

수시연구

2023-09

신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구

A Study on Institutional Improvements for Expanding Private
Investment in the New Port Construction Project

김보경·안승현·이다예



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구

A Study on Institutional Improvements for Expanding Private
Investment in the New Port Construction Project

김보경 · 안승현 · 이다예



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	김보경, 안승현, 이다예		
내부연구진	연구책임자	김보경	한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원
	공동연구원	안승현	한국해양수산개발원 항만연구본부 부연구위원
	공동연구원	이다예	한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원
연구기간	2023. 4. 24. ~ 2023. 10. 23.		
보고서 집필내역			
연구책임자	김보경 연구총괄, 제1장, 제3장 제1절, 제2절, 제3절, 제4장 제1절, 제2절, 제3절, 제5장		
내부연구진	안승현 제2장 제2절 일부, 제3장 제2절 및 제3절 일부, 제5장 제2절 일부		
	이다예 제2장, 제3장 제1절 일부, 제4장 제3절 일부		
산·학·연·정 연구자문위원	유창훈 부산항만공사 건설계획실 차장 장은혜 한국법제연구원 기후변화법제팀 팀장 노소영 해양수산부 항만개발과 사무관		

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

일반적으로 사회간접자본 개발사업에서 민간투자사업은 과거부터 국가가 장려해온 개발방식으로, 민간자본을 투입하여 부족한 재정을 보완하면서 필요한 시설을 적기에 공급하고, 공공서비스의 품질과 효율을 높이는 등의 역할을 해왔다. 이는 항만 분야에서도 예외는 아니며, 특히 대규모의 부두를 건설하는 신항만개발은 민간투자사업을 중심으로 추진되어왔다. 그간 추진된 항만 분야 민간투자사업의 78%가 신항만건설에 해당하며, 2019~2040년 계획된 신항만건설의 62%가 민간자본을 통해 추진될 것이라는 점은 신항만개발에서 민간투자사업의 중요성을 방증한다.

신항만개발과 관련하여 도입된 「신항만건설 촉진법」에 따라 신속하고 효율적인 신항만 건설사업 추진이 가능함에도 불구하고, 그간 정부만을 사업시행자로 지정하여 사업을 추진해 왔다. 해당 법률에는 「민간투자법」에 따라라도 사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있어 비교적 명확한 절차와 사업 시행 방법이 명시되어 있는 「민간투자법」을 근거로 개발사업이 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이는 「신항만건설 촉진법」을 제대로 활용하지 못하여 신속한 건설이라는 법률의 본질적인 목적을 저해시키고, 법률에 규정된 다양한 특례 규정 역시 큰 의미를 가지기 어렵게 만든다.

본 연구에서는 민간투자사업 추진에 있어 「신항만건설 촉진법」이 제대로 활용되지 못하는 이유를 사업시행자 선정 절차와 사업추진 방식 규정 등의 제도적 미비점으로 인식하고, 이를 해소하기 위한 제도적 개선 방향 검토와 법령 개정안을 제시하고 있다. 즉, 경쟁 방식을 통해 민간투자자를 사업시행자로 선정하는 방식과 사업추진 절차를 마련함으로써 민간투자사업 추진의 제도적 타당성 확보가 가능하다. 또한 신속하게 항만시설을 확보하여 관련 부처의 항만 관련 정책 추진 기반을 마련할 수 있을 것이다. 본 연구가 「신항만건설 촉진법」에 근거하여 객관적이고 합리적인 절차에 따라 사업시행자를 선정하고, 효율적인 방식으로 신항만개발사업이 추진될 수 있는 기반을 마련할 수 있기를 기대한다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡은 김보경 전문연구원을 비롯하여 연구진으로 참여한 안승현 부연구위원, 이다예 전문연구원의 노고에 깊은 감사를 드린다. 또한, 본 연구를 위해 아낌없는 조언을 해주신 해양수산부 노소영 사무관, 한국법제연구원 장은혜 연구위원, 부산항만공사 유창훈 차장, 그리고 우리 연구원의 김근섭 항만연구본부장, 김범중 명예연구위원께도 다시 한번 감사드린다.

2023년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xi

01	서론 _1	
	제1절 연구 배경 및 목적	1
	1. 연구 배경과 필요성	1
	2. 연구 목적	4
	제2절 연구 내용 및 방법	5
	1. 연구 내용	5
	2. 연구 방법	7
	제3절 선행연구 검토 및 차별성	8
	1. 주요 선행 연구 검토	8
	2. 본 연구의 차별성	13
02	항만개발사업 추진현황 _15	
	제1절 항만개발사업 유형 및 민간투자사업 여건	15
	1. 항만개발 유형 및 특성	15
	2. 항만개발사업의 민간투자 여건	23
	제2절 항만건설사업 민간투자 현황	32
	1. 민간투자사업의 항만분야 추진 현황	32
	2. 신항만건설사업의 민간투자 추진 현황	34
	3. 사회기반시설 민간투자사업의 한계	38
	제3절 시사점	39

03 | 신항만건설사업의 민간투자 한계점 및 개선방안 도출_41

제1절 법제도 분석	41
1. 신항만건설 촉진법	41
2. 민간투자법	44
3. 항만분야 민간투자 유형별 제도 분석	48
4. 타 분야(SOC) 민간투자 관련 제도 분석	55
5. 종합	60
제2절 신항만건설사업 민간투자 추진 한계점 도출	64
1. 관계자 인터뷰	64
2. 민간투자의 한계점 정리	66
제3절 제도개선 방향 설정	71
1. 제도개선 방향 검토	71
2. 제도개선 항목 설정	77

04 | 제도 개선 방안 및 개선안 제시_81

제1절 민간투자 확대를 위한 제도개선 방안	81
1. 국회 제출 개정법률안 검토	81
2. 사업시행자 선정 절차 마련	83
3. 사업 추진 방식 등 규정 마련	91
제2절 제도 개정(안) 제시	93
1. 사업시행자 선정 절차 마련에 대한 개정안	94
2. 사업 추진 방식 등 규정 마련에 대한 개정안	97
제3절 소결	100

05

결론 및 정책제언 _103

제1절 결론 및 연구요약	103
제2절 정책제언	105
1. 법률 추가 보완을 통한 민간투자사업 추진 기반 마련	105
2. 신항만건설사업의 민간투자 활성화를 위한 정책 개발	109

참고문헌 _113

표 목차

〈표 1-1〉 주요 선행 연구 검토(1)	9
〈표 1-2〉 주요 선행 연구 검토(2)	11
〈표 1-3〉 본 연구의 차별성	14
〈표 2-1〉 항만개발의 유형에 따른 특징 비교	22
〈표 2-2〉 민간투자사업 추진방법 비교	23
〈표 2-3〉 민간투자제도 도입 목적 및 민간자본 참여 근거	24
〈표 2-4〉 민간투자사업 추진 방법 비교	28
〈표 2-5〉 민간투자사업에 대한 지원	30
〈표 2-6〉 항만분야 민간투자사업 추진 현황 및 계획	32
〈표 2-7〉 신항만건설사업 투자비 현황	34
〈표 2-8〉 제2차 신항만건설기본계획에 따른 신항만건설 투자재원 비중	35
〈표 2-9〉 주요 신항만 항만시설별 투자재원 계획	36
〈표 2-10〉 신항만건설사업 대상시설 및 시행근거 (2022년 기준)	37
〈표 2-11〉 항만 SOC 민간투자사업의 한계	39
〈표 3-1〉 신항만건설법 추진 관련 주요 규정	43
〈표 3-2〉 민간투자법에 의한 사업 추진 관련 주요 규정	46
〈표 3-3〉 비관리청 항만개발사업 추진 관련 주요 규정	49
〈표 3-4〉 항만배후단지개발사업 추진 관련 주요 규정	51
〈표 3-5〉 항만재개발사업 추진 관련 주요 규정	53
〈표 3-6〉 철도건설사업 민간투자 관련 조항	56
〈표 3-7〉 공항개발사업의 민간투자 관련 조항	58
〈표 3-8〉 도로공사 및 하수도공사 민간투자 관련 조항	60
〈표 3-9〉 근거 법령별 신항만건설사업 추진 절차 및 소요 기간	63
〈표 3-10〉 인터뷰 대상 및 주요 내용	64
〈표 3-11〉 민간투자 한계점에 대한 개선 방향	78
〈표 4-1〉 국회 제출 개정법률안(이달곤의원 대표발의안, 의안번호 23351)	82
〈표 4-2〉 공모 절차 및 내용 비교	87
〈표 4-3〉 별도의 운영지침에 포함되는 사항 비교	89
〈표 4-4〉 제안 절차 및 내용 비교	91
〈표 4-5〉 실시설계 등의 단계에서 협의에 대한 사례	92

〈표 4-6〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(1)	94
〈표 4-7〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(2)	95
〈표 4-8〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(3)	96
〈표 4-9〉 시설의 귀속에 대한 법률 개정안	98
〈표 4-10〉 시설의 귀속에 대한 시행령 개정안(1)	99
〈표 4-11〉 시설의 귀속에 대한 시행령 개정안(2)	99
〈표 5-1〉 사업시행자 지위 확보에 대한 법률 개정안	107
〈표 5-2〉 민간투자자 사업수행능력 평가 기준	107

그림 목차

〈그림 2-1〉 일발적인 항만개발사업 추진 절차	17
〈그림 2-2〉 「항만법」에 따른 비관리청 항만개발사업 추진 절차	18
〈그림 2-3〉 「민간투자법」에 따른 정부고시사업 추진 절차	19
〈그림 2-4〉 「민간투자법」에 따른 민간제안사업 추진 절차	20
〈그림 2-5〉 민간투자사업 수 및 총투자비 동향(1992~2021년)	25
〈그림 2-6〉 SOC 분야 재정 편성 비중 추이	26
〈그림 2-7〉 SOC 분야 중 해운·항만분야 재정 편성 금액 및 비중 추이	26
〈그림 3-1〉 민간투자법 연혁 및 제도 구성 요소	45
〈그림 3-2〉 항만재개발 사업추진 절차	54
〈그림 3-3〉 제도개선 방향 설정	79
〈그림 4-1〉 신축법 개정안에 따른 신항만건설사업 추진 절차 및 소요기간	101

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 각종 문헌, 통계자료, 항만개발사례 등을 중심으로 항만개발사업의 유형별 사업추진방식, 민간투자사업 현황 및 여건 등 검토
2. 「신항만건설 촉진법」을 비롯한 다양한 법률적 제도를 분석하여 민간투자 저해 요인 및 제도적 미비점 도출하고, 이를 통해 제도 개선 방향 설정
3. 경쟁 방식을 통해 신항만개발사업의 사업시행자를 선정 절차를 규정하는 「신항만건설 촉진법」 시행령 개정안 제시
4. 민간투자자가 수익성을 확보할 수 있는 「신항만건설 촉진법」 및 하위법령 개정안 제시

■ 정책제안

1. 현행 법률에 명시된 민간투자자 지위 명확화
2. 사업시행자 선정 관련 구체적인 평가 방법과 절차 관련 지침 신설
3. 법률 내 민간투자사업 방식에 관한 규정 마련
4. 항만개발사업 시 민간투자 활성화를 위한 부대·부속사업 추진 여건 마련

요 약

신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구

김보경 · 안승현 · 이다예

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 신항만의 조속한 개발을 목적으로 하는 「신항만건설 촉진법」의 활용도 제고 필요
 - 민간투자사업은 신항만개발에 있어 부족한 재정 확보, 민간의 창의적인 개발 및 운영방식 적용을 위해 필요하며, 항만 여건 변화에 부응할 수 있도록 적기에 항만시설 확보가 추진되어야 함
 - 「신항만건설 촉진법」 상 사업자 선정 절차 부재로 그간 주로 정부만을 사업시행자로 지정하여 신항만개발사업이 추진되었으며, 해당 법률을 적용한 민간투자 사례는 부재함
 - 즉, 사업시행자 선정 절차 및 경쟁을 통한 사업시행자 선정 방법의 미비점이 「신항만건설 촉진법」을 활용한 민간투자를 저해하는 요인으로 인식됨

- 신항만개발사업 시, 「신항만건설 촉진법」을 적용하여 민간투자사업을 추진할 수 있는 제도적 개선방안 마련 필요
- 타 법령 절차 대비 항만개발사업을 신속하게 추진할 수 있는 「신항만건설 촉진법」의 도입 목적에 부합하되, 경쟁 방식 도입에 따른 객관적이고 합리적인 사업시행자 선정 절차 마련이 요구됨
- 또한 민간투자사업자가 항만개발사업을 추진함에 있어 수익성 확보, 투자비 회수 등이 가능하도록 사업추진 절차상 제도적 미비점 보완도 필요함

2) 국정과제 연계성¹⁾

- ‘민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보 (국정과제 05번)’과 연계하여, 신항만개발사업 추진 시 민간투자 활성화를 위한 제도적 근거를 마련
- 「신항만건설 촉진법」에 따라 경쟁 방식을 통해 민간투자자를 사업시행자로 선정하는 방식 및 사업 추진 절차를 마련함으로써 신항만개발사업에서 민간투자사업 추진의 제도적 타당성 확보
- 이는 ‘민간투자활성화를 통한 재정투자 여력 보완(5-2)’와 직접 연관
- 또한 법률에 따라 조속한 항만개발사업이 추진됨에 따라 적기에 항만 시설을 확보할 수 있게 되므로, ‘세계를 선도하는 해상교통 물류체계 구축(국정과제 40번)’에 기여 가능
- 신항만으로만 지정된 새만금 신항, 제주 신항 등의 조속한 개발 추진의 제도적 근거 마련
- ‘스마트기술 융합을 통한 글로벌 허브항만 조성(40-3)’과 연계하여 신속하고 효율적인 항만시설 구축함으로써 관련 부처의 항만관련 정책 추진 기반 마련

1) 대한민국 정부, 윤석열정부 120대 국정과제, 2022.7을 참조

3) 연구의 목적

- 본 연구는 신항만건설사업 추진에 있어 「신항만건설 촉진법」을 적용한 민간투자 사업 활성화를 위한 제도개선 방안을 제시하는 것이 목적
- 첫째, 「신항만건설 촉진법」의 민간투자 저해 원인 및 제도적 문제점을 분석하여 해당 법률을 적용한 항만개발사업의 추진 한계점을 파악
- 둘째, 「신항만건설 촉진법」을 활용하여 민간투자사업이 원활히 추진될 수 있도록 법령 개정안을 제시

2. 연구의 방법

1) 학술적 방법

- 문헌 및 통계자료 분석을 통한 항만개발사업 및 민간투자사업 추진 현황, 사업시행자 선정 및 절차 파악
- 각종 통계자료 및 사업시행 사례를 활용하여 항만개발사업 추진 방식 및 유형, 대상, 사업추진 주체 등을 파악하고, 이를 통해 항만개발사업에 민간 투자사업의 중요성과 활성화 필요성을 도출
- 관련 법률의 비교·분석을 통해 「신항만건설 촉진법」상 민간투자사업 추진의 한계점을 파악하고, 제도적 개선 필요 항목 검토
- 「신항만건설 촉진법」 포함하여 「항만법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하, 민간투자법)」, 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」 등 개발사업 추진 관련 입법 사례 검토
- 항만과 유사한 공항, 철도 등 사회기반시설(SOC)의 개발 방식 및 절차도 함께 검토

2) 정책화 방법

- 신항만개발사업 추진 시, 민간투자 활성화 방안에 관한 전문가 인터뷰 수행
- 민간투자자(민간사업추진 실무자), 항만공사, 법제도 관련 전문가, 정부부처 관계자 등을 대상으로 법·제도 개정 필요 사항(사유 포함)에 관해 의견 청취
- 실제 사업추진 과정, 행정처리 과정에서 발생할 수 있는 제도적 한계점, 사업추진 저해 요인 등을 도출하고, 이를 적절히 반영할 수 있는 제도적 개선 방향 설정 및 대안 마련이 가능
- 또한 실효성 있는 제도 개선 방안 도출 가능
- 중간보고 및 최종보고 시 관련 부처 및 전문가 의견을 수렴하여 반영함으로써 정책적 실효성을 제고

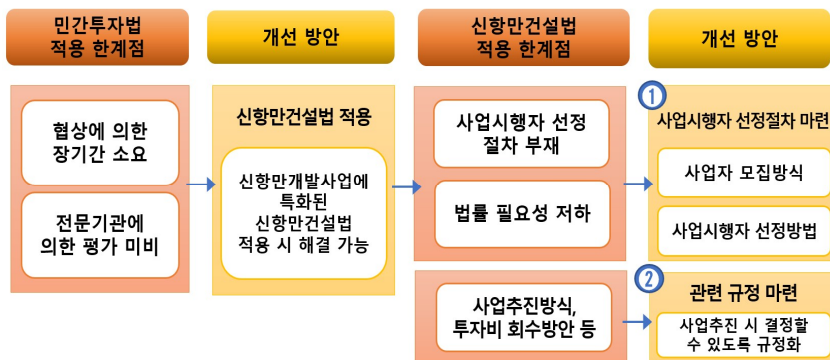
3. 연구의 결과

1) 연구 결과 요약

- 신항만개발사업에 있어 민간투자사업은 상당히 중요
- 그간 민간투자사업으로 추진한 항만개발사업은 수익성이 확보되는 접안 시설(안벽)이 대상이 되며, 주로 정부고시 사업으로 추진
- 항만 분야에 추진된 민간투자사업의 전체 예산 78%가 신항만건설사업에 해당하며, 향후 추진이 계획되어 있는 신항만건설사업 역시 62%가 민간투자를 통해 확보 예정

- 신항만개발사업 추진을 위한 「신항만건설 촉진법」 적용에 한계
 - 민간투자사업은 부족한 정부 재정 부족 문제를 보완하여 적기에 항만시설을 확보할 수 있는 방법이나, 이를 규정하고 있는 「신항만건설 촉진법」을 적용한 민간투자사업 추진 사례는 부재
 - 실제 신항만개발의 민간투자사업은 「신항만건설 촉진법」 대비 기간이 다소 길게 소요됨에도 불구하고, 절차가 명확한 「민간투자법」을 적용
- 「신항만건설 촉진법」의 제도적 미비점으로 인해 민간투자자가 사업을 수행하는데 한계
 - 현행 「항만법」, 「민간투자법」 대비 짧은 기간에 항만개발사업 추진이 가능하며, 다양한 특례 규정도 존재
 - 이러한 혜택을 유지면서 신속히 항만개발사업을 추진하기 위해서는 「신항만건설 촉진법」을 적용이 필요하며, 이에 대해 제도적 미비점 보완 필요
 - 이를 위한 제도 개선 항목으로 크게 1) ‘사업시행자 선정 절차 마련’, 2) ‘사업 추진 방식 등 관련 규정 개선’으로 설정하고, 이에 대한 법률 및 하위법령 개정안을 검토

〈제도개선 방향 설정〉



자료: 저자 작성

■ 「신항만건설 촉진법」 및 시행령 개정안 제시

- 첫째, 사업시행자 선정 절차 관련, 사업자 모집 방식을 공모 및 제안 방식을 적용할 수 있도록 하고, 시행령 내에 사업시행자 선정 절차를 규정하여 둘 이상의 사업자가 경쟁하더라도 평가를 통해 사업시행자로 지정할 수 있도록 함
- 둘째, 민간투자사업자가 사업을 추진함에 있어 중요하게 고려하는 사업 추진 방식, 투자비 회수 방안 등을 사전에 결정하여 사업을 추진할 수 있도록 관련 규정을 법률 및 시행령 내 명시

〈본 연구 결과로 제시된 법령 개정안〉

개정 항목	주요 내용	개정되는 조항
사업시행자 선정 절차 마련	• 개정법률안 제7조제3항의 신설에 따라, 이에 위임되는 사업시행자 지정	• 시행령 제9조제3항 개정
	• 사업계획안의 공모 및 평가 방법(절차)을 규정	• 시행령 제9조의2 신설
	• 사업계획안의 제안 및 평가 방법(절차)을 규정	• 시행령 제9조의3 신설
사업 추진 방식 등 관련 규정 마련	• 사업방식, 총사업비 산정 등에 관한 사항을 사업계획 및 실시계획에서 정할 수 있도록 규정	• 법률 제14조 제1항 개정
	• 법률 제14조에 위임되는 사항을 시행령 내 관련 규정(사업시행자 지정)에 신설	• 시행령 제9조제1항 4의2호 신설
	• 법률 제14조에 위임되는 사항을 시행령 내 관련 규정(실시계획 승인 및 고시)에 신설	• 시행령 제10조제1항 7의2호 신설

자료: 저자 작성

2) 정책화 방안

- 법률 및 하위법령 개정 추진
 - 현재 발의된 법률 개정안의 시행 및 본 연구에서 제시한 제도 개정안 시행 필요
 - 「신항만건설 촉진법」 내에서 경쟁 방식을 통해 민간투자사업자로 하여금 사업시행자로 지위를 확보할 수 있도록 사업시행자 선정 절차 및 사업 추진 방식 등을 규정하고, 사업추진방식 및 투자비 회수 관련 사항을 계획 단계에서 설정할 수 있는 제도적 근거 마련
- 이 외 「신항만건설 촉진법」 내 법령 개정안이 실효성 있게 추진될 수 있는 제도적 보완도 함께 추진 필요
 - 해당 법률의 사업시행자 지위 확보, 구체적 평가 방법 및 절차 신설, 민간 투자방식 제도화 등이 해당

〈신항만건설사업의 민간투자 활성화를 위한 추가 제도 개선 방안〉

제안 주요 내용	정책화 방안
• 현행 법률에서 규정되는 사업시행자의 지위 확보 및 상호 충돌 예방을 위해, 「민간투자법」 상 사업시행자 지위 삭제(민투법상 사업시행자 간주 조항 삭제)	• 「신항만건설 촉진법」 제7조 개정
• 사업시행자 평가 방법과 절차에 관한 지침 마련(사업수행능력, 심사 방법 등을 포함하는 내부 지침 형태)	• 행정지침(고시 형태) 신설
• 사업시행자가 사업 특성에 맞는 민간투자방식을 선정할 수 있는 규정 마련 • 또는 「민간투자법」에 정하는 바에 따르도록 하는 단서조항 신설	• 「신항만건설 촉진법」 내 해당 조항 신설 및 단서 규정 신설
• 효율적이고 일관적인 정책 수립을 위해 「항만법」의 중앙심의회(신항만관련 사항 적용 안 됨)와 「신항만건설 촉진법」 상의 신항만건설심의회를 통합하여 운영	• 「신항만건설 촉진법」 시행령 및 「항만법」 시행령 개정
• 민간투자사업 추진 시, 수익성 확보를 위해 다양한 부대사업을 추진할 수 있는 여건 마련 • 항만 내 다양한 신규 시설 입지가 가능하도록 검토 필요	• 신규 정책 개발 및 제도화

자료: 저자 작성

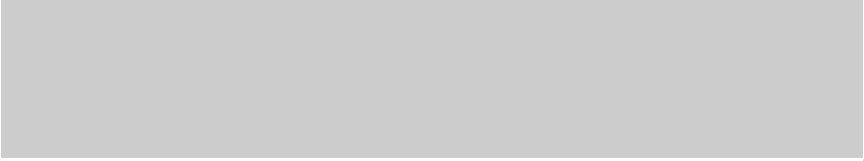
4. 기대효과

1) 정책적 기대효과

- 신항만개발사업 시, 적정 법률에 근거한 민간투자사업 추진 가능
 - 절차 부재에 따른 「신항만건설 촉진법」을 적용하여 민간투자사업 추진 한계점을 보완함으로써 적정 법률에 근거한 신항만개발사업 추진 가능
 - 「신항만건설 촉진법」을 적용한 사업추진 활성화에 따라 해당 법률의 사문화(死文化) 방지
- 민간투자사업의 원활한 시행을 통해 신속하고 효율적인 신항만건설사업 추진 가능
 - 신항만으로만 지정된 새만금 신항, 제주 신항 등의 조속한 개발 추진 동력을 확보하여 적기에 항만시설의 확보가 가능
 - 이에 따라 효율적이고 실효성 있는 정책 수립 및 추진 가능

2) 사회·경제적 기대효과

- 사업 기간 단축에 따른 기회비용 손실 방지
 - 개정된 절차에 따라 「신항만건설 촉진법」을 적용하여 신항만개발사업을 추진함에 따라 「민간투자법」 적용 대비 약 2년의 사업 기간 단축 가능
 - 이에 따라 적기에 항만 인프라를 구축할 수 있으며, 그 기간만큼 소요되는 경제적인 비용 손실 감축에 기여
- 협상 과정 생략에 따른 사업 추진 기간 단축
 - 기존 절차 대비 개정되는 「신항만건설 촉진법」 적용 시, 민간투자자가 사전에 적절한 사업 추진 방식과 수익보장 방식을 계획하도록 함으로써 기존 「민간투자법」 적용 시 발생하는 장기간의 협상 과정을 생략할 수 있으며, 이에 따라 사업추진 절차 단축 효과 발생



EXECUTIVE SUMMARY

A Study on Institutional Improvements for Expanding Private Investment in the New Port Construction Project

Bo-Kyung Kim · Seung-Hyun An · Da-Ye Lee

1. Background and Purpose

1) Background

- Need for enhancing utilization of the ‘New Port Construction Promotion Act’ to expedite the development of new port
- Private investment is crucial for the development of new ports in securing insufficient finances, applying innovative private development and operational methods, and timely securing port facilities to adapt to changing port conditions.
- The absence of procedures for selecting operators under the ‘New Port Construction Promotion Act’ has resulted in mainly government-appointed implementation of new port development projects, with a lack of private investment cases applying this law.

-
- Therefore, shortcomings in the operator selection process and the method of selecting operators through competition are recognized as hindrances to utilizing the 'New Port Construction Promotion Act' for private investment.
 - Necessity for institutional improvements to enable the pursuit of private investment projects using the 'New Port Construction Promotion Act' in new port development projects
 - There's a need for establishing an objective and rational operator selection process through competition, aligning with the purpose of the 'New Port Construction Promotion Act' to expedite port development projects compared to procedures outlined under other laws.
 - Additionally, addressing institutional shortcomings in the project implementation process is necessary to ensure profitability and investment recovery for private investors participating in New Port development projects.

2) Relevance to National Projects

- Establishment of an Institutional Basis for Activating Private Investment in the New Port Development Project in connection with 'Fiscal Normalization Supporting Private-Sector-led Growth and Ensuring Fiscal Sustainability(National Project No. 5)'
- Creating a competitive method under the 'New Port Construction Promotion Act' to select private investors as project implementers and defining project implementation procedures to secure the

institutional validity of private investment projects in the new port development.

- This directly relates to ‘Supplementing Fiscal Investment Capacity through Activating Private Investment(5-2)’.
- Additionally, as expedited port development projects proceed according to the law, timely securing port facilities becomes feasible, contributing to ‘Establishing a World-Leading Maritime Logistics System(National Project No. 40)’.
- Establishing Institutional Grounds for Swift Development of Saemangeum New Port, Jeju New Port, and other ports solely designated as new ports, ensuring their rapid development.
- Interconnecting with ‘Creating Global Hub Ports through Smart Technology Integration(40-3)’ to expedite and efficiently construct port facilities, thereby establishing strategies for port-related departments to promote port-related policies.

3) Purpose

- The purpose of this study is to propose institutional improvements to activate private investment projects using the ‘New Port Construction Promotion Act’ in a new port development project.
- Firstly, by analyzing the hindrances and institutional issues preventing private investment under the ‘New Port Construction Promotion Act’, identifying the limitations of port development projects applying this law.

-
- Secondly, presenting legislative amendments to ensure the smooth progress of private investment projects using the ‘New Port Construction Promotion Act’.

2. Methodology

1) Academic methodology

- Analysis of port development projects and private investment initiatives through literature and statistical data examination, understanding the current status of project implementation and operator selection processes.
- Utilizing various statistical data and case studies to discern the approaches, types, targets, and entities driving port development projects. Deriving the significance of private investment initiatives in port development and the necessity for their activation.
- Comparative analysis of relevant laws to identify limitations in promoting private investment initiatives under the ‘New Port Construction Promotion Act’ and reviewing aspects requiring institutional improvements.
- Review of legislative cases related to development projects including the ‘New Port Construction Promotion Act,’ ‘Port Law,’ ‘Private Investment Law,’ ‘Port Redevelopment Law,’ etc.
- Reviewing development approaches and procedures for similar Social Infrastructure (SOC) such as airports and railways.

2) Policy-making methods

- Conducting expert interviews regarding strategies to activate private investment when pursuing new port development projects.
- Engaging private investors (operational practitioners), port authorities, legal experts, and government department officials to gather opinions on necessary legislative and institutional revisions (including reasons).
- Extracting potential institutional limitations in the actual project implementation process, administrative handling procedures, factors impeding project progress, and establishing directions for institutional improvements and alternative solutions reflecting these issues effectively.
- Deriving effective institutional improvement strategies and potential alternatives.
- Incorporating feedback and opinions from relevant departments and experts during interim and final reporting to enhance policy effectiveness.

3. Result

1) Summary

- Significance of private investment in a new port development
 - Previously, port development projects driven by private investment primarily targeted revenue-generating berthing facilities, mainly executed as government-notified projects.
 - Approximately 78% of the total budget allocated for privately invested projects in the port sector pertains to new port construction projects. Moreover, 62% of the planned future new port construction projects are intended to be secured through private investment.
- Limitations in applying the 'New Port Construction Promotion Act' for new port development projects
 - Instances of private investment projects applying the 'New Port Construction Promotion Act,' regulating the means to secure port facilities promptly by mitigating the shortage of government funds, are scarce.
 - Despite the actual longer duration required for privately invested projects in new port development compared to the 'New Port Construction Promotion Act', these initiatives have been conducted under clearer procedures outlined in the 'Private Investment Act.'
- Constraints faced by private investors due to institutional shortcomings in the 'New Port Construction Promotion Act'

- Compared to the current 'Port Act' and 'Private Investment Act', port' development projects can be executed in a shorter timeframe, along with various special provisions.
- To expedite port development while maintaining these benefits, the application of the 'New Port Construction Promotion Act' is necessary, requiring the rectification of institutional shortcomings.
- Key institutional improvement areas involve 1) establishing procedures for selecting project operators and 2) improving regulations related to project implementation methods. Proposed amendments to the law and subordinate statutes have been reviewed for these aspects.
- **Revision of the New Port Construction Promotion Act and Enforcement Decree.**
 - First, regarding the selection process for project implementers, there's a need to facilitate the application of public solicitation and proposal methods. The enforcement decree should stipulate the selection process, allowing evaluation and designation of project implementers even when multiple entities compete.
 - Second, it is necessary to detail within the law and enforcement decree the key considerations for private investment operators involved in advancing projects. This includes specifying project implementation methods and strategies for the recovery of investment costs.

〈Table〉 Proposed Amendments Based on This Study's Findings		
Revised Items	Main Contents	Provisions to be revised
Establishment of Procedures for Selecting Project Implementers	• Inclusion of Article 7, Paragraph 3 in the amended bill for the designation of delegated project implementers.	• Amendment of Article 9-3 in the enforcement decree.
	• Specifying procedures for solicitation and evaluation of project plans	• Establishment of Article 9-2 in the enforcement decree.
	• Specifying proposal and evaluation methods (procedures) for project plans.	• Establishment of Article 9-3 in the enforcement decree.
Formulation of Regulations Pertaining to Project Implementation Methods, etc.	• Regulations allowing for determination of project methods, total project costs, and related matters within project plans and execution plans.	• Amendment of Article 14, Paragraph 1 in the law.
	• Stipulation of provisions within the enforcement decree related to matters delegated in Article 14 (designation of project implementers).	• Addition of Article 9, Clause 1, Subsection 4-2 in the enforcement decree.
	• Specification of matters delegated in Article 14 of the law within related provisions (Approval and notification of implementation plan) in the enforcement decree.	• Addition of Article 10, Clause 1, Subsection 7-2 in the enforcement decree.

Source: Prepared by the Authors

2) Policy recommendations

- Promotion of legislative and sub-legislative amendments
 - The implementation of currently proposed legislative amendments and the execution of institutional revisions recommended in this study are necessary.

- Within the 'New Port Construction Facilitation Act', procedures for selecting project executors and outlining project implementation methods through a competitive process should be stipulated to enable private investment operators to secure their position as project executors. Also, it is necessary to establish a legal basis for determining project implementation methods and investment cost recovery at the planning stage.
- Furthermore, there's a need for complementary institutional improvements that enable effective implementation of proposed legal amendments within the 'New Port Construction Facilitation Act.'
- This includes securing the position of project executors within the law, introducing specific evaluation methods and procedures, and institutionalizing private investment methods.

〈Table〉 Additional Institutional Improvement Measures for Activating Private Investment in New Port Construction Projects

Main contents of the proposal	Policy-making plans
• Deletion of the status of project executors in the 'Private Investment Law' to secure the status of project executors stipulated in the current law and prevent conflict of interest (Elimination of the provision treating project executors as per the 'Private Investment Law')	• Revision of Article 7 of the New Port Construction Promotion Act
• Development of guidelines regarding evaluation methods and procedures for project executors (Internal guidelines encompassing operational capabilities, evaluation methods, etc.)	• Establishment of administrative guidelines (in the form of notifications)
• Establishment of regulations allowing project executors to select private investment methods in line with the project's characteristics. • Alternatively, the introduction of a clause requiring adherence to the provisions outlined in the Private Investment Law	• Introduction of new provisions and clauses within the New Port Construction Promotion Act

Main contents of the proposal	Policy-making plans
• For efficient and consistent policy establishment, the integration of the Central Deliberation Council under the Port Act (excluding matters related to new ports) and the New Port Construction Deliberation Council stipulated in the New Port Construction Promotion Act for unified operation.	• Amendment of the Enforcement Decree of the New Port Construction Promotion Act and the Port Act
• Establishment of conditions to undertake various subsidiary projects for ensuring profitability during private investment projects • Consideration for diverse new facility within the port area.	• Development and institutionalization of new policies

Source: Prepared by the Authors

4. Expected Outcomes

1) Policy effects

- Enabling private investment projects based on appropriate legislation for new port development
 - Overcoming the limitations of private investment projects using the New Port Construction Promotion Act due to procedural gaps, new port development projects can be implemented based on appropriate legislation.
 - Prevention of nullifying of the law by activating project implementation under the New Port Construction Promotion Act.
- Swift and efficient new port construction project execution through smooth private investment implementation
 - Securing the driving force for the rapid development of new port-designated areas like Saemangeum New Port and Jeju New

Port by applying the revised procedures specified in the New Port Construction Promotion Act.

- Facilitating efficient and effective policy formulation and execution.

2) Social and economic effects

- **Mitigation of opportunity costs resulting from shortened project duration**
 - Implementing New Port development projects under the revised procedures of the New Port Construction Promotion Act could potentially reduce the project duration by approximately two years compared to applying the Private Investment Act.
 - This reduction allows timely establishment of port infrastructure, contributing to cost savings associated with the time lapse.
- **Shortening of project duration by bypassing negotiation processes**
 - The revised procedures under the New Port Construction Promotion Act, requiring private investors to plan appropriate project implementation and revenue assurance methods beforehand, could omit the lengthy negotiation process observed in the existing Private Investment Act. This omission results in a shortened project implementation cycle.

01

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경과 필요성

1970년대 이후 급격한 경제성장에 따라 이를 지원하기 위한 목적으로 항만시설 개발이 추진되었다. 1973년 부산항의 컨테이너 전용터미널 개발을 시작으로 포항신항, 목포, 울산항, 울산 온산항 등 배후산업 지원을 위한 항만시설을 차례대로 개발하며, 1985년까지 전국 1.18억 톤의 하역능력, 129척의 접안능력을 갖추게 되었다.²⁾ 1990년대 이후 항만개발은 지속적인 경제성장과 수출입 물동량에 대응하고 전국 항만의 시설 부족 문제 해결을 위해 신항만 개발을 중심으로 진행되었으며, 이러한 기조는 현재까지 지속되고 있다. 이처럼 지속인 항만개발사업을 추진한 결과 2021년 기준으로 12.9억 톤의 하역능력을 확보하고, 115.98% 시설확보율을 보인다.³⁾

특히 신항만 개발사업은 ‘선택과 집중’ 전략에 따라 부산항 신항, 광양항 등에 집중 투자해 왔으며, 개발사업이 본격적으로 준공되던 2000년대 말

2) 해양수산부(2022), p.375

3) 31개 무역항 기준, 해양수산부(2022), p.373

부터 하역능력이 크게 개선되었다. 또한 컨테이너 부두의 경우, 신항만 건설 계획 초기 1996년 하역능력 242만 TEU(시설확보율 72%)에서 2006년 1,457만 TEU(91.3%), 2016년에는 2,854만 TEU(109.8%)로 크게 증가하였다. 항만개발 예산 역시 신항만 개발사업에서 큰 비중으로 차지하고 있으며, 2022년 기준 우리나라 전체 항만개발 예산은 1.52조 원으로, 이 중 약 54%인 8,255억 원이 신항만에 배정되어 있다.⁴⁾⁵⁾ 이처럼 항만시설 확충이라는 측면에서 신항만이 차지하는 비중이 높고 중요함을 알 수 있다.

한편, 항만개발사업은 크게 재정투입과 민간자본을 통한 방식으로 구분한다. 재정투입을 통한 방식은 「항만법」에 근거하여 관리청이 수행하는 개발사업이며, 그 외 「항만법」의 비관리청 항만공사⁶⁾ 또는 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법(이하, 민간투자법)」에 의한 민간투자자를 통해 항만개발사업을 추진하기도 한다. 특히, 한정된 재정투자 의존도를 줄이고 적기에 항만시설을 확충할 수 있을 뿐 아니라 민간의 창의적이고 효율적인 방식으로 항만시설을 건설 및 운영할 수 있어 국가차원에서 항만시설의 민자사업을 장려하였다. 주로 투자 수익성이 보장될 수 있는 컨테이너 전용 터미널, 양곡, 석탄 등 일정한 물동량 확보가 가능한 전용부두개발이 민자사업의 주요 대상이 되었다.⁷⁾

이러한 민자사업은 신항만을 중심으로 추진되어 왔다. 1995~2004년까지 목포신외항 부두건설사업(다목적, 2선석)을 시작으로 부산항 신항, 인천 북항 등을 중심으로 추진되었으며, 현재까지 완료된 총 17건의 민자사업 중 14건이 신항만을 대상으로 이루어졌다.⁸⁾ 현재 진행 단계에 있는 2개의

4) 신항만 개발사업 예산은 2007년 약 63%(약 1.22조 원)를 차지하였으나, 최근 감소하다가 부산항 신항, 울산신항 등의 투자로 2016년 이후 증가세를 보이고 있다.

5) 해양수산부(2022), p.291

6) 「항만법」에 의한 비관리청으로 항만공사(Port Authority: PA)도 포함되며, PA가 설립된 항만을 중심으로 「항만공사법」에 의해 항만개발사업자로 항만개발사업을 수행할 수 있다.

7) 해양수산부(2003), p.14

8) 해양수산부(2022), p.308~309

민자사업 역시 부산항 신항 지역에서 추진 중이다. 제2차 신항만건설기본계획(2019~2040)⁹⁾에서도 전용성과 상업성이 높은 부두 등의 시설은 민자를 통해 추진하도록 하고 있으며, 전체 예산의 약 62%인 25.8조 원의 투자계획이 수립되어 있는 등 신항만의 원활한 개발을 위해서는 민자사업을 통한 투자재원 마련이 필요하다. 신항만건설사업을 신속하고 효율적으로 추진하기 위해 제정된 「신항만건설 촉진법(이하, 신항만건설법)」에서도 사업시행자로서 민간투자자를 명시하고 있으나, 현재까지 신항만건설사업은 「신항만건설법」에 따라 국가를 사업시행자로 지정하여 추진되어왔고, 민간투자방식의 사업은 대부분 「민간투자법」 절차에 따르고 있다.

「신항만건설법」에는 「민간투자법」에 따라 신항만건설사업을 진행하는 경우에도 사업시행자로 인정받을 수 있으므로, 민간투자사업 방식으로 신항만건설사업을 추진할 경우 「신항만건설법」이 제대로 활용되기 어렵다. 따라서 신속한 건설이라는 법률의 본질적인 목적을 저해시키고 각종 인·허가 절차 간소화, 사업의 효율적 추진과 공사 품질확보 등을 위한 특례 등의 규정 역시 큰 의미를 가지기 어렵게 된다. 즉, 현재 「신항만건설법」은 사업시행자가 누구인지에 따라 「항만법」 또는 「민간투자법」이라는 적용 법령을 규정하는 역할만을 하고 있다.

민간투자사업에 있어 「신항만건설법」 적용을 어렵게 하는 가장 큰 이유는 신항만건설사업 과정에서 진행되어야 할 단계별 사항과 절차의 부재라고 할 수 있다. 「항만법」 또는 「민간투자법」에는 사업시행자 지정을 위한 사업계획 제출, 이를 평가하는 방법 및 절차 등이 구체화·명문화되어 있어 민간투자자가 사업추진 과정에서 사업을 계획하고 예측하는데 용이하다. 또한 신항만개발과 유사한 「항만법」 내 항만배후단지 개발, 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(이하, 항만재개발법)」 및 「마리나항만의 조성

9) 해양수산부 고시 제 2019-122호, 제2차 신항만건설 기본계획(2019-2040), 2019.8

및 관리 등에 관한 법률(이하, 마린항만법)」 등에서는 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 지정하고 있으며 해당 절차를 규정하고 있어 다수의 민간투자자에게 사업 참여 기회를 보장하고 해당 법률 적용이 용이하다.

따라서 「신항만건설법」 역시 민간투자자가 해당 법률을 활용하여 신항만 개발사업을 추진할 수 있도록 객관적이고 합리적인 사업자 선정 및 평가 절차가 마련되어야 한다. 또한 경쟁 방식 도입을 통해 효율적인 항만개발 계획의 수용이 필요하다. 이 외 법률 안에서 항만개발사업을 원활히 추진할 수 있는 다양한 제도 정비가 추진되어야 한다. 이러한 제도 개선은 민간투자자가 「신항만건설법」을 선호하게 하는 요인으로 작용할 수 있으므로, 민간투자를 활성화하고 나아가 「신항만건설법」 도입 취지에 부합하는 신속하고 효율적인 사업 추진이 가능할 것이다. 따라서 「신항만건설법」에 근거한 민간투자사업을 추진하기 위해 민간투자자가 사업을 추진할 수 있는 제도적 근거를 마련이 필요하다.

2. 연구 목적

본 연구는 「신항만건설법」을 통한 신항만개발사업의 확대 방안 마련을 목적으로 하고 있으며, 특히 「신항만건설법」을 적용하여 민간투자사업 활성화를 위한 제도 개선 방안을 제시하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 이를 위한 세부 연구 목적은 다음과 같다.

첫째, 현행 신항만건설사업에 관한 사항을 규정하고 있는 「신항만건설법」상 민간투자를 저해하는 원인 및 제도 문제점을 분석한다. 「신항만건설법」상 민간투자자에 의한 신항만 개발사업을 추진할 수 있음에도 불구하고, 해당 법령에 따라 신항만 개발사업을 추진한 선례가 없다. 이는 「항만법」 또는 「민간투자법」과 달리 사업시행자 지정을 위한 구체적인 절차가 명시되어 있지 않기 때문에, 이에 대한 제도의 한계점을 구체적으로 파악하여

제도 개선 방향을 모색하고자 한다.

둘째, 「신항만건설법」을 활용한 민간투자사업이 제고될 수 있도록 법제도 개정안을 제시하고자 한다. 신항만 개발사업 범위와 대상, 특징에 부합하는 객관적인 사업시행자 선정 절차 마련, 신속한 항만개발사업 추진이 가능한 제도 개선방안 검토, 법령의 체계화를 통한 효율적인 운영 체계 마련 등 신항만건설 시 민간투자 활성화를 위한 법령 개정 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 「신항만건설법」에 따라 항만개발의 민간투자사업 확대를 위한 제도적 개선방안을 제시하는 것이 목적이다. 효율적인 신항만개발사업을 위해 마련된 「신항만건설법」이 실제 민간투자사업에서 활용되지 못하고 있는 점을 가장 큰 문제점으로 판단하고, 이를 위한 제도적 미비점을 바탕으로 제도 개선 방향의 검토가 필요하다. 이를 위해 현재 의원입법에 회부되어 있는 「신항만건설법」 개정법률안¹⁰⁾을 기본 전제로 하여, 이에 필요한 사업시행자 선정 절차 관련 사항을 검토하여 하위법령 개정안으로 제시하고자 한다. 이는 민간투자자가 신항만개발사업을 추진함에 있어 신속하고 효율적으로 진행하기 위해 필요한 사항들을 검토하는 것이 주요 연구 내용이라고 할 수 있다. 본 연구의 구체적 내용은 다음과 같다.

10) 국민참여입법센터(검색일: 2023.8.10.)

제1장 서론에 이어 제2장에서는 항만건설사업 추진 유형과 민간투자사업의 추진 여건을 검토하였다. 그리고 항만개발사업의 민간투자 추진 현황을 분석하였다. 이는 항만개발에서의 민간투자 도입 취지와 다양한 법률적 근거를 중심으로 검토한다. 또한 통계자료를 바탕으로 민간투자로 추진된 항만개발사업의 사업 분야, 추진 방식, 사업 대상 등을 살펴보았다.

제3장에서는 「신항만건설법」을 중심으로 항만개발사업 시 적용될 수 있는 「항만법」, 「민간투자법」 등의 법제도 비교·분석을 통해 구체적인 사업 수행 절차 및 특징을 살펴보고, 이를 통해 「신항만건설법」을 적용한 민자사업 추진 시 한계점과 민간투자 저해 요인 및 법·제도적 미비점 등을 도출하였다. 이를 위해 항만에서의 민간투자사업 추진 현황, 법제도 검토 결과 및 전문가 인터뷰를 통해 그 한계점들을 유형화하여 제도개선을 위한 방향 설정 근거로 활용할 수 있다.

제4장에서는 민간투자자로 하여 「신항만건설법」을 활용하여 항만건설사업을 추진할 수 있는 법·제도 개정안을 제시하였다. 제3장에서 도출된 유형화된 한계점을 통해 제도 개선을 위한 항목별 방안을 마련하고, 법률 및 하위법령의 개정안으로 제시하였다.

마지막으로 제5장에서는 앞서 살펴본 연구 결과를 요약하고, 제시된 법령 개정안이 실효성 있게 작동하기 위한 몇 가지 방안을 제언으로 검토하였다. 특히 제시된 개정안에 필요한 구체적 행정지침, 보완되어야 하는 제도 개선안을 추가적으로 제시하여 민간투자사업 추진 과정에서 제도가 유의미하게 작용되도록 할 수 있다.

2. 연구 방법

1) 문헌 및 자료 분석

신항만건설사업 추진 시 민간의 참여를 유도하기 위해서는 공정하고 객관적인 사업시행자 선정 절차 마련이 가장 필요하다는 인식에 따라, 「신항만건설법」을 중심으로 이와 유사한 항만개발 관련 법령을 비교·분석하여 본 연구의 제도개선 방향을 도출하는 데 활용하였다. 대표적으로 「항만법」, 「민간투자법」 및 항만재개발, 마리나항만 등과 관련한 법령을 포함한다. 그 외 항만과 유사한 사회기반시설(SOC)인 도로, 철도, 항공 등의 건설사업에 관한 법률을 검토하여 본 연구에서 제시하는 「신항만건설법」 제도개선 방향의 타당성을 확인하였다. 각 법률 검토를 통해 민간투자자를 통한 항만 건설사업에서의 계획수립, 사업참가, 평가 및 선정 등의 과정을 구체적으로 검토하였다. 신항만 건설사업과 민간투자 활성화를 다루고 있는 선행연구는 많지 않은 실정이지만, 다양한 선행연구를 바탕으로 현행 법률 체제에서 민간투자를 저해하는 요인, 제도적 한계점 및 개선 방향을 도출하는 데 활용할 수 있으며, 본 연구목적인 민간투자 확대 방안에 부합하는 시사점을 도출할 수 있다.

2) 전문가 인터뷰

본 연구의 목적은 민간투자 확대를 위한 제도 개선이므로, 실제 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 제도적 한계점, 사업 추진을 저해하는 요인을 도출하여 적절한 대안을 제시해야 한다. 이를 위해 실제 사업추진 시에 해당 제도를 적용하는 민간투자자(민간 사업자), 관계기관 등을 대상으로 심층 인터뷰를 수행하였다.

우선적으로 「신항만건설법」에 근거하여 항만개발계획을 주관하는 정부 부처 관계자를 통해 법·제도 개정이 필요한 사항(내용)과 그 사유에 대한 의견수렴을 바탕으로 제도 개선 방향성을 정립하였다. 또한 항만개발사업에 참여한 경험이 있는 민간투자기업 실무담당자, 비관리청 항만공사를 수행한 항만공사(PA) 실무자를 대상으로 반구조화된 질문지를 통해 실제 항만개발사업 추진 상에 발생할 수 있는 문제점, 제도적 한계점 등을 파악하였다. 이를 통해 현장 중심의 심층적인 정보를 획득하여 실효성 있는 제도 개선 방향 설정에 활용할 수 있다. 한편, 연구 목적에 부합하면서 기존 법제도 체계에 맞는 법령 개정안을 도출하기 위해 항만개발 관련 법제도 전문가 인터뷰 및 자문을 수행하였다.

제3절 선행연구 검토 및 차별성

1. 주요 선행 연구 검토

일반적으로 항만이 포함된 SOC 사업에서 민간투자사업은 과거부터 국가에서 장려해온 개발 방식으로, 민간자본을 투입하여 필요한 시설을 적기에 공급하고, 공공서비스 품질과 효율을 높이는 등의 장점이 있다. 따라서 「민간투자법」을 중심으로 한 민간투자 관련 연구들이 다양하게 수행되었다. 이정권 외(2007)는 민간투자사업에서 부대·부속시설 활성화 방안이 민간투자를 확대하고 민간 부분의 창의적인 사업개발을 통해 경쟁을 촉진시켜 정부 재정 부담을 완화하는 것을 궁극적인 목적이라고 제시하고, 사업 추진 시 부대·부속사업 활성화를 위한 제도 개선방안, 주주관청의 역할 등을 제시하였다.

김성수 외(2021)는 생활SOC 공급에 있어 민간투자 필요성을 제시하고, 민간투자로 진행할 수 있는 대상 사업 및 투자방법을 설문조사를 통해 도출하였다. 또한 이를 활성화할 수 있는 방안으로 운영주체 및 유형에 따른 적절한 운영방식(예: BTO, BTL+민간운영 등)을 도입하여 번들링¹¹⁾ 및 부속사업 유치를 통해 총사업비를 확대하고, 운영수익을 높이는 방안을 제시하고 있다. 해당 연구에서 제시한 다양한 민간투자 활성화 방안은 궁극적으로 민간투자자의 수익보장과 귀결된다. 김동성 외(2021)의 연구에서도 생활형 SOC 사업의 민간투자 활성화를 위해 번들링, 부속사업 추진 등 유사한 활성화 방안을 제시하고 있으며, 제도적 측면에서 정부고시사업과 정형화 시설 범위를 확대하여 적격성조사 기간 단축을 도모하는 방안을 제시하였다.

〈표 1-1〉 주요 선행 연구 검토(1)

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	- 연구명: 「부대·부속사업 활성화 방안 연구」 - 연구자(년도): 이정권 외(2007) - 연구 목적: 부대/부속사업 활성화를 통한 민간사업 촉진 및 정부 재정 부담 완화	- 문헌조사 - 법령 분석 - 사례 조사 - AHP분석	- 항만시설장비 관련 민원 사례, 언론 기사, 선행연구 등을 통하여 AHP 모형 설계 - 상대적 중요도 분석
2	- 연구명: 「서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화 방안」 - 연구자(년도): 김동성 외(2021) - 연구 목적: 서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화 방안 마련	- 문헌연구 - 현황분석 - 인터뷰 - 설문조사	- 생활SOC 추진현황 분석 - 생활SOC 민간투자사업 추진 여건 분석 - 생활SOC 민간투자사업의 애로사항 및 개선방안 - 생활SOC 민간투자사업 활성화 방안
3	- 연구명: 「생활SOC 공급을 위한 민간투자 활성화 방안」 - 연구자(년도): 김성수 외(2021) - 연구 목적: 최근 민간투자사업 트렌드 분석을 통한 SOC 적용가능한 대안 제시	- 문헌연구 - 설문조사	- 생활SOC 관련 정부계획 및 민간투자 추진현황 검토 및 필요성 제시 - 생활SOC 담당 기관 대상 설문조사 - 사업방식 다변화, 번들링 방식 채택, 부속사업 유치, 노후 SOC 사업과 연계방식 등을 제시

자료: 저자 작성

11) 소규모의 민간투자사업에서 총사업비를 키우기 위해 여러가지 사업을 통합 추진하는 방식

선행연구 중 신항만개발사업 또는 「신항만건설법」을 다루고 있는 선행연구는 찾아보기 어렵지만, 항만분야의 민간투자사업 촉진 방안 또는 민간투자제도 개선 및 발전에 관한 연구는 제한적으로 검토가 가능하다.

김정봉 외(2006)은 민자사업 추진이 제한적인 어항시설을 대상으로 민자유치의 문제점을 분석하고, 민자유치가 가능한 요인을 선정, 민자유치 활성화 방안을 제시하였다. 어항의 경우 본 연구에서 다루는 화물처리를 위한 항만시설과 달리 수익성 보장이 어렵고 부가적인 기능이 부재한 점을 문제점으로 도출하였으며, 다기능 어항시설 민자유치 활성화 방안으로 종합계획 내 매뉴얼 작성, 인프라 펀드 조성 및 용자, 어항구역 내 민간소유권 인정 및 상업시설 유치 등의 방안을 제시하고 있다.

해양수산부(2013)는 기존의 민간투자사업 방식인 BTO 외에 다르게 추진가능한 사업을 발굴하여 추진 가능한 로드맵 제시를 목적으로 하며, 이 과정에서 항만 민자사업 제도 문제점과 제도 개선방안을 제시하였다. 이는 주로 「민간투자법」을 중심으로 하고 있으며, 정부고시사업 확대, BTO 방식 외 혼합형(BTO+BTL) 방식 추진 및 상/하부시설 분리 건설(하부시설은 재정, 상부시설은 민자사업) 추진을 위한 지침 마련, MRG 부담완화제도 보완, 건설보조금 지원제도 보완 등을 포함하고 있다.

전찬영(2003) 역시 항만시설의 적기 확충 목표를 달성하기 위한 민간투자사업에서 기존 BTO 방식의 한계점을 지적하고, 대안으로써 BTL 및 부분 민자사업방식을 제안하였으며, 이에 대한 장·단점, 시행 효과 등을 제시하였다. 해양수산부(2007)는 2007년 당시 진행 중인 민간투자사업의 운영수입리스크 발생 가능성을 분석하고 이를 경감할 수 있는 방안을 검토하였으며, 이를 통해 사업시행 여건 개선을 목적으로 하였다.

이상의 연구에서 제시하고 있는 민간투자 개선방안은 과거 항만개발이 진행된 「민간투자법」을 근간으로 하고 있지만, 정부고시사업 확대를 통한

민간투자 가능사업 확대(해양수산부, 2013), 각 추진 방식에 따라 민간투자자가 선호하는 측면을 설정한 사항(전찬영, 2016) 즉, 시행 용이성, 사업 추진 기간 단축, 자금조달 용이성 등의 평가항목 등은 시행 효과로 나타나므로 본 연구에서 민간투자 활성화 방안 설정에 유의미한 시사점을 제공한다.

한편 김우호·이종필(2006)의 연구에서는 항만시설의 민간투자정책을 수립하고 추진하는 과정의 효과 및 타당성을 설문조사를 통해 분석하고, 이를 바탕으로 한 정책수립 방향을 제시하였다. 특히 주목할 만한 사항은 민간투자사업 추진으로 투자자의 다양화, 시설 확충의 효과가 있었으며 대상사업 선정 등에서는 긍정적으로 평가된 반면, 민간사업시행자의 사업계획서 평가, 실시협약 체결 및 협상 과정에서는 상호 이해도 저하, 정책 혼선 등으로 부정적인 측면이 있음을 도출하였다. 이는 항만개발에 있어 민간투자사업 도입은 타당하나, 이를 추진하는 절차 및 과정에서 효율성 개선이 필요함을 시사한다. 다만, 연구 시점에 대해 현재는 민간투자 제도가 점차 개선되어왔고, 그 추진방식도 다양해진 점을 고려할 필요는 있다.

〈표 1-2〉 주요 선행 연구 검토(2)

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	- 연구명: 「Privatization trends at the world's top-100 container ports」 - 연구자(년도): Alfred(2002) - 연구 목적: 세계 주요 컨테이너 항만의 민간개발 동향 파악을 통해 민간 영향력 강화, 공공기관 역할 중요성 제시	- 문헌조사 - 설문조사	- 세계항만협회를 통해 전 세계 100대 컨테이너항만의 민영화 조사 - 조사 결과, 민영화에 대한 운영특성에 대해 공통성을 유형화 어려움 - 민영화를 통한 민간투자자의 영향력 향상 등 시사점 제시
2	- 연구명: 「항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안 연구」 - 연구자(년도): 전찬영(2003) - 연구 목적: 기존 BTO 방식의 문제점을 극복하기 위한 새로운 사업방식 모색	- 문헌조사 - 설문조사 - AHP	- 기존 민간투자 방식 문제점 모색 및 개선 필요성 검토 - 항만개발사업에서 민간투자사업 대안 검토 - 사업추진 대안으로 BTL(Build-Transfer-Lease)방식 제시 및 적용 문제점과 개선 방안 제시

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
3	- 연구명: 「항만시설 민간투자정책 평가와 발전방안 연구」 - 연구자(년도): 김우호 · 이종필 (2006) - 연구 목적: 항만시설 민간투자정책 평가 및 개선방안 모색	- 문헌조사 - 설문조사 - FGI	- 항만시설 민간투자 정책 형성과정 검토 - 항만민간투자정책 평가 틀 마련 - 항만시설 민간투자 정책 평가 - 항만시설 민간투자 정책 발전방안 마련
4	- 연구명: 「다기능 여항시설에 대한 민자유치 활성화 방안」 - 연구자(년도): 김정봉 외(2006) - 연구 목적: 다기능 여항시설에 대한 민자유치 활성화 방안 강구	- 문헌조사 - 사례분석 - 법제도 분석 - 설문조사	- SOC 민자유치 개념 및 제도 분석 - 다기능 여항 개념 및 개발 제도 분석 - 국내외 SOC 민자유치 사례분석 - 다기능 여항 민자유치 활성화 방안
5	- 연구명: 「항만민간투자사업 운영 수입 리스크 관리 발전방안 연구」 - 연구자(년도): 해양수산부 (2007) - 연구 목적: 항만민간투자사업의 운영수입리스트 분석을 통한 수입보장제도 개선방안 마련	- 문헌조사 - 사례분석 - 법제도 분석 .	- 항만민자유사업 현황 및 민자유사업 추진 리스크 유형 및 제도 분석 - 운영수입리스크 관리제도 현황 및 문제점 분석, 개선 방안 제시 - 개선 방안으로 트리거를 도입, 민자유사업 트리거를 적용 및 강화 방안 제시
6	- 연구명: 「중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구」 - 연구자(년도): 해양수산부 (2013) - 연구 목적: 항만개발여건에 따른 항만민간투자사업 효율적 추진방안 및 신규사업 발굴 검토	- 문헌조사 - 사례분석	- 항만의 민간투자사업 대외여건 변화를 조사하고, 이를 반영한 민간투자 활성화를 위한 법제도 개선 방안을 제시 - 항만기본계획의 항만개발사업 투자유형을 분석하여 신규투자방식 적용이 가능한 대상 사업 발굴하여 추진 로드맵을 제시
7	- 연구명: 「Private Finance in Port Investment: The South Pacific Islands」 - 연구자(년도): Francesca & Simone (2016) - 연구 목적: 남태평양 도서국의 항만개발 사업에서 민간투자 적용 타당성 검토	- 문헌조사 - Port Attractiveness Index 분석	- 남태평양도서국 특징 분석, Port Attractiveness Index 분석 - 해당 지역의 경제성장, 무역촉진 등을 위하여 항만개발 중요하며, 특히 민간투자 방식으로 개발이 효율적임을 제시

자료: 저자 작성

2. 본 연구의 차별성

선행연구 분석 결과, SOC 개발에 있어 민간투자방식은 다양한 장점으로 인해 다수 추진되었으며, 이를 활성화하기 위한 다양한 대안을 제시하였다. 법제도 측면에서 미비점 보완, 사업 추진 주체 명확화, 민자유치 확보 노력, 제도 간소화 등의 방안이 대표적이라고 할 수 있으며, 특히 항만개발에 있어서는 보조금 지원제도, 민간투자 사업 유형 다양화, 리스크 발생 저감 등 민간투자 활성화 및 제도개선 방안을 검토하였다. 방법론적으로는 법제도 분석, 사례분석, 설문조사 및 전문가 인터뷰 등 본 연구에서 추진하고자 하는 유사한 방법론을 활용하고 있어 본 연구 추진에 있어 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

다만 항만개발사업을 포함한 SOC 개발사업을 다루고 있는 선행연구에서는 연구 대상 및 방안 대부분은 그간 민자사업 추진 근거가 된 「민간투자법」을 중심으로 다루고 있어 본 연구에서 검토하고자 하는 「신항만건설법」과는 그 대상에 차이가 있다. 즉, 「신항만건설법」 적용을 받는 항만개발사업 관련 선행연구가 존재하지 않는다는 점이 본 연구가 가지는 차별성이다. 또한 민간투자사업 활성화라는 측면에서 선행연구와 목적은 유사할 수 있으나, 본 연구에서는 민간투자 비활성화 원인을 사업자 지정 절차 부재, 이와 관련한 법제도 미비로 보고 있으며, 이를 다루고 있는 선행연구 역시 부재하다. 따라서 본 연구를 통해 항만건설사업이 가지는 고유 특성, 타법과의 관계 등 특수한 사항을 반영하여 「신항만건설법」을 통한 민간투자사업이 추진될 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 한다.

〈표 1-3〉 본 연구의 차별성

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
본 연구	기존 연구는 다양한 SOC 사업을 대상으로 민간투자 활성화 대안을 제시하고 있어 그 목적은 유사하나, 그 대상이 항만개발사업이라는 점, 비 활성화 원인이 사업자 지정 절차 부재, 법제도 미비 등의 원인인 점은 상이함	관련 법제도 검토, 이해관계자 인터뷰 등 유사한 연구방법을 통해 수행 예정	- 본 연구에서 다루는「신항만건설법」및 항만개발사업의 민간투자 활성화를 위한 선행연구는 부재 - 특히, 항만개발사업이 가지는 고유 특징,「항만법」,「민간투자법」 등 관련 법령 관계 등 특수한 사항을 반영한 차별화된 검토 및 연구 필요

자료: 저자 작성

02

항만개발사업 추진현황

제1절 항만개발사업 유형 및 민간투자사업 여건

1. 항만개발 유형 및 특성

1) 항만개발 유형

항만개발은 재원에 따라 정부재정으로 추진하는 정부재정사업과 민간자본을 통한 사업으로 구분할 수 있다. 정부재정사업은 「국가재정법」에 따른 국가재정사업과 「항만법」에 따른 관리청 항만개발사업의 형태로 수행되며, 민간자본으로 수행하는 사업은 「항만법」에 따른 비관리청항만공사와 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’)」에 따른 민간투자사업의 형태로 수행한다.

「국가재정법」에 따라 정부는 국가재정운용계획을 수립하여 분야별 자원 배분계획과 투자방향을 설정하고, 중앙관서의 장은 신규사업 및 주요 계속 사업에 대한 중기사업계획을 수립한다.¹²⁾ 총사업비 500억 원 이상이며 국가재정이 300억 원 이상 투입되는 대규모 신규사업은 예산 편성을 위해 예비타당성조사를 실시해야 한다.

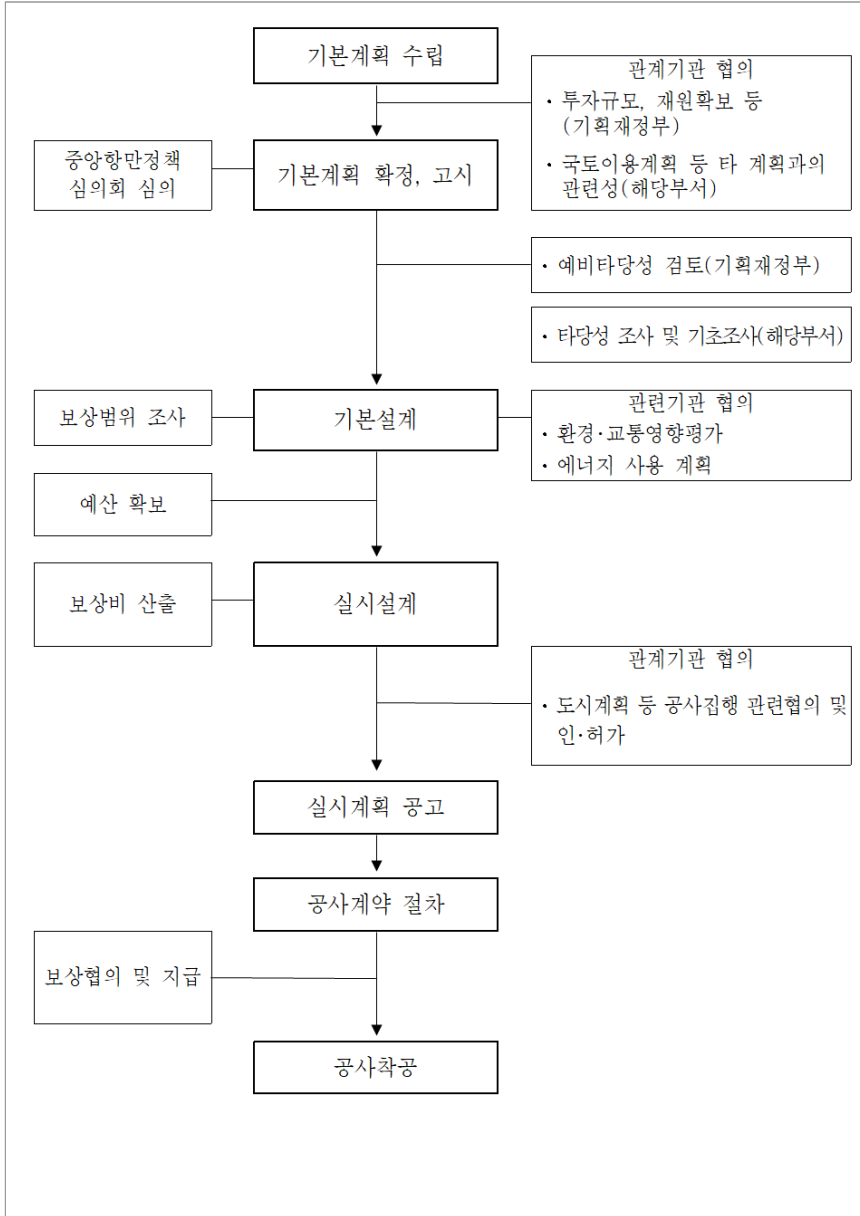
12) 「국가재정법」 제7조 제1항 및 제28조

「항만법」에서는 기본시설, 기능시설, 지원시설, 항만친수시설, 항만배후단지 등의 항만시설을 대상으로 신설·개축·보강·유지·보수 및 준설 등을 수행하는 사업을 항만개발사업으로 정의한다. 항만개발사업은 관리청이 시행하며, 관리청의 허가를 받아¹³⁾ 비관리청이 수행할 수 있다. 비관리청이 수행하는 비관리청항만공사는 조성하는 시설 및 토지의 전용성에 따라 귀속사업과 비귀속사업으로 구분한다. 귀속사업은 소유권이 국가에 귀속되고 사업시행자가 일정 기간 동안 선박입출항료, 정박료, 접안료, 화물장치료 등의 부대비용을 내지 않고 무상으로 사용하는 방식으로 투입한 총사업비를 회수한다. 반면 비관리청의 전용성이 강해 국가 귀속 필요성이 낮은 항만개발사업의 경우 비귀속사업으로 추진하여 조성한 시설 및 토지를 비관리청이 소유할 수 있다.

「민간투자법」에 따른 민간투자사업은 정부고시사업과 민간제안사업으로 나뉜다. 정부고시사업은 주무관청이 대상 사업의 시설사업기본계획을 고시하는 사업이다. 고시된 기본계획을 바탕으로 사업시행자는 사업계획서를 제출하고, 협상대상자로 지정된 후 실시협약을 체결하는 방식으로 사업시행자를 지정한다. 반면 민간제안사업의 경우 민간이 주무관청에 사업제안서를 제출하면, 정부에서 적격성 조사를 거쳐 제안 내용을 공고하여 사업시행자를 지정한다. 만약 제안 내용에 대한 타제안이 있는 경우에는 검토·평가 과정을 거쳐 협상대상자가 지정되고, 최종 사업시행자를 지정한다. 정부고시사업과 민간제안사업 모두 지정 사업시행자는 주무관청의 실시계획승인을 받아 공사를 시행한다.

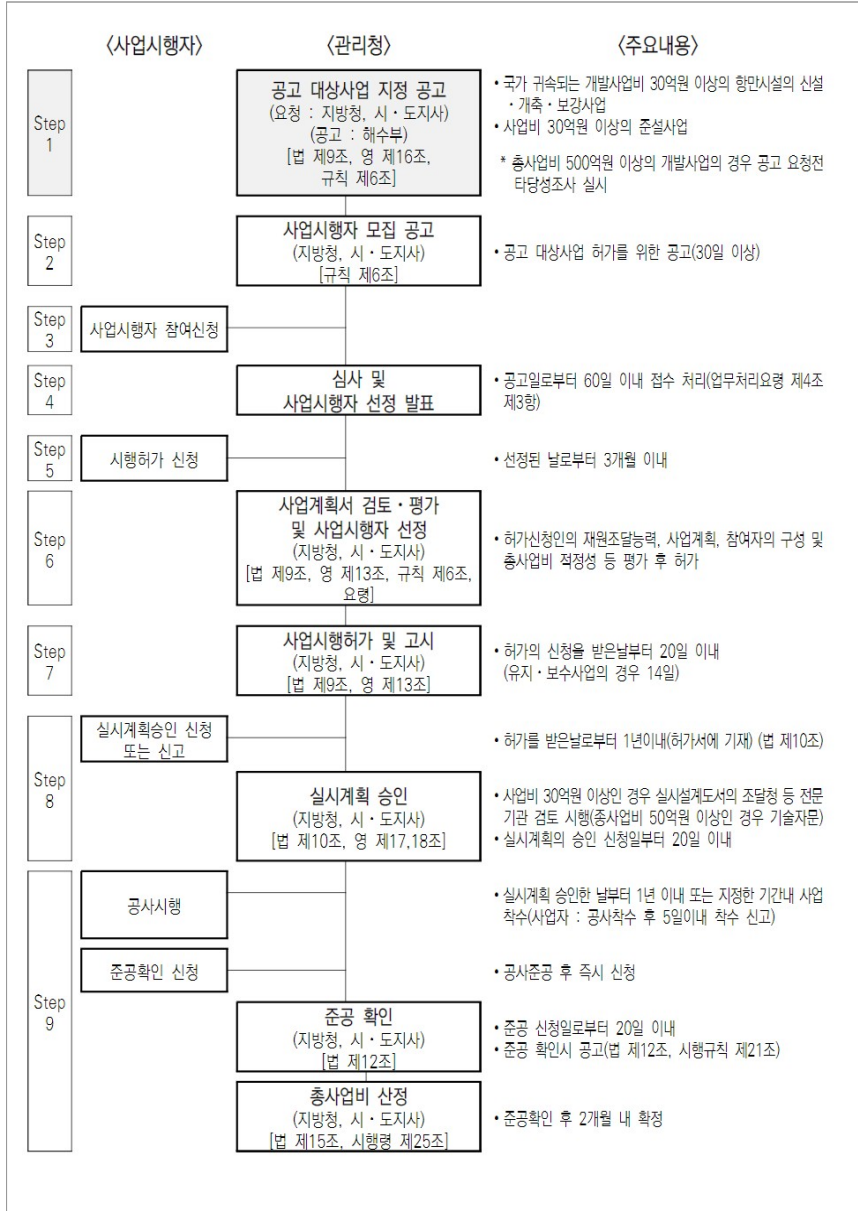
13) 단, 「항만법」 제9조제2항에 따라 국가 및 시·도에 귀속되지 않는 항만시설을 유지·보수하거나, 하역장비의 추가·교체 및 설계하중을 초과하지 않는 범위의 항만개발사업은 관리청의 허가를 받지 않아도 된다.

〈그림 2-1〉 일발적인 항만개발사업 추진 절차



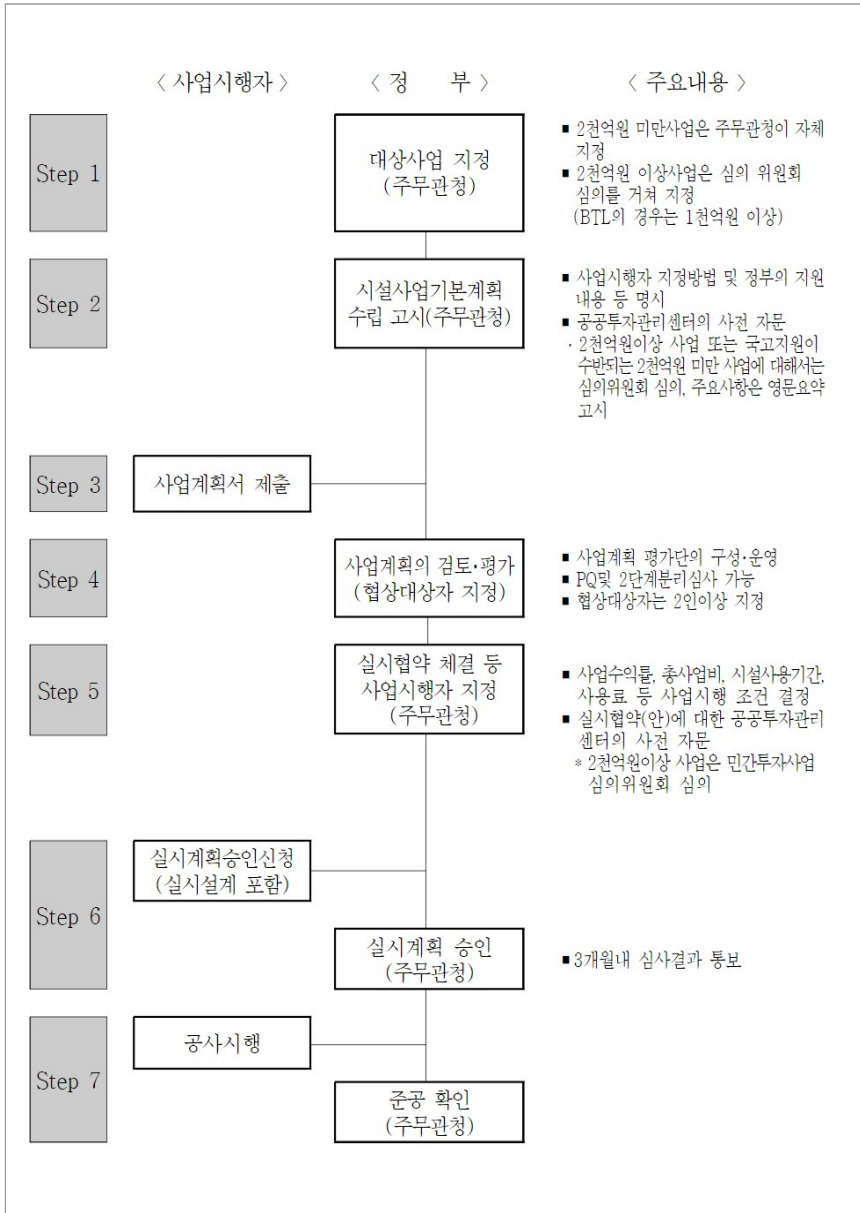
자료: 해양수산부(2022), p.414

〈그림 2-2〉 「항만법」에 따른 비관리청 항만개발사업 추진 절차



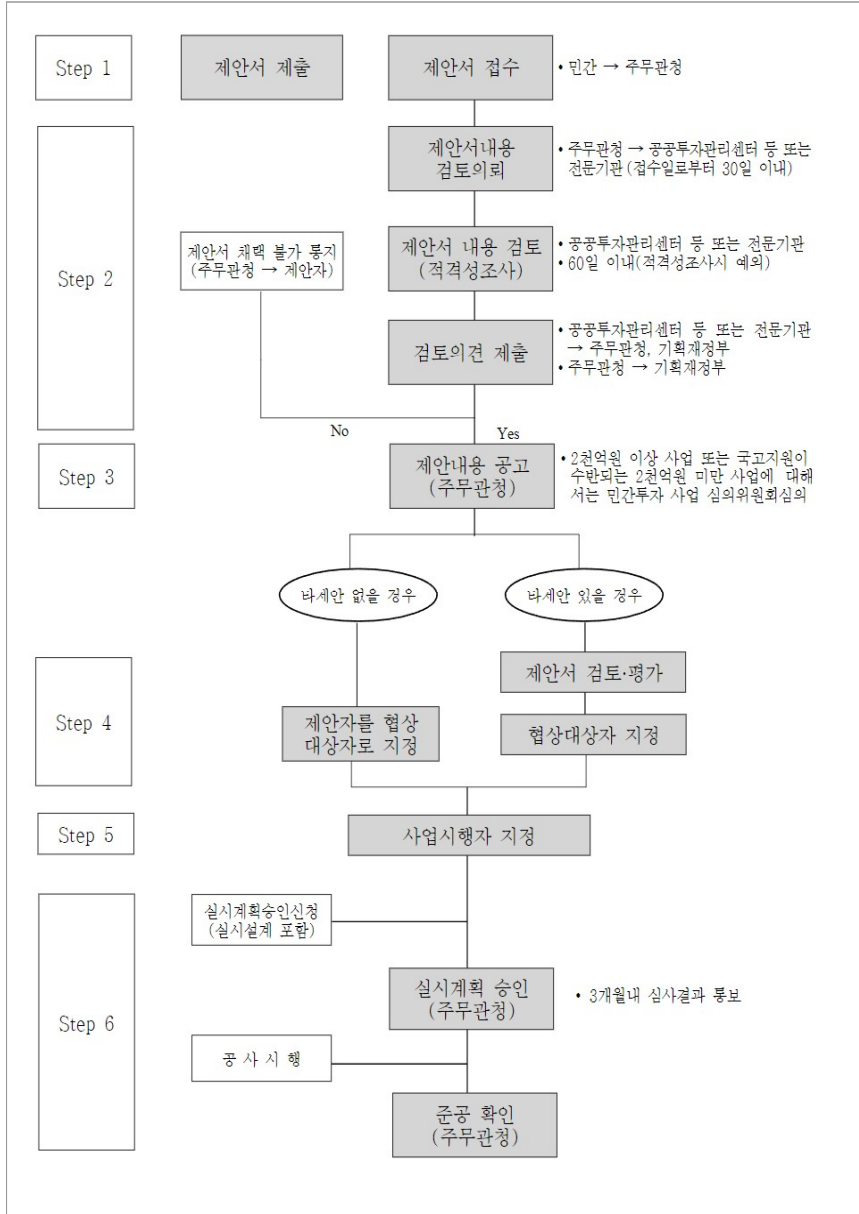
자료: 해양수산부(2022), p.431

〈그림 2-3〉 「민간투자법」에 따른 정부고시사업 추진 절차



자료: 해양수산부(2022), p.429

〈그림 2-4〉 「민간투자법」에 따른 민간제안사업 추진 절차



자료: 해양수산부(2022), p.430

2) 항만개발 유형별 특징

관리청이 국가재정으로 수행하는 항만개발사업은 별도로 사업시행자를 지정하기 위한 사업 공고의 절차를 거치지 않는다. 항만위원회의 심의에 따라 사업이 승인되면 관리청은 실시계획승인을 신청하고, 실시계획이 고시되면 사업을 시행하게 된다. 국가재정으로 관리청이 시행하는 사업인 만큼 소유권은 국가에 귀속된다. 단, 공사의 재원으로 조성한 토지 및 시설은 공사에 귀속된다.

비관리청이 수행하는 항만개발사업의 경우에는 지정된 대상 사업에 참여를 신청한 사업시행자를 심사하여 사업시행자를 선정하고, 선정된 사업시행자에 대해 사업시행허가 및 실시계획 승인을 한다. 개발하는 항만시설의 전용성에 따라 조성된 토지 및 시설의 소유권이 국가에 귀속되지 않을 수 있으며, 국가에 귀속되는 경우 총사업비 정산을 통해 사업비를 회수한다.

민간투자사업 추진 시 정부고시사업은 민간투자대상 사업 지정 및 시설 사업기본계획 고시를 통해 사업계획서를 공모하고, 민간제안사업은 최초제안자의 제안 내용을 포함하여 제3자 제안을 공고한다. 즉 두 가지 사업유형 모두 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 모집하며, 사업시행자 지정 전 협상대상자로 지정하여 협상의 절차를 거친다는 특징이 있다. 때문에 경합이 발생하는 경우 사업시행자 선정에 장기간이 소요될 수 있다. 사업시행자를 지정한 이후에는 별도의 사업시행허가 절차 없이 실시계획을 수립하고 승인받는 단계를 진행한다. 또한 민간투자사업은 그 추진 방식에 따라 조성한 토지 및 시설의 귀속시기를 다르게 결정하며, 사업시행자는 조성한 시설을 운영 혹은 임대하는 형식으로 사업비를 회수한다.

〈표 2-1〉 항만개발의 유형에 따른 특징 비교

구분	항만개발사업			민간투자사업	
	관리청	비관리청		정부고시사업	민간제안사업
		귀속사업	비귀속사업		
투자재원	국가재정	민간자본	민간자본	민간자본	민간자본
근거법	항만법			민간투자법	
대상 시설	항만시설 *기본시설, 기능시설, 지원시설, 항만친수시설, 항만배후단지			항만 등 사회기반시설	
기본계획	항만기본계획 및 항만기본계획에 따른 시행계획			시설사업기본 계획(주무관청)	X
사업 채택 사전 조사	예비타당성조사	타당성분석	X	예비타당성조사 및 타당성분석	적격성조사
대상 사업 공고	X	O	X	O	X
제3자 공고	X	X	X	X	O
협상	X	X	X	O	O
사업시행자 선정·지정	X	O	O	O	O
사업시행 허가	X	O	O	X	X
실시계획	O	O	O	O	O
소유권	귀속 *공사 재원으로 조성 시 공사에 귀속	귀속	비귀속	귀속 *귀속시기는 추진방식별 상이	
사업비회수	X	총사업비 정산 (사용료면제 등)	X	수익형 혹은 임대형 *추진방식별 상이	

자료: 해양수산부(2013), 「항만법」, 「민간투자법」을 바탕으로 저자 재정리

항만개발사업 민간투자는 「항만법」과 「민간투자법」을 중심으로 추진되며, 근거 법령에 따른 특징을 비교하면 〈표 2-2〉와 같다. 「항만법」은 1967년 도입되어, 「민간투자법」 도입 이전의 항만개발사업은 「항만법」에 근거하여 추진했다. 이후 「민간투자법」이 도입되며, 항만개발사업 분야의 민간

투자사업이 근거 법령에 따라 사업 대상, 소유권 귀속, 사용기간 및 방법 등에 있어 차이를 보인다.

〈표 2-2〉 민간투자사업 추진방법 비교

구분	민간투자법(기획재정부)	항만법(해양수산부)
사업 명칭	민간투자법	비관리청항만공사
도입 연도	1994년	1967년
사업 대상	화물처리를 위한 안벽 등 기반시설	전용성이 강한 돌핀, 소규모 항만시설, 유지보수 등
추진 절차	• 민간투자 대상사업 지정 • 시설사업 기본계획 고시 • 사업계획서 제출, 평가 • 협의대상자 지정 • 협상 및 사업시행자 지정 • 실시계획 승인 • 착공 및 준공	• 비관리청항만공사 시행허가 신청 • 비관리청 항만공사 시행허가 • 실시계획 승인 • 착공 및 준공
소유권 귀속	사업추진 방식 (BTO, BOT, BOO 등)에 따라 다양	국가귀속 (전용시설 등은 비귀속)
무상사용 기간	사전 결정(최장 50년)	사후 정산(투자비에 달할 때까지)
투자비 보전	• 자기사용 및 타인사용료 징수 • 재정지원	• 자기사용 및 타인사용료 징수 • 다른 항만시설 무상사용

자료: 해양수산부(2022), p.428

2. 항만개발사업의 민간투자 여건

1) 민간투자제도 개요

(1) 민간투자제도 도입 배경

민간투자제도의 도입 전, 국가 경제활동의 기반이 되는 사회기반시설에 대한 투자는 공공의 역할로 인식되었다. 그러나 대규모 사업을 위한 정부

재정을 적기에 확보하지 못해 사업 지연 등의 비효율이 발생하고, 민간이 보유한 역량을 활용하지 못하는 한계가 드러났다. 이에 1994년 사회기반 시설 분야에 민간의 참여를 유도하여 투자 재원을 보다 원활하게 확보하고 민간영역의 창의성을 활용할 수 있도록 하는 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법(이하 ‘민자유치촉진법’)」이 제정되었다.

〈표 2-3〉 민간투자제도 도입 목적 및 민간자본 참여 근거

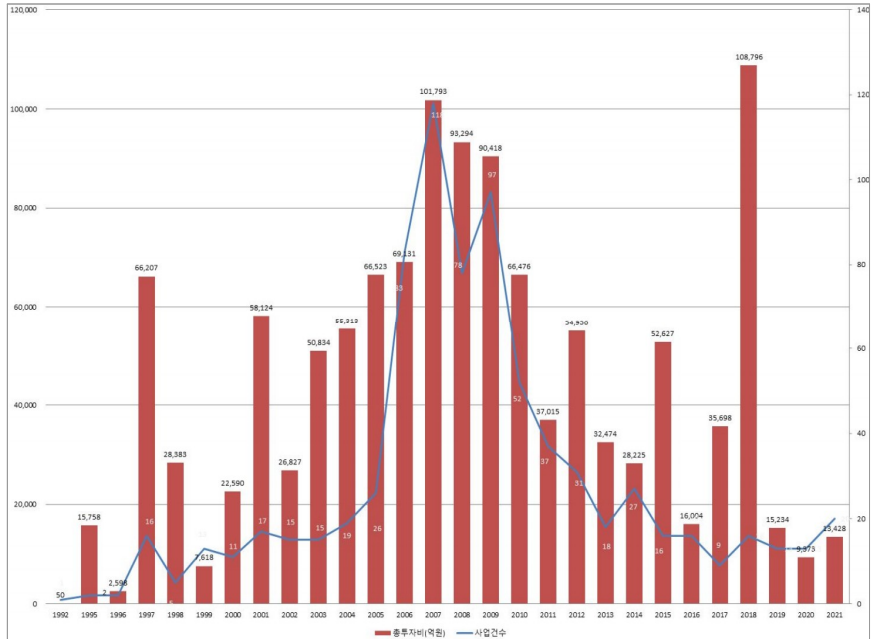
목적	사회기반시설 분야에 민간의 참여를 촉진하여 창의적이고 효율적인 시설의 확충·운영이 목적
민간자본 참여근거	(1) 인프라 투자 확대에 대응한 투자재원 확보 방안 필요 (2) 시설 투자비의 일부를 현세대가 부담하고, 일부를 후세대가 사용료 등의 형태로 부담하여 세대간 투자방식 분담 및 사용자 부담원칙의 적용 (3) 프로젝트 파이낸싱 방식의 재원 조달로 건설·운영·유지보수 과정에서 정부의 위험(비용초과, 불가항력 등) 부담을 사업자 및 금융제공자에 분산 (4) 민간의 창의와 효율 도입 가능 (5) 민간, 금융제공자의 역량강화 등 정(+)의 외부효과 기대

자료: 국가법령정보센터, 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법 제정·개정이유(검색일: 2023. 8.10.); 국토연구원(2004), pp.4-5 를 참조하여 저자 재정리

「민자유치촉진법」의 도입 초기에는 민간투자사업 추진이 부진했으며, 주요 원인으로 민간투자사업 대상시설 제한, 민간투자 유치를 위한 지원 부족 등의 한계를 보였다. 이후 민자유치촉진법은 1998년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정, 2005년 임대형 민자사업방식, 공모를 통한 인프라 펀드 활성화 등의 내용을 포함한 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되면서 민간투자사업이 점차 활성화되었다.

1992년부터 2021년까지 추진한 민간투자사업은 총투자비 122조 6천억 원 규모의 786건이다. 민간투자사업의 추이를 살펴보면 2007년까지 전반적인 증가세를 보이며 연간 120건에 달했으나, 2010년대 이후 축소되는 양상을 보인다.

〈그림 2-5〉 민간투자사업 수 및 총투자비 동향(1992~2021년)

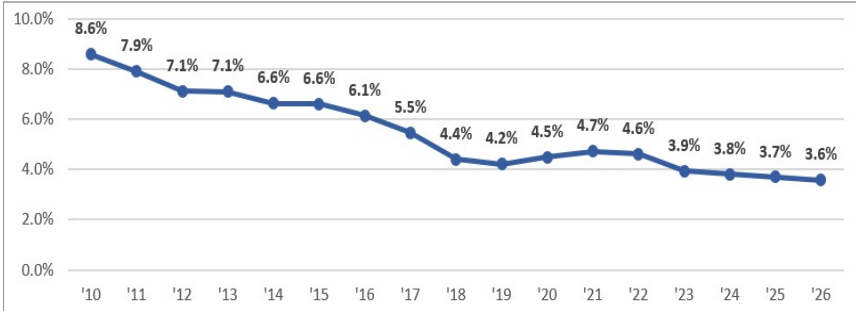


자료: 한국개발연구원(2022), p.87

한편 2010년대 이후 국가재정지출 중 사회기반시설에 대한 투자 비중은 지속적으로 줄어드는 추세로, 사회기반시설 개발을 위해 민간투자재원 확보의 중요성은 더욱 높아졌다. 기획재정부는 2019년에 ‘민간투자사업 추진방향’ 발표에서 ‘SOC 분야의 투자 촉진을 위한 민간투자 활성화’를 주요 정책 방향으로 설정하며 사회기반시설의 민간투자를 활성화하려는 정책 기조가 형성되었다. 세부 추진 방안으로는 민간투자활성화 추진 협의체의 구성, 민간투자사업을 추진할 수 있는 사회기반시설 대상을 열거주의에서 포괄주의로 확대하는 방안 등이 제안되었고¹⁴⁾ 이후 2020년 민간투자법이 포괄주의로 개정되며 민간투자사업 대상 시설이 확대되었다.

14) 기획재정부(2019)

〈그림 2-6〉 SOC 분야 재정 편성 비중 추이

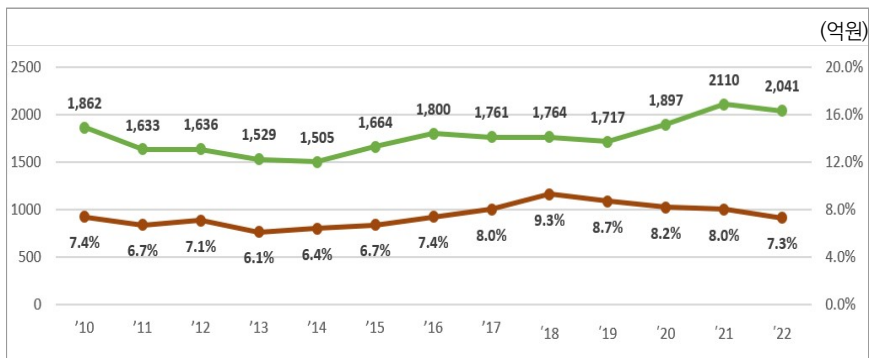


주: 국가재정운용계획 상 총 지출 대비 SOC 분야 지출 비중임

자료: 열린재정 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldata.go.kr>, 검색일: 2023.8.2.); 기획재정부(2022b), p.1.을 바탕으로 저자 작성

SOC 재정 중 해운·항만분야에 대한 투자 비중은 2022년 기준 7.3%로, 철도(30.7%), 도로(30.6%) 등의 분야에 비해 낮은 수준이다. 투자 비중을 총 투자비와 함께 살펴보면 2018년까지는 투자 비중과 총투자비가 유사한 추세를 보이다가, 2019년부터 투자비는 증가하는 반면 비중은 감소하는 양상을 보인다. 이를 통해 해운·항만시설에 대한 투자 수요는 지속되는 반면 국가재정 투자 비중이 감소했으며, 해운·항만분야에 재정 외 투자재원 확보를 위한 민간투자의 중요성이 높아졌음을 추측할 수 있다.

〈그림 2-7〉 SOC 분야 중 해운·항만분야 재정 편성 금액 및 비중 추이



자료: 해양수산부(2022), p.289를 바탕으로 저자 작성

(2) 민간투자사업 유형 및 특징¹⁵⁾¹⁶⁾

민간투자사업은 시행유형에 따라 수익형 방식과 임대형 방식으로 구분한다. 수익형 방식은 준공 후 시설 소유권이 정부에 귀속되고 사업시행자는 일정 기간 동안 시설을 운영하며 투자비를 회수하는 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식, 준공 후 사업시행자가 일정 기간 동안 시설을 소유하고, 기간 만료 후 소유권이 정부로 귀속되는 BOT(Build-Operate-Transfer), 준공 후 사업시행자의 소유권이 인정되는 BOO(Build-Own-Operate) 방식이 있다. 임대형 방식으로는 준공 후 소유권이 정부로 귀속되며 사업시행자는 일정 기간 동안 시설을 운영하고 국가 및 지자체가 일정 기간 동안 시설을 임차하는 BTL(Build-Transfer-Lease)방식과 준공 후 소유권이 정부로 귀속되며 사업시행자가 일정 기간 타인에게 임대한 후, 임대 기간 종료 후 정부에 이전하는 BLT(Build-Lease-Transfer) 방식이 있다. 그중 민간투자사업의 대표적인 추진 방식은 BTO 방식과 BTL 방식이다.¹⁷⁾

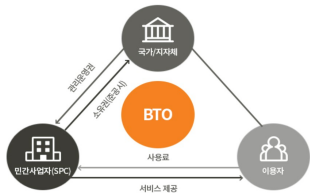
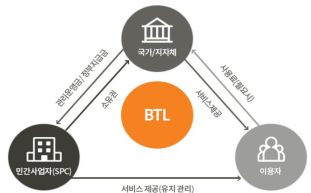
수익형 방식의 경우 최종사용자의 사용료로 투자비를 회수하고 수익을 실현하는 사업으로, 주로 수익이 발생하는 도로, 항만, 철도 등의 시설개발에 적용된다. 임대형 방식의 경우 주로 학교, 문화시설, 복지시설 등 사용료로 투자비 회수가 어려운 시설에 적용되며, 정부가 지급하는 임대료로 투자비를 회수한다. 수익형 방식과 임대형 방식의 특징은 <표 2-4>와 같다.

15) 기획예산처·한국개발연구원(2006), pp.18-21

16) 한국개발연구원(2022), pp.58-60

17) 한국개발연구원(2022), p.58

〈표 2-4〉 민간투자사업 추진 방법 비교

구분	수익형 민자사업	임대형 민자사업
대상 시설	최종사용자에게 사용료를 부과하여 투자비 회수가 가능한 시설 (예시) 도로, 항만, 철도, 하수처리장 등	최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설 (예시) 학교, 문화시설, 복지시설 등
투자비 회수	최종사용자의 사용료 (수익자부담원칙)	정부의 시설임대료 (정부재정)
사업리스크	민간이 사용량 등 수요위험 부담	민간의 수요위험 배제
수익률	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
주요 사업 추진 방식		

자료: 한국개발연구원(2022), p.60

2) 항만개발과 민간투자

(1) 항만분야 민간투자 도입 취지

사회기반시설분야에 제한적인 투자 자원 확보의 한계로 민간투자를 촉진한 것과 같이, 항만분야에서도 투자 자원 다변화를 통한 적기 시설확충을 위해 민간투자를 널리 활용하고 있다. 항만개발의 민간투자자는 「항만법」에 따른 비관리청항만공사 또는 「민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 추진할 수 있다. 특히 항만과 같은 SOC 사업에서 민간투자가 중요한 이유는 설계-건설-운영-유지관리를 일괄적으로 수행할 수 있어 효율적 경영기법 도입과 비용 절감을 실현할 수 있기 때문이다.¹⁸⁾

「항만법」에 근거한 비관리청 항만공사는 1967년 「항만법」 제정 당시 도입한 제도로, 과거 민간투자에 대한 제도가 부재한 상황에서 항만시설을

18) 기획예산처 · 한국개발연구원(2006), p.7

적기에 확충하기 위해 유용한 제도로 활용되었으며, 비관리청 항만공사는 관리청이 아닌 민간투자자를 사업시행자에 포함하고 있다. 주로 내구연한이 짧고 유지보수 비용이 높은 시설 등 민간이 전용으로 사용할 목적이 강하여 국가에 귀속시킬 필요가 없이 장기간 소유가 가능한 시설을 대상으로 하고 있으며, 하역시설, 싸이로, 저유시설, 화주 전용목적 계류시설 등이 대표적인 개발 대상이 되어왔다.¹⁹⁾

한편 1997년 「신항만건설 촉진법(이하 ‘신항만건설법’)」이 도입됨에 따라, 신항만건설사업에서 민간 사업시행자를 유치할 수 있는 근거를 마련했다.²⁰⁾ 해당 법률은 신항만건설사업의 인·허가절차를 간소화하고, 사업의 효율적 추진과 공사 품질확보를 위한 특례를 정하여 신항만건설사업을 촉진하기 위해 제정되었으며,²¹⁾ 신항만건설사업 시행자로 국가 또는 지방자치단체, 항만공사, 공공기관, 지방공기업, 민간투자자 등을 다양하게 명시하고 있다.

(2) 민간투자사업 추진 여건

정부는 민간투자사업을 활성화하기 위해 다양한 정책적 지원을 도입했으며, 지원 내용은 정부의 재정 부담 가중 등의 한계점과 민간시행자의 애로사항 등을 고려하여 변화해 왔다. 현재 민간투자사업기본계획에 따라 사업시행자가 받을 수 있는 지원은 <표 2-5>와 같다. 사업시행자는 사업 시행을 위해 필요한 토지에 대해 국·공유지를 무상으로 사용하거나 토지수용권을 부여받을 수 있고, 건설보조금의 재정지원을 받는 등 사업 시행에 소요되는 재정 부담을 완화할 수 있다. 또한 부담금 및 조세 감면, 통합보험제도 등을 통해 비용을 절감할 수 있으며, 민간의 사업제안 부담을 경감하기 위해 사업제안에 소요된 비용 일부를 보상하여 민간의 활발한 사업제안을 지원한다.

19) 해양수산부(검색일: 2023.10.25.)

20) 매일경제(검색일: 2023.8.14.)

21) 국가법령정보센터, 신항만건설촉진법 제정·개정이유(검색일: 2023.11.25.)

〈표 2-5〉 민간투자사업에 대한 지원

구분	지원 내용
제153조 (재정지원)	• 주무관청은 적정사용료 수준을 유지하기 위해 필요시 사업시행자에게 재정지원을 할 수 있다.
제154조 (부담금 및 조세 감면)	• 국가 및 지방자치단체는 관련 법령이 정하는 바에 따라 부담금과 조세를 감면할 수 있다.
제155조 (금융관련 규제완화 등)	• 국가 및 지방자치단체 또는 감독기관은 금융관련 규정 적용의 예외를 인정할 수 있다.
제155조의2 (통합보험제도)	• 기획재정부장관은 민간투자사업의 보험료 절감 등을 위해 보험자 문사 선정 등을 통해 통합보험제도 운영을 지원할 수 있다.
제156조 (토지확보 등에 관한 지원)	• 사업시행자는 토지 등을 사용 또는 수용할 수 있으며, 토지매수·손실보상 등의 업무를 주무관청 또는 관계 지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있다.
제157조 (보상자금 선투입)	• 사업시행자는 주무관청이 지급하기로 한 보상비에 대하여, 주무관청과 협의하여 보상자금을 차입하거나 사회기반시설채권을 발행함으로써 주무관청을 대신하여 보상자금을 선투입할 수 있다.
제160조 (제안비용 보상)	• 주무관청은 사업계획 또는 제안서 평가결과에 따른 탈락자에 대해 사업계획 또는 제안서 작성비용의 일부를 보상하여야 한다.

자료: 기획재정부·한국개발연구원(2023), pp.264-267

과거에는 보다 적극적인 지원 정책을 운영하였는데 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, 이하 MRG)제도가 대표적이다. 민간투자제도 도입 초기에 정부는 일정 수준 이상의 운영수입을 보장하는 MRG를 통해 민간투자사업의 위험을 분담했다. 하지만 수요량 예측 오류, 물가상승 등의 영향으로 과다하게 추정된 수요를 보장하기 위한 주무관청의 재정지원 부담이 증가하면서 MRG제도는 단계적으로 폐지되었다.²²⁾ 2003년부터 보장 기간과 정도를 축소하고, 2006년과 2009년에 민간제안사업과 정부고시사업에서 MRG 제도를 차례로 폐지했다.

한편 2003년 「항만공사법」이 도입되며 항만공사는 ‘항만기본계획’ 및 ‘마리나항만에 관한 기본계획’에 따른 항만시설공사와 ‘신항만건설기본계

22) 해양수산부(2013), pp.22-23

획’에 따른 신항만건설사업 등을 수행할 수 있게 되었다.²³⁾ 항만공사법에 따라 항만공사가 공사의 재원으로 사업을 시행하는 경우 토지 및 항만시설은 공사에 귀속되며, 공사는 공사가 관리하는 시설을 임대하여 사용료 및 임대료를 징수할 수 있다.²⁴⁾ 즉, 항만공사법 도입 전 정부와 민간으로 양분화되었던 항만시설개발 분야에 항만공사라는 공공의 성격을 바탕으로 조성한 토지와 시설에 대한 소유권을 보유하며 운영 수입을 창출할 수 있는 또 다른 주체가 등장한 것이다. 이에 따라 항만공사에서 직접 시행하는 항만건설사업 사례가 이어지며 민간투자의 영역이 축소되었다.

제21조(항만시설공사의 시행) 공사는 「항만법」 제9조제1항 및 제2항 본문에도 불구하고 제8조제1항제1호, 제2호의3 및 제4호에 따른 항만시설의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사(이하 “항만시설공사”라 한다)를 시행할 수 있다. 이 경우 공사는 「항만법」 제5조에 따른 항만기본계획, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제4조에 따른 마리나항만에 관한 기본계획에 따라야 한다.

제21조의2(신항만건설사업의 시행) ① 공사는 「신항만건설촉진법」 제7조에도 불구하고 같은 법 제2조제2호에 따른 신항만건설사업(이하 “신항만건설사업”이라 한다)을 시행할 수 있다. 이 경우 공사는 「신항만건설촉진법」 제3조에 따른 신항만건설기본계획에 따라야 한다.

② 생략

제25조(항만시설의 귀속 등) ① 공사가 공사의 재원으로 제22조제1항에 따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사 또는 신항만건설사업을 시행하여 조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 공사에 귀속된다.

②~③ 생략

제29조(항만시설의 임대) ① 공사는 공사가 관리하는 항만시설을 다른 사람에게 사용하게 하거나 임대할 수 있다.

② 공사가 제1항에 따라 항만시설을 임대하는 경우 그 기간은 50년을 초과할 수 없다.

23) 「항만공사법」 제8조, 제21조, 제21조의2

24) 「항만공사법」 제25조, 제29조, 제30조

제2절 항만건설사업 민간투자 현황

1. 민간투자사업의 항만분야 추진 현황

1992년~2021년 동안 「민간투자법」에 따라 추진된 항만분야 민간투자 사업은 총 17건으로, 동기간 국내 민간투자사업 중 사업 수 기준 7.1%, 총 투자비 기준 9.7%의 비중을 차지한다. 기 추진된 17건의 사업 외에 2건의 추진 계획인 사업을 포함하면 총 19개, 총사업이 6조 9천억 원 규모의 항만사업이 민간투자로 추진된다. 항만분야의 민간투자사업 중 14건이 정부 고시사업, 5건이 민간제안사업으로 추진되었으며, 모두 BTO 방식으로 시행되었다.²⁵⁾

〈표 2-6〉과 같이 항만분야 민간투자사업의 내용을 살펴보면 대부분의 사업 대상은 접안시설(안벽)로, 이는 민간투자사업이 항만개발 이후 수익창출이 가능한 사업을 중심으로 시행되었음을 알 수 있다. 또한 총투자비의 78.0%를 차지하는 9개 사업이 신항만건설사업에 해당하여, 항만분야 민간투자사업에서 신항만건설사업이 차지하는 중요성을 시사한다.

〈표 2-6〉 항만분야 민간투자사업 추진 현황 및 계획

사업명	구분	사업기간	사업 내용	
목포신외항 (1-1단계)	정부 고시	'95~'04	총사업비	843억 원 (총투자비 : 1,013억 원)
			사업 규모	안벽 4선석 (컨 2, 다목적 2, 2만 톤)
목포신외항 (1-2단계)	민간 제안	'01~'04	총사업비	226억 원 (총투자비 : 266억 원)
			사업 규모	안벽 1선석 (다목적, 3만 톤)
인천북항 (1-1단계)	정부 고시	'97~'07	총사업비	851억 원 (총투자비 : 1,103억 원)
			사업 규모	안벽 2선석 (고철, 5만 톤)

25) 한국개발연구원(2022a), pp.32-33

사업명	구분	사업기간	사업 내용	
인천북항 (1~1단계)	정부 고시	'97~'06	총사업비	417억 원 (총투자비 : 533억 원)
			사업 규모	안벽 1선석 (고철, 5만 톤)
군산 비응항	민간 제안	'01~'08	총사업비	983억 원 (총투자비 : 1,233억 원)
			사업 규모	물양장 1,200m
인천북항 2~1단계	정부 고시	'01~'08	총사업비	1,896억 원 (총투자비 : 2,543억 원)
			사업 규모	안벽 3선석 (다목적, 5만 톤)
부산항 신항 (1단계)	정부 고시	'96~'09	총사업비	19,984억 원 (총투자비 : 23,886억 원)
			사업 규모	안벽 9선석 (컨테이너 5만톤)
부산항 신항 (2~3단계)	정부 고시	'05~'11	총사업비	5,101억 원 (총투자비 : 6,765억 원)
			사업 규모	안벽 4선석 (컨테이너, 5만 톤)
인천북항 일반부두	정부 고시	'03~'09	총사업비	1,139억 원 (총투자비 : 1,364억 원)
			사업 규모	안벽 3선석 (잡화, 2만 톤)
울산신항 (1~1단계)	정부 고시	'00~'09	총사업비	1,893억 원 (총투자비 : 2,578억 원)
			사업 규모	안벽 6선석 (컨2, 다목적2, 광석2, 2만 톤)
포항영일만신항 (1~1단계)	정부 고시	'01~'09	총사업비	2,465억 원 (총투자비 : 3,084억 원)
			사업 규모	안벽 4선석 (컨 2, 다목적 2, 2만 톤)
평택·당진항 내항 동부두	정부 고시	'03~'10	총사업비	1,367억 원 (총투자비 : 1,685억 원)
			사업 규모	안벽 3선석 (다목적, 3만 톤)
평택·당진항 양곡부두	정부 고시	'03~'11	총사업비	1,190억 원 (총투자비 : 1,518억 원)
			사업 규모	안벽 2선석 (양곡, 5만 톤)
군산 군장항 잡화부두	정부 고시	'03~'11	총사업비	993억 원 (총투자비 : 1,318억 원)
			사업 규모	안벽 2선석 (잡화, 3만 톤)
마산항 (1~1단계)	정부 고시	'00~'13	총사업비	2,246억 원 (총투자비 : 3,092억 원)
			사업 규모	안벽 4선석 (다목적4, 3만 톤)
광양항(여천) 일반부두	민간 제안	'03~'13	총사업비	572억 원 (총투자비 : 894억 원)
			사업 규모	안벽 2선석 (잡화, 7만 톤×1 5천 톤×1)
부산항 신항 (2~4단계)	민간 제안	'13~'22	총사업비	4,553억 원 (총투자비 : 9,534억 원)
			사업 규모	안벽 3선석 (컨부두, 5만 톤 3선석)

사업명	구분	사업기간	사업 내용	
부산항 신항 (수리조선단지)*	민간 제안	'23~'26	총사업비	4,476억 원 (총투자비 : 4,883억 원)
			사업 규모	Dry Dock 1기, Floating Dock 1기, 의장안벽 3선석 등
부산항 신항 (양곡부두)*	정부 고시	'24~'27	총사업비	1,959억 원 (총투자비 : 2,137억 원)
			사업 규모	5만 톤급 1선석(안벽 300m), 부지 7.5만㎡)
총 19개 사업 / 총사업비 5조 3,154억 원 (총투자비 6조 9,429억 원)				

(*)계획중

자료: 해양수산부(2022), p.309, 기획재정부(2022a), pp.32~33를 참조하여 저자 작성

2. 신항만건설사업의 민간투자 추진 현황

2021년 기준 기추진된 또는 추진 중인 신항만건설사업의 총사업비 규모는 약 67조 7천억 원으로, 그중 46.5%에 달하는 31조 5천억 원이 민간자본으로 충당될 계획이다.²⁶⁾ 전체 사업비 규모 중 2021년까지 투입 완료된 투자비는 총 33조 원으로, 39.1%(12.9조 원)가 민간자본으로 이루어졌다.

〈표 2-7〉 신항만건설사업 투자비 현황

(단위: 억 원)

구분	총사업비	투자 실적(2021년 누적)
전체	677,481	330,456
민자	314,819	129,157
(비중)	(46.5%)	(39.1%)

자료: 해양수산부(2022), p.292를 참조하여 저자 작성

“제2차 신항만건설기본계획”에 따라 향후 추진될 신항만건설사업계획을 살펴보면 2019~2040년 동안 총 41.9조 규모의 신항만개발이 추진될 예정으로, 개발에 소요되는 투자재원의 62%(25조 7,734억 원)를 민간재원으로 확보할 계획이다.²⁷⁾ 이는 향후 신항만시설의 적기 확보와 운영을 위해 민간투자가 더욱 강조되고 있음을 시사한다.

26) 해양수산부(2022), p.292

27) 해양수산부(2019), p.42

〈표 2-8〉 제2차 신항만건설기본계획에 따른 신항만건설 투자재원 비중

(단위: 조 원, %)

구분	총 투자액 (2019~2040)		재정		민자	
	투자액	비중	투자액	비중	투자액	비중
총계	41.9	100.0%	16.1	100.0%	25.8	100.0%
인천북항	0.2	0.5%	0.2	1.2%	-	0.0%
인천신항	2.2	5.1%	1.3	8.3%	0.8	3.2%
평택당진항	2.8	6.8%	1.2	7.6%	1.6	6.2%
보령신항	0.1	0.2%	0.1	0.5%	-	-
새만금신항	2.9	6.9%	1.6	9.9%	1.3	5.0%
목포신항	0.4	1.0%	0.2	1.2%	0.2	0.9%
광양항	7.3	17.5%	1.3	7.8%	6.0	23.5%
부산항 신항	13.6	32.4%	5.2	32.3%	8.4	32.4%
울산신항	6.8	16.1%	1.3	7.8%	5.5	21.3%
포항영일만항	1.4	3.4%	1.1	6.6%	0.4	1.5%
제주신항	2.9	6.8%	1.8	11.3%	1.0	4.0%
동해신항	1.4	3.3%	0.9	5.4%	0.5	2.0%

자료: 해양수산부(2019), p.52

그중 민간재원 투자계획의 77.2%가 집중된 부산항 신항, 광양항, 울산신항의 시설별 투자재원 계획에 따르면, 민간재원은 수익성 시설인 접안시설과 항만배후단지 중심으로 투입될 계획이다. 앞서 살펴본 바와 같이 「민간투자법」에 따른 항만분야 민간투자사업이 수익성 시설에 집중되었다는 점을 고려하면, 향후 계획된 민간재원의 신항만건설사업 역시 민간투자사업으로 추진될 가능성이 높다.

〈표 2-9〉 주요 신항만 항만시설별 투자자원 계획

(단위: 억 원)

구분	부산항 신항		광양항		울산신항	
	재정	민자	재정	민자	재정	민자
총	5,198	8,351	1,259	6,045	1,250	5,501
외곽시설	3,835	-	427	-	1,055	45
접안시설	-	5,614	75	155	-	4,262
항만배후부지	208	667	6	2,664	38	1,041
기타	1,155	2,070	751	3,226	157	153

자료: 해양수산부(2019)를 참조하여 저자 작성

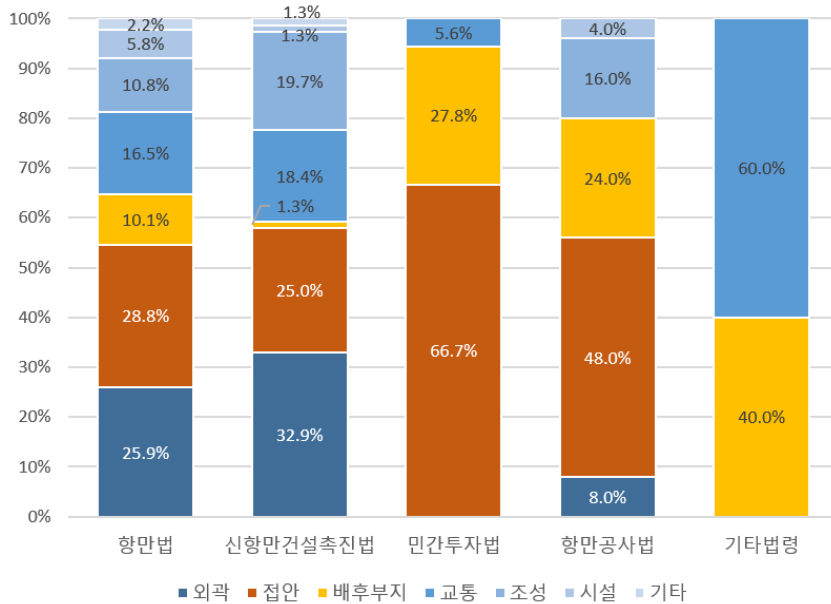
한편, 신항만건설사업의 시행 근거 법령을 살펴보면, 전체 263건의 사업 중 「항만법」을 근거로 추진된 사업이 139건(52.9%)로 가장 큰 비중을 차지하며, 「신항만건설법」(76건, 28.9%), 「항만공사법」(25건, 9.5%), 「민간투자법」(18건, 6.8%) 등으로 나타났다. 대상시설의 유형은 접안시설이 31.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 외곽시설(24.0%), 교통시설(15.6%), 환경조성(12.9%), 배후부지(10.6%) 등의 순으로 나타났다.

시행 근거 법령과 대상시설 유형을 종합하면 「민간투자법」 또는 「항만공사법」을 근거로 추진된 사업은 대부분 수익성이 높은 접안시설과 항만배후부지에 집중되어 있고, 수익성과 관계없이 항만의 안전 확보, 연계교통망 구축, 항만개발을 위한 기반조성에 필요한 외곽시설, 교통시설, 환경조성 사업은 「항만법」 또는 「신항만건설법」에 근거하고 있다. 특히 「신항만건설법」을 근거로 시행된 사업은 여타 법령을 근거로 시행된 사업에 비해 수익성 시설인 접안시설과 항만배후부지 사업의 비중이 낮은 한편, 신항만과 배후간선망을 연결하는 교통시설이나 항로 준설, 투기장 조성 등의 환경조성사업 등 정부 재정 사업의 비중이 높다. 이는 해당 법률에 따라 개발된 항만시설은 주로 정부 재정에 의해 조성된 것이며, 그동안 「신항만건설법」이 민간투자를 유치하여 신항만 건설을 촉진하는 효과를 이끌어내는데 다소 제한적이었음을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 신항만건설사업 대상시설 및 시행근거 (2022년 기준)

(단위: 건)

구분	항만법	신항만건설법	민간투자법	항만공사법	기타	총
총	139	76	18	25	5	263
외곽시설	36	25	-	2	-	63
접안시설	40	19	12	12	-	83
항만배후부지	14	1	5	6	2	28
교통시설	23	14	1	-	3	41
환경조성	15	15	-	4	-	34
기타시설	8	1	-	1	-	10
그 외 기타	3	1	-	-	-	4



- 주: 1) 근거 법령 및 사업 대상 유형은 중복될 수 있음
 2) 항만법에 포함되어 있는 접안시설은 주로 여객터미널, 관리선부두, 전용부두(제철, 산단 등)에 해당되는 사업으로 민간투자인 경우 비관리청 항만공사로 수행된 사업이 대다수
 3) 교통시설은 도로, 철도, 교량 등을 포함, 환경조성은 준설, 투기장 조성, 테스트베드 조성 등을 포함, 기타시설은 전력, 상수도, 하수처리 시설 및 사일로 시설 등을 포함, 그 외 기타 사업은 정비사업 및 환경영향조사 등의 사업을 포함
 4) 기타 법령은 경제자유구역법, 국토계획법, 도로법을 포함

자료: 해양수산부 내부자료를 참조하여 저자 작성

3. 사회기반시설 민간투자사업의 한계²⁸⁾

사회기반시설의 민간투자사업은 재정의 적기 확보와 민간이 보유한 우수한 역량을 활용한다는 장점과 함께 여러가지 한계가 존재한다. 국가 경제 활동의 기간이 되는 사회기반시설을 민간이 개발하는 경우 상대적으로 공공의 관리감독이 미흡하고, 민간투자사업에서 주로 활용되는 BTO 방식은 종국에 정부가 위험을 부담해야 하는 재정압박이 존재한다. 또한 민간투자사업으로 조성한 시설의 사용료가 재정사업으로 조성한 시설에 비해 이용료가 높게 책정되고, 민간의 운영기간 완료 후의 관리 체계에 혼란이 발생할 수도 있다.

이 외에도 항만분야의 민자투자사업에서 발생하는 문제점이 존재한다. 현재까지 추진된 항만분야 민간투자사업은 모두 BTO 방식으로 추진되었으며 정부는 재정지원, 운영기간 연장 등 일정 수준의 운영수입을 보장하기 위한 지원을 제공했다. 하지만 이는 사업시행자의 파산이나 불가항력적인 상황에도 정부가 일정 수준의 수입을 과도하게 보장한다고 평가되기도 한다. 또한 항만시설개발이 항만의 수익성을 좌우하는 운영 및 화물유치 능력을 보유한 운영사보다 시공 이윤을 목적으로 한 건설사를 중심으로 수행되면서, 민간의 역량을 활용한다는 민간투자제도의 목적을 효과적으로 발휘하지 못한다는 점도 지적된다.

또한 현재까지 추진하고 있는 「민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 사업 시행 시에는 경쟁 방식을 통한 사업시행자 선정과 협상 과정에 긴 시간이 소요되어, 「항만법」 또는 「신항만건설법」에 따른 사업 시행 시보다 총 사업추진 기간이 비교적 길다. 이러한 특징 역시 필요한 항만시설을 적기에 공급한다는 민간투자제도의 목적을 약화시키는 제약요인이 될 수 있다.

28) 한국법제연구원(2019), p.59; 전찬영(2016), pp.74-77

2021년 국정감사에서는 민간투자사업으로 추진 중인 인천신항 배후단지 개발사업이 민간의 난개발로 인해 항만시설의 공공성을 훼손할 우려가 있다고 지적되기도 했다.

〈표 2-11〉 항만 SOC 민간투자사업의 한계

SOC 민간투자사업 한계	항만 SOC 민간투자사업 한계
① 공공의 관리감독 미흡 ② 위험부담에 대한 종국적인 정부차원의 재정압박 ③ 재정사업 대비 높은 시설이용료 ④ 운영기간 만료 이후 이용-관리 체계에 관한 관련 규정의 미비	① 정부의 과도한 수입보장 ② 건설사 중심의 사업 참여로 제한적인 민간 역량 활용 ③ 경쟁 및 협상기간 소요로 비교적 긴 사업기간 ④ 항만시설의 공공성 훼손 우려

자료: 한국법제연구원(2019), p.59; 전찬영(2016), pp.74-77; 「항만법」, 「신항만건설법」, 「민간투자법」을 참조하여 저자 작성

사회기반시설 관련 민간투자의 한계점과 항만분야 사회기반시설 민간투자사업에서 나타나는 한계점을 고려한다면, 민간의 참여를 활성화하는 동시에 부정적인 요인을 완화할 수 있는 항만분야 민간투자 활성화 방안 모색이 필요하다.

제3절 시사점

항만시설을 비롯한 사회기반시설은 국가의 경제적 활동에 기반이 되는 시설로, 적기에 필요한 시설을 개발하는 것이 중요하다. 그러나 사회기반시설에 대한 국가재정 투입 비중이 축소되는 추세로, 사회기반시설 개발을 위한 민간재원의 중요성이 높아졌다. 이에 민간투자제도가 도입되면서 사회기반시설 분야에 민간투자를 활성화하려는 정책적 시도가 이어지고 있으며, 항만분야에서도 민간투자 활성화를 통해 항만시설개발을 촉진하고자 했다.

항만개발의 민간투자는 「항만법」에 따른 비관리청 항만공사, 「신항만건설법」에 따른 신항만건설사업, 「민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 추진할 수 있다. 사업 추진 방식별로 사업의 추진 절차 및 소요 시간, 소유권, 사업비 회수 등이 다르기 때문에, 사업시행자는 이를 고려하여 사업 추진 방식을 결정한다.

총사업비를 기준으로 그동안 추진된 항만분야 민간투자사업의 78%가 신항만건설에 해당하고, 2019~2040년 계획된 신항만건설의 62%가 민간재원으로 추진될 것이라는 점을 고려할 때, 신항만건설사업의 민간투자유치는 매우 중요하다. 하지만 신항만건설의 신속하고 효율적인 추진을 위해 「신항만건설법」이 도입되었음에도 불구하고, 그동안 「신항만건설법」에 따른 신항만건설사업은 민간투자를 효과적으로 유치하지 못하는 한계를 보였다.

한편 「민간투자법」에 따른 항만분야 민간투자사업의 여건 변화와 함께 문제점이 드러나며 민간투자 활성화를 위한 방안 모색의 필요성이 대두되었다. 항만분야 민간투자사업의 추진 여건은 과거에 비해 민간투자사업 관련 정부의 정책적 지원 축소와 항만공사 출범에 따른 항만분야 민간투자사업의 추진 영역 축소로 위축되었다. 또한 사회기반시설 분야 민간투자사업이 공공 관리 미흡, 공공성 훼손, 정부의 수입보장으로 사업 위험이 정부로 전가되는 등의 문제점이 지적되고 있다. 이에 더해 「항만법」 및 「신항만건설법」에 근거한 사업 추진에 비해 긴 시간이 소요되고, 항만운영 및 물동량 유치 역량이 상대적으로 약한 건설사 중심으로 사업이 수행되어 본래 민간투자제도의 목적인 사업의 효율적 추진과 민간 역량 활용의 기대효과가 제한적이라는 한계점도 함께 지적되고 있다. 이에 신항만건설사업의 효과적·효율적 추진을 위해 민간투자를 활성화할 수 있는 제도적 검토가 필요하다.

03

신항만건설사업의 민간투자 한계점 및 개선방안 도출

제1절 법제도 분석

신항만 건설사업에서 민간투자방식의 비중이 높고, 「신항만건설법」 취지에 맞추어 신속한 항만개발사업이 추진되어야 함에도 불구하고 해당 법률을 적용하여 민간투자 방식으로 추진하고 있는 신항만 개발사업을 찾아보기 어렵다. 따라서 본 절에서는 항만개발사업과 관련한 법·제도를 검토하여 「신항만건설법」의 특징과 한계점 등을 비교·분석한다. 특히 민간투자사업과 관련된 사항을 중심으로 각 법률 및 하위법령 등을 검토하여 민간투자사업 추진을 위한 제도적 개선 필요성과 개선방향을 도출하고자 한다.

1. 신항만건설 촉진법

1) 개요

「신항만건설법」은 신항만 건설사업에 따른 각종 인·허가절차를 간소화하고, 사업의 효율적인 추진과 공사의 품질확보를 위한 특례 등을 바탕으로

신항만건설사업을 촉진하기 위한 목적으로 1996년 제정되어, 1997년부터 시행되었다.²⁹⁾ 주요 내용을 살펴보면, 제2조는 “신항만” 및 “신항만건설사업”을 정의하고 있으며, 제3조 및 제8조는 신항만건설기본계획 수립 및 신항만건설 예정지역의 지정, 사업시행자의 선정 및 신항만건설사업 실시계획의 수립 등에 관하여 규정하고 있다. 또한 신항만건설사업의 촉진 방안으로 제9조 및 제9조의2는 인·허가 의제를, 제11조는 품질향상 등을 위한 특례, 제20조는 국고 보조 등, 제21조 및 제21조의2는 부대공사 및 부대사업을 각 규정하고 있으며, 제14조는 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속 및 사용에 관한 내용을 포함한다.

2) 사업 추진 절차 및 방법

「신항만건설법」에 따른 항만개발사업 추진은 법률 제7조 및 같은 법 시행령 제9조에 따른다. 신항만건설 사업시행자로 지정받고자 하는 자는 기본계획에 고시된 사항을 바탕으로 신항만건설을 위한 사업계획을 작성하여 해양수산부장관에게 승인을 받아야 하며, 해양수산부 장관은 제출된 사업계획을 평가하여 승인하며, 사업을 승인한 때에는 해당 신청인을 사업시행자로 지정해야 한다(「신항만건설법 시행령」 제9조). 이때 제출된 사업계획서는 전문 연구기관에 의뢰하여 평가할 수 있으며, 평가에 발생하는 비용은 사업시행자로 지정받으려는 자가 부담하도록 규정되어 있다. 사업시행자로 지정받은 자는 지정 1년 이내 실시계획을 수립하여 해양수산부장관의 승인을 신청해야 하며, 실시계획의 승인이 이루어지게 되면 공사를 시행하게 된다. 「신항만건설법」에 의해 준공 이후 조성된 토지 및 시설의 귀속, 총사업비 산정 등은 법률 제14조에 따라 「항만법」 규정을 따르도록 되어 있으며, 「민간투자법」에 따른 사업시행자의 경우에는 「항만법」이 아닌 「민간투자법」에서 정하는 바에 따라 귀속된다.

29) 국가법령정보센터, 신항만건설촉진법 제정·개정이유(검색일: 2023.11.25.)

제7조(신항만건설사업의 시행자) ① 신항만건설사업은 해양수산부장관 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 해양수산부장관이 지정하는 자(이하 "사업시행자"라 한다)가 시행한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 그 사업시행자는 같은 법 제13조제4항에 따라 이 법에 따른 사업시행자로 본다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체
 2. 「항만공사법」에 따른 항만공사
 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관
 4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
 5. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자
 6. 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 자 둘 이상이 신항만건설사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인
- ② 제1항에 따라 사업시행자로 지정을 받으려는 자는 제3조제3항에 따라 고시된 기본계획과 대통령령으로 정하는 바에 따라 신항만건설에 관한 사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 해양수산부장관은 제2항에 따른 사업계획의 승인을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성에 대한 평가를 전문기관에 의뢰할 수 있다.
- ④ 해양수산부장관은 제3항에 따라 타당성에 대한 평가를 전문기관에 의뢰하는 경우 사업계획의 평가에 드는 비용의 전부 또는 일부를 사업시행자로 지정받으려는 자에게 부담시킬 수 있다.

〈표 3-1〉 신항만건설법 추진 관련 주요 규정

구분	「신항만건설법」	「신항만건설법」 시행령
기본계획 수립	• 제3조(신항만건설기본계획의 수립 등)	• 제2조(신항만건설기본계획의 수립) • 제4조(기본계획의 고시)
사업 추진 절차	• 제7조(신항만건설사업의 시행자)	• 제8조의2(신항만건설사업의 시행자) • 제9조(사업시행자의 지정)
	• 제8조(실시계획의 수립 등)	• 제10조(실시계획의 승인 및 고시)
준공	• 제13조(준공 확인) • 제14조(시설의 귀속 등)	• 제21조의2(준공 확인)

자료: 「신항만건설법」, 「신항만건설법」 시행령 바탕으로 저자 작성

3) 특징 및 한계점

「신항만건설법」은 항만과 배후간선망을 연결하는 도로·철도 또는 운하의 건설사업, 항만 관련 시설의 기반조성사업, 주거시설의 기반조성사업, 공유수면의 매립사업 등 광범위한 사항을 신항만건설사업에 포함하고(제2

조), 해양수산부장관이 신항만건설기본계획의 수립 권한을 가지고 있어 해당 법률에 따라 수립된 ‘신항만건설기본계획’의 변경은 「항만법」의 ‘항만기본계획’이 변경된 것으로 본다(제3조). 또한 「항만법」과 달리 신항만건설사업의 사업시행자로 국가기관, 지방자치단체, 항만공사(PA), 공공기관, 지방공기업, 민간투자자, 특정 법인 등이 지정될 수 있어 민간투자자가 신항만건설법에 따라 사업을 수행할 수 있는 근거는 타당하다. 다만, 「민간투자법」에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 사업시행자 역시 「신항만건설법」에 의한 사업시행자로 간주되는 것이 특징이다.

「신항만건설법」에 의해 준공된 신항만 토지 및 시설은 원칙적으로 「항만법」에서 규정하고 있는 바에 따라 그 귀속 및 사용 관계가 결정되며, 만일 「민간투자법」의 사업시행자인 경우에는 해당 법률에서 규정하고 있는내용에 근거하여 그 귀속 및 사용 관계를 결정하고 있어 「신항만건설법」만의 독자적인 의미를 가지는데 한계가 있다. 그 외의 규정 역시 「항만법」 내용과 큰 차이가 없으며, 단지 「신항만건설법」 제11조의 “신항만건설사업의 촉진 및 품질향상 등을 위한 특례”만이 신항만건설법 활용의 촉진에 관한 의미 있는 규정이라고 볼 수 있다. 이러한 제도적 한계에 따라 그간 신항만 지역 대부분의 민자사업은 민간투자법에 근거하여 그 절차를 준용하여 추진해 왔음을 알 수 있다. 따라서 「신항만건설법」이 신항만개발에 있어 효율적이고 신속한 추진을 목적으로 제도화되었음에도 불구하고, 민간투자 방식으로 추진될 경우에는 법률이 가지는 이점을 활용하는데 한계가 있다.

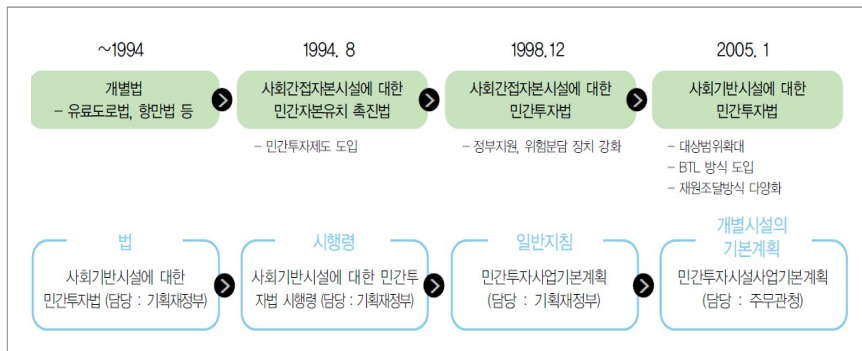
2. 민간투자법

1) 개요

「민간투자법」은 과거 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법(민자유치촉진법)」 제정으로 민간투자제도를 도입하여, 2005년 「민간

투자법」으로 개정하였다. 여기에는 사회기반시설에 관한 민간투자사업을 활성화하기 위하여 민간투자사업 대상 시설의 범위와 사업의 추진 방식을 다양화하고, 기관 및 개인투자자가 민간투자사업에 쉽게 투자할 수 있도록 지속적인 개정을 통해 현재에 이르렀다. 「민간투자법」은 시행령 및 일반지침을 통해 민간투자사업 관련 모든 사항을 제도화하고 있으며, 사업추진 방식, 구체적인 사업 진행 절차 및 기준, 행정 처리 사항 등을 포함하고 있다. 다만, 민간투자사업의 대상이 되는 시설은 주무관청이 민간투자를 필요로 할 경우 ‘민간투자시설사업기본계획’에 포함되어 고시된다.

〈그림 3-1〉 민간투자법 연혁 및 제도 구성 요소



자료: 기획재정부(2009)

사회기반시설은 생산활동에 기반이 되는 시설 즉, 해당 시설의 효용증진 및 이용자 편리, 국민생활 편의 증진을 위한 도로, 철도, 항만, 하수도 등의 SOC 시설, 유치원, 학교, 도서관 등의 사회 서비스 시설 등을 포함한다. 「민간투자법」은 타 법률보다 상위에 있는 특별법으로 각 시설 대상에 대한 개별법이 존재하지만 「민간투자법」에 의해 지정된 시설은 해당 법률을 통해 개발사업을 추진할 수 있다.

2) 추진 절차

「민간투자법」은 민간투자자가 사업을 원활히 수행할 수 있도록 상세한 절차와 방법을 가지고 있다. 특히 「신항만건설법」에 비해 세부적인 절차와 내용이 법률 및 하위법령에 명시되어 있다. 또한 「신항만건설법」과는 달리 민간투자사업을 추진하는 방식을 법률에 규정하고 있어 발주청에서 사업방식을 구상하여 민간투자사업 기본계획 수립과 시설사업기본계획을 수립하여 고시함으로써 사업시행자를 모집한다(제7조~제10조). 기본계획에서 대상 사업으로 지정되지 않는 경우에는 민간 제안방식으로 사업을 제안하여 평가받을 수 있도록 하는 제도도 마련되어 있다(제9조).

〈표 3-2〉 민간투자법에 의한 사업 추진 관련 주요 규정

구분	「민간투자법」	「민간투자법」 시행령
추진 방식	• 제4조(민간투자사업의 추진방식)	
종합 계획 수립	• 제7조(민간투자사업기본계획의 수립 · 공고 등) • 제8조(민간투자사업기본계획의 내용) • 제8조의2(민간투자대상사업의 지정) • 제9조(민간부문의 사업제안 등) • 제10조(민간투자시설사업기본계획의 수립 및 고시 등)	• 제7조(민간부문 제안사업의 추진 절차) • 제10조(시설사업기본계획의 고시)
사업 추진 절차	• 제13조(사업시행자의 지정) • 제14조(민간투자사업법인의 설립) • 제15조(실시계획의 승인 또는 변경 승인 등)	• 제12조(사업계획의 제출) • 제13조(사업계획의 검토 · 평가) • 제16조(실시계획의 승인)
준공	• 제22조(준공확인 등) • 제25조(시설사용 내용) • 제26조(사회기반시설의 관리운영권)	• 제19조(준공확인) • 제22조(무상 사용기간 등) • 제23조(사용료) • 제24조(사회기반시설관리운영권의 등록) • 제25조(시설의 유지 · 관리)

자료: 「민간투자법」, 「민간투자법」 시행령을 바탕으로 저자 작성

3) 특징 및 한계점

「민간투자법」은 민간투자사업의 특성에 맞게 민간투자사업의 추진방식(제4조) 및 준공 후 시설사용 및 관리운영권에 관한 사항이 상세히 규정되어 있는 것이 특징이다. 즉, 민간투자자가 사업을 추진하는 근본적인 이유는 수익을 발생시키기 위함이므로 사업 추진 방식, 소유권 지정방식 등을 정하고, 이를 협상을 통해 결정할 수 있도록 규정되어 있다. 특히 사업시행자를 지정하기 위해 사업계획을 받아 이를 평가한 후 우선순위 협상자를 지정하여 협상과정에서 구체적인 사항들을 결정한다. 다만 「민간투자법」으로 항만개발사업을 진행할 경우, 협상기간 장기화로 항만법의 비관리청항만공사에 비해 평균 2년 이상 기간이 더 소요되어 민간투자자가 「민간투자법」을 통한 사업 추진을 꺼리는 요인으로 작용한다³⁰⁾.

그 외 「민간투자법」에서는 주무관청이 사업을 위한 실시계획을 고시할 경우 해당 민간투자사업과 관련된 관계 법률에서 정하고 있는 인허가 등과 관계 법률에 따라 인허가 등을 받은 것으로 간주하고, 또한 실시계획 고시는 다른 관련법률에 따른 고시 또는 공고가 있는 것으로 보고 있다. 이와 같이 「민간투자법」상의 여타 법률들에 따른 인허가 의제에 대한 규정을 마련하여 사업시행절차를 간소화함으로써 민간투자사업을 촉진하는 주요 이점이 되고 있다.³¹⁾

30) 해양수산부(2013), p.169

31) 기획재정부(2013), p.19

3. 항만분야 민간투자 유형별 제도 분석

1) 비관리청 항만공사

「항만법」상 민간투자사업을 추진할 수 있는 제도는 비(非)관리청이 시행하는 항만개발사업이 있다. 항만개발사업은 해양수산부 장관 또는 시·도지사에게 해당하는 “관리청”에서 시행하도록 되어 있으나, 「항만법」 제9조에 따르면 관리청의 허가를 받은 “비관리청”이 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 비관리청 항만개발사업에 관한 사항은 「항만법」을 중심으로 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있으며, 특히 사업 추진을 위한 세부 절차, 평가 및 허가에 관한 사항을 「비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리요령(이하, 업무처리 요령)」으로 정하여 고시하고 있다.

실제 비관리청 항만개발사업을 추진하는 주체는 주로 항만공사(Port Authority) 및 민간투자자를 의미하며, 비관리청이 해양수산부 장관으로부터 허가를 받아 시행하는 항만개발사업을 “비관리청 항만개발사업”이라고 정의한다(업무처리 요령 제2조). 비관리청 항만개발사업은 주로 전용성이 강한 전용부두(전용화물을 처리하는 자가부두 형태), 소규모 항만시설 및 유지보수 등이 사업 대상으로, 사업 완료 이후 투자비가 회수될 때까지 항만시설을 무상으로 사용하거나, 타 주체로부터 항만시설 사용료를 징수하는 형태로 투자비를 보전한다(「항만법」 제15조).

「항만법」상 비관리청 항만개발사업의 사업추진 과정의 주요 골자는 사업시행자가 제출한 사업계획서를 평가하여 사업을 허가하는 것이다. 「항만법」 제9조 “항만개발사업의 시행자 등”에 따라, 관리청에서는 30억 원 이상의 사업을 공고하여 사업시행자를 모집하며, 이에 사업을 시행하려는 자(허가 신청인)가 제출한 사업계획서 바탕으로 항만개발사업 계획을 포함하여 재원조달능력, 총사업비 적정성 등을 평가한다. 관리청은 평가 결과를

바탕으로 적정 기준 이상의 점수를 획득한 허가 신청인에게 우선순위자에게 사업시행을 허가하고, 「항만법」 제10조 및 제11조에 따라 허가를 받은 사업시행자는 항만개발사업실시계획을 수립하여 관리청의 승인을 받아 공사를 시행하게 된다. 따라서 사업시행자를 선정하고 허가 신청인에 한정하여 평가 후 사업을 수행하도록 한다.

제9조(항만개발사업의 시행자 등) ① 생략

② 관리청이 아닌 자가 항만개발사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항만개발사업은 그러하지 아니하다.

③~⑤ 생략

⑥ 제2항 본문에 따라 관리청의 허가를 받은 자(이하 “비관리청”이라 한다)는 허가받은 내용 중 대통령령으로 정하는 내용을 변경하려는 경우에는 변경된 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다. 이 경우 그 변경된 항만개발사업계획의 허가에 관하여는 제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.

⑦ 관리청은 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 항만개발사업을 허가하려는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 이를 미리 공고하여야 한다.

⑧ 관리청은 제7항에 따라 공고한 항만개발사업에 대하여 허가신청인의 항만개발사업계획, 재원조달능력 등 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 평가한 후 적격자 중에서 우선순위자에게 허가하여야 한다.

〈표 3-3〉 비관리청 항만개발사업 추진 관련 주요 규정

구분	「항만법」	「항만법」 시행령
기본계획 수립	• 제5조(항만기본계획의 수립)	
사업 추진 절차	• 제9조(항만개발사업의 시행자 등)	• 제13조(항만개발사업의 시행허가 신청 등) • 제16조(공고 대상 항만개발사업) • 제18조(항만개발사업실시계획의 승인 신청 등)
	• 제10조(항만개발사업실시계획의 수립과 승인 등)	• 제17조(항만개발사업실시계획의 공고 등) • 제18조(항만개발사업실시계획의 승인 신청 등) • 제19조(항만개발사업실시계획의 신고)
	• 제11조(비관리청의 항만개발사업 시행)	•
준공	• 제12조(항만개발사업의 준공)	• 제21조(준공 공고) • 제22조(준공검사)

자료: 「항만법」, 「항만법」 시행령을 바탕으로 저자 작성

2) 항만배후단지 개발사업

「항만법」에는 항만배후단지의 개발계획 수립과 사업시행자 지정 등에 관한 사항을 별도로 규정하고 있다. 항만배후단지 개발의 투자재원을 다양화하고 적기 공급을 목적으로 2016년 「항만법」 개정을 통해 민간개발 및 분양 방식을 도입하였으며, 이에 대한 규정과 절차를 「항만법」 및 하위법령, 「항만배후단지개발사업 업무처리규정(이하, 업무처리 규정)」 등에 명시하고 있다. 항만배후단지의 경우 비관리청 항만개발사업과 달리 사업시행자로 지정될 수 있는 자를 국가 및 항만공사, 민간투자자 등으로 명시하고, 사업자에게 항만배후단지개발계획을 제안하거나 해양수산부 장관이 공모를 통해 사업을 시행하고자 하는 자를 평가하여 지정할 수 있다.

항만배후단지의 경우, 민간투자자는 「항만법」에서 규정하는 항만배후단지 종합계획의 범위 또는 종합계획이 수립되지 않은 지역에서 배후단지 개발을 위한 개발계획 내용을 해양수산부 장관에게 제안할 수 있으며(「항만법」 제47조 및 같은 법 시행령 제50조), 제출된 제안서는 타당성을 판단하여 그 결과를 제안자에게 통보한다. 이때, 제안자 외 제3자가 다른 제안을 할 수 있도록 일정 기간 공고하고(제3자 공고), 추가 모집된 제안서를 포함하여 검토 및 평가를 통해 우선협상자를 정하도록 규정하고 있다. 최초 제안자에게는 가점을 줄 수 있으며, 제3자의 제안이 없는 경우 최초 제안자를 협상대상자로 지정해야 한다. 최종적으로 지정된 협상대상자와 총 사업비 등의 협약을 체결하며, 이는 사업시행자를 지정한 것으로 간주한다.

제안 절차와 함께 공모 절차도 함께 명시하고 있다. 해양수산부 장관이 항만배후단지 개발계획안을 공고하고, 응모자를 사업 내용 등의 평가를 통해 채택함으로써 사업시행자로 지정할 수 있다. 위 절차에 대한 평가위원회 구성, 평가방법(배점 및 점수 등)은 업무처리규정에 명시되어 있다. 협상 이후 사업시행자로 지정된 자는 실시계획을 작성하여 해양수산부 장관의 승인을 신청하고, 승인 허가를 통해 개발사업을 수행한다.

제47조(항만배후단지개발계획의 제안 및 공모) ① 제50조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 종합계획에 적합한 범위에서 또는 종합계획이 수립되지 아니한 지역에 대하여 해양수산부장관에게 항만배후단지개발계획의 수립 또는 변경 수립을 제안할 수 있다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 항만배후단지개발계획의 수립 또는 변경 수립의 제안을 받은 경우 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다.

③ 해양수산부장관은 창의적이고 효율적인 항만배후단지개발사업을 추진하기 위하여 항만배후단지개발계획안을 공모하여 선정된 안을 항만배후단지개발계획의 수립에 반영할 수 있다.

④ 제1항 및 제3항에 따른 항만배후단지개발계획의 제안 절차 및 공모 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제50조(항만배후단지개발사업의 시행자) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 자 중에서 항만배후단지개발사업의 시행자(이하 "사업시행자"라 한다)를 지정할 수 있다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체
2. 「항만공사법」에 따른 항만공사
3. 대통령령으로 정하는 공공기관
4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
5. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자
6. 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 항만배후단지개발사업을 시행할 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 법인

②~④ 생략

〈표 3-4〉 항만배후단지개발사업 추진 관련 주요 규정

구분	「항만법」	「항만법」 시행령
종합계획 수립	• 제44조(항만배후단지개발 종합 계획의 수립)	• 제48조(항만배후단지개발 종합계획의 수립)
사업 추진 절차	• 제46조(항만배후단지개발계획)	
	• 제47조(항만배후단지개발계획의 제안 및 공모)	• 제50조(항만배후단지개발계획의 제안 및 처리 절차 등) • 제51조(항만배후단지개발계획의 공모 절차)
	• 제50조(항만배후단지개발사업의 시행자)	• 제54조(사업시행자의 지정 등)
	• 제51조(항만배후단지개발사업 실시계획의 승인 등)	• 제55조(항만배후단지개발사업실시계획의 승인 등)
준공	• 제58조(준공확인)	• 제59조(준공확인 신청 등)
	• 제59조(공사완료의 공고)	• 제61조(공사완료의 공고사항)
	• 제60조(항만배후단지의 귀속 등)	• 제62조(귀속 대상 외의 공공시설)

자료: 「항만법」, 「항만법」 시행령을 바탕으로 저자 작성

3) 항만재개발사업

항만재개발에 관한 규정은 기존 「항만법」에 포함하여 운영되었으나, 항만재개발사업 추진 및 지원체계를 강화하고 지역 경쟁력을 제고하기 위한 목적으로 「항만법」에서 분법하여 2020년 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(이하, 항만재개발법)」이 제정·시행되었다. 항만재개발 사업의 민간투자방식은 「항만법」 체계를 바탕으로 도입되었으며, 여러 차례 제도 개선을 통해 민간투자자의 참여 확대 및 활성화를 도모하고 있다.

현재 법률에 따르면 항만재개발사업 추진 과정 역시 「항만법」의 항만배후단지, 「민간투자법」의 공모 및 제안 방식 등과 유사한 방식과 절차를 취하고 있다. 이러한 규정은 「항만재개발법」 제9조, 제11조에 따른 항만재개발사업계획 수립 및 사업계획의 제안, 제15조 사업시행자 지정, 제17조 실시계획 승인 등에 나타나 있다. 또한 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」에서 사업계획의 공모, 평가 협상 등에 관한 구체적인 절차를 규정하고 있다. 이를 반영한 구체적인 사업 추진 절차는 <그림 3-2>와 같다. 앞서 「민간투자법」에서 지적된 바와 같이, 항만재개발 역시 공모에서 사업착수까지 장기간 소요되는 문제점이 발생하고 있어 항만재개발 기본계획(2020)³²⁾에서는 항만재개발 활성화를 위한 방안으로 사업 추진 절차를 간소화 하여 신속한 사업 추진을 도모하고자 한다. 구체적 방안으로 협약 체결 및 사업자 지정 후 추진되는 공청회, 지자체 협의 등의 절차를 사업자 지정 절차와 통합하고, 사업자가 사업 추진 시 참고할 수 있는 행정절차지침(사례집) 마련 등을 포함한다.

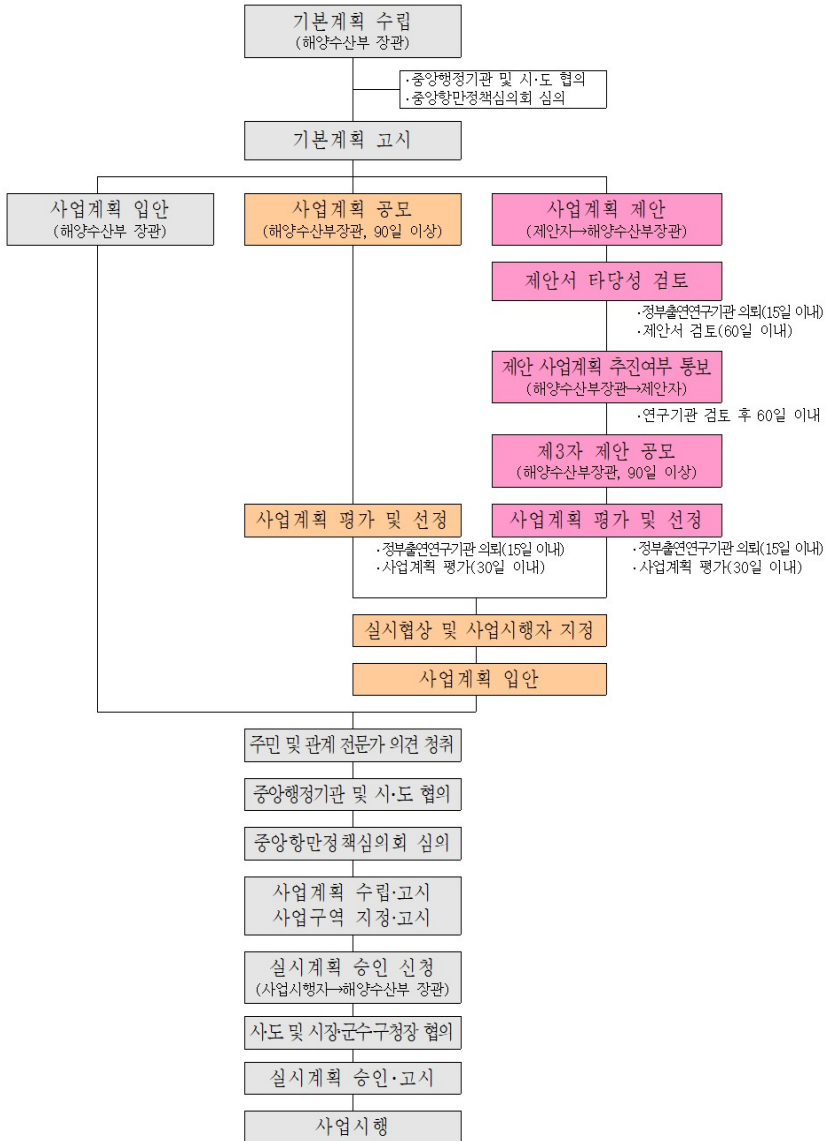
32) 해양수산부(2020), p.15

〈표 3-5〉 항만재개발사업 추진 관련 주요 규정

구분	「항만법」	「항만법」 시행령
기본계획 수립	• 제5조(항만재개발기본계획의 수립) • 제9조(항만재개발사업계획의 수립)	• 제2조(항만재개발기본계획의 내용) • 제6조(사업계획안의 공모)
사업 추진 절차	• 제11조(사업계획의 제안)	• 제11조(사업계획의 제안 및 처리 절차)
	• 제15조(항만재개발사업 시행자의 지정) • 제16조(사업시행자의 대체지정 등)	• 제16조(사업시행자의 지정) • 제17조(사업시행자 지정 취소 사유) • 제19조(항만재개발사업의 대행)
	• 제17조(항만재개발사업실시계획의 승인 등) • 제18조(실시계획 승인의 취소 등)	• 제20조(항만재개발사업실시계획의 승인 등) • 제21조(실시계획의 내용) • 제25조(실시계획 승인의 취소 사유)
	• 제35조(준공확인) • 제36조(공사완료의 공고) • 제37조(공공시설 등의 귀속)	• 제36조(준공확인) • 제37조(준공 전 사용신고) • 제39조(귀속 대상 외의 공공시설)

자료: 「항만재개발법」을 바탕으로 저자 작성

〈그림 3-2〉 항만재개발 사업추진 절차



자료: 해양수산부(2022), p.427

4. 타 분야(SOC) 민간투자 관련 제도 분석

1) 산업단지개발

「산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 산업입지법)」에 따라 지정되는 산업단지는 민간투자자(해당 법률에서는 “민간기업 등”으로 명시)가 산업단지개발계획을 작성하여 국토교통부장관에게 개발요청을 할 수 있도록 되어 있으며, 이 경우 산업단지로 지정되면 지정을 요청한 민간투자자가 사업시행자로 지정된다. 이와 달리 산업단지지정권자는 사업시행자를 경쟁입찰 방식으로도 선정할 수 있다고 규정하고 있다(「산업입지법」 제16조). 다만, 제16조에 의한 경쟁입찰 방식은 국가 또는 지방자치단체, 공공기관 등 법률 제16조에 명시된 시행자에게 한정된다. 그러나 경쟁 입찰에 관한 구체적인 선정 방식, 평가 방법 등은 법률 또는 하위법령에 별도로 명시되어 있지 않다. 한편, 국가산업단지 개발계획 수립 단계에서 공모 절차를 두고 있으며, 공모를 통해 개발계획안을 선정 할 경우 응모자는 사업시행자의 조건을 갖추어야만 사업시행자로 지정될 수 있다(「산업입지법」 제6조)

제6조(국가산업단지의 지정) ①~⑤ 생략

⑥ 국토교통부장관은 제5항에도 불구하고 창의적이고 효율적인 산업단지개발을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업단지개발계획안을 공모하여 선정된 안을 산업단지개발계획에 반영할 수 있다. 다만, 산업단지가 지정된 후 공모를 통하여 산업단지개발계획을 변경하려는 경우에는 사업시행자와 공동으로 공모할 수 있다.

제11조(민간기업 등의 산업단지 지정 요청) ① 국가 또는 지방자치단체 외의 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자는 산업단지개발계획을 작성하여 산업단지지정권자에게 산업단지의 지정을 요청할 수 있다.

② 생략

③ 제1항에 따른 요청에 의하여 산업단지가 지정된 경우 그 지정을 요청한 자는 제16조에 따라 사업시행자로 지정받을 수 있다.

제16조(산업단지개발사업의 시행자) ①~③ 생략

④ 산업단지지정권자는 사업시행자를 경쟁입찰 방식으로 선정할 수 있다. 다만, 제11조제1항에 따라 민간기업 등이 산업단지의 지정을 요청하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2) 철도

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률(이하 철도건설법)」은 철도건설사업의 시행자를 국가, 지방자치단체, 국가철도공단 또는 공공기관으로 명시하고 있으며, 그 외 민간투자자의 경우 「민간투자법」에 따라 사업을 시행하는 경우에 철도건설사업의 시행자가 될 수 있도록 규정하고 있다. 시설 귀속에 있어서도 「민간투자법」에 의한 사항은 이에 따르도록 되어 있어, 현행 「신항만건설법」과 유사한 구조를 갖추고 있다.

「철도건설법」은 철도건설사업별 기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 대형공사³³⁾의 경우 「철도건설사업 시행지침」에 따라 기본계획의 수립 단계에서 국토교통부 장관이 대형공사 입찰 방법 등의 계획을 마련한다. 이후 국토교통부 장관은 중앙건설심의위원회의 심의 등을 통해 입찰 방법을 결정하여 철도건설 사업시행자에게 알려야 한다. 철도건설 사업시행자는 결정된 입찰 방법에 따라 건설사업 입찰을 공고하고, 이를 통해 민간이 철도건설사업에 참여할 수 있다. 예를 들어, 철도건설 사업시행자인 국가철도공단이 국토교통부의 기본계획을 바탕으로 입찰 발주를 진행하고, 민간이 입찰에 참여하여 건설사업을 수주하는 형식으로 민간의 참여가 이루어지는 것이다.

〈표 3-6〉 철도건설사업 민간투자 관련 조항

구분	내용
「철도 건설법」	〈철도건설사업의 시행자〉 제8조 • 철도건설사업은 국가, 지방자치단체 또는 「국가철도공단법」에 따라 설립된 국가철도공단이 시행한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 철도를 건설하는 경우에는 그 법에서 정하는 자가 시행한다. (제1항) • 국토교통부장관은 철도건설사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업의 전부 또는 일부를 제1항에 규정한 자 외의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관으로 하여금 시행하게 할 수 있다.(제2항)

33) 총공사비 추정가격 300억원 이상인 신규복합공종 공사(「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」 제2조)

구분	내용
	〈실시계획의 승인〉 제9조 - 철도건설사업을 하는 자(이하 "사업시행자"라 한다)는 사업의 규모와 내용, 사업 구역, 사업 기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 철도건설사업실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 〈시설의 귀속 등〉 제17조 - 철도건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설은 준공과 동시에 국가에 귀속된다. (제1항) - 국토교통부장관은 제1항에 따라 국가에 귀속된 고속철도시설의 사업시행자에게는 그가 투자한 총사업비의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 시설을 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다. (제2항)
「철도 건설사업 시행지 침」	〈대형공사 입찰방법 등〉 제4조 - 국토교통부장관은 기본계획 수립단계에서 철도건설사업 시행을 위한 대형공사 등의 입찰방법과 공구분할(이하 "대형공사 입찰방법 등"이라 한다) 계획을 마련하여야 하며, 이를 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」에 따른 중앙건설심의위원회의 심의 등을 거쳐 결정하여야 한다. (제1항) - 국토교통부장관은 제1항에 따라 대형공사 입찰방법 등을 결정한 경우에는 이를 철도건설사업시행자에게 알려야 한다. (제2항)

자료: 「철도건설법」, 「철도건설사업 시행지침」을 바탕으로 저자 작성

3) 공항

「공항시설법」은 민간투자자가 공항개발사업 또는 비행장개발사업을 시행하기 위해서는 국토교통부 장관으로부터 사업시행자 허가 및 사업실시계획 승인을 받도록 한다. 동법 시행규칙에서는 사업시행자로 허가를 받으려는 경우 지방항공청장에 제출해야 하는 허가신청서 서식과 제출 서류 목록을 규정하고 있지만, 다수의 주체가 사업시행허가를 신청하는 경우와 관련한 조항은 다루고 있지 않다. 한편 「공항시설법」은 사업시행자 허가 외에 개발사업의 투자허가에 관한 조항을 두고 있다. 국토교통부 장관은 개발사업과 관련한 토지 및 시설의 국가 귀속을 조건으로 개발사업 투자를 허가할 수 있으며, 투자자에게 해당 시설 혹은 국토교통부 장관이 관리하는 다른 시설을 투자한 총사업비 내에서 무상으로 사용·수익할 수 있도록 한다.

즉, 민간이 사업시행자가 아닌 투자자로서도 개발사업에 참여할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있는 것이다.

「가덕도신공항 건설을 위한 특별법(이하 ‘가덕도신공항법’)」에 따른 신공항건설사업 시행자 역시 「공항시설법」과 동일하게 국토교통부 장관의 허가 및 실시계획 승인을 받아야 한다. 다만, 동법 제16조에서는 「민간투자법」에 따라 민간자본을 유치할 수 있으며, 제17조에 따라 민간자본유치사업을 지원할 수 있음을 명시하고 있다. 요약하면 공항시설은 기본적으로 국토부 장관이 사업시행자가 되며, 그 외 개발사업의 허가를 받는 시행자에 대한 규정은 부재하여 신청을 통해 허가를 득하는 형태로만 사업 추진이 가능하고, 경쟁을 통한 사업허가 등의 규정은 없는 것으로 보인다. 공항개발을 위한 민간투자는 「민간투자법」의 사업대상으로 포함되어 민간투자사업 절차를 통해 추진되는 것으로 추정이 가능하다.

〈표 3-7〉 공항개발사업의 민간투자 관련 조항

구분	내용
「공항시설법」	〈개발사업의 시행자〉 제6제2항 • 국토교통부장관 외의 자가 개발사업을 시행하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 허가 를 받아야 한다.(제6조제2항)
	〈실시계획의 수립·승인 등〉 제7조제3항 • 국토교통부장관 외의 사업시행자가 실시계획을 수립한 경우에는 국토교통부장관의 승인 을 받아야 한다.
	〈투자허가·시설물의 귀속 등〉 제21조 • 국토교통부장관이 시행하는 개발사업에 투자 하려는 자는 국토교통부장관의 허가 를 받아야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 그 개발사업과 관련한 토지 및 그 밖의 시설을 국가에 귀속시킬 것을 조건으로 허가 할 수 있다.(제1항) • 허가를 받아 조성되거나 설치된 토지 및 시설은 해당 공사의 준공과 동시에 국가에 귀속된다. (제2항)
	〈사용·수익 등〉 제22조 • 국토교통부장관은 제21조제2항에 따라 국가에 귀속된 공항시설 또는 비행장시설의 투자자 또는 사업시행자에게 그 시설 또는 국토교통부장관이 관리하는 다른 시설을 그가 투자한 총사업비의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 무상으로 사용·수익 하게 할 수 있다.

구분	내용
「가덕도신공항법」	〈신공항건설사업의 시행자〉 제9조제2항 국토교통부장관 외의 자가 신공항건설사업을 시행하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 허가를 받아야 한다.
	〈실시계획의 수립·승인 등〉 제9조 제9조에 따른 신공항건설사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신공항건설사업을 시작하기 전에 신공항건설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
	〈민간자본 유치〉 제16조 국토교통부장관은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서 정하는 바에 따라 신공항건설사업에 대하여 민간자본을 유치할 수 있다.
	〈민간자본유치사업의 지원〉 제17조 - 국가 및 지방자치단체는 신공항건설예정지역에서 민간자본유치사업을 시행하는 민간개발자에 대하여 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다. 1. 공공시설에 대한 점용허가 2. 사업에 필요한 토지나 시설 등의 매입 업무의 대행 3. 민간개발자의 수익성을 보장하는 범위에서 대통령령으로 정하는 주변 토지개발사업권 부여 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

자료: 「공항시설법」, 「공항시설법시행규칙」, 「가덕도신공항법」을 바탕으로 저자 작성

4) 도로 및 하수도

국민의 삶에 밀접한 관계가 있는 도로와 하수도 등의 경우에는 관리청의 사업 수행을 기본으로, 관리청이 아닌 자가 공사를 수행하는 경우 관리청의 허가를 받아야 한다. 「도로법」 시행령 및 「하수도법」 시행령에서는 관리청이 아닌 자의 공사 시행 허가 신청을 위한 절차 및 기준을 명시하고 있으나, 다수의 주체가 허가를 신청하는 경우에 대한 허가 절차는 규정하고 있지 않다. 이 역시 공항과 유사하게 「민간투자법」으로 추진할 수 있는 대상 사업이지만, 자체 규정에는 민간투자에 관한 사항, 경쟁 방식으로 사업시행자를 선정할 수 있는 관련 기준 등은 부재하다.

〈표 3-8〉 도로공사 및 하수도공사 민간투자 관련 조항

구분	내용
「도로법」	〈도로공사와 도로의 유지·관리 등〉 제31조 - 도로공사와 도로의 유지·관리는 이 법이나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 도로의 도로관리청이 수행한다. 〈도로관리청이 아닌 자의 도로공사 등〉 제36조 - 도로관리청이 아닌 자는 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 할 때에는 미리 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로관리청의 허가를 받아야 한다.
	〈공공하수도의 설치 등〉 제11조 - 지방자치단체의 장은 하수도정비기본계획에 따라 공공하수도를 설치하여야 한다. 〈공공하수도관리청〉 제18조 - 공공하수도관리청은 관할지방자치단체의 장이 된다. 〈공공하수도관리청이 아닌 자의 공사시행 등〉 제16조 - 지방자치단체의 장이 아닌 자는 공공하수도관리청의 허가를 받아 공공하수도에 관한 공사 또는 유지를 할 수 있다

자료: 「도로법」, 「하수도법」을 바탕으로 저자 작성

5. 종합

「항만법」은 「민간투자법」, 「신항만건설법」 등 관련 법률보다 앞서 제정되어 오랫동안 항만개발사업 추진에 근간이 되어온 제도로 관리청이 아닌 비관리청이 항만개발사업을 수행할 수 있도록 제도화하고 있다. 또한 항만 배후단지 개발과 운영에 관한 사항을 별도로 마련하여 개발 과정에서 필요한 구체적 절차를 명시하고 있다. 다만, 「항만법」의 비관리청 항만개발사업은 공고된 사업에 대한 개발계획을 작성하여 사업 시행허가방식을 통해 사업시행자를 지정하며, 사업을 시행하려는 자가 둘 이상일 경우 운영요령을 통해 제출된 사업계획을 평가하도록 하여 우선 순위자를 정할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공고된 사업에 경쟁 방식 적용이 가능하며 규정에 따라 평가도 가능하다. 「항만법」의 비관리청 항만개발사업 과정은 공고에서 착공까지 2년 이내로 추진이 가능하며³⁴⁾, 기본계획 수립부터 착공까지는

34) 사업 시행을 원하는 자가 둘 이상일 경우, 소요기간은 길어질 수 있음

약 2.8~3년의 기간이 소요될 것으로 추정할 수 있다.

「민간투자법」의 경우, 민간투자사업 추진에 있어 가장 효율적이고 상세한 제도로 그간 다양한 사업들이 해당법을 근간으로 개발되었다. 특히 법률 및 하위법령 내 민간투자방식의 정의, 시설 운영 및 소유에 대한 사항을 포함하고, 고시 및 제안방식 도입, 사업계획의 평가, 우선순위자 선정을 통한 협상대상자 선정, 실시협약, 실시계획 승인 등 그 내용이 상세히 담겨 있다. 이러한 절차는 지침을 바탕으로 민간투자자가 활용할 수 있는 제도를 명문화하였다.

「신항만건설법」에서는 사업시행자로 지정받고자 하는 자가 사업계획서를 제출하여 승인을 받도록 하는 규정만 명시되어 있어, 추진 과정에서 제7조에 명시된 자 중 국가 외 사업시행자로 지정받고자 하는 자가 다수인 경우는 고려하지 않고 있다. 또한 다수가 사업 시행을 원하는 경우, 이를 처리할 수 있는 사업시행자 모집, 선정, 평가 등의 절차도 부재하다. 「신항만건설법」은 민간투자자가 사업을 수행하기에는 불완전하지만, 일반적인 경우 「항만법」 또는 「민간투자법」 대비 사업 추진 기간이 가장 짧아 항만개발 사업 추진을 위한 가장 효율적이고 빠른 제도라고 할 수 있다.

공항, 철도, 도로 등 타 SOC 사업은 별도의 경쟁 방식, 민간투자자를 정의하고 있지만 민간투자를 할 수 있는 절차를 규정하지는 않는다. 대신 해당 시설에 대한 민간투자는 「민간투자법」 절차에 따라 주무관청에서 대상 사업으로 선정하여 공모 및 제안방식을 통해 사업을 시행한다.

위 내용을 종합하면, 「신항만건설법」의 경우에는 신항만을 신속하게 건설하기 위해 제정된 제도이므로 이 목적을 실현할 수 있도록 민간자본 투자가 필요한 항만시설에 대해서는 해당 법률에서 규정하고 있는 절차를 바탕으로 조속히 추진되어야 한다. <표 3-9>는 「신항만건설법」과 같이 민간투자사업 시행 절차를 규정한 대표적인 법률을 중심으로 절차 및 소요 기간

등을 비교하였다. 이를 통해 현행 규정에서 가장 빠르게 항만개발사업을 추진할 수 있는 제도는 「신항만건설법」임을 알 수 있으며, 해당 법률에 명시된 특례 등의 혜택을 유지하면서 민간투자자가 신항만건설사업을 신속히 추진할 수 있어야 하며, 이를 제한하는 미비한 제도 보완이 필요하다.

〈표 3-9〉 근거 법령별 신항만건설사업 추진 절차 및 소요 기간

항만법	신항만건설법	민간투자법
항만기본계획(변경) 수립 * 환경·매립·국토계획 사전협의	기본계획(변경) 수립 * 환경·재해 사전협의	사업기본계획(타당성분석 포함) 및 대상사업 제출 (7/재부) * 2천억원 이상의 사회기반시설사업
↓ (16개월)	↓ (11개월)	↓ (11개월)
중앙항만정책심의회 심의		민간투자사업심의회 심의
↓ (1개월)		↓ (1개월)
항만기본계획(변경) 고시	기본계획(변경) 및 예정지역(변경) 지정 고시	기본계획수립 공고(기재부) 대상사업선정 고시(해수부)
↓	↓	↓ (1년 ~ 2년)
항만공사 시행허가 신청, 항만공사 공고 및 사업평가 * 경합일 경우 사업자선정 기간소요	사업시행자 지정 및 사업계획 승인 신청	시설사업기본계획 수립을 위한 민간투자사업심의회 심의
↓ (20일 ~ 3개월)	↓ (2개월)	↓ (1개월)
사업시행 허가 및 고시	사업시행자지정 및 사업계획 승인 고시	시설사업기본계획 고시(해수부)
↓ (1년 이내)	↓ (1년 이내)	↓ (8개월 ~ 9개월)
실시계획 승인 신청 및 검토 * 인·허가 의제 대상 행정기관의 장과 협의기간 소요	실시계획 승인 신청 및 검토 * 인·허가 의제 대상 행정기관의 장과 협의기간 소요	민간제안서 접수 및 검토
↓ (20일 ~ 3개월)	↓	↓ (75일)
	신항만건설심의위원회 심의	제3자 제안내용 공고
	↓ (2개월 ~ 3개월)	↓ (2개월)
실시계획 승인 및 공고	실시계획승인 및 고시	협상대상자 선정 * 경합일 경우 사업자선정 기간소요
↓ (3개월)	↓ (3개월)	↓ (1개월 ~ 3개월)
공사 시행	공사 시행	실시협약 협상
		↓ (6개월)
		실시협약 체결 및 사업시행자 지정
		↓ (1년 이내)
		실시계획 승인 신청 및 검토 * 인·허가 의제 대상 행정기관의 장과 협의기간 소요
		↓ (6개월 ~ 1년)
		실시계획 승인 및 고시
		↓ (3개월 ~ 6개월)
		공사 시행
2.8년 ~ 3년	2.6년	4.5년 ~ 5.6년

자료: 각 법률 전문가(2023.7) 및 항만공사 실무전문가(2023.8) 인터뷰 내용을 바탕으로 저자 작성

제2절 신항만건설사업 민간투자 추진 한계점 도출

1. 관계자 인터뷰

제1절에서 살펴본 바와 같이, 「신항만건설법」은 법·제도적으로 항만개발사업 추진을 위해 사업자를 지정하고 실시계획 신청 및 승인 등의 절차가 명시되어 있으며, 준공 이후 항만시설의 귀속 방법, 다양한 특례 및 의제처리 방법이 존재한다. 그러나 비관리청 항만공사를 포함한 항만분야 타개발사업, 「민간투자법」에서 명시하고 있는 사업자 모집, 선정에 관한 사항이 부재하여 실제 민간투자자가 사업을 추진하기 위한 제도의 미비한 상황이다.

이에 대해 「신항만건설법」에서 민간투자사업을 추진하는데 한계로 작용하는 사항과 문제점, 개선사항 등을 구체적으로 파악하기 위해 항만개발사업 관련 민간투자 실무 전문가, 정부부처 관계자, 연구분야 전문가 등을 대상으로 심층 인터뷰를 수행하였다. 인터뷰는 「신항만개발법」 관련 민간투자 저해요인, 법제도상 민간투자 추진 한계점 및 개선방향 등에 대한 내용을 포함하고 있다. 또한 현재 사업을 추진함에 있어 활용되는 「민간투자법」에서 발생하는 문제점도 함께 조사하여 「신항만건설법」의 개선 방향을 함께 모색하고자 한다.

〈표 3-10〉 인터뷰 대상 및 주요 내용

일시	인터뷰 대상	주요 내용
23.6	민간투자사업 실무 전문가(1)	• 신항만개발사업을 신항만건설법으로 할만큼 시급한 사업이 크게 존재하지 않음 • 신항만건설법 제도 상 문제점 : 1) 선행적으로 추진한 절차가 중요하나, 현행 민간투자자가 신항만건설법으로 추진된 사례가 없어 추진을 꺼릴 수 있음, 2) 현행 절차보다 상세한 추진 절차가 필요

일시	인터뷰 대상	주요 내용
		• 민간투자 확대를 위한 방안: 신항만건설사업은 대부분 부두/항만 배후단지 개발이므로 부대사업의 아이টে에 한계 존재
23.7	민간투자사업 실무 전문가(2)	• 신항만건설법 제도 상 문제점 : 1) 사업계획서 제출 이후에 대한 구체적 지침 부재로 민간투자사업 추진 사례 부재, 2) 특정 기준에 의한 공고를 통해 사업시행자를 모집 필요, 3) 기존 법률적으로 부족한 부분을 보완하여 민간투자 활성화 여건 조성 필요 • 현재 민간투자법상 민간투자 추진 문제점: KDI 사업제안서 검토(타당성 조사) 시 항만사업의 특수성이 반영되지 않는 등 검토기관의 전문성 부재로 사업 추진 어려움 • 제도 개선 방안: 1) 특혜시비 방지를 위해서는 제3자 제안공고 필요 및 사업제안 활성화를 위해 최초제안자의 가점 필요, 2) 타당성조사기관은 항만관련 전문기관이 수행하는 것이 바람직함, 3) 구체적인 투자비회수방안 제시 필요, 4) 개발된 항만시설은 무상사용이 가능한 총사업비로 이는 금융권 인정이 어려우므로 민간투자법의 '산업기반신용보증기금' 편입 또는 이에 상응하는 조건이 필요
23.6	해양수산부 담당부서	• 항만법, 민간투자법과 유사하지만 다른 특성을 반영하여, 신항만건설법 취지에 부합하는 공모기준, 절차 필요
23.7	항만분야 법제도 연구자	• 항만법(비관리청 항만공사, 항만배후단지) 상 항만개발사업 추진 관련 제도 특성 : 사업시행자를 허가하는 방식으로 지정하므로, 단순하고 조속한 기간에 사업 추진 가능 • 현행 항만배후단지 개발 등 사업시행 과정에서 발생하는 문제점 및 개선이 필요한 사항 : 사업시행자 지정 시 협상 및 협약체결 방식이 아닌 항만법과 같이 허가 등의 방식으로 전환 필요(민간투자법의 협약방식 그대로 적용하는데 한계) • 신항만건설법을 통한 항만개발사업 추진 문제점: 공모, 제안 등의 방식으로 추진 가능하며, 방향성 설정 필요
23.8	항만공사 실무자	• 항만법, 민간투자법, 신항만건설법 비교: 현재 제도적으로는 신항만건설법을 통한 사업추진이 가장 신속히 처리 가능함 • 현재 개별법에 의해 각 개발 유형별로 적용 법령이 정착된 상태(항만배후단지, 항만재개발, 마린항만, 항만공사법에 의한 항만개발사업, 민간투자법에 의한 항만개발사업) • 타 법률에서 추진하고 있는 절차와 같이 신항만건설법에서도 유사한 절차와 제도 도입 가능

자료: 저자 작성

2. 민간투자의 한계점 정리

제1절에서 검토한 법제도 비교분석 결과 및 관계자 심층 인터뷰 내용을 중심으로 현행 민간투자사업 추진을 저해하고, 사업 추진에 제약이 되는 사항을 다음과 같이 유형화하여 정리하였다.

(1) 「민간투자법」을 적용한 사업추진 제약요인

가. 사업추진 절차 장기간 소요

선행연구 및 실무자 인터뷰에서 살펴본 바와 같이, 현행 민간투자 사업의 문제점으로 협상 과정에서 장기간 소요로 인해 전체적인 사업 추진 기간이 길어질 수 있다. 「신항만건설법」으로 항만건설개발사업을 신속하게 추진하기 위해 도입된 제도임에도 불구하고, 이를 적용하지 않고 「민간투자법」에 따라 사업을 추진하고 있기 때문에 해당 혜택을 활용할 수 없게 된다. 또한 「항만법」 및 「신항만건설법」은 허가 또는 승인 방법 통해 사업 시행자를 선정하고 있기 때문에 「민간투자법」에 비해 기간을 단축하여 사업추진이 가능하다.

나. 항만개발사업 제안서 평가 시 전문기관에 의한 평가제도 미비

또 다른 문제점으로는 「민간투자법」에 따른 사업제안서 평가 과정에서 항만사업의 특수성을 반영하기 어렵다는 사실이다. 민간투자사업 방식 중 하나인 제안방식으로 사업을 수행하고자 하는 민간투자자는 제안서를 작성하여 주무관청에 제출함으로써 해당 제안서의 타당성을 평가받게 되는데, 법률에 정해진 기관에서 그 타당성을 검토한다. 해당 법률에 따라, 접수된 사업제안 중 총 사업비 2,000억 원 이상의 사업은 KDI PIMAC, 그 이하의 사업은 전문기관에 사업제안서 검토를 의뢰하고 있는데,³⁵⁾ 대형 공사의

35) 공공투자관리센터(검색일: 2023.11.25)에 따르면, 해양수산부에서 수행하는 민간투자사업의 전문기

비중이 높은 신항만 건설사업에서 KDI의 타당성조사(적격성 조사)는 항만의 특수성이 제대로 반영되지 못함을 지적하고 있다. 특히 대형 공사의 비중이 높은 신항만 건설사업에서 KDI의 타당성조사(적격성 조사)는 도로, 철도 등에 적용되는 일반적인 기준을 적용하고 있어 사업제안서에 신뢰성 있는 평가가 이루어지지 않고 있다. 항만개발사업의 타당성을 좌우하는 수요예측(물동량) 및 수익모델 등 항만분야의 사업 특수성을 인정받기 어렵기 때문에 제출한 사업계획서의 타당성 역시 제대로 평가받을 수 없다. 부산항 신항 터미널 수리조선 단지 등 최근 2,000억 원 이상 민간투자자로 개발되는 신항만 개발사업이 추진되고, 향후 부산항 신항 진해신항, 울산항 오일허브 터미널 개발, 제주신항, 새만금 신항 등의 개발이 계획되어 있어 항만분야 타당성조사에서 적절한 검토가 이루어져야 한다.

(2) 「신항만건설법」 적용 한계점

가. 제도적 절차 미비

전문가 인터뷰에서 공통적으로 제시하고 있는 문제점으로 「신항만건설법」 내 사업시행자 선정 절차가 부재하다는 것이다. 「신항만건설법」은 초기 신속한 건설을 위한 특례, 의제 처리 등을 제도화하기 위해 도입한 것으로, 사업시행자의 지위 또는 절차에 관한 사항은 「항만법」 내지 「민간투자법」을 따르도록 하고 있어 두 가지 법률에 따라 사업시행자를 결정하는 역할에 불과하다. 현행 「신항만건설법」의 사업자 선정 절차는 사업계획서를 제출하여 승인받도록 하는 간단한 절차만 명시되어 있어³⁶⁾, 실제 해당 법률을 통해 항만건설사업을 추진할 경우 민간투자자는 보다 구체적인 절차를 요구할 수밖에 없다. 이러한 제도적 미비사항으로 인해 「신항만건설법」에 근거한 사업 추진이 어렵게 되어 현재는 국가만을 사업시행자로 하여

관은 '한국해양수산개발원'으로 지정되어 있음

36) 「신항만건설법」 제7조제2항 신항만건설사업의 시행자

「신항만건설법」에 의한 항만개발사업을 추진하고 있는 실정이다.

「신항만건설법」 사업계획서 제출 이후 평가, 선정 관련 구체적인 지침이 부재하여 현재까지 시행된 사례가 없다. 이는 사업 추진과정에서 참고할 수 있는 선례, 추진일정표 등의 부족으로 인해 사업시행자의 신항만건설사업의 안정성, 예측가능성을 저하시키므로 「신항만건설법」을 활용하지 않게 된다. 인터뷰 내용에서도 확인된 바와 같이 「신항만건설법」을 바탕으로 한 민간투자사업을 추진한 사례가 부재하여, 민간투자자 및 이를 허가(승인)하는 기관에서도 원활한 업무추진에 어려움이 있다.

실제 추진 사업 중 “부산항 북권 2단계 항만배후단지 조성사업”은 「신항만건설법」에 근거하여 부산항만공사를 사업시행자로 지정한 사례이다.³⁷⁾ 2018년 사업계획을 수립하고 2019년 1월 사업시행자 지정 및 사업계획 승인을 신청하였으며, 2020년 4월 해양수산부로부터 사업시행자로 지정되었다. 그러나 「신항만건설법」 상 사업자 선정을 위한 심의, 평가 등의 절차가 부재하여 내부 방침에 따라 평가를 수행하였다. 이러한 사례는 「신항만건설법」을 근거로 사업시행자를 선정하는 과정에 제도의 미비점이 드러나는 대표적인 경우라고 할 수 있다.

특히 사업추진 절차 중, 사업시행자 모집 방법, 경쟁을 통한 사업시행자 지정에 관한 사항도 포함된다. 특정 사업의 경우 둘 이상의 사업자가 사업계획서를 제출할 수 있으며, 이때 하나의 사업자를 선정하여 사업시행자로 지정해야 한다. 그러나 「신항만건설법」에는 이를 규정하고 있지 않다.

나. 법률 필요성 저하

현재 항만개발사업은 대상 유형별로 적용할 수 있는 법률(제도)이 명확히 구분되어 있고, 해당 법률에 따라 민간 투자를 통해 사업을 수행할 수

37) 항만공사 실무전문가(2023.8) 인터뷰 참조

있도록 규정화되어 있어 「신항만건설법」의 적용 필요성이 낮다. 비관리청 항만공사, 항만배후단지, 항만재개발사업, 마리나 시설 등은 개별 법률에 따라 민간투자자가 사업을 수행하고, 그 외 사업은 「민간투자법」 적용이 가능하므로 사업시행자 지정 절차가 부재한 「신항만건설법」을 활용할 필요가 없다.

또한 「신항만건설법」을 적용할 만큼 신속히 개발을 요하는 공사 수요가 많지 않다는 한계점도 지적되었다. 법률 도입 초기 신항만개발을 통해 신속한 항만인프라 구축이 필요하던 시기와 달리, 현재는 개발이 완료되었거나 계획이 기 수립되어 추진하고 있는 사업이 대다수이다. 따라서 현재 추진하고 있는 사업의 경우 추진 기간이 다소 오래 소요되더라도 「민간투자법」을 적용하여 항만건설사업을 추진하는데 어려움이 없다는 의견이 지배적이다.

다. 사업추진방식 및 투자비 회수 관련 규정 미비

「신항만건설법」으로 항만개발사업을 추진할 경우 제14조 규정에 따라 「항만법」에서 정하는 바에 따라 시설의 귀속과 총사업비 산정, 시설 사용 방법을 따르게 된다. 이는 「민간투자법」 규정 사항과 상당한 차이를 보인다. 현재까지 추진된 사업을 볼 때, 방파제, 호안 등의 외곽시설은 「신항만건설법」으로 추진하여 국가에 귀속시키는 방식이다. 반면 민간투자자가 추진한 계류시설(부두 등)은 「민간투자법」으로 시행하여 BTO, BOT 등 다양한 방식을 인정하고³⁸⁾, ‘사회기반시설관리운영권’³⁹⁾을 가질 수 있어 사용자로부터 사용료를 징수하여 운영수익을 보장받을 수 있다.

「신항만건설법」 제14조 제1항에 따라 「항만법」에 규정한대로 토지 및 시설의 귀속 등을 정하는 경우, 비관리청에 해당하는 사업시행자가 조성하거나 설치한 토지 및 시설은 준공과 동시에 국가에 귀속되고 사업시행자는

38) 「민간투자법」 제4조 ‘민간투자사업의 추진 방식’

39) 「민간투자법」 제26조 ‘사회기반시설의 관리운영권’

국가에 귀속된 토지 및 시설을 총사업비의 범위에서 무상으로 사용할 수 있게 된다.⁴⁰⁾ 물론 「항만법」 제15조 제1항 단서 및 「항만법」 시행령 제18조에서 규정하고 있는 항만시설 및 토지는 국가에 귀속하지 않는다는 예외 규정이 있으나, 이는 매우 제한적이다. 또한 이와 관련하여, 「신항만건설법」은 시행령 제10조 의거 투자비 계획을 승인받아야 한다. 그러나, 「신항만건설법」 상 명문화된 투자비 회수 방안을 찾을 수 없으며, 같은 법 제14조에서 유추해 볼 때 「항만법」 또는 「민간투자법」에 의한 투자비 회수 방법을 계획하는 것으로 추정할 수 있다.

「신항만건설법」

제14조(시설의 귀속 등) ① 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 「항만법」에서 정하는 바에 따른다.

② 사업시행자가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업의 시행자인 경우 신항만건설사업으로 조성되거나 설치되는 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 제1항에도 불구하고 같은 법에서 정하는 바에 따른다.

「민간투자법」

제26조(사회기반시설의 관리운영권) ① 주무관청은 제4조제1호 또는 제2호에 따른 방식으로 사회기반시설사업을 시행한 사업시행자가 제22조에 따라 준공확인을 받은 경우에는 제25조 제1항에 따라 무상으로 사용·수익할 수 있는 기간 동안 해당 시설을 유지·관리하고 시설사용자로부터 사용료를 징수할 수 있는 사회기반시설관리운영권(이하 “관리운영권”이라 한다)을 그 사업시행자에게 설정할 수 있다.

②~④ 생략

이러한 명문화된 규정이 부재하므로 민간투자자는 「신항만건설법」으로 사업추진방식을 결정하거나, 투자비 회수, 총사업비 정산 등에 불확실성을 가질 수밖에 없다. 민간투자사업의 가장 중요한 요소는 민간투자사업의 수익 발생과 수익 보장으로, 이에 대한 구체적인 방안이 부재한 「신항만건설법」을 통해 민간투자사업 추진은 어렵다.

40) 「항만법」 제15조 제1항 및 제15조 제4항

한편, 「항만법」에 따라 사업을 추진할 경우, 민간투자자는 금융권으로부터 ‘정부에게 인정받은 무상사용 가능한 총사업비’를 담보로 인정받지 못한다. 「신항만건설법」의 경우도 「항만법」의 총사업비 방식을 그대로 적용하게 된다면 유사한 결과가 적용될 것으로 예상된다. 반면 「민간투자법」은 ‘산업기반신용보증기금’에 따라 대출기관으로부터 민간투자사업자금의 용자를 받는 사업시행자에 대한 신용보증이 이루어진다.⁴¹⁾ 따라서 「신항만건설법」에서 민간투자사업을 활성화하기 위해서는 보증기금 형태처럼 원활한 자금 조달 보증 제도가 필요하다. 또한 인터뷰 결과에서도 ‘산업기반신용보증기금’에 편입 또는 이와 유사한 조건을 제공하기 위한 제도가 필요하다는 의견이 있었다.

제3절 제도개선 방향 설정

1. 제도개선 방향 검토

민간투자를 통한 항만개발사업의 경우 장기간에 걸쳐 추진되는 사업이므로 사업계획수립 이후 조기에 추진이 필요하다는 것은 대체적으로 공감대가 형성되어 있다.⁴²⁾ 항만개발사업의 경우 물동량 변화 추이에 맞추어 적기에 공급하여 증가하는 물동량에 대응해야 하므로 준공 시점을 미리 정하거나 사업추진 과정에서 예측이 가능해야 한다. 따라서 제2절에서 도출한 문제점을 바탕으로 「신항만건설법」을 바탕으로 민간개발투자사업을 추진할 수 있는 개선 방안을 도출해야 한다.

41) 기획예산처(2006), p.50

42) 해양수산부(2013), p.172

이를 위해서는 그간 신항만건설사업에 주로 활용되고 있는 「민간투자법」과 차별화하고, 「신항만건설법」 도입 취지에 맞게 「신항만건설법」을 근거로 신속하게 추진할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 따라서 도출된 한계점을 중심으로 제도적 방향 설정과 함께 기초적인 개선방안을 검토·제시하였다.

1) 「민간투자법」을 적용 시 제약요인 개선을 위한 방향 설정

(1) 장기간 소요에 대한 제도개선 방향

우선, 항만개발사업에 「민간투자법」 적용에 어려움을 유발하는 장기간 소요는 「신항만건설법」 적용으로 빠른 추진이 가능하기 때문에 해당 법률을 적용하여 사업을 추진한다면 해결이 가능할 것이다. 신항만 개발사업임에도 불구하고 기간이 오래 소요되는 「민간투자법」을 적용하는 이유는 해당 법률에 「민간투자법」에 따라 사업을 시행할 수 있음을 명시하고 있어, 사업시행자로 인정받을 수 있기 때문이다. 특히 협상대상자 선정 후, 일반적으로 실시협약 협상, 협약 체결 및 사업시행자 지정에 1년~2년의 시간이 소요되고 있어 「민간투자법」으로 사업을 추진함에 있어 제약으로 작용할 수 있다. 따라서 협상 등의 과정 없이 「신항만건설법」을 적용하면 사업계획의 승인 과정만으로 사업추진이 가능하다. 다만, 「민간투자법」의 실시협약 협상에서 이루어지는 일련의 내용⁴³⁾들을 「신항만건설법」에 의한 사업시행자 선정 절차에서 다룰 수 있는 제도적 장치는 필요하다. 다음은 「신항만건설법」 및 같은 법 시행령에 명시된 사업시행자 승인에 관한 사항이다.

43) 한국개발연구원(2006), p.5에 따르면, 실시협약에서는 사업의 규모, 사업추진 방식, 총사업비, 수익률, 무상사용기간, 총선순위채무, 민원 처리, 재정지원, 당사자의 귀책사유 및 불가항력 사유 처리 등을 포함

「신항만건설법」

제7조(신항만건설사업의 시행자) ① 생략

② 제1항에 따라 사업시행자로 지정을 받으려는 자는 제3조제3항에 따라 고시된 기본계획과 대통령령으로 정하는 바에 따라 신항만건설에 관한 사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③~④ 생략

「신항만건설법」 시행령

제9조(사업시행자의 지정) ①법 제7조제2항에 따라 신항만건설사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 사항이 포함된 신항만건설에 관한 사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

②~⑤ 생략

⑥제5항에 따라 사업시행자로 지정받은 자는 사업시행자로 지정받은 날부터 1년 이내에 법 제8조제1항에 따른 신항만건설사업실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)의 승인을 신청하여야 한다.

(2) 전문기관 평가 관련 제도개선 방향

둘째, 「민간투자법」을 통해 추진되는 제안방식의 경우 사업제안서의 신뢰성 있는 평가를 위해 항만분야 사업 특수성을 인정하는 전문성을 가진 기관에 의한 평가가 이루어져야 한다. 이를 개선하기 위해서는 인터뷰 결과와 같이, 항만분야 전문기관에서 평가해야 하며, 이는 「신항만건설법」 적용으로 같은 법 시행령 제9조 제3항에 의거 “신항만건설 관련 전문성이 있다고 인정되는 연구기관”에 의해 평가가 가능하다. 현행 제도는 「민간투자법」에 근거하여 사업비 기준으로 평가기관이 나누어지지만⁴⁴⁾, 「신항만건설법」을 적용하여 사업을 추진할 경우, 해당 법률에 명시한 전문기관에 의해 평가될 수 있다.

44) 총사업비가 2,000억 원 이하일 경우, 전문기관 평가가 이루어질 수 있음

「신항만건설법」

제7조(신항만건설사업의 시행자) ①~② 생략

③ 해양수산부장관은 제2항에 따른 사업계획의 승인을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성에 대한 평가를 전문기관에 의뢰할 수 있다.

④ 생략

「신항만건설법」 시행령

제9조(사업시행자의 지정) ① 생략

② 생략

③ 해양수산부장관은 사업계획을 객관적으로 평가하여 타당하다고 인정하는 경우에는 해당 사업계획을 승인할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 법 제7조제3항에 따라 사업계획의 타당성을 평가하기 위하여 필요한 경우에는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관으로서 신항만건설 관련 전문성이 있다고 인정되는 연구기관에 그 평가를 의뢰할 수 있다.

④~⑥ 생략

2) 「신항만건설법」 적용 한계점 개선을 위한 방향 설정

(1) 사업시행자 선정절차 부재에 대한 제도개선 방향

「신항만건설법」을 적용하여 민간투자사업을 시행할 수 없는 가장 큰 제약조건으로 민간투자자가 사업을 수행하기 위한 제도 즉, 민간투자자모집 방법과 선정 기준에 관한 절차 부재가 지적되고 있다. 앞서 살펴본 바에 따르면, 항만배후단지, 항만재개발 및 「민간투자법」에 의한 민간투자사업에 참여하는 방식으로 공모와 제안 방식을 법률 또는 하위법령에 규정하고 있으며, 기본적으로 민간투자자가 경쟁을 통해 우선순위자를 사업시행자로 지정하는 방식을 취한다. 특히, 제안 방식에는 기 제안된 사업 외 제3자가 사업계획안을 제출하여 경쟁을 통해 우선 순위자를 선정한다.⁴⁵⁾ 이처럼 「신항만건설법」 역시 타 법률 사례와 같이 사업시행자 선정을 위한 절차를 마련하되, 기본적으로 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 모집, 평가, 선정하는 절차를 마련해야 한다. 유사 제도를 검토한 결과, 「항만법」에 따른 비관리청

45) 「항만법」 시행령 제50조, 「민간투자법」 시행령 제7조, 「항만재개발법」 시행령 제11조 등

항만공사는 민간투자자를 위한 경쟁 방식보다는 허가 등의 성격이 강하므로, 항만개발사업 성격과 유사한 항만재개발, 배후단지 개발사업 등의 절차를 준용하는 것이 타당하다.

따라서 제도 개선을 위해서는 첫째, 사업시행자가 사업에 참여할 수 있는 방식을 규정화하고, 둘째, 이를 바탕으로 사업계획서를 제출할 경우보다 구체적인 선정 방식을 제시해야 한다. 현행 「신항만건설법」의 간소화된 절차를 최대한 준용하되, 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 선정할 수 있는 절차를 추가하는 것이 바람직하다.

특히 경쟁 방식을 통한 사업시행자 선정이 필요한 이유는 다음과 같다. 과거부터 민간투자사업은 다수의 기업이 참여할 수 있는 여건을 조성하는 것을 기본 취지로 여겼으며,⁴⁶⁾ 민간사업사업을 추진하는 가장 근본적인 이유 역시 민간투자자로 하여금 필요한 기반시설을 적기에 공급하는 것뿐 아니라, 민간의 창의성을 사업에 접목하여 시설의 건설과 운영에 효율성을 제고하기 위함이다.⁴⁷⁾ 따라서 경쟁 방식 통해 효율적인 항만개발사업을 취할 수 있도록 함으로써 민간투자사업 방식의 도입 목적을 달성할 수 있다. 또한 민간투자에 적합한 사업 대상은 경쟁 가능성과 대체성을 가지고 있어야 하므로⁴⁸⁾, 항만시설을 포함한 SOC 사업은 특정 사업자만을 선정해야 하는 제한이 없는 즉, 경쟁을 통해 사업자를 선정할 수 있는 시설이다.

다만 현재까지 추진된 항만분야 민간투자사업은 그 규모가 방대하고 재원 조달에 한계가 있기 때문에 민간기업의 단독 참여보다는 컨소시엄 형태로 참여하고 있다.⁴⁹⁾ 물론 이 같은 방식은 건설사, 선사, 항만운영자 등 다양한 민간 영역의 참여로 항만개발과 운영과정에 효율성을 높일 수 있지만,

46) 기획예산처(2000), p.1

47) 기획재정부(2009), p.10

48) 이규영, 심문보(2015), p.297에 따르면, 경쟁이 가능한 SOC 시설로 항만, 도로, 철도, 운하 등을 언급

49) 박정천(2000), p.25

특정 사업에 경쟁적 참여를 어렵게 만들기도 한다. 따라서 경쟁 방식을 유도하기 위해서는 총사업비 규모를 적절히 조정하여 보다 용이하게 투자재원을 조달할 수 있어야 한다.

(2) 법률 필요성 저하에 관한 제도 개선 방향

민간투자자가 「신항만건설법」을 근거로 하여 항만개발사업을 추진하지 않는 이유는 제도적 불완전함 때문으로 판단된다. 즉, 앞에서 지적한 민간투자사업의 사업시행자 선정방식 부재로 인해 「민간투자법」으로 사업을 추진하고 있으므로 「신항만건설법」에 해당 절차를 명시하여 신항만개발사업을 추진한다면 법률의 사문(死文)화를 방지할 수 있을 것이다. 다만 민간투자자에 있어 「신항만건설법」의 실효성을 강화하고, 이를 통한 항만개발사업을 이행하기 위해서는 현재 법률 제7조 제1항에 명시된 “「민간투자법」에 따라 사업을 시행하는 경우 이를 사업시행자로 간주한다”는 규정 유지 여부에 관한 재검토가 필요하다. 「신항만건설법」에서 민간투자자는 두 가지 사업 시행절차 중 하나를 선택하게 될 것이지만, “「신항만건설법」의 사업시행자로 본다”라는 조건에 따라 양쪽 법률을 모두 적용받거나, 두 가지 법률 적용 시 충돌이 발생할 수도 있다. 다음은 「민간투자법」상 사업시행자가 「신항만건설법」에서 사업시행자로 간주된다는 조항이 명시된 내용이다.

제7조(신항만건설사업의 시행자) ① 신항만건설사업은 해양수산부장관 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 해양수산부장관이 지정하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)가 시행한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 그 사업시행자는 같은 법 제13조제4항에 따라 이 법에 따른 사업시행자로 본다.

②~④ 생략

(3) 사업추진방식 및 투자비 회수 관련 제도 개선 방향

제도 개선에 따라 「신항만건설법」을 바탕으로 민간투자사업이 추진될 경우, 그 동안 고려되지 않았던 사업 추진 방식, 투자비 회수방법, 총사업비 정산 등을 민간투자사업에 따라 적절한 수준으로 결정해야 한다. 따라서 「신항만건설법」을 통해 민간투자자가 사업을 추진하도록 유도하기 위해서는 현행 법률에 명시된 「항만법」에 따른 무조건적인 시설의 귀속 방식은 바람직하지 않다. 즉, 민간투자자가 사업 종료 후 수익보장과 효율적인 운영 등을 보장받을 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

「신항만건설법」의 적용을 받는 대상 사업은 해당 법률 제2조에 따라 「항만법」에 근거한 항만 시설뿐 아니라 도로, 철도, 화물처리시설, 친수공간, 공유수면매립 등으로 광범위하게 설정하고 있다. 따라서 「항만법」과 같은 개별 사안에서 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설을 국가로 귀속시키고 총사업비 범위 내에서 무상사용권만을 부여하는 것이 적절하지 않은 경우에는 이를 사업계획 및 실시계획 등에서 다르게 정할 수 있도록 설정할 필요가 있다. 즉, 사업 추진 방식, 투자비 회수 등에 관해 사업계획 및 실시계획 등을 정하고 추진 가능한 근거를 마련하는 개선 방안이 필요하다.

2. 제도개선 항목 설정

민간투자를 저해하는 각 요인에 개선 방향을 설정하였고, 이를 바탕으로 제도개선이 필요한 항목을 제시하였다. 앞서 검토된 문제점은 아래 <표 3-11>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 3-11〉 민간투자 한계점에 대한 개선 방향

구분	내용	개선 방향 요약
민간투자법 상 한계점	• 사업추진절차 장기 간 소요	• 타 법률의 절차 대비 「신항만건설법」의 기간이 다소 짧 으므로 이를 활용할 경우 사업기간 단축 가능(다만, 신규 절차 도입, 외부 여건에 따라 사업기간 변동 될 수 있음)
	• 항만분야 전문성을 보유한 기관에 의한 평가 필요	• 민간투자사업을 「신항만건설법」을 근거로 추진할 경우, 사업의 타당성 평가를 해당 법률에 따라 신항만 건설 관 련 전문성을 보유한 기관에 의뢰 및 평가할 수 있음
신항만건설법 적용 문제점	• 사업시행자 선정 • 절차 부재	• 사업시행자 모집방식, 모집 후 사업시행자를 선정하는 과정(절차)에 대한 규정을 신설 • 특히, 사업을 하고자 하는 자가 둘이상인 경우 경쟁을 할 수 있으므로 이에 대한 평가, 순위결정을 통해 적정 사업 시행자를 선정할 수 있는 규정이 필요
	• 법률 필요성 저하	• 「신항만건설법」의 적용이 어려움에 따라 발생하는 한 계점으로, 「신항만건설법」을 적용하여 항만개발사업을 추진할 경우 해결 가능 • 다만, 민간투자법에 의한 사업추진 시, 해당 법률에 따른 사업시행자로 간주한다는 사항 재검토 필요
	• 사업추진방식 및 투 자비회수 등 관련 규정 미비	• 현행 「민간투자법」 또는 「항만법」이 아닌 「신항만건설 법」에 따라 사업을 추진 하게 될 경우, 해당 법률에 적절하 면서도 민간투자자의 수익성을 확보할 수 있는 규정 제시

자료: 저자 작성

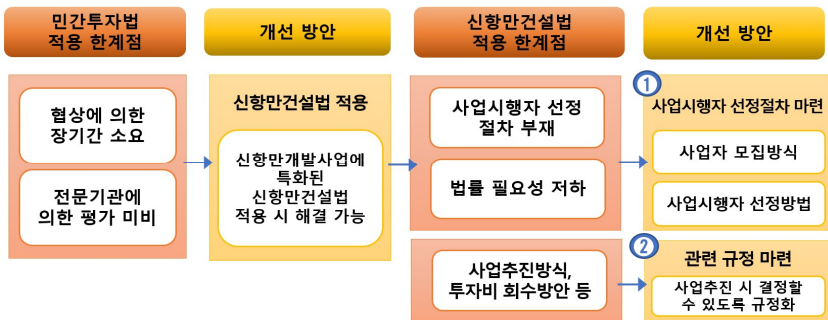
도출된 문제점을 바탕으로 설정한 제도개선 방향은 다음과 같다. 「민간 투자법」 적용으로 발생하는 문제점은 「신항만건설법」에 따라 사업을 시행 함으로 해소가 가능하다. 그리고 「신항만건설법」을 적용할 수 없는 제도적 한계점은 새로운 규정을 신설하여 그 미비점을 보완할 수 있을 것이다. 특 히 현행 법률은 사업시행자가 사업계획서를 작성하여 승인을 받도록 하는 단순한 규정으로 한정되나, 다양한 민간투자자의 참여로 경쟁 방식을 통해 특정 항만개발사업에 적합한 사업시행자를 선정할 수 있는 방안이 필요하다.

또한 사업시행자 선정 후 사업을 추진하는 과정에서 민간투자자가 적절한 사업추진방식을 채택하고, 총사업비를 정산, 수익률을 보장받을 수 있도록

하기 위한 규정 재정비를 포함한다. 이러한 규정 재정비를 통해 사업시행자를 선정하고 사업계획을 수립 또는 실시계획 단계에서 협상을 바탕으로 이루어지는 내용을 포함하여 승인을 요청함으로써 사업 추진 기간을 단축할 수 있다.

본 연구에서 궁극적으로 제시하고자 하는 제도개선 방안은 크게 두가지로 정리할 수 있다. 첫째는 민간투자자가 사업시행자로 사업을 추진할 수 있도록 사업자 모집 방식, 사업시행자 선정 방법을 규정화하여 해당 법률 및 하위법령에 제시하는 것이다. 향후 「신항만건설법」을 통해 사업을 추진함에 따라 신속한 항만개발이라는 제도 목적에 부합하고 궁극적으로는 신항만개발사업의 민간투자를 활성화하는 기반이 될 수 있다. 둘째는 민간투자자가 「신항만건설법」으로 신항만개발사업을 추진할 때, 사업시행과정에서 적절한 사업방식을 정하고 총사업비 정산 등을 이행할 수 있도록 관련 규정을 제시해야 함을 개선 항목으로 포함하였다. 이러한 개선 사항을 바탕으로 협상에 의한 불필요한 시간 소요를 줄일 수 있으며, 민간투자자가 수익성을 보장하도록 명문화된 규정을 마련하여 민간투자사업을 추진 타당성을 확보할 수 있다. <그림 3-3>은 문제점 분석 및 제도개선 방안 도출을 도식화한 것이다.

<그림 3-3> 제도개선 방향 설정



주: 최종적으로는 ① 및 ②가 본 연구의 제도개선 방안으로 도출된 것임
자료: 저자 작성

04

제도 개선 방안 및 개선안 제시

제1절 민간투자 확대를 위한 제도개선 방안

1. 국회 제출 개정법률안 검토

현재 국회에 제출된 「신항만건설법」의 일부 개정안(이하, 개정법률안)은 제7조에서 “사업시행자로 지정받으려는 자”를 “승인신청인”으로 약칭하고, 사업시행자를 경쟁 방식으로 선정할 수 있다는 내용을 신설하였다(표 4-1) 참조). 이는 신항만건설사업의 사업시행자가 국가 위주로만 추진·선정되도록 규정되어 있으며, 사업시행자로 지정받고자 하는 민간투자자가 사업을 시행하려는 경우에는 구체적 절차 부재로 인해 사업시행자 선정에 어려움이 있다는 지적에 의한 것이다. 특히 민간투자자가 다수인 경우 공정한 사업 참여기회를 제공하기 위해서는 경쟁을 통해 사업시행자를 선정해야 할 필요가 있다. 이러한 이유에서 해당 법률안이 발의되었다.

개정안에 대해 구체적으로 살펴보면, 제7조제3항은 “해양수산부 장관은 사업시행자를 경쟁 방식으로 선정할 수 있고, 이 경우 승인 신청인의 사업계획, 재원 조달 능력 등 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 평가한 후 순위를 정하여 우선순위자의 사업계획을 승인하고 우선순위자를 사업시행

자로 지정하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 사업시행자로 지정을 받으려는 자를 “승인신청인”으로 약칭하면서, 경쟁 방식을 전제로 사업계획 승인 신청자가 다수인 것을 예정하고 있다. 또한 사업시행자로 지정받으려는 자는 사업계획을 제출하여 승인을 신청하고, 장관은 해당 사업계획을 모두 평가하여 우선 순위를 정하고, 우선순위자의 사업계획을 승인하여 사업시행자로 지정해야 하는 구조이다.

〈표 4-1〉 국회 제출 개정법률안(이달곤의원 대표발의안, 의안번호 23351)

현행	법률 개정안
제7조(신항만건설사업의 시행자) ① (생 략) ② 제1항에 따라 사업시행자로 지정을 받으려는 자는 제3조제3항에 따라 고시된 기본계획과 대통령령으로 정하는 바에 따라 신항만건설에 관한 사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	제7조(신항만건설사업의 시행자) ① (현행과 같음) ② ----- 자(이하 “승인신청인”이라 한다)는 ----- -----. -----. ③ 해양수산부장관은 사업시행자를 경쟁 방식으로 선정할 수 있다. 이 경우 승인신청인의 사업 계획, 자원조달능력 등 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 평가한 후 순위를 정하여 우선순위자의 사업계획을 승인하고 우선순위자를 사업시행자로 지정하여야 한다.
〈신 설〉 ③ 해양수산부장관은 제2항에 따른 사업계획의 승인을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성에 대한 평가를 전문기관에 의뢰할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 제3항에 따라 타당성에 대한 평가를 전문기관에 의뢰하는 경우 사업계획의 평가에 드는 비용의 전부 또는 일부를 사업시행자로 지정받으려는 자에게 부담시킬 수 있다.	④ ----- 제2항 및 제3항 ----- -----. ⑤ ----- 제4항 ----- -----.

자료: 국민참여입법센터(검색일: 2023.8.10)

〈표 4-1〉의 개정법률안은 사업계획서를 제출하고 평가를 거쳐 우선순위에 따라 사업계획서를 승인하는 절차로 타 유사 입법사례와 견주어 볼 때 유사한 절차를 취하고 있다.

이를 바탕으로, 본 연구에서 검토하고자 하는 사업시행자 선정 절차 마련하기 위해서는 개정법률안을 바탕으로 하위규정에 구체적인 사업자 선정 절차를 명시할 수 있도록 제도 개선 방안을 검토하고자 한다. 개정법률안 제7조 제3항에서 명시적으로 시행령에 절차위임을 하고 있지는 않지만, 제도의 집행을 위한 규정⁵⁰⁾을 시행령에서 다루는 것은 충분히 가능⁵¹⁾하므로 해당 내용을 정하기 위한 내용 신설이 필요하다.

2. 사업시행자 선정 절차 마련

1) 사업시행자 모집 방식

개정법률안 제7조 제3항에 따라 경쟁 방식에 따라 사업시행자 선정을 위한 절차 규정을 위해서는 우선 사업자를 모집 방식을 확립해야 한다. 항만 개발사업 추진방식⁵²⁾ 및 유사 입법사례를 살펴보면, 민간투자자가 신항만 건설사업에 참여하기 위해서는 우선 국가가 사업의 목적 및 내용, 참가 자격 및 일정 등을 정하여 공모하는 사업에 참여하는 방식 또는 기본계획 등 법정계획에 부합하는 범위에서 신규사업을 제안하여 평가를 받아 사업시행자로 지정받을 수 있다. 따라서 공모방식과 제안방식을 중심으로 사업시행자 모집 방식의 필요성을 검토하였다.

50) 일반적으로 하위법령을 위임명령과 집행명령으로 구분하는데, 위임명령의 경우는 법률의 위임에 따라 법률이 규정한 개인의 권리·의무에 관한 사항을 변경·보충하는 역할을 하는 반면, 집행명령은 상위법령이 규정한 범위에서 법률을 현실적으로 집행하는데 필요한 절차·형식 등 세부적인 사항을 규정하는 역할을 한다.

51) 「대한민국헌법」 제75조에서 ‘대통령은 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수’ 있도록 하고 있고, 제95조에서 ‘국무총리 또는 행정각부의 장은 소관 사무에 관하여 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.’고 규정하고 있으므로, 국민의 권리·의무에 관한 사항이 아닌 제도 시행을 위한 절차적 사항인 경우에는 상위법령의 위임 없이 집행명령을 발하는 것이 가능하다.

52) 총 19건의 항만분야 민간투자사업 중 14건이 정부고시사업, 14건이 민간제안사업으로 추진됨(해양수산부(2022), pp.308-309 참조)

(1) 공모 방식

사업시행자를 경쟁 방식으로 선정하기 위해 가장 먼저 ‘사업계획안 공모’ 제도⁵³⁾ 도입이 필요하다. 공모방식은 정부(주무관청)가 국가 정책상 중요한 사업 중, 민간투자방식으로 추진하는 것이 효율적이라고 인정하는 사업에 대해 사전계획 수립 후 공모를 추진한다. 사업계획안 공모⁵⁴⁾를 위해서는 사업계획안 공모와 관련한 응모 기간, 공모를 위한 공고 등의 내용 규정이 필요하다.⁵⁵⁾ 개정법률안은 법률 단계에서 사업계획안 공모와 관련한 사항을 언급하지 않고 있으므로, 사업계획안을 공모할 수 있다는 내용을 시행령 등 하위법령에 언급할 필요가 있다. 이를 위해 “해양수산부장은 법 제7조 제3항에 따라 사업시행자를 경쟁 방식으로 선정하기 위하여 사업계획안을 공모할 수 있다.”는 규정이 명시되어야 한다.

(2) 제안 방식

한편 항만재개발사업이나 항만배후단지개발사업의 경우 사업계획안에 대한 공모 절차뿐만 아니라, 제안 절차도 함께 규정하고 있으며,⁵⁶⁾ 「민간투자법」에 따른 민간투자사업의 경우에도 공모 절차와 더불어 제안 절차를 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 「민간투자법」의 핵심 제도 중 하나가 민간이 먼저 기반

53) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업의 경우, 개발사업계획을 공모할 수 있다는 내용을 법률에 두고(제9조제2항), 사업계획안의 공모와 관련한 대략적인 절차를 시행령에서 규정(제6조), 그 밖에 공모에 필요한 세부사항은 장관의 고시로 정하도록 하고 있다.

54) 항만재개발사업의 경우처럼, 법률에서 사업계획을 공모할 수 있다는 근거를 두고 있지는 않지만, 개정법률안에서 “사업시행자를 경쟁 방식으로 선정”할 수 있다는 내용을 언급하고 있으므로, 경쟁 방식의 사업시행자 선정을 위해 사업계획 공모제도를 도입하는 것 자체가 위임한계를 벗어난 것으로 보기는 어렵다는 점에서 공모제도의 도입 및 관련 절차를 시행령에서 규정하는 것은 가능한 것으로 본다.

55) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령」 제6조 사업계획안의 공모에서 규정한 내용을 참고할 수 있다.

56) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」 제11조(사업계획의 제안) ① 지방자치단체 또는 제15조제1항제2호부터 제6호까지의 규정의 어느 하나에 해당하는 자는 해양수산부장관에게 사업계획의 수립 또는 변경 수립을 제안할 수 있다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 사업계획의 수립 또는 변경 수립의 제안을 받은 경우 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 제안 및 제안서의 처리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

57) 「민간투자법」 ① 민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는

시설개발계획을 ‘제안’함에 따라 「민간투자법」에서는 제안과 관련한 절차 관련 내용을 법률과 하위법령에서 상세히 규정하고 있다.

이를 상세히 살펴보면, 항만개발과 관련하여 사업계획의 제안 절차는 보통 최초제안자의 사업계획 제안이 있는 경우, 해양수산부에서 해당 제안에 대한 타당성 검토를 진행한다.⁵⁸⁾ 타당성 검토를 통해 해당 제안을 추진하기로 결정하면, 해당 사업계획의 내용을 제3자가 제안할 수 있도록 공고하고, 그에 따라 제3자와 최초 제안자가 함께 사업계획안을 제출하여 평가를 받게 된다.⁵⁹⁾ 이때 최종 평가를 통하여 사업계획안을 채택하고, 평가 결과에 따라 순위를 정하여 우선협상대상자를 지정하는 방식을 취한다.⁶⁰⁾ 현행 항만재개발법이나 항만법에서는 우선협상대상자와 총사업비 등 사업시행의 조건에 관한 협약을 체결할 경우 해당 “협상대상자를 사업시행자로 지정한 것으로 본다”라고 간주하는 규정을 가지며,⁶¹⁾ 민간투자법의 경우는 법률에서 “협상대상자와 사업시행의 조건 등이 포함된 실시협약을 체결함으로써 사업시행자를 지정한다.”고 명시하고 있어 약간의 차이를 보인다. 그러나 제안 방식에서 민간투자자의 제안서를 평가, 제3자 공고 등의 절차는 유사하다.

한편, 민간투자사업에서 제안 방식의 문제점으로 지적되는 사항은 기본 계획 및 예비타당성 등의 절차가 생략되고⁶²⁾, 공공성보다는 수익성 중심으로 제안되며, 단독으로 참가함에 따른 특혜시비, 완공 후 높은 사용료 책정 등이 있다.⁶³⁾ 그러나 「민간투자법」 제안 방식은 공모방식보다 사업을 계획하기까지 기간을 단축할 수 있으므로 신속한 계획수립과 개발사업 추진이

사업을 제안할 수 있다. (이하 생략)

58) 「항만법 시행령」 제50조제3항

59) 「항만법 시행령」 제50조제6항부터 제10항

60) 「항만법 시행령」 제50조제10항, 제11항

61) 「항만법 시행령」 제50조제12항, 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령」 제11항

62) 「민간투자법」 제9조에서는 민간부문의 사업제안은 대상사업에 포함되지 않는 사업으로 제안을 할 수 있다고 규정하고 있음

63) 경제정의실천시민연합(검색일: 2023.10.25.)

가능하다.⁶⁴⁾ 즉, 주무관청은 고시를 위해 사업발굴과 계획을 직접 수행해야 하지만, 제안 방식은 민간이 관련 비용과 위험을 부담하기 때문이다.⁶⁵⁾

만일, 「신항만건설법」에 제안 방식을 적용할 경우에는 법률 제3조의 ‘신항만건설기본계획’이 신항만 개발사업에서 최우선 순위 계획에 해당되므로, 제안 과정에서 ‘신항만건설기본계획’에 부합하게 사업계획을 수립 또는 변경할 수 있도록 설정하면 될 것이다. 실제 항만배후단지개발사업에서도 “종합계획에 적합한 범위에서 또는 종합계획이 수립되지 아니한 지역에 대해”라고 그 범위를 정하여 제안하도록 규정하고 있다.

2) 사업시행자 선정 방법

(1) 검토 방향

사업시행자를 선정하기 위해 공모와 제안 방식을 채택함에 따라, 해당 방식 도입을 위해 구체적인 추진 절차에 대한 검토할 필요가 있다. 구체적으로 공모 및 제안의 내용, 지정신청인의 평가 및 지정행위 등의 일련의 과정을 마련해야 한다.

이에 대한 내용은 개정법률안에 맞추어 하위법령에서 다루어져야 하므로, 다음과 같이 두 가지를 고려할 필요가 있다. 첫째, 현행 「항만법」에 따른 항만개발사업의 경우, 관리청이 항만개발사업을 시행하되, 비관리청이 항만개발사업을 시행할 경우 장관의 허가를 받도록 하고 있다.⁶⁶⁾ 따라서 사업시행자를 지정하는 절차 마련을 위해서는 항만법과 유사하게 해양수산부장관이 시행하는 것과, 이와 다르게 사업시행자를 지정할 수 있는 별도 조항을 마련할 수 있다.

64) 현행 「민간투자법」 제10조에서 제13조에서는 공모방식을 위해서는 고시하기 전, 사업계획 수립-예비 타당성 조사(타당성 분석)-시설사업기본계획 수립 및 고시 등의 절차가 소요

65) 기획재정부(2013), p.24

66) 「항만법」 제9조제1항 및 제2항 참고

둘째, 현행 법률에서 사업시행자는 장관의 “지정” 방식으로 구성되지만, 개정법률안과 같이 경쟁을 통한 선정 방식을 추가 할 경우, ① 이 사업시행자를 장관의 권한으로 지정하는 방식(기존)과 ② 경쟁·평가를 통해 선정하는 방식(개정)으로 구분할 필요가 있다. 즉, 사업시행자를 장관의 지정을 받은 자로 한정하지 않고, 사업시행자를 정하는 방식을 ① (직권)지정과 ② 경쟁을 통한 선정으로 체계를 재구성할 필요가 있다. 따라서 시행령에서는 제9조 ‘사업시행자의 지정’에 대해, 기존 장관의 권한으로 지정하는 방식과 구분할 수 있는 별도의 조문으로 구성해야 한다.

(2) 선정 방법에 대한 내용 구성

가. 공모 절차

사업계획안 공모 근거에 따라 공모의 절차 규정이 필요하다. 이 경우 공모를 할 수 있다는 내용을 제1항으로 두고, 제2항에서 공모 절차를 규정하는 방식을 제안한다. 향만배후단지 개발사업이나 향만재개발사업에서 개발 계획 또는 사업계획을 공모할 때 활용하는 일반적인 절차를 바탕으로 이를 규정화하면 다음과 같이 제시할 수 있다. 앞서 살펴본 유사제도에서 제도화되어 있는 규정을 참조할 수 있으며, 해당 내용은 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 공모 절차 및 내용 비교

구분	비관리청 향만공사	향만배후단지	향만재개발	민간투자사업
근거법	향만법		향만재개발법	민간투자법
기본 계획	향만기본계획	향만배후단지 개발종합계획	향만재개발 기본계획	민간투자시설사업 기본계획
공고	30일 이상	90일 이상 응모, 신문 등에 공고	90일 이상 응모, 홈페이지 등에 공고	90일 이상 기본계획 고시
심사	-	15일 이내 전문기관 의뢰	15일 이내 전문기관 의뢰	-
평가	사업 수행능력 평가	사업 수행능력 평가	사업 수행능력 평가	사업 수행능력 평가

구분	비관리청 항만공사	항만배후단지	항만재개발	민간투자사업
선정	70점 이상 중 최고 득점자에게 허가	80점 이상 중 우선협상대상자 선정	80% 이상 득점자를 협상대상자로 지정	별도 규정(법령에 제시되지 않음)
지정	20일 이내 허가 신청인에게 통지	협약체결 = 사업시행자로 지정	협약체결 = 사업시행자로 지정	협약체결에 따라 사업시행자 지정

자료: 「항만법」, 「항만재개발법」, 「민간투자법」, 「비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령」, 「항만배후단지개발사업 업무처리규정」, 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」을 바탕으로 저자 작성

“해양수산부장관은 제1항에 따라 사업계획을 공모하는 경우 그 응모 기간을 90일 이상으로 하여 다음 각 호의 사항을 관보 및 일간신문에 1회 이상 공고해야 한다.”⁶⁷⁾ 이때 각 호의 사항으로 고려할 수 있는 것들은 신항만건설사업의 개요, 사업계획의 평가계획, 공모 참가 자격, 공모 일정, 사업계획안 작성지침, 그 밖에 사업계획안의 공모에 필요한 사항 등이다. 또한 개정법률안 제7조제3항에서 평가에 따라 순위를 정하고, 우선순위자의 사업계획을 승인, 우선순위자를 사업시행자로 지정해야 한다는 내용을 규정하고 있으므로 이를 구체화하기 위한 내용이 필요하다. 이를 위해 응모자가 제출한 사업계획안을 법률에서 정하는 기준에 따라 평가한 후 순위를 정해야 한다는 내용, 평가 결과에 따라 우선순위자를 정하고, 선정된 우선순위자에게 사업계획을 승인을 신청하도록 하는 내용을 정하는 방식으로 시행령 내용을 작성할 수 있다. 단, 항만법이나 항만재개발법처럼 해당 내용을 ‘간주’가 아닌 「민간투자법」과 같이 ‘명시’하는 것이 바람직할 것이다.

선정 절차와 관련하여, 유사 제도⁶⁸⁾에서는 해당 시설의 개발사업 추진에 효율적이고 공정한 사업자 선정과 사업을 수행하기 위해 별도의 행정지침을 수립하여 고시 형태로 운용하고 있다. 구체적으로 공모 및 제안의 평가

67) 「항만법 시행령」 제51조(항만배후단지개발계획의 공모 절차) 참고

68) 「민간투자법」에서는 별도의 행정지침을 고시하지 않고, 「민간투자사업 기본계획」 내 ‘민간투자사업 추진 일반지침’을 포함하여 고시하는 형태임

기준(배점, 종합점수), 심사 방법, 협상대상자 지정 관련 내용을 포함한다. 따라서 시행령에는 사업계획안의 공모 및 평가와 관련한 세부사항을 장관이 정하여 고시하도록 하는 내용을 추가하고, 시행령에서 평가 방법, 공모 절차를 모두 나열하지 않고 업무처리지침 등에서 이를 구체화하는 것이 관리 측면에서도 합리적일 것이다. 별도의 지침에 포함되어야 하는 사항은 <표 4-3>과 같이 검토할 수 있다.

<표 4-3> 별도의 운영지침에 포함되는 사항 비교

대상	법률	관련 지침		형태
		명칭	구성	
비관리청 항만공사	항만법	비관리청 항만개발 사업 시행허가 등에 관한 업무 처리 요령	• 사업수행능력 평가 기준, 타당성 조사 방법, 심사위원 구성, 자금조달계획 평가 방법 등 • 별표로 배점표 등	고시
항만 배후단지	항만법	항만배후단지 개발 사업 업무처리규정	• 공모, 제3자 공모 방법, 평가계획 수립 및 평가 방법, 평가위원회 구성 • 별표로 배점표, 평가위원회 구성 절차 등	고시
항만 재개발	항만 재개발법	해양수산부 항만재 개발사업 업무처리 규정	• 사업계획안 평가, 평가계획 수립, 협상 절차 등 • 별표로 배점표	고시
신항만 건설	신항만 건설촉진법	(가칭) 신항만개발 사업 업무처리규정	• 평가계획 수립, 평가위원회 구성 사업 수행능력 평가 방법 및 배점 등	고시

자료: 「항만법」, 「항만재개발법」, 「비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령」, 「항만배후단지개발사업 업무처리규정」, 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」을 바탕으로 저자 작성

나. 제안 절차

다른 제도의 경우 통상 위임조문 내 하위법령을 두고 있으며, 이에 따라 제안 절차 역시 공모와 동일하게 개정법률안 제7조에 위임되는 시행령 제9조 ‘사업시행자의 지정’ 내에 별도로 규정하는 것이 타당하다.

<표 4-4>와 같이 제안 방식도 유사한 절차와 방법을 가지고 있음을 알 수 있으며, 이를 규정하기 위한 검토사항은 다음과 같다. 첫째, 민간투자자가

사업계획서를 수립하여 해수부장관에게 제출하면, 이에 대한 타당성을 평가하여 제안자에게 채택 여부를 통보한다. 둘째, 모든 제안의 경우 제3자제안공모 과정을 거치기 때문에, 본 연구에서 제시하는 제안 과정에서도 이를 적용하는 것이 바람직하다. 제안 방식을 취하는 과정에서는 특정 제안자에 대한 특혜시비를 방지하고, 창의적이고 효율적인 사업계획 도입 등을 위해 제출된 최초 제안서에 대해 ‘제3자 제안공고’를 거치는 것이 타당하기 때문이다.⁶⁹⁾ 셋째, 형평성 보장 등을 위해 최초 제안자에게 가점을 부여하는 방안도 수용이 필요하다. 제안의 경우 민간투자자가 계획수립을 수립하는 노력이 수반되는 경우가 많으므로 이에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않으면 민간투자자는 제안을 통한 사업 추진을 꺼릴 수 있다.

〈최초 제안자의 가점 예시〉

- 최초 제안자가 변경제안서를 제출하지 아니한 경우: 총평가점수의 **10퍼센트**
- 주무관청이 제10항 후단에 따라 최초 제안자의 제안 내용과 다른 내용을 공고하여 최초 제안자가 이에 따른 변경제안서를 제출하는 경우: 총평가점수의 **5퍼센트**

넷째, 기본계획의 범위를 크게 벗어나지 않는 수준에서 제안하도록 규정해야 한다. 「민간투자법」의 경우 제안은 대상사업으로 지정되지 않은 사항에 대해 제안을 할 수 있다고 규정하고 있으나, 그 외 타 분야는 개별법률에 따라 기본계획이 수립되어 있으므로, 제안 내용이 기본계획이 포함된 법률에 부합해야 한다. 따라서 해당 사항을 시행령에 명시할 필요가 있다.

〈제안된 사업계획서의 보완 및 반려 사유〉

- 제안 내용이 **법령 또는 0000개발 목적**에 맞지 않는 경우
- 해양수산부장관이 법 제00조에 따라 해당 항만구역에 **0000개발계획**을 수립 중인 경우

마지막으로 제안 과정에서 「신항만건설법」에 따라 해당 사업을 조속히 추진해야 하므로, 「민간투자법」 보다는 기존 항만배후단지 또는 항만재개

69) 민간투자 실무전문가 인터뷰(2023.7) 내용 참조

발사업과 동일한 기간을 설정할 수 있다. 또한 평가를 통해 우선순위를 정하고 우선순위자에게 사업계획 승인, 사업시행자로 지정할 수 있도록 규정하는 내용은 공모 절차와 유사하다.

〈표 4-4〉 제안 절차 및 내용 비교

구분	항만개발사업		항만재개발	민간투자사업
	비관리청 항만공사	항만배후단지		
근거법	해당 없음	항만법	항만재개발법	민간투자법
제안서 의뢰 (주무관청)		15일 이내 전문기관 의뢰	15일 이내 전문기관 의뢰	30일 이내 KDI 또는 전문기관에 의뢰
제안서 검토 (전문기관)		60일 이내 제안서 결과 제출	60일 이내 제안서 결과 제출	60일 이내 제안서 결과 제출
결과 통보		30일 이내 채택 여부 제안자에게 통보	30일 이내 채택 여부 제안자에게 통보	60일이 내 채택 여부 제안자에게 통보
제3자공고		90일 이상 응모 기간, 홈페이지 등 공고	90일 이상 응모 기간, 홈페이지 등 공고	30일 이상 제안 기간, 홈페이지 등 공고
평가		사업 수행능력 평가	사업 수행능력 평가	사업 수행능력 평가
선정		80점 이상 중 우선협상대상자 선정	80% 이상 득점자를 협상대상자로 지정	별도 규정(법령에 제시되지 않음)
지정		협약체결 = 사업시행 자로 지정	협약체결 = 사업시행 자로 지정	협약체결에 따라 사업시행자 지정

자료: 「항만법」, 「항만재개발법」, 「민간투자법」, 「비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령」, 「항만배후단지개발사업 업무처리규정」, 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」을 바탕으로 저자 작성

3. 사업 추진 방식 등 규정 마련

「신항만건설법」으로 항만개발사업을 추진하기 위해서는 「민간투자법」의 협상 과정에서 이루어지는 사항을 해당 법률에서도 규정해야 한다. 즉, 협상에서 진행되는 사업수익률, 총사업비 시설 사용기간, 사용료 등 사업시행 조건에 관한 내용을 사업시행자 선정 과정에서 협의하거나, 민간투자사업의 특수성에 맞게 다르게 정할 수 있도록 해야 한다. 이는 곧 시설의 귀속,

수익을 보장 문제와도 연관된다. 신항만건설사업으로 조성 및 설치된 토지 및 시설 중 이를 국가로 귀속시키고 총사업비 범위 내에서 무상사용권만을 부여하는 방법⁷⁰⁾이 아닌 「민간투자법」에서와 같이 수익률을 보장할 수 있는 운영 및 관리, 귀속 형태가 설정되어야 한다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 한계점을 개선하기 위해 「신항만건설법」으로 추진되는 민간투자사업에 대해 사업계획 및 실시계획 단계에서 해당 사항을 별도로 정하고, 그 정해진 사항에 대해 승인을 획득함으로써 유효하게 작용할 수 있도록 하고자 한다. 이러한 제도는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(이하, 경제자유구역법)」, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(이하, 새만금사업법)」 등에서 사업대상 용지의 임대·분양, 시설물의 설치 및 개발사업 시행, 조성토지의 처분 및 귀속 등의 사항을 해당 법률 실시계획에서 정하는 바에 따라 결정하도록 하고 있어 유사한 사례로 적용 가능하다.

〈표 4-5〉 실시설계 등의 단계에서 협의에 대한 사례

구분	내용
경제자유구역법	제9조(경제자유구역개발사업 실시계획의 승인) ⑤ 시·도지사는 개발사업시행자와 관할 경제자유구역의 특성 및 여건을 고려하여 산업·유통시설용지 일부를 외국인투자기업에게 임대하거나 분양용지로 공급하는 방안 등을 협의하여 이를 실시계획에 반영하도록 하여야 한다. 제9조의7(조성토지의 처분방법 등) ① 개발사업시행자는 경제자유구역 내 개발사업으로 조성되는 토지(이하 "조성토지"라 한다)를 실시계획으로 정하는 바에 따라 공급하여야 한다.
새만금사업법	제14조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ④ 공공시행자가 자기의 재원으로 실시계획 승인을 받아 토지를 조성한 경우 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조제1항제2호부터 제4호까지를 적용하지 아니하고, 그 토지는 사업시행자에게 귀속된다.

자료: 「경제자유구역법」, 「새만금사업법」

70) 현행 「신항만건설법」 제14조에 따르면, 신항만건설사업으로 조성된 토지는 항만법에 정하는 바에 따르도록 하고 있으며, 이는 곧 비관리청 항만공사처럼 국가에 귀속되어 총사업비에 다다를 때까지 시설무상사용권만을 사용할

사업계획 및 실시계획의 작성 주체가 사업시행자라는 점으로 인해 사업시행자에게 유리한 조건으로 사업방식과 운영 방법 등이 결정될 수 있다는 우려에 대해서는 다음과 같은 규정 의해 해결이 가능하다.

첫째, 사업계획은 「신항만건설법」 제7조 제2항에 따라 기본계획에서 정하는 바에 따라야 하며, 실시계획의 검토사항으로 “실시계획의 내용이 기본계획 및 사업계획에 적합한지 여부”가 포함되어 있는 점이다(법 제8조제2항제1호). 둘째, 사업시행자가 작성한 사업계획 및 실시계획은 반드시 해양수산부 장관의 승인을 받아야 하고(법 제7조제2항, 제8조제1항), 해양수산부 장관이 다른 법률에 따른 인가·허가 등이 필요한 사항을 포함하는 실시계획을 수립·승인하려는 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하도록 규정한 점(신항만건설법 제9조제1항), 또한 이미 승인 받은 사업계획 및 실시계획을 변경하려는 경우에도 해양수산부 장관의 승인이 필요한 점(법 제7조제2항, 제8조제6항) 등이다.

이를 통해 「민간투자법」에서와 같이 협상과정에서 발생하는 시간을 절약하고, 민간투자자가 수행하는 항만개발사업의 특성에 따라 사업추진방식을 정해 투자비 정산, 수익, 운영권 등을 확보할 수 있는 효과가 있다.

제2절 제도 개정(안) 제시

본 연구는 현재 국회에 제출된 개정법률안을 중심으로, 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 지정할 수 있도록 구체적인 제도개선 방안을 검토하는 것이 목적이다. 제도 개선을 위한 법률 및 하위법령 개정안은 크게 ① 사업시행자 선정 절차 마련과, ② 시설 귀속 방법 개선으로 귀결된다. 본 절에서는 앞서 검토한 내용을 바탕으로 구체적인 개정(안)을 제시하고자 한다.

1. 사업시행자 선정 절차 마련에 대한 개정안

이러한 법률안을 토대로 작성한 시행령 개정안은 <표 4-6>, <표 4-7>, <표 4-8>과 같다. 개정법률안 제7조제3항이 신설됨에 따라 이에 위임되는 시행령 제9조의 조항을 변경할 필요가 있다. 이를 시행령에 적용하여 “이 경우 해양수산부장관은 법 제7조제4항에 따라 사업계획의 타당성을 평가하기 위하여(이하 생략)”로 변경한다.

〈표 4-6〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(1)

현행	시행령 개정안(1안)
제9조(사업시행자의 지정) ① ~② (생 략) ③ 해양수산부장관은 사업계획을 객관적으로 평가하여 타당하다고 인정하는 경우에는 해당 사업계획을 승인할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 법 제7조제3항에 따라 사업계획의 타당성을 평가하기 위하여 필요한 경우에는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관으로서 신항만건설 관련 전문성이 있다고 인정되는 연구기관에 그 평가를 의뢰할 수 있다. ④ ~ ⑥ (생 략)	제9조(사업시행자의 지정) ① ~② (현행과 같음) ③ 해양수산부장관은 사업계획을 객관적으로 평가하여 타당하다고 인정하는 경우에는 해당 사업계획을 승인할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 법 제7조제4항에 따라 사업계획의 타당성을 평가하기 위하여 필요한 경우에는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관으로서 신항만건설 관련 전문성이 있다고 인정되는 연구기관에 그 평가를 의뢰할 수 있다. ④ ~ ⑥ (현행과 같음)

자료: 「신항만건설법」 시행령을 참조하여 저자 작성

시행령 제9조에서 ‘사업시행자의 지정’에 대해, 기존 장관의 권한으로 지정하는 방식과 구분될 수 있도록 별도의 조문을 구성하기 위해 공모에 대한 사항은 시행령 제9조의2로, 제안에 관한 사항은 제9조의3으로 신설한다. 사업계획안 공모 또는 제안 방식을 통해 선정된 사업시행자에게 실시계획 승인신청과 관련한 사항을 준용할 필요가 있다. 이에 현행 시행령 제9조 제6항을 준용하면, 사업계획안 공모방식을 통해 선정된 사업시행자도 사업시행자로 지정받은 날부터 1년 이내에 신항만건설사업실시계획의 승인을 신청해야 하며, 장관이 부득이한 사유를 인정할 경우 2년 내에 2회에 한하여 신청기간을 연장할 수 있다. 또한 경쟁 방식에 따라 제출되거나 제

안된 사업계획안의 평가 사항은 관리적인 효율성과 법령의 위임방식에 따라 별도의 고시를 통해 수행할 수 있도록 해당 내용을 명시하였다.

〈표 4-7〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(2)

현행	시행령 개정안
〈신 설〉	제9조의2(사업계획안의 공모 및 평가) ① 해양수산부장관은 법 제7조제3항에 따라 사업시행자를 경쟁방식으로 선정하기 위하여 사업계획안을 공모할 수 있다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 사업계획을 공모하는 경우 그 응모기간을 90일 이상으로 하여 다음 각 호의 사항을 관보 및 일간신문에 1회 이상 공고해야 한다. 1. 신항만건설사업의 개요 2. 사업계획의 평가계획 3. 공모 참가자격 및 일정 4. 사업계획안 작성지침 5. 그 밖에 사업계획안의 공모에 필요한 사항 ③ 해양수산부장관은 제1항에 따라 응모자가 제출한 사업계획안을 법 제7조제3항 후단에서 규정하는 기준에 따라 평가한 후 순위를 정해야 한다. ④ 해양수산부장관은 제3항에 따른 평가결과에 따라 우선순위자를 정하고 선정된 우선순위자에게 사업계획의 승인을 신청하도록 할 수 있다. ⑤ 해양수산부장관은 제4항의 규정에 따라 사업계획의 승인을 신청한 자가 제출한 사업계획을 승인한 때에는 해당 신청인을 사업시행자로 지정하여야 한다. ⑥ 제5항에 따라 사업시행자로 지정받은 자에 대하여는 제9조제6항의 규정을 준용한다. ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 사업계획안의 공모 및 평가에 관한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

자료: 「신항만건설법」 시행령을 참조하여 저자 작성

제안 방식의 경우, 통상 법률에서 제안에 관한 사항을 언급하고, 이에 위임하여 제안 및 평가에 관한 사항을 시행령에서 제시하는 경우가 많다. 다만, 법률 제7조 제2항에 따라 ‘사업시행자로 지정을 받으려는 자’가 ‘사업계획서를 작성하여’에 대해서는 제안 방식을 통해서 사업계획을 제안할 수

있도록 명시함으로써 시행령을 통해 제안 방식에 대한 제도 집행을 규정하였다. 제안 방식 역시 궁극적으로는 제3자 공모를 통해 경쟁 방식으로 사업시행자를 지정하는 것이므로 개정법률안의 도입 취지 및 목적에 부합한다. 선정된 사업시행자에 대한 실시계획 승인 등에 관한 사항은 앞서 검토한 공모방식의 절차와 동일하게 제도화가 가능하다.

〈표 4-8〉 사업시행자 지정을 위한 신항만건설법 시행령 개정안(3)

현행	시행령 개정안
〈신 설〉	제9조의3(사업계획안의 제안 및 평가) ① 법 제7조제2항에 따라 사업계획을 제안할 수 있다. 이 경우 사업계획을 수립 또는 변경 수립을 제안하려는 자는 제9조제1항 각 호의 사항이 포함된 제안서를 해수부장관에게 제출해야 한다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 제출된 제안서에 빠진 사항이 있거나 그 내용이 분명하지 않을 때에는 일정한 기간을 정하여 제안자에게 보완을 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되는 경우에는 제안을 반려할 수 있다. 1. 제안 내용이 법령 또는 신항만개발사업의 목적에 맞지 않는 경우 2. 해양수산부장관이 제9조제1항에 따라 해당 지역에 대한 사업계획을 수립 중인 경우 ③ 해양수산부장관은 제2항에 따라 제안을 반려하지 않은 경우에는 제안서의 타당성을 판단하기 위해 제안서를 접수한 날부터 15일 이내에 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관(이하 이 조에서 “연구기관”이라 한다) 등에 검토를 의뢰할 수 있다 ④ 제3항에 따라 검토를 의뢰받은 연구기관은 의뢰받은 날부터 60일 이내에 해당 제안서에 대한 의견을 해양수산부장관에게 제출해야 하며, 적정 사업비·수익률 등 사업 추진을 위한 모든 조건에 관해 해당 제안서와 다른 의견을 제시할 수 있다. 다만, 연구기관이 제안서의 타당성을 판단하기 위해 자료의 보완을 요구하는 경우 해양수산부장관은 그 검토기한을 연장할 수 있다. ⑤ 해양수산부장관은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 법 제7조제2항에 따라 제안된 사업계획을 추진할 것인지 여부 등 해당 제안에 대한 처리 결과를 제4항에 따라 연구기관으로부터 검토 의견을 제출받은 날부터 30일 이내에 제안자에게 통보해야 한다. ⑥ 해양수산부장관은 제5항에 따라 제안된 사업계획을 추진하는 것으로 제안자에게 통보한 경우에는 해당 제안자 외의 제3자가 제안을 할 수 있도록 90일 이상의 응모기간을 정하여 해당 제안내용을 관보와 둘 이상의 일간신문이나 해양수산부의 인터넷 홈페이지에 공고해야 한다. ⑦ 해양수산부장관은 제1항에 따라 제안서가 제출된 경우 그 제안서가 접수된 날부터 제6항에 따른 제안내용의 공고 전까지 제안자의 의사에 반하여 제안의 세부 내용을 공개할 수 없으며, 제6항에 따라 공고를 하는 경우에는 제3자의

현행	시행령 개정안
	제안에 필요한 사항을 제외하고는 최초 제안자의 이익을 침해하는 내용을 공고해서는 안 된다.
	⑧ 해양수산부장관은 제6항에 따라 공고하는 경우 적정 사업비·수익률 등 사업 추진을 위한 모든 조건에 관해 해당 제안내용과 다른 내용을 포함하여 공고할 수 있고, 최초 제안자는 공고에서 정한 기한까지 최초의 제안내용을 변경하여 다시 제안서를 제출할 수 있다. ⑨ 해양수산부장관은 제6항에 따른 공고에서 정한 기한까지 제3자가 제1항에 따른 요건을 갖춘 제안서를 제출한 때에는 최초 제안서(최초 제안자가 변경 제안서를 제출한 경우에는 변경 제안서를 말한다)와 제3자의 제안서를 검토·평가한 후 특별한 사유가 없으면 제안서의 평가결과에 따라 우선순위를 정하고 선정된 우선순위자에게 사업계획의 승인을 신청하도록 할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 제안서를 검토·평가할 때에 최초 제안자에게 다음 각 호의 범위에서 가산점을 줄 수 있다. 1. 최초 제안자가 변경 제안서를 제출하지 않은 경우: 총평가점수의 10퍼센트 2. 해양수산부장관이 제8항에 따라 최초 제안자의 제안내용과 다른 내용을 포함하여 공고하고, 최초 제안자가 이에 따른 변경 제안서를 제출한 경우: 총평가점수의 5퍼센트 ⑩ 해양수산부장관은 제6항에 따른 공고에서 정한 기한까지 다른 제안이 없는 경우에는 최초 제안자를 사업시행자로 지정해야 한다. ⑪ 제5항에 따라 사업시행자로 지정받은 자에 대하여는 제9조제6항의 규정을 준용한다. ⑫ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 사업계획안의 제안 및 평가에 관한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

자료: 「신항만건설법」 시행령을 참조하여 저자 작성

2. 사업 추진 방식 등 규정 마련에 대한 개정안

「신항만건설법」은 「민간투자법」과 같이 사업추진방식, 개발 후 운영 등에 관한 사항을 규정하는 조항이 별도로 존재하지 않는다. 다만, 시설 귀속에 대한 사항이 「신항만건설법」 제14조에 제도화되어 있으며, 해당 규정이 본 개정 내용을 포함하기에 가장 적절한 규정으로 판단된다. 따라서 해당 조항 내에 법 제7조 제2항의 사업계획 작성, 법 제8조의 실시계획 수립 시 그 내용을 포함하거나 정할 수 있도록 단서조항을 추가하였다. 즉, 사업자가 기본계획 등 법률의 목적에 따라 사업계획을 작성하되 사업계획 단계부터

사업 추진 방식, 투자비 회수, 시설의 귀속(향후 운영 및 관리 등)에 관한 사항을 수립하여 사업시행자 선정 과정에서 평가를 거쳐, 사업시행자로 지정될 경우 실시협약 과정을 거치지 않고 승인을 받을 수 있도록 하는 것이다. 상세한 개정안은 <표 4-9>와 같다.

〈표 4-9〉 시설의 귀속에 대한 법률 개정안

현행	시행령 개정안(1안)
제14조(시설의 귀속 등) ① 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 「항만법」에서 정하는 바에 따른다. <신 설>	제14조(시설의 귀속 등) ① 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 「항만법」에서 정하는 바에 따른다. 다만, 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 특성을 고려하여 제7조 제2항 및 제8조에 따라 사업계획 및 실시계획에서 달리 정한 경우에는 <u>그에 따른다.</u>

자료: 「신항만건설법」을 참조하여 저자 작성

법률 제14조의 단서규정 신설에 관련한 시행령 개정도 필요하다. 해당 법률 조항에 ‘사업계획과 실시계획에서 달리 정할 수 있다’라고 명시하고 있어, 위임은 같은 법 제9조 ‘사업시행자의 지정’, 제10조 ‘실시계획의 승인 및 고시’ 부분에 개정이 이루어져야 한다.

‘사업시행자 지정’은 시행령 제9조 제1항의 사업시행자로 지정받기 위해 사업계획에 포함되어야 하는 사항을 명시하고 있어, 각 호의 항목 중 네 번째인 “사업시행의 목적, 방법 및 사업내용”에 ‘토지 및 시설의 귀속, 총사업비 산정 및 시설 사용에 관한 사항’을 포함하도록 신설하였다. 이에 대한 개정안은 <표 4-10>과 같다.

〈표 4-10〉 시설의 귀속에 대한 시행령 개정안(1)

현행	시행령 개정안(1안)
제9조(사업시행자의 지정) ① 법 제7조 제2항의 규정에 의하여 신항만건설사업의 시행자(이하 "사업시행자"라 한다)로 지정받고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재한 사업계획을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 1. ~ 3. 생략 4. 사업시행의 목적·방법 및 사업내용 <u>〈신 설〉</u> 5. ~ 11. 생략	제9조(사업시행자의 지정) ① 현행과 같음 1. ~ 3. 현행과 같음 4. 현행과 같음 4의2. 법 제14조 단서에 의한 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속, 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관한 사항이 있는 경우에는 그 내용 5. ~ 11. 현행과 같음

자료: 「신항만건설법」 시행령을 참조하여 저자 작성

‘실시설계 부분’은 제10조제1항은 실시계획 승인 및 고시에 관한 사항으로, 실시계획에 포함되어야 하는 항목을 명시하고 있다. 토지 및 시설귀속·총사업비 산정에 관한 사항은 각 호 중 7호인 “신항만건설사업으로 조성되는 토지 및 시설의 사용·수익·관리 및 처분계획”에 포함되어 있기 때문에 신규항목을 신설하여 이를 실시계획에 포함, 승인받을 수 있도록 명시하였다. 이에 대한 개정안은 〈표 4-11〉과 같다.

〈표 4-11〉 시설의 귀속에 대한 시행령 개정안(2)

현행	시행령 개정안(1안)
제10조(실시계획의 승인 및 고시) ① 실시계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 6. 생략 7. 신항만건설사업으로 조성되는 토지 및 시설의 사용·수익·관리 및 처분계획 <u>〈신 설〉</u> 8. ~ 14. 생략	제10조(실시계획의 승인 및 고시) ① 현행과 같음 1. ~ 6. 현행과 같음 7. 현행과 같음 7의2. 법 제14조 단서에 의한 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설의 귀속, 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관한 사항이 있는 경우에는 그 내용 8. ~ 14. 현행과 같음

자료: 「신항만건설법」 시행령을 참조하여 저자 작성

제3절 소결

본 연구는 국회 제출 개정법률안을 중심으로, 「신항만건설법」 내 경쟁 방식을 통해 사업시행자를 선정할 수 있도록 제도 개선을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 민간투자자가 「신항만건설법」을 활용하여 신항만개발사업을 추진할 수 있는 방안을 제시하였다. 즉, 법률 및 하위법령 개정으로 사업시행자 선정 절차를 마련하여, 민간투자자가 사업 추진 시 적절한 사업추진방식, 투자비를 보장받을 수 있는 방안을 검토하였다.

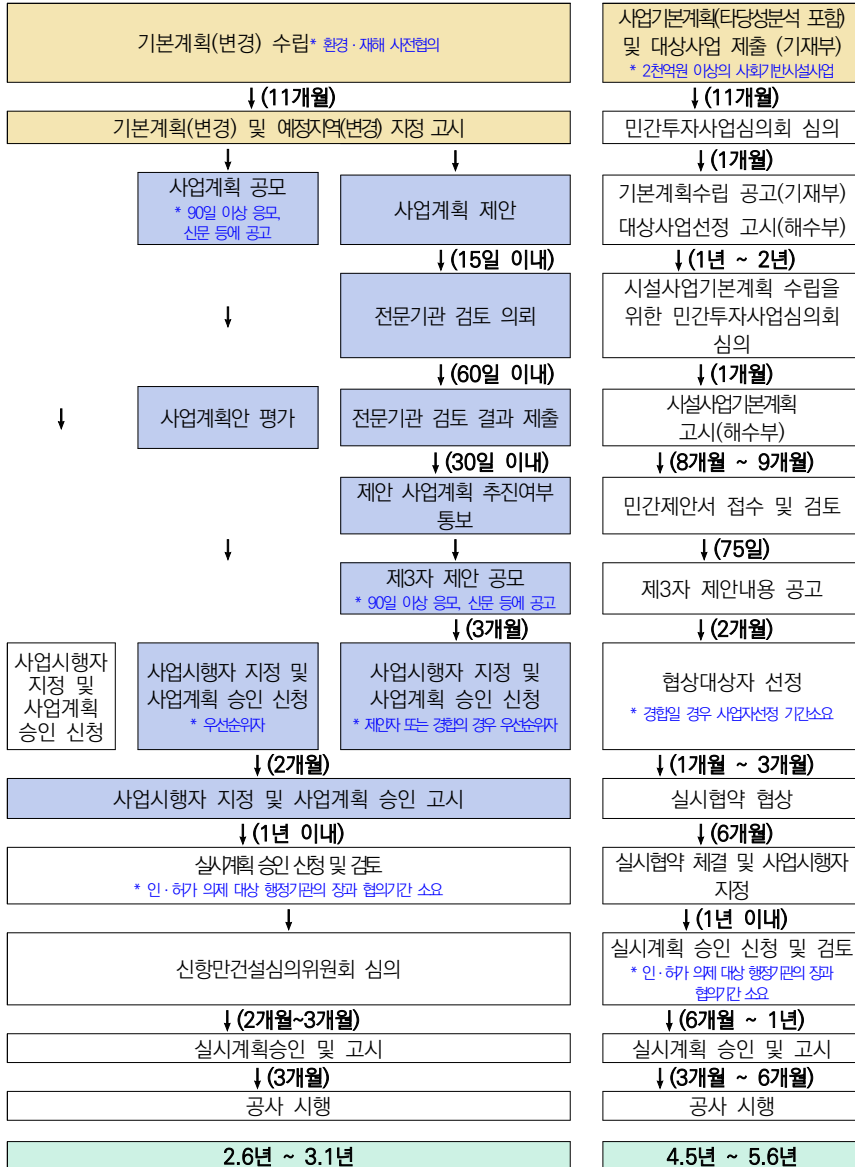
본 장에서 제시된 「신항만건설법」 개정안에 따라 항만개발사업을 추진할 경우, 기존의 「민간투자법」을 적용하는 것에 비해 최대 2년 이상 소요기간을 단축시킬 수 있다. <그림 4-1>에서와 같이 「신항만건설법」을 적용한 사업 추진은 통상 2.6년이 소요되며, 이는 경쟁 없이 사업시행자를 정부 또는 공공영역에 한정하여 사업을 추진할 경우에 해당한다. 그러나 현실적으로는 민간투자자가 2.6년의 기간으로 사업을 추진하는 것은 불가능하다. 본 연구에서 제시된 개정된 절차를 적용하여 민간투자자가 경쟁을 통해 공모 또는 제안 방식으로 사업을 추진한다면, 약 3.1년 정도가 소요되는 바, 이는 기존 2.6년 대비 기간이 늘어날 수 있으나, 「민간투자법」으로 추진될 경우 소요되는 4.5~5.6년 기간에 비해서는 단축된 수준이다.

이러한 기간의 단축은 「민간투자법」을 적용할 수 밖에 없었던 민간투자자에게는 사업을 추진하는데 상당한 유인책이 될 수 있다. 또한 보다 빠른 시간 내에 항만개발사업을 시행하여 적기에 인프라를 구축할 수 있으며, 사업기간에 비례하는 경제적 비용 손실도 줄일 수 있다.

〈그림 4-1〉 신축법 개정안에 따른 신항만건설사업 추진 절차 및 소요기간

〈신항만건설법에 의한 절차 - 는 개정안에 따라 변경된 절차〉

〈민간투자법에 의한 절차〉



자료: 현행 신항만건설사업 추진 절차 및 본 연구에서 제안한 개정안을 바탕으로 저자 작성

본 연구에서 제안하는 사업시행자 지정 절차 개정안은 민간투자자가 「신항만건설법」을 적용하여 개발사업을 추진할 수 있는 계기가 될 것이다. 더불어 「신항만건설법」을 통해 사업시행자로 지위를 보장받고 법률에 규정된 특례를 이용할 수 있는 기반이 마련될 수 있다. 궁극적으로는 본 연구 목적인 민간투자 활성화를 위한 기초가 되는 제도개선이라고 할 수 있다.

05

결론 및 정책제언

제1절 결론 및 연구요약

본 연구는 효율적인 신항만 개발사업의 추진을 위해 도입된 「신항만건설법」이 실제 민간투자자가 사업을 추진하는 과정에서 활용되지 못하고 있는 점을 문제점으로 인식하고, 이를 위한 제도 개선방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 이러한 제도개선은 궁극적으로 민간투자사업을 통해 신항만 개발사업이 원활히 추진되는 것을 목표로 한다. 본 연구 결과에서 제시된 제도개선안은 민간투자자가 「신항만건설법」을 활용하여 사업을 추진하는데 한계점으로 작용하는 제도개선 즉, 법률 개정을 통해 사업을 추진할 수 있는 기본적인 토대를 마련하였다는 점에서 큰 의미를 가진다. 제도개선에 따라 민간투자자가 사업 기간을 단축시킬 수 있으므로 신속하게 신항만 건설을 완료하여 투자비 회수 기회를 앞당길 수 있고, 「신항만건설법」에서 규정한 각종 특례 활용하여 원활한 사업 진행이 가능하다. 따라서 「신항만건설법」의 제정 취지인 신항만 건설사업의 촉진을 유도할 수 있는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 이러한 점이 본 연구가 가지는 차별성이라 할 수 있으며, 본 연구에서 도출된 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 민간투자사업 추진 경과, 항만건설사업 추진 유형과 여건 분석을 통해 신항만건설사업에 있어 민간사업의 중요성과 추진 필요성을 검토하였다. 민간투자사업 제도 도입 이후 항만을 포함한 상당히 많은 사회기반시설이 민간투자를 통해 추진되었으나, 최근에는 민간투자사업 추진 여건이 많이 축소되었다. 적기에 항만시설 확보하고, 부족한 정부 재정 부족 문제를 보완하는 등 신항만 개발사업에서 민간투자가 매우 중요한 역할을 하고 있음에도, 「신항만건설법」을 적용하여 사업을 추진한 사례는 부재하다. 이는 곧 신항만개발사업에 있어 민간투자를 활성화하기 위한 제도 검토가 필요하고, 본 연구 목적인 제도개선을 통해 신항만 건설사업에서 민간투자 확대를 위한 방안 마련이 필요함을 의미한다.

둘째, 항만개발사업의 추진 근거와 관련하여 법률 분석, 절차 비교 등을 통해 본 연구의 개선 대상이 되는 「신항만건설법」이 가진 한계와 제도적 문제점을 도출하였다. 또한 실제 사업추진 과정에서 나타나는 문제점을 도출하기 위해 민간 사업시행자, 정부, 관련 기관의 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 진행하여 문헌, 통계검토에서 도출된 결과를 보완, 현 제도가 가진 문제점 도출에 타당성을 확보하였다. 「신항만건설법」은 현재 가장 짧은 기간으로 항만개발사업을 추진할 수 있고 다양한 특례를 규정하고 있으므로, 법률에 명시된 것과 같이 특례 등의 혜택을 유지하면서 민간투자자가 해당 법률에 따라 항만개발사업을 추진해야 한다. 그러나 제도적 미비점으로 인해 법률 적용에 한계가 있음을 알 수 있으며, 이를 개선하기 위해 현행 「민간투자법」 적용 시 한계점, 「신항만건설법」을 통한 사업 추진 시 문제점을 유형화하고 개선방안을 도출하였다.

셋째, 현재 발의된 법률 개정안을 바탕으로, 「신항만건설법」 내에서 경쟁 방식을 통해 민간투자자가 사업시행자로 지위를 확보할 수 있도록 사업시행자 선정 절차 및 사업 추진 방식 등을 규정할 수 있는 제도 개선 방안을 제시하였다. 우선 사업시행자 선정 절차 마련에 있어 사업자 모집방식에

공모, 제안 방식을 적용할 수 있도록 하고, 사업시행자 선정 절차를 시행령 내에 규정하여 둘 이상의 사업자가 경쟁하더라도 평가를 거쳐 사업시행자를 지정할 수 있도록 절차를 마련하였다. 한편, 민간투자자가 사업을 추진함에 있어 중요하게 작용하는 사업 추진 방식, 투자비 회수 방안 등을 사전에 결정하여 사업을 추진할 수 있도록 관련 규정을 현 「신항만건설법」 내에 명시하였다. 이는 민간투자사업자가 적절한 사업 추진 방식을 설정하여, 수익을 보장받고 기존 협상 과정을 생략함으로써 사업추진 절차를 단축하는 효과를 가져올 수 있다.

제2절 정책제언

1. 법률 추가 보완을 통한 민간투자사업 추진 기반 마련

1) 현행 법률의 「민간투자법상」 사업시행자 지위 삭제

「민간투자법」 제13조 제4항에서는 같은 법에 따라 사업시행자로 지정된 자를 관계 법률에 따른 사업시행자로 보도록 하고 있다. 현행 「신항만건설법」은 “민간투자법에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 그 사업시행자는 같은 법 제13조 제4항에 따라 이 법에 따른 사업시행자로 본다.”⁷¹⁾고 규정하고 있다.

그러나 해당 규정은 다음과 같은 이유에서 재검토가 필요하다. 「신항만건설법」이 「민간투자법」의 관계 법률에 해당한다면, 「민간투자법」에 이미

71) 「신항만건설법」 제7조제1항 단서

있는 내용이므로 굳이 해당 법에서 규정할 필요가 없다. 「민간투자법」은 민간투자사업에 관해서는 관계 법률에 우선하여 적용되기 때문이다.⁷²⁾ 「신항만건설 촉진법」이 민간투자법의 관계 법률이 아님에도 불구하고 “민간투자법에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 그 사업시행자는 같은 법 제13조 제4항에 따라 이 법에 따른 사업시행자로 본다”고 규정한 경우, 「신항만건설법」으로 민간투자법에 따른 사업자를 해당 법에 따른 사업자로 간주한 것이다. 이 경우, 우선 적용 효력은 발생하지 않지만, 사업시행자로 간주가 되었다는 점에서 양 법률에 모두 적용되어, 「민간투자법」과 「신항만건설법」 간에 충돌이 발생할 우려가 있다.

예를 들어, 민간투자법에 따라 사업시행자로 지정된 자는 지정받은 날부터 1년 이내에 실시계획의 승인을 신청해야 하며, 이 기간에 실시계획의 승인을 신청하지 않을 경우 사업시행자 지정 효력이 상실된다. 또한 주무관청이 불가피하다고 인정할 경우 1년의 범위에서 한 번만 그 기간을 연장할 수 있다.⁷³⁾ 반면 「신항만건설법」에 따라 사업시행자 지정을 받은 자는 지정일로부터 1년 이내에 승인신청을 해야 하는 내용은 동일하지만, 승인신청을 하지 않을 경우 지정 효력이 상실된다는 내용이 없고, 신청 기간 연장의 경우도 2년 내에 2회에 한하여 신청 기간을 연장할 수 있도록 하고 있다는 점에서 양자의 내용에 차이가 발생한다. 즉, 「신항만건설법」이 「민간투자법」의 관계 법률로 인정된다면 불필요한 규정이고, 그렇지 않을 경우에는 양자가 상충될 수 있기 때문에 「민간투자법」에 따른 사업시행자의 제 규정은 삭제하는 것이 합리적이다.

이와 관련한 「신항만건설법」 개정안은 <표 5-1>과 같이 제시할 수 있다.

72) 「민간투자법」 제3조(관계법률과의 관계 등) ① 이 법은 민간투자사업에 관하여 관계법률에 우선하여 적용한다.

73) 「민간투자법」 제13조제5항 및 같은 법 시행령 제15조

〈표 5-1〉 사업시행자 지위 확보에 대한 법률 개정안

현행	법률 개정안(1안)
제7조(신항만건설사업의 시행자) ① 신항만건설사업은 해양수산부장관 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 해양수산부장관이 지정하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)가 시행한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간투자사업으로 신항만건설사업을 시행하는 경우 그 사업시행자는 같은 법 제13조제4항에 따라 이 법에 따른 사업시행자로 본다. 1.~ 6. 생략 ② ~ ④ 생략	제7조(신항만건설사업의 시행자) ① 신항만건설사업은 해양수산부장관 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 해양수산부장관이 지정하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)가 시행한다. <단서 삭제> 1.~ 6. 현행과 같음 ② ~ ④ 현행과 같음

자료: 「신항만건설법」을 참조하여 저자 작성

2) 구체적인 평가방법과 절차에 관한 지침 마련

사업시행자 선정 절차와 관련한 제도 개선안 제시 과정에서는 사업계획을 작성하여 제출한 승인 신청인에 대해 평가 기준과 절차에 따라 평가하여 우선순위를 선정해야 한다. 제시된 개선안에는 “해양수산부장관이 정하여 고시한다” 라고 규정하고 있어, 경쟁 방식을 통해 둘 이상의 사업시행자가 사업계획을 제출할 경우 이를 평가할 수 있는 합리적이고 공정한 기준이 마련되어야 한다. 특히, 〈표 5-2〉와 같이 평가 배점은 신항만개발사업의 특성을 반영한 별도의 기준 수립이 필요하다.

〈표 5-2〉 민간투자자 사업수행능력 평가 기준

구분	근거 법령	평가 내용
비관리청 항만공사	비관리청 항만개발 사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령	• 재원조달능력: 신용도, 조달계획 적정성 • 사업계획: 시설계획 및 운영계획 적정성 • 참여자: 실수요자, 항만운영 및 사용실적의 적정성 • 총사업비: 산출근거, 집행계획, 투자비 보전계획 적정성
항만배후단지	항만배후단지개발 사업 업무처리규정	• 개발계획: 개발구상, 단지배치계획, 건설관리 • 재무계획: 출자자 구성 및 재무구조, 재원조달 계획, 사업성 분석

구분	근거 법령	평가 내용
항만배후단지	항만배후단지개발사업 업무처리규정	• 운영계획: 사업관리운영, 기업유치, 단지활성화 • 그 외: 최초제안 및 제안서 변경(가점), 평가위원 접촉 및 부정행위(감점)
항만재개발	해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정	• 재무계획: 출자자 재무건전성, 사업성 분석 적정성, 재원 조달 계획, 용도별 가격 산정 적정성 • 개발계획: 개발구상, 부분별 개발계획 • 관리 운영계획: 사업관리운영계획, 마케팅, 단지 활성화 • 그 외: 외국자본 유치, 일자리 창출 등(가점)
민간투자사업	민간투자사업 기본계획	• 별도 고시된 배점기준 등은 부재 • 사업시행자 구성, 출자자 구성, 사업비 규모, 건설내용, 자금조달능력, 사업의 경제성, 토지확보 능력, 시설보수 계획, 사회적 편익 등을 고려하여 주무관청이 설정

자료: 「비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령」, 「항만배후단지개발사업 업무처리규정」, 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」, 기획재정부(2023)을 바탕으로 저자 작성

즉, 개발 유형 및 특성별 평가내용이 상이하며, 특정 사업에서 필요한 항목을 중심으로 평가가 이루어진다. 예를 들어, 항만배후단지의 경우 단지배치계획, 기업유치 등이 반영되어 있으며 항만재개발사업은 개발구상, 마케팅 등이 배점에 포함된다. 신항만건설사업의 경우에는 「민간투자법」과 같이 자금조달능력, 사업비 규모, 사업의 경제적 타당성, 편익 등을 반영하되, 항만사업이라는 특수성을 고려하여 평가 기준을 마련할 필요가 있다.

3) 민간투자사업 방식에 관한 법률 규정 마련

민간투자사업에서 가장 중요한 것은 수익 창출이다. 「민간투자법」은 제4조에 민간투자사업의 추진방식을 규정하고 있으며, 여러 가지 방식 중 “어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다”라고 명확히 명시하고 있다. 즉, 민간투자자가 실제 사업을 추진하는 과정에서 사업 특성에 맞는 적절한 방식을 선택할 수 있도록 하고 있다,

본 연구에서도 「신항만건설법」에 부재한 사업 추진 방식을 결정하기 위한 방안으로 사업계획 수립 및 실시계획 단계에 개선안을 제시하였다. 그러나 이는 사업시행자가 일방적으로 사업방식을 결정하여 사업시행계획을 수립해야 하는 부담감이 있을 수 있으며, 이를 담당하는 발주청 역시 사업 방식의 타당성을 결정하는데 어려움이 있을 수 있다. 따라서 「민간투자법」과 같이 대안을 제시, 민간투자자가 선택하여 사업을 추진할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 법률에 관련 규정을 신설하여 다양한 사업방식을 제시하거나, 「민간투자법」에서 정하는 바에 따르도록 규정을 명시할 필요가 있다.

2. 신항만건설사업의 민간투자 활성화를 위한 정책 개발

최근 「신항만건설법」 적극 해석을 통해 개발 절차를 간소화하는 정책이 결정되어 항만배후단지 조성에 필요한 기간을 단축시킨 사례가 있었다.⁷⁴⁾ 이처럼 법률 도입 취지에 부합하는 신항만개발사업의 적극적인 추진을 위한, 특히 민간투자사업을 통한 개발이 원활히 발생할 수 있도록 하는 정책 개발이 필요하다. 본 연구에서 제안하는 사업시행자 지정 절차는 민간투자자가 「신항만건설법」을 적용하여 개발사업을 추진할 수 있는 계기가 될 수 있으나, 보다 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 다양한 부문에서 제도개선과 유인책이 필요하다. 이를 위한 제안은 다음과 같다.

1) 심의위원회 통합을 통한 추진 절차 효율성 강화

현행 법령상 항만건설, 항만개발사업과 관련한 대부분의 쟁점이 중앙심의위원회에서 심의되는 반면, 신항만건설과 관련한 사항은 분리하여 별도의 법령 근거를 두고 심의를 진행하고 있다. 심의 대상 안전이 구분이 가능한

74) 해양수산부 보도자료(2022)

업무가 아닌 이상, 기능이 유사한 위원회의 경우 통합하여 정리하는 것이 합리적이다. 현재 중앙심의회와 신항만건설심의회위원회로 분리된 것을 중앙심의회로 통폐합하고 중앙심의회에 신항만건설분과심의회를 신설하여 위원회의 효율적 운영과 일관된 정책수립을 지향하도록 할 필요가 있다.

현행 「항만법」 제4조에는 “중앙항만정책심의회”에 관한 규정을 두고, 항만기본계획, 기술기준 구축 및 운영, 항만배후단지 종합계획 수립, 지정 등에 관한 사항을 심의하고 있으며, 같은 법 시행령 제7조에 분과심의회를 명시하여 항만분과, 항만재개발분과, 마리나분과, 항만시설기술기준분과 심의회를 두고 있다. 따라서 신항만건설에 관한 심의 역시 「항만법」 시행령 내 분과로 포함하여 심의할 수 있도록 추진해야 한다.

2) 부대·부속사업 추진 여건 마련

항만개발사업은 항만배후단지 외에는 부속·부대사업을 추진할만한 사항이 많지 않다. 이정권 외(2007)은 항만 부대사업은 부지조성 및 분양 사업 등이 있으며 부대사업 활성화를 통한 SOC 분야에서의 민간투자 확대가 가능하다고 언급하고 있다. 이러한 취치에 따라 2017년 「신항만건설법」은 신항만건설사업과 연계하여 부대사업이 가능하도록 법률 개정으로 법적 근거를 마련하고, 하위법령을 통해 주택, 관광단지 조성, 물류터미널, 체육 및 문화시설 등의 부대사업의 범위를 명시하였다.⁷⁵⁾ 이는 사업 특성상 단기간에 대규모 투자가 이루어져야 하는 신항만 건설의 투자비 회수가 어려워 민간 참여가 저조한 상황을 고려하여, 민간 참여자의 투자비 보전이 가능도록 신항만사업과 연계해 신항만건설 예정지역에서 부대사업이 가능하도록 한 것이다. 여기에는 투자비 보전, 사용료 인하, 이용자의 편익증진 등을 목적으로 함이 명시되어 있다.

75) 「신항만건설법」 제21조의2 (부대사업 시행) 및 같은 법 시행령 제34조의2 (부대사업의 범위 등)

다만, 민간투자사업으로 수행하는 신항만개발사업의 경우 대부분 수익성이 보장되는 부두개발이 다수를 차지하고 있으며, 신항만건설사업에서 법령에 명시된 유형의 부대사업을 추진할 만한 대상 사업이 한정적이라는 한계가 존재한다. 다만 최근 친환경, 스마트항만 등이 대두됨에 따라 이를 위한 지원시설 운영, 수익 창출이 가능한 유통, 판매 등을 통해 부대사업 추진 여건은 나아질 것으로 예상된다. 따라서 신항만 건설사업 추진 시 다양한 부속 및 부대사업을 함께 추진하여 수익성을 강화하고 민간투자자가 항만 개발사업에 적극적으로 참여할 수 있는 기반 마련을 검토해야 한다. 이를 위해 신항만개발사업 구역 내 신규사업이 가능한 시설이 입지할 수 있도록 하여 민간투자자가 항만개발사업과 함께 다양한 부속·부대사업을 추진할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

국내 문헌

- 국토연구원(2004), 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립
- 기획예산처 보도자료(2000), 제17차 민간투자사업심의위원회 개최, 2000.3
- 기획예산처(2006), 민간투자 업무메뉴얼
- 기획재정부(2009), 민간투자사업 브로셔
- 기획재정부(2013), 2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 민간투자사업: 제도적 정비 및 정책 성과로부터의 교훈
- 기획재정부(2019), 2019년 민간투자사업 추진방향
- 기획재정부(2022a), 2021년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서
- 기획재정부(2022b), 2022~2026년 국가재정운용계획(SOC 분야 보고서)
- 기획재정부(2023), 2023 사회기반시설에 대한 민간투자법 · 시행령 및 민간투자사업 기본계획
- 김동성 외(2021), 서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화 방안, 서울연구원 2021-PR-16
- 김성수 외(2021), 생활SOC 공급을 위한 민간투자 추진방안 연구, 국토연구원, 수시 21-15
- 김우호, 이종필(2006), 항만시설 민간투자정책 평가와 발전방안 연구, 한국해양수산개발원 기본연구
- 김정봉 외(2006), 다기능 여항시설에 대한 민자유치 활성화 방안, 한국해양수산개발원 기본연구

대한민국 정부(2022), 윤석열정부 120대 국정과제, 2022.7

박정천(2000), 인프라 민간투자사업, 어떻게 되고 있나, 항만시설 민간투자사업 추진 전략, 국토연구원 국토시론 2000.11.5.

이규영, 심문보(2015), 사회기반시설의 민간투자사업 활성화 방안 - 도로부문을 중심으로 -, 한국지방행정정보 제12권 제2호, pp.293-314

이정권 외(2007), 부대·부속사업 활성화 방안 연구, 한국개발연구원 공공투자관리센터

전찬영(2003), 항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안 연구, 해양정책연구, 제18권 1호

한국개발연구원(2015), 평택·당진항 서부투 잡화부두(2선석) 축조공사

한국개발연구원(2022), 2021년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

한국개발연구원(2006), 수익형 민자사업(BTO) 표준실시협약안 연구

한국법제연구원(2019), 민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제정비 방안연구

해양수산부 보도자료(2022), 새만금신항, 항만배후단지 조성에 필요한 기간 단축한다, 2022.12.2.

해양수산부(2003), 동북아물류중심의 시작-항만

해양수산부(2007), 항만민간투자사업 운영수입 리크스 관리 발전방안 연구

해양수산부(2013) 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구

해양수산부(2019), 제2차 신항만건설기본계획

해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획

해양수산부(2022), 2022~2023 항만업무편람

국외 문헌

Alfred J.B.(2010), Privatization trends at the world's top-100 container ports, Maritime Policy & Management, 29(3), pp.271-284

Francesca R.M. & Simone C.(2006), Private Finance in Port Investment: The South Pacific Islands, Dynamic Shipping and Port Development in the Globalized Economy, pp.178-197

인터넷 자료

- 경제정의실천시민연합, <http://ccej.or.kr/>(검색일: 2023.10.25.)
- 공공투자관리센터, <https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/intrcn/termIntrcn.do> (검색일: 2023.11.25.)
- 국가법령정보센터, 사회기반시설에 대한 민간투자법 제정·개정이유, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=6861&ancYd=19940803&ancNo=04773&efYd=19941104&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2023.8.10.)
- 국가법령정보센터, 신항만건설촉진법 제정·개정이유, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=1046&ancYd=19961231&ancNo=05251&efYd=19970401&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (검색일: 2023.11.25.)
- 국민참여입법센터, 국회 제출 개정법률안(이달곤의원 대표발의안, 의안번호 23351, <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out>(검색일: 2023.8.10.)
- 매일경제, <https://m.mk.co.kr/news/all/1715443>(검색일: 2023.8.14.)
- 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/>(검색일: 2023.8.2.)
- 해양수산부, <https://www.mof.go.kr/>(검색일: 2023.10.25.)

인터뷰 자료

- 민간투자사업 실무 전문가(1), 2023.6
- 민간투자사업 실무 전문가(2), 2023.7
- 해양수산부 담당부서, 2023.6
- 항만분야 법제도 연구자, 2023.7
- 항만공사 항만건설사업분야 실무자, 2023.8

법령 자료

가덕도신공항 건설을 위한 특별법(법률 제19413호, 2023.5.16.)
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9.)
공항시설법(법률 제19373호, 2023.4.18.)
국가재정법(법률 제19430호, 2023.6.9.)
대한민국헌법(헌법 제10호, 1987.10.29.)
대형공사 등의 입찰방법 심의기준(국토교통부고시 제2023-299호, 2023.6.8.)
도로법(법률 제19379호, 2023.4.18.)
도로법 시행령(대통령령 제33858호, 2023.11.16)
비관리청 항만개발사업 시행허가 등에 관한 업무처리 요령(해양수산부고시 제2020-164호, 2020.9.25.)
사회기반시설에 대한 민간투자법(법률 제17799호, 2020.12.29.)
사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령(대통령령 제33382호, 2023.4.11)
산업입지 및 개발에 관한 법률(법률 제19386호, 2023.4.18.)
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(법률 제19132호, 2021.12.27.)
신항만건설 촉진법(법률 제19117호, 2022.12.27.)
신항만건설 촉진법 시행령(대통령령 제31986호, 2021.9.14.)
철도건설사업 시행지침(국토교통부고시 제2023-323호, 2023.6.20.)
철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률(법률 제19393호, 2023.4.18.)
하수도법(법률 제19127호, 2022.12.27.)
하수도법 시행령(대통령령 제33555호, 2023.6.20)
항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(법률 제19117호, 2022.12.27.)
항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(대통령령 제33225호, 2023.1.10)
항만공사법(법률 제19117호, 2022.12.27.)
항만배후단지개발사업 업무처리규정(해양수산부고시 제2020-188호, 2020.11.23.)

항만법(법률 제19140호, 2022.12.27.)

항만법 시행령(대통령령 제33515호, 2023.6.7)

해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정(해양수산부고시 제2021-133호, 2021.7.1.)

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023

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

2022년

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

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

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

Ⅰ 2022년

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

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

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

| 2022년

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

수시연구 2023-09

신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구

인쇄 2023년 12월 29일

발행 2023년 12월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 디자인공감 Tel: 051-903-9909

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구

A Study on Institutional Improvements for Expanding Private
Investment in the New Port Construction Project