

항만공사체제하의 민간자본 활용방식*

옥동석** · 정영서*** · 신재광****

Private Finance under the Port Authority System in Korea

Dong-Suk Ock · Young-Seo Jung · Jae-Kwang Shin

목 차

I. 서론

II. 항만공사체제 이전의 민간자본 활용방식

III. 항만공사체제하의 민간자본활용

IV. 결론: 항만공사의 민간자본활용을 위한
개선방안

Key Words: Port Authority, Development of port, Application of private investment

Abstract

Korean port developments have been mostly made by the central government. With the introduction of the Port Authority system, however, roles and function assignments of the central government in port development have been in change and the Port Authority has to find a solution for inducement of private investment in port development. This paper has examined the current legal system of port developments and then sought the way for inducement of private capital to improve specialty and efficiency of harbor facilities management and development under Port Authority.

As the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries(MMAF) has two types of legal system for inducement of private investment on port developments, the Port Authorities can also have two types of private finance. Private finances by the Port Authorities has some more critical advantages than the one by the central government. It is also required to change the the administrative permissions and concession agreements which MMAF conveyed to private participants in port developments into the concession agreements between Port Authorities and private participants.

▷ 논문접수: 2007.01.18 ▷ 심사완료: 2007.03.05 ▷ 게재확정: 2007.03.14

* 본 논문은 2006년 12월 IPA에 제출한 "민간투자유치사업의 체계적인 시행방안 연구"의 일부분을 수정한 것임.

** 인천대학교 동북아물류대학원 교수, 제1저자, dsock@incheon.ac.kr, (032)850-5510

*** 인천대학교 동북아물류대학원 석사과정, 공동연구, jamesjj@paran.com, (032)850-5708

**** 인천대학교 동북아물류대학원 석사과정, 공동연구, sanai4287@paran.com, (032)850-5708

I. 서론

우리나라는 오랫동안 중앙행정부처인 해양수산부와 그 지방청인 지방해양수산청이 항만 시설의 개발과 운영을 단일의 의사결정체계 하에서 수행함으로써 항만별 특색을 반영한 항만개발계획과 의사결정의 합리성을 확보하지 못했다. 이는 다양한 경로의 투자재원을 확보하고 항만개발에 지역별 특성을 감안하며 또 항만운영의 독립성과 자율성을 보장하는데 장애요인이 되었다고 할 수 있다. 1994년 이후 우리나라에 본격적으로 도입되었던 소위 민간사업도 중앙부처의 주도로 시행됨으로써 항만개발의 적시성과 유연성을 보장하지는 못하였다.

이러한 장애요인을 극복하여 항만개발과 운영에서 지역특성을 고려하고 독립채산제 운영을 통한 수익성 증대를 위하여 정부투자기관 관리기본법에 근거한 특별법 형식의 항만공사법이 제정되었다. 곧이어 부산과 인천에 항만공사가 설립되면서 지역별 특성과 자율적 운영을 보장하는 항만공사체제가 출범하였다. 항만공사가 설립되면서 우리나라에서는 재정자금을 전액 투입하는 해양수산부(또는 관리청) 주도의 관리청 사업과 민간사업자 중심의 항만시설사업 이외에 항만공사가 주도하는 항만개발과 운영이 가능해졌다. 그런데 이러한 항만공사체는 기존의 항만개발 및 운영체계에 있어서 다음과 같은 정책적 과제를 제시하고 있다.

첫째, 항만공사체제가 출범하기 이전에는 방파제 등 비수익성 항만기본시설을 관리청(중앙정부 행정조직)이 주로 투자하고 부두(안벽) 등 수익성이 높은 항만시설은 민간사업자 중심으로 이루어졌다. 그런데 새로이 항만공사가 등장하면서 이들 상호 간의 역할 및 기능 분담 방식을 명확하게 재정립할 필요성이 제기되고 있다. 항만공사법에 의하면 항만공사는 수익성이 높건 낮건 자체 항만개발 및 운영계획을 수립하여 관할구역 내 항만시설의 신설·개축·유지보수·준설 등을 자체적으로 재원을 조달하여 시행할 수 있다. 기존의 항만법에는 항만공사체제를 전제하지 않는 관계로 구체적인 항만시설사업과 관련한 정책적 의사결정과정에서 상당한 갈등이 나타날 수 있기 때문에 이에 대한 해결방안이 꾸준히 모색되어야 한다.

둘째, 항만공사가 책임경영체제를 확립하기 위해서는 당해 항만지역 내에서 권한을 보유할 수 있어야 한다. 항만시설사업에서는 해양수산부, 지방해양수산청, 민간기업 등 다양한 주체들이 참여하고 있는데, 항만공사가 명확한 권한을 정립하기 위해서는 항만개발을 통합·관리하며 서비스를 제공하는 총괄적인 관리체제를 갖추는 것이 필요하다. 항만공사법 제 22조¹⁾는 항만개발 및 운영과 관련하여 항만공사가 항만시설사업을 할 때에 해양수산부장관의 승인을 받도록 명시하고 있다. 그런데 항만공사의 관할구역 또는 잠재적 관할구역 내

1) 공사가 항만시설공사를 하고자 하는 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 사업의 실시계획을 수립하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 하고, 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

에서 이미(항만공사 설립 이전부터) 시행되고 있는 지방자치단체, 항만법에 의한 비관리청 항만공사, 민간투자법에 의한 민간기업 주도의 항만시설사업들이 혼재되어 있어 이들에 대한 항만공사의 역할과 기능이 명확하게 정리될 필요가 있다.

셋째, 항만개발을 위한 기존의 민간자본 활용방식으로는 항만법상의 비관리청 방식, 민간투자법에 의한 민간투자사업 방식이 있는데 더불어 항만공사가 효율적으로 민간자본을 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 지역항만의 총괄적인 관리와 책임경영체제를 구축하기 위해서는 항만공사를 단일창구로 하는 민간자본 활용방식이 바람직하다. 항만공사는 민간자본활용을 통한 항만개발에서 필요한 재원조달방안을 다각적으로 검토하여 항만시설개발의 전문성과 효율성을 제고시키는 것이 필요하다.

지금까지의 항만시설사업은 중앙정부를 중심으로 하는 재정사업과 민간투자법에 의한 민자방식 그리고 지방해양수산청이 관할구역 내에서 허가하였던 비관리청(항만법에 규정된) 민자방식이 전부라 할 수 있다. 지역항만의 유연성과 적시성을 확보하고 책임경영체제를 확립하기 위하여 장기적인 관점에서 이러한 사업방식을 모두 항만공사로 이관하여 항만공사가 주도하는 항만의 종합적인 관리기반을 구축하는 것이 필요하다. 본 연구는 항만공사체제 출범 이후에 항만공사가 민간자본을 활용하여 항만시설의 설계·시공·자금조달·운영하기 위한 방식을 제안하고자 한다. 이를 위하여 우리나라의 각종 법적 제도적 현황을 조명하며 합리적 대안을 모색하고자 한다.

본 연구는 중앙정부의 행정기관이 아닌 특수법인이 민자사업을 어떻게 수행할 것인지를 조명하기 때문에 기존의 민자사업에 대한 연구와 상당히 대비된다. 그리고 항만분야의 민자사업은 여타 인프라시설의 민자사업과 달리 민간투자법의 민자사업 이외에 비관리청 항만시설공사가 활성화되어 있기 때문에 민자사업에 대한 여타 연구와 다른 점이 있다.

항만개발 민간투자사업에 대한 대부분의 선행 논문들은 중앙행정기관 중심의 민간투자를 어떻게 활성화할 것인가에 초점을 맞추고 있다. 조진행(2000)의 연구에서는 시대상황에 따라 항만의 소유 및 운영형태가 지속적으로 변화하였고 대부분의 국가에서 1980년대 후반 항만의 국유국영 및 민유민영화가 추진되었으며, 일본과 유럽 국가들은 대부분 민간이나 공사를 통해 재원을 조달하고 있음을 시사하였다. 전찬영(2004)의 연구에서는 재정의 효율적 활용 및 운영위험 감소를 위한 방안으로 기존 BTO사업방식 외에 새로운 사업추진 대안으로서 BTL(Build-Transfer-Lease)방식과 부분 민자방식을 살펴보았으며 한계성을 검토하였다.

본 연구의 의의는 특수법인인 항만공사를 중심으로 민자사업의 활성화 방안을 제시하는데 있다. 이를 위하여 다음의 제Ⅱ절에서는 항만공사체제가 출범하기 이전의 민간자본 활용방식을 정리하고 제Ⅲ절에서는 항만공사가 주도적으로 민간자본을 활용하기 위해서는 어떠한 사업방식을 검토해야 하는지를 모색하고자 한다. 여기서는 항만공사가 민간사업자와 실시협약을 체결하여 수십 년 간의 항만개발 및 운영을 일괄위탁하는 방안을 집중적으로 조명할 것이다. 제Ⅳ절은 결론 부분으로서 항만공사가 민간자본을 보다 적극적으로 활용하기 위한 방안을 제안하고자 한다.

II. 항만공사체제 이전의 민간자본 활용방식

1. 개요

일반적으로 항만공사(PA)체제 이전의 항만개발은 해양수산부가 국고를 투입하는 재정사업 방식과 민간자본활용 방식이 있다. 민간자본활용 방식은 다시 항만법 민자방식과 민간투자법 민자방식으로 구분된다.

항만법 민자방식은 소위 비관리청 방식으로 '항만법 제9조 제2항'에 따라 민간사업자가 주무관청의 허가를 받아 국가귀속 또는 비귀속 항만시설을 건설하여 당해 시설을 일정기간 무상사용하는 방식이다. 이에 반해 민간투자법 민자방식은 '사회기반시설에 대한 민간투자법'에 따라 민간사업자가 주무관청과의 실시협약에 따라 국가귀속 항만시설을 건설하여 당해 시설을 일정 기간 무상사용하는 방식이다. 항만법 민자방식과 민간투자법 민자방식의 실적은 연도별로 다음의 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 1> 항만법, 민간투자법 민자방식에 의한 항만시설투자 실적 추이

(단위: 건수)

| 구 분 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 항만법 민자방식 | 3,012 | 3,860 | 5,268 | 5,713 | 5,264 |
| 민간투자법 민자방식 | 495 | 2,528 | 4,216 | 2,129 | 2,900 |

자료: 김우호, 「항만개발투자제도와 타당성 분석」, 2006, 한국해양수산개발원.

주: 매년도 실제 투자계획 기준이며 비관리청 투자 중 투자비보전의 국가귀속 대상사업은 12%임.

<표 2>는 항만법 민자방식과 민간투자법 민자방식을 서로 비교한 것으로서 「항만운영관리과정 교재」에 수록된 내용이다. <표 2>는 두 가지 민자방식의 차이에 대한 기존의 인식을 일반적으로 보여주고 있다. 이는 두 가지 민자방식이 현실적으로 적용되는 방법을 정리하고 있기 때문에, 각각의 민자방식을 향후에 어떻게 활용하는 것이 적합한가라는 의문에 대답하기에는 충분하다고 할 수 없다. 다시 말해 국가귀속을 원칙으로 하고 사후정산으로 수익성이 보장되는 항만법 민자방식인 '비관리청 항만공사'는 어떤 부류의 시설에 적용하는 것이 바람직할 것인가라는 정책적 의문을 해소하지 못하고 있다.

<표 2> 항만법과 민간투자법상 민자방식의 비교에 대한 기존의 연구

| 구분 | 항만법 | 민간투자법 |
|---------|---|--|
| 사업명칭 | ○ 비관리청항만공사 | ○ 민간투자사업 |
| 사업대상 | ○ 전용성이 강한 돌핀 등 소규모 항만 시설사업 | ○ 공용성이 강한 일반부두와 대규모 항만건설 사업 |
| 추진절차 | ○ 비관리청항만공사 시행허가 신청(사업희망자) → 시행허가(해양수산부) → 실시계획 승인신청(사업자) → 실시계획 승인(해양수산부) → 착공 | ○ 민간투자사업 기본계획 반영(기획예산처) → 사업별 민간투자시설사업 기본계획 작성·고시(해양수산부) → 사업계획서 제출(사업희망자) → 사업계획서 평가 및 우선협상 대상자 지정(해양수산부) → 협상 및 사업시행자 지정(해양수산부) → 실시계획 승인신청(사업시행자) → 실시계획 승인(해양수산부) → 착공 |
| 소유권 귀속 | ○ 국가귀속원칙 (단, 하역장비·후생시설 등과 안벽으로부터 일정한 거리를 초과하는 토지는 사업자 소유 가능) - 다만 비관리청이 화주인 화물의 취급과 관련하여 설치한 시설(화주전용시설)은 비관리청에 귀속 | ○ BTO ²⁾ 방식 이외에 BOT ³⁾ , BOO ⁴⁾ 등 다양한 방식으로 추진 가능 |
| 무상사용 기간 | ○ 사후정산(기간제한 없음) - 타인사용료 징수 가능 - 다른 항만시설 사용 가능 | ○ 사전적으로 결정(최장 50년 이내) - 타인사용료 징수 가능 |
| 총사업비 산정 | ○ 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 건설이자, 부가가치세, 이윤 | ○ 조사비, 설계비, 순공사비, 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금 |
| 정부지원 | ○ 세제 지원(하역면허 부여) | ○ 조세 및 부담금 감면혜택 |

자료: 국립수산물학원 연수부, 「항만운영관리과정 교재」, 2005년.

2. 항만법과 민간투자법 방식의 비교

1) 근거규정 및 대상사업 선정

항만법 방식은 ‘항만법’, ‘항만법 시행령’, ‘항만법 시행규칙’, 그리고 해양수산부가 고시한 ‘비관리청항만공사 시행허가 등에 관한 업무처리 요령’ 등을 근거규정으로 한다. 항만법 방식은 제정 당시부터 원칙적으로 민간기업(또는 비관리청)이 사업을 제안하고 관리청이 그 사업계획을 검토하여 허가하는 방식을 채택하여 왔다.⁵⁾ 항만법 방식의 추진절차는 사업희망자가 비관리청항만공사 시행허가 신청을 하여 해양수산부의 허가를 받은 후 사업자가

- 2) 시설준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리 운영권을 인정.
- 3) 시설준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가에 귀속.
- 4) 시설준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정.
- 5) 현행 항만법 제9조 제2항의 “비관리청이 항만공사를 시행하고자 하는 경우 공사계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다”는 내용은 1967년 제정 당시에 이미 규정되었음.

실시계획 승인 신청을 하고 해양수산부로부터 실시계획 승인을 받아서 착공을 하면 된다. 이와 같은 수동적 허가방식의 항만법 민자방식도 1998년 '비관리청 항만공사 시행허가 등에 관한 업무처리 요령'이 전면 개정되면서 민간투자법의 적극적 고시방식을 채택하고 있다.

수동적 허가방식의 항만법 민자방식이 1998년 이후 적극적 고시방법을 일부 채택하고 있으나 그 기본 원칙은 허가방식에 기초하고 있다. 따라서 항만법 민자방식은 주로 비관리청(민간기업)의 전용사용이 가능한 시설물을 대상으로 하고 있다. 이는 시설물 서비스에 대한 수요의 변동 위험을 비관리청이 모두 부담한다는 것을 의미한다. 항만법 민자방식의 항만공사 대상시설은 향후 3년 이내에 공사 착수가 예상되는 항만시설로서, ①국가귀속시설 중 비관리청의 신규 전용사용이 가능한 항만공사, ②공사비 30억원 이상의 준설공사, ③기타 싸이로 설치공사 등 비관리청의 항만시설 신규 전용사용과 직접 관련되는 귀속대상 외의 항만시설공사를 그 대상으로 하고 있다.

<표 3>은 항만법 민자사업으로 시행된 항만시설의 내용을 건수별로 정리한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 하역설비, 화물유통 및 판매시설, 항만후생 및 교육·연구시설이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이들은 대부분 민간기업의 전용사용이 가능하고 또 필요한 시설물이라 할 수 있다.

건설된 항만시설은 준공과 동시에 국가에 귀속되는데 하역장비, 싸이로, 돌핀, 부잔교 등 '항만법 시행령 제17조 제1항'의 시설은 국가에 귀속되지 않으며 안벽으로부터 일정한 거리를 초과하는 토지는 민간사업자의 소유가 가능하다. 다만 비관리청이 화주인 화물의 취급과 관련하여 설치한 시설(화주전용시설)은 비관리청에게 귀속된다.

민간사업자는 귀속된 항만시설을 유상으로 사용할 경우 사용료와 타인사용료의 징수가 가능하며 다른 항만시설을 사용할 경우의 사용료 합계액이 총사업비에 달할 때까지 기간 제한 없이 귀속항만시설을 무상 사용함으로써 투자비를 보존할 수 있다. 정부의 지원이 없는 반면 사후정산 및 다른 항만시설의 무상사용으로 투자비를 보존 받을 수 있다.

<표 3> 항만법 민자사업(비관리청 항만공사)의 공종별 비중(1967~2005년, 건수기준)

| 구 분 | 비중(%) | 비 고 |
|-------------|-------|-------------------------|
| 외곽시설 | 4.4 | 방파제, 호안 등 |
| 임항교통시설 | 0.9 | 도로, 교량, 철도 등 |
| 계류시설 | 13.7 | 안벽, 물양장, 잔교, 돌핀, 선착장 등 |
| 항행보조시설 | 0.5 | 항로표지, 조명 등 |
| 하역설비 | 18.3 | 하역장비, 화물이송시설, 배관시설 등 |
| 여객이용시설 | 3.6 | 대합실, 주차장 등 편의시설 |
| 화물유통, 판매시설 | 20.3 | 창고, 야적장, CY 싸이로, 저유시설 등 |
| 선박공급시설 | 5.2 | 급유, 급수시설, 얼음공급시설 등 |
| 항만후생, 교육·연구 | 19.6 | 관제, 홍보, 보안시설 |
| 유지준설, 유지보수 | 6.2 | |
| 기타 | 7.4 | |

자료: 김우호, 「항만개발투자제도와 타당성 분석」, 2006, 한국해양수산개발원

민간투자법 민자방식은 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)’, ‘민간투자법 시행령’, 그리고 매년 기획예산처가 고시하는 ‘민간투자사업 기본계획’ 등을 근거규정으로 한다. 민간투자법 방식은 1994년에 제정되어 현행 민간투자법의 모태가 되는 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법’에서 시작되었는데, 여기서는 항만법 민자방식과 달리 정부가 주도적으로 민간투자대상사업을 지정고시(정부고시사업)하여 민간사업자를 공모하는 방식을 채택하여 왔다.

민간투자법 방식의 추진절차는 기획예산처에서 민간투자사업 선정 및 민간투자사업 기본계획을 공고하면 해양수산부에서 시설사업기본계획을 고시하고 사업희망자가 사업계획서를 제출한다. 해양수산부는 제출된 사업계획서를 평가하여 우선협상대상자를 지정한 후 협상을 통하여 해양수산부에서 실시협약 체결과 사업시행자 지정을 한다. 이후, 사업시행자가 실시계획 승인 신청을 하여 해양수산부로부터 실시계획 승인을 받고 착공을 한다.

민간투자법에 의한 민간투자방식으로 추진할 수 있는 항만공사의 대상사업은 ‘민간투자법 제8조의2’와 ‘민간투자법 시행령 제6조’에 규정되어 있다. 이에 의하면, ①사회기반시설과 관련된 중·장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합할 것, ②민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업일 것, ③총사업비 2천억원 이상의 사업은 타당성분석과 민간투자사업 심의위원회의 심의를 거칠 것 등과 같다. 민간투자법 방식에서는 시설물 서비스에 대한 수요가 주로 제3자에 의해 나타나는 경우가 대부분이기 때문에 사업자는 수요변동에 대한 위험을 부담한다.

2) 수익성 기준

항만법 방식에서는 민간사업자의 항만시설사용료 수입금액이 항만시설공사의 준공확인일에 확정된 총사업비의 금액에 달할 때까지 무상사용하도록 하고 있다. 비관리청은 준공확인을 위하여 총사업비 명세서를 제출하고, 지방해양수산청장은 준공확인 후 2월 이내에 귀속시설에 대한 총사업비를 확정하여 비관리청, 관계기관 및 관계부서에 통보한다. 또한 지방해양수산청장은 항만시설사용료 수입을 예측하여 무상 사용기간을 설정하며 항만시설사용료 실제수입이 예측치와 다를 때에는 무상 사용기간을 조정한다.⁶⁾

준공당시 사후 정산된 총사업비에서 항만시설사용료 수입을 공제하는 항만법 방식과 달리 민간투자법 방식은 실시협약 체결당시 총사업비와 항만시설사용료 수입을 사전 확정한다. 민간투자법 방식에서는 실시협약 체결시 총사업비, 운영비용 그리고 운영수입을 예측하여 고정시키기 때문에 정부와 사업자 사이에 다양한 위험분담 방식이 실시협약에 포함된다. <표 4>는 기획예산처의 민간투자사업기본계획에서 제시된 위험분담의 기본원칙을 보여주고 있는데, 민간투자법 민자방식에서는 협상의 핵심 쟁점이 위험분담에 있음을 보여주고 있다.

6) 사업자의 직접이용 시설물이 대부분이어서 실제수입과 예측치가 크게 틀리지 않음.

민간투자법 방식은 항만법 민자방식에 비해 민간사업자의 위험부담이 상대적으로 높은데, 이를 보전하기 위하여 조세·부담금 감면혜택 등 다양한 정부지원이 제공된다. 특히 민간투자법은 사업시행자의 수익을 위하여 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수, 환리스크에 대한 위험분담, 매수청구권 및 협약 해지, 재정보조·융자지원 등의 제도를 구비하고 있다.⁷⁾

<표 4> 민간투자법 민자방식의 위험분담 기본원칙

1. 위험의 유형 및 분류

- 민간투자사업 시행과 관련된 위험은 귀책사유에 따라 정부귀책인 위험, 사업자 귀책인 위험, 불가항력인 위험으로 분류하되, 구체적인 위험의 종류와 귀책사유별 위험의 분류 및 분담은 국내외 사례와 위험관리의 용이성, 분담의 형평성 등을 감안하여 실시협약으로 정함.
- 주무관청은 시설사업기본계획 또는 민간제안사업에 대한 제안내용 공고시 가능한 한 해당 사업과 관련하여 적용하고자 하는 위험의 유형과 분류기준 등을 제시함으로써 사업신청자의 위험분담에 대한 예측가능성을 높여 주어야 함.

2. 위험의 처리 및 분담원칙

- 사전에 예측가능하고 보험 가입이 가능한 위험에 대해서는 최대한 보험으로 해결할 수 있도록 하여야 함.
 - 보험으로 처리되지 않는 손실 또는 추가비용에 대해서는 협약당사자간 협의를 통해 위험을 배분
- 위험유형 및 귀책사유에 따라 위험부담의 주체 및 책임소재를 분명히 규정하여 협약을 체결하여야 함.
 - 정부귀책인 위험은 정부가, 사업자귀책인 위험은 사업자가 부담
 - 불가항력의 경우 불가항력 사유의 성격에 따라 분담비율을 상호 협의하여 결정
 - 정부나 사업시행자는 각자의 위험분담분을 이유로 추가적인 사용료의 조정이나 사후 손실보전을 요구할 수 없음.

자료: 기획예산처, 「2006년도 민간투자사업기본계획」, 2006년.

7) 최소운영수입보장: 매년도 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 추정 운영수입의 일정한도에 미달하는 경우 부족분 보전을 위해 재정지원 또는 사용료·무상사용기간의 조정을 검토함.
환리스크 위험분담: 일정수준 이상의 환율변동으로 인하여 사업시행자에게 환차손 또는 환차익이 발생한 경우 사용료 등을 조정하거나 재정지원으로 환차익의 환수가 가능함.
매수청구권: 사업시행자가 천재지변 등 불가피한 사유로 인하여 항만시설의 건설 또는 관리운영이 불가능한 경우 국가 또는 지방자치단체에 대하여 당해 사업(부대사업을 포함)을 매수해 줄 것을 요청할 수 있음.
재정보조·융자지원: 실시협약에서 정한 경우 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있음.

항만법 방식에서의 총사업비⁸⁾는 항만공사의 준공확인일을 기준으로 당해 항만공사와 관련된 다음 제비용을 합산한 금액으로서 총사업비에는 조사비, 설계비, 공사비(재료비·노무비·경비·일반관리비 및 이윤의 합계), 보상비, 부대비, 건설이자, 부가가치세, 이윤(조사비·설계비·공사비·보상비·부대비의 10%)이 포함된다.

민간투자법 방식에서의 총사업비⁹⁾는 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 사회기반시설의 신설·증축 또는 개량에 소요되는 비용을 합산한 금액이다. 총사업비에는 조사비, 설계비, 공사비(재료비·노무비·경비·일반관리비 및 이윤의 합계액), 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금이 포함된다. 건설기간 중 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 공사비 등의 변동에 의한 총사업비 조정, 기타 실시협약에서 정한 부득이한 사유로 인한 총사업비 조정의 경우 이외에는 실시협약에서 정한 총사업비를 변경할 수 없다.

3) 배후부지에 관한 규정

항만법이건 민간투자법이건 원칙적으로 민간사업자의 항만공사로 조성·설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다. 그런데 항만법 시행령의 <별표 3>에서는 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 항만배후부지를 명시함으로써 일부 토지는 국가 또는 지방자치단체에 귀속되지 않을 수 있음을 시사하고 있다.

항만법 시행령 제19조에 의하면, 민간사업자가 토지의 소유권을 취득하는 경우에는 당해 토지가액을 제외한 잔액을 총사업비로 확정하여야 한다. 토지가액은 준공확인 당시 '부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률'에 의한 2인 이상의 감정평가업자가 감정한 평가액을 평균하여 결정한다.

비관리청인 민간사업자가 전용사용을 주 목적으로 하고 총사업비를 사후정산하는 방식으로 수익을 보장하는 항만법 민자방식에서는 항만시설로 조성·설치된 토지를 제공한 경우가 현실적으로 거의 존재하지 않는다. 다시 말해 전용사용을 목적으로 하는 시설물에 대하여 조성된 토지를 정부가 당해 민간사업자에게 제공하는 것은 상당한 특혜시비의 소지가 있기 때문이다. 더구나 항만법 민자방식은 최초 허가신청자 위주로 사업자가 선정되어 경쟁을 통한 적정설계 및 사업비를 절감할 수 있는 방안 등이 미흡하다.

이에 반해 민간투자법 방식에서는 항만시설의 투자비 보전 또는 정상적 운영을 위해 필요한 경우 배후부지를 활용한 부대사업을 민간투자사업과 연계하여 적극적으로 시행·허가할 수 있다. <표 5>는 민간투자법에서 인정하고 있는 부대사업을 보여주고 있는데, 이들 중 상당 수의 사업은 항만시설로 조성·설치된 토지를 민간사업자에게 제공하는 것을 전제로 한다고 할 수 있다.

8) 항만법 시행령 제18조..

9) 민간투자법 시행령 제22조..

<표 5> 민간투자법 상의 부대사업(민간투자법 제21조 제1항)

- 주택법에 의한 주택건설사업
- 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업
- 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획시설사업
- 도시개발법에 의한 도시개발사업
- 도시및주거환경정비법에 의한 도시환경정비사업
- 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지개발사업
- 관광진흥법에 의한 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 관광지·관광단지 개발사업
- 화물유통촉진법에 의한 화물터미널사업
- 항만운송사업법에 의한 항만운송사업
- 유통산업발전법에 의한 대규모점포(시장에 관한 것을 제외한다), 도매배송업 또는 공동집배송단지사업
- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 복합단지개발사업

이러한 부대사업은 비록 그 사업자가 경쟁입찰로 결정된다고 하더라도 상당한 특혜가 될 수 있기 때문에 정부는 엄격한 기준을 적용하여 토지를 포함한 부대사업을 허용하고 있다. 항만시설의 부대사업은 민간투자법에 의한 '시설사업기본계획'에 포함되기 때문에 부대사업 허용 여부는 총사업비 2,000억원을 기준으로 그 이상은 기획예산처(KDI 공공투자관리센터), 그 미만은 해양수산부가 판단한다고 할 수 있다. <표 6>은 부대사업의 시행요건을 정리하고 있는데 이에 대한 판단이 엄격하게 이루어질 수 있음을 시사하고 있다.

<표 6> 부대사업의 시행 요건

- 부대사업을 시행하는 경우에는 다음의 요건을 갖추어야 함.
 - 부대사업의 사업비는 당해 총민간사업비(총사업비에서 국가 또는 지방자치단체가 사업시행자에게 교부하는 보조금을 제외한 금액)의 범위 이내일 것
 - 해당 부대사업의 추진으로 국민경제적 편익의 증대 및 본 사업의 사업성 향상에 기여할 것
 - 부대사업이 당해 민간투자사업의 원활한 운영과 이용자의 편익증진에 연관되고 당해 민간투자사업시행지역과 지리적으로 근접한 지역에서 시행될 것
- 다만, 다음의 경우에는 부대사업을 인정하지 않을 수 있음.
 - 부대사업의 실시로 인하여 다른 관련 사회기반시설분야에 대한 정부의 투자소요를 크게 유발하는 경우
 - 부대사업의 투자규모가 본 사업의 시설투자비에 비해 지나치게 과다한 경우
 - 기타 국가정책 등과 부합되지 않는 경우

자료: 기획예산처, 「2006년도 민간투자사업 기본계획」, 3-4 부대사업의 시행, 2006.

4) 사업시행절차 및 사업시행 관련기구

항만법 방식의 사업시행절차는 대상사업 공고, 공사시행자 선정, 사업허가, 실시계획 승인 등으로 구성된다. 또한 주무관청 내부에서 허가 및 승인과 관련한 업무가 진행되기 때문에 관련 기구는 존재하지 않고 허가신청자의 경합이 있는 경우에만 지방해양수산청장 소속 하에 비관리청항만공사 심사위원회를 구성하여 평점의 집계총점이 높은 순으로 공사시행자를 선정한다.

민간투자법 방식에서의 사업시행절차는 원칙적으로 경쟁을 전제로 하고 있다. 따라서 그 절차는 다소 복잡하다고 할 수 있는데, 대상사업 지정, 시설사업기본계획 수립 및 고시, 사업계획의 제출, 사업계획의 검토·평가, 실시협약 체결 등 사업시행자 지정, 실시계획의 승인신청 및 승인, 공사시행 및 준공확인 등으로 구성된다.

민간투자법은 경쟁을 원칙으로 하기 때문에 주무관청의 재량범위를 가능한 축소하고 공정하고 객관적인 경쟁 틀을 마련하고자 한다. 따라서 관련 기구를 설치하여 공정한 경쟁의 틀을 견제와 균형의 원리로서 보장하고 있다. 민간투자법에서는 기획예산처 소관의 민간투자사업 심의위원회, 주무관청별 민간투자, 사업 심의위원회, 한국개발연구원 부설 공공투자관리센터 등이 있다.

여기서 공공투자관리센터가 핵심적인 역할을 수행한다. 민간투자법 시행령 제20조에 의하면 이의 기능은 ①민간투자사업 기본계획 수립업무의 지원, ②시설사업기본계획 수립업무의 지원, ③사업계획의 검토·평가, 실시협약체결 등 사업시행자 지정과 관련된 업무의 지원, ④민간부문의 사업제안에 대한 검토·평가, ⑤민간투자사업 관련 인·허가 등 신청업무의 대행, ⑥외국인 민간투자자를 위한 투자 상담 및 민간투자사업에 대한 외자유치활동의 지원, ⑦민간투자대상사업의 검토 및 타당성 분석, ⑧민간투자사업 추진관련 교육프로그램 개발 및 운영, ⑨민간투자제도의 개선 및 관련분야 연구, ⑩민간투자대상사업의 발굴과 관련된 업무의 지원, ⑪기타 민간투자사업 추진과 관련하여 필요한 업무 등과 같다.

5) 항만법과 민간투자법의 종합 비교

1967년에 제정된 항만법의 민자방식은 항만공사 계획에 대하여 주무관청의 허가를 얻어 무상사용 기간을 인정하는 수익성 기준을 사용하고 있다. 사후정산을 근간으로 하는 항만법 방식은 사업비 규모가 작고 신속한 사업시행이 필요한 사업에 우선적으로 채택될 수 있으며 또 사업시행자가 주로 이용하는 시설물로서 수요예측의 위험이 거의 없는 경우에 사용되는 것이 바람직하다. 또한 항만법 민자방식은 엄격하게 기술된 실시협약이 체결되지 않고 허가조건을 개략적으로 나열하는 방식으로 시행된다. <표 7>은 항만공사의 허가조건을 기술하고 있는데, 일단 허가를 받고나면 그 이후에는 관리청과 민간사업자의 원만한 관계 속에서 제반 문제를 처리하게 될 것이다.

이에 반해 1999년의 사회간접자본시설에 대한 민간투자법은 총사업비 고정, 정부와 사업

자의 위험분담을 채택하며 과감한 재정지원과 부대사업을 허용하는 방식으로 수익성 기준을 변경하였다. BTL¹⁰⁾방식이 도입되며 2005년 전면 개정된 사회기반시설에 대한 민간투자법은 경쟁의 강화와 이를 기초로 개별 사업에 대한 비획일적 실시협약을 기본원칙으로 하고 있다.

<표 7> 항만공사 허가조건

-
1. 공사내용(위치, 공사명, 공사량, 공기 등)
 2. 승인에 관한 사항
 3. 공사시행의 지도관리 및 준공확인에 관한 사항(착공신고, 준공보고 등)
 3. 공사시행의 지도관리 및 준공확인에 관한 사항
 4. 공사시행자의 제비용 부담의무에 관한 사항(다른 시설물에 대한 손해배상책임, 원상회복 및 철거비 부담, 항만시설사용료 납부, 해상오염 및 공해방지 시설비 등)
 5. 철회권의 유보(관계법령 및 허가조건 위반시와 항만운영 및 개발계획 변동시)
 6. 귀속대상 시설내역과 절차 및 투자비 보전에 관한 사항
 7. 공사시행자에게 귀속되는 토지의 경우 항만관련 용도의 사용제한에 관한 사항
 8. 건설기술관리법령에 정해진 설계감리, 설계심의, 책임감리, 안전관 등을 실시토록 하는 사항
 9. 기타 필요한 사항
-

자료: 해양수산부, 「비관리청 항만공사 시행허가 등에 관한 업무처리요령」, 2004. 8. 4.

공개경쟁을 통한 실시협약을 근간으로 하는 민간투자법 방식은 사업비 규모가 크고 특혜시비 가능성이 높은 사업에 우선 채택될 수 있는 사업방식이다. 항만개발을 민간투자사업으로 시행하는 경우 당해 개발사업에 배후부지를 제공할 수 있는냐의 여부는 항만시설 건설로 인한 사회적 가치의 크기에 달려 있다. 배후부지의 제공은 특혜시비에 휘말릴 가능성이 높으므로 공개경쟁을 원칙으로 하는 민간투자법 방식이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 민간투자법 방식에서는 KDI 공공투자관리센터가 배후부지 등 부대사업 허용에 대해 보다 엄격한 심사를 하고 있다.

지금까지 논의된 내용을 중심으로 항만법과 민간투자법의 민자방식을 상호 비교하여 정리하면 <표 8>과 같다. 이 두 가지 방식의 차이는 <표 2>에서 이미 정리한 바 있지만, <표 8>은 이들 차이에 대해 추가적인 그리고 보완적인 내용을 정리한 것이라 할 수 있다. 본 연구에서 <표 8>을 추가로 정리한 이유는 어떤 사업에 항만법 민자방식을 적용하고 또 어떤 사업에 민간투자법 민자방식을 적용하는 것이 바람직한지를 파악하고자 하였기 때문이다. 항만법 민자방식의 본질적 내용은 대상사업의 선정을 민간사업자가 신청하고 관리청이 허가하는 방식, 사업의 수익성 기준을 사후정산으로 처리하는 방식, 특혜시비로 인해

10) 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 국가·지자체로 소유권을 이전하고, 국가·지자체에게 시설을 임대하여 투자비를 회수하는 사업방식

배후부지를 거의 제공하지 않는 방식이라 할 수 있다. 이러한 방식은 우리나라에서 공개경쟁의 기본 틀이 형성되기 이전이라 할 수 있는 1967년에 채택되었다.

<표 8> 항만법과 민간투자법상 민자방식의 종합 비교

| 구분 | 항만법 | 민간투자법 |
|-----------|--|--|
| 제정년도 | ○ 1967년 | ○ 1994년에 제정된 민간자본유치촉진법을 전면 개정하여 1999년에 민간투자법으로 제정 |
| 근거규정 | ○ 항만법, 항만법 시행령, 항만법 시행규칙, 비관리청항만공사 시행허가 등에 관한 업무처리요령(해양수산부 고시) | ○ 민간투자법, 민간투자법 시행령, 민간투자사업 기본계획(기획예산처 고시) |
| 사업시행기관 | ○ 지방해양수산청 | ○ 해양수산부와 체결 후 지방해양수산청으로 이관 |
| 사업시행 관련기구 | ○ 허가신청자의 경합이 있는 경우에만 지방해양수산청장 소속하에 비관리청항만공사 심사위원회를 구성 | ○ 기획예산처 소관의 민간투자사업 심의위원회, 주무관청별 민간투자사업 심의위원회, 한국개발연구원 공공투자관리센터 |
| 대상사업 선정 | ○ 민간사업자의 제안과 관리청의 허가 | ○ 대상사업의 정부고시 및 민간사업자의 경쟁입찰 |
| 사업내용 처리방식 | ○ 사업허가 | ○ 실시협약 |
| 수익성 기준 | ○ 항만시설의 무상사용기간을 인정(사후정산) | ○ 총사업비, 항만시설사용료 수입 사전확정, 정부와 사업자 사이에 다양한 위험분담방식 채택 가능(사전확정) |
| 배후부지제공 | ○ 거의 불가능 | ○ 배후부지를 활용한 부대사업 시행 가능 |

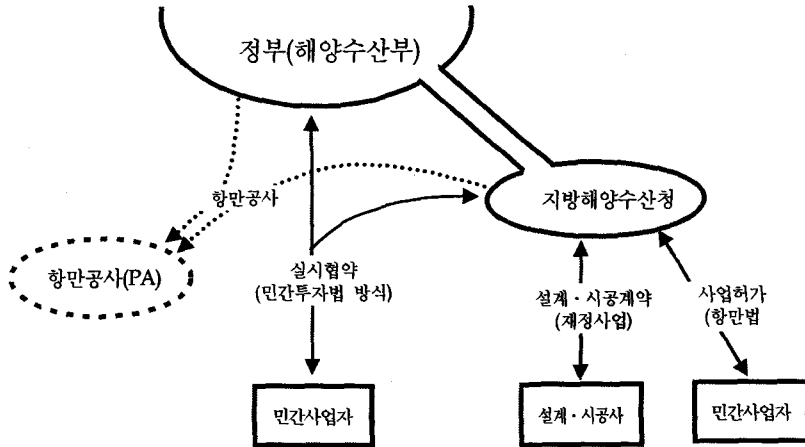
Ⅲ. 항만공사체제하의 민간자본활용

1. 항만공사의 등장

항만공사체제가 출범하면서 해양수산부의 입장에서 볼 때 항만개발의 민간자본활용 방식은 항만법 방식, 민간투자법 방식 이외에 <그림 1>에서와 같이 항만공사(PA) 활용 방식이 추가될 수 있다. 그림에서 실선은 항만공사 출범 이전에 존재하였던 사업방식인데, 재정사업, 항만법 민자방식, 민간투자법 민자방식을 보여주고 있다. 점선은 항만공사가 출범 하였다는 것을 보여주고 있다.

항만공사(PA)는 국가와 별도의 법인격을 갖는 특별법인이기 때문에 법적으로는 해양수산부와 분리될 수 있다. 민간투자법에 의한 실시협약은 민간사업자와 해양수산부가 체결된 이후 계약관리가 지방해양수산청으로 이관된다. '항만공사법 제8조 제1항'을 살펴보면 항만공사는 주무관청의 위탁을 받아 항만개발 사업을 수행할 수 있지만 항만공사가 항만법과 민간투자법 방식의 개발사업에서 사업시행기관이 될 수는 없다.

<그림 1> 항만공사 설립과 항만개발방식



항만공사 출범 이후에도 해양수산부는 재정사업, 항만법, 민간투자법 등의 다양한 방식을 활용할 수 있지만 항만공사의 설립취지를 감안할 때 항만공사 단일창구가 바람직하다. '항만공사법 제1조'에서는 항만공사의 설립 목적을 "항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 제고"하는 것으로 규정하고 있는데 항만공사가 전문성과 효율성을 발휘하기 위해서는 관할 구역 내에서 모든 항만시설을 총괄 관리할 수 있어야 할 것이다. 물론 항만공사가 설립되어 있지 않은 부산, 인천 이외의 항만에서는 해양수산부가 주무관청으로서 항만개발의 주체가 될 수 있다.

지역항만 전체의 종합관리와 이에 따른 책임경영체제를 구축하기 위해서는, 항만공사를 단일창구로 하여 제반 항만개발사업을 수행하는 것이 바람직하다. 고속도로, 도시철도 등의 경우에는 기존 특별법인(한국도로공사, 서울지하철공사 등)이 민간의 사업시행자를 적절히 통제하지 못하여 시설 전반의 종합적인 관리 운영에 어려움이 있었다. 이에 따라 민간투자제도가 일찍이 발전한 영국 등 선진국에서는 민간사업시행자를 적절히 통제하기 위하여 주무부처의 민간투자사업을 총괄 관리하는 기관이 Agency의 형태로 설치되어 있다.

항만공사가 설립되어 있는 항만지역 내에는 재정사업, 항만법, 민간투자법 방식의 시설공사가 다수 이루어지고 있는데 장기적으로 이들을 항만공사로 이관하여 종합적인 관리기반을 구축하는 것이 필요하다. 항만법 민간자본방식의 시설공사를 항만공사로 이관하기 위해서는 해양수산부가 민간사업자에게 시달한 사업허가서를 실시협약¹¹⁾으로 전환하여야 하며 민간투자법 시설공사의 실시협약 당사자를 해양수산부에서 항만공사로 전환해야 할 필요가 있다.

11) 항만공사를 당사자로 하는 실시협약.

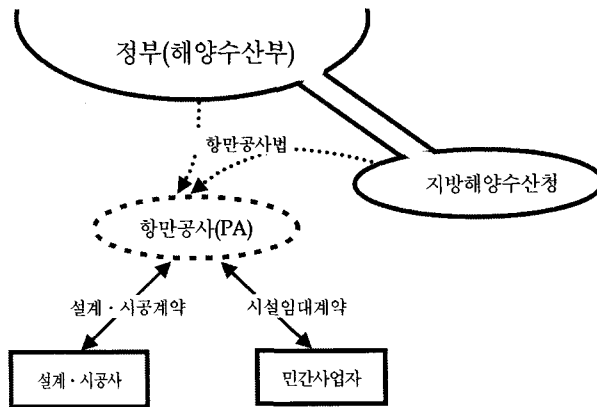
2. 항만공사의 민간자본 활용

1) 항만공사의 민간자본 활용 방식

항만의 종합적인 관리·운영기관인 항만공사가 항만개발에 소요되는 자금을 조달하는 방법은 국고지원, 항만공사 직접조달, 민간자본활용의 세 가지 방식으로 구분할 수 있다. 우선 국고지원을 통한 자금조달방안을 살펴보면 해양수산부가 수립하는 '전국무역항 항만기본계획(2001~2010)'과 2006년 현재 수립중인 '인천항종합발전계획'상의 항만개발사업들에 대한 국고지원은 충분하지 않을 것으로 예상된다. 현재 우리나라에서는 기획예산처의 '국가재정운용계획(2005~2009)'과 주무부처의 각종 개발계획 사이에 재정적 연계성이 매우 낮아 각종 개발사업에 대한 재정지원이 충분하지 않다.

항만공사 직접조달은 항만개발에 소요되는 자금을 항만공사 내부잉여금 또는 직접차입을 통해 조성하는 것이다. 항만개발은 하부시설공사, 상부시설공사, 시설운영 등 세 가지 기능으로 구성되며 항만공사가 전부를 수행할 수 있지만 일부(상부시설공사 및 시설운영)를 민간 위탁할 수도 있다. <그림 2>는 이러한 과정을 표시하고 있는데, 항만공사 주도로 설계, 시공, 시설임대를 분리하여 발주하는 모습을 표현하고 있다.

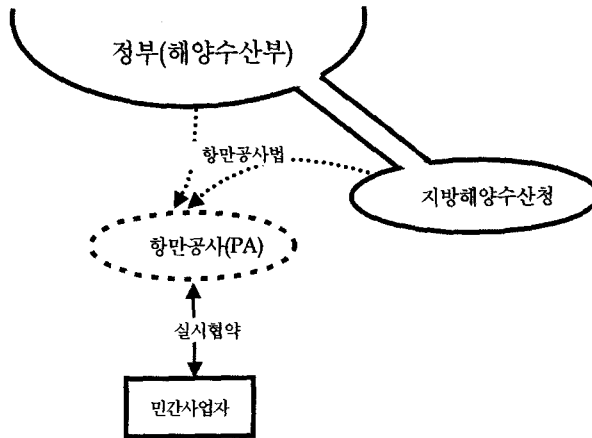
<그림 2> 항만공사 직접조달 항만개발방식



그런데 항만공사가 구상·기획한 항만개발의 설계·시공·자금조달·운영을 하나로 묶어 특정 민간사업자에게 위탁하여 계약(또는 실시협약)을 체결하는 방식을 채택할 필요도 있다(<그림 3> 참조). 마치 정부가 민간투자법에 따라 항만개발의 설계·시공·자금조달·운영을 하나로 묶어 특정 민간사업자에게 위탁하여 실시협약을 체결하는 것과 같다. 이 과

정에서 민간사업시행자에게 금전적 지원을 제공할 필요가 있다면 정부 대신 항만공사가 재정지원을 제공할 수 있고 또 관련 재원은 항만공사에 대한 해양수산부의 국고지원 또는 항만공사 직접조달로 조성될 수 있다.

<그림 3> 항만공사 민간자본활용 항만개발방식



항만개발을 위한 해양수산부의 민간자본활용 방식이 항만법과 민간투자법으로 구분되는 것처럼, 항만공사 또한 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식으로 구분할 수 있다. 해양수산부의 항만법 민자방식과 민간투자법 민자방식은 각각의 장단점이 있기 때문에, 항만공사 역시 이들을 구분하여 각각의 투자 상황에 적합한 방식을 적용할 필요가 있다. 항만법 민자방식과 민간투자법 민자방식은 <표 8>에서 살펴본 바와 같이 적용 법률의 단순한 차이뿐만 아니라 목표, 내용, 절차 등 전반에 걸쳐 상당한 차이가 있다.

2) 항만공사 민간자본활용의 장단점

항만공사의 민간자본활용은 해양수산부의 항만법 비관리청 방식, 민간투자법 민자방식과 무관하며 '항만공사법'에 의거하되 항만법 비관리청 원용방식과 민간투자법 원용방식으로 구분할 수 있다. 그런데 해양수산부가 주도하는 민자사업에 의해 획득된 항만시설은 원칙적으로 국가로 귀속되고 국가귀속을 대가로 하여 민간사업자에게 무상사용기간을 허가하고 있다. 그렇다면 항만공사가 주도하는 민자사업에서 획득된 항만시설도 국가로 귀속되어야 하는가?

'항만공사법 제25조¹²⁾의 단서조항에 의하면, 항만공사가 자기의 재원으로 조성한 항만시

설은 국가귀속 절차 없이 공사의 소유로 볼 수 있다. 따라서 항만공사가 항만시설공사를 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식으로 시행하는 실시계획을 해양수산부에 제출하여 승인을 얻는다면 여기서 조성된 토지 및 항만시설은 국가귀속과 동시에 항만공사에 출자된 것으로 볼 수 있다. 또 항만공사는 민간사업자가 조성한 토지 및 항만시설의 자동출자를 대가로 하여 민간사업자에게 일정 기간 무상사용권과 각종 부대사업을 허용할 수 있을 것이다.

그렇다면 해양수산부가 주도하는 민자사업에 의해 국가로 귀속된 항만시설을 항만공사로 이전할 방법은 무엇인가? ‘국유재산의 현물출자에 관한 법률 제3조’에 의하면 국가가 국유재산을 항만공사에 출자하기 위해서는 재정경제부 장관이 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 다시 말해 해양수산부가 주도한 민자사업에 의해 국가가 획득한 항만시설을 항만공사에 현물출자하기 위해서는 재정경제부 장관이 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 그런데 ‘항만공사법 제25조’에 따라 항만공사가 항만법 원용 또는 민간투자법 원용방식으로 토지 또는 항만시설을 조성하는 경우 이들은 ‘국유재산의 현물출자에 관한 법률’의 적용 없이 항만공사에 출자된 것으로 볼 수 있다. 이는 항만공사 주도의 민자사업이 갖는 큰 이점이라 할 수 있다.

현물출자의 측면에서는 항만공사 주도의 민자사업이 정부 주도의 민자사업에 비해 유리하지만, 다양한 혜택이 항만공사 주도의 민자사업에 인정되지 않는다는 점에서 불리한 점도 있다. 해양수산부의 민간투자법 민자방식에서는 민간사업자가 국가에 귀속시키는 항만시설에 대해 ‘조세특례제한법’에 따라 기부채납 부가가치세를 면제하고 있다. ‘조세특례제한법 제105조 제1항 제3의 2호’에 의하면 민간투자법의 절차에 의해 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 사회기반시설 또는 동 시설의 건설용역은 영의 세율을 적용하도록 규정하고 있다. 그러나 항만공사 주도의 민자사업은 민간투자법을 원용할 뿐 민간투자법이 적용된다고 할 수 없기 때문에 기부채납 부가가치세의 혜택이 주어질 수 없다.

그리고 항만공사가 실시협약의 계약당사자가 되는 민간자본활용 항만개발사업에서는 민간투자법이 적용되지 않아 항만공사가 민간사업시행자의 지분에 참여할 수 있다. 2006년 9월, 국회는 항만공사의 우월적 지위를 우려하여 항만공사가 민간투자법의 사업시행자로 참여하지 못하도록 항만공사법 일부개정법률안을 국회 본회의에서 통과했다. 따라서 항만공사는 해양수산부가 주도하는 민자사업에 지분참여가 불가능하다. 그러나 항만공사가 주도하는 민자사업에서는 민간투자법의 적용을 받지 않기 때문에 항만공사가 지분참여를 통해 민간사업시행자에 참여함으로써 항만 및 해운물류에 대한 경영능력을 전수받을 기회가 생길 수 있다.

결국 해양수산부가 항만법 비관리청 또는 민간투자법을 활용할 것인지 아니면, 항만공사를 통한 민간자본활용(항만법 원용과 민간투자법 원용방식)을 선택할 것인지의 여부는 각

12) ‘항만공사법 제25조’에 의하면, 항만공사가 실시계획의 승인을 얻은 항만시설공사의 시행을 통해 조성된 토지 및 항만시설은 준공된 때 국가에 귀속됨과 동시에 공사에 출자된 것으로 본다.

종 방식의 장단점을 전반적으로 검토하여 판단할 필요가 있다. 다음의 <표 9>는 지금까지의 논의를 정리하여 우리나라에서 시행될 수 있는 다양한 형태의 민자사업(항만공사 자체 재원 사업 포함)을 비교 정리하였다.

<표 9> 항만시설공사의 다양한 유형의 비교

| 구 분 | 항만법 비관리청 | 민간투자법 | 항만공사 자체재원 | 항만공사 항만법 원용 | 항만공사 민간투자법 원용 |
|-------------------|---------------|---------------------------------|------------------|----------------|---|
| 사업내용 처리방식 | 사업허가 | 실시협약 | 내부계획서 | 실시협약 | 실시협약 |
| 사업시행기관 | 지방청 | 해양수산부 체결후 지방청 이관 | 항만공사 | 항만공사 | 항만공사 |
| 근거법령 | 항만법 | 민간투자법 | 항만공사법 | 항만공사법 | 항만공사법 |
| 항만공사의 SPC 지분참여 | 가능 | 불 가 | - | 가능 | 가능 |
| 수익성 기준 | 사후정산 | 사전확정 | 사후정산 | 사후정산 | 사전확정 |
| 배후부지 및 부대사업 | 거의 불가능 | 허용가능 | - | 거의 불가능 | 허용가능 |
| 사업관련 중요기관 | 해양수산부, 지방청 | 기획예산처, 해양수산부, KDI공공관리투자센터 | 항만공사 | 해양수산부, 항만공사 | 해양수산부, 항만공사, KDI공공관리투자센터 (또는 해양수산개발원 등) |
| 인허가 의제 | 항만법 | 민간투자법 | 항만법 | 항만법 | 항만법 |
| 기부채납 부가가치세 | 납부 | 면제 | 토지·납부 항만시설·면제 | 납부 | 납부 |
| 항만공사출자절차 | 필요 | 필요 | 불필요 | 불필요 | 불필요 |

IV. 결론: 항만공사의 민간자본활용을 위한 개선방안

항만법 비관리청 대상사업의 성격과 민간투자법 대상사업의 성격이 엄격하게 구분되지 않음으로써 어떤 항만시설공사를 항만법 비관리청 방식으로 시행하고 또 어떤 항만시설공사를 민간투자법으로 시행하여야 할 것인지 혼란이 야기될 수 있다. 이러한 혼란을 없애기 위해서는 항만법 비관리청 대상사업의 규정을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 기본적으로 항만법 비관리청 대상사업은 주로 저위험·저수익(Low-Risk·Low-Return)에 적합하고 민

간투자법 대상사업은 고위험·고수익(High-Risk·High-Return)에 적합하다. 따라서 항만법 비관리청 대상사업을 자체전용, 소규모 시설에 한정하는 것이 바람직하다. 항만법 비관리청 방식에서는 민간투자법 방식과 달리 수익성 기준이 사후정산으로 처리되며 배후부지 및 부대사업이 허용되지 않기 때문이다.

그리고 해양수산부가 항만개발을 위하여 민간자본활용 방식을 항만법과 민간투자법에 의한 방식으로 구분하듯이, 항만공사의 민간자본활용 방식을 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식으로 구분하여 시행할 수 있다. 항만공사법 제25조에 따르면 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식은 관리청에 의한 항만법 및 민간투자법 방식과 달리 토지 또는 항만시설을 조성하는 경우 '국유재산의 현물출자에 관한 법률'의 적용없이 항만공사에 출자된 것으로 볼 수 있다. 따라서 항만공사가 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식을 통하여 민간자본을 활용한다면 항만공사는 독립채산제에 의한 운영이 가능하고 간소한 절차를 통해 항만시설을 소유할 수 있다.

또한 기존의 항만법 비관리청 방식과 민간투자법 민자방식에서 지역항만의 총괄적인 일원화와 항만공사의 책임경영체제를 구축하기 위해서는 항만공사를 단일주체로 하는 항만개발사업을 수행하는 것이 필요하다. 이를 위하여 항만법 민자방식의 항만시설공사에서 해양수산부가 민간사업자에게 시달한 사업허가서를 실시협약(항만공사를 당사자로 하는)으로 전환하여야 한다. 민간투자법 민자방식의 항만시설공사에서는 실시협약의 당사자를 해양수산부에서 항만공사로 점진적으로 전환하는 것이 필요하다.

현재 항만공사제를 도입한 부산항과 인천항 이외의 지역에서도 항만공사제의 도입을 위한 노력을 가속화하고 있다. 해양수산부는 국유재산 평가 및 출자, 조직구성 등의 설립준비를 거쳐 2007년 7월중 울산항에 항만공사를 설립하기로 결정했다. 항만공사가 설립되어 있지 않은 주요 무역항의 물동량이 증대되고 항만시설개발의 필요성이 높아지면서 당해 항만의 지방자치단체와 항만관련단체를 중심으로 항만공사제의 도입 논의가 활발히 일어나고 있다. 또한 원활히 항만공사를 설립할 수 있도록 항만의 범위를 조정하는 항만공사법 개정법률안이 국회 본회의를 통과하면서 부산, 인천, 울산 이외의 지역에도 조속한 항만공사제의 도입을 기대할 수 있다. 항만공사제가 전국으로 확산되면서 항만공사 주도의 민자사업에 대한 필요성도 높아질 것인데 본 연구는 이를 위한 해결책을 제시하는데 기여할 수 있을 것이다.

끝으로 '항만공사법 제25조'의 단서조항에 따라 규정된 '항만공사법 시행령 제11조 제6호'를 적절히 개정한다면 항만공사의 민간자본활용 방식에서도 기부채납 부가가치세를 감면받을 수 있을 것이다. '항만공사법 시행령 제11조 제6호'에 명시된 "공사가 자기의 재원으로 조성 또는 설치한 항만시설"은 국가귀속 절차 없이 항만공사가 소유할 수 있다. 이를 "공사가 자기의 책임과 부담으로 조성 또는 설치한 항만시설"로 조항을 개정한다면 항만공사의 민간자본활용 항만시설에 대해서도 국가귀속 절차가 필요하지 않을 수 있다.

참 고 문 헌

1. 강영문, “우리나라 항만공사의 효율적 운영에 관한 연구”, 『물류학회지』, 제16권 제2호, 2006.
2. 김우호, “항만개발투자제도와 타당성 분석”, 한국해양수산개발원, 2006.
3. 강원덕 외, “항만공사제도의 성공적 도입방안”, 『항만경제학회지』, 제21집 제3호, 2005.
4. 손애휘, “항만공사 운영 활성화를 위한 법률정비와 지원조례 설치방안”, 『항만경제학회지』, 제20집 제2호, 2004.
5. 이성우 외, “주요 외국 항만운영 형태와 우리나라 항만공사 발전방향”, 『월간 해양수산』, 제227호, 2003.
6. 조진행외, “우리나라 항만개발 투자제도 개선방안에 관한 연구,” 『한국해운학회지』, 2000.
7. 전찬영외, “항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안 연구,” 『해양정책연구』, 제18권 제1호, 2003.

< 요약 >

항만공사체제하의 민간자본 활용방식

옥동석 · 정영서 · 신재광

기존의 항만개발방식은 관리청 주도하에 비관리청사업과 민간투자사업이 중심을 이루었다. 그러나 항만공사체제가 등장하면서 이들 상호간에 역할 및 기능분담체계를 명확히 정리하고 기존의 항만개발방식과 더불어 항만공사가 효율적으로 민간자본을 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이에 따라 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 제고하기 위하여 항만공사를 단일 창구로 하는 항만개발사업을 수행하고 항만개발방식의 시설공사를 항만공사로 이관하여 종합적인 관리기반을 구축하는 것이 필요하다.

이를 위하여 해양수산부가 민간자본활용 방식을 항만법과 민간투자법에 의한 방식으로 구분하듯이 항만공사가 항만법 원용방식과 민간투자법 원용방식을 통하여 민간자본을 활용한다면 항만공사는 독립채산제에 의한 운영이 가능하고 불필요한 절차 없이 항만시설을 소유할 수 있다. 또한 항만법 민자방식의 시설공사에서 해양수산부가 민간사업자에게 시달한 사업허가서를 실시협약으로 전환하고 민간투자법 민자방식의 시설공사에서는 실시협약의 당사자를 해양수산부에서 항만공사로 점진적으로 전환하는 것이 필요하다.

□ 주제어: 항만공사, 항만개발, 민간자본