

항만시설 민간투자정책 평가와 발전방안 연구

2006. 12

김우호 · 이종필

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 김우호 : 제1장, 제2장 제3절
제4장 ~ 제6장

◆ 연구진

- 이종필 : 제2장 제3절, 제3장, 제4장
제2~3절, 부록

□ 산·학·연·정 연구자문위원

◆ 박석희 (국회예산정책처 분석관)

: 제2장, 제4장 제1절

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

머 리 말

90년대 중반 이후 활발하게 추진된 향만시설 민간투자제도는 초기 사업의 시설물이 완공되어 운영단계에 들어가면서 새로운 전기를 맞고 있다.

부족한 사회간접자본 시설을 조기에 효율적으로 확충하기 위해 도입한 동 제도는 금융위기를 겪으면서 보다 적극적인 제도로 발전하였고 민간이 경쟁적으로 참여하면서 시설의 적기확충, 사업비 절감, 투자자의 다양화에 따른 사업의 안정성 및 수익성 제고 등 정책의 성과가 나타나기 시작하였다.

그러나 일부 사업의 추진과정에서 사업참여자가 사업자 선정 평가결과에 대해 이의를 제기하는 등 문제점이 드러나고 있다. 또한 목포신외항 사업의 경우 사업자가 운영기간 중 운영수입보장체계의 문제점을 제기하면서 당초 협약의 변경을 요구하는 등 사업시행자와 정부 간 이견이 발생하고 있다.

이와 같이 민간투자제도는 정책성과와 함께 추진과정에 대한 문제점이 나타나면서 제도의 보완 또는 개선에 대한 연구가 시급히 요구되고 있으나 그간의 연구에서는 대부분 정책성과의 측정에만 집중하거나 정책 시행단계의 문제점 개선대책에만 집중하여 종합적인 차원에서 정책방향과 추진체계에 대한 개선 방안을 찾기 위한 시도는 미흡하였다. 특히 어느 정책이든지 정책의 입안과 집행과정에서 일정부분 문제점이 예견되는 것이 보통인데, 향만시설 민간투자정책에 대해서는 정책집행과정에서 나타나는 문제점을 발견하고 개선하고자 하는 시도가 이루어지지 않았다. 예를 들어, 운영수입보장제도는 향만시설 민간 투자사업에 적용하는 경우 문제가 있을 수 있음이 예상되었으나 시설확충의 시급성 논리가 우선되어 별다른 대안과 정책분석 없이 추진되었다.

본 연구는 향만시설 민간투자정책에 대하여 성과측면과 정책형성과정평가를 동시에 수행할 수 있는 평가 틀을 통하여 기존의 부분적인 연구에서 지적할 수 없었던 정책의 문제점을 발견하고 발전방안을 마련하는 종합적인 평가를

시도하였다. 정책형성과정 평가의 객관성을 확보하고자 평가이론과 선행연구의 평가기준에 바탕을 두고 평가 틀을 구성하였다. 정책참여자의 다양한 의견을 집중적으로 듣고자 대상자 특성에 따라서 3개의 포커스 그룹과 정책 집행자의 개별 인터뷰를 병행하였으며 정량적 평가결과를 확보하기 위해서 설문조사를 시행하였다.

본 연구에서 항만시설 민간투자정책에 대해서 평가한 결과, 정책목표의 적정성과 시설확충 효과 그리고 투자자 다양화의 효과는 우수한 것으로, 대상사업의 적정성과 정책추진체계의 적정성 측면에서는 보통으로, 그리고 정부지원체계, 특히 운영수입보장체계에 대해서는 미흡한 것으로 나타났다. 그리고 평가결과에 따라 중장기 정책발전 방향으로서 수요탄력적 항만개발 방안을 제안하여 사업의 안정성과 수익성을 구조적으로 제고시킬 수 있는 방안을 제시하였고, 단기적으로는 모니터링을 통한 성과측정 시스템의 필요성과 시행일정 등 구체적인 개선방안을 제시하였다.

본 연구는 우리 원의 김우호 부연구위원이 이종필 책임연구원과 공동으로 수행하였다. 또한 본 보고서가 발간되기까지 많은 분들의 도움이 있었는데, 특히 자문위원으로서 도움을 주던 중 국회예산정책처에 재직하게 된 박석희 분석관은 이론적인 측면에서 많은 자문을 해 주었다. 그리고 수원대학교의 정책평가전문가인 오영균 교수, 연구 결과를 직접 활용하고 참고할 만한 위치에 있는 해양수산부 최명용 서기관, 민간투자정책전문가인 코리아인프라스트럭처 송병록 대표, 그리고 우리 원의 양창호 기획조정실장, 길광수 해운물류·안전연구본부장, 김학소 항만연구본부장은 본 연구의 중간 및 최종연구심의회에 참여하여 연구방향과 평가내용에 관해 조언을 아끼지 않았다. 설문조사의 코딩과 분석에는 송주미·임여울 연구원의 도움이 매우 컸다. 기간 내 연구를 수행하기 위한 일정점검, 행정업무 그리고 보고서 출판을 위해서 기획조정실 직원들과 이남순·김은정 행정원의 역할도 매우 중요했다. 위에서 언급한 분들과 포커스 그룹에 기꺼이 참석해 주신 이규방 전 국토연구원 원장과 민간투자연구회 회원 그리고 전문가 및 사업관계자 여러분과 방대하고 까다로운 설문에 흔

과히 응답해주신 SOC포럼 회원 등 모든 분들께 이 자리를 빌려 심심한 감사
를 표하는 바이다.

2006년 12월

韓國海洋水產開發院
院 長 李 正 煥

목 차

ABSTRACT	i
----------------	---

요 약	iii
-----------	-----

제1장 서 론	1
---------------	---

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구범위와 방법	3
1) 연구범위	3
2) 연구방법	4

제2장 이론적 논의와 평가 틀의 설정	7
----------------------------	---

1. 정책형성과정평가에 관한 이론적 논의	7
1) 정책과 정책과정	7
2) 정책평가의 개념 및 범위	9
3) 정책평가의 유형	21
4) 평가관련 제도의 운용	61
5) 종합 : 정책형성과정평가	81
2. 선행연구 검토	92
1) SOC 민간투자사업의 정책평가연구	92
2) 정책형성과정평가 기준선택에 관한 연구	93

3) 선행연구들의 평가 틀 검토	52
3. 항만민간투자정책 형성과정 평가 틀	0 3
1) 평가대상 및 범위	08
2) 평가영역 및 기준, 지표설정	03
3) 평가 틀의 의의	5

제3장 항만시설 민간투자정책 형성과정 ————— 36

1. 정부의 민간투자정책변화 및 특징	6 3
1) 법 제정기(1998년 이전)	6
2) 제도 구축시기(1999~2001)	4
3) 제도의 내실화(2002~2003) : 개선 및 실천방안의 제시	1· 4
4) 민간투자사업의 외연(外延) 확대와 경쟁촉진(2004~현재)	3· 4
5) 제도 변화 특징 및 종합	44
2. 항만민간투자사업 정책의 변화 및 특징	5· 4
1) 해양수산물 출범 이전(1976~1996)	54
2) 해양수산부의 출범과 종합 항만정책의 추진(1996. 8~2001)	6· 4
3) 항만정책의 네트워크화 추진(2002~현재)	9 4
3. 항만 민간투자사업의 추진절차 및 현황	1· 5
1) 추진절차	5
2) 추진현황	5

제4장 항만시설 민간투자정책 평가 ————— 57

1. 평가 방법	5
1) 포커스 그룹	3
2) 설문조사	6
2. 항만시설 민간투자정책 형성과정평가	8· 6
1) 정책목표의 적정성	86
2) 대상사업의 적정성	37
3) 추진체계의 적정성	38
4) 이해관계자 참여의 적정성	59
3. 항만시설 민간투자정책 성과 평가	7· 9
1) 사업비 절감 효과	7
2) 시설확충 효과	11
3) 투자자다양화의 정책목표 기여도	31
4. 종합평가	104
 제5장 항만시설 민간투자정책 발전방안	 107
1. 정책목표의 재설정	7
2. 수요탄력적 민간투자사업 추진	81
1) 검토의 배경	18
2) 문제점	109
3) 정책방향	110
4) 수요탄력적 항만개발 대안	11
5) 추진계획	116
3. 정책 성과측정을 통한 추진체계 개선	61

1) 사업시행자의 주요의무에 대한 관리체계	611
2) 완공 및 운영단계의 민자사업 성과측정 및 관리	811
3) 정책집행 모니터링 시스템 강화	91
4. 정책시행체계 개선방안	1
1) 항만시설 민간투자 시설사업기본계획 표준지침 마련	121
2) 항만시설 민간투자 실시협약 표준지침 마련	221
3) 협상의 원활화를 위한 관계자 참여 및 의견제시	321
4) 우선협상대상자 지정 이후 출자자변경 허용 원칙 정립	421
5) 이해관계자의 사전 의견 수렴 제도화	421
제6장 결론 및 정책건의	125
1. 연구의 결론	15
2. 정책건의	18
1) 수요탄력적 민간투자사업 추진	81
2) 운영단계 정책성과 측정	9
3. 연구의 이론적 활용성	6
참고문헌	132
부록(1)	137
부록(2)	147

표목차

<표 2-1>	정책분석과 정책평가 비교	1 1
<표 2-2>	정책형성과정관련 정부업무평가 주요 정책과제 평가지표5....	2
<표 2-3>	주요정책과제 평가지표와 측정방법	6 2
<표 2-4>	국내연구의 정책형성과정 평가기준 및 착안사항	8 2
<표 2-5>	누리사업 정책형성과정 평가기준 및 측정지표	8 2
<표 2-6>	에버트 비동의 과정평가영역 및 설명변수	9 2
<표 2-7>	항만시설 민간투자정책 형성과정 평가 틀	4 3
<표 3-1>	민자유치촉진법 입법추진경위	8 3
<표 3-2>	민간투자법 제정 이전 항만민간투자사업 추진 현황	9 3
<표 3-3>	2002년 항만분야 SOC 중장기 민간투자 후보사업	2 4
<표 3-4>	예비타당성 조사 제도 개요	2 4
<표 3-5>	민간투자사업 제도변화 종합	4 4
<표 3-6>	해양수산부 출범 이전 항만정책의 주요 이슈	5 4
<표 3-7>	해양수산부 초기 5년간 항만정책 목표 및 추진방향	7 4
<표 3-8>	2002년 이후 항만정책의 목표와 방향	9 4
<표 3-9>	고시사업과 제안사업의 추진절차 비교	2 5
<표 3-10>	항만 민간투자사업 추진현황(2006.10 기준)	3 5
<표 4-1>	사업 및 정책평가 연구방법 사례	7 5
<표 4-2>	항만시설 민간투자정책 평가 설문조사 개요	4 6
<표 4-3>	항만시설 외 민간투자사업 참여 경험	4 6
<표 4-4>	항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 1	6 6
<표 4-5>	항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 2	7 6
<표 4-6>	항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과의 재구성	7 6

<표 4-7> 기 추진 정부고시 민간투자사업 추진 과정 및 건설보조금 비율	6... 7
<표 4-8> 민간투자대상사업 지정절차	7 7
<표 4-9> 시설사업기본계획(RFP)의 구성	9 7
<표 4-10> 정부의 위험분담조항 변천(해지시지급금)	2... 8
<표 4-11> 항만민간투자사업 정부지원시설 현황	0... 9
<표 4-12> 기추진사업 건설보조금 현황 및 비율	5... 9
<표 4-13> 항만민간투자사업 타당성조사 시행이후 사업비 절감효과	9... 9
<표 4-14> 해양수산부 항만개발사업 일괄입찰 및 대안입찰 낙찰률	0 0 1
<표 4-15> 항만민간투자사업 시설확충효과	20
<표 4-16> 항만시설 민간투자정책 평가 종합	50
<표 5-1> 수요탄력적 항만개발 대안 비교	31
<표 5-2> 완성형 항만개발 사례 및 시사점	41
<표 5-3> 연속형 항만개발 사례 및 시사점	41
<표 5-4> 수요탄력적 항만개발의 착공시점결정 방안 비교	51 1

그림목차

<그림 1-1> 연구 흐름도	6
<그림 2-1> 일반적인 정책과정	9
<그림 2-2> 항만사업에 있어 정책활동, 중간평가, 정책의 경로(예) ·5...	1
<그림 4-1> 항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 도해	8... 6
<그림 5-1> 현행 항만시설 사업추진절차도	21
<그림 5-2> 항만시설 민간투자사업 모니터링 체계 구축방안	1:2 1

ABSTRACT

Policy Evaluation of the Public Private Partnerships in Port Development and Policy Proposals

Private investment policy to port facilities, which was introduced since the mid 1990s, has revealed the problems in the implementation process and now meets the turning point as the early projects open to handle the cargos.

The Law of Private Participation in Infrastructure, which was inaugurated so as to expand insufficient SOC(Social Overhead Capital) earlier and more, has been developed more active one in order to boost private investment as overcoming financial crisis in late 90s. In addition, it has shown performance such as proper expansion of facilities, operational cost saving, improved profitability and stability of projects by competitive private sectors participation in the projects

However, participants in some projects filed a protest against the results of selecting successful candidates. As far as the Mokpo newport project was concerned, a dissenting opinion between the concessionaire and government came out because the concessionaire claimed to change the concession agreement due to the partial payment of the minimum revenue guarantee(MRG).

None the less, because precedent researches just focused on measuring policy performance or presenting the policy alternatives, there was scarcely endeavor to seek the policy orientation and the alternative policy enforcing

system in the comprehensive perspective.

Especially, for all that it is general for problems to be revealed for determining and executing the policy, it was hardly tried to disclose problems and to improve the policy in the implementation process of private investment policy to port facilities. For instance, even though the minimum revenue guarantee scheme had some problems to be adopted to private investment to port facilities, it was carried out without the policy analysis and shortcomings of the scheme due to the priority of facility expansion.

Therefore, this research aimed to detect problems and arrange alternatives, which the precedent researches could not point out, through the comprehensive evaluation framework in the perspective of performance aspects and summative evaluation. Hence, this research made up the evaluative framework based on evaluation theories to improve the objectivity of evaluation of policy formation process. Moreover, it executed three different focus groups and individual interviews for policy implementers as well as structured questionnaire survey.

This research can conclude that private investment policy to port facilities can be properly accomplished in policy purposes, facilities expansion and inducement of competitive private investors, and partially accomplished in appropriateness of projects and policy enforcing systems, and can not be accomplished in government's supporting system, especially the MRG.

Accordingly, this research suggests policy enforcing system such as re-arrangement of the policy purpose, adaption of the flexible development system of demand in private investment projects and policy implementation monitoring system in the long term perspective. Besides, it proposes the short term improvements such as the upgraded Request for Proposal and the standard concession agreements.

요 약

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

- 1994년 사회간접자본시설에 대한 민간투자촉진법 제정 이후 항만시설의 민간투자사업은 크게 성장하였으나 추진과정에서 문제점이 발생
- 사업시행자 선정과정의 투명성 제고, 운용수입보장제도의 운용방식 등
- 특정 제도나 정책은 정책결정과 집행, 평가 등의 순환적인 정책과정을 거치면서 완결성을 갖추게 되는데 항만시설 민간투자정책 정책집행 과정의 문제점을 검토하고 이에 대한 체계적인 평가를 통해서 바람직한 정책방향을 모색해야 할 때임
- 정책평가는 총괄평가와 과정평가로 구분되며 과정평가는 시기별 및 정책단계별로 조사 자료를 활용하여 정책 이해당사자들과 연계되어 추진되어야 하며 정책관련자들 간 관계가 복잡다기화 되고 있는 현대사회에서 과정평가의 중요성은 더욱 증대되고 있음
- 본 연구는 항만시설 민간투자정책에 대한 과정평가를 수행하고 정책효과를 측정함으로써 바람직한 정책개선방안을 모색하고자 함

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

- 민간투자법 제정시기부터 최근의 항만민간투자사업 추진에 이르기까지

제반 행정활동, 즉 정책목표의 설정에서 건설 및 운영기간 중 관리 등의 모든 과정을 대상으로 함

2) 연구방법

- 본 연구는 설명적 조사와 질적 연구를 연구방법론으로 채택하였음
- 1차 문헌분석을 통하여 그동안의 향만민간투자정책의 흐름을 고찰함
- 질적 연구방법으로서 관계자 인터뷰와 포커스 그룹을 구성하여 운용함
 - 관계자 인터뷰는 향만민간투자정책에 참여하였던 담당 공무원 등에 대하여 수행함
 - 포커스 그룹 활용은 전문가 그룹과 정책참여자의 정책집행과정에 대한 평가를 위해 수행되었음
- 정책평가를 위해 설문조사와 포커스 그룹 평가를 병행함
 - 포커스 그룹 토의를 통하여 설문지 평가에서 지적할 수 없는 정책참여자의 평가의견을 수집하였음
 - 향만민간투자사업 참여 경험자, 담당공무원, 관련 연구기관, 평가담당자 등을 대상으로 설문을 통한 평가를 시행함

제2장 이론적 논의와 평가 틀 설정

1. 정책형성과정평가에 관한 이론적 논의

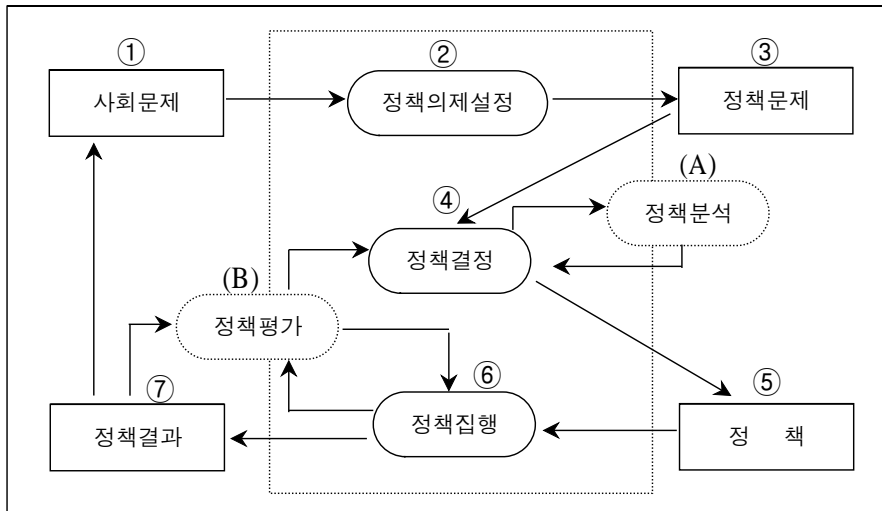
1) 정책과 정책과정

- 정책의 개념은 학자마다 다양하나 정책목표와 수단의 결합으로 보고 있다는 점에서 동일함
 - 정책이란 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로

결정한 기본방침”임

- 정책과정은 정책이 이루어지고 진행되는 과정이며 아래와 같이 도해가 가능함

<요약그림 1> 일반적인 정책과정



2) 정책평가의 개념 및 범위

- 정책평가는 정책이 당초 설계된 대로 운영되고 있으며, 그것이 구체적으로 명시된 대상집단에 도달되고 있는지, 그리고 프로그램이 원래 서비스하기로 하였던 수요가 아직도 존재하고 있는지 여부를 체계적으로 검토하여 수정·보안·개선·활성화 등을 건의하기 위하여 수행되는 활동을 의미함
- 정책평가는 정책분석과 유사하나 아래와 같이 구분됨

<요약표 1> 정책분석과 정책평가 비교

정책분석	정책평가
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책수요 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 조직의 내·외적인 상황변동에 의하여 제기된 문제에 대한 이해와 정의에 대한 검토 - 영향, 방향, 강도, 변동전망 등 분석 - 추구하는 목표 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책과정 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 정책이나 프로그램의 집행과정에서 과연 의도한 대로 능률적으로 집행되고 있는지 검토
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최적화 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 효율적으로 목표를 달성하기 위한 대안개발, 자료수집 등을 분석함으로써 최적 대안을 식별하고 판단하는 데 도움이 될 수 있는 정보 산출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사후 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 정책이나 프로그램이 원래 제기되었던 문제를 어느 정도 해결하였으며, 설정된 목표를 달성하였는지의 여부를 검토

3) 정책평가의 유형

- 정책결과를 평가대상으로 하는 총괄평가(summative evaluation)와 집행과정을 평가대상으로 하는 과정평가(process evaluation)로 구분될 수 있음
 - 정책평가를 시간적 관점에서 분류하면 총괄평가와 형성평가로 구분되며 총괄평가는 정책집행이 끝날 때 내리는 평가이며, 형성평가는 집행 도중에 이루어지는 평가로서 집행의 관리와 전략의 수정·보충을 위한 것임
- 과정평가는 총괄평가, 특히 효과성 평가의 완성을 위해서 수행되며 과정평가에 있어서는 정부의 프로그램 활동부터 중간목표까지의 활동을 평가함

4) 국내 평가관련 제도의 운용

- 국내의 평가관련 제도는 국무조정실 정부업무평가위원회의 정부업무평가, 감사원의 평가업무, 국회의 평가업무 등이 있음
 - 국무조정실 정부업무평가위원회의 정부업무평가는 정부업무평가기본

법 제2조에 따라 중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관·보좌기관을 포함한다), 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관 등이 행하는 정책 등을 평가하는 것임

- 감사원의 평가업무는 회계검사와 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하는 직무감찰로 구분됨
- 국정감사 및 조사, 대정부질문, 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 정책질의·예결산심의 등 의정활동을 통해 이루어지고 있으며 예결산심의가 정책분석 및 정책평가기능과 유사함

2. 선행연구검토

1) SOC 민간투자사업의 정책평가연구

- 항만민간투자사업 관련 평가연구는 「항만민영화에 대한 성과 측정」(정봉민, 2003), 「총괄평가적 관점에서의 평가」(심기섭 외, 2004), 「경쟁항만과의 경쟁력비교분석」(남광현, 2005) 등이 있음
- 실무적 관점에서 「민자사업 추진단계별 업무와 방향의 제시」(송병록 외, 2004) 등에 관한 연구가 있음
- 그 외에 「영국의 철도민영화정책에 대한 평가연구」(Haubrich; 2001, 모창환, 2003)가 있음

3. 항만민간투자정책 형성과정 평가 틀

- 평가 틀은 2개의 평가영역, 7개의 평가분야, 평가지표 등으로 구성하였음
- 평가영역은 정책과정(과정평가), 정책성과(총괄평가)로 구분함
- 평가분야 및 기준은 평가영역별로 구분함
 - 평가과정은 정책목표의 적정성, 대상사업의 적정성, 추진체계의 적정

- 성, 이해관계자 참여의 적정성으로 구분함
- 정책성과는 사업비절감효과, 시설확충효과, 투자자다양화효과로 구분함

제3장 항만시설 민간투자정책 형성과정

1. 정부의 민간투자정책 변화 및 특징

- 정부의 민간투자정책 변화는 1994년 이후 최근까지 법제정기(1998년 이전), 제도구축시기(1999~2001년), 제도의 내실화(2002~2003년), 민간투자사업의 외연확대와 경쟁촉진(2004년 이후)등으로 구분하여 살펴보았음
- 정책변화의 특징은 다음의 3가지로 요약될 수 있음
 - 민간투자사업을 추진할 기구와 대상사업의 선정관리 등 제도의 하드웨어 구축이 선행되고 이를 통하여 민간투자사업을 추진할 실천방안이 제시됨
 - 현실 참여자들이 수용해야 가능한 정책수단의 경우 현실 적응시간을 감안하여 당장의 실행여부보다는 선언적 방안으로 제시됨
 - 피상적 수준의 제도와 개선방안 제시 후 실행방안을 구체화함. 이는 일종의 소극적 정책입안을 통한 구체적 실행방안의 도출이며 정책담당부처와 시행자 간의 상호간 정책적응기간을 도출하고자 하는 의도에서 비롯됨

2. 항만민간투자사업 정책의 변화 및 특징

- 항만민간투자사업 정책변화는 해양수산부 출범 이전(1976~1996년), 해양수산부 출범과 종합 항만정책의 추진(1996. 8~2001년), 항만정책의 네트워크화(2002년 이후)로 나누어 검토하였음
- 해양수산부 출범 이전에는 해운정책의 일부로서 산업정책을 보조하는 역할에 그쳤음
 - 항만운영 측면 : 시설확충 및 운영효율성 제고, 컨테이너부두 운영 및 개발, 항만안전관리, 국제항만 협력추진

- 항만건설 측면 : 항만시설물 및 공사시공관리, 항만기전설비 및 하역장비
- 해양수산부가 출범하면서 종합 항만정책을 추진하고자 노력하였음
 - 항만개발계획 정비 및 항만투자 확대, 동북아 물류중심기지 구축 추진, 항만운영 및 관리의 국제경쟁력 강화, 항만 시스템의 고도화
- 2002년 이후에는 항만 중심의 물류중심화 추진전략의 구체화를 위한 정책추진이 두드러짐
 - 한반도의 동북아 물류중심화 추진, 항만개발투자의 확대, 항만관리·운영의 효율극대화 등의 부문에 대하여 개별적인 물류 네트워크 구축 및 재개발, 관리·운영전략을 수립하고 추진함

3. 항만민간투자사업의 추진절차 및 현황

- 항만민간투자사업은 정부고시사업과 민간제안사업에 따라 다름
 - 정부고시사업은 대상사업 지정→시설사업기본계획 수립 및 고시→사업계획서 제출→사업계획서 검토 및 평가→실시협약체결 등 사업시행자 지정→실시계획승인신청→공사시행 등의 절차를 거침
 - 민간제안사업은 제안서 제출→제안서 내용검토→제안내용 공고→평가(선택적 절차)→실시협약 체결 등 사업시행자 지정→실시계획 승인신청→공사시행 등의 절차를 거침
- 우리나라 항만민간투자사업은 2006년 10월 기준 총 19개 사업에 총 투자비 7조 3,851억 원을 유치함

제4장 항만시설 민간투자정책 평가

1. 평가방법

- 평가는 설문조사를 통한 정량적 지표 분석과 포커스 그룹, 개인별 인터뷰 등 정성적 분석을 병행함

1) 포커스 그룹

- 포커스 그룹은 대표적인 정성적 분석방법 중 하나이며 총 3차례에 걸쳐 시행됨
 - 1차 : 2006년 11월 6일 학계 및 연구계 민간투자정책 결정 및 집행관련 전문가(12명)
 - 2차 : 2006년 11월 9일 항만사업 참여 건설사
 - 3차 : 2006년 11월 14일 운영사와 금융 및 회계 컨설팅 분야 전문가
- 포커스 그룹의 전반적인 의견은 다음과 같음
 - 정책목표와 관련해 민간투자의 촉진 측면에서는 전체 그룹에 긍정적인 의견이 많았으나, 민간의 창의와 효율성의 도입 측면에서는 부정적인 의견이 많았음
 - 대상사업의 적정성에 관해 1차 그룹에서는 좀더 다양한 대상사업을 추진할 필요가 있다는 의견이 많았으며 수요추정에 대한 불확실성, 정보의 부족과 비대칭성에 대한 비판이 많았음
 - 부처간 협의와 제도변경 등의 이유가 있겠지만, 정책의 일관성이 부족했다는 것을 많이 지적함
 - 이해관계자의 참여와 경쟁의 적정성 부분에 대해서는 그룹별로 의견이 달랐는데 학계 및 연구계에서는 인센티브 부여의 불가피성을, 사업시행자 그룹에서는 지나친 경쟁의 문제점을 지적하였음
 - 재정사업대비 사업비 절감효과는 건설단계뿐만 아니라 운영단계까지 포함하여 전 기간을 비교하여 평가해야 한다는 주장이 제기됨
 - 시설확충효과에 대해서는 모든 토론자 그룹에서 동일하게 상당한 효과가 있었던 것으로 평가함
 - 투자자 다양화를 통한 정책목표의 달성정도는 해양수산부의 정책의 일관성과 담당공무원의 정책 마인드 그리고 전문성을 높이 인정하여 상당한 효과가 있었다는 의견이 있었음

2) 설문조사

- 평가를 위해 설문을 하였는데 다음과 같은 원칙으로 진행함
 - 14개 기본문항을 구성한 후 각각에 대하여 응답이유를 부기하는 자유 응답형(open ended) 문항을 병행하였음
 - 사업참여자 또는 유경험자를 대상으로 표본 프레임의 구성하고 할당 표본추출 및 판단표본추출방식으로 표본을 선정함
 - 총 178명을 대상으로 설문평가를 시행하였으며 78부가 회수됨

<요약표 2> 항만시설 민간투자정책 평가 설문조사 개요

구분		표본	표본추출	회수부수	회수율	구성비
건설사	건설 및 엔지니어회사	88	74	26	35.1%	33.3%
항만이용 및 운영자	선사, 운영사, 물류회사	29	17	8	47.1%	10.3%
재무적 투자자	금융기관	46	24	6	25.0%	7.7%
연구 및 자문	전문연구기관 및 교수, 회계, 법률 등 컨설팅	81	46	28	60.9%	35.9%
공공분야	정책담당자	19	17	10	58.8%	12.8%
계		263	178	78	43.8%	100.0%

- 설문 분석결과 항만시설 민간투자정책에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났음
 - 정책목표의 적절성과 대상사업의 적정성, 그리고 재정사업대비 시설 확충효과와 투자자 다양화의 정책효과에 대해서는 매우 높이 평가함
- 반면 추진체계의 명료성과 사업계획서의 평가, 운영기간 중 사업관리, 정부지원체계와 규제의 적정성, 그리고 여론수렴의 적절성은 상대적으로 낮게 평가하여 정책개선의 여지가 많은 것으로 판단되었음
- 정책·자문가 집단과 사업시행자 집단간의 답변 차이를 분석하였으며 두 집단이 비슷한 답변을 한 것으로 나타났음
 - 사업계획서 평가 제반정부지원, 정부지원의 행정체계 중 건설보조금 지원체계, 운영수입 보장, 참여자 경쟁의 적정성 항목에 대해서는 정

책·자문가 집단이 사업시행자 집단보다 더 좋은 평가를 내림

<요약표 3> 항만시설 민간투자정책 설문평가 결과 1

		전체 (78명)	사업시행자 (40명)	정책·자 문등(38명)	t-value	p-value
4. 정책목표의 적절성		3.69	3.63	3.76	-0.601	0.550
5. 대상사업의 적정성		3.44	3.45	3.42	0.136	0.892
6. 추진체계의 명료성		2.90	2.75	3.05	-1.232	0.222
7. 추진과정의 체계성		3.14	3.00	3.27	-1.598	0.114
	대상사업선정과정	3.19	3.15	3.24	-0.383	0.702
	RFP수립 및 그 내용	3.36	3.33	3.39	-0.321	0.749
	사업계획서평가	3.08	2.80	3.37	-2.290	0.025
	협상, 실시협약	3.05	2.95	3.16	-0.858	0.394
	실시계획승인	3.46	3.38	3.55	-0.924	0.359
	제반 정부지원	2.94	2.53	3.37	-3.703	0.000
	운영기간중 사업관리	2.87	2.90	2.84	0.273	0.786
8. 정부지원 체계의 적정성		2.90	2.57	3.20	-2.569	0.012
	건설보조금지원 체계	3.12	2.73	3.53	-2.921	0.005
	운영수입보장 체계	2.62	2.18	3.08	-3.045	0.003
	정부의 업무체계	2.91	2.82	3.00	-0.728	0.469
9. 정부규제의 적정성		2.85	2.70	3.00	-1.228	0.223
10. 참여자 경쟁의 적정성		3.08	2.74	3.42	-2.673	0.009
11. 여론수렴의 적절성		2.65	2.54	2.76	-1.016	0.313
12. 재정사업대비 사업비 절감효과		3.22	3.33	3.11	0.784	0.436
13. 재정사업대비 시설확충 효과		3.87	3.85	3.89	-0.218	0.828
14. 투자자 다양화의 정책 효과		3.36	3.20	3.53	-1.325	0.189
		100% 중 창의와 효율의 중요도				
15. 창의와 효율 vs. 항만시설확충		49.5	52.8	46.2	1.534	0.129

주 : 평가는 6점 척도로 하되 매우 동의하지 않음을 0점, 매우 동의하는 경우를 5점으로 코딩하여 2.5점이 중립적인 경우로 하였음.

- 설문결과를 정책형성과정 평가체계에 맞추어 재정리한 결과 정책과정에서 추진체계의 적정성과 이해관계자의 참여의 적정성은 상대적으로 낮게 평가되었고 정책목표와 대상사업의 적정성 측면에서는 상대적으로 높게 평가됨

- 정책의 중간성과를 보여주는 총괄평가에서는 높게 평가되었으며 특히 시설확충효과와 투자자 다양화 효과는 상대적으로 높이 평가됨

2. 항만시설 민간투자정책 형성과정 평가

- 포커스 그룹, 설문조사, 문헌조사 그리고 연구자의 경험 등을 통하여 항만시설 민간투자정책을 종합적으로 평가함

1) 정책목표의 적정성

- 항만시설 민간투자정책은 사회경제적인 여건에 부합하고 정치적인 지지와 관심을 이끌어 내어 정책목표를 달성하기에 좋은 여건을 갖춘 것으로 평가되었음
 - 정책목표는 당시의 사회경제적 여건에 비추어 볼 때 민간투자의 촉진은 매우 적절하였지만 민간의 창의와 효율성 도입이라는 목표는 부적절했던 것으로 평가됨
 - 민간투자법은 기존의 재정사업과 항만법에 의한 민간투자제도에 비추어 볼 때 변화가 심하고 입안 과정에 정책담당자의 참여가 적어 정책집행을 통한 목표달성에 지장을 준 것으로 판단되어 전반적으로 보통으로 평가됨

2) 대상사업의 적정성

- 정책목표의 적합성과 대상사업의 명료성으로 구분하여 평가하였음
 - 전자는 대상사업이 얼마나 민간투자사업 정책목표에 부합되도록 선정되었는가를 의미함
 - 후자는 대상사업에 대한 주요내용, 추진절차, 위험분담 등 제반조건이 명료하게 기술되어 있는가를 의미함
- 정책목표 적합성은 건설보조금 비율을 기준으로 평가하였으며 건설보조금이 점차적으로 낮아지고 있는 상황을 고려하여 우수한 것으로 평가됨

- 응답자군 별로는 건설, 운영, 재무투자자는 긍정적 평가를, 정책·자문
가 그룹은 상대적으로 낮은 평가를 하였음
- 대상사업의 명료성은 시설사업 기본계획 수립과 고시과정에서의 민간
의 이해도와 정책혼선 등에 중점을 두고 평가하였는데 비교적 부정적인
평가를 내릴 수 있음
 - 시설사업 기본계획의 기술내용이 사업 준비에 혼선을 초래하거나 정
책의 명료성을 저해하는 부분이 있었던 것으로 나타남
 - 그 외에 최근 중요성이 더해지고 있는 위험분담에 관한 규정이 더욱
분명하게 기술될 필요가 있는 것으로 나타났음

3) 추진체계의 적정성

- 대상사업 선정과정, 시설사업 기본계획 수립 및 그 내용, 사업계획서 평
가, 협상 및 협의와 실시협약의 체결, 실시계획 승인, 정부지원, 사업관
리 등으로 구분하여 평가하였음
- 대상사업 선정과정은 비교적 긍정적 평가를 내렸음
 - 다만 물동량과 사업수익성의 정교한 연계 등 향후 선정과정의 체계화
가 좀 더 필요할 것으로 지적되었음
- 시설사업 기본계획 수립과 내용분야는 전반적으로 긍정적 평가를 내렸음
- 민간사업시행자 사업계획서 평가분야는 최근 평가과정에서의 혼선 등
의 영향으로 부정적으로 평가됨
 - 평가기준의 보편성, 평가위원의 공정성·전문성의 확보, 평가결과 발
표에 있어 의혹 등
 - 평가과정의 체계화 문제는 제도가 환경변화를 따라가지 못한 측면으
로 평가되었음
- 부처간 협의·실시협약 체결 분야는 협상방법 등의 개선 필요성이 지적
되면서 부정적으로 평가됨

- 특히 경쟁사업에 있어서 평가결과와 협상과정의 비밀관성 등은 사업
자측면에서 이중 부담으로 작용한 것으로 평가되었음
- 이와 관련하여 협상지침 등의 마련이 시급한 것으로 나타났음
- 실시계획 승인분야는 정부가 신속히 추진하고 있는 것으로 나타남
- 건설 및 운영기간 중 제반 정부지원은 특별한 의견이 없었으며 보통
로 평가됨
- 운영기간 중 사업관리 분야는 운영수입보장 산정을 위한 기준설정과 운
영수입지원금 지급 등으로 평가하였으며 보통으로 평가됨
- 건설보조금 지원은 현재의 건설보조금 지원 정책방향 측면에서 평가되
었으며 보통 척도의 평가를 받았음
 - 응답군 별로 공공분야 정책담당자는 긍정적 평가를, 재무적 투자자는
약간 부정적 평가를 내렸음.
 - 전체적으로 건설보조금 산정시 적용기준을 명확히 해야 할 필요성이
있는 것으로 나타났음
- 운영수입보장 분야는 지원범위와 축소경향에 대하여 사업자 군이 부정
적 평가를 보였음
 - 정부의 운영수입보장 지원을 축소한다면 타당성 조사와 분석이 좀 더
체계화될 필요가 있을 것으로 제시되었음
 - 운영수입보장 체계에 대해서는 정책담당자와 자문가 그룹에서도 제도
초기에 활성화를 위해 그 필요성은 인정하였으나 향후 개선이 필요한
분야로 판단하고 상대적으로 낮은 평가를 하였음
- 정부의 업무체계(관련부서 및 부처간 등) 분야는 관련부처 간 의사소통
이 정책추진에 영향을 줄 것이라는 관점에서 평가되었는데 개선의 필요
성이 있는 것으로 평가되었음
- 추진체계의 적정성은 전체적으로 보통의 평가를 받았으며 실시협약의

체결과 운영수입보장체계, 그리고 정부의 업무체계와 관련하여 개선이 필요한 것으로 분석되었음

4) 이해관계자 참여의 적정성

- 이해관계자 참여의 적정성 분야는 사업자간 경쟁의 적정성 및 여론참여의 적정성 분야로 세분하여 평가한 결과 미흡한 것으로 판단됨
 - 사업자간 경쟁의 측면은 기본적으로 바람직하나 과도한 경쟁은 시설물 품질의 하락을 초래할 수 있다는 지적이 제기되었음
 - 관계자의 여론참여는 상당 부분 제도개선이 필요한 것으로 평가되었음

3. 항만시설 민간투자정책 성과평가

1) 사업비 절감효과

- 사업비 절감효과는 동일한 사업을 재정사업으로 추진하였을 때보다 민자사업으로 추진하였을 경우에 사업비가 절감될 수 있는지를 통하여 평가할 수 있으며 긍정적 평가를 받았음
 - 특히 2003년 항만민간투자사업 타당성 조사 시행 이후 경쟁이 되면서 사업비 절감정도가 높아졌음

2) 시설확충 효과

- 시설확충 효과는 확충의 적기성 및 양으로 평가되었는데 민간투자사업의 추진으로 인하여 재정부족으로 인한 시설물 공급 부족을 상당 부분 해소할 수 있었다는 긍정적 평가를 받았음
 - 2011년까지 총 56선석, 물양장 1,200m, 배후도로 17.54km 등

3) 투자자 다양화의 정책목표 기여도

- 정부의 투자자 다양화 정책이 민간투자정책목표에 얼마나 기여했는가를 평가하였으며 긍정적 평가를 받았음
 - 부정적 평가도 일부 있었으며 현재의 투자자 다양화가 사업을 추진하

는 데 있어 출자자간 이해관계의 상호 조정을 어렵게 한다는 민간부문의 의견이 반영된 것으로 판단됨

<요약표 4> 항만시설 민간투자정책 평가 종합

평가분야		평가	비고	
정책 과정	정책목표의 적정성	종합	우수	-
		정치적 지지	우수	-
		사회·경제적 여건 부합성	우수	-
		변화의 정도와 방향	보통	-
	대상사업의 적정성	종합	보통	-
		대상사업의 정책목표적합성	우수	긍정적
		대상사업의 명료성	미흡	개선필요
	추진체계의 적정성	종합	보통	-
		대상사업선정과정	우수	긍정적
		시설사업기본계획수립과 내용	우수	-
		민간사업시행자 사업계획서 평가	미흡	-
		협상, 부처간협의, 실시협약체결	미흡	협상방안개선 필요
		실시계획승인	보통	-
		건설 및 운영기간 중 제반 정부지원	보통	-
		운영기간 중 사업관리	미흡	-
		정부규제의 적정성	보통	개선필요
		건설보조금 지원	보통	적용규정개선필요
		운영수입보장	미흡	-
		정부의 업무체계(관련부서 및 부처간)	미흡	개선필요
	이해관계자 참여의 적정성	종합	미흡	
		사업참여자간 경쟁의 적정성	보통	
		여론참여의 적정성	미흡	
정책 성과	사업비절감 효과		보통	지속적 노력 필요
	시설확충효과		우수	-
	투자자 다양화의 정책목표 기여도		우수	지속적 노력 필요

주 : 평가는 우수, 보통, 미흡으로 구분

제5장 항만시설 민간투자정책 발전방안

1. 정책목표의 재설정

- 민간자본의 투자촉진이라는 정책목표는 민간참여가 활성화된 현시점에서는 인간의 창의와 효율에 중점이 두어져야 할 것으로 판단됨
- 단기적으로 단위사업에서 인간의 창의와 효율을 최대화하려면 시설물 위주의 투자가 아니라 폭 넓은 의미의 설계-시공-투자-운영(Design, Build, Finance and Operation) 체계를 도입할 필요가 있음

2. 수요탄력적 민간투자사업 추진

- 항만시설이 경직성으로 공급되고 있어 단기적인 수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있고 공급과잉에 대한 논란을 감소시킬 수 있는 대안으로서 수요탄력적 항만개발이 필요할 것으로 판단됨
 - 최소운영수입보장체계를 개선할 경우 수요에 맞춘 시설공급 체계를 제도적으로 구축함으로써 사업의 안정성을 높여야 할 것임
- 이를 위해 적정한 규모의 운영단위별로 선석을 공급할 필요가 있음
- 수요탄력적 항만개발은 착수시점 결정이 중요하며 “항만개발사업 시행계획(가칭)”을 수립하여 결정할 필요가 있음
 - ‘항만개발사업 시행계획’(가칭)의 주요내용은 항만별 단위사업 수요조사(지자체 및 관련기업), 단위사업의 경제성과 재무성 분석, 사업추진의 리스크분석과 적정분담방법에 의한 투자자원 전망(재정사업과 민자사업) 등이 있음
- 또한 물동량 외의 다양한 시설개발 수요를 분석에 포함하기 위해서는 정책적인 분석을 시행하되 지역별 소위 ‘수요점검위원회’를 통하여 전반적인 투자수요를 조사하고 반영하는 것이 필요함

- 개발대안으로서 연속형 개발과 완성형 개발이 제시될 수 있으며 각각의 특징은 아래 표와 같음
 - 인천남항 컨테이너터미널을 완성형 항만개발의 사례로 볼 수 있으며, 부산항 신항 1단계 민간투자사업을 연속형 항만개발 유형으로 볼 수 있음

<요약표 5> 수요탄력적 항만개발 대안 비교

연속형 항만개발	유형	완성형 항만개발
• 하부시설 완공 후 상부시설 투자	개념	• 운영가능규모로 단계적으로 완공
• 수요증가에 신속대응 가능	특징	• 수요에 적절히 대응, 수요 감소에도 초기투자비의 매몰 가능성 없음
• 수요증가세가 기대이하인 경우 초기 투자 위험 부담 가중	단점	• 수요증가에 신속한 대응성 약화 • 일시적 시설공급 부족으로 항만전체 서비스수준 저하 우려
• 예측수요가 불안정하여 공급을 통한 수요창출이 요구되는 경우	적용 시장	• 예측수요가 안정적이나 경쟁이 심하여 영업력의 점검이 요구되는 경우
• 임대방식에 의한 초기부담 경감	운영	• 재무건전성 제고와 수요 확인 후 계속투자 가능
• 재정사업 위주	투자 자원	• 민자사업 위주

- 착공 및 운영시점은 기존시설의 수급상황과 첫 번째 운영시설의 수급상황에 따라 결정함

<요약표 6> 수요탄력적 항만개발의 착공시점결정 방안 비교

착공시점	재정사업	민자사업
첫 번째 착공시점 (준공과 동시에 운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존시설의 수요가 적정하역능력을 초과하는 시점 • 공사기간(평균4~5년)이 길수록 물동량 증가세가 급할수록 착공시점이 앞당겨지도록 결정구조를 도출 • 준공시점에서 시설공급이 수요의 1.5배 미만¹⁾으로 유지되도록 결정 	
두 번째 운영 및 착공시점	<ul style="list-style-type: none"> • (운영시점)첫 번째 운영단위의 수요량이 일정수준(예; 80%)에 이를 때 두 번째 시설의 운영에 대하여 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • (착공시점)첫 번째 운영단위의 수요량이 일정수준(예; 50%)에 이를 때 착공시점에 대해 정부와 협의개시

주 : 1) 1.5배미만은 현재 기본계획상 추가소요선석 산정시점을 전 선석의 1.5배로 하고 있기 때문임

3. 민자사업 성과측정을 통한 추진체계 개선

- 민자사업 시설물은 국가에 귀속되므로 시설보존 및 시설의 관리운영성과에 대한 측정이 필요함
- 사업계획 제출시 또는 협약시 약속한 규모의 화물량 처리의 이행을 책임질 수 있는 체계를 마련할 필요가 있음
- 완공단계(개장 1-2년 전)와 운영단계에서 시설운영의 활성화에 미치는 영향요소들을 점검하여 개선할 필요가 있음
- 이런 측면에서 운영수입보장이 있는 민간투자항만에 대한 정부의 위험분담(정부의 운영수입보장의 최소화)의 재조정방안에 대한 검토가 시급히 요구됨
 - 실시협약금융조건과 실제금융조건의 비교를 통하여 고금리 하에서 협약된 사업수익률 등을 현실화할 필요가 있음
 - 또한 출자자변경 및 재무구조변경을 통하여 정부부담의 경감을 도모하는 경우 정부주도의 자금재조달을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 정책집행과정에 대한 집행 모니터링의 체계화와 제도개선이 필요함
 - 집행모니터링은 실시간 평가와 누적적 평가를 가능하게 함
 - 실시간 평가를 통하여 정책과정상 문제점을 지적하고 정책을 수정하고 개선하게 하며 이러한 과정이 누적되어 하나의 과정측면에서 정책과정 평가가 가능함
 - 아울러 실시간적 평가를 통하여 정책실패의 가능성을 줄이고 점진적 정책개선을 통하여 장기적인 정책성과를 산출할 수 있음

4. 부문별 개선방안

- 항만 민간투자 시설사업기본계획 표준지침의 수립이 필요함
 - 공통표준지침을 수립하여 시설사업기본계획 작성의 혼란의 방지하고 사업자들의 사업 준비를 원활하게 할 수 있음

- 사업별로 적용할 지침을 마련함으로써 정책담당자의 교체와 경험이 부족한 정책담당자의 정책추진을 원활하게 할 수 있음
- 향만민간투자 실시협약 표준지침을 마련하여야 함
 - 실시협약 표준지침은 협약당사자의 정책결정을 쉽게 하고 정책추진을 빠르게 하는 효과가 있음
- 협상의 원활화를 위해 정책관계자가 협상에 참여하고 일정부분 의견을 제시하도록 하는 제도화가 필요함
 - 중요한 정책부서의 담당자의 협상참여는 협상과 심의의 불일치를 감소시킬 수 있으며 민간의 정책이해를 돕는 순기능적 기능이 있음

제6장 결론 및 정책건의

1. 정책대안 추진일정

1) 수요탄력적 민간투자사업 추진

(1) (가칭)향만개발사업 시행계획 수립

- 수요탄력적 민간투자사업 추진을 위해서는 사업 착수시점 결정을 위한 (가칭)향만개발사업 시행계획을 수립할 필요가 있으며 그 추진일정은 아래와 같음

단계	주요업무	시기
i. 시행계획 수립 T/F 구성	- 정책담당자 포함 총 10명 내외 - 착수시점 결정 방법 등 계획 수립 방향 논의 - 사업단위별 개발 시기 및 주체 등 검토	2007년 1/4분기
ii. 시행계획(안) 도출	- 시안 도출 및 관계기관 회의 - 착수시점 및 적용방안 도출	2007년 2/4분기
iii. 시행계획 수립 및 발표	- 전문가 자문회의, 공청회 - 향만개발사업 시행계획(안) 조정 및 확정 - 단위사업별 연차별 시행계획 발표	2007년 4/4분기
iv. 시행	- 착수시점 적용 및 모니터링	2008년 1/4분기

2) 운영단계 정책 성과측정

- 처리물동량 및 적용사용료 수준 그리고 운영수입보장 체계의 적절성 등 운영단계에서의 정책성과를 측정하고 개선하기 위해서는 협약 변경이 요구되는 경우도 있을 수 있음
- 이를 위해 별도의 운영수입보장체계 개선이 필요하며 그 추진일정은 다음과 같음

단계	주요업무	시기
i. 정책방향 설정	- 운영단계의 사업리스크 조사 - 사업리스크의 영향 검토	2007년 1/4분기
ii. 개선방안 검토 및 대안제시	- 정책연구기관 및 관련 전문가등 - 운영단계 리스크 저감방안 마련	2007년 3/4분기
iii. 관계기관 및 관련자 의견 수렴	- 정부 및 사업시행자와 협의 - 최적 방안 도출	2008년 1/4분기
iv. 개선방안 도출 및 적용	- 관계기관 및 관련자 협의	2008년 3/4분기
v. 시행	- 개선방안 실행(협약변경 등)	2008년 4/4분기

2. 연구의 이론적 활용성

- 본 연구는 신공공관리(new public management)의 확산에 따른 정부업무평가제도의 중요성이 점차 증가하고 있는 가운데 정책과정평가 틀과 평가방법에 있어 새로운 영역을 개척하고자 하였으며 타 분야에서도 활용이 가능한 보편적인 평가 틀을 설계하고자 노력하였음
- 이를 위해 정책과정평가의 개념적 이해를 현실에 접목하여 포괄적 평가가 가능하도록 구축하였음
 - 평가영역은 항만시설 민간투자정책 형성과정에서부터 정책의 시행단계를 고려하여 구분함으로써 정책의제설정(agenda setting) 단계부터 정책결정과 집행의 각 단계를 모두 포괄하는 모형으로 구성하였음

- 평가기준은 정책과정의 각 시행단계별로 중요하다고 생각되는 것을 그 간의 관련분야 연구경험을 토대로 크게 두 가지 영역으로 구성하였음
 - 평가착안사항은 정책과정평가에서 착안할 필요가 있는 변수에 대한 기존 연구 성과를 최대한 반영함으로써 본 연구의 정책과정 평가 틀 이 기존 연구결과를 수렴하고, 새로운 대안이 되도록 이론적 적합성 을 제고하였음
 - 평가방법론은 문헌조사, 설문조사, 포커스 그룹 인터뷰를 병행하였음
 - 기존 연구의 경우 과정평가를 수행함에 있어 설문조사를 시행한 사례 는 거의 없었으며 문헌분석이 대부분이었음
- 본 연구는 정책평가 관련 연구를 토대로 정책과정평가 틀을 설정하고, 이에 따라 항만시설 민자사업 추진과정에 대한 구체적인 평가모형을 제 시함으로써 정책평가 연구에 있어 정책과정평가를 위한 새로운 평가 틀 을 구축하였다는 점에서 이론적 의의가 크다고 할 수 있음
 - 방법론적으로 과정평가에 정성적 · 정량적 방법을 병행하였다는 점에 서 본 연구는 평가방법론 영역에 있어 보다 발전된 평가연구를 가능하 게 할 수 있다는 의의가 있음

제1장

서론

1. 연구의 필요성과 목적

항만시설에 대한 민간투자제도는 항만법과 사회기반시설에 대한 민간투자법을 근간으로 하고 있다. 실수요자 위주의 투자 제도인 항만법만으로는 금융자본 등 대규모 자본의 투자를 기대하기에 한계가 있었기 때문에 이를 보완하여 창의적이고 효율적인 민간자본의 투자를 목표로 1994년, 사회간접자본에 대한 민간자본유치촉진법이 제정되었다¹⁾. 그 후 외환 유동성 위기와 같이 정책환경이 급변하자 이 법은 사회간접자본에 대한 민간투자법(민간투자법)으로 전면 개정되는 등 지속적으로 보완 개선되어 왔다. 그 결과 70년대 초반에 실수요자의 투자에서부터 시작된 민간자본의 투자가 90년대 중반 이후 금융자본과 경쟁력 있는 건설기업이 대거 참여하게 되면서 급격히 증가하였다.²⁾

그러나 민간투자법은 시행초기 투자활성화 정책에 집중한 나머지 사업시행자 선정과정이나 운영수입보장제도의 운용방식 등 모든 구체적인 사안에 대해서 완벽을 기할 수는 없었다. 평택·당진항 양곡부두사업, 부산신항만 2·3단계 사업의 추진과정에서 사업자 선정 평가결과에 대하여 불만이 제기되고, 목포신

1) 물론 이 법은 항만시설뿐만 아니라 도로, 철도, 공항 등 교통부문 사회간접자본을 그 대상으로 하고 있다.

2) 1997년도 정부예산 대비 0.6%에 불과하였던 민간투자가 2005년도에는 15.6%의 투자실적을 나타내고 있다.

외항 다목적부두 사업의 운영수입보장 집행방식에 대하여 정부와 민간의 의견이 일치하지 않는 등 정책을 집행하는 과정에서 여러 가지 문제점과 어려움이 나타나고 있다.

그런데 정책이 집행되는 단계에서는 여러 가지 미비점들이 발생하게 되고 평가 등을 통해서 이를 해결해 나가는 과정을 거치면서 비로소 그 제도가 완전히 정착하게 된다. 즉, 어떤 정책이나 제도는 기본적으로 정책결정과 정책집행 그리고 정책평가 등의 순환적인 정책과정(Policy process)을 거치면서 완결성을 갖추게 되는 것이다.

따라서 정책집행 과정의 미비점들이 지적되고 있는 항만시설에 대한 민간투자제도에 대해서 다각적이고 체계적인 평가를 통해서 보다 바람직한 정책방향을 모색해야 할 필요성이 그 어느 때보다 크다고 할 수 있다. 구체적으로는 항만시설 민간투자정책이 지향하고 있는 목표가 실현되고 있는지 그리고 실현된 것과 실현되지 못한 것의 원인이 무엇인지에 대해서 체계적이고 충분한 검토가 요구되며 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 시기인 것이다.

일반적으로 정책평가에 관한 연구는 그 목적에 따라 크게 총괄평가(summative evaluation)와 과정평가(process evaluation)에 관한 연구로 나누어진다. 먼저 총괄평가 위주의 연구는 정책결과에 집중하여 정책의 효과를 산출하는 것이 목적이라면 과정평가 위주의 연구는 정책의 집행활동을 주로 분석하여 정책효과나 부작용 등의 인과관계를 설명함으로써 바람직한 정책방향 설정에 기여하는 것을 목적으로 한다. 대부분의 정책평가에 관한 연구는 총괄평가 방법을 선호하고 있는데 이는 정책평가의 주요대상인 정책의 산출물(output)이 정량적 지표로서 평가대상지표의 수가 비교적 제한되어 있고 평가결과의 설득력도 비교적 강하기 때문이다. 이에 반해 과정평가는 집행과정을 검토하여 정책 산출물의 발생과정을 밝히고 바람직한 정책방향을 수립하는 데 목적이 있으므로 정책수단과 결과의 인과관계를 파악하는 치밀한 작업이 요구된다. 즉 과정평가는 시기별로 정책단계별로 조사 자료를 이용하여 정책의 이해당사자들(stakeholder)과 연계되어 수행되어야 하고 평가결과가 설명의 형태로 나타나 연구결과에 대한 설득

력을 얻기가 상대적으로 어렵기 때문에 평가연구에서 많이 수행되지 않고 있다. 과정평가는 정책이 형성되는 도중에 수행되는 형성평가(formative evaluation)와도 유사하며 서로 혼용되기도 한다. 사회가 다원화되고 정책관련자들의 이해관계가 복잡한 현대사회에서는 이러한 과정평가의 중요성이 점차 강조되고 있다. 하지만 총괄평가와 과정평가에 대한 구분은 개념적이고 이론적으로는 가능하지만 현실적으로는 대부분의 평가관련 연구에서 총괄평가와 과정평가의 성격을 모두 수용한 평가지표가 개발되어 수행되는 것이 일반적이다.

따라서 본 연구에서는 민간투자법을 중심으로 한 항만시설 민간투자정책의 집행과정에 대한 과정평가를 수행하고 지금까지의 정책효과를 측정함으로써 바람직한 정책개선 방안을 모색해 보고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서는 1994년 민자유치촉진법 제정 이후 항만민간투자사업의 정책수립에서부터 최근의 사업에 이르기까지 사업참여자의 모집, 심사평가, 건설, 운영단계 등 항만민간투자사업의 추진단계별 이해관계자의 활동과 정책효과를 연구의 범위로 한다. 본 연구는 항만시설 민간투자정책에 대한 일련의 평가를 통하여 정책결정자나 집행자의 합리적인 의사결정에 기여하게 될 것이며, 민간투자제도 평가연구의 개척자적 시도로서 향후 관련연구의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

본 연구의 범위는 민간투자법 제정 시기부터 최근의 항만민간투자사업 추진³⁾에 이르기까지 제반 정책 활동 즉, 정책목표의 설정, 대상사업의 선정, 시

3) 총 19개 사업(목포신외항 1-1단계, 1-2단계, 부산신항 1단계, 인천북항 1-1단계(2개 사업), 인천북항 2-1단계, 군산비응항, 울산신항 1-1단계, 포항영일만신항 1-1단계, 마산항 1-1단계, 인천북항 일반부두 사업, 평택·당진항 다목적부두, 부산신항 2-3단계, 광양항 3-3단계, 광양항(여천) 일반부두, 군장

설사업기본계획고시, 사업시행자 지정, 협상과 실시협약의 체결, 실시계획의 승인, 건설 및 운영기간 중 관리 등의 모든 과정을 대상으로 한다.

2) 연구방법

본 연구의 목적, 즉 항만시설 민간투자정책의 과정평가를 통하여 정책 집행의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하기 위해서는 정책효과를 분석하는 정량적 연구(quantitative research)보다는 그 원인과 결과에 대해서 구체적으로 설명하는 설명적 조사방법과 정성적 연구(qualitative research)가 보다 효과적이며 본 연구에서는 이를 기본적인 연구수행 방법으로 하였다. 즉, 관련제도의 입법과 개정과정 등 정책결정과 관련한 문헌자료 분석과 정책집행과 관련한 이해당사자들의 태도와 반응을 판단할 수 있는 포커스 그룹(focus group)의 구성과 질의·토론을 통한 자료수집과 분석방법을 수행하였다. 또한 정책결정의 사회적 분위기, 즉 정책 환경을 분석하기 위해서 문헌자료 분석과 동시에 당시 정책결정자 그룹의 개별 면접을 통한 자료수집과 분석도 수행하였다. 다른 한편으로는 정책목표의 달성정도를 중간 점검할 수 있는 평가지표를 설정하고 항만민간투자사업에 참여한 경험이 있는 이해관계자를 대상으로 설문평가를 수행하는 정량적 연구를 병행하여 정책효과도 평가하고자 하였다.

주요 연구내용별로 가장 적합한 연구방법을 적용하여 수행하였다. 우선 본 연구의 대상인 항만시설 민간투자정책의 결정단계의 배경과 입안과정을 분석하기 위해서는 공청회 발표자료 등 관련 자료를 조사하였고 당시의 정치적 관심과 지지 등에 대해서는 정책결정에 참여한 전문가의 인터뷰 조사를 병행하여 분석하였다.

본 연구의 근간을 이루는 정책평가 이론의 검토를 통해서 활용 가능한 분석방법을 결정하기 위해서 선행연구 논문과 자료를 조사·분석하였다. 연구논문

항 집화부두, 평택·당진항 내항 서부두(양곡부두), 부산신항 제2배후도로, 부산신항 2·4단계)

과 저서뿐만 아니라 정책평가와 관련하여 정부가 시행하고 있는 평가업무, 즉 정부업무평가나 감사원 또는 국회 등의 정책평가 관련 업무내용에 대한 자료를 조사하였다. 또한 이들 기관의 민간투자정책에 대한 평가자료도 수집, 분석하였다.

정책평가의 틀과 평가기준은 정책목표와 평가이론에 근거하여 체계화함으로써 정책평가의 객관성과 내적타당성(internal validity)을 확보하고자 하였다. 평가기준에 대해서는 정부업무평가에 주로 활용되는 평가기준과 과정평가의 사례에 나타난 평가기준을 활용하여 항만시설 민간투자정책의 형성과정 평가기준을 설정하였다. 이를 위해서는 선행연구경험과 과정평가이론을 조사하기 위한 문헌자료를 조사하고 분석하였다. 그리고 본 연구가 항만시설 민간투자정책의 정책형성과정에 대해 처음으로 시도되는 평가라는 점에서 객관적이고 신뢰성 있는 평가기준을 결정하고 또한 평가의 한계와 이론적 성과를 정리하고자 전문가 자문을 시행하였다.

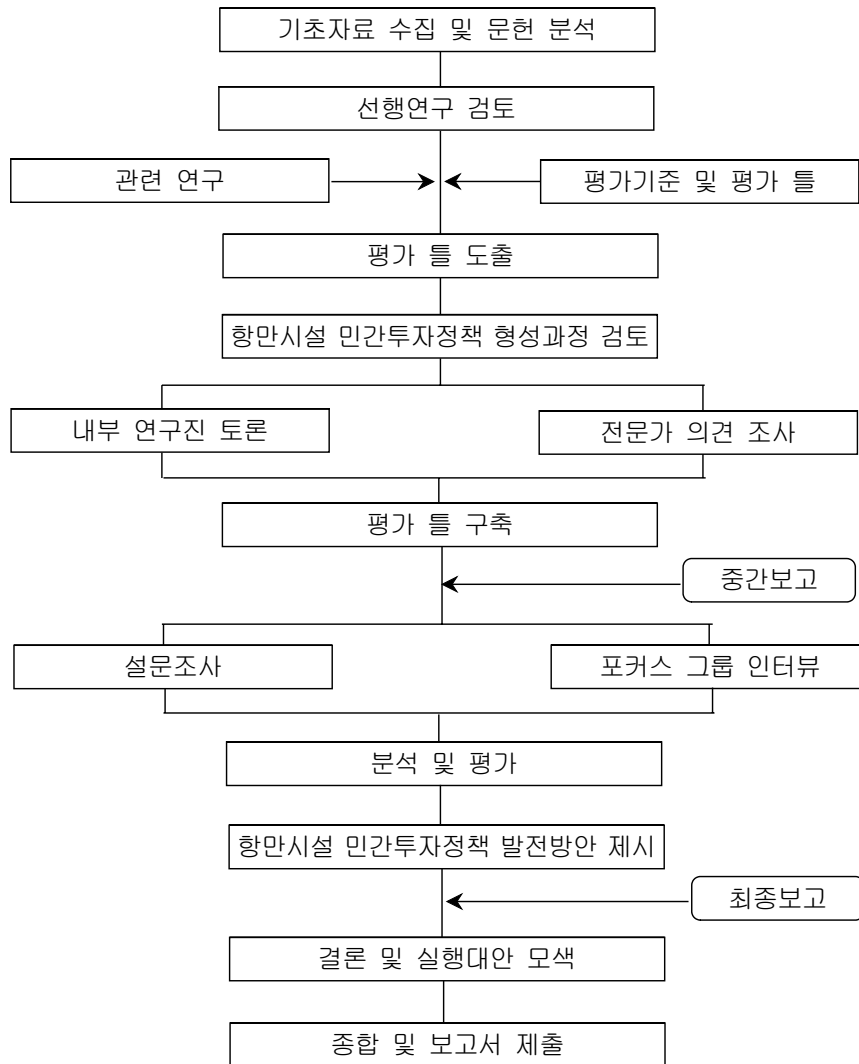
평가기준에 따라 정책의 결정 및 집행과정 그리고 중간성과를 조사 자료를 토대로 평가하였다. 이를 위해서 정책과정에 나타난 문헌자료와 일련의 정책집행 실적자료, 예를 들어 시설사업기본계획이나 사업시행자 선정에 위한 평가자료 그리고 문제점들을 지적한 제도개선 발표 자료를 주로 활용하였다. 또한 대부분의 평가기준에 관해서 포커스 그룹을 활용하여 정책결정자와 집행자, 그리고 정책대상자(본 연구에서는 민간투자자)와 관련 이해당사자 등의 의견을 체계적으로 조사·분석하였다.⁴⁾ 민간투자정책의 결정 및 집행과 관련한 전문가 그룹과 건설회사를 중심으로 한 직접적 정책대상자들, 그리고 금융기관과 운영회사, 자문회사들을 중심으로 한 투자자 집단 등을 대상으로 분야별 포커스 그룹을 3차례에 걸쳐 시행하였다.

마지막으로 항만시설 민간투자정책의 정책목표를 달성하기 위해 시행된 제

4) 포커스 그룹은 정성적 연구에서 자료수집 방법의 하나로 활용되며 그룹 참여자들의 집중 토론을 통하여 자연적인 상황에서 일어날 수 없는 자료, 즉 그들의 경험과 태도 등을 수집하여 분석하는 것으로서 본 보고서의 조사방법에서 상술하고 있다.

반 정책수단에 대해 그 중간성과와 과정평가의 결과를 종합·정리하여 정책결정에 환류 할 수 있는 개선방안을 모색하기 위해 기획예산처와 해양수산부 및 관련기관의 정책 결정 및 집행 당사자들 위주로 인터뷰 조사를 시행하였다.

<그림 1-1> 연구흐름도



제2장

이론적 논의와 평가 틀의 설정

1. 정책형성과정평가에 관한 이론적 논의

본 연구는 항만시설 민간투자정책의 형성과정을 평가한다. 정책이 집행되는 과정에서 정부개입의 성과에 영향을 미치는 요인을 중심으로 집행활동, 산출물(output)을 점검하고, 집행활동과 산출물 간의 인과관계와 영향을 중심으로 설명한다. 항만민간투자정책의 결과를 결정짓는 과정은 상호작용을 하는 요인들이 서로 복잡하게 얽혀 있는 망이라고 할 수 있다. 항만민간투자정책이 만들어 지던 단계에서 작용했던 요인들과 정책집행 활동 등이 정책형성과정평가의 대상이 된다.

따라서 항만민간투자정책에 대한 구체적인 결과물(outcome)을 대상으로 정책의 성공여부를 평가하지는 않는다. 정부개입의 집행활동과 중간산출물을 대상으로 하고 있으므로 집행과정의 개선방안을 도출하고 집행활동을 개선하는데 평가의 목적이 있다. 이에 따라 여기서는 정책과 정책과정, 정책평가의 개념 및 유형, 우리나라 평가제도 운영현황 등에 대한 이론적 논의를 토대로 항만민간투자정책의 형성과정평가에 관한 개념적 정의와 논의를 시도하였다.

1) 정책과 정책과정

정책(policy)은 매우 익숙한 개념이지만 추상적으로 이해하고 있는 경우가

대부분이다. 이론적 측면에서도 정책의 개념은 학자마다 다르다. 이는 각자 중요하다고 생각하는 부분이 다르기 때문이다.⁵⁾ 어느 경우든 학자들의 공통적인 관념은 정책을 정책목표와 수단의 결합으로 보고 있는 것이다. 정정길(2001)은 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”으로 정의하고 있다(정정길, 2001: 51). 따라서 정책은 정책목표와 정책목표를 달성하기 위한 수단, 그리고 정책 대상 집단 등으로 구성된다.

정책과정(policy process)은 정책이 이루어지고 진행되는 과정이라고 할 수 있다. 학자에 따라 정책과정을 의사결정과정에 따라 7단계⁶⁾, 3단계⁷⁾, 4단계⁸⁾, 5단계⁹⁾ 등으로 구분하고 있다. 일반적으로는 정책과정을 (사회문제)→정책의 제설정→(정책문제)→정책결정→(정책)→정책집행→정책결과(정책평가) 등 4단계로 구분한다.

우리사회에는 해결해야 될 무수히 많은 문제가 존재하며(①), 이들 중 정부에서 정책적 해결을 위해서 신중히 검토하기로 결정한 사회문제를 정책문제(③)라고 하며, 정책문제화하든지 방치하든지 하는 행위를 정책의제설정(②)이라고 한다. 정책문제로 거론되면 이를 해결하여 달성할 정책목표를 설정하고 이를 달성할 수 있는 여러 가지 대안을 고안·검토하여 하나의 정책대안

5) D. Easton은 정책을 ‘전체 사회에 대한 가치의 권위 있는 배분’, Lasswell & Kaplan은 ‘정책은 목적 가치와 실행을 투사한 계획’이라고 하면서 이 때의 계획을 일련의 행동경로(course of action)를 의미하는 뜻으로 사용하였다. Wildavsky & Pressman은 정책을 ‘목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것’이라고 하였다. Melvin J. Dubnick & Barbara A. Bardes는 ‘공공문제 해결을 위한 정부의 활동’으로 정의하였다(Lasswell & Kaplan, 1970: 71~75. 정정길, 2001: 51에서 재인용). 노화준(2004)은 ‘국민생활의 질을 향상시키기 위해 사회시스템을 유지하거나 변경시키는 데 대한 정부의 결정이나 행위’라고 하였다.

6) Lasswell은 정보(intelligence)의 수집 및 처리→동원(promotion)→처방(prescription)→행동화(invocation)→적용(application)→종결(termination)→평가(evaluation)로 구분하였다.

7) Dror는 기본방침결정단계(Meta-Policymaking Stage)→정책결정단계(Policymaking Stage)→정책결정 이후단계(Post-Policymaking Stage)로 구분하였다.

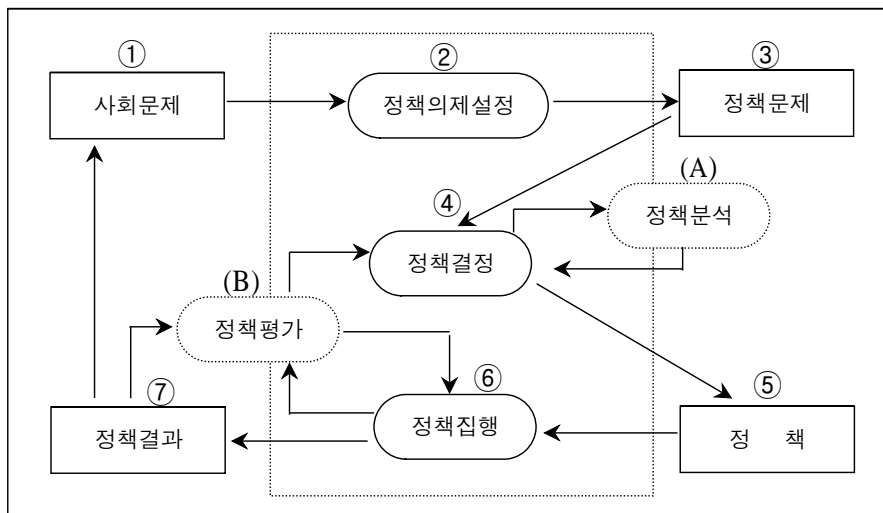
8) Jones는 정책의제설정단계(Agenda Setting)→정책결정단계→집행→평가·수정·종결로 규정하였다.

9) Anderson은 정책의제설정단계(problem formation)→정책대안작성단계(formulation)→정책대안의 채택단계(adoption)→정책의 평가단계(evaluation)로 규정하였다.

을 채택하게 되는데 이 모든 활동이 정책결정(④)이며, 이 결과로서 나오는 산출물(output)이 정책(⑤)이다.

이때 바람직한 정책결정을 위하여 수행되는 지적 작업이 정책분석(A)이며, 정책의 실현 활동이 정책집행(⑥)이다. 그리고 이러한 정책집행활동의 결과물이 정책결과이며 집행 및 결과에 대하여 평가하는 작업이 정책평가(B)로서 정책결정 및 정책집행에 영향을 주고 정책의 수정·변경을 유도한다.

<그림 2-1> 일반적인 정책과정



자료 : 정정길, 「정책학원론(개정판)」, 2001. 1, p. 17.을 재구성

2) 정책평가의 개념 및 범위

정책평가는 정책이 당초 설계된 대로 운영되고 있으며, 그것이 구체적으로 명시된 대상 집단에 도달되고 있는지, 그리고 프로그램¹⁰⁾이 원래 서비스하기로 하

10) 우리나라에서는 정책과 프로그램이 혼용되어 사용되고 있다. 1960년대 이후 세계 각국의 정부에서는 서비스 정책이 크게 증가하면서 공중(the public)에게 서비스를 제공하기 위하여 정부에 의하여 수행되는 집합적인 활동으로 프로그램을 정의하고 있다. 정책의 3대구성 요소와 마찬가지로 프

있던 수요가 아직도 존재하고 있는지 여부를 체계적으로 검토하여 수정·보안·개선·활성화 등을 건의하기 위하여 수행되는 활동을 의미한다.

정책평가가 널리 권장되는 이유는 국민들이 세금을 납부하여 프로그램을 지원하는 것이 바람직하다는 생각에 대한 경험적 증거가 필요하고 프로그램의 영향이나 결과가 실제 발생하지 않고 또한 적절하게 참여자들에게 전달되지 않는다면 프로그램의 영향에 대하여 계속적으로 관심을 가질 필요가 없다는 점을 인식시키는 방법으로 활용될 수 있기 때문이다.

정책평가의 목적은 1차적으로 정책이 그 목표를 향해서 진행되어 나아가는 성과를 주기적으로 측정하자는 것이다. 정책평가시스템은 프로그램 목표와 중요한 부수적 효과를 밝혀내고, 정책성과를 사전에 설정하였거나 기대되었던 성과와 비교함으로써 현재의 상태에 대한 정보를 산출·제공하며, 프로그램 활동의 분석에 초점을 둔다.¹¹⁾

넓은 의미의 정책평가는 정책수요 분석, 최적화 분석, 집행과정 평가, 사후평가를 통합하여 의미하며, 좁은 의미의 정책평가는 집행과정과 사후평가만을 의

그럼의 3대 구성요소도 목표와 수단의 대상이 되므로 정책과 프로그램은 중복요소가 많으며 동일 개념으로 사용하는 경우가 흔하다. 하지만 일반적으로는 정책이 프로그램보다 더 넓은 개념으로 사용되기도 한다. 반대의 경우도 있는데 일반적으로 특정정책은 특정 부처가 주관하기 마련인데 다수 부처의 정책들이 하나로 합해져 프로그램이 형성되는 경우도 있기 때문이다. 예를 들어 청소년 프로그램은 교육인적자원부, 문화관광부, 노동부, 행정자치부, 여성부, 보건복지부, 법무부 등 거의 모든 부처들의 정책들이 종합적으로 구성되게 마련이다(구광모, 2003: 142). 이러한 설명에 의하면 민간투자정책도 관련 중앙 8개 부처의 정책이 종합적으로 구성된 프로그램이라고 할 수 있다.

11) 정책평가에 대한 개념도 다양하게 정의되고 있다. 정책평가를 ‘설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정기적으로 점검하여 그 정책의 성과를 향상시키기 위한 일련의 활동’으로 보기도 하며(Poister, 1979), 정책형성과 집행과정을 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 활동(윤수재, 2003)으로 보기도 한다. 또한 정책평가를 ‘체계적인 연구방법을 정책의 개념화 및 설계와 집행 그리고 효용성을 사정하는데 적용하는 것’이라고 정의하기도 한다(Chelimsky, 1985:7-8; Rossi and Freeman, 1985: 19). 이때 정책평가의 두 가지 정성적인 속성은 회고적인 평가를 하는 것이고 정량적인 방법뿐만 아니라 정성적인 방법을 체계적으로 활용한다는 것이다(Chelimsky, 1985: 8; Fisher, 1995: 1-3; Ray, 1999: 6; 이윤식 외, 2004). 이러한 관점에서 보면 정책평가는 정책의제설정, 정책결정단계를 포괄하여 평가하는 것을 의미한다. 다른 한편 실무적인 측면에서는 정책평가를 ‘정책의 집행, 결과(영향)에 대한 회고적이고 체계적인 사정(retrospective and systematic assessment) 활동’으로 정의하기도 한다(Wholey et al., 1994: viii; 이윤식 외, 2004). 여기서 정책평가의 대상은 정책 외에 정책을 구성하는 시책(policy measure), 사업(program), 과제(project)가 포함될 수 있으며, 보다 넓게는 법령(law and ordinance), 경우에 따라서는 정부의 공식적인 지침도 포함된다.

미하는 것으로서 정책결정에 필요한 여러 가지 정보를 산출하기 위한 사전적 또는 조망적 분석(Anticipatory analysis)을 정책분석이라 하고 정책결정이 이루어지고 난 후 정책집행이나 집행의 결과를 검토하기 위한 사후적 검토(Retrospective examination)를 정책평가라고 하고 있다(차의환, 2005: 34).

<표 2-1> 정책분석과 정책평가 비교

정책분석	정책평가
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책수요분석 - 조직의 내·외적인 상황변동에 의하여 제기된 문제에 대한 이해와 정의에 대한 검토 - 영향, 방향, 강도, 변동전망 등 분석 - 추구하는 목표 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책과정 평가 - 정책이나 프로그램의 집행과정에서 과연 의도한 대로 능률적으로 집행되고 있는지 검토
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최적화 분석 - 효율적으로 목표를 달성하기 위한 대안개발, 자료수집 등을 분석함으로써 최적 대안을 식별하고 판단하는 데 도움이 될 수 있는 정보 산출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사후평가 - 정책이나 프로그램이 원래 제기되었던 문제를 어느 정도 해결하였으며, 설정된 목표를 달성하였는지의 여부를 검토

자료 : 차의환, 「정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략(개정판)」, 2005, p. 38

한편, 우리나라에서 정책평가와 혼동되는 개념으로 정부업무평가가 있는데, 개별사업이나 정책뿐 아니라 중앙행정기관과 지방자치단체 등이 추진하는 업무를 대상으로 이들 업무의 추진내용과 집행성과 등을 점검·분석·평정하는 것을 정부업무평가라고 한다.¹²⁾ 이처럼 정부업무평가는 정책평가보다 넓은 개념이지만 대체로 혼용하여 사용하는 경향이 적지 않다.¹³⁾

12) 정부업무평가기본법(제정 2006. 3. 24, 법률 제7928호)에서는 정부업무평가를 “국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각 목의 기관·법인 또는 단체(이하 ‘평가대상기관’이라 한다)가 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다”라고 정의하고 있다.(동법 제2조제2호) 아울러 ‘평가’라 함은 “일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 ‘정책등’이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 말한다”라고 하고 있다(동법 제2조 제1호).

13) 김현구(2002)는 정부업무평가를 어떤 기관의 주요업무 전반에 대해 정책과정뿐 아니라 이를 관리·지원하는 기관역량과 대상집단의 만족까지 확인하고 검토하는 기관단위의 종합평가라고 정의하

3) 정책평가의 유형

정책평가는 목적에 따라 총괄평가(summative evaluation)와 과정평가(process evaluation)로 분류된다. 즉 정책결과(outcome)를 평가대상으로 한 것이 총괄평가이며, 집행과정을 평가대상으로 한 것이 과정평가이다.¹⁴⁾ 이러한 분류는 평가대상에 따른 분류라고 할 수 있다. 정책평가를 성격에 따라서 총괄적 평가와 형성적 평가로 구분하는 경우도 있다(노화준, 2003: 458~463).

정책평가를 시간적 관점에서 분류하면 총괄평가와 형성평가로 구분된다. 총괄평가는 정책집행이 끝날 때에 내리는 평가이며, 형성평가는 집행 도중에 이루어지는 평가로서 집행의 관리와 전략의 수정·보충을 위한 것이다. 그런데 형성평가는 과정평가와 중복되는 것이 많아 과정평가에서 같이 논의되는 것이 일반적이다(정정길, 2001).¹⁵⁾

(1) 총괄평가(summative evaluation)

총괄평가는 미국에서 예산배정의 타당성을 검토하고자 하는 욕구에서 시작되어 그 수요가 증가하였다. 즉 1960년대 미국정부가 추진하였던 각종 사업(program)에 대한 예산 배정의 근거를 제시하고자 총괄평가가 등장하였고, 존슨 행정부의 사회 정책적 사업에 대한 효과성·능률성에 대한 평가의 필요성에서 그 수요가 대폭 증가하였다. 총괄평가는 정책이 집행되고 난 후에 정책이 사회에 미친 영향을 추정하는 판단활동으로서 정책의 효과성, 능률성, 공정성 등을 평가하게 된다.¹⁶⁾

총괄평가는 프로그램의 일반적 효과성에 대하여 요약된 언명을 산출하는 것

고 있다.

14) 총괄평가는 정책이 집행되고 난 후에 정책이 사회에 미친 영향(impact)을 추정하는 판단활동이다.

15) 노화준(2003)은 형성적 평가라는 용어를 사용하며 과정평가와 동일시하고 있다. 그러나 형성평가나 형성적 평가나 동일한 영문어휘를 번역상의 차이만 있을 뿐이다.

16) 학자에 따라 총괄평가를 다양하게 세분류하는 경우도 있으나 종국적으로 정책결과물(outcome)을 평가한다는 것에 대하여는 의견이 일치되어 있다.

을 목적으로 하며 이 경우 평가자는 프로그램에 대한 재정지원 기관, 정부기관 또는 고객들을 대표하는 사람들에게 평가결과를 보고하게 된다. 평가자는 프로그램에 대하여 기술하거나, 프로그램이 천명한 목적을 어느 정도 달성하였는지에 대하여 기술하고, 기대하지 않았던 산출물(output)에 대하여 언급하거나, 또는 다른 프로그램 대안들과 비교한 정보를 산출하여 제공할 것으로 기대된다고 한다(노화준, 2003: 458~463).

(2) 형성평가(formative evaluation)

형성평가는 정책집행의 관리와 전략의 수정·보완을 통해 프로그램이 집행 과정에 있고 아직도 유동적일 때 프로그램을 개선하기 위하여 수행한다. 프로그램의 개념화와 설계를 위한 평가라고도 한다. 이때 형성평가는 프로그램의 기획자나 개발자들에게 프로그램의 개선에 도움이 되는 정보를 산출하여 제공하는 것을 목적으로 한다.

프로그램 운영 초기 또는 프로그램이 어느 정도 집행되고 난 후 평가자는 프로그램 활동을 기술하고, 모니터링하며, 성취목표나 태도변화 등이 얼마나 이루어졌는가를 주기적으로 테스트하고, 잠재적인 문제점들을 관찰하며, 프로그램이 어느 측면에서 확대되거나 수정 또는 개선될 필요가 있는지를 식별하는 과업을 요청받는데 이러한 과업을 수행하는 것이 형성평가이다(노화준, 2003: 458~463).

(3) 과정평가(process evaluation)

과정평가(process evaluation)는 프로그램 발전을 위한 평가라고 하는데 프로그램을 개선하기 위해 유용하게 활용될 수 있다. 이는 정책성과를 극대화하기 위해 새로운 프로그램을 설계하고 개발하기 위한 검증으로서, 평가의 초점은 프로그램 그 자체에 있다.¹⁷⁾ 즉, 과정평가는 정책집행 및 활동을 분석하여

17) 과정평가는 그 자체가 독립적으로 수행되기도 하고 또는 다른 유형의 평가와 병행해서 수행되기도 한다. 과정평가가 독자적으로 수행될 때 그 평가의 목적은 일반적으로 관리전략, 작업과정, 비용,

보다 효율적인 집행전략을 수립하거나 정책내용을 수정·변경(보다 바람직한 정책수단의 채택과 이에 따라 정책목표에 대한 수정·변경)하며, 정책의 중단·축소·유지·확대여부의 결정에 도움을 준다. 또한 정책효과나 부작용 등이 발생한 경로를 밝혀서 총괄평가를 보조하는 기능을 수행한다.¹⁸⁾

이러한 목적을 달성하기 위한 과정평가는 좁은 의미의 과정평가와 집행평가로 구분될 수 있다. 또한 과정평가는 시간을 기준으로 정책집행 도중에 집행전략이나 집행설계의 수정·보완을 위한 형성평가(formative evaluation)와 사후적 과정평가로 나눌 수 있다(정정길, 2001: 717~718). 과정평가는 정부개입활동을 평가하는 것으로서 정책 프로그램의 성과에 영향을 줄 수 있는 요소들로 에버트 비둥(E. Vedung)은 정책의 역사적 배경, 프로그램 설계, 집행, 대상자의 반응, 기타 정부개입, 사안의 연결망과 기타 환경 등을 제시하고 있다(이경옥 역, 1995: 292~293).

과정평가는 총괄평가, 특히 효과성평가의 완성을 위해서 이루어진다. 즉 정책수단에서 최종목표까지의 과정을 인과관계의 측면에서 확인하는 것이 좁은 의미의 과정평가라고 할 수 있다. 정책집행이 이루어졌는데도 효과가 나타나지 않는 것이 정책수단에서 목표에 이르는 인과관계에 대해서 정책결정자들이 잘못 판단했기 때문이다. 이런 경우에는 효과 발생여부만이 아니라 어디에서 인과관계가 잘못되었는지를 판단하는 것이 중요하다. 사실 어떤 의미에서는 이 판단이 더욱 중요하다. 마찬가지로 정책효과가 나왔을 때에도 그 과정을 밝히는 것은 극히 중요한데 특정한 상황에서만이 아니라 다른 상황(context)에서도 효과가 나올 것인지를 아는 데 큰 도움이 되기 때문이다.

구체적인 의미에서 과정평가는 다음과 같은 질문에 답을 주는 데 목적이 있다.

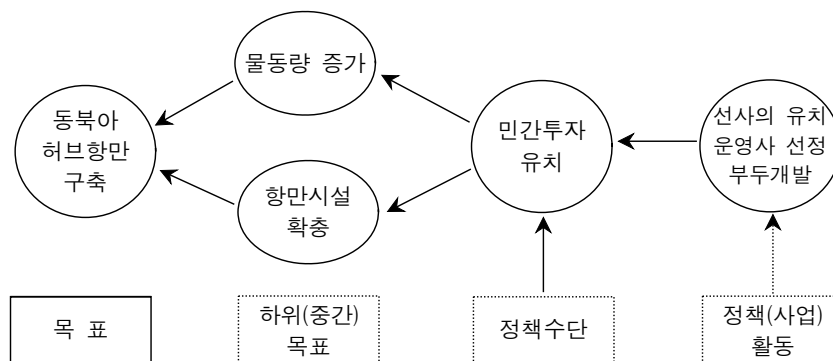
고객과 실무자들 간의 상호작용 등 정책과정을 분석함으로써 이를 개선하는 데 그 목적이 있다. 한편 다른 유형의 평가, 특히 효과성평가와 아울러 실시할 때에 과정평가는 효과성평가의 설계를 결정하는 데 도움을 주거나 효과성평가에 의하여 발견된 사실들을 설명하는 데 도움을 주고자 하는 목적이 포함되어 있다.

- 18) 과정평가는 다음과 같은 네 가지 차원에서 이루어지게 된다. i) 프로그램 자체의 특성, ii) 프로그램의 집행대상이 된 모집단, iii) 프로그램이 집행되었던 상황적 맥락, iv) 프로그램에 의하여 산출된 서로 다른 종류의 효과 등이 그것이다.

- ① 정책효과가 어떠한 경로를 거쳐서 발생하게 되었는가?
- ② 정책효과가 발생하지 않은 경우에 어떤 경로에 잘못이 있었는가?
- ③ 보다 강한 영향을 미치는 경로는 없는가?

아래 그림은 항만사업을 대상으로 정책활동과 중간평가, 정책의 경로를 개념화한 것이다. 항만사업의 궁극적 목표를 동북아 허브항만 구축이라고 할 때, 이러한 목표를 달성하기 위해 민간투자유치라는 정책수단을 동원하여 물동량을 증가시키고 항만시설을 확충한다. 여기서 물동량 증가와 항만시설 확충은 최종 목표에 도달하기 전에 도출되는 중간산출물이다. 이러한 중간산출물은 정책수단에 대한 목표가 되고 최종목표의 수단이 된다. 과정평가에 있어서는 정부의 프로그램 활동부터 중간목표까지의 활동을 평가한다. 동북아 허브항만 구축이라는 최종목표에는 관심이 없다. 중간목표의 달성과정에 대한 정부개입활동에 관심이 있는 개입활동을 평가함으로써 집행과정을 개선하는 데 관심이 있다.

<그림 2-2> 항만사업에 있어 정책활동, 중간평가, 정책의 경로(예)



4) 평가관련 제도의 운용

우리나라에서는 정부를 포함한 여러 공공기관을 대상으로 다양한 평가제도가 운용되고 있는데 감사원, 기획예산처, 국무조정실 등에서의 평가는 행정부 차원의 평가이고, 국회예산정책처의 평가는 입법부 차원의 평가이다. 아래에서

는 국무조정실 정부업무평가위원회의 정부업무평가, 감사원의 평가업무, 국회 예산정책처의 평가업무 등을 살펴본다.

(1) 국무조정실 정부업무평가위원회의 정부업무평가

국무조정실의 정부업무평가위원회의 정부업무평가는 정부업무평가기본법 제2조에 따라 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관·보좌기관을 포함한다), 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관 등이 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다. 정책결정 이후 집행단계를 중심으로 계획수립의 적절성, 성과계획의 적정성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 평가결과 활용도 등을 평가지표로 설정하고 있다.

2006년 현재 동법에 따른 성과관리 대상기관은 48개 기관이며, 그 동안의 개별적·중복적인 평가로 인한 피평가 기관의 부담을 경감하기 위해 평가범위·특성 등을 고려하여 평가를 통합적으로 시행하도록 규정하고 있다. 통합평가는 기관의 통합이 아닌 평가시기의 일원화, 평가대상의 조정, 평가지표의 조정 등을 통한 통합일정 및 통합지표에 따른 평가를 의미한다.¹⁹⁾ 자체평가와 특정평가로 구분되며 자체평가 중에 주요정책과제 평가가 포함되어 있다.

(2) 감사원의 평가업무

감사원의 평가업무는 주로 회계검사 및 직무감찰로 구분된다. 헌법 제97조와 감사원법 제20조의 규정에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 검사하고, 국가기관과 법률이 정한 단체의 회계를 상시 검사·감독하여 그 집행에 적정을 기하며(회계검사), 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰(직무감찰)하는 활동을 수행하고 있으며, 양 업무를 합하여 감사라고 통칭한 감사원의 평가업무는 주로 회계검사와 직무감찰을 위한 것으로 정책평가보다 정책감사로서의 성

19) 국무조정실 정부업무평가위원회, 「2006년도 정부업무평가 추진계획」, 1편, 2006. 6. 23, p. 3.

격이 강하다.

1980년대 중반 이후 감사업무의 중점에 행정업무의 효율적인 수행이라는 요소를 감안하기 시작하여 최근 공공부문의 책임성(accountability)과 성과(performance)의 제고를 도모하기 위해 평가업무에 관심을 높이고 있으며, 이러한 필요성과 국가평가 인프라의 구축 필요라는 맥락에서 최근에는 감사대상기관의 주요 정책·사업·기관운영 등의 효율성 분석 및 성과평가와 관련된 감사제도 및 방법 등을 연구·개발하기 위하여 감사원 내 평가연구원을 두고 있다.

(3) 국회의 평가업무

국회의 정책평가기능은 국정감사 및 조사, 대정부질문, 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 정책질의·예결산심의 등 의정활동을 통해 이루어지고 있으며 예결산심의가 정책분석 및 정책평가기능과 유사하다. 과거 국회의 정책평가기능은 문제성 사안이 대두되었을 때 산발적으로 이루어지거나 형식적인 측면이 많았으나 최근에는 관련제도와 조직을 정비하여 체계적인 평가기능을 수행하고 있다. 국회의 정책분석 및 평가는 여타 정부부처의 경우와 달리 궁극적으로 예산심의와 결산심사를 목적으로 한다는 특징이 있다.

국회에서의 정책평가는 주로 위법·부당한 예산집행, 집행상의 비위, 집행부진, 사업의 유사성이나 중복성 등을 중심으로 이루어지고 있다. 과거에는 이와 같은 국회의 정책평가기능이 주로 평가자의 정성적인 판단이나 제한된 정보에 의해 이루어진 경우가 많았으나 최근에는 국회의 예·결산심의에 있어서도 전문적인 지식에 바탕을 둔 체계적인 정책분석 및 평가가 이루어지고 있다. 이를 지원하기 위해 국회는 2004년 1월에 국회예산정책처(National Assembly Budget Office)를 신설하여 국회의 예·결산심의 및 정책평가를 전문적으로 보좌하도록 하고 있다.²⁰⁾

20) 현재 국회의 정책분석 및 정책평가업무를 전문적으로 보좌하기 위한 조직으로 2004년 1월에 신설된 국회예산정책처가 있다. 2006년 1월 현재 국회예산정책처는 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국 등 2실1국1관15팀으로 구성되어 있고, 박사 38인, 입법사무관 22인, 공인회계사 2인 등 92인의 정원을 보유하고 있다. 이 밖에 국회의 각 상임위원회 및 예결위의 입법조사관, 국회사무처 법제실의 법제분석관 등도 부분적으로 정책평가기능을 보좌하는 역할을 수행하고 있다. 이들 세 조직은

국회예산정책처는 재정관련 의정지원 전문기관으로서 정부의 주요 재정사업에 대한 전문적인 분석과 평가는 물론 이를 토대로 한 정부재정 통제를 위해 예산분석실(BAB: Budget Analysis Bureau)과 사업평가국(PEB: Program Evaluation Bureau) 등을 두고 있다. 국회예산정책처의 주요업무는 예산안(일반회계, 특별회계) 및 기금운용계획안 분석, 세입·세출결산 및 기금결산 등 정부 재정운영에 대한 분석 및 평가, 국가주요사업에 대한 분석·평가, 중·장기 재정소요분석, 국가주요사업의 집행에 대한 점검·평가, 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석이며, 재정 및 사업평가현안에 대한 각종 평가보고서 등을 발간하고 있다. 국회의원의 의정활동 지원을 위해 사후평가는 물론 사전정책분석기능을 종합적으로 수행하고 있다.²¹⁾

5) 종합 : 정책형성과정 평가

그간의 이론적 논의를 종합하면 정책평가는 일반적으로 정책과정 중 정책집행과 정책결과를 중심으로 이루어진다고 할 수 있다. 정책의제설정단계 및 정책결정단계는 집행분석을 통하여 평가가 이루어진다고 할 수 있다. 그렇지만 집행분석도 대부분 정책결정에 도움을 주기 위하여 수행되지, 정책의제설정 단계를 평가하고 있지는 않다.

정책평가는 총괄평가·과정평가 혹은 총괄평가·형성평가로 구분된다. 전자는 평가대상을 기준으로 한 것으로서 총괄평가는 집행결과를 평가대상으로 하며, 과정평가는 집행과정을 평가대상으로 한다. 후자는 시간적 관점에서 본 것으로서 후자의 총괄평가는 집행이 종료한 후에 시행하는 것이며 후자의 형성평가는 집행 도중에 하는 것을 말한다. 여기서 형성평가는 과정평가와 상당부분 중복되는 경향이 있으므로 동일하게 취급하는 경향도 있으나 과정평가는

국회 내에서 정책분석 트로이카라고 불리기도 한다.

21) 국회예산정책처는 국회의원 및 상임위원회의 의정활동을 보좌하기 위한 조사·분석기능을 수행하고 있는데 그 실적을 보면 2004년도 277건에서, 2005년도 508건으로 나타났다. 국회, 예산정책처 내부자료.

집행이 종료한 후에 집행활동을 중심으로 과정을 평가하는 반면 형성평가는 집행이 진행 중인 과정에서 이루어지는 평가라는 점에서 차이가 있다.

본 연구는 평가대상을 향만민간투자정책 및 사업으로 하고 있으며, 개별사업의 경우 건설 중인 사업과 현재 운영 중인 사업을 함께 논의하고 있다. 아울러 본 연구는 향만민간투자정책을 분석대상으로 하고 있으므로 민간투자정책의 수립과정 전반에 대해 분석하여 논의할 것이다. 다만 향만민간투자정책의 이념적 정당성은 별도로 평가하지 않을 것이다. 정책에 대한 이념적 논의는 본 연구에서 지향하는 평가의 범위에서 벗어나 있고 기존 정책평가의 범주에서도 이념평가는 제외하고 있기 때문이다.²²⁾

본 연구는 평가대상이 향만민간투자정책을 포함하여 기 추진 사업의 정책집행과정이므로 과정평가의 요소가 있으며, 그럼에도 불구하고 평가의 대상이 되는 사업이 아직도 집행 중에 있으므로 형성평가 요소가 혼재되어 있다. 따라서 본 연구의 이러한 성격을 포괄적으로 규정하면 향만민간투자정책(사업) 형성과정평가라고 할 수 있다.

다만 평가를 수행함에 있어 SOC 분야 민간투자정책의 수립에 이르기까지의 역사적 흐름을 평가를 위한 설명변수의 영역에 포함시키고자 한다. 이는 이념적 평가를 시도하는 것이 아니다. 다만 정책형성과정평가를 위한 기존 평가의 영역에 향만민간투자정책 수립시기까지의 정책담당자, 정책참여자, 이해당사자들의 관점을 평가를 위한 보완요소로서 고려하는 것이다.

향만민간투자정책 형성과정이라 함은 시간적 관점에서는 중앙부처 차원에서 종합적인 민간투자를 유치하기 위한 정부의 노력과 이에 따른 1994년 「사회간

22) 이념적 평가는 별도로 이념적 부분만 평가해야 옳바를 것이다. 이념적 평가는 사회구성원의 총체적 합의를 필요로 하기 때문이며, 오랜 세월이 지난 후에야 사회적 합의가 도출될 수 있기 때문이다. 공산주의의 예가 극명하다고 할 것인데, 공산주의에 대한 비판은 마르크스가 주창할 당시부터 있어 왔지만 1990년대 이후 소련의 붕괴와 동구권의 자본주의화 이후에야 완전히 이념논쟁에서 자유로울 수 있었다. 향만민간투자사업은 기본적으로 민영화를 사상적 근간으로 하고 있으며, 신자유주의 사상에 가깝다. 정부중심주의와 자유주의의 논쟁은 미국 주류 경제학에 있어 하버드 학파와 시카고 학파의 대결과도 같이 끝나지 않는 논쟁이며, 시대와 환경의 변화에 따라 정책적 지지의 추를 달리 하고 있다는 점에서 이념적 측면의 평가를 다른 평가요소와 더불어 평가하는 것은 평가의 목적을 흐트리고 평가의 정확성을 저해할 수 있다는 점에서 가급적 분리하는 것이 좋다고 판단된다.

접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」제정 시기부터 2006년 현재까지 항만 민간투자사업으로 추진하기 위한 정부의 활동을 의미한다. 사업의 추진단계에 따른 범주적 관점에서는 구체적인 사업성과가 도출되기 시작하는 초기운영 단계까지를 말한다.

본 연구에서 항만시설 민간투자정책형성과정은 통시적으로는 항만시설에 대한 민간투자정책을 대규모로 추진하게 된 시기(1994년 전후)부터 현재까지로 정의한다. 그리고 사업별로는 대상사업의 지정, 시설사업기본계획의 수립, 사업시행자 지정, 시공 및 운영단계까지를 포함한다. 운영기간부터는 구체적인 계량적 성과가 도출되므로 사후 평가 또는 성과평가(performance evaluation)가 적용될 수 있다. 그리고 평가를 위하여 통시적 개념과 사업별 추진단계를 정책형성과정에 포함한다. 따라서 구체적인 평가에 민간투자정책의 추진과 관련된 정책목표가 기준으로 사용될 수 있다.

2. 선행연구 검토

형성평가 또는 과정평가는 본래 교육과 훈련평가분야에서 발달된 분야이며 미국을 비롯한 선진국들에서는 지역개발, 사회복지정책, 교육정책, 보건정책, 환경정책, 노동 및 사회정책 등의 영역에서 과정평가의 관점에서 정책갈등을 최소화하고 정책성고를 제고하기 위해 정책과정을 분석한 연구들이 많이 이루어지고 있다. 그러나 항만투자정책 등 경제정책분야에서 과정평가(또는 형성평가)적 관점에서 정책평가를 시도한 연구는 거의 없는 실정이다.

1) SOC 민간투자사업의 정책평가연구

항만민간투자관련 정책 또는 사업에 대한 평가연구로서 정봉민 외(2003)는 우리나라 항만부두의 민영화에 따른 성과를 측정하고 바람직한 민영화 방안을

제시하였다. 민영화 성과를 측정하기 위해 생산성 지표를 설정하고 평가하였다. 하지만 위 연구는 일정부분 성과가 나타난 TOC 부두 운영사의 실적을 기준으로 평가하였으므로 총괄평가적 성격이 강하다. 그리고 총괄평가 중에서도 효과성 평가에 치중하고 있다. 심기섭 외(2004)는 총괄평가적 관점에서 우리나라 항만개발 정책평가모형을 구축하고자 시도하였으며, 모형으로 부산항과 광양항의 항만개발사업을 평가하였다. 상기 2개의 연구는 효과성 평가에 치중하였고 정책집행과정상 발생하는 문제에 대하여 평가를 시도하지 않았다. 그리고 남광현(2005)은 동북아 경제여건과 국제물류체계의 변화를 고려하여 국내 항만과 경쟁 항만과의 경쟁력 비교분석을 통해 우리나라 항만개발의 성과와 발전방안에 관해 논의하였다. 물류중심지화를 위한 경쟁요인 분석에서 우리나라 항만은 편의성과 연계성 측면에서 경쟁항만에 비해 매우 열악하며, 항만사용료는 상대적으로 저렴한 것으로 분석되었다. 따라서 향후 항만건설의 불균형 해소, 항만민간투자방식의 전환, 전략적 항만클러스터 구축 등의 발전방안이 모색되어야 함을 강조하였다.

한편 민간투자사업에 대한 정책형성과정평가와 관련된 선행연구로서 송병록 외(2004)는 민간투자사업의 추진단계별로 정부의 시행업무와 유의해야 할 점 등을 제시하고 있다는 측면에서 정책집행과정을 고려하고 있으나 평가적 의도보다는 지침제시의 성격이 높고, 정책수립의 이론적 검토가 없어 정책형성과정 평가를 통하여 제시될 수 있는 정책의 수정·변경 등이 없다. 동 연구에서 제시되는 지침은 행동양식으로서 정책의 변경이나 수정이 아닌 정책의 절차화와 체계화라고 할 수 있다.

이재철(2005)은 국내 민자유치사업 전반에 걸친 현황과 문제점 분석을 토대로 민자유치사업의 개선방안에 관해 논의하고 있다. 국방비, 교육비, 보건복지비 등의 증가로 사회간접시설에 대한 정부의 재정투자여건이 한계를 드러냄에 따라 SOC 건설에 있어 민간자본 유치가 크게 증가하고 있는 것으로 검토하였다. 그러나 민자유치사업이 수요의 과다한 예측, 과다한 최소운영수입 조장으로 인하여 정부재정부담의 증가, 민간 업체들 간의 경쟁부족, 부적정한 민자유치 대상사업 선정 등

의 문제점을 드러내고 있다. 따라서 이에 대한 개선방안과 함께 민자사업의 사후 관리 적정화, 투자재원 조달의 다변화 방안 등이 필요하다고 지적하고 있다.

김재형(2006)은 국내 BTL 방식의 민간투자사업에 초점을 맞춰 현황분석을 토대로 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 국내 BTL 사업의 주요쟁점으로 적정사업 발굴 및 추진 타당성 문제, 성과요구수준 작성·관리를 통한 민간의 창의와 효율성 제고 문제, 적정 임대료 및 수익률 설정문제, 정부지급금 지급 시 페널티 도입문제, 민간투자사업을 규율하는 새로운 재정 룰(fiscal rule)의 설정 문제 등을 집중 논의하면서 BTL 방식의 민간투자사업의 제도개선 방안에 관해 논의하고 있다.

Haubrich(2001)와 모창환(2003)은 SOC 시설 중에서 영국의 철도민영화정책에 대하여 서로 다른 접근방법으로 평가를 시도하였다.²³⁾ Haubrich(2001)는 영국철도 민영화의 정책목표로 i) 철도서비스 질 향상, ii) 효율성 증대, iii) 민간소유권 확대, iv) 재정강화, v) 정부보조금 지원대상의 투명화, vi) 투자 촉진, vii) 공공분야 노조의 권력 약화, viii) 좀 더 나은 이용환경 창조, ix) 단일의 유럽 철도 시장 개발 촉진 등 9가지를 선정하였다. 이를 토대로 평가한 결과 1개 목표는 달성, 4개 목표는 부분적 달성, 4개 목표는 전혀 달성되지 않아 전체적으로 영국철도 민영화 정책은 실패하였다고 결론을 내렸다.²⁴⁾

모창환(2003)은 동일한 대상에 대하여 후기실증주의적 관점에서 영국철도 민영화의 목적을 i) 경쟁도입으로 서비스의 질과 효율성 증진, ii) 사적자본의 유치, iii) 선진화된 민간경영기법 도입으로 설정하고 다차원적 정책모형을 적용하여 정책평가단계를 정책검증 단계, 상황적 확인단계, 시스템 입증단계,

23) Haubrich는 영국철도민영화의 정책목표를 중심으로 목표별 달성여부를, 모창환은 다차원적 관점에서의 달성여부를 평가하였다. 두 연구자의 평가결과의 근본적 차이는 평가관점의 차이에서 비롯되었다. 즉 Haubrich는 정책목표를 9개로 선정한 후 달성 목표수를 중심으로 평가하여 목표별 중요성 등을 평가에 감안하지 못하였다. 반면 모창환은 영국 철도민영화 평가를 사회적 맥락관점에서 평가하여 Haubrich와 반대의 결과를 도출하였다. 이는 Haubrich가 민영화 후 5년간의 결과만을 토대로 성과위주로 평가하고, 모창환은 성과적 관점과 과정에서의 맥락적 관점을 혼합하였기 때문이다.

24) 성공한 정책으로 좀 더 나은 환경창조, 반쯤 성공한 정책으로는 효율성 증대, 민간소유권 확대, 노동조합 권력 약화, 유럽 단일시장 개발 촉진 등을 꼽았으며, 서비스 질 향상, 재정강화, 재정보조금 지급대상 투명화, 투자 촉진 등은 목표가 달성되지 않은 것으로 평가하였다.

사회적 선택 단계 등 4단계로 구분한 후 평가하였다. 종합적으로 영국철도민영화 정책은 성공하였다고 하여 Haubrich와는 상반된 결과를 도출하였다.

2) 정책형성과정평가 기준선정에 관한 연구

정책형성과정평가를 위한 기준선정에 관련된 연구로서 김현구(2003)와 이광희(2004)의 연구를 들 수 있다. 두 가지 연구는 모두 국무조정실 정부업무평가 위원회²⁵⁾에서 시행하고 있는 정부업무평가시 적용할 평가기준에 대하여 검토하고 있다. 정부업무평가는 기본적으로 과정평가와 성과평가를 포괄하고 있는데, 이 중에서 과정평가에 해당하는 평가영역에 대한 평가기준을 검토하고 있다.

김현구(2003)는 평가영역을 정책목표, 정책수단, 형성과정의 3가지 영역으로 구분하여 정책목표의 명료성과 적합성, 정책수단의 논리성/환류성/실현성, 형성과정의 민주성과 협조성을 정책과정평가의 주요 평가기준으로 제시하였다.

이광희(2004)는 과정평가 영역을 계획내용과 형성과정의 두 가지로 구분하고, 계획내용에 정책목표와 정책수단을 포함하고 있다. 계획내용의 평가기준으로는 명료성, 적합성, 논리성, 환류성, 실현성을 제시하였으며 형성과정의 평가기준으로는 민주성과 협조성을 제시하고 있다. 정책형성과정의 검토사항을 체계화한 후 누리사업사례를 적용하여 과정평가를 시도하였다. 그러나 단일사업에 한정하여 평가를 하였고, 정책의 다양성과 특징을 반영하는 정책형성과정의 평가 틀에 대한 다양한 논의가 부족하였다.

Vedung(1995)은 과정평가의 설명요소를 변형하여 평가 틀을 구축하였는데 평가분야를 대상사업의 선정, 사업의 타당성 검토, 추진요건의 구성, 관리 및 운영, 경영성과 분석 및 결과환류로 구분하고 각각에 대하여 설명요소를 설정한 후 각 단계별로 세부평가기준을 설정하고 이에 따라 평가하였다. 과정평가와 총괄평가적 요소가 혼재되어 있어 엄격한 의미에서 과정평가라고 하기에는 무리가 있다.

25) 2006년 기존의 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 폐지되고 「정부업무평가기본법」이 제정되면서 기존의 정책평가위원회가 정부업무평가위원회로 변경되었다.

이 밖에 임동욱 외(2004)는 문경시와 충주시의 TV 세트장 건설사례에 대해 과정평가의 관점에서 5가지 차원에서의 평가기준을 선정하여 대상사례들의 성공과 실패원인을 분석한 후 지방자치단체 경영수익사업의 바람직한 추진전략에 관해 논의하였다.

한편 Van Meter et al.(1975)은 결정된 정책이 어떻게 실제 정책으로 전환되는가에 대한 높아지고 있는 관심에 착안하여 정책집행과정의 실패요인과 한계 등에 관해 분석하였다. 정책형성과정에 대한 분석모형을 통해 정책형성 및 집행에 영향을 미치는 6가지 변수로서 정책기준의 적절성(relevance of policy standards and objectives), 정책자원(policy resources), 조직간 의사소통 및 집행활동(inter-organizational communication and enforcement activities), 집행기구의 특성(characteristics of the implementing agencies), 경제/정치/사회적 환경 등을 제시하였다.

Brinkerhoff(1996)는 개발도상국가에 있어 정책집행의 문제점에 관해 정책과정평가의 관점에서 이를 분석·평가하였다. 정책집행의 관리문제, 정책변화에 있어 참여, 조직적 논의, 기부와 정책혁신집행 등에 관해 논의하였다.

Weimer(1998)는 정책분석가의 적절한 역할과 자세에 관한 논의를 토대로 정책형성과정에 대한 평가초점을 제시하였다. 즉 전문가 관점의 제시, 전문가 관점의 개발 및 적용과 관련된 논의, 정책분석에 대한 정의, 보다 바람직한 정책대안을 개발하기 위한 역할에 대한 논의를 토대로 정책분석가의 역할을 구체적으로 논의하였는데, 이러한 역할에 대한 논의는 정책형성 및 집행과정평가에 적용될 수 있는 분석모형을 도출하는 데 시사점을 제공해 줄 수 있다.

White(1994)는 그의 「담론으로서의 정책분석」이라는 저서에서 정책형성과 정분석이 지니는 특성에 대한 시사점과 담론에 대한 이론적 관점을 두 가지 상반된 관점에서 논의한 바 있다. 즉 정책결정 및 정책집행과정 간의 합리적인 연계를 위한 분석적, 비판적, 설득적 담론으로서의 특성들에 관한 논의를 통해 정책형성 및 집행과정에 대한 분석을 위한 이론적 틀을 제시하였다.

Matland(1995)는 정책집행의 모호성 및 갈등모형을 통해 정책집행과정을 체

계적으로 분석하였다. 기존의 정책집행연구들은 하향식 연구와 상향식 연구로 나뉘는데, 그는 이들 두 가지 관점을 통합한 대안적 정책집행과정 분석모형을 제시하였다. 집행과정에서 중요한 여러 요소들은 정책의 모호성과 갈등수준에 따라 다양한 종속변수로 구분되는데 이를 토대로 저 갈등-저모호성(행정적 집행), 고 갈등-저모호성(정치적 집행), 고 갈등-고모호성(상징적 집행), 저 갈등-고모호성(실험적 집행) 등 4가지 정책집행모형을 제시하고 각 모형별로 정책집행과정을 분석하기 위한 세부 분석초점에 관해 논의하였다.

3) 선행연구들의 평가 틀 검토

(1) 정부업무평가 틀

① 평가항목 및 지표

정부업무평가는 성과 관리적 관점에서 이행과제 또는 단위과제에 대하여 수행하도록 주요 정책과제에 대한 평가지표를 설정하고 있다. 계획내용의 적절성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성 등을 제시하고 있다. 아울러 평가항목별로 세부측정지표를 제시하고 있다. 이 때에는 시행과정의 효율성과 적절성을 집행단계로 보아 통합 제시하고 있다.

<표 2-2> 정책형성과정관련 정부업무평가 주요정책과제 평가지표

평가항목	평가지표
계획수립의 적절성	계획수립시 사전조사, 의견수렴 등을 충실히 이행하였는가
	정책목표 달성을 위한 정책수단은 적절하게 구비하였는가
시행과정의 효율성	과제는 일정계획에 맞추어 추진하였는가
	과제추진을 위한 자원은 효율적으로 집행하였는가
시행과정의 적절성	시행과정에서 행정여건·상황변화에 적절히 대응하였는가
	시행과정에서 관련기관·정책과의 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하였는가

자료 : 국무조정실 정부업무평가위원회, 「2006년도 정부업무평가추진계획」, 2006. 6. 23

② 검토

정부업무평가에서 제시하고 있는 평가항목과 지표는 정책형성 및 집행과정에서 나타나는 단위사업의 산출물에 대하여 달성여부와 달성하기 위해 필요한 절차적 사항 등의 달성여부 등을 위주로 평가하는 것을 나타낸다. 근본적으로 정책집행과정에서 나타나는 인과관계를 점검하는 것이 아니라, 일종의 중간성과 관리와 유사하다.

정부업무 평가기준은 개별 기관이 집행하고 있는 서로 다른 특성을 가진 모든 정책을 하나의 일관된 잣대를 이용하여 평가한 후 그 성과를 상호 비교하려는 취지에서 만들었기 때문에 상호 비교를 위해서 모든 정책과 기관에 보편 타당하게 적용할 수 있는 평가기준을 적용한 것으로 판단된다.

<표 2-3> 주요정책과제 평가지표와 측정방법

구분	평가항목	평가지표	측정방법(평가요소)
계획의 적절성	①계획 수립의 적절성	①-1. 계획수립 시 사전 조사, 의견 수렴 등을 충실히 이행하였는가	㉠ 의견수렴절차 이행(이해관계자, 전문가 등) ㉡ 관련 통계현황 및 사례에 대한 조사 실시 ㉢ 환경, 갈등, 성차별 등 관련 영향분석 실시 ㉣ 관련 정책과의 연계·협조방안 등을 사전협의 *위 요건 중 해당사항이 없는 경우 이를 소명하는 경우에만 요건충족으로 간주 ⇒ 평가요소를 충족하고 있는가 여부로 측정기준에 따라 평가
		①-2. 정책목표 달성을 위한 정책 수단은 적절하게 구비하였는가	㉠ 정책수단(세부사업)별 장·단점 등을 분석 ㉡ 정책수단과 관련한 부작용 또는 환경변화 가능성 등을 검토하여 이에 대한 대비책 마련(정책수단과 관련한 각종 문제점 제기 등으로 정책수단을 폐지 또는 주된 내용을 변경한 경우는 ㉡의 요건 미충족으로 간주) ⇒ 평가요소를 충족하고 있는가 여부로 측정기준에 따라 평가

집행 의효 율성	③시행 과정의 효율성	③-1. 과제를 일정 계획에 맞추어 추진하였는가	분기별 추진일정계획상의 기한 내에 계획된 업무를 모두 완료하였는지 여부 *국무조정실 분기별 점검 결과 지연되어 지적된 경우는 기한 내에 업무를 완료하지 못한 것에 반드시 포함 ⇒ 평가요소를 충족하고 있는가 여부로 측정기준에 따라 평가
		③-2. 과제 추진을 위한 자원은 효율적으로 집행하였는가	자원(예산, 인력 등)의 ㉠ 투입시기, ㉡ 집행규모, ㉢ 관리방법, ㉣ 사후관리 등이 적정하였는지 여부 ⇒ 평가요소를 충족하고 있는가 여부로 측정기준에 따라 평가
	④시행 과정의 적절성	④-1. 시행과정에서 행정 여건·상황 변화에 적절히 대응하였는가	모니터링 등을 통해 파악된 여건·상황변화에 적시에 적절히 대응하였는지 여부 *행정여건·상황의 변화가 발생되지 않은 과제의 경우 이를 소명하는 경우에만 요건충족으로 간주 ⇒ 평가요소를 충족하고 있는가 여부로 측정기준에 따라 평가

주 : ②는 성과평가에 가까운 평가기준으로서 자료에서 제외함

자료 : 국무조정실 정부업무평가위원회, 「2006년도 정부업무평가추진계획」, 2006. 6. 23

(2) 누리사업에 대한 평가 틀(이광희, 2004)

① 평가항목 및 지표

이광희(2004)는 교육부 누리사업을 대상으로 정책형성평가를 시도하였다. 그는 기존의 정부업무평가와 유사연구결과를 토대로 정책형성단계를 계획내용과 정책형성단계로 구분하고 7가지 평가항목과 평가지표(평가착안사항)를 제시하였다.

② 검토

이광희(2004)는 7가지 평가기준에 대한 평가착안사항을 측정할 수 있는 지표를 11가지로 세분하여 평가한 점에 있어서 비교적 과정평가에 근접하고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 주요 측정지표들이 초기 정책형성단계에서 적용될 수 있고 일부 집행 분야에서 나타날 수 있는 문제점의 발견에는 미약한 측면이 있다. 예를 들어 정책대상집단에 대한 의견수렴 절차 등은 누리사업 정책

형성 단계에서 다음 정책추진을 위한 중간단계의 역할을 하는데 평가시에는 단순한 의견개진 사항만을 기술하였을 뿐 무엇이 문제가 되고 있는지 인과관계의 규명에는 집중하지 못하였다.

<표 2-4> 누리사업의 정책형성과정 평가기준 및 착안사항

영역	평가기준	평가착안사항
계획 내용 (정책 목표+ 정책 수단)	① 명료성 ② 적합성 ③ 논리성 ④ 환류성 ⑤ 실현성	① 구체적인 정책목표가 명확히 제시되어 있는가? ② 정책목표의 내용이 국정목표와 정책문제 해결에 적합한가? ③ 목표-수단의 연쇄관계와 수단들 간의 보완관계가 이론적으로 분명한가? ④ 전기의 평가결과나 정책성과를 정책형성에 충실히 반영하고 있는가? ⑤ 정책목표와 사업내용을 제대로 실행할 수 있는 추진체계를 갖추고 있는가?
형성 과정	① 민주성 ② 협조성	① 정책대상집단의 의견을 수렴하고 필요한 절차를 거쳤는가? 그리고 대국민 홍보는 충실히 수행하였는가? ② 유관기관(부서)과 원만한 협의, 조정이 이루어졌는가? 다른 기관의 유사 정책에 대한 고려를 충분히 거쳤는가?

자료 : 이광희(2004)

<표 2-5> 누리사업 정책형성과정 평가기준 및 측정지표

영역	평가기준	측정지표
계획 내용 (정책 목표+ 정책 수단)	① 정책목표의 명료성	▪ 정책문제인식 : 대학교육 경쟁력 강화의 필요성, 국가적 과제로서 지방대학 육성의 필요성 ▪ 사업의 비전과 목적 : 사업의 목적, 비전,
	② 상위목표와의 관계	▪ 참여정부의 국가균형발전의 목표와 원칙 ▪ 고등교육체계에서 누리사업의 위치
	③ 계획내용의 이론적 근거	▪ 누리사업의 이론적 근거
	④ 이전 정책성과에 대한 환류	▪ 기존 지방대학 정책진단 ▪ 교육인적자원부의 기존 대학정책에 대한 평가
	⑤ 실현 가능성에 대한 고려	▪ 추진전략 ▪ 사업추진체계
정책 형성 과정	① 정책대상집단에 대한 의견 수렴절차	▪ 각종 간담회, 정책토론회, 전문가협의회, 공청회 등 ▪ 실무진 회의 등 ▪ 지방대학(정책대상자) 의견수렴
	② 다른 부서와의 협조 및 유사정책에 대한 고려	▪ 다른 정책과의 차별성

자료 : 이광희(2004)

(3) 에버트 비둥(1991: 이경옥역(1995))의 평가 틀

에버트 비둥(1991)은 정책에 영향을 미치는 요인을 중심으로 과정평가를 논의하고 있다. 우선 과정평가는 정부활동을 평가하는 작업이며 정책형성 및 집행단계에서의 인관관계 규명이 과정평가라고 하고 있다. 또한 과정평가의 영역을 정부개입의 역사적 배경, 프로그램 설계, 집행, 대상자의 반응, 기타 정부개입, 사안의 연결망과 환경 등으로 구분하고 각 영역별로 설명변수를 제시하고 있다.

<표 2-6> 에버트 비둥의 과정평가영역 및 설명변수

평가영역	설명변수
A.개입(정책)의 역사적 배경	1. 제시된 변화의 방향
	2. 정치적 지지
	3. 제시된 변화의 규모
	4. 관심의 수준
	5. 상징적 정치행위
	6. 관련 이해 당사자의 참여
B.프로그램 설계	1. 프로그램의 명료성
	2. 기술적인 복잡성
	3. 프로그램 이론의 타당성
C. 집행	1. 국가기관 : 이해, 능력, 의지
	2. 공식적 중개조직(intermediary)
	3. 일선관리들 : 대응전략, 포획, 불일치
	4. 대상자의 참여
D.대상자의 반응	1. 이해, 능력, 의지
	2. 형성적 시기(formative moment)
	3. 열정
	4. 위장
E.기타 정부 및 정부기관 개입	-
F.사안의 연결망과 기타 환경	1. 법규정의 공식적 발효 이후 통치자의 지지
	2. 공식적 집행기구 이외의 기타 행위자의 지지
	3. 대중매체
	4. 대상영역에서의 변화

주 : 설명변수는 비둥의 주장내용을 별도로 정리한 것임

자료 : Evert Vedung, 1991; 이경옥 역, 「정책평가개론」, 2005, p. 293.

3. 향만민간투자정책 형성과정 평가 틀

1) 평가대상 및 범위

평가대상은 평가의 공간적 범위를 말한다. 본 연구에서는 지금까지 추진된 19개 향만민간투자사업을 대상으로 정책형성과정을 평가한다. 또한 민간투자법의 제정배경 등은 평가를 위한 상황적 맥락 차원에서 평가에 활용한다.

사업별 추진단계 중 기본계획의 수립에서부터 사업자 선정을 거쳐 초기 운영단계에 이르는 전 과정을 포함한다. 운영단계에 있는 사업은 목포신외항 1·1단계, 1·2단계, 부산항신항 1단계의 일부(3선석)가 이에 해당한다.

평가영역 및 기준, 지표와 착안사항은 정부업무평가와 누리사업 평가, 비동 이 제안하고 있는 정책과정평가에 관한 이론과 틀을 참조하여 재구성, 설정하였다. 이 과정에서 전문가 자문과 연구자 간 브레인스토밍 등을 통하여 확정하였다.

2) 평가영역 및 기준, 지표설정

(1) 평가영역

평가영역은 향만민간투자정책목표와 관련된다. 향만민간투자정책의 근거인 민간투자법을 기반으로 평가영역을 설정한다. 민간투자법 제1조(목적)에 의하면 “이 법은 사회기반시설에 대한 i) 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 ii) 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 iii) 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 하고 있다. 민간투자법에 의하면 민간투자제도의 정책목표는 계층적으로 설정되어 있다. 즉 민간의 투자촉진과 창의적이고 효율성의 발휘가 1차목표, 사회기반시설의 확충이라는 2차목표, 국민경제의 발전에 이바지라는 3차목표로 구성되어 있다. “국민경제의 발전에 이바지”는

항만민간투자사업의 최종 목표로서 궁극적으로 추구하는 가치라고 할 수 있다. “민간의 투자를 촉진”하고 “창의적이고 효율적”으로 민간투자사업을 추진하는 것은 중간목표로서 항만민간투자사업의 정책과정에 대한 평가와 관련되며, “시설의 확충·운영”은 최종 목표를 달성하기 위한 중간목표로서 총괄평가에 유효한 기준이 될 수 있다. 본 연구는 이 중 “국민경제의 발전에 이바지함”이라는 목표를 제외한 나머지 목표를 평가영역으로 하여 평가기준을 설정한다.

(2) 평가분야 및 평가기준

평가분야는 평가영역별로 3~4개로 세분하였다. 정책과정영역의 경우 정책목표, 대상사업, 추진체계, 이해관계자의 참여 등으로 구분하였다. 이러한 평가분야의 구분은 에버트 비둥(1995)의 정책과정평가에서 평가할 수 있는 영역을 참조하여 설정하였다. 정책과정평가는 정부의 정책목표수립에서부터 시작된다. 이러한 정책목표를 가지고 대상사업의 결정, 사업자의 선정 및 협상, 협약에 이르기까지 정책의 추진에 필요한 프로세스를 구성한다(추진체계). 최근에는 정책과정의 민주성에 대한 중요성이 높아지면서 이해관계자의 참여가 정책집행의 성공여부에 영향을 주는 주요한 요소로 부상하고 있다.(이해관계자의 참여)

정책과정영역의 평가기준으로서는 타당성과 명료성 그리고 효율성의 개념을 포괄할 수 있는 적정성을 기준으로 하였다. 구체적으로는 i) 정책목표의 적정성, ii) 대상사업의 적정성, iii) 추진체계의 적정성, iv) 이해관계자 참여의 적정성 등 4가지를 설정하였다.

정책성과측면에서는 사업비절감과 시설확충, 투자자다양화를 평가분야로 선정하였다. 사업비절감은 정부재정의 한계를 극복하기 위한 대체수단으로의 민간투자정책의 목표달성과 관련이 있으며 적기의 시설확충이 중간목표라는 점을 감안하여 평가분야로 선정하였다. 투자자다양화는 이것이 민간투자사업을 활성화할 수 있는 중요한 매개조건이 될 수 있다는 점에서 선정하였다.

정책성과영역의 평가기준은 정책목표와 부합되어야 한다. 국민경제에의 기여라는 목표는 추상적이고 계량화하기 어려우며, 장기간에 걸쳐 나타나므로 정

책성과를 평가하기 위한 세부기준으로 적정하지 않다. 본 연구가 형성과정평가
임을 감안할 때 중간목표를 정책성과 평가를 위한 기준으로 설정하는 것이 적
정하다. 이러한 관점에서 측정할 수 있는 효과를 평가기준으로 정하였다. 구체
적으로는 i) 사업비 절감의 효과, ii) 시설확충 효과, iii) 투자자 다양화의 효
과 등을 정책성과 영역의 평가기준으로 설정하였다.

(3) 평가지표의 설정

① 정책과정 영역

정책목표의 적정성은 민간투자의 촉진, 창의적이고 효율적인 SOC의 확충·
운영이라는 정책목표가 정책수립시기의 사회경제적 여건에 비추어 볼 때 적정
하였는가, 정책목표 달성을 위해 요구되는 정책에 대한 지지도 그리고 변화의
규모 등은 적정한가 등으로 평가될 수 있다.

만약 어떤 정책의 방향이 정책집행자와 정책대상자들에 친숙해져 있는 정책
방향과 다르다면 정책의 집행은 상당히 어렵게 될 것이다. 정치적 이념의 문제
이든 행동양식이든 정책집행자는 관료적 타성(이경옥 역 1995: 295)으로 인해
변화를 기피하려는 경향이 있다. 정책방향을 결정하는 정책목표가 정책집행자
를 포함한 사회경제적 변화의 방향과 맞지 않다면 정책집행은 당연히 어렵게
될 것이다. 그리고 정책에 대한 반대나 갈등요인을 해소하지 못했거나 관심을
끌지 못한 채 추진된 정책은 정책집행과정에서 상당한 어려움을 겪게 될 것이
다. 정책목표가 불분명하거나 타당성이 결여된 경우에 정치적으로 지지와 관심
을 얻지 못하게 된다. 정책에 따른 변화의 크기 또한 정책집행의 용이성을 결
정하게 된다. 변화의 정도가 적을수록 정책집행의 가능성은 커진다고 할 수 있
다(이경옥역 1995: 297). 정책목표의 설정에 따른 변화의 정도가 지나쳐 정책
집행의 어려움을 가중시키는 것은 아닌지 평가할 필요가 있다.

대상사업의 적정성은 그 동안 추진되었던 대상사업이 정책목표에 어느 정도
적합한지를 대상사업 선정의 시급성, 경제성 측면에서 평가하고자 하며, 대상

사업의 내용이 얼마나 명료하게 제시되어 있는지를 대상사업의 명료성의 관점에서 더불어 평가될 수 있다.

추진체계의 적정성은 대상사업선정과정은 적정했는지, 시설사업기본계획이 명료하게 설정되었는지, 민간사업시행자의 사업계획서 평가체계가 적정하게 이루어졌는지, 협상 및 협약체결 체계는 효율적인지, 제반 정부지원체계는 만족스러운지, 정부규제가 적정하게 구성되어 있는지 정부규제의 적정성 등을 평가한다.

그리고 이해관계자 참여의 적정성은 사업자간 경쟁이 적정하게 이루어지고 있는지, 관계 이해당사자의 여론참여는 적정하였는지를 평가한다.

② 정책성과 영역

정책성과영역은 ㉠사업비절감의 적정성, ㉡시설확충 효과, ㉢투자자다양화의 정책목표 기여도 등으로 평가될 수 있다. 사업비절감의 적정성은 동일한 사업을 재정사업으로 추진하였을 때 보다 사업비가 절감될 수 있는가 라는 관점에서 평가될 수 있다. 시설확충 효과는 항만민간투자사업의 시설확충 정도와 적기성의 관점에서 평가될 수 있다. 투자자다양화의 정책목표 기여도는 정부가 민간투자사업 정책목표를 달성하기 위하여 추진하고 있는 투자자다양화가 어느 정도 정책목표 달성에 기여했는지를 평가하는 것이다.

③ 평가 틀 종합

평가영역, 평가분야와 기준, 평가지표를 종합하여 평가 틀을 구성하면 아래와 같다.

<표 2-7> 향만시설 민간투자정책 형성과정 평가 틀

평가영역	평가분야와 기준	평가지표
정책과정 (과정평가)	정책목표의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상사업의 구체적인 정책목표는 정책수립시기의 사회경제적 여건에 비추어 볼 때 적정했는가? ▪ 정책목표 달성을 위해 요구되는 정책에 대한 지지도 및 관심도 그리고 변화의 규모 등이 적정한가?
	대상사업의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간투자 대상사업 선정 정책목표와 부합되었는가? ▪ 대상사업의 내용이 명료하게 제시되어 있는가?
	추진체계의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상사업선정과정은 적정하였는가?(시급성, 경제성 등) ▪ 시설사업기본계획수립 및 내용의 체계는 적정하였는가? ▪ 민간사업시행자 사업계획서 평가체계는 만족스러운가? ▪ 협상 및 협약체결 등 행정체계는 효율적인가? ▪ 실시계획승인단계에서의 행정지원은 원활한가? ▪ 제반 정부의 행정지원체계는 사업의 추진에 적합한가? ▪ 기타사업관리 체계는 적정한가? ▪ 건설보조금, 운영수입보장에 관한 행정체계는 만족스러운가? ▪ 정부의 관계 부처간 업무협조 체계에 문제는 없는가? ▪ 정부규제는 필요한 사항을 규정하고 있는가?
	이해관계자 참여의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민자사업 추진과정에서 사업참여자간 경쟁이 적정하게 이루어지고 있는가? ▪ 향만시설 민간투자정책의 수립 및 추진과정에 여론이 적절히 반영되고 있는가?
정책성과 (총괄평가)	사업비절감 효과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정사업으로 추진될 경우보다 사업비가 절감될 수 있는가?
	시설확충 효과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 향만민간투자정책은 재정사업과 비교하여 어느 정도 시설확충에 기여하였는가?
	투자자 다양화효과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 투자자 다양화정책이 정부의 민간투자정책목표 달성에 어느 정도 기여하였는가?(민간의 창의와 효율을 창달하였는가?)

3) 평가 틀의 의의

(1) 정책과정에 대한 전반적 평가를 시도

본 연구는 정책과정 전반에 대한 평가를 시도한다는 점에 있어 기존 연구와 차별성을 갖는다. 전반에 대한 평가는 초점이 흐려지고 범위가 넓어 폭 깊은 평가가 어렵다는 단점이 있다. 하지만 과정전반을 짚어보면서 정책과정을 개선하고 집행을 원활히 하는데 적절한 대안을 제시할 수 있다는 점에서 매력적이다. 이러한 이유로 대부분의 과정평가는 단일사업을 평가한다.

본 연구는 다수의 사업을 포함하고 있다. 더욱이 각 사업은 이질적인 부분을 일정부분 내포하고 있다. 다수의 사업과 과정전반을 평가한다는 점에서 민자사업 평가의 새로운 시도라고 할 수 있다.

(2) 정책과정상의 과정과 성과를 아우르는 평가 틀을 구성

본 연구는 정책과정과 정책과정의 일부인 정책성과를 평가하는 평가 틀을 구축하고 있다.

정책과정의 일부로서의 정책성과 평가는 정책의 피드백 역할을 한다. 그리고 상위목표달성(정책산출)에 기여한다. 정책과정에 성과를 포함하여 평가하는 연구는 시도하기 어렵다. 그 만큼 성과를 과정에 녹여 내기 어렵기 때문이다.

본 연구에서 취하고 있는 성과 틀은 기존 연구의 과정평가와 과정평가 설명요인을 감안하였다. 성과부문 평가 틀은 항만 민간투자사업에서 중요하다고 생각되는 우선 목표를 대상으로 별도로 구성하였다.

이런 의미에서 본 연구는 정책과정 평가의 새로운 방향성을 제시한다고 말할 수 있다. 아울러 평가 틀에 대한 다양한 논의를 가능하게 하고 이론적 발전에 기여할 것으로 기대한다.

제3장

항만시설 민간투자정책 형성과정

본 장에서는 민간투자제도와 시행과정을 중심으로 항만시설 민간투자정책의 형성과정을 분류·정리한다. 이를 위하여 민간투자법 제·개정 연혁, 민간투자사업기본계획, 항만분야 시설사업기본계획, 협약사항, 정책관련 간행물, 연구 보고서 등을 참조, 분석하였다.

1. 정부의 민간투자정책변화 및 특징

1) 법 제정기(1998년 이전)

(1) 민자유치촉진법의 제정 : 정치경제적 함의

정부는 SOC사업별로 개별법에 의하여 추진되고 있던 민간투자사업을 체계적이고 일관되게 추진하고 부진한 민간투자실적을 제고하여 정부의 재정부족을 해결하고자 1994년 8월 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」을 제정하였다. 항만의 경우 항만법에 의한 비관리청항만공사, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지내 항만개발사업, 공유수면매립법에 의한 항만구역내 항만공사, 공유수면관리법에 의한 항만구역내 공작물 설치공사, 화물유통단지촉진법에 의한 항만구역내 항만공사 등으로 추진되고 있었다.²⁶⁾

26) 해운항만청, 「해운항만백서」, 1996, p. 360.

정부가 민자유치촉진법을 제정한 목적은 증가하고 있는 SOC 시설수요를 민간자본을 통하여 조달함으로써 재정부족을 극복하고 민간의 창의와 효율을 SOC건설 및 운영에 접목하여 항만건설 및 관리에서 발생하는 공공부문의 비효율성을 제거하는 것이었다. 한편 민자유치촉진법의 제정은 공공부문보다는 민간부문의 능력이 우수하다는 철학적 사상이 내재되어 있지만²⁷⁾ 정치적인 측면에서도 행정개혁의 하나로서 공공부문 민영화의 또 하나의 추진방법으로서 도입된 측면도 있다. 민자유치촉진법은 1993년 8월 청와대 SOC기획단에서 입법을 추진하였다. 1980년대 영국에서 촉발된 강력한 국영기업 민영화 정책은 작고 효율적인 정부, 정부의 재정적자의 축소, 정부권한의 민간이양 등이 핵심 사항이었으며, 이러한 민영화 정책이 성공하면서 세계적으로 민영화의 바람이 불던 해였다. 이러한 세계사적 조류 속에서 문민정부 제1핵심과제는 정부개혁이었으며 세계화였음을 고려할 때 중앙정부차원에서 체계적인 민자유치제도의 도입과 시행은 SOC 시설확충이라는 국가발전에 필요한 내재적 수요 외에도 신정부의 정책이념을 구현하기에 좋은 방안이었다고 할 수 있다. 따라서 전통적으로 관(官) 우위의 정책과 SOC 시설 개발방식의 사상이 있었음에도 불구하고 빠르게 입법화 될 수 있었다.

항만사업의 경우 1995년 당시 2011년까지 총 31조원의 개발투자비가 필요할 것으로 추정되었으며 이는 연간 2조원이 투자되어야 적기 항만개발이 가능하다는 것을 의미한다. 그러나 당시 재정은 1995년의 경우 연간 소요액의 23.3%에 불과한 실정이었다.

민자유치촉진법에서는 민자유치 대상시설을 1종시설과 2종시설로 구분하였는데 전자는 시설완공 후 소유권의 국가귀속과 사업시행자에게 무상사용권을 부여하는 시설로서 도로, 철도, 항만, 공항, 댐, 상하수도 등 이었다. 현재의 BTO방식으로 추진할 수 있는 시설이라고 할 수 있다. 후자는 관광단지, 유통단지 등으로서 완공 후 소유권이 사업시행자에게 인정되는 시설로서 BOO방식

27) 최성락 외, "KT민영화의 정책효과 분석에 관한 연구 : 이해관계자 모델을 중심으로", 「행정논총」 제43권 4호, p. 183

으로 추진될 수 있는 시설에 해당되었다. 현재의 추진방식과 비교해 보면 대상 사업에 추진방식을 함께 규정한 것이며 추진방식도 한정되었다고 할 수 있다.

<표 3-1> 민자유치촉진법 입법추진경위

기간	추진경위
1993년 8월	▪ 청와대 SOC기획단에서 민자유치촉진법(안) 입법추진
1993년 9월	▪ 관계부처 실무협의에서 민자유치촉진법 시안은 SOC기획단이 마련하고 입법은 경제기획원이 추진하도록 합의
1993년 11월	▪ 관계부처 회의, KDI공청회(11.9) 및 동서고속철도 민자유치토론회(11.11) 등을 통해 관계기관, 업계 및 학계의견을 수렴하여 ‘민자유치촉진법’ 마련
1993년 12월	▪ 법개정의 내용을 관련부처 회의(2회) 및 대한상의 주관 세미나를 통해 공개하고 의견수렴 ▪ 12월24일 관련부처(1급) 회의를 개최하여 부처간 이견조정
1994년 8월	▪ 법률 제4773호로 ‘사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법’ 제정

자료 : 송병록 외, 「민자사업의 효율적·체계적 추진을 위한 관리운영지침」, 국토연구원 민간투자지원센터, 2004. 12, p. 10.

민자유치촉진법은 개별법 보다 민자사업추진절차가 체계화되었다는 점, 민자사업 특혜시비 논란에서 자유로울 수 있다²⁸⁾는 측면에서 개별법으로 추진할 경우보다 진일보한 법체계라고 할 수 있다. 전자는 정부가 민자유치기본계획의 수립을 통하여 대상사업을 고시하고 체계적으로 검토가 가능하다는 것이며 후자는 무상사용기간, 사용료, 정부지원사항 등을 사전에 명확히 함으로써 특정 사업자에 대한 특혜시비를 잠재울 수 있다²⁹⁾

(2) 민간투자법으로의 개편

1994년 제정된 민자유치촉진법은 1998년 「사회간접자본시설에 대한 민간투

28) 송병록 외, 「SOC민간투자제도 발전방안 연구」, 기획예산처, 2002. 12, p. 7

29) 기존의 항만개발은 건설은 정부가 하고, 정부가 선정한 민간운영업자가 운영을 담당하였는데 시설 공급이 수요를 따라가지 못해 부두 운영이 곧 특혜로 인식되었다. 부두운영의 특혜와 민영화의 과정에 대한 논의는 방희석, “한국항만관리의 민영화에 관한 연구”, 「해운학회지」 제20호, 1995. 8, pp. 196~198을 참조

자법」으로 전면 개편되었다. 이는 당초 제정한 민자유치촉진법이 국내사업자만을 고려한 정부지원체계 등 제도의 미흡과 특혜시비를 우려한 주무관청의 소극적인 태도, 민자사업 추진경험의 부족, 사업의 성공여부에 대한 민간과 정부의 사업 성공에 대한 확신 부족 등으로 민간의 참여가 부진하였기 때문이다. 1998년까지 착공에 들어갔었던 5개의 사업도 일부 출자자가 부도와 금융시장 불안으로 계속적인 사업 추진이 불투명하게 되었다. 항만사업의 경우 목포신외항(1-1단계)사업이 1995년 12월15일 시설사업기본계획이 고시되었고, 1997년 7월18일 사업시행자로 지정되었으나 착공에 들어가지 못하고 있었으며, 포항영일만신항(1-1단계)사업은 1996년 3월15일 민간투자 대상사업으로 지정되었으나 추진되지 못하고, 울산신항(1-1단계) 및 마산항(1-1단계)사업도 민간투자 대상사업으로 지정되었으나 시설사업기본계획이 고시되지 않는 등 원활히 추진되지 못하고 있다. 1999년 12월31일에서야 민간투자대상사업으로 재 지정되었다. 그 외에 인천북항(1-1단계), 부산신항(1단계) 사업 등이 1997년 5월19일, 1996년 9월25일 시설사업기본계획이 고시되어 우선협상대상자로 지정되어 협상 중이었으나 추진이 지연되고 있었다. 이러한 사업은 민간투자법으로의 개편이후 사업 재검토, 재고시 또는 재협상 대상사업으로 분류되었다.

<표 3-2> 민간투자법 제정 이전 항만민간투자사업 추진 현황

사업	재검토(재고시) 대상사업	재협상 대상사업
목포신외항(1-1단계)		◎
포항영일만신항(1-1단계)		◎
부산신항(1단계)		◎
울산신항(1-1단계)	◎	
마산항(1-1단계)	◎	
인천북항(1-1단계)		◎
인천항 종합여객시설	◎	◎
부산항 여객터미널 및 해양공원	◎	

자료 : 기획예산처, “민간투자사업기본계획”, 1999

사회정치적으로는 1997년 말 경제위기에 따른 세수감소와 국민의 정부(김대중 정부)의 등장 후 추진된 사회 각 분야의 구조조정에 따른 구조조정 비용으로 인해 부족한 인프라시설을 재정으로 확충하기 어려운 상황에 도래하였다. 이를 해소할 수 있는 방안으로 민간자본 유치 필요성이 제기되었으며 기존의 규제적 성격의 민자유치촉진법을 적극적으로 민간자본투자를 유도하기 위하여 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개편하였다. 이러한 법적, 정치경제적 배경 하에 민간투자법은 다음의 4가지 기본방향에 따라 재정립하였다.³⁰⁾

- ① 국제적 관행과 룰에 맞는 제도와 사업추진절차 확립
- ② 투명하고 간소한 절차를 마련하여 신뢰와 경쟁 유도
- ③ 적정한 투자수익 보장과 합리적 위험분담을 통한 투자 안정성 확보
- ④ 민간 창의와 효율을 유도할 수 있는 인센티브 제공과 민간책임 명확화

사용료 산정공식에서 사업이윤을 제외하여 수익을 사업에 투자된 자본의 투자수익 개념으로 정리하였다. 사업자에 대한 인센티브 제도로써 사업의 안정적 추진을 위한 최소운영수입보장, 조기준공에 따른 민간에의 인센티브 제공 등을 규정화하였으며, 상호성 원칙에 의하여 사업자의 책임강화를 위하여 실시협약에서 정한 총사업비 변경을 엄격히 제한하고, 시설의 질 유지를 위한 사업관리와 사업의 신속한 추진을 위한 장치 등을 마련하였다.

2) 제도 구축시기(1999~2001)

정부(기획예산처)는 민간투자법으로의 개편 이후 1999년부터 민간투자사업 추진목표를 명확히 하고 사업별로 효율적으로 추진하기 위하여 민간투자사업 기본계획을 수립하여 공고하고 있다.³¹⁾ 1999~2001년까지는 민간투자법에 기

30) 송병록 외, 「SOC민간투자제도 발전방안 연구」, 기획예산처, 2002. 12, p. 9

31) 민간투자사업기본계획은 행정지침으로서 법적효력이 없다는 의견이 우세하다. 이는 민간투자사업 기본계획의 각 조항들이 민간 사업자에게 직접적으로 강제적 영향을 주지 않기 때문이다. 다만 실제 사업을 추진하는 주무관청에서는 이러한 민간투자사업 기본계획의 요건을 반영하여 사업별 시설사업기본계획을 수립하여 고시하고, 민간사업자는 이를 토대로 사업계획서를 제출하므로 오히려

초한 제반 사항을 구체화하기 위하여 분야별로 제도를 구축하고 방향을 설정한 시기라고 할 수 있다.

주로 지원방향을 민간위주로 정하고, 사업 활성화를 위한 대표사업선정과 점검 등 다분히 제도홍보를 위한 기반구축이 주로 이루어졌다. 세부적으로 수익성확보가능성을 검토를 위한 타당성조사, 사업관리를 위한 민간투자지원센터의 설립, 민간의 투자유치를 위한 정보제공, 협상전략 및 지침의 작성 금융 지원을 제고하기 위한 실정성적 추진방안으로서 산업기반신용보증기금 한도 확장과 민간기업의 민자사업 출자 저해요소 해소방안(은행의 출자제한 조정, 출자 위험가중치 0% 적용 등) 등을 정책수단으로 제시하였다.(부록 참조)

3) 제도의 내실화(2002~2003) : 개선 및 실천방안의 제시

이 시기는 구축된 제도를 효과적으로 시행하기 위한 세부적인 실천대안을 수립하고 그 방안을 제시하여 주무관청과 민간사업자가 정부정책의 방향을 인식하여 대비할 수 있도록 하였다. 사업의 체계적·효과적 시행을 위하여 ‘SOC 중장기민간투자계획’을 수립하여 분야별로 민간투자대상사업 등을 사전에 점검하여 체계적으로 추진할 수 있도록 하였다. 이러한 계획수립은 기획예산처에서 민간투자지원센터에 의뢰하여 민간투자지원센터가 종합하고 부처별로 의견을 조정해서 최종 정리하도록 하였다. 즉 기 정립된 제도(H/W(민간투자지원센터))를 활용하여 구체적인 실천방안(S/W SOC중장기민간투자계획 수립)을 제시한 것이다.³²⁾ 항만분야의 경우 ① 사업의 시급성과 투자성과의 조기 가시화가 가능한 사업, ② 민간의 참여 가능성이 높은 적정 규모의 사업, ③ 사업의 수익성 확보 가능성과 재정지원 규모 고려, ④ 항만시설 관련자를 대상으로 한

시설사업기본계획의 일부조항이 법적효력을 갖는다고 할 수 있다. 민간투자사업기본계획과 시설사업기본계획의 법적성질에 관한 논의는 황창용 외, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법과 관련 법률의 체계에 관한 연구」, 국토연구원, 2004. 12, pp. 10~13을 참조할 것.

32) 실제 2001년도에 처음 국토연구원에서 중장기 민간투자계획 수립연구를 수행하고, 이 결과를 토대로 기획예산처에서는 중장기 민간투자계획을 수립하였다.

설문조사 결과 반영 등 4개 선정기준에 따라 총 29개 사업(총 사업비 7조원)이 민간투자추진 후보사업으로 선정되었다.

<표 3-3> 2002년 항만분야 SOC 중장기 민간투자 후보사업

유 형 별	사 업 명(29개)
무역항(23)	인천북항 4, 인천남외항 4, 평택항 6, 군장항, 목포신외항, 광양항 2, 부산 신항 · 감천항 · 다대포항, 울산신항, 영일만신항
어 항(2)	속초 대포항, 군산 비응도항
친수시설(3)	부산동삼동 해양공원, 울산항 해양공원, 마산항 서항지구
중합여객시설(1)	제주항 국제여객터미널

자료 : 기획예산처

아울러 중장기 민간투자의 정책적 타당성 및 실효성 담보를 위하여 예비타당성조사제도를 반영할 것을 제시하였다. 당초 예비타당성조사제도는 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 위주로 분석하였으나 2001년 지침개정을 통하여 재무적 타당성을 추가로 시행하고 민간투자가능성을 도출하도록 함으로써 민간투자사업 추진 판단에 활용할 수 있게 되었다.

<표 3-4> 예비타당성 조사 제도 개요

구분	내용
도입 시기	▪ 1999년,
근거법령	▪ 예산회계법시행령 제9조의2
목적	▪ 대규모 개발사업에 대한 타당성 검증
조사대상	▪ 사업비 500억 원 이상 공공사업
조사내용	▪ 경제성 분석, 재무성분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정투자시기, 자원조달방법
시행효과	▪ 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성 제고

기타 민간투자대상사업의 확대 및 추진방식다양화를 위한 초고속정보통신망의 SOC 시설 추가, BTL 및 ROT방식 추진 허용, 재무적 투자자의 참여유도

(평가반영) 등 민간투자사업의 활성화를 위한 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 다른 한편 운영수입보장 조정이나 타당성조사제도 강화, 사업비절감을 위한 조달청 단가 적정성 의뢰 등은 정부 측에서 민자사업의 주도권을 쥐고 사업을 추진하고자 하는 의도의 반영이었다. 운영수입보장제도의 경우 2001년부터 신공항고속도로사업에 대하여 운영수입보장에 따른 재정지원이 발생하면서 민간 투자사업에 대한 비판론이 일고 있는 가운데 개선방안으로서 보장기간 단축(20년~15년), 보장하한선 도입(추정운영수입의 50% 미만은 보전하지 않음) 등이 제시되었다.

이외에 특기할만한 것은 정부가 중기재정계획을 수립하면서 중장기 민간투자계획도 이에 맞추어 수정 보완하여 연차별 민자사업 추진규모 및 투자우선순위를 제시하도록 하였다는 점이다.

4) 민간투자사업의 외연(外延) 확대와 경쟁촉진(2004~현재)

이 시기의 정책 또는 제도적 특징은 민간투자사업 추진주체(정부, 사업자)의 비용을 절감하면서 경쟁을 유도하고 민간투자사업의 외연을 확장하는 것이라고 할 수 있다. 운영수입보장의 경우 단계적 축소 끝에 2006년 기본계획에서는 민간제안사업의 경우 폐지하였다. 정부고시사업의 경우도 첫 5년간은 75%, 다음 5년간은 65%로 한정하였다. 정부의 재정지원부담을 경감하는 조치였다. 사업자 측면에서 볼 때 사업추진절차 및 제출서류 간소화, 경쟁사업의 경우 조달청 공사단가 검토 생략 등의 사업 준비 절감방안이 제시되었다. 비용을 절감과 더불어 경쟁의 확대와 도모하여 재무적 투자자 중심의 사업추진 유도, 단독 민자사업 유찰제도 등의 방안이 제시되었다. 민간투자제도 확대의 측면에서 보면 국민기초시설에 대하여 BTL 사업방식을 통하여 민간투자사업을 추진할 수 있도록 민간투자법을 개정하였으며, 투자대상도 기초시설로 확대하여 민간투자사업의 외연확대를 동시에 도모하였다.

이러한 일련의 정책변화는 민간투자사업 정책이 그 동안의 제도적 기반 구

축을 종료하고 단계적이고도 전략적으로 세부실천방향을 제시하면서 정량적 정성적 성장을 동시에 추진하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

5) 제도 변화 특징 및 종합

1994년 민자유치촉진법 제정이후 현재까지 우리나라 민간투자사업 제도변화의 특징을 보면 3가지로 요약될 수 있다.

첫째, 민간투자사업을 추진할 기구와 대상사업의 선정관리 등 제도의 H/W 구축이 선행되고 이를 통하여 민간투자사업을 추진할 실천방안 제시되었다. 대상사업의 추진원칙과 관련지침의 작성과 인센티브의 제공 등이 실천방안으로 제시되었다.

둘째, 현실 참여자들이 수용하여야 가능한 정책수단의 경우 현실 적응시간을 감안하여 당장의 실행여부보다는 선언적 방안으로 제시되었다. 타당성조사의 시행 등은 1999년 민간투자사업기본계획 당시부터 강조되었으나 실제 시행은 항만분야에서 2003년에 처음 시행되었다.

셋째, 피상적 수준의 제도와 개선방안 제시 후 실행방안을 구체화하였다. 이는 일종의 소극적 정책입안을 통한 구체적 실행방안의 도출이며 정책담당부처와 시행자간의 상호간 정책적응기간을 도출하고자 의도에서 비롯되었다고 할 수 있다.

<표 3-5> 민간투자사업 제도변화 종합

변화 단계	제도시행 정책수단
제도구축기('99~'01)	민간투자사업 추진기구, 사업시행절차 등 정비
제도내실화('02~'03)	기 추진 방안을 대상으로 개선방안 제시와 다양성 추진
외연 확대와 경쟁촉진('04~)	민간투자사업 범위와 추진방식 확대, 경쟁의 실질화, 구체적인 비용절감방안의 제시

주 : 전찬영·이종필(2003)은 정책목표를 중심으로 민간투자정책 제도변화를 설명하였다.

2. 항만민간투자사업 정책의 변화 및 특징

1) 해양수산부 출범 이전(1976~1996)

(1) 항만정책 동향

이 시기 항만정책은 해운정책의 일부로서, 산업정책을 보조하는 역할로 한정하고 있다.³³⁾ 그렇기 때문에 구체적인 항만정책이 없으며 단지 항만운영 및 건설 등으로 구분하여 추진방향을 제시하고 있다.

<표 3-6> 해양수산부 출범 이전 항만정책의 주요 이슈

구분	내용	
항만 운영	▪ 시설확충 및 운영 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 항만시설 민자유치 활성화 ▪ 항만운영 · 관리체제 개편추진 ▪ 항만운영의 자동화 · 전산화 ▪ 항만적체해소의 지속적 추진
	▪ 컨테이너부두 운영 및 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 컨테이너화물 적체해소 ▪ 컨테이너부두운영 효율화 ▪ 컨테이너부두시설 개발 ▪ 내륙컨테이너기지 조성
	▪ 항만안전관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예 · 도선제도개선, 개항 질서 유지 ▪ 항만오염방지 대책강화, 해상교통관제시스템 도입 ▪ 항만 내 위험물취급 안전관리강화
	▪ 국제항만 협력추진	▪ 국제항만협회 활동, 국제항만간 자매결연
항만 건설	▪ 항만시설물 및 공사시공관리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 항만시설물 안전관리 구축 ▪ 항만공사 품질관리 및 품셈개정 · 보완 ▪ 항만개발 · 건설업무의 전산화 추진
	▪ 항만기전설비 및 하역장비	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 항만하역장비 수급 및 시공관리 ▪ 항만기전설비 · 감문시설 등의 유지개량

자료 : 해운항만청, 「해운항만백서」, 1996. 5. 내용을 토대로 구성.

33) 해운항만청이 발간한 「해운항만백서(1996)」를 보면, 제2장 해운정책에서 “해운정책은 해운산업에 관한 정부정책으로서 산업정책의 일부분이다”라고 서술하고 있다. 그리고 해운과 항만에 대한 기능과 역할을 정의함에 있어 해운을 “국제교역화물의 운송에 있어 중추적인 역할을 수행해 나가고”라고 하고 항만은 하역과 지원성격에 한정하여 설명하고 항만의 산업연관성 등 오늘날 중요시되고 있는 점에 대하여는 언급이 없다. 해운항만청, 「해운항만백서」, 1996. 5, pp. 17~20, pp. 47~48. 참조

(2) 항만시설 민간투자정책 동향

이 시기 항만시설 민간투자정책은 민자유치촉진법에 따른 민자유치대상사업의 선정과 추진이라고 할 수 있다. 목포신외항 다목적부두 건설사업(제1종시설)과 인천항 종합여객시설 건립사업(제2종시설)이 1995년 확정된 「'95 민자유치 기본계획」에 의거 1995년도에 민자유치 대상사업으로 선정되었다.

인천항종합여객시설의 경우 1992년도에 항만법에 의해 사업자를 선정하여 추진하고자 하였으나 수익성이 불투명하다는 이유로 사업자가 사업시행을 포기하여, 민자유치촉진법에 의한 추진대상으로 선정되었다. 2차회에 걸친 공청회의 여론수렴을 거쳐 1995년 10월 민자유치시설사업기본계획이 고시되었으며, 1995년 12월 (주)대우를 우선협상대상자로 선정하고 1996년 2월 사업시행자로 지정하였다.³⁴⁾ 동 사업은 인천항국제여객부두 인근매립지 9,300여평의 부지에 연면적 4만평 규모로 건설되는 것으로 계획되었으며 본 시설 중 여객터미널 부분(연면적 4,500평)은 착공 후 20개월 내에 완공하여 국가에 귀속되고, 상가, 호텔, 회전전망대 등 상업시설은 2000년말까지 완공하여 40년간 사업시행자가 소유·운영하는 것으로 되어있었다.

2) 해양수산부의 출범과 종합 항만정책의 추진(1996. 8~2001)

(1) 항만정책 동향

1996년 8월 8일 기존의 해운항만청이 수산청과 합쳐 해양수산부로 개편되면서 본격적인 항만정책의 수립이 요청되었다. 이에 따라 정부는 항만정책 중장기 비전을 수립하고 수립된 비전을 토대로 구체적인 항만정책을 추진하기 시작하였다.³⁵⁾ 항만환경변화³⁶⁾에 맞추어 4대 목표 17개 추진방향을 제시하고 있다.³⁷⁾

34) 동 사업은 경쟁사업이었다. 인천항종합여객시설(주)(동양폴리에스터/포스코개발 컨소시엄)와 (주)대우가 사업시행자 지정신청을 하였다.

35) 해운항만청 시절 뚜렷한 항만정책이 없었다는 것은 해운항만청 자체가 건설교통부 산하행정청으로서 집행기구였으며, 건교부가 도로, 철도 등 물류위주의 정책이 수립되고 있었으므로 해운항만청도 해운정책의 틀 안에서 항만관련 정책을 추진할 수밖에 없는 한계가 있었다. 그러나 해양수산부로

<표 3-7> 해양수산부 초기 5년간 항만정책 목표 및 추진방향

Goal	Direction
항만개발계획정비 및 항만 투자확대	▪ 신항만건설촉진법 제정
	▪ 항만개발계획의 정비와 기본계획 수립
	▪ 항만시설에 대한 민간자본유치 및 외국인투자자유치활성화
동북아 물류중심기지 구축 추진	▪ 부산항신항·광양항 등 초대형 컨테이너 중심항만 개발
	▪ 7대 신항만 및 기존항만 시설확충
	▪ 항만 배후부지에 국제적인 종합물류단지 개발
	▪ 항만관세자유지역 지정 및 운영
	▪ 환경친화적 항만정비
항만운영 및 관리의 국제경쟁력 강화	▪ 항만운영의 민영화 및 TOC제 정착
	▪ 항만관리체제 개혁 및 항만공사제 도입추진
	▪ 항만서비스 개선
	▪ 항만분야 국제협력
항만시스템의 고도화	▪ 항만장비 업무관련 제도 정비
	▪ 항만장비현대화 기본계획 수립
	▪ 자동화 컨테이너터미널 개발
	▪ 신 개념의 하역시스템 개발

자료 : 해양수산부, 「해양수산백서 : 1996. 8~2001」, 2002. 5.

이 시기에는 항만을 국제물류의 핵심거점으로 인식하고 항만을 중심으로 한 물류거점 구축에 대한 개념을 제시하면서 그 실천방향으로서 동북아물류중심지화³⁸⁾를 위한 중심항만개발, 항만배후지에 종합물류단지개발, 관세자유지역

서 개편된 이후 중앙행정부서의 위상에 걸맞게 항만정책도 본격화된다.

36) 동북아 경제권의 부상, 컨테이너 항만물동량의 증가세 지속, 항만의 거점화와 피터화, 항만 인프라의 대형화와 종합물류기지화, 항만운영의 네트워크화, 국가와 항만간 중심항만 경쟁 심화

37) 해양수산부, 「해양수산백서 : 1996. 8~2001」, 2002. 5.

38) 동북아 물류중심지화의 개념은 1990년대부터 있었으나 정책반영을 위한 범정부 차원의 실정성적·구체적 추진전략이 없었다. 반면 부산항과 광양항은 해운항만청 당시부터 대형 중심항만 또는 물류중심항만으로 개발되어야 한다는 주장이 있어왔다.(해양수산부, 「해양수산백서 : 1996. 8~2001」, 2002. 5, p. 56) 이러한 주장이 해양수산부라는 중앙부서의 발족으로 종합정책으로 개념화 할 수 있었다고 판단된다. 즉 항만을 중심으로 한 물류중심지화는 해양수산부 발족이라는 매개체의 역할이 컸다고 할 수 있겠다.

지정·운영을 제시하고 있다. 중심항만을 개발함으로써 항만과 배후지역을 중심으로 물류흐름이 모이고 흩어지게 하고 이런 것을 원활하게 하기 위하여 관세자유지역을 지정·운영하자는 것이다.

항만중심의 물류중심지화 구축을 위하여 항만개발 기본방향 및 목표를 설정하였다. 21세기 동북아 물류중심국가 건설을 최종목표를 달성하기위하여 적기항만개발을 통한 항만시설확충, 항만투자재원확보 등을 중간목표로 설정하였다.

(2) 항만민간투자정책(민간투자법) 동향

① 지속적인 민자유치 추진

이 시기 항만법에 의한 항만민간투자실적은 1,385억 원이었으며,³⁹⁾ 목포신외항(1-1단계) 사업과 부산신항만 1단계 사업이 2001년 11월 착공되었다. 또한 인천북항 1-1단계 고철부두 3선석 민간투자사업이 2001년 8월, 목포신외항 1-2단계 다목적부두 1단계 사업이 2001년 12월 각각 실시협약이 체결되었다. 이 시기 항만민간투자사업에서는 부산신항 1단계사업에 미국 CSX-WT사가 24.5%의 지분(6천만 달러)을 출자하였다.⁴⁰⁾

항만민간투자사업(민간투자법)의 활성화측면에서는 시기적으로 사업이 추진되고 있어 성과가 나타나지 않고 있었으며 중장기적인 사업추진 관점에서 중장기 항만투자계획이 수립되어 총 29개 사업이 선정되어 2011년까지 추진하도록 계획되었다.

② 민간투자사업 재고시 및 재협상

1998년 민자유치촉진법이 민간투자법으로 개정되면서 개정 법률에 따라 기존에 추진되던 사업의 협약사항을 조정할 필요가 발생하였다. 이를 위하여 기

39) 1997~2001년간 경상금액 기준 실적(투입금액)이며 2001년은 예산액 기준임. 해양수산부, 「해양수산백서 : 1996. 8~2001」, 2002. 5, p. 47

40) 그 후 CSX-WT지분을 DPW(두바이항만공사)가 인수하였다.

협약된 목포신외항(1-1단계), 포항영일만신항(1-1단계), 부산신항(1단계), 인천 북항(1-1단계) 사업이 재협상사업으로 선정되었다. 아울러 민간투자활성화를 위하여 기존에 추진이 중단된 마산항(1-1단계), 울산신항(1-1단계) 사업이 민간 투자사업 추진가능성 검토를 거쳐 재추진 되었다.

3) 항만정책의 네트워크화 추진(2002~현재)

(1) 항만정책 동향

해양수산부가 출범한지 5년이 지난 2002년 이후 항만정책은 항만중심의 물류중심화 추진전략의 구체화로 요약되어 진다. 해양수산부 전반기 항만정책목표를 계승하고 있으나 중심점이 물류로 이동하고 있다.

<표 3-8> 2002년 이후 항만정책의 목표와 방향

Goal	Direction
한반도의 동북아 물류중심화 추진	▪ 물류인프라 구축
	▪ 물류네트워크 구축
	▪ 물류관리·운영의 효율화
	▪ 물류산업의 국제경쟁력 강화
	▪ 물류제도·환경관련 사항의 개선
항만개발 투자의 확대	▪ 중심항만의 개발
	▪ 수도권 물류거점항만의 개발
	▪ 기타 주요항만의 개발
항만관리·운영의 효율극대화	▪ 항만공사제의 도입
	▪ 항만 경쟁력 강화를 위한 종합대책 추진
	▪ 한국컨테이너부두공단의 역할 재정립 추진
	▪ 노후항만시설에 대한 리모델링

자료 : 해양수산부, 「해양수산백서 : 1996.8~2001」, 2002. 5.

동북아 물류중심화를 한반도 물류중심화로 구체화하였다. ‘물류산업의 발전을 통하여 동북아 경제중심으로 도약’이 비전으로 제시되었다. 이를 위해 물류산업을 항만관련 활동에 포함시켜 물류산업발전을 위한 방안을 제시하였

다(표 참조). 항만개발 투자확대 측면에서는 기존의 부산항·광양항의 중심항만 개발에 이어 인천항, 평택·당진항 등의 수도권 항만의 거점항만화가 정책목표로 설정되었다. 이는 동북아 경제권의 확대에 대응하고 동북아 지역 물류중심국가 건설의 위한 중심항만을 보완하기 위하여 채택된 목표라고 할 수 있다.

다른 한편 광양항의 활성화문제가 본격적으로 대두되면서 광양항을 활성화하기 위한 방안구축이 향후 정책과제로 제시되었다. 광양항 활성화 방안의 핵심은 광양항의 문제점을 내륙 및 해상연계수송의 난점으로 규정하고 이를 해소하기 위하여 광양항 배후지를 살리자는 것으로 요약된다.

(2) 항만민간투자정책 동향

① 타당성조사의 시행

2002년 해양수산부는 SOC 분야에서는 처음 정부고시사업에 대하여 타당성 및 기본설계조사를 시행하였다. 타당성 및 기본설계 조사 시행은 1999년 민간투자사업기본계획 이후 민간투자사업 추진을 위한 사전검토조사로서 제시되고 있었는데 주무관청차원에서 실정성적 적용은 없었다. 인천북항 일반부두(3선석), 평택·당진항 내항 동부두(1~3선석)에 대하여 시행되었는데 동 조사에서는 기본설계에서 제시된 사업비와 사업 추진상 발생 가능한 자연 지리적, 토목 건축적 문제점을 구체적으로 검토하였다. 이를 토대로 배후부지 개발타당성과 본 사업 재무적 타당성을 분석하였다. 추진대안으로서 부분민자, BTL 사업방식을 적용하여 그 타당성을 분석하여 제시하였다. 재무적 투자자 등 잠재적투자자 동향과 사업참여방안, 사업실행대안 등을 폭넓게 검토하였다.

② 사업참여자를 위한 정보제공 및 매뉴얼 작성

타당성조사 및 기본설계조사를 거쳐 2003년 민간투자대상사업으로 지정되어 추진하면서 대외적으로 타당성 및 기본설계자료를 열람하도록 제공하였다.

아울러 항만민간투자사업 관련자를 대상으로 실무에 적용할 수 있도록 「항만시설 민간투자사업(해양수산부, 2002. 2)」 등 관련 자료집을 편찬하였다. 동 자료집에는 항만민간투자방식, 절차, 용어, 추진단계별 개략 지침 등이 수록되었다.

③ 정부고시사업의 활성화

타당성 및 기본설계 조사가 정착되면서 정부고시사업이 활성화되었다. 타당성 및 기본설계 조사는 민간 사업자에게 항만분야를 알릴 수 있는 기회가 되었으며, 민간차원에서는 사업 참여의 불확실성을 제거할 수 있는 방안이 되었다. 이에 따라 2003년 및 2004년에 걸쳐 4개 사업이 타당성 및 기본설계조사 대상으로 선정되어 구체적인 검토를 거쳤다. 인천북항 일반부두(2선석), 군산항 3단계(잡화3, 컨테이너1), 평택·당진항 양곡부두(2선석), 부산신항 2·3단계(컨테이너) 사업 등이 그것이다. 이 중 인천북항 일반부두(2선석) 사업은 비관리청 사업으로 추진되었으며, 군산항 3단계 사업의 경우 단계별 개발이 필요하다는 검토의견에 따라 잡화 2선석을 우선추진하게 되었다.

3개 사업은 2005년에 모두 우선협상대상자가 선정되었으며 2006년 7월 현재 3개 사업 모두 가협약이 체결된 상태이다.

3. 항만 민간투자사업의 추진절차 및 현황

1) 추진절차

항만 민간투자사업의 추진절차는 정부고시사업과 민간제안사업이냐에 따라 차이를 보인다. 정부고시사업은 정부가 사전에 사업타당성을 검토하여 대상사업을 지정 고시하는 것이고 민간제안사업은 민간이 검토하여 제안하고, 정부에서 다시 적격성 검토를 하여 사업을 추진한다는 것이다.

<표 3-9> 고시사업과 제안 사업의 추진절차 비교

정부고시사업	단계	민간제안사업
대상사업지정	STEP ①	제안서제출
RFP수립 · 고시(주무관청)	STEP ②	제안서내용검토의뢰→제안서내용검토 (적격성검토)→검토의견 제출
사업계획제출	STEP ③	제안내용공고(주무관청)
사업계획검토평가 (협상대상자 지정)	STEP ④	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타 제안 있을 경우 : 평가 ▪ 타 제안 없을 경우 : 제안자를 우선협상대상자 선정
실험계약체결 등 사업시행자 지정(주무관청)	STEP ⑤	실험계약체결 등 사업시행자 지정(주무관청)
실행계획승인신청(실행설계 포함)→실행계획 승인(주무관청)	STEP ⑥	실행계획승인신청(실행설계 포함)→실행계획 승인(주무관청)
공사시행→준공확인(주무관청)	STEP ⑦	공사시행→준공확인(주무관청)

자료 : 기획예산처

2) 추진현황

<표 3-10> 항만 민간투자사업 추진현황(2006.10 기준)

구 분	사 업 명	사 업 내 용	추진현황
총 계	19개 사업	안벽 56선석, 물양장 1,200m, 도로 17.54km, 총사업비 54,012억 원 (총투자비 73,851억 원)	
소 계	2개 사업	안벽 3선석, 총사업비 1,069억 원(총투자비 1,279억 원)	
준공 · 운영 (2)	목포신외항 (1-1단계) 목포신항만(주) - 한라건설	· 사업기간 : '95~'04 · 총사업비 : 843억 원 (총투자비 : 1,013억 원) · 사업규모 : 안벽 2선석 (다목적, 3만 톤)	· 시설사업기본계획고시 : '95.12.15 · 사업시행자 지정 : '97. 7.18 · 실시협약(변경) 체결 : '00.12. 9 · 공사착수 : '01. 1.15 · 준공(운영) : '04. 5.29('04. 6. 1)
	목포신외항 (1-2단계) 제2목포신항만 (주) - 한라건설	· 사업기간 : '01~'04 · 총사업비 : 226억 원 (총투자비 : 266억 원) · 사업규모 : 안벽 1선석 (다목적, 3만 톤)	· 제안사업서 접수 : '00.10.17 · 제3자 제안요청 공고 : '01. 2.27 · 협상대상자 지정 : '01. 5.15 · 실시협약 체결 : '01.12.28 · 공사착수 : '02. 2.14 · 준공(운영) : '04. 5.29('04. 6. 1)
소 계	11개 사업	안벽 35선석, 물양장 1,200m, 총사업비 34,848억 원(총투자비 48,197억 원)	
사업 시행자 지정(11) - 공사중	부산신항 (1단계) 부산신항만(주) - 삼성건설	· 사업기간 : '96~'08 · 총사업비 : 16,480억 원 (총투자비 : 23,886억 원) · 사업규모 : 안벽 9선석 (‘컨’ 5만 톤)	· 시설사업기본계획고시 : '96.9.25 · 사업시행자 지정 : '97. 6.30 · 실시협약(변경) 체결 : '00.12. 1 · 공사착수 : '01.11.17 ※ 1-1단계(3선석) : '06.1.19 운영 개시 1-1단계(3선석) : '07.1 준공 및 운영 예정 1-2단계(3선석) : '09. 5월 준공 및 운영 예정
	인천북항 (1-1단계) 현대제철(주)	· 사업기간 : '97~'06 · 총사업비 : 851억 원 (총투자비 : 1,103억 원) · 사업규모 : 안벽 2선석 (고철, 5만 톤)	· 시설사업기본계획고시 : '97.5.19 · 협상대상자 지정 : '97. 9. 4 · 실시협약 체결 : '01. 8.21 · 공사착수 : '03. 3. 10 ※ 준공·운영 : '07. 1
	인천북항 (1-1단계) 동국제강(주)	· 사업기간 : '97~'06 · 총사업비 : 417억 원 (총투자비 : 533억 원) · 사업규모 : 안벽 1선석 (고철, 5만 톤)	· 시설사업기본계획고시 : '97.5.19 · 협상대상자 지정 : '97. 9. 4 · 실시협약 체결 : '01. 8.21 · 공사착수 : '03. 3. 10 ※ 준공·운영 : '06.11.

구 분	사 업 명	사 업 내 용	추 진 현 황
	인천북항 (2-1단계) 동부인천 항만(주) -동부건설	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '01~'07 • 총사업비 : 1,896억 원 (총투자비 : 2,543억 원) • 사업규모 : 안벽 3선석 (다목적, 5만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '01. 5. 14 • 제3자제안요청공고 : '01. 10. 17 • 협상대상자 지정 : '02. 1. 23 • 실시협약 체결 : '03. 2. 18 • 공사착수 : '03. 8. 20 ※ 준공 및 운영 : '08. 2. 예정
	군산 비응항 (주)피서리나 -동양건설산업	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '01~'06 • 총사업비 : 987억 원 (총투자비 : 1,238억 원) • 사업규모 : 물양장 1,200m 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '01. 5. 14 • 제3자제안요청공고 : '01. 10. 17 • 협상대상자 지정 : '02. 1. 23 • 실시협약 체결 : '03. 2. 18 • 공사착수 : '03. 7. 30 ※ 준공 및 운영 : '07. 1. 예정
	울산신항 (1-1단계) 울산아이포트 (주) -현대산업개발	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '01~'08 • 총사업비 : 1,893억 원 (총투자비 : 2,578억 원) • 사업규모 : 안벽 6선석 (컨2, 다목적2, 광석2, 2만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민자유치 대상사업 재지정 : '99. 12. 31 • 시설사업기본계획고시 : '00. 12. 8 • 시설사업기본계획 재고시 : '01. 5. 29 • 협상대상자 지정 : '01. 12. 17 • 실시협약 체결 : '04. 3. 22 • 공사착수 : '04. 7. 1 ※ 준공 및 운영 : '09. 7. 예정
	포항영일만 신항(1-1단계) 포항영일신항 만(주) -대림산업	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '01~'09 • 총사업비 : 2,465억 원 (총투자비 : 3,316억 원) • 사업규모 : 안벽 4선석 (컨 4, 2만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민자유치 대상사업 지정 : '96. 3. 15 • 시설사업기본계획 변경고시 : '01. 6. 20 • 협상대상자 지정 : '01. 10. 26 • 실시협약 체결 : '04. 6. 10 • 실시계획 승인 : '05. 7. 8 • 공사착수 : '05. 8. 8 ※ 준공 및 운영 : '09. 8. 예정
	마 산 항 (1-1단계) 마산아이포트 (주)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '00~'10 • 총사업비 : 2,246억 원 (총투자비 : 3,092억 원) • 사업규모 : 안벽 4선석 (컨 2, 다목적 2, 2~3만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민자유치 대상사업 재지정 : '99. 12. 31 • 시설사업기본계획고시 : '00. 11. 27 • 협상대상자 지정 : '01. 6. 20 • 실시협약 협상개시 : '01. 7. 10 • 실시협약 체결 : '04. 6. 24 • 실시계획 승인 : '05. 12. 1 • 공사착공 : '05. 12. 27
	인천북항 (일반부두) 인천북항부두 운영(주) - 쌍용건설	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'08 • 총사업비 : 1,138억 원 (총투자비 : 1,364억 원) • 사업규모 : 안벽 3선석 (잡화, 2만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상사업 지정·고시 : '03. 6. 28 • 시설사업기본계획고시 : '03. 8. 23 • 협상대상자 지정 : '03. 12. 24 • 실시협약 체결 : '05. 7. 7 • 공사착수 : '05. 11. 15

구 분	사 업 명	사 업 내 용	추 진 계 획
	평택항 (다목적부두) 평택아이포트 주 -현대산업개발	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'08 • 총사업비 : 1,367억 원 (총투자비 : 1,685억 원) • 사업규모 : 안벽 3선석 (다목적, 3만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상사업 지정·고시 : '03. 6. 28 • 시설사업기본계획고시 : '03. 8. 23 • 협상대상자 지정 : '03. 12. 23 • 실시협약 가서명 : '04. 11. 19 • 실시협약 체결 : '05. 6. 8('06. 9. 1 착공)
	부산신항 (2-3단계) 부산컨테이너 터미널주	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '05~'10 • 총사업비 : 5,108억 원 (총투자비 : 6,859억 원) • 사업규모 : 안벽 4선석 (컨부두, 5만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 타당성 조사 용역 : '03. 10~'04. 8 • 시설사업기본계획 고시 : '05. 1. 13 • 사업계획서 접수 : '05. 5. 31 • 협상대상자 지정 : '05. 6. 15 • 실시협약 체결 : '06. 10. 23 * 주간사 : 현대산업개발
소 계	5개 사업	안벽 15선석, 도로 17.54km 총사업비 12,355억 원(총투자비 16,866억 원)	
협상 대상자 지정(5) - 협상중-	광양항 (3-3단계) 광양컨테이너 터미널주	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'10 • 총사업비 : 5,847억 원 (총투자비 : 8,004억 원) • 사업규모 : 안벽 5선석 (컨부두, 5만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '03. 8. 28. • 대상사업지정 및 제 3자 제안요청 공고 : '04. 6. 5 • 협상대상자 지정 : '04. 10. 13 - 주간사 : 동양건설산업
	광양항(여천) 일반부두 여천민자부두 주	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'08 • 총사업비 : 573억 원 (총투자비 : 711억 원) • 사업규모 : 안벽 2선석 (잡화, 2만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '03. 10. 23 • 대상사업지정 및 제 3자 제안요청 공고 : '04. 6. 5 • 사업제안서 접수 : '04. 9. 3 • 우선협상대상자 지정 : '04. 10. 2 실시협약 가서명 : '06. 1. 20 * 주간사 : 보성건설
	군산항3지구 (잡화부두) 군장신항만주	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'10 • 총사업비 : 993억 원 (총투자비 : 1,318억 원) • 사업규모 : 안벽 2선석 (3만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 타당성조사 및 기본설계 : '03. 3.~'04. 1 • 시설사업기본계획 고시 : '05. 1. 13 • 사업계획서 접수 : '05. 4. 12 • 협상대상자 지정 : '05. 5. 10 실시협약 가서명 : '06. 6. 30 * 주간사 : 벽산건설
	평택항 내항 서부두 (양곡부두) 평택당진항양 곡부두주	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '03~'10 • 총사업비 : 1,190억 원 (총투자비 : 1,518억 원) • 사업규모 : 안벽 2선석 (양곡, 5만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 타당성조사 및 기본설계: '03. 7.~'04. 5 • 시설사업기본계획 고시 : '05. 1. 13 • 사업계획서 접수 : '05. 4. 12 • 우선협상대상자 지정 : '05. 5. 10. 실시협약 가서명 : '06. 5. 18 * 주간사 : 고려개발

구 분	사 업 명	사 업 내 용	추 진 계 획
- 협상 준비중 -	부산신항 제2 배후도로건설	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '04~'11 • 총사업비 : 3,752억 원 (총투자비 : 5,315억 원) • 사업규모 : 신항만→진례JCT (17.54km) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '04. 9. 1 (부산청 접수) • 제안서 검토(PICKO) : '04. 12. • 제3자제안요청 공고 : '06. 4. 27 사업제안서 접수 : '06. 7. 25 협상대상자 지정 : '06. 8. 25 * 제안자 : 롯데건설
소 계	1개 사업	안벽 3선석 총사업비 5,740억 원(총 투자비 7,509억 원)	
민간제안 사업(1) -제3자제 안공고중	부산신항 (2-4단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : '05~'11 • 총사업비 : 5,740억 원 (총투자비 : 7,509억 원) • 사업규모 : 안벽 3선석 (컨부두, 5만 톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제안사업서 접수 : '04.11.22(부산청 접수) • 제안서 검토(PICKO) : '05. 2. • 제3자제안요청공고 : '06. 11. 8 * 제안자 : 쌍용건설

자료 : 해양수산부

제4장

항만시설 민간투자정책 평가

1. 평가 방법

본 연구는 항만시설 민간투자정책 평가를 위하여 설문조사를 통한 정량적 지표 분석과 포커스 그룹, 개인별인터뷰 등 정성적 분석을 병행하였다.

정량적조사와 포커스 그룹, 개인별인터뷰의 혼합방법은 정책평가에서 가장 빈번히 활용되고 있는 방법으로서 본 연구에서도 이러한 추세를 따랐다.

<표 4-1> 사업 및 정책평가 연구방법 사례

활용방법	①	②	①+②	①+②+ ④	①+②+ ⑤	①+②+ ③	①+②+ ③+④	⑥	계
빈도	37	3	20	18	1	123	55	1	258

주 : 활용방법은 ① 인터뷰, ② 포커스 그룹, ③ 정량적조사연구, ④ 지역방문, ⑤ 문헌분석, ⑥ 기타 등임
자료 : Liz Spencer, et. al., *Quality in Qualitative Evaluation : A framework for assessing research evidence*, Cabinet Office, London, 2003.8, p. 56

1) 포커스 그룹

(1) 포커스 그룹 조사방법의 개요

포커스 그룹 연구방법은 정성적 연구방법(qualitative research methodology)의 하나로서 목적이나 절차 그리고 결과에 있어서 정량적 연구방법(quantitative

research methodology)과는 상당한 차이가 있다. 이 연구방법은 1950년 초 대규모 국가차원의 서베이에 활용되면서 주목받기 시작했으며 1980년 초부터는 마케팅 분야와 보건학 등의 사회학연구 분야에서 활발히 이용되고 있다⁴¹⁾. 본 연구의 대상인 정책과정에 대한 평가는 정량적 자료 보다는 정책수단과 성과에 나타난 인과관계를 설명하는 자료가 요구되며, 이러한 자료는 전문가의 의견이나 개방형 설문지 그리고 문헌자료를 통해 수집할 수 있다. 하지만 전문가의 의견은 제한된 영역과 정책 경험의 부족 등으로 인하여 충분한 자료를 제공하지 못하며, 정책경험자나 관계자를 대상으로 한 개방형 설문지와 문헌자료는 형식적이고 공식적인 의견으로만 제한될 가능성이 커 자료로 활용하기에 충분하지 못하다. 따라서 다양한 정책집행자와 정책대상자 그리고 이해관계자들의 자유로운 토론을 통한 자료 수집이 요구되며 이를 위해서는 포커스 그룹 조사방법이 유용하다.

포커스 그룹 연구방법의 구체적인 특성과 본 연구에서 시도한 포커스 그룹 연구방법은 다음과 같다⁴²⁾. 첫째, 조사목적의 측면에서 포커스 그룹 연구방법은 조사대상에 대해서 어떠한 규칙(rules)보다는 참여자의 견해나 직관(insight)을 얻고자 한다. 즉 조사자는 포커스 그룹의 토론과정에서 토론의 내용뿐만 아니라 참여자들의 감정이나 아이러니, 모순 그리고 긴장감까지 파악할 수 있다. 이를 통해 조사하고자 하는 사실(facts)은 물론 그 사실에 내포된 의미를 이해할 수 있게 된다. 본 연구에서는 정책집행자(일선공무원)나 정책대상자(민간기업)등의 참여자로 구성된 포커스 그룹의 토론과정에서 정부와 기업의 공식적 입장뿐만 아니라 그 안에 포함된 의미를 파악할 수 있게 된다. 이를 위해 적절한 질문이 구성되며 자유스러운 토론이 가능하도록 포커스 그룹이 운영된다.

둘째, 포커스 그룹 조사는 개인적인 의견이 아니라 그룹의 토론내용을 조사

41) 김후자·김정남, “정성적연구로서의 포커스 그룹 연구방법(Focus group method)에 대한 고찰”, NuriMedia Co. Ltd., 2003, pp. 2~3.

42) 포커스 그룹 연구방법의 주요 특징과 방법은 Iowa State University, “Focus Group Fundamentals”, *Methodology Brief*, 2004. 5.의 내용을 요약 정리한 것이다.

목적으로 한다. 즉 토론의 내용이 수집하려는 자료이며 당해 그룹의 결합된 정보를 수집할 수 있게 된다. 본 연구에서는 적절한 토론이 가능하도록 6-8명을 기본단위로 하여 포커스 그룹을 구성하였다. 셋째 하나의 포커스 그룹은 동질적인 참여자로 구성한다. 일반적으로 참여자들은 학력이나 소득, 직업 그리고 개성이 다를수록 자신의 의견을 제시하는데 소극적이어서 토론결과 즉 자료의 질을 떨어뜨린다. 따라서 가능한 한 동질적인 참여자로 그룹을 구성하되 다양한 의견을 조사하기 위해서는 다양한 구성원을 참여시켜 동일한 질문에 대해 자료를 수집하는 방법을 활용한다. 따라서 본 연구에서는 가능한 한 정책결정이나 집행 관련 전문가들로 구성된 그룹과 정책대상자 그룹으로 나누었으며, 정책대상자 그룹도 이해관계가 다른 건설사와 향만이용자 그룹으로 나누었다. 넷째, 조사 자료는 정량적분석이 아닌 정성적 분석 방법으로 정리된다. 본 연구에서는 토론의 질문과 관련하여 제시된 의견의 내용을 체계적으로 정리하여 정책수단과 결과의 인과관계를 설명하는데 집중하였다. 의견이나 토론내용의 일반화는 시도하지 않았다.

(2) 포커스 그룹 조사 시행

포커스 그룹 조사는 총 3차례에 걸쳐 시행되었다. 1차는 2006년 11월 6일 학계 및 연구계의 민간투자정책결정 및 집행 관련 전문가 12명을 대상으로 실시하였다. 1차 포커스 그룹 인터뷰를 통하여 향만민간투자사업의 주요 문제점 및 쟁점사항 등을 점검하였다. 2차는 2006년 11월 9일에 건설사를 위주로 하여 실시하였다. 이 때에는 설문조사를 시행하기 위한 문항 항목 질의도 병행하였으며 시행자 관점에서의 사업추진 애로사항 등을 토론하였다. 3차는 운영사, 금융 및 회계 컨설팅분야 전문가를 대상으로 11월 14일 실시하였다. 이와는 별도로 정책담당자를 대상으로 개별 인터뷰를 수행하였다.

(3) 정책 전문가 포커스 그룹 조사 주요내용

조사의 내용을 일반화하려는 의도보다는 포커스 그룹을 수행한 분위기와 동

일한 평가분야에 대한 그룹 내 또는 그룹간의 의견을 정리하고자 하였다. 포커스 그룹은 평가분야별로 토의 주제를 유인물로 배포하고 메모하게 한 뒤 수행하였다. 평가의 특성상 토의주제는 3개의 그룹에 동일하게 적용하였으며 그룹의 특성에 따라 토론의 초점은 조금씩 차이가 있었다.⁴³⁾

첫째, 정책목표와 관련하여 민간투자의 촉진 측면에서는 전체 그룹이 긍정적인 의견이 많았으나, 민간의 창의와 효율성의 도입 측면에서는 부정적인 의견이 많았다. 1차 그룹에서는 정책입안 당시의 사회경제적 배경이나 정책목표와 추진과정에서의 달성사항 등에 대해서 구체적인 의견이 많이 제시되었고 향후의 발전방안에 대한 의견이 많았다. 또한 정책목표를 보다 명료하게 제시할 것을 요구한 경우도 있었다.

둘째, 대상사업의 적정성에 관해서는 1차 그룹에서는 좀더 다양한 대상사업을 추진할 필요가 있다는 의견이 많았으며 수요추정에 대한 불확실성과 정보의 부족 및 비대칭성에 대한 비판이 많았다. 대상사업의 수익성을 확보해 주기 위한 각종 지원제도에 대해서도 당시의 상황으로서는 반드시 필요한 것이었다는 의견이 지배적이었다. 이는 2차 및 3차 그룹에서도 유사하였다. 운영수입보장에 대해서는 이를 폐지하면 오히려 민간투자가 위축될 수 있으며, 담당기관의 관할권을 보다 유연하게 행사하도록 하는 것이 중요하다는 의견도 있었다.

셋째, 추진체계의 적정성에 대해서는 사업시행자 그룹인 2차 그룹에서 많은 토론이 이루어졌다. 부처간 협의부족과 제도변경 등으로 인해 정책의 일관성이 부족했다는 것을 많이 지적하였으며, 특히 이로 인해 사업추진이 지연되는 경우 모든 민간은 비용부담을 가지게 된다는 것이 많이 논의되었다. “주무관청은 시간적인 개념을 별로 중요하게 여기지 않는 것 같다...사업자 입장에서는 시간이 굉장히 중요하다...”는 주장은 참여자 대다수의 동의를 얻었으며, 일부

43) 일부 의견의 경우 항만시설의 경우 민자사업이 전혀 적합하지 않다는 논의도 제기되었다. 하주(荷主)의 이용유인을 증가시키기에는 민자사업이 적합하지만 정부의 과도한 규제로 인해 항만시설은 민자사업으로 추진하기에 많은 한계가 있다는 것이다.

경험 있는 기업은 그런 것을 감안하여 사업추진 일정을 맞춰야 한다고 조언을 해 주기도 하였다. 3차 그룹에서는 정책의 일관성을 확보하고 협상 등의 추진 일정을 최소화하기 위한 방안으로서 실시협약을 사전에 확정하고 사업계획서와 협상의 초점을 그 범위내로 한정하는 것이 좋겠다는 의견을 주었다. 특히 사업시행자 그룹에서는 비관리청항만공사와의 비교를 통해 민간투자 항만의 추진체계에 대해 토론이 이루어지기도 했다.

넷째, 이해관계자의 참여와 경쟁의 적정성 부분에 대해서는 포커스 그룹별로 의견이 달랐다. 1차 그룹에서는 초기에 경쟁을 유도하기 위해 여러 가지 인센티브를 줄 수밖에 없었다는 의견이 많았다. 반면, 사업시행자 그룹에서는 최근의 경쟁을 염두에 둔 듯 지나친 경쟁은 건설품질을 저하시키는 요인이 될 수 있어 장기적으로 위험이 있음을 지적하였다.

다섯째, 재정사업대비 사업비절감효과는 건설단계 뿐만 아니라 운영단계까지 포함하여 전 기간을 비교하는 것이 필요하다는 주장이 있었다. 또한 최근 사업의 경우 건설단계에서도 재정사업과 비교할 정도로 저렴하게 추진되고 있다는 의견이 많았다. 건설위험이 민간기업에게 있음을 인식할 필요가 있다는 주장도 있었다.

여섯째, 시설확충효과는 모든 토론자 그룹에서 동일하게 상당한 효과가 있었음을 인정하였다.

일곱째, 투자자다양화를 통한 정책목표의 달성정도는 해양수산부의 정책 일관성과 담당공무원의 정책마인드 그리고 전문성을 높이 인정하여 상당한 효과가 있었다는 의견이 있었다. 다만, 사업시행자 그룹에서 건설회사들은 지나친 선사, 운영사위주의 정책이 사업추진을 어렵게 만들 수도 있음을 지적하였다. 특히 운영사가 참여한 3차 그룹에서는 사업의 규모와 당시 TOC제도 등 시장 여건에 비추어 볼 때 운영사가 참여할 필요성이 높지 않았음을 지적하여 민자사업이 건설사 위주로 추진된 배경을 확인할 수 있게 해주었다. 하지만 중요한 시설이 민자사업으로 추진되는 현재의 여건을 고려할 때 운영사들은 자신의 영업기반을 확보하기 위해서는 민자사업 참여를 적극적으로 검토할 수밖에 없는 입장을 나타내었다.

2) 설문조사

(1) 설문의 방향과 목적

항만시설 민간투자정책의 문제점과 개선방안에 대한 계량화된 결과를 도출하기 위해 평가기준과 평가지표를 토대로 설문지를 구성하였다. 설문조사의 목적은 항만시설 민간투자정책의 형성과정 및 정책성과 등 2가지 평가영역에 대하여, 각각 4개 및 3개의 평가분야로 구분하고, 각각의 평가지표에 따라 평가함으로써, 정책의 형성 및 추진과정에 있어서의 문제점과 효과에 대해 정량적으로 평가하고 구체화하는데 있다.

(2) 조사설계

모집단은 조사의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위해 지금까지 항만시설 민간투자사업에 사업자, 연구 및 자문, 정책집행, 대주단, 사업계획서 평가, 협상 등 정책과정에 참여한 경험이 있는 자들로 하였다. 표본을 추출하기 위한 표본프레임(sample frame)은 시행사업의 주주 및 대주단 명부, 사업계획서 작성 참여자, 평가위원단, 해양수산부와 우리 원의 정책 및 연구 자문단, 정책집행자, 민간투자 사업시행자를 위주로 한 SOC포럼 등 항만시설 민간투자사업과 관련한 대부분의 명단을 이용하였다. 표본은 건설사(건설 및 엔지니어링 회사), 항만이용자(선사, 운영사, 물류회사), 재무적 투자자(금융기관), 연구 및 자문(전문연구기관 및 학계, 회계, 법률 등 컨설팅 분야), 공공분야(정책담당자)⁴⁴⁾ 등 5개집단으로 구성하였다. 표본프레임은 263명이며, 표본의 대표성을 확보하기 위해서 모집단 중 설문대상자 들의 소속기관 유형 등을 고려하여 유의 할당표본추출(quota sampling) 및 판단표본추출(judgement sampling) 방식으로 표본을 추출하였다.

건설사 74명, 재무적 투자자 24명, 항만이용자분야 17명, 연구 및 자문 46

44) 공공분야는 항만민자사업 정책 실무담당자와 공공분야 전문가로 구성되었다.

명, 공공분야 17명 등 총 178명을 표본으로 추출하였다. 기업체의 경우 대부분 과장 또는 팀장 이상을 대상으로 하였고, 법률회사는 변호사, 전문가는 교수 및 연구기관의 박사급 연구원, 공공부문은 유관부처 및 산하기관의 항만민자사업을 담당한 공무원을 대상으로 하였다.

설문문항은 7개의 평가분야를 대표할 수 있는 문항들로 구성하였다. 즉 정책형성과정에서 정책목표의 적절성, 대상사업의 적정성 및 명료성, 추진체계의 적정성, 이해관계자 참여의 적정성을, 정책성과분야에서 사업비절감 효과, 시설확충효과, 투자자다양화의 효과 등을 중심으로 14개 다지선택형 기본문항을 구성하고 각각의 문항에 대하여 그 이유를 부기하도록 자유응답형 문항을 추가하여 다지선택형 문항에서 분석할 수 없는 설문응답자의 의도를 파악할 수 있도록 하였다.

다지선택형 기본문항의 경우 설문응답자의 인식이나 태도를 정량적으로 측정하는데 일반적으로 사용되는 리커트(Likert) 척도를 사용하였고, 충분한 고려 없이 설문응답자가 보통 혹은 중간으로 답변하여 설문결과의 질을 떨어뜨리는 경우를 방지하기 위해 중립적인 답변을 제시할 수 없도록 짝수 척도를 이용하였다. 설문에 사용된 척도는 6점 척도로 각각의 서술에 대하여 매우 동의하지 않음에서 매우 동의함까지 6개의 단계로 구성하였고, 이에 대하여 매우 동의하는 경우는 5점으로, 매우 동의하지 않는 경우는 0점으로 코딩하여 2.5점이 중립적인 경우로 해석될 수 있도록 하였다.

기본문항에 추가된 자유응답형 문항의 경우, 조사대상이 건설사, 운영사, 정책집행자, 관계전문가 등으로 이해관계가 서로 다른 집단으로 구성되어 있어, 정량적 평가의 의미를 정확하게 해석하고자 한 것이다. 그리고 민간투자정책과정의 중요도와 참여자간 경쟁 촉진, 시설확충에 영향을 미치는 정책과정에 대한 추가 질문을 통하여 분석의 다각화를 도모하였다. 마지막으로 발전을 위한 제언을 자유응답형으로 설문하였다. 설문지의 세부내용은 ‘부록’에 수록하였다.

설문지는 2006년 11월 17~20일 기간 중 이메일 및 팩스로 대상자에게 발송하였고, 27일까지 회수된 78부(회수율 43.8%)의 설문지를 최종 분석하였다.

<표 4-2> 항만시설 민간투자정책 평가 설문조사 개요

구분		표본 프레임	표본 추출	회수부수	회수율	구성비
건설사	건설 및 엔지니어회사	88	74	26	35.1%	33.3%
항만이용 및 운영자	선사, 운영사, 물류회사	29	17	8	47.1%	10.3%
재무적 투자자	금융기관	46	24	6	25.0%	7.7%
연구 및 자문	전문연구기관 및 교수, 회계, 법률 등 컨설팅	81	46	28	60.9%	35.9%
공공분야	정책담당자	19	17	10	58.8%	12.8%
계		263	178	78	43.8%	100.0%

(3) 설문조사의 기술통계

① 응답자의 SOC 시설 민간투자사업 참여 경험

표본추출 방식에 의해 모든 응답자가 항만시설 민간투자사업에 참여한 경험
이 있으며 이들 중 76.9%가 항만시설 외의 다른 민간투자사업에도 참여한 경
험이 있는 것으로 분석되었다.

<표 4-3> 항만시설 외 민간투자사업 참여 경험

구분		빈도	비율	빈도	비율
있다	도로	60	76.9%	48	23.0%
	철도			38	18.2%
	공항			17	8.1%
	물류			32	15.3%
	환경			34	16.3%
	기타			22	10.5%
없다		18	23.1%	18	8.6%
계		78	100.0%	209	100.0%

주: 응답자별 사업 참여경험을 합한 것임.

② 항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과

설문결과 항만시설 민간투자정책은 전반적으로 잘 추진되고 있는 것으로 평
가되었다. 응답자의 전반적인 평가점수는 3.28로서 정책과정에 대해 긍정적으

로 평가하였다. 특히 정책목표의 적절성과 대상사업의 적정성 그리고 재정사업 대비 시설확충효과와 투자자 다양화의 정책효과에 대해서는 매우 높이 평가하였다. 다만 추진체계의 명료성과 사업계획서의 평가와 운영기간중 사업관리, 정부지원체계와 규제의 적정성 그리고 여론수렴의 적절성에 대해서는 상대적으로 낮게 평가하여 개선의 여지가 많은 것으로 판단된다.

정책대상자와 정책집행자 관련 그룹 간에 응답결과의 차이가 있는지를 분석하기 위해서 건설사, 향만이용자, 재무적 투자자 등의 사업시행자 그룹과 연구 및 자문 집단과 공공분야의 정책·자문가 그룹으로 구분하였다.

전체 78명의 응답자 중 사업시행자 집단은 40명, 정책·자문가 집단 38명으로 구분되었는데, 각각 평가점수가 3.20과 3.37로 나타나 전반적으로 두 집단이 비슷한 응답을 한 것으로 나타났다.

정책과정별로 살펴보면, 추진과정의 체계성 중 사업계획서 평가문항과 제반 정부지원 문항, 정부지원의 행정체계 중 건설보조금 지원체계 항목과 운영수입보장 항목과, 참여자 경쟁의 적정성 항목 등 5개의 항목에 대해서는 정책·자문가 집단이 사업시행자 집단보다 더 좋은 평가를 내린 것으로 판단되었다⁴⁵⁾. 사업계획서 평가의 체계성에 대한 문항에서 사업시행자 그룹이 낮게 평가하였으며 특히 사업추진 초기에 많은 자원을 투입하는 건설참여자가 상대적으로 더 낮게 평가하였다. 정부지원의 적정성 항목에서도 두 그룹 간의 응답에 차이가 나타나고 있다. 이는 건설보조금 지원 및 운영수입보장 지원 등에 대해서 사업시행자 측과 정부측의 시각차가 존재하여, 지원을 받는 대상자인 사업시행자 그룹은 지원업무 체계에 만족하지 못하고 있음이 확인되는 결과라 할 수 있다. 특히 운영수입보장항목에서는 최근의 일부 향만과 체결된 협약에 명시된 간주사용료⁴⁶⁾ 문제로 인해 사업시행자 그룹이 부정적으로 평가한 것으로 판단된다.

45) 이 5가지 항목에 대해서는 p-value가 각각 0.05보다 작으므로, 5% 유의수준에서 두 집단간의 응답결과에 차이는 의미가 있다고 판단할 수 있다.

46) 인간의 과도한 가격할인 전략을 방지하기 위해 일정수준으로 사용료를 제한한 것으로 운영수입보장 규모를 산정할 때 적용한다. 그러나 이는 사업시행자가 저가의 화물을 유치하지 못하게 하는 부작용을 낳고 있다. 즉, 협약에서 정한 사용료의 변동 인정범위는 대개 85%-90% 수준이다.

그리고 경쟁의 적정성 항목은 최근 사업에서 나타난 경쟁상황을 감안하여 정책
·자문가 그룹은 긍정적으로 평가한 반면, 경쟁의 당사자인 사업시행자 그룹에
서는 과당경쟁을 이유로 부정적 판단을 한 것으로 풀이된다.

참여자의 경쟁을 촉진시키고 또한 시설확충에 영향을 미치는 정책과정은 대
상사업 선정과정이 가장 중요한 것으로 응답되었으며, 정책과 사업의 목표를
명백하게 하는 것이 그 다음으로 중요한 것으로 조사되었다.

<표 4-4> 항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 1

	전체 (78명)	사업시행자 (40명)	정책·자 문등(38명)	t-value	p-value
4. 정책목표의 적절성	3.69	3.63	3.76	-0.601	0.550
5. 대상사업의 적정성	3.44	3.45	3.42	0.136	0.892
6. 추진체계의 명료성	2.90	2.75	3.05	-1.232	0.222
7. 추진과정의 체계성	3.14	3.00	3.27	-1.598	0.114
대상사업선정과정	3.19	3.15	3.24	-0.383	0.702
RFP수립 및 그 내용	3.36	3.33	3.39	-0.321	0.749
사업계획서평가	3.08	2.80	3.37	-2.290	0.025
협상, 실시협약	3.05	2.95	3.16	-0.858	0.394
실시계획승인	3.46	3.38	3.55	-0.924	0.359
제반 정부지원	2.94	2.53	3.37	-3.703	0.000
운영기간중 사업관리	2.87	2.90	2.84	0.273	0.786
8. 정부지원 체계의 적정성	2.90	2.57	3.20	-2.569	0.012
건설보조금지원 체계	3.12	2.73	3.53	-2.921	0.005
운영수입보장 체계	2.62	2.18	3.08	-3.045	0.003
정부의 업무체계	2.91	2.82	3.00	-0.728	0.469
9. 정부규제의 적정성	2.85	2.70	3.00	-1.228	0.223
10. 참여자 경쟁의 적정성	3.08	2.74	3.42	-2.673	0.009
11. 여론수렴의 적절성	2.65	2.54	2.76	-1.016	0.313
12. 재정사업대비 사업비 절감효과	3.22	3.33	3.11	0.784	0.436
13. 재정사업대비 시설확충 효과	3.87	3.85	3.89	-0.218	0.828
14. 투자자 다양화의 정책 효과	3.36	3.20	3.53	-1.325	0.189
100% 중 창의와 효율의 중요도					
15. 창의와 효율 vs. 항만시설확충	49.5	52.8	46.2	1.534	0.129

주 : 평가는 6점 척도로 하되 매우 동의하지 않음을 0점, 매우 동의하는 경우를 5점으로 코딩하여 2.5점을
중립적인 경우로 하였음

<표 4-5> 항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 2

	정책목표	대상사업	추진체계	다양화	응답
16. 참여자 경쟁촉진에 중요한 정책과정					
가중빈도	93	195	80	75	75
빈도	53	72	52	45	
순위	2	1	3	4	
17. 시설확충에 중요한 정책과정					
가중빈도	120	179	82	57	74
빈도	60	71	55	33	
순위	2	1	3	4	

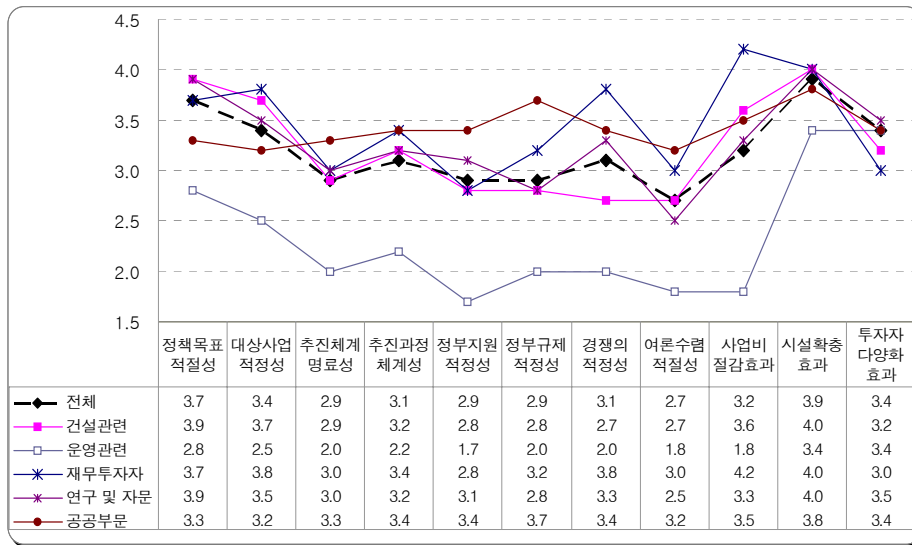
<표 4-6> 항만시설 민간투자정책 설문 평가 결과의 재구성

평가영역	평가분야와 기준	전체 (78명)	사업시행자 (40명)	정책·자문 등(38명)	t-value	p-value
정책과정 (과정평가)	정책목표의 적정성	3.69	3.63	3.76	-0.601	0.550
	대상사업의 적정성	3.44	3.45	3.42	0.136	0.892
	추진체계의 적정성	2.94	2.76	3.13	-2.038	0.045
	이해관계자 참여의 적정성	3.08	2.74	3.42	-2.673	0.009
	여론수렴의 적절성	2.65	2.54	2.76	-1.016	0.313
정책성과 (총괄평가)	사업비절감 효과	3.22	3.33	3.11	0.784	0.436
	시설확충 효과	3.87	3.85	3.89	-0.218	0.828
	투자자 다양화효과	3.36	3.20	3.53	-1.325	0.189

주 : 추진체계의 적정성은 설문응답의 추진체계의 명료성, 추진과정의 체계성, 정부지원 체계의 적정성, 정부규제의 적정성을 평균한 것임

그리고 설문결과를 정책형성과정 평가체계에 맞추어 재정리 한 결과 정책과정에서 추진체계의 적정성과 이해관계자 참여의 적정성에 대하여 상대적으로 낮게 평가되었고 정책목표와 대상사업의 적정성 측면에서는 상대적으로 높게 평가되었다. 정책의 중간성과를 보여주는 총괄평가에서는 높게 평가되었으며 특히 시설확충효과와 투자자 다양화 효과는 상대적으로 더 높이 평가되었다.

<그림 4-1> 향만시설 민간투자정책 설문 평가 결과 도해



2. 향만시설 민간투자정책 형성과정평가

1) 정책목표의 적정성

(1) 평가

정책의 형성과정을 평가하는 데 있어서 정책의 제도화 과정을 분석하는 것이 매우 중요하다. 새로운 제도는 입법 시기의 사회 경제적 배경과 같은 방향인가 아니면 명백히 상반되는 방향인가를 우선 평가해 보아야 한다. 그리고 정책이 충분한 지지를 받으면서 채택이 되었는지, 정책 시행으로 나타나는 변화의 정도가 강하여 집행하기에 어려움은 없는지 등이 평가의 지표가 된다.

본 연구의 대상인 향만시설 민간투자정책은 도로, 철도, 공항 등의 모든 사회간접자본에 공통적으로 적용하고 있는 민간투자법에 근거를 두고 있다. 민간투자법의 정책목표, 즉, “민간투자 촉진”과 “창의적이고 효율적인 사회간접자

본시설의 확충·운영”이라는 목표가 민간투자법의 제정시기의 사회·경제적 여건에 부합한 것인지, 정책에 대한 지지도 및 관심도를 높이고 정책변화를 적정한 수준으로 유도해 정책을 집행하기 위해 우리가 없도록 정책목표가 적절하게 설정되었는지를 평가하고자 한다.

현재의 민간투자법이 제정되기 전 1991년 정부는 사회간접자본투자기획단을 통해 사회간접자본에 대한 민자유치 촉진에 관한 특례법의 제정을 추진한 바 있다. 당시 이 법은 80년대 중 도로 항만 철도 공항 공업용수 등 사회간접자본 확충을 위한 투자가 부진하여 국민생활과 경제활동에 심각한 지장을 초래하고 있음을 인식하면서도, 예산구조상 공공투자사업비를 단기간 내에 충분히 확보하기 어렵기 때문에 민자를 대대적으로 유치하려는 의도였다. 하지만 공공사업에 대한 민간자본의 유인책이 특혜와 정경유착의 시비를 극복하기 어렵다는 판단과 사회간접자본의 중요성에 대한 인식부족⁴⁷⁾으로 결국 민자유치 특례법안은 백지화 되었다⁴⁸⁾. 비록 이 법은 본 연구의 평가대상은 아니지만 부동산 투기바람을 막기 위해 많은 반대를 극복하고 토지공개념 관련법을 제정한 정부가 개발바람을 몰고 올 민자유치촉진 정책을 추진한 것은 당시의 사회경제적 배경과 맞지 않았기 때문에 실패한 사례라고 할 수 있다.

첫째, 1994년 현재의 민간투자법의 모태가 된 사회간접자본에 대한 민간자본유치 촉진법이 제정될 당시에는 1980년대 사회간접자본에 대한 투자 부진이 90년대 초반 국가경쟁력을 약화시키고 있다는 사회적 분위기가 확산되었고, 문민정부의 각종 공약을 시행하기 위해서는 민간자본의 유치가 필수적이라고 인식되어 큰 무리 없이 제정되었다⁴⁹⁾. 즉, 정책의 필요성에 대한 인식이 공감

47) 이 법안이 무산된 후 92년의 SOC투자예산이 91년보다 불과 4.1% 늘어난 총3조8천4백48억 원으로 집권 5년 동안 가장 낮은 증가율을 보였다. 운송신문 웹페이지, http://www.ktpress.co.kr/silmoo_read.asp?key=72, 2006.11.1 접속

48) 1991년 10월 롯데그룹이 참여한 영등포 민자역사의 쇼핑센터분양에서 특혜시비가 일면서 민자유치가 정경유착의 대표적인 사례로 인식되는 계기가 되었다. 하현구·모창환(2003), “SOC 민간투자사업제도의 개선방안”, KOTI, 「SOC 민간투자사업의 발전을 위한 제도개선 방안」, 정책토론회, 2003. 3. 14

49) 국회 심의과정에서 대기업에 대한 특혜시비 등이 있었지만 비교적 수월하게 통과되었다. 하현구·모창환(2003) 전계논문

대를 형성하여 정책이 사회경제적 여건에 비교적 적정했다고 판단된다.

둘째, 민간투자의 촉진이라는 정책과정의 목표는 명료하게 제시되고 있고 정책 입안 시기의 항만 등 사회간접자본의 부족상황을 감안할 때 적정한 것으로 판단된다. 하지만 민간의 창의와 효율의 도입을 정책목표로 한 것은 목표가 불분명하고 대규모 사업수익성이 부족한 국가중점사업위주의 대상사업 선정 체계 내에서는 달성하기 어려운 부분이라고 할 수 있다. 창의성과 효율성은 건설뿐만 아니라 시설물의 운영과정에서 달성될 수 있는 것이다. 포커스 그룹에서 “건설비용은 당해사업 전기간까지의 생애주기비용(life cycle cost)의 30% 수준에 불과하다”(전문컨설팅)고 언급한 바와 같이 시설물의 운영기간이 종료되어야 창의와 효율성의 실현에 대해 적정한 평가가 이루어질 수 있다. 건설비용은 정부가 발주하는 것보다 저렴하게 될 수가 없다. 재정사업과 민자사업이 동일한 경쟁상황이라고 하더라도 시공비용이나 기간 초과 등 건설리스크가 정부에서 민간으로 옮겨지는 체제에서 정부의 책임으로 건설되는 재정사업보다 공사비가 늘어나는 것은 당연하다. 그래서 민자유치의 대안으로서 조달비용이 저렴한 국공채의 발행이나, 특별세를 통한 기금이 당시에 많이 제시되었다⁵⁰⁾. 결국 정책을 집행하더라도 초기에는 발현될 수도 또한 측정가능하지도 않은 목표를 설정함으로써 정책의 타당성을 약화시켰다. 민간투자정책이 대형건설사들의 참여로 특혜시비의 논란이 끊임없이 제기되었기 때문에 그러한 정책목표를 설정함으로써 이를 불식시키려는 의도가 있을 수도 있었겠지만, 오히려 “효율적인 사회간접자본시설의 확충”이라는 표현으로 건설기간 중에도 비용절감을 기대하게 하는 결과만 초래하였다. 항만시설은 정부의 선석관리업무를 민간이 수행함으로써 효율성을 도모할 수 있으나 이 역시 시설의 운영기간중에 가능한 것이고, 실제 해양수산부는 민간투자법과는 별도로 “부두운영회사제”를 계획하고 있어서 비교 가능한 공공부문의 서비스제공 분야가 존재하지 않게 되어 민간투자의 효율성에 대한 측정이 어렵게 되었으며 이 부분은 정책대

50) 한국언론재단의 1990년 1월부터 1991년 12월까지의 신문기사 검색(www.kinds.or.kr)에서 그러한 대안이 많이 논의되었음을 확인할 수 있다.

상자의 지지도 측면에서 다시 언급할 것이다.

한편으로 인간의 창의성과 효율성은 공공부문이 제공하는 서비스를 대체하는 경우에 발현될 수 있는 것으로서 특정한 단위사업에서 발현되기보다는 민영화와 같이 정부서비스의 영역을 민간이 대신할 때 최대화 될 수 있을 것이다. 하지만, 정부의 민간투자 기본방침은 “민자유치사업은 정부의 중장기 계획 및 국가적 우선순위에 부합되도록 시행되어야 함⁵¹⁾” 이라고 하여 민영화를 통해서 나타날 수 있는 효율성은 처음부터 기대될 수 없었다.

요약컨대, 정책목표는 민간투자의 촉진 측면에서 확보한 긍정적인 평가는 창의와 효율성 측면에서의 부정적인 평가로 어느 정도 상쇄되고 있다고 판단된다. 민간투자법의 정책목표는 두 마리의 토끼를 쫓는 형국이다. 즉, 수익성이 부족한 대규모 사회간접자본시설을 민간책임으로 짓게 해놓고 민간참여의 경쟁을 목적으로 적정한 수준의 이익을 오히려 보장해 주는 역설적인 상황이 되어 효율성은 오히려 기대할 수 없게 된 것이다. 이러한 현상은 외환 유동성위기를 겪은 후 개정된 민간투자법에서 운영수입보장까지 도입하여 더욱 심화되었다. 포커스 그룹에서는 다음과 같이 지적되고 있다.

“1991년과 1994년의 정책배경은 비슷합니다. 정부가 돈이 없으니까 …, 정부의 부족한 재정자금을 보충한다는 의미가 컸죠, 그런데 '99년도에는 그것보다 구조개혁, 규제완화 등의 분위기에 따라 …, 주 목적이 바뀌었는데 인간의 창의와 효율성에 초점을 맞추었는데 …, 실질적으로는 잘 되지 않더라 ….”(정책입안전문가)
“실질적으로 민자유치는 정부의 재원이 부족해서 한 건데 그렇다면 부족한 돈을 민간에게 빌리는 것으로 생각한다면 거기에 초점을 맞추어 가능한 한 싸게 빌리는 방법이 뭔지 그쪽으로 포커스를 맞추었으면 좋을 텐데 …, 어떻게 하다보니 그때그때 포커스가 달라서 …, 두가지중 하나를 쫓다 보면 다른 쪽은 퇴색될 가능성이 있다…, 일관성에 문제가 있는 것이 아닌가?”(컨설팅전문가)

51) 재정경제원, 「'95 민자유치기본계획」, 1995. 3

셋째, 정책으로 인한 변화의 규모가 클수록, 또한 입안과정에 정책집행자가 참여하는 정도가 작을수록 집행이 어려워진다. 기존의 항만시설 민간자본 투자 제도와는 전혀 다른 민간투자법은 정책담당자들을 매우 어렵게 만들었다. 예를 들면 '98년 개정과정에서 총사업비의 사후정산을 협상과 협약을 통해서 건설 전에 확정하는 것으로 입법하였다. 이는 정책담당자로서는 받아들이기가 매우 어려웠다. 정부가 공사비를 산정하여 입찰에 부치던 재정사업과도 다르고 민자가 공사한 후에 준공시점에서 총사업비를 정산하는 비관리청항만공사체계와도 다른 즉 기존의 업무체계와는 전혀 다른 것이었다. 업무감사를 의식하는 정책담당자는 하나하나 짚어가지 않을 수 없는 것이고, 이로 인해 사업추진이 지연되고 전체적인 사회적 비용은 오히려 더 늘어나게 되는 것이다. 또한 사회간접자본기획단 등과 같이 범국가적으로 입안되어 항만관련 업무담당자들의 참여는 매우 제한적이어서 실제 집행하는 과정에서 민간투자제도는 지속적으로 수정·보완될 수 밖에 없었다. 민간투자법과 시행령을 만들어 두고 행정지침에 해당하는 민간투자사업기본계획을 매년 개정하여 발표함으로써 정책의 예측가능성을 낮추었고 정책집행자들의 재량과 소신을 발휘하지 못하게 하였다. 그 결과 많은 사업들이 예정대로 추진되지 못하고 상당히 지연되었다.

“...심플하고 간단한 제도로 패러다임에 충실했던 것이 공무원 손에 들어가서 시간이 지나면 ... 의도했던 거하고 차이가 있다.”(정책입안전문가)

“너무 자주 바뀌죠. 사실은 해마다 ... 몇 년도 기본계획이 어떻게 씩어져 있는지는 다 찾아봐야 되는 거죠 ... 매년도 기본계획을 다 갖고 있어야 컨설팅을 하던지 자문을 하던지 가능한 것이죠. 예측가능성이 없는 거죠...”(컨설팅전문가)

이와 같이 볼 때 정책으로 인한 변화의 규모가 크고 게다가 정책입안과정에서 정책담당자의 참여 정도가 크지 않아 정책집행의 어려움이 많았던 것으로 평가된다.

결론적으로 항만시설 민간투자정책은 사회경제적인 여건에 부합하고 정치적

인 지지와 관심을 이끌어 내어 정책목표를 달성하기에 좋은 여건을 갖춘 것으로 평가된다(우수). 정책목표는 당시의 사회경제적 여건에 비추어 볼 때 민간 투자의 촉진은 매우 적절하였지만(우수) 민간의 창의와 효율성 도입목표는 부적절했던(미흡) 것으로 평가된다. 민간투자법은 기존의 재정사업과 항만법에 의한 민간투자제도에 비추어 볼 때 변화가 심하고 입안 과정에 정책담당자의 참여가 적어 정책집행을 통한 목표달성에 지장을 주었다고 판단된다(보통). 요약컨대, 항만시설 민간투자정책목표의 적정성은 ‘우수’한 것으로 평가된다. 설문조사 결과는 전반적으로 정책목표가 보통이상으로 적정하다고 응답하였다(6점 척도에서 보통이상의 동의수준을 보임).

(2) 시사점

지금까지 민간의 창의와 효율을 통한 시설확충이라는 항만시설 민간투자정책목표는 적절하게 추진되었다고 볼 수 있다. 하지만 앞으로는 시설확충보다는 민간의 창의와 효율을 중심으로 한 정책목표의 방향전환이 필요하다고 본다. 창의와 효율, 항만시설확충이라는 2개의 주제 가운데 그 중요성을 묻는 설문조사 결과 창의와 효율의 중요도(49.5%)를 시설확충(50.5%)과 유사하게 보는 것으로 나타났다. 그 동안 정부의 꾸준한 항만시설 개발에 따라 어느 정도 시설확충은 이루어졌으며 장래 항만물동량 증가율도 둔화될 것으로 전망됨에 따라 추가 시설 소요 규모도 감소될 것으로 판단된다. 이에 따라 항만의 경쟁력은 부두 운영의 효율성이 크게 좌우할 것으로 보인다. 따라서 항만시설 민간투자정책도 시대적 상황에 맞추어 목표 균형점을 조정하여야 할 것이다.

2) 대상사업의 적정성

(1) 평가

대상사업의 적정성은 대상사업의 정책목표적합성과 대상사업의 명료성으로 구분된다. 전자는 대상사업이 얼마나 민간투자사업 정책목표에 부합되도록 선

정되었는가를 의미하며, 후자는 대상사업에 대한 주요내용, 추진절차, 위험분담 등 제반조건이 명료하게 기술되어 있는가를 의미한다.

① 대상사업의 정책목표적합성

민간투자대상사업 선정(지정)은 i) 예비타당성조사 신청, ii) 예비타당성조사 대상사업 선정, iii) 예비타당성조사 시행, iv) 예비타당성 조사 결과에 따른 투자방식 결정, v) (민자사업으로 추진시) 본 타당성 조사, vi) 민간투자대상사업 지정 신청, vii) 민간투자대상사업 지정·고시 등의 절차를 따르고 있다.⁵²⁾ 총 사업비 2천억 원 미만인 사업은 주무관청이 지정고시하고 2천억 원 이상 사업과 국고지원이 수반되는 사업은 민간투자사업심의위원회 심의를 거쳐 대상사업으로 지정된다.

최근에는 적정한 대상사업선정과 체계적인 민자사업 추진을 위하여 예비타당성조사 대상사업 신청 전에 중장기 SOC투자계획을 수립하여 잠정적으로 민간투자가능사업과 재정투자가능사업을 분석하여 개략 총 사업비와 추진시기를 정하고 있다. 2002년도에 처음 시작된 중장기 SOC투자계획 수립당시 항만민자사업은 시급성⁵³⁾, 수익성⁵⁴⁾, 개발필요성⁵⁵⁾을 선정기준으로 하였다. SOC투자계획수립은 민간투자대상사업 추진에 앞서 가능성을 고려하여 시행시기를 수립하여 실제 사업을 시행할 경우의 혼란을 방지하고 근거를 분명히 할 수 있는 장점이 있었다. 이러한 정책적 의미를 바탕에 두었기 때문에 예비타당성조사 신청도 민간투자대상사업을 위주로 하였다.⁵⁶⁾

현재 정부는 민간투자사업 지정원칙으로 수익자 부담능력원칙, 수익성원칙, 사업편익의 원칙, 효율성 원칙 등을 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 이러한 원칙은 SOC중

52) 기획예산처, 2006 민간투자사업 기본계획, 2006. 1. 18.

53) 민간투자대상사업을 기준으로 계획수립당시 기본 및 실시설계 시행여부 등을 고려하였다.

54) 정부 건설보조금 비율을 기준으로 총 사업비의 50% 이상을 재정우선사업으로, 50% 미만을 민간투자대상사업으로 구분하고 시급성에 따라 민자우선, 민자양호, 민자가능사업으로 분류하였다.

55) 정책적 필요성을 의미한다.

56) 2004년에도 중장기 SOC투자계획수립이 있었으나 사업선정기준은 경제성 및 재무성을 위주로 하였다는 점에서 2002년도와 크게 다르지 않았다.

장기 투자계획 수립이후 실제 대상사업 지정을 위한 조사에 적용하기 위한 것이라고 할 수 있다.

수익자 부담능력원칙이란 기존 저부담의 이용시설에 대비해 양질의 서비스의 제공이 가능하고, 이용자가 이러한 고 편익에 상응하여 고 부담 사용료를 부담할 의사가 있어야 한다는 것을 의미한다.

수익성원칙이란 정부가 허용가능하고 이용자가 지불 가능한 사용료, 정부가 지원 가능한 건설보조금 수준 하에서 민간사업자의 투자를 충족시킬 수 있는 수익률을 확보할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

사업편익의 원칙이란 정부 재정사업 추진 시 예산제약 등으로 조기 시설건설과 서비스 제공이 어려우나 민자사업으로 추진할 경우 목표연도 내 사업을 완료함으로써 사업편익의 조기 창출효과가 발생할 수 있어야 함을 의미한다.

효율성 원칙이란 민간의 창의를 활용한 SOC 건설·운영의 효율 제고, 정부 재정 시설과의 경쟁촉진으로 서비스 수준 제고 등이 기대되어야 함을 의미한다.

이러한 원칙은 민간투자정책목표를 달성하기 위하여 대상사업이 보유하여야 할 기본조건이 된다. 이런 점에서 기 추진 사업의 건설보조금 비율은 기 추진 민간투자사업 선정의 정책목표 부합성을 알아 볼 수 있는 지표의 하나가 될 수 있다.

아래 표는 기 추진 정부고시 민간투자사업의 지정 및 고시, 협약시기를 나타낸 것이다. 사업의 배열은 추진시기와 관련이 있다. 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 추진시기가 최근임을 말해준다. 최근시기로 올수록 대상사업 선정 및 지정에서부터 협약에 이르기까지 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 다양한 해석을 가능하게 하지만 대상사업선정이 민간의 참여를 이끌어낼 수 있을 정도로 진행되고 있음을 간접적으로 보여준다고 할 수 있다. 건설보조금 비율은 대상사업의 매력도를 보여준다고 할 수 있다. 지리적 위치, 화물의 종류, 경쟁상황에 따라 건설보조금이 낮아지고 있다. 또한 울산,

57) 기획예산처(2006)

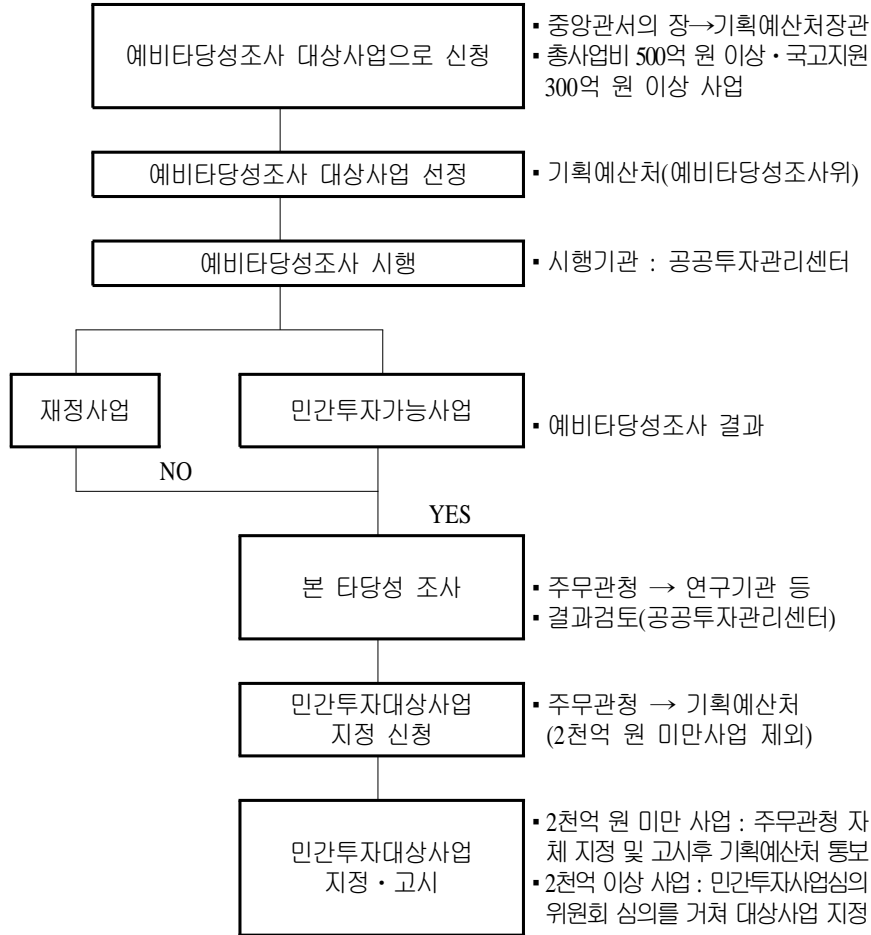
부산항 신항 등에서 보는 바와 같이 사업의 수익성이 상대적으로 좋은 경우에는 경쟁여부와 상관없이 건설보조금이 낮음을 알 수 있다.

<표 4-7> 기 추진 정부고시 민간투자사업 추진 과정 및 건설보조금 비율

시기	목포 신항 1-1	부산 신항 1	인천 북항 (1-1a)	인천 북항 (1-1b)	울산 신항 (1-1)	포항 영일 (1-1)	마산 항 (1-1)	인천 북항 일반	평택 당진 내항	군장 잡화	평택, 당진 양곡	부산 신항 (2-3)	평균
'95(1)	지정												
'95(2)	고시												
'96(1)		지정	지정	지정		지정							
'96(2)		고시											
'97(1)			고시	고시									
'97(2)													
'98(1)													
'98(2)													
'99(1)													
'99(2)					지정		지정						
'00(1)													
'00(2)	협약	협약					고시						
'01(1)					고시	고시							
'01(2)		착공	협약	협약									
'02(1)													
'02(2)													
'03(1)								지정	지정				
'03(2)													
'04(1)					협약	협약	협약						
'04(2)													
'05(1)								협약	협약	지정	지정	지정	
'05(2)													
'06(1)													
'06(2)										협약	협약	협약	
건설보조 금	42.5 %	25.5 %	23.9 %	29.6 %	13.3 %	40.7 %	36.6 %	25.6 %	20.8 %	35.6 %	0.0 %	0.0 %	25.4 %

이런 점에서 수익성의 확보를 기준으로 한 정책목표 부합성은 어느 정도 타당성을 인정받을 수 있다고 판단이 된다.

<표 4-8> 민간투자대상사업 지정절차



대상사업의 정책목표부합성과 관련하여 설문응답자들은 적극적 동의에 가까운 답변을 보였다(평균 3.44). 전반적으로 건설, 운영, 재무투자자가 평균보다 높은 반응을 보인 반면, 공익적 시각이 강한 연구 및 자문분야와 정책실무담당자들은 민간보다 조금 낮은 긍정적 대답을 하였는데 이는 대상사업이 정부가

의도했던 만큼 추진되지 못했음을 나타낸다고 볼 수 있다. 건설, 운영, 재무투자자의 경우 비교적 긍정적 응답을 하였지만 다양한 시설의 개발과 시설공급과잉에 따른 과투자자를 염려하는 의견이 있었다. 또한 최초 사업시행시 항만사업의 성격과 시장의 특성이 반영되지 않았다는 의견도 있었다. 응답자들의 견해는 입장에 따라서 긍정과 부정이 교차하고 있었다.

종합적으로 민간투자대상사업 선정기준 측면에서 정책목표적합성을 평가한다면 긍정적이라고 할 수 있으며, 응답자들의 견해를 본다면 약간 동의에 가까웠지만 대체로 긍정적으로 평가(보통)할 수 있다.

② 대상사업의 명료성

대상사업의 명료성은 대상사업이 추진하고자 하는 목적과 사업범위, 추진절차, 정부와 민간의 역할분담(위험분담) 등 제반조건이 명확히 제시되어 있는가를 의미한다. 대상사업이 명료할수록 그 사업은 원활하게 추진될 수 있으며, 추진과정에 발생할 수 있는 의견충돌을 예방하거나 경감할 수 있다.

대상사업의 명료성은 시설사업기본계획의 수립과 고시과정에서 나타난다. 시설사업기본계획은 일반적으로 사업개요, 신청자격 및 방법, 사업시행조건, 사업시행자 지정방법, 사업추진일정, 사업계획서 작성지침 등으로 구성된다.

이 중 사업참여자가 중요시하는 항목은 i) 사업시행조건-투자 및 운영관련 사항, 기타 사업시행관련 사항, 민간투자자에 대한 지원, ii) 사업시행자 지정 방법-사업계획서 평가 등이다.⁵⁸⁾ 투자 및 운영관련 사항은 사업을 결정하는 수익률 및 사용료 결정, 총 사업비 산정 등에 관한 규정이 있다. 항만민간투자사업의 경우 사용료는 수입의 절대적 요인이지만 도로사업처럼 규제가 가능하지 않고 시장에서 계약에 의해 결정되고 있어 정확한 시장사용료 수준은 알려져 있지 않다. 총 사업비의 경우 공사비 외에 상당부분을 차지하고 있는 하역장비⁵⁹⁾는 사업계획과는 달리 물동량과 연동하여 신축적으로 구입이 가능하다.

58) 해양수산부, 항만민자사업 평가체계 향상방안 수립 연구, 2006.6, p. 71.

59) 부산항신항 2·3단계 사업의 경우 하역기기가 총 사업비에서 차지하는 비중이 약 30%내외였다.

그런데 사업시행자 지정을 위한 우선협상대상자 선정시 총 사업비 등을 평가하고 있어 이들 조건이 협상대상자 선정에 영향을 줄 수 있다는 점에서 사업자들은 규정의 명확성을 요구한다. 하지만 정부측에서도 사용료나 하역기기 등은 사업자의 사업추진능력, 시장상황에 따라 변동하고 있어 시설사업기본계획 수준에서 명확히 규정하기가 어려운 측면이 있다.

<표 4-9> 시설사업기본계획(RFP)의 구성

구 분	내 용	
사업개요	사업내용, 사업추진경위, 관련공사계획, 사업대상 위치도	
신청자격 및 방법	사업신청자의 자격, 사업신청방법	
사업시행 조건	투자 및 운영관련 사항	사업추진방법, 수익률 및 사용료 결정, 총사업비 등의 산정
	항만건설 관련사항	설계 및 시공기준, 운영시스템 및 운영설비, 시공자의 자격, 공사의 준공 및 확인
	사업의 성실히행보장	사업시행감독 및 행정처분, 견실시공, 사업시행보증 및 지체상금
	기타 사업시행 관련 사항	최소운영수입 보장 및 초과수입 환수, 부대사업, 투자계획 조정, 시설사업기본계획의 변경제안 등
	민간투자사업에 대한 지원	재정지원, 환리스크에 대한 위험분담, 행정지원, 협약 중도해지의 조치, 매수청구권의 인정
사업시행자 지정방법	사업시행자 지정신청	사업신청서류의 구성 및 제출, 사업신청서류의 작성기준
	사업시행자 지정	사업시행자 지정절차 및 지정조건,
	사업계획서 평가	평가의 일반기준, 평가항목 및 평가요소, 평가시 우대점수
사업추진 일정	관련자료 열람, 사업위치(예정지)안내 및 사업계획서 작성 요령 설명, 사업신청서류 접수, 사업계획서 평가 및 협상대상자 발표	
사업계획서 작성지침	사업신청서류 제출서, 사업시행자지정신청서, 서약서, 사업계획서 작성양식 등 지침	
기타	-	

기타 사업시행관련 사항에는 최소운영수입보장과 부대사업 조건 등이 중요하게 인식되고 있고, 사업계획서 평가와 관련해서는 평가기준의 명료성에 대한 요구가 있다.

명료성과 관련하여 응답자들은 비교적 만족스럽지 않은 것으로 판단된다(설문답변 평균 2.90). 평가기준, 위험분담 등과 관련하여 시설사업기본계획에 불분명한 것이 많고, 총괄적 기준은 명확하나 세부기준은 불명확하다는 답변이 있었으며, 긍정적으로 답변을 한 응답자는 점차적으로 명료성이 개선되고 있다는 점을 동의의 원인으로 추가하였다.

대상사업의 명료성에 대한 요구는 사업의 수익성이 좋을수록, 경쟁가능성이 클수록 높아지고 있으며 우선협상대상자 지정과정에서 논란이 발생하곤 하였다. 그 동안에 추진된 사업의 경우 평택당진항 양곡부두 민간투자사업, 부산항 신항 2·3단계 컨테이너부두 민간투자사업 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

평택당진항 양곡부두의 경우 양곡화물의 성격과 관련하여 범위와 협상의 조건이 논란이 되었다. 당초 시설사업기본계획에서는 다음과 같이 규정하였다.

“사업신청자가 계획한 본 사업시설의 설계내용이나 운영시스템 및 운영설비 등이 사업의 원활한 추진에 현저히 부적합하거나, 양곡화물 유치계획이 현실성이 없다고 판단되는 경우에는 부적격 처리함. 물동량은 양곡화물 유치를 계획하되, 우선협상대상자 선정이후 해양수산부 장관은 농림부 등 관계부처의 협의 결과에 따라 양곡이외의 화물유치가 필요하다고 인정되는 경우 유치화물내용을 조정할 수 있음.(평택·당진항 양곡부두 민간투자사업 기본계획 p.25.)”

먼저 사업시설의 설계내용이나 운영시스템 및 운영설비 등의 부적합여부와 양곡화물 유치계획의 비현실성을 부적격 요건으로 규정함으로써 자격과 관련하여 무엇이 부적격한가라는 논란이 제기되었다. 이러한 논란은 민간투자사업 설명회 이후 질의응답을 통하여 구체화 되었다. 정부입장에서는 높은 경쟁률이 예상되는 가운데 시설규모를 조정하여 평가에서 좋은 득점을 하는 것을 방지하고자 하는 의도가 있었으나 사업자들에게는 혼란을 초래한 사례가 되었다. 결국 평가과정에서는 이러한 조항이 뚜렷한 의미를 가지지 못하였다.

양곡화물유치와 관련하여 양곡 이외의 화물의 유치가 가능할 경우 유치화물의 내용을 협의할 수 있다고 명시하였는데 사업자들 사이에서 이 조항의 해석과 관련하여 양곡화물이 무엇이며 사업제안서에 양곡화물 이외의 화물을 유치할 수 있다고 할 수 있는지에 대하여 논란이 발생하였다. 정부는 이에 대하여 양곡화물은 낱알성 곡물만을 의미한다고 적시하였다(평택당진항 양곡부두 민간투자사업 사업설명회, 2005.1.27.)

정부가 양곡이외의 화물의 유치가능성을 언급한 것은 기추진사업과의 조정과 현실과의 괴리 때문에 발생한 것이었다. 양곡부두에서 처리될 수 있는 양곡화물은 낱알성 곡물 이외에 사료부원료가 있었는데 당시 사료부원료 화주는 강력하게 평택항 이용을 원하고 있었다. 하지만 정부는 인천북항에 사료부원료를 처리할 수 있는 부두를 개발하는 것을 민자사업으로 추진 중이었기 때문에 정책적으로는 화물유치와 관련하여 충돌가능성을 염려하고 있었다. 이러한 이유로 사업추진시기까지 명확한 방침을 확정하지 못하였는데 그 후 협상결과 유치화물은 낱알성 곡물로 확정되었다. 결국 상기 규정은 사족이 된 셈이었다. 하지만 이렇게 된 배경에는 이해관계자의 대정부 압력과 요구가 있었다. 당시 농림부는 양곡화주로부터 비 낱알성화물의 평택·당진항 처리를 해양수산부에 요청하고 있었으며 해양수산부는 현실적 여건을 고려하여 협상시기까지 미루어두고자 했던 것이다.⁶⁰⁾

정부가 제시하고 있는 위험분담은 환차손 위험분담, 해지시 지급금 등이 있다. 부산항신항 1단계 사업을 비롯한 14개 항만민간투자사업 시설사업기본계획(제3차 공고)을 분석한 결과 정부의 위험분담 원칙이나 해지시 지급금 조항을 제시하지 않은 사업이 4개(부산항신항 1단계, 울산신항 1-1단계, 마산항 1-1단계, 포항영일만신항 1-1단계)가 되었다. 목포신외항 1-2단계 사업에서는 위험분담의 원칙과 협약중도해지의 요건 및 조치를 규정하였다. 그러던 것이 2003년 인천북항 일반부두 및 평택·당진항 내항 동부두 다목적부두 사업 고

60) 이런 것은 일종의 □□의견일치를 감추기 위한 의도적인 모호성□□이라고 할 수 있다.(에버트 비등, 1995).

시 시에 처음 해지시 지급금에 대한 산정기준을 제시하여 구체화하였다. 그러나 그 후 광양항 여천 일반부두 및 광양항 3·3단계 사업에서는 위험분담의 원칙을 삭제하고 해지시 지급금 규정을 실시협약에서 구체적으로 산정하는 것으로 미루었다. 그 후 평택·당진항 양곡부두, 군산 일반부두, 부산항신항 2·3단계 시설사업기본계획에서는 위험분담의 원칙은 삭제하고 해지시 지급금 규정은 민간투자사업기본계획과 연동하여 적용할 수 있도록 명문화하였다.

위험분담과 관련한 정부의 고시내용에서 알 수 있듯이 위험분담에 관한 규정은 최근사업에 이룰수록 체계화되어가고 있는 것으로 평가된다.

<표 4-10> 정부의 위험분담조항 변천(해지시지급금)

사업	고시일	위험분담원칙 규정	해지시 지급금 규정	비고
부산항신항1	'96.9	×	×	
목포신외항 1-2	'01.2.27	○	○	추상적, 개괄적 규정
인천북항다목적	'01.10.17	○	○	상동
군산비응항	'01.10.17	○	○	상동
울산신항1-1	'00.5.29	×	×	
마산항1-1	'00.11.27	×	×	
포항영일1-1	'01.4.10	×	×	
인천북항일반	'03.8.23	○	○	해지시지급금 산정기준 구체화
평택당진다목적	'03.8.23	○	○	해지시지급금 산정기준 구체화
광양항 여천	'04.6.5	×	○	실시협약에서 정함
광양항 3-3	'04.6.5	×	○	실시협약에서 정함
평택당진 양곡	'05.1.13	×	○	기본계획과 연동
군산 일반		×	○	기본계획과 연동
부산항신항2-3		×	○	기본계획과 연동

자료 : 각 사업 시설사업기본계획 및 제3자제안공고

다만, 초창기에는 정부의 위험분담에 관한 인식이 부족하고 사업자역시 이에 대한 뚜렷한 인식이 없었던 것으로 보인다. 그 후 위험분담의 원칙을 삭제한 것은 위험분담원칙의 추상성을 제거하고 해지시지급금의 원칙을 명확히 하

면서 자연스럽게 진행된 것으로 판단된다.

해지시지급금 및 위험분담의 원칙은 비록 사업추진시기에는 현실적으로 나타나지는 않지만 장래에는 중요한 조건이 되기 때문에 사업자가 정부 모두 사전에 명확히 제시하는 것이 좋다. 그것이 사업추진의 명료성을 제고할 수 있는 것이라고 생각된다.

(2) 시사점

대상사업 선정 및 지정이 정부의 정책목표에의 부합정도는 비교적 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 대상사업의 명료성 등은 약간의 부정적 평가가 가능하다. 비록 사업이 진행될수록 정부도 학습효과가 발생하여 유리한 방향으로 기준을 정비하고자 하고 있고 예전보다는 많이 개선되었으나 아직까지 대상사업의 명료성은 부족한 측면이 있다. 따라서 향후 시설사업기본계획 규정에 대한 내용을 보다 명확히 할 필요가 있다.

3) 추진체계의 적정성

(1) 평가

항만민자사업에서 추진체계의 적정성 평가는 주요 추진체계별로 시행될 수 있다. 주요 추진체계는 i) 대상사업선정과정, ii) 시설사업기본계획수립 및 그 내용, iii) 사업계획서 평가, iv) 협상 및 협의와 실시협약의 체결, v) 실시계획 승인, vi) 정부지원, vii) 사업관리 등으로 구분이 가능하다.

① 대상사업선정과정

대상사업 선정과정과 관련하여 전문가들은 초기 항만민자사업의 경우 정부가 시급한 시설에 대하여 사업리스크를 민간에 전가하면서 물동량 계획과 연계하지 않아 비체계적으로 시행하였다고 보고 있다.

“민간투자법에 의한 항만시설 건설은 당장 필요한 시설에 투입할 재정이 없으니까

정책을 만들고 단기간 내 성과를 보여주기 위해서 추진하였다는 느낌을 받는다(3차 포커스 그룹인터뷰, 2006.11.14)”

“대상사업 선정은 사업추진에 따른 물류비용절감 등 효과의 발생, 즉 물동량 발생과 연결하여 추진하여야 하나 항만민자사업의 경우 물동량과의 연계가 부족했다. 정부가 공식적으로 인정하고 있는 물동량이 협약과정에서 바뀌는 경우가 있고, 사업참여자 입장에서 정부가 제시한 물동량에 확신이 없다.(3차 포커스 그룹인터뷰, 2006.11.14)”

설문응답자도 유사한 결론을 내리고 있는 것으로 보인다(평균 3.19). 특히 운영관련 분야의 경우 대상사업선정과정의 체계성에 대하여 소극적 동의(2.38)를 하고 있는데 이는 운영기간 동안의 위험에 대한 불안감이 표출된 것으로 보인다.

“운영사의 경우 사업성과 관계없이 항만이 영업의 거점이 되고 있기 때문에 사업에 참여하고 있고, 최근 들어 많은 사업이 민자사업으로 추진되고 있어 참여가 증가하고 있다. 부두운영회사(TOC)의 경우 운영기간 중 사업위험 발생시 사업권 반환으로 회피할 수 있으나 민간투자사업의 경우 재무적 투자자와 타 출자자와의 관계에 있어 독자적 위험회피가 힘들다(3차 포커스 그룹인터뷰, 2006.11.14)”

대상사업선정의 체계화와 관련해서는 정부가 본격적으로 타당성조사를 시행하기 시작한 2003년을 기점으로 이전사업과 이후사업에 대하여 사업자간 인식의 차이를 보이면서 제도의 중요성을 강조하는 의견도 제시하고 있다.

“2003년 이전 사업의 경우 물동량과 연계되지 않았다(3차 포커스 그룹인터뷰, 2006.11.14)”

“최근 사업의 경우 운영수입보장을 폐지하면서 민간이 많은 고민을 하게 되었으며 민간차원에서 수요예측에 많은 노력을 기울이고 … (3차 포커스 그룹인터뷰, 2006.11.14)”

전체적으로 보았을 때 대상사업선정과정은 좀 더 체계적인 시스템의 구축이 필요할 것으로 보인다. 다만 초기 사업보다 제도가 정착되고 시스템화되고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

② 시설사업기본계획수립 및 그 내용

시설사업기본계획은 사업시행자 지정방법 및 정부의 지원내용 등을 명시하고, 공공투자관리센터의 사전 자문을 거치며, 2천억 원 이상 사업 또는 국고지원이 수반되는 2천억 원 미만 사업에 대해서는 민간투자사업심의위원회 심의를 거쳐 수립·고시되며 주요사항은 영문요약본을 고시하도록 되어 있다. 고시방법과 관련하여서는 그 내용을 관보에 고시하고, 3 이상의 일간지 및 공공투자관리센터 홈페이지에 게재하도록 하고 있다. 필요할 경우 공청회, 정책간담회, 인터넷 등을 통하여 의견을 수렴하도록 하고 있으며 환경분야에 대하여 사전에 관계기관과 협의하도록 민간투자사업기본계획에서 지침으로 규정 하고 있다.⁶¹⁾

이러한 지침에서 알 수 있듯이 비교적 시설사업기본계획 수립 및 고시과정은 체계화가 잘 되어 있는 편이다.

시설사업기본계획수립 과정에 대하여는 포커스 그룹인터뷰나 설문조사에서 특별한 언급을 보이고 있지 않았다. 시설사업기본계획 내용의 범위가 포괄적이어서 구체적인 관심이 없었기 때문인 것으로 풀이된다. 이런 연유로 설문조사도 긍정적 동의를 하고 있다(평균 3.36).

전반적으로 시설사업기본계획 수립과정의 체계화는 긍정적 평가를 내릴 수 있다.

③ 민간사업시행자 사업계획서 평가

사업계획서는 사업계획평가단을 구성한 후 사업시행자의 구성, 사업계획의

61) 기획예산처(2006, 전거서)

타당성, 자금조달계획, 사업의 경제성, 소요토지확보계획, 공사시 적용기술, 시설관리능력, 사회적 편익에 대한 기여도, 기타 필요한 사항을 평가하여 우선협상대상자를 지정하도록 체계화되어 있다⁶²⁾

평가체계의 적정성과 관련하여 기존 연구에서는 평가업무의 표준운영절차 미흡, 사업특성을 반영한 평가기준 작성 미흡, 정성적 평가지표의 구체성 미흡, 평가자와 평가지원반의 역할 분담 미흡, 사업자 친화적 평가업무 수행 미흡 등의 평가 수행에 따른 문제점과 체계, 평가기준에 대하여 지적한 바 있다.⁶³⁾

최근에는 평가와 관련하여 공정성과 투명성이 논란이 되기도 하였다. 평가기준의 보편성, 평가위원의 공정성·전문성의 확보, 평가결과 발표에 있어서의 의혹 등이 그것이다.⁶⁴⁾ 이런 문제는 종합적 차원에서 보면 평가과정의 체계화로 귀착될 수 있다.

평가과정의 체계화 문제는 제도가 환경변화를 따라가지 못한 측면에서 비롯된 부분이 있다. 대부분의 항만민자사업은 2003년까지 10개 사업이 추진되는 동안 경쟁사업이 1개에 불과했다.⁶⁵⁾ 따라서 사업자들은 평가과정에 그다지 관심을 갖지 않았다. 평가과정은 하나의 절차로 인식되고 있었다.

그러나 2003년 타당성 조사의 시행과 더불어 대상사업에 대한 구체적 내용이 제시됨으로써 경쟁이 심화되고 이로 인해 평가에 본격적으로 관심을 갖게 되었다. 특히 2005년 수익성이 있다고 판단되는 2~3개 사업이 추진되면서 평가과정상 혼선은 사업자의 평가결과에 대한 불신을 초래하였다.⁶⁶⁾ 이러한 평가과정상의 문제는 평가체계 지속적인 개선을 통하여 사업자간 경쟁을 유도하고 사업비 절감을 이루어냈음에도 불구하고 문제점만 부각되는 요인이 되었다.

62) 민간투자법 제13조제2항 및 동법시행령 제13조

63) 해양수산부(2006, 전제서)

64) 평가기준수립이나 평가위원의 선정, 평가의 투명성 부분은 대상사업에 대한 경쟁이 치열해지면서 논란이 되어왔고, 정부에서도 각종 보완대책을 수립 시행하였다. 하지만 이러한 보완대책은 체계화가 부족한 현상 반응적 대응의 결과라고 할 수 있다.

65) 목포신외항 1-2단계 사업

66) 민간사업자의 평택·당진항 양곡부두 및 부산항신항 2-3단계 평가결과 조작의혹 제기가 대표적이다.

설문응답자 역시 사업계획서 평가 체계와 관련하여 평가의 투명성, 평가방법(주관성, 객관성의 배점 등), 가산점의 부여(선사 및 운영사 등 전략적 투자자) 등의 관점에서 관심을 가지고 있었다. 이에 대해 답변은 소극적 동의(평균 3.08)를 보이고 있는데 이는 평가과정상의 문제가 반영되었기 때문으로 판단된다.

전체적으로 향만민간투자사업에 있어 평가과정상의 체계화는 만족할만한 수준에 도달하지 못했다고 판단되며(미흡), 지속적인 연구를 통한 평가기준 개선과 평가과정의 체계화가 요구된다고 할 것이다.

④ 협상, 부처간 협의, 실시협약 체결

향만민간투자사업에 있어 협상과 협의, 실시협약 체결은 사업시행자의 지정에 이르는 일련의 과정으로서, 최종 결과물은 정부와 사업시행자간의 실시협약이다. 실시협약의 체결은 공법상의 계약 또는 사업상의 계약 등 법적 성질에 관한 견해에 이견이 있으나 어느 경우든 법적 효력을 발휘하는 것으로서 당사자들을 구속한다.⁶⁷⁾

정부와 협상대상자는 당해 민자사업 규모, 사업추진 방식, 총 사업비, 수익률, 무상사용기간, 민원처리, 재정지원 등 사업시행조건에 대하여 권리와 의무를 정한다.

그런 연유로 때에 따라서 정부와 사업자간 견해가 첨예하게 대립할 수 있다. 그러나 한편으로는 민간에서는 빨리 협상을 종료하고 사업을 추진하여야 비용을 절감할 수 있는 유인이 있으므로 효율적으로 협상이 진행되기를 바란다.

협상의 신속성 측면에서 본다면 2003년 이전 향만민자사업의 경우 사업고시에서 협약체결까지 3~4년 이상 소요되었다(상기 표 “기 추진 정부고시 민간투자사업 추진 과정 및 건설보조금 비율”내용 참조). 그러나 2003년 이후에는 협상기간이 1년 이내로 단축되는 등 협상과정이 개선되고 있다.

67) 실시협약의 법적성질에 관하여는 황창용외(2004), 사회간접자본시설에 대한 민간투자법과 관련 법률의 체계에 관한 연구, 국토연구원, pp.59~60.을 참조

설문응답자의 경우 소극적 동의를 하고 있다(평균 3.05). 정부측의 일방적 협상자세, 이는 초기 향만민자사업에 있어 발생하였던 지루한 협상에 대한 영향이 컸던 것으로 보이며, 향후로도 더욱 협상기간이 단축되어야 한다는 바람이 반영된 것으로 판단된다.

응답자들은 협상단축을 위하여 일정기간을 설정하거나, 경쟁사업의 경우 사업비 인정 등을 제안하고 있다. 그 외에 포커스 그룹에서는 시설사업기본계획에 협상내용을 담아 사업계획서를 평가하면 협상기간이 단축되는 효과가 있다는 제안이 있었다.

한편 협상과정에서 정부는 직전 협상 사업의 사업비보다 낮은 사업비를 요구하는데 이는 감사에의 대비, 정부의 협상테이블에서의 역할 제시 등에 대한 압박감이 있기 때문인 것으로 보인다(정책담당자 면담). 이런 면에서 협상원칙의 정립이 필요한 시점으로 판단된다.

대체적으로 협상 및 협약체결과정은 개선의 여지가 있으며(미흡) 지속적인 협상단축을 위한 노력이 필요하다고 본다.

⑤ 실시계획 승인

실시계획의 승인은 사업시행자로 지정받은 후 1년 이내에 하여야 하며⁶⁸⁾ 최근에는 사업자의 조속한 사업시행을 위하여 3개월에 승인을 내주고 있다(정책담당자 설명). 실시계획 승인과정은 전반적으로 무리 없이 추진되고 있다고 판단된다(보통). 설문 답변에서도 긍정적 동의를 하고 있다(평균 3.46).

⑥ 건설 및 운영기간중 제반 정부지원

건설 및 운영기간 중 정부지원은 크게 건설보조금 및 운영수입보장으로 구분된다. 건설보조금과 운영수입보장은 별도로 평가한다. 여기서는 기타 기반시설 지원사항에 대하여 평가한다.

68) 기획예산처(2006, 민간투자사업기본계획)

건설보조금과 운영수입보장을 제외한 정부지원은 준설토투기장 사용, 케이슨 제작장 사용, 배후수송시설, 각종 영향조사 등에 대한 행정지원 등이 있다. 아래 표는 기 추진 항만민간투자사업의 정부지원시설 현황이다.

<표 4-11> 향만민간투자사업 정부지원시설 현황

사업	지원사항	협약체결일
부산신항 1단계	부두지역 기반시설(부두내 철도 및 주차장 등), 배후 지원단지 기반시설(내부호안, 대로 등), 향만기본시설 공사(준설, 진입도로 및 철도), 배후수송시설(배후도로 및 철도)	'00.12.14
인천북항 2-1	인천북항 항로 및 선화장 준설, 전기·통신·용수 인입점까지의 인입공사, 군부대시설 철거 및 이전	'03.2.18
군산 비응항	상수도시설, 오수공 및 하수종말처리시설, 전력공급시설, 어업권 보상금	'03.2.18
울산신항 1-1	향만기본시설(호안 등), 배후수송시설(울산시도 대로 등)	'04.3.22
포항영일 신항 1-1	케이슨제작장, 항행보조시설, 기반시설(상수도 인입관로 등), 배후수송시설(진입도로 및 국도대체우회도로)	'04.6.10
마산항 1-1	향만진입도로, 향만진입도로 중 향만부지 연결구간, 항행보조시설 등	'04.6.24
인천북항 일반부두	일반2부두 호안 남측 케이슨 제작장, 본 부두 동측 정문 진입부 진입도로, 본 부두 서측 접속부 인접부두 케이슨거치, 급수 인입관	'05.7.7
평택·당진항 내항 동부두	연약준설토투기장 사용, 케이슨제작장 사용, 유용케이슨 및 재하블록 제공, 재하용 모래유용, 환경 및 교통영향평가, 사후환경영향평가	'05.6.8
광양항(여천) 일반부두	블록제작장(기존 관공선 부두 및 연결호안 배후부지), 묘도 준설토투기장	'05.3
평택·당진항 양곡부두	적출장 사용(내항 남측호안 철거 적출장), 케이슨제작장사용 (내항동부두 준설토투기장), 유용케이슨 및 재하블록제공, 파쇄 콘크리트제공, 사후환경영향조사, 하부매립공사, 외곽호안보강, 진입항로 및 박지준설	'06.5.18
부산신항 2-3단계	케이슨제작장 사용, 유용 재하블록 제공, 사후환경 영향조사, 부산신항 2-2단계 및 2-4단계 경계부 물량정산, 배후부지 경계부 물량 정산, 항로·박지 경계부 물량 정산	'06.6.23 협약초안

주 : 목포신외항 1-1, 1-2, 인천북항 1-1, 군산항 일반부두 등은 정부지원시설이 없으며 광양항 3-3단계사업은 협상중임
자료 : 각 사업 협약 및 요구자료

정부지원체계에 대하여 설문 답변은 소극적 동의를 하고 있으며(평균 2.94) 이에 대한 특별한 이유를 밝히고 있지 않다. 연구 및 공공부문과 정책담당자들의 경우 정부지원체계에 대하여 긍정적 반응을 보이고 있는(평균 3.37) 반면,

건설, 운영, 재무투자자는 부정적 답변(평균 2.53)을 보였기 때문이다. 따라서 정부의 제반 지원이 사업시행자의 요구 수준에는 미치지 못한 것으로 해석될 수 있다. 또한 협상과정에서 정부지원범위와 방법에 대하여 사업별로 불만이 일부 반영된 것으로도 해석될 수 있다.

⑦ 운영기간중 사업관리

운영기간중 사업관리는 주로 운영결과의 보고 및 운영수입보장 발생시 운영수입보장 금액 산정을 위한 기준 설정과 운영수입지원금 지급 등이 해당하는데, 대체로 정부분야는 소극적 동의를(평균 2.84)하는 반면 민간사업자측은 설문에 긍정적 동의를 하고 있어(평균 2.87) 정책담당자와 자문가 그룹이 사업관리에 대하여 보다 많이 개선해야 함을 지적한 것으로 나타났다.

⑧ 정부규제의 적정성

항만민간투자사업상 정부규제는 사업의 추진내용을 규정하고 있는 시설사업 기본계획에 잘 나타나 있으며, 주로 “~로 하여야 함”이라는 표현을 사용한다. 주로 사업신청자격 및 방법, 사업시행조건, 사업시행자 지정방법 중 제출서류, 평가 등에 잘 기술되어 있다. 정부규제에 대하여 민간사업자측은 대부분 불필요한 규제가 많다고 생각하고 있다(평균 2.7). 그러나 설문과 정책담당자의 면담에 의하면 정부측은 정부규제가 적정하다고 보고 있다(평균 3.00). 이는 사업의 특성상 어쩔 수 없는 부분이라고 판단된다. 최근 정부규제와 관련하여 주로 논의되고 있는 사항은 협약체결 후 출자자변경문제다. 특히 출자자로 인하여 우선협상대상자 선정평가에서 유리한 득점을 한 경우, 당해 출자자가 지분을 처분하고 빠져나갔을 때 어떻게 하여야 하는지 적절한 정부규제가 없다는 점에서 불필요한 규제는 제거하되 필요한 규제는 사전에 원칙을 마련하여 적용하여야 할 것이다. 설문답변에서 정부규제의 적정성은 전반적으로 소극적 동의를 하고 있다(평균 2.85).

⑨ 건설보조금 지원

건설보조금 지원체계의 적정성은 현재의 건설보조금 지원 정책방향과 관련하여 평가할 수 있다.

건설보조금에 대한 법규정은 민간투자법 제53조(재정지원)와 동법 시행령 제37조제1항5호 등에 있다. 지급조건은 “현저한 공기단축이나 경비절감 등 사업효율성을 달성할 수 있는 시설사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요할 경우”라고 하고 있다. 건설보조금의 지원은 일반적으로 “자기자본 50% 선투입후 공정율에 따라 지급하고 실제 건설분담금을 지급할 시점에는 해당 시점까지의 생산자물가지수 변동분을 누적 적용한 금액을 지급한다”고 하고 있다.⁶⁹⁾ 자기자본 50% 선투입은 공사의 책임성을 확보하기 위한 방안으로 인식되고 있다.

설문응답자는 건설보조금 지원체계에 대하여 긍정적 평가와 부정적 평가를 내리고 있다. 특히 공공분야 정책담당자는 만족스러운 평가를 내리고 있는데 (3.70) 이를 통하여 건설보조금이 지급되고 있으며 지원체계도 문제가 없는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 반면 재무적 투자자는 소극적 동의(2.83)에 그치고 있는데 사업의 안정적 확보와 재원조달에 건설보조금이 중요한 역할을 하는 상황에서 최근 사업이 건설보조금이 없는 형태로 추진되고 있고 정부 부처 내에서 제기될 수 있는 건설보조금 폐지 등에 대한 불안감이 반영된 것으로 보인다(설문조사 내용). 또한 자기자본이 낮게 투자 될수록 재무적 건전성이 높아짐에도 불구하고 정부에서 자기자본 50% 선투입 조건을 유지하고 있는 것에 대한 평가가 반영된 것으로 보인다.

세부적인 사항으로는 건설보조금 산정시 적용시점 물가지수 규정 등이 체계화되어 있지 않은 점이 행정체계상 불만족사항으로 지적될 수 있다.⁷⁰⁾

전반적으로 건설보조금의 지급체계는 구체적인 사항에서 개선의 여지가 있는 것으로 판단된다. 민간투자제도가 정착되고 있고 전반적인 사회구조가 신용

69) 각 사업 실시협약 참조

70) 해양수산부, 민간투자사업의 체계적·효율적 추진을 위한 관리운영지침 수립연구, 2005. 9, pp. 75~77

사회를 추구하고 선진화되고 있는 시점에서 자기자본비율 선투입 유지는 다소 간 탄력적 운용이 필요할 것으로 판단된다.

⑩ 운영수입보장(MRG)

운영수입보장지원체계는 민간투자법 제53조 및 동법 시행령 제37조제1항4호에서 규정하고 있다.

“실제운영수입(당해 시설의 수요량에 사용료를 곱한 금액을 말한다)이 실시협약에서 정한 추정운영수입보다 현저히 미달하여 당해 시설의 운영이 어려운 경우”

운영수입보장지원체계는 지원범위의 축소와 폐지방향으로 전환되고 있다. 최초에는 추정운영수입의 90% 및 최장 20년간 운영수입보장수준을 결정하였으나 점차적으로 낮아져 최근에는 최대한도 운영개시 후 5년간은 추정운영수입의 75%까지이며 나머지 5년은 65%를 한도로 설정하는 등 사업자측면에서 볼 때 사업여건이 악화되고 있는 실정이다.⁷¹⁾

특히 선사를 유치하지 못할 경우 운영수입보장수준을 축소한다든지(포항영일신항, 마산항 민간투자사업), 추정운영수입의 50% 미만은 사업자의 책임으로 한다든지 하는 정책추진은 사업자의 입지를 악화시키고 있는 측면이 있다.

설문 응답에서도 사업당사자의 경우 부정적으로 인식(평균 2.18)하고 있는데 어느 정도의 운영수입보장을 유지하는 것과 운영수입보장 금액 산정 방법 등 체계의 개선을 요청하고 있다. 그러나 공공부문(3.40), 연구기관(2.96)등은 현행 운영수입보장체계에 대하여 긍정적 평가를 내리고 있는데 이는 운영수입보장제도의 긍정적인 면을 감안한 것으로 판단된다.

하지만 전반적인 운영방향측면에서 볼 때 운영수입보장지원의 축소 또는 폐

71) 기획예산처(2006, 전거서)

지의 방향에 대해 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다. 운영수입보장에 기대어 사업의 안정성을 도모하기 보다는 사전에 정밀한 사업타당성의 분석과 운영계획을 수립하여 사업의 경쟁력을 향상시키는 것이 요구되기 때문이다. 향후 운영수입보장제도의 축소 또는 폐지라는 정책을 가능하게 하는 구조적인 개선 방안이 모색되어야 할 것이다.

⑪ 정부의 업무체계(관련부서 및 부처간 등)

항만민자사업추진과정에서 발생하는 관련부서간 업무체계는 주로 기획예산처, 환경부, 건설교통부, 관련 지자체 등으로 구분된다.

기획예산처는 대상사업의 선정과정에서 타당성조사와 단계별 민간투자사업 심위원회의 의결 사항 조정시 관련되며, 실질적으로 민간투자사업을 조정 통제하므로 가장 많은 관련을 맺고 있다.

환경부는 시설사업기본계획의 수립 및 고시, 실시협약의 체결 전에 환경영향 평가 시행, 지장물 등 유물 처리 등과 관련하여 협의를 거쳐야 한다. 건설교통부 및 관련지자체는 배후교통시설 지원시 협의대상이 된다.

지방해양수산청은 당해 항만의 관할 지방청이므로 사업의 관리 운영시 관련되므로 정부는 지속적으로 관련 지방청의 의견을 구하고 조정하게 된다.

관련 부처간 의견교환과 의사소통이 원활하면 사업의 추진이 쉬워지고 사업추진기간이 단축될 수 있다.

설문 응답내용을 분석하면 정부측과 사업시행자측 모두 소극적 동의(각각 3.0, 2.82)를 하고 있다. 이는 실제 업무추진과정에서 관련부서가 의견충돌이 있고 조정이 많이 필요하다는 것을 보여준다고 하겠다. 정부측과의 업무체계는 사전에 준비를 얼마나 잘 하느냐에 따라 적정성 정도가 달라질 수 있다.

(2) 시사점

전반적으로 추진과정의 체계성에 대하여는 능동적 동의(평균 3.14)의 응답을 보였지만 개선의 필요성이 있음을 짐작할 수 있다. 사업시행자측과 정부측은

다소간 상호 대립적인 의견을 보이고 있는데, 이는 자신이 처해 있는 상황에서 생각하고 평가하였기 때문인 것을 풀이된다. 정부측은 긍정적인 의견을, 사업 시행자측은 소극적 동의 또는 부정적 의견을 제시하였다.

사업추진체계와 절차는 어느 정도 개선되어 전반적으로 ‘보통’수준의 정책 평가가 가능하다. 다만 구체적인 부분에서 지속적인 개선이 필요한 것으로 평가되었다.

4) 이해관계자 참여의 적정성

(1) 평가

① 사업자간 경쟁의 적정성

사업자간 경쟁은 민간투자사업의 비용을 절감하고 민간의 창의와 효율을 선도할 수 있는 중요한 요소로 인식되어왔다. 항만민간투자사업에서 사업자간 경쟁은 사업비 절감을 유도하면서도 정부의 건설보조금을 축소하는 효과를 발생시켰다.

비경쟁사업의 경우 건설보조금이 총 사업비의 29.7%에 이른 반면, 경쟁사업의 경우 5.7%에 불과하였다.

<표 4-12> 기추진사업 건설보조금 현황 및 비율

구분	건설보조금(억 원)	총투자비(억 원)	건설보조금 비율(%)
비 경쟁사업	14,777	49,777	29.7
경쟁사업	620	10,834	5.7

주 : 각각의 금액은 협약체결사업은 협약기준, 협상중인 사업은 사업자 제시액을 기준으로 산정됨

최근에는 경쟁의 격화와 사업비 절감에 대하여 과도한 경쟁은 사업의 부실을 일으키고 종국적으로 사업위험을 증가시키므로 내실 있는 사업운영을 위해서는 적정규모의 건설보조금이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 반면 정부측은 더 많은 경쟁이 필요하다고 생각하고 있다.

설문응답자의 견해도 이러한 흐름과 유사하다. 건설 및 운영, 재무투자자 등 사업시행자 측은 경쟁의 적정성에 대하여 소극적 동의(평균 2.74)를 보이고 있는 반면 연구 및 자문, 정책담당자 그룹은 지금까지의 경쟁에 대하여 적극적 동의(평균 3.00)를 보이고 있다.

경쟁의 적정성에 대하여는 현 시점에서 정확히 파악하기는 어려울 것이다. 하지만 과도한 경쟁으로 인한 구체적인 문제점이 측정된 바 없고 사업시행자 내에서도 경쟁의 적정성에 대하여는 의견을 달리하고 있는 것으로 보아⁷²⁾ 경쟁의 적정성은 일정부분 유지되고 있는 것으로 판단된다.

② 여론참여의 적정성

항만민간투자사업 추진에 여론의 참여가 적정하게 이루어졌는가에 대한 평가는 정책집행의 순응도 확보와 관련이 있다.

현재 항만민간투자사업 추진체계상 여론의 참여는 민간투자사업 기본계획 수립시, 사업설명회개최 시 등으로 구분될 수 있다. 법체계상으로는 주로 공청회, 정책간담회, 인터넷 등이 의견수렴의 장으로 활용될 수 있다. 설문 응답자의 관점에서는 자신들의 의견의 반영 정도라고 볼 수 있을 것이다. 전반적인 응답수준은 소극적 또는 부정적 인식에 가까운 것으로 판단된다(평균 2.65). 그러나 분야별로는 의견에 차이를 보이고 있다. 특히 공공부문의 경우 이해관계자의 정책참여의 적정성에 대하여 부정적으로 인식(평균 2.76)하고 있다. 이런 차이는 정부입장에서는 법규상, 지침내용상 정해진 참여절차는 모두 수행하였다는 판단을 하고 있는 반면 민간사업시행자 입장에서는 시설사업기본계획 작성시나 사업설명회시 주장한 내용이 제대로 반영되고 있지 않다는 인식을 가지고 있는 데에서 비롯된다고 판단된다. 즉 정부측 입장은 할 수 있는 절차는 모두 했으므로 충분하다고 판단할 수 있고 민간은 형식적인 절차의 수행이라는 인식을 가지기 쉽다. 이러한 인식의 차이는 어느 정책에서든 일정부분 괴

72) 건설 및 운영부분은 경쟁의 적정성에 대하여 부정적 인식을 가지고 있으나(평균 2.55), 재무적 투자자는 긍정적으로 인식하고 있다(평균 3.83)

리가 나타날 수 밖에 없을 것으로 판단된다.

(2) 시사점

사업참여자 경쟁의 적정성에 관해서는 정책초기에는 경쟁이 거의 없었던 것에 비해 최근에는 경쟁이 심화되어 전반적으로 보통으로 평가되었다. 그리고 이해관계자의 정책참여와 여론반영을 위한 확고한 의지가 명확히 제시되고 있지는 않는 것으로 판단되어 여론수렴의 적정성은 미흡한 것으로 평가되었다. 따라서 여론 수렴 범위와 방법에 대한 제도적 장치 등 정책개선이 필요한 것으로 판단된다.

3. 항만시설 민간투자정책 성과 평가

1) 사업비 절감 효과

(1) 평가

사업비 절감 효과는 동일한 사업을 재정사업으로 추진하였을 때 보다 민자 사업으로 추진하였을 경우에 사업비가 절감될 수 있는지를 통하여 평가할 수 있다. 재정사업으로 추진하였을 때보다 사업비가 더 많이 소요된다면 민간투자 사업의 도입취지가 퇴색될 수 있다.

지금까지 추진된 17개 항만민간투자사업은 2002년을 기점으로 사업추진에 있어 분수령이 되었다. 2002년부터 사업의 재무적 추진 타당성을 본격적으로 사전에 검토하고 이를 토대로 정부가 사업을 추진하였다. 사전타당성 검토가 시행됨에 따라 정부가 사업비에 대한 정보를 갖게 되면서 협상에서 사업비 절감이 가속화되었는데 타당성 조사 당시의 사업비 대비 평균 71%에 협약을 체결함으로써 5개 사업에 약 4,165억 원이 절감되었던 것으로 나타났다.⁷³⁾ 타당성 조사는 설계기준에 따라 기준사업비를 검토한 후에 당해사업에 대하여 필

요성 여부를 정밀 검토함으로써 설계가 보다 낮은 사업비가 적정한 것으로 나타나는 경우가 많았다.

타당성조사를 시행하지 않은 사업의 경우 설계를 기준으로 사업을 추진하고 협상과정에서 사업비를 검토하는데 당초 사업자 제안 대비 약 83.2%에서 협약이 체결된 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과만으로 재정사업에 비하여 사업비가 절감된다고 단정하기는 어렵다. 왜냐하면 재정사업으로 추진하였을 경우에도 최저가 낙찰제 등으로 인하여 설계가보다 낮은 수준에서 사업비가 결정되고 있었기 때문이다.

이러한 한계를 감안하여 정부의 입찰방식을 가지고 민자사업을 비교하여 보았다. 타당성 조사를 시행한 경우는 대안입찰방식과 유사하며, 타당성조사를 시행하지 않은 사업의 경우 일괄입찰 방식과 유사하다.

각각에 대하여 최근 5년간의 입찰실적을 기준으로 비교한 결과 타당성조사를 시행하지 않은 경우(일괄입찰의 경우) 민자사업으로 추진하였을 때 약 9.94%를, 타당성조사를 시행한 경우(대안입찰의 경우) 민자사업으로 추진하였을 때 약 17.15% 절감이 가능한 것을 분석되었다.

설문조사는 전체적으로 민자사업으로 추진하였을 경우 재정사업으로 추진하였을 때와 비교하여 사업비 절감에 동의하고 있는 것으로 나타났다.(평균 3.22) 건설분야 및 재무적 투자자 분야는 긍정적 동의(3.62 및 4.17)에 가까웠으나 운영분야 및 공공부문은 소극적 동의(1.75 및 3.12)에 가까운 응답을 하였다.

전체적으로 사업비 절감에 소극적 또는 부정적으로 응답한 경우를 보면 사업비의 범위에 운영수입기간 중 정부가 지급할 가능성이 있는 운영수입보장액과 배후부지의 무상이전 등을 포함시키고, 금융부대비, 사업조사비, 특수목적법인 설립비용 등을 사업비에 포함시켜 생각하였기 때문인 것으로 나타났다.

73) 경상가격

<표 4-13> 항만민간투자사업 타당성조사 시행이후 사업비 절감효과

(단위 : 억 원)

구분	사업	타당성 (A)	사업자 (B)	협약 (C)	절감액 (C-A,B)	당초대비 사업비 (%)	비고
타당성 시행	인천북항 일반부두	1,332	1,315	1,139	△193	85.5%	단독
	평택당진항 동부두	1,774	1,518	1,367	△407	77.1%	경쟁(2:1)
	군장항 일반부두	1,323	1,175	993	△330	75.1%	단독
	평택·당진항 양곡부두	1,548	1,248	1,190	△358	76.9%	경쟁(4:1)
	부산신2-3단계	7,985	5,147	5,108	△2,877	64.0%	경쟁(5:1)
	소계	13,962	10,403	9,797	△4,165	70.2%	-
타당성 미시행	목포신1-1	-	972	743	△229	76.4%	단독
	목포신1-2	-	250	226	△24	90.4%	경쟁(2:1)
	부산신 1단계	-	20,524	16,480	△4,044	80.3%	단독
	인천북항1-1 (현대제철)	-	996	850	△146	85.3%	단독
	인천북항1-1 (동국제강)	-	534	417	△117	78.1%	단독
	인천북항2-1	-	987	896	△91	90.8%	단독
	군산비응항	-	996	987	△9	99.1%	단독
	울산신1-1	-	2,270	1,893	△377	83.4%	단독
	포항영일1-1	-	2,721	2,465	△256	90.6%	단독
	마산1-1	-	2,552	2,246	△306	88.0%	단독
	광양여천	-	597	573	△24	96.0%	경쟁(2:1)
	광양3-3	-	5,545	-	-	-	단독
	소계1)		33,399	27,776	△5,623	83.2%	-

주 : 광양3-3단계사업은 합계에서 제외

자료 : KDI, 중장기 민간투자 종합투자계획 항만사업반 중간보고서, 2006. 10. 31, p. 6.

긍정적 응답의 경우 경쟁의 활성화로 인한 기술개발, 민간의 창의력 향상, 재정사업의 경우 건설, 운영, 사후관리에 대한 검증된 결과가 없는 반면 민간 투자사업은 사전에 비용을 확정하여 명확하다는 점을 원인으로 꼽았다.

향후 민간투자사업을 추진함에 있어 사업비 절감을 위해서는 투자가 필요하거나 수익성이 높게 확보되는 사업의 추진과 사업비 상한을 고시하는 등이 필

요하다는 의견이 추가로 제시되었다.

전반적으로 사업비 절감과 관련하여서는 분야별로 인식의 차이가 크게 나타났으나 실증자료와 경쟁성을 감안할 때 추가적인 정부의 노력에 따라 재정사업에 비하여 사업비 절감이 나타날 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-14> 해양수산부 항만개발사업 일괄입찰 및 대안입찰 낙찰률

구 분	기 간	건 수	낙찰률		
			평균	최고	최저
일괄입찰	'01~'05.8	156건	93.14%	100%	58.50%
대안입찰	'01~'05.8	65건	87.35%	97.39%	79.53%

주 : 국가계약법에 의한 정부 발주공사 기준

자료 : 해양수산부(2006).

(2) 시사점

사업비 절감에 대하여는 사업비를 어떻게 정의하느냐에 따라 약간씩 응답의 정도에 차이가 발생하였다. 중요한 점은 민간투자사업이 재정사업 대비 사업비 절감효과가 발생한다고 할 때 그 효과의 기준을 건설기간 중 사업비만뿐만 아니라 운영기간 경비를 포함하고, 정부부담의 운영수입보장을 감안하여야 한다는 것이다. 따라서 항만민간투자사업이 좀 더 재정사업에 비하여 효율적이고 제도의 강건성을 확보하고자 한다면 다각적 측면의 비용을 감안하여 민자사업 추진여부를 결정하여야 할 것으로 판단된다. 아울러 재정사업추진에 따른 사업효과에 대하여도 폭넓은 자료의 축적과 분석이 추진되어야 할 것이다.

2) 시설확충 효과

(1) 평가

항만민간투자정책의 시설확충 효과는 5개 분야 모두 고르게 긍정적으로 동의하고 있는 것으로 나타났다(평균 3.87). 민자사업이 재정사업에 비하여 시설확충이 효과적일 수 있는 이유는 투자비의 적기투입이 가능하고, 민자사업이

효율적이고 창의성의 발휘가 가능하다는 점을 들었다. 대규모 사업비 투자는 재정부족으로 인하여 민자가 가능하다는 응답도 있었다. 반면 소극적 동의나 부정적인 의견으로는 건설경기 침체로 건설업체가 사업에 참여하였기 때문에 시설확충이 가능하였다는 지적과 함께 수익성 있는 시설만 민자사업으로 추진할 것을 제안한 것이 있었다. 그 외에 경쟁력이 수반되지 않음으로써 시설확충이 늦어진 감이 있었다는 의견도 있었다. 비록 약간의 의미에서 차이는 있었으나 전반적으로 시설확충에 동의하는 것을 감안할 때 시설확충 측면에서의 민간투자정책은 성공적이었다고 볼 수 있다.

실증적 측면에서 볼 때도 17개 항만민간투자사업을 통하여 2011년까지 총 안벽 56선석, 물양장 1,200m, 배후도로 17.54km 건설이 확정된 것을 감안하면 시설확충 효과는 부인하기 어렵다고 할 것이다.⁷⁴⁾

항만민간투자사업을 통하여 확충되는 안벽 시설 56선석 중 컨테이너 선석은 컨테이너 처리용 다목적 부두를 포함하여 38선석에 이르고 있다. 1990년 우리나라 총 컨테이너 시설은 10선석에 불과하였으나 2005년 까지 52선석⁷⁵⁾(목포신외항 민자사업 제외)으로 15년간 42선석이 확충되었다. 통계상으로는 1년에 2.8선석이 건설된 것이다. 반면 민자사업의 경우 착공시기를 기준으로 할 경우 38선석 확충에 12년 정도 소요될 것으로 보인다. 따라서 15년을 기준으로 할 경우 약 48선석의 시설확충이 가능할 것으로 판단된다.⁷⁶⁾ 이는 안벽시설만을 가정한 것이므로 도로와 물양장을 포함하여 보면 시설확충효과는 더욱 커질 것으로 보인다.

74) KDI, 전거서.

75) 실제로는 55선석이나 목포신외항 다목적 부두 3선석이 2004년부터 운영되고 있어 추산에서 제외하였다.

76) 부산신항 착공(2001.1.17)부터 광양항 3·3단계 및 부산항신항 제2배후도로 준공(2012년 예상)을 감안할 경우 12년이 도출되며, 연간 시설확충은 3.2선석이며, 3년간 9.6선석의 추가 확충이 가능하므로 논리적으로는 15년간 약 48선석의 시설확충이 가능하다.

<표 4-15> 항만민간투자사업 시설확충효과

사업명	시설확충	운영계획
목포신외항 1-1	다목적 3만*2	운영('04.6)
목포신외항 1-2	다목적 3만*1	운영('04.6)
부산항신항 1단계	컨5만*9	3('06.1), 3('07.1),3('09.5)
인천북항1-1	고철5만*2	현대제철('07.1)
인천북항1-1	고철5만*1	동국제강('06.11)
인천북항2-1	다목적5만*3	'08.2
군산비응항	물양장1,200m	'07.1
울산신항1-1	컨2만*2,다목적2만*2,광석2만*2	'09.7
포항영일1-1	컨2만*4	'09.8
마산항1-1	컨2만*2, 다목적2만*2	'10.1
인천북항	잡화2만*3	'09.6
평택항내항	다목적3만*3	'08.7
광양항3-3	컨5만*5	'13.1
광양항(여천)일반	잡2만*2	'10.1
군산항 일반	잡3만*2	'10.1
평택양곡	양곡5만*2	'11.1
부산항신항2-3	컨5만*4	'11.1
부산항신항제2배후도로	17.54km	'12.1
부산신항2-4	컨5만*3	공고준비('12.1)

주 : 현재 운영중인 사업을 제외한 사업의 운영시기는 예상시기임.

자료 : KDI, 전계서.

(2) 시사점

민간투자사업을 통한 시설확충효과는 비교적 명확하게 나타나는 것으로 판단되었다. 그러나 향후에는 시설의 유희화 가능성 등을 감안하면서 시설확충에 노력하는 것이 필요하다고 할 것이다. 지금까지는 항만시설에 대한 부족이 심화되어 빠른 시설확충이 필요하였으나 장래에는 시설의 유희화가 문제될 수 있으며 항만의 경쟁력을 강화할 수 있는 부두의 건설과 운영이 중요한 요인이 되기 때문이다. 민간투자사업이 재정사업보다 우위를 가지고 추진되어야 할 부분은 점차적으로 운영과 관련된 창의와 효율의 발휘라고 판단된다.

3) 투자자다양화의 정책목표 기여도

(1) 평가

투자자다양화는 정부의 정책목표 달성을 위한 수단으로 활용되고 있다. 상술하였듯이 정부의 정책목표는 시설확충, 창익과 효율성에 기초한 운영이라고 할 수 있다. 항만의 특성상 건설과 운영부문이 확연히 구분되고 운영위험에 대한 불확실성이 높으므로 안정적 건설과 운영을 위해서는 투자자다양화가 필요한 수단으로 인식되었다. 투자자다양화는 사업참여자 조건에서 자기자본비율의 축소, 사업계획서 평가에서 가산점 부여형태로 나타나고 있다.⁷⁷⁾

투자자다양화의 정책목표 기여도는 실증적 지표와 참여자들의 정성적 인식에 의하여 평가될 수 있다.

실증적 지표수준에서 기여도는 현재 운영중인 사업이 목표신외항 1-1, 1-2사업에 불과하므로 단정 지어 평가할 수는 없다. 다만 목표신외항 사업의 경우 당초 예상했던 컨테이너물동량이 발생하지 않고 있고, 건설업체만이 사업자로 참여하고 있어 물동량 유치에 걱정하게 대처하지 못하고 있다고 판단할 여지는 있다.

참여자들의 정성적 인식은 본 연구에서 시행한 설문조사를 통하여 평가가 가능하다.

설문 응답자들은 투자자다양화정책의 정책목표기여도에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다(평균 3.36). 모든 분야에서 고르게 긍정적 평가를 하고 있지만 재무적 투자자의 경우 약간 낮게 평가하고 있다(평균 3.0) 이는 현재의 투자자다양화가 사업을 추진하는데 출자자가 이해관계의 상호 조정을 어렵게 하는 측면이 있고, 투자자다양화만이 정책목표에 기여한다고 볼 수 없다는 생각이 내재되어 있기 때문이라고 판단된다.

전반적으로 투자자다양화 정책은 정책목표달성에 긍정적으로 작용하고 있는

77) 각 사업 시설사업기본계획 참조.

것으로 판단된다.

(2) 시사점

투자자다양화정책은 정책적으로 운영사나 선사 참여에 대한 가산점 부여, 자기자본출자비율의 인정 등의 유인 제도를 통하여 추진되고 있고, 설문응답자들도 이러한 정부의 노력에 대하여는 긍정적 평가를 내리고 있다. 하지만 평가시 가산점 부여의 수준과 적절한 경쟁성의 유지에 대하여 이해관계자들 사이에서 여러 가지 의견이 제시되고 있다. 향후에는 이러한 점을 감안하여 적절하게 경쟁이 유지되면서 투자자가 다양화될 수 있도록 정책을 추진하여야 할 것이다.

4. 종합평가

정책목표의 적정성은 정치적 지지와 사회·경제적 여건과 부합되어 우수한 것으로 평가되며 새로운 정책도입으로서 변화의 방향 측면에서는 보통으로 평가되어 전반적으로 우수한 것으로 평가되었다.

대상사업의 적정성 중 목표적합성 측면은 항만민간투자사업의 추진과 관련하여 추진시기와 효율성 등이 지표로 사용되었는데 비교적 우수한 것으로 평가되었으며, 대상사업의 명료성은 시설사업기본계획의 고시내용과 협상시 의견노출 등을 가지고 평가하였는데 사업시행시마다 꾸준한 정부의 노력에도 불구하고 지속적인 개선이 필요하다고 평가되었다.

추진체계의 적정성은 대상사업선정에서부터 준공까지의 일반적 절차와 정부의 지원체계로 나누어 평가하였으며 전반적으로 보통수준으로 평가되었다. 그러나 세부 평가대상별로는 개선의 필요성이 있는 것으로 평가되었다. 사업계획서 평가와 협상 및 협약체결단계에서의 정부행정은 좀 더 체계화될 필요가 있으며, 건설보조금지원이나 운영수입보장체계는 민자사업 환경변화를 감안할 때 향후로 개선이 필요한 것으로 평가된다. 그렇지만 대상사업선정, 시설사업

기본계획의 작성과 고시, 협약체결 후 사업추진을 위한 행정지원, 운영기간 중 사업관리 등은 긍정적으로 평가되었다.

<표 4-16> 향만시설 민간투자정책 평가 종합

평가분야			평가	비고
정책 과정	정책목표의 적정성	종합	우수	-
		정치적 지지	우수	-
		사회·경제적 여건 부합성	우수	-
		변화의 정도와 방향	보통	-
	대상사업의 적정성	종합	보통	-
		대상사업의 정책목표적합성	우수	긍정적
		대상사업의 명료성	미흡	개선필요
	추진체계의 적정성	종합	보통	-
		대상사업선정과정	우수	긍정적
		시설사업기본계획수립과 내용	우수	-
		민간사업시행자 사업계획서 평가	미흡	-
		협상, 부처간협의, 실시협약체결	미흡	협상방안개선 필요
		실시계획승인	보통	-
		건설 및 운영기간 중 제반 정부지원	보통	-
		운영기간 중 사업관리	미흡	-
		정부규제의 적정성	보통	개선필요
		건설보조금 지원	보통	적용규정개선필요
		운영수입보장	미흡	-
		정부의 업무체계(관련부서 및 부처간)	미흡	개선필요
	이해관계자 참여의 적정성	종합	미흡	
		사업참여자간 경쟁의 적정성	보통	
		여론참여의 적정성	미흡	
정책 성과	사업비절감 효과		보통	지속적 노력 필요
	시설확충효과		우수	-
	투자자다양화의 정책목표 기여도		우수	지속적 노력 필요

주 : 평가는 우수, 보통, 미흡으로 구분.

이해관계자 참여의 적정성은 참여자간 경쟁의 적정성과 여론참여의 적정성으로 나누어 평가하였다. 정책경험이 누적될수록 사업자간 경쟁이 비교적 활발하게 되었고 경쟁의 수준도 적정한 것으로 평가되었다. 다만 여론참여의 적정성은 개선의 필요성이 있는 것으로 평가되었다.

적기에 시설을 확충하였고 점진적으로 사업비절감이 이루어진 것으로 평가되었으며 이에는 투자자 다양화 정책수단이 동원되어 정책성과는 우수한 것으로 평가되었다.

향후로는 관리와 운영분야에 있어 성과 거양을 위한 정부의 정책목표 수립이 필요할 것으로 판단된다.

제5장

항만시설 민간투자정책 발전방안

본 장에서는 지금까지의 항만시설 민간투자정책의 형성과정 평가를 통해서 도출된 문제점을 개선시킬 수 있는 발전방안을 검토한다. 정책형성과정에서 전반적으로 낮게 평가된 분야에 대해서 포커스 그룹과 설문조사에서 나타난 유용한 결과를 반영하여 개선방안을 모색하고자 한다.

정책목표의 적정성 측면에서는 민간의 창의와 효율성의 도입이라는 부분이 미흡했던 것으로 평가되었다. 그리고 운영기간중의 사업관리 체계와 운영수입 보장 체계 등이 비교적 낮게 평가되었다. 이러한 내용은 수익성과 안정성을 개선시켜야 해결될 수 있는 민간투자정책의 구조적인 문제라고 할 수 있다. 또한 대상사업의 내용을 명료화하고, 협상의 체계화가 필요하고 정부지원체계의 합리화를 위한 구체적인 정책 추진체계의 발전방안도 필요한 것으로 보이며 이에 대한 방향을 제시한다.

1. 정책목표의 재설정

민간의 창의와 효율성 도입과 민간자본의 투자촉진이라는 정책목표는 과정 평가에서 전반적으로 우수한 것으로 평가되나, 민간의 자본 참여가 활성화되어 안정적인 시장을 형성하고 있는 현재의 여건을 감안할 경우 이러한 정책목표는 민간의 창의와 효율에 중점이 두어지도록 재설정될 필요가 있다.

평가에서 나타났듯이 민간의 창의와 효율은 당해사업의 추진과정에서 뿐만 아니라 민영화 정책에서도 나타날 수 있다. 항만을 관리 운영하는 해양수산부

의 기능이 강화될수록 민간의 창의와 효율성이 발현될 기회는 줄어든다. 소위 재정사업의 구축효과(crowding out effect)가 나타난다. 지역항만의 공사화, 민영화를 큰 방향으로 가져가고 있는 현재의 해양수산부 정책의 틀 안에서 민간의 관리 운영이 가능한 시설은 민영화를 검토할 필요가 있다. 다만, 항만관리의 큰 틀은 중앙정부가 유지 관리하는 것이 필요하며, 그 안에서 민간의 투자 기회를 확대해 주는 것이 필요하다.

그리고 단기적으로 단위사업에서 민간의 창의와 효율을 최대화하려면 시설물위주의 투자가 아니라 폭 넓은 의미의 설계-시공-투자-운영(Design, Build, Finance and Operation) 체계를 도입할 필요가 있다. 즉, 사업범위를 시설물로 명시하기보다 필요한 수요를 적시하는 것이 요구된다. 우선 적용할 수 있는 것으로는 대규모 접안시설 보다는 민간의 창의와 효율성이 발현될 가능성이 큰 여객터미널시설과 같은 건축물과 공간계획이 될 것이다. 이때 시설물보다는 수용해야하는 여객수요량을 명시하고 사업계획을 접수, 평가하면 될 것이다.

2. 수요탄력적 민간투자사업 추진

1) 검토의 배경

설문조사의 결과와 포커스 그룹에서 지적되었듯이 앞으로 항만시설 민간투자사업에서 운영수입보장을 기대하기는 어려울 것 같다. 또한 물동량 증가추세가 점차 둔화되고 시장에서의 경쟁 또한 치열하다. 운영수입보장이 없고, 운영회사의 민자사업 참여가 늘어갈수록 대상사업의 수익성이 가장 중요한 투자기준이 된다. 선사, 운영사 등 주요 국제물류기업은 자사의 영업기반을 확보하기 위해 항만시설에 투자하는 경우가 점차 증가하고 있다. 이들 기업은 경쟁에 대응하고 대형화된 화주에 대응하여 협상력과 경쟁력을 갖추기 위해서 네트워크 구축을 통하여 영업기반 확충에 적극 나서고 있다. 한편 예비타당성조사, 수요예측

및 타당성 재검증 등 사업추진의 타당성에 대한 예산당국의 사전 및 중간 점검이 크게 강화되고 있어 물동량 수요에 맞춘 항만시설 확보가 요구되고 있다.

기본적으로 물동량 수요에 맞춰 시설물을 확보하지만, 운영수입보장이 없고 타당성 조사가 강화될수록 실수요자 외의 투자는 상당히 위축될 가능성이 크다.

2) 문제점

항만시설은 투자결정이 이루어지면 경직성으로 공급되고 있어 단기적인 수요변동에 탄력적으로 대응하지 못하고 있다. 장기수요예측의 불확실성에도 불구하고 일단 그것에 의해 시설공급이 결정되면 정책의 일관성 유지를 위해 지속적으로 개발하는 체계가 기간에 따라 공급과잉문제를 낳게 되는 원인이다.

항만물동량은 지속적으로 증가세를 유지하나 국제교역환경과 국제물류의 변동성으로 속도의 완급을 보이고 있다. SOC 시설의 특성상 시설공급이 수요를 창출하는 기능이 있으나 과잉공급을 해소하는 데는 상당기간이 소요되어 매몰비용 부담이 크다. 전통적 하역서비스(공익형수요)외에 물류기업의 영업경쟁력 확보를 위한 시설수요(상업형수요)가 늘어나 공공부문으로 하여금 시설공급과잉을 초래시키기도 한다. 광양항 2·2단계 및 3·1단계시설의 경우 컨테이너부두공단이 건설 중에 운영사업자 모집에 성공함으로써 물동량이 크게 늘어날 것으로 기대하고 시설물을 차질 없이 완공하였다. 하지만, 당해 사업자는 물동량 확보에 실패하였고 3·1단계시설에 대해서는 운영을 위한 우선협상권을 포기하였다.

민자사업의 경우 협상을 통하여 초기 수요에 맞춰 상부시설의 공급 시기를 조정하고는 있지만 하부시설은 시설공급의 당초 목표시기에 맞춤으로써 사업비의 초기부담이 늘어나게 된다.

그러므로 수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 시설공급체계를 확립하여 항만개발의 유연성을 확보하는 것이 시급하다. 즉, 거시적 측면의 물동량 증가세의 완급에 따른 대응은 물론 물류기업의 상업적 투자에 대해서도 능동적으로 대응할 수 있는 탄력적인 시설공급 체계가 요구된다.

3) 정책방향

항만기본계획에 의한 장기 항만개발 계획에 따라 항만개발의 범위와 주요시설물 그리고 투자재원의 분담구조 등을 체계적으로 확정하고 주요 시설별 투자 시기와 범위를 결정하는 체계는 현행대로 유지한다. 그러나 항만기본계획에 의거 대규모 시설을 사업단위로 하여 계속사업으로 추진하는 것은 장기예측의 불확실성에 따른 수요예측의 변동성, 총사업비의 증감우려 등으로 타당성에 대해 지속적인 점검과 확인이 요구되며, 그로 인한 사업지연과 불필요한 정책과정이 발생할 가능성이 있다.

따라서 시설은 적정한 규모의 운영단위별로 공급하는 것이 요구된다. 이는 기존에 시행하고 있는 바와 같으나 운영단위에 대한 체계적인 기준 없이 사업비와 공사여건 등에 따라 결정되었다. 단위운영규모는 당해 항만서비스 시장의 규모에 따라 결정하되, 시장점유율이 과도하게 되지 않도록 하고 예를 들어 시장규모의 20~30%를 최대 규모로 하여 시공 및 운영여건을 반영하여 결정하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 예를 들어, 대상시설을 포함하여 검토대상 항만시설의 총규모가 20선석인 경우 총 규모의 20~30%인 4~6선석을 적정한 운영규모로 결정할 수 있을 것이다.⁷⁸⁾ 항만의 규모에 따라 적정 운영규모를 설정하여, 타당성조사, 설계 등 사업을 추진한다.

4) 수요탄력적 항만개발 대안

항만개발에 장기간이 소요되고 정책의 일관성을 확보하기 위해서는 시설의 건설에 앞선 제반 타당성 조사 등 단위운영사업의 착수시기(trigger point)를 결정하는 것이 중요하다. 일단 예비타당성 조사 등에 착수하면 조사 결과에 따

78) 적정운영규모에 대한 논의는 다양하게 진행될 수 있다. 일반적으로 한 항만의 총 선석은 부산광역시 등 대형항만은 50~60선석 이상, 평택·인천·울산 등 항만은 30~50선석 내외가 된다. 이들 중 대형 항만은 종합항만이고 항만의 독과점적 성격은 화종에 따라 구분될 수 있으므로 화종별 규모의 20~30% 정도로 초과하여 단일운영자가 운영하면 독과점이 될 확률이 높다.

라 달라지겠지만, 시설개발이 일관되게 추진되는 경우가 많기 때문에 착수시점을 결정하는 체계가 요구된다. 또한 타당성에 대한 사전적인 판단을 통하여 조사비용을 절감할 가능성도 있어 단위사업의 ‘착수시점을 결정하는 시스템(trigger rule)’은 그 의의가 크다.

그리고 타당성 조사에 따라 사업추진이 결정되면, 장기간의 건설기간 동안 발생할 수요변동에 적절히 대응할 수 있는 체계가 요구된다. 현재의 방법으로는 정부발주공사이든 민자사업이든 건설기간을 가능한 한 줄여 비용 최소화에만 집중하였고, 시설수요의 변동에 따른 건설기간 조정은 불가능하다.

(1) 착수시점 결정 방안

항만시설의 필요성은 단순통과기능의 물류인 물동량뿐만 아니라 물류기업의 상업적 목적의 시설확보 수요와 같은 물류기능과 산업단지의 지원, 마리나 등 친수공간의 기능 등 매우 다양하다. 현재까지는 이러한 수요에 대하여 정책담당자의 판단과 관련 기업의 투자의향 그리고 정책적인 판단에 따라 대응하고 착수하고 있다. 이렇게 착수된 사업은 최근에 강화된 타당성 조사 및 수요점검 조사과정에서 사업 타당성이 낮은 것으로 결정되어 중단되거나 지연되는 경우가 발생하고 있다. 타당성 조사의 관점이 물동량과 여객수송량 등 정량적인 분석에 중점을 두고 있기 때문에 다양한 수요에 대해서는 반영할 수 있는 체계가 마련되지 않아서 조사 결과가 왜곡되는 경우도 있다. 따라서 사업의 착수과정에서 보다 체계적이고 면밀한 검토가 요구된다.

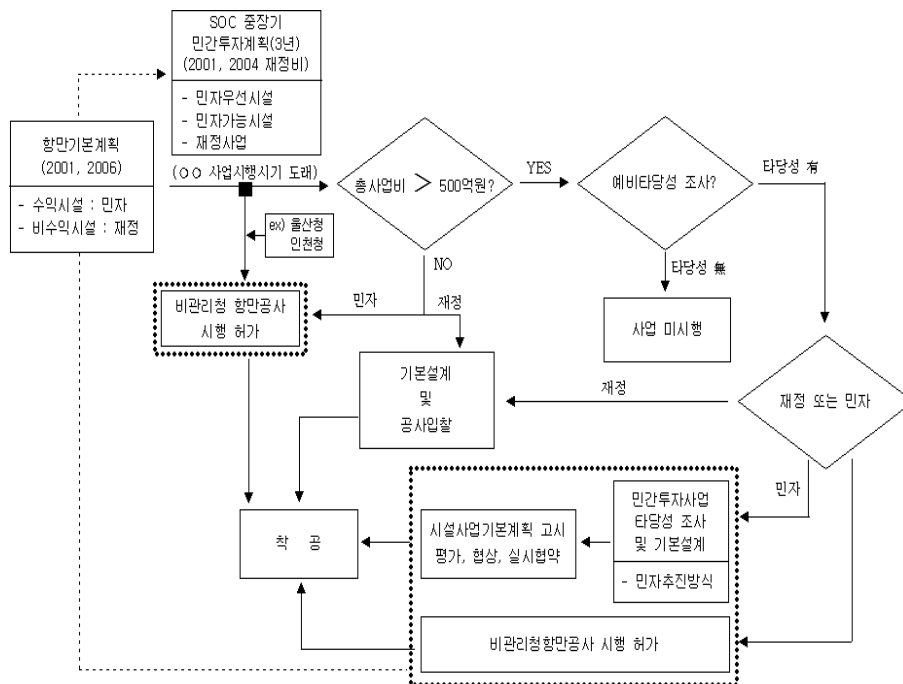
사업착수 시점은 단위사업에 대하여 본격적인 조사 예산이 투입되는 시기를 의미하며 중장기 항만개발 마스터플랜인 항만기본계획이 확정된 후 단위사업 별로 결정될 수 있다. 현재 이러한 착수시점은 정책담당자의 판단에 따라 추진되고 있다. 이 과정에서 지자체 및 관련기업의 의향이 반영되는 경우도 있다.

따라서 사업착수 시점을 결정하기 위해서는 우선 단위사업을 결정하고 투자재원의 조달방법과 시설의 필요시기에 따른 공사시점을 결정하는 추진체계가 요구된다. 전국규모의 항만기본계획이 확정된 후 이러한 착수시점 결정과정을

수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 본 연구에서는 이 결정과정을 이른바 ‘항만개발사업 시행계획’이라고 하고자 한다.

항만개발사업 시행계획은 전국 단위 항만기본계획이 수립된 이후에 수립하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다음의 현행 항만시설 사업추진 절차에서 항만기본계획의 수립 이후에 추가될 수 있다.

<그림 5-1> 현행 항만시설 사업추진절차도



‘항만개발사업 시행계획’(가칭)의 주요내용은 항만별 단위사업 수요조사(지자체 및 관련기업), 단위사업의 경제성과 재무성 분석, 사업추진의 리스크분석과 적정분담방법에 의한 투자자원 전망(재정사업과 민자사업) 등이 필요하다. 또한 물동량외의 다양한 시설개발 수요를 분석에 포함하기 위해서는 정책적인 분석을 시행하되 지역별 소위 ‘수요점검위원회’를 통하여 전반적인 투자수요를 조사하고 반영하는 것이 필요하다.

(2) 수요탄력적 건설공정 대안

시장 수요의 크기와 시설의 정책적 필요성을 감안하여 개발대안을 설정하였다. 첫째, 시장수요예측이 불안정하여 시설공급의 부담이 크나 국가물류계획 등 전략적인 수요가 강하여 반드시 시설이 필요한 경우 하부시설을 선투자하고 상부시설을 투자하는 연속형 항만개발 체계가 바람직한 것으로 판단된다. 이는 초기 운영부담을 완화하고 필요한 항만SOC 시설의 우선 공급이라는 측면에서 타당한 대안이라고 판단된다. 수익성이 부족할 것으로 예상되므로 하부시설의 투자는 재정사업으로 추진하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 안정적인 수요가 예상되고 상업적 판단에 따른 시설운영이 요구되는 경우에는 상하부시설을 단계별로 완공하는 완성형 항만개발 체계가 바람직한 것으로 판단된다. 운영위험에 정부의 보장이 없고, 시설투자비와 운영비용을 직접 조달하여 운영해야 하는 민간기업으로서는 운영초기에 재무적인 건전성을 확보하는 것이 요구되며, 이를 위해서는 초기 투자비용을 경감하고 일정시설 운영을 통해 다음 단계의 시설투자를 가능케 하는 단계별 투자가 타당한 것으로 판단된다. 수익성이 있을 것으로 예상되므로 민자사업으로 추진하는 경우에 적절한 대안이 될 수 있다.

<표 5-1> 수요탄력적 항만개발 대안 비교

연속형 항만개발	유형	완성형 항만개발
• 하부시설 완공 후 상부시설 투자	개념	• 운영가능규모로 단계적으로 완공
• 수요증가에 신속대응 가능	특징	• 수요에 적절히 대응, 수요 감소에도 초기투자비의 매몰 가능성 없음
• 수요증가세가 기대이하인 경우 초기 투자 위험 부담 가중	단점	• 수요증가에 신속한 대응성 약화 • 일시적 시설공급 부족으로 항만전체 서비스수준 저하 우려
• 예측수요의 변동성이 커 공급을 통한 시장 안정화가 요구되는 경우 • 국가물류계획 등 전략적 수요가 보다 큰 경우	적용 시장	• 예측수요가 안정적이나 경쟁이 심하여 영업력의 점검이 요구되는 경우
• 임대방식에 의한 초기부담 경감	운영	• 재무건전성 제고와 수요 확인 후 계속투자 가능
• 재정사업 위주	투자 자원	• 민자사업 위주

이러한 대안별로 기 추진한 사례를 검토하면 다음과 같다.

① 인천남항 컨테이너터미널 조성 - 완성형 항만개발 유형

<표 5-2> 완성형 항만개발 사례 및 시사점

- 사업근거: 비관리청항만공사(항만법)
- 사업규모 및 개발계획: 3선석의 컨테이너부두를 1선석별로 2년간의 공사 및 1년 운영후 다음 선석 착공으로 총8년에 걸친 준공
- 기간을 준수하되 합리적 사유 없이 지연되는 경우 사업허가 취소 조건
- 완성형 항만개발 유형으로서 다음 단계의 개발 시기를 사전에 확정
- 사업운영의 모든 부담이 민간에게 전가된 비관리청항만공사의 경우 초기투자비 부담을 완화함으로써 재무건전성을 확보하고 수익성을 제고시킨 차원에서 유용함
- 정부는 시설공급의 최종책임자로서 시설공급시한을 확정된 점에서 적정성이 인정됨. 하지만, 수요변동에 대비한 시설공급책임을 민간에게만 맡겨두어 시설공급의 지연에 따른 항만서비스수준의 저하 등이 초래된 점에서는 정책 개선이 필요함
- 첫 단계 운영규모 완공 후 다음 단계의 착공을 결정하기 위한 정부의 규제 또는 민간과의 협의 등의 추진체계가 요구됨
- 예를 들어, 초기 운영시설의 수요가 일정수준 가동률(예;80%~90%)에 이를 경우 신속히 착공하도록 하는 방안 등

② 부산항신항 1단계 민간투자사업 - 연속형 항만개발 유형

<표 5-3> 연속형 항만개발 사례 및 시사점

- 사업근거: 민간투자법
- 사업규모 및 개발계획: 안벽길이 3.2km의 컨테이너부두를 2.0km(78개월), 1.2km(54개월)로 나누어 완공하되, 총 사업기간을 착공 후 96개월로 함으로써 기간이 중첩되어 사업추진
- 정부와 민간의 실시협약에 따라 준공기간은 반드시 준수하여야 하며 지연에 대한 책임은 민간부담
- 연속형 항만개발 유형(총3.2km에 대해서는 2.0km를 먼저 완공하므로 완성형 개발유형이라고 할 수 있음)으로서 협약된 기간 내에 하부시설과 상부시설을 단계적으로 준공하여 개장
- 3선석 개장(조기개장)에 따른 물동량 여건에 따라 다음 단계의 시설공사를 조절하지 못함으로써(수요 비탄력적) 시설공급과잉을 해소하는데 일정기간이 소요될 것으로 보이며 이로 인해 초기 투자비 부담이 늘고 금융비용 증가
- 초기 수요예측의 불확실성이 있는 신항 지역의 경우 시설건설방식을 완성형으로 하여 수요에 따라 개발시기를 조절할 수 있도록 실시협약에 명시하는 방안 검토 필요
- 예를 들어, 현재와 같이 사전에 사업기간을 명시하되, 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 첫 단계 운영시설의 수요가 일정한 수준에 이를 경우 다음 단계 착수를 위한 협의를 시작하도록 하는 내용의 규정을 명시할 필요가 있음

③ 대안별 적용방안

연속형 항만개발 방식은 재정사업위주로 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 수요가 충분하지 못하나 국가계획이나 전략적으로 시설의 필요성이 인정되는 경우 재정의 선투자를 통해 수요를 충족시킨다. 하부시설을 선투자하여 운영기업의 영업부담을 완화하는 경우 활성화에 도움이 된다.

완성형 항만개발 방식은 민자사업위주로 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 안정적인 수요기반이 형성되어 있으나 시장진입에 따른 영업부담을 완화시키기 위해 적정 운영단위 시설을 완공하여 운영경험을 축적할 필요가 있다. 협약에서 건설기간을 설정하되 단계별로 준공할 수 있도록 하고 운영성과에 따라 다음 단계를 착공하게 하여 초기 투자부담을 경감시키는 것이 필요하다.

그리고 착공 및 운영시점은 기존시설의 수급상황과 첫 번째 운영시설의 수급 상황에 따라 결정한다. 예를 들어, 첫 번째 착공시점이 기존시설의 수요가 적정 하역 능력을 초과하는 시점에서 착공되도록 한다. 두 번째 시설의 운영시점은 재정사업의 경우에는 첫 번째 시설의 수요가 적정능력의 일정수준(예, 80%)에 이를 때 운영기업과 협의하도록 한다. 민자사업의 경우에는 첫 번째 시설의 수요가 적정능력의 일정수준(예, 50%)에 이를 때 사업시행자와 협의하도록 한다.

<표 5-4> 수요탄력적 항만개발의 착공시점결정 방안 비교

착공시점	재정사업	민자사업
첫 번째 착공 시점(준공과 동 시에 운영)	<ul style="list-style-type: none"> 기존시설의 수요가 적정하역능력을 초과하는 시점 공사기간(평균4~5년)이 길수록 물동량 증가세가 급할수록 착공시점이 앞당겨지도록 결정구조를 도출 준공시점에서 시설공급이 수요의 1.5배미만¹⁾으로 유지되도록 결정 	
두 번째 운영 및 착공시점	<ul style="list-style-type: none"> (운영시점)첫 번째 운영단위의 수요량이 일정수준(예; 80%)에 이를 때 두 번째 시설의 운영에 대하여 협의 	<ul style="list-style-type: none"> (착공시점)첫 번째 운영단위의 수요량이 일정수준(예; 50%)에 이를 때 착공시점에 대해 정부와 협의개시

주 : 1) 1.5배 미만은 현재 기본계획상 추가소요선석 산정시점을 전 선석의 1.5배로 하고 있기 때문임

5) 추진계획

수요탄력적 항만개발 방안을 실행하기 위해서는 관계자 협의와 민간사업시행자 등 민간 수요자의 의견 조사와 기추진사업과 항만공사(port authority) 시행사업의 적용방안 마련을 위한 협의가 필요하다.

‘항만개발사업 시행계획’(가칭)의 주요내용과 구체적 기준 마련을 위한 추가연구가 요구된다. 주요내용은 앞서 언급한 바와 같이 단위사업의 결정방법, 수요량 및 적정능력 산정기준과 적용 방법, 경쟁시장의 정의와 적용범위, 예비타당성 조사 등 타당성 조사에서 건설공정 적용방법과 민감도 분석 시행 지침, 대상시설별 적용방법 및 관련 기본시설(방파제, 호안 등)의 추진방안 등에 대해서 논의할 필요가 있다.

3. 정책 성과측정을 통한 추진체계 개선

1) 사업시행자의 주요의무에 대한 관리체계

정부는 적절한 사업시행자를 선정하는 것뿐만 아니라 당해 사업시행자가 적기에 필요한 시설을 준공하고 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 사업을 지속적으로 관리할 필요가 있다. 다만, 상호 협약에 의해 사업이 시행되는 만큼 일방적인 의무이행보다는 상호간의 신의성실이 요구된다. 사업시행자가 그 사업의 시행에 적절한 자격을 유지할 수 있도록 지속적으로 관리하기 위해서는 출자자변경의 승인, 업무감독 등이 필요하다.

운영기간중 양질의 화물처리 서비스 제공을 보장하기 위해서는 시설물의 유지관리 뿐만 아니라 화물유치활동에 대한 관리도 필요하다. 화물유치활동 노력은 민간부문이 자신의 이익을 위해 수행하는 것이지만, 화물유치의 실패에 따른 부담은 정부에게도 적지 않기 때문에 반드시 점검할 필요가 있는 것이다.

○ 사업시행자 의무의 주요내용(예)

주요내용	내용(예)	비고
성실의무	-제반 법규 및 규정을 준수하고 협약을 성실히 이행하여야 할 책임과 의무를 지며, 사업시행과 관리운영이 성공적으로 추진되도록 성실히 노력하여야 한다.	해양수산부
출자자 변경	-지분율 5% 이상인 출자자의 변경 또는 그 출자자의 출자지분의 변경에 대해서는 사전승인 요청(서면) -지분율 5%에 미만인 자의 변경에 대해서는 15일내에 통보	해양수산부
업무감독	-정부는 사업시행자의 업무를 감독하고 필요한 명령	해양수산부
물동량 유치	-추정물동량의 차질 없는 처리를 위하여 물동량 유치를 위한 활동을 적극적으로 전개하여야 하며, 준공 6개월 전에 물동량 유치활동의 실적 및 성과를 해양수산부 장관에게 제출 -선사 또는 운영사 유치의무이행, 불이행시 운영수입보장 미적용	해양수산부
결정사용료	-사용료 징수 개시 60일전까지 결정사용료 신고 · 시설의 사용방법, 사용료, 산출기초자료, 징수방법 등	해양수산부, 지방청
유지관리 의무	-매년도 시설의 유지보수 및 관리운영계획을 수립 및 제출 -안전점검, 정밀안전진단, 긴급유지보수 등을 포함하여 유지, 보수, 관리하여야 한다. -사업시행자가 정당한 사유 없이 유지관리의무를 이행하지 않을 경우, 해양수산부 장관이 직접 시행하고 이에 대한 비용은 사업시행자에게 부담시킬 수 있다. -정부는 보수, 개량, 개축 등을 시행하도록 지시할 수 있음 -시설물 운영위험이 있는 경우 즉시 그 사실을 정부에 통보하여야 하며, 해당 위험요인을 치유할 수 있는 보수 또는 개량계획서를 작성하여 정부 또는 그 권한을 위임받은 자의 승인을 얻어 시행하고, 완료된 때에는 완료보고서를 작성하여 그 이행에 대한 확인을 받아야 한다.	해양수산부, 지방청
운영실적 보고	-매년도 3월말까지 직전 사업년도의 취급물동량, 항만운송사업, 항만 운송관련사업, 유지보수실적 등을 서면 제출 -정부는 필요한 경우 사업시행자에 대하여 본 사업과 관련된 각종 자료를 열람·복사하거나 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 사업시행자는 이에 응하여야 한다.	해양수산부, 지방청

자료 : 실시협약서

이를 위해 일부 사업에서는 선사나 운영사의 참여와 같은 의무를 부과하고 이를 이행하지 않은 경우 운영수입보장 협약 조항을 적용하지 않는 조치까지

도 시행되고 있다. 그리고 운영수입보장금액 요구를 위한 운영실적 보고는 단순한 실적 보다는 시장분석과 자사의 화물량 유치 실적을 비교 분석하는 보고서 수준이 되어야 할 것이다.

2) 완공 및 운영단계의 민자사업 성과측정 및 관리

첫째, 항만시설은 민자사업으로 추진될지라도 국가에 귀속되는 국가기반시설로서 국가는 시설보존 및 시설의 관리운영성과를 측정할 필요가 있다. 이러한 측면에서 민간의 항만서비스 수준을 확보할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것으로 판단된다. 화물의 처리실적과 서비스 성과에 대한 측정기준이 없으며 다만, 운영수입보장 협약이 체결된 사업의 경우 운영수입보장을 요구하는 경우에 성과를 측정할 수는 있다. 민자사업의 경우 정부의 서비스 공급 부분을 민간에게 일정기간 양허한 것으로 이해하면 서비스가 양호한 상태로 공급되는지 점검하는 시스템을 갖추는 것이 반드시 요구된다. 예를 들면 공기업 경영 및 서비스 평가 등을 참고하여 적절한 성과측정 시스템을 마련하여 주기적으로 측정할 필요가 있다.

둘째, 사업계획 제출시 또는 협약시 약속한 규모의 화물량 처리의 이행을 책임질 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 화물량 부족으로 민간의 수익이 줄어든다 하더라도 이행을 약속한 경우에는 그에 따른 책임을 부여할 필요가 있다. 직접적인 패널티를 부과하여 일정 금액을 납부하게 하는 것 보다는 해지시 지급금 등의 조정방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 완공단계(개장 1-2년 전)와 운영단계에서 시설운영의 활성화에 미치는 영향요소들을 점검하여 개선할 필요가 있다. 정부정책이나 시장여건 등의 여건 변화로 화물유치 등 민간(사업시행자 및 출자자)의 창의와 효율성 제고 노력에 저해요인이 발생한 경우 개선대책을 모색해야 한다. 일부 사업에서 나타난 바와 같이 정부는 사업시행자가 운영단계에서 시장경쟁을 교란시키는 정도의 낮은 사용료를 책정하는 것을 방지하기 위하여 실시협약에서 일정한 수준의 사

용료 적용범위를 정해두었으나 이로 인해 운영수입보장규모가 줄어들 가능성이 있게 되자 사업시행자는 고가의 화물유치에만 집중, 전반적인 물동량 유치 노력을 소홀히 하여 시설의 생산성이 저하되는 문제를 낳고 있다. 따라서 이러한 부작용을 미연에 방지하고 운영수입의 극대화를 추진할 수 있는 동기를 부여할 필요가 있다.

이러한 측면에서 운영수입보장이 있는 민간투자항만에 대한 정부의 위험분담(정부의 운영수입보장의 최소화)의 재조정방안에 대한 검토가 시급히 요구된다. 실시협약금융조건과 실제금융조건의 비교를 통하여 고금리하에서 협약된 사업수익을 등을 현실화할 필요가 있다. 또한 출자자변경 및 재무구조변경을 통하여 정부부담의 경감을 도모하는 경우 정부주도의 자금재조달 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이 경우 자금재조달의 효과는 민간과 공유할 필요가 없이 정부부담경감에 활용할 수 있게 된다.

3) 정책집행 모니터링 시스템 강화

모니터링의 목적은 프로그램을 개발·수정·보완하기 위해 필요한 정보를 산출하는데 있다. 즉 프로그램을 집행하는 과정에서 무엇이 일어나고 있으며, 실제로 프로그램 목표를 성취하는 방향으로 진전이 이루어지고 있는지에 대한 정보를 생산하여 이를 프로그램의 개선에 활용하는 것을 목적으로 한다. 따라서 모니터링은 프로그램 자체에 대한 정보, 대상 집단에 관한 정보, 그리고 프로그램과 관련된 국내외의 환경으로부터 얻을 수 있는 정보를 수집하여 순환적으로 이어지는 정책과정에 투입하는 고도의 동적인 과정이라고 할 수 있다.

모니터링 과정에서 제기하게 되는 질문은 세 가지 정도로서 첫째, 프로그램이 원래 의도했던 대로 서비스를 발생시키고 있는가? 둘째, 프로그램의 서비스는 예상대상자 모두에게 전달되고 있는가? 그리고 정책프로그램은 시의적절하게 개발·수정·보완되고 있는가? 등이 모니터링을 통해 밝히고자 하는 핵심 사항이라고 할 수 있다.

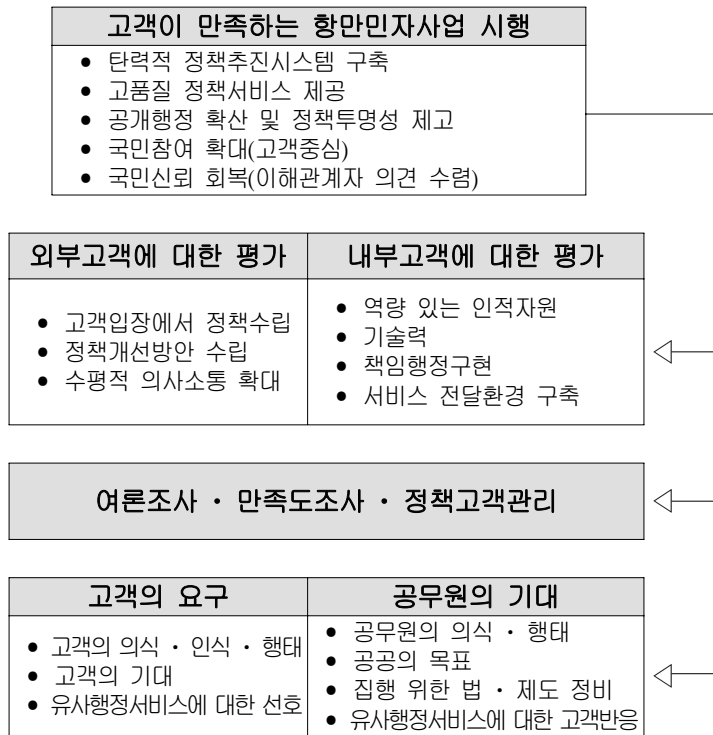
최근의 정책평가환경은 과거와 같은 통제중심의 감사가 아닌 정책의 개선 및 보완을 위한 모니터링의 중요성이 점차 강조되고 있다.(이윤식 외, 2005)

무엇보다 항만시설 민간투자사업의 집행갈등 최소화 및 성과 개선을 위해서는 보다 효율적이고 합리적인 모니터링 시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 다양한 범위의 이해관계자들의 참여확대를 통한 성과측정과 평가, 그리고 이에 따른 환류기능의 강화와 정책형성 단계에서부터 정책고객, 관계 전문가, 언론, 시민단체 등의 의견을 수렴할 수 있도록 국민 참여영역 확대 및 법제화가 요구된다.

모니터링 제도가 발전하기 위해서는 무엇보다 고객의 기대와 요구가 공무원의 고객에 대한 대응성과 어느 정도로 일치하느냐에 달려있다고 할 수 있다. 그러므로 고객의 입장에서 정책을 수립하고, 개선방안을 강구해야 하며, 수평적 의사소통이 확대될 수 있도록 법제도적인 보장이 필요하다. 이와 동시에 공무원들의 대응수준을 제고하기 위해 역량 있는 인적자원과 기술력을 갖춰야 하며, 책임행정의 실현과 서비스 전달을 원활하게 하기 위한 환경을 구축해야 할 것이다. 이상의 사업 모니터링시스템을 도식화하면 <그림 5-2>와 같이 나타낼 수 있다.

아래 그림이 의미하는 바는 프로그램의 형성과 집행과정에서 사업과 관련된 고객 및 공무원들의 요구가 일치를 이루게 될 때, 양자가 모두 만족하는 정책을 구현할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 외부고객에 대한 평가는 물론 내부고객에 대한 평가가 필요하며, 여론조사·만족도조사·정책고객관리 등을 통해 항만민자사업의 형성과정과 집행과정 상 도출될 수 있는 제반 문제점과 개선사항을 발견하고, 이를 정책과정에 지속적으로 환류할 수 있어야 한다. 따라서 정책(혹은 사업)에 대한 모니터링은 수시로 이루어져야 하며, 이는 정책의 집행과정에서 정책의 방향을 재정립하고, 정책수단을 개선하는 등에 활용될 수 있다.

<그림 5-2> 향만시설 민간투자사업 모니터링 체계 구축방안



자료 : 서울시(2001), 『시정개혁 효과성 평가』 참조

4. 정책시행체계 개선방안

1) 향만시설 민간투자 시설사업기본계획 표준지침 마련

대상사업의 내용을 명료하게 규정하고 사업참여자의 이해를 돕기 위해서는 향만시설 민간투자 시설사업기본계획에 대한 표준안을 마련할 필요가 있다. 시설사업기본계획은 사업의 시작이며 관계자에게 우선협상대상자 선정에서부터 협약의 체결에 이르기까지 사업의 시행 및 운영과 관련된 제반 조건을 제시하

는 기능이 있다. 아울러 대상사업의 규모나 사업비 등 기본사항 외에도 때에 따라 사업의 성격을 나타내기도 한다. 이 때 중요한 것은 대상사업의 모호성을 제거하는 것이다. 지금까지 항만사업의 경우 시설사업기본계획 표준지침이 없었다. 다만 이전 사업의 시설사업기본계획을 참조하여 만들고 있으며, 표준지침이 없어 사업마다 시설사업기본계획에 넣어야 하고, 빼야 하는 사항에 대한 기준이 없었다. 이로 인하여 내용 규정과 관련하여 불필요한 시간과 비용이 발생하기도 하였다.⁷⁹⁾

따라서 항만분야에 맞는 시설사업기본계획 표준지침을 수립하여야 한다. 공통적으로 적용할 수 있는 사항과, 쟁점사항에 대한 처리 및 규정방법 등 기존의 사업추진 경험을 바탕으로 시급히 구축하여야 할 것이다. 기본적으로는 실시협약에서 규정하는 내용을 중심으로 시설사업기본계획 표준지침을 마련하는 것도 방안이 될 수 있다.

2) 항만시설 민간투자 실시협약 표준지침 마련

실시협약안에 대한 표준지침 수립에 관한 연구가 있었으나 전체 사업을 대상으로 하여 SOC사업별 특성을 반영하기에는 어려운 점이 있었다.⁸⁰⁾

당시에는 수요, 총사업비 및 운영비, 총사업비 변경, 수익률, 사용료·무상사용기간, 정부지원, 위험의 분류 및 분담방법, 협약의 해지 및 매수청구권 등 8가지 주요 이슈에 대하여 처리방안을 제시하였다.

항만민간투자사업의 경우 다른 사업보다 수요의 적정성, 사용료가 중요하고 최근에는 위험의 분담 및 분담방법이 이슈로 떠오르고 있다.

수요 및 사용료는 정부지원규모 및 투자활성화를 결정하는 요인이 되기도 한다. 운영사는 보수적 수요예측을, 건설사 등은 긍정적 예측을 하는 경우가

79) 4장 평가에서도 보았듯이 평택당진항 양곡부두의 경우가 대표적이다.

80) 표준실시협약에 대한 지침은 국토연구원 민간투자지원센터, 인프라 민간투자사업의 표준실시협약 (안) 지침수립 연구, 2000. 6.를 참조.

많고, 이로 인하여 협약시 사업시행자 내부에서도 의견을 달리하는 경우가 있다.

위험의 분담범위와 방법은 운영수입보장의 축소나 폐지현상이 두드러지면서 사업자의 파이낸싱을 좌우하는 요인이 되고 있다. 무엇보다 시설사업기본계획에 이에 대한 원칙과 범위를 명확히 제시한 후 협약에서는 이러한 원칙을 충실히 따라야 할 것이다.

3) 협상의 원활화를 위한 관계자 참여 및 의견제시

현재 항만민간투자사업 협상은 주무부서인 해양수산부가 한국개발연구원 공공투자지원센터에 업무를 위탁하여 추진하고 있다. 협상은 정부측 공무원과 지원반(자문위원), 사업시행자측 담당자, 공공투자지원센터 담당자 등이 중심이 되어 진행된다. 이 자리에 항만 민간투자사업의 최종 결정에 영향을 주는 기획예산처 담당 공무원은 배제되고 있다. 기획예산처 담당공무원은 정부와 사업시행자간 협상내용에 대한 조정과 민간투자심의위원회 상정을 결정한다. 이 과정에서 정부와 사업시행자가 조정내용이 반복되거나 변경되는 사례가 발생하는 경우가 있다.⁸¹⁾

이는 정부나 사업시행자가 기획예산처의 정책변화를 적시에 수용하지 못함으로써 나타나는 현상으로서 기획예산처 담당 공무원 등이 협상 진행 중간에 참석하여 정책방향 등을 제시함으로써 해결이 가능하다.

협상에의 참여는 협상의 큰 부분이 끝날 때에 이루어지는 것이 업무편의나 협상에의 영향을 감안할 때 적절하다고 판단된다.

81) 광양항 여천지역 일반부두 민간투자사업이 대표적이다. 동 사업은 2004. 10. 우선협상대상자가 지정되어 2005년 상반기에 정부와 사업시행자간 거의 의견조율이 되었으나 그 후 운영수입보장 문제 등으로 인하여 2006. 11 현재 협약이 체결되지 못하고 있다.

4) 우선협상대상자 지정 이후 출자자변경 허용 원칙 정립

우선협상대상자 지정 이후 출자자 변경이 있을 경우 우선협상대상자 선정당시 평가와 일관성을 유지하는 출자자 변경에 대한 원칙이 부족하다.

출자자변경과 관련하여 우선협상대상자 선정시 출자자 구성으로 인하여 더 나은 평가를 받은 경우 해당 출자자가 지분을 다른 출자자에게 넘길 경우 문제가 발생할 수 있다. 지금까지 정부는 정부의 권한으로 출자자 변경문제를 처리하였다.

출자자 변경은 사업자의 이익과 관련되는 문제임에도 불구하고 평가에 영향을 미치는 출자자 변경이 있는 경우에 대한 규정이 불충분하다. 따라서 출자자 변경시 다른 출자자가 지분을 인수하고 평가에 영향을 줄 수 있는 출자자 변경이 있을 경우 당사자의 사업 참여를 금지하는 등의 방안 제시가 필요하다.

5) 이해관계자의 사전 의견 수렴 제도화

사업참여자뿐만 아니라 전문가의 사전 사업참여와 의견수렴 등을 강화할 수 있는 제도가 구축이 필요하다. 현재 이해관계자의 사업참여는 공청회, 정책간담회, 인터넷 참여 등을 통하여 가능하다. 그런데 이러한 참여는 가능성만을 열어 두었을 뿐 제도화된 것은 없다.

대상사업의 시행과 관련하여 공청회 등의 개최 등이 필요하다. 공청회에서 나온 의견을 바탕으로 시설사업기본계획을 수정하거나 변경한 후 고시하는 등의 정책추진이 바람직하다. 공청회는 참여자의 입장에 따라 의견이 다르기 때문에 비록 의견의 합치를 보지 못하는 한계는 있지만, 이해관계자의 참여라는 측면에서 볼 때 추후 사업추진의 원활성이 높아질 수 있고 정책의 순응성을 확보할 수 있는 장점이 있다.

사회경제적 여건, 민간투자사업 제도 운용 정도를 감안할 때 이제는 이해관계자의 민주적 참여를 보장하는 것도 정책의 투명성 담보를 위해서 중요하다.

제6장

결론 및 정책건의

1. 연구의 결론

본 연구는 1990년대 초 민자유치촉진법 제정 당시부터 현재까지 추진된 향
만민간투자정책과정에 대한 평가를 시도하였다. 정책과정에 대한 평가는 그 중
요성이 인정되면서도 평가방법의 한계와 평가에 대한 유용성 때문에 기존 연
구에서 잘 다루어지지 않았다.

이를 위하여 제2장에서는 선행연구 및 관련연구의 이론적 틀을 검토하고 평
가 틀을 설정하였다. 정책형성과정평가에 대한 이해를 돕고자 총괄평가, 형성
평가, 과정평가 등 정책형성과정과 관련된 개념을 검토하였다. 정책평가를 시
행하고 있는 주요 정부부처 간 평가의 차이점을 보기 위하여 국무조정실, 감사
원, 국회의 평가업무를 비교하였으며 부처간 목적과 대상에 차이를 보이고 있
음이 나타났다.

관련 선행연구는 SOC 민간투자사업 정책평가와 평가 틀 분야로 구분하여
검토하였다. SOC 민간투자사업 정책평가연구의 경우 주로 성과 평가적 성격
의 연구를 수행하거나, 현황과 문제점을 지적하는 연구가 대부분이었다. 정책
목표의 달성정도를 구체화하여 평가한 연구도 있었다. 그리고 평가 틀에 대해
서는 평가지표를 구체적으로 검토하였다. 국무조정실 정부업무평가항목 및 지
표는 계획의 적절성, 집행의 효율성(시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성)을
평가지표로 선정하였다. 누리사업 정책형성과정 평가에서는 계획내용(정책목

표+정책수단), 정책형성과정으로 구분하여 평가하였다. 그 외에 에버트 비동(1995)은 정책형성과정 평가시 활용될 수 있는 설명요인을 제시하고 있었다.

이러한 이론적 논의와 기존 평가 틀 검토를 통하여 본 연구는 정책과정과 정책성으로 구분하여 평가 틀을 구축하였다.

정책과정은 정책목표의 적정성(정치적지지, 사회·경제적 여건에의 부합성, 변화의 정도와 방향), 대상사업의 적정성(대상사업의 정책목표적합성, 대상사업의 명료성), 추진체계의 적정성(대상사업선정과정, 시설사업기본계획수립과 내용, 민간사업시행자 사업계획서 평가, 협상·부처간협의·실시협약체결, 실시계획승인, 건설 및 운영기간중 제반 정부지원, 운영기간중 사업관리, 정부규제의 적정성, 건설보조금 지원, 운영수입보장, 정부의 업무체계), 이해관계자 참여의 적정성(사업참여자간 경쟁의 적정성, 여론수렴의 적정성) 등으로 구분하였다. 정책성과 평가 기준은 사업비절감효과, 시설확충효과, 투자자다양화효과 등으로 세분하였다. 세분된 평가기준은 이론적 설명변수와 평가지표를 본 연구의 평가목적에 맞추어 적용함으로써 최대한 객관성을 유지하고자 하였다.

제3장에서는 평가를 위하여 항만시설 민간투자정책 형성과정을 법 제정기, 제도구축시기, 제도의 내실화시기, 민간투자사업 외연확대와 경쟁촉진시기로 구분하여 기술하였다. 그리고 항만민간투자사업 정책 변화를 검토하였다. 검토 결과 우리나라의 항만민간투자사업 정책은 제도 초기에는 민간사업자 참여유도를 위한 과감한 인센티브를 도입하였으나 제도가 정착되면서 점차적으로 참여자 다양화를 유도하는 방향으로 전환되고 있는 것으로 나타났다.

제4장에서는 평가방법으로서 정성적 평가방법인 포커스 그룹의 운영과 정량적 평가를 위한 설문조사를 병용하게 된 배경과 내용을 기술하였다. 평가는 평가 틀에 맞추어 과정평가와 성과평가로 구분하여 포커스 그룹에서 발견된 내용과 설문조사의 조사 결과를 감안하여 시행하였다. 평가대상인 정책은 사업의 선정에서부터 운영중인 사업에까지 폭넓게 적용하였다.

평가결과 정책목표의 적정성은 우수, 대상사업의 적정성은 보통, 추진체계의 적정성은 보통, 이해관계자 참여의 적정성은 미흡, 정책성과는 전반적으로 우수로 나

타나 현재까지 항만민간투자정책은 비교적 잘 진행되고 있는 것으로 평가되었다.

그러나 구체적인 평가지표에서는 미흡한 점이 나타났다. 특히 대상사업의 명료성, 협상·부처간 협의·실시협약체결, 운영수입보장체계, 정부의 업무체계, 이해관계자의 정책 참여 등의 부문에서는 개선의 필요성이 있는 것으로 평가되었다. 미흡한 것으로 평가되었던 것은 주로 사업의 운영과 위험, 원활한 사업의 추진과 관련된 절차 등에 관한 것으로서 항만민간투자정책의 초점이 정책의 소프트화로 이전되어야 할 필요성이 있음을 시사하였다.

제5장에서는 항만시설 민간투자사업 정책의 발전방안으로서 거시적 측면에서는 정책목표의 재설정, 수요탄력적 민간투자사업 추진방안, 민자사업 성과측정을 통한 정책 발전방안을 제시하였다. 정책목표의 재설정은 그 동안 시설확충 측면의 정책목표달성에 주력하였던 것을 인간의 창의와 효율에 중점을 두는 방향으로 조정되어야 할 것으로 판단된다. 수요탄력적 민간투자사업 추진은 운영수입보장 등 제반 정부지원의 축소에 따라 예상되는 민간투자대상사업의 문제점을 해결할 수 있는 구조적 개선방안으로 제시되었다. 이는 항만사업에 있어 시설과잉 논란을 불식시키고 민간투자사업 경쟁 활성화와 투자자다양성을 제고하고 수요불안에 따른 정부지원 증가의 가능성을 줄일 수 있는 방안으로 활용될 수 있다. 그리고 민자사업 성과측정을 통한 추진체계 개선방안은 단계별로 민자사업의 성과를 세밀히 추정하는 것을 골자로 하고 있다. 단계별 성과측정을 통하여 민간투자사업 운영의 안정성을 도모하고 운영수입보장의 불확실성을 감소시킬 수 있다.

그리고 구체적인 개선방안으로서 i) 항만시설 민간투자 시설사업기본계획 표준지침 마련, ii) 항만시설 민간투자 실시협약 표준지침 마련, iii) 협상의 원활화를 위한 관계자 참여 및 의견제시, iv) 우선협상대상자 지정 이후 출자자변경 허용 원칙 정립, v) 이해관계자의 사전 의견 수렴의 제도화 등을 제시하였다.

개선방안에 대해서는 시급성과 활용가능성을 고려하여 추진일정과 방법을 위주로 정책건의 사항으로 정리하였다. 민간투자사업이 매년 꾸준히 추진되고 있는 상황에서 정책에 바로 활용할 수 있기 때문이다.

2. 정책건의

항만시설 민간투자정책의 형성과정을 평가한 결과 추진체계 등 구체적인 정책개선이 요구되는 부분에 대해서는 앞서 언급한 바 있으므로 필요한 경우 정책에 참고할 수 있을 것이다. 이의 실행을 위해서는 시설사업기본계획 표준지침 및 실시협약 표준지침 수립과 이해관계자 참여방법 개선 등을 위한 소위 제도개선팀을 구성하여 추진방법을 도출하고 적용방안을 수립할 필요가 있다.

그리고 정부지원방법이 변경되는 상황에서 운영리스크를 최소화하기 위한 방안을 모색하는 것과 운영단계의 정책효율성을 제고하는 방안 등 구조적인 정책 개선이 요구되는 부분에 대해서는 그 추진방향과 세부일정에 대해서는 다음과 같이 구체적인 정책 일정이 요구되며 이의 실행을 건의하고자 한다.

1) 수요탄력적 민간투자사업 추진

(1) (가칭)항만개발사업 시행계획 수립

수요탄력적 민간투자사업 추진을 위해서는 사업 착수시점 결정체계(trigger rule)를 수립하는 것이 요구되며 또한 사업 착수시점 결정을 위한 (가칭)항만개발사업 시행계획을 수립한다.

이를 위하여 2007년 상반기 중에 i) 시행계획 수립 작업반을 구성하여 항만개발사업 시행계획 수립 방향을 설정하고 전국 항만기본계획 검토 및 사업 집행기본계획서 작성 등의 업무를 수행할 필요가 있으며 필요한 경우 외부자문이나 연구를 의뢰할 수도 있을 것이다. ii) 시안 도출 및 관계기관 회의를 통하여 항만개발사업 시행계획(안)을 만들고 iii) 전문가 토론회와 공청회를 통하여 의견수렴 절차를 거친 뒤 2007년 말에 최종안을 확정하여 시행계획을 수립하여 발표하고, iv) 2008년부터 시행하는 등의 절차를 거쳐야 할 것이다.

(2) 추진일정

단계	주요업무	시기
i. 시행계획 수립 T/F 구성	- 정책담당자 포함 총 10명 내외 - 착수시점 결정 방법 등 계획 수립 방향 논의 - 사업단위별 개발 시기 및 주제 등 검토	2007년 1/4분기
ii. 시행계획(안) 도출	- 시안 도출 및 관계기관 회의 - 착수시점 및 적용방안 도출	2007년 2/4분기
iii. 시행계획 수립 및 발표	- 전문가 자문회의, 공청회 - 항만개발사업 시행계획(안) 조정 및 확정 - 단위사업별 연차별 시행계획 발표	2007년 4/4분기
iv. 시행	- 착수시점 적용 및 모니터링	2008년 1/4분기

2) 운영단계 정책성과 측정

(1) 추진방향

처리물동량 및 적용사용료 수준 그리고 운영수입보장 체계의 적절성 등 운영단계에서의 정책성과를 측정하고 개선하기 위해서는 협약 변경이 요구되는 경우도 있을 수 있으므로 사업시행자와 정책담당자 모두에게 민감한 문제이다. 특히 실시협약이 변경되는 경우 보다 폭 넓은 정책 대안이 요구된다. 또한 사업협약 당시에 항만시설의 관리정책 측면에서도 변화가 있으므로 전반적인 정책 검토가 요구되기도 한다.

(2) 추진일정

단계	주요업무	시기
i. 정책방향 설정	- 운영단계의 사업리스크 조사 - 사업리스크의 영향 검토	2007년 1/4분기
ii. 개선방안 검토 및 대안제시	- 정책연구기관 및 관련 전문가등 - 운영단계 리스크 저감방안 마련	2007년 3/4분기
iii. 관계기관 및 관련자 의견 수렴	- 정부 및 사업시행자와 협의 - 최적 방안 도출	2008년 1/4분기
iv. 개선방안 도출 및 적용	- 관계기관 및 관련자 협의	2008년 3/4분기
v. 시행	- 개선방안 실행(협약변경 등)	2008년 4/4분기

3. 연구의 이론적 활용성

정책평가에 대한 연구는 최근 신공공관리(new public management)의 확산에 따른 정부업무평가제도의 중요성이 점차 증가하고 있는 가운데 평가의 방식, 구조, 목적, 활용 등이 크게 변화되고 있다. 이에 따라 본 연구는 정책과정 평가분야의 선행연구들을 토대로 정책과정평가 틀과 평가방법에 있어 새로운 영역을 개척하고자 하였으며 타 분야에서도 활용이 가능한 보편적인 평가 틀을 설계하고자 노력하였다. 다만 본 연구를 통해 제시하고 있는 정책과정평가 틀은 항만민자사업의 목적, 추진과정, 추진체계, 추진방식 등에 대한 세부내용에 대한 검토를 토대로 후방향식(backward mapping)으로 작성된 것이기 때문에 다른 분야에 평가 틀을 적용하기 위해서는 평가요소들에 대한 조정이 필요하다.

그럼에도 본 연구의 평가 틀은 정책과정평가의 개념적 이해를 현실에 접목하여 포괄적 평가가 가능하도록 구축하였다. 이전 연구는 과정평가에 대한 구체적인 평가 틀이 없거나 단일사업을 대상으로 한 과정평가에 치우치거나, 과정평가라고 하더라도 평가분야가 전반적 과정을 다루고 있지 못하다. 더욱이 과정평가에 있어 중요한 이론적 근거인 프로그램 이론에 대한 이해의 토대 위에서 평가 틀이 설정되지 않음으로써 과정평가를 통한 정책모니터링의 실효성을 제고하는데 한계가 있었다. 또한 총괄평가와 과정평가에 대한 명확한 구분 없이 양자를 사용함으로써 과정평가의 목적과 총괄평가의 목적이 불분명한 문제가 있었다.

본 연구의 평가 틀은 이러한 한계를 극복하고자 하였다. 평가영역은 항만시설 민간투자정책 형성과정에서부터 정책의 시행단계를 고려하여 구분함으로써 정책의제설정(agenda setting)단계부터 정책결정과 집행의 각 단계를 모두 포괄하는 모형으로 구성하였다. 평가기준은 정책과정의 각 시행단계별로 중요하다고 생각되는 것을 그간의 관련분야 연구경험을 토대로 크게 두 가지 영역으로 구성하였다. 평가착안사항은 기존의 관련 연구를 최대한 반영함으로써 본

연구의 정책과정평가 틀이 기존 연구결과를 수렴하고, 새로운 대안이 되도록 이론적 적합성을 제고하였다.

평가방법론은 문헌분석 외에 설문조사와 포커스 그룹인터뷰를 병행하였다. 기존 연구의 경우 과정평가를 수행함에 있어 설문조사를 시행한 사례는 거의 없었으며 문헌분석과 일부 면담을 추가하여 시행하였다. 면담은 관계자의 개인적 경험과 의견을 심도있게 조사·분석할 수 있는 장점이 있다. 포커스 그룹인터뷰는 정책관련자를 대상으로 한 토론 방법으로서 각기 다른 정책참여자의 견해를 폭 넓게 수렴할 수 있으며 개인적 의견 수렴방법의 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구는 정책평가 관련 연구를 토대로 정책과정평가 틀을 설정하고, 이에 따라 항만시설 민자사업 추진과정에 대한 구체적인 평가모형을 제시함으로써 정책평가 연구에 있어 정책과정평가를 위한 새로운 평가 틀을 구축하였다는 점에서 이론적 의의가 크다고 할 수 있다. 또한 이를 방법론적으로 과정평가에 정성적·정량적 방법을 적절히 혼용하여 도입하였다는 점에서 본 연구는 평가 방법론 영역에 있어 보다 발전된 평가연구를 가능하게 할 수 있다는 의의가 있다. 요컨대 본 연구의 평가 틀과 방법론은 여러 선행연구들과 관련이론의 검토를 토대로 도출된 것이기 때문에 여타 SOC 분야의 과정평가나 성과평가에서 활용할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교통개발연구원 외, 「SOC종합투자조정계획의 수립」, 2000.
- 국무조정실 정부업무평가위원회, 「2006년도 정부업무평가 추진계획」, 국무조정실 정부업무평가위원회, 2006.
- _____, 「자체평가메뉴얼」, 2006.
- 국무조정실 정책평가위원회, 「2003년도 상반기 정부업무 평가결과 종합보고서」, 2003.
- _____, 「2003년도 정부업무 평가지침」, 2003.
- 국토연구원, 「SOC 민간투자제도 발전방안 연구」, 기획예산처, 2002.
- _____, 「SOC 중장기 민간투자계획 재정비 연구」, 2004.
- 기획예산처, “2006년 재정사업 심층평가 계획”, 기자간담회 자료, 2006.
- 기획예산처·한국개발연구원 공공투자관리센터, 「2005 사회기반시설에 대한 민간투자법·시행령·기본계획」, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2005.
- 김재형, “사회기반시설 투자와 민간투자사업의 역할”, 「정책&지식」, 제267호, 서울대학교 행정대학원 정책지식센터, 2006.
- 김후자·김정남, “정성적 연구로서의 포커스 그룹 연구방법(Focus group method)에 대한 고찰”, NuriMedia Co. Ltd. 2003.
- 김흥수 외, 「민간투자사업의 주요 쟁점별 협상방안 연구」, 국토연구원 민간투자지원센터, 2003.
- 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 2006.
- _____, 「기획과 결정을 위한 정책분석론(제2전정판)」, 박영사, 2004.
- _____, 「정책학 원론」, 박영사, 2003.
- 대한건설협회, 「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」, 한국건설산업연구

- 원 · 국토연구원, 2003.
- 모창환, “철도민영화 정책에 대한 다차원 정책평가방법론의 적용 : 영국철도민영화 사례 분석”, 「한국정책학회보」, 제12권 제1호, 한국정책학회, 2003.
- 서울시, 「시정개혁 효과성 평가」, 2001.
- 송병록 외, 「민자사업추진의 효율성 · 투명성제고를 위한 업무수행지침 연구」, 국토연구원, 2004.
- , 「SOC중장기 민간투자계획 재정비 연구」, 국토연구원, 2004.
- 심기섭 · 김운수 · 이호춘, 「항만개발사업의 정책평가모형구축에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2004.
- 오세운, “일반폐기물 관리정책 평가를 위한 모니터링”, 「한국사회와 행정연구 사례」 제7권 1996.
- 이경옥 역, 에버트 비동 저, 「정책평가개론」, 도서출판 한울, 1995.
- 이광희 외, 「정책평가 우수사례」, 한국행정연구원, 2004.
- 이규방 외, 「중장기 민간투자계획수립 연구」, 국토연구원, 2002.
- 이윤식 · 김지희, “참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구”, 「한국정책학회보」, 13(1), 2005.
- 이재철, “민자유치사업의 문제점과 개선방안”, 「사업평가 현안분석」. 제7호, 국회예산정책처, 2005.
- 이종필, 항만민간투자사업방식의 동향과 시사점, 「월간 해양수산」 2003년 8월호, 한국해양수산개발원, 2003.
- 이창기, “정부업무평가를 위한 성과지표 개발방안”, 「정부업무평가의 주요쟁점」, 2005년도 한국정책분석평가학회 기획세미나, 2005.
- 전찬영 · 심기섭 · 이종필 · 이상우, 「항만개발사업의 경제적 타당성 평가의 개선방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 전찬영 · 이종필, “항만민간투자사업의 평가기준 개선방안에 관한 연구”, 「해운물류연구」, 제40호, 한국해운물류학회, 2004.
- 정봉민 · 성숙경, 「우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향」, 한국해양수산개발원, 2003.

정정길, 「정책학원론(개정판)」, 대명출판사, 2001.

차의환, 「정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략(개정판)」, 한울아카데미, 2005.

최병선, 「정부규제론」, 박영사, 1994.

한국개발연구원, 「BTO 민간투자사업 사업계획서 평가체계 개선방안 연구」, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2005.

_____, 「목포신외항 다목적부두 민간투자사업 실시협약 조정방안에 관한 연구」, 2006.

한국기업평가, 「민자사업 평가체계개편 연구」, 기획예산처, 2004.

한국해양수산개발원, 「민간투자대상사업 재지정을 위한 타당성 분석」, 1999.

_____, 「인천북항 민간투자사업 타당성 조사」, 2003.

_____, 「포항영일신항만 및 울산신항만 개발 민자유치사업의 수익성분석 및 추진방안 연구」, 1997.

해양수산부, 「2004년도 주요정책과제 평가결과」, 2004.

_____, 「민간투자사업의 체계적·효율적 추진을 위한 관리운영지침 수립연구」, 한국해양수산개발원, 2005.

_____, 「수정항만개발계획」, 2001.

_____, 「포항영일만신항(1단계) 민간투자사업 추진방안 연구」, 2000.

황성원, 「행정서비스 모니터링제도 활성화 방안」, 한국행정연구원, 2004.

황창용 외, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법과 관련 법률의 체계에 관한 연구」, 국토연구원, 2004.

Adams, P. E. & Krockover, G. H., “Getting There from Here: the Role of Policy”, *Journal of Research in Science Teaching*, 35, 1998.

Anderson, J. E., *Public Policy-making*, Houghton Mifflin Company(5th edition), 2002.

Atkinson, M. M. & Coleman, W. D., “Policy Networks, Policy Communities

- and the Problems of Governance”, *An International Journal of Policy and Administration*, 5(2), 1992.
- Barrett, S., “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”, *Public Administration*, 82, 2004.
- Brinkerhoff, D. W., “Process Perspectives on Policy Change: Highlighting Implementation”, *World Development*, 24(9), 1996.
- Chelmsky, E., “Program Evaluation: Patterns and Directions”, Washington D. C.: The American Society for Public Administration, 1985.
- Crosby, B., “Policy Implementation: The Organizational Challenge”, *World Development*, 24(9), 1996.
- DeLeon, The Democratization of the Policy Sciences, *Public Administration Review*, 52, 1992.
- Dirk Haubrich., “UK Rail Privatization Five Years Down the Line: an Evaluation of Nine Policy Objectives”, *Policy & Politics*, Vol. 29, No. 3, 2001.
- Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1970.
- Hill, M. & Hupe, P., “Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice”, London: Sage, 2002.
- Iowa State University, “Focus Group Fundamentals”, *Methodology Brief*, 2004. 5.
- Jenkins, W. I., “Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective”, London: Martin Robertson, 1978.
- Lester, J. P., Bowman, A. O, Goggin, M. L. & O’Toole, J., “Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research”, *Policy Studies Review*, 7, 1987.
- Love, A., “Implementation Evaluation”, in Wholey, J. S. et. al.(eds.),

- Handbook of Practical Program Evaluation*(2nd ed.), San Francisco: Jossey-Bass, 2004.
- Lowi, T. J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32, 1972.
- Matland, R. E., "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 5(2), 1995.
- Patton, M. Q., *Utilization Focused Evaluation: The New Century Text*(3rd ed.), Thousand Oak: Sage Publications, 1997.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E., *Evaluation: A Systematic Approach*, SAGE Publication Ltd, 1993.
- Sabatier, P., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8(4), 1980.
- Scheiner, M. A., "Designing and Using Process Evaluation", in Wholey, J. S. et. al.(eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- Thomas R. Dye, *Top Down Policymaking*, Seven Bridges Press, 2001.
- Vedung, E., *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1991; 이경옥 역, 「정책평가개론」, 도서출판 한울, 1995.
- Weimer, D. L., "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective", *Policy Studies Journal*, 26(1), 1998.
- Weiss, C. H., "The Politics of Impact Measurement", *Policy Studies Journal*, 1(3), 1973.
- White, L. G., "Policy Analysis as Discourse", *Journal of Policy Analysis & Management*, 13(3), 1994.

부록 (1)

우리나라 민간투자정책의 목표 및 정책수단

(1) 1999년도 민간투자정책목표 및 정책수단

<표 1> 1999년도 민간투자정책방향 및 수단

연도	정책목표	정책수단
1999	▪ 민간투자방식을 규제위주에서 적극적 지원위주로 전환	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SOC건설사업 틀을 정부·재정 중심에서 민간·민간투자 중심으로 전환 ▪ SOC사업의 계획·설계·건설·운영전단계에서 민간의 창의와 효율을 적극유도 ▪ 외자도입 등을 통해 외국의 선진경영기법과 효율적 운영시스템 도입
	▪ 대상사업의 수익성, 원활한 금융지원, 국제기준에 맞는 지원시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타당성분석의 철저한 시행과 수익성 있는 사업의 민자사업 추진 ▪ 프로젝트파이낸싱의 활성화 ▪ <u>최소운영수입보장, 환리스크 경감</u> 등을 통한 투자위험 완화
	▪ 추진절차의 공정성과 투명성 보장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제기준에 맞는 선정절차준수 ▪ 내외국인 투자자 차별 금지

(2) 2000년도 민간투자정책목표 및 정책수단

<표 2> 2000년도 민간투자정책목표 및 방향

연도	정책목표	정책수단
2000	<ul style="list-style-type: none"> 5개 내외 중점관리사업을 선정하여 SOC민간투자사업 가시화 	<ul style="list-style-type: none"> 재원확보 대책, 외자유치 유망사업, 사업성향상 사업, 관계 기관 이견 조정된 분야별 2개 이상 대상사업 선정 외국인투자 유도
	<ul style="list-style-type: none"> 체계적인 프로젝트 관리시스템 정착 	<ul style="list-style-type: none"> 민간투자지원센터 설립 SOC민간투자지원단 구성
	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 파이낸싱 본격운영으로 원활한 재원조달 	<ul style="list-style-type: none"> SOC프로젝트 발굴 및 사업화 국내펀드 규모확대 및 역외펀드 조기 설립 민자법인에 대한 금융여건 개선
	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁적 민간 주도적 SOC 민간투자제도 정립 	<ul style="list-style-type: none"> 사업성 있는 프로젝트발굴로 경쟁체제 도입 -타당성검토 및 기본설계완료후 고시 -관련정보 민간공개 -민자사업기업화가 용이하도록 대상사업규모의 합리적 조정 지원제도 내실화 및 절차투명화 -최저운영수입보장 및 운영수입초과환수제도 보안 발전 -재정지원 사유별 지원절차 구체화 프로젝트의 민자사업화를 위한 정책결정과정 정형화로 능률적 사업추진유도 -종합 투자우선 순위 결정시스템 내실화 : 예비타당성제도의 시행 후 투자우선순위 및 사업추진방식 결정 -재정여건을 감안 프로젝트별 투자우선순위에 따라 사업착수 시기 조정 -민간투자대상사업의 유형별 재정지원범위 및 기준표준화 : 협상과제별 허용수준 결정 후 협상지침으로 활용 -능률적 민자사업추진을 위한 행정절차단축제도(Fast Track) 제도 도입 -시설사업기본계획 및 실시협약 표준안 개발 및 사용으로 협상과제 단순·명료화 정부측 협상능력 강화를 위한 전문인력 보강 및 전략개발 -협상단의 분야별 기술적 전문성 및 협상노하우 제고 -협상대상자 2이상 유지로 협상의 레버리지 유지

(3) 2001년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

2001년도부터는 상위 중점 추진 정책목표가 제시되고 이를 달성하기 위한 세부 목표와 정책수단이 수립되었다.

i) 민간투자사업의 중장기 비전 제시와 투자대상사업의 확대, ii) 민간투자사업에 대한 적기 재정지원 및 금융여건 개선, iii) 사업관리의 강화를 통한 가시적 성과 달성, iv) 추진절차 개선을 통한 건전한 경쟁유도 및 안정적 투자여건 조성 등 4대 중점추진목표를 제시하였다

② 중간 정책목표 및 정책수단

<표 3> 2001년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2001	<ul style="list-style-type: none"> 민간투자대상사업 선정의 체계화 	<ul style="list-style-type: none"> SOC중장기투자계획 수립 : 투자비전 제시로 민자유치활성화 부문별 민간투자방향 및 후보사업, 민자유치전략 제시 SOC 시설 범위 및 사업추진방식 다양화 : 민간제안 방식도 추진방식에 포함 SOC민자사업추진원칙 정립 예비타당성조사후 시행여부결정 재정사업의 민자사업전환 허용 고시사업은 타당성조사 및 기본설계 선 시행
	<ul style="list-style-type: none"> 민자사업 적기 재정지원 및 금융여건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 민자사업 국고지원예산 적기지원 실험계약체결 또는 착공 민자사업에 대해 국고지원예산 우선 확보 인프라펀드 본격 운영 산업기반신용보증기금 활성화 민자사업에 대한 금융기관대출자산 위험가중치 하향조정 : 0%적용 투자재원다양화 등으로 민간투자재원 확대 보험사·연기금·공제조합 등 기관투자자의 자산운용제한 완화로 직접출자 및 융자확대 추진

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간투자사업 관리 및 추진체계 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 외자유치 민자사업 중심으로 중점관리사업 재편 ▪ SOC민간투자지원단 활동강화 ▪ 지자체 민자사업 활성화 및 관계공무원 전문성 제고
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간투자사업 추진절차 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 안정적 투자여건 조성 및 협상효율성 제고 위해 재정지원 절차·기준 및 위험분담원칙 표준화 ▪ 필요시 RFP에 협상시한 사전제시로 협상효율성 제고 ▪ 협상진행의 일관성 및 사업추진의 효율성을 제고하여 사업추진 지연을 방지 -주무관청의 적극개입 -RFP고시와 배치된 협상조건 제시불허로 사업참여자 신뢰성 및 예측가능성 확보 -실시계획 승인기간 단축(6월→3월내) 등 실시계획 승인방법 개선 ▪ 운영기간 별로 최소운영수입보장폭 차등화 -최소운영수입 보장을 하향조정 ▪ 민간제안사업 추진절차 개선 -제안내용세부사항 공개 금지 -제안서 보완 및 수정제안 허용 -타당성분석 및 기본설계 완료사업에 대한 최초제안자 우대 불인정

(4) 2002년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

i) 우리경제의 경쟁력 제고를 위한 인프라의 조기 구축, ii) 민간자본 유치를 확대하여 재정부담 완화, iii) 민간의 창의와 효율을 활용한 양질의 공공서비스 제공, iv) 민간의 사업기회 창출과 건설경기 진작을 통한 경제활성화 등 4대 중점 추진목표가 설정되었다.

② 중간정책목표 및 정책수단

<표 4> 2002년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2002	▪ 민간투자사업의 효율적 추진체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중장기민간투자계획의 체계적 시행 - SOC중장기 민간투자계획('02~'11)의 체계적 추진 : 민간투자후보사업에 대한 민자유치 적극 추진 - 민간투자 후보사업은 적기 사업추진을 위해 필요적 사전절차 조기 완료:예비타당성 조사결과를 반영 민자사업으로 지정 ▪ 민간투자사업의 사전준비 강화 - 민간투자 추진 대상사업 사전 검증 강화 - 민간투자추진대상사업에 대한 사전정보제공 : 사업설명회 등 개최, 타당성 및 기본설계 도서 민간 열람 ▪ 민자대상사업 확대 및 추진방식 다양화 - 초고속정보통신망 추가, BTL ROT등 다양화와 고시사업의 경우 추진방식무제한
	▪ 민자사업에 대한 재정·금융지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민자사업에 대한 재정지원확대 - 적기집행 - 민자사업에 계속비제도 도입추진 ▪ 민자사업의 원활한 자원조달 지원 - 민자사업 투자자 다변화: 보험사, 연기금, 공제회 등의 민자사업 참여유도
2002	▪ 민자사업에 대한 재정·금융지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 비건설사 참여 유도 → <u>평가기준에 반영 2003년 평택당진항 내항 동부두 및 인천북항 일반잡화 사업</u> - 인프라펀드의 민간투자사업에 대한 투융자 실행 ▪ 금융조달방식 다양화 : SOC채권, ABS, 외국인투자유치 등 ▪ 산업기반신용보증기금의 신용보증 활성화 : 대상(외화차입) 및 범위(4천억)확대
	▪ 사업관리체계의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업관리체계 개편 - 사업유형별 사업추진단계별 관리방식으로 전환
	▪ 사업추진절차의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업추진절차의 효율화 - 민간투자대상사업 지정을 주무관청이 수시 상정 - 실시계획의 단계별 승인제 도입 및 승인기간 단축
	▪ 재정사업과 민자사업간 상호전환 허용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정사업 중 민자사업으로 전환 - 재정여건, 시급성, 수익성 등을 고려 ▪ 민자사업의 재정사업 전환 - 과도한 정주지원요구 등

(5) 2003년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

i) 투자자의 다변화를 통한 경쟁 촉진, ii) 민간투자사업 운영수입 보장제도 합리화, iii) 민자/재정사업 시설 간 사용료 격차 완화, iv) 민자사업 추진·관리시스템 개선 등 4대 목표가 제시되었다.

② 중간정책목표 및 정책수단

<표 5> 2003년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2003	▪ 투자자의 다변화를 통한 사업자간 경쟁촉진	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업제안비용 보상 <ul style="list-style-type: none"> - 제안사업 중 차상위 탈락자를 대상 ▪ 연기금 등 재무적 투자자 참여 유도 <ul style="list-style-type: none"> -배점기준 상향조정, 최소자기자본비율 인하, 연기금 대상 투자설명회 등
	▪ 운영수입보장 기간·수준을 합리적으로 조정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 운영기간 보장기간 단축(20년→15년) -상한의 단계적 축소 -초과분 환수기준 상한 조정 -운영수입보장 하한선 도입(50%)
	▪ 민자/재정사업시설간 사용료 격차 완화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역주민 사전 의견 수렴 ▪ 재정시설사용료 단계적 현실화(항만은 관련성 약함)
	▪ 민자사업 추진·관리시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중기재정계획과 연계한 중장기 민간투자계획 수정·보완 -연차별 민자사업 추진규모 및 투자우선순위 제시 ▪ 민자사업에 대한 사전타당성 검토 강화 -주무관청이 제안사업을 대상사업으로 지정하기 전 검토보고서 제출 -총사업비 2천억미만 사업도 정부지원 수반시 민투심심의 필요 ▪ 사업평가, 협상의 공정성·전문성 제고 -사업비 조달청 단가 적정성 의뢰 -민간제안사업도 주무관청이 사용량추정 의뢰, 추정결과 실명제 도입 -사업평가·협상팀 구성에 관한 기준 및 업무수행 지침 마련

(6) 2004년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

i) 민자사업 투자주체 · 대상사업의 다변화 · 다양화, ii) 민자사업의 경쟁 촉진과 내실화, iii) 수요자 중심으로 사업추진체계를 효율화 · 투명화

② 중간정책목표 및 정책수단

<표 6> 2004년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2004	▪ 재무투자자의 민자사업 참여활성화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 연기금 등 재무투자자의 투자확대유치 - 자기자본비율 하향조정(50% 이상참여시) - 연기금 참여 인프라펀드 설립활성화 ▪ 재무투자자 민자사업체 주식인수와 효율적인 자금재조달 뒷받침 - 자금재조달 이익을 정부와 재무투자자간 합리적으로 공유 ▪ 전략적투자자의 출자 유도 - 평가우대(가산점) ▪ 외국인투자자 민자사업 참여촉진
	▪ 민자대상사업 및 사업추진 방식의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민기초시설 민자사업 추진 ▪ 사업추진방식 다양화 :BTL
	▪ 경쟁촉진을 통한 민자사업 효율화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단독민자사업 유찰제도 도입 ▪ 품질 · 가격경쟁 유도를 위한 사업제안서 평가제도 개선 ▪ 설계요구수준 완화:사업비용절감
	▪ 사업시행조건의 합리화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경쟁촉진을 통한 목표수익률 책정 - 세후수익률 → 세전수익률 ▪ 운영수입보장의 단계적 축소 - 운영수입보장 배제 또는 최소화 - 민자사업에 대한 신용보증규모 확대 ▪ 총사업비 결정 합리화 - 경쟁입찰을 통해 공사비 검증 면제 - 대규모민간제안사업(총사업비 3천억이상)에 대해 주무관청이 예정가격 산출
	▪ 사업추진 체계의 효율화 · 내실화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민자사업 적격성 조사 제도 도입으로 방만한 민자사업 추진방지 및 사업내실화 ▪ 통행량추정의 객관성 · 전문성 제고 - 추정시 적용되는 기준 · 절차 표준화 지침 마련
	▪ 사업자의 시간 · 비용부담 축소	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업추진 소요기간 단축 - 경쟁입찰의 경우 중요 사업시행조건 잠정확정으로 협상기간 단축 - 실시계획 승인기간 단축 : 주무관청 환경영향평가 기초조사 조기 착수 등 - 사업제안서류 간소화, 민자행정처리 매뉴얼 공표 등

(7) 2005년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

i) 민간투자 대상시설 및 사업시행방식 다양화, ii) 재무투자자 등으로 투자주체 다양화, iii) 경쟁촉진 등을 통한 사업시행조건 합리화, iv) 민간투자 운영시스템을 지속 효율화, v) 민자사업하기 좋은 환경 조성 등 5대 목표가 제시되었다.

② 중간정책목표 및 정책수단

<표 7> 2005년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2005	▪ 민간투자대상시설 및 사업시행방식의 다양화	▪ 대상시설을 생활기반시설분야까지 확대 ▪ BTL방식으로 추진
	▪ 재무투자자 등으로 투자주체를 다변화	▪ 금융기관 민자사업 투자시 인센티브부여 -평가시 가정 및 자기자본비율 완화 -은행의 민자사업시행법인 출자한도(15%)배제 ▪ 인프라펀드 설립활성화 ▪ 시설운영전문사 참여시 인센티브 부여
	▪ 경쟁촉진 등을 통한 사업시행조건의 합리화	▪ 경쟁촉진 제도 보완 - 설계도서 수준 완화 ▪ 목표수익률 조정 ▪ 운영수입보장은 단계적으로 축소
	▪ 민간투자 운영시스템을 지속 효율화	▪ 민자사업 타당성심사 강화 -BTL사업은 적격성조사(VFM) ▪ 민자대상사업 시설수요량 추정의 객관성·전문성 제고 -지침보완,지역간 통행량 기종점 정비 ▪ 평가시스템 지속 발전 -평가기준 계량화, 산정방식 사전공개 등
	▪ 민자사업하기 좋은 환경조성	▪ 사업추진절차 간소화 -사업시행조건에 대한정부대안 마련 -기타 행정절차 단축 등(심의대상 축소, 승인기간 축소, 공사비 적정성 검토 생략 등) ▪ 민자사업 비용 최소화 -설계도서수준 완화, 도공설계 VE비용 사업자 부과금지 등 ▪ 사업시행절차 및 기준 매뉴얼화 및 공개 -RFP작성요령, 적격성 조사 요령, 평가요령 등

(8) 2006년도 민간투자정책목표 및 정책수단

① 상위 정책목표

i) 민간투자 대상시설 및 사업시행방식 다양화, ii) 재무투자자 등으로 투자주체 다양화, iii) 경쟁촉진 등을 통한 사업시행조건 합리화, iv) 민간투자 운영시스템을 지속 효율화, v) 민자사업하기 좋은 환경 조성, vi) 민간투자사업 운영수입보장 제도 개선 등 6대 목표가 제시되었다.

② 중간정책목표 및 정책수단

<표 8> 2006년도 민간투자정책목표 및 수단

연도	정책목표	정책수단
2006	▪ 민간투자대상시설 및 사업시행방식의 다양화	▪ 대상시설을 생활기반시설분야까지 확대 ▪ BTL방식으로 추진
	▪ 재무투자자 등으로 투자주체를 다변화	▪ 금융기관 민자사업 투자시 인센티브부여 -평가시 가점 및 자기자본비율 완화 -은행의 민자사업시행법인 출자한도(15%)배제 ▪ 인프라펀드 설립활성화 ▪ 시설운영전문사 참여시 인센티브 부여
	▪ 경쟁촉진 등을 통한 사업시행조건의 합리화	▪ 경쟁촉진제도 보완 -제출 설계도서 수준 완화, 사업제안비용 보상(민간제안사업) ▪ 경쟁을 통한 목표수익률 조정 유도 ▪ 민자사업에 대한 신용보증규모 확대 ▪ 사용료는 적정범위내로 유지 : 시설이용자 부담능력 등 고려
	▪ 민간투자 운영시스템을 지속 효율화	▪ 민자사업 타당성심사 강화 -BTL사업은 적격성조사(VFM) ▪ 민자대상사업 시설수요량 추정의 객관성·전문성 제고 -지침보완,지역간 통행량 기종점 정비 ▪ 평가시스템 지속 발전 -평가기준 계량화, 산정방식 사전공개 등

연도	정책목표	정책수단
	▪ 민자사업하기 좋은 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업추진절차 간소화 <ul style="list-style-type: none"> -사업시행조건에 대한정부대안 마련 -기타 행정절차 단축 등(심의대상 축소, 승인기간 축소, 공사비 적정성 검토 생략 등) ▪ 민자사업 비용 최소화 <ul style="list-style-type: none"> -설계도서수준 완화, 도공설계 VE비용 사업자 부과금 지 등 ▪ 사업시행절차 및 기준 매뉴얼화 및 공개 <ul style="list-style-type: none"> -RFP작성요령, 적격성 조사 요령, 평가요령 등
	▪ 민간투자사업 운영수입보장 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최소운영수입보장제도 축소 및 폐지 <ul style="list-style-type: none"> -민간제안사업은 폐지 -정부고시사업은 축소 : 15년→10년, 90%상한으로 초기 5년 75%, 다음 5년 65%

부록 (2)

【항만시설 민간투자정책의 평가를 위한 설문】

안녕하십니까?

우리원은 항만시설 민간투자정책이 정책목표에 맞게 적절히 추진되고 있는지를 평가하고자 “항만시설 민간투자정책의 평가와 발전방안 연구”를 수행하고 있습니다. 정책입안자와 정책대상자 그리고 관계 전문가 여러분의 다양한 경험과 폭넓은 의견을 듣고자 합니다. 귀사(하)의 의견이 항만민간투자정책을 발전시키는 데 큰 도움이 될 것으로 기대하며 다음 문항의 답변을 간곡히 부탁드립니다.

감사합니다.

한국해양수산개발원장

- ▣ 연구책임자 : 김우호 부연구위원(항만연구본부)
- ▣ 설문연락처 : 이종필 책임연구원, 임여울 연구원, 이남순·김은정 행정원
- ▣ 전 화 : 02-2105-2826, 2834, 2905, 2820, 2837
- ▣ 팩 스 : 02-2105-2839
- ▣ E-mail : jplee@kmi.re.kr, neoport@kmi.re.kr, yeowool@kmi.re.kr

3. 귀사(하)는 항만시설 외의 SOC 시설 민간투자사업에 참여하신 경험이 있습니까?

있다() : 도로(), 철도(), 공항(), 물류(), 환경(), 기타()
 없다()

※ 귀사(하)의 입장에서 다음 질문에 대하여 동의하시는 정도에 따라 번호에 기표하여주시기 바랍니다.

①	②	③	④	⑤	⑥
전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	약간 동의하지 않는다	약간 동의한다	동의한다	매우 동의한다

▷ 항만시설 민간투자정책 형성과정에 대한 질문입니다.

4. “민간투자의 촉진, 창의적이고 효율적인 SOC의 확충·운영”이라는 민간투자정책의 목표는 정책수립시기의 사회경제적 여건에 비추어 볼 때 적정했다.

낮음 <--동의수준--> 높음

①	②	③	④	⑤	⑥

4-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

5. 상기의 항만민자사업은 정부의 민간투자 정책목표에 맞게 선정되었다.

낮음 <--동의수준--> 높음

①	②	③	④	⑤	⑥

5-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

낮음 <--동의수준 --> 높음

5. 상기의 항만민자사업은 정부의 민간투자 정책목표에 맞게 선정되었다.

①	②	③	④	⑤	⑥

- 5-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

6. 상기의 항만민자사업은 추진절차, 사업내용, 위험분담 등 주요내용이 명확하게 제시되었다.

①	②	③	④	⑤	⑥

- 6-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

7. 다음 각각의 항만민자사업의 추진과정이 체계적으로 확립되어 있다.

추진과정	①	②	③	④	⑤	⑥
① 타당성 및 적격성조사 등 대상사업선정과정						
② 시설사업기본계획(RFP) 수립과 내용						
③ 민간사업시행자 사업계획서 평가						
④ 협상, 부처간 협의, 실시협약체결						
⑤ 실시계획 승인						
⑥ 건설 및 운영기간 중 제반 정부지원						
⑦ 운영기간 중 사업관리						

▷ 다음은 항만시설 민간투자정책의 효과 측면에 대한 질문입니다.

12. 그 동안 추진된 항만시설 민간투자사업은
재정사업으로 추진된 것으로 가정하는 경
우보다 사업비가 절감되었다고 할 수 있다.
- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ |
| | | | | | |

12-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

12-2. 민자사업에서 사업비를 절감할 수 있는 방안은 무엇이라고 보십니까?

()

13. 그 동안 추진된 항만시설 민간투자사업이 낮음 <--동의수준 --> 높음
재정사업 시행에 대비하여 시설확충 측면에
서 효과적이다.
- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ |
| | | | | | |

13-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

14. 상기의 항만민자사업에서 투자자를 다양화
한 것은 정부의 정책목표를 달성하는데 기
여하였다.
- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ |
| | | | | | |

14-1. 이에 대해 동의하거나 동의하지 않는 이유는 무엇입니까? 특히 어떤 측
면에서 그러합니까?

()

5. 항만시설 민간투자정책의 목표를 크게 인간의 창의와 효율 도입과 항만시설 확충으로 본다면 상대적 중요도를 평가해주시오(반드시 2개의 합이 100%가 되도록 해주십시오, 예; 50%, 50%)

16. 향만민자사업 추진 시 참여자 간 경쟁을 촉진시키는 데 다음 정책과정 중 어느 부문이 영향을 준다고 보십니까?(중요한 것부터 1·2·3위 기재)
- 정책과 사업목표의 명료성() • 대상사업의 적정성()
 - 추진체계의 적정성() • 투자자 및 참여자의 다양화()

17. 향만민자사업이 시설확충에 기여하는데 다음 정책과정 중 어느 부분이 영향을 준다고 보십니까?(중요한 것부터 1·2·3위 기재)

- 정책과 사업목표의 명료성() • 대상사업의 적정성()
- 추진체계의 적정성() • 투자자 및 참여자의 다양화()

부록●153

18. 현행 항만 민간투자정책과 사업의 발전을 위한 제언을 부탁드립니다.

건설보조금, 운영수입보장 등 정부지원	
수요예측 등 대상사업 선정과정	
재무투자자, 선사 등 투자자 다양화 촉진	
사업계획서 평가와 협상 등 추진체계	
사업방식다양화등 사업발굴	
기타 ()	

※ 성실한 답변에 감사드립니다. 설문답변과 함께 연락처를 보내주시면 설문
의 결과와 소정의 상품권을 발송하여 드리겠습니다.

e-mail: _____
 ◎ 또는 주 소 : _____

항만시설 민간투자정책 평가와 발전방안 연구

2006年 12月 26日 印刷

2006年 12月 28日 發行

編輯兼 李 正 煥
發行人

發行處 韓國海洋水產開發院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
수암빌딩

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / (주)정인I&D(☎ 3486-6791) 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 394-0337, 734-6818