

글로벌 해양시대를 선도하는 항만지역 선진화 방안 연구

A Study on Measures to Develop Port Regions
Leading the Global Age of Ocean

2014. 12.

이종필·김근섭·김정현·안영균



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

| 연구책임자 |

이 종 필: 제1장 1~3절, 제3장, 제4장1절, 제5장1~2절, 3절 일부,
제6장, 제7장

| 연구진 |

김 근 섭: 제4장2절, 제5장 2절일부

김 정 현: 제2장 일부, 제4장3절 일부

안 영 균: 제1장4절, 제2장, 제4장3절, 제5장3절

산·학·연·정 연구자문위원

이 덕 재 (법무법인 TLBS 변호사변리사)

정 주 철 (부산대학교 교수)

최 환 용 (한국법제연구원 연구위원)

항 상 호 (해양수산부 항만정책과 서기관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

연구감리자

김 형 태 (한국해양수산개발원 선임연구위원)

발 간 사

2011년 우리나라는 수출입무역액 1조 달러시대를 열면서 세계 8위의 무역 대국이 되었다. 그리고 다음해인 2012년 세계에서 7번째로 20-50클럽에 가입함으로써 세계경제분야에서 명실상부하게 양적·질적 대국이 되었다. 그 바탕에 항만이 있다. 수출입무역물동량 기준 99.7%, 금액기준 약 70%가 항만을 통하여 이루어졌다. 경제성장의 다리였다.

2013년 대한민국의 1인당 국민소득은 2.4만 달러로서 세계 33위에 있다. 무역액 세계 8위, 세계 7번째 20-50클럽, 국민소득 2.4만 달러는 항만과 주변 지역의 개발 패러다임의 전환을 요구한다. 선진국 경제의 문턱에 위치하면서 국민의 해양활동수요 증가, 산업구조의 변화와 해양으로의 입지전환, 도시의 팽창과 항만의 혼잡 등이 복합적으로 엉켜 갈등과 혼돈이 발생하곤 한다. 이 시기에 일본, 독일 등 경제대국과 호주는 항만 및 주변지역을 미향적 관점에서 선진화시켜나갔다. 일본의 경우 요코하마 미나토미라이 항만의 선진화가 본격적으로 추진되던 1982년 1인당 국민소득은 2.3만 달러였다. 독일은 1984년 3.3만 달러, 호주는 2.2만 달러였다. 현재의 우리와 유사하다.

항만을 물류기능만이 있는 단순 SOC시설로 인식하는 것은 개발도상국의 패러다임이다. 선진국형 항만패러다임은 물류와 산업, 도시, 사람, 경제가 항만을 중심으로 일정구역내에 혼거하는 형태라고 할 수 있다. 따라서 무엇보다 환경적, 경관적, 관광적, 비즈니스적 관점이 조화롭게 균형되도록 입지할 것이 요구된다.

이런 관점에서 본다면 우리나라의 항만은 선진국의 그것에 도달하기에 요원하다. 아직도 항만은 매캐한 연기와 공기가 무겁게 가라앉아 있는 공업지역으로 인식되고 있으며 주거생활을 침범하는 시설로 여겨진다. 이러한 불편한 인식을 바꾸어야 한다. 일본의 요코하마항은 물류, 상업, 도시, 관광, 주거

기능이 모두 있다. 그러면서 깨끗하고 밝으며 활기차다. 우수한 경관을 자랑한다. 1983년 이후 요코하마항을 찾은 내방객이 5천8백만명을 넘어섰으며 한 해 720만명이 오고가는 공간이 되었다. 호주의 시드니항만은 5개 구역으로 나누어 항만지역을 개발하고 선진화하면서 달링하버만 2013년 26백만명이 오고간 것으로 파악되었다. 독일의 하펜시티는 29백만명을 예상하고 있다.

우리나라의 부산항, 인천항은 조선개항의 상징적 항만이자 항만의 역사가 140여년에 이르고 있다. 하지만 이러한 역사성을 뒤로하고 항만과 도시는 갈등을 드러내고 있다. 항만계획과 도시계획은 분절되고 교통체계는 연계성이 떨어지고 있다. 항만은 보안구역으로 분류되어 사람이 찾기 어려운 체계로 굳어지고 있다. 항만의 노후 및 유희화를 타개하고자 항만재개발사업이 추진되고 있으나 도시와 인접한 구역의 경우 개발개념 및 방향과 관련하여 갈등이 지속되고 있다. 이는 현행 항만법과 도시계획법이 항만 및 주변지역에 공간적으로 관할권을 형성하면서 연계되고 있지 못해서 발생하는 문제점이라고 할 수 있다.

다른 하나는 항만 및 주변지역개발이 단위사업위주로 추진되어 기능의 중복이 발생하고 따라서 효율적인 항만지역공간 창출을 어렵게 하고 있다는 점이다. 우리나라의 특성상 항만은 중요한 해양자원이다. 따라서 기존의 항만도시의 개발패러다임도 항만중심으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 소소한 제도적 개선도 중요하지만 항만과 주변지역을 아우르는 통합적 법률의 제정과 관리가 필요하다.

본 연구는 선진국의 문턱에 있는 우리나라의 경제적 위치와 해양입지의 중요성을 감안하여 항만 및 주변지역의 갈등을 해소하고 고부가가치 항만지역공간 창조를 위한 방안의 제시를 위해 수행되었다. 항만과 도시의 통합과 분리, 갈등의 해소를 위한 항만도시공간 창조에 대한 연구는 많았다. 그러나 그런 연구의 대부분은 부지불식간에 도시의 관점에서 바라본 항만도시의 창조였다. 그리고 구체적인 법적 토대의 개편 등에 대한 논의는 없었다. 문제점만 나열하고 이상적 방향성만 제시했을 뿐이다.

본 연구는 기존의 항만친수공간 개발, 수변지역 개발, 항만재개발 사례로서 많이 언급되고 있는 일본, 독일, 호주의 항만지역개발사례를 항만 및주변 지역을 아우르는 선진화의 관점에서 재해석하고 우리나라의 지리적 입지와 경제적 역할을 고려한 새로운 선진형 항만지역개발 패러다임을 수립하기 위한 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 사례검토와 더불어 국내외 관련법률의 문제점을 세세하게 분석하였다. 그리고 항만지역선진화의 개념과 비전, 추진 전략과 방향을 제시함으로써 우리나라 항만지역개발의 정책이 어디를 향해야 하는지 알려주고 있다. 무엇보다 선진적 항만지역개발이 항만재개발과 함께 주변지역의 공간적 융합을 도모하고 경관, 환경, 도시기능이 조화할 수 있는 추진토대로서 법률안을 검토하여 제시하고 있어 정책화의 가능성이 높은 보고서를 지향하고 있다.

본 연구결과가 정부에서 추진하고 있는 항만지역발전법 제정에 활용되기를 기대하며 향후 100년을 좌우하는 항만지역개발 패러다임을 정착시키는 시금석이 될 것임을 기대한다.

본 연구는 우리 연구원 항만물류연구본부의 이종필 부연구위원, 김근섭 부연구위원, 김정현 전문연구위원, 안영균 연구원에 의하여 수행되었다. 본 연구는 연구진의 연구외에 중간 및 최종연구심의회를 통하여 연구보고서의 질 제고와 정책화 가능성을 위하여 다양한 분야에서 의견을 주었다. 정주철 부산대학교 교수, 최환용 법제연구원 연구위원, 황상호 해양수산부 항만정책과 서기관에게 감사드린다. 비록 연구심의회에 심의위원은 아니었으나 이덕재 TLBS 변호사는 항만지역선진화를 위한 신규법률 제정의 필요성을 법적차원에서 검토하여 주었으며 부록의 법률 및 시행령, 시행규칙 제정(안)에 대하여 자문을 하였다. 이를 통하여 본 연구보고서의 법률제안이 권위를 갖게 되었다.

정주철 부산대학교 교수는 최종심의 단계에서 제시된 항만지역선진화를 위한 도시재생 동향을 정리하고 이를 통한 항만지역선진화 적용가능성에 대하여 자문을 주었다. 지구 등 지정제도 도입 유사사례를 검토함으로써 항만

재개발을 포함한 항만지역개발에 도입필요성의 보강에 도움을 주었다. 아울러 정책적으로 수행이 필요한 사항에 대한 자문을 주어 본 보고서의 정책화 가능성을 높여주었다.

최환용 법제연구원 연구위원은 항만지역선진화관련 유사사례를 영종도신 공항사례를 중심으로 검토하여 주었다. 이 분들의 자문으로 본 연구보고서가 더욱 타당성을 갖게 되었다. 이외에도 김복희 전문사무원은 보고서의 편집과 보고회 개최에 도움을 주었다. 무엇보다 본 보고서의 발간을 책임지고 보고서 진행을 담당한 연구기획평가실의 김선기 실장, 신수환 연구원, 윤희웅 행정원, 대외협력·홍보실의 한창동 실장, 송원근 전문사무원에게 사의를 표한다.

본 연구는 우리나라가 3면이 바다인 해양국가라는 지리적 특수성을 감안하여 추진되었다. 항만과 주변지역은 우리나라를 부국으로 이끌 미래해양산업이 입지하고 시민이 함께하는 공간으로 탈바꿈 할 것이다. 본 연구는 이러한 미래패러다임을 예견하고 우리나라의 항만 및 주변지역의 부가가치를 창출하고 국가와 지역경제에 기여하며 물류, 산업, 사람이 공존하는 공간창조를 위한 제도개선 및 법률 제정에 중점을 두고 수행되었음을 재차 강조한다. 부디 본 연구보고서가 정책으로 반영되어 우리나라 항만지역발전에 기여하는 초석이 되길 바란다.

2014년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 성 귀

| 목 차 |

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	7
3. 연구추진 흐름도	8
제4절 선행연구 검토	9
1. 검토 방향	9
2. 친수공간 조성 및 항만재개발 관련 연구	9
3. 미항조성 관련 연구	11
4. 항만과 도시관련 연구	11
5. 선행연구 종합	14

제2장 글로벌 해양시대의 항만과 도시의 변화와 역할

제1절 항만과 도시의 기능변화와 상호관계	17
1. 항만기능의 변화와 발전과정	17
2. 항만의 발전패턴	18
3. 도시기능의 변화와 발전과정	20
4. 항만과 도시 간 관계	22
제2절 글로벌 해양시대의 항만과 도시	24
1. 글로벌 해양시대의 도래	24
2. 글로벌 해양시대의 항만과 도시의 역할	29

제3장 우리나라 항만과 도시의 발전현황과 문제점

제1절 항만도시 현황	31
1. 항만과 배후권역	31
2. 항만과 배후도시의 발전 잠재력	35
제2절 항만도시 성장과정	37
1. 항만도시의 발전단계	37
2. 항만도시의 성장요인	39
제3절 주요 항만도시의 성장과정과 특성	39
1. 부산시	40
2. 인천시	43
제4절 주요 항만도시의 특징 및 문제점	45
1. 부산 항만도시의 특징 및 문제점	45
2. 인천 항만도시의 특징 및 문제점	46

제4장 국내외 항만지역개발 선진화 사례

제1절 검토방향	47
1. 국내사례 검토 방향	47
2. 해외사례 검토방향	48
제2절 국내의 항만지역 선진화 사례	49
1. 기존의 항만구역 중 육상구역을 중심으로 재개발한 사례	49
2. 준설토투기장 또는 신규매립을 통하여 재개발한 사례	51
3. 항만구역과 도시구역이 포함되어 추진된 사례	53
4. 국내 사례 종합 및 시사점	57
제3절 해외 주요국가의 항만지역 선진화 사례	58
1. 일본의 항만지역 선진화 사례: 요코하마의 항만지역선진화	58
2. 호주의 항만지역 선진화 사례: 시드니항 개발사업	68
3. 독일의 항만지역 선진화 사례: 함부르크 하펜시티 개발	73
4. 미국의 항만지역 선진화 사례: LA항만 샌패드로베이 개발	75

5. 기타 국가의 항만지역 선진화 사례	77
6. 해외 사례 종합 및 비교	78

제5장 항만지역개발 관련 국내외 법령분석 및 법적 한계와 시사점

제1절 검토 배경 및 방향	81
제2절 국내의 항만지역개발 관련법령 및 쟁점과 법적 한계	82
1. 개요	82
2. 항만개발 관련법령	83
3. 도시개발 관련법령	96
4. 경관개선 관련 법령	106
5. 국내의 항만지역개발 관련법령 비교	109
제3절 해외주요국가의 항만지역개발 관련법령 분석 및 시사점	111
1. 일본의 항만지역개발 관련법령	111
2. 독일의 항만지역개발 관련법령	119
3. 미국의 항만지역개발 관련법령	120
4. 시사점	121

제6장 항만지역선진화 비전과 추진전략

제1절 항만지역선진화의 개념 및 선진화 방향	123
1. 항만지역선진화의 구성요소	123
2. 항만지역의 범위	124
제2절 항만지역선진화 비전(Vision) 및 추진전략	126
1. 항만지역선진화 비전	126
2. 비전 이행 기준	127
3. 추진전략	128
4. 실천과제	130
5. 항만지역선진화 비전 및 추진전략(안)	130

제7장 향만지역선진화 방안

제1절 제도적 개선방안	132
1. 지구 등 지정 제도 도입	132
2. 총사업비 산정 및 변경기준 마련	133
3. 「(가칭)중장기 향만지역선진화 기본구상(안)」 수립	135
제2절 향만지역선진화사업 지원체계 구축	136
1. 갈등조정 및 해소기구의 설치	136
2. 독립적 추진기구의 설치_(가칭)향만지역선진화공사 또는 법인 ...	137
3. 기금 또는 특별회계의 설치	138
제3절 재원조달체계의 정립 및 재정지원 확대	139
1. 현황	139
2. 문제점	141
3. 개선방안-재원조달체계 구축 및 재정지원 확대	142
제4절 (가칭)향만지역선진화 법제정	143
1. 법제정 필요성 및 기존법령 개선 가능성	143
2. 법 제정 시 고려사항	148
3. 신법에 포함될 기본적 규정	155
4. 제정법령(안)	157

제8장 결론 및 정책제언

제1절 결론	163
제2절 정책제언	165
1. 향만지역선진화 법령 제정: 「(가칭)향만지역선진화법」	165
2. 향만지역선진화 TFT 구성: (가칭)향만지역선진화추진단 발족	167
3. 향만지역선진화 추진로드맵 구상	167
4. 향만지역선진화 타당성 및 추진전략 검토: TFT 활용	169
5. 대 정부 및 대 국민 홍보 추진	170
6. 추진주체별 역할분담 설정	170

7. 향만기본계획과 도시기본계획의 연계성 확보	171
8. 향만재개발 사업의 선진화 방안 마련 필요	172

참고문헌	178
------------	-----

부록1. (가칭) 향만지역선진화에 관한 법령(안)	181
-----------------------------------	-----

부록2. 향만지역선진화 유사사례	216
-------------------------	-----

부록3. 최근 도시재생 동향 및 적용가능성	219
-------------------------------	-----

| 표 목 차 |

표 1-1. 국가별 친수공간의 범위	10
표 1-2. 항만의 성장과 도시인구 성장에 따른 항만개발 전략(안)	13
표 1-3. 항만규모와 도시성장 간 관계와 해당 도시(사례)	13
표 1-4. 항만지역 선진화 관련 선행 연구 종합	14
표 2-1. 공급측면의 도시성장 모형	21
표 2-2. 수요측면의 도시성장 모형	21
표 2-3. 도시화 과정	22
표 2-4. 항만과 도시의 상호발전 과정	23
표 2-5. 주요 국가별 GDP 대비 GOP(Gross Ocean Product) 비중	26
표 2-6. 미국의 해양산업 분류	26
표 2-7. 중국의 해양산업 분류	27
표 2-8. EU의 해양산업 분류	28
표 2-9. 해외 주요국가의 해양산업 파급효과	29
표 3-1. 국가관리무역항과 지방관리무역항의 구분	31
표 3-2. 무역항의 명칭과 위치	32
표 3-3. 국가관리무역항과 지방관리무역항의 구분	34
표 3-4. 우리나라 항만도시의 주요 성장 지표 값 변화추이	35
표 3-5. 부산항 개발 연혁	40
표 3-6. 인천항 개발 연혁	43
표 4-1. 항만지역개발 관련 국내 사례 종합	57
표 4-2. 일본 요코하마항만 MM21 추진을 위한 시설이전 등 기능정비	60
표 4-3. MM21 사업 추진 현황 및 효과	62
표 4-4. MM21 사업의 추진주체별 역할분담	64
표 4-5. MM21 개발 효과	65
표 4-6. 요코하마항 MM21 사업 추진 주요 경위	66
표 4-7. 호주 시드니항 주변지역개발사업 구역별 추진방식 비교	70
표 4-8. 시드니 연안개발사업 추진방향 및 쟁점	71
표 4-9. 시드니 항만지역개발(달링하버)의 변화모습	72

표 4-10. 독일 함부르크항만의 개발 및 운영관련 기관의 역할분담	75
표 4-11. 일본(MM21)과 호주(시드니항)의 항만지역개발 사례 종합 비교	79
표 4-12. 일본-독일-미국의 항만지역개발 사례 종합 비교	79
표 5-1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 체계	83
표 5-2. 「항만법」의 항만재개발 관련 규정 체계	85
표 5-3. 국제법과 항만법의 법적 위계	88
표 5-4. 국제법상 지역·지구·구역의 지정	89
표 5-5. 국제법상 지역·지구·구역의 지정과 세분류	90
표 5-6. 항만법상 항만재개발관련 주요 용어의 정의	90
표 5-7. 항만재개발사업 추진 절차	91
표 5-8. 국제법과 항만법상 개발사업의 추진효율화를 위한 규정	92
표 5-9. 도시개발법 체계	97
표 5-10. 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 체계	98
표 5-11. 도시 및 주거환경정비법 체계	99
표 5-12. 도시개발 관련법령의 입법 목적	100
표 5-13. 도시개발 관련 법령의 주요 용어 정의	101
표 5-14. 도시개발 관련 법령상 사업추진 기제 및 지원기구	102
표 5-15. 경관법 체계	107
표 5-16. 항만지역개발과 관련법령의 분야별 비교	109
표 5-17. 일본의 항만지역개발 관련 법령	111
표 5-18. 일본 항만정비촉진법(제2조) 상 특정 항만시설 정비사업의 종류	112
표 5-19. 항만시설정비 시 항만관리자 부담비율(특정항만시설정비 특별조치법)	114
표 5-20. 일본의 항만개발 및 시설정비사업 관련법령 비교 종합	115
표 7-1. 총사업비 변경기준 및 검증 관련 법령 개정 제안(안)	133
표 7-2. 일본의 MM21 사업추진 과정	135
표 7-3. 도정법상 분쟁조정기구 설치 및 운영규정	136
표 7-4. 국내 개발법령의 재원조달측면의 지원체계	139
표 7-5. 항만법상 비용보조 범위	140
표 7-6. 해외국가의 항만재개발관련 지원 현황	141
표 7-7. 항만지역선진화 사업 재원조달체계 구축 방안	142

표 7-8. 향만법상 임항지역 규정의 변천과정	145
표 7-9. 도시개발법상 도시개발구역 지정 절차	146
표 7-10. 「(가칭)향만지역선진화법률」 제정 시 고려사항 및 반영내용 ·	156
표 8-1. 향만지역선진화 추진 로드맵	168
표 8-2. 향만지역선진화 추진주체별 역할분담(안)	171

| 그림 목 차 |

그림 2-1. 항만기능의 발전단계	18
그림 2-2. 항만의 생애주기	20
그림 2-3. 항만-도시 간 발전 관계	23
그림 3-1. 우리나라 항만 지정현황 및 위치도	34
그림 4-1. 부산항 북항 항만재개발(1단계 사업 조감도)	50
그림 4-2. 인천항 영종도 준설토투기장 항만재개발사업 조감도	52
그림 4-3. 고현항 항만재개발사업 조감도	53
그림 4-4. 목포 삼학도 복원이전 모습	55
그림 4-5. 미나토미라이21 지구 연도별 변천사	61
그림 4-6. MM21 토지개발 조감도(항만-도시 간 균형지향)	63
그림 4-7. MM21 사업지구의 기능배치 및 효과	67
그림 4-8. 독일 하펜시티 항만지역개발의 기본이념	73
그림 4-9. 독일 함부르크 항만지역개발 추진 현황	74
그림 4-10. 미국 샌패드로베이 항만지역개발 계획도	76
그림 4-11. 네덜란드 로테르담 항만의 시기별 지역개발 추진 경과도 ..	77
그림 5-1. 미국(캘리포니아주)의 친환경 항만지역개발 정책	121
그림 6-1. 항만지역의 범위	126
그림 6-2. 항만지역선진화 비전 이행기준과 상호연계성	128
그림 6-3. 항만지역선진화 비전 및 추진전략과 실천과제	131
그림 8-1. 도시기본계획과 항만재개발기본계획과의 연계	172
그림 8-2. 항만재개발구역 내 지구제안(가칭)	173
그림 8-3. 지구단위계획을 통한 항만재개발사업계획의 요소 개선	174
그림 8-4. 지역제를 공공성 및 경제성 확보를 위한 개선 방안	176

Executive Summary

A Study on Measures to Develop Port Regions Leading the Global Age of Ocean

1. Purposes

Economic development and advancement of industrial structure create high added values in the port logistics functions. Advanced national economy stretches function of city, which accelerates conflicts between ports and cities. Such issues are addressed as the importance of the marine industry has been highlighted. The study aims to suggest the measures to improve the port and neighboring regions that fulfill the demands of creating high added-value port spaces.

It aims to address intensifying conflicts between ports and cities. It is conducted to suggest stepwise policy improvement and long-term action plans; which include institutional improvement within the current laws and regulations, enactment and utilization of new laws and regulations and visions and action plans for the development of the port areas.

2. Methodologies and Features

1) Methodologies

Features	Major contents	Data collection	Reasons for selection
Basic analysis	- Review on the function of port and city and the global ocean era - Review of domestic and overseas related laws and regulations	- Related literature - Field study	- Details of related laws and regulations are not included in the study
Overseas case study	- Key model countries selected (Japan, Australia, Germany, etc.)	- On-site study - Interview about	- Through the interview with the related officers, the historical context of the port and surrounding areas

Features	Major contents	Data collection	Reasons for selection
	- Review of the modeling possibility from the perspective of port and surrounding area development	development history and operational limitations	development is studied beyond a perspective of a simple re-development and the result is reflected on the research.
Expert consultation	- Necessity of new laws and regulations enactment and new laws and regulations (draft) - The possibility of introducing designation institutions including district for the development of port areas - Review of similar cases	- Expert consultation	- It is necessary to consult legal experts to review the articles for the enactment of new laws and regulations - Industry experts are required to review similar cases including urban and environmental development.

2) Features

The study analyzes limitation in space integration between port-oriented re-development projects and urban planning and the necessity of future-oriented port and surroundings development through legal standards and overseas cases. Based on the analysis, it presents the measures to improve related institutions and new, integrated development plans.

The existing researches have limitations that they are based on the idea that it is important to integrate port planning and urban planning and therefore they ought to be in harmonious development. The study differentiates itself from other researches as it suggests specific ideas of institutional development for comprehensive policy implementations and specific draft laws and regulations for enactment.

3. Results

1) Summary

To develop a port advancement model through the review on the advanced overseas cases (Japan, Australia and Germany).

- Legal foundation for policy execution: integrated development through enactment of new laws and regulations

- Policy execution body: policy execution through establishment of an individual middle-level execution body (public corporation, public organization and public-private joint organization)

- Implementation methods: zoning and district designation and development for stepwise and effective development, role assignment by business area among government, municipalities, private and public corporation and the establishment of the third sector, etc.

- Decision-making: centralized (Australia), decentralized (Japan and Germany)
decision-making: establishment of the decision-making system fitting each characteristics

- Space structure design: designation and development of the whole land area by function after land reclamation and improvement of landscape from port to city

 - Port area advancement vision and execution strategy

- Vision: the creative port space where logistics, people and economy comes all together to create future added value.

- Vision implementation standards initiative

 - ① Future-orientation and leadership

 - ② Pursuit of integration and efficiency

 - ③ Pursuit of harmony and balance

- Macro-action plans

 - ① Space function re-arrangement of ports and surrounding areas

 - ② Connectivity optimization of ports and surrounding areas

 - ③ Comprehensive environmental improvement (human and material-based environmental improvement)

 - ④ Landscaping improvement from the perspective of port (improvement direction: port→city)

 - ⑤ Construction of waterfront space and facilities (conceptual expansion of urban living)

⑥ Securement of leisure space (increasing tourism and leisure added values in the advanced port and surrounding areas)

○ To suggest policy execution alternatives to advance port areas

-Enactment and enforcement of new laws and regulations (new laws and regulations (draft), enforcement ordinance and the full text of enforcement regulations attached to the report)

- Revision of existing laws and regulations: enactment of port re-development execution guidance, introduction of the total cost settlement regulations, etc.

- Establishment of mid- and long-term basic plan for port development (draft)

- Establishment of conflict adjustment body for the advancement of the port area

-Establishment of a fund and special accounts for effective financing or enactment of the financial support system (the specific ratio of the total cost supported by the government, municipalities, etc. shall be clearly stipulated in the laws and regulations)

- To designate development districts and establish stepwise development system

2) Policy contribution

It presents new paradigm for the development of ports and surrounding area including port re-development and makes a policy contribution to establishment of integrated policy execution direction.

3) Expected benefits

It will establish a foundation for the policy execution that can promote integrated development of ports and surrounding areas and to develop a high added value port structure. It will also address conflicts among ports and cities and enhance brand values of port and cities (long-term ripple effects to national economy and local economy). It will present a vision to establish a global leading marine and port city. It can establish the policies to create new added values at port areas.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1883년 부산항 개항 이후 우리나라 근대항만의 개항역사가 140년이 되었다. 1945년 광복이후 경제는 눈부시게 발전하여 세계 9위의 무역대국이 되었으며 2012년 6월에는 1인당 국민소득이 2만 달러를 넘어서면서 2차대전 후 독립국가에서 최초이자 세계에서 7번째로 20-50클럽에 가입하였다.¹

경제발전은 항만과 도시간 관계를 긴장관계로 몰고 간다. Wiegman(2011)은 항만과 도시 간 관계가 시간이 지남에 따라 기능적·공간적 공생(Symbiosis)단계에서 기능적·공간적 분리(Vacuum)단계를 거쳐 상호 발전하다 갈등(Conflict) 단계로 전이한다고 하였다. 그리고 양자간 갈등의 원인을 항만과 도시의 공간성 및 기능성이 이원화된 상태에서 도시기능의 확대와 이에 따른 도시공간의 확장이 항만공간과 인접하게 되는 현상에서 찾았다.

문제는 항만과 도시간 갈등이 좀처럼 융합하고 조화되기 어렵다는 점이다. 왜냐하면 도시개발의 목적과 항만개발의 목적이 다르기 때문이다. 전자는 도심지 주거민의 공동체 확립 및 주거민의 삶의 질 제고가 목적인 반면 후자는 경제발전에 기여하는 SOC시설의 개발을 우선하기 때문이다.

하지만 국민소득증가로 사람들이 항만시설을 새로운 정주공간으로 인식하게 되고 항만이 사람들이 드나드는 인적교류의 장으로 변모하면서 항만개발과 도시개발의 새로운 패러다임 전환수요가 높아지고 있다. 서구에서는 이러한 수요에 대응하기 위하여 예전부터 친수공간개발, 재개발의 형태로 사업을 추진해 왔고 우리나라도 항만재개발, 친수공간조성의 형태로 항만개발 분야의 사업범위가 확대되었다. 그러나 이러한 개발 형태는 21세기 해양시대에 걸맞는 방법이 될 수 없다.

¹ 1996년 12월 OECD에 가입한지 12년만이기도 하다.

첫째, 현행 법체제는 항만개발과 도시개발이 이원화되어 있어 항만과 도시가 공존하는 신(新)개발패러다임을 수용할 수 없다. 비록 법규상 항만기본계획이 도시기본계획 수립시 반영되도록 하고 있으나 실효성은 낮다. 인천항의 항만재개발지역이 분진이 많은 부두와 접하고 있어 시설배치의 부조화 현상이 있지만 재개발기본계획에 반영되어 있을 뿐더러 사업지역 활용과 관련하여 주민과 정부간 의견차이가 존재하였다.

둘째, 항만개발계획과 도시개발계획을 융합시키고자 하는 노력이 부족하였다. 관계기관 협의는 협의차원에서 그치고 있으며 각각의 계획은 분리된 모습을 보이고 있다. 항만내 화물수송물류를 지원하기 위한 배후수송로 확보 계획이 제때 적절하게 반영되지 않거나 변경되는 사례는 많다.

셋째, 항만공간과 도시공간간 부조화가 심각하다. 예를 들어 부산은 영도구를 중심으로 맞은편에는 현대적 건물이 스카이라인을 형성하고 있는 반면 바로 인접하여 예부선이 어지럽게 난립하고 있으며 항만관련산업은 도시계획 지구내에 입지하고 있어 지역민원발생의 원인이 되고 있다. 이는 항만기본계획에서 해결할 수 있는 문제도 아니며 도시계획에서 해결할 수 있는 문제도 아니다. 항만과 도시를 관련산업과 기능을 중심으로 하나의 공간으로 놓고 조정한 후 발전적 계획을 세워야만 가능하기 때문이다.

21세기는 해양시대라고 한다. 이는 1990년대 이전부터 서구의 유명 미래학자들이 주장한 것으로서 새로울 것이 없다. 우리나라의 경우 분단상황에서 해양이 국부창출의 근원이 될 것임은 불문가지의 일이다. 더구나 지정학적으로 기간항로상에 위치하고 중국, 러시아, 일본 등의 경제대국이 있어 해양을 통한 물류부가가치 창출의 기회가 무궁하다.

한편으로는 우리나라가 관광 레저 중심지역이 될 가능성도 있다. 우리나라를 찾는 크루즈 및 관광객이 급격하게 증가하고 있으며 중국이나 일본, 동남아 관광객의 높은 한국방문 선호는 해양의 부가가치창출 기회를 높여주고 있다. 이러한 활동은 항만을 중심으로 한 해양활동의 일부라고 할 수 있다.

따라서 항만과 주변도시지역은 이 모든 활동을 유기적으로 연계시키고 부가가치를 창출시키는 공동의 장이 되어야 한다.

일본 요코하마항의 MM21개발, 호주 시드니 항만지역의 개발은 단순히 미항의 개념 또는 항만재개발의 개념만으로 규정지을 수 없다. 이들 항만을 찾는 한해 방문자는 2천 만 명이 넘는다. 이들 국가는 항만을 21세기 선진형 항만으로 재개발할 때에 사업범위는 항만과 주변지역을 포괄하여 사업구역을 구분한 후 장기적으로 단계별로 개발하였으며 물류기능, 상업기능, 주거기능을 모두 융합시켰다.

우리나라는 해양을 주변에 두고 있고 입지적으로 해양산업의 발달이 기대되는 국가이다. 해양플랜트 관련산업의 집적화 필요성 증가, LNG 추진선박 병커링 중심기지화 수요발생, 중소형 선박수리 산업 활성화 필요성 등 기존에 보지 못한 새로운 신(新)성장동력 산업이 해양을 중심으로 구축될 가능성이 높다. 그리고 이를 통하여 배후도시의 건강한 발전과 지역경제 활성화에 기여할 수 있다.

다른 한편 국민의 해양레저활동이 활발해 지면서 국제여행객이나 크루즈 수요가 나날이 증가하고 있고 우리나라의 국가브랜드가 높아지면서 이러한 해양관광레저수요에 대응할 수 있는 항만개발과 정비가 요구되고 있다. 미래형 항만개발과 정비요구는 기존의 노후화 및 유희화된 항만시설과 그 주변지역을 포함한 개발과 정비가 필수적이다. 따라서 이러한 수요에 대응하고 미래지향적 항만지역개발을 위해서는 현재의 관련 법령의 체계를 점검하고 새로운 추진체계 확립을 위한 법적·제도적 개선방안의 모색이 필요하다.

제2절 연구의 목적

본 연구는 무엇보다 다가올 글로벌(Global) 해양시대에 대비하고 이를 선도할 수 있는 항만지역선진화방안의 제안을 목적으로 하고 있다. 그리고 그러한 선진화 방안을 추진하기 위한 법제도적 개선방안의 제안을 중심에 두고 있다. 아울러 자원조달, 추진체계 등도 제시하고자 하였다.

선진화방안을 도출하기 위해 항만의 기능과 역할, 도시의 기능과 역할 변

화 등을 살펴봄으로써 항만과 도시가 이 시기 어떠한 방향을 두고 발전해야 할지를 도출하였다. 아울러 항만지역선진화의 개념과 비전을 구상하였다. 그리고 항만과 그 주변지역을 포괄하는 항만지역을 중심으로 글로벌 해양시대에 걸 맞는 고부가가치를 창조할 수 있는 정책실천방안과 법적기반구축 방안을 제시하였다.

제3절 연구의 범위와 방법

1. 연구범위

본 연구는 21세기 글로벌(Global) 해양시대를 맞이하여 항만을 중심으로 해양산업의 발달과 도시성장의 연계성을 확보하면서 항만도시의 선진적 모습을 구현하기 위한 항만지역선진화 측면에서 법·제도적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본문의 내용을 8개의 장(章)으로 구성하였다.

제1장에서는 본 연구의 배경과 필요성 그리고 목적을 담았다. 해양시대에 대한 언급은 있으나 뚜렷한 개념정의는 없었다. 분명한 것은 해양시대는 해양을 중심으로 국부를 창출하고 국민의 삶의 질이 향상되는 시대라는 것이다. 이러한 해양시대를 우리의 것으로 만들기 위해서는 항만과 도심지역을 포괄하는 항만지역의 선진화를 추구하고 이를 위한 법적 제도적 정비가 필요하다. 그리고 항만지역선진화 관련 선행연구를 검토하였다. 본 연구에 부합하는 연구는 찾아보기 어려웠다. 일단 항만지역선진화를 항만재개발과 도시개발을 아우르는 개념으로 생각하고 분야별로 수행된 몇 가지 연구를 중심으로 검토·분석하였다. 즉, 미항의 조성 및 개발, 항만재개발, 항만도시 발전관련 연구논문과 정책과제 수행내용을 중심으로 검토하였다.

제2장에서는 글로벌 해양시대의 항만과 도시의 기능변화와 발전형태에 대하여 검토하였다. 이를 통하여 왜 항만과 도시가 충돌하는 과정을 겪게 되는지, 항만의 기능은 어떻게 변화를 거듭하고 있는지, 도시는 어떻게 변화하는

지 알아보았다.

제3장에서는 실제 우리나라의 항만과 도시의 발전현황과 문제점을 검토하였다. 항만지역선진화의 우선 대상이 될 수 있는 인천항 및 인천도시, 부산항 및 부산도시를 검토하였다. 이들 항만은 모두 조선시대 말기에 개항된 역사와 궤를 같이하고 있으며 우리나라 경제발전의 핵심지역과 수출입물동량의 관문이 되고 있는 시설이기 때문이다. 이를 통해서 개략적으로나마 항만과 도시의 역사적 발전추이를 보여주었다. 그리고 문제점을 간략히 제시하였다.

제4장에서는 항만지역선진화와 관련된 국내외 사례를 살펴보았다. 사실 국내의 경우 항만지역선진화라고 할 수 있는 사례를 찾기 어려웠다. 종합적 틀에서 항만과 도시를 하나의 공간으로 보고 개발한 경험이 없으며 항만재개발, 도시재생사업, 도시환경정비사업의 형태로 각각 진행되고 있기 때문이다. 이에 따라 항만지역선진화 사례도 항만구역을 중심으로 개발형태를 새로이 분류하고 사례를 검토하였다. 도시개발이 일부 포함된 사례로서 목포 삼학도 복원사업을 검토하였다. 실무적 차원에서 문제점을 찾기는 어려웠다. 실무자체도 매우 어렵고, 이러한 실무의 어려움은 공무원들이 제일 잘 알고 있으나 부서이동이 잦아 전문성을 확보하고 있지 못하기 때문이다. 최대한 나타난 자료와 인터뷰를 통하여 획득한 지식을 동원하여 사례를 검토하였다. 해외의 항만지역개발사례도 검토하였는데 주로 일본의 요코하마항만 개발사례를 분석하였다. 그 이유는 일본이 우리나라와 유교적 전통을 공유하고 있고 우리나라는 근대이후 일본의 정책·행정·사회·개발의 틀을 많이 수용하였기 때문이다. 무엇보다 요코하마항만은 우리나라의 부산항과 매우 유사한 형태의 지형을 가지고 있고 개항의 역사도 길어 이미 추진된 MM21 등의 사업은 단순히 재개발이나 워터프런트(Waterfront) 개발사업의 차원에서 접근하기보다는 좀 더 거시적이며 공감각적 차원에서 항만지역선진화의 모델사업이 될 수 있기 때문이다. 그 외에 호주 등을 집중검토 하였는데 이는 다양한 이해관계가 첨예하게 대립되어있는 사업을 개별법의 제정과 독립적 추진 기구를 통하여 돌파할 수 있었다는 점이 향후 우리나라의 항만지역선진화를 위한 법적 토대 마련에 적용할 수 있기 때문이다.

제5장에서는 국내외의 항만지역개발 관련 법령을 검토하였다. 항만지역개발이라는 것이 개념적으로 확립되어 있지도 않고 관련 기초연구가 축적되어 있지 않기 때문에 현 시점에서 정책적 차원에서 실효성을 제고하기 위해서는 관련 법령의 검토가 우선적으로 필요할 것으로 보았다. 이를 통하여 현행 법체계가 해양시대의 항만지역선진화에 도달하기 위해서는 무엇이 부족한지 시사점을 도출하였다. 관련 법령의 검토는 상당히 신중을 요구하는 작업이었다. 외국의 법제는 입수된 자료로만 접근할 수 밖에 없었다. 주로 일본의 법령을 검토하였다.

제6장은 항만지역선진화의 개념을 정의하고 비전과 실천전략을 개괄적으로 제시하였다. 항만지역선진화는 3개의 주요 개념이 복합된 결합어라고 할 수 있다. 항만, 지역, 선진화가 그것이다. 지역은 항만주변지역을 의미한다. 선진화는 항만지역이 항만과 주변지역의 공생적 발전과 성장을 이루는 것을 말한다. 이르기 위해서는 21세기 해양시대의 조건에 부합되어야 한다. 항만지역선진화는 공간적으로 항만전체와 배후도시를 포함하며, 산업적으로는 항만산업과 항만관련산업이 입지하고 있는 도시를 의미한다. 항만관련산업과 상관없는 배후도시는 본 연구에서 지향하는 항만지역이 아니라고 할 수 있다.

제7장에서는 항만지역선진화를 위하여 다양한 각도에서 구축방안을 제안하였다. 효율적 항만지역선진화를 위한 제도개선방안, 추진기제의 구축, 지원체계의 구축, 재원조달체계의 구축을 제안하였다. 그리고 모든 개선방안의 법률적 토대마련을 위한 신법제정방안을 제시하였다. 신규 법률의 제정이 필요함을 역설하였으며 제정 법률(안)에 담길 내용과 제정의 필요성을 제안한 후 마지막으로 법률(안) 원문을 첨부 자료로 제시하였다. 개선이 필요한 제도는 법률규정에 담김으로써 실천력을 갖는다. 이러한 관점에서 법률(안)의 구성에 주안점을 두었다.

제8장에서는 주요 연구결과와 항만지역선진화를 위하여 정책적으로 추진하여야 할 내용을 제안하였다.

2. 연구방법

본 연구의 원활한 수행을 위하여 다음과 같은 연구방법을 활용하였다.

첫째, 전통적인 문헌조사 방법을 활용하였다. 항만과 도시의 기능과 발전 양태를 알아보기 위해 관련 연구논문과 수행과제를 검토하였다. 이를 통하여 항만과 도시가 공존해야할 필요성을 도출하였다.

둘째, 통계분석을 수행하였다. 통계분석을 위하여 국가 또는 공공기관이 발간하는 자료를 우선적으로 활용하였으며, 관련 자료가 부족할 경우 권위 있는 연구기관이 생산한 자료도 참고하였다. 아울러 공식적인 계획에 반영된 통계자료도 연구에 활용하였다.

셋째, 전문가 인터뷰 및 서면자문을 받았다. 관련분야 전문가와의 워크숍을 통하여 연구내용의 필요성, 방향 등을 검토하였다.

넷째, 관련 분야 외부 전문가의 자문을 받아 연구에 활용하였다. 특히 관련 분야의 법령 간 상호관계와 해석을 위하여 법률전문가의 자문을 받았으며, 유사사례의 검토와 시사점 도출을 위하여 도시재생전문가의 자문을 받았다.

다섯째, 해외의 선진사례를 분석하였다. 특히 우리나라와 유사한 일본의 관계기관과의 네트워크를 통하여 항만지역선진화 구현을 위한 개발방향을 구상하였으며 법률제정(안) 마련에 반영하고자 하였다.

3. 연구추진 흐름도

본 연구는 크게 3단계로 나누어 수행되었다. 클 틀에서 전반적인 자료조사 및 분석, 항만지역선진화 방안 도출을 위한 해외의 조성사례 분석과 관련 법령 분석, 종합적인 선진화방안 구상 등의 순서로 진행되었다.



제4절 선행연구 검토

1. 검토 방향

항만지역개발 및 선진화와 관련된 기존의 연구는 거의 찾기 어렵다. 항만 지역선진화 자체가 항만과 도시를 하나의 공간으로 보고 나아갈 방향을 전제로 하고 있기 때문이다. 주로 항만재개발, 도시재생관련 연구에서 관련 연구가 진행되었다. 이에 본 연구에서는 관련 연구를 친수공간 관련 연구, 항만재개발 관련 연구, 부산항 미항개발 관련 연구, 항만지역 도시재생 관련 연구 등으로 구분하여 검토하였다.

2. 친수공간 조성 및 항만재개발 관련 연구

1) 국제항만 친수공간 개발유형설정과 정책방향(2008)

이 연구는 항만을 친수공간으로 조성하기 위한 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 항만친수공간조성관련 이론과 개발사례, 문제점 분석, 친수공간 개발유형 및 정책방향을 검토하였다. 아울러 주요 국가별 친수공간의 범위를 정리한 후 친수공간개발전략으로 친수공간 의무확보제, 항만친수공간 관련제도의 보완, 항만친수공간 기본계획 수립, 항만친수공간 지구지정, 항만친수관련법규의 정비 및 항만친수공간 조성 관련 기구의 설립 등을 제안하였다. 동 보고서는 친수공간을 광의와 협의의 개념으로 구분하여 제시하였다. 광의의 친수공간은 ‘항만지역에서 인간·바다가 공유하는 친수 산업적·친주민적·친해양환경적 공간’ 이라고 하고 협의의 친수공간은 ‘항만지역에서 친수행위가 일어나는 물리적 공간과 그 기반시설’로 정의하였다.

〈표 1-1〉 국가별 친수공간의 범위

국가	관계법	공간적 범위
미국	연안역 관리법	• 수역측: 수제선 - 해역 • 육역측: 수제선 30m - 8km 구간
일본	해안법	• 해안 보전구역: 친수공간으로 간주 • 수제선: 수제선으로부터 육역, 해역 모두 50m로 한정
한국	연안 관리법	• 연안역 : 해역과 육역으로 구분 • 해역은 12해리(22km), 육역은 500~1,000m - 항만법상 지정항만, 어항법상 제1·3종 어항은 500m - 산입법에 의하여 개발된 부지 - 1km

자료: 정봉현, 『국제항만 친수공간의 개발유형 설정과 정책방향 - 광양항을 중심으로 -』, 2008.

2) 성공적 항만재개발을 위한 정부의 역할 (2010년)

이 연구는 항만재개발의 성공적 추진을 위한 정부의 역할로 i) 항만 기능의 유지, ii) 재개발의 공공성 확보, iii) 민간자본을 유치하기 위한 수익성 제공 등을 제시하였다.

항만 재개발이 성공하기 위해서는 해당 지역 주민, 정부와 지방자치단체, 민간자본의 유기적 연계뿐 아니라, 참여자의 업무기준의 설정과 재정분담 등 역할과 의무의 공유가 필수적이라고 하였다. 또한 민간자본 유치를 통한 항만 재개발은 항만이라는 국가 소유 재산에 대해 민간의 자본을 유치함을 의미하므로 공공성과 수익성에 대해 심도 깊은 논의와 합의가 필요하다고 주장하였다.

3) 항만재개발 및 마리나항만 개발사업의 자원조달 방안 연구 (2011년)

위 연구는 항만과 배후도시의 성장, 선박 대형화 및 컨테이너화, 국민소득 향상 등 항만물류경제환경의 변화로 항만재개발 및 휴양 및 레저공간에 대한 수요가 증가하면서 마리나항만개발에 대한 정부지원 방안을 제안하였다. 구체적으로 항만재개발 및 마리나항만 개발사업 추진을 위한 자원조달 관련 대안을 검토하고, 항만재개발과 도시재개발의 차이점을 분석하고 사업추진을 위한 전담기구 설립 필요성을 제시하였다.

3. 미향조성 관련 연구

1) 부산항 미향개발 중장기발전 연구 (2008년)

동 연구는 화물위주의 부산항을 인간과 문화가 공존하는 세계적인 미향으로 개발하기 위한 기본구상과 추진전략 등을 마련하기 위해 수행되었다. 부산항은 기존 체계적인 개발 계획 없이 지나치게 난개발로 추진된 측면이 있는데 따라서 공공성확보 및 균형적 개발을 위한 거시적 관점의 개발계획 수립이 요청되었다. 경관개선, 환경개선, 수변공간활용의 3가지 측면에서 미향 개발방안을 제시하였다. 그러나 동 연구는 미향개발을 항만물류기능을 배제하고 환경적 차원과 경관개선 측면에서만 접근하고 미향에 대한 비전이나 명확한 정의 없이 평면계획수립에 치중하였다는 한계가 있다. 즉 미향을 경관개선, 환경개선, 수변공간 이용개선을 통하여 달성되는 것으로 한정하였다.

2) 부산항 임항지역 청정화 방안 수립 연구 (2012년)

동 연구는 부산항을 미향으로 조성하자는 목표 하에 정책과제로 추진된 것이다. 주로 부산항 북항 영도지구 등 수리단지 밀집지역이 배후도시와 조화로운 발전에 장애가 되고 있다는 비판이 제기되고 있는 점을 감안하여 부산항 북항의 영도지역 기능 조정과 정비를 목적으로 수행되었다. 동 연구에서는 예부선 이전 및 신규입지 선정, 관련기업의 이전 등을 종합적으로 수행할 수 있는 신규 법령의 제정을 제안하였다.

4. 항만과 도시관련 연구

1) 항만지역 도시재생 추진방향 (2013년)

당해 연구는 항만과 도시의 갈등을 치유할 수 있는 방안으로서 도시재생과 연계한 항만재개발의 필요성을 제기하였다. 도시재생과 항만재개발을 성공적으로 연계하기 위해서는 ‘중앙정부-광역 지자체-시·군·구 지자체로 연결되는 계획체계’를 구축하고, 이와 별도로 기능하는 사업지원체계를 효율적으로 운용할 필요가 있음을 역설하였다. 또한 사업추진 시 주민참여의 실

질적인 실효성 제고와 지원조직의 재정능력 확보가 필요하다고 주장하였다.

2) 항만과 도시 (2013년)

『항만과 도시』는 항만과 도시를 통합적인 관점에서 조명한 기본연구서라고 할 수 있다. 관련 전문가들이 참여하여 항만도시의 역사, 항만도시와 산업, 항만배후단지, 해양관광, 도시재생, 재난방재에 이르는 광범위한 내용을 다루었다. 외국의 항만도시 재개발 등에 대한 참고 사례도 수록했으며, 특히 항만 도시에 관한 국내외 학자들의 최신 학문적 성과까지도 소개하고 있다.

우리나라의 경우 항만과 도시를 별개의 차원에서 다룬 결과 항만과 도시의 통합적인 개발 추진이 미흡했다고 비판하였다. 일례로 항만재개발은 도시계획에서 다루어지는 도시재생의 한 부분임에도 지금까지 우리나라에서는 도시계획과는 별개로 다루어졌고, 부분적으로 다루어졌더라도 항만의 특성을 충분히 살피지 못했다고 주장하였다. 항만과 도시개발 간 부조화로 인하여 항만과 도시 간 경쟁 및 상충, 시민의 접근성 차단, 항만도시의 역사·문화적 맥락의 상실, 중앙정부와 지방정부간 갈등이 발생하였다고 하였다. 당 연구는 항만도시의 중요성이 더욱 높아지고 있는 글로벌화 시대에 국가의 경쟁력, 미래전략 차원의 측면에서도 새로 논의되고 재정립되어야 할 필요성을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다.

3) The Competitiveness of Global Port Cities: Synthesis Report (OECD Regional Development Working Papers) (2013년)

OECD(2013)는 인구증가에 따른 산업화와 항만기능의 변화를 검토하고 이에 따른 장래 항만개발 방향 등을 제시하였다. 도시인구와 항만성장을 변수로 하여 개발방향을 제시하였는데 그 내용은 아래 표와 같다.

〈표 1-2〉 항만의 성장과 도시인구 성장에 따른 항만개발 전략(안)

구분	도시인구 성장	도시인구 축소
항만성장	신규 항만 개발 (기존항만은 주거, 복합 공간화)	항만배후단지 확장 (새로운 화물창출원 확보)
항만의 후퇴	워터프런트 개발	산업구조 다양화 (주거, 레저, 비즈니스 등 신성장동력 확보)

또한 동 연구는 항만의 성장이 도시에 긍정적인 영향을 미친 사례를 조사하였는데 유럽, 아시아, 아프리카 도시 등을 포괄하였다. 조사 결과 배후도시의 크기(면적)가 클수록 대체적으로 항만의 규모(물동량 처리 수준)가 큰 정(+)의 관계를 확인하였다.

〈표 1-3〉 항만규모와 도시성장 간 관계와 해당 도시(사례)

구분	Top 20 도시	Top 40 도시	Top 60 도시
Top 20 항만	상하이, 오사카-고베	광저우, 심천, 텐진, 홍콩	-
Top 40 항만	상파울로, 뉴욕, LA-롱비치	마드라스	-
Top 60 항만	도쿄	방콕	-
Top 80 항만	뮌바이	-	-
Top 100 항만	-	런던, 자카르타	바르셀로나
Top 125 항만	마닐라, 이스탄불	-	호치민, 마이애미

4) The concept of Diverse developments in port cities, Ocean and Coastal Management (Wen-Chih Huang etc.) (2010년)

상기 연구는 항만의 개발단계와 항만의 중심기능에 따라 항만도시의 개발 유형을 분류하였다. 동 연구에 따르면 항만도시를 개발 단계에 따라 i) 전통적 어항, ii) 상업기능 항만, iii) 저장·운송·가공 항만, iv) 배송과 운송항만, v) 관광항만, vi) 도시기능과 조화된 항만 등 6가지 유형으로 구분하였다.

항만의 개발단계는 노동의 부가가치 기능, 부가 생산기능, 서비스의 부가가치 기능 항만 등 3단계로 진화한다고 하였다. 즉, 항만은 최초 단순 물류기능을 제공하는 운송 기능 중심의 항만에서 타 산업과 연관된 부가가치 창출 항만으로 발전하게 된다고 한다. 또한 항만과 배후도시의 상생적 발전전략으로서 항만산업의 부가가치 창출, 항만배후단지 활성화, 항만물류 비즈니스 창출, 항만클러스터의 구축 등을 제시하였다.

5. 선행연구 종합

항만지역선진화 관련 선행연구 검토결과 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 항만지역선진화를 위한 항만 및 주변지역에 대한 종합적인 개발 과 조성방안을 연구한 사례가 없다는 점이다.

둘째, 항만과 그 주변지역을 발전적 방향으로 조성하는 것에 대하여 친수공간 조성, 재개발의 차원에서 주로 검토가 되고 있으며 미항조성과 관련하여 주로 경관과 환경개선에 치중하여 항만의 본래기능과 도시와의 연계성 확보에 한계를 보였다는 점이다.

셋째, 항만과 도시의 관계를 검토한 다수의 연구도 사업별로 개발방향을 제안하고 있을 뿐 항만을 하나의 통합적 공간으로 보고 정책방향을 제시하지는 못하고 있다는 점이다.

아래 표는 선행연구로서 검토한 자료를 종합한 것이다.

〈표 1-4〉 항만지역 선진화 관련 선행 연구 종합

분야	연도	연구내용	연구자
친수공간 조성	2008	- 과제명: 국제항만 친수공간의 개발유형 설정과 정책방향 - 광양항을 중심으로 - - 개발전략들로써 항만시설의 개방과 홍보활동의 강화, 신항만 개발과 항만재개발시 친수공간 의무 확보제, 항만친수공간 관련제도의 보완, 항만친수공간 기본계획의 수립, 항만친수공간 지구의 지정, 항만친수관련법규의 정비 및 항만친수 행정조직의 설립 등을 제시	정봉현

〈표 1-4〉 항만지역 선진화 관련 선행 연구 종합 (계속)

분야	연도	연구내용	연구자
항만 재개발	2010	- 과제명: 성공적 항만재개발을 위한 정부의 역할 - 항만재개발사업의 현황 및 애로 - 외국의 항만재개발에서 정부의 역할 - 재정투자자로서 정부의 역할	신승식
	2011	- 과제명: 항만재개발 및 마리나항만 개발사업의 재원조달 방안 연구 - 항만재개발 및 마리나항만 개발사업 여건분석 - 개발사업 재원조달 체계 및 문제점 분석 - 재원조달 대안검토	국토해양부
미항 조성	2012	- 과제명: 부산항 임항지역 청정화 방안 수립 연구 - 항만 및 인근지역 환경저해시설 조사 및 문제점 분석 - 임항지역 청정화 관련 국내외 사례조사 - 이전관련 이해관계자 의견조사 - 이전입지 선정대안 검토 및 이전방안 수립 - 시설이전의 효과분석 - 관련 법률 제정 및 이전기업 지원방안	국토해양부
	2008	- 과제명: 부산항 미항개발 중장기 발전 연구 - 화물위주의 부산항을 인간과 문화가 공존하는 세계적 미항으로 개발하기 위한 기본구상과 추진전략 등을 마련 - 친환경적 항만 개발을 통한 부산항의 브랜드 가치 제고 방안 검토	국토해양부
항만과 도시	2013	- 과제명: 항만지역 도시재생 추진방향 - 항만도시 전체의 재생추진과 유리된 상황에서, 항만관련 주체들만 자본논리로 사업을 추진하면 전체적으로 비효율적이고 경제상황 등 변화여건에도 취약 - 항만도시 재생을 효과적으로 추진하기 위해서는 실질적으로 계획수립체계, 사업추진체계 및 재생지원체계를 유기적으로 연계시켜 운용하는 것이 필요	임영태 외
	2013	- 과제(저서)명: 항만과 도시 - 항만재개발은 도시계획에서 다루어지는 도시재생의 한 부분임에도 지금까지 우리나라에서는 도시계획과는 별개로 다루어졌음 - 항만도시가 향후 미래를 담보할 공간임을 설명하고 항만도시가 우리의 주요한 삶의 공간으로 변모하게 된 요인을 항만도시의 산업기능에서 찾았음	김춘선의

〈표 1-4〉 항만지역 선진화 관련 선행 연구 종합 (계속)

분야	연도	연구내용	연구자
	2010	- 과제명: The concept of Diverse developments in port cities, Ocean and Coastal Management - 항만도시의 개발유형 분류: i) 전통적 어항, ii) 상업기능 항만, iii) 저장·운송·가공 항만, iv) 배송과 운송항만, v) 관광항만, vi) 도시 기능과 조화된 항만 등 6가지 유형으로 구분 - 항만과 배후도시의 상생적 발전전략을 검토하고 구체적인 실천(안)을 제시	Wen-Chih Huang, Chien-Huan Chen, Sung-Ken Kao, Kwnag-Yu Chen
	2013	- 과제명: The Competitiveness of Global Port Cities: Synthesis Report - 인구증가에 따른 산업화와 항만기능의 변화를 검토 - 항만이 도시 경제성장에 미치는 효과를 검증하기 위해 도시 경제성장에 영향을 미치는 다양한 변수들을 설정하여 변수와의 인과관계 검증	OECD

자료: KMI 작성

제2장 글로벌 해양시대의 항만과 도시의 변화와 역할

제1절 항만과 도시의 기능변화와 상호관계

1. 항만기능의 변화와 발전과정

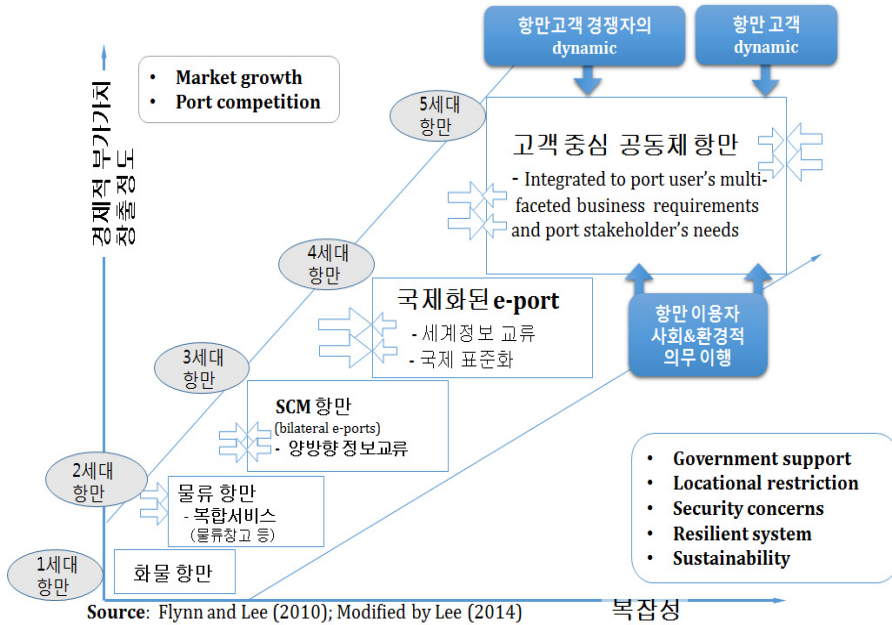
항만의 기능이 시대를 거치면서 변화하고 있다. 근대 이전의 항만은 군사 보안시설로서의 기능과 화물의 양·적하 및 화물수송의 연계기능이 주된 것이었다(1세대 항만).

그러나 현대에 이르러 항만은 군사보안기능과 더불어 국가 간 교류의 확대와 경제적 협력관계 증가하고 경제력이 국부를 결정하고 기업이 국가 및 국제권력의 한 축을 이루면서 기업물류비절감 등 기업활동이 기회창출 공간을 비롯한 다양한 부가가치 창출공간으로서의 부가적 기능을 요구받고 있다. 항만이 복합물류서비스를 처리하는 공간으로 진화한 것이 그것이다(2세대 항만).

아울러 항만활동이 내륙물류와 연계되면서 물류측면에서 공급사슬이 생겨나고 이를 효율적으로 관리할 수 있는 항만의 역할이 확대되면서 공급사슬관리(SCM)를 수행하는 항만의 기능이 부각되었다(3세대 항만).

또한 글로벌화의 진행은 항만의 국제화를 유도 하였다(4세대 항만). 그리고 항만이 부가가치 창출공간으로 온전히 기능하고 국가경제와 물류효율화에 기여하기 위해서 다양한 항만 이용자의 수요를 충족시켜야 하는 고객중심 항만의 기능이 요구되고 있다(5세대 항만). 이러한 항만기능의 변화는 항만경쟁력 확보를 위하여 필수적인 것이라고 할 수 있다. 최근에는 경제발전으로 인한 소득증가로 해양레저관광산업이 활기를 보이면서 해양관광 및 친수공간수요도 항만기능에 추가되었다. 즉 산업활동공간을 넘어 정주공간 및 휴식공간, 관광레저공간으로 항만이 주목받고 있다.

〈그림 2-1〉 항만기능의 발전단계



2. 항만의 발전패턴

1) 항만의 성장과 영향

그 동안 항만은 물류수송, 교통, 관광·여가 시설로서 우리나라의 경제성장의 견인차 역할을 담당하였다. 물자수송의 연계시설로서 물류경쟁력을 제고하여 국가경쟁력 상승 및 경제발전에 기여하였다. 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 경우 수출입화물량의 99%가 항만을 통하여 이송되므로 전통적으로 항만은 수출입 산업을 지원하는 국가 기간시설로서 그 중요성을 인정받아 왔다.

다시 말하면 우리나라의 항만은 경제성장과 더불어 증가된 경제소득이 다시 항만사회간접자본(SOC)에 재투자되는 선순환(virtuous circle) 과정을 거치면서 지속적으로 성장해 왔다고 할 수 있다. 10년 단위의 전국항만기본계획과 항만재개발 기본계획이 수립되고, 수립된 계획 하에서 선석의 확충, 노후화 시설의 교체, 첨단 항만시설도입 및 운영을 위한 투자가 이루어지면서 항만의 처리능력이 확대되고 생산성은 증가되었다.

또한 항만이 도시경제에 미치는 영향(economic benefit)도 상당한 수준인 것으로 평가된다. 항만을 중심으로 이루어지는 산업 활동은 관련 산업분야의 고용 및 소득과 부가가치(value added)를 창출하고, 배후도시의 투자를 유발한다. 항만관련산업-하역업의 경우-의 생산유발계수는 지역에 따라 1.3206~1.4111에 이르고 있다. 이는 도로의 1.2166~1.3758, 항공의 1.1252~1.3016 보다 높은 수치다.² 또한 항만산업은 타 산업보다 부가가치율이 높다. 예를 들면 2006년 기준 전산업 부가가치율 평균이 21.56%인데 비하여 컨테이너하역 산업은 50.62%로서 2배를 초과한다. 제조업 20.90%, 운수업 38.67%, 수상운송업 46.48보다 높다.³

2) 항만의 성장패턴 및 변화 과정

항만의 성장패턴은 크게 2가지로 분류할 수 있다.

첫 번째 성장패턴은 『Port in City (발전-성장-성숙-노후화-포기·퇴락-재개발)』라고 명명할 수 있다.

이 패턴은 노후 항만 시설의 재개발을 통한 도시 기능회복에 초점을 두고 항만시설의 보수 및 복원, 변형 및 개조의 형태로 수행되는 것을 말한다. 호주 시드니, 독일 함부르크 하펜시티, 미국 볼티모어, 캐나다 밴쿠버 등 대부분의 유럽 및 북미 국가에서 나타나는 양상이라고 할 수 있다. 유럽 및 북미의 경우 새로운 물류기술 및 산업 패러다임 변화로 인하여 항만기능이 후퇴하자 항만기능 변화와 수변공간 재개발을 통하여 항만기능 재생과 지역경제 활성화 및 환경문제를 해결하려고 하였다.

부산항·인천항 등에서 진행되고 있는 재개발사업도 전반적으로는 『Port in City』의 패턴으로 진행되고 있다고 할 수 있다.

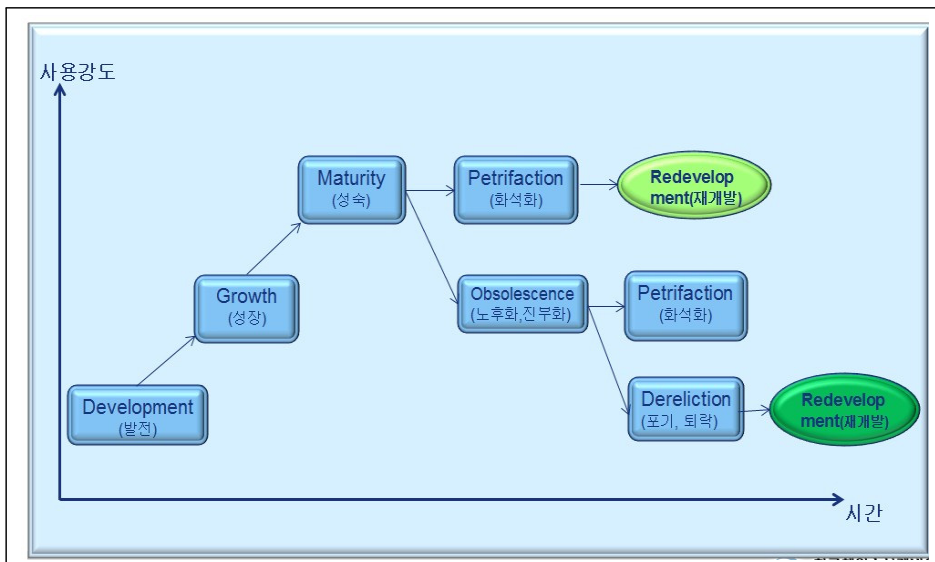
두 번째 성장패턴은 『Port and City (발전-성장-성숙-화석화-재개발)』라고 할 수 있다. 이 패턴의 경우 항만기능의 효율성제고 및 산업활성화, 고부가가치산업 추구 등을 목적으로 항만재개발이 이루어지며, 공원 및 녹지공간과

² 정분도 외(2009), p.314. 한국은행 「2003년 지역산업연관표」 분석자료.

³ 전찬영·이종필(2008), p.138. 한국은행 「2006년 기업경영분석」 분석자료.

시민을 위한 수변공간 조성이 병행된다. 즉 『Port and City』 방식은 항만과 도시가 서로 대등한 관계에서 항만계획과 도시계획이 조화를 이루는 방향에서 재개발 사업이 수행되는 것이며 단순물류기능이 강조되었던 항만개발에서 친수기능을 함께 고려하는 방향으로 개발 방식이 전환된 것이라고 할 수 있다.

〈그림 2-2〉 항만의 생애주기



자료: KMI 작성

3. 도시기능의 변화와 발전과정

1) 도시성장에 관한 이론적 논의

도시성장은 이론적으로 볼 때 공급모형과 수요모형으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 공급모형

공급모형은 경제학적으로 신고전파의 성장모형이라고 할 수 있다. 이 이론에 따르면 도시성장의 원동력은 해당도시의 공급능력인 노동 및 자본 등 생

산능력에 달려 있다고 한다. 생산물에 대한 수요는 충분하다고 전제하고 한 도시가 생산능력을 확대시키기만 하면 해당 도시의 경제성장이 가능하다고 한다. 도시는 이러한 생산능력의 확대에 따라서 성장한다고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 공급측면의 도시성장 모형

도시성장에 관한 공급모형: $Y_r = f(K_r, L_r)$ 여기서, Y_r :지역의 경제력(소득수준), K_r :지역의 자본투입량, L_r :지역의 노동투입량

자료: KMI 작성

(2) 수요모형

한편 도시성장을 수요측면에서 설명한 수요모형이 있다. 이에 따르면 도시 성장의 원동력은 공급이 아닌 수요에 있다고 한다. 즉, 도시가 생산하는 재화와 서비스에 대한 외부수요의 크기에 따라 그 도시의 성장규모가 결정된다고 한다. 동 이론은 일명 ‘경제기반모형’ 또는 ‘수출기반모형’ 이라고 할 수 있는데 도시의 경제활동을 ‘기반산업부문’ 과 ‘비 기반산업부문’ 으로 구분하고, 기반산업 활동이 도시경제성장의 원동력이라고 규정한다. 경제기반모형은 케인즈의 국민경제성장모형(투자승수이론)을 지역차원에서 원용한 것이다. 도시성장을 수요측면에서 보면 다음과 같이 도식화가 가능하다.

〈표 2-2〉 수요측면의 도시성장 모형

$E_t = E_b + E_n$	E_t : 총고용자수(총생산액)
$E_n = k \cdot E_t \quad (0 < k < 1)$	E_b : 기반산업 고용자수
$E_t = \frac{1}{1-k} \cdot E_b \quad (k = E_n / E_t)$	E_n : 비기반산업 고용자수
여기서 $\frac{1}{1-k}$	: 경제기반승수(economic base multiplier)

자료: KMI 작성

2) 도시의 변화과정

도시는 『초기단계 → 가속화단계 → 종착단계』의 과정을 거치면서 성장과 쇠락을 반복한다. 이는 도시의 과잉팽창이 정주민들의 타 도시로의 회귀(U-Turn)현상을 초래하기 때문이다. 「초기 도시화 단계」는 1차 산업 중심의 농업사회인 전공업화 사회의 도시를 의미한다. 「도시 가속화 단계」는 산업화에 따라 인구가 도시로 집중(개발도상국)하는 이촌향도 현상이 발생하는 단계를 말한다. 「도시 종착 단계」는 탈공업화 사회로서 전체 인구 중 도시거주 인구가 70%이상인 상황을 말한다.

〈표 2-3〉 도시화 과정

- 초기 도시화 단계(전(前)공업화사회) : 1차 산업 중심의 농업 사회(농업국)
- 도시 가속화 단계(공업화사회) : 산업화에 따라 인구가 도시로 집중(개발도상국), 이촌향도 현상
- 도시 종착 단계(탈(脫)공업화사회) : 전체 인구 중 도시 거주 인구가 70% 이상, 도시의 성장률이 둔화(선진국), 회귀(U-Turn)현상 발생

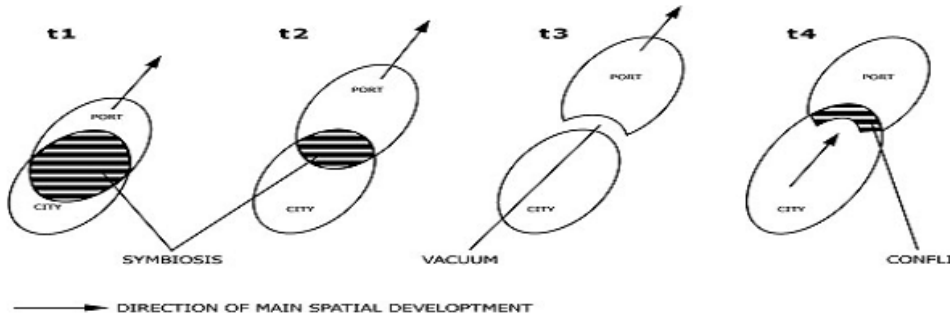
4. 항만과 도시 간 관계

상술한 항만과 도시발전을 토대로 항만과 도시 간 상화관계를 시간의 흐름에 따라 보면 「공생→분리→갈등」의 흐름을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 초기 항만과 도시는 국가발전에 따라 경제적 부를 축적하면서 상호발전을 이루면서 공생관계를 형성한다.(t1,t2) 그러나 어느 시기가 지나면(t3) 항만과 도시가 상호분리 되면서 도시와 항만사이에 진공상태가 발생한다. 이 시기에는 항만발전과 도시발전이 병행하면서 공간적 분리현상이 발생하는데 바로 항만이 팽창하면서 구항과 신항이 구도가 형성될 때이다. 이후 시간이 흐르면(t4) 도시발전이 항만의 영역까지 확대되면서 항만기능과 도시기능 간에 갈등과 긴장상태에 놓이게 된다. 이 시기에 이르러 항만재개발이나 도시재개발 등의 수요가 발생하고 항만과 도시가 공존할 수 있는 새로운 통합개발방향의 설정이 필요하게 된다.

우리나라의 경우 조선말 개항에 따라 부산항, 인천항 등이 발전하면서 도

시발전도 견인함에 따라 지금에 이르러서는 항만과 도시 간 갈등이 진행되면서 새로운 항만도시 간 통합발전방향을 논의하기에 이르게 되었다.

〈그림 2-3〉 항만-도시 간 발전 관계



주: t1, t2 기간: 항만-도시간 공생, t3 기간: 항만-도시 간 분리
 t4 기간: 항만-도시간 갈등 발생

자료: OECD, *The Competitiveness of Global Port Cities: Synthesis Report*, (OECD Regional Development Working Papers), 2013.

한편 항만과 도시의 상호 관계를 항만도시 발전단계의 관점에서 보면 항만도시는 『초기 항만도시의 형성 → 항만도시의 확장 → 현대적 산업항만도시로 전환 → 기존 항만의 수변지역과의 격리 → 친수공간 재개발 단계』 등 5단계의 과정을 거치면서 성장과 쇠락을 반복한다고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 항만과 도시의 상호발전 과정

- 1단계 → 항만과 도시가 공간적, 기능적으로 밀착되는 ‘초기항만도시(Primitive Cityport)’ 단계
- 2단계 → 상공업의 성장으로 항만개발 수요 증가에 따라 ‘항만도시가 확장(Expanding Cityport)’하는 단계
- 3단계 → 독립적인 항만공간에 대한 수요증가로 항만과 도시가 분리되는 ‘현대적 산업 항만도시(Modern Industrial Cityport)’로 전환하는 단계
- 4단계 → 항만과 도시의 분리에 따라 기존 항만이 도심 속 공간으로 남으면서 ‘수변지역에서 격리(Retreat from the Waterfront)’ 되는 단계
- 5단계 → 구 항만지역은 재개발을 통해 다시 도시기능용지로 환원되는 ‘친수공간 재개발(Redevelopment of the Waterfront)’ 단계

자료: KMI 작성

제2절 글로벌 해양시대의 항만과 도시

1. 글로벌 해양시대의 도래

1) 글로벌 해양시대의 중요성

스페인, 포르투갈 등 근대 유럽국가가 강대국 반열에 들어설 수 있었던 것은 일찍부터 해양의 힘을 중시하였기 때문이다. 로마제국의 키케로는 “바다를 제압하는 자는 언젠가 제국마저 제압”한다고 주창하였으며, 17세기 영국의 롤리는 “바다를 지배하는 자가 무역을 지배하고 세계의 부를 지배하며 결국 세계를 지배한다”고 언급하였다. 이처럼 바다를 모태로 하는 유럽문명은 일찍부터 해양력을 중시하였으며 해양산업의 성장은 그들이 선진국의 반열로 발전할 수 있었던 핵심 요소였다.

‘70년대~80년대에 이미 유럽은 20세기 후반부터 지구 자원 고갈로 경제성장이 한계에 이르고 먹거리 환경은 악화될 것으로 전망하였다. 이 때문에 해양자원의 중요성이 부각되기 시작하였으며 미래의 인류의 존속기반으로 인식되고 있다. 이에 따라 세계 각국은 해양산업 육성에 국력을 집중하고 있기도 하다. 해양산업은 여러 가지 기술을 필요로 하는 시스템 산업의 특징을 가지므로, 다른 산업에서 개발된 기술을 이용할 뿐만 아니라, 해양산업을 통해서 개발된 기술은 다른 산업에 파급효과가 크다.

우리나라도 해양을 통한 『신 국부론』이 주창되고 새 정부도 바다의 중요성을 인식해 2013년 해양수산부가 부활하는 등 신 해양시대가 도래하고 있다. 해양을 통해 ‘부가가치를 창출하고 국가 경쟁력을 강화’하고자 하는 움직임이 가속화되고 이제 바다는 ‘보고 즐기는 바다’뿐만 아니라 ‘자원을 생산하고 가치를 창출하는 중요한 장소’로 인식되고 있다. 즉, 기존에는 해양의 단순물류기능이 강조되었다면 최근에는 미항, 워터프런트, 수변공간, 관광·레저·여가 등 해양이 인간에게 가져다 줄 수 있는 고차원적 정서적 가치가 중요시 되고 있다.

한국의 해양산업은 수출주도 산업의 하나이며, 앞으로 해양토목, 구조물

및 석유개발장비 생산분야에서 큰 발전이 예상된다. 더욱이 해양산업은 전반적으로 초기단계에 있기 때문에, 첨단기술의 발전과 함께 발전이 가속화될 것으로 전망된다. 우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여 있고 수출입 물동량의 99%를 해상수송을 통하여 항만에서 처리되고 있으며 세계 1위의 선박건조 국가이다. 우리나라의 미래는 해양과 해양산업에 달려있다고 할 수 있다.

2) 글로벌 해양시대에 대한 정의(Operational Definition)

해양시대는 제조업 중심의 중공업 산업으로는 한계에 부딪힌 대한민국이 새로운 먹거리를 창출하는 제 2의 도약점이 될 수 있다. 이러한 시대적 조류는 세계적으로 확산될 것으로 보인다. 바야흐로 글로벌 해양시대가 도래하는 것이다. 본 연구에서는 글로벌 해양시대를 ‘해양관련산업이 국가와 국민경제의 성장을 견인하고 해양을 중심으로 정치경제활동이 이루어지는 시대’로 정의한다.

3) 해양산업의 중요성

(1) 현황

해양산업은 기타 산업에 미치는 파급효과가 매우 큰 국가 기간산업으로 GDP에서 차지하는 비중도 높아 강대국이 되기 위해서는 반드시 해양국가로의 성장이 필요하다.

이에 따라 최근에 해양산업은 7대 신성장산업(New Emerging Industries) 중 하나로 각광 받고 있다. 창조산업(Creative industries), 친환경산업(Eco industries), 경험산업(Experience industries), 해양산업(Maritime industries), 모바일서비스산업(Mobile service industries), 자동차산업(Mobility industries), 맞춤형의료산업(Personalized medicine industries) 등이 세계적으로 7대 신성장산업으로 꼽히고 있다.⁴ 결국 해양산업이 국가의 부(富)를 좌우하는 중요한 요소가 될 수 있다.

한편, 해양산업의 중요성은 GDP 대비 비중을 보면 알 수 있다. 우리나라와

⁴ PwC(2012).

지리적특성이 유사한 영국의 경우 GDP 대비 해양산업 비중은 4.2%이며 뉴질랜드나 호주 등은 3~4%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 우리나라 해양산업의 GDP 대비 비중은 외국의 그것보다 높은 2013년 기준 6.3% 수준이다.

〈표 2-5〉 주요 국가별 GDP 대비 GOP(Gross Ocean Product) 비중

국가명	연도	GOP	GDP 대비 비율
호주	2003	15억 €	3.6
캐나다	2000	16억 €	1.5
프랑스	2005	21.5억 €	1.2
뉴질랜드	2002	1.7억 €	2.9
UK	2006	67억 €	4.2
USA	2004	113.4억 €	1.2

자료: Karyn Morrissey·Cathal O'Donoghue·Stephen Hynes, Quantifying the value of multi-sectoral marine commercial activity in Ireland, Marine Policy, Volume 35, Issue 5, September 2011, Pages 721-727.

(2) 해외 주요국가의 해양산업 분류

미국은 해양산업을 해양건설업, 해양생물자원사업, 해양광업, 조선업, 해양관광업, 해운업 등 6산업으로 구분하고 있으며 다시 23개 산업으로 세분류하고 있다.

〈표 2-6〉 미국의 해양산업 분류

대분류(6대)	세분류(23개)
해양건설업 (Construction)	해양건설업(Marine related construction),
해양생물자원사업 (Living resources)	수산업획(Fishing), 양식업/종묘생산업(Aquaculture and fish hatcheries), 수산물가공(Seafood processing), 수산물 유통/판매(Seafood markets)
해양광업 (Minerals-offshore)	해사/골재채취업(Limestone, sand, and gravel), 해저 석유/가스 탐사 및 개발(Oil and gas exploration and production)
조선업 (Ship and boat building)	보트 건조 및 수리(Boat building and repair), 선박 건조 및 수리(Ship building and repair),

〈표 2-6〉 미국의 해양산업 분류 (계속)

대분류(6대)	세분류(23개)
해양관광업 (Tourism and recreation)	보트 중개업(Boat dealers) 레스토랑 및 커피숍 등 시설(Eating and drinking places), 호텔 등 투숙 시설(Hotels and lodging places), 마리나 산업(Marinas), 캠핑장 운영(Recreational vehicle parks and campsites), 해상경관투어(Scenic water tours), 스포츠용품 판매업(Sporting goods), 어뮤즈먼트 및 레크레이션 서비스 (Amusement and recreation services), 아쿠아리움(Zoos, aquaria)
해운업 (Transportation)	화물운송(Deep sea freight), 여객운송(Marine passenger transportation), 해상운송 관련 서비스(Marine transportation services), 항해장비(Search and navigation equipment), 보관창고업(Warehouse)

자료: Colgan CS. A guide to the measurement of the market data for the ocean and coastal economy in the National Ocean Economics Program. National Ocean Program, USA; 2017. 1; 2009 (<<http://www.oceaneconomics.org>>)

중국의 경우 해양수산업, 해양석유가스, 해양광업, 해양염전업, 해양조선업, 해양화학산업, 해양생물제약업, 해양공정건축업, 해양전력, 해수이용업, 해양교통운수업, 연안관광업 등 12개로 분류하고 있다.

〈표 2-7〉 중국의 해양산업 분류

Marine sectors
1. 해양수산업(Marine fishery)
2. 해양석유가스(Offshore oil and gas industry)
3. 해양광업(Ocean mining industry)
4. 해양염전업(Marine salt industry)
5. 해양조선업(Shipbuilding industry)
6. 해양화학산업(Marine chemical industry)
7. 해양생물제약업(Marine biomedicine)
8. 해양공정건축업(Marine engineering and building industry)
9. 해양전력(Marine electric power)

〈표 2-7〉 중국의 해양산업 분류 (계속)

Marine sectors
10. 해수이용업(Seawater utilization)
11. 해양교통운수업(Marine communications and transportation)
12. 연안관광업(Coastal tourism)

자료: Rui Zhao, Stephen Hynes, Guang Shun He, Defining and quantifying China's ocean economy. Marine Policy 43, 2014. 1.

EU는 해양무역 및 수송, 해양음식·영양·건강·에코시스템, 에너지·해양광물, 레저·해양관광, 연안보호 및 자연개발, 해양모니터링 및 감시 등으로 구분하고 있다.

〈표 2-8〉 EU의 해양산업 분류

Marine sectors	
해양무역·수송 (Maritime trade and transport)	1. 해양여객수송(Sea and coastal passenger water transport)
	2. 해양화물수송(Sea and coastal freight water transport)
	3. 내륙여객수송(Inland passenger water transport)
	4. 내륙화물수송(Inland freight water transport)
해양음식, 영양, 건강, 에코시스템 (Food, nutrition, health and eco-system services)	5. 해양어업(Marine fishing)
	6. 해양양식(Marine aquaculture)
	7. 수산물 가공 및 보존, 갑각류 및 연체류(Processing and preserving of fish, crustaceans and molluscs)
	8. 수산물 유통·판매(Retail sale of fish, crustaceans and molluscs in specialised stores)
에너지, 해양광물 (Energy and raw materials)	9. 해양광물(Mining sectors)
	10. 해양에너지 생산(Energy production)
레저, 해양공간 (Leisure, working and living)	11. 레저, 스포츠 보트(Building of pleasure and sporting boats)
	12. 호텔 등 숙박시설(Hotel/accommodation sectors)
연안보호 및 자연개발 (Coastal protection and nature development)	(세분류 없음)
해양모니터링 및 감시 (Maritime monitoring and surveillance)	

자료: Karyn Morrissey·Cathal O'Donoghue·Stephen Hynes, Quantifying the value of multi-sectoral marine commercial activity in Ireland., Mar Pol, 2011.

(3) 해양산업의 경제적 파급효과⁵

해양산업은 경제적 파급효과가 매우 큰 산업으로 알려져 있다. 미국의 해양산업의 경제적 파급효과는 타 산업에 비하여 큰 것으로 나와 있다. 단위당 투입액 대비 고용유발효과는 제조업 1.58, 관광 1.86, 반도체 1.04인데 비하여 해양산업은 1.93인 것으로 분석되어 있다. 영국의 경우도 해양산업의 파급효과는 큰 것으로 분석되어 있다. 단위당 투입액 대비 고용유발효과가 제조업 1.62, 관광 1.61인데 비하여 해양산업은 2.58로 나타나고 있다.

〈표 2-9〉 해외 주요국가의 해양산업 파급효과

국가	부가가치 유발효과	고용유발효과	산업간 고용유발효과 비교
미국	6,330억달러(직접 2,580억 달러, 간접 3,750억 달러)	540만명(직접 280만명, 간접 260만명)	해양산업(1.93), 제조업(1.58), 관광(1.86), 반도체(1.04), 자동차(2.10)
영국	469억파운드(직접 189억 파운드, 간접 280억파운드)	946천명(직접 367천명, 간접 579천명)	해양산업(2.58), 제조업(1.62), 관광(1.61)

주: 한국해양수산개발원이 수행하고 있는 「해양경제특별구역 제도 도입 타당성 검토 용역」 중간보고자료 중 일부 발췌, 재정리
 자료: 한국해양수산개발원 외(2014)

2. 글로벌 해양시대의 항만과 도시의 역할

글로벌 해양시대의 화두는 항만과 도시의 공존과 조화라고 할 수 있다.

해양산업은 항만을 중심으로 항만과 주변지역 또는 직배후지역을 산업의 터전으로 삼고 경제활동을 영위할 수 밖에 없기 때문이다. 우리나라의 경우 특히 해양산업이 신성장산업으로서 국부를 창출할 수 있는 핵심요소가 되고 있다는 점을 고려할 때 항만과 도시간 복합적으로 연계된 새로운 형태의 항만지역개발 및 이용모델의 구축이 시급하다.

도심공간의 팽창과 도심기능의 항만 내 입지 요구 등은 항만의 개발과 이

⁵ 한국해양수산개발원 외(2014).

용정책과 갈등관계를 형성하고 있다. 개발의 주체도 상이하므로 갈등은 더욱 증폭된다. 갈등의 한쪽은 다른 한쪽의 기능의 조화를 인정하지 못하고 일방의 시각에서 개발 및 이용계획을 수립하고 있다.

21세기형 항만과 도시는 융합된 형태가 되어야 한다. 도시가 물류의 지원 역할을 하고 항만이 정주공간 또는 삶의 활기를 주는 터전으로 제공될 수 있어야 한다.

도시와 항만은 본래 그 지향하는 바가 반드시 일치하지 않을 수 있다. 그러나 세계의 선진항인 요코하마 MM21·독일 하펜씨티·미국 샌패드로항 등과 같이 도시와 항만은 상호보완적으로 잘 발전할 수 있다. 지향점이 상이한 두 기능을 조화시키며 상승하게(win-win)하는 것이 정책의 묘수일 것이다. 앞으로 대한민국의 항만 재개발은 궁극적으로 항만도시를 재생시키는 사업으로서 도시 워터프런트로 조성하여 공공의 접근성을 확보하고 해안의 생태적 안정화를 꾀하며 도시의 경제적 활력을 되찾으려는 구체적인 지향점을 가지고 추진되어야 한다. 모든 항만도시는 역사, 경제 그리고 문화적인 측면에서 독특하고 분명한 정체성을 가지고 있다. 따라서 항만과 도시는 상호간의 정체성을 유지하면서도 상호간의 특성을 조화롭게 반영하여 항만물류의 질적 제고와 도시의 질(quality)을 높일 수 있도록 역할을 하여야 한다.

제3장 우리나라 항만과 도시의 발전현황과 문제점

제1절 항만도시 현황

1. 항만과 배후권역

우리나라의 항만도시는 항만을 중심으로 도시권역을 설정하여 살펴볼 수 있는데 이 경우 무역항 중심으로 배후 광역시·도를 항만도시라고 할 수 있다.⁶ 2014년 10월 현재 우리나라의 무역항은 총 31개이며 국가관리무역항이 14개, 지방관리무역항이 17개이다. 국가관리무역항은 해양수산부장관이 건설 및 운영하며, 지방관리무역항은 시·도지사가 건설 및 운영하고 있다. 이는 2009년 국가사무의 지방자치단체 위임에 따라 정해진 것이다.⁷ 다만 지방관리무역항도 해운·선원·해사안전 업무는 지방해양항만청에서 담당하고 있다. 더욱 중요한 것은 중장기 항만개발계획의 수립과 개발예산의 확보는 중앙정부인 해양수산부에서 담당하고 있다는 것이다.

〈표 3-1〉 국가관리무역항과 지방관리무역항의 구분

구분	항만명
국가관리무역항(14개)	·서해안(7) : 경인, 인천, 평택·당진, 대산, 장항, 군산, 목포 ·남해안(4) : 여수, 광양, 마산, 부산 ·동해안(3) : 울산, 포항, 동해·묵호
지방관리무역항(17개)	·서해안(3) : 서울항, 태안, 보령 ·남해안(10) : 완도, 제주, 서귀포, 삼천포, 하동, 통영, 고현, 옥포, 장승포, 진해, ·동해안(4) : 호산, 삼척, 옥계, 속초

주: 국가관리무역항은 해양수산부장관 및 항만공사가 개발관리운영하고, 지방관리무역항은 지방자치단체가 개발관리운영한다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), (접속일 2014.10)

⁶ 연안항의 경우 어항과 소규모 도서지역을 운항하는 여객선과 도서화물선의 접안과 화물하역을 위해 축조된 시설로서 본 연구에서 말하는 글로벌 해양시대에 맞는 항만도시의 항만이라고 할 수 는 없다. 아울러 연안항은 무역항의 항계에 포함되는 경우도 있어 연안항을 항만도시를 규정하기 위하여 별도로 구분하여 적용할 필요는 없다.

⁷ 항만법 91조(권한의 위임).

무역항은 외국과의 무역에 의한 수출입화물을 처리하는 항만이다. 따라서 크기와 상관없이 역할과 기능으로 무역항의 지정이 이루어진다. 그 결과 한 도시내에 2개 이상의 무역항이 지정될 수도 있다. 마산항과 진해항은 통합창원시의 행정권역에 있는 것이 그 예이다.

한편, 무역항은 그 기능상 수출입화물을 취급하므로 공업이 발달한 대도시를 직접 또는 간접배후권으로 두고 있으며 무역항이 발달한 곳은 대체적으로 도시도 발달되었다. 컨테이너화물의 경우 배후권이 포장용기의 특성상 전국을 배후로 하고 있지만 시멘트, 자동차, 석탄, 유류 등 대량화물은 여건상 직배후지에 공장과 관련 산업이 입지하게 된다. 따라서 항만에서 처리되는 대량화물의 종류와 배후도시의 기능은 연계성을 갖는다.

하지만 도시가 큰 규모로 발달하고 지리적 특성과 경제적 여력에 따라 관광, 해양산업, 해양레저활동이 항만과 도시를 하나의 공간을 요구하고 이러한 요구를 수용하여 특정항만이 복합항만으로 발전하게 된다. 부산항의 경우 대규모 산업항이자 상업항이고 복합항만으로의 발전을 요구받고 있다. 재개발과 관광레저시설 개발의 필요성이 높아지고 북항 재개발을 추진하는 이유도 그 배경은 경제발전, 도시발전, 항만의 성장과 관련이 있다.

항만법은 각 항만에 대하여 위치와 권역(구역)을 설정하고 있다. 권역은 육상구역과 해상구역으로 나뉜다. 말 그대로 항만영토라고 할 수 있다. 우리나라의 육상구역은 항만법상 항만과 주변지역으로 지정할 수 있도록 하고 있으나 실질적으로는 해상매립에 의하여 조성된 부지를 지정하고 해상구역은 선박의 통행 등을 고려하여 항계를 정하는 방법으로 지정하고 있다.

〈표 3-2〉 무역항의 명칭과 위치

항명	위치
경인항	인천광역시 서구 및 경기도 김포시
인천항	인천광역시
서울항	서울특별시 영등포구 여의도동
평택·당진항	경기도 평택시, 충청남도 아산시 및 당진군
대산항	충청남도 서산시
태안항	충청남도 태안군

〈표 3-2〉 무역항의 명칭과 위치 (계속)

항명	위치
보령항	충청남도 보령시
장항항	충청남도 서천군
군산항	전라북도 군산시
목포항	전라남도 목포시
완도항	전라남도 완도군
여수항	전라남도 여수시
광양항	전라남도 광양시, 여수시 및 순천시
하동항	경상남도 하동군 금성면
삼천포항	경상남도 사천시
통영항	경상남도 통영시
장승포항	경상남도 거제시
옥포항	경상남도 거제시
고현항	경상남도 거제시
마산항	통합창원시(경상남도 마산시, 창원시)
진해항	통합창원시(경상남도 마산시, 창원시)
부산항	부산광역시 및 경상남도 진해시
울산항	울산광역시
포항항	경상북도 포항시
호산항	강원도 삼척시
삼척항	강원도 삼척시
동해·목호항	강원도 동해시
옥계항	강원도 강릉시
속초항	강원도 속초시
제주항	제주특별자치도 제주시
서귀포항	제주특별자치도 서귀포시

자료: 항만법 시행령

한편 무역항과는 별개로 연안항이 지정되어 있는데 연안항도 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 구분되어 있다. 원래 연안항은 2009년 규제완화의 일환으로 법령개정에 의하여 시행된 국가사무 위임 이전에도 건설 및 관리운영은 지방자치단체에 있었으나, 2010년 이후 서해5도 지역에서의 남북항 갈등, 독도 등 인접국가와의 해상영토분쟁이 증가하면서 국가차원에서 관리할 필요성이 대두되어 국가관리 연안항이 별도로 지정·운영되고 있다. 2014년 10월 현재 지정된 총 연안항은 29개이며 이 중 국가관리연안항은 11개, 지방관리연안항은 18개이다.

〈표 3-3〉 국가관리무역항과 지방관리무역항의 구분

구분	항만명
국가관리연안항 (11개)	·서해안 (5) : 용기포, 연평도, 상왕등도, 대흑산도, 가거항리 ·남해안 (4) : 추자, 거문도, 국도, 화순 ·동해안 (2) : 후포, 울릉(사동)
지방관리연안항 (18개)	·서해안 (3) : 대천, 비인, 홍도, 팽목, 송공 ·남해안(10) : 갈두, 화홍포, 녹동신, 신마, 나로도, 애월,한림, 성산포, 중화, 부산남 ·동해안 (5) : 구룡포, 강구, 후포, 울릉, 주문진

주: 국가관리연안항은 해양수산부 장관이 건설 및 운영하고, 지방관리연안항은 시·도지사가 건설 및 운영함

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (접속일 2014.10)

아래의 그림은 지금까지 살펴본 무역항 및 연안항의 위치를 표시한 것이다.

〈그림 3-1〉 우리나라 항만 지정현황 및 위치도



자료: 해양수산부, 항만업무편람. 2013.

2. 항만과 배후도시의 발전 잠재력

상술한 바와 같이 항만과 도시는 대체적으로 병행 발전을 하게 되는데 그 발전 현황은 항만배후도시의 인구, 면적, 항만에서 처리되는 물동량의 지표를 통해서 가능하다.

부산시(항)과 인천시(항)의 경우 우리나라에서 최초로 개항한 항만으로서 인구도 200만명이 넘고 있으며 면적도 타 항만도시보다 넓을 뿐만 아니라 넓은 배후권역-인천시(항)는 서울·경기권, 부산시(항)는 부산·경남권-을 두고 있어 물동량도 ‘13년 기준 부산항 324,858천톤, 인천항 146,106천톤에 달하는 등 항만도시로서의 성장세를 강화하고 있다.

반면, 광양시(항), 평택시(항)⁸ 등 1990년대 이후 계획항만으로 개발된 항만은 배후도시의 성숙도가 미약하여 항만과 도시간 시너지 효과가 미미한 편이다. 광양항의 경우 제철산업과 유류산업이 광양항과 직배후지에 대규모로 입지하고 있어 물동량이 많은 편이다. 포항(항)과 울산(항)의 경우도 산업도시의 기능을 가지고 있어 각각 철재산업, 유류산업 단지와 연계되어 항만도시가 발전하고 있다.

〈표 3-4〉 우리나라 항만도시의 주요 성장 지표 값 변화추이

단위: 인구(천명), 면적(km²), 물동량 (천 R/T)

대상	자료	1980년	1990년	2000년	2010년	2013년	비고
부산 (항)	인구	3,159.8	3,798.1	3,662.9	3,415.0	3,430.4	
	면적	432.32 (1978년)	525.25 (1989년)	749.17 (1995년)	768.41	769.86	
	물동량	15,000	43,385	117,228	262,070	324,858	
광양 (항)	인구	87.6	85.5	132.6	137.8	151.6	
	면적	-	-	-	453.84	458.89	
	물동량	4,024	47,005	139,476	206,691	239,546	
인천 (항)	인구	1,083.9	1,817.9	2,475.1	2,662.5	2,816.025	
	면적	-	317.18 (1989년)	958.24 (1995년)	1,029	1,040.8	
	물동량	9,728	24,109	120,398	149,785	146,106	

⁸ 정식 항만명칭은 평택·당진항이며 행정관할구역은 평택시와 당진시로 나뉜다.

〈표 3-4〉 우리나라 항만도시의 주요 성장 지표 값 변화추이 (계속)

단위: 인구(천명), 면적(km²), 물동량 (천 R/T)

대상	자료	1980년	1990년	2000년	2010년	2013년	비고
평택 (항)	인구	68.4	79.2	345.3	388.5	422.0	
	면적	-	-	-	454.63	454.63	
	물동량	-	-	31,121	76,680	109,251	
울산 (항)	인구	418.3	682.4	1,014.4	1,082.6	1,120.4	
	면적	-	-	-	1,057.1	1,060.2	
	물동량	2,657	13,649	151,066	171,663	191,031	
포항 (항)	인구	201.0	317.6	515.2	508.7	519.5	
	면적	-	-	-	1,128.8	1,128.8	
	물동량	24,175	43,600	51,133	63,107	61,647	
군산 (항)	인구	165.0	218.1	272.1	258.7	278.3	
	면적	-	-	-	680.76	680.76	
	물동량	1,000	1,965	6,480	16,389	18,611	
목포 (항)	인구	221.8	243.0	250.3	248.7	245.1	
	면적	-	-	-	50.08	50.12	
	물동량	1,000	1,965	6,480	16,389	20,165	
대산 (항) 서산시	인구	-	55.9	143.0	155.1	166.2	
	면적	-	-	-	740,661	740.8	
	물동량	-	-	57,134	66,122	68,979	
제주 (항)	인구	462.9	514.6	513.3	531.905	560.2	
	면적	-	-	-	1,848.4	1,848.4	
	물동량	845	1,357	1,998	1,998	2,365	
완도 (항)	인구	126.8	85.8	61.5	46.5	53,871 (2012년)	
	면적	-	-	-	391.81	391.13	
	물동량	-	-	-	1,050 (2011년)	2,461	
마산 (항)	인구	386.5	493.7	433.7	395.7		2010.7 창원시 통합
	면적	-	-	-	329.09		
	물동량	3,030	11,399	10,411	14,103	15,079	
동해 (항)	인구	104.3	89.1	96.2	90.3	94.7	
	면적	-	-	-	180.17	180.2	
	물동량	8,914	12,049	21,764	28,029	31,729	
진해 (항)	인구	112.0	120.2	127.1	172.2	178.2	2010.7 창원시 통합
	면적	-	-	-	113.74	120.14	
	물동량	-	-	716	858	2,624	

〈표 3-4〉 우리나라 항만도시의 주요 성장 지표 값 변화추이 (계속)

단위: 인구(천명), 면적(km²), 물동량 (천 R/T)

대상	자료	1980년	1990년	2000년	2010년	2013년	비고
거제시 고현(항)	인구	-	-	167.2	225.0	242.1	
	면적	-	-	-	401.53	402.01	
	물동량	-	-	1,070	3,014	9,372	
속초 (항)	인구	65.8	73.8	87.9	80.5	84.3	
	면적	-	-	-	105.25	105.25	
	물동량	-	-	34	74	83	

자료: 김춘선 외(2013), 한국해양수산개발원, 「품목별 항만물동량 예측보고서」, 2014 및 통계청 각 시별 통계

제2절 항만도시 성장과정

1. 항만도시의 발전단계

항만도시의 성장과정을 근대이후를 기점으로 살펴보았다. 우리나라의 항만도시 성장은 1876년 일본과의 강화도조약에 따른 부산항, 인천항, 원산항 개항이 그 시작이라고 할 수 있다. 항만도시의 성장과 관련하여 손정목(1981)과 정양희(1995)의 연구논문이 있다. 이들은 논문이 쓰여진 시기 이전까지를 4단계로 구분하여 성장단계를 제시한바 있다.⁹ 시기적으로는 1876년 개항부터 일제강점기까지를 1단계, 일제강점기부터 광복까지를 2단계, 광복이후 경제개발5개년계획이 시작되기 시작한 60년대 초까지 3단계, 그 이후 1990년대까지 4단계로 구분한 것이다. 하지만 이후 현재까지 20여년의 세월이 흐르고 그 사이 금융위기와 중국의 경제성장과 더불어 우리나라의 경제발전도 지속적으로 성장하였으므로 새로운 성장단계를 설정할 필요가 있다.

김춘선 외(2013)¹⁰는 그 단계를 5단계로 분류하고 있다. 1단계는 근대항만 태동기로서 1876년부터 1910년까지로 인천항의 발전이 이루어진 시기라고

⁹ 정양희, 「항만도시의 CBD공간구조와 수변공간의 변용에 관한 연구」, 홍익대학교 박사학위 논문, 1995, pp. 66~67, 김춘선 외(2013), p. 76 재인용.

¹⁰ 김춘선 외(2013), pp. 76~78.

할 수 있다. 이 기간 목포, 마산, 군산 등이 연이어 개항¹¹되었다. 이 시기 항만은 물자교류의 공간이기도 했지만 외세의 군사거점항만이기도 하였다. 부산의 영도, 마산항, 거제도, 진해 등이 그러하였다. 처음 항만시설이 축조된 시기라 대부분 방파제, 잔교건설, 연안매립, 창고건설, 준설작업이 등이 주를 이루었다.

2단계는 일제 강점기다. 이시기 일제는 총독부령을 제정하여¹² 인천, 군산, 목포, 부산, 진남포, 신의주, 용암포, 원산, 성진, 청진의 10개항만을 외국선박 출입 항구로 지정하였다. 오늘날의 무역항과 동일한 개념이라고 할 수 있다. 이후 몇 개의 항만이 더 건설되었는데 1921년경에는 100만톤 이상의 하역능력을 보유한 항만이 12개가 있었다고 한다.¹³

3단계는 광복이후 10여년간 전후 복구단계이다. 추가적 항만건설보다는 전후 복구에 전력하던 시절이었다. 인천항과 부산항은 한국전쟁이후 정전시기까지 군수물자 및 구호물자 공급 항만으로서 기능을 수행하였다.

4단계는 경제개발계획 단계로서 우리나라의 산업화된 본격적으로 진행되던 시기이다. 이 때 항만도시도 빠르게 성장할 수 있었는데 이는 국가경제발전이 도시발전을 이끌고 수출입이 증가하면서 항만도 발전하였기 때문이다. 부산항, 인천항은 수출입무역중심항으로 성장하였으며 이에 따라 상업적 항만도시로 발전하였고, 마산, 울산, 포항 등은 특정산업을 지원하는 산업적 항만도시로 성장하였다.

5단계는 1990년대 이후 세계적 글로벌화가 진행되던 시기로서 이에 대응하기 위한 새로운 항만도시 개발 시기이다. 양항정책이 도입되어 광양항이 개발되었으며 수도권 집중화를 방지하기 위해 아산항(평택·당진항)이 개발되기 시작하였다. 그리고 2000년대 후반 지방분권화의 강화에 의한 항만사무의 지방위임에 따라 지방관리항만 제도가 도입되었다.

11 현재 북한지역의 진남포, 성진 등이 1897년에서 1898년 사이에 함께 개장되었다.

12 총독부령 제72호 개항취체규칙.

13 나진, 청진, 성진, 단천, 흥남, 원산, 묵호, 정라, 인천, 부산, 마산, 여수 등.

2. 항만도시의 성장요인

그렇다면 항만도시는 어떠한 요인에 의하여 성장하게 되는 것일까? 모든 결과에는 다각적인 요인이 복합적으로 작용하게 마련이지만 항만도시의 경우 특성상 경제발전과 이에 따른 국민소득증가와 관련성이 있다.

첫째, 국가 기간산업의 육성과 수출입 장려정책이 주요 요인이라고 할 수 있다. 이 때 성장한 항만이 부산항, 포항항, 울산항, 마산항, 여수항, 군산항, 인천항 등이다.

둘째, 해외문물이나 해외투자의 유입통로와 산업적 기반지역의 수요증가가 항만도시의 성장요인이라고 할 수 있다.¹⁴

셋째, 항만물동량의 증가, 인구증가 등 경제활동의 부산물 증가가 항만도시의 성장요인이 될 수 있다.

하지만 어느 경우든 항만도시는 항만도시가 가지고 있는 입지적 강점과 항만의 기능적 요인이 복합적으로 연계되어 성장한다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 급속한 경제성장은 급속한 항만확충과 급속한 도시화를 초래하였고 이에 따라 항만과 도시 양자가 기능적으로 연계되어 발전할 수 있는 토대의 구축이 미흡하다는 것이 우리나라 항만도시발전의 특징이자 문제점으로 지적될 수 있다.

제3절 주요 항만도시의 성장과정과 특성

이하에서는 우리나라의 항만도시의 성장과정과 특성을 대표적인 항만도시인 부산시(항)과 인천시(항)의 사례를 통하여 분석하였다. 이들 항만은 전형적으로 종합항만이자 거대한 배후권역을 두고 있는 항만으로서 우리나라의 근대화의 출발과 개항의 역사를 함께하고 있기 때문이다.

¹⁴ 김춘선외(2013), p80

1. 부산시¹⁵

1) 부산항 발전사

부산항은 개항이전에는 고려조에 부산포를 통하여 왜인들이 무역을 하었다고 한다. 개항당시 현재의 부산시는 동래부와 부산포(현재의 부산진)으로 구성되었으며 전체 인구는 4만명 정도 되었으며 초량동에 36만㎡규모의 왜관이 있었다. 부산항은 중앙동 부지일원의 소규모 방파제로 둘러싸인 선유장 23천㎡확보에서 시작되었다. 이후 각종 접안시설과 부대시설 등 관련시설이 축조되었으며 1914년 일본의 무역항으로 지정받으면서 본격적으로 개발에 돌입하여 광복이전까지 1~4부두에 안벽 5,033m, 물양장 6,320m를 확보하였다. 1964년 제7물양장 건설, 1967년 남항물양장 건설, 1980년대에는 제5부두, 제7부두, 제8부두, 연안여객부두, 국제여객부두 등이 축조되면서 5만톤급 선박이 접안할 수 있게 되었다. 1990년대에는 컨테이너 전용부두가 개발되기 시작하였다. 1999년 부산항 신항 1단계 컨테이너사업이 최초의 민간투자사업으로 개발되면서 본격적인 신항개발이 시작되었으며 이제 신항은 부산항 전체 컨테이너물동량의 65%를 차지하는 컨테이너중심항만으로 발돋움하게 되었다. 2014년 10월 현재 부산항은 컨테이너물동량 처리부문 단일항만 세계6위의 위상을 확보하고 있다.¹⁶

〈표 3-5〉 부산항 개발 연혁

연도		내용
개항시기	1876	일본 강화도 조약에 의해 ‘부산포’로 개항, 현재의 부산항 북항 일원
1960년대	1911~1944	제 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 물양장 및 제 1, 2, 3, 4 및 중앙부두 축조
	1959~1964	제 7 물양장 축조
	1963~1967	남항 물양장 축조
1970년대	1970~1974	조도 방파제 축조
	1974~1978	제 7, 8, 양곡부두, 국제여객 부두 및 연안부두축조 제 1, 2 부두 개축
	1979~1982	제 3, 4, 중앙부두 및 제5물양장 개축
	1979~1999	감천항 개발 착수(고철, 양곡, 시멘트 전용부두 축조)

¹⁵ 김춘선의, 『항만과 도시』, 2013, pp. 81~87.

¹⁶ 2013년까지 5위를 유지하였으나 2014년 들어 중국의 Ningbo(寧波)항에 밀려 6위를 기록하고 있다.

〈표 3-5〉 부산항 개발 연혁 (계속)

연도		내용
1980~1990년	1985~1991	오륙도 방파제 축조, CY 단지 조성 신선대 컨테이너 부두 개발
	1991~1997	감만 컨테이너 부두 개발
	1992~1996	우암 컨테이너 부두 개발
	1994~1999	내륙 컨테이너기지(양산 ICD) 조성
	1995	제1차 항만기본계획 수립
	1995~1996	자성대 및 신선대 컨테이너부두 개축공사
	1995~2004	부산항부두 순환도로 건설착수
	1996	감만 컨테이너 부두 확장(신감만 부두 조성)
	1997	부산 신항만 개발 착수
	1997~2001	북항남방파제 정비사업, 양산ICD 개발사업 착수
	1999	자성대 부두 민영화(현대상선)
2000년 이후	1995~2006	부산 신항만 건설사업 본격 추진
	2001	제2차 항만기본계획 수립
	2002	신감만부두 개장
	2006	부산신항 ‘북-컨테이너부두 1-1단계’ 개장 부산항 국제여객 및 해경부두 축조
	2008	부산항 북빈 소형선 대체부두 축조
	2009	부산신항 ‘북-컨테이너부두 1-2단계’ 개장 부산신항 ‘북-컨테이너부두 2-1단계’ 개장 신선대부두 안벽확장
	2011	부산신항 ‘남-컨테이너부두 2-2단계’ 개장
	2012	부산신항 ‘남-컨테이너부두 2-3단계’ 개장
	2013	부산신항 컨테이너부두 2-4단계 부분운영
	2014~	2-5, 2-6단계 추진 중

자료: 부산지방해양항만청 홈페이지, 2014년도에 수차례 지속적으로 접속하면서 자료 갱신

2) 부산항 배후도시 발전사¹⁷⁾

부산은 원래 개항당시 부산부였으나 광복이후 1949년에 기존의 부제(府制)가 시제(市制)로 개칭되면서 부산시가 되었다. 관할행정구역의 면적도 오늘날의 서구·중구·영도구 지역 등 최초 84.15km²에 불과하였으나 도시발전과 더불어 지속적으로 인근지역을 편입시켜 2012년에는 768.41km²까지 증가하였다.¹⁸⁾

¹⁷⁾ 전계서, pp. 85~86.

¹⁸⁾ 부산시, 시정백서, 2013.

부산은 지리적 특성상 항만배후에 산지가 많고 가로형으로 길게 시가지가 형성되어 있다는 특징이 있다. 부산항 배후도시개발은 1902년에 현재의 대창동에 항만배후지를 마련하여 주차장, 세관, 우편국을 조성한 것이 시초가 되었다. 이전에는 동래, 부산포, 초량 등으로 시가지가 분산되어 있었으나 초량 지역을 중심으로 항만개발이 진행되면서 대창동 일원이 근대 부산 항만도시의 태동지가 되었다.

한편, 부산지역이 산간지역으로 이루어져 있어 경제발전에 따른 무역물류에 대응하기 위해서 기존 도심지역의 좁은 배후부지의 한계를 극복하기 위하여 주로 매립을 통하여 배후도시가 발달되었다.

대창동 개발을 시작으로 부두개발과 함께 일부지역이 매립을 통하여 용지를 확보하면서 용호동에서 중앙동, 남포동, 광복동까지 배후도시가 성장하였다.

일제 강점기에는 일본인들이 주로 거주하는 북항 주변 지역에 개발이 집중되었고 당초 부산의 중심지였던 동래와 서면지역 개발이 소극적으로 진행되었지만 광복이후 부산항을 중심으로 부산시가 발전하면서 부산항 배후지역의 주거 및 산업용지가 부족하게 되었다. 이에 따라 서면과 동래가 집중 개발되면서 현재 부산의 도시공간구조가 형성되었다.

광복이후 부산경제의 발전에 따라 도시팽창이 급속하게 이루어지게 되었는데 이에 따라 동래, 기장, 해운대, 김해지역까지 개발범위가 확대되었다. 부산시의 인구는 1930년 13만명, 1960년 116만명, 1980년 290만명, 그리고 현재는 354만명에 이르고 있다.

부산시의 발전은 항만의 발전과 함께한 것이라고 할 수 있다. 부산시의 항만관련산업의 지역경제효과가 지역 총생산액 대비 7.02%에 이를 것으로 분석되기도 하였다.¹⁹ 이에 따라 부산시의 총 부가가치는 '05년 101조 6,632억원에서 '11년 151조 697억원으로 연평균 6.8%씩 증가하였다. 제조업 부가가치도 증가하여 동 시기 연평균 9.7%씩 증가하였다.²⁰

¹⁹ 해양수산부(2002), p. 487.

²⁰ 부산시 통계 DB, 2013년 12월말 기준.

2. 인천시²¹

1) 인천항 발전사

인천항은 1876년 강화도조약이후 1883년 개항하게 되었는데 개항당시의 지명은 제물포였으며 조그마한 어촌에 불과하였다고 한다.²² 그러나 개항과 더불어 빠르게 발전하여 1907년에는 조선 무역총액의 44.6%에 이르는 국제항으로 성장하였다. 1910년에서 1939년까지 일제시대 인천항의 총 무역액은 약 22배로 성장하였다.

광복이후에는 수입항으로 역할의 중심이 이동하였는데 1944년 기준 총 수입의 88%가 인천항을 통하여 들어왔다. 하지만 한국전쟁 당시 많은 항만시설이 파괴되어 인천항의 항만기능은 쇠퇴하였는데 이후 내항개발을 비롯하여 지속적인 개발이 이루어졌다. 1973년부터 1978년까지 갑문 방파제, 항만도로 포장 등 시설보완이 이루어졌으며, 1973년 제4부두 건설에 이어 1981년부터 1985년까지 2단계 인천항 개발이 이루어졌다. 최근에는 내항의 기능을 북항 및 신항으로 이전시키고 신항 컨테이너부두 및 국제여객터미널을 개발함으로써 물류중심항만으로 도약하기 위한 준비를 하고 있다.

〈표 3-6〉 인천항 개발 연혁

연도		내용	
개항시기	1883	강화도 조약(1876)에 의해 제물포항으로 개항	
1960년대	1911~1923	내항	제1부두 건설
1970년대	1966~1974	내항	컨부두 완공('73), 인천항 선거 준공('74),
1980~1990 년대	1981~1990	내항	제2부두 준공('83), 제8부두완공/1부두 증설('85), 연안항완공 및 갑문1기 증설('90)
	1991~1999	내항	제5부두 완공('93), 제6부두 완공('95), 제1차 항만기본계획 고시('95)
		남항	컨부두 2선석(대통, '98)

²¹ 전계서, pp. 88~94.

²² 손정목(1981), p. 353.

〈표 3-6〉 인천항 개발 연혁 (계속)

연도		내용	
2000년대 이후	2000~2005	북항	북항 준설투기장 축조공사 시행('00), 영종도 준설투기장 축조공사 시행('04),
		내항	관공선공사 축조공사 시행('04), 갑문 문짝 증설('99~'05), 국제여객부두 증설 및 개장('98~'00), 연안항 카페리부두 1선석('01), 제2국제여객터미널('02), 6부두(2만×1)('04)
		남항	잡화 1선석(영진공사, '04), 컨 1선석(ICT, '08), 컨 2선석(선광, '05)
	2006~2010	북항	철재부두 3선석('06), 목재부두 2선석('07), 다목적부두 3선석('08), 목재 및 잡화부두 2선석('10), 잡화부두(1선석)('09), 인천북항부두운영(잡화 3선석, '09), 인천북항 벌크터미널(잡화 2선석, '09), 한진인천북항운영(잡화 1선석, '09), 항만배후단지 조성('12)
		내항	제1항로 정비준설('08), 갑문지구 친수공간 조성('10), 제1항로 준설('09)
		남항	컨1선석(E1, '09), 컨 2단계 1선석(ICT, '08)
	2011~2014	북항	영종도 2단계 투기장 축조공사('16년 예정),
		남항	국제여객부두 방파호안('13), 국제여객부두 건설('14), 제3준설토 동측교량('12)

자료: 저자 정리

2) 인천항 배후도시 발전사²³⁾

인천항 배후도시는 서울로 향하는 관문이자 우리나라 중부지방 산업지원 항만인 인천항 개항과 함께 각종 물자의 유출입이 이어지면서 발전을 거듭하였다. 1910년 인천시 인구는 26,778명이었는데 이중 조선인 47.4%, 일본인 41.6%, 중국인 10.8%로 구성되는 등 한·중·일 국제도시로서의 면모를 가지고 있었다.

이후 인천은 1918년 인천항 갑문 건설 이후 항만의 지속적 개발과 성장에 따라 배후도시도 함께 성장하게 되었다. 이에 따라 인구도 꾸준히 증가하였는데 1930년 6만명, 1960년 40만명, 1980년 100만명에 이르렀으며 현재는 약 290만명에 달하고 있다.

²³⁾ 전게서, pp. 90~94.

한편, 인천배후도시는 인천항이 내항을 중심으로 먼저 개발되고 성장함에 따라 항만을 점차적으로 확장하여 남항을 개발하였으며 인천시의 구도심을 형성하게 되었다. 1990년대 이후에는 내항 및 남항기능의 이전을 목적으로 북항 및 신항이 개발되기 시작되면서 배후도시도 신도시가 들어서고 금융복합도시로의 변화를 도모하게 되었다.

다른 한편 인천이 서울이 세계적 도시로 발전하면서 인천과 서울을 잇는 도로망위주로 재편되면서 현재의 인천시 도시공간구조가 형성되었다.

아울러 인천시가 영종도에 국제공항이 들어서고 신도시가 개발되는 한편 인천경제자유구역 개발 및 지정 등으로 인천시 도시공간구조는 남북으로 크게 확대되었다.

인천시가 전통적인 항만도시였던 관계로 인천시의 지역경제에 인천항이 미치는 영향도 상당한 것으로 평가되었는데 한 연구에 의하면 인천지역 항만 관련산업의 인천지역경제효과에 미치는 효과가 인천시 총생산액 대비 6.06%에 이를 것으로 추정되었다.²⁴

제4절 주요 항만도시의 특징 및 문제점

1. 부산 항만도시의 특징 및 문제점

첫째, 해안선을 따라 일자형 항만개발과 산악형 지역의 공간을 이용하여 선형의 도심이 형성되어 있다. 이로 인해 항만관련 산업군이 좁은 부산항 배후를 따라 선형으로 형성되면서 공간부족에 시달려 항만의 기능도 하역기능에 치중하게 되었다는 한계가 있다.

둘째, 부산항만도시의 경우 항만의 기능과 도시의 기능이 유기적으로 연계되지 못하고 있다. 특히 북항의 경우 도시가 팽창하면서 주거지역등 도시공간이 부족해지고, 물류측면에서 보면 물류부지 확장의 한계를 안게 되면서

²⁴ 해양수산부(2002), 전계서, p. 487.

상하역화물의 운송에 항만기능이 치중하게 되었다.

셋째, 부산항의 경우 북항의 물류기능을 신항으로 이전하고 일반부두를 재개발구역으로 지정하여 개발하고 있으나 추진이 지지부진한 문제점이 있다. 개발이 지연된 주된 이유는 민간투자자의 수익성확보와 시민사회의 공공성확보와 관련된 의견대립, 시행주체인 항만공사의 투자비 회수관련 쟁점 이 해결되지 않고 있기 때문이다.

넷째, 부산시의 제조업 기반이 약화되고 있으며 인구가 정체 또는 감소하고 있다는 점이다. 항만과 도시가 균형적 발전을 위해서는 제조업기반의 강화와 적절한 인구가 있어야 한다.

2. 인천 항만도시의 특징 및 문제점

첫째, 인천시가 항만물류도시라기 보다 서울의 위성도시 성격을 가지고 있다는 특징이 있다. 이는 서울이 메가-도시화 되면서 발생하는 현상이라고 할 수 있는데 이에 따라 항만과 도시간 갈등-환경문제, 배후 교통 물류의 복잡성, 물류비 증가-이 지속적으로 증가하고 있다.

둘째, 전통적 항만중심도시로서의 강력한 정체성과 국제경제도시로서의 미래형 방향설정 및 추진과 관련하여 명확한 기능정립이 되어 있지 않다. 인천항이 우리나라의 최초 개항항만으로서 그 위상이 높았기 때문에 항만 및 관련산업을 중심으로 강력한 기업기반이 형성되어 있는 반면 국제도시로서의 신규 기업기반사이의 갈등이 있다.

셋째, 다른 한편 물류기반이 확충되면서 상업적 기반이 튼튼하게 뒷받침될 수 있는 여건이 조성되고 있고 항만도 현대적 기능과 모습을 갖추고 상호보완 발전할 수 있는 기회를 갖고 있다고 할 수 있다.

제4장 국내외 항만지역개발 선진화 사례

제1절 검토방향

본 연구에서 구상하고 있는 항만지역개발은 항만과 도시구역이 포함된 주변지역을 하나의 공간범주로 하여 사업으로 추진하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 항만지역개발과 동일한 사례는 찾기 어렵다. 다만 항만지역 개발 선진화의 필요성이 항만과 배후도시지역을 하나의 공간으로 두고 종합적으로 개발하고 그 안에 기존의 항만물류기능 뿐만 아니라 사람과 관광·레저 공간을 포함하여 상업시설이 구비되어 부가가치를 창출하는 사업이라고 본다면 유사한 사례를 검토할 수 있다.

1. 국내사례 검토 방향

국내의 경우 항만지역개발의 개념에 부합하는 사례는 없다. 항만은 항만대로 도시는 도시대로 별도로 개발되고 있기 때문이다. 학계에서나 전문가 그룹에서는 항만과 도시의 통합적 개발이 필요하다는 주장이 제기된 지는 여러 해가 되었다. 그럼에도 불구하고 관할권 조정문제, 개발사업의 핵심에 대한 접근방법의 차이, 사업시행의 어려움 등이 문제로 제도적 개선으로 진화하지 못하고 있다.

이러한 한계를 감안하여 국내사례는 항만재개발과 목포 삼학도 조성사업을 검토하였다. 우리나라의 항만지역개발의 양태는 i) 기존의 항만구역 중 육상구역을 중심으로 재개발하는 형태, ii) 항만개발사업으로 조성된 준설토 투기장을 재개발사업으로 규정하여 개발하는 형태, iii) 항만구역과 도시구역이 혼재된 지역을 개발하는 형태 등으로 분류할 수 있다. 첫 번째와 두 번째는 항만재개발 사업으로서 항만법의 규정을 받아 항만재개발기본계획을 통하여 개발하는 사업이다. 세 번째 사업은 목포 삼학도 개발사업으로서 거의 유

일무이한 사례라고 할 수 있다. 한편 최근의 국내 항만지역사업 중 제주도 민·군 복합항만 개발사업이 있는데, 이는 항만 내 군시설과 기타 항만시설을 복합레저항만으로 개발하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이 사업은 사실 정부의 군시설 도입의 필요성을 충족시키기 위해서 그 지역 주민들에게 제시하고 있는 인센티브 형식의 항만개발이라고 할 수 있다. 직접적으로 항만지역 개발 선진화 사업의 사례로서 검토하기에는 한계가 있다. 따라서 여기서는 제주도 민·군 복합항만 개발사업은 검토에서 제외하였다.

2. 해외사례 검토방향

해외사례는 그 동안 항만재개발사업 또는 친수공간(Waterfront) 조성사업 사례로서 거론되거나 검토된 사례가 있다. 그러나 기존의 검토는 항만이 노후화 유희화 되어 재개발할 경우 어떠한 시설을 도입하여 추진하였는지에 대한 내용 분석에 중점을 두고 있었다. 그러한 사례 검토를 통하여 도입된 것이 우리나라의 「항만재개발기본계획」이라고 할 수 있다. 그 외에 「항만친수공간 계획수립」의 방식으로 정책화 되었다.

또한 예전의 검토 주안점은 단일 사업형태로 추진되는 것을 고려하였기 때문에 당해 항만의 역사성과 문화성이 어떠한 역할을 하고 당해 항만 전체의 관점에서 어떠한 의미가 있었는지 검토가 이루어지지 못했다.

본 연구에서는 전체 항만을 공간적 범주로 하여 당해 사업이 어떻게 진행되고 본 연구에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지 검토하였다. 이를 위해 우리나라의 항만지역선진화에 참고할 수 있는 국가와 항만개발사례를 집중적으로 살펴보았다. 본 연구에서 중점적으로 검토한 사례는 일본과 호주의 항만지역 개발사례이다. 일본은 우리나라와 역사적 문화적 전통이 유사하고 정책의 추진방향이나 양상이 유사하며, 일본과 우리나라간은 정책추진시기의 선·후성을 보이기 때문에 검토가 필요하다고 보았다. 호주의 경우 항만지역개발 구역을 정하여 단계적으로 추진한 사례로서 본 연구가 지향하는 목적에 맞는 시사점을 기여할 수 있을 것으로 보았다. 그 외에 기타 국가에 대하여 통괄하여 검토하였다.

제2절 국내의 항만지역 선진화 사례

1. 기존의 항만구역 중 육상구역을 중심으로 재개발한 사례

현재 우리나라에서 시행되고 있는 항만재개발사업 중 기존의 항만구역을 중심으로 재개발하고 있는 사업은 i) 부산항 북항 재개발 사업, ii) 동해·묵호항 재개발 사업이 있다.

1) 부산항 북항 재개발사업

부산항 북항 재개발사업은 2004년부터 계획이 수립되어 2008년 실시계획 승인을 받아 진행되고 있는 첫 번째 항만재개발 사업이다. 1단계와 2단계사업으로 구분되며 현재 진행 중인 1단계사업은 부산항 북항 1~4부두를 폐쇄하고 상업시설 등을 도입하여 새로운 항만공간을 조성하는 것이다. 사업시행자는 부산항만공사이며 매립공사와 국제여객터미널 건립 사업이 완공단계에 있으며 예상 준공년도는 2019년이다. 정부와 총 사업비 정산 및 부지 확보를 위한 협상이 진행 중에 있다.

기존의 1~4부두는 주로 일반화물과 세미컨테이너 화물을 처리하고 여객터미널로 운영되고 있었는데 재개발에 따라 화물처리기능은 감천항 또는 신항으로 일부 이전하고 여객터미널은 새로이 국제여객터미널을 신축하여 현대화하는 것으로 되어 있다. 1단계 재개발사업이 추진되면 기존 부두시설에 상업시설 등이 도입된다.

한편 1단계 사업은 그 동안 사업이 지연되어 왔는데 주된 이유가 재개발구역내 항만친수공간의 조성, 인근 지역주민들의 해양 조망권 확보에 대하여 사업시행자이자 시공사의 수익성확보를 위한 상업시설 배치 등에 관하여 상호 이견 대립이 있었기 때문이다. 이 과정에서 소위 ‘라운드 테이블’을 통하여 이해관계자의 의견을 수렴하여 사업을 효율적으로 추진하고자 하였으나 같은 주민이라고 할지라도 상황에 따라 이해관계가 달라 사업추진이 지지부진하였다.

현재는 이러한 의견불일치는 대체적으로 조정되었으나 다른 쟁점이 해소되지 못하고 있다. 주요한 쟁점은 부산항만공사가 사업시행자로서 재개발사업에 투자된 사업비를 회수하기 위하여 신규로 조성된 부지 중 어느 정도 사업시행자의 소유로 할 수 있는가에 있다. 부산항만공사는 조성 부지를 모두 소유하기를 희망하는 반면 주무부서인 해양수산부는 감정평가 후 투자비에 해당하는 부분만 항만공사 소유로 하자는 것이다. 2014년 11월 현재 협상이 진행 중에 있다.

〈그림 4-1〉 부산항 북항 항만재개발(1단계 사업 조감도)



자료: 부산항만공사 내부자료²⁵

한편, 북항 재개발 2단계 사업은 양곡 및 자성대 부두를 포함한 5~6부두 재개발사업이다. 2단계 사업은 사업추진시기와 관련하여 이해관계자가 의견이 대립되고 있다. 당초 자성대 부두 재개발사업은 「제1차 항만재개발 기본계획 수정계획(2011~2020)」상 2019년 이후로 계획되어 있으나, 현재의 부두 운영사는 조기개발을 선호하고 있고, 일각에서는 북항 항만물동량 추이와 현 북항운영사의 타 사업장 확보와 관련하여 신중한 입장을 표명하는 의견도 있다.

²⁵부산항만공사로부터 별도로 제공받은 자료임

2) 동해·묵호항 재개발사업

동해·묵호항 항만재개발사업은 동해시가 사업시행자가 되어 동해·묵호항 중 묵호지구 중 일부 구간을 재개발하는 사업이다. 현재 주무부서인 해양수산부에 사업제안을 의뢰하였으며 타당성 검토까지 진행되어 협상 중에 있다. 사업범위는 소규모로서 재개발사업의 핵심은 여객터미널 이전 사업으로 이와 연계한 파체제 설치, 주차장 및 공공공지 확보이다.

2. 준설토투기장 또는 신규매립을 통하여 재개발한 사례

기존 부두의 노후화 또는 유희화 해소방안으로 추진되는 재개발사업과 달리 항만개발단계에서 발생하는 준설토투기장을 개발하거나 또는 해상매립을 통하여 재개발하는 형태가 있다. i) 인천항 영종도 준설토투기장 재개발사업, ii) 광양항 묘도 준설토투기장 재개발사업, iii) 고현항 재개발사업이 그것이다. 광양항 묘도 준설토투기장 재개발사업은 현재 구체적으로 타당성 조사 단계까지는 진행되지 않고 있다.

인천항 영종도 준설토투기장 재개발사업은 영종도 준설토 투기장의 토지 조성을 통해 체육시설, 상업시설, 생태공원, 교육연구시설 등을 도입하여 개발하는 사업이다. 이미 사업시행자가 지정되고 사업구역의 지정·고시가 완료되었다. 당해 사업은 사업시행자가 매립이 거의 완료된 영종도 준설토 투기장을 개량하여 부지를 조성하고 투입된 총 사업비에 상당하는 부지를 확보함으로써 투자비를 회수하는 구조이다. 따라서 사업시행자 입장에서는 사업추진을 위해서 필요한 규모의 부지를 확보하는 것이 가장 중요하고, 이를 위해서는 인정되는 총 사업비와 감정평가금액이 가장 중요한 이슈가 된다. 하지만 현재 총 사업비 산정과 관련하여 항만법상 구체적인 사업비 인정범위와 산정방법 등이 미흡하여 추후 사업추진 과정에서 쟁점이 될 수 있다.

〈그림 4-2〉 인천항 영종도 준설투기장 항만재개발사업 조감도



자료: 해양수산부 내부자료²⁶

한편, 고현항 항만재개발사업은 거제도 고현항을 매립하여 개발하는 사업으로서 2014년 실시협약을 체결하고 세부 사업계획을 수립 중에 있다. 사업계획 수립 후 사업계획 고시와 실시계획 승인, 착공 및 공사 및 준공으로 순서로 사업이 추진된다.

고현항 재개발사업의 주요 도입시설은 주거시설, 상업시설, 친수시설 등으로 총 사업비, 토지이용계획 등은 실시계획 승인 시점에서 결정된다. 사업시행자가 공유수면을 매립하고, 준공 이후 총 사업비에 상당하는 토지를 확보하는 것으로 투자비를 환수하는 구조이다. 총 사업비 대비 토지로 정산하는 방식은 공유수면매립법과 유사하나 총 사업비, 인정 사업비의 범위 및 항목은 항만재개발사업의 특성에 맞도록 적용하고 있다.

²⁶ 해양수산부에 제출된 사업의향서 자료를 연구목적으로 제공받음

〈그림 4-3〉 고현항 항만재개발사업 조감도



자료: 해양수산부 내부자료²⁷

이들 사례의 공통점은 재개발사업을 통하여 기존의 항만시설에 주거시설, 상업시설, 친수시설 등이 계획되나 모두 해상매립을 하고 있다는 점이다. 즉, 여기서는 배후도시와의 연계성, 공존성, 발전성 등은 사업추진단계에서 깊이 있는 고려사항이 되고 있지 못하고 있다. 개략적인 지형검토, 경제여건 검토 등에 머물고 있다는 점이다.

3. 항만구역과 도시구역이 포함되어 추진된 사례

목포 삼학도 복원사업은 사업대상지가 항만구역과 도시지역이 모두 포함된 사례이다.

1) 삼학도 복원사업 추진배경

목포항은 다도해 등 수려한 자연경관을 포함하는 아름다운 수변공간을 보

²⁷ 해양수산부에 제출된 사업의향서 자료를 연구목적으로 제공받음

유하고 있지만, 필요에 의해 산발적으로 사업이 추진되면서 거시적·종합적인 관점에서 사업 간 연계성이 미흡한 결과를 초래하였다.

삼학도는 수려한 경치를 자랑하는 섬이었으나 1962년 매립공사로 육지가 되면서 비좁은 목포항을 보완하기 위해 대형선박이 접안할 수 있는 항만공사를 시행한 결과 섬의 아름다움이 사라지고 미적 경관이 항만시설이 축조되고 장기간 항만시설로 활용되면서 섬 자체가 훼손되는 부작용이 발생하였다.

삼학도는 목포항 내항과 외항, 남항사이에 있는 섬으로서 대삼학도(4만3천평), 중삼학도(1만3천평), 소삼학도(7천평) 등으로 구성되어 있으며 그 규모는 6만3천평에 이르고 있다.

당초 삼학도는 목포시의 개발부지의 한계를 극복하고자 간척을 통해 개발되었다. 매립된 삼학도에 각종 공장과 시설, 부두가 들어섰지만 여객부두는 내항으로 이전하고 삼학도부두는 곡물, 기름, 석탄, 밀가루 등의 화물을 처리하는 용도로 사용되었다. 또한 삼학도에서 화물이 처리되면서 관련 기관(해양경찰청, 소방서, 목포세관, 목포지방해양항만청) 등이 입주하였지만 하역기능의 목포신항 이전으로 관련기관도 함께 이전하면서 삼학도에는 한국제분 공장 및 건물, 항운노조건물 등 일부만 남겨지게 되었다.

이에 따라 삼학도는 섬 자체의 자연환경이 훼손되는 것은 물론 화물하역 처리 기능도 저하되면서 삼학도 본래의 모습으로 복원할 필요성이 제기되었다. 인근지역에 공장과 주택 등이 입지한 것도 섬의 모습이 심하게 훼손된 원인이 되었다.

다른 한편 목포항 배후지역인 목포시의 도시화에 따른 팽창으로 도시와 항만간 인접성이 높아지면서 유달산 하단부 및 서산·온금지구 등 항만 내 해변경관이 도시미관을 훼손하고 있다는 민원이 제기되었다. 또한 목포항을 미항으로 조성하여 목포시민들이 상시적으로 즐길 수 있는 항만으로 개발하고 도시가 항만 내에 공존하는 공간을 창출하려는 욕구가 높아졌다.

이에 따라 목포시는 이러한 여론을 받아들여 2005년부터 삼학도 복원사업을 추진하게 되었다.

〈그림 4-4〉 목포 삼학도 복원이전 모습



자료: <http://damool1.tistory.com/m/post/105>, 2014.5.6.

2) 삼학도 복원사업 추진경과

삼학도 복원사업은 목포시에서 주도적으로 추진하였다. 부두시설이 대상이 아니었기에 지방자치단체가 추진하게 된 것이었다. 가장 큰 장애인 한국제분 공장 및 싸일로(SILO) 시설의 철거가 2012년 4월부터 시작되면서 복원사업이 원활하게 추진되었다.

삼학도내 항만시설은 석탄부두 및 해경부두가 있었으나 목포신항으로 이전되고 그 자리에는 바다체험과학관, 마리나시설, 시민공원 등이 조성될 계획에 있다.²⁸

이를 위하여 삼학도 배후의 도심지역을 먼저 정비하였으며 이전이 필요한 시설과 소형공장 및 일반가정집에 대하여는 보상을 통하여 이전문제를 해결하였다. 보상비는 목포시에서 지급하였는데 한국제분 공장시설의 경우 보상비는 토지, 건축물, 공장, 기계, 수목 등 시설보상비와 이전비, 휴직 및 휴업에 따른 보상비 등으로 구성되었으며 총 344억 원에 달하였다.

²⁸ 현재도 추진하고 있는 사업이다.

다른 한편 부두시설 내 정비는 관계기관 간 협의를 통하여 해결하고 있지만 이해관계자간 조정에는 많은 시간이 소요되고 있다. 예를 들어 석탄부두 철송부지의 전환이 필요한데 철송부지 소유기관이 항만청, 철도공사등으로 나뉘어 있어 시설전환을 위한 이해관계자간 조정에 어려움을 겪고 있다. 현재의 부두시설부지는 목포시가 국가로부터 매입하여 공원화사업으로 복원할 계획에 있다.²⁹

3) 삼학도 복원사업의 특징 및 시사점

첫째, 항만구역과 도시구역이 모두 사업계획에 포함되어 있으나 사업주체는 지방자치단체라는 점이다. 이는 항만시설의 이전을 해양수산부가 원하고 있었고 시설 매각을 추진할 의사가 있었기 때문이다. 이에 따라 장래 복원지역은 모두 도시계획 구역으로 포함되고 항만기능은 사라지기 때문에 지방자치단체가 추진할 수 있는 배경이 되었다.

둘째, 추진재원을 별도의 사업추진에 따른 개발사업형태로 조달하였다는 점이다. 삼학도 복원사업은 목포시를 중심으로 한 『남해안 관광벨트 개발사업』 중 부분사업으로 하여 재원을 조달하였다.

셋째, 도시공원법을 적용하여 복원사업을 추진하고 있다는 점이다. 부두시설을 현 소유자인 국가로부터 매입한 후 공원화를 추진하고 있기 때문에 도시공원법을 적용하였으며 개발의 목적과 도입시설 자체도 도시공원법의 목적에 부합하는 것이었다.

넷째, 비록 부두시설과 배후시설의 소유권이 이원화되어 있어 기관 간 협의와 의견조율에 어려움이 있을 수 있지만 비교적 원활히 사업이 추진되고 있다는 점이다. 이는 기존 부두시설의 기능이전이 계획되어 있기 때문에 쟁점발생이 최소화되었기 때문이다.

²⁹ 목포시 담당자 인터뷰.

4. 국내 사례 종합 및 시사점

국내사례 검토를 통하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 정부주도의 항만지역개발사업이 없다는 점이다. 이는 재원조달의 한계가 있기 때문이다. 그 지역의 지방자치단체나 공공기관이 주체가 되어 추진되고 있다.

둘째, 항만법상 총사업비 보전방법상 적정 수익성 확보에 한계가 있다는 점이다. 부산항 북항 재개발사업, 영종도 준설투투기장 사업 등은 총 사업비 보전을 위하여 상업시설 위주의 투자 등을 지향하고 공공시설 도입은 축소하려는 경향이 있다.

셋째, 항만과 도시가 기능적으로 결합된 개발은 찾아보기 어렵다는 점이다. 목포 삼학도 복원사업의 예외가 있지만 고부가가치를 창출하기 위한 물류시설, 상업시설, 공업시설 등이 종합적으로 융합되면서 개발되는 사례는 거의 없다는 점이다.

항만지역개발 관련 국내 사례를 종합하면 아래 표의 내용과 같다.

〈표 4-1〉 항만지역개발 관련 국내 사례 종합

구분	사업추진형태			비고
	항만구역 재개발	투기장/매립 재개발	[항만+도시] 재개발	
사례	- 부산항 북항 재개발(1단계) - 동해목호항 재개발	- 영종도 준설투투기장 재개발 - 고현항 항만재개발 - 광양항 묘도 준설투투기장 재개발	목포 삼학도 복원사업	
추진주체	- 항만공사(부산) - 지자체(동해)	- 민간투자자(영종도, 광양항) - 지자체(고현항)	지자체	
사업범위	부두시설	투기장 및 매립장	항만시설+도심 시설	
재원조달	자체재원	PF 또는 지자체	정부재원	
적용법률	항만법	항만법	도심공원법	
쟁점	총사업비 보전 방법	총사업비 보전	시설이전 및 보상범위	

자료: 저자 정리

제3절 해외 주요국가의 항만지역 선진화 사례

해외국가의 항만지역선진화 사례는 일본과 호주의 개발모델을 중점적으로 살펴보았다. 일본은 역사적 문화적 배경과 패턴이 유사하다는 점에서, 호주는 지역을 구분하여 단계적으로 잘 개발하였다는 점에서 도입가능한 모델이라고 할 수 있다.

1. 일본의 항만지역 선진화 사례: 요코하마의 항만지역선진화³⁰

1) 추진배경 및 목적

요코하마항만은 일본 개항의 역사이자 일본근대화의 역사라고 할 수 있다. 1854년 미국의 페리제독에 의해 가나가와 조약을 체결 이후 1859년 요코하마항이 개항하였다. 이후 요코하마 항만은 일본의 근대화, 산업화 및 공업화를 지원하는 핵심항만으로 발전하게 되었다. 요코하마항만을 행정권역으로 하는 요코하마시는 게이힌 공업지대를 지원하는 공업도시로 발전하였다.

그러나 개항 100여년이 지나면서 항만과 도시의 지속적 발달은 각각의 구역확대를 초래하였으며 항만과 도시간 갈등이 발생하면서 새로운 항만도시건설이 필요해졌다.

이에 따라 요코하마시는 ‘요코하마 21 중장기발전계획’을 구상하고 구상(안)의 실천사업으로서 ‘미나토미라이 21(이하 ‘MM21’이라 한다)’ 사업을 추진하게 되었다. 이 사업은 ‘미나토미라이(未來港灣)’이라는 단어가 상징하듯이 향후 100년을 지향하는 원대한 계획이라고 할 수 있다.

요코하마시 도심부는 『칸나이·이세자키쵸자마치 지구』와 『요코하마 역 주변 사이의 조선소 및 창고와 부두가 있는 지구』로 양분되어 있었다. ‘미나토미라이 21’은 이 두 개의 도심기능을 일체화하고 각각의 기능을 강화하면서 친수기능을 추가하여 요코하마가 가진 특성을 더욱 발전시키고 새로운 도심을 만들고자 하는 사업이라고 할 수 있다. 즉 사업범위가 항만지구와 도시지구를 포함하고 있었다.

³⁰ 2014년 5월 일본 현지출장(요코하마시 항만국 항만진흥과 등)시 담당자 면담결과를 정리한 것이다.

2) 주요 사업내용 및 추진경과

요코하마시가 구상한 ‘미나토미라이 21’의 미래는 i) 24시간 활동하는 국제문화도시, ii) 21세기 정보도시, iii) 도시-항만이 조화를 이루는 환경도시 건설이었다.

따라서 대상사업 구역의 기존 요코하마항만시설을 이전하고 그 부지를 개량하여 새로운 기능을 부여하는 작업이 필요하게 되었다. 즉, 요코하마시가 추진하는 요코하마항의 ‘미나토미라이 21’ 사업은 i) 기존시설의 이전 및 조정, ii) 항만기능 수행을 위한 신규부지 조성, iii) 기존부지에 새로운 시설의 도입과 운영 등으로 구분된다.

요코하마항만의 MM21 추진사업은 1984년경부터 시작되어 2010년에 1차 완료되었으나 단계적으로 요코하마 전 항만구역으로 사업을 확대할 예정에 있다. 1983년부터 2010년까지 부지매립에 5,230억엔, 건물축조에 1조 3,955억엔 등 총 1조 9,185억엔이 투입되었다.³¹

(1) 기존시설의 이전 및 조정

‘미나토미라이 21’의 미래를 위한 시설도입 규모는 현재 부산항 북항 1, 2단계 사업지구를 합한 규모 정도로 볼 수 있다.

사업추진당시 MM21 지역은 미쓰비시중공업이 운영하는 대형조선소가 입지하고 있었으며, 구역 내외로 예·부선 등이 어지럽게 난립하고 있었다. 이 예·부선은 수상가옥역할을 수행하기도 하였는데 이러한 전근대적 시설운영은 첨단미래항만도시로 도약하고자 하는 요코하마시의 미래상과 어울릴 수 없었다.

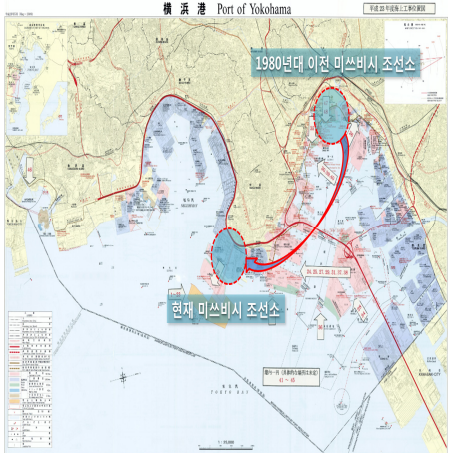
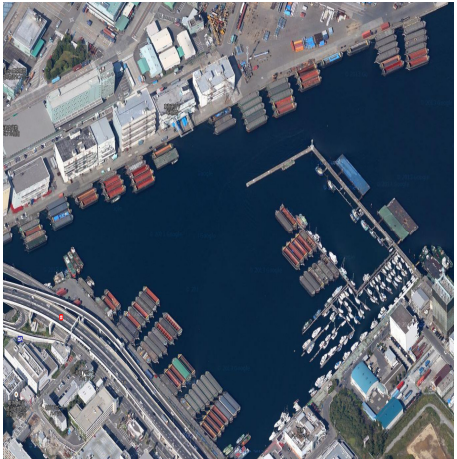
먼저 미쓰비시중공업을 요코하마 항내 매립을 통하여 신규 매립지를 조성하여 이전시켰다. 2008년까지 매립지 기반정비사업 집행액은 약 5,275억엔(약 5.3조원)이었으며 사업추진주체인 요코하마시가 전체 집행액의 17%인 837억엔을 부담하였다. 총 매립비는 2,276억엔으로서 총사업비의 43.1%였으며, 토

³¹ 요코하마시, 요코하마시 기자발표자료, 2011.6.30.

지구획정리사업에 1,766억엔(33.5%), 요코하마시 공동구사업에 853억엔(16.2%), 항만정비사업에 380억엔(7.2%)를 투자하였다. 조선소 이전을 위해서 기존 사업 활동 지역과의 인접성을 고려하여 통근편의를 제공하였다. 재원은 요코하마시가 채권을 발행하거나 매립지를 매각하여 매립수입으로 사업비를 충당하였다.

아울러 인근에 산재해있던 예·부선들은 매각하거나 소각하였다. 이는 점차적으로 예·부선 수요가 감소하고 있고 그 기능을 타 선박이 대체하고 있어 별도의 부지에 예·부선을 이전할 필요는 없었기 때문이다. 감척할 때에는 보조금을 지급하거나 직업교육을 병행하는 등 사업추진과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하였다. 이를 통하여 예·부선을 200대까지 감축할 수 있었다.

〈표 4-2〉 일본 요코하마항만 MM21 추진을 위한 시설이전 등 기능정비

미쓰비시 조선소 이전 추진	현재의 예부선 접안 모습
	

자료: 현재의 예부선 접안모습은 구글 캡처 사진임

(2) 신규부지 조성

미쓰비시중공업 조선소는 타 구역에 별도의 매립지를 확보함으로써 이전하고 문제를 해결할 수 있었다. 상술하였듯이 이전부지조성에 약 5.3조원이 소요되었다.

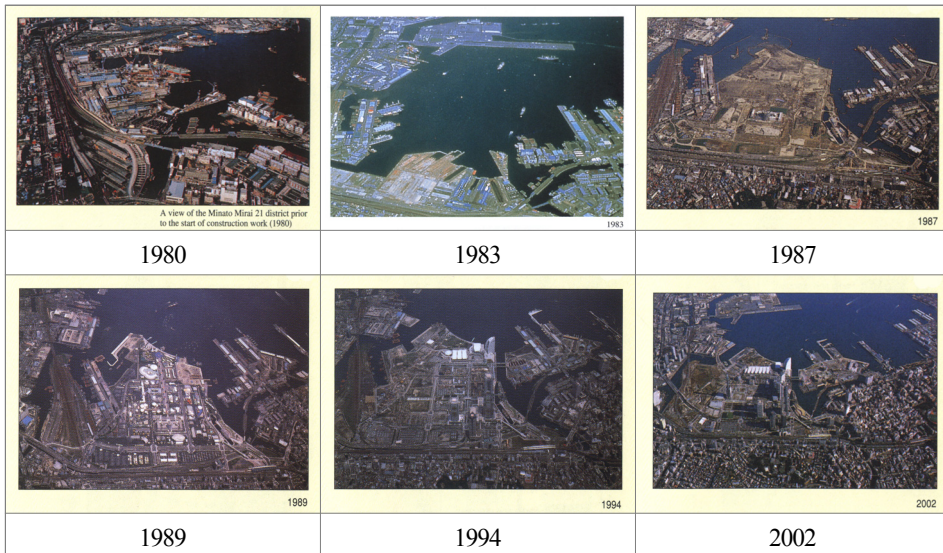
(3) 기존부지에 신규 시설의 도입

요코하마시는 i) 24시간 활동하는 국제문화도시, ii) 21세기 정보도시, iii) 도시-항만이 조화를 이루는 환경도시 건설을 위해 적절한 토지이용계획을 수립하여 다양한 시설을 기존 이전부지에 도입하였다.

국제문화도시의 기능과 역할수행을 위해 컨벤션 기능을 갖춘 국제교류 거점을 구축하고 국제회의장을 중심으로 사무실, 문화시설, 도시형 주택 등 제반기능을 도입하였으며, 정보도시 건설을 위해 정보통신관련 기업의 중추관리 부문 및 연구개발부문과 국가의 행정기관을 집적화하였다.

아울러 도시-항만이 조화를 이루는 환경도시 건설을 위해 수변공간의 특성을 살려 인간과 자연이 융합된 친수공간을 조성하고 대규모 녹지 등을 정비하였다. 요코하마의 역사를 상징하는 아카렌가(빨간 벽돌 창고)나 석조 부두(Dock)를 보존·활용하고 있다. 이에 따라 요코하마항만 및 시(市)는 아래 그림과 같이 체계적으로 개발이 되었다.

〈그림 4-5〉 미나토미라이21 지구 연도별 변천사



자료: 요코하마시 항만국

요코하마시는 MM21 사업부지를 국제지구(26%), 비즈니스 지구(25%), 산책로(22%), 수변공간지구(18%), 상업지구(9%) 용도로 구분하여 활용계획을 수립하였다. 또한 원활한 사업추진을 위해서 도시정비공단³²을 설립하였다. 도시정비공단은 토지구획정리사업 시행, 택지조성, 도로 정비 등의 사업을 수행하였다. 그 결과 당시 토지개발계획 전체 중 전체 186ha 중 87ha는 택지(업무, 상업, 주택 등) 용지로 개발되었고 42ha는 도로, 철도 등의 교통계획용지로, 46ha는 공원, 녹지 등의 녹지계획 용지로 이용되었으며 부두용지로 11ha가 재개발 되었다.

〈표 4-3〉 MM21 사업 추진 현황 및 효과

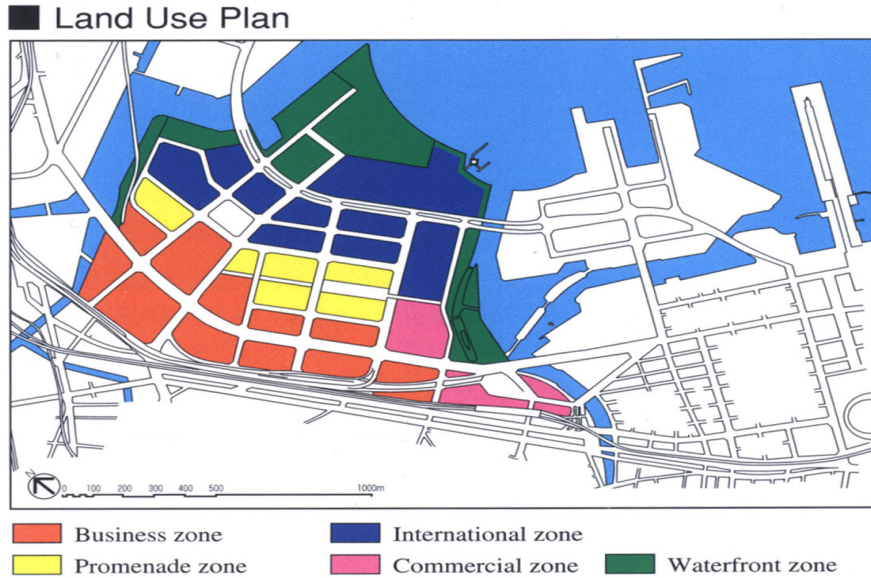
구분	진행상황		
사업기간	1983년~2010년	-	도로, 공원조성 및 토지형질 정리 등 기반정비 종료 예정
토지이용 계획 (ha,%)	전체	186ha(100.0)	• 계획택지면적의 49%(43ha) 개발 • 현재 조성중인 구 타카시마 야드지구를 제외한 전체 계획 대비 진척률은 약 74%임
	택지(업무, 상업, 주택등)	87ha(46.8)	
	도로, 철도 용지	42ha(22.6)	
	공원, 녹지 등	46ha(24.7)	
	부두 용지	11ha(5.9)	
효과	고용창출효과	19만명	사업소 수 약 1,420개 사
	거주인구유발(3천호)	1만명	취업인구 약 7.9만명 방문자수 약 5천800만 명

자료: MM21 사업추진 효과자료(요코하마시 내부자료)를 토대로 KMI 재작성 정리

토지이용계획은 항만-도시 간 균형발전을 염두에 두고 수립되었는데 개발 부지를 i) 비즈니스 지구(Business Zone), ii) 국제 지구(International Zone), iii) 상업 지구(Commercial Zone), iv) 산책로(Promenade Zone), v) 친수·워터프런트 지구(Waterfront Zone)로 분류한 후 개발하였다. 특히 부두용지의 인접 구역에는 산책로 및 친수권역을 조성하여 도시와 항만 간 갈등을 완화하고 지역주민 또는 지구 방문자들이 항만을 즐길 수 있도록 하였다.

³² 도시정비공단은 2008년 도시재생기구로 확대 재편되었다. 따라서 현재는 도시재생기구로 존치하고 있다.

〈그림 4-6〉 MM21 토지개발 조감도(항만-도시 간 균형지향)



자료: 요코하마시 항만국

한편 MM21 사업은 1980년대 계획수립 이후 약 30년 이상의 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진되었으며 앞으로도 지속적으로 범위를 확장하여 추진될 계획이다. 아래 그림은 사업추진 초기 단계부터 현재까지 변화된 모습이다.

3) 추진방식

(1) 적용법규

MM21 사업에 적용된 법령은 항만법, 항만정비촉진법, 공유수면매립법 및 요코하마 시가 정한 도시정비계획 등이 있었다. 한편 오늘날 항만정비사업 등에 많이 적용되고 있는 사회자본정비중점계획법, 특정항만시설정비 특별조치법, 항만정비 특별 회계법 등은 당시에는 제정되지 않아 적용할 수 없었다.

(2) 추진주체 및 역할분담

사업의 추진주체는 중앙정부, 요코하마시, 현(縣) 및 주택도시정비공단을

포함한 공공부문과 제3섹터, 그리고 민간부문으로 나뉜다.

전체적인 사업추진은 요코하마시가 담당하였다. 사업전체의 조정과 매립 사업, 연안지역 도심개발(Coastal land reclamation)과 항만시설정비(Port facility improvement) 사업을 담당하였으며³³ 시(市) 조직 내 항만국과 도시관련 부서와 협의하여 의사결정을 하였다.

한편 요코하마시는 산하에 주택도시정비공단(Urban Development Corporation)을 두고 택지조성, 도로정비사업을 수행하도록 하였다.

민간섹터는 기반정비 이후 업무시설이나 상업시설, 문화시설을 건설하고 제3섹터는 전력공급과 철도 등 공공시설사업을 담당하였다.

〈표 4-4〉 MM21 사업의 추진주체별 역할분담

사업 추진주체		역할분담
공공 부문	요코하마시	• 전체 사업계획 종합조정, • 임해부 토지조성사업(매립사업) • 항만정비사업녹지, 도로 등 항만시설의 정비), 도시 폐기물처리 시스템, 도로·공원·공동구·하수도의 정비, 미술관 등 공공시설 건설 등
	중앙정부, 현(縣)	추진기구 설립(도시기반정비공단), 공공청사의 설립
	도시정비공단	토지구획정리사업 등(택지조성, 도로 등의 정비)
제3 섹터	(주)요코하마MM21	• 업무기능 유치, 시가지정비조정·추진, 각종 조사·검토, 홍보·PR, 공공시설 등의 관리업무
	(주)요코하마국제평화회의장	• 회의시설 등의 건설·운영
	MM21 전력공급(주)	• 전력 공급사업
	요코하마 고속철도(주)	• MM21선(線) 건설 및 운영
	(주)케이블시티 요코하마	• 전파장해 대책, CATV 시설의 건설 및 운영
	(주)메디아시티 요코하마	• 정보서비스
	기타	• 공공시설의 관리·운영 등 - 법선, 니혼마루, 요코하마 해양 박물관, 요코하마 미술관, 요코하마 컨벤션·로비, 공공주차장, MM21 클린센터 등
민간 섹터		• 업무시설, 상업시설, 문화시설 등의 건설

자료: 요코하마시

³³ 이는 일본의 항만개발 및 관리운영 형태가 지방자치단체이기 때문에 가능한 일이다.

4) 추진 효과

MM21 사업의 추진에 따른 효과는 지구내 사업소 1,420개소에서 고용창출 19만명, 신규 거주인구 이주 1만명 등으로 분석되고 있다. 관광객 등 방문객 숫자도 현저하여 현재까지 요코하마항을 방문한 방문객은 약 5,800만명에 이르고 있다.³⁴

〈표 4-5〉 MM21 개발 효과

구분	목표	규모	비고
고용 및 인구증가	고용창출	190,000명	
	거주자창출	10,000명	
토지조성 효과	상업, 사무, 주거공간	26.3만평	46.77%
	도로 및 철도	12.7만평	22.58%
	공원 및 녹지	13.9만평	24.73%
	항만시설	3.3만평	5.91%
	소계	56.3만평	100%
조성토지의 소유현황	일본중앙정부	9.1만평	16.13%
	일본 국철 개발	7.9만평	13.98%
	미쓰비시 부동산	6.0만평	10.75%
	요코하마시	4.2만평	7.53%
	주택 / 도시개발공사	1.2만평	2.15%
	미쓰비시 중공업	0.9만평	1.61%
	수도권고속도로공단	0.3만평	0.54%
	기타	3.6만평	6.45%
	소계	33.3만평	59.14%
	요코하마 매립지역	23.0만평	40.86%
	합계	56.3만평	100.0%

자료: 요코하마시

5) MM21 사업의 특징 및 시사점

(1) 지방정부가 개발 주도

요코하마 MM21사업 개발은 요코하마시 도시정비국과 항만국이 주도하였다. 그리고 도시기반정비공단, 민간섹터, PPP 방식의 제3섹터가 참여하여 추

³⁴ 요코하마시 내부자료, 2011년 현재기준이다.

진되었다. 정부와 민간이 공동으로 재원을 부담하였는데 요코하마시가 10억 엔, 민간자본이 104억엔을 투자하였다.

요코하마시(도시정비국 및 항만국)가 항만을 개발 및 관리운영하며, 주요한 의사결정은 공공·민간 공동투자조직인 「요코하마 미나토미라이 21 개발(주)」와 협의를 통해 이루어지고 있다.

(2) 장기간(30년 이상)에 걸친 체계적·단계적 개발

MM21 사업은 시설완공 후에도 사업성과를 검증하고, 후속사업과 연계하여 개발하고 있다. 1983년에 ‘미나토미라이21’ 사업 추진 이후 MM21 지구사업을 계승하여 30년 후인 2004년에는 「Creative City Yokohama」 사업을 수립·추진하고 있다.

특히 항만전체를 대상으로 토지이용계획 수립 후 단계별로 개발하였으며 1964년 사업구상에서 2014년까지 약 50여년을 끊임없이 구상 및 개발을 추진하고 있고 지금도 현재진행형이다.

〈표 4-6〉 요코하마항 MM21 사업 추진 주요 경위

- 1964년 사업구상
- 1965년 6대 주요사업 선정 및 정비사업 발표
- 1978년 「도심임해부 정비계획조사위원회」 발족
- 1980년 미쓰비시 중공업 이전 결정
- 1983년 공유수면매립면허 취득
- 1984년 제3섹터 발족((주)요코하마 미나토미라이 21 설립)
- 1988년 미나토미라이 도시개발에 관한 기본협정식 체결
- 1993년 요코하마 랜드마크 타워 준공 등
- 1997년 신항지구계획 및 도시계획결정
- 1998년 신항지구 매립준공인가
- 2004년 요코하마 철도노선 개통, 아카렌가 부두 개장
- 2009년 YMM21 재설립
- 2010년 미나토미라이 신항지구경관계획 및 도시경관협의지구 시행
- 2011년 토지구획정리사업완료
- 2012년 특정도시재생긴급정비지역지정
- 2013년 미나토미라이 요코하마 100주년 개장

자료: 요코하마시 내부자료를 저자가 재정리

(3) 통합적 개발과 법률적 지원체제 구축

항만구역 및 임항지역을 규정하고 있는 항만법을 근간으로 하여 사업을 추진하되 항만정비촉진법 등을 통하여 사업추진을 원활하게 진행할 수 있는 법적 토대를 갖추면서 사업을 추진하였다.

(4) 독립적 행정기구 설립 후 추진

비록 요코하마시 당국이 전체 사업을 주도하였지만 실무적인 집행기능은 별도의 독립행정기구인 「도시기반정비공단」을 설립³⁵하여 담당하도록 하였다. 이를 통하여 복잡한 이해관계기관의 의견을 수렴하고 정책을 전파하고 집행할 수 있었다.

(5) 항만기능과 도시기능의 조화

MM21 사업지구 내에 구획을 정하여 항만시설과 녹지 및 수변산책로 시설을 배치하고, 일부는 필요에 의하여 간척 및 매립하여 추가기능을 부여하였으며, 기존부두 중 일부기능을 전환하여 상업지구, 국제업무지구, 숙박 및 문화용도시, 스카이라인 등을 구축함으로써 항만물류와 도시적 감각이 공존하도록 하였다.(아래 그림 참조)³⁶

〈그림 4-7〉 MM21 사업지구의 기능배치 및 효과



구분	Coastal land Reclamation	Port Facility Improvement	Land Readjustment
조성 시기	1983.12~2015.08 중앙정부/요코하마시 정부 주체	1983.11~present 공공시설 사업 (교통, 에너지)-요코하마시 정부, 중앙정부 주체	1983.11~2011.03 미나토마라이 21 개발 주식회사 주체
수변 연돌 방식	1998년 3월, 현재 사용되는 도지의 대부분이 간척/매립사업으로 조성	녹지, 수변로 조성/항만 관련시설 정비/문화·여가시설 조성	상업지구/국제업무지구/숙박, 문화용도시/수변로, 스카이라인 조성
개선 사항	지진 등의 재난대비 대부분의 사회기반시설의 구축	경관성 및 공공개발성 확보/환경개선	경관성, 역사성 보존 및 환경개선
효과	58 million visitors (2010), 요코하마시 조세수익 13.8 billion Yen(2010), 건설투자효과 2.6585 trillion Yen(total) 항만기능 재배치(물류중심 → 국제교류), 수도권 의 업무기능분담과 자립성확립(도시 공동체 형성 애소)		

35 독립행정기구설립에관한법률에 의하여 설립되었다.

36 연구자가 자체 작성한 그림이다.

한편, 분진성 화물을 처리하는 부두는 기능전환을 통하여 부두경관을 조성하고 환경을 개선하였다. 예를 들면 요코하마 항만 내 목재부두 기능을 재배치하여 ‘요코하마 베이사이드 마리나’를 조성한 사례가 있다. 요코하마항 목재 부두는 원목하역 시 먼지·소음 등이 많이 발생하여 환경문제가 심했는데 ‘금택(金澤) 목재부두의 저목장’을 ‘요코하마 베이사이드 마리나’로 전환하고 마리나 관련시설을 축조하였다. 동 시설은 6-28m 규격으로 일본최대이며 마리나선박 전용선석 20개(10m 규격 적용 시), 급유시설, 메인터너스(주거)시설, 선박판매시설, 렌탈보드시설을 갖추었다.

2. 호주의 항만지역 선진화 사례: 시드니항 개발사업

1) 추진배경 및 목적

호주의 항만지역개발은 1984년에 「시드니 연안개발 프로젝트」의 일환으로 추진하였다. 시드니 연안지역개발은 보타니항이 개항됨으로써 기존의 항만기능이 쇠퇴하고 배후도시가 성장하면서 이러한 도시성장을 지원하기 위한 기능 전환이 요구되었던 것이 추진 배경이 되었다. 그리고 종국적으로 연안지역개발을 통하여 기존의 항만 기능을 이전하고 기존부지는 도심연계 관광 및 상업지역으로 재창조하여 항만과 배후도시 간 공간을 새로운 부가가치 공간으로 재창출하는 것으로 목적으로 하였다.

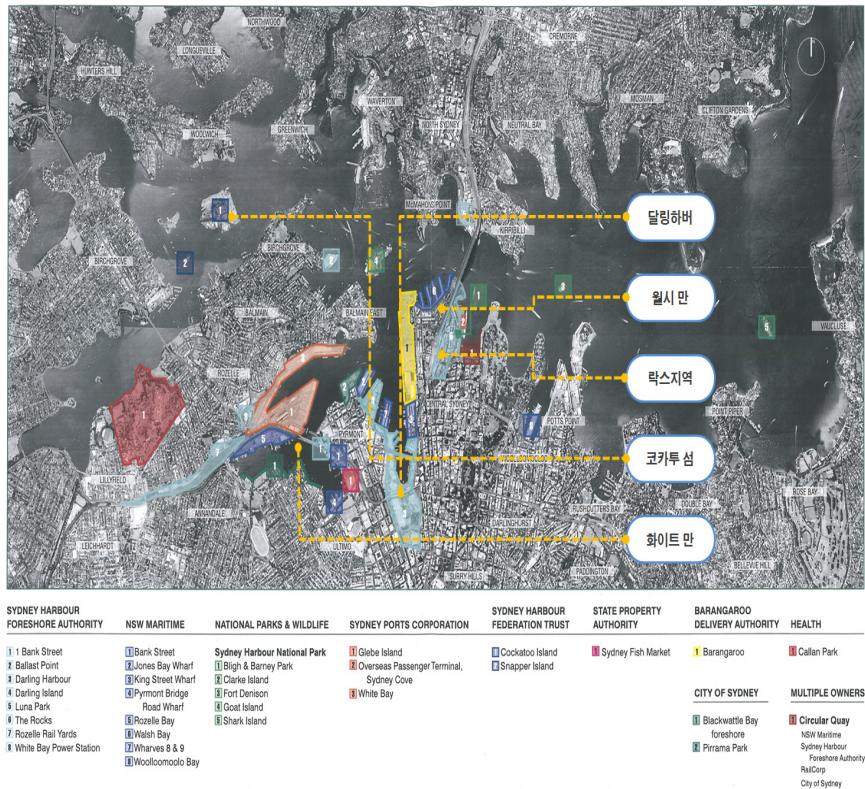
2) 주요 사업내용

「시드니 연안개발 프로젝트」는 대상 지구를 달링하버, 월시만, 락스지역, 코카투 섬, 화이트만 등 5개 지구(구역)로 구분하고 순차적으로 추진되었다. 그리고 이러한 사업은 지금도 추진 중에 있다.(그림 참조)³⁷

달링하버지역은 화물하역 및 야적장, 철도시설로 활용되고 있었으며, 월시만은 화물하역이 주된 용도였다. 락스지역은 항만노동자 주거시설이 밀집된

³⁷ 5개 지구 그림사진은 구글사진에 저자가 직접 그려 넣은 것이다.

시설이었으며, 코카투 섬은 해군조선소가 있던 지역이었다. 그리고 화이트 만은 아직 본격적으로 추진되지 않고 있지만 화물하역을 주요 기능으로 하고 있다.



3) 추진방식

(1) 법률

시드니 연안개발 사업추진에 적용된 법률은 공통적인 법률로서 「환경계획 및 평가법(EPA)」이 있으며 각 구역 및 사업별로 추진 기구를 설립하고 관련 법률을 제정하여 추진하였다.

(2) 추진기구

항만공사(PA)를 만들어 추진하였다.

(3) 추진계획

각 사업별로 별도의 세부추진계획을 수립하여 추진하였다.

〈표 4-7〉 호주 시드니항 주변지역개발사업 구역별 추진방식 비교

		달링하버	월시만	락스지역	코카투스섬	화이트 만
개발 단계 추진 기제	법률	공통: EPA Act 1979(NSW)			SHFT Act(Federation)	개발 준비 중
		DHDA Act(NSW)	Walshbay Development Act 1999(NSW)	SCRA Act(NSW)		
	기관	DHDA 일부는 MRS NSW(페리부두)	MRS NSW가 민간부문에 위임	SHFA	SHFT	
	관련 계획	Darling Harbour Development Plan No.1 - Darling Harbour	Sydney Regional Environmental Plan 16 - Walsh Bay	Sydney Cove Redevelopment Authority Scheme - The Rocks(SCRAS)	Management Plan	
현재 관리 기제	법률	공통: EPA Act 1979(NSW)			SHFT Act(Federation)	
		SHFA Act 1999	-	SHFA Act 1999		
	기관	SHFA(전시시설) 일부는 MRS NSW(페리부두)	MRS NSWM	SHFA	SHFT	Urban Growth NSW, SHFA, SHFA, MRS

주: EPA: Environmental Planning and Assessment / DHDA: Darling Harbour Development Authority /
SCRA: Sydney Cove Redevelopment Authority / SHFA: Sydney Harbour Foreshore Authority /
SHFT: Sydney Harbour Federation Trust / MRS: Maritime and Road Services, NSWM(New
South Wales Maritime)

4) 개발방향 및 사업 추진 상 쟁점과 쟁점의 해결

한편 각 사업의 추진단계에서 몇 가지 쟁점이 발생하기도 하였다. 달링하버지역의 경우 단계별 개발에 따른 주변지역 개발을 어떻게 할 것인가가 쟁점이 되었다. 월시만은 역사자원보전과 개발 사이에 갈등이 있었다.

락스지역은 기존 주미의 주거기능 확보 및 역사자원의 보전문제가 쟁점이었다. 코카투스 섬은 브라운필드 재생이 쟁점이 되었다. 화이트 만은 개발예정

지 이지만 달링하버 지역과 연계한 개발방향 설정이 주요 쟁점이다.

이러한 쟁점은 각 구역을 전체적으로 하나의 사업으로 보고 연계하여 구역별 도입시설을 차별화함으로써 어느 정도 해소되었다.

〈표 4-8〉 시드니 연안개발사업 추진방향 및 쟁점

구역	진행 현황	수행기능		추진과정 상 쟁점 사항
		과거	현재	
달링하버	1984 ~ 현재	화물 하역, 야적장, 철도시설	주로 전시시설 입지	단계별 개발에 따른 주변 지역 개발
월시 만	1999 ~ 현재	화물 하역	주로 아파트 시설 입지	역사자원 보전과 개발과의 갈등
락스 지역	1999 ~ 현재	항만노동자 주거시설	주로 역사자원을 활용한 관광시설 입지	기존 주민의 주거 기능 확보 및 역사자원의 보전
코카투 섬	1991 ~ 현재	해군 조선소	산업유산을 활용한 관광시설 입지	브라운필드 재생
화이트 만	개발예정	화물 하역, 야적장, 철도시설	일부 화물하역(자동차) 기능 수행 중	이전 개발지역 (달링하버 인근)과 연계한 개발 방향 설정

자료: 저자 정리

5) 추진효과

호주는 시드니연안의 항만지역개발을 통하여 각 구역별 기능을 전환하였다. 화물하역시설을 축소하고 전시시설, 주택 및 주거시설, 역사자원시설, 관광시설 등을 도입하였으며, 기존의 화물처리 기능도 청정화물(자동차 등) 처리기능으로 전환하였다.

달링하버 구역의 경우 개발에 23억 8,100만달러(호주달러)가 투입되었으며 2013년에는 2,600만명의 관광객이 방문하는 성과를 거두었다.

〈표 4-9〉 시드니 항만지역개발(달링하버)의 변화모습

과거의 달링하버 (물류기능 및 화물하역 기능)	현재의 달링하버 (상업 기능으로 전환)
	

자료: 호주 시드니시

6) 특징 및 시사점

호주의 항만지역개발의 특징은 다음과 같다.

첫째, 각 사업별로 별도의 추진기구를 설립하여 추진하였다는 점이다. 각 기구는 항만공사의 형태를 가지게 되었으며 기구의 활동을 보장할 수 있는 법률을 제정하여 활용하였다.

둘째, 개발구역을 나누어 개발하되 구역별로 도입기능을 차별화하였다. 이를 통하여 전체 항만구역을 체계적으로 개발할 수 있었으며 기능의 중복을 방지함으로써 공간배치의 효율성과 조화성을 제고하였다.

셋째, 주정부가 강력하게 추진하였다는 점이다. 지방자치단체 수준도 시드니지역 관할 지방자치단체가 아닌 상위수준의 지방자치단체가 추진하였다는 점이 특징이다. 이는 추진에 있어 각종 이해관계를 조율하는데 효율성을 발휘할 수 있고 강력한 추진의지를 보인다는 점에서 의의가 있다.

3. 독일의 항만지역 선진화 사례: 함부르크 하펜시티 개발

1) 추진배경 및 목적

함부르크는 교통·물류·항만기능이 쇠퇴하고 환경문제가 격화되면서 지역발전이 침체기에 이르렀다. 인구감소에 따른 세수감소는 지역경제를 더욱 침체의 늪으로 몰아넣었고 이를 해결할 수 있는 새로운 방안의 모색이 필요해졌다.

한편 항만의 경우 노후화되면서 기능재편의 필요성이 높아졌다. 항만지역 인근 도심가 주변지역에 친수·문화·상업·주거·레저·교육시설을 배치하고 외곽으로 산업·물류단지 및 환경저해시설을 배치하며 항만기능을 재배치하며 발전시키고자 하였다.

하펜시티 개발이 추구하는 방향은 i) 혼합용도로 개발, ii) 함부르크 도시와 연계한 개발, iii) 생태적 측면을 고려한 개발, iv) 항만의 역사성(장소성)을 보존하는 개발 등으로 정해졌다. 이를 통하여 고용기회를 창출하고, 지속적인 개발을 통한 지역경제 활성화도 하나의 목적이 되었다.

〈그림 4-8〉 독일 하펜시티 항만지역개발의 기본이념



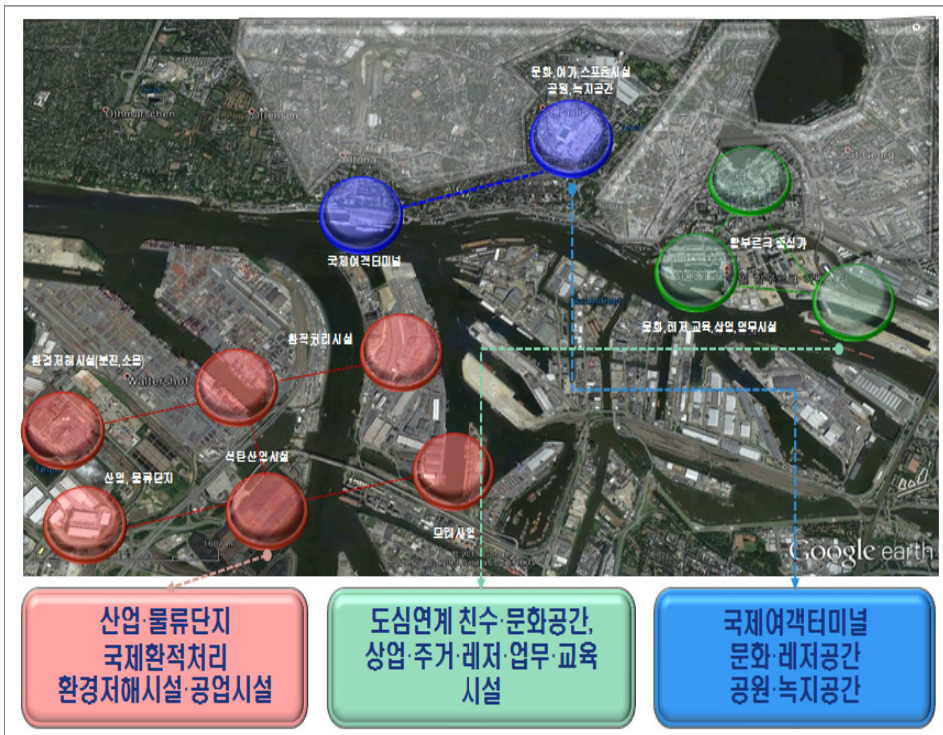
자료: 이금진(2013), 『항만수변도시의 공공디자인 계획방향 연구』, HafenCity Hamburg GmbH, 2000, 재인용

2) 주요사업 추진 내용³⁸⁾

하펜시티 항만지역개발은 크게 3개 구역으로 나뉘어 있다.

산업·물류단지 및 환경저해시설과 공업시설을 하나의 권역으로 묶어 개발하였으며, 도심과 연계한 친수·문화공간과 상업·주거·레저·업무·교육시설 등을 하나의 권역으로 묶어 도심지역과 가까운 지역을 개발하였다. 아울러 국제여객터미널 등 관광레저시설을 권역화하여 도심지 인접지역과 항만구역 내에 배치하였다.

〈그림 4-9〉 독일 함부르크 항만지역개발 추진 현황



38 함부르크 항만공사 홈페이지.

한편, 항만지역개발에서 빠질 수 없는 사업인 환경개선사업이라고 할 수 있다. 함부르크 하펜시티 개발사업의 경우 함부르크항만공사가 함부르크 주 정부와 합동으로 인근 거주지역의 주요 환경문제(소음·공해) 해결을 위해 다양한 방안을 추진하고 있다. i) 야간 화물차량의 저속 운전, ii) 하역장비의 야간 중 소음 저감, iii) 방음재 설치, iv) 항내 선박에 의한 매연(대기오염) 저감을 위한 항내 선박의 동력원을 전기로 전환하는 프로젝트의 추진 등이 그것이다.

3) 추진방식

(1) 개발주체

지방자치단체인 함부르크 주(州) 정부는 항만을 소유하고 항만전반에 대한 관리권을 행사한다. 그리고 항만 기본시설 및 배후단지를 개발 주된 개발은 함부르크 항만공사가 맡았다. 항만운영사는 항만상부시설 축조 및 시설운영을 담당하였다.

〈표 4-10〉 독일 함부르크항만의 개발 및 운영관련 기관의 역할분담

구분	역할
함부르크시(市)	항만의 소유 및 전반적인 관리, 하부인프라 개발
항만공사	항만 기본시설 및 하부인프라 개발, 배후단지 개발
항만운영사	항만시설(상부인프라) 건설 및 운영

4. 미국의 항만지역 선진화 사례: LA항만 샌페드로베이 개발

1) 주요 사업 내용³⁹⁾

샌페드로베이(San Pedro Bay) 항만지역개발사업은 LA시(市) 항만국 주도하에 「LA 해안개발계획」의 일환으로 추진되었다. 동 계획은 LA항 인근 16마

³⁹⁾ LA 항만청 홈페이지, 산 페드로 시 홈페이지 등 참조여 저자가 내용을 추가하여 그림을 완성하였다.

일 지역 내에 총 1,200백만 달러를 투입하여 연안 경관시설을 구축하여 시민의 항만접근성 제고를 목적으로 하고 있다. 특히 샌페드로(San Pedro) 지역에 산책로 등 연안 경관시설과 마리나(Cabrillo Marina) 시설개발에 각각 36백만 달러와 130백만 달러를 투자하고 산 페드로 연안지역에 쇼핑단지 개발을 추진 중에 있다. 한편 개발계획과 병행하여 환경개선을 위하여 『San Pedros Bay Ports Clean Air Action Plan』 과 『Air Quality Mitigation Program』 등을 추진하고 있다.

샌페드로베이(San Pedro Bay) 항만지역개발은 마리나지역과 수변확장지구, 수변관문지구 등 3개 지역으로 구분이 가능하다. 수변관문지구는 전통적인 화물하역기능을 유지하고, 수변확장지구(내측)는 주거형 항만물류단지기능과 도심과 연계한 친수공간을 조성하는 것으로 되어 있다. 가장 내측은 주거형 항만으로서 국제여객시설과 크루즈 터미널 시설 등을 구축하고 있다. 만을 따라 길게 늘어선 해안선을 특성에 맞게 구획하여 개발하고 있는 것이다.

2) 공간배치

〈그림 4-10〉 미국 샌페드로베이 항만지역개발 계획도



5. 기타 국가의 항만지역 선진화 사례⁴⁰

1) 로테르담 항만지역 선진화

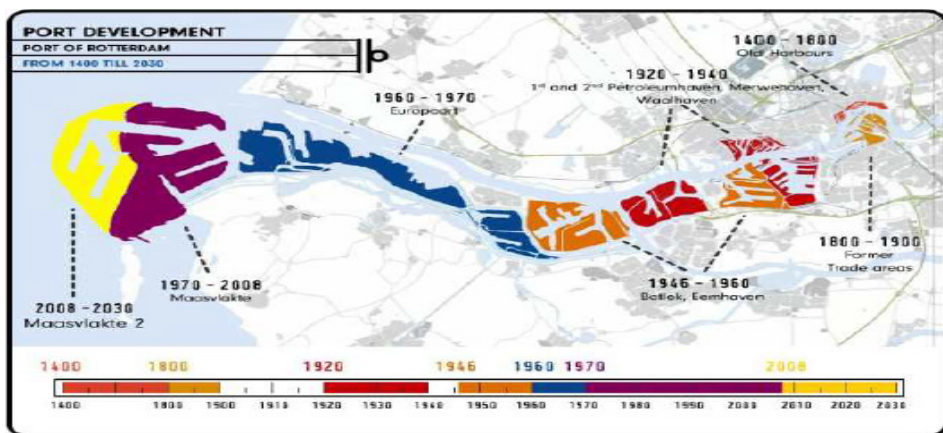
로테르담항만을 행정권역으로 하고 있는 로테르담 시(市)는 2011년 「도시항만 구조 비전(Maasvlakte II 계획)」을 발표하고 전 지역을 4개 구역으로 분할하여 특성별로 개발 계획을 수립하였다.

로테르담 항만의 역사는 1400년대부터 시작한다. 해안선을 따라 형성된 항만은 항로도 길게 형성되어 있는데 시대별로 확대 발전해왔다. 지역개발도 시기별로 7단계에 걸쳐 진행되었다.

「도시항만구조 비전」에서 계획한 4개 지구 중 Waal-Eemhaven 지구는 항만 구역으로 존속하면서 항만서비스와 항만관련 산업경제활동을 수행하도록 하고 일부 공용 부지는 수변공간으로 조성하는 것을 목표로 하였다.

한편, 로테르담 항만공사(PA)는 현재의 로테르담 항만시설이 조만간 포화 상태에 직면할 것을 예상하고 2033년까지 북해입구(로테르담항만 입구)에 컨테이너터미널, 배후산업단지 등을 조성하는 것을 골자로 하는 「Maasvlakte II」 계획을 수립하였다. 이는 기존 「Maasvlakte I」의 방파제를 확장하여 바다를 메우고 그 곳에 안벽시설을 개발하는 것이다.

〈그림 4-11〉 네덜란드 로테르담 항만의 시기별 지역개발 추진 경과도



자료: 로테르담 항만국

⁴⁰ 로테르담 항만공사(RMPM): Rotterdam Municipal Port Management) 홈페이지 참조.

2) 마르세이유 항만지역 선진화

프랑스는 1995년 제안된 「유로지중해 연안 프로젝트(Euromed: Euromediterranee Project)」의 일환으로서 도시중심부에 인접한 마르세이유 구항이 시작하는 ‘Cite de la Mediternnaee’에서 동부 연안 지역까지 3마일에 이르는 길이의 수변공간을 도심활성화 차원에서 개발하였다.

이 개발계획은 일명 「항만테라스 프로젝트」라고 명명되었으며 수변공간에 있는 음식점, 카페, 레저, 상점을 포함한 5만m² 규모의 시설을 축조하고 터미널 상부는 2층 구조의 구조물을 건설하는 것을 내용으로 하고 있다. 여기에 문화 유적물 복원, 사무실, 콘서트 홀 건설 및 2.6ha 규모의 동부 연안 토지 일부가 신 국립미술관 건설을 위한 부지로 지정되었다.

6. 해외 사례 종합 및 비교

1) 일본과 호주 사례 종합

해외사례 중 우리나라가 모델로 적용할 수 있는 사례는 일본의 미나토미라이21 사업과 호주의 시드니항 주변지역개발 사례라고 할 수 있다.

일본 미나토미라이 21사업은 항만지역개발을 기존부지의 영업장을 이전하고 적정한 보상과 기업활동을 보장하고 이전된 기존부지에 항만배후도시와의 연계성을 고려하여 추진하였다는 특징이 있다.

호주 시드니항 주변지역개발사업은 항만지역개발사업을 5개 구역으로 구분하여 추진하되, 각각의 사업별로 관련 법률을 제정하고 추진기구를 설치한 후 추진하였다는 특징이 있다. 이는 사업을 효율적으로 추진하기 위한 기제의 하나로써 우리나라도 항만지역선진화 사업을 추진할 경우 이러한 추진방식 도입할 필요가 있다.

〈표 4-11〉 일본(MM21)과 호주(시드니항)의 항만지역개발 사례 종합 비교

국가		호주	일본
도시		시드니(달링하버)	요코하마(미나토 미라이 21)
배경		보타니항의 개항으로 항만기능 쇠퇴와 도시성장을 위한 도시기능 전환 요구	도시지역간의 광역개발의 촉진 및 항만기능의 변화 요구
경제적 상황		1인당 GDP : 2.2만 달러('84)	1인당 GDP : 2.3만 달러('82)
항만기능 전환		대규모 상업시설이 포함된 상업, 업무지역 및 관광기능	상업 및 업무지역과 함께 복합적인 관광기능
추진주체		주정부(중앙집권형) (Planning NSW 산하기관인 SHA에서 담당)	시정부(분권형) (시정부, 제3섹터, 민간부문 공동으로 참여)
추진	단기	비전수립 및 법률제정	도시계획 및 항만 재개발계획 수립
	중기	재개발사업	대규모 조선소 이전 및 재개발사업
	장기	대규모 상업시설 재정비	관광시설, 역사자원관리
투입비용		약 23억 8천 1백만 달러(호주 달러)	총투자비 1조9,185억엔 (매립 : 5,032억엔, 건물건설 1조 3,955억엔)
개발효과		2013년 2천6백만명 방문	2010년 누적 5,800만명('13년 720만명) 방문 및 140억엔 세수('12년)

자료: 저자 정리

2) 일본-독일-미국 사례 종합

일본(MM21), 독일(하펜시티 개발), 미국(샌패드로 개발)의 개발사례를 비교하면 아래 표와 같이 요약된다.

〈표 4-12〉 일본-독일-미국의 항만지역개발 사례 종합 비교

구분	일본(MM21)	독일(하펜시티)	미국(샌패드로)
추진배경	• 도시재생과 항만활성화 필요	• 시민친수공간 및 도시환경개선 요구증가	• 지역경제활성화와 도시재생 및 친수공간 요구 증가
개발유형	• 노후항만시설보수 및 재개발 • 항만친수공간조성 및 환경개선	• 항만친수공간조성 • 항만환경개선 • 항만과 도시의 연계	• 항만친수공간조성 • 노후항만시설재개발 • 항만환경개선 • 환경규제

〈표 4-12〉 일본-독일-미국의 항만지역개발 사례 종합 비교 (계속)

구분	일본(MM21)	독일(하펜시티)	미국(샌패드로)
법령 및 제도	• 항만법의 환경관련 법령 다수 제정	• 항만개발에 관한 특별법 및 원칙 등	• 통일법령 없음
추진주체	• 요코하마시(市)	• 함부르크시(市)	• LA시(市)
의사결정	• 시(市)(항만국,도시정 비국) 주도 • 관련기업과 협의	• 함부르크항 민간기업연합회와 협의	• 시(市)-시의회(市議會)- 주의회(議會)
항만-도시 연계성	• 구역별로 구분개발 • 항만물류-도시기능 복합화	• 도시활성화 및 항만환경개선	• 항만물류기능과 수변공간 공존 배치
토지이용계획	• 해수면 활용, 고밀도 집중 개발 후 다양한 용도 집적	• 크루즈 및 수상스포츠 시설 도입 및 토지의 복합활용	• 크루즈 및 마리나 기능 강화 • 물류+관광기능
역사문화시설 도입	• 역사문화유적지를 항만내에 구현	• 문화역사유적을 활용, 지역정체성 확립	• 자연 및 산업지원, 크루즈시설 도입
추진결과	• 항만과 도시의 공존발전 공간 구축 • 지역경제활성화	• 항만 및 도시환경개선, 지역경제활성화	• 도시기능 활성화

자료: 저자 정리

제5장 항만지역개발 관련 국내외 법령분석 및 법적 한계와 시사점

제1절 검토 배경 및 방향

본 장에서는 항만지역개발을 할 경우 관련될 수 있는 법령을 국내외로 구분하여 검토하였다.

국내의 경우 우리나라의 법제상 항만지역개발은 항만개발과 도시개발로 이원화 되어있다. 항만개발의 경우 항만법을 모법으로 하여 추진되고 있으며 도시개발은 도시개발법을 모법으로 하여 추진되고 있다. 본 연구에서 다루는 「항만지역」은 항만구역과 항만구역 밖의 항만인근구역 및 주변지역을 포괄한다. 항만인근구역 또는 주변지역은 도시지역이며 도시계획에 의하여 사업이 추진된다.

항만지역개발은 항만의 노후화 및 유희화의 문제점을 극복하기 위한 시설 개량과 기능정비, 도시의 팽창과 이에 따라 발생된 도시환경문제의 해결, 도시민의 해양항만시설 접근권 요구에 대한 대응, 해양친수시설 수요 증가에 대응하기 위한 항만과 주변지역의 종합적 개발을 의미한다. 따라서 범주적으로 항만지역개발은 항만과 도시를 포함하는데 이를 포함하는 최상위 법률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이다.

본 연구는 이러한 공간적 범주와 목적을 염두에 두고 국내의 항만지역개발 관련 법령으로서 항만재개발이 규정된 「항만법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「경관법」 등을 검토하였다. 그리고 최상위 국토계획법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 항만 및 도시개발 관련 법률을 검토하였다.

그리고 각각의 관련 법령 검토 후 항만과도시의 공존, 글로벌시대를 선도

하는 항만지역개발의 관점에서 현행 법률 하에서 추진의 문제점 또는 한계점을 정리하였다.

한편 해외 국가의 항만지역개발 법령은 일본, 호주, 독일, 미국의 사례를 검토하였다. 이 중 일본의 관련 법령을 집중 검토하였다. 우리나라의 법제가 일본의 법제를 따르는 경향이 많고, 특히 항만이나 도시개발분야는 더욱 그러한 경향이 있기 때문이다. 무엇보다 일본이 항만지역개발과 같은 유사한 사업을 관련 법령을 통하여 추진하였고 지금도 연계사업을 진행하고 있기 때문이다. 또한 우리나라와 일본의 문화와 역사적 전통, 생활습관 등이 유사하여 사업추진단계에서 발생할 수 있는 여러 가지 쟁점을 해소할 수 있는 방안이 법령검토를 통하여 도출될 수 있기 때문이다. 호주와 기타 국가의 경우 대강의 법령체계와 의미를 검토하였다.

제2절 국내의 항만지역개발 관련법령 및 쟁점과 법적 한계

1. 개요

항만지역개발 관련 법령은 현행 법체계로는 항만개발분야와 도시개발분야에 적용되는 것으로 나뉜다. 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국계법’이라 한다.)」 항만개발과 도시개발을 국토개발관점에서 아우르는 일반법이다. 항만지역개발과 관련해서는 환경개선을 포함하여 경관개선이 중요한데 이를 규율하는 법이 경관법이다. 원래 경관법은 도시개발에 적용하는 것이 주요 목적인데 최근에는 마리나항만을 개발할 때 경관을 고려하도록 하고 있어 경관법이 준용되고 있다.

본 소절에서는 항만지역개발 관련 법령을 현행 법체계 내에서 항만개발과 도시개발, 경관조성 관련 법령분야로 구분하여 검토하였다. 그리고 현행 법체계가 가지고 있는 특징과 문제점을 제시하였다.

2. 항만개발 관련법령

1) 관련법령 개요

항만개발 관련 법령은 최상위 법령으로서 국토개발의 관점에서 항만개발 관련 사항을 규율하는 ①『국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국계법’이라 한다.)』, ②항만노후 및 유희화 시설을 재생하고 재활용하는 항만법상 항만재개발 규정 등이 있다. 항만법은 항만개발 및 관리운영, 항만재개발, 항만 배후단지 개발 등 3개의 개발 기본계획을 담고 있다. 이 중 항만지역개발 및 발전과 관련된 분야는 항만재개발 분야이다.

(1) 국계법의 법체계

국계법은 전문 12장, 144조와 부칙으로 구성되어 있다. 항만지역개발과 관련하여 시사점은 사업시행에 따른 이익향유자에게 비용부담을 규정하고 있다는 점이다.

〈표 5-1〉 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 체계

장	내용	비고
1장 총칙	•목적 및 정의(도시계획, 시설, 지역/지구/구역) - 항만은 기반시설, 광역시설, 공공시설 •국가계획과 지자체 계획과의 관계(4조), 국토의 용도구분 및 관리의무(6~7조) 등	1~9조
2장 광역도시계획	•광역도시계획 지정·수립·내용·승인·조정·광역도시계획협의회 구성 및 운영 등	10~17조의2
3장 도시·군기본계획	•도시·군기본계획 수립권자와 대상지역·내용·의견청취·확정·승인·정비 간련 내용 규정	18조~23조
4장 도시·군관리계획	•계획입안·의견청취·계획 입안 및 결정권자·계획 결정용·결정의 효력·계획에 관한 지형도면의 고시·관리계획 정비(수립절차, 24~35조) •용도지역·지구·구역 관련(지역지정·지역세분화, 지구지정, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역, 공유수면매립지 용도지역 지정, 지정관련 의제(항만법), 36~42조)	24~55조

〈표 5-1〉 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 체계 (계속)

장	내용	비고
	•도시·군계획시설(설치 및 관리, 공동구간련, 광역 시설 설치관리, 지상 및 지하설치, 부지매수청구) •지구단위계획(지정·실효·건축 등)	
5장 개발행위의 허가 등	•개발행위의 허가(절차·기준, 도시계획위 심의, 인허가 의제(공유수면 점·사용 등-61조) 및 준공 등, 개발행위허가 제한(63,64조) 및 공공시설의 귀속(65조) •개발행위에 따른 기반시설 설치(개발밀도관리구역, 기반시설부담구역 지정, 기반시설설치비용 부과 등	56~75조 (71~75조 삭제)
6장 용도지역·용도지구 및 용도구역에서의 행위제한	•건축제한·용도지역 건폐율·용적률, 용도지역 미지정 또는 미세분지역에서의 행위제한, 기타 구역에서의 행위제한(76~81조) •둘 이상 용도지역·지구·구역에 걸치는 대지에 대한 적용기준 등	76~84조
7장 도시·군계획시설 사업의 시행	•집행계획 수립, 시행자(지자체장, 둘이상 구역은 협의), 분할시행, 실시계획 작성 및 인가·고시·의제처리(92조, 항만공사, 공유수면매립 등) •토지의 수용 및 사용, 국공유지 처분제한, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용(96조), 공공시설의 귀속 등	85~98조
8장 비용	•비용부담(시행주체가 부담, 101조), 지자체·공공시설관리자의 비용부담(이익향유자의 비용부담 근거, 102~103조) •보조 또는 융자(국가 또는 지자체), 취약지구 지원, 방재지구 지원	99~105조의2
9장 도시계획위원회	•계획에 대한 심의 및 도시·군계획 조사·연구를 위해 설치(중앙 및 지방도시계획위원회)	106~116조
10장 토지거래의 허가 등	•허가구역 지정·계약허가·허가기준·특례 •선매 및 불허가처분 토지 매수청구 등	117~124조
11장 보칙	•시범도시 지정·지원, 국토이용정부체계 구축 및 활용, 행정심판, 감독 등	125~139조
12장 벌칙	•각종 벌칙 및 과태료	140~144조
부칙	•경과조치	

자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 재정리

(2) 항만법의 항만재개발사업 법률 체계

항만재개발은 2007년 5월 제정된 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」에 의해 추진되었으나, 2009년 6월 동 법률을 폐지하고 규정내용을 「항만법」에 ‘항만재개발’ 규정으로 추가하여 적용하고 있다.

통합된 「항만법」에서 항만재개발사업 관련 규정은 제1장 총칙의 제2조(정의)와 제4조(항만정책심의회), 제6장 항만재개발사업(제51조 내지 제65조)의 24개 조항, 제7장 항만에 관한 비용과 수익(제66조 내지 제69조) 등 4개 조항, 제9장 공용부담 및 손실보상(제75조, 제 내지 제80조) 등 6개 조항에 산재되어 있다. 관련 되는 총 조항 수는 36개 조항이다.

한편 2014년 3월 항만재개발사업의 민간투자활성화를 위하여 몇몇 조문을 신설하거나 개정하여 2014년 9월 시행할 수 있도록 하고 있다. 그 중 대표적인 것이 사업시행자 지정범위의 확대, 선수금 확보 가능, 원형지 공급 및 개발 가능, 국유재산의 임대 특례, 개발이익의 재투자 등이다.

개발 가능, 국유재산의 임대 특례, 개발이익의 재투자 등이다.

〈표 5-2〉 「항만법」의 항만재개발 관련 규정 체계

[제1장 총칙] ·제2조(정의) : <u>주요 용어의 정의</u> 8. “항만재개발사업”이란 항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. 9. “주변지역”이란 항만구역과 인접한 지역으로서 이 법에 따른 항만재개발사업과의 조화로운 개발을 위하여 항만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역을 말한다. 10. “항만재개발사업구역”이란 항만재개발사업을 시행하기 위하여 제56조제1항에 따라 지정·고시된 구역을 말한다. ·제4조(항만정책심의회) : <u>중앙항만정책심의회 심의사항 규정(제1항)</u> 5. 제51조 및 제53조에 따른 항만재개발기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항 6. 제54조에 따른 항만재개발사업계획의 수립 및 변경에 관한 사항 7. 제56조 및 제58조에 따른 항만재개발사업구역의 지정 및 해제에 관한 사항 9. 그 밖에 항만의 개발·재개발 및 관리·운영에 관하여 해양수산부장관이 심의에 부치는 사항

〈표 5-2〉 「항만법」의 항만재개발 관련 규정 체계 (계속)

[제6장 항만재개발사업]

- 제51조(항만재개발기본계획의 수립): ①노후하거나 유후상태의 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용을 위하여 10년마다 항만재개발기본계획 수립
- ②(기본계획에 포함되어야 할 내용)
- 제52조(항만재개발기본계획의 고시 등): 해수부장관 고시→시도지사 통보→시군구청장 통보→14일 일반인 열람
- 제53조(항만재개발기본계획의 변경): 5년마다 타당성조사 후 변경
- 제54조(항만재개발사업계획의 수립): 해수부장관 수립 또는 공모하여 반영
- 제55조(재개발사업계획의 제안): 민간제안(기존 계획에 없는 지역도 제안가능)
- 제56조(사업구역의 지정): 항만구역의 전부 또는 일부와 그 주변지역을 대상으로 한 주변지역은 사업구역에 포함된 항만구역 면적의 50%를 초과하지 못함. 다만 사업구역 총면적이 20만㎡미만시 사업구역에 포함된 항만구역면적의 100%까지 가능
- 제57조(사업구역의 지정절차):시도지사 및 시군구청장 의견듣고 중앙행정기관의 장과의 협의 후 중앙심의회 심의 거쳐 지정
- 제58조(사업구역의 지정해제 등):지정 후 2년 이내 시행자 미지정시, 사업시행자지정일부터 2년 이내 실시계획 승인 미신청시, 실시계획승인일로부터 1년 이내 사업에 착수하지 않을 경우
- 제59조(사업시행자의 지정 등): 사업시행자 자격 규정(거의 대부분 가능), 필요시 사업시행자가 사업구역 입주자 또는 시설운영자에게 사업일부 대행 가능(‘14.9)
- 제60조(항만재개발사업실시계획의 승인 등): 승인절차 규정
- 제60조의2(선수금):재개발사업 조성 토지 및 건축물, 공작물을 공급받거나 이용하려는 자로부터 시행자가 대금의 전부 또는 일부를 선수금으로 받을 수 있음(‘14.9)
- 제60조의3(원형지의 공급과 개발): 사업구역의 일부를 자연친화적 또는 입체적으로 개발하기 위하여 원형지를 공급하여 개발가능(‘14.9)
- 제61조(준공확인)
- 제62조(공사완료의 공고)
- 제63조(공공시설 등의 귀속): 「국토의계획및이용에관한법률」 제65조 준용
- 제63조의2(조성토지의 처분):직접사용, 분양, 임대(‘14.9)
- 제64조(국공유지의 처분제한 등):사업구역내 국가 도는 지자체소유 토지는 처분제한
- 제64조의2(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약):수의계약으로 처분가능(‘14.9)
- 제64조의3(국유재산의 임대 특례):사업시행자에게 20년한도에서 국유재산 임대가능
- 제64조의4(작업장 소멸에 따른 항운노동조합 소속 조합원에 대한 생계지원금 지급)
- 제64조의5(항운노동조합 소속 조합원 생계대책협의회)
- 제64조의6(개발이익의 재투자):개발이익의 25%범위에서 분양가격 및 임대료 인하, 공공시설 설치비용 충당 등에 재투자(‘14.9)
- 제64조의7(입주자협의회 구성 등)
- 제65조(다른법률과의 관계)

[제7장 항만에 관한 비용과 수익]

- 제66조(비용부담원칙): 사업시행자가 비용부담
- 제67조(비용의 보조 등): 대통령령으로 정하는 바에 따라 비용의 일부 보조 또는 융자 가능, 국가 또는 지자체는 필요한 도로·철도·용수시설 등 대통령령으로 정하는 기반시설 설치를 우선적으로 지원하여야 함

〈표 5-2〉 「항만법」의 항만재개발 관련 규정 체계 (계속)

- 제68조(공공단체나 사인이 하는 보수비용): 필요에 의해 항만시설의 경미한 보수를 하는 경우 그 공공단체나 사인이 비용 부담
- 제69조(의무이행에 필요한 비용): 그 의무자가 부담

[제9장 공용부담 및 손실보상]

- 제75조(타인 토지에의 출입 등): 재개발사업실시계획 작성 또는 사업시행을 위해 필요한 경우 타인 토지 일시 사용, 장애물 변경 또는 제거가능. 사업예정 공유수면 출입 및 일시 사용 가능
- 제77조(토지 등의 수용): 재개발사업에 필요시 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용가능
- 제77조의2(토지소유자에 대한 환지): 항만재개발사업 실시하고 완료된 후 대통령령으로 정하는 방에 따라 해당 토지소유자에게 환지가능(‘14.9)
- 제78조(토지매수업무 등의 위탁): 토지매수업무, 손실보상업무, 이주대책업무 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체 또는 공공기관에 위탁 가능(‘14.9)
- 제79조(부동산가격 안정을 위한 조치) 재개발사업시행에 따른 부동산가격 급등 우려 지역에 소득세법에 따른 지정지역 지정, 주택법에 따른 투기과열지구 지정, 국세법에 따른 토지거래계약 허가구역 지정, 기타 조치 등을 하여야 함
- 제80조(공용부담으로 발생한 손실의 보상) 사업시행을 위한 타인토지 사용에 따른 손실발생시 정당한 보상(국가 또는 사업시행자)을 하여야 함

2) 주요 내용 비교

(1) 국계법과 항만법의 위계관계(계획수립 측면)

국계법은 항만법의 상위법이다. 따라서 항만법상 항만재개발사업을 추진하기 위해서는 국계법의 일반원칙을 준수해야 한다.

국계법은 ‘국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복지를 증진하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것’을 목적으로 하고, 항만법은 ‘항만의 지정·개발·관리·사용 및 재개발에 관한 사항을 정함으로써 항만과 그 주변지역 개발을 촉진하고 효율적으로 관리·운영하여 국민경제발전에 이바지’하는 것을 목적으로 한다.

국계법에 따라 광역도시계획, 도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획을 국토교통부장관 또는 지자체장들이 수립하여야 한다. 여기에는 기반시설에 대한 도시계획이 포함되는데 항만은 기반시설 중 도로, 철도와 같이 교통시설에 속하며⁴¹⁾ 또한 공공시설로 분류된다.⁴²⁾ 따라서 항만은 광역도시계획 또는 도시·군 기본 및 관리계획의 영향을 받는다.

한편, 광역도시계획 및 도시·군계획은 국가계획에 부합되어야 하며, 광역도시계획 또는 도시·군계획의 내용이 국가계획의 내용과 다를 때에는 국가계획의 내용이 우선한다. 이 경우 국가계획을 수립하려는 중앙행정기관의 장은 미리 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 충분히 협의하여야 한다.⁴³ 여기서 항만법상 항만기본계획, 항만재개발기본계획, 항만배후단지개발종합계획 등은 국가계획이므로 도시계획을 수립할 경우 이들 계획권자와 협의하여야 한다. 만약 협의되지 않을 경우 국가계획이 우선하므로 국가계획의 내용대로 시행할 수 있다.

〈표 5-3〉 국계법과 항만법의 법적 위계

구분	국계법	항만법
법적 지위	국토개발 최상위법	항만개발 일반법
목적	국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획수립→공공복리 증진, 국민의 삶의 질 향상	- 항만의 지정·개발·관리·사용·재개발에 관한 사항 - 항만과 주변지역 개발촉진→국민경제발전에 이바지
계획수립	- 광역/도시·군 기본/관리계획 ※기반시설 중 교통시설에 항만포함 반영	항만기본계획, 항만재개발기본계획, 항만배후단지개발종합계획

자료: 저자 정리

(2) 계획수립권자 및 절차

국계법상 광역계획권 지정권자는 국토교통부장관 또는 도지사이며, 광역도시계획 수립권자는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수이다.

항만법상 항만기본계획 등 국가계획의 수립권자는 해양수산부장관이다. 중앙정부의 권한이 지방자치단체에 위임되었지만 기본계획 수립은 중앙부처에서 담당하고 있다.

(3) 개발지역 등의 지정

국계법은 법의 성격상 각종지역을 지정하고 있는데 그 목적이나 위계가

41 국계법제2조제6호 및 동법시행령 제2조제1항1호.

42 국계법제2조13호 및 동법시행령 제4조제1호.

43 국계법제4조1항.

다르다. 주로 토지 및 건축물의 건폐율·용적률·높이 등의 제한 또는 강화를 위해 지정하는데 용도지역, 용도지구, 용도구역, 개발밀도관리구역, 기반시설 부담구역 등으로 구분되고 각 지구별로 세분하여 지정할 수 있도록 하였다.

〈표 5-4〉 국제법상 지역·지구·구역의 지정

구분	정의
용도지역	“용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말한다. 이하 같다), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말한다. 이하 같다), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역 *6조(국토의 용도구분) : 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 **36조(용도지역의 지정) 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역), 관리지역(보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역)
용도지구	“용도지구”란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역 * 37조(용도지구의 지정)경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구·시행령31조2항(지구세분화 지정)
용도구역	“용도구역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을
개발밀도관리구역	“개발밀도관리구역”이란 개발로 인하여 기반시설이 부족할 것으로 예상되거나 기반시설을 설치하기 곤란한 지역을 대상으로 건폐율이나 용적률을 강화하여 적용하기 위하여 제66조에 따라 지정하는 구역
기반시설부담구역	“기반시설부담구역”이란 개발밀도관리구역 외의 지역으로서 개발로 인하여 도로, 공원, 녹지 등 대통령령(영2조)으로 정하는 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하게 하기 위하여 제67조에 따라 지정·고시하는 구역
시가화조정구역(법39조)	시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간(5년이상20년이내) 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다

한편 각 지구를 위계별로 세분화하면 아래와 같다.

〈표 5-5〉 국제법상 지역·지구·구역의 지정과 세분류

대분류	중분류	세분류
용도지역	도시지역	주거지역(1~2종 전용, 1~3종일반, 준주거지역), 상업지역(중심/일반/근린/유통상업지역), 공업지역(전용/일반/준공업지역), 녹지지역(보존/생산/자연녹지지역)
	관리지역	보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역
	농림지역	-
	자연환경보전지역	-
용도지구	경관지구	자연경관지구, 수변경관지구, 시가지경관지구
	미관지구	중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구
	고도지구	최고고도지구, 최저고도지구
	방화지구	-
	방재지구	시가지방재지구, 자연방재지구
	보존지구	역사문화환경보존지구, 중요시설물 보존지구, 생태계보존지구
	시설보호지구	학교시설보호지구, 공용시설보호지구, 항만시설보호지구(항만의 보호 업무기능 효율화), 공항시설보호지구
	취락지구	자연취락지구, 집단취락지구
	개발진흥지구	주거개발진흥지구, 산업유통개발진흥지구, 관광휴양개발진흥지구, 복합개발진흥지구, 특정개발진흥지구
	특정용도제한지구	-

항만법은 항만구역을 육상구역과 수상구역으로 나누고 있으며 항만재개발과 관련지어 ‘주변지역’이라는 개념을 도입하여 지정할 수 있도록 하고 있다.

〈표 5-6〉 항만법상 항만재개발관련 주요 용어의 정의

구분	정의
항만구역	“항만구역”이란 제2호와 제3호에 따른 항만의 수상구역과 육상구역(법제2조제4호)
항만재개발사업	(정의)항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업(법제2조제8호) (목적)노후하거나 유희(遊休) 상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용(법제51조:항만재개발기본계획의 수립)
주변지역	“주변지역”이란 항만구역과 인접한 지역으로서 이 법에 따른 항만재개발사업과의 조화로운 개발을 위하여 항만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역 *항만재개발사업구역은 항만구역의 전부 또는 일부와 그 주변지역을 대상으로 함 - 주변지역은 사업구역에 포함된 항만구역 면적의 50%를 초과하지 못함. 다만 사업구역 총면적이 20만㎡미만시 사업구역에 포함된 항만구역면적의 100%까지 가능함

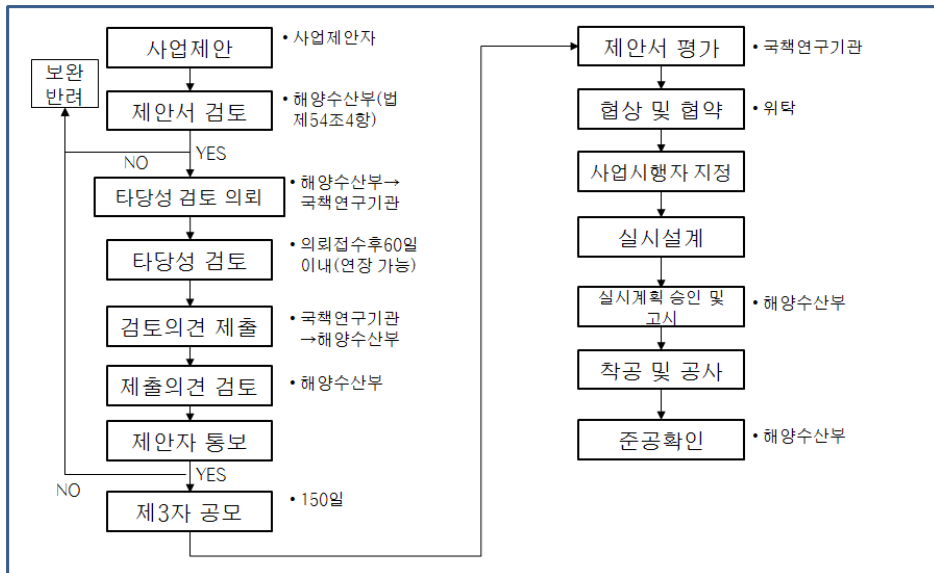
자료: 항만법

(4) 사업시행 절차

국제법의 경우 법제7장(법제85조 내지 100조)은 「도시·군시설사업의 시행」만을 규정하고 있다. 기본적으로 실제사업시행은 ‘도시·군기본계획’에 근거하여 시행되기 때문이다. 사업시행을 위해서 ①단계별 집행계획수립(법85조)→②시행자의 지정(법제86조)⁴⁴→③실시계획 작성 및 인가 (법제88조)→④실시계획 고시(법제91조)→⑤착공 및 공사→⑧준공확인 등의 절차를 거친다.

항만법의 경우 재개발사업은 ①항만재개발기본계획수립(법51조)→②항만재개발사업계획 수립(법54조)→③사업계획의 제안(법55조)→④사업시행자의 지정(법59조)→⑤실시설계→⑥실시설계 승인 및 고시(법60조)→⑦착공 및 공사→⑧준공확인 등의 절차를 거친다. 이러한 절차는 일반적인 항만개발 등 개발사업의 추진절차와 대동소이하다.

〈표 5-7〉 항만재개발사업 추진 절차



⁴⁴ 원칙적으로 도시·군 시설사업의 시행자는 관할구역의 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 된다(법제86조1항) 그러나 동 사업이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 걸쳐 시행되게 되는 경우에는 상호협의하여 시행자를 정한다.

(5) 비용부담

기본적으로 사업시행에 따른 비용은 국제법이나 항만법상 항만재개발사업 모두 사업시행주체가 부담하도록 하고 있다.

(6) 사업추진효율화 조치

도시·군 시설사업이나 항만재개발사업이나 토지 및 건물의 수용, 보상 등의 문제가 발생하고 대단위 사업비가 투입되므로 효율적으로 사업을 추진할 수 있도록 법률에 규정하고 있다.

국제법의 경우 사업을 위해 시행하는 기초조사나 지형도면 작성 비용에 대한 보조 또는 용자(법제104조), 토지거래허가구역 지정(법제117조 및 118조), 토지등이 출입 자유 확대(법제130조) 등을 정하고 있다.

항만법의 경우 항만재개발사업을 시행하고자할 때 선수금을 받을수 있도록 하거나(법제60조의2), 원형지의 공급과 개발이 가능하게 하거나(법제60조의3), 타인토지등에의 출입자유 확대(법제75조), 토지등의 수용(법제77조), 토지소유자에 대한 환지(법제77조의2), 부동산안정을 위한 조치(법제79조) 등을 정하고 있다.

〈표 5-8〉 국제법과 항만법상 개발사업의 추진효율화를 위한 규정

구분	정의
국제법	• 사업을 위해 시행하는 기초조사나 지형도면 작성 비용에 대한 보조 또는 용자(법제104조) • 토지거래허가구역 지정(법제117조 및 118조) • 토지등이 출입 자유 확대(법제130조) 등
항만법	• 선수금 수령(법제60조의2) • 원형지의 공급과 개발(법제60조의3) • 타인토지등에의 출입자유 확대(법제75조) • 토지등의 수용(법제77조) • 토지소유자에 대한 환지(법제77조의2) • 부동산안정을 위한 조치(법제79조) 등

3) 항만지역개발에 적용할 때의 법적 한계

(1) 국제법의 법적 적용한계

첫째, 항만과 주변지역을 지정하여 개발하고자 할 경우 항만구역과 도시지역이 분할될 가능성이 있어 통합개발이 어려울 수 있다. 현행 항만법은 주변지역을 지정할 수 있다고 규정하고 있으나 지정을 위한 구체적인 기준이나 절차가 없다. 국제법 역시 항만과 주변지역을 통괄하여 개발할 수 있는 근거 규정이 없다.

둘째, ‘국제법 제41조 내지 제42조’에 따라 용도지역을 지정하는 경우 공유수면매립법⁴⁵에 의한 공유수면매립지 및 항만법상 항만구역의 용도지정은 인근 주변도시지역의 용도와 동일하게 하고 있는데(41~42조) 이는 타 국가 계획을 그대로 수용한 것으로서 주변 용도지구와의 융합이나 조화와는 거리가 있다. 주변지역이 상업지역이면 항만지역도 상업지역으로 지정한다든지 할 수 있는데 그 경우 항만의 기능과 도시의 기능상 상충현상이 발생할 가능성이 있다.

(2) 항만법의 법적 적용한계

첫째, 현행 항만법만으로는 항만재개발사업을 원활하게 추진하기 어렵다. 항만의 역사가 100여년이 넘어가면서 경제발전에 따라 항만재개발사업은 항만과 도시 간 공생발전을 통해 국가경제에 기여하고 지역경제를 활성화 할 수 있는 중요성을 지닌 대규모 개발사업 이라고 할 수 있다. 그러나 사업추진 관련 절차와 적용규정이 「항만법」 내에 포함되어 있기 때문에 사업추진을 위해 필요한 세부적인 규정을 세세히 규정할 수 없는 한계가 있고 이에 따라 항만재개발사업을 추진하는 과정에서 많은 혼선이 야기되고 있다. 특히, 매립 또는 토지개량 사업을 통해 투입된 총 사업비만큼 토지를 확보하는 재개발사업의 경우 가장 중요한 총 사업비 규정이 없어 사업자에게 많은 혼선을 초래하고 있다. 물론 항만재개발사업 추진을 위한 협상일반지침에는 총 사업비

⁴⁵ 정식법률명은 「공유수면의관리및매립에관한법률」이며 약칭하여 공유수면매립법이라고 칭하고 있다.

항목이 규정되어 있으나 이는 내부 방침으로서 법률에서 규정하는 것과 차이가 크다.

현행 항만법은 항만개발 및 관리·운영에 관한 내용과 항만배후단지 및 항만재개발사업이 모두 항만개발사업의 범주로 간주하고 하나의 법체계에 규정하고 있어 각 사업의 특수성을 법 조문에 반영하기 어렵고 일반적 내용위주로 반영하는 한계점을 가지고 있다.

일본의 경우 유사한 사업을 추진함에 있어 항만법 외에 항만정비 및 사회간접자본 중점정비특별법 등을 제정하여 시행함으로써 사업의 원활한 추진을 도모하고 있다.

둘째, 항만재개발사업의 다양성을 반영할 수 있는 총 사업비의 정산방식이 미흡하다는 점이다. 항만재개발사업의 시행주체도 민간, 지자체, 공기업 등으로 다양하고 사업의 범위, 종류, 방식 등도 매우 다양하다. 즉, 공유수면을 매립하는 사업, 준설토투기장을 개량하는 사업, 기존 부지와 매립사업을 혼용하는 추진하는 사업, 원형지 개발 사업, 기존 부지만을 가지고 개발하는 사업 등 다양하다. 따라서 각 사업형태를 포괄할 수 있는 총 사업비 정산 관련 규정이 필요하다. 이를 위해서는 많은 분량의 규정이 필요하다. 그러나 「항만법」에 이와 같은 많은 규정을 포함시키는 것은 「항만법」 내에 있는 다른 규정들과의 균형 측면에서도 맞지 않다.

셋째, 사업추진절차가 구체적으로 규정되어 있지 않아 혼란을 초래하고 있다. 상술한 바와 같이 법률에서 개략적인 절차는 규정하고 있으나, 명확하지 않은 것들이 많으며, 세부적인 내용이 제외되어 있는 것도 많은 실정이다. 법률에서 세부적인 절차를 상세하게 규정하는 것은 꼭 바람직하다 할 수는 없다. 그러나 최소한의 기준 및 절차는 명확하게 해야 사업자의 혼선을 방지할 수 있으며, 이는 곧 재개발사업 활성화를 위한 토대가 될 수 있다.

넷째, 일반적으로 개발사업 대부분은 별도의 관련 법률을 제정·시행하고 추진하고 있다는 경향과 괴리되어 있다는 한계가 있다. 「공유수면관리및매립에관한법률」, 「산업입지및개발에관한법률」, 「택지개발촉진법」 등이 대표적인 개발사업을 별도의 법률에서 사업추진절차를 규정하고 있는 사례이다. 이와

같이 별도의 법률로 사업추진절차를 규정하고 관리하는 것은 당해 개발사업의 추진내용이 많고 추진형태도 다양하며 많은 기준을 설정해야 공정한 사업추진이 가능하기 때문이다.

다섯째, 해외 선진국가의 항만재개발 관련 법령 제정 흐름을 반영하고 있지 못하고 있다. 해외의 많은 항만재개발사업들도 한시적인 특별법 형태이기는 했지만, 별도의 법률을 마련하여 추진하였다. 이는 항만재개발사업이 이해관계가 복잡하고, 장기간에 걸쳐 추진되며 많은 자금이 투입되기 때문이다. 해외의 항만재개발사업 추진법률이 한시적일 수밖에 없었던 것은 해외국가의 항만관리주체 대부분이 지방자치단체이고 항만재개발사업의 실질적인 추진주체도 지방자치단체였기 때문에 개별적인 단위사업으로 진행되었기 때문이다.

여섯째, 우리나라와 같이 전 항만의 재개발과 관련된 중장기계획을 기획하는 체제에서는 전국의 항만재개발사업에 대한 관리 및 규정이 필요하기 때문에 더욱 더 별도의 법률마련이 필요한데 현행 항만재개발사업 규정은 태생적 한계가 있다.

일곱째, 항만재개발사업은 항만개발과 도시개발의 성격이 혼용된 것으로서 특정한 법률체계 하에서 규율될 필요가 있다는 점이다. 항만재개발사업은 그 기능면에서 도시개발의 성격이 강하다. 「항만법」은 항만개발, 운영 및 항만배후단지 등 많은 내용을 포함하고 있는 일반법으로서 특정 개발사업에 대해서 많은 규정을 포함시키는 것에도 한계가 있다. 따라서 항만재개발과 관련한 규정을 세분화하고, 이를 통한 활성화 유도를 위해서는 별도의 법률에서 규정하는 것이 필수적이다.

여덟째, 연혁상 항만재개발사업은 항만과 도시간 연계성을 강화하고자 했으나 연계성이 축소되어 현재에 이르고 있다는 한계가 있다.

항만재개발사업은 본래 2007년 4월 19일 제정된 ‘항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률’에 따라 추진되어 왔으나 2009년 12월 10일에 「항만법」과 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」이 통합됨에 따라 현행의 항만법에 항만재개발사업의 추진근거를 규정하게 되었다. 2005년 5월 항만재개발 시행방안 연구 및 마스터플랜 용역을 추진할 당시에 항만재개발

사업의 시행근거를 항만법에 둘 것인가, 새로운 법률을 제정할 것인가가 검토된 바 있다. 당시 항만재개발사업은 단순히 신항만 건설에 따라 종전의 항만을 어떻게 활용할 것인가에 초점이 있었던 것이 아니라 항만을 중심으로 하는 도시개발, 즉 항만도시의 건설 필요성을 인식하였고 항만재개발을 도시개발과 효율적으로 연계하여 추진하기 위해서는 「항만법」과는 독립적인 법률을 제정하는 것이 타당하다는 판단에 따라 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」이 제정된 것이다.

「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」은 제정 당시에 항만과 주변의 도시지역을 연계시켜 개발하고자 하는 정책의지가 있었기 때문에 ‘항만과 그 주변지역’이라는 개념을 법률 명칭으로 정하고 있었으며, 도시개발의 주체인 시·도지사가 사업계획을 수립하여 승인을 받아 항만재개발사업을 시행할 수 있도록 하는 등 도시개발과의 연계 가능성을 열어두었다. 그러나 법률 통합과정에서 시·도지사의 사업계획 신청 및 승인절차는 사업계획의 제안에 그치고, 도시개발과의 연계 가능성이 축소된 바 있다.

3. 도시개발 관련법령

1) 관련법령 개요

항만지역선진화와 관련된 도시개발관련 법령은 크게 i) 도시개발법, ii) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법, iii) 도시 및 주거환경정비법(이하 ‘도정법’이라 한다) 등을 들 수 있다.

(1) 도시개발법

「도시개발법」은 도시구역의 개발을 규정한 법률이므로 i) 도시개발지구의 지정과 이를 위한 개발계획의 수립과 변경, ii) 도시개발사업의 시행을 위한 사업시행자의 지정과 실시계획의 작성 및 인가, 고시, iii) 사업방식에 따른 사업시행, iv) 준공검사 등의 절차를 따른다. 이러한 절차는 일반적인 개발사업의 절차와 대동소이하다. 도시개발법은 총 6장 및 부칙으로 구성되어 있다.

〈표 5-9〉 도시개발법 체계

장	내용	비고
1장 총칙	• 목적 및 정의(도시개발구역, 도시개발사업)	1~2조
2장 도시개발구역의 지정 등	• 도시개발구역지정 및 고시와 해제, 구역분할 및 결합, 개발계획의 내용, 주민 등 의견청취, 도시계획위원회 심의	3~10조
3장 도시개발사업 시행	• 사업시행자 및 사업시행법인 설립관련 내용 • 실시계획의 작성 및 인가, 고시, 관련인허가 의제, 공사감리 • 사업시행방식(순환개발방식, 수용 또는 사용방식, 환지방식, 혼용방식) • 도시개발사업 분쟁조정위원회 구성 • 수용또는사용방식시행(토지상환채권발행, 이주대책, 선수금, 원형지 공급과 개발, 조성토지 공급계획, 학교용지 등 공급가격) • 환지방식시행(환지계획 작성/인가, 토지면적을 고려한 환지, 입체환지 및 그에 따른 주택공급, 환지지정 제한, 환지 예정지 지정, 체비지, 사용수용 및 정지, 장애물 이전과 제거, 토지관리, 환지처분, 청산금, 감가보상금, 청산금 징수·교부, 권리포기등) • 준공검사	11~53조
4장 비용부담 등	• 비용부담 원칙, 부담주체자, 보조 또는 용자, 도시개발특별회계 설치 및 운용, 도시개발채권 발행, 도시개발채권 매입	54~63조
5장 보칙	• 타인토지 출입, 손실보상, 공공시설의 귀속 및 관리, 국공유지 임대 및 처분제한, 수익금 사용제한, 조세와 부담금 감면, 법률위반에 대한 처분, 권리의무 승계, 기타	64~79조
6장 벌칙	• 벌칙 규정	80~85조
부칙	• 경과조치	

자료: 도시개발법 재정리

(2) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(도시재생법)

『도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생법’이라 한다)』은 총 34개 조항으로 구성되어 있다. 특별법의 특성상 간소하게 구성되었다. 도시재생활성화를 시급히 추진하기 위하여 i) 도시재생기본방침 및 도시재생 전략계획의 수립, ii) 도시재생사업의 시행, iii) 도시재생활성화를 위한 지원 방안, iv) 도시재생 추진을 위한 전담기구, 위원회, 지원기구 등의 설치, 등을 규정하고 있다.

〈표 5-10〉 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 체계

장	내용	비고
1장 총칙	• 목적 및 정의 • 도시재생기본방침수립과 책무, 타법률과의 관계	1~6조
2장 도시재생의 추진체계	• 도시재생특별위원회 설치, 지방도시재생위원회, 전담조직 설치, 도시재생지원기구 설치, 도시재생지원센터 설치 등	7~11조 (지원기구 설치)
3장 도시재생전략계획 등	• 도시재생전략계획 수립 및 계획내용 • 지방자치단체의 도시재생전략계획 확정·승인 • 도시재생활성화 계획 수립·확정·승인·효력·평가	12~24조
4장 도시재생사업의 시행	• 도시재생사업시행자	25~26조
5장 도시재생 활성화를 위한 지원	• 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 융자 • 도시재생특별회계의 설치 및 운용 • 도시재생종합정보체계 구축 • 국공유재산의 처분, 조세 및 부담금 감면, 건축 규제 완화 등	27~32조
6장 도시재생 선도지역	• 도시재생선도지역 지정 및 특별조치	33~34조
부칙	• 경과조치	

자료: 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 재정리

(3) 도시 및 주거환경정비법(도정법)

「도시 및 주거환경정비법(이하 ‘도정법’이라 한다)」은 부칙을 제외하고 총 7장에 제1조(목적)에서 제88조(과태료)까지 규정되어 있다. 정비관련 법령이므로 i) 도시·주거환경정비기본계획의 수립 및 정비구역 지정과 관련 내용(2장), ii) 정비사업의 시행방법과 시행자, 조합의 설립과 관련 규정, 사업시행계획 작성 및 인가 관련 내용, 정비사업시행을 위한 각종 필요조치사항과 특례규정, 관리처분계획 및 공사완료 등에 따른 조치사항(3장), iii) 사업시행에 따른 관련 비용의 부담(4장), iv) 정비사업 시행 자문을 위한 정비사업 전문관리업 등록 관련 사항(5장), v) 감독(6장), vi) 보칙(7장), vii) 벌칙(8장) 등으로 구성되어 있다.

〈표 5-11〉 도시 및 주거환경정비법 체계

장	내용	비고
1장 총칙	• 목적 및 정의(6개사업 등), 적용제외	1~2조의2
2장 기본계획수립 및 정비구역지정	• 도시 및 주거환경 정비 기본방침 수립(국토교통부 장관) 및 도시·주거환경정비기본계획 수립(지자체장)과 정비구역 지정	3~5조
3장 정비사업의 시행	• 정비사업 시행방법 및 시행자 • 조합설립추진위원회 구성 및 조합설립 • 사업시행계획 등(인가, 인가의 특례, 정비사업 방법) • 정비사업시행을 위한 조치 등(각종 특례조항 및 정비사업시행방안) • 관리처분계획 및 공사완료에 따른 조치 등	6~59조
4장 비용부담 등	• 비용부담 원칙, 비용조달, 정비기반시설 관리자 비용부담, 보조 및 용자 • 국공유재산 처분 등	60~68조
5장 정비사업 전문관리업	• 등록, 업무제한, 등록취소, 교육, 협회설립 등	69~74조의5
6장 감독 등	• 도시분쟁조정위원회의 조정 등(77조의3) • 정비사업의 공공관리	75~78조
7장 보칙	• 도시·주거환경정비기금의 설치등(82조)	79~83조
8장 벌칙		84~88조
부칙		

자료: 도시 및 주거환경정비법 정리

2) 주요내용 비교

(1) 입법목적

도시개발법은 도시개발을 통하여 쾌적한 도시환경조성을 목표로 하고 있으며, 도시재생법은 도시에 경제문화적 활력을 회복(도시재생)하여 자생적 성장기반을 확충하고 도시경쟁력을 제고하는 것으로 목표로 하고 있다. 한편 도정법은 주거환경 정비 및 노후불량 건축물 개량을 통하여 도시환경을 개선하여 주거생활의 질을 높이는데 있다.

〈표 5-12〉 도시개발 관련법령의 입법 목적

구분	입법목적
도시개발법	도시개발에 필요한 사항을 규정하여 <u>계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성</u> 과 <u>공공복리의 증진</u> 에 이바지
도시재생법	<u>도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복</u> 을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 <u>도시의 자생적 성장기반을 확충</u> 하고 <u>도시의 경쟁력을 제고</u> 하며 <u>지역 공동체를 회복</u> 하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지
도정법	도시기능의 회복이 필요하거나 <u>주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비</u> 하고 <u>노후·불량건축물을 효율적으로 개량</u> 하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지함을

이들 법률의 입법목적은 특징은 도시주거민의 삶의 질 제고에 있다. 산업 경제의 동력이 되거나 경제력에 기여하는 것을 직접적 목적으로 하고있지 않다. 이 점이 항만법상 항만재개발이나 본 연구에서 추구하는 항만지역개발의 목적이나 지향점과 다른 점이다.

(2) 관련 용어

한편 각각의 도시개발관련 법령은 몇 가지 용어를 정의하고 있다. 도시개발법은 도시개발구역, 도시개발사업을 정의하고 있다. 도시개발사업은 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등 기능이 있는 단지 또는 시가지 조성사업을 말한다.

도시재생법은 항만과 연관성이 있는 계획이라고 할 수 있으며 2013년 하반기에 제정된 특별법이다. 기존의 도시개발법이 포괄하지 못하는 도시재생의 개념을 정립하고 관련 사업을 추진하고자 제정된 법률이라고 할 수 있다. 이 법에는 항만이 도시의 범주의 하나로 규정되어 있다.

그런데, 항만과 관련하여 도시재생은 당 법에 의하면 항만재개발사업으로 국한된다. 항만도시가 연계된 종합계획으로서의 공간적 일원성을 확보할 수 없는 단점이 있다.

〈표 5-13〉 도시개발 관련 법령의 주요 용어 정의

구분	주요용어
도시개발법	• (도시개발구역)도시개발사업을 시행하기 위하여 제3조와 제9조에 따라 지정·고시된 구역(국계법의 도시지역을 의미) • (도시개발사업)도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
도시재생법	• (도시재생)인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거 환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것 • (도시재생활성화지역)국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역 • (도시재생활성화계획)도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획 가. 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획 나. 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획 • (도시재생사업) 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 각 목의 사업(항만법에 따른 항만재개발 사업 포함) • (도시재생선도지역) 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로, 국가와 지방자치단체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생 활성화를 도모하는 지역
도정법	• (정비구역)정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 제4조의 규정에 의하여 지정·고시된 구역 • (정비사업)이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역(가로구역: 정비구역이 아닌 대통령령으로 정하는 구역을 말하며, 바목의 사업으로 한정한다)에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음 각목의 사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업) • (정비기반시설)도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구(국토의계획및이용에관한법률 제2조제9호의 규정에 의한 공동구를 말한다. 이하 같다) 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설

(3) 구역 등의 지정

도시개발사업을 위한 도시개발지역의 지정은 국제법에 따라 지정된 도시지역을 말하며, 도시재생활화 지역 및 도시재생선도지역 지정은 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사 등 광역지방자치단체장이 수행한다. 도정법상 정비구역의 지정역시 지방자치단체장이 한다.

결론적으로 도시개발관련 구역은 종합계획의 수립범위 내에서 광역지방자치단체장이 담당하고 있다고 할 수 있다.

(4) 추진방식

도시개발사업의 경우 사업시행자는 국가를 비롯하여 민간, 연구기관 등 거의 제한이 없다. 도시개발의 대상이 되는 토지소유자도 사업시행자가 될 수 있다. 도시개발사업을 위하여 지원하는 기구는 특별히 없다.

반면 도시재생법은 다양한 지원기구를 설치하여 추진할 수 있도록 하고 있다. 국무총리소속으로 ‘도시재생특별위원회’를 설치하여 주요 계획을 심의하고(법 제 6조 및 7조), ‘지방도시재생위원회’와 ‘전담조직’을 지방자치단체장이 두어 추진할 수 있다. 국가차원에서는 ‘도시재생지원기구’를 설치하여 도시재생관련 각종 정책연구와 관련 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다.(법 제10조) 그리고 ‘도시재생전략계획’추진 지원을 위해 지방자치단체장이 ‘도시재생지원센터’를 설치할 수 있도록 하고 있다.

도정법은 정비사업 시행으로 인하여 발생된 분쟁 조정을 위하여 정비구역이 지정된 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·에 ‘도시분쟁조정위원회’를 설치하여(법 제77조의2) 분쟁 및 갈등을 해결할 수 있도록 하고 있다.

〈표 5-14〉 도시개발 관련 법령상 사업추진 기제 및 지원기구

구분	주요용어
도시개발법	• 사업시행자가 주도적으로 시행
도시재생법	• 국가 및 지자체차원에서 지원기구 설치 가능 - 도시재생지원기구 설치(국가) - 지방도시재생위원회 및 전담조직(도시재생지원센터) 설치(지자체장)
도정법	• 사업시행자가 주도적으로 시행 • 도시분쟁조정위원회

(5) 사업방식

도시개발법은 도시개발 사업방식을 법 제21조(도시개발사업의 시행방식)에서 규정하고 있는데, i) 수용 또는 사용의 방식에 따른 사업시행(법 제22조 내지 제27조, ii) 환지방식에 의한 사업시행(법 제28조 내지 제49조), iii) 혼용방식(제21조), iv) 순환개발방식(순차적 개발)(제21조의2)을 규정하고 있다. 이를 통하여 다양한 방식으로 사업을 추진하여 효율적인 도시개발이 되도록 하고 있다. 반면, 도시재생법이나 도정법은 특별한 사업방식을 규정하고 있지 않다.

(6) 재원조달

도시개발법상 도시개발사업은 토지상환채권발행, 원형지공급, 선수금 제도 활용 등을 통하여 사업비를 조달하여 추진할 수 있다. 이외에 국고 보조 또는 융자(제59조), 지방자치단체의 도시개발특별회계의 설치(제60조) 및 운용(제61조) 등을 통하여 다양한 방법으로 재원을 조달할 수 있다.

도시재생법상 도시재생사업의 경우 도시재생활성화를 위한 법적 지원체제로서 국가나 지방자치단체의 ‘보조 또는 융자’(법 제27조), 지방자치단체의 ‘도시재생특별회계의 설치와 운용’(법 제28조), ‘도시재생종합정보체계 구축’(법 제29조), 국공유재산 처분(법 제30조), 조세 및 부담금 감면(법 제31조), 건축규제 완화(법 제32조) 등을 두고 있다. 국가나 지방자치단체가 보조 또는 융자할 경우 필요자금은 「국가균형발전특별법」 제30조에 따른 「지역발전특별회계」에서 지원한다.(법 제27조)

도정법상 정비사업은 보조 및 융자(법 제63조), 정비기반시설 설치(법 제64조), 정비기반시설 및 토지 등 귀속(법 제65조), 국·공유재산의 처분 및 임대(법 제66조 및 67조), 공동이용시설 사용료 면제(법 제67조의2), 국·공유지 무상양여(법 제68조), 도시·주거환경정비기금 설치(법 제82조)와 이로부터 일부 지원을 받아 사업을 원활히 추진할 수 있다.

(7) 비용의 부담

비용은 어느 법을 막론하고 사업시행자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 도시개발구역의 시설의 설치·설치는 시설별로 지방자치단체나 시설제공자가 부담하도록 하고 있다.(제55조) 또한 지정권자(국가, 지방자치단체 등)가 시행자인 경우 그 도시개발사업으로 이익을 얻는 시·도 또는 시·군·구가 있으면 그 도시개발사업에 든 비용 일부를 그 이익을 얻는 시·도 또는 시·군·구에 부담시킬 수 있다.(제56조)

도정법상 정비사업 비용과 정비사업 시행과정에서 발생한 수입을 차액을 사업시행자가 토지등소유자로부터 부과·징수할 수 있다. 그리고 정비기반시설 관리자가 사업시행에 따라 현저한 이익을 받으면 비용 일부를 시장·군수가 부담시킬 수 있다.(법 제62조).

3) 시사점

현행 도시개발 관련법령 검토를 통하여 각 법령별로 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

(1) 도시개발법

첫째, 사업시행자의 원활한 사업추진을 위하여 선수금 제도, 원형지 조성 및 제공 등을 규정하고 있다. 이러한 제도는 현행 항만법의 항만재개발사업에도 반영이 되고 있는 것으로서 향후 새로운 추진체계 정립시 도입의 필요성이 있다.

둘째, 사업시행에 따른 비용분담 주체를 다양하게 규정함으로써 이익귀속자에 대한 부담을 명확히 하고 있다. 이에 따라 국가의 재정부담도 덜어주면서 지자체의 개발책임도 부여할 수 있다. 항만재개발사업의 추진시에도 비용부담 주체를 다양화할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체가 사업지원을 위하여 특별회계를 설치하여 운영할 수 있도록 하여 사업시행에 원활을 기하도록 하고 있다.

(2) 도시재생법

첫째, 도시재생법은 항만재개발사업을 도시재생사업의 하나로 규정하고 있다. 그러나 사실상 항만재개발사업은 항만법에서 추진되고 있어 동 법률이 특별법이지만 항만재개발사업에 영향을 주기 어렵다.⁴⁶ 실제로 항만구역에 대하여 도시재생선도지역으로 지정하지도 않았으며 구체적으로 항만구역을 도시재생지역으로 지정하는 방법에 대한 세부규정이 없다.

둘째, 항만재개발사업과 도시재생사업과의 관계가 불명확하다. 동 법률에 의하면 항만재개발사업은 도시재생사업이고 항만을 도시로 인식하고 있다. 그러나 항만과 도시는 역할과 기능이 구분되고 있으므로 어느 하나의 범주에 넣을 수 없다.

셋째, 도시재생사업추진 시 특별회계에서 지원이 가능하고 별도의 특별회계를 설치하여 운용할 수 있도록 하는 등 지원체계가 강력하다.

(3) 도정법

첫째, 동 사업의 시행에 따른 다른 법률의 인·허가 등의 의제와 관련하여 항만법은 해당사항이 없다. 이는 도시 및 주거환경정비법이 항만구역을 대상으로 하지 않고 있음을 의미한다.

둘째, 사업시행의 원활한 추진을 위하여 기금을 설치하여 일부 비용을 조달할 수 있도록 하였다.

셋째, 정비사업 시행을 기본방침(중앙정부)-기본계획 수립(지방자치단체)으로 이원화하고 있으며 이러한 사업추진체계는 향후 항만지역 선진화 도약을 위한 법·개선 방안에 참고할 수 있다.

넷째, 사업추진에 따른 갈등을 해소할 수 있는 기구를 사업이 시행되는 행정구역에 별도로 설치하도록 한 것은 갈등발생과 의견수렴을 위한 적절한 조치로 판단된다.

⁴⁶ 도시재생법 제정당시 관련한 전문가는 ‘동 조항은 국토교통부와 해양수산부가 하나의 부처로 통합되어 있을 때의 조직구조를 염두에 둔 조항이라고 하였다. 현재의 분리된 체제에서는 실효성이 없는 조항’이라고 하였다.

다섯째, 사업비 지원을 위한 기금 설치 등은 항만지역선진화를 위한 사업 시행에도 참고할 수 있다.

4. 경관개선 관련 법령

1) 관련법령 현황

항만지역선진화는 개발선진화 뿐만 아니라 환경 및 경관개선도 개념에 포함된다. 항만지역개발과 관련하여 경관조성 및 관리 등에 관한 법률이 「경관법」이다. 그리고 경관개선과 관련하여 해양수산부 예규로 고시된 것으로서 「항만재개발 및 마리나항만 경관가이드 라인(해양수산부 예규)」, 「항만친수 시설 조성 및 관리지침(해양수산부 예규)」 등이 있다. 전자는 경관법에 의하여 지침을 마련한 것이며 후자는 항만법에 의하여 지침이 수립된 사례이다. 경관관련 모법이라고 할 수 있는 「경관법」을 검토하였다.

2) 주요내용

(1) 입법 목적

경관법은 ‘국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는데 이바지 함’을 목적으로 하고 있다. 경관법상 ‘경관’은 ‘자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역 환경적 특징을 나타내는 것’으로 정의되고 있다. 국토경관의 관리 및 보전에 관한 법률이므로 해양을 포함한 국토개발 경관관련 최상위 법이라고 할 수 있다.

(2) 주요 내용

「경관법」은 총 7장, 34개 조문과 부칙으로 구성되어 있다. 경관법상 주요한 몇 가지 내용은 다음과 같다.

첫째, 아름답고 쾌적한 경관을 누리고 개발과 경관이 조화를 이루도록하면서 개성있는 경관요소의 도입, 재산권의 과도한 침해 방지를 기본원칙으로

하고 있다. 아울러 우수한 경관을 발굴하여 지원할 국가와 지방자치단체의 의무도 규정하고 있다.

둘째, 아름답고 쾌적한 국토경관 형성 및 우수경관을 발굴하여 지원·육성하기 위하여 「경관정책기본계획」을 5년마다 수립·시행하도록 하고 있다.

셋째, 경관사업을 위하여 경관사업추진협의체를 구성하여(법 제17조) 원활한 추진을 도모하고 자금의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. (법 제18조)

넷째, 토지소유자와 건축물 소유자 등 이해관계자의 갈등방지를 위해 경관협정을 체결(법 제19조)하고 「경관협정운영회(법 제20조)」를 설립할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 도로, 철도, 도시철도시설, 하천시설 등 사회기반시설 사업에 대한 경관심의를 별도로 규정하고 있으며 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 경관위원회를 설치하고 운영하도록 하고 있다.

〈표 5-15〉 경관법 체계

장	내용	비고
1장 총칙	• 목적 및 정의(경관, 건축물) • 경관관리 원칙, 국가 및 지자체, 국민의 책무	1~5조
2장 경관계획	• 경관정책기본계획 수립·수립권자(지자체장, 경자 구역청장 등)·경관계획 내용·의견청취·수립절차·경관계획승인·경관계획 정비 • 경관지구와 미관지구 지정 및 관리(국계법 준용)	6~15조
3장 경관사업	• 경관사업 대상(가로환경 정비 및 개선, 지역녹화, 야간경관 및 정비, 역사문화 특성활용, 자연환경 및 생활환경개선) • 경관사업추진협의체 운영 및 재정지원(국가 또는 지자체)	16~18조
4장 경관협정	• 경관협정 체결 및 인가, 변경, 폐지, 협정준수 및 승계와 지원 등 • 경관협정운영회의 설립	20~25조
5장 사회기반시설 사업 등의 경관 심의	• 경관심의 대상 사회기반시설 규정 • 개발사업 및 건축물 경관심의 내용	27~28조
6장 경관위원회	• 경관위원회 설치, 기능 및 구성·운영	29~31조
7장 보칙	• 인력양성, 경관관리정보체계 구축·운영 등	32~34조
부칙	• 경과조치	

자료: 경관법 재정리

3) 시사점

첫째, 경관사업이 사업자와 토지소유자와의 관계, 시민 등과 연계되어 있어 갈등해결을 위해 각종 협의체 및 운영회를 구성하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 예를 들면 경관사업추진협의체(지역주민, 시민단체, 관계 전문가 등으로 구성, 법제 17조), 경관협정 체결(토지소유자와 건축물 소유자, 지상권자, 이들과의 이해관계자간 협정체결, 법 제19조), ‘경관협정운영회’ 설립(법 제20조)⁴⁷, 경관관련 심의 및 자문을 위한 경관위원회 설치 및 운영(법 제29조 내지 31조) 등이 그것이다.

둘째, 경관법상 경관규정은 사회기반시설 중에서도 도로, 철도, 도시철도, 하천시설에 적용하도록 하고 있어 항만분야에 적용될 여지가 없으며 항만지역선진화를 위한 사업추진 시 통합적용이 불가능하다. 현재 항만분야에 적용되는 것은 항만법상 재개발과 마리나항만 개발시 별도로 경관검토를 하여야 하기 때문에 지침이 수립되어 있을 뿐이다.

⁴⁷ 쾌적한 환경과 아름다운 경관의 조성을 위하여 토지소유자와 건축물소유자 지상권자 기타 관계자간 맺은 협정. 경관협정운영회는 자율적 기구이다.

5. 국내의 항만지역개발 관련법령 비교

〈표 5-16〉 항만지역개발과 관련법령의 분야별 비교

구분	항만개발 관련법령	도시개발 관련법령	경관 관련법령
목적	• 국토의 이용개발과 보전을 위한 계획수립으로 국민의 삶 향상(국계법) • 노후하거나 유향상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용성 제고(항만법)	• 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성(국공복리의 증진에 이바지(도시개발법)) • 도시의 자생적 성장기반 확충 및 경쟁력 제고로 지역공동체 회복과 국민의 삶의 질 향상(도시재생법) • 주거환경개선 및 노후불량건축물 개량으로 도시환경개선 및 주거생활질 향상	• 국토의 경관을 체계적으로 관리하여 쾌적하고 아름다운 지역특성이 나타나도록 국토환경과 지역환경 조성에 이바지
구역등의 지정	• 지구/지역 등 지정(국계법) • 항만법은 지구지정 규정 없음	• 국계법을 따라 구역 등 준용	• 경관지구 및 미관지구 지정
사업추진 기제 및 절차	• 항만정책심의회 • 항만재개발기본계획 수립·고시·변경·사업구역지정(해양수산부 장관)	• 도시개발법:도시계획위원회 • 도시재생법:도시재생특별위원회(국무총리)/지방도시재생위원회(지자체)/도시재생지원센터(지자체 전담조직) • 조합의 설립과 운영 • 도시개발구역지정 및 계획수립(지자체장, 국토교통부 장관) 도시환경 개선을 목적으로 시행하는 사업	• 경관사업추진협의체 구성(지역주민, 관계전문가) • 경관협정체결→경관승인 등의 절차를 거쳐 시행
사업시행자의 자격	• 국가·지자체, PA, 공공기관, 지방공기업, 민간투자자, SPC 등	• 국가·지자체, 공공기관, 정부출연기관, 지방공기업, 토지소유자, 기타 관련법인	• 주민 등이 경관사업 제한

〈표 5-16〉 항만지역개발과 관련법령의 분야별 비교 (계속)

구분	항만개발 관련법령	도시개발 관련법령	경관 관련법령
사업 방식	• 규정 없음	• 수용 또는 수용의 방식 • 환지방식 • 혼용방식 • 순환개발방식	• 6개 정비사업(주거환경개선, 주택재개발, 주택재건축, 도시환경정비, 주거환경관리, 가로주택정비)
비용 부담	• 사업시행자(원칙)	• 사업시행자(원칙) • 사안별 비용부담자 규정	
재원 조달	• 규정 없음	• 도시개발특별회계(지자체)(도시개발법) • 도시개발채권발행(도시개발법) • 도시재생특별회계/지역발전특별회계(도시재생법) • 도시·주거환경정비기금(도정법)	• 비용차액 부과금 부과징수(시행자) • 도시주거환경정비기금
사업추진 효율화 (인센티브)	• 선수금제도, 원형지 공급과 개발, 국공유지 처분제한, 국유재산 임대특례, 국공유재산 매각 예약, 기반시설 비용보조	• 국·공유지 임대, 조세와 부담금 감면, 결합개발 등에 관한 적용기준 완화 • 보조 또는 융자	• 경관관리정보체계 구축 • 인력양성 및 지원(국가, 지자체) • 보조 또는 융자
공공성 확보	• 개발이익 재투자	• 수익금 사용제한(도시개발법)	• 규정 없음
갈등조정 기구	• 별도 규정 없음	• 도시개발사업분쟁조정위원회(도시개발법) • 도시분쟁조정위원회(도정법)	• 정관협정운영회

제3절 해외주요국가의 항만지역개발 관련법령 분석 및 시사점

1. 일본의 항만지역개발 관련법령

1) 개관

일본의 항만지역개발 관련 법령은 i) 항만개발관련 법령, ii) 도시개발관련 법령, iii) 경관관련 법령, iv) 환경관련법령으로 구분할 수 있다.

〈표 5-17〉 일본의 항만지역개발 관련 법령

구분	법령
항만개발관련법령(5)	• 항만법(1950년5월31일 법률 제218호) • 항만정비촉진법(1953년8월5일 법률 제507호) • 항만정비특별회계법(1994년3월31일 법률 제25호) • 사회자본정비중점계획법(2003년3월31일 법률 제507호) • 특정항만시설정비특별조치법(2012년3월30일 법률 제67호)
도시개발관련법령(1)	• 도시계획법(1968년6월15일 법률 제100호)
경관관련법령(1)	• 경관법
환경관련법령(4)	• 대기오염방지법(1968년6월10일 법률 제97호) • 소음규제법(1968년6월10일 법률 제98호) • 악취방지법(1971년6월1일 법률 제91호) • 진동규제법(1976년6월10일 법률 제64호) • 환경기본법(1993년11월19일 법률 제91호)

2) 항만개발 및 정비사업 관련법령

(1) 항만법(1950년 5월 31일 법률 제218호)

일본의 「항만법」은 항만의 설치·운영에 관하여 필요한 사항을 규정한 법률로서, 미항조성이나 항만재개발과 관련하여 가장 근간이 되는 법령이라고 할 수 있다. 동법의 목적은 ‘교통의 발달과 국토의 적정한 이용과 균형 있는 발전에 이바지하기 위해 환경 보전을 고려하면서도 항만의 적정한 정비와 운영을 도모하는 동시에 항로를 개발 하고 보전 하는 것’이다.

동 법은 항만구역과 임항지구를 구분(제37조~제36조)하고 있으며 「항만 인접 지역」 개념을 도입하고 있다. 동 법에 의하면 항만인접지역의 지정 및 범위규정을 위해서 은 항만구역 외 100 ‘제37조의 2 전조 제1항의 규정에 의한 항만 인접 지역의 지정은 항만을 기준으로 100m 이내 지역으로 항만구역에 인접한 지역을 보전하기 위해 필요한 최소한도의 범위로 하여야 한다.’고 하고 있다.

또한 동법은 항만의 개발 및 항만 계획과 관련된 사항을 법률로 명기하고 있지만 자세한 조항은 서술하고 있지 않는데, 항만정비촉진법, 사회자본정비중점계획법, 특정항만시설정비 특별조치법, 항만정비특별계획법 등으로 미흡한 부분을 보완하고 있다. 항만법 내에서의 항만 개발과 관련된 조항은 다음과 같다.

(2) 항만정비촉진법 (1953년 8월 5일 법률 제507호)

「항만정비촉진법」은 특정 항만시설의 정비를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 여기서 “특정 항만시설 정비사업”은 i) 국제 전략 항만, ii) 국제 거점 항만, iii) 중요 항만, iv) 그 정비를 수행하면 현저히 국민 경제의 발전이나 국토 개발에 기여할 것으로 인정되는 지방항만을 포함하고 있다. 그리고 다음과 같이 항만정비사업을 열거하고 있다.

〈표 5-18〉 일본 항만정비촉진법(제2조) 상 특정 항만시설 정비사업의 종류

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 화물 처리 시설의 건설, 개량 또는 복구 2. 항만구역내 또는 임항지구내에서 수행하는 수면의 매립, 토지의 조성 또는 정비 3. 야드 공간의 건설, 개량 또는 복구 4. 피더선 및 관련시설 건설 <p>※ 구체적으로 항만정비사업은, 항로, 방파제, 안벽, 계류시설 등 항만과 관련한 기본 시설 정비 일체를 의미한다</p> |
|--|

동법 제5조에 의하면 내각의 승인을 받은 정비계획의 경우, 정부는 항만관리자에게 해당사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 충당하기 위한 재정융자자금(재정융자자금법(1951년 법률 제100호)제2조 재정융자자금을 말한다)

을 그 자금의 운용 가능한 범위 내에서 지원해야한다.

(3) 항만정비 특별회계법 (1994년 3월 31일 법률 제25호)

「사회자본정비중점계획법」은 국가시행 항만정비사업의 회계처리를 명확히 하였는지 검토하기 위한 법률이다. 즉, 항만의 정비를 위해 특별히 필요한 공사로 국토 교통 대신의 위탁에 따라 시행된 항만개발사업의 경우 해당 사업 예산이 적절하고 효율적으로 사용되었는지 회계 감사(監査)가 필요할 경우에 적용되어, 해당 사업에 관한 회계 처리 및 감사 업무를 수행한다. 이는 항만개발 사후업무처리를 위한 법률로서 개발사업이 적정하게 수행되었는지 검사할 때에 근거가 되는 법률이라고 할 수 있다.

(4) 사회자본정비중점계획법 (2003년 3월 31일 법률 제507호)

「사회자본정비중점계획법」은 사회자본정비사업을 효과적으로 추진하기 위해 사회자본정비 중점계획을 수립하도록 하고 있으며 정비대상 사회 SOC시설을 명시하고 있다. 이 중 정비대상 항만개발사업은 ① 항만 시설의 건설 또는 개량에 관한 사업, ② 항만 인근 해역에서의 수질오염 또는 기타 공해의 원인이 되는 물질의 제거, ③ 개발 보전 항로의 개발 및 보전에 관한 사업, ④ 항로 표지의 정비에 관한 사업, ⑤ 해안 보존 시설에 관한 사업 및 해안 환경의 정비에 관한 사업 등이다.

기타 정비대상 사회 SOC시설 및 사업은 도로 신설·개축·유지·수선, 철도 시설 건설 또는 개량, 교통안전시설 정비, 항로표지정비사업, 공원·녹지 신설·개축·보전, 도시 하수로 설치·개축, 하천사업, 사방설비사업, 산사태방지 구역사업, 급경사지붕괴방지공사, 해안보존시설사업 및 해안환경정비사업 등이 있다.

(5) 특정항만시설정비특별조치법(2012년 3월30일 법률제67호)

「특정항만시설정비특별조치법」은 수출입 물동량 증가 및 공산품생산물 확

대에 따른 물동량 증가에 대응하고 중요한 항만 시설을 긴급정비 함으로써 경제기반강화에 기여하기 위해 제정되었다. “특정 항만 시설 공사”는 법령으로 정하는 항만의 수역 시설, 외곽 시설 또는 계류 시설 중 법령으로 정하는 건설 또는 개량 공사로서 「항만법(1983년 법률 제218호) 제52조제1항」, 「홋카이도 개발을 위한 항만 공사에 관한 법률(1984년 법률 제73호) 제3조 제1항」 또는 「오키나와 진흥 특별 조치 법(2002년 법률 제14호) 제18조 제1항」의 규정에 의하여 국토교통대신이 시행하는 사업을 말한다.

동법에 의한 항만시설 정비에 소요되는 사업비용은 항만관리자가 일부 부담한다.

〈표 5-19〉 항만시설정비 시 항만관리자 부담비율(특정항만시설정비 특별조치법)

(항만 관리자 부담 비율) 제4조 국토교통대신은 특정 항만시설공사에 대해서는, 항만 관리자와의 협의가 전제되었을 때는 항만법 제52조 제2항, 홋카이도 개발을 위한 항만 공사에 관한 법률 제3조 제2항에서 준용하는 이 법 제2조 제1항 또는 오키나와 진흥 특별 조치법 제18조 제3항의 규정에 불구하고 그 공사에 필요한 비용에 대해 다음 각호의 구분에 따라 각각 해당 각호에 해당하는 부담 비율까지 항만관리자에게 부담시킬 수 있다.

- 1) 국제전략항만(홋카이도, 오키나와 국제 전략 항만 제외)에서 시행하는 공사(항만법 제52조 제 2항 제1호에 규정하는 시설 관련 공사에 한한다)는 10분의 4 부담
- 2) 국제전략항만 또는 국제거점항만(홋카이도, 오키나와 국제 거점 항만을 제외)에서 시행하는 공사(항만법 제52조 제2항제3호에 규정하는 시설 관련 공사에 한한다)는 15분의 7
- 3) 국제전략항만, 국제거점항만이나 중요항만(홋카이도, 오키나와 현의 중요 항만을 제외)에서 시행하는 공사는 10분의 5, 10분의 4, 10분의 6에서 택
- 4) 홋카이도의 항만수역시설 또는 외곽시설 관련공사는 10분의2, 100분의25에서 택
- 5) 홋카이도 항만 계류 시설 관련 공사 10분의 1, 10분의 4, 10분의 5에서 택
- 6) 오키나와 현의 항만의 수역 시설, 외곽 시설 또는 계선 시설 관련공사는 10분의 1, 10분의 4, 10분의 5 중 택

(6) 항만개발 및 시설정비사업 관련법령 종합

이상의 법령의 주요 내용을 종합 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 5-20〉 일본의 항만개발 및 시설정비사업 관련법령 비교 종합

구분	항만법	항만정비 촉진법	항만정비 특별회계법	사회자본 정비중점 계획법	특정항만 시설정비 특별조치법
제정	1950. 5	1953.8	1994.3	2003.3	2012.3
목적	항만정비, 항로개발 및 보전	항만정비 소요재원 조달	항만개발 사업 적정성 감시	사회자본 정비사업 추진	중요항만 시설 긴급정비
대상	항만시설	항만정비 시설	집행내역 및 재무제표	항만시설 포함 SOC시설	항만시설
재원 및 시행주체	정부	정부	-	정부+민간사업자	정부+항만 관리자

자료: 저자 정리

3) 도시개발 관련법령: 도시계획법

일본은 ‘도시의 건전한 발전과 질서 있는 정비를 도모하고, 국토의 균형 발전과 공공의 복지 증진에 기여’하기 위하여 1968년 도시계획법을 제정 (1968년 6월 15일 법률 제100호)하였다. 법 제정 배경은 메이지 시대 이후 도시화의 진전과 함께 건축이나 도시 계획에 대한 법 제도 정비요구에 대응하기 위함이었다. 도시계획에 지역, 지구, 구역개념을 도입하고 있으며 법률에 각 지구, 지역에 대한 정의와 지정기준 등을 정하고 있다.

한편, 동법은 임항지구를 ‘항만을 관리 운영하기 위해 정하는 지역’으로 정의하고 있다.⁴⁸⁾ 이에 따르면 본 연구에서 얘기하는 항만지역 또는 주변지역과 임항지역은 차이를 보인다.

개발을 위해서 국가와 지방공공단체가 비용의 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다⁴⁹⁾고 하면서 도시개발을 위한 토지매입을 위해서 토지기금을 조성할 수 있도록 하고 있다.⁵⁰⁾

⁴⁸⁾ 일본 도시계획법 제9조 22호.

⁴⁹⁾ 일본 도시계획법 제83조.

⁵⁰⁾ 일본 도시계획법 제84조.

4) 경관개선 관련법령

일본의 경관개선 관련법령으로 「경관법 (2004년 6월 18일 법률 제110호)」이 있다. 동법은 경관법과 동시에 공포된 「경관법시행에따른관계법률정비등에관한 법률」, 「도시녹지보전법」 등과 더불어 일본의 ‘경관녹색3법’으로 통칭되고 있다.

일본은 전후 고도성장기 이후 지역차원의 조화·미관·전통(역사적 건물 등)을 경시한 주택이나 빌딩, 공장, 항만 등의 건축물·구조물이 차례로 세워져 지역마다 특색을 상실한 경향이 있다. 특히 일본은 항만개발 및 관리운영권한을 지방자치단체가 보유하면서 경관을 고려하지 않고 항만개발이 진행되면서 경관이 훼손되는 문제점이 발생하였다.

2004년 경관법 제정 이전에는 일부 지방자치단체에서(약500개) 지역주민의 요청에 대응하여 경관관련 조례를 제정하였지만, 강제력이 없어 비효율적이었다. 하지만 경관법 제정으로 정부차원에서 경관행정단체를 지정⁵¹하고 경관관리 및 유지업무를 담당하고 있다.

5) 환경개선 관련법령

환경개선 관련법령은 항만 및 주변지역의 환경정화와 항만 내 환경개선 등 항만-도시 간 갈등원인 중 하나인 대기환경 및 수질환경 개선에 적용될 수 있는 법령이다.

(1) 대기오염방지법 (1968년 6월 10일 법률 제97호)

「대기오염방지법」은 대기오염에서 국민의 건강을 보호하고 생활환경을 보존하며 대기오염으로 인하여 건강에 관한 피해가 발생한 경우에 사업자에게 손해배상 책임을 부담하기 위하여 제정되었다. 실질적으로 도시지역에 적용되는 법률이다.

동법은 매연발생시설, 휘발성 유기화합물 배출시설(VOC배출시설), 일반

⁵¹ 2013년 1월 기준 568개 마을이 지정됨.

분진발생시설, 특징분진배출 등의 환경오염작업 등을 규제하고, 매연배출규제, 분진에 관한 규제, 자동차 배출가스에 관한 허용한도, 대기오염상황의 감시, 벌칙 등을 규정하고 있다. 기업이 매연발생시설 설치·변경 및 신고 시 동법이 적용되며 당해 시설이 조례지정시설에 해당할 경우 조례의 허가신청(시설설치 허가서 등)이 필요하다.(예:요코하마시)

(2) 소음규제법 (1968년 6월 10일 법률 제98호)

『소음규제법』은 『대기오염방지법』과 동시에 제정되었다. 동법은 공장 및 사업장 사업활동과 건설공사 관련 소음을 규제하고 자동차 소음에 관한 허용한도를 정하여 생활환경을 보전하고 국민건강보호에 이바지하고자 제정되었다. 명시적 규정은 없으나 항만개발사업과 항만 내에서 차량 운송 시 발생하는 소음 관련 항목도 규제 대상에 포함하고 있는 것으로 판단된다. 이와 관련하여 『도쿄항 조례(2014. 3. 29)』에서는 항만 재개발 시, 특히 건축물 해체 공사 시에 발생하는 소음과 분진 등의 저감을 위해 공사시행자 등 항만관계자는 최대한의 노력을 수행해야 함을 명시하고 있다.

(3) 악취방지법 (1971년 6월 1일 법률 제91호)

『악취방지법』은 공장 및 사업장 사업 활동에 수반하여 발생하는 악취를 규제하는 것을 목적으로 하고 있다. 관련 법률로는 1967년에 제정된 『공해대책기본법』이 있는데 동법에는 악취를 공해로 규정하였으나 규제기준이 없었다. 그래서 실질적인 법제정 목적을 달성하기 어려웠는데 『악취방지법』은 매연배출규제, 분진규제, 자동차 배출가스에 관한 허용한도 규정, 대기오염상황의 감시·벌칙 등을 규정하여 규제의 실효성을 제고하고 있다. 동법 시행령은 악15종류의 악취물질을 정하고 있다.

한편 우리나라의 경우 『악취방지법』이 2005년부터 시행되고 있지만 악취에 대한 민원은 2003년 2,381건에서 2012년 9,941건으로 매년 증가하고 있는 것으로 조사되고 있다.⁵²

⁵² 환경부 조사.

(4) 진동규제법 (1976년 6월 10일 법률 제64호)

「진동규제법」은 공장 및 사업장 사업 활동 및 건설공사, 도로교통 관련 진동을 규제하기 위하여 제정되었다. 동법에 의거하여 현(縣)의 지사는 주민의 생활환경을 보호할 필요가 있다고 판단되는 지역을 진동규제대상으로 지정할 수 있다.

반면 우리나라는 소음 및 진동 관련 법령이 「소음진동관리법(1990년 8월 제정)」으로 통합되어 있으며 주거지와 인접한 지역의 생활소음, 진동, 방음시설의 설치기준을 규정하고 있다.

(5) 환경기본법 (1993년 11월 19일 법률 제91호)

「환경기본법」은 일본 환경정책의 근간이 되는 법률로서 항만 및 항만인근 구역에 대한 환경관리와 밀접한 관련이 있다. ‘환경기본법’ 제정 이전에는 ‘공해 대책 기본법’, ‘자연환경보전법’을 준용하였지만 환경문제에 적절히 대응하기 어려워 별도로 제정되었다.

일본은 「환경기본법」을 제정하면서 「공해대책기본법」을 폐지하였으며 「자연환경보전법」을 「환경기본법」의 제정 취지에 맞게 개정하고 이후 환경기본법의 기본이념을 반영하기 위하여 「순환형사회형성추진기본법」 및 「생물다양성기본법」을 추가로 제정하였다.

일본의 환경기본법은 민간단체가 자발적으로 환경개선 활동을 할 수 있도록 국가가 필요한 조치를 강구하도록 하고 있으며(제26조), 환경복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 그 원인을 제공하는 자에게 부담할 수 있도록 하고 있다.(제37조)

6) 환경관련 조례(요코하마시)

(1) 개요

일본은 지방자치단체 차원에서 항만재개발, 워터프런트 개발 등과 관련하여 조례를 제정하여 운영 중에 있다. 요코하마시는 「미나토미라이 21」 지구

내 쾌적한 환경 조성을 위하여 생활환경 보전 등과 관련된 조례를 제정·시행하고 있다. 「요코하마 생활환경의 보전 등에 관한 조례」, 「요코하마시 매력 있는 도시경관 창조를 위한 조례」 등이 그것이다.

(2) 요코하마 생활환경의 보전 등에 관한 조례

「요코하마 생활환경의 보전 등에 관한 조례」는 매연발생물질(황산화물), 분진, 악취 물질 등을 규제하고 있다. 황산화물의 경우 배출규제를 엄격히 시행하고 있으며, 분진의 경우 비산이 발생하지 않는 건물에서 작업하기, 집진설비 설치, 살수처리, 방진커버 처리 등을 의무규정으로 두고 있다. 악취의 경우 악취 누설이 안 되는 건물 및 입지를 선택하여 작업을 하도록 규정하고 있다. 다만 악취는 권고조항이며 비산관련 의무조항과는 차이가 있다. 일본의 항만에 환경개선 규제는 오감(시(視)·청(聽)·후(嗅)·미(味)·촉(觸))이 청정해야 한다는 관념을 배경으로 하고 있다. 요코하마시 항만국은 항내 사업소에서 배출하는 기타 매연 지정 물질의 농도 또는 배출량 허용 한도를 규정하고 있다.

(3) 요코하마시 매력 있는 도시경관 창조를 위한 조례

동 조례는 매력 있는 도시경관창조를 목적으로 2006년 2월 제정되었다.

시(市)는 조례에 의거, 요코하마시 내에 매력적인 도시경관 형성을 도모할 필요가 있는 지역을 「도시경관 협의지구」로 지정한 후 건물 등의 건축이 있을 경우 요코하마시와 사전협의를 해야 하는 것을 조례상에 의무화 하고 있다.

2. 독일의 항만지역개발 관련법령⁵³

독일의 항만지역개발 관련법령은 각 주(州) 독자적으로 제정하여 운영하는

⁵³ The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law(University of Oslo, Department of Public and International Law, 2008), Governing the European port-city interface: institutional impacts on spatial projects between city and port(Tom a. Daamen, 2013) 등 참조.

형태를 가지고 있다. 항만개발 및 관리운영권을 지방자치단체가 보유하고 있기 때문이다.

본 연구에서는 함부르크항만의 개발관련 법령인 ‘항만개발에 관한 특별조례(Special Development Act)’와 ‘항만개발에 관한 원칙(Political Principles for Port Development)’ 등을 검토하였다.

‘항만개발에 관한 특별조례(Special Development Act)(이하 ‘조례’라고 한다)’는 항만의 개발과 관련된 전반적인 사항 외에 항만과 인접한 도시지역과 관련된 내용을 다루고 있다. 조례는 항만과 배후지역 간 경계규정을 두어서 항만과 도시 간 개발에 따른 충돌가능성을 방지하고 있다.

조례의 하위규정으로 ‘항만개발에 관한 원칙’(Political Principles for Port Development)(이하 ‘원칙’이라 한다)이 있다. 동 규칙은 항만투자 시 항만당국과 민간기업의 역할과 기능을 엄격하게 구분하고 있다. 우리나라와 다른 점은 항만투자와 관련된 연방정부의 별도 예산계정이 없으며, 항만관련수입을 해당 항만을 관할하는 지방자치단체의 일반회계에 포함시키고 각 사업에 대하여 시의회의 승인을 얻어 항만을 개발하도록 하고 있다는 점이다.

독일 함부르크항의 항만개발 투자비는 ‘원칙’에서 규정하는 수익자 부담원칙에 따라 이용자에게 분담시키고 있다.

3. 미국의 항만지역개발 관련법령⁵⁴

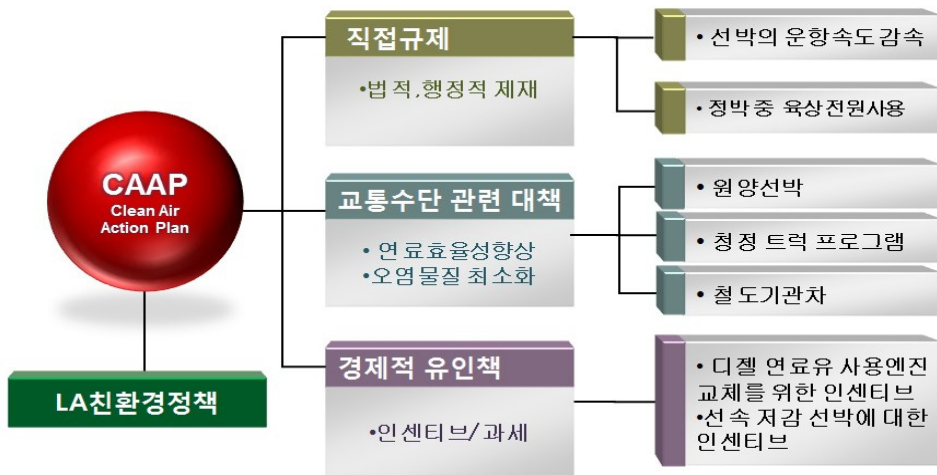
미국은 연방국가체제로서 전국의 항만을 통일적으로 규율하는 법이 없다. 주(州) 정부의 권한으로 규율하고 있다. 항만관련 부서도 주(州) 또는 지방정부 내에 조직되어 있다. 항만의 개발 및 관리운영은 항만공사가 담당하고 있는데, 항만공사는 상업적인 운영이 가능한 기업회계제도를 도입하고 있다. 다만 항만보안 등은 국가적으로 중요시되기 때문에 연방정부 차원에서 항만보안법을 제정하여 적용하고 있다.

미국의 경우 항만지역개발은 친환경차원에서 강력하게 추진되고 있다.예

⁵⁴ 교통성, 상무성 해사국, 미국 각 PA 홈페이지 등 참조.

를 들면 캘리포니아주 소재 LA항만의 샌패드로베이의 경우 캘리포니아주(州) 정부내 대기자원국(Air Resources Board, ARB)이 환경보호국(Environmental Protection Agency, EPA)과 협력하여 청정대기행동계획 5개년 계획을 추진하고 있다. 동 계획에 따라 선박의 운항속도 감속 및 정박 중 육상전원 사용, 하역장비의 친환경 시설 구축 등 정책을 시행하고 있다.

〈그림 5-1〉 미국(캘리포니아주)의 친환경 항만지역개발 정책



4. 시사점

항만지역개발관련 일본, 독일, 미국의 법령체계 분석을 통하여 다음의 시사점을 도출하였다.

첫째, 항만법에 주변지역의 개념과 범위를 명확히 하였으며 임항구역을 구분하고 있다. 비록 주변지역 지정범위를 최소화하였으나 논란을 피하기 위하여 범위를 명확히 하였다는 점은 제도운영의 안정성과 추진력을 담보하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 항만지역개발을 정비사업의 개념으로 접근하고 있다. 이에 따라 환경개선이나 경관개선, 노후 시설물의 개량, 개선이 하나의 법령체계 내에서 종합적으로 추진이 가능하다는 이점이 있다. 다만 정비관련 법령이 산재되어

있는데 이는 필요에 따라 특별법 형태로 추가 제정되어 시행되고 있기 때문이다.

셋째, 항만지역개발 대상 항만이나 지역을 특정하여 지정하고 이를 사업화하여 추진하고 있다. 계획의 실천력을 제고할 수 있는 법령체계라고 할 수 있다.

넷째, 일본의 경우 항만개발과 별도로 항만정비사업을 중요시하여 별도의 법률을 제정하고 각종 재정지원 및 조달을 위한 특별법을 두고 있다는 점이 큰 특징이다. 우리나라도 이러한 체계는 도입하여 선진화법령의 제정에 활용할 필요가 있다.

다섯째, 항만지역개발에 환경개선을 주요한 개발방향으로 설정하고 추진하고 있다. 일본의 경우 요코하마시가 환경관련조례를 별도로 제정하여 적용하고 있고 미국의 경우 청정대기환경계획의 수립을 통하여 항만 및 주변지역 청정환경유지에 정책적·법적 노력을 기울이고 있다.

여섯째, 항만에서 도시를 바라보는 경관개선을 항만지역개발의 주요 개념으로 설정하고 있다. 일본의 경우 요코하마시가 별도의 경관지침을 조례로 수립하여 시행하고 있으며 그 결과 요코하마 MM21이 세계적인 경관우수항만이 되었다.

일곱째, 항만과 배후지역간 경제구역을 두고 항만과 도시의 충돌을 예방하거나 갈등을 저감하는 조치를 취하고 있다. 독일의 ‘항만개발에 관한 특별조례’와 하위규정인 ‘항만개발에 관한 원칙’의 제정과 시행이 그것이다.

제6장 향만지역선진화 비전과 추진전략

제1절 향만지역선진화의 개념 및 선진화 방향

1. 향만지역선진화의 구성요소

향만지역선진화는 i) 향만, ii) 지역, iii) 선진화라는 3개의 단어로 나뉜다. 향만지역은 향만과 주변지역이라고 할 수 있다. 선진화는 향만과 주변지역을 포함한 향만지역개발의 진화한 형태 또는 선진적 형태의 향만지역개발이라고 할 수 있다.

먼저 향만지역은 향만 및 그 주변지역을 말한다. 향만과 주변지역의 개념은 폐지 법률인 ‘향만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률’에 제시되어 있다. 주변지역이란 ‘향만구역에 인접한 지역으로서 이 법에 따른 향만재개발사업과의 조화로운 개발을 위하여 향만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역을 말한다.’고 하였다. 그런데 동법에서는 주변지역 지정을 어떻게 해야 하는 지에 대한 내용이 없었다.⁵⁵

한편 동법이 법령 간소화에 따라 기존의 향만법과 통합되면서 향만법체제 내로 들어왔지만 향만재개발사업으로 한정되어 규정되고 있다.

그런데 향만지역선진화라 함은 단순한 향만재개발이 아닌 향만의 전반적 환경개선을 포함한 정비사업이 포괄적으로 규정되어야 한다. 이런 점에서 볼 때 기존의 법령은 21세기형 향만지역선진화에 어울리지 않는 법 형태라고 할 수 있다.

본 연구에서는 향만지역을 크게 3단계가 포함된 구역으로 구분 하고자 한다. 먼저 향만구역을 1단계로 하고, 인접지역을 2단계, 그리고 인접지역과 향

⁵⁵ 일본의 경우 향만법에서 다음과 같이 규정하고 있다. ‘제37조의 2 전조 제1항의 규정에 의한 향만 인접 지역의 지정은 향만 구역 외 100m 이내 지역 내의 구역에 대해 해당 향만 구역 및 향만 구역에 인접한 지역을 보전하기 위해 필요한 최소 한도의 범위로 하여야 한다.’

만구역을 포함한 포괄적 지역을 3단계로 구분한다.

이러한 구분이 필요한 것은 항만지역선진화를 위해서는 필연적으로 항만과 배후도심지역이 연계된 형태로 개발 및 이용되어야 하는데 사안에 따라서 그 범위가 다를 수 있기 때문이다. 항만내 환경정비만을 대상으로 할 경우, 관계기업과 연계되어 개발 및 이용할 경우, 폭넓게 항만과 배후도심지역을 개발 및 이용할 경우 등으로 구분될 수 있기 때문이다.

2. 항만지역의 범위

항만지역개발을 위해서는 항만지역에 대한 정의 및 범위설정이 우선되어야 한다. 이와 관련하여 국내외 사례를 검토하였다.

1) 일본의 사례

일본의 경우 항만법 제37조의2에서 항만 인접지역의 지정을 항만구역 외 100m 이내로 하고 있다. 동 법은 임항지구 개발시 주변지역의 피해를 최소화하기 위하여 주변지역을 좁게 정의하고 있는 것으로 판단된다.

2) 국내의 사례

(1) 수도권 신공항 건설 사례

수도권 신공항의 신속한 건설을 목적으로 하고 있는 「수도권신공항건설촉진법」은 ‘수도권신공항건설사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 예정지역의 경계로부터 10킬로미터의 범위 내에서 일정한 지역을 주변개발예정지역(이하 “주변지역”이라 한다)으로 지정할 수 있다’고 하고(법 제16조의2) 지정절차를 시행령에 위임하여 시행령에 특정지역을 주변지역으로 지정하고 있다. 다만 이 경우 개발예정지역으로 지정하고 그 이후의 절차나 추진내용은 법률에 담고 있지 않다.

주변지역의 범위와 관련하여 공항의 경우 경계로부터 10킬로미터로 한 것은 항공기의 소음 및 이착륙 안정성 등을 고려한 조치로 판단된다.

(2) 연안관리법상 연안(연안해역+연안육역)의 범위

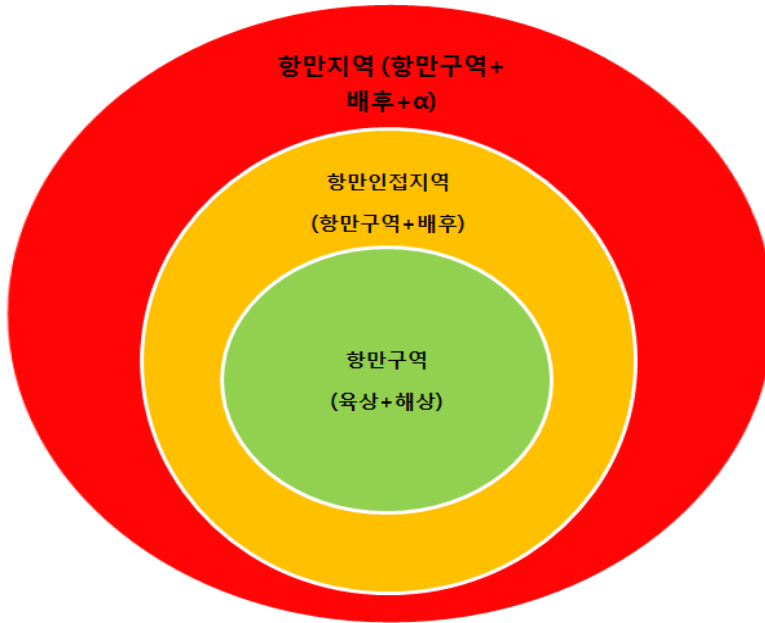
「연안관리법」에서는 연안을 별도로 정의하고 있다. 연안관리법은 ‘연안(沿岸)의 효율적인 보전·이용 및 개발에 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적’으로 하고 있다. 동 법에서 연안은 연안육역과 연안해역을 포함하는 개념이다. 연안해역이란 바닷가와 바다를 말하고 연안육역은 그 배후지를 말한다. 동법 제2조(정의) 제3호에 의하면 연안육역은 무인도서와 ‘연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터(「항만법」 제2조 제1호에 따른 항만, 「어촌·어항법」 제2조제3호가목에 따른 국가어항 또는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지의 경우에는 1천미터) 이내의 육지지역(「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역은 제외한다)으로서 이 법 제6조에 따른 연안통합관리계획에서 정한 지역’으로 규정하고 있다. 즉, 육지경계부로부터 500~1,000m를 연안육역으로 규정하고 있다.

3) 항만지역의 개념적 범위 제안

국내외 사례를 보면 개발과 관련하여 주변지역 또는 인근지역 지정과 관련하여 법령에 명확한 근거를 제시하고 있지는 않다. 다만 개발의 성격이나 목적, 인근지역의 산업구조에 따라 성격을 달리하고 있는 것으로 파악된다. 항만과 주변지역을 포괄하는 항만지역을 설정하고자 할 경우 최대 항만구역 경계부로부터 1km이내에서 해양수산부장관이 국토교통부장관과 협의하여 정하도록 할 필요가 있다.

왜냐하면 항만 주변지역은 항만 내 산업활동과 연관성이 있는 산업군이 집적하고 있거나 유사산업이 입지하고 있을 가능성이 있고 이는 항만산업의 활동범위로 보아야 하기 때문이다. 유사산업군의 집적과 항만산업의 활동범위에 대한 판단은 산업법 규정을 준용한 것으로서 산업단지 규모의 배후지에 관련산업이 입지할 수 있다고 보기 때문이다.

〈그림 6-1〉 항만지역의 범위



제2절 항만지역선진화 비전(Vision) 및 추진전략

1. 항만지역선진화 비전

1) 비전수립 방향

항만지역선진화 비전설정을 위한 방향은 다음과 같다.

첫째, 항만지역선진화를 통하여 이룰 수 있는 목표는 항만과 도시의 융합을 통한 부가가치의 창출이다.

둘째, 항만지역선진화는 물류, 사람, 경제활동이 모두 융합되어 창조적 공간으로 재탄생되어야 한다. 이것이 항만과 도시의 기능을 살리면서 국가와 지역과 시민의 복리를 향상시키는 방안이라고 할 수 있다.

셋째, 항만지역은 항만과 도시의 1차원적 조합이 아닌 다차원적 효과가 나타나는 창조적 공간이어야 한다.

2) 항만지역선진화 비전(Vision)

항만지역선진화비전을 다음과 같이 설정하였다.

「물류, 사람, 경제가 모여 고부가가치를 만드는 창조적 항만지역
공간조성 !」

2. 비전 이행 기준

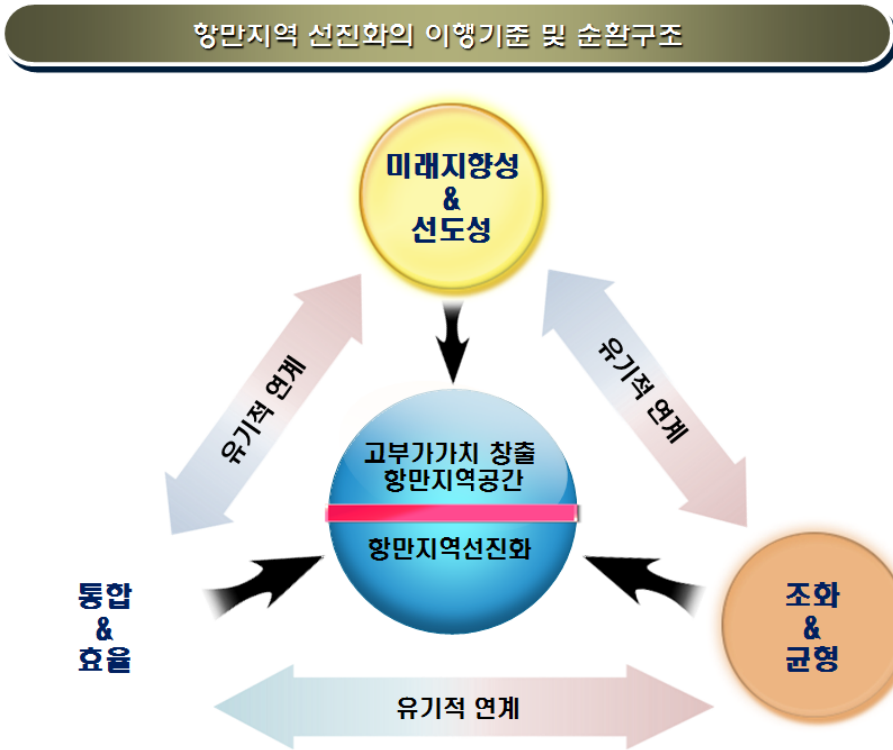
항만지역선진화 비전을 실현하기 위해서는 몇 가지 이행기준의 설정이 필요하다. 본 연구에서는 다음의 3가지 기준을 설정하였다.

첫째, 미래지향성(未來指向性) 및 선도성(先導性)을 보유하여야 한다. 항만지역선진화계획의 수립과 추진은 당해 사업이 수 십년을 바라보는 미래지향적이어야 한다. 그리고 항만지역선진화를 통하여 타 분야의 발전을 견인할 수 있는 선도성이 있어야 한다.

둘째, 통합(統合)과 효율(效率)을 지향하여야 한다. 항만지역선진화사업은 항만과 도시의 통합적 관점에서 추진되어야 한다. 그리고 항만물류기능과 주거기능, 정비기능, 환경개선기능, 경관개선, 기타 필요기능이 복합적으로 통합되어 추진되어야 한다. 이는 단위사업을 의미하는 것이 아니다. 장기계획 하에 공간적으로 전체 항만구역을 대상으로 한다. 그리고 통합적 개발은 효율성을 담보하여야 한다. 이용자의 만족도가 높아야하고 각각의 기능은 유기적으로 연계되어야 하며, 추진단계에서 갈등을 최소화하고 정해진 기간내에 사업이 추진되어야 한다. 항만과 도시, 산업, 사람이 공통공간내에서 연계되어야하므로 정해진 기간내 사업이 완료되어야 한다.

셋째, 조화(調和)와 균형(均衡)을 추구하여야 한다. 사업을 추진함에 있어 불편부당함이 없어야 한다. 중요한 목적과 우선순위는 있으나 대상사업과 관련된 이해관계자에 대한 처리는 조화를 이루어야 하며 지역의 균형적 발전을 도모하여야 한다. 이러한 준거 틀은 상호간에 유기적순환작용이 발생하여야 한다. 한 가지 준거 틀이 다른 한가지 준거 틀과 충돌할 경우 항만지역선진화는 요원할 수 있다.

〈그림 6-2〉 항만지역선진화 비전 이행기준과 상호연계성



3. 추진전략

항만지역선진화에 도달하기 위한 3가지 범주의 이행 준거 틀 하에서 물류와 인류, 상류가 공존하는 항만지역 공간배치를 대전제로 하여 다음과 같은 추진전략을 설정할 수 있다.

첫째, 장기적 관점의 항만과 주변지역을 포함한 공간적 범위를 대상으로 기능조정이 필요하다.(기능재정립) 항만지역선진화를 위해서는 기존의 항만 기능과 주변지역의 공간적 기능 재배분이 필수적이다. 기존의 기능을 그대로 두고 선진화를 기할 수 있지만 대부분의 경우 기존 기능의 불협화음이 문제가 되므로 기능재정립이 필수적으로 선행되어야 한다. 이때 기능조정은 향후 100년의 발전과 미래상을 고려하여 이루어져야 한다.

둘째, 항만도시의 전방지(foreland)와 배후지(hinterland)간 최적연결시스템이 구축되어야 한다(물류흐름의 개선). 이를 위해 항만시설확충 및 현대화, 항만 배후단지 개발 확대 및 기능 고도화, 다양한 인터모달리티(Inter-Modality) 체계 구축 등이 필요하다. 물류흐름의 개선은 항만기능과 도시기능을 유지하면서 고부가가치를 창출하는 도구로서 기능한다. 물류가 없는 항만은 죽은 항만이라고 할 수 있다. 21세기 항만은 물류만이 아니라 사람과 경제활동이 함께하는 복합공간임을 인식하여야 한다.

셋째, 항만의 환경개선이 필요하다. 이는 기존의 항만시설과 기능을 유지하면서 미래형 항만도시 및 항만지역선진화의 방법이라고 할 수 있다. 모든 시설의 재개발이 선진화는 아니다. 이러한 개발모형은 1950년대식 개발모형으로서 최근의 현대적 융복합개발모델과 상치된다. 최근의 항만지역선진화 모델은 과거의 역사적 문화적 자산을 살려서 보전하고 이를 통하여 새로운 부가가치를 창출하는 것이다. 이와는 별도로 기존의 항만시설을 역사가 있는 공간으로 창조하여 관광객과 시민이 찾는 공간으로 만들 수 있다. 일본의 요코하마항의 아카렌카창고 활용은 그 좋은 예이다.

넷째, 항만 및 주변지역을 포괄하는 경관개선이 필요하다. 경관은 바다에서 육지를 보는 관점에서 접근하여야 한다. 기존의 경관개선이 도시에서 바다를 바라보는 관점이라면 21세기형 항만지역선진화를 위한 경관개선을 바다에서 항만으로 입항할 때 경관이 우수하여야 한다.

다섯째, 항만내 충분한 친수성공간의 확보가 필요하다. 사람이 일상에서 찾아가는 공간으로서 친수공간이 필요하다. 이를 통하여 항만이 생활의 부분적 공간으로 활용되고 시민에게 정신적 만족과 삶의 휴식을 부여함으로써 경제활동의 활력을 유지할 수 있는 순기능이 발휘 될 수 있다.

여섯째, 관광레저기능시설의 확보와 활용이 필요하다. 선진항만, 선진도시는 결국 글로벌 항만지역이라고 할 수 있다. 글로벌 항만지역은 세계가 찾는 항만지역이라고 볼 때 관광레저기능시설의 구축과 활용은 필수적 조건이라고 할 수 있다.

4. 실천과제

본 연구에서는 항만지역선진화 비전 및 이행기준, 추진전략을 제시하였다. 그리고 본 소절에서는 항만지역선진화를 위하여 시급히 추진하여야 할 실천과제를 4가지 범주에서 제시한다.

첫째, 제도개선차원에서 i) 지구 등 지정제도 도입을 통한 개발패러다임 전환, ii) 현행 항만재개발사업의 현안 문제점으로서 총사업비 산정기준 등 정립, iii) 중장기 항만지역선진화 기본구상 수립 등을 제시한다.

둘째, 항만지역선진화를 담보하기 위한 지원체계의 구축이 필요하다. 지원체계의 기구의 설치와 재원조달구조를 새롭게 하는 방안이 포함된다. 구체적으로 i) 갈등조정 및 해소기구 설치, ii) 독립추진법인 설치, iii) 기금 및 특별회계 설치 등이 그것이다.

셋째, 재원조달체계를 재정립하고 재정지원의 확대가 필요하다. 현행 항만법의 항만재개발규정만으로는 미래지향적 항만지역선진화가 요원하다. 추진주체별 또는 이해관계자별, 개발의 이익귀속주체별 재정지원비율 규정 등 재정지원확대를 위한 법개정, 체계구축이 필요하다.

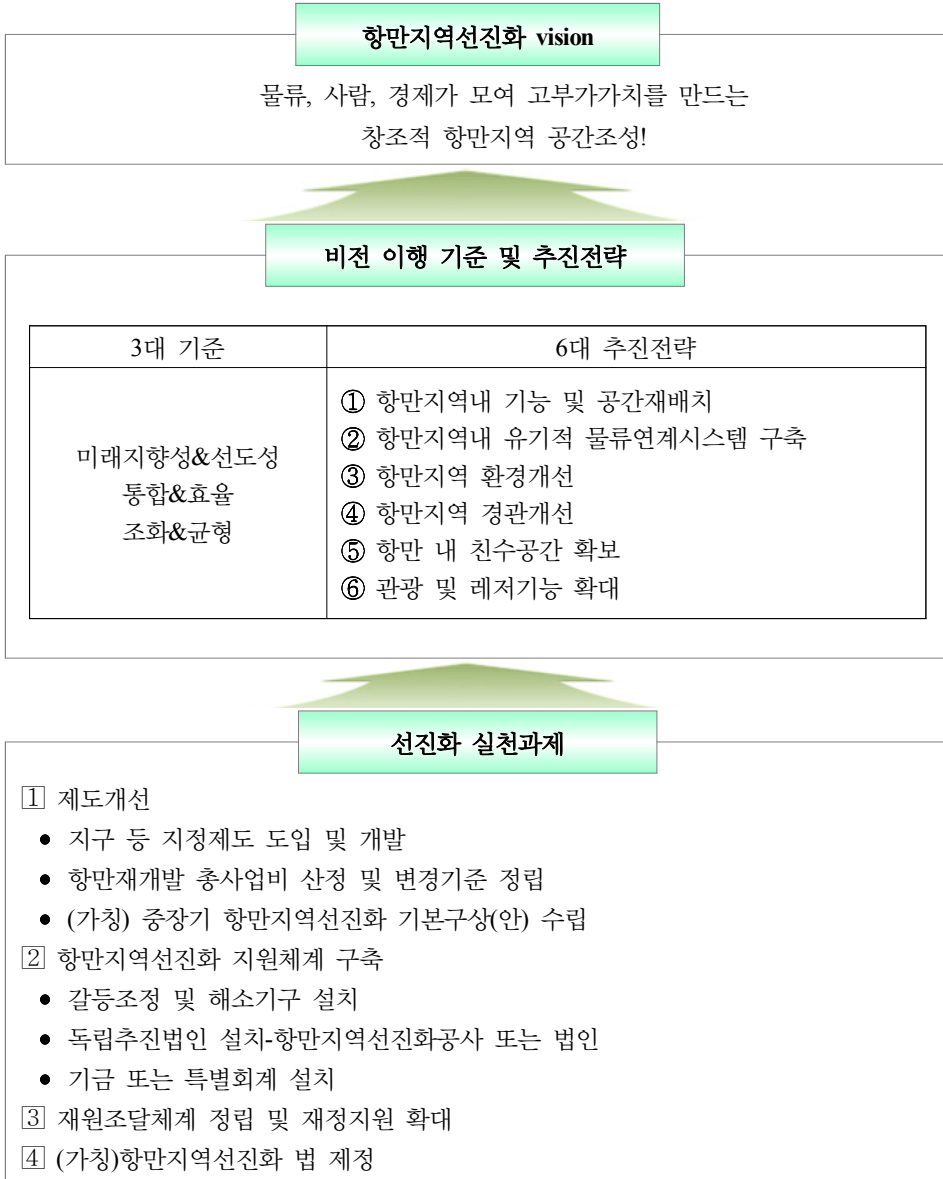
넷째, 무엇보다 관련 법률의 제정이 필요하다. (가칭)항만지역선진화법률 제정이 그것이다.

그리고 이상의 실천과제는 항만지역선진화방안으로서 7장에서 구체적으로 기술하였다.

5. 항만지역선진화 비전 및 추진전략(안)

항만지역선진화 비전 및 추진전략, 선진화를 위해서 시급히 추진되어야 할 실천과제를 종합하면 아래 그림과 같다.

〈그림 6-3〉 향만지역선진화 비전 및 추진전략과 실천과제



제7장 항만지역선진화 방안

항만지역선진화는 당면한 현실의 어려움을 타개할 수 있는 제도분야 및 제도와 관련된 제반분야에 대한 개선과 이러한 개선방안을 집대성하여 반영되는 관련 법령의 제·개정을 통하여 구현될 수 있다. 제도적 개선방안은 현재의 정책 및 사업추진 환경을 개선하는 것이다. 아울러 자원조달체계, 지원체계 등의 구축이 필요하다.

법적 개선방안은 법률의 제정이나 개정을 통해서 구현이 가능한 것을 말한다. 본 장에서는 항만지역선진화 구현을 방안으로서 제도적 개선방안, 사업지원체계 구축, 자원조달체계의 구축 및 법적 개선방안으로 나누어 살펴보았다.

제1절 제도적 개선방안

1. 지구 등 지정 제도 도입

현행 법체계 내에서 항만지역선진화를 위한 관련 사업을 추진할 경우 지구 및 지역 등을 도입할 필요가 있다. 현재 항만법은 항만재개발과 관련하여 항만재개발지구만 지정할 수 있도록 하고 있다. 그래서 실제 사업추진단계에서 당해 사업지구에 무엇을 넣을 것인지, 어떤 용도로 할 것인지 갈등이 발생하고 있다. 이러한 갈등의 원인은 현재의 항만재개발이 사업시행자를 잠정적으로 정부가 아닌 민간투자자로 설정하면서 정부의 재정지원이 최소화하다 보니 민간투자자는 수익성을 최대화하기 위해 평면배치를 하는 반면, 지역주민이나 정부, 공공기관은 가급적 공공시설을 확대하고자 하는 의도가 있다.

하지만 국제법이나 「도시개발법」처럼 용도지역, 용도지구, 용도구역 등의 개념을 항만재개발사업의 성격에 따라 지정해두면 정부가 추진해야 할 사업,

민간이 추진해야 할 사업, 기타 지방자치단체가 지원할 사업 등을 사전에 가늠할 수 있다. 이를 통하여 민간투자자의 투자활성화를 유도하고 정부도 공공의 이익을 위하여 적극적으로 사업추진을 지원할 수 있어 사업추진이 원활할 수 있다.

2. 총사업비 산정 및 변경기준 마련

1) 현황 및 문제점

현행 항만법은 항만재개발사업 추진 시 민간투자자의 총사업비 정산을 위한 총사업비산정방법이 사업변경에 따른 특수성을 반영하지 못하는 한계가 있다. 항만법 시행령 제19조의 ‘총사업비’ 규정은 항만법상 비관리청항만공사의 시행에 적용되고 있을 뿐 항만재개발사업 등에 적용하도록 규정되어 있지 않다. 한편, 항만재개발사업 추진 시 총사업비의 변경 등의 사정변경이 발생하는데 변경이 필요한 조건 등이 규정될 필요가 있다. 이러한 조건 등의 규정되지 않아 사업추진 시 주무관청과 사업시행자간 총사업비의 범위에 대하여 이견을 노출하고 사업이 지연될 수 있다.

2) 개선방안

총사업비 변경에 관한 조항은 항만법 시행령 19조(총사업비) 이하에서 반영할 수 있다. 아울러 현행 총사업비 규정은 추상적이고 포괄적이라서 별도의 검증이 필요하다. 아래는 현행 총사업비 규정과 신설되어야 할 총사업비 변경조건 및 총사업비 검증 조항(안) 이다.

〈표 7-1〉 총사업비 변경기준 및 검증 관련 법령 개정 제안(안)

제4조(총사업비) ① 총사업비는 준공일을 기준으로 실제 소요되는 보상비, 조사비, 설계비, 공사비, 부대비, 부담금, 판매비, 일반관리비, 건설이자 등을 합산한 금액을 말한다.
 ② 보상비는 항만재개발사업 시행을 위하여 지급된 토지매입비(건물, 임목(立木) 등의 매입비 포함), 법 제64조의3제1항에 따른 생계지원금, 이주대책비 및 영업권·어업권·광업권 등의 권리에 대한 보상비를 말한다.

〈표 7-1〉 총사업비 변경기준 및 검증 관련 법령 개정 제안(안) (계속)

- ③ 조사비는 항만재개발사업의 시행을 위한 측량비, 그 밖의 조사비로서 공사비에 포함되지 아니한 비용을 말하며, 관련 법률의 대가기준에 따라 계산한다.
- ④ 설계비는 항만재개발사업의 공사 시행을 위한 설계에 드는 비용을 말하며, 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업대가의 기준에 따라 계산한다. 다만, 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물의 설계에 드는 비용은 「건축사법」 제19조의3에 따른 업무에 대한 대가의 기준에 따라 계산한다.
- ⑤ 공사비는 항만재개발사업의 공사 시행을 위한 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤을 합한 금액으로, 설계의 경제성 검토, 공사비의 적정성 검토 등의 절차를 거쳐 확정된 금액을 말한다. 다만, 법 제2조제5호에서 규정하는 항만시설에 대해서는 주무관청이 정하는 낙찰률(확정된 공사비에 대한 낙찰금액 또는 계약금액 비율)을 적용 할 수 있다.
- ⑥ 부대비는 다음 각 호의 비용을 합한 금액을 말한다.
1. 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가기준 및 「건설기술관리법」 제27조의4에 따른 책임감리 등의 대가기준에 따른 건설공사 감리비 등
 2. 물가변동에 따른 측량, 조사, 설계, 공사 또는 건설공사 감리비용 증감액
 3. 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가비용, 피해영향조사비, 매립면허 수수료, 감정평가 수수료, 건설공사 손해보험료 등
 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 비용 외에 관련 법령에 따른 각종 세금과 공과금, 수수료 등 항만재개발사업의 시행에 따른 조건의 이행에 드는 제비용
- ⑦ 부담금은 항만재개발사업의 시행으로 관련 법령에 따라 부과되는 각종 부담금을 말한다.
- ⑧ 판매비는 광고선전비, 판매촉진비와 그 밖에 판매에 소요된 비용을 말한다.
- ⑨ 일반관리비는 영업준비금, 인건비, 임차료, 자금관리비 및 그 밖에 사업시행과 관련한 일반관리에 소요되는 비용을 말한다.
- ⑩ 건설이자자는 항만재개발사업 시행을 위하여 필요한 사업비의 조달에 소요되는 차입금에 대한 지급되는 금융비용(지급이자)을 말한다. 이자율은 타인자금 인출 월로부터 사업기간 동안의 3년 만기 무보증 회사채(BBB)의 평균 금리를 초과 할 수 없다. 다만, 소수점 3자리에서 반올림한다.
- ⑪ 판매비율과 일반관리비율의 합계는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제8조제1항제1호의 비율(보상비, 조사비, 설계비, 공사비, 부대비, 부담금을 합산한 금액의 100분의 6)을 초과할 수 없다.
- ⑫ 제2항부터 제10항까지에서 규정한 비용은 도급계약서, 세금계산서, 금융 약정서 등 증명서류를 기준으로 하며, 증명서류가 첨부되지 아니한 비용은 총사업비에 포함하지 아니한다.
- ⑬ 보상비 산정 시 토지매입비는 해당 토지의 감정가를 적용하는 것을 원칙으로 하되, 감정가가 없는 경우에는 사업시행자와 주무관청이 협의하여 산정한다.
- <신설>제19조의2(총사업비의 변경) ① 다음 각 호의 사유가 발생하여 총사업비의 조정이 필요하다고 판단되는 경우 협약당사자가 상호 협의하여 총사업비를 변경할 수 있다.
1. 건설기간 중 제4조제6항제2호에 의한 물가변동에 따른 총사업비 증감
 2. 주무관청의 귀책사유 또는 불가항력사유로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
 3. 공사비에 직접적인 영향을 미치는 법령, 시방서, 정부가 제정하는 설계기준, 설계 규칙 및 지침 등의 제·개정으로 인하여 총사업비가 증감되는 경우

〈표 7-1〉 총사업비 변경기준 및 검증 관련 법령 개정 제안(안) (계속)

4. 환경영향평가, 교통영향분석, 개선대책 및 인·허가, 관계기관 협의결과, 기타 민원의 내용중 주무관청이 인정하여 총사업비가 증감하는 경우
5. 기타 상위계획 변경, 공사현장의 여건 변동 등으로 총사업비가 증감되는 경우
- ② 사업시행자는 제1항 각 호의 규정에 의한 총사업비를 변경하고자 할 때에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「건설기술관리법」 등의 관련 법령 등에 따라 그 산출근거를 전문기관의 확인을 거쳐 주무관청에게 제출하여 승인을 받아야 한다.
- <신설>제19조의3(총사업비 검증) 주무관청은 총사업비 검증을 위해 공사비의 적정성 검토 및 「건설기술관리법」에 따른 설계의 경제성 검토 등을 조달청, 연구기관 등 전문기관에 의뢰 할 수 있다.

3. 「(가칭)중장기 항만지역선진화 기본구상(안)」 수립

1) 현황

항만지역선진화를 위해서는 정부차원의 「(가칭)중장기 항만지역선진화 기본구상(안)」을 수립하여야 한다. 동 계획은 아직 법에 규정되어 있는 사항이 아니다. 하지만 해외의 사례를 보면 일본의 경우 「미나토미라이21(未來港灣21)」 사업을 1964년에 처음 기본구상을 수립한 후 단계적·체계적으로 추진하였다. 기본구상 수립이 사업의 성공을 이끈 토대가 되었다고 할 수 있다.

〈표 7-2〉 일본의 MM21 사업추진 과정

연도	추진내용
1964	사업구상
1965	6대 주요사업 선정 및 정비사업 발표
1978	「도심임해부 정비계획조사위원회」 발족
1980	미쓰비시 중공업 이전 결정
1984	제3섹터 발족((주)요코하마 미나토미라이 21)
1993	요코하마 랜드마크 타워 준공

자료: KMI자체 조사 후 정리

2) 개선방안

『(가칭)중장기 항만지역선진화 기본구상(안)』의 수립과 관련하여 몇 가지 고려할 사항이 있다.

첫째, 수립주체는 중앙정부가 되어야 한다. 항만지역선진화대상지역의 범위가 전국이기 때문이다. 따라서 국가적 단위를 염두에 두고 경제적·사회적 발전단계와 환경변화를 염두에 두고 수립되어야 한다.

둘째, 기본구상(안)은 단계적이고 체계적인 시행방안이 수립되어야 한다. 단계적 추진방안을 담아두고 시행주체와 재원조달방안 등도 아울러 규정하여야 한다. 무엇보다 항만선진화의 추진방향과 비전 등의 제시되고 이를 이룰 수 있는 실질적 방안과 이념적 사업이 포함되어야 한다. 즉, 실질과 이상이 모두 포함되어 구상되어야 한다.

제2절 항만지역선진화사업 지원체계 구축

1. 갈등조정 및 해소기구의 설치

1) 현황

『도시 및 주거환경정비법』의 경우 정비사업으로 인하여 발생한 분쟁의 조정을 위하여 도시분쟁조정위원회를 설치하여 운영할 수 있도록 하고 있다.

〈표 7-3〉 도정법상 분쟁조정기구 설치 및 운영규정

제77조의2(도시분쟁조정위원회의 구성 등) ① 정비사업의 시행으로 인하여 발생된 분쟁의 조정을 위하여 정비구역이 지정된 특별자치시, 특별자치도, 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 도시분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2013.12.24.>

② 조정위원회는 부시장·부지사·부구청장 또는 부군수를 위원장으로 한 10인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 시장·군수가 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제1호 및 제3호의 어느 하나에 해당하는 자가 각 2인 이상이 포함되어야 한다. <개정 2013.12.24.>

1. 해당 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구에서 정비사업 관련 업무에 종사하는 5급 이상 공무원

〈표 7-3〉 도정법상 분쟁조정기구 설치 및 운영규정 (계속)

2. 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있는 자
3. 변호사, 건축사, 감정평가사, 공인회계사
4. 그 밖에 정비사업에 전문적 지식을 갖춘 자로서 시·도조례로 정하는 자
- ③ 조정위원회는 정비사업의 시행과 관련한 분쟁 사항을 심사·조정하되, 「주택법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 그 밖의 관계 법률에 따라 설치된 위원회의 심사대상에 포함되는 사항은 제외할 수 있다.
- ④ 조정위원회에는 위원 3인으로 구성된 분과위원회(이하 “분과위원회”라 한다)를 두며, 분과위원회에는 제2항제1호 및 제3호의 어느 하나에 해당하는 자가 각 1인 이상 포함되어야 한다.

2) 개선방안

향만지역선진화 사업역시 사안에 따라 향만과 주변지역의 복합개발시 분쟁의 소지가 많고 쟁점이 발생되어 이해관계자간 첨예한 갈등이 드러날 소지가 많다.

따라서 적절한 분쟁조정기구를 설치할 필요가 있다. 분쟁조정기구의 구성은 정부, 지자체, 사업시행자, 시민 또는 시민단체 대표 등 이해관계자가 폭넓게 포함되어야 한다.

2. 독립적 추진기구의 설치_(가칭)향만지역선진화공사 또는 법인

1) 현황

향만과 도시지역을 아우르는 복합개발의 좋은 사례라고 할 수 있는 일본이나 호주의 사례를 보면 실제 사업의 추진시 독립적인 기관(기구)을 설립하여 추진하였음을 알 수 있다.

일본의 경우 요코하마향만의 MM21 사업추진 시 「도시기반정비공단」을 설치하여 기반시설을 구축하고, 요코하마미나토미라이 21(주)를 설립하여 공공사업을 추진하는 등 그 사례가 있다.

호주는 시드니항을 현대적인 향만도시로 개발할 때 5개의 구역으로 구분하여 각각의 구역마다 사업을 추진하였다. 이 때에 각 사업별로 공사를 설립하여 강력하게 추진하였다.

2) 개선방안

우리의 경우도 일본 및 호주의 사례를 선진화모델로 도입하여 선진화 사업시 독립적 행정기구를 설치하여 추진할 필요가 있다.

일단 정부나 지자체가 집행업무를 추진하기 어렵다. 이들은 정책기획업무와 갈등을 조정하고 수렴하는 고차원적 행정행위를 하여야 한다.

한편 독립적 행정기구의 설치가 또 다른 규제기관의 설치나 불필요한 기관의 남설(濫設)로 오인될 수 있다. 따라서 실질적인 필요에 의한 행정기구로서 역할을 다하여야 할 것이다. 이를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 공사(PA)가 있는 항만의 경우 공사의 외곽조직으로서 항만지역선진화 집행기구를 설립할 필요가 있다. 이 경우 직원은 정부, 공사, 지자체 공무원에서 파견되는 직원, 별도 채용 또는 기존 공사조직인원의 전환배치를 통하여 구성할 수 있다. 예산은 공사예산 또는 정부나 지자체지원 예산이 투입될 수 있다. 이 때 공사는 직접 사업주체가 되어서는 아니된다.

둘째, 공사(PA)가 없는 경우 별도의 조직을 임시조직(AD-HOC)형태로 설립하여 목적을 달성하면 연관된 민간조직으로 전환 또는 공조조직으로 흡수하는 방안이 있다.

3. 기금 또는 특별회계의 설치

1) 현황

국내의 각종 개발사업-도시관련 개발사업-관련 법령을 보면 특별회계 또는 기금을 설치하여 재원조달이 가능하도록 지원체계를 구축하고 있다.

「도시 및 주거환경정비법」상 도시·주거환경정비기금의 설치 및 운용, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생특별회계의 설치 및 운용이 그것이다.

〈표 7-4〉 국내 개발법령의 재원조달측면의 지원체계

법령	지원체계
도시 및 주거환경정비법	도시·주거환경정비기금의 설치 및 운용
도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법	도시재생특별회계의 설치 및 운용

자료: KMI자체 조사 후 정리

2) 개선방안

항만지역선진화사업은 장기적으로 하나의 항만을 종합적으로 개발·정비·관리하는 사업(PROJECT)이라고 할 수 있다. 그리고 각 사업은 공공시설과 상업시설, 친수공간 등 복합시설이 입지하며 환경개선, 경관개선 등 비사업성 사업도 포함된다. 즉 복합사업이라고 할 수 있다.

사업에 따라서는 환경개선이나 경관개선에 해당하는 사업이 있을 수 있다. 이는 공공재원의 투입을 필요로 한다. 장기적인 항만지역선진화사업의 원활한 추진을 위한 지원체계로서 기금이나 특별회계의 설치가 필요한 이유이다. 공공시설의 개선 및 개발, 관리를 위한 기금, 특별회계 등의 설치나 전용장치가 필요하다.

제3절 재원조달체계의 정립 및 재정지원 확대

1. 현황

항만지역선진화를 위해서는 시설개발사업, 정비사업, 환경개선 및 경관개선 등 다양한 형태의 개발 및 정비, 관리를 위한 재원이 필요하게 된다. 개발사업의 경우에도 기존의 항만구역 뿐만 아니라 도시구역인 주변지역을 포함할 수 있다. 따라서 사업에 따라서는 정부를 비롯하여 지방자치단체, 민간사업자, 공공기관, 기타 이해관계자 등 다양한 참여자가 발생하고 그 이익의 향유주체도 다양성을 띄게 된다.

항만지역선진화와 관련된 현행 법령은 항만재개발사업을 규정하고 있는 항만법이라고 할 수 있다.

〈표 7-5〉 항만법상 비용보조 범위

항만법	항만법 시행령
제67조(비용의 보조 등) ① 제9조제2항에 따라 비관리청의 항만공사로 1종 항만 배후단지를 개발하는 경우 및 사업시행자가 2종 항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업을 하는 경우 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. <개정 2012.2.22> ② 국가나 지방자치단체는 필요한 도로·철도·용수시설(用水施設) 등 대통령령으로 정하는 기반시설을 설치하는 것을 우선적으로 지원하여야 한다. ③ 전기·통신·가스 및 지역난방 시설의 설치 등은 「도시개발법」 제55조를 준용한다. ④ 국가 또는 지방자치단체는 1종 항만 배후단지의 입주기업 또는 1종 항만배후단지 지원기관을 유치하기 위하여 자금지원에 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2012.2.22>	제73조(비용의 보조 등) ① 법 제67조제1항에 따라 보조 또는 융자할 수 있는 비용은 다음 각 호와 같다. 1. 간선도로의 건설비 2. 녹지의 건설비 3. 이주대책사업비 4. 항만시설용지의 조성비 및 매입비 5. 도로·통신시설 등 기반시설 중 비관리청 또는 사업시행자의 부담으로 하기에 적당하지 아니한 시설의 설치비용 6. 사업구역 밖의 간선도로·광역상수도 시설 등 항만재개발사업을 추진하기 위하여 필요한 시설 중 사업시행자의 부담으로 하기에 적당하지 아니한 시설의 설치비용 7. 제1호부터 제6호까지에서 규정한 비용 외에 항만배후단지 개발 및 항만재개발사업을 위하여 특히 필요한 공공시설의 설치비용 ② 법 제67조제2항에 따라 국가나 지방자치단체가 우선적으로 설치를 지원하는 기반시설은 다음 각 호와 같다. <개정 2013.3.23> 1. 도로 및 철도 2. 용수공급시설 및 통신시설 3. 하수도시설, 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설 4. 항만배후단지 및 사업구역 안의 공동구(共同溝) 5. 집단 에너지공급시설 6. 제1호부터 제5호까지에서 규정한 시설 외에 항만배후단지 개발 및 항만재개발사업을 위하여 특히 필요한 공공시설로서 해양수산부령으로 정하는 시설

자료: 법제처(국가법령 정보센터, 2014.12.09.)

2. 문제점

그런데 현행 법령의 비용보조 등 지원체계를 향만지역선진화사업에 적용하는데 한계가 있다.

첫째, 향만법은 정부의 기반시설지원 등을 규정하고 있을 뿐이며⁵⁶ 정부와 지방자치단체 또는 참여자의 재정지원 범위와 관련된 뚜렷한 원칙이 없다. 외국의 경우 향만분야 재개발사업과 유사한 개발사업의 경우 총 사업비의 일 정부분을 지원하고 있다. 그러나 우리나라는 기반시설비용을 보조할 수 있다고 재량적 규정을 두고 있지 실제로는 사업시행자에게 모든 것을 부담시키고 조성부지를 평가하여 정산하도록 하고 있다. 그러나 이는 실제 민간투자자 유치에 장애가 되고 있다. 하지만 이러한 현행 총사업비 정산 체계는 장래 조성부지의 평가액이 어느 정도 될지 모르기 때문에 선부르게 사업에 참여할 수 없는 한계가 있다.

〈표 7-6〉 해외국가의 향만재개발관련 지원 현황

사업	비용보조
프랑스 마르세이유항 개발	총사업비의 50% 보조
스페인 바르셀로나항 개발	총사업비의 35.4% 보조
호주 달링하버 개발	총사업비의 39.9% 보조
일본 미나토미라이21 개발	기반시설비용의 50%범위 이내 보조

자료: KMI 자체 조사

둘째, 아울러 비용 보조 범위가 향만배후단지에 비하여 향만재개발사업이 협소하다.⁵⁷ 향만배후단지 사업의 경우 토지조성은 정부나 향만공사가 투자하여 분양하므로 기반시설투자비 부담이 최소화된다. 그러나 향만재개발사업은 대다수의 비용이 투입되는 토지조성을 사업시행자가 직접 투입해야하는

⁵⁶ 향만법 제67조(비용의 보조 등) 제2항 및 시행령 제73조(비용의 보조 등) 제2항.

⁵⁷ 향만법 제67조 제4항은 향만배후단지에 대하여 ‘국가 또는 지방자치단체가 1종 향만배후단지의 입주기업 또는 1종 향만배후단지 지원기관을 유치하기 위하여 자금지원에 필요한 조치를 할 수 있다’고 규정하여 향만배후단지조성에 대하여는 구체적인 자금지원을 언급하고 있다. 반면 향만재개발사업은 자금지원에 대한 언급은 없다.

부담이 있다. 더욱 어려운 점은 항만재개발의 사업시행자는 국가나 지방자치단체를 포함하여 거의 제한이 없으나 실질적으로는 민간투자자가 주체가 될 수밖에 없는 구조에 있다는 점이다.

셋째, 항만법상 비용보조는 개발사업에 한정되어 있어 항만지역선진화를 위한 시설정비 및 환경개선, 경관개선 등에는 적용이 어렵다. 현행 항만법상 비용보조는 시설정비나 환경개선 등에는 적용되지 않는다. 여기서 시설정비는 단순히 방파제 등 기본시설의 정비나 수리, 유지에 한정되지 않는다. 부두의 환경개선을 위한 상부시설 정비, 관련시설 정비 등으로 사업범위가 확장된다. 아울러 경관개선 등을 위한 정비사업에는 비용보조가 가능하지 않다.

3. 개선방안-재원조달체계 구축 및 재정지원 확대

중장기적 관점에서 항만지역선진화를 위해서는 기존의 재원조달체계를 새롭게 개편하고 재정지원의 범위를 확대할 필요가 있다.

첫째, 항만지역선진화 사업 추진 시, 그것이 재개발의 성격이 강할 경우 정부와 지방자치단체가 각각 총사업비의 일정비율 또는 기반시설비용의 일정부분을 분담할 필요가 있다. 예를 들어 기반시설비용의 경우 국가가 총비용의 50%이내에서 지원하되 그 범위에서 지방자치단체와 각각 50~70% 비율 내에서 자율조정이 필요하다.⁵⁸ 여기에는 재개발의 추진 시 그 귀속효과가 국가 또는 지방자치단체에 어느 정도 미칠 것인가를 고려하여야 한다.

〈표 7-7〉 항만지역선진화 사업 재원조달체계 구축 방안

구분	분담주체	분담범위	분담비율(안)	고려사항
항만 및 주변지역 개발사업	국가/지자체	기반시설비용의 50%이내	국가와 지자체가 50~70%비율에서 조정	개발효과의 귀속정도에 따라 분담비율 결정

⁵⁸ 총기반시설비용의 50%이내 비용 기준, 재개발 효과의 귀속 정도에 따라 국가 : 지방자치단체 = 50:50, 60:40, 70:30 등으로 정한다.

〈표 7-7〉 향만지역선진화 사업 재원조달체계 구축 방안 (계속)

구분	분담주체	분담범위	분담비율(안)	고려사항
시설정비 사업	국가/지자체/시설운영기관	총사업비	국가60 지자체10 시설운영기관30	시설정비의 범위(부두시설운영기관의 관련성)에 따라 조정
환경개선 사업	국가/지자체/시설운영기관	총사업비	국가50 지자체10 시설운영(관리)기관40	사업성격에 따라 시설운영기관과 관리기관이 추가 분담
경관개선 사업	국가/지자체/시설관리기관	총사업비	국가30 지자체40 시설관리기관30	국가/지자체/시설관리기관 균등

둘째, 각 부담주체의 지원 비율은 사업의 성격에 따라 달리 적용할 수 있으며 이 경우 사업의 심의기관이나 별도의 의결기구를 두고 동 기구에서 결정하도록 하여야 한다. 이를 통하여 부담주체간 합의를 도출하고 갈등을 최소화하여야 한다.

제4절 (가칭)향만지역선진화 법제정⁵⁹

1. 법제정 필요성 및 기존법령 개선 가능성

1) 신규 법령 제정의 필요성

향만지역선진화를 효율적⁶⁰으로 구현하기 위해서는 무엇보다 새로운 법령의 제정이 필요하다. 다음과 같은 이유로 기존법령의 개정을 통해서도 실질적 효율성을 달성할 수 없다.

⁵⁹ ‘(가칭)향만과 그 주변지역의 선진화에 관한 법률’ 또는 ‘(가칭)향만지역선진화법’, ‘(가칭)향만지역 발전법’ 등 다양한 제목이 가능하나 향만과 주변지역을 포함하여 현재의 법체계를 개편하여 향만과 도시의 복합적 발전을 도모하는 법 제정의 취지를 내포하여야 한다.

⁶⁰ 성과가 나타나고 투입자원대비 비용이 절감되는 의미를 포함한다.

첫째, 항만과 주변도시지역, 즉 항만지역을 통합적으로 개발하기 위해서는 다양한 사업영역이 포함되는데 기존의 법령은 각기 다른 주체에게 권한을 부여하고 있어 비효율적이다.

둘째, 기존의 법령은 항만과 도심지역 개발에 적용되는 근거법령이 산재되어 있어 체계적으로 사업이 추진되기 어렵다.

셋째, 개별법령을 적용하여 항만지역선진화사업을 추진할 경우 21세기 신해양시대에 맞는 전국적인 항만지역선진화 종합계획을 수립하기 어렵고, 행정절차상 중복으로 사업의 효율성이 저하될 수 있다.

넷째, 현행 항만법의 개정만으로 항만지역선진화사업을 추진하기 어렵다. 현행 항만법은 항만의 개발 및 관리운영에 관한 사항, 항만재개발에 관한 사항, 항만배후단지개발에 관한 사항이 모두 포함되어 있고 이들 규정은 모두 각각 법정 기본계획을 수립하여 추진하도록 되어 있다.

한편 항만지역선진화사업은 항만기본계획이나 항만배후단지계획과는 성격을 달리하고 있으나 하나의 법령에 규정되어 있어 특성에 맞는 정책추진이 어렵다. 실제 다수의 개발사업 시행 시 각 사업의 특성을 반영하여 별도의 독립적인 법률을 제정하여 시행·추진하고 있다(공유수면관리에 관한 법률, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 택지개발촉진법, 수도권신공항건설촉진법, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 등).

또한 비교법적 관점에서 볼 때도 일본의 경우 특정한 항만의 정비사업은 일반법이 아닌 특별법을 제정하여 시행하고 있는 점을 볼 때 2007년 항만재개발과 관련하여 「항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률」을 제정했던 것처럼 항만지역선진화를 포괄할 수 있는 별도의 법률제정이 필요하다.

다섯째, 현행 「항만법」상 항만재개발 관련 조항이 있으나 그 대상이 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만을 개발하면서 더불어 그 주변지역을 부수적으로만 개발하는 것으로 규정되어 있고, 주변지역의 지정이나 범위에 대한 세부내용이 없어 현행 항만법 규정으로는 효율적 추진이 어렵다.

여섯째, 현행 항만법을 목적에 맞게 간소화할 필요가 있다. 이에 따라 항만

지역선진화사업 추진을 위해서는 현행 항만법상 항만재개발규정과 선진화에 포함되는 환경 등 개선과 항만구역 밖의 도심지역을 포괄하는 규정을 두는 신규 법령의 제정이 필요하다.

2) 기존 법령의 개선 가능성 검토

우리나라의 항만지역개발 관련 주요 법령으로는 『항만법』, 『도시개발법』, 『도시 및 주거환경정비법』, 『경관법』, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 등이 있으며, 각 법령체계에서 항만지역선진화를 위한 정비사업을 추진할 경우 법적 한계는 다음과 같다.

(1) 항만법상 추진 한계

첫째, 현행 항만법상 항만지역선진화를 위한 사업추진은 항만주변지역을 지칭하는 ‘임항구역(구 항만법상 용어이며 현행 항만법상 삭제된 용어임)’이 정의되어야 하며 임항구역의 공간적 범위를 설정하여야 원활하게 진행될 수 있다. 하지만 현행법상 이와 관련된 세부적 규정이 없다. 더불어 더욱 문제인 것은 주변지역은 항만관련시설과 기업이 집적되어 있어 도시계획과 연관되어 있기 때문에 통합된 법률이 없으면 효율적으로 진행되기 어렵다. 무엇보다 폐지된 법률에 있었던 임항구역의 정의도 항만시설의 보호를 위한 것으로 제한하고 있어 오늘날 항만과 도시 간 통합개발을 위한 법체계로서는 한계가 있다.

〈표 7-8〉 항만법상 임항지역 규정의 변천과정

구분	임항지역 정의(Definition)
1967년 4월 30일	없음
1991년 6월 9일	신설(제2조제5항, 제49조)
1995년 7월 6일	항만시설의 보호를 위한 것으로 제한

자료: 저자가 법령 변천자료를 토대로 정리

둘째, 항만과 주변지역 또는 임항지역을 통합적으로 개발하거나 관리·운영하기 위해서 기존 항만법 체계에 도시계획관련 규정을 추가하여야 하는데 이 경우 현행 항만법 체계의 혼란이 예상된다. 현행 항만법 체계는 항만공사와 항만배후단지 조성 및 개발사업, 항만재개발사업 등을 모두 포함하고 있다. 이들 모두는 항만구역을 대상으로 하는 사업으로서 실질적으로 배후 도심지역 개발계획을 포함하지 않는다. 그런데 새로운 도시계획관련 규정이 포함된다면 항만개발 관련 권한보유자(해양수산부)와 도시계획관련 권한 보유자(국토교통부, 각 지방자치단체) 간 권원을 두고 심각한 충돌이 예상되며 사업추진을 더디게 할 가능성이 높다.

(2) 도시개발법상 추진 한계

가. 현황

도시개발법은 도시개발에 관한 사항을 규정하고 있는 법률로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고, 쾌적한 도시환경을 조성하기 위한 도시개발을 추진하기 위해 필요한 사항을 규정하고 있다. 도시개발이란 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 의하여 도시개발구역으로 지정되고, 고시된 구역 내에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하는 것을 말한다. 도시개발구역의 지정절차는 다음과 같다.

〈표 7-9〉 도시개발법상 도시개발구역 지정 절차

- ① 시개발구역의 면적이 대통령령이 정하는 규모 이상인 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하며, 2 이상의 특별시·광역시·도의 행정구역에 걸치는 경우는 관계시·도지사가 협의하여 지정할지의 여부를 결정
- ② 개발구역에 대한 도시개발사업의 계획을 수립. 내용에는 도시개발구역의 명칭·위치와 면적, 개발구역의 지정목적 및 개발사업의 시행기간, 개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 개발사업을 시행할 경우 그 지구분할 사항, 도시개발사업 시행자에 관한 사항, 개발사업의 시행방식, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획 등이 포함됨
- ③ 기본계획이 수립되면 토지·건축물·공작물 등에 대한 기초조사, 주민 등의 의견 청취, 도시계획위원회의 심의, 도시개발구역지정 고시 등의 절차를 거쳐 시행자를 선정, 개발사업을 시행

나. 법적 한계

첫째, 항만지역개발범위가 기존의 항만법상 항만구역의 범위를 초과하는 경우 도시개발법을 직접적용하거나 항만법 개정을 통하여 도시개발법 관련 조항을 원용할 수 있으나 법상 상호충돌이 예상되고 원활한 사업추진이 어려울 수 있다.

예를 들어 항만재개발의 경우만 하더라도 항만구역 내에 과거부터 존재하는 환경저해시설의 이전만을 위한 사업의 경우라면 현행 도시개발법의 적용 여부 검토가 가능하지만, 관련시설이 항만구역 배후 도시지역에 있는 경우 원활한 사업추진이 어려울 수 있다.

둘째, 항만지역관련 개발을 도시개발법을 적용하여 추진할 경우 지방자치단체가 사업을 주도적으로 시행할 것인데, 이 때 각 지방자치단체의 이해관계에 따른 난개발의 문제가 발생할 우려도 있다. 즉, 친환경적 친수공간 개발 및 임항지역 개발이라는 기본 틀에서 벗어나 지방자치단체가 수익성 위주로만 사업을 추진하는 경우 애초 달성하고자 하는 공익적 부분이 소홀해질 수 있다. 우리나라의 항만은 기본적으로 수출입 물동량을 지원하는 물류기능을 담당하는 국가기간산업으로서 공익적 부분의 비중이 높기 때문에, 도시개발법 위주로 사업이 추진 될 경우에도 반드시 항만법 또는 항만재개발계획과 도시개발법 또는 도시기본계획이 부합할 수 있도록 사업내용의 균형유지 및 사업주체간 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

(3) 도시 및 주거환경정비법상 추진 한계

『도시 및 주거환경정비법』은 도시 기능을 회복할 필요가 있거나 주거환경이 불량한 지역을 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정한 법률이지만 항만지역선진화의 관점에서 보면 다음과 같은 한계가 있다.

즉, 동 법령의 법 목적이 도시기능 및 주거환경회복이어서 주택지 재개발 사업과 그 사업시행자인 조합의 설립 및 관리에 관한 규정을 중심으로 하고 있다. 비록 도시개발법이나 도시계획은 항만을 도시지역에 포함시키고 있으나 항만 및 항만재개발사업과 관련된 내용은 규정이 없다. 동 법령에서 적용

하고 있는 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 등으로 한정되고 있어 항만도시 통합개발에 적용하기에는 부족함이 있다.

(4) 경관법상 추진 한계

경관법은 법 내용규정상 항만구역의 개선 및 항만과 주변지역을 포괄하는 범위의 경관개선을 담고 있지 못하고 있다. 무엇보다 경관심의의 대상이 되는 사회기반시설에 항만이 포함되어 있지 않다.

비록 항만재개발 및 마리나항만개발시 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」을 해양수산부가 자체적으로 수립하여 시행하고 있으나 관련 근거법이 없다. 경관법의 위임을 받은 것도 아니며 항만법상 재개발사업계획의 수립시 도시경관계획수립이 있기 때문에 검토하고 있을 뿐이다.

(5) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법상 추진 한계

「도시재생활성화법」은 항만재개발을 도시재생사업으로 규정하고 있으나 항만재개발사업에 구체적으로 적용하여야 하는 규정이 없다. 항만법상 항만 재개발사업에 따라 진행되는 것으로 하고 법률을 제정하였던 것으로 판단된다.

따라서 현재의 도시재생활성화법 체계로서는 항만지역선진화를 위한 사업 추진을 포괄하기 어렵다. 또한 항만지역선진화를 위한 사업추진이 가능하도록 규정을 개정한다고 할지라도 동 법률은 도심지역의 개발, 경관개선, 일반적인 도시개발 등을 개별적으로 추진할 경우 적용할 수 있는 규정을 제시하고 있기 때문에 항만과 그 주변지역을 포괄하는 사업을 추진함에 있어 적용하고자 할 경우 법체계상 혼란이 예상된다.

2. 법 제정 시 고려사항

글로벌 해양시대의 항만지역발전을 위한 신규법령을 제정할 경우 i) 법 기술적 고려사항, ii) 정책적 고려사항에 입각하여 법률안을 구성하여야 한다.

1) 법 기술적 고려사항

법 기술적 고려사항은 신규 법령의 조문을 구성할 때 법령의 목적을 고려하여 기술적으로 포함시켜야 되는 사안을 의미한다. 본 연구는 다음과 같은 사항을 법 기술적으로 고려하였다.

첫째, 신법제정의 당위성을 부각시켜야 한다. 즉 기존법령이 아닌 새로운 입법을 통하여 시행되어야 할 이유를 제시하여야 한다. 상술하였듯이 신법제정의 필요성은 항만지역선진화를 위한 다양한 분야의 내용을 포괄할 수 있는 법령이 없다는 점, 항만과 주변지역을 포괄하여 실질적으로 개발하기 위해서는 기존 법령의 개정보다는 신법 규정이 효율적이고, 보상 및 기업이전 등의 방안도 규정하려고 할 경우 항만법의 개정만으로는 비효율적이라는 측면이 제시될 수 있다. 법 목적을 명확히 규정함으로써 이러한 필요성과 당위성을 제시하였다.

둘째, 현행 항만법상 항만재개발사업을 추진할 경우 주변지역 재개발은 항만구역 면적의 50/100을 초과할 수 없다고 하고 있는데 이러한 규정을 그대로 신규법령이 넣는 것이 타당한지 여부를 판단하여 신법에 규정하여야 한다. 항만지역선진화 사업 대상이 주변지역을 포함하고 있고 주변지역 지정범위는 사안에 따라 다를 것이므로 기존의 항만재개발과 달리 주변지역 면적을 한정할 필요는 없다고 판단된다.

셋째, 항만지역선진화 추진 법령의 경우 기본적으로 해양수산부 장관이 대상사업 및 지역지정 등 거시계획수립의 주체가 되어야 하고 도심지역개발은 기존 법률에서도 시군에 위임되어 있으므로 도심지역을 포함할 경우 시장 또는 군수 등 기초자치단체장과 협의하는 것이 좋을 것이다.

넷째, 항만지역선진화사업은 공간적으로 계획수립 및 관리주체가 다른 항만과 도심지역을 포함하므로 사업추진의 효율화를 위해서는 인·허가 의제제도를 두어야 한다.

이와 관련하여 국토개발에 관한 최상위법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)」은 제92조에서 실시계획의 인가의 효과로서 다른 법률에서 요구되는 각종 인·허가등도 있는 것으로 의제하는 이

른바 ‘집중효’에 관한 규정을 두고 있는데 이는 도시계획시설사업의 시행절차를 간소화를 도모하기 위함이다.

『(가칭)항만지역선진화법』은 규정하는 토지의 소유·이용·수익·개발·처분에 대한 내용을 포함할 것이므로 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서 규정하는 광역도시계획·도시·군기본계획·도시·군관리계획의 수립과 연관될 것인데 그와 관련하여 관련 인·허가 등을 의제하는 규정을 둘 필요가 있다. 현행 항만법에서도 이와 관련된 인허가 의제조항이 86조 및 88조에 규정되어 있다.

다섯째, 항만선진화와 관련하여 이미 앞에서 언급하였듯 신법이 제정되는 경우 법률의 총칙 ‘정의’ 조항에서 항만구역과 같이 개발될 속칭 ‘항만주변지역’의 개념에 관한 명확한 정의가 선행될 필요성이 있는데 이미 전술한 내용과 더불어 항만선진화사업 추진을 위하여 설정되는 항만주변지역은 개발을 위한 개념으로 작동할 것을 고려하여 주변지역의 개념을 규정하되 공정성과 효율성이 내포된 개념으로 정의하였다.

2007년 제정되었다가 현재 항만법에 편입된 『항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률』 및 현행 『항만법』은 항만재개발을 규정하면서 공통적으로 항만재개발의 개념에 ‘항만과 주변지역의 개발’이라는 것을 포함은 시켰으나, 실제 위 각 관련 법령을 근거로 실시된 항만재개발사업을 살펴보면 항만구역 외에 도심의 주변지역을 지정하고 이를 사업구역에 포함시켜 개발한 사례는 없었다. 또 현행 항만법에는 주변지역의 지정절차나 그 범위에 대한 구체적인 내용이 부재하여 주변지역을 포함한 재개발을 시행하고 싶어도 법제도적으로 뒷받침 해주지 못하는 현실적인 장애도 있었다.⁶¹

여섯째, 신규법률에는 경관계획의 내용이 포함되어야 한다. 기존에는 마린법상 경관계획이 포함된 사례가 있는데 본 법에도 포함하여 규정하였다. 이는 항만지역개발시 경관계획이 항만지역선진화를 위한 중요요소 중 하나가 되기 때문이다.

⁶¹ 신공항건설촉진법의 경우 주변지역을 시행령에 명확히 규정하고 있는데 항만법은 법의 흠결이상태가 지속되고 있다고 할 수 있다.

일곱째, 향만지역선진화 사업의 추진과정에서 발생하는 토지의 공용제한과 관련하여 수용·사용 및 이에 대한 보상이 필요한데 이에 대해서 (환지, 대토보상, 토지상환채권등 등 사업의 성격에 맞는 현금보상의 예외 등에 관한 규정을 포함시킬 필요가 있고 신법 규정에도 이러한 점을 반영하였다.⁶²

2) 정책적 고려사항

정책적 고려사항은 사업의 추진을 위해 정책적 관점에서 지원하거나 추진해야 할 행·재정적 사항을 말한다.

향만지역선진화 사업이 과거의 향만재개발 사업방식에 머무는 것이 아니라 실질적으로 향만 주변지역까지 포괄하게 되므로 사업의 시행으로 인하여 주변지역에 과거부터 위치한 기업의 이전이 필요한 경우 이전하는 기업에 대한 배려가 필요하므로 이전기업에 대한 인센티브등을 부여하는 것까지 고려할 필요가 있고 나아가 사업구역의 부동산 투기를 방지할 필요도 있으므로 신법에는 이러한 내용까지 포함되어야 한다.

(1) 이주대책 관련

가. 이주대책의 범위

행정법상 이주대책이란 손실보상의 영역에서 생활보상의 일종으로 연구되었다. ‘이주대책’은 여러 가지 의미로 해석될 수 있으나 대체적으로 공익사업의 시행에 따른 주민의 이주필요와 그에 수반하는 전반적인 대책으로 규정할 수 있다.

⁶² 일반적인 개발사업의 경우 현금보상, 사전보상이 원칙이므로 현금보상을 예외로 하고 기존 토지 소유자에게 대토보상 수용을 강제하는 것은 헌법 제23조 3항 및 국민의 기본권인 재산권 제한의 폭이 너무 지나칠 수 있다는 점에서 문제가 있을 수 있다(기본권 제한의 기준인 비례의 원칙 중 ‘수단의 적정성’과 관련하여). 현행 공익사업법 63조에서 예외적으로만 토지보상(63조 1항 단서, 이 경우 토지소유자가 원해야 함)을 할 수 있다. 그러나 향만지역선진화 사업의 경우 주변 지역에서 기업활동을 영위하던 중소기업들 소유의 토지등에 대한 보상이 필연적으로 발생하는데, 이 경우 다른 개발사업의 경우와는 달리 개발이 완료된 사업구역 내에서 계속 기업활동을 영위할 필요가 있을수 있는데 그와 같은 경우라면 원칙적 손실보상의 방법인 금전보상보다 대토보상을 원할 수 있는 여지도 있다고 판단하였다.

이런 의미에서 광의의 이주대책은 주거이전비, 영업보상, 세입자보상, 소수 잔존자보상 등을 포괄하지만, 항만선진화사업과 같은 개발사업은 사업시행자 등이 사업의 시행으로 말미암아 생활의 근거지를 상실하게 되는 사람들을 위하여 이주정착지를 조성하여 주택과 토지를 공급하는 내용으로 한정되어야 한다.

나. 적용법률

실정법상 이주대책과 관련한 일반적인 법률은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조와 제78조의 2이 있다.

법 제78조는 “사업시행자에게 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자"라 한다)를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급할 의무”를 규정하고 있다.

법 제78조의 2는 “사업시행자는 대통령령으로 정하는 공익사업의 시행으로 인하여 공장부지가 협의 양도되거나 수용됨에 따라 더 이상 해당 지역에서 공장(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장을 말한다)을 가동할 수 없게 된 자가 희망하는 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 지정·개발된 인근 산업단지에 입주하게 하는 등 대통령령으로 정하는 이주대책에 관한 계획을 수립할 것”을 규정하고 있다.

그런데 항만선진화 사업과 관련하여 기존에 주변지역에 위치한 기업들의 이전과 관련해서는 법 제78조의 2를 검토하여 그 기업들이 이주대책의 대상이 되는지 여부를 가려야 한다. 이때 동법 시행령 상 이주대책을 수립하여야 하는 공익사업은 ① 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업, ② 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업, ③ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지개발사업, ④ 「관광진흥법」에 따른 관광단지조성사업, ⑤ 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, ⑥ 「공공주택건설 등에 관한 특별법」에 따른 공공주택사업으로 한정되어 있어서 항만선진화 사업은 동 규정을 적용할 수 없다.

따라서 신법에서는 향만선진화 사업으로 인하여 주변지역 소재 기업들의 이주대책이 필요한 경우 공익사업법의 관련 조항을 원용하여 이주대책을 수립할 수 있다는 내용을 포함시켜야 한다.

(2) 세금감면 등 인센티브 부여 관련

가. 법률 규정

기업에 세제혜택을 주기 위해서는 조세법률주의에 따라 법률의 근거규정이 있어야 하고, 「조세특례제한법」은 제3조 (조세특례의 제한) 제1항에서 “이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세 특례를 정할 수 없다”고 규정하여 그 조세의 감면, 중과 등 조세특례에 대한 기본적인 사항을 규정하고 있기 때문에 동 법령에 근거가 없으면 세제혜택을 줄 수 없다.

한편 현행 향만법은 제94조에서 비관리청이 실시하는 향만공사의 경우 조세감면의 근거규정을 두고 있으나 향만선진화사업의 시행으로 인하여 주변지역에서 이전하는 기업이 있는 경우 이전기업에 부여할 인센티브와는 차이가 있으므로 법 제정시 법의 취지 및 목적에 맞게 관련 법령에 해당 규정을 신설하여야 한다.

나. 세제혜택의 내용

향만지역선진화 사업의 추진 시 부여할 수 있는 세제혜택은 세금의 감면이 주된 내용인데 감면의 대상이 될 수 있는 항목은 국세 중에는 법인세(소득세), 관세, 종합부동산세, 부가가치세 등을, 지방세 중에는 취득세, 등록면허세, 재산세 등이 있다.⁶³

⁶³ 세금감면을 규정하고 있는 현행 법령의 예를 살펴보면, 외국인투자를 지원하고 외국인투자에 편의를 제공하여 외국인투자 유치를 촉진하기 위한 목적으로 제정된 「외국인투자 촉진법」이 있는데 법 제9조(외국인투자에 대한 조세감면)에서 “외국인투자에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세, 소득세, 취득세, 등록세, 재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다”라고 규정하고 있고, 「조세특례제한법」은 제5장(외국인투자 등에 대한 조세특례)에서 법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 관세, 개별소비세, 부가가치세를 감면받을 수 있도록 규정하는 형식을 취하고 있다.

항만지역선진화 사업 역시 이런 항목을 선별하여 세제혜택을 부여할 필요가 있다. 그리고 조세관련법률에 세제감면조항을 추가로 넣어야 한다.

(3) 임대료 우대 등 이전 기업 인센티브 부여 관련

세금은 아니지만 항만지역선진화 사업의 추진에 따라 이전기업이 발생할 경우 공익사업법에 의한 손실보상과는 별개로 새로운 부지에서 사업을 계속 해서 영위할 수 있도록 배려하는 정책도 법으로 규정할 필요가 있다. 「외국인투자 촉진법」 제13조 제6항 내지 제8항은 국·공유지를 외국인투자기업 등에 임대하는 경우 임대료 감면의 특례를 규정하고 있고, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제46조의7 제3항 역시 “제46조의6에 따라 임대 등을 하는 토지의 연간 임대료는 「국유재산법」 제32조제1항·제47조 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제22조제1항·제32조에도 불구하고 토지매입가격의 1퍼센트 이상으로 한다” 라고 하여 임대전용산업단지에 대하여 임대료 감면의 사항을 규정하고 있다.

항만지역선진화 사업의 경우 이전기업은 해상매립에 의한 배후단지 형식의 입주가 가능할 것이므로 현행 배후단지 입주기업 수준의 임대료를 책정하여 부과할 수 있다.

(4) 이전부지 투기 방지 관련

개발이 진행되는 경우 관련 사업부지에 대한 부동산 투기 수요가 몰려 사업의 진행에 차질을 빚는 경우가 있는데, 장기적인 측면에서 사업방향 및 사

또한 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진을 목적으로 제정된 「산업입지 및 개발에 관한 법률」은 제45조 제1항에서 “국가 또는 지방자치단체는 산업단지의 원활한 조성 및 육성, 중소기업용 산업용지 임대사업(제46조의6에 따른 임대전용산업단지를 포함한다)의 육성을 위하여 「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·농어촌특별세·재산세·교육세 및 종합부동산세 등의 조세를 감면할 수 있다”고 규정하고 세부적인 감면사항은 위 「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세특례제한법」로 정하고 있고 그 외에도 조세특례를 규정하는 다수의 법률이 있다.

업부지가 확정되는 경우 무분별한 투기수요를 억제하는 방안으로서 사업부지 및 주변지역에 대하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 규정된 토지거래 허가 구역의 적용이 필요하다.

3. 신법에 포함될 기본적 규정

1) 총괄

『(가칭)향만지역선진화법률』에 규정되어야 할 사항은 다음과 같다.

①입법 목적, ②용어의 정의, ③기본원칙, ④기본계획의 내용, ⑤주변지역(가칭)의 지정에 관한 사항, ⑥기본계획의 수립 및 변경과 관련된 사항, ⑦개발사업의 시행권자 지정·승인 등, ⑧개발사업의 시행방식, ⑨사업의 대상, 실시계획 수립과 승인에 대한 사항, ⑩다른 법률의 규정에 의한 인가·허가등의 의제, ⑪시설의 귀속, ⑫행위 등의 제한, ⑬준공확인, ⑭토지등의 수용·사용과 보상에 관한 규정(공익사업법이 준용될 것이나 보상에 대하여는 특별규정 가능성 고려), ⑮이주대책(특히 이전기업 관련), ⑯현행 향만법상 ‘향만정책심의회’를 대신한 ‘향만지역선진화위원회’ 가칭), ⑰감독에 관한 규정, ⑱비용의 부담, ⑲조성토지의 처분, ⑳공공시설등의 귀속, 개발사업시행자 및 이전기업에 대한 지원(조세 및 부담금의 감면등, 세제 및 자금지원등), 및 국유지 공유지의 처분제한, 벌칙 및 부칙규정 등이 포함되어야 한다.

2) 주요 항목별 반영

상술한 법 기술적 차원에서의 일반적 규정 조항 외에 특별히 향만지역선진화사업의 추진과 관련하여 고려하여야할 사항의 규정반영 내용은 아래 표와 같다.

〈표 7-10〉 「(가칭)항만지역선진화법률」 제정 시 고려사항 및 반영내용

고려 사항	반영(제정 법률)
주변지역의 구체적 정의	제2조(정의)2."주변지역"이란 항만구역과 지리적으로 인접한 지역으로서 이 법에 따른 항만지역 선진화사업을 추진함에 있어서 항만구역과의 조화로운 개발이 필요하여 제9조 및 제12조에 따라 지정·고시된 지역
주변지역의 지정 및 절차 등의 위임사항	제2조(정의) "∼주변지역의 범위 및 지정절차는 대통령령으로 정한다."
시도지사에게도 항만지역선진화 사업 계획을 수립할 수 있는 근거 마련 (시도지사의 참여 촉구)	제8조 (시·도지사의 사업계획의 수립 등) ① 제7조에도 불구하고 시·도지사는 제7조제3항 각 호의 사항이 포함된 사업계획을 수립하여 해양수산부장관에게 승인을 신청할 수 있다.
주변지역의 원활한 사업추진을 위해 지자체의 의견수렴 절차 규정	제10조 (사업구역의 지정절차 등) ① 해양수산부장관은 제9조에 따라 사업구역을 지정하려는 때에는 미리 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 항만선진화위원회의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 사업구역을 변경하려는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니한다.
경관계획 규정	법 제14조 제2항 제5호(실시계획 수립시 포함되어야 하는 내용에 경관에 관한 계획 추가)
사업시행자의 사업편의제고	법 제13조 제4항(사업대행가능) 법 제15조(선수금) 법 제16조(원형지의 공급과 개발)
사업구역의 자연친화적, 입체적 개발 관련 규정	법 제16조(원형지의 공급과 개발)사업구역 면적의 1/3이내 한도에서 해양수산부 장관 승인을 거쳐 원형지를 공급하여 개발
각종 인센티브의 부여	법 제22조(국유재산의 임대 특례) 법 제23조(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약) 제40조(조세 및 부담금의 감면)
인허가 의제제도(집중호)	법 제30조(관련 인허가 의제), 법 제31조(인가, 허가등 의제를 위한 일괄협의회)
사업시행방식의 다양화	법 제32조 및 33조(토지소유자에 대한 환지)
보상방식의 다양화	법 제34조(토지상환 채권의 발행) 법 제35조(대토보상) * 토지소유자에게 개발이익 일부를 공유케 하고 주민 재정착을 제고 * 사업시행자는 현금보상부담 축소 및 사업비 절감효과 제고

〈표 7-10〉 「(가칭)향만지역선진화법률」 제정 시 고려사항 및 반영내용 (계속)

고려 사항	반영(제정 법률)
이주대책 수립 근거	법 제37조(생활근거 상실자 이주대책) 법 제38조(공장의 이주대책)
이전기업에 대한 세제 및 자금지원 근거	법 제41조(이전기업에 대한 세제 및 자금지원)
중요시설에 대한 비용부담자 규정	법 제42조(중요시설의 설치)
향만지역선진화사업의 심의 및 총괄 기구 설치근거	법 제43조(향만지역선진화위원회) * 「향만지역선진화위원회」 업무에 관련 업무를 포함시키는 방안 법 제44조(분쟁조정위원회) * 향만지역선진화사업으로 인하여 발생된 분쟁을 조정하는 기구 신설(예 : 도정법상 ‘도시분쟁조정위원회’)
사업구역 부동산 투기 대책규정 필요	법 제46조(부동산 가격 안정을 위한 조치)
향만지역선진화사업의 공익성과 건전성 확보	법 제27조(개발이익의 재투자, 사업을 통하여 개발이익이 발생하는 경우 사업시행자는 25/100 범위 내에서 해당 사업구역의 분양가격이나 임대료 인하, 기반시설 설치비용에 충당하도록 함)

4. 제정법령(안)

법령의 주요 구성내용은 아래와 같다.

첫째, 향만지역개발사업이 주변지역의 산업(기업)이전, 기존 사업지 주거민의 이전이 발생할 수 있음을 고려하여 규정을 구성하였다.

둘째, 관련 기본계획 수립 등 국가 법정계획화 하여 사업시행의 추진력을 담보하고 기업 및 주거민에 대한 충분한 보상이 가능하도록 하였다.

셋째, 관련 법률의 인·허가 의제조항을 두어 사업효율화를 지향하였으며 토지거래허가제 등을 규정하여 부동산투기를 방지하는 장치를 도입하였다.

넷째, 사업방식을 다양화하고 토지보상을 우선할 수 있도록 하여 재정투입 부담을 줄였다.

다섯째, 이주기업을 위한 조세감면 등 규정을 두었으며 산업단지 등에 입주할 경우 임대료 감면 등이 가능하도록 하였다.

항만지역선진화에 관한 법률(안) 개요

제1장 총칙

제1조 (목적) 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만과 그 주변지역을 효율적으로 개발하여 항만기능을 합리적으로 재편하고 항만의 경관 및 인접한 도시환경을 개선

제2조 (정의) 항만구역, 주변지역, 항만지역선진화사업, 항만지역선진화사업구역, 기반 시설, 도시·군계획시설, 공공시설 등 (*주변지역 범위는 대통령령으로 위임)

제3조 (다른 법률과의 관계) 규제에 관한 우선적용 특례

제2장 항만지역선진화기본계획 등

제4조 (기본계획의 수립) ① 해양수산부장관이 10년마다 수립

② 기본계획 포함사항

③ 기본계획 수립시 심의절차(항만지역선진화위원회)

제5조 (기본계획의 고시 등) 고시와 열람

제6조 (기본계획의 변경) 5년마다 변경, 수시변경, 변경의 효력

제7조 (사업계획의 수립) 항만선진화사업계획 수립 및 포함사항, 공청회, 변경절차등

제8조 (시·도지사의 사업계획의 수립 등) 지자체가 해수부장관에 승인신청 가능→승인 절차 및 첨부서류 등 규정

제3장 항만지역선진화사업구역의 지정 등

제9조 (사업구역의 지정) 항만선진화사업구역 지정·고시, 사업 및 주변지역 면적

제10조 (사업구역의 지정절차 등) 사업구역 지정 또는 변경

제11조 (사업구역의 지정해제 등)

제12조 (행위 등의 제한) 행위제한 허가 의제조항 등 규정(국계법 56조에 따라 허가로 의제)

제4장 항만지역선진화사업의 시행 등

제13조 (사업시행자의 지정 등) 사업시행자의 자격, 사업시행자 변경 및 취소,

제14조 (실시계획의 승인 등) 실시계획 반영내용 및 절차

제15조(선수금) <사업추진 효율화 규정(재원조달)>

제16조(원형지의 공급과 개발) <사업추진 효율화 규정(재원조달)>

제17조(준공확인) 단계별/시설별 준공확인 신청가능, 준공전 사용신고

제18조(공사완료의 공고 등)

제19조(공공시설 등의 귀속)

제20조(조성토지의 처분) 조성토지의 직접사용 또는 분양, 임대

제21조(국공유지의 처분제한 등) 향만선진화사업에 필요한 토지의 처분제한, 국가 또는 지자체소유 재산이 선진화사업에 필요할 경우 수의계약으로 처분가능

제22조(국유재산의 임대 특례) 향만선진화사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 사업시행자에게 사업구역 국유재산을 20년 범위에서 임대

제23조(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약) 수의계약 처분 재산 매각예약

제24조(작업장 소멸에 따른 향운노동조합 소속 조합원에 대한 생계지원금 지급)향운노동조합에 대한 지원

제25조(향운노동조합 소속 조합원 생계대책협의회)

제26조(개발이익의 재투자)

제27조(입주자협의회 구성 등) 공사완료 공고 이후 구성

제28조 (타인의 토지에의 출입 등) 실시계획 작성 등을 위한 조사·측량 또는 향만선진화사업의 시행을 위하여 필요한 경우 출입 가능

제29조 (토지에의 출입 등에 따른 손실보상) 손실발생시 사업시행자가 보상

제30조 (관련 인·허가 등의 의제)(26개 관련법률의 협의, 승인, 인가, 허가 절차 등에 대한 의제처리) 「건축법」, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「골재채취법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「관광진흥법」, 「농어촌정비법」, 「농지법」, 「도로법」, 「사방사업법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「산지관리법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「소방시설공사사업법」, 「소하천정비법」, 「수도법」, 19. 「수산업법」, 「위험물안전관리법」, 「자연공원법」, 「전기사업법」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」, 「하수도법」, 「하천법」

제31조(인가·허가등 의제를 위한 일괄협의회) (사업추진효율화)

제32조(항만지역선진화사업의 시행 방식) 수용·사용, 환지, 혼용

제33조(토지소유자에 대한 환지)

제34조(토지상환채권의 발행) 토지등의 매수대금 일부를 지급 방법

제35조(토지등의 수용·사용) 항만선진화사업 시행을 위하여 필요한 경우에 시행, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 준용

제36조(대토보상) 토지소유자가 원하는 경우 대통령령에 의하여 항만지역선진화사업의 시행으로 조성한 토지로 보상

제37조(이주대책의 수립 등) ①~④사업시행자는 항만선진화사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물 내지 토지등을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자"라 한다)를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금 지급, 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 「주택법」에 따른 국민주택기금을 우선적으로 지원(국가 또는 지자체)

⑤(이주대책 내용)이주정착지(주택단지 포함)에 대한 도로, 급수시설, 배수시설, 그 밖의 공공시설 등 통상적인 수준의 생활기본시설 포함, 필요비용은 사업시행자 부담.

⑥주거용 건물의 거주자에게는 주거 이전 비용, 동산 운반 비용 보상

⑦차액보상(농업·어업 영위자)

⑧사국민기초생활 보장법」 제2조제1호·제11호에 따른 수급권자 및 차상위계층이 취업을 희망하는 경우공익사업과 관련된 업무에 우선적으로 고용, 취업 알선 노력

⑨~⑬기타

제38조(공장의 이주대책 수립 등) ①사업시행자는 항만선진화사업의 시행으로 인하여 사업구역내의 공장부지가 협의 양도되거나 수용됨에 따라 더 이상 해당 지역에서 공장을 가동할 수 없게 된 자가 희망하는 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 지정·개발된 인근 산업단지에 입주하게 하는 등 대통령령으로 정하는 이주대책에 관한 계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 공장의 종류와 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

제39조(비용의 부담)원칙은 사업시행자, 국가 또는 지자체 보조 및 용자

제40조(조세 및 부담금의 감면 등) ① 국가 및 지방자치단체는 항만선진화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 부담금 감면

③ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용료·사용료를 감면

④ 국·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제41조(이전기업에 대한 세제 및 자금 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 제36조에 따라 사업구역에서 이주하는 기업에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

② 사업구역에서 이주하는 기업에 대하여 국·공유 재산 임대료 감면

제42조 (중요시설의 설치)

제5장 보칙

제43조 (항만지역선진화위원회) ① 항만선진화사업에 관한 정책 및 주요사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 항만선진화위원회를 둔다.

②항만선진화위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

③항만선진화위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인 포함 30인 이내의 위원으로 구성

④항만선진화위원회의 위원장은 해양수산부차관으로 하고, 부위원장은 위원 중에서 해양수산부장관이 임명 또는 위촉

⑤항만선진화위원회의 위원 자격

⑥공무원이 아닌 위원의 수는 10인 이상으로 하고, 그 임기는 2년으로 한다.

⑦항만선진화위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조(분쟁조정위원회의 구성 등)① 항만지역선진화사업의 시행으로 인하여 발생된 분쟁의 조정을 위하여 분쟁조정위원회를 설치하고 그 구성 및 업무에 대해서는 대통령령으로 정한다.

제45조 (행정처분)

제46조 (부동산가격 안정을 위한 조치)①해양수산부장관과 관계행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 사업구역 및 인근 지역의 토지와 건물 등 부동산의 가격안정을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

②관할 시·도지사는 항만선진화사업으로 인하여 부동산투기 또는 부동산가격의 급등이 우려되는 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장에게 다음 각 호의 조치를 요청하여야 한다.

1. 「소득세법」 제104조의2제1항에 따른 지역의 지정

2. 「주택법」 제41조에 따른 투기과열지구의 지정

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제117조에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역의 지정

4. 그 밖에 부동산가격의 안정을 위하여 필요한 조치

제47조 (청문)

제48조 (벌칙 적용에서의 공무원 의제)

제49조 (권한의 위임)

제6장 벌칙

제50조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제51조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제53조 (양벌규정)

제54조 (과태료)

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제8장 결론 및 정책제언

제1절 결론

본 연구를 통하여 다음의 몇 가지 결론을 도출하였다.

첫째, 우리나라의 경우 항만지역개발을 위한 항만 및 주변지역을 통괄하는 신규법률의 제정이 필요하다는 점이다. 항만과 도시는 발전단계에 따라 협조와 분리, 갈등관계에 직면한다. 부산항, 인천항 등 역사가 오래된 항만은 경제 발전에 따라 항만을 비롯한 주변지역을 포함한 중장기 계획을 수립하여야 하지만 현행 항만법은 항만구역을 중심으로 계획이 수립되고 있어 배후경제권과의 연계성이 부족한 계획이 수립되고 있다. 항만재개발사업은 국지적 사업의 개념에서 추진되고 있어 항만기능과 부조화하는 경향이 있으며 주변지역 도시기능과 연계되지 못하고 있다.

둘째, 항만지역선진화를 달성하기 위해서는 사업추진단계에서 발생할 수 있는 사업추진주체와 이해관계자간의 불필요한 갈등을 조정할 수 있는 갈등 해소 및 이해관계중재기구가 필요하다. 도시개발관련 법령에서는 분쟁조정위원회 등의 설치를 규정하고 있으나 항만지역개발과 관련 있는 항만법은 이러한 갈등조정기구의 설치규정이 없다. 일본의 경우 요코하마 미나토미라이 21 사업 추진시 요코하마시 내 항만국과 도시정비국 사이에 갈등이 발생할 경우 시장이 직접 갈등을 중재하거나 관련 위원회의 개최 등을 통하여 갈등을 해결한 바 있다.

우리나라는 항만지역개발과 관련하여 주관부처가 해양수산부와 지방자치단체로 이원화되어 있어 사업추진단계에서 갈등이 발생할 수 있고 이를 중재할 수 있는 법적 기관이 없다. 따라서 사업추진단계에서 이해관계자의 갈등을 해소할 수 있는 법적 분쟁조정기구를 설치할 필요가 있다.

셋째, 사업추진시 정부, 지자체와 별도의 독립적 행정기구를 설립하여 추

진할 필요가 있다. 일본의 경우 도시정비공단을 설치하여 집행적 업무를 주로 추진하고 비수익시설 등의 조성 등을 통하여 민간투자자의 부담을 덜어주었다. 또한 사업추진단계에서 발생하는 갈등도 중간 행정기구가 해결하였다. 아울러 미나토미라이 21 사업이 어느 정도 성과를 달성한 이후에는 사업관리나 운영 등을 위하여 도시재생기구 등으로 확대 개편되어 존속하고 있다. 호주의 시드니항만 주변지역개발사업의 경우 별도의 공사(PA)를 개별 법률에 근거를 두고 설립하여 사업을 성공적으로 추진한 바 있다.

넷째, 재원조달체계를 새롭게 하여 기금 및 특별회계 등을 설치할 필요가 있다. 국내의 도시개발법령도 이러한 기금 및 특별회계를 설치하여서 기반시설 등은 정부가 주도적으로 추진할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 항만재개발대상사업에 용도지구, 지역 등의 개념을 도입할 필요가 있다. 현재의 항만재개발사업은 전체적인 기본구상을 수립한 다음 기본계획에 대강의 토지이용계획을 수록하고 있다. 그러나 보니 단계별 사업의 토지이용계획이 전편일률적으로 동일한 모습을 보이고 있다. 예를 들어 부산항 북항 1단계사업과 2단계사업의 경우 각 사업별 토지이용계획이 대동소이하다. 결국 동일한 기능이 단계만 구분하여 동일하게 조성되도록 하고 있다. 이는 배후도시와의 연계성 측면에서 문제가 있으며 거시적이고 장기적 차원에서 공간적 효율성을 저해하고 있다. 전체 지역을 중심에 두고 용도지구와 지역 등의 개념을 도입하면 각 지구별로 중심이 되는 사업내용이 다르게 되고 따라서 다양한 시설과 기능을 도입하여 항만과 도시의 공간적 공존, 기능적 연계성을 도모할 수 있다.

여섯째, 법률제정이전에 항만지역개발의 개략적 타당성을 검토하고 우선적으로 추진해야 할 필요가 있는 대상지역 선정이 필요하다. 이를 위해 ‘(가칭)중장기 항만지역선진화 기본구상(안)’을 수립하여야 한다.

일곱째, 항만지역선진화는 장기적 계획을 수립하여 추진되어야 한다. 아울러 개발 및 정비, 환경개선의 개념을 포괄하여 단계별 지구 지정 및 계획을 수립하여야 한다.

여덟째, 총사업비 규정개정 등 현행 법체계 내에서 항만재개발사업을 추진

할 경우 법령 세련화 작업이 필요하다. 총사업비 변경 시 변경조건을 규정하고 총사업비 검증을 받아 재정을 절감할 수 있고, 사업의 공공성을 제고할 수 있어야 한다.

아홉째, 향만지역선진화는 뚜렷한 비전과 이행준거 기준을 설정하고 거시적 전략을 수립한 후 추진되어야 한다. 본 연구에서는 미래지향성과 선도성, 통합과 효율, 조화와 균형 등 3가지 이행기준을 제시하였다. 그리고 i) 향만지역의 기능조정 및 공간재배치, ii) 향만지역의 유기적 물류연계시스템 구축, iii) 향만지역 환경개선, iv) 향만지역 경관개선, v) 향만 내 친수공간 확보, vi) 관광 및 레저기능 확대 등 6가지의 추진전략과 방향을 제시하였다. 아울러 시급한 실천과제로서 제도개선을 위하여 i) 지구 등 지정제도 도입 및 개발, ii) 향만재개발 총사업비 산정 및 변경기준 정립, iii) (가칭)중장기 향만지역선진화 기본구상(안) 수립이 필요함으로 제안하였다. 향만지역선진화 지원체계 구축도 필요하다. 이를 위해 i) 갈등조정 및 해소기구 설치, ii) 독립추진법인의 설치, iii) 기금 또는 특별회계 설치를 통한 재정지원 등의 조치가 이루어져야 한다. 근본적으로는 현행 법체계내에서도 정부 및 지방자치단체와 관련기관의 재정지원 비율 등을 규정한 새로운 재원조달체계의 구축과 재정지원방안 모색이 필요하다. 종국적으로 이 모든 것은 새로운 법률의 제정을 통하여 해결할 필요가 있다.

제2절 정책제언

향만지역선진화를 위하여 정책적으로 추진하여야 할 내용을 제언한다.

1. 향만지역선진화 법령 제정: 「(가칭)향만지역선진화법」

1) 추진방향

현행 향만법체계를 수정하여 향만법의 「제6장 향만재개발사업」 규정을 폐

어내 주변지역개발을 포함한 「(가칭)항만지역선진화법」을 제정하여야 한다. 신규 법률은 기존의 항만재개발의 개념에 6장에서 언급한 항만지역의 지정이 가능하도록 하며, 6대 추진전략이 기본계획으로 정립되도록 하여야 한다. 기존의 항만재개발사업이 특정구역을 대상으로하는 개발사업이라면 항만지역 선진화 개발사업은 항만과 항만배후도시(주변지역)을 하나의 개발공간으로 두고 지구별, 구역별 개발사업이라는 특징을 갖는다. 이에는 단순한 항만개발 기능외에 기능재정립, 도심과의 연계체계(도로, 철도시설 구축), 환경개선, 경관개선, 지구내 친수시설 및 친수공간 조성, 장기 관광레저기능 도입 등이 포괄적으로 규정되어야 한다.

2) 추진시기

2015년 법률제안 준비단계를 거쳐 2016년에는 법률(안)이 제정될 수 있어야 한다. 이후 시행령 및 시행규칙을 동시에 진행하여 제정한다. 법률제정은 정부입법과 의원입법으로 구분된다. 정부입법은 의원입법에 비하여 법제처 심사 등 행정부처 심의단계가 추가된다. 따라서 의원입법보다 절차가 까다롭고 시간이 오래 소요될 수 있다는 단점이 있다. 반면 의원입법은 필요성만 공유한다면 정부입법보다 빠르게 추진될 수 있다는 장점이 있다.

3) 법률(안) 주요내용

제정법률안은 해양수산부장관이 법률소관부서가 되어야 한다. 그리고 지방자치단체와의 조율사항 등은 별도 위임사항으로 하여 가급적 자율성을 확보할 수 있는 규정이 포함되어야 한다. 항만지역선진화의 체계적 추진을 위해서는 항만지역을 지정하여야 하며 법정 기본계획을 수립하여 일관되고 예측가능한 개발이 되도록 한다.

또한 정부의 기반시설 조성 및 지원체계를 명확히 하고 정부, 지자체, 공사(PA) 등의 역할분담이 규정되어야 한다. 사안에 따라서는 매립, 항만내 개발, 주변지역의 개발이 별도의 사업으로 추진되거나 종합적으로 추진될 것이므로 보상 및 토지교환 등 사업추진효율화를 위한 방안도 포함되어야 한다.

2. 향만지역선진화 TFT 구성: (가칭)향만지역선진화추진단 발족

1) 필요성

향만지역선진화는 향만개발, 향만배후단지개발, 향만주변지역 도시개발, 도로 및 철도 등 SOC 시설 설치, 건축 등 상부활용기능, 환경개선, 경관개선 등 다양한 분야가 포함된다. 법률의 제정 및 기본계획의 수립 등도 이러한 전문분야가 포함되어야 하므로 체계적인 추진을 위해서는 정부, 지방자치단체, 관련분야 전문가가 포함된 TFT 구성이 필요하다.

2) TFT 구성 및 활용

1차적으로 정부관계자와 법률, 향만, 도시 및 기타 전문가 위주로 TFT를 구성하여야 한다. 이를 통하여 대강의 추진계획과 법률(안)의 일개를 검토한다. 이를 통하여 추진일정, 추진내용, 추진방법 등을 구체화한다.

다음으로 단계별로 필요한 분야가 발생할 경우 TFT의 구성을 변형하여 필요한 전문가와 관계자를 포함시켜 활용한다. TFT는 해양수산부 국장급을 팀장으로 하여 향만지역발전과장이 주무간사역할을 하며 담당공무원이 지원, 관련 전문가와 지방자치단체를 위원으로 하여 구성한다.

3. 향만지역선진화 추진로드맵 구상

단기, 중기, 장기 향만지역선진화 추진로드맵을 수립하여야 한다. 이를 기초로 단계별로 정책을 추진할 필요가 있다.

정책적으로 고려하여야 할 내용을 토대로 대강의 향만지역선진화 추진 로드맵을 구상하였다.

로드맵은 크게 준비기와 사업실행기로 구분할 수 있다. 준비단계에서는 법 제정 및 관련법령 개정 추진, 향만지역선진화추진단 발족, 중장기 구상(안) 등을 수립하여야 한다. 사업준비단계에 구상된 각 정책은 2015~2016년 등 2년 내에 완료되어야 한다. 준비기간이 장기화되면 정책의 추진동력이 떨어지고 대내외적 관심이 저하되는 부작용이 발생할 수 있다.

실행단계에서는 본격적인 사업시행을 위한 기본계획의 수립, 타당성 검증과 단계별 사업추진이 시행된다. 모든 정책은 중장기 기본계획의 수립이 전제되어야 예산이 확보되고 법적 권한을 갖고 추진될 수 있다. 법률(안)의 제정이 완료되면 바로 기본계획의 수립이 필요하다. 기본계획은 초기 계획임으로 감안하여 2년 이상 장기간 시간을 투입하여야 한다.

기본계획이 수립되면 사업별 타당성검증도 필요하다. 적정 투입비와 규모, 기능, 용도를 지정하고 사업방식과 재원조달, 역할분담 등 실천적방안도 도출되어야 한다. 이를 통하여 무분별한 개발을 막고 이해관계자간 갈등 소지를 사전에 파악하여 실제 추진단계에서 갈등해소에 기여할 수 있다. 타당성조사 기관은 공신력있는 연구기관이 주체가 되어 시행되어야 할 필요가 있다.

이후 단계별 사업을 추진한다.

〈표 8-1〉 항만지역선진화 추진 로드맵

구분	추진계획	추진시기								비고
		‘15	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20	‘25	‘30	
준비	(가칭)항만지역선진화 법 제정 추진	■	■							정부입법 또는 의원입법
	제도개선(법령 개정 포함)	■	■							현행 항만법 개정(법제정이전 보완)
	항만지역선진화 증장기 구상	■	■							대상사업 선정, 추진효과 등
	항만지역선진화 종합 체계 추진단 발족	■								법령제정 및 항만지역개발사 업 추진단

〈표 8-1〉 향만지역선진화 추진 로드맵 (계속)

구분	추진계획	추진시기								비고
		‘15	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20	‘25	‘30	
실행	향만지역선진화 사업 기본계획 수립									전국 향만지역대상 기본계획 수립
	단계별 사업추진 (1단계)									부산
	단계별 사업추진 (2단계)									인천
	단계별 사업추진(3단계)									기타

4. 향만지역선진화 타당성 및 추진전략 검토: TFT 활용

단기적으로 입법을 위해 법제정의 필요성, 향만지역선진화 효과 등에 대한 타당성검토 작업이 필요하다. 본 연구는 주로 현행 법률의 문제점과 사업추진에 따른 한계를 심층분석하여 법률제정의 필요성을 제시하였다. 하지만 향만지역선진화의 구체적 효과를 계량화하지는 못했다. 이는 본 연구에서 모두 다루어질 수 없는 한계가 있기 때문이다. 무엇보다 향만지역선진화가 광범위한 지역을 포함하고 있고 다양한 분야에 걸쳐 있기 때문에 단기간내 효과를 검토하기 어려웠다.

그러나, 실제 법 제정을 위해서는 좀 더 계량화된 효과가 필요할 것으로 판단된다. 이에 3개월 이내를 기한으로하여 향만지역선진화 효과 등을 TFT를 활용하여 도출할 필요가 있다. 아울러 사업추진시 발생할 수 있는 갈등과 쟁

점도 정부와 지자체 담당자, 민간의 의견을 종합하여 도출하여야 한다. 이를 바탕으로 정책추진일정을 정하고 전략을 수립할 필요가 있다.

5. 대 정부 및 대 국민 홍보 추진

국토교통부, 기획재정부 등을 대상으로 항만지역선진화의 필요성과 개발 목표, 미래상 등을 홍보하고 신법 제정 협조를 요청하여야 한다. 특히 국토교통부는 도시계획을 담당하고 있으므로 항만지역선진화를 국토교통부 권한의 침범으로 인식할 수 있다. 갈등의 발생과 충돌이 아닌 항만과 도시가 공존하고 지역경제를 견인할 수 있는 미래 신성장동력사업임을 알려야 하고 협조를 구해야 한다.

지방자치단체의 경우 어느 정도 사안에 따라 이해를 같이 할 수 있다. 다만 추진주체와 관련하여 해양수산부와 이견을 드러낼 수 있다. 큰 틀에서 항만지역선진화 기본정책을 수립하고 지방자치단체가 공동참여하여 정책을 추진할 수 있음을 알려야 한다. 그리고 지방자치단체의 재원조달의 이끌어낼 필요가 있다.

시민단체 및 지역주민의 이해를 얻어야 한다. 항만지역선진화사업은 항만이 중요한 역할을 하는 부산항, 인천항 등을 중심으로 우선 추진될 수 밖에 없다. 따라서 이들 지역주민도 항만지역선진화에 대하여 공감할 수 있다. 정부는 지역주민을 항만지역선진화 추진 정책의 중요한 지렛대로 활용할 필요가 있다.

아울러 항만지역선진화가 얼마나 항만과 주변지역, 지역주민과 도시를 변화시키는지 일본 요코하마 미나토미라이 21 사업 등의 사례를 구체적으로 제시하는 등의 방법으로 정책추진의 타당성을 확보하여야 한다.

6. 추진주체별 역할분담 설정

항만지역선진화의 성패는 추진주체별 역할분담이 중요한 요소가 될 수 있다. 일본 요코하마 미나토미라이 사업의 경우 일본정부, 요코하마시, 도시정비공단 등 공공부문과 민간투자자 등 민간부문간 역할분담이 명확했다. 이를 통

하여 체계적으로 사업을 추진할 수 있었다.

항만지역선진화사업도 사전에 추진주체별로 역할분담을 명확히 하여야 한다. 정부는 기본계획의 수립기반시설 재정지원, 항만지역개발은 항만정책담당자, 도시개발정책담당자, 산업종사자, 지역주민, 항만이용자 등이 복합적으로 관계된다. 하나의 사업이 추진될 때 각각의 역할을 사전에 설정하여야 한다. 예를 들면 정부는 재정의 지원, 기본계획의 수립, 법률의 제정 등을 수립하며 지방자치단체는 도시계획의 반영, 사업시행단계에서 보상 문제의 조정, 민원의 해결, 기업홍보 등을 역할을 할 수 있다.

사업시행자는 이주대책의 수립, 보상, 단지조성 등의 역할을 수행하여야 한다.

〈표 8-2〉 항만지역선진화 추진주체별 역할분담(안)

사업 추진주체		역할분담
공공부문	정부	• 법률 제정 및 관계기관 협조 • 기반시설 정비 • 항만지역지정 • 기본계획수립 및 추진전략 구상 - 단계별 지구개발계획 및 용도지정
	지방자치단체	• 항만계획반영 도시계획 수정 및 변경 • 사업추진관련 지역주민 및 시민단체 설득, 홍보 • 매립사업 참여 • 항만주변지역 이전방안 및 보상방안 기본방향 수립
	공사(PA) 등	• 개발사업참여(항만개발) • 환경정비 및 개선방안 도출·시행 • 경관개선방안 도출 및 시행 • 전력 및 전기시설 구축
민간부문		• 사업참여(시설축조, 사업지구 내 이주대책수립, 직접보상)

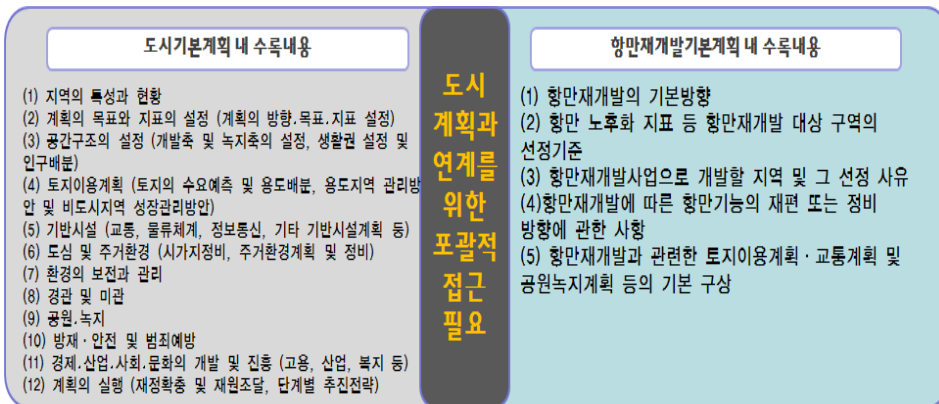
7. 항만기본계획과 도시기본계획의 연계성 확보

현재 국내 항만과 도시계획체계는 이원적으로 마련되어 집행되고 있으며, 그 결과 항만도시에서의 의사결정체계 역시 이원적으로 운영되어 의사소통에 어려움을 겪고 있다. 도시기본계획 입안 시 항만운영 혹은 항만지역발전과

관계된 부서에서의 의견이 도시의 공간구조와 일치하기 위해서는 제도상 많은 노력이 필요하다.

요코하마는 항만의 관리주체로서 도시계획상에서 항만재개발을 하나의 도시의 중요한 문제로서 인식하고 그에 걸맞는 목표 및 전략을 수립하였다. 도심이 분리되었던 상황에 대하여 미쓰비시 조선소를 외곽으로 이전시키고 해당 지역에서는 재개발을 추진하여 도시전체의 경제수준을 향상시키는데 기여할 수 있었다. 그림과 같이 국내의 항만체계 역시 도시의 공간구조를 고려한 통합적인 접근이 필요하다.

〈그림 8-1〉 도시기본계획과 항만재개발기본계획과의 연계



8. 항만재개발 사업의 선진화 방안 마련 필요

항만지역선진화로 나아가기 위하여 현행 항만재개발사업에도 제도적 선진화가 필요하다.

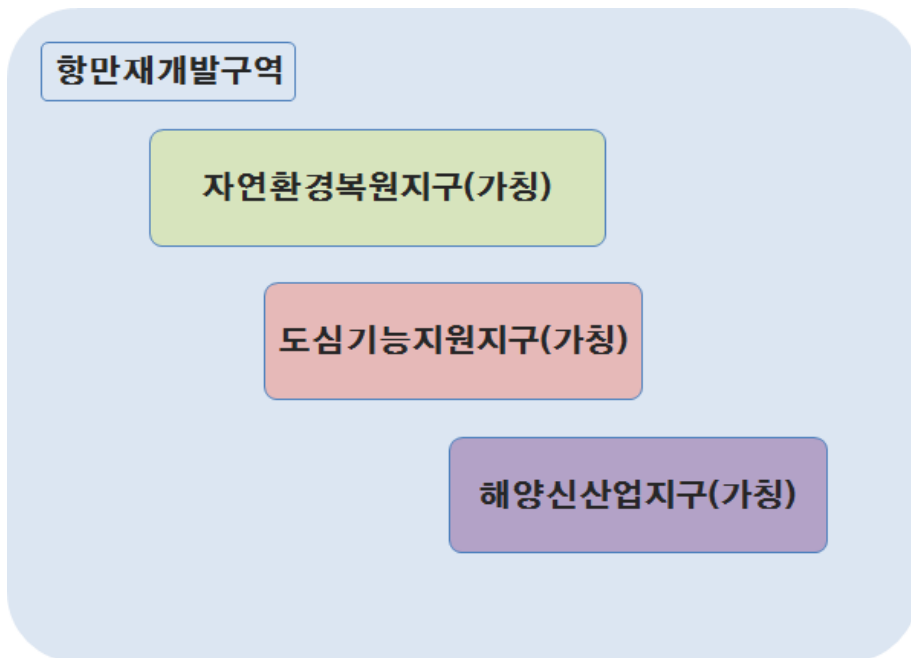
(1) 용도지구제 도입

현재 국내 항만법은 항만구역과 그 분구 및 항만재개발사업구역 외에는 지정할 수 있는 용도지구의 개념이 부족한 상태이다. 항만의 지정·개발·관리·사용 및 재개발에 대한 내용을 포괄해야 하지만 토지이용계획적 규제수단

은 부족한 상태이다.

자연공원법 및 연안관리법은 규제수단을 활용하여 해당 법률 내에서 기능을 분화하여 용도지구 혹은 용도해역을 지정하고 있다. 이들 법률은 「국토의계획및이용에관한법률」의 용도지역지구구역제와 마찬가지로, 해당법률에 의한 용도를 지역에 지정하여 제도적, 행정적 지원을 하고 바람직한 방향으로의 구역 개발 및 관리를 할 수 있다. 따라서 용도지구제는 항만재개발구역 내에서 재개발 계획을 지원하는 규제수단이 될 수 있다.

〈그림 8-2〉 항만재개발구역 내 지구제안(가칭)



국내 항만법이 재개발에 대한 내용을 포괄하기 위해서는 재개발 시 항만 구역을 정의할 수 있는 용도지구를 마련하는 것이 필요하다. 지역마다 처한 문제가 다르며, 항만지역으로서 가져야하는 특색이 항만재개발을 통해서 나타날 수 있도록 규제하는 수단이 강구되어야 한다. 이에 따라 항만으로 훼손된 지역을 복원할 수 있는 ‘자연환경복원지구(가칭)’, 도심기능과 연계할 수

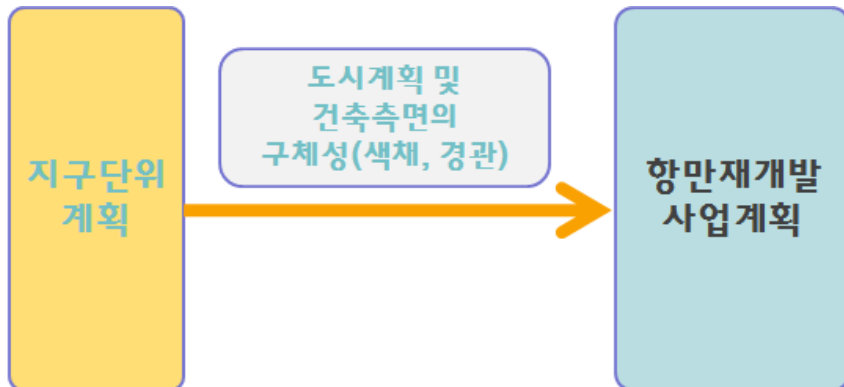
있는 ‘도심기능지원지구(가칭)’, 물류 중심의 항만구역에서 향후 새로운 산업을 유지할 수 있는 지구인 ‘해양신산업지구(가칭)’를 제안한다. 이를 통해 항만구역이 도시의 지속가능한 성장에 기여할 수 있을 것이다.

(2) 지구단위계획 수준에서의 계획기법도입

항만법은 항만재개발구역을 지정하고 항만재개발기본계획을 항만별로 수립하고 있으나 세부적인 내용은 실시계획을 통해서 나타나게 된다. 기본계획과 실시계획 사이에서의 괴리를 줄여줄 수 있는 지구단위계획의 개념이 필요하다. 기본계획은 재개발에서의 방향을 나타내고 향후 용도지역을 결정하는 수준에 그치고 있다. 실시계획은 구체적인 용도를 결정하는 것으로 매우 세부적인 성격을 띤다. 따라서 지구단위계획과 같이 건축물의 형태, 용도를 결정할 수 있는 지침적인 성격의 계획을 통해 항만재개발구역에서의 방향성이 건축단계에서 나타날 수 있도록 해야한다.

지구단위계획개념의 계획은 토지이용을 구체화하여 경관을 개선할 수 있는 건폐율, 용적율, 건축물의 형태/색채/배치/건축선을 결정하여 조정할 수 있다. 독일의 하펜시티의 경우 건축물의 배치까지 나타내는 계획을 수립하였다. 현재 국내 지구단위계획은 해안지역의 경관을 확보하기 위한 건폐율 및 용적율을 조정할 수 있다.

〈그림 8-3〉 지구단위계획을 통한 항만재개발사업계획의 요소 개선



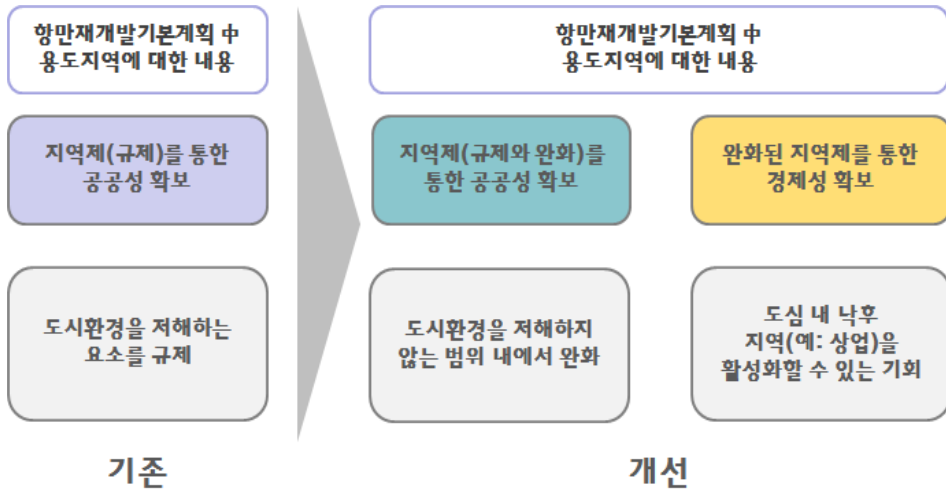
국내 항만법이 재개발을 통해 이해관계자가 원하는 경관 및 미관개선을 이루기 위해서는 지구단위계획과 같이 건축물에 대한 조정을 할 수 있는 제도 개선이 필요하다. 항만재개발사업계획은 토지이용의 변화를 수반할 수 있어 도시관리계획과 연계된다. 이 경우, 지구단위계획에서와 같이 구체성을 띤 계획기법은 항만재개발사업계획이 경관, 미관을 개선할 수 있는 가능성을 높일 수 있을 것이다.

(3) 용도지역제 변경 및 완화에 따른 공공성, 경제성, 환경성의 확보

항만재개발에 따른 용도지역 지정이 이루어지는 경우, 민간부문의 투자가 지역의 물리적 환경을 개선하고 향후 도시의 공공성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 현재 항만법은 항만재개발계획 수립 시 용도지역의 변경에 대한 내용을 담도록 하고 있다. 이에 따른 용도지역 변경은 향후 편익이 민간에서만 향유되어선 안 된다. 단순히 용도지역이 규제수단으로 활용되어 투자를 경직시키지는 말아야 하며 경제성, 공공성, 환경성을 잡을 수 있는 수단으로 자리 잡아야 한다.

항만재개발 시 도시가 성장하는데 필요한 상업지역에 대해서는 용도지역을 변경하거나 완화하는 ‘당근’과 그에 따른 이익이 시민에게 배분될 수 있는 ‘규제’내용이 포함되어야 한다. 뉴욕시는 용도지역을 변경하여 개발업자의 이익을 주고 지역을 활성화하는 경우, 그 이익이 시민에게 제공될 수 있는 제도적 여건을 마련하여 시민들과 공유한 후 집행하고 있다. 용적률 완화가 시행될 경우, 그에 따른 지역개선기금을 조성하고 있으며, 혜택을 받은 빌딩 역시 에너지효율을 높일 수 있도록 설계한다.

〈그림 8-4〉 지역제를 공공성 및 경제성 확보를 위한 개선 방안



국내의 지구단위계획 내의 특별계획구역, 용적률 완화 등에 대한 내용을 통해 지역의 개발이 경제적으로 사회적으로 환경적으로 함께 동반성장할 수 있도록 해야 한다. 기존의 항만재개발기본계획에서 공업지역 혹은 환경에 저해될 수 있는 요소를 도시지역과 떨어뜨리는 순화주의를 채택하는 것이었다. 향후 항만지역발전법을 통한 항만재개발구역 내 지역제는 환경을 저해하지 않는 범위 내에서 완화하되, 이를 통해 지역의 경제를 부흥시킬 수 있는 방안을 꾀하며, 환경성 역시 확보할 수 있는 도구로 삼아야 한다.

(4) 항만구역 내 인프라(도로, 상하수도) 관리를 통한 도심개발유도

항만법은 항만재개발계획 수립 시 도시계획시설에 대한 계획을 수립토록 하고 있다. 나아가, 도시계획시설은 도시 성장과 연계되는 필수적인 시설이므로 항만법에서는 도시의 지속가능한 성장에 어떻게 영향을 줄 수 있을지 고민하는 것이 필요하다.

도시계획시설은 생활을 영위하는데 필수적인 시설이나, 그 부담은 공공부문이 담당하고 있다. 도시의 외연적 확산은 도시계획시설의 운영이 공공에게

부담지어진다. 도심 인근에서 일어나는 항만재개발은 기존 도심 내 존재하는 도시계획시설을 관리할 수 있는 기회일 수 있다.

항만법체계에서 도시계획시설을 유지하고 관리할 수 있는 법적토대가 이루어진다면, 도시계획시설(도로 및 상하수도)건설을 위한 고비용이 불필요하다. 이를 통해 개발사업이 추진될 수 있는 부지를 도심 인근에 위치한 항만에서 제공할 수 있다. 결과적으로 항만 내 인프라 관리는 도심 내에서 활용되고 있지 않은 해안지역의 효율적인 이용을 불러일으키고, 도시의 확산(sprawl)으로 인한 환경적 악영향을 감소시킬 수 있다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

- 국토연구원, 『기성시가 지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구』, 2012.
- 국토해양부, 『도시 및 주거환경정비사업 여행, 재개발-재건축-도시환경정비-주거환경개선사업』, 2010, p9.
- 국토해양부, 『항만재개발 및 마린항만 개발사업의 재원조달 방안 연구용역』, 2011.
- 김춘선 외, 『항만과 도시』, 블루엔 노트, 2013.
- 부산시, 『시정백서』, 2013
- 손정목, 『우리나라 해안도시형성과 발전과정』, 일지사, 1981
- 신승식, 「성공적 항만재개발을 위한 정부의 역할」, 『해양물류연구』 제6권, 한국해양수산개발원, 2010.
- 임영태·임윤택, 「항만지역 도시재생 추진방향」, 국토정책 Brief No. 433, 2013.
- 이금진, 「항만수변도시의 공공디자인 계획방향 연구」, 2013.
- 전찬영·이종필, 「전용부두 부가가치 창출효과 비교」, 한국해양수산개발원, 2008.12.
- 정봉현, 「국제항만 친수공간의 개발유형 설정과 정책방향: 광양항을 중심으로」, 『한국항만경제학회지』 제24권 제3호, 2008.
- 정분도·홍금우, 「항만관련산업이 지역경제에 미치는 영향」, 『한국항만경제학회지』 (25:3), 한국항만경제학회, 2009, pp. 303~320.
- 정양희, 「항만도시의 CBD공간구조와 수변공간의 변용에 관한 연구」, 홍익대학교 박사학위 논문, 1995, pp. 66~67.
- 최상철 외, 『한국도시개발론』, 일지사, 1981.
- 한국은행, 『2003년 지역산업연관표』, 2005
- _____, 『2006년 기업경영분석』, 2007.
- 한국해양수산개발원 외, 『해양경제특별구역 제도 도입 타당성 검토 용역』, 중간보고 자료, 2014. 12.

해양수산부, 『항만산업의 경제적 파급효과에 관한 연구』, 2002.10.

_____, 『부산항 미항개발 중장기 발전 연구』, 2008.

_____, 『부산항 임항지역 청정화 방안 수립 연구』, 2012. 12.

〈국외 문헌〉

Colgan, C. S. 2009, A guide to the measurement of the market data for the ocean and coastal economy in the National Ocean Economics Program, National Ocean Program, USA; 2017. 1.

Huang. W. C., Chen C. H., Kao S. K., Chen. K. Y., 2011. “The Concept of Diverse developments in port cities, Ocean and Coastal Management”, Ocean and Coastal Management, 54-5, page 381~390.

Karyn. M., Cathal. O., Stephan. Hynes., 2011. “Quantifying the value of multi-sectoral marine commercial activity in Ireland”, Marine Policy 35, page 721-727

Notteboom. T., 2009. “The relationship between seaports and the intermodal hinterland in light of global supply chains”, OECD.

Olaf Merk. (editor). 2013. “The Competitiveness of Global Port Cities: Synthesis Report”, OECD.

PwC, “Emerging industries”: report on the methodology for their classification and on the most active, significant and relevant new emerging industrial sectors (Version 1.3), July 2012.

Rui. Z., Stephen. H., Guang. S. H., (2014. “Defining and quantifying China's ocean economy”, Marine Policy 43, page 164-173

Tom a. Daamen, 2013 “Governing the European port-city interface; institutional impacts on spatial projects between city and port”

University of Oslo, “The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law”, University of Oslo: Department of Public and International Law, 2008.

〈인터넷 자료〉

로테르담 항만공사 홈페이지 www.portofrotterdam.com/
법제처 홈페이지 <http://www.law.go.kr>
산 페드로 시 홈페이지 <http://www.sanpedro.com/spcom/coninfo.htm>
요코하마시 항만국 홈페이지 <http://www.city.yokohama.lg.jp/kowan/>
LA 항만국 홈페이지 <http://www.portoflosangeles.org/>

〈출장자료〉

요코하마 미나토미라이 21(YMM 21), MINATOMIRAI 21 Information, 2014.8
요코하마 도시재생기구, 요코하마시 기자(記者)발표 자료, 2011.6.30.

부록1. (가칭) 향만지역선진화에 관한 법령(안)

(가칭) 향만지역 선진화에 관한 법률(안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 노후하거나 유희 상태에 있는 향만과 그 주변지역을 효율적으로 개발하여 향만기능을 합리적으로 재편하고 향만의 경관 및 인접한 도시환경을 개선하는데 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “향만구역”이란 「향만법」 제2조 제2호와 제3호에 따른 향만의 수상구역과 육상구역을 말한다.
2. “주변지역”이란 향만구역과 지리적으로 인접한 지역으로서 이 법에 따른 향만지역선진화사업을 추진함에 있어서 향만구역과의 조화로운 개발이 필요하여 제9조 및 제12조에 따라 지정·고시된 지역으로서 주변지역의 범위 및 지정절차는 대통령령으로 정한다.
3. “향만지역선진화사업”이란 향만구역 및 주변지역에서 「향만법」 제2조제5호에 따른 향만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설 및 경관을 개선 또는 정비하기 위하여 이 법에 따라 시행하는 사업을 말한다.
4. “향만지역선진화사업구역”이란 향만선진화사업을 시행하기 위하여 제9조 제1항에 따라 지정·고시된 구역을 말한다.
5. “기반시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설을 말한다.
6. “도시·군계획시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설을 말한다.

7. “공공시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설을 말한다.

제3조 (다른 법률과의 관계) 이 법 중 항만선진화사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다.

제2장 항만지역선진화기본계획 등

제4조 (기본계획의 수립) ① 해양수산부장관은 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년마다 항만지역선진화기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 항만지역선진화의 기본방향
 2. 항만 및 주변지역 노후화 지표 등 항만지역선진화 대상구역 선정기준
 3. 항만지역선진화 예정구역의 현황 및 각 예정구역의 선정 사유
 4. 항만지역선진화에 따른 항만기능의 재편 또는 정비 방향에 관한 사항
 5. 항만지역선진화와 관련한 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획 등의 기본구상
 6. 그 밖에 항만지역선진화와 관련된 것으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ③해양수산부장관이 기본계획을 수립하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 미리 협의한 후 제42조에 따른 항만지역선진화위원회(이하 “항만지역선진화위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 확정한다.

제5조 (기본계획의 고시 등) ① 해양수산부장관은 기본계획을 수립한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.

②제1항에 따라 통보를 받은 시·도지사는 지체 없이 시장·군수 또는 자치

구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 통보하고, 통보받은 시장·군수·구청장은 관할 구역에 대한 기본계획을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 특별자치도지사는 직접 관할 구역에 대한 기본계획을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

- 제6조 (기본계획의 변경) ① 해양수산부장관은 기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성을 검토하고 필요한 경우 기본계획을 변경할 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 해양수산부장관은 기본계획을 변경할 필요가 있다고 인정되거나 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 그 변경을 요청하는 때에는 이를 변경할 수 있다.
- ③ 제1항 또는 제2항에 따른 기본계획의 변경에 대하여는 제4조 및 제5조를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제5조에 한하여 이를 준용한다.

- 제7조 (사업계획의 수립) ① 해양수산부장관은 기본계획에 적합한 범위 안에서 특정한 항만구역 및 그 주변지역에 대한 항만지역선진화사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 협의한 후 항만지역선진화위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ② 해양수산부장관은 창의적이고 효율적인 항만선진화사업을 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획안을 공모하여 선정된 안을 사업계획의 수립에 반영할 수 있다
- ③ 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 항만지역선진화사업의 명칭
 2. 항만지역선진화사업의 대상 지역 및 그 면적
 3. 항만 및 주변지역 기능의 재편 또는 정비 계획
 4. 도시·군계획시설의 설치계획
 5. 공공시설의 설치계획

6. 도시경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획
 7. 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획
 8. 제16조에 따라 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발방향(원형지로 공급될 대상 토지가 있는 경우에만 해당한다)
 9. 항만지역선진화사업의 시행기간
 10. 재원조달계획
 11. 그 밖에 항만지역선진화사업의 시행에 관하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ④해양수산부장관은 제1항에 따라 사업계획을 수립하고자 하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공청회 등을 통하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다.
- ⑤수립된 사업계획을 변경하는 경우에는 제1항 및 제4항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑥해양수산부장관은 사업계획을 수립 또는 변경한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류의 사본을 송부 받은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 이를 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

제8조 (시·도지사의 사업계획의 수립 등) ① 제7조에도 불구하고 시·도지사는 제7조제3항 각 호의 사항이 포함된 사업계획을 수립하여 해양수산부장관에게 승인을 신청할 수 있다.

②제13조제1항제2호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 자(이하 이 조에서 “사업계획제안자”라 한다)는 기본계획에 적합한 범위 안에서 또는 기본계획이 수립되지 아니한 항만 및 그 주변지역에 대하여 제7조제3항 각 호의 사항이 포함된 사업계획을 수립하여 해당 시·도지사에게 제출할 수 있다.

③제2항에 따라 사업계획을 제출받은 시·도지사는 관할 시장·군수·구청장

의 의견을 들은 후 60일 이내에 그 수용 여부를 결정하고 그 결과를 사업계획제안자에게 통보하여야 한다. 다만, 특별자치도지사는 사업계획서를 제출받은 날부터 60일 이내에 그 수용 여부를 사업계획제안자에게 직접 통보하여야 한다.

④시·도지사는 제3항에 따라 사업계획제안자에게 사업계획의 제안을 수용한다는 통보를 한 날부터 60일 이내에 공청회 등을 통한 주민의 의견청취 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 지방도시계획위원회의 자문을 거쳐 해양수산부장관에게 해당 사업계획에 대한 승인을 신청하여야 한다.

⑤제4항에 따라 시·도지사가 해양수산부장관에게 사업계획의 승인을 신청하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 제7조제3항 각 호의 사항이 포함된 사업계획서
2. 시장·군수·구청장의 의견 및 관련 부서 협의 결과(특별자치도지사의 경우를 제외한다)
3. 주민의 의견청취 결과
4. 지방도시계획위원회의 자문 의견

⑥사업계획제안자는 시·도지사가 제3항 및 제4항에 따른 기간 안에 사업계획제안자에게 사업계획의 수용 여부를 통보하지 아니하거나 해양수산부장관에게 승인 신청을 하지 않는 경우 해양수산부장관에게 직접 사업계획의 승인을 신청할 수 있다.

⑦해양수산부장관은 제1항·제4항 및 제6항에 따라 사업계획을 승인하고자 하는 경우 기본계획과의 적합성, 자원조달계획의 실현가능성 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 검토하여야 한다.

⑧해양수산부장관의 제1항·제4항 및 제6항에 따른 사업계획의 승인에 대하여는 제7조제1항·제4항·제5항 및 제6항을 준용한다. 이 경우 “사업계획의 수립”은 “사업계획의 승인”으로, “사업계획의 변경”은 “사업계획의 변경승인”으로 본다.

제3장 항만지역선진화사업구역의 지정 등

제9조 (사업구역의 지정) ① 해양수산부장관은 제7조 또는 제8조에 따라 수립하거나 승인한 사업계획에 따라 항만지역선진화사업구역(이하 “사업구역”이라 한다)을 지정·고시한다.

②사업구역은 항만구역의 전부 또는 일부와 그 주변지역을 대상으로 하되, 주변지역은 항만선진화사업에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 50을 초과할 수 없다. 다만, 사업구역의 총 면적이 20만제곱미터 미만일 경우에는 주변지역을 항만선진화사업에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 100까지로 할 수 있다.

③해양수산부장관이 제1항에 따라 지정·고시할 수 있는 사업구역의 면적은 1만제곱미터 이상이어야 한다. 다만, 기본계획에서 정한 각 예정구역의 면적이 1만제곱미터 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조 (사업구역의 지정절차 등) ① 해양수산부장관은 제9조에 따라 사업구역을 지정하려는 때에는 미리 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 항만지역선진화위원회의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 사업구역을 변경하려는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②해양수산부장관이 제1항에 따라 사업구역을 지정 또는 변경하는 때에는 다음 각 호의 사항을 관보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류의 사본을 송부 받은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 지역의 주민이 이를 14일 이상 열람할 수 있도록 하여야 한다.

1. 항만지역선진화사업의 명칭·목적
2. 사업구역의 위치 및 면적
3. 수용 또는 사용할 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)의 세목과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소

4. 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른 지형도면

제11조 (사업구역의 지정해제 등) ① 해양수산부장관은 제9조제1항에 따라 지정된 사업구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 항만선진화 위원회의 심의를 거쳐 그 지정을 해제할 수 있다.

1. 제9조제1항에 따라 사업구역이 지정된 날부터 2년 이내에 제13조에 따른 사업시행자를 지정하지 아니한 때
 2. 제13조제1항에 따른 사업시행자가 사업시행자로 지정된 날부터 2년 이내에 제14조에 따른 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 때
 3. 제13조제1항에 따른 사업시행자가 제14조에 따른 실시계획의 승인을 받은 날부터 1년 이내에 항만선진화사업을 착수하지 아니한 때
- ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 사업구역 지정을 해제한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하여야 한다.
- ③ 사업구역이 지정·고시된 경우 사업구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역으로의 용도지역을 변경하는 같은 법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정 및 같은 법 제51조 제1항에 따른 지구단위계획구역으로 결정되어 고시된 것으로 본다.
- ④ 국토교통부장관은 항만지역선진화사업의 공공성 확보를 위하여 항만지역선진화사업에 관한 도시계획기준을 제정·운용할 수 있다.

제12조 (행위 등의 제한) ① 제9조제1항에 따라 지정·고시된 사업구역 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석·자갈·모래의 채취, 수산동식물의 포획·양식, 토지분할 및 물건을 쌓아놓는 행위, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따라 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 허가 또는 변경 허가를 하는 경우 그 대상 행위 등이 항만선진화사업에 중대한 지장을 줄

우려가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 행위에 해당하는 때에는 미리 해양수산부장관의 의견을 들어야 한다.

③재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위는 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 이를 할 수 있다.

④제1항에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 제9조제1항에 따라 사업구역이 지정·고시된 당시 이미 관계 법령에 따라 행위허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고한 후 계속 시행할 수 있다.

⑤관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항을 위반한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「행정대집행법」에 따라 대집행할 수 있다.

⑥제1항에 따른 허가에 관하여 이 법에서 규정하는 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조부터 제60조까지 및 제62조를 준용한다.

⑦제1항에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 본다.

제4장 항만지역선진화사업의 시행 등

제13조 (사업시행자의 지정 등) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 자 중에서 항만지역선진화사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)를 지정하여야 한다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체
2. 「항만공사법」에 따른 항만공사
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 공공기관
4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
5. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자

6. 제1호, 제2호 및 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 항만선진화사업을 시행할 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 법인

②해양수산부장관은 사업시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 사업시행자를 변경하거나 그 지정을 취소할 수 있다.

1. 제1항에 따라 사업시행자로 지정된 날부터 2년 이내에 제14조에 따른 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우
2. 제14조제1항에 따른 실시계획의 승인을 받은 후 1년 이내에 항만선진화사업을 착수하지 아니한 경우
3. 제14조제1항에 따른 실시계획의 승인이 취소된 경우
4. 천재지변, 사업시행자의 파산이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 항만지역선진화사업의 목적을 달성하기 어렵다고 인정되는 경우 (항만선진화위원회의 심의를 거쳐 사업의 지속 전망이 없는 것으로 인정되는 경우로 한정한다).

③해양수산부장관은 제1항 및 제2항에 따라 사업시행자를 지정하거나 변경 또는 취소한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.

④ 사업시행자는 항만지역선진화사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 사업구역에 입주하려는 자 또는 입주하려는 시설의 운영자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만지역선진화사업의 일부를 대행하게 할 수 있다.

제14조 (실시계획의 승인 등) ① 사업시행자가 항만지역선진화사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만지역선진화사업실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 실시계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ②실시계획에는 사업계획의 내용이 반영되어야 하며, 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업계획의 명칭·위치 및 면적
2. 사업시행자의 성명 또는 명칭(주소와 대표자의 성명을 포함한다)
3. 항만선진화사업의 시행기간
4. 토지이용·교통처리 및 환경관리에 관한 계획
5. 경관에 관한 계획
6. 재원조달계획 및 연차별 투자계획
7. 기반시설의 설치계획(비용부담계획을 포함한다)
8. 조성토지의 처분계획서
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③해양수산부장관은 실시계획을 승인하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

④해양수산부장관은 실시계획을 승인 또는 변경승인한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관보에 고시하고, 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 관계 서류의 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류의 사본을 송부받은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 이를 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑤제4항에 따라 관계 서류의 사본을 송부 받은 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관계 서류에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획의 결정에 관한 사항이 포함되어 있는 경우 같은 법 제32조제2항에 따른 지형도면 승인 신청 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사업시행자는 지형도면의 고시 등에 필요한 서류를 해당 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다.

⑥ 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다.

⑦ 제④항에 따라 실시계획을 고시한 경우 그 고시된 내용 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획(지구단위계획을 포함한다. 이하 같다)으로 결정하여야 하는 사항은 같은 법에 따른 도시·군관리계획이 결정되어 고시된 것으로 본다. 이 경우 종전에 도시·군관리계획으로

결정된 사항 중 고시 내용에 저촉되는 사항은 고시된 내용으로 변경된 것으로 본다.

제15조(선수금) ① 사업시행자는 항만선진화사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등을 공급받거나 이용하려는 자로부터 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대금의 전부 또는 일부를 미리 받을 수 있다.

② 사업시행자(국가기관 또는 지방자치단체는 제외한다)는 제1항에 따라 대금의 전부 또는 일부를 미리 받으려면 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

제16조(원형지의 공급과 개발) ① 사업시행자는 사업구역의 일부(해당 사업구역 전체 면적의 3분의 1 이내로 한정한다)를 자연친화적으로 개발하거나 입체적으로 개발하기 위하여 필요한 경우에는 조성되지 아니한 상태의 토지(이하 “원형지”라 한다)의 공급계획을 작성하여 해양수산부장관의 승인(해양수산부장관이 사업시행자인 경우는 제외한다)을 받아 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 원형지를 공급하여 개발하게 할 수 있다.

1. 국가기관
2. 지방자치단체
3. 「항만공사법」에 따른 항만공사
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관

② 제1항에 따른 원형지 공급계획에는 원형지를 공급받아 개발하는 자(이하 “원형지개발자”라 한다)에 관한 사항과 원형지의 공급 내용 등이 포함되어야 한다.

③ 사업시행자(해양수산부장관은 제외한다)는 제1항에 따른 원형지 공급계획을 변경하려면 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

④ 해양수산부장관은 제1항 또는 제3항에 따라 승인을 할 때에는 원형지 개발과 관련하여 용적률 등 개발밀도, 토지용도별 면적 및 배치, 교통처리

계획 및 기반시설의 설치 등에 관한 이행조건을 붙일 수 있다.

⑤ 사업시행자는 다음 각 호의 내용에 따라 원형지개발자와 원형지 공급계약을 체결한 후 원형지개발자로부터 개발을 위한 공사의 착수 기한, 공사의 준공예정일, 사업기간 등의 사항이 포함된 세부계획을 제출받아 실시계획의 내용에 반영하여야 한다.

1. 제7조제3항제8호에 따른 원형지 개발방향
2. 제1항 및 제2항에 따른 원형지 공급계획 및 원형지 공급 내용

⑥ 원형지개발자(국가기관 및 지방자치단체는 제외한다)는 10년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안에는 원형지를 제3자에게 매각할 수 없다. 다만, 이주용 주택이나 공공시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 사용하려는 경우로서 미리 해양수산부장관의 승인을 받은 경우는 그러하지 아니하다.

⑦ 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 원형지 공급 승인을 취소하거나 사업시행자로 하여금 그 이행의 촉구, 원상회복 또는 손해배상의 청구, 원형지 공급계약의 해제 등 필요한 조치를 할 것을 요구할 수 있다.

1. 사업시행자가 제1항에 따른 원형지 공급계획에 따라 원형지를 공급하여 개발하지 아니한 경우
2. 사업시행자 또는 원형지개발자가 제4항에 따른 이행조건을 이행하지 아니한 경우
3. 원형지개발자가 제5항에 따른 세부계획의 내용대로 개발을 위한 공사를 시행하지 아니한 경우

⑧ 사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 원형지 공급계약을 해제할 수 있다.

1. 원형지개발자가 제5항에 따른 세부계획에서 정한 착수 기한까지 공사에 착수하지 아니한 경우
2. 원형지개발자가 개발을 위한 공사에 착수한 후 제5항에 따른 세부계획에서 정한 사업기간 이내에 원형지 개발을 위한 사업을 완료하지 아니한 경우

3. 제6항을 위반하여 공급받은 원형지의 전부나 일부를 제3자에게 매각한 경우
4. 그 밖에 원형지를 공급계약에서 정하는 목적대로 사용하지 아니하는 등 제5항에 따른 공급계약의 내용을 위반하는 경우
- ⑨ 제1항부터 제8항까지에서 정한 사항 외에 원형지개발자의 선정기준, 원형지 공급의 절차와 기준, 원형지 공급가격, 사업시행자와 원형지개발자의 업무 범위 및 원형지 공급계약의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(준공확인) ① 사업시행자는 항만선진화사업의 전부 또는 일부를 끝냈을 때에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 준공확인을 신청하여야 한다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 준공확인 신청을 받으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 준공검사를 한 후 그 공사가 실시계획의 승인된 내용대로 시행되었다고 인정되는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 준공확인증명서를 그 신청인에게 발급하여야 한다.

③ 사업시행자가 제1항에 따라 준공확인을 받은 경우에는 제30조제1항 각호의 허가 등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 본다.

④ 사업시행자는 항만선진화사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 실시계획의 범위에서 단계별 또는 시설별로 구분하여 준공확인을 신청할 수 있다.

⑤ 누구든지 제2항에 따른 준공확인증명서를 받기 전에는 항만선진화사업으로 조성되거나 설치된 토지 또는 시설을 사용하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 준공 전 사용신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 시장·군수는 개발사업이 준공된 사업구역에 대하여 제14조제④항에 따라 고시된 실시계획에 포함된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획에 따라 관리하여야 한다.

제18조(공사완료의 공고 등) 해양수산부장관은 제17 제1항에 따라 준공확인
을 한 결과 항만선진화사업이 실시계획대로 끝났다고 인정되는 경우에는
공사완료의 공고를 하여야 하며, 실시계획대로 끝나지 아니한 경우에는 지
체 없이 보완시공 등 필요한 조치를 명하여야 한다.

제19조(공공시설 등의 귀속) ① 사업시행자가 항만지역선진화사업의 시행으
로 새로 공공시설(대통령령으로 정하는 시설은 제외한다. 이하 이 조에서
같다)을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 공공
시설 등의 귀속은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조를 준용한다.
② 제1항에 따른 공공시설과 재산을 등기할 때에는 실시계획승인서와 준공
확인증명서로 「부동산등기법」상의 등기원인을 증명하는 서면을 갈음할 수
있다.

제20조(조성토지의 처분) ① 사업시행자는 항만지역선진화사업으로 조성한
토지를 실시계획에 따라 직접 사용하거나 분양 또는 임대하여야 한다.
② 제1항에 따른 토지의 처분방법·처분절차·가격기준 등에 필요한 사항은
대통령령으로 정한다.

제21조(국공유지의 처분제한 등) ① 사업구역에 있는 국가 또는 지방자치단
체 소유의 토지로서 항만지역선진화사업에 필요한 토지는 해당 실시계획
에서 정한 목적 외의 용도로 처분할 수 없다.
② 사업구역에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 항만지역
선진화사업에 필요한 재산은 「국유재산법」 제9조에 따른 국유재산관리계
획 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조에 따른 공유재산관리계획과 「국
유재산법」 제43조 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조에 따른 계약의 방
법에도 불구하고 사업시행자에게 수의계약으로 처분할 수 있다. 이 경우
그 재산의 용도폐지(행정재산인 경우만 포함한다) 또는 처분에 관하여는
해양수산부장관이 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항 후단에 따른 협의 요청이 있을 때에는 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 협의에 필요한 조치를 하여야 한다.

제22조(국유재산의 임대 특례) ① 국가는 향만지역선진화사업의 원활한 시행을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 사업시행자에게 사업구역에 있는 국유재산을 「국유재산법」 제35조 및 제46조에도 불구하고 20년의 범위에서 임대할 수 있다.

② 제1항에 따른 임대기간이 끝난 국유재산에 대하여는 그 임대기간을 초과하지 아니하는 범위에서 1회에 한정하여 종전의 임대계약을 갱신할 수 있다.

③ 제1항에 따라 국유재산을 임대받은 자는 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 임대받은 국유재산에 필요한 영구시설물을 설치할 수 있다. 이 경우 국가는 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 끝나는 때에 이를 국가에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙여야 한다.

제23조(국유재산 또는 공유재산 매각의 예약) ① 국가 또는 지방자치단체는 사업시행자에게 향만지역선진화사업의 완료를 조건으로 제21조제2항에 따라 수의계약으로 처분할 수 있는 재산의 매각을 예약할 수 있다.

② 제1항에 따라 매각이 예약된 재산의 사용·수익, 예약의 해지 또는 해제 등에 관하여는 「국유재산법」 제45조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.

제24조(작업장 소멸에 따른 향운노동조합 소속 조합원에 대한 생계지원금 지급) ① 사업시행자는 향만지역선진화사업의 시행으로 영위하던 작업장이 소멸된 「향만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법」 제2조제2호에 따른 향운노동조합(이하 "향운노동조합"이라 한다) 소속 조합원에 대하여 다음 각 호의 사항을 고려하여 산정한 생계지원금을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

1. 향운노동조합의 퇴직 여부

2. 다른 작업장으로의 이전 여부

3. 「근로기준법」 제2조제6호에 따른 평균임금 등

② 제1항에 따른 생계지원금의 산정 기준, 지급 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(항운노동조합 소속 조합원 생계대책협의회) ① 항만지역선진화사업이 시행되는 해당 항만을 관할하는 지방해양항만청장 또는 시·도지사는 항만 지역선진화사업에 따른 항운노동조합 소속 조합원의 생계안정 등과 관련된 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 협의회(이하 "생계대책협의회"라 한다)를 구성·운영할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공익사업을 시행하는 경우에는 생계대책협의회를 두어야 한다.

1. 제24조제1항에 따른 생계지원금 지급을 위한 사전 의견수렴에 관한 사항

2. 항운노동조합 소속 조합원의 작업장 이전에 관한 사항

3. 제1호 및 제2호에서 규정한 사항 외에 항운노동조합원의 생계대책 마련을 위하여 생계대책협의회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

② 생계대책협의회의 위원장은 해당 항만이 국가관리무역항인 경우에는 지방해양항만청장이, 지방관리무역항인 경우에는 시·도지사가 된다.

③ 항만지역선진화사업이 시행되는 항만의 항운노동조합, 「항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법」 제2조제3호에 따른 항만운송사업자등 또는 사업시행자는 해당 항만을 관할하는 지방해양항만청장 또는 시·도지사에게 생계대책협의회 구성을 요청할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 생계대책협의회의 구성·운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 항만지역선진화사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.

1. 해당 사업구역의 항만시설용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하

2. 해당 사업구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용에의 부담

② 사업시행자는 제1항에 따른 개발이익의 재투자가 차질 없이 이루어질 수 있도록 대통령령이 정하는 바에 따라 그 발생된 개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 개발이익의 산정에 관하여는 「개발이익 환수에 관한 법률」 제8조부터 제12조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “개발부담금의 부과 기준”은 “개발이익의 산정 기준”으로, “부과 종료 시점”은 “개발이익 산정 종료 시점”으로, “부과 대상 토지”는 “개발이익 산정 대상 토지”로, “부과 개시 시점”은 “개발이익 산정 개시 시점”으로, “부과 기간”은 “개발이익 산정 기간”으로, “국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 인가등”, “국가나 지방자치단체의 인가등”, “개발사업의 인가등” 또는 “인가등”은 “실시계획 승인”으로, “개발사업의 준공인가 등”은 “준공확인”으로, “납부 의무자”는 “사업시행자”로, “개발사업”은 “항만지역선진화사업”으로, “국토교통부장관”은 “해양수산부장관”으로 본다.

제27조(입주자협의회 구성 등) ① 해양수산부장관이 제18조에 따라 공사완료의 공고를 한 경우 해당 사업구역의 입주자 및 입주예정자는 사업구역의 효율적인 관리를 위하여 입주자협의회를 구성할 수 있다.

② 제1항에 따른 입주자협의회 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조 (타인의 토지에의 출입 등) ① 사업시행자는 실시계획의 작성 등을 위한 조사·측량 또는 항만선진화사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 타인이 소유하거나 점유하는 토지에 출입하거나 타인이 소유하거나 점유하는 토지를 재료적치장·임시통로 또는 임시도로로 일시 사용할 수 있으며, 특히 필요한 경우에는 나무·흙·돌이나 그 밖의 장애물을 변경하거나 제거할 수 있다. 이 경우 토지의 소유자 또는 점유자는 정당한 사유 없이 이를 방해하거나 거부할 수 없다.

②제1항에 따라 타인의 토지에 출입하려는 자는 미리 해당 토지의 소유자 또는 점유자에게 통지하여야 하며, 그 동의를 받아야 한다. 다만, 해당 토지의 소유자 또는 점유자의 부재나 주소불명 등으로 동의를 받을 수 없는 때에는 관할 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 출입하여야 한다.

③해 뜨기 전 또는 해 진 후에는 해당 토지의 소유자 또는 점유자의 승낙 없이 택지 또는 담으로 둘러싸인 타인의 토지에 출입할 수 없다.

④제1항에 따라 타인의 토지에 출입하려는 자는 그 권한을 표시하는 해양수산부령으로 정하는 바에 따른 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤사업시행자는 실시계획의 승인을 받은 때에는 항만지역선진화사업이 예정된 공유수면에 출입하거나 이를 일시 사용할 수 있다. 이 경우 「수산업법」 등 다른 법률에 따라 공유수면에 대한 권리를 가진 자는 정당한 사유 없이 당해 수면에 대한 사업시행자의 출입 또는 일시 사용을 가로막거나 방해하여서는 아니 된다.

제29조 (토지에의 출입 등에 따른 손실보상) ① 제28조에 따른 행위로 인하여 손실을 받은 자가 있는 때에는 사업시행자가 그 손실을 보상하여야 한다.

②제1항에 따른 손실보상에 관하여는 사업시행자와 손실을 받은 자가 협의하여야 한다.

③사업시행자 또는 손실을 받은 자는 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때에는 토지·물건 등에 관하여 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다. 이 경우 재결신청은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제23조제1항 및 같은 법 제28조제1항에도 불구하고 해당 항만지역선진화사업의 시행기간 내에 할 수 있다.

④제3항에도 불구하고 「수산업법」 제8조에 따른 면허어업, 같은 법 제43조에 따른 허가어업 및 같은 법 제46조에 따른 신고어업에 관한 권리에 관하여는 같은 법 제79조부터 제85조까지 규정에 따른 보상규정을 적용한다.

제30조 (관련 인·허가 등의 의제) ① 해양수산부장관은 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 실시계획에 대한 다음 각 호의 허가·인가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제14조제4항에 따라 실시계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등이 고시 또는 공고된 것으로 본다.

1. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가, 같은 법 제14조에 따른 건축신고, 같은 법 제16조에 따른 허가과 신고사항의 변경, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 허가·신고 및 같은 법 제29조에 따른 건축협의
2. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제9조에 따른 실시계획의 승인
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 토지의 형질변경·분할허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정 및 같은 법 제88조에 따른 도시·군계획시설사업실시계획의 인가
4. 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취의 허가
5. 「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 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인
6. 「관광진흥법」 제15조에 따른 사업계획의 승인
7. 「농어촌정비법」 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적 외 사용승인 및 같은 법 제82조제2항에 따른 농어촌 관광휴양단지 개발사업계획의 승인
8. 「농지법」 제34조에 따른 농지의 전용허가 또는 협의
9. 「도로법」 제107조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인(같은 법 제19

조에 따른 도로 노선의 지정·고시, 같은 법 제25조에 따른 도로구역의 결정, 같은 법 제36조에 따른 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가 및 같은 법 제61조에 따른 도로의 점용 허가에 관한 것으로 한정한다)

10. 「사방사업법」 제14조에 따른 입목·죽의 벌채, 토석·나무뿌리 또는 풀뿌리의 채취 등의 허가 및 같은 법 제20조에 따른 사방지의 지정해제
11. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제19조에 따른 농공단지개발실시계획의 승인
12. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 공장설립등의 승인, 같은 법 제14조에 따른 공장의 건축허가, 같은 법 제14조의2에 따른 공장건축물의 사용승인, 같은 법 제14조의3에 따른 제조시설설치 승인 및 같은 법 제28조의2에 따른 지식산업센터의 설립승인 등
13. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가 및 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고
14. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항 및 제45조 제1항·제2항에 따른 벌채 등의 허가 및 신고
15. 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 건축허가등의 동의
16. 「소방시설공사업법」 제13조제1항에 따른 소방시설공사의 신고
17. 「소하천정비법」 제10조에 따른 소하천공사의 시행허가
18. 「수도법」 제17조제1항에 따른 일반수도사업의 인가, 같은 법 제49조에 따른 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조에 따른 전용상수도설치의 인가 및 같은 법 제54조에 따라 준용되는 같은 법 제52조에 따른 전용 공업용수도설치의 인가
19. 「수산업법」 제67조에 따른 보호수면에서의 공사시행 승인
20. 「위험물안전관리법」 제6조제1항에 따른 제조소(製造所)등의 설치 허가

21. 「자연공원법」 제71조에 따른 공원관리청과의 협의
22. 「전기사업법」 제62조에 따른 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고
23. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 사업계획의 승인
24. 「택지개발촉진법」 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인
25. 「하수도법」 제16조에 따른 공공하수도공사의 시행허가 및 같은 법 제24조에 따른 점용허가
26. 「하천법」 제30조에 따른 하천공사의 시행허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가
- ② 제7조에 따라 사업계획을 수립 또는 변경하여 고시한 경우에는 그 범위에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제22조 및 제27조에 따른 공유수면매립기본계획을 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 제7조의4 및 제8조에 따라 고시한 것으로 본다.
- ③ 해양수산부장관은 제14조 제1항에 따라 사업시행자의 실시계획을 승인하거나 승인한 내용을 변경승인할 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 관계행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.
- ④ 제3항에도 불구하고 해양수산부장관은 필요하면 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의를 마치기 전에 실시계획의 승인 또는 변경승인을 할 수 있다. 이 경우 협의를 마칠 때까지는 제1항에 따른 인가·허가등을 받은 것으로 보지 아니한다.
- ⑤ 사업시행자가 제1항에 따른 인가·허가등의 의제(擬制)를 받으려면 실시계획의 승인 또는 변경승인을 신청할 때 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

제31조(인가·허가등 의제를 위한 일괄협의회) ① 해양수산부장관은 제30조제

3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인가·허가등 의제를 위한 일괄협의회를 개최할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 제30조제3항에 따른 관계 행정기관의 장은 소속 공무원을 제1항에 따른 일괄협의회에 참석하게 하여야 한다.

제32조(항만선진화사업의 시행 방식) ①항만선진화사업은 시행자가 사업구역의 토지 등을 수용하거나 사용하는 방식, 환지 방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할 수 있다.

② 제1항에 따른 수용 또는 사용의 방식이나 환지 방식 또는 이를 혼용할 수 있는 도시개발구역의 요건, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조(토지소유자에 대한 환지) ① 사업시행자는 사업구역에 토지를 소유하고 있는 자가 항만선진화 사업계획에서 정하는 바에 따라 해당 토지를 사용하려는 경우 해당 토지를 포함하여 사업계획에 따른 항만선진화사업을 실시하고 해당 사업이 완료된 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토지소유자에게 환지(換地)하여 줄 수 있다.

② 제1항에 따른 환지에 관한 사항은 「도시개발법」 제28조부터 제32조까지, 제32조의2, 제32조의3, 제33조부터 제36조까지, 제36조의2 및 제37조부터 제49조까지의 규정을 준용한다. 다만, 사업시행자가 「도시개발법」 제28조제1항에 따른 환지 계획을 포함하여 실시계획의 승인을 받은 경우에는 같은 법 제29조에 따른 환지 계획의 인가를 받은 것으로 본다.

제34조(토지상환채권의 발행)

① 사업시행자는 토지소유자가 동의하는 경우 토지등의 매수대금 일부를 지급하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발사업으로 조성된 토지로 상환하는 채권(이하 “토지상환채권”이라 한다)을 발행할 수 있다. 이 경우 시행자는 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 지급보증을 받

아야 한다.

② 사업시행자는 제1항에 따라 토지상환채권을 발행하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 토지상환채권의 발행계획서를 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

③ 토지상환채권의 발행 방법·절차 및 조건 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제35조(토지등의 수용·사용) ① 사업시행자는 항만선진화사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(「수산업법」 제8조에 따른 면허어업, 같은 법 제43조에 따른 허가어업 및 같은 법 제46조에 따른 신고어업에 관한 권리를 포함한다)를 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제9조 제1항에 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 보며, 재결(裁決)의 신청은 같은 법 제23조제1항 및 같은 법 제28조제1항에도 불구하고 항만선진화사업의 시행기간에 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여 이 법에서 특별히 규정한 사항 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

제36조(대토보상) 토지소유자가 원하는 경우로서 사업시행자가 항만지역선진화사업의 합리적인 토지이용계획과 사업계획 등을 고려하여 토지로 보상이 가능한 경우에는 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 항만지역선진화사업의 시행으로 조성한 토지로 보상할 수 있다

제37조(이주대책의 수립 등) ① 사업시행자는 항만선진화사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물 내지 토지등을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 “이주대책대상자”라 한다)를 위하여 대통령령으로 정하는 바

- 에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 수립하는 이주대책에는 이주대상 주민과 협의하여 당초 토지등의 소유 상황과 생업 등을 고려하여 생활대책에 필요한 용지를 대체하여 공급하는 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함할 수 있다.
- ③ 사업시행자는 제1항에 따라 이주대책을 수립하려면 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ④ 국가나 지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 「주택법」에 따른 국민주택기금을 우선적으로 지원하여야 한다.
- ⑤ 이주대책의 내용에는 이주정착지(이주대책의 실시로 건설하는 주택단지를 포함한다)에 대한 도로, 급수시설, 배수시설, 그 밖의 공공시설 등 통상적인 수준의 생활기본시설이 포함되어야 하며, 이에 필요한 비용은 사업시행자가 부담한다. 다만, 행정청이 아닌 사업시행자가 이주대책을 수립·실시하는 경우에 지방자치단체는 비용의 일부를 보조할 수 있다.
- ⑥ 주거용 건물의 거주자에 대하여는 주거 이전에 필요한 비용과 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 산정하여 보상하여야 한다.
- ⑦항만지역선진화사업의 시행으로 인하여 영위하던 농업·어업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농민·어민이 받을 보상금이 없거나 그 총액이 국토교통부령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우에는 그 금액 또는 그 차액을 보상하여야 한다.
- ⑧ 사업시행자는 항만지역선진화사업이 시행되는 지역에 거주하고 있는 「국민기초생활 보장법」 제2조제1호·제11호에 따른 수급권자 및 차상위계층이 취업을 희망하는 경우에는 그 공익사업과 관련된 업무에 우선적으로 고용할 수 있으며, 이들의 취업 알선을 위하여 노력하여야 한다.
- ⑨ 제5항에 따른 생활기본시설에 필요한 비용의 기준은 대통령령으로 정한다.
- ⑩ 제6항 및 제7항에 따른 보상에 대하여는 대통령령으로 정하는 기준에 따른다.
- ⑪시행자는 토지등의 보상 및 이주대책에 관한 업무를 시장·군수에게 위탁

할 수 있다. 이 경우 시장·군수는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑫ 제11항에 따라 토지등의 보상 및 이주대책에 관한 업무를 위탁받은 시장·군수는 위탁받은 업무를 직접 이행하기 어려운 경우에는 그 업무 중 일부를 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제81조제1항제2호에서 정한 기관에 재위탁할 수 있다.

⑬ 사업시행자가 개발사업과 관련된 토지등의 수용 또는 사용과 관련하여 합리적인 토지이용계획과 사업계획 등을 고려하여 토지로 보상함을 정하는 경우에는 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 그 개발사업의 시행으로 조성한 토지 또는 기타토지로 보상할 수 있고 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제38조(공장의 이주대책 수립 등) ① 사업시행자는 항만지역선진화사업의 시행으로 인하여 사업구역내의 공장부지가 협의 양도되거나 수용됨에 따라 더 이상 해당 지역에서 공장을 가동할 수 없게 된 자가 희망하는 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 지정·개발된 인근 산업단지에 입주하게 하는 등 대통령령으로 정하는 이주대책에 관한 계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 공장의 종류와 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

제39조(비용의 부담) ① 항만선진화사업의 시행에 사용되는 비용은 사업시행자가 부담한다.

② 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 사업시행자에 대하여 항만선진화사업의 시행에 사용되는 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

제40조(조세 및 부담금의 감면 등)

① 국가 및 지방자치단체는 항만선진화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면

허세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 항만선진화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업구역에서 시행되는 항만선진화사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 부담금을 감면할 수 있다.

1. 「개발이익환수에 관한 법률」 제5조에 따른 개발부담금
2. 「농지법」 제38조에 따른 농지보전부담금
3. 「초지법」 제23조에 따른 대체초지조성비
4. 「산지관리법」 제19조에 따른 대체산림자원조성비
5. 「도시교통정비 촉진법」 제36조에 따른 교통유발부담금

③ 국가 및 지방자치단체는 항만선진화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용료·사용료를 감면할 수 있다.

④ 국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법령에도 불구하고 사업시행자에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제41조(이전기업에 대한 세제 및 자금 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 제36조에 따라 사업구역에서 이주하는 기업에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법령에도 불구하고 제36조에 따라 사업구역에서 이주하는 기업에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제42조 (중요시설의 설치) 전기·통신·가스 및 지역난방 시설의 설치 등에 관하여는 「도시개발법」 제55조를 준용한다.

제5장 보칙

제43조 (항만지역선진화위원회) ① 항만지역선진화사업에 관한 정책 및 주요 사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 항만지역선진화위원회를 둔다.

②항만지역선진화위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제4조 및 제6조에 따른 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항
2. 제7조 및 제8조에 따른 사업계획의 수립·변경 및 승인·변경승인에 관한 사항
3. 제9조 및 제11조에 따른 사업구역의 지정 및 지정해제에 관한 사항
4. 그 밖에 항만지역선진화와 관련한 사업 및 그 관리·운영에 관하여 해양수산부장관이 심의에 부치는 사항

③항만지역선진화위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성한다.

④항만지역선진화위원회의 위원장은 해양수산부차관으로 하고, 부위원장은 위원 중에서 해양수산부장관이 임명 또는 위촉한다.

⑤항만선진화위원회의 위원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 기획재정부·안전행정부·환경부 및 해양수산부의 고위공무원단에 속하는 공무원으로서 해당 기관의 장이 지명한 자 각 1인
2. 해양수산부장관이 심의 안전과 관련되어 필요하다고 인정하는 광역시·도·특별자치도의 관계 국장급 공무원
3. 항만지역선진화에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 국회의 소관 상임위원회가 추천하는 자 중 해양수산부장관이 위촉하는 자
4. 항만·도시계획·건축·환경·경관 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 해양수산부장관이 위촉하는 자
5. 항만지역선진화와 관련된 공공단체 및 연구기관의 임원 중에서 해양수산부장관이 위촉하는 자

⑥공무원이 아닌 위원의 수는 10인 이상으로 하고, 그 임기는 2년으로 한다.

⑦항만지역선진화위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조(분쟁조정위원회의 구성 등) ① 항만지역선진화사업의 시행으로 인하여 발생된 분쟁의 조정을 위하여 분쟁조정위원회를 설치하고 그 구성 및 업무에 대해서는 대통령령으로 정한다.

제45조 (행정처분) ① 해양수산부장관은 사업시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 허가·지정 또는 승인을 취소하거나 공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축·변경 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정 또는 승인을 취소하여야 한다.

1. 부정한 방법으로 이 법에 따른 허가·지정을 받거나 승인을 받은 경우
2. 천재지변이나 그 밖에 사업시행자의 파산 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 항만선진화사업의 계속적인 시행이 불가능하게 된 경우(항만선진화위원회의 심의를 거쳐 사업의 지속 전망이 없는 것으로 인정되는 경우에 한한다)

②제1항에 따른 허가·지정 또는 승인의 취소, 공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축·변경 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분이나 조치의 세부적인 기준은 위반행위의 유형 및 그 사유와 위반의 정도 등을 고려하여 해양수산부령으로 정한다.

제46조 (부동산가격 안정을 위한 조치) ①해양수산부장관과 관계행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 사업구역 및 인근 지역의 토지와 건물 등 부동산의 가격안정을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

②관할 시·도지사는 항만선진화사업으로 인하여 부동산투기 또는 부동산가격의 급등이 우려되는 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장에게 다음 각 호의 조치를 요청하여야 한다.

1. 「소득세법」 제104조의2제1항에 따른 지역의 지정
2. 「주택법」 제41조에 따른 투기과열지구의 지정
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제117조에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역의 지정

4. 그 밖에 부동산가격의 안정을 위하여 필요한 조치

제47조 (청문) 해양수산부장관은 제13조제2항에 따라 사업시행자를 변경하거나 그 지정을 취소하는 경우 및 제43조에 따라 지정 또는 승인을 취소하는 행정처분을 하려는 경우에는 「행정절차법」에 따라 청문을 실시하여야 한다.

제48조 (별칙 적용에서의 공무원 의제) 항만지역선진화위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은 「형법」 제127조와 같은 법 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 별칙의 적용에서는 공무원으로 본다.

제49조 (권한의 위임) 해양수산부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다.

제6장 벌칙

제50조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제12조제1항을 위반하여 사업구역 안에서 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제13조제1항에 따른 사업시행자의 지정을 받은 자
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제14조제1항에 따른 실시계획의 승인을 받은 자

제51조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제14조제1항에 따른 실시계획의 승인을 받지 아니하고 사업을 시행한 자
2. 제17조제5항에 따른 준공 전 사용의 허가 없이 토지나 시설을 사용한 자

제52조 (벌칙) 제43조제1항에 따른 공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축·변경 또는 이전, 그 밖의 처분이나 조치의 명령을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제53조 (양벌규정) ① 법인의 대표자·대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인의 업무에 관하여 제50조부터 제51조까지의 규정에 따른 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌할 뿐만 아니라 그 법인에도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 개인의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 개인의 업무에 관하여 제50조부터 제50조까지의 규정에 따른 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌할 뿐만 아니라 그 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제54조 (과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제28조제1항 후단을 위반하여 사업시행자의 토지에의 출입 또는 일시 사용을 가로막거나 방해한 자
2. 제28조제3항을 위반하여 토지의 소유자 또는 점유자의 승낙 없이 토지를 출입한 자
3. 제28조제4항을 위반하여 증표를 지니지 아니하고 토지를 출입한 자
4. 제28조제5항 후단을 위반하여 사업시행자의 공유수면에의 출입 또는 일시 사용을 가로막거나 방해한 자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관이 부과·징수한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

(가칭) 향만지역 선진화에 관한 법 시행령(안) 조문(예시)

제1조(주변지역의 지정 등)

제2조(향만지역선진화기본계획의 수립 등)

제3조(향만지역선진화기본계획의 내용)

제4조(향만지역선진화기본계획의 고시 등)

제5조(향만지역선진화기본계획의 변경)

제6조(공모의 절차)

제7조(향만지역선진화사업계획의 내용)

제8조(주민 등의 의견수렴 방법)

제9조(향만지역선진화사업계획의 변경)

제10조(향만지역선진화사업계획의 고시)

제11조(향만지역선진화사업구역의 변경)

제12조(사업구역 지정해제의 고시)

제13조(행위 등의 제한)

제14조(사업시행자의 지정 등)

제15조(사업시행자의 변경 또는 지정 취소의 사유)

제16조(사업시행자의 지정 등에 관한 고시)

제17조(항만지역선진화사업의 대행)

제18조(항만지역선진화사업실시계획의 승인 등)

제19조(항만지역선진화사업실시계획의 변경)

제20조(실시계획의 내용 등)

제21조(실시계획에 대한 시·도지사 등의 의견청취 등)

제22조(실시계획의 고시 등)

제23조(선수금)

제24조(원형지의 공급과 개발 절차 등)

제25조(준공확인의 신청 등)

제26조(준공 전 사용의 신고)

제27조(공사완료의 공고사항)

제28조(귀속 대상 외의 공공시설 등)

제29조(조성토지의 분양·임대 방법 등)

제30조(생계지원금의 산정 기준 및 지급 절차 등)

제31조(생계대책협의회 구성·운영 등)

제32조(개발이익의 재투자)

제33조(입주자협의회 구성과 운영)

제34조(인가·허가등 의제를 위한 일괄협의회)

제35조(토지소유자에 대한 환지)

제36조(토지상환채권의 발행규모)

제37조(토지상환채권의 보증기관)

제38조(토지상환채권의 발행계획)

제39조(대토보상등)

제40조(이주대책의 수립·실시)

제41조(토지매수업무 등의 위탁)

제42조(생활기본시설의 범위 등)

제43조(공장에 대한 이주대책에 관한 계획의 수립 등)

제44조(비용의 보조 등)

제45조(부담금의 감면 등)

제46조(국·공유재산의 임대)

제47조(항만지역선진화위원회의 구성 및 운영)

제48조(항만지역선진화사업 분쟁조정위원회의 구성등)

(가칭) 향만지역 선진화에 관한법 시행규칙(안) 조문예시

제1조(기초조사의 내용 등)

제2조(향만지역선진화사업실시계획의 승인)

제3조(준공확인신청서)

제4조(준공확인증명서)

제5조(준공 전 사용의 신고 등)

제6조(타인 토지에의 출입 등)

부록2. 항만지역선진화 유사사례

1) 영종도신공항 건설사례

항만지역 선진화 시행체계를 새롭게 정립하기 위해서 참고가 될 수 있는 유사한 사례로는 「수도권신공항건설촉진법」에 따른 영종도신공항(인천국제공항)과 연계된 영종도신도시개발사례가 있다.

「수도권신공항건설촉진법」 제16조의2에서는 주변지역개발사업이라는 조문명칭 아래 “수도권신공항건설사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 예정지역의 경계로부터 10킬로미터의 범위 내에서 일정한 지역을 주변개발예정지역으로 지정”할 수 있도록 하고, 같은 법 시행령 제21조에서는 인천광역시에 포함된 동(洞)·리(里)를 구체적으로 주변개발예정지역으로 지정하고 있다. 즉 수도권신공항건설촉진법에서는 주변지역의 범위를 10킬로미터 이내에서 동·리라는 생활권을 중심으로 법정 지정하고 있다는 점에서 항만재개발사업의 주변지역과는 차별성을 가지고 있다.

수도권신공항법에서의 주변지역의 개념은 일정한 생활권을 중심으로 공항과 연계개발하려는 정책적 의지가 표명된 것으로 분석해 볼 수 있다.

수도권신공항 건설의 정책목표는 이른바 공항도시(airport city)의 건설이라는 관점에서 추진되었다. 이 때 공항도시 또는 공항복합도시란 “도시 및 국가발전에 필요한 물류, 교통, 자본, 정보가 가장 빠르게 움직이는 곳에 공항고객의 요구에 맞춘 레저, 업무, 산업시설 입지로 기존의 단순한 승객, 물류 이동 외에 다양한 고부가가치 산업기능을 가진 복합도시로 성장, 개발되는 곳으로 정의된다. 이러한 공항복합도시는 기능과 규모, 영향범위 등을 기준으로 크게 Airport City, Aerotropolis, Airport Corridor로 구분된다⁶⁴.

⁶⁴ 박형서, 공항복합도시 개발의 필요성과 정책과제, 국토정책 Brief 제150호(2007. 8. 20)

① 공항도시(Airport City)는 공항터미널을 중심으로 주변지역에 여객 관련 수요와 물류 처리를 위해 대도시 중심상업지구의 역할을 수행하는 곳으로 내부순환도로망으로 공항과 연결되는 공간이다.

② 공항기반도시(Aerotropolis)는 공항 반경 20km 이내에 항공 및 첨단 고부가가치 산업의 클러스트와 주거배후 단지를 개발한 곳으로 고속도로 및 철도로 공항과 연결된 공간이다.

③ 공항회랑(Airport Corridor)은 공항과 공항기반도시 사이 지역으로 도시와 공항을 연결시키고 복수의 타운을 아우르는 테마화된 도시로 고속도로와 철도로 연결되는 공간이다.

표 1) 공항복합도시의 종류

구 분	Airport City	Aerotropolis	Airport Corridor
정 의	공항과 부동산의 종합적인 개발	공항 근처의 분리된 부동산 개발	부동산과 도로/철도 기반시설의 종합적인 개발
위 치	공항의 중심부	공항주변 (반경 2km 이내)	공항과 도시 사이
개발주체	공항공사	개인개발업자	기반시설 개발업자
규 모	지역권	지역권	도시권

자료: 박형서, 공항복합도시개발의 필요성과 정책과제, 국토정책 Brief 제150호, 2007.8.20.

이러한 공항도시 또는 공항복합도시는 유럽지역(네덜란드 스키폴 국제공항, 핀란드 반타공항, 프랑스 샤를드골 공항), 미국지역(댈러스 국제공항, 덴버공항, 디트로이트공항, 라스베이거스공항), 아시아지역(홍콩 첵랍콕 공항, 중국 베이징 국제공항, 싱가포르 창이공항, 두바이공항, 마카오공항, 말레이시아 쿠알라룸푸르공항)에서 다수의 사례를 찾아볼 수 있으며, 기능적으로도 국제상업, 주거 및 산업시설 등 복합적인 도시개발이 이루어지고 있음을 시사점으로 찾아볼 수 있다.

2) 항만지역 선진화를 위한 제언

공항복합도시의 개념에서 알 수 있듯이 항만지역 선진화를 위해서는 종전의 항만재개발사업에서 탈피하여 항만복합도시 개발로 정책목표를 전환할 필요가 있다.

항만지역 선진화를 위한 항만복합도시 개발은 법제도적으로는 항만의 관리에 중점을 둔 항만법과는 독립적인 법체계 구축을 의미한다. 즉 현행의 항만법에서 항만재개발의 개념과 사업추진체계를 분리하여 독자적인 법률로 제정되어야 할 것이다.

다음으로 ‘항만재개발’의 개념을 새롭게 정립할 필요가 있다. 항만재개발의 개념은 노후하거나 유희한 항만과 그 주변지역의 개발을 대상으로 하기 때문에 수도권신공항개발사례와 같은 공항복합도시 개발사례에서 알 수 있듯이 공항기능과 도시기능의 연계 가능성이 좁아지는 한계를 갖고 있다. 즉 교통, 물류 기능 이외의 산업, 주거, 관광 기능의 연계를 통한 고부부가치의 창출을 위해서는 항만기능의 고도화와 항만기능과 연계된 도시기능의 융합이 요청되기 때문이다. 따라서 항만복합도시를 구축하기 위해서는 항만기능이 새롭게 편성되는 항만과 주변의 도시기능의 종합적이면서 체계적인 개발이 필요하고, 이를 위해서는 새롭게 조성되는 항만까지를 정책대상으로 포함시킬 필요가 있다.

또한, 항만개발과 도시개발의 연계체계 구축이다. 항만개발은 주로 중앙정부의 정책이며, 도시개발은 지방자치단체의 정책으로 이루어진다. 따라서 권한과 역할, 책임이 분산되어 있는 항만복합도시의 개발을 위해서는 중앙정부 차원의 항만개발과 지방자치단체 차원의 도시개발을 연계할 수 있는 정책추진체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 경제자유구역청과 같은 독립한 행정주체를 두는 방안과 개발주체간 협의체를 두는 방안을 고려할 수 있다. 법체계상으로 항만법에서 항만재개발사업을 분리하여 독립적인 법률을 두고, 도시개발과의 연계를 위한 계획체계를 두어야 하는 이유이다.

부록3. 최근 도시재생 동향 및 적용가능성

1) 개요

최근 도시개발은 이른바 도시재생이라는 관점으로 전환되고 있다. 여기서는 도시재생을 중심으로 하는 도시개발의 경향을 분석하고, 향만지역 선진화에의 적용가능성을 검토하고자 한다.

2) 도시재생 개념의 등장

우리나라는 과거 1960년대 이후 지속적으로 전개된 도시화중심의 양적 도시개발에 따른 제반적 문제점, 즉 저출산 고령화에 대비한 능동적 도시주거문화 비 형성, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 기반시설의 부족 및 노후화, 지역공동체의 약화와 유무형 지역자산의 방치 등에 따른 자생적 재생역량 및 도시 성장동력의 쇠퇴 등을 경험한 바 있다. 이러한 문제점은 중국적으로는 국가경쟁력을 저하시키는 주요 요인으로 작용하는 것이며, 이에 대하여 기존 관련 법제의 개정 등을 통한 개선의 노력이 있었다고는 하나 관련 법제의 실무적 운영에서 나타난 법제 간 상충내지 중복의 문제 등으로 인하여 그 실효성은 기대에 미치지 못하는 것으로 나타난 바 있다. 때문에 과거 물질적 도시개발을 뜻하는 도시 재개발·재건축사업을 포함하는 광의적 개념으로써 해당 지역의 비물질적 개발까지를 포함하는 도시재생이라고 하는 상위개념에 대한 논의의 필요와 이의 법제도화에 대한 요청이 등장하게 된 것이라 하겠다.

【도시개발사업 패러다임 변화와 주요내용】

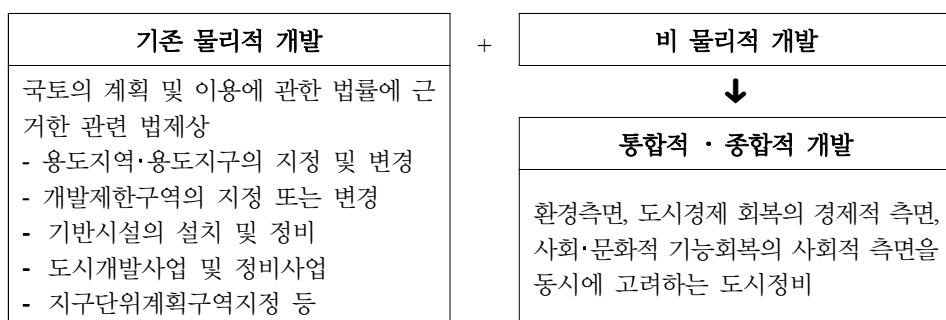
구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요 전략과 경향	Master Plan의 한 도시노후 지역의 재건축, 교외 지역의 성장	1950년대 경향 유지, 교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 초기시도	renewal과 근린 단위계획에 관심, 주변부개발 계속됨	대규모개발 및 재개발계획, 대규모 프로젝트 위주로	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환, 통합된 처방에 대한 강조
주요 actors와 이해 관계자	중앙과 지방정부, 민간개발업자 와 도급업자	공공과 민간부문간의 균형과 조화를 이루는 방향으로 전환	민간부문 역할 강화, 지방정부의 탈중앙화	민간부문과 특별정부기관 이 중심, 파트너십의 성장	파트너십이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부지 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방차원, 후에 지방차원이 강조됨	80년대 초 해당부지차원 강조, 후에 지방차원을 강조	전략적 관점의 재도입, 지역차원의 활동 성장
경제적 측면	공공부문 투자 (일부 민간부문의 투자를 동반)	1950년대 이후 지속된 민간투자의 영향력 증대	공공부문의 재정 압박으로 인해 민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간 부문이 주도적 역할	공공과 민간, 자발적(vol untary) 기금간의 균형이 중요
사회적 측면	주택 및 생활수준의 향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책과 보다 많은 권한 부여	선별적인 국가지원하에 서의 커뮤니티 자활 (self-help)	커뮤니티 역할의 강조
물리적 강조점	내부지역(inner area)의 복원 (replacement)과 주변지역의 개발	기존 지역의 재건과 병행하여 1950년대의 시책 유지	노후도시지역 의 재개발 확대	대규모 재개발 및 신개발, 대규모 개발프로젝트	1980년대보다 신중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지보전
환경적 접근	경관 및 일부 조경사업	선별적인 개선	일부 혁신적인 사업을 통한 환경개선	환경적 접근에 대한 관심증대	환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입

출처: 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 『국토 연구원 연구 보고서』, 국토연구원, 2003., 88면.

3) 도시재생 개념과 유형

2013년 6월 4일, 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조(정의) 제1항에서 도시재생의 개념을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.” 라고 명문으로 규정화 하였다. 본 규정내용을 통하여 과거 단편적 도시공간의 효율적인 이용추구에 주안점을 두고 경제개발의 극대화를 위하여 국가적 토지이용에 있어 사용하던 수단으로서의 도시 및 지역개발로써의 물리적 개발중심사고에서 탈피하여 도시개발에 대한 통합적(integrated)내지 종합적 접근방식에 기반 하여 물리적 개발에 더하여 사회·문화·경제 등 비 물리적 개발까지를 포함하는 개념으로 이해할 수 있을 것이다.

【도시재생의 개념】



자료: 국토연구원, 기성시가지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구, 2012.

도시재생의 개념을 위에서와 같은 개념으로 정립한 경우, 기존 도시개발 사업으로 대표되는 재개발·재건축사업, 도시정비사업 등 물리적 개발 사업은 물론 전통시장 활성화 사업, 마을 만들기 육성, 사회적 기업 육성 등 비물리적 사업까지를 포함하여 도시재생사업의 유형으로 분류·정리하여 볼 수 있을 것이다. 아래에서는 이와 같은 도시재생사업의 성격과 유형에 관하여 우리나라의 경우를 도식화 하여 보았다.

【도시재생사업의 유형】

추진부처	도시재생사업 유형 및 성격		
	물리적	비물리적	종 합
국토교통부	-노후공공임대주택 시설개선사업 -주거환경개선사업 -주택재건축사업 -노후산업단지재정비 (재생)사업 -가로주택정비사업		-도시활력증진지역개발 사업
문화체육관광부	-3대 문화권 광역관광 개발	-문화를 통한 전통시장 활성화사업 -소외계층 문화복지 지 원사업(국민문화향유 권 확대사업) -아시아 문화예술 활성 화 거점 프로그램)	-아시아 문화중심도시 조성사업(아시아 문화 중심도시 투자진흥지구) -관광특구활성화사업 -문화지구 -관광지 리모델링
안전행정부	-우리 마을 녹색길 조 성사업 -접경권 평화누리길 조 성(접경 지역발전 중 합계획)	-마을만들기 육성	-희망마을만들기 -마을기업 -지역공동체 일자리사업 -특수상황지역개발
중소기업청	-전통시장 시설 현대화 사업	-전통시장 경영 현대화 사업	-문화관광형 전통시장 -상권활성화 지원사업 -녹색클린시장 육성사업
환경부	-생태하천복원사업 -도심복개하천 복원사업		-생태관광사업
산업통상자원부			-지역특화발전 특구제도 -커뮤니티 비즈니스 시범사업
보건복지부		-드림스타트 -지역자활센터	
고용노동부		-사회적 기업육성 -지역 맞춤형 일자리 창출 사업	

자료: 국토연구원, 『기성시가지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구』, 2012

아울러 도시재생의 개념을 과거와 같은 물리적 측면에 치중하여 그 유형을 고려하고자 할 경우에는 관련 법제상 규정되어 있는 도시재생사업의 유형은 아래와 같이 도식화 하여 볼 수 있을 것이다.

관련법	사업종류	사업의 정의
『도시 및 주거환경정법』	주거환경 개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
	주택 재개발 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업(단독주택 위주)
	주택 재건축 사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업(공동주택 위주)
	도시환경 정비사업	상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
『도시재정비 촉진에 관한 특별법』	재정비 촉진사업	주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지역 및 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 다수의 정비사업을 통해 계획적이고 체계적으로 개발하기 위한 사업
『도시개발법』	도시개발사업	도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』	도시계획시설 사업	도시지역에서 도시계획으로 결정된 도로, 공원 등을 설치하기 위하여 시행하는 사업
『재래시장 육성을 위한 특별법』	시장정비사업	시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설과 정비기반시설을 정비하고 유통산업발전법상 대규모 점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 시장을 정비하는 사업

자료: 국토해양부, 『도시 및 주거환경정비사업 여행, 재개발-재건축-도시환경정비-주거환경개선사업』, 2010, p. 9.

4) 항만지역 선진화방안에의 도시재생의 적용가능성

항만지역 선진화는 항만기능과 도시기능의 연계를 목표로 하기 때문에 최근의 도시개발 경향인 도시재생의 개념을 적용할 필요가 있다. 도시재생은 기존의 도시개발과 관련된 각종 법제도를 포괄하는 상위개념으로 사실상 항만복합도시를 구축하는데 필요한 개념으로 볼 수 있다. 즉, 항만기능과 도시기능의 연계를 통한 항만복합도시의 개발이야말로 도시재생의 한 유형으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 도시재생의 입법구조와 같이 도시개발과 관련된 법제도의 통합적 체계 구축은 항만지역 선진화를 위한 방안을 구상할 때에 시사적이라 할 수 있다.

항만재개발사업이 워터프론트사업 구상에서 발상되었음을 고려할 때 도시재생의 개념은 특히 항만지역 선진화방안에 적용될 수 있다. 예를 들어, 현행의 항만재개발사업을 「항만과 도시기능의 융합적 개발에 관한 특별법」과 같은 법률로 독립시키고, 여기에 항만재개발사업, 도시재생과 관련된 법제도를 융합적으로 개념정의하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 구체적인 법제도의 모습은 향후 세밀한 검토가 요청되지만 중장기적으로는 항만복합도시의 개발이 국가경제적으로도 요청됨에 주목할 필요가 있다.

**글로벌 해양시대를 선도하는 항만지역
선진화 방안 연구**

2014年 12月 29日 印刷

2014年 12月 31日 發行

편집겸
발행인 김 성 귀

발행처 한국해양수산개발원
서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화 02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 / 크리커뮤니케이션 02-2273-1775

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 15,000원