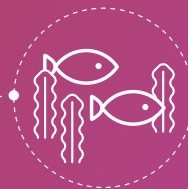
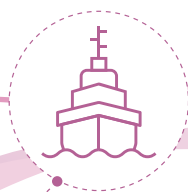


항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구

- 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로

A Study on the Reestablishment of Port Redevelopment
Implementation Frameworks:
Focused on Operational Manual Enhancement

김세원 · 이해령 · 박민정



항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구

- 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로

A Study on the Reestablishment of Port Redevelopment
Implementation Frameworks:
Focused on Operational Manual Enhancement

김세원 · 이해령 · 박민정



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	김세원, 이해령, 박민정
내부연구진	연구책임자 김세원 한국해양수산개발원 항만연구본부 연구위원 공동연구원 이해령 한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원 공동연구원 박민정 한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원
연구기간	2025. 4. 1. ~ 2025. 9. 30.
보고서 집필내역	
연구책임자	김세원 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절, 제3장 제1절, 제4장 제2절, 제3절, 제5장, 제6장, 부록 일부
내부연구진	이해령 제3장 제2절, 제3절, 부록 일부 박민정 제2장 제2절, 제3절, 제4장 제1절, 부록 일부
산·학·연·정 연구자문위원	이재원 (주)헤인이엔씨 국토계획부 부사장 전세원 (주)건일 국토계획부 상무 전진원 법무법인(유) 율촌 변호사 정평교 부산항만공사 재생계획실 실장 탁영식 (주)연안항만엔지니어링 사장 김하성 해양수산부 항만연안재생과 사무관 백승윤 해양수산부 부산항북항통합개발추진단 사무관 이지수 해양수산부 항만정책과 주무관 양상모 평택지방해양수산청 항만건설과 주무관 추준호 부산지방해양수산청 항만정비과 주무관
※ 순서는 산·학·연·정 순임	

발간사

항만재개발사업은 노후·유휴화된 항만을 재정비하고 새로운 기능을 도입하여 지역 경제를 활성화하는 데 목적이 있다. 최근 들어 항만재개발사업의 중요한 제도적 변화가 이루어졌으며, 공공성과 사업성의 균형 확보 등 다양한 쟁점들도 나타나고 있다. 또한, 사업에 수용·사용방식과 같은 새로운 시행방식도 적용될 예정이다. 이러한 변화에 대응하여 항만재개발사업의 전반적인 추진 체계를 재정립할 필요성이 커지고 있다.

업무 매뉴얼은 정책 사업의 추진 체계와 기준을 제시하며 정책 담당자와 이해관계자들의 길잡이 역할을 하는 지침서이다. 그러나 2021년 2월에 제작된 기존의 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』은 변화한 정책 환경과 현장 수요를 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서, 본 연구는 이러한 한계를 보완하고자 기존의 업무 매뉴얼을 면밀히 검토하고, 다양한 사례 조사 및 전문가 의견 수렴을 통해 현실에 부합하는 업무 매뉴얼의 개선안을 제시함으로써 항만재개발사업의 추진 체계를 검토하고 재정립하고자 하였다. 또한, 업무 매뉴얼의 개선안과 함께 항만재개발사업 추진에 있어서 참고할 수 있는 깊이 있는 분석과 업무 매뉴얼의 활용 방안 등 유용한 정책 제언을 담고 있다.

본 연구는 연구 수요에 탄력적으로 대응하기 위한 수시연구 과제로서 6개월이란 단기간에 신속하게 수행되었다. 본 연구가 항만재개발사업 추진 체계 개선에 대한 사회적 요구와 관심이 높은 시기에 이루어진 만큼 항만재개발사업 관련 정책 수립과 원활한 사업 추진에 있어서 유용한 참고자료가 되기를 기대한다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡은 김세원 연구위원과 연구진으로 참여한 이해령, 박민정 전문연구원의 노고에 감사드린다. 또한, 본 연구 과정에서 전문적인 식견과 풍부한 경험으로 아낌없는 조언을 해주신 법무법인(유) 율촌 전진원 변호사, (주)연안항만엔지니어링 탁영식 사장, 해양수산부 김하성, 백승윤 사무관을 비롯한 다수의 연구자문위원께도 다시 한번 감사를 표한다.

2025년 11월
한국해양수산개발원
원장 조 정 희

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xiii

01

서론 _1

제1절 연구 배경과 목적	1
1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	3
제2절 연구 내용과 방법	4
1. 연구 내용	4
2. 연구 방법	5
제3절 선행연구 검토	7
1. 주요 선행연구 검토	7
2. 본 연구의 차별성	12

02

항만재개발사업 추진 현황 및 애로 요인 _15

제1절 항만재개발사업 현황 및 관련 법령	15
1. 항만재개발사업 정의 및 추진 현황	15
2. 항만재개발사업 관련 법령 현황	19
제2절 항만재개발사업 애로 요인 검토	25
1. 공공성 및 사업성의 균형 확보 애로	25
2. 총사업비 정산 제도의 미비	27
3. 행정주체 불명확으로 인한 기반시설 이관 및 사후관리 애로	29
제3절 소결	31

03

항만재개발사업 추진 절차 및 시행방식 검토_35

제1절 항만재개발사업의 추진 절차 검토	35
1. 기본계획 단계	35
2. 사업계획 단계	38
3. 실시계획 단계	41
4. 사업시행 및 준공 단계	44
제2절 항만재개발 사업 시행방식별 특징	47
1. 총사업비 정산방식 적용범위 검토	48
2. 수용·사용방식의 추진 절차 및 예상 문제 검토	55
3. 환지방식의 추진 절차 및 예상 문제 검토	61
제3절 소결	67

04

기존 업무 매뉴얼 및 타 사례 분석_71

제1절 항만재개발사업의 업무 매뉴얼(2021) 분석	71
1. 구성 및 내용	71
2. 기존 업무 매뉴얼의 보완점 분석	78
제2절 타 개발사업 업무 매뉴얼 사례 분석	81
1. 주택건설사업 매뉴얼(국토교통부, 2024)	81
2. 공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼(서울특별시, 2021)	83
3. 물류단지 개발업무 매뉴얼(국토해양부, 2008)	85
4. 기업도시 업무 매뉴얼(건설교통부, 2006)	87
5. 행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼(조달청, 2024)	89
6. 비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이(해양수산부, 2020)	90
7. 공유수면 업무 길라잡이(해양수산부, 2020)	92
제3절 소결	94

05	항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선(안) _97	
	제1절 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선 방향	97
	1. 오류 수정 및 개정된 법령에 따른 내용 보완	97
	2. 구성 개편 및 가독성 제고	98
	3. 실무 지원 도구 수록	99
	제2절 항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)	100

06	결론 및 정책 제언 _105	
	제1절 결론 및 기대 효과	105
	1. 연구 내용 요약 및 결론	105
	2. 항만재개발 사업 매뉴얼 개선의 기대 효과	107
	제2절 정책제언	108
	1. 업무 매뉴얼의 검증 및 공식 발간·배포	108
	2. 업무 매뉴얼의 정기·수시적인 업데이트	109
	3. 업무 매뉴얼에 대한 주기적인 교육 실시	110
	4. 관리청인 지자체 대상 별개 하위 지침 마련	112

참고문헌 _113

부록 _119

표 목차

〈표 1-1〉 전문가 및 정책 담당자와의 협의 활동 요약	6
〈표 1-2〉 본 연구의 흐름도	6
〈표 2-1〉 항만재개발사업 추진 현황	17
〈표 2-2〉 「항만재개발법」의 조문 구성	20
〈표 2-3〉 「항만재개발법」 하위 행정규칙 현황	21
〈표 2-4〉 「항만재개발법」의 주요 법개정 내용(타법 개정 제외)	22
〈표 2-5〉 「항만재개발법 시행령」 주요 법개정 내용(타법 개정 제외)	24
〈표 2-6〉 「제3차 항만재개발 기본계획」 공공성 확보 제도	26
〈표 2-7〉 「항만재개발법」 기반시설 및 공공시설 설치 및 처분 관련 조항	30
〈표 3-1〉 기본계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)	37
〈표 3-2〉 사업계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)	40
〈표 3-3〉 실시계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)	43
〈표 3-4〉 사업시행 및 준공단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)	45
〈표 3-5〉 「(구)항만법」상 항만공사의 총사업비 정산방식 관련 근거 조항	49
〈표 3-6〉 「항만재개발법」 근거 사업의 토지 권리 확보 방식	51
〈표 3-7〉 「항만재개발법」의 공유수면법 관련 조항	51
〈표 3-8〉 「항만재개발법」 수용·사용 관련 조항	56
〈표 3-9〉 「토지보상법」 협의 관련 조항	56
〈표 3-10〉 「항만재개발법」 환지 관련 조항	62
〈표 4-1〉 「항만재개발법」 및 기존 업무 매뉴얼 용어의 정의 차이	72
〈표 4-2〉 기존 업무 매뉴얼의 주요 내용	75
〈표 4-3〉 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』 주요 보완점	80
〈표 4-4〉 『주택건설사업 매뉴얼』 주요 내용	82
〈표 4-5〉 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』 주요 내용	83
〈표 4-6〉 『물류단지 개발업무 매뉴얼』 주요 내용	86
〈표 4-7〉 『기업도시 업무 매뉴얼』 주요 내용	88
〈표 4-8〉 『행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼』 주요 내용	90
〈표 4-9〉 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』 주요 내용	91
〈표 4-10〉 『공유수면 업무 길라잡이』 주요 내용	93
〈표 5-1〉 개선된 업무 매뉴얼(안)의 주요 내용	101

그림 목차

〈그림 2-1〉 항만재개발사업 사업 유형	18
〈그림 3-1〉 사업계획 수립 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)	39
〈그림 3-2〉 실시계획 수립 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)	42
〈그림 3-3〉 공사 시행 및 준공 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)	45
〈그림 3-4〉 「공유수면법」에 따른 매립업무 처리절차	53
〈그림 3-5〉 항만재개발사업의 수용·사용방식 적용 절차	59
〈그림 3-6〉 항만재개발사업의 환지방식 적용 절차	65
〈그림 4-1〉 기존 업무 매뉴얼의 표지 및 목차	71
〈그림 4-2〉 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』 법령 표기 및 체크리스트	85
〈그림 6-1〉 『공유수면 업무 길라잡이』의 업데이트 이력	110
〈그림 6-2〉 2025년 항만여항 개발사업 전문가 양성 과정 프로그램	111

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 관련 법령, 문헌 검토, 사례·판례 분석을 통해 항만재개발사업의 애로 요인 및 항만재개발사업에 수용·사용방식, 환지방식 적용 절차 도출
2. 기존 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』 검토 및 타 개발사업 업무 매뉴얼 분석 결과, 기존 업무 매뉴얼의 ① 오류 수정 및 개정 법령에 따른 내용 보완, ② 구성 개편 및 가독성 제고, ③ 실무지원 도구 수록 등 개선 필요
3. 정부 정책 담당자, 전문가 등 의견 수렴을 통해 개선된 업무 매뉴얼(안)의 현실성과 정책 활용성 제고

■ 정책제안

1. 항만재개발사업 단계별 절차, 다양한 사업시행별 설명, 실무적 유의사항 등을 포함한 개선된 『항만재개발사업 업무 매뉴얼』(안) 전문 제시
2. 향후 ① 업무 매뉴얼(안)의 공식 발간, ② 정기·수시적인 업데이트, ③ 관련 교육 실시 등을 통해 업무 매뉴얼(안)의 활용도 제고 필요
3. 「항만재개발법」 하위 지침의 사업 추진 관련 세부 규정들은 여전히 관리청이 해양수산부일 경우로만 상정하고 있는 관계로 지방관리청 관할 지자체 대상의 별도 하위 지침 수립 지원 필요

요 약

항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구 - 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로

김세원 · 이해령 · 박민정

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

- 항만재개발사업 추진 과정에서 복합적인 애로사항 존재 및 기존 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』(이하 ‘기존 업무 매뉴얼’)의 활용도 저하
 - 항만재개발사업은 2007년 법 제정 이후 본격 추진되었으나, 역사가 상대적으로 짧으며 제도적 변화가 많아 사업 추진 과정에서 애로사항 발생
 - 현재까지 완료된 항만재개발사업은 3건에 불과하고, 개별 사업별 추진 방식과 참여 주체가 상이하여 사업 시작부터 준공까지 일관된 업무 추진 경험 및 문제 해결 사례의 체계적 축적 미흡
 - 2021년 제작된 기존 업무 매뉴얼은 사업단계별 절차 해설 중심으로 구성되어 있으며, 최근 법령 개정 내용 미반영 및 다양한 오류 포함
 - 특히 수용·사용방식, 환지방식 등 기존에 활용되지 않은 사업 추진 방식 등에 대한 절차와 설명이 부족하여 정책 담당자들의 활용도가 낮음

2) 연구 목적

- 본 연구의 목적은 항만재개발사업의 추진 체계를 재정립하고 제도적 변화 등을 충실히 반영한 「항만재개발사업의 업무 매뉴얼(안)」(이하 ‘업무 매뉴얼(안)’)을 제시하는 것이며, 아래의 세부 연구목적을 포함
 - 첫째, 수용·사용방식, 환지방식 등 사업 시행방식에 대한 절차, 문제점, 대응 방안을 검토·분석하여 개선된 업무 매뉴얼(안)에 반영
 - 둘째, 항만재개발사업의 단계별 사업 절차 분석을 통해 보다 정교한 사업 추진 절차 및 주체별 역할을 제시
 - 셋째, 기존 업무 매뉴얼의 내용 중 현행 법령과 상이하거나 개정된 법령 사항 등을 보완
 - 넷째, 타 개발사업 업무 매뉴얼 분석을 통해 Q&A, 판례 해설 등 업무 매뉴얼 활용도 및 이해도 제고 방안 모색 및 적용
 - 다섯째, 개선된 업무 매뉴얼(안)의 정책 담당자 및 이해관계자 활용도 제고 방안 모색

2. 연구 방법

1) 학술적 방법

- 다각적인 문헌조사 수행
 - 국내 항만재개발사업 관련 선행연구, 타 분야 정책 매뉴얼 수립연구 검토
 - 「항만재개발법」 및 관련 법령의 주요 개정 사항 검토
 - 기존 업무 매뉴얼과 유사한 타 개발사업들의 업무 매뉴얼 비교 분석을 통해 업무 매뉴얼(안)의 개선방향 설정

▪ 타 개발사업 사례 분석

- 향만재개발사업은 축적된 사업의 쟁점, 판례, 유권해석 사례가 적으므로, 타 개발사업의 유사 쟁점에 대한 법령 해석례, 판례, Q&A 등을 분석하여 매뉴얼에 수록

2) 정책화 방법

- 정부 정책 담당자, 전문가 등을 대상으로 인터뷰 및 자문을 수시로 진행하여 업무 매뉴얼(안)의 현실성과 정책 활용성 제고
- 정책 담당자 의견 수렴을 통해 향만재개발사업 추진 관련 행정업무 절차 검증
- 전문가 자문을 통해 향만재개발사업 전문 지식 및 유사 판례 해석 등에 대한 의견 수렴

〈전문가 및 정책 담당자와의 협의 활동 요약〉

일시	주요 참석자	논의 내용
2025.4.	정책 담당자 및 전문가(서면)	• 기존 업무 매뉴얼의 개선 방향 의견 수렴
2025.6.11.	법률 전문가	• 총사업비 정산방식 제도 관련 의견 수렴
2025.7.14.	정책 담당자 및 전문가(중간 보고회)	• 중간 보고회 및 향후 연구 내용 점검
2025.9.	정책 담당자 및 전문가(서면·대면)	• 업무 매뉴얼(안)에 대한 의견 수렴
2025.9.25.	정책 담당자 및 전문가(최종 보고회)	• 최종 보고회 및 보완 사항 점검

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 「제3차 향만재개발 기본계획」을 통해 19개 사업 예정지를 지정하였으며,

현재 4개 사업 조성 중

- 현재까지 착공된 사업들은 모두 총사업비 정산방식으로 시행되었으며, 사업 계획 수립 중인 인천항 내항 1·8부두 및 부산항 북항 2단계사업은 수용·사용방식으로 추진 계획
- 「항만재개발법」 제정 이후 이루어진 주요 법령의 개정 내용 반영 필요
- 특히 2025년 5월부터 적용된 관리청 이원화는 향후 지방관리항의 재개발 사업에 중요한 변수가 될 수 있어 절차 및 세부 업무규정 명확화 필요
- 항만재개발사업 추진에 있어 다양한 애로 요인들이 상존하며, 지속적인 후속연구 및 기관 간 협의가 필요
- 항만재개발사업의 주요 애로 요인으로는 공공성·사업성의 균형 확보 어려움, 총사업비 정산 제도의 법·제도적 미비, 행정주체 불명확으로 인한 기반 시설 이관 및 사후관리 애로 등이 있음
- 업무 매뉴얼만으로 근원적 애로 요인 해결에는 한계가 있으나, 개선된 업무 매뉴얼(안)을 통해 정책 담당자 및 이해관계자 업무 지원 가능
- 항만재개발사업의 사업 단계별 절차 및 주체 역할, 유의사항을 점검하고, 다양한 사업 시행방식별 특징 및 주요 쟁점을 비교 분석
- 총사업비 정산방식은 적용 근거 미비로 정산 범위, 산정 방식, 토지 귀속 범위 등에 관한 구체적 규정 마련 필요
- 수용·사용방식 및 환지방식은 「항만재개발법」에 적용 근거는 존재하나, 요건·절차의 세부사항이 여러 법령에 분산되어 있고 구체적 실행 기준이 미비하여 원활한 사업 추진 담보 곤란 및 실무 혼선 우려
- 업무 매뉴얼(안)에서는 관련 법령 간 관계 및 절차별 검토사항을 구체적으로 제시하여 사업 이해관계자가 사업 추진 과정에서 수행해야 할 업무 범위와 주요 쟁점을 명확히 파악할 수 있도록 지원 필요

- 기존 업무 매뉴얼 검토 결과, 현행 제도에 부합하지 않거나 누락된 사항 등 보완 필요사항 도출

〈『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』 주요 보완점〉

구성	내용	보완점
1장	관련 법령 및 규정	• 항만재개발법 개정 내용 추가
	용어 정의	• 항만재개발법과 용어 및 정의 통일 • “관리청” 정의 추가, “주무관청”, “지방청” 정의 수정 • “사업계획서”, “총사업비” 등 정의 수정
2장	항만재개발 범위	• 항만재개발사업 추진 현황 반영하여 최신화
	도입기능	• 용어 수정(“지구단위계획상 도입기능”→“포괄적 지구계획상 도입기능”)
	추진방식	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정
	기관별 역할	• 관리청 구분 및 추진 주체 변화 반영 • 기관별 역할 분류 오류 수정
3장	기본계획, 사업계획, 실시계획, 사업시행	• 인허가 의제 협의, 경미한 변경 기준, 중앙토지수용위원회 협의 등 주요 업무 절차 보완 • 기관별 역할 분류 오류 수정 • 기관별, 업무별 세부 사항 보완
4장	총사업비 정의 및 범위	• 총사업비 범위는 법에서 정하지 않는 사항으로, 사례, 참고사항 등으로 설명
	사업추진방식	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정 • 공공시설 귀속, 개발이익 재투자 등 주요 업무 세부사항 보완
	사업추진방식 비교 및 국비지원	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정
5장	체크리스트 및 서식	• 체크리스트, 질의응답, 판례, 감사 지적사항 등 추가 • 서식 최신화
	기타	• 절차 도식화, 유의사항, 사례 등 추가 • 용어 및 내용이 현행 법제도와 일관되도록 수정 • 목차 재구성 및 내용 재배치 • 법제도 개정사항 반영

- 7개 유사 개발사업들의 업무 매뉴얼 비교 분석을 통해 향만재개발사업 매뉴얼 개선 방향 도출에 활용
 - 일부 매뉴얼은 사업 단계 세분화하여 절차별 장 구성, 일부는 기능·주제별 구성
 - 일부 매뉴얼은 관련 법령의 간략 개요·조문만 제시하고 있으나, 기존 『향만재개발사업의 업무 매뉴얼』의 경우 전체 조항을 나열식으로 수록하여 불필요한 분량 증가 및 독자의 신속한 정보 탐색 저해
 - 또한 각 매뉴얼마다 비중 있게 다루는 분야를 별도 챕터로 구성하여 상세 설명하고 있으며, 대부분 절차 흐름도, Q&A, 사례·판례 등 실무 지원도구 적극 활용
- 향만재개발사업 업무 매뉴얼의 개선 방향은 크게 다음의 3가지 측면임
 - 법령 개정 반영, 사업 시행방식의 절차 및 지침 내용 보완 및 오류 수정
 - 각 장에 맞는 내용 재배치 및 중복 내용 수정, 법 조문 전체 인용 지양, 절차도 개선 등 구성 개편 및 가독성 제고
 - 단계별 주요 검토사항, 질의응답(Q&A), 사례, 타 사업 사례 등 실무 지원 도구 수록
- 개선된 업무 매뉴얼(안)은 총 7장으로 구성, 단계별 절차와 다양한 사업 시행방식별 검토, 실무적 유의사항 등을 포함
 - 본 보고서에서 개선된 전체 업무 매뉴얼(안) 전문은 부록으로 수록

〈개선된 업무 매뉴얼(안)의 주요 내용〉

구성		제목	주요 내용	비고(특징)
1장 총론	1)	개요	• 매뉴얼의 목적, 적용범위, 매뉴얼 관련 법령 및 규정, 활용 대상, 용어 정의 수록	• 기존 매뉴얼의 관련 법령, 용어 정의, 활용 대상 등 보완
	2)	정의 및 추진	• 향만재개발사업의 정의, 추진 배경 및 목표 제시	• 배경 등은 신규 수록

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
	현황	• 사업 추진현황은 「제3차 항만재개발 기본계획」에 의거하여 제시	• 현황은 추후 수정 계획에 따라 보완 건의
	3) 법령 체계	• 「항만재개발법」 및 시행령·시행규칙 등의 변천 및 법 구성, 주요 개정 사항 수록 • 하위 지침에 대한 개요 설명	• 이해도 제고 목적
	4) 추진 절차 및 기관별 역할	• 항만재개발사업의 전체 추진 절차를 1개 도식으로 제시(관리청 구분 등 보완) • 각 기관별 역할을 관리청, 지자체, 사업시행자, 시공자, 건설사업관리기술인으로 구분하여 제시	• 법 개정 내용을 반영하여 기존 업무 매뉴얼 보완
2장 기본 계획	1) 개요	• 기본계획의 개요를 간략 제시 • 기본계획의 핵심사항인 사업 예정구역 선정 절차 및 포괄적 지구계획에 대한 설명 추가	• 이해도 제고 목적 • 절차도 제시
	2) 내용 및 세부 수립 절차	• 기본계획 포함 내용, 고시, 변경 등의 절차를 법령 순서에 맞게 제시	
3장 사업 계획	1) 개요	• 기본계획의 개요를 간략 제시	• 절차도 제시
	2) 내용 및 세부 수립 절차	• 사업계획 포함 내용, 세부 수립 절차, 고시, 사업계획 변경 절차를 제시	• 관리청 입안, 공모, 제안으로 구분 제시 • 다양한 검토사항 수록
	3) 사업구역 지정 및 해제	• 사업구역 지정 및 해제 관련 고시 사항 수록 • 사업구역 대상 및 사업구역 결합요건 등 수록	• 복합시설용지에 관한 특례 조항 추가
	4) 사업 시행자	• 사업시행자의 지정, 지정 취소, 대체 지정, 사업 대행 관련 사항 및 절차 제시	
4장 실시 계획	1) 개요	• 실시계획의 개요를 간략 제시	• 절차도 제시
	2) 내용 및 승인 절차	• 실시계획 포함 내용, 승인 및 분할 승인, 관계 기관 협의 및 인허가 의제 처리, 고시, 변경 및 취소 사항에 대한 절차 및 유의사항 제시	• 공공시설, 기반시설 관리주체, 인허가 의제 항목별 협의 기관 수록
5장 사업 시행 및 준공	1) 착공 및 공사 관리	• 착수 관련 절차, 유의사항 제시	
	2) 준공 및 정산	• 준공 확인 절차, 제출 서류, 준공 전 사용신고, 공사완료의 공고, 지체상금, 총사업비 변경 등에 대한 사항 제시	

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
	3) 비용 부담과 재정 지원	• 법령에 따른 비용의 부담 원칙, 재정지원 기준 제시	• 신규 수록
	4) 향운노조 생계 지원금	• 향운노조 생계지원금의 개요 및 주요 내용, 생계대책 협의회 관련 사항 제시	• 신규 수록
	5) 국공유지 처분 및 특례	• 법령에 따른 국공유지 처분제한 및 매각예약, 사용허가 특례에 대한 사항 제시	• 신규 수록
	6) 공공시설 및 조성토지	• 법령에 따른 공공시설의 귀속과 조성토지 처분 절차 방법 제시	
6장 사업 시행 방식 및 개발 이익	1) 총사업비 정산방식	• 총사업비 정산방식의 개념 협상 방식, 정산에 대한 절차 제시	
	2) 수용·사용방식	• 수용·사용방식의 개요, 적용 절차 제시	• 신규 수록 • 절차도 제시
	3) 환지방식	• 환지방식의 개요, 적용 절차 제시	• 절차도 제시
	4) 개발이익 재투자	• 개발이익의 개요, 개발이익 산정 방법 등 제시	
7장 기타 참고 자료	1) 주요 해석례	• 법제처의 항만재개발사업 관련 주요 해석례 모음(요약) 제시	• 이해도 제고 목적
	2) 선행연구	• 항만재개발사업 관련 주요 선행연구 모음	• 이해도 제고 목적
	3) 타당성 검토 사항	• 사업계획 제안 시 연구기관의 타당성 검토 사항을 예시적으로 수록	• 이해도 제고 목적
	4) 협상 쟁점 및 고려 사항	• 관리청과 사업시행자 간 협상 시 주요 예상 쟁점 및 고려 사항을 각 분야별로 예시적으로 제시	• 이해도 제고 목적
	5) 실시협약 예시	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식 협약서 예시를 제시	• 이해도 제고 목적
	6) 서식 모음	• 시행령, 시행규칙, 기타 하위 지침상의 서식과 기준(별표, 별지) 모음	

2) 정책화 방안

- 업무 매뉴얼의 검증 및 공식 발간·배포
 - 현재 해양수산부에서 수립 중인 ‘항만재개발 기본계획 수정계획’ 등과 연계하여 본 연구에서 제시한 업무 매뉴얼(안)을 다각적 재검토 및 내용적·디자인적 보완
 - 업무 매뉴얼(안)의 온라인 게재 및 유관기관·이해관계자 대상 인쇄·배포로 활용도 제고
- 업무 매뉴얼의 정기·수시적인 업데이트
 - 정책 환경 변화, 법령 개정 내용 및 추후 발견된 오류 사항의 수시적 업데이트
 - 항만재개발 기본계획 수립 주기와 연계한 정기적 업데이트
- 업무 매뉴얼에 대한 주기적인 교육 실시
 - 정책 담당자 및 이해관계자 대상 오프라인 집합교육 정례화 및 온라인 교육 콘텐츠 병행
- 관리청인 지자체 대상 별개 하위 지침 마련 지원
 - 현행 「항만재개발법」 하위 지침의 사업 추진 관련 세부 규정들은 여전히 관리청이 해양수산부일 경우로만 상정하고 있는 관계로 지방관리항 관할 지자체 대상의 별도 하위 지침 수립 지원

4. 기대 효과

- 정책 담당자와 이해관계자의 절차적 이해 제고로 관련 인허가 준비 기간 단축 및 불필요한 지연 감소 통한 사업 추진 속도 향상

-
- 특히 수용·사용방식, 환지방식 등 새로이 보강된 사업 추진 방식에 대한 절차 수록으로 향후 사업 실무에 기여
 - 기관 간 의견 충돌 및 이해관계자와의 갈등 감소
 - 체계적인 절차, 기관별 역할 분담, 위험요인 및 갈등 소지에 대한 사전 점검을 통해 갈등을 미연에 방지
 - 정책 집행의 일관성 유지를 통한 행정 신뢰도 제고
 - 특히 관리청 역할 경험이 부족한 지방자치단체의 시행착오 감소 및 사업 지연 방지로 대외적 행정 신뢰도 향상

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Reestablishment of Port Redevelopment Implementation Frameworks: Focused on Operational Manual Enhancement

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

1. Background and Purpose

1) Background

- The implementation of port redevelopment projects is confronted with multifaceted challenges, while the practical applicability of the ‘Operational Manual for Port Redevelopment Projects’ (hereinafter referred to as ‘the existing operational manual’) has significantly diminished.
- Port redevelopment projects have been actively pursued since the enactment of the legislation in 2007. However, the relatively short history and frequent institutional changes have resulted in challenges during the project implementation process.
- To date, only three port redevelopment projects have been completed, each employing different implementation approaches

and involving distinct stakeholder groups. This has resulted in insufficient systematic accumulation of consistent operational experience and problem-solving cases throughout the entire project cycle from initiation to completion.

- The existing operational manual, developed in 2021, primarily focuses on procedural explanations for each project phase. However, it fails to reflect recent legislative amendments and contains various errors.
- In particular, this manual lacks adequate procedures and explanations for previously unutilized implementation methods such as acquisition, use schemes, and land readjustment methods, resulting in low utilization among policy practitioners.

2) Purpose

- The purpose of this study is to reestablish the implementation framework for port redevelopment projects and to present an ‘Operational Manual for Port Redevelopment Projects (draft)’ (hereinafter “Operational Manual Draft”) that comprehensively reflects institutional changes. This study encompasses the following specific research objectives:
 - 1) To examine and analyze the procedures, challenges, and countermeasures for project implementation methods such as acquisition, utilization, and land readjustment methods, and to incorporate these analytical findings into the revised Operational Manual Draft

- 2) To propose more refined project implementation procedures and role specifications for each stakeholder by conducting a comprehensive phase-based analysis of port redevelopment project execution
- 3) To update the existing Operational Manual by addressing discrepancies with current legislation and incorporating amendments to relevant laws and regulations
- 4) To explore and apply measures for enhancing manual utilization and operational comprehension through the analysis of operational manuals from other development projects, including the incorporation of Q&A sections and case law interpretations.
- 5) To identify strategies for improving the practical applicability of the revised Operational Manual Draft for policy administrators and relevant stakeholders

2. Methodology

1) Academic Methodology

- A multifaceted review of literature
 - Review of prior research on domestic port redevelopment projects and policy manual development studies in other sectors
 - Examination of major amendments to the Port Redevelopment Act and related legislation

-
- Establishment of improvement directions for the Operational Manual Draft through comparative analysis of the existing operational manual and those of similar development projects in other sectors
 - **Comparative case analysis of other development projects**
 - As port redevelopment projects have limited accumulation of contentious issues, judicial precedents, and authoritative interpretations, this study analyzes legal interpretations, case law, and Q&As related to similar issues from other development projects and incorporates them into the Manual.

2) Policy-making Methods

- To enhance the practicality and policy applicability of the Operational Manual Draft, periodic interviews and consultations were conducted with government policy officials and field experts throughout the research process.
- Administrative procedures for port redevelopment project implementation were verified through input from those in charge of field policy.
- Expert consultation was conducted to gather opinions on specialized knowledge in port redevelopment projects and interpretations of similar legal precedents.

〈Summary of Consultation Activities with Experts and Policy Officials〉

Date	Key Participants	Discussion Topics
2025.4.	Policy officials and experts (written)	• Collection of opinions on improvement directions for the existing operational manual
2025.6.11.	Legal experts	• Collection of opinions on the total project cost settlement system
2025.7.14.	Policy officials and experts (interim report meeting)	• Interim report meeting and review of future research directions
2025.9.	Policy officials and experts (written and in-person)	• Collection of opinions on the Operational Manual Draft
2025.9.25.	Policy officials and experts (final report meeting)	• Final report meeting and review of supplementary items

3. Result

1) Summary

- The Basic Plan for Port Redevelopment Projects designated 19 prospective project sites, of which four are currently under development.
- All projects commenced to date have employed the total project cost settlement approach, whereas the Incheon Inner Port Piers 1 and 8 and Busan North Port Phase 2 projects, presently in the planning phase, are scheduled to proceed under the acquisition and utilization method.
- Major legislative amendments following the enactment of the Port Redevelopment Act need to be incorporated.

-
- Notably, the dual port authority system implemented in May 2025 could serve as a significant factor in redevelopment projects of locally managed ports, necessitating clarification of procedures and specific operational requirements.
 - Various challenges persist in the implementation of port redevelopment projects, requiring continuous follow-up research and coordination between relevant agencies.
 - Key challenges include difficulties in balancing public interest with commercial viability, insufficient legal and institutional frameworks for the total project cost settlement system, and complications in infrastructure transfer and post-management due to unclear administrative authority.
 - Although operational manuals alone cannot fundamentally address these challenges, the revised Operational Manual Draft can provide valuable support to policy officials and stakeholders.
 - The study examines procedures, roles of implementing entities, and key considerations at each project stage, and conducts a comparative analysis of the characteristics and major issues associated with various project implementation methods.
 - The total project cost settlement method lacks sufficient legal basis, necessitating specific regulations regarding settlement scope, calculation methods, and scope of land vesting.
 - The acquisition and utilization method and land readjustment method have legal basis in the Port Redevelopment Act. However, detailed requirements and procedures are fragmented across various statutes with inadequate implementation standards,

potentially hindering smooth project advancement and causing potential confusion in the field.

- The Operational Manual Draft should explicitly present the relationships among relevant laws and review considerations for each procedure to enable stakeholders to clearly identify their operational scope and key issues throughout the project implementation process.
- Review of the existing operational manual identified items requiring supplementation, including provisions incompatible with current regulatory frameworks and omitted content.

〈Key Supplementary Items for the Port Redevelopment Project Operational Manual〉

Chapter	Areas	Supplementary Items
Chapter 1	Related laws and regulations	• Incorporation of amendments to the Port Redevelopment Act
	Terminology definitions	• Unification of terminology and definitions with the Port Redevelopment Act • Addition of “port authority” definition, revision of “competent authority” and “regional office” definitions • Revision of definitions for “project plan” and “total project cost”
Chapter 2	Scope of port redevelopment	• Update by reflecting current status of port redevelopment projects
	Introduced functions	• Terminology revision (“functions under district unit plan” → “functions under comprehensive district plan”)
	Implementation methods	• Revision to total project cost settlement method, acquisition and utilization method, and land readjustment method
	Roles by institution	• Reflection of changes in port authority classification and implementing entities • Correction of errors in role classification by institution

Chapter	Areas	Supplementary Items
Chapter 3	Basic plan, project plan, implementation plan, project execution	• Supplementation of major operational procedures including deemed approval permit consultation, minor modification criteria, and Central Land Expropriation Committee consultation • Correction of errors in role classification by institution • Supplementation of details by institution and task
Chapter 4	Total project cost definition and scope	• Explanation of total project cost scope through cases and reference materials, as it is not specified in law
	Project implementation methods	• Revision to total project cost settlement method, acquisition and utilization method, and land readjustment method • Supplementation of details on major tasks including the vesting of public facilities and the reinvestment of development profits.
	Comparison of implementation methods and national funding support	• Revision to total project cost settlement method, acquisition and utilization method, and land readjustment method
Chapter 5	Checklists and forms	• Addition of checklists, Q&A, case law, and audit findings • Update of forms
Others		• Addition of procedure diagrams, precautions, and case examples • Revision to ensure terminology and content are consistent with current legal system • Reorganization of table of contents and reallocation of content • Reflection of legal and institutional amendments

- A comparative analysis of operational manuals from seven similar development projects was conducted to derive improvement directions for the port redevelopment operational manual.
- Certain manuals were organized by detailed project phases and

procedures, whereas others adopted a functional or thematic structure.

- While some manuals provided concise overviews of relevant legislation, the existing operational manual lists entire statutory provisions in an enumerative format, creating unnecessary length and hindering efficient information access.
- Most manuals included dedicated chapters for key topic areas and actively incorporated practical tools such as process maps, Q&A sections, and case examples.
- This study established improvement directions for the operational manual in three main aspects:
 - Reflection of legislative amendments, supplementation of procedures and guidelines for implementation methods, and error correction
 - Structural reorganization and readability enhancement through content reallocation, elimination of redundancies, reduced reliance on full statutory quotations, and improved process diagrams
 - Incorporation of practical support tools including stage-specific review items, Q&A sections, case examples, and comparative project cases"
- The improved Operational Manual Draft comprises seven chapters covering stage-by-stage procedures, comparative reviews of implementation methods, and practical considerations.
- The complete version of improved Operational Manual Draft is provided as an appendix to this report.

〈Key Contents of the Improved Operational Manual (Draft)〉

Chapter		Title	Key Contents	Remarks (Features)
Chapter 1 General Provisions	1)	Overview	• Inclusion of manual's purpose, scope of application, related laws and regulations, target users, and terminology definitions	• Supplementatio n of related laws, terminology definitions, and target users from the existing manual
	2)	Definition and implementation status	• Presentation of port redevelopment project definition, background, and objectives • Implementation status presented based on the “3rd Basic Plan for Port Redevelopment”	• Background and objectives newly incorporated • Implementation status recommended for future updates based on revised plans
	3)	Legal framework	• Inclusion of history and structure of the Port Redevelopment Act, its enforcement decrees and rules, and major amendments • Overview of subordinate guidelines	• Enhancement of understanding
	4)	Implementation procedures and roles by institution	• Presentation of overall implementation procedures in a single diagram (with supplementation of port authority classification) • Classification and presentation of institutional roles by port authority, local government, project implementer, constructor, and construction management engineer	• Supplementati on of existing manual reflecting legislative amendments
Chapter 2 Basic Plan	1)	Overview	• Brief presentation of basic plan overview	• Enhancement of understanding

Chapter		Title	Key Contents	Remarks (Features)
			• Addition of explanations on procedures for selecting prospective project areas and comprehensive district plans, which are key elements of the basic plan	• Presentation of process map
	2)	Contents and detailed development procedures	• Presentation of basic plan contents, public notice, amendments, and other procedures in accordance with legal sequence	
Chapter 3 Project Plan	1)	Overview	• Brief presentation of basic plan overview	• Presentation of process map
	2)	Contents and detailed development procedures	• Presentation of project plan contents, detailed development procedures, public notice, and project plan amendment procedures • Classification and presentation by port authority initiation, public offering, and proposal	• Classification by port authority initiation, public offering, and proposal • Inclusion of various review items
	3)	Project area designation and cancellation	• Inclusion of public notice requirements for project area designation and cancellation • Inclusion of project area criteria and project site combination requirements	• Addition of special provisions for mixed-use facility sites
	4)	Project implementer	• Presentation of matters and procedures related to designation, revocation, alternative designation, and proxy implementation of project implementer	
Chapter 4 Implementation Plan	1)	Overview	• Brief presentation of implementation plan overview	• Presentation of process map
	2)	Contents and approval procedures	• Presentation of procedures and precautions for implementation plan contents, approval and partial approval,	• Inclusion of public facilities, infrastructure management

Chapter		Title	Key Contents	Remarks (Features)
			consultation with relevant agencies and deemed approval permit processing, public notice, amendments, and cancellations	entities, and consultation agencies by deemed permission item
Chapter 5 Project Implementation and Completion	1)	Construction commence ment and management	• Presentation of commencement procedures and precautions	
	2)	Completion and settlement	• Presentation of completion confirmation procedures, required documents, pre-completion use notification, construction completion announcement, penalty provisions for delays, and total project cost adjustments	
	3)	Cost allocation and financial support	• Presentation of cost allocation principles and financial support criteria under legislation	• Newly incorporated
	4)	Livelihood support for port transport labor unions	• Presentation of overview, key contents, and livelihood countermeasure council matters related to port transport labor union livelihood support	• Newly incorporated
	5)	Disposal of state and public land and special provisions	• Presentation of disposal of state-owned and public land, sale reservations, and special exemptions for use permits as stipulated by relevant laws	• Newly incorporated
	6)	Public facilities and developed land	• Presentation of vesting of public facilities and disposal procedures for developed land under legislation	
Chapter 6 Project Implementation	1)	Total project cost settlement method	• Proposal of concept, negotiation method, and settlement procedures for total project cost settlement method	

Chapter		Title	Key Contents	Remarks (Features)
Methods and Project Gains	2)	Acquisition and utilization method	• Presentation of overview and application procedures for acquisition and use method	• Newly incorporated • Presentation of process map
	3)	Land readjustment method	• Presentation of overview and application procedures for land readjustment method	• Presentation of process map
	4)	Development gain reinvestment	• Presentation of development gain overview and calculation methods	
Chapter 7 Other Reference Materials	1)	Key legal interpretations	• Presentation of compilation (summary) of key legal interpretations related to port redevelopment projects by the Ministry of Government Legislation	• Enhancement of understanding
	2)	Previous studies	• Compilation of major previous studies related to port redevelopment projects	• Enhancement of understanding
	3)	Feasibility review items	• Inclusion of feasibility review items conducted by research institutions with samples for project proposal submission	• Enhancement of understanding
	4)	Negotiation issues and considerations	• Presentation of key negotiation issues and considerations between port authorities and project implementers by sector with examples	• Enhancement of understanding
	5)	Implementation agreement examples	• Presentation of sample agreements for total project cost settlement method and acquisition and use method	• Enhancement of understanding
	6)	Form collection	• Collection of forms and standards (annexes, appendices) from enforcement decrees, enforcement rules, and other subordinate guidelines	

2) Policy Recommendations

- Verification and official publication and distribution of the Operational Manual
 - Conduct multifaceted review and improve content and design of the Operational Manual Draft in coordination with the Ministry of Oceans and Fisheries' Revised Basic Plan for Port Redevelopment currently under development
 - Enhance accessibility and utilization by publishing the Operational Manual Draft online and distributing printed copies to relevant agencies and stakeholders
- Regular and ad hoc updates to the Operational Manual
 - Update periodically to reflect changes in policy environment, legislative amendments, and subsequently identified errors
 - Conduct regular updates aligned with the port redevelopment basic plan development cycle
- Periodic training on the Operational Manual
 - Establish regular offline training sessions for policy officials and stakeholders alongside online educational content
- Support development of separate subordinate guidelines for local governments as port authorities
 - Support establishment of separate subordinate guidelines for local governments with jurisdiction over locally managed ports, as current subordinate guidelines under the Port Redevelopment Act still assume the Ministry of Oceans and Fisheries as the sole port authority

4. Expected Outcomes

- Improved project implementation speed through enhanced procedural understanding
 - Contribute to future project implementation by incorporating procedures for newly improved methods including acquisition and use method and land readjustment method
- Reduction of inter-agency conflicts and stakeholder disputes
 - Proactively prevent conflicts through establishment of systematic procedures, clear institutional role distribution, and preliminary review of risk factors and potential conflict sources
- Improved administrative credibility through maintenance of policy implementation consistency
 - Boost administrative credibility by reducing trial and error among local governments inexperienced in port authority roles and preventing project delays

01

서론

제1절 연구 배경과 목적

1. 연구 배경 및 필요성

우리나라는 고도의 산업화 과정을 거치면서 국가 수출입을 담당하는 다양한 항만들이 개발되었고, 국가 경제 성장에 있어서 핵심적인 역할을 수행하였다. 그러나, 시간이 지남에 따라 항만시설의 노후화 및 선박 대형화에 따른 신항만 건설 요구 증대, 도시의 확장으로 인한 항만과 도시 기능의 상충, 항로 유지개발에 따른 준설토 투기장의 발생 등 노후·유흡화된 항만 시설에 대한 재개발의 필요성이 높아졌다. 이에 따라, 2007년 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」이 제정됨으로써 항만재개발사업의 법적 개념이 정립되었고¹⁾, 기본계획을 수립하기 시작하면서 현재까지 전국적으로 다양한 항만재개발사업들이 추진되고 있다.

그러나, 이렇게 시작된 항만재개발사업은 항만개발사업 대비 상대적으로

1) 항만재개발사업 관련 법으로 2007년 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」이 제정되었지만, 2009년 「항만법」 안의 1개 장으로 흡수 통합되었으며, 2020년 다시 「항만법」에서 「항만 재개발 및 주변 지역 발전에 관한 법률」로 분리되어 제정됨

그 역사가 짧고 많은 제도적인 변화를 겪어온 관계로²⁾, 사업을 추진하는 과정에서 애로사항들이 발생하기도 하였다. 또한, 2008년 부산항 북항 1단계 사업을 시작으로 추진된 항만재개발사업은 현재까지 완료된 사업이 3건(여수 엑스포, 동해·묵호항 1단계, 인천항 영종도재개발사업 등)에 불과하고, 조성 중인 사업들도 개별 사업마다 추진 방식, 참여 주체가 상이한 관계로 사업 시작부터 준공까지의 일관된 업무 추진 경험과 문제 해결의 사례들을 체계적으로 축적하기 어려웠다.

따라서, 항만재개발사업의 추진에 따른 주체별 역할 분담, 항만재개발사업 관련 법령들의 주요 규정에 대한 해설 및 사업 추진 시 발생하는 주요 문제점에 대한 대응 방향을 담은 업무 매뉴얼은 원활한 항만재개발사업의 추진에 큰 도움이 될 수 있다. 항만재개발사업의 소관 부처인 해양수산부에서는 내부적으로 항만재개발사업에 대한 업무 매뉴얼을 계속 제작해 오고 있으며, 가장 최근에는 2021년 2월 제작된 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』(이하 ‘기존 업무 매뉴얼’)이 존재한다.³⁾ 그러나, 기존 업무 매뉴얼의 경우에는 2020년 제정된 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」(이하 ‘항만재개발법’)에 따른 사업단계별 절차 해설에 치중되어 있으며, 매뉴얼 발간 이후부터 현재까지 개정된 법령 내용을 반영하지 못하거나 다양한 오류들도 지적되었다. 특히, 현재 사업계획 수립 단계에 있는 인천항 내항 1·8부두, 부산항 북항 2단계 재개발사업의 경우에는 기존 항만재개발사업에 적용되어 온 ‘총사업비 정산방식’⁴⁾이 아닌 수용·사용방식으로 추진될 계획이지만, 현재의 업무 매뉴얼에는 수용·사용방식, 환지방식 등에 대한

2) 국내 항만재개발사업은 2007년 5월 제정된 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」을 근거법으로 삼아 그 개념을 정립한 관계로 1967년 제정된 항만의 지정, 개발, 관리 및 사용에 관한 사항을 규정하고 있는 「항만법」과는 시기적 차이가 큼

3) 「항만재개발사업의 업무 매뉴얼」(2021b) 이전에도 항만재개발사업 관련 업무 매뉴얼이 있었지만, 「항만법」 포함 당시에 제작된 매뉴얼로서, 법령 조문 및 내용이 현행 체계와 상이함

4) ‘총사업비 정산방식’이란 사업시행자가 사업 준공 후 정산을 통해 사업비에 상응하는 부지 소유권을 획득하고, 그 외 부지 및 시설은 국가에 귀속되는 방식으로 명확한 법률적 용어라고 보기는 어려우나 실무적으로 통용되는 용어인바, 본 보고서에서는 ‘총사업비 정산방식’이란 용어를 활용함

절차와 설명이 부족하여 정책 담당자들의 활용도가 낮다는 의견이다.

이러한 배경하에서 향후 향만재개발사업의 원활한 추진을 위해서 일선 정책 담당자와 다양한 이해관계자들이 활용할 수 있는 개선된 업무 매뉴얼에 대한 필요성이 커지고 있다.

2. 연구 목적

본 연구는 상술한 배경과 필요성에 따라서 향만재개발사업의 추진 체계를 재정립하고, 최근의 제도적 변화 등을 충실히 반영한 개선된 ‘향만재개발사업의 업무 매뉴얼(안)’(이하 ‘업무 매뉴얼(안)’)을 제시하는 것을 주요 목적으로 한다. 이를 위한 세부 목적들은 아래와 같다.

첫째, 기존 향만재개발사업에서는 적용되지 않았던 사업 시행방식인 수용·사용방식, 환지방식 등을 포함하여 사업 시행방식에 대한 절차, 문제점, 대응 방안들을 검토·분석하여 개선된 업무 매뉴얼(안)에 반영할 수 있도록 한다.

둘째, 향만재개발사업의 단계별 사업 절차를 정교화하여 단계별로 수행할 업무와 검토 사항을 명확히 하고, 관련 인허가 절차 및 유관기관의 역할을 파악하여 개선된 업무 매뉴얼(안)에 반영한다.

셋째, 기존 업무 매뉴얼의 내용 중에서 현행 법령과 상이하거나 개정된 법령 사항 등을 보완하여 개선된 업무 매뉴얼(안)을 제시한다. 대표적으로 최근 법 개정을 통해 국가관리항과 지방관리항의 향만재개발사업 관리청이 이원화된 부분을 들 수 있다.

넷째, 타 개발사업의 업무 매뉴얼 분석을 통해 주요 쟁점에 대한 Q&A, 판례 해설 등 업무 매뉴얼의 활용도와 업무 관련 이해도를 높이는 방안을 모색하여 개선된 업무 매뉴얼(안)에 적용한다.

다섯째, 개선된 업무 매뉴얼(안)에 대한 홍보, 보급, 정례 교육 등을 통해 정책 담당자 및 이해관계자들이 매뉴얼에 대한 활용도를 높일 수 있도록 방안을 모색한다.

제2절 연구 내용과 방법

1. 연구 내용

본 연구는 상기 연구 목적을 달성하기 위해 각 장에서 다음의 내용들을 다루고 있다. 먼저 서론인 제1장에서는 연구 내용과 방법, 선행연구 분석을 진행하였으며, 선행연구들과 본 연구의 차별점을 제시하였다.

제2장에서는 항만재개발사업의 개념과 범위를 정의하고, 관련 법령 현황과 제도적 변천 과정을 고찰하였다. 아울러 국내 항만재개발사업 추진 현황 및 사업의 주요 특징과 애로 요인을 검토하였다.

제3장에서는 항만재개발사업의 단계별 추진 절차를 토대로 참여 주체와 각 사업단계의 유의사항을 검토하였다. 또한, 총사업비 정산방식을 비롯하여 아직 항만재개발사업에서는 적용해 본 적이 없는 수용·사용방식과 환지방식 등 다양한 사업시행 방식별 절차와 특징을 분석하였으며, 이를 통해 업무 매뉴얼(안)의 핵심 내용이라고 할 수 있는 사업 절차와 시행방식을 점검하였다.

제4장에서는 기존 업무 매뉴얼의 문제점 및 보완 필요사항을 도출하였으며, 이 과정에서 항만재개발사업 분야의 정책 담당자 및 전문가 의견을 수

럼하였다. 또한, 다양한 타 개발사업의 업무 매뉴얼들과 구성, 내용 등을 비교 분석하여 업무 매뉴얼(안)의 개선 방향을 탐색하였다.

이어지는 제5장에서는 앞 장에서 분석한 내용을 토대로 개선된 업무 매뉴얼(안)의 개선 방향 및 주요 내용을 제시하였다. 전체 업무 매뉴얼(안)은 본 연구의 부록으로 수록하였다.

제6장에서는 연구의 결론을 요약하고, 업무 매뉴얼(안) 개선을 통해 얻을 수 있는 기대효과를 제시하였다. 또한, 업무 매뉴얼(안)의 활용도를 제고하기 위한 주기적인 업데이트, 교육 방안 등을 제안하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 문헌조사, 사례 분석, 정책 담당자 및 전문가 워크숍, 자문 등을 주요 연구방법으로 하였다.

먼저, 다각적인 문헌조사를 수행하였다. 국내 항만재개발사업 관련 선행 연구들을 검토하고, 다른 분야의 정책 매뉴얼을 수립하기 위한 연구들을 살펴보았다. 또한, 기존 업무 매뉴얼 개선을 위해 「항만재개발법」을 포함한 관련 법령의 주요 개정 사항에 대해 검토하였다. 특히 기존 업무 매뉴얼과 유사한 타 개발사업들의 업무 매뉴얼을 비교 분석함으로써 업무 매뉴얼(안)의 개선방향에 참고하였다.

둘째, 타 개발사업의 사례 분석이다. 사업 시행방식에 있어 타 개발사업에서 적용되고 있는 수용·사용방식, 환지방식, 그리고 개발이익 부담금과 재투자⁵⁾ 등은 아직 항만재개발사업에서는 적용된 적이 없다. 또한, 항만재

5) 항만재개발사업은 「항만재개발법」에 따른 개발이익 재투자⁵⁾와 「개발이익 환수법」에 따른 개발이익 부담금을 중복적으로 납부해야 하는 사업이나, 현재까지의 사업이 총사업비 정산방식으로 추진되어 온 이유로 개발이익이 발생하지 않음

개발사업 수가 많지 않은 관계로 그동안 축적된 사업의 쟁점, 법적 모호성 등에 대한 판례, 유권해석 등의 사례도 적은 편이다. 이에 따라서, 타 개발사업의 사례 분석을 통해 유사한 쟁점에 대한 법령 해석례, 판례, Q&A 등을 분석하여 매뉴얼에 수록함으로써 실무 활용도를 제고하고자 하였다.

셋째, 정부 정책 담당자, 전문가 등을 대상으로 인터뷰, 자문, 워크숍 등을 통해 업무 매뉴얼에 대한 의견 및 전문 지식을 수렴하였다. 특히, 항만 재개발사업의 추진과 관련된 일련의 인허가 사항 등 행정 절차는 동 업무를 수행하고 있는 정책 담당자의 검증이 필요한 부분이다. 또한, 다양한 유사 판례에 대한 해석에도 법률 전문가의 의견 수렴이 필요하다. 따라서, 전문가 자문회의 등을 통해 연구의 현실성과 정책 활용성을 높이고자 하였다.

〈표 1-1〉 전문가 및 정책 담당자와의 협의 활동 요약

일시	주요 참석자	논의 내용
2025.4.	정책 담당자 및 전문가(서면)	• 기존 업무 매뉴얼의 개선 방향 의견 수렴
2025.6.11.	법률 전문가	• 총사업비 정산방식 제도 관련 의견 수렴
2025.7.14.	정책 담당자 및 전문가(중간 보고회)	• 중간 보고회 및 향후 연구 내용 점검
2025.9.	정책 담당자 및 전문가(서면·대면)	• 업무 매뉴얼(안)에 대한 의견 수렴
2025.9.25.	정책 담당자 및 전문가(최종 보고회)	• 최종 보고회 및 보완 사항 점검

자료: 저자 작성

상술한 내용과 방법으로 수행한 본 연구의 흐름도는 다음 〈표 1-2〉와 같다.

〈표 1-2〉 본 연구의 흐름도

단계	주요 내용	연구 방법
Step 1. 기초 조사	• 「항만재개발법」 및 관련 지침 개정사항 검토 • 기존 사업방식 및 신규 사업방식 검토 • 기존 업무 매뉴얼의 문제점 및 타 개발사업 매뉴얼 검토 → 개선된 업무 매뉴얼(안) 보완 사항 도출	• 문헌 연구 • 사례 분석



단계	주요 내용	연구 방법
Step 2. 의견 수렴 및 검증	- 기존 업무 매뉴얼 보완점 검토 및 사업단계별 절차 검증 - 수용·사용, 환지방식의 절차와 항만재개발사업 적용에 따른 전문가 의견 수렴	관계자 면담
↓		
Step 3. 매뉴얼(안) 제시	- 업무 매뉴얼(안) 작성 및 정책 담당자, 전문가 종합 의견 수렴 → 업무 매뉴얼(안) 보완 - 업무 매뉴얼(안)의 기대효과 및 활용도 제고방안 제시	관계자 면담 및 워크숍

자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토

1. 주요 선행연구 검토

1) 항만재개발사업 관련 선행연구⁶⁾

2007년 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」(舊「항만재개발법」)이 제정되고 항만재개발사업이 시작되면서 사업의 정책 방향 수립을 위한 다양한 연구들이 수행되었다. 초기 연구로는 국토해양부(2009), 심기섭(2009), 신승식(2010) 등이 있으며, 해당 연구들에서는 공공성과 수익성의 균형적인 확보의 중요성을 강조하면서 정부 재정지원의 당위성을 제시하였다. 또한 수익성 제고를 위한 방안으로 정부 소유부지의 분양 방법 및 사업 추진방식의 다각화 등을 제안하였다.

이후 실제 항만재개발사업이 다수 추진되면서, 사업 추진 과정에서 나타난 문제점의 개선 방안에 대한 연구가 수행되었다. 오영록(2015)과 지성훈

6) 주요 항만재개발사업 관련 선행연구는 부록인 「항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)」 내에 수록함

(2018)은 항만재개발사업의 주요 문제점으로 공공성과 수익성의 충돌, 지역 특성 반영 및 차별성 부족, 주변 지역과의 연계 부족, 민간투자 유치 어려움 등을 지적하였으며, 이를 위해 공공성과 수익성의 조화 방안, 지자체 및 시민 참여 확대, 재원조달 방안 다각화 등을 제시하였다. 진영환(2015)은 항만과 도시의 이분법적 접근, 역사적 자산의 훼손, 부동산 경기에 편승한 사업 추진 등의 문제점 개선을 위해 주요 선진국 항만재개발 사례를 분석하였으며, 항만과 도시의 통합적 개발, 장소성 및 역사성 보존, 디자인 가이드라인 도입, 앵커시설 유치 및 안정적인 재원조달 방안의 필요성을 강조하였다. 조필규 외(2016)는 공공기관(LH)의 항만재개발사업 참여 방안을 마련하기 위한 연구를 수행하였으며, 제도 개선 방안으로는 인접 노후화된 원도심까지 확장한 통합 개발, 사업방식 다각화, 이해관계자 간 역할 정립 등을 제시하였다.

또한 항만재개발사업의 활성화와 제도 개선을 위해 정부 주도의 연구도 다수 수행되었다. 국토해양부(2011)는 항만재개발사업의 재원조달 문제점을 분석하고 기금 설치 및 전담기구 운영 방안을 제안하였으며, 해양수산부(2020d)는 사업 추진 단계별 애로사항을 분석하고, 법·제도 개선방안 및 표준실시협약(안), 협상업무지침(안)을 마련하였다. 이어 해양수산부(2021a)는 공공성 확보 방안과 시민참여 제도화, 사후관리, 전담기관 설립, 경기침체 등에 따른 사업 중단·지연 시 사업관리 방안 및 경관 가이드라인을 제시하였다. 해양수산부(2023, 2024)에서는 항만재개발사업의 효과 분석과 소규모 항만재개발의 개발 방향 관련 연구 등이 수행되었으며, 일부 사업의 완료 시점 도래 및 수용·사용방식 등 새로운 방식 적용으로 발생하는 문제에 대응하기 위해 사후관리 방안, 귀속부지 활용 방안, 사업 방식별 추진방안 등에 대한 연구를 수행하였다. 또한 개발이익 재투자 지침, 단계별 준공·정산 지침, 업무처리규정 개정(안) 등을 제시하였다.

한편 항만재개발사업의 공공성과 수익성의 균형 확보는 지속적으로 제기

되는 핵심 이슈이다. 항만재개발사업은 노후·유휴한 항만을 개발하여 지역 및 국민경제 발전에 이바지한다는 사업 취지에 따라 공공성 확보가 중요한 만큼, 공공성의 개념을 정의하고 확보 방안을 마련하기 위한 선행연구들도 활발하게 수행되어 왔다. 대표적으로 이해령·한승훈·김근섭(2022)은 사업의 공공성 확보를 위해 최소 기반시설 용지 비율과 기반시설 용지 대비 공익시설 확보 비율을 제시하였으며, 조필규 외(2023)는 공공성의 개념 정립과 더불어, 공공성 확보에 있어 이해관계자의 공동참여와 협력의 중요성을 강조하였다. 김세원·이혜령·박민정(2024)은 항만재개발사업 대상지별 공공 기여량을 산정하였으며, 일부 지자체에서 운영하고 있는 사전 협상제도의 도입을 포함한 다양한 공공성 강화 방안들을 제시하였다. 또한 과도한 공공성 강화에 따른 민간투자 위축을 보완할 수 있는 사업성 보전 방안도 함께 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 항만재개발사업 관련 선행연구들은 공공성과 수익성 확보를 핵심 과제로 다루어 왔으며, 이를 위한 방안으로 사업 추진 방식의 다각화와 안정적인 재원조달 방안 등을 모색하였다. 그뿐만 아니라, 주변 지역 및 원도심과 연계한 통합적인 개발의 중요성 또한 계속 제기되었으며, 이와 관련하여 다양한 이해관계자가 참여함에 따라 주체별 역할 명확화 및 참여 주체들 간의 협의를 통한 추진 또한 강조됐음을 알 수 있다.

2) 정책 업무 매뉴얼 개발 관련 선행연구

매뉴얼이란 사전적으로는 내용이나 이유, 사용법 따위를 설명한 글인데, 설명서, 사용서, 안내서로 바꾸어 말할 수 있으며, 영어로 ‘Manual’은 소책자, 취급 설명서, 편람, 안내서 등으로 번역된다(이상만·엄운진, 2011). 이러한 측면에서 업무 매뉴얼이란 “직무를 수행하는 데 필요한 업무상의 지식이나 진행방법 등에 대한 기본적인 사항을 체계적으로 정리하여 해당

업무에 대한 이해도를 높이기 위해 제작”한 지침서로 정의될 수 있다(경찰 매뉴얼 관리규칙, 제2조). 특히 개발사업의 경우, 그 절차와 업무 처리요령을 세밀하게 제시한 문서로서 매뉴얼이란 용어 외에도 ‘업무편람’, ‘길라잡이’, ‘가이드라인’ 등의 용어로 해당 업무에 대한 이해도를 높이기 위한 지침서들이 다수 존재한다(이하 ‘매뉴얼’로 통칭). 타 개발사업 분야의 주요 업무 매뉴얼에 대한 검토는 후술하는 제5장에서 상세히 다루는 관계로 본 선행연구 검토에서는 제외하기로 한다.

이러한 개발사업의 업무 매뉴얼을 제작하는 과정에서 관련된 연구를 수행한 사례는 건설교통부(2006)의 『기업도시 개발 및 관리방안 연구』가 대표적이나, 그 외의 연구 보고서들은 찾아보기 힘들다.⁷⁾ 다만, 개발사업 외의 다른 분야로 범위를 확대하면 정책 업무 매뉴얼을 제작하기 위한 일련의 연구들은 다양하게 찾을 수 있으며, 다음은 주요 연구 사례이다.

먼저, 건축 분야에서 매뉴얼 수립을 위한 연구들이다. 건축도시공간연구소의 이상민·엄운진(2011)은 도시 내 유휴 공간을 활용하여 일상생활에서 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 공공공간의 조성 방안 및 실무자들을 위한 매뉴얼(안)을 제시하고 있는데, 동 연구에서는 매뉴얼의 구성(안)만을 제시하고 있으며 세부적인 매뉴얼은 포함되어 있지 않다. 손창백 외(2012)는 공공 건설공사가격 산정을 위한 표준품셈의 신뢰성 부족 논란을 문제점으로 제시하고, 표준품셈 제·개정 업무의 신뢰성을 제고하기 위한 세부적인 업무 매뉴얼 개발 절차를 제시하고 있다. 윤강철·정대운(2017)은 전문건설업 해외사업 보증심사체계와 매뉴얼 개발 연구를 통해 해외사업 전문건설업체의 해외 진출 활성화를 위한 보증 심사의 기준과 평가 체계를 제시하여 전문 건설업체의 해외사업 추진을 지원하고 보증심사의 신뢰성과 공신

7) 조달청(나라장터)의 매뉴얼 제작에 대한 다수의 연구용역 사례가 검색되는 관계로, 개발사업 관련 업무 매뉴얼 역시 연구용역의 형태로 수행되었음을 미루어 짐작할 수는 있지만, 연구보고서를 공개하지 않거나, 또는 최종 결과물인 ‘매뉴얼’만 공개하는 것으로 추정됨

력을 확보하는 데 초점을 두었다. 다만, 동 연구에서는 이상민·엄운진(2011)의 연구와 같이 세부적인 매뉴얼은 공개하지 않고 있다.⁸⁾

또한, 공공시설의 운영 등에 관한 매뉴얼로 백선정·이초록·임예슬(2021)은 아동돌봄센터 운영의 일관성 및 효율성을 높이기 위한 운영 매뉴얼 개발 연구를 수행하였다. 동 연구는 아동돌봄 현장의 구체적인 상황 대응 매뉴얼을 개발하여 초등 돌봄 네트워크 구축 및 운영에서 각 참여 주체의 역할 명확화에 중점을 두고 있다. 김수연·손제희(2023)는 경북형 아동친화도시 인증 추진의 복잡성을 해소하기 위한 가이드라인 개발 연구를 수행하였으며, 해외사례 조사, 경북 주요 지역 아동 관련 부서 담당자 대상 표적집단인터뷰(FGI) 실시 등을 통해 『경상북도 아동친화도시 가이드라인』을 제작하여 보고서에 수록하였다. 황금숙·김수경(2008)은 공공도서관의 독서교실 프로그램 운영을 과학적이고 체계적으로 지원하기 위해 운영현황 조사와 사례분석을 기반으로 다양한 운영 유형과 함께 독서교실 강사 위촉방법, 단계별 운영 절차 등을 담은 업무 매뉴얼을 제시하였다. 노영희 외(2018)는 공공도서관이 지역 콘텐츠와 지역민의 요구를 충족할 수 있도록 특화도서관 운영 가이드라인을 개발하였으며, 동 가이드라인에서는 공공도서관의 지역적 특성을 반영한 특화 서비스 구현을 강조하였다. 변나향 외(2024)는 도심형 스마트팜의 공급 확산을 위한 디자인 가이드라인 개발 연구를 진행하였다. 동 가이드라인에서는 시설 배치와 건축물 용도를 중심으로 도시환경에 적합한 스마트팜 설계 방안을 제시하였으며, 도시 내 스마트팜의 물리적 통합성을 강조하고 있다.

이상의 연구들은 각 분야의 특성에 맞추어 체계적인 연구를 통해 업무 매뉴얼을 개발하여 해당 업무 수행의 효율성과 전문성을 제고하고자 하였다. 관련 연구들에서는 보편적으로 법령 등에 기반한 단계별 운영 또는 업

8) 동 연구를 통해 개발된 해외건설 보증심사 매뉴얼은 연구의 발주자 측과 연구진의 합의에 따라 동 보고서에 기재하지 않음. 윤강철·정대운(2017), p. 113.

무 절차를 기술하고 있지만, 각 매뉴얼마다 강조하는 중점적인 분야에 대해 현장 실사 및 사례조사 등을 통해 단순한 업무 절차와 법령 해설서로서 업무 매뉴얼이 아닌 해당 사업에 대한 시사점이나 발전 방향까지 모색하고 있다. 다만, 일부 연구에서는 매뉴얼의 전체적인 내용 대신 발간된 매뉴얼의 표지나 개략적인 구성(안) 등만을 제시하고 있어 세부적인 매뉴얼의 내용을 파악하기엔 한계가 있었다.

2. 본 연구의 차별성

본 연구는 항만재개발사업의 사업추진 체계를 재정립할 수 있는 실행 방안으로서 기존 업무 매뉴얼 개선을 제시하는 데 그 목적이 있으며, 항만재개발사업 관련 선행연구 및 기존 업무 매뉴얼과는 다음의 차별성을 지닌다.

먼저, 국내·외 항만재개발 관련 선행연구들은 항만재개발사업의 제도 개선, 공공성 강화 등을 중심으로 수행되었음을 알 수 있다. 그러나, 본 연구는 항만재개발사업의 추진체계를 정립하는 데 그 목적이 있으며, 결과물로 개선된 업무 매뉴얼(안)을 제시하고자 하는 데 가장 큰 차별성을 가지고 있다. 즉, 정책 제언으로 그치는 것이 아닌 실제 업무 수행에 필요한 절차 및 서식, 사례까지 포함한 실용적 매뉴얼(안)을 연구의 결과로서 제시한다는 점에서 연구의 목적과 범위가 다르다.

둘째, 기존 업무 매뉴얼의 경우에는 체계적인 연구 과정을 통해 제작되지 않았다는 측면에서 본 연구의 의의가 크다고 할 수 있다. 그리고 기존 업무 매뉴얼은 바뀐 법 제도와 새로운 사업 시행방식에 대한 반영이 부족하나, 본 연구에서는 수용·사용방식, 환지방식 등에 대한 분석을 토대로 개선된 매뉴얼(안)을 제시함으로써 실무 활용성을 제고하고자 하였다. 또한 기존 업무 매뉴얼은 관련 법령을 단순히 기술하는 데 그치는 반면, 본 연구

에서 제시하는 업무 매뉴얼(안)은 항만재개발사업 단계별 업무 흐름 외에도 주요 쟁점 사항들에 대해 Q&A나 유권 해석례, 판례 분석 등을 수록한다는 점 역시 기존 업무 매뉴얼과의 차별점으로 볼 수 있다.

셋째, 전문성·정확성 확보를 위한 검증 절차를 강화하였다. 연구 추진 과정에서 해양수산부, 지방해양수산청, 사업시행자, 법률·건설 분야 전문가 자문 등을 통해 법률 해석의 정확도를 높이고, 현장 수요를 반영하여 업무 매뉴얼(안)에 대한 객관성과 신뢰성을 확보하고자 하였다.

02

항만재개발사업 추진 현황 및 애로 요인

제1절 항만재개발사업 현황 및 관련 법령

1. 항만재개발사업 정의 및 추진 현황

급속히 변화하는 항만물류 환경에 대응하여 항만기능을 재편하고 지역 경제 활성화 등을 목적으로 항만 주변 지역의 발전을 촉진할 필요가 증대되면서 항만재개발사업의 중요성이 점차 증가하고 있다. 특히, 항만시설의 노후화, 선박 대형화 등에 따라 기존 항만을 대체할 확장된 신항만 개발이 촉진되고 있으며, 항로 준설에 따른 준설토 투기장이 다수 발생하는 등 노후·유헴항만시설 증가에 따라 사업 수요도 커지고 있다.

이러한 배경으로 시작된 항만재개발사업은 「항만재개발법」에 근거하여 국가가 지정한 항만재개발사업구역에서 시행되는 사업이다. 현재 법령상에 항만재개발사업은 “노후하거나 유헴 상태에 있는 항만구역 및 그 주변지역에서 「항만법」 제2조 제5호에 따른 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업”으로 정의하고 있어, 항만구역과 직접 연접한 지역이나 항만과 기능적

으로 관련된 인근 지역까지 포함한 항만권역 전체의 재개발을 포괄하는 개념이라 할 수 있다.⁹⁾

다만, 그 법적 정의에 비추어본다면 현재 운영 중인 항만시설의 개선과 정비도 포함될 수 있으나, 항만재개발사업은 기존의 항만시설 위주의 이용 형태에서 벗어나 상업, 업무, 여가·문화 등 복합 기능을 도입하여 항만 공간을 활력 있는 새로운 공간으로 전환하는 것을 목표로 함으로써, 단순히 항만시설을 확충하는 것을 주목적으로 하는 전통적인 항만 개발사업과 구별될 수 있다. 예를 들어, 우리나라 최초의 항만재개발사업인 부산항 북항 1단계 재개발사업의 경우 원도심과 맞물린 부산항 북항 일대를 항만시설인 국제여객터미널 등을 포함한 국제적 해양관광 및 비즈니스 거점으로 조성하는 등 항만재개발사업은 항만과 도시의 재생이 결합된 형태를 띠고 있다.

해양수산부는 「항만재개발법」에 따라 항만재개발사업의 대내외 환경 변화 및 전망, 항만재개발사업 정책 기본방향 등을 포함하는 「항만재개발 기본계획」을 주기적으로 수립하고 있으며, 기본계획을 통해 재개발사업 예정구역에 지정·고시하고 있다. 2007년 최초로 고시된 「제1차 항만재개발 기본계획」에서 12개 사업 예정구역이 지정된 후, 가장 최근 고시된 「제3차 항만재개발 기본계획」(2020.12.)에서는 아래 <표 2-1>과 같이 국내 14개 무역항, 연안항에 모두 19개 사업이 지정되어 있다.¹⁰⁾

기본계획을 통해 지정된 사업들 중에서 현재까지 완료된 항만재개발사업으로는 여수 엑스포의 개최 지원을 위해 추진된 여수항(엑스포) 재개발(2012년 준공)과 동해·묵호항 1단계 재개발(2017년 준공), 인천 영종도 재

9) 「항만재개발법」 제12조에 따라 항만재개발사업의 사업구역에서 주변 지역은 항만구역 경계로부터 직선 거리 1.5킬로미터 이내의 지역을 의미하고, 항만구역과 지리적으로 연결하지 아니한 지역도 포함될 수 있음. 단, 사업구역에서 주변 지역의 면적은 항만구역 면적의 100분의 50 이내로 한정하고 있음(사업구역의 총면적이 20만 제곱미터 미만일 경우에는 사업구역에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 100 이내 가능)

10) 기본계획은 「항만재개발법」 제7조에 따라 5년마다 타당성 검토를 통해 변경할 수 있으며, 2025년 9월 현재 「제3차 항만재개발 기본계획 수정계획」이 수립되는 중으로 향후 사업 예정구역은 변동 가능

개발사업(2024년 준공)이 있다. 또한, 현재 공사 중인 항만재개발사업으로는 부산항 북항 1단계, 광양항 묘도 투기장 및 3단계 투기장, 거제 고현항 재개발사업 4개가 있으며, 이 외에도 2025년 현재 부산항 북항 2단계, 인천항 내항 1·8부두 재개발사업은 사업계획 수립, 사업시행자 선정 등 관련 절차가 추진 중이다.¹¹⁾

〈표 2-1〉 항만재개발사업 추진 현황

구분		면적	총사업비	유형	추진 현황
부산항	① 북항 1단계	1,533	28,545	원도심 활력 제고	조성 중
	② 북항 2단계	2,199	40,636	원도심 활력 제고	사업계획 수립 중
	③ 용호부두	40	303	지역생활·문화거점	
인천항	④ 영종도 투기장	3,327	3,985	해양산업 육성·지원	완료
	⑤ 내항 1·8부두	453	5,003	원도심 활력 제고	사업계획 수립 중
⑥ 대천항(투기장)		331	3,653	지역생활·문화거점	
⑦ 군산항(금란도 투기장)		2,022	4,344	해양산업 육성·지원	
⑧ 장항항		58	275	지역생활·문화거점	
목포항	⑨ 남항 투기장	380	1,835	원도심 활력 제고	
	⑩ 내항	27	183	지역생활·문화거점	
여수항	⑪ 신항	798	798	해양산업 육성·지원	엑스포박람회 사업 완료
광양항	⑫ 묘도 투기장	3,121	3,121	해양산업 육성·지원	조성 중
	⑬ 3단계 투기장	4,331	6,512	해양산업 육성·지원	조성 중
⑭ 고현항		833	6,889	원도심 활력 제고	조성 중
포항항	⑮ 구항	174	1,336	원도심 활력 제고	
	⑯ 구룡포 투기장	39	153	지역생활·문화거점	
⑰ 울산항(매암동 투기장)		99	327	해양산업 육성·지원	
⑱ 동해·목호항(목호 2단계)		1,056	1,415	해양산업 육성·지원	
⑲ 제주항(내항)		389	2,125	원도심 활력 제고	

주: 2025년 현재 「제3차 항만재개발 기본계획 수정계획」이 수립 중인 관계로 사업 예정구역은 변동 가능
 자료: 해양수산부(2020c) p. 41.을 토대로 최신 현황 반영 작성

11) 해양수산부(2020c), p. 11.

위의 표 <2-1>과 같이 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 총 19개 사업 예정구역의 특성에 맞는 개발을 위해 사업들을 ① 원도심 활력 제고형, ② 해양산업 육성·지원형, ③ 지역생활·문화거점형으로 분류하고 있다. 이러한 유형의 분류는 사업 구역의 크기, 위치와 주요 연계 대상에 따라 구분되며, 사업 규모가 비교적 작은 항만은 지역생활·문화거점형으로 구분되고, 규모가 큰 사업들은 도심 또는 항만과의 연계성에 따라 원도심 활력 제고나 해양산업 육성·지원형으로 구분된다(<그림 2-1> 참조).

〈그림 2-1〉 항만재개발사업 사업 유형



자료: 해양수산부(2020c), p. 34.

원도심 활력 제고형인 7개 사업은 항만 공간을 도시 활력이 저하된 원도심 재생을 위해 인접한 노후 항만 공간을 시민들이 필요로 하는 시설¹²⁾로 재생 또는 현대화하여 원도심에 활성화를 도모하는 것이 목적이다. 해양산업 육성·지원형인 7개 사업은 항만 공간을 물류·제조·해양관광 등 해양산업 육성 공간으로 개발하는 데 목적을 두고 있으며, 지역생활·문화거점형인 5개 사업은 항만 공간을 시민과 방문객들을 위한 휴식·관광·지원시설 등으로 개발하는 데 주요 목적이 있다.

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

2. 항만재개발사업 관련 법령 현황

1) 항만재개발사업 관련 법령 체계

서론에서도 언급한 것처럼 항만재개발사업 관련 법적 근거가 처음 마련된 것은 2007년 5월, 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」(법률 제8431호)의 제정으로 거슬러 올라간다. 동법의 제정 목적은 “노후하거나 유희 상태에 있는 항만과 그 주변지역을 체계적이고 계획적으로 개발하여 항만 기능을 합리적으로 재편하고 주변 도시환경을 개선하는 등 항만과 그 주변 도시환경을 지속적인 발전이 가능한 공간으로 변화시키되, 항만재개발사업에 관한 기본계획, 항만재개발사업구역의 지정 및 항만재개발사업의 시행방법 등 그 개발에 필요한 사항을 정함으로써 항만과 그 주변지역의 노후화를 방지하고 적절한 이용·개발을 도모할 수 있는 법적 근거를 마련”하기 위함으로 명시하고 있다.¹³⁾ 또한, 당시 여수 엑스포 개최에 따른 여수항 신항 및 부산항 북항의 재개발사업이 본격 추진되면서 항만재개발사업에 대한 법적 근거가 필요한 시대적 배경이 존재했다.

그러나 법 제정 2년 후인 2009년 6월, 「항만법」의 전부 개정(법률 제9773호)을 통해 기존의 「항만법」과 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」이 통합되었다. 이는 당시 국가경쟁력강화위원회의 법률 정비계획에 따라 항만과 주변 지역을 더욱 체계적이고 효율적으로 개발하고 관리할 수 있는 통합된 법적 기반을 마련하는 데 목적이 있었다.¹⁴⁾ 이후 항만재개발사업은 「항만법」에 근거를 두고 10년 이상 추진되었으며, 이 시기 동안에 동해·묵호 1단계, 영종도, 묘도, 고현항, 광양항 3단계 등 다양한 사업들이 착공되었다.

13) 법제처, 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률(2007.5.11.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

14) 해양수산부 해양수산인재개발원 나라배움터(검색일: 2025.9.19.)

그러나, 「항만법」이란 하나의 법률 안에서 성격이 상이한 항만의 개발, 항만배후단지의 개발 및 관리, 항만재개발사업 등의 규정들이 혼재되면서 복잡한 법령 체계에 대한 개편 논의가 대두되었다.¹⁵⁾ 결국, 2020년 7월 30일 「항만재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」(법률 제16904호, 이하 「항만재개발법」)이 새롭게 제정되었다. 동법의 제정 이유는 “항만재개발사업의 추진 및 지원체계를 강화함으로써 항만과 그 주변지역의 경쟁력을 제고하기 위하여 현행 「항만법」에서 규정하고 있는 항만재개발 관련 내용을 해당 법률에서 분리하여 새로이 법을 제정”함으로 명시하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 분법(分法)을 통해 법률 적용의 명확성과 효율성을 확보하였으며, 복합시설 용지 개념 도입, 결합개발방식 도입, 사업시행자 대체 지정 및 토지매도 명령제 도입, 총괄사업자 제도 도입 등 효율적인 사업 추진을 위한 다양한 신규 제도들도 가미되었다. 이렇게 제정된 「항만재개발법」은 총 5장, 49개 조문으로 구성되어 있으며, 내용이 방대한 제3장 항만재개발사업은 4개의 절로 세분화되어 있다(〈표 2-2〉 참조).

〈표 2-2〉 「항만재개발법」의 조문 구성

장	절	조
제1장 총칙		제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제4조(다른 법률과의 관계)
제2장 항만재개발 기본계획 등		제5조(항만재개발기본계획의 수립), 제6조(기본계획의 고시 등), 제7조(기본계획의 변경), 제8조(기초조사)
제3장 항만재개발 사업	제1절 항만재개발 사 업계획 및 사업 구역	제9조(항만재개발사업계획의 수립), 제10조(복합시설용지에 관한 특례), 제11조(사업계획의 제안), 제12조(사업구역의 지정), 제13조(사업구역의 지정해제), 제14조(행위 제한 등)
	제2절 항만재개발	제15조(항만재개발사업 시행자의 지정), 제16조(사업시행자의 대체지정 등), 제17조(항만재개발사업실시계획의 승인 등), 제18조

15) 상계서

16) 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2020.1.29.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

장	절	조
	사업 시행자 및 항만재개발 사업 실시계획	(실시계획 승인의 취소 등), 제19조(인가 허가 등의 의제), 제20조(인가 허가 등 의제를 위한 일괄협의회), 제21조(타인의 토지에의 출입 등), 제22조(토지 출입 등에 따른 손실보상)
	제3절 항만재개발 사업의 시행	제23조(항만재개발사업의 총괄관리), 제24조(토지 등의 수용·사용), 제25조(토지소유자에 대한 한지), 제26조(토지매수업무 등의 위탁), 제27조(선수금), 제28조(원형지의 공급과 개발), 제29조(국공유지의 처분제한 등), 제30조(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약), 제31조(국유·공유재산의 사용허가 등에 관한 특례), 제32조(비용의 부담), 제33조(항운노동조합의 조합원에 대한 생계 지원금 지급), 제34조(항운노동조합 소속 조합원 생계대책협의회)
	제4절 준공확인 등	제35조(준공확인), 제36조(공사완료의 공고), 제37조(공공시설 등의 귀속), 제38조(조성토지의 처분), 제39조(개발이익의 재투자)
제4장 보칙		제40조(입주자협의회 구성 등), 제41조(부동산 가격 안정을 위한 조치), 제42조(청문), 제43조(권리·의무의 이전), 제44조(권한의 위임)
제5장 벌칙		제45조(벌칙), 제46조(벌칙), 제47조(벌칙), 제48조(양벌규정), 제49조(과태료)

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률

또한, 「항만재개발법」은 그 시행령 및 시행규칙 외에도 아래 <표 2-3>과 같이 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」, 「항만재개발사업 재정지원지침」, 「항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정」 등 3개의 하위 행정규칙을 운영 중이며, 법률과 시행령 등에서 다루지 못한 세부적인 규정을 다루고 있다.

<표 2-3> 「항만재개발법」 하위 행정규칙 현황

행정규칙(제정일)	제정 목적	주요 내용 및 특징
해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정 (2008.6.2.)	항만재개발사업의 구체적인 추진 절차와 기준을 정하기 위해 제정	- 총 14개 조로 구성 - 사업계획의 공모, 평가, 협상절차에 대한 세부적인 내용을 규정(평가인단 구성, 협상절차 등) - 사업계획 수립 이후 단계에 대한 규정은 미비
항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정	항만재개발사업으로 작업장이 소멸되는 항운노동원에 대한 생계	- 총 10개 조로 구성 - 보상계획 공고, 지급신청, 심사결정, 이의신청, 지급기간, 생계지원금 반환 기준 등 법령에서

행정규칙(제정일)	제정 목적	주요 내용 및 특징
(2013.1.17.)	지원금의 신청·심사·통보 등을 규정	정하지 않은 사항들을 구체적으로 규정
항만재개발사업 재정지원지침 (2015.12.30.)	항만재개발사업에 대한 국가 재정지원의 기준과 범위를 마련하기 위해 제정	• 총 12개 조로 구성 • 예비타당성 조사의 대상과 범위, 재정지원의 원칙, 재정지원 대상 시설과 비율, 재정지원 한도, 재정지원 절차에 대해 규정 • 재정지원 시설과 비율은 국가관리 항만과 항만공사 관리 항만으로 구분하여 제시

자료: 해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정, 항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정, 항만재개발사업 재정지원지침

2) 「항만재개발법」의 주요 개정 사항

2020년 제정된 「항만재개발법」은 총 6차례의 개정 과정이 있었으며, 그 중 5차례는 타법 개정에 따른 조문과 용어 정비가 목적이었다.¹⁷⁾ 그러나, 2023년 10월 개정되어 2025년 5월부터 시행된 법(법률 제19819호)에는 「중앙행정관한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 마린나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률」(이하 「일괄이양법」)에 따른 사업 관리청 구분이라는 중요한 제도적 변화를 포함하고 있으며, 사업계획의 수립, 실시계획 승인의 주체가 기존의 해양수산부장관에서 지방관리항의 경우 시·도지사로 분리됨에 따라, 항만재개발사업의 추진 체계를 크게 바꾸었다고 볼 수 있다.

〈표 2-4〉 「항만재개발법」의 주요 법개정 내용(타법 개정 제외)

개정 법령 (개정일)	개정 이유 및 주요 내용
법률 제19819호 (2023.10.31.)	• 「지방 일괄이양법」에 따라, 국가관리항의 관리청을 해양수산부장관으로 지방관리항의 관리청을 시·도지사로 정의 • 관리청의 정의 신설, 사업계획의 수립의 주체, 실시계획 승인의 주체 분리, 사업계획 수립 시 중앙 및 지방심의회 분리, 국유와 공유재산의 개념 분리 등

자료: 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2023.10.31.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

17) ① 법률 제17171호(2020.3.31.), ② 법률 제18522호(2021.11.30.), ③ 법률 제18661호(2021.12.28.), ④ 법률 제18755호(2022.1.11.), 법률 제19117호(2022.12.27.)

「항만재개발법 시행령」 역시 제정 이후 현재까지 총 9차례의 개정을 거쳤다. 법과 마찬가지로 대부분(6차례)은 타법 개정에 의한 개정이었으나¹⁸⁾, 주요한 제도적 변화도 있었다. 먼저 2021년 3월 개정된 대통령령 제31552호에서는 원형지 공급계획 승인 신청 시에 제출하는 원형지 개발 계획과 계약조건을 기재한 서류를 통해 확인 가능한 사항인 원형지 사용조건을 제출서류 항목에서 삭제하여 민원인의 서류제출 부담을 완화하고, 규제 타당성 검토의 실익이 적은 항만재개발사업의 대행, 선수금 및 조성 토지의 분양·임대에 관한 규정을 규제의 재검토 대상에서 제외하였다.

2021년 12월 개정된 대통령령 제32243호에서는 항만공사(PA)가 제안한 사업계획에 대해서 제3자 제안을 위한 공고 절차를 생략할 수 있도록 하여 항만공사가 주도하는 항만재개발사업을 더욱 신속하게 추진할 수 있도록 하고, 제3자 제안을 위한 공고 절차 이후에 지정할 수 있는 협상대상자의 범위에 최초 제안자 외에도 제출한 사업계획 제안서에서 정한 사업시행자를 추가하여 사업계획의 제안 제도가 활성화되도록 하였다.¹⁹⁾ 2024년 9월 개정된 대통령령 제34885호에서는 법률 개정으로 지방관리항의 재개발에 대한 권한이 시·도지사에게 이양됨에 따라, 항만재개발 사업계획의 수립, 사업시행자의 지정, 실시계획의 승인 및 준공확인 등에 관한 권한 주체를 해양수산부장관과 시·도지사를 모두 포함하는 관리청으로 변경하는 등 관련된 규정들을 정비하였다.²⁰⁾

18) ① 대통령령 제30977호(2020.8.26.), ② 대통령령 제31243호(2020.12.8.), ③ 대통령령 제33225호(2023.1.10.), ④ 대통령령 제34487호(2024.5.7.), ⑤ 대통령령 제34881호(2024.9.10.), ⑥ 대통령령 제35246호(2025.2.7.)

19) 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2021.12.21.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

20) 법제처, 항만재개발법 시행령, 제정·개정 이유, 대통령령 제34885호(검색일: 2025.9.19.)

〈표 2-5〉 「항만재개발법 시행령」 주요 법개정 내용(타법 개정 제외)

개정 법령 (개정일)	개정 이유 및 주요 내용
대통령령 31552호 (2021.3.23.)	• 원형지 공급계획의 승인을 신청할 때에 제출하는 원형지 개발계획과 계약조건을 기재한 서류를 통해 확인 가능한 사항인 원형지 사용조건을 제출서류 항목에서 삭제하여 민원인의 서류제출 부담을 완화 • 규제 타당성 검토의 실익이 적은 항만재개발사업의 대행, 선수금 및 조성토지의 분양·임대에 관한 규정을 규제의 재검토 대상에서 제외
대통령령 32243호 (2021.12.21.)	• 항만재개발사업계획에 대한 제3자 제안을 위한 공고 절차를 생략할 수 있는 제안자 추가 : 항만공사가 제안자로서 해당 사업구역 토지면적 50% 이상을 소유한 상태로 단독 참여하는 경우 제3자 제안 공고 절차 생략 • 항만재개발사업계획에 대한 협상대상자 지정 대상의 추가 : 지방자치단체 등에서 제안한 항만재개발사업계획에 대한 제3자 제안을 위한 공고 기한까지 다른 제안이 없거나 공고를 생략한 경우에 최초 제안자가 제출한 제안서에서 정한 사업시행자도 협상대상자로 지정
대통령령 제34885호 (2024.9.10.)	• 「지방 일괄이양법」에 따른 법 개정에 따라, 항만재개발사업계획의 수립, 항만재개발사업 시행자의 지정, 항만재개발사업실시계획의 승인 및 준공확인 등에 관한 권한 주체를 '해양수산부장관'에서 시·도지사를 포함하는 '관리청'으로 변경하는 등 관련 규정을 정비

자료: 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2021.3.23.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.); 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2021.12.21.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.); 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2024.9.10.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

「항만재개발법」 시행규칙은 현재까지 총 2차례 개정되었으며, 2021년 3월 개정된 해양수산부령 제476호로 규정 위반 사업시행자에 대한 처분 기준을 구체화하여(별표로 제시) 행정의 예측 가능성·형평성을 확보하였다. 또한, 법률 및 시행령과 마찬가지로 해양수산부령 제695호 개정을 통해 「일괄이양법」에 따라 구분된 관리청에 대한 내용을 시행규칙에도 반영하였다.

제2절 항만재개발사업 애로 요인 검토

1. 공공성 및 사업성의 균형 확보 애로

항만재개발사업은 노후·유흥화된 항만을 개발하고 정비하여 지역사회에 환원한다는 목적에서 공공성이 강한 사업이지만, 동시에 민간투자를 통한 사업 시행을 기본 방향²¹⁾으로 하므로 사업성 확보 또한 필요하다. 그러나, 공공성과 사업성은 다소 상충되는 개념으로, 이를 균형 있게 확보하기 위한 제도적 방안들은 앞서 살펴본 다양한 선행연구들에서도 지속적으로 논의됐지만, 그 실현은 결코 쉽지 않은 문제이다.

「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 항만재개발사업의 공공성 강화를 위해 <표 2-6>과 같이 공공시설용지의 확보, 개발이익의 지역 환원, 쾌적한 경관 조성을 위한 제도 마련을 주요 추진과제로 설정하였으나, 그 실효성을 확보하였다고 보기는 어렵다. 공공시설용지 확보 기준의 경우 설정 근거가 불분명하고, 법제화되지 않아 권고적 성격에 그친다는 한계가 있으며, 개발이익 재투자 제도는 지금까지의 사업이 모두 ‘총사업비 정산방식’으로 추진되어 개발이익이 발생하지 않은 관계로²²⁾ 실질적으로 활용되지 는 못했다. 또한, 쾌적한 경관 조성을 위한 항만재개발 경관 가이드라인 법제화 및 항만별 세부 경관가이드라인도 아직 법제화되지 않았다. 물론 지금도 해양수산부 예규로서 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」이 있으나, 동 가이드라인에는 마리나항만을 함께 포함하고 있는 구조적 한계로 인해 항만재개발사업만의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다.²³⁾

21) 해양수산부(2020c), p. 41.

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

23) 김세원·이혜령·박민정(2024), p. 71, 109.

〈표 2-6〉 「제3차 항만재개발 기본계획」 공공성 확보 제도

구분	내용
공공시설 확보	• 공공시설 확보 기준 제시 : 공공시설 위주 개발 필요 사업은 50% 이상, 복합개발 필요 사업은 30~40% 수준 • 수변공간은 누구나 이용 가능한 공공시설지구로 조성 원칙
수익 환원	• 사업 시행에 따른 개발이익이 지역으로 환원될 수 있도록 정산방식뿐 아니라 환지·수용 방식 적용 • 항만재개발법의 개발이익 재투자 조항 적극 활용
쾌적한 경관	• 항만재개발 경관 가이드라인 법제화 • 항만별 세부 경관 가이드라인 마련·적용 • 상부건축물 설치 시 경관 가이드라인 준수, 경관협정, 경관심의, 경관지구 지정 등 기존 제도 최대한 활용

자료: 해양수산부(2020c), p. 30.

한편, 공공성이 지나치게 강조될 경우 민간투자 중심으로 추진되는 항만 재개발사업의 동력이 약화될 수 있으며, 오히려 공공성을 훼손하는 풍선 효과를 초래할 수도 있다. 예를 들어, 공공시설 설치를 위한 공공용지의 비율이 높아질수록 사업시행자가 수익을 확보할 수 있는 가처분 용지 비율이 줄어들어 사업성이 저하될 우려가 있다. 이러한 상황에서 사업시행자가 제한된 가처분 용지에서 최대한의 수익을 확보하기 위해 고밀도 개발이나 수익성 위주의 시설 개발을 추진할 경우, 조망권 침해나 수변 경관의 사유화 등 또 다른 형태의 공공성 침해로 이어질 가능성도 있다.²⁴⁾

또한, 상술한 바와 같이 현재까지는 사업에서 개발이익 재투자가 적용된 사례가 없었지만, 향후 수용·사용방식 등으로 사업이 추진되어 개발이익이 발생할 것으로 예상됨에 따른 법 제도적 미비점에 대한 보완도 필요하다. 예를 들어, 현행 법체계에서는 「항만재개발법」에 따른 개발이익 재투자 의무와 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 납부가 동시에 적용되고 있어, 사업시행자는 두 가지를 모두 이행하여야 한다는 부담이 존재

24) 김세원·이혜령·박민정(2024), p. 135.

한다. 특히, 타 개발사업들에서는 별도로 개발부담금을 면제하는 조항을 명문화하고 있다는 점²⁵⁾에서, 이는 항만재개발 사업시행자의 수익성을 저해할 수 있는 요인으로 작용한다. 이러한 사업성 저해는 항만재개발사업의 장기 미추진으로 이어질 수 있으며, 이는 노후·유 휴화된 항만의 방치로 이어져 항만재개발사업의 공공 목적 달성을 저해할 수 있다.

2. 총사업비 정산 제도의 미비

본 연구 서론의 각주 4)에서도 언급하였지만 ‘총사업비 정산방식’이란 사업시행자가 완공 후 투자비에 상응하는 부지 소유권을 획득하고, 그 외 부지 및 시설은 국가에 귀속되는 방식으로 명확한 법률적 용어라고 보기는 어려우나 실무적으로 통용되는 용어인바 본 연구에서는 ‘총사업비 정산방식’을 하나의 사업 시행방식으로 간주하고자 한다.²⁶⁾ 먼저 과거 「항만재개발법」의 「항만법」 분법 전에는 항만법 제15조(항만시설의 귀속 등)를 근거로 매립지뿐 아니라 일부 육상구역에 대해서도 총사업비 정산방식이 적용된 것으로 보이나, 「항만재개발법」으로 분법된 후에는 해당 조항이 포함되어 있지 않아, 현행법상에서 총사업비 정산방식 적용에 대한 근거 규정과 기준이 부재한 실정이다.²⁷⁾²⁸⁾ 그럼에도 불구하고 현재까지의 항만재개발

25) 경제자유구역 개발사업, 기업도시 개발사업, 산업기술단지 개발사업, 역세권 개발사업은 개별 법령에서는 개발부담금 면제에 관한 조항 규정, 김세원·이혜령·박민정(2024), p. 137.

26) 수용·사용방식, 혼용방식 등을 기존 업무 매뉴얼 등에서는 사업 추진방식이라 표기하기도 하나, 본 연구에서는 선행연구의 인용을 제외하고는 「항만재개발법」 제9조의 표현에 따라 사업 시행방식으로 사용함

27) 「항만재개발법」 제19조 제1항제7호 및 「공유수면법」 제46조에 따르면, 매립면허취득자는 총사업비에 상당하는 공유수면 매립지의 소유권을 취득할 수 있음. 그러나 기추진된 항만재개발사업에서는 사업시행자가 공유수면 매립지가 아닌 육상부에 대해서도 총사업비에 상당하는 소유권을 취득할 수 있도록 하였으나, 「항만재개발법」에서는 이에 대한 근거 규정 및 기준이 부재한 실정임

28) 항만재개발법 분법 과정에서 총사업비 정산방식을 규정하려고 했으나, 사업구역 중 항만 주변 지역은 개인의 토지가 포함되는 관계로 사인과의 권리관계 분쟁 발생 소지가 있을 수 있다는 법제처의 의견에 따라 제정(안)에서 제외됨

사업은 모두 총사업비 정산방식으로 추진되고 있어 「제3차 항만재개발 기본계획」에서는 이를 주요 문제점으로 지적하였으며, 이를 위해 사례를 바탕으로 총사업비 인정 범위를 포함한 ‘총사업비 정산 지침’ 마련을 추진하였으나 아직 제도화되지 못한 상태이다.

사업시행자 입장에서는 총사업비 정산 기준의 불명확성으로 인해 리스크가 발생할 수 있다. 총사업비로 인정되는 항목의 범위와 기준이 명확하지 않아 일부 비용이 불인정 될 가능성이 있으며, 이는 사업시행자에게 재무적 부담으로 작용한다. 또한 준공 시점의 감정 평가 금액을 기준으로 토지를 정산받는 구조상 사업시행자의 토지 취득분 예측이 어렵고, 지가 상승 시 예측한 것보다 적은 부지를 획득하게 되는 문제가 발생할 수도 있다. 이로 인해 사업의 경제성 및 재무성 분석에 대한 사전 타당성 검토가 어렵다는 문제점도 있다.

이는 비단 사업시행자만의 애로사항이 아니라, 실제 정산을 담당하는 관리청에게도 부담이 될 수 있다. 실제로 정산 항목과 기준에 대한 명확한 규정이 없는 관계로 2024년 감사원 보고서에서도 총사업비 관리 부실이 지적된 바 있다. 감사 결과에 따르면 민간사업자 귀책으로 발생한 건설이자 추가분과 토지취득세를 총사업비로 인정하여 정산한 사례가 확인되었고, 이에 따라 향후 총사업비 산정 시 불인정 비용이 총사업비에 포함되지 않도록 총사업비 산정 및 관리를 철저히 할 것을 통보하였다.²⁹⁾

그 외에도 정산에 대한 제도 부재로 인해 개별 사업마다 정산방식이 달라 혼선과 논쟁의 소지가 있으며, 현 구조에서는 지역에 대한 개발이익 환수 방안이 부족하다는 지적도 있다. 특히 사업자 재무 부담 완화를 위한 담보신탁 등 정부 책임소재의 위험도 따르며, 장기간이 소요되는 사업의 특성상 총사업비 정산 시 확인이 필요한 자료가 많고 행정 소요가 큰 반면,

29) 감사원(2024), pp. 11-12.

회계 관련 전문지식을 갖춘 인력이 부족하다는 문제점도 제기된다. 그러나, 이러한 문제점에도 불구하고 총사업비 정산방식은 사업 초기 토지 수용에 따른 보상비 등 부담을 경감시켜 항만재개발사업의 추진을 도모할 수 있는 등 긍정적인 측면도 가지고 있다. 따라서, 총사업비 정산방식의 제도적 명확성과 업무의 체계화를 더욱 강화해야 할 필요성은 존재한다.

3. 행정주체 불명확으로 인한 기반시설 이관 및 사후관리 애로

항만재개발사업은 「항만법」에 따라 관리되던 항만을 사업시행자가 개발·정비하여 새로운 항만시설 설치나 도시공간으로 편입되는 구조로 추진된다. 이 과정에서 사업 종료 시 항만구역이 해제될 경우에는 관리 주체가 항만 관리청에서 관할 지자체로 전환³⁰⁾될 수 있는바, 항만재개발사업의 전 과정에서 주체 간의 역할 명확화와 긴밀한 협의는 필수적이다.

업무 주체와 역할이 불분명할 경우, 사업 및 시설의 관리 주체가 전환되는 준공 시점에 가까워질수록 문제점이 나타날 수 있다. 대표적으로 기반시설 및 공공시설의 이관 단계에서의 문제가 있다. 항만재개발사업으로 조성되는 공공시설은 「항만재개발법」 제37조, 「국토계획법」 제65조³¹⁾에 따라 관리청에 귀속되며, 그 외 기반시설 또한 시설별 관계 법령에 따른 소관 기관이 해당 시설을 관리한다. 이에 따라 사업시행자는 <표 2-7>의 조항과 같이 사업계획 수립 단계부터 기반시설 및 공공시설의 설치계획을 수립하고, 실시계획 수립 시 관리·처분·이관·귀속 등에 관한 계획을 수립해야 하며, 실시계획 수립 및 인허가 의제처리 과정에서 관리청과의 협의를 거쳐

30) 항만구역은 해당 항만을 관할하는 관리청이 개발 및 관리에 관한 행정 권한을 보유하며(「항만법」 제2조 6), 특정 시·군의 관할구역은 지자체장이 도시군·관리계획 결정권을 보유(「국토계획법」 제29조)

31) 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치하는 공공시설은 관리청에 무상 귀속되며, 개발행위허가 시 해당 공공시설이 속한 관리청의 의견 수렴 필요(「국토계획법」 제65조.)

야 한다. 특히 관리 운영 주체, 납품 기준 등에 대한 합의는 사업 설계에 반영하여 추후 분쟁 가능성을 최소화할 수 있다. 그러나 사업 초기 단계부터 협의가 미흡하거나 시설의 완성도 및 품질에 대한 이해관계가 상충하여 기반시설의 설치·이관·운영 업무가 지연되는 사례도 발생하고 있다.³²⁾ 특히 이러한 문제는 별도 운영 인력과 유지관리 예산이 필요한 시설에 대해서 더욱 첨예하게 나타나며, 사업 전반의 지연으로 이어질 수 있다.

〈표 2-7〉 「항만재개발법」 기반시설 및 공공시설 설치 및 처분 관련 조항

조항	내용
법 제9조 (항만재개발사업 계획의 수립)	③ 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 7. 기반시설의 설치계획 8. 공공시설의 설치계획
법 제17조 (항만재개발사업 실시계획의 승인 등)	② 실시계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 5. 기반시설의 설치계획(비용부담계획을 포함한다)
시행령 제20조 (항만재개발 사업실시계획의 승인 등)	① 법 제17조제1항에 따라 사업시행자가 항만재개발사업실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)의 승인을 받으려는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 실시계획 승인신청서에 다음 각 호의 서류와 도면을 첨부하여 관리청에 제출해야 한다. 5. 조성되는 토지 및 시설의 사용·수익·관리 및 처분에 관한 계획서 9. 항만시설 등 공공시설의 설치·이전·철거·귀속·이관 및 양여 등에 관한 서류

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제9조, 제17조; 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령 제20조

또한 항만재개발사업으로 조성된 부지 및 시설의 사업 이후 조치에 대한 제도적 장치가 미비한 실정이다. 현행 「항만재개발법」에 따르면 항만재개발사업으로 조성된 구역 및 시설은 항만구역과 항만시설을 제외하고는 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설이 조성되며, 「국토계획법」과 각 시설별 관계 법령에 따라 지자체 및 시설별 관리청이 운영·관리하게 된다. 하지만 현행 법 체계에서는 사업 준공 이후의 사업구역 지정

32) 해양수산부(2024), pp. 172-173.

해제와 항만구역 해제에 대한 규정이 부재하여, 관리·운영 주체가 불명확해질 우려가 있다. 또한 「항만재개발법」 제38조에서는 사업시행자가 항만재개발사업으로 조성하여 취득한 토지를 실시계획에 따라 직접 사용하거나 분양 또는 임대하도록 규정하고 있으나, 분양 이후에 이를 당초 사업 목적에 맞게 활용되도록 담보할 수 있는 장치가 부족한 실정이다. 이러한 사후 관리체계 불명확과 제도적 근거 미비는 항만재개발사업 완료 후의 관리·운영의 공백과 향후 상부 시설이 당초 계획과 다르게 조성되는 상황 등으로 이어질 우려가 있다.

특히, 기존에는 해양수산부가 항만재개발사업의 유일한 행정 관리청이었으나, 「일괄이양법」 시행에 따른 「항만재개발법」 개정으로 2025년 5월부터 국가관리항은 기존처럼 해양수산부장관이, 지방관리항은 시·도지사가 관리청이 된다. 이와 같이 관리청이 이원화됨에 따라 향후 항만에 따라 사업 행정 절차들의 주체 또한 변화할 것이며, 각 사업단계에서 세부적인 행정 절차뿐만 아니라, 상술한 기반시설의 이관이나 준공 후 사후관리 주체 문제 등도 일부 사업구역에서 새로운 양상이 나타날 수 있다. 따라서 이러한 관리청 분리에 대한 상황별 분석과 행정적 절차 구체화 역시 모색할 필요가 있다.

제3절 소결

본 장에서는 항만재개발사업의 추진 현황, 법적 체계 및 다양한 애로 요인들을 살펴보았다. 먼저 현재 항만재개발사업은 전국적으로 19개 사업 예정지가 지정되어 있으며, 4개 사업이 조성 중인 상황이다. 그리고, 인천항

내항 1·8부두 및 부산항 북항 2단계 사업은 사업계획을 수립 중인 상황으로 머지않아 착공될 것으로 예상된다. 현재까지 착공된 사업들이 모두 총사업비 정산방식으로 시행되는 데 반해, 현재 사업계획을 수립 중인 사업들은 모두 수용·사용방식으로 추진될 계획이다. 그러나, 아직 항만재개발사업에서 수용·사용방식의 적용 사례가 없는 관계로, 이에 대해 보다 체계적인 검토가 필요할 것으로 판단된다. 또한, 「항만재개발법」 제정 이후 이루어진 주요 법령의 개정 내용 등을 신속히 실무에 적용하도록 하여야만 항만재개발사업의 원활한 추진이 가능할 것이다. 특히 법령 개정에 따른 관리청 권한의 이원화는 향후 지방관리청의 재개발사업에 중요한 변수가 될 수 있으므로, 그 절차 및 세부 업무규정에 대한 숙지를 통해 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

항만재개발사업의 주요 애로 요인을 크게 세 가지로 구분하여 살펴보았다. 첫째, 공공성·사업성의 균형 확보 문제는 여전히 주요한 쟁점으로 남아 있다. 공공시설용지 확보, 개발이익 재투자, 경관 가이드라인 등의 공공성 확보 제도는 법적 근거 불분명, 권고적 성격, 항만재개발 특성 반영 부족 등 제도적 미비로 인해 실효성이 낮은 실정이다. 한편 과도한 공공성 요구는 사업시행자의 수익성 저하뿐 아니라 또 다른 형태의 공공성 침해를 초래할 우려가 있다. 둘째, 총사업비 정산 제도의 법·제도적 미비는 사업 추진 과정에서 불확실성을 가중시키는 요인이다. 총사업비 정산방식의 추진 근거뿐 아니라 범위, 산정 기준, 정산 절차 등이 명확히 규정되어 있지 않아 사업자의 재무적 부담 및 관리청의 업무 혼란을 초래하고 있다. 셋째, 행정주체 불명확으로 인한 기반시설 이관 및 사후관리의 어려움이 존재한다. 사업 초기 단계에서의 관리청 협의 부족과 사후관리 체계의 미비는 조성 부지와 시설의 관리·운영 공백과 난개발 등의 문제를 야기할 수 있다.

본 연구의 목적이 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선이라는 점을 비추어 볼 때, 업무 매뉴얼만으로 이러한 근원적인 애로 요인들을 해결하고 대응

하기에는 한계가 있을 것이며, 향후 관련한 지속적인 후속 연구와 기관 간 협의가 필요할 것이다. 다만, 이러한 추진 절차, 사업방식 등에 대한 부분들은 본 연구를 통해 개선되는 업무 매뉴얼(안)을 통해 정책 담당자 및 이해관계자들의 업무를 일부 지원할 수 있을 것으로 판단된다.

03

항만재개발사업 추진 절차 및 시행방식 검토

제1절 항만재개발사업의 추진 절차 검토

항만재개발사업은 크게 기본계획, 사업계획, 실시계획의 수립 및 승인을 거쳐 사업 시행 및 준공하는 절차로 진행된다. 각 단계마다 거쳐야 하는 행정 절차와 필요한 승인 사항 및 주체별 역할이 있으며, 단계 간의 연계가 중요하다. 본 절에서는 이러한 단계별 추진 절차를 소개하고, 각 단계에서 예상되는 주요 쟁점과 고려사항을 정리하고자 한다. 다만, 사업의 세부적인 추진 절차는 부록으로 수록된 업무 매뉴얼(안)에서 상세히 다루는 관계로 본 절에서는 주요 사항에 대해서만 언급하도록 한다.

1. 기본계획 단계

1) 추진 절차

「항만재개발 기본계획」은 전국 항만을 대상으로 잠재적인 사업 예정구역을 선정하고 중장기적 개발방향을 제시하는 단계이다. 해양수산부는 「항만

재개발법」에 따라 10년 단위의 기본계획을 수립하며, 5년 단위로 타당성을 재검토하여 기본계획을 변경할 수 있다. 기본계획에는 각 항만별 여건 분석, 지역사회 요구 사항, 국가 정책 방향 등을 종합적으로 고려하며, 향후 항만재개발이 필요한 사업 예정구역 선정 및 그에 대한 개발구상, 개략적인 토지이용계획(포괄적 지구계획) 등이 포함된다.

기본계획 수립 시 해양수산부는 기초조사를 거쳐 관계 부처 및 해당 지방자치단체와 조율을 거친다. 이후 중앙항만정책심의회에 승인을 받아 확정되며, 이를 관보 등에 고시함으로써 공식 효력을 갖게 된다. 고시된 기본계획은 이후 사업 예정구역별로 항만재개발 사업계획 수립을 위한 기준과 지침으로 그 역할을 하게 된다. 기본계획의 전체적인 수립 절차는 크게 ① 기초조사 분석, ② 재개발 대상 항만 선정, ③ 항만재개발 기본계획(안) 작성, ④ 시도지사 및 관계 중앙행정기관의 장 협의, ⑤ 중앙항만정책심의회 심의, ⑥ 기본계획 고시의 순으로 이루어진다고 볼 수 있다. 기본계획의 조정이 필요할 경우에는 기본계획 변경도 가능하며, 변경 시에도 신규 수립 절차를 준용하나, 「항만재개발법 시행령」 제4조에 따른 사업 예정구역 면적의 축소, 면적 10% 이내 확대, 추진사업비 변경 등 경미한 사항은 간소화된 절차를 적용할 수 있다.

2) 참여 주체별 역할 및 유의사항

기본계획은 해양수산부장관이 수립하며, 지방해양수산청(이하 ‘지방청’)은 기본계획 협의 및 지원의 역할을 수행한다. 또한, 지자체 역시 이를 지원하고 고시 후 일반에게 열람하는 역할 등을 하게 된다. 현재 기존 업무 매뉴얼에서는 기본계획 수립 단계에서의 각 주체별 역할을 아래 <표 3-1>과 같이 제시하고 있다.

〈표 3-1〉 기본계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)

구분	주요 역할	비고
해양수산부*	• 항만재개발사업 기본계획 수립(변경)·고시 • 항만재개발사업 예정 구역 선정	-
지방청	• 항만재개발 기본계획 협의 및 지원(기초자료 등)	-
지방 자치단체	• 항만재개발 기본계획(시·도) 협의 및 지원(기초자료 등) • 항만재개발 사업 기본계획 주민 열람	기초자료 및 협의 필요

주: *은 개정된 법령에 맞게 기존 업무 매뉴얼(2021)을 바탕으로 수정
 자료: 해양수산부(2021b), p. 31.

기본계획은 해양수산부에서 기초조사를 바탕으로 사업 예정구역 선정 및 예정 구역의 여건에 맞는 개발 방향과 개략적인 토지이용 구상인 ‘포괄적 지구계획’을 제시한다.³³⁾ 특히 실제 사업계획 수립 단계에서 「항만재개발 법」은 ‘기본계획의 적합한 범위 내’에서 사업계획을 수립하도록 하고 있는데, ‘적합한 범위’에 대해서는 현재 법령상에서는 추가적인 언급이 없는 관계로 사업계획 수립 시 정책 담당자의 혼란을 초래할 수 있을 것이다. 그 외에도 기본계획의 법적 구속력은 어디까지로 볼 수 있으며, 사업 예정지 선정의 절차와 기본계획에서 제시하고 있는 포괄적 지구계획이 무엇인지 등은 정책 담당자들이 별도의 자료 검색이나 학습을 통해서만 숙지할 수 있는 관계로, 향후 업무 매뉴얼에 이러한 사항들을 수록한다면 업무 편의성과 사업에 대한 이해도를 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다.

33) 포괄적 지구계획은 건축법에서 제시하고 있는 용도를 항만재개발의 특성에 맞도록 지구화하여 사업계획 수립 시 구역 내 도입 가능한 시설을 제시하는 것이며, 대상구역 내 다양한 기능을 담을 수 있도록 하여 여건 변화에 유기적이고 창의적인 사업계획 수립 유도에 목적이 있음. 국토해양부(2012), p. 18.

2. 사업계획 단계

1) 추진 절차

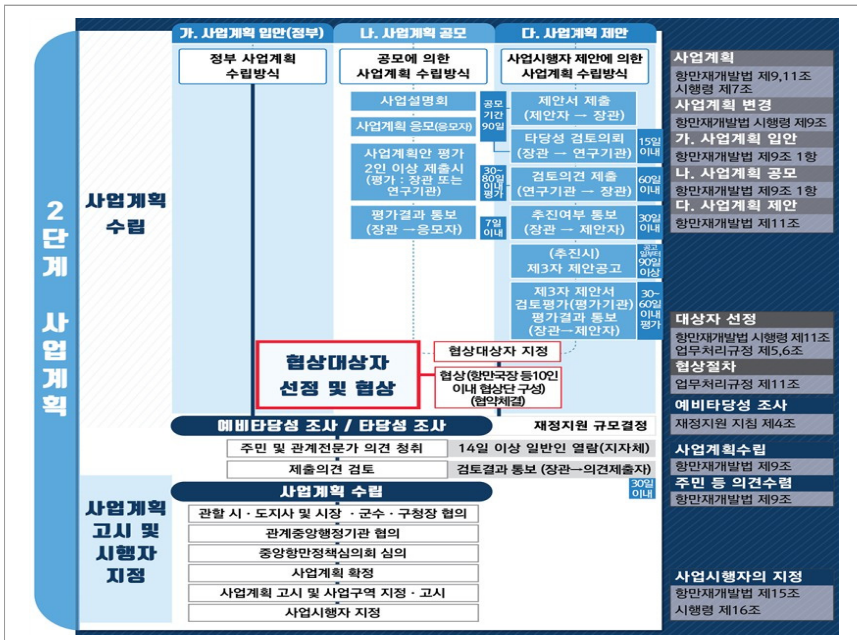
사업계획은 기본계획에 따라 각 사업 예정 구역별로 구체적인 개발계획을 수립하는 단계다. 기존에는 해양수산부장관이 사업계획 수립의 유일한 주체였으나, 2023년 10월 법률 개정 이후(2025년 5월 시행) 국가관리항은 해양수산부장관, 지방관리항은 시·도지사가 관리청으로서 ‘기본계획의 적합한 범위 내’에서 사업계획을 수립하게 되었다.

사업계획 수립 방식은 크게 ① 관리청 직접 수립, ② 사업계획 공모 방식, ③ 사업계획 제안 방식으로 구분될 수 있다. 먼저 관리청이 기본계획에 맞춰 사업계획(안)을 직접 수립하여 고시할 수 있으며, 이후에 사업시행자를 공모·선정할 수 있다. 사업계획(안)이 작성되면 공청회 등을 통하여 주민, 이해관계자 및 관계 전문가들의 의견 수렴이 이루어지고, 관계 행정기관의 장과 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 협의를 해야 한다. 협의가 끝나면, 관리청은 중앙항만정책심의회(지방관리항의 경우 지방항만심의회) 심의를 받고 사업계획을 고시하게 된다. 또한, 사업계획과 함께 사업구역 및 사업시행자의 지정·고시 역시 사업계획 수립의 단계에 포함된다.

사업계획 공모 방식은 「항만재개발법」 제9조 제2항에 따라 창의적이고 효율적인 개발을 위해 관리청이 사업계획(안)을 공개 공모하여 채택하고, 이를 토대로 사업계획을 수립하는 것이다. 공모는 관리청이 직접 수립하는 절차와는 달리 공모의 과정, 공모된 사업계획을 평가하고 평가결과를 통보하는 과정, 평가에 따른 협상대상자 지정 및 협상, 실시협약 체결하는 과정 등이 존재하며, 이는 「항만재개발법」 제9조 제2항 및 시행령 제6조, 그리고 「항만재개발사업 업무처리규정」에 걸쳐 규정하고 있다. 중앙(지방)항만정책심의회 심의, 의견 수렴, 시·도지사 및 관계기관 협의, 고시 및 열람 등의 절차는 동일하다.

다음으로 사업계획 제안의 방식은 사업시행자 요건을 갖춘 자(국가 제외)가 수시적으로 관리청에 사업계획(안)을 제시하여 사업계획을 수립하는 것이다. 제안을 통한 사업계획 수립의 절차는 공모와는 차이가 발생하는데, 먼저 관리청은 사업계획(안)을 제안받은 후 이에 대해 보완 요구 또는 반려도 할 수 있으며, 제안 받은 후 이를 법령에 따라 정한 연구기관에 검토를 의뢰해야 한다. 또한, 연구기관의 검토가 통과되면 다시 제3자가 사업계획을 제안할 수 있도록 일정 기간 동안 제3자 제안 공고를 실시하고, 공모된 사업계획(안)을 평가한 후 역시 우선협상대상자를 선정하여 협상과 실시협약의 과정을 거치는 점이 ‘공모’를 통한 사업계획 수립 방법과는 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 이러한 사업계획 수립의 방식을 구분하여 기존 업무 매뉴얼은 아래 <그림 3-1>과 같이 도식화하여 제시하고 있다.

〈그림 3-1〉 사업계획 수립 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)



주: 동 그림은 기존 업무 매뉴얼을 준용한 것으로 관리청 이원화에 따른 사항이 수정되지 않음
자료: 해양수산부(2021b), p. 36.

또한, 사업구역 및 사업시행자의 지정 역시 사업계획과는 별개의 고시 사항인 관계로 법적인 절차에 따라 이를 지정하고 고시하여야 한다.³⁴⁾

2) 참여 주체별 역할 및 유의사항

사업계획 단계에서는 사업신청자(공모 응모자 또는 사업 제안자)의 역할이 포함된다. 기존 업무 매뉴얼에서는 아래 <표 3-2>와 같이 사업계획 단계에서 기관별 역할을 제시하고 있다.

<표 3-2> 사업계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)

구분	주요 역할	비고
관리청*	- 사업계획 수립(변경) 및 고시 - 항만재개발 지역 및 구역 지정(해제)·고시 - 민간제안사업 평가의뢰 및 통보(주무관청 → 연구기관) - 사업시행자 지정(변경) 및 고시 - 항만재개발사업 실시협약 체결	사업계획 고시 사업구역 지정 사업시행자 지정 협약체결
지방청	관할 구역 내 사업계획 및 구역에 대한 검토 및 의견제시	-
지방 자치단체 (관리청 외)*	- 항만재개발 사업계획 제안(실시협약 체결 포함)*** - 항만재개발 사업계획, 사업구역 지정 및 변경 주민열람	사업계획 제안 주민열람
사업신청자**	- 항만재개발 사업계획 제안 - 관리청과 실시협약 체결	사업계획 제안 협약체결

주: *은 개정된 법령에 맞게 기존 업무 매뉴얼을 바탕으로 수정, **기존 업무 매뉴얼에는 '사업시행자(민간)'로 되어 있으나, 사업계획 단계에서 사업시행자의 표현은 부적합하여 '사업신청자'로 수정하였으며, '항만재개발 사업구역에 대한 제안'이 포함되어 있었으나 이를 삭제, ***관리청 외의 지방자치단체의 경우 사업 제안 후 관리청과 실시협약을 체결할 수 있는 관계로 실시협약 체결 역할 추가
자료: 해양수산부(2021b), p. 37.

사업계획 수립의 방식은 상술한 바와 같이 크게 3개로 구분되어 있으며, 그에 따른 평가나 협상 등의 절차들도 다소 상이하나, 법령에서는 이를 조문 순서로 순차적으로 규정하지 않고 있지 않아서 절차적인 혼란을 야기할

34) 사업시행자가 정해진 경우 사업계획에 이를 포함하여 고시할 수 있음

수 있다. 또한, 현재 실무적으로 적용되는 절차가 법과 시행령에서는 제시되어 있지 않고, 「항만재개발사업 업무처리규정」에서만 규정하고 있는 사항들도 다수 존재한다. 따라서, 무엇보다 각 사업계획 수립방식별로 정확한 절차와 근거 규정을 숙지하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 특히, 향후 지자체 역시 지방관리항에서 사업계획을 수립하는 주체가 되나, 세부적인 실무 절차를 수록한 「해양수산부 항만재개발 업무처리규정」에서는 해양수산부가 관리청일 경우를 대상으로 규정하고 있어 지자체의 입장에서는 향후 이를 직접적으로 적용하는 데 애로가 있을 수 있다. 따라서 이에 대한 선제적인 대응책 마련도 요구된다.³⁵⁾

또한, 사업계획의 수립·고시, 사업구역의 지정·고시, 사업시행자의 지정·고시에 대한 ‘순서’를 법에서는 명확하게 정하고 있지 않고, 계획의 수립방식이나 여건별로 다른 순서로 고시될 수 있는 점이 유의할 사항이라 할 수 있다. 이후 개선되는 업무 매뉴얼(안)에는 이러한 유의사항을 고려하여 보다 세밀한 기술이 필요하다고 할 수 있다.

3. 실시계획 단계

1) 추진 절차

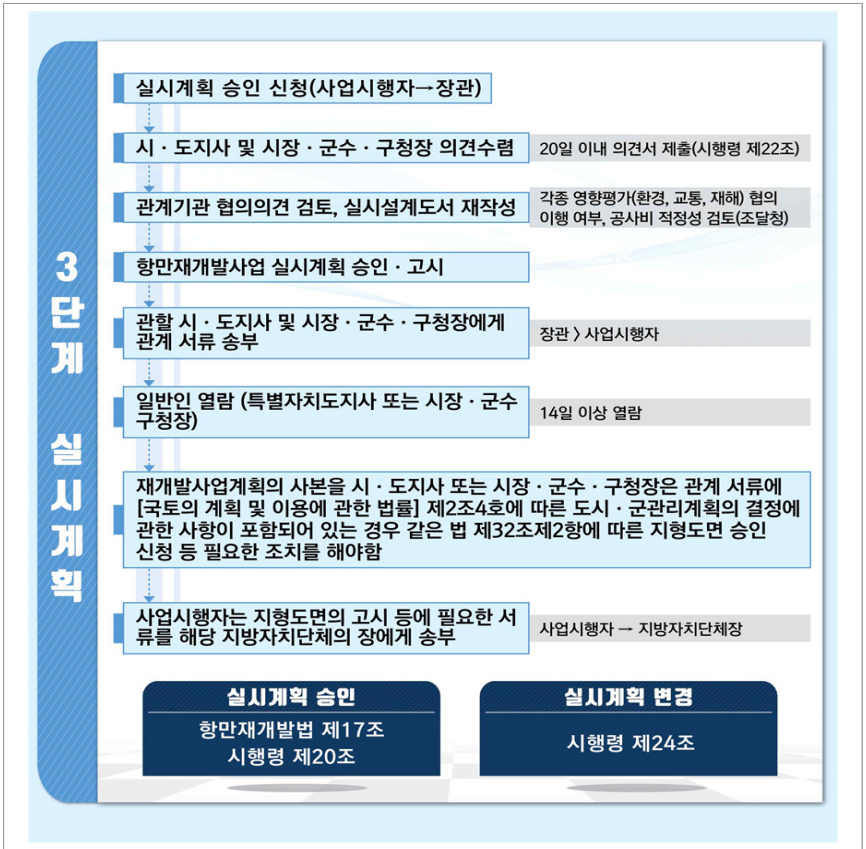
실시계획은 사업시행자가 작성하여 관리청에 제출한 후 관리청의 승인을 받는다.³⁶⁾ 이렇게 실시계획의 승인 신청 후 관리청은 실시계획의 내용에 대해서 검토를 하게 되고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장 의견을 수렴하며, 관계기관의 협의 의견을 검토한 후 실시계획 승인 및 고시를 하게 된다.

35) 일례로, 협상단 구성에 있어서 업무처리규정은 “해양수산부 항만국장을 단장으로 하여 10명 이내의 인원으로 구성”한다고 규정하고 있는바, 지방자치단체의 경우에는 별도의 규정 수립이 필요할 것으로 판단됨

36) 관리청이 해양수산부일 경우, 법 제44조에 따라, 해양수산부장관의 직접 승인이 아니라 권한이 지방해양수산청장에게 위임됨

이후 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 사본 송부, 일반인 열람의 절차를 거친다. 현재의 기존 업무 매뉴얼에서는 실시계획의 절차를 아래 <그림 3-2>와 같이 도식화하여 제시하고 있다.

<그림 3-2> 실시계획 수립 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)



주: 동 그림은 기존 업무 매뉴얼을 준용한 것으로 관리청 이원화에 따른 사항이 수정되지 않음
자료: 해양수산부(2021b), p. 61.

2) 참여 주체별 역할 및 유의사항

사업시행자 지정 후 사업시행자가 실시계획을 작성하여 관리청에 승인을

신청하게 됨에 따라, 이후부터 사업시행자의 역할이 중요하게 작용한다. 실시계획 단계에서 각 참여 주체별 역할에 대해 기존 업무 매뉴얼은 아래와 같이 제시하고 있다.

〈표 3-3〉 실시계획 수립 단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)

구분	주요 역할	비고
관리청*	• 실시계획 승인(변경) 협의**	협의
지방청	• 인·허가 및 현안사항 처리 지원 • 총사업비 변경 검토 및 확인(설계변경 포함) • 실시계획 승인(변경) 및 고시 • 원형지 공급계획의 변경 및 승인	승인 및 고시
지방자치단체 (관리청 외)*	• 실시계획 변경 승인 및 변경에 따른 지형도면 승인신청 등 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 인·허가(제14조 제1항) • 환경영향평가법에 따른 환경영향평가서의 주민 공고·공람	승인 및 인허가
사업시행자	• 실시계획 신청 원형지 공급계획 수립 및 개발 • 사업구역의 공사와 관련된 인·허가 신청	인허가 및 실시 계획 수립

주: *은 개정된 법령에 맞게 기존 업무 매뉴얼을 바탕으로 수정, **기존 업무 매뉴얼은 '실시계획 승인(변경) 및 협의'로 되어 있으나, 관리청은 승인에 대한 협의를 하게 됨에 따라 '및'은 삭제
자료: 해양수산부(2021b), p. 62.

실시계획 단계에서 유의할 사항으로는 먼저, 사업시행자가 지정된 후 2년 이내 실시계획을 승인하지 않거나, 또는 실시계획 승인을 받지 않고 사업을 시행하게 될 시 사업시행자 지정 취소 등 행정처분이 있을 수 있다. 이러한 점은 법령의 각 관련 조문에 명기되어 있거나 시행규칙에 [별표]로도 정리되어 있지만, 업무 매뉴얼에서도 이러한 중요한 행정처분은 강조하는 것이 필요하다. 또한 법령에 따라 실시계획은 기능별·시설별로 분할하여 승인이 가능하나, 이럴 경우 사업계획에 근거하여 분할 승인할 수 있다는 전제가 있어서 만약 사업계획에 단계별로 사업을 시행하는 계획이 없을 경우에 사업계획의 변경이 선제적으로 수반되어야 하는지도 하나의 쟁점이 될 수 있다.

그 밖에도 현재 실시계획 승인에 따라 다양한 타 법의 인허가 사항들이

의제 처리되고³⁷⁾, 관리청은 실시계획에 이러한 의제 처리사항들이 포함되면 관계 행정기관과 협의해야 한다. 따라서, 이러한 의제 처리사항들의 담당 부처들이 명기된다면 실무에 도움이 될 것으로 판단된다. 또한, 실시계획의 변경에도 경미한 변경의 사항들이 별도 구분되는데, 기본계획 또는 사업계획의 변경 시 법령에서 정한 경미한 변경 사항의 경우에는 법령에 따라 관련 심의회의 심의 등의 절차는 생략하나 고시의 절차는 생략하지 않는 데 반해, 실시계획의 경미한 변경의 경우 고시의 절차도 생략 가능한 점도 실무적인 유의사항이라 할 수 있다. 물론 「항만재개발법 시행령」 제 24조 제2항에서는 사업시행자가 경미한 사항을 변경한 경우에는 관리청에 지체 없이 변경 내용을 통보하도록 하고 있다.

4. 사업시행 및 준공 단계

1) 추진 절차

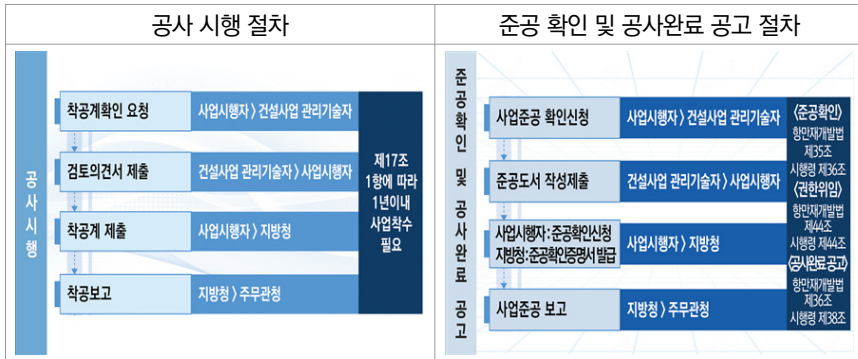
실시설계 승인 후 사업시행자는 착공, 건설공사, 준공확인 절차를 통해 사업을 마무리하게 된다. 착공 절차는 법령에서 명확히 제시되어 있지 않고 있으나, 실시계획 승인 후 1년 이내에 착수가 필요한 점(법 제15조 제2항)을 볼 때, 실시계획 승인이 곧 공사 착공의 개시를 의미한다고 해석된다. 실무적으로는 사업시행자가 ‘착공계’를 작성하여 건설사업관리기술인에게 의견을 구한 후 관리청에 착공계를 제출하고 착공 보고를 하게 된다.

준공의 경우에는 법령에 따라, 사업시행자가 관리청에 준공확인 신청을 하게 되고, 관리청이 실시계획 내용대로 시행되었는지 준공검사를 실시한 후 시정 명령을 내릴 수 있다. 공사가 실시계획대로 되었을 시 준공확인증

37) 현재 법 제19조에 따라, 실시계획 승인 시 총 28개 관련 법의 인가·허가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등을 의제처리하게 됨

명서를 발급하고 공사완료를 공고하게 된다. 현재 ‘기존 업무 매뉴얼’에서는 착공 및 준공에 대한 절차를 아래와 같이 도식화하여 제시하고 있다.

〈그림 3-3〉 공사 시행 및 준공 단계의 세부 추진 절차(기존 업무 매뉴얼 준용)



주: 동 그림은 기존 업무 매뉴얼을 준용한 것으로 관리청 이원화에 따른 사항이 수정되지 않음
자료: 해양수산부(2021b), p. 66.

2) 참여 주체별 역할 및 유의사항

사업시행 단계에서는 관리청이 해양수산부일 경우, 다양한 권한을 위임 받는 지방청의 역할이 크다고 할 수 있으며, 사업시행자 외에도 시공사 및 건설사업 관리기술인도 참여하게 된다. 기존 업무 매뉴얼에서는 아래 〈표 3-4〉와 같이 사업시행 단계에서 기관별 역할을 제시하고 있다.

〈표 3-4〉 사업시행 및 준공단계에서 주요 참여자 역할(기존 업무 매뉴얼 준용)

구분	주요 역할	비고
관리청 (해양수산부 가 관리청일 경우 지방청)*	• 항만재개발사업 총사업비 확정 • 건설사업관리용역 업체 선정 및 사업관리 • 재개발 공사 시행에 관한 사항(착공계 확인, 공정·품질관리) • 인·허가 및 현안사항 처리 지원 • 재정지원금 예산 요구 및 지급(정부 재정지원금) • 현장실정보고 검토 및 승인(경미한 변경으로 총사업비 변경을 수반하지 않는 사항) • 공사기간의 연장 검토	사업관리

구분	주요 역할	비고
	• 사업구역 내 용지 및 지장물 보상과 이와 관련한 민원처리 • 부분준공 확인 및 준공 전 사용신고의 수리 • 재개발사업의 준공확인(총사업비 산정 등 포함) • 준공확인증명서 발급 • 재개발사업의 공사완료 공고 및 보완시공 등 명령 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 • 법령 위반 등에 대한 처분 명령 및 고시 • 향운노동조합 소속 조합원의 생계대책협의회 구성·운영 • 타인 토지에의 출입 및 토지 등의 수용·사용 • 기타 실시계획승인서에서 위임한 사항 • 실시계획 변경 신청에 대한 검토 • 항만재개발사업 총사업비 검토 및 확인 • 항만재개발사업에 따른 부동산 가격의 안정을 위한 조치 이행	
지방 자치단체 (관리청 외)*	• 항만재개발사업에 따른 부동산 가격의 안정을 위한 조치 이행 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 인·허가(제15조 제1항) • 향운노동조합 소속 조합원의 생계대책협의회 구성·운영	인허가
사업시행자 (민간)	• 향운노동조합원에 대한 생계비 지급 • 시공자 선정 및 변경과 하도급 관리, 환경관리, 안전관리, 민원 관리, 공정관리 • 준공(부분준공 포함)보고서 제출 • 조성토지의 처분 • 총사업비 정산서 작성 • 공정관리 및 부진공정에 대한 만회대책 수립 및 시행 • 기타 실시협약에서 정한 사항	사업시행 사업정산
시공자	• 관련 법령 및 공사계약문서에서 정하는 바에 따라 현장작업 및 시공작업 • 시공방법의 품질과 안전에 대한 책임 • 하도급 관련 법에 따른 조치이행(건설사업관리 기술인의 지시 이행) • 기타 시공 관련 법령 및 규정 준수	시공책임 현장관리
건설사업관리 기술인	• 건설기술진흥법상 건설사업관리 기술인의 업무 수행(건설기술진흥법 시행령 제59조 제3항) • 감독권한대행 건설사업의 경우 사업자의 총사업비 정산서 검토 • 준공검사 • 총사업비 변경검토, 총사업비 정산 검증	건설관리 준공검사

주: *은 개정된 법령에 맞게 기존 업무 매뉴얼을 바탕으로 수정
자료: 해양수산부(2021b), p. 67.

사업시행 단계의 유의사항은 먼저 착공 시 실무적으로 수행되고 있는 착공계 제출의 절차라던지, 양식 등이 법령에는 정해져 있지 않다는 점이다. 따라서, 정형화된 착공계 등의 서식이 있을 시 업무 매뉴얼에 수록된다면 담당 실무자들의 이해를 도울 수 있을 것이다. 또한, 실시계획의 범위 내에서 단계별·시설별로 준공확인이 가능한 점 역시 유의할 사항으로 사료된다. 원칙적으로는 준공된 후 토지와 시설의 사용이 가능하나 법에서는 준공 전 사용신고를 통해 준공 전에도 관리청에 신고함으로써 사용을 할 수 있는 점도 명확히 할 필요가 있다.

그 밖에 「항만재개발법」에서는 수용·사용방식 등 사업시행의 방식, 국유재산 관련 사항, 비용의 부담 사항 등을 법률 제3장 제3절인 사업시행 부분에서 규정하고 있다. 그러나, 이러한 규정들은 비단 사업시행뿐만 아니라, 사업계획 수립의 단계에서부터 고려해야 하는 사항으로 판단된다. 따라서, 업무 매뉴얼(안)을 구성할 시 이러한 사업시행 방식 등은 별도의 장으로 분리하여 제시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제2절 항만재개발 사업 시행방식별 특징

항만재개발사업은 「항만재개발법」에 근거하여 기본계획 수립, 사업계획 수립, 실시계획 승인, 사업시행 및 준공에 이르는 일련의 절차를 따라 추진된다. 그러나 이러한 제도적 절차 아래에서도 실제 사업의 시행방식, 즉, 같은 사업단계라 하더라도 어떠한 권리 확보 방식을 채택하느냐에 따라 각 단계에서 이행하여야 할 행정 절차, 이해관계 조정 구조, 자금 조달 방식, 개발이익의 분배 등이 달라질 수 있다. 결국 사업 시행방식은 각 사업단계

를 어떤 방식으로 실행할 것인가를 규정하는 핵심 변수라 할 수 있다.

현재 항만재개발사업에서 적용 가능한 사업 시행방식은 크게 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 구분할 수 있다. 수용·사용방식과 환지방식은 「항만재개발법」에서 규정하고 있는 사업 시행방식으로, 사업시행자가 사업구역 내 토지를 직접 취득하느냐(수용·사용방식) 또는 취득하지 않고 사용만 하여 사업을 시행하느냐(환지방식)에 따라 구분된다. 총사업비 정산방식은 본 연구 제2장의 제2절에서도 강조한 바와 같이 현재 「항만재개발법」으로 정의된 사업 시행방식은 아니지만, 실무적으로 활용되고 있는 사업시행자의 토지 확보방식 중 하나로서 권리의 확보 측면에서 본 연구에서는 하나의 사업 시행방식으로 간주하고자 한다.

이러한 사업 시행방식에 따라, 사업시행자가 토지를 언제, 어떤 방식으로 확보하고, 개발이익을 어떻게 회수할 것인가에 대한 추진 구조가 근본적으로 달라진다. 따라서 본 절에서는 항만재개발사업에서 활용 가능한 사업방식을 중심으로 각 방식별로 행정절차 전개에 어떤 차이가 있는지, 권리의 확보 방식은 어떠한지 절차적 구조와 적용 조건을 비교하고, 예상되는 쟁점은 무엇인지 살펴보고자 한다.

1. 총사업비 정산방식 적용범위 검토

1) 개요

총사업비 정산방식은 항만재개발사업 추진을 통해 조성한 토지 및 시설에 대하여 사업시행자가 부담한 전체 사업비를 기준으로 국가 또는 지방자치단체에 귀속되어야 하는 자산(토지 및 시설)을 제외하고, 민간이 회수 가능한 자산에 대해 사후 정산을 통해 민간 귀속분을 산정하는 방식이다. 해

당 방식은 과거 「공유수면 매립법」(현재의 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」)에 근간을 두고 있으며, 민간이 기여한 범위만큼 자산 회수를 인정함으로써 사업의 공공성과 민간의 수익성 확보 균형을 도모하기 위한 대안으로 작용할 수 있다.³⁸⁾

과거 「항만법」 체계에서 항만재개발사업이 추진되던 시기에는 항만재개발사업이 항만공사³⁹⁾의 일환으로 간주된 것으로 판단된다. 이에 항만재개발사업에 대해 「항만법」 제15조에 근거하여 매립지뿐 아니라 육상구역에 대해서도 총사업비 정산방식이 적용된 사례가 일부 존재한다. 다만, 이는 명시적 법적 근거에 의한 것이라기보다는, 당시 항만재개발사업이 비관리청의 항만공사⁴⁰⁾에 해당한다는 해석에 기반한 실무적 관행으로 이해된다.

〈표 3-5〉 「(구)항만법」상 항만공사의 총사업비 정산방식 관련 근거 조항

법령 명칭	관련 조문	설명
(구)항만법 [법률 제16287호]	제9조 (항만공사의 시행자 등)	제9조(항만공사의 시행자 등) ① 항만시설(항만구역 밖에 설치하려는 제2조제5호 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설로서 장래에 해양수산부장관이 항만시설로 지정·고시할 예정인 시설을 포함한다)의 신설·개축·유지·보수·준설(浚渫) 등에 관한 공사(이하 “항만공사”라 한다)는 해양수산부장관이 시행한다. 다만, 항만공사에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있으면 그 규정에 따른다. ② 해양수산부장관이 아닌 자(이하 “비관리청”이라 한다)가 항만공사를 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만공사계획(이하 “항만공사계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부

38) 과거 「공유수면 매립법」 당시, 종전에는 공유수면매립의 면허를 받은 자는 도로 등 공공용지를 제외하고는 사업비에 관계없이 매립지 전부를 취득할 수 있도록 되어 있었으나, 1986년 법 개정을 통해(법률 제3901호) “당해 매립에 관한 공사의 사업비(적정이윤 포함) 상당분만을 취득하게 하고 잔여분은 개발이익으로 국가에서 환수하도록 하는 한편, 매립의 면허를 받은 자가 준공일로부터 1년 이내에 잔여매립지의 매수를 청구할 수 있도록 하고 청구자가 실수요자인 경우에는 그에게 우선권을 주도록” 변경됨. 법제처, 공유수면매립법(1986.12.31.) 제정·개정 이유(검색일: 2025.9.19.)

39) 「항만재개발법」 분법 이전 「항만법」(법률 제16287호)에서는 항만공사를 ‘항만시설(항만구역 밖에 설치하려는 제5호 각목의 어느 하나에 해당하는 시설로서 장래에 해양수산부장관이 항만시설로 지정·고시할 예정인 시설을 포함한다)의 신설·개축·보강·유지·보수(補修) 및 준설 등을 하는 사업’으로 정의

40) 비관리청 항만공사란, 관리청이 아닌 자가 항만법령에서 정하는 바에 따라 시행하는 항만시설의 신설·개축·보강·유지·보수(補修) 및 준설 등에 관한 공사를 의미함

법령 명칭	관련 조문	설명
		장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항만공사는 그러하지 아니하다. - 제15조제1항 단서에 따라 국가에 귀속되지 아니하는 항만시설의 유지·보수 공사 - 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 공사 - 제24조제1항에 따른 신고 대상 항만시설 중 제2조제5호나목(2)에 따른 고정식 또는 이동식 하역장비에 대한 추가·교체 공사일 것 - 해당 구역의 설계하중을 초과하지 아니하는 범위에서 시행하는 공사일 것 ③~⑧ (생략)
	제15조 (항만시설의 귀속 등)	제15조(항만시설의 귀속 등) ① 제9조제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 비관리청의 항만공사로 조성되거나 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가에 귀속된다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 항만시설은 그러하지 아니하다. ② 삭제 <2011. 5. 18.> ③ 제1항 본문에도 불구하고 「항만공사법」에 따라 설립된 항만공사가 그 재원으로 같은 법 제22조제1항에 따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사를 시행하여 조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 항만공사에 귀속된다. ④ 비관리청은 제1항 본문에 따라 국가에 귀속된 항만시설을 총사업비의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 무상으로 사용할 수 있다. ⑤ 제4항에 따라 국가에 귀속된 항만시설을 무상으로 사용하는 자는 타인에게 그 시설을 사용하게 할 수 있다.

주: (구)항만법이란, 2020년 「항만재개발법」 분법 이전의 「항만법」을 의미함
 자료: 법제처, 항만법(법률 제16287호, 2019.1.15.)(검색일: 2025.9.19.)

그러나, 「항만재개발법」이 제정되어 「항만법」에서 분법 될 시 ‘항만시설 귀속 등’에 관한 규정은 이관되지 않음에 따라, 현재 항만재개발사업으로 조성된 토지 및 시설에 대한 총사업비 정산방식을 적용할 수 있는 명시적 법적 근거는 부재한 상태이다. 따라서, 항만의 육상구역에 대해서는 수용·사용방식이나 환지방식에 따라 권리 확보가 이루어져야 하며, 수상구역⁴¹⁾ 중 매립이 필요한 구역은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 ‘공유

41) 「항만재개발법」 제12조(사업구역의 지정)에 의거, 항만재개발사업구역은 항만구역(항만의 수상구역과 육상구역)의 전부 또는 일부와 요건을 충족하는 주변 지역이 포함 가능

수면법’)에 따라 매립 및 권리 확보 절차를 따르는 것이 적절할 것이다.

〈표 3-6〉 「항만재개발법」 근거 사업의 토지 권리 확보 방식

구분	권리 확보 방식
육상 항만구역	「항만재개발법」에 따른 수용·사용방식, 환지방식
수상 항만구역 중 매립을 통한 매립지	「공유수면법」에 따른 매립지 소유권 취득 방식

자료: 저자 작성

2) 적용 절차 및 이해관계자별 역할

앞서 설명한 바와 같이 현행법상 총사업비 정산방식이 적용되는 구역은 공유수면 매립을 통해 조성되는 매립지로서, 사업시행자는 항만재개발사업 과정에서 공유수면을 매립하여 토지를 조성하는 경우, 「공유수면법」에 따른 권리 확보 절차를 따라야 한다. 이때, 「항만재개발법」 제9조, 제19조에 따라 관리청이 항만재개발 사업계획 및 실시계획을 수립, 승인, 고시한 경우, 「공유수면법」상 매립 관련 인허가 절차는 의제 처리된다.

〈표 3-7〉 「항만재개발법」의 공유수면법 관련 조항

구분	설명
제9조(항만재개발 사업계획의 수립)	①~⑦ (생략) ⑧ 제7항에 따라 관리청이 사업계획을 수립하거나 변경하여 고시한 경우에는 그 범위에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제22조 및 제27조에 따른 공유수면매립 기본계획을 수립하거나 변경하여 같은 법 제26조에 따라 고시한 것으로 보며, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제7조의2 및 제8조에 따른 산업단지를 지정하거나 변경하여 같은 법 제7조의4에 따라 고시한 것으로 본다.
제19조(인가·허가 등의 의제)	① 관리청이 제17조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 고시한 경우에는 제2항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여 다음 각 호의 인가·허가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등(이하 “인가·허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 다음 각 호의 법률에 따른 인가·허가등을 고시하거나 공고한 것으로 본다. 1~3. (생략) 4. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제17조에 따른 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고, 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제35조에 따른 국

구분	설명
	가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인 5~28. (생략) ②~④ (생략)

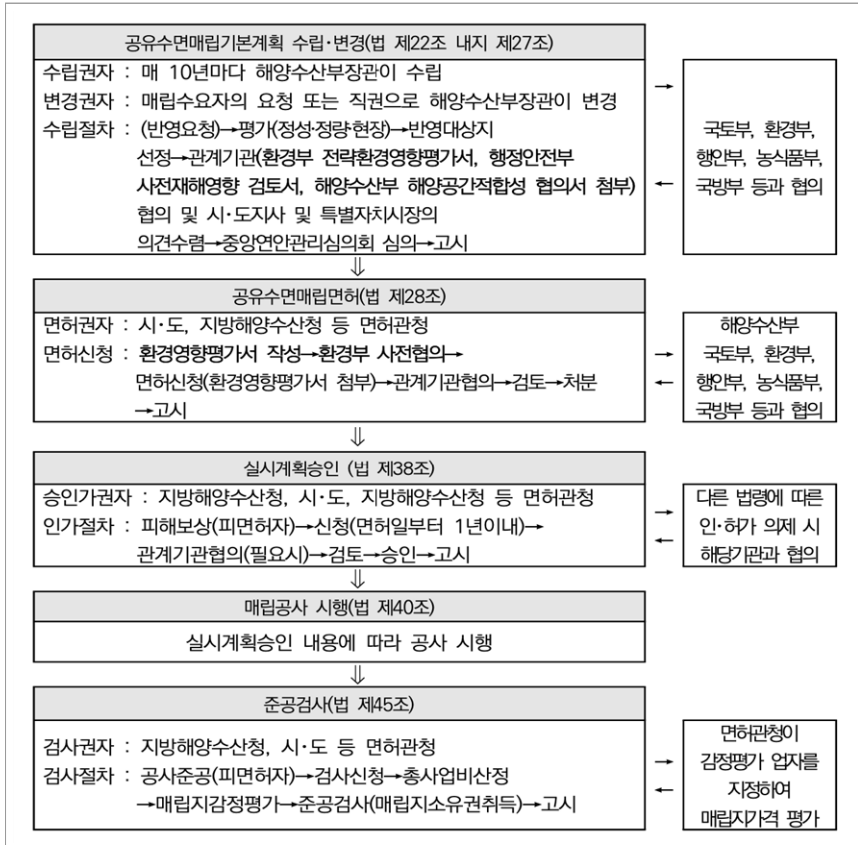
자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제9조, 제19조

항만재개발사업의 절차별로 총사업비 정산방식이 어떤 식으로 적용되는지, 그 과정에서 이해관계자별 역할은 무엇인지 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사업계획 수립 단계에서는 앞서 살펴본 바와 같이 「항만재개발법」 제9조에 따라 관리청이 수립 및 고시한 항만재개발사업계획이 「공유수면법」상 공유수면매립기본계획 수립·고시 절차를 의제한다. 이는 개별 매립사업에 대해 별도로 기본계획을 수립하지 않아도 항만재개발사업계획을 통해 매립이 가능하도록 행정절차를 간소화한 것이다.

이후, 실시계획 수립 및 승인 단계에서 「항만재개발법」 제19조에 따라 관리청이 승인한 실시계획은 「공유수면법」 제28조의 매립면허 신청·승인, 제38조의 매립실시계획 승인 등 일련의 인허가 절차를 의제하게 된다. 이에 따라, 별도의 매립면허 신청 없이 항만재개발 실시계획 승인만으로 관련 절차를 갈음할 수 있으며, 이때 사업시행자는 실시계획 작성 시 필요한 환경영향평가, 관계기관 협의 등의 요건을 충실히 반영하여야 한다.

착공 단계에서는 실시계획 승인 내용에 따라 사업시행자는 공사를 시행하고, 준공 단계에서는 「공유수면법」 제46조에 따른 소유권 귀속을 위한 절차가 이루어진다. 준공 및 매립지 소유권 귀속과 관련해서 구체적으로 살펴보면, 사업시행자가 매립지를 포함한 항만재개발사업을 완료한 후 「항만재개발법」 제35조 제1항에 따라 관리청에 준공검사를 신청하면 관리청은 준공검사를 한 뒤 준공확인증명서를 사업시행자에게 발급, 공사완료 공고를 하게된다.

〈그림 3-4〉 「공유수면법」에 따른 매립업무 처리절차



자료: 해양수산부(2020a), p. 118.

다만, 매립지 소유권 확보를 위해 사업시행자는 준공검사 신청 시 항만 재개발사업의 절차를 따르면서도 「공유수면법」상의 소유권 취득을 위한 절차를 병행해야 하는 것으로 해석된다. 구체적으로, 사업시행자에게 매립지 소유권이 귀속되기 위해서는 「공유수면법」에 따라 준공 이전에 매립공사에 투입된 총 사업비를 산정하고, 감정평가를 통해 매립지 가액을 확정된 뒤 준공검사를 신청한다. 그리고 관리청이 준공검사 후 준공확인증명서를 받

급하면 「공유수면법」 제46조에 따라 매립지 소유권이 국가, 지방자치단체 및 사업시행자에게 각각 귀속된다.

이 과정에서 유의할 점은 「항만재개발법」 제21조에 따른 준공확인 신청 서류와 「공유수면법」상 준공확인 신청에 필요한 서류 구성 및 요구 내용이 상이하다는 점이다. 이에 따라 사업시행자는 준공검사 신청 시 두 법령에서 요구되는 서류를 각각 충실히 구비해야 하며, 관리청 또한 「공유수면법」상의 정산 요건 및 귀속 기준을 고려하여 총사업비 확인 및 귀속 범위를 판단할 필요가 있을 것으로 사료된다.

3) 주요 한계 및 쟁점

현재 항만재개발사업을 통해 조성된 매립지의 경우 「공유수면법」에 따라 소유권이 결정되며, 해당 법령은 공공성과 국가 귀속 원칙을 전제로 소유권 귀속 기준을 명확히 규정하고 있다. 이에 따라 매립지에 대한 민간사업자의 소유권 확보는 일정한 요건 충족 시에만 제한적으로 허용된다. 이러한 구조는 사업시행자인 민간의 참여 유인을 일정 부분 제약하는 요인으로 작용할 수 있으며, 특히 항만재개발사업의 특수성을 고려할 때 일정 범위의 토지에 대해 보다 유연한 귀속 기준이나 사용권 부여 방식이 마련될 필요가 있다.

예컨대, 「항만법」에서 항만 개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 항만시설 일부에 대해 총사업비 정산방식에 따라 민간 귀속을 허용하는 것처럼 현행 「항만재개발법」에도 항만재개발사업으로 신규 형성된 토지의 귀속 등에 대한 별도의 규정을 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다. 따라서 향후에는 「공유수면법」의 기본 원칙을 유지하되, 항만재개발사업의 정책 목적과 민간 투자 유인을 조화롭게 반영할 수 있는 보완적 제도 설계가 필요하다는 점이 주요한 검토사항으로 제기된다. 이와 함께 총사업비 대상 범

위 및 산정 방식에 대해서도 보다 유연한 기준을 설정하는 것도 대안으로 고려해 볼 필요가 있다.

2. 수용·사용방식의 추진 절차 및 예상 문제 검토

1) 개요

수용·사용방식은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (이하 ‘토지보상법」)에 따라 공익사업의 사업시행자가 사업구역 내 토지·물건 또는 권리를 강제적으로 취득(수용)하거나 일정 기간 점유(사용)할 수 있도록 허용하는 권리 확보 방식이다. 수용이란 토지 소유권 이전을 전제로 정당한 보상을 지급하는 방식이며, 사용은 소유권은 유지하되 일정 기간 점유만을 인정하는 방식을 의미한다. 이는 다양한 토지 개발사업에서 일반적으로 활용되는 권리 확보 수단으로, 사업시행자는 토지소유자에 대한 보상을 통해 사업시행에 필요한 부지를 확보할 수 있게 된다.

한편, 항만재개발사업에서 수용·사용방식을 적용하기 위해서는 「토지보상법」이 정한 절차를 따라야 한다. 「항만재개발법」 제24조는 사업구역이 지정·고시되면 「토지보상법」상 사업인정이 의제된다고 규정하고 있다. 그러나 「토지보상법」 제21조 제2항에서는 사업인정이 의제되는 사업구역의 지정을 하려는 경우 중앙토지수용위원회와의 협의를 거치도록 하고 있다. 즉, 수용·사용방식을 적용하려면 관리청이 사업구역을 지정·고시하기 전에 중앙토지수용위원회와의 협의를 완료하여야 하며, 지정·고시가 이루어지면 비로소 수용·사용방식을 통한 사업 추진이 가능해진다.

수용·사용방식은 착공 전 사업시행자가 대상 토지에 대한 보상을 모두 완료하여야 하므로 초기 단계에서 재정 부담이 수반된다. 또한 강제적 토지 수용에 따른 지역사회 반발, 보상 수준을 둘러싼 분쟁 발생 가능성도

높아 사업 추진 과정에서 갈등관리가 중요하며, 수용의 절차가 장기화될 경우 전반적인 사업 일정에 영향을 줄 수 있다는 점도 중요한 변수이다. 그럼에도 불구하고 수용·사용방식은 사업시행자가 대상 토지의 소유권을 완전히 확보한 상태에서 사업을 추진하기 때문에 사업 안정성이 높고, 사업 준공 후 조성토지의 가치 상승에 따른 개발이익은 사업시행자에게 귀속됨에 따라⁴²⁾, 대규모 투자 여력이 있는 경우 선호될 수 있는 방식이다.

〈표 3-8〉 「항만재개발법」 수용·사용 관련 조항

구분	설명
항만재개발법 제24조 (토지 등의 수용·사용)	① 사업시행자는 항만재개발사업의 시행을 위하여 필요한 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(「수산업법」 제7조에 따른 면허어업, 같은 법 제40조에 따른 허가어업 및 같은 법 제48조에 따른 신고어업에 관한 권리를 포함한다. 이하 같다)를 수용하거나 사용할 수 있다. ② 제12조에 따른 사업구역의 지정·고시가 있는 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 사업인정 및 같은 법 제22조에 따른 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다. ③ 제1항에 따라 수용하거나 사용할 토지·물건 또는 권리에 대한 관할 토지수용위원회에의 재결의 신청은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제23조제1항 및 제28조제1항에도 불구하고 항만재개발사업의 시행기간 내에 할 수 있다. ④ 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여 이 법에서 특별히 규정한 사항 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른다.

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제24조

〈표 3-9〉 「토지보상법」 협의 관련 조항

구분	설명
토지보상법 제21조 (협의 및 의견청취 등)	① 국토교통부장관은 사업인정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 제49조에 따른 중앙토지수용위원회와 협의하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다 ② 별표에 규정된 법률에 따라 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 제1항에 따라 제49조에 따른 중앙토지수용위원회와 협의하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

42) 물론 개발이익 부담금, 재투자 등을 통해 일정 부분 환수하는 제도도 존재함

구분	설명
	③ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 협의를 요청받은 경우 사업인정에 이해관계가 있는 자에 대한 의견 수렴 절차 이행 여부, 허가·인가·승인대상 사업의 공공성, 수용의 필요성, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 검토하여야 한다. ④ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회는 제3항의 검토를 위하여 필요한 경우 관계 전문가거나 전문가에게 현지조사를 의뢰하거나 그 의견을 들을 수 있고, 관계 행정기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. ⑤ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 협의를 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 의견을 제시하기 어려운 경우에는 한 차례만 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. ⑥ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회는 제3항의 사항을 검토한 결과 자료 등을 보완할 필요가 있는 경우에는 해당 허가·인가·승인권자에게 14일 이내의 기간을 정하여 보완을 요청할 수 있다. 이 경우 그 기간은 제5항의 기간에서 제외한다. ⑦ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회가 제5항에서 정한 기간 내에 의견을 제시하지 아니하는 경우에는 협의가 완료된 것으로 본다. ⑧ 그 밖에 제1항 또는 제2항의 협의에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

자료: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제21조

2) 적용 요건, 절차 및 이해관계자별 역할

수용·사용방식을 적용하기 위해서는 관리청이 수용·사용방식 적용에 대한 사항(사업 시행방식, 수용대상 목록 및 소유자 정보 등)이 포함된 사업계획을 수립하여야 한다. 따라서 관리청의 사업계획 수립 이전에 공모 응모자, 사업 제안자 또는 관리청은 이러한 사항을 충실히 반영한 사업계획을 작성해야 할 것이다.

이후 항만재개발사업에서 토지 수용권 발휘를 위해서는 사업구역 지정·고시 이전에 「토지보상법」 제21조 제2항에 따른 중앙토지수용위원회 협의와 이해관계자 의견수렴 절차가 반드시 선행되어야 한다. 이 협의가 성립되어야만 토지 수용 등을 위한 공익사업 인정 의제가 발생하기 때문이다. 협의 성립 후 관리청이 사업구역 지정, 고시를 하게 되면 「항만재개발법」 제24조에 따라 항만재개발사업의 수용권 행사 법적 근거가 마련되며, 「항

만재개발법」 제15조에 따른 사업시행자가 지정되면 해당 시행자는 수용권 행사 권한을 갖게 된다.

한편, 「토지보상법」 제14조부터 제17조까지에 따르면 사업시행자가 지정된 경우, 사업시행자는 사업구역 지정·고시 이전에도 토지소유자 및 관계인과 협의매수를 진행할 수 있으며, 이는 사업인정이 이루어진 이후에도 가능하다. 다만, 수용재결 등 강제적 토지수용 절차는 사업인정이 의제된 이후 추진 가능한 것으로, 항만재개발사업에서 수용권의 실제 착수는 실시계획 승인 이후 이루어진다고 보는 것이 합리적이다. 그 이유는 실시계획 승인 이전에는 사업 범위, 대상 토지, 재원, 시행기간 등이 확정되지 않은 상태이기 때문이다. 따라서 협의매수, 재결 등 수용 절차는 실시계획 승인 이후 추진하는 것이 안정적이고 현실적인 방식이다.

실시계획에는 토지 확보계획, 재원조달 방안, 조성토지 처분계획 등이 명확히 포함되어 작성되어야 하며, 실시계획이 승인되면 사업시행자는 수용재결⁴³⁾ 절차를 착수할 수 있게 된다. 아울러 「토지보상법」 제62조에 따라 보상 절차가 완료되기 전까지는 수용 대상 토지에 대한 착공이 제한되므로, 실시계획 승인 이후부터 착공 이전까지의 기간 동안 신속한 보상 협의가 이루어지는 것이 사업 일정의 관건이 된다.

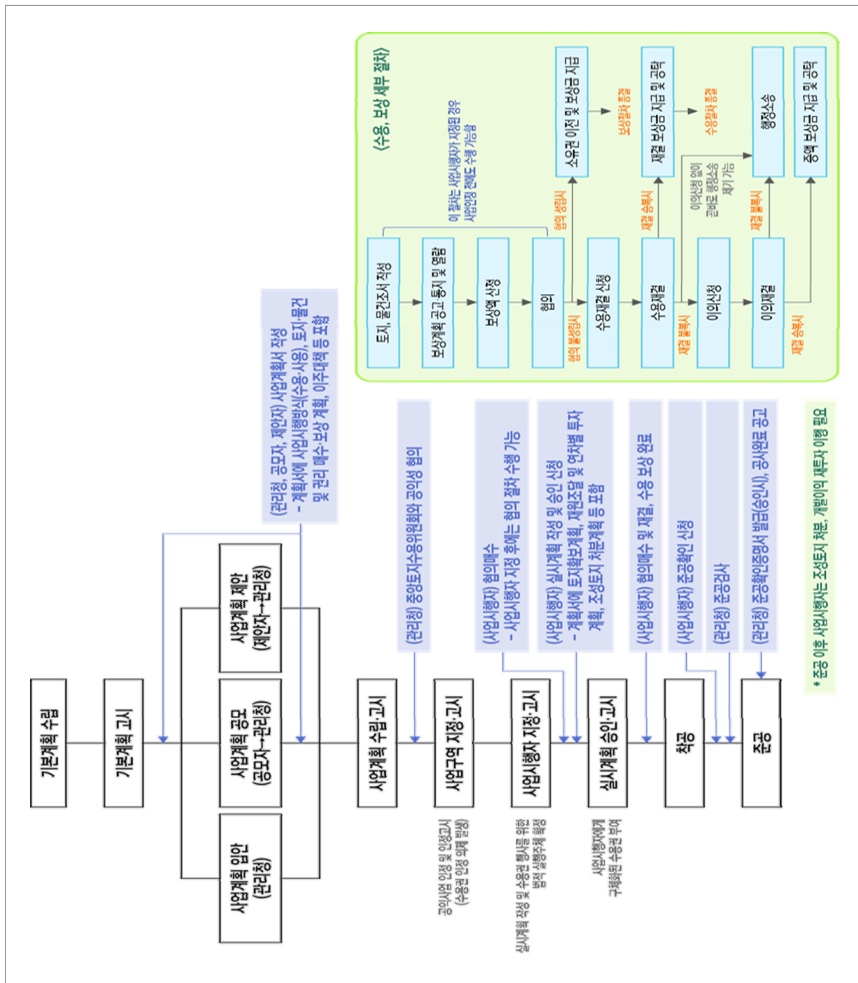
한편, 수용·사용방식은 공사 착공 전 토지 소유권을 사업시행자가 이전 받는 절차가 핵심이며, 착공 이후에는 사업시행자가 해당 구역 토지 소유권을 대부분⁴⁴⁾ 확보하고 있는 상태이므로 관리청이나 기존 토지소유자의 개입 여지는 상대적으로 줄어든다. 준공 이후에는 관리청은 준공확인 및 공사완료 공고, 개발이익 재투자 이행 여부 검토 등 사후 행정 절차를 수행

43) 협의가 성립되지 않은 경우 토지보상법 제30조~제34조에 따라 토지수용위원회 수용재결 절차로 이어짐

44) 「항만재개발법」에는 국유, 공유재산 사용허가 또는 대부를 통해 국공유지를 장기간 활용할 수 있도록 하는 제도적 근거가 마련되어 있어 사업시행자가 사업구역 내 모든 토지에 대한 소유권을 확보하지 못해도 사업 추진이 가능(참고: 제31조(국유·공유재산의 사용허가 등에 관한 특례))

하게 되며, 사업시행자는 실시계획에 따라 조성토지를 직접 사용하거나 분양, 임대 등의 방식으로 활용하는 등 처분하고, 개발이익 재투자자를 이행하는 등의 후속조치를 수행하며 사업이 마무리된다. 이상에 따라 정리한 항만재개발사업의 수용·사용방식 적용 절차는 아래 <그림 3-5>와 같다.

<그림 3-5> 항만재개발사업의 수용·사용방식 적용 절차



자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 참고하여 저자 작성

3) 주요 한계 및 쟁점

수용·사용방식은 사업시행자가 사업구역 내 토지를 확보할 수 있는 강력한 권한을 부여함으로써 사업 추진의 안정성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 특히 항만재개발사업의 경우 사업 특성상 국공유지 비율이 높고, 사유지 비중은 상대적으로 낮아 수용 과정에서의 분쟁 가능성은 비교적 제한적일 것으로 예상되어 유용한 방식으로 판단된다. 그러나 이러한 특성에도 불구하고 여전히 몇 가지 한계 및 쟁점을 내포하고 있다.

우선 강제 수용에 따른 사회적 갈등 문제가 제기될 수 있다. 앞서 언급했듯 항만재개발사업의 사업구역에서 사유지 비율은 타 개발사업에 비해서는 적은 편이지만, 수용 대상이 된 토지소유자 입장에서 만약 보상 기준이 타당하지 않다면 여전히 반발의 소지가 있다. 특히 항만재개발사업은 일반적으로 토지용도 전환이 수반되며 사업기간이 장기적이므로 개발 이후의 가치 상승에 대한 기대가 클 수 있다. 따라서 보상 기준에 대한 체계적인 검토와 형평성이 확보되지 않을 경우 갈등이 심화될 수 있다.

또한 개발이익에 관한 문제도 주요한 쟁점이다. 수용을 통해 확보한 토지로부터 발생하는 개발이익이 적절히 환수되지 않으면 사업시행자에게 과도한 이익이 귀속될 우려가 있다. 특히 「제3차 항만재개발 기본계획」이 공공성 강화를 강조하고 있는 만큼, 개발이익의 환원은 사업의 공공성 담보를 위한 중요 과제이다. 그러나 현행 「항만재개발법」은 개발이익 재투자 규정을 두고 있음에도 불구하고, 재투자 시점, 방식 등에 대한 명확한 기준이 부족하고 재투자 대상 범위도 제한적이어서 실효성에 의문이 제기된다. 따라서 개발이익 환수의 실효성 확보를 위해 구체적이고 실행 가능한 개발이익 재투자 기준을 정비할 필요가 있다.

이처럼 토지 보상과 개발이익은 사회적으로 민감한 이슈이기 때문에 수용·사용방식 적용에 있어서는 체계적인 보상 설계와 실효성 있는 개발이익

재투자 기준 정비 등 사회적 수용성을 높일 수 있는 보완적 제도 마련을 고민해야 할 것이다.

3. 환지방식의 추진 절차 및 예상 문제 검토

1) 개요

환지(換地) 방식은 사업구역 내 기존 토지소유자들의 권리 변동 없이 사업시행자가 목적에 맞게 토지를 변경하여 토지소유자에게 기존 토지 대신 사업 완료 후 조성된 토지로 변환하여 주는 방식으로, 「도시개발법」에 근거를 두고 있다.⁴⁵⁾ 다만, 「도시개발법」상의 환지방식 사업은 원칙적으로 사업시행자를 당해 사업구역 내의 토지소유자나 그들이 구성원이 되는 조합 등으로 정하고 있으나⁴⁶⁾, 항만재개발사업의 경우에는 해당 사업구역 내 토지소유자가 사업시행자가 되는 경우를 상정하지 않고 있는 관계로 「항만재개발법 시행령」 제29조에서는 도시개발사업에는 없는 토지소유자의 환지 신청이나 사업시행자와 환지를 신청한 토지소유자의 협의를 별도 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 「항만재개발법」 제25조 조문명도 ‘토지소유자에 대한 환지’로서 토지소유자와 사업시행자를 구분하고 있다.

현행 「항만재개발법」에서는 환지와 관련한 사항은 기본적으로 「도시개발법」의 환지 관련 조항을 준용하고 있으며, 일부 사항에 대해서만 별도로 규정하고 있다. 구체적으로 「항만재개발법」 제25조에서는 사업시행자는 기존 토지소유자가 사업계획에서 정하는 바에 따라 해당 토지를 사용하려

45) 환지방식은 사업의 효율적 추진을 목적으로 2014년 「항만법」(법률 제12545호) 개정을 통해 도입됨

46) 「도시개발법」 제11조에서는 도시개발구역 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에는 토지소유자나 조합을 시행자로 지정함을 명시

47) 도시개발사업의 경우 토지소유자, 조합 등이 원칙적으로 해당 구역의 사업시행자로 참여하기 때문에, 별도로 환지 신청, 협의 절차를 거치도록 요구하고 있지 않음. 김태건 외(2020), pp. 343-344.

는 경우 환지를 실시할 수 있도록 하며, 환지 방법 및 절차에 대해 동법 시행령을 통해 정하고 있다. 또한, 환지계획 인가에 있어서는 사업시행자가 실시계획 승인 시 환지계획을 포함한 경우, 별도의 환지계획 인가를 받은 것으로 의제 처리하도록 하여 절차를 간소화하고 있다.

환지방식은 사업시행자가 수용·보상 없이도 토지를 확보할 수 있어 초기 자본 부담을 줄일 수 있다는 점이 장점이다. 하지만 체비지(替費地)⁴⁸⁾ 매각 전까지 사업비 조달이 어렵고, 절차가 복잡하며, 환지 구역에 대해 기반시설의 설치가 최소한으로 이루어질 수 있다는 한계가 있다.

한편, 「항만재개발법 시행령」 제29조 제1항 제1호는 종전 토지의 가액을 ‘보상공고 시 사업시행자가 협의를 위해 제시한 금액’으로, 종후 토지의 가액은 ‘조성된 토지의 분양가격’을 기준으로 하도록 규정하고 있다. 그러나 여기서 말하는 ‘보상공고’는 「항만재개발법」상 명확히 규정된 절차가 아니어서 실제 환지 적용 시 기준이 불투명하다는 문제가 있다. 아울러 환지 가액을 분양가격을 기준으로 한다는 것은 이미 개발이익이 반영된 가격을 기준으로 환지를 해준다는 뜻이므로 환지 대상자가 개발이익의 향유 주체가 된다고 보기에는 어렵다. 이러한 점에서 항만재개발사업의 환지는 도시개발사업의 환지와는 성격상 차이가 있는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 3-10〉 「항만재개발법」 환지 관련 조항

구분	설명
항만재개발법 제25조 (토지소유자에 대한 환지)	① 사업시행자는 사업구역에 토지를 소유하고 있는 자가 사업계획에서 정하는 바에 따라 해당 토지를 사용하려는 경우 해당 토지를 포함하여 항만재개발사업을 시행하고 해당 사업이 완료된 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토지소유자에게 환지(換地)하여 줄 수 있다. ② 제1항에 따른 환지에 관하여는 「도시개발법」 제4조제4항부터 제7항까지, 제28조부터 제32조까지, 제32조의2, 제32조의3, 제33조부터 제36조까지, 제36조의2 및 제37조부터 제49조까지의 규정을 준용한다. 다만, 사업시행자가 「도시개발법」 제28조제1항에 따른 환지 계획을 포함하여 실시계획의 승인을

48) 사업에 필요한 경비를 충당하기 위해 환지 계획에서 제외하는 토지, 즉, 환지 처분이 제외되는 토지

구분	설명
	받은 경우에는 같은 법 제29조에 따른 환지 계획의 인가를 받은 것으로 본다.
항만재개발법 시행령 제29조 (항만재개발사업계획의 수립)	① 사업시행자는 법 제25조제1항에 따라 사업구역에 토지를 소유하고 있는 자에게 환지(換地)하여 주려는 경우 미리 다음 각 호의 기준에 따라 환지의 방법 및 절차 등을 정하여 사업계획에 반영해 줄 것을 요청해야 한다. 1. 환지의 대상이 되는 종전 토지의 가액(價額)은 보상공고 시 사업시행자가 협의 위해 제시한 금액으로 하고, 환지의 가액은 해당 항만재개발사업으로 조성된 토지의 분양가격을 기준으로 할 것 2. 환지면적은 종전의 토지 면적을 기준으로 하되, 지역 여건 및 항만재개발사업의 토지 수급 상황 등을 고려하여 그 면적을 늘리거나 줄일 것 3. 종전의 토지가액과 환지가액 간의 차액은 현금으로 정산할 것 ② 사업시행자는 법 제25조제1항에 따라 사업구역에서 환지를 실시하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지에 공고해야 한다. 1. 항만재개발사업의 명칭 및 구역 2. 사업구역에 있는 토지에 대해 환지를 실시한다는 뜻 3. 환지 조건 4. 환지 신청 기간 및 협의 기간 ③ 사업구역에 토지를 소유하고 있는 자가 법 제25조제1항에 따라 환지를 신청하려는 경우에는 제2항제4호에 따른 환지 신청 기간에 환지신청서에 토지사용계획서를 첨부하여 사업시행자에게 제출해야 한다. ④ 제3항에 따른 환지 신청을 받은 사업시행자는 제2항제4호에 따른 협의 기간에 환지를 신청한 토지소유자와 협의해야 한다.

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제25조, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령 제29조

2) 적용 요건, 절차 및 이해관계자별 역할

항만재개발사업에서의 환지방식은 일방적인 수용이 아니라 토지소유자와의 협의 및 배분 계획에 기반하므로, 초기 단계에서 적용 가능성과 지역 여건에 대한 충분한 검토가 필요할 것이다. 따라서 사업시행자가 되고자 하는 사업신청자는 필요시 「도시개발법」 제4조 제4항에 따라 토지 등 소유자의 공감대⁴⁹⁾를 확보하여 환지방식 적용을 전제로 한 사업계획을 관리청에 공모하거나 제안하는 것이 바람직한 방향일 것이다.⁵⁰⁾ 이후 사업시행자

49) 환지방식이 적용되는 지역의 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 지역의 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의 필요

50) 단, 국가 또는 지방자치단체인 경우에는 「도시개발법」 제4조제5항에 따라 토지소유자의 동의를 받을 필

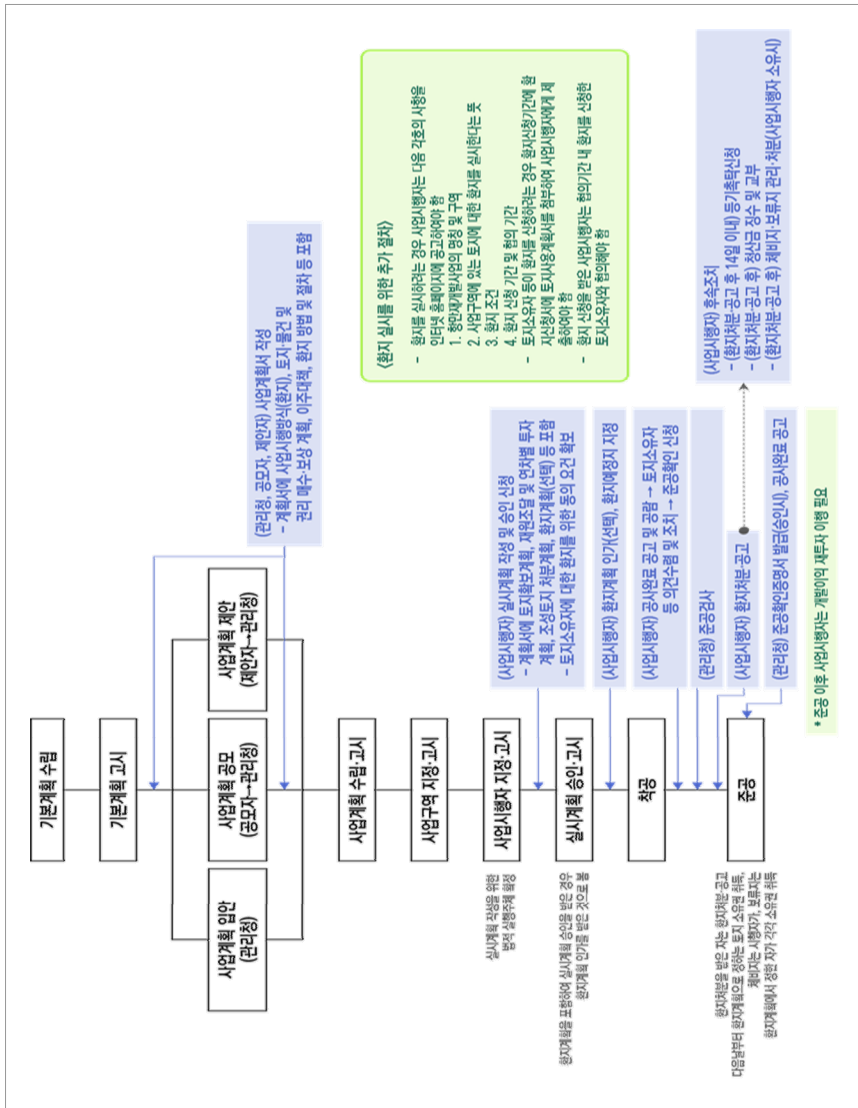
가 지정되면 해당 사업시행자는 환지방식 적용을 위한 법적 동의 요건을 확보하여야 한다.

환지계획 인가는 실시계획 승인과 착공 단계에서 이루어지며, 그 방식은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 환지계획을 실시계획에 포함하여 승인받는 경우로, 이 경우 별도의 환지계획 인가 절차 없이 실시계획 승인과 동시에 환지계획이 인가된 것으로 간주된다. 환지방식에서 사업시행자는 실시계획 작성 시점에 환지계획을 함께 작성하여 관리청에 제출해야 하며, 관리청은 이를 검토한 후 일괄 승인하게 된다. 둘째는 환지계획이 실시계획에 포함되지 않은 경우로, 사업시행자가 실시계획 승인을 받은 이후 별도로 환지계획을 수립하고 이에 대한 인가 절차를 진행해야 한다. 이 방식은 별도의 인가 절차가 추가됨에 따라 행정적 부담이 증가하고 사업 추진이 장기화될 여지가 있어 실시계획 승인 시 환지계획을 포함하여 승인을 받는 방식이 실무적으로 유리할 것으로 사료된다. 한편, 사업시행자는 환지계획 수립 시 환지 참여자 모집, 환지 설계 등을 위해 「항만재개발법 시행령」 제29조 제2항에서 제4항에서 정하는 절차를 이행할 필요가 있다.

환지계획이 인가되면 사업시행자는 필요시 환지 예정지를 지정할 수 있으며, 이 절차가 완료되면 공사 착수를 하게 된다. 공사가 완료되면 사업시행자는 실제 환지 시행을 위한 절차를 이행하여야 한다. 먼저 공사가 끝나면 「도시개발법」 제40조에 의거, 사업시행자는 공사 완료를 공고하고 관련 서류를 일반인에게 공람한 후, 공람기간 내 토지소유자 및 이해관계자 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 한다. 협의가 완료되면 관리청에 준공검사를 신청하고, 준공검사가 완료되면 사업시행자는 환지 처분에 관한 사항을 토지소유자에게 알리고 공고하여야 한다. 이후 실제 환지를 실시하게 되며, 등기, 체비지 처분, 청산금 징수, 교부 및 실제 환지를 실시하며 소유권 정

리가 완료된다. 이상에 따라 정리한 항만재개발사업의 환지방식 적용 절차는 아래 <그림 3-6>과 같다.

<그림 3-6> 항만재개발사업의 환지방식 적용 절차



자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률, 도시개발법을 참고하여 저자 작성

3) 주요 한계 및 쟁점

환지방식은 기존 토지소유자의 재산권을 일정 부분 보존하면서도 개발에 참여할 수 있도록 설계된 제도로, 항만재개발사업의 수용성을 높이고 민간 참여 유인을 확대하는 수단이 될 수 있다. 그러나 항만재개발사업의 입지적·공간적 특성과 절차적 복잡성을 고려할 때, 환지방식의 적용에는 몇 가지 제약과 제도적 한계가 존재한다.

첫째, 현행 「항만재개발법」은 환지와 관련된 세부 규정을 대부분 「도시개발법」에 의존하고 있으며, 항만재개발사업의 특수성을 반영한 별도의 절차나 기준은 미미한 실정이다. 환지계획의 수립 시점, 환지 신청 및 협의 절차, 환지 예정지 지정 및 처분 방식 등에 대해서 「항만재개발법」상 명확한 지침이 부족하여, 법령 해석과 실무적 판단에 따라 다양한 사례가 발생할 수 있으며, 사업시행자와 관리청 모두 절차 운영상 혼선을 겪을 가능성이 있다. 일례로, 「항만재개발법 시행령」상 환지가액 산정 기준이 수용 방식에 기반한 표현을 포함하고 있어 환지방식의 제도적 원칙과는 다소 정합되지 않는 부분이 있다.

둘째, 「항만재개발법 시행령」 제29조 제1항 제1호에서 규정된 ‘보상공고’의 개념과 절차가 불명확하다. 현행법은 환지 대상 종전 토지의 가액은 협의를 위해 보상공고 시 제시한 금액을 기준으로 하도록 하고 있으나, 그 절차와 내용이 현행 법령에 규정되어 있지 않아 환지방식 적용 시 기준이 모호하다. 이러한 불명확성은 항만재개발사업이 수용·사용방식을 기본으로 하고 환지방식을 보완적으로 활용하는 형태로 해석될 여지를 줄 수 있다.

셋째, 환지방식 적용을 위한 토지소유자 동의 확보 시점이 불명확하다. 「도시개발법」 제4조는 개발계획 단계에서 토지소유자 3분의 2 이상 면적과 총수의 2분의 1 이상 동의를 요건으로 하나, 「항만재개발법」은 개발계획의 단계가 존재하지 않는다. 이로 인해 토지소유자 동의를 어느 시기에

확보하여야 하는지가 명확하지 않다.

넷째, 환지계획 인가는 실시계획 승인과 연계하여 의제 처리할 수 있도록 규정되어 있지만, 환지계획이 실시계획에 포함되지 않은 경우에는 별도의 인가 절차를 거쳐야 한다. 이로 인해 동일한 사업 내에서도 환지계획 인가 절차가 이원화될 가능성이 있으며, 이러한 구조는 일정 지연 및 행정 처리 부담의 요인이 될 수 있다. 따라서 실시계획에 포함하여 승인을 받도록 의무화하여 원활한 사업 추진을 도모하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다섯째, 환지방식은 조성가 산정 기준의 합리성과 예측 가능성도 중요한 쟁점이 된다. 특히 항만재개발사업은 장기간에 걸쳐 시행되는 경우가 많아 총사업비의 변동 폭이 크고, 이에 따라 종전 토지와 환지 간의 차액 정산 과정에서 추가적 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 환지 절차 운영의 일관성과 실효성을 높이기 위해서는, 항만재개발사업의 특성을 고려한 환지 적용 기준, 정산 기준, 협의 절차 등을 보다 정교하게 설계할 필요가 있다. 이러한 측면에서 현행 「도시개발법」에 기반을 둔 환지방식의 틀을 보완하여 항만재개발에 특화된 별도 지침이나 절차 규정을 마련하고, 사업계획 수립부터 실시계획 승인, 환지 인가 및 시행에 이르는 전 과정을 일관되게 설계할 필요가 있다.

제3절 소결

본 장에서는 항만재개발사업의 법정 추진 절차와 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식의 주요 쟁점 사항들을 검토하였다. 물론 기존 업무 매뉴얼에서 법정 추진 절차에 대해 다양한 도식들과 함께 상세히 다루고

있다. 그러나, 법령에 따른 절차 설명만으로는 아직 법령상에서도 해석의 모호한 부분들이 많은 것이 사실이다. 일례로 법령에서는 기본계획의 적합한 범위 내에서 사업계획을 수립하도록 하고 있는데 적합한 범위가 무엇인지에 대해서는 관련된 기준이나 해석이 없어 정책 담당자들이 재량적으로 해석하기에 애로가 있다.

한편, 본 연구 제2장에서도 항만재개발사업의 주요 애로 요인 중 하나로 총사업비 정산방식의 제도적 미비점을 지적한바, 본 장에서는 그러한 문제 의식을 바탕으로 총사업비 정산방식의 적용 범위를 보다 심도 있게 검토하였다. 총사업비 정산방식은 2020년 「항만재개발법」 제정 이후 적용 근거가 미비한 상황이다. 이에 따라 현재는 수상항만구역, 즉 공유수면 매립이 필요한 경우에 한해 「공유수면법」에 근거하여 총사업비 정산방식 적용과 토지 귀속 범위를 판단할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 항만재개발사업의 사업 시행방식으로서 총사업비 정산방식을 활용하려면 정산 범위, 산정 방식, 토지 귀속 범위 등에 관한 구체적인 규정을 마련할 필요가 있다.

또한, 현행법에는 수용·사용방식과 환지방식의 적용에 대한 근거가 마련되어 있기는 하나, 이러한 규정만으로는 원활한 사업 추진을 담보하기 어렵다. 요건과 절차의 세부사항이 여러 법령에 분산되어 있고⁵¹⁾, 구체적인 실행 기준이 마련되지 않은 경우도 있어 사업 이해관계자들은 실제 집행 과정에서 무엇을 기준으로 삼아야 할지 명확히 파악하기 어렵다. 따라서 실무 현장에서는 혼선이 발생할 우려가 크다. 특히 수용·사용방식은 보상 절차와 개발이익 재투자 체계를, 환지방식은 환지계획 인가 절차, 환지처분 절차 등이 사업 추진을 위해 반드시 숙지해야 할 핵심 요소들이지만, 기존 업무 매뉴얼에서는 이러한 사업 시행방식에 대한 사항들이 누락되거나 간략히 언급되는 수준에 머물러 있다.

51) 수용·사용의 경우 「토지보상법」, 환지방식의 경우 「도시개발법」 등의 많은 부분을 준용하고 있는 실정임

따라서 개선된 업무 매뉴얼(안)에서는 관련 법령 간의 연계 관계와 절차별 검토사항 등을 구체적으로 제시하여 사업 이해관계자가 사업 추진 과정에서 수행해야 할 업무 범위와 주요 쟁점을 명확히 파악할 수 있도록 체계적으로 정리할 필요가 있다. 물론 업무 매뉴얼이 모든 문제를 해결할 수는 없지만, 최소한 정책 담당자와 사업시행자가 사업을 추진하면서 참고할 수 있는 기본 방향과 원칙, 관련 법적 근거, 절차별 주요 쟁점 등을 제공한다면 불필요한 혼선을 줄이고 일관성 있는 사업 추진이 가능해질 것이다.

04

기존 업무 매뉴얼 및 타 사례 분석

제1절 항만재개발사업의 업무 매뉴얼(2021) 분석

1. 구성 및 내용

2021년 2월 발간된 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』은 1장 총론, 2장 항만재개발 기본계획, 3장 항만재개발 추진절차 및 주요사항, 4장 사업추진방식 및 국비지원, 5장 체크리스트 및 서식 등 총 5개 장으로 구성된다.

〈그림 4-1〉 기존 업무 매뉴얼의 표지 및 목차

	목 차 1. 총론 1 1. 목적 1 2. 적용범위 2 3. 개정사항 및 개정 3 4. 용어정의 4 II. 항만재개발 기본계획 7 1. 항만재개발 필요 9 1.1 항만재개발의 필요 9 1.2 지역 발전에의 기여 10 2. 항만재개발 계획 11 3. 항만재개발 내용 12 3.1 개발방안 12 3.2 개발단계 13 4. 추진절차 및 지원방안 14 4.1 추진절차 14 4.2 지원 방안 15 III. 항만재개발 추진절차 및 주요사항 25 1. 개발절차(단계) 25 1.1 개발계획 수립 26 1.2 개발계획 수립에 따른 개발 27 1.3 개발계획 수립 28 1.4 개발계획 수립 29 2. 개발계획 수립 30 2.1 개발계획 수립 30 2.2 개발계획 수립 31	3. 개발계획 수립 32 3.1 개발계획 수립 32 3.2 개발계획 수립 33 3.3 개발계획 수립 34 3.4 개발계획 수립 35 3.5 개발계획 수립 36 3.6 개발계획 수립 37 3.7 개발계획 수립 38 3.8 개발계획 수립 39 3.9 개발계획 수립 40 3.10 개발계획 수립 41 3.11 개발계획 수립 42 3.12 개발계획 수립 43 3.13 개발계획 수립 44 3.14 개발계획 수립 45 3.15 개발계획 수립 46 3.16 개발계획 수립 47 3.17 개발계획 수립 48 3.18 개발계획 수립 49 3.19 개발계획 수립 50 3.20 개발계획 수립 51 3.21 개발계획 수립 52 3.22 개발계획 수립 53 3.23 개발계획 수립 54 3.24 개발계획 수립 55 3.25 개발계획 수립 56 3.26 개발계획 수립 57 3.27 개발계획 수립 58 3.28 개발계획 수립 59 3.29 개발계획 수립 60 3.30 개발계획 수립 61 3.31 개발계획 수립 62 3.32 개발계획 수립 63 3.33 개발계획 수립 64 3.34 개발계획 수립 65 3.35 개발계획 수립 66 3.36 개발계획 수립 67 3.37 개발계획 수립 68 3.38 개발계획 수립 69 3.39 개발계획 수립 70 3.40 개발계획 수립 71 3.41 개발계획 수립 72 3.42 개발계획 수립 73 3.43 개발계획 수립 74 3.44 개발계획 수립 75 3.45 개발계획 수립 76 3.46 개발계획 수립 77 3.47 개발계획 수립 78 3.48 개발계획 수립 79 3.49 개발계획 수립 80 3.50 개발계획 수립 81 3.51 개발계획 수립 82 3.52 개발계획 수립 83 3.53 개발계획 수립 84 3.54 개발계획 수립 85 3.55 개발계획 수립 86 3.56 개발계획 수립 87 3.57 개발계획 수립 88 3.58 개발계획 수립 89 3.59 개발계획 수립 90 3.60 개발계획 수립 91 3.61 개발계획 수립 92 3.62 개발계획 수립 93 3.63 개발계획 수립 94 3.64 개발계획 수립 95 3.65 개발계획 수립 96 3.66 개발계획 수립 97 3.67 개발계획 수립 98 3.68 개발계획 수립 99 3.69 개발계획 수립 100 3.70 개발계획 수립 101 3.71 개발계획 수립 102 3.72 개발계획 수립 103 3.73 개발계획 수립 104 3.74 개발계획 수립 105 3.75 개발계획 수립 106 3.76 개발계획 수립 107 3.77 개발계획 수립 108 3.78 개발계획 수립 109 3.79 개발계획 수립 110 3.80 개발계획 수립 111 3.81 개발계획 수립 112 3.82 개발계획 수립 113 3.83 개발계획 수립 114 3.84 개발계획 수립 115 3.85 개발계획 수립 116 3.86 개발계획 수립 117 3.87 개발계획 수립 118 3.88 개발계획 수립 119 3.89 개발계획 수립 120 3.90 개발계획 수립 121 3.91 개발계획 수립 122 3.92 개발계획 수립 123 3.93 개발계획 수립 124 3.94 개발계획 수립 125 3.95 개발계획 수립 126 3.96 개발계획 수립 127 3.97 개발계획 수립 128 3.98 개발계획 수립 129 3.99 개발계획 수립 130 3.100 개발계획 수립 131
--	---	--

주: 현재의 목차에는 제5장 체크리스트 및 서식 부분이 누락되어 있으나, 본문에는 존재
자료: 해양수산부(2021b), 표지 및 목차

각 장별로 주요 내용을 세부적으로 살펴보면, 제1장인 총론에서는 매뉴얼의 목적 및 적용 범위와 「항만재개발법」과 그 시행령·시행규칙, 「국토계획법」, 「국유재산법」 등 법적 토대를 밝히고 있다. 또한 총론에서는 항만재개발사업, 사업구역, 주무관청, 지방청 등 22여 개 핵심 용어를 정의하고 있는데 「항만재개발법」 제2조에서 용어의 정의가 9개인 것에 비추어보면 동 매뉴얼에서는 법령에는 없지만 실무상에서는 필요한 용어들을 추가하여 정의하고 있다. 반면, 법에서 정의하고 있는 용어 중 일부는 누락하고 있다. 용어의 정의는 해당 매뉴얼뿐만 아니라, 항만재개발사업 자체를 이해하는 데에 핵심적인 정의를 전달하기 때문에 반드시 필요한 요소이다. 따라서, 법령의 개정 등에 따라 추가되거나 수정된 용어 정의를 매뉴얼에 반영할 필요가 있을 것이다.

〈표 4-1〉 「항만재개발법」 및 기존 업무 매뉴얼 용어의 정의 차이

항만재개발법 제2조	기존 업무 매뉴얼
(1) 항만, (2) 항만구역, (3) 주변지역, (4) 항만재개발사업 , (5) 사업구역 , (6) 복합시설용지, (7) 기반시설, (8) 공공시설, (9) 관리청	(1) 항만재개발법 , (2) 항만재개발사업, (3) 주무관청, (4) 지방청, (5) 사업신청자, (6) 협상대상자, (7) 사업시행자, (8) 사업계획서, (9) 총사업비, (10) 사업구역 , (11) 실시협약, (12) 연구기관, (13) 사업기간, (14) 관계기관, (15) 중앙심의회, (16) 인허가, (17) 임대부지, (18) 사업시행자 귀속부지, (19) 감정평가금액, (20) 재정지원, (21) 건설사업관리 기술인, (22) 입주예정자

주: **볼드체 표시**는 법과 매뉴얼에서 공통적으로 정의하는 용어
 자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제2조; 해양수산부(2021b), pp. 4-5.

제2장인 항만재개발 기본계획에서는 항만재개발사업의 개념과 범위, 유형, 추진방식 및 기관별 역할을 소개하고 있다. 특히 항만재개발사업의 범위를 「제3차 항만재개발 기본계획」에 근거하여 제시하고 있으며, 사업 예정구역의 도면을 함께 제공하고 있어 독자들의 사업 예정 구역에 대한 이해를 돕고 있다. 또한, 본 장에서는 항만재개발사업의 추진 방식과 각 기관별 역할을 제시하고 있다. 추진방식은 ① 공공개발, ② 민간개발, ③ 공동개발(제3섹터)로 구분하여 제시하고 있는데, 이는 「항만재개발법」의 제15조

의 사업시행자에 따른 구분으로 판단되나, 이와 같은 구분은 법령에서 정하는 바도 아니며 공식적인 추진방식의 유형으로 보기는 어렵다. 또한, 법령에서 정한 기본계획에 포함되어야 할 사항(법 제5조)에서도 이를 요구하지 않는바, 본 장에는 어울리지 않는 내용으로 판단된다. 본 장에서 제시하고 있는 각 기관별 역할은 크게 ① 주무관청, ② 지방청, ③ 지방자치단체, ④ 사업시행자(민간), ⑤ 시공자, ⑥ 건설사업관리기술인으로 구분하여 제시하고 있다.⁵²⁾ 이는 정책 담당자뿐만 아니라, 연관되는 모든 이해관계자에게도 유용한 정보의 제공이라고 판단된다. 다만, 이 주체별 역할을 모든 사업 추진단계에 걸쳐 설명하고 있는바, 이는 본 장의 제목이 ‘항만재개발 기본계획’임을 고려하면 어울리지 않을 수 있다.

제3장 항만재개발사업 추진절차 및 주요사항에서는 기본계획(1단계), 사업계획(2단계), 실시계획(3단계), 사업시행(4단계) 절차로 구분하고 있다. 본 장은 전체 매뉴얼 내용에서 약 45%⁵³⁾를 차지하는 핵심 부분이라 할 수 있다. 특징은 앞선 제2장의 제목이 항만재개발사업 기본계획인 데 반해, 실질적인 기본계획의 수립에 필요한 사항은 본 장에서 함께 기술하고 있으며, 크게 법령에 따른 기본계획 수립 절차와 포함된 사항을 정해 놓고 있다. 이어지는 사업계획, 실시계획, 사업시행 단계 역시 관련된 법령을 기술하고 세부적인 추진 절차를 별도로 도식화시켜서 제안하여 가독성을 제고하고자 하였으며, 각 단계별로 기관별 역할을 제시하고 있다. 또한, 사업 단계별로 각 기관별 역할을 별도로 기술하고 있어, 담당자의 업무 이해도를 높이고 있다. 다만, 전체 사업추진 절차에서 「항만재개발법」 관련 조문의 직접적인 인용이 과도한 부분을 차지하는바, 관련 법령은 조문 번호의 형태로만 제시한다면 보다 간결한 내용 전달 및 가독성을 높일 수 있을 것이다.

제4장 사업추진방식 및 국비지원은 총사업비 정의 및 범위, 사업추진방

52) 해양수산부(2021b), p. 20.

53) 체크리스트 및 서식을 제외한 전체 쪽수 기준

식, 사업추진방식 비교 및 국비지원으로 구성된다. 먼저 항만재개발사업의 총사업비에 대해 “통상 협약을 통해 결정되며, 실시협약단계에서 총사업비 산정대상 결정, 실시계획 승인 시 총사업비 결정, 사업준공 시 총사업비 최종 정산의 총 3단계를 걸쳐 확정”된다고 서술하고 있으며, 총사업비의 범위에 대해 안내하고 있다.⁵⁴⁾ 기존 업무 매뉴얼에서 설명하고 있는 총사업비의 범위는 크게 ① 조사비, ② 설계비, ③ 공사비, ④ 보상비, ⑤ 부대비, ⑥ 건설이자, ⑦ 각종 세금공과, ⑧ 부가가치세로 정하고 있는데, 현재 「항만재개발법」에서는 총사업비의 범위를 별도로 정하고 있지는 않으며, 「항만법」에 따른 총사업비의 범위⁵⁵⁾와도 다소 상이한 점이 있어 기존 업무 매뉴얼의 총사업비 범위의 출처에 대해 의문이 남는다. 또한 총사업비 방식의 개요 부분에서 “민간자본을 통해 항만재개발을 추진할 수 있는 주요 방식으로 총사업비 방식이 있으며, 「항만법」 제9조에 따른 비관리청 항만공사와 유사한 방식”으로 소개하고 있는 점도 오해의 여지가 있을 것이다.⁵⁶⁾

또한 제4장에서는 총사업비 정산방식 외에 ‘환지방식’, ‘개발이익 재투자방식’을 재개발사업의 사업 추진방식으로 소개하고 있는데, 정작 「항만재개발법」에서 명시하고 있는 수용·사용방식에 대한 설명 및 절차 제시는 없으며, 사업의 추진방식으로 ‘개발이익의 재투자방식’을 소개했다는 점은 의문이 든다. 이 외에 본 장에서는 국비지원 방안으로 법과 「항만재개발사업 재정지원지침」에 따른 재정지원 범위와 지원을 등을 설명하고 있다.

마지막인 제5장의 체크리스트 및 서식에는 생계지원금의 산정 기준(시행령 별표1), 과태료의 부과기준(시행령 별표2), 및 시행규칙의 별지서식 1~10호 서식을 첨부하고 있다. 다만, 개정된 「항만재개발법」 시행규칙에

54) 해양수산부(2021b), p. 75.

55) 「항만법」 시행령 제25조에서는 비관리청 항만개발사업으로 조성된 국가 및 시도 귀속시설에 대한 무상 사용 기준(항만법 제15조제3항)에 대한 총사업비의 범위를 조사비, 설계비, 개발사업비, 보상비, 부대비, 건설이자, 부가가치로 구분하고 있음

56) 해양수산부(2021b), p. 82.

따른 [별표]는 포함되지 않아 추후 보완되어야 할 것이다.

〈표 4-2〉 기존 업무 매뉴얼의 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	1 목적	• 매뉴얼의 목적 제시	
	2 적용 범위	• 매뉴얼의 적용 범위는 「항만재개발법」 제2조제4항에 따른 항만재개발사업에만 적용	
	3 관련 법령 및 규정	• 항만재개발사업은 「항만재개발법」 및 시행령·시행규칙 등 하위법령에 부합하도록 시행 • 기타 「항만법」, 「국토계획법」, 「도시개발법」, 「국유재산법」 등을 관련 법령으로 제시	• 항만재개발 관련 법령 주요 변경내용 수록(「항만법」 포함)
	4 용어 정의	• 매뉴얼에서 사용하는 22개 용어에 대한 정의 • 매뉴얼의 활용 관계자가 누구인지 제시	• 「항만재개발법」 용어의 정의 범위와 상이
2장	1.1 재개발 정의	• 항만과 항만재개발사업, 사업구역 정의 제시 • 10년마다 기본계획 수립함으로 명시	
	1.2 비전 및 목표	• 「제3차 항만재개발 기본계획」상의 비전 및 목표를 제시	• 목표로 제시
	2 항만 재개발 범위	• 「제3차 항만재개발 기본계획」상 19개 대상지에 대한 면적, 공공시설 비율, 향후 투자비, 개발방향, 주요 도입시설을 제시	• 위치도 제시
	3.1 개발 유형	• 기본계획에 따른 3개 유형에 대한 내용 소개 및 도입시설을 제시	• 유형은 참고사항인 점을 명시
	3.2 도입 기능	• 기본계획의 ‘포괄적 지구계획’에 따른 6개 지구의 내용 및 도입기능을 주·부기능 제시	• 포괄적 지구계획을 ‘지구단위계획’으로 표기
	4.1 추진 방식	• 항만재개발사업의 사업시행자에 대한 내용 제시 • 추진방식을 공공개발, 민간개발, 공동개발로 제시	• 법령 등에서 정한 추진 방식과는 상이
	4.2 기관별 역할	• 주무관청, 지방청, 지방자치단체, 사업시행자, 시공사 및 건설사업 관리기술인별로 역할 제시	• 각 기관별 역할을 전 사업단계에 걸쳐 제시
3장	1.1 기본 계획 개요	• 기본계획의 법적 근거, 세부 추진절차 및 각 기관별 역할 제시	• 전체 사업단계에 대한 추진절차 흐름도 제시

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1.2	기본 계획 수립	기본계획의 포함내용을 법령에 따라 제시	
1.3	기본 계획 고시	기본계획 고시 절차와 고시 내용을 법령에 따라 제시	
1.4	기본 계획 변경	기본계획 변경에 관련된 내용을 관련 법령(법 제7조, 시행령 제4조)에 따라 제시	
2.1	사업 계획 개요	- 사업계획을 주무관청 수립, 공모, 제안으로 제시하며, 사업계획 단계 각 기관별 역할 제시 - 고려사항으로 '수립방식', '협상대상자 선정 및 협상 절차', '예비타당성' 등으로 나누어 제시	도식화된 절차도 제시
2.2	사업 계획 수립	- 사업계획에 포함되어야 할 내용, 변경에 대한 내용을 관련 법령에 따라 제시 - 정부수립, 공모, 제안에 대한 세부적인 절차 제시	사업계획 공모 및 제안에 따른 재정지원 방안 절차도 제시
2.3	협상 대상자 선정 및 협상 절차	- 협상대상자 선정 및 협상절차를 도식화하였고, 각 관련 법령에 따라 절차, 협상단 구성, 협상단의 주요 업무, 세부 협상 절차 등을 제시 - 협상 시 주요 예상 쟁점 및 고려사항을 표로 제시	협상 시 주요 고려사항에 항만, 도시계획, 건축 분야 등 세부적인 분야까지 포함
2.4	예비 타당성 조사	예비타당성 대상사업 기준 및 항만재개발사업 재정지원 지침 제4조 내용 소개	
2.5	사업 계획 고시 및 시행자 지정	사업계획 고시, 사업구역 지정 절차 및 해제, 변경, 사업시행자의 지정 및 변경·취소, 사업 대행에 대한 내용을 관련 법령에 따라 제시	
3.1	실시 계획의 개요	실시계획의 세부 추진 절차와 각 기관별 역할을 제시하며, 실시계획 단계 주요 검토 내용 제시	도식화된 절차도 제시
3.2	실시 계획 승인	실시계획의에 포함 사항, 변경에 대한 내용을 관련 법령에 따라 제시	
4.1	사업 시행	공사시행, 준공확인 및 공사완료 공고로 나누어서 세부 추진절차 및 기관별 역할 제시	도식화된 절차도 제시

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
4장	개요		
	4.2 준공 확인 및 공사 완료 공고	• 준공확인 신청, 준공확인, 준공 전 사용신고, 공사완료 공고에 대한 내용을 관련 법령에 따라 제시	
	1.1 총사업비 개요	• 총사업비의 의미 및 범위, 총사업비 협상 단계, 협약에 따른 총사업비 적용 및 실시협약서 예시 제시 • 민간투자법, 항만법 등에 따른 총사업비 항목 제시	• 법령에 없는 총사업비의 범위를 제시
	1.2 총사업비 변경	• 총사업비 변경 절차 및 공사 설계변경, 공법 변경에 의한 변경 설계서 작성흐름도 제시	• 총사업비의 변경을 공사 설계 변경으로만 한정
	1.3 총사업비 정산	• 총사업비 정산 관련 실시협약서 예시 수록 • 정산 시 제출 서류 및 정산절차를 도식화하여 제시	
	2.1 총사업비 방식	• 총사업비 방식을 비관리청 항만공사 방식과 유사하게 설정하여, 민간투자법에 따른 방식과 비교 • 귀속과 비귀속시설을 구분하여 제시	• 총사업비 방식에 대한 정확한 정의 필요
	2.2 한지방식	• 한지방식의 사업구도, 사업추진 절차, 단계별 주요사항을 제시	
	2.3 개발이익 재투자	• 개발이익 재투자 개념, 개발이익 산정방법과 개시·종료시점, 개발비용을 관련 법령에 따라 제시	• 개발이익 환수법을 중심으로 설명
	2.4 무상임대 방식	• 항만법에 따른 무상임대 방식을 사업방식의 하나로 제시하며 무상임대 개요, 임대기간을 제시	• 공공 목적사업에 제한적으로 적용함을 명시
	3.1 사업추진 방식 비교	• 총사업비 방식, 한지방식, 개발이익 환수방식 비교 표 제시	• 사용 및 수용 방식 등 누락
	3.2 국비지원 방안	• 재정지원 기준, 시설 및 지원율, 재정지원 한도를 관련 법령에 따라 제시	
5장	체크리스트 및 서식	• 시행령 별표1, 별표2, 시행규칙 별지1~10호 서식, 해양수산부 업무처리규정 별표 첨부	• 시행규칙 별표1 누락

자료: 해양수산부(2021b)를 바탕으로 저자 작성

2. 기존 업무 매뉴얼의 보완점 분석⁵⁷⁾

앞선 기존 업무 매뉴얼 구성과 내용 분석에 기반하여 정책 담당자, 관련 전문가 등의 의견을 수렴한 결과, 기존 업무 매뉴얼의 보완점은 크게 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

첫째, 절차별 세부 업무 내용 설명이 부족하다. 기존 업무 매뉴얼은 전체적인 흐름은 제시하고 있으나, 각 단계에서 수행해야 할 세부 업무나 주요 검토 사항에 안내가 미흡하여 정책 담당자, 사업시행자 등이 즉시 활용하기에는 한계가 있다. 또한, 수용·사용방식과 같이 향후 항만재개발사업에 실제 적용되는 사업방식에 대한 설명이 부재하여 이해관계자들이 참고하기 어려운 부분이 있다. 한편 기존 업무 매뉴얼의 제5장은 ‘체크리스트 및 서식’으로 명명되어 있으나, 법에서 정하는 서식만 수록되어 있고, 실제 업무를 위한 체크리스트는 포함되어 있지 않다.

둘째, 기관별 업무 체계와 협의 절차에 대한 설명이 미비하다. 매뉴얼에서는 각 사업단계별로 주무관청, 지방청, 지방자치단체, 사업시행자별로 각자의 역할을 설명하고 있으나, 주체별 역할을 나열하는 방식으로만 서술하고 있어 주체별로 세부 업무 역할을 파악하기에는 다소 어려움이 있고 일부 오류들도 존재하고 있다. 특히 타 부처와의 협의가 필요한 인허가 의제 협의, 공공시설 귀속 협의 등에 대한 사항은 관리청이 담당해야 할 주요 업무임에도 불구하고 대응해야 할 소관 기관 등에 대한 구체적인 정보가 부족하여 보완이 필요하다.

셋째, 부적합한 용어의 표현이 다수 존재한다. 예를 들어, 매뉴얼 전반에서 ‘주무관청’, ‘부분준공’ 등 법령에 없는 용어가 사용되고 있으며, 이는

57) 본 연구의 연구진 및 2025년 4월에 실시된 정책 담당자, 전문가 대상 기존 업무 매뉴얼 검토 의견(서면)을 통해 구성됨

‘해양수산부장관’, ‘단계별·시설별 준공’ 등 법에서 규정하는 용어로 정정하여 독자들의 혼선을 방지해야 한다. 또한 ‘포괄적 지구계획’을 ‘지구단위계획’으로, 기본계획에서 고시하는 ‘항만재개발 예정구역’을 ‘항만재개발지역’으로 표기하는 등의 사례도 발견되어 용어의 정비와 통일이 필요하다. 특히, ‘용어의 정의’는 현행 「항만재개발법」 용어의 정의를 포함시키고 더욱 세밀하게 기술할 필요성이 제기된다.

넷째, 현행 법제도와 불일치하는 내용을 포함하고 있는 점도 문제점으로 분석된다. 앞서 지적한 바와 같이 기존 업무 매뉴얼 제2장에서는 사업의 추진방식을 공공개발, 민간개발, 공동개발 등 사업시행자별로 구분하여 제시했으나, 제4장에서는 총사업비 방식, 환지방식, 개발이익의 재투자 방식, 무상임대 방식으로 구분하고 있다. 이에 업무 매뉴얼 전반에 걸쳐 사업 추진방식에 대한 내용의 보완 및 통일이 필요하다. 이외에도 기관별 역할의 오류나 법령의 오기도 발견된다. 예를 들어, 토지의 수용·사용이 지방청의 역할이 아님에도 지방청의 업무로 포함되어 있거나, 실시계획 변경 근거 조항은 법 제17조임에도 시행령 제24조로 오기되어 있는 등의 사례가 발견된다. 또한 제4장에서는 총사업비의 범위를 설명하고 있으나, 「항만재개발법」에서는 총사업비의 범위에 대해 규정하지 않고 있다. 이렇게 법령에서 규정하지 않는 사항을 매뉴얼에서 공식적으로 사용되는 기준처럼 설명하는 것은 독자들의 판단에 혼선을 줄 수 있으며, 업무 오류로 이어질 수 있다. 따라서, 이러한 법령에서 정하지 않은 사항은 ‘예시’, ‘검토 필요사항’ 등으로 표기하여 독자들의 오해 및 논쟁을 회피하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로, 기존 업무 매뉴얼은 2021년 발간된 관계로 그 이후 개정된 법령 변화가 반영되어 있지 않아 현재 시점에서 실무적인 활용에 한계가 있다. 이에 따라, 주요 법령 개정사항을 매뉴얼에 반영한 재정비가 필요하다.

다섯째, 가독성과 편의성 측면에서도 개선이 필요하다. 전반적으로 기존 업무 매뉴얼의 내용이 법 조항의 인용 및 해설에 대한 비중이 높은 반면,

실제 업무에 참고할 수 있는 질의응답, 사례, 유의사항 등은 거의 수록되어 있지 않아 활용도가 낮은 실정이다. 또한, 장별 구성과 내용의 불일치 또한 가독성을 저해하는 요인이다. 예를 들어, 기존 업무 매뉴얼의 제2장인 ‘항만재개발 기본계획’에서는 항만재개발의 개념, 범위, 유형, 시행방식 및 기관별 역할을 다루고, 제3장 ‘항만재개발 추진절차 및 주요사항’에서야 기본계획의 개요와 고시, 변경 등의 업무 절차를 다루고 있다. 따라서, 제2장에서는 기본계획의 성격 및 절차, 기본계획에 따른 사업 예정구역 등을 소개하는 것이 더욱 적절한 구성으로 판단된다.

〈표 4-3〉 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』 주요 보완점

구성	내용	보완점
1장	관련 법령 및 규정	• 항만재개발법 개정 내용 추가
	용어 정의	• 항만재개발법과 용어 및 정의 통일 • ‘관리청’ 정의 추가, ‘주무관청’, ‘지방청’ 정의 수정 • ‘사업계획서’, ‘총사업비’ 등 정의 수정
2장	항만재개발 범위	• 항만재개발사업 추진 현황 반영하여 최신화
	도입기능	• 용어 수정(‘지구단위계획상 도입기능’→‘포괄적 지구계획상 도입기능’)
	추진방식	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정
3장	기관별 역할	• 관리청 구분 및 추진 주체 변화 반영 • 기관별 역할 분류 오류 수정
	기본계획, 사업계획, 실시계획, 사업시행	• 인허가 의제 협의, 경미한 변경 기준, 중앙토지수용위원회 협의 등 주요 업무 절차 보완 • 기관별 역할 분류 오류 수정 • 기관별, 업무별 세부 사항 보완
4장	총사업비 정의 및 범위	• 총사업비 범위는 법에서 정하지 않는 사항으로, 사례, 참고사항 등으로 설명
	사업추진방식	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정 • 공공시설 귀속, 개발이익 재투자 등 주요 업무 세부사항 보완
	사업추진방식 비교 및 국비지원	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식, 환지방식으로 수정
5장	체크리스트 및 서식	• 체크리스트, 질의응답, 판례, 감사 지적사항 등 추가 • 서식 최신화

구성	내용	보완점
	기타	• 절차 도식화, 유의사항, 사례 등 추가 • 용어 및 내용이 현행 법제도와 일관되도록 수정 • 목차 재구성 및 내용 재배치 • 법제도 개정사항 반영

자료: 저자 작성

제2절 타 개발사업 업무 매뉴얼 사례 분석

1. 주택건설사업 매뉴얼(국토교통부, 2024)

국토교통부의 『주택건설사업 매뉴얼』은 「주택법」에 따른 주택건설사업의 인·허가부터 준공까지 전 과정을 체계화하여 설명한 매뉴얼로서 주택건설사업의 각 단계별 행정절차와 법적 요건을 정리하여 실무 담당자의 이해를 돕는 것이 목적이다. 동 매뉴얼은 사업계획 승인, 설계·시공, 착공, 사용검사 등 주택건설사업 추진에 필요한 주요 업무를 관련 법령 근거와 함께 제시하고 있다. 법적 근거로는 「주택법」 및 동법 시행령·시행규칙, 주택건설기준 등에 관한 규정 등을 토대로 하고 기타 「건설산업기본법」, 「공동주택관리법」에 따른 요건도 함께 안내하고 있다.

동 매뉴얼은 총 6개 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 주택건설사업의 개요를 다루며 주요 용어와 개념을 정의하고 있다. 제2장은 사업계획승인 단계를 상세히 설명하며, 승인 대상 기준, 인허가 절차, 통합심의 및 의제처리사항, 사업계획 변경승인 등에 관한 내용을 포함한다. 제3장에서는 주택건설공사의 시공 제한 사항과 규모별 건설비율에 대한 규정을 안내하고 있다. 제4장은 착공 단계의 신고 절차와 요건을 정리하고, 제5장에서는 입

주 예정자의 사전방문 제도와 지방자치단체의 공동주택 품질점검단 운영 절차를 다룬다. 마지막으로 제6장은 주택 및 부대시설에 대한 사용검사 절차와 효과를 규정하여, 준공 후 입주 승인에 이르는 과정을 정리하고 있다.

〈표 4-4〉『주택건설사업 매뉴얼』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	주택건설사업 개요	• 주택법상의 주택건설사업 절차 개관 • 사업 주체(시행자) 요건 및 사업 대상 토지 요건	
2장	사업계획승인	• 사업계획승인 대상 기준, 사업계획 대상 특례 및 지원사항 소개 • 사업계획 승인절차 및 승인권자를 절차도와 함께 수록	• 사업계획 승인대상 규모 변경 과정 등 수록
3장	시공 제한 및 규모별 건설비율	• 주택건설의 시공제한 및 건설비율, 설계도서 작성 기준 등 제시	
4장	착공	• 착공신고 절차를 간략 소개	
5장	사전방문 및 품질점검단	• 사전방문 제도 개요, 절차 및 방법, 품질 점검단 개요 및 대상, 방법 등 제시	
6장	사용검사	• 사용검사 요건 및 절차, 공구별·동별 사용검사, 임시 사용승인 개요 수록	

자료: 국토교통부(2024)를 바탕으로 저자 작성

동 매뉴얼은 총 72페이지로 타 매뉴얼 대비 비교적 분량이 적은 편이다. 구성상 특징은 각 장마다 법령의 순서를 원칙으로 전개하고 있지만, 「주택법」에 대한 조항을 그대로 인용하지는 않았으며, 각 장별로 빈번한 질의 사항에 대한 FAQ, 판례 등을 수록하여 참고할 수 있게 하였으며, 오히려 절차에 대한 설명보다는 FAQ가 중심을 이룬다. 또한 품질점검과 사전방문 절차를 별도의 장으로 구분하여, 착공 전후 품질점검 및 사용검사 전에 이루어지는 사전방문 점검 프로세스를 상세히 다루고 있다.

2. 공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼(서울특별시, 2021)

서울시에서 발간한 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』은 노후 공동주택 단지의 재건축 추진 전 과정을 체계적으로 안내하여 행정 실무의 효율성을 높이기 위한 지침서이다. 법적 근거로 「도시 및 주거환경정비법」 및 관련 서울시 조례를 바탕으로 작성되었으며, 서울시 도시정비 기본계획 등 상위 계획과의 정합성을 고려한 정책 기준들도 반영하고 있다.

동 매뉴얼은 600페이지가 넘는 방대한 분량으로서 ① 개요, ② 정비계획 단계, ③ 사업시행단계, ④ 관리처분단계, ⑤ 기타사항, ⑥ 부록의 6개 부분(장)으로 구성되어 있다. 매뉴얼에는 각 단계마다 필요한 행정절차, 관계 법령 근거, 제출서류 양식, 체크리스트 등이 정리되어 있으며, 매뉴얼의 마지막에 부록으로 각 단계(정비계획단계, 사업시행단계, 관리처분단계)의 관련 질의회신 및 판례 모음을 배치하여 실무자들의 궁금증을 해소할 수 있게끔 하였다. 특히 동 매뉴얼의 적용대상은 일반 재건축사업과 공공 재건축사업 2가지 사업을 대상으로 적용하고 있으며, 정비계획단계와 사업시행 단계에서는 일반 재건축사업과 공공 재건축사업을 구분하여 절차들을 제시하고 있다.

〈표 4-5〉 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장*	개요	- 매뉴얼의 성격 및 적용범위, 적용 대상 제시 - 재건축사업 관련 법령 및 규정상 용어의 정의 망라(국토계획법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 주택건설기준 등에 관한 기준 등)	
2장	정비계획 단계	- 일반재건축: 기본계획 수립, 안전진단, 정비계획 수립, 정비계획 구역 지정, 검토 체크리스트 제시 - 공공재건축: 기본방향 및 정의, 정비계획 입안 및 구역지정, 건축규제 완화, 용적을 완화, 통합심의, 체크리스트 제시	일반 재건축과 공공 재건축을 구분하여 절차, 주의사항, 체크리스트 제시

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
3장	사업시행 단계	- 일반재건축: 시행방법 및 시행방식, 사업시행자, 심의 및 영향평가, 시행계획 인가, 체크리스트 제시 - 공공재건축: 기본방향 및 정의, 사업시행자 지정, 통합심의, 시행단계 체크리스트 제시	일반과 공공 재건축 구분 제시
4장	관리처분 단계	관리처분 계획인가, 이주·철거·착공 및 준공인가, 이전고시 및 청산·조합 해산, 체크리스트 제시	
5장	기타사항	- 사업비용의 부담, 재건축사업 관련 부담금 개념과 기준 제시 - 그 밖의 사항으로 회계감사 정보공개, 공공지원, 분쟁조정위원회 조정 등의 사항 제시	
	부록	정비계획단계, 사업시행단계, 관리처분단계의 관련 질의회신 및 판례 모음을 구분하여 제시	

주: 실제 동 매뉴얼에서는 개요의 장 표기를 '1장'이 아닌, '0'으로 하고 있음
 자료: 서울특별시(2021)를 바탕으로 저자 작성

동 매뉴얼의 특징은 일반 재건축사업과 공공 재건축사업의 절차를 비교 제시한다는 점이다. 각 단계별로 공공재건축 추진 시 추가되는 특례나 완화제도를 옆에 병기하여, 사용자들이 두 제도를 쉽게 대비할 수 있게 하였다. 또한, 관련 법령 및 조례의 출처를 해당내용 좌측에 배치하였으며, 법령과 출처의 조문 그대로를 인용하지는 않고 있다. 뿐만 아니라, 각 단계별로 구체적인 체크리스트를 활용하여 주요 검토관점, 검토결과, 관련기준을 제시하는 것도 실무적인 장점으로 볼 수 있다. 특히, 정비계획, 사업시행, 관리처분 단계별로 이해를 돕는 판례와 해석을 풍부하게 수록하였으며, 현장에서 자주 발생하는 질의에 대한 Q&A를 통해 실무자들의 이해를 돕고 있다.

〈그림 4-2〉『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』 법령 표기 및 체크리스트

사업계획 세부 추진 절차

체크리스트

4.2 정비계획 입안 대상 및 요건

체크리스트 4.108

4.2.1 정비구역 입안 대상(특별시장·구청장 직접지정)

- 특별시장·서울특별시청 또는 자치구의 구상·결정·추진에 다음에 해당하는 지역에 대하여 직접 정비계획 입안 가능
 - 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴나 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역
 - 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역
 - 노후·불량건축물로서 기존 재래수가 200세 이상이거나 그 부지면적이 1만 제곱미터 이상인 지역
 - 셋 이상의 아파트 또는 연립주택이 밀집되어 있는 지역으로서 안전진단 실시 결과 전체 주택의 3분의 2 이상이 재건축이 필요하다는 판정을 받은 지역으로 1만 제곱미터 이상인 지역
- 부지의 정형화, 효율적인 기반시설의 확보 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 서울특별시 도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 입안대상지역 면적의 100분의 110 이하에서 정비계획을 입안할 수 있음

도시계획법 제43조~44조
도시계획법 시행령 제2조, 제3조
서울특별시 도시계획위원회
제25조

도시계획법 제43조
제2조, 제3조
서울특별시 도시계획위원회
제25조

[관련 법령·하선]

도시계획법 제43조~44조

연번	정의
1	노후·불량 건축물의 노후도 기준 산정기준
2	중·중대형 건물의 노후도 산정기준
3	노후·불량 건축물 산정 시 준용된 후의 기준
4	노후·불량 건축물 기준산정법

6.5 통합심의 체크리스트

구분	주요 검토사항	검토결과	반영기준
5.1.1 공동주택건축사업의 통합심의 사항	[통합심의 사항] - 「건축법」에 따른 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정 등에 관한 사항 - 「경관법」에 따른 경관 심사에 관한 사항 - 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경평가 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획에 관한 사항 - 「도시교통정리 촉진법」에 따른 교통영향평가에 관한 사항 - 「자연채유지법」에 따른 재개발영역에 관한 사항 - 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가에 관한 사항 - 그 밖에 국토교통부장관, 서울특별시청 또는 자치구 구청장 등이 필요하다고 인정하여 통합심사에 부치는 사항 [통합심의 산별] - 통합심의를 받는 각각의 사항과 관련한 서류를 첨부 - 서울특별시청은 통합심의를 효율적으로 처리하기 위해 필요한 경우, 중대·중요한 경우에는 제출하여야 할 수 있음 [통합심의를 위한] - 「도시교통정리 촉진법」 제43조, 제44조에 따라 통합심의를 위한 서류를 제출하여야 함 - 「경관법」에 따른 경관심사 - 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경보호위원회 - 「도시교통정리 촉진법」에 따른 교통영향평가위원회 - 「자연채유지법」에 따른 재개발영역심사위원회 - 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가위원회 - 그 밖에 국토교통부장관, 서울특별시청 또는 자치구 구청장 등이 필요하다고 인정하여 통합심사에 부치는 사항		도시계획법 제43조~44조
5.1.2 공동주택건축사업의 통합심의를 위한 구성 및 고려사항	[통합심의를 위한 구성] - 해당사업의 수탁자, 해당사업의 위원장(수탁자)을 포함한 위원 - 「건축법」에 따른 건축위원회 - 「경관법」에 따른 경관 심사위원회 - 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경보호위원회 - 서울시 도시계획위원회 - 「도시교통정리 촉진법」에 따른 교통영향평가위원회 - 도시교통정리위원회(공동주택건축사업 정비구역이 재개발·복합지구 정비구역에 해당할 경우 포함) - 「자연채유지법」에 따른 재개발영역심사위원회 - 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가위원회 - 그 밖에 국토교통부장관, 서울특별시청 또는 자치구 구청장 등이 필요하다고 인정하여 통합심사에 부치는 사항		도시계획법 제43조~44조

자료: 서울특별시(2021), p. 167, 223.

3. 물류단지 개발업무 매뉴얼(국토해양부, 2008)

국토교통부(당시 국토해양부)가 2008년에 발간한 『물류단지 개발업무 매뉴얼』은 물류단지의 개념을 명확히 하고, 계획 수립부터 인허가, 조성 공사, 준공 후 운영 관리까지 전체 업무절차를 파악할 수 있도록 한 지침서이다. 「물류시설 개발 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘물류시설법’)을 중심 법령으로 하고, 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」(이하 ‘산단특례법’)과의 적용관계를 함께 설명하고 있다.⁵⁸⁾

동 매뉴얼은 ① 총설, ② 물류단지의 개발, ③ 물류단지의 관리, ④ 참고자료, ⑤ Q&A, ⑥ 부록으로 구성되어 있으며, 분량의 대부분은 마지막 부록에

58) 물류단지 개발 시, 「물류시설법」뿐만 아니라, 「산단특례법」도 적용될 수 있는바, 동 매뉴얼에는 2개의 법령을 같이 제시

서의 법령 전문이 차지하고 있다. 먼저 총설에서는 물류단지 개발 관련 법·제도 체계, 물류단지의 개념과 기능, 개발절차의 개요 등을 서술하였으며, 물류단지개발에 있어 최상위 계획이라 할 수 있는 물류시설종합계획의 수립 절차도 총설에 포함되어 있다. 제2장인 물류단지의 개발 부분에서는 물류단지 지정 및 개발계획 수립, 관계기관 협의, 물류단지계획 승인 신청 및 심의·고시 등 개발 인·허가 절차 전반을 단계별로 제시하고 있으며 「물류시설법」과 「산단특례법」을 같이 제시하고 있다. 제3장 물류단지의 관리 부분에서는 역시 「물류시설법」의 각 조문 흐름에 맞게 관리기관, 관리계획, 관리비와 공동부담금에 대한 내용을 설명하고 있다. 제4장인 참고자료 편에는 물류단지 개발의 전체 절차도를 제시하고 있으며, 물류단지 추진현황 및 중국, 일본의 물류단지의 개발 사례도 수록하고 있다. 제5장인 Q&A 부분에서는 개발 중인 물류단지에 대한 승인기간 제한 규정 등에 관한 5개의 Q&A를 제시하고 있다. 마지막 부록에서는 물류단지 개발에 관련된 법률 조문 원문을 정리하여 수록했다.

〈표 4-6〉 『물류단지 개발업무 매뉴얼』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	총설	- 물류단지 개발제도 도입 배경 및 추진 현황 관련 법률 및 산단특례법과의 적용 관계 해설 - 물류시설개발 종합계획의 수립절차 설명	
2장	물류단지의 개발	- 물류와 물류단지 개념과 기능, 시설 설명 - 물류단지계획심의위원회 기능 및 세제와 부담금 감면사항, 승인절차, 다양한 특례적용 사항 설명 - 토지의 수용·사용 환지, 공공시설 귀속, 비용, 준공과 사용에 대한 내용 설명	물류시설법과 산단특례법(준용사항)에 따른 절차 설명
3장	물류단지의 관리	물류단지의 관리기관, 관리계획, 관리비, 처분제한 대상 토지·시설 양도, 보고 사항 및 벌칙 제시	
4장	참고자료	- 물류단지 개발 절차도(산단특례법과 물류시설법에 의한 개발 절차도 분리 제시) - 물류단지 개발 추진 현황, 외국 사례 등 제시	
5장	Q&A	물류단지 개발 관련 질의응답 수록	5개 Q&A
	부록	물류시설법 및 하위 지침 전문 수록	

자료: 국토해양부(2008a)를 바탕으로 저자 작성

동 매뉴얼의 특징으로는 물류단지의 개발 절차를 「물류시설법」과 「산단 특별법」으로 구분하여 제시하고 있다는 점이다. 다만, 매뉴얼의 형식은 2개 법률의 조문 순서에 따라 기술하고 있으며, 절차에 대한 도식화는 제4장인 참고자료에서 제시하고 있다. 또한 주요 Q&A도 수록되어 있으나, 5개에 그치고 있다. 그 외에 물류단지의 개념, 해외의 물류단지 개발사례를 수록한 점도 특징이라고 할 수 있다.

4. 기업도시 업무 매뉴얼(건설교통부, 2006)

국토교통부(당시 건설교통부)가 2006년에 발간한 ‘기업도시 업무 매뉴얼’은 『기업도시 개발 및 관리방안 연구』로 발간되었으며, 부제로 ‘기업도시 업무 매뉴얼’이라고 명시되어 있다. 동 매뉴얼은 2004년 12월 제정된 「기업도시개발 특별법」을 근거로 기업도시의 계획·개발·관리 업무를 종합적으로 이해하고 실행할 수 있도록 작성되었다. 기업도시란 민간기업이 주도하여 특정 산업기능과 주거기능이 융합된 자족형 도시를 조성하는 사업으로서, 매뉴얼에서는 기업도시를 추진하는 초기 구상 단계부터 사업준공 후 사후관리까지 전 과정을 단계별로 안내하고 있다.

총 558페이지에 달하는 동 업무 매뉴얼의 전체 구성은 ① 기업도시의 성격과 개발 특징, ② 기업도시 개발의 사전 준비, ③ 기업도시의 계획 수립, ④ 기업도시의 조성 및 개발, ⑤ 기업도시의 준공 및 관리, ⑥ 지가 안정 조치 및 투자 지연 시 대책, ⑦ 부록인 관련 법령 및 기준 등의 7개 편(장)으로 이루어져 있다. 각 편에서는 해당 단계에 필요한 인·허가 절차, 관련 법령 요건, 행정처리 프로세스를 상세히 설명하며, 단계 간의 연계성까지 고려하여 기술되었다.

〈표 4-7〉 『기업도시 업무 매뉴얼』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1편	기업도시의 성격과 개발 특징	• 기업도시의 추진 배경과 개념적 특징, 기업도시 제도(기업도시 특별법 기반)의 틀, 개발사업의 절차, 해외사례 제시	• 기업도시개발 사업 전반에 대한 이해 도모
2편	기업도시 개발의 사전 준비	• 기업도시의 입지 선정 요건 및 고려사항, 기업도시 선정 관련 평가지침, 사전 예비 검토사항(사업성 검토 포함), 개발구역 지정 제안 방법과 절차를 협약서와 함께 제시	
3편	기업도시의 계획 수립	• 기업도시 사업시행자 구성, 개발계획 및 실시계획의 수립, 개발이익 처리 및 산정 기준 제시	
4편	기업도시의 조성 및 개발	• 사업 지원 사항, 토지의 취득 및 주민대책, 공공시설과 기반시설 설치, 자원조달 및 기업유치, 마케팅 전략, 조성토지 공급 및 처분에 대한 사항 제시	
5편	기업도시의 준공 및 관리	• 기업도시 사업 준공 및 사후 공공시설 관리에 대한 업무 절차, 기업도시 관리방법, 지속적인 도시 성장 관리방안 내용 제시	
6편	지가 안정 조치 및 투자 지연 시 대책 등	• 부동산 가격 안정 및 난개발 방지, 투자 지연 및 사업 해태, 불이행에 대한 조치 사항 제시	
7편	부록	• 기업도시개발 특별법 및 하위법령 모음	

자료: 건설교통부(2006)를 바탕으로 저자 작성

동 매뉴얼은 전형적인 매뉴얼이라기보다는 연구 보고서의 형식을 취하고 있다. 대표적으로 계획 수립 등에 대해서 관련 법령에 따른 절차 해석보다는 기업도시가 어떠한 개념인지, 해외의 유사사례는 어떠한 것들이 있는지, 개발이익이란 무엇인지, 사업시행자에 있어 특수목적법인(SPC)과 기업도시 전담기업의 차이점은 무엇인지, 기업도시 마케팅을 위한 전략 구상 등은 학술적인 분석 및 다양한 국내외 사례들을 통해 개념과 대안들을 제시하고 있다. 이는 동 매뉴얼의 제작 시점이 「기업도시개발 특별법」의 제정 직후여서 기업도시 개발에 대한 개념과 타 사례들을 통한 해석 등이 필요한 시점이라고 추정된다. 또한 동 매뉴얼은 기업도시 개발에 적용되는 각

종 특례제도와 세제 혜택, 토지이용계획 수립 기준 등을 하나의 문서에서 통합적으로 설명하고 있다는 점이 특징이다. 이는 여러 법령과 정책이 복합적으로 얹힌 기업도시 사업의 특성상, 실무자가 일일이 관련 조항을 찾아볼 필요 없이 이 매뉴얼 한 권으로 필요한 정보를 얻도록 하기 위함으로 이해된다.

5. 행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼(조달청, 2024)

조달청이 2024년 발간한 『행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼』은 국가나 지자체의 행정재산을 무상으로 귀속(이관)하고자 할 때 필요한 사전협의 절차를 설명하는 지침서이다. 행정재산이란 국가나 지방자치단체가 행정목적으로 사용하는 재산으로, 이를 다른 공공주체에 무상 이전하려면 관련 법령에 따른 협의와 승인 절차를 거쳐야 하며, 동 매뉴얼은 이러한 절차를 수행하는 담당자가 숙지해야 할 요건과 단계를 안내함으로써 업무의 정확성과 효율성을 높이는 것을 목적으로 한다. 법적 근거는 「국유재산법」 및 동법 시행령·시행규칙에 규정된 행정재산의 무상귀속 조항이며, 특히 중앙행정기관과 지자체 간 협의 절차와 기획재정부 장관 승인 요건을 충족하도록 하는 데 중점을 두고 있다.

동 매뉴얼은 ① 행정재산 무상귀속 사전협의 개요, ② 무상귀속 사전협의 업무처리 절차, ③ 무상귀속 업무처리 유의사항, ④ 참고자료의 4개 부분으로 구성된다. 먼저 제1장에서는 행정재산 무상귀속 제도의 취지와 법적 근거, 그리고 대상 재산의 범위 등을 설명한다. 제2장 업무처리 절차 부분은 무상귀속 사전협의 절차를 요청단계, 사전협의 단계, 무상귀속 단계 3단계로 나누어서 주요 내용 및 관련기관, 단계별 유의사항을 제시하고 있다. 제3장 업무처리 유의사항 부분에서는 실무자가 특히 주의해야 할 점이나 자

주 발생하는 쟁점을 정리하고 있다. 제4장 참고자료 부문에는 관련 법령 조문, 판례, 그리고 협의 요청서 및 승인 신청서 등 서식이 포함되어 있다.

〈표 4-8〉『행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	행정재산 무상귀속 사전협의 개요	무상귀속 사전협의 개념 및 요청 주체, 요청 시기 및 요청 대상, 무상귀속 근거 기준, 공공시설의 인정 요건	공공시설 무상귀속 관련 주요 판례 제시
2장	무상귀속 사전협의 업무처리 절차	무상귀속 사전협의 절차 및 단계별 주요 유의사항(요청 단계, 사전협의 단계, 무상귀속 단계) 제시	
3장	무상귀속 업무처리 유의사항	시설(도로, 공원 등) 등의 귀속에 있어서 유의사항, 개별법에 따른 유의사항, 공공시설의 종류 및 정의 제시	Q&A 제시
4장	참고자료	조달청 행정재산 무상귀속 사전협의 처리 기준 등 관련 기준, 사례별 감사지적 예시 등을 참고자료로 수록	판례, 감사지적 사례 등 제시

자료: 조달청(2024)을 바탕으로 저자 작성

동 매뉴얼의 특징은 행정재산 무상귀속의 절차적인 해석보다는 담당자가 단계별로 유의할 사항 및 쟁점에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 지목상 도로이나 일부 도로의 경우에는 무상귀속 대상이 아니라는 점 등을 Q&A, 타 법 소개 등으로 제시하고 쟁점 사항에 대한 판례 및 유권해석을 풍부하게 수록하였다. 예를 들어 ‘무상귀속 승인 조건 충족 여부’와 같은 논쟁이 될 수 있는 사항에 대한 법원 판결 요지를 소개하여 이해도를 높이고 있다.

6. 비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이(해양수산부, 2020)

해양수산부의 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』는 지자체나 항만 공사(PA), 민간기업 등이 시행하는 비관리청 항만개발사업의 추진 절차와

법적 요건을 알기 쉽게 정리한 실무 안내서이다.⁵⁹⁾ 동 길라잡이는 「항만법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 항만개발에 적용되는 여러 법령을 종합적으로 고려하여 작성되었으며, 민간 주체가 항만을 개발하는 경우에도 행정절차가 원활히 이행되도록 구체적인 가이드라인을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

동 업무 길라잡이는 ① 비관리청 항만개발사업의 개요 및 관련 법령, ② 추진 절차 및 요령, ③ 주요 쟁점별 질의 회신 사례, ④ 관련 법령 적용 및 판례의 4개 장으로 구성된다. 제1장인 개요 및 관련 법령에서는 비관리청 항만개발사업의 개념, 유형, 법적 근거와 사업 추진 주체별 역할을 설명하고 있으며, 「항만법」의 주요 개정 사항 및 연혁을 제시하고 있다. 이어지는 제2장 추진절차와 요령에서는 사업 제안부터 실시계획 승인, 준공까지 개발사업 진행 순서에 따른 핵심 절차를 정리한 본문으로, 단계별로 흐름도와 다양한 서식을 예시로 제시하고 있다. 제3장에서는 사업비 및 투자비 관련, 항만시설 관리·권한 등, 설계/시공/감리/인허가 등, 기타의 4개 절로 나누어서 풍부한 Q&A를 제시하고 있다. 마지막인 관련 법령 적용 및 판례에서는 크게 법령 해석 관련, 세무·회계 관련으로 나누어져 있으며, 법령 해석 관련 부분에서는 무상사용권(「항만법」 제15조)과 항만시설관리권(「항만법」 제16조)에 대한 해석과 판례를 요약해 제시하고 있다. 세무·회계 관련 부분에서는 부가가치세의 신고 및 납부 절차와 법적 근거, 행정질의 등을 예시로 제시하고 있으며, 역시 다양한 판례들을 보여주고 있다.

〈표 4-9〉 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	비관리청 항만개발 사업 개요 및 관련 법령	비관리청 항만개발사업 정의 및 범위, 항만법 연혁 및 「항만법」상 비관리청 항만개발사업 규정 조문, 비관리청 항만재개발사업 제도 연혁 수록	

59) 비관리청이란 「항만법」상 국가나 지방해양수산청과 같은 관리청이 아닌 주체를 의미함

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
2장	비관리청 항만개발 사업 추진절차 및 요령	• 비관리청 항만개발사업 추진 목표, 절차, 공고에 따른 평가 방법 등을 구체적으로 제시 • 실시계획 승인서, 공고문 등의 예시 수록	• 추진 단계별 절차를 흐름도로 제시 • 각 서식(서약서 등) 예시 제시
3장	주요 쟁점별 질의 화신 사례	• 사업비 및 투자비 관련, 항만시설 관리·권한 등, 설계/시공/감리/인허가 등, 기타로 나누어서 Q&A 수록	
4장	관련 법령 적용 및 판례	• 무상사용권, 항만시설관리권에 대한 해석 및 판례 수록 • 부가가치세 등 세무회계 관련 법령 근거 및 판례 수록	

자료: 해양수산부(2020b)를 바탕으로 저자 작성

동 길라잡이의 특징은 비관리청 항만개발사업의 절차별 흐름과 필요 서류를 도식과 예시로서 보여주면서 독자의 이해도를 높이고 있다. 또한 비관리청 항만개발사업의 핵심 쟁점 사항들에 대해 Q&A 및 관련 판례 분석을 상세히 실은 점도 눈에 띈다. 특히, Q&A의 경우에는 사업비 및 투자비 관련(총사업비 산정, 사업비 조정, 투자비 보전, 무상사용 정산, 공사비 검수, 기타), 항만시설 관리권한 등으로 세분화하여 Q&A를 보여줌으로써 실무자들이 쉽게 관련 Q&A를 찾는 데 도움을 주고 있다. 이는 1967년부터 시작된 비관리청 항만개발사업이 오랜 기간 동안 다양한 쟁점과 그에 대한 질의·회신들이 누적되어 오면서 가능한 부분이라 판단된다.

7. 공유수면 업무 길라잡이(해양수산부, 2020)

해양수산부의 『공유수면 업무 길라잡이』는 공유수면의 관리 및 매립 업무의 담당자와 이해관계자를 위해 제작되었다. 공유수면은 바다, 하천 등과 같이 국가 소유로서 국민 모두가 이용할 수 있는 수면(水面)을 뜻하며, 이를 관리하거나 매립하는 업무에는 복잡한 행정절차와 기술적 검토가 수반된

다. 동 길라잡이는 이러한 공유수면의 점용·사용 허가부터 매립 인허가, 준공 및 사후관리까지 관련 업무 절차를 종합적으로 다루며 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」을 근거로 하고 있다.

동 업무 길라잡이는 네 부분으로 크게 구분된다. 먼저 제1장인 공유수면의 의의에서는 개념 정의 부분에서 공유수면 관리와 매립에 관한 기본 용어와 범위를 설명하고 있으며, 관련 법령의 변천 과정을 기술하고 있다. 제2장은 공유수면 관리로서 공유수면의 점용·사용 허가 및 관리에 관련된 행정절차를 다루고 있으며, 제3장인 공유수면 매립에서는 공유수면 매립을 위한 인허가와 공사 추진 절차를 다룬다. 마지막으로 기타 참고자료 부분에는 매립지 소유권 취득 관련 규정의 변천 과정, 공유수면 매립가능 정부투자기관 연혁, 행정법상 행정행위와 공유수면 및 기능을 상실한 공유수면 용도폐지를 관련 법령의 변천 과정 및 주요 판례와 함께 제시하고 있다.

〈표 4-10〉 『공유수면 업무 길라잡이』 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장	공유수면의 의의	- 공유수면의 정의 및 공유수면법의 적용이 배제되는 공유수면, 공유수면 관리와 매립 비교 설명 - 공유수면 관련 법령 및 변천 과정 제시	공유수면 관리와 매립 비교
2장	공유수면 관리	공유수면 관리 목표, 관리청, 점용·사용 허가, 점용료와 사용료, 보전과 관리, 기타사항 등을 제시	각 단계별 법 조문 번호 제시
3장	공유수면 매립	- 공유수면 매립 개요, 매립 기본계획, 매립면허, 매립공사, 소유권 취득에 대한 절차와 근거를 법 조문에 따라 제시 - 기타 사항으로 공익확보 등을 위한 조치, 효력상실, 원상 회복 등 제시	
4장	기타 참고사항	매립지 소유권 취득 관련 법령의 변천 과정 및 공유수면 매립가능 정부투자기관 연혁, 용도폐지 관련 사항을 판례와 함께 제시	

자료: 해양수산부(2020a)를 바탕으로 저자 작성

동 길라잡이의 특징은 공유수면 관리 업무와 매립 업무를 명확히 구분하여 서술한 점이다. 이는 과거 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」이 분리되어 있다가 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」로 통합되는 과정에서 2개의 차별화된 업무가 하나의 법령에 같이 존재함에 따른 것으로 해석된다. 따라서, 하나의 공유수면이라도 단순 점용·사용과 매립은 절차와 고려 사항이 크게 다르기 때문에, 이를 별개의 편으로 나누어 기술함으로써 업무 처리상의 혼선을 줄였다. 또한 실무자가 많이 필요로 하는 계산 예시(점용료 산정, 매립대금 산출 등)와 행정 판례를 수록하여 현실 업무에 직접적인 도움을 주도록 했다. 특이한 사례나 지형에 대한 특수 관리 사례를 제시한 것도 눈에 띄는데, 이를 통해 실무 일선에서 직면할 수 있는 이례적 상황에 대한 대비책을 제공하고 있다.

제3절 소결

2021년 2월에 제작된 기존 『항만재개발사업의 업무 매뉴얼』은 항만재개발사업 추진을 위한 유용한 지침서이나, 제작 기간 경과 등으로 인해 현재 시점에서 활용에 한계를 보이고 있다. 특히 절차별 세부 업무 내용 부족, 기관별 업무 체계와 협의 절차 설명 미비, 부적합한 용어나 오류, 현행 법제도와 불일치하는 내용 포함, 가독성과 편의성 부족 등이 주요한 보완점으로 지목되고 있으며, 이를 중심으로 한 개선이 필요할 것으로 판단된다.

기존 업무 매뉴얼 및 본 장에서 소개한 타 개발사업의 업무 매뉴얼들은 각기 다른 개발사업 분야를 다루고 있지만, 공통적으로 해당 사업 추진 과정에서 업무 절차와 법적 근거를 정리하고 있다는 점에서 유사하다. 그

러나, 각 업무 매뉴얼마다 구성이나 내용상의 차이점도 존재한다. 본 장에서 검토한 7개 타 개발사업의 업무 매뉴얼을 통한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 단계 구분과 서술 방식이다. 일부 매뉴얼은 사업 단계를 세분화하여 절차별로 장을 구성하는 반면, 다른 매뉴얼은 기능 또는 주제별로 편을 나누기도 한다. 예를 들어, 『주택건설사업 매뉴얼』과 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』은 사업 진행 단계를 기준으로 장을 구성하여 순차적인 흐름을 강조한다. 반면, 『기업도시 업무 매뉴얼』은 단계뿐만 아니라 지원기능(판매 및 투자지원 등)까지 포함한 총 7편의 체계를 취하고 있으며, 『공유수면 업무 길라잡이』는 ‘관리’와 ‘매립’이라는 업무 유형별로 이원화된 구성을 보여준다.

또한, 각 사업단계에 따른 법령의 서술 방식에서도 어떤 매뉴얼은 관련 법령의 간략한 개요나 조문만을 보여주는 반면, 어떤 매뉴얼은 법령 조항을 조목조목 나열하는 서술 방식을 택하고 있다. 전자의 대표적인 예는 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』이라고 할 수 있는데, 동 매뉴얼은 관련 법령 및 조례의 출처를 해당 내용 좌측에 배치하였으며, 법령과 출처의 조문 그대로를 인용하지는 않고 있다. 반면, 항만재개발사업의 기존 업무 매뉴얼은 후자에 가까워 법령 기반 순서 및 법령 전문을 기재하고 있지만, 이러한 구성 방법은 매뉴얼의 불필요한 분량을 증가시키고 오히려 독자들이 필요한 정보를 신속히 찾는 데 애로를 줄 수 있다.

둘째, 매뉴얼별 강조 분야가 존재한다. 각 매뉴얼마다 비중 있게 다루는 분야나 단계가 존재한다. 『주택건설사업 매뉴얼』은 품질점검 및 사전방문(준공 전 하자검사)을 별도의 장으로 두어 품질관리 분야를 강조하고 있으며, 『공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼』에서는 ‘기타 사항’을 별도 장으로 하여 사업 추진에 있어서 핵심적인 부분이라 할 수 있는 사업비용의 부담과 재건축사업 관련 부담금에 대한 사항을 「도시정비법」, 「재건축 초과이

의 환수에 관한 법률」 등을 참고하여 별도로 기술하고 있다. 이러한 점을 참고하여 항만재개발사업에서도 비록 「항만재개발법」의 구성에서는 제3장 사업단계에 포함되어 규정되고 있으나, 절차의 정리라고는 보기 어려운 사업 시행방식, 개발이익 재투자와 같은 부분은 업무 매뉴얼에서 별도의 장으로 구성하여 보다 세밀하게 기술할 필요가 있을 것이다.

셋째, 실무 지원도구의 활용도이다. 독자들의 이해를 돕는 절차 흐름도, Q&A, 사례 등의 제공 여부도 매뉴얼마다 큰 차이를 보였다. 대부분의 매뉴얼들은 이러한 지원 도구들을 적극 도입하고 있다. 특히 항만재개발사업과 관련하여 업무적 유사성이 일부 존재하는 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』, 『공유수면 업무 길라잡이』 등은 FAQ 및 Q&A나 관련된 판례 소개를 통해 빈발하는 쟁점에 대응 요령을 제공하고 있다. 반면 항만재개발사업의 기존 업무 매뉴얼은 법령과 절차 중심으로 서술되어 있어, 이러한 주요 쟁점에 대한 해석례 등이 부재한 상황이다.

이상으로 본 장에서 이뤄진 기존 업무 매뉴얼과 타 개발사업 업무 매뉴얼 분석을 통해 이어지는 제5장에서는 새로운 업무 매뉴얼(안)의 개선 방향을 제시하고 업무 매뉴얼(안)을 수록하고자 한다.

05

항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선(안)

제1절 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선 방향

앞서 기존 업무 매뉴얼에 대한 검토 및 타 개발사업 업무 매뉴얼 사례 분석을 토대로 한 항만재개발사업 업무 매뉴얼의 개선 방향은 크게 다음의 3가지 측면에서 고려하고자 한다.

1. 오류 수정 및 개정된 법령에 따른 내용 보완

첫째, 업무 매뉴얼은 해당 사업의 근거 법령을 기반으로 그 절차와 주체 등을 제시해야 함에 따라, 최근 변화한 법령과 제도를 정확하고 충실하게 반영해야 한다. 그러나, 기존 업무 매뉴얼은 그 제작 시기가 경과함에 따라 2020년 「항만재개발법」 제정 이후 관리청 이원화와 같은 중요한 최신 내용을 반영하지 못하고 있다. 따라서, 개선된 업무 매뉴얼(안)에서는 이러한 중요 법적 변화들을 충분히 반영하여 정책 담당자의 혼선을 줄여야 할 것이다. 또한, 업무 매뉴얼의 초반 도입부에 최근 「항만재개발법」 주요 개정 내용을 정리하여 수록한다면 독자들의 법 개정 내용에 대한 이해도를 제고

시키는 데 도움이 될 것이다.

둘째, 향만재개발사업의 사업 시행방식에 대한 상세한 절차와 지침을 매뉴얼에 반영해야 한다. 기존 업무 매뉴얼은 제3장의 향만재개발 추진 절차 및 주요사항에서 기본계획 수립, 사업계획, 실시계획 승인, 사업시행에 대해 다루고 있으나, 기본계획 수립 시 중요하게 다루어야 할 예정구역 선정의 기준, 준공 이후 정산·운영 등의 내용이 미비되어 있다. 따라서 업무 매뉴얼(안)에는 이러한 부분들을 수록하여 내용적인 측면을 보완해야 한다. 그리고 기존 업무 매뉴얼에서는 각 사업단계의 주체별 역할에서의 일부 오류들도 지적된바, 이러한 부분의 정정이 필요하다. 또한 사업 시행 방식에 대한 오류와 내용적 보완도 필요하다. 기존 업무 매뉴얼은 총사업비 정산 방식 위주로만 서술되어 있었으며, 최근 중요도가 높아진 수용·사용방식이나 환지방식에 대한 보다 구체적인 내용적 보완이 이루어져야 하며, 특히 수용·사용방식에 대한 내용은 누락되어 있어 추가가 반드시 요구된다. 그 밖에 앞서 지적된 내용적 오류 및 일부 용어 표기 등도 함께 수정되어야 한다. 특히 관련 법령에 근거하지 않은 내용, 예를 들어 ‘총사업비의 범위’ 등은 삭제 또는 ‘예시’ 등의 표기를 통해 독자들에게 제도화된 내용이 아니라 예시 사항임을 명확히 주지시킬 필요가 있다.

2. 구성 개편 및 가독성 제고

첫째, 기존 업무 매뉴얼은 총 5개 장으로 구성되어 있는데 각 장에 어울리지 않는 내용들이 해당 장에 수록되어 전반적인 가독성을 저하시킨다. 예를 들어, 제2장이 기본계획에 관한 내용인 데 반해 실제 기본계획 수립의 절차는 제3장에 함께 포함되어 있다. 따라서, 개선된 업무 매뉴얼(안)에서는 각 장에 맞는 내용을 수록하여 전반에 걸쳐 중복된 내용들을 수정하여

가독성을 개선할 필요가 있다. 개선된 업무 매뉴얼(안)은 현재의 5개 장 체계보다는 각 사업단계(기본계획, 사업계획, 실시계획, 사업 시행)를 구분하고 추가적인 중점 내용을 별도 장으로 구성하여 6~7개 장의 구성 형태가 바람직할 것으로 사료된다.

둘째, 기존 매뉴얼은 절차 관련 법령 조문을 모두 인용하면서, 기술 내용과 조문상의 중복이 반복되고 있다. 이러한 법령 조문 중심의 절차 설명은 정보량이 많아질수록 독자의 가독성을 떨어뜨리는 단점이 있다. 따라서, 해당 절차에 해당 법령 조문을 모두 수록하기보다는 해당되는 조문 번호만을 수록하여 가독성을 제고할 필요가 있다. 그리고 가능하다면 관련 법령이나 조문들은 하이퍼링크 등을 통해 온라인으로 바로 탐색이 될 수 있는 기능을 강화하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 기존 업무 매뉴얼의 장점으로는 사업 예정구역에 대한 위치도 및 각 사업단계의 절차도를 제시하면서 가독성과 독자들의 이해를 높이고 있는 점이다. 이러한 점은 개선된 업무 매뉴얼(안)에서도 충분히 수용해야 하는 점이다. 다만, 동일하거나 중복되는 절차도가 반복적으로 제시되는 경우가 있어서 이러한 점은 지양할 필요가 있다. 따라서, 개선된 업무 매뉴얼(안)에는 서두에 전 과정 총괄 절차도 등을 1페이지로 배치하여 각 단계별 절차를 일목요연하게 파악할 수 있게 하고, 각 단계에서는 해당 단계의 흐름도만을 넣어 관계 법령, 승인권자, 병행 가능 절차들을 동시에 수록하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 실무 지원 도구 수록

기존 업무 매뉴얼은 법령 조문 해설 위주로 구성되어 있어 실무에서 발생하는 궁금증이나 핵심 검토 내용 등을 쉽게 파악하기 어렵다. 따라서, 개

선된 매뉴얼(안)의 실무 활용도를 제고하기 위해 단계별로 주요 검토사항, 질의 및 응답(Q&A), 기타 사례 분석 등을 풍부하게 포함시키는 것이 바람직하다. 다만, 항만재개발사업의 경우, 그 사업의 역사나 시행된 횟수가 많지 않은 관계로 다른 사례의 유사한 판례나 사례, Q&A 등을 활용할 필요가 있다. 또한, 타 사업 업무 매뉴얼에서는 Q&A, 판례 등을 별도의 장으로 구성하는 경우가 있는데, 항만재개발사업의 경우 판례나 Q&A가 충분치 않아 검토 사항, Q&A, 판례와 같은 부분은 해당 사업단계에 ‘요약형 박스’ 형태로 정리하는 것이 독자들에게는 효과적일 수 있다. 그 밖에도 중요한 개념이나 비교적 간략한 유의사항은 해당 문구에 볼드체 처리, 아이콘(예: , 화살표) 등을 활용해 강조하면 독자들의 이해도와 가독성을 제고하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

제2절 항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)

‘항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)’은 기존 매뉴얼 대비 몇 가지 핵심 절차와 내용을 새롭게 도입하거나 개선하였으며, 본 절에서는 주요 변경 사항을 중심으로 서술하고자 한다.⁶⁰⁾

본 연구를 통해 제시하는 업무 매뉴얼(안)은 총 7장으로 구성하였다. 먼저 제1장은 총론으로 항만재개발사업의 개요와 정의, 추진 현황, 관련된 법령 체계를 기술하고 추진 절차 및 기관별 역할을 전체적으로 보여주고 있다. 제2장은 기본계획으로 기본계획 수립 및 변경, 고시 등의 절차를 제시하고 있으며, 핵심사항인 사업 예정구역 선정 절차 역시 독자의 이해도 제

60) 전체 「항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)」은 부록에 수록함

고를 목적으로 수록하였다. 제3장은 사업계획으로 역시 사업계획의 개요를 비롯하여 사업계획 수립 관련 절차, 사업구역과 사업시행자 지정에 대한 절차를 수록하였다. 제4장은 실시계획으로 실시계획의 승인 절차 및 유의 사항들을 제시하고 있다.

제5장은 사업시행 및 준공에 관한 사항으로 착공과 준공 절차를 제시하고 있으며, 그 외 비용 부담과 재정 지원, 항운노조 생계지원금, 국공유지 처분 및 특례 등 주요 핵심사항들에 대한 설명을 추가하였다. 이어지는 제6장은 사업시행 방식과 개발이익 재투자에 대한 부분이다. 기존 업무 매뉴얼에는 부재했던 수용·사용방식에 대한 개요와 절차를 추가하였으며, 총사업비 정산방식, 환지방식에 대해서도 대폭 보완하였다. 또한 개발이익 재투자 관련 내용도 추가하였다. 마지막인 제7장에서는 기타 참고자료와 법령에 따른 서식들을 수록하고 있다. 참고문헌에는 새로이 법제처의 항만재개발사업 해석례, 항만재개발사업 관련 주요 선행연구 모음 등을 추가하여 이해관계자의 사업 이해도 및 편의성을 제고했으며, 사업계획 제안 시의 타당성 검토 고려 사항, 협상 시 주요 쟁점 및 고려사항 등을 제시하여 사업신청자에게 참조가 될 수 있도록 하였다. 또한, 기존 업무 매뉴얼의 서식 모음에서 누락된 서식 등을 추가하였다. 업무 매뉴얼(안)의 주요 내용은 아래 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 개선된 업무 매뉴얼(안)의 주요 내용

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
1장 총론	1) 개요	매뉴얼의 목적, 적용범위, 매뉴얼 관련 법령 및 규정, 활용 대상, 용어 정의 수록	기존 매뉴얼의 관련 법령, 용어 정의, 활용 대상 등 보완
	2) 정의 및 추진 현황	- 항만재개발사업의 정의, 추진 배경 및 목표 제시 - 사업 추진 현황은 「제3차 항만재개발 기본계획」에 의거하여 제시	- 배경 등은 신규 수록 - 현황은 추후 수정계획에 따라 보완 건의

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
	3) 법령 체계	「항만재개발법」 및 시행령·시행규칙 등의 변천 및 법 구성, 주요 개정 사항 수록 - 하위 지침에 대한 개요 설명	• 이해도 제고 목적
	4) 추진 절차 및 기관별 역할	- 항만재개발사업의 전체 추진 절차를 1개 도식으로 제시(관리청 구분 등 보완) - 각 기관별 역할을 관리청, 지자체, 사업시행자, 시공자, 건설사업관리기술인으로 구분하여 제시	• 법 개정 내용을 반영하여 기존 업무 매뉴얼 보완
2장 기본 계획	1) 개요	- 기본계획의 개요를 간략 제시 - 기본계획의 핵심사항인 사업 예정구역 선정 절차 및 포괄적 지구계획에 대한 설명 추가	- 이해도 제고 목적 - 절차도 제시
	2) 내용 및 세부 수립 절차	기본계획 포함 내용, 고시, 변경 등의 절차를 법령 순서에 맞게 제시	
3장 사업 계획	1) 개요	기본계획의 개요를 간략 제시	• 절차도 제시
	2) 내용 및 세부 수립 절차	사업계획 포함 내용, 세부 수립 절차, 고시, 사업계획 변경 절차를 제시	- 관리청 입안, 공모, 제안으로 구분 제시 - 다양한 검토사항 수록
	3) 사업구역 지정 및 해제	- 사업구역 지정 및 해제 관련 고시 사항 수록 - 사업구역 대상 및 사업구역 결합요건 등 수록	• 복합시설용지에 관한 특례 조항 추가
	4) 사업 시행자	사업시행자의 지정, 지정 취소, 대체 지정, 사업 대행 관련 사항 및 절차 제시	
4장 실시 계획	1) 개요	실시계획의 개요를 간략 제시	• 절차도 제시
	2) 내용 및 승인 절차	실시계획 포함 내용, 승인 및 분할 승인, 관계 기관 협의 및 인허가 의제 처리, 고시, 변경 및 취소 사항에 대한 절차 및 유의사항 제시	공공시설, 기반시설 관리주체, 인허가 의제 항목별 협의 기관 수록
5장 사업 시행 및 준공	1) 착공 및 공사 관리	착수 관련 절차, 유의사항 제시	
	2) 준공 및 정산	준공 확인 절차, 제출 서류, 준공 전 사용신고, 공사완료의 공고, 지체상금, 총사업비 변경 등에 대한 사항 제시	

구성	제목	주요 내용	비고(특징)
	3) 비용 부담과 재정 지원	• 법령에 따른 비용의 부담 원칙, 재정지원 기준 제시	
	4) 항운노조 생계 지원금	• 항운노조 생계지원금의 개요 및 주요 내용, 생계대책 협의회 관련 사항 제시	• 신규 수록
	5) 국공유지 처분 및 특례	• 법령에 따른 국공유지 처분제한 및 매각예약, 사용허가 특례에 대한 사항 제시	• 신규 수록
	6) 공공시설 및 조성토지	• 법령에 따른 공공시설의 귀속과 조성토지 처분 절차 방법 제시	• 신규 수록
6장 사업 시행 방식 및 개발 이익	1) 총사업비 정산방식	• 총사업비 정산방식의 개념 협상 방식, 정산에 대한 절차 제시	
	2) 수용·사용방식	• 수용·사용방식의 개요, 적용 절차 제시	• 신규 수록 • 절차도 제시
	3) 환지방식	• 환지방식의 개요, 적용 절차 제시	• 절차도 제시
	4) 개발이익 재투자	• 개발이익의 개요, 개발이익 산정 방법 등 제시	
7장 기타 참고 자료	1) 주요 해석례	• 법제처의 항만재개발사업 관련 주요 해석례 모음(요약) 제시	• 이해도 제고 목적
	2) 선행연구	• 항만재개발사업 관련 주요 선행연구 모음	• 이해도 제고 목적
	3) 타당성 검토 사항	• 사업계획 제안 시 연구기관의 타당성 검토 사항을 예시적으로 수록	• 이해도 제고 목적
	4) 협상 쟁점 및 고려 사항	• 관리청과 사업시행자 간 협상 시 주요 예상 쟁점 및 고려 사항을 각 분야별로 예시적으로 제시	• 이해도 제고 목적
	5) 실시협약 예시	• 총사업비 정산방식, 수용·사용방식 협약서 예시를 제시	• 이해도 제고 목적
	6) 서식 모음	• 시행령, 시행규칙, 기타 하위 지침상의 서식과 기준(별표, 별지) 모음	

자료: 저자 작성

특히 업무 매뉴얼(안)은 「항만재개발법」 제정 이후 나타난 관리청 이원화 등 중요한 법·제도 변화를 매뉴얼에 충실히 반영하여 정책 담당자의 혼선을 예방하였고, 기존 매뉴얼에서 확인된 단계별 주체 역할상의 오류, 법령에 없는 용어 사용 등 문제점을 바로잡고 정확성을 높이하고자 하였다. 또한 기존 법령 조문을 본문에 장황하게 인용하던 방식을 개선하여 핵심 내용 위주로 서술하고 조문 원문은 번호만 표기하였다. 그리고, 실무 활용자의 이해도를 돕기 위해 주요 검토 사항, 쟁점 및 Q&A는 ‘요약 박스’로 제시하고 있으며, 간략한 유의사항은 볼드체와 기호(☞)를 사용하여 가독성을 한층 제고하였다. 물론 기존 업무 매뉴얼의 장점으로 볼 수 있는 절차도는 차용하였으나, 법 개정 내용에 맞게 내용을 수정하였다.

06

결론 및 정책 제언

제1절 결론 및 기대 효과

1. 연구 내용 요약 및 결론

기존 『항만재개발사업 업무 매뉴얼』은 「항만재개발법」의 절차 해설에 치중했지만, 이후 개정된 법령 내용을 반영하지 못하고 여러 오류를 포함하고 있다. 특히 현재 사업계획 수립 단계에 있는 항만재개발사업들이 수용·사용방식으로 추진될 계획이나, 기존 업무 매뉴얼에는 수용·사용방식에 대한 절차와 지침이 누락되어 활용에 한계가 예상된다. 이에 따라, 본 연구는 항만재개발사업 추진체계를 재정립하고, 최근 법·제도 변화를 충실히 반영한 새로운 「항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)」을 제시하는 것을 주요 목적으로 수행되었다.

먼저, 본 연구는 항만재개발사업의 개념과 범위를 정의하고, 관련 법령 및 제도 변천 과정을 고찰하였다. 항만재개발사업은 2007년 관련 근거법이 제정된 이후 「항만법」 통합과 다시 분법되는 과정을 거침으로써 현재의 법 체계가 정립되었다. 이러한 복잡한 과정을 거치면서 미비된 제도를 보

완한 측면도 분명하나, 한편으로 제도적인 혼선도 발생했다. 대표적으로 2020년 「항만법」에서 「항만재개발법」으로 분법 이후 총사업비 정산방식에 대한 근거가 함께 이관되지 못한 것을 들 수 있다. 본 연구를 통해 도출한 항만재개발사업의 주요 애로 요인으로는 총사업비 정산 제도의 미비와 함께 사업 공공성과 사업성의 균형 확보 애로, 기반시설 이관 및 사후관리 애로 등을 꼽을 수 있다. 다만, 본 연구의 주요 목적이 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선이라는 점을 비추어볼 때, 업무 매뉴얼만으로 이러한 근원적인 애로 요인들을 해결하고 대응하기에는 한계가 있으며, 앞으로도 지속적인 후속 연구와 기관 간 협의가 필요할 것이다.

다음으로 항만재개발사업 추진 절차를 기본계획 단계부터 준공까지 단계별로 분석하고 각 단계별 참여 주체와 유의사항을 점검하였으며, 개선된 업무 매뉴얼(안)에는 이러한 분석 과정에서 도출한 다양한 쟁점들을 검토사항 등의 형식으로 반영하는 데 참고하였다. 또한 수용·사용방식, 환지방식 등 다양한 사업 시행방식별 절차적 특징을 비교 분석하여 업무 매뉴얼(안)을 보완하는 데 활용하였다. 특히 기존 업무 매뉴얼에는 누락되어 있는 수용·사용방식에 대한 절차를 정립한 것이 주요한 성과라고 할 수 있다.

이와 함께 기존 업무 매뉴얼의 구성과 내용을 검토하여 현행 제도에 부합하지 않거나 누락된 사항 등 문제점 및 보완 필요사항을 도출하고, 이 과정에서 항만재개발 분야 정책 담당자 및 전문가 의견을 수렴하였다. 아울러 7개의 유사 개발사업 업무 매뉴얼을 비교 분석하여, 항만재개발사업 매뉴얼 개선에 활용하였다. 이러한 분석을 토대로 개선된 항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)은 총 7개의 장으로 구성되어 있으며, 「항만재개발법」 개정 사항 등을 충실히 반영한 단계별 절차와 다양한 사업 시행방식별 검토사항, 유사 판례, 절차 흐름도 등을 포함하고 있다. 본 보고서에서는 개선된 매뉴얼(안)의 핵심 내용을 요약·설명하고 있으며, 전체 매뉴얼(안) 전문은 부록에 수록하였다.

2. 향만재개발 업무 매뉴얼 개선의 기대 효과

본 연구에서 제시한 ‘향만재개발사업 업무 매뉴얼(안)’이 향만재개발사업 실무에 활용될 때 기대되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 사업 추진 속도가 향상될 수 있다. 정책 담당자와 이해관계자들의 사업 절차에 대한 이해도 제고를 통해 관련 행정 처리 기간이 단축되고 불필요한 사업 지연도 감소할 것으로 기대된다. 특히 아직까지 향만재개발사업에 적용되지 않았던 수용·사용방식 등에 대한 절차 수록은 향후 예정된 수용·사용방식 적용 사업에서 정책 담당자들의 실무를 지원할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 사업 추진 속도 향상은 전체 사업의 비용 절감과 함께 예정된 시기에 필요한 부지와 시설을 지역사회에 제공하면서 얻을 수 있는 다양한 편익들과 연계될 수 있다.

둘째, 체계적인 절차와 기관별 역할 분담, 그리고 사전 위험요인을 점검하는 업무 매뉴얼의 역할은 사업 진행 중 발생할 수 있는 기관 간의 의견 충돌이나 이해관계자들 간의 갈등을 미연에 방지할 수 있다. 사업의 참여 주체들이 업무 매뉴얼을 통해 동일한 절차와 기준을 인지하면서 불필요한 논쟁이 감소할 수 있으며, 의사결정이 더욱 원활할 것이다. 또한, 수용·사용방식, 환지방식 추진에 있어서는 토지 소유자들과의 의견 불일치 및 갈등 발생의 소지도 충분히 있는 관계로 관련 절차와 유의사항을 정책 담당자와 사업시행자가 미리 숙지할 수 있게 됨으로써 합리적인 대안을 사전에 준비하는 데 도움을 줄 수 있다.

셋째, 행정 신뢰도의 제고이다. 표준적인 업무 매뉴얼이 존재함으로써 정책 집행의 일관성이 유지된다. 특히, 현재까지 향만재개발사업의 관리청 역할을 경험해 보지 않은 지방자치단체의 경우, 초기 다양한 시행착오에 직면할 수 있는 관계로 실제 사업 추진 과정에서 행정 집행의 신뢰도를 저

하지킬 수 있는 우려도 있으며, 이에 따른 사업 지연을 초래할 수도 있다. 이러한 측면에서 업무 매뉴얼을 통해 정책 담당자의 시행착오를 줄임으로써 대외적인 행정의 신뢰도 제고를 높일 수 있을 것이다.

제2절 정책제언

1. 업무 매뉴얼의 검증 및 공식 발간·배포

본 연구를 통해 ‘항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)’을 제시하였으나, 본 연구의 기간 및 예산적인 한계로 인해 다각적인 전문가 검증 및 인포그래픽 등 디자인적 요소의 가미, 업무 매뉴얼의 공식 인쇄에는 한계가 있다. 특히, 기존 업무 매뉴얼의 경우 비록 일부 오류 및 사업시행 방식 설명에 대한 한계점 등을 포함하고 있으나, 사업 대상지에 대한 위치도 제시, 인포그래픽을 활용한 세부 업무 절차의 도식화 기법은 실무자들의 이해도 제고 측면에서 우수하다고 판단된다. 따라서, 내용적 측면의 보완 속에서 기존 업무 매뉴얼의 디자인적 강점을 유지해야 할 것이다.

또한, 본 연구에서도 일부 절차나 쟁점 등에 대해서는 다양한 정책 담당자, 법률 전문가의 검토와 자문이 수행되었지만, 아무래도 항만재개발사업이란 관련 법령을 기반으로 진행되는바, 업무 매뉴얼(안) 역시 법적 측면에서 전체적인 검토가 이루어진다면 매뉴얼의 신뢰도 제고뿐만 아니라, 항만재개발사업의 제도적 문제점을 새롭게 발견할 수 있을 것이다.

덧붙이자면 기존 업무 매뉴얼의 경우 홈페이지를 통한 게재는 이루어지지 않은바, 홈페이지 게재 및 유관 기관, 이해관계자들을 대상으로 인쇄·배

포된다면 활용도가 제고될 것으로 판단된다. 따라서, 향후 해양수산부에서 현재 수립 중인 ‘제3차 항만재개발 기본계획 수정계획’ 과정에서 다시 한번 매뉴얼에 대한 다각적인 검토 및 내용적·디자인적 보완을 통해 발간되기를 제언하는 바이다.

2. 업무 매뉴얼의 정기·수시적인 업데이트

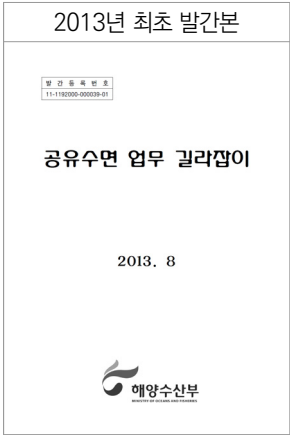
향후 지속적으로 변화하는 정책 환경과 법령 개정 내용을 매뉴얼에 수시·정기적으로 업데이트하는 노력이 필요하다. 항만 및 항만재개발사업의 환경은 바뀌고 있으며, 관련 법령 역시 향후 개정의 가능성이 있다. 따라서, 새로운 항만재개발 기본계획 수립, 중요한 법령 개정 시 업무 매뉴얼을 업데이트할 필요성이 있다. 또한, 업무 매뉴얼의 절차적인 오류 등이 발견되거나 지적될 경우, 담당자에게 연락하여 수시로 수정이 가능할 수 있도록 해야 한다. 이럴 경우, 매뉴얼의 판본(개정판)을 달리하고 어디가 수정되었는지를 수록하여 다시 홈페이지 등을 통해 게재할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나, 실무적으로 법령 변화 및 오류사항에 대한 수시적인 업데이트가 어렵다면, 정기적인 업데이트를 통해 그간의 오류나 정책변화, 법령 개정 사항들을 일괄적으로 업데이트하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 해양수산부에서 발간하고 있는 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』, 『공유수면 업무 길라잡이』의 경우 통상 3~4년의 업데이트 주기를 가지고 있다.⁶¹⁾ 항만재개발사업의 경우에는 항만재개발 기본계획이 5년의 주기로 수정되어 고시되는 바 기본계획 수립 주기와 궤를 같이하는 것이 그간의 관련 법령

61) 『비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이』의 경우 2016년 발간 후 2020년 개정판이 나왔으며, 『공유수면 업무 길라잡이』는 2013년 발간 후 2017년과 2020년 개정판이 발간됨. 해양수산부 연안포털(검색일: 2025.9.19.)

변화를 종합적으로 반영하고 사업 예정지의 변동 등의 사항을 포함할 수 있어 효율적일 것으로 판단된다.

〈그림 6-1〉 『공유수면 업무 길라잡이』의 업데이트 이력

2013년 최초 발간본	2017년 개정판	2020년 개정판
		

자료: 해양수산부 연안포털(검색일: 2025.9.19.)

3. 업무 매뉴얼에 대한 주기적인 교육 실시

항만재개발사업과 같이 다양한 법·제도에 대한 숙지가 필요하고 이해관계자가 많은 업무의 경우, 관련 정책 담당자와 이해관계자가 사업 및 업무 매뉴얼의 내용을 정확히 이해하고 활용하도록 돕는 추가적인 지원이 필요하다. 이러한 배경에서 교육 연계 방안을 마련하여 업무 매뉴얼 발간 후 활용도를 높이는 것이 바람직하다. 따라서, 정기적인 교육 프로그램의 도입과 온라인 학습 자료의 활용을 제언한다.

우선 오프라인 집합교육의 정례화를 고려해야 한다. 업무 매뉴얼 배포 후 일정 기간 내에 정책 담당자 및 실무자를 대상으로 대면 교육을 실시함으로써 매뉴얼의 주요 내용을 심도 있게 전달할 수 있다. 일례로 2025년 해양수산부 해양수산인재개발원의 ‘항만어항 개발사업 전문가 양성 과정’

에서는 항만재개발 정책, 제도 및 관련 법령, 사업계획 수립, 재무구조, 갈등관리, 사례 견학까지 포괄하는 4일간 집중 교육 프로그램으로 진행되었다.⁶²⁾ 이 과정은 중앙부처, 지자체의 정책 담당자와 항만공사 실무자 등이 참여하여 항만재개발사업에 대한 전반적인 이해도를 배양하였다. 또한 온라인 교육 콘텐츠의 활용을 병행하여 지식 확산을 도모해야 한다. 오프라인 교육은 시간과 인원의 제약을 받지만, 온라인 학습은 누구나 시간과 장소에 구애받지 않고 반복 수강할 수 있어 매뉴얼 활용도 제고에 효과적인 보완 수단이 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 해양수산인재개발원이 운영하는 ‘항만 분야 법령의 이해’ 온라인 과정은 「항만재개발법」을 포함한 항만 관련 주요 법령 전반을 다루는 콘텐츠로⁶³⁾, 항만 분야 이해관계자의 법령 이해도를 높이는 데 기여하고 있다. 이러한 온라인 교육 프로그램은 업무 매뉴얼의 확산과 활용에 도움을 줄 것으로 기대된다.

〈그림 6-2〉 2025년 항만어항 개발사업 전문가 양성 과정 프로그램

교 과 목	계획 시간	주요내용
계	26	
항만재개발 정책 및 제도	2	○ 항만재개발 정책 및 제도의 이해
도시개발·계획 전문성 강화	2	○ 항만재개발 관련 법과 계획의 기초
	4	○ 국토계획의 이해 및 국토계획법 개념
	2	○ 항만재개발 사업계획 수립
	2	○ 재개발 사업의 최신 동향
항만재개발 사업관리 역량 강화	2	○ 국내·외 항만재개발 사업관리 사례
	2	○ 사업관리 및 갈등관리
	4	○ 재개발 사업의 재무구조 이해
항만재개발 사례 견학	4	○ 부산항북항 항만재개발 사례 현장 견학
교육안내 및 설문	2	○ 입교·수료, 등록 및 안내

자료: 해양수산부 해양수산인재개발원, 「항만어항 개발사업 전문가 양성 과정」 교육 안내 자료(내부 자료)

62) 2025년 5월 27일부터 5월 30일까지 해양수산인재개발원(부산)에서 실시

63) 해양수산부 해양수산인재개발원 나라배움터(검색일: 2025.9.19.)

4. 관리청인 지자체 대상 별개 하위 지침 마련

업무 매뉴얼의 활용도 제고와는 다소 무관할 수 있지만, 현재 항만재개발사업의 관리청이 해양수산부와 시·도로 분리된 상황에서, 일부 「항만재개발법」의 하위 지침들은 시·도가 관리청일 때 적용할 수 없는 경우도 있다. 일례로, 현행 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」에서는 관리청(해양수산부)의 사업제안서의 평가 절차, 사업자와의 협상 절차 관련 세부적인 사항들을 기재해 놓고 있는데, 대표적으로 평가나 협상의 주체를 ‘장관’으로 기재하고 있으며, 협상단 구성에서 협상단장을 ‘해양수산부 항만국장’으로 하는 등 지자체가 관리청인 경우 이를 준용하여 적용하기엔 한계가 있다.

현재 「제3차 항만재개발 기본계획」에는 4개의 지방관리무역항·연안항이 사업예정구역으로 포함되어 있는바⁶⁴⁾, 추후 지방관리항에서 재개발사업이 추진될 시 이러한 세부적인 지침의 부재로 인해 혼선과 추진 지체가 발생할 수도 있다. 따라서, 「항만재개발 기본계획」에 포함되는 지방관리항의 관할 지자체에서는 미리 항만재개발사업과 관련하여 필요한 하위 지침들을 별도 수립하여 혼선을 방지해야 한다. 또한, 해양수산부에서도 그동안 경험을 바탕으로 지자체가 하위 지침들을 제정할 수 있도록 관련 교육, 컨설팅 등을 적극 지원하여 항만재개발사업의 촉진을 도모해야 할 것이다.

64) 현재 수립 중인 「제3차 항만재개발 기본계획 수정계획」에 따라 사업예정구역이 변동될 수 있음

참고문헌

국내 문헌

- 감사원(2024), 감사보고서 -주요 SOC(항만) 건설사업관리실태 III -.
- 건설교통부(2006), 기업도시 개발 및 관리방안 연구.
- 국토교통부(2020), 제1차 기반시설관리 기본계획.
- 국토교통부(2024), 주택건설사업 매뉴얼.
- 국토해양부(2008a), 물류단지 개발업무 매뉴얼.
- 국토해양부(2009), 수익성 및 공공성 확보를 위한 항만재개발 정책방향 연구.
- 국토해양부(2011), 항만재개발 및 마리나항만 개발사업의 재원조달방안 연구.
- 국토해양부(2012), 제1차 항만재개발 기본계획 수정계획(2011~2020).
- 김세원·이혜령·박민정(2024), 항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 김수연·손제희(2023), 경북형 아동친화도시 가이드라인 개발, 경북여성정책개발원.
- 김태건 외(2020), 항만재개발법 해설.
- 노영희 외(2018), 특화도서관 운영 가이드라인 개발에 관한 연구, 한국도서관·정보학회지, 49(4), pp. 119-145.
- 백선정·이초록·임예슬(2021), 경기도 아동돌봄센터 운영 매뉴얼 개발 연구, 경기도여성가족재단.
- 변나향 외(2024), 도심형 스마트팜 디자인 가이드라인 개발 연구: 건축물 용도에 따른 시설배치를 중심으로, 대한건축학회논문집(계획계), 40(3), pp. 227-234.

-
- 서울특별시(2021), 공동주택 재건축사업 업무 매뉴얼.
- 손창백·신원상·이동은(2012), 표준품셈 제·개정 효율화를 위한 업무매뉴얼 개발, 대한건축학회논문집(구조계), 28(12), pp. 95-102.
- 신승식(2010), 성공적 항만재개발을 위한 정부의 역할, 해양물류연구, 6, pp. 19-41.
- 심기섭(2009), 우리나라 항만재개발사업의 정책 방향, 해양물류연구, 4, pp. 128-144.
- 오영록(2015), 한국 항만재개발사업의 활성화를 위한 정책적 제도적 쟁점에 관한 연구(석사학위, 한양대학교 공공정책대학원).
- 윤강철·정대운(2017), 전문건설업 해외사업 보증심사체계 및 매뉴얼 개발 연구, 대한건설정책연구원.
- 이상만·엄운진(2011), 도시 생활밀착형 공공공간 조성 방안 및 매뉴얼 개발 연구, 건축도시공간연구소.
- 이혜령·한승훈·김근섭(2022), 항만재개발사업의 공공성에 관한 고찰, 해양정책연구, 37(1), pp. 139-158.
- 조달청(2024), 행정재산 무상귀속 사전협의 매뉴얼.
- 조필규 외(2016), 항만재개발사업의 공공기관 역할 및 참여방안, 토지주택연구원.
- 조필규 외(2023), 항만재개발사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구, 토지주택연구원.
- 지성훈(2018), 항만재개발사업의 활성화 방안에 관한 연구 : 부산 북항을 중심으로(석사학위, 부경대학교 경영대학원).
- 진영환(2015), 선진국 항만재개발과 도시재생사업의 경험과 정책적 시사점, 지역연구, 31(1), pp. 83-101.
- 해양수산부(2020a), 공유수면 업무 길라잡이.
- 해양수산부(2020b), 비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이.
- 해양수산부(2020c), 제3차(2021~2030) 항만재개발 기본계획.
- 해양수산부(2020d), 항만재개발사업 표준실시협약(안) 수립.
- 해양수산부(2021a), 항만재개발사업 제도개선방안 마련 용역.
- 해양수산부(2021b), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼.
- 해양수산부(2023), 항만재개발사업 지역경제 영향분석 및 사업효과 개선방안 연구.
- 해양수산부(2024), 해양수산 산업육성을 위한 항만재개발 민간투자 활성화방안 마련.

황금숙·김수경(2008), 공공도서관 독서교실 프로그램 운영을 위한 매뉴얼 개발 연구, 한국문헌정보학회지, 42(1), pp. 233-251.

인터넷 자료

법제처, 공유수면매립법(1986.12.31.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=58625&lsId=&efYd=19861231&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2020.1.29.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=213685&lsId=&efYd=20200730&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2023.10.31.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=255871&lsId=&efYd=20250501&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2021.3.23.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=230477&lsId=&efYd=20210323&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2021.12.21.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=238131&lsId=&efYd=20211221&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(2024.9.10.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=265239&lsId=&efYd=20240915&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률(2007.5.11.) 제정·개정 이유, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=78910&lsId=&efYd=20070601&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>

sCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#
(검색일: 2025.9.19.)

법제처, 항만법(법률 제16287호, 2019.1.15.), <https://law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=206743&lsId=001737&chrClsCd=010202&urlMode=lsInfoP&viewCls=lsInfoP&efYd=20190716&vSct=%ED%95%AD%EB%A7%8C%EB%B2%95&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2025.9.19.)

해양수산부 연안포털, https://coast.mof.go.kr/coastKnowledge/coastDatum.do?dt3=&data_type=1(검색일: 2025.9.19.)

해양수산부 해양수산인재개발원 나라배움터, “항만분야 법령의 이해” 중 “항만재개발법의 이해(04차시)” 교육자료, <https://mafhi.nhi.go.kr/>(검색일: 2025.9.19.)

법령 및 고시 자료

개발이익 환수에 관한 법률(법률 제19430호, 2023.6.9.).

경관법(법률 제15460호, 2018.3.13.).

경찰 매뉴얼 관리규칙(경찰청훈령 제1003호, 2021. 1. 22).

공익수면 관리 및 매립에 관한 법률(법률 제20231호, 2024.2.6.).

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(법률 제21036호, 2025.8.26.).

국유재산법(법률 제19990호, 2024.1.9.).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제19117호, 2022.12.27.).

도시개발법(법률 제19561호, 2023.7.18.).

항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(법률 제19819호, 2023.10.31.).

항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령(대통령령 제34885호, 2024. 9. 10.).

항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행규칙(해양수산부령 제695호, 2024. 9.27.).

항만재개발사업 재정지원지침(해양수산부고시 제2021-132호, 2021.7.1.).

항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정(해양수산부고시 제2021-134호, 2021.

7.1.).

해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정(해양수산부고시 제2025-49호, 2025.3.31.).

항만법(법률 제20231호, 2024.2.6.).

항만법 시행령(대통령령 제34550호, 2024.6.4.).

기타 자료

해양수산부 해양수산인재개발원, 「항만어항 개발사업 전문가 양성 과정」 교육 안내
자료(내부자료).

부 록

항만재개발사업 업무 매뉴얼(안)

1. 총론

1) 매뉴얼의 개요

(1) 매뉴얼의 목적

본 매뉴얼의 목적은 항만재개발사업을 추진함에 있어 관련 법령 및 규정에 대한 정보를 제공하여 업무의 통일성, 효율성 및 정확성을 갖는 데 있음

또한, 항만재개발사업에 대한 추진시기, 주요 시행방안 등 각 단계별로 참조할 수 있는 지침을 수록하여 관계기관 간의 행정업무 처리 지연과 혼선을 방지하고 원활한 사업관리체계를 구축하는 데 있음

(2) 매뉴얼의 적용 범위

본 매뉴얼은 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(이하 “항만재개발법”이라 함)」 제2조제4호에 따라 시행하는 항만재개발사업에 한하여 적용함

(3) 매뉴얼 관련 법령 및 규정

본 매뉴얼은 다음의 법령 및 규정들을 토대로 작성되었음. 다음의 각 법

은 그 시행령과 시행규칙을 포함함

① 항만재개발법, ② 항만재개발사업 재정지원지침, ③ 해양수산부 항만 재개발사업 업무처리규정, ④ 항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정, ⑤ 항만법, ⑥ 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 “공유수면법”), ⑦ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”), ⑧ 도시개발법, ⑨ 국유재산법, ⑩ 개발이익 환수에 관한 법률(이하 “개발이익환수법”), ⑪ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”), ⑫ 기타 상위법 및 관련 계획, 해당 지자체의 관련 조례 등 관계 규정 등

(4) 매뉴얼의 활용 대상

본 매뉴얼은 항만재개발사업의 추진 및 관리, 운영과 관련하여 다음과 같은 관계자가 활용할 수 있도록 작성됨

- ① 항만재개발사업 관리청(해양수산부(장관), 지방해양수산청(장), 시·도(지사) 등)
- ② 항만재개발사업 시행자, 시공자, 건설사업관리기술인 등
- ③ 항만재개발사업 관련 민간단체 및 기타 관계자

(5) 용어 정의

가. 본 매뉴얼에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같음

- ① “항만”이란 「항만법」 제2조제1호에 따른 항만을 말한다.
- ② “항만구역”이란 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역을 말한다.
- ③ “주변지역”이란 항만구역과 인접한 지역으로서 항만구역과의 조화로운

개발을 위하여 항만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역을 말한다.

④ “항만재개발사업”이란 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만구역 및 그 주변지역에서 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

⑤ “사업구역”이란 항만재개발사업을 계획적이고 체계적으로 시행하기 위하여 「항만재개발법」 제12조에 따라 지정·고시한 구역을 말한다.

⑥ “복합시설용지”란 하나의 용지에 「항만법」 제2조제5호나목부터 마목까지의 항만시설(같은 호 나목6)의 시설은 제외한다) 또는 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설의 일부 또는 전부를 설치하기 위한 용지를 말한다.

⑦ “기반시설”이란 「국토계획법」 제2조제6호에 따른 기반시설을 말한다.

⑧ “공공시설”이란 「국토계획법」 제2조제13호에 따른 공공시설을 말한다.

⑨ “관리청”이란 항만재개발사업에 관한 행정업무를 수행하는 다음의 행정관청을 말한다.

- 「항만법」 제3조제2항제1호 및 제3항제1호에 따른 국가관리무역항 및 국가관리연안항 : 해양수산부장관
- 「항만법」 제3조제2항제2호 및 제3항제2호에 따른 지방관리무역항 및 지방관리연안항 : 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”)

⑩ “지방청”이란 「항만재개발법」 제44조, 「해양수산부와 그 소속기관 직제」 제2조제2항에 따라 항만재개발사업에 대한 권한을 위임받은 각 지방해양수산청을 말한다.

⑪ “사업신청자”란 항만재개발사업을 하려는 자로서 관리청에 사업계획서를 제출한 단독법인 또는 2개 이상의 복수법인으로 구성된 연합체(이하 “컨소시엄”이라 한다)를 말한다. 본 매뉴얼에서는 사업계획 공모 시의 사업 응모자 또는 사업계획 제안 시의 사업 제안자로 구분하여 표현될 수 있다.

⑫ “협상대상자”란 항만재개발사업을 하고자 하는 사업신청자 중에서 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」 제10조에 따라 지정되어 관리청과 협약 체결 등에 관하여 협상할 자격을 갖게 된 사업신청자를 말한다.

⑬ “사업시행자”란 「항만재개발법」 제15조제1항 및 같은 법 시행령 제16조에 따라 자격을 갖춘 자 중 관리청이 항만재개발사업을 추진하기 위하여 지정한 자를 말한다.

⑭ “사업계획서”란 사업신청자가 항만재개발사업을 하기 위하여 관리청에 제출하는 사업추진에 관한 포괄적인 계획서를 말한다. 본 매뉴얼에서는 사업계획 제안 시에 제출하는 사업계획서가 사업제안서로 표현될 수 있다.

⑮ “총사업비”란 「항만재개발사업 재정지원지침」 제2조의 정의에 따라 항만재개발사업 추진에 소요되는 모든 비용을 합한 금액을 말하며, 국가·지방자치단체·공공기관·민간 부담분을 모두 포함한다.

⑯ “실시협약”이란 관리청과 협상대상자가 「항만재개발법 시행령」 제11조제11항에 따라 체결하는 약정을 말한다.

⑰ “평가인단”이란 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」 제6조에 따라 사업신청자의 사업계획서를 평가하기 위하여 각 분야별 종사자 및 전문가로 구성된 위원회를 말한다.

⑱ “사업기간”이란 재개발사업의 실시협약 체결일부터 사업시행자가 시행하는 사업에 대한 준공확인, 총사업비 정산 및 사업시행자의 조성토지의

취득, 이에 따른 사업시행자 명의의 소유권보존등기 또는 소유권 이전등기가 모두 완료된 날까지의 기간을 말한다.

⑲ “관계기관”이란 재개발사업과 관련하여 인·허가, 제세공과금 부과 등 제반 법령 및 행정절차 또는 행정규제의 방식으로 사업시행자의 업무수행에 합법적으로 영향을 미치는 행위를 하는 정부기관, 지방자치단체 및 기타 공공단체를 말한다.

⑳ “중앙심의회”란 「항만법」 제4조에 따른 중앙항만정책심의회를 말한다.

㉑ “지방심의회”란 「항만법」 제4조 및 시행령 제8조에 따른 지방항만심의회를 말한다.

㉒ “인·허가”란 항만재개발사업을 시행함에 있어 사업계획(변경 포함), 실시계획(변경 포함) 등 관련 법령에 따른 각종 인가, 허가, 면허, 등록, 신고 등을 말한다.

㉓ “감정평가금액”이란 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따라 감정평가법인 등이 평가한 토지 가액을 말한다.

㉔ “재정지원”이란 「항만재개발법」 제32조, 같은 법 시행령 제33조, 「항만재개발사업 재정지원지침」에 따라 항만재개발사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 융자하거나 기반시설 설치를 지원하는 것을 말한다.

㉕ “건설사업관리기술인”이란 「국가기술자격법」 등 관계 법률에 따른 건설공사 또는 건설기술용역에 관한 자격, 학력 또는 경력을 가진 사람으로서 「건설기술 진흥법」 제2조제8호의 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

㉖ “입주예정자”란 「항만재개발법」 제15조제5항에 따라 사업구역에 입주하려는 자 또는 입주하려는 시설의 운영자를 말한다.

㉗ 본 매뉴얼에서 사용하는 “법”, “시행령”, “시행규칙”, “업무처리규정”,

“재정지원지침”이라 함은 「항만재개발법」과 같은 법 시행령, 시행규칙, 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」, 「항만재개발사업 재정지원지침」을 말한다. 그 외의 다른 법령은 법령명을 표기한다.

나. 위에서 정의하지 아니한 용어는 대한민국 법률에서 정하는 용어 또는 관리청의 해석 및 일상적인 관례에 따름

2) 항만재개발사업의 정의 및 추진 현황

(1) 항만재개발사업의 정의

「항만재개발법」에 따른 항만재개발사업의 정의는 노후·유헴 상태에 있는 항만구역 및 그 주변지역에서 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업임

☞ 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목에서 정의하고 있는 **‘재개발사업’과는 사업목적과 대상, 근거 법령에서 차이** 존재

(2) 추진 배경

항만재개발사업의 추진 배경은 다음과 같음

① 도심과 인접한 수변공간에 대한 산업·문화·관광 등의 수요가 증가하고 있으나, 도심에는 새로운 개발 수요를 수용할 수 있는 공간 부족

② 선박의 대형화 등으로 신항만이 건설됨에 따라 기존 중소 규모 항만의 기능 저하 및 이에 따른 유헴화

③ 1960~70년대 개발된 재래 항만시설의 노후화 및 항로 유지·개발 준

설에 따른 준설토 투기장 다수 발생

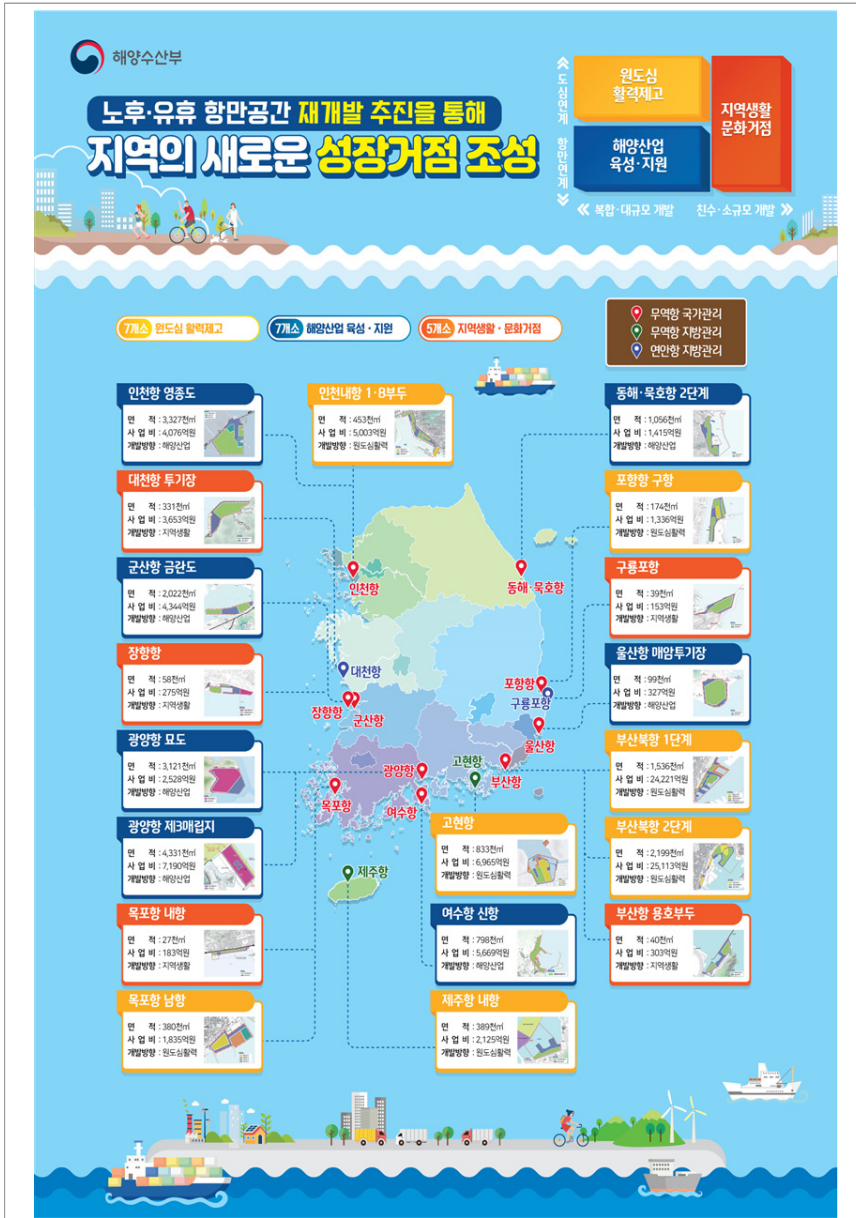
(3) 추진 목표

항만재개발사업의 추진 목표는 항만과 주변지역을 도시 특성에 맞게 새로운 지역 성장거점으로 개발하여 민간투자를 통해 지역 경제를 활성화하고 배후도시와의 상생 및 개발이익을 공유하는 데 있음

(4) 사업추진 현황

항만재개발사업은 「제3차 항만재개발 기본계획」을 통해 19개 예정 구역이 지정되었으며, 그 분포 및 추진 현황은 아래와 같음

〈항만재개발사업 분포 현황(「제3차 항만재개발 기본계획」 기준)〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 13.

〈항만재개발사업 추진 현황(「제3차 항만재개발 기본계획 기준」, ■ 지방관리항)〉

구분	면적 (천 m ²)	공공시설 비율(%)	항후 투자비(억원)			유형	추진 현황
			합계	부지조성비	상부시설비		
부산항 (북항 1단계)	1,533	58	74,879	24,221	65,000	원도심 활력 제고	조성 중
부산항 (북항 2단계)	2,199	50	80,162	25,113	55,049	원도심 활력 제고	사업계획 수립 중
인천항 (내항 1·8부두)	453	50	22,245	5,003	17,242	원도심 활력 제고	사업계획 수립 중
제주항(내항)	389	50	8,256	2,125	6,131	원도심 활력 제고	
고현항	833	50	15,205	6,965	14,300	원도심 활력 제고	조성 중
목포항 (남항투기장)	380	50	13,805	1,835	11,969	원도심 활력 제고	
포항항(구항)	174	45	9,353	1,336	8,017	원도심 활력 제고	
광양항 (묘도 투기장)	3,121	40	66,851	2,528	64,709	해양산업 육성·지원	조성 중
광양항 (3단계 투기장)	4,331	30	85,848	7,190	78,753	해양산업 육성·지원	조성 중
인천항 (영종도 투기장)	3,327	30	21,334	4,076	19,143	해양산업 육성·지원	완료
울산항 (매암동 투기장)	99	30	6,319	327	5,993	해양산업 육성·지원	
군산항 (금란도 투기장)	2,022	45	75,126	4,344	70,782	해양산업 육성·지원	
동해·목호항 (2단계)	1,056	50	9,879	1,415	8,464	해양산업 육성·지원	
여수항 신항	798	-	-	5,669	-	해양산업 육성·지원	엑스포 사업완료
대전항(투기장)	331	45	16,047	3,653	12,394	지역생활· 문화거점	
구룡포항	39	45	3,397	153	3,244	지역생활· 문화거점	
장항항	58	50	1,648	275	1,373	지역생활· 문화거점	
부산항(용호부두)	40	50	1,814	303	1,511	지역생활· 문화거점	
목포항(내항)	27	50	1,071	183	888	지역생활· 문화거점	
합계	21,210		513,239	68,276	444,962		

자료: 해양수산부(2020), 제3차(2021~2030) 항만재개발 기본계획, p. 41.을 바탕으로 최신 현황 반영 작성

3) 「항만재개발법」의 체계

(1) 항만재개발사업 근거 법령의 변천

「항만재개발법」은 2007년 제정된 「항만과 그 주변지역에 관한 법률」을 모태로 하며, 2009년 「항만법」으로 통합된 후 2020년 다시 현재의 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」로 분법됨

〈항만재개발사업 근거 법령의 변천 과정〉

구분	항만과 그 주변지역에 관한 법률 제정	항만법 통합	항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 제정
시행일	2007.6.1.	2009.12.10.	2020.7.30.
목적	항만재개발사업에 관한 기본계획, 항만재개발사업구역의 지정 및 항만재개발사업의 시행방법 등 그 개발에 필요한 사항을 정함으로써 항만과 그 주변지역의 노후화를 방지하고 적절한 이용·개발을 도모	항만과 그 주변지역을 체계적이고 효율적으로 개발하고 운영·관리할 수 있도록 「항만법」과 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」을 통합하여 각 법률별로 규정되었던 비용부담 원칙, 비용보조 등을 하나로 통합	항만물류환경의 변화에 대응하여 항만기능을 재편하고 항만 주변지역의 발전을 도모하기 위하여 노후하거나 유희상태에 있는 항만과 그 주변지역을 체계적·효율적으로 개발할 필요성이 증대, ~ (중략)~ 항만재개발사업의 추진 및 지원체계를 강화함으로써 항만과 그 주변지역의 경쟁력을 제고하기 위해 분리
구성	6개 장 35개 조	항만법 제6장에 15개 조로 편입	5개 장 49개 조
주요 특징	- 항만재개발기본계획 도입 - 해양수산부장관에게 인허가권 집중 - 예산지출 근거 마련 - 항만재개발 위원회의 신설 등	- 사업시행자 편의 증진 : 원형지 공급 개발 규정, 사업시행자 자격 확대, 사업대행자 제도 도입선수금 제도 마련 등 - 개발이익 재투자 도입 - 환지방식 사업시행 근거 마련 등	- 복합시설 용지 개념 도입 - 결합개발방식 도입 - 사업시행자 대체 지정 및 토지매도 명령제도 도입 - 총괄사업자 제도 도입 등

자료: 항만과 그 주변지역에 관한 법률(법률 제8431호), 항만법(법률 제9773호), 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(법률 제16904호)을 바탕으로 정리

(2) 「항만재개발법」의 구성

현재의 「항만재개발법」은 총 5개장, 49조로 구성되며, 시행령과 시행규

칙, 그리고 「해양수산물 항만재개발사업 업무처리규정」, 「항만재개발사업 재정지원지침」, 「항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정」 등 3개의 하위 행정규칙을 운영 중에 있음

〈「항만재개발법」의 조문 구성(2025년 9월 기준)〉

장	절	조
제1장 총칙		제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제4조(다른 법률과의 관계)
제2장 항만재개발 기본계획 등		제5조(항만재개발기본계획의 수립), 제6조(기본계획의 고시 등), 제7조(기본계획의 변경), 제8조(기초조사)
제3장 항만재개발 사업	제1절 항만재개발 사업계획 및 사업구역	제9조(항만재개발사업계획의 수립), 제10조(복합시설용지에 관한 특례), 제11조(사업계획의 제안), 제12조(사업구역의 지정), 제13조(사업구역의 지정해제), 제14조(행위 제한 등)
	제2절 항만재개발사업 시행자 및 항만재개발사업 실시계획	제15조(항만재개발사업 시행자의 지정), 제16조(사업시행자의 대체지정 등), 제17조(항만재개발사업실시계획의 승인 등), 제18조(실시계획 승인의 취소 등), 제19조(인가·허가 등의 의제), 제20조(인가·허가등 의제를 위한 일괄협의회), 제21조(타인의 토지에의 출입 등), 제22조(토지 출입 등에 따른 손실보상)
	제3절 항만재개발사업의 시행	제23조(항만재개발사업의 총괄관리), 24조(토지 등의 수용·사용), 제25조(토지소유자에 대한 환지), 제26조(토지매수업무 등의 위탁), 제27조(선수금), 제28조(원형지의 공급과 개발), 제29조(국공유지의 처분제한 등), 제30조(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약), 제31조(국유·공유재산의 사용허가 등에 관한 특례), 제32조(비용의 부담), 제33조(항운노동조합의 조합원에 대한 생계지원금 지급), 제34조(항운노동조합 소속 조합원 생계대책협의회)
	제4절 준공확인 등	제35조(준공확인), 제36조(공사완료의 공고), 제37조(공공시설 등의 귀속), 제38조(조성토지의 처분), 제39조(개발이익의 재투자)
제4장 보칙		제40조(입주자협의회 등의 구성 등), 제41조(부동산 가격 안정을 위한 조치), 제42조(청문), 제43조(권리·의무의 이전), 제44조(권한의 위임)
제5장 벌칙		제45조(벌칙), 제46조(벌칙), 제47조(벌칙), 제48조(양벌규정), 제49조(과태료)

자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률

〈「항만재개발법」 하위 행정 규칙 개요(2025년 9월 기준)〉

행정규칙(제정일)	제정 목적	주요 내용 및 특징
해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정 (2008.6.2.)	항만재개발사업의 구체적인 추진 절차와 기준을 규정	• 총 14개 조로 구성 • 사업계획의 공모, 평가, 협상절차에 대한 세부적인 내용을 규정(평가인단 구성, 협상절차 등) • 사업계획 수립 이후 단계에 대한 규정은 미비
항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정 (2013.1.17.)	항만재개발사업으로 작업장이 소멸되는 항운노조원에 대한 생계지원금의 신청·심사·통보 등을 규정	• 총 10개 조로 구성 • 보상계획 공고, 지급신청, 심사결정, 이의신청, 지급기간, 생계지원금 반환 기준 등 법령에서 정하지 않은 사항들을 구체적으로 규정
항만재개발사업 재정지원지침 (2015.12.30.)	항만재개발사업에 대한 국가 재정지원의 기준과 범위를 마련하기 위해 제정	• 총 12개 조로 구성 • 예비타당성 조사의 대상과 범위, 재정지원의 원칙, 재정지원 대상 시설과 비율, 재정지원 한도, 재정지원 절차에 대해 규정 • 재정지원 시설과 비율은 국가관리 항만과 항만공사 관리 항만으로 구분하여 제시

자료: 해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정, 항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정, 항만재개발사업 재정지원지침

(3) 「항만재개발법」의 주요 개정 사항

「항만재개발법」은 2020년 제정된 후 아래와 같은 주요 개정을 거침

〈「항만재개발법」 주요 개정 사항(타법 개정 제외)〉

구분	개정 법령 (개정일)	개정 이유 및 주요 내용
법률	법률 제19819호 (2023.10.31.)	• 「지방 일괄이양법」에 따라, 국가관리항의 관리청을 해양수산부장관으로 지방관리항의 관리청을 시·도지사로 정의 • 관리청의 정의 신설, 사업계획의 수립의 주체, 실시계획 승인의 주체 분리, 사업계획 수립 시 중앙 및 지방심의회 분리, 국유와 공유재산의 개념 분리 등 포함
시행령	대통령령 31552호 (2021.3.23.)	• 원형지 공급계획의 승인을 신청할 때에 제출하는 원형지 개발계획과 계약조건을 기재한 서류를 통해 확인 가능한 사항인 원형지 사용조건을 제출서류 항목에서 삭제하여 민원인의 서류제출 부담을 완화 • 규제 타당성 검토의 실익이 적은 항만재개발사업의 대행, 선수금 및 조성토지의 분양·임대에 관한 규정을 규제의 재검토 대상에서 제외

구분	개정 법령 (개정일)	개정 이유 및 주요 내용
	대통령령 제32243호 (2021.12.21.)	• 항만재개발사업계획에 대한 제3자 제안을 위한 공고 절차를 생략할 수 있는 제안자 추가 : 항만공사가 제안자로서 해당 사업구역 토지면적 50% 이상을 소유한 상태로 단독 참여하는 경우 제3자 제안 공고 절차 생략 • 항만재개발사업계획에 대한 협상대상자 지정 대상의 추가 : 지방자치단체 등에서 제안한 항만재개발사업계획에 대한 제3자 제안 공고 기한까지 다른 제안이 없거나 공고를 생략한 경우에 최초 제안자가 제출한 제안서에서 정한 사업시행자도 협상대상자로 지정
	대통령령 제34885호 (2024.9.10.)	• 「지방 일괄이양법」에 따른 법 개정에 따라, 항만재개발사업계획의 수립, 항만재개발사업 시행자의 지정, 항만재개발사업실시계획의 승인 및 준공확인 등에 관한 권한 주체를 '해양수산부장관'에서 시·도지사를 포함하는 '관리청'으로 변경하는 등 관련 규정을 정비
시행 규칙	해양수산부령 제476호 (2021.3.18.)	• 사업시행자 지정 취소 및 경고 사항 등 행정처분에 대한 기준 정립 • 시행규칙 [별표] 신설
	해양수산부령 제695호 (2024.9.27.)	• 「지방 일괄이양법」에 따른 법 개정에 따라, 항만재개발사업의 시행자에 대한 행정처분의 통지, 법률에 따른 허가나 승인으로 발생한 권리·의무의 이전 인가 등에 관한 주체에 시·도지사를 추가하는 등 관련 규정 및 서식을 정비

자료: 법제처, 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙 제정·개정 이유를 바탕으로 정리

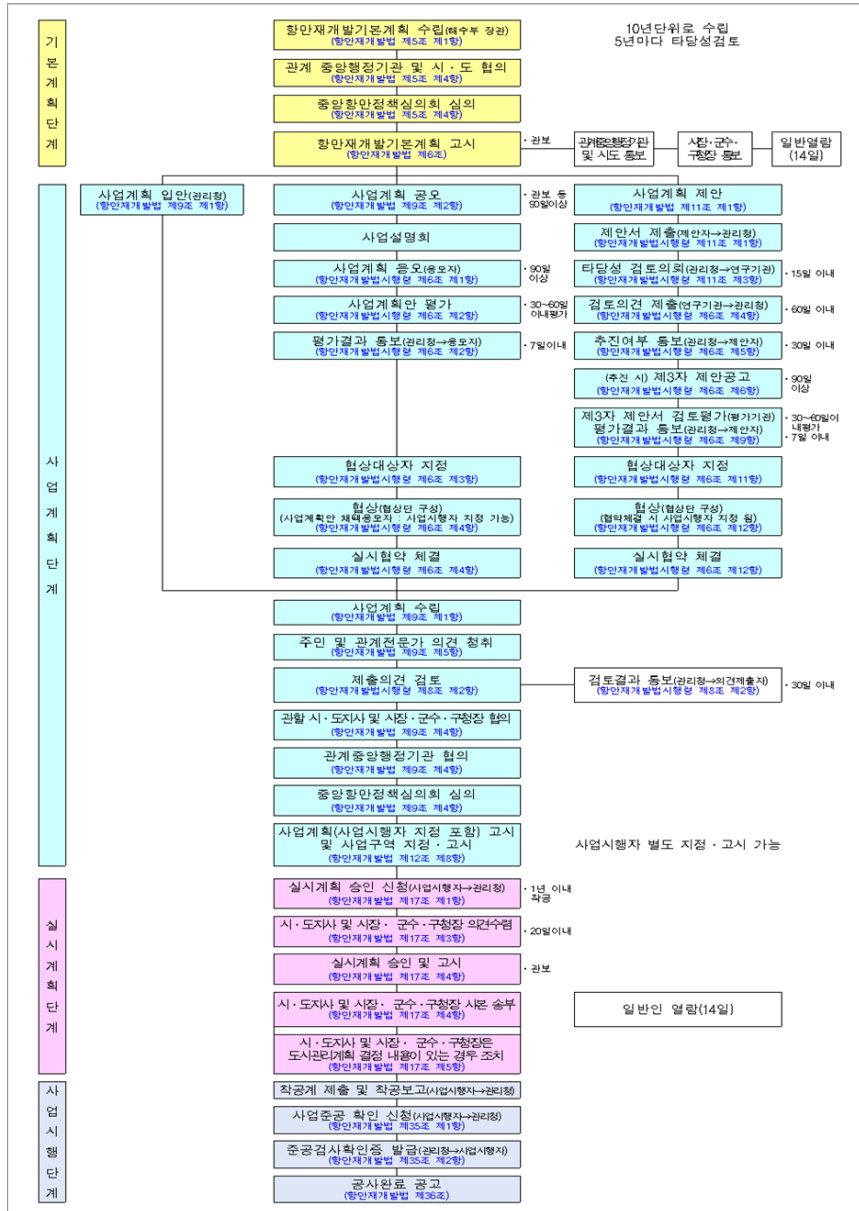
4) 사업 추진 절차 및 각 기관별 역할

(1) 사업 추진 절차

항만재개발사업의 과정을 하나의 표준으로 확정하기는 어려운바, 본 매뉴얼에서는 「항만재개발법」 및 기존 선행연구 자료를 기초로 '일반적인' 항만재개발사업의 추진체계를 정리하였으며, 각 사업별로 사업주체, 사업 시행방식(수용·사용방식, 환지방식 등) 등에 적합하도록 사업 추진이 필요함

항만재개발사업의 일반적인 사업 추진 절차는 다음과 같음

〈항만재개발사업의 전체 사업 추진체계〉



자료: 저자 작성

(2) 각 기관별 역할

항만재개발사업은 ① 관리청(해양수산부[본부]·지방청, 시·도), ② 지방자치단체, ③ 사업시행자, ④ 시공자 및 건설사업관리기술인 간의 체계적인 업무처리로 항만재개발사업에 대한 효율적인 사업 추진체계를 구축하는 것이 필요함

① 관리청(해양수산부[본부]·지방청, 시·도) : 항만재개발 기본계획(해양수산부) 및 사업계획 수립, 실시계획 승인의 주요 추진 기관

- 해양수산부(장관) : 국가관리무역항 및 연안항 관리청
- 지방청(장) : 「항만재개발법」 제44조에 의거하여 해양수산부(본부)의 업무를 위임받아 주요 역할 수행
- 시·도(지사) : 지방관리무역항 및 연안항 관리청

② 지방자치단체(관리청 외) : 지속적인 협의 및 지원, 도시계획, 교통 등 사업시행단계에 인·허가, 주민협의 등 사업추진의 전반적인 참여 필요

③ 사업시행자 : 사업계획 및 실시계획, 시행단계의 주요 참여주체

④ 시공자 및 건설사업관리기술인: 실시계획 일부 참여 및 사업시행 단계의 주요 참여 주체

항만재개발사업에서 일반적인 각 기관별 세부적인 역할은 다음과 같음

〈항만재개발사업에서 각 기관별 역할〉

구분			주요 역할
관 리 청	해 양 수 산 부	본부	기본 계획
		사업 계획	사업 계획

- 항만재개발사업 예정 구역 선정
- 항만재개발사업 기본계획 수립(변경) 및 고시
- 사업계획 수립(변경) 및 고시
- 사업구역 지정(해제) 및 고시
- 사업공모(제3자 제안공모 포함)

구분		주요 역할
		• 사업제안 평가의뢰 및 통보(관리청 → 연구기관) • 실시협약 체결 • 사업시행자 지정(변경) 및 고시
		실시 계획 • 실시계획 승인에 관한 협의
		사업 시행 • 항만재개발사업 총사업비 확정 • 사업시행 관리주체인 지방청 관리
	지방청 (위임)	기본 계획 • 항만재개발 기본계획 협의 및 지원(기초자료 등)
		사업 계획 • 관할 구역 내 사업계획 및 구역에 대한 검토 및 의견제시
		실시 계획 • 인·허가 및 현안사항 처리 지원 • 총사업비 변경 검토 및 확인(설계변경 포함) • 실시계획 승인(변경) 및 고시 • 원형지 공급계획의 변경 및 승인
		사업 시행 • 건설사업관리용역 업체 선정 및 사업관리 • 공사 시행에 관한 사항(착공계 확인, 공정·품질관리) • 인·허가 및 현안사항 처리 지원 • 재정지원금 예산 요구 및 지급(정부 재정지원금) • 현장실정보고 검토 및 승인(경미한 변경으로 총사업비 변경을 수반하지 않는 사항) • 사업구역 내 용지 및 지장물 보상과 이와 관련한 민원처리(사업시행자와 공조) • 단계별·시설별 준공 확인 및 준공 전 사용신고의 수리 • 재개발사업의 준공확인(총사업비 산정 등 포함) • 준공확인증명서 발급 • 재개발사업의 공사완료 공고 및 보완시공 등 명령 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 • 법령 위반 등에 대한 처분·명령 및 고시 • 항운노동조합 소속 조합원의 생계대책협의회 구성·운영 • 타인 토지에의 출입, 토지의 일시 사용 및 장애물의 변경·제거 • 토지의 수용·사용(사업시행자와 공조) • 기타 실시계획승인서에서 위임한 사항 • 항만재개발사업 총사업비 검토 및 확인 • 항만재개발사업에 따른 부동산 가격의 안정을 위한 조치 이행

구분		주요 역할
시·도	기본 계획	• 항만재개발 기본계획 협의 및 지원(기초자료 등)
	사업 계획	• 동 표에서 해양수산부의 역할 수행
	실시 계획	• 동 표에서 해양수산부의 역할 수행
	사업 시행	• 동 표에서 해양수산부의 역할 수행
지방자치단체 (관리청 외)	기본 계획	• 항만재개발 기본계획 협의 및 지원(기초자료 등) • 항만재개발 사업 기본계획 주민 열람
	사업 계획	• 항만재개발 사업계획 제안(사업시행자일 경우) • 항만재개발 사업계획, 사업구역 지정 및 변경 주민열람
	실시 계획	• 실시계획 승인 및 변경에 따른 지형도면 승인신청 등 • 실시계획 승인 시 인허가 의제사항에 대한 협의 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 인허가(항만재개발법 제14조) • 환경영향평가법에 따른 환경영향평가서의 주민 공고·공람
	사업 시행	• 항만재개발사업에 따른 부동산 가격의 안정을 위한 조치 이행 • 항만재개발 사업구역 내 행위제한 인·허가(항만재개발법 제14조) • 항운노동조합 소속 조합원의 생계대책협의회 구성·운영
사업시행자	사업 계획	• 항만재개발 사업계획 제안 • 항만재개발 사업구역에 대한 제안 • 실시협약 체결
	실시 계획	• 실시계획 신청 • 원형지 공급계획 수립 및 개발 • 사업구역의 공사와 관련된 인·허가 신청
	사업 시행	• 항운노동조합원에 대한 생계비 지급 • 시공사 선정 및 변경과 하도급 관리, 환경관리, 안전관리, 민원관리, 공정관리 • 준공(단계별·시설별 준공 포함)보고서 제출 • 조성토지의 처분 • 총사업비 명세서 작성 • 공정관리 및 부진공정에 대한 만회대책 수립 및 시행 • 토지의 수용·사용(관리청과 공조) • 기타 실시협약에서 정한 사항

구분		주요 역할
		• 개발이익의 재투자 • 사업구역 내 용지 및 지장물 보상과 이와 관련한 민원처리(관리청과 공조)
시공자	사업 시행	• 관련 법령 및 공사계약문서에서 정하는 바에 따라 현장작업 및 시공 작업 • 시공방법의 품질과 안전에 대한 책임 • 하도급 관련 법에 따른 조치 이행 (건설사업 관리기술인의 지시 이행) • 기타 시공 관련 법령 및 규정 준수
건설사업관리 기술인	사업 시행	• 건설기술진흥법상 건설사업관리 기술인의 업무 수행(건설기술진흥법 시행령 제59조제3항) • 감독권한대행 건설사업의 경우 사업자의 총사업비 정산서 검토 • 준공검사 • 총사업비 변경검토, 총사업비 정산 검증

자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, pp.20-22.를 바탕으로 수정

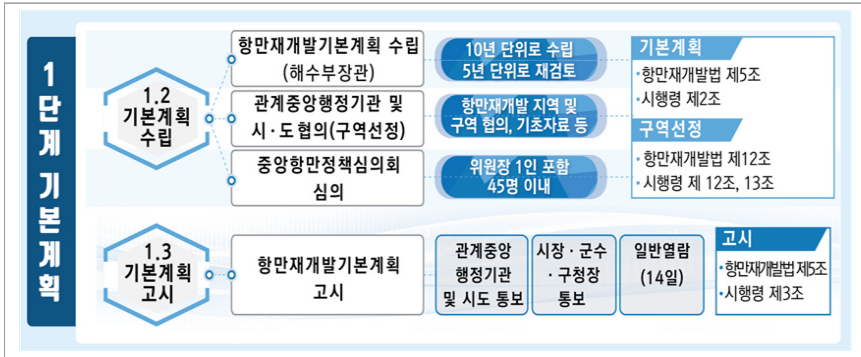
2. 기본계획

1) 기본계획의 개요

(1) 개요 (법 제5조)

- 수립권자 : 해양수산부장관
- 수립주기 : 10년(5년마다 타당성 검토를 통한 수정계획 수립 가능)
- 수립목적 : 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만과 그 주변지역의 체계적인 개발과 지속가능한 발전
- 다른 계획과의 관계 : 항만기본계획, 항만배후단지개발 종합계획, 마리아항만에 관한 기본계획 등 관련 계획과 조화를 이루도록 수립

■ 기본계획 수립 절차



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 31.

(2) 사업 예정구역 선정 절차

일반적으로 기본계획에서 사업 예정구역은 3단계 검토를 통해 선정됨

〈사업 예정구역 선정 절차〉



자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 43.

가. 1단계 : 노후도/유휴도 분석에 의한 대상항만 선정

사업 예정구역의 1단계 검토는 노후도/유휴도 분석, 이미 고시된 재개발 사업 예정구역에 대한 검토, 항만재개발사업 수요조사를 통해 이루어짐

먼저, 항만 시설의 노후도, 항만 화물처리에 따른 시설의 유희화, 기능 이전, 개발 시기 등 항만재개발사업의 필요성을 종합적으로 검토하여 후보지를 선정함

〈노후도/유희도 분석을 통한 대상항만 선정기준〉

구분	선정기준
무역항	① 노후시설 : 준공 후 30년 이상 경과된 부두
	② 유희시설 : 항만기능의 폐쇄 및 이용계획이 없는 공간(준설토 투기장)
	③ 기능적 유희시설 - 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 유희시설 : 항만기능의 폐쇄 및 이용계획이 없는 공간(준설토 투기장)
	③ 기능적 유희시설 - 연안항 : 물양장 소요규모 산정결과 소요물양장 시설확보율이 150% 이상인 시설
	④ 기능이전이 필요한 시설
	⑤ 항만재개발 목표연도(2030년) 내 사업착수가 가능한 개발시기

자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 44.

이미 고시된 사업 예정구역 중에서 완료사업, 공사 중 사업, 추진 중 사업 등의 현황을 조사하고, 미추진 사업의 경우 관계기관 협의를 통해 재고시 여부를 판단함

또한, 지자체와 지방청 등 관련 기관에 관한 항만재개발 추진 의사를 조사하여 사업의 제척·변경·신규반영 등을 검토함

나. 2단계 : 1단계 선정 항만에 대한 사업추진 적합성 평가

2단계 검토는 1단계에서 선정한 항만에 대한 사업추진 적합성을 다음 기준에 따라 평가함

〈사업추진 적합성 평가 항목 및 기준〉

세부평가 항목	선정기준	평점기준
1. 배후권 인구규모	• 인구증가율이 높을수록 이용률 증가에 따라 사업성 유리	• 대상지의 세력권 내 최근 5년간의 인구증가율 평가
2. 대상지 지가경쟁력	• 대상지 공시지가가 저렴하면 향후 재개발에 의한 공시지가 상승으로 민간투자 유치에 유리	• 대상지 주변 평균 공시지가 대비 사업지의 공시지가 평가
3. 대상지 접근성	• 고속도로 및 역사에서 대상지까지 접근거리가 가까울수록 유리	• 광역교통망(도로, 철도, 항공 등) 및 대상지 접근성 평가
4. 주변 해양관광 자원	• 재개발과 연계성이 있는 대상지 주변 해양관광자원이 많을수록 유리	• 문화자원(축제, 문화재 등), 자연자원(해수욕장, 보호구역 등), 시설자원(관람시설, 산업자원 등)의 확보여건 평가
5. 대체 항만시설 확보	• 기존 항만시설의 재개발 추진 시 항만기본계획 등과의 연계성 검토	• 부두별 기능/개발시기/대체부두 확보 등 항만기능 평가
6. 개발의 추진의지	• 관계기관 등의 재개발 추진에 대한 구체성이 확보될수록 유리	• 사업구상용역, MOU 등 추진 유무에 따른 평가

자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 45.

다. 3단계 : 타당성 분석 검토

3단계에서는 2단계에 선정된 대상구역에 대해 아래 기준에 따라 타당성을 분석함

〈타당성 분석 항목별 선정기준〉

구분	선정기준
경제성 분석	• 비용·편익 분석법을 이용하고, 편익/비용(B/C), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR), 민감도 분석 등의 지표를 제시하여 항만재개발 여부 판단
재무성 분석	• 사업성이 높아 민간이 스스로 참여할 가능성이 있는 사업 등을 판단하기 위하여 재무적 타당성 평가 수행 • B/C 비율이 1 미만인 사업에 대해서도 기반시설 지원에 따른 재무성 분석을 수행하여 항만재개발 여부 판단 검토
종합평가 (AHP 분석)	• 경제성 분석 내용에는 포함되지 않으나 해당 사업의 추진과 관련하여 제기될 수 있는 모든 정책적인 쟁점들이 사업 시행 대안과 사업 미시행 대안 가운데 어느 대안을 지지하게 되는지 평가 수행

구분	선정기준
	- 지역균형발전, 정책의 일관성 및 추진의지(관련 계획 및 정책방향과의 일치성, 사업추진 의지 및 선호도, 사업의 준비 정도), 사업 추진상의 위험요인 등에 대한 내용을 분석하여 대상항만의 재개발 가능 여부 판단 - 지역낙후도, 지역경제 활성화 반영 - 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 종합적으로 분석할 필요가 있음

자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 46.

(3) 포괄적 지구 계획 및 도입 기능

기본계획에서 사업 예정구역의 토지이용계획은 ‘포괄적 지구 개념’을 적용함

〈포괄적 지구계획이란?〉

- 「제1차 항만재개발 기본계획 수정계획」에서부터 사업 예정구역의 토지이용계획 대신 포괄적 지구계획을 적용함
- 포괄적 지구계획은 대상구역 내 다양한 기능을 담을 수 있도록 하여, **여건 변화에 유기적이고 창의적인 사업계획 수립 유도**
- 건축법(건축법 시행령 별표1)**상의 용도별 건축물의 종류를 항만 재개발 시 도입가능한 시설을 고려하여 분류
- 기능별 도입가능 시설을 예시적으로 제시**하며, 개발 여건 및 개발 방향에 따라 융통성 있게 적용 가능

〈기능별 도입 기능시설 예시〉

구분	도입가능 시설
① 주거기능	• 단독주택 • 공동주택
② 상업·업무기능	• 제1종 근린생활시설 • 제2종 근린생활시설 • 판매시설 • 의료시설 • 업무시설 • 방송통신시설
③ 문화·전시기능	• 문화 및 집회시설
④ 교통·운송기능	• 운수시설(항만시설)
⑤ 교육·연구기능	• 교육연구시설 • 수련시설

구분		도입가능 시설
⑥	관광·휴양기능	• 운동시설 • 숙박시설 • 위락시설 • 관광휴게시설
⑦	산업·물류기능	• 공장 • 창고시설 • 발전시설
⑧	기타 기능	• 종교시설 • 노유자시설 • 위험물저장 및 처리시설 • 자동차 관련 시설 • 동물 및 식물 관련 시설 • 분뇨 및 쓰레기 처리시설 • 교정 및 군사시설 • 묘지 관련 시설 • 장례식장

주: 기타 기능은 사업계획 수립 시 정부 및 해당 지자체와의 협의를 통해 각 지구에 추가 도입 가능
 자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 37.

포괄적 지구계획은 해양문화관광지구, 복합도심지구, 복합산업물류지구, 복합항만지구, 교육연구지구, 공공시설지구 등의 6개 지구로 구분됨

각 지구별로 주기능과 부기능을 구분하여 기능 복합방안(주기능+부기능)을 제시하여 사업 시행 시 용도 복합의 지침으로 활용토록 함

〈토지이용계획 구상의 지구계획〉

구분	지구 특성	주 기능	부 기능
복합도심 지구	• 주거기능을 중심으로 상업·업무와 생활·지원시설이 보완되는 정주기능	주거	상업·업무, 교육·연구
복합산업 물류지구	• 제조·가공·유통·에너지 등 지역산업 활성화를 위한 생산 및 물류 기능	산업·물류	상업·업무, 교육·연구
복합항만 지구	• 항만시설을 중심으로 한 관광·휴양 및 편의·서비스 기능 복합화	교통·운송	상업·업무, 관광·휴양
해양문화 관광지구	• 문화관광상업이 조화된 워터프론트 중심 및 지역 관광 랜드마크 기능 담당	관광·휴양	상업·업무, 문화·전시
교육연구 지구	• 교육·연수 및 연구 관련 기능의 입지	교육·연구	
공공시설 지구	• 공공시설을 집중 배치하기 위한 부지(항만시설, 공원, 수변광장 등)	-	

주: 공공시설지구를 제외한 각 지구 내에도 도로, 공원, 공공청사, 주차장 등 「국토계획법」에서 규정하고 있는 기반시설은 적정 배치함
 자료: 해양수산부(2020), 제3차 항만재개발 기본계획 보고서, p. 38.을 토대로 정리

2) 기본계획의 내용 및 세부 수립 절차

(1) 기본계획 포함 내용 (법 제5조제2항, 시행령 제2조)

기본계획에는 다음의 사항이 포함되어야 함

- ① 항만의 재개발 여건 및 전망에 관한 사항
- ② 항만 재개발 정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항
- ③ 항만재개발사업 예정 구역의 선정기준 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 추정사업비 및 단계별 투자계획 (시행령 제2조)

(2) 기본계획의 고시 (법 제6조, 시행령 제3조)

기본계획을 수립(변경 포함)한 경우, 다음 사항을 관보에 고시하여야 함

- ① 항만 재개발 정책의 기본방향
- ② 항만재개발사업 예정 구역의 선정기준
- ③ 항만재개발사업 예정 구역 및 그 선정 사유
- ④ 토지이용계획의 기본 구상
- ⑤ 관련 자료의 열람방법

해양수산부장관은 기본계획을 고시하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보한 후 국회 소관 상임위원회에 제출

시·도지사는 해당 시장·군수·구청장에게 통보하고 통보받은 시장·군수·구청장은 14일 이상 일반인에게 열람할 수 있도록 조치

(3) 기본계획의 변경 (법 제7조, 시행령 제4조)

가. 변경 요건 (법 제7조)

기본계획은 다음의 둘 중 하나에 해당하는 경우 변경 가능함

① 기본계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성을 검토하여야 하고, 필요시 기본계획을 변경

② 기본계획을 변경할 필요가 있다고 인정하거나 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 기본계획의 변경을 요청하는 경우

나. 기본계획의 변경 절차 및 경미한 변경

기본계획의 변경은 기본계획 수립 절차와 동일하나, 다음의 경미한 변경의 경우에는 기본계획 수립 절차에서 요구하는 시·도지사의 의견수렴, 관계 행정기관의 장과의 협의, 중앙심의회 심의 등을 거칠 필요가 없음 (시행령 제4조)

- ① 항만재개발사업 예정 구역의 면적을 축소하는 경우
- ② 항만재개발사업 예정구역의 면적을 10% 범위에서 확대하는 경우
- ③ 추정사업비를 변경하는 경우

④ 항만재개발사업계획의 수립·변경에 따라 토지이용계획·교통계획 또는 공원녹지계획과 관련한 기본구상을 변경하는 경우

⑤ 지형 또는 지질 사정으로 항만, 도로 등 기반시설의 위치 및 구조를 변경하는 경우

3. 사업계획

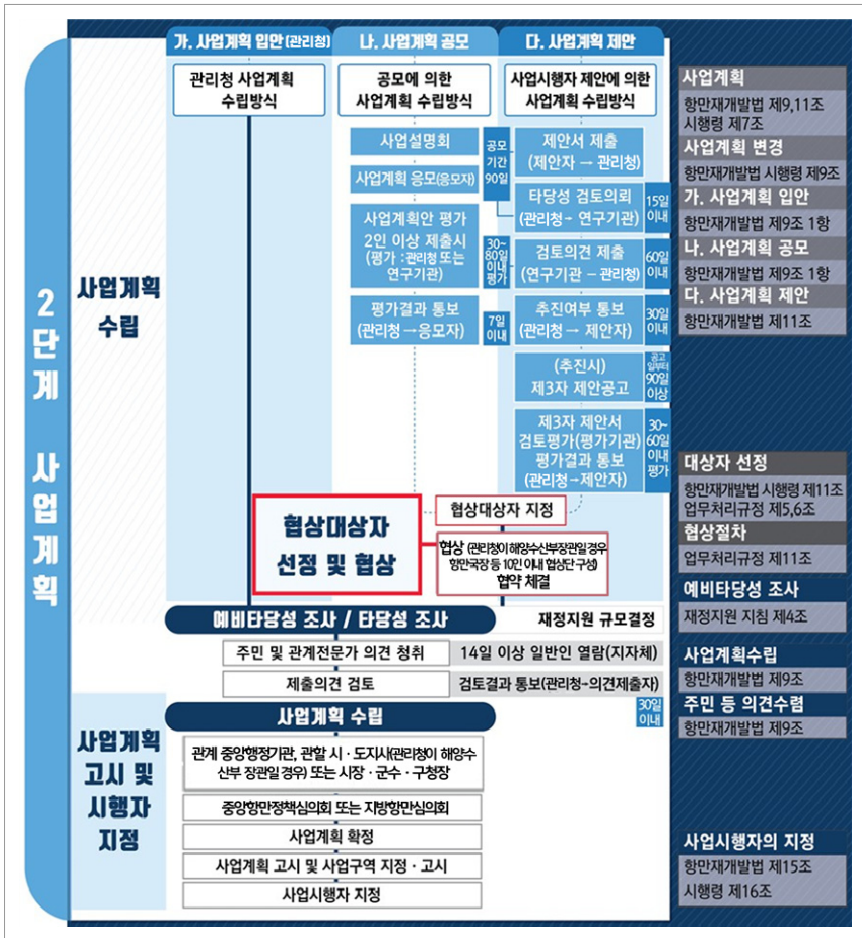
1) 사업계획의 개요 (법 제9조)

- 수립권자 : 관리청
 - 국가관리무역항 및 연안항 : 해양수산부장관
 - 지방관리무역항 및 연안항 : 시·도지사
- 수립범위 : 항만재개발 기본계획에 적합한 범위

〈사업계획 수립 시 기본계획에 적합한 범위란?〉

- 「항만재개발법」 제9조제1항에서는 “관리청은 기본계획에 적합한 범위에서 항만재개발사업 계획을 수립할 수 있다.”라고 규정하고 있지만, **‘적합한 범위’에 대한 구체적인 언급은 없으므로** ‘적합한 범위’에 대한 관리청의 판단이 필요함
- 기본계획에서도 ‘포괄적 지구계획’을 제시하는 등 여건 변화에 유기적이고 창의적인 사업계획 수립을 유도하고 있고, 사업계획 수립 이후에도 변경이 가능한 점을 볼 때, 사업계획이 기본계획과 다소 차이가 있더라도 사업계획이 위법하거나 무효가 된다고는 보기 어려움
- 다만, 수립 예정인 사업계획이 기본계획과 구역 면적, 토지이용계획(포괄적 지구계획) 등에서 차이가 많이 나는 경우에는 **사업계획 수립 전 기본계획 변경 선행을 고려**할 필요가 있음

- 사업계획 수립 절차
 - ① 관리청 직접 수립, ② 사업계획 공모, ③ 사업계획 제안에 따라 수립



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 36.을 바탕으로 수정

2) 사업계획의 내용 및 세부 수립 절차

(1) 사업계획 포함 내용 (법 제9조제3항, 시행령 제7조)

사업계획에는 아래의 사항이 포함되어야 함

① 항만재개발사업의 명칭

-
- ② 항만재개발사업의 대상 지역 및 면적
 - ③ **(해당될 경우)** 둘 이상의 항만구역과 그 주변지역을 결합하여 하나의 사업구역으로 지정하려는 경우에는 그 결합에 관한 사항
 - ④ 항만재개발사업의 시행기간
 - ⑤ 항만기능의 재편 또는 정비계획
 - ⑥ 항만재개발사업의 시행방식
 - ⑦ 기반시설의 설치계획
 - ⑧ 공공시설의 설치계획
 - ⑨ 도시경관 및 재난방지 등에 관한 계획
 - ⑩ 토지이용계획, 교통계획 및 환경계획
 - ⑪ **(해당될 경우)** 복합시설용지에 관한 사항
 - ⑫ **(해당될 경우)** 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발방향
 - ⑬ 기업유치 및 투자촉진에 관한 사항
 - ⑭ 고용 및 정주환경의 개선에 관한 사항
 - ⑮ 자원조달계획
 - ⑯ 축척 2만5천분의 1의 위치도 (⑬~⑳시행령 제7조)
 - ⑰ 항만재개발사업의 대상 지역의 경계와 그 획정 사유를 표시한 축척 5천분의 1의 지형도
 - ⑱ 지형도면

- ⑩ 항만재개발사업의 경제적 타당성 분석서
- ⑪ 대상지역 안의 토지·물건 및 권리의 매수·보상 계획 및 대상지역 주민의 이주대책에 관한 자료
- ⑫ 사업시행자의 **구성계획**
- ⑬ 단계별 항만재개발사업 시행계획

(2) 세부 수립 절차

가. 관리청 직접 수립 (법 제9조제1항)

관리청은 기본계획에 적합한 범위에서 항만재개발사업계획을 수립할 수 있음

〈관리청 사업계획 수립 시 사업시행자의 선정은?〉

- 법 제9조제1항에 따른 관리청이 사업계획을 수립한다는 것은 인허가 관청으로서 추후 지정될 시행자가 구체적으로 수립하게 될 **실시계획의 기본이 되는 사항을 미리 수립하여 둔다는 것을 의미**하는 것으로 판단됨
- 따라서, 이는 **반드시 관리청이 사업시행자가 되는 것을 의미하는 것이 아니라, 관리청이 사업계획을 수립한 이후 공모를 거치든 혹은 다른 방법으로든 시행자를 지정하여 그로 하여금 실시계획을 수립할 수 있도록 하는 것으로 해석할 수 있음**
- 참고로, 도시개발사업의 경우 항만재개발사업의 사업계획에 대응하는 것이 개발계획이라고 볼 수 있는데, 개발계획을 수립하는 것은 지정권자(공, 인허가 관청)로 되어 있음 (「도시개발법」 제4조제1항)
- 도시개발사업 또한 지정권자가 개발계획을 수립한 그 다음 단계에서 시행자를 지정하게 됨 (「도시개발법」 제11조)

나. 사업계획의 공모 (법 제9조제2항)

관리청은 창의적이고 효율적인 항만재개발사업 추진을 목적으로 사업계획안을 공모하여 선정된 안을 사업계획 수립에 반영 가능함

사업계획 공모는 다음의 절차에 따름

■ ① 사업계획 공모 (시행령 제6조제1항)

- ① 항만재개발사업의 개요, ② 평가계획, ③ 공모 참가자격 및 일정, ④ 시행자 지정절차, ⑤ 작성지침, ⑥ 그 밖의 사항 등을 관보에 공고하고, 홈페이지에 게시함(응모기간 90일 이상)
- 사업계획 공모지침서는 시행령 제6조제1항의 내용 외에도 우선협상대상자 선정, 실시협약 체결 및 해지 등에 관한 세부적인 내용이 포함되도록 함

〈구룡포항 항만재개발사업 사업계획안 공모 지침서 목차 예시〉

제1장 사업의 개요 제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(사업내용) 제4조(사업계획 수립방향) 제5조(사업일반조건) 제6조(관련 계획 및 법률 등) 제7조(법령 등의 변경에 따른 이익보호) 제8조(재개발기본계획의 변경)	제2장 사업신청자격 및 제출서류 제9조(신청자격) 제10조(신청서류) 제11조(사업신청의 무효) 제12조(사업계획서 작성기준) 제13조(사업계획서 제출) 제14조(제출방법)
제3장 사업계획서 평가 제15조(평가인단의 구성) 제16조(평가절차) 제17조(사업계획서 평가) 제18조(평가분야 및 배점기준 등) 제19조(사업계획서 평가방법) 제20조(평가결과의 공개 등)	제4장 우선협상대상자 선정 제21조(우선협상대상자 선정) 제22조(우선협상대상자 선정 취소 등)
제5장 실시협약 체결 및 해지 제23조(실시협약 체결) 제24조(협약체결보증금 납부) 제25조(협약이행보증금 납부) 제26조(실시협약 해제 또는 해지) 제27조(손해배상)	제6장 기타사항 제28조(특이사항) 제29조(추진일정 등) 제30조(공모와 관련된 자료 배포 및 열람자료 제공) 제31조(기타사항)

- 사업계획 공모 관련 질의의 경우, 공모지침서에 따라 일정한 양식에 의거해 질의를 서면으로 요구하며, 기간을 지정하여 관리청 홈페이지를 통해 답변을 일괄 게재하고 있음

〈구룡포항 항만재개발사업 사업계획 공모 일정 예시(2022년 8월 3일 공고)〉

- 가. 사업설명회 : 2022년 8월 17일(수) 14:00 포항지방해양수산청 대회의실
※ 사업설명회 참석자는 대표자 위임장, 사업자 등록증 사본, 재직증명서, 신분증을 지참하여야 함
- 나. 질의 접수 및 회신 : (접수) 2022년 8월 18일(목) ~ 2022년 8월 25일(수)
(회신) 2022년 9월 2일 (잠정)
- 다. 사업신청서류 접수 : 2022년 12월 28일(수) 10:00~17:00
- 라. 사업계획안 평가 및 선정 : 2023년 4월 중 (예정)
※ 사업계획안 선정 발표일은 추후 변경 가능하며, 변경 발생 시 홈페이지 게시 예정임
- 마. 접수처 : 세종특별자치시 다솜2로 94, 정부세종청사 5동 해양수산부 항만연안재생과

■ ㉔ 사업설명회 개최 (업무처리규정 제3조)

- 사업계획을 공모하는 경우 민간투자자의 적극적인 사업 참여를 유도하기 위하여 사업설명회를 개최할 수 있음
- 사업설명회를 개최할 경우, 공모 공고문 및 공모지침서상에 사업설명회 일정을 명시함

■ ㉕ 평가 및 평가결과 통보 (시행령 제6조제2항, 업무처리규정 제4조~제6조)

- 사업계획안이 형식적 요건을 갖춘 경우 사업계획안을 평가함
- 사업계획안 제출기한 종료일부터 15일 이내에 연구기관에 평가 의뢰가 가능함
 - 평가의뢰 연구기관은 시행령 제11조제3항의 제안서 타당성 검토 의뢰를 맡길 수 있는 연구기관과 동일함 : ① 정부출연연구기관, ② 한국지방행정연구원, ③ 지방자치단체출연 연구원
- 관리청 또는 의뢰를 받은 연구기관은 평가항목, 배점기준, 평가절차 및 기간 등을 포함하여 평가계획을 수립해야 함
- 평가계획 수립 시 평가항목 및 배점 기준은 **업무처리규정 [별표]**를 참조해야 함

하며, 개발사업의 규모, 특성 등을 고려하여 조정할 수 있음 (☞ p.244 참조)

- 평가인단은 업무처리규정 제6조 평가인단의 위촉자격 규정을 고려하여 도시계획, 건축, 환경 및 재무분야 전문가를 평가위원에 포함함

〈평가인단의 위촉 자격 규정(업무처리규정 제6조제2항)〉

1. 국가 또는 지방자치단체의 관련분야 4급 이상 공무원, 변호사, 공인회계사, 기술사, 건축사 등의 자격증을 소지하거나 관련분야 박사학위를 소지한 5급 이상 공무원
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업 또는 준정부기관의 관련분야의 임원
3. 영 제11조제3항의 연구기관에 종사하는 관련분야 책임연구원급 또는 「고등교육법」 제2조 제1호에 따른 대학의 관련분야 조교수 이상인 사람
4. 변호사, 공인회계사, 기술사, 건축사 등의 자격증 소지자 또는 박사학위 소지자로서 관련분야에 5년 이상 실무경험이 있는 사람
5. 그 밖에 관련분야에서 제4호에 따른 사람과 동등한 전문지식과 실무경험이 있다고 장관 또는 평가기관의 장이 인정한 사람

- **1개의 사업계획안이 응모된 때에도 평가를 시행**하며, 평가계획에 따른 평가결과가 총점의 80% 이상을 득점한 경우에 한해서 협상대상자로 지정이 가능함 (업무처리규정 제4조)

〈사업계획 공모 시 협상 진행에 대한 근거는?〉

- 「항만재개발법」 제9조제2항에서는 “관리청은 창의적이고 효율적인 항만재개발사업을 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획안을 공모하여 선정된 안을 사업계획의 수립에 반영할 수 있다.”라고 함으로써 공모에 대한 법적 근거를 두고, 세부 절차는 시행령 제6조에서 규정하고 있음
- 시행령 제6조에서는 사업계획 공모 시 협상에 대한 언급은 없으나, 다만, 응모자가 제출한 사업계획안을 평가하여 선정할 수 있고(시행령 제6조제2항), 관리청이 선정된 사업계획안 응모자가 사업시행자의 지정요건을 갖춘 경우 해당 응모자를 사업시행자로 지정할 수 있다고만 규정함(시행령 제6조제3항)
- 협상에 대한 언급은 사업계획 제안 시의 처리 절차를 규정한 시행령 제11조에서야 협상에 대한 언급이 나오는데, 사업계획 공모 시 협상 진행에 및 협상대상자의 지정 등의 근거가 모호할 수 있음
- 다만, **시행령 제6조제4항**에서는 “**공모에 필요한 세부적인 사항은 관리청이 정하여 고시한다.**”라고 정하고 있으며, 고시된 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」 제4조, 제10조, 제11조에서는 **사업계획 공모 시 평가결과에 따라 협상대상자를 지정하고 협상절차를 진행하는 것에 대한 근거** 규정을 찾을 수 있음

▪ ④ 협상대상자 지정 (업무처리규정 제10조)

- 사업계획안의 평가결과에 따라 우선협상대상자와 차순위협상대상자 등 협상대상자를 지정하고 평가결과를 협상대상자와 응모자에게 각각 통보함

▪ ⑤ 협상 진행 (업무처리규정 제11조)

- 평가에 따라 선정된 우선협상대상자와 협상 진행
- 협상단 구성은 해양수산부 항만국장을 단장으로 하여 10명 이내의 인원으로 구성

☞ 이는 「해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정」에 따른 것으로, 만약 **관리청이 시도지사인 경우에는 협상단장 등 별도의 협상단 구성**이 필요

- 협상단장은 협상업무의 원활한 수행을 위해 연구기관에 협상업무의 지원을 요청할 수 있으며, 법률·금융·회계분야 등 전문가의 자문을 받을 수 있음

☞ 추후 사업 추진과정에서 실시협약서 문구 취지를 파악하고 상호 간 해석 불일치를 방지하기 위해서 **협상 내용은 기록하여 보관하는 것이 바람직함**

〈협상단 구성의 실무〉

- 협상단은 정부 측 협상단과 사업자 측 협상단으로 구분되며, 일반적으로 양측 협상단의 인원 수는 유사하게 설정
- 협상단은 ① 본 협상단과 ② 실무협상반으로 구성하도록 하되, 특정 세부 안건 논의를 위하여 필요시 실무 소위원회 구성도 가능함

구분	주요 역할
① 본 협상단	• 본 협상단은 실무협상반에서 상정한 실무 합의 안건을 논의하거나 최종 추인하며, 그 결과를 토대로 실시협약(안)을 마련함 • 본 협상단은 실무협상반에서 상정한 미합의 쟁점사항에 대해 협상대상자와의 합의를 도출함
② 실무협상반	• 실무협상반은 항만재개발사업에 대한 개발·재무·금융·법률·관리·운영 등 분야별 담당자들이 본 협상단 회의에 필요한 세부 안건을 검토·협의함 • 실무협상반은 협의한 결과를 토대로 협상대안을 모색하여 본 협상단 회의에 상정하여야 함

- 본 협상단은 실무협상반의 분야별 대표자를 포함하여 구성하고, 필요시 실무협상반과 별도로 구성할 수 있음

- 협상단은 항만국장을 단장으로 하여 개발, 재무, 금융, 법률, 관리/운영 및 도시계획 부문 전문가 등을 포함하여 10명 내외로 구성함
- 협상단은 항만재개발사업의 특성을 고려하여 항만, 건축, 도로, 도시계획, 단지계획 등으로 구분하여 연구기관과 관리청이 사전에 협의하여 구성함
- 다만, 협상대상자의 사업계획서 작성에 직·간접으로 참여한 자 또는 참여기관에 근무하는 자 등은 정부 측 협상단에서 제외하도록 함

- 협상에서는 사업계획, 재무계획, 관리·운영 분야 등 사업의 추진과 관련된 다양하고 구체적인 내용을 논의할 수 있음 (☞ p.240 참조)

▪ ㉞ 협상대상자와 실시협약 체결

- 관리청은 협상 완료 후 협상대상자와 총사업비 등 사업시행의 조건 등이 포함된 실시협약을 체결함

다. 사업계획의 제안 (법 제11조 및 시행령 제11조)

지방자치단체 및 법 제15조제1항제2호~제6호까지에 해당하는 자는 관리청에 사업계획의 수립(또는 변경 수립) 제안이 가능

- ☞ 법에서 정한 사업시행자의 요건에서 제15조제1항제1호 중 **국가기관을 제외**하고는 사업계획의 제안이 가능

사업계획 제안의 처리 절차는 다음과 같음

▪ ㉟ 사업제안자의 제안서 관리청 제출

- 관리청은 사업제안자로부터 사업계획의 수립(변경 수립) 제안을 받은 후 제안자에게 보완을 요구할 수 있으며, 다음의 경우에는 반려도 가능 (시행령 제11조제2항)
 - 제안 내용이 법령 또는 항만재개발사업의 목적에 맞지 않는 경우
 - 관리청이 해당 지역에 대한 사업계획을 수립 중인 경우

- ㉒ 관리청이 연구기관에 제안서 타당성 검토 의뢰 (☞ 공모방식과 차이점)
 - 관리청은 제안자의 사업계획 제안서를 반려하지 않은 경우에는 제안서를 받은 날로부터 15일 내에 다음의 연구기관에 검토를 의뢰할 수 있음
 - 검토 의뢰 연구기관 : ① 정부출연연구기관, ② 한국지방행정연구원, ③ 지방자치단체출연 연구원
- ㉓ 연구기관 타당성 검토 및 검토 결과 제출
 - 연구기관은 의뢰받은 날부터 60일 이내(기한 연장 가능)에 해당 제안서에 대한 의견을 관리청에 제출해야 하며, 사업비, 수익률 등 사업 추진을 위한 모든 조건에 관해 해당 제안서와 다른 의견을 제시할 수 있음 (☞ p.235 참조)
- ㉔ 제3자 제안 공고 실시 (☞ 공모방식과 차이점)
 - 연구기관의 검토 결과를 받은 관리청은 30일 이내에 제안자에게 통보해야 하며, 검토 결과에 따라 사업계획안이 타당하다고 판단되어 추진할 시에는 제3자가 제안할 수 있도록 공고를 진행함
 - 단, 아래의 조건에 부합하는 경우에는 제3자 제안 공고 절차를 생략할 수 있음 (시행령 제11조제6항)
 - 제안자가 지방자치단체인 경우로서 사업시행자의 구성계획에 사업시행자로 지방자치단체만 참여
 - 제안자가 지방자치단체인 경우로서 사업시행자의 구성계획에 항만재개발사업을 시행할 목적으로 설립한 법인으로 기준에 적합한 자를 경쟁 등의 방식으로 이미 선정했거나 선정하도록 정한 경우
 - 제안자가 항만공사인 경우로서 사업시행자의 구성계획에 사업시행자로 항만공사만 참여하고, 항만공사가 해당 사업구역 토지면적의 100분의 50 이상을 소유한 상태로 참여하는 경우
 - 제3자 제안 공고 시에는 다음의 사항을 유의하여야 함 (시행령 제11조제7항)
 - 관리청은 제안서 접수 날부터 제3자 제안 공고 전까지 제안자의 의사에

반하여 제안의 세부내용 공개 불가

- 제3자 제안에 필요 사항을 제외하고는 최초 제안자의 이익 침해 내용은 공고 불가
- 관리청은 제3자 제안 공고 시, 적정 사업비, 수익률 등 사업 추진을 위한 모든 조건에 관해 해당 제안 내용과 다른 내용을 포함하여 공고가 가능
- 제3자 제안 공고에 따라 최초 제안자는 최초 제안 내용을 변경하여 제안서 제출이 가능함
- 공고에서 정한 기한까지 다른 제안이 없는 경우 및 제3자 제안 공고 생략의 경우에는 최초 제안자 또는 최초 제안자가 제출한 제안서에 포함된 사업시행 구성계획에서 정한 사업시행자를 협상 대상으로 지정 가능 (시행령 제11조제10항)

☞ 최초 제안자도 업무처리규정 제9조제2항에 따라, 업무처리규정 제4조의 사업계획안 평가를 거쳐야 함

■ ㉔ 제안서 평가

- 제3자 제안 공고 후 제안서 평가 방식은 사업계획 공모에서 평가 방식과 동일함 (☞ p.148 참조)
- 다만, 사업계획 제안에서의 평가 시에는 최초 제안자에 대해서는 아래의 범위에서 가산점이 부여됨
 - 최초 제안자가 변경 제안서를 제출하지 않은 경우 : 총평가점수의 10%
 - 관리청이 최초 제안자의 제안 내용과 다른 내용을 포함하여 공고하고, 최초 제안자가 이에 따른 변경 제안서를 제출한 경우 : 총평가점수의 5%

■ ㉕ 협상대상자 지정, 협상 진행

- 사업계획안의 평가결과에 따라 우선협상대상자와 차순위협상대상자 등 협상대상자를 지정하고 평가결과를 협상대상자와 응모자에게 각각 통보

■ ㉖ 협상대상자와 실시협약 체결, 사업시행자 지정

- 평가에 따라 선정된 우선협상대상자와 협상 진행
- 관리청이 협상대상자와 협약을 체결한 경우에는 그 협상대상자를 사업시행자로 지정한 것으로 간주함 (시행령 제11조제11항)

〈협약 체결과 사업시행자 지정 고시 시기와의 관계는?〉

- 시행령 제11조제11항에서는 “관리청이 제9항 또는 제10항에 따라 지정된 협상대상자와 총 사업비 등 사업시행의 조건 등이 포함된 협약을 체결한 경우에는 그 협상대상자를 사업시행자로 지정한 것으로 본다.”라고 함으로써 협약체결 시 사업시행자 지정을 의제함
- 또한, 「항만재개발법」에서는 사업시행자 지정 고시의 시기를 특정하지 않고 있어, 사업계획 제안 시 관리청이 협상 대상자의 **협약 체결 후(사업계획 수립 전) 사업시행자 지정처분을 행하는 것이 금지된다고 보기 어려움**
- 다만, 시행령 제7조제6호에서 사업계획의 내용에 ‘사업시행자의 구성계획’만을 기재하도록 하고 있고 시행령 제10조제3호 사업계획 고시의 내용에는 사업시행자가 지정된 경우에만 ‘사업시행자의 성명 또는 명칭’을 고시하도록 하고 있어, 사업시행자의 지정 고시는 **통상적으로 사업계획 수립과 동시 또는 수립 후 행해진다고 이해**할 수 있음
- 참고로, 타 사업의 판례를 비추어 볼 때, 사업시행자 지정 고시 행위는 사업시행자 지정 처분의 효력과는 직접적인 관련이 없는 단순한 절차적인 의미를 지닌다고도 볼 수 있음

“국토계획법상 도시계획시설사업에서 사업시행자 지정은 특정인에게 도시계획시설사업을 시행할 수 있는 권한을 부여하는 처분이고, 사업시행자 지정 내용의 고시는 사업시행자 지정처분을 전제로 하여 그 내용을 불특정 다수인에게 알리는 행위이다. 위 사업시행자 지정과 그 고시는 명확하게 구분되는 것으로, 사업시행자 지정 처분이 ‘고시’의 방법으로 행하여질 수 있음은 별론으로 하고 그 처분이 반드시 ‘고시’의 방법에만 성립하거나 효력이 생긴다고 볼 수 없다”(대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두35120 판결)

(3) 사업계획의 고시 (법 제9조 7항, 시행령 제10조)

관리청은 사업계획을 수립(변경)한 경우, 다음 사항을 관보 또는 공보에 고시하여야 함

- ① 항만재개발사업의 명칭 및 목적
- ② 대상지역의 위치 및 면적
- ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭 (☞ 사업시행자가 지정된 경우에만 해당)
- ④ 항만재개발사업의 시행기간

⑤ 항만기능의 재편 또는 정비계획

⑥ 관련 자료의 열람방법

(4) 사업계획의 변경 (법 제9조제5항)

사업계획 변경 시에도 사업계획 수립과 동일하게 관계기관 및 시·도지사 협의, 중앙(지방) 심의회 심의, 주민 및 관계 전문가 의견청취의 절차를 거쳐야 하나, 다음의 경미한 변경 사항의 경우에는 위의 절차를 거칠 필요가 없이 고시할 수 있음 (시행령 제9조)

① 해당 항만재개발사업의 명칭을 변경하는 경우

② 대상지역의 면적을 축소하는 경우

③ 대상지역의 면적을 100분의 10 범위에서 확대하는 경우

④ 지형 또는 지질 사정으로 항만, 도로 등 기반시설의 위치 및 구조를 변경하는 경우

⑤ 「국토계획법」에 따른 도시·군관리계획 결정, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 또는 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가 등에 따른 관계 기관과의 협의 결과를 반영하여 사업계획을 변경하는 경우

⑥ 위의 ①~⑤의 어느 하나에 해당하는 변경에 수반하여 총사업비 등 재원조달계획을 변경하는 경우

⑦ 재원조달계획 중 총사업비를 100분의 10 범위에서 변경하는 경우

⑧ 1년의 범위에서 사업시행기간을 변경하는 경우

3) 사업구역의 지정 및 해제

(1) 사업구역 지정 (법 제12조)

가. 사업구역의 대상

사업구역은 향만구역 전부 또는 일부와 다음을 충족하는 주변지역을 대상으로 함

- 향만구역 경계로부터 직선거리 1.5킬로미터 이내의 지역(향만구역과 연결하지 않은 지역 포함)
- 주변지역 비중 : 주변지역은 향만구역 면적의 50% 이내(단, 사업구역 총면적이 20만 제곱미터 미만일 경우 100% 이내)

사업구역의 면적은 1만 제곱미터 이상이어야 하나(법 제12조제5항), 기본계획에서 정한 각 예정 구역 면적이 1만 제곱미터 미만인 경우는 사업구역으로 지정 가능함

또한, 향만재개발사업의 효율적 추진 및 사업성 제고를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 요건을 충족할 시 지리적으로 연결하지 아니한 둘 이상의 향만구역과 그 주변지역을 결합하여 하나의 사업구역으로 지정 가능함

〈연결하지 아니한 사업구역의 결합 요건〉

- (요건1) 해당 향만구역과 주변지역이 각각 사업구역으로 요건(법 제12조 2항)에 부합해야 함
- (요건2) 또한, 다음의 요건 중 어느 하나에 해당할 시 가능 (시행령 제12조)
 - ① 사업계획 중 향만기능의 재편 또는 정비계획에 따라 대체 부두 등의 건설이 필요한 경우
 - ② 향만구역과 그 주변지역에 산재한 향만 관련 산업체 등의 일괄 정비가 필요한 경우
 - ③ 도시경관, 국가유산, 군사시설 또는 공항시설 등을 관리하거나 보호하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 또는 「공항시설법」 등 관계 법령에 따라 토지이용이 제한되는 경우
 - ④ 그 밖에 관리청이 향만재개발사업의 효율적인 시행을 위해 사업구역의 결합이 필요하다고 인정하는 경우

나. 사업구역 지정(변경) 절차 및 고시

관리청의 사업구역 지정(변경)은 다음의 절차를 따름

① 미리 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의

② 중앙(지방) 심의회 심의

③ 사업구역 지정 고시

④ 관계 서류 사본을 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장 송부 후 일반인 열람 (14일 이상)

사업구역 변경의 경우에도 사업구역 지정과 절차는 동일하나, 아래의 경미한 변경의 경우는 예외임 (시행령 제13조)

① 사업구역 면적을 축소하는 경우

② 사업구역 면적을 100분의 10 범위에서 확대하는 경우

③ 지형 또는 지질 사정으로 사업구역의 위치를 변경하는 경우

④ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 결정, 환경영향평가 또는 교통영향평가 등에 따른 관계 기관과의 협의 결과를 반영하여 사업구역을 변경하는 경우

⑤ 측량 및 도서(圖書)상의 기재 착오 등으로 인한 오류사항을 정정하는 경우

사업구역 지정(변경) 고시는 아래의 내용을 포함함

① 항만재개발사업의 명칭·목적

② 사업구역의 위치 및 면적

③ **항만재개발사업 시행자가 지정된 경우에는** 그 시행자의 성명 또는 명칭(소재지와 대표자의 성명을 포함)

④ 수용하거나 사용할 토지·물건 또는 권리의 세부목록과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소

☞ **수용·사용방식으로 추진 시, 사업구역 지정 고시에도 반영**해야 함

⑤ 지형도면

(2) 사업구역의 해제 (법 제13조)

지정된 사업구역이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우, 중앙(지방)심의회의 심의를 받아 지정 해제가 가능함

① 사업구역이 지정된 날부터 2년 이내에 항만재개발사업 시행자를 지정하지 아니한 경우

② 지정된 사업시행자가 시행자 지정일부터 2년 이내에 항만재개발사업 실시계획의 승인을 신청하지 않은 경우

③ 지정된 사업시행자가 항만재개발사업 실시계획 승인을 받은 날부터 1년 이내에 항만재개발사업을 착수하지 않은 경우

사업구역 지정 해제 시에는 다음의 내용을 고시하여야 함 (시행령 제14조)

① 항만재개발사업의 명칭

② 사업구역의 위치 및 면적

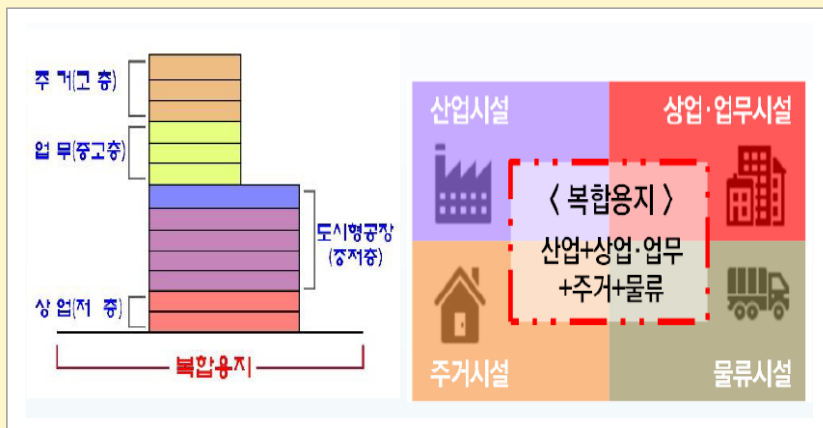
③ 사업구역 지정의 고시일 및 지정해제의 효력 발생일

④ 사업구역 지정해제의 사유

〈복합시설용지에 관한 특례 조항(법 제10조)〉

- 「항만재개발법」 제10조의 복합시설용지는 하나의 용지에 「항만법」 제2조제5호나목부터 마목까지의 항만시설[같은 호 나목6)의 시설은 제외] 또는 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설의 일부 또는 전부를 설치하기 위한 용지를 의미함
 - ☞ 항만과 주변지역의 **통합적인 개발 촉진**을 위해 도입
- 복합시설용지는 2020년 「**항만재개발법**」 **분법 시에 도입된 개념**으로 복합시설용지와 유사한 ‘복합용지’의 개념이 「물류시설법」, 「산업단지법」에 존재
- (유의) 「항만재개발법」 분법 시 **농림축산식품해양수산위원회의 검토보고서**에는 “복합시설용지는 하나의 용지에 항만시설(기본시설 제외)과 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 복합적으로 설치할 수 있는 용지를 의미하는데, 정의조항에는 항만시설 또는 주거 등의 관련시설을 설치하기 위한 용지로 규정하여 **항만시설과 관련시설이 함께 설치되지 않도록 되는 것으로 오인될 수 있음**”을 우려하여 **자구수정 필요 의견**을 수록
 - ☞ 따라서, **항만시설과 관련시설의 일부 또는 전부를 설치하기 위한 용지로 해석**하는 것이 타당
- 복합시설용지에 관한 사항을 포함하여 사업계획을 수립한 경우에는 「국토계획법」 제78조의 위임에 따라 조례로 정한 용적률의 예외 적용가능하며, 「**국토계획법**」에 **제78조제1항에 따른 용적률의 최대치까지 적용이 가능함**

[산업단지의 복합용지의 개념]



- (유의) 다만, 현재 「항만재개발법」에서는 전체 사업구역에서 복합시설용지의 비율이나, 복합시설용지에서 시설별 비율에 대한 **규정은 없음**
 - 산업단지 복합용지 비율은 ‘산업시설 용지’ 면적의 50% 미만, 복합용지 내 ‘산업시설’ 면적은 50% 이상으로 정함
 - ☞ 복합시설용지의 원활한 적용을 위해서는 전체 사업구역에서 복합시설용지의 비율, 항만시설과 기타 관련시설에 대한 비율 등에 대한 기준 설정이 선행되어야 함

4) 사업시행자의 지정

(1) 사업시행자의 자격 요건 (법 제15조제1항)

항만재개발법에 따른 사업시행자의 자격 요건은 다음과 같음

- ① 국가기관 또는 지방자치단체
- ② 「항만공사법」에 따른 항만공사
- ③ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 (시행령 제16조)
 - 사업시행자 자격의 공공기관 : 제주국제자유도시 개발센터(제주도에서 항만재개발사업을 시행하는 경우로 한정), 한국관광공사, 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
- ④ 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
- ⑤ 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자
 - 종합공사를 시공하는 업종으로 등록된 건설업자, 신탁업자로서 외부감사의 대상이 되는 자, 사업구역 토지면적의 100분의 50 이상을 소유한 자, 민관합동법인, 사업구역 토지면적의 3분의 1 이상의 토지를 신탁받은 부동산신탁회사, 자기관리 부동산투자회사 및 위탁관리 부동산투자회사
- ⑥ 위의 어느 하나에 해당하는 자 둘 이상이 항만재개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인(SPC)으로서 어느 하나에 해당하는 자의 출자비율 합이 자본금의 20% 이상인 법인 (시행령 제16조제3항)
 - ☞ (예) 민간투자자와 항만공사 합계 지분 25% + 기타 재무적 투자자 75%
→ 사업시행자 요건 충족

(2) 사업시행자 지정 고시 (법 제15조제4항, 시행령 제18조)

관리청이 사업시행자를 지정할 시 다음의 내용을 포함하여 고시하여야 함

- ① 항만재개발사업의 명칭
- ② 사업구역의 위치 및 면적
- ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭
- ④ 처분내용·처분일 및 처분사유

(3) 사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정

가. 사업시행자의 지정 취소 (법 제15조제2항)

관리청은 아래의 경우 지정된 사업시행자 취소가 가능함

- ① **(반드시 취소)** 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사업시행자로 지정된 경우
- ② 사업시행자로 지정된 날부터 2년 이내에 항만재개발사업실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우
- ③ 항만재개발사업실시계획의 승인을 받은 후 1년 이내에 항만재개발사업에 착수하지 아니한 경우
- ④ 사업시행자가 항만재개발사업실시계획의 승인을 받지 아니하고 항만재개발사업을 시행하거나 같은 승인받은 항만재개발사업실시계획의 내용과 다르게 사업을 시행한 경우
- ⑤ 항만재개발사업실시계획의 승인이 취소된 경우
- ⑥ 천재지변, 사업시행자의 파산이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 항만재개발사업의 목적을 달성하기 어렵다고 인정되는 경우(중앙심의회

또는 지방심의회 심의를 거친 경우로 한정)

⑦ 원형지 공급계획의 승인을 받지 아니하고 원형지를 공급한 경우

☞ 이는 행정처분에 해당되는 사항으로 ①은 반드시 지정 취소해야 하지만(법 제15조제2항), 나머지는 재량행위로 지정 취소에 대한 관리청 판단이 필요하며 판단 기준으로 시행규칙 [별표]을 참조할 수 있음 (☞ p.243 참조)

나. 사업시행자의 대체 지정 (법 제16조)

사업시행자 지정 취소 시 사업시행자 대체 지정이 가능하며, 대체 지정된 사업시행자는 사업구역 지정과 항만재개발사업 실시계획 승인에 관한 종전의 사업시행자 지위를 승계함

그 외에 대체 지정된 사업시행자의 의무나 권리에 관한 내용은 법 제16조 참조

(4) 항만재개발사업의 대행 (법 제15조, 시행령 제19조)

사업시행자는 항만재개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 사업구역에 입주하려는 자 또는 입주하려는 시설의 운영자에게 같은 법 시행령 제19조에 따라 항만재개발사업의 일부를 대행하게 할 수 있음

〈검토〉 항만재개발사업의 대행 절차

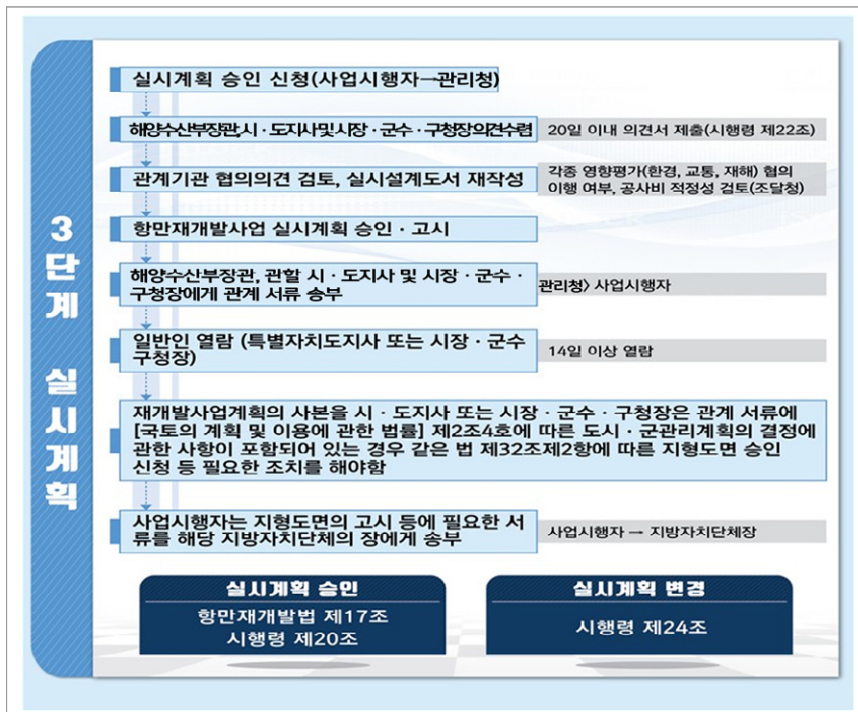


자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 59.를 바탕으로 수정

4. 실시계획

1) 실시계획의 개요

- 승인권자 : 관리청
 - 국가관리무역항 및 연안항 : 지방해양수산청장(법 제44조 권한의 위임 사항)
 - 지방관리무역항 및 연안항 : 시·도지사
- 승인의 효력 : 사업 시행을 의미 (법 제17조제1항)
 - ☞ 공사에 착수할 수 있는 권능이 사업시행자에게 부여되었다고 간주
- 실시계획 승인 절차



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 61.을 바탕으로 수정

2) 실시계획 내용 및 승인 절차

(1) 실시계획 포함 내용 (법 제17조제2항)

실시계획에는 아래의 사항이 포함되어야 함

- ① 향만재개발사업의 명칭
- ② 사업구역의 위치 및 면적
- ③ 사업시행자의 성명/명칭 (소재지와 대표자 포함)
- ④ 향만재개발사업의 시행기간
- ⑤ 기반시설의 설치계획 (비용부담계획 포함)
- ⑥ 토지이용계획, 교통계획 및 환경계획
- ⑦ 재원조달 및 연차별 투자계획
- ⑧ 조성토지의 처분계획서
- ⑨ 필요한 토지의 확보계획 (시행령 제21조)
- ⑩ 사업을 단계적으로 시행하는 경우 단계별 시행계획 (시행령 제21조)

(2) 실시계획의 승인 및 분할 승인

가. 실시계획의 승인

사업시행자는 실시계획을 승인 받으려는 경우, 승인 신청서(시행규칙 별지 3호)에 다음의 서류와 도면을 첨부하여 관리청에 제출해야 함 (☞ p.243 참조)

- ① 축척 2만5천분의 1의 위치도

- ② 지적도에 따라 작성한 용지도
- ③ 계획평면도 및 실시설계도서
- ④ 자금계획 및 이를 증명할 수 있는 서류(연도별 투자계획 및 재원조달 계획과 연도별 투자비 회수 등에 관한 계획을 포함)
- ⑤ 조성되는 토지 및 시설의 사용·수익·관리 및 처분에 관한 계획서
- ⑥ 환경영향평가서와 통보된 협의 내용 및 이에 따른 조치계획
- ⑦ 교통영향평가서와 심의결과 및 이에 따른 이행계획
- ⑧ 재해영향평가등의 협의에 필요한 서류
- ⑨ 항만시설 등 공공시설의 설치·이전·철거·귀속·이관 및 양여 등에 관한 서류
- ⑩ 존치하려는 시설물의 명세서
- ⑪ 법 제19조제2항에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의에 필요한 서류
- ☞ 인허가 의제 처리에 따른 관계 행정기관 장과의 협의 서류
- ⑫ 해양수산부장관이 지정하는 수산에 관한 전문연구기관 또는 교육기관이 조사한 피해영향조사서

〈공공시설, 기반시설의 관리주체〉

- 「항만재개발법」에서 공공시설과 기반시설의 정의는 「국토계획법」 제2조를 준용하고 있으며, 이에 따른 공공시설과 기반시설은 아래와 같음

[기반시설 및 공공시설의 정의]

기반시설(국토계획법 제2조제6호)	공공시설(국토계획법 제2조제13호)
• 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설	• 도로·공원·철도·수도

기반시설(국토계획법 제2조제6호)		공공시설(국토계획법 제2조제13호)	
• 광장·공원·녹지 등 공간시설 • 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설 • 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 • 하천·유수지·방화설비 등 방재시설 • 장사시설 등 보건위생시설 • 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설		• 항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방공설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거 • 행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지 및 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 시설(운동장, 장사시설) • 스마트도시 통합운영센터 등 스마트도시의 관리·운영에 관한 시설	

- 「항만재개발법」에는 사업계획, 실시계획 수립 시 기반시설 및 공공시설의 설치계획을 수립하여야 함을 명시(법 제9조, 제17조) 특히, 실시계획 수립 시에는 비용부담계획을 포함한 기반시설의 설치계획을 수립해야 함
- 조성되는 기반시설 중 공공시설은 「국토계획법」 제65조에 따라 관리청에 귀속되며, 관리청이 불분명한 경우 도로 등은 국토교통부장관, 하천은 환경부장관, 그 외는 기획재정부장관을 관리청으로 봄. 기반시설의 관리주체는 아래와 같음

[기반시설별 관리주체]

구분	종류		관리주체	관계법령
교통 시설	도로	고속국도	국토교통부장관	도로법 제23조
		일반국도	국토교통부장관	
		특별·광역시도	특별시장, 광역시장	
		지방도	도지사(시구역: 시장)	
		시도	시장	
		군도	군수	
		구도	구청장	
	철도	고속철도	국토교통부장관	철도산업법 제26조
		일반철도	국토교통부장관	
		도시철도	지자체, 민자사업자	
	항만·어항	무역항, 연안항	해양수산부장관, 시도지사	항만법 제2조
		어항	지자체장	어촌어항법 제35조
	공항	국토교통부장관	공항시설법 제26조	
	주차장	특별시장·광역시장, 시장·군수·구청장	주차장법 제8조, 제13조	
공간 시설	광장	지자체장	-	
	공원	자연공원	환경부장관, 지자체장	자연공원법 제4조
		도시공원	지자체장	공원녹지법 제19조
	녹지	지자체장	공원녹지법 제36조	

구분	종류		관리주체	관계법령
환경 기초 시설	공공하수도		지자체장	하수도법 제18조
	폐기물처리 및 재활용 시설		폐기물처리업자 등	폐기물관리법 제31조
	빗물저장 및 이용시설		대상 시설(종합운동장, 대규모점 포 등을 신축하려는 자	물재이용법 제8조
	공공폐수처리시설		국가, 지방자치단체, 한국환경공단	물환경보전법 제48조
유통· 공급 시설	수도 공급설비	지방상수도	광역·기초자치단체	수도법 제3조
		광역상수도	한국수자원공사	
		취·정수·가압시설	한국수자원공사	
		취·정수시설	일반수도사업자	
		배수시설	일반수도사업자	
	전기 공급설비	송전선로	송전사업자(한국전력공사)	전기사업법 제2조
	가스 공급설비	고압 도시가스 배관	도시가스사업자(한국가스공사, 일반도시가스사)	도시가스사업법 제3조
		중저압	도시가스사업자(일반도시가스사)	
	열공급 설비	열수송관	사업자(한국지역난방공사, 광역 자치단체, 민간사업자)	집단에너지사업법 제9조, 제23조의2
	통신구		KT	-
공동구		광역·기초자치단체	국토계획법 제44조의2	
송유설비	송유관	송유관 관리자(한국석유공사 등)	송유관안전 관리법 제2조 및 제6조	
방재 시설	하천	국가하천	국토교통부장관	하천법 제8조
		지방하천	시·도지사	
	댐		환경부장관, 지자체장	댐건설관리법 제5조
	저수지		농업생산기반시설관리자 (지자체장, 한국농어촌공사)	농어촌정비법 제10조, 제18조
보건 위생 시설	장사시설	국립묘지	국가보훈부장관	국립묘지법 제4조의2
공설묘지 등		시·도지사 및 시장·군수·구청장	장사법 제13조	
공공· 문화 체육시설	학교		교육시설의 장	교육시설법 제2조
	문화시설, 체육시설		문화체육부장관, 지자체 등	체육시설법 등

주: 주차장, 저수지, 장사시설은 행정청이 설치 및 관리주체인 시설을 대상으로 정리
자료: 국토교통부(2020) 및 시설별 관계법령을 참고하여 작성

나. 실시계획의 분할 승인 (시행령 제20조)

관리청은 필요하다고 인정되는 경우에는 사업계획(시행령 제7조제7항)의 단계별 항만재개발사업 시행계획에 따라 기능별·시설별 또는 구간별로

분할하여 실시계획을 승인할 수 있음

☞ 사업계획에 단계별 시행계획이 없을 경우에는 사업계획 변경을 선행한 후에 실시계획 승인 신청 및 분할 승인이 적절함

(3) 관계기관 협의 및 인허가 의제 처리

가. 의제 처리 대상 및 기관

실시계획 승인 시 총 28개 관련 법의 인가·허가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등을 의제가 가능함

〈의제 처리 항목 및 협의 기관〉

No.	의제 처리 인허가 사항(관련 법률)	협의기관(관계 행정기관)
1	건축허가·신고 및 변경, 가설건축물 허가·신고, 건축협의(「건축법」 제11조·제14조·제16조·제20조·제29조)	• 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장
2	경제자유구역 개발사업 실시계획 승인(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제9조)	• 시·도지사
3	골재채취 허가(「골재채취법」 제22조)	• 배타적 경제수역 : 국토교통부장관 • 그 외 : 시장·군수 또는 구청장
4	공유수면 점용·사용 허가, 점용·사용 실시계획 승인(신고), 공유수면 매립면허, 매립 실시계획 승인, 국가 등 시행 매립 협의/승인(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조·제17조·제28조·제35조·제38조)	• 공유수면관리청 : 해양수산부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장 • 매립면허관청 : 해양수산부장관, 시·도지사, 특별자치시장 또는 특별자치도지사
5	관광사업계획 승인(「관광진흥법」 제15조)	• 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장
6	도시·군관리계획 결정, 토지 형질변경·분할 허가, 도시계획시설사업 시행자 지정, 실시계획 인가(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조·제56조·제86조·제88조)	• 도시·군관리계획의 결정, 토지의 형질변경·분할 허가, 시행자 지정 : 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수 • 실시계획 인가 : 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장

No.	의제 처리 인허가 사항(관련 법률)	협의기관(관계 행정기관)
7	농업생산기반시설 사용허가, 농어촌 관광 휴양단지 개발계획 승인(「농어촌정비법」 제23조, 제82조제2항)	• 시장·군수·구청장
8	농지전용 허가 또는 협의(「농지법」 제34조)	• 농림축산식품부장관
9	도로관리청의 협의 또는 승인- 노선지정·고시(도로법 제19조), 도로구역 결정(제25조), 도로공사 시행허가(제36조), 도로점용허가(제61조) (「도로법」 제107조)	• 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장
10	도시개발구역 지정, 도시개발사업 계획 수립, 시행자 지정, 실시계획 인가(「도시개발법」 제3조·제4조·제11조·제17조)	• 국토교통부 장관 또는 시·도지사, 대도시시장
11	입목·죽 벌채 등 허가, 사방지 지정해제(「사방사업법」 제14조, 제20조)	• 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장 또는 지방산림청장
12	산림보호구역에서의 행위 허가·신고(「산림보호법」 제9조)	• 산림청장 또는 시·도지사
13	입목벌채 등 허가·신고(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조)	• 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이나 지방산림청장
14	국가·일반·도시첨단·농공 산업단지 개발실시계획 승인(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제17조·제18조·제18조의2·제19조)	• 국가산단 : 산업통상자원부 장관 • 일반산단 : 시·도지사 또는 대도시시장, 시장·군수 또는 구청장 • 농공단지 : 시장·군수 또는 구청장 • 도시첨단 : 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시시장
15	공장설립등의 승인, 공장 건축허가·사용승인, 제조시설설치승인, 지식산업센터 설립승인 등(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조·제14조·제14조의2·제14조의3·제28조의2)	• 시장·군수 또는 구청장
16	산지전용 허가·신고, 산지일시사용 허가·신고(「산지관리법」 제14조·제15조·제15조의2)	• 국유림 : 산림청장 • 그 외 : 시장·군수·구청장
17	소방시설공사의 신고(「소방시설공사업법」 제13조제1항)	• 소방본부장이나 소방서장
18	소하천 정비 허가(「소하천정비법」 제10조)	• 특별자치시장·시장·군수 또는 구청장
19	일반수도사업 인가, 공업용수도사업 인가, 전용상수도 설치 인가, 전용공업용수도 설치 인가(「수도법」 제17조제1항, 제49조, 제52조 및 준용 규정)	• 일반수도 : 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수 • 공업용수도 : 환경부장관 또는 시·도지사 • 전용상수도, 전용공업용수도 : 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수(광역시의 군수 제외)

No.	의제 처리 인허가 사항(관련 법률)	협의기관(관계 행정기관)
20	보호수면에서의 공사시행 승인(「수산자원관리법」 제47조)	• 해양수산부장관, 관할 시·도지사 또는 관할 시장·군수·구청장
21	위험물 제조소 등의 설치허가(「위험물안전관리법」 제6조제1항)	• 시·도지사
22	공원관리청과의 협의(자연공원 내 행위)(「자연공원법」 제71조)	• 국립공원 : 환경부 장관 • 지방공원 : 시·도지사 등
23	자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고(「전기안전관리법」 제8조)	• 산업통상자원부장관, 시·도지사
24	체육시설 설치사업계획 승인(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조)	• 시·도지사
25	택지개발사업 실시계획 승인(「택지개발촉진법」 제9조)	• 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사
26	공공하수도 공사 시행허가, 하수도 점용허가(「하수도법」 제16조, 제24조)	• 관할지방자치단체의 장
27	하천공사 시행허가 및 실시계획 인가, 하천 점용허가(「하천법」 제30조, 제33조)	• 국가하천 : 국토교통부 장관 • 지방하천 : 시·도지사
28	건축허가 등의 동의(소방 동의)(「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」 제6조제1항)	• 소방본부장 또는 소방서장

자료: 저자 작성

나. 관계기관 협의 및 일괄협의회 개최 (법 제20조, 시행령 제27조)

관리청은 실시계획에 인허가 의제 처리 내용이 포함되면 관계 행정기관과 협의해야 하나, 필요시 관계 행정기관과 **협의를 마치기 전에 실시계획의 승인 또는 변경승인이 가능함. 단, 협의 때까지 해당 인허가는 미승인(법 제19조제3항)**

인허가 의제 협의를 위한 일괄협의회를 개최 가능하며, 일괄협의회 개최 7일 전까지 회의 개최 계획을 관계 행정기관장에게 통보 필요

(4) 실시계획의 승인 고시 (법 제17조제4항, 시행령 제23조)

실시계획 승인 고시에 포함될 사항은 다음과 같음

- ① 항만재개발사업의 명칭 및 목적
- ② 사업구역의 위치·면적
- ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭 및 주소
- ④ 실시계획의 개요
- ⑤ 항만재개발사업의 시행기간
- ⑥ 관련 자료의 열람방법

(5) 실시계획의 변경 및 취소 (법 제17조제6조, 시행령 제24조)

실시계획의 변경 시에도 최초의 신청 및 승인 절차를 준용하나, 다음의 경미한 변경의 경우는 예외임

- ① 사업시행자의 성명(법인인 경우에는 법인의 명칭 또는 대표자의 성명) 또는 주소를 변경하는 경우
- ② 사업시행지역의 변동이 없는 범위에서 측량 착오 등으로 인한 시행면적의 오류를 정정하는 경우
- ③ 「국토계획법」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획에서 결정된 내용을 반영하는 경우
- ④ 그 밖에 관리청이 실시계획의 기본방향에 영향을 미치지 않는다고 인정하는 사항을 변경하는 경우
- ⑤ 사업시행자는 경미한 변경이 이루어진 경우 지체 없이 관리청에 그 변경 내용을 통보 (시행령 제24조제2항)

〈경미한 변경 시의 실시계획 변경 고시 여부?〉

- 사업계획의 변경 시, 경미한 변경의 경우 법 제9조제4항 및 제5항의 절차(관계기관 장 협의, 심의회 심의, 공청회 등)는 생략할 수 있으나, 법 제9조제7항에 따른 고시 행위는 이행
- 실시계획의 변경 시, 경미한 변경의 경우에는 법 제17조제1항 및 제3항부터 제5항의 절차를 준용하지 않아도 되어, 고시 행위(제4항)를 생략은 가능한 관계로 **관리청의 검토와 고시 행위에 대한 판단 필요**
- 따라서, 경미한 변경이 이루어진 경우, 사업시행자는 지체 없이 관리청에 그 변경 내용을 통보하고 협의를 진행하여야 함

5. 사업 시행 및 준공

1) 착공 및 공사 관리

(1) 착공 절차

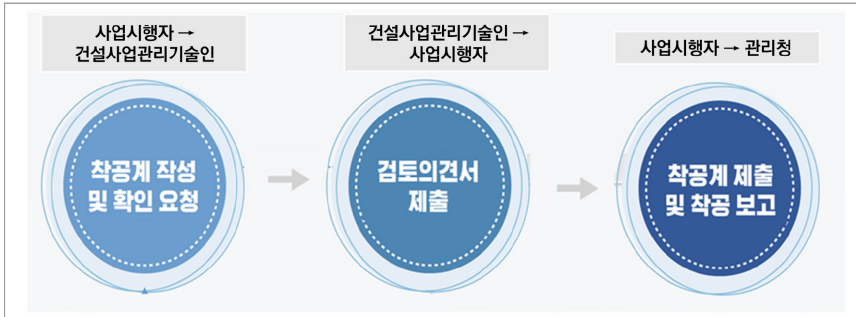
사업시행자는 항만재개발법 제17조제1항에 따른 항만재개발사업실시계획 승인을 받은 후 1년 이내에 항만재개발사업을 착수해야 함

☞ 사업시행자가 1년 이내에 사업착수를 하지 않는 경우 항만재개발법 제15조제2항제3호에 따라 사업시행자를 변경 또는 지정을 취소할 수 있음

착공의 절차는 다음과 같음

- ① 사업시행자는 착공계를 작성하여 건설사업관리기술인에게 확인
- ② 건설사업관리기술인은 의견이 있을 시 검토의견서 첨부, 사업시행자에게 송부
- ③ 사업시행자는 착공계를 관리청에 제출
 - 관리청이 해양수산부일 경우, 사업시행자는 지방청에 착공계를 제출하고 지방청은 본부에 보고

〈항만재개발사업의 착공 절차〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 66.를 바탕으로 수정

공사착수 지연으로 실시계획 승인 시의 **공정계획 변동이 발생**한 경우, 사업시행자는 실제 일정을 감안한 **별도의 공정계획 및 자금투입 계획을 관리청에 제출**해야 함

(2) 총사업비 변경 및 공사 시 설계 변경

가. 총사업비의 변경

총사업비 변경은 실시협약 내용 중 변경 대상에 해당할 경우 협약 당사자 간 합의하여 변경이 가능함

사업시행자는 승인된 실시설계도서에 따라 공사를 시행하여야 하며, 실시협약서에 정한 총사업비 변경이 발생하는 경우에는 건설사업관리기술인의 검토·확인을 받아 관리청의 변경 승인을 받은 후 시행하여야 함

- 관리청이 해양수산부장관일 경우, 지방청의 검토의견서를 첨부하여 해양수산부 본부에 제출하고 사전에 해양수산부(본부)의 변경 승인을 받은 후 시행하여야 함

총사업비 변경 관련 일반적인 절차는 다음과 같음

① 총사업비 변경 시 사업시행자는 전문기관 또는 건설사업관리기술인의 확인을 거친 후 관리청에 승인 신청

② 관리청은 검토 후 승인

☞ **관리청이 해양수산부일 경우**, 지방청 검토 후 해양수산부 본부에 승인 신청

③ 관리청은 사업시행자에게 승인 여부 통보

④ 전문기관이라 함은 회계, 원가계산용역기관, 법무법인 또는 설계전문기관 등을 의미하며, 법령 제·개정 등 변경요인이 명확한 경우는 자체 검토에 의함

〈총사업비 변경 절차(관리청이 해양수산부일 경우)〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 79.를 바탕으로 수정

나. 공사 설계 변경

공사 설계 변경 시의 일반적인 절차는 다음과 같음

① 시공자는 설계변경요청서 등을 작성하여 건설사업관리기술인에게 제출

② 건설사업관리기술인은 검토 후 날인하여 사업시행자에게 제출

③ 사업시행자는 관리청에 변경설계서 제출

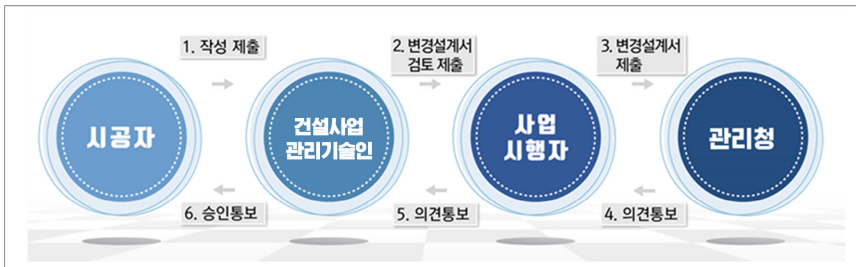
④ 관리청은 변경설계서 확인 후 필요시 사업시행자에게 의견 통보

⑤ 사업시행자는 변경설계서에 따라 익년 1월 말까지 당해 연도 공사분 설계도서를 관리청에 제출

설계서 작성 방법은 다음과 같음

- 설계서는 실제 공사 여건에 맞게 작성하여 관리
- 공종별 직접공사비는 실제 공사량 증감에 맞게 설계변경
- 실시협약에 정한 총사업비 변경에서 제외되는 사항의 변경 공사비는 제잡비 구성에 별도 항목 신설, 총사업비에 영향이 없도록 설계도서 작성 (사업비 조정, 조정 이윤 등은 별도로 작성)

〈공사 시 설계변경 절차〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 79.를 바탕으로 수정

다. 중대한 설계기준 및 공법변경에 의한 변경설계서 작성 흐름도

① 건설사업관리기술인 및 시공자는 설계기준변경 및 공법변경사항에 대한 심의 요청 자료를 작성하여 사업시행자에게 제출

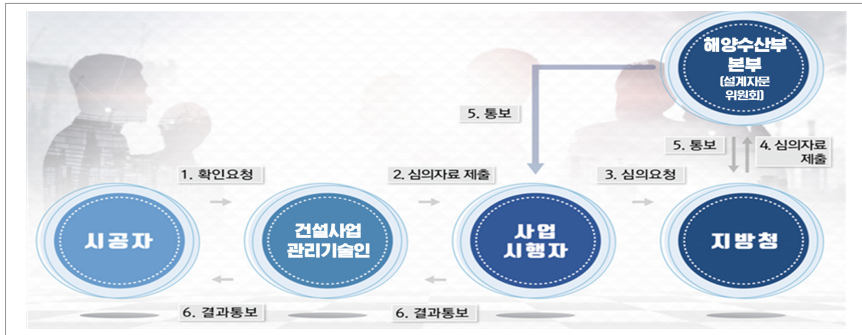
② 사업시행자는 동 내용을 확인 후 관리청에게 심의 요청

③ 관리청은 심의결과를 사업시행자에게 통보

실시협약 및 본 매뉴얼에서 정한 세부 규정 이외의 항목은 일괄입찰 및 대안입찰로 실시하는 해양수산부 건설공사의 일반적인 설계변경 절차를 준용하여 처리하여야 함

사업시행자의 책임으로 인한 설계상 또는 시공상 누락·모순사항은 추가 비용 없이 관련 내용을 수정 조치하여야 하며, 제3의 공인된 기관의 객관적 검증에 의하여 명백한 오류로 판정된 부분에 대해서 관리청은 시정을 요구할 수 있음

〈중대 설계기준 및 공법변경에 의한 변경설계서 작성 절차(관리청이 해양수산부일 경우)〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 80.을 바탕으로 수정

2) 사업 준공

(1) 준공 확인 절차 (법 제35조, 시행령 제36조 및 제44조제9호)

① 사업시행자는 항만재개발사업을 완료했을 때는 지체 없이 관리청에 준공확인 신청

☞ 시행령 제20조제2항에 따라 기능별·시설별 또는 구간별로 분할하여 실시계획을 승인한 경우 사업시행자는 법 제35조제1항에 따라 단계별 또는 시설별로 구분하여 준공확인을 신청할 수 있음

② 관리청은 항만재개발법 제44조 및 같은 법 시행령 제44조의 규정에 따라 그 공사가 실시계획에 승인된 내용대로 시행되었는지 준공검사 실시

- 준공검사는 전문기관 또는 단체에 검토 의뢰 가능

③ 실시계획에 승인된 내용대로 인정되는 경우, 사업시행자가 법 제35조에 따라 준공확인을 받은 경우에는 제19조제1항 각 호의 허가 등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 인정함

- 실시계획의 내용대로 준공되지 않았을 경우 즉시 보완시공 명령

④ 관리청은 준공검사를 한 후 그 공사가 재개발사업실시계획에서 승인된 내용대로 시행되었다고 인정되는 경우에는 준공확인증명서를 그 신청인에게 발급하여야 함

〈항만재개발사업의 준공확인 절차〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 66.을 바탕으로 수정

(2) 준공 확인 신청 시 제출 서류 (시행령 제36조)

사업시행자가 관리청에 준공확인 신청을 할 시는 다음의 서류를 제출함

① 준공확인신청서(시행규칙 별지7호)

② 준공조서(준공설계도서와 준공사진을 포함)

③ 시장·군수·구청장, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제44조 제3항에 따른 측량업의 등록을 한 자 또는 「국가공간정보 기본법」 제12조에 따라 설립된 한국국토정보공사가 발행하는 지적측량성과도

④ 토지의 용도별 면적조서 및 평면도

⑤ 공공시설 등의 귀속조서 및 도면

⑥ 신·구 지적대조도 및 시설의 대비표

⑦ 총사업비 명세서

(3) 준공 전 사용 신고

준공확인증명서를 받기 전에는 항만재개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 또는 시설을 사용할 수 없으나, 준공 전 사용신고를 한 경우에는 사용할 수 있음

준공 전 사용신고를 하려는 경우 다음 서류를 구비하여 관리청에게 승인을 받아야 함 (시행령 제37조)

- 사용하려는 토지 또는 시설의 공정 현황이 포함된 사용계획서
- 사용하려는 토지 또는 시설의 사용가능 여부 및 안정성 등에 관한 공사감리자의 의견서
- 사용하려는 토지 또는 시설의 완성단계 도면 및 사진

(4) 공사완료의 공고

관리청은 법 제35조제1항에 따라 준공확인을 한 결과, 항만재개발사업이 재개발사업 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 경우에는 법 제36조 및 시행령 제38조, 제44조에 따라 공사완료 공고를 관보에 게재해야 함

다만, 항만재개발사업이 실시계획대로 끝나지 아니한 경우에는 지체 없이 보완시공 등 필요한 조치를 취해야 함

(5) 지체상금

사업시행자가 정당한 사유 없이 사업시설의 준공예정일을 초과하여 준공

하는 경우에는 실시협약에서 정한 내용과 같이 지체상금을 산정하여 사업 시행자에 부과 또는 총사업비(공사비)에서 차감함

3) 비용 부담과 재정지원

(1) 비용의 부담

항만재개발사업에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하는 것이 원칙임
(법 제32조제1항)

단, 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 사업시행자에게 항만재개발 사업의 시행에 필요한 다음의 비용 일부를 보조하거나 용자 기능 (법 제32조제2항, 시행령 제33조)

- 보조·용자 가능 비용 : ① 간선도로의 건설비, ② 녹지의 건설비, ③ 이주대책사업비, ④ 항만시설용지의 조성비 및 매입비, ⑤ 도로·통신시설 등의 기반시설 중 사업시행자의 부담으로 하기에 적당하지 않은 시설의 설치비용, ⑥ 간선도로·광역상수도시설 등 항만재개발사업을 추진하기 위해 필요한 사업구역 밖의 시설 중 사업시행자의 부담으로 하기에 적당하지 않은 시설의 설치비용, ⑦ 그 밖에 항만재개발사업을 위해 특히 필요한 공공시설의 설치비용

또한, 국가나 지방자치단체는 사업에 필요한 다음의 기반시설을 우선적으로 지원해야 함 (법 제32조제3항, 시행령 제33조)

- ① 도로 및 철도, ② 용수공급시설 및 통신시설, ③ 하수도시설, 공공폐수처리시설 및 폐기물처리시설, ④ 사업구역 안의 공동구(共同溝), ⑤ 집단에너지공급시설, ⑥ 그 밖에 항만재개발사업을 위해 특히 필요한 공공시설로서 해양수산부령으로 정하는 시설(유수지(遊水池) 시설 및 광장)
- 기반시설 중 전기·통신·가스 및 지역난방 시설의 설치 등은 「도시개발법」

제55조를 준용 (법 제32조제3항)

- 전기시설·가스공급시설 또는 지역 난방시설은 해당 지역에 전기·가스 또는 난방을 공급하는 자, 통신시설의 설치에 해당 지역에 통신서비스를 제공하는 자가 설치함
- 설치비용은 그 설치의무자가 부담. 단, 전기시설의 경우 지중선로 설치 요청 시에는 요청자와 전기공급자 분담

(2) 재정지원 기준

항만재개발사업에서의 국비지원은 법 제32조와 동법 시행령 제33조에 근거하여 기반시설 및 공공시설에 국비를 지원할 수 있으며, 그에 따른 주요 지원기준 및 시설, 범위는 항만재개발사업 재정지원지침을 기준으로 함

항만재개발사업 재정지원지침 제4조에 따라 예비타당성조사 및 타당성 조사를 진행해야 하며, 타당성 조사 결과를 바탕으로 재정지원에 소요되는 비용을 산정함

(한도) 재정지원한도는 「항만재개발사업 재정지원지침」 제8조에 따르며 동 재정지원지침 제6조 또는 제7조에 따른 지원금액과 공공시설 총사업비의 40% 중 작은 금액을 재정지원 상한액으로 봄

항만시설, 도로(간선도로 포함), 철도, 용수공급시설, 하수도, 폐수종말처리시설, 폐기물처리시설에 대해 재정지원 비율을 국가관리항과 항만공사관리항으로 구분하여 설정

☞ 단, 항만시설은 재정지원지침 제2조제1호에 따라 항만시설은 「항만법」 제2조제5호 가목(2)의 외곽시설(방파제, 파제제 등)을 말함

- 단, 항만공사 관리항만(항만공사가 소유하거나 관리권이 있는 항만시설 부지)에서 재개발사업을 시행하는 경우 국가는 사업구역 내 공공시설의

면적 비율이 50퍼센트를 초과하는 경우에 한하여 지원

☞ 현재의 재정지원지침에는 **지방관리항에 대한 대상 시설 및 지원율은 없는 관계**로 만약 관리청이 시·도지사인 경우에는 별도의 지침 마련 필요

〈항만관리주체별 재정지원 시설 및 지원율〉

구분	국가 관리 항만에 대한 재정지원	항만공사 관리 항만에 대한 재정지원
법령	항만재개발사업 재정지원지침 제6조	항만재개발사업 재정지원지침 제7조
지원 기준	-	항만공사 관리항만의 경우 공공시설의 면적 비율이 50%를 초과하는 경우에 한하여 지원함
	-	“공공시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호 및 같은 법 시행령 제4조에 따른 공공시설을 말하며, 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설임
간선 도로	국가는 간선도로 건설비의 50%를 보조	
100% 지원	- 항만시설 - 도로 및 철도 - 용수공급시설	항만시설
80% 지원	-	도로(보상비 제외)
50% 지원	- 하수도시설 - 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설	- 철도 - 용수공급시설 - 하수도시설 - 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설

주: 항만시설은 「항만법」 제2조제5호 가목(2)의 외곽시설(방파제, 파제제 등)을 말함
 자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 107.을 바탕으로 수정

4) 항운노동조합 생계지원금

(1) 항운노동조합의 조합원에 대한 생계지원금 (법 제33조)

사업시행자는 항만재개발사업 시행으로 작업장이 소멸된 항운노동조합

조합원에게 생계지원금을 지급하며, 퇴직자와 전환 배치자로 구분하여 지원금 산정 (☞ 시행령 별표1 참조, p.243)

- 퇴직자 : 항만재개발사업으로 작업장이 소멸된 경우 해당 조합을 탈퇴하여 자격을 상실한 사람
- 전환 배치자 : 항만재개발사업으로 작업장이 소멸된 경우 퇴직하지 않고 다른 대체 작업장으로 옮겨 노무를 제공하는 사람
- 일부 작업장 소멸 근무자 : 작업장이 일부 소멸된 경우 같은 항만 내 다른 작업장으로 옮겨 노무를 제공하는 사람
- 기준임금 : 퇴직일, 소멸 작업장 근무종료일을 기준으로 직전 12개월 동안 합이 최대가 되는 3개월분 임금의 평균

지급 절차는 아래와 같음 (시행령 제34조)

- ① 신청 : 조합원은 법에 규정된 증명서류들을 포함하여 사업시행자에게 신청
- ② 심사 : 사업시행자는 신청서류를 검토하고 필요시 조합 또는 생계대책협의회 의견을 청취
- ③ 통보 및 지급 : 심사 결과(지원 여부·금액)를 신청인에게 통보하며, 통보 후 1개월 이내에 생계지원금을 지급

(2) 「항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정」

「항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정」은 생계지원금의 지급신청, 심사 및 통보 등에 필요한 사항을 별도로 규정

보상계획 : 사업시행자는 지정된 날부터 특별한 사항이 없는 한 1개월 이내에 지원금의 신청기간·지급방법과 기타 지원금 지급에 관한 사항을 정하여 5일 이상 공고하고, 이를 조합원에게 통보

지급신청 : 통보를 받은 조합원은 신청기간 내에 생계지원금 지급신청서를 사업시행자에게 제출

심사결정 : 사업시행자는 신청기간 종료 후 1개월 이내에 지급심사를 결정, 지급심사 완료 후 지원 여부 및 지원금액을 5일 이내에 신청인에게 통보

이의신청 : 지급심사 결과에 이의가 있는 조합원은 통보받은 날로부터 10일 이내에 사업시행자에게 이의신청, 사업시행자가 이의에 따른 요구사항을 수용할 수 없을 경우 생계대책협의회(법 제34조)를 통해 협의

지급기간 : 사업시행자는 지급심사 결과를 통보한 날로부터 1개월 이내에 지원금을 지급

반환기준 : 생계안정지원금 반환대상자(시행령 별표1비고6)는 향운노동조합에 재가입한 날부터 2개월 이내 반환

- 생계안정지원금을 지급받은 퇴직자가 다른 향운노동조합에 재가입한 경우 지급받은 비용을 사업시행자에게 반환

(3) 생계대책협의회 (법 제34조)

해양수산부 소속기관의 장 또는 시·도지사는 향운노동조합 소속 조합원의 생계안정 등과 관련된 사항을 협의하기 위해 생계대책협의회를 구성·운영

- 대상지 : 사업면적이 **30만 제곱미터 이상**인 항만재개발사업
- 위원장 : 국가관리항인 경우에는 해양수산부 소속기관의 장, 지방관리항인 경우에는 시·도지사

5) 국공유지의 처분 및 특례

(1) 국공유지의 처분제한 및 매각 예약

사업구역 안에 있는 국공유지 중 항만재개발사업에 필요한 토지는 해당 실시계획으로 정해진 목적 외의 목적으로 처분할 수 없음 (법 제29조)

- 국가 또는 지방자치단체가 실시계획 외의 목적으로는 처분을 못 하도록 함으로써 원활한 시행 보장
- 사업구역에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 항만재개발 사업에 필요한 재산은 「국유재산법」, 「공유재산법」에 따른 계약의 방법에도 불구하고 사업시행자에게 수의계약으로 처분 가능(법 제29조제2항)

국가 또는 지방자치단체는 항만재개발사업의 완료를 조건으로 사업시행자에게 법 제29조제2항에 따라 수의계약으로 처분할 수 있는 재산의 매각을 예약 (법 제30조)

- 제1항에 따라 매각이 예약된 재산의 사용·수익, 예약의 해지 또는 해제 등에 관하여는 「국유재산법」 제45조(개척·매립·간척·조립을 위한 예약) 제2항부터 제5항까지의 규정을 준용
 - 국유재산법 제45조제2항~4항 : 예약 상대방은 그 사업기간 중 예약된 재산 또는 사업의 기성부분(既成部分)을 무상으로 사용하거나 수익하게 할 수 있고, 예약 상대방이 지정된 기한까지 사업을 시작하지 아니하거나 그 사업을 완성할 수 없다고 인정되면 그 예약을 해제하거나 해지

(2) 국유재산 사용허가 특례 (법 제31조)

국유재산 또는 공유재산에 대해 최장 40년까지 사용(대부) 허가 가능

- 국가나 지방자치단체는 항만재개발사업의 원활한 시행을 위하여 특히 필

요하다고 인정하는 경우에는 사업시행자에게 사업구역에 있는 국유·공유 재산에 대하여 「국유재산법」 또는 「공유재산법」에도 불구하고 20년의 범위에서 사용허가 또는 대부

- 「국유재산법」상 행정재산의 사용허가 기간은 5년 이내(예외 존재), 일반 재산의 대부는 1~20년으로 제한하고 있으나 **특례 적용 가능**
- 사용허가 또는 대부 기간이 끝난 국유·공유재산에 대해서는 최초의 사용허가 또는 대부 기간을 초과하지 아니하는 범위에서 1회에 한정하여 종전의 사용허가 또는 대부계약을 갱신
- 국유·공유재산의 사용허가 또는 대부를 받은 자는 해당 국유·공유재산에 필요한 영구시설물을 설치 가능
- 「국유재산법」에 따라, 국가 외의 자는 국유재산에 영구시설물을 축조하지 못함(기부, 매각대금을 분납하고 있는 국유재산의 경우 예외)
- 단, 국가나 지방자치단체는 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 사용허가 또는 대부 기간이 끝나는 때에 이를 국가나 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건 필요

6) 공공시설의 귀속과 조성토지 처분

(1) 공공시설의 귀속 (법 제37조)

사업시행자가 항만재개발사업의 시행으로 새로 공공시설을 설치하거나 기존 공공시설에 대체되는 시설을 설치할 경우, 그 시설의 귀속은 「국토계획법」 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속)를 준용

- 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우, 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은

- 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속됨 (국토계획법 제65조제1항)
- 개발행위허가를 받은 자(사업시행자)가 행정청이 아닌 경우, 사업시행자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설의 관리청에 무상으로 귀속, 개발행위로 용도 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비에 상당하는 범위(행정청은 비용 무관)에서 사업시행자에게 무상으로 양도 가능 (국토계획법 제65조제1항)
 - 단, 향만법에 따라 비관리청 향만개발사업으로 설치된 토지 및 향만시설 중에서 국가나 시·도지사에게 귀속되지 않는 토지 및 향만시설(향만법 제15조제1항 단서 및 시행령 24조제4항)은 제외 (법 제37조제1항)

(2) 조성토지의 처분 (법 제38조)

사업시행자는 향만재개발사업으로 조성하여 취득한 토지를 실시계획에 따라 직접 사용, 분양 또는 임대

- 사업시행자는 취득 토지를 분양·임대하려는 경우에는 분양·임대 계획서를 작성하여 보관 (시행령 제40조제1항)
 - ① 분양 또는 임대하려는 조성토지의 위치·면적 및 용도, ② 분양 또는 임대 대상자의 자격 요건 및 선정 방법, ③ 분양 또는 임대의 시기·방법 및 조건, ④ 조성토지의 가격결정 기준, ⑤ 조성토지의 분양 또는 임대와 관련된 공고의 방법 및 공고 사항, ⑥ 그 밖에 조성토지의 원활한 분양 또는 임대를 위해 관리청이 정하는 사항
- 분양 또는 임대하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지에 공고 (시행령 제40조제3항)
 - ① 사업시행자의 성명 또는 명칭 및 주소, ② 조성토지의 위치·면적 및 용도(용도에 대한 금지 또는 제한이 있는 경우에는 그 금지 또는 제한의 내용을 포함한다), ③ 분양 또는 임대의 시기·방법 및 조건, ④ 분양 또는

임대 가격, ⑤ 분양 또는 임대 신청의 기간 및 장소, ⑥ 분양 또는 임대 신청 자격, ⑦ 분양 또는 임대 신청 시의 구비서류

6. 사업 시행방식 및 개발이익 재투자

1) 총사업비 정산방식

(1) 개요

총사업비 정산방식은 항만재개발사업 추진을 통해 조성한 토지 및 시설에 대하여 사업시행자가 부담한 총사업비를 기준으로 국가 또는 지방자치단체에 귀속되어야 하는 토지 및 시설을 제외하고, 사업시행자가 회수가능한 자산에 대해 정산을 통해 민간 귀속분을 산정하는 방식임

〈총사업비 정산방식 사업 구조〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 82.

항만재개발사업에서 총사업비는 사업시행자가 재개발사업을 위하여 투입한 공사비 등 제반 비용으로서 세부항목 적용 대상에 대한 규정은 정해져 있지 않으나, 통상 관리청과 사업시행자 간의 실시협약을 통해 결정됨

〈총사업비 정산에 대한 법적 근거〉

- 기존 총사업비 정산방식을 적용한 사업들은 과거 항만재개발사업이 「항만법」에 포함되어 있을 때 추진된 사업들로서, 「항만법」 제9조에 따른 비관리청 항만공사와 유사한 방식으로 진행
- 2020년 「항만재개발법」 제정 이후에는 항만재개발사업으로 조성된 토지 및 시설에 대한 총사업비 정산방식을 적용할 수 있는 명시적 법적 근거는 부재한 상태
- ☞ 수상구역(준설도 투기장 포함) 중 매립이 필요한 구역은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 '공유수면법')에 따라 매립 및 권리 확보 절차를 따르는 것이 적절

실시협약 단계에서 총사업비 산정 대상 결정, 실시계획 승인 시 총사업비 결정, 사업 준공 시 총사업비 최종 정산 총 3단계를 걸쳐 확정됨

〈사업단계별 총사업비 협상 개요〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 75.

(2) 총사업비 정산

총사업비 정산 절차는 실시협약 시 결정한 방법에 따라 정산 처리하여야 함

- ☞ 총사업비 정산 항목은 타 사업 등을 참고하여 실시협약 시 결정할 수 있으나, 감사원 등에서 지적한 사항인 사업시행자 귀책으로 발생한 건설 이자, 사업시행자가 부담해야 할 토지취득세 등은 정산 대상이 아님 (감사원, 「주요 SOC(항만) 건설사업관리실태 Ⅲ」 참조)

〈실시협약서 상의 총사업비 정산 조항 예시〉

실시협약서 제00조(총사업비의 정산)

- ① 총사업비는 (총사업비) 기재 각 항목의 실제 사용된 금액을 기준으로 (총사업비)에서 정한 방법으로 산정하여 확정한다.
- ② 사업기간 종료에도 불구하고, 본 사업의 준공일 이후 1년 이내에 제세공과금, 부담금이 추가로 발생하는 경우, 해당 비용을 총사업비에 포함하여 총사업비를 재정산하여 확정하기로 한다. 이 경우 총사업비 재정산이 종료되는 기간까지 사업기간이 연장되는 것으로 본다.
- ③ 제1항에 따른 총사업비의 정산을 위하여, 사업시행자는 본 협약 제00조(준공확인)에 따라 준공확인을 신청할 때, 준공일까지 실제로 사용하는 총사업비 내역 및 증빙서류를 첨부한 총사업비 명세서를 관리청에 제출하여야 한다.
- ④ 관리청은 제3항에 따라 총사업비 내역 및 증빙자료를 제출받는 즉시 이에 기초하여 건설사업 관리기술인 등에게 총사업비를 검증하도록 하여야 하며, 협약당사자는 건설사업관리기술인 등에 의해 검증된 총사업비 내역에 따라 총사업비를 본 사업의 준공일까지 확정하여야 한다.
- ⑤ 제3항에도 불구하고, 총사업비 정산의 편의를 위하여 협약당사자는 협의하여 매 사업연도에 실제 사용한 총사업비를 해당 사업연도 말로부터 3개월 이내에 산정하여 정산할 수 있다.

〈주요 법령에 따른 총사업비 항목 예시〉

구분	민간투자법	항만법	마리나항만법
법령	「민투법 시행령」 제2조의 2	「항만법 시행령」 제25조 총사업비의 범위	「마리나 항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 시행령」 제24조
조사비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조 따라 산출		
설계비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조 및 건축의 경우「건축사법」 제19조의3에 따라 계산		
공사비	재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤을 합한 금액을 말하며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조에 따른 예정가격 결정기준과 정부표준품셈 및 단가에 따라 계산		
보상비	사업 시행을 위한 보상에 드는 비용(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」)	항만공사 시행을 위하여 지급된 토지매입비[건물·입목(立木) 등의 매입비를 포함], 이주대책비 및 영업권·어업권·광업권 등의 권리에 대한 보상비를 말함	
부대비	사업타당성 분석비, 환경영향평가비 및 감리비 등 각종 비용	건설사업관리비, 조사비 물가상승액, 감정평가 수수료, 공과금 등 각종 비용	건설사업관리비, 조사비 물가상승액, 감정평가 수수료, 공과금 등 각종 비용
특징	시설 운영을 위하여 최초로 투입하는 장비, 설비 및 기자재의 가액	-	-

구분	민간투자법	항만법	마리나항만법
건설 이자	-	제1호부터 제5호까지에서 규정한 사업비에 대한 건설이자(이자율은 사업기간 중 한국은행이 발표하는 예금은행 가중평균금리 중 정기예금 수신금리와 대출금리를 가중평균하여 적용함)	
		일부 유사	
각종 세금 공과금	공사의 시행·준공·등기 및 소유권 이전과 관련한 취득세, 부가가치세 등 각종 세금 및 공과금과 그 밖에 법률에 따라 부과되는 각종 부담금	-	-
부가 가치세	-	법 제15조제1항 본문에 따라 토지 및 항만시설을 국가에 귀속시킬 경우 「부가가치세법」 제37조에 따라 납부하는 세액	법 제20조제2항 단서에 따라 공공용 토지 및 시설을 국가나 지방자치단체에 귀속시킬 경우에 「부가가치세법」 제37조에 따라 납부하는 세액
영업 준비금	시설 운영을 준비하기 위하여 필요한 민간투자사업법인의 창업비, 개업비 등 필수경비	-	-

자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 77.

총사업비 관련 제출 서류는 다음과 같음

- ① 총사업비 산정내역 및 증빙서류(도급계약서, 세금계산서 등)
- ② 준공조서(준공설계도서 및 준공사진을 포함한다)
- ③ 준공 후의 토지 및 시설 등의 도면
- ④ 준공 전후의 토지 및 시설의 대비표

항만재개발사업의 총사업비 정산 절차 흐름은 다음과 같으며 관리청은 원가계산용역기관 및 회계 전문가에게 의뢰하여 총사업비를 확정할 수 있음

〈총사업비 정산 절차(관리청이 해양수산부장관일 경우)〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 81.을 바탕으로 수정

2) 수용·사용방식

(1) 개요

수용·사용방식은 공익사업의 사업시행자가 사업구역 내 토지·물건 또는 권리를 강제적으로 취득(수용)하거나 일정 기간 점유(사용)할 수 있도록 허용하는 방식으로, 항만재개발사업에서는 「항만재개발법」 제24조(토지 등의 수용·사용)에 따라 적용할 수 있는 사업방식 중 하나임

☞ 토지를 조성하는 **대부분의 단지형 개발사업들이 취하고 있는 일반적인 사업방식 중 하나로**, 법령상으로는 수용·사용방식이라는 용어를 사용하지만 실무적으로는 ‘수용권’을 행사하여 사업부지의 소유 및 사용권원을 확보하는 형태로 사업이 진행됨

〈총사업비 정산방식, 환지방식과 수용·사용방식의 차이점은?〉

- 총사업비 정산방식의 경우 그 원형적인 모습은 조성된 사업부지의 소유권을 일단 국가가 취득하는 것을 전제로, 사업시행자가 투입한 총사업비의 범위에서 넘겨받는 행태를 취함
- 환지방식은 사업시행 기간 동안 기존 토지소유자가 소유권을 유지하다가, 환지 시점에 사업시행자가 토지소유자에게 기존 토지의 권리를 조성토지로 이전(교체)해주는 방식으로, 사업시행자의 토지소유권 취득을 전제하지 않음
- 그러나, 수용·사용방식은 사업시행자가 협의취득 또는 수용재결을 통해 사업부지를 취득한 다음, 이를 조성하여 제3자에게 공급하는 등의 사업 형태를 띠게 된다는 점에서 차이가 있음

「항만재개발법」 제24조(토지 등의 수용·사용)에 따라 수용 또는 사용에 관하여 항만재개발법에서 특별히 규정한 사항 외에는 토지수용의 일반법이 라고 할 수 있는 「토지보상법」에 따름

〈항만재개발사업의 「토지보상법」 적용 근거〉

- 「토지보상법」 제4조에서는 토지의 수용·사용 권한을 부여할 수 있는 공익사업의 범위를 규정하고 있으며, 항만재개발사업이 그 범위에 포함됨(「토지보상법」 별표 참조)
- 따라서 항만재개발사업은 **「토지보상법」에 따른 사업인정을 받을 경우, 사업시행자에게 토지 수용권이 부여됨**

(2) 수용·사용방식 사업추진 절차

가. 1단계 : 사업계획 수립

사업계획에는 항만재개발사업의 시행방식과 대상지역, 대상지역 안의 토지·물건 및 권리의 매수·보상계획, 대상지역 주민의 이주대책 등이 명시되어야 함 (법 제9조)

☞ 사업신청자는 수용·사용방식의 적용을 전제로 하는 경우 **관련 내용을 명확히 반영한 사업계획서를** 사전에 마련해야 함

〈사업계획 수립 시 사업인정 의제 절차 유의사항〉

- 수용·사용방식 사업에서 가장 중요한 것은 **수용권을 어느 단계에서 부여할 것인지 여부**이고, 이는 어느 단계의 인허가에 토지보상법상 수용권한을 부여하는 인허가인 '사업인정'을 의제할 것인지의 문제와 연관됨
- 개발사업법들마다 '사업인정'을 의제하는 단계가 모두 다른데, 항만재개발법의 경우 '사업구역의 지정'에 사업인정을 의제하고 있고(법 제24조제2항), 사업구역의 지정은 사업계획의 수립과 불가분적 관계임(법 제9조제3항 제2호, 제12조제1항 참조)
- 따라서 **사업계획의 수립 단계와 관련하여 「토지보상법」이 사업인정 의제를 위해 요구하는 일련의 절차적 요건들을 충실히 이행**하는 것이 중요함

관리청은 제출된 사업계획서를 종합적으로 검토하여 사업의 방식, 범위 등을 결정하고 최종 사업계획을 확정함 (법 제9조)

나. 2단계 : 사업인정을 위한 중앙토지수용위원회 등 협의

관리청은 수용·사용방식을 전제로 사업구역을 지정, 고시하려면 「토지보상법」 제21조제1항, 제2항에 따라 중앙토지수용위원회와 협의하여야 함. 또한 「토지보상법 시행령」 제11조에 따라 미리 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 함

- 토지 소재지 관할 시장·군수·구청장이 사업인정신청서(허가·인가·승인 등 신청서) 송부. 통상 공문의 형태로 관계기관에 협의의견을 요청
- 시장·군수·구청장은 시군구 게시판에 공고하여 일반인 열람 진행(14일 이상), 열람 시에는 사업시행자의 성명 또는 명칭 및 주소, 사업의 종류 및 명칭, 사업예정지 포함
- ☞ 토지소유자 및 관계인(이하 토지소유자 등)에 대해서는 개별적인 통지가 필요하나, 이 경우 **일반 우편으로도 가능**하다는 것이 국토교통부의 입장임

〈사업인정 의제 사업 의견청취 시 유의사항〉

- 사업인정이 의제되는 공익사업에 의견청취 절차가 있는 경우에도 토지수용을 위한 토지보상법에 따른 의견청취 절차를 거쳐야 함. 다만 절차 단축을 위해 사업인정신청서 첨부 서류 및 도면(사업인정 의제 공익사업의 허가·인가·승인을 관계서류로 갈음할 수 있음)을 부가하여 동시 진행 가능
- 「토지보상법」 시행령 제11조에서는 공고 및 열람은 행정시(제주특별자치도)나 행정구(성남시, 수원시, 천안시 등)가 설치되어 있는 경우 행정시 또는 행정구에서 하도록 되어 있음에 유의
- 토지소유자와 관계인은 개별 통지하도록 규정하고 있음. 다만, 반드시 등기로 할 필요는 없으며 **일반 우편으로도 가능**

- 국토교통부의 토지수용을 위한 사업인정 시 의견청취절차 안내(2016. 6. 28. 토지정책과-4713), 3. 사업인정 의제 사업 의견청취 시 유의사항 참조

- 토지소유자 등 사업인정에 관한 이해관계가 있는 자는 열람 기간에 해당 시장·군수·구청장에게 의견서 제출
- 의견을 수렴한 시장·군수·구청장은 의견을 관리청에 송부(의견이 없을 경우, 의견이 없는 사실을 통지)

중앙토지수용위원회는 협의 요청을 받은 경우 ① 사업인정에 이해관계가 있는 자에 대한 의견 수렴 절차 이행 여부, ② 인허가 승인대상 사업의 공공성, ③ 수용의 필요성, ④ 해당 사업과 근거 법률의 부합성, ⑤ 사업시행자의 사업수행능력 등을 검토함 (「토지보상법」 제21조, 시행령 제11조의2)

중앙토지수용위원회는 협의를 요청받은 날부터 30일 이내(해당 기간 내 의견 제시가 어려운 경우 30일 범위 내에서 1회 연장 가능)에 의견을 제출해야 함 (「토지보상법」 제21조)

중앙토지수용위원회는 검토 결과 자료 등 보완이 필요한 경우 관리청에 14일 이내의 기간을 정하여 보완을 요청할 수 있으며, 「토지보상법」 제21조제5항에서 정한 기간 내 의견을 제시하지 않으면 협의가 완료된 것으로 간주 (「토지보상법」 제21조)

〈타인 토지의 출입 및 조사·측량〉

- 사업시행자는 항만재개발사업 준비를 위해 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 타인이 점유하는 토지에 출입하여 측량하거나 조사할 수 있음. 다만, 사업시행자가 특별자치도, 시·군 또는 자치구인 경우에는 제외함. 사업시행자가 국가일 때에는 해양수산부장관이 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 통지하고, 사업시행자가 특별시·광역시 또는 도일 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사가 시장·군수 또는 구청장에게 통지하여야 함(「토지보상법」 제9조, 제10조)
- 사업시행자는 타인이 점유하는 토지에 출입하여 측량·조사함으로써 발생하는 손실을 보상하여야 하며, 손실의 보상은 사업시행자와 손실을 입은 자가 협의하여 결정함. 이때, 손실의 보상은 손실이 있음을 안 날부터 1년이 지났거나 손실이 발생한 날부터 3년이 지난 후에는 청구할 수 없으며, 협의가 성립되지 아니하면 사업시행자나 손실을 입은 자는 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있음(「토지보상법」 제9조)

다. 3단계 : 사업구역 지정·고시

관리청은 수립한 사업계획에 따라 사업구역을 지정하려는 경우 미리 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙심의회나 지방심의회 심의를 거쳐야 함 (법 제12조)

사업구역을 지정하거나 변경 지정하는 경우에는 ① 항만재개발사업의 명칭·목적, ② 사업구역의 위치 및 면적, ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭(사업시행자가 지정된 경우), ④ 수용하거나 사용할 토지·물건 또는 권리의 세부목록과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소, ⑤ 「토지이용규제 기본법」 제8조제2항에 따른 지형도면 등을 고시

고시 후 관계 서류 사본을 해양수산부장관, 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 보내야 함. 이때 관계 서류 사본을 받은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 이를 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 조치하여야 함 (법 제12조)

항만재개발사업의 사업구역의 지정·고시가 있는 경우 토지 등의 수용·사용을 위한 사업으로 인정되는 「토지보상법」상의 사업인정 및 사업인정 고

시가 이루어진 것으로 봄 (법 제24조)

〈실질적 효력 발생의 시기는?〉

- 항만재개발 사업구역이 고시된 날부터 사업시행자에게 수용권이 부여되는데, 실질적으로 항만재개발사업의 사업 범위, 대상 토지 등은 실시계획 승인 이후 확정되므로 현 단계에서 실제 수용권을 행사하는 데에는 한계가 있음
- 다만, 사업인정의 고시가 있으면 토지 등 보전의무가 부과되며, 사업시행자 또는 보상평가를 의뢰받은 감정평가법인 등은 토지 및 물건에 관한 조사가권이 생기게 됨(항만재개발법 제24조, 「토지보상법」 제25조, 제27조)
- 또한 보상액 산정 등 구체적인 보상절차 역시 실시계획 승인 이후 감정평가를 거쳐 진행되므로 **수용권의 실질적 발휘 시점은 실시계획 승인 이후에** 이루어지게 됨

라. 4단계 : 사업시행자 지정·고시

관리청은 사업시행자를 지정한 경우 ① 항만재개발사업의 명칭, ② 사업구역의 위치 및 면적, ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭 등을 관보 또는 공보에 고시하여야 함 (법 제15조)

〈사업시행자 지정 시기〉

- **사업시행자 지정은 사업구역 지정고시 전에도 가능함**
- 다만 일반적으로는 사업계획 수립 및 사업구역 지정·고시와 연계하여 지정되는 것이 통상적임

마. 5단계 : 협의에 의한 취득 또는 사용

① 토지 및 물건조서 작성

사업시행자는 항만재개발사업 추진을 위해 토지 등을 수용·사용하려면 토지조서 및 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자와 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 함 (「토지보상법」 제14조, 제26조)

다만, 아래의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러지 아니하며, 이 경우 사업시행자는 해당 토지조서와 물건조서에 그 사유를 적어야 함 (「토지보

상법」 제14조)

- 토지소유자 등이 정당한 사유 없이 서명 또는 날인을 거부하는 경우
- 토지소유자 등을 알 수 없거나 그 주소·거소를 알 수 없는 등의 사유로 서명 또는 날인을 받을 수 없는 경우

한편, 사업인정 이전에 사업시행자가 지정되어 토지조서 및 물건조서의 작성 및 협의 등의 절차를 거쳤으나 협이가 성립되지 않고 사업인정을 받은 후에도 토지조서 및 물건조서의 내용에 변동이 없을 때에는 작성 및 협의 절차를 거치지 않을 수 있음 (「토지보상법」 제26조)

다만, 사업시행자나 토지소유자 등이 협의를 요구할 때에는 협의 절차를 진행하여야 함 (「토지보상법」 제26조)

〈사업인정 전(前) 협의에 의한 취득 또는 사용이 가능한가?〉

- 「토지보상법」 제14조~제17조에 따르면 사업시행자가 지정된 경우에는 사업인정 전에 토지조서·물건조서를 작성하고 협의에 의한 토지 등의 취득 또는 사용을 할 수 있도록 하고 있음
- 즉, **사업인정 전이라도 사업시행자가 지정되어 있다면 협의 절차를 선행하여 수행할 수 있음**

② 보상계획의 공고·통지 및 열람 협의

사업시행자는 토지조서·물건조서를 작성한 후 항만재개발사업 개요, 보상대상 토지조서·물건조서 내용, 보상 시기·방법 및 절차 등이 포함된 보상계획을 공고·통지해야 함 (「토지보상법」 제15조)

공고는 전국 대상 일간신문을 통해 이루어져야 하며, 토지소유자 등이 20인 이하일 경우에는 공고를 생략할 수 있음 (「토지보상법」 제15조)

통지는 토지소유자 등과 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게 각각 통지해야 함 (「토지보상법」 제15조)

단, 사업지역이 둘 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있거나 사업시행자가 행

정청이 아닌 경우로서 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게 그 사본을 송부하고 열람을 의뢰하는 경우에는 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에 대한 통지를 생략할 수 있음 (「토지보상법」 제15조)

사업시행자는 공고·통지를 한 경우 그 내용을 일반인이 14일 이상 열람할 수 있도록 해야 하며, 사업지역이 둘 이상 시·군 또는 구에 걸쳐 있거나 사업시행자가 행정청이 아니면 해당 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게도 그 사본을 송부하여 열람을 의뢰해야 함 (「토지보상법」 제15조)

공고·통지된 토지조서·물건조서 내용에 이의가 있는 토지소유자 등은 열람기간 내 사업시행자에게 서면으로 이의를 제기할 수 있음 (「토지보상법」 제15조)

또한 사업시행자가 토지소유자 등에게 보상계획을 통지하지 않은 경우 해당 토지소유자 등은 협의 절차가 완료되기 전까지 서면으로 이의를 제기할 수 있음 (「토지보상법」 제15조)

이의가 제기된 경우 사업시행자는 해당 토지조서 및 물건조서에 제기된 이의를 부기하고 이의가 적절하다고 인정하면 적절한 조치를 해야 함 (「토지보상법」 제15조)

③ 보상액 산정

보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의 성립 당시 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 함 (「토지보상법」 제67조)

단, 보상액을 산정할 경우 항만재개발사업으로 인하여 토지 등의 가격이 변동되었을 때는 이를 고려하지 아니함 (「토지보상법」 제67조)

〈보상액 산정 시 고려사항〉

- 실무상 사업인정일 당시를 기준으로 표준지 공시지가 등을 활용하되 그에 대해 자연적인 지가 상승분을 반영하여 보상액을 산정함으로써(대법원 2018. 7. 26. 선고 2017두33978 판결 등 참조) 보상의 원인이 되는 '개발사업으로 인한 지가 변동'은 배제하게 됨
- 다만, 보상의 원인이 되는 개발사업과 관계없는 다른 개발사업에 따른 지가상승의 경우에는 해당 개발사업이 사업인정일 이후 발생한 것이라 하더라도 보상액 산정 시 고려됨(대법원 2014. 2. 27. 선고 2013두21182 판결)

보상액은 감정평가법인 등 3인을 선정한 후 의뢰를 통해 산정하는 것이 원칙이나 사업시행자가 「토지보상법」 시행규칙 제18조에서 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있을 때는 사업시행자가 직접 산정할 수 있음(「토지보상법」 제68조)

감정평가법인 선정을 위해 해당 토지를 관할하는 시·도지사, 토지소유자가 감정평가법인 등을 각 1인씩 추천할 수 있으며 사업시행자는 추천된 감정평가법인 등을 포함하여 선정해야 함(「토지보상법」 제68조)

단, 시·도지사, 토지소유자 모두가 감정평가법인 등을 추천하지 않거나 어느 한쪽이 감정평가법인 등을 추천하지 않는 경우 2인을 선정함(「토지보상법」 제68조)

보상액은 각 감정평가법인 등이 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 함(「토지보상법」 시행규칙 제16조)

④ 협의

사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 등과 성실하게 협의하여야 하며, 협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 「토지보상법 시행령」 제8조에 따라 진행함(「토지보상법」 제16조)

협이가 성립되었을 때에는 사업시행자는 토지소유자 등과 계약을 체결하여야 함(「토지보상법」 제17조)

〈협의 시 고려사항〉

- 참고로 협의가 결렬되었을 경우에는 수용재결을 신청할 수밖에 없는데, 수용재결 신청 시 '성실한 협의를 거쳤는지' 여부가 심사될 수 있고, 관련하여 협의 당시의 가격기준으로 한 협의보상액을 산정하였는지 여부가 고려될 수 있음
- 따라서 가급적 협의 시점에 가까운 시점을 기준으로 한 협의보상액을 산정하는 것이 안전할 것임

바. 6단계 : 실시계획 승인

항만재개발사업 실시계획에는 필요한 토지의 확보계획, 재원조달 방안, 조성토지 처분계획 등이 포함되어야 함 (법 제17조)

사업시행자는 실시계획의 작성을 위해 조사·측량이 필요한 경우에는 타인이 소유하거나 점유하는 토지에 출입하거나 해당 토지를 재료적차장·임시통로 또는 임시도로로 일시 사용할 수 있으며, 필요한 경우 나무, 흙, 돌이나 그 밖의 장애물을 변경하거나 제거할 수 있음 (법 제21조제1항)

다만, 이를 위해서는 토지소유자 또는 점유자에게 동의를 받아야 하며, 이들이 동의를 하지 않거나 동의를 받을 수 없는 경우에는 관할 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 출입할 수 있음 (법 제21조)

〈항만재개발사업의 수용권 행사 시점은?〉

- 항만재개발사업의 경우 법상으로 본다면 사업계획 수립(사업구역 지정) 단계에서 사업인정이 의제되어 수용권이 부여되지만, 현실적으로는 사업시행자가 정식으로 지정되어(법 제15조) 실시계획이 수립되는 단계(법 제17조)에 이르러서야 수용권 행사의 주체 및 사업 범위, 대상 토지 등이 확정됨
- 따라서 수용권의 행사 자체는 실시계획 승인 단계에 이르러서야 이루어지게 될 것으로 보임

사. 7단계 : 수용(사용)재결

사업시행자와 토지소유자 등 간의 협의가 성립되었을 때에는 사업시행자는 항만재개발사업 시행기간 이내에 해당 토지소유자 등의 동의를 받아 관

할 토지수용위원회에 협의 성립 확인을 신청할 수 있으며, 관할 토지수용위원회가 이를 수리하면 협의 성립이 확인된 것으로 봄 (법 제24조, 「토지보상법」 제29조)

협의 성립의 확인은 「토지보상법」에 따른 재결로 보며 사업시행자, 토지소유자 등은 확인된 협의의 성립이나 내용을 다툴 수 없음 (법 제24조, 「토지보상법」 제29조)

당사자 간 협의가 성립되지 않거나 협의를 할 수 없는 경우(협의 요구가 없는 경우 포함) 사업시행자는 항만재개발사업의 시행기간 내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있음 (법 제24조, 「토지보상법」 제28조)

재결을 신청하려는 경우 사업시행자는 재결신청서에 다음의 사항을 포함하여 관할 토지수용위원회에 제출하여야 함 (「토지보상법 시행령」 제12조)

- ① 공익사업의 종류 및 명칭
- ② 사업인정의 근거 및 고시일
- ③ 수용하거나 사용할 토지의 소재지·지번·지목 및 면적(물건의 경우에는 물건의 소재지·지번·종류·구조 및 수량)
- ④ 수용하거나 사용할 토지에 물건이 있는 경우에는 물건의 소재지·지번·종류·구조 및 수량
- ⑤ 토지를 사용하려는 경우에는 그 사용의 방법 및 기간
- ⑥ 토지소유자 및 관계인의 성명 또는 명칭 및 주소
- ⑦ 보상액 및 그 명세
- ⑧ 수용 또는 사용의 개시에정일
- ⑨ 청구인의 성명 또는 명칭 및 주소와 청구일(재결을 신청하는 경우로 한정)
- ⑩ 「토지보상법」 제21조제1항 및 제2항에 따른 중앙토지수용위원회와의 협의 결과

⑪ 토지소유자 등과 협의가 성립된 토지의 소재지·지번·지목·면적 및 보상금 내역 및 물건의 소재지·지번·종류·구조·수량 및 보상금 내역 재결신청서에는 다음의 서류 및 도면이 첨부되어야 함 (「토지보상법 시행령」 제12조제2항)

- ① 「토지보상법」 제7조제1항에 따른 기본조사서
- ② 토지조서 또는 물건조서
- ③ 협의경위서
- ④ 사업계획서
- ⑤ 사업예정지 및 사업계획을 표시한 도면
- ⑥ 「토지보상법」 제21조제5항에 따른 중앙토지수용위원회의 의견서

아. 8단계 : 보상금 지급

사업시행자는 항만재개발사업을 위한 공사 착수 전에 토지소유자 등에게 보상액 전액을 지급하여야 함 (「토지보상법」 제62조)

다만, 천재지변이나 시급한 상황, 또는 토지소유자 등의 승낙이 있는 경우는 예외로 함 (「토지보상법」 제62조)

사업시행자는 수용·사용 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하거나 공탁해야 함 (「토지보상법」 제40조)

- 보상금을 지급하거나 공탁한 경우 수용재결 자체의 효력이 정지·취소·무효가 되지 않는 이상 수용 개시일에 사업시행자가 수용 목적물에 대한 소유권을 취득하게 되어 물리적인 공사가 가능해짐

사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 재결 보상금을 지급하거나 공탁하지 않으면 재결은 효력을 상실함 (「토지보상법」 제42조)

〈재결 효력 상실 시 유의사항〉

- 재결 효력을 상실한 경우 사업시행자는 요건을 갖추어 다시 수용재결을 신청하여야 하는데, 보상금 산정시점이 새로운 수용재결일이 기준이 되므로(「토지보상법」 제67조) **자연 지가 상승분 반영에 따라 보상금 증액 가능성이 있어 사업시행자에게는 손해가 초래될 수 있음**에 유의해야 함

자. 9단계 : 수용재결 불복에 대한 구제

재결에 이의가 있는 자는 관할 토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있음(「토지보상법」 제83조)

중앙토지수용위원회는 이의신청을 받은 경우 재결이 위법하거나 부당하다고 판단되면 그 재결의 전부 또는 일부를 취소하거나 보상액을 변경할 수 있음(「토지보상법」 제84조)

이의신청 재결을 통해 보상금이 증액된 경우 사업시행자는 재결의 취소 또는 변경의 재결서 정본을 받은 날부터 30일 이내에 보상금을 받을 자에게 증액 보상금을 지급하거나 공탁해야 함(「토지보상법」 제84조)

사업시행자, 토지소유자 등은 재결에 불복할 때에는 재결서를 받은 날부터 90일 이내에, 이의신청을 거쳤을 때에는 이의신청에 대한 재결서를 받은 날부터 60일 이내에 각각 행정소송을 제기할 수 있음(「토지보상법」 제85조)

이 경우 사업시행자는 행정소송을 제기하기 전 이의재결을 통해 증액된 보상금을 공탁하여야 하며, 보상금을 받을 자는 공탁된 보상금을 소송이 종결될 때까지 수령할 수 없음(「토지보상법」 제85조)

해당 기간 내에 소송이 제기되지 않거나 기타 사유로 이의신청에 대한 재결이 확정된 때에는 사업시행자, 토지소유자 등은 관할 토지수용위원회에 재결확정증명서 발급을 청구할 수 있음(「토지보상법」 제86조)

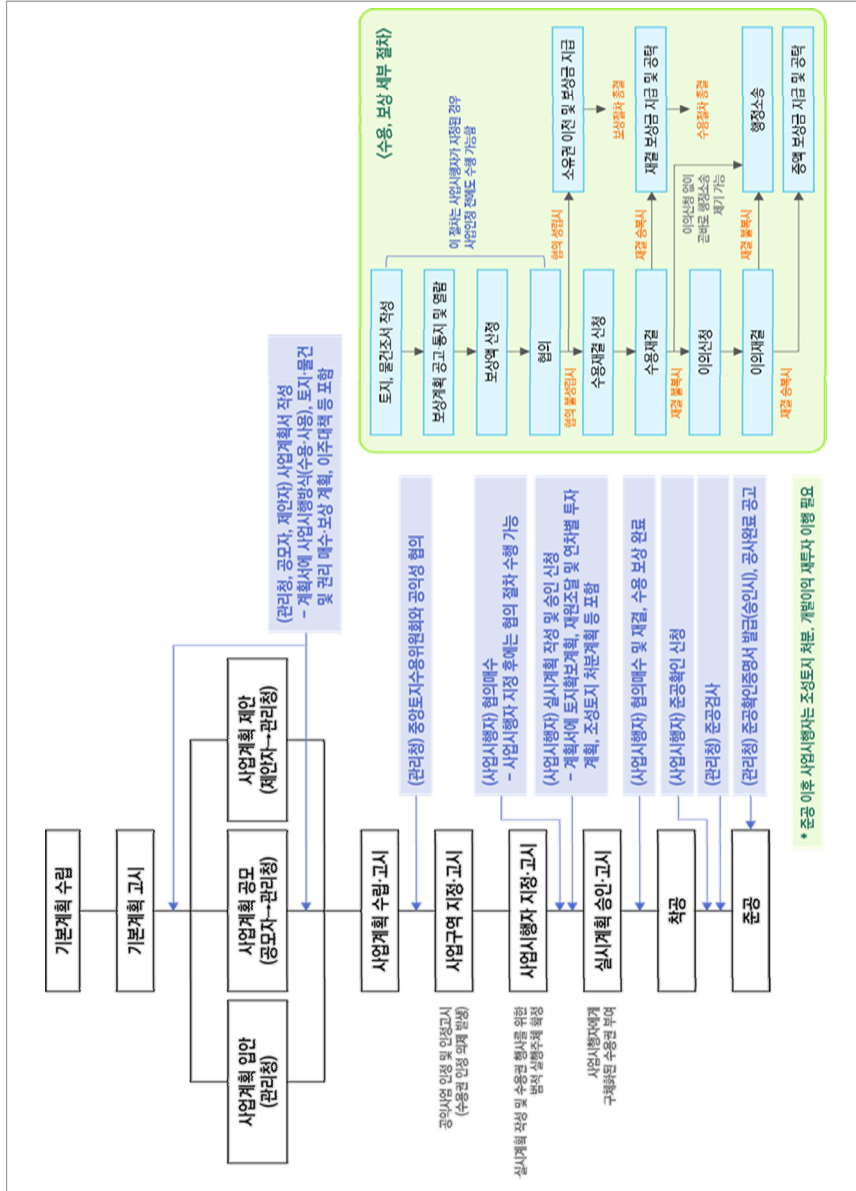
〈수용 재결 시 고려사항〉

- 참고로 앞서 설명한 바와 같이 수용재결에 명시된 수용 또는 사용 개시일까지 보상금을 지급 또는 공탁한 경우 사업시행자는 수용 목적물의 소유권 등을 취득하게 되고, 피수용자는 “수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야” 할 의무를 부담하게 되며 인도 및 이전의무 위반 시 형사처벌도 가능하게 됨(「토지보상법」 제95조의2 제2호)
- 아울러 수용개시일부터 점유를 계속하고 있는 날까지의 차임 상당을 부당이득으로 사업시행자에게 지급하게 될 수 있음
- 수용재결에 대한 효력이 정지되지 아니하는 이상 이의신청 및 소송의 제기에도 불구하고 이러한 인도 및 이전의무는 계속해서 존재하게 됨(실무상 수용재결에 대한 효력정지 또는 집행정지는 받아들여지는 경우가 상당 드문 편임)

차. 10단계 : 착공 및 준공

「토지보상법」에 따라 보상 절차가 완료되기 전까지는 수용 대상 토지에 대한 착공이 제한됨 (「토지보상법」 제62조)

〈수용·사용방식 사업추진 절차(전체)〉



자료: 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을
참고하여 저자 작성

〈수용·사용방식의 세부 사업추진 절차〉

단계	주요 내용	관련 법령
1단계	사업계획 수립	항만재개발법 제9조
2단계	사업인정을 위한 중앙토지수용위원회 등 협의	토지보상법 제21조
3단계	사업구역 지정·고시	항만재개발법 제12조, 제24조
4단계	사업시행자 지정·고시 (사업구역 지정·고시 전 지정 가능)	항만재개발법 제15조
5단계	협약에 의한 취득 또는 사용 (사업시행자 지정된 경우 사업인정 전에도 수행 가능)	항만재개발법 제24조 / 토지보상법 제14조, 제15조, 제16조, 제17조, 제26조, 제67조, 제68조
6단계	실시계획 승인	항만재개발법 제15조, 제17조, 제21조
7단계	수용(사용) 재결	항만재개발법 제24조 토지보상법 제28조, 제29조
8단계	보상금 지급	항만재개발법 제24조 토지보상법 제62조, 제40조, 제42조, 제67조
9단계	수용재결 불복에 대한 구제	항만재개발법 제24조 토지보상법 제83조, 제84조, 제85조, 제86조
10단계	착공 및 준공	항만재개발법 제24조 토지보상법 제62조

자료: 저자 작성

3) 환지방식

(1) 개요

환지방식은 주로 도시개발사업에서 활용되는 사업방식으로, 항만재개발 사업에서는 법 제25조(토지소유자에 대한 환지)에 따라 적용할 수 있음

〈「도시개발법」의 환지와 「항만재개발법」에 따른 환지방식의 차이=?〉

- 환지방식은 주로 도시개발법에 따른 도시개발사업에 활용되는 방식이며, 항만재개발사업도 「항만재개발법」 제25조(토지소유자에 대한 환지)에 따라 환지방식을 활용할 수 있음
- 그러나, 「도시개발법」에 따른 환지방식 사업은 원칙적으로 사업시행자를 해당 사업구역 내의 토지소유자나 그들이 구성원이 되는 조합 등으로 정하고 있으나, 「항만재개발법」의 경우에는 해당 사업구역 내 토지소유자가 사업시행자가 되는 경우를 상정하고 있지 않음
 - 「도시개발법」 제11조에서는 도시개발구역 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에는 토지소유자나 조합을 시행자로 지정함을 명시
- 도시개발사업의 경우에는 환지방식 사업에서 원칙적으로 토지소유자나 그들이 구성원이 되는 조합 등이 사업시행자로 참여함에 따라 별도로 환지신청이나 협의 절차를 거치도록 요구하지는 않음
 - 반면, 항만재개발사업은 해당 사업구역 내 토지소유자가 사업시행자가 되는 경우를 상정하고 있지는 않고, 사업시행자는 원칙적으로 소유관계와 상관이 없는 자이므로 환지계획 혹은 그 내용이 포함되는 사업계획이나 실시계획 등의 작성 및 의사결정에 참여할 수 없는 문제가 발생하는 관계로 「항만재개발법 시행령」 제29조(토지소유자에 대한 환지)에서는 토지소유자의 사업시행자에 대한 환지 신청, 양자 간의 협의 등의 절차 등을 규정

〈항만재개발사업의 환지방식의 실제 적용 관련 의견〉

- 「항만재개발법」 제25조의 위임에 따라 제정된 「항만재개발법 시행령」 제29조를 살펴보면 '보상공고'가 있는 경우를 전제로 환지를 '선택적'인 방법인 것처럼 정하고 있으므로 도시개발 사업이나 종래의 토지구획정리사업과 같이 전면적인 환지방식 사업의 도입을 전제하고 있는지는 의문의 소지가 있을 수 있음
- 즉, 항만재개발사업에서의 환지는 수용·사용방식으로 사업을 시행하면서, '보상'의 수단으로 서 보조적으로 활용될 수 있는 것으로 해석될 여지가 있음

환지방식은 사업지구 내 토지소유자의 소유권 등 권리를 유지한 상태에서, 사업 완료 후 토지이용계획에 따라 정비된 필지로 해당 권리를 이전하는 구조임

- ☞ 환지방식은 사업시행자가 토지소유권을 취득하지 않고, 전후의 소유권을 특정한 시점(환지처분 시)에 변환하여 주는 방식으로, 수용권이 발동되지 않는다는 측면에서는 덜 강제적이나 전후 토지의 가액의 평가방법이나 청산과 관련하여 분쟁이 발생할 우려는 존재

환지 시에는 사업시행 전과 후의 토지 위치, 면적, 토질, 이용 상황 및 환경을 종합적으로 고려하여 종전의 권리가 가진 가치에 상응하는 정비된 필지로 기존 소유자에게 재분배되는 것이 원칙적인 모습이지만, 과소필지 등의 경우에는 현금으로 청산되기도 하고, '집단환지'라고 하여 대규모 획지의 공유지분으로 변환하여 주는 경우도 존재할 수 있음

〈환지방식 적용 시 토지소유자의 개발이익은?〉

- 「항만재개발법 시행령」 제29조제1항은 전후 토지의 평가방법이나 차액의 정산에 관한 규정을 두고 있는데, 종후 토지의 가격을 조성원가가 아니라 “조성된 토지의 분양가격”으로 하도록 하고 있고, 이를 고려하면 환지를 받는 토지소유자는 항만재개발사업에 따른 개발이익의 향유 주체가 되지 아니한다는 점을 정해두고 있는 것으로 볼 수 있음
- “개발이익”이란 기본적으로 개발사업이 준공 또는 분양된 시점의 가격에서 개발사업의 인허가를 받은 시점의 가격을 뺀 다음 정상지가상승분을 공제한 것으로 계산하게 되는데(「개발이익환수법」 제9조 등 참조), 환지대상자에게 “분양가격”을 적용한다는 것은 이미 개발이익이 반영되어 상승된 수준의 가격으로 환지를 해주겠다는 것을 의미하는 것이어서 환지대상자가 개발이익의 향유 주체가 된다고 보기에 어려워 보인다는 의견이 있음
- 이러한 의미에서 본다면, 항만재개발법이 정하고 있는 ‘환지’는 도시개발사업 등에서 정하는 환지의 개념과는 용도나 목적에 차이가 있다고 볼 수 있음

〈환지방식 사업 구조〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 90.

(2) 환지방식 사업추진 절차

「항만재개발법」 제25조(토지소유자에 대한 환지)에 따라 환지에 관하여는 「도시개발법」 제4조제4항부터 제7항까지, 제28조부터 제32조까지, 제32조의2, 제32조의3, 제33조부터 제36조까지, 제36조의2 및 제37조부터 제49조까지의 규정을 준용함 (법 제25조, 시행령 제29조)

가. 1단계 : 사업계획 수립

사업계획에는 항만재개발사업의 시행방식과 대상지역, 대상지역 안의 토지·물건 및 권리의 매수·보상계획, 대상지역 주민의 이주대책 등이 명시되어야 함 (법 제9조)

☞ 사업신청자는 환지방식의 적용을 전제로 하는 경우 관련 내용을 명확히 반영한 사업계획(안)을 사전에 마련해야 함

관리청은 제출된 사업계획(안)을 종합적으로 검토하여 사업의 방식, 범위 등을 결정하고 최종 사업계획을 확정함 (법 제9조)

나. 2단계 : 사업시행자 지정·고시

관리청은 사업시행자를 지정한 경우 ① 항만재개발사업의 명칭, ② 사업구역의 위치 및 면적, ③ 사업시행자의 성명 또는 명칭 등을 관보 또는 공보에 고시하여야 함 (법 제15조)

다. 3단계 : 동의를 확보

환지방식 적용을 전제로 한 개발계획을 수립하려면 환지방식이 적용되는 구역 내 토지소유자의 3분의 2 이상 면적과 토지소유자 총수의 2분의 1 이상 동의를 확보해야 하며, 환지방식으로 사업을 시행하기 위하여 개발계획을 변경하려는 경우에도 동일함 (법 제25조, 도시개발법 제4조)

단, 항만재개발사업의 **사업시행자가 국가나 지방자치단체**이면 토지소유자의 동의를 받을 필요가 없음 (법 제25조, 도시개발법 제4조)

〈환지방식 적용을 위한 동의율 확보 시점은?〉

- 현행법은 「도시개발법」상 개발계획이 「항만재개발법」의 어떠한 계획에 대응되는 것인지에 대하여 명확하게 정하고 있지 않음
- 다만, 「**항만재개발법**」은 **실시계획 승인 시 도시개발법상 개발계획을 의제처리하고 있는 점을 고려하면(법 제19조제1항 제10호)** 항만재개발사업의 실시계획을 작성하는 시점에 이와 같은 동의율을 확보하여야 할 것으로 보인다는 의견임
- 따라서 항만재개발사업을 환지방식으로 추진하기 위해서는 사업시행자 지정 이후, 실시계획 작성 사이에 환지방식이 적용되는 구역 내 토지소유자의 동의를 확보해야 할 것으로 판단됨

동의자 수의 산정방법, 동의절차, 그 밖에 필요한 사항은 「도시개발법 시행령」 제6조 및 「도시개발업무지침」을 따름 (법 제25조, 「도시개발법」 제4조)

라. 4단계 : 환지 신청

「항만재개발법」 제25조에 따라 재개발사업 사업시행자는 재개발 사업구역에 토지를 소유하고 있는 자(이하 사업구역 내 토지소유자)가 **재개발사업 계획에서 정하는 바에 따라** 해당 토지를 사용하려는 경우 해당 토지를 포함하여 사업을 실시하고 해당 토지소유자에게 환지(換地)하여 줄 수 있음 (법 제25조)

사업시행자는 사업구역 내 토지소유자에게 환지해주려는 경우 미리 **다음의 기준에 따라** 환지의 방법 및 절차 등을 정하여 사업계획에 반영해 줄 것을 요청해야 함 (법 제25조, 시행령 제29조)

① 환지의 대상이 되는 종전 토지의 가액(價額)은 **보상공고 시** 사업시행자가 협의를 위해 제시한 금액으로 하고, 환지의 가액은 해당 항만재개발사업으로 조성된 토지의 분양가격을 기준으로 할 것

② 환지면적은 종전의 토지 면적을 기준으로 하되, 지역 여건 및 항만재

개발사업의 토지 수급 상황 등을 고려하여 그 면적을 늘리거나 줄일 것

③ 종전의 토지가액과 환지가액 간의 차액은 현금으로 정산할 것

〈환지 종전 토지 가액은?〉

- 현행법에서는 환지 적용 시 종전 토지 가액의 기준이 되는 **보상공고의 개념이 명확하지 않음**
- 수용·사용방식으로 사업을 진행하면서 **부분적으로** 환지를 하는 경우에는 수용절차를 위해 이미 시행한 **보상공고에** 의하면 될 것으로 보임
- 한편, 항만재개발사업 특성상 사업부지 내 국공유지가 대부분이므로 전면 환지방식이 주를 이루지 않고 보조적으로 활용될 것으로 판단되기는 하나, **전면적인 환지방식을 예정한 경우라면 별도의 보상공고가 필요할** 것으로 보임

사업시행자는 사업구역에서 환지를 실시하려는 경우 다음의 사항을 인터넷 홈페이지에 공고해야 함 (법 제25조, 시행령 제29조)

- ① 항만재개발사업의 명칭 및 구역
- ② 사업구역에 있는 토지에 대해 환지를 실시한다는 뜻
- ③ 환지 조건
- ④ 환지 신청 기간 및 협의 기간

사업구역 내 토지소유자가 환지를 신청하려는 경우 사업시행자가 공고한 환지 신청 기간 내에 환지신청서에 토지사용계획서를 첨부하여 사업시행자에게 제출해야 함 (시행령 제29조)

환지 신청을 받은 사업시행자는 공고한 협의 기간에 환지를 신청한 토지소유자와 협의해야 함 (시행령 제29조)

마. 5단계 : 환지계획 작성

사업시행자는 재개발사업을 환지방식으로 시행하려는 경우 「도시개발법」 제28조에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 환지계획을 작성해야 함 (법

제25조, 「도시개발법」 제28조)

- ① 환지 설계
- ② 필지별로 된 환지 명세
- ③ 필지별과 권리별로 된 청산 대상 토지 명세
- ④ 「도시개발법」 제34조에 따른 체비지(替費地) 또는 보류지(保留地)의 명세
- ⑤ 「도시개발법」 제32조에 따른 입체 환지를 계획하는 경우 입체 환지용 건축물의 명세와 「도시개발법」 제32조의3에 따른 공급 방법·규모에 관한 사항
- ⑥ 「도시개발법」 시행규칙 제26조제3항에 해당하는 사항

환지계획은 종전의 토지와 환지의 위치·지목·면적·토질·수리(水利)·이용·상황·환경 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 정해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제28조)

사업시행자는 환지방식이 적용되는 사업구역에 있는 조성토지 등의 가격을 평가할 때 토지평가협의회의 심의를 거쳐 결정하되, 그 전에 도시개발법 제28조제3항, 도시개발법 시행령 제59조에 따라 감정평가법인의 평가를 받아야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제28조, 「도시개발법 시행령」 제59조)

〈환지를 위한 토지가격 산정 기준은?〉

- 항만재개발사업의 경우 ① 종전토지 가격은 보상공고 시의 가격에 의하도록 하고 있는데 보상공고와 관련한 보상금의 산정은 토지보상법이 정한 절차에 의할 수도 있는 것이므로 과연 도시개발법 해당 조문들이 항만재개발사업의 환지계획과 관련하여 적용될 수 있는지 의문이 있고, ② 종후토지 가격은 분양가격으로 하도록 되어 있으므로 분양가격의 산정을 위한 절차(법 제38조)에 의하는 것 이외에 환지계획 수립을 위해 별도의 감정평가가 필요하다고 볼 수 있을지 의문이 있음

- 한편, 시행령 제29조에서 말하는 ‘보상공고’의 경우 토지보상법에서 사용하고 있는 법정된 용어가 아니므로 추후 개선이 필요해 보임. 보상계획의 공고(「토지보상법」 제15조)가 가장 유사한 단계일 것으로 보이기is 하나, 보상계획 공고 내용에서 곧바로 어떠한 금액을 제시하는 것은 아니므로 현행 「**토지보상법**」상의 ‘**보상계획의 공고**’를 **시행령 제29조에서 말하는 ‘보상공고’라고 보기에는 무리가** 있어 보임. 따라서, 장기적으로는 법령의 개정을 통해 ‘협의보상가액’ 등으로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음

사업시행자는 환지계획을 작성할 때 환지계획구역별로 작성하여야 하며, 실시계획 인가 사항, 환지계획구역의 시가화 정도, 토지의 실제 이용 현황과 경제적 가치 등을 종합적으로 고려하여야 함 (법 제25조, 「도시개발법 시행규칙」 제27조)

〈환지계획의 기준은?〉

- 환지설계는 평가식(사업 시행 전후의 토지의 평가가액에 비례하여 환지를 결정하는 방법)을 원칙으로 하되, 환지지정으로 인하여 토지의 이동이 경미하거나 기반시설의 단순한 정비 등의 경우에는 면적식(사업 시행 전의 토지 및 위치를 기준으로 환지를 결정하는 방식)을 적용할 수 있음. 이 경우 하나의 환지계획구역에서는 같은 방식을 적용하여야 하며, 입체 환지를 시행하는 경우에는 반드시 평가식을 적용하여야 함(법 제25조, 도시개발법 시행규칙 제27조)
 - 평가식 : 도시개발사업 시행 전후의 토지의 평가가액에 비례하여 환지를 결정하는 방법
 - 면적식 : 도시개발사업 시행 전의 토지 및 위치를 기준으로 환지를 결정하는 방식
- 환지계획구역의 모든 토지는 환지를 지정하거나 환지 대상에서 제외되면 금전으로 청산함. 이 경우 다음 중 어느 하나에 해당하는 토지는 다른 토지의 환지로 정하여야 함
 - ① 도시개발법 제66조제1항 및 제2항에 따라 시행자에게 무상귀속되는 토지
 - ② 시행자가 소유하는 토지(조합이 아닌 시행자가 환지를 지정받을 목적으로 소유한 토지는 제외)(법 제25조, 도시개발법 시행규칙 제27조)
- 환지설계 시 적용되는 토지·건축물의 평가액은 최초 환지계획인가 시를 기준으로 하여 정하고 변경할 수 없으며, 환지 후 토지·건축물의 평가액은 실시계획의 변경으로 평가 요인이 변경된 경우에만 환지 계획의 변경인가를 받아 변경할 수 있음(법 제25조, 도시개발법 시행규칙 제27조의2)
- 보류지는 실시계획인가에 따라 정하되, 항만재개발구역이 둘 이상의 환지계획구역으로 구분되는 경우에는 환지계획구역별로 사업비 및 보류지를 책정하여야 함(법 제25조, 도시개발법 시행규칙 제28조)
 - 보류지는 환지방식으로 시행하는 개발사업에서, 사업에 필요한 경비를 충당하거나 규약·정관·시행규정·실시계획으로 정하는 목적으로 사용하기 위해 새로 조성된 토지 가운데 환지로 정하지 않고 토지소유자에게 돌려주지 않는 일부 토지

바. 6단계 : 환지계획 인가

관리청이 아닌 사업시행자가 환지계획을 작성한 경우와 인가받은 내용을 변경하려는 경우에는 관리청의 인가를 받아야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조)

☞ 다만, 「도시개발법 시행령」 제61조제3항에서 정하는 경미한 사항의 변경 경우는 예외 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조, 「도시개발법 시행령」 제61조)

관리청이 아닌 사업시행자가 환지계획 인가를 신청하려고 하거나 관리청인 사업시행자가 환지계획을 정하려고 하는 경우, 토지소유자와 해당 토지를 사용하거나 수익할 권리를 가진 자에게 환지계획의 기준 및 내용 등을 알리고 관계 서류 사본을 일반인에게 14일 이상 공람시켜야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조)

토지소유자나 임차권자등은 공람 기간에 사업시행자에게 의견서를 제출할 수 있으며, 사업시행자는 그 의견이 타당하다고 인정하면 환지계획에 이를 반영하여야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조)

사업시행자는 공람 기일이 종료된 날부터 60일 이내에 그 의견을 제출한 자에게 환지 계획에의 반영 여부 검토 결과를 통보하여야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조)

관리청이 아닌 사업시행자가 환지계획 인가를 신청할 때에는 토지소유자나 임차권자등이 제출한 의견서를 첨부하여야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제29조)

사업시행자가 환지계획을 포함하여 실시계획의 승인을 받은 경우 환지계획의 인가를 받은 것으로 봄 (법 제25조)

사. 7단계 : 환지 예정지 지정(필요시)

사업시행자는 사업 시행을 위해 필요하면 항만재개발구역 내 토지를 환지 예정지로 지정할 수 있음. 이 경우 종전 토지에 대한 임차권자등이 있으면 해당 권리도 환지 예정지로 함께 이전되도록 지정해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제35조)

환지 예정지를 지정하려면 사업시행자는 관계 토지소유자와 임차권자등에게 환지 예정지의 위치·면적과 환지 예정지 지정의 효력발생 시기를 알려야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제35조)

환지 예정지가 지정되면 종전 토지소유자와 임차권자등은 환지 예정지 지정의 효력발생일부터 환지처분 공고일까지 환지 예정지에 대해 종전과 동일한 권리를 행사할 수 있으며, 종전 토지는 사용하거나 수익할 수 없음 (법 제25조, 「도시개발법」 제36조)

사업시행자는 항만재개발사업에 드는 비용을 충당하기 위해 체비지로 지정된 환지 예정지를 사용·수익하거나 처분할 수 있음 (법 제25조, 「도시개발법」 제36조)

아. 8단계 : 착공 및 준공, 환지처분

사업시행자는 환지방식으로 항만재개발사업을 끝낸 경우에는 지체 없이 「도시개발법 시행령」 제64조에 따라 이를 공고하고, 공사 관계 서류를 일반인에게 공람해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제40조)

사업구역의 토지소유자나 이해관계인은 공람 기간에 사업시행자에게 의견서를 제출할 수 있으며, 사업시행자는 의견서가 공사 결과와 실시계획 내용에 맞는지 확인하고 필요한 조치를 해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제40조)

의견서가 제출되지 않았거나 제출된 의견에 따라 필요한 조치를 한 경우

사업시행자는 관리청에 준공확인을 신청하거나 항만재개발사업의 공사를 끝내야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제40조)

사업시행자는 관리청에게 준공검사를 받은 경우(관리청이 사업시행자인 경우는 공사 완료 공고 시)에는 60일 이내에 환지처분을 해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제40조)

사업시행자가 환지처분을 하려는 경우, 환지계획에서 정한 사항을 토지 소유자에게 알리고 다음의 사항을 포함하여 관보 또는 공보에 공고해야 함

- ① 사업의 명칭
- ② 사업시행자
- ③ 시행기간
- ④ 환지처분일
- ⑤ 사업비 정산내역
- ⑥ 체비지 매각대금과 보조금, 그 밖에 사업비의 재원별 내역

환지를 정하거나 그 대상에서 제외한 경우 그 과부족분은 종전의 토지 및 환지의 위치·지목·면적·토질·수리·이용 상황·환경 등을 종합적으로 고려하여 금전으로 청산해야 하며, 청산금은 환지처분 시 결정하여야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제41조)

다만, 「도시개발법」 제30조, 제31조에 따라 환지 대상에서 제외한 토지 등의 경우는 청산금을 교부 시 청산금을 결정할 수 있음 (법 제25조, 「도시개발법」 제41조)

환지계획에서 정한 환지는 그 환지처분 공고일의 다음 날부터 종전 토지로 보며, 환지계획에서 환지를 정하지 않은 종전 토지의 권리는 환지처분 공고가

끝날 때 소멸함 (법 제25조, 「도시개발법」 제42조)

환지계획에 따라 환지처분을 받은 자는 환지처분 공고일의 다음 날에 환지 계획으로 정하는 바에 따라 건축물의 일부와 해당 건축물이 있는 토지의 공유지분을 취득함 (법 제25조, 「도시개발법」 제42조)

이 경우 종전 토지에 대한 저당권은 환지처분 공고일 다음 날부터 해당 건축물의 일부와 해당 건축물이 있는 토지의 공유지분에 존재하는 것으로 봄 (법 제25조, 「도시개발법」 제42조)

체비지는 시행자가, 보류지는 환지 계획에서 정한 자가 각각 환지처분 공고일 다음 날에 해당 소유권을 취득함. 다만, 이미 처분된 체비지는 체비지 매입자가 소유권 이전 등기를 마쳤을 때 소유권을 취득함 (법 제25조, 「도시개발법」 제42조)

청산금은 환지처분이 공고된 날의 다음 날에 확정됨 (법 제25조, 「도시개발법」 제42조)

자. 9단계 : 등기

시행자는 환지처분이 공고되면 공고 후 14일 이내에 관할 등기소에 이를 알리고 토지와 건축물에 관한 등기를 촉탁하거나 신청해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제43조)

환지처분 공고일부터 등기를 할 때까지는 다른 등기를 할 수 없음. 다만, 등기신청인이 확정일자가 있는 서류를 통해 환지처분 공고일 전에 등기원인(登記原因)이 발생하였음을 증명하면 다른 등기를 할 수 있음 (법 제25조, 「도시개발법」 제43조)

차. 10단계 : 체비지 처분, 감가보상금 지급, 청산금의 징수교부

사업시행자는 체비지나 보류지를 규약·정관·시행규정 또는 실시계획으로 정하는 바에 따라 합리적으로 처분 또는 관리해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제44조)

〈체비지나 보류지의 관리〉

- 통상 체비지나 보류지의 경우 시행자가 관리하는 '대장'을 통해 관리하고, 그에 체비지 양수도, 신탁, 가압류 등의 관계가 기록됨
- 참고로, 최근 대법원은 체비지의 소유권의 경우 환지처분 전에 시행자에 의하여 양도되어 체비지 대상에 그 양도내역이 기록된다고 하더라도 체비지 양수인에게 소유권 혹은 그와 유사한 수준의 권리가 이전되는 것은 아니고, 환지처분에 따라 시행자가 체비지를 일단 원시취득한 다음 양수인에게 이전하는 방식으로 체비지의 소유권을 이전하게 됨(대법원 2022. 10. 14. 선고 2018도13604 판결)

관리청인 사업시행자는 항만재개발사업 시행 후 토지 가액(價額) 총액이 사업 시행 전보다 감소한 경우, 종전 토지소유자나 임차권자등에게 그 차액에 해당하는 감가보상금을 「도시개발법 시행령」 제67조의 기준에 따라 지급해야 함 (법 제25조, 「도시개발법」 제45조)

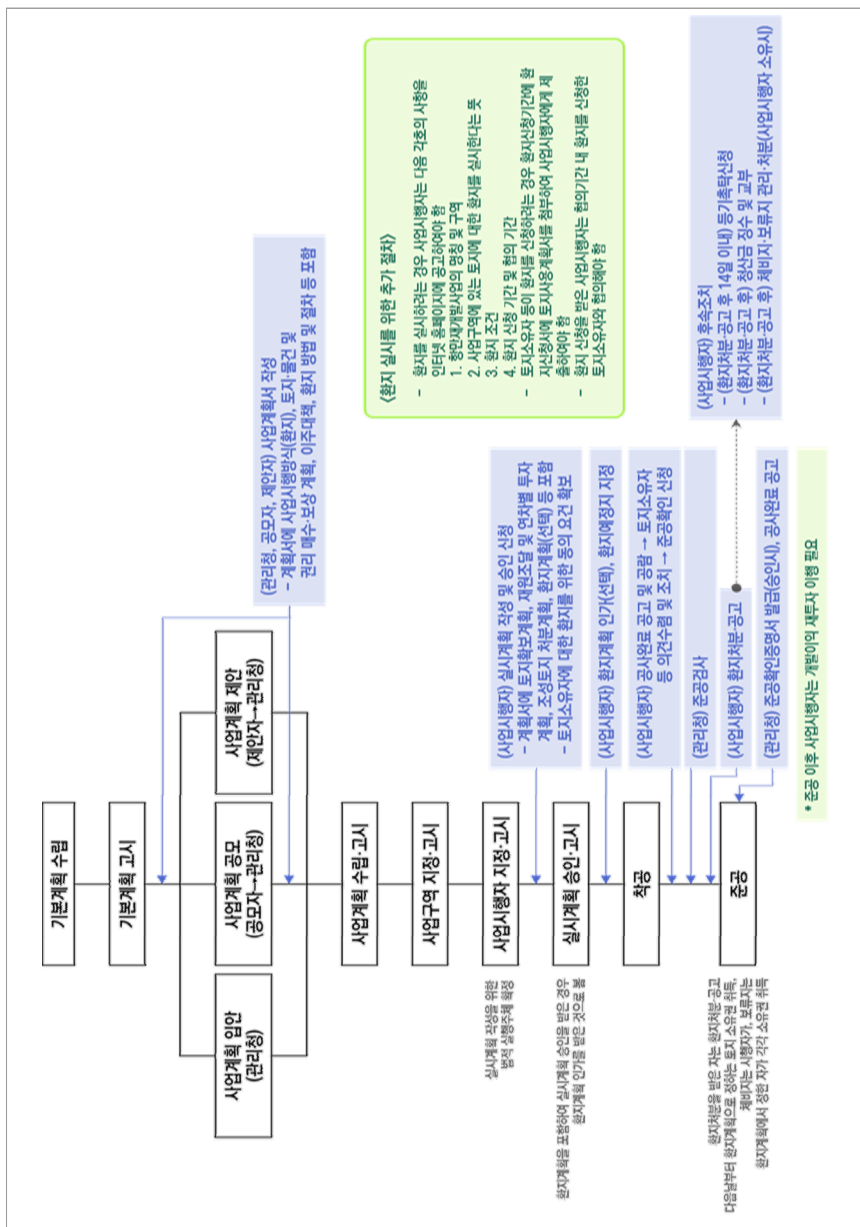
사업시행자는 환지처분 공고 후 확정된 청산금을 징수 또는 교부해야 함. 다만, 제30조와 제31조에 따라 환지 대상에서 제외된 토지에 대해서는 환지 처분 전이라도 청산금을 교부할 수 있으며, 청산금은 이자를 붙여 분할징수하거나 분할교부할 수 있음 (법 제25조, 「도시개발법」 제46조)

청산금 징수 대상자가 이를 미납하는 경우, 사업시행자가 관리청이면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있으며, 사업시행자가 관리청이 아니면 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 청산금 징수를 위탁할 수 있음. 이 경우 「도시개발법」 제16조제5항을 준용함 (법 제25조, 「도시개발법」 제46조)

청산금 수령권자가 주소 불분명 등의 이유로 청산금을 받을 수 없거나 받기를 거부하는 경우 그 청산금을 공탁할 수 있음 (법 제25조, 「도시개발법」 제46조)

청산금을 받을 권리나 징수할 권리를 5년간 미행사할 경우 시효 소멸됨 (법 제25조, 「도시개발법」 제47조)

〈한지방식의 사업추진 절차(전체)〉



자료: 향안 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률, 도시개발법령을 참고하여 저자 작성

〈환지방식의 세부 사업추진 절차〉

단계	주요 내용	관련 법령
1단계	사업계획 수립	항만재개발법 제9조
2단계	사업시행자 지정·고시	항만재개발법 제15조
3단계	동의를 확보	항만재개발법 제25조 도시개발법 제4조
4단계	환지 신청	항만재개발법 제25조
5단계	환지계획 작성	항만재개발법 제25조 도시개발법 제28조
6단계	환지계획 인가	항만재개발법 제25조 도시개발법 제29조
7단계	환지예정지 지정(필요시)	항만재개발법 제25조 도시개발법 제35조, 제36조
8단계	착공 및 준공, 환지처분	항만재개발법 제25조 도시개발법 제40조, 제41조, 제42조
9단계	등기	항만재개발법 제25조 도시개발법 제43조
10단계	채비지 처분, 감가보상금 지급, 청산금의 징수교부	항만재개발법 제25조 도시개발법 제44조, 제45조, 제46조, 제47조

자료: 저자 작성

4) 개발이익 재투자

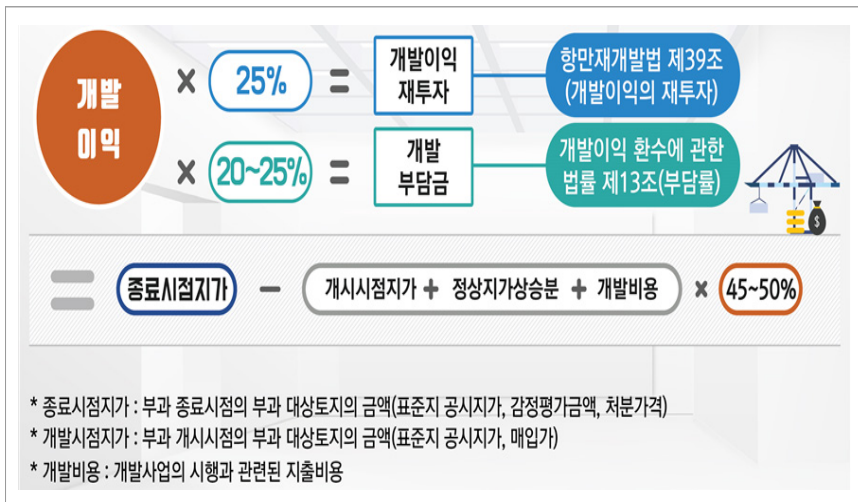
(1) 개요

개발이익 재투자는 항만재개발사업에서 발생하는 개발이익 일부를 적정하게 배분하여 토지에 대한 투자를 예방하고, 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것에 목적이 있음

법 제39조(개발이익의 재투자) 및 시행령 제41조(개발이익의 재투자)에 따라 사업시행자는 항만재개발사업으로 발생하는 개발이익 중 100분의 25를 재투자하여야 함

☞ 항만재개발법의 개발이익 재투자와 별개로 개발이익 환수에 관한 법률에 따라 개발이익의 100분의 20 또는 100분의 25의 개발부담금을 납부하여야 함

〈개발이익 재투자 개념도〉



자료: 해양수산부(2021), 항만재개발사업의 업무 매뉴얼, p. 94.

사업시행자는 법 제39조제1항에 따른 개발이익의 재투자가 차질 없이 진행될 수 있도록 발생한 개발이익을 구분하여 회계 처리하는 등 필요한 조치를 하여야 하며, 관리청은 개발이익 발생 사업이 재투자로 연결될 수 있도록 시행단계에서부터 관리하여야 함

법 제39조(개발이익의 재투자)에 따라 개발이익의 산정에 관하여는 「개발이익환수법」 제8조부터 제12조까지의 규정을 준용함

개발이익 재투자는 해당 사업구역 내에서 다음 용도에만 사용 가능함 (법 제39조)

- ① 항만시설용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하
- ② 기반시설이나 공공시설의 설치비용
- ③ 창업보육센터 등 항만물류 산업의 일자리 창출을 위한 시설의 설치비용

(2) 항만재개발사업의 개발이익 산정 방법

개발이익은 ‘개발이익 산정 종료 시점의 개발이익 산정 대상 토지의 가액(이하 종료시점지가)’에서 ‘개발이익 산정 개시 시점의 개발이익 산정 대상 토지의 가액(이하 개시시점지가)’, ‘개발이익 산정 기간의 정상지가상승분’, ‘개발비용’을 뺀 금액임 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제8조)

(3) 개발이익 산정 개시 시점 및 종료 시점

개발이익 산정 개시 시점은 원칙적으로 실시계획 승인을 받은 날로 함. 단, 다음 경우에는 그에 해당하는 날을 개발이익 산정 개시 시점으로 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제9조)

- ① 실시계획 승인 전 5년 이내에 「개발이익환수법 시행령」 제7조에서 정

하는 토지 이용 계획 등이 변경된 경우로서 그 토지 이용 계획 등이 변경되기 전에 취득한 토지는 취득일, 취득일부터 2년 이상 경과 후 토지 이용 계획 등이 변경된 경우 등 「개발이익환수법 시행령」 제8조제1항제1호에 해당하는 경우에는 동법 시행령 제8조제1항제2호에 해당하는 날

② 실시계획 승인 변경으로 부과 대상 토지 면적이 변경된 경우에는 「개발이익환수법 시행령」 제8조제2항에 해당하는 시점

개발이익 산정 종료 시점은 원칙적으로 항만재개발사업의 준공확인을 받은 날로 함. 다만, 부과 대상 토지 전부 또는 일부가 다음 경우에 해당하면 해당 토지에 대해서는 그에 해당하게 된 날을 부과 종료 시점으로 함

① 항만재개발법에 따라 부과 대상 토지의 일부가 준공된 경우

② 사업시행자가 항만재개발사업의 목적 용도로 사용을 시작하거나 타인에게 분양하는 등 처분하는 경우로서 「개발이익환수법 시행령」 제10조제1항에 해당하는 경우

③ 그 밖에 「개발이익환수법 시행령」 제10조제3항에 해당하는 경우

(4) 지가의 산정

종료시점지가는 개발이익 산정 종료 시점의 유사 표준지 공시지가를 기준으로 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제3조제7항에 따른 표준지와 지가 산정 대상 토지의 지가형성 요인에 관한 표준적인 비교표를 활용하여 산정한 가액(價額)에 해당 연도 1월 1일부터 개발이익 산정 종료 시점까지의 정상지가상승분을 합한 금액으로 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

개발이익이 발생하지 않는 것이 명백한 경우 등 「개발이익환수법 시행령」 제10조의제2제1항에 해당하는 경우 외에는 종료시점지가의 적정성에 대해

감정평가법인 등의 검증을 받아야 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

개발이익 산정 대상 토지를 분양하는 등 처분 시 가격이 실시계획 승인 등을 통해 결정되는 경우에는 처분 가격을 종료시점지가로 할 수 있음. 단, 이는 매입가격으로 개시시점지가를 산정하는 경우로 한정함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조, 「개발이익환수법 시행령」 제11조)

개시시점지가는 개발이익 산정 개시 시점이 속한 연도의 개별공시지가 (산정 개시 시점으로부터 가장 최근에 공시된 지가)에 공시 기준일부터 개발이익 산정 개시 시점까지 정상지가상승분을 합한 금액으로 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

다만, 다음의 경우에는 실제 매입 또는 취득 가액에 매입일 또는 취득일부터 개발이익 산정 개시 시점까지의 정상지가상승분을 더하거나 뺀 가액을 개시시점지가로 할 수 있음 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

① 국가·지방자치단체 또는 「개발이익환수법 시행규칙」 제7조에 해당하는 기관으로부터 매입한 경우

② 경매나 입찰로 매입한 경우

③ 지방자치단체나 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 및 특별법에 따른 공기업 등 대통령령으로 정하는 공공기관이 매입한 경우

④ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의 또는 수용을 통해 취득한 경우

⑤ 실제 매입 가액이 정상적인 거래 가격이라고 객관적으로 인정되는 경우로서 「개발이익환수법 시행령」 제5항에 해당하는 경우

종료시점지가 및 개시시점지가 산정 시 개발이익 산정 대상 토지에 국가

나 지방자치단체에 기부하는 토지나 국공유지가 포함되면 그 부분은 산정 면적에서 제외함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

종료시점지가 및 개시시점지가 산정 시 산정 대상 토지의 개별공시지가가 없거나 종료시점지가 산정 시 매입가격으로 개시시점지가를 산정한 경우에는 둘 이상의 감정평가법인 등이 감정평가한 가액을 산술평균하여 산정함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조, 「개발이익환수법 시행령」 제11조, 「개발이익환수법 시행규칙」 제8조)

개시시점지가를 실제 매입가액 기준으로 산정받으려는 사업시행자는 그 대상에 해당한다는 증빙자료를 관련 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 관리청에 제출하여야 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조, 「개발이익환수법 시행규칙」 제9조)

종료시점지가의 검증 절차·방법 등에 필요한 사항은 「개발이익환수법 시행령」 제10조의2에 따르며, 종료시점지가 검증 수수료 지급 기준은 관리청이 정하여 고시함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제10조)

(5) 개발비용의 산정

항만재개발사업의 개발비용은 다음의 금액을 합하여 산출함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제11조)

- ① 순(純) 공사비, 조사비, 설계비 및 일반관리비
- ② 항만재개발법이나 항만재개발사업 실시계획 인가 조건에 따른 다음의 금액
 - 사업시행자가 국가나 지방자치단체에 공공시설이나 토지 등을 기부채납(寄附採納)하였을 경우에는 그 가액

- 사업시행자가 부담금을 납부하였을 경우에는 그 금액

③ 해당 토지의 개량비, 각종 세금과 공과금, 보상비 및 그 밖에 「개발이익환수법」 제12조에서 정하는 금액

2,700제곱미터 이하의 향만재개발사업(토지개발 비용 지출 없이 용도변경 등으로 완료되는 사업은 제외)의 경우에는 순 공사비, 조사비, 설계비 및 일반관리비 합계액 산정 시 관리청이 고시하는 단위면적당 표준비용을 적용할 수 있음. 다만, 사업시행자가 원하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제11조)

개발비용 산정 방법 등에 필요한 사항은 「개발이익환수법 시행령」 제12조를 따름 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제11조)

개발이익 산정 개시 시점 후 개발이익 재투자 시행 전에 개발이익 산정 대상 토지를 양도하여 양도소득세 또는 법인세가 부과된 경우에는 양도소득세나 법인세 중 산정 개시 시점부터 양도 시점까지에 해당하는 세액을 개발비용으로 계상할 수 있음. 구체적인 계상 범위는 「개발이익환수법 시행령」 제13조에 따름 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제12조)

관리청은 개발비용 계상에 필요한 경우 다음 사항을 적은 문서로 관할 세무관서의 장에게 양도소득세 또는 법인세의 부과금액 등 「국세기본법」 제81조의13에 따른 과세정보의 제공을 요청할 수 있음. 이때 과세정보의 제공 요청 및 그에 따른 과세정보의 제공은 「개인정보 보호법」에 의하여야 함 (법 제39조, 「개발이익환수법」 제12조)

① 납세자의 인적 사항

② 사용 목적

③ 개발부담금 부과 대상 토지의 명세

7. 기타 참고 자료 및 서식 모음

1) 항만재개발사업 관련 주요 법제처 해석례 모음

안건번호	질의요지	회신내용	의견
법제처 -15-0256 (2015.7.9.)	「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」 제7조의6제1항제5호에 따라 항만재개발사업계획이 수립·변경되어 경제자유구역개발계획 변경 시 같은 항에 따라 경제자유구역위원회의 심의·의결 필요성 확인	항만재개발사업계획이 수립·변경되어 경제자유구역개발계획의 변경 필요시 경제자유구역개발계획이 변경된 것으로 경제자유구역위원회의 심의·의결 필요	「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」 제7조의6제1항의 경우 해당 법령에서 정하는 처분권한 등의 변경을 가져오는 것이 아니므로 산업통상자원부장관과 협의가 필요하며, 협의에 앞서 경제자유구역 지정절차 준용 필요
법제처 -16-0356 (2016.9.7.)	항만재개발사업으로 '조성 예정인 토지'의 「항만법」 제60조의2제1항에 따른 선수금 수령 가능 여부	항만재개발사업으로 '조성 예정인 토지'는 「항만법」 제60조의2제1항에 따라 선수금 수령 가능	「항만법 시행령」 제68조의2제1항에 따라 '재개발사업실시계획 승인을 받은 이후'라면 토지의 형상을 별도로 규정하고 있지 않으므로 「항만법」 제60조의2제1항에 따라 선수금 수령 가능
법제처 -18-0029 (2018.3.21.)	항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업이 「개발이익 환수에 관한 법률 시행령」에 따른 개발이익 환수 대상사업 일 경우 「항만법」에 따른 '개발이익 재투자'만 수행하는가 혹은 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 납부까지 모두 이행하는지에 대한 여부	「항만법」 제64조의6제1항에 따른 '개발이익 재투자' 및 「개발이익 환수에 관한 법률」 제6조제1항에 따른 '개발부담금 납부' 모두 이행 필요	법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 한 각 법률의 적용대상에 모두 해당하는 경우에는 어느 하나의 법률만 적용되는 것이 아닌 각 법률 모두에 적용되며, 「개발이익 환수에 관한 법률」의 개발부담금과 「항만법」의 개발이익 재투자의 귀속 및 용도가 명확히 구분 가능
법제처 -19-0310	항만재개발사업시행자인 지방자치단체가 임	지방자치단체는 국가로부터 임대받은 국유재	항만재개발사업은 「항만법」 제64조제1항~

안건번호	질의요지	회신내용	의견
(2019.8.7.)	대받은 국유재산에 설치한 영구시설물 국가 기부 가능 여부	산에 설치한 영구시설물을 기부 가능	제2항에 따라 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에 대한 특별로 인정받으며, 「항만법」 제59조제1항에 따라 지방자치단체의 사업시행자 지정 가능, 동법 제64조의3제3항에서 해당 규정의 적용대상을 제한적으로 규정하지 않으므로 기부 가능
법제처 -21-0896 (2022.3.20.)	항만재개발사업계획에 포함될 수 있는 기반시설의 범위와 관련하여 철도 설치계획 포함 시 철도차량 포함 여부	철도 설치계획 포함 시 철도차량 포함 가능	「항만재개발법」의 기반시설 정의는 「국토계획법」 제2조제6호에 의거하며, 동법 및 동법 시행령 그리고 도시·군계획시설규칙에 규정된 ‘철도’의 범위 고려 시 철도차량 포함 가능

2) 항만재개발사업 관련 주요 선행연구 모음

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
심기섭 (2006)	우리나라 항만재개발제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구	- 항만재개발의 정의 및 의의 - 외국 주요 항만의 재개발 사례분석 - 우리나라 항만재개발제도의 문제점 및 개선방안	- 문헌조사 - 해외사례 분석
국토해양부 (2008)	부산항 미항개발 중장기발전 연구	- 부산항의 북항을 중심으로 남항 및 감천항·영도구·남구·다대포항 일원의 항만구역과 그 주변지역의 미항 조성 방안 제안 - 시민의견 및 각계 전문가들의 의견을 종합하여 향후 부산항 미항 만들기를 위한 중·장기적 측면의 추진과제 및 방향 도출	- 문헌조사 - 의견 조사
국토해양부 (2009)	수익성 및 공공성 확보를 위한	해외 항만재개발사업의 추진배경 및 개발방식 분석	- 문헌조사 - 해외사례

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
	항만재개발 정책방향 연구	• 사업의 수익성 확보를 위해 정부소유 부지 분양방법 다각화, 사업방식의 다각화(BTL 등), 투자주체의 다변화 등 제시 • 사업 공공성 확보 방안으로 정부재정 투자를 강조하고 있으나, 정부재정투자의 문제점으로 민자, 국고, 지방비 간 역할 분담 불분명, 체계적인 지원원칙 부재 등을 지적	분석 • 타 개발사업 사례 분석
심기섭 (2009)	우리나라 항만재개발사업 의 정책 방향	• 해외사례 분석 결과 투자재원의 조달은 정부 재정 및 민간자본으로 추진하였으나, 국가의 재정지원은 최소한의 시설로 한정 • 항만재개발사업의 공공성 확보를 위한 정부 재정지원은 필수적 • 항만재개발사업을 (1)공공개발, (2)민간개발, (3)공공과 민간합작개발로 제시 • 항만재개발사업의 추진단계별 위험요인 및 부담 주체 제시	• 문헌조사 • 해외사례 분석
신승식 (2010)	성공적 항만재개발을 위한 정부의 역할	• 국내외 항만 재개발 사례를 통해 정부의 역할을 확인하고, 정부가 설정한 재정 투자 기준과 항만 재개발 사업의 대안적 접근 방안을 분석 • 정부의 재정 지원과 민간 부문 참여가 부족하여 항만 재개발이 원활하게 진행되지 않고 있으며, 민간 부문의 리스크를 줄이며 창의적인 아이디어를 반영한 정책 설계가 필요	• 문헌조사 • 해외사례 분석
해양수산부 (2010)	항만재개발에 따른 갈등요소 도출 및 사전방지대책 수립	• 이해관계자 간 사업추진에 따른 갈등요소를 분석하여 이의 해결방안을 제시 • 보상의 경우 논자에 따라 의견이 엇갈리고 있으나 헌법상 직접보상보다는 법령의 개정을 통한 보상이 합리적. 보상의 범위와 기준 등은 일반적 보상규정을 토대로 항운노조의 특수성을 적절히 반영 필요 • 보상 기준 금액의 명확화, 항운노동조합 보상에 대한 적극적 반영, 전환배치자 보상 협의 필요	• 문헌조사 • 사례 분석
국토해양부 (2011)	항만재개발 및 마리나항만 개발사업의 재원조달방안 연구	• 개발사업의 재원조달 체계 및 문제점 분석 • 개발사업의 재원조달 관련 대안으로 기금 설치 검토 • (가칭)항만지역발전 전담기구의 재무적 타당성 및 재정자립도 추정	• 문헌조사 • 비용 분석 • 재정자립도 분석

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
권소현 (2013)	항만재개발사업 의 효율적 시행방안에 관한 연구	• 항만도시 성장 이론·항만재개발 패턴·국내외 정책 변화 검토 • 해외 항만재개발(요코하마 MM21, 달링하버, 도크랜드 등) 사례 비교·시사점 도출 • 부산 북항 재개발을 위한 토지이용계획·지구단위계획·경관계획·앵커시설 유치전략·민간투자 활성화 방안 구체화 • 공공성 확보, 민간참여 확대, 원도심 연계, 단계별 개발전략 등 종합 활성화 방안 제안	• 문헌조사 • 사례 분석
임영태· 임윤택 (2013)	항만지역 도시재생 추진방향	• 부산 북항 재개발 사례 및 해외 성공사례 분석 • 정책방향 제시: 철도·구도심 연계 고려, 이해관계자 참여 시스템 확보, 컨트롤타워 역할 강화, 재정지원체계 보완	• 문헌조사 • 사례 분석
오영록 (2015)	한국 항만재개발사업 의 활성화를 위한 정책적·제도적 쟁점에 관한 연구	• 국내 주요 항만재개발사업의 추진 현황과 쟁점(공공성·수익성 충돌, 자원조달체계 미흡, 주민 소통 부족, 컨트롤타워 부재 등) 분석 • 정책방향(대상지역 차별성 강화, 공공성·수익성 조화, 관광산업 연계, 도시재생 통합 접근)과 제도 운영 측면(지자체·주민 참여 강화, 자원조달 전략 수립, 별도 법령 제정, 인센티브 도입) 제시	• 문헌연구 • 면담조사
진영환 (2015)	선진국 항만재개발과 도시재생사업의 경험과 정책적 시사점	• 유럽·미국 등 선진국 항만재개발·도시재생 사례를 종합 분석하여 공통 성공요인 도출 • 국내 부산북항·인천내항 등 재개발사업의 문제점(항만·도시 이분법적 추진, 역사성·장소성 훼손, 부동산시장 의존) 정리 • 지자체 중심 통합적 접근, 지역자산 보전·활용, 디자인 가이드라인 제시, 앵커시설 유치, 자원조달 아이디어 개발 필요	• 문헌연구 • 국내외 사례 조사
조필규 외 (2016)	항만재개발사업 의 공공기관 역할 및 참여방안	• 항만재개발사업 추진현황 분석을 통해 사업성 확보 방안 마련과 공공성 확보를 위한 합의 도출 필요 • 해외 항만재개발사업 사례 분석을 통해 공공성에 입각한 장기적인 비전 수립을 바탕으로 공공-민간파트너십 추진 필요 • 공공기관 참여방안으로 인접 원도심 통합개발과 유사사업 연계추진 필요	• 문헌조사 • 사례 분석

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
해양수산부 (2016)	전국 준설토 매립장 활용방안 수립	- 전국 항만 준설토 매립장 조성 및 이용현황을 조사 - 준설토매립장을 개발목적에 따라 항만재개발, 항만 친수·문화공간, 기타 목적의 항만지원부지 등으로 활용 방안 검토	- 문헌조사 - 면담
조필규 외 (2016)	항만재개발사업 의 공공기관 역할 및 참여방안	- 국내 19개 대상지 추진 현황 평가(완료 1개, 추진 중 6개, 계획수립 중 12개), 공공성·사업성 충돌, 중앙·지방정부 예산 배분 갈등 등 문제점 진단 - LH 참여 가능한 단계별 업무 도출(기본계획~실시계획~사업시행~평가지원) - 제도 개선안 제시: 구역지정 합리화, 노후도심 통합개발, 중앙·지방·공공기관 역할 정립, 집행체계 일원화	- 문헌조사 - 사례 분석
조필규·이신정 (2017)	항만재개발사업 의 원도심 연계형 생활권계획 도입방안 연구	- 대상 항만 17개소 중 생활권계획 도입 가능성 높은 곳 13개소(부산북항, 인천내항, 제주항 등) 선정 및 유형화 - 해외·국내 생활권계획, 도시재생 사례(라멘플랜, 미나토미라이, 서울시 생활권계획 등) 분석 - 항만재개발사업과 원도심의 연계·상생 발전을 위한 정책적 제언 도출	- 문헌조사 - 사례 분석 - 임지 분석
조필규 외 (2018)	항만재개발사업 의 주변지역 연계를 통한 생활권계획 추진방안 연구	- 전국 13개 항만 17개 대상지의 주변 지역 현황·접근 장애 요소·평균비율 분석 - 접근성·주변 지역 비율에 따른 유형(A~D) 구분 및 확보 방안 제시 - 생활권계획 법적 근거 마련 및 가이드라인 초안 제시 - 항만-도시 상생발전을 위한 단계별 추진전략 및 제도 개선안 마련	- 문헌조사 - 접근성 지표·주변 지역 비율 등 정량분석
지성훈 (2018)	항만재개발사업 의 활성화 방안 에 관한 연구 - 부산 북항을 중심으로	- 국내외 항만재개발 사례 분석으로 성공요인·실패요인 도출 - 부산 북항 재개발사업 현황 및 여건 분석(토지이용계획, 지구단위계획, 투자유치계획) - 활성화 방안 제시(공공성·사업성 조화, 자원조달체계 수립, 지자체·시민 의견 반영, 해양관광·문화산업 연계, 원도심과 연계, 차별화된 공간계획, 규제 완화·인센티브 도입)	- 문헌연구 - 사례 분석 - 인터뷰

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
해양수산부 (2020)	항만재개발사업 표준실행협약(안) 수립	• 항만재개발사업 추진단계별 애로사항 분석 • 사업방식 검토, 표준실행협약(안) 제시, 협상 업무지침(안) 등 각종 법·제도적 개선방안을 제시 • 항만재개발사업의 원활한 추진을 위해 국가, 지자체, PA 간의 역할 재정립을 통해 新거버넌스를 구축하고 협력체계 강화 필요성 제기	• 문헌조사 • 사례 분석 • 전문가 면담
해양수산부 (2021)	항만재개발사업 제도개선방안 마련	• 유사 사례 및 공공성 확보 판단 기준 검토 등을 통해 항만재개발사업의 공공성, 사업성을 확보할 수 있는 제도 개선 방안 제시 • 시민참여를 제도화(지역협의체의 법제화)할 수 있는 제도 개선 방안 제시 • 산업단지 및 국유재산 관리체계 등 검토를 통해 사후관리 제도개선 방안 제시 • 「경관법」에 따른 경관심의 주체와 시기를 명확화하기 위한 법률 개정 및 항만재개발 경관 가이드라인 제시	• 문헌조사 • 타 개발사업 사례 분석
이혜령· 한승훈· 김근섭 (2022)	항만재개발사업 의 공공성에 관한 고찰	• 항만재개발사업에서의 공공성 정의 “공적인 주체에 의해 절차적 공공성인 공정의 가치를 바탕으로 협력적 공공성인 공론의 과정을 통해, 내용적 공공성인 공익이 실현될 수 있도록 추구하고자 하는 성질” • 기추진된 항만재개발사업에서의 기반시설용 지 중 공익시설 용지비율을 산정 • 사업 공익성 담보를 위해 최소 기반시설 및 기반시설 대비 공익시설 확보비율은 도시기능은 40% 이상, 산업기능은 30% 이상, 관광기능은 40% 이상으로 제시	• 문헌조사 • 실태분석
조필규 외 (2023)	항만재개발사업 의 합리적인 공공성 확보방안 연구	• 공공성 개념 정립, 적정 수준의 공공시설 확보 체계, 주민참여-숙의 강화, 도시·건축계획과 연계한 유연한 공공기여 방식 등 개선과제 도출 • 항만재개발 공공성 관련 키워드(항만, 도시, 공간, 부산 등) 도출 및 문제점 체계화 • 새로운 항만재개발기본계획 수립 방안(사전 기획, 미래상 설정, 시민참여 등)과 공공성 개념(안) 제시	• 문헌조사 • 현장조사 • 전문가 자문 • 텍스트 마이닝
해양수산부 (2023)	항만재개발사업 지역경제	• 항만재개발 지역경제 영향 분석	• 문헌조사

저자 (연도)	제목	연구 내용	연구 방법
	영향분석 및 사업효과 개선방안 연구	• 소규모 항만재개발사업 활성화 방안 마련 • 준공 후 사후관리 방안 분석 • 개발이익 산정 기준 및 재투자 지침 마련	• 산업연관 분석 • 사례 조사 • 현장조사
김세원· 이혜령· 박민정 (2024)	항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구	• 항만재개발사업의 공공성 개념 정립 및 주요 개발사업에서의 공공성 확보제도 분석 • 항만재개발사업의 추진 현황 및 유형화 분류, 유형별 도입 공공시설 분석 • 사업 대상지별 공공기여량 산정 • 사업의 공공성 확보 및 사업성 보존 방안 제시	• 문헌조사 • 타 개발사업 사례 분석 • 공공기여량 산정 및 시뮬레이션 • 델파이 조사
해양수산부 (2024)	해양수산 산업육성을 위한 항만재개발 민간투자 활성화방안 마련	• 향후 항만재개발 방향 • 귀속부지 활용방안 • 기반시설 설치·운영 주체 • 사후관리 방안 • 민간투자 활성화 방안 • 사업 방식별 추진 방안 • 단계별 준공·정산 지침 • 업무처리규정 개정(안)	• 문헌조사 • 타 개발사업 사례 분석

3) 사업계획 제안 시 연구기관의 타당성 검토 사항 예시

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
개발 계획	항만재개발사 업의 명칭	• 기본계획과 일치 여부	• 항만재개발 기본계획의 사업명과 일치하는가	비계량
	항만재개발사 업의 대상지역 및 면적	• 기본계획과 일치 여부 • 기본계획과 부합하지 않을 경우 변경사유가 타당한지 여부	• 기본계획상의 대상지역 및 면적과 부합하는가 • 기본계획과 부합하지 않은 경우, 대상지역 및 면적의 변경 사유가 타당한가 • 항만재개발사업의 개발규모가	비계량

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
		개발규모의 적정성	적정한가	
	둘 이상 항만구역과 주변지역 결합에 관한 사항	- 둘 이상 항만구역과 주변지역 결합에 관한 사항 포함 여부 - 포함 시 사업구역 결합의 적정성	둘 이상 항만구역과 주변지역 결합에 관한 사항 포함 시 「항만재개발법」 제12조 및 동법 시행령 제12조에 부합하는가	
	항만재개발사업의 시행기간	- 사업시행기간의 적정성 - 공정관리계획의 적정성 및 현실성	- 항만재개발사업의 목표연도, 사업기간 등이 행정처리 기간 등을 고려할 때 적정하게 제안되었는가 - 세부 공정관리계획이 현실성 있게 제시되었는가	비계량
	항만기능의 재편 또는 정비계획	- 대상지역에 항만운영 시 대체부두 설치 및 운영계획 변경의 적정성 - 기본계획과 일치 여부	- 사업대상지 주변 환경 및 개발여건 등을 고려한 항만기능 재편 또는 정비계획을 수립하였는가 - 기존 항만의 처리물동량 및 운영환경에 영향이 없는가 - 기존 항만에서 근무 중인 항만근로자에 대한 업무 전환계획을 수립하였는가	비계량
	항만재개발사업의 시행방식	사업 시행방식의 적정성	- 사업 시행방식이 대상지역의 여건에 부합하는가 - 사업 시행방식 결정 과정에서 사업대상지 내 사유지의 비율 등이 고려되었는가	비계량
	기반시설의 설치계획	사업대상지가 속한 지자체의 개발계획과의 부합성	- 제한한 기반시설이 관련 법률에 근거한 시설이 맞는가(「항만재개발법」 제2조제7호, 「국토계획법」 제2조제6호) - 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수 등 기반시설에 해당하는 시설별 설치계획이 사업제안서에 제시되어 있는가 - 공원녹지의 경우 「공원녹지법 시행규칙」 별표2에 따른 공원 녹지 확보비율을 충족하는가	비계량

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
	공공시설의 설치계획	공익성을 위한 공공시설 설치규모의 적정성	- 유발인구 산정 결과가 적정한가 - 상하수도, 전력공급계획 등 유발인구에 따른 원단위 산정이 적정한가 - 공공시설 설치규모가 적정한가	비계량
	도시경관 및 재난방지 등에 관한 계획	- 재난 대비 설계의 적정성 - 해당 지자체 경관계획과의 부합성	[경관계획] - 사업대상지 주변지역의 경관조사 및 현황분석을 실시하였는가 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」에 따라 건축물, 가로경관, 색채, 야간조명 등 주요 요소별 디자인을 고려하였는가 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」상 기본방향 및 계획, 디자인 원칙을 준수하였는가 [재난방지계획] - 호우, 태풍, 화재, 지진 등 재난, 재해 예방 및 대응계획, 공사 중 안전사고 저감 방안을 제시하였는가 - 비상대피소 등 피난지, 동선에 대한 계획, 시스템 구축계획을 제시하였는가	비계량
	토지이용계획, 교통계획 및 환경계획	기본계획과의 부합성	[토지이용계획] - 항만재개발 기본계획에 근거한 토지이용계획, 세부도입시설을 구상하였는가 [교통계획] - 사업대상지 주변 광역 도로망 연계방안을 제시하였는가 - 사업구역 외부도로와의 연계 및 내부도로망을 계획하였는가 - 주차장 및 자전거도로, 대중교통시설 계획을 제시하였는가 - 교통 수요예측에 활용한 원단위 등 예측 과정이 타당한가 - 교통 수요예측 결과가 적정한가 [환경계획] - 사업대상지 주변 환경여건 등 현황조사가 이루어졌는가	비계량

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
			대기환경, 소음 및 진동, 수질 등 항만재개발사업에 따른 환경오염 저감계획이 제시되어 있는가	
	복합시설용지에 관한 사항	기본계획과의 부합성(복합시설 용지가 있는 경우만 해당)	- 사업대상지 내 복합시설용지가 포함되어 있는가 - 복합시설용지가 포함되어 있는 경우, 항만재개발 기본계획과 부합하는가	비계량
	원형지로 공급될 대상 토지 및 개발방향	「항만재개발법」과의 부합성(원형지로 공급될 대상토지가 있는 경우만 해당) - 원형지개발자 및 공급내용 등 공급계획서에 포함되어야 할 내용의 적정성	- 사업대상지 내 원형지로 공급될 대상토지가 있는가 - 원형지로 공급될 대상토지가 있다면 「항만재개발법」 제28조와 부합하는가	비계량
재무 계획	재원조달계획	- 재원조달 안정성 - 재원조달 실현가능성 - 재정지원 요구액의 적정성 - 자금관리 및 운용계획	- 출자자의 구성 및 신용등급은 적정한가 - 국비 및 지방비 확보율은 적정한가 - 사업시행자의 부채비율은 적정한가	계량
	항만재개발사업의 경제적 타당성 분석서	- 사업성 분석의 적정성 - 토지가격산정의 적정성 - 사업이익의 적정성	- 비용-편익분석 결과 1.0 이상인가 - 민감도 분석결과가 적정한가	계량
	사업시행자의 구성계획	출자자의 재무구조 및 건전성	- 출자자 구성 및 신용등급은 적정한가 - 사업시행자의 부채비율은 적정한가 - 사업시행자가 2개 이상인 경우, 프로젝트회사를 설립하였는가 - 또한 프로젝트 회사의 조직 및 운영계획은 적정한가	계량

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
관리·운영 계획	기업유치 및 투자촉진에 관한 사항	기업유치계획의 적정성 및 실현가능성	[기업유치 계획] - 기업유치를 위한 마케팅 및 홍보전략이 제시되어 있는가 - 기업유치를 위한 전문인력을 배치하였는가 - 민간 투자유치 활성화를 위한 다양한 방안들이 제시되었는가 [전략시설 유치 및 운영] - 단지 활성화를 위한 랜드마크 시설 또는 앵커시설이 있는가 - 랜드마크 시설의 개발형태 및 도입시설이 적정한가 [테넌트(Tenant) 유치] - 사업대상지의 특성을 반영한 테넌트 유치 계획을 수립하였는가 - 사업시행자가 제시한 테넌트 유치계획이 현실적이고 실현가능성이 있는가 [상권 활성화] - 원도심과의 연계성을 고려한 상권 활성화 계획을 수립하였는가 - 운영 측면에서 업종의 중복 또는 과열 경쟁을 저감시키기 위한 방안을 고려하였는가 [관광요소 유치] - 관광 요소 아이템들이 해당 재개발사업과의 연계성이 있는가 - 사업시행자가 제안하는 관광 요소들이 관광객 유치 및 단지 활성화에 기여할 수 있는 아이템으로서 적정한가 [분양 및 임대] - 사업시행자가 제시한 분양가가 적정한가	비계량
	고용 및 정주환경의 개선에 관한 사항	- 고용계획의 적정성 - 공원/녹지계획의 적정성	- 고용 및 정주환경 개선효과를 추정하기 위한 경제적 파급효과를 분석하였는가 - 지역경제 활성화를 위한 지역주민 고용계획을 수립하였는가	비계량

구분	평가항목	핵심 검토사항	검토내용 (적정/부적정 판단요소)	비고
			정주환경 개선을 위한 공공시설, 공원 및 녹지 조성계획을 수립하였는가	
	대상지역 안의 토지·물건 및 권리의 매수·보상 계획 및 대상지역 주민의 이주대책에 관한 자료	보상 수반 시 보상계획의 적정성(향운노조 포함)	- 사업대상지 내 토지, 물건 및 권리의 매수·보상 계획을 수립하였는가 - 사업대상지 내 주민 이주대책을 수립하였는가	비계량
	단계별 항만재개발사업 시행계획	단계별 시행계획 및 사업리스크 관리계획 등 포함 여부	단계별 항만재개발사업 시행계획을 수립하였는가	비계량

4) 협상 시 주요 예상 쟁점 및 고려 사항 예시

구분	주요 역할
공통 분야	- 관리청의 공급대상 토지 공급 및 토지매매계약 체결 방법에 관한 사항 - 사업자의 개발부지(건물3)의 취득 및 처분 방법에 관한 사항 - 총사업비 및 사업자의 토지취득을 위한(사업비 정산) 인정 사업비의 범위에 관한 사항(총사업비 및 인정 사업비 확정 방법에 관한 사항 포함) - 인정 사업비 정산시기 및 감정평가업체 선정 방법에 관한 사항 - 사업자의 출자 지분 및 총 사업비 변경 등에 관한 사항 - 사업 중단 시(불가항력 포함) 귀책사유(관리청, 사업시행자)에 관한 사항 - 협약체결 이후 사업의 세부추진 절차에 관한 사항 - 사업계획서 변경에 관한 사항 - 인·허가 및 사업시행에 관한 사항
재무 /금융 분야	- 재원조달(자기자본, 타인자본) 및 투입 계획의 적정성 - 총사업비 구성 및 항목별 사업비의 적정성(총사업비 범위 확정 이후 판단, 공사비의 적정성은 분야별로 검토) - 재무모델 및 가정 등의 적정성 검토

구분	주요 역할
법률 분야	• 협약이행보증금 등 각종 보증과 관련한 필요성, 납부방법, 보증기간 등에 관한 사항 • 사업협약해제 또는 해지 및 손해배상 등에 관한 사항 • 각종 쟁점사항에 대한 법률 검토
항만 분야	• 항만 관련 시설 설계 및 개발 규모의 적정성 • 항만공사 등 공사비 산정의 적정성(총사업비 및 인정 사업비 확정방법 결정 이후 공사비 적정성 검토 수행 여부 결정) • 준설·매립공사 시 발생하는 환경오염 저감대책의 적정성 • 토취장 등 매립재 확보계획의 적정성 • 공사기간, 착공 및 공정관리에 관한 사항(지체상금 포함)
도시계획 분야	• 사업지의 특성을 감안한 토지이용계획의 적정성 • 개발 컨셉, 도입시설 및 개발규모의 적정성 • 토지용도별 법적 기준의 부합성 여부 • 공공시설 등 도시·군 관리계획시설 설치의 적정성
교통 분야	• 교량 등의 설치와 관련한 공사비 산정의 적정성 • 단지 내 도로에 대한 설계 적정성 • 교통량 추이, 교통소통 분석, 교통수요 및 개선대책 등 제반 분석의 이행 및 결과의 적정성 • 관련 법률의 준수 여부 및 지자체 개발계획과의 부합성
관리·운영 분야	• 사업 추진환경 분석의 적정성 • 개발수요 추정의 적정성 • 개발부지의 관리·처분(분양)계획의 적정성 • SPC 설립 및 운영 계획의 적정성 • 마케팅 계획의 적정성
기타 (필요시 외부 자문)	• 주요 시설물 건축계획의 적정성 • 대상지 여건 및 환경 친화적 측면에서의 경관계획 적정성 • 「항만재개발 및 마리나 항만 경관 가이드라인」 준수 여부 • 광역 또는 시·도 등의 경관계획과 부합성 여부 • 급수, 배수 등 상하수도 및 전기의 적정성 등

5) 사업추진 방식별 실시협약 목차 예시

구분	총사업비 정산방식 사업 협약서 예시	수용·사용방식 사업 협약서 예시
제1장 총칙	협약의 목적 및 사업의 개요, 용어의 정의, 협약의 해석, 문서의 우선순위	제1장 총칙 협약의 목적 및 사업의 개요, 협약의 효력기간 등
제2장 기본 약정	사업시행자의 지정/권리/의무, 소유권의 귀속, 협약의 성실히행	제2장 사업시행자 지정 등 사업시행자의 지정, 사업시행자의 지정 취소
제3장 총사업비	총사업비의 결정/변경/정산	제3장 사업계획 수립 등 사업계획 수립 등/수립 방향, 지역의건 수렴, 단계별·시설별 시행, 실시계획 승인 신청, 개발이익의 재투자
제4장 재원의 조달 및 투입	사업시행자의 자원조달, 자기자본 조달 및 투입, 타인자본의 조달 및 투입	-
제5장 설계 및 건설에 관한 사항	설계, 인허가 등, 실시계획의 승인, 공사비, 공사기간/착수/도급, 관련 법령 등의 준수, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 위험물및 지장물, 문화재, 이행의 보증, 지체상금, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전관리, 건설사업관리, 예비준공검사 등, 준공확인, 조기준공, 준공 전 사용신고, 하자이행보증	-
제6장 조성부지의 소유권 취득 및 처분에 관한사항	조성부지의 가격결정/소유권 취득 등, 선수금, 부지시설의 처분 등	-
제7장 관리청의 지원에 관한 사항	행정적 지원, 사업부지의 제공, 사업부지 외 기반시설	제4장 재정지원 등 재정지원 등, 자원조달
제8장 위험분담에 관한 사항	위험배분의 원칙, 사업시행자의 귀책사유, 관리청의 귀책사유, 불가항력 사유/사유의 인정	-
제9장 협약의 종료	기간만료로 인한 협약의 종료, 사업시행자/관리청/불가항력의 귀책사유에 의한 해지절차, 협약해지 시의 효과/정산, 기간만료, 해지 시 선관 의무	-

구분	총사업비 정산방식 사업 협약서 예시	수용·사용방식 사업 협약서 예시
제10장 권리의 처분	양도 및 담보의 제공, 사업시행자의 변경, 출자지분의 변경	-
제11장 분쟁의 해결	분쟁의 해결, 중재 등	제5장 분쟁의 해결 분쟁의 해결
제12장 기타사항	협약의 변경/수익자, 관리청의 협약준수 의무, 일부 무효, 묵시적 조건의 배제, 비밀유지, 통지, 언어, 준거법, 협약의 효력	제6장 기타사항 협약의 성실히행, 변경, 협약작성

6) 법령에 따른 기준 및 서식 모음⁶⁵⁾

(1) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행령

[별표1] 생계지원금의 산정기준

[별표2] 과태료의 부과기준

(2) 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 시행규칙

[별표] 행정처분의 기준

[별지 제1호서식] 공사 또는 사업의 시작 신고서

[별지 제2호서식] 행정처분 통지서

[별지 제3호서식] 항만재개발사업실시계획 승인신청서

[별지 제4호서식] (토지 출입, 일시 사용, 장애물 변경·제거)통지서

[별지 제5호서식] 허가증

[별지 제6호서식] 토지출입(일시사용)증

65) 평가항목 배점 외 서식 제목만 기술

[별지 제7호서식] 항만재개발사업 준공확인신청서

[별지 제8호서식] 항만재개발사업 준공확인증명서

[별지 제9호서식] 항만재개발사업 준공 전 사용신고서

[별지 제10호서식] 권리·의무의 이전 인가 신청서

(3) 항만재개발에 따른 생계지원금 업무처리규정

[별표] 지원금의 반환 범위 및 금액

[별지1] 생계지원금 지급신청서

[별지2] 조합원 탈퇴 및 확인서

(4) 해양수산부 항만재개발사업 업무처리규정

[별표] 사업계획 평가항목 및 배점

평가 항목	세부 평가항목	세부 평가요소
1. 재무 계획 (30점)	가. 출자자의 재무건전성(5점)	1) 출자자 구성의 우수성 2) 출자자의 자본금 규모 3) 출자자의 재무구조 등
	나. 사업성 분석의 적정성(10점)	1) 총사업비 산정(算定)의 적정성 2) 시장분석 및 수요예측의 적정성 3) 사업이익 및 수익률의 적정성 4) 고용창출 및 국가(지역) 경제 파급효과 등 사회적 편익 기여도 등
	다. 재원조달계획(10점)	1) 재원조달계획의 적정성 2) 재원조달계획의 안정성 3) 재원조달계획의 실현가능성 4) 재정지원 요구액의 적정성 등

평가 항목	세부 평가항목	세부 평가요소
	라. 용도별 분양(임대)가 산정의 적정성(5점)	1) 용도별 분양(임대)가 산정의 적정성 등
2. 개발 계획 (35점)	가. 개발구상(10점)	1) 개발콘셉트 및 테마 2) 개발규모의 적정성 등
	나. 부분별 개발계획(25점)	1) 토지이용계획 2) 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」 (해양수산부예규)에 따른 경관조성 계획 3) 환경친화적 조경계획 4) 환경보전 및 재난방지계획 5) 교통 및 보행동선처리계획 6) 공공시설물 설치계획 7) 건축물 배치계획 및 건축계획 등
3. 관리 운영 계획 (35점)	가. 사업관리 운영계획(5점)	1) 프로젝트회사 설립, 조직 및 운영계획 2) 사업리스크 관리계획 등
	나. 마케팅계획(5점)	1) 마케팅 및 홍보전략 2) 분양 및 임대계획 등
	다. 단지 활성화 계획(25점)	1) 전략시설 유치 및 운영계획 2) 임차인 유치계획 3) 상권 활성화 계획 4) 관광요소 유치계획 등
4. 가점		1) 외국자본 유치 2) 사업시행자에 임차인 참여 등 3) 일자리 창출 요소 등

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

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

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

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

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

2024년

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

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2025년

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

Ⅰ 2024년

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

수시연구 2025-05

항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구 - 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로

인쇄 2025년 11월 28일

발행 2025년 11월 30일

발행인 조정희

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 더크리P&B (주) (02-737-5377)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

항만재개발사업 추진 체계 재정립 연구

- 항만재개발사업 업무 매뉴얼 개선을 중심으로

A Study on the Reestablishment of Port Redevelopment
Implementation Frameworks:
Focused on Operational Manual Enhancement



49111 부산광역시 영도구 해양로301번길 26 (동삼동)

TEL. 051-797-4800

FAX. 051-797-4810

