

부산남항 재창조를 위한 사업추진전략에 관한 연구

최혜린* · 강영훈** · † 이한석

* 한국해양대학교 박사과정, **한국해양대학교 해양과학기술연구소 산학연구교수,
† 한국해양대학교 명예교수

요 약 : 국내 대표 해양도시인 부산시는 도시의 이미지를 향상시키고 경쟁력을 갖추기 위해 북항재개발지역과 원도심지역을 연계한 복합형 재생사업을 추진하고 있다. 부산남항은 북항과 원도심지역에 맞닿아있지만 고유의 특성이 고려되지 못하고 복합형 재생사업에 종속된 개발 압력을 받아왔다. 최근 해양관광벨트 형성에 있어 부산남항의 입지적 중요성과 북항-원도심지역과의 연계 필요성이 대두되며 부산남항을 대상으로 다양한 개발계획이 수립되고 있다. 항만재개발사업의 경우 대규모 SOC사업으로 추진과정에서 이해관계자 간의 갈등, 재정 문제 등의 여러 문제가 야기되는데 이러한 문제를 해결하지 못하면 사업이 표류 될 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 부산남항 재창조를 위해 필수적인 항만재개발사업의 원활한 진행을 위한 추진전략과 민간참여방안을 제시하였다.

핵심용어 : 부산남항, 항만재개발, 사업추진절차, 사업추진전략, 민간참여방안

1. 서론

● 연구배경 및 목적

- 부산시 : 북항재개발지역과 원도심지역을 연계한 복합형 재생사업 추진
→ 도시 이미지 향상 및 도시 경쟁력 강화
- 부산남항 : 지방관리 연안항(2021년부터 지방이양됨) 사업, 부산시 관리)
- 북항과 원도심 지역에 맞닿아 있으며 도심 전수공간으로서 잠재력이 큼
- 해양관광벨트 형성에 있어 입지적 중요성, 북항-원도심지역과의 연계 필요성 대두
- 남항 일원 대상으로 하는 다양한 개발계획 수립
- 항만재개발사업 : 대규모 SOC사업
→ 추진과정에서 이해관계자 간의 갈등, 재정문제 등 다양한 문제 발생
→ 사업 표류 가능성이 큼
- '항만재개발법', 및 국내외 사례 고찰
- 항만재개발사업에서 발생하는 문제 해결을 도모하고
남항 재창조 사업의 원활한 진행을 위한 추진전략 및 민간참여방안 제시

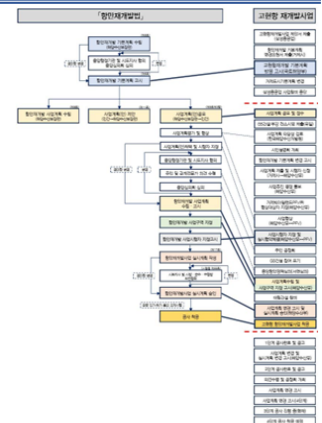


2. 사업추진절차

가계 고현항 : 지방관리 구역

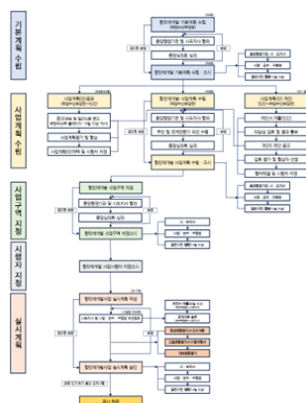
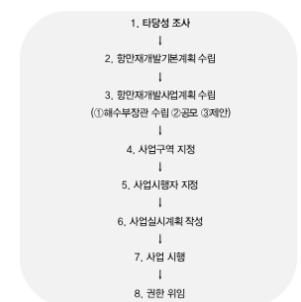
- 가계 고현항 재개발사업 : 국내 최초 항만재개발사업(사행 중)
- '항만재개발법'에 명시된 사업 추진절차에 따라 항만재개발사업 진행
- 일부 단계에서 약간의 차이가 있음

- '항만재개발법' : 기본계획 수립 → 사업계획 수립
(①해수부청관 직할수입 ②공공, ③제안)
- 고현항 : 기본계획이 수립되기 전 민간상생공동개발에서 사업제한서 제출
→ 지자체(가계)에서 항만재개발 기본계획 변경 신청
→ 국토해양부 '제1차(2011-2020) 항만재개발기본계획 수립계획' 반영 고시
- '항만재개발법'상 사업제한지정권할 수 있는 사업제한의 내용에 대하여 특별한 제한이 없으며 기본계획이 수립되지 않은 곳도 사업제한지정 가능
- '항만재개발법' : 사업계획 수립 및 사업구역 지정 후 사업시행자 지정
- 고현항 : 사업계획 수립 및 사업구역 지정 후 사업제한지정 권한을 함께 진행
→ 사업계획 수립 및 사업구역 지정 이전에 사업시행자 지정됨
- '항만재개발법'에서 사업계획 수립절차와 사업시행자 지정절차를 구분하여 별개로 정하고 있지만 실무에서는 사업계획과 사업시행자 지정을 함께 검토하여 단일한 절차로 진행되는 경우가 대부분임



2. 사업추진절차

- 남항재창조사업 : 부산남항의 항만구역에 대상으로 하는 항만재개발사업
- 항만재개발사업 : '항만재개발법' 및 주변지역 발전에 관한 법률(이하 '항만법')에 의해 노후·유형 항만의 개발·정비를 통해 항만의 성장잠재력과 주변지역의 도시경쟁력을 향상시켜서 공익을 실현하고자 함
- '항만재개발법'에 명시된 사업 추진절차에 따라 남항재창조사업 진행



3. 사업추진전략

1) 갈등 해소 전략

(1) 시민 의견수렴

- 항만재개발사업은 유동 항만을 일관성있게 개발하는 공익적 목적이 강한 사업으로서 시민의 참여와 동의가 무엇보다도 필요하며 항만재개발사업에 대한 사업 방향 및 항만의 특성과 관련하여 보다 폭넓게 시민의 의견을 반영하여 결정하여야 함
- 항만의 공공사업으로서 사회는 의견수렴 절차를 검토하여 부산남항 재개발사업 추진 시 충분한 시민 의견수렴 방안을 도출하여 각계각층의 다양한 의견을 수렴·반영함으로써 시민 공감대 형성 등 사업 추진 역량을 도출해야 함
- 시민 의견수렴방안 : 공청회, 주민설명회, 공청 및 게시, 여론조사, 기타 협의회, 라운드테이블, 사·노·노·노 워크숍, 시민참여단, 협의회의, 공조위원회를 통한 수렴방안 등

(2) 입주자협의회의 구성

- 사업구역을 효율적으로 관리할 수 있도록 항만재개발사업의 물자 조달하는 입주자 및 입주예정자들을 구성원으로 하는 입주자협의회의 구성
(단위: 단계, 입주자 및 입주예정자가 반드시 입주자협의회를 구성해야 할 의무는 없음)
- 해당 사업구역의 입주자 및 입주예정자의 75% 이상이 회원으로 가입해야 함 ('항만재개발법' 제40조 제2항)
- 입주자협의회의 구성대상과 하여 특별한 권한이 부여되거나 법적 지위가 인정되는 것은 아니며 현재 법 또는 시행령에서는 협의회의 구성권이나 역할, 권한 등이 특별히 규정된 바는 없어 단체 내부에서 운영할 수 있는 사항들에 대해 자유롭게 규약을 정할 수 있음



† 교신저자 : 종신회원, hansk@kmou.ac.kr
* 정희원, hrchoi@g.kmou.ac.kr
** 종신회원, hun0707@kmou.ac.kr

3. 사업추진전략

1) 갈등 해소 전략

(3) P제도 (Public Involvement, 시민참여제도) 도입

- SOC이론 추진과장에서 발행하는 각종 잡지에 미디어 홀론적으로 대체할 수 있는 P지도를 통한전자사업에 확대·적용할 수 있는 방안의 도입 필요
- P지제: **사계절초점 추진**의 주요 추진 단계로 1년 20회 **이론개조지**로 다양한 정보요소를 분석서목으로 의뢰를 청하여 사업의 추진과장에서 **사민의 활용**을 적극요구 보장하는 정책기회, 사업의 투명성과 객관성을 향상시켜 사업에 대한 **사민의 만족도 향상 및 효율성**을 얻을 수 있음
- 국내, 유럽, 일본 등에서는 대규모 사업 추진 시 운영되는 사민의 반대에 대한 효율성을 사업 추진전략으로 사업추진에 성공하였음. 중점 내용 있음
- 국내외 경우 고소득층 간에도 이론한정적이며 다른 사회계층을 위한 사업추진에 있어서는 최초로 P지제 도입 필요

항만재개발사업 P제도 적용방안

- 협의회 : 공직과 사익의 대립태도 구성
(지역대표, 시민자, 전문가 등)
 - 사업시행자와 주민 간의 가치교류
 - 종합적이고 객관적인 입장에서
 - 의견 논리 및 합의점 도출
 - P+K제도 참여과정
 - 계획결과과정 : 계획안 검토, 대안 강구, 전문가 자문
 - 관리과정 : P+K 회의 주관
 - 결정과정 : P+K 회의 합의의도 도출 - 권유타당성 검토
- 사업시행자가 단계마다 최후한 결정

부산남향재창조사업 P제도 적용

- [illegible]

3. 사업추진전략

2) 정부 및 지자체의 지원

- ▶ **함양개발사업**: 노후 농어촌 함양읍 소재마을에 시민의 애가 담긴 **재민** 및 지역경제 활성화를 도모하기 위한 공익적 성격이 강한 공공사업
 - 중앙정부의 추진 의지에 호응함
 - 함양읍 상정기 간담회 함양읍주민자치회의 추진을 위해서는 중앙정부와 재민재단에 간의 의견 조율 및 공익적 사업 추진에 따른 정부의 재정지출 필요
 - 정부 및 지자체의 참여와 지원이 요구되는 사업
 - 농림수산사업과의 통합관리 추진을 위해 **정부 및 지자체의 적극적인 지원 필요**
- ▶ **해양수산부** : 함양개발사업계획 수립 제출
 - 부산냉동 및 부산도매와 연계한 제육사업의 함양개발사업계획 수립을 위해 **남해항해초추진과제(타당성)** 구성 및 운영 담당
- ▶ **남해항해초추진위원회** : 남해항해초추진위원회 창설식 추진(2차) 관내하도 추진(1차) 추진
 - 관련 법 및 관계법령, 사업계획서, 사업추진계획서 등 협의와 관련자, 관련기관, 관련기관에 대한 협의 및 이해관계자에게 대한 협의 및 추진
 - 함양읍 의회추진, 지자체추진, 민간추진 등 추진 방식에 상응하여 정경자 및 함양읍에서 실시한 업무추진회 및 수 있도록 One-Stop 구축 및 역량을 함양



3. 사업추진전략

3) 효과적인 사업추진 전략

(1) 사업계획의 수립

④ 사업전략 수립

- ④ 사업계획 수립
- 타당성 조사서 바탕으로 정부, 지자체, 시민단체, 민간업체 등이 **남양주시청조각기**를 만들
- **해당수신부**, 남양주 그 주변지역에 대상으로 **향토기업 및 기업체**를 수혜하여 남양주시청조각기를 열거·개발사업의 하나로서 하자를 정함

(2) 공공부분 선도개발

④ 기반시설 시행

- ▶ [민간투자 활성화 지원] 기반시설공공제공부담: 정부의 신도착한 추진매우 중요 → 국회 채택을 위하여 노력
- 상부 민간사업자의 투자비용 가능 시점을 앞당기고 전기 통신 가스, 상하수도 등 각종 인프라시설과 상부사업자의 공사를 연계하여 추진
- ④ **친수공간 조성**
- ▶ 남양주창조사업 주요 내용: 수변둘레길과 **대규모 수변권 조성**
- 기존시설 중 옥상수심인 수변권관리 수상시설과 연계하여 국제적인 수준의 **친수공간**으로 신도착을 개발하여 사업의 가치 극대화 및 민간투자 활성화

3. 사업추진전략

3) 효과적인 사업추진 전략

(3) 전략적 앵커시설 유치

- 공동어시장, 사찰자시장, 새벽시장, 남양고 등 기존 영농시설 정비
- 수변대교원, 생활체육공원(수상 파아시절), 역사자산전당 등 주민과 관광객을 위한 대규모 전담적 영농시설을 국가 및 지방의 지원을 통해 조성
- 환경개선, 집의 효과, 지역경제 활성화 등 효과, 주민주조 활성화 도모

(4) 간접 지원방식 활용

- [illegible]

< 항안재개발사업 관련 세제 지원방안 검토 >

[illegible]

3. 사업추진전략

3) 효과적인 사업추진 전략

(5) 관광특구 지정

- [illegible]



(6) 경제자유구역 지정

- [illegible]

3. 사업추진전략

3) 효과적인 사업추진 전략

4) 원도심 개발 연계

(1) 통합거버넌스 마련

- * 원도상처 양면의 일부를 절단하여 유착기반층 및 권리계층을 통행하고 입출재창조사업으로부터 발생하는 개발이익을 주원칙 상양측에 원도상에서 양면에 이
영입되고 차례차례로 개발되는 통합마스터플랜수임이 요구됨
- * 영하각 사업프로세스를 정리하고 아랫간접사주구나 참여할 수 있는 사업시행체제 및 방향을 마련하고 원도상지자체들 사이에도 통합개발시스템 마련해야 함

(2) 개발이익의 환수 및 활용

- 개발이익의 일부는 원도상 주민을 위해 재투자해야 함
 - 예) 부산시: 남양재철도지역의 토지 용도 변경 → 토지차익 상승 → 발원지인 원도상 지역의 도시재생사업에 사용
- 개발이익의 원수 및 활용을 위해 정부, 지자체, 해당 사업자, 시민단체 등이 협의해 혹은 공동 기구를 구성할 수 있도록 민간재개발 등의 방식도 개선 필요

(3) 원도심 공간부족 문제 해결

- [illegible]

(a) 의도사항에 따라 연속적으로

- 원도심의 부족한 주차안과도 등 기반시설을 보완하여 경쟁력을 키우기 위해 원도심 지자체들과 향간 지역이 공공시설이나 인프라를 함께 쓰는 공유도시로서 연합
- 원도심 지자체들은 공유도시를 넘어 행정안전 등을 적극적으로 검토하고 지자체가 소유한 공공시설을 공동 사용하거나 새로운 도시기반시설을 공동으로 조성해야 함

3. 사업추진전략

4) 원도심 개발 연계

(5) 원도심 지역별 산업 특성 및 남향재창조사업과 연계하여 경제 활성화대책 마련

- [illegible]

(6) 자연환경 확보

- 특히 연경암인 그랜드테라코타와 중의 안봉산인 불광대테라코타가 새로 조성되는 양한 재개발지역의 도시 숲을 중심으로 통합되어 도면적인 **생태도시로 변화**해야 함.
- 토질과 단양의 특성 : 물은 부유식 녹지공원과 수종군집 양분면에서 입지특성에 녹지와 수계가 연결된 사형성(死形性) 조성
- 한도산은 양한 지역적 특성과 유기 체계에 따른 풍수해의 직접적인 영향을 받음으로 침식된 **해안방벽 및 원호를 구축하여 안전한 도시를 만들기**야 함
- 남양 - 북양의 경계 인접지역이 통행에 매우 취약 → 향후 수변공간이 하나어진 상동 을 대대적으로 홍수관리망을 통한 외곽방벽을 통해 체계적인 인프라 구축 필요
- 해곡의 경우 내하 침식에 대하여 강변지역에서 침식 방지와 차장강 등류에 대한 침식방지 대책 수립 시 자연사 자재 사용 조건 검토 설정하는 등 설계 마련

3. 사업추진전략

4) 원도심 개발 연계

(7) 지역 역사 문화 활성화

- ▶ 남양 안악과 남양읍의 **해동유적 관공**은 백제 시대의 성곽 유적으로, 문묘고, 조소, 방형지, 수문고 등 많은 복원되어 보존하고 있다. 관공사원으로도 활용
- ▶ 한성도의 국자시, 제석시, 전동시, 수운시 등 다양한 사당과 오래된 성립을 통해 관공의 향토에 잘
- ▶ 산시로 백담교로 다다라다 가는 길에 있는 천수현 독수리 주사불, 바다를 열었다 고 하는 일화, 그리고 두 고개를 넘어다 고 하는 일화는 이러한 야간관광사업에 실시하여 관광사업으로 활용
- ▶ 영도 수리조선소 부지, 이선동불사, 수운사 불교문화고, 호연사 방형지 등 향토한민족문화에 천수고관 및 복원사업으로 조성
- ▶ 북방과 남방의 주요 거점도시를, 수운을 통해 왕복하고 있는, 호연사 방형지, 수운사 불교문화고 등 문화유산의 고대도시 및 관광사업으로 활용

(8) 도시공간구조개선

- [illegible]

4. 민간참여방안

1) 남항재창조사사업의 민간투자 범위

- ▶ **남원시청지소지정** : 청부회 제정지소제도는 아예없음. **민원사무소 설립예정**과 관련
- ▶ **민간분쟁조정** : 참여 유도없음. **조정위원회를 설립**하여 **공공분쟁을 신속으로 해결**하여 **민간의 수탁형 농업** 및 **각종 조세**와 **관련분쟁조정**
 - **사업시행자제** **다주택** ○ **해당개발사업이속한 자**의 **지세**에 **해당** 및 **역할** **강화** ○ **병리** **없음**
- ▶ **해당개발사업시행** : **승인된 토지이용계획에** **해당** **조세** **부담** 및 **항상** **이용** **상황** **기** **반영** **으로** **공공조세** **개선** ○ **민간사업개발**의 **대안**을 **제시** **토록** **함**
 - **민간사업개발**과 **공도** **유지** **이후** **상당** **기간** **동안**을 **변경**하여 **민간개발지소(관공무도상** **15, 29, 52)에** **유치** **를** **계획** ○
- ▶ **남원시청지소지정** : **공공분쟁** **조정** **위원회** **신설** **유지** **아님**

공공 부분	장부 (부동산거래사 등)	<ul style="list-style-type: none"> -기산시설 중 안전시설(방화벽·화단, 호연등)과 수권권등 등 담당 -사업에 대한 상호 견제성과 도회권은 사업시행자의 역할을 하면서 -기산시설 중 부지조성, 공간, 토등, 상하수도 등의 사업 시행
	부산사 (부동산거래사 등)	<ul style="list-style-type: none"> -부산도시공사 등을 통해 사업 참여 -공공성격을 띠면서 수익이 있는 정도 확보되는 시설은 -공공부분과 민간인간 공공으로 시행하는 방법을 모색할 수 있음
민간 부분	민간투자자	<ul style="list-style-type: none"> -구체적 유지시설부지등 책임이 상부 권역사업 시행 -대형, 중형, 상업, 주거, 근린생활 등 시설을 복합적으로 개발하는 -개발·개발사업시행은 공동설 PF사업자로 시행

4. 민간참여방안

2) 공모형 민간투자 사업

- **공동형 민간투자 사업:** 공공이 보유하고 있는 특정부지를 대상으로 개별사업을 수행할 민간사업자를 공모를 통하여 선정하고 공공과 민간이 공동으로 출자하여 프로젝트회사(SPC)를 설립한 뒤 그 회사의 책임으로 자금조달하여 사업을 시행하는 **민관합동방식의 사업**



- **민간** : 사업계획 및 개발에 필요한 **아이디어와 자본** 충당
- **공공** : 토지 공급 및 토지에 대한 **인허가 업무**를 지원하는 행정로 사업 시행
- **대형 상업용지 매각, 복합시설의 착기 공업, 계획시공관리체계의 원활화와 효율화** 도로, 선전광고등업 도입, 민간 참여에 및 참여 유도
- **특종 촉진하기 위해 민간합동형 PFI사업 도입**
- **합동개발사업에 대해** 복합해결 → 공공과 민간이 서로 다른 전문 분야에서 협력 필요
- **공동형 PFI사업**이 가져는 지역경제 마르코모와 양주 합동개발사업상 도로로서의 중요성을 감안할 때 **공동형 PFI사업의 활성화, 안정화** 중요

4. 민간참여방안

3) 민간참여 확대

(1) 단계별 사업시행

- 미래수요를 대비한 유통지 개발 및 단계적 개발 필요
- 수요창출을 위한 전략적 핵심 앵커시설의 적극 도입과 단계개발을 통해 점진적인 수요를 충족시키는 전략을 도입함

(2) 유치시설용지 시행

- 인간요소가 예상되는 구역(예를 대상으로) 민간단체 공모형 방식을 채택하고 사업 활성세, 계획적인 개발 유도, 안정적인 사업시행 추진
- VI군(수변저지권) 부지: 글로벌 컨설팅업체를 활용하여 사전 마케팅을 통하여 민간투자자 선정 추진
- (준)수변(아프금곡) : II군(수산문화체육권) : V군(산형사문화권) : VII군(택티비리권)의 수상시설: 정부와 부산시에서 사업 추진
- III군(해양문화생태권) : IV군(수변로변거리), 상업시설단지 조성 이후 민간에게 매각

(3) 민간 공모

- 민간사업자 공모 시 공공성과 수익성의 조화로운 개발을 위하여 **공공성이 확보되는 범위 내에서** 인간의 창의적인 아이디어 접수·수용
→ 민간참여 확대(민간의견, 토론회, 자문회의, 연구용역 결과 반영)

• 민간투자 활성화를 위한 민간 공모시 고려사항

- ① **민간사업자 리스크 축소** : 민간 요구 요소에 해당하는 구역별 사업에 시행하며 부산광역시, 부산도시공사 등 공공기관이 리스크를 분담하도록 함
- ② **재원조달 부담 경감** : 토지대금 납입방식 및 금융비용 절감한 사업상환장치 제1, 제2차적용 등 토지매입에 대하여 1년간 사업자로서 현안언여 미발생 시 (재정규칙유예)
- ③ **사업기간 및 사업계획에유연성 부여** : 사업상환장치의 제정시각(제1년, 제2년)부터지만 계산을 위한 후원자회계연도에 대한 재율 허용
- ④ **자정거주비를 설정** : 사업기간에 따라 수반 시 지구단위(분)으로 주거비용을 적절하게 설정한 민간사업자 리스크 부담으로 최소화
- ⑤ **공비·비비율 개선** : 사업기간의 재원조달과 사업상환유지차지 등에서 공비와 비비율의 적정화를 위한 방안

5. 결론

- 부산남항 : 지방관리 연안항 → 민간자본으로 사업 추진할 것으로 예상
- 사업추진절차 : 「항만재개발법」에 따른 절차대로 시행
 - ⇒ 먼저 기본계획 수립 필요 → 사업계획 수립(제안, 공모)
- 추진과정에서 이해관계자 간의 갈등, 재정문제, 공공성과 수익성 충돌 등 문제 발생
 - ⇒ 시민 의견수렴방안, 입주자협의회의 구성, P/E도 도입, 정부 및 지자체의 적극적인 지원, 민간투자 활성화, 원도심 개발 연계방안 등
- 사업시행방식 : 공모형 민간투자사업(공공부문과 민간부문에서 분담 시행)
- 민간참여 활성화 : 단계별 사업시행, 유지시설유지 시행, 민간 공모 활용
- 민간투자 유인을 위해서는 정부재정투자를 통해 일정부분 민간사업자의 사업성 확보 필요
 - ⇒ 정부재정투자 : 부산항 북항 등과 같이 국가·항만공사 관리항만을 대상으로 함
- ⇒ 항만재개발 관련 법제도 개선 필요