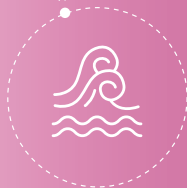
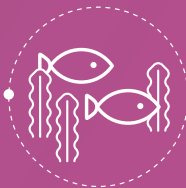
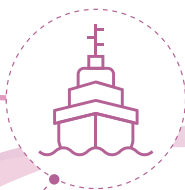


수시연구 2025-12

지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구

A Study on Restructuring the Security Management System
for Locally Managed Trade Ports

김가현 · 이주원 · 김아름



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구

A Study on Restructuring the Security Management System
for Locally Managed Trade Ports

김가현 · 이주원 · 김아름



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	김가현, 이주원, 김아름
내부연구진	연구책임자 김가현 한국해양수산개발원 항만연구본부 부연구위원 공동연구원 이주원 한국해양수산개발원 항만연구본부 부연구위원 공동연구원 김아름 한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원

연구기간	2025. 6. 5. ~ 2025. 12. 4.
------	----------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	김가현 연구총괄, 제1장~제5장
내부연구진	이주원 제3장 제1절, 제5장 제2절 김아름 제3장 제2절, 제5장 제2절

산·학·연·정 연구자문위원	양항진 창원대학교 초빙교수 황헌순 계명대학교 교수 김형태 한국해양수산개발원 前명예위원 권해리 강원도청 주무관 이혁 동해지방해양수산청 주무관 이보현 마산지방해양수산청 주무관 김자운 목포지방해양수산청 주무관 고행보 부산지방해양수산청 제주해양수산관리단 주무관
-------------------	--

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

지방분권은 우리 사회가 지향하는 중요한 헌법적 가치이다. 지역의 자율성과 책임성을 강화하고 주민 밀착형 행정을 구현하기 위한 노력은 지속되어 왔으며, 2021년 「지방일괄이양법」 시행은 그러한 흐름의 연장선에 있다.

그러나 모든 사무가 지방분권의 대상이 될 수 있는 것은 아니다. 국가안보, 국제협약 이행, 전국적 통일성이 요구되는 영역에서는 원칙과 현실, 이상과 실효성 사이의 균형을 신중히 모색해야 한다.

항만보안은 바로 그러한 고민이 필요한 영역이다. 「지방일괄이양법」에 따라 지방관리무역항의 관리 주체가 변화하는 과정에서 항만보안업무의 법적 책임과 실제 수행체계 간 정합성에 대한 문제가 제기되어 왔다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 항만보안업무의 적정 수행주체를 법적으로 검토하고, 법령 개정을 통한 명확화 방안과 국가-지자체 간 협력 체계를 제시하였다. 연구의 내용이 지방분권과 국가안보라는 두 가치를 조화롭게 실현하고, 우리나라 항만보안체계의 법적 안정성과 실효성을 제고하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

끝으로 본 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사드리며, 연구에 협조해 주신 모든 분께도 깊은 감사를 드린다.

2026년 2월
한국해양수산개발원
원장 조 정 희

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xvii

01

서론_1

제1절 연구 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	4
1. 연구의 내용	4
2. 연구의 방법	5
제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	8
1. 선행연구 검토	8
2. 본 연구의 차별성	17

02

지방관리무역항 항만보안사무 관련 법제도 현황 및 주요 이슈_19

제1절 항만보안사무 관련 법제도 현황	19
1. 「지방일괄이양법」 시행에 따른 지방관리무역항 이관 현황	19
2. 항만보안 관련 법령 검토	26
제2절 관리주체와 보안책임 주체 이원화로 인한 문제점	43
1. 법적 측면의 문제점	43
2. 운영상 문제점	47
제3절 소결	51

03	지방관리무역항 항만보안책임 관련 실태조사_55	
	제1절 지방관리무역항 항만시설 보안 현황	55
	1. 조사 개요	55
	2. 지방관리무역항 보안시설 및 인력 현황	57
	3. 이해관계자 의견분석	63
	제2절 지자체 보안업무 수행 사례	71
	1. 도시철도 보안업무 운영 사례	72
	2. 상수도 정수시설 보안업무 운영 사례	77
	3. 시사점	80
	제3절 소결	82

04	항만보안사무 수행주체 명확화를 위한 검토_85	
	제1절 항만보안사무 수행주체 검토	85
	1. 현행법상 보안업무의 국가사무적 성격	85
	2. 수행주체별 특징 검토	90
	제2절 항만보안사무의 세부 업무별 수행주체 적정성	98
	1. 항만보안사무의 기능별 분류 및 법적 성격 검토	98
	2. 지방분권강화 정책과의 정합성 검토	105
	제3절 소결	108

05	결론 및 정책제언_113	
	제1절 연구의 결론	113
	제2절 정책제언	115
	1. 보안업무 수행주체 명확화	115
	2. 재정지원 근거 강화 방안	120
	제3절 연구의 한계 및 향후 연구 제안	124

참고문헌_127

부록_133

표 목차

〈표 1-1〉 연구의 대상	5
〈표 1-2〉 연구 추진도	7
〈표 1-3〉 항만보안 관리체계 및 법제도 관련 연구	9
〈표 1-4〉 지방분권 및 사무이양 관련 연구	12
〈표 1-5〉 항만보안 관련 국외 연구	14
〈표 2-1〉 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 해양수산부 소관법을 개정 내용	20
〈표 2-2〉 지방관리무역항의 관리청	22
〈표 2-3〉 지방관리무역항 이양사무 현황	22
〈표 2-4〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안시설	27
〈표 2-5〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안시설 보호대책 수립	28
〈표 2-6〉 「국제선박항만보안법」 제50조(벌칙의 적용) 제1항	29
〈표 2-7〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비	29
〈표 2-8〉 「보안업무규정 시행규칙」상 보안 업무에 관한 각급기관의 장의 역할	30
〈표 2-9〉 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자의 정의와 범위의 해석	32
〈표 2-10〉 「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령」상 항만시설소유자의 정의	32
〈표 2-11〉 항만시설소유자의 주요 보안책임	34
〈표 2-12〉 지방관리무역항 보안업무의 법적 책임 주체와 실제 수행주체 비교	35
〈표 2-13〉 「국제선박항만보안법 시행령」상 권한의 위임	35
〈표 2-14〉 「국제선박항만보안법」상 항만시설보안책임자의 정의	37
〈표 2-15〉 「국제선박항만보안법」 제24조(항만시설보안평가), 제25조(항만시설보안계획서), 제26조(항만시설보안심사 등)	38
〈표 2-16〉 「지방자치법」 제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독)	39
〈표 2-17〉 권한의 위임 비교(「국제선박항만보안법」 vs. 「항만법」)	40
〈표 2-18〉 ISPS Code 상 정부의 책임	41
〈표 2-19〉 「지방자치법」상 지자체가 처리할 수 없는 국가사무의 범위	42
〈표 2-20〉 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자의 정의	44
〈표 2-21〉 「국제선박항만보안법」 제33조의2(항만시설에서의 드론 비행금지 등)	45
〈표 2-22〉 「국제선박항만보안법」 제6조(보안등급의 설정·조정 등)	46

〈표 2-23〉 「국제선박항만보안법」 제50조(벌칙의 적용)	46
〈표 2-24〉 지방관리무역항 보안시설 확충예산(A항 사례)	48
〈표 3-1〉 조사 대상 항만	56
〈표 3-2〉 지방관리무역항 보안인력 현황	59
〈표 3-3〉 지방관리무역항 항만시설보안료 징수 현황	61
〈표 3-4〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 지방청(정부) 의견	65
〈표 3-5〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 지자체 의견	68
〈표 3-6〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 이해관계자 의견 비교	70
〈표 3-7〉 도시철도 보안업무 운영 사례 종합	76
〈표 3-8〉 지자체 보안업무 운영 사례 종합	81
〈표 4-1〉 국가 수행 시 장단점 및 이슈, 해소방안	92
〈표 4-2〉 지자체 수행 시 장단점 및 이슈, 해소방안	97
〈표 4-3〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 항만보안계획 수립 및 관리 업무 이관 가능성 분석	99
〈표 4-4〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 보안평가 및 심사 업무 이관 가능성 분석 ..	100
〈표 4-5〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 보안시설 및 장비 관리 업무 이관 가능성 분석	102
〈표 4-6〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 보안책임자 및 인력 관리 업무 이관 가능성 분석	103
〈표 4-7〉 지방관리무역항 항만보안사무 이관 가능성 분석	105
〈표 5-1〉 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호 개정(안)	117
〈표 5-2〉 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조(권한의 위임) 개정(안)	119
〈표 5-3〉 「국제선박항만보안법」 제45조 개정(안)	121

그림 목차

〈그림 2-1〉 ○○지방해양항만청과 ○○도 간에 ○○항의 권한위임에 따른 양해각서 … 24

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 「지방일괄이양법」, 「항만법」, 「국제선박항만보안법」 등 관련 법령 분석 및 항만시설소유자의 개념과 관리청 지위에 대한 법적 해석 검토
2. 지방관리구역항 보안시설·인력 현황 및 보안료 징수 실태 전수조사와 2024년 보안예산 삭감 등 문제점 분석
3. 지방해양수산청, 지방자치단체 등 대상 심층 설문조사를 통한 보안업무 수행 현황 및 쟁점 파악
4. 항만보안 및 법률 전문가 자문을 통한 법적 해석의 정확성 확보 및 개선방안 도출

■ 정책제안

1. 보안업무 수행주체 명확화를 위해 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호 및 시행령 제15조 개정안을 제시하여 항만시설소유자 개념을 명확히 하고 국가 수행 원칙 및 지자체 협력 의무를 구체화
2. 재정지원 근거 강화를 위해 「국제선박항만보안법」 제45조 개정안을 제시하여 재정지원 의무화, 지원 대상·절차 명시 및 재정당국의 우선 고려 의무를 규정

요 약

지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구

김가현 · 이주원 · 김아름

1. 연구의 배경 및 목적

- 「지방일괄이양법」 시행 이후 지방관리무역항 관리청은 지방자치단체로 변경되었으나, 항만보안업무는 지방해양수산청에서 수행하는 이원화 구조 발생
 - 「항만법」과 「국제선박항만보안법」 간 용어 불일치 및 항만시설소유자 개념 모호로 법적 책임 소재 불명확
 - 2024년 지방관리무역항 항만보안예산 대폭 삭감 등 현실적 문제 발생으로 적정 수행주체 규명 및 법제도 개선 시급
- 이에 따라 지방관리무역항 항만보안업무의 적정 수행주체를 다양한 측면에서 규명하고, 법제도적 개선방안을 도출하는 것이 본 연구의 목적
 - 항만시설소유자 개념 및 보안책임 귀속 명확화, 법령 개정방안·재정지원 체계·협력 체계 제시 등을 통해 항만보안의 지속가능성 확보 기대

2. 지방관리무역항 항만보안관련 법제도 현황 및 주요 이슈

1) 「지방일괄이양법」 시행에 따른 지방관리무역항 이관 현황

- 2021년 1월 1일 시행된 「지방일괄이양법」은 중앙행정기관의 기관위임사무를 지방자치단체의 자치사무로 일괄 이양하여 지방분권을 실질적으로 구현하고자 제정
 - 이 법률은 총 46개 법률에 해당되는 각 사무를 지방으로 이양하는 대규모 권한 이양을 규정하였으며, 해양수산 분야도 상당 범위가 포함
 - 항만사무의 지방이양은 2008년 지역발전정책 보고회에서 본격화되었으며 당시 주요 무역항을 제외한 항만의 관리·개발 기능을 지방으로 위임하되 인력과 예산을 함께 이관하는 방침이 결정됨
- 2010년 지방위임을 거쳐 2021년 지방이양으로 완성되는 단계적 과정을 통해 지방관리무역항 17개소에 대한 항만시설 관리 권한이 이전됨
 - 「항만법」, 「선박입출항법」, 「공유수면법」, 「항만운송사업법」 등 관련 법률에 따라 항만개발사업 시행, 항만시설 사용허가, 항만운송사업 등록 등의 사무가 자치사무로 전환됨
 - 그러나 「국제선박항만보안법」은 46개 이양 대상 법률에 포함되지 않아 항만보안 관련 업무는 이양 대상에서 명시적으로 제외
 - 이는 2009년 지방분권추진위원회 논의 당시 대다수 시·도가 ISPS Code, SOLAS 등 국제협약에 대한 전문지식과 경험 부족을 우려하여 반대 의견을 표명한 데 기인함
 - 결과적으로 지방관리무역항은 관리주체와 보안책임 주체가 분리되어 운영되는 이원화 구조가 형성, 이러한 구조는 2010년 위임 당시부터 2025년 현재까지 약 15년간 지속되고 있음

2) 항만보안업무 관련 법제도 현황

- 항만보안과 직접적 관련이 있는 「국제선박항만보안법」은 2007년 제정되어 IMO의 ISPS Code 이행을 위한 국내 법적 기반을 제공함
 - 위험도 기반 보안체계를 채택하여 보안등급을 1단계부터 3단계까지 구분하고 단계별로 차별화된 보안조치를 시행하도록 규정
- 「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2는 공항·항만 시설을 국가안전보장에 중요한 시설로 명시하고 있음
 - 이는 항만시설이 단순한 교통 인프라가 아니라 국가보안 차원에서 특별히 보호되어야 할 국가보안시설임을 의미
- 법령 해석상 중요한 쟁점은 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호가 항만시설소유자를 “항만시설의 소유자·관리자 또는 운영 위탁자”로 정의하고 있다는 점임
 - 문리해석상 지방자치단체가 항만시설의 “관리자”로서 항만시설소유자에 해당하는 것으로 해석될 여지가 있음
 - 그러나 이러한 해석에는 입법연혁상의 한계, 실효성 확보 수단의 부재, 현실과의 괴리, 국가보안사무의 특성 등 중요한 한계가 존재함
 - 특히 제50조 제1항은 지방자치단체에 대한 벌칙 적용을 제외하고 있어 실질적 이행을 담보할 수 없는 구조임
- 법체계적으로 「항만법」 제104조는 권한 위임 대상으로 시·도지사를 명시하고 있으나, 「국제선박항만보안법」 제44조는 위임 대상으로 소속 기관의 장만 규정하여 지방자치단체를 포함하지 않음
 - 이는 항만보안업무가 국가 고유사무임을 보여주는 근거로 해석할 수 있음

3) 관리주체와 보안책임 주체 이원화로 인한 문제점

- 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호의 문리해석상 지방자치단체가 “관리자”로서 항만시설소유자에 해당할 수 있으나, 입법연혁과 법체계를 고려할 때 이는 중대한 모순을 내포함
 - 특히 2024년 신설된 제33조의2는 지방자치단체가 불법 드론에 대해 탐지·퇴치 등 항만보안 조치를 할 수 있다고 규정, 제6조 제3항은 해양수산부장관이 보안등급을 항만시설소유자에게 통보하도록 함
 - 이러한 조항들은 지방자치단체의 보안업무 수행을 전제하고 있음
- 그러나 실제로는 지자체가 보안업무에서 제한적으로 작동하고 있어 법령과 현실 간 괴리가 발생함
 - 제50조 제1항이 지방자치단체에 대한 벌칙 적용을 제외하고 있어, 법적 의무 이행을 강제할 실효성 있는 수단이 부재한 점도 법체계상 중대한 공백을 의미
- 운영상으로는 예산 운영의 비효율성이 두드러짐
 - 지방자치단체가 항만시설 관리권을 갖고 있음에도 보안 관련 예산은 국가에서 편성·집행하고 있어 효율적 자원 배분에 어려움이 발생
 - A항의 사례를 보면 항만보안시설 확충 예산이 2023년 672,817천 원에서 2024년 278,141천 원으로 약 58.7% 감소
- 전문성 측면에서도 지방자치단체는 청사 보안을 제외하고 국가안보 관련 보안업무를 수행한 경험이 거의 없음
 - 실제로 2008~2009년 지방분권촉진위원회 논의 시 대다수 시·도가 ISPS Code, SOLAS 등 국제협약에 대한 전문지식 부족을 이유로 반대함
 - 경상남도를 기준으로 볼 때 지방해양수산청의 선원해사안전과와 같은 보안 전문 조직체계가 존재하지 않으며, 지자체 담당자들은 국제협약에 대한

지식이 거의 없는 것이 현실

- 보안업무를 지자체가 수행한다고 가정할지라도 이러한 문제들은 단기간 인력이나 예산 지원으로 해결될 수 없으며, 체계적 준비 없이 이관이 이루어질 경우 오히려 보안 공백이 발생할 우려가 있음

3. 지방관리무역항 항만보안책임 이관 관련 실태조사

1) 지방관리무역항 항만시설 보안 현황

- 지방관리무역항 12개소를 대상으로 보안시설, 보안인력, 예산 현황을 조사한 결과 항만 규모별로 큰 편차가 확인됨
- 보안시설의 경우 CCTV, 출입통제시스템, 보안울타리 등 기본 시설은 대부분 갖추고 있으나 상당수 장비가 노후화되어 있음
- 특히 일부 항만은 설치 후 10년 이상 경과한 장비를 운영 중이며, 유지보수 예산 부족으로 정상적인 기능 수행이 어려운 상황임
- 보안시설의 질적 수준도 항만별로 상이하여 통일적인 보안 수준 유지에 어려움이 있음
- 보안 인력은 절대적으로 부족한 것으로 나타남
- 제주항(141명)을 제외한 대부분의 항만은 8~25명 수준의 보안인력을 운영하고 있음
- 이는 24시간 교대근무 체계를 고려할 때 최소 필요 인력에도 미치지 못하는 수준임
- 보안인력의 대부분은 청원경찰로 구성되어 있으나, 항만보안관리관으로서의 전문교육이 부족함

-
- ISPS Code 등 국제협약에 대한 이해도가 낮아 국제수준의 보안업무 수행에 한계가 있음
 - 보안료 징수액은 항만 운영비용 대비 극히 미미한 수준임
 - 대부분의 항만에서 연간 보안료 징수액은 수백만 원에 불과하며 이는 인력비와 시설유지비의 1%도 충당하지 못하는 금액임
 - 보안업무는 전적으로 지방청의 국가예산에 의존하고 있는 실정이며 지자체가 자립적으로 보안체계를 운영할 재정적 기반이 사실상 부재함
 - 이러한 실태조사 결과는 지방관리무역향에 대한 지자체의 자립적 보안체계가 아직 갖춰지지 못했음을 보여줌
 - 국제협약(ISPS Code) 수준의 보안을 일관되게 유지하기 위한 필수요건이 충분히 갖춰지지 않음
 - 시설의 노후화, 인력의 전문성 부족, 재정적 자립도 미흡 등 구조적 문제가 복합적으로 존재함
 - 단기간 내 이러한 문제를 해결하기는 현실적으로 어려운 상황임
 - 지방해양수산청은 현재의 이원화 구조가 예산 편성·집행의 비효율성, 책임소재 불명확, 업무 조정의 어려움 등을 야기한다고 지적
 - 항만보안업무는 국가 차원에서 통합 관리체계를 유지할 필요가 있으며 특히 ISPS Code 등 국제협약 이행과 전국적으로 통일된 보안 수준 유지를 위해서는 국가의 총괄 기능이 필수적이라고 강조
 - 지자체의 경우 항만보안업무 이관에 전반적으로 부정적인 입장
 - 2008~2009년 지방분권촉진위원회 검토 당시에도 다수 시·도가 반대했던 점을 고려하면, 지자체의 보안업무 수행 필요성과 의지는 매우 낮은 것으로 판단됨

2) 지방자치단체 보안업무 수행 사례

- 지자체의 보안업무 수행 가능성을 검토하기 위해 도시철도와 상수도 정수시설 보안사례를 분석함
 - 도시철도의 경우 「도시철도법」에 따라 지자체가 테러방지, 보안검색, CCTV 운영 등의 보안업무를 수행하고 있음
 - 상수도 정수시설은 「수도법」에 따라 지자체가 출입통제, 보안울타리, 감시 체계 등을 운영하고 있음
 - 이는 지자체가 일정 수준의 물리적 보안업무를 수행할 수 있는 역량을 보유하고 있음을 보여줌
- 다만, 도시철도·상수도 보안과 항만보안은 본질적으로 구분된다는 특징이 있어 신중한 접근이 필요
 - 도시철도와 상수도 보안은 국내법에 기반한 서비스 안전과 자산 방호라는 단일 차원의 보안업무임
 - 반면 항만보안은 국제협약 이행, 국경관리(CIQ), 대테러·대량살상무기 대응, 불법물자 유입 차단 등 국가적·국제적·복합적 기능이 결합된 보안체계임
 - 도시철도와 상수도는 해당 지역 주민의 안전과 서비스 제공이 주된 목적이거나, 항만은 국가 전체의 안보와 직결됨
 - ISPS Code는 국제해사기구(IMO) 협약으로 체약국 정부의 이행 책임을 전제하며, 전국적으로 통일된 보안 수준 유지를 요구함
- 도시철도와 상수도 사례는 지자체가 물리적 시설 보호를 수행할 수 있음을 보여주지만, 항만보안이 요구하는 국제협약 이행, 국가안보 기능, 전국 통일적 보안 수준 유지는 명백히 국가사무의 영역임
 - 지자체의 역량은 물리적 시설 관리 수준에 머물러 있으며, 국제협약 기반의 국가안보 업무를 수행하기에는 아직 전문성과 조직체계가 부족함

-
- 특히 항만보안은 국가정보원, 관세청, 출입국관리 등 국가기관 간 긴밀한 협력체계가 필수적이며 보안등급 설정, 보안평가, 보안계획 승인 등 핵심 보안업무는 「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안기관의 협의를 전제로 하고 있어 지자체 단독으로 수행하기 어려움

4. 항만보안업무 수행 주체 명확화를 위한 검토

1) 항만보안업무 수행주체 검토

- 항만보안업무의 적정 수행주체를 법적 성격, 지방자치단체의 역량, 국제협약 이행 책임, 재정 안정성 등 다각적 관점에서 종합적으로 검토한 결과, 현 단계에서는 국가가 수행하는 것이 타당하다는 결론에 이름
- 법적 성격 측면에서 항만보안업무는 「지방자치법」 제15조가 규정한 국가사무의 여러 요건에 부합함
- 제1호(국가의 존립에 필요한 사무: 국가안보·국경관리), 제2호(전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무: ISPS Code 이행), 제4호(전국적 규모의 기간시설 사무: 항만), 제7호(고도의 기술이 필요한 사무: 국제협약 전문지식)에 해당함
- 이는 원칙적으로 국가가 처리해야 하는 사무임을 의미함
- 지방자치단체의 역량 측면에서 현 단계에서의 즉각적 수행은 어려운 상황임
- 실태조사 결과 지방관리무역항의 보안시설은 항만 간 편차가 크고 일부는 노후화되어 있음
- 보안인력 확보에 어려움이 있고 보안료 징수는 거의 이루어지지 않아 자립적 보안체계 운영이 쉽지 않은 상황임

- 이해관계자 의견조사에서 지방자치단체는 ISPS Code 등 국제협약에 대한 이해도 제고 필요성, 전문조직 체계 구축의 어려움, 청원경찰의 역할 재정립 필요성 등을 언급하며 현 단계에서의 보안업무 이관에 신중한 입장을 보임
- 특히 PFSO 자격요건을 충족하는 인력이 충분히 확보되지 않았으며, 지방자치단체는 항만보안 분야에서의 업무 경험 축적이 필요한 상황임
- 국제협약 이행 책임 측면에서 항만보안 사무는 일관성 확보가 필요함
 - ISPS Code는 국가가 국제사회에 대해 직접 책임을 지는 의무이며, 외국 정부나 선사들은 국가 차원의 보안체계를 신뢰함
 - 보안업무가 지자체별로 분산 운영될 경우 지역별 재정 여건과 정책 우선순위 차이로 인해 항만 간 보안 수준 편차가 발생할 우려가 있음
 - 일부 항만의 보안 취약점이 국가 전체의 국제적 신뢰를 저하할 수 있음
 - 국제협약상 국가가 최종 책임을 지는 구조에서 실제 관리는 지자체가 하는 경우 법적 책임 소재가 불명확해지는 문제가 발생할 수 있음
- 재정 안정성 측면에서 현행 국가 수행 체계에서도 예산 부족 문제가 존재하며, 지자체 이양 시 이 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상됨
 - 현재 항만보안료 징수액은 연간 수백만 원에 불과해 실제 소요되는 인력비와 시설유지비의 1%도 충당하지 못하고 있음
 - 징수된 보안료는 국가에 귀속되어 국가예산에 편입되며, 국가는 이를 기반으로 보안업무를 수행하고 있으나 보안료만으로는 턱없이 부족하여 일반 국가예산으로 충당하고 있는 실정임
 - 업무를 지자체로 이양할 경우 재정 문제는 더욱 악화할 우려가 큼
 - 「지방일괄이양법」상 전환사업비는 2026년까지만 한시적으로 지원되며 2027년부터는 지자체가 자체 예산으로 편성해야 함

-
- 지자체 입장에서는 보안 CCTV, 청원경찰 인건비, 보안장비, 보안올타리 등 항만보안에 소요되는 상당한 예산을 지속적으로 부담해야 하는데, 이는 지자체의 재정 여건상 큰 부담이 될 수밖에 없음
 - 실제로 이해관계자 의견조사에서 지자체들은 “충분한 예산 지원 없이는 보안업무 수행이 불가능하다”라는 입장을 명확히 하였으며, 이는 예산 확보가 이양의 전제조건임을 보여줌
 - 지방분권 정책과의 관계 측면에서도 신중한 접근이 필요함
 - 지방분권은 중요한 헌법적 가치이지만, 국가안보, 국제협약 이행, 국민의 생명과 재산 보호라는 근본적 가치와의 균형을 고려해야 함
 - 항만보안업무는 「지방자치법」 제15조가 명시한 국가사무의 여러 요건을 충족하며, 보충성의 원칙상 현 단계에서는 국가가 수행하는 것이 적절함

2) 항만보안업무의 세부 업무별 수행주체 적정성

- 항만보안업무는 그 법적 성격, 지자체의 현 역량 수준, 국제협약 이행 책임의 일관성, 예산 확보의 안정성 등을 고려할 때 국가가 수행하는 것이 타당함
- 다만, 장기적으로는 지방자치단체의 전문역량이 충분히 배양되고 안정적 예산 지원 체계가 확립되며 국가의 감독·지원 시스템이 구축된다면, 시설·장비 관리 및 인력 운영 등 일부 업무에 대해 조건부 이양을 검토할 여지는 있음
- 현행 이원화 구조로 인한 법적 불명확성과 업무 협조의 어려움을 해소하기 위해서는 법제도 개선이 필요함
- 현재 관리청(지자체)과 보안업무 수행기관(지방청)의 분리로 인한 책임 소재 불명확성, 업무 협조 지연 등의 문제가 존재함

- 이는 보안업무를 지자체로 이양함으로써 해결할 사안이 아니라 「국제선박항만보안법」 및 「항만법」 개정을 통해 국가 수행의 법적 근거를 명확히 하고, 지자체와의 협력 체계를 강화함으로써 해소해야 할 과제임
- 「국제선박항만보안법」 개정을 통한 명확화가 필요함
- 제2조 제8호를 개정하여 지방관리무역항의 경우 항만시설소유자를 해양수산부장관으로 명시하거나, 새로운 조항을 신설하여 지방관리무역항 보안업무를 국가 수행을 명문화해야 함
- 또는 제23조(항만시설보안책임자) 제1항에서 “항만시설소유자(지방관리무역항의 경우에는 국가로 한다)”와 같이 개정하는 방안도 검토 가능함
- 제45조를 개정하여 재정지원 절차를 구체화하고 국가 필수사무로서의 우선 예산 반영 근거를 마련해야 함

5. 결론 및 정책제언

1) 연구의 결론

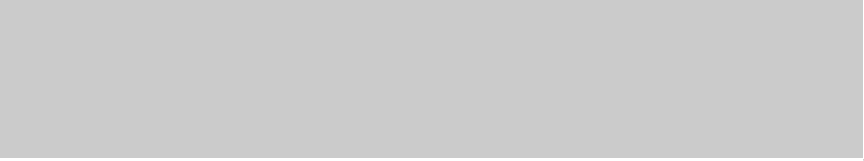
- 본 연구는 2021년 「지방일괄이양법」 시행 이후 지방관리무역항의 관리주체와 보안책임 주체가 분리된 이원화 구조의 문제점을 법제도적·실증적으로 분석하고 개선방안을 도출
- 법제도 분석 결과 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자 개념과 실제 보안업무 수행 주체 간 불일치, 「항만법」상 “관리청”과 「국제선박항만보안법」상 “관리자” 개념의 불일치 문제 등을 확인
- 지방관리무역항 12개소 실태조사 결과 보안시설은 노후화되고 항만별 편차가 크며 보안료 징수액은 연간 수백만 원에 불과해 자립적 보안체계 운영이 불가능함을 확인

-
- 항만보안업무의 법적 성격을 「지방자치법」 제15조에 비추어 검토한 결과 국가사무로 판단됨
 - 국가안보 직결(제1호), 전국적 통일성(제2호), 전국적 규모(제4호), 고도의 기술(제7호)에 모두 해당함
 - 2010년 이후 15년간 지방청 수행 현실, 지자체 역량 부족, 입법연혁 등을 종합할 때 국가 수행이 타당함
 - 현행 이원화 구조의 문제는 지자체 이양이 아닌 법령 정비를 통해 해결할 필요가 있음
 - 보안업무의 국가 수행을 명문화하고 안정적 예산 확보 체계를 구축하며 해양수산부와 지자체 간 협력체계를 제도화해야 함

2) 정책제언

- 보안업무 수행 주체 명확화를 위해 「국제선박항만보안법」 제2조(정의)를 정비하여 지방관리무역항에서 “관리자”의 해석 여지를 축소하고, 보안업무의 국가 수행 원칙 및 해양수산부장관의 책임을 명시할 필요
- 현행 정의는 지방관리무역항 관리청(시·도지사)이 보안업무 수행·책임 주체로 해석될 여지가 있으며, 「항만법」의 “관리청”과 보안법의 “관리자” 개념 간 용어 불일치도 존재
- 또한 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조를 개정하여 지방관리무역항 보안업무가 해양수산부장관 권한에 속함을 명시하고, 지방해양수산청장에 대한 위임 근거와 지자체(관리청)의 협력 의무를 규정함으로써 수행 체계를 구체화할 필요

- 현행 시행령은 위임 권한만 나열할 뿐 지방관리무역항 보안업무가 해양수산부장관의 권한에 속한다는 점을 명시하지 않음
- 관리청인 지자체와 보안업무 수행기관인 지방해양수산청 간의 협력 의무가 법령에 명시되어 있지 않음
- 지방관리무역항 보안업무의 국가 수행 원칙 명시, 지방해양수산청장에 대한 위임 근거 명확화, 지자체의 협력 의무 규정이 필요
- 또한 재정지원 근거 강화를 위해 현행 「국제선박항만보안법」 제45조를 좀 더 구체적으로 개정하는 것을 제안
 - 향후 예산 편성 과정에서 재량에 따라 예산이 삭감될 수 있으며 현행 법령은 지원의 대상, 기준, 절차 등이 구체적으로 규정되어 있지 않아 예측가능성이 낮음
 - 따라서 제45조를 개정하여 “지원하여야 한다”라고 변경하고 재정지원을 의무화하는 것을 제안
 - 또한 지원 대상 비용 구체화(보안료 수입 부족분, 시설투자 비용, 긴급조치 비용 등), 해양수산부장관의 지원 계획 수립 의무, 기획재정부장관의 우선 고려 의무를 명시하는 것을 제안함



EXECUTIVE SUMMARY

A Study on Restructuring the Security Management System for Locally Managed Trade Ports

Ga-Hyun Kim · Joo-Won Lee · A-Rom Kim

1. Background and Purpose

- Following the implementation of the Act on the Batch Transfer of Central Government Functions to Local Governments, the managing authority for locally managed trade ports was transferred to local governments. However, port security operations remained under the jurisdiction of regional offices of the Ministry of Oceans and Fisheries, creating a bifurcated governance structure.
- Terminological inconsistencies between the Harbor Act and the International Ship and Port Facility Security Act, combined with the ambiguous definition of ‘port facility owner,’ result in unclear legal accountability.

-
- Practical challenges have emerged, including drastic cuts to port security budgets for locally managed trade ports in 2024, highlighting the urgent need to clarify the appropriate entity responsible for security operations and undertake legal and institutional reforms.
 - In this context, this study aims to identify the appropriate entity for performing port security operations at locally managed trade ports from various perspectives and formulate legal and institutional reforms.
 - This study seeks to ensure the sustainability of port security through the following measures: clarifying the port facility owner concept and security responsibility attribution, proposing legislative amendments, establishing financial support systems, and developing coordination frameworks.

2. Current Legal and Institutional Framework and Key Issues Regarding Port Security of Locally Managed Trade Ports

1) Transfer Status of Locally Managed Trade Ports Following the Enforcement of the Act on the Batch Transfer of Central Government Functions to Local Governments

- Implemented on January 1, 2021, the Act on the Batch Transfer of Central Government Functions to Local Governments was

enacted to realize substantive decentralization by transferring delegated functions from central administrative agencies to local governments as autonomous affairs.

- This legislation stipulated a large-scale transfer of authority across 46 laws to local governments, with a substantial scope encompassing the maritime and fisheries sector.
- The transfer of port affairs to local governments gained momentum at the 2008 Regional Development Policy Briefing, where it was decided to delegate management and development authority for ports except major trade ports to local governments, with budget and personnel to be transferred together.
- Management authority over port facilities at 17 locally managed trade ports was transferred through a phased approach, beginning with delegation to local governments in 2010 and culminating in full transfer in 2021.
- Under relevant legislation including the Harbor Act, the Act on the Arrival and Departure of Ships, the Public Waters Management and Reclamation Act, and the Harbor Transport Business Act, various affairs were converted to autonomous affairs. These include implementation of port development projects, authorization for port facility use, and registration of port transport businesses.
- Port security affairs, however, remained explicitly outside the transfer scope because the International Ship and Port Facility Security Act was excluded from the 46 laws designated for transfer.

-
- This exclusion stemmed from the 2009 deliberations of the Committee for the Promotion of Decentralization, during which a majority of city and provincial governments expressed opposition due to concerns about insufficient expertise and experience with international conventions such as the ISPS Code and SOLAS.
 - As a result, locally managed trade ports operate under a dual structure separating management authority from security responsibility. This structure has persisted for approximately 15 years, from the delegation in 2010 to the present in 2025.

2) Current Status of Legal Framework Related to Port Security Operations

- The International Ship and Port Facility Security Act, which was enacted in 2007 and is directly related to port security, provides the domestic legal foundation for implementing the IMO's ISPS Code.
- This Act adopts a risk-based security system, classifying security levels from Level 1 to Level 3 and stipulating the differentiated security measures to be implemented at each level.
- Under Article 52-2 of the Enforcement Rules of the Security Services Regulations, airports and ports are explicitly designates airports and ports as facilities critical to national security.

- This designation signifies that port facilities are not merely transportation infrastructure but rather national security facilities requiring protection at the national level.
- A critical issue in statutory interpretation concerns Article 2, Paragraph 8 of the International Ship and Port Facility Security Act, which defines ‘port facility owner’ as ‘the owner, manager, or entrusted operator of port facilities.’
- Under a literal interpretation, local governments could potentially be construed as port facility owners based on their role as ‘managers’ of port facilities.
- However, this interpretation faces significant limitations, including constraints based on legislative history, the absence of enforcement mechanisms, disconnection from practical realities, and the inherent characteristics of national security affairs.
- In particular, Article 50, Paragraph 1 exempts local governments from penal provisions, making it impossible to guarantee substantive compliance.
- In terms of legal structure, Article 104 of the Harbor Act explicitly designates city mayors and provincial governors as recipients of delegated authority. In contrast, Article 44 of the International Ship and Port Facility Security Act limits delegation to heads of affiliated agencies, thereby excluding local governments.

-
- This divergence may be interpreted as evidence that port security operations constitute exclusive national affairs.

3) Issues Arising from the Separation of Management Authority and Security Responsibility

- A literal interpretation of Article 2, Paragraph 8 of the International Ship and Port Facility Security Act could suggest that local governments qualify as port facility owners based on their role as ‘managers.’ However, this interpretation entails significant contradictions when legislative history and the legal framework are considered.
- Notably, Article 33-2, newly established in 2024, authorizes local governments to implement port security measures against illegal drones, including detection and interdiction. Additionally, Article 6, Paragraph 3 requires the Minister of Oceans and Fisheries to notify port facility owners of security levels.
- These statutory provisions operate on the assumption that local governments perform security operations.
- In practice, however, local governments are entirely excluded from security operations, creating a disconnect between statutory provisions and actual practice.
- Article 50, Paragraph 1 exempts local governments from penal provisions, leaving no effective mechanism to enforce compliance with legal obligations. This represents a significant gap in the legal framework.

- From an operational perspective, budgetary inefficiency is particularly pronounced.
- Despite local governments holding management authority over port facilities, security-related budgets are formulated and executed by the central government, hindering efficient resource allocation.
- Port A exemplifies this issue: the budget for expanding port security facilities decreased by approximately 58.7%, from 672.8 million won in 2023 to 278.1 million won in 2024.
- In terms of professional expertise, local governments have almost no experience in national security operations, except for government building security.
- During the 2008-2009 deliberations of the Committee for the Promotion of Decentralization, the majority of city and provincial governments opposed such transfer, citing insufficient specialized knowledge of international conventions such as the ISPS Code and SOLAS.
- Using South Gyeongsang Province as an example, local governments lack specialized security organizations comparable to the Seafarer and Maritime Safety Division within Regional Oceans and Fisheries Administrations. In reality, local government officials possess virtually no knowledge of international conventions.
- Even if local governments were to undertake security operations, such challenges cannot be addressed through short-term personnel or budgetary support. Should the transfer occur

without systematic preparation, there is significant risk of creating security gaps.

3. Status Survey on the Transfer of Port Security Responsibilities at Locally Managed Trade Ports

1) Current Status of Port Facility Security at Locally Managed Trade Ports

- An investigation of security facilities, security personnel, and budget status across 12 locally managed trade ports identified significant variations by port scale.
- While most ports are equipped with basic security infrastructure including CCTV systems, access control systems, and security fencing, much of this equipment is outdated.
- Specifically, certain ports operate equipment that has been in service for over a decade since installation, with insufficient maintenance budgets making normal operation difficult.
- The qualitative standards of security infrastructure vary considerably across ports, complicating efforts to maintain uniform security levels.
- Security personnel were found to be critically insufficient.
- With the exception of Jeju Port (141 people), most ports operate with security staff ranging from 8 to 25 people.

- This falls below the minimum staffing required to maintain a 24-hour shift system.
- Most security personnel are registered security guards; however, they lack specialized training as Port Facility Security Officers (PFSOs).
- Insufficient understanding of international conventions such as the ISPS Code limits their ability to perform security operations to international standards.
- Revenue from security fee collection represents an exceedingly minimal proportion of port operating costs.
- At most ports, annual security fee collection merely amounts to several million won, a sum insufficient to cover even 1% of personnel expenses and facility maintenance costs.
- Security operations rely entirely on the national budget allocated to Regional Oceans and Fisheries Administrations. Local governments essentially lack the financial foundation to operate security systems independently.
- These survey findings demonstrate that local governments have not yet established independent security systems for locally managed trade ports.
- Essential requirements for consistently maintaining security standards in compliance with international conventions (ISPS Code) have not been fully implemented.
- Multiple structural problems exist, including aging facilities, inadequate personnel expertise, and insufficient financial autonomy.

-
- Addressing these problems in the short term is realistically difficult.
 - Regional Oceans and Fisheries Administrations point out that the current dual structure leads to inefficiencies in budget planning and execution, ambiguous accountability, and coordination challenges.
 - These administrations emphasize that port security operations require an integrated national-level management system. They particularly stress that centralized control is essential for implementing international conventions such as the ISPS Code and maintaining nationally uniform security standards.
 - Local governments generally hold a negative stance on the transfer of port security operations.
 - Considering that a majority of cities and provinces opposed this transfer during the 2008-2009 review by the Committee for the Promotion of Decentralization, local governments show minimal need or willingness for handling security operations.

2) Cases of Local Governments Performing Security Operations

- To examine the feasibility of local governments performing security operations, cases involving urban railroad and water purification facility security were analyzed.
- In the case of urban railroads, local governments carry out security operations such as counter-terrorism measures, security screening, and CCTV operations in accordance with the Urban

Railroad Act.

- Under the Water Supply and Waterworks Installation Act, local governments operate access control, security fencing, and surveillance systems for water purification facilities.
- These cases indicate that local governments have the capacity to carry out physical security operations at a certain level.
- However, a cautious approach is necessary, as urban railroad and water supply security differ fundamentally from port security.
- Urban railroad and water supply security constitute single-dimensional security operations focused on ‘service safety’ and ‘asset protection’ based on domestic legislation.
- In contrast, port security represents a security system that combines national, international, and multifaceted functions, including implementation of international conventions, border management (CIQ), counter-terrorism and weapons of mass destruction response, and prevention of illegal material inflows.
- While urban railroads and water supply facilities primarily aim to ensure safety and provide services to local residents, ports are directly linked to overall national security.
- The ISPS Code is an International Maritime Organization (IMO) convention that presupposes contracting governments’ implementation responsibilities and requires maintaining nationally uniform security standards.

-
- The urban railroad and water supply cases demonstrate that local governments can perform physical facility protection. However, port security requirements clearly fall within the realm of national government responsibilities, as they involve implementing international conventions, fulfilling national security functions, and maintaining uniform security standards nationwide.
 - Local government capabilities remain limited to physical facility management, and they still lack the expertise and organizational systems necessary to perform national security operations based on international conventions.
 - Port security in particular requires close cooperation among national agencies including the National Intelligence Service, Korea Customs Service, and Korea Immigration Service. Core security operations such as security level designation, security assessments, and security plan approvals are predicated on consultations with national security agencies under the Enforcement Rules of the Security Operations Regulations. This makes them difficult for local governments to perform independently.

4. Review to Clarify Responsibility for Port Security Operations

1) Review of the Port Security Operations Entity

- A comprehensive review of the appropriate entity for port security operations was conducted from multiple perspectives including legal character, local government capacity, international convention implementation responsibilities, and fiscal stability. The conclusion is that the national government should perform these operations at this stage.
- From a legal perspective, port security operations meet multiple requirements for national affairs as stipulated in Article 15 of the Local Autonomy Act.
- These operations correspond to Item 1 (affairs necessary for national survival: national security and border management), Item 2 (affairs requiring uniform nationwide management: implementation of the ISPS Code), Item 4 (infrastructure affairs of nationwide scale: ports), and Item 7 (affairs requiring advanced technical expertise: specialized knowledge of international conventions).
- This indicates that these are affairs that should in principle be handled by the national government.
- From the perspective of local government capacity, immediate implementation at this stage is difficult.

-
- Survey results indicate that security facilities at locally managed trade ports vary significantly, and some are outdated.
 - There are difficulties in securing security personnel, and security fee collection is minimal, making it challenging to operate a self-sustaining security system.
 - In stakeholder opinion surveys, local governments mentioned the need to enhance understanding of international conventions such as the ISPS Code, difficulties in establishing specialized organizational systems, and the need to redefine the role of registered security guards. They thus expressed a cautious stance toward the transfer of security operations at this stage.
 - In particular, personnel meeting PFSO qualification requirements are not sufficiently available, and local governments need to accumulate work experience in the port security field.
 - From the perspective of international convention implementation responsibility, port security operations require consistency.
 - The ISPS Code constitutes an obligation for which the national government bears direct responsibility to the international community, and foreign governments and shipping companies place their trust in national-level security systems.
 - If security operations are decentralized across local governments, there is concern that variations in security standards between ports may arise due to differences in regional fiscal conditions and policy priorities.

- Security vulnerabilities at some ports could undermine the entire nation's international credibility.
- In a structure where the national government bears ultimate responsibility under international conventions, delegating actual management to local governments could result in unclear legal accountability.
- From a fiscal stability perspective, budget shortfalls exist even under the current national government implementation system, and these problems are expected to worsen if operations are transferred to local governments.
- Currently, port security fees collected each year total only a few million won, insufficient to cover even 1% of actual personnel expenses and facility maintenance costs.
- Collected security fees accrue to the national government and are incorporated into the national budget. While the national government performs security operations based on these fees, they are woefully insufficient and must be supplemented by general budget funds.
- If operations are transferred to local governments, fiscal problems are likely to worsen significantly.
- Under the Act on the Batch Transfer of Central Government Functions to Local Governments, funds for transfer projects are provided only on a temporary basis until 2026, and from 2027 onward, local governments must allocate these costs from their own budgets.

-
- From a local government perspective, they must continuously bear substantial costs required for port security including security CCTVs, registered security guard personnel costs, security equipment, and security fencing. Given local government fiscal conditions, this inevitably becomes a significant burden.
 - In stakeholder opinion surveys, local governments clearly stated that ‘security operations cannot be performed without sufficient budget support,’ demonstrating that securing adequate budget is a prerequisite for transfer.
 - A cautious approach is also necessary regarding the relationship with decentralization policy.
 - While decentralization is an important constitutional value, it must be balanced against fundamental values such as national security, international convention implementation, and protection of citizens’ lives and property.
 - Port security operations meet multiple requirements for national affairs as specified in Article 15 of the Local Autonomy Act. Under the principle of subsidiarity, it is appropriate for the national government to perform these operations at the current stage.

2) Appropriateness of Responsible Entities by Specific Port Security Task

- It is appropriate for the national government to perform port security operations given the legal character of these operations, current local government capacity levels, consistency requirements for international convention implementation, and concerns regarding budget allocation stability.
- However, in the long term, transfer of certain operations may be considered under specific conditions. These conditions include local governments developing sufficient specialized capacity, establishing a stable budget support system, and building national supervision and support systems. Such transfer could apply to facility and equipment management and personnel operations.
- Legal and institutional improvements are necessary to resolve legal ambiguities and coordination difficulties caused by the current dual structure.
- Problems exist due to the separation between the managing authority (local governments) and the security implementation agency (Regional Oceans and Fisheries Administrations), including unclear accountability and delays in work coordination.
- These issues should not be resolved by transferring security operations to local governments. Rather, they should be addressed by clarifying the legal basis for the national

government to perform these operations through amendments to the International Ship and Port Facility Security Act and the Harbor Act, and by strengthening the cooperation system with local governments.

- Clarification through amendment of the International Ship and Port Facility Security Act is necessary.
- Article 2, Paragraph 8 should be amended to specify the Minister of Oceans and Fisheries as the port facility owner in the case of locally managed trade ports, or a new provision should be established to explicitly stipulate national government performance of port security operations at locally managed trade ports.
- Another option is to amend Article 23 (Port Facility Security Officer), Paragraph 1 to specify ‘the owner of port facilities (the national government in the case of locally managed trade ports).’
- Article 45 should be amended to detail financial support procedures and establish a legal basis for priority budget allocation as essential national affairs.

5. Conclusion and Policy Recommendations

1) Conclusion

- This study examined the dual structure at locally managed trade ports, where managing authorities and security

responsibility entities are separated following the 2021 implementation of the Act on the Batch Transfer of Central Government Functions to Local Governments. Through legal, institutional and empirical approaches, the study analyzed problems in this structure and proposed improvement measures.

- Legal and institutional analysis confirmed problems including inconsistencies between the concept of port facility owner under the International Ship and Port Facility Security Act and the actual entities performing security operations, as well as between the ‘managing authority’ concept under the Harbor Act and the ‘manager’ concept under the International Ship and Port Facility Security Act.
- Field surveys of twelve locally managed trade ports confirmed that security facilities are outdated with significant variation between ports, and annual security fee collections amount to only several million won, making self-sustaining security system operation impossible.
- A review of the legal character of port security operations in light of Article 15 of the Local Autonomy Act determined these to be national affairs.
- These operations meet all four key criteria: national security implications (Item 1), need for uniform nationwide standards (Item 2), nationwide infrastructure scope (Item 4), and specialized technical requirements (Item 7).

-
- Considering the fifteen-year reality of Regional Oceans and Fisheries Administration performance since 2010, local government capacity insufficiencies, and legislative history, national government performance is justified.
 - The problems of the current dual structure should be resolved through legal and regulatory amendments rather than through transfer to local governments.
 - The legislation should clearly stipulate national responsibility for security operations, create reliable funding mechanisms, and formalize coordination between the Ministry of Oceans and Fisheries and local governments.

2) Policy Recommendations

- To clarify the entity responsible for security operations, this study proposes amending Article 2, Item 8 of the International Ship and Port Facility Security Act to clearly define the concept of port facility owner.
- The current definition leaves room for ambiguity by allowing provincial governors, the managing authorities of locally managed trade ports, to be interpreted as ‘managers’ and thus as port facility owners.
- Terminological inconsistency exists between the ‘managing authority’ concept in the Harbor Act and the ‘manager’ concept in the International Ship and Port Facility Security Act.

- For locally managed trade ports, statutory amendment should explicitly designate the Minister of Oceans and Fisheries as the port facility owner to clarify the legally responsible entity.
- Article 15 of the Enforcement Decree of the International Ship and Port Facility Security Act should be amended to specify a concrete framework for security operations implementation.
- The current enforcement decree merely lists delegated authorities without explicitly stating that security operations at locally managed trade ports fall under the jurisdiction of the Minister of Oceans and Fisheries.
- The obligation for cooperation between local governments as managing authorities and Regional Oceans and Fisheries Administrations as security operations agencies is not stipulated in laws and regulations.
- It is necessary to explicitly establish the principle that security operations at locally managed trade ports shall be performed by the national government, clarify the legal basis for delegating authority to heads of Regional Oceans and Fisheries Administrations, and stipulate the cooperation obligations of local governments.
- This study also proposes amending Article 45 of the International Ship and Port Facility Security Act more specifically to strengthen the legal basis for financial support.

-
- In future budget formulation processes, budgets may be reduced at the discretion of authorities, and current laws and regulations do not specifically stipulate the targets, criteria, and procedures for support, resulting in low predictability.
 - Therefore, this study proposes amending Article 45 to change the wording to “shall provide support,” thereby mandating financial support.
 - Additionally, this study proposes specifying eligible costs for support (shortfalls in security fee revenue, facility investment costs, emergency response costs, etc.), stipulating the obligation of the Minister of Oceans and Fisheries to establish support plans, and mandating the Minister of Economy and Finance to give priority consideration.

01

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

2021년 1월 1일 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(이하 「지방일괄 이양법」)이 시행되면서 지방관리무역항의 개발 및 관리 업무가 중앙정부에서 지방자치단체(이하 지자체)로 이관되었다. 이에 따라 지방관리무역항 17개소의 항만시설에 대한 관리 권한이 해양수산부 지방해양수산청에서 해당 지역 시도로 이전되었으며, 「항만법」 제2조 제6호에 따라 지방관리무역항과 지방관리연안항의 관리청이 시도지사로 변경되었다.

그러나 「지방일괄이양법」 제정 당시, 항만보안사무와 관련된 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」(이하 「국제선박항만보안법」)은 이양 대상 법률에 포함되지 않았다. 그 결과, 지방관리무역항의 개발 및 관리 권한은 지자체로 이관되었으나 항만보안사무는 여전히 지방해양수산청(정부)에서 수행하는 구조가 형성되었다.

이로 인해 현재 지방관리무역항은 항만의 관리주체와 보안책임 주체가 분리되어 운영되고 있다. 다만, 「국제선박항만보안법」 제2조 제7호 및 제 31조에 따르면 “항만시설의 소유자 또는 관리자”가 보안업무를 수행하도록 규정되어 있어, 지자체가 항만시설 관리자로서 보안책임을 진다는 해석도 가능하다. 만약 이 해석이 유효하다면, 현재 지방관리무역항의 법률상 보안책임 주체와 실제 보안업무 수행주체가 일치하지 않는 상황으로 볼 수도 있다.

한편, 지방관리무역항 보안업무를 재정 운영에도 구조적 문제가 나타나고 있다. 2024년부터 재정당국이 지방관리무역항 항만보안시설 유지보수 예산 편성을 중단하면서 보안 인프라 관리에 공백이 발생하고 있다. 예를 들어, 제주항의 경우 종합상황실 내 관제 화면 및 차량용 X-Ray 장비 일부가 고장 났으나 유지·보수 예산 부족으로 정상적인 보안 기능 유지에 어려움을 겪고 있다.¹⁾ 더욱이 지방관리무역항 보안료 징수액은 실제 보안업무 수행을 위해 소요되는 비용에 크게 못 미쳐 지속적인 국가 예산 지원이 필요한 상황이다.²⁾

이러한 상황에서 보안업무 이관을 둘러싸고 주요 이해관계자들 간 입장 차이는 심화되고 있다. 먼저, 재정당국은 「지방일괄이양법」에 포함되지 않은 보안업무에 대해서는 추가적인 예산 지원 근거가 없다는 입장을 유지하고 있다. 반면, 지자체는 보안업무 이관 시 전문인력 부족, 예산 부담 증가, 사고 발생 시 책임 문제 등을 우려하며, 충분한 재정지원과 고용승계 방안이 마련되지 않는 한 이관에 소극적인 태도를 보이고 있다.³⁾ 아울러 지방관리무역항 보안예산의 상당 부분을 차지하는 청원경찰 인력은 업무 이관에 따른 고용 불안에 직면해 있으며, 안정적인 고용 보장 방안을 요구하고 있다.⁴⁾

1) 해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)
2) 해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)
3) 해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)
4) 해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)

따라서 지방관리무역항 보안업무의 효율적이고 안정적인 운영 방안 마련이 시급한 과제로 대두되고 있다. 특히 지방분권 강화라는 정부 정책 기조에 부합하면서도 항만보안의 전문성과 연속성을 보장할 수 있는 제도적 개선 방안에 대한 종합적 검토가 필요하다.

이에 본 연구는 현행 제도의 문제점을 다양한 측면에서 분석하고 정책 대안을 제시하여 지방관리무역항 보안업무의 합리적 운영체계를 모색하고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 지방관리무역항 항만보안사무의 적정 수행주체를 법적으로 규명하고, 이를 뒷받침하기 위한 법제도 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.

구체적으로는 「지방일괄이양법」 시행 이후 발생한 항만시설 관리주체와 보안업무 수행기관 간 이원화로 인한 법적 불명확성을 해소하고, 「국제선 박항만보안법」상 항만시설소유자 개념과 보안책임 귀속을 명확히 한다. 나아가 항만보안사무의 안정적이고 효율적인 수행을 위한 법령 개정방안, 재정지원 체계, 협력체계 등을 제시함으로써 항만보안의 지속가능성을 확보하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구는 지방관리무역항 항만보안사무의 적정 수행주체를 규명하고 이를 뒷받침하기 위한 법제도 개선방안을 도출하기 위해 다음과 같이 구성되었다.

먼저 항만보안사무 수행주체 관련 법제도 현황을 분석하고, 「국제선박항만보안법」과 「항만법」 간 용어 불일치, “항만시설소유자” 개념의 모호성 등 문제점을 도출한다. 다음으로 지방관리무역항의 보안시설·인력 현황, 보안료 징수 실태와 지자체, 지방해양수산청 등 이해관계자 의견을 조사한다. 이어서 「지방자치법」에서 정의하고 있는 국가사무 기준, 항만보안사무 유형별 이양 타당성 검토 등을 통해 항만보안사무의 법적 성격과 적정 수행주체를 분석한다. 마지막으로 「국제선박항만보안법」 및 시행령 개정안, 재정지원 근거 강화 방안, 국가-지자체 협력체계 구축 방안 등 법제도 개선방안을 제시한다.

연구의 대상은 현재 지자체가 소유하거나 운영·관리하고 있는 지방관리무역항 중 공영부두로, 마산지방해양수산청(이하 마산청) 관할의 통영항, 삼천포항, 진해항과 동해지방해양수산청(이하 동해청) 관할의 삼척항, 속초항, 목포지방해양수산청(이하 목포청) 관할의 완도항, 부산지방해양수산청 제주해양수산관리단(이하 제주단) 관할의 제주항 및 서귀포항 등이 해당된다. 이들 항만은 모두 지자체가 소유 및 관리·운영하고 있으나, 보안업무는 각 지방해양수산청에서 담당하고 있어 관리주체와 보안주체가 분리되어 있는 상황이다.

〈표 1-1〉 연구의 대상

지방청	항만명	보안대상시설 명칭	소유	운영	보안주체 (항만시설적 합확인서)	보안업체명
동해청	속초항	신부두, 국제크루즈부두	국가	공영(공용)	동해청	청경
		국제크루즈터미널	국가	공영(공용)	한국해운조합 포항지부	청경
	삼척항	2, 3부두	국가	공영(공용)	동해청	청경
마산청	진해항	진해항 제2부두	지자체	공영(공용)	마산청	청경
	통영항	화물선부두	지자체	공영(공용)	마산청	청경
	삼천포항	신항부두	지자체	공영(공용)	마산청	청경
목포청	완도항	완도항 3부두	국가	공영(공용)	목포청	청경
부산청 제주단	제주항	제주항	국가	공영(공용)	제주단	청경
		국제여객터미널	국가	공영(공용)	한국해운조합 제주지부	(주)동아에스 앤에프
	서귀포항	서귀포항	국가	공영(공용)	제주단	청경
		강정크루즈부두	국가	공영(공용)	제주단	청경
		강정크루즈터미널	국가	공영(공용)	한국해운조합 제주지부	(주)동아에스 앤에프

자료: 해양수산부(2022)

2. 연구의 방법

연구방법론으로는 문헌조사 및 법률검토, 실태조사 및 사례분석, 전문가
자문 및 이해관계자 의견수렴을 종합적으로 활용했다.

첫째로, 「지방일괄이양법」, 「항만법」, 「국제선박항만보안법」 등 관련 법
률 및 정책자료를 분석하고, 문제가 발생하고 있는 연구대상항만 전수조사
를 통해 운영 실태와 보안 공백 사례를 파악했다.

또한 법적 해석의 정확성 확보를 위해 항만보안 및 법률분야 전문가 자문을 수행했다.

마지막으로 지방해양수산청 및 지자체 등 이해관계자별 심층설문조사를 통해 쟁점을 구체적으로 파악하고, 현실적인 개선방안을 도출하고자 하였다.

연구 추진 단계별로 살펴보면, 먼저 「지방일괄이양법」 시행 이후 나타난 항만시설 개발·관리주체와 보안업무 수행주체의 분리 현상을 파악하고, 2024년 재정당국의 지방관리무역항 보안예산 삭감과 같은 현실적 문제점을 분석한다. 이를 위해 「항만법」상 지자체의 관리청 지위, 항만보안사무를 포괄적으로 다루고 있는 「국제선박항만보안법」상 보안업무의 법적 성격, 지자체와 지방청 간 업무협약서상 역할 분담 현황을 검토하고, 지방해양수산청 및 지자체를 대상으로 현재 보안업무 수행 현황과 문제점을 조사한다.

다음으로 관련법 분석 및 전문가 자문을 통해 논쟁의 중심이 되고 있는 “항만시설소유자” 개념을 분석하고, 「지방일괄이양법」의 입법취지와 현행법 해석 간의 정합성을 검토한다. 아울러 국내 유사 업무 이양 사례를 분석하여 본 연구 논조를 뒷받침할 수 있는 객관적 근거를 확보한다.

이후 국가 수행과 지자체 수행의 장단점을 비교하고, 보안업무를 세부적으로 분류하여 업무별 이양 가능성을 평가하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 지방관리무역항 항만보안사무의 합리적 수행주체를 도출하고, 역할 분담을 명확히 하기 위한 정책 방안을 제시한다.

〈표 1-2〉 연구 추진도



자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1. 선행연구 검토

1) 항만보안 관리체계 및 법제도 관련 연구

본 연구가 다루는 항만보안사무 이원화 문제는 근본적으로 지방분권과 연관된 쟁점이다. 따라서 항만보안 관련 선행연구 중에서도 관리체계의 효율화와 법제도 개선 방안을 다룬 연구를 중심으로 검토하였다.

항만관리 권한의 지방이양과 관련하여 전찬영·박용석·조지성(2010)은 항만관리에 대한 지자체 위임과 이양에 따른 영향을 분석하고 성과주의에 입각한 재원배분 방안을 제시했다. 이들은 해외 항만개발·관리체계 변화 사례를 검토하고 지자체의 항만개발 및 관리능력을 분석하여 권한이양의 성공적 안착을 위한 정책적 대응방안을 제시했다.

김형태·류시균·전찬영(2000)은 지자체의 항만관리능력 향상 방안을 연구했다. 해당 연구에서는 지자체의 항만관리 참여형태를 분석하고 항만관리주체의 기본요건과 관리능력 결정요인을 도출하여 해외사례를 바탕으로 한 능력 양성 방안을 제시했다.

항만보안 관리체계의 효율성 개선에 관해 김찬호·김율성·이연경(2017)은 항만시설보안료 징수체계와 항만보안 관리·감독 체계의 개선방안을 연구했다. 연구에서는 현황 및 문제점을 중심으로 국내외 유사사례를 분석하여 항만보안 관리체계의 효율화 방안을 도출했다.

국제해사기구(이하 IMO)의 'ISPS Code'⁵⁾ 시행에 따른 제도적 개선 관련 연구로 목진용 외(2005)는 항만보안관리체제의 제도적 개선방안을 제시했다. 연구자들은 주요국의 항만 및 선박 보안 법률을 분석하고 선박 및 항만에 관한 보안법률안을 제시했으며, 상이한 항만경비 관리체계의 통일성 확보와 항만보안료 도입방안을 검토했다.

물류부문의 보안체제 구축의 실용화 관련 연구로서 최재선 외(2007)는 물류보안 제도정착 및 확산방안과 물류보안 장비도입 및 운영방안을 연구했다. 이들은 물류보안 업무수요조사를 통해 정책 우선순위를 결정하고 실용적인 제도정착 방안을 제시했다.

종합해 보면 국내 항만보안 관련 연구는 주로 기존 관리체계의 효율성 개선이나 ISPS Code와 같은 국제 규범에 대한 대응 방안에 집중되어 있다. 그러나 지방분권 강화에 따른 항만관리 권한의 지방이양과 항만보안사무 간의 연계성이나 이로 인해 발생하는 제도적 문제점에 대한 구체적인 연구는 부족한 상황이다.

〈표 1-3〉 항만보안 관리체계 및 법제도 관련 연구

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	지자체의 항만 관리능력 향상 방안(2000)	김형태·류시균·전찬영	• 지자체 항만관리 참여 및 능력향상 방안 제시	• 문헌연구 • 사례분석	• 지자체의 항만관리 참여 형태, 항만관리주체의 기본요건, 항만관리능력 결정요인, 해외사례 검토

5) International Ship and Port Facility Security Code의 약자로 2004년 7월 1일 SOLAS XI-2 하에서 발효된 국제선박 및 항만시설 보안규칙, 9.11 테러 이후 IMO가 채택한 포괄적 해상보안체제(IMO 홈페이지(검색일: 2025.7.2.) 참조)

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
2	ISPS Code 시행에 따른 항만보안관리 체제의 제도적 개선 방안 연구 (2005)	목진웅 외	상이한 항만경비 관리체계의 통일성 확보 및 항만 경비 관리조직의 통합 방안 제시	- 문헌연구 - 사례분석 - 법률검토	주요국의 항만 및 선박 보안 법률, 선박 및 항만시설의 보안 법률, 항만보안료 도입방안 검토
3	항만물류보안 체제구축 실용 화방안 연구 (2007)	최재선 외	물류보안 제도정착 및 확산방안 수립과 물류보안 장비도입 및 운영방안 마련	- 문헌연구 - 전문가 자문	물류보안 업무수요조사 및 정책 우선순위 결정, 물류보안 제도정착 및 확산 방안, 물류보안 장비도입 및 운영방안
4	항만관리의 지자체 위임 및 이양에 따른 영향 및 대응방안 (2010)	전찬영·박용석·조지성	위임 및 이양사무의 성공적 안착을 위해 성과주의에 입각한 자원배분 방안 제시	- 문헌연구 - 사례분석 - 설문조사 - 공청회	항만개발 및 관리체계 변화와 권한위임 배경 검토, 해외 항만개발·관리체계 변화 사례검토, 지자체의 항만개발·관리능력 분석
5	항만보안 관리 체계 효율화 방안 연구 (2017)	김찬호·김율성·이연경	항만시설보안료 징수체계, 항만보안 관리 및 감독 체계 개선방안 제시	사례분석	현황 및 문제점 검토, 국내외 유사사례분석, 항만보안 관리체계 효율화 방안 제시

자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

2) 지방분권 및 사무이양 관련 연구

지방분권과 사무이양에 관한 일반적 연구는 다양한 분야에서 수행되었다. 이호립 외(2023)는 수산업·어촌분야에 초점을 맞춘 지방분권 대응전략을 연구했다. 이들은 수산업·어촌의 지역개발 정책을 지방분권적 관점에서 고찰하고 지방분권시대의 대응전략과 과제를 도출했다.

사무배분의 기준과 관련해서는 김남철 외(2022)가 국가-시도-시군구 간 사무배분의 기준 정립과 시군구의 사무이양 확대방안을 연구했다. 이들은

보충성의 원칙을 실질적으로 구현할 수 있는 역할 정립과 사무배분 기준, 지방자치제와 기초지자체의 자치권 강화 방안 등을 제시했다.

기관위임사무의 지방이양과 관련하여 행정안전부 지방분권지원단·한국 지방정부학회(2009)는 지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원 방안 연구보고서를 발간했다. 해당 연구는 법령상 기관위임사무의 지방일괄이양을 위한 법조문 개정안과, 이에 따른 행·재정적 지원 방안을 제시하고 있다.

특정 분야의 재정분권 지방이양 사업 실태와 관련하여 금현섭·이재원·하현상(2024)은 문화체육관광분야를 대상으로 지자체 추진실태를 분석하고 정책방향을 제시했다. 지역 격차 해소와 국가균형발전 관점에서 재정정책 과제를 도출하고 평가·모니터링 지표를 제안한 것이 주요 내용이다.

국가사무와 자치사무의 구분 기준을 명확히 하여 사무배분의 일관성과 합리성을 확보하는 방안은 김남철 외(2021)의 연구에서 다루어졌다. 국가사무의 지방이양 기준과 현황 분석을 토대로 법정수임사무 도입에 대한 재검토가 제시되었다.

지방분권 및 사무이양 관련 연구는 주로 일반적인 원칙과 기준, 재정지원 방안에 집중되어 있으며, 특정 분야의 고유한 특성을 고려한 심층적 분석은 제한적이다. 특히 항만보안과 같이 국가안보와 직결되면서도 지역 경제와 밀접한 관련이 있는 분야의 사무이양에 대한 연구는 거의 찾아보기 어려웠다.

〈표 1-4〉 지방분권 및 사무이양 관련 연구

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원 방안 (2009)	행정안전부 지방분권 지원단·한국지방정부학회	• 법령상 기관위임 사무의 지방일괄 이양을 위한 관련 법조문 개정안 도출과 이에 따른 행·재정적 지원 방안 및 범위 도출	• 문헌연구 • 법률검토 • 설문조사 및 인터뷰	• 확정된 일괄이양 대상 사무 분석, 재정적 지원 방안 강구, 행정적 지원 방안 강구, 기관 위임사무 일괄이양에 따른 추가사무 등 검토
2	국가사무의 지방 이양 방안 연구(2021)	김남철 외	• 국가사무와 자치 사무 배분기준 명확화를 통해 국가와 지자체 간 사무 배분의 일관성과 합리성 확보	• 문헌연구 • 판례분석 • 전문가 자문	• 국가사무의 지방이양 기준, 국가사무의 지방이양 현황, 국가사무의 지방이양 기준에 따른 지방이양 사무의 발굴, 법정수임사무 도입 논의의 재검토
3	국가-시도-시군구 간 사무 배분 기준 정립 및 시군구 사무 이양 확대방안 연구(2022)	김남철 외	• 보충성의 원칙을 실질적으로 구현할 수 있는 국가-시도-시군구의 역할을 정립하고 이에 따른 사무배분 기준 정립	• 문헌연구 • 법률검토	• 지방자치제와 기초지자체의 자치권, 국가-시도-시군구 간 사무 배분의 원칙과 기준, 그에 따른 시군구 이양 사무의 발굴
4	지방분권 시대의 수산업·어촌분야 대응 전략 연구 (2023)	이호림 외	• 수산업·어촌의 지역개발 정책을 지방분권적 관점에서 고찰, 지방분권 시대의 수산업·어촌분야 대응전략 마련	• 문헌연구 • 실태조사 • 관계자 인터뷰	• 지방분권과 수산업·어촌분야 정책추진, 지방분권에서 수산업·어촌 정책진단 및 사례, 지방분권시대 수산업·어촌분야 대응전략 및 과제 도출
5	문화체육관광분야 재정분권 지방이양 사업 지자체 추진 실태 분석 및 정책방향 연구 (2024)	금현섭·이재원·하현상	• 지역 격차 해소 및 국가균형발전 관점에서 문화체육관광분야의 재정 정책 과제 도출 및 대안 제시	• 문헌연구 • 사례분석 • AHP	• 재정분권 제도 분석 및 정책환경 진단, 재정분권 지방이양 사업에 대한 지자체 추진 실태, 재정분권 지방이양 사업에 대한 평가와 모니터링 지표 제안

자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

3) 항만보안 관련 국외 연구

국외 연구는 주로 기술적 접근법과 위협평가 방법론에 집중되어 있다. Bueger & Edmunds(2017)는 해양안보 거버넌스의 개념적 발전을 다루며 국가안보, 해양환경, 경제발전, 인간안보라는 네 가지 핵심영역을 통해 해양안보의 종합적 접근 방향을 제시했다. 이들은 서인도양 지역 사례분석을 통해 국제 해양안보 메커니즘과 협력체계의 중요성을 강조했다.

항만보안에 대한 이론적 토대는 Eski(2011)의 범죄학적 접근에서 찾을 수 있다. 그는 항만이라는 지리적 공간의 보안 문제를, 국경을 초월한 운송 보안 차원으로 확장하며 글로벌 보안사회 이론화를 위한 새로운 학문적 틀을 마련했다.

정량적 모델링 연구는 다양한 방법론을 활용하고 있다. Yeo, Roe, & Dinwoodie(2013)는 시스템 다이내믹스(SD)로 항만보안 수준과 컨테이너 물동량 간 동적 관계를 규명하였고, 한국 항만 대상 시나리오 기반 예측 모델을 구축했다. Harris, Cassidy, & Yu(2012)는 에이전트 기반 모델링(ABM)으로 대량살상무기 탑재 소형 선박 공격 시나리오에서 보안 자원의 최적 배치 전략을 도출했다.

위험평가 방법론에서 Yang et al.(2014)은 퍼지 증거 추론(FER)을 적용해 항만시설 보안평가의 정량화를 꾀하였으며, 주요 보안 성과 지표(KSPIs) 기반의 투명한 의사결정 도구를 마련했다. Abdelfattah, El-Mancy, & Elwakil(2021)은 기존 항만보안 위험평가 기법들을 비교·검토한 후 AHP 기반 통합 모델을 설계했다.

실무적 보안 시스템 구축 사례로는 미국 국토안보부 지원하에 Orosz et al.(2010)이 LA/LB항에서 평가한 PortSec 시스템이 대표적이다. 이 시스템은 일상적 전술 의사결정부터 장기 전략 수립까지 아우르는 통합 접근을

보여준다. 그밖에 Peckham(2012)은 IMO ISPS Code 요구사항 분석에 기초하여 상용기성(COTS: Commercial Off-The-Shelf) 제품 활용 모범 사례를 정리한 연구를 수행했다.

해상측 보안의 경우, Garnier & Andritsos(2010)가 체계적 위협 분류법과 함께 다양한 보호·대응 수단을 식별했으며, Kusi(2015)는 타코라디 항만 사례연구로 개별 항만의 실질적 보안 위협과 취약점을 실증적으로 규명하고 개선 방향을 제안했다.

이러한 항만보안과 관련된 국외 연구는 항만보안의 기술적 측면과 위협 평가 방법론 개발에 집중되어 있으며, 항만보안 거버넌스나 제도적 측면에 대한 연구는 상대적으로 부족하다.

〈표 1-5〉 항만보안 관련 국외 연구

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	A Port waterside security systemic analysis (2010)	Garnier & Andritsos	항만 해상측 보안의 체계적 분석을 통한 위협 평가 및 비용 효과적 보안 솔루션 개발 지원	- 문헌연구 - 분류법 개발	항만의 체계적 분석과 ISPS 코드 및 후속 규정에 따른 항만 보안의무 검토, 해상측 항만 위협에 대한 분류법 개발, 다양한 보호 및 대응 수단 식별과 분석
2	PortSec: A port security risk analysis and resource allocation system (2010)	Orosz et al.	항만보안 위협 관리 및 자원 할당 시스템 개발하여 일상적인 전술적 보안 의사결정과 장기적인 전략적 보안 계획 수립 지원	- 시스템개발 (PortSec) - 프로토타입 평가 및 테스트	미국 경제의 중요 교통 결절점인 항만보안 문제 분석, 운영 효율성 극대화와 보안 위험 최소화 간의 균형 모색, 일상적인 전술적 보안 의사결정 지원 시스템 개발

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
3	'Port of call': Towards a criminology of port security (2011)	Eski	항만보안에 대한 범죄학적 분석 가능성 탐색, 글로벌 보안사회의 이론화에 기여할 수 있는 항만보안 연구의 이론적 틀 제시	문헌연구	항만보안에서의 범 죄통제 교차점 분석, 국경 초월 공간 및 운송보안의 이론적 탐색, 항만 공간에서의 보안 소비 이론 적용 분석
4	An overview of maritime and port security (2012)	Peckham	보안 강화와 원활한 물류 이동의 균형 방안 검토 및 항만보안 시스템 구축 모범 사례 제시	- 제도검토 - 사례연구	IMO ISPS Code 등 국제 항만보안 관련 규정 및 조직 검토, 육상 및 해상에서의 항만보안 강화 방안 분석, 상용기성 기술 컴포넌트를 활용한 항만시설 보안 구현 방법 제시
5	Simulation modeling for maritime port security (2012)	Harris, Cassidy, & Yu	에이전트 기반 모델링을 통한 항만보안 자원의 최적 배치 방안 개발	에이전트 기반 모델링(ABM)	다양한 환경 조건과 교통량에 따른 적대 세력 조우 확률 추정 모델 개발, 대형 항만과 좁은 입구를 가진 항만에 대한 다양한 공격 시나리오 평가
6	Analysis of dynamic effects on seaports adopting port security policy(2013)	Yeo, Roe, & Dinwoodie	항만보안의 물동량 동적 효과 분석 및 보안정책의 효과적 실행 방안 제시	SD 시뮬레이션	항만보안 수준과 컨테이너 물동량 간의 관계를 분석하는 SD 모델 개발, 항만보안과 경제적 요소 간의 상호관계 분석, 시나리오 기반 한국 항만의 컨테이너 물동량 예측

NO.	연구명(연도)	저자	선행연구 현황		
			연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
7	A new risk quantification approach in port facility security assessment (2014)	Yang et al.	항만시설 보안평가의 정량적 분석 및 보안통제 조치 선택을 위한 의사결정 도구 제공	- 퍼지 증거 추론 접근법(FER) - 비용-편익 분석	항만에서의 주요 일반적 핵심 보안 성과 지표 식별, 보안 통제 조치 선택을 위한 투명한 의사결정 도구 개발, 항만시설의 다양한 위험 수준에 기반한 자원 할당 합리화 방안 제시
8	PORT SECURITY-Threats and Vulnerabilities (2015)	Kusi	타코라디 항만의 보안 위협과 취약점 식별 및 이를 극복하기 위한 조치 제안	- 사례연구 - 설문조사 - 토론 - 실증데이터 분석	다양한 항만보안 위협과 취약점 유형에 대한 문헌 검토, 타코라디 항만 운영 방식의 분석을 통한 특정 위협과 취약점 식별, 항만보안 시스템의 강점과 약점 분석
9	Learning from piracy: future challenges of maritime security governance (2017)	Bueger & Edmunds	해양안보에 대한 새로운 학문적 접근 제시, 해양안보 실천과 거버넌스의 혁신적 변화 분석을 통한 향후 연구방향 제시	- 문헌연구 - 사례분석	해양안보의 개념적 발전, 네 가지 핵심영역(국가안보, 해양환경, 경제발전, 인간안보) 분석, 해양안보 거버넌스와 국제협력 매커니즘, 역량강화 활동의 특성 및 해양안보 연구의 미래 방향 제시
10	A proposed port security risk assessment approach, with application to a hypothetical port(2021)	Abdelfattah, El-Mancy, & Elwakil	다양한 항만보안 위험평가 접근법을 비교 분석하여 주요 특성과 제어 매개변수를 파악하고, 통합된 접근법 개발	- AHP - 시뮬레이션	공개 문헌에서 이용 가능한 항만보안 위험평가 접근법의 비교 분석, 위험 요소와 관련된 가장 적절한 매개변수 선택, AHP를 활용한 위험평가 매개변수 선정 및 우선순위화

자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

2. 본 연구의 차별성

기존 선행연구를 종합적으로 검토한 결과 몇 가지 미진한 부분들이 확인되었다. 국외 항만보안 연구는 주로 기술적 측면과 위험평가 방법론에 집중되어 있어 제도 운영의 실제적 문제점에 대한 심층적 고찰은 이루어지지 않았다.

국내 항만보안 관련 연구는 일반적인 관리체계 효율화나 국제 규범 대응에 초점을 맞추고 있으나, 지방분권에 따른 구체적 제도 변화와 그로 인한 문제점에 대해서는 충분히 검토하고 있지 않다. 아울러 지방분권 및 사무이양 연구는 일반적 원칙과 기준 제시에 치중되어 있어 항만보안과 같은 특수 분야의 고유한 특성을 반영한 분석은 제한적으로 다루어졌다.

이러한 선행연구의 공백을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 차별성을 갖는다. 우선 「지방일괄이양법」 시행으로 인해 발생한 항만시설 관리주체(지사체)와 보안책임 주체(국가) 간 이원화라는 구체적인 현실적인 문제에 집중한다. 이를 위해 법령분석, 현황자료분석, 이해관계자별 인터뷰, 전문가 자문 등을 통합적으로 활용하여 다각적 분석을 수행한다.

나아가 법적 불확실성 해소와 항만보안 책임체계 명확화를 통해 효율적인 운영체계 구축 방안을 제시하며, 항만보안사무의 특수성을 고려한 수행주체를 검토함과 동시에 필요한 구체적인 법적 근거를 마련한다.

더불어 이론적 접근과 실무적 접근을 균형 있게 결합하여 법적 혼선, 예산 공백으로 인한 보안 공백, 이해관계자 간 갈등 조정 등 현장에서 실제 발생하고 있는 문제들의 실현 가능한 해결 방안을 모색한다.

결과적으로 본 연구는 지방분권 시대, “보안”이라는 항만 부문에서도 특수한 이슈를 종합적으로 다룬 연구로서, 학술적 기여와 더불어 정책적 실용성을 동시에 추구하는 특징을 갖는다.

02

지방관리무역항 항만보안사무 관련 법제도 현황 및 주요 이슈

제1절 항만보안사무 관련 법제도 현황

1. 「지방일괄이양법」 시행에 따른 지방관리무역항 이관 현황

1) 「지방일괄이양법」의 제정 배경과 의의

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 2021년 1월 1일 시행된 「지방일괄이양법」은 중앙행정기관이 수행하던 기관위임사무를 지자체의 자치사무로 일괄 이양하여 지방분권을 실질적으로 구현하고자 하는 법률이다. 이 법률은 총 46개 법률에 걸쳐 400개 사무를 지방으로 이양하는 대규모 권한 이양을 규정하고 있으며, 그중 해양수산 분야도 상당한 범위가 포함되었다.

이러한 「지방일괄이양법」의 제정은 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」(현 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」) 개정 이후 본격화된 지방분권 정책의 연장선상에 있다. 당시 이명박 대통령 주재 지역발전

정책 보고회(2008.7.21.)에서 특별지방행정청의 지방위임이 발표되었고, 주요 무역항을 제외한 항만의 관리·개발 기능을 지방으로 위임하되 인력과 예산을 함께 이관하는 방침이 결정되었다. 이에 따라 행정안전부와 대통령 소속 지방분권촉진위원회를 중심으로 지방이양 사무에 대한 검토가 급속도로 진행되었다.⁶⁾

〈표 2-1〉 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른
해양수산부 소관법을 개정 내용

법률명	이양내용	이양방향
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	공유수면 관리(배타적 경제수역 제외)	국가 → 시·도
선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	지방관리무역항 수상구역 선박 입출항 관리	국가 → 시·도
수산업협동조합법	수협 등 보조사업 관련 감독	국가 → 지자체
어촌·어항법	지방어항 지정	시·도 → 시·도 + 인구 50만 이상 대도시
항만법	지방관리항만의 개발·관리	국가 → 시·도
항만운송사업법	지방관리항만 운송사업 등록·취소, 운임·요금 인가	국가 → 시·도
해양환경관리법	해양시설 신고·검사 (국가관리항만·배타적 경제수역 제외)	국가 → 시·도

자료: 국가법령정보센터, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(법률 제17007호), 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률(법률 제17007호), 수산업협동조합법(법률 제17007호), 어촌·어항법(법률 제17007호), 항만법(법률 제17007호) 항만운송사업법(법률 제17007호), 해양환경관리법(법률 제17007호) 제정·개정 이유를 바탕으로 저자 작성

「지방일괄이양법」은 단순한 권한위임을 넘어선 지방자치의 법적 지위 변화를 의미했다. 종전에는 기관위임사무로서 국가사무를 지자체장이 국가기관의 지위에서 처리했으나, 이제는 자치사무로 이양되어 지자체가 고유 권한으로 수행하게 되었다. 이러한 변화는 지자체의 자율성 확대와 함께 그에 상응하는 책임성 강화를 동반했다.

6) 해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)

2) 항만사무 지방이양 전개과정

항만사무의 지방이양은 2010년 지방위임을 거쳐 2021년 지방이양으로 완성되는 단계적 과정을 거쳤다. 2008년 개정된 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제7조는 지방분권 추진과제 수행을 위한 구체적 규정을 마련했으며, 이에 따라 국토해양부(현 해양수산부)는 2009년 6월 9일 「항만법」을 전부 개정(시행 2009.12.10.)했다.

이 개정을 통해 그간 “지정항만”과 “지방항만”으로 구분되던 항만을 “무역항”과 “연안항”으로 재분류하고, 국가관리항과 지방관리항으로 구분하는 새로운 체계가 도입되었다. 「항만법 시행령」이 2009년 12월 14일 전부 개정·시행되면서, 제91조 제2항에 따라 지방관리항과 연안항에 대한 항만관리·운영·개발 사무가 지자체로 위임되었다.

당시 「항만법」 외에도 총 열 개 법령에 대한 위임이 결정되었다. 「개항질서법」(현 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」, 이하 「선박입출항법」), 「항만운송사업법」, 「공유수면매립법」(현 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 이하 「공유수면법」), 「도선법」, 「항만인력공급체계 개편을 위한 지원특별법」, 「연안관리법」, 「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 등이 이에 포함되었다. 2010년부터 지자체는 이들 법령 및 시행령에 따라 지방관리항만의 각종 사무를 위임받아 수행하기 시작했다.

3) 지방관리무역항 이관 현황

「지방일괄이양법」 시행으로 지방관리무역항 17개소에 대한 항만시설 관리 권한이 해양수산부 지방해양수산청에서 해당 지역 시도로 이전되었다. 「항만법」 제2조 제6호에 따라 지방관리무역항과 지방관리연안항의 관리청이 시도지사로 변경되면서, 지자체는 항만시설의 개발, 관리, 운영에 관한

포괄적 권한을 갖게 되었다.

〈표 2-2〉 지방관리무역항의 관리청

「항만법」 제2조 제6호
6. “관리청”이란 항만의 개발 및 관리에 관한 행정업무를 수행하는 다음 각 목의 구분에 따른 행정관청을 말한다.
가. 제3조제2항제1호 및 제3항제1호에 따른 국가관리무역항 및 국가관리연안항: 해양수산부장관
나. 제3조제2항제2호 및 제3항제2호에 따른 지방관리무역항 및 지방관리연안항: 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)

자료: 국가법령정보센터

이관된 주요 업무는 「지방일괄이양법」 제40조부터 제42조에 걸쳐 규정된 사무들로, 구체적으로는 항만개발사업 시행, 항만시설 사용허가 및 임대계약, 항만운송사업 등록, 해양시설 관리 등이 포함된다. 2021년 이양된 사무는 2010년 위임사무 중 일부로서, 「항만법」, 「선박입출항법」, 「공유수면법」, 「항만운송사업법」 및 「해양환경관리법」 관련 사무가 자치사무로 전환되었다.

〈표 2-3〉 지방관리무역항 이양사무 현황

법률명	이양사무 수	관련 조항
항만법	40개	제40조(제308호~347호)
선박입출항법	36개	제37조(제265호~301호)
항만운송사업법	14개	제41조(제349호~362호)
공유수면법	32개	제36조(제231호~264호)
해양환경관리법	3개	제42조(제363호~365호)
국제선박항만보안법	0개	없음

자료: 국가법령정보센터를 바탕으로 저자 작성

4) 항만보안사무의 제외와 이원화 구조의 형성

「지방일괄이양법」 제정 당시 항만보안 관련 업무는 이양 대상에 포함되지 않았다. 이는 「국제선박항만보안법」이 46개 이양 대상 법률에 포함되지 않았기 때문이다. 「지방일괄이양법」상 이양 대상 사무를 검토한 결과, 「항만법」, 「선박입출항법」, 「공유수면법」 등 항만 관련 법률들이 광범위하게 포함된 반면, 항만보안과 관련된 법률인 「국제선박항만보안법」은 명시적으로 제외된 것을 확인할 수 있었다.

항만보안사무가 제외된 배경을 이해하기 위해서는 2010년 항만사무 위임 당시의 논의 과정을 살펴볼 필요가 있다. 2009년, 지방분권촉진위원회는 항만보안사무를 지방이양 대상 사무로 검토하고 시도에 의견 제시를 요청한 바 있다. 당시 대다수 시도는 ISPS Code, 국제 해상 인명 안전협약(SOLAS: Safety Of Life At Sea, 이하 SOLAS) 등 국제협약에 대한 전문적 지식과 경험 부족을 우려하여 반대 의견을 표명했다.⁷⁾

예를 들어 경상남도는 조건부 동의 의견을 제출했는데, 「국제선박항만보안법」상 지방관리항의 항만시설 운영자가 시도이므로, 당해 항만에 입출항하는 외항선과의 보안등급 협의 등 필요한 조치를 위해서는 항만시설보안책임자(PFSO: Port Facility Security Officer) 역할을 지방해양수산청이 담당하는 것은 부적절하다고 지적했다. 또한 선박항만연계활동(Ship-Port Interface Activities) 및 항만국통제(PSC: Port State Control) 등에 필요한 「국제선박항만보안법」, 「선박안전법」, 「선원법」 등도 함께 위임되어야 한다는 입장을 밝혔다.⁸⁾

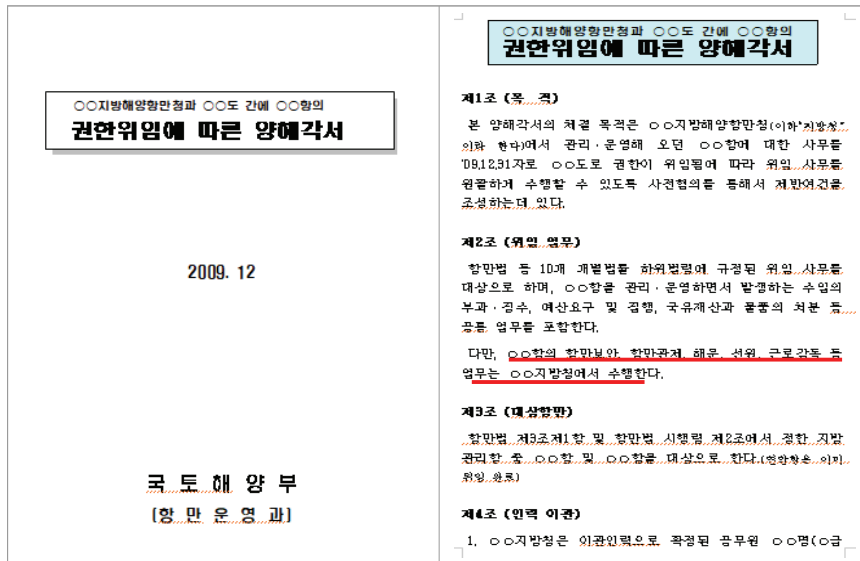
이러한 논의를 거쳐 2009년 말 당시 국토해양부는 ‘○○지방해양항만청과 ○○도 간에 ○○항의 권한위임에 따른 양해각서’ 가이드라인을 마련했다.

7) 해양수산부(2025.6.), 지방관리구역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)

8) 해양수산부(2025.6.), 지방관리구역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공개 내부자료)

이 가이드라인에서는 항만보안, 항만관제, 해운, 선원, 근로감독 등의 업무는 지방해양항만청에서 수행하는 것으로 명확히 규정하였으며, 시도와 지방해양항만청은 이를 기초로 각각 업무협약(양해각서)을 체결했다.

〈그림 2-1〉 ○○지방해양항만청과 ○○도 간에 ○○항의 권한위임에 따른 양해각서



자료: 해양수산부(2009)

결과적으로 2010년 항만사무 위임 이후 각 시도는 위임받은 사무만 수행하였고, 항만보안 관련 업무에는 관여하지 않았다. 〈그림 2-1〉은 종전에 지방청이 수행하던 업무를 해당 지자체가 승계하게 되었음을 보여준다. 양해각서의 체결 근거는 「지방일괄이양법」에 따른 사무이전이며, 이는 새로운 권리·의무 관계를 설정하는 형성적 효력이 아닌 기존 사무이전 내용을 확인하는 선언적 효력을 갖는다고 해석할 수 있다.

그렇다면, 2021년 「지방일괄이양법」 제정 당시 항만보안사무를 적극적으로 제외한 것이라기보다는, 애초에 시도가 항만보안사무를 이양받을 것

이라는 기대나 요구 자체를 하지 않았다는 것이 보다 정확한 평가이다. 이는 지난 10여 년간 형성된 업무 관행과 인식의 결과였다.

이러한 제외 결정에는 다음과 같은 정책적 고려사항들이 작용했을 것으로 분석된다. 첫째, 항만보안사무가 국가안보와 밀접한 관련성을 지닌다는 점에서 중앙정부의 직접 관리 필요성이 고려되었다. 바꾸어 말하면, 국가 영토의 최전선에 있는 항만 혹은 해양의 보안에 대해서는 지자체로 당해 사무를 위임하지 않는다는 것이 입법자의 의사였을 것으로 추측할 수 있다.

둘째, IMO의 국제선박 및 항만시설 보안규칙인 ISPS Code 이행에 있어 전국적 일관성과 전문성 유지를 위해 국가 차원의 통합 관리 방식이 선호되었다. 이는 국가의 보안업무라는 성격에 비추어 보더라도, 보안업무를 각 항만이 존재하는 지자체에 위임하는 경우, 지자체의 상황에 따라서 보안의 정도가 상이해질 수 있다. 그 결과 국가안보에 있어 특정 지역이 취약해지는 문제가 발생할 수 있는 것이다.

셋째, 해당 분야에 대한 지자체의 전문성 수준과 수용 의지에 대한 신중한 검토가 이루어졌다.

결과적으로 지방관리무역항은 관리주체와 보안책임 주체가 분리되어 운영되는 이원화 구조가 형성되었다. 지자체는 항만시설의 개발·관리권을 갖고 있으나, 보안업무는 여전히 해양수산부 지방청에서 수행하고 있다. 이러한 이원화 구조는 2010년 위임 당시부터 지속되어 온 것으로, 2025년 현재까지 약 15년간 유지되고 있는 상황이다.

5) 지방이양 동향과 항만보안사무의 지속적 제외

2023년 제2차 일괄이양법을 통해 「항만재개발법」, 「수산식품산업법」, 「마리나항만법」, 「무인도서법」 등 해양수산 분야의 추가적인 권한이 지방으로 이양되었으나, 이 과정에서도 항만보안사무는 이양 대상에서 제외되었다. 2024년 지방시대위원회에서 검토된 13개 과제에서도 항만보안 관련 업무는 발굴되지 않아, 정부가 여전히 항만보안사무를 국가 고유사무로 인식하고 있음을 보여주고 있다.

이러한 지속적인 제외는 항만보안사무의 특수성에 대한 정부의 인식을 반영하는 동시에, 지방자치 확대라는 정책 목표와 국가안보 확보라는 현실적 요구 사이의 딜레마를 보여주는 사례로 해석될 수 있다.

2. 항만보안 관련 법령 검토

1) 「국제선박항만보안법」의 체계와 특징

「국제선박항만보안법」은 2007년 제정되어 IMO의 ISPS Code 이행을 위한 국내 법적 기반을 제공하고 있다. 이 법률은 선박보안과 항만보안을 통합적으로 규율하며, 테러 등 각종 보안위협으로부터 선박과 항만시설을 보호하여 해상교통의 안전을 확보하는 것을 목적으로 한다.

「국제선박항만보안법」의 기본 구조는 위험도 기반 보안체계(risk-based security system)를 채택하고 있다. 이는 보안위협 수준에 따라 보안등급을 1단계(정상), 2단계(고조), 3단계(예외상황)로 구분하고, 단계별로 차별화된 보안조치를 시행하도록 규정하는 것이다.

이러한 체계는 국제협약과의 정합성을 유지하면서도 우리나라 항만의 특성을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 항만보안사무는 국가안보와 직결되는 고도의 전문성을 요구하는 영역이다.

아울러 「보안업무규정 시행규칙」은 국가보안시설 및 국가보호장비의 보호에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이 시행규칙 제52조의2는 “공항·항만 시설”을 국가안전보장에 중요한 시설로 명시하고 있다.

〈표 2-4〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안시설

「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2

제52조의2(국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비) 영 제32조제3항에 따라 국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비로 지정할 수 있는 대상은 다음 각 호와 같다.〈개정 2017. 2. 22., 2020. 3. 17.〉

1. 정부·금융기관 청사
2. 전력시설
3. 정보통신시설
4. 주요 교통시설
- 5. 공항·항만 시설**
6. 수원(水源)시설
7. 방송시설
8. 과학시설
9. 방위산업시설
10. 산업시설
11. 교정·정착지원 시설
12. 공동구(共同溝)
13. 항공기 및 선박
14. 그 밖에 국가안전보장에 중요한 시설 및 장비

자료: 국가법령정보센터

이는 항만시설이 단순한 교통 인프라가 아니라 국가안보 차원에서 특별히 보호되어야 할 국가보안시설임을 의미한다.

또한 이 시행규칙 제52조의4는 국가보안시설에 대한 보호대책 수립 체계를 규정하고 있다. 국가정보원장이 기본 보호대책을 수립하고, 감독기관

의 장이 분야별 보호대책을 수립하며, 관리기관의 장이 세부 보호대책을 수립·시행하도록 하는 3단계 체계이다. 이러한 보안관리체계는 항만보안 사무가 국가 차원의 통일적 관리·감독이 필요한 국가사무임을 보여준다.

〈표 2-5〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안시설 보호대책 수립

「보안업무규정 시행규칙」 제52조의4
제52조의4(국가보안시설의 보호대책) ① 국가정보원장은 영 제33조제1항에 따른 기본 보호대책을 수립하여 감독기관의 장에게 제공해야 한다.
② 감독기관의 장은 기본 보호대책을 제공받은 날부터 2개월 내에 국가정보원장과 협의하여 영 제33조제2항에 따른 분야별 보호대책을 수립하고, 같은 조 제3항에 따른 관리기관의 장에게 제공해야 한다.
③ 관리기관의 장은 감독기관의 장으로부터 분야별 보호대책을 제공받은 날부터 1개월 내에 영 제33조제3항에 따른 세부 보호대책을 수립하여 시행해야 한다.

자료: 국가법령정보센터

2) 항만시설소유자의 법적 지위와 보안책임

(1) 법령 해석의 한계에 대한 전제적 고려사항

본 연구에서 다루고자 하는 「국제선박항만보안법」상 핵심 개념은 “항만 시설소유자”이다. 다만, 법상 “항만시설소유자” 개념을 통해 지자체의 보안 책임을 도출하는 해석론에는 다음과 같은 중요한 한계가 있음을 미리 명시 하고자 한다.

첫째는, 입법연혁상의 한계이다. 2021년 「지방일괄이양법」 제정 시 항만보안사무가 의도적으로 제외된 입법연혁을 고려할 때, 단순한 문리해석만으로 지자체의 보안 책임을 도출하는 것은 입법자의 의도와 배치될 가능성이 있다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 2008~2009년 사무의 지방이양 논의 당시 대다수 시도가 항만보안사무 이양에 반대하였고, 2009년 국토해양부 가이드라인에서 항만보안은 지방해양수산청 수행으로 명시되었으며, 2021년 「지방일괄이양법」 제정 시에도 항만보안사무는 이양 대상에 포함되지 않았다. 이는 항만보안사무를 지자체로 이양하지 않는다는 입법

자의 의도가 명확했음을 의미한다.

둘째는, 실효성 확보 수단의 부재이다. 「국제선박항만보안법」 제50조 제1항을 보면, 지자체에 대한 벌칙 적용이 제외되어 있는데, 이는 법적 의무의 존재 여부와 별개로 실질적 이행을 담보할 수 없는 구조임을 의미한다.

〈표 2-6〉 「국제선박항만보안법」 제50조(벌칙의 적용) 제1항

「국제선박항만보안법」 제50조 제1항

제50조(벌칙의 적용) ① 이 법과 이 법에 따른 명령을 위반한 항만시설소유자에게 적용할 벌칙은 그 항만시설소유자가 국가 또는 지자체인 때에는 적용하지 아니한다.

자료: 국가법령정보센터

셋째는 현재까지 지자체가 실질적 보안업무를 수행하지 않아 온 현실과의 괴리의 문제이다. 실제로 2010년 이후 15년간 지방관리무역항 보안업무는 지방해양수산청에서 수행해 왔으며, 지자체는 항만보안사무에 사실상 관여하지 않았다.

넷째는 국가보안사무의 특성이다. 「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2는 항만시설을 국가안전보장에 중요한 시설로 명시하고 있다.

〈표 2-7〉 「보안업무규정 시행규칙」상 국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비

「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2

제52조의2(국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비) 영 제32조제3항에 따라 국가안전보장에 중요한 시설 또는 장비로 지정할 수 있는 대상은 다음 각 호와 같다.〈개정 2017.2.22, 2020.3.17〉

1. 정부·금융기관 청사
2. 전력시설
3. 정보통신시설
4. 주요 교통시설
5. **공항·항만 시설**
6. 수원(水源)시설
7. 방송시설
8. 과학시설
9. 방위산업시설

「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2

10. 산업시설
11. 교정·정착지원 시설
12. 공동구(共同溝)
13. 항공기 및 선박
14. 그 밖에 국가안전보장에 중요한 시설 및 장비

자료: 국가법령정보센터

그리고 이 시행규칙 제2조는 각급기관의 장에게 “보안업무 수행에 필요한 기본계획”, “보안업무 수행을 위한 전담조직 또는 인원의 지정·운영”, “비밀 및 암호자재 보호를 위한 출입통제대책 마련” 등을 요구하고 있다. 이는 항만보안사무가 일반 행정사무가 아니라 국가보안 차원의 특수한 전문성을 요구하는 사무임을 보여준다.

〈표 2-8〉 「보안업무규정 시행규칙」상 보안 업무에 관한 각급기관의 장의 역할

「보안업무규정 시행규칙」 제2조

제2조(보안 업무에 관한 각급기관의 장의 역할) 각급기관의 장은 「보안업무규정」(이하 “영”이라 한다) 제3조의2제1호에 따라 국가정보원장이 수립하는 기본정책에 맞추어 다음 각 호의 사항이 포함된 각급기관의 보안 기본정책을 수립·시행해야 한다.〈개정 2017.2.22, 2020.3.17〉

1. 보안 업무 수행에 필요한 기본계획
2. 보안 업무 수행을 위한 전담조직 또는 인원의 지정·운영
3. 보안 업무 수행 실태에 대한 감사 및 점검
4. 비밀소유현황 및 비밀취급인가자 현황의 기록·유지 실태조사
5. 비밀 및 암호자재 보호를 위한 출입통제대책 마련
6. 그 밖에 보안 업무 수행에 필요한 사항

자료: 국가법령정보센터

마지막으로는 해석론적 접근의 한계이다. 법률의 문언상 가능한 해석과 입법 취지 및 현실적 적용 간에는 상당한 간극이 존재할 수 있으며, 법치행정의 관점에서 신중한 접근이 요구된다.

따라서 이하의 분석은 법적 해석의 가능성을 제시하면서 현행 법체계의 모순과 불명확성을 드러내어 궁극적으로는 명확한 입법적 해결이 필요한 영역임을 전제로 한다.

(2) 항만시설소유자의 정의와 지자체의 지위

「국제선박항만보안법」 제2조 제8호는 항만시설소유자를 “항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 자”로 정의하고 있다. 이 규정은 항만시설소유자의 범위에 실제 소유자뿐만 아니라 관리자까지 포함하고 있어, 문언상으로는 지자체가 항만시설의 “관리자”로서 항만시설소유자에 해당하는 것으로 해석될 여지가 있다.

그러나 이러한 문리해석은 법률 간 정합성 측면에서 몇 가지 문제를 발생시킨다. 우선 「항만법」 제2조 제6호는 “관리청”을 “국가관리항의 경우 해양수산부장관(가목), 지방관리항의 경우 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(나목)”로 명확히 구분하고 있으나, 「국제선박항만보안법」은 이러한 구분 체계를 반영하지 않고 있다. 다시 말해 「국제선박항만보안법」에는 항만시설의 “관리자”에 대한 별도의 정의규정이 존재하지 않는다.

아울러 2020년 2월 18일 「지방일괄이양법」에 따른 「항만법」 개정으로 “관리청” 개념이 명확히 도입되었음에도, 「국제선박항만보안법」은 여전히 “관리자”라는 용어를 사용함으로써 두 법률 간 용어 불일치 문제가 발생하고 있다. 이는 「항만법」상 “관리청”과 「국제선박항만보안법」상 “관리자”를 동일한 개념으로 볼 수 있는지에 대한 해석상 의문을 야기한다.

법체계적 관점에서 볼 때, 「지방일괄이양법」에 따라 「항만법」에 “관리청” 개념을 신설하면서 법률 간 정합성을 도모하고자 했다면 관련 법률인 「국제선박항만보안법」도 함께 정비했어야 한다. 그러나 입법자가 「국제선

박항만보안법」상 “관리자” 개념을 개정하지 않은 것은, 「항만법」상 신설된 “관리청” 개념과 기존 「국제선박항만보안법」상 “관리자” 개념이 서로 다른 의미를 갖는다고 판단했기 때문일 가능성도 배제할 수 없다.

〈표 2-9〉 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자의 정의와 범위의 해석

구분	내용	법적 근거	지방관리무역항에 적용
소유자	항만시설의 법적 소유권을 갖는 자	법 제2조 제8호	국가(국유재산)
관리자	항만시설의 관리권을 갖는 자	법 제2조 제8호	지자체(문리해석 시)
운영위탁자	소유자·관리자로부터 운영을 위탁받은 자	법 제2조 제8호	해당 시 민간운영사
법적 책임	보안계획서 작성, 보안시설·장비 확보, 보안인력 운영	법 제23조, 제25조, 제31조	해석론상 지자체가 해당될 수 있으나 불명확

자료: 국제선박항만보안법을 바탕으로 저자 작성

「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령」 제2조는 항만시설소유자의 범위를 구체화하고 있다. 이 고시는 “가. 국가(지방해양수산청을 포함한다), 나. 지자체(지자체가 출자해 설립한 법인을 포함한다)”를 명시적으로 항만시설소유자에 포함하고 있다.

〈표 2-10〉 「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령」상 항만시설소유자의 정의

「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령」 제2조
1. “항만시설소유자”란 항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 자로 다음 각 목의 법인·단체 또는 개인을 말한다. 가. 국가(지방해양수산청을 포함한다) 나. 지자체(지자체가 출자해 설립한 법인을 포함한다) 다. 「항만공사법」에 따라 설립한 항만공사 라. 「항만법」 또는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등에 따라 민자사업으로 항만시설을 건설하여 국가에 귀속하지 아니하고 소유하고 있는 법인·단체 또는 개인 마. 민간사업자가 비관리청항만공사 등의 방식으로 건설한 항만시설의 무상사용기간 동안 해당 항만시설의 운영권을 확보한 법인·단체 또는 개인 <종전의 바목에서 이동> 바. 부두운영회사 <종전의 마목에서 이동>

자료: 국가법령정보센터

이 고시가 지자체를 명시적으로 항만시설소유자에 포함한 것은 형식적으로는 지방관리무역항에서 지자체의 보안책임을 뒷받침하는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이는 법률이 아닌 행정규칙(고시)에 불과하며, 앞서 전제한 바와 같이 입법연혁, 실효성 확보 수단 부재, 현실과의 괴리, 국가보안사무의 특성 등을 고려할 때 이 고시의 규정만으로 지자체의 보안책임을 확정할 수는 없다. 오히려 이는 법률 차원의 명확한 규정이 부재한 상황에서 행정규칙으로 책임 주체를 임의로 규정한 것으로, 법체계의 불명확성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

실제로 이 요령은 보안책임의 귀속을 정하기 위한 것이라기보다 투하자본 회수를 위한 규정으로 이해하는 것이 타당하다. 이 요령 제5조는 징수주체에 대해 규정하고 있는데, 제1항은 “부두운영회사에서 직접 해당 항만시설에 경비·검색인력을 확보하고 보안시설·장비를 설치한 경우에는 부두운영회사가 항만시설보안료를 징수할 수 있다”라고 하고, 제2항은 “지자체가 해당 항만시설을 운영하기 위하여 직접 해당 항만시설의 경비·검색인력을 확보하고 보안시설·장비를 설치한 경우에는 지자체가 항만시설보안료를 징수할 수 있다”라고 규정한다.

결국 이 요령은 보안책임의 법적 귀속을 판정하기 위한 것이 아니라, 항만시설 보안을 위해 실제로 자본을 투입한 주체가 그 비용을 회수할 수 있도록 하는 데 목적이 있다고 보아야 한다.

(3) 항만시설소유자의 구체적 보안책임

「국제선박항만보안법」은 항만시설소유자에게 보안계획서 작성·시행, 보안시설·장비 확보, 보안책임자 지정, 보안료 납부, 보안심사 수검 등 구체적이고 광범위한 보안책임을 부과하고 있다.

〈표 2-11〉 항만시설소유자의 주요 보안책임

구분	법적근거	주요내용	현행 수행주체
보안계획서 작성·시행	제25조	보안평가 결과 반영, 승인 후 시행	지방청(실질)
보안시설·장비 확보	제31조	경비·검색인력, 시설·장비 확보·유지	지방청(실질)
보안책임자 지정	제23조	항만시설보안책임자(PFSO) 지정 및 변경 통보	지방청(실질)
보안료 납부	제42조	항만시설보안료 납부 의무	항만시설사용자
보안심사 수검	제26조	정기·특별 보안심사 수검	지방청(실질)
법적 책임 주체	제2조 제8호	항만시설의 관리자	해석론상 지자체가 해당될 수 있으나 불명확

자료: 국제선박항만보안법을 바탕으로 저자 작성

이러한 보안책임은 「보안업무규정 시행규칙」에서 요구하는 국가보안업무의 수준과 직접 연결된다. 이 시행규칙 제2조는 각급기관의 장에게 보안업무 수행을 위한 전담조직 또는 인원의 지정·운영, 보안업무 수행 실태에 대한 감사 및 점검, 비밀소유현황 및 비밀취급인가자 현황의 기록·유지 실태조사, 비밀 및 암호자재 보호를 위한 출입통제대책 마련 등을 요구한다.

또한 이 시행규칙 제53조는 보호지역 설정 대상으로 통합비밀보관실, 암호실, 중앙통제실, 종합상황실 등을 열거하고 있으며, 제54조는 보호지역을 제한지역, 제한구역, 통제구역으로 구분하고 각각에 대한 보안대책을 구체적으로 규정하고 있다. 이는 국가보안시설로서의 항만시설 보안이 일반적인 시설 관리와는 전혀 다른 차원의 전문성과 체계를 요구함을 보여준다.

그러나 현실적으로 지자체는 이러한 국가보안업무 수행 체계를 갖추고 있지는 않은 실정이다. ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식, 항만시설보안책임자 자격요건 충족 인력, 국가보안기관과의 협의 체계 등의 부재와 관련된 부분은 제3장에서 좀 더 구체적으로 검토해 보고자 한다.

3) 보안업무 수행주체와 법적 책임 주체의 불일치

현실적으로 지자체는 이러한 보안책임을 직접 수행하지 않고 있다. 지방해양수산청에서 항만시설보안책임자를 지정하고, 보안계획서를 작성·시행하며, 보안시설과 장비를 확보·운영하고 있다. 이는 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조에서 해양수산부장관의 31개 권한을 지방해양수산청장에게 위임하고 있기 때문이다.

〈표 2-12〉 지방관리무역항 보안업무의 법적 책임 주체와 실제 수행주체 비교

구분	법적 책임 주체	실제 수행주체	법적 근거	문제점
보안계획서 작성	지자체	지방해양수산청	시행령 제15조	책임 주체 불일치
보안시설 운영	지자체	지방해양수산청	시행령 제15조	관리 권한 중복
보안인력 관리	지자체	지방해양수산청	시행령 제15조	고용주체 불명확
항만시설보안책임자(PFSO) 지정	지자체	지방해양수산청	시행령 제15조	조직적 혼선
보안사고 책임	지자체	불분명	법 제2조 제8호	책임공백

자료: 국가법령정보센터를 바탕으로 저자 작성

「국제선박항만보안법 시행령」 제15조는 해양수산부장관의 31개 권한을 지방해양수산청장에게 위임하고 있다. 이 중 지방관리무역항 보안업무와 직접 관련된 주요 권한은 제17~22호 및 제30호이다.

〈표 2-13〉 「국제선박항만보안법 시행령」 상 권한의 위임

「국제선박항만보안법 시행령」 제15조
제15조(권한의 위임) 해양수산부장관은 법 제44조에 따라 다음 각 호의 권한을 지방해양수산청장에게 위임한다.〈개정 2008. 2. 29., 2010. 8. 11., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 5. 29., 2017. 7. 26., 2020. 8. 19., 2024. 7. 23.〉 (1~16호 생략)
17. 법 제23조제2항에 따른 항만시설보안책임자 지정의 통보 및 변경통보의 접수
18. 법 제23조제4항에 따른 항만시설보안책임자의 변경 명령
19. 법 제24조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 항만시설보안평가, 관계 국가보안기관의 장과의 협의, 항만시설보안평가 결과의 통보 및 재평가

「국제선박항만보안법 시행령」 제15조

- 20. 법 제25조제3항 및 제4항에 따른 항만시설보안계획서의 승인, 변경 승인 및 관계 국가보안기관의 장과의 협의
- 21. 법 제26조에 따른 항만시설보안심사, 임시항만시설보안심사, 특별항만시설보안심사 및 관계 국가보안기관의 장과의 협의
- 22. 법 제27조에 따른 항만시설적합확인서·임시항만시설적합확인서의 교부 및 심사 결과의 표기
(23~29호 생략)
- 30. 법 제41조제7항에 따른 합동 점검
(이하 생략)

자료: 국가법령정보센터

「국제선박항만보안법」 제44조(권한의 위임)는 “이 법에 따른 해양수산부장관 또는 해양경찰청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 이 시행령 규정은 이 법률 조항에 근거하여 시행되고 있다.

같은 법 제23조는 항만시설보안책임자에 관하여 제1항에서 “항만시설소유자는 항만시설보안책임자를 지정하여야 한다”라고 규정하고 있다. 앞서 본 바와 같이 항만시설소유자 개념에 지자체도 관리자로서 포함되므로, 지자체가 항만시설보안책임자를 지정할 의무가 있는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 이 시행령 제17호는 “법 제23조제2항에 따른 항만시설보안책임자 지정의 통보”를 해양수산부장관의 권한으로 규정하고 있다.

이는 같은 법 제23조 제2항이 “제1항에 따라 항만시설소유자가 항만시설보안책임자를 지정한 때에는 7일 이내에 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 해양수산부장관에게 통보하여야 한다”라고 규정한 점에서도 확인된다. 즉, 지자체가 제23조 제1항에 따라 항만시설보안책임자를 지정할 의무가 있다 하더라도, 제2항에 따라 그 사실을 해양수산부장관에게 통보해야 하므로, 결국 실질적 지정권한은 해양수산부장관에게 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-14〉 「국제선박항만보안법」 상 항만시설보안책임자의 정의

「국제선박항만보안법」 제23조

제23조(항만시설보안책임자)

- ① 항만시설소유자는 그가 소유하거나 관리·운영하는 항만시설의 보안업무를 효율적으로 수행하게 하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 전문지식 등 자격요건을 갖춘 자를 보안책임자(이하 “항만시설보안책임자”라 한다)로 지정하여야 한다. 이 경우 항만시설의 구조 및 기능에 따라 필요하다고 인정되는 때에는 2개 이상의 항만시설에 대하여 1인의 항만시설보안책임자를 지정하거나 1개의 항만시설에 대하여 2인 이상의 항만시설보안책임자를 지정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>
- ② 제1항에 따라 항만시설소유자가 항만시설보안책임자를 지정한 때에는 7일 이내에 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 해양수산부장관에게 통보하여야 한다. 항만시설보안책임자를 변경한 때에도 또한 같다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>
- ③ 항만시설보안책임자는 다음 각 호의 사무를 수행한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>
 1. 제25조에 따른 항만시설보안계획서의 작성 및 승인신청
 2. 항만시설의 보안점검
 3. 항만시설 보안장비의 유지 및 관리
 4. 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 사무
- ④ 해양수산부장관은 항만시설보안책임자가 제3항에 따른 사무를 게을리하거나 이를 이행하지 아니할 때에는 항만시설소유자에 대하여 그 변경을 명할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터

또한 「국제선박항만보안법」 제24조는 항만시설보안평가에 대해 규정하고 있으며, 제1항은 당해 평가의 실시주체를 해양수산부장관으로 명시하고 있다. 같은 법 제25조의 항만시설보안계획서 역시 제1항에 따라 항만시설소유자가 작성해야 하지만, 제3항은 “항만시설보안계획서를 작성한 때에는 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다”라고 규정한다. 나아가 제4항은 “해양수산부장관은 제3항에 따라 항만시설보안계획서를 승인하는 경우에는 미리 관계 국가보안기관의 장과 협의하여야 한다”라고 하여, 항만시설 보안이 단순히 지자체장의 권한에 속하는 것이 아니라 국가와 관계 국가보안기관의 업무범위에 해당함을 보여준다.

〈표 2-15〉 「국제선박항만보안법」 제24조(항만시설보안평가),
제25조(항만시설보안계획서), 제26조(항만시설보안심사 등)

「국제선박항만보안법」 제24조

제24조(항만시설보안평가)

- ① **해양수산부장관은** 항만시설에 대하여 보안과 관련한 시설·장비·인력 등에 대한 **보안평가(이하 “항만시설보안평가”라 한다)**를 실시하여야 한다. 이 경우 관계 국가보안기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.〉

(이하 생략)

「국제선박항만보안법」 제25조

제25조(항만시설보안계획서)

- ① **항만시설소유자는** 제24조에 따른 항만시설보안평가의 결과를 반영하여 보안취약요소에 대한 개선방안과 보안등급별 조치사항 등을 정한 **보안계획서(이하 “항만시설보안계획서”라 한다)**를 작성하여 주된 사무소에 비치하고 동 계획서에 따른 조치 등을 시행하여야 한다.

(이하 생략)

- ③ **항만시설보안계획서를 작성한 때에는** 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 항만시설보안계획서의 내용 중 해양수산부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 때에도 또한 같다. 〈개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.〉

- ④ **해양수산부장관은** 제3항에 따라 **항만시설보안계획서를 승인하는 경우에는** 미리 관계 국가보안기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.〉

(이하 생략)

「국제선박항만보안법」 제26조

- 제26조(항만시설보안심사 등) ① **항만시설소유자는** 그가 소유하거나 관리·운영하고 있는 항만시설에 대하여 제25조에 따른 항만시설보안계획서에 따른 조치 등을 적정하게 시행하고 있는지 여부를 확인받기 위하여 해양수산부장관에게 다음 각 호의 구분에 따른 보안심사(이하 “항만시설보안심사”라 한다)를 받아야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.〉

(이하 생략)

자료: 국가법령정보센터

같은 법 제26조는 “항만시설소유자가 그가 소유하거나 관리·운영하고 있는 항만시설에 대하여 제25조에 따른 항만시설보안계획서에 따른 조치 등을 적정하게 시행하고 있는지 여부를 확인받기 위해 해양수산부장관에게 보안심사(이하 ‘항만시설보안심사’라 한다)를 받아야 한다”라고 규정한다. 이는 보안심사 권한이 해양수산부장관, 즉 국가에 귀속되어 있음을 명확히 한다.

이와 관련하여 「지방자치법」 제185조(국가사무나 시도 사무 처리의 지도·감독) 제1항의 규정을 살펴볼 필요가 있다. 이 조항은 “지자체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다”라고 규정하고 있다. 이는 지자체가 특정 사무를 수행한다는 사실 자체가 그 사무의 법적 성격을 자치사무로 만드는 것이 아니며, 국가사무를 위임받아 수행하는 경우 여전히 국가의 지도·감독 아래 놓인다는 것을 의미한다.

〈표 2-16〉 「지방자치법」 제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독)

「지방자치법」 제185조

제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독)

- ① 지자체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
- ② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

자료: 국가법령정보센터

한편 「국제선박항만보안법」 제44조(권한의 위임)는 “이 법에 따른 해양수산부장관 또는 해양경찰청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다”라고 하여, 위임 대상으로 지자체나 그 장을 규정하지 않고 있다. 반면 「항만법」 제104조(권한 등의 위임·위탁) 제1항은 “이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 그 소속기관의 장 또는 시도지사에게 위임할 수 있다”라고 하여 시도지사를 위임대상으로 명시하고 있다는 차이점이 있다. 이로부터 항만보안사무에 대해서는 국가가 관할하고자 하는 입법 의지가 드러난다고 해석할 수 있다.

〈표 2-17〉 권한의 위임 비교(「국제선박항만보안법」 vs. 「항만법」)

「국제선박항만보안법」 제44조
제44조(권한의 위임) 이 법에 따른 해양수산부장관 또는 해양경찰청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다.
「항만법」 제104조
제104조(권한 등의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 그 소속기관 의 장 또는 시·도지사 에게 위임할 수 있다. ② 이 법에 따른 해양수산부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 협회, 「항만공사법」 제4조에 따른 항만공사, 「한국해운조합법」 제4조에 따른 한국해운조합 또는 「한국수자원공사법」 제2조에 따른 한국수자원공사에 위탁할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터

설령 해양수산부장관이 지자체나 그 장에게 국가사무를 위임할 수 있다는 전제에 선다 하더라도, 앞서 살펴본 「국제선박항만보안법」상 규정들과 「지방자치법」 제185조 제1항을 함께 해석할 때, 항만보안사무가 지자체의 고유한 자치사무라면 해양수산부장관으로부터 승인을 받거나 보안심사를 받아야 할 의무는 존재하지 않아야 한다.

결론적으로 이러한 법 규정들을 종합적·체계적으로 해석하면, 지방관리 무역항의 보안업무를 실제로 지자체가 수행한다 하더라도, 「국제선박항만보안법」 제44조에 따를 때 지자체나 그 장은 권한위임 대상 자체가 되지 않는다는 점, 그리고 가령 국가사무를 위임받아 지자체가 항만보안사무를 수행하고 있다 하더라도 이것이 곧바로 지자체가 보안업무에 대한 법적 책임을 진다는 의미로 해석하는 것은 논리비약이라는 점을 알 수 있다.

즉, 「국제선박항만보안법」상 보안업무와 관련하여 해양수산부장관이 지자체나 그 장에게 권한을 위임하지 않고 있는 점 등을 고려할 때, 항만보안사무는 국가의 업무범위로 해석하는 것이 타당하며, 실제 보안업무를 지자체가 수행하더라도 그와 관련한 비용은 국가가 부담해야 한다. 앞서 살펴본 「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령」

도 이러한 측면에서 지자체가 관련 비용을 투입했다면 그만큼 징수할 수 있도록 규정한 것으로 이해할 수 있다.

4) 국제협약과의 정합성 문제

(1) ISPS Code 상 국가책임의 의미

ISPS Code에서 규정하는 “Contracting Governments”의 책임은 국가 차원의 이행 의무를 의미한다. 국제법상 조약의 당사자는 국가이며, 체약국은 자국 영역 내에서 ISPS Code의 요구사항을 충족할 전반적인 책임을 진다.

ISPS Code의 “Section 4”에서 언급하고 있는 체약국 정부에게 부여된 핵심 책임(Responsibilities of Contracting Governments)에는 보안등급의 설정 및 조정, 항만시설보안평가 승인, 항만시설보안계획 승인, 통제 및 준수 조치 실행, 보안선언서 요구사항 설정이 포함된다.

〈표 2-18〉 ISPS Code 상 정부의 책임

Responsibilities of Contracting Governments(Administrative Requirements) - ISPS Code
4.1 Subject to the provisions of regulation XI-2/3 and XI-2/7, Contracting Governments shall set security levels and provide guidance for protection from security incidents. Higher security levels indicate greater likelihood of occurrence of a security incident. Factors to be considered in setting the appropriate security level include: .1 the degree that the threat information is credible; .2 the degree that the threat information is corroborated; .3 the degree that the threat information is specific or imminent; and .4 the potential consequences of such a security incident. 4.2 Contracting Governments, when they set security level 3, shall issue, as necessary, appropriate instructions and shall provide security related information to the ships and port facilities that may be affected. 4.3 Contracting Governments may delegate to a recognized security organization certain of their security related duties under chapter XI-2 and this Part of the Code with the exception of:

Responsibilities of Contracting Governments(Administrative Requirements) – ISPS Code

- .1 setting of the applicable security level;
 - .2 approving a Port Facility Security Assessment and subsequent amendments to an approved assessment;
 - .3 determining the port facilities which will be required to designate a Port Facility Security Officer;
 - .4 approving a Port Facility Security Plan and subsequent amendments to an approved plan;
 - .5 exercising control and compliance measures pursuant to regulation XI-2/9; and
 - .6 establishing the requirements for a Declaration of Security.
- 4.4 Contracting Governments shall, to the extent they consider appropriate, test the effectiveness of the Ship or the Port Facility Security Plans, or of amendments to such plans, they have approved, or, in the case of ships, of plans which have been approved on their behalf.

자료: EduMaritime 홈페이지(검색일: 2025.9.1)

이러한 책임들은 국가 주권에 기반한 정책적 권한으로, 본질적으로 중앙 정부의 고유 영역에 속한다고 할 수 있다. 또한 이는 우리나라 「지방자치법」상 “지자체가 처리할 수 없는” 고유한 국가사무로 명시된 의무에 해당한다고 볼 수 있다.

〈표 2-19〉 「지방자치법」상 지자체가 처리할 수 없는 국가사무의 범위

「지방자치법」 제15조(국가사무의 처리제한)

제15조(국가사무의 처리 제한) 지자체는 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

- 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무
- 3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
- 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- 7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지자체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무

자료: 국가법령정보센터

(2) 국내 업무 배분과 국제협약 이행의 구분

다만, 국제협약은 “무엇을 달성해야 하는가”(what)에 대한 기준을 제시하지, “누가, 어떻게 수행할 것인가”(who, how)에 대한 구체적 방식을 규정하지는 않는다. 각국은 자국의 법제도와 행정체계에 따라 국제협약상의무를 이행할 수 있는 적절한 국내 체계를 구축할 재량권을 갖는다.

따라서 우리나라에서 지방관리무역항의 보안업무를 지방해양수산청에서 수행하는 것이 ISPS Code에 위배되는 문제인지에 대한 여부는 국가 전체적으로 협약의 요구사항을 충족하고 있는가의 관점에서 평가되어야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 다수 국가가 항만의 보안업무를 국가의 업무라고 인식하고 있다고 판단된다.

제2절 관리주체와 보안책임 주체 이원화로 인한 문제점 —

1. 법적 측면의 문제점

1) 책임 소재 불분명

이원화 구조는 우선 법적 차원에서 책임 소재의 혼선을 초래하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호는 “항만시설소유자”를 “항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 법인·단체 또는 개인”으로 정의하고 있다.

이 정의를 문리적으로 해석하면 지방관리무역항의 관리청인 지자체(시도지사)가 “관리자”로서 항만시설소유자에 해당하며, 따라서 같은 법상 항만

시설소유자에게 부과되는 각종 보안의무의 주체가 될 여지가 있다. 그러나 이러한 문리해석은 입법연혁, 법체계, 현실적 수행 가능성 등 여러 측면에서 중대한 문제를 내포하고 있다.

〈표 2-20〉 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자의 정의

「국제선박항만보안법」 제2조 제8호

8. “항만시설소유자”란 항만시설의 소유자·**관리자** 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 법인·단체 또는 개인을 말한다.

자료: 국가법령정보센터

2) 법령 간 상충과 해석상의 모순

이원화 구조의 법적 모순은 여러 조항에서 확인할 수 있다. 특히 「국제선박항만보안법」의 일부 조항들은 지자체가 항만보안사무에서 일정한 역할을 수행할 수 있음을 전제하고 있으나, 실제로는 지자체가 보안업무에서 제한적으로 작동하고 있어 법령과 현실 간 심각한 괴리가 발생하고 있다.

예를 들어 「국제선박항만보안법」 제33조의2는 2024년 1월 23일 신설된 조항으로, 항만시설에서의 드론 비행을 금지하고 이에 대한 대응 조치를 규정하고 있다.

제3항은 지자체가 불법 드론에 대해 “탐지·퇴치·추락·포획하는 등 항만보안에 필요한 조치”를 할 수 있다고 명시하고 있다. 이는 지자체가 항만보안사무에서 직접적이고 실질적인 역할을 수행할 수 있음을 법률이 전제하는 조항이다.

제4항은 더 나아가 지자체가 “항만시설 범위 밖의 보안업무에 대하여 협력할 수 있다”라고 규정하고 있어, 지자체를 항만보안사무의 협력 주체로 명시적으로 인정하고 있다.

〈표 2-21〉 「국제선박항만보안법」 제33조의2(항만시설에서의 드론 비행금지 등)

「국제선박항만보안법」 제33조의2

제33조의2(항만시설에서의 드론 비행금지 등)

(①, ②항 생략)

- ③ 국가, **지자체**, 「항만공사법」에 따른 항만공사(이하 “항만공사”라 한다) 또는 항만시설소유자는 제2항에 따른 비행승인을 받지 아니한 드론이 제1항에 따른 구역에 접근하거나 침입한 경우 해당 드론을 탐지·퇴치·추락·포획하는 등 **항만보안에 필요한 조치를 할 수 있다.**
- ④ 국가, **지자체**, 항만공사 및 항만시설소유자는 제3항에 따라 드론을 탐지하거나 퇴치하기 위하여 국가, 지자체, 항만공사 및 항만시설소유자가 소유하거나 관리·운영하는 항만시설 범위 밖의 **보안업무에 대하여 협력**할 수 있다.[본조신설 2024. 1. 23.]

자료: 국가법령정보센터

제6조 제6항은 “해양수산부장관은 제5항에 따라 정하여진 세부적인 보안조치사항에도 불구하고 예상하지 못한 보안사고의 발생 등 필요하다고 인정되는 때에는 준수하여야 하는 보안조치를 별도로 지시할 수 있다”라고 규정하고 있다.

이 조항은 해양수산부장관이 국제항해선박소유자 또는 항만시설소유자에게 보안조치를 지시할 수 있음을 규정한 것인데, 문리해석상 지방관리무역항의 관리청인 지자체도 보안조치의 이행 주체가 될 수 있다. 그러나 실제로는 지자체가 보안조치를 이행할 능력이 없으며, 모든 보안조치는 지방해양수산청이 수행하고 있다.

더욱이 제6조 제3항은 “해양수산부장관은 제1항 및 제2항에 따라 설정·조정된 보안등급을 해당 국제항해선박소유자 또는 항만시설소유자에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 즉시 통보하여야 한다”라고 규정하고 있다. 만약 지자체가 항만시설소유자라면 보안등급 통보를 받아야 하나, 실제로는 지방해양수산청이 통보를 받고 있어 법령과 현실이 불일치한다.

〈표 2-22〉 「국제선박항만보안법」 제6조(보안등급의 설정·조정 등)

「국제선박항만보안법」 제6조

제6조(보안등급의 설정·조정 등)

(①, ②항 생략)

③ **해양수산부장관**은 제1항 및 제2항에 따라 설정·조정된 보안등급을 해당 국제항해선박소유자 또는 **항만시설소유자에게** 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 즉시 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>

(④, ⑤항 생략)

⑥ **해양수산부장관**은 제5항에 따라 정하여진 세부적인 보안조치사항에도 불구하고 예상하지 못한 보안사고의 발생 등 필요하다고 인정되는 때에는 준수하여야 하는 **보안조치를 별도로 지시할 수 있다.** <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>

자료: 국가법령정보센터

3) 벌칙 조항과 실효성 확보의 한계

법적 책임 구조의 모순은 벌칙 조항에서도 확인된다. 「국제선박항만보안법」 제50조 제1항은 “이 법과 이 법에 따른 명령을 위반한 항만시설소유자에게 적용할 벌칙은 그 항만시설소유자가 국가 또는 지자체인 때에는 적용하지 아니한다”라고 규정하고 있다.

〈표 2-23〉 「국제선박항만보안법」 제50조(벌칙의 적용)

「국제선박항만보안법」 제50조

제50조(벌칙의 적용) ① 이 법과 이 법에 따른 명령을 위반한 항만시설소유자에게 적용할 벌칙은 **그 항만시설소유자가 국가 또는 지자체인 때에는 적용하지 아니한다.**

(이하 생략)

자료: 국가법령정보센터

이는 지자체가 법적으로 항만시설소유자로서 보안의무를 부담한다 하더라도, 의무 위반 시 벌칙이 적용되지 않아 법적 의무 이행을 강제할 실효성 있는 수단이 부재함을 의미한다.

더욱이 현실적으로 지자체는 보안업무를 수행하지 않고 있으므로, 이 조항은 단순히 벌칙 면제의 문제를 넘어 법적 의무의 실체가 불명확함을 보

여주는 증거가 된다. 만약 지자체가 실질적으로 항만시설소유자로서 보안 업무를 수행해야 한다면, 의무 불이행에 대한 어떠한 제재 수단도 없다는 것은 법체계상 중대한 공백이다. 반대로 지자체가 보안업무의 주체가 아니라면, 이들을 항만시설소유자로 규정하는 것 자체가 법적 정합성을 결여한 것이 된다.

결국 현행 법체계는 지자체를 항만시설소유자로 정의하면서도 실질적 보안업무는 지방해양수산청이 수행하고, 벌칙은 어느 기관에도 적용되지 않는 구조적 모순을 내포하고 있다. 이는 법적 의무의 존재 여부, 책임 주체의 명확성, 실효성 확보 수단 등 모든 측면에서 법적 안정성과 예측가능성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

2. 운영상 문제점

1) 예산 운영의 비효율성

동일한 항만 내에서 시설 관리와 보안 관리가 분리되어 인프라 투자의 중복이나 누락이 생길 수 있으며, 예산 편성과 집행 과정에서도 비효율이 나타난다. 지자체가 항만시설 관리권을 갖고 있음에도 불구하고 보안 관련 예산은 국가에서 편성·집행하고 있어, 효율적인 자원 배분과 통합적 관리에 어려움이 발생하고 있다.

특히 2024년부터 지방관리무역항 보안시설 유지보수 예산이 대폭 삭감되면서 보안 인프라의 정상적 유지가 어려워지는 구체적 문제가 나타나고 있다. <표 2-24>에서 확인할 수 있듯이 A항의 경우, 2023년 6.7억 원에 달하던 항만보안시설 확충 예산이 2024년에는 2.8억 원으로 약 58.7% 감소하였다. 특히 보안시설 공사비의 경우 2023년 3.8억 원에서 2024년

900만 원으로 급격히 축소되어 보안울타리, 경비초소, CCTV 등 핵심 보안시설에 대한 신규 투자가 사실상 중단된 상황이다.

이러한 구조적 문제는 지자체가 항만시설의 관리·운영 주체임에도 불구하고 보안예산 편성권과 집행권을 갖지 못하는 이원화 체계에서 비롯된다. 관리청과 보안책임 주체가 분리된 상황에서 어느 기관도 보안예산 확보에 대한 명확한 책임과 권한을 갖지 못하고 있으며, 이는 결국 보안시설의 지속적인 노후화와 보안 수준 저하로 이어질 가능성이 크다.

〈표 2-24〉 지방관리무역항 보안시설 확충예산(A항 사례)

단위: 천 원

항만보안시설 확충 예산	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	509,500	502,500	597,734	672,817	278,141
• 일반수용비	2,000	2,000	13,601	4,036	-
• 공공요금 및 제세	-	-	-	17,600	15,800
• 임차료	8,000	8,000	8,000	8,000	9,120
• 유류비	49,000	49,000	49,000	49,000	44,000
• 시설장비유지비	-	-	-	6,715	-
• 위탁사업비	270,000	263,000	280,976	198,484	196,300
- 종합감지시스템 유지보수	140,000	133,000	150,976	68,484	68,300
- 차량형검색기 유지보수	130,000	130,000	130,000	130,000	128,000
• 공사비	178,500	178,500	235,316	379,897	9,000
- 보안울타리	63,000	63,000	23,812	53,050	-
- 경비초소	22,500	22,500	21,576	24,000	-
- CCTV, 종합상황실	70,000	70,000	120,773	71,297	-
- 차량형검색기	23,000	23,000	69,155	231,550	9,000
• 시설부대비	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
• 자산취득비	-	-	8,841	13,800	1,921

자료: A 지방해양수산청 내부자료(2025)

2) 업무 조정의 어려움과 책임 귀속의 불명확성

이러한 이원화 구조는 실무 현장에서도 문제를 야기한다. 예를 들어 신규 부두(외항선 입항 보안부두) 건설 후 「국제선박항만보안법」에 따라 지방해양수산청에서 보안초소를 설치할 때, 「항만법」상 관리청 공사로 볼 것인지 비관리청 항만공사 대상으로 볼 것인지에 대한 논란이 발생한 바 있다. 최종적으로 지방관리항에 대해 지방해양수산청은 관리청이 아니므로 비관리청 항만공사로 보안초소를 건립했으나, 이 과정에서 법적 근거와 책임 소재를 둘러싼 혼란이 있었다.⁹⁾

다만 일상적인 항만 운영 측면에서는 2010년 항만사무 지방위임 이후 항만관리·개발과 항만보안사무 간의 심각한 충돌이나 혼란은 거의 발생하지 않았던 것으로 파악된다. 지방관리항의 보안부두 출입 시에도 지방해양수산청이나 관계기관에 사전 연락하는 협조 체계를 통해 비교적 원활하게 운영되어 왔다.

그러나 이러한 현장의 원활한 협조 관계가 이원화 구조의 근본적 문제를 해소하는 것은 아니다. 보안사고 발생 시 책임 소재의 불명확성, 예산 편성·집행의 비효율성, 장기적 보안 계획 수립의 어려움 등 구조적 문제는 여전히 존재하며, 이는 항만보안 수준의 지속적 향상을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

3) 보안 공백 및 전문성 저하 우려

현행 이원화 구조는 보안업무의 전문성과 일관성 유지에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 지자체는 청사 보안(시설물 보안)을 제외하고는 항만, 출입국 등 국가안보와 관련된 보안업무를 수행해 본 경험이 거의 없다. 실제

9) 창원대학교 양형진 교수(2025.12.2., 온라인)

로 2008~2009년경 지방분권촉진위원회에서 항만보안을 이양 대상 사무로 제기하였을 때, 대다수 시도는 ISPS Code, SOLAS 등 국제협약에 대한 전문적 지식과 경험 부족을 우려하여 반대의견을 제시한 바 있다.

조직역량 측면에서도 한계가 명확하다. 경상남도를 기준으로 볼 때, 경남도 본청에는 지방관리무역항(연안항 포함) 관련 1개 과 내 2개 담당(항만 운영, 항만개발)이 있으며, 항만관리사업소(통영, 사천, 거제)가 운영 중이다. 현재 주요 업무는 항만시설사용허가, 공유수면 점·사용허가, 공유수면 매립, 선박입출항 신고 등이며, 지방해양수산청의 선원해사안전과와 같은 보안 전문 조직체계는 존재하지 않는다.¹⁰⁾

특히 지자체 담당자들의 경우 ISPS Code, SOLAS 협약 등 국제협약에 대한 전문지식 습득 기회가 제한적이며, 항만보안사무에 대한 경험이 부족한 경우가 많다. 따라서 지자체에서 항만보안사무를 수행하도록 할 경우에는 체계적인 교육훈련 프로그램 구축, 전문인력의 고용승계, 지방해양수산청과의 협력체계 마련 등이 선행되어야 할 것이다.

청원경찰의 역할에서도 차이가 존재한다. 「경상남도 청원경찰 처우개선에 관한 조례」 등에서는 본질적으로 경비(청사방호)를 위해 투입되는 역할로 규정하고 있는 반면, 「해양수산부 소속 청원경찰 관리규정」은 항만보안 관리관으로서의 역할을 부여하고 있다. 즉, 대다수 지자체는 청사방호와 같은 일반 경비 업무를, 해양수산부는 국제협약에 기반한 항만보안사무를 주로 수행하는 것으로 업무 특성이 상이하다. 따라서 보안업무 이관 시 관련 조례의 개정과 인력 배치, 교육훈련 체계 구축 등이 종합적으로 고려되어야 한다.

이러한 전문성 부족과 조직역량 한계는 단순히 인력이나 예산을 지원한다고 해서 단기간에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 국제협약 이행, 보안위

10) 창원대학교 양항진 교수(2025.12.2., 온라인)

협 평가, 보안계획 수립, 보안훈련 실시 등 항만보안사무는 고도의 전문성과 지속적인 역량 축적이 필요한 분야이며, 이에 대한 체계적인 준비 없이 이관이 이루어질 경우 오히려 보안 공백이 발생할 우려가 있다.

제3절 소결

「지방일괄이양법」 시행에 따라 지방관리무역항의 관리청이 지자체로 변경되었으나, 항만보안사무는 이양 대상에서 제외되어 관리주체와 보안책임 주체가 분리되는 이원화 구조가 형성되었다. 이는 2010년 항만사무 지방 위임 당시부터 지속되어 온 것으로, 당시 대다수 시도가 ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식 부족을 우려하여 항만보안사무 이양에 반대하였고, 국토해양부 가이드라인에서 항만보안은 지방해양수산청 수행으로 명시한 결과이다. 2021년 「지방일괄이양법」 제정 시에도 항만보안사무는 이양 대상에 포함되지 않았으며, 2023년 제2차 일괄이양법과 2024년 지방시대 위원회 검토 과제에서도 지속적으로 제외되어 정부가 항만보안사무를 국가고유사무로 인식하고 있음이 확인된다.

이러한 이원화 구조는 법적·운영적 측면에서 심각한 문제를 야기하고 있다. 법적 측면에서는 책임 소재의 불명확성이 가장 심각하다. 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호는 항만시설소유자를 “항만시설의 소유자·관리자”로 정의하고 있어 지방관리무역항의 관리청인 지자체가 문리해석상 항만시설소유자에 해당할 여지가 있으나, 이는 입법연혁(2008~2009년 시도 반대, 2009년 가이드라인, 2021년 이양 제외), 실효성 확보 수단 부재(제50조 벌칙 적용 제외), 현실과의 괴리(15년간 지방청 수행), 국가보안사무의 특

성(「보안업무규정 시행규칙」상 국가보안시설) 등을 고려할 때 입법자의 의도와 배치된다. 실제로는 「항만법」상 관리청(지자체)과 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자 개념의 불일치, 보안사고 발생 시 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법) 및 「항만안전특별법」 적용 시 책임 분쟁 가능성 등 구조적 모순이 존재한다.

법령 간 상충도 확인된다. 「국제선박항만보안법」 제33조의2(드론 비행 금지)는 지자체가 “항만보안에 필요한 조치”를 할 수 있다고 규정하고, 제6조 제6항은 해양수산부장관이 항만시설소유자에게 보안조치를 지시할 수 있다고 규정하여 지자체의 보안 역할을 전제하고 있으나, 실제로는 지자체가 드론 탐지·퇴치 장비, 보안조치 이행 능력을 전혀 갖추지 못하고 있다. 또한 「항만법」 및 「선박입출항법」상 조치권한은 관리청인 지자체에 있으나 보안업무를 수행하는 지방청은 이를 직접 행사할 수 없어 보안사고 발생 시 신속한 대응에 한계가 있다. 이는 2009년 국토해양부 가이드라인에 따라 항만보안을 지방청이 수행하도록 한 행정지침과 법률 규정 간의 괴리에서 비롯된 것이다.

운영적 측면에서는 예산 운영의 비효율성이 두드러진다. 관리청과 보안 책임 주체가 분리된 구조로 인해 어느 기관도 보안예산 확보에 대한 명확한 책임과 권한을 갖지 못하고 있으며, 그 결과 A항의 2024년 보안예산은 전년 대비 58.7% 삭감되었다(6.7억 원 → 2.8억 원). 특히 보안시설 공사비가 3.8억 원에서 900만 원으로 급감하면서 보안울타리·경비초소·CCTV 등 핵심 시설에 대한 신규 투자가 사실상 중단되었다. 업무 조정 측면에서는 신규 보안부두 건설 시 관리청 공사 여부를 둘러싼 논란이 발생하였으며, 보안부두 출입 시 사전 연락 등 협조 체계로 일상 운영은 비교적 원활하나 구조적 문제는 여전히 존재한다.

보안 공백 및 전문성 저하 우려도 제기되고 있다. 지자체는 청사 보안 외 항만보안 경험에 제한적이며, 2008~2009년 당시에 대다수 시도가 ISPS Code·SOLAS 등 국제협약 관련 전문지식 부족을 이유로 신중한 입장을 표명하였다. 조직역량 측면에서 경상남도의 경우, 1개 과 내 2개 담당(항만운영·항만개발)과 항만관리사업소를 운영 중이나, 지방해양수산청의 선원해사안전과 같은 보안전문조직은 갖추어져 있지 않다. 또한 ISPS Code·SOLAS 협약 관련 전문교육 기회가 제한적이고, 항만시설보안책임자 자격요건 충족 인력 확보에 어려움이 있으며, 청원경찰의 역할도 상이하다(지자체: 청사방호, 해양수산부: 항만보안관리관). 보안업무 이관 시 체계적 교육훈련, 전문인력 고용승계, 협력체계 구축, 조례 정비 등이 선행되어야 하나 이는 상당한 준비 기간이 필요하다.

결론적으로 현행 이원화 구조는 법적 책임 소재의 불명확성, 법령 간 상충, 예산 운영의 비효율성, 지자체의 전문성 부족이라는 다층적 문제를 내포하고 있다. 이는 단순히 업무 협조나 예산 지원으로 해결될 문제가 아니라, 항만보안사무의 법적 성격과 수행주체에 대한 근본적 재검토와 법령 정비가 필요하다.

제3장에서는 실태조사와 사례분석을 통해 이러한 문제를 보다 구체적으로 확인하고, 제4장에서는 항만보안사무의 법적 성격과 적절한 수행주체를 심층 검토하고자 한다.

03

지방관리무역항 항만보안책임 관련 실태조사

제1절 지방관리무역항 항만시설 보안 현황

1. 조사 개요

본 연구는 지방관리무역항의 항만보안사무 이관 가능성을 다각적으로 검토하기 위해 지방해양수산청과 지자체를 대상으로 한 조사 및 심층 의견수렴을 실시하였다. 조사 대상은 지방관리무역항 17개 중 실제 보안대상시설(공영부두 등)이 존재하는 것으로 확인된 12개 항만으로 한정하였으며 마산청 관할 통영항, 삼천포항, 진해항, 동해청 관할 삼척항, 속초항, 목포청 관할 완도항, 제주단 관할 제주항, 서귀포항 등이 포함되었다.

조사는 크게 두 가지로 구분되며 첫째, 조사 대상 항만을 중심으로 보안시설 및 보안인력의 설치, 운영 현황의 실태조사를 실시하여 항만별 보안역량 수준과 관리 현황을 파악하였다. 이를 위해 지방해양수산청이 보유한 시설자료, 장비 목록, 인력 배치 현황, 항만시설보안료 징수 내역 등을 검토하고 현장 운영 담당자 의견을 추가로 수집하였다.¹¹⁾

11) 지방해양수산청 의견조사(2025년 9월 3일~9월 10일, 온라인)

둘째, 지방해양수산청과 지자체를 대상으로 설문조사 및 의견조사를 실시하였다. 지방청에는 보안업무 수행상의 문제점, 법·제도 개선 요구, 이관에 대한 의견 등을 중심으로 설문을 진행하였으며, 지자체에는 항만보안사무 수행역량, 법·재정적 제약, 이관 시 필요지원, 보안업무 수행 의지 등을 조사하였다. 이를 통해 중앙-지방 간 인식 차이와 쟁점별 의견을 구조적으로 비교하였다.¹²⁾

이와 같은 실태조사를 통해 지방관리무역항의 보안업무 이관과 관련된 현실·제도적 제약, 이해관계자 간 인식 차이, 보안역량 격차를 종합적으로 파악하였으며 이후 제시될 법제도 개선과 정책 대안의 기초 자료로 활용하였다.

〈표 3-1〉 조사 대상 항만

지방청	항만명	보안대상시설	관련 지자체
동해청	속초항	신부두, 국제크루즈부두	강원도청
		국제크루즈터미널	
	삼척항	2, 3부두	
마산청	진해항	진해항 제2부두	경남도청
	통영항	화물선부두	
	삼천포항	신항부두	
목포청	완도항	완도항 3부두	전남도청
부산청 제주단	제주항	제주항	제주도청
		국제여객터미널	
	서귀포항	서귀포항	
		강정크루즈부두	
		강정크루즈터미널	

자료: 지방해양수산청 의견조사(2025년 9월 3일~9월 10일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

12) 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)

2. 지방관리무역항 보안시설 및 인력 현황

지방관리무역항의 보안시설 및 인력 배치 현황을 살펴보면 항만 규모와 이용 형태, 선박 입출항 특성 등에 따라 보안 여건의 편차가 상당히 큰 것으로 나타났다. 지방청이 관리하는 지방관리무역항 모두 기본적인 CCTV, 보안울타리, 조명시설 등 주요 보안 인프라를 갖추고 있으나 시설의 노후화 수준, 인력 구성, 보안료 징수 여부 등에서 차이를 보이며 전반적으로 보안체계의 강화 및 표준화가 필요한 상황으로 파악된다.

1) 보안시설 현황

지방관리무역항의 보안시설은 전반적으로 기본적인 CCTV, 보안울타리, 조명, 출입통제장치 등을 갖추고 있으나 항만 규모와 기능에 따라 시설 수준의 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 일부 항만은 최소한의 감시장비만 구축되어 있어 노후화 문제까지 겹치며 보안 사각지대 발생 우려가 제기되고 있다. 반면 상대적으로 규모가 크거나 여객, 화물 기능이 복합된 항만은 보다 많은 CCTV, 보안울타리, 검색, 순찰 장비 등을 보유하고 있으나 이 경우에도 장비 교체 주기 지연, 유지관리 예산 부족 등의 구조적 문제가 공통적으로 확인되었다.

특히 소규모 항만일수록 보안료 수입이 미미해 시설 개·보수에 필요한 비용을 자체 예산에 의존해야 하는 한계가 뚜렷하며 중대형 항만조차도 예산 대비 시설 규모가 커 안정적인 보안체계 유지에 어려움을 겪는 것으로 파악되었다.

결과적으로 지방관리무역항 전체를 놓고 볼 때 보안시설 수준은 항만 간 편차가 크고, 상당수 시설이 노후화로 인한 교체·보수 수요가 누적되어 있

으며 보안료 수입 부족으로 인해 이러한 문제를 증장기적으로 개선하기 위한 재원 확보가 쉽지 않은 구조인 것으로 평가된다.

2) 보안인력 현황

지방관리무역항의 보안인력은 지방청, 항만별로 매우 큰 편차를 보이며 다수 항만에서 인력 부족 문제가 두드러지게 나타나고 있다.

먼저 동해청 관할 항만을 보면 속초항은 25명의 보안인력을 운영하고 있으며 국제크루즈터미널에서도 12명의 인력이 배치되어 비교적 규모 있는 편에 속한다. 다만 동해청 소관 항만 대부분은 시설 규모 대비 인력이 충분히 확보되어 있지 않아 실제 보안시설 운영과 모니터링을 수행하는 데 다소 어려움이 있는 것으로 파악된다. 삼척항의 경우 13명 수준으로 항만 내 CCTV 및 스위치 운영을 고려하면 인력 대비 업무부담이 높은 항만으로 분류된다.

마산청 관내 항만은 대체로 8~16명 수준의 인력이 배치되어 있다. 진해항 제2부두는 16명의 인력을 확보하고 있어 중규모 항만으로서는 비교적 안정적인 편이지만 통영항과 삼천포항은 각각 8명 수준에 그쳐 경비초소 운영, 출입통제, 보안 모니터링 등을 상시 운영하기에는 인력 여건이 충분하지 않다. 특히 통영항, 삼천포항의 경우 보안시설이 일정 규모 이상 갖춰져 있음에도 인력이 적어 야간 및 휴일 근무 시 최소 인력만으로 운영되는 상황이 반복될 가능성이 크다.

목포청 완도항의 경우 12명을 확보하고 있으나 보안시설이 CCTV, 조명 시설, 보안울타리 등 비교적 광범위하게 설치되어 있는 점을 고려하면 인력 규모는 다소 부족한 것으로 판단된다. 특히 완도항은 보안인력이 제한되어 있어 상황실 운영 및 출입통제 등에 부담이 집중될 가능성이 있다.

반면 제주단 관할 항만은 다른 지방청에 비해 매우 큰 규모의 인력을 확보하고 있다. 제주항은 141명이라는 규모의 보안인력을 운영하고 있어 지방관리무역항 중 유일하게 대규모 인력 기반의 보안체계를 운영하는 항만으로 구분된다. 이는 제주항의 역할(국제여객, 크루즈, 화물 등 복합 기능)과 항만 규모를 고려한 것으로 보이며 실질적으로 상시 경비, 출입통제, 상황실 운영이 가능한 체계를 갖춘 항만이라 할 수 있다. 다만 서귀포항, 강정크루즈부두 등 제주단 소관 다른 항만들의 경우 인력 정보가 명확히 제공되지 않았거나 사실상 전담 인력이 없는 것으로 나타나 제주항과 비교하여 항만 간 격차가 매우 큰 구조적 특징이 확인된다.

지방관리무역항 대부분은 보안시설 규모 대비 인력이 절대적으로 부족하며 다수 항만이 열 명 내외 인력만으로 항만 전체의 출입통제, 순찰, CCTV 모니터링 등을 병행하고 있다. 이는 장비 노후화와 더불어 보안체계의 지속성, 전문성 확보를 저해하는 가장 큰 요인으로 지적된다.

〈표 3-2〉 지방관리무역항 보안인력 현황

단위: 명, 백만 원

지방청	항만명	항만시설	인원	예산(2024년)
동해청	속초항	신부두, 국제크루즈부두	25	-
		국제크루즈터미널	12	-
	삼척항	2, 3부두	13	-
마산청	진해항	진해항 제2부두	16	697
	통영항	화물선부두	8	348
	삼천포항	신항부두	8	348
목포청	완도항	완도항 3부두	12	560
부산청 제주단	제주항	제주항	141	6,700
		제주항국제여객터미널	해당없음	
	서귀포항	서귀포항	-	-
		강정크루즈부두	-	-
		강정크루즈터미널	해당없음	

자료: 지방해양수산청 의견조사(2025년 9월 3일~9월 10일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

3) 보안료(항만시설보안료) 징수 현황

지방관리무역항의 항만시설보안료 징수 규모는 항만별, 시설별로 매우 큰 편차를 보이며 일부 항만은 사실상 보안료 수입이 전무한 수준으로 확인된다. 특히 2021~2022년에는 코로나19로 인한 국제선박 입항 급감이 직접적인 요인으로 작용하면서 대부분 항만에서 보안료 수입이 거의 발생하지 않거나 극히 제한된 수준에 머무르는 현상이 나타났다. 이러한 요인 속에서도 2023년 이후 일부 항만의 보안료 징수액이 소폭 증가했지만 징수액 자체가 여전히 미미하여 보안시설 유지·보수에 필요한 비용을 충당하기에는 절대적으로 부족한 구조가 유지되고 있다.

동해청, 마산청 소관 항만 중 상당수는 보안료 수입이 매우 낮거나 전혀 없는 사례가 반복되었으며, 이는 보안시설 운영비 대부분을 지방청 또는 국가 일반예산에 의존해야 함을 보여준다. 예를 들어 속초항의 경우 2021년 0.09백만 원에서 2023년 2.16백만 원으로 증가하였으나 여전히 시설 유지비의 일부조차 충당하기 어려운 수준이다. 국제크루즈터미널은 2023년 0.79백만 원을 징수하였고, 삼척항은 3년간 징수 실적이 없었다.

마산청 관내 항만 또한 상황은 크게 다르지 않다. 진해항, 통영항, 삼천포항 모두 연간 수백만 원 단위에 그치는 낮은 징수 실적을 보였으며 대표적으로 진해항 제2부두는 2021년 3.5백만 원, 2022년 3.4백만 원, 2023년 3.7백만 원을 기록하였다. 이는 보안인력 인건비나 노후 장비 교체비용의 극히 일부만 충당 가능한 수준에 불과하다.

목포청 완도항의 경우는 2021년 2,290원, 2022년 5,290원, 2023년 25,460원의 징수액이 확인되어 사실상 보안료 기반 운영이 불가능한 항만으로 분류된다. 제주단의 제주항, 국제여객터미널, 강정크루즈부두 등은 다른 지방관리무역항에 비해 상대적으로 징수 규모가 크지만, 이는 제주항이

라는 대규모 항만에서 필요한 관리·운영비를 고려할 때 여전히 매우 제한적이다.

종합적으로 볼 때 지방관리무역항의 보안료 징수는 전체적으로 보안시설 유지보수·보안인력 운영, 관제 및 감시 체계 고도화에 필요한 비용 대비 현저히 부족한 수준이며 보안료 수입만으로는 정상적인 항만보안체제를 유지하기 어려운 구조적 취약성이 확인된다. 이는 지방관리무역항이 현재도 보안료 수입에 기반한 자립적 유지관리체계를 갖추지 못하고 있으며 보안업무 이관 논의에서 보안료 제도의 현실적 한계가 핵심 제약 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다.

〈표 3-3〉 지방관리무역항 항만시설보안료 징수 현황

단위: 백만 원

지방청	항만명	항만시설	2021년	2022년	2023년
동해청	속초항	신부두, 국제크루즈부두	0.09	0.23	2.16
		국제크루즈터미널	-	-	0.79
	삼척항	2, 3부두	-	-	-
마산청	진해항	진해항 제2부두	3.5	3.4	3.7
	통영항	화물선부두	0.33	0.31	0.43
	삼천포항	신항부두	0.22	0.43	0.39
목포청	완도항	완도항 3부두	2,290원	5,290원	25,460원
부산청 제주단	제주항	제주항	-	-	7 (선박보안료)
		제주항국제여객터미널	-	-	4 (여객보안료)
	서귀포항	서귀포항	-	-	-
		강정크루즈부두	-	-	9 (선박보안료)
		강정크루즈터미널	-	-	7 (여객보안료)

주: 완도항 2021년~2022년 항만시설보안료는 코로나19 영향으로 외항선 입항 감소로 인해 징수 규모 저조
 자료: 지방해양수산청 의견조사(2025년 9월 3일~9월 10일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

4) 지방관리무역항 항만시설 보안 현황 종합

조사 대상 12개 지방관리무역항의 보안시설, 보안인력, 보안료 징수 현황을 요약하면 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 보안시설은 항만 규모별 편차가 크고 상당수 장비가 노후화되어 있다. 대규모 항만은 CCTV, 보안울타리, 출입통제시설 등 기본설비가 비교적 갖춰져 있으나 중소규모 항만은 CCTV가 10~30여 대 수준에 머무르고 보안울타리, 조명 등 핵심 보안시설이 오래된 상태로 유지되고 있다. 즉 시설 확충 및 개보수 예산이 부족해 시설 간 보안 수준의 불균형이 구조화되고 있는 실정이다.

둘째, 보안인력 역시 항만 규모별 격차가 현저하다. 제주항은 141명의 대규모 인력을 운영하는 반면 다른 대부분 항만은 8~25명 수준이며 일부 항만은 인력이 사실상 미배치 상태도 존재한다. 또한 인력 중 상당수가 겸직 또는 단기계약 형태로 운영되어 실질적 전문성을 유지하기 어려운 구조이다.

셋째, 보안료 징수는 전체적으로 매우 낮아 자립적 보안관리가 어렵다. 대부분 항만의 연간 보안료는 수백만 원 이하에 불과하여 인력비, 시설보수비, 운영비의 실질적 지원 역할을 하지 못한다. 즉 보안료 수입이 인력비, 시설비의 1%도 충족하지 못해 자체 재원 조달이 불가능한 상태이다. 결국 보안업무는 지방청 자체 예산 또는 국가 예산으로 충당되는 구조가 유지되고 있어 향후 지자체 이관 시에도 재정부담 전가 문제가 핵심 쟁점으로 남을 것으로 판단된다.

결국 지방관리무역항은 보안시설, 보안인력, 보안료 모두에서 체계적 기반이 취약하며, 항만 간 격차가 매우 크고, 국제협약(ISPS Code) 수준의 보안을 일관되게 유지하기 위한 필수요건(시설, 인력, 운영비)이 충분히 갖

취지지 않은 것으로 분석된다. 따라서 향후 보안업무 이관 여부를 판단하기 위해서는 보안시설의 대대적 보완, 전문인력 확충, 보안료 체계 개편 및 중앙정부 지원, 국가와 지자체 간 역할 정립이 선행되어야 할 필요가 있다.

3. 이해관계자 의견분석

1) 지방청(정부) 의견

항만보안책임 이관과 관련하여 중앙정부¹³⁾의 의견을 살펴보면 중앙정부는 현행 항만보안사무 체계가 구조적으로 비효율적이라고 인식하고 있다. 즉 운영주체와 보안업무 주체가 분리되어 있어 책임의 귀속이 불명확하고, 보안 관련 의사결정이 지연되거나 책임 공방으로 이어지고 있다.

지방해양수산청 입장에서는 지방관리항만을 관리·운영하지 않음에도 불구하고, 항만시설보안등급 설정·조정(「국제선박항만보안법」 제6조), 항만시설보안책임자 지정(법 제23조), 항만시설보안계획서 작성(법 제25조) 등 다양한 항만보안사무를 수행해야 하는 법적 책임을 지고 있다. 따라서 항만시설 관리·운영은 지자체가, 이에 따른 보안사고의 책임은 지방청이 부담해야 하는 구조적 모순을 인식하고 있다. 이는 사고 발생 시 신속하고 일관된 대응을 저해하고 결과적으로 항만보안 수준의 저하로 연결될 수 있다는 우려로 이어졌다.

특히 보안예산과 관련된 문제는 중앙정부가 비교적 강조한 부분이었다.¹⁴⁾ 2024년 이후 보안예산이 대폭 삭감됨에 따라 보안울타리, CCTV, 감지기, 출입통제시스템, 보안용 컴퓨터 등 필수 장비의 운영 및 유지보수 비용을

13) 본 연구에서 '중앙정부'는 해양수산부(본부)뿐 아니라 소속기관인 지방해양수산청을 포함한 국가 행정 체계를 의미하며, 지방자치단체(관리청)와 대비되는 개념으로 사용함

14) 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)

국가 산하기관이 직접 부담하고 있는 상황이 지속되고 있다. 이러한 상황은 단기적으로는 현장 운영 부담을 가중하고, 장기적으로는 시설의 노후화와 보안체계의 불안정을 초래할 수 있다는 우려로 이어진다. 즉, 예산 문제는 단순한 행정적 불편이 아니라 보안역량의 근본적 저하와 직결된다는 것을 강조하고 있다.

보안업무 이관에 대해서는 중앙정부는 대체로 찬성하는 입장을 보였으나 그 전제조건으로 국가 차원의 통합 관리체계 유지가 반드시 필요하다고 보았다. 단순히 권한만을 지자체로 넘기는 방식은 바람직하지 않으며 이관이 실질적 효과를 위해서 국가의 관리·감독 기능, 제도적 보완 장치, 국제협약과 연계된 기준 준수 체계가 함께 마련되어야 한다는 것이다. 중앙정부는 권한과 책임의 일치가 업무의 전문성 및 일관성 유지로 인해 효율성 제고로 이어질 수 있다는 장점에도 불구하고 감독 장치가 약화되면 오히려 보안 신뢰성이 훼손될 수 있다고 우려하였다.

국제협약과 국가안보 차원에서 대부분의 응답자들은 ISPS Code와 같은 국제협약 이행은 국가의 국제적 신뢰와 직결되기 때문에 지자체 단독으로 이를 책임지는 것은 한계가 있다고 응답하였다. 특히 국제사회가 요구하는 보안 수준은 항만별로 편차 없이 유지되어야 하며 이를 위해서는 국가가 일정 부분 관리·감독을 지속해야 한다는 것이다. 즉, 항만보안사무는 단순한 지역 행정 차원이 아니라 국제적 책임과 직결된 사안이라는 점에서 전국 통일적 보안 체계 구축을 위해 중앙정부의 개입이 불가피하다는 입장이다.

중앙정부 이해관계자들은 개선방안으로 관련 법령 정비, 보안예산 체계 개선, 중앙-지방 역할 분담의 명확화, 통합 보안관리시스템 구축, 정기적인 협의 및 점검 체계 마련 등을 제시하였다. 이러한 방안은 단순한 권한 이전이 아니라 지방분권 강화라는 시대적 요구와 함께 국가적 차원의 국제 신뢰 확보와 항만 안보를 동시에 달성하기 위한 방안이라 할 수 있다.

〈표 3-4〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 지방청(정부) 의견

구분	주요 내용
현행 체계 인식	• 운영주체와 보안업무 주체가 분리되어 책임 불명확, 의사결정 지연, 대응 체계 비효율 발생 • 지방관리항만 미관리에도 항만시설보안등급 설정, 항만시설보안책임자 (PFSO) 지정, 보안계획서 작성 등 법적 책임 부담 • 항만시설 관리는 지자체, 보안사고 책임은 지방청이 부담하는 구조적 모순 • 보안예산 삭감으로 장비 유지보수 비용이 국가 산하기관에 전가되어 행정·재정 부담 심화
예산 문제 인식	• 2024년 이후 보안예산 대폭 축소로 필수 설비의 유지보수 지연 • 단기적 운영 부담과 장기적 노후화로 인한 보안 불안정 초래
보안업무 이관 입장	• 원칙적으로 이관 찬성이나 국가 차원의 통합 관리체계와 감독 기능 유지가 필수 • 권한과 책임의 일치가 효율성을 높일 수 있으나 관리·감독 약화 시 보안 신뢰성 저하 우려
국제협약·국가안보 관련 인식	• ISPS Code 등 국제협약의 충실한 이행은 국가 신뢰와 직결되며 지자체 단독 수행은 한계 존재 • 항만 간 보안수준 격차 방지를 위해 국가의 일원적 관리 필요
개선방안 및 정책제언	• 법령 정비 • 예산 체계 개선 • 중앙-지방 역할 분담 명확화 • 통합 관리시스템 구축 • 정기적 소통 체계 강화

자료: 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

2) 지자체 관계자 의견

지자체는 현행 보안관리체계의 가장 큰 문제로 법적 근거의 불명확성을 지적하였다. 현재 제도상 보안업무의 책임 주체가 모호하게 규정되어 있어 실제 현장에서 보안업무가 소극적으로 수행되거나 예산 확보에 어려움이 발생하고 있다. 특히 CCTV, 보안울타리, 출입통제 시스템 등 핵심 보안시설의 상당수가 노후화되어 있음에도 불구하고 이를 보수하거나 교체하기 위한 예산 확보가 어렵다는 현실이 반복적으로 언급되었다. 일부 항만에서

는 보안 전담 인력이 사실상 배치되지 못하고 있으며, 행정 부서 내 겸직 형태로 보안업무가 수행되고 있는 경우도 존재한다고 응답함으로써 전문인력이 크게 부족한 것으로 나타났다.¹⁵⁾

그럼에도 불구하고 지자체는 자체적으로 보안업무를 수행할 수 있는 잠재적 역량이 존재한다고 평가하였다. 지방분권 정책에 부합한 지역 밀착형 관리와 현장 상황에 대한 즉각적 대응을 통한 종합적 항만관리 체계 구축이 가능하다는 점이 지자체의 강점으로 언급되었다. 예를 들어, 항만에서 긴급 상황이 발생할 경우 지자체는 현장과 직접 연결되어 있어 즉시 대응이 가능하며, 지역사회의 다른 행정 기능과 연계해 종합적으로 대응할 수 있다는 점을 강조하였다. 다만 전문인력과 보안기술의 축적에서는 여전히 부족함이 있고 이러한 한계 때문에 현재 단계에서 지자체가 독자적으로 보안업무를 전담하기는 쉽지 않다는 의견이 나타났다.

보안업무 이관과 관련해서는 지자체가 전반적으로 부정적이거나 신중한 입장을 보였다. 항만보안 관련 예산 문제와 관계없이 지자체 입장에서는 청사 보안(시설물 보안)을 제외하고는 항만, 출입국 등을 비롯한 보안업무를 수행해 본 경험이 거의 없어 현 체계를 유지하고자 하는 의견이 다수인 것으로 나타났다. 실제로 2008~2009년경 지방분권추진위원회에서 이양 대상 사무로 항만보안을 제기하였으나, 다수 시도가 반대의견을 제시한 바 있다.

다만 응답자들은 권한과 책임이 일치할 경우 효율적 관리가 가능하고, 지역 특성을 반영한 보안정책을 추진할 수 있다는 점을 언급하였다. 또한 의사결정의 신속성, 예산 집행의 자율성 확보 등이 실질적 장점이 있지만 이러한 점은 모두 중앙정부의 재정적·기술적 지원이 전제될 때 실현될 수 있다는 점을 분명히 하였다. 현실적으로 항만관리청이자 해역관리청으로서의

15) 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)

역할(항만시설소유자·관리자 역할로 제한이 아닌 행정청으로서의 역할)과 충분한 예산지원 및 인력 지원(지방청 업무담당자 및 청원경찰)이 전제된다면 고려할 수는 있을 것으로 예상되나, 지자체 항만보안사무 수행 필요성을 설득하기에는 쉽지 않은 것이 현실이다.

현실적 제약 사항으로는 전문인력 부족, 예산 제약, 장비·시설 노후화가 가장 많이 언급되었다. 특히 긴급 보수나 대규모 시설 개보수와 같은 대형 비용은 지자체가 독자적으로 감당하기 어렵다는 점이 강조되었다. 또한 국제협약상 국가 책임과의 충돌가능성 등 문제 소지가 있다는 의견이 대부분이었다.

조직역량 측면에서도 한계가 지적되었다. 경상남도를 기준으로 볼 때, 경남도 본청에는 지방관리무역항(연안항 포함) 관련 1개 과 내 2개 담당(항만 운영, 항만개발)이 있으며, 항만관리사업소(통영, 사천, 거제)가 운영 중이다. 이 중 항만보안사무를 수행할 경우 항만운영담당과 항만관리사업소에서 수행할 가능성이 높으며, 현재 업무는 항만시설사용허가, 공유수면 점·사용허가, 공유수면 매립, 선박입출항 신고 등의 업무를 주로 하고 있다.

따라서 지방해양수산청의 선원해사안전과와 같은 조직 체계는 없으며, 실제로 항만보안사무를 소화하기에는 부족한 측면이 많다. 실제로 ISPS Code, SOLAS 협약 등 국제협약에 대해서는 거의 알지 못한다고 보는 것이 타당하다. 지자체에서 항만보안사무를 수행하도록 할 경우에는 지속적인 교육 훈련, 지방해양수산청 담당자의 이관, 지방해양수산청과 업무 협의 체 구축 등이 반드시 필요하다.

한편 청원경찰의 경우에도 역할 차이가 명확하다. 「경상남도 청원경찰 처우개선에 관한 조례」 등에서 본질적으로 경비(청사방호)를 위해 투입되는 역할로 부여되어 있는 반면, 「해양수산부 청원경찰 관리규정」은 항만보안관리관으로 역할이 부여되어 있다. 즉 대다수 지자체는 청사방호와 같은

경비 업무를, 해양수산부는 항만보안사무를 주로 하는 것으로 업무 특성이 상이하다. 따라서 관련 조례의 개정과 인력 배치 등도 고려해야 할 사항이다.

따라서 중앙정부의 재정지원, 전문교육 및 인력 양성, 기술적 보완, 정기적인 점검·평가 체계가 반드시 병행되어야 한다는 의견이 공통적으로 나타났다.

개선방안으로는 법령 정비와 명확화, 표준 매뉴얼 제공, 전문인력 양성과 정기적 교육·훈련, 중앙정부의 기술지원과 감사 제도 마련, 중앙정부 감독과 지자체 실무 담당을 결합한 협력적 거버넌스 구축 등이 제시되었다. 이는 지자체가 보안업무 이관에 대해 전반적으로 부정적인 태도를 보이면서도 실질적 제도 설계와 지원 체계가 동반된다면 보안업무 이관이 가능할 것으로 보인다.

〈표 3-5〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 지자체 의견

구분	주요 내용
현행 체계 인식	• 보안업무의 법적 근거·책임 주체가 불명확하여 현장에서 소극적 수행 발생 • CCTV·울타리·출입통제 등 핵심 보안시설의 노후화 심각, 예산 확보 곤란 반복 • 보안 전담 인력 부족, 행정 부서 겸직 형태로 운영되는 사례 존재 • 2010년 위임 이후 항만관리·개발과 보안업무 간 충돌은 거의 없었으나, 신규 보안부두 건설 시 관리청 공사 여부 등 일부 논란 발생
예산 문제 인식	• 항만보안 관련 예산이 지자체 고유사무로 명확히 규정되어 있지 않아 안정적 재원 확보가 어려움 • 항만시설보안료 징수 규모가 매우 제한적이거나 사실상 없는 항만이 다수로, 보안업무 운영비 충당이 구조적으로 어려움 • CCTV·울타리 등 노후 보안시설의 교체·보수에 필요한 대규모 비용을 지자체 단독으로 부담하기 어려움 • 보안업무 이관 시 추가 인력 확보와 운영비 증가가 불가피하나, 이에 대한 재정 대응 여력이 부족함

구분	주요 내용
보안업무 이관 입장	• 전반적으로 부정적·신중한 입장 • 권한·책임 일치 시 효율성 제고, 지역 특성 반영 가능성 등 장점 인정 • 단, 이러한 장점은 모두 중앙정부의 재정·기술 지원이 전제될 때만 실현 가능 • 2008~2009년 지방분권촉진위원회 검토 당시에도 다수 시도가 반대함
현실적 제약 사항	• 전문인력 부족·예산 부족·장비·시설 노후화가 가장 큰 제약 • 긴급 보수·대규모 개보수 비용은 지자체 단독 감당 어려움 • 국제협약(ISPS)상 국가 책임과 충돌 가능성에 대한 우려 존재
조직역량 측면	• 지방해양수산청의 선원해사안전과와 같은 조직체계 부재 • ISPS Code, SOLAS 협약 등 국제협약에 대한 지식 부족 • 지속적 교육훈련, 지방해양수산청 담당자 이관, 업무협의체 구축 필수 • 청원경찰 역할 차이: 지자체(청사방호), 해양수산부(항만보안관리관)
개선방안 및 정책제언	• 법령 체계 정비·명확화, 표준 매뉴얼 제공 • 전문인력 양성·정기적 교육훈련 강화 • 중앙정부의 재정지원·기술 지원·감사체계 구축 필요 • 중앙정부 감독 + 지자체 실무 형태의 협력적 거버넌스 구축 제안

자료: 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

3) 의견분석 종합 및 비교

분석 결과, 중앙정부는 보안업무의 효율성과 지방분권 강화를 위해 이관 자체에는 찬성하였으나 국제협약 이행과 국가안보 보장을 위해 국가 차원의 통합 관리체계와 감독은 반드시 유지되어야 한다는 점을 강조하였다. 지자체는 「지방일괄이양법」의 취지 실현 및 지자체의 종합적 항만관리 체계 완성이라는 장점에도 불구하고 예산과 인력 부족, 국제협약 이행의 어려움, 그리고 무엇보다 항만보안사무 수행 경험 축적이 제한적이라는 이유로 인해 부정적인 입장을 나타냈다.

또한 일부 응답자들은 지자체의 역량 부족이 지역별 보안 수준 격차를 초래할 수 있으며 보안업무가 일반 행정 업무에 포함될 경우 전문성이 저하될 수 있다는 점을 우려하였다. 특히 조직역량 측면에서 지방해양수산청

과 같은 전문조직 체계가 부재하고, ISPS Code 등 국제협약에 대한 지식과 경험이 부족하며, 청원경찰의 역할도 청사방호 중심으로 되어 있어 항만보안관리관으로서의 역할 수행이 어렵다는 현실적 한계가 확인되었다. 이러한 의견은 보안업무 이관이 단순히 권한 이전의 문제가 아니라 제도적 보완과 지원 체계 마련이 병행되어야 한다는 점을 다시 강조하는 결과라 할 수 있다.

〈표 3-6〉 항만보안책임 이관 관련 이슈별 이해관계자 의견 비교

구분	중앙정부	지자체
현행 체계 인식	• 운영주체와 보안업무 주체가 분리되어 비효율성이 발생함 • 지방관리항만 미관리에도 보안등급 설정, 항만시설보안책임자(PFSO) 지정 등 법적 책임 부담 • 항만시설 관리는 지자체, 보안사고 책임은 지방청 부담 구조 • 보안예산이 편성되지 않고 국가 산하 기관이 실질적으로 부담함 • CCTV, 경계시설 유지보수 문제가 지속적으로 발생함	• 보안업무 체계가 불분명하게 운영되고 있고 법적 근거가 불명확함 • 예산 확보 및 전문인력이 부족함 • 보안시설 및 장비 노후화 문제가 심각 • 2010년 위임 후 업무 총돌은 거의 없었으나 일부 논란 존재 • 청사 보안 외 항만보안사무 수행 경험 거의 없음
보안업무 이관 입장	• 원칙적으로 이관하는 것이 바람직하나(항만시설소유자 개념) 보안은 국가 차원의 통합 관리가 필요한 영역임은 확실 • 권한 및 책임 일치 시 효율성 제고가 가능함	• 보안업무 이관에 대체로 부정적·신중함 • 신속한 의사결정 등으로 지역 실정 반영이 가능함 • 권한과 책임 일치하고 예산 사용의 효율성이 생김 • 중앙정부 지원 전제되어야 함 • 업무수행 필요성에 대한 지자체 설득의 한계
국제협약·국가안보 관련 인식	• ISPS Code 이행은 국가 신뢰와 직결되며 지자체 단독 수행에는 한계 존재 • 국가 차원의 통합 관리체계 유지가 필요함	• 지자체 이관 시 국제협약 이행 역량이 부족해질 것으로 예상됨 • ISPS Code, SOLAS 협약 등에 대한 지식 부족 • 중앙정부의 협력 및 점검, 평가 체계가 필요

구분	중앙정부	지자체
조직역량 측면	• 현행 유지 시 큰 애로사항 없음	• 지방해양수산청의 선원해사안전과와 같은 조직체계 부재 • 지속적 교육훈련, 지방해양수산청 담당자 이관, 업무협업체 구축 필수 • 청원경찰 역할 차이: 지자체(청사방호) vs. 해양수산부(항만보안관리관)
개선방안 및 정책제언	• 법령 정비 • 예산 체계 개선 • 중앙-지방 역할 분담 명확화 • 통합 관리시스템 구축 • 정기적 소통 체계 강화	• 법령 명확화 • 표준 매뉴얼 제공 • 전문인력 양성 및 교육 강화 • 중앙정부 기술지원 및 감사 • 중앙-지방 협력 거버넌스 구축

자료: 지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025년 9월 15일~9월 26일, 온라인)를 바탕으로 저자 작성

제2절 지자체 보안업무 수행 사례

항만보안사무는 서비스 안전(여객·화물 안전)과 자산 방호(시설·부두·창고 보호)를 비롯하여, 출입국관리(CIQ: Customs, Immigration, Quarantine), 대테러·대량살상무기 대응, 불법물자 유입 차단, 국제협약(ISPS Code) 이행 등 국가적·국제적·복합적 기능이 결합된 보안체제로 일반 국가 기반시설 보안과 명확히 구분된다. 그럼에도 지방관리무역항 보안관리체계 개선을 위해서는, 항만과 유사한 국가 기반시설을 대상으로 지자체가 실제로 수행하고 있는 보안업무 수준과 운영방식을 검토하여, 지자체가 수행할 수 있는 보안 영역을 현실적으로 살펴볼 필요가 있다.

도시철도와 상수도 정수시설은 지자체 또는 지자체 산하 공기업이 시설 운영과 물리적 보안업무를 통합 수행하고 있는 대표 사례로 조사되었다. 본 절에서는 두 사례를 중심으로 보안업무 범위와 특징을 살펴보고, 지자

체가 수행 가능한 보안업무의 범위와 한계를 기능해 보고자 한다.

본 사례의 분석을 통해 첫째, 지자체가 수행 가능한 보안업무의 범위와 적용 가능한 운영모델을 확인한다. 둘째, 청원경찰 등 보안인력 운영 방식을 조사하여 지자체가 활용 가능한 경비체계 특징과 한계를 파악한다. 셋째, 요금·지자체 보조금 등으로 구성된 보안예산 운영 구조를 검토해 지방관리무역향 보안 재원 체계 개선 시 참고할 요소를 도출한다. 넷째, CCTV 관제·순찰 등 시설물 방호체계 보안 방식을 검토하여, 현재 지방해양수산청 청원경찰이 수행하는 항만보안사무 중 지자체에 이양 가능한 업무 범위를 파악해 보고자 한다.

항만보안사무는 법·행정·예산·기능·범위 등 다양한 측면에서 도시철도 및 상수도 보안 사무와 본질적으로 다르다. 그럼에도 본 사례 검토를 통해 지자체가 수행 가능한 보안업무의 현실적 범위를 확인하고, 향후 항만보안사무 중 일부 기능을 지방으로 이양할 경우 필요한 방향성과 범위를 도출하는 데 활용할 수 있을 것이다.

1. 도시철도 보안업무 운영 사례

1) 보안업무 수행주체

도시철도(지하철)는 지역에 기반을 둔 핵심 기반시설이다. 서울시와 부산시의 도시철도는 각 지자체가 설립한 지방공기업인 서울교통공사와 부산교통공사가 운영과 보안업무를 통합하여 수행하고 있다. 각 교통공사는 자체적으로 특수경비원 신분의 청원경찰과 지하철보안관 제도를 운영하며, 역사 내 시설관리, 차량기지 순찰, 질서 유지, CCTV 통합관제센터 운영, 비상상황 발생 시 대응 등의 업무를 통합하여 수행하고 있다.

테러 등 중대 상황에 대비하여 각 지방경찰청과의 긴밀한 협력체계를 구축하고 있으며, 공사설립 초기부터 시설 운영과 안전·보안업무를 통합하여 수행해 왔다는 특징이 있다.

2) 법적 근거

도시철도 보안업무는 네 가지 법률에 기반하고 있다. 「철도안전법」¹⁶⁾에 따라 자체적인 안전관리 규정을 마련하고 인력, 절차, 보안검색, 보안점검 등 보안 체계를 수립하고 있으며, 「도시철도법」¹⁷⁾을 통해 CCTV 설치와 운영, 영상기록 관리지침, 보안 장비 운영·유지보수에 대한 규정을 따르고 있다.

「지방공기업법」¹⁸⁾을 통해 각 교통공사가 보안과 유지보수 경비 비용을 특별회계로 체계적으로 편성하고 자체 수입으로 충당하도록 규정하고 있으며, 「청원경찰법」¹⁹⁾을 통해 교통공사의 경비 및 경비시설 설치, 경비 비용 부담, 경비인력 배치에 대한 규정을 두고 있다.

3) 조직 및 인력 운영

서울교통공사와 부산교통공사는 모두 본사 차원의 안전관리 조직 내에 보안 담당 부서를 두고 있다. ① 관제·비상 대응(전담부서), ② 현장 질서 유지(보안관제도), ③ 핵심시설 방호(청원경찰), ④ 장비보안(용역)이라는 네 가지 업무 기능을 중심으로 관련 인력을 갖추고 보안업무를 수행하고 있다.

16) 철도안전법, 법률 제11476호(2012.6.1.)

17) 도시철도법, 법률 제14476호(2016.12.27.)

18) 지방공기업법, 법률 제20166호(2024.1.30.)

19) 청원경찰법, 법률 제19033호(2022.11.15.)

서울교통공사는 안전관리본부에서 대테러·비상계획, 시설 방호 기준, 대외 공조 총괄 업무를 수행하고, 부산교통공사는 안전본부 내 비상계획부를 설치하여 보안관리, 차량기지 점검, 경비구역 관리, 청원경찰 관리, 시설 방호, 유관기관 공조 등의 업무를 총괄 수행하고 있다.

청원경찰은 두 교통공사에서 직접 채용·운영하며, 서울교통공사는 약 20명 내외, 부산교통공사는 약 12명 내외의 청원경찰 인력을 보유하고 있다. 청원경찰은 모두 교통공사 소속 정규직원(무기계약 신분)으로 처우가 공무원 6급 상당 수준이며, 이는 일반 민간경비보다 우수한 처우로 전문성과 장기근속을 유도하고 있다.

4) 주요 보안업무

도시철도 보안인력의 일상 업무로는 역사 내 순찰, 승강장 질서유지, 범죄 예방순찰 등이 있다. 청원경찰 및 역무원들은 수시로 역사를 순회하며 위험 요소를 점검하고 노숙인 관리, 치안사고를 방지한다. 관제센터 요원 및 CCTV 모니터 요원은 실시간 영상으로 승강장 추락 사고, 방화 시도, 폭력사건 등을 주시하여 발견 즉시 현장에 통보한다.

양 도시철도 모두 주기적인 대테러 훈련을 시행하고 경찰특공대, 소방서와 합동으로 테러 대응 모의훈련을 실시한다. 주요 시설 보안업무로는 차량기지과 변전소, 신호센터 등 중요 거점에 대한 출입 통제가 있으며, 차량기지 입구에는 24시간 경비 인력이 배치되어 출입자를 확인하고 출입증을 발급·관리한다.

5) 경비 운영 방식

서울교통공사와 부산교통공사 모두 보안인력을 주로 자체 직영으로 운영하고 있다. 청원경찰은 두 기관이 직접 고용·관리하며, 역무 인력도 내부 직원으로 충원한다. 이는 대중교통 보안의 공공성과 즉각 대응 필요성 때문에 외주화가 제한적인 측면이 있다.

다만 일부 영역에서는 용역경비를 활용하기도 한다. 부산의 경우 지하철 차량기지 외곽 경비를 민간 경비업체 용역으로 운영하고 있으며, 서울교통공사도 본사 청사 등에서 일반 경비 용역을 일부 활용하고 있다. 하지만 지하철역과 열차 내 보안은 철저히 공사 직원과 청원경찰이 담당하며, 외주인력은 보조적 역할에 한정한다.

6) 예산 운영

도시철도 보안에 필요한 재원은 주로 철도 운임 수입과 지자체 재정지원(교부금)으로 충당된다. 서울교통공사의 연간 안전관리 예산은 수백억 원대에 이르며, 그중 보안 관련 예산이 일정 부분을 차지한다. 재원은 주로 운송수입과 서울시 보조금이다. 서울교통공사는 만성 적자로 인해 시의 운영비 보조를 받고 있으며, 보안인력 확충이나 장비 도입 시에도 서울시가 재정을 지원한다. 부산교통공사도 부산시 예산 지원과 운임수입으로 보안예산을 충당하는 유사한 재정 구조를 가지고 있다.

다만 공사 전반의 재정난으로 보안예산 증가에 한계가 있어 인력 충원은 더딘 편이며, 향후에는 지자체 조례나 정책을 통해 안전분야 예산을 우선 배정하는 방안이 모색되고 있다.

7) 종합

도시철도 보안운영 사례를 종합하면 지자체 산하 공사가 보안업무를 통합해 수행하는 구조로 지자체가 책임과 권한을 확보하고, 신속한 의사결정과 현장 대응이 가능한 것이 특징이다. 청원경찰을 직접 채용·운영함으로써 전문성과 민간경비보다 안정성이 높다. 또한 CCTV 통합관제와 순찰, 질서유지, 대테러·화재 대응까지 아우르는 통합적 보안체계 구축이 가능해 공공성과 시민신뢰를 강화할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 3-7〉 도시철도 보안업무 운영 사례 종합

구분	서울시 도시철도(서울교통공사)	부산시 도시철도(부산교통공사)
보안·관리주체	• 지방공기업 서울교통공사 운영, 자체 보안부서와 청원경찰·보안관 제도로 통합 관리	• 지방공기업 부산교통공사 운영, 안전 본부 내 비상계획부 설치, 자체 청경대 운영
법적 근거	• 「철도안전법」, 「도시철도법」, 「지방공기업법」, 「청원경찰법」, 「통합방위법」 등 적용	• 「철도안전법」, 「도시철도법」, 「지방공기업법」, 「청원경찰법」, 「통합방위법」 등 적용
조직·인력	• 안전관리본부 내 보안전담부서 총괄, 청원경찰 약 20명, 자체보안관·역무원 인력 운영	• 비상계획부 산하 보안조직에서 총괄, 청원경찰 약 12명 운영, 자체보안관·역무원 인력 운영
주요 업무	• 역사 출입통제, 승객 안전 및 질서 유지, CCTV 관제센터 운영, 침입/화재 등 조치, 폭발물 대응 및 대피 유도 등	• 역사·차량기지 출입관리, 순찰·경계, 보안점검계획 수립, CCTV 관제, 경찰·소방 합동훈련
경비 운영	• 청원경찰·보안요원 직영 중심, 본사 일부 구역에 한해 용역 활용	• 청원경찰 직영 중심, 차량기지 외곽 등 일부 용역 활용
예산·재원	• 자체 운임수입 + 서울시 재정지원, 보안예산은 운영예산 일부로 편성	• 자체 운임수입 + 부산시 재정지원, 보안예산은 운영예산 일부로 편성
시사점	• 지자체 산하 공사(서울시 도시철도, 부산시 도시철도)가 보안·운영 통합 수행 • 청원경찰·보안인력 직접 채용·운영, 전문성·장기근속 보장 • 시설 유지·보안 통합 관리로 효율성 제고 • 지방정부 재정지원(보조금 형태) 병행 • 국가중요시설은 지방경찰청과 협력체계 필수	

자료: 서울교통공사 홈페이지(<https://www.seoulmetro.co.kr>)(검색일: 2025.9.10.) 및 부산교통공사 홈페이지(<https://www.humetro.busan.kr>)(검색일: 2025.9.10.) 참조하여 저자 작성

2. 상수도 정수시설 보안업무 운영 사례

1) 보안업무 수행주체

상수도 정수시설 보안업무는 「지방일괄이양법」에 의해 상수도 정수장 운영·관리 사무 전반이 지자체로 이양되면서 각 지자체 상수도사업소가 정수시설 운영과 함께 보안·방호 업무까지 통합 책임을 지고 있다.

서울시는 서울특별시 상수도사업본부가 암사, 독도, 구의, 광암 등 여섯 개 정수장을 직접 운영하며 「수도법」²⁰⁾ 및 「통합방위법」²¹⁾에 따른 시설 방호 책임을 진다. 창원시는 창원특례시 상수도사업소 산하 정수과가 칠서, 석동 등 주요 정수시설을 관리한다. 두 도시 모두 지자체 주도의 보안 직영 체제를 유지하고 있다.

2) 법적 근거

정수시설 보안은 여러 법률과 조례를 근거로 한다. 공통 법률로 「수도법」은 정수시설 관리자의 위생과 안전관리 책임을 규정하며, 「통합방위법」은 지자체장의 국가중요시설에 대한 방호책임을 규정하고 있다.

서울시의 경우 「서울특별시 수도조례」,²²⁾ 「서울특별시 통합방위지원본부 조례」²³⁾에서 정수장 안전관리 및 합동 방호를 규정하고 있으며, 청원경찰은 「청원경찰법」 및 내부 복무규정에 따라 운영된다. 창원시는 「창원시 재난 및 안전관리 조례」²⁴⁾와 「창원시 통합방위지원본부 조례」²⁵⁾가 법적

20) 수도법, 법률 제19662호(2023.8.16.)

21) 통합방위법, 법률 제20026호(2024.1.16.)

22) 서울특별시 수도조례, 서울특별시조례 제9449호(2025.1.3.)

23) 서울특별시 통합방위지원본부 조례, 서울특별시조례 제9289호(2024.5.20.)

24) 창원시 재난현장 통합지원본부 설치 및 운영 조례, 경상남도 창원시조례 제2126호(2024.12.20.)

25) 창원시 통합방위협의회 구성 및 운영 등에 관한 조례, 경상남도 창원시조례 제1937호(2024.01.08.)

기반이며, 경상남도 차원의 「청원경찰 처우개선 조례」는 처우와 교육, 근무 규정한다.

3) 조직 및 인력 운영

서울시의 경우 정수센터 단위로 방호팀을 편성하고 있다. 암사정수장의 경우 청원경찰 17명, 사회복무요원 35명을 두고 있으며 상황실, 출입통제소 등에서 근무한다.

창원시는 상수도사업소 정수과 내에 청원경찰 관리 담당을 두고, 주요 정수장별 3~5명의 청원경찰을 배치하고 있다. 필요시 기간제 보안요원이나 경비용역을 보조적으로 활용한다. 청원경찰은 시에서 직접 채용한 무기계약직으로, 도 조례에 근거해 인력이 관리되고 있다.

4) 주요 보안 업무

지자체 정수시설의 보안업무로 출입통제, CCTV 관제, 순찰, 합동훈련 등이 공통적으로 수행되고 있다. 24시간 출입자 신분확인, CCTV 모니터링, 외곽 순찰을 수행하며, 매년 경찰·군·소방과 합동으로 침입자 검거, 폭발물 처리, 드론 대응 훈련을 시행하고 있다.

첨단 감시장비와 SCADA 시스템을 통해 수질 이상 시 원격 차단 훈련도 시행하고 있으며, 일부 정수장은 ISO 22000을 도입하여 위생·보안 절차를 국제 표준화하였다.

5) 경비 운영 방식

서울시와 창원시 모두 지자체에서 청원경찰 직영 운영을 원칙으로 하고 있다. 다만 서울시의 경우 사회복지요원으로 인력을 보조하고 창원시의 경우 인력이 부족할 때 외주 경비를 병행하는 것으로 조사되었다.

6) 예산 운영

서울시 정수장 보안예산은 수도요금 특별회계에서 충당되고 있다. 여기에는 청원경찰 인건비, CCTV 유지비, 훈련비용 등이 포함되며 필요시 시 일반회계로 보조를 받는다. 수도사업본부가 흑자를 내는 해에는 자체 재원으로 운영이 가능하다.

창원시의 경우도 수도요금 특별회계를 기본 재원으로 하되 적자 시 시 일반회계에서 보조하는 구조로 운영되고 있다. 청원경찰 인건비는 1인당 연 3천만 원 내외이며, CCTV 교체비 등으로 연간 수억 원 수준이 배정된다. 중앙정부 지원은 거의 없으며, 통합방위 훈련비용 일부만 국비 보조된다.

7) 종합

상수도 정수시설 보안업무는 지방이양 사무이다. 이에 따라 서울과 창원 정수시설 보안운영은 모두 지자체 직영 청원경찰 체제를 기반으로 한다는 공통점이 있다. 제도적으로 「수도법」, 「통합방위법」에 의해 중앙-지방이 함께 책임을 지는 구조이며, 각 지자체 조례로 보안업무가 운영되고 있다. 보안예산은 수도요금 특별회계와 지자체 재정지원을 통해 운영되고 있다.

3. 시사점

도시철도와 상수도 정수시설 보안업무 사례에서 나타나는 공통적인 장점은 다음과 같다. 첫째, 책임성과 신속성 강화이다. 보안업무를 한 기관이 통합 수행해 책임소재가 명확해지고 현장 대응 속도가 빨라지며, 경찰·소방·군 등 유관기관과의 협력체계 등 위기 대응력이 향상된다. 둘째, 청원경찰 직영 체제를 통해 지자체가 보안·운영을 일괄 관리함으로써 시설관리와 보안업무 간 중복을 줄이고 효율성을 높일 수 있다. 셋째, 상수도의 특별회계나 도시철도의 지자체 보조금처럼 지자체 주도의 재원 마련이 가능해 안정적 예산 확보가 용이하다는 점이다.

한편, 두 사례는 지자체가 관리하는 공공 기반시설의 보안업무 통합이라는 공통점이 있는 반면, 운영방식에서 차이를 보인다. 도시철도는 지자체가 출자한 ‘지방공기업’이 보안업무의 주체지만 상수도 시설은 지자체 ‘직속 행정기관’이 직접 관리한다.

공기업 모델은 경영의 자율성과 효율성을 추구하지만, 재정적 자립에 대한 부담으로 필수 보안인력 충원 등에서 어려움을 겪는 경향을 보였다. 반면, 지자체 직접 수행 모델은 안정적인 예산 구조 속에서 보안을 행정의 일부로 일관성 있게 수행하는 장점이 있다.

두 사례 모두 「통합방위법」상 국가중요시설 방호라는 공통점이 있지만 기본법의 성격이 다르다. 도시철도의 「철도안전법」은 불특정 다수 시민의 안전과 공공질서 유지를 포괄하는 ‘서비스 안전’에 중점을 둔다. 반면, 상수도의 「수도법」은 외부 위협으로부터 시설과 수자원을 보호하는 ‘자산 방호’에 집중한다.

이는 항만이 두 가지 성격을 모두 가지고 있음을 고려할 때 법적, 제도적 보안업무 이관 시 고려해야 할 부분이다.

예산 확보 방식은 가장 차이를 보이는 부분이다. 도시철도 공기업은 운임 수입에 의존하는 불안정한 재정 구조로 인해 보안예산 확보에 어려움을 겪는 반면, 상수도 시설은 수도요금을 재원으로 하는 ‘특별회계’를 통해 경기 변동과 무관하게 안정적이고 독립적인 예산을 확보한다. 이는 항만보안 예산 확보의 지속가능성을 위해 벤치마킹해야 할 요소라고 판단된다.

〈표 3-8〉 지자체 보안업무 운영 사례 종합

구분	도시철도(서울·부산)	상수도 정수시설(서울·창원)
보안·관리 주체	- 지자체 산하 공기업(서울·부산교통공사)이 운영 - 자체 보안부서와 청원경찰·보안관 제도로 통합 관리	- 지자체 상수도사업본부·사업소가 운영 - 청원경찰 직영 배치, 일부 사회복무요원·보조 인력 활용
법적 근거	「철도안전법」, 「도시철도법」, 「지방공기업법」, 「청원경찰법」, 「통합방위법」 등	「수도법」, 「통합방위법」, 지자체 재난·안전관리 조례, 「청원경찰법」 등
조직·인력	- 안전관리본부 내 보안전담부서 총괄 - 청원경찰 약 20명, 자체보안관·역무원 인력 운영	정수과 산하 보안조직, 정수장별 청원경찰 + 사회복무요원, 경비인력 외주
주요 업무	역사 출입통제, 질서유지, CCTV 관제, 테러·화재 대응 훈련, 차량기지·신호센터 방호 등	정수장 출입통제, CCTV 모니터링, 주변 순찰, 합동방호훈련, 일부 ISO 기반 보안절차 운영
경비 운영	청원경찰 직영 중심, 본사·차량기지 일부 외주 활용	청원경찰 직영 중심, 창원은 필요시 일부 외주 병행
예산·재원	- 운임수입 + 지자체 보조금 - 적자 구조로 보안예산 확보에 한계	수도요금 특별회계 기반, 적자 시 일반회계 보조, 비교적 안정적
시사점	지자체 산하 공기업을 통한 보안·운영 일원화, 전문성 확보 및 장기근속 유도, 국가중요시설은 경찰·소방 등 유관기관과 협력	지자체 산하 조직 내 보안운영 일원화, 안정성 확보, 수도요금 기반 특별회계로 재원 안정, 지역사회·군·경 합동방호 체계 구축

자료: 서울교통공사 홈페이지(<https://www.seoulmetro.co.kr>)(검색일: 2025.9.10.), 부산교통공사 홈페이지(<https://www.humetro.busan.kr>)(검색일: 2025.9.10.), 서울시 상수도사업본부 홈페이지(<https://arisu.seoul.go.kr>)(검색일: 2025.9.10.), 창원시 홈페이지(<https://www.changwon.go.kr>)(검색일: 2025.9.10.)참조하여 저자 작성

도시철도는 지자체 산하 지방공기업(서울·부산교통공사)이 운영과 보안을 통합 수행하고, 청원경찰·지하철보안관 등 서비스 안전 중심의 보안모델로 수행되고 있다. 승객 안전, 역사 질서유지, 차량기지·신호시설 방호 등 도시 내부 교통서비스의 안정성 확보에 초점이 맞춰져 있다.

상수도 정수시설은 각 지자체 상수도사업소가 시설 운영과 방호를 통합 담당하고, 청원경찰과 사회복무요원 등을 활용해 출입통제·CCTV 관제·외곽순찰 등을 수행하는 자산 방호형 보안모델로 업무가 수행되고 있다.

두 사례 모두 지자체 또는 지자체 산하 공기업이 시설 운영과 물리적 보안업무를 통합 수행하고 있으며, 청원경찰 직영, 특별회계·지자체 보조금 등을 통해 일정 수준의 보안예산과 역량을 확보하고 있다는 점에서 지방의 역할과 가능성을 확인할 수 있다.

그러나 이들 보안업무는 어디까지나 도시 내부 기반시설의 서비스 안전·자산 보호 범위에 한정되며, 국제협약 이행, 국경관리, 국가안보 등 항만보안이 요구하는 상위 차원의 기능은 포함하지 않는다는 점에서 항만보안과 구분된다.

제3절 소결

본 장에서는 지방관리무역항의 항만시설 보안 현황과 지자체 보안업무 수행 사례를 종합적으로 검토하였다.

먼저 지방관리무역항 12개소의 실태조사 결과, 보안시설은 항만 규모별로 큰 편차를 보이며 상당수 장비가 노후화되어 있고, 보안인력은 제주항

(141명)을 제외하면 대부분 8~25명 수준으로 절대적으로 부족한 것으로 나타났다. 특히 보안료 징수액은 연간 수백만 원에 불과해 인력비와 시설 유지비의 1%도 충당하지 못하는 실정이며, 보안업무는 전적으로 지방청의 국가예산에 의존하고 있다. 이는 지방관리무역항에 대한 지자체의 자립적 보안체계는 아직 갖추지 못하고 있으며, 국제협약(ISPS Code) 수준의 보안을 일관되게 유지하기 위한 필수요건이 충분히 갖춰지지 않았음을 보여 준다.

이해관계자 의견조사에서는 중앙정부는 이원화 구조의 비효율성을 지적 하며 이관 자체에는 찬성하되 국가 차원의 통합 관리체계 유지를 전제조건으로 제시하였다.

지자체의 경우, 청사 보안을 제외하고는 항만보안사무 수행 경험이 거의 없고, ISPS Code 등 국제협약에 대한 지식이 부족하며, 전문조직 체계가 부재하여 보안업무 이관에 전반적으로 부정적 입장을 보였다.

2010년 위임 이후 15년간 지자체가 보안업무에 관여하지 않았던 관행과, 2008~2009년 지방분권촉진위원회 검토 당시에도 다수 시도가 반대했던 점을 고려하면, 지자체의 보안업무 수행 필요성과 의지는 매우 낮은 것으로 판단된다.

한편 도시철도와 상수도 정수시설 보안사례 검토는 지자체가 일정 수준의 물리적 보안업무를 수행할 수 있는 역량을 보유하고 있음을 보여준다. 그러나 이는 국내법에 기반한 ‘서비스 안전’(도시철도)과 ‘자산 방호’(상수도)라는 단일 차원의 보안업무이다.

반면 항만보안은 국제협약 이행, 국경관리(CIQ), 대테러·대량살상무기 대응, 불법물자 유입 차단 등 국가적·국제적·복합적 기능이 결합된 보안체계로서 일반 기반시설 보안과는 본질적으로 구분된다. 도시철도와 상수도

사례는 지자체가 물리적 시설 보호를 수행할 수 있음을 보여주지만, 항만 보안이 요구하는 국제협약 이행, 국가안보 기능, 전국 통일적 보안 수준 유지에 명백히 국가사무의 영역이다.

다음 장에서는 항만보안사무의 법적 성격을 보다 심층적으로 검토하고 수행주체별 특징을 비교 분석하며, 현실적으로 누가 보안 업무를 수행하는 것이 적절한지에 대한 구체적 대안을 제시하고자 한다.

04

항만보안사무 수행주체 명확화를 위한 검토

제1절 항만보안사무 수행주체 검토

1. 현행법상 보안업무의 국가사무적 성격

항만보안사무는 그 성격상 국가안보와 직결되는 영역으로, 「지방자치법」에서 규정한 국가사무의 요건을 충족한다. 이 법 제15조는 지자체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하고 있는데, 항만보안사무는 이 중 복수의 요건에 해당한다.

1) 국가의 존립에 필요한 사무(제15조 제1호)

「국제선박항만보안법」은 2001년 9·11 테러 이후 IMO가 채택한 ISPS Code의 국내 이행을 위해 2007년 제정되었다. 이 법률은 “테러 등 각종 보안위협으로부터 선박과 항만시설을 보호하여 해상교통의 안전을 확보”하는 것을 목적으로 하며(제1조), 이는 국가안보의 핵심영역이다. 항만은 국

경의 관문으로서 출입국관리(CIQ: Customs, Immigration, Quarantine), 불법물자 유입 차단, 대테러 대응, 대량살상무기 확산 방지 등 국가안보 기능을 수행한다.

「보안업무규정 시행규칙」 제52조의2는 “공항·항만 시설”을 국가안전보장에 중요한 시설로 명시하고 있으며, 이 시행규칙 제52조의4는 국가정보원장이 기본 보호대책을 수립하고 감독기관의 장이 분야별 보호대책을 수립하도록 규정하여 항만시설이 국가보안시설임을 명확히 하고 있다.

개별 항만의 보안 취약점은 테러 조직이나 적대 세력의 침투 경로로 악용될 수 있으며, 이는 해당 지역뿐 아니라 국가 전체의 안전을 위협한다. 따라서 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조 제1호의 “외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무”에 해당한다.

2) 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무(제15조 제2호)

ISPS Code는 모든 체약국의 항만에서 일관된 보안 수준을 유지하도록 요구한다. 보안등급(Security Level 1~3)은 국제적으로 상호 인정되며, 한 국가 내에서도 모든 항만이 동일한 기준과 절차를 적용해야 국제적 신뢰를 확보할 수 있다.

만약 지자체별로 상이한 보안기준이나 절차가 적용될 경우, 국제협약 이행의 일관성이 훼손되고 다른 국가로부터 신뢰를 상실할 수 있다. 예를 들어 일부 항만의 보안 수준이 낮다고 판단될 경우, 해당 항만을 경유한 선박이나 화물에 대해 다른 국가에서 추가 검사를 요구하거나 입항을 거부할 수 있으며, 이는 국가 전체의 통상과 물류에 악영향을 미친다. 바꾸어 말하면, 이는 항만행정상 항만 간의 평등의 원칙에 위배될 소지가 있을 수 있다는 것이다. 이는 지방자치법 제15조 제6호에서 규정하는 “우편, 철도 등 전국

적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무”의 유형으로 고려할 수 있을 것이다.

「국제선박항만보안법」 제6조는 해양수산부장관이 보안등급을 설정·조정하고 전국 모든 항만에 통보하도록 규정하고 있으며, 제24조는 해양수산부장관이 항만시설보안평가를 실시하고 국가보안기관의 장과 협의하도록 규정하고 있다.

이는 항만보안이 전국적으로 통일적인 기준과 절차에 따라 수행되어야 함을 전제한 것이다. 따라서 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조 제2호의 “물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무”에 해당한다.

3) 전국적 규모의 기간시설 사무(제15조 제4호)

「지방자치법」 제15조 제4호는 “국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무”를 국가사무로 규정하고 있다. 항만은 국가의 관문이자 국가 물류의 핵심 기간시설로서 이 조항에 명시적으로 열거된 “지정항만”에 해당한다.

비록 지방관리무역항은 지자체가 관리청으로 지정되어 있으나, 이는 항만의 개발·관리 사무에 국한된 것이지 항만의 보안사무까지 지방으로 이양된 것은 아니다. 항만보안은 개별 항만의 문제가 아니라 국가 전체의 해상안전망과 연결된 전국적 규모의 사무이다.

개별 항만의 보안 취약점이 테러나 밀수의 통로로 악용될 경우, 그 영향은 해당 지역에 국한되지 않고 국가 전체로 확산된다. 따라서 모든 항만의 보안 수준을 전국적으로 통일된 기준에 따라 관리할 필요가 있으며, 이는 국가가 직접 수행해야 할 사무이다.

4) 전문화된 인력을 기반으로 수행되는 사무(제15조 제7호)

항만보안사무는 ISPS Code, SOLAS 협약 등 국제협약에 대한 전문지식, 보안위협 분석 능력, 첨단 보안장비(CCTV, 종합감지시스템, 차량형검색기 등) 운영 기술, 항만시설보안책임자 등 전문인력 확보 등 고도의 기술과 전문성을 요구한다.

「국제선박항만보안법」 제23조는 항만시설보안책임자가 “3년 이상 선박 또는 항만시설의 보안업무에 종사한 경력이 있는 사람 또는 해양수산부장관이 정하여 고시하는 전문 교육기관에서 소정의 교육을 이수한 사람”이어야 한다고 규정하고 있다. 제3장의 실태조사에서 확인된 바와 같이 지자체에는 이러한 자격요건을 충족하는 인력이 거의 없으며, ISPS Code나 SOLAS 협약에 대한 지식을 갖춘 담당자도 부재하다.

또한 「보안업무규정 시행규칙」 제2조는 각급기관의 장에게 보안업무 수행을 위한 전담조직 또는 인원의 지정·운영, 비밀소유현황 및 비밀취급인가자 현황의 기록·유지 실태조사, 비밀 및 암호자재 보호를 위한 출입통제 대책 마련 등을 요구하고 있으며, 제53조~제54조는 보호지역 설정 및 관리에 관한 상세한 기준을 규정하고 있다. 이러한 국가보안업무 수행 체계는 지자체가 갖추고 있지 않다.

제24조는 항만시설보안평가 시 “국가정보원장 등 관계 국가보안기관의 장과 미리 협의”하도록 규정하고 있으며, 제25조는 보안계획서 승인 시에도 동일한 협의를 요구하고 있다. 이는 항만보안사무가 국가보안기관과의 긴밀한 협력이 필요한 고도의 전문 영역임을 보여준다.

따라서 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조 제7호의 “고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지자체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무”에 해당한다고도 볼 수 있다.

5) 종합

이상에서 살펴본 바와 같이 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조가 규정한 국가사무의 요건 중 제1호(국가의 존립), 제2호(전국적 통일성), 제4호(전국적 규모의 기간시설), 제7호(고도의 기술)에 모두 해당한다. 이는 항만보안사무가 법적 성격상 명백히 국가사무임을 의미한다.

다만 현행 「국제선박항만보안법」은 항만시설소유자에게 상당한 책임을 부과하고 있어 법령 체계상 혼란이 존재한다. 제2조 제8호는 항만시설소유자를 “항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 자”로 정의하고 있는데, 문리해석상 지방관리무역항의 관리청인 지자체도 항만시설소유자에 해당할 여지가 있다.

그러나 앞서 제2장에서 분석한 바와 같이 이러한 문리해석은 입법연혁(2008~2009년 시도 반대, 2009년 가이드라인, 2021년 이양 제외), 실효성 확보 수단 부재(제50조 벌칙 적용 제외), 현실과의 괴리(15년간 지방청 수행), 국가보안사무의 특성 등을 고려할 때 입법자의 의도와 배치된다. 따라서 이는 법체계의 불완전성을 의미하는 것이지, 지자체가 보안책임을 실제로 부담해야 한다는 것을 의미하지 않는다.

결론적으로 항만보안사무는 「지방자치법」이 규정한 국가사무의 본질적 요건을 충족하며, 국가가 직접 수행하거나 최소한 국가의 강력한 관리·감독 아래 통일적 기준이 유지되어야 할 사무이다. 현행 이원화 구조의 문제는 보안업무를 지자체로 이양함으로써 해결할 것이 아니라, 법령 정비를 통해 국가 수행 체계를 명확히 하고 필요한 예산을 안정적으로 확보함으로써 해결해야 할 과제이다.

2. 수행주체별 특징 검토

1) 국가 수행

현재 지방관리무역항의 항만보안사무는 해양수산부 지방해양수산청에서 수행하고 있다. 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조에 따라 해양수산부장관의 31개 권한이 지방해양수산청장에게 위임되어 있어, 보안평가, 보안계획서 승인, 보안심사, 항만시설적합확인서 교부 등 핵심적인 보안업무를 지방청에서 담당하고 있다.

국가 수행 체계의 가장 큰 장점은 전문성 및 국제협약 이행 역량 확보에 있다. 지방해양수산청은 ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식과 경험을 보유하고 있으며, 항만시설보안책임자(PFSO) 자격요건을 충족하는 인력을 확보하고 있다. 입항선박의 선박보안책임자와의 보안등급 협의, 항만시설보안계획서 작성 및 보안심사, 선박항만연계활동 및 보안사고 예방 등 항만보안사무 전반에 걸쳐 전문적 수행이 가능하다.

국제협력 측면에서도 국가 수행 체계는 유리하다. 국제협약 당사자인 국가기관에서 업무를 수행함에 따라 국제적 신뢰가 담보되며, 해경, 관세청, 국정원 등 관련 기관과의 연계 체계가 기확립되어 있다. 외국 정부나 국제기구와의 협력은 기본적으로 정부 간 협력의 성격을 가지므로, 지자체보다는 중앙정부 기관이 더 적절한 협력 주체가 될 수 있다.

업무 연속성 측면에서도 현 체계는 안정적이다. 2010년 항만사무 지방위임 이후 15년간 현 체계로 안정적으로 운영되어 왔으며, 조직 및 인력재편이 불필요하여 업무 공백 없이 연속성을 유지할 수 있다. 또한 전국 통일적 보안 체계 구축이 가능하여 보안의 일관성과 효율성을 확보할 수 있다.

그러나 국가 수행 체계는 현실적 한계와 구조적 문제도 갖고 있다.

가장 큰 문제는 지방분권 기조와의 배치이다. 정부의 지방분권강화 정책에 역행하고 「지방일괄이양법」 취지와 상충하며, 지자체의 종합적 항만관리 역량을 저해한다는 비판을 받는다.

다음으로는 통합적 항만운영 체계 구축의 한계이다. 관리청인 지자체와 보안업무 수행기관인 지방청이 분리됨에 따라 통일적 항만운영 체계 구축에 한계가 있다. 「항만법」 제28조(금지행위 등)에 따른 항만출입 통제, 「선박입출항법」 제32조~제37조 등에 따른 조치명령 등의 권한은 관리청인 지자체에 있어 신속한 보안조치에 어려움이 있으며, 항만개발·관리·보안의 일체적 운영이 곤란하다. 보안시설의 설치나 보안절차의 변경이 필요한 경우에도 관리청과 보안 담당기관 간의 협의 과정을 거쳐야 하므로 의사결정이 지연될 가능성이 있다.

예산 측면에서도 불확실성 문제가 제기된다. 기재부의 예산 삭감이 지속될 경우 보안업무에 차질이 우려되고, 보안료만으로는 비용 충당이 불가능하여 추가 예산 지원이 불투명한 상황이다.

이와 함께 책임 소재의 모호성 문제가 예상된다. 「항만안전특별법」상 안전사고와 「국제선박항만보안법」상 보안사고가 동시 발생 시 책임이 불명확하며, 「중대재해처벌법」 적용 시 관리청인 지자체와 보안기관인 지방청 간 책임 분쟁 가능성이 있다.

특히 예산 부족 심화 우려가 있다. 현재도 일부 지방청이 국가관리무역항 보안예산을 사용하고 있으며, 보안료 징수가 미미한 상황에서 추가 예산 지원이 중단되면 보안 공백이 발생할 가능성이 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 다음과 같은 방안이 필요하다.

우선 안정적 예산 확보 체계를 구축해야 한다. 보안료 요율을 현실화하여 자체 재원을 확충하고, 국가 예산의 안정적 지원 체계를 법제화해야 한다.

또한 지자체와의 협력체계를 강화해야 한다. 지자체-해양수산부 간 업무 협약을 체결하여 역할 분담을 명확화하고, 정기적 협의체 운영을 통한 소통 채널을 확보하며, 지자체의 보안업무 참여를 점진적으로 확대해야 한다.

아울러 법적 근거 보완 및 책임 소재 명확화가 필요하다. 「항만법」상 “보안업무는 국가 수행” 근거를 명문화하고, 지자체와의 협력 의무 조항을 신설하며, 안전사고와 보안사고 책임 소재를 법령으로 정비해야 한다.

〈표 4-1〉 국가 수행 시 장단점 및 이슈, 해소방안

구분	내용
장점	• 전문성 및 국제협약 이행 역량-ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식과 경험 보유 - 항만시설보안책임자(PFSO) 자격요건 충족 인력 확보-보안등급 협의, 보안계획서 작성, 보안심사 등 전문적 수행 • 국제적 공신력 확보-국제협약 당사자인 국가기관 수행으로 국제적 신뢰 담보 - 관련 기관(해경, 관세청, 국정원 등)과의 연계 체계 구축 • 업무 연속성 및 안정성-2010년 이후 15년간 현 체제로 안정적 운영 - 조직 및 인력 재편 불필요, 업무 공백 없이 연속성 유지 - 전국 통일적 보안 체계 구축 가능
단점	• 지방분권 기초와 배치-정부의 지방분권강화 정책에 역행 - 「지방일괄이양법」 취지와 상충-지자체의 종합적 항만관리 역량 저해 • 통합적 항만운영 체계 구축의 한계 - 관리청(지자체)과 보안업무 수행기관(지방청) 분리 - 「항만법」, 「선박입출항법」 등에 따른 조치권한 행사 한계 - 항만개발·관리·보안의 일체적 운영 곤란 • 예산 확보의 불확실성-기재부 예산 삭감 지속 시 보안업무 차질 우려 - 보안료만으로는 비용 충당 불가, 추가 예산 지원 불투명

구분	내용
예상 이슈	• 책임 소재의 모호성 - 「항만안전특별법」상 안전사고와 「국제선박항만보안법」상 보안사고 동시 발생 시 책임 불명확 - 「중대재해처벌법」 적용 시 관리청(지자체)과 보안기관(지방청) 간 책임 분쟁 가능성 • 예산 부족 심화-현재도 일부 지방청이 국가관리무역항 보안예산 사용 중 - 보안료 징수 미미, 추가 예산 지원 중단 시 보안 공백 우려
해소 방안	• 안정적 예산 확보 체계 구축 - 보안료 요율 현실화를 통한 자체 재원 확충 - 국가 예산의 안정적 지원 체계 법제화 • 지자체와의 협력체계 강화 - 지자체-해양수산부 간 업무협약 체결로 역할 분담 명확화 - 정기적 협의체 운영을 통한 소통 채널 확보 - 지자체의 보안업무 참여 점진적 확대 • 법적 근거 보완 및 책임 소재 명확화 - 「항만법」상 “보안업무는 국가 수행” 근거 명문화 - 지자체와의 협력 의무 조항 신설-안전사고와 보안사고 책임 소재 법령 정비

자료: 관계자 의견조사 및 전문가 자문을 바탕으로 저자 작성

2) 지자체 수행

지자체의 항만보안사무 수행 가능성을 검토하기 위해서는 먼저 지자체의 역량과 여건을 살펴보아야 한다. 현재 지방관리무역항을 관리하는 지자체는 항만개발, 항만운송사업, 항만시설 관리 등의 업무를 수행하고 있어 항만 운영에 대한 기본적 이해와 경험을 갖추고 있다. 또한 지역의 경제적 특성과 산업 구조를 잘 알고 있어 지역 맞춤형 보안 대책을 수립할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

지자체 수행의 가장 큰 장점은 지방분권 기초 부합 및 통합적 항만관리가 가능하다는 점이다. 지속되고 있는 지방분권 정책과 부합하고, 「지방일괄이양법」의 취지를 실현하며, 지자체의 종합적 항만관리 체계를 완성할 수 있다(개발+관리+운영+보안). 항만시설의 개발·관리·운영과 보안업무를 동일한 주체가 담당함으로써 계획의 일관성과 효율성을 확보할 수 있다.

항만개발 단계에서부터 보안 요소를 고려한 설계가 가능하고, 운영 과정에서도 보안과 효율성 간의 균형을 최적화할 수 있다. 특히 항만시설 관리자로서 항만개발·관리·운영·보안의 일체성을 확보할 수 있다. 「선박입출항법」 제32조~제37조의 위험물 관리와 「해사안전기본법」 제8조의 해사안전시행계획 수립 등과 「국제선박항만보안법」의 보안사고 예방 및 대책과의 일체성 확보가 가능하다.

행정 효율성 측면에서도 지자체 수행은 유리하다. 보안부두 출입 시 행정절차가 간소화될 수 있다. 현재는 지방해양수산청에 협조 요청 및 허가를 받아야 출입이 가능하나, 지자체가 수행할 경우 이와 같은 행정절차가 간소화되어 보안부두 출입자 관리 및 통제 등이 보다 효율적으로 이루어질 수 있다.

지역 특성 반영 측면에서도 장점이 있다. 각 항만의 물동량 특성, 지역 산업 구조, 지리적 여건 등을 고려한 차별화된 보안 대책을 수립할 수 있으며, 지역 사회와의 소통과 협력도 원활하게 이루어질 수 있다. 특히 항만과 인접한 지역 주민이나 관련 업체와의 협력은 실효성 있는 보안 체계 구축에 중요한 요소가 될 수 있다.

그러나 지자체 수행에는 상당한 제약요인이 존재한다. 가장 큰 단점은 전문성 확보의 과제이다. 지자체는 종합행정기관으로서 다양한 사무를 담당하고 있으나, 항만보안사무는 기존 업무 범위에 포함되지 않았기 때문에 관련 경험이 제한적인 상황이다. ISPS Code 등 국제협약에 대한 이해도 제고가 필요하며, 보안등급 협의, 보안계획서 작성, 보안심사 등 전문 역량 강화가 필요하다.

특히 항만시설보안책임자(PFSO) 자격요건을 충족하는 인력 확보에 어려움이 예상된다. 「국제선박항만보안법」 제23조에 따른 항만시설보안책임자 자격요건으로 ‘항만시설 운영에 종사한 경력 또는 보안업무에 종사한 경력

이 3년 이상인 자'로 규정하고 있으나, 현재 지자체 공무원 중 이 자격요건을 충족하는 인력이 충분히 확보되어 있지 않은 것으로 파악된다. 다만 청원경찰이 항만시설보안책임자로 지정 가능할 경우는 문제가 없을 것으로 판단되나, 현재 지자체 청원경찰은 청사방호 중심으로 운영되고 있어 추가적인 제도 개선이 필요하다.

다음으로는 법적 근거 미비 문제이다. 현행 법체계로는 이관 근거가 부족하고, 「국제선박항만보안법」, 「지방일괄이양법」의 단계적 개정 과정이 필요하여 시간과 노력이 소요된다.

또한 국제적 신뢰도 확보의 문제이다. ISPS Code 이행과 관련하여 외국 정부나 선사들이 우리나라 항만의 보안 수준을 평가할 때, 지자체 단위의 보안 관리에 대해 신뢰하지 않을 가능성이 있다. 국제협약상 국가가 최종 책임을 지는 구조와 실제 관리주체가 지자체인 상황 간의 불일치 문제가 제기될 수 있다.

예상되는 이슈로는 재정 부담 전가 우려가 있다. 충분한 재정지원 없이 업무만 이관될 경우 지자체의 강력한 반발이 예상된다. 특히 「지방일괄이양법」 개정을 통해 지자체로 이양할 경우 '전환사업'으로 전환하여 국비를 지원받게 되나, 전환사업비는 2026년까지만 지원되고 2027년부터는 지자체 자율 편성으로 전환된다. 항만개발 사업비의 경우 2022년~2026년까지 5년간 2단계 재정분권(전환사업)으로 예산을 확보하도록 지원하였으나, 2027년부터는 지자체에서 자율적으로 사업비 예산 투입 여부를 결정하도록 하고 있다. 따라서 2027년 이후 보안 CCTV, 청원경찰 인건비, 보안장비, 보안울타리 등 항만보안 관련 예산을 지자체가 자율적으로 편성해야 하는 구조로 전환되므로, 안정적 예산 확보를 위한 제도적 보완이 필요하다.

이와 함께 전문성 공백 위험이 있다. 기존 전문인력의 고용승계가 원활하지 않을 경우 업무 공백 발생 가능성이 있으며, 항만시설보안책임자

(PFSO) 자격요건 충족 인력이 부재한 상황이다.

나아가 책임 소재의 모호성 문제도 제기된다. 국제협약상으로는 여전히 국가가 최종 책임을 지는 구조이나, 실제 관리(시설, 장비, 인력)는 지자체가 담당하는 구조적 모순이 존재한다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 다각적인 보완 방안이 필요하다.

우선 단계적 법령 개정을 추진해야 한다. 1단계에서는 「국제선박항만보안법」을 정비하여 지자체 관련 조항을 신설하고, 2단계에서는 「지방일괄이익양법」을 개정하여 지자체 보안사무를 포함시켜야 한다.

아울러 충분한 재정지원 방안을 마련해야 한다. 국가귀속 지방관리무역항 항만보안료를 전액 지자체로 이관하고, 특별교부세를 통한 추가 지원(면적, 인력, 수의 등을 고려한 교부 기준의 과학적 산정)이 필요하다. 또한 고용승계 관련 인건비를 「국제선박항만보안법」 제45조에 따라 재정지원해야 한다. 특히 2027년 이후에도 지속적인 예산 지원 체계를 법제화하여 지자체의 예산 부담을 경감해야 한다.

나아가 전문성 확보 체계를 구축해야 한다. 기존 전문인력의 의무적 고용승계, 전문 보안업체 위탁 운영 허용, 해양수산부의 기술 지원 및 컨설팅 제공(보안계획 수립 등)을 통한 지자체 보안업무 안착을 추진해야 한다. 특히 ISPS Code 등 국제협약에 대한 지속적인 교육훈련, 지방해양수산청 담당자의 이관, 지방해양수산청과 업무협업체 구축 등이 반드시 필요하다.

마지막으로 책임 체계를 명확화해야 한다. 일상 관리는 지자체가 책임지고, 중대 사고는 국가 차원에서 대응하며, 국제협약 준수는 국가가 감독 및 지원하는 방식으로 이원적 책임 구조를 명확히 해야 한다.

〈표 4-2〉 지자체 수행 시 장단점 및 이슈, 해소방안

구분	내용
장점	• 지방분권 기초 부합 및 통합적 항만관리 - 지속되고 있는 지방분권 정책과 부합 - 「지방일괄이양법」의 취지 실현 - 지자체의 종합적 항만관리 체계 완성(개발+관리+운영+보안) - 항만개발·관리·운영·보안의 일체성 확보 • 행정 효율성 제고 - 보안부두 출입 시 행정절차 간소화 - 보안부두 출입자 관리 및 통제의 효율성 향상 - 「선박입출항법», 「해사안전기본법», 「국제선박항만보안법」 간 일체적 운영 가능 • 지역 특성 반영 - 항만별 특성을 고려한 맞춤형 보안 대책 수립 가능
단점	• 전문성 확보의 과제 - 항만보안사무가 기존 지자체 업무 범위에 포함되지 않아 관련 경험이 제한적 - ISPS Code 등 국제협약에 대한 이해도 제고 필요 - 보안등급 협의, 보안계획서 작성, 보안심사 등 전문 역량 강화 필요 - 항만시설보안책임자(PFSO) 자격요건을 충족하는 인력 확보 과제 • 법적 근거 미비 - 현행 법체계로는 이관 근거 부족 - 단계적 법령 개정 과정 필요 • 국제적 신뢰도 우려 - 지자체 단위 보안관리에 대한 국제적 신뢰 확보 곤란 - 국제협약상 국가 책임과 실제 관리주체 불일치
예상 이슈	• 재정 부담 전가 우려 - 충분한 재정지원 없이 업무만 이관될 경우 지자체 강력 반발 - 전환사업비는 2026년까지만 지원, 2027년부터는 지자체 자율 편성 - 2027년 이후 보안 CCTV, 청원경찰 인건비, 보안장비, 보안울타리 등 예산 확보 불투명 • 전문성 공백 위험 - 기존 전문인력의 고용승계가 원활하지 않을 경우 업무 공백 발생 가능성 - 항만시설보안책임자(PFSO) 자격요건 충족 인력 부재 • 책임 소재의 모호성 - 국제협약상으로는 여전히 국가가 최종 책임 - 실제 관리(시설, 장비, 인력)는 지자체가 하는 구조적 모순 존재

구분	내용
해소 방안	• 단계적 법령 개정 추진 - 1단계: 「국제선박항만보안법」 정비(지자체 관련 조항 신설) - 2단계: 「지방일괄이양법」 개정(지자체 보안사무 포함) • 충분한 재정지원 방안 마련 - 국가귀속 지방관리구역항 항만보안료 전액 지자체 이관 - 특별교부세를 통한 추가 지원(교부 기준의 과학적 산정) - 고용승계 관련 인건비 재정지원(「국제선박항만보안법」 제45조) - 2027년 이후 지속적 예산 지원 체계 법제화 • 전문성 확보 체계 구축 - 기존 전문인력의 의무적 고용승계 - 전문 보안업체 위탁 운영 허용 - 해양수산부의 기술 지원 및 컨설팅 제공(보안계획 수립 등) - 지속적 교육훈련, 지방해양수산청 담당자 이관, 업무협의체 구축 • 책임 체계 명확화 - 일상 관리: 지자체 책임 - 중대 사고: 국가 차원 대응 - 국제협약 준수: 국가 감독 및 지원

자료: 관계자 의견조사 및 전문가 자문을 바탕으로 저자 작성

제2절 항만보안사무의 세부 업무별 수행주체 적정성

1. 항만보안사무의 기능별 분류 및 법적 성격 검토

항만보안사무 이관 논의에서 선행되어야 할 것은 업무의 법적 성격을 명확히 규명하는 것이다. 「국제선박항만보안법」상 항만보안사무는 크게 정책·기준 수립, 평가·심사, 시설·장비 관리, 인력 운영 등으로 구분할 수 있으며, 본 절에서는 각각의 법적 성격과 국가사무 해당 여부를 검토하고자 한다.

1) 정책·기준 수립 업무

정책·기준 수립 업무는 국가보안정책 수립, 보안기준 설정, 국제협력 등을 포함하며, 본질적으로 국가 고유사무의 성격을 지닌다.

우선 국제협약(ISPS Code) 이행은 국가가 국제사회에 대해 직접 책임을 지는 사무로서, 국가 간 협력은 주권국가만이 수행할 수 있는 외교적 업무에 해당한다. 나아가 전국 통일적 보안 기준 설정은 「지방자치법」 제15조 제2호의 “전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무”에 부합한다. 아울러 국가보안기관(국정원, 관세청, 해경)과의 협력이나 보안위협 정보의 수집·분석은 국가안보에 직결되는 영역으로서 지자체 수행이 적절하지 않다.

다만 지역항만보안계획 수립의 경우, 국가보안정책의 하위계획으로서 해양수산부의 최종 승인을 전제로 할 때 지역 특성을 반영할 여지는 존재한다. 그러나 이 역시 전문성 확보에 상당한 시간이 소요되고 전국적 통일성 확보가 필수적이므로, 단계적 역량 이전 및 국가 감독 체계가 확립된 후 장기적으로 검토할 수 있는 사안이다.

〈표 4-3〉 지방관리구역항 항만보안사무 중 항만보안계획 수립 및 관리 업무 이관 가능성 분석

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
국가항만보안 계획 수립	제5조 제1항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가 차원 종합계획, 국제협력 필요 • 「지방자치법」 제15조 제2호 해당
지역항만보안 계획 수립	제5조 제5항	지방청장	지방 해양 수산청	장기 검토 가능	• 국가보안정책의 하위계획으로 해양 수산부 최종 승인 필수 • 지역 특성 반영 여지는 있으나 전문성 확보에 시간 소요 예상 • 단계적 역량 이전 및 국가 감독 체계 전제 시 검토 가능 • 다만, 전국 통일성 확보 필요

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
보안등급 설정· 조정	제6조	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가보안기관 협의 필수 • 보안위협 정보 분석 필요 • 전국 동시 적용 필요
보안기준 설정	제6조 제5항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가보안기관 협의 필요, 승인권한

자료: 국제선박항만보안법 및 전문가 자문회의를 바탕으로 저자 작성

2) 평가·심사 업무

평가·심사 업무는 항만시설보안평가, 보안계획서 승인, 보안심사, 적합확인서 교부 등으로 구성된다.

보안평가는 「국제선박항만보안법」 제24조 제2항에 따라 국가보안기관(국정원, 관세청, 해경 등)과의 협이가 의무화되어 있어 국가 차원에서만 실효적 수행이 가능하다. 보안계획서 승인과 적합확인서 교부는 국가의 인증권한으로서 국제협약상 국가 책임과 직결되므로 지자체로의 이양이 적절하지 않다. 보안심사 역시 국제협약상 국가가 이행해야 하는 의무사항으로, ISPS Code 준수 여부에 대한 국제적 신뢰 확보가 필수적이므로 국가가 직접 수행함으로써 전국적으로 통일된 기준을 유지할 필요가 있다.

〈표 4-4〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 보안평가 및 심사 업무 이관 가능성 분석

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
항만시설보안 평가 실시	제24조 제1항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가보안기관 협의 필수, 전문성 요구

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
항만시설보안 계획서 승인	제25조 제3항	해양 수산부 장관	지방 해양 수산청	불가	• 국가 인증권한 • 국제협약상 국가 책임 • 전국 통일적 기준 적용
항만시설보안 심사	제26조 제1항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• ISPS Code 의무사항 • 국제적 신뢰 확보 필요 • 전문심사 역량 필수
항만시설적합 확인서 교부	제27조 제1항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가 인증권한, 법정 권한 • 국제협약 이행 증명 • 외국 정부·선사 신뢰 확보

자료: 국제선박항만보안법 및 전문가 자문회의를 바탕으로 저자 작성

3) 시설·장비 관리 업무

시설·장비 관리 업무는 보안시설의 설치·운영·유지보수, 보안장비의 구매·관리, 관련 예산의 편성·집행 등을 포함한다.

「국제선박항만보안법」 제31조는 항만시설소유자에게 보안시설·장비 확보 의무를 부과하고 있으나, 앞서 법적 검토에서 확인한 바와 같이 지방관리 무역항의 경우 항만시설소유자 개념이 불명확하여 입법적 공백이 존재한다.

보안시설·장비는 ISPS Code의 엄격한 기준을 충족해야 하므로 전문적 관리 역량이 요구된다. 그러나 일상적인 운영·유지보수 업무의 경우 국가의 기술기준 준수, 정기 감독·평가, 충분한 예산 지원, 전문인력 고용승계 등의 조건이 충족된다면 지자체가 수행할 수 있는 여지가 있다.

보안검색장비는 「국제선박항만보안법」 제30조의3에 따라 해양수산부장관의 성능인증을 받아야 하므로 국가 고유 권한으로 유지되어야 한다. CCTV 운영·관리 역시 단순한 일반 시설물 관리가 아니라 보안위협 탐지, 실시간 모니터링, 보안사고 대응 등 전문적 보안 기능을 수행하는 것이나,

보안위협 탐지 시 국가기관 즉시 보고 체계, 전문교육 이수, 국가보안기관과의 연계 시스템 구축 등의 조건하에 일상 운영은 지자체가 담당할 수 있다.

〈표 4-5〉 지방관리무역향 항만보안사무 중 보안시설 및 장비 관리 업무 이관 가능성 분석

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
보안시설·장비 확보·유지	제31조 제1항	항만 시설 소유자	지방 해양 수산청	조건부 가능	• ISPS Code 기준 충족 의무 유지 • 단, ① 국가 기술기준 준수, ② 해양수산부의 정기 감독·평가, ③ 충분한 예산 지원, ④ 전문인력 고용승계 조건 충족 시 일상적 관리·운영은 지자체 수행 가능
보안검색장비 성능인증	제30조의3 제1항	해양 수산부장관	해양 수산부	불가	• 기술기준 설정 • 국가 인증권한 • 국제협약 이행 보증
CCTV 운영·관리 지침 마련	제31조의2 제2항	항만 시설 소유자	지방 해양 수산청	조건부 가능	• 일상 운영·유지보수는 지자체 수행 가능 • 단, ① 보안위협 탐지 시 국가기관 즉시 보고 체계, ② 전문교육 이수, ③ 국가보안기관과의 연계 시스템 구축 필요
보안시설 설치 통보	제31조의2 제1항	항만 시설 소유자	지방 해양 수산청	조건부 가능	• 국가 감독 체계 유지 전제하에 가능 • 법적 책임 주체 명확화 선행 필요

자료: 국제선박항만보안법 및 전문가 자문회의를 바탕으로 저자 작성

4) 인력 운영 업무

인력 운영 업무는 항만시설보안책임자 지정, 보안인력 채용·관리, 교육 훈련 등을 포함한다. 항만시설보안책임자는 「국제선박항만보안법」 제23조에 따라 “항만시설 운영에 종사한 경력 또는 보안업무에 종사한 경력이 3년 이상인 자”로서 해양수산부령으로 정하는 전문지식 등 자격요건을 갖추어야 한다. 현재 지자체 공무원 중 이 자격요건을 충족하는 인력이 충분히

확보되어 있지 않으나, 기존 항만시설보안책임자를 의무적으로 고용승계하고 신규 인력은 자격요건 충족 후 임명하며 해양수산부 교육과정 이수를 의무화하는 등의 조건하에서는 지자체 수행 가능성을 검토할 수 있다. 다만 지정 후 해양수산부에 통보 및 승인 체계는 유지되어야 한다.

경비·검색인력은 단순한 청사방호가 아니라 ISPS Code에 따른 항만보안관리관으로서 보안위협 탐지, 출입통제, 보안검색, 보안사고 대응 등 고도의 전문성이 요구된다. 지자체 청원경찰은 「경상남도 청원경찰 처우개선에 관한 조례」 등에서 주로 청사방호 업무를 수행하도록 규정되어 있어, 해양수산부 청원경찰(항만보안관리관)이 수행하는 ISPS Code 기반 항만보안사무와는 업무 범위 및 전문성 요구 수준에서 차이가 있다.

따라서 업무 이관 시 기존 청원경찰의 의무 고용승계, ISPS Code 교육훈련 이수, 전문업체 위탁 허용, 해양수산부 정기 평가 등의 조건이 충족되고 청원경찰의 역할 재정립 및 전문교육 체계 구축이 선행된다면 지자체 수행이 가능하다. 다만 현 단계에서는 이러한 조건들이 충족되지 않은 상황이므로 국가가 직접 수행하는 것이 타당하다. 아울러 ISPS Code 교육훈련은 국제협약 교육과정으로서 전문 교육기관이 필요하므로 국가 수행을 유지하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

〈표 4-6〉 지방관리무역항 항만보안사무 중 보안책임자 및
인력 관리 업무 이관 가능성 분석

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
항만시설보안 책임자(PFSO) 지정	제23조 제1항	항만 시설 소유자	지방 해양 수산청	조건부 가능	- 지자체 수행 시 ① 기존 PFSO 의무 고용승계, ② 신규 인력은 자격요건 충족 후 임명, ③ 해양수산부 교육과정 이수 의무화 필요 - 지정 후 해양수산부에 통보 및 승인 체계 유지 필요

업무	관련 조항	법적 책임 주체	현행 수행 주체	지자체 수행 가능성	판단근거
항만시설보안 책임자(PFSO) 변경 명령	제27조 제1항	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국가 감독권한 • 국가 고유 권한
경비·검색인력 확보	제31조 제1항	항만 시설 소유자	지방 해양 수산청	조건부 가능	• 지자체 수행 시 ① 기존 청원경찰 의무 고용승계, ② ISPS Code 교육훈련 이수, ③ 전문업체 위탁 허용, ④ 해양수산부 정기 평가 필요 • 청원경찰 역할 재정립 및 전문교육 체계 구축 선행 필요 • ISPS Code 교육훈련은 국가 수행 유지 • 현 단계에서는 조건 미충족으로 국가 수행이 타당하나 장기적으로 조건 충족 시 단계적 이관 검토 가능
보안교육훈련	제28조	해양 수산부 장관	해양 수산부	불가	• 국제협약 교육과정 • 전문 교육기관 필요

자료: 국제선박항만보안법 및 전문가 자문회의를 바탕으로 저자 작성

5) 업무 성격에 따른 수행주체 검토

항만보안사무 이관 논의에서는 업무 성격에 따른 단계적 접근이 필요하다. 앞서 검토한 바와 같이 정책·기준 수립 및 평가·심사 업무는 국가사무의 본질적 특성을 지니고 있어 이관이 적절하지 않으나, 시설·장비 관리 및 인력 운영 업무의 경우 적절한 조건이 충족된다면 지자체 수행 가능성을 검토할 수 있다.

다만 현 단계에서는 지자체의 전문역량 확보, 안정적 예산 지원 체계 마련, 법적 책임 관계 명확화 등이 선행되지 않은 상황이므로 국가가 직접 수행하는 것이 타당하다. 장기적으로는 지자체의 역량이 충분히 배양되고 예산이 안정적으로 확보되며 국가의 감독·지원 체계가 확립된 후, 조건부로 단계적 이관을 검토할 수 있을 것이다.

〈표 4-7〉 지방관리구역항 항만보안사무 이관 가능성 분석

업무 구분	구체적 내용	업무성격	지자체 수행 가능성	주요 근거
정책·기준 수립	- 국가보안정책 수립 - 보안기준 설정 - 국제협력 - 보안위협 정보 수집·분석	국가 고유 사무	대부분 불가	- 국제협약(ISPS Code) 이행 의무 - 국가 간 협력 업무에 해당 - 전국적 통일성 확보 필수 - 국가보안기관과의 협력 「지방자치법」 제15조 제1호·제2호 해당
평가·심사	- 보안계획서 작성 - 항만시설보안평가 - 보안계획서 승인 - 적합확인서 교부	국가 고유 사무	불가	- 국가보안기관 협의 의무 - 국가 인증권한 - 국제협약 이행 증명 - 국제적 신뢰 확보 필수 「지방자치법」 제15조 제1호 해당
시설·장비 관리	- 보안시설 설치·운영·유지보수 - 보안검색장비 관리	국가 기준 준수 필요 사무	조건부 가능	- 지자체 수행 시 충분한 예산 지원, 전문인력 고용승계 필요 - 다만, 「지방자치법」 제15조 제7호 해당되며, 전국 통일적 보안 수준 유지가 필요함
인력 운영	- 항만시설보안책임자(PFSO) 지정, 보안인력 채용·관리 - 교육훈련	전문성 요구 사무	조건부 가능	- 지자체 수행 시 기존 인력 의무 고용승계, ISPS Code 교육 이수 필요 - 해양수산부 정기 평가

자료: 국제선박항만보안법 및 전문가 자문회의를 바탕으로 저자 작성

2. 지방분권강화 정책과의 정합성 검토

1) 지방분권의 원칙과 한계

지방분권 강화는 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지자체의 자율성과 책임성을 강화하는 정책으로 지속적으로 강조되고 있다. 그러나 지방분권이 무제한적으로 추진되는 것은 아니다. 「지방자치법」 제15조는 지자체가 처리할 수 없는 국가사무를 명확히 규정하고 있으며, 보충성의 원칙은 “하위 단위가 효과적으로 수행할 수 없는 경우”에는 상위 단위가 수행해야

함을 요구한다. 즉, 지방분권의 원칙은 지방이 수행할 능력이 있고, 지방이 수행하는 것이 효율적이며, 지방이 수행해도 국가적 통일성을 해치지 않는 사무에 한정된다.

2) 항만보안사무의 국가사무 해당성 검토

항만보안사무가 「지방자치법」 제15조의 국가사무 요건에 해당하는지 검토하면 다음과 같다.

첫째, 국가의 존립에 필요한 사무이다. 「지방자치법」 제15조 제1호는 “외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무”를 지자체가 처리할 수 없다고 명시하고 있다. 항만보안은 국경관리(CIQ), 대테러·대량살상무기 대응, 국제협약 이행 등 국가안보 및 국제적 책임과 직결되는 사무로서 국가의 존립에 필요한 사무에 해당한다.

둘째, 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무이다. 「지방자치법」 제15조 제2호는 “물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무”를 국가사무로 규정한다. ISPS Code는 모든 항만에서 일관된 보안 수준을 요구하며, 만약 보안업무가 지자체별로 분산 운영될 경우 지자체의 재정 여건, 전문성, 정책 우선순위에 따라 항만 간 보안 수준의 격차가 발생하여 국가 전체의 항만보안체계 신뢰성이 훼손될 우려가 있다.

셋째, 전국적 규모의 기간시설에 관한 사무이다. 「지방자치법」 제15조 제4호는 “국가하천, 국유림, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무”를 국가사무로 규정한다. 항만은 국가의 관문이자 국가 기간시설로서 전국적 규모의 사무에 해당하며, 특히 보안은 개별 항만의 취약점이 국가 전체의 보안체계를 위협할 수 있다는

점에서 전국 통일적 관리가 필수적이다.

넷째, 고도의 기술이 필요한 사무이다. 「지방자치법」 제15조 제7호는 “고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지자체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무”를 국가사무로 규정한다. 항만보안은 ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식뿐만 아니라 고도화된 보안위협 분석, 첨단 보안장비 운영, 항만시설보안책임자 등 전문 인력 확보 등 고도의 기술과 전문성이 필요한 영역이다. 특히 사이버 보안, 드론·무인기 등 신종 위협의 증가와 AI·빅데이터 기반 위협 탐지 시스템 도입 등으로 항만보안의 기술적 복잡성과 전문성 요구 수준은 지속적으로 높아지고 있다. 실태조사와 자문의견에서 확인된 바에 따르면 현재 지자체가 이러한 고도화·확장되는 보안 역량을 충분히 확보하기 위해서는 상당한 시간과 투자가 필요한 상황이다.

3) 「지방일괄이양법」 제정 과정의 정책적 판단

「지방일괄이양법」 제정 과정에서 항만보안사무가 이양 대상에서 제외된 것은 위와 같은 법리적 판단과 정책적 고려가 반영된 결과이다. 2008~2009년 지방분권추진위원회에서 항만보안사무 이양을 검토하였으나, 다수 시도가 ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식 부족을 이유로 반대하였고, 2009년 국토해양부가 마련한 가이드라인에서도 항만보안은 지방해양수산청에서 수행하는 것으로 명시하였다.

2010년 이후 15년간 시도는 항만보안사무에 관여하지 않았으며, 2021년 「지방일괄이양법」 제정 당시에도 시도는 항만보안사무를 이양받을 것이라는 기대나 요구를 제기하지 않았다. 이는 입법 당시 항만보안사무의 특수성과 전문성을 고려할 때 지자체가 즉시 수행하기 어렵고, 충분한 준비 기간과 여건 조성이 선행되어야 한다는 공감대가 형성되어 있었음을 시사한다.

제3절 소결

항만보안사무의 적정 수행주체를 법적 성격, 지자체의 역량, 국제협약 이행 책임, 지방분권 정책과의 관계 등 다각적 관점에서 종합적으로 검토한 결과, 현 단계에서는 국가가 수행하는 것이 타당하다는 결론에 이르렀다.

먼저 법적 성격 측면에서 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조가 규정한 국가사무의 여러 요건에 부합한다. 국가의 존립에 필요한 사무(제1호: 국가안보·국경관리), 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무(제2호: ISPS Code 이행), 전국적 규모의 기간시설 사무(제4호: 항만), 고도의 기술이 필요한 사무(제7호: 국제협약 전문지식)에 해당하며, 이는 원칙적으로 국가가 처리해야 하는 사무임을 의미한다.

지자체의 역량 측면에서 현 단계에서의 즉각적 수행은 어려운 상황이다. 실태조사 결과 지방관리사무역항의 보안시설은 항만 간 편차가 크고, 일부는 노후화되어 있으며 보안인력 확보에 어려움이 있고, 보안료 징수는 거의 이루어지지 않아 자립적 보안체계 운영이 쉽지 않은 상황이다. 이해관계자의 의견조사에서 지자체는 ISPS Code 등 국제협약에 대한 이해도 제고 필요성, 전문조직 체계 구축의 어려움, 청원경찰의 역할 재정립 필요성 등을 언급하며 현 단계에서의 보안업무 이관에 신중한 입장을 보였다. 특히 항만 시설보안책임자 자격요건을 충족하는 인력이 충분히 확보되지 않았으며, 지자체는 항만보안 분야에서의 업무 경험 축적이 필요한 상황이다.

국제협약 이행 책임 측면에서 볼 때, 항만보안사무는 일관성 확보가 필요하다. ISPS Code는 국가가 국제사회에 대해 직접 책임을 지는 의무이며, 외국 정부나 선사들은 국가 차원의 보안체계를 신뢰한다. 만약, 보안업무가 지자체별로 분산 운영될 경우 지역별 재정 여건과 정책 우선순위 차

이로 인해 항만 간 보안 수준 편차가 발생할 우려가 있으며, 일부 항만의 보안 취약점이 국가 전체의 국제적 신뢰를 저하할 수 있다. 또한 국제협약상 국가가 최종 책임을 지는 구조에서 실제 관리는 지자체가 하는 경우 법적 책임 소재가 불명확해지는 문제가 발생할 수 있다.

재정 안정성 측면에서 현행 국가 수행 체계에서도 예산 부족 문제가 존재하며, 지자체 이양 시 이 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 현재 항만보안료 징수액은 연간 수백만 원에 불과해 실제 소요되는 인력비와 시설유지비의 1%도 충당하지 못하고 있다. 징수된 보안료는 국가에 귀속되어 국가예산에 편입되며, 국가는 이를 기반으로 보안업무를 수행하고 있으나 보안료만으로는 턱없이 부족하여 일반 국가예산으로 충당하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 업무를 지자체로 이양할 경우 재정 문제는 더욱 악화할 우려가 크다. 「지방일괄이양법」상 전환사업비는 2026년까지만 한시적으로 지원되며 2027년부터는 지자체가 자체 예산으로 편성해야 한다. 지자체 입장에서는 보안 CCTV, 청원경찰 인건비, 보안장비, 보안울타리 등 항만 보안에 소요되는 상당한 예산을 지속적으로 부담해야 하는데, 이는 지자체의 재정 여건상 큰 부담이 될 수밖에 없다.

실제로 이해관계자 의견조사에서 지자체들은 “충분한 예산 지원 없이는 보안업무 수행이 불가능하다”라는 입장을 명확히 하였으며, 이는 예산 확보가 이양의 전제조건임을 보여준다. 지자체의 재정 여건과 정책 우선순위에 따라 보안예산이 삭감되거나 후순위로 밀릴 경우, 항만 간 보안 수준의 편차가 발생하거나 전반적인 보안 수준이 저하될 위험이 있다.

따라서 국가 수행을 유지하는 경우에도 「국제선박항만보안법」 제45조 개정을 통해 안정적 예산 확보를 위한 법적 근거를 강화할 필요가 있다.

현행 이원화 구조 개선 측면에서는 법령 정비를 통한 해결이 가능하다. 현재 관리청(지자체)과 보안업무 수행기관(지방청)의 분리로 인한 책임 소재 불명확성, 업무 협조 지연 등의 문제가 존재하나, 이는 보안업무를 지자체로 이양함으로써 해결할 사안이 아니라 「국제선박항만보안법」 및 「항만법」 개정을 통해 국가 수행의 법적 근거를 명확히 하고, 지자체와의 협력체계를 강화함으로써 해소해야 할 과제이다.

지방분권 정책과의 관계 측면에서도 신중한 접근이 필요하다. 지방분권은 중요한 헌법적 가치이지만, 국가안보, 국제협약 이행, 국민의 생명과 재산 보호라는 근본적 가치와의 균형을 고려해야 한다. 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조가 명시한 국가사무의 여러 요건을 충족하며, 보충성의 원칙상 현 단계에서는 국가가 수행하는 것이 적절하다.

이상의 검토 결과를 종합하면, 항만보안사무는 그 법적 성격, 지자체의 현 역량 수준, 국제협약 이행 책임의 일관성, 예산 확보의 안정성 등을 고려할 때 국가가 수행하는 것이 타당하다. 다만, 장기적으로는 지자체의 전문역량이 충분히 배양되고 안정적 예산 지원 체계가 확립되며 국가의 감독·지원 시스템이 구축된다면, 시설·장비 관리 및 인력 운영 등 일부 업무에 대해 조건부 이양을 검토할 여지는 있다.

현행 이원화 구조로 인한 법적 불명확성과 업무 협조의 어려움을 해소하기 위해서는 다음과 같은 법제도 개선이 필요하다.

우선 「국제선박항만보안법」 개정을 통한 명확화가 필요하다. 제2조 제8호를 개정하여 지방관리무역항의 경우 항만시설소유자를 해양수산부장관으로 명시하거나, 새로운 조항을 신설하여 지방관리무역항 보안업무의 국가 수행을 명문화해야 한다. 또는 제23조(항만시설보안책임자) 제1항에서 “항만시설소유자(지방관리무역항의 경우에는 국가로 한다)”와 같이 개정하는 방안도 검토 가능하다. 아울러 「국제선박항만보안법」 제45조를 개정하

여 재정지원 절차를 구체화하고 국가 필수사무로서의 우선 예산 반영 근거를 마련해야 한다.

나아가 해양수산부와 지자체 간 업무협약을 체결하여 역할 분담을 명확히 하고, 정기적 협의체 운영을 통한 소통 채널을 확보하며, 보안업무 수행을 위해 필요한 시설 제공·정보 공유 등 지자체의 협력 의무를 규정해야 한다. 이러한 법제도 개선을 통해 국가가 항만보안사무를 안정적으로 수행하면서도 지자체와의 협력을 강화하는 것이 지방관리무역항 보안관리체계의 바람직한 방향이다.

이상의 개선안을 반영한 정책적 제언은 다음의 제5장 제2절에서 상세하게 제시하고자 한다.

05

결론 및 정책제언

제1절 연구의 결론

본 연구는 2021년 「지방일괄이양법」 시행 이후 지방관리무역항의 관리 주체와 보안책임 주체가 분리된 이원화 구조의 문제점을 법제도적·실증적으로 분석하고 개선방안을 도출하였다.

먼저 법제도 분석을 통해 이원화 구조의 형성 배경과 법적 문제점을 확인하였다. 항만보안사무는 2008~2009년 지방이양 논의 당시 대다수 시도가 ISPS Code 등 국제협약에 대한 전문지식 부족을 우려하여 반대하였고, 2009년 국토해양부 가이드라인에서 지방해양수산청 수행으로 명시되었으며, 2021년 「지방일괄이양법」 제정 시에도 이양 대상에서 제외되었다.

그 결과 「국제선박항만보안법」상 항만시설소유자 개념과 실제 보안업무 수행주체 간 불일치, 「항만법」상 “관리청”과 「국제선박항만보안법」상 “관리자” 개념의 불일치, 보안사고 발생 시 「중대재해처벌법」 및 「항만안전특별법」 적용 시 책임 소재 불명확 등 법적 문제가 확인되었다. 또한 제33조의2(드론), 제6조 제6항(보안조치 지시) 등이 지자체의 보안 역할을 전제하고 있으나 실제로는 지자체가 이를 수행할 능력을 갖추지 못한 법령과 현

실의 괴리가 발견되었다.

지방관리무역항 12개소에 대한 실태조사를 실시한 결과, 보안시설은 노후화되고 항만별 편차가 크며, 보안인력은 제주항(141명)을 제외하면 8~25명 수준으로 절대 부족하고, 보안료 징수액은 연간 수백만 원에 불과해 자립적 보안체계 운영이 불가능한 것으로 나타났다. 이해관계자 의견조사에서 지자체는 항만보안 경험 부재, ISPS Code 지식 부족, 전문조직 부재, 항만시설보안책임자 자격요건 충족 인력 부재 등을 이유로 보안업무 이관에 부정적 입장을 보였다. 도시철도와 상수도 보안사례를 비교 분석한 결과, 지자체는 국내법 기반의 단일 차원 보안업무는 수행 가능하나, 국제협약 이행·국경관리·대테러 대응이 결합된 항만보안과는 본질적으로 구분되는 것으로 확인되었다.

항만보안사무의 법적 성격을 「지방자치법」 제15조에 비추어 검토한 결과, 국가안보와 직결되어 제1호(국가의 준립), ISPS Code의 전국적 통일적용이 필요하여 제2호(전국적 통일성), 국가의 관문이자 기간시설로서 제4호(전국적 규모), 국제협약 전문지식과 고도 기술이 필요하여 제7호(고도의 기술)에 모두 해당하는 국가사무로 판단되었다. 2010년 이후 15년간 지방청이 수행해 온 현실, 지자체의 전담 인력·예산·운영경험의 지역별 편차, 입법연혁 등을 종합할 때 항만보안사무는 국가가 수행하는 것이 타당한 것으로 보인다.

따라서 현행 이원화 구조의 문제는 보안업무를 지자체로 이양함으로써 해결하기보다는, 법령 정비를 통해 보안업무의 국가 수행을 명문화하고, 국가 차원의 안정적 예산 확보 체계를 구축하며, 해양수산부와 지자체 간 협력체계를 제도화함으로써 해결되어야 할 과제로 판단된다.

이에 대한 구체적인 내용은 다음의 제2절 정책제언에서 제시하고자 한다.

제2절 정책제언

1. 보안업무 수행주체 명확화

현행 「국제선박항만보안법」은 지방관리무역항의 관리청이 지자체로 변경되었음에도 불구하고 보안업무 수행주체를 명확히 규정하지 못하고 있어, 법적 책임 소재의 불명확성과 업무 협조의 어려움을 야기하고 있다. 특히 「항만법」상 “관리청” 개념과 「국제선박항만보안법」상 “항만시설소유자(관리자)” 개념의 불일치로 인해 입법상 흠결이 발생하고 있으며, 이는 보안사고 발생 시 책임 분쟁의 원인이 될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 지방관리무역항 보안업무의 법적 책임 주체를 명확히 하고 국가 수행 체계를 확립하기 위한 법제도 개선 방안을 다음과 같이 제안한다.

법률 차원에서는 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호를 개정하여 지방관리무역항의 항만시설소유자를 해양수산부장관으로 명시함으로써 근본적인 개념 혼동을 해소하고, 시행령 차원에서는 제15조를 개정하여 보안업무의 국가 수행 원칙, 지방해양수산청장에 대한 위임, 지자체와의 협력 의무를 구체화한다. 이러한 개정을 통해 항만시설보안책임자 지정을 비롯한 보안업무 전반의 법적 책임 소재가 명확해지고, 실무적 협력체계도 강화될 것으로 기대된다.

1) 항만시설소유자 개념 명확화(제2조 제8호 개정)

현행 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호는 “항만시설소유자”를 “항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁

받은 법인·단체 또는 개인”으로 정의하고 있다.

이 정의에 따르면 「항만법」 제2조 제6호 나목의 지방관리무역항의 관리청인 시도지사를 「국제선박항만보안법」의 “관리자”로서 항만시설소유자로 해석할 수 있는 여지가 있다. 그러나 「항만법」 제2조 제6호는 지방관리무역항의 관리청을 시도지사로 명시하고 있으며, 제3조는 항만을 국가관리항과 지방관리항으로 구분하고 있다.

즉, 「항만법」에서는 “관리청”이라는 개념을 사용하는 반면, 「국제선박항만보안법」에서는 “관리자”라는 개념을 사용하여 두 법률 간 용어의 불일치가 발생하고 있다. 이러한 개념의 혼동은 실무적으로 지자체가 법적으로는 항만시설소유자(관리자)에 해당하면서도 실제 보안업무는 지방해양수산청에서 수행하는 이원화 구조를 야기하였다.

항만사무의 지방위임 당시, 2009년 국토해양부 가이드라인에서 항만보안은 지방해양수산청에서 수행하는 것으로 명시하였으나, 이는 법률이 아닌 행정지침 수준에 불과하여 법적 구속력이 약하다. 따라서 지방관리무역항의 경우 「국제선박항만보안법」상 “항만시설소유자”의 정의에 해양수산부장관을 명시하는 법률 개정을 통해 법적 책임 주체를 명확히 할 필요가 있다. 이는 「항만법」상 관리청 개념과의 조화를 이루면서도, 보안업무의 국가 수행이라는 현실을 법률에 반영하는 것이다.

다만, 민자부두의 경우는 실제 소유자 또는 운영권자인 민간사업자가 항만시설소유자로서 보안책임을 지므로, 개정안에서는 관리청이 직접 관리하는 항만시설에 한정하여 적용되도록 명확히 할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 「국제선박항만보안법」 제2조 제8호 개정(안)

현행	개정(안)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈1~7호 생략〉 8. “항만시설소유자”란 항만시설의 소유자·관리자 또는 항만시설의 소유자·관리자로부터 그 운영을 위탁받은 법인·단체 또는 개인을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈1~7호 생략〉 8. “항만시설소유자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 항만시설의 소유자 또는 항만시설의 소유자로부터 그 운영을 위탁받은 법인·단체 또는 개인 나. 「항만법」 제2조제6호에 따른 관리청이 직접 관리하는 항만시설의 경우 해당 관리청. 다만, 같은 법 제3조제2항제2호 및 제3항제2호에 따른 지방관리무역항 및 지방관리연안항의 경우에는 해양수산부장관으로 한다.

자료: 국가법령정보센터 및 저자 작성

본 개정안은 다음과 같은 취지와 효과를 갖는다.

우선 「항만법」상의 “관리청” 개념과 「국제선박항만보안법」상 “관리자” 개념의 혼동을 해소한다. 개정안 제8호 나목에서 「항만법」 제2조 제6호의 관리청을 직접 인용함으로써 두 법률의 정합성을 확보한다.

나아가 지방관리무역항의 보안업무 수행주체가 해양수산부장관임을 명확히 한다. 단서 조항을 통해 지방관리무역항 및 지방관리연안항의 경우 항만시설소유자를 해양수산부장관으로 명시함으로써, 법적 책임 주체를 분명히 할 수 있다.²⁶⁾

26) 본 연구가 제안하는 개선 방향은 항만관리 권한(항만법 등)에 따른 관리청의 권한을 부정하거나 대체하는 것이 아니라, 국제협약(ISPS Code 등) 이행과 직결되는 항만보안의 책임·감독·승인 체계를 국가 중심으로 정렬하는 것임. 따라서 관리청이 보유한 출입통제 등 조치권한은 국가의 보안조치가 현장에서 실효성 있게 작동하도록 하는 협조·연계 장치로 기능하며, 양자의 관계는 ‘권한 충돌’이 아니라 ‘역할 분담의 명확화’로 이해되어야 함을 밝힘

아울러 「국제선박항만보안법」 제23조(항만시설보안책임자), 제25조(항만시설보안계획서), 제31조(경비·검색인력 및 보안시설·장비 확보) 등 항만시설소유자의 의무를 규정한 모든 조항에서 지방관리무역항의 책임 주체가 해양수산부장관임이 자동으로 명확해진다.

특히 나뭇에서 “관리청이 직접 관리하는 항만시설”로 한정함으로써, 민간투자부두 등 민간사업자가 운영하는 시설은 가목에 따라 해당 민간사업자가 항만시설소유자로서 보안책임을 지도록 명확히 구분하였다.

2) 지방관리무역항 보안업무 수행주체 명시 및 협력의무(신설)

제2조 제8호 개정만으로도 법적 책임 주체는 명확해지나, 실제 보안업무 수행 체계를 구체화하고 지방해양수산청장에 대한 권한 위임 근거를 명확히 하며, 지자체와의 협력 의무를 규정하기 위해서는 시행령 개정이 필요하다.

현재 지방관리무역항 보안업무는 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조에 따라 해양수산부장관의 31개 권한이 지방해양수산청장에게 위임되어 있다. 그러나 현행 시행령은 단순히 위임 권한을 나열할 뿐, 지방관리무역항 보안업무가 원칙적으로 해양수산부장관의 권한에 속한다는 점과 지방해양수산청장에게 위임된다는 점을 명시적으로 규정하지 않고 있다. 이는 위임의 전제가 되는 원권한의 귀속이 불명확하여 법적 혼란을 야기한다.

또한 현행 이원화 구조의 가장 큰 문제는 관리청인 지자체와 보안업무 수행기관인 지방해양수산청 간의 협력 의무가 법령에 명시되어 있지 않다는 점이다. 실무적으로는 2009년 국토해양부 가이드라인에 따라 각 지방해양수산청과 시도 간 업무협약(양해각서)을 체결하여 운영하고 있으나, 이는 법적 구속력이 약한 행정지침에 불과하다.

따라서 시행령 개정을 통해 지방관리무역항 보안업무의 국가 수행 원칙을 명시하고, 지방해양수산청장에 대한 위임 근거를 분명히 하며, 지자체의 협력 의무를 규정함으로써 보안업무 수행의 법적 안정성과 실효성을 제고해야 한다.

〈표 5-2〉 「국제선박항만보안법 시행령」 제15조(권한의 위임) 개정(안)

현행	개정(안)
제15조(권한의 위임) 해양수산부장관은 법 제44조에 따라 다음 각 호의 권한을 지방해양수산청장에게 위임한다. 1. 법 제6조제6항에 따른 보안조치의 지시 2. 법 제7조제2항에 따른 총괄보안책임자의 지정 및 변경 통보의 접수 (이하 31개 항목 생략)	제15조(권한의 위임) ① 해양수산부장관은 법 제44조에 따라 다음 각 호의 권한을 지방해양수산청장에게 위임한다. 1. 법 제6조제6항에 따른 보안조치의 지시 2. 법 제7조제2항에 따른 총괄보안책임자의 지정 및 변경 통보의 접수 (현행 31개 항목 유지) ② (신설) 해양수산부장관은 「항만법」 제3조제2항제2호에 따른 지방관리무역항 및 같은 조 제3항제2호에 따른 지방관리연안항의 항만 시설에 대한 이 법에 따른 보안업무에 관한 권한을 지방해양수산청장에게 위임한다. ③ (신설) 지방해양수산청장은 제2항에 따른 보안업무를 수행함에 있어 「항만법」 제2조제6호나목에 따른 관리청(이하 “지방관리청”이라 한다)과 긴밀히 협력하여야 한다. ④ (신설) 지방관리청은 제2항에 따른 보안업무 수행을 위하여 필요한 경우 시설의 제공, 정보의 공유, 「항만법」 및 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」상 조치권한의 행사 등에 협조하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터 및 저자 작성

제2항 신설을 통해 지방관리무역항 보안업무가 해양수산부장관의 원권한에 속함을 명시적으로 선언한다. 이는 법률 제2조 제8호 개정과 연계하여 보안업무의 국가 수행 원칙을 확립하는 것이다. 또한 제1항에 따른 위임의 법적 근거를 명확히 함으로써 지방해양수산청장의 권한 행사에 대한 법적 안정성을 제고한다.

또한 제3항은 지방해양수산청장과 지방관리청(지자체) 간 협력 의무를 규정한다. 현재 행정지침 수준으로 운영되는 협력체계를 법령 차원으로 격상시킴으로써 실효성을 강화하는 것이 목적이다.

제4항은 지자체의 구체적 협력 의무를 명시하는 것이다. “시설의 제공”은 보안초소 부지 제공, 보안장비 설치 공간 제공 등을 의미하며, “정보의 공유”는 항만개발 계획, 시설 변경 사항, 보안 관련 민원 등의 정보 공유를 의미한다. “조치권한의 행사”는 「항만법」 제28조(금지행위 등)에 따른 항만 출입 통제, 「선박입출항법」 제32조~제37조에 따른 위험물 관리 조치 등을 의미한다. 현재 이러한 조치권한은 관리청인 지자체에 있으나, 보안업무를 수행하는 지방해양수산청이 이를 직접 행사할 수 없어 신속한 보안조치에 어려움이 있다. 본 조항을 통해 지자체의 협조 의무를 명시함으로써 이러한 문제를 해소할 수 있다.

2. 재정지원 근거 강화 방안

현행 「국제선박항만보안법」 제45조는 “국가는 예산의 범위에서 제31조, 제31조의2 및 제33조의2에 따른 보안의 확보에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이 조항은 국가의 재정지원을 가능하게 하는 법적 근거를 제공하지만, 다음과 같은 한계를 갖는다.

우선 “지원할 수 있다”라는 임의규정으로 되어 있어 국가의 지원 의무가 명확하지 않다. 이는 예산 편성 과정에서 기획재정부의 재량에 따라 예산이 삭감될 수 있는 법적 근거가 된다. 실제로 2024년 보안예산이 전년 대비 58.7% 삭감된 것은 이러한 임의규정의 한계를 보여준다.

아울러 “예산의 범위에서”라는 제한으로 인해 예산이 부족할 경우 지원이 중단될 수 있어 보안업무의 지속가능성을 위협하는 요인이 되며, 지원의 대상, 기준, 절차 등이 구체적으로 규정되어 있지 않아 예산 요구 및 집행의 예측가능성이 낮다.

또한, 본 연구의 법적 검토 결과 지방관리무역항의 항만보안사무는 「지방자치법」 제15조가 규정한 국가사무에 해당하며, 제2조 제8호 개정을 통해 항만시설소유자를 해양수산부장관으로 명시함에 따라 국가가 수행해야 할 사무임이 법적으로 명확해졌다.

따라서 지방관리무역항 보안업무 수행에 필요한 재정지원은 단순한 정책적 배려가 아니라 국가의 책무에 해당한다. 이러한 관점에서 제45조를 아래 표와 같이 개정하되, 지방관리무역항에 대해서는 의무적 지원을, 그 외 항만시설에 대해서는 선택적 지원이 가능하도록 구분하여 규정할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 「국제선박항만보안법」 제45조 개정(안)

현행	개정(안)
제45조(재정지원) 국가는 예산의 범위에서 제31조, 제31조의2 및 제33조의2에 따른 보안의 확보에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.	제45조(재정지원) ① 국가는 제31조, 제31조의2 및 제33조의2에 따른 항만시설 보안의 확보에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다. ② (신설) 제1항에도 불구하고 국가는 「항만법」 제3조제2항제2호 및 제3항제2호에 따른 지방관리무역항 및 지방관리연안항(제2조제8호나목 단서에 따라 항만시설소유자가 해양수산부장관인 항만시설을 말한다)의 보안업무 수행에 사용되는 비용을 지원하여야 한다. ③ (신설) 제2항에 따른 지원 비용은 다음 각 호와 같다. 1. 제42조에 따라 징수한 보안료로 충당되지 않는 비용 2. 보안시설 및 장비의 신규 구축 또는 대규모 개선 비용 3. 긴급 보안 강화 조치에 필요한 비용

현행	개정(안)
	4. 그 밖에 해양수산부장관이 보안업무에 필요하다고 인정하는 비용 ④ (신설) 해양수산부장관은 제1항에 따른 재정 지원이 필요한 경우 다음 각 호의 사항을 포함한 지원 계획을 수립하여야 한다. 1. 지원이 필요한 사유 및 규모 2. 보안료 징수액 및 부족액 3. 항만별 보안업무 수행 현황 4. 연도별 지원 계획 ⑤ (신설) 해양수산부장관은 제2항에 따른 지원 계획을 기획재정부장관에게 제출하고, 예산 편성 시 이를 반영하도록 요청할 수 있다. ⑥ (신설) 기획재정부장관은 제3항에 따른 요청에 대하여 「국제선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」의 목적 달성과 국제협약 이행을 위하여 필요한 예산을 우선적으로 고려하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터 및 저자 작성

개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

제1항은 일반 항만시설에 대해서는 현행과 같이 “지원할 수 있다”라는 임의규정을 유지한다. 이는 민간투자부두 등 민간사업자가 운영하는 항만 시설에 대해서도 필요시 국가 지원이 가능하도록 하되, 의무사항은 아니라는 점을 명확히 하는 것이다.

제2항은 지방관리무역항 및 지방관리연안항에 대해서는 “지원하여야 한다”로 별도 규정하여 국가의 재정지원 의무를 명확히 한다. 이는 「국제선박 항만보안법」 제2조 제8호 개정(안)에서 규정한 바와 같이 지방관리무역항 및 지방관리연안항의 항만시설소유자가 해양수산부장관인 경우 국가가 직접 보안업무를 수행하므로 이에 따른 비용을 국가가 부담해야 한다는 원칙을 반영한 것이다. 다만 “예산의 범위 내에서”라는 문구를 유지하여 국가 재정 여건을 고려한 탄력성을 일부 확보한다.

제3항은 지방관리무역항 및 지방관리연안항에 대한 지원 대상 비용을 구체화하는 것이 목적이다. 제1호는 보안료 수입의 부족분을 국가가 보전하도록 하는 것으로, 현재 보안료만으로는 보안비용의 1%도 충당하지 못하는 현실을 반영한 것이다. 제2호는 CCTV 신규 설치, 보안울타리 개선, 보안검색장비 도입 등 대규모 시설투자 비용을 국가가 지원하도록 하는 것이다. 제3호는 보안등급 상향, 테러 위협 등 긴급 상황 발생 시 필요한 조치 비용을 국가가 지원하도록 한다. 제4호는 해양수산부장관의 재량으로 필요한 비용을 지원할 수 있도록 포괄 조항을 둔 것이다.

제4항은 해양수산부장관의 지원 계획 수립 의무를 규정한다. 이는 단순히 예산을 요구하는 것이 아니라 체계적인 지원 계획을 수립하도록 함으로써 예산 요구의 합리성과 설득력을 높이는 것이다. 제1호의 “지원이 필요한 사유 및 규모”는 예산 요구의 정당성을 입증하는 자료이며, 제2호의 “보안료 징수액 및 부족액”은 자체 재원과 국가 지원의 필요성을 객관적으로 보여주는 자료이다. 제3호의 “항만별 보안업무 수행 현황”은 예산 집행의 투명성을 확보하는 자료이며, 제4호의 “연도별 지원 계획”은 중기적 관점의 예산 확보 전략을 제시하는 것이다.

제5항은 해양수산부장관이 지원 계획을 기획재정부장관에게 제출하고 예산 반영을 요청할 수 있는 절차적 근거를 마련한다.

제6항은 기획재정부장관의 우선 고려 의무를 명시한다. “우선적으로 고려하여야 한다”라는 표현은 “반드시 반영하여야 한다”라는 의무보다는 약하지만, “고려할 수 있다”라는 재량보다는 강한 표현이다. 또한 “「국제선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」의 목적 달성과 국제협약 이행을 위하여 필요한”이라는 문구를 통해 지방관리무역항의 항만보안사무가 단순한 행정사무가 아니라 국제협약 이행과 직결된 국가 필수사무임을 강조한다.

본 개정안은 지방관리무역항에 대한 재정지원 의무화를 통해 예산 삭감 위험을 줄이는 동시에, 일반 항만시설에 대해서는 선택적 지원 가능성을 유지함으로써 재정 부담의 균형을 확보한다. 또한 체계적인 지원 계획 수립과 투명한 절차를 통해 예산 요구의 정당성과 예측가능성을 높이며, 기획재정부의 우선 고려 의무를 명시함으로써 국가사무로서의 지방관리무역항 보안업무에 대한 안정적 재정지원 체계를 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

제3절 연구의 한계 및 향후 연구 제안

본 연구는 지방관리무역항 항만보안사무의 이원화 구조를 법제도적·실증적으로 분석하고 개선방안을 제시하였으나 몇 가지 한계를 갖는다.

국내의 실태조사는 수행되었으나 다른 국가가 ISPS Code 이행을 위해 중앙정부와 지방정부 간 어떻게 역할을 배분하고 있는지에 대한 체계적인 국제 비교 연구가 부족하여, 특히 연방제 국가나 지방분권이 발달한 국가의 사례로부터 유용한 시사점을 도출하는 데는 한계가 있었다.

또한 지방분권이라는 헌법적 가치와 국가안보 확보 사이의 균형점을 어떻게 찾을 것인지에 대한 규범적·이론적 논의가 충분히 이루어지지 않았으며, 중장기적으로 지자체의 역량이 강화될 경우 보안업무 이양 가능성을 재검토할 수 있는지에 대한 전망을 제시하지는 못하였다.

향후 연구에서는 주요 해운국가의 항만보안 관리체계를 체계적으로 비교 분석하여 중앙-지방 역할 배분 방식, 협력체계 운영 사례, 예산 분담 구조

등에서 실질적인 시사점을 도출하는 국제 비교 연구가 필요하다.

또한 법령 개정의 정책 과정 분석, 지방분권과 국가안보의 균형에 관한 규범적 연구, 국가-지자체 협력체계의 구체적 운영 방안 연구 등이 후속 과제로 요구된다. 이러한 연구를 통해 국가안보와 지방분권이 교차하는 다양한 사무의 배분 문제에도 유용한 이론적·실천적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

국내 문헌

- 금현섭·이재원·하현상(2024), 문화체육관광분야 재정분권 지방이양 사업 지자체 추진실태 분석 및 정책방향 연구, 한국문화관광연구원.
- 김남철·김필두·전대옥·박지영(2021), 국가사무의 지방 이양 방안 연구, 한국지방행정연구원.
- 김남철·소순창·전대옥·이재원·홍근석(2022), 국가-시도-시군구 간 사무배분 기준 정립 및 시군구 사무이양 확대방안 연구, 한국지방행정연구원.
- 김찬호·김울성·이연경(2017), 항만보안 관리체계 효율화 방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 김형태·류시균·전찬영(2000), 지자체의 항만관리능력 향상 방안, 한국해양수산개발원.
- 목진용·최재선·김은수·정봉민(2005), ISPS Code 시행에 따른 항만보안관리체제의 제도적 개선방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 이호림·박상우·엄선희·최나윤(2023), 지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구, 한국해양수산개발원.
- 전찬영·박용석·조지성(2010), 항만관리의 지자체 위임 및 이양에 따른 영향 및 대응 방안, 한국해양수산개발원.
- 최재선·김은수·김동민·박형준(2007), 항만물류보안 체제구축 실용화방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 행정안전부 지방분권지원단·한국지방정부학회(2009), 지방일괄이양을 위한 행정적 지원 방안.

국외 문헌

- Abdelfattah, A. M., El-Mancy, A. A., & Elwakil, E.(2021), A proposed port security risk assessment approach, with application to a hypothetical port, *WMU Journal of Maritime Affairs*, 20, pp. 231-254.
- Bueger, C., & Edmunds, T.(2017), Learning from piracy: future challenges of maritime security governance, *Global Affairs*, 3(1), pp. 1-12.
- Eski, Y.(2011), 'Port of call': Towards a criminology of port security, *Criminology & Criminal Justice*, 11(5), pp. 415-431.
- Garnier, R. G., & Andritsos, F. I.(2010), A Port waterside security systemic analysis, *Journal of Transportation Security*, 3, pp. 31-46.
- Harris, M. R., Cassidy, M. J., & Yu, H.(2012), Simulation modeling for maritime port security, *Journal of Transportation Security*, 5, pp. 243-256.
- Kusi, A.(2015), *PORT SECURITY-Threats and Vulnerabilities*, Master's Thesis, World Maritime University.
- Orosz, M. J., Gulliver, B., DiTommaso, D., & Pfautz, J.(2010), PortSec: A port security risk analysis and resource allocation system, *Proceedings of the 2010 IEEE Conference on Technologies for Homeland Security*, pp. 81-88.
- Peckham, R.(2012), An overview of maritime and port security, *Journal of Transportation Security*, 5, pp. 243-258.
- Yang, Z. L., Wang, J., Bonsall, S., & Fang, Q. G.(2014), A new risk quantification approach in port facility security assessment, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 59, pp. 72-90.
- Yeo, G. T., Roe, M., & Dinwoodie, J.(2013), Analysis of dynamic effects on seaports adopting port security policy, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 49, pp. 285-301.

법령 자료

경상남도 청원경찰 처우개선에 관한 조례, 경상남도조례 제05780호(2025.1.2.)

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률, 법률 제17007호(2021.1.1.)

국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 법률 제20428호(2024.1.23.)

국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 시행령, 대통령령 제34897호(2024.7.23.)

도시철도법, 법률 제14476호(2016.12.27.)

보안업무규정 시행규칙, 대통령훈령 제450호(2022.11.28.)

선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률, 법률 제20376호(2024.1.16.)

서울특별시 수도조례, 서울특별시조례 제9449호(2025.1.3.)

서울특별시 통합방위지원본부 조례, 서울특별시조례 제9289호(2024.5.20.)

수도법, 법률 제19662호(2023.8.16.)

수산업협동조합법, 법률 제17007호(2021.1.1.)

어촌·어항법, 법률 제17007호(2021.1.1.)

중대재해 처벌 등에 관한 법률, 법률 제19889호(2023.12.26.)

중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률(지방일괄이양법), 법률 제17007호(2021.1.1.)

중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 마린항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률, 법률 제19819호(2023.10.31.)

지방공기업법, 법률 제20166호(2024.1.30.)

지방자치법, 법률 제19982호(2024.1.2.)

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 법률 제19007호(2022.12.13.)

창원시 재난현장 통합지원본부 설치 및 운영 조례, 창원시조례 제2126호(2024.12.20.)

창원시 통합방위협의회 구성 및 운영 등에 관한 조례, 창원시조례 제1937호(2024.1.8.)

철도안전법, 법률 제11476호(2012.6.1.)

청원경찰법, 법률 제19033호(2022.11.15.)

통합방위법, 법률 제20026호(2024.1.16.)

항만법, 법률 제17007호(2020.2.18.)

항만법, 법률 제20231호(2025.8.7.)

항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정 등에 관한 업무처리요령, 해양수산부고시 제2015-209호

항만안전특별법, 법률 제19260호(2023.4.18.)

항만운송사업법, 법률 제18893호(2022.7.12.)

해양수산부 소속 청원경찰 관리규정, 해양수산부훈령 제785호(2025.1.17.)

해양환경관리법, 법률 제17007호(2021.1.1.)

인터넷 자료

IMO, SOLAS XI-2 and the ISPS Code, <https://www.imo.org/en/ourwork/security/pages/solas-xi-2%20isps%20code.aspx>(검색일: 2025.7.2.)

EduMaritime, Responsibilities of Contracting Governments (Administrative Requirements) - ISPS Code, <https://www.edumaritime.net/isps-code/responsibilities-of-contracting-governments>(검색일: 2025.9.1.)

서울교통공사 홈페이지, <https://www.seoulmetro.co.kr>(검색일: 2025.9.10.)

부산교통공사 홈페이지, <https://www.humetro.busan.kr>(검색일: 2025.9.10.)

서울특별시 상수도사업본부 홈페이지, <https://arisu.seoul.go.kr>(검색일: 2025.9.10.)

창원특례시 홈페이지, <https://www.changwon.go.kr>(검색일: 2025.9.10.)

기타 자료

A 지방해양수산청 내부자료(2025), 지방관리무역항 보안시설 확충예산
지방해양수산청 의견조사(2025.9.3.~2025.9.10., 온라인)

지방해양수산청 및 지자체 의견조사(2025.9.15.~2025.9.26., 온라인)

창원대학교 양항진 교수(2025.12.2., 온라인)

해양수산부(2009), ○○지방해양항만청과 ○○도 간에 ○○항의 권한위임에 따른 양
해각서

해양수산부(2022), 전국 무역항 보안시설 관련 현황(보안주체, 보안업체)

해양수산부(2025.6.), 지방관리무역항 보안업무 관련 자료(대외비 내용 포함된 비공
개 내부자료)

부록

1 관계자 설문조사서(지방청 대상)


한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

지방관리구역항 보안관리체계 재정립을 위한 관계자 설문조사

안녕하십니까?

한국해양수산개발원(KMI)에서는 현재 “지방관리구역항 보안관리체계 재정립 연구”를 수행하고 있습니다.

본 조사의 목적은 2021년 지방일괄이양법 시행 이후 지방관리구역항의 보안업무 주체 및 관리체계의 현황과 문제점을 파악하고, 효율적이고 실효성 있는 보안관리체계 개선방안을 마련하는 것입니다.

현재 지방관리구역항의 보안업무는 법적 근거의 불명확성, 권한과 책임의 이원화, 예산 운영의 비효율성 등 다양한 문제점이 제기되고 있어, 이에 대한 체계적인 실태조사와 개선방안 도출이 시급한 상황입니다.

귀하의 답변과 응답해주시는 모든 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 업무로 인해 바쁘시더라도 귀중한 시간 내주셔서 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2023. 9

Q.1 응답자 일반 사항

성명		소속	
부서		직급	

Q.2 현행 보안업무 체계에 대한 인식

Q2-1. 현재 지방관리구역항의 보안업무 수행 체계에 대해 어떻게 평가하십니까?

① 매우 효율적 ② 효율적 ③ 보통 ④ 비효율적 ⑤ 매우 비효율적

Q2-2. 현행 체제의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

Q2-3. 지방관리구역항 항만 관리주체와 보안업무 주체 이원화에 따라 문제가 발생하고 있습니까?

① 심각한 문제 발생(☞ Q2-4로 이동) ② 일부 문제 발생(☞ Q2-4로 이동)
 ③ 문제없음(☞ Q3으로 이동) ④ 잘 모르겠음(☞ Q3으로 이동)

- 1 -

--

Q3-1. 지방관리무역항의 보안업무를 지자체로 이관하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- Q3-2. 반대하시는 경우, 주요 우려사항은 무엇입니까? (복수선택 가능)

- Q3-3. 찬성하시는 경우, 기대효과는 무엇입니까? (복수선택 가능)

- Q4-1. ISPS Code 등 국제협약 이행 의무를 지자체가 대행할 수 있다고 생각하십니까?

- Q4-2. 지자체의 보안업무 수행이 국가안보에 미칠 영향을 어떻게 평가하십니까?

- Q4-3. 국가 차원의 통합적 보안관리가 필요한 이유는 무엇입니까?

--

2. 관계자 설문조사서(지자체 대상)


한국해양수산개발원
 KOREA MARITIME INSTITUTE

지방관리무역항 보안관리체계 재정립을 위한 관계자 설문조사

안녕하십니까?

한국해양수산개발원(KMI)에서는 “지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구”를 수행하고 있습니다.

본 조사의 목적은 2021년 지방일괄이양법 시행 이후 지방관리무역항의 보안업무 주체 및 관리체계의 현황과 문제점을 파악하고, 효율적이고 실효성 있는 보안관리체계 개선방안을 마련하는 것입니다.

현재 지방관리무역항의 보안업무는 법적 근거의 불명확성, 권한과 책임의 이원화, 예산 운영의 비효율성 등 다양한 문제점이 제기되고 있어, 이에 대한 체계적인 실태조사와 개선방안 도출이 시급한 상황입니다.

귀하의 답변과 응답해주시는 모든 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 업무로 인해 바쁘시더라도 귀중한 시간 내주셔서 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2025. 9

Q.1 응답자 일반 사항

성명		소속	
부서		직급	
관리 중인 지방관리무역항			
수행 중인 항만보안업무는?		(예시 : 보안인력 고용 및 순찰, 폭발물 검색, CCTV 모니터링 등)	

Q.2 현행 보안업무 현황 및 인식

Q2-1. 귀 지자체에서 관리하는 지방관리무역항의 보안업무 현황은 어떻게 됩니까?

① 지자체에서 직접 수행 ② 위탁업체 활용 ③ 중앙정부에서 수행
 ④ 혼재된 형태 ⑤ 명확하지 않음

Q2-2. 현재 보안업무 수행과 관련하여 가장 큰 어려움은 무엇입니까? (복수선택 가능)

① 전문인력 부족 ② 예산 확보 어려움 ③ 법적 근거 불명확
 ④ 중앙정부와의 업무 중복 ⑤ 보안시설·장비 노후화

- 1 -

- ⑥ 위탁업체 관리 어려움 ⑦ 기타()

Q2-3. 항만보안업무의 성격에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 국가안보 관련 국가사무로서 중앙정부에서 담당해야 함
 ② 지방자치사무로서 지자체에서 담당해야 함
 ③ 국가-지방 공동사무로서 협력하여 담당해야 함
 ④ 민간위탁이 가능한 단순 행정사무
 ⑤ 잘 모르겠음

Q.3 항만보안업무 수행 역량에 대한 의견

Q3-1. 귀 지자체의 항만보안업무 수행 역량을 어떻게 평가하십니까? (해당 칸에 ○표시)

항목	매우부족	부족	보통	충분	매우충분
전문인력					
예산확보능력					
보안시설·장비 구축 현황					
관련법 및 ISPS Code 등 국제협약 관련 지식					
조직체계					
기타()					

Q3-2. 현재 항만 보안 관련 전담 인력은 몇 명입니까?

- ① 없음 ② 1명 ③ 2~3명 ④ 4~5명 ⑤ 6명 이상

Q3-3. 항만 보안 업무 담당자의 관련 교육 이수 현황은 어떻습니까?

- ① 전혀 없음 ② 1회 이수 ③ 2~3회 이수 ④ 정기적 이수 ⑤ 잘 모르겠음

Q.4 항만보안업무 이관에 대한 의견

Q4-1. 지방관리부역항의 보안업무를 지자체에서 전담하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성 ② 찬성 ③ 중립 ④ 반대 ⑤ 적극 반대

Q4-2. 찬성하시는 경우, 그 이유는 무엇입니까? (복수선택 가능)

- ① 지역 실정에 맞는 보안업무 수행 가능 ② 권한과 책임의 일치
 ③ 예산 운영의 효율성 ④ 신속한 의사결정 ⑤ 기타()

Q4-3. 반대하시는 경우, 그 이유는 무엇입니까? (복수선택 가능)

- ① 전문성 부족 ② 인력 부족 ③ 예산 부족 ④ 책임 부담
 ⑤ 국제협약 이행 우려 ⑥ 보안업무는 국가안보 관련 국가사무로서 지자체 이관이 부적절
 ⑦ 기타()

Q.5 현실적 제약 사항 및 지원 필요 사항

Q5-1. 보안업무를 이관받을 경우 가장 큰 제약 사항은 무엇입니까? (우선순위 3개 선택)

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

01	청색경제 이행지표 개발 및 투자효과 분석	김주현
02	해양문화산업의 지역 경쟁력 진단과 발전전략 연구	이슬기
03	유해·교란 해양생물 지정 제도 개선방안 연구	정여진
04	해양보호구역의 효과적 관리 방안 연구	김미주
05	해양 복합위험의 실효적 대응 방안 연구	민영훈
06	해양 위성정보 활용 방안 연구	조성진
07	수산업 정책 전주기 연계성 강화 방안 연구	안지은
08	소비자 맞춤형 식품시장 성장에 따른 수산식품산업 대응 방안 연구	임경희
09	외국인 어선원 확보를 위한 제도 개선 연구	정명화
10	수산식품 물가 안정화 방안 연구	박해진
11	수산물 업사이클링 생태계 조성 방안 연구	이남수
12	어촌과 연안의 통합적 발전을 위한 바다생활권 도입방안 연구	박상우
13	해운 얼라이언스 재편에 따른 영향분석과 대응방안 연구	김병주
14	연안대중교통의 운영 효율성 제고를 위한 정책 연구	류희영
15	그린 암모니아 선박 연료 전환 대응 방안 연구	전서연
16	스마트항만 기술 수용성 제고를 위한 법·제도 개선 방안 연구	이다예
17	탄소중립항만 전환을 위한 항만하역장비 관리체계 개선 방안 연구	이혜령
18	부산항 중장기 발전전략 연구	김근섭
19	재난·재해 대비 항만 위험물 컨테이너 물류공급망 대응 방안 연구	최나영환
20	국제물류시장 공정경쟁질서 확립 방안 연구	김동환

2024년

01	섬·바다·강 연계 관광 네트워크 구축방안 연구	최일선
02	해양 스타트업 실패 자산화 방안 연구	좌미라
03	시민친화적 바닷가 공간 조성에 관한 연구	정치호
04	연안이용 관리 법제 정비방안 연구	최석문
05	특별관리해역 관리제도 재편 방안 연구	최수빈
06	해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구	이혜영
07	어업인의 디지털 전환 수용성 제고방안 연구	오서연
08	수산물 무역(수출입) 단기 전망모형 구축 연구	한기욱
09	어촌소멸에 따른 사회경제적 영향분석과 대응전략 연구	이상규
10	어촌다움에 기반한 어촌공간관리 방안 연구	이승혜
11	파생상품을 이용한 해운선사의 위험관리에 관한 연구 - 운임선도거래(FFA)를 중심으로 -	김한나
12	내항상선 해양사고 경감방안 연구	허성례
13	항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구	김세원
14	해외 항만터미널 확보 전략 연구	김근섭
15	항만 하역능력의 서비스 수준 개선 연구	이화섭
16	국내 무역항 거버넌스 체계 개편방안 연구	김근섭
17	선박의 원격운항을 위한 제도 개선방안 연구	박혜리
18	국제물류기업 육성을 위한 법제 개선방안 연구	최나영환
19	글로벌 공급망 리스크 대응 정책효과 분석 모형 개발 연구	강무홍
20	한-북미 무역구조 분석 및 물류공급망 변화 대응방안 연구	이성우

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

01	해양치유시설 조성·운영 제도 개선 연구	이정아
02	국제 해양질서 전환 대응 해양대외전략 기반 연구	박수진
03	유기수산물 국제 동등성 확보 방안	오서연
04	선원 복지 개선방안 연구 - 선내 급식을 중심으로	허성례
05	항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구 - 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로	김세원
06	군소도서국 해양수산 국제협력 방안 수립	전혜은
07	어촌발전특구 도입을 위한 법·제도 연구	박상우
08	해양생태계서비스 활용 방안 연구	정세미
09	해양에너지 산업 활성화 방안 연구	육근형
10	비관리청항만개발사업 정보화 정책 방향 연구	이종필
11	해양안보 위협지수 개발 및 활용방안 연구 - 선박 이상 행위를 중심으로	민영훈
12	지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구	김가현
13	부산항 터미널 위험물 컨테이너 장치 효율 개선 방안 연구 - 법·제도 측면 -	김우선
14	새만금호 수질관리 강화 방안 연구	장원근
15	미 상호주의 대응 수산물야 비관세장벽 영향 연구	이정미
16	수중레저 안전관리 체계 정비를 위한 제도개선 연구	이정아

2024년

01	해양정보산업 진흥을 위한 제도 개선 방안 연구	김찬웅
02	한-아프리카 국제수산물협력 체계 개선 연구	이채령
03	해양안보 MDA 체계 구축·활용 방안 연구	민영훈
04	인천항 자유무역지역의 효과적 운영을 위한 전략 방안	한장협
05	해양문화자원을 활용한 연안도시활력 증진 방안 연구	이슬기
06	부산항 물동량 유치방안 연구	김은우
07	국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응:해양수산분야를 중심으로	채수란
08	국내 연안여객선 관광·이용 활성화 방안 연구	이정아
09	내수면어업 허가·신고 제도 개선방안 연구	최순
10	어업선진화를 위한 어업관리체계 개편방안	심성현
11	글로벌 공급망 변동에 따른 해운물류 지원방안	황수진
12	연안 중소선사의 탄소중립 달성을 위한 친환경정책 지원방안	류희영
13	항만기술산업 활성화를 위한 법제도 정비 방안 연구	김보경
14	해양모태펀드 투자활성화 방안 연구	한기원
15	특별관리해역 내 공공하수처리시설의 방류수 수질기준 강화방안	장원근
16	중대재해처벌법 대응 양식장 안전성 개선 방안 연구	윤미경
17	국가관리연안항 발전전략 수립체계 연구	신정훈
18	글로벌 공급망 대응 해운항만물류 전문인력 양성 발전방안 연구	권보배
19	해양수산 국제개발협력 중장기 전략 연구	전혜은

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

01	해양수산 공공데이터 플랫폼 활용 제고 방안 연구	김성은
02	동아시아 해양플라스틱 오염 대응 자원 조성 방안	이윤정
03	한-아세안 해양협력 전략적 강화방안 연구	최지연
04	수산업 강제노동 규범화 대응체계 구축연구	박찬엽
05	해조류 활용 신산업 생태계 조성 방안 연구	조현주
06	미국 무역환경 변화와 해운·조선산업의 영향 분석 연구	김한나
07	해상운임에 대한 지정학적 리스크의 전이효과 분석	최영재
08	스마트항만 개발 효과 산정 방법론 연구	안승현
09	항만 수급분석 체계화 및 지침 마련 연구	신정훈
10	비컨테이너 부두 하역능력 산정을 위한 적정 점유율 기준 연구	이화섭
11	국가 스마트 콜드체인 물류거점센터 구축연구	조지성
12	해운항만물류 전문인력 중개 플랫폼 모델 개발	권보배
13	미국 이력 추적 의무화에 따른 수산물 수출기업 대응실태 분석 연구	박혜진
14	AI 활용 글로벌 수산이슈 및 무역전망체계 고도화 연구	한기욱
15	섬어촌 디지털 정보격차 해소를 위한 정책연구	이상규

Ⅰ 2024년

01	한-북극권 청색경제 협력사업 추진 방안	김엄지
02	전환기 글로벌 해양환경규범의 대응력 강화 연구	박수진
03	해양 지속가능성 시범 평가 연구	최희정
04	Scope 3 기준 원양산업 탄소배출추정 및 대응방안 연구 - 원양저연승어업을중심으로	조현주
05	수산물 공급망 관리 개선방안 연구(한태 무역을 중심으로)	한기욱
06	신통상규범 확대에 따른 수산분야 영향 및 대응방안	박혜진
07	탄소배출 규제 대응을 위한 컨테이너 선대 교체 수요 추정 연구	최건우
08	연안항개발사업의 경제적 편익에 관한 연구	김성아
09	한국과 미동부 항만 간 녹색해운항로 구축방안 연구	김가현
10	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅲ) - 철광석,화학공업생산품,기타광석,잡화물중심으로	이나영
11	점안 대기시간 감소에 따른 탄소집약도지수(CII) 변화 분석	김보람

수시연구 2025-12

지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구

인쇄 2026년 2월 26일

발행 2026년 2월 28일

발행인 조정희

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 (사)아름다운사람들(02-6948-9650)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

지방관리무역항 보안관리체계 재정립 연구

A Study on Restructuring the Security Management System
for Locally Managed Trade Ports



49111 부산광역시 영도구 해양로301번길 26 (동삼동)

TEL. 051-797-4800

FAX. 051-797-4810

