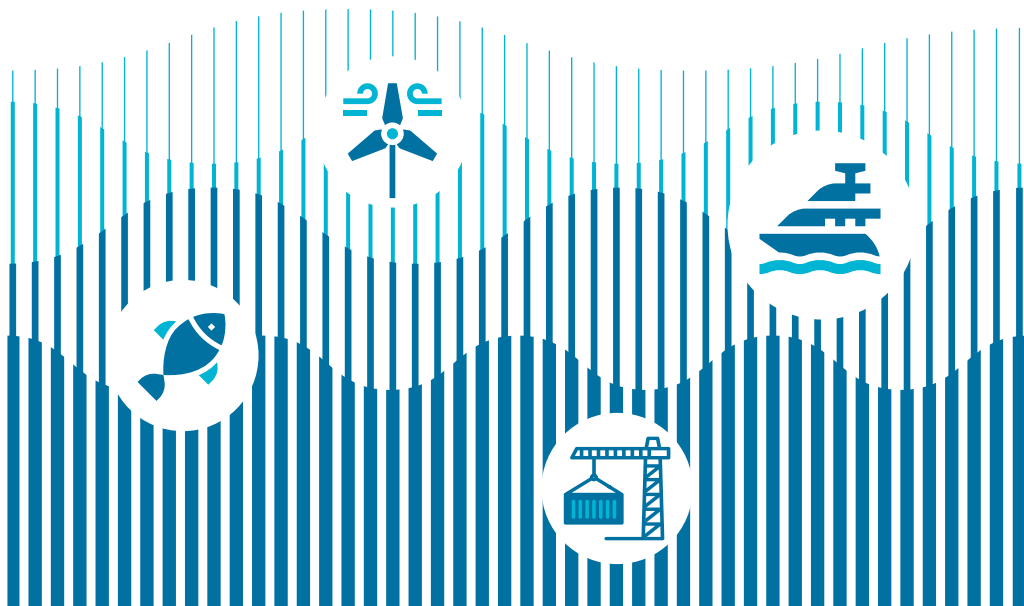


항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구

A Study on Enhancing Public Value
of Port Redevelopment Projects

김세원 · 이혜령 · 박민정



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구

A Study on Enhancing Public Value
of Port Redevelopment Projects

김세원 · 이해령 · 박민정



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	김세원, 이혜령, 박민정			
내부연구진	연구책임자	김세원	한국해양수산개발원	항만연구본부 연구위원
	공동연구원	이혜령	한국해양수산개발원	항만연구본부 전문연구원
	공동연구원	박민정	한국해양수산개발원	항만연구본부 연구원
연구기간	2024. 1. 1. ~ 2024. 10. 31.			
보고서 집필내역				
연구책임자	김세원 연구총괄, 제1장, 제4장, 제5장 제1절 일부, 제5장 제2절			
내부연구진	이혜령	제3장 제2절, 제3절, 제5장 제1절 일부		
	박민정	제2장 제3절, 제3장 제1절, 제5장 제1절 일부		
산·학·연·정 연구자문위원	전세원 (주)건일 국토계획부 상무 정주철 부산대학교 도시공학과 교수 조필규 LH토지주택연구원 수석연구원 이성환 해양수산부 부산항북항통합개발추진단 사무관			

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

우리나라는 산업화 과정에서 다수의 항만이 개발되었고, 항만은 국가 경제성장의 중추적인 역할을 담당해 왔다. 그러나 시간이 지남에 따라, 기존 항만의 노후화와 기능 이전의 필요성이 대두되면서 2007년 부산항 북항을 시작으로 항만재개발사업이 본격 착수되었으며, 앞으로도 그 수요는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

기반시설로서 산업기능이 중심이 되는 항만 개발과는 사뭇 다른 항만재개발사업은 노후·유휴 항만 공간을 지역사회와 시민들에게 환원한다는 목적을 두기에 특정 집단의 이익보다는 지역과 시민을 위한 공공성 확보 노력이 필요한 사업이다. 그러나, 최근 일련의 국토 개발·정비사업들의 개발이익이 공공보다는 특정 집단에 과도하게 귀속되는 문제들이 사회적 이슈가 되었고, 일부 항만재개발사업에서 역시 공공성에 대한 논란이 발생하고 있다. 다른 국토 개발·정비사업과 마찬가지로 공공성이 부족한 항만 재개발사업 추진은 지역사회의 사업에 대한 불신과 갈등을 초래함에 따라 사업 지연은 물론 해당 지역의 발전 역시 정체시킬 수 있다. 따라서, 향후 노후·유휴 항만들의 재개발사업 추진을 위해 지역 수용성을 높이고 사회적 신뢰를 증대시킬 수 있는 공공성 강화 방안 모색이 필요할 것이다.

본 연구는 국내·외 다양한 개발·정비사업들의 사례와 제도를 중심으로 공공성 강화 방안을 모색하고 있다. 특히, 다수 지방자치단체에서 도입하고 있는 사전협상제도에 착안하여 항만재개발사업의 공공기여량을 산출하고, 사전협상제도를 항만재개발사업에 접목하는 방안을 제시하고 있다. 이는 현행 항만재개발사업의 추진 구조상 다소 실험적인 제안일 수는 있으나, 개발을 통한 공공기여량을 정량적으로 산출하고 지역과 긴밀히 협력하여 사업을 추진할 대안이 될 수 있을 것이다. 또한, 사업 공공성 강화를 위한 경관 가이드라인 수립 방안, 개발이익 활용 방안 등 현실적 대안들도 제시하고 있으며, 공공성 강화로 인해 저하될 수 있는 사업시행자의 수익성을 보전할 방안들도 함께 도출함으로써 결국 공공성과 사업성이 조화된 항만재개발사업 추진 방안들을 제안한다고 판단된다. 아무쪼록 이러한 노력 끝에 완성된 본 연구가 정책 담당자들의 항만재개발사업 정책 수립에 유용하게 활용되고, 사업을 촉진할 수 있는 밑거름이 될 수 있기를 바라 마지않는다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡은 김세원 연구위원을 비롯하여 연구진으로 참여한 이
혜령 전문연구원, 박민정 연구원의 노고에 깊은 감사를 드린다. 또한 본 연구를 위해
아낌없는 조언을 해주신 (주)건일 전세원 상무, 부산대학교 정주철 교수, NH토지주택연
구원 조필규 수석연구원, 해양수산부 이성환 사무관께도 다시 한번 감사드린다.

2024년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 중 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xv

01

서론 _1

제1절 연구 배경과 목적	1
1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	5
제2절 연구 내용과 방법	6
1. 연구 범위 및 내용	6
2. 연구 방법	8
제3절 선행연구 검토	11
1. 주요 선행연구 검토	11
2. 본 연구의 차별성	15

02

항만재개발사업 공공성 정의 및 관련 제도 고찰_19

제1절 항만재개발사업 공공성 정의	19
1. 공공성의 정의	19
2. 항만재개발사업의 공공성 개념 정립	21
제2절 국토 개발사업의 공공성 확보 제도	24
1. 토지의 공개념	24
2. 개발이익과 계획이익 환수	25
3. 사전협상을 통한 공공기여 제도	29
4. 주요 개발사업의 공공성 확보 제도 고찰	40

제3절 해외 항만재개발사업의 공공성 확보 사례	46
1. 해외 개발사업의 공공성 확보 주요 제도	46
2. 해외 항만재개발사업 공공성 확보 사례	48
제4절 시사점	51

03 항만재개발사업의 공공성 확보 현황 및 공공기여량 산정_53

제1절 항만재개발사업 현황	53
1. 항만재개발사업의 정의	53
2. 추진 현황	56
3. 항만재개발사업 유형	58
4. 항만재개발사업 추진 절차	60
제2절 항만재개발사업의 공공성 확보 제도	64
1. 기본계획의 공공성 확보 방향	64
2. 공공시설 면적 확보	65
3. 개발이익 재투자	69
4. 쾌적한 경관 조성	70
제3절 항만재개발사업의 공공기여량 산정	72
1. 항만재개발사업과 개발이익	72
2. 사전협상제도의 공공기여량 산정 방법	76
3. 항만재개발사업의 공공기여량 산정 및 검증	84
제4절 시사점	109

04 항만재개발사업의 공공성 제고 방안_113

제1절 공공성 제고 방안	113
1. 항만재개발사업에 사전협상제도 도입	113
2. 도입 공공시설에 대한 주민의견 수렴 및 적정성 검토	123
3. 쾌적한 경관 조성을 위한 제도적 강화	125

4. 명확한 지구단위계획 수립을 통한 사업구역 관리	127
5. 공공시설 확보와 관리를 위한 개발이익 재투자의 활용	132
제2절 사업시행자의 사업성 보전 방안	135
1. 개발이익 부담금과 재투자의 중복 부과 해소	135
2. 기본계획에서 수익성 용지의 합리적 제고	138
3. 정부의 재정지원 확대 및 세제감면	141
4. 국·공유지에 대한 매각 혜택 부여	145
제3절 추진 로드맵 및 기대 효과	149
1. 정책화 로드맵	149
2. 항만재개발사업 공공성 강화 기대 효과	150

05 결론 및 정책 제언_153

제1절 요약 및 결론	153
제2절 정책 제언	157
1. 기본계획에서 실효적인 대안 제시	157
2. 항만재개발형 사전협상제도 가이드라인 수립	158
3. 항만재개발사업 공공성 사례 홍보 및 인식 전환	159
4. 독립적인 중재기구의 설치	160
5. 항만재개발사업 관련 정부·지자체의 예산확보 필요	161

참고문헌_163

부록_175

표 목차

〈표 1-1〉 도시와 항만 성장 모델	2
〈표 1-2〉 전문가, 정책 담당자 워크숍, 업무협의 활동(요약)	10
〈표 1-3〉 본 연구의 흐름도	10
〈표 1-4〉 본 연구와 선행연구와의 차별성	16
〈표 2-1〉 공공성의 네 가지 특성별 의미	22
〈표 2-2〉 항만재개발사업 공공성 범위 확대의 단계적 방안	23
〈표 2-3〉 유형적, 무형적 개발 사례	26
〈표 2-4〉 개발이익의 개념 및 환수 수단	28
〈표 2-5〉 기존 법령과 개정 법령 비교(2021.1.12. 개정)	30
〈표 2-6〉 주요 지자체별 공공기여의 정의	30
〈표 2-7〉 사전협상제도의 정의(서울특별시)	32
〈표 2-8〉 지자체 사전협상 제도 관련 조례 현황	33
〈표 2-9〉 협상대상지의 기준	34
〈표 2-10〉 사전협상 절차	35
〈표 2-11〉 협상(본 협상) 절차	36
〈표 2-12〉 협상 이행 절차	37
〈표 2-13〉 사전협상제도 적용 주요 사례	39
〈표 2-14〉 개발사업별 개발이익 재투자 제도 비교	41
〈표 2-15〉 개발사업별 분양가 제한 제도 비교	43
〈표 2-16〉 개발사업별 공공시설 확보 기준 비교	44
〈표 2-17〉 해외 개발이익 환수 제도	46
〈표 2-18〉 해외사례의 기반시설 등 용지 면적 비율	50
〈표 2-19〉 국내외 공공성 확보 제도	52
〈표 3-1〉 항만재개발사업 대상 항만 선정 노후도·유희도 기준	55
〈표 3-2〉 항만재개발사업 추진 현황	56
〈표 3-3〉 조성(공사) 중인 항만재개발사업 현황	57
〈표 3-4〉 항만재개발 유형별 사업 주요 내용	59
〈표 3-5〉 항만재개발 기본계획 추진 전략 변화	65
〈표 3-6〉 항만재개발 유형별 도입 공공시설	66
〈표 3-7〉 항만재개발법상 공공시설의 정의	68

〈표 3-8〉 항만재개발사업의 개발이익 환수 방안별 특징	74
〈표 3-9〉 항만재개발사업 및 유사 개발사업의 비교	75
〈표 3-10〉 서울시 공공기여율 산정기준	78
〈표 3-11〉 서울시 공공기여량 산정기준	78
〈표 3-12〉 서울시 공공기여량 산정기준(철도역사 복합개발)	79
〈표 3-13〉 부산시 공공기여량 산정기준	80
〈표 3-14〉 인천시 공공기여율 산정기준	80
〈표 3-15〉 인천시 공공기여량 산정기준	81
〈표 3-16〉 주요 지방자치단체의 사전협상 기반 공공기여량 산정 기준 비교	83
〈표 3-17〉 사업구역 특성에 따른 공공기여량 산정 대상 설정	85
〈표 3-18〉 항만재개발사업 공공기여량 산정을 위한 분석 시나리오	87
〈표 3-19〉 항만재개발사업 공공기여량 산정을 위한 변수별 분석 가정	88
〈표 3-20〉 공공기여량 분석대상지 현황	90
〈표 3-21〉 기본계획에서의 분석대상지 용도지역 변경(안)	92
〈표 3-22〉 사업대상지별 용도지역 변경(안) 및 공공기여율	94
〈표 3-23〉 사업대상지별 공공기여 토지 면적 및 종전·후 ㎡당 감정평가액(추정)	95
〈표 3-24〉 사업대상지별 총 공공기여량 산정 결과	96
〈표 3-25〉 델파이 조사 개요(1차, 2차)	99
〈표 3-26〉 응답자 수에 따른 CVR 최솟값	100
〈표 3-27〉 응답자 정보	102
〈표 3-28〉 적정 공공기여량, 공공기여 제도 도입 고려 사항 등에 대한 델파이 검증 결과	107
〈표 4-1〉 (1단계) 항만재개발 기본계획 수립 시 적용 절차	116
〈표 4-2〉 (2단계) 항만재개발 사업계획 수립 시 적용 절차	119
〈표 4-3〉 협상 세부 절차	120
〈표 4-4〉 (3단계) 항만재개발 실시계획 수립 시 적용 절차	122
〈표 4-5〉 도입시설의 수요 및 적정성 검토 절차 예시	124
〈표 4-6〉 항만재개발법 시행령 개정(안)-경관심의	127
〈표 4-7〉 타 개발사업의 지구단위계획 수립 근거조항	129
〈표 4-8〉 타 개발사업의 지구단위계획으로 사업대상지 관리 근거조항	130

〈표 4-9〉 북항 재개발사업 상업·업무지구 지구단위계획 내용(최초 계획 기준)	132
〈표 4-10〉 항만재개발법 개정(안)-개발이익 재투자 지역 및 활용범위 확대	134
〈표 4-11〉 개발이익 환수법에 따른 개발이익 부담금 제외 및 감면 대상 사업	136
〈표 4-12〉 개별 법령에 따른 개발이익 부담금 제외 및 감면 대상 사업	137
〈표 4-13〉 항만재개발법 개정(안)-개발이익 부담금 면제	138
〈표 4-14〉 포괄적 지구계획의 특성 및 기능	139
〈표 4-15〉 원도심 활력제고형 사업소 복합도심지구 비율 조정(안)	140
〈표 4-16〉 타 개발사업 및 항만재개발 재정지원 비교	141
〈표 4-17〉 지방세특례제한법 개정(안)-항만재개발사업 세제감면	144
〈표 4-18〉 총사업비에서 보상비 비중	145
〈표 4-19〉 타 개발사업의 국공유지 매각 특례 관련 근거조항	146
〈표 4-20〉 국공유지 매각 특례 관련 입법 내용(서삼석 의원 등 14인 발의)	147
〈표 4-21〉 항만재개발사업 공공성 및 수익성 정책화 로드맵	149

그림 목차

〈그림 1-1〉 부산항 북항재개발사업의 공공성과 사업성 우선순위 설문조사	4
〈그림 2-1〉 개발이익의 발생과 범위	27
〈그림 2-2〉 기부채납과 공공기여 개념 및 목적 비교	31
〈그림 3-1〉 항만재개발사업 사업 유형	58
〈그림 3-2〉 항만재개발사업 추진 절차	62
〈그림 3-3〉 항만재개발사업에서의 개발이익 개념	70
〈그림 3-4〉 항만재개발사업의 공간적 범위	72
〈그림 3-5〉 항만재개발사업 총 공공기여량 산정 절차	89
〈그림 3-6〉 델파이 조사 절차	97
〈그림 3-7〉 현재 항만재개발사업의 공공성 수준(1차 조사, n=28)	103
〈그림 3-8〉 공공시설 면적 확보 기준 마련 방향(1차 조사, n=28)	104
〈그림 3-9〉 항만재개발사업의 공공기여제도 도입 가능성(1차 조사, n=28)	104
〈그림 4-1〉 인천경제자유구역 경관디자인 가이드라인 중 공공성 확보 사례	126
〈그림 5-1〉 항만재개발사업 공공성 홍보 사례	160

약어 목록

- POS(공공 개방 공간): Public Open Space
- CVR(내용 타당도 비율): Content Validity Ratio
- CV(변이계수): Coefficient of Variation

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 항만재개발사업을 포함한 국내외 다양한 개발·정비사업의 공공성 확보 제도들을 분석한 결과, 사업 특성에 따라 사전협상을 통한 공공기여 제도, 개발이익 재투자, 분양가 상한제, 공공시설 의무 확보 등을 운용
2. 「제3차 항만재개발 기본계획」의 사업대상지(예정지) 중에서 네 개소를 선정하여 서울시, 인천시, 부산시의 공공기여량 산정방법을 적용한 시나리오별로 공공기여량을 산정한 결과 대안별로 차이는 있으며, 총사업비 대비 총 공공기여량 비율은 5.8~35% 수준으로 나타남
3. 항만재개발사업의 적정 공공기여량 비중에 대한 전문가 대상 델파이 조사를 통해 총사업비 대비 공공기여량이 20% 이상 확보되어야 한다는 데 합의(응답 평균 약 30%)
4. 사전협상제도 도입 등 항만재개발사업 공공성 확보 방안 다섯 개 및 공공성 강화로 인해 저하될 수 있는 사업시행자의 수익성 보전방안 다섯 개를 제시

■ 정책제안

1. (공공성 강화) 항만재개발사업에 사전협상제도를 접목하여 기본계획 수립 단계에서부터 사업계획 수립 및 사업시행자, 해양수산부, 지자체가 함께하는 협상 절차와 이후 착공까지 이어지는 절차를 제시

-
2. (공공성 강화) 사전협상제도 도입 시 지자체 차원에서 주민 선호도 조사 기반 도입 공공기여 시설물 후보 리스트를 확보하고, 그 적정성을 검토할 것을 강조
 3. (공공성 강화) 사업대상지별로 별개의 경관 가이드라인을 수립할 것을 제안하고, 중앙항만정책심의회에서 경관을 심의할 수 있도록 하는 「항만재개발법」 개정안을 제시
 4. (공공성 강화) 지구단위계획을 항만재개발사업에서 의무적으로 수립하도록 하는 방안과 준공 후 지구단위계획을 통해 사업구역을 관리하는 방안을 제시
 5. (공공성 강화) 개발이익 재투자 범위를 확대하여 해당 사업구역 내뿐만 아니라 같은 지자체 내 다른 항만재개발사업 대상지(예상지) 내 공공시설 유지관리 비용으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 제안
 6. (사업성 보전) 개발이익 부담금과 재투자자의 중복 부과를 해소하는 방안 및 제도개선안 도출
 7. (사업성 보전) 기초조사를 기반으로 기본계획에서 수익성 용지(복합도심지구) 비율을 합리적으로 제고하는 방안 제안
 8. (사업성 보전) 「항만재개발사업 재정지원지침」 등 개정을 통해 정부의 재정지원 및 세제 감면으로 사업시행자 지원 폭 확대 필요
 9. (사업성 보전) 국·공유지 매각에 대한 특례 조항 신설을 통해 사업시행자에 국공유지 매각 혜택 부여
 10. (사업성 보전) 사업시행자의 상부시설 건축에 대한 인센티브 개발 및 부지 매각 관련 마케팅 지원 실시

요 약

항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구

김세원 · 이해령 · 박민정

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 항만재개발사업에서 공공성 확보 문제가 중요한 이슈로 대두
- 최근 공익 실현에 가치를 두어야 할 국토개발의 이익이 특정 집단에 과도하게 편중되는 현상 심화
- 항만재개발사업은 노후·유헴 항만 공간을 도시 공간으로 개발·환원하는 사업으로서 지역과 시민을 위한 공공성 확보 노력이 필요
- 항만재개발사업 추진에 따른 개발이익이 특정 개인·집단에 집중될 경우 사회적 불평등 확대, 지역사회 갈등 초래, 사업 추진 및 해당 지역 발전 지연 등 다양한 문제 야기
- 이에 「제3차(2021~2030) 항만재개발 기본계획」에서도 ‘재개발 공공성 확보 제도화’를 향후 기본방향으로 제시하는 등 공공성을 강조하고 있으나, 사업의 공공성 확보는 여전히 주요 이슈로 남아 있음

2) 국정과제 연계성

- 본 연구는 현 정부의 국정과제 40번, ‘세계를 선도하는 해상교통 물류 체계 구축’에 긴밀히 부합함
 - 국정과제 40번의 과제목표 중 하나로 신항만 확대 조성을 제시
 - 항만재개발사업의 공공성 강화를 통해 지역의 수용성을 높임으로써 재개발사업의 조속한 추진 및 구(舊) 항만 기능의 원활한 이전을 도모하여 신항만 확대 조성에 기여
- 또한, 국정과제 41번인 ‘해양영토 수호 및 지속 가능한 해양관리’ 목표 중 하나인 ‘해양개발 행위에 대한 상생·공존 체계 마련’과도 연계
 - 노후·유휴 항만구역 역시 연안지역에 속하는 바 지역과의 상생·공존 측면에서 공공성 확보가 매우 중요

3) 연구 목적

- 본 연구의 목적은 지역과 시민의 사업 수용성 제고를 위한 항만재개발 사업의 공공성 제고 방안 및 정책 제언을 제시하는 것으로, 연구의 세부 목적은 다음과 같음
 - 첫째, 항만재개발사업의 공공성 고찰 및 공공성 확보 제도의 미비점과 보완점 제시
 - 둘째, 항만재개발사업의 공공성 강화 주요 방안인 공공시설 면적 비율 가이드라인, 경관에 대한 제도화, 개발이익 재투자 관련 제도개선안 제시
 - 셋째, 사전협상 기반 공공기여제도를 활용한 항만재개발사업의 정량적 공공성 강화 기준 제시
 - 넷째, 항만재개발사업의 원활한 추진을 위한 균형 있는 공공성·사업성 확보 방안 모색

2. 연구 방법

1) 학술적 방법

- 항만재개발사업과 타 개발·정비사업의 공공성 관련 선행연구 및 공공성 확보 제도 비교·분석
- 또한 해외 항만재개발사업(워터프론트사업)의 공공성 확보사례 조사를 통해 공공기여에 초점을 맞춘 항만재개발사업 공공성 강화방안을 탐색
- 항만재개발사업에 공공기여제도 도입 방안 검토의 일환으로 일부 재개발사업 대상지별 공공기여량 측정을 위한 시뮬레이션 분석 수행
- 항만재개발사업의 총사업비 대비 적정 공공기여량 비중에 대한 객관적 합의 도출을 위해 전문가 대상 델파이 조사 실시

2) 정책화 방법

- 업계 관계자, 관련 전문가 및 정책 담당자와의 면담, 워크숍, 자문회의 등을 수시로 진행하여 정책 대안의 실효성을 제고하기 위해 노력
- 착수 과정에서부터 공공성 강화 방안 도출과 정책 제언 과정까지 관련 정책 담당자와 워크숍, 면담을 수시 진행
- 본 연구를 통해 도출된 공공성 강화 방안 및 정책 과제들에 대해서도 추가적인 해양수산부 및 전문가 회의를 통해 실현 가능성에 대한 의견 수렴

〈전문가, 정책 담당자 워크숍, 업무협의 활동(요약)〉

일시	주요 참석자	논의 내용
2024.1.8.	정부 관계자 (부산항 북항통합개발추진단)	• 본 연구의 방향성 논의 및 정부의 항만재개발 정책 동향 파악
2024.3.19.	항만공사 관계자 (부산항만공사 재생계획실)	• 부산항 북항 항만재개발사업 공공성 문제점 및 개선 방안 논의
2024.5.20.	학계 전문가 및 정부 관계자 (중간 보고회 병행)	• 중간 보고회 및 연구 방향성 논의
2024.9.12.	학계 전문가 및 정부 관계자 (최종보고회 병행)	• 최종 보고회 및 방안의 타당성 논의
2024.10.22.	정부 관계자 (부산항 북항통합개발추진단)	• 정책 실효성 및 애로 요인 논의

자료: 저자 작성

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 본 연구는 항만재개발사업으로 발생하는 편익을 지역사회와 시민에게 환원하기 위한 공공성 제고 방안을 검토
 - 항만재개발사업 공공성은 광범위하게 정의될 수 있지만, 본 연구는 ‘개발 이익의 분배’라는 공익적 측면에 초점을 맞추어 연구를 수행함
- 우리나라는 국토개발·정비사업의 공공성을 확보하기 위하여 다양한 개발이익 환수제도를 운영 중
 - 개발이익 환수제도로는 개발부담금제도가 대표적이며, 사업 특성에 따라 사전협상을 통한 공공기여 제도, 개발이익 재투자 규정, 분양가 상한, 공공 시설 의무 확보 기준 등을 별도로 운용하고 있음
 - 특히 최근 국토개발사업의 최상위 법인 「국토계획법」에 ‘공공기여’에 대한 근거가 마련됨에 따라 이를 주목할 필요성이 있음

- 해외에서도 우리나라와 유사한 형태로 조세, 부담금, 기반·공공시설 설치 부담 등의 제도를 통해 개발이익을 환수
 - 뉴욕, 도쿄 등 해외 대도시에서는 도시계획 변경 과정에서 사전협상절차를 의무화하고, 공공시설 설치와 같은 공공기여 시 용적률 등의 기준을 완화해주는 제도를 운영
 - 해외 주요 항만재개발사업 사례에서는 산책로, 공원, 오픈스페이스 등의 계획적인 조성 및 배치를 통해 워터프론트 공간의 친수기능을 극대화
- 항만재개발사업도 공공성 확보를 위한 다양한 제도적 장치들이 마련되어 있으나 그 실효성은 높지 않음
 - 「제3차 항만재개발 기본계획」, 「항만재개발법」, 「항만재개발사업 재정 지원지침」, 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」 등을 통해 공공성 확보를 위한 제도적 근거 및 방안을 제시하여 사업의 공공성 강화를 유도
 - 다만, 개발이익 재투자의 경우 아직 이행 사례가 없고, 일부 기준은 의무 사항이 아닌 권장사항에 그치는 등 마련된 제도적 장치들의 실질적 효과가 높지 않음
- 본 연구는 항만재개발사업의 공공성을 제고하기 위한 방안으로 사전협상 기반 공공기여 제도를 항만재개발사업에 접목하는 방안을 검토
 - 주요 지방자치단체에서 운용 중인 사전협상제도를 기초로 세 가지 분석 시나리오를 설정하고, 주요 사업대상지 공공기여량을 시나리오별로 개략 추정

〈항만재개발사업 공공기여량 산정을 위한 분석 시나리오〉

구분		변경 내용	비고
공공기여 분석대상		「제3차 항만재개발 기본계획」상 ‘원도심 활력제고형’, ‘지역생활·문화형’ 해당사업	공사 중, 준공 사업 제외
공공기여량 산정 대상이 되는 계획변경		용도지역 변경	
총 공공기여량 산정 방법	1안	- 공공기여 기준 대지면적(㎡) = (1 - (계획변경구역 내 최소 도시계획시설 면적 ÷ 계획변경 면적)) × 계획변경 면적 - 공공기여 토지 면적(㎡) = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여율 - 총 공공기여량(원) = 공공기여 토지 면적 × 대상토지의 ㎡당 종후 감정 평가액	서울시, 인천시 기준 참고
	2안	총 공공기여량(원) = [종후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치] × 100%)	부산시 기준 참고
	3안	총 공공기여량(원) = [종후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치] × 60%)	인천시 기준 참고

자료: 서울특별시(2024); 부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제21조; 인천광역시 (2021)를 참고하여 저자 작성

- 산정 결과, 부산시 기준을 참고로 한 2안의 공공기여량이 평균적으로 가장 많으며, 서울시, 인천시 기준을 참고한 1안은 사업대상지에 따라 환수율 수준에 차이를 보였음
- 총사업비 대비 총 공공기여량 비율은 대안별로 차이는 있으나 최소 5.8%, 최대 35.0% 수준인 것으로 나타남
- 이때, 총사업비에 조성 토지의 직접 사용이나 분양 또는 임대로 인해 발생 하는 수익은 고려되지 않음

〈사업대상지별 총 공공기여량 산정 결과〉

구분	총사업비 (백만 원)	총 공공기여량(백만 원) (토지가치상승분 대비 환수율)			(총사업비+총 공공기여량) 대비 총 공공기여량		
		1안	2안(기준)	3안	1안	2안	3안
목포항 남항	189,607	61,103 (60%)	101,915 (100%)	61,149 (60%)	24.4%	35.0%	24.4%
부산 용호부두	54,595	6,545 (117%)	5,608 (100%)	3,365 (60%)	10.7%	9.3%	5.8%
포항항 구항	193,152	25,345 (66%)	38,166 (100%)	22,900 (60%)	13.8%	19.4%	12.6%
제주항 내항	270,603	67,557 (81%)	83,397 (100%)	50,038 (60%)	20.0%	23.6%	15.6%

주: 1) 총사업비는 「제3차 항만재개발 기본계획」의 총사업비를 24년 기준으로 현실화한 값임

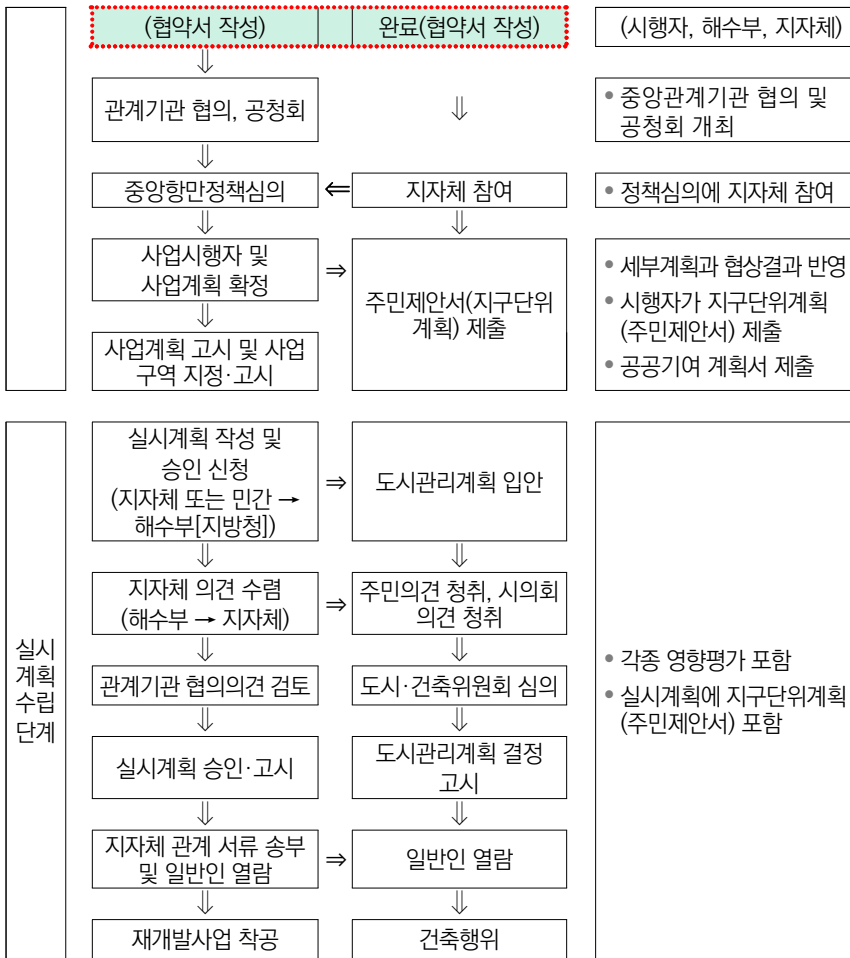
2) '토지가치상승분 대비 환수율'은 2안을 기준으로 산정함

자료: 저자 작성

- 전문가 대상 델파이 조사(2회)를 통해 사전협상제도 도입 관련 의견 수렴과 본 연구에서 산정한 총 공공기여량 검증 실시
 - 조사 결과 항만재개발사업에 사전협상제도 도입 가능성을 확인함
 - 또한, 전문가들은 총사업비 및 공공기여량 합계 대비 공공기여량 비중을 20% 이상 확보하여야 한다는 데 합의하였으며, 이에 따른 공공기여량 산정은 부산시 기준을 참고한 2안이 가장 적합한 것으로 도출됨
 - 제도 도입 시 고려 사항으로는 '공공기여 규모의 적정성', '공공기여 시설 선정의 적정성', '상위계획과의 정합성', '공공기여 기준 및 가이드라인 마련'이 중요도가 높고 전문가 의견도 일관되게 수렴됨
- 항만재개발사업 공공성 제고를 위한 방안으로, 사전협상제도 도입, 경관 조성, 개발이익 재투자 등의 세부 추진 방안을 제시함
 - 첫째, 항만재개발사업에 사전협상제도를 접목하여 기본계획 수립 단계에 서부터 사업계획 수립 및 사업시행자, 해양수산부, 지자체가 함께하는 협상 절차 이행과 이후 착공까지 이어지는 절차를 제시

〈항만재개발사업 사전협상제도 적용 절차(안)〉

단계	항만재개발사업 절차 (해양수산부)	사전협상 절차 (지자체)	비고
기본 계획 수립 단계	항만재개발 기본계획 (안) 수립	필요 공공시설 자체 사전 조사	- 토지이용계획, 도시관리 계획 변경(안) 수립(해양수산부) - 도시관리 변경(안)을 바탕으로 한 공공기여 면적 설정 및 공공시설 지구로 반영(해양수산부) - 필요 공공시설에 대한 자체 조사(지자체) 및 상호 협의를 통한 기본계획에 반영(해양수산부)
	↓	↓	
	관계 중앙행정기관 및 지자체 협의	해양수산부와 협의	
	↓	↓	
	중앙항만정책심의	지자체 참여	
	↓	↓	
	기본계획의 고시·열람	주민열람 및 적극적인 의견 청취	
사업 계획 수립 단계	사업계획 제안 (지자체 또는 민간 → 해수부)	⇒ 개발계획(안) 검토신청	사업계획 제안 시 사전협상을 위한 개발계획(안) 검토 신청
	↓	↓	사업계획 검토와 (지자체) 실무 검토 공조(의견교환)
	사업계획서 검토 (연구기관)	↓	
	↓	↓	제3자 제안공모 시 개발계획(안) 요구→지자체 검토
	제3자 제안공모	⇒	
	↓	↓	사업계획 평가와 협상대상지 선정평가 병행
	제안서 평가	협상대상지 선정 평가	
	↓	↓	우선협상대상자가 사전협상 제안서 제출
	우선협상대상자 선정	협상제안서 제출, 협상 개시 통보	
	↓	↓	협상단(협의회) 공동 구성
	협상단 구성	협상조정협의회 구성	
	↓	↓	공동 협상
	협상(★)	↓	
	↓	↓	- 협상 완료 시점에 시행 - 공공기여량 결정
		감정평가 시행	
	↓	↓	공공기여 포함 협약 작성
	협약 체결	협상결과 확정 및 협상	



자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률; 인천광역시(2021)를 참조하여 저자 작성

- 둘째, 사전협상제도 도입 시 지자체 차원에서 주민 선호도 조사 기반 도입 공공기여 시설물 후보 리스트를 확보하고, 그 적정성을 검토할 것을 강조
- 셋째, 사업대상지별로 별개의 경관 가이드라인을 수립할 것을 제안하고, 중앙항만정책심의회에서 경관을 심의할 수 있도록 하는 「항만재개발법」 개정안을 제시함

-
- 넷째, 지구단위계획을 항만재개발사업에서 의무적으로 수립하도록 하는 방안과 준공 후 지구단위계획을 통해 사업구역을 관리하는 방안을 제시
 - 마지막으로 개발이익 재투자 범위를 확대하여 해당 사업구역 내뿐만 아니라 같은 지자체 내 다른 항만재개발사업 대상지(예상지) 내 공공시설 유지 관리 비용으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 제안
 - 공공성 강화로 인해 저하될 수 있는 사업시행자의 수익성 보전 방안들도 함께 제시
 - 사업 실현 가능성 제고를 위해 개발이익 부담금과 재투자 중복 부과 해소, 기본계획의 수익성 용지 비율 제고, 재정지원 및 세제감면을 통한 사업시행자 지원 확대, 국공유지에 대한 매각 혜택 도입, 사업시행자의 상부시설 건축 유도 및 부지 마케팅 지원 등 민간투자 유인 방안을 제시함
 - 항만재개발사업의 효과적 추진을 위한 정책 제언을 도출
 - (제언 1) 기본계획에서 사업의 공공성 확보를 위한 실효성있고 합리적인 방안 제시 필요
 - (제언 2) 항만재개발형 사전협상제도 가이드라인 수립 필요
 - (제언 3) 항만재개발사업 공공성 사례 홍보 및 인식 전환 추진 필요
 - (제언 4) 사업시행자, 정부, 이해관계자를 중재할 수 있는 중립적인 중재 기구 설치 필요
 - (제언 5) 항만재개발사업 관련 중앙정부 및 지자체 예산 확보 필요

2) 정책화 방안

- 항만재개발사업 공공성 강화 및 사업시행자 수익성 보전을 위한 세부 정책 추진 방안과 정책 이행 시기를 제안함
- 일반적인 제도개선은 단기(3년 이내), 관련 연구용역 등이 수반되어야 하

는 과제는 중기(5년 이내), 정책화에 장기간 소요될 것으로 예상되는 과제는 장기로 제시

〈항만재개발사업 공공성 강화 및 수익성 보전 정책화 로드맵〉

구분	방안	세부 방안	이행 시기
공공성 강화 방안	항만재개발사업에 사전협상 제도 도입	- 기본계획, 사업계획, 실시계획 수립 시 사전 협상제도 접목 절차 제시 - 이를 토대로 한 가이드라인 수립 필요	장기
	공공시설에 대한 주민 의견 수렴 및 적정성 검토 필요	- 지자체에서 사업대상지의 도입 공공시설에 대한 주민 의견 수렴 및 적정성 검토 - 기본계획에서부터 반영 후 사업계획, 실시계획 단계에서 재검토	단기
	쾌적한 경관 조성을 위한 제도적 강화	- 사업대상지별 개별적인 경관 가이드라인 수립 - 경관가이드라인 수립 및 경관심의 관련 제도개선(법 개정)	중기
	명확한 지구단위계획 수립을 통한 사업구역 관리	지구단위계획 수립 의무화(실시계획에 포함) 및 지구단위계획을 통한 사업구역 관리 관련 제도개선	단기
	공공시설 확보와 관리를 위한 개발이익 재투자의 활용	개발이익 재투자의 활용 범위를 타 사업 지역으로 확대하고 용도도 공공시설 관리 까지 확장시키기 위한 제도개선(법 개정)	단기
수익성 보전 방안	개발이익 부담금과 재투자의 중복 부과 해소	개발이익 부담금과 재투자의 중복성 해소를 위한 제도개선(법 개정)	단기
	기본계획에서 수익성 용지의 합리적 채고	- 항만별 특성을 고려한 신재생에너지 확대를 통한 에너지 자립항만 추진 - 해양재생에너지 기반 수소발전 기술 실증(항만배후단지 등 활용)	단기
	정부의 재정지원 확대 및 세제감면	항만재개발사업 재정지원지침을 타 개발사업의 기반(공공)시설 재정지원의 수준에 맞게 개정	단기
	국·공유지에 대한 매각 혜택 부여	국·공유지 매각에 대한 특례 조항 신설(과거 입법례 참조)	단기
	사업시행자의 상부시설 건축 유도 및 부지 마케팅 지원	사업시행자의 상부시설 건축에 대한 인센티브 개발 및 부지 매각 관련 마케팅 지원	단기

자료: 저자 작성

4. 기대효과

1) 정책적 기대효과

- 항만재개발사업의 공공성 제고를 위한 정책 방향 마련에 기여
 - 항만재개발사업의 공공성 제고를 위한 정책 수립의 기초자료로 활용
 - 항만재개발사업의 공공성이라는 현안에 대한 개선 방안을 제시함으로써 실질적 정책 개선의 기초가 될 것으로 기대
- 항만재개발사업 추진을 위한 제도개선에 기여
 - 사업의 공공성 확보와 함께 실현 가능성을 고려한 정책 방안을 함께 제시함으로써 항만재개발사업 추진을 도모하는데 기여

2) 사회·경제적 기대효과

- 지역 경제 활성화 및 주민 삶의 질 향상에 기여
 - 항만재개발을 통해 공공기여가 증가하여 관련 기반(공공)시설이 확충되면 지역의 다양한 산업 발전에 기여할 수 있으며, 결과적으로 지역의 일자리 창출과 소득 증대 도모 가능
 - 공공시설 확충으로 주민 생활환경과 삶의 질이 개선된다면 지역 소멸의 위기 속에서 지역 부흥의 길을 찾을 수 있을 것으로 기대
- 사회적 형평성 및 신뢰 증대가 기대
 - 공공시설, 수변공간 등 확충 방향을 제시함으로써 공공서비스 접근성 측면에서 사회적 형평성 제고 및 사회 갈등 완화에 기여할 수 있음
 - 사전협상제도 도입 시 이해관계자 간 합의를 통해 갈등을 사전에 예방할 수 있으며, 지자체-주민-정부간 신뢰를 증대할 수 있을 것으로 기대

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on Enhancing Public Value of Port Redevelopment Projects

Se-Won KIM · Hye-ryeong Lee · Min-Jeong Park

1. Background and Purpose

1) Background

- Securing public value in port redevelopment projects has emerged as a critical issue.
- Recent trends indicate that the advantages of land development often disproportionately benefit specific groups, sidelining broader public interest.
- Port redevelopment projects transform outdated and idle port spaces into urban areas, necessitating efforts to secure public value for the benefit of local communities and citizens.
- When the benefits of port redevelopment projects become disproportionately concentrated among select individuals or groups, the resulting inequities intensify social inequality, spark community conflicts, delay project progress, and hinder regional development.

-
- The 3rd Port Redevelopment Basic Plan (2021-2030) identifies institutionalizing the "securing of publicity in redevelopment" as a fundamental direction, emphasizing the importance of public value. However, achieving this public value remains a significant challenge.

2) Relevance to National Projects

- This study closely aligns with National Project No. 40: "Establishing a World-Leading Maritime Transport and Logistics System."
- Expanding new ports is one of the core objectives of National Project 40.
- Enhancing the public value of port redevelopment projects can increase local acceptance, accelerate project implementation, and facilitate the smooth relocation of outdated port functions, contributing to the expansion of new ports.
- Additionally, this study supports National Project No. 41: "Protecting Marine Territories and Ensuring Sustainable Ocean Management."
- Given that outdated and idle port areas are part of coastal regions, securing public value is essential for fostering coexistence and mutual growth with local communities.

3) Purpose

- This study aims to propose measures and policy recommendations to enhance the public value of port redevelopment projects, thereby improving local and citizen acceptance. The detailed objectives are as follows:
 - First, to examine the concept of public value in port redevelopment projects, identifying shortcomings and gaps in the institutional framework designed to secure public value.
 - Second, to propose key measures to enhance public value, including guidelines for public facility area ratios, institutionalizing landscape considerations, and improving systems for reinvesting development profits.
 - Third, to establish quantitative standards for improving public value by utilizing pre-negotiation-based public contribution systems.
 - Fourth, to explore balanced strategies to ensure both public value and profitability for the smooth implementation of port redevelopment projects.

2. Methodology

1) Academic methodology

- Conducted a comparative analysis of existing research and systems for evaluating and securing public value in port

redevelopment projects and other development and maintenance initiatives.

- Reviewed international port redevelopment (waterfront development) projects to explore ways to strengthen public value with a focus on public contributions.
- Performed simulation analyses to estimate public contributions for selected redevelopment sites as part of a review of public contribution system implementation in port redevelopment projects.
- Conducted a Delphi survey with experts to reach a consensus on the appropriate proportion of public contributions relative to total project costs.

2) Policy-making methods

- Conducted interviews, workshops, and advisory meetings with industry stakeholders, experts, and policymakers to enhance the feasibility and effectiveness of policy recommendations.
- Regularly held workshops and interviews with policymakers throughout the study, from the inception of publicity enhancement strategies to the formulation of detailed policy proposals.
- Gathered feedback from additional meetings with the Ministry of Oceans and Fisheries and experts to assess the feasibility of the proposed strategies and policies.

〈Summary of Workshops and Consultations with Experts and Policymakers〉

Date	Key Participants	Discussion Topics
2024.1.8.	Government officials (Busan North Port Integrated Development Task Force)	• Discussed the study's direction and trends in government port redevelopment policies.
2024.3.19.	Port Authority officials (Busan Port Authority, Regeneration Planning Office)	• Identified issues and improvement measures for the public value of Busan North Port redevelopment.
2024.5.20.	Academic experts and government officials (interim reporting session)	• Held interim report session and discussed the study's direction.
2024.9.12.	Academic experts and government officials (final reporting session)	• Conducted final reporting session and evaluated the validity of proposed measures.
2024.10.22.	Government officials (Busan North Port Integrated Development Task Force)	• Discussed policy feasibility and challenges.

Source: Prepared by the authors

3. Result

1) Summary

- This study examined strategies to enhance the public value of port redevelopment projects by redistributing the benefits generated to local communities and citizens.
- While the concept of public value in port redevelopment can be broadly defined, this study focused on the public interest aspect of "benefit redistribution."

-
- Korea operates various systems to reclaim development profits for ensuring the public value of land development and maintenance projects.
 - Representative systems include the development charge and, depending on the project, additional systems such as public contribution through pre-negotiation, reinvestment of development profits, price caps on sales, and mandatory allocation standards for public facilities are implemented.
 - Notably, recent amendments to the National Land Planning and Utilization Act, Korea's primary legislation governing land development, have introduced provisions for "public contributions," highlighting the need for attention to these developments.
 - Internationally, similar systems exist to reclaim development profits through taxes, charges, and obligations for public infrastructure and facilities.
 - In major cities like New York and Tokyo, pre-negotiation procedures are mandatory during urban planning changes, with systems that providing incentives, such as relaxed floor area ratio requirements in exchange for public contributions like infrastructure development.
 - Examples from major international port redevelopment projects demonstrate efforts to maximize waterfront functionality through the deliberate design and placement of amenities such as promenades, parks, and open spaces.
 - While various institutional mechanisms exist to secure public value in port redevelopment projects, their effectiveness

remains limited.

- The 3rd Port Redevelopment Basic Plan, the Port Redevelopment Act, the Guidelines for Financial Support of Port Redevelopment Projects, and the Port Redevelopment and Marina Landscape Guidelines provide legal bases and methods to strengthen public value in projects.
- However, measures such as the reinvestment of development profits have not yet been implemented, and certain standards remain as recommendations rather than mandatory requirements, reducing the practical effectiveness of these systems.
- This study explored the application of pre-negotiation-based public contribution systems to enhance the public value of port redevelopment projects.
- Based on pre-negotiation systems currently operated by major local governments, three analysis scenarios were developed, and the public contribution volumes for key redevelopment sites were roughly estimated under each scenario.

〈Analysis Scenarios for Estimating Public Contributions in Port Redevelopment Projects〉

Category		Details of Changes	Remarks
Projects Subject to Public Contribution Analysis		Projects classified as "Revitalization of Old Downtown Areas" and "Regional Livelihood and Culture Projects" under the 3rd Port Redevelopment Basic Plan.	Projects under construction or completed are excluded.
Scope of Plan Changes for Public Contribution Estimation		Land-use district changes.	
Total Public Contribution Estimation Methods	Scenario 1	- Public Contribution Reference Land Area (㎡) = (1 - (Minimum urban planning facility area within the plan change zone ÷ Total plan change area)) × Total plan change area - Public Contribution Land Area (㎡) = Public Contribution Reference Land Area × Public Contribution Ratio - Total Public Contribution (₩) = Public Contribution Land Area × Post-change appraised value per ㎡ of the target land	Based on practices from Seoul and Incheon.
	Scenario 2	Formulas for Total Public Contribution (₩) = (Post-change appraised land value - Pre-change appraised land value) × 100%	Based on practices from Busan.
	Scenario 3	Formulas for Total Public Contribution (₩) = (Post-change appraised land value - Pre-change appraised land value) × 60%	Based on practices from Incheon.

Source: Adapted from the following references and guidelines: Seoul Metropolitan City, Guidelines for Pre-Negotiation Procedures in Urban Planning Changes (6th Revision) (Directive No. 73 by Seoul Administrative Deputy Mayor 2, Amended March 29, 2024). Busan Metropolitan City, Ordinance on Public Contribution Negotiation in Urban Planning Changes (Busan Ordinance No. 7171, Enacted January 3, 2024). Incheon Metropolitan City, Operational Guidelines for Pre-Negotiation Procedures in Urban Planning Changes (Directive No. 8721 by Incheon Balanced Development Vice Mayor, Established September 8, 2021).

- Based on the analysis, Scenario 2, referencing Busan City's standards, yielded the highest average public contribution. Contrastingly, Scenario 1, referencing Seoul and Incheon City

standards, exhibited variations in the recovery rate depending on the project site.

- The ratio of total public contributions to total project costs ranged from a minimum of 5.8% to a maximum of 35.0%, varying by scenario.
- Notably, the calculation excluded revenues generated from the direct use, sales, or leasing of developed land.

〈 Calculation of Total Public Contributions per Project Site 〉

Category	Total project cost (million KRW)	Total public contribution (million KRW) (Recovery rate against land value appreciation)			Total public contribution as a percentage of (total project cost + total public contribution)		
		Scenario 1	Scenario 2 (reference)	Scenario 3	Scenario 1	Scenario 2 (reference)	Scenario 3
Mokpo Port, Southern Harbor	189,607	61,103 (60%)	101,915 (100%)	61,149 (60%)	24.4%	35.0%	24.4%
Busan Yongho Pier	54,595	6,545 (117%)	5,608 (100%)	3,365 (60%)	10.7%	9.3%	5.8%
Pohang Port, Old Harbor	193,152	25,345 (66%)	38,166 (100%)	22,900 (60%)	13.8%	19.4%	12.6%
Jeju Port, Inner Harbor	270,603	67,557 (81%)	83,397 (100%)	50,038 (60%)	20.0%	23.6%	15.6%

Note: 1) Total project costs are updated based on 2024 values from the 3rd Port Redevelopment Basic Plan.

2) 'Recovery rates against land value appreciation are calculated based on Scenario 2 as the standard.

Source: Prepared by the authors

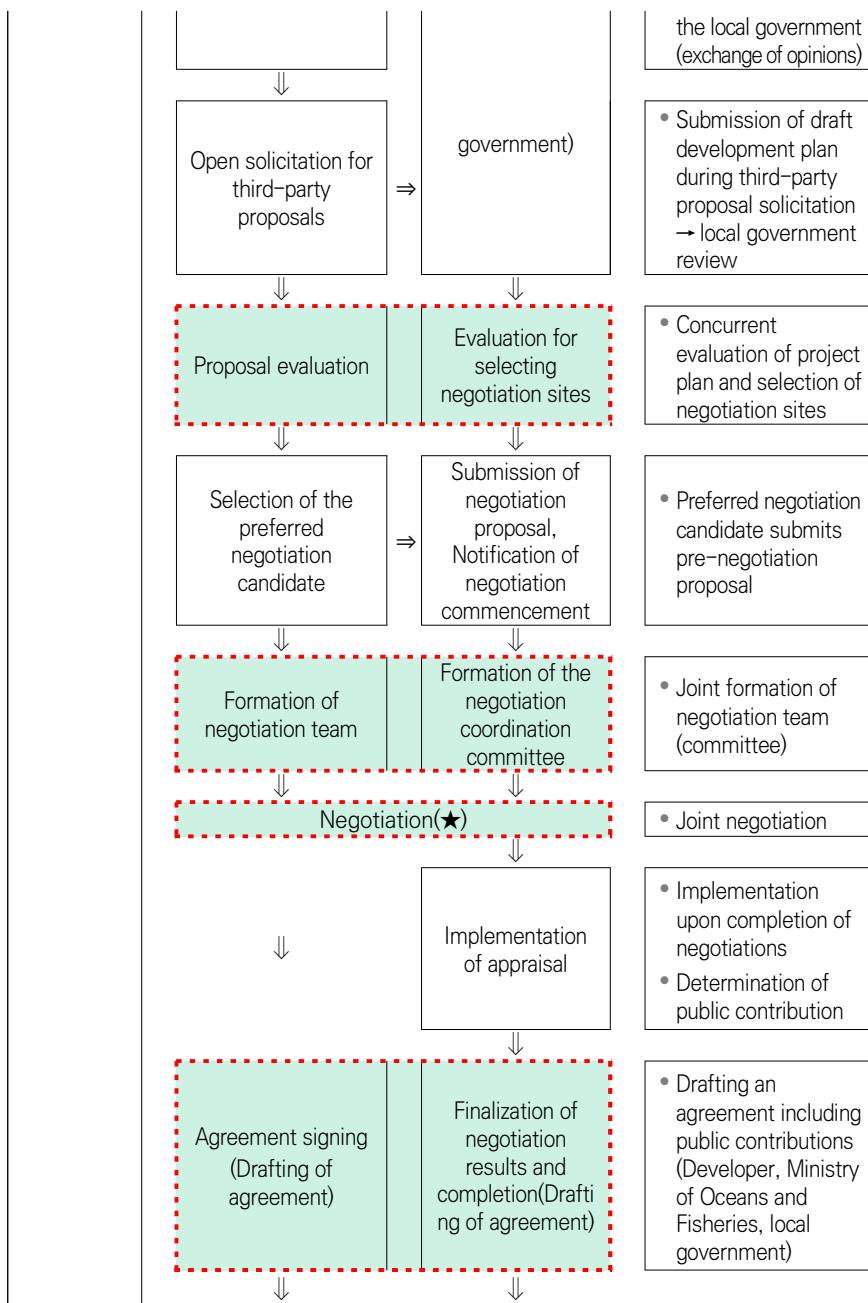
- This study employed two rounds of Delphi surveys with experts to gather opinions on the introduction of a

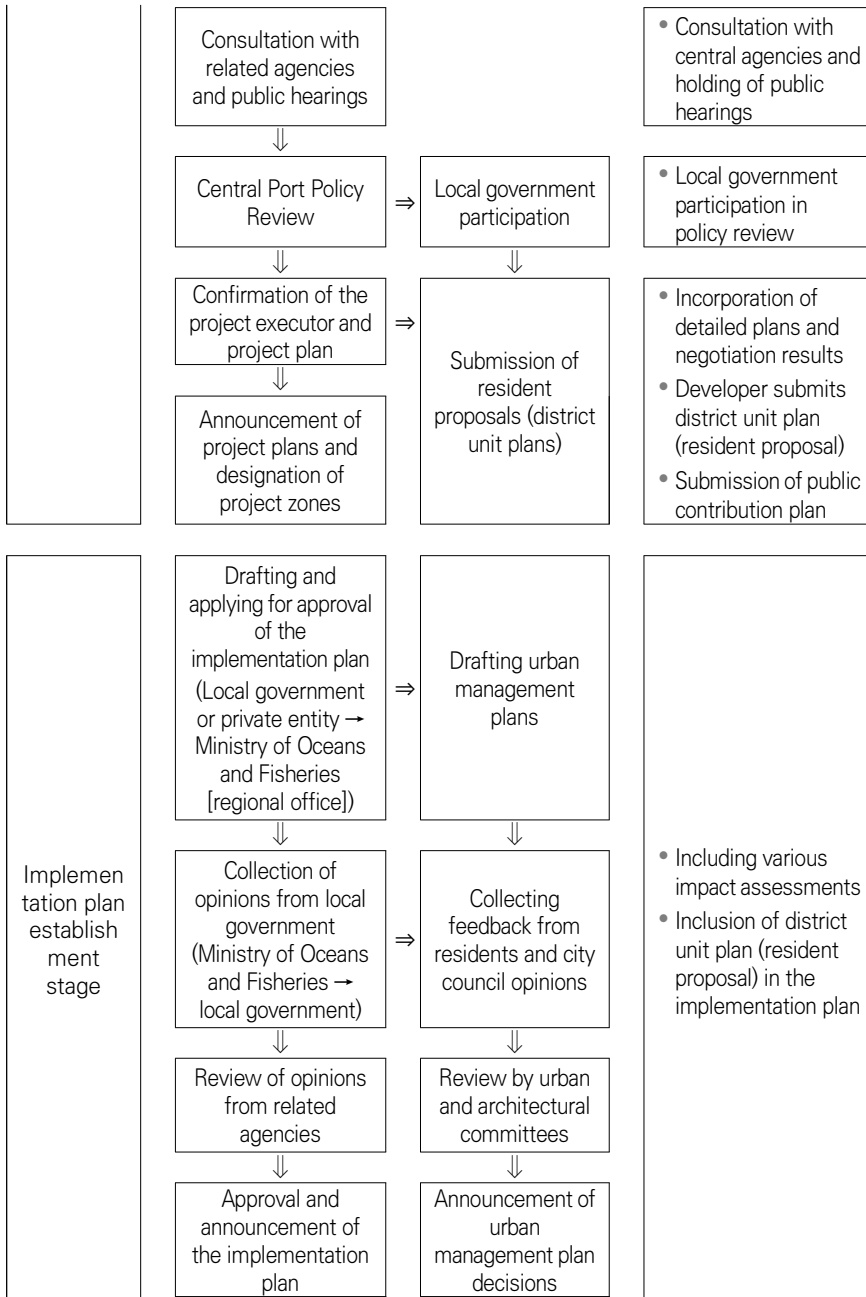
pre-negotiation system and validate the estimated public contributions derived from the analysis.

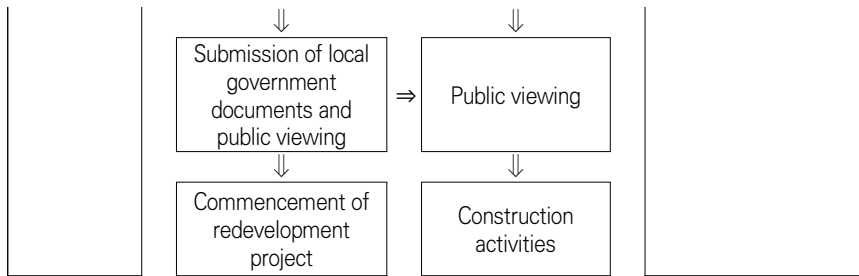
- The surveys confirmed the feasibility of introducing a pre-negotiation system for port redevelopment projects.
- Experts agreed that public contributions should account for at least 20% of total project costs, supporting Scenario 2 (Busan City standards) as the most appropriate approach for public contribution estimation.
- Key considerations for the system's introduction included the appropriateness of the public contribution scale, selection of public contribution facilities, alignment with higher-level plans, and the establishment of clear criteria and guidelines for public contributions, with consistent agreement from experts.
- This study proposed detailed measures to enhance the public value of port redevelopment projects, such as introducing a pre-negotiation system, landscape development, and reinvestment of development profits.
- First, it recommends integrating the pre-negotiation system into port redevelopment projects by implementing negotiation procedures involving project planners, developers, the Ministry of Oceans and Fisheries, and local governments. These procedures should begin from the basic planning stage and continue through to project commencement.

〈 Procedures for Applying during the Establishment of Port Redevelopment Project Plans〉

Stage	Port redevelopment project procedure (Ministry of Oceans and Fisheries)	Pre-negotiation procedure (Local government)	Remarks
Basic plan establishment stage	Drafting the basic port redevelopment plan	Preliminary internal survey of required public facilities	• Land use plan, Drafting changes to the urban management plan (Ministry of Oceans and Fisheries) • Determination of public contribution areas and reflection in public facility zones based on draft urban management changes (Ministry of Oceans and Fisheries) • Internal survey of required public facilities (local government) and incorporation into the basic plan through mutual consultation (Ministry of Oceans and Fisheries)
	↓	↓	
	Consultation with relevant central administrative agencies and local governments	Consultation with the Ministry of Oceans and Fisheries	
	↓	↓	
	Central Port Policy Review	Participation of local government	
Project plan establishment stage	↓	↓	• Submission of draft development plan for pre-negotiation during project proposal • Collaboration between project plan review and practical review by
	Announcement and public viewing of the basic plan	Public viewing and active feedback collection	
	↓	↓	
	Proposal of project plan (Local government or private entity → Ministry of Oceans and Fisheries)	⇒ Application for review of draft development plan	
	↓	↓	
	Review of project plan (research institute)	Consultation with relevant departments and practical review (Local	







Source: Port Redevelopment Act, Pre-Negotiation Operating Guidelines for Urban Planning Changes in Incheon, compiled by the author

- Second, this study emphasizes the importance of local governments conducting resident preference surveys to create a list of potential public contribution facilities and reviewing their appropriateness when introducing a pre-negotiation system.
- Third, it proposes the establishment of site-specific landscape guidelines and suggests amendments to the Port Redevelopment Act to allow the Central Port Policy Review Committee to evaluate landscape plans.
- Fourth, this study recommends making district unit plans mandatory for port redevelopment projects and managing project zones through such plans after project completion.
- Finally, it proposes expanding the scope of reinvesting development profits. This expansion would cover not only the project area but also the maintenance costs of public facilities in other port redevelopment project sites (current or expected) within the same municipality.
- This study proposed measures to preserve the profitability of developers potentially impacted by strengthened public value requirements.

- Proposed measures to enhance project feasibility include eliminating overlapping impositions of development charges and reinvestment obligations, increasing profit-generating land ratios in basic plans, providing financial support and tax benefits, offering sales incentives for national and public lands, and supporting private investment through superstructure construction and site marketing assistance.
- Policy recommendations were developed to balance public value and project feasibility in port redevelopment.
 - (Recommendation 1) Present effective and rational measures to secure public value in the basic plan
 - (Recommendation 2) Establish guidelines for a pre-negotiation system specific to port redevelopment
 - (Recommendation 3) Promote public awareness of successful public value cases in port redevelopment projects to shift perceptions
 - (Recommendation 4) Formulate a neutral mediation body to facilitate negotiations among developers, the government, and stakeholders
 - (Recommendation 5) Secure budgets for port redevelopment projects from both central and local governments

2) Policy recommendations

- Detailed policy measures and implementation timelines were proposed to enhance public value in port redevelopment projects while maintaining developer profitability.

- General system improvements are categorized as short-term (within 3 years), tasks requiring related studies as mid-term (within 5 years), and those expected to take longer to be institutionalized as long-term.

<Policy Roadmap for Public Value and Profitability in Port Redevelopment Projects>

Category	Measure	Detailed Actions	Implementation Timeline
Public Value Enhancement Measures	Introducing a pre-negotiation system for port redevelopment projects	• Propose procedures to integrate pre-negotiation into the basic plan, project plan, and implementation plan stages. • Develop guidelines based on these procedures.	Long-term
	Collecting and reviewing resident opinions on public facilities	• Local governments to gather resident opinions on proposed public facilities and assess their appropriateness. • Reflect findings from the basic plan stage and re-examine during project and implementation planning stages.	Short-term
	Institutional strengthening for pleasant landscape creation	• Establish individual landscape guidelines for each project site. • Improve systems for landscape guideline establishment and review (e.g., legislative amendments).	Mid-term
	Managing project zones through clear district unit plans	• Mandating the establishment of district unit plans (to be included in implementation plans) and improving systems for managing project zones through district unit plans.	Short-term
	Utilizing reinvestment of development profits for public facility maintenance	• Expanding the scope of development profit reinvestment to include other project areas and extending its usage to public facility maintenance through system improvements (legislative amendments).	Short-term

Category	Measure	Detailed Actions	Implementation Timeline
Profitability Maintenance Measures	Eliminating overlapping impositions of development charges and reinvestment obligations	• Improve systems to resolve redundancy between development charges and reinvestment requirements (e.g., legislative amendments).	Short-term
	Rationally increasing profit-generating land in basic plans	• Promote energy self-reliant ports by expanding renewable energy based on the characteristics of each port. • Demonstrate hydrogen power generation technology utilizing marine renewable energy in port hinterland areas.	Short-term
	Expanding government financial support and tax benefits	• Revise port redevelopment financial support guidelines to align with the level of support provided for infrastructure in other development projects.	Short-term
	Providing sales incentives for national and public lands	• Establish special provisions for the sale of national and public lands (referencing past legislative examples).	Short-term
	Encouraging developers to construct superstructures and supporting site marketing	• Developing incentives for developers to construct superstructures and providing marketing support for site sales.	Short-term

Source: Prepared by the authors

4. Expected Outcomes

1) Policy effects

- This study contributes to defining policy directions for enhancing the public value of port redevelopment projects.

-
- It provides foundational data to support informed policymaking aimed at improving public value in port redevelopment projects.
 - It proposes solutions to issues surrounding public value in port redevelopment, laying the groundwork for substantial policy improvements.
 - This study also supports institutional improvements to promote port redevelopment projects.
 - By proposing policy measures that balance public value enhancement with project feasibility, it fosters the sustainable promotion and successful implementation of redevelopment initiatives.

2) Social and economic effects

- This study contributes to revitalizing local economies and improving residents' quality of life.
- Expanding public contributions through port redevelopment can increase public infrastructure, boosting diverse local industries and creating jobs and income.
- Enhanced public facilities can improve living environments and quality of life, potentially revitalizing regions at risk of decline.
- This study is anticipated to increase social equity and trust.
- Expanding public facilities and waterfront spaces can improve public service accessibility, enhance social equity, and reduce conflicts.

- The introduction of a pre-negotiation system can prevent conflicts through stakeholder agreements and strengthen trust between local governments, residents, and the central government.

01

서론

제1절 연구 배경과 목적

1. 연구 배경 및 필요성

국토 개발사업으로 발생하는 편익은 기본적으로 국가와 지역사회에 환원되어야 하는 공익성 실현에 가치를 둘 필요가 있다. 우리나라 헌법에서도 토지의 이용 및 개발로 인한 수익은 공공의 이익을 위해 법률로 제한할 수 있다는 ‘토지의 공개념’을 상당 부분 포함하고 있다.¹⁾ 그러나, 최근 들어 한국토지주택공사(LH) 직원들의 ‘신도시 투기 사건’, ‘대장동 개발 사건’ 등 국토개발 이익들이 공공이 아닌 특정 집단에 과도하게 귀속되는 문제들이 발생하며 사회적인 이슈로 대두되고 있다.

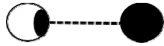
이러한 사회적 이슈가 되었던 사건들 이후, 최근 일련의 국토개발·정비 관련 법령들의 개정 방향도 공공성 제고에 중점을 두고 있다. 대표적으로 「국토계획법」에서는 그동안 시행령에서 규정하던 공공기여를 법에서 직접

1) 대한민국헌법 제23조의 제2항 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.” 및 제122조 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”(대한민국헌법 제23조 제2항, 제122조)

규정하는 제52조의2를 신설하여 공공기여의 법적 근거를 더욱 명확화하였으며2), 「도시개발법」도 시행령 개정을 통해 민관 공동의 도시개발사업에서 민간 참여자의 과도한 이익을 제한하는 규정을 마련하기도 하였다.3) 법령 개정과 함께 국토교통부는 도시개발사업에 있어서 ① 민간의 개발이익 환수 강화, ② 민관 공동사업 추진과정의 공공성 강화, ③ 도시개발사업 관리·감독 강화를 골자로 하는 공공성 강화 방안을 발표하기도 하였다.4)

항만은 국민경제 발전과 산업활동의 기초가 되는 사회기반시설로서 공적 목적을 위해 개발·운영됨에 따라 공공성 논란의 소지가 적다. 그러나 항만의 개발 이후 노후·유휴화가 진행되고 기존 항만구역이 도시 공간으로 개발, 환원됨에 따라 공공성의 문제는 사회적 논란을 야기하기도 한다.

〈표 1-1〉 도시와 항만 성장 모델

단계	공간변화	특징
1. 항만/도시의 시작		• 항만과 도시가 공간·기능적으로 밀착, 공생 발전
2. 항만/도시의 확장		• 급격한 산업과 무역의 성장으로 항만기능과 도시기능이 동시에 성장
3. 항만 쇠퇴		• 선박의 대형화, 도시 팽창 등으로 구항만 기능의 이전 또는 소멸
4. 항만 재개발		• 신항만의 등장과 함께 구항만은 항만재개발을 통해 도시 기능용지로 재환원

주: ○ 도시공간, ● 항만 공간

자료: Hoyle(1998), p. 268를 바탕으로 저자 각색

2) 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자가 용도지역의 변경 또는 도시군계획시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분의 범위에서 구역 안의 공공시설, 기반 시설의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 것을 의무화하도록 기존 시행령에서 규정하던 내용을 「국토계획법」 제52조의2로 규정함(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제52조의2)

3) 민·관공동출자법인 설립을 통한 도시개발사업 추진 시 민간 참여자의 이윤을 상한(제25조의3제1항 및 제2항 신설) 조항 신설(민간 참여자의 이윤율은 총사업비 중 공공시행자의 부담분을 제외한 비용의 100분의 10 이내로 함) 및 도시개발사업의 공공시행자가 민간 참여자를 공모의 방식으로 선정하는 경우, 민간 참여자의 이윤을 상한에 관한 사항 등을 포함하는 사업계획을 공고하도록 하는 내용 등을 포함(국가법령정보센터(검색일: 2024.3.3.))

4) 국토교통부 보도자료(2021.11.4.)(검색일: 2024.3.15.)

우리나라도 산업화 과정에서 다수의 향만이 개발되었고, 국가 경제성장의 중추적인 역할을 담당해 왔다. 그러나 시간이 지남에 따라, 기존 향만의 쇠퇴와 기능 이전의 필요성이 대두되면서 2000년 이후 향만재개발에 대한 논의가 활발히 진행되었고, 노후·유휴화된 향만을 재개발할 수 있는 법적 근거로서 「향만재개발법」이 제정되기도 하였다.⁵⁾ 「향만재개발법」에서는 향만재개발사업을 “노후하거나 유휴 상태에 있는 향만구역 및 그 주변지역에서 「향만법」 제2조제5호에 따른 향만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업”으로 정의하고 있다. 즉, 향만재개발사업의 목적은 노후·유휴한 향만 공간을 시민들이 필요로 하는 시설로 재생 또는 현대화하는 데 있는 것으로서, 특정 집단의 이익보다는 지역과 시민을 위한 공공성 확보의 노력이 필요한 사업이다.

다른 국토 개발사업과 마찬가지로 공공성이 결여된 향만재개발사업의 추진은 개발을 통한 이익을 특정 지역이나 집단에 과도하게 집중시킴으로써 사회적 불평등을 확대시키고 나아가 개발사업에 대한 주민들의 불신과 지역사회 갈등을 초래한다. 이에 따라, 사업 추진 중단에 따른 사업 투자자들과 건설업체들의 재정적인 손해는 물론이고, 갈등 해소를 위한 추가적인 행정·재정적 비용 및 해당 지역의 발전이 지연되는 결과를 초래한다.

이에 따라, 2020년 12월 고시된 「제3차(2021~2030) 향만재개발 기본계획」에서도 그간 추진해 온 향만재개발사업의 주요 한계점으로 ‘공공성 확보 수단 부재’를 지적하고 있으며, 향후 기본방향 중 하나로 ‘재개발 공공성 확보 제도화’를 제시하고 있다.

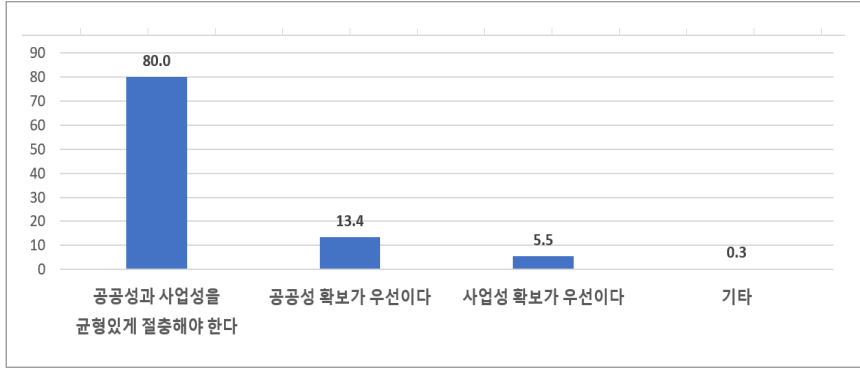
그러나, 향만재개발사업 추진에 있어서 공공성 문제는 최근 들어 더욱

5) 「향만재개발법」은 2007년 「향만과 그 주변지역에 관한 법률」 제정 이후 2009년 다시 「향만법」으로 편입되었다가, 2020년 현재의 「향만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」로 분법됨. 본 연구에서는 분류의 편의 상 2007년 「향만과 그 주변지역에 관한 법률 제정」을 구(舊)법으로 지칭

이슈화되었다. 특히, 일부 항만재개발사업의 경우 특정 개인·집단에 개발 이익이 집중되면서 주목받았다. 일례로 2007년부터 추진해 온 부산항 북항 1단계 항만재개발사업의 경우에는 조성된 부지에 생활형 숙박시설이 대거 들어섬에 따라 지역사회는 크게 반발하고 있으며,⁶⁾ 2020년 8월 30여개 시민단체가 모인 ‘부산 북항 공공성 실현을 위한 부산 시민행동’이 발족되었다. 이에 따라, 해양수산부에서도 북항 1단계의 미매각 부지 및 2단계 사업계획 수립 시 사업의 공공성 강화 의지를 피력했다.⁷⁾

사업성과 공공성이라는 다소 대립되는 성질의 확보는 민간이 주로 참여함으로써 사업성 역시 간과할 수 없는 항만재개발사업에서 첨예한 쟁점일 수 있으나, 아래 <그림 1-1>의 설문조사 결과는 적어도 공공성과 사업성이 양립하기 어렵다면 공공성 확보가 우선이라는 인식을 보여주고 있다.

<그림 1-1> 부산항 북항재개발사업의 공공성과 사업성 우선순위 설문조사



주: 응답자 수는 1,000명(부산시, 의회, 해수부, BPA, 동구청 의회, 시민단체, 사업자 등)
 자료: 해양수산부(2021a), 재인용: 해양수산부·BPA(2021)

6) 부산광역시의회에서는 「북항재개발 공공성 확보 촉구 결의문」을 채택했으며, 나아가 국회에서는 현행 「항만재개발법」에서의 개발이익 재투자 비율 25%를 50%까지 상향하자는 ‘항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률’ 개정안이 발의되기도 함(최인호 의원 대표 발의)(국제뉴스(2020.10.23.)(검색일: 2024.3.15.); 의안정보 시스템(검색일: 2024.6.1.))

7) 부산일보(2020.7.29.)(검색일: 2024.3.15.)(2020년 7월 28일, 국회 농림축산식품해양수산위원회 전체 회의에서 최인호 의원의 북항 개발과 관련된 문제점 지적에 대한 해양수산부 장관의 답변)

이러한 항만재개발사업의 공공성 확보는 현 정부의 국정과제와도 긴밀히 연계된다. 현 정부에서는 국정과제로 ‘세계를 선도하는 해상교통물류체계(국정과제 40번)’를 설정하며 완전자동화 항만을 신항만에 확대 조성한다는 내용을 포함하였는데, 신항만을 계획대로 확대 조성하기 위해서는 현재 수립된 항만재개발사업의 조속한 추진을 통한 기존 항만기능의 원활한 이전이 뒷받침되어야 함을 전제한다. 따라서, 공공성에 기반을 둔 재개발사업은 해당 지역의 사업에 대한 수용성을 제고함으로써 원활한 항만기능 이전을 도모할 수 있다. 그 외 국정과제 ‘해양영토 수호 및 지속 가능한 해양관리(국정과제 41번)’에서도 해양개발 행위에 대한 상생·공존 체계 마련이 제시되었는데, 연안지역이라 할 수 있는 구(舊) 항만의 개발에서도 지역과 상생·공존을 위해서는 공공성이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.⁸⁾

이에 따라, 항만재개발사업의 초기 목적에 맞도록 공공성을 보다 강화하는 방안 모색이 필요한 상황이다. 본 연구에서는 현행 제도 검토를 시작으로 하여 항만재개발사업으로 인한 편익을 당초 목적과 같이 지역사회로 환원시키고 시민들과 공유하는 방안을 사전협상제도와 공공기여를 중심으로 모색해 보고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구는 현재 항만재개발사업의 공공성 제고 방안을 제시하여 지역과 시민들의 사업 수용성을 제고하는 데 그 목적을 두고 있다. 본 연구의 세부적인 목적은 아래와 같다.

첫째, 항만재개발사업 공공성 고찰에서부터 시작하여, 현행 기본계획과 법령에 근거한 공공성 확보 제도를 분석하고 그 문제점을 제시하고자 한다.

8) 대한민국 대통령실(검색일: 2024.4.20.)

특히 국내 유사 개발사업과 비교하여 항만재개발사업의 공공성 확보 제도를 분석하고 미비점과 보완점을 제시하고자 한다.

둘째, 해양수산부의 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공시설 면적 비율에 대한 가이드라인을 설정하고, 경관에 대한 제도화, 개발이익 재투자를 공공성 강화의 주요 방안으로 제시하였다. 따라서, 본 연구는 상술한 세 개의 방안에 입각하여 현행 제도의 개선안 등을 제시함으로써 항만재개발사업의 공공성 강화 방안을 모색해 보고자 한다.

셋째, 현재 조성 중인 항만재개발사업으로 공원, 도로 등 시민 생활에 필요한 기반 시설들이 도입되고는 있으나, 시민들의 체감도는 크지 않다. 따라서 현행 지자체에서 사전협상제도를 통해 산정하고 있는 공공기여를 항만재개발사업에도 산정해 보고자 한다. 항만재개발사업의 공공기여를 정량적인 형태로 제시함으로써, 향후 사업 추진에 있어 공공성 강화의 기준으로 제시하고자 한다.

넷째, 사업 추진에 있어서 과도한 공공성 강화는 민간투자를 저해할 수 있는 바, 이를 상쇄할 수 있는 사업성 확보 방안도 동시에 모색하고자 한다. 공공성 확보와 함께 적정 사업성 확보로 항만재개발사업의 원활한 추진을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용과 방법

1. 연구 범위 및 내용

상술한 바와 같이 본 연구의 핵심 목적은 항만재개발사업의 공공성 제고 방안을 제시하여 지역과 시민들의 사업 수용성을 제고하는 데 있다.

본 연구는 연구 목적 달성을 위해 총 다섯 개장으로 구분하여 연구를 수행하였다. 먼저 제1장에서는 연구 내용과 방법, 선행연구 분석을 진행하였으며 선행연구들과 본 연구의 차별점을 제시하였다.

제2장에서는 본 연구의 대상인 항만재개발사업 기본 현황 및 공공성 확보 제도를 분석해 보았다. 먼저, 항만재개발사업 추진 현황과 절차 등을 제시하여 후속 장의 이론적 기초를 제공하였다. 또한, ‘공공성’ 개념 파악을 통해 항만재개발사업에서 공공성의 정의를 탐색하고, 「항만재개발법」 등 관련 법령을 기반으로 현재 운용 중인 공공성 확보 제도, 특히 공공시설 면적 확보를 중심으로 살펴보았다. 나아가, 도시개발사업 등 국내 타 개발사업 및 해외에서의 공공성 확보 방안들을 탐색하여 항만재개발사업과의 비교를 통해 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 「국토계획법」에 따라 다양한 지자체에서 사전협상제도라는 명칭으로 시행 중인 공공기여제도에 착안하여⁹⁾, 항만재개발사업 추진에 따라 발생하는 개발이익의 환수 방안으로서 항만재개발사업에의 공공기여제도 도입 방안을 검토하고 「제3차 항만재개발 기본계획」을 근거로 일부 항만재개발사업 대상지 공공기여량을 산정해 보았다.

제4장에서는 상술한 사전협상제도를 항만재개발사업에 접목, 공공성 강화를 위한 방안들을 각 항만재개발사업 단계와 결합하여 제시해 보았다. 또한, 공공성 강화를 통해 저하되는 사업시행자의 사업성을 보전할 수 있는 방안들도 함께 제시해 보았다. 나아가 본 연구를 통해 도출된 방안들의 정책화 로드맵 구상안과 함께 항만재개발사업에서 공공성 강화를 통한 기대효과를 제시하였다.

제5장에서는 본 연구의 내용을 종합적으로 요약·정리하여 결론 및 연구의 시사점을 기술하였다. 또한, 앞장에서 도출한 항만재개발사업의 공공성

9) 도시계획 변경(또는 지구단위계획 변경)에 따른 사전협상제도가 보다 정확한 표현임

강화 방안들을 실제 운용하기 위한 정책을 제언하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 항만재개발사업 관련 선행연구, 「제3차 항만재개발 기본계획」과 그 이후 수립된 개별 사업들의 사업계획, 실시계획 내 토지이용계획 분석, 타 개발·정비사업 관련 법령 분석, 항만재개발사업 대상지별 공공기여량 시뮬레이션 분석, 위탁 연구, 정책 담당자 및 전문가 워크숍 등을 주요 방법으로 하였다.

먼저, 선행연구 분석 및 문헌조사를 진행하였다. 항만재개발사업을 포함하여 국내외 다양한 개발·정비사업들의 공공성 관련 선행연구를 검토하였다. 특히, 개발이익과 공공기여에 대한 국내·외 선행연구 분석을 통해 공공기여에 초점을 맞춘 공공성 강화방안에 대해 탐색해 보았다. 또한, 「제3차 항만재개발 기본계획」 및 이미 수립된 사업계획과 실시계획(수립된 대상지 한정)을 통해 국내 항만재개발사업 대상지별 토지이용계획과 공공시설면적 비중을 분석하였다.

둘째, 타 제도의 사례 분석을 수행하였다. 본 연구에서는 주 대상인 항만재개발사업의 공공성뿐만 아니라, 타 개발·정비사업에서는 공공성 확보를 위해 어떠한 제도들을 운용하고 있는지를 분석하여 항만재개발사업과 비교·제시하였다. 특히, 일부 지방자치단체에서 도시계획 변경에 따른 공공기여량 산정과 협상을 위해 운용 중인 ‘사전협상제도’에 대한 사례들을 분석하였다. 나아가, 해외에서는 항만재개발사업(워터프론트사업)의 공공성을 어떻게 확보하였는지 살펴보았다.

셋째, 주요 항만재개발사업 대상지별 공공기여량을 시뮬레이션을 통해

측정해 보았다. 대상지는 현재 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 선정된 19개소 중에서 사업이 미추진 중인 곳 등을 기준으로 네 곳¹⁰⁾을 대상으로 하여 서울시, 인천시, 부산시의 공공기여량 산정방법을 참조하여 1~3안의 시나리오를 구성한 후 각 사업대상지의 공공기여량을 산정하였다.

넷째, 전문가 자문 및 델파이 조사를 통해 다양한 의견을 수렴하고 분석 정확도를 제고하였다. 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 도출한 총사업비를 전문 엔지니어링기업의 자문을 받아 현시점을 기준으로 조정·제시하여 사업대상지별 총사업비에서 공공기여량 비중을 설정해 보았다. 또한, 일부 항만재개발 사업대상지를 대상으로 공공기여량 산출 후 상술한 현시점 기준으로 조정된 총사업비에서 산출된 공공기여량 비중이 합리적인지를 정부, 지자체, 항만공사, 건설사 및 학계 전문가 등 항만재개발사업 관련 다양한 이해관계자들을 대상으로 2회에 걸친 델파이 조사를 통해 검토하였으며, 제시된 공공기여량이 과도할 시 적정비율로 조정하였다.¹¹⁾

다섯째, 업계 관계자, 전문가 및 정책 담당자와 면담, 워크숍을 수시로 진행하였다. 본 연구는 착수 과정에서부터 공공성 강화 방안 도출과 정책 제언 과정까지 관련 정책 담당자와 워크숍, 면담을 수시 진행하여 제시된 정책의 실효성을 높일 수 있도록 노력하였다. 또한 본 연구를 통해 도출된 공공성 강화 방안 및 정책 과제들에 대해서도 다시 한번 해양수산부 및 전문가 회의를 통해 그 실현 가능성에 대한 의견을 수렴하였다. 이상 정책 담당자 및 전문가와의 주요 논의 내용은 아래 <표 1-2>와 같다.

10) 목포항 남항, 부산 용호부두, 포항항 구항, 제주항 내항

11) 2차례로 수행된 델파이조사를 통해 사업별 적정 공공기여 비중(공공기여량/총사업비)을 도출함

〈표 1-2〉 전문가, 정책 담당자 워크숍, 업무협의 활동(요약)

일시	주요 참석자	논의 내용
2024.1.8.	정부 관계자 (부산항 북항통합개발추진단)	• 본 연구의 방향성 논의 및 정부의 항만재개발 정책 동향 파악
2024.3.19.	항만공사 관계자 (부산항만공사 재생계획실)	• 부산항 북항 항만재개발사업 공공성 문제점 및 개선 방안 논의
2024.5.20.	학계 전문가 및 정부 관계자 (중간 보고회 병행)	• 중간 보고회 및 연구 방향성 논의
2024.9.12.	학계 전문가 및 정부 관계자 (최종 보고회 병행)	• 최종 보고회 및 방안 타당성 논의
2024.10.22.	정부 관계자 (부산항 북항통합개발추진단)	• 정책 실효성 및 애로 요인 논의

자료: 저자 작성

이상의 내용 및 방법으로 구성된 본 연구 흐름도는 아래 〈표 1-3〉과 같다.

〈표 1-3〉 본 연구의 흐름도

연구 절차	주요 연구 내용
Step 1. 환경 분석 및 이론적 근거 확보	• 선행연구 검토 - 국내외 항만재개발사업 및 타 개발사업의 공공성 관련 선행연구 분석으로 이론적 근거 수집 - 공공성 개념 정립 • 항만재개발사업의 제도적 미비점 검토 및 다양한 공공성 확보 제도 수집 - 타 개발·정비사업의 공공성 확보 제도를 분석함으로써 항만재개발사업 제도의 미비점을 파악하고, 국내 주요 공공성 확보 제도 고찰
Step 2. 실태 분석	↓ • 항만재개발사업 추진 현황 및 공공시설 면적 검토 - 항만재개발사업 대상지별 공공시설 면적 현황 등 파악을 통해 현재 추진 중인 사업의 공공성 실태(공공시설 면적의 적정성)와 문제점 파악 • 항만재개발사업의 공공기여량 산정 - 지자체에서 운용 중인 사전협상제도 산정 기준을 응용하여 일부 항만재개발사업 대상지의 공공기여량 산출
Step 3. 대응 전략 제시	↓ • 항만재개발사업의 공공성 제고 방안 제시 - 사전협상제도와와의 접목을 통한 사업단계별 공공성 강화 방안 검토 - 현행 제도개선안 및 「항만재개발 기본계획」 향후 계획 방향 등 제시 • 항만재개발사업 공공성 강화로 인해 악화할 수 있는 사업자의 사업성 보존 방안 제시

자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토

1. 주요 선행연구 검토

1) 항만재개발사업의 공공성 관련 연구

도심지와 지리적으로 인접하고 ‘노후·유허 항만을 시민이 필요한 시설로 환원’한다는 목적으로 진행되는 항만재개발사업은 그 취지에 따라 공공성에 대한 논의가 지속되고 있으며, 이와 관련된 연구들도 일부 수행되었다.

먼저, 항만재개발사업은 사업의 시작 단계에서부터 공공성 확보에 대한 고민이 있었다. 국토해양부(2009), 심기섭(2009) 등은 항만재개발사업의 공공성 확보를 위한 방안으로 정부의 재정 투자를 강조하는 동시에, 정부 소유부지 분양 방법의 다각화, 사업방식의 다각화 등을 제시하여 사업의 수익성을 모색하고 있으나 공공성에 대한 개념 정립 및 공공성 확보를 위한 구체성은 미흡하다.

이후 한국토지주택공사(LH)의 항만재개발사업 참여를 검토하는 과정에서 LH토지주택연구원(조필규 외, 2016)은 항만재개발사업에서 공공기관(LH)의 참여 방안과 역할에 대한 일련의 연구를 진행했다. 그 과정에서 조필규 외(2016)는 항만재개발사업에서 참여 공공기관의 역할 정립 방안으로 정부에서 선제적으로 기반시설 인프라를 구축하고, 계획·개발·관리 운영이 가능토록 공공기관 중심의 사업모델을 제시하며 이를 위해 ‘항만지역 발전기금’ 제정을 통한 항만재개발사업에 대한 자금지원 필요성을 강조했다. 그러나, 동 연구는 사업시행자로서 공공기관의 항만재개발사업 참여에 대한 방안을 제시했을 뿐이지, 공공성 강화 방안을 제시했다고는 보기 어렵다.

이후 대표적으로 부산에서 항만재개발사업에서의 공공성 논란이 이슈화됨에 따라, 2020년 고시된 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 사업의 공공성 확보를 크게 강조했고,¹²⁾ 항만재개발사업에서의 공공성 관련 연구도 확대되었다. 특히 항만재개발사업에서 공공성의 개념 고찰 및 정의 도출을 위한 연구들로부터 시작하고 있다. 먼저, 이해령·한승훈·김근섭(2022)은 다양한 선행연구 고찰을 통해 항만재개발사업에서의 공공성을 ‘공적’, ‘공정’, ‘공익’, ‘공론’적 측면에서 살펴보았고, 사업 추진과정에서의 주체적(공적), 절차적(공정), 내용적(공익), 협력적(공론) 공공성을 확보해야 한다고 강조했다. 또한, 사업 공익성 담보를 위한 기반시설 용지 및 기반시설 용지 대비 공익시설 용지 비율을 사업의 주요 기능(도시·산업·관광)별로 제시하고 있으나, 기반시설 및 공익시설 비율만으로는 공공성을 제고하기에는 한계가 존재한다. 기반시설 대비 공익시설 비율 제한은 사업시행자의 수익성 확보를 위한 ‘고밀도 개발’을 초래하여 사업의 공공성을 훼손할 수도 있는바, 보다 복합적인 공공성 강화 방안이 필요하다.

LH토지주택연구원(조필규 외, 2023)에서는 「항만재개발사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구」를 통해 항만재개발사업의 공공성에 대해 재고찰하였고, 텍스트 분석을 통해 최근 항만재개발사업의 공공성 문제를 짚어보았다. 그리고, 항만재개발사업에서 공공성 개념의 정립이 우선시 되어야 할 것이며, 이를 위해 기본계획 수립 단계에서 ① 사전기획(사전 자문단), ② 항만재개발 수요요청 대상지 도시진단, ③ 사전참여·미래상 설정을 통한 수립방안 제언을 통해 항만재개발사업의 공공성 개념 정립(안) 도출이 가능하다고 제언했다. 동 연구는 항만재개발사업의 공공성 개념을 어떻게 정립하는지 기본계획 단계에서 그 절차를 제언한 부분에서 의의를 지니지만, 실제 사업의 공공성 강화 방안의 측면에서는 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

12) 과거의 「기본계획」에서도 항만재개발의 기본방향으로 “워터프론트 공공성 제고 및 동빈부두와 연계한 재개발 수립(「제2차 항만재개발 기본계획」)” 등 공공성에 대한 언급은 있었으나, 구체적인 공공성 확보에 대한 방향을 제시하지는 않음

2) 타 개발사업의 공공성 관련 연구: 개발이익과 공공기여를 중심으로

상술한 바와 같이 항만재개발사업에 국한하여 공공성을 논의한 연구들은 매우 부족한 실정이며, 현재까지는 공공성의 개념적 정의 도출에 중점을 둔 연구들이 주를 이루는 관계로 공공성 확보를 위한 실질적인 대안을 제시한다고 보기는 어렵다. 그러나, 국내·외의 국토의 이용과 개발에 있어, 사업의 공공성 확보는 지속적인 이슈로서 이와 관련된 다양한 연구들이 수행되어 왔다.

특히, 개발사업 공익성의 양적인 지표로서 개발이익(또는 계획이익) 및 공공기여 총량 등을 통해 산정해 온 연구들도 다수 존재한다. 공익성 제고를 위해 토지의 개발에 따라 발생하는 개발이익 환수는 크게 조세 및 각종 부담금, 기부채납 등의 방식으로 이루어져 왔으며(정희남·김승중·박동길, 2003), 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발 부담금 형태가 대표적이라 할 수 있다. 그러나, 개발 부담금의 산정 방식 및 부과 시점 등의 모호함에 따라 송하승 외(2022)는 싱가포르의 사례 등을 통해 ‘사전’ 개발이익 환수방식을 제시했다.

또한, 주요 지자체에서는 사전협상제도에 따라 도시계획 변경에 따른 개발이익을 정량적으로 측정하고 있는데, 구형수 외(2020)는 서울시, 부산시, 광주시 등의 세 개 사업 사례를 바탕으로 공공기여 제도를 고찰하고 제도의 문제점과 제도개선 방안을 제시했다. ‘사전협상제도’는 사실 도입된 지 오래되지 않은 제도이며 여전히 보완하여 발전 중인 제도라고 할 수 있다. 이에 따라, 다양한 지자체, 그리고 학계에서는 이러한 사전협상제도의 운용방안 또는 보완점에 대한 연구들을 수행하였으며, 본 연구에서 사전협상제도의 본질을 파악할 수 있는 주요한 기초자료가 되었다(서울특별시, 2011; 이성룡 외, 2017; 이성룡 외, 2023; 김종보·허지인, 2022 등). 특히, 개발사업 초기에 공공이 개입하여 개발의 공공성을 증진하기 위해 다

양한 방안을 민간과 협의하게 되는 사전협상제도는 기존 개발계획 성안 후 ‘가부(可否)’만을 정하는 도시계획체계보다 공공성 높은 개발을 유도할 수 있다고 제시한 서울특별시(2011)의 연구는 2009년 사전협상제도를 최초로 도입한 서울시의 ‘공공성 증진 목적’이란 도입 의도를 잘 나타낸다고 할 수 있다.

해외에서도 국가마다 제도들은 상이하나 도시 개발·정비사업들의 공공성 또는 과도한 개발이익 관련 다양한 연구들이 진행되어 왔다. Wu et al.(2022)의 경우, 도시의 공공 개방 공간(POS: Public Open Space)의 공공성을 총체적으로 평가하기 위해 정량적(Space Syntax), 정성적(Star model) 방법을 결합한 방법 제안하였으며, Varna, Georgiana, & Cerrone, Damiano(2013)는 동일한 방법으로 핀란드의 사례를 통해 공공장소의 공공성을 평가했다.

개발이익 관련 선행연구(Christensen, & Sørensen, 2019; Bishop, & Jenkins, 2011 등)도 존재하며, 특히 Christensen & Sørensen(2019) 덴마크의 사례를 통해 도시개발 과정을 다섯 개 부분으로 나누고 도시개발 과정 전반에 걸친 이익과 비용 분배를 분석하여 거의 모든 개발이익이 사업시행자에게 돌아간다고 주장하기도 하였다.

과도하게 개발자에게 귀속되는 개발이익 억제를 위해 Pat McAllister et al.(2018)은 런던의 개발자 기부금 제도에 대해 고찰하고 있으며, Lyndall Elaine Bryant(2015)는 호주의 사례를 통해 기반시설 부담 효과를 산정하였으며, Oxley(2006)는 개발이익에 대한 과세로 계획이득 보충세(Planning-gain Supplement)의 개념을 제시하기도 하였다.

교통·물류 분야 인프라 개발의 공공성에 대한 연구는 공공성 지표 구축 등을 중심으로 수행되고 있으나, 항만분야 인프라 개발의 공공성을 연구한 사례는 드문 실정이다.

한국교통연구원(최진석·박은아·최은혜, 2017), 국토연구원(육동형 외, 2019) 등은 철도 및 도로 부분의 공공성 평가 지표를 개발했으며, 절차적 정당성, 결과의 공정성, 개발의 주체, 접근성 등을 지표 항목으로 활용하였다. 또한, 한국교통연구원(권혁구·정승주·이윤정, 2017)에서는 전국 물류 시설 실태분석 및 공공시설의 면적을 토대로 물류단지의 공공기여 금액을 환산하고 공공성 제고 방안을 제시하였다.

이에 비해, 항만개발 분야에서 공공성을 연구한 사례는 드물며, 이는 공공시설의 기능보다는 산업적 기능이 중심이 되는 항만의 특성에 기인한 것으로 판단된다. 해외에서도 HOUSSEINI(2023) 등이 마리나시설의 공공성을 비교한 연구는 있으나 항만개발의 공공성에 대한 선행연구는 찾아보기 어려운 실정이다.

2. 본 연구의 차별성

본 연구에서는 항만재개발사업의 공공성을 확보하는 구체적인 방안들을 모색하여 선행연구와의 차별성을 확보하였다.

첫째, 항만재개발사업에서는 적용한 적이 없는 공공기여 개념을 접목하여 사업 유형별로 적절한 공공기여량을 정량적으로 제시함으로써, 현행 항만재개발사업 계획의 문제점과 개선 방향을 객관적으로 분석하였다. 특히 공공성의 문제를 다룬 국내·외 선행연구의 경우 대부분 문헌조사나 사례분석 등 정성적인 방법론을 사용하고 있으나, 본 연구에서는 문헌연구와 사례분석 이외에도 항만재개발사업의 공공기여량을 정량적으로 산출하였다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

둘째, 항만재개발사업의 법률적 고찰 및 타 개발사업(산업단지, 역세권

개발 등)들이 취하고 있는 공공성 제도 검토를 통해 보다 구체적이고 실효성 있는 항만재개발사업의 공공성 강화 방안을 제시하였다.

셋째, 공공성 확보 방안과 더불어, 사업시행자 입장에서 사업성 제고 방안을 함께 모색함으로써, 본 연구가 무조건적인 공공성 강조만이 아닌 합리적인 공공성 증진 방안을 모색하고 있음을 시사한다.

〈표 1-4〉 본 연구와 선행연구와의 차별성

구분	선행연구	참고문헌	본 연구
연구 목표	① 개발·정비사업, 공공장소 등에 대한 공공성 개념 또는 공공성 평가 방법 제시 ② 사업의 개발이익 억제 및 공공성 제고 방안 제시(공공기여 등)	① 구형수 외(2020), 육동형 외(2019), 허자연 외(2021), Wu et al.(2022), Nele Aernouts, & Michael Ryckewaert(2015) 등 ② 신우화·신우진(2022), 권혁구·정승주·이윤정(2017), 송하승 외(2022), 정희남·김승중·박동길(2003), 이상경 외(2019), Barrie Needham, & Roelof Verhage(2003), Lynne B. Sagalyn(1997), Macdonald(2023), Gielen, & Lenferink(2018), Oxley(2006), Bishop, & Jenkins(2011) 등	공공성 확보 관련 항만재개발 사업과 타 제도와 비교하고, 공공기여량 산출을 중심으로 공공성 제고 방안을 제시
연구 대상	① 대부분의 선행연구에서는 도시 또는 주택 관련 개발·정비사업을 대상으로 공공성, 개발이익 등을 논의 ② 항만재개발의 공공성을 다룬 논문은 소수에 불과 ③ 해외에서는 워터프론트 조성적 측면에서 공공성을 논의한 논문들이 일부 존재	① 구형수 외(2020), 김종보·허지인(2022), 허자연 외(2021), 손동필(2014), 이상경 외(2019), 김종경·백성준(2013), 김진수(2017), Liu et al.(2018), Zuzana Klimova(2010), Morgan, Kevin, & Webb, Brian(2020), Lynne B. Sagalyn(1997), Bryant(2015) 등 ② 조필규 외(2016), 심기섭(2009), 국토해양부(2009), 이해령·한승훈·김근섭(2022) 등 ③ Yiming WANG, & Jie CHEN(2021), Yusri Syahrir(2021) 등	「제3차 항만재개발사업 기본계획」을 바탕으로 한 항만재개발사업 대상지(예정지)

구분	선행연구	참고문헌	본 연구
연구 범위	❶ 개발이익의 환수 또는 재투자, 억제방안 논의 ❷ 공공기여 제도에 대한 고찰 또는 공공기여량 산정 ❸ 항만재개발사업의 제도 개선 방안 제시	❶ 신우화·신우진(2022), 송하승 외(2022), 정희남·김승중·박동길(2003), 이상경 외(2019), 김종경·백성준(2013), 문미성·김은경·박소영(2021), Barrie Needham, & Roelof Verhage(2003), Rebelo(2022), Christensen, Sørensen(2009), Bishop, Jenkins(2011) 등 ❷ 구형수 외(2020), 권혁구·정승주·이윤정(2017), 김종보·허지인(2022), Lynne B. Sagalyn(1997), Macdonald(2023), McAllister, Shepherd, & Wyatt(2018), Gielen, & Tasan-Kok(2010), Rebelo(2022) 등 ❸ 조필규 외(2016), 심기섭(2009), 국토해양부(2009)	• 타 개발사업의 공공성 확보 제도와 항만재개발사업 비교 • 항만재개발사업의 공공기여량 산정 • 항만재개발사업의 공공성 제고 방안 제시
연구 방법	❶ 문헌조사, 법제도 분석, 사례 분석 등 정성적 방법 중심 ❷ 설문조사에 기반한 AHP, CVM, 경제성분석, 회귀분석 등 정량적 방법을 통해 개발이익 등을 평가한 연구 존재 ❸ 산업단지 구조고도화와 관련하여 개발이익 산정 시뮬레이션 분석 수행	❶ 이혜령·한승훈·김근섭(2022), 국토해양부(2009), 심기섭(2009), 최진석·박은아·최은혜(2017), 정희남·김승중·박동길(2003), 김종보·허지인(2022), 허자연 외(2021), Nele Aernouts & Michael Ryckewaert(2015), Yiming WANG, & Jie CHEN(2021), Yusri Syahrir(2021), Zuzana Klimova(2010) 등 ❷ 신우화·신우진(2022), 손동필(2014), Lee et al.(2013), Bryant(2015), Rebelo(2022) 등 ❸ 김종경·백성준(2013)	• 문헌조사 및 타 제도 사례 조사 • 항만재개발사업 대상지별 공공기여량에 대한 시뮬레이션 분석 • 공공기여량의 적정성 검토를 위한 델파이 조사

자료: 저자 작성

02

항만재개발사업 공공성 정의 및 관련 제도 고찰

본 장에서는 공공성의 개념 파악을 통해 항만재개발사업에서 공공성의 정의를 탐색하고, 관련 법령을 기반으로 현재 운용 중인 공공성 확보 제도, 특히 공공시설 면적 확보를 중심으로 살펴보았다. 나아가, 도시개발사업 등 국내 및 해외 타 개발사업들의 공공성 확보 방안들을 탐색하고 항만재개발 사업과의 비교를 통해 시사점을 도출하였다.

제1절 항만재개발사업 공공성 정의

1. 공공성의 정의

공공성의 정의를 사전적으로 살펴보면, “공공(公共)”은 국가나 사회의 구성원에게 두루 관계되는 것으로 정의되며, “공공성(公共性)”은 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질로 정의된다.¹³⁾

13) 표준국어대사전(검색일: 2024.4.20.)

한편 사전적으로 명시된 정의를 학술적 또는 실무적으로 접근할 시 공공성은 매우 모호하고 추상적이며 논쟁적인 개념이다. 공공성에 관한 대부분의 연구에서는 공공성이 맥락이나 상황에 따라 다양하게 변용되므로 일치된 개념 정의가 존재하지 않는 점에 동의한다(조판기 외, 2019; 임의영, 2003; 조필규 외, 2023; 소영진, 2003 등).

공공성은 어떠한 대상이나 영역에 대한 가시성이나 접근성과 같은 절차적 차원, 사적 영역에서의 행위로써 얻어지는 이익과 구별되는 공익과 같은 차원을 포함하면서 공적 주체와도 밀접하게 연관되는 이념적 개념이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 주체, 절차, 내용의 측면에서 공공성은 공동체의 행위 주체들이 민주적 절차를 통해 정의의 가치를 실현하는 것으로 정의되기도 한다.¹⁵⁾ 한편 상술한 주체, 절차, 내용이란 세 가지 측면은 보완적인 관계로 항상 만족되는 것은 아니며, 실제 행위 과정에서 상호 충돌하기도 한다.¹⁶⁾

또한, 각 학문 분야나 업역별로 관심과 시각에 차이가 있기 때문에 공공성에 대한 판단과 이해도 다르다.¹⁷⁾ 경제학에서는 시장의 실패에 대한 대응으로서의 공공성을 강조하며, 공공성보다는 공공재 개념을 사용한다. 방송에서의 공공성은 진실성, 공정성 다양성, 유익성으로 정의되며, 시청자의 권리보호를 위한 방송 규제에 근거로 많이 사용되고 있다. 정치학에서는 사회구성원의 평균적 이익으로 정의하며, 공동체 구성원의 참여 기반 다수의 합의에 의해 공공성이 실현된다. 법학에서는 국가의 개입을 통한 공공성 실현 측면인 권위적 공공성과, 사회단체의 정치적 공동체 참여인 참여적 공공성으로 구분한다. 행정학에서는 정부 및 공공기관과 같은 공공부문이 공공성의 성격을 가진다.¹⁸⁾

14) 박진수·김기수(2013), p. 36.

15) 임의영(2023), p. 53.

16) 박진수·김기수(2013), p. 39.

17) 권향원(2020), p. 8.

한편, 본 연구에서 적용할 수 있는 도시·건축관점에서 공공성을 개념화한 연구들을 종합해 보면, 공공성은 크게 공적(Governmental), 공정(Public fair), 공익(Public interest), 공론(Public opinion)의 네 가지 특성으로 범주화할 수 있다(이혜령·한승훈·김근섭, 2022; 송기욱 외, 2020; 염철호·조준배·심경미, 2008; 유시범, 2014 등). 공적 측면은 행위의 주체와 관계된 것으로 정부와 공공기관 등 공공부문에서 이루어지는 행위 일체로 규정되며, 법적이고 제도적인 성격을 가진다. 공정은 행위의 절차와 관계된 것으로, 사람들이 공유하고 접근이 용이한 성질이다. 공익은 행위의 목적과 관계하는 것으로 다수의 일반 사람의 이익을 추구하는 내용적 측면이다. 공론은 앞서 언급한 주체, 절차, 내용적 측면에서 공공성의 개념이 확장된 현대적 공공성을 포함하는 특성으로, 시민사회에서의 행위 참여 및 합의에 관계된 개념이다.¹⁹⁾²⁰⁾²¹⁾

2. 항만재개발사업의 공공성 개념 정립

항만재개발사업의 공공성 확보에 대한 중요성은 지속 강조되고 있으나, ‘항만재개발사업의 공공성’에 대해 명확한 개념 정의는 미비한 실정이다. 이는 사실 앞선 선행연구에서 언급한 바와 같이 항만재개발사업이란 특정한 사업 형태와 관련된 공공성에 대한 연구와 고찰이 부족한 데서 기인한다고 볼 수 있다.

항만재개발사업의 공공성을 정의한 선행연구를 살펴보면, 오영록(2015)은 시민 구성원들이 함께 공유할 수 있는 오픈스페이스(Open Space) 및

18) 염철호·조준배·심경미(2008), pp. 15-19.

19) 이혜령·한승훈·김근섭(2022), pp. 141-142.

20) 해양수산부(2021b), pp. 12-13.

21) 염철호·조준배·심경미(2008), pp. 20-24.

공원·녹지 등의 확보를 통한 친환경적 개발이라 정의했다. 해양수산부(2021b)와 이해령·한승훈·김근섭(2022)은 항만재개발사업에서 공공성 확보를 공적 주체가(주체적 공공성), 공정의 가치를 바탕으로(절차적 공공성), 공론의 과정을 거쳐(협력적 공공성), 공익이 실현될 수 있도록(내용적 공공성) 추구하고자 하는 성질로 정의하였다. 또한 도시건축관점에서 보고 있는 공적, 공정, 공익, 공론이란 공공성의 네 가지 특성별로 항만재개발사업의 추진 절차상 관련 사항을 정리하여 <표 2-1>과 같이 제시하였다.

〈표 2-1〉 공공성의 네 가지 특성별 의미

구분	공적	공정	공익	공론
유형	주체적 공공성	절차적 공공성	내용적 공공성	협력적 공공성
의미	국가, 정부	개방적 절차	공동체적 이익	시민참여 (의사결정)
관련 사항	계획 수립, 비용의 보조 등	계획안 공모, 제안, 계획안 협의 및 심의, 계획 고시, 열람 등	계획 내용, 개발이익 재투자 등	공청회 등

자료: 이해령·한승훈·김근섭(2022), pp. 142~144.

조필규 외(2023)는 공공성의 가치 및 범위는 매우 주관적이고 가변적이며 그 가치와 범위가 확장되고 있으므로, 항만재개발 공공성 개념 또한 중장기적으로 범위를 확대하는 단계적 방안을 제시하였다. 1단계는 절차적 공공성, 2단계는 공간적 범위, 3단계는 결과의 합리성, 4단계는 공공성의 최소 기준 제시이며, 제시된 항만재개발사업 공공성 개념 정립의 단계적 방안은 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 항만재개발사업 공공성 범위 확대의 단계적 방안

단계	주요 내용
1단계: 절차적 공공성	• 공적인 주체에 의해 절차적 공정과 투명성을 바탕으로 진행되어야 하며, 다양한 이해 주체 간 동일한 잣대 적용 • 다양한 협의 채널 개설, 절차적 환경 구축, 법적 장치에 의한 협의와 갈등 조정
2단계: 공간적 범위	• 항만구역 또는 주변 원도심, 건물까지 공공성 범위에 포함할지 결정 필요 • 경관, 가로연속성 확보, 저층부 용도, 공지의 활용 등 다양한 관점의 계획들의 포함 필요
3단계: 결과의 합리성	• 이익 배분의 형평성을 통해 공공 복리의 목적 아래 사회정의에 반하지 않는 이익 배분 및 재투자 진행 필요 • 항만 도시의 특성 진단, 다양한 이해관계자의 참여를 바탕으로 전략계획 및 공간계획 수립 필요
4단계: 최소기준 제시	• 기반시설 또는 공공시설 등 설치의 최소기준 설정이 필요하며, 과도한 요구보다는 추가되는 비율에 대한 용적률 인센티브 제공 운영 필요

자료: 조필규 외(2023), pp. 179-181을 토대로 저자 정리

이처럼 공공성의 개념은 분야별로 다양하게 정의되고 있으며, 항만재개발사업에서도 공공성의 공적, 공정, 공익, 공론 등의 특성을 고려하여 개념을 정립하고자 하였다. 항만재개발사업의 공공성 강화를 위해서는 공적, 공정, 공익, 공론 등의 모든 측면에서의 검토가 필요하지만, 본 연구의 시간적, 내용적 범위의 제약으로 인해 광범위한 공공성 확보 방안을 모색하기에는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 개발이익의 분배라는 공익적 측면에 초점을 맞추고, 항만재개발사업으로 발생하는 편익을 지역사회와 시민들에게 환원을 통한 공공성 제고 방안을 검토하고자 한다.

제2절 국토 개발사업의 공공성 확보 제도

1. 토지의 공개념

항만재개발사업은 항만 공간이었던 국가 소유의 토지를 중심으로 하여 재개발하는 사업으로서²²⁾, 항만재개발사업의 공공성 확보 제도를 논의하기 위해 토지의 공개념을 먼저 살펴보고자 한다. 토지는 인간의 주거와 일상생활, 그리고 다양한 생산 활동의 공간적 기반 요소이다. 그러나 토지의 공급은 수요 대비 제한되어 있기 때문에, 단순한 사적 소유의 범주를 벗어나 보존·이용·관리 및 개발 등에 있어서 국가와 사회의 공동책임 영역으로 인식되고 있다. 1960년대부터 고도 경제성장을 통한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 ‘부동산가격 상승 → 투기 → 개발이익 사유화 → 부동산가격 상승’의 악순환 발생으로 토지문제가 심화되었다. 이에 1980년대 후반 토지수급의 불균형과 토지자원의 유한성에서 비롯된 토지 투기의 만연, 지가폭등 등의 토지문제의 해결을 위해 정부에서는 ‘토지공개념’을 도입하였다.²³⁾²⁴⁾²⁵⁾²⁶⁾

토지공개념은 토지의 배타적 사용권과 처분권을 보장하면서도 토지 가치는 공유해야 한다는 것으로, 토지를 공공재로 인식하는 개념이다. 토지공개념은 우리나라의 현행 헌법에도 일부 반영되어 있으며, 주요하게는 헌법 122조에서 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여

22) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」의 명칭과 같이 항만을 중심으로 하여 주변지역까지 사업구역으로 설정할 수 있으며, 사유지도 포함됨

23) 이우진(2018), pp. 286-287.

24) 박종근·김형수(2016), p. 222.

25) 김상진(2013), p. 1.

26) 송하승 외(2022), p. 3.

그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이러한 토지공개념에 입각하여 「토지초과이득세법」, 「택지 소유 상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」 등 소위 ‘토지공개념 3법’이 제정되었으나, 국민의 재산권 침해를 이유로 한 헌법불합치 결정 등으로 인해²⁷⁾ 현재에는 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 「개발이익환수법」)²⁸⁾만 남아있다.²⁹⁾ 즉, 현재 토지공개념의 관점에서 개발이익 환수가 국토의 공공성 확보를 위한 주요한 법제도로 기능하고 있음을 알 수 있다.

2. 개발이익과 계획이익 환수

토지의 개발은 토지의 형질변경, 건축과 같은 ‘유형적 개발’과 용도지역 및 지구의 변경 등 실질적인 개발 행위가 아닌 계획적 측면에서 ‘획정’하는 ‘무형적 개발’로 구분할 수 있다.³⁰⁾³¹⁾ 이에 따르면 「개발이익환수법」에서 정의하는 개발이익은 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”으로 유형적(개발사업의 시행), 무형적 개발(토지이용계획의 변경 등) 행위 모두를 개발이익 환수의 대상으로 정의하고 있다.

27) 「토지초과이득세법」(1989년 제정)은 실현되지 않은 이익 과세라는 논란과 양도세와 이종과세 등의 문제로 1994년 헌법불합치 결정으로 1998년 폐지되었으며, 「택지 소유 상한에 관한 법률」(1989년 제정)은 과도한 제한 논란으로 인해 1999년 위헌 결정됨

28) 각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 개발이익환수제도를 도입, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하려는 목적으로 제정(「개발이익환수법」 제1조)

29) 이우진(2018), p. 286.

30) 송하승 외(2022), pp. 15-19.

31) 허자연 외(2021), p. 21.

〈표 2-3〉 유형적, 무형적 개발 사례

유형적 개발	무형적 개발	유형적+무형적 개발
• 토지 형질변경 • 건축행위 • 농지 전용, 산지 전용	• 용도지역·지구 변경	• 도시개발사업, 지역개발사업, 도시환경정비사업 • 도시재개발사업 • 택지개발사업 • 산업단지개발사업 • 관광지 조성사업 • 교통 및 물류 시설 용지조성사업 • 체육시설 부지조성 사업

자료: 송하승 외(2022), p. 16.

개발이익의 범위로는 가장 협의(최협의)의 개발이익은 유형적 개발, 즉 공공투자로 인한 편익 증진과 토지개발과 건축행위에서 발생한 개발이익을 뜻한다. 다음으로 협의의 개발이익은 최협의 개발이익에 토지이용계획 결정·변경, 개발사업 인·허가로 초래한 계획이익을 추가로 포함한다. 광의의 개발이익은 기타 사회·경제적 여건 변동으로 얻은 자본이득 또는 우발이익을 포함한다.³²⁾³³⁾ 여기서 계획이익은 사업시행자의 투자행위와 무관하게 공공의 계획 변경에 따라 발생하며,³⁴⁾ 개발이 전제된 토지에 토지소유자의 투자행위와 무관한 토지이용계획 및 용도지역의 변경, 도시계획사업의 결정 등 공공의 계획과 변경으로 발생하는 토지가치 상승분을 의미한다.

32) 류해웅·성소미(1999), 재인용: 송하승 외(2022), p. 18.

33) 정희남·김승종·박동길(2003), 재인용: 허자연 외(2021), p. 23.

34) 이형찬 외(2016), p. 47.

〈그림 2-1〉 개발이익의 발생과 범위



자료: 정희남·김승종·박동길(2003), 재인용: 허자연 외(2021), p. 23.

현재 국내법상 개발이익은 〈표 2-4〉와 같이 개발부담금, 사전협상제도, 기부채납 등의 제도로 환수되고 있으며, 이는 부과 시점을 기준으로 사전과 사후로 구분할 수 있다.³⁵⁾ 개발부담금은 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발이익 중 시장·군수·구청장이 부과·징수하는 금액으로, 아래와 같이 부과 종료시점 지가에서 부과 개시시점지가, 정상지가상승분, 개발비용을 뺀 금액에 부담률을 적용하여 산정한다.

$$\text{개발부담금} = \{ \text{부과종료시점의 지가} - (\text{부과개시시점의 지가} + \text{개발비용} + \text{정상지가상승분}) \} \times \text{부담률 } 25\%^{36)}$$

징수된 개발부담금의 50%는 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고 나머지 개발부담금은 따로 법률로 정하는 광역·지역발전특별회계에 귀속된다. 다만 개발부담금은 「개발이익환수법」의 개발이익에 대한 광의의 정의에도 불구하고 지목 변경 등 유형적 개발이 수반되는 사업으로 대상을 한정하여 운용되고 있다.³⁷⁾³⁸⁾

35) 송하승 외(2022), p. 37, p. 90.

36) 계획입지사업은 20%, 개별입지사업은 25% 적용. 계획입지사업은 선계획 후개발 원칙에 따라 지구단위계획 등을 수립하여 시행하는 대규모 개발사업으로 택지개발사업, 도시개발사업 등 포함. 개별입지사업은 지목변경 수반 건축사업 등으로 기반시설이 없는 지역에서 무계획적으로 시행되는 난개발 사업(국토교통부(2023), p. 62)

37) 송하승 외(2022), p. 4, p. 29.

38) 1. 택지개발사업, 2. 산업단지개발사업, 3. 관광단지조성사업, 4. 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업, 5. 교통시설 및 물류시설 용지조성사업, 6. 체육시설 부지조성사업, 7. 지목 변경이 수반되는

〈표 2-4〉 개발이익의 개념 및 환수 수단

구분	내용	환수제도(부과 시점)
편익 증진	• 공공투자로 인한 편익 증진 • 유형적 개발에 해당	• 재산세(사후) • 학교용지부담금(사후) • 광역교통시설부담금(사전) • 과밀부담금(사전) • 기반시설부담금(사전)
개발사업 실행에 따른 이익	• 토지개발과 건축행위에서 발생 • 유형적 개발에 해당	• 개발부담금(사후) • 재건축부담금(사후)
계획이익	• 개발사업 인허가로 인해 발생 • 무형적 개발에 해당	• 농지보전부담금(사전) • 대체산림자원조성비(사전) • 사전협상제도(사전) • 기부채납(사전)
자본이익/우발이익	• 기타 사회경제적 여건 변동으로 발생	• 양도소득세(사후)

자료: 송하승 외(2022), pp. 17-18, pp. 36-37의 내용을 참고하여 저자 재정리

한편, 무형적 개발에 대한 계획이익 환수를 위한 현행 제도로는 기부채납과 사전협상제도가 대표적이라고 할 수 있다. 계획이익 환수 방안 중 하나인 기부채납은 사업시행자가 국가나 지방자치단체에 무상으로 재산 소유권을 이전하는 제도이다. 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에서는 조건부 기부를 허용하지 않지만, 실무적으로는 용적률 상향, 건축 제한 완화 등 사업시행자에 대한 인센티브와 연계하여 활용된다.³⁹⁾ 또한 국토교통부는 「주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준」을 통해 주택건설사업의 기부채납 제도를 구체화하고, 기부채납이 적정수준으로 이루어지도록 기준을 제시하고 있다. 기부채납과 사전협상제도의 차이점에 대해서는 후술토록 하겠다.

사업으로서 대통령령으로 정하는 사업, 8. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사업과 유사한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업(「개발이익환수법」 제5조(대상사업))

39) 허자연 외(2021), p. 28.

아래에서는 계획이익의 또 다른 환수 방안이자, 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 사전협상을 통한 공공기여 제도에 대해서는 살펴보고자 한다.

3. 사전협상을 통한 공공기여 제도

1) 개념 및 도입 현황

공공기여 제도는 「국토계획법」 등 현행 관련법에서는 별도로 정의되고 있지는 않다. 다만 현행 제52조의2제1항(공공시설의 설치비용 등)에서는 지구단위계획 수립 시 용도지역 변경, 도시계획시설 결정 변경 등과 같은 도시계획 변경으로 행위 제한이 완화되는 경우, 토지가치 상승분 범위에서 공공시설 등의 부지나 시설을 제공하도록 하고 있다. 이는 2021년 1월 개정된 사항으로, 기존에는 시행령에서 규정하고 있던 사항을 법률 조항으로 상향 입법하여 법적 근거를 강화하였다. 법 개정 주요 사항은 공공기여금의 사용 범위를 특별시, 광역시 등으로 확대, 사용처 확대(장기 미집행 도시·군계획시설 설치 등), 기초지자체와 광역지자체 간 공공기여금 배분 비율 신설이다. 지자체 조례에서는 이를 근거로 공공기여 제도를 정의하고 있으며, 도시계획 변경 사전협상에 따른 구체적 개발계획 및 공공기여 계획에 따라 공공시설 등을 설치하거나 비용 등을 제공하는 것이라 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 즉, 공공기여는 도시계획 변경으로 발생한 이익 일부를 공공과 공유함으로써 계획의 정당성을 확보하고 재산권의 제약을 해소하는 수단이라 볼 수 있다.⁴¹⁾

40) 김예성(2021), p. 2.

41) 김종보·허지민(2022), p. 143.

〈표 2-5〉 공공기여 관련 기존 법령과 개정 법령 비교(2021.1.12. 개정)

구분		기존 법령 (국토계획법 시행령 제 42조 의3 제12호~15호)	개정 법령 (국토계획법 제52조의2)
적용 사업		- 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진하거나 유효토지의 효율적 개발 등의 사업을 추진하는 지역의 용도지역을 변경하여 용적률이 높아지거나 건축 제한이 완화되는 경우 - 도시, 군계획시설 결정이 변경되어 행위 제한이 완화되는 경우	
지구단위계획구역 내 공공시설 등의 설치가 필요한 경우 공공기여 사용처		- 공공시설 등의 부지 제공 - 공공시설 등을 설치해서 제공	
지구단위계획구역 내 공공시설 등이 충분한 경우	공공기여 사용범위	지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구	지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군
	공공기여 사용처	- 공공시설 등 설치 - 공공시설 등 설치비용 부담	10년 이상 미집행 도시·군계획시설, 공공임대주택 등 조례로 정하는 시설, 공공시설 또는 10년 이상 미집행 도시·군계획시설에 해당하지 아니하는 기반시설의 설치비용 부담
지구단위계획구역이 특별시 또는 광역시 관할인 경우	공공기여 금의 귀속		공공시설 등의 설치비용 납부액 중 일부를 관할 구·군에 귀속

자료: 김예성(2021), p. 3.

〈표 2-6〉 주요 지자체별 공공기여의 정의

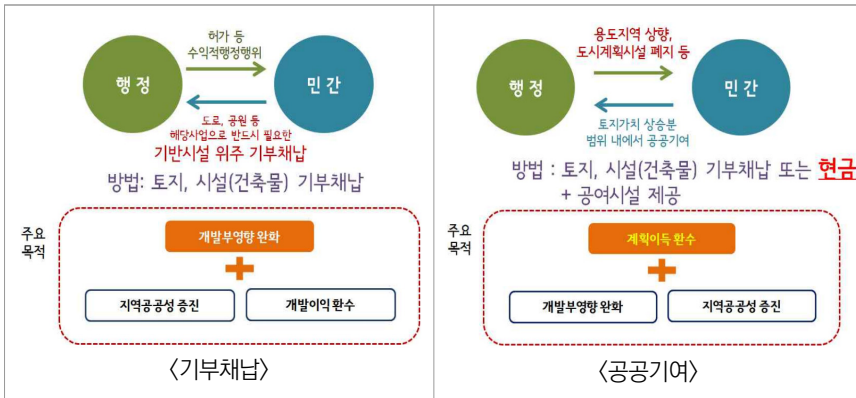
구분	정의
서울특별시	도시관리계획의 변경에 따른 구체적 개발계획과 그에 따른 공공시설 등의 부지를 제공하거나 설치 제공 또는 공공시설 등 설치를 위한 비용 납부
광주광역시	지구단위계획구역 안에서 도시관리계획의 변경에 따른 구체적 개발계획과 그에 따른 공공시설 등의 설치 제공 또는 공공시설등의 설치를 위한 비용 제공 등
부산광역시	도시관리계획 변경 및 건축 제한 완화를 통한 개발계획(안) 수립 시 「민간」이 공공시설 등의 부지 또는 공공시설 등의 설치 및 설치비용을 「공공」에 제공하거나, 계획상 「공공」이 필요로 하는 용도를 도입하는 등 개발계획 전반의 공공성을 향상시키고 사회적 공감대 형성을 위한 노력

구분	정의
울산광역시	• 도시계획 변경 사전협상에 따른 구체적 개발계획 및 공공기여 계획에 따라 법 제52조의2제1항 및 제2항에서 정하는 시설 또는 비용 등을 제공하는 것

자료: 서울특별시 도시계획 조례; 광주광역시 도시계획 조례; 부산광역시(2019); 울산광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례

간혹 공공기여와 기부채납을 동일시하는 견해들도 있는데, 사실상 둘은 차이점이 존재한다. 현행법상 기부채납은 기부자가 자신의 소유재산을 국가나 지자체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 국가나 지자체가 이를 승낙하는 채납 의사표시를 함으로써 성립하는 「민법」상 증여계약이다. 도시계획 실무에서 개발 인허가 시 도시계획시설을 효과적으로 확보하기 위한 방안으로 활용되고 있다.⁴²⁾ 반면, 공공기여는 도시계획 변경 등으로 발생하는 개발이익에 대해 민간개발자와 지자체가 사전에 협상하여 부과되는 행정행위의 성격을 갖는다.⁴³⁾

〈그림 2-2〉 기부채납과 공공기여 개념 및 목적 비교



자료: 김지엽·남진·홍미영(2016), p. 125.

42) 김예성(2021), p. 2.

43) 김남욱(2016), 재인용: 김예성(2021), p. 2.

공공기여에 대한 사전협상제도는 2009년 서울시에서 최초로 도입된 제도이다. 서울시는 사전협상제도를 “저이용 대규모 유희부지를 민간과 공간 간 협력적 논의를 통해 지역발전을 견인하는 좋은 개발을 실현하여 도시계획 본래의 기능을 회복하고 도시의 건전한 발전을 도모하기 위해 운영되는 제도”로 정의하고 있다. 또한, 협상을 “민간과 공공이 함께 대규모 유희부지 개발 및 공공기여 계획을 협의·검토하는 것”으로 정의하고 있다. 즉, 사전협상제도는 도시관리계획, 특히 지구단위계획 변경에 따른 공공기여 계획을 사전에 지자체와 사업시행자를 포함한 이해관계자들이 함께 협의하는 절차로 정의할 수 있다.

〈표 2-7〉 사전협상제도의 정의(서울특별시)

구분	정의
사전협상제도	• 저이용 대규모 유희부지를 민간과 공공 간 협력적 논의를 통해 지역발전을 견인하는 좋은 개발을 실현하여 도시계획 본래의 기능을 회복하고 도시의 건전한 발전을 도모하기 위해 운영되는 제도
협상	• 지속 가능한 지역발전 및 지역정비 촉진을 위하여 민간과 공공이 함께 대규모 유희부지의 개발 및 공공기여 계획을 협의·검토하는 것
협상대상지	• 민간의 개발계획(안) 검토신청에 대한 협상대상지 선정에 위한 평가 결과 개발 실현이 필요하다고 인정한 국토계획법 제51조 제1항 제8호의2, 제8호의3에 해당하는 대규모 유희부지

자료: 서울특별시(검색일: 2024.4.5.)

서울시에서 사전협상제도를 도입한 이후 2024년 현재 14개의 지자체(여섯 개 특별시, 광역시, 여덟 개 기초 지자체)가 사전협상제도를 도입하였다.⁴⁴⁾ 또한, 아래 〈표 2-8〉와 같이 서울시에서 2019년에 가장 먼저 관련된 조례를 제정한 후, 2020년 이후 일곱 개의 지자체에서 관련 조례를 제정하고 있다. 따라서, 이하의 사전협상 제도의 운용 절차와 그 주요 내용과

44) 특별시·광역시로는 서울시, 부산시, 인천시, 대구시, 광주시, 세종시 등 여섯 개, 기초 지자체로는 부천시, 성남시, 고양시, 화성시, 평택시, 전주시, 나주시, 수원시 등 여덟 개가 해당됨(이성룡 외(2023) pp. 10; 국가법령정보센터(검색일: 2024.4.20.))

관련해서는 현재 조례를 운영 중인 여덟 개 지자체의 운용 제도를 바탕으로 비교·기술하고자 한다.

〈표 2-8〉 지자체 사전협상 제도 관련 조례 현황

구분	조례명	최초 공포 시기	관련 지침
서울시	서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2019. 12. 31.	수립
부산시	부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례	2020. 5. 27.	수립
인천시	인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2020. 10. 7.	수립
대구시	대구광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2021. 4. 12.	수립
광주시	광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영 조례	2021. 9. 29.	수립
울산시	울산광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2023. 12. 28.	수립
수원시	수원시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2023. 9. 27.	-
나주시	나주시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례	2023. 1. 6.	수립

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.4.20.)

2) 사전협상대상지 기준

현재 관련 조례를 제정한 지자체에서 운용 중인 사전협상의 적용 대상은 모두 「국토계획법」 제51조 제1항 제8호2와, 3에 따른 대규모 유희부지를 대상으로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 먼저 “도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역(제51조의 제8호의2)” 및 “유희토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역(제51조의 제8호의3)”이 여기에 해당하며, 시설의 이전 또는 재배치하는 시설에는 항만 역시 포함되어 있다. 협상대상지의 면적 기준은 「국토계

45) 그 외에도 조례를 제정하지 않았으나, 사전협상 제도를 운영 중인 지자체 중에서 세종시, 부천시, 성남시, 고양시, 화성시, 평택시 등은 「국토계획법」 제26조(도시·군관리계획 입안의 제안) 제1항에 따른 ‘주인 제안형 도시관리계획 변경’을 사전협상의 대상으로 규정하고 있음

획법」 시행령 제43조에 따라 5천 제곱미터 이상의 토지나 시설의 이전 부지이다. 현재 조례를 운영 중인 지자체도 통상 이를 준용하고 있으나, 광주광역시와 나주시는 1만 제곱미터 이상을 대상으로 규정하고 있다.

〈표 2-9〉 협상대상지의 기준

구분	법 조문	관련 대통령령(시행령 제43조)
국토계획법 제51조 제1항 제8호2	도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역	- 일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역 및 상업지역에서 낙후된 도심 기능을 회복하거나 도시균형발전을 위한 중심지 육성이 필요한 경우로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역 1. 주요 역세권, 고속버스 및 시외버스 터미널, 간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역 2. 역세권의 체계적·계획적 개발이 필요한 지역 3. 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지(結節地)로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역 4. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발구역, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 고밀복합형 재정비촉진지구로 지정된 지역
국토계획법 제51조 제1항 제8호3	도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역	- 대통령령으로 정하는 시설: 1. 철도, 항만, 공항, 공장, 병원, 학교, 공공청사, 공공기관, 시장, 운동장 및 터미널 2. 그 밖에 제1호와 유사한 시설로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 시설 - 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역: 5천 제곱미터 이상으로서 도시·군계획조례로 정하는 면적 이상의 유휴토지 또는 대규모 시설의 이전부지로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역 1. 대규모 시설의 이전에 따라 도시기능의 재배치 및 정비가 필요한 지역 2. 토지의 활용 잠재력이 높고 지역거점 육성이 필요한 지역 3. 지역경제 활성화와 고용 창출 효과가 클 것으로 예상되는 지역

자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조 제1항; 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제43조

3) 사전협상 절차

지자체별 조례에서는 사전협상 절차로 ① 개발계획안 검토신청서 제출, ② 협상대상지 선정, ③ 사업제안서 제출, ④ 협상의제 선정, ⑤ 기본구상안 공모, ⑥ 협상, ⑦ 지자체 의회의 의견 청취, ⑧ 감정평가 시행, ⑨ 협상결과 통보, ⑩ 지구단위계획 도서 제출, ⑪ 도시관리 결정, ⑫ 협상결과의 재검토 등을 공통적으로 규정하고 있다. 이는 크게 협상대상지의 선정 → 협상 → 협상 이행의 세 단계를 통해 사전협상과 이행이 완료된다고 볼 수 있다.

먼저 협상대상지의 선정은 사전협상을 원하는 민간이 ‘개발계획(안) 검토신청서’를 제출함에 따라 시작된다. 개발계획(안)에는 신청자의 사업부지 현황, 도시관리계획 변경 검토사항, 개발계획(용도와 규모), 공공기여 방안이 포함된다. 이후 해당 시·군 담당부서의 실무 검토 후 관련 위원회(도시계획위원회, 도시건축공동위원회 등)의 자문 절차를 거쳐 사전협상 대상지로 선정 여부를 결정한다. 담당부서와 실무 검토와 자문위원회 선정 평가는 통상 지자체별로 다르나, 30일에서 60일로 정하고 있다.

〈표 2-10〉 사전협상 절차

절차	주요 내용
개발계획(안) 검토신청서 제출 (민간 → 공공)	• 도시계획 변경, 공공기여방안, 개발계획(안) 포함 • 개발계획(안) 내용 미비 판단 시 보완 요구
↓	
관련 부서 협의/실무 검토 (공공)	• TF팀 구성(필요시) • 도시계획적 정합성, 타당성 부족 시 부정적 통보/종결
↓	
협상대상지 선정 평가 (도시건축공동위원회 자문 등)	• 개발계획(안) 평가 기준에 따라 협상 진행여부 결정 - 개발계획 타당성, 공공기여 계획 적합성 등
↓	
협상대상지 선정 및 조건 통보 (공공 → 민간)	• 전제조건, 권고사항, 쟁점 사항 등 제시 • 접수일로부터 60일 이내, 1회 30일 연장 가능

절차	주요 내용
↓	
수용여부 결정 (민간 → 공공)	• 선정 통보일로부터 30일 이내 수용여부 서면 제출(미수용 시 협상 결렬)
↓	
협상제안서 제출/협상 개시 통보 (민간 → 공공 → 민간)	• 특별사유 없이 1년 이내 제안서 미제출 시 협상 종결

자료: 인천광역시(2021), p. 31을 토대로 저자 정리

이후 사업제안자는 공공이 결정한 사항을 수용(미수용 시 협상 결렬)하여 협상제안서를 제출하면서 협상(본 협상)에 돌입하게 된다. 협상제안서에는 사업계획과 공공기여 계획, 건축계획, 각종 영향 검토 외에도 협상조건, 협상조건 이행 방안을 기재하고 있다. 만약 협상 제안서가 수용 결정 이후 1년 또는 2년(지자체별 상이)에 접수되지 않을 시 협상은 결렬된 것으로 간주한다.

본 협상에서는 민간과 공공측 협상단을 포함하고 기타 외부 전문가로 구성된 ‘협상조정협의회’가 구성·운영되며, 협상 진행과정에서 도시관리계획 변경, 공공기여 방안, 개발계획(안)을 두고 상호 의견을 조율하게 된다. 또한 협상 완료 시점에 감정평가를 시행하고 공공기여의 총량을 결정한 후 협상은 완료된다.

〈표 2-11〉 협상(본 협상) 절차

절차	주요 내용
협상조정협의회 구성 (공공)	• 10명 내외 위원 구성(민간, 지자체, 외부 전문가)
↓	
협상시행 (협상조정협의회)	• 협상의제 선정, 의제별 협상, 개발계획(안) 조정 • 협상정책회의, 도시·건축공동위원회 자문 등(필요시) • 시의회 의견 청취(협상 시작 및 완료 시) • 협상기간 3개월 이내(합의 시 3개월 이내 연장 가능) • 민간 사정으로 협상 중단 후 1년 이내 미재개 시 종결

절차	주요 내용
↓	
감정평가 시행 (민간, 공공)	• 협상이 완료되는 시점에 시행(민간 비용 부담) • 공공기여 총량 결정
↓	
협상 결과 확정 및 협상 완료 통보 (공공 → 민간)	• 도시·건축공동위원회 자문 등 거쳐 협상결과 확정 • 협약서 작성/제출 및 공증(30일 이내)

자료: 인천광역시(2021), p. 31을 토대로 저자 정리

협상이 완료되면, 민간측(제안자)은 협상결과를 반영한 주민제안서 ‘도시관리계획 결정(변경) 입안서’를 제출할 수 있으며, 공공측은 도시관리계획 결정(변경) 절차를 진행하게 된다. 일반적으로 협상 완료 후 1년 내에 ‘도시관리계획 결정(변경) 입안서’가 제출되지 않으면 제안자가 동 사업의 개발 의지가 없는 것으로 간주하여 협상은 무효화 된다. 이후 도시관리계획 결정고시가 난 후 공사는 착공된다.

〈표 2-12〉 협상 이행 절차

절차	주요 내용
주민제안서(도시관리계획) 제출 (민간 → 시 또는 구)	• 세부개발계획 및 협상결과 반영 • 공공기여 계획서 제출(해당 시설 인수부서 확인) • 1년 이내 주민제안서 미제출 시 협상결과 무효
↓	
도시관리계획 입안 (시 또는 구)	• 신속하고 원활한 절차 이행 노력 • 수정사항 발생 시 추가 협상
↓	
주민의견 청취(공람·공고) 시의회 의견 청취(필요시)	-
↓	
도시관리계획 결정고시 (도시·건축공동위원회 심의 등)	• 관련 영향평가 및 관계기관 협의 • 자치구에 건축허가(사업계획승인) 제출 시까지 유보 가능

절차	주요 내용
↓	
건축행위 (건축인허가/착공/준공)	• 공공기여 이행 관리/확인

자료: 인천광역시(2021), p. 31을 토대로 저자 정리

(4) 주요 사례 및 쟁점

2009년 서울시를 시작으로 사전협상제도가 도입된 후 다양한 지자체에서 사전협상제도를 활용한 사례들이 나오고 있으며, 현재에도 협상이 진행 중이다. 서울시는 2012년부터 2022년까지 여덟 개 부지에 대한 사전 협상을 완료하였으며, 용도지역 변경 세 건, 도시계획시설 폐지 1건, 용도지역 변경과 도시계획시설 폐지 중복 추진이 네 건이다. 부산시에서는 2016년 사전협상형 지구단위계획 제도 도입 이후 2020년 처음으로 한진 CY 부지 용도지역 변경에 대한 사전협상이 추진되었으며, 협상 초기 공공기여는 약 1,100억 원으로 추정되었으나 2022년 10월 2,854억 원으로 확정되었다. 광주시는 2017년 사전협상을 도입하였으며, 협상이 완료된 사업인 호남대 쌍촌캠퍼스 부지는 도시계획시설을 폐지하고 공동주택을 건립 추진하면서 242억 원의 공공기여가 산정되었다.⁴⁶⁾ 주요한 사례들을 살펴보면 아래 <표 2-13>과 같다.

46) 이성룡 외(2023), pp. 33-39.

〈표 2-13〉 사전협상제도 적용 주요 사례

구분	사업대상지	면적 (천㎡)	주요 내용	추진 경위	공공기여량	
					금액 (억 원)	주요 내용
서울시	강동서울 승합차고지	15.9	• 용도지역 변경(제2종 일반주거→준주거) • 도시계획시설 변경	'12.10. 협상 완료	549	• 도로, 공공청사, 문화체육시설, 공공임대주택
	마포 홍대역사	20.8	• 용도지역 변경(근린 상 업→준주거)	'13.8. 협상 완료	265	• 공익시설
	옛 한전부지 (강남GBC)	79.3	• 용도지역 변경(제3종 일반주거→일반상업)	'16.9. 협상 완료	17,491	• 복합공간조성, 주변 교통인프라 개선, 월터 프론트 인프라 조성, 체육·문 화시설 정비 등
	서울역 북부역세권	33.5	• 용도지역 변경(제3종 일반주거→준주거) • 도시계획시설 변경	'21.4. 협상 완료	2,200	• 보행로, 공원
	용산 철도병원	11.3	• 용도지역 변경(제2종 일반주거→준주거)	'21.5. 협상 완료	665	• 박물관, 어린이집
부산시	한진CY 부지	54	• 용도지역 변경(준공업 →일반상업)	진행 중	2,854	-
광주시	호남대 쌍촌 캠퍼스	64	• 도시계획시설 변경	'19.7. 협상 완료	242	• 공원, 공동주택

자료: 김형준(2022), pp. 37-39; 이성룡 외(2023), pp. 33-39를 바탕으로 저자 정리

현재까지 추진된 사전협상제도는 도시개발의 과정에서 발생하는 개발이익을 합리적인 기준에서 환수하여 공공에 기여했다. 그러나, 여전히 현재 발전 중인 제도인 관계로 아직 다양한 쟁점들이 존재한다.

주요 쟁점들을 정리하면, 첫째, 근거법령이라 할 수 있는 「국토계획법」이 있으나, 실제 사전협상제도를 운용하는 지자체별로 적용 기준이 상이하며, 해당 지자체 실무자들 간에 이견과 논란이 존재하고 있다. 대표적으로 현재 조례를 운영 중인 대부분의 지자체들은 「국토계획법」 제51조를 근거

로 하고 있으나, 일부 기초 지자체들은 「국토계획법」 제26조에 따른 주민 제안 지구단위계획을 근거로 적용하고 있다. 둘째, 사전협상제도의 공공기여율 산정방법이다. 현재 사전협상제도를 운용하는 대부분의 지자체는 용적률 증가분을 토지가치로 환산하여 공공기여율을 산정하는데 실제로는 토지가격의 상승 정도에 따라 실질적인 공공기여율에 차이가 발생한다.

셋째, 공공기여 시설 계획 기준에서 사업 대상지 내 공공·기반시설 등을 설치하여 공공기여로 제공하는 경우, 사업을 위해 필수적으로 설치해야 하는 공공·기반시설을 공공기여로 인정하지 않도록 하는데는 민간과 공공 간 의견 차이가 발생한다. 따라서, 타 법령(예: 「도로법」 등)에 의하여 의무적으로 설치해야 하는 시설, 사업부지 진출입 도로 등은 공공기여로 인정하지 않는다는 공공기여 시설 계획 기준을 명시하여 논란의 소지를 차단해야 한다는 주장도 있다.⁴⁷⁾

4. 주요 개발사업의 공공성 확보 제도 고찰

1) 개발이익 재투자

일부 개발사업에서는 기반·공공시설 설치나 분양가 인하 등에 개발이익을 재투자하여 공공성을 확보하고자 하고 있다. 특히 도시개발사업의 경우, ‘성남 판교대장 도시개발사업’의 공공성 관련 이슈가 논란이 된 이후 국토교통부가 공공성 강화를 위해 「도시개발법」을 개정하여 개발이익 재투자 조문을 신설하였다.⁴⁸⁾ 「도시개발법」 외에도 여러 개발법에서는 사업시행자 또는 사업 특성별로 개발이익의 비율과 재투자 범위 등을 정하고 있다.

47) 이성룡 외(2023), p. 79.

48) 국토교통부 보도자료(2022.3.10.)(검색일: 2024.5.1.)

〈표 2-14〉 개발사업별 개발이익 재투자 제도 비교

사업	재투자 비율	내용
도시개발 사업	민간 부담 총사업비 의 10% 초 과분	• 민간의 이윤율 상한을 총사업비의 10% 이내로 규정 • 민간 참여자의 이윤율과 개발이익 재투자에 관한 사항은 공공시행자가 민간 참여자와 법인 설립 전 맺는 사업 시행을 위한 협약에 포함 필요 • 민·관 공동 사업 추진 시, 협약에서 정한 민간 참여자 배분 이윤율을 초과하면 그 초과분을 재투자 • 도시개발 특별회계의 재원, 주민 생활편의 증진을 위한 시설 비용, 기반 시설의 설치를 위한 용지의 공급가격 인하, 임대주택의 건설·공급에 대한 비용으로 재투자
혁신지구 재생사업	전부 또는 일부	• 종전 사업(다른 법률에 따른 개발사업)의 시행자는 개발이익의 전부 재투자 필요, 이외는 전부 또는 일부 • 해당 혁신지구재생사업의 분양가격이나 임대료 인하, 해당 혁신지구재생사업으로 건설된 시설의 관리 및 운영비용, 도시재생 기반시설이나 공공시설 설치비용에 사용 필요
기업도시 개발사업	개발 낙후 도에 따라 20% 이상 또는 10% 이상	• 성장촉진지역이나 행정적으로 특수한 지원 조치가 필요한 특수상황지역⁴⁹⁾은 10% 이상, 그 외는 20% • 개발사업과 직접 관련 있는 개발구역 밖의 간선시설, 개발구역 안의 문화시설 및 체육시설 등 공공편익시설 설치, 산업·연구·관광·레저·업무 등 해당 기업도시의 주된 기능에 사용되는 토지의 분양가격 인하에 재투자 • 개발계획 승인 시 산정한 개발이익이 실시계획 승인 및 준공검사 시 개발이익과 차이가 발생할 경우 재투자 계획 조정 가능⁵⁰⁾
항만 배후단지 개발사업	개발이익의 25%	• 해당 항만배후단지 내 항만시설 용지 등의 분양가격이나 임대료 인하 또는 해당 항만배후단지의 기반시설이나 공공시설 설치비용 충당에 사용
산업단지 개발사업	산업시설 용지 외 공 급 용지 매 각 수익의 25% 이상	• 산업입지법 시행령 제40조제7항에서 정하는 사업시행자 대상 • 산업시설용지의 분양가격 인하 및 기반시설 재투자에 사용 • 준공된 산업단지에서 민간 등의 일부 사업시행자⁵¹⁾가 개발행위를 할 경우, 승인권자는 산업단지개발계획의 변경 또는 실시계획의 수립으로 인하여 발생하는 지가상승 차액의 50% 범위에서 도로, 공원 녹지 등 산업단지에 필요한 공공시설을 설치하게 할 수 있음
산업단지 재생사업	산업시설 용지 외 공 급 용지 매 각 수익의 25% 이하	• 사업시행자가 산업시설용지 면적의 20% 이상을 임대하거나, 조성원가보다 높은 가격으로 공급하는 용지 면적이 사업지구의 10% 미만일 경우 제외 • 재생사업 활성화 구역⁵²⁾ 사업 미적용

자료: 도시개발법 제11조의2, 제53조의2; 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제52조; 기업도시법 제8조; 항만법 제63조; 산업입지 및 개발에 관한 법률 제13조의4, 제38조, 제39조의15 등을 참고하여 저자 정리

2) 분양가 제한 제도

분양가 상한 제도는 정책적 목적과 관계있는 용지를 수분양자들에게 적정 가격으로 공급하여 개발사업의 공익적 목적을 달성하기 위해 활용되고 있다. 산업단지와 물류단지에서는 조성원가 분양제도를 통해 산업 및 물류 시설과 같이 공익적, 정책적으로 조성할 필요가 있는 토지에 대해서는 수분양자들에게 조성원가에 기초하여 낮은 가격으로 공급하도록 하고 있다. 이를 통해 사업시행자에게는 적절한 이윤을 보장하고, 법 제도상 이익이 수분양자들에게 돌아가도록 하여 산업용지 및 물류시설을 원활하게 공급하고, 지속적인 산업 발전을 촉진할 수 있도록 공익과 사익을 조화롭게 추구하는 제도이다.⁵³⁾ 이와 같이 분양가 상한제는 분양가격을 일정 수준 이내로 정하여 사업시행자의 과도한 개발이익 향유를 제한한다는 목적을 가지고 있지만, 한편 특정 기능을 집적하고 활성화하기 위한 사업에 적용하여 조성된 부지에 사업체들이 낮은 분양가로 입주할 수 있게 하는 목적 또한 가지고 있다. 이런 이유로 현재 항만배후단지 개발사업에서도 이를 적용하기 위해 추진하고 있다.

49) 접경지역, 개발 대상 섬, 새만금 사업지역 등(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조)

50) 실시계획 승인 시 산정된 개발이익이 개발계획 승인 시 산정한 개발이익과 10% 이상 차이가 나는 경우 간선시설·공공편익시설의 설치 및 산업시설용지 분양가격의 인하 계획을 조정 가능(기업도시법 제8조 제5항). 준공검사 시 처음 산정한 개발이익 대비 20% 이상 발생할 경우 시장·군수와 협의하여 교육·복지·문화·체육시설 등의 설치를 전부 또는 일부 부담하게 할 수 있으며, 반대로 5% 이상 감소할 경우 시장·군수와 협의하여 설치하기로 한 공공편익시설 등의 설치계획을 재조정(기업도시법 제20조)

51) 산업입지법 제16조제1항제2호의2 및 제3호부터 제8호까지의 사업시행자(국가, 지자체, 공공기관, 지방공사, 산업단지 개발 목적으로 설립된 법인 등을 제외한 사업시행자)

52) 산업단지 재생사업의 효율적인 추진과 복합적인 토지 이용을 촉진하기 위해 지정된 구역(산업입지 및 개발에 관한 법률 제39조의12)

53) 김병기 국회의원(2022), p. 11, p. 18.

〈표 2-15〉 개발사업별 분양가 제한 제도 비교

사업	내용
산업단지 개발사업	- 산업시설용지는 조성원가에 적정이윤을 합한 금액으로 분양 - 적정이윤은 조성원가의 15% 범위에서 이윤율 곱하여 산정 - 이윤율은 사업시행자에 따라 '산업입지의 개발에 관한 통합지침'에 따른 이윤율 또는 시·도의 조례로 정하는 이윤율 적용 - 대부분 지침에서 정하는 적정이윤이 적용⁵⁴⁾ (조성원가에서 자본비용, 개발대행 공사비를 제외한 금액의 5% 이내에서 사업시행자가 정하는 이윤율을 곱한 금액)
물류단지 개발사업	- 물류단지시설용지 또는 도시첨단물류단지시설로서 국토교통부장관이 정하는 시설, 임대주택 건설 용도의 토지는 조성원가에 적정이윤을 합한 금액으로 분양 - 적정이윤은 조성원가에서 자본비용, 개발사업대행비용, 선수금을 제외한 금액의 5% 범위에서 시행자가 정함
항만배후단지 개발사업	민간사업자 토지 취득단가의 115% 이내(계획)⁵⁵⁾ (인천신항 항만배후단지 민간 개발사업에서 추진 계획)

자료: 산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령 제40조; 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령 제39조; 해양수산부 보도자료(2024.5.2.)(검색일: 2024.5.11.)를 참고하여 저자 정리

3) 공공시설 확보

개발이익 재투자를 통해 개발사업구역이나 지역에 필요한 공공시설을 설치하도록 할 때도 있지만, 일부 개발사업에서는 개발이익과 무관하게 일정 비율의 공공시설을 의무적으로 확보하도록 규정한다. 주로 산업단지, 물류단지, 항만배후단지와 같이 산업·물류·항만 관련 산업의 집적 및 활성화와 같이 공익적 목적을 달성하기 위해 조성되는 단지 개발사업에서 공공시설의 설치·검토를 의무화하고 있다. 또한 개발사업별로 확보해야 하는 공공시설의 종류와 비율이 다르나, 주로 녹지, 도로, 주차장 등에 대해서 기준을 제시한다.

54) 김병기 국회의원(2022), p. 11.

55) 인천신항 항만배후단지(1-1단계 3구역, 1-2단계) 민간개발사업에서 추진 계획(해양수산부 보도자료 (2024.5.2.)(검색일: 2024.5.11.))

〈표 2-16〉 개발사업별 공공시설 확보 기준 비교

사업	내용
산업단지 개발사업	• 산업단지 규모별 녹지 및 도로 비율 확보 기준 제시 • 연결도로 및 환경기초시설 확보 필요 • 인입철도와 공영주차장 건설 검토 의무화
물류단지 개발사업	• 물류단지 규모별 녹지 및 도로 비율 확보 기준 제시 • 공영주차장 및 공영차고지 설치 검토 의무화
항만배후 단지 개발사업	• 사업시행자에게 항만배후단지에 필요한 공공시설 등⁵⁶⁾을 설치하게 할 수 있으며, 기존의 공원 및 녹지를 보존하게 할 수 있음 • 도로·녹지를 포함하여 화물차주차장과 공컨테이너 장치장이 들어설 수 있는 면적을 조성면적의 약 50% 수준으로 확보⁵⁷⁾

자료: 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제14조; 물류단지개발지침 제11조의 2; 항만법 제52조; 해양수산부 보도자료(2024.5.2.)(검색일: 2024.5.11.) 참고하여 저자 정리

4) 기타

개발이익 재투자, 분양가 제한, 공공시설 비율 확보 외에도 개발사업의 공공성 확보를 위해 사업별로 여러 가지 제도가 활용되고 있다. 도시개발 사업에서는 앞서 언급한 국토교통부의 도시개발사업 공공성 강화를 위한 법 개정 시 조성토지 공급 계획을 제출해서 승인을 받도록 하여 관리·감독을 강화하고, 출자자의 조성토지 직접 사용 범위를 출자 범위 내로 제한하였다. 이는 민간의 택지조성 단계의 이익보다 조성토지에 직접 건축물을 건축하는 주택 건설 후의 분양이익도 크게 발생하기 때문에, 민간의 직접 사용 비율을 출자 지분 내로 제한한 것이다.⁵⁸⁾

56) 도로, 공원, 녹지, 항만배후단지의 진입도로 및 간선도로, 항만배후단지 안의 공원 및 녹지, 용수공급시설, 가스공급시설, 하수도시설, 전기·통신시설, 공공폐수처리시설 및 폐기물처리시설과 비관리청 항만 개발사업으로 인해 국가 또는 시·도에 귀속되는 토지 및 항만시설 중 공공시설용지(항만법 제52조, 항만법 시행령 제56조)

57) 인천신항 항만배후단지 민간개발사업에서 확보한 것으로 발표(해양수산부 보도자료(2024.5.2.)(검색일: 2024.5.11.))

58) 서민호 외(2023), pp. 131-132.

또한 「도시정비법」에서는 2016년 현금 기부채납 유형이 새롭게 신설되었다. 현금 기부채납은 용적률이 완화되는 경우로서 사업시행자가 정비구역에 있는 대지의 가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우에는 기부채납을 한 것으로 보는 제도이다. 이를 통해 공공에서는 불필요한 기반시설 대신 현금을 확보하여 다양한 공공사업의 재원으로 활용할 수 있다. 또한 사업시행자는 공공기여 방식의 선택폭이 넓어지고 부지를 효율적으로 활용할 수 있어 사업성이 향상되는 효과가 있다. 조필규 외(2023)에 따르면 정비사업구역 중 현금 기부채납이 가능한 후보지 342개 구역에 대한 현금기부채납액은 4조 6천억 원으로 추산된다.⁵⁹⁾

59) 조필규 외(2023), p. 18.

제3절 해외 항만재개발사업의 공공성 확보 사례

1. 해외 개발사업의 공공성 확보 주요 제도

해외 개발사업에서도 개발이익 환수는 개발사업의 공공성 확보를 위한 주요 수단이다. <표 2-17>과 같이 국가별로 다양한 제도와 정책을 운영하고 있으며, 공통적으로 지가상승분 등의 개발이익 환수와 공공·기반시설에 대한 설치 또는 비용 부담 의무를 부과한다. 해외 주요 개발이익 환수 방안은 크게 실제 부담금 또는 기반·공공시설 설치를 부담하는 형태의 직접적 환수 방안과 재산세, 자본이득세 등을 부과하는 간접적 환수 방안으로 구분된다. 국내 제도와는 차이로는 공공개발, 정비사업 시 수익자 부담제도를 운영하며, 기반·공공시설 설치에 부담금 제도가 있다는 점이다. 또한 싱가포르의 경우 용도 변경이나 용적률 증가 등 토지의 전반적인 가치 상승이 허가됨에 따라 이에 따라 발생하는 계획이익을 개발부담금 형식으로 환수한다는 특이점이 있다.

<표 2-17> 해외 개발이익 환수 제도

국가	제도	내용
영국	• 자본이득세: 개인 자본이득세, 법인 자본이득세	• 자산 처분 등으로 발생한 자본이득에 세금 부과
	• 기반시설 설치비용 부담금	• 개발밀도에 따라 기반시설 설치의무 부과
미국	• 기반시설부담제: 공공시설 기부채납, 대체부담금	• 개발사업으로 인해 설치가 필요해진 공공서비스 및 시설을 개발자에 부담
	• 개발영향부담제: 개발영향부담금, 연계부담금	• 개발사업으로 인한 영향(기반시설 수요 증가, 주변지역 등) 감소를 위한 부담금 부과
	• 수익자부담금제: 특별과세지구, 조세증수지구	• 특정 공공사업으로 혜택을 받는 자에게 이익의 범위 안에서 사업비의 일부를 부담
	• 부동산세제: 재산세, 자본이득세	• 재산세 외 공공시설 운영비, 시가지 재생사업 등 증가세 포함

국가	제도	내용
독일	• 조세적: 조성금 지급 의무	• 토지 증가세 대체
	• 비조세적: 청산금(보상금 산정 시 공제), 조성부담금제도, 지구 시설정비부담금	• 청산금: 토지소유자 청산금/보상금 산정 시 자가상승분 공제 • 조성부담금: 자가상승분 지방정부 납부 • 지구시설 정비부담금 : 수익자 부담금 부과
프랑스	• 토지선매: 도시 지역내 선매권, 정비예정지구, 자연지역 관련 선매권, 농지 보호 등을 위한 선매권	• 공공부문에서 공공사업을 추진하는데 필요한 토지를 취득하는 권리인 선매권과 수용권을 민간에서 공공 소유로 이관
	• 공공시설 부담금: 지방시설세 등	• 조세를 통한 개발이익 환수, 개발사업자에게 기반시설의 일부 비용 부담
네덜란드	• 재산세	• 지방정부가 부동산을 평가하고 세율을 결정하여 수입을 산출
	• 자가상승분 환수: 개발영향부담금, 토지판매, 의무비용 환수	• 개발영향부담금: 공공서비스 제공으로 발생한 개발이익 환수 • 토지판매: 지방정부의 토지 매입, 처분 등 수익 재정 활용 • 의무비용 환수: 토지이용계획 변화로 공적비용 발생시 계획 변경 비용 환수
일본	• 직접환수: 토지가보, 수익자부담금, 기반시설 부담 등	• 개발, 정비사업으로 발생한 편익이 최종적으로 돌아갈 것으로 예상되는 주체에게 일정 부담 부과
	• 간접환수: 고정자산세, 도시계획세, 유흥토지에 대한 특별 토지 보유세, 양도소득세	• 최종적으로 지가에 귀착된 편익을 세제로 환수 목적
싱가포르	• 개발부담금	• 용도지역 변경이나 고밀도 개발을 위한 계획허가를 받은 경우에 발생하는 개발이익을 환수

자료: 국토교통부(2014), pp. 252~260.

사전협상제도를 통한 공공기여를 운영하는 대표적인 해외 사례로는 뉴욕과 도쿄가 있다.⁶⁰⁾ 뉴욕의 도시계획 변경은 ‘표준토지이용심의절차(ULURP)’에 따라 진행되며, 심의 과정에서 주민을 포함한 이해관계자들의 의견이 반영되어 공공, 민간, 지역 주민 간 협상이 중요하다. 특히 주민들의 반발이 있을 경우 사업이 지연 또는 무산될 수 있어 이해관계자들 간 합의는 필수적이며, 협상 및 협의가 완료되면 도시계획 변경이 이루어진다. 또한 개발사업에서 공공을 위한 시설 및 공간이나 저렴한 주택(Affordable

60) 이성룡 외(2017), pp. 72-75.

housing) 등을 제공할 경우 추가적인 개발 용적률을 허용하는 인센티브 제도를 운영하여, 도시개발 목표에 부합하는 민간 개발을 유도하는 보상 제도로 활용하고 있다.

일본은 사전협상제도와 유사한 총합설계제도를 운영하고 있으며, 대규모 부지 개발 시 일정 요건에 따라 공공성을 확보하고 인센티브를 받을 수 있도록 하는 제도이다. 특히 도쿄에서는 총합설계제도 외에도 일반적인 형태의 규제나 용적률 제한 등의 완화를 전제로 계획되는 대규모 건축물 등에 대해서 사업 기획 단계부터 사전협의를 의무화하는 방법으로 도시개발의 공공성을 확보하고 조화로운 건축물 등을 유도한다. 도쿄는 중앙정부의 총합설계 허가 준칙보다 엄격한 기준을 적용하며, 용적률 완화에 있어 공개 공지 제공, 방재, 공공시설 제공, 공익시설 제공, 주차장 제공, 경관 형성 등 다양한 공공기여를 기준을 제시하고 있다.⁶¹⁾

2. 해외 항만재개발사업 공공성 확보 사례⁶²⁾

해외 항만재개발사업의 주요 성공 요소는 공공 수변공간, 연결 보행로 등 공공시설 확보와 쾌적한 경관 형성 등으로 분석되고 있다.⁶³⁾ 대표적인 항만재개발 성공 사례인 호주 달링하버 사업은 150년 산업지역인 달링하버 항을 “시드니 시민들에게 돌려주자(Return it to the people of Sydney)”⁶⁴⁾라는 슬로건과 함께 항만 연안으로의 접근성 향상을 위해 방치된 산업용지를 보행자 중심의 상업지역, 시드니 주민을 위한 축제와 모임 장소로 조성하였다. 이를 위해 산책기능을 갖춘 보도를 먼저 조성하고 그

61) 이성룡 외(2017), pp. 74-75.

62) 조필규 외(2016), pp. 63-104.

63) 해양수산부 고시(2020.12.28.), p. 21.

64) Darling Harbour 홈페이지(검색일: 2024.4.15.)

뒤 공간에 상업시설을 배치하였으며, 광장, 공원, 주요도로, 산책로, 수변공간 등을 연계하여 자연스러운 동선을 유도하였다. 또한 일반적인 대중교통 수단 외에도 수상택시, 페리 등 수변공간 특징을 살린 다양한 대중교통 수단을 도입하여 접근성을 극대화하고자 하였으며, 다양한 오픈스페이스가 조성됨에 따라 도시민에게 철저히 개방된 공간으로 언제나 이용할 수 있도록 조성하였다. 달링하버 사업을 통해 기존의 항만기능과 시드니의 배후산업 기능만을 담당하던 도시를 국제교류시설, 오락, 문화, 레크리에이션 등 시설 확충을 통해 국제적 해양 위락지로 성장시켰으며, 2022년 기준 110만 명의 관광객 유치 및 신규 고용 창출 등의 효과를 만들었다.⁶⁵⁾

요코하마시는 일본 미나토미라이 21 사업의 전체 사업지역 중 47%를 택지(업무, 상업, 주택 등) 용지로 계획하고, 나머지는 녹지계획 25%, 교통계획 용지 23%, 부두 용지 6%로 계획하였다. 친수공간에는 지역 특색을 살린 공원, 산책로, 박물관 등을 조성하였다.⁶⁶⁾ 특히 미나토 미라이 21 신도시 조성의 방향을 다섯 가지 테마로 설정하고 사업구역을 비즈니스, 산책로, 인터내셔널, 쇼핑, 부두 등의 다섯 개 구역으로 구분하여 각각의 구역에 맞는 건물 스카이라인, 공공공간, 운동구역, 색채와 광고물, 주차장 등에 관한 정교한 가이드라인을 제시하였다.⁶⁷⁾ 미나토 미라이 21 사업은 요코하마시를 연간 7천만 명의 관광객이 찾는 아시아의 대표적인 해양관광도시로 육성하는데 기여한 것으로 평가받고 있다.⁶⁸⁾ 또한 도쿄에 집중됐던 기업들이 미나토 미라이 21로 이동하여 2009년 1,200여 개에서 2018년 1,810개로 증가하였으며, 취업자수는 6만여 명에서 10만 7,000명으로 증가하였다.⁶⁹⁾

65) Darling Harbour 홈페이지(검색일: 2024.4.15.)

66) 조필규 외(2016), pp. 74-76.

67) 진영환(2015), p. 94.

68) 부산항만공사(검색일: 2024.4.15.)

69) 시사저널e(검색일: 2024.4.15.)

미국 볼티모어 이너하버 사업에서는 수변공간은 시민의 것이라는 공공적 사용에 대한 확고한 비전을 바탕으로 보행자 전용 수변로, 해안공원, 오픈 스페이스 등 수변 공간을 조성하였다. 2003년 수립한 Master Plan에서도 시민을 위한 사회문화적 공간을 만들기 위해 물과 인접해 있는 곳에 공원과 수변 조성에 주안점을 두고 있으며, 독특한 건축디자인과 스카이라인을 형성하며 활기 있고 균형 잡힌 수변 경관을 조성하였다.

독일 하펜시티 사업에서는 역사·문화 자원의 보존과 첨단 시설을 조화시켜 새로운 랜드마크를 창조하기 위해 역사적으로 유서 깊은 창고 건물들을 보존하고, 건축물 평균 높이를 6~7층으로 제한하였다. 수변 오픈스페이스는 최대한 확보하고, 육상공간의 20% 이상을 녹지공간으로 구성하였다. 또한 대부분의 오픈스페이스와 건물들은 기존 항만의 수변을 따라 가늘고 길게 배치하여 보다 넓은 친수공간을 확보하도록 계획하였다. 이를 통해 하펜시티 사업은 함부르크시 중심가 인구의 40%를 분산시키고, 4만 개 이상의 일자리 창출 효과를 발생시켰다.⁷⁰⁾⁷¹⁾ 또한 이 외의 항만재개발사업에서도 평균적으로 58% 수준의 기반시설 용지 및 공공시설 용지를 조성하여 공공성을 확보하고자 한 것을 알 수 있다.⁷²⁾

〈표 2-18〉 해외사례의 기반시설 등 용지 면적 비율 단위 : %

사업명	기반시설 용지 등 비율
미국 볼티모어 Port Convington	46
일본 미나토미라이21 신항지구	43.9
스페인 바르셀로나 Port Vell	약 79
독일 함부르크 Hafencity	약 63
스페인 빌바오 Abandoibarra	약 57
아르헨티나 부에노스아이레스Puerto Madero	53
칠레 Port of Valparaíso	65
평균	58

자료: 해양수산부(2021b), pp. 45-46.

70) 해양도시 인문지도(검색일: 2024.6.10.)

71) 조필규 외(2016), p. 66.

72) 해양수산부(2021b), pp. 45-46.

제4절 시사점

공공성에 대한 논의는 오래전부터 다양한 연구 분야에서 이루어져 왔다. 항만재개발사업에서도 공공성 확보는 지속해서 강조되고 있으나 명확한 개념 정의는 미비한 실정이다. 공공성은 크게 공적, 공정, 공익, 공론의 특성으로 범주화할 수 있으며, 본 연구에서는 항만재개발사업 개발이익의 분배라는 공익적 측면에 초점을 맞추고자 한다.

우리나라는 토지 공개념에 근거하여 국토의 공공성 확보를 위해 여러 개발이익 환수제도를 운영하고 있으며, 주요하게 개발부담금, 기부채납 및 사전협상제도 등이 있다. 그중 최근 일부 지자체에서 실시되던 공공기여 사전협상에 대한 근거가 「국토계획법」의 시행령 단위에서 법률 단위로 상향 입법되었으며, 이에 공공기여란 개념이 이제 국토개발의 최상위 법인 「국토계획법」에 근거를 가짐으로서 다양한 개발사업에서도 이를 눈여겨 볼 필요성이 있다.

개발부담금을 대표적으로 개발이익의 공유가 모든 개발사업에 적용되고 있으나, 국내 타 개발사업들에서는 별도로 공공성을 확보하기 위한 제도들을 사업 특성에 맞게 운용하고 있다. 주요하게는 개발이익 재투자, 분양가 제한, 공공시설 확보 등이 있으며, 뒷장에서 살펴볼 항만재개발사업에서도 공공성 확보를 위해 개발이익 재투자, 공공시설면적 가이드라인 등의 제도를 운영하고 있다. 다만 분양가 제한제의 경우, 산업단지, 물류단지 등 특정 목적을 가진 개발사업에서는 개발이익의 사업시행자 귀속을 제한하고 사업의 당초 목적을 달성하기 위해 적용되고 있으나, 항만을 도시지역 등으로 개발하여 주거, 상업, 교육 등 다양한 기능들을 도입하고자 하는 항만재개발사업에서는 특정 산업의 집적을 위해 분양가를 통제하는 제도는 적용이 다소 어려울 수 있다.

해외에서도 우리나라와 유사한 형태로 조세, 부담금, 기반·공공시설 설치 부담 등의 제도를 통해 개발이익을 환수하고 있으며, 특히 뉴욕, 도쿄 등의 대도시에서는 도시계획 변경 과정에서 사전협상절차를 의무화하고, 공공시설 설치 등의 공공기여 시 용적률 등의 기준을 완화해 주는 제도를 운영하고 있다. 또한 해외 주요 항만재개발사업 사례에서는 산책로, 공원, 오픈스페이스 등의 계획적인 조성 및 배치를 통해 워터프론트 공간의 친수기능을 극대화 하였으며, 이를 통해 관광객 유치 및 일자리 창출 등의 효과를 발생시켰다.

이와 같이 국내외 개발사업들에서는 공공성을 확보하기 위해 일정 수준의 개발이익을 환수하고, 시민들을 위한 기반·공공시설을 확충하며, 쾌적한 경관을 조성할 수 있도록 다양한 제도를 운영하고 있다. 따라서 국내 항만재개발사업 또한 이러한 측면에서 공공성을 제고하기 위한 접근이 이루어져야 한다는 점을 알 수 있다. 이에 다음 장에서는 국내 항만재개발사업의 추진 현황과 공공성 확보 제도를 살펴보고, 공공성을 보다 강화할 방안을 모색하고자 한다.

〈표 2-19〉 국내외 공공성 확보 제도

구분	국내	국외
개발이익 환수제도	• 개발부담금 • 기부채납 • 사전협상제도 • 개발이익 재투자 • 분양가 제한 • 공공시설 확보	• (직접적) 기반·공공시설 설치 또는 설치 부담금 납부, 수익자 부담제도 운영 • (간접적) 재산세, 자본이득세 등 부과 • (싱가포르) 계획이익에 대한 개발부담금 납부
사전협상 제도	• 도시계획 변경으로 행위 제한 완화 시 사전협상을 통해 토지가치 상승분 범위에서 공공시설 등의 부지나 시설 제공 • 지자체별로 지침 마련하여 운영	• (뉴욕) 도시계획 변경 시 공공, 민간, 지역 주민 간 협상제 운영. 공공 기여 시 추가 용적률 허용 • (도쿄) 총합설계 제도 운영, 공공 기여 시 건축물 규제, 용적률 제한 등 완화. 대규모 건축 사업 시 사전협의 의무화
항만 재개발	• 개발이익 재투자 • 공공시설 면적 가이드라인	• 공공시설 확보 • 쾌적한 경관 형성

자료: 저자 작성

03

항만재개발사업의 공공성 확보 현황 및 공공기여량 산정

앞선 제2장에서는 공공성 확보를 위한 국내외의 다양한 제도들을 살펴보았다. 그중에서 다수의 지자체에서 사전협상제도라는 명칭으로 시행 중인 공공기여제도에 착안하여 본 장에서는 먼저 항만재개발사업의 현황에 대해 살펴보고 사업 추진에 따라 발생하는 개발이익의 환수 방안으로서 항만재개발사업에의 공공기여제도 도입 방안을 검토하였다. 또한 「제3차 항만재개발 기본계획」을 근거로 일부 항만재개발사업 대상지의 공공기여량을 산정해 보았다.

제1절 항만재개발사업 현황

1. 항만재개발사업의 정의

우리나라 항만의 25%가 1960~1970년대에 건설되어 노후화되고, 급격한 해운·항만 환경 변화에 따라 기능이 유희화된 항만이 다수 발생하였

다.⁷³⁾ 또한 휴양 및 레저공간 수요가 증가하고, 준설토 투기장 등의 유희부지 활용방안 모색 필요성이 높아졌으며, 노후·유희 항만이 주변지역 도시발전을 저해함에 따라 2007년 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법령」(舊법) 시행을 통해 항만재개발사업이 추진되었다.⁷⁴⁾

항만재개발사업은 “노후하거나 유희 상태에 있는 항만구역 및 그 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업”으로 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」(이하 「항만재개발법」)에서는 정의하고 있다. 여기서 “항만” 및 “항만구역”은 「항만법」을 준용하며, “주변지역”은 “항만구역과 인접한 지역으로서 항만구역과의 조화로운 개발을 위하여 항만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역”으로 정의하고 있다.

「항만재개발법」에서는 항만의 노후도 및 유희도의 기준을 별도로 정하고 있지는 않으나, 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 대상 항만 선정 시 노후도와 유희도의 기준을 설정하여 항만재개발사업 후보지를 선정하였다. 노후도의 경우 무역항은 준공 후 30년 이상 경과된 부두, 연안항은 물양장 상태등급이 D급 이하인 시설이다.⁷⁵⁾ 유희도의 경우 항만기능의 폐쇄 및 이용계획이 없는 공간(준설토 투기장)과 최근 5년간 하역능력 대비 화물처리실적 비율이 50% 이하인 시설(무역항), 소요 물양장 시설확보율이 150% 이상인 시설을 대상으로 하고 있다.⁷⁶⁾

73) 국토해양부(2009), p. 36.

74) 국토교통부(2010.11.25.)(검색일: 2024.5.1.)

75) 항만시설에 대한 유지관리실시 시에는 해당 시설물에 대한 종합적으로 평가한 결과로부터 안전 등급(A: 우수, B: 양호, C: 보통, D: 미흡, E: 불량)에 따라 보수·보강 조치 등을 수행하되, 세부 사항은 시설물별 안전 점검 및 정밀안전진단 세부 지침에 따라야 함(해양수산부(2016b), p. 19)

76) 해양수산부(2020b), p. 44.

〈표 3-1〉 항만재개발사업 대상 항만 선정 노후도·유휴도 기준

구분	선정 기준
무역항	① 노후시설: 준공 후 30년 이상 경과된 부두
	② 유휴시설: 항만기능의 폐쇄 및 이용계획이 없는 공간(준설토 투기장)
	③ 기능적 유휴시설 - 무역항: 최근 5년간 하역능력 대비 화물처리실적 비율이 50% 이하
	④ 기능이전이 필요한 시설
	⑤ 항만재개발 목표연도(2030년) 내 사업착수가 가능한 개발시기
연안항	① 노후시설: 물양장 상태등급이 D급 이하인 시설
	② 유휴시설: 항만기능의 폐쇄 및 이용계획이 없는 공간 준설토 투기장)
	③ 기능적 유휴시설 - 연안항: 물양장 소요규모 산정결과 소요물양장 시설확보율이 150% 이상인 시설
	④ 기능이전이 필요한 시설
	⑤ 항만재개발 목표연도 (2030년) 내 사업착수가 가능한 개발시기

자료: 해양수산부(2020b), p. 44.

또한, 「항만재개발법」에 따른 항만구역 외의 “주변지역”의 개념을 살펴 보면, 항만재개발사업 정의 및 목적에 따라 사업구역에 포함될 수 있는 “주변지역”의 요건은 1) 사업구역에 포함되는 항만구역의 경계로부터 직선거리 1.5킬로미터 이내 지역(항만구역과 지리적으로 연결하지 아니한 지역을 포함한다), 2) 사업구역에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 50 이내⁷⁷⁾ 여야 한다. 한편, 주변지역은 해양수산부장관의 권한이 항만구역에서 지방자치단체장의 계획 고권이 작용하는 도시지역으로 확장·팽창하는 공간에 해당하여 필연적인 갈등이 예상되는 반면, 주변지역에 대한 해양수산부장관과 다른 행정기관들의 권한 범위 혹은 각 계획 간의 유기적인 관계가 명확하지 않다는 점이 제기된 바 있다.⁷⁸⁾⁷⁹⁾

77) 다만, 사업구역의 총면적이 20만제곱미터 미만일 경우에는 사업구역에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 100 이내로 할 수 있다.(항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제12조 제2항)

78) 김태건 외(2020), pp. 85-89.

79) 조필규 외(2018), pp. 41-44.

2. 추진 현황

해양수산부는 「항만재개발법」에 따라 항만재개발 여건 및 전망과 정책 기본방향 등을 포함하는 「항만재개발 기본계획」을 10년 주기로 수립하고 있으며 5년마다 변경 가능하다. 2007년 고시된 「제1차 항만재개발 기본계획」에서 12개 사업이 지정된 후, 가장 최근 고시된 「제3차 항만재개발 기본계획」(2020.12)에서는 아래 <표 3-2>와 같이 14개 항만의 19개 사업이 지정되어 있다.

<표 3-2> 항만재개발사업 추진 현황

단위: 천m², 억 원

구분		면적	총사업비	추진 현황
부산항	①북항 1단계	1,533	28,545	조성 중
	②북항 2단계	2,199	40,636	2022년 예비 타당성 조사 통과
	③용호부두	40	303	
인천항	④영종도 투기장	3,327	3,985	완료
	⑤내항 1·8부두	453	5,003	사업계획 수립 중(사업제안 단계)
⑥대전항(투기장)		331	3,653	
⑦군산항(금란도 투기장)		2,022	4,344	
⑧장항항		58	275	
목포항	⑨남항 투기장	380	1,835	
	⑩내항	27	183	
여수항	⑪신항	798	798	완료(엑스포박람회 사업 완료)
광양항	⑫묘도 투기장	3,121	3,121	조성 중
	⑬3단계 투기장	4,331	6,512	조성 중
⑭고현항		833	6,889	사업계획 수립
포항항	⑮구항	174	1,336	
	⑯구룡포 투기장	39	153	
⑰울산항(매암동 투기장)		99	327	
⑱동해·묵호항(묵호 2단계)		1,056	1,415	
⑲제주항(내항)		389	2,125	

자료: 「제3차 항만재개발 기본계획」을 토대로 최신 현황 반영 작성(총사업비 포함)

현재까지 완료된 항만재개발사업으로는 여수 엑스포의 개최 지원을 위해 추진된 여수항(엑스포) 재개발(2012년)과 동해·묵호항 1단계 재개발(2017년), 최근 준공된 인천 영종도 항만재개발사업(2024년 3월)⁸⁰⁾이 있다.

착공 후 공사 중인 항만재개발사업으로는 부산항 북항 1단계, 광양항 묘도 투기장, 거제 고현항이 있다. 북항 재개발 1단계 사업은 신항 개발로 유희화된 북항 재래부두를 국제적 해양관광, 비즈니스·물류거점으로 재개발하기 위해 2008년 착공하였으며, 2023년 기반시설 준공을 마쳤다.⁸¹⁾ 광양항 묘도 항만재개발사업은 우리나라 최대 산업항만인 광양항 경쟁력 제고를 위해 묘도 매립지에 청정 복합 에너지 클러스터를 조성하기 위해 2018년 착공하였으며, 2026년 준공 예정이다. 고현항 항만재개발사업은 구도심과 연계한 해양관광도시를 조성하기 위해 2015년 착공하였으며, 2025년 준공 예정이다. 이 외에도 현재 여섯 개 사업(부산항 북항 2단계, 인천내항 1·8부두, 광양항 3단계, 군산항 금란도 투기장, 장항항, 구룡포항)이 사업계획 수립, 사업시행자 선정 등 관련 절차가 추진 중이다.⁸²⁾

〈표 3-3〉 조성(공사) 중인 항만재개발사업 현황

단위: 천m², 억 원

사업명	면적	사업비	사업시행자	준공
부산항 북항 1단계	1,545	28,934	부지 조성: 부산항만공사사장 항만친수시설: 부산광역시 정부지원사업: 해양수산부장관	2027년
고현항	833	7,040	빅아일랜드인거제피에프비(주)	2025년
광양항 묘도 준설도 투기장	3,120	2,769	광양항육복합에너지허브 주식회사	2026년

자료: 해양수산부(2024a); 해양수산부(2024b); 해양수산부 보도자료(2024.4.1.)(검색일: 2024.5.1.)를 참고하여 저자 작성

80) 해양수산부 보도자료(2024.4.1.)(검색일: 2024.5.1.)

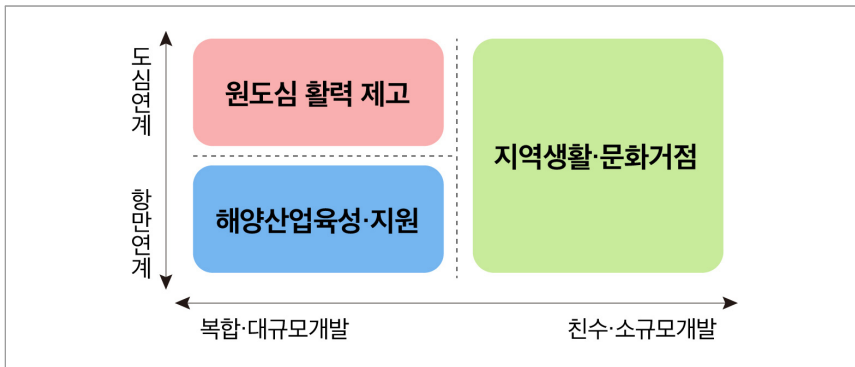
81) 해양수산부 보도자료(2023.6.22.)(검색일: 2024.5.1.)

82) 해양수산부(2024), p. 11.

3. 항만재개발사업 유형

「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 사업별 대상지의 특성에 맞는 개발을 위해 목적, 배후지 여건 등을 고려하여 사업들을 유형별로 분류하고 ‘특화 개발방향’을 설정하였다. 3대 항만재개발 특화유형은 ① 원도심 활력제고, ② 해양산업 육성·지원, ③ 지역생활·문화거점형이다.

〈그림 3-1〉 항만재개발사업 사업 유형



자료: 해양수산부(2020a), pp. 34.

원도심 활력제고형인 일곱 개 사업(〈표 3-4〉 참조)은 항만 공간을 배후도심과 연계한 새로운 도심공간으로 복합개발하는데 목적을 두고 있다. 도시 활력이 저하된 원도심 재생을 위해 인접한 노후 항만 공간을 시민들이 필요로 하는 시설⁸³⁾로 재생 또는 현대화하는 것이 목표이며, 과거 지역경제 교류 중심지였던 공간을 시민공간으로 개발하고 시민 발길을 원도심으로 유인하여 도심에 활력 원동력 마련하고자 한다.

해양산업 육성·지원형인 일곱 개 사업은 항만 공간을 물류·제조·해양관광 등 해양산업 육성 공간으로 개발한다. 항만에 기반한 해양산업의 육성

83) 수변공원, 주거, 상업, 국제회의장, 도심형 복합리조트, 테마형 쇼핑몰, 해양레저시설 등

과 지원을 위해 노후·유휴 항만 공간에 산업시설, 해양관광·문화시설 등 지역의 신성장 동력이 될 투자시설⁸⁴⁾을 유치하여 지역 발전에 기여하며, 준설토 투기장·매립지 등을 활용하여 해양경관과 조화된 관광·레저·도심시설 또는 항만 내 산업시설과 연계된 산업단지를 유치할 계획이다.

지역생활·문화거점형인 다섯 개 사업은 항만 공간을 시민과 방문객들을 위한 휴식·관람·지원시설 등으로 개발한다. 지역 내 노후 항만 공간을 재생하여 도시환경을 개선하고 지역 시민들의 문화·관광 수요 등을 충족시키는 다목적 장소⁸⁵⁾로 활용하고자 하며, 지역특색을 반영한 소규모 해양관광, 친수시설 등 지역상생을 위한 선제적 투자 및 지역 요구 반영을 통한 지역 활력 거점을 조성한다.

〈표 3-4〉 항만재개발 유형별 사업 주요 내용

유형	사업	주요 내용
원도심 활력 제고	부산항 (북항 1단계)	부산 북항 지역을 글로벌 신해양 산업중심지로 육성하기 위해 북항지역 전체 재개발을 단계별로 추진하고, 2030 엑스포 유치 추진
	부산 (북항 2단계)	
	인천항 (내항 1·8부두)	침체한 인천 원도심 재생과 환황해권 해양관광 중심지 육성을 위해 도시 재생과 연계하여 내항 1·8부두를 해양문화지구 등으로 재개발 추진
	제주항(내항)	제주외항·신항 등으로 여객·화물기능 이전 시 유휴 공간을 원도심과 연계한 해양문화관광지구로 개발하여 해양관광거점으로 육성
	고현항	항만 내 수면 등을 활용하여 거제시의 원도심 지연과 연계된 친수 해양관광도시를 민관합동으로 조성
	목포항 (남항 투기장)	원도심 회복, 관광벨트 조성 등을 위해 목포항 남항 매립지(38만 ² m ²)를 대상으로 주거·상업 및 해양관광, 친수시설 등 복합개발 추진
	포항항 (구항)	영일만신항으로 화물 처리 기능이 이전 예정인 포항 구항지역(17만 ² m ²)을 주변 원도심과 연계·재개발하여 주민친수공간 등 제공(도시재생 연계)

84) 미래 신소재, 복합물류시설, 신재생에너지, 대규모 해양관광단지 등

85) 수변공원, 공공도서관, 생활체육시설, 지역특산물 판매·전시 및 문화시설 등

유형	사업	주요 내용
해양 산업 육성 지원	광양항 (묘도 투기장)	광양항 내 묘도매립지(3.1km ²)와 제3매립지(1구역, 3.3km ²)를 산업·물류 단지로 조성하여 새로운 일자리를 창출하고 항만경쟁력 강화
	광양항 (3단계 투기장)	
	인천항 (영종도 투기장)	영종도 경자구역 인천항 내 매립지(3.3km ²)를 수도권의 종합관광레저 단지로 조성하여 인천항을 환황해권 국제관광거점화
	울산항 (매암동 투기장)	1996년 매립 완료 후 작업장 등으로 임시 활용된 매암동 매립지(9.9만 m ²)를 주변 고래특구 등과 연계한 해양관광거점으로 개발
	군산항 (금란도 투기장)	그간 금강하구 이용 관련 지자체 간 이견으로 개발이 추진되지 못했던 군산항 전면 금란도 매립지(2km ²)를 지역합의를 바탕으로 개발 추진
	동해·묵호항 (2단계)	시멘트 및 기타광석부두 이전, 투기장 매립 완료 등으로 확보되는 항만 공간(1.1km ²)을 재개발하여 도시환경개선 및 체류형 테마관광 공간 조성
	여수항 신항	여수세계박람회장 시설 활용을 통한 남해안 성장거점으로 발전하기 위해 국제적 해상관광거점으로 육성
지역 생활· 문화	대전항 (투기장)	항만 내 매립이 완료된 투기장(33만m ²)을 지역 어민을 위한 어구 수리장, 주민과 방문객을 위한 친수·관광·숙박시설 등으로 재개발
	구룡포항	구룡포항 내 매립지(3.9만m ²)를 지역특산물 및 주변 관광 자원과 연계되는 체류형 관광거점으로 조성 추진
	장항항	대체시설로 기존기능이 이전 예정인 장항항 내 어항시설(5.8만m ²)을 관광객과 주민들을 위한 여가·휴식 공간으로 조성
	부산항 (용호부두)	현재 부두 운영이 중단된 용호부두(4만m ²)를 인근 대규모 주거 단지, 광안해수욕장 등과 연계한 시민들의 관광·휴양공간으로 조성
	목포항 (내항)	수산지원 기능의 북항 이전에 따라 내항지역(2.7만m ²)에 지역 상권 활성화를 위해 수변상가, 친수공간 등 소규모 시설 위주 도입

자료: 해양수산부(2020a), pp. 43-61을 정리하여 저자 작성

4. 항만재개발사업 추진 절차

항만재개발사업의 추진 절차는 크게 기본계획, 사업계획, 실시계획, 사업시행 단계로 구분할 수 있다.(<그림 3-2> 참조) 먼저, 항만재개발 기본계획은 항만재개발사업에 관한 한 해양수산부정관이 정하는 가장 포괄적이고 지침적인 내용을 담고 있는 근간이 되는 계획으로, 항만재개발 대상 항만

을 선정하고 사업의 목표와 방향성을 제시한다.⁸⁶⁾ 해양수산부 장관은 10년 단위로 기본계획을 수립하며, 5년 단위로 타당성을 재검토한다. 수립된 기본계획은 관계 중앙행정기관 및 시·도 협의와 중앙항만정책심의회의 심의를 거쳐 고시된다.

사업계획은 기본계획의 목표와 방향 하에서 사업의 토지이용계획, 사업 시행방식, 시행기간 등 보다 구체적인 차원의 계획을 담는다. 사업계획을 수립하는 방안은 각 주제 및 방식에 따라 ① 관리청⁸⁷⁾이 직접 수립, ② 사업계획 공모, ③ 사업계획 제안의 세 가지 방안이 있다. 사업계획의 공모 및 제안의 경우 관리청에서는 사업계획 평가를 통해 우선협상대상자를 선정하여야 하며, 협상 및 협약 체결을 진행한다. 또한 예비타당성조사 대상 사업인 경우 조사를 실시하여 사업 시행의 판단여부를 결정하고, 예비타당성조사 대상사업이 아닌 경우 타당성 조사 연구기관에 의뢰하여 자체적으로 타당성 조사를 실시할 수 있다. 사업계획이 수립되면 지자체 및 관계 중앙행정기관의 협의와 중앙항만정책심의회의 심의를 거쳐 사업계획을 확정하고, 사업계획과 사업구역 고시 및 사업시행자를 지정한다.

사업시행자로 지정된 자는 관리청에 실시계획의 승인을 신청해야 한다. 실시계획은 사업 시행을 위한 구체적인 계획을 포함하며, 실시계획 승인은 공사허가로서의 의미와 동시에 설계도면 등 사업 시행을 위한 구체적인 계획을 최종적으로 승인받는 절차로서의 의미를 지닌다.⁸⁸⁾ 관리청은 지자체 의견 수렴과 관계기관 협의를 거쳐 실시계획을 승인 및 고시하며, 실시계획이 승인된 경우 관계 행정기관과 협의한 사항에 대해 인가·허가 등을 받은 것으로 본다.(「항만재개발법」 제19조에 따른 의제 처리) 여기에는 「국

86) 김태건 외(2020), p. 115.

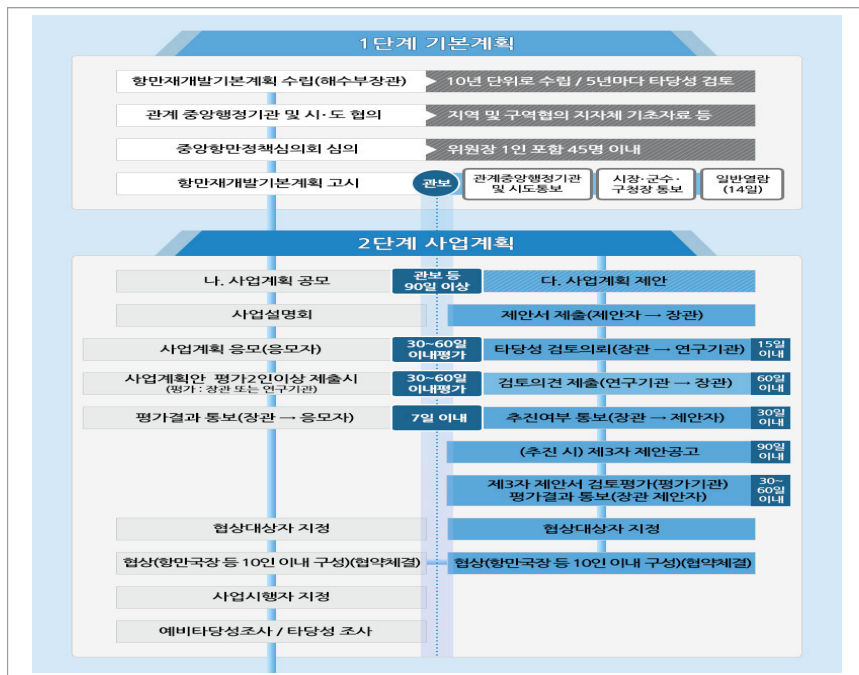
87) 현행 「항만재개발법」 제9조제1항에 따라 해양수산부장관이 사업계획을 수립할 수 있으며, 「지방일괄이양법」 시행(2021. 1. 1.)으로 관리청(국가관리무역항 및 연안항은 해양수산부장관, 지방관리무역항 및 연안항은 시·도지사)가 사업계획을 수립할 수 있도록 법 개정 예정(2025.5.1.시행 예정)

88) 김태건 외(2020), p. 285.

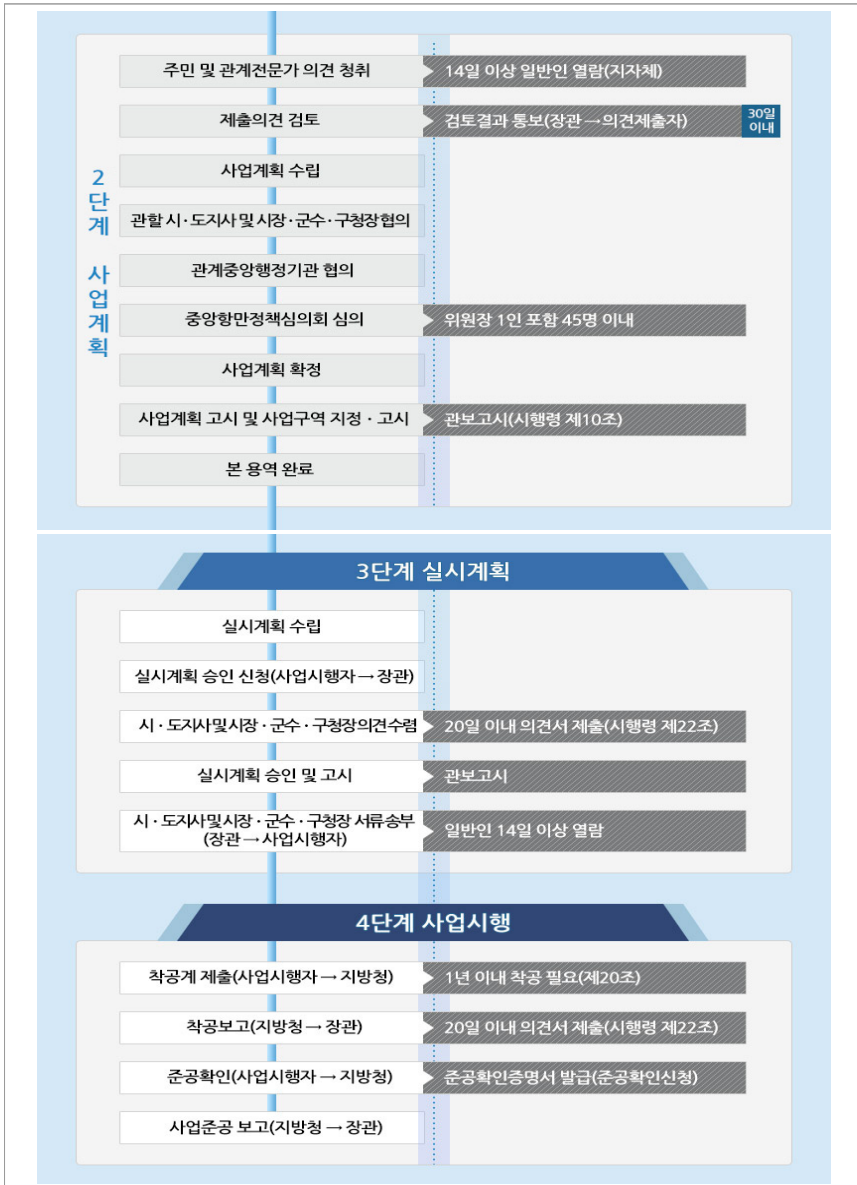
토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획(지구단위 계획 포함)의 결정 또한 포함된다.⁸⁹⁾

실시계획 승인 후 사업시행자는 1년 이내에 사업에 착수해야 한다. 사업의 전부 또는 일부가 끝난 경우 사업시행자는 관리청에 준공 확인을 신청해야 하며, 지방청은 준공검사를 실시한다. 관리청은 해당 공사가 실시계획의 내용대로 시행되었다고 인정되는 경우 준공 확인 증명서를 발급하며, 공사 완료 공고를 한다. 준공과 함께 조성된 공공시설 등은 해당 공공시설 등의 관리청에 귀속되며, 조성토지 처분 및 개발이익 재투자 등이 이루어진다.

〈그림 3-2〉 항만재개발사업 추진 절차



89) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제19조 제1항 제6호: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 30조에 따른 도시·군관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 토지의 형질변경·분할 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정 및 같은 법 제88조에 따른 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획의 인가



자료: 인천항만공사(검색일: 2024.8.8.)

제2절 항만재개발사업의 공공성 확보 제도

1. 기본계획의 공공성 확보 방향

앞서 설명한 바와 같이 항만재개발 기본계획은 「항만재개발법」에 의거하여 10년 주기로 수립된다. 다만, 항만재개발사업은 공익적 성격이 강조되는 사업임에도 불구하고, 과거 수립된 기본계획에서는 공공성 확보를 위한 구체적인 방안 및 전략의 제시가 미흡하였다. 이에 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공성 확보 및 경관 관리를 위한 수단이 부재한 점을 사업의 주요 한계점으로 지적하며, 항만재개발사업의 공공성 확보를 위한 제도 마련을 주요 추진 과제로 설정하였다. 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 제시하고 있는 공공성 확보 제도화와 관련된 내용은 아래와 같다.

첫째, 사업별 공공시설 확보 기준⁹⁰⁾을 제시하고, 수변공간은 공공시설 지구로 조성하는 것을 원칙으로 정하였다. 이때, 공공성 확보가 필요한 사업은 공공시설 면적 50% 이상, 복합개발이 필요한 사업은 30~40% 수준을 확보할 것을 가이드라인으로 설정하였다. 둘째, 이제까지는 사업시행자의 개발이익이 발생하지 않는 총사업비 정산 방식⁹¹⁾이 사업 추진의 주된 방식으로 활용되었으나, 환지·수용 방식 적용을 확대하여 사업 시행에 따라 발생한 개발이익을 지역에 환원한다는 것이다. 셋째, 항만재개발 경관 가이드라인의 법제화를 추진하고, 항만별 세부 경관가이드라인을 마련하여 상부 건축물 설치 시 준수하도록 할 것을 추진 과제로 제시하였다.

90) 항만재개발 전체 면적에 대한 공공시설 면적 비율

91) 항만재개발사업의 총사업비 정산 방식은 사업시행자가 완공 후 투자비에 상응하는 부지 소유권을 획득하고, 그 외 부지·시설은 국가 귀속되는 방식이므로 사업시행자의 개발이익이 발생하지 않음(해양수산부(2020a), p.15)

〈표 3-5〉 항만재개발 기본계획 추진 전략 변화

구분	기본방향 및 추진전략
제1차 항만재개발 기본계획	• 항만을 통한 새로운 도약의 전기 마련 - 자연자원 공유를 위하여 시민의 워터프론트 접근성 확보 - 국가/지역간 정보 문화 인간 교류의 장 조성 - 주변공간의 관광자원화 등 지역 경제의 새로운 성장동력원으로 개발 • 주변지역과 연계한 재개발 추진으로 개발 시너지 효과 제고 - 구도심 기능 재생을 통한 해양 지향적 성장축 조성 - 항만과 주변지역의 신도시공간화 등 도시기능 활성화 도모
제1차 항만재개발 기본계획 수정계획	• 기존의 항만기능 수행현황을 고려하여 재개발 대상지 추가 선정 • 항만재개발사업의 촉진을 위해 토지이용의 융통성 부여 • 지역별 특성을 감안, 항만-도심 간 융화발전을 극대화할 수 있는 재개발 방향 수립
제2차 항만재개발 기본계획	• 입지 특성에 부합하는 지역별 재개발 특화방안 마련 • 광역교통 거점도시와 연계된 새로운 성장축 구축 및 지역행복 생활권 추진 • 민간사업자의 창의적 사업계획 구상이 가능하도록 포괄적 개념의 토지이용계획 수립 • 항만과 인접 배후도심을 연계한 유기적인 개발방식을 통해 상생발전 도모 • 지역협의회 활성화 및 지자체 등과 협력체계 구축
제3차 항만재개발 기본계획	• 주민+지자체+중앙정부가 함께 만들어가는 항만 공간 재생 - 전단계에서의 시민 참여 촉진, 지자체와 PA의 역할과 책임 강화, 재개발 공공성 확보 제도화 • 재생 촉진을 위한 항만재개발 제도개선 - 유형별 구분 및 사업방식 차별화, 활성화를 위한 행정절차 개선, 수요자 중심의 제도 운영 • 항만별 특화개발을 통해 활기찬 항만도시 조성 - 원도심 활력 제고, 해양산업 육성·지원, 지역생활·문화거점

자료: 국토교통부(2010.11.25.)(검색일: 2024.5.1.); 국토해양부(2012), p. 17.; 해양수산부(2016a), p. 7.; 해양수산부(2020b), p. 25를 참고하여 저자 정리

2. 공공시설 면적 확보

「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공성 확보를 목적으로 사업별 공공시설 지구의 면적 비율 가이드라인을 제시하였다.⁹²⁾ 여기서 사업별로 설

정된 공공시설 지구 면적 비율은 타 지구에 설치되는 기반시설을 포함한 것으로 사업계획이나 실시계획 수립 시 공공시설 비율 확보를 위한 총량 개념으로 제시한 것이다.⁹³⁾ 일례로, 부산항 북항 1단계 사업은 원도심 내 노후 항만 공간을 시민들의 휴식·여가 공간과 조화된 국제 해양 거점으로 재개발하는 것을 목적으로 하며, 전체 항만재개발사업 중 가장 높은 수준인 58%를 공공시설 면적 비율 확보 가이드라인으로 제시하였다.

개발 방향별로 살펴보면 원도심 활력제고형과 지역생활·문화 거점형은 공공시설 면적 비율이 최소 45% 이상, 대부분 50% 이상 확보할 것을 기준으로 제시하였다. 반면, 해양산업 육성지원형은 공공시설 지구 비율이 평균 38%로 앞선 두 유형에 비해 상대적으로 공공시설 면적 비율이 낮은 수준으로 제시된 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-6〉 항만재개발 유형별 도입 공공시설

단위: 천㎡, %

유형	사업	총면적	공공시설 지구 비율	도입 공공시설
원도심 활력 제고	부산항 (북항 1단계)	1,533	58	공원(수변공원, 근린공원), 광장, 주차장, 항만시설, 마리나, 공공청사, 집단에너지시설 등
	부산항 (북항 2단계)	2,199	50	수변공원, 광장, 항만역사체험공원, 수변시설, 항만시설 등
	인천항 내항 1·8부두	453	50	공원, 광장, 녹지, 수변시설, 보행자전용도로, 주차장 등
	제주항(내항)	389	50	항만시설, 공원, 수변광장 등
	고현항	833	50	공원(수변공원, 근린공원), 광장, 항만시설 등
	목포항 (남항 투기장)	380	50	공원, 녹지, 수변시설, 보행자전용도로, 주차장 등
	포항항 (구항)	174	45	공원, 광장, 수변시설, 항만시설 등
	평균	852	50	-

92) 여기서 '지구'란 포괄적 지구계획을 의미함. 포괄적 지구계획이란 「제1차 항만재개발 기본계획 수정계획」에서 최초 도입된 개념으로 「건축법」에서 제시하고 있는 용도를 항만재개발의 특성에 맞도록 지구화하여 사업계획 수립 시 구역 내 도입가능 시설을 유도하기 위한 개념으로 대상구역 내 다양한 기능을 담을 수 있도록 하여 여건 변화에 유기적이고 창의적인 사업계획 수립 유도(국토해양부(2012). p. 18.)

93) 해양수산부(2020a), p. 105, p. 197.

유형	사업	총면적	공공시설 지구 비율	도입 공공시설
해양 산업 육성 지원	광양항 (모도 투기장)	3,121	40	공원, 수변시설, 보행자전용도로, 녹지, 주차장 등
	광양항 (3단계 투기장)	4,331	30	공원, 녹지, 보행자 전용도로, 주차장, 변전시설 및 처리시설, 수변시설
	인천항 (영종도 투기장)	3,327	30	공원, 녹지, 수변시설, 보행자전용 도로, 주차장 등
	울산항 (매암동 투기장)	99	30	공원, 녹지, 수변시설, 보행자전용도로, 주차장 등
	군산항 (금란도 투기장)	2,022	45	녹지, 중앙공원, 수변시설, 보행자 전용도로
	동해·목호항 (2단계)	1,056	50	공원 및 친수 공간, 크루즈 접안시설, 수변시설, 항 만시설
	평균	2,326	38	-
지역 생활· 문화	대천항 (투기장)	798	45	어구수리장, 공원, 녹지, 수변시설, 보행자전용도 로, 주차장 등
	구룡포항	331	45	항만시설, 공원, 수변광장 등
	장항항	39	50	공원, 녹지, 수변시설, 보행자전용도로, 주차장 등
	부산항 (용호부두)	58	50	수변공원, 여항물양장, 주차장, 수변시설, 항만시 설 등
	목포항(내항)	40	50	녹지, 수변시설, 보행자전용도로, 주차장 등
	평균	253.2	48	-
전체 평균		1,177	45	

자료: 해양수산부(2020a)를 정리하여 저자 작성

한편, 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 지구별 계획방향 및 포괄적 지구계획을 통해 사업별로 지구별 도입 기능과 공공시설 지구에 도입 가능한 공공시설 예시를 제시하고 있다. 참고로, 「항만재개발법」의 공공시설 정의는 「국토계획법」의 규정을 준용한다.

〈표 3-7〉 항만재개발법상 공공시설의 정의

근거조항	종류
항만재개발법 제2조제8호, 국토계획법 제2조제13호, 국토계획법 시행령 제4조	도로·공원·철도·수도·항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거(溝渠: 도랑)·행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지·공공 필요성이 인정되는 체육시설 중 운동장·장사시설 중 화장장·공동묘지·봉안시설(자연장지 또는 장례식장에 화장장·공동묘지·봉안시설 중 한 가지 이상의 시설을 같이 설치하는 경우를 포함한다) 등

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제2조 제8호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제13호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제4조

「제3차 항만재개발 기본계획」에서 제시한 공공시설 지구에 도입 가능한 공공시설을 살펴보면 공통적으로는 공원, 녹지, 수변시설, 보행자 전용도로, 주차장 등을 제시하고 있다. 대규모 사업의 경우 공통적인 공공시설 외에도 마리나시설, 항만 역사 체험 공원, 크루즈 접안시설 등과 변전시설 및 처리시설 등 보다 다양하고 구체적인 공공시설들을 명시하고 있다.

사업 유형별로 살펴보면 원도심 활력제고형 사업의 경우 공원, 수변시설 뿐 아니라 광장이 대부분 도입 제안되었으며, 이 외에도 마리나시설, 항만 역사 체험 공원 등이 포함된 사업들도 있다. 해양산업 육성지원형의 경우 공원, 보행자 전용도로, 녹지 등이 공통으로 제시되었으며, 규모가 가장 큰 광양항 3단계 투기장 사업의 경우 변전시설 및 처리시설을 제시한 점이 특이사항이다. 또한 동해·묵호항의 경우 크루즈 접안시설 도입을 제안하였다. 지역생활·문화거점형은 비교적 소규모 항만재개발 사업으로, 공통적인 항만시설 뿐 아니라 어구수리장, 어항물양장 등을 조성이 필요한 공공시설로서 구체적으로 제시하였다.

「제3차 항만재개발 기본계획」 이외에 「항만재개발사업 재정지원지침」에서도 공공시설 확보를 유도하기 위한 조항이 마련되어 있다. 구체적으로,

동 지침 제7조에 따르면 항만공사가 소유하거나 관리 권한이 있는 항만시설부지에서 재개발사업을 시행하는 경우, 사업구역 내 공공시설의 면적 비율이 50%를 초과하는 경우에 국가가 재정지원을 할 수 있다.

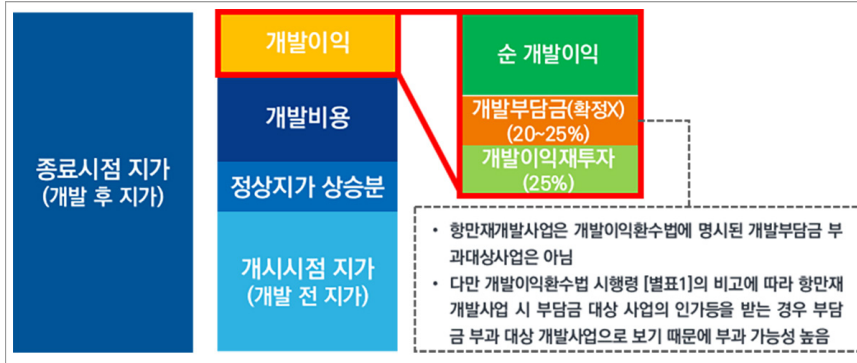
3. 개발이익 재투자

항만재개발사업에서 발생한 개발이익을 재투자하도록 하는 조항은 항만재개발사업에서의 공익성과 건전성을 확보하기 위해 「항만재개발법」 분법(分法) 전인 2014년 「항만법」 개정을 통해 도입되었다.⁹⁴⁾ 분법 후인 「항만재개발법」에서는 법 제39조 및 동법 시행령 제41조를 통해 개발이익 재투자에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이는 「개발이익 환수법」에 따른 개발부담금과는 별개로 이행이 필요하다.⁹⁵⁾ 관련 조문에 따르면 개발이익 재투자의 주체는 사업시행자이며, 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익의 25%를 재투자하여야 한다. 재투자는 모두 해당 사업구역 내에서 이루어져야 하며, 해당 사업구역의 항만시설 용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하, 해당 사업구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용에의 충당, 해당 사업구역의 항만물류 산업의 일자리 창출을 위한 시설의 설치비용에의 충당 등의 목적으로 사용할 수 있다. 또한 개발이익 재투자가 차질없이 이루어질 수 있도록 사업시행자는 발생한 개발이익을 구분하여 회계처리를 하는 등 별도 관리하여야 한다. 개발이익의 산정은 전적으로 「개발이익 환수법」의 산정 방식을 준용하며, 이에 항만재개발사업의 개발이익 재투자 규모는 개발부담금과 동일한 방법으로 산정한다.

94) 의안정보시스템(검색일: 2024.6.1.)

95) 항만재개발사업이 개발이익환수법에서 정하는 개발이익 환수 대상사업에 해당하는 경우, 사업시행자는 개발이익환수법에서 정하는 개발부담금과 항만재개발법에서 정하는 개발이익 재투자를 모두 이행해야 함(법제처(2018.3.21.)(검색일: 2024.6.1.))

〈그림 3-3〉 향만재개발사업에서의 개발이익 개념



자료: 해양수산부(2023), p. 152.

한편, 앞서 설명한 바와 같이 현재까지 완료되거나 조성 중인 향만재개발사업은 대부분 총사업비 정산 방식을 활용하였기 때문에 사업시행자의 개발이익이 발생하지 않으며, 발생한 개발이익이 없으므로 개발이익 환수 역시 이행되지 않는다. 다만, 결과적으로 개발이익 환수가 미이행되었기 때문에 지역 주민과 지방자치단체 입장에서는 개발이익 환수가 제대로 이루어지지 않고 있다고 인지할 수 있으며, 이러한 인식이 공공성 문제를 가중했다고도 판단된다.

4. 쾌적한 경관 조성

「제3차 향만재개발 기본계획」에서는 공공시설 확보, 개발이익의 환수와 함께 쾌적한 경관 조성을 공공성 확보의 요소로 보고 있다. 특히, 해안과 인접한 향만재개발사업에서 고밀도 개발이 이루어질 경우 자연·역사유적 등 외부의 경관을 볼 수 있는 조망권을 침해할 소지가 높기 때문에 지역사회에는 이를 공공성의 문제로 바라보고 있다.

항만재개발사업의 경관 조성과 관련하여 해양수산부에서는 2011년 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」을 수립하여 운영하고 있다. 동 가이드라인의 목적은 항만재개발 및 마리나항만에 대한 사업계획 또는 실시계획 수립 시 경관 형성에 필요한 사항을 규정하여 아름답고 쾌적한 경관을 조성하는 것으로 경관의 기본방향, 경관자원의 조사, 계획 수립 및 시공, 디자인 원칙, 경관의 유지 및 관리 등의 내용으로 구성되어 있다.

항만재개발사업은 「경관법」에 따라 중앙항만정책심의회에서 경관심의 기능을 수행하며, 사업계획 수립 전에 실시하여야 한다. 그러나, 경관심의를 거친 사업의 계획은 경관 심의 이후 단계에서 이루어지는 도시계획위원회, 건축위원회 심의, 환경영향평가 등을 통해 조정될 수 있으며 사업지역의 건축물에 대한 심의는 건축허가권자인 지자체에서 실시함에 따라, 항만재개발사업의 경관 측면에 있어서 항만재개발사업의 주무부처인 해양수산부가 가질 수 있는 권한의 실효성은 높지 않다. 또한, 현행 「항만재개발법」 및 관련 규정에서는 항만재개발사업 경관심의의 주체, 경관 가이드라인에 대한 언급이 없어 가이드라인의 준수에 대한 의무가 불분명하고 혼란의 여지가 존재하며,⁹⁶⁾ 마리나항만과 항만재개발사업을 같이 다루고 있어 항만재개발사업 적용에 실효성이 부족하다. 이러한 문제점들로 말미암아 기본계획에서는 항만재개발 경관 가이드라인의 법제화 추진을 제시하였으나 현재까지는 실현되지 않은 실정이다.

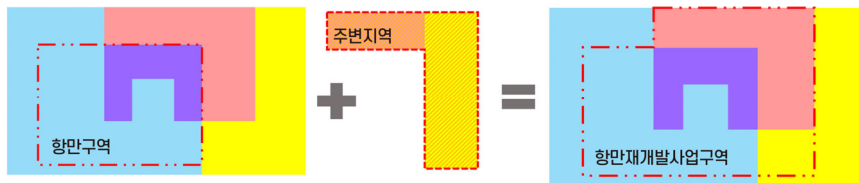
96) 해양수산부(2021b), pp. 207-212.

제3절 항만재개발사업의 공공기여량 산정

1. 항만재개발사업과 개발이익

항만재개발사업은 기존의 노후·유헴 항만과 주변지역의 발전을 위해 항만시설, 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련한 시설을 설치하기 위해 일단의 토지를 조성하는 사업⁹⁷⁾으로, 도시계획 변경을 수반하는 토지개발사업 중 하나이다. 항만재개발사업 시행 시 일반적으로 용지 조성 과 함께, 도시·군 관리계획(이하 도시관리계획) 상 공업지역인 기존 부두 등에 입지 가능시설을 확대하기 위해 용도지역 변경, 도시계획시설 폐지 등을 추진하기 때문이다. 항만재개발사업의 사업구역에는 항만구역 전부 또는 일부와 주변지역이 포함되며, 따라서 육상구역뿐 아니라 공유수면 또한 사업구역 안에 포함될 수 있다.

〈그림 3-4〉 항만재개발사업의 공간적 범위



자료: 저자 작성

앞서 살펴본 바와 같이 항만재개발사업을 통해 발생하는 개발이익은 「개발이익 환수법」에 따른 개발부담금⁹⁸⁾, 「항만재개발법」에 따른 개발이익 재투자⁹⁹⁾ 제도 등을 통해 사후(事後) 환수될 수 있다. 그리고 직접적인 개발

97) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제2조 제4호

98) 현재까지 환수된 사례는 없으나, 항만재개발사업이 「개발이익환수법」에 따른 개발이익 환수 대상 사업에 포함될 것으로 예상

이익 환수 방안은 아니나, 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 공공시설 면적 확보 가이드라인을 통해 사업내용의 공공성을 강화하는 방안을 마련하고 있다. 다만, 「제3차 항만재개발 기본계획」은 항만재개발사업의 전체적인 방향성을 제시하는 계획으로서, 사업계획 등 수립 지침에 불과하기 때문에 직접적 구속력을 갖는 기준이라 보기는 어렵다. 즉, 항만재개발사업의 사후 개발이익 환수를 위한 제도적 근거는 마련되어 있으나, 사전(事前)에 사업 공공성을 확보할 수 있는 제도적 근거는 미비하다. 또한 공공시설 면적 확보 가이드라인의 경우 적용 기준의 도출 근거가 명확하지 않다는 문제점도 있다. 그뿐만 아니라 현행 공공시설 확보 기준은 사업 내용과 관계없이 30~50%라는 일괄적 기준을 적용하도록 하고 있어 사업의 특성을 고려한 계획의 유연성이 떨어진다.

이에 본 연구는 항만재개발사업이 도시계획 변경을 수반하는 토지개발사업이라는 점에 착안하여, 항만재개발사업의 공공성 제고 방안으로 일부 지방자치단체에서 시행 중인 사전협상을 통한 공공기여제도(이하 ‘사전협상제도’)를 항만재개발사업에 접목시키는 방안을 검토하고자 한다.

사전협상제도의 주요 목적 중 하나는 계획 변경으로 얻게 될 사업시행자의 개발이익 일부를 공공에 환원하는 것으로, 사업의 공공성 확보를 위해 활용되는 제도 중 하나이다. 사전협상제도는 협상을 통해 공공기여를 결정함으로써 지역에서 필요로 하는 공공시설 제공이 가능하며 질적 공공성을 높일 수 있으며, 협상대상자 간 합의된 산식에 기반해 공공기여량을 산정하므로 공공성 확보에 대한 객관적 근거 제시가 가능하다는 장점이 있다. 또한 사업의 내용이나 특성에 따라 공공기여 규모가 달라질 수 있어 계획의 유연성을 확보할 수 있으며, 사업시행자가 부담 비용을 미리 쉽게 예측할 수 있도록 하여 사업의 안정성을 확보할 수 있다. 이러한 장점들을 고려

99) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제39조

하여, 본 연구에서는 사전협상제도를 항만재개발사업 공공성 강화 수단으로 활용하는 방안을 검토하고자 한다.

〈표 3-8〉 항만재개발사업의 개발이익 환수 방안별 특징

구분	현행		본 연구 제안(안)
	개발부담금	개발이익 재투자	사전협상을 통한 공공기여
개발이익 환수 시점	• 사후	• 사후	• 사전
환수 근거	• 개발이익환수법	• 항만재개발법	• (지구단위계획구역 지정 시) 국토계획법
토지가치 상승분	• 토지이용 변경 • 개인 투자 일부	• 토지이용 변경 • 개인 투자 일부	• 토지이용 변경
적용 방법	• 복잡	• 복잡	• 단순
개발사업자	• 사업 예측 가능성 낮음	• 사업 예측 가능성 낮음	• 사업 예측 가능성 높음
재원 적기 마련	• 시차 발생	• 시차 발생	• 가능

자료: 송하승 외(2022), p. 90의 내용을 참고하여 저자 작성

한편, 「국토계획법」 제52조의2는 동법 제51조제1항제8호의3¹⁰⁰⁾에 해당하는 지역이 지구단위계획¹⁰¹⁾으로 지정되어 토지가치가 상승이 발생한 경우 공공기여를 요구할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 여기서 제51조제1항제8호의3에는 항만을 이전 또는 재배치하여 집중 정비가 필요한 지역도 포함된다. 따라서 항만재개발사업구역이 지구단위계획으로 지정되면 사전협상제도 적용이 가능할 것으로 보인다. 다만, 〈표 3-9〉에 나타난 바와 같이, 타 개발사업들과 달리 항만재개발사업은 실시계획 승인 시 지구단위계획 수립 의무가 없다. 하지만 부산항 북항 1단계, 고현항 재개발사업의 경우 지구단위계획이 수립되었고, 항만재개발사업의 특성과 목적을 고려하면

100) 지구단위계획 지정 대상에 관한 조문임

101) 지구단위계획은 도시계획 수립 대상지 일부에 대하여 당해 구역의 체계적·계획적 개발·관리를 위해 평면적인 토지이용계획과 입체적인 건축계획이 서로 조화를 이루도록 하는 계획임

지구단위계획을 수립하는 것이 적절해 보인다. 하지만 현 제도는 수립 의무를 부여하고 있지 아니하므로, 항만재개발사업에 사전협상제도를 도입하기 위해서는 지구단위계획 수립을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 항만재개발사업의 특징 중 하나는 구역 지정, 사업시행자 지정, 계획 수립, 실시계획 승인 권한을 모두 해양수산부장관이 가지며, 구역 지정, 계획 수립, 실시계획 승인 시 도시계획 권한을 가진 지방자치단체와 협의 과정을 거치도록 하고 있다는 점이다. 따라서 항만재개발사업에서 사전협상제를 도입하고자 한다면 이러한 점을 고려, 사전협상조직, 협상절차 등에 대해서도 고찰이 필요하다.

〈표 3-9〉 항만재개발사업 및 유사 개발사업의 비교

구분	항만재개발사업	도시개발사업	택지개발사업	경제자유구역 개발사업
사업 목적	• 항만 및 지역 발전을 위한 용지 공급	• 도시용지 공급	• 주택난 해소	• 외국인 투자 및 기업유치 촉진을 위한 복합용지 공급
구역 지정 권자	• 해양수산부장관	• 시·도지사 • 서울특별시, 광역시 제외 인구 50만 이상 대도시시장	• 국토교통부장관 • 시·도지사	• 산업통상자원부장관
사업 시행자 지정 권자	• 해양수산부장관	• 시·도지사 • 서울특별시, 광역시 제외 인구 50만 이상 대도시시장	• 국토교통부장관 • 시·도지사	• 시·도지사
계획 수립 권자	• (기본계획) 해양수산부장관 • (사업계획) 해양수산부장관	• (개발계획) 구역 지정권자와 동일	• (개발계획) 구역 지정권자와 동일	• (기본계획) 산업통상자원부장관 • (발전계획) 시·도지사 • (개발계획) 산업통상자원부장관
실시 계획 승인 권자	• 해양수산부장관	• 시·도지사 • 서울특별시, 광역시 제외 인구 50만 이상 대도시시장	• 국토교통부장관 • 시·도지사	• 시·도지사

구분	항만재개발사업	도시개발사업	택지개발사업	경제자유구역 개발사업
지구 단위 계획	• 관련 조항 없음	• 실시계획에 지구 단위계획 포함	• 실시계획에 지구 단위계획 포함	• 실시계획에 지구 단위계획 포함
준공 후 관리	• 관련 조항 없음	• 관련 조항 없음	• 실시계획에 포함 된 지구단위계획 에 따라 관리 • 준공일로부터 5년 간 준공 당시 수립된 지구단위계획 유지	• 실시계획에 포함 된 지구단위계획 에 따라 관리
관계 법령	• 항만재개발법	• 도시개발법	• 택지개발촉진법 • 택지개발업무처리 지침	• 경제자유구역법

자료: 각 관계 법령을 참고하여 저자 작성

2. 사전협상제도의 공공기여량 산정 방법

1) 공공기여량 산정의 의의

앞서 서술한 것처럼 항만재개발사업은 사업별로 일정 수준의 공공시설 면적을 확보하도록 권장하고 있기는 하나, 사업별 적용 수준에 대한 근거는 명확하지 않다. 하지만 공공기여는 지방자치단체가 개발사업 추진을 위해 도시계획 규제를 완화하는 대신 토지가치 상승분 내에서 사업시행자의 이익 일부를 환수하는 것이다. 따라서 사업시행자가 부담하는 공공기여량은 계획 변경 내용에 따라 정량적으로 산정된다. 이렇게 산정된 공공기여량은 사업시행자의 개발이익 환수량을 정량적으로 보여줄 수 있어 사업의 공공성 확보 수준을 객관적으로 보여주는 지표로 활용될 수 있다.

한편, 사전협상제도에 있어 가장 중요한 것은 합리적인 공공기여량을 산정하는 것이다. 일반적으로 공공은 가능한 많은 양의 공공기여를 확보하려

할 것이고 사업시행자는 최소한의 공공기여를 부담하려 할 것이기 때문이다.¹⁰²⁾ 기본적으로 공공기여량은 「국토계획법」 제52조의2제1항, 동법 시행령 제46조의2에 따라 계획변경에 따른 토지가치 상승분 범위 내에서 제공하여야 한다. 구체적인 공공기여량 산출 기준은 각 지방자치단체마다 별도로 마련하여 적용하고 있다. 이에 본 연구는 현재 주요 지방자치단체들이 운용중인 사전협상제도의 공공기여량 산정기준을 살펴보고, 이를 참조하여 일부 항만재개발사업 예정지역의 공공기여량을 시범적으로 산정한 뒤, 그 결과를 바탕으로 항만재개발사업 사전협상제도 도입 방향을 검토하고자 한다.

2) 공공기여량 산정기준 검토

가. 서울특별시¹⁰³⁾

2009년 서울시는 사전협상제도를 최초로 도입하였으며, 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」, 「도시계획변경 사전협상 운영지침(6차)」, 「서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼」 등을 마련, 운영하고 있다. 사전협상 적용 대상은 「국토계획법」 제51조제1항 8호의2, 8호의3에 해당하는 5천㎡ 이상의 부지로, 용도지역 변경 및 도시계획시설 폐지(복합화) 시 적용할 수 있다. 일례로, 기존 협상대상지의 용도지역이 제1종일반주거지역인 곳을 제3종일반주거지역으로 변경할 경우 공공기여율은 20%가 된다. 한편, 공공기여율은 증가된 용적률의 6/10에 해당하는 토지가치 적용이 원칙이며, 두 가지 변경이 중첩되는 경우 각각의 총량의 합에서 5%를 뺀 비율로 적용한다. 서울시의 용도지역 변경 및 도시계획시설 폐지(복합화)에 따른 공공기여율 산정기준은 <표 3-10>과 같다.

102) 김종보·허지민(2022), pp. 138-162, p. 150.

103) 서울특별시(2024)

〈표 3-10〉 서울시 공공기여율 산정기준

구분	변경 내용	공공기여율
용도지역 변경	제1종일반주거지역 ⇒ 제2종일반주거지역(7층 이하)	10% 이상
	제1종일반주거지역 ⇒ 제2종일반주거지역	15% 이상
	제1종일반주거지역 ⇒ 제3종일반주거지역	20% 이상
	제1종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	30% 이상
	제2종일반주거지역(7층 이하) ⇒ 제2종일반주거지역	10% 이상
	제2종일반주거지역(7층 이하) ⇒ 제3종일반주거지역	15% 이상
	제2종일반주거지역(7층 이하) ⇒ 준주거지역	25% 이상
	제2종일반주거지역 ⇒ 제3종일반주거지역	10% 이상
	제2종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	20% 이상
	제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	15% 이상
	준주거지역 ⇒ 일반상업지역	30% 내외
	제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	40% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역) ⇒ 일반상업지역	45% 내외 (48% 내외)
도시계획시설 폐지(복합화)	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외
	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외
	용도지역 변경 없음	20% 내외

주: 1) 공공기여율은 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지가치 적용이 원칙이나, 공공에서 인정할 만한 특별한 사유가 있는 경우에는 토지 면적 적용 가능, 2) 공공기여 총량은 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분 범위 내로 함, 3) 용도지역 변경과 도시계획시설 변경이 중첩되는 경우 공공기여 총량은 각각의 총량을 합산 후 5% 감한 비율로 적용

자료: 서울특별시(2023), pp. 401-406; 서울특별시(2024), p. 19

총 공공기여량은 종후 토지가치를 기준으로 공공기여 비율을 곱하여 산정하며, 세부 기준은 〈표 3-11〉과 같다

〈표 3-11〉 서울시 공공기여량 산정기준

○ 공공기여 기준 대지면적 = $\{[1 - (\text{도시계획시설용도 건축연면적} / \text{건축총연면적})] \times (\text{계획용적률}^{104}) / \text{당해 용도지역 (법정) 최대 용적률}\} \times \text{부지면적}$ ※ 도시계획시설 복합화의 경우 총 공공기여량 산정 시 개발 후 건축물 내 도시계획시설 부속토지는 기준 대지면적에서 제외하며, 공공기여 비율 산정 시 (법정) 최대 용적률이 아닌 계획용적률이 적용된 경우 기준 산식의 계획용적률 대신 (법정) 최대 용적률을 적용 ○ 공공기여 토지 면적 = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 ○ 총 공공기여량 = 공공기여 토지 면적 × 대상토지의 ㎡당 종후 감정평가액

자료: 서울특별시(2024), pp. 16-21.

한편, 서울시의 경우 철도역사 복합개발에 대해서는 별도의 공공기여량 산정기준을 적용하며, 구체적인 사항은 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 서울시 공공기여량 산정기준(철도역사 복합개발)

- 철도역사 복합개발 공공기여 비율: 10%
 - ※ 참고: 도시계획시설 복합화 20%
- 총 공공기여량 = 공공기여 토지 가액 × 조정계수
 - ※ 조정계수 = 30년간 공유지 사용료/기부채납 토지 가액 = 약 70%(30년 적용 경우)
- 공공기여 기준 대지면적 = {1-(역무시설 건축연면적/건축총연면적)} × 부지면적
 - ※ 역무시설은 관련 규정에 따라 철도역사 내 확보되는 업무시설 중 철도운영에 직접적으로 필요한 것으로 협상조정협의회에서 인정하는 시설을 말함

자료: 서울특별시(2024), pp. 28-29.

나. 부산시

부산시는 공공기여를 위한 제도로써 ‘사전협상’이 아닌 ‘공공기여협상’이라는 단어를 사용하고 있으며, 「부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례」, 「부산광역시 지구단위계획 공공기여협상 기준」 등을 마련, 운영하고 있다. 부산시의 사전협상 적용 대상은 「국토계획법」 제51조 제1항 8호의2, 8호의3, 「부산광역시 도시계획 조례」 제16조제3항에 해당하는 5천㎡ 이상의 부지이며, 도시관리계획 변경 또는 건축규제 등의 완화를 포함하는 개발계획 제안하는 경우 공공기여 협상을 시행하게 된다. 부산시의 경우 현재 운용 중인 지침에는 공공기여율 적용 기준은 별도로 제시하고 있지 않으나, 조례에 따르면, <표 3-13>과 같이 공공기여량은 도시관리계획 변경 전·후의 감정평가액 차액을 기준으로 산정하는 것으로 확인된다. 즉, 개발에 따른 지가 상승분의 전액(100%)을 공공기여로 내도록 하고 있다. 다만 이에 대하여 공공기여량이 과도하다는 의견도 존재하며, 이에 현재 개선 방안을 검토하고 있다.¹⁰⁵⁾

104) 계획용적률: 서울시 도시계획 정책상 제한하거나 지구단위계획으로 제한하는 용적률

105) 이종배(2023.7.5.)(검색일: 2024.5.7.)

〈표 3-13〉 부산시 공공기여량 산정기준

- 도시관리계획 결정 고시일을 기준으로 용도지역의 변경 또는 도시계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 금액의 차이에서 지구단위계획구역 안에 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 데 소요된 비용을 공제한 금액

자료: 부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제21조

다. 인천시

인천시는 2020년, 「인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」를 제정하였으며, 2021년, 「인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준」, 「인천광역시 도시개발사업 공공기여 시설 설치 및 운영기준」을 마련하였다. 인천시의 경우 「국토계획법」 제51조제1항 8호의2, 8호의3, 「인천광역시 도시계획 조례」 제15조제2항에 해당하는 5천㎡ 이상의 부지를 공공기여 적용 대상으로 하며, 용도지역변경, 건축물 높이제한 완화, 도시계획시설 폐지(복합화), 허용용도 범위 확대 시 공공기여를 적용하도록 하여 서울시나 부산시에 비해 적용 대상 폭이 넓다. 한편, 인천시 역시 용도지역변경과 도시계획시설 폐지·복합화 또는 허용용도 범위 확대 등이 중첩되는 경우에는 각각의 총량을 합산한 후 5%를 감한 비율을 적용한다.

〈표 3-14〉 인천시 공공기여율 산정기준

구분	변경 내용		공공기여율
용도지역 변경	자연녹지지역	⇒ 제1종일반주거지역	36% 내
	자연녹지지역	⇒ 제2종일반주거지역	41% 내
	자연녹지지역	⇒ 제3종일반주거지역	44% 내
	제1종일반주거지역	⇒ 일반상업지역	48% 내
	제2종일반주거지역	⇒ 일반상업지역	45% 내
	제3종일반주거지역	⇒ 일반상업지역	42% 내
	준주거지역	⇒ 일반상업지역	30% 내

구분	변경 내용	공공기여율
	건축물 높이제한 완화	용적률증가분/변경용적률 ×0.6
도시계획시설 폐지(복합화) ¹⁾	용도지역 변경 없음	20% 내외
	허용용도 범위 확대	12.5% 내외

주: 1) 용도지역 변경의 공공기여 비율은 해당 토지 면적의 증가되는 용적률의 6/10에 해당하는 토지가치임
 2) 도시계획시설 결정 당시 용도지역 변경이 있었던 경우에는 폐지(복합화) 시 용도지역의 변경이 있는 것으로 간주하여 공공기여율 산정, 3) 용도지역 변경과 도시계획시설 폐지·복합화 또는 허용용도 범위 확대 등이 중첩되는 경우 각각의 총량 합산 후 5%를 감한 비율로 함
 자료: 인천광역시(2021), pp. 19-28.

인천시의 공공기여량 산정기준은 기본적으로 서울시와 유사하다. 다만, 총 공공기여량의 경우 공공기여 토지 면적의 종후 평가액을 적용하는 서울시, 종전·후 감정평가 차액을 적용하는 부산시와 달리, 공공기여 토지 면적의 종후 평가액과 종전·후감정평가 차액의 60% 중 큰 값을 적용한다. 구체적인 공공기여량 산식은 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 인천시 공공기여량 산정기준

○ 공공기여 기준 대지면적 = $\{[1 - (\text{도시계획시설용도 건축연면적} / \text{건축총연면적})] \times (\text{계획용적률}^{106}) / \text{당해 용도지역 (법정) 최대 용적률}\} \times \text{부지면적}$ ○ 공공기여 토지 면적 = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 ○ 총 공공기여량 = (공공기여 토지 면적 × 대상토지의 ㎡당 종후 감정평가액) 또는 $([\text{종후 감정평가 토지가치} - \text{종전 감정평가 토지가치}] \times 60\%*)$ 중 큰 값 ※ 참고: 도시계획시설 복합화의 경우 개발 후 건축물 내 도시계획시설 부속토지는 기준 대지면적에서 제외 ○ 설치비용으로 이행시 환산 부지면적(㎡) = $\text{공공시설 등 설치비용(원)} / \text{도시관리계획 결정 (변경) 대상 부지 가액(원/㎡)}$

자료: 인천광역시(2021), pp. 21-22.

라. 종합

지금까지 살펴본 바와 같이, 지방자치단체별로 활용하는 공공기여량 산정 기준에는 차이가 있다. 서울시의 경우 공공기여 토지 면적에 대상토지

106) 계획용적률: 인천시 도시계획 정책상 제한하거나 지구단위계획으로 제한하는 용적률

의 ㎡당 종후 감정평가액을 곱하여 총 공공기여량을 산정한다. 이때, 공공기여 토지 면적은 용도지역 변경 및 도시계획시설 폐지(복합화) 유형에 따라 적용되는 공공기여율을 활용한다. 부산시는 공공기여율을 활용하지 않고, 도시관리계획 변경 전·후 감정평가액 차액으로 총 공공기여량을 산출한다. 인천시 방식은 서울시 방식과 부산시 방식을 일부 혼용한 형태로서, 서울시와 같이 공공기여 기준 대지면적, 공공기여율, 대상토지의 ㎡당 종후 감정평가액을 곱한 값과 도시관리계획 변경 전·후 감정평가액의 60% 중 큰 값을 적용한다. 그리고 공공기여량 산정을 위한 공공기여율은 용도지역 변경, 도시계획시설 폐지(복합화), 건축 제한 완화, 허용용도 확대 시 적용 기준을 제시하고 있다. 서울시, 부산시, 인천시의 공공기여량 산정기준 비교는 <표 3-16>과 같다.

〈표 3-16〉 주요 지방자치단체의 사전협상 기반 공공기여량 산정 기준 비교

구분		서울시	부산시	인천시
협상 대상 부지		「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조 제1항 제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 부지 - 규모 5천㎡ 이상	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항제8호의2, 제8호의3 및 「부산광역시 도시계획 조례」 제16조제3항에 해당하는 부지 - 규모 5천㎡ 이상	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항 제8호의2, 제8호의3 및 「인천광역시 도시계획 조례」 제15조제2항에 해당하는 5천㎡ 이상의 부지
총 공공기여량 산정기준		공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 × 대상 토지의 ㎡당 종후 감정평가액	(종후 감정평가 토지가 치-종전 감정평가 토지가치) × 100% - 단, 공공시설 등의 부지 제공 또는 설치 제공에 소요된 비용 공제	- 아래 중 큰 값 - 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 × 대상토지의 ㎡당 종후 감정평가액 (종후 감정평가 토지가 치-종전 감정평가 토지가치) × 60%
공공기여율 산정 기준	용도 지역 변경	증가되는 용적률의 6/10에 해당하는 토지 가치	해당 없음	증가되는 용적률의 6/10에 해당하는 토지 가치
	도시 계획 시설 변경	(시설 결정 당시 용도지역 변경 없음) 20% 내외 (시설 결정 당시 용도지역 변경 있음) 변경내역에 따라 25~35% 내외	해당 없음	(시설 결정 당시 용도지역 변경 없음) 20% 내외 (시설 결정 당시 용도지역 변경 있음) 용도지역 변경이 있는 것으로 간주
	건축 제한 완화	해당 없음	해당 없음	증가되는 환산 용적률의 6/10에 해당하는 토지 가치
	허용 용도 확대	해당 없음	해당 없음	12.5% 내외
	비고	- 중첩되는 경우 공공기여 비율총량은 각각의 총량 합산 후 5% 감한 비율로 함 - 철도역사 복합개발은 별도 공공기여 기준 마련	별도의 공공기여율 산정 기준 없음	중첩되는 경우 공공기여 비율총량은 각각의 총량 합산 후 5% 감한 비율로 함

자료: 서울특별시(2024); 부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제21조; 인천광역시 (2021)을 참고하여 저자 작성

3. 항만재개발사업의 공공기여량 산정 및 검증

1) 공공기여량 산정 대상 및 방법 설정

본 연구는 앞에서 살펴본 세 개 지방자치단체의 공공기여 산정 기준을 참조하여 항만재개발사업의 공공기여량 산정기준을 설정하고, 「제3차 항만재개발 기본계획」의 계획(안)을 바탕으로 항만재개발사업의 공공시설 등 확보를 위한 적정 공공기여량을 산정하고자 한다. 본 분석의 목적은 항만재개발사업에 따른 계획이익의 사전환수에 초점을 두고, 항만재개발사업에서는 어느 정도 공공기여를 설정하는 것이 적절할지를 검토하는 것이다.

먼저 분석 대상지는 「제3차 항만재개발 기본계획」에 제시된 항만재개발사업 대상지 중 아직 사업계획 제안 등 사업 추진이 이루어지지 않은 곳으로서, 세 가지 항만재개발사업 유형¹⁰⁷⁾ 중 ‘원도심 활력제고형’과 ‘지역생활·문화형’으로 한정한다. 두 유형만을 대상으로 하는 이유는 도심과 비교적 거리가 있으며, 산업육성의 목적으로 특성을 보유한 ‘해양산업 육성지원형’에 비해 공공성 강화 필요성이 상대적으로 높다고 판단되기 때문이다.

다음으로 공공기여량 산정 대상을 설정하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 항만재개발사업 사업구역에는 공유수면과 육상구역이 포함될 수 있다. 여기서 육상구역이라 함은 지적공부가 존재하는 토지로서, 기존 항만시설 부지와 주변지역이 해당된다. 그리고 공유수면이던 구역은 ① 사업 후에도 공유수면으로 계속 유지될 수도 있고, ② 공유수면 매립을 통해 토지로 조성될 수도 있다. 이때, 기존 육상구역에서는 계획변경, 개발행위 등으로 인한 토지가치 상승이 명백히 일어나기 때문에 해당 구역은 공공기여량 산정 대상으로 고려할 수 있다.

107) ① 원도심 활력제고형: 항만 공간을 배후도심과 연계한 새로운 도심공간으로 복합개발, ② 해양산업 육성·지원형: 항만 공간을 물류·제조·해양관광 등 해양산업 육성 공간으로 개발, ③ 지역생활·문화거점: 항만 공간을 시민과 방문객들을 위한 휴식·관람·지원시설 등으로 개발(해양수산부(2020a))

하지만 ①과 같이 사업 전·후 모두 공유수면으로 유지되는 경우에는 어떠한 토지 개발행위도 이루어지지 않으며, 토지가 아니기 때문에 계획변경이나 가치 상승이 발생하는 대상이 아니다. ②는 공유수면이 토지로 변경되는 경우로, 사업 전 해당 지역은 공유수면이었기 때문에 계획변경이 발생할 수 없으며 토지가치 변화 추정이 불가능하다. 또한 사업시행자는 「공유수면법」 등에 따라 국가 등 귀속분을 제외하고 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지만을 취득하기 때문에 사업시행자 개발이익도 발생하지 않는다. 따라서 이 역시 개발이익 환수 대상으로 적정하지 않다. 이에 본 연구에서는 <표 3-17>과 같이, 항만재개발사업 사업대상지 내 육상구역, 즉, 지적공부가 등록된 토지에 해당하는 기존 항만시설 부지와 주변지역만을 공공기여량 산정 대상으로 본다.

<표 3-17> 사업구역 특성에 따른 공공기여량 산정 대상 설정

구분	구성	유형		공공기여량 산정 대상
		기정	변경	
항만재개발 사업구역	공유수면	공유수면	공유수면	×
	매립지	공유수면	토지	×
	기존 항만시설 부지	토지	토지	○
	주변지역	토지	토지	○

자료: 저자 작성

공공기여량 산정을 대상으로 하는 계획변경은 ‘용도지역 변경’으로 한정하였다. 항만재개발사업에서 도시계획시설의 폐지(복합화)도 병행될 가능성이 있으나, 기본계획 수준에서 구체적인 도시계획시설 변경 사항을 파악하기 어렵기 때문에 계산의 편의를 위하여 용도지역 변경만을 공공기여량 산정을 위한 계획변경 요소로 보았다.

총 공공기여량 산정 방식은 서울시, 부산시, 인천시 공공기여량 산정기준을 참조하여 세 가지 대안을 선정하였다. 1안은 서울시와 인천시에서 활

용하는 방식으로, 공공기여 토지 면적을 대상으로 종후 감정평가액에 해당하는 만큼을 공공기여로 받는 형태이다. 다만, 본 시나리오에서는 ‘도시계획시설 용도 건축연면적’, ‘건축총연면적’, ‘계획용적률’, ‘당해 용도지역 법정 최대 용적률’ 등을 변수로 활용하고 있는 서울시 산식¹⁰⁸⁾을 기초로 하여 산식을 단순화하였다. 기본계획 수준에서 건축연면적을 추정하는 것은 한계가 있기 때문이며, 사업시행자가 간편하게 계산할 수 있는 산식을 활용하는 것이 효율적이기 때문이다. 이는 사업시행자가 미리 부담해야 할 비용을 쉽게 예측할 수 있게 함으로써 사업의 안정성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 이때, 해당 변수들이 ‘계획이익 발생 대상이 되는 대지면적’을 적은 총 부지면적 중 기본계획에서 요구하는 최소 도시계획시설¹⁰⁹⁾ 면적, 즉 최소한으로 설치해야 하는 도시계획시설 면적을 제외한 면적으로 설정하였다.

2안은 부산시에서 적용하고 있는 방식이며, 개발대상 토지의 종전·후 감정평가 토지가격 차액 100%를 공공기여로 환원하는 방식이다. 3안은 인천시에서 활용하는 방식 중 하나로, 2안의 종전·후 감정평가 토지가격 차액 중 60%만큼을 공공기여로 제공하도록 하는 방식이다. 분석 대상 기준 및 분석 시나리오에 대한 세부사항은 <표 3-18>과 같다.

108) 공공기여 기준 대지면적 = $\{[1 - (\text{도시계획시설용도 건축연면적} / \text{건축총연면적})] \times (\text{계획용적률} / \text{당해 용도지역 (법정) 최대 용적률})\} \times \text{부지면적}$ (서울특별시(2024))

109) 도시계획시설은 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설로서, 그 자체로 공공성을 지닌 시설로 볼 수 있음

〈표 3-18〉 항만재개발사업 공공기여량 산정을 위한 분석 시나리오

구분		변경 내용	비고
공공기여 분석 대상		「제3차 항만재개발 기본계획」상 ‘원도심 활력제고형’, ‘지역생활·문화형’ 해당사업	공사 중, 준공 사업 제외
공공기여량 산정 대상이 되는 계획변경		용도지역 변경	
총 공공기여량 산정 방법	1안	• 공공기여 기준 대지면적(㎡) = (1 - (계획변경구역 내 최소 도시계획시설 면적 ÷ 계획변경 면적)) × 계획변경 면적 • 공공기여 토지 면적(㎡) = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여율 • 총 공공기여량(원) = 공공기여 토지 면적 × 대상토지의 ㎡당 종후 감정 평가액	서울시, 인천시 기준 참고
	2안	• 총 공공기여량(원) = [종후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치 × 100%]	부산시 기준 참고
	3안	• 총 공공기여량(원) = [종후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치 × 60%]	인천시 기준 참고

자료: 서울특별시(2024); 부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제21조; 인천광역시 (2021)를 참고하여 저자 작성

분석을 위한 구체적인 가정은 다음과 같다. 먼저 계획변경 기준은 「제3차 항만재개발 기본계획」 보고서에서 제시한 사업구역별 용도지역 변경(안)을 기준으로 한다. 최소 도시계획시설 면적은 동 보고서상 제시된 최소 도시계획시설(도로, 주차장, 공원·녹지) 면적 기준을, 사업구역 면적은 「제3차 항만재개발 기본계획」상 사업구역 면적을 적용하였다. 1안에 적용하기 위한 공공기여율은 서울시, 인천시 기준을 참고로 하여 종전·후 법정 최대 용적률 차이의 60%로 적용하였다. 종전 ㎡당 감정평가액은 사업구역 편입 토지들의 2024년 1월 기준 개별공시지가와 2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율을 활용하여 추정하였으며, 종후 ㎡당 감정평가액은 2023년 토지 가격비준표(공통)¹¹⁰⁾, 최근 3년 평균 지가상승률, 2023년 표준지 공시지가

(안) 현실화율을 활용하여 추정하였다. 종후 감정평가 기준 시점¹¹¹⁾은 사업 계획 제안, 협상 및 계획 변경까지 소요되는 기간을 보수적으로 3년으로 가정, 2027년으로 설정하였다.

〈표 3-19〉 항만재개발사업 공공기여량 산정을 위한 변수별 분석 가정

구분	내용	활용 대상
계획변경 기준	• 「제3차 항만재개발 기본계획」상 용도지역 변경(안)	1안, 2안, 3안
최소 도시계획시설 면적	• 「제3차 항만재개발 기본계획」상 최소 도시계획시설 면적 기준 적용(도로, 주차장, 공원·녹지 限)	1안
사업구역 면적	• 「제3차 항만재개발 기본계획」상 사업구역 면적	1안
공공기여율	• 증가한 용적률 6/10에 해당하는 토지가치 • ((종후 (법정) 최대 용적률-종전 (법정) 최대 용적률)×60%)/종후 (법정) 최대 용적률	1안
종전 ㎡당 감정평가액	• 사업구역 내 기정 용도 용지의 (Σ2024년 1월 개별공시지가 기준 편입토지 가격(원) ¹⁾ /편입 토지 면적(㎡))/2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율 ²⁾	1안, 2안, 3안
종후 ㎡당 감정평가액	• (Σ종후 편입 토지가격 추정치(원) ³⁾ /편입 토지 면적(㎡))/2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율	1안, 2안, 3안

주: 1) 편입 토지들의 2024년 1월 기준 개별공시지가(원/㎡) 활용, 2) 65.4% 적용, 3) 종후 시점은 2027년으로 가정, 종후 토지가격 추정치는 2023년 토지가격비준표(공통), 최근 3년 평균 지가상승률을 적용하여 추정함
 자료: 국토교통부 보도자료(2022.12.14.)(검색일: 2024.5.6.); 한국부동산원(검색일: 2024.5.6.); e-나라지표(검색일: 2024.5.6.) 등을 바탕으로 저자 작성

대안별 공공기여량 산정을 위한 구체적인 절차는 〈그림 3-5〉와 같다. 한편, 공공기여량 산정에 필요한 자료들은 「제3차 항만재개발 기본계획」 권역별 보고서와 관련 도면자료, 관련 법령, 정부기관 공식 발표자료들을 활용하였다.

110) 토지가격을 간편하게 산정할 수 있도록 계량적으로 고안된 토지가치의 상호 비교표(한국부동산원(검색일: 2024.5.6.))
 111) 서울, 부산, 인천 등에서는 종전 감정평가 시점은 협상대상지 선정평가 신청일, 종후 감정평가 시점은 도시관리계획 결정(변경) 고시일로 규정

〈그림 3-5〉 항만재개발사업 총 공공기여량 산정 절차

수행 절차	주요 내용	활용 대상
최소 도시계획 시설 면적 조사	• 최소 도시계획시설(도로, 주차장, 공원·녹지) 면적 조사 - 「제3차 항만재개발 기본계획」 권역별 보고서 참고	1안
↓		
계획변경 면적 및 공공기여율 산정	• 사업대상지별 용도지역 변경(계획변경) 내역(안) 산정 - 「제3차 항만재개발 기본계획」 권역별 보고서 및 도면자료 참고 • 용도지역 변경 내역(안)을 기준으로 변경 전·후 (법정) 최대 용적률을 바탕으로 공공기여율 산정 - ((법정) 최대 용적률) 국토계획법 시행령 참고	1, 2, 3안
↓		
공공기여 기준 대지면적 산정	• 최소 도시계획시설 면적과 계획변경 면적을 활용하여 산정	1안
↓		
공공기여 토지 면적 산정	• 공공기여 기준 대지면적과 공공기여율을 활용하여 산정	1안
↓		
종·전후 ㎡당 감정평가액 추정	• 편입토지 개별공시지가, 지가상승률, 토지가격비준표(공통), 편입 토지 면적, 표준지 공시지가 현실화율 등을 활용하여 종전·후 ㎡당 감정평가액 추정 - (편입토지 가격) 부동산공시가격 알리미 참고 - (토지가격비준표) 토지주택가격비준표 열람 서비스 참고	1, 2, 3안
↓		
대안별 총 공공기여량 산정	• (1안) 공공기여 토지 면적, 종후 ㎡당 감정평가액 추정치를 활용하여 산정 • (2, 3안) 종전·후 ㎡당 감정평가액 추정치를 활용하여 산정	1, 2, 3안

자료: 저자 작성

2) 사업대상지별 공공기여량 산정

앞서 설정한 가정 및 산정 절차를 바탕으로 공공기여량 산정에 앞서 분석대상지 현황을 살펴보았다. 「제3차 항만재개발 기본계획」에 고시된 총 19개 사업대상지 중 본 연구 기준에 부합하는 사업대상지는 목포항 내항과 남항, 부산 용호부두, 포항항 구항, 제주항 내항의 다섯 개소이다. 목포항

남향을 제외한 사업대상지들은 사업구역 내 공유수면이 포함되며, 목포항 내항, 부산 용호부두는 사업면적이 비교적 작은 편임을 확인할 수 있다. 한편, 사업대상지별 보고서를 바탕으로 정리한 각 분석 대상 사업구역 면적, 최소 도시계획시설 면적 등은 <표 3-20>과 같다.

〈표 3-20〉 공공기여량 분석대상지 현황

단위: ㎡

구분	총면적	사업구역 내 공유수면	육상부(A)	최소 도시계획시 설 면적(B)	최소 도시계획시설 제외 면적(A-B)
목포항 내항	27,381	5,680	21,701	2,086	19,615
목포항 남항	380,258	-	380,258	63,590	316,668
부산 용호부두	39,857	6,613	33,244	5,101	28,143
포항항 구항	173,804	14,907	158,897	32,757	126,140
제주항 내항	388,755	253,866	134,889	50,757	84,132

주: 최소 도시계획시설면적은 「제3차 항만기본계획」에 제시된 최소 도시계획시설 면적 기준을 활용하여 산정한 값임

자료: 해양수산부(2020a) 내용을 참고하여 저자 작성

다음으로 「제3차 항만재개발 기본계획」 보고서의 부문별 계획(예시)을 참고하여 사업구역별 용도지역 변경(안)(이하 용도지역 변경(안))을 검토하였다. 본 연구에서 선정한 다섯 개 대상지 모두 <표 3-21>에 나타난 바와 같이, 항만재개발사업을 통해 용도지역 변경이 수반되는 방향으로 변경(안)이 제시되었다. 각 분석대상지 변경(안)을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 목포항 내항의 경우 현재는 일반공업지역과 미지정 구역으로 구성되어 있다. 그리고 제안된 용도지역 변경(안)은 기존 토지의 계획변경은 없고, 미지정인 공유수면 일부를 매립 후 일반공업지역으로 용도를 지정하는 방향으로 제시되었다. 다만, 이 경우, 앞에 제시된 <표 3-17>의 '(기정) 공유수면→(변경) 토지'에 해당하는 경우로서, 미지정 지역은 기존 용도지역이 결정되지 않았을 뿐 아니라 종전 최대 용적률, 공시지가 등 확인이 불가

하므로 공공기여량 산정 대상에 해당하지 않는다. 따라서 목포항 내항은 공공기여량 산정 대상에서 제외한다.

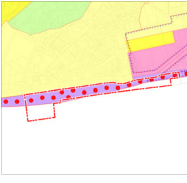
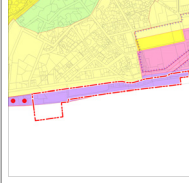
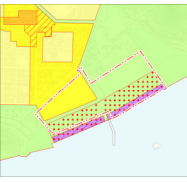
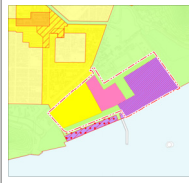
목포항 남항¹¹²⁾의 용도지역 변경(안)을 살펴보면, 기존 대비 자연녹지지역이 대폭 감소하였으며 일반상업지역, 준공업지역, 2종일반주거지역 순으로 면적이 증가하였다. 부산 용호부두의 경우 2종일반주거지역, 자연녹지지역, 보전녹지지역의 경우 면적이 감소하였고, 일반상업지역 면적은 증가하였다. 포항항 구항은 일반공업지역 면적이 크게 감소하였으며, 대신 일반상업지역, 준주거지역의 면적이 증가하였다. 마지막으로 제주항 내항의 경우 일반공업지역 일부가 일반상업지역으로 변경되었다.

지금까지 분석 대상 사업구역들의 용도지역 변경(안)을 살펴본 결과, 일부 경우를 제외하고, 대부분 종상향, 즉, 도시계획 규제를 완화하는 방향으로 구상되어 있다. 이처럼 도시계획 규제가 완화되는 경우, 항만재개발사업 전·후 사업구역 내 토지가치의 상승이 예상되기 때문에 사전협상제도를 위한 공공기여량 산정 대상으로의 선정이 적절한 것으로 판단된다.

112) 목포항 남항의 경우 용도지역 변경(예시) 표에 제시된 '당초 면적'의 합계(376,763㎡) '변경(안) 면적'의 합계(322,424㎡)가 사업구역 면적(380,258㎡)이 불일치함. 수치의 비정합성은 「제3차 항만재개발기본계획」 용역을 수행 시 집필 상의 오류로 판단됨. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가정을 바탕으로 목포 남항의 시뮬레이션을 수행함. 첫째, '당초 면적'에서 부족한 부분(3,495㎡)은 모두 '자연녹지지역'으로 가정함. 둘째, '변경(안) 면적'에서 부족한 부분(57,834㎡)은 모두 '준공업지역'으로 가정함

〈표 3-21〉 기본계획에서의 분석대상지 용도지역 변경(안)

단위 : m²

구분	용도	기존	변경(안)	기존	변경(안)
목포항 내항	일반공업	18,170	21,701		
	미지정	9,211	5,680		
	계	27,381	27,381		
목포항 남항	2종일반주거	93,794	97,577		
	자연녹지	262,137	85,376		
	일반상업	0	112,370		
	준공업	24,327	84,935		
	계	380,258	380,258		
부산 옹호 부두	2종일반주거	23,371	10,879		
	자연녹지	9,043	5,292		
	일반상업	0	16,508		
	보전녹지	265	0		
	미지정	7,178	7,178		
	계	39,857	39,857		
포항항 구항	준주거	0	19,688		
	일반상업	0	55,794		
	일반공업	150,963	76,504		
	보전녹지	7,934	7,934		
	미지정	14,907	13,884		
	계	173,804	173,804		
제주항 내항	일반상업	0	73,092		
	일반공업	134,889	61,797		
	미지정	253,866	253,866		
	계	388,755	388,755		

주: 1) 목포항 남항의 경우 보고서상 '용도지역 변경(예시)' 오류가 있음을 고려, '당초 면적'에서 부족한 부분(3,495m²)은 모두 '자연녹지지역'으로, '변경(안) 면적'에서 부족한 부분(57,834m²)은 모두 '준공업지역'으로 가정함

2) 부산항 옹호부두의 경우 보고서상 용도지역 현황에 일부 오류가 있어 현황에 맞게 수정함

자료: 해양수산부(2020a) 내용을 참고하여 저자 작성

다음으로 용도지역 변경에 따른 공공기여율을 산정하기 위해 사업구역별로 용도지역별 변경 내역(안)을 검토하였다. 이를 위해 기본계획의 용도지역 변경(안) 내용 관련 도면자료를 활용하였으며, 두 데이터가 불일치하는 경우에는 도면자료를 기초로 하여 수치를 보정하였다. 이러한 과정을 통해 사업대상지마다 용도지역 변경 유형별 계획 변경면적을 도출하였으며, 각 기존 및 변경(안)에 해당하는 용도지역의 최대 법정 용적률을 검토하였다. 그리고 종전, 종후 법정 최대 용적률을 기반으로 각각의 용도지역 변경 유형별 공공기여비율을 산정하였다. <표 3-22>를 보면, 용도지역 변경(안) 대부분이 종상향으로 구상되어 최대 용적률이 증가함으로써 계획이익이 발생할 것을 예상할 수 있다. 다만, 부산 용호부두의 경우, 기존 제2종일반주거지역에서 자연녹지지역으로의 변경이 포함되어 있는데, 이 경우 용도지역 변경 시 상한 용적률이 줄어들기 때문에 공공기여비율이 음수(-)로 도출되었다.

이처럼 용도지역 규제가 강화되는 경우에는 사업시행자가 얻을 수 있는 이익이 줄어들 수 있으므로, 본 연구에서는 용도지역 규제가 강화되는 형태로 계획변경이 이루어지는 경우에는 그로 인해 줄어드는 계획이익의 규모만큼 사업시행자가 부담해야 할 총 공공기여량에서 차감하는 것으로 가정하였다.

〈표 3-22〉 사업대상지별 용도지역 변경(안) 및 공공기여율

구분	용도지역		계획변경 면적(㎡)	종전 최대 용적률	종후 최대 용적률	공공기여율
	기존	변경(안)				
목포항 남항	자연녹지	2종일반주거	3,783	100%	250%	36%
	자연녹지	일반상업	112,370	100%	1,300%	55%
	자연녹지	준공업	60,608	100%	400%	45%
부산 용호부두	2종일반주거	일반상업	10,549	250%	1,300%	48%
	2종일반주거	자연녹지	2,174	250%	100%	-90%
	자연녹지	일반상업	5,925	100%	1,300%	55%
	보전녹지	2종일반주거	231	80%	250%	41%
	보전녹지	일반상업	34	80%	1,300%	56%
포항항 구항	일반공업	준주거	19,688	350%	500%	18%
	일반공업	일반상업	54,771	350%	1,300%	44%
제주항 내항	일반공업	일반상업	73,092	350%	1,300%	44%

주: 1) 용도지역 지정/변경, 변경면적은 「제3차 항만재개발 기본계획」 및 관련 도면을 바탕으로 산출함
 2) 종전·후 최대 용적률은 법정 최대 용적률을 기준으로 함
 3) 공공기여율은 $((\text{종후 (법정) 최대 용적률} - \text{종전 (법정) 최대 용적률}) \times 60\%) / \text{종후 (법정) 최대 용적률}$ 로 산정

자료: 해양수산부(2020a); 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령의 내용을 참고하여 저자 작성

그리고 산정된 공공기여율을 바탕으로 공공기여 토지 면적을 산정하였다. 공공기여 기준 대지면적은 계획 변경구역 면적 중 최소 도시계획시설 면적을 제외한 것으로, 전체 사업구역 면적 대비 최소 도시계획시설 면적 비율을 적용하여 산정하였다. 공공기여 토지 면적은 공공기여 기준 대지면적에 〈표 3-22〉의 공공기여율을 곱하여 산출되었다.

이후 종전 ㎡당 감정평가액 산정을 위해 사업구역 내 편입 토지들의 2024년 1월 기준 공시지가를 조사하고 기존 용도에 해당하는 토지들의 토지가치(공시지가 기준) 및 편입면적을 바탕으로 ㎡당 평균 공시지가를 산정하였다. 그 후 2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율을 반영하여 최종적으로 종전 감정평가액을 추정하였다. 또한 용도지역 변경 및 시간 흐름에 따른 토지가격 상승을 고려, 최근 3년간 지가상승률 데이터와 토지가격비준

표(공통) 데이터를 활용하여 2027년 기준 종후 ㎡당 공시지가를 추정하였다. 이후 종전 감정평가액과 동일한 방식으로 2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율을 활용, 종후 감정평가액을 추정했다.

산정 결과, ㎡당 감정평가액은 용도지역 변경 전, 후로 적게는 1.53배(포항항 구항, 일반공업→준주거)에서 많게는 5.08배(부산 용호부두, 보전녹지→일반상업)까지 상승하는 것으로 나타났다.¹¹³⁾ 주로 녹지지역에서 상업지역으로 변경되는 경우가 토지가치 상승률이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-23〉 사업대상지별 공공기여 토지 면적 및 종전·후 ㎡당 감정평가액(추정)

구분	용도지역		공공기여 기준 대지 면적(㎡)	공공기여 토지 면적 (㎡)	종전 ㎡당 감정평가액 추정치(원)	종후 ㎡당 감정평가액 추정치(원)
	기존	변경(안)				
목포항 남항	자연녹지	2종일반주거	3,150	1,134	214,329	585,252
	자연녹지	일반상업	93,579	51,828	214,329	913,733
	자연녹지	준공업	50,473	22,713	214,329	575,999
부산 용호부두	2종일반주거	일반상업	9,199	4,458	920,941	1,490,955
	2종일반주거	자연녹지	1,896	-1,706	920,941	357,829
	자연녹지	일반상업	5,167	2,862	39,602	176,527
	보전녹지	2종일반주거	201	82	11,605	39,331
	보전녹지	일반상업	30	17	11,605	58,996
포항항 구항	일반공업	준주거	16,072	2,893	576,016	882,804
	일반공업	일반상업	44,711	19,604	576,016	1,162,566
제주항 내항	일반공업	일반상업	68,131	29,873	1,120,496	2,261,483

- 주: 1) 공공기여 기준 대지면적은 '(1-(계획변경구역 내 최소 도시계획시설 면적÷계획변경 면적))×계획변경 면적'
 2) 공공기여 토지 면적은 '공공기여 기준 대지면적×공공기여율'
 3) 종전('24) ㎡당 감정평가액은 사업구역 내 기정 용도 용지를 대상으로 '(Σ2024년 1월 개별공시지가 기준 편입토지 가격(원)/편입 토지 면적(㎡))/2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율(65.4%)'로 산정
 4) 종후('27) ㎡당 감정평가액은 '(Σ종후 편입 토지가격 추정치(원)/편입 토지 면적(㎡))/2023년 표준지 공시지가(안) 현실화율(65.4%)'로 산정하며, 종후 편입 토지가격 추정치는 종전 ㎡당 평균 공시지가에 최근 3년간 지가상승률 평균(2.58%)과 토지가격비준표(공통)를 적용하여 산정

자료: 저자 작성

113) 부산 용호부두의 경우 0.39배 감소

최종적으로 사업대상지별 총 공공기여량을 산정한 결과는 <표 3-24>와 같다. 결과를 살펴보면 부산 용호부두를 제외한 나머지 사업대상지에서는 토지가치상승분 전체를 환수하는 2안의 총 공공기여량이 가장 많은 것으로 나타났다. 1안의 경우 사업대상지에 따라 공공기여 환수율의 차이가 있으며, 용호부두의 경우 토지가치상승분 대비 117%를 환수하는 것으로 나타나 세 가지 안 중 가장 높은 환수율을 보였다.¹¹⁴⁾

한편, 총사업비와 공공기여량을 합친 비용 대비 공공기여량은 1안 10.7~24.4%, 2안 9.3~35.0%, 3안 5.8~24.4% 수준으로 나타났다. 여기서 고려해야 하는 것은, 총사업비에 조성 토지의 직접 사용이나 분양 또는 임대로 인해 발생하는 수익은 고려되지 않았다는 점이다. 사업시행자는 「항만재개발법」상 준공 절차를 마치면 새로운 수익이 발생하게 된다. 즉, 준공 후 토지 매각, 시설 운영 등으로 발생하는 수익 있음을 고려하면, 사업시행자의 비용 부담은 보다 줄어들 것으로 예상된다.

〈표 3-24〉 사업대상지별 총 공공기여량 산정 결과

구분	육상부 (㎡)	총사업비 (백만 원)	총 공공기여량(백만 원) (토지가치상승분 대비 환수율)			(총사업비+총 공공기여량) 대비 총 공공기여량		
			1안	2안(기준)	3안	1안	2안	3안
목포항 남항	380,258	189,607	61,103 (60%)	101,915 (100%)	61,149 (60%)	24.4%	35.0%	24.4%
부산 용호부두	39,857	54,595	6,545 (117%)	5,608 (100%)	3,365 (60%)	10.7%	9.3%	5.8%
포항항 구항	158,897	193,152	25,345 (66%)	38,166 (100%)	22,900 (60%)	13.8%	19.4%	12.6%
제주항 내항	134,889	270,603	67,557 (81%)	83,397 (100%)	50,038 (60%)	20.0%	23.6%	15.6%

주: 1) 총사업비는 「제3차 항만재개발 기본계획」의 총사업비를 24년 기준으로 현실화한 값임

2) '토지가치상승분 대비 환수율'은 2안을 기준으로 산정함

자료: 저자 작성

114) 여기서 지칭하는 '토지가치상승분 대비 환수율'은 2안을 기준 두고 2안 대비 환수율을 산정한 것으로, 「국토계획법」 제52조의2에서 지칭하는 '토지가치 상승분의 범위'와는 상이한 개념임

3) 사업대상지별 공공기여량 검증

가. 조사 방법

다음으로 본 연구에서 산정한 공공기여량의 적절성을 검증하기 위해 델파이(Delphi) 방법을 활용, 항만재개발사업 관련 정책 담당자 및 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 델파이 방법은 집단지성을 이용하는 것으로¹¹⁵⁾, 여러 전문가들을 대상으로 반복적이고 통제적인 설문을 통해 더 나은 정책대안 탐색에 도움을 줄 수 있다.¹¹⁶⁾ 비록 많은 시간이 소요되고 참여 전문가의 참여 적극성이 결과에 영향을 미칠 수 있다는 단점이 있지만, 장소의 제약이 없어 다양한 전문가들의 견해를 수집할 수 있고 응답의 익명 보장으로 의견 발의의 자유성을 확보할 수 있기 때문에 정책 효과적인 연구방법론이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 델파이 방법을 통해 항만재개발사업의 공공성에 관한 의견을 비롯, 적정 공공기여량 등에 대한 전문가 의견을 수렴하고자 한다.

〈그림 3-6〉 델파이 조사 절차



자료: 저자 작성

나. 조사 개요

본 연구에서 수행한 델파이 조사의 목적은 항만재개발사업에 사전협상에 따른 공공기여제도를 도입한다고 가정, 적정 공공기여량을 도출하고 공공기여제도 도입을 위해 중요하게 고려하여야 하는 사항 등을 검토하기 위함이다. 따라서 본 연구에서는 항만재개발사업 또는 도시계획 관련 실무 경

115) 이종현·김찬희(2020), p. 7.

116) 국토연구원(2009)

협이 있는 전문가들을 델파이 패널로 선정하였다. 그리고 패널들이 어느 한 분야에만 치우치지 않도록 해양수산부, 지방자치단체, 항만공사 및 기타 전문가 등 32명으로 델파이 패널을 구성하였다.

델파이 조사는 설문지를 기반으로 총 2회에 걸쳐 수행되었다. 1차 델파이 조사 설문지는 문헌 고찰을 통해 조사 설문 항목 초안을 선정하였으며, 전문가 검토를 거쳐 보완하였다. 설문 문항들은 전문가의 자유로운 의견을 기술할 수 있도록 개방형 및 폐쇄형 문항들을 혼합하여 설계하였다. 또한 1차 델파이 조사에서는 항만재개발사업의 공공성 확보 방안에 대한 전문가들의 합의 도출을 위한 질문뿐 아니라, 항만재개발사업의 공공성에 대한 전문가들의 전반적인 견해를 파악하기 위한 문항들도 함께 포함되었다.

한편, 전문가들의 의견 합의 도출을 위한 주요 문항으로는 항만재개발사업의 적정 개발이익 환수 및 공공기여 규모, 사전협상 기반 공공기여제도 도입 고려 사항별 중요도 등이 포함되었다. 이때, 적정 개발이익 환수 수준 및 공공기여량 수준은 비율 척도(Ratio scale)로, 공공기여제도 도입 고려 사항에 대한 중요도 수준은 리커트 10점 척도로 표시하도록 하였다. 그리고 응답의 용이성을 위해 설문지에 본 연구의 목적이 항만재개발사업의 공공성 제고 방안을 도출하는 데 있다는 점을 명시하고, 현행 항만재개발사업의 공공성 확보를 위한 제도 및 기준들과 도시계획 변경 사전협상제도에 대한 소개, 본 연구에서 예시로서 산정한 항만재개발사업의 사전협상을 통한 공공기여(안)을 참고자료로 제시하였다. 또한 총 2회에 걸쳐 델파이 방식으로 설문이 수행될 예정이라는 점도 함께 설명하였다.

2차 델파이 조사는 1차 델파이 조사의 응답 결과들을 참고로 하여 조사 설문 항목을 선정하였으며, 2차 조사에서는 폐쇄형 문항 위주로 설문지를 설계하였다. 1차 조사에서와 같이 연구 목적과 참고자료를 명확히 제시하였으며, 1차 조사에서의 응답 결과를 분석, 범주화하여 설문 문항과 함께

제시한 뒤 이를 참고하여 재평가를 실시할 수 있도록 하였다.

한편, 1차 조사는 2024년 8월 14일부터 8월 20일까지 7일간 수행되었으며, 상기 서술한 32명의 패널을 대상으로 설문지를 배포하였고 총 28명의 패널이 설문에 응답하였다. 2차 조사의 경우 2024년 8월 26일부터 8월 30일까지 5일간 수행, 1차 응답자 28명에게 설문지를 배포하여 총 24부의 설문지가 회수되었다.

〈표 3-25〉 델파이 조사 개요(1차, 2차)

구분	1차 조사	2차 조사
설문 대상	• 항만재개발사업 및 도시계획 관련 정책 담당자 및 전문가	
조사 기간	• 2024.8.14. ~ 2024.8.20.	• 2024.8.26. ~ 2024.8.30.
조사 방법	• 개방형, 폐쇄형 설문지 기반 온라인 조사(이메일)	• 개방형, 폐쇄형 설문지 기반 온라인 조사(이메일)
회수/배포	• 28부/32부	• 24부/28부
주요 조사 내용	• 현행 항만재개발사업의 공공성 확보 수준 • 적정 개발이익 환수 수준 • 공공시설 면적 확보 방안 • 항만재개발사업에의 사전협상제도 도입 가능 여부 • 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준(환수 비율) • 제도 도입 고려 사항(중요도) 등	• 적정 개발이익 환수 수준 • 공공시설 면적 확보 방안 • 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준(환수 비율) • 제도 도입 고려 사항(중요도) • 항만재개발사업 공공성 강화 기대 효과 등
비고	-	• 1차 조사와 동일한 문항에 대하여 1차 응답 결과 제시

자료: 저자 작성

다. 타당도 검증

수집된 결과에 대해서는 평균, 표준편차, 중위수를 산출하고, 조사결과 타당성 검토를 위해 1) 내용 타당도와 2) 안정도(Stability)를 확인하였다.

먼저 내용 타당도는 전문가의 의견이 긍정적으로 수렴되었는지를 평가하기 위한 것으로 Lawshe(1975)가 제시한 CVR(Content Validity Ratio) 값을 이용하여 판단하였다. CVR은 응답자 수에 따른 최솟값이 존재하며, 산출한 CVR 값이 최솟값 이상이 되면 해당 문항이 내용타당도가 있다고 해석할 수 있다. 내용타당도가 확보되지 않는 문항들은 전문가가 해당 문항에 대한 필요성이나 중요도를 비교적 낮게 평가한다는 것을 의미한다. CVR 값의 산정식과 응답자 수에 따른 CVR 최솟값은 수식 (1), <표 3-26>과 같다. 아래 수식에서 N_e 는 긍정 응답에 해당하는 응답 빈도수, N 은 총 응답 사례 수를 의미한다.

$$CVR = \frac{N_e - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}} \quad (1)$$

<표 3-26> 응답자 수에 따른 CVR 최솟값

응답자 수	5명	10명	15명	20명	25명	30명
CVR 최솟값	0.99	0.62	0.49	0.42	0.37	0.33

주: 단측검정, p=0.05

자료: Lawshe(1975), p. 568의 내용으로 재구성

안정성은 전문가 의견이 안정적으로 수렴되었는지를 확인하기 위한 것으로, 변이계수(CV: Coefficient of Variation)를 활용한다. 표준편차를 평균으로 나눈 값으로, 전문가들의 의견이 얼마나 일관되게 모이는지를 평가하기 위한 것이다. 아래 수식에서 σ 는 표준편차, μ 는 평균을 의미한다. 이때, 변이계수가 0.5 이하로 산출된 경우 합의 수준이 높은 편으로 추가 설문 필요하지 않은 것으로 판단하며, 0.5~0.8인 경우 비교적 안정적인 것으로, 0.8 이상인 경우 추가 설문이 필요하다고 판단한다.(강영호 외, 1998; 강용주, 2008; 노승용, 2006)

$$CV = \frac{\sigma}{\mu} \quad (2)$$

한편, CVR 값 및 CV를 활용한 타당도 검증의 기준은 다음과 같다. 첫째, CVR 값 산정을 위한 긍정 응답 판단 기준, 즉 이분화 기준은 항목별로 다르게 설정하였다. 아래 <표 3-28>의 3항목에 해당하는 ‘제도 도입 고려 사항(중요도)’의 경우 리커트 10점 척도로 응답을 받았기 때문에, 6점 이상인 경우 긍정 응답, 즉 중요도가 높은 항목으로 판단한 것이라 간주한다. 다만, 아래 <표 3-28>의 1, 2항목에 해당하는 ‘적정 개발이익 환수 수준’ 및 ‘총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준’은 0~100% 이내의 숫자로 응답을 받았기 때문에, 의견 이분화를 위한 기준을 별도로 설정할 필요가 있다. 이분화 기준은 조사 목적을 고려하여 설정해야 하므로, 본 연구에서는 1, 2항목의 이분화 기준을 다음과 같이 설정하였다.

먼저 1항목의 경우, 「항만재개발법」의 개발이익 재투자 비율¹¹⁷⁾ 수준을 고려, 25%를 응답 기준점으로 설정하고, 25% 이상의 응답은 높은 공공성 수준을 요구하는 것으로 보았다. 항만재개발사업은 「개발이익환수법」의 개발부담금¹¹⁸⁾도 함께 징수될 가능성이 있지만, 본 연구에서는 법적으로 명확히 규정한 기준을 중심으로 응답 기준점을 설정하여 전문가 의견을 수렴하고자 하였다. 2항목의 경우, 델파이 조사 진행 시 본 연구에서 산정한 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준 예시 값을 참고하여 적정 수준을 제시해 달라고 요청한 바, 본 연구에서 산정한 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준 예시 값들의 평균을 참고하여¹¹⁹⁾ 20%를 이분화 기준점으로 설정하였다. 둘째, 응답자 인원 에 따라 CVR 최솟값 기준을 다르게 적용하였다.

117) 개발이익의 25%

118) 개발이익의 20~25%

119) 델파이 조사 진행 시 본 연구에서 산정한 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준 예시 값을 참고하여 적정 수준을 제시하여달라고 요청하였기 때문에 해당 값들의 평균(17.88%)을 고려하여 이분화 기준을 설정함

이때, 본 연구에서 수행한 델파이 1차 조사는 총 28부, 2차 조사는 총 24부가 회수되었으므로, 위의 <표 3-26>을 참고하여, 각 CVR 값 기준을 30명일 때의 최솟값(0.33)과 25명일 때의 최솟값(0.37)으로 설정하였다. 셋째, CV가 0.5 이하인 경우 높은 수준의 안정도를 가지며, 합의가 잘 이루어진 수준으로 간주하였다. 넷째, CVR 값과 CV 기준을 모두 충족하는 경우만 해당 문항에 대한 합의가 적절히 이루어졌다고 판단하였다.

라. 조사 결과 분석

(1) 응답자 분석

1차, 2차 조사 응답자의 인구통계학적 분석 결과는 <표 3-27>과 같다. 1차 조사에 참여한 28명은 중앙정부 다섯 명, 지방자치단체 다섯 명, 항만공사 다섯 명, 민간사업자 여섯 명, 기타 전문가 일곱 명으로 구성되어 있으며, 절반이 해당 분야에서 20년 이상 근무한 것으로 나타났다. 그리고 1차 조사 참여자 중 24명이 2차 조사에 응답하였다.

<표 3-27> 응답자 정보

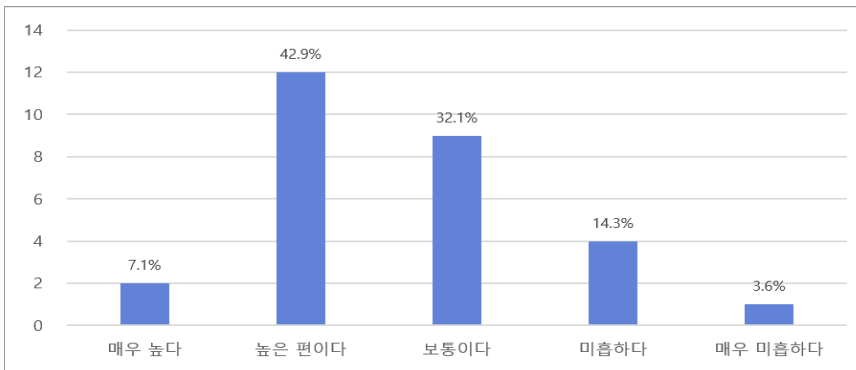
구분	인구통계정보	1차 조사 (N=28)	2차 (N=24)
소속	중앙정부(해양수산부)	5	4
	지방자치단체	5	4
	항만공사	5	4
	민간사업자	6	5
	기타 전문가	7	7
근무연수	5년 미만	1	1
	5년 이상 ~ 10년 미만	7	5
	10년 이상 ~ 15년 미만	1	1
	15년 이상 ~ 20년 미만	5	4
	20년 이상	14	13

주: 기타 전문가에는 회계사, 감평가, 항만재개발 및 도시분야 연구기관 관계자, 교수, 컨설턴트 등이 포함됨
자료: 저자 작성

(2) 항만재개발사업의 공공성 확보

앞서 설명한 바와 같이 1차 델파이 조사에서는 항만재개발사업 공공성에 대한 전문가 의견 파악을 위한 문항들이 포함되었다. 이에 델파이 조사 결과를 살펴보기에 앞서, 항만재개발사업의 공공성에 대한 전문가들의 견해를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 항만재개발사업의 공공성 수준에 대해서는, 응답자의 50%가 공공성이 높은 편(매우 높다, 높은 편이다)이라고 응답하였다. 그리고 응답자의 17.9%는 공공성 수준이 미흡하다(미흡하다, 매우 미흡하다)는 의견을 제시하였다.

〈그림 3-7〉 현재 항만재개발사업의 공공성 수준(1차 조사, n=28)

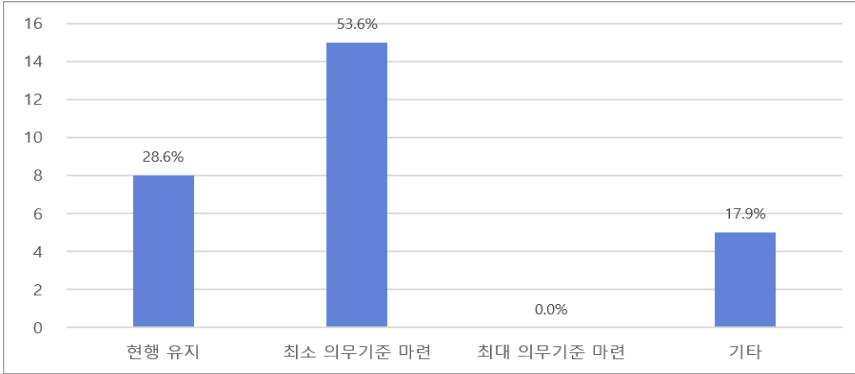


자료: 저자 작성

그리고 항만재개발사업의 공공시설 면적 확보 기준¹²⁰⁾에 대한 의견으로는, 최소 의무 기준 마련이 필요하다는 의견이 53.6%, 현행처럼 권장사항으로 유지하자는 의견이 28.6% 등의 순으로 나타났다. 최대 의무 기준이 필요하다는 의견은 없었으며, 기타 의견으로 구역 특성에 따라 공공시설 면적 확보 기준을 차등화하거나, 최소 의무 기준과 권장기준을 함께 활용하자는 등의 의견이 있었다.

120) 현재 「제3차 항만재개발기본계획」에서는 공공시설 면적을 전체 면적 대비 30~50% 수준으로 확보하도록 권장하고 있음

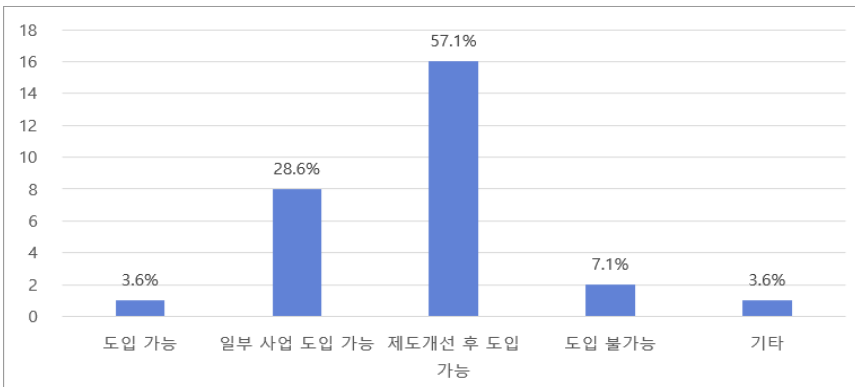
〈그림 3-8〉 공공시설 면적 확보 기준 마련 방향(1차 조사, n=28)



자료: 저자 작성

항만재개발사업에의 사전협상 기반 공공기여제도 도입 가능성에 대해서는 응답자 57.1%가 제도개선 후 도입 가능할 것이라고 의견을 제시했다. 또한 28.6%는 일부 사업에 대해서는 도입 가능하다고 응답했으며, 7.1% (두 명)의 전문가는 공공기여 사전협상제도 도입이 불가능할 것이라고 응답하였다. 도입 불가능하다고 응답한 전문가는 모두 지방자치단체 소속인 점이 특징이라고 할 수 있다.

〈그림 3-9〉 항만재개발사업의 공공기여제도 도입 가능성(1차 조사, n=28)



자료: 저자 작성

(3) 항만재개발사업 적정 공공기여량 및 공공기여 제도 도입 고려 사항

다음으로, 항만재개발사업의 적정 개발이익 환수수준, 적정 공공기여량 및 공공기여 제도 도입 시 고려 사항에 대한 조사 결과를 살펴보았다. 참고로 해당 문항들은 전문가 의견 합의 도출을 목적으로 1, 2차 델파이 조사에 모두 제시되었으며, 공공기여 제도 도입 시 고려 사항의 경우 1차 델파이 조사에서 개방형으로 수집한 문항 일부를 2차 조사 시 추가하여 설문을 실시하였다. 2차례 설문을 통해 수집된 자료는 평균, 표준편차 값을 분석하였으며 타당성 검증을 위해 CVR 값 및 CV를 산출하였다. 구체적인 분석 결과는 <표 3-28>과 같다. 먼저 1항목의 ‘적정 개발이익 환수 수준’은 1차 조사 결과 CVR 값 0.64, CV 0.38, 2차 조사 결과 CVR 값 0.58, CV 0.34로, 두 차례 설문 모두 전문가들의 합의가 잘 이루어진 것으로 나타났다. 이는 항만재개발사업을 통해 발생한 개발이익의 25% 이상이 환수되어야 한다는 점에서 전문가들의 의견이 일치하였으며, 더 높은 수준의 인상을 받을 필요를 시사한다. 한편 적정 개발이익 환수 수준에 대한 의견의 평균은 1차 33.57%, 2차 34.13%로, 33~34% 수준인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 고려하면, 25% 이상의 개발이익 환수는 필요하나, 사업시행자가 개발부담금(20~25%)과 개발이익 재투자(25%)를 모두 부담할 경우 전문가들이 제시한 환수비율을 크게 초과하여 과도한 개발이익 환수를 요구하는 것이 될 수 있다. 따라서 개발부담금 및 개발이익 재투자 중복 적용에 대한 개선 방안 검토가 필요할 것으로 판단된다.

2항목의 ‘총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준’ 역시 1차 조사 결과 CVR 값 0.79, CV 0.45, 2차 조사 결과 CVR 값 0.67, CV 0.43으로 설문에 참여한 전문가들의 의견이 일치되었다. 따라서 전문가들은 총사업비 대비 공공기여 비용 부담 수준이 20% 이상이 되어야 한다고 평가하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 1, 2차 조사의 평균은 각각 29.11%, 29.35%로 나타나 전문가들이 생각하는 적정 총사업비 대비 공공기여 비용

부담 수준은 약 30% 수준인 것으로 나타났다. 이는 본 연구에서 산정한 공공기여 비용 부담 수준인 20%보다 약 10% 상회하는 값으로, 전문가들은 비교적 높은 수준의 공공기여를 요구하는 것을 알 수 있다. 이러한 점을 고려하면, 본 연구에서 검토한 세 개 대안 중 가장 환수율이 높은 2안의 적용이 적절할 것으로 사료된다.

3항목의 경우, 1차 조사에서는 모든 조사 문항에 대한 전문가 의견 합의가 이루어졌으나, 2차 조사 시에는 일부 문항에서 합의가 부족한 것으로 나타났다. 특히, 1차 조사 시에는 합의된 문항임에도 불구하고, 2차 조사에서는 내용 타당도가 확보되지 않은, 즉 전문가들 사이에서 해당 문항의 중요도와 필요성이 낮다고 판단된 문항들도 있었다. 1, 2차 델파이 조사를 종합하면, 타당도 기준에 부합하지 못하는 문항들은 제외하고, ‘공공기여 규모의 적절성’, ‘공공기여 시설 선정의 적절성’, ‘상위계획과의 정합성’, ‘공공기여 기준 및 가이드라인 마련’의 네 개 항목이 중요도가 높고 전문가 의견도 일관되게 수렴된 것으로 나타났다. 따라서 향만재개발사업의 사전협상 기반 공공기여제도 도입 방안 마련 시 해당 항목들을 중요하게 고려할 필요가 있다.

〈표 3-28〉 적정 공공기여량, 공공기여 제도 도입 고려 사항 등에 대한 델파이 검증 결과

구분	대상 키워드	1차 조사				2차 조사				
		평균	표준 편차	CVR (≥0.33)	CV	평균	표준 편차	CVR (≥0.37)	CV	
1	적정 개발이익 환수 수준 (기준점: 25% 이상)	33.57	12.68	0.64	0.38	34.13	11.64	0.58	0.34	
2	총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담 수준 (기준점: 20% 이상)	29.11	13.06	0.79	0.45	29.35	12.73	0.67	0.43	
3	제도 도입 고려 사항 (중요도 6 이상) (기준점: 6 이상)	공공기여 협상 과정 및 결과의 투명성	6.64	2.34	0.57	0.35	5.88	2.77	0.00	0.47
		공공기여 규모의 적절성	7.86	1.86	0.86	0.24	8.38	1.76	0.83	0.21
		공공기여 시설 선정의 적절성	7.93	1.80	0.71	0.23	7.94	1.67	0.75	0.21
		상위계획과의 정합성	6.32	2.26	0.43	0.36	5.67	1.69	0.42	0.30
		공공기여 이행 가능성	6.93	2.07	0.50	0.30	5.96	2.26	0.17	0.38
		공공기여 기준 및 가이드라인 마련	-	-	-	-	8.00	2.13	0.83	0.27
		사업대상지 유형화 및 유 형별 차등적 기준 적용	-	-	-	-	6.44	2.76	0.33	0.43
		공공기여 이행 강제성	-	-	-	-	5.44	2.89	0.08	0.53
		공공기여 시설 및 비용의 운영·관리 주체 명확화	-	-	-	-	6.04	2.68	0.17	0.44
		공공기여 협상 참여자 들의 전문성 확보	-	-	-	-	5.75	2.59	0.00	0.45

주: 1) 음영은 타당성을 확보하지 못한 문항으로, 전문가 합의가 이루어지지 않은 문항임
 2) 1차 조사 결과에서 '-'로 표기된 문항들은 1차 조사에는 포함되지 않았으나 개방형 설문을 통해 2차 조사에서 추가된 문항들임
 자료: 저자 작성

(4) 기타 개방형 설문

1차 조사 결과, 기타 공공성 강화 방안 및 공공기여제도 도입에 대한 개방형 설문을 통해 다양한 의견들이 수집되었다. 주요 내용을 살펴보면, 사업구역 특성별로 차등 공공기여 기준 적용 필요, 공공성 확보에 따른 민간 투자 활성화 저해 우려, 항만재개발만의 공공기여 산정 기준, 시설 및 설치 등 범위, 방법 등 설정 필요, 공공성에 대한 개념 확장¹²¹⁾ 필요, 기반시설 이관 문제 고려 필요, 관련 제도 마련 필요 등이 있었다.

2차 조사에서는 기타 공공성 강화 방안 및 공공기여제도 도입에 대한 의견과 함께, 공공성 강화에도 불구하고 사업성을 보전할 방안에 대한 의견도 함께 수집하였다. 검토 결과 일부 1차 조사와 유사한 의견들도 있었다. 구체적으로 살펴보면, 사업구역 특성별로 차등 공공기여 기준 적용 필요, 공공성을 강화하는 경우 재정지원 필요, 사업시행자 제안 시설의 자율성 확보 필요, 사업성 검토 강화 필요, 개발이익 환수제도 개선 필요, 공공기여 인정 범위 명확화, 기반시설의 경우 조성원가 또는 감정평가가격 이하 공급, 기시행사례 분석 등을 통한 적정 공공시설비율 검토, 개발이익 규모에 따른 개발이익 재투자 차등 비율 적용 등이 있었다.

종합하면, 사업구역별로 사업성에 차이가 있으므로 특성에 맞는 차등적 공공기여 기준 적용이 필요하며, 항만재개발사업에 적합한 공공기여 산정 기준, 시설 범위, 설치 등 범위, 방법 등 구체적인 실현 방안 마련이 필요하다. 또한 공공성의 개념 확장과 사업 제안의 자율성 확보를 통해 사업성을 확보하고, 명확한 기준에 따라 개발이익을 환수하되, 효과적인 환수를 위해 현행 개발이익 환수제도 개선 또한 필요할 것이다, 이러한 결과는 공공성 강화를 위한 정책 방안 마련 시 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

121) 면적 확보 등이 아닌, 고용 창출, 지역사회 활성화 등으로 확장

제4절 시사점

항만재개발사업의 공공성 강화를 요구하는 사회적 요구가 증대됨에 따라 사업의 공공성 확보를 위한 다양한 제도적 장치들이 마련되었다. 대표적으로 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공시설 확보 기준을 제시하고 개발이익 재투자의 적극 활용, 경관 가이드라인 법제화 등을 주요 과제로 제시하였으며, 「항만재개발사업 재정지원지침」을 통해 높은 공공시설 면적 비율을 확보하도록 유도하고 있다. 이 외에도 「항만재개발법」상 ‘개발이익 재투자’ 조항, 쾌적한 경관 확보를 위한 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」 등이 마련되었다.

다만, 이처럼 사업 공공성 확보를 위한 제도들은 마련되어 있으나, 이들의 실질적 효과는 높지 않은 것으로 판단된다. 개발이익 재투자의 경우, 지금까지 사업이 주로 사업시행자 개발이익이 발생하지 않는 방식으로 시행되어 개발이익 재투자가 이행된 사례가 부재하며, 경관과 관련해서는 해양수산부가 갖는 권한 실효성이 높지 않다. 또한 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 제시하는 공공시설 확보 기준은 그 기준의 설정 근거가 다소 불분명할 뿐 아니라 기본계획은 권고적 성격을 가지고 있어 의무 기준으로 보기에는 한계가 있다.

이에 본 연구는 항만재개발사업의 공공성을 제고하기 위한 방안으로 사전협상제도를 항만재개발사업에 접목하는 방안을 검토하였다. 사전협상제도는 정량화된 산식을 바탕으로 사업시행자의 계획이익을 사전 환수하기 위한 방안으로, 질적 공공성 향상, 객관적 근거 제공 등의 측면에서 항만재개발사업 공공성 강화를 위한 효과적인 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 이를 위해 지방자치단체에서 운용 중인 사전협상제도와 「제3차 항만재개발 기본계획」 보고서를 기초로 연구 분석 가정에 따라 선정된 네 개 사업

대상지의 공공기여량을 개략적으로 추정하고 전문가 설문을 통해 그 적절성을 검증하였다.

공공기여량은 ① 공공기여 기준 토지 면적 및 공공기여율을 바탕으로 공공기여 토지 면적을 산정하고 해당 토지 가액만큼 환수하는 방안(1안), ② 용도지역 변경 전·후 토지가치 상승분 전체(100%)를 환수하는 방안(2안), ③ 용도지역 변경 전·후 토지가치 상승분 일부(60%)를 환수하는 방안(3안)의 세 가지 대안을 바탕으로 산정하였다. 산정 결과, 2안의 공공기여량이 평균적으로 가장 많으며, 1안의 경우 사업대상지에 따라 환수율의 수준에 차이를 보였다. 그리고 총사업비 대비 총 공공기여량 비율은 대안별로 차이는 있으나 최소 5.8%, 최대 35.0% 수준인 것으로 나타났다.

다음으로 총 2회 전문가 대상 델파이 조사를 통해 사전협상제도 도입 관련 의견 수렴과 본 연구에서 산정한 총 공공기여량의 검증을 실시하였다. 전문가 응답을 통해 항만재개발사업에의 사전협상제도 도입 가능성을 확인하였으며, 총사업비 및 공공기여량 대비 공공기여량은 20% 이상이어야 한다는 점에서 동의했다. 이때 전문가 응답 평균은 약 30%로 도출되었는데, 이는 본 연구에서 산정한 세 개 대안에 비해 비교적 높은 요구수준이다. 이러한 결과를 고려하면, 한 개 사례(용호부두)를 제외하고, 총사업비 대비 적정 공공기여량 수준이 19.4~35.0% 수준으로 도출된 2안을 기반으로 하는 산식을 활용하는 것이 적절해 보인다. 제도 도입을 위한 고려 사항으로는 ‘공공기여 규모의 적절성’, ‘공공기여 시설 선정의 적절성’, ‘상위계획과의 정합성’, ‘공공기여 기준 및 가이드라인 마련’이 중요도가 높고 전문가 의견도 일관되게 수렴되었다. 따라서 상기 네 가지 사항들을 면밀히 고려하여 항만재개발사업 사전협상제도 도입 방안을 보다 면밀히 구상할 필요가 있다. 이와 더불어 항만재개발사업의 공공기여 이행 근거 마련을 위해서는 해당 구역에 대한 지구단위계획구역 지정에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

이상의 분석 결과를 보면, 항만재개발사업의 공공성 제고 측면에서 사전협상제도 도입은 고려할 만한 대안으로 보인다. 그렇다면 어떠한 절차와 방식을 통해 항만재개발사업에 사전협상제도를 도입할 것인지, 사전협상제도 도입을 위해 필요한 제도적 장치는 무엇이 있는지 도입 체계에 대해 보다 세부적으로 검토해 볼 필요가 있다.

04

항만재개발사업의 공공성 제고 방안

앞선 제3장에서는 다수의 지자체에서 시행하고 있는 사전협상제도에서 정하는 공공기여량 산정 방식을 참조하여, 항만재개발사업에서의 공공기여량을 개략적으로 산출해 보았다. 본 장에서는 공공성 강화 방안으로 공공시설 면적과 시설을 위한 사전협상제도의 도입을 항만재개발사업의 각 단계와 결합하여 제시해 보고자 한다. 그 외에도 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 강조하고 있는 쾌적한 경관 조성, 개발이익 재투자자와 관련된 공공성 강화 방안 등을 제시하고자 한다. 또한, 공공성 강화를 통해 저하될 수 있는 사업시행자의 수익성을 보전할 방안들도 본 장에서 함께 검토해 보고자 한다.

제1절 공공성 제고 방안

1. 항만재개발사업에 사전협상제도 도입

앞선 제3장에서는 실시한 델파이 조사 결과 과반수 이상의 전문가가 항만재개발사업에 현재 다수의 지자체에서 운용하고 있는 사전협상제도를 도입할 수 있다고 응답했다.¹²²⁾ 그렇다면 어떠한 절차와 방식을 통해 항만재

개발사업에 사전협상제도를 도입할 수 있을지 검토해 볼 필요가 있다. 사전협상제도를 통한 공공기여 환수의 방법은 도시계획(지구단위계획)의 변경과 연동되어 시행된다. 따라서, 「항만재개발사업」에서 사전협상제도를 도입하기 위해서는 도시계획의 수립·승인권자인 지자체장과의 협상이 요구된다.

현재 항만재개발 기본계획, 사업계획, 실시계획 수립 시 각 지자체와의 협의 과정은 포함되어 있으나¹²³⁾, 도시계획 및 지구단위계획의 변경과 연계되는 과정은 실시계획 수립 시 이루어지고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 「항만재개발법」 제17조(항만재개발사업실시계획의 승인 등)에 따라, 해양수산부장관이 실시계획을 승인한 경우, 동 법 제19조(인가·허가 등의 의제)에 따라, 행정기관과 협의한 사항에 대해 인가허가를 받은 것으로 보며, 여기에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획(지구단위계획 포함)의 결정 또한 포함된다.

따라서, 사전협상제도를 항만재개발사업에 적용하기 위해서는 실시계획 수립 이전부터 관련 지자체와 공공기여에 대한 면밀한 협상이 요구된다. 바로 항만재개발 기본계획 수립 단계에서부터 시작해야 한다.

1) 기본계획 수립 단계

항만재개발 기본계획은 해양수산부 장관이 수립하며, 지속적인 관계기관 및 지자체 협의를 거쳐 수립하여 중앙항만정책심의회회의 심의를 거쳐 고시된다. 기본계획에는 「항만재개발법」 제5조에 따라 ① 항만의 재개발 여건 및 전망에 관한 사항, ② 항만 재개발 정책의 기본목표 및 기본방향에 관한

122) 단, 일부 사업대상지나 제도개선이 필요하다는 조건부로 가능하다고 응답함(그림 3-9) 참조

123) 「항만재개발법」 제5조(항만재개발기본계획의 수립), 제9조(항만재개발사업계획의 수립), 제17조(항만재개발사업실시계획의 승인 등)에서는 기본계획, 사업계획의 수립 및 실시계획의 승인할 때 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과의 협의와 의견 수렴을 요구함(기본계획 수립 시는 시·도지사 의견 수렴만 요구)

사항, ③ 항만재개발사업 예정 구역의 선정 기준 등 선정에 관한 사항, ④ 항만기능의 재편 또는 정비, 주변지역과의 기능적·공간적 연계에 관한 사항, ⑤ 항만과 주변지역의 토지이용계획, 교통계획 및 환경계획 등에 관한 사항, ⑥ 항만의 재개발을 위한 재원조달 및 행정적·재정적 지원에 관한 사항, ⑦ 그밖에 대통령령으로 정하는 사항¹²⁴⁾이 포함된다. 또한 기본계획에서는 기본적인 도입 시설물과 예시, 토지이용계획(안)을 제시하고 있는 ‘포괄적 지구계획’ 등이 포함되어 고시된다.

사전협상제도를 도입하기 위해서는 기본계획 수립 단계에서 수립권자인 해양수산부가 기초조사를 바탕으로 구체적인 토지이용계획, 도시관리계획, 특히 도시계획시설 및 용도지역 변경(안), 건축계획 가이드라인을 제시하여야 할 것이다. 또한, 현재의 기본계획에서 제시하고 있는 사업대상지별 획일적인 공공시설 지구 면적 설정보다는 상술한 도시계획시설 및 용도지역 변경(안)을 바탕으로 한 개략적인 공공기여량을 면적 기준으로 제시하고 이를 공공시설 지구로 면적 비율로 설정하면 좋을 것이다. 공공기여량을 면적 기준으로 반영할 시, 향후 사업시행자의 수익성에 미치는 영향에 대해서도 검토하여 조정한다면 보다 합리적인 공공시설 지구 면적을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 기본계획 수립 시에는 기본적인 공공시설을 포함한 세부 도입기능도 포함하게 되는데, 개별법에 명시된 의무 설치할 공공시설(공원·녹지, 도로 등) 외에 해당 지자체에서 해당 구역에서 원하는 실질적인 필요 공공시설이 무엇인지를 파악하여 이를 기본계획에 반영할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 지자체가 먼저 해당 구역에서 필요한 공공시설을 주민의견 수렴 등을 통해 사전 조사를 진행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이러한 기본계획은 법령에 따라 주기적으로 수립되는 관계로 지자체는 기본계획

124) 추정사업비 및 단계별 투자계획(항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령 제2조)

수립 시기를 인지하고 사전 조사를 실시하여 기본계획 수립 절차가 진행될 시 이를 해양수산부에 제출·협의하는 것이 바람직할 것이다.

기본계획 수립 단계에서 해양수산부와 지자체가 협의를 바탕으로 해당 구역의 도시계획시설 및 용도지역 변경(안)과 도입 공공시설을 제시한다면, 향후 사업대상지의 사업계획 수립과 실시계획 승인 단계에서 사전협상이 원활할 것으로 판단된다. 또한, 기본계획 수립에는 중앙정책심의위원회(항만재개발분과심의회) 심의를 거치게 되는바, 여기에는 관련 지자체에서 위원으로 참여하여야 할 것이다.¹²⁵⁾ 중앙항만정책심의회를 거쳐 기본계획이 수립되면, 이는 광역·기초 지자체에도 통보가 되며 14일간 일반인 열람 절차를 거치게 된다. 이 시기 해당 구역 관할 지자체에는 기본계획(안)에 대한 보다 적극적인 주민의견을 청취하여야 할 것이다.

〈표 4-1〉 (1단계) 항만재개발 기본계획 수립 시 적용 절차

단계	항만재개발사업 절차 (해양수산부)	사전협상 절차 (지자체)	비고
기본 계획 수립 단계	항만재개발 기본계획 (안) 수립	필요 공공시설 자체 사전 조사	• 토지이용계획, 도시관리 계획 변경(안) 수립(해양수산부) • 도시관리 변경(안)을 바탕으로 한 공공기여 면적 설정 및 공공시설 지구로 반영(해양수산부) • 필요 공공시설에 대한 자체 조사(지자체) 및 상호 협의를 통한 기본계획에 반영(해양수산부)
	↓	↓	
	관계 중앙행정기관 및 지자체 협의	해양수산부와 협의	
	↓	↓	
	중앙항만정책심의	지자체 참여	
	↓	↓	
	기본계획의 고시·열람	주민열람 및 적극적인 의견 청취	

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률; 인천광역시(2021)를 참조하여 저자 작성

125) 중앙항만정책위원회에는 해양수산부장관이 심의 안전과 관련하여 필요하다고 인정하는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 국장급 공무원 중에서 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 지명하는 공무원 각 한 명이 위원으로 포함되며, 항만재개발분과심의회에도 상기 위원이 포함됨(중앙항만정책심의회 운영규정 제2조)

2) 사업계획 수립 단계

현재 항만재개발 사업계획은 크게 ① 해양수산부 장관이 직접 수립하거나, ② 공모 또는 ③ 제안을 통해서 수립된다. 그러나, 현재의 해양수산부 장관이 직접 수립하는 과정(법 제9조)이 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 마린항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 네 개 법률의 일부개정에 관한 법률」에 의해, 2025년 5월부터 지방관리항만은 ‘관리청’인 지자체장이 직접 수립하게 된다.¹²⁶⁾ 따라서, 지방관리항만의 경우에는 도시·군관리기본계획, 도시·군관리계획¹²⁷⁾과 항만재개발 사업계획 수립권자가 동일해지는 경우도 발생함에 따라, 사전협상제도의 적용은 더욱 용이할 것으로 판단된다.

본 연구에서는 사업계획 수립 단계에서 사전협상 적용을 「항만재개발법」 제11조(사업계획의 제안)에 따른 제안 절차에 따라 제시하고자 한다. 먼저 사업계획을 제안하고자 하는 자는 항만재개발사업계획을 해양수산부(관리청)에 사업계획을 제안하고 제안자가 ‘사전협상’을 원할 시에는 해당 지자체에 개발계획(안) 검토신청도 함께 제출하여야 한다. 따라서, 사업계획 제안을 접수한 해양수산부가 해당 지자체에 사전협상을 위한 사업계획 검토를 요청해야 할 것이다. 이럴 경우, 항만재개발사업 계획에는 사전협상제도에 따른 도시계획의 변경(도시계획시설 및 용도지역 변경)과 공공기여 방안에 대한 내용이 모두 포함되어 있어야 할 것이다.

다음으로 「항만재개발법」에서 규정한 절차에 따라, 제안된 사업계획은 해양수산부(관리청)의 의뢰에 따라 연구기관이 검토를 수행하며, 이 기간에

126) 현재 기본계획을 통해 지정된 항만재개발사업 대상지 중 지방관리항만은 고현항(조성 중), 대천항, 포항 구룡포항이 해당됨

127) 도시·군관리계획의 경우 기초 지자체장 또는 광역 지자체장이 수립권자이나, 특수한 경우 국토교통부장관이 수립권자가 될 수도 있으며, 이 경우에 국토교통부장관은 관할 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 들어야 함(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제24조 제5항)

해당 지자체 역시 TF팀(또는 지자체 협상단)을 구성하여 개발계획(안)을 검토한다. 해양수산부(관리청)의 사업계획서 검토나, 지자체의 실무계획 검토 시 한쪽이라도 타당성이 부족하다고 판단할 시에는 항만재개발사업 및 사전협상을 진행될 수 없다는 점을 주지하고 해양수산부(관리청)와 지자체는 상호 의견 교류를 통해 주요 쟁점 등에 대해서 논의한다면 공통된 의견을 낼 수 있을 것이다.

현행 「항만재개발법」에 따라, 사업계획 검토가 타당할 경우, 해양수산부(관리청)에서는 제3자 제안·공모를 진행하여야 하며, 제3자 제안·공모 시에는 사전협상을 위한 개발계획(안)을 사업제안의 의지가 있는 다른 제3자에게도 제출하도록 요구하여야 할 것이다.

항만재개발사업에서는 제3자 제안·공모 후, 평가에 의해 우선협상대상자를 선정하게 된다. 현행 사전협상제도에서도 협상대상지의 선정 평가가 이루어지는 관계로 제안된 사업계획(안) 제안서를 가지고 해양수산부와 지자체가 제안서 평가와 협상대상지 평가를 병행한다면 보다 효율적으로 진행할 수 있을 것이다.

사전협상제도를 항만재개발사업에 도입할 경우, 평가를 거쳐 선정된 항만재개발사업의 우선협상대상자는 지자체와 사전협상을 위한 대상자로서 지자체에 협상 제안서를 제출하고 ‘공공기여 결정을 포함한 항만재개발사업 협상’을 해양수산부와 지자체가 공동으로 진행해야 할 것이다. 협상을 위해 항만재개발사업에서는 협상단(지자체에서는 ‘협상조정협의회’)이 구성되어야 하며, 우선협상대상자와 해양수산부, 해당 지자체를 모두 포함하여 협상을 진행하여야 한다. 즉, 항만재개발사업에 따른 협상과 사전협상제도에 따른 협상이 공동으로 진행되는 형태라고 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 (2단계) 항만재개발 사업계획 수립 시 적용 절차

단계	항만재개발사업 절차 (해양수산부)	사전협상 절차 (지자체)	비고
사업 계획 수립 단계	사업계획 제안 (지자체 또는 민간 → 해수부)	개발계획(안) 검토신청	• 사업계획 제안 시 사전협상을 위한 개발계획(안) 검토 신청
	사업계획서 검토 (연구기관)	↓	• 사업계획 검토와 (지자체) 실무 검토 공조(의견교환)
	제3자 제안공모	관련 부서 협의 및 실무 검토(지자체)	• 제3자 제안공모 시 개발계획(안) 요구→지자체 검토
	제안서 평가	협상대상지 선정 평가	• 사업계획 평가와 협상대상지 선정평가 병행
	우선협상대상자 선정	협상제안서 제출, 협상 개시 통보	• 우선협상대상자가 사전협상 제안서 제출
	협상단 구성	협상조정협의회 구성	• 협상단(협의회) 공동 구성
	협상(★)	↓	• 공동 협상
	↓	감정평가 시행	• 협상 완료 시점에 시행 • 공공기여량 결정
	협약 체결 (협약서 작성)	협상결과 확정 및 협상 완료(협약서 작성)	• 공공기여 포함 협약 작성 (시행사, 해수부, 지자체)
	관계기관 협의, 공청회	↓	• 중앙관계기관 협의 및 공청회 개최
	중앙항만정책심의	지자체 참여	• 정책심의에 지자체 참여
	사업시행자 및 사업계획 확정	↓	• 세부계획과 협상결과 반영 • 시행자가 지구단위계획(주민제안서) 제출 • 공공기여 계획서 제출
	사업계획 고시 및 사업 구역 지정·고시	주민제안서(지구단위 계획) 제출	

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률; 인천광역시(2021)를 참조하여 저자 작성

이렇게 공동으로 진행되는 협상 과정(〈표 4-2〉의 ★에 해당)에 따른 구체적인 절차는 아래 〈표 4-3〉과 같을 수 있다. 항만재개발사업 관련 법령에서는 협상 기간에 대해서는 별도 정하고 있지는 않지만, 사업협상제도에서는 지자체별로 그 기간을 3개월에서 최대 6개월로 정하고 있다.(합의 시 연장 가능) 따라서, 이 경우에는 해당 지자체의 규정에 따른 협상 기간을 준용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 협상이 끝나면, 3자(우선협상대상자, 지자체, 해양수산부)는 공공기여가 포함된 협약서(실시협약서)를 작성하고 상호 확인 및 서명, 공증을 통해 협상의 절차는 마무리 된다.

〈표 4-3〉 협상 세부 절차

단계	추진단계	주요 내용
제1단계	정부협상단 구성	민간, 해수부, 지자체가 구성된 협상단 (협상조정위원회) 구성
제2단계	협상 추진계획 수립	추진일정 및 추진계획
제3단계	주요 쟁점 사항 도출	협상 대안 및 전략 제시
제4단계	협상 진행	
제5단계	감정평가 시행	공공기여량 결정을 위한 감정평가 실시
제6단계	협약서(안) 작성	협약서 작성 및 공증
제7단계	협약 체결	

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률; 인천광역시(2021)를 참조하여 저자 작성

협약을 체결하면, 항만재개발사업에서는 다시 관계기관 협의 및 공청회를 거치도록 하고 있으며, 이 경우 지자체는 이미 사전협상 절차를 함께 진행하였기 때문에 지자체를 제외한 관계기관과의 협의 및 주민 공청회를 진행하는 것이 가능할 것이다. 그 후 「항만재개발법」에 따라 중앙항만정책심의회에서 심의를 거치게 되고, 사업계획은 확정된다. 사업계획이 확정·

고시되면, 사업시행자는 지구단위계획안(주민제안서)을 해당 지자체에 제출하게 되며 도시관리계획이 입안되어 추후 절차로 진행된다.

4) 실시계획 승인 단계

사업계획 수립 후, 사업시행자는 사업 시행을 위해 「항만재개발법」 제 17조 및 시행령 제20조에 따라 실시계획을 작성한 후, 해양수산부장관(지방해양수산청장 위임)에게 승인을 신청해야 한다.¹²⁸⁾ 실시계획에는 항만재개발사업의 명칭, 위치 및 면적, 시행기간, 기반시설 설치계획, 토지이용계획, 교통계획, 환경계획, 연차별 투자계획, 조성토지 처분계획서 등이 포함되는데, 이 단계에서 사업계획 수립 시 제출된 주민제안서(지구단위계획)를 포함시키는 것이 타당하며, 지자체는 이를 통해 도시관리계획(지구단위계획)을 입안하여야 할 것이다.

다음으로 실시계획 승인 신청을 접수한 해양수산부(지방해양수산청)는 이를 승인하려는 경우 지자체(광역 및 기초)의 의견을 들어야 하는데, 실시계획의 지자체 의견을 수렴하는 절차와 사전협상제도에서 주민의견이나 시의회 의견을 청취하는 절차를 동시에 진행하는 것이 필요하다. 또한, 이 단계에서 각종 지자체의 인·허가 및 교통·영향 등 각종 영향평가에 대한 협의도 진행되는데, 이미 사업계획 수립 단계에서 협상 등을 통해 주민제안서인 지구단위계획에 그 인허가 및 협의가 수월할 것으로 판단되며, 지자체의 도시·건축위원회 심의를 받게 된다.

이렇게 지자체의 도시건축위원회의 심의까지 완료된 항만재개발사업의 실시계획이자 지구단위계획은 고시되어 일반인이 열람할 수 있게 된다. 이 과정을 마치면 항만재개발사업은 착공하게 되며, 사전협상제도에 따라서도

128) 「항만재개발법」 제44조 및 그 시행령 제44조에 따라 실시계획 승인의 권한은 지방해양수산청장에게 위임됨

공공기여 시설에 대한 건축이 이루어질 수 있다. 항만재개발사업에서 부지를 조성한 후, 도입되는 공공시설의 건축이 이루어지는 것이 일반적이라, 부지 조성과 상부시설에 해당하는 공공시설의 착공 사이에는 다소 시간적 틈이 소요될 수 있으나, 이 경우는 사업시행자가 부지 조성과 시설 건축을 동시에 할 수 있는 구조가 형성된다. 또한, 「항만재개발법」 제35조(준공확인)에서는 사업 준공에 대해 “효율적으로 시행하기 위해 단계별·시설별로 구분하여 준공확인을 신청할 수 있다”라고 하는바, 부지와 공공시설이 완공되면 해당 시설에 대한 준공을 통해 주민들을 신속한 이용 및 일부 구역 조기 준공을 통한 전체 사업구역 활성화를 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 4-4〉 (3단계) 항만재개발 실시계획 수립 시 적용 절차

단계	항만재개발사업 절차 (해양수산부)	사전협상 절차 (지자체)	비고
실시 계획 수립 단계	실시계획 작성 및 승인 신청 (지자체 또는 민간 → 해수부[지방청])	⇒ 도시관리계획 입안	• 각종 영향평가 포함 • 실시계획에 지구단위계획 (주민제안서) 포함
	↓	↓	
	지자체 의견 수렴 (해수부 → 지자체)	⇒ 주민의견 청취, 시의회 의견 청취	• 사업계획 검토와 (지자체) 실무 검토 공조(의견교환)
	↓	↓	
	관계기관 협의의견 검토	도시·건축위원회 심의	• 각종 영향평가(환경, 교통) 협의 이행 여부
	↓	↓	
	실시계획 승인·고시	도시관리계획 결정 고시	• 사업계획 평가와 협상대 상지 선정평가 병행
	↓	↓	
	지자체 관계 서류 송부 및 일반인 열람	⇒ 일반인 열람	• 14일 열람
	↓	↓	
	재개발사업 착공	건축행위	• 공공기여 시설 착공 • 공공기여 이행 관리

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률, 인천광역시(2021)를 참조하여 저자 작성

이상으로 항만재개발사업에 사전협상제도 도입을 고려한 절차를 기본계획 수립 단계에서부터 실시계획 승인 단계까지 제시해 보았다. 단, 제3장의 텔파이 조사에서 사전협상제도를 일부 항만재개발사업구역에서 도입가능하다고 응답한 바와 같이, 모든 항만재개발사업 대상지에 적용을 고려하는 것보다는 도심지에 위치한 대상지 중에서 사업을 통해 용도지역 변경으로 비교적 큰 종·후 토지 시세 차익이 나는 곳에 대해서만 도입하는 것이 타당할 것이다.

2. 도입 공공시설에 대한 주민의견 수렴 및 적정성 검토

사전협상을 통한 공공기여는 금액이나 토지로 기여가 가능하지만, 공공시설물 형태로 설치되는 것이 일반적이다. 사전협상제도를 통하든 아니면 기존 항만재개발사업의 방식을 통하든 이렇게 신규 또는 기존 공공시설물을 대체하여 해당 사업구역에 공공시설물을 도입할 때는 무엇보다 공공시설에 대한 주민 선호도(만족도)가 최우선 되어야 한다. 지역 주민이 원하지 않는 공공시설은 결국 방치되고, 설치 비용 낭비와 관리·운영에 대한 비용만 소모될 뿐이다. 따라서, 해당 지자체(기초·광역) 차원에서는 주기적인 필요 공공시설에 대한 주민 선호도 조사를 선행한 후 주택, 교통, 복지, 의료, 교육·연구, 문화 등 분야별로 리스트를 사전에 확보하도록 하며, 지자체의 도시·군 관리계획 등을 바탕으로 향후 유사시설 공급계획 등을 참조하여 유사시설의 공급중복 및 공급과잉이 일어나지 않도록 노력해야 할 것이다.

그 후 항만재개발사업 기본계획이 수립될 시기, 해양수산부 및 기본계획 수립 용역 수행 기관들과 조사된 공공시설물 조성에 필요한 부지면적 등을 사전에 조율하여 사업대상지의 포괄적 지구계획, 도입기능에 반영하는

것이 바람직할 것으로 보인다. 또한, 기본계획이 수립된 시점에 사업계획 및 실시계획이 수립되고, 실제 사업이 추진되는 시점까지도 일정 기간이 소요되는바, 사업계획 수립 시점에 주민 공청회 등을 통해 다시 해당 시설물에 대한 주민 선호도를 재검토한 후, 토지이용계획에 반영해야 할 것이다. 이 과정에 항만재개발사업의 주 도입기능과 상충성¹²⁹⁾(예: 민간 판매시설과 도입공공시설), 공급 중복성 등 적정성을 검토할 필요가 있다.

또한, 이후 진행될 실시계획 수립 단계에서도 시설물의 수요와 설치 적정성에 대한 재검토를 통해 확정하는 것이 건설 시작 후의 시행착오를 줄이는 방안으로 판단된다.

〈표 4-5〉 도입시설의 수요 및 적정성 검토 절차 예시

구분	검토 사안	주요 내용	결과
후보시설 선정	관련 계획 검토	도시기본계획, 항만기본계획, 기타 사업구역(경제자유구역, 수도권정비계획 등) 관련 계획 및 규제 검토	→ 기본계획의 포괄적 지구계획에 개략 면적과 기능 등 반영
	지자체, 주민 수요 조사	사업대상지 해당 지자체(광역, 기초) 별 공공시설에 대한 주민 수요 조사(공청회 등)	
	수요 조사에 따른 후보시설 선정	주민 수요 조사에 대한 분석 및 관련 계획 검토를 통한 중복성, 과잉공급 제거	
설치 적정성 검토	설치 기준 검토	해당 공공시설 관련 법령에서 정하는 설치 기준 검토	→ 사업계획의 토지이용계획에 반영
	상충성 검토	주변 사업시설 등 기능과의 중복성 및 상충성 검토	
	공급중복 여부 검토	동일 및 인접 지역에 유사 공공시설 유무 여부 판단	
재검토	재검토	주민 회람 등을 통해 도입시설과 그 적정성에 대한 재검토	→ 실시계획으로 확정

자료: 서울특별시(2011), p. 85, p. 171을 참조하여 저자 작성

129) 예를 들어, 민간 판매시설과 도입공공시설

3. 쾌적한 경관 조성을 위한 제도적 강화

경관과 공공성은 법적으로 명확한 정의나 규정은 없으나, 일반 국민의 대다수는 경관을 공공재로 인식하고 있다.¹³⁰⁾ 특히, 바다와 접한 항만의 재개발은 해당 지역 주민의 바다 등 조망권과 밀접한 상관이 있으며, 이는 종종 조망권의 침해라는 공공성 문제를 야기한다. 이에 따라, 상술한 바와 같이 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공시설 확보, 개발이익의 환수와 함께 쾌적한 경관 조성을 공공성 확보의 요소로 보고 있다. 물론, 해양수산부 예규로서 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」이 2011년 제정되어 운용되고 있지만, 항만재개발사업과 성격이 다른 마리나항만을 포함하고 있어 그 실효성은 제한적이다. 또한, 항만재개발사업은 사업지별로 특성이 상이하고, 마리나항만의 개발 대비 사업기간이 훨씬 장기기간임을 고려해야 할 필요성도 있다. 이러한 이유에서 기본계획에서는 ‘항만재개발 경관 가이드라인’의 법제화 추진을 제시하였으나 아직 제도화는 이루어지지 않은 실정이다.

먼저, 항만재개발사업의 경관계획에서 공공성을 강화하기 위해서는 각 사업대상지의 지형 및 주변 건물을 고려하고 조화를 이룰 수 있는 계획 수립이 필요하다. 그러기 위해서는 모든 사업대상지에 통용되는 표준화된 가이드라인보다는 각 사업대상지마다 별개의 ‘경관 가이드라인’ 제작이 바람직할 것으로 보인다. 그런 사례가 많지는 않지만, 대표적으로 「인천경제자유구역 경관디자인 가이드라인」을 들 수 있다. 동 가이드라인에서는 구역별로 가이드라인을 세분하여 제시하고 있으며, 지구단위계획의 경관 부문 계획 시, 동 가이드라인 반영 여부를 확인하여 경관심의가 이루어지도록 하고 있다. 따라서, 항만재개발사업도 대상지별로 경관에 대한 가이드라인

130) 건축공간연구원이 일반 국민(1,000명)을 대상으로 실시한 조사(2018.8.)에서 “경관은 공공재인가?”라는 질문에 응답자 대부분(95.8%)이 경관을 공공재로 인식하고 있음(건축공간연구원(2018.10.10.)(검색일: 2024.8.30.))

을 수립하면서 공공디자인을 더욱 강조하는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈그림 4-1〉 인천경제자유구역 경관디자인 가이드라인 중 공공성 확보 사례

해안경관의 공공성 확보(군경계시설)	수변 접근성의 공공성 확보(수변상업지)
목표 군경계시설을 최소화 하여 해안경관의 공공성 확보 1. 해안부 군 초소는 환경조화형 디자인으로 대체하여 미관을 향상시킨다. 기 설치된 경계초소를 군부대 협의를 통해 환경조화형 경계초소 디자인으로 대체하여 위화감을 최소화한다.	목표 수변으로의 접근성 및 공공성 확보 1. 다양한 접근이 가능하도록 접근로 및 접근수단을 확보한다. - 대중교통, 자전거, 차량, 보행 등 다양한 이동수단에 대한 접근성을 확보한다. - 대중교통은 도보권 내에 위치할 수 있도록 위치를 선정한다. - 수변공원 및 근린공원 내 이중이 가능한 자전거 가능한 도로를 설치한다. - 노상 주차장 및 주차타워를 확보한다. - 보행편의를 위한 보행네트워크 조성 및 안내시설물을 설치한다.

자료: 인천경제자유구역청(2020), p. 200, p. 211.

또한, 기본계획에서 요구하고 있는 제도화를 위해서는 법률을 통해 항만 재개발사업 경관 형성에 필요한 사항을 정하고, 중앙항만정책위원회에서 이를 심의할 수 있다는 내용도 추가한다면 강제성과 실효성을 제고시킬 수 있을 것이다. 현행 「항만재개발법」 제9조제3항제9호에서는 사업계획에 ‘도시경관 계획을 포함’ 시키도록 함에 따라, 이와 연계된 시행령 제7조(사업계획의 내용)에 새로운 조문을 신설하여 사업계획에서 요구하는 도시경관에 포함시켜야 하는 사항을 구체화할 필요가 있다.

또한 상술한 사업대상지별로 경관 가이드라인 제작을 위해 ‘항만재개발사업 경관 가이드라인(안)’ 또는 대상 지역별로 대상지의 특성에 맞춘 경관 가이드라인을 작성할 수 있다는 조항을 신설하여 이를 중앙항만정책위원회 경관심의에서 활용할 수 있도록 하여야 한다. 상술한 내용을 포함한 항만재개발법 시행령 개정(안)을 제안하면 아래 <표 4-6>과 같다.

〈표 4-6〉 항만재개발법 시행령 개정(안)-경관심의

현행	개정안
제7조(사업계획의 내용) ① <신설>	제7조(사업계획의 내용) ① 법 제9조제3항제9호에 따른 도시경관에 관한 계획에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 하며, 해양수산부장관은 항만재개발사업에서의 경관 형성을 위하여 경관가이드라인을 정하여 고시할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 대상 지역별로 별도의 경관가이드라인도 정하여 고시할 수 있다. 1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 주변지역의 경관 현황에 관한 사항 3. 경관 구조의 설정에 관한 사항 4. 건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 주요 경관 요소를 통한 도시공간구조의 입체적 기본구상에 관한 사항 5. 그 밖에 해양수산부장관이 항만재개발사업에서의 경관 형성을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
② <신설>	② 해양수산부장관은 제1항에 따른 도시경관에 관한 계획에 대하여 「항만법」 제4조에 따른 중앙항만정책심의회 심의를 거쳐 이를 사업계획에 반영하도록 할 수 있다.
③ 법 제9조제3항제16호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각호의 사항을 말한다. 1.~7. (생략)	③ 법 제9조제3항제16호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각호의 사항을 말한다. 1.~7. (현행과 같음)

자료: 저자 작성

4. 명확한 지구단위계획 수립을 통한 사업구역 관리

앞서 언급한 사전협상제도는 도시계획에서 지구단위계획(주민제안서) 수립 또는 변경을 그 결과물로 볼 수 있다.¹³¹⁾ 「국토계획법」 상 ‘지구단위계획’이란 도시·군 계획 수립 대상 지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하여 그

131) 사전협상을 통해 수립되는 주민제안 지구단위계획을 통상 ‘사전협상형 지구단위계획’으로 칭함. 일반 지구단위계획은 도시 내 토지소유자의 개발 상한선을 설정하고 건축물의 건축허가 요건을 제한하여 도심기능을 원활하게 유지하는 도시관리를 주된 기능으로 한다. 반면, 사전협상형 지구단위계획은 사전협상 대상지에 단독으로 개발행위 또는 개발사업을 하기 위해 수반되는 지구단위계획으로 사전협상을 통해 개발에 필요한 사항을 정해 그 내용을 담은 결과물로 볼 수 있음(김종보·허지민(2022))

지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위해 수립하는 도시·군 관리계획이다. 지구단위계획에서는 기반시설의 배치와 규모, 가구 및 획지의 규모와 조성 계획, 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저 한도, 교통처리계획 등을 담고 있다.

사실 항만재개발사업이란, 항만과 그 주변 개발을 통해 새로운 부지를 조성하는 데 주목적을 두고 있으며, 항만재개발사업의 성공 여부는 결국 상부 도입시설 개발에 따라 완성된다고 보아도 과언이 아니다. 도입 시설 들은 기본계획, 사업계획 및 실시계획을 거쳐 구체화하나 사업 준공 후에 들어와서 도입시설에 대한 실질적인 심의, 행정권한은 지자체가 가지고 있다.¹³²⁾ 반면, 항만재개발사업 준공 후에 조성된 부지가 당초 목적에 맞게 개발되고 있는지에 대한 사후관리 부분은 현행 「항만재개발법」에는 별도로 명확하게 규정하고 있지 않다.

물론, 현행 「항만재개발법」에서도 실시계획 수립 시에 지자체의 의견을 수립해야 하며, 실시계획에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4 호에 따른 도시·군 관리계획의 결정에 관한 사항이 포함된 경우, 지자체장은 필요한 조치를 취하도록 하고 있고¹³³⁾(「항만재개발법」 제17조), 실시계획 승인 단계에서 「국토계획법」 제30조에 따른 도시·군 관리계획의 결정 등이 의제 처리가 되나¹³⁴⁾ 이것이 지구단위계획 수립 의무를 규정하는 것은 아니다.

반면, 다양한 타 개발사업법에도 「항만재개발법」과 동일한 도시·군 관리 계획의 결정에 대한 의제 조항은 들어가 있으나, 이와 별도로 지구단위계획 수립을 의무화한 조항을 가지고 있으며, 또한, 준공 후에 사업구역을 지

132) 조성된 부지에서 공공용지를 제외하고 사업시행자가 취득한 부지는 매각할 수 있으며, 매수인은 토지 매매계약 체결 후 지자체의 건축 인허가를 거쳐 건축이 진행됨

133) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제17조

134) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제19조

지구단위계획을 통해 관리하도록 하는 조항도 찾아볼 수 있다. 이러한 지구단위계획의 의무화는¹³⁵⁾ 비단 「도시개발법」 뿐만 아니라, 항만재개발사업과 유사하게 노후·유휴화된 항만시설 개발을 위한 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」에서도 법령에 명시하고 있다. 또한, 지구단위계획을 통한 구역 관리적 측면에서 산업단지의 경우 「산업입지법」에 따라 준공된 산업단지에 별도의 관리기구(한국산업단지공단 등)가 있는 경우를 제외하고는 준공된 사업지구의 관리에 지구단위계획을 통하도록 법령에 명시하고 있다. 「도시개발법」은 별도 규정은 없으나, 준공 후 구역지정이 자동 해제되어 지구단위계획만 남게 되므로, 아래 사례와 같이 지구단위계획으로 관리되고 있다.

〈표 4-7〉 타 개발사업의 지구단위계획 수립 근거조항

구분	내용
산업입지 및 개발에 관한 법률	제23조(도「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 적용특례) ① 제6조, 제7조, 제7조의2부터 제7조의4까지 또는 제8조에 따라 산업단지가 지정·고시된 경우에는 그 범위에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제22조 및 제27조에 따른 매립기본계획의 수립 또는 변경, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역의 지정 또는 해제가 있는 것으로 본다. ② ~ ④ 생략
도시개발법	제9조(도시개발구역 지정의 고시 등) ① 생략 ② 도시개발구역이 지정·고시된 경우 해당 도시개발구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역과 대통령령으로 정하는 지구단위계획구역으로 결정되어 고시된 것으로 본다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 및 같은 법 제37조제1항제6호에 따른 취락지구로 지정된 지역인 경우에는 그러하지 아니하다. ③ ~ ⑩ 생략
도시 및 주거환경 정비법	제17조(정비구역 지정·고시의 효력 등) ① 제16조제2항 전단에 따라 정비구역의 지정·고시가 있는 경우 해당 정비구역 및 정비계획 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사항은 같은 법 제50조에 따라 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 본다. ② ~ ⑤ 생략

135) 도시개발법은 별도 규정은 없으나, 준공 후 구역지정이 자동 해제되어 지구단위계획만 남게 되므로, 아래 사례와 같이 지구단위계획으로 관리됨

구분	내용
택지개발촉진법	제3조(택지개발지구의 지정 등) ① ~ ⑦ 생략 ⑧ 제1항·제3항 또는 제5항에 따른 택지개발지구의 지정 또는 해제가 있을 때는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위 계획구역의 지정 또는 해제가 있는 것으로 본다.
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제9조(경제자유구역개발사업 실시계획의 승인) ① ~ ③ 생략 ④ 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다. ⑤ 생략
기업도시개발 특별법	제12조(실시계획의 승인 등) ① ~ ② 생략 ③ 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다. ④ ~ ⑤ 생략
해양산업클러스터의 지정 및 운영에 관한 특별법	제28조(실시계획의 승인 등) ① ~ ③ 생략 ④ 제1항에 따른 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다. ⑤ ~ ⑥ 생략

자료: 각 법령을 참고하여 저자 정리

〈표 4-8〉 타 개발사업의 지구단위계획으로 사업대상지 관리 근거조항

구분	내용
도시 및 주거환경 정비법	제84조(준공인가 등에 따른 정비구역의 해제) ① 정비구역의 지정은 제83조에 따른 준공인가의 고시가 있는 날(관리처분계획을 수립하는 경우에는 이전고시가 있을 때를 말한다)의 다음 날에 해제된 것으로 본다. 이 경우 지방자치단체는 해당 지역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획으로 관리하여야 한다. ② 생략
택지개발촉진법	제16조(준공검사) ① ~ ② 생략 ③ 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 택지개발사업이 준공된 지구에 대하여 제9조제3항에 따라 이미 고시된 실시계획에 포함된 지구단위계획으로 관리하여야 한다.
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제14조(준공검사) ① ~ ③ 생략 ④ 시·도지사는 개발사업이 준공된 지구를 제10조에 따라 고시된 실시계획에 포함된 지구단위계획에 따라 관리하여야 한다.
기업도시개발 특별법	제17조(준공검사) ① ~ ② 생략 ③ 시장·군수는 개발사업이 준공된 개발구역에 대하여 제12조제5항에 따라 고시된 실시계획에 포함된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획에 따라 관리하여야 한다.

구분	내용
해양산업클러스터의 지정 및 운영에 관한 특별법	제32조(준공검사) ① ~ ③ 생략 ④ 시·도지사는 개발사업이 준공된 지구를 제28조제5항에 따라 고시된 실시계획에 포함된 지구단위계획에 따라 관리하여야 한다.

자료: 각 법령을 참고하여 저자 정리

특히, 부산항 북항재개발사업에 대한 최근 감사원의 보고서에서도 사업 시행자의 취득 부지 매각 이후 건축 인허가 단계에서 사업계획에 대한 건축물 이행을 강제할 방법은 지구단위계획밖에 없다는 사실을 언급하고 있다.¹³⁶⁾ 따라서, 타 개발사업들을 참조하여 항만재개발사업 역시 실시계획의 승인 시 지구단위계획을 포함하는 조항을 의무화시키고, 준공 후에 사업구역을 지구단위계획으로 관리한다는 조항을 삽입한다면 준공 후에도 지구단위계획을 통해 사업구역을 지속적으로 관리할 수 있을 것이다.

지구단위계획을 수립하고 그에 따라 관리한다고 하는 것만이 전부는 아니다. 지구단위계획을 통해 향후 도입되는 시설들이 공공성을 창출할 수 있는지는 결국 지구단위계획의 내용에 달렸다.

위에서 언급한 감사원의 감사보고서에서는 “해수부와 부산항만공사는 매매계약 이후 건축 인허가 단계에서 사업계획을 무단으로 임의 변경할 경우, 해당 부지의 기능과 목적을 달성할 수 없고, 계약 해제 등 사후적인 제재 외에 사업계획 이행을 강제할 방법이 없으므로 건축 인허가 과정에서 유일하게 구속력 있는 「국토계획법」 제49조에 따른 지구단위계획에 처음부터 매수인이 스스로 제안한 건축물의 용도로 제한한다는 조건을 부가하거나, 토지매매계약 체결 이후 매수인이 제안한 사업계획서상의 상부시설 용도를 그대로 반영하여 지구단위계획을 변경함으로써 매수인이 건축 인허가 단계에서 사업계획을 임의로 변경할 수 없도록 관리하여야 했다”라고

136) 감사원(2024), pp. 126-127.

지적하고 있다.¹³⁷⁾ 그러나, 북항 재개발사업의 지구단위계획(실시계획)에서 각 지구 블록별로 용도지역에 따른 용적률, 건폐율, 도입 가능시설 허용, 불허용도를 명시하고 있으나, 일부 불허용도 외 일반상업용지에서 도입 가능한 시설은 허용(네거티브 방식)하고 있어, 공공성을 강조하는 사업 취지 달성에는 한계가 있었다.

〈표 4-9〉 북항 재개발사업 상업·업무지구 지구단위계획 내용(최초 계획 기준)

권장용도	불허용도	허용용도
도로 연결한 1층: 판매시설, 근린생활시설, 문화 및 집회시설	단독주택, 공동주택, 공장, 창고시설, 운수시설, 위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련 시설, 교정 및 군사시설, 동물 및 식물 관련 시설	불허용도 외 허용

자료: 감사원(2024), p. 130.

‘불명확한 지구단위계획’은 각 지구(블록)의 건축계획 인허가가 공시될 때마다 조망권 및 주거용도로 변질된 시설 도입 등 공공성 논란을 야기하고 사업시행자, 정부, 지자체 간 갈등의 소지만을 불러일으킬 수 있다. 따라서, 차라리 특정 목적을 지닌 공간에서의 지구단위계획은 사업 목적에 맞게 도입하고자 하는 특정 용도만 허용하는 파지티브 방식을 채택하는 것이 공공성의 측면에서는 바람직할 것으로 판단된다.

5. 공공시설 확보와 관리를 위한 개발이익 재투자의 활용

「항만재개발법」 제39조에 따른 개발이익 재투자는 개발이익을 사업구역에 재투자하여 지역발전에 기여하도록 하는 목적을 가지고 있다. 현행 법상 개발이익 재투자의 용도는 해당 사업구역에서 ① 항만시설 용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하, ② 기반시설이나 공공시설 설치, ③ 물류사업의

137) 감사원(2024), p. 127.

일자리 창출을 위한 시설 설치 비용에 활용할 수 있다. 이런 취지에서 개발 이익을 현행 25%에서 50% 또는 전부로 상향하여 공적으로 활용도를 높이는 법안도 다수 발의된 적이 있다.¹³⁸⁾ 그러나, 개발이익 재투자 비율 25%를 상향하는 것은 공공성 강화 측면에서는 도움이 될 수 있으나, 현재 「개발이익 환수법」에 따라 개발이익 부담금까지 납부해야 하는 사업시행자 입장에서 부담이 클 수 있다. 따라서, 개발이익을 공적인 목적에 맞게 활용도를 높이는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 현행법에서 개발이익 재투자는 개발이익이 발생한 사업구역 내에서 활용만으로 제한하고 있다. 이미 기본계획 단계에서부터 해당 구역의 공공시설 또는 기반시설을 위한 용지를 충분히 확보하고 시작하는 항만재개발사업의 특성상 개발이익 발생 시 재투자를 통한 기반시설이나 공공시설 설치^②는 불필요한 공공시설을 추가적으로 도입할 수 있다. 따라서, 개발이익을 재투자 할 수 있는 사업대상지를 해당 사업구역이 아닌, 같은 지자체 내의 다른 항만재개발사업 대상지(예상지)에도 투자할 수 있는 방안을 강구하여 해당 지자체 내에서 아직 추진되지 않고 있는 타 대상지의 공공시설을 확보함으로써 개발이익 재투자의 수혜 주민을 확대하는 한편, 해당 사업대상지의 공공시설 비율을 선제적으로 해소함으로써 사업시행자의 부담을 경감시켜 재개발사업을 촉진하는 두 가지 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 부산항 북항 2단계에서 발생한 개발이익을 아직 착공이 되지 않은 대상지인 용호부두 재개발의 공공시설 확충 재원으로 활용하도록 함으로써, 용호부두 재개발사업의 마중물 역할까지 할 수 있는 방안이다.

둘째, 개발사업으로 설치된 공공시설 및 기반시설은 각 법령에 따라 그 관리청으로 이관되며, 도로, 공원 등 많은 시설물의 경우 해당 지자체가 이

138) ① 이현승 의원 등 13인은 개발이익 재투자를 현행 25%에서 전부 또는 일부로 바꿔야 한다는 개정안을 발의하였고(발의 일자: 2021.5.14., 임기 만료 폐지), ② 최인호 의원 외 11인은 개발이익 재투자의 비율을 사업시행자가 국가기관인 경우에는 현행 25%에서 50%까지 확대하여 공적 책임을 강화해야 한다는 법안도 발의되었으나(발의 일자: 2021.6.23., 임기 만료 폐지) 임기 만료 폐지된 상황임

관받아 운영·관리를 해야 한다.¹³⁹⁾ 그러나, 지자체의 경우 관리 인력과 예산 부족으로 설치된 공공시설을 운영·관리에 애로가 있을 수 있고 이는 공공시설의 이관에 있어 정부와 지자체, 사업시행자 간 갈등을 초래할 수 있다.

따라서, 개발이익 재투자가 현재 기반시설이나 공공시설 설치 외에도 설치 이후의 유지관리에 활용될 수 있도록 활용도를 높여야 할 것이다. 실제로 「기업도시법」, 「도시개발법」 및 「도시재생법」의 경우 개발사업과 직접 관련 있는 개발구역 밖의 간선시설, 해당 지방자치단체의 공공시설, 개발사업에 따라 건설된 시설의 관리·운영비용 등으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 이는 공공시설의 원활한 운영을 통한 공공성 확보에도 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 두 가지 방안을 고려하여, 현행 「항만재개발법」 제39조의 개정한다면 아래와 같다.

〈표 4-10〉 항만재개발법 개정(안)-개발이익 재투자 지역 및 활용범위 확대

현행	개정(안)
제39조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.	제39조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.
1. 해당 사업구역의 항만시설 용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하	〈현행 유지〉
2. 해당 사업구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용에의 총당	2. 해당 사업구역 또는 인근의 항만재개발 예정구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용 및 토지 매입비용의 총당
3. 해당 사업구역의 「중소기업창업 지원법」 제 53조제1항에 따른 창업보육센터 등 항만물류 산업의 일자리 창출을 위한 시설의 설치비용에의 총당	〈현행 유지〉
〈신설〉	4. 해당 사업구역 내 기반시설 또는 공공시설의 유지보수비용의 총당

자료: 저자 작성

139) 사전협상을 통한 공공기여는 금액이나 토지로 기여가 가능하지만, 공공 시설물 형태로 설치되는 것이 일반적임

제2절 사업시행자의 사업성 보전 방안

본 연구는 항만재개발사업의 공공성 강화를 주목적으로 하고 있다. 그러나, 공공성만을 지나치게 강조한다면 민간투자 중심으로 진행되는 항만재개발사업은 그 추진 동력을 잃어버릴 수 있다. 또한, 사안에 따라 공공성을 강조한다는 의도가 결론적으로 공공성을 훼손하는 풍선 효과를 불러일으킬 수 있다. 대표적으로 공공시설 설치를 위한 공공용지와 사업자 수익을 위한 가치분 용지의 예를 들자면, 공공시설 설치를 주목적으로 하는 공공용지를 과도하게 확보하게 되면, 오히려 제한된 가치분 용지에서 수익성을 최대한 높여야 하는 상황이 발생한다. 이는 고밀도 개발과 주거기능 위주의 수익형 부동산 개발에만 초점을 맞추게 됨으로써 조망권 침해와 수변경관 사유화를 초래할 가능성이 클 것이다. 따라서, 상술한 공공성 강화 방안을 적절히 보완할 수 있는 사업시행자(민간투자자)의 사업성을 보전할 수 있는 방안도 함께 모색이 필요하다.

1. 개발이익 부담금과 재투자의 중복 부과 해소

항만재개발사업을 통해 발생하는 개발이익에 대해서는 「개발이익 환수법」 제3조에 따른 개발 부담금과 「항만재개발법」 제39조에 따른 개발이익 재투자를 모두 부과해야 한다. 과거 해양수산부에서는 이러한 개발이익 부담금과 개발이익 재투자를 모두 납부해야 되는지에 대해 법제처 해석을 문의했지만, 법제처에서는 둘 다 이행해야 한다고 해석하고 있다.¹⁴⁰⁾ 사실,

140) 법제처의 법령해석에서는 “개발이익 환수 대상사업에 해당하는 항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업의 사업시행자는 개발이익 재투자 및 개발부담금 납부를 모두 이행해야 하는지 여부(안건번호 18-0029)”에서 “항만법에 따른 항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업이 개발이익환수법 시행령 별표 1 비교에 따라 개발이익 환수 대상사업에 해당하는 경우, 해당 사업의 사업시행자는 「항만법」 제64조의6제1항에 따른 “개발이익 재투자” 및 개발이익환수법 제6조제1항에 따른 “개발부담금 납부”

현재 조성 중인 항만재개발사업들은 총사업비 정산 방식으로 진행되나, 사업 추진 방식상 개발이익이 발생하지 않는 사업이었던 관계로 중복 부과는 큰 문제가 없었으나, 향후 인천항 내항 1·8부두, 부산항 북항 2단계 재개발사업은 사용·수용 방식으로 추진될 계획인 관계로 개발이익 중복 부과는 사업시행자의 부담으로 작용한다.

현재 항만재개발사업 외에 다양한 역세권개발사업, 산업단지개발사업, 기업도시개발사업 등 타 개발사업에서도 개별 법령에 개발이익 재투자에 대한 조항을 설치하고 있으며, 사업구역 내·외의 공공시설 등에 투자하도록 하고 있다. 다만, 이러한 사업들은 「개발이익 환수법」 제7조(부과 제외 및 감면)에 따라, 개발이익의 제외면제 감면을 받게 되나, 항만재개발사업은 그 대상에 포함되어 있지 않다.

〈표 4-11〉 개발이익 환수법에 따른 개발이익 부담금 제외 및 감면 대상 사업

구분	대상 기관	대상 사업
부과 제외	국가	• 모든 사업
	지방자치단체	• 택지개발사업(주택단지조성사업 포함)
		• 산업단지개발사업
		• 관광단지조성사업
		• 도시환경정비사업(공장 건설 제외)
		• 물류시설용지조성사업
		• 도시개발사업
		• 경제자유구역개발사업
		• 국제자유도시개발사업
		• 평택시개발사업과 국제화계획지구개발사업
100% 면제	모든 시행자	• 특화사업
		• 산업단지개발사업(수도권 제외)
		• 공장용지조성사업
		• 관광단지조성사업(수도권 제외)
		• 물류시설용지조성사업(수도권 제외)

자료: 해양수산부(2020c), pp. 228-229 중 일부 발췌

모두를 이행해야 한다고 할 것"이라고 회신(법제처(2018.3.21.)(검색일: 2024.6.1.))

이와 함께 개발이익을 재투자하는 개발사업들은 사업별 법령에서 별도로 개발이익 부담금 납부를 징수하지 아니한다는 조항을 별도로 두어 개발이익 부담금과 재투자의 중복 투자를 방지하고 있으나, 「항만재개발법」에는 이에 대한 규정이 없는 실정이다.

〈표 4-12〉 개별 법령에 따른 개발이익 부담금 제외 및 감면 대상 사업

사업	관련 법령	법령 구문
경제자유구역	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	(법 제15조) ② 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, (중략) 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, (중략) 광역교통시설부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.
기업도시	기업도시개발 특별법 및 시행령	(법 제25조) ② 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발구역에서 시행되는 기업도시 조성사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 부담금을 감면할 수 있다. 1. 「개발이익환수에 관한 법률」 제5조에 따른 개발부담금: 면제
산업기술단지	산업기술단지 지원에 관한 특례법	(법 제16조) ① 산업기술단지에 대하여는 다음 각호의 부담금을 면제한다. 1. 「개발이익환수에 관한 법률」 제5조에 따른 개발부담금
역세권 개발	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	(법 제25조) ① 사업시행자는 역세권개발사업으로 발생하는 개발이익의 100분의 25를 해당 사업구역의 「철도산업발전기본법」 제3조에 따른 철도시설이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조에 따른 공공시설의 설치비용에 충당하여야 한다. 이 경우 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금은 징수하지 아니한다.

자료: 해양수산부(2020c), pp. 228-229 중 일부 발췌

따라서, 다양한 개발사업에서의 사례를 참조하여 항만재개발사업 시행자의 부담 경감과 수익성 제고를 위해 개발이익 부담금과 개발이익 재투자 중에서 하나는 면제하는 방안을 검토할 만하다. 부담금과 재투자 모두 사

업의 공익성 확보라는 측면에서 부과가 시작되었지만, 개발이익 재투자자는 항만재개발사업구역을 대상으로 하여 재투자할 수 있도록 하는바, 항만재개발사업 촉진의 입장에서는 개발이익 재투자자는 그대로 시행하고, 개발이익 부담금의 감면 또는 면제하는 방안으로 개선되어야 할 것이다. 실제 다른 개발이익 재투자 부과 개발사업들도 부담금만을 면제토록 하고 있다. 따라서, 「항만재개발법」 제39조(개발이익 재투자)에 대한 개정안을 아래 <표 4-13>과 같이 제안할 수 있다.

<표 4-13> 항만재개발법 개정(안)-개발이익 부담금 면제

현행	개정안
제39조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.	제39조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다. 이 경우 「 개발이익 환수에 관한 법률 」에 따른 개발부담금은 징수하지 아니한다.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
② ~ ③ (생략)	② ~ ③ (현행과 같음)

자료: 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률을 참조하여 저자 작성

2. 기본계획에서 수익성 용지의 합리적 제고

항만재개발 기본계획에서는 제1차 수정계획 때부터 ‘포괄적 지구계획’의 개념을 도입하여 이에 따른 지구별 면적 비율을 제시하고 있다. 기본계획에서의 포괄적 지구계획 설정은 추후 실제 사업계획 수립 과정에서 변동될 수는 있으나, 기본계획 자체가 사업계획 수립의 기준¹⁴¹⁾으로 작용하기 때

141) 항만재개발법 제9조제1항: 해양수산부장관은 기본계획에 적합한 범위에서 항만재개발사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 수립할 수 있다.

문에 기본계획의 포괄적 지구계획에서부터 수익성을 고려할 필요가 있다. 실제로 공공시설의 면적 비율은 개발사업의 규모나 사업 유형, 입지여건 등에 따라 달라지는 관계로 이를 현행과 같이 기본계획에서 ‘지침화’하여 모든 사업에 일률적으로 적용한다는 것은 어렵다. 설령 100% 기본계획에 따라 사업계획이 수립되고 추진된다고 하더라도 과도한 공공용지는 조성토지에 대한 분양가격이나 건축물 임대가격 상승으로 이어질 수밖에 없을 것이며 어쩌면 개발을 통해 사유화된 단지를 조성할 우려도 있다.

〈표 4-14〉 포괄적 지구계획의 특성 및 기능

지구	지구 특성	기능
복합 도심지구	• 주거, 상업업무가 조화된 정주기능과 문화 교육 등 생활지원시설 제공	• 주기능: 주거 • 부기능: 상업·업무, 교육·연구
복합산업 물류지구	• 인접 항만과 연계된 제조가공 및 부가가치 물류, 신재생에너지 및 복합에너지 시설 등 조성	• 주기능: 산업·물류 • 부기능: 상업업무, 교육·연구
복합 항만지구	• 해상크루즈, 마리나 등 항만시설을 중심으 로 관광 및 여가 지원기능 복합화	• 주기능: 항만시설 • 부기능: 상업·업무, 관광·휴양
해양문화 관광지구	• 문화관광산업 등의 기능이 조화된 워터프 런트 개발을 유도하여 지역 관광의 랜드마크 크화 유도	• 주기능: 산업·물류 • 부기능: 상업업무, 교육·연구
교육연구 지구	• 교육연구 R&D 등 인적 경쟁력을 강화하 기 위한 기반시설 조성을 통해 지역산업의 부가가치 제고 유도	• 주기능: 교육·연구 • 부기능: 없음
공공시설 지구	• 공공시설을 집중배치하기 위한 부지로 활용	• 주기능: 항만시설, 공원, 수변광장 등 • 부기능: 없음

자료: 해양수산부(2016a), pp. 10-11을 바탕으로 저자 작성

본 연구 제2장에서 언급한 바와 같이 현재 「제3차 항만재개발 기본계획」에서 제시된 포괄적 지구에서 공공시설 지구의 면적은 사업 유형별로 다르지만 40~50%를 차지하고 있으나, 수익성이 높다고 볼 수 있는 주거기능이 있는 복합도심지구의 비율은 현저히 낮다. 현재 19개의 대상지 중에서 복

합도심지구가 반영된 대상지는 ‘원도심활력제고형’ 중에서도 여섯 개 소에 불과하고, 그 비율도 3~25% 수준으로 상대적으로 낮으며,¹⁴²⁾ 제주 내항의 경우에는 복합도심지구가 반영되어 있지 않다.

따라서, 복합도심지구 비율은 해당 지자체의 도시·군 계획 검토 및 인구 등 장래수요를 고려할 필요가 있으므로 기초조사를 통해 다음 회 기본 계획 수립을 통해 재산정할 필요가 있을 것이다. 그리고, 꼭 원도심활력제고형이 아니더라도 해양산업 육성지원형, 지역생활문화거점형에도 필요할 경우 복합도심지구를 설정하여 민간투자자의 유인과 수익성을 제고해야 할 것이다.

예를 들어, 아래 <표 4-15>는 해당 대상지가 속한 지자체의 용도지역(도시지역) 중 주거지역, 상업지역 비율을 합계 적용한 것이며 목포 남항을 제외한 대부분 지역은 현재 기본계획에서의 비율보다는 높은 수치이다. 다만, 기본계획에서 실제 재조정할 시에는 보다 면밀한 기초조사와 인구 증감에 따른 예측치 고려가 필요할 것으로 판단된다.

<표 4-15> 원도심 활력제고형 사업소 복합도심지구 비율 조정(안)

단위: %

구분	북항 2단계	인천 내항	제주 내항	목포 남항	포항 구항
3차 기본계획	20	10	0	25	15
수정계획(안)	36	13	15	16(감)	15

주: 북항 1단계와 고현항은 이미 공사 중인 대상지인 관계로 제외

자료: 각 지자체 통계를 바탕으로 저자 작성

142) 부산항 북항 1단계 3%, 거제 고현항 25%, 북항 2단계 20%, 인천항 내항 10%, 목포 남항 25%, 포항 구항 15%임(해양수산부(2020a))

3. 정부의 재정지원 확대 및 세제감면

1) 기반시설, 공공시설 설치에 대한 재정지원 확대

개발사업으로 도입되는 기반시설, 공공시설은 사업의 공공성을 제고하는 가장 핵심적인 수단이지만, 사업시행자에게는 부담으로 작용한다. 이에 따라, 각 개발사업에서는 기반시설 및 공공시설 등의 설치에 대해 국가나 지자체가 이를 지원할 수 있는 조항들을 두고 있다. 「항만재개발법」에서도 제32조(비용의 부담) 및 시행령 제33조(비용의 보조)를 통해 항만재개발사업에 따라 설치되는 기반시설과 공공시설의 설치비용을 일부 보조 가능하다고 제시하고 있으며, 「항만재개발사업 재정지원지침」에서 그 부담률 등에 대해 보다 구체적으로 규정하고 있다.

그러나 항만재개발사업의 경우, 타 개발사업 대비 재정지원의 범위나 지원 비율 등이 협소하다. 항만재개발사업은 유형에 따라 원도심활력형과 같이 도시개발사업과 유사한 사업 유형이 있고, 해양산업 육성·지원형과 산업단지와 유사한 유형이 있으나, 아래 <표 4-16>와 같이 그 지원 대상은 항만시설, 용수공급시설, 도로철도, 하수도시설, 폐수종말처리시설, 폐기물처리시설 등에 국한되고 공원, 녹지시설, 전력시설 및 기타 부대비(문화재조사비 등)는 포함되어 있지 않다. 그뿐만 아니라, 국가관리항만의 경우에도 항만공사가 관리하는 항만들은 대부분 그 보조율이 전액이 아닌 50%에 그치는 것을 발견할 수 있다.

<표 4-16> 타 개발사업 및 항만재개발 재정지원 비교

항목	산업단지	도시개발	항만재개발
전액 보조	-	①항만(국가 및 지자체)	①항만시설(국가관리항만)
	①용수공급시설(국민임대(공공), 임대 목적 도시 첨단)	②용수공급시설(국가 및 지자체)	②용수공급시설(국가관리항만)

항목	산업단지	도시개발	항만재개발
	②간선도로(국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	③도로 및 철도 (국가 및 지자체)	③도로 및 철도(국가관리항만)
	③진입도		
	④폐수종말처리시설 (신규 산단, 국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	④폐기물처리시설 (국가 및 지자체)	-
	⑤녹지시설(국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	⑤녹지(국가 및 지자체)	-
	⑥하수도(신규 산단, 국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	⑥하수도 (국가 및 지자체)	-
	⑦공원(국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	⑦공원(국가 및 지자체)	-
	⑧공동구(국민임대<공공>, 임대 목적 도시첨단)	⑧공동구 (국가 및 지자체)	-
	⑨문화재 조사비(신규 산단)	-	-
	-	⑨이주단지 조성비 (국가 및 지자체)	-
	-	⑩「국토계획법」의 공공 시설(국가 및 지자체)	-
80% 보조	-	-	①도로(공공시설 50% 이상 항만공사관리)
50% 보조	①간선도로(재생 사업)	-	①간선도로(국가관리, 공공 시설 50% 항만공사)
	②진입도로(재생 사업)	-	
	-	-	②철도(공공시설 50% 이상 항만공사)
	③용수공급시설	-	③용수공급시설(공공시설 50% 이상 항만공사)
	④하수도	①하수도시설(수도권 외)	④하수도시설(국가관리, 공공 시설 50% 항만공사)
	⑤공공폐수처리시설	-	⑤폐수종말처리시설(국가관리, 공공시설 50% 항만공사)
		-	⑥폐기물처리시설(국가관리, 공공시설 50% 항만공사)
	⑥녹지시설(재생 사업)	-	-
	⑦공원(재생 사업)	-	-
	⑧공동구(재생 사업)	-	-
	⑨주차장(재생 사업)	-	-

항목	산업단지	도시개발	항만재개발
⑩전력시설(재생 사업)	-	-	
⑪통신시설(재생 사업)	-	-	
⑫용지비(재생 사업)			
⑬부지조성비(재생 사업)	-	-	
⑭이주대책사업비	-	-	
⑮문화재조사비	-	-	
⑯오염실태조사비	-	-	

자료: 산업단지 지원에 관한 운영지침; 도시개발법 시행령 제77조; 항만재개발사업 재정지원지침, 재인용: 해양수산부(2020c), pp. 197-198.

또한, 「항만재개발법」에서 기반시설 설치와 관련된 비용을 지원받을 수 는 있으나, 사실 지원의 주체가 명확하지 않다. 예를 들어, 「항만재개발법」 시행령 제32조에서는 "국가나 지방자치단체는 항만재개발사업을 위하여 필요한 도로·철도·용수시설 등 대통령령으로 정하는 기반시설을 설치하 는 것을 우선적으로 지원"해야 한다고 하고 있다. 하지만 「도시개발법」, 「역세권법」, 「경제자유구역법」, 「기업도시법」에서는 도로와 상하수도에 대 해서는 지자체가 비용을 보조하도록 되어 있으나, 항만재개발사업에서의 재정지원은 지자체에 대한 분담을 명시하고 있지는 않다. 이로 인해 재정 지원에 있어서 갈등의 소지가 발생할 수도 있는 구조이다. 따라서, 항만재 개발사업법 및 재정지원지침 개선을 통해 기반시설 및 공공시설의 지원 대 상과 규모를 타 사업과 비교했을 때 합리적인 수준으로 개선하여 사업시행 자에 대한 지원 강도를 제고할 필요가 있다.

2) 사업시행자 세제감면 확대

항만재개발 사업시행자의 수익성 제고를 위해서는 세제감면 혜택도 고민 해 보아야 할 것이다. 현재 「항만재개발법」에 사업시행자에 대한 세제감면 내용은 부재하다. 실제 현재까지 진행되어 온 총사업비 정산 방식에서는 정부와 사업시행자 간 실시협약 체결을 통해 취득세 등 일부 제세공과금을

총사업비에 포함시켜 정산받도록 함으로써 사업시행자의 취득 부지가 증가하는 실질적인 효과가 있었다. 그러나 실시협약에 대한 법적 근거가 모호한 상황이며, 민간사업자에게 귀속되는 토지의 취득세 인정은 문제의 소지를 야기할 수도 있다.¹⁴³⁾ 또한, 향후 수용·사용 방식으로 추진되는 사업들은 이러한 세제를 총사업비로 정산하는 구조로 사업시행자가 실질적인 감면혜택을 누릴 수 있지는 않으므로 세제감면에 대한 법제화가 필요할 것이다.

실제로 현재 「지방세특례제한법」에 따라, 물류단지개발사업(제71조), 도시개발사업(제74조), 산업단지개발사업(제78조) 등에 대해서는 조세감면에 대한 규정이 있지만, 항만재개발사업에 대한 내용은 찾아볼 수 없다. 특히 산업단지는 개발사업에 있어서 사업시행자의 부동산에 대한 취득세(35%), 재산세(수도권 35%, 수도권 이외 60%)를 감면하고 있는데, 아래 <표 4-17>과 같이 항만재개발사업에도 이러한 세제감면 혜택을 적용한다면 조성된 부지에 산업시설 등 유치에도 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

<표 4-17> 지방세특례제한법 개정(안)-항만재개발사업 세제감면

현행	개정안
	제00조(항만재개발사업에 대한 감면)
<신설>	① 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업의 사업시행자가 해당 항만재개발사업구역 조성을 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 35를, 조성공사가 시행되고 있는 토지에 대해서는 재산세의 100분의 35(수도권 외의 지역에서 개발되는 항만재개발사업의 경우에는 100분의 60)를 경감한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경감된 취득세 및 재산세를 추징한다. 1. 항만재개발사업의 원활한 추진을 위해 취득하는 부동산의 취득일로부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 사업을 추진하지 않는 경우에 해당 부분에 대해서는 경감된 취득세를 추징한다. 2. 항만재개발사업의 원활한 추진을 위해 취득하는 토지의 취득일로부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 사업을 추진하지 않는 경우 해당 부분에 대해서는 경감된 재산세를 추징한다.

자료: 지방세특례제한법 제78조(산업단지 등에 대한 감면) 제1항을 참조하여 저자 작성

143) 감사원(2024), pp. 229-237.

4. 국·공유지에 대한 매각 혜택 부여

항만재개발사업은 정부 소유가 대부분인 기존 항만을 중심으로 추진되는 사업이다. 수용·사용 방식에 따른 사업으로 추진할 때, 민간 사업시행자 입장에서는 이러한 정부 소유의 국·공유지를 우선 매입한 후 사업을 추진해야 하며, 그에 따른 보상비가 전체 사업비에서 큰 비중을 차지하게 된다. 실제로 아래 <표 4-18>과 같이 「제3차 항만재개발 기본계획」 수립 시 추정된 총사업비 중에서 보상비가 차지하는 비율을 살펴보면, 제주 내항의 경우에는 총사업비의 86.5% 차지하기도 한다. 이러한 과도한 보상비는 사업시행자의 초기 투자 비용을 높이고, 수익성을 악화시키게 된다.

<표 4-18> 총사업비에서 보상비 비중

단위: 억 원, %

구분	사업비	보상비	비중	비고(건축물 보상비용)
부산항 북항 2단계	25,113	15,781	62.8	철도시설 이전보상비 1,117
부산항(용호부두)	303	215	71.0	건축물보상비 16
군산항	4,344	1,372	31.6	-
동해·묵호항 2단계	1,415	890	62.9	건축물보상비 78
여수항 신항	5,669	1,606	28.3	건축물보상비 51
인천항 내항 1·8부두	5,003	3,036	60.7	-
제주항 내항	2,125	1,839	86.5	건축물보상비 208
목포항 남항 투기장	1,835	1,066	58.1	-
목포항 내항	183	139	76.0	건축물보상비 12
대천항	3,653	3,024	82.8	-
포항항 구항	1,336	1,082	81.0	건축물보상비 118
구룡포항	153	99	64.7	건축물보상비 0.68
울산항	327	203	62.1	
장항항	275	192	69.8	건축물 보상비 22

주: 공사 중인 사업대상지 제외, 현재 시점에서 총사업비 및 보상비 변동이 있을 수 있으나, 제3차 항만재개발 기본계획 수립 시의 비중만 조사

자료: 해양수산부(2020a)의 각 개별 보고서 참조하여 저자 작성

따라서, 이러한 국공유지에 대한 사업시행자의 초기 보상비 비중을 낮추게 하는 방안이 필요하며, 다른 개발사업에서 적용하고 있는 국공유지에 대한 매각 특례를 참조할 수 있다. 예를 들어, 도시정비사업(도시정비법), 농·어촌정비사업 등에서는 국유재산에 대한 매각 시 평가금액의 100분의 80으로 하여 사업시행자의 부담을 들어주고 있다.

〈표 4-19〉 타 개발사업의 국공유지 매각 특례 관련 근거조항

구분	내용
도시 및 주거환경 정비법	제98조(국유·공유재산의 처분 등) ⑥ 제4항에 따라 정비사업을 목적으로 우선하여 매각하는 국·공유지는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날을 기준으로 평가하며, 주거환경개선사업의 경우 매각가격은 평가금액의 100분의 80으로 한다. 다만, 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 3년 이내에 매매계약을 체결하지 아니한 국·공유지는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정한다.
농어촌리모델링법	제36조(국유재산·공유재산의 처분 등) ⑥ 제4항에 따라 정비사업을 목적으로 우선 매각하는 국공유지의 평가는 제16조제4항에 따른 실시계획 고시가 있는 날을 기준으로 하여 행하며, 전면 재정비사업의 경우 매각가격은 이 평가금액의 100분의 80으로 한다. 다만, 제16조제4항에 따른 실시계획 고시가 있는 날부터 3년 이내에 매매계약을 체결하지 아니한 국공유지는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따른다.
새만금사업법 시행령	제12조의2(잔여매립지의 매각가격) 법 제14조제6항에 따른 잔여매립지의 매각가격은 잔여매립지에 대한 「국유재산법 시행령」 제42조제1항에 따른 예정가격의 100분의 75에 상당하는 금액으로 한다.

자료: 각 법령 참고하여 저자 작성

이러한 국공유지에 대한 매각 특례 적용은 과거 항만재개발사업에서도 입법 시도가 있었다. 2022년 서삼석 의원 등 14인이 발의한 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(제2115838호)에서는 항만부지 등의 국·공유지를 감정평가액의 100분의 80으로 매각할 수 있는 개정안을 제안하였으나, 현재는 임기만료로 폐기된 상황이다.¹⁴⁴⁾

144) 국민참여입법센터(검색일: 2024.8.10.)

〈표 4-20〉 국공유지 매각 특례 관련 입법 내용(서삼석 의원 등 14인 발의)

현 행	개 정 안
제29조(국공유지의 처분제한 등) ① ~ ③ (생략)	제29조(국공유지의 처분제한 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
〈신설〉	④ 제2항에 따라 항만재개발사업을 목적으로 처분하는 국·공유지의 평가금액 산정은 제17조 제4항에 따라 실시계획 승인의 고시가 있는 날을 기준으로 하며, 매각가격은 평가금액의 100분의 80으로 한다. 다만, 실시계획 승인 고시가 있는 날부터 3년 이내에 매매계약을 체결하지 아니한 국·공유지의 처분은 「공유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른다.

자료: 서삼석 외(2023)

국공유지의 매각 특례는 일정 부분 특혜의 소지가 있을 수는 있으나, 다른 개발사업에서도 적용되고 민간사업자의 초기 부담을 경감시키는 데 실효적인 관계로 지속적인 개정 노력이 필요해 보인다.

5. 사업시행자의 상부시설 건축 유도 및 부지 마케팅 지원

현재 항만재개발 사업시행자의 주요 수익은 조성하여 취득한 토지의 매각 수익이다. 그러나, 토지의 매각은 경제 상황 등 다양한 내·외부 요인들의 영향을 많이 받아 원활한 토지 매각이 이루어지지 않는 경우도 많다. 그럴 경우 사업시행자의 수익성 악화와 함께 전체 부지의 활성화에도 부정적인 영향을 줄 수 있다.

따라서, 사업구역 중 핵심구역 등에 있어서 사업시행자가 토지 조성뿐만 아니라, 상부시설을 직접 조성하고 운영하게 함으로써 부지를 조기 활성화하여 사업시행자의 수익을 다각화시킬 수 있도록 유도할 필요가 있다. 특

히 본 연구에서 제시하고 있는 사전협상제도에서는 사업시행자는 지자체 등과의 협상을 통해, 공공기여 시설을 설치 또는 이에 상당하는 금액이나 토지를 제공하지만, 반면에 사업에 대한 용적률, 건폐율에 대한 상향 인센티브¹⁴⁵⁾를 얻을 수 있으며, 이는 사업시행자의 수익 창출에 큰 도움이 될 수 있다.

만약 항만재개발에 사전협상제도를 도입하여 지자체 등과 협상이 끝난다면, 사업시행자는 인센티브를 얻은 해당 사업구역을 더 높은 가치로 수요자에게 매각할 수는 있다. 그러나, 항만재개발사업에서는 토지 조성 및 상부시설 도입이 일원화되어 있지 않아, 현행 사업구조로는 이러한 용적률 등 인센티브의 혜택은 토지의 수분양자이자 건축주가 향유하게 된다. 따라서, 재개발사업시행자가 직접 상부시설인 건축물을 건축하고 나아가 운영까지 할 수 있다면 수익성을 더욱 극대화할 수 있을 것이다.

또한, 현행 사업구조에서 항만재개발 사업시행자의 토지 매각이 원활하지 않을 경우, 정부나 지자체에서 이를 지원해 줄 필요가 있을 것이다. 일례로 산업단지의 경우 「지방세특례제한법」에 따라, 사업시행자뿐만 아니라 특정 단지 입주자도 취득세 등의 세제 혜택을 받지만,¹⁴⁶⁾ 항만재개발사업은 이에 대한 혜택이 전무하다. 따라서, 조성된 항만재개발사업구역 부지 수분양자 또는 입주기업에 대한 세제 혜택 방안도 고민해 보아야 할 것이다. 또한, 조성된 기능에 맞는 타겟형 마케팅을 통해 부지나 세분화된 지구의 성격에 맞는 입주자를 구할 수 있도록 정부나 해당 지자체에서는 사업시행자 매각 부지에 대한 사업설명회 공동 개최, 적합한 유치기업 도출을 위한 관련 용역 발주 등을 지원해야 할 것이다.

145) 예: 기존 용도지역에서 용적률 300% → 500%

146) 「지방세특례제한법」 제78조제9항: 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」에 따라 조성된 산업기술단지에 입주하는 자에 대하여 취득세, 등록면허세 및 재산세를 과세할 때는 2025년 12월 31일까지 「지방세법」 제13조제1항부터 제4항까지, 제28조제2항·제3항 및 제111조제2항의 세율을 적용하지 아니한다.

제3절 추진 로드맵 및 기대 효과

1. 정책화 로드맵

본 연구에서 제시한 항만재개발사업 공공성 강화 및 사업시행자 수익성 보전 방안들을 정리하면 아래 표 <표 4-21>와 같다. 정책 이행시기도 함께 제시해 보았는데, 일반적인 제도개선이 주로 이루는 것들은 단기(3년 이내)로 제시해 보았다. 또한 중기(5년 이내)로는 쾌적한 경관 조성을 위한 제도적 강화로서 사업대상지별로 경관 가이드라인 수립을 제시하고 있는데, 관련 용역 등이 수반되어야 하는 관계로 소요 시간이 필요할 것으로 판단된다.

<표 4-21> 항만재개발사업 공공성 및 수익성 정책화 로드맵

구분	방안	세부 방안	이행 시기
공공성 강화 방안	항만재개발사업에 사전협상 제도 도입	• 기본계획, 사업계획, 실시계획 수립 시 사전 협상제도 접목 절차 제시 • 이를 토대로 한 가이드라인 수립 필요	장기
	공공시설에 대한 주민 의견 수렴 및 적정성 검토 필요	• 지자체에서 사업대상지의 도입 공공시설에 대한 주민 의견 수렴 및 적정성 검토 • 기본계획에서부터 반영 후 사업계획, 실시계획 단계에서 재검토	단기
	쾌적한 경관 조성을 위한 제도적 강화	• 사업대상지별 개별적인 경관 가이드라인 수립 • 경관가이드라인 수립 및 경관심의 관련 제도개선(법 개정)	중기
	명확한 지구단위계획 수립을 통한 사업구역 관리	• 지구단위계획 수립 의무화(실시계획에 포함) 및 지구단위계획을 통한 사업구역 관리 관련 제도개선	단기
	공공시설 확보와 관리를 위한 개발이익 재투자자의 활용	• 개발이익 재투자자의 활용 범위를 타 사업 지역으로 확대하고 용도도 공공시설 관리까지 확장하기 위한 제도개선(법 개정)	단기

구분	방안	세부 방안	이행 시기
수익성 보전 방안	개발이익 부담금과 재투자자의 중복 부과 해소	• 개발이익 부담금과 재투자자의 중복성 해소를 위한 제도개선(법 개정)	단기
	기본계획에서 수익성 용지의 합리적 제고	• 향만별 특성을 고려한 신재생에너지 확대를 통한 에너지 자립향만 추진 • 해양재생에너지 기반 수소발전 기술 실증(향만배후단지 등 활용)	단기
	정부의 재정지원 확대 및 세제감면	• 향만재개발사업 재정지원지침을 타 개발사업의 기반(공공)시설 재정지원의 수준에 맞게 개정	단기
	국·공유지에 대한 매각 혜택 부여	• 국·공유지 매각에 대한 특례 조항 신설(과거 입법례 참조)	단기
	사업시행자의 상부시설 건축 유도 및 부지 마케팅 지원	• 사업시행자의 상부시설 건축에 대한 인센티브 개발 및 부지 매각 관련 마케팅 지원	단기

자료: 저자 작성

본 연구에서는 향만재개발사업 사전협상 제도 도입 역시 제안했는데, 실현적인 방안인 만큼 정책화되는 데는 장시간이 필요할 것으로 판단된다. 먼저 해양수산부와 지자체 간 공감대 형성이 가장 중요할 것으로 판단된다. 또한, 동 제도는 사업계획 수립권자가 지자체장일 시 적용이 보다 용이할 것으로 판단되는바, 지방관리향만의 향만재개발 사업계획 수립의 주체가 관리청(시·도지사)으로 바뀌는 2025년 5월 이후, 해양수산부와 해당이 되는 지자체 간 사전협상제도에 대한 논의를 시작한다면 효과가 클 것으로 사료된다.

2. 향만재개발사업 공공성 강화 기대 효과

공공성 확보에 대한 주장은 크게 정부의 과도한 효율성 추구로 인한 공적 기능 손실, 정치적 불평등으로 인한 민주주의 위협, 사회경제적 불평등

으로 인한 정의와 공익 훼손에 대한 불안에 그 저변을 두고 있다.¹⁴⁷⁾

항만재개발사업 공공성 강화는 결국 이러한 사회적 비용을 내부화함으로써 지역 주민의 사회 후생을 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 항만재개발사업의 공공성 강화를 공익성 중심으로 살펴보았다. 항만재개발사업의 공익성이 보다 강화된다면 아래와 같은 기대효과가 있을 것으로 판단된다.

첫째, 지역 경제 활성화 및 주민 삶의 질 향상을 도모할 수 있다. 항만재개발을 통해 공공기여가 증가하여 관련 기반(공공)시설이 확충된다면 지역의 상권, 관광, 물류 등 다양한 산업이 발전하는데 기여할 수 있을 것이며 결과적으로 지역의 일자리 창출과 소득 증대를 도모할 수 있다. 또한, 공공시설 확충으로 주민 생활환경과 삶의 질이 개선된다면 지역 소멸의 위기 속에서 지역 부흥의 길을 찾을 수도 있을 것이다.

둘째, 공적 투자 선행을 통해 정체된 항만재개발사업을 촉진할 수 있을 것이다. 현재 항만재개발 기본계획에서 선정된 19개 대상지 중에서 부산과 인천 등 대도시를 제외한 대다수 중소도시의 재개발사업은 민간투자자들의 수익성이 낮다는 이유로 사업 추진이 지지부진한 상황이다. 이러한 상황에서 재정지원 확대 등을 통해 사업의 공공성을 증대시켜 항만재개발사업을 추진시킨다면 지역 경제 부흥과 낙후된 도시 재생의 마중물 역할을 할 수 있을 것이다.

셋째, 사회적 형평성 및 사회적 신뢰 증대가 기대된다. 항만재개발 시 사유화된 시설이 아닌 공공시설과 수변공간 등의 확충은 모든 계층이 공평하게 공공서비스를 향유할 수 있게 함으로써, 사회적 형평성을 개선할 수 있으며, 이를 통한 사회갈등 완화에도 도움을 줄 수 있다. 특히, 항만재개발사업구역에 고층 주거시설들이 도입됨에 따라 야기된 지역의 갈등 문제를

147) 임의영(2023), pp. 52-53.

해소할 수 있다. 특히, 본 연구에서 공공성 강화 방안으로 제시하고 있는 사전협상제도는 사전에 이해관계자 간 협의를 이루게 함으로써 사후에 불거질 수 있는 갈등을 사전 예방하는 데에도 효과가 있으며, 지자체와 주민, 지자체와 정부, 정부와 주민 간 사회적 신뢰가 증대되어 사회의 협력을 창출할 수 있을 것이다.

05

결론 및 정책 제언

제1절 요약 및 결론

항만재개발사업은 노후·유후화된 항만을 주민과 지역사회로 환원한다는 취지이나, 일부 사업대상지에서는 고층 주거시설이 집중되는 등 사업의 공공성에 대한 논란이 발생하고 있다. 이러한 사업 공공성 논란은 지역 주민 등과의 갈등으로 번져 사업 추진을 저해할 수 있다. 따라서, 항만재개발사업의 공공성을 강화함으로써 지역의 수용성을 제고하고 원활한 사업 추진을 이끌어내야 할 것이다.

본 연구에서는 내용적 공공성이라고 할 수 있는 공익 측면에서 항만재개발사업의 공공성 강화 방안을 모색해 보았다. 우리나라 개발사업의 공공성 확보를 위한 방안에는 개발이익 환수가 주요하게 활용되고 있으며, 그 밖에 여러 개발·정비사업의 특성에 따라 개발이익 재투자, 분양가 제한, 공공시설의 의무 확보 등을 통해 이루지고 있다. 해외 주요 국가들 역시 다양한 개발이익 환수 제도를 통해 개발사업의 공공성을 확보하고 있으며, 해외 항만재개발사업들의 주요 공공성 확보 방안은 친수적인 공공시설 확보와 쾌적한 경관 형성으로 하고 있다.

한편, 2020년 수립된 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공성 확보 및 경관 관리를 위한 제도가 부재한 점을 주요 한계점으로 지적하며, 공공 시설 비율 가이드라인 제시, 사업방식 확대를 통한 개발이익 환수, 경관이이드라인 법제화를 주요 제도개선 과제로 제시하였다.

본 연구는 항만재개발사업의 공공성 강화의 일환으로 항만재개발사업에 공공기여제도를 도입하는 방안을 검토하였다. 이를 위해 서울시, 부산시, 인천시에서 활용하고 있는 사전협상에 의한 공공기여제도를 검토하고, 이를 기반으로 항만재개발사업의 공공기여량 산정 시나리오 세 가지를 설정하였다. 그리고 「제3차 항만재개발 기본계획」 보고서를 바탕으로 도시계획변경이 계획된 네 개의 사업대상지를 선정하여 공공기여량을 시뮬레이션하고, 델파이 방식의 전문가 설문을 통해 항만재개발사업의 적정 공공기여량을 검증하였다.

공공기여량은 ① 서울시, 인천시 기준을 참고한 공공기여 기준 토지 면적 및 공공기여율을 바탕으로 공공기여 토지 면적을 산정하고 해당 토지가액만큼 환수하는 방안(1안), ② 부산시 기준을 참고한 용도지역 변경 전·후 토지 가액 차이 전체(100%)를 환수하는 방안(2안), ③ 인천시 기준을 참고한 용도지역 변경 전·후 토지 가액 차이 일부(60%)를 환수하는 방안(3안)의 세 가지 대안을 바탕으로 산정하였다. 그 결과, 일반적으로 2안의 공공기여량이 가장 많고, 1안은 사업대상지에 따라 환수율 수준에 차이가 있었다.

총 2회의 델파이 조사를 통해 본 연구에서 산정한 총 공공기여량을 검증하였다. 설문 결과, 먼저 10.7%를 제외한 응답자들이 제도개선 등을 통해 항만재개발사업에 공공기여제도를 도입할 수 있을 것이라고 응답했다. 그리고 항만재개발사업에 따른 개발이익은 25% 이상 환수되어야 한다고 의견 동의가 이루어졌고, 적정 환수 비율은 평균은 약 33% 수준으로 도출되

었다. 이러한 결과를 고려하면, 현행 개발이익 환수 제도의 개선 방안 마련이 필요하다고 판단된다. 총사업비 대비 적정 공공기여량 수준은 본 연구에서 산정한 총사업비 대비 공공기여량 수준인 20% 이상 환수되어야 한다는 것에 대해 전문가 합의가 이루어졌으며, 응답 평균은 약 30% 수준으로 나타났다. 이러한 결과를 고려하면 본 연구에서 검토한 대안 중 2안이 가장 부합한다고 볼 수 있다.

항만재개발사업의 공공성 제고 방안은 다양할 수 있지만, 본 연구에서는 공공기여 산정을 위한 사전협상제도를 항만재개발사업에 접목해 보는 방안을 제시해 보았다. 그 외에도 제3차 항만재개발 기본계획에서 강조하고 있는 경관 조성, 개발이익 재투자 관련 방안을 검토해 보았다.

먼저 항만재개발사업에 사전협상제도를 접목하여 기본계획 단계에서부터 사업계획 수립 및 사업시행자, 해양수산부, 지자체가 함께한 협상 절차 이행과 이후 공사 착공까지 이어지는 절차를 제시하였다. 둘째, 항만재개발사업에 사전협상제도를 접목할 때, 지자체에서는 주민 선호도를 가장 우선시하여 도입 공공기여 시설물에 대한 후보 리스트를 보유하고, 주변시설과의 상충성 등 적정성을 검토해야 함을 강조했다. 셋째, 쾌적한 경관 조성도 공공성 강화에서 중요한 부분이며 항만재개발 경관 가이드라인 법제화 등이 건의되었지만 아직 제도화되지는 않았다. 따라서, 본 연구에서는 사업대상지별로 경관 가이드라인 수립 및 중앙항만정책심의회에서 경관을 심의할 수 있는 「항만재개발법」 개정안을 제시하였다. 넷째, 사전협상제도의 전제가 되는 지구단위계획을 항만재개발사업에서 의무적으로 수립하도록 하는 방안과 준공 후 지구단위계획을 통해 사업구역을 관리하는 방안을 제시했다. 마지막으로 현재 항만재개발사업의 개발이익 재투자는 해당 사업구역에서만 활용하도록 하고 있는데, 이를 같은 지자체 내의 다른 항만재개발사업 대상지(예상지)에도 투자할 수 있는 방안을 강구하여 아직 추진되지 않고 있는 타 대상지의 공공시설을 확보하도록 하고, 그 용도도 현

재 공공시설 설치뿐만 아니라, 공공시설 유지관리로 확보하는 방안을 제안해 보았다.

지나친 공공성의 강화는 민간투자의 유인을 잃어버리게 할 수 있어 사업시행자의 수익성을 보전할 방안도 함께 고민할 필요가 있다. 본 연구에서는 먼저 개발이익 부담금과 재투자의 중복 부과를 해소하는 방안을 제시했다. 둘째, 기본계획에서 수익성 용지 비율을 합리적으로 제고해야 한다. 현재 기본계획에서 주거기능을 도입할 수 있는 복합도심지구는 전체 19개 사업대상지 중에서 여섯 개 소에 불과하며 그 비율도 3~25% 수준이다. 따라서 해당 지자체의 인구 등 장래수요를 고려할 필요가 있으므로 기초조사를 통해 기본계획 수정계획을 통해 재산정할 필요가 있을 것이다. 셋째, 정부의 재정지원 및 세제감면을 통해 사업시행자 지원 폭을 확대해야 한다. 현재 항만재개발사업은 다른 개발사업에 비해 기반시설에 대한 재정지원 범위가 협소하고 지원 비율도 낮으므로 이를 제고할 필요가 있으며, 현행 법령에서 전무한 세제 지원에 대한 부분도 「지방특례제한법」이나 항만재개발법을 통해 명문화하여 사업시행자를 지원해야 할 것이다. 넷째, 항만재개발사업은 항만구역 중심으로 사업이 추진됨으로써 국공유지에 대한 매입이 필요하다. 따라서, 과도한 보상비는 초기 투자를 높이고 수익성을 악화시키게 되는데, 국공유지에 대한 매각 혜택을 제공할 필요가 있다. 마지막으로 사업시행자의 상부시설 건축 유도 및 부지 마케팅 지원 방안을 제시했다.

제2절 정책 제언

1. 기본계획에서 실효적인 대안 제시

항만재개발 기본계획은 항만재개발 분야의 최상위 계획이자, 사업대상지에 대한 수요, 개략적인 토지이용계획(포괄적 지구계획), 교통계획 및 환경계획 등 다양한 내용들을 포함하고 있다. 물론, 향후 사업대상지의 사업계획이 수립되면 기본계획과 달라질 수 있지만, 적어도 「항만재개발법」 제9조에서는 기본계획에 적합한 범위에서 사업계획을 수립할 것을 요구하고 있다. 따라서, 기본계획의 수립에서 항만재개발사업의 공공성에 대한 방안을 실효성 있고 합리적인 대안들을 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 공공시설부지에 대한 가이드라인을 일괄적으로 40~50% 수준으로 두고 있는데, 소규모 면적의 대상지는 수익성 용지의 비율이 크지 않아 사업시행자에게 큰 부담으로 작용할 수 있다.

다만, 본 연구에서 실시한 델파이 조사에서 과반수의 전문가가 공공시설 면적 확보 기준에 있어서 최소한의 의무 기준 마련은 필요하다고 주장하는 바, 사업구역별로 면밀한 기초조사를 통해 재산정할 필요성이 있을 것으로 판단된다.¹⁴⁸⁾ 그렇지 않으면 본 연구에서 일부 사업대상지 별로 공공기여량을 산정한 것과 같이, 다음 회 기본계획이 수립될 시점을 기준으로 사업대상지 분석을 통해 공공기여량을 개별적으로 모두 산정하고 이를 공공시설 부지비율로 설정하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것이다. 또한, 사전협상제도를 전제에 두고 공공기여 시설 후보 리스트 등 작성을 방안으로 제시하였지만, 사전협상제도와 무관하게 해당 사업대상지에 도입할 수 있는 공

148) 공공시설부지 면적과는 상이하지만, 본 델파이 조사에서 도출된 공공기여량의 총사업비 비율이 30%인 점은 면적 산정에 감안할 수도 있을 것임

공시설이 무엇인지를 조사한다면 차후 사업시행자가 선정되고 사업계획이 수립될 시 주민들의 수용성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다.

2. 항만재개발형 사전협상제도 가이드라인 수립

사전협상을 통한 공공기여량의 산정은 사실 도입된 지 오래되지 않은 제도이다. 그러나, 최근 들어, 국토 개발과 관련한 최상위 법인 「국토계획법」에서 공공기여의 개념을 기존 시행령에서 법률에 상향시킴으로써 공공기여의 중요성이 크게 부각되었고, 사전협상제도에 대한 관심도 커지고 있다. 따라서, 본 연구에서는 항만재개발사업에서도 사전협상제도를 도입하고, 공공기여량을 정량적으로 산정해 보았다.

아직 사전협상제도를 타 개발사업에 적용한 사례는 없고, 만약 항만재개발사업에 접목한다고 하여도 초기 협상 장기화 등 많은 문제점이 존재할 것으로 예상된다. 그러나, 해양수산부, 지자체, 사업시행자 등이 사전협상을 통해 공공시설을 확정하고, 지구단위계획까지 도출한다면 초기에는 지난한 과정이 있을 수 있으나, 실시계획, 시공, 준공 단계에서는 사업 추진이 원활하고 특히 현재 일부 지자체와 문제가 되는 기반(공공)시설의 이관 역시 문제의 소지가 적어지는 장점이 있다. 또한, 현재 지역 주민들이 체감하지 못하는 항만재개발사업으로 인한 공공기여를 정량적인 수치로써 산출할 수 있어 항만재개발사업의 효과와 인식을 제고시킬 수 있다.

다만, 상술한 바와 같이 상이한 두 제도를 접목시키기 위해서는 ‘항만재개발형 가이드라인 수립’이 선행되어야 할 것이다. 본 연구에서는 기본계획, 사업계획, 실시계획의 각 수립과 승인이 ‘원활하다’라는 전제에서 접목할 수 있는 프로세스를 제안했지만, 실상 어떤 사업의 추진에 있어서 다양한 리스크와 시행착오가 존재함에 따라, 사업계획 수립이나 실시계획 승인

이 이루어지기에는 장시간과 협의의 노력이 필요하다. 따라서, 이러한 리스크에 대한 대응 방안까지 고려한 ‘항만재개발형 사전협상제도 가이드라인’ 수립이 필요할 것이다. 특히, 사업시행자가 누구인지(공공 또는 민간), 도시 인프라의 인접성, 인근 낙후도, 조성 후 용지가격의 차이 폭 등을 고려한 유연한 공공기여 가이드라인 기준 정립이 필요하다.

3. 항만재개발사업 공공성 사례 홍보 및 인식 전환

「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 항만재개발사업의 공공성을 강조하고 있지만, 현재 항만재개발사업이 공공성 중심의 사업이라는 저변은 부족한 상황이다. 특히, 부산항 북항 1단계 사업에서 초고층 거주시설의 도입은 지역사회의 논쟁을 야기하였고, 항만재개발사업 전체에 대한 부정적인 인식을 심어줄 수도 있다. 따라서, 조성되거나(영종도 등), 현재 추진 중인 항만재개발사업들에서 공공성 강화의 사례를 시민 만족도 측정 등으로 조사하여 홍보할 필요성이 있다. 또한, 해외의 항만재개발사업의 사례를 분석하여, 공공성 측면에서의 성공적인 사례들을 통해 항만재개발사업의 미래상을 제시한다면, 항만재개발사업에 대한 사회적인 지지를 강화시킬 수 있다고 판단된다.

항만재개발사업의 공공성에 대한 인식의 전환도 필요하다. 현재에는 비단 항만재개발사업뿐만 아니라, 다른 개발사업들 역시 기반시설 비율, 개발이익 환수 등으로 공공성을 측정하고 홍보하고 있다. 그러나, 공공성, 특히 공익성은 다양한 기준으로 측정이 가능하다. 새로운 산업 공간 창출을 통한 지역의 고용 창출과 생산성, 부가가치 증대 역시 공공성의 척도로 작용할 수 있을 것이며, 미래 모빌리티의 거점으로서 혁신 시도 역시 공적인 목적을 가진다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 국내외 사례를 발굴

하고 공공성의 효과를 측정하여 홍보한다면 항만재개발사업은 주민들의 공감대를 형성하고 지지를 이끌어 낼 수 있을 것으로 판단된다. 일례로 세계적으로 성공한 것으로 평가받는 함부르크 하펜시티 재개발은 ‘오래된 항만에서 새로운 직업 공간(From a raw port to a modern place of work)’을 통해 약 45,000명의 일자리를 창출할 수 있다는 점을 홍보하고 있다.¹⁴⁹⁾

〈그림 5-1〉 항만재개발사업 공공성 홍보 사례

독일 하펜시티	UAM 체험 중인 부산 엑스포 실사단
From a raw port to a modern place of work It is now 100 years since in 1916, Hamburg's old port was transformed into a modern harbor town, enabling shipping to come right into the city. The steps were designed when the traditional ship harbor in the old harbor district was transformed into today's modern harbor town, making full use of the water and land resources and being located adjacent to the city center. It was a great success in that it provided a new place for the city to live and work in the early days of the 20th century. In 1916, the port was very small and only used for shipping. It was not until the 1920s that the port began to develop. In the early days of the 20th century, the port was very small and only used for shipping. It was not until the 1920s that the port began to develop. In the early days of the 20th century, the port was very small and only used for shipping. It was not until the 1920s that the port began to develop. 	

자료: Hafencity(검색일: 2024.8.30.); 국민일보(2023.4.5.)(검색일: 2024.8.30.)

4. 중립적인 중재기구의 설치

항만재개발사업에는 공적인 부분을 강조해야 하는 정부 측, 그리고 수익성을 고려해야 하는 사업시행자(민간투자자), 주민과 지자체 등 다양한 이해관계자들이 참여함에 따라, 계획수립과 실시협약 체결, 개발과 운영, 준공의 과정에서 입장차이에 따른 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 갈등을 해소하지 않은 상태에서 사업을 추진할 경우, 갈등이 증폭되고 사업이 중단되는 사태가 발생할 수 있다. 이에 따라, 정부와 사업시행자 및 다양한 지

149) Hafencity(검색일: 2024.8.30.)

자체들 간 발생할 수 있는 분쟁을 초기 단계에서 예방하고, 합리적으로 중재할 수 있는 조정기구가 필요하다.

실제로 「도시개발법」에서는 제21조의4로 도시개발사업 분쟁조정위원회의 구성 조항을 별도로 두고 있으며, 「산업입지법」에서는 별도의 분쟁조정 위원회를 구성하지는 않지만, 제39조의 20에서는 산업단지 재생사업일 경우 산업단지 재생추진협의회를 설립하여 지정권자, 사업시행자, 토지소유주, 입주기업 등 이해관계자들의 의견을 조정하도록 하고 있다. 또한, 「경제자유구역특별법」 등에서는 분쟁 발생 시 이를 협의 또는 조정할 수 있는 기구를 제시하고 있으나, 「항만재개발법」에서 분쟁 조정에 대한 별다른 언급은 없다. 따라서, 「항만재개발사업법」에 중재기구 또는 ‘사업추진협의체’ 등을 설립하여, 사업시행자와 정부, 그리고, 다양한 이해관계자의 입장을 조정하고 분쟁에 대한 중재를 담당할 수 있는 조직 설립이 필요해 보인다.

5. 항만재개발사업 관련 정부·지자체의 예산확보 필요

항만재개발사업의 목적은 노후·유흡화된 항만을 지역과 시민에게 환원한다는 공적 목적에 기반을 두고 있다. 또한 항만재개발의 사업구역 대부분이 정부가 소유한 항만부지인 관계로 정부 재정 투자는 필요한 부분이다. 어떠한 사업이든 재정부담을 해소하기 위해 민간투자를 장려하고 있지만, 공적 목적으로 추진되는 항만재개발사업에 일정 부분 재정 투입은 요구된다. 특히, 사업시행자의 부담을 경감시켜 주기 위한 기반시설이나 공공시설 설치에 대한 재정지원은 법률적인 근거를 갖추고 있는 부분이며, 타 개발사업의 사례들을 볼 때, 현행보다 확대하는 것이 바람직하다는 판단이다.

따라서, 중앙 정부와 지자체 모두 「항만재개발법」 도입부인 제3조에 명기되어 있는 “국가 및 지방자치단체는 항만재개발사업의 활성화를 위하여

필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다”는 점을 다시 한번 상기해야 할 것이다. 해양수산부는 항만재개발사업의 원활한 추진과 공공성 강화를 위해 기반(공공)시설 관련 재정지원, 지자체와 연계한 선행적인 공공시설 수요 조사, 조성된 부지의 홍보와 마케팅을 위한 지원, 중재기구의 운용, 각종 평가와 관련 연구 지원 등을 위해 항만재개발사업 관련 예산 확보가 필요하다. 또한, 「항만재개발법」을 관장하는 해양수산부뿐만 아니라 해당 지자체에서도 항만재개발사업의 성공적 완료가 지역 경제와 주민의 생활여건 개선을 도모한다는 점을 고려하여 예산 확보를 통한 기반(공공)시설 관리, 조성 부지 활성화를 위한 사업시행자의 마케팅 등을 지원해야 할 것이다.

그뿐만 아니라, 본 연구에서 제시하고 있는 사전협상제도의 항만재개발사업 도입, 사업협상제도 가이드라인 수립 등 공공성의 강화 방안을 실제적인 정책으로 연결하기 위해서는 제도개선 사항을 포함한 보다 면밀한 후속연구가 진행되어야 할 것이다. 정부와 지자체의 이러한 후속 연구 추진 관련 예산확보도 필요할 것이다.

참고문헌

국내 문헌

- 강영호 외(1998), 델파이법을 적용한 암연구수준의 평가, 예방의학회지, 31(4), pp. 844-856.
- 강용주(2008), 델파이법을 적용한 암연구수준의 평가, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 감사원(2024), 감사보고서 -주요 SOC(항만) 건설사업관리실태 III-.
- 구형수 외(2020), 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구, 국토연구원.
- 국토교통부(2014), 새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련 연구.
- 국토교통부(2023), 개발부담금 업무편람.
- 국토연구원(2009), (알기 쉬운) 국토연구방법론.
- 국토해양부(2009), 수익성 및 공공성 확보를 위한 항만재개발 정책방향 연구.
- 국토해양부(2012), 제1차 항만재개발 기본계획 수정계획(2011~2020).
- 권향원(2020), 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점, 정부학연구, 26(1), pp. 1-36.
- 권혁구·정승주·이윤정(2017), 물류단지 개발에 따른 공공기여의 합리적 활용 방안, 한국교통연구원.
- 김남욱(2016), 지방자치단체간 재정배분의 법적과제 - 강남구 공공기여금을 중심으로 -, 지방자치법연구, 16(3), pp. 3-37.
- 김병기 국회의원(2022). 공익적 개발사업과 조성원가 분양제도, 2022년 정책자료집.

-
- 김상진(2013), 토지재산권과 토지공개념에 관한 재론, 법학연구, 21(3), pp. 1-21.
- 김예성(2021), 공공기여 제도 변화의 주요 내용과 과제, 국회입법조사처.
- 김종경·백성준(2013), 산업단지 구조고도화사업 개발이익 산정방식에 관한 연구, 부동산학연구, 19(1), pp. 97-115.
- 김종보·허지인(2022), 지구단위계획과 공공기여의 산정, 행정법연구, 67, pp. 137-162.
- 김지엽·남진·홍미영(2016), 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계, 한국도시설계학회지, 17,(2), pp. 119-129.
- 김진수(2017), 재건축 재개발사업 개발이익 실증분석 연구, 부동산학보, 69, pp. 190-203.
- 김태건 외((2020), 「항만재개발법 해설」.
- 김형준(2022), 대구 도시계획변경 사전협상제도의 효과적 활용 방안, 경북연구원.
- 노승용(2006), 델파이 기법(Delphi Technique): 전문적 통찰로 미래예측하기. 국토연구, 299, pp. 53-62.
- 류해웅·성소미(1999), 개발이익환수제도의 재구성방안, 국토연구원.
- 문미성·김은경·박소영(2021), 노후산업단지 재생사업 개발이익 재투자제도 개선방안, 경기연구원.
- 박종근·김형수(2016), 토지공개념의 제도사적 고찰 : 토지제도의 변이와 토지공개념의 도입과정을 중심으로, 한국동북아학회, 80, pp. 221-243.
- 박진수·김기수(2013), '공공성'측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰. 한국도시설계학회지 도시설계, 14(2), pp. 35-52.
- 부산광역시(2019.7.31.), 부산광역시 지구단위계획 운용지침.
- 서민호 외(2023), 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구, 국토연구원.
- 서삼석 외(2023), 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(제2115838호).
- 서울특별시(2011), 사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구,
- 서울특별시(2023), 서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼
- 서울특별시(2024), 도시계획변경 사전협상 운영지침(6차 개정)

- 손동필(2014), 주택재개발사업의 유형별 인센티브 효과분석, 국토계획, 49(3), pp. 99-110.
- 송하승 외(2022), 토지의 공공성 제고를 위한 사전 개발이익 환수제도 도입 방안 연구, 국토연구원.
- 신우화·신우진(2022), CVM 분석을 이용한 개발이익 재투자 비율 설정에 관한 연구: 대구광역시 노후산업단지 재생사업을 중심으로, LHI Journal, 13(4), pp. 27-44.
- 심기섭(2009), 우리나라 항만재개발사업의 정책 방향, 해양물류연구, 한국해양수산개발원.
- 염철호·조준배·심경미(2008), 건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구, 건축도시공간연구소.
- 오영록(2015), 한국 항만재개발사업의 활성화를 위한 정책적 제도적 쟁점에 관한 연구(석사학위, 한양대학교 공공정책대학원).
- 육동형 외(2019), 도로 인프라의 공공성 지표 개발 및 활용방, 국토연구원.
- 이상경 외(2019), 개발이익 공공환원 사례 심층연구, 경기연구원.
- 이성룡 외(2017), 경기도 도시계획 사전협상제 도입방안, 경기연구원.
- 이성룡 외(2023), 경기도 시군 도시계획사전협상제 운용방안, 경기연구원.
- 이우진(2018), 토지공개념과 개발이익환수제, 동북아법연구, 12(1), pp. 286-287.
- 이형찬 외(2016), 계획이익 조정체계 정비에 관한 연구, 국토연구원.
- 이혜령·한승훈·김근섭(2022), 항만재개발사업의 공공성에 관한 고찰, 해양정책연구, 37(1), pp. 139-158.
- 인천경제자유구역청(2020), 인천경제자유구역 경관디자인 가이드라인.
- 인천광역시(2021), 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준.
- 임의영(2023), 공공성 개념과 양적 연구, 행정포커스, 166, pp. 52-55.
- 정희남·김승중·박동길(2003), 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안, 국토연구원.
- 조판기 외(2019), 사회적 가치와 공공성 강화를 위한 국토·도시분야 정책방향 연구, 국토연구원.

조필규 외(2016), 항만재개발사업의 공공기관 역할 및 참여방안, 토지주택연구원.

조필규 외(2018), 항만재개발사업의 주변지역 연계를 통한 생활권계획 추진방안 연구, 토지주택연구원.

조필규 외(2023), 항만재개발사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구, 토지주택연구원.

진영환(2015), 선진국 항만재개발과 도시재생사업의 경험과 정책적 시사점, 지역연구, 31(1), pp. 83-101.

최진석·박은아·최은혜(2017), 철도부문 공공성 평가지표 개발, 한국교통연구원.

해양수산부(2016a), 제2차 항만재개발 기본계획수립.

해양수산부(2016b), 항만 및 어항 설계기준·해설.

해양수산부(2020a), 제3차(2021~2030) 항만재개발 기본계획.

해양수산부(2020b), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서.

해양수산부(2020c), 항만재개발사업 표준실시협약(안) 수립용역.

해양수산부(2021a), 부산항북항재개발 인식 설문조사 및 홍보방안 마련 용역.

해양수산부(2021b), 항만재개발사업 제도개선방안 마련 용역.

해양수산부(2023), 항만재개발사업 지역경제 영향분석 및 사업효과 개선방안 연구 용역.

해양수산부(2024a), 고현항 항만재개발사업 사업계획 변경.

해양수산부(2024b), 부산항 북항 1단계 재개발사업 사업계획 변경.

해양수산부(2024c), 항만업무편람 2023-2024.

해양수산부·BPA(2021), 부산항북항재개발사업 백서.

허자연 외(2021), 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운영방향, 서울연구원.

국외 문헌

- Barrie Needham, & Roelof Verhage(2003), The politics of land policy: using development gains for public purposes.
- Bingsheng Liu et al.(2018), Critical Success Factors for the Management of Public Participation in Urban Renewal Projects: Perspectives from Governments and the Public in China, *Journal of Urban Planning and Development*, 144(3), [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000467](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000467).
- Bryant, Lyndall Elaine(2015), Who really pays for urban infrastructure? : the impact of developer infrastructure charges on housing affordability in Brisbane, Australia, (Doctoral dissertation, Queensland University of Technology).
- Christensen, F. K., & Sørensen, M. T.(2009), Distribution of Costs and Profits in Urban Development.
- Demetrio Muñoz Gielen, & Sander Lenferink(2018), The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands, *European Planning Studies*, 26(4), pp. 768-791.
- Demetrio Muñoz Gielen, & Tuna Tasan-Kok(2010), Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands, *European Planning Studies*, 18(7), pp. 1097-1131.
- DIMA ALI EL HOUSSEINI(2023), Assessing the publicness in neoliberal waterfront development: Beirut post war marinas compared(Masters dissertation, American University of Beirut).
- Emília Malcata Rebelo(2022), Betterment capture for social redistribution: A developer obligation for touristic developments, *Progress in Planning*, 161, 100615, <https://doi.org/10.1016/j.progress.2021.100615>.
- Hoyle B. S.(1998). Cities and ports: concepts and issues. *Journal of Vegeta*, (3), pp. 263-278.
- Lawshe, C. H. (1975). A quantitative approach to content validity, *Personnel Psychology*, 28(4), pp. 563-575.

-
- MacDonald(2023), Planning for the Public Benefit in the Entrepreneurial City: Public Land Speculation and Financialized Regulation. *Journal of Planning Education and Research*, 43(1), pp. 47-59.
- Michael Oxley(2006), The Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK, *European Journal of Housing Policy*, 6(1), pp. 101-113.
- Morgan, Kevin, & Webb, Brian(2020), Googling the City: In Search of the Public Interest on Toronto's 'Smart' Waterfront, *Urban Planning*, 5(1), pp. 84-95.
- Nele Aernouts, & Michael Ryckewaert(2015), Reconceptualizing the "Publicness" of Public Housing: The Case of Brussels, 3(2), pp. 17-30.
- Pat McAllister, Edward Shepherd, & Peter Wyatt(2018), Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005-2017, *Land Use Policy*, 78, pp. 316-326.
- Patrick Bishop, & Victoria Jenkins(2011), Planning and Nuisance: Revisiting the Balance of Public and Private Interests in Land-Use Development, *Journal of Environmental Law*, 23(2), pp. 285-310. <https://doi.org/10.1093/jel/eqr002>.
- Lee et al.(2013), Applying analytic network process (ANP) to rank critical success factors of waterfront redevelopment, *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, 5(4-5), pp. 390-411.
- Sagalyn, L. B.(1997), Negotiating for Public Benefits: The Bargaining Calculus of Public-Private Development. *Urban Studies*, 34(12), pp. 1955-1970.
- Varna, Georgiana, & Cerrone, Damiano(2013), Making the publicness of public spaces visible: from Space Syntax to the Star Model of Public Space, EAEA-11 conference 2013.
- Yiming WANG & Jie CHEN(2021), Waterfront Urban Regeneration in Post-industrial Shanghai: Publicness and Policy Suggestions for Making More Inclusive Public Spaces, 56th ISOCARP World Planning Congress in Doha, Qatar.
- Yunjing Wu et al.(2022), An Improved Publicness Assessment Tool Based on a Combined Spatial Model: Case Study of Guangzhou, China, *Sustainability*
-

2022, 14(22), <https://doi.org/10.3390/su142214711>.

Yusri Syahrir(2021), Towards an effective participatory process for a sustainable urban waterfront development, *Communications in Humanities and Social Sciences*, 1(1), pp. 1-6.

Zuzana Klimova(2010), Public Participation in Urban Renewal Projects(Masters dissertation, Lund University).

인터넷 자료

건축공간연구원(2018.10.10.), 국민들이 생각하는 국토경관의 가치는 무엇일까?, https://www.auri.re.kr/gallery.es?mid=a10308000000&bid=0006&list_no=850&act=view(검색일: 2024.8.30.)

국가법령정보센터, 도시개발법 시행령(대통령령 제32715호, 2022. 6. 21., 일부개정) 제·개정이유, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=243303&ancYd=20220621&ancNo=32715&efYd=20220622&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2024.3.3.)

국가법령정보센터, <https://www.moleg.go.kr/>(검색일: 2024.4.20.)

국민일보(2023.4.5.), 부산항 북항 찾은 실사단…부산 엑스포 미래상 봤다, <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0018129739>(검색일: 2024.8.30)

국민참여입법센터, <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain>(검색일: 2024.8.10.)

국제뉴스(2020.10.23.), 부산시의회 ‘북항재개발 공공성 확보 촉구 결의문’ 채택, <https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=2095292>(검색일: 2024.3.15.)

국토교통부 보도자료(2021.11.4.), 민관 공동 도시개발사업의 공공성 크게 강화된다, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95086162(검색일: 2024.3.15.)

국토교통부 보도자료(2022.12.14.), 14일부터 '23년 표준지·표준주택 공시가격(안) 열람, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95087614(검

색일: 2024.5.6.)

국토교통부 보도자료(2022.3.10.), 민간 이윤율 상한 구체화 등 11일부터 「도시 개발법」 하위법령 개정안 입법예고, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=5&id=95086572(검색일: 2024.5.1.)

국토교통부(2010.11.25.), 항만재개발 기본계획, https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=497(검색일: 2024.5.1.)

대한민국 대통령실, 120대 국정과제, https://www.president.go.kr/affairs/gov_project(검색일: 2024.4.20.)

법제처(2018.3.21.), 법령해석 사례, https://moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=395234&rowIdx=818(검색일: 2024.6.1.)

부산일보(2020.7.29.), 해수부·BPA, 북항 재개발 공공성 강화 원칙 확인, <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2020072918084055514>(검색일: 2024.3.15.)

부산항만공사(2023.11.27.), [KNN 특집다큐] 도시대전환 100년의선택 2부 북항, 부산의미래를 디자인하다., <https://www.busanpa.com/redevelopment/Board.do?mode=view&mCode=MN0032&idx=31142>(검색일: 2024.4.15.)

서울특별시(2024.03.29.), 사전협상형 지구단위계획 수립기준 개정, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/523099>(검색일: 2024.4.5.)

시사저널e, [신도시30년]③ 사람과 기업이 머물고 싶은 ‘미나토미라이21’, <http://newtown.sisajournal-e.com/skin/page/Infra01.html>(검색일: 2024.4.15.)

의안정보시스템, [1909541] 항만법 일부개정법률안(대안)(농림축산식품해양수산 위원장), https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I1R4O0G2X2V0Q1D5X5O6E3H2T7R7P6(검색일: 2024.6.1.)

이종배(2023.7.5.), ‘개발로 땅값 오르면 다 토해내라...’ 공공기여 사전협상 ‘손본다’, 파이낸셜뉴스, <https://www.fnnews.com/news/202307050958284693>(검색일: 2024.5.7.)

인천항만공사, 인천항 내항 1·8부두 재개발 사업, <https://www.icpa.or.kr/content/view.do?menuKey=3870&contentKey=1085>(검색일: 2024.8.8.)

표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>(검색일: 2024.4.20.)

- 한국부동산원, 2023년 토지가격비준표(공통), <https://sct.reb.or.kr/reading/landReading2.do>(검색일: 2024.5.6.),
- 한국부동산원, 토지·주택가격비준표 열람 서비스, <https://sct.reb.or.kr/summary/landSummary.do>(검색일: 2024.5.8.)
- 해양도시 인문지도, 항만재개발 성공 사례 연구-하펜시티 프로젝트를 중심으로, <https://marinemap.pknu.ac.kr:446/html/sub03/sub0306.php?mode=view&idx=173>(검색일: 2024.6.10.)
- 해양수산부 보도자료(2023.6.22.), 부산항 북항 1단계 시설물 이관과 잔여부지에 대한 투자유치 방안 마련한다, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=51911&bbsSeq=10&menuSeq=971>(검색일: 2024.5.1.)
- 해양수산부 보도자료(2024.4.1.), 수도권 관문도시 인천에 새로운 활력 기대, ‘인천 영종도 항만재개발사업’ 최종 준공, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=56411&bbsSeq=10&menuSeq=971>(검색일: 2024.5.1.)
- 해양수산부 보도자료(2024.5.2.), 인천신항 항만배후단지 개발사업 민간 시행자 지정을 위한 협상 개시, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=56847&bbsSeq=10&menuSeq=971>(검색일: 2024.5.11.)
- Darling Harbour, <https://www.darlingharbour.com/>(검색일: 2024.4.15.)
- e-나라지표, 「지가동향」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1244(검색일: 2024.5.6.)
- Hafencity, <https://www.hafencity.com/>(검색일: 2024.8.30)

법령 및 고시 자료

- 개발이익 환수에 관한 법률(법률 제19430호, 2023.6.9.)
- 경관법(법률 제15460호, 2018.3.13.)
- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(법률 제19952호, 2024.1.9.)
- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(법률 제19573호, 2023.7.25.)
- 공유재산 및 물품 관리법(법률 제19990호, 2024.1.9.)

광주광역시 도시계획 조례(광주광역시조례 제6358호, 2023.3.20.)
국유재산법(법률 제19990호, 2024.1.9.)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(대통령령 제34319호, 2024.3.19.)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제19117호, 2022.12.27.)
기업도시개발 특별법(법률 제20292호, 2024.2.13.)
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법(법률 제19225호, 2023.2.14.)
대한민국 헌법(헌법 제10호, 1987. 10. 29.)
도로법(법률 제19766호, 2024.10.24.)
도시 및 주거환경정비법(법률 제19225호, 2023.2.14.)
도시개발법(법률 제19561호, 2023.7.18.)
도시개발법 시행령(대통령령 제34881호, 2024.9.10.)
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제20394호, 2024.3.19.)
마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(법률 제19819호, 2023.10.31.)
물류단지개발지침(국토교통부고시 제2017-116호, 2017.2.22.)
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(법률 제19986호, 2024.1.9.)
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제34986호, 2024.11.5.)
부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례(부산광역시조례 제7171호, 2024.1.3.)
산업단지 지원에 관한 운영지침(국토교통부고시 제2024-461호, 2024.9.3.)
산업입지 및 개발에 관한 법률(법률 제19386호, 2023.4.18.)
산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령(대통령령 제35002호, 2024.11.12.)
산업입지의 개발에 관한 통합지침(국토교통부고시 제2023-557호, 2023.9.21.)
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 시행령(대통령령 제34488호, 2024.5.7.)
서울특별시 도시계획 조례(서울특별시조례 제9139호, 2024.3.26.)
서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례(서울특별시조례 제8286호, 2021.12.30.)

- 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(법률 제19979호, 2024.1.9.)
- 울산광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례(울산광역시조례 제2847호, 2023.12.28.)
- 인천광역시 도시계획 조례(인천광역시조례 제7375호, 2024.9.25)
- 중앙항만정책심의회 운영규정(해양수산부훈령 제761호, 2024.8.1.)
- 지방세특례제한법(법률 제19702호, 2023.9.13.)
- 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19514호, 2023.7.4.)
- 택지개발촉진법(법률 제19117호, 2022.12.27.)
- 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(법률 제19117호, 2022.12.27.)
- 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(대통령령 제34881호, 2024.9.10.)
- 항만법(법률 제19778호, 2023.10.24.)
- 항만법 시행령(대통령령 제34550호, 2024.6.4.)
- 항만재개발사업 재정지원지침(해양수산부고시 제2021-132호, 2021.7.1.)
- 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법(법률 제19117호, 2022.12.27.)

부 록

1. 델파이 조사 설문지(1차)

한국해양수산개발원
KOREA MARITIME DEVELOPMENT INSTITUTE

항만재개발사업 공공성 강화 방안 도출을 위한 델파이 조사(1차)

안녕하십니까?

바쁘신 와중에 귀중한 시간을 허락해 주셔서 감사합니다. 본 조사는 한국해양수산개발원의 2024년도 기본과제인 「항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구」의 일환으로 실시하며, 항만재개발사업의 공공성 확보 제도 및 총사업비 대비 적정 공공기여 비율에 대한 전문가 의견 수렴을 주목적으로 하고 있습니다. 조사지 앞부분에 제시한 관련 자료를 참고하시어 성실히 응답하여 주시면 항만재개발사업과 관련한 정책 제언에 큰 도움이 될 것입니다.

아울러, 본 조사는 동일한 문항에 대하여 전문가들의 의견이 어느정도 일치될 때까지 2회 정도 반복적 수행될 예정(델파이 조사)입니다. 본 조사는 총 2회에 걸친 델파이 조사 중 1차에 해당하며, 차후 이어질 2차 조사에서는 1차 조사 시 작성된 다른 전문가분들의 평가결과와 의견을 공유하고 귀하의 의견을 수정할 수 있습니다.

본 조사에서 응답해주시는 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 본 조사에 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

조사	시기
1차 설문	2024.8.14.(수)~2024.8.20.(화)
2차 설문	2024.8.22.(목)~2024.8.28.(수)

2024. 8

한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실

※ 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락해 주시기 바랍니다.

연구책임자 :	김세원 연구위원	(051)797-4660	ksw@kmi.re.kr
공동연구진 :	이해형 전문연구위원	(051)797-4652	hrlee@kmi.re.kr

PART 1. 응답자 일반사항

※ 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 알려드립니다.

성명		소속	
직책		근무년수	

PART 2. 응답자를 위한 참고자료

1) 항만재개발사업 추진현황 및 공공성 확보 방안

- 항만재개발사업은 노후·유휴한 항만공간을 시민들이 필요로 하는 시설로 재생 또는 현대화하기 위한 사업으로서, **공공성* 확보 노력이 필요한 사업임**

· '24년 현재 19개 대상구역이 지정되어 있으며, 2개 사업이 완료(여수항 신항, 인천항 영종도 투기장)

※ 공공성은 공적(Governmental), 공정(Public fair), 공익(Public interest), 공론(Public opinion) 등을 포괄하는 개념이라 할 수 있으나, 본 연구에서는 **공익적 측면에서 초점**을 둠

구분	공적	공정	공익	공론
유형	계획 수립, 비용의 보조 등	계획안 공모, 제안, 계획안 협의 및 심의, 계획 고시, 열람 등	계획 내용, 개발이익 채투자 등	공정확 등

- 이에 사업의 공공성 확보 목적으로 다양한 기준을 마련하고 있으며, 주요 기준들은 다음과 같음

- ① 「제3차 항만재개발 기본계획(해양수산부고시 제2020-233호)」에서 **공공시설 확보 비율 가이드라인 제시**
 - 기본계획의 공공성 강화를 위해 공공성 위주 개발 필요사업은 공공시설 면적 50% 이상, 복합 개발 필요사업은 30~40% 수준을 확보하도록 권고
- ② 「항만재개발사업 재정지원지침(해양수산부고시 제2021-132호)」에 따른 **공공시설 확보 유도**(제7조)
 - 항만공사가 소유하거나 관리권한이 있는 항만시설부지에서 재개발사업을 시행하는 경우, 사업구역 내 공공시설의 면적 비율이 50%를 초과하는 경우에 한하여 재정지원
- ③ 「개발이익환수법(법률 제19430호)」에 따른 **개발부담금**
 - 항만재개발사업은 「개발이익환수법」에서 명시하고 있는 개발부담금 정수대상사업은 아니나, 동법 시행령 [별표1]의 비교에 따라 개발이익 환수 대상사업에 해당될 것으로 예상
 - 「개발이익환수법」의 개발이익은 다음과 같음
개발이익 = 종료시점지가 - 개시시점지가 - 부과 기간의 정상지가 상승분 - 개발비용
- ④ 「항만재개발법(법률 제19117호)」에 따른 **개발이익의 채투자**(제39조)
 - 「**개발이익환수법**」에 따른 **개발부담금과 별개**로, 사업시행자가 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익의 25%를 해당 사업구역 내에 채투자하도록 규정
 - 개발이익 채투자를 위한 개발이익 산정방식은 「개발이익환수법」 준용
개발이익 = 종료시점지가 - 개시시점지가 - 부과 기간의 정상지가 상승분 - 개발비용
- ⑤ 「항만재개발 및 마린항만 **경관 가이드라인**」(해양수산부예규 제123호)
 - 계획수립에 참고할 수 있는 경관 가이드라인을 마련하여 항만재개발사업구역의 경관을 효율적으로 형성·관리할 수 있도록 유도

2) 도시계획변경 사전협상제도

- 도시계획변경 사전협상제도는 도시계획 변경(용도지역 변경, 도시계획시설 배치 등)이 수반되는 개발사업을 추진하고자 하는 경우, 공공과 민간이 미리 정해진 원칙과 기준에 따라 사전협상을 통해 공공기여에 관한 사항을 합의한 후 도시계획을 변경하는 제도임

- ‘공공기여’는 도시계획 변경을 통해 발생하는 계획이익을 환수하기 위하여 사업시행자가 공공시설 등의 부지나 시설, 비용 등을 부담하는 것을 의미
- 현재 서울시, 부산시, 인천시 등 지방자치단체에서는 사전협상을 기반으로 하는 공공기여제도를 운영하고 있음

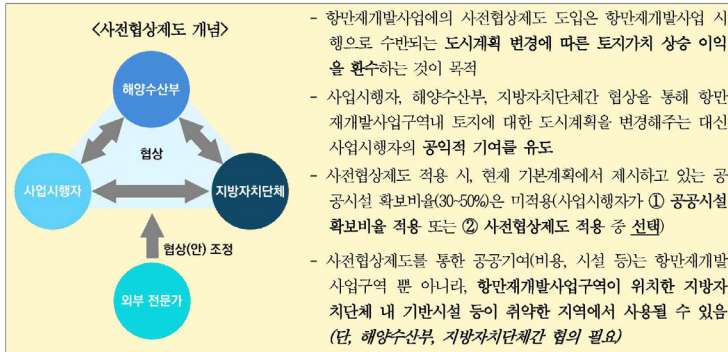
〈사전협상을 통한 공공기여제도 운영 기준(서울시, 인천시, 부산시)〉

도시계획변경 사전협상 운영지침 (6차 개정) 서울특별시 도시계획위원회	인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준 인천광역시 도시계획위원회	부산광역시 지구단위계획 공공기여협상 기준 부산광역시 도시계획위원회
---	---	---

3) 항만재개발사업과 사전협상을 통한 공공기여(안)

- 항만재개발사업은 **도시계획 변경을 수반하는 개발사업의 일종**이라 볼 수 있음
 - 항만재개발사업구역에는 공간적으로는 육상부와 해상부가 포함될 수 있으며, 항만의 육상구역은 도시·군관리계획상 **공업지역**으로 지정
 - **항만재개발사업** 추진시 공업지역인 항만 육상구역에서 용도지역 변경, 도시계획시설 폐지 등 건축허가 요건을 완화하는 **도시계획 변경**이 수반될 수 있음
- 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 항만재개발사업에의 **사전협상을 통한 공공기여 도입 방안**을 검토·제안
 - 「항만재개발법」, 「개발이익환수법」에 따른 환수대상은 토지의 개발로 인한 개발이익
 - 사전협상제도 도입시 항만재개발사업의 **도시계획 변경에 따른 토지가치 상승에 따른 이익을 환수**할 수 있으며, 개발이익 환수규모를 비교적 단순한 방식으로 사전에 확정할 수 있을 것으로 기대
 - 이에 본 연구는 현재 지방자치단체에서 운용중인 사전협상제도의 공공기여량 산정기준을 참고하여 「제3차 항만재개발 기본계획 권역별 보고서」의 부문별 계획(예시)에 제시된 용도지역 변경 내역, 종전, 종후 최대 용적을 등을 활용하여 주요 사업구역의 공공기여량을 산정
 - 공공기여량 산정 대상은 기존 **육상부의 항만시설부지 및 주변지역**으로 한정(기존 공유수면의 경우 용도지역 등 토지특성이 없기 때문)
 - 이 때 조성토지의 직접사용이나 분양 또는 임대 등으로 인해 발생하는 수익은 고려하지 않음
- (가정) 본 조사를 통해 기존 제도인 개발부담금(개발이익의 25% 이내 부과)과 **개발이익 제투자(개발이익의 25% 이내 부담)는 그대로 유지하는 상황에서, 그와 별개로 사전협상을 통한 공공기여 제도를 도입한다**고 가정 시 **적정 공공기여량의 적정 수준에 대한** 전문가 의견을 수렴하고자 함
 - 공공기여를 적용하는 경우 ①의 공공시설 면적 비율 가이드라인은 적용하지 않는 것으로 가정

PART 4. 항만재개발사업에의 사전협상제도 도입



<문항 4> 사전협상제도는 지자체와 사업시행자의 협상이 필수적입니다. 따라서, 항만재개발사업에 사전협상제도를 도입하기 위해서는 **정부와 지자체, 사업시행자 간의 다자간 협상**이 필요할 것으로 예상됩니다. 이러한 사전협상제도를 항만재개발사업에 적용할 시 현행 제도의 미비점 및 절차적 복잡성은 존재하지만, 차후 항만재개발사업의 공공성 제고(지역 환원) 및 지자체와의 갈등 등의 문제는 크게 해소될 것으로 예상됩니다. **항만재개발사업에 사전협상제도 도입이 가능하다고 판단하십니까?**

- ① 도입 가능하다. ② 일부 사업에 대해서는 도입 가능하다(예: 지방관리항만[※]의 재개발 등).
 ③ 제도개선 후 도입 가능하다(사전협상제도 선택 가능 법적 근거 마련 등), ④ 도입 불가능하다.

※ 중앙행정권한 및 사무 등의 지방이양에 따라, 지방관리항만의 경우 항만재개발사업계획의 수립 주체가 시·도지사로서 이양 예정(2025.5.1. 시행)

<문항 4-1> (④를 선택한 경우) 부족하다고 생각하시는 이유를 자유로이 적어주십시오.

(예시) 사업시행자, 정부, 지자체 간의 다자간 사전협상을 통해 항만재개발사업의 공공기여량을 책정한다고 할 시, 협상과정이 오래 걸리며 사업시행자의 부담이 증대됨

(뒷장 계속)

〈문항 5〉 본 연구에서는 항만재개발사업에의 사전협상제도 도입방안을 검토하기 위하여 항만재개발 사업예정지(기본계획) 중 4개 사업대상지를 대상으로 현재 지방자치단체에서 운영중인 사전협상제도를 바탕으로 대략적인 공공기여량을 산정하였습니다.(아래 표 참고)

해당 값을 참고로, 항만재개발사업에 사전협상을 통한 공공기여제도를 도입*한다고 하면, 총사업비 대비 적정 공공기여 비용 부담비율(환수비율)은 어느정도가 적당하다고 생각하십니까?

※ 사전협상제도 적용 시, 현재 기본계획에서 제시하고 있는 공공시설 확보비율(30~50%) 미적용(사업시행자 선택)
()% (예시: 30%)

〈사업대상지별 (총사업비+총 공공기여량) 대비 총 공공기여량(%) 예시〉

구분	육상부면적 (㎡)	총 사업비 (백만원)	용도지역 변경(안)		(대안1) 공공기여 토지면적× 대상토지 ㎡당 중후 감정평가액	(대안2) 토지가치 상승분×100%	(대안3) 토지가치 상승분×60%
			기존	변경(안)			
목포항 남항	380,258	189,607			24.4%	35.0%	24.4%
부산 영호부두	39,857	54,595			10.7%	9.3%	5.8%
포항항 구항	158,897	193,152			13.8%	19.4%	12.6%
제주항 내항	134,889	270,603			20.0%	23.6%	15.6%

주1) 총사업비는 제3차 항만재개발 기본계획(보고서)에서 제시한 총사업비를 바탕으로 현시점에 맞춰 재산정
2) 개발부담금, 개발이익의 재투자는 그대로 유지하되, 기본계획의 공공시설 면적 권고 기준(30~50%수준)은 적용하지 않는 것으로 가정
3) 공공기여량 산정 방법

대안1	* 공공기여 기준 대지면적 (㎡) = (1 - (계획변경구역 내 최소 도시계획시설 면적 ÷ 계획변경 면적)) × 계획변경 면적 * 공공기여 토지면적 (㎡) = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 * 총 공공기여량 (원) = 공공기여 토지면적 × 대상토지의 ㎡당 중후 감정평가액
대안2	* 총 공공기여량 (원) = [중후 감정평가 토지가치 - 중전 감정평가 토지가치] × 100%
대안3	* 총 공공기여량 (원) = [중후 감정평가 토지가치 - 중전 감정평가 토지가치] × 60%

자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 권역별 보고서, 외 내용을 참고하여 저자 작성

(뒷장 계속)

〈문항 6〉 향만재개발사업에 사전협상을 통한 공공기여제도를 도입한다고 하면, 어떤 부분을 특히 중요하게 여겨야 한다고 생각하십니까?

※ 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오.

※ 만약 1-5번 세부항목 외 새로 추가가 필요하다고 생각하시는 항목이 있으시면 6번 자유서를 문항에 별도 작성 부탁드립니다(없을 경우 작성 불필요).

번호	항목	중요도 (1-10점)
1	공공기여 협상 과정 및 결과의 투명성	
2	공공기여 규모의 적절성 (공공기여 비율 등)	
3	공공기여 시설 선정의 적절성 (지역주민 만족도, 지역사회 기능 보완 등)	
4	상위계획(향만재개발기본계획, 도시계획 등)과의 정합성	
5	공공기여 이행 가능성 (사업시행자의 추진역량, 추진의지 등)	
6	기타(자유서술:)	

◎ 기타 본 조사에서 추가로 검토·고려되어야 할 사항이 있다면 자유로이 말씀해 주십시오(없을 경우 작성 불필요).

조사에 응하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

2. 델파이 조사 설문지(2차)



항만재개발사업 공공성 강화 방안 도출을 위한 델파이 조사(2차)

안녕하십니까?

바쁘신 와중에 귀중한 시간을 허락해 주셔서 감사합니다. 본 조사는 한국해양수산개발원의 **2024년도 기본과제인 「항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구」의 일환**으로 실시하며, **항만재개발사업의 공공성 확보 제도 및 총사업비 대비 적정 공공기여 비용에 대한 전문가 의견 수렴**을 주목적으로 하고 있습니다. 조사지 앞부분에 제시한 관련 자료를 참고하시어 성실히 응답하여 주시면 항만재개발사업과 관련한 정책 제안에 큰 도움이 될 것입니다.

본 조사는 총 2차에 걸친 델파이 조사 중 2차로, 본 조사에서는 1차 조사 시 작성된 다른 전문가분들의 평가결과와 의견을 바탕으로 **귀하의 의견을 수정**할 수 있습니다. 따라서 **각 문항별로 제시된 1차 델파이 조사 응답 결과를 참고하여 응답**해주시면 감사드리겠습니다.

본 조사에서 응답해주시는 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 본 조사에 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

조사	시기
1차 설문	2024.8.14(수)-2024.8.20(화)
2차 설문	2024.8.26(월)-2024.8.30(금)

2024. 8

한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실

※ 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락해 주시기 바랍니다.

연구책임자 :	김세원 연구위원	(051)797-4660	ksw@kmi.re.kr
공동연구진 :	이해령 전문연구원	(051)797-4652	hrlee@kmi.re.kr

PART 1. 응답자 일반사항

※ 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 알려드립니다.

성명		소속	
직책		근무년수	

PART 2. 응답자를 위한 참고자료

1) 항만재개발사업 추진현황 및 공공성 확보 방안

- 항만재개발사업은 '노후·유휴한 항만공간을 시민들이 필요로 하는 시설로 재생 또는 현대화하기 위한 사업으로서, 공공성* 확보 노력이 필요한 사업임

· '24년 현재 19개 대상구역이 지정되어 있으며, 2개 사업이 완료(여수항 신항, 인천항 영종도 투기장)

※ 공공성은 공적(Governmental), 공정(Public fair), 공익(Public interest), 공론(Public opinion) 등을 포괄하는 개념이라 할 수 있으나, 본 연구에서는 **공익적 측면에서 초점**을 둠

구분	공적	공정	공익	공론
유형	계획 수립, 비용의 보조 등	계획안 공모, 제안, 계획안 협의 및 심의, 계획 고시, 열람 등	계획 내용, 개발이익 재투자 등	공청회 등

- 이에 사업의 공공성 확보 목적으로 다양한 기준을 마련하고 있으며, 주요 기준들은 다음과 같음

- ① 「제3차 항만재개발 기본계획(해양수산부고시 제2020-233호)」에서 **공공시설 확보 비율 가이드라인 제시**
 - 기본계획의 공공성 강화를 위해 공공성 위주 개발 필요사업은 공공시설 면적 50% 이상, 복합 개발 필요사업은 30~40% 수준을 확보하도록 권고
- ② 「항만재개발사업 재정지원지침(해양수산부고시 제2021-132호)」에 따른 **공공시설 확보 유도(제7조)**
 - 항만공사나 소유하거나 관리권한이 있는 항만시설부지에서 재개발사업을 시행하는 경우, 사업구역 내 공공시설의 면적 비율이 50%를 초과하는 경우에 한하여 재정지원
- ③ 「개발이익환수법(법률 제19430호)」에 따른 **개발부담금**
 - 항만재개발사업은 「개발이익환수법」에서 명시하고 있는 개발부담금 징수대상사업은 아니나, 동법 시행령 [별표]의 비교에 따라 개발이익 환수 대상사업에 해당될 것으로 예상
 - 「개발이익환수법」의 개발이익은 다음과 같음
개발이익 = 종료시점지가 - 개시시점지가 - 부과 기간의 정상지가 상승분 - 개발비용
- ④ 「항만재개발법(법률 제19117호)」에 따른 **개발이익의 재투자(제39조)**
 - 「**개발이익환수법**」에 따른 **개발부담금과 별개**로, 사업시행자가 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익의 25%를 해당 사업구역 내에 재투자하도록 규정
 - 개발이익 재투자를 위한 개발이익 산정방식은 「개발이익환수법」 준용
개발이익 = 종료시점지가 - 개시시점지가 - 부과 기간의 정상지가 상승분 - 개발비용
- ⑤ 「항만재개발 및 마린항만 **경관 가이드라인**(해양수산부예규 제123호)」
 - 계획수립에 참고할 수 있는 경관 가이드라인을 마련하여 항만재개발사업구역의 경관을 효율적으로 형성·관리할 수 있도록 유도

2) 도시계획변경 사전협상제도

- 도시계획변경 사전협상제도는 도시계획 변경(용도지역 변경, 도시계획시설 폐지 등)이 수반되는 개발사업을 추진하고자 하는 경우, 공공과 민간이 미리 정해진 원칙과 기준에 따라 사전협상을 통해 공공기여에 관한 사항을 합의한 후 도시계획을 변경하는 제도임

- ‘공공기여’는 도시계획 변경을 통해 발생하는 계획이익을 환수하기 위하여 사업시행자가 공공시설 등의 부지나 시설, 비용 등을 부담하는 것을 의미
- 현재 서울시, 부산시, 인천시 등 지방자치단체에서는 사전협상을 기반으로 하는 공공기여제도 운영하고 있음

〈사전협상을 통한 공공기여제도 운영 기준(서울시, 인천시, 부산시)〉

 도시계획변경 사전협상 운영지침 (6차 개정) 	 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준 	 부산광역시 지구단위계획 공공기여협상 기준 2023. 10. 4. 
---	---	---

3) 항만재개발사업과 사전협상을 통한 공공기여(안)

- 항만재개발사업은 도시계획 변경을 수반하는 개발사업의 일종이라 볼 수 있음
 - 항만재개발사업구역에는 공간적으로는 육상부와 해상부가 포함될 수 있으며, 항만의 육상구역은 도시·군관리계획상 공업지역으로 지정
 - 항만재개발사업 추진시 공업지역인 항만 육상구역에서 용도지역 변경, 도시계획시설 폐지 등 건축허가 요건을 완화하는 도시계획 변경이 수반될 수 있음
- 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 항만재개발사업에의 사전협상을 통한 공공기여 도입 방안을 검토·제안
 - 「항만재개발법」, 「개발이익환수법」에 따른 환수대상은 토지의 개발로 인한 개발이익
 - 사전협상제도 도입시 항만재개발사업의 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승에 따른 이익을 환수할 수 있으며, 개발이익 환수규모를 비교적 단순한 방식으로 사전에 확정할 수 있을 것으로 기대
 - 이에 본 연구는 현재 지방자치단체에서 운용중인 사전협상제도의 공공기여량 산정기준을 참고하여 「제3차 항만재개발 기본계획 권역별 보고서」의 부문별 계획(예시)에 제시된 용도지역 변경 내역, 종전, 종후 최대 용적률 등을 활용하여 주요 사업구역의 공공기여량을 산정
 - 공공기여량 산정 대상은 기존 육상부의 항만시설부지 및 주변지역으로 한정(기존 공유수면의 경우 용도지역 등 토지특성이 없기 때문)
 - 이 때 조성토지의 직접사용이나 분양 또는 임대 등으로 인해 발생하는 수익은 고려하지 않음
- (가정) 본 조사를 통해 기존 제도인 개발부담금(개발이익의 25% 이내 부과)과 개발이익 제투자(개발이익의 25% 이내 부담)는 그대로 유지하는 상황에서, 그와 별개로 사전협상을 통한 공공기여 제도를 도입한다고 가정 시 적정 공공기여량의 적정 수준에 대한 전문가 의견을 수렴하고자 함
 - 공공기여를 적용하는 경우 ①의 공공시설 면적 비율 가이드라인은 적용하지 않는 것으로 가정

PART 3. 현행 항만재개발사업 공공성 확보 제도

<문항 1> 항만재개발사업을 통해 100억 원의 개발이익이 발생하였습니다. 항만재개발사업의 공공성을 고려할 때, 어느 정도 수준으로 환수하는 것이 적당하다고 보십니까?

※ 개발부담금은 개발이익의 25% 이내, 개발이익 재투자자는 개발이익의 25% 이내 부과하며 항만재개발사업이 개발부담금 부과대상사업으로 인정될 경우 사업시행자는 두 가지 모두 이행 필요(법제처 해석)

()% (예시: (30)%)

※ (참고) 1차 조사 결과 - 항만재개발사업 개발이익 환수 수준

(단위: 빈도)					
10% 미만	10% 이상 20% 미만	20% 이상 30% 미만	30% 이상 40% 미만	40% 이상 50% 미만	50% 이상
0	2	10	3	6	7
(0.0%)	(7.1%)	(35.7%)	(10.7%)	(21.4%)	(25.0%)
					계
					28
					(100.0%)

<문항 2> 개발부담금, 개발이익 재투자 등과 별개로, 현재 「제3차 항만재개발기본계획」에서는 항만재개발사업의 공공성 확보를 위해 전체 면적의 30-50% 수준의 공공시설 면적을 확보하도록 권장하고 있습니다. 이에 대한 의견은 어떠하십니까?

※ (참고) 1차 조사 결과 - 공공시설 면적 확보 방안

(단위: 빈도)				
① 현행 유재권장사항	② 최소 의무기준 도입	③ 최대 의무기준 도입	④ 기타	계
8	15	0	5	28
(28.6%)	(53.6%)	(0.0%)	(17.9%)	(100.0%)

① 현행대로 권장사항으로 운영하면 된다.

② 최소 의무기준을 두어야 한다.

→ (②를 선택한 경우) 그렇다면 적정 의무기준 비율은 어느 수준이라고 생각하십니까?

=> 최소 ()% 이상 의무 확보 (예시: 최소 (30)% 이상 의무 확보)

※ (참고) 1차 조사 결과 - (②를 선택한 응답자만) 최소 의무기준

(단위: 빈도)					
2% 미만	2% 이상 30% 미만	30% 이상 40% 미만	40% 이상 50% 미만	50% 이상	계
2	10	3	6	7	15
(7.1%)	(35.7%)	(10.7%)	(21.4%)	(25.0%)	(100.0%)

③ 최대 의무기준을 두어야 한다. (예시: 최대 60% 이하 의무 확보)

→ (③을 선택한 경우) 그렇다면 적정 의무기준 비율은 어느 수준이라고 생각하십니까?

=> 최대 ()% 이하 의무 확보 (예시: 최소 (60)% 이상 의무 확보)

※ (참고) 1차 조사 결과 - (③을 선택한 응답자만) 최대 의무기준

(단위: 빈도)					
2% 미만	2% 이상 30% 미만	30% 이상 40% 미만	40% 이상 50% 미만	50% 이상	계
0	0	0	0	0	0
(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)

④ 기타 ()

(예시: 최소 기준(30% 이상)을 두고 50% 이상 확보 권장, 불필요 등)

(뒷장 계속)

구분	육상부 면적 (㎡)	총 사업비 (백만원)	용도지역 변경(안)		(대안1) 공공기여 토지면적 × 대상토지 ㎡당 총후 감정평가액	(대안2) 토지가치 상승분 × 100%	(대안3) 토지가치 상승분 × 60%
			기준	변경(안)			
부산 영호부두	39,857	54,595			10.7%	9.3%	5.8%
포항항 구항	158,897	193,152			13.8%	19.4%	12.6%
제주항 내항	134,889	270,603			20.0%	23.6%	15.6%

주1) 총사업비는 제3차 항만재개발 기본계획(보고서)에서 제시한 총사업비를 바탕으로 현시점에 맞춰 재산정
 2) 개발부담금, 개발이익 재투자는 그대로 유지하되, 기본계획의 공공시설 면적 권고 기준(30~50%수준)은 적용하지 않는 것으로 가정
 3) 공공기여량 산정 방법

대안1	- 공공기여 기준 대지면적 (㎡) = (1 - (계획변경구역 내 최소 도시계획시설 면적 ÷ 계획변경 면적)) × 계획변경 면적 - 공공기여 토지면적 (㎡) = 공공기여 기준 대지면적 × 공공기여비율 - 총 공공기여량 (원) = 공공기여 토지면적 × 대상토지의 ㎡당 총후 감정평가액
대안2	총 공공기여량 (원) = [총후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치] × 100%
대안3	총 공공기여량 (원) = [총후 감정평가 토지가치 - 종전 감정평가 토지가치] × 60%

자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 권역별 보고서, 의 내용을 참고하여 저자 작성

(뒷장 계속)

<문항 4> 항만제개발사업에 사전협상을 통한 공공기여제도를 도입한다고 하면, 어떤 부분을 특히 중요하게 여겨야 한다고 생각하십니까?

※ **중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게** 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오.

번호	항목	1차 결과* (중요도 평균)	중요도 (1-10점)
1	공공기여 협상 과정 및 결과의 투명성	6.6	
2	공공기여 규모의 적절성 (공공기여 비율 등)	7.9	
3	공공기여 시설 선정의 적절성 (지역주민 만족도, 지역사회 기능 보완 등)	7.9	
4	상위계획(항만제개발기본계획, 도시계획 등)과의 정합성	6.3	
5	공공기여 이행 가능성 (사업시행자의 추진역량, 추진의지 등)	6.9	
6	항만제개발사업 공공기여 기준 및 가이드라인 마련	(신규)	
7	사업대상지 유형화 및 유형별 차등적 공공기여 기준 적용	(신규)	
8	공공기여 이행 강제성 (이행보증금, 이행강제금 등)	(신규)	
9	공공기여 시설 및 비용의 운영·관리주체 명확화	(신규)	
10	사전협상 참여자들의 전문성 확보	(신규)	

* '1차 조사 결과' 는 지난 1차 설문에서 전문가 여러분이 주신 중요도 점수의 평균값입니다.

<문항 5> 항만제개발사업 공공성 강화(특히, 사전협상제도 적용)를 통해 얻을 수 있는 기대효과 중 어떤 것이 가장 중요하다고 생각하십니까? 아래 보기 중 **1개를 선택**하고, 그 **이유를 간략히 기술** 해주시기 바랍니다.

- ① 공공성 확보기준 명확화 ② 생활여건 개선 ③ 시민 만족도 제고
④ 지방자치단체 예산 절감 ⑤ 기타()

<선택 이유>

◎ 기타 본 조사에서 **추가로 검토·고려**되어야 할 사항이 있거나 **공공성 강화에도 불구하고 사업성을 보전할 수 있는 방안** 등에 대한 의견이 있다면 **자유로이 말씀**해 주십시오.

조사에 응하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

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

2023년

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산분야 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	마을어장 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 추진을 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

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

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

2023년

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

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

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

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

기본연구 2024-13

항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구

인쇄 2024년 12월 29일

발행 2024년 12월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

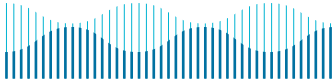
연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 효민디앤피 (051-807-5100)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원



항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구

A Study on Enhancing Public Value
of Port Redevelopment Projects



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

TEL. 051-797-4800

FAX. 051-797-4810



9 791168 662445

ISBN 979-11-6866-244-5 값 15,000원