기본연구 2022-15

항만분야 공공갈등 관리방안 연구

A Study on the Management of Public Conflict in the Port Sector

김세원 · 김찬호 · 심기섭 · 김가현 · 이혜령 · 채종헌

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	**김세원, 김찬호, 심기섭, 김가현, 이혜령, 채종헌**
내부연구진	연구책임자 김세원 한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실 부연구위원 공동연구원 김찬호 한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실 연구위원 공동연구원 심기섭 한국해양수산개발원 항만연구본부 공공투자분석센터 부연구위원 공동연구원 김가현 한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실 전문연구원 공동연구원 이혜령 한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실 전문연구원
외부연구진	공동연구원 채종헌 한국행정연구원 사회통합재난안전연구실 선임연구위원

연구기간	2022. 1. 1. ~ 2022. 10. 31.

보고서 집필내역

연구책임자	김세원 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절, 제5장 제3절, 제6장
내부연구진	김찬호 제6장 제1절 일부 심기섭 제2장 제2절, 제3절 김가현 제5장 제1절, 제2절 이혜령 제4장
외부연구진	채종헌 제3장

산·학·연·정 연구자문위원	정성호 부산항만공사 친환경사업부 부장 권영주 부산대학교 갈등관리연구센터 초빙교수 김형태 한국해양수산개발원 명예연구위원 노소영 해양수산부 항만개발과 사무관

※순서는 산·학·연·정 순임

발간사

사회의 다양화·복잡화에 따라 우리 사회에서의 갈등은 더욱 첨예해지고 있다. 또한, 숙의 민주주의 방식이 사회 전반에 자리 잡으면서 공공정책과 사업의 추진과정에서 발생하는 공공갈등도 증가하는 추세이다. 이러한 배경 아래 국회에서는 「갈등관리기본법」 제정의 목소리가 높아지고 있으며, 2019년 개편된 예비타당성조사 제도에서는 정책성 평가에 '지역주민의 사업태도 등 외부여건'이 반영됨에 따라 대규모 재정사업 추진 시 갈등관리는 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

공공갈등은 정부 불신을 초래하고 정책의 효율성 저하 및 추가적인 사회적 비용을 유발할 수 있음에 따라 세심하고 효과적인 갈등관리방안이 요구된다. 특히, 수출입 화물의 99% 이상이 해상을 통해 운송되는 우리나라에서 항만의 차질없는 개발과 원활한 운영을 도모하기 위해서는 항만 분야에 접목시킬 수 있는 체계화된 갈등관리방안 마련이 필요하다. 또한 현재 「제3차 항만재개발기본계획」, 「제4차 전국항만기본계획」에 따른 정책이 추진되고 있고, 「제2차 신항만건설 기본계획」의 수정계획도 수립되고 있는 과정에서 항만 분야의 갈등관리는 시급한 현안문제일 수밖에 없다.

현재까지 국내 항만 분야에서 다양한 공공갈등이 지속적으로 발생해왔지만, 아직 갈등관리에 대한 관심 및 관련 연구는 부족한 실정이다. 철도, 도로, 공항 등 타 교통분야에서 갈등관리에 대한 다양한 정책 연구들이 지속적으로 수행되고 있는 것과 비교할 때, 항만 분야의 갈등관련 연구는 그 수나 범위에서 초라한 수준이다. 특히, 2006년 한국해양수산개발원에서 관련 기본과제를 수행한 이후 항만 분야에서 종합적인 갈등연구는 현재까지 없었던 관계로 본 연구는 수행 자체만으로도 그 의미가 크다고 할 수 있다.

본 연구는 풍부한 국내외 선행연구 및 갈등관리제도 이론 검토를 토대로 항만 분야 공공갈등의 개념 정의에서부터 시작하여 항만 분야 공공갈등으로 발생할 수 있는 갈등비용을 추정·제시하고 있다. 또한, 다양한 채널을 통해 항만의 개발·운영·재개발 과정에서 발생한 공공갈등의 사례들을 수집했고 갈등주체, 사업단계 및 쟁점별로 유형화했으며 정부 관계자, 갈등 전문가들의 의견을 수렴하여 갈등의 사전·사후적 관점에서 관리방안을 도출하고 이에 기반한 실효성 있는 정책대안들을 제언하고 있다.

선행연구와 관련 데이터 기반이 절대적으로 부족한 상황에서 갈등사례의 수집부터 정책대안의 도출까지 연구 수행에 많은 애로가 있었을 것을 미루어 짐작할 수 있다. 아무쪼록 이러한 노력 끝에 탄생한 본 연구가 향후 항만 분야 갈등 연구의 마중물이 되고, 갈등관리의 중요성을 인식하는 계기가 되기를 기대해 본다. 또한 본 연구에서 도출한 다양한 갈등관리방안과 정책제언들이 항만 분야의 갈등관리체계를 정비하는 데 활용될 수 있기를 바라 마지않는다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡은 김세원 부연구위원을 비롯하여 연구진으로 참여한 김찬호 연구위원, 심기섭 부연구위원, 김가현·이혜령 전문연구원 및 외부 연구진으로 연구의 깊이를 더해주신 한국행정연구원 채종헌 선임연구위원의 노고에 깊은 감사를 드린다. 또한, 본 연구를 위해 아낌없는 조언을 해주신 부산항만공사 정성호 부장, 부산대학교 권영주 교수, 해양수산부 노소영 사무관, 그리고 우리 연구원의 김형태 명예연구위원께도 다시 한번 감사드린다.

2022년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xv

01 서론 _1

제1절 연구의 배경과 목적 1
1. 연구의 배경 및 필요성 1
2. 연구의 목적 3

제2절 연구의 내용과 방법 4
1. 연구의 범위 및 내용 4
2. 연구의 방법 6

제3절 선행연구 검토 8
1. 선행연구 검토 8
2. 본 연구의 차별성 14

02 항만 분야 갈등비용의 추정 _19

제1절 갈등비용의 추정 방법 19
1. 선행연구에서 갈등비용 추정 방법 19
2. 조건부가치측정법의 적용 절차 및 추정 모형 23

제2절 항만 분야의 갈등비용 추정 28
1. 추정 과정 28
2. 결과 분석 30

제3절 시사점 35

03 공공갈등 이론 및 국내 갈등관리제도 현황 _39

제1절 공공갈등의 이론적 검토 39
1. 공공갈등의 개념 및 특징 39
2. 공공갈등관리의 필요성 46

제2절 국내 공공갈등관리 제도 및 체계 현황 50
1. 공공갈등관리 법제도 현황 50
2. 해양수산부의 갈등관리제도 현황 및 한계 56

제3절 시사점 : 공공갈등관리의 기본방향 64
1. 사전적 공론화와 사후적 조정을 통한 갈등관리 및 차별성 이해 64
2. 정부신뢰 제고 노력 66
3. 전문적 갈등관리 역량 배양 68

04 항만 분야 공공갈등 실태 및 유형화 분석_71

제1절 갈등사례 조사 범위 및 방법 71
1. 갈등사례 조사 범위 71
2. 갈등사례 수집 방법 73
3. 갈등사례 수집 결과 76

제2절 항만 분야 공공갈등사례의 유형화 80
1. 주체별 유형화 81
2. 사업 단계별 유형화 83
3. 갈등쟁점별 유형화 87

제3절 갈등의 종결양상 및 사례분석 95
1. 쟁점 유형별 종결양상 95
2. 주요 사례 분석 103

제4절 시사점 106

05 항만 분야 공공갈등 관리방안 _109

제1절 조사 방법 및 내용 109
1. 조사 방법 109
2. 조사 내용 114

제2절 결과 분석 121
1. 응답자 분석 121
2. 응답 결과 분석 122

제3절 항만 분야 공공갈등 관리방안 133
1. 공론화와 조정의 기능 강화 134
2. 정책 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고 144
3. 전문적 갈등관리역량 강화 148
4. 항만사업 단계별 갈등관리방안: 개발 단계를 중심으로 153
5. 항만 분야 공공갈등 관리방안의 활용 및 추진 과제 157

06 결론 및 정책제언_161

제1절 결론 161
1. 요약 및 결론 161
2. 연구의 한계점 및 향후 연구 과제 164

제2절 정책제언 165
1. 항만 분야 갈등사례 DB 및 갈등·소송 사례집 구축 166
2. 항만갈등지수 개발 및 상시 모니터링 체계 구축 169
3. 항만 분야 갈등관리 매뉴얼 개발 171
4. 갈등영향분석의 확대 및 단계적 시행 173
5. 항만 심의위원회의 기능 확대 174
6. 갈등관리 예산 편성 및 갈등관리 교육의 강화 176

참고문헌 _177

부록 _197

표 목차

〈표 1-1〉 본 연구의 흐름도 ····· 8
〈표 1-2〉 본 연구와 항만갈등 관련 선행연구와의 차별성 ····· 16
〈표 2-1〉 갈등비용 추정 관련 주요 연구 ····· 22
〈표 2-2〉 설문조사의 개요 ····· 30
〈표 2-3〉 지역별 기초자료 분석결과 ····· 30
〈표 2-4〉 지불의사금액(WTP)의 추정결과 ····· 34
〈표 2-5〉 인천항 및 부산항의 배후권역 가구수 ····· 34
〈표 2-6〉 인천항 및 부산항의 항만갈등비용 추정결과 ····· 34
〈표 3-1〉 본 연구에서 항만 분야 공공갈등의 정의 ····· 41
〈표 3-2〉 갈등발생의 원인 ····· 45
〈표 3-3〉 참여적 의사결정방법의 내용 및 방식 ····· 53
〈표 3-4〉 부처별 갈등관리 훈령 보유 현황 ····· 56
〈표 4-1〉 국내 지정항만 현황 ····· 72
〈표 4-2〉 갈등사례 DB 구축 현황 ····· 74
〈표 4-3〉 항만 분야 공공갈등사례 ····· 76
〈표 4-4〉 갈등주체별 유형화의 세부 기준 ····· 81
〈표 4-5〉 항만사업 단계별 유형화 기준 ····· 84
〈표 4-6〉 쟁점별 유형화 기준 ····· 88
〈표 4-7〉 항만 분야 공공갈등 주체-단계-쟁점별 갈등사례 실태 ····· 91
〈표 4-8〉 최종 갈등 종결방법의 분류 기준 ····· 95
〈표 4-9〉 관할권 갈등 유형의 세부 현황 ····· 96
〈표 4-10〉 행정사무 갈등 유형의 세부 현황 ····· 97
〈표 4-11〉 운영·작업권 갈등 유형의 세부 현황 ····· 98
〈표 4-12〉 보상 갈등 유형의 세부 현황 ····· 99
〈표 4-13〉 비용 갈등 유형의 세부 현황 ····· 100
〈표 4-14〉 지역개발 갈등 유형의 세부 현황 ····· 101
〈표 4-15〉 항만 분야 공공갈등 주체-단계-쟁점별 최종 갈등종결 양상 ····· 102
〈표 4-16〉 갈등쟁점별 항만갈등사례 및 종결 방법 ····· 105
〈표 5-1〉 델파이 조사 대상(폐쇄형 설문조사) ····· 113
〈표 5-2〉 델파이 조사 수행 기간 ····· 114

〈표 5-3〉 개방형 설문 응답 결과 요약 ····· 115
〈표 5-4〉 항만 분야 공공갈등 진단기준 문항 구성(문항 1) ····· 117
〈표 5-5〉 항만 분야 공공갈등발생 원인 문항 구성(문항 2) ····· 118
〈표 5-6〉 항만 분야 공공갈등 사전 관리방안 문항 구성(문항 3) ····· 119
〈표 5-7〉 항만 분야 공공갈등 사후 관리방안 문항 구성(문항 4) ····· 120
〈표 5-8〉 쟁점 유형별 갈등발생 원인 및 갈등관리·해소방안 ····· 120
〈표 5-9〉 폐쇄형 1·2차 조사 응답자 분포 ····· 121
〈표 5-10〉 항만 분야 공공갈등 진단기준 문항 결과(2차 최종) ····· 122
〈표 5-11〉 항만 분야 공공갈등 발생원인 폐쇄형 델파이 조사 결과 ····· 123
〈표 5-12〉 항만 분야 공공갈등 사전 관리방안 델파이 조사 결과 ····· 124
〈표 5-13〉 항만 분야 공공갈등 사후 관리방안 델파이 조사 결과 ····· 125
〈표 5-14〉 관할권 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 127
〈표 5-15〉 행정사무 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 128
〈표 5-16〉 운영·작업권 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 129
〈표 5-17〉 보상 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 130
〈표 5-18〉 비용 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 131
〈표 5-19〉 지역개발 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위 ····· 132
〈표 5-20〉 사전·사후 갈등 관리방안 종합 및 본 연구에서의 제시 방안 ····· 133
〈표 5-21〉 주요 법령의 기본(종합) 계획 수립 단계의 주민 의견 수렴 절차 ····· 136
〈표 5-22〉 참여적 의사결정기법의 종류 및 특징 ····· 137
〈표 5-23〉 사전 협의체(안)의 단계적 운영 방안 ····· 138
〈표 5-24〉 국가 주요 분쟁조정제도의 개념 및 대표 사례 ····· 142
〈표 5-25〉 사후적 공론조사의 주요 사례 ····· 143
〈표 5-26〉 주요 광역 행정 제도 및 대표 사례 ····· 145
〈표 5-27〉 갈등진단표 문항의 구성 내용 ····· 150
〈표 5-28〉 본 연구의 갈등관리방안 활용(안) ····· 157
〈표 5-29〉 갈등관리방안의 단기 추진 과제(정책제언) ····· 159
〈표 6-1〉 항만 분야 갈등 DB 정리 예시 ····· 166
〈표 6-2〉 항만 분야 소송판례집의 주요 내용 ····· 169
〈표 6-3〉 갈등지수 개발 및 모니터링 체계 구축을 위한 로드맵(안) ····· 170

〈표 6-4〉 항만 분야 갈등관리 매뉴얼의 주요 내용 ····· 172
〈표 6-5〉 갈등영향분석의 단계별 실시 기준 ····· 174
〈표 6-6〉 중앙항만정책심의회의 기능 및 구성 ····· 175
〈표 6-7〉「항만법 시행령」 제4조 개정(안) ····· 175
〈표 6-8〉「신항만건설 촉진법」 제10조 개정(안) ····· 176
〈표 6-9〉「해양수산부 갈등관리 운영규정」 개정(안) ····· 178

그림 목차

〈그림 1-1〉 갈등관리 학술연구 추세 및 교통 분야 갈등관련 연구 현황 ····· 9
〈그림 2-1〉 조건부가치측정법의 적용 절차 ····· 23
〈그림 2-2〉 항만의 중요성에 대한 인식 ····· 32
〈그림 2-3〉 항만 갈등수준에 대한 인식 ····· 32
〈그림 2-4〉 항만 갈등관리의 중요성에 대한 인식 ····· 33
〈그림 4-1〉 본 연구의 항만 공공갈등사례 지역적 분포 ····· 79
〈그림 4-2〉 항만 분야 공공갈등의 주체별 유형화 ····· 82
〈그림 4-3〉 항만건설사업의 흐름도 ····· 85
〈그림 4-4〉 항만 분야 공공갈등의 단계별 유형화 ····· 86
〈그림 4-5〉 항만 분야 공공갈등의 쟁점별 유형화 ····· 88
〈그림 5-1〉 델파이 조사 수행 절차 ····· 112
〈그림 5-2〉 타 분야의 공공갈등 진단표 양식 ····· 149
〈그림 5-3〉 항만갈등 관리 포럼(안) 조직도 ····· 151
〈그림 5-4〉 대안적 갈등관리(ADR) 방식의 구분 ····· 152
〈그림 5-5〉 항만공사 기획업무의 수행 절차 ····· 154
〈그림 5-6〉 항만개발 단계의 갈등관리기법 ····· 156

약어 목록

- ADR(대안적 갈등해결방식): Alternative Dispute Resolution
- CVM(조건부가치측정법): Contingent Valuation Method
- DAD(결정-통보-방어 갈등해결방식): Decide-Announce-defend
- WTP(지불의사금액) : Willingness To Pay

정책제안

▌분석 내용 및 방법

1. 부산과 인천지역 주민 설문 및 조건부가치측정법을 통해 항만 분야 갈등비용을 추정한 결과 부산항은 연간 72억 원, 인천항은 연간 54억 원으로 추정

2. 62개의 항만갈등사례를 갈등쟁점별로 유형화한 결과 관할권, 행정사무, 운영·작업권, 보상, 비용, 지역개발 등 6개의 갈등유형으로 구분 가능

3. 델파이 조사기법을 통해 정책 담당자, 전문가의 항만 분야에 적용 가능한 사전·사후적 갈등관리방안을 수렴하고 갈등유형에 따라 우선순위 부여

▌정책제안

1. 항만 분야 갈등사례 DB 및 갈등·소송 사례집 구축

2. 항만갈등지수 개발 및 상시 모니터링 체계 구축

3. 항만 분야 갈등관리매뉴얼 개발

4. 갈등영향분석의 확대 및 단계적 시행

5. 항만 심의위원회의 기능 확대 관련「항만법」개정(안) 제안

6. 갈등예산 및 교육 의무화 관련 해양수산부 갈등관련 훈령 개정(안) 제안

요 약

항만분야 공공갈등 관리방안 연구

김세원 · 김찬호 · 심기섭 · 김가현 · 이혜령 · 채종헌

1. 연구의 목적

- **한국의 갈등지수는 다른 국가들에 비해 매우 높은 편이며, 2007년 국무조정실에서도 「공공기관 갈등예방규정」을 수립·운영 중임**
  - 항만 분야에서의 갈등은 추가적인 사회·경제적 손실 비용을 유발할 뿐만 아니라, 항만의 브랜드 이미지와 경쟁력 저하, 나아가 지역산업과 국가 경쟁력에도 큰 영향을 끼침
  - 특히, 2019년 예비타당성조사 제도 개편 후 정책성 평가에 '지역주민의 사업태도 등 외부여건'이 반영됨으로써 대규모 재정이 투입되는 항만사업 추진 시 갈등관리는 더욱 중요해질 것으로 예상
- **본 연구는 항만 분야의 갈등사례들을 종합적으로 수집하고 유형화하여 항만 분야에 적용할 수 있는 갈등관리방안들을 제시하는 것이 목적**
  - 첫째, 항만 분야를 소관하고 있는 해양수산부의 갈등관리제도 파악·분석
  - 둘째, 항만 분야 갈등의 사회적인 비용을 계량적으로 추정
  - 셋째, 항만 분야의 갈등사례를 다양한 채널을 통해 광범위하게 조사·수집 및 유형화

- 넷째, 항만 분야의 갈등관리체계에 대해 정책 담당자들의 의견을 수렴하여 사전·사후적 갈등관리방안 제시
- 다섯째, 정책 담당자들이 활용할 수 있는 갈등관리방안을 제언

2. 연구의 방법과 특징

1) 연구의 방법

- 조건부가치측정법을 사용하여 주요 항만지역 주민들을 대상으로 설문 후 갈등비용 추정
- 다양한 채널을 통한 문헌조사와 면담을 통해 항만 분야 갈등사례 수집 및 사례 분석
- 항만 분야 갈등관리제도의 문제점 및 개선방안을 도출하기 위해 정책 담당자들과 갈등 전문가들을 대상으로 델파이조사 진행
- 항만정책 담당자, 갈등 전문가 간의 워크숍, 자문회의 등을 통한 의견 수렴 및 논의
- 갈등관리분야 전문연구기관과 협동연구 수행(한국행정연구원)

2) 선행연구 분석의 결과 및 연구의 차별성

- 도로, 철도, 공항 등 교통인프라와 관련된 갈등연구는 지속적으로 수행되고 있으나, 항만 분야의 갈등과 관련된 연구는 매우 부족
- 본 연구와 선행연구의 차별성은 아래와 같음
- 첫째, 본 연구는 항만의 개발부터 운영, 재개발을 아우르는 전 분야에서

발생하는 갈등사례를 다양한 채널을 통해 수집하고 유형화 분석

- 둘째, 항만 분야 갈등에 따른 사회적 비용을 조건부가치측정법을 통해 도출
- 셋째, 현재 항만 분야 갈등발생 및 갈등관리 상황을 반영하여 정부 부처와 관련 기관에서 활용할 수 있는 실효성 있는 갈등관리방안을 제언
- 넷째, 항만사업의 전 분야에서 발생할 수 있는 갈등을 각 단계별로 도식화된 갈등관리방안으로 제시

3. 연구의 주요 내용

1) 항만 분야 갈등비용 추정

- **갈등관리의 필요성과 올바른 의사결정의 중요성을 파악하기 위해 갈등으로 인한 사회적 비용을 정량화하여 제시**
- 주요 항만(부산항, 인천항)의 갈등관리를 위한 가상적 상황을 설정하고 배후지역 주민들의 지불의사금액(WTP)을 추정하여 갈등비용을 추산
- 설문조사의 목표 모집단은 부산항과 인천항을 직접배후권역으로 하고 있는 부산광역시, 창원시와 인천광역시 주민
- **갈등비용 추정에 앞서 설문 응답자들을 대상으로 한 항만 분야 갈등관리 인식도 조사에서 대부분의 응답자들은 항만이 지역경제에 큰 영향을 끼치며 항만 분야의 갈등관리가 중요하다고 응답**
- **부산항과 인천항의 갈등비용은 각각 연간 72억 원과 54억 원으로 이는 사업 외 추가적으로 발생하는 비용임을 고려할 시 매우 큰 규모**
- 전국 항만을 대상으로 갈등비용을 추정할 경우 그 비용은 더욱 증가

2) 공공갈등 관리 이론 및 국내 갈등관리제도 현황

▪ **본 연구는 항만 분야의 공공갈등을 “항만의 개발과 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 정책을 수립·추진하거나 법·규정의 집행과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의**

〈일반적 갈등과 공공갈등의 차이〉

일반적인 갈등	공공갈등의 정의	항만 분야의 공공갈등
• 개인의 심리적 고뇌를 나타내는 상태에서 국가 간의 관계에 이르기까지 매우 광범위 • 일반적으로 행동 주체 간의 대립 또는 적대적 상호작용을 의미	• (광의적 정의) 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것임 • (협의적 정의) 공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌	• 항만의 개발과 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 정책을 수립·추진하거나 법·규정의 집행과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

자료: 국무조정실(2020)을 바탕으로 저자 정리

▪ **공공갈등관리는 갈등이 확대 및 악화되는 것을 예방하고, 갈등상황이 순기능을 발휘할 수 있도록 도움을 주는 구조나 조건 마련을 의미**

- 공공갈등 관리방식의 접근은 전통적 갈등관리 접근(법적 소송 등)과 대안적 갈등관리(ADR)로 구분

▪ **해양수산부도 훈령에 따라 갈등관리제도를 갖추고 있으나 제도 운영에는 한계가 있음**

- 갈등관리심의위원회의 구성과 운영의 한계 : 위원회에 갈등 전문가들도 포함되어 있으나 일반적인 자문위원회와 차별성이 크게 없으며 분야별 심도 있는 논의에 한계
- 갈등진단의 애로 및 갈등영향분석 활용 부족 : 갈등영향분석은 환경영향평가, 규제영향평가 등과 전혀 다른 목적과 방식으로 진행되나, 일반적인 제도개선 과제들과 혼용되어 운영

- 갈등조정협의회의 구성과 운영 미비 : 조정은 제3자의 조정자가 이해관계를 조율하여 상생 방안을 강구하는 절차이나, 갈등조정협의회를 일반 대응위원회나 전문가 위원회 등과 차별성없이 운영
- 갈등관리와 관련된 교육 프로그램들을 운용하고 있으나 다양한 갈등상황에서의 유형별 대처방안 및 효과적인 갈등해소를 위한 이해관계자와의 의사소통 방법 등 협력·조정 능력 배양 필요

▪ **공공갈등 관리방안 도출을 위한 기본 방향**

- 첫째, 갈등 진단 및 공론화 기능 강화
- 둘째, 갈등조정 제도에 대한 이해도 제고 및 조정 역량 배양 필요
- 셋째, 정부 신뢰 제고를 위해서는 애초에 정책수용성을 높일 수 있는 방안 모색 필요 등

3) 항만 분야 공공갈등 실태 및 사례 분석

▪ **본 연구에서 제시한 공공갈등에 대한 정의를 바탕으로 국내의 갈등 DB, 법원판례, 해양수산부 내부자료, 언론기사 등을 통해 수집**

- 총 62건의 갈등사례를 선정했으며 사례들은 항만이 소재한 모든 광역자치단체를 포함하며, 부산항이 가장 많고 다음으로는 인천항의 순

▪ **62건의 사례를 대상으로 ① 갈등주체, ② 항만사업 단계, ③ 갈등쟁점으로 유형화**

▪ **주체별 유형화 결과 정부-민간 갈등이 41건(전체 사례의 66.1%)으로 가장 많았고 정부-정부간 갈등이 15건(24.2%), 민간-민간간 갈등이 6건(9.7%)의 순으로 발생한 것을 확인**

- 먼저 정부-정부 갈등사례를 다시 세부적으로 구분하였을 때 15건의 사례 중에서 지방-지방 갈등(10건)이 가장 빈도가 높았고 다음으로 지방-중앙

(1건), 중앙-중앙(4건)의 순임

- 지방-지방 간의 갈등은 주로 항만의 입지와 관할권(귀속 행정구역), 항만의 명칭 등과 같이 지방정부 간의 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생되는 경우가 많음

〈갈등주체별 유형화의 세부 기준〉

유형화 기준	갈등 유형	의미
갈등주체	정부-정부	중앙-중앙, 중앙-지방. 중앙-공기업, 공기업-공기업, 지방-공기업, 지방-지방
	정부-민간	정부-국민, 정부-이익집단(노조, 협회, NGO 등)
	민간-민간	국민-이익단체, 이익단체-이익단체

주: '민간-민간' 갈등의 경우 정부 정책 추진에 따라 발생한 갈등사례만을 포함
자료: 권경득·이광원(2017), p. 88의 자료를 바탕으로 연구 목적에 맞게 저자 재작성

- 민간-중앙형의 경우에는 수립된 항만 사업계획에 대해 주민들이 반대하는 경우가 많았으며, 비관리청 항만공사와 관련되어 발생된 갈등, 항만개발에 따른 어업보상에 대한 불만으로 발생하는 갈등 등을 포함

▪ **단계별로 유형화 결과 개발단계 27건(전체 사례의 43.5%), 운영단계 25건(40.3%), 재개발단계 10건(16.1%)의 순으로 발생**

- 항만사업 단계 중 개발 단계의 세부 사업 단계별 현황을 검토한 결과 기본계획 고시 이후 6건, 착공 이후 13건 등의 순으로 빈도가 높음
- 착공 전에 발생한 갈등들은 주로 기본계획에 따른 입지나, 시행자 선정과 관련된 정부-민간 간의 경우가 많았으나, 기본계획에 따른(항만기본계획, 신항만건설기본계획 등) 지자체간의 갈등도 이 시기에 발생
- 착공 후에는 어업피해(어업보상에 대한 불만), 환경 피해 등에 대한 갈등들이 발생하기 시작하고 공사 중에도 항계 등에 따른 지자체간의 갈등이 발생

〈항만사업 단계별 유형화 기준〉

유형화 기준	갈등 유형	의미
항만사업 단계	개발	새로운 항만 또는 항만시설을 개발하는 단계에서 발생한 갈등
	운영	항만 또는 항만시설을 운영하는 단계에서 발생한 갈등
	재개발	노후화·유휴화된 항만을 재개발하는 단계에서 발생한 갈등

자료: 저자 작성

▪ **쟁점별 유형화 결과 관할권 8건, 행정사무 12건, 운영·작업권 8건, 보상 10건, 비용 9건, 지역개발 14건으로 확인**

〈쟁점별 유형화 기준〉

유형화 기준	갈등 유형	의미
쟁점	관할권	항만의 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등과 관련된 갈등
	행정사무	항만사업에 있어서 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무와 관련된 갈등
	운영·작업권	항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무 인력의 작업권 보장과 관련된 갈등
	보상	어업보상, 피해보상 등 금전적 보상 관련 갈등
	비용	항만시설사용료, 과세 등 비용 부과 관련 갈등
	지역개발	항만 관련 개발사업에 대한 의견 차이로 인해 발생하는 갈등으로, 주로 비선호시설 설치, 환경·안전문제 등과 연계

자료: 권경득·이광원(2017), p. 88의 자료를 바탕으로 연구 목적에 맞게 저자 재작성

▪ **종료된 갈등사례의 해소 실태를 살펴보면 법원판결이 가장 많았으며, 중재나 조정이 다음으로 나타남**

- 특히, 행정사무 갈등의 경우, 그 해결 과정에서 분쟁조정위원회 등을 활용한 사례는 있으나 결국은 법원판결을 통해 해소가 됨

〈항만 분야 공공갈등쟁점별 갈등 종결방법 종합〉

구분		최종 갈등종결방법							계
		철회	협상	조정·중재	행정집행	법원판결	입법	진행중	
쟁점	관할권	0	0	1	0	6	0	2	9
		0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	66.7%	0.0%	22.2%	100.0%
	행정사무	0	0	0	0	12	0	0	12
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	운영·작업권	1	1	1	1	1	0	3	8
		12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	37.5%	100.0%
	보상	0	1	2	0	6	1	0	10
		0.0%	10.0%	20.0%	0.0%	60.0%	10.0%	0.0%	100.0%
	비용	0	0	2	1	5	1	0	9
		0.0%	0.0%	22.2%	11.1%	55.6%	11.1%	0.0%	100.0%
	지역개발	3	1	4	0	0	0	6	14
		21.4%	7.1%	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	42.9%	100.0%
계		4	3	10	2	30	2	11	62
		6.5%	4.8%	16.1%	3.2%	48.4%	3.2%	17.7%	100.0%

자료: 법원 판결 사례를 바탕으로 저자 작성

▪ **각 쟁점 유형별 주요 사례 분석**

- 항만 분야 갈등은 다양한 쟁점을 지니며 쟁점별로 주요 갈등주체나 사업단계에 차이 존재
- 갈등관리의 특성을 고려하여 사전예방과 사후대응의 이원적 정책대안 모색 필요 → 특히 법적 소송을 미연에 방지할 수 있는 방안 마련 모색 필요
- 협상에 의한 갈등해소의 비중이 낮은 바, 참여적 의사결정 방식을 활용하여 이해관계자의 요구를 정확히 파악하고 협상력을 높이는 방안이 필요

4) 항만 분야 갈등관리방안 제시

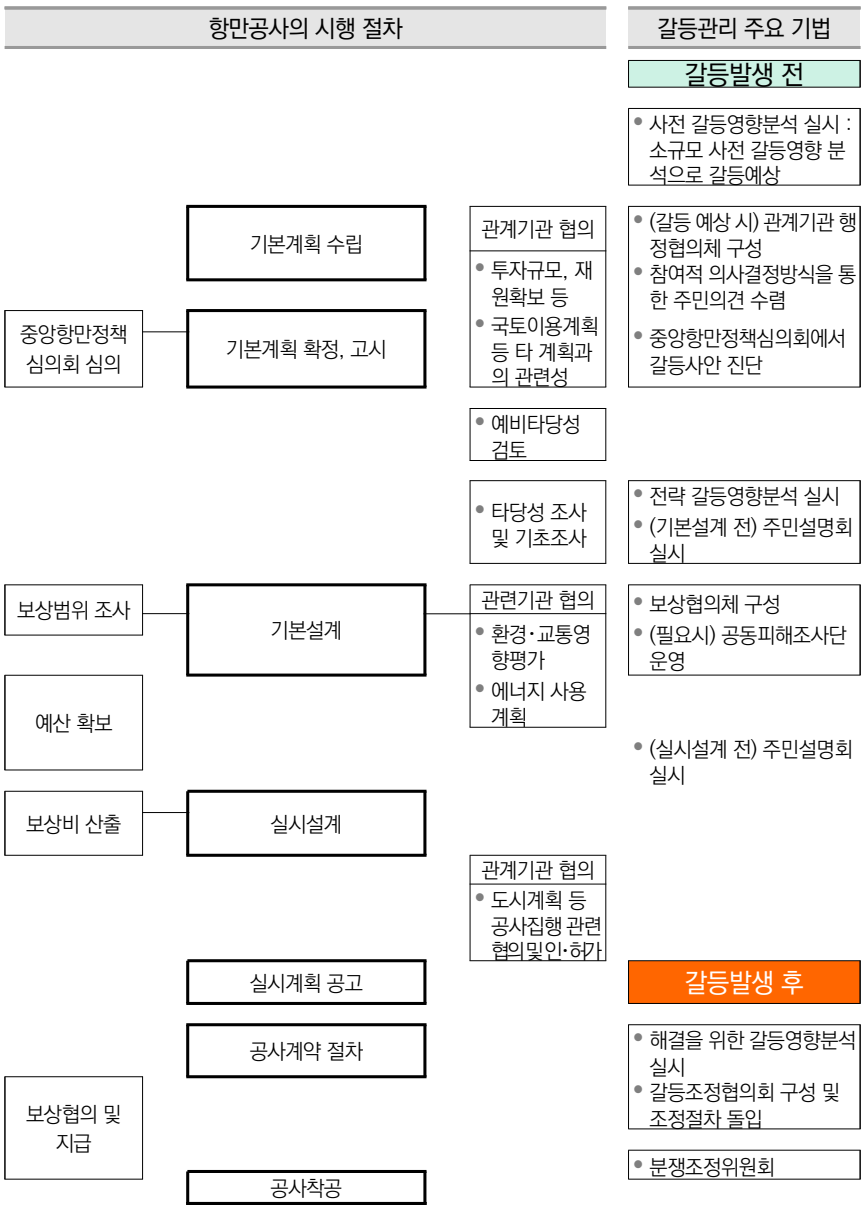
▪ **갈등쟁점의 유형을 바탕으로 갈등발생 원인의 영향 정도와 갈등 관리 방안의 중요도를 델파이조사 기법을 통해 도출**

- 델파이 문항은 ① 갈등진단 기준에 대한 내용, ② 갈등의 쟁점별로 갈등발생원인이 항만 분야의 공공갈등발생에 미치는 영향의 정도와 쟁점별로 제시된 갈등관리 및 해결방안의 중요도에 관한 내용으로 구성
- 항만 분야 공공갈등원인은 이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(9.1점)가 가장 큰 문제인 것으로 나타남
- 사전 갈등관리방안은 구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전방향을 논의하는 공론화 절차 진행(9.3점)이 가장 중요
- 사후 관리방안으로는 갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(9.1점)가 가장 중요한 것으로 나타남
- 기타 각 쟁점 유형별 원인과 사전·사후적 갈등관리방안의 우선순위 측정

▪ **설문 결과를 토대로 항만 분야의 갈등관리방안 모색**

- 갈등원인에 따른 갈등관리방안을 종합하면 공론화와 조정 기능강화, 정부 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고, 전문적 갈등관리역량 강화로 분류
- 공론화와 조정 기능강화 측면의 사전적 관리방안은 사전 주민 의견 수렴 강화, 책임자급 다자간 협의체 구성 등이 있으며, 사후적 관리방안은 제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용, 사후적 공론조사의 실시 등을 제안
- 정책 투명성과 공정성 확보 측면에서의 사전 관리방안은 계획단계부터 구체적인 책임과 권한 확립, 객관적이고 투명한 보상체계 마련을 꼽을 수 있으며, 사후 관리방안으로는 객관적인 피해원인 규명 및 이해관계자 신뢰확보 등을 제시
- 마지막으로 갈등관리역량 강화 측면의 사전 관리방안으로는 갈등진단표 구비, 항만갈등 관리 포럼(안) 운영이 있으며, 사후 관리방안으로는 해양수산부 자체의 갈등조정기능 강화 및 갈등 종료 후 갈등치유와 관계 회복 프로그램 운영을 제안
- 항만사업 단계별 갈등관리기법 적용 제시

〈항만개발 단계의 갈등관리기법〉



자료: 해양수산부(2021b), p. 420 및 국무조정실(2016) pp. 132-151을 바탕으로 저자 작성

5) 결론 및 정책 제언

▪ **해양수산부와 항만공사 등에서 항만 분야의 갈등관리를 위해 추진이 필요할 것으로 판단되는 과제와 관련해 정책 제언**

- (제언1) 항만 분야 갈등사례 데이터베이스 및 소송 판례 사례집 구축 : '비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이'에서도 일부 판례들을 제시하고 있지만 그 수와 범위가 제한적
- (제언2) 항만갈등지수 개발 및 상시 모니터링 체계 구축 : 항만갈등의 수준을 정량화하여 제시할 수 있는 항만갈등지수 개발 로드맵(안) 제안
- (제언3) 해양수산부 항만 분야 갈등관리매뉴얼 개발 : 현재 항만 분야의 표준화된 갈등관리 매뉴얼은 부재
- (제언4) 갈등영향분석의 활용 강화 : 단계적인 '간편갈등영향분석', '전략갈등영향분석'의 도입 및 적용
- (제언5) 「항만법」 개정(안) : 항만 분야의 정책 수립, 변경과 관련된 사항을 심의하는 중앙항만정책심의위원회 또는 분과 및 지방심의위원회에 갈등 전문가를 포함시켜 항만정책의 수립 또는 변경 시 갈등 예상 및 진단

〈「항만법 시행령」 제4조 개정(안)〉

현행	개정(안)
제4조(중앙항만정책심의회의 구성 및 운영) ① (생략)	제4조(중앙항만정책심의회의 구성 및 운영) ① (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
1.~2. (생략)	1.~2. (현행과 같음)
3. 항만의 개발·운영, 도시·군계획, 건축·경관, 환경, 해양레저, 항만시설의 기술기준에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람과 항만 이용자를 대표하는 사람 중에서 해양수산부장관이 성별을 고려해 위촉하는 사람	3. 항만의 개발·운영, 도시·군계획, 건축·경관, 환경, 해양레저, 항만시설의 기술기준, **갈등관리**에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람과 항만 이용자를 대표하는 사람 중에서 해양수산부장관이 성별을 고려해 위촉하는 사람
③~⑥ (생략)	③~⑥ (현행과 같음)

자료: 항만법 시행령을 바탕으로 저자 작성

- (제언6) 해양수산부 갈등관련 훈령 개정(안) : 갈등관리 예산 편성 및 갈등관리 교육 의무화 조항 신설

〈「해양수산부 갈등관리 운영규정」 개정(안)〉

구분	현행	개선(안)
내용	신설	제○○조 **(갈등관리 예산)** 갈등관리자는 갈등관리 활동을 위해 필요한 예산을 편성·운영하여야 한다. 제○○조 **(갈등관리 교육)** 갈등관리자는 소속 직원에 대하여 갈등예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다.

자료: 저자 작성

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Management of Public Conflict in the Port Sector

Se-Won Kim · Chan-Ho Kim · Ki-Sup Sim
Ga-Hyun Kim · Hye-Ryeong Lee · Jong-Hun Chae

1. Purpose

- As South Korea's conflict index is significantly higher than other nations, Office for Government Policy Coordination has established and operated the Regulations on Public Conflict Prevention since 2007.
  - Conflicts in the port sector not only incur additional social and economic costs, but also lead to declining brand image as well as the competitiveness of ports, and further have a huge impact on regional industries and national competitiveness.
  - Since the restructuring of the preliminary feasibility survey system in 2019, a new factor of 'external conditions such as residents' attitudes towards a project' has been included in policy assessment. Therefore, conflict management will become more important for the implementation of port projects which require

massive financial investment.

- The purpose of this study is to propose conflict management strategies applicable to the port sector by comprehensively collecting and categorizing port-related conflict cases.
  - A. To identify and analyze the conflict management system of the Ministry of Oceans and Fisheries having jurisdiction over the port sector
  - B. To quantitatively estimate the social cost of port-related conflicts
  - C. To broadly investigate, collect and categorize conflict cases in the port sector through a variety of channels
  - D. To present preventive and response measures for conflict management by collecting opinions of those in charge of polies relevant to conflict management system in the port sector
  - E. Provide policy suggestions of conflict management strategies that policy makers are able to utilize

2. Methodology and Features

1) Methodology

- A survey was conducted to residents in major port areas and estimate the cost of conflict based on a contingent valuation method.
- Cases of port related conflicts were collected and analyzed

through literature review and interview via a variety of channels.

- A Delphi survey was carried out targeting those in charge of port policies and conflict experts to extract problems and improvement measures of conflict management system in the port sector.
- The opinions of those in charge of port policies and conflict experts were collected and discussed through workshops and advisory meetings.
- Collaborative research was conducted with a research institute specializing in conflict management (Korea Institute of Public Administration)

2) Analysis result of preceding studies and differentiations of this study

- Whereas conflict related research on transportation infrastructure has been continuously conducted such as roads, railways and airports, studies on conflicts in the port sector are extremely insufficient.
- This study differentiates itself from preceding studies for the following reasons;

– First, this study collected and categorized conflict cases that occur in the whole process from port development, operation

and redevelopment through a variety of channels.

- Second, the social cost resulting from port-related conflicts was estimated through the contingent valuation.
- Third, effective strategies for conflict management were suggested that government departments and relevant institutions are able to apply by reflecting on the situations where conflicts occur and are managed in the port sector.
- Fourth, measures for conflict management were presented in the form of a diagram that includes conflicts potentially occur in the whole process of port project.

3. Result

1) Estimation of the cost of conflict in the port sector

- The social cost resulting from conflict was quantitatively suggested to understand the importance of the need to conflict management as well as the right decision-making process.

- After setting up hypothetical situations for conflict management in major ports (Busan port, Incheon port), this study calculated the cost of conflict by estimating willingness to pay (WTP) of residents in port hinterlands.
- The targeted population for this survey was residents of Busan metropolitan city, Changwon city, and Inchon metropolitan city on which Busan port and Incheon port are located as direct

hinterlands.

- Prior to estimating the cost of conflict, most respondents replied that ports have a significant impact on the regional economy and recognize the importance of conflict management in a survey on the awareness of conflict management in the port sector.
- The cost of conflict for Busan port and Inchon port was estimated to be 7.2 billion KRW and 13.4 billion KRW respectively on an annual basis, which is a significant amount given that it is additional cost other than the project cost.
  - If the estimation is expanded to ports across the nation, the cost would further increase.

2) Theories of public conflict management and the present status of Korea's conflict management system

- In this study, public conflict in the port sector is defined as "conflict of interests arising from the process of establishment and implementation of policies as well as from the process of execution of laws and regulations by the central administrative agencies, local governments and public institutions during the development and operation of ports'

〈Comparison between general conflict and public conflict〉

General conflict	Definition of public conflict	Public conflict in the Port sector
• Broadly encompassing from the state of an individual's psychological distress to a discord between nations. • Generally defined as a confrontation or hostile interactions between principal agents of action.	• (Broad definition) Conflicts resulting from a variety of social problems being discussed in the public sector. • (Narrow definition) Conflict of interests in the process of establishment or implementation of public policy or a public project	• Conflict of interests arising from the process of establishment and implementation of a policy or from the process of execution of laws and regulations by the central administrative agencies, local governments and public institutions during the development and operation of ports

Source: Summarized by the authors based on Office for Government Policy Coordination (2020)

▪ Public conflict management prepares structures or conditions that prevent conflict from escalating and further deteriorating, while producing beneficial results.

- Approaches in public conflict management can be classified into traditional conflict resolution (legal proceedings etc.) and alternative dispute resolution (ADR).

▪ The Ministry of Oceans and Fisheries has established a conflict management system in accordance with relevant directives, but has limitations in its operation.

- Limitations in the organization and operation of the Conflict Management Deliberation Committee: Although the committee

includes conflict experts, there is no clear distinction from general advisory committees and has been operated as a formality.

- Challenges in conflict diagnosis and underused conflict impact assessment; Having totally different purposes and methods from environmental impact assessment and regulatory impact assessment, conflict impact assessment has been mixed with general institutional improvement tools in its operation.
- Inadequate organization and operation of conflict mediation council: Mediation is a process wherein a third party coordinates the interests of relevant parties, seeking mutually beneficial measures. However, the conflict mediation council has been operated no different from general response councils or experts' councils.
- Despite a number of education programs related to conflict management currently in operation, the capacity for cooperation and mediation should be improved such as countermeasures by a different type of conflicts and communication methods with stakeholders for effective conflict resolution.

▪ Basic directions for extracting strategies of public conflict management

- A. Strengthen the functions of conflict diagnosis and the formation of public opinion
- B. Enhance the understanding of conflict resolution system and boost mediation capacity
- C. Seek ways to increase policy acceptance in the first place in order to boost public trust of the government

3) The present status of public conflict in ports and relevant case analysis

- Based on the aforementioned definition of public conflict, this study collected data through domestic conflict databases, judicial precedents, internal data of the MOF and media reports.
  - A total of 62 conflict cases include all metropolitan governments where ports are located. Busan port has the highest number conflict cases followed by Incheon port.
- The 62 conflict cases were categorized by ① the principal agent of conflict, ② the stage of port project and ③ conflict issue.
- In the categorization per principal agent of conflict, conflict between the government and the private sector was the highest with 41 cases (accounting for 66.1%), followed by the conflict between government and government with 15 cases (24.2%) while private-private conflict accounted for 6 cases (9.7%).
  - Of the 15 cases of government-government conflict, the majority of them occurred between local governments (10 cases) followed by the conflict between central governments (4 cases) and one between central and local governments (1 case).
  - Most of the conflicts between local and local governments resulted from the location and jurisdiction surrounding ports

(over jurisdictional administrative divisions) and ambiguous functions or scope between local governments such as the name of a port.

〈Detailed standards for the categorization per principle agent of conflicts〉

Categorization standards	Type of conflict	Meaning
Principle agent of conflict	Government – Government	Central – Central, Central – Local, Public enterprise – Public enterprise, Local – Public enterprise, Local – Local
	Government – Private	Government – Public, Government – Interest group (labor union, association, NGO, etc.)
	Private – Private	Public – Interest group, Interest group – Interest group

Footnote: Private-Private conflicts only include cases resulting from the implementation of government policy
Source: Rewritten by the authors to accord with the purpose of this study based on Kwon Kyung-Deuk and Lee Kwang-won (2017) p. 88

- As for the cases of private – central government, many of them involved with the opposition from residents in attracting port facilities in accordance with the plan of port project. In addition, conflicts were related to non-management authority and the discontent over the fishery compensation resulting from port development.

▪ According to the categorization per project stage, the highest number of conflicts occur during the development stage with 27 cases (43.5%) followed by the operation stage with 25 cases (40.3%) and the redevelopment stage with 10 cases (16.1%).

- Looking into specific project stages during the development, the number of conflicts after the construction was higher with 13

cases compared to 6 cases of conflict that occurred after the announcement of basic plans.

- Conflicts that took place before the construction mostly involved with disputes over the location in the basic plan of port project or disagreement between the government and the private over the selection of developers. However, conflicts between local governments can happen during this stage resulting from the basic plan for port project (the National Port Master Plan and the Master Plan for the Construction of New Ports).
- After the start of construction, a variety of issues arise including conflict over fishery damages (discontent over the compensation on fishery damages) and environmental damage. During the construction, conflicts between local governments occur over harbor limit.

〈Standards for the categorization per stage of port project〉

Categorization standards	Type of conflict	Meaning
Port project stage	Development	Conflicts that occur during the development of a new port of port facilities
	Operation	Conflicts that occur during the operation of a new port or port facilities
	Redevelopment	Conflict that occur during the redevelopment of aged and idle ports

Source: Prepared by the authors

▪ According to the categorization of conflict issues, 8 cases were involved with jurisdiction, 12 cases were related to administrative affairs, 8 cases over operation and work rights, 10 cases over compensation, 9 cases over cost, and 14 cases

were related to regional development.

〈Standards for the issue-based categorization〉

Categorization standards	Type of conflict	Meaning
Issue	Jurisdiction	Conflicts related to jurisdictional administrative districts of a port, port name and jurisdiction over facilities
	Administrative affairs	Conflicts related to administrative affairs in the process of port project including approval, licensing and selection of businesses
	Operation and work rights	Conflicts related to the safety operation of project that may result from the abolition of port functions and redevelopment as well as work rights of laborers
	Compensation	Conflicts related to financial compensation of damage including fishery damage
	Cost	Conflicts related to cost charges such as port facility fees and taxes
	Regional development	Conflicts arising from differences over opinions on port-related development projects mainly related to the establishment of non-preferred facilities and environmental and safety problems

Source: Rewritten by the authors to accord with the purpose of this study based on Kwon Kyung-Deuk and Lee Kwang-won (2017) p. 88

- Looking at the settlement of closed cases, the highest number of cases was closed through court rulings, followed by mediation or arbitration

- With a few cases of utilizing a dispute mediation committee, conflicts in administrative affairs in particular ended up in court ruling for settlement.

〈Summary of conflict resolution methods per issue of public conflicts in ports〉

Classification		Final method of conflict resolution							Sum
		withdrawal	Negotiation	Mediation /arbitration	Administrative execution	Court ruling	Legislation	In progress	
Issue	Jurisdiction	0	0	1	0	6	0	2	9
		0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	66.7%	0.0%	22.2%	100.0%
	Administrative affairs	0	0	0	0	12	0	0	12
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	Operation /Work rights	1	1	1	1	1	0	3	8
		12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	37.5%	100.0%
	Compensation	0	1	2	0	6	1	0	10
		0.0%	10.0%	20.0%	0.0%	60.0%	10.0%	0.0%	100.0%
	Cost	0	0	2	1	5	1	0	9
		0.0%	0.0%	22.2%	11.1%	55.6%	11.1%	0.0%	100.0%
	Regional development	3	1	4	0	0	0	6	14
		21.4%	7.1%	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	42.9%	100.0%
Sum		4	3	10	2	30	2	11	62
		6.5%	4.8%	16.1%	3.2%	48.4%	3.2%	17.7%	100.0%

Source: Rewritten by the authors based on court ruling cases

▪ Major case analysis per type of issues

- Conflicts in the port sector possess a variety of issues with each issue having different principal agents of conflict and project stages
- Given the characteristics of conflict management, it is necessary to seek a dualistic approach that includes preventive measures and response measures. → Measures to prevent legal lawsuits beforehand should be prepared.

- Given the low ratio of conflict resolution via negotiations, it is necessary to accurately understand the demand of stakeholders by utilizing a participatory decision-making approach, so as to increase the bargaining power.

4) Suggestions of strategies for conflict management in ports

- Based on the type of conflict issues, a Delphi survey method was utilized to draw the relative influence of conflict causes and the importance of measures for conflict management.

- Questions of the Delphi survey consisted of ① the content related to the standards of conflict diagnosis, ② the degree of impact that a cause of conflict has on the occurrence of public port conflict per issue, and ③ the importance of conflict management and solutions suggested per each issue.
- The main cause of public conflict in the port sector was analyzed to be the lack of collecting and discussing opinions of stakeholders and the absence of a means of communication (9.1 points).
- As for preventive measures, proceeding with the formation of public opinion is most critical as it aims to collect the opinion of a region and discuss the direction for development before making concrete decisions.
- In terms of response measures, the most important task is to earn the trust of residents and those in objective positions in the process of investigating the causes of conflict as well as devising measures.

- This study analyzed causes of other conflicts per type of issues, while estimating the priority of preventive and response measures for conflict management.

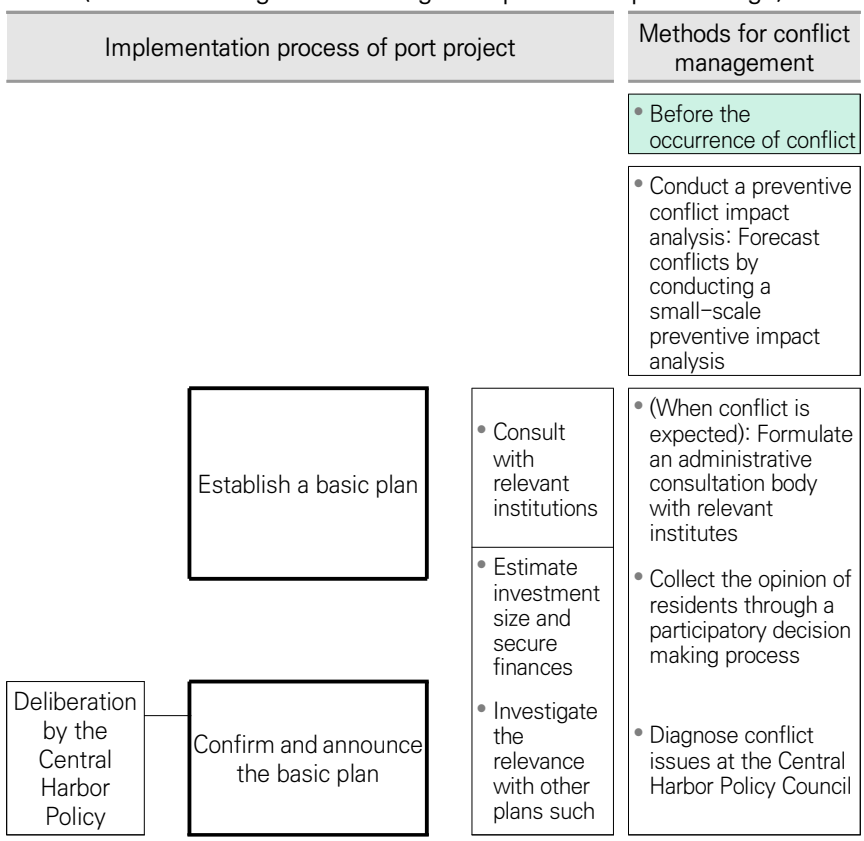
▪ Based on the result of the survey, this study sought strategies for conflict management in ports

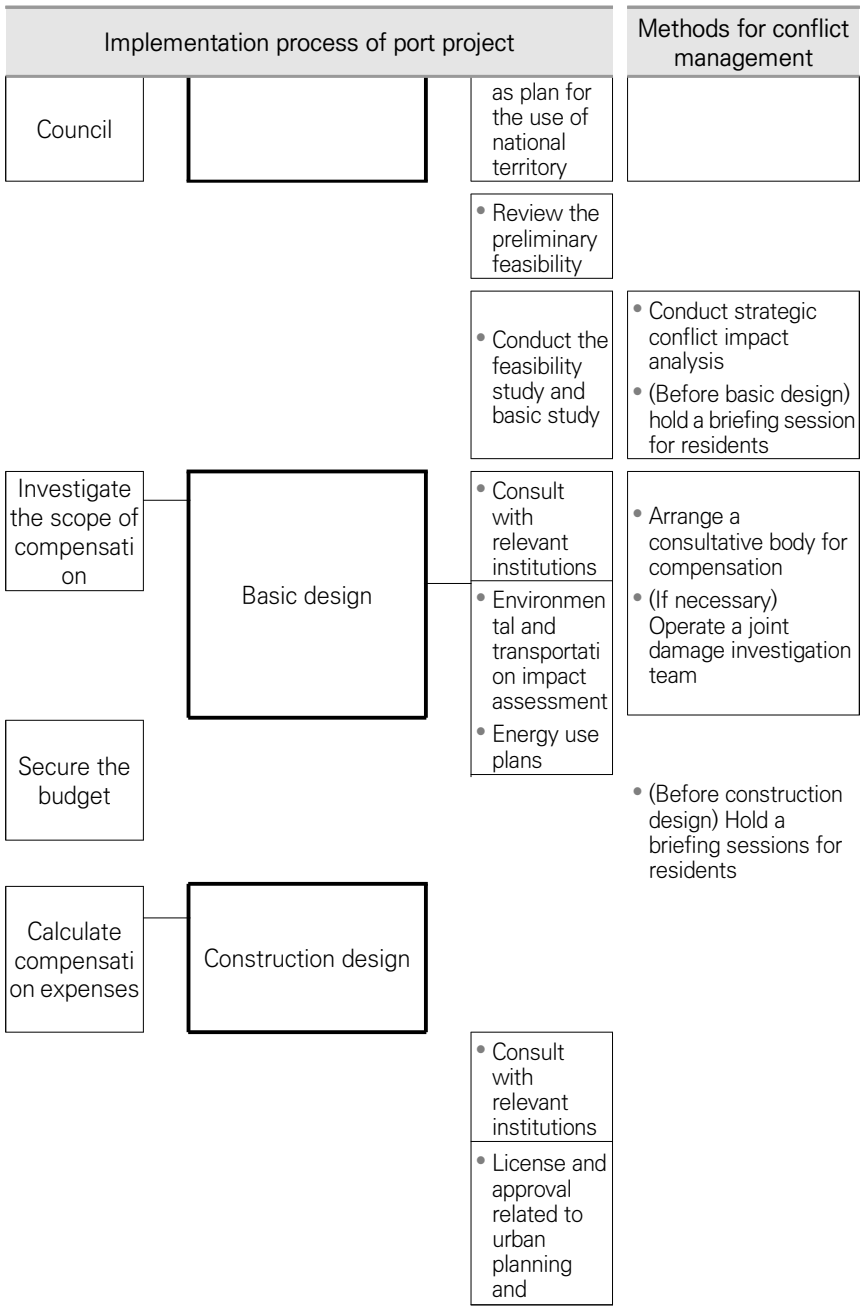
- Strategies for conflict management based on conflict causes can be summarized as follows; strengthening the functions of public opinion formation and mediation, boosting trust by securing the transparency and fairness of the government and enhancing the specialized capacity of conflict management.
- From the perspective of strengthening the functions of public opinion formation and mediation, preventive management may include enhancing the process of collecting the opinion of residents in advance, and formulating a multilateral consultative body consisting of manager-level officials. As for response management, this study proposed the utilization of a third party mediation and dispute mediation organization, and the implementation of public opinion survey afterwards.
- In terms of boosting trust by securing the transparency and fairness of the government, preventive management may include the establishment of concrete responsibilities and authorities from the planning stage, and the preparation of transparent compensation system. For response management, the suggestion includes the objective verification of causes of damage and earning the trust of stakeholders.
- In order to strengthen the specialized capacity of conflict

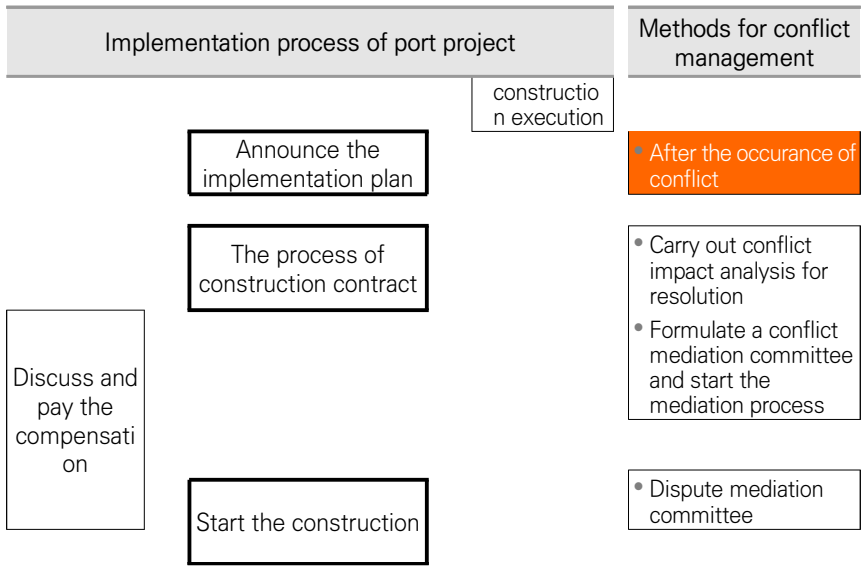
management, this study proposed the preparation of conflict diagnosis checklists and the operation of port conflict management forum (proposal). As for the strategies for response management, suggestions include boosting the mediation function of conflicts by the Ministry of Oceans and Fisheries, and the operation of healing and relationship recovery program after the end of conflicts.

- This study proposed the application of conflict management strategies per each project stage.

〈 Conflict management strategies of port development stage〉




Implementation process of port project
Methods for conflict management
Council
as plan for the use of national territory
• Review the preliminary feasibility
• Conduct the feasibility study and basic study
• Conduct strategic conflict impact analysis
• (Before basic design) hold a briefing session for residents
Investigate the scope of compensati on
Basic design
• Consult with relevant institutions
• Environmen tal and transportati on impact assessment
• Energy use plans
• Arrange a consultative body for compensation
• (If necessary) Operate a joint damage investigation team
Secure the budget
• (Before construction design) Hold a briefing sessions for residents
Calculate compensati on expenses
Construction design
• Consult with relevant institutions
• License and approval related to urban planning and



Source: Prepared by the authors based on the MOF (2021b) and Office of Government Policy Coordination (2016) pp. 132 – 151

5) Conclusion and policy suggestions

- Policy suggestions were made that the Ministry of Oceans and Fisheries as well as port authorities need to implement for conflict management in the port sector.

- (Suggestion 1) Establishing a database for port conflict cases and related legal precedents: The 'Guideline for Non-management Port Authority Port Development Projects' contains several precedents but the scope and number of cases was limited
- (Suggestion 2) Developing the Port Conflict Index and a regular monitoring system: A roadmap for the development of Port Conflict Index (proposal) was suggested to quantify the level of port conflict

- (Suggestion 3) Developing a manual for port conflict management by the MOF: Currently, a standardized conflict management manual does not in place in the port sector
- (Suggestion 4) Strengthening the utilization of conflict impact analysis: Analysis methods such as 'Simple Conflict Impact Analysis' and 'Strategic Conflict Impact Analysis' should be phased in and applied
- (Suggestion 5) Amending the Harbor Act (proposal): Conflicts should be forecasted and diagnosed in establishing and changing port policies by including conflict experts to the Central Harbor Policy Council or subcommittees and local deliberation committees that deliberates matters related to the establishment and change of policies in the port sector

〈Amendment of Article 4 of the 'Enforcement Decree of Harbor Act' (proposal)〉

Current law	Amendment (proposal)
Article 4 (Formulation and operation of Central Harbor Policy Council) ① (Omitted)	Article 4 (Formulation and operation of Central Harbor Policy Council) ① (Same as current)
② (Omitted)	② (Same as current)
1.~2. (Omitted)	1.~2. (Same as current)
3. A person commissioned by the Minister of Oceans and Fisheries considering the gender among those with abundant academic knowledge and experience in port development and operation, city and district planning, architecture and scenery, environment, marine leisure and technical standards of port facilities as well as representatives of port users	3. A person commissioned by the Minister of Oceans and Fisheries considering the gender among those with abundant academic knowledge and experience in port development and operation, city and district planning, architecture and scenery, environment, marine leisure, technical standards of port facilities and conflict management as well as representatives of port users
③~⑥ (Omitted)	③~⑥ (Same as current)

Source: Prepared by the authors based on the Enforcement Decree of Harbor Act

- (Suggestion 6) Amending the MOF's conflict-related directives (proposal): The amendment should contain the content on the allocation of the budget for conflict management and mandatory education of conflict management

〈Amendment of 'Regulation on MOF Conflict Management (proposal)'〉

Classification	Current law	Amendment (proposal)
Content	Newly established	Article ○○ (Budget of conflict management) Conflict managers shall draw up and operate the budget necessary for conflict management activities Article ○○ (Education of conflict management) Conflict managers shall conduct education and training to belonging employees necessary for preventing conflicts and improving resolution capacity

Source: Prepared by the authors

01
서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

사회의 다원화, 복잡화로 공공정책의 수립 및 추진 과정에서 다양한 갈등이 심화되는 추세며 갈등의 체계적인 관리 필요성이 더욱 강조되고 있다. 특히 한국의 사회갈등지수는 OECD 37개국 기준으로 32위에 책정되어 사회갈등이 매우 심각한 국가로 손꼽힌다(박준·정동재, 2018). 이에 따라, 2007년 국무조정실은 공공정책의 갈등예방 및 해결을 위해 「공공기관 갈등예방규정」을 수립·운영하고 있으며, 「갈등관리기본법」도 입법 예고된 상황이다.[1)]

공공사업의 추진 과정에서 갈등이 빚어질 경우에는 사회분열, 건설 지연에 따른 비용 유발, 인프라 적기 공급시기를 놓침에 따른 지역개발 저해 등 다양한 부정적 영향이 발생한다. 특히 대규모의 투자가 요구되는 교통 인프라 사업은 갈등으로 인한 사업의 지연중단 등 사회적·경제적 손실 비

1) 법제처(검색일: 2022.3.20.)

용이 막대하다. 대표적으로 경부고속철도 천성산 터널공사는 환경갈등으로 인해 사업기간이 4년 지연됨에 따라 약 2조 5천억 원의 손실이 발생하였다. 서울외곽순환도로 사패산 터널공사는 약 2년간 공사가 중단됨에 따라 약 5천억 원의 손실이 발생한 것으로 추정된다(대한상공회의소, 2005).

항만 분야에서의 갈등 역시 추가적인 사회·경제적 손실 비용을 유발할 뿐만 아니라 항만의 브랜드 이미지와 경쟁력 저하, 나아가 지역산업과 국가 경쟁력에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 일례로, 1997년 촉발되어 5년 이상 지속된 평택·당진항의 해상경계와 명칭의 문제로 인한 갈등비용은 약 45억 원, 부산항신항만 해상경계로 인한 갈등비용은 약 363억 원으로 추정된 바 있다(김형태·한광석·김찬호, 2006). 또한 2015년 고시된 부산항 신항의 LNG 벙커링사업은 입지선정의 갈등으로 장기간 지연됨에 따라 개발 적기를 상실하리라는 우려도 존재한다. 그 밖에도 인천항의 거첨도 수리조선단지 사업 등 다양한 갈등이 이미 수립된 항만개발계획에 차질을 초래했다.

항만과 도시의 상생발전 측면에서도 갈등관리는 중요한 요소이다. 2020년 고시된 「제4차(2021~2030) 전국항만기본계획」은 항만과 도시 상생발전을 위한 갈등의 선제적·체계적 대응이 부족한 점을 지적하며 향후 추진과제 중 하나로 '지역과 함께하는 상생 항만 구축'을 제시하고 있다. 특히, 2019년 예비타당성조사 제도 개편 후 정책성 평가에 '지역주민의 사업태도 등 외부여건'이 반영됨으로써 대규모 재정이 투입되는 항만사업 추진 시 갈등관리는 더욱 중요해질 것으로 예상된다.[2)]

이렇게 항만 분야에서의 갈등관리의 중요성이 강조되고 있지만, 현재까지 유사한 갈등은 지속·반복 발생되고 있으며 현재 체계적인 갈등 관리방안도 부재한 상황이다. 또한, 항만 분야의 갈등 관련 연구 역시 절대적으로

2) '지역주민의 사업태도 등 외부여건'에는 지역주민, 이해당사자 등 해당사업의 영향을 받는 대상의 사업에 대한 태도, 갈등여부 등이 포함됨, 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제58조

부족한 상황이다. 따라서, 항만 분야 주요 공공갈등사례에 대한 심도있는 분석 및 해당 부처, 지자체의 의견 수렴을 통한 갈등을 선제적으로 예견하고 효과적으로 대응할 수 있는 갈등 관리방안 모색이 요구된다. 특히, 현재 수립되어 추진 중인 「제2차 신항만건설기본계획(2019~2040)」(2019), 「제3차(2021~2030) 항만재개발기본계획」(2020), 「제4차(2021~2030) 전국항만기본계획」(2020)에 따른 항만정책의 원활한 추진을 위해 종합적이고 체계적인 갈등관리방안에 대한 연구가 시급한 실정이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 항만 분야의 갈등사례를 종합적으로 수집하고 유형화한 후, 정책 담당자 의견을 수렴하여 해양수산부, 항만공사, 지자체 등 항만 관련 정부 부처와 기관에서 활용할 수 있는 체계적·효과적인 갈등관리 방안을 제시하는 것이다. 연구의 세부적인 목적은 아래와 같다.

첫째, 항만 분야를 소관하고 있는 해양수산부의 갈등관리제도를 면밀히 파악·분석한다. 공공갈등에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 국내의 갈등관리제도, 특히 해양수산부의 갈등관리제도 현황을 파악하여 향후의 개선 방향에 참고할 수 있는 시사점을 도출한다.

둘째, 항만 분야 갈등의 사회적인 비용을 추정한다. 현재 항만 분야의 갈등비용을 추정한 연구는 거의 없다. 따라서, 국내 주요 항만지역을 대상으로 조건부가치측정법을 활용하여 갈등발생에 따른 비용을 추정함으로써 갈등관리의 필요성에 대한 수치화된 근거를 제공한다.

셋째, 항만 분야의 갈등사례를 다양한 채널을 통해 광범위하게 조사·수집한다. 또한, 수집된 사례를 특정 기준에 부합하게 유형화한다. 현재 국내

항만 분야의 종합적인 갈등사례를 수집하고 이를 유형화한 연구는 부재한 실정이다. 따라서, 그동안 항만 분야에서 어떠한 갈등사례들이 발생하였는지를 파악하고, 이를 유형화함으로써 주요 갈등의 유형과 특징을 파악하고자 한다.

넷째, 항만 분야의 정책 담당자, 갈등관리 전문가들의 의견을 수렴하여 항만 분야 갈등의 사전·사후적 관리방안을 도출한다. 또한, 이 과정에서 항만사업의 단계별로 적용할 수 있는 갈등관리 기법들을 체계적으로 도식화하여 제시할 계획이다.[3)]

다섯째, 도출된 갈등관리방안을 바탕으로 하여, 해양수산부 및 지자체 등의 갈등담당부서, 항만사업부서의 정책 담당자들이 활용할 수 있는 갈등관리방안들을 정책 제언한다. 예를 들어, 해양수산부의 경우 자체적인 갈등관리 매뉴얼이 부재한 상황에서 본 연구가 갈등관리 매뉴얼의 필요성과 기초적인 내용을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 연구의 범위 및 내용

본 연구의 핵심 목적은 항만 분야 갈등사례를 종합적으로 수집하고 특징을 도출하여 항만 분야에 적용할 수 있는 갈등관리방안을 제시하는 것이다. 연구의 범위는 「항만법」에 명시된 항만의 개발 및 관리와 사용 과정에서 발생하는 공공갈등으로 설정한다. 국무조정실(2020)은 공공갈등을 “중

3) 현재 국무조정실의 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」(2016)에는 타 SOC분야(도로, 철도, 수자원 등) 갈등관리방안을 사업단계별로 도식화하여 수록하고 있으나 항만 분야는 부재

앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업에 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관심사의 충돌"로 정의하고 있다. 본 연구는 이러한 정의를 바탕으로 항만 분야 공공갈등의 범위를 제시한다. 갈등사례 수집 항만은 해양수산부 「제4차 전국 항만기본계획」 상의 60개 항만으로 설정하고, 갈등사례의 시간적 범위는 1990년대 이후부터 현재까지로 설정하였다.

제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구 내용과 방법, 선행연구 분석 및 선행연구와 본 연구의 차별성을 제시하였다. 또한, 국내외 항만 분야 및 공공갈등관리 관련 선행연구들을 검토한 후 본 연구와 선행연구들과의 차별점을 제시하였다.

제2장에서는 항만 분야의 갈등으로 유발되는 사회적 비용을 추정하였다. 공공정책을 추진하는 정부나 공기업의 입장에서는 갈등관리의 필요성에 대한 보다 명확한 근거가 필요하다. 따라서, 갈등관리의 필요성과 올바른 의사결정의 중요성을 파악하기 위해 갈등으로 인한 사회적 비용을 정량화하여 제시할 필요가 있다. 갈등의 사회적 비용을 추정할 수 있는 많은 방법론이 있을 수 있겠으나, 본 연구는 부산항과 인천항 지역주민 대상 설문조사를 기반으로 조건부가치측정법(CVM)을 통해 갈등비용을 추정하였다.

제3장에서는 공공갈등의 정의 및 공공갈등 관리 이론 검토를 시작으로 국내 공공갈등 제도 현황을 분석하였다. 국내 공공갈등 관련 법규, 부처의 갈등관리 매뉴얼과 같은 갈등 관리제도 및 실제 운영사례를 파악하였다. 특히 항만의 관할부처인 해양수산부의 갈등관리 체계를 면밀히 파악한 후 공공갈등 관리의 기본적인 방향을 제시하였다.

제4장에서는 갈등사례 수집의 대상과 범위를 명확히 한 후 항만 분야의 갈등사례들을 조사·수집하였다. 또한, 수집된 갈등사례에 대해 갈등주체,

항만사업 단계, 갈등쟁점에 따라 유형화하였다. 그리고, 갈등쟁점별 유형화에 따른 대표적인 갈등사례에 대해 갈등의 전개 과정 및 갈등 종결 양상을 파악할 수 있도록 분석하여 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 항만 분야 갈등관리방안을 제시하였다. 제3장에서 제시된 공공갈등의 기본 방향 및 제4장에서 도출한 갈등사례 유형화를 토대로 해양수산부 및 주요 지자체의 항만 담당자, 갈등관리 전문가들을 대상으로 의견을 수렴하여 항만 분야의 갈등관리방안을 사전적 갈등관리와 사후적 갈등관리, 사업 단계별 갈등관리방안으로 구분하여 제시하였다.

마지막 제6장에서는 본 연구의 내용을 종합적으로 요약·정리하여 결론 및 연구의 시사점과 한계점을 기술하였다. 나아가 보다 효과적이고 체계적인 항만 분야 갈등관리를 위한 정부의 정책 대안들을 제안하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 국내외 선행연구, 갈등사례에 대한 기초 자료 수집, 정책 담당자, 전문가들을 대상으로 한 서면·인터뷰 조사 및 워크숍, 조건부가치측정법을 통한 갈등비용의 추정, 델파이기법을 활용한 전문가 설문 등을 주요 방법으로 하였다.

먼저, 선행연구 분석 및 문헌연구를 진행하였다. 국내외 공공갈등 관련 선행연구들을 면밀히 고찰하였다. 본 연구의 기초자료인 항만 분야의 갈등사례는 한국언론진흥재단의 뉴스 빅데이터 분석시스템인 빅카인즈의 언론기사, 한국행정연구원 갈등사례 DB, 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공갈등 DB, 방송통신대 공존협력연구소 갈등사례 DB 등을 참조했다. 특히, 갈등이 법적분쟁으로 확대될 수 있다는 점에 착안하여 법원 시스템에서 공개된 소송 판례들을 수집하였다.

둘째, 항만 분야의 공공갈등에 따른 사회적 비용 추정이다. 사회적 비용의 추정 방법으로는 조건부가치측정법(CVM, Contingent Valuation Method)을 사용하였으며, 국내 주요 항만지역의 주민들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 산출하였다.

셋째, 항만 분야 공공갈등의 사례 분석이다. 다양한 채널로 수집된 갈등사례를 갈등의 쟁점별로 유형화한 후, 주요 쟁점별 대표 사례들은 갈등의 전개, 이해관계자, 해소방안, 시사점들이 잘 도출될 수 있도록 분석하였다. 이 과정에서 기초적인 문헌조사 및 각 갈등사례에 관련된 정책 담당자에 대한 인터뷰가 수행되었다.

넷째, 정책 담당자들과 갈등 전문가들을 대상으로 항만 분야 갈등의 주요 원인 및 관리방안 수렴을 위한 델파이 조사를 진행하였다. 델파이기법(Delphi method)은 전문가들로부터 의견을 수집하고 수집된 의견을 다시 전문가들에게 피드백하는 과정을 반복하면서 개인의 지식·경험의 한계를 상호·보완하고 더욱 정확한 의견수렴 가능하여 결과의 신뢰도를 제고시킬 수 있다.

다섯째, 연구진 및 항만정책 담당자, 갈등 전문가 간의 워크숍, 자문회의 등을 통해 의견을 수렴 및 논의과정을 가졌다. 본 연구는 착수 과정부터 다양한 전문가와 이해관계자의 의견을 수렴하였다. 또한, 전문가 설문조사, 자문회의 및 연구의 심의 과정을 통해 정책 담당자, 항만 분야와 갈등 분야 전문가 등 전문가 집단의 의견을 최대한 수렴하였다.

여섯째, 갈등관련 전문기관과의 협동연구이다. 본 연구는 다양한 사회적 갈등을 전문적으로 연구하고 있는 한국행정연구원과 제3장 공공갈등 이론과 국내 갈등관리 제도에 대해서 협동연구를 진행하였다. 상술한 바와 같은 본 연구의 흐름도는 아래 〈표 1-1〉과 같다.

〈표 1-1〉 본 연구의 흐름도

연구 절차	주요 연구내용	연구 방법
제1장	• 연구의 개요 • 선행연구 검토	• 전문가 워크숍 • 문헌 조사
⇓		
2장	• 갈등비용 추정 방법 제시 • 항만 분야 갈등비용 추정	• 설문조사 • 조건부가치측정법
• ⇓		
제3장	• 공공갈등의 정의 및 공공갈등 관리 이론 검토 • 국내 공공갈등 관련 제도 및 체계 현황 분석 • 공공갈등관리의 기본 방향 제시	• 협동 연구 • 문헌 조사 • 전문가 인터뷰
• ⇓		
제4장	• 항만 분야 갈등사례 수집 • 갈등사례의 유형화 • 유형화에 따른 대표 사례 분석	• 문헌 조사 • 전문가 워크숍 • 사례 분석
• ⇓		
제5장	• 항만 분야 갈등관리의 문제점 및 개선 방향 조사 • 항만 분야 갈등관리방안 제시	• 델파이 설문조사 • 전문가 인터뷰
• ⇓		
제6장	• 연구의 요약 및 시사점 • 정책 제언	• 전문가 인터뷰 • 전문가 워크숍

자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토

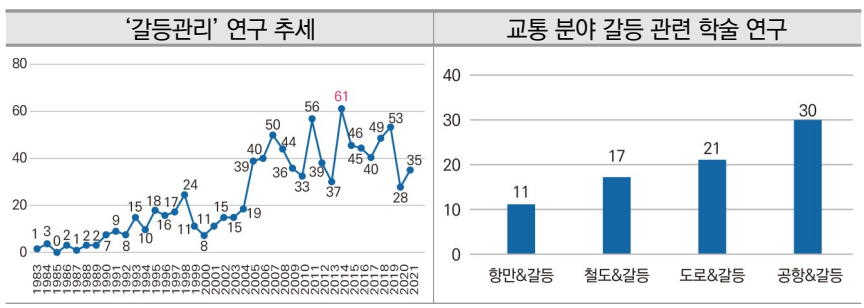
1. 선행연구 검토

사회적으로 갈등 문제가 대두되고 갈등관리의 중요성이 강조되면서 갈등 및 갈등관리를 다룬 연구들은 증가하고 있는 추세이다. 국내에서는 2004년

새만금간척사업, 부안핵폐기물설치사업, 신행정수도 이전 등 굵직한 정부 정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 심각한 사회문제로 등장하면서 관련 연구도 본격화되었다(최지연 외, 2008). 특히, 아래 〈그림 1-1〉과 같이 2007년「공공기관 갈등예방규정」제정 전후로 하여, 갈등관리 관련 국내의 학술논문들이 빠르게 증가하는 경향을 살펴볼 수 있다. 그러나, 항만 분야의 갈등과 관련된 연구는 소수에 불과하다. 한국학술연구정보서비스(www.riss.kr)에 등록된 국내 학술논문을 기준으로 할 때 '갈등관리'를 제목으로 한 논문은 2022년 1월 기준 누계 총 938편인 반면, 항만과 관련된 갈등 논문은 11편에 불과한 수준이다. 이는 같은 교통 분야인 철도&갈등 17편, 도로&갈등 21편, 공항&갈등 30편 등에 비해서도 적은 수준이다.[4)]

〈그림 1-1〉 갈등관리 학술연구 추세 및 교통 분야 갈등관련 연구 현황

단위: 편



자료: 학술연구정보서비스, http://www.riss.kr(검색일: 2022.1.25.)

1) 공공갈등 관련 선행연구 : 교통 분야를 중심으로[5)]

정부의 정책이나 사업추진 과정에서 발생하는 공공갈등과 관련하여서는 한국행정연구원과 같은 국책 연구기관 및 한국방송통신대학교 공존협력연

4) 학술연구정보서비스(http://www.riss.kr)에서 제목 기준으로 '항만' and '갈등', '도로' and '갈등', '철도' and '갈등', '공항' and '갈등'으로 검색한 결과(검색일: 2022.1.25.)
5) 공공갈등 관련 주요 국내외 주요 선행연구 리스트는 본 연구보고서의 '부록 1' 참조

구소, 단국대학교 분쟁해결연구센터, 선문대학교 정부간관계 연구소 등 대학교 부설 연구소에서 진행해오고 있다.

선행된 공공갈등 연구들의 초점은 크게 이론적·이론형성 관련 연구, 실제적·문제해결을 위한 연구, 분석방법론의 확장과 관련된 연구로 구분할 수 있다(하혜영, 2007). 권경득·이주호(2015)는 2005년부터 2014년까지 발표된 226편의 공공갈등 관련 연구를 분석한 결과 실제적·문제해결과 관련된 연구가 전체의 58%로 가장 많았는데 이는 갈등 연구의 특성상 처방적 대안의 필요성, 즉, 문제해결의 실용적 학문 성격이 강하기 때문인 것으로 판단된다.

공공갈등과 관련된 연구의 주된 연구방법은 사례분석을 중심으로 하는 질적 연구방법이 주로 사용되고 있다. Kim, Hong & Lim(2018)에 따르면, 2000년부터 2017년까지 한국에서 발표된 80편의 공공갈등 연구 중에서 사례 분석을 적용한 연구가 62편으로 가장 많으며, 이는 개별 갈등의 특징이나 이해관계자 구성이 상이하여 표준화된 분석이 어려운 점에 기인한다.

하지만, 질적연구 외에도 설문 등을 기반으로 한 양적 연구방법 역시 사용되며, 특히 최근에는 빅데이터를 활용한 연구 역시 증가하고 있는 추세이다. 양적연구방법에는 설문조사 데이터를 활용한 기술 통계분석 및 회귀분석 등이 주로 사용되고 있으며, 시스템다이내믹스(김보미·이유현, 2019 등), 구조방정식(임동진 2010; 김형진 2015; Parolia 외, 2015 등)도 갈등해결(관리) 요인들의 효과성 및 갈등해결에 대한 영향을 검증하기 위해 활용되고 있다. 또한 심리학 영역에서 주로 사용되는 Q-방법론(이순자 외 2012, Guimaraes, 2010, Lee, 2022 등)도 공공갈등 연구에 적용되고 있다. 최근에는 빅데이터를 활용한 텍스트마이닝(Sovacool et al., 2022 등), 토픽모델링(양연희·권영주·이상철, 2019 등) 등도 공공갈등 연구에

접목되고 있다. 사회네트워크분석(SNA) 역시 갈등관계 구조의 시각화 및 계량화의 장점으로 인해 갈등분석에 유용한 방법론으로 활용되고 있다(채종헌, 2009; 박치성·정지원, 2015 등).

여러 차례의 설문·인터뷰를 거쳐 보다 정확한 전문가 의견 수렴이 가능한 델파이기법 역시 정책 제안 또는 제도개선을 목적으로 하는 갈등관리 연구에 자주 활용되고 있다. 대통령 직속 정책기획위원회에서 진행한 오영석 외(2018)는 국내외 사례연구에서 도출한 공공갈등의 영역별 해결책을 바탕으로 지역갈등에 대한 갈등원인의 영향 강도와 갈등관리방안 및 해결방안 중요도를 전문가 델파이 조사를 통해 도출했다. 그 외에도 한국행정연구원의 윤종설(2017)은 전문가 델파이 조사를 통해 현재 국내의 갈등영향분석법을 '초기-진행과정-사후' 단계로 구분하여 문제점 및 개선방안을 도출해내었다. 본 연구에서도 이러한 델파이기법의 장점을 활용하여 갈등관리방안을 도출하였다.

공공갈등 관련 연구의 대상은 매우 다양하다. 특히, 공공재로서 에너지(채종헌 2009; 박치성·정지원, 2015; Sovacool et al., 2022 등), 도시개발(Timmermans & Beroggi, 2000; Giordano et al., 2007; Li, Thomas Ng & Skitmore, 2013; Sovacool et al., 2022 등), 연안관리(최지연 외, 2008; 박상우·이승우·이호림, 2014; Stepanova & Bruckmeier, 2013 등), 교통인프라 등 사회간접자본시설(SOC, Social Overhead Capital) 분야는 특성상 사업규모가 크고 행정기관을 비롯한 다양한 이해관계자가 얽힌 사업들이 많은 관계로 갈등발생의 가능성도 커 국내외에서 공공갈등 연구의 주요 소재가 되고 있다. 그중에서 도로, 철도, 항공 등 교통 분야의 공공갈등 연구는 국내 관련 기관인 국토연구원(조응래·이춘용, 2005; 권용석·최영국, 2011 등), 한국개발연구원(노승범·정세나·이지현, 2015; 이선정 외, 2018 등), 한국교통연구원(김연규·김현, 2007; 모창환·황상규·권영종, 2010; 조홍남·손정웅, 2018; 송기한·손정웅, 2019; 박진서·노승원,

2022 등)에서 지속적으로 수행되고 있으며, 국외에서도 관련 연구를 쉽게 찾아볼 수 있다(Costa, Silva & Vansnick, 2001; Park et al., 2017; Yuan, 2017 등).

대표적으로 철도 분야의 경우 한국교통연구원의 김연규·김현(2007)은 미국, 영국 등 갈등해결 시스템의 사례분석을 바탕으로 고양시 경전철 갈등사례를 대상으로 한 설문조사 및 구조방정식을 통해 철도 분야의 갈등예방체계를 제시하고 있다. 도로 분야의 경우, 국토연구원의 조응래·이춘용(2005)은 국내 도로사업의 대표적인 갈등사례(영덕~양재, 시흥 도리~인천 남동간 도로 등) 분석을 중심으로 해외의 공공참여를 통한 갈등관리 방식을 참고하여 도로사업 관련 갈등관리방안을 도출해내고 있다. 이후에도 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리방안 연구(노승범·정세나·이지현, 2015) 등을 수행했으며, 한국교통연구원에서는 민자도로 이용자에게 피해가 야기되는 분쟁이 발생한 경우의 피해구제와 분쟁해결 방안들에 관한 연구(장한별 외, 2021)를 진행하는 등 최근까지도 지속적인 연구가 이루어지고 있다.

특히, 항만과 분야가 유사하다고 할 수 있는 공항의 경우에는 지방공항(김해·제주·흑산) 건설 등이 장기간 국무조정실의 갈등과제로 포함되어 있는 이유로[6] 2010년 이후에만 국토교통부(박태순 외, 2014; 오성열·송기한·손정웅, 2018), 한국교통연구원(조홍남·손정웅, 2018; 조홍남·손정웅·박형준, 2019; 송기한·손정웅, 2019; 박진서·노승원, 2022) 등에서 다수 수행되었다. 대표적으로 한국교통연구원의 송기한·손정웅(2019)은 항공안전 분야에 적용되고 있는 Bow-tie 모형을 통해 갈등관리체계를 제안했으며, 갈등 진단표를 개발하는 등 공항 분야 갈등관리를 위한 정책 대안들을 도출하기도 했다.

6) 시사매거진(2021.10.1.), "민형배 의원, 국무조정실 '집중관리 갈등과제' 24건 중 11건은 4년째 미해결", (검색일: 2022.9.12.)

2) 항만 분야 갈등 관련 선행연구[7)]

앞서 살펴본 것과 같이 공공갈등 분야, 특히 도로, 철도, 공항 등 교통 분야와 관련된 갈등연구는 관련 국책 연구기관과 공공기관을 중심으로 지속적으로 수행되고 있다. 그러나, 항만 분야의 갈등과 관련된 연구는 그 수가 상대적으로 매우 적다.

국외의 항만관련 갈등연구 역시 어업이나 연안 등 타 해양관련 분야에 비해서는 희소하다(Pearson, S. et al. 2016). 국외의 항만관련 갈등연구는 이해관계자의 관점에서 갈등을 분석하고 대안 또는 관리방안 제시를 중심으로 수행되었다(Langen et al., 2006; Dooms, Verbeke & Haezendonck, 2013; Li, Thomas Ng & Skitmore, 2013; Lawer, 2019; Jansen et al., 2018; Dooms, 2019 등). 또한 사례분석을 주요 연구방법으로 활용하고 있는 공통점을 보이고 있으나, 특정 항만의 개발 관련 갈등에 대해 관계자 인터뷰 또는 델파이기법을 통해 문제점을 발견한 연구도 눈에 띈다(Ravesteijn, He, & Chen, 2014; Lawer, 2019 등).

국내의 항만 분야의 갈등관련 대표적인 연구로는 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구를 들 수 있다. 동 갈등이론에 대한 선행연구를 고찰했으며, 해외의 갈등관리 사례를 분석했다. 또한, 항만관련 갈등사례를 수집하고 항만작업권, 사업권, 항만개발 및 운영주체 선정, 지역개발, 보상권, 환경보전이라는 이해관계를 기준으로 갈등을 구분했고, 당시 이슈화되었던 평택당진항의 갈등사례와 부산항 신항명칭 및 항계갈등에 대한 갈등비용을 조건부가치측정법으로 추정했다. 그리고, 항만갈등의 관리방안으로 갈등해소 수단의 개발 및 제도화, 시민들의 의견수렴 기회 제도화, 항만갈등예방·해결 능력의 향상을 제시했다.

7) 항만 분야 갈등 관련 주요 국내외 주요 선행연구 리스트는 본 연구보고서의 '부록 1' 참조

이후에도 노무관계(해양수산부, 2010; 백두주, 2010; 김찬호 외, 2020), 인천 내항부두의 갈등사례(이범훈·정진원, 2020), 평택·당진항의 갈등사례(이동현, 2013; 하혜영·박세준, 2018)와 관련된 연구가 진행되었으나, 모두 특정 항만의 사례나 노무관계 중심의 연구다. 최근 연구로 김찬호 외(2020)는 항만 자동화에 따른 갈등쟁점을 인력 보존, 동일 근로조건 유지, 인력 교육에 따른 임금 보존, 유휴인력 운영 대책 등으로 꼽았으며, 이중관심모형을 바탕으로 이해관계자별 관리 전략을 도출하고 이에 따른 정책 제언을 제시하기도 했다.

항만 분야 갈등의 선행연구 검토 결과, 국내외 모두 항만 분야의 갈등관련 연구는 타 교통 분야의 갈등관련 연구에 비해 그 수가 매우 적다는 점을 발견할 수 있다. 또한, 국내로 국한해서 보자면 기 수행된 소수의 연구들도 그 시기가 너무 오래되었거나, 특정 사업사례 또는 노무갈등에만 국한되는 등 현재 항만 분야에서 발생하는 전반적인 갈등을 분석하기에는 한계가 있다. 특히 항만 분야의 종합적인 갈등연구는 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구 이후 수행되지 않았다.

2. 본 연구의 차별성

이상의 국내외 선행연구 검토를 바탕으로 한 본 연구의 차별성은 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 본 연구는 항만의 개발부터 운영, 재개발을 아우르는 전 분야 에서 발생하는 갈등사례들을 다양한 채널을 통해 수집하고 유형화했다. 앞선 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구에서도 해당 시점의 항만 갈등사례를 수집하고 이해관계를 기준으로 분류했으나 갈등사례의 수가 적으며, 그 시기가 오래되어 현재 상황을 반영하기에는 한계가 있다. 본 연구는 현 시점까

지 발생한 국내 항만의 공공갈등사례를 수집·유형화하고 유형별 대표적인 갈등사례에 대한 심층분석을 진행했다. 그 외에도 항만의 노무관계, 재개발에 따른 갈등 등에 국한한 연구를 진행한 적이 있으나 항만 전 분야에 대한 종합적인 접근은 없었던 관계로 본 연구는 수행 자체로 의미가 크다고 할 수 있다.

둘째, 본 연구는 항만 분야 갈등에 따른 사회적 비용을 조건부가치측정법을 통해 도출했다. 국내외 논문에서 교통 분야 갈등의 사회적 비용을 도출한 연구는 매우 드물다. 갈등발생에 따른 건설 공기지연으로 사업비 증가를 갈등의 사회적 비용으로 제시한 연구는 있으나, 이는 지연 기간 등이 명확한 특정사례에 국한된다. 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구에서도 조건부가치측정법을 통해 평택당진항의 해상경계와 명칭 갈등에 대한 사회적 비용을 도출했으나, 그 범위가 너무 한정적이며 시기적으로 오래되었다. 송기한·손정웅(2019)의 연구에서도 조건부가치측정법으로 공항갈등에 따른 사회적 비용을 제시했으나 항만과는 그 분야가 다르다고 할 수 있다.

셋째, 본 연구는 현재 항만 분야 갈등발생 및 갈등관리 상황을 반영하여 정부 부처와 항만 관련 기관에서 활용할 수 있는 갈등관리방안을 제언했다. 그 과정에서 해양수산부, 지자체의 정책 담당자, 전문가들을 대상으로 델파이조사를 통한 의견 수렴을 진행하여 신뢰도를 제고했다. 항만 분야의 종합적인 갈등연구가 거의 없는 국내를 차치하고, 해외의 연구에서도 특정 항만의 사례를 중심으로 한 연구가 중심을 이룸에 따라 국가 정책적 관점에서 항만 분야의 갈등관리방안을 제시한 연구는 매우 희소하다. 이에 따라, 본 연구는 현행 관련 법령의 개정(안), 갈등관리 매뉴얼에 활용할 수 있는 기초자료 구축 등 정책제언을 통해 해양수산부, 항만공사 등 관련 정부 부처·기관에서 활용할 수 있는 갈등관리방안을 제시한 데 그 의미가 크다고 할 수 있다.

넷째, 항만사업에서 발생할 수 있는 갈등들의 단계별 도식화된 갈등관리 기법을 최초로 제시했다. 국무조정실(2016)의 「공공기관 갈등관리 매뉴얼」에서는 그간 각 관련 기관에서 수행한 연구들을 바탕으로 도로, 철도, 수자원 등 6개 분야의 갈등관리 기법을 사업단계별로 도식화하여 제시하고 있으나 항만 분야는 빠져있다. 이에 따라, 본 연구가 도식화된 갈등관리 기법들을 제시한다면 향후 「공공기관 갈등관리 매뉴얼」 반영 및 해양수산부, 지자체 등의 항만정책 추진에도 참고할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 1-2〉 본 연구와 항만갈등 관련 선행연구와의 차별성

구분	선행연구	본 연구
연구 목표	• (해외) 항만의 갈등사례를 분석하거나 문제점 도출 및 의사결정 방향(해결책)을 제시하나, 이해관계자 중심의 갈등관리방안이 중심 • (국내) 항만관련 갈등의 원인 분석, 유발되는 갈등비용 도출, 법제도 개선 방안을 제시하거나, 항만 분야 노사갈등을 중심으로 각 주체들의 전략 파악 및 이해관계자 간 갈등관리방안 제시	• 항만 분야 전반의 공공갈등사례 수집 및 유형화 • 정책 담당자, 전문가 설문을 토대로 사전, 사후적으로 갈등관리방안을 구분하여 실효성있는 정책제언 제시 • 김형태·한광석·김찬호(2006) 이후 유일한 종합적인 항만 분야 갈등사례 수집 및 분석, 갈등관리방안 제시
연구 대상	• (해외) 특정 항만개발사업, 특정 항만의 장기간 갈등사례 또는 여러 국가 주요 항만에서의 갈등사례를 대상으로 비교 분석 • (국내) 특정 사례·사업 또는 노무갈등에 초점을 두거나, 항만사업 단계적 측면에서 재개발사업에 초점	• 현재까지 발생한 국내 항만 관련 공공갈등사례 전반을 대상 • 갈등사례 유형화를 통한 유형별 주요 항만갈등사례 심층분석
연구 범위	• (해외) 이해관계자 중심으로 항만관련 갈등을 분석하고 대안을 제시하거나 특정 항만에 대하여 갈등사례를 분석하여 갈등해소방안 제시 • (국내) 항만관련 갈등 중 특정 사례·사업 또는 노무갈등에 초점을 맞추어 갈등사례 분석을 통해 정책방안 제시	• 국내 공공갈등 관련 제도 검토 및 항만 관련 공공갈등사례 조사 • 국내 항만의 개발·운영의 전 사업과정에서 발생한 주요 갈등사례들을 유형별로 분류하고 대표 사례 분석을 통해 갈등관리 사안 및 갈등 특징 도출 • 실효성있는 갈등관리방안(현행 제도 개선), 단계적 갈등방안 도식화, 매뉴얼 기반 구축) 등 제시

구분	선행연구	본 연구
연구 방법	• 공공갈등연구는 문헌조사, 인터뷰를 기반으로 하는 사례분석 중심의 질적연구방법이 사용 • 양적연구방법론으로는 사례조사 기반의 사회네트워크분석을 통한 갈등구조 파악, 설문조사 기반의 로짓분석, 구조방정식 분석 등이 활용되며, 최근에는 텍스트마이닝, 토픽모델링 등 빅데이터를 활용한 분석이 활용	• 항만 분야 갈등사례 수집 및 유형화를 위한 문헌조사, 인터뷰조사 수행 • 조건부가치측정법을 통한 항만 분야 갈등비용 추정 • 델파이법을 활용하여 정부, 지자체 항만 관계자, 갈등관련 전문가 대상으로 항만 분야 갈등의 원인과 갈등관리방법 모색

자료: 저자 작성

02
항만 분야 갈등비용의 추정

공공정책을 추진하는 정부 및 공공기관의 입장에서는 갈등관리의 필요성에 대한 보다 명확한 근거가 필요하다. 따라서, 갈등관리의 필요성과 중요성을 파악하기 위해 갈등으로 인한 사회적 비용을 정량화하여 제시할 필요가 있다. 본 장에서는 설문을 통해 일반 국민들의 항만갈등에 대한 인식을 조사하고 조건부가치측정법을 활용하여 항만 분야 공공갈등관리에 대한 사회적 비용을 추정하고자 한다.

제1절 갈등비용의 추정 방법

1. 선행연구에서 갈등비용 추정 방법

공공정책이나 사업의 추진으로 발생하는 공공갈등은 정부의 불신을 초래하고 정책 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 사회적 비용을 증가시킨다. 추진주체인 정부, 공공기관은 올바른 의사결정을 위해 먼저 해당 정책이나 사업으로 인해 유발될 수 있는 갈등의 사회적 비용을 인식하여 갈등을 미연에

방지하거나 갈등을 조기에 해소시키기 위해 노력할 필요가 있다. 그러나, 공공갈등이 심화되고 있는 와중에서도 갈등비용을 도출한 연구는 매우 드물다.

먼저 거시적인 관점에서 OECD의 국가별 사회갈등지수를 1인당 국민소득에 미치는 영향을 분석하여 갈등의 사회적 비용을 추정한 연구들이 수행되어 왔으며(현대경제연구원, 2016; 박준 외, 2009; 정영호·고숙자, 2015; 박준·정동재, 2018), 모두 사회의 갈등과 경제성장이 음(-)의 상관관계가 있다고 도출했다. 그러나, 이는 개별 분야의 갈등으로 유발하는 비용이 아니라, 우리나라 전체의 갈등관리시스템 문제로 인해 발생하는 국가 전체의 사회적 비용으로 봐야 한다.

또한, 사회갈등으로 시위가 발생하는 경우의 사회적 비용을 추정하기도 했는데, 대표적으로 조경엽 외(2008)는 촛불시위로 인한 사회적 비용을 참가자의 생산비용, 공공지출(경찰 비용, 인적·물적 손실), 제3자의 손실(교통관련 비용, 영업 손실, 광고 손실) 등을 포함한 직접 피해비용을 추정했으며, 이에 따른 사회적 불안정(거시경제적 비용), 국정과제 지연(공공개혁 지연비용) 등 국가적 손실은 총 1조 9,228억 원에 달해 전체 국가 GDP의 0.2% 이상이라고 제시했다.

교통부문의 인프라사업 역시 갈등으로 인한 사회·경제적 비용이 대규모로 발생한다. 교통부문의 갈등으로 인한 사회경제적 비용은 크게 건설공기 지연으로 인한 직접적인 경비 추가발생 및 이에 수반되는 추가 비용(노무비 등)으로 추산한 연구가 많다(이상호·두성규·백성준, 2004; 대한상공회의소, 2005; 김준기, 2019 등). 대표적인 연구로서 대한상공회의소(2005)는 당시의 새만금 간척지, 천성산터널, 사패산터널, 계룡산 관통도로, 경인운하의 중단으로 인한 경제적 비용을 총 4조 원 이상으로 추정했으며, 또한 이 5개의 사업들을 철회하게 되면 부가가치 미창출로 인한 경제적 비용이 총 35조 원이 넘을 것이라고 추정했다.

하지만, 이러한 건설공기 지연 등 피해함수를 바탕으로 한 추정방식은 수행 연구자에 따라 갈등비용에 큰 차이를 보인다. 앞선 대한상공회의소(2005)에서는 천성산 터널공사의 갈등비용을 2조 5천억 원, 천성산 터널의 갈등비용을 5천억 원으로 추정했지만, 단국대 분쟁해결연구센터(2007)는 동일한 사업의 갈등비용을 각각 57억 원, 55억 원으로 추정하기도 했다.[8)]

또한, 공기지연, 시위진압 비용 등에 따른 직접적인 비용은 갈등으로 인한 사회적 비용을 한정적으로 파악할 수 있다. 사회적 비용을 정의하기 위해서는 갈등 상황으로 인한 경제주체의 후생 손실의 관점에서 갈등을 파악할 수 있는 경제학적인 방법론이 필요하다(신영철·안홍기·이순자, 2011). 일반적으로 비시장재화의 가치를 추정할 때는 사용가치(Use value)와 비사용가치(Non-use value)의 가치측정법으로 구분할 수 있다.[9)] 사용가치의 비시장가치 측정의 대표적인 방법론으로는 여행비용접근법(TCM)[10)]이 있고, 비사용가치의 비시장가치 추정방법론으로는 컨조인트 분석법(CAM), 조건부가치측정법(CVM) 등을 들 수 있다. 신영철·안홍기·이순자(2011) 역시 지역 개발사업의 유치로 인한 지역갈등의 비용 추산 방법으로 다양한 사회적 비용을 화폐적 가치로 환산하기 위해서는 비시장재화의 가치를 추정할 필요가 있으며, 이에 대한 방법으로 조건부가치측정법과 컨조인트 분석법을 제시하고 있다.

그러나, 컨조인트 분석법의 경우 응답자에게 최소 2개 이상의 가상적인 대안을 제시함으로써 응답자의 선택을 유도하는 방법으로 절차가 복잡하고

8) 동아일보(2007.2.8.)(검색일: 2022.3.22.)

9) ① 사용가치는 인류가 현재 생산 및 소비 등의 행위를 통하여 공공재 또는 환경재를 직접적으로 사용함으로써 얻게 되는 가치를 의미하며, 예를 들면, 수질개선으로 어종이 늘어난 강에서 이전보다 더 많은 물고기를 낚음으로써 발생하는 가치나 산 속의 맑은 공기에서 느끼는 쾌적함과 결부된 가치. ② 비사용가치는 사용가치 이외의 모든 가치를 통틀어서 지칭하는 것으로 아름다운 경치, 야생 생태계 등과 같이 직접 사용하지 않고도 그것의 보존과 존재감만으로도 인간들이 얻을 수 있는 만족감으로 정의, 곽승준 외(2007), pp. 122-123.

10) 여행비용 접근법은 휴양지라는 자연환경의 가치를 여행비용을 근거로 산출하는 방법으로 산, 강, 바다, 사찰, 유적지 등의 입장료 및 교통비, 숙박비, 기회비용 등을 종합해 가치를 평가

응답자의 혼란을 초래하여 정확한 정보를 확보하기가 어렵다는 단점이 있다(심기섭, 2021). 또한, 아직 국내의 교통부문에서 컨조인트 분석법을 통한 갈등비용을 추정한 연구는 없는 실정이다. 반면, 선행연구에서 검토한 김형태·한광석·김찬호(2006), 송기한·손정웅(2019) 등은 모두 조건부가치측정법을 통한 항만 분야, 공항 분야의 갈등비용을 추정하고 있다. 따라서, 본 연구는 조건부가치측정법을 통해 항만부문 갈등의 사회적 비용을 추정하고자 한다.

〈표 2-1〉 갈등비용 추정 관련 주요 연구

저자(연도)	갈등비용 추정 내용	연구 방법
박준 외 (2009)	• 우리나라의 사회갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP는 7.1% 증가하는 효과 발생	• 회귀분석
정영호·고숙자(2015)	• 우리나라의 사회갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP는 1.62~1.79% 증가하는 효과 발생	• 패널회귀분석
현대경제연구원(2016)	• 사회갈등 수준이 G7 국가의 평균수준까지 하락할 경우 잠재경제성장률은 0.3%p 증가하는 효과 발생	• 패널회귀분석
조경엽 외 (2008)	• 촛불시위로 인한 국가적 손실은 총 1조 9,228억 원으로 전체 국가 GDP의 0.2% 이상을 차지	• 직접 피해비용 추정 • CGE 모형
이상호·두성규·백성준 (2004)	• 일부 대형 국책사업의 사례를 통해 공기 지연에 따른 손실비용을 추정	• 사례분석 • 시뮬레이션
대한상공회의소(2005)	• 5개의 국책사업의 공사 중단으로 인한 손실액은 총 4조 1,793억 원이며, 사업들을 철회할 시 2005년 2월의 현재가치 기준으로 부가가치 미창출액은 35조 5,094억 원	• 경제적 손실 비용 추정
김준기 (2019)	• KDI 공공투자관리센터 자료를 바탕으로 2017년 기준 총 18개 민자도로 사업의 갈등으로 1,052억 원 직접비용 발생	• 경제적 손실 비용 추정
김형태·한광석·김찬호 (2006)	• 조건부가치측정법을 통해 평택당진항과 부산항 신항만의 항만 갈등으로 인한 갈등비용은 각각 약 45억 원(평택당진항), 부산항 신항만(약 362억 원)	• 조건부가치측정법(CVM)
송기한·손정웅(2019)	• 조건부가치측정법을 통해 신공항 건설 갈등 해소를 위한 비용을 추정한 결과 1,916억 원의 갈등비용이 발생	• 조건부가치측정법(CVM)

자료: 저자 작성

2. 조건부가치측정법의 적용 절차 및 추정 모형

1) 적용 절차

조건부가치측정법은 미국 수자원의회(Water Resource Council), 수질정화법(Clean Water Act), 그리고 환경부(EPA) 등에서 제안하고 있는 방법론으로 현재 다양한 분야에서 활용되고 있으며(심기섭, 2021) 분석 결과의 유효성과 신뢰성이 높은 방법론으로 학계에서도 인정을 받고 있다.

조건부가치측정법은 가치측정의 대상이 되는 재화와 관련된 시장 시나리오를 구축하여 모집단을 대표하는 설문 응답자에게 제시한 뒤, 설문조사를 통해 얻은 답변 자료를 이용하여 재화의 가치를 추론한다. 일반적으로 설문조사는 가상적인 시장을 설정하고 사전조사 단계를 거쳐 최초 제시금액을 설계한 후 표본 설정 및 본 설문을 수행하며, 설문조사 결과를 바탕으로 경제학적 분석과 이론적 타당성의 검증과정, 집계과정을 통해 최종적인 결과를 도출하는 과정으로 진행된다. 한국개발연구원(장준경 외, 2012)에서는 조건부가치측정법에 적용되는 절차를 아래 〈그림 2-1〉과 같이 제시하고 있다.

〈그림 2-1〉 조건부가치측정법의 적용 절차

적용 절차	주요 연구내용
문헌연구 및 현장조사	▸ 가치평가의 목적과 영향 조사 ▸ 유사 사례 문헌연구, 쟁점사항 파악
⇓	
시장영역의 설정 (Extent of Market)	▸ 사업의 편익항목과 영향범위 구체화 ▸ 목표모집단과 표본의 종류 및 특성 구상
⇓	
가치평가기법 및 조사방법 선택	▸ RP vs. SP, CVM vs. CE 중에서 선택 ▸ 대인면접, 우편, 전화, 인터넷 조사 중 선택

적용 절차	주요 연구내용
⇓	
설문지 디자인: 가상시장의 설정	▸ 평가대상 재화와 서비스의 정의 및 시각적 보조자료 준비 ▸ 지불수단의 선택 및 지불의사 유도방법의 선택
⇓	
설문지 검증 및 수정 실험설계	▸ 전문가 검토 및 표적집단 토론 ▸ 사전조사(각종 편의를 줄이기 위한 노력) ▸ 제시금액에 대한 실험설계
⇓	
표본설계와 본 설문조사 실시	▸ 표본 틀, 표본추출방법 및 절차 ▸ 무응답 비율 파악, 면접원 훈련 및 회수된 설문지 검증
계량경제학적 분석	▸ 자료코딩 및 요약, 모집단 통계량과 비교 ▸ 항목별 무응답 비율, 지불의사 및 거부의사에 대한 이유 분석 ▸ WTP 표본평균과 중위값 및 신뢰구간 추정 ▸ WTP 함수추정: 실험설계, 거리변수, 사회·경제 변수
⇓	
이론적 타당성 검증	▸ 제시금액에 따른 '예/아니오'비율 ▸ 경제이론이 예측하는 바와 부합하는지?
⇓	
집계와 보고서 작성	▸ 표본 WTP 추정치로부터 모집단 WTP 집계 ▸ 가중치, 민감도 분석, 편익이전 함수 고려 ▸ 보고서 작성

자료: 심기섭(2021), p. 82, 재인용 : 한국개발연구원(2012), p. 16.

본 연구도 항만부문 갈등의 가치추정을 위해 먼저 구조적으로 고안된 설문조사를 통해 항만부문 갈등해소의 편익을 측정하고자 하였다. 항만의 직접영향권을 대상으로 지불의사금액(WTP, Willingness To Pay)을 추정하고, 추정 결과를 토대로 사회적 비용 또는 부(-)의 한계편익(Marginal benefit)의 도출과정을 통하여 최종적으로 갈등발생에 따른 갈등비용을 추산하고자 하였다.

2) 추정 모형

조건부가치측정법에 대한 연구는 크게 간접효용함수를 근거로 하는 하네만모형(Hanemann's model, 1984)과 지출함수를 근거로 하는 카메론모형(Cameron's model, 1987)의 두 가지 모형을 중심으로 진행되어 왔다. 모형의 적절성에 대하여 McConnell(1990)은 상기 두 모형 중 연구자의 적절한 판단하에서 모형을 선택, 사용하면 분석 결과에는 큰 영향이 없다고 주장하였다. 그러나, 대다수의 학자들은 하네만모형이 힉스(Hicks)의 효용이론에 더욱 부합한다고 주장하고 있으며 학계에서도 일반적으로 하네만모형이 활용되고 있다.

Hanemann(1984)은 소비자 효용의 극대화를 토대로 무작위 효용함수(Random utility function)를 사용하여 힉스의 후생가치를 추정하고 있다. 소비자가 자신의 효용함수를 명확하게 알고 있다고 하면, 소비자 자신의 화폐소득과 개인의 특성에 따라 환경 질의 변화에 따른 선호를 표현할 때 체감하는 개개인의 효용은 식(1)에서 간접효용함수(v(j, m ; s), m은 소비자의 소득, s는 관찰이 가능한 개인의 특성들)로 표현된다. 그러나 연구자는 소비자가 체감하는 환경 질의 변화(개선 또는 악화)를 선택하거나 거부하는 데 있어 연구자가 관찰할 수 없는 부분이 있기 때문에 개개인의 효용함수는 확률적인 분포를 나타내게 된다(심기섭, 2021). 이에 본 연구에서도 하네만모형을 이용하여 항만개발과 관련한 갈등에 대한 사회적 비용을 추정하였다.[11]

$$u(j,m;s) = v(j,m;s) + \epsilon_j, \quad j = 0,1, \epsilon_j \sim i.i.dN(0,\sigma_j^2) \qquad \text{식(1)}$$

만약 공공재 또는 환경재 등과 같은 재화에 대해서 응답자에게 “환경 질의

11) 심기섭(2021), p. 94.

개선을 위해 A금액을 지불할 의사가 있느냐?"라는 질문에 "예"로 대답하는 경우, $u(1, m-A;s) \geq u(0, m;s)$, 즉 $v(1, y-A;s) + \epsilon_1 \geq v(0, y-m;s) + \epsilon_0$를 나타낸다. 이를 다시 다음 식(2)과 같이 표현할 수 있다.

$$\triangle v \geq r_l (\triangle v = v(1, m-A;s) - v(0, m;s), \eta = \epsilon_0 - \epsilon_1 \quad \text{식(2)}$$

이때, 응답자가 "예"라고 응답을 할 확률은 식(3)과 같이 표현할 수 있다.

$$P_r(Yes) = P_r(\triangle v \geq \eta) = F_\eta(\triangle v) \quad \text{식(3)}$$

그런데 응답자가 실제로 지불의사 질문에 "예"라고 응답을 하는 경우 확률변수(stochastic variable) C에 따라 식(4)로 표현할 수 있다.

$$P_r(Yes) = P_r(A \leq C) = 1 - G_c(A) \quad \text{식(4)}$$

따라서 식(5)를 도출할 수 있다.

$$F_\eta(\triangle v) = 1 - G_c(A) \quad \text{식(5)}$$

여기서 η가 표준로지스틱분포(standard logistic distribution)의 형태라면, 식(6)과 식(7)이 각각 도출된다.

$$F_\eta(\triangle v) = 1 - G_c(A) = \frac{1}{1+e^{-\triangle v}} \quad \text{식(6)}$$

$$G_c(A) = \frac{1}{1+e^{\triangle v}} \quad \text{식(7)}$$

경제적 후생효용이론에 기초하여 개별 소비자가 느끼는 환경질의 변화에 대해서 지불하려는 지불의사금액은 식(8) 및 식(9)과 같이 도출할 수 있다.

$$C^{+} = E(C) = \int_{0}^{\infty} [1 - G_c(A)] dA = A \qquad \text{식(8)}$$

$$C^{++} = \int_{0}^{\infty} [1 - G_c(A)] dA = A \qquad \text{식(9)}$$

이때 확률변수 χ의 평균값은 식(10)과 같다.

$$\begin{aligned} E(\chi) &= \int_{-\infty}^{\infty} \chi \cdot F(\chi) d\chi \\ &= \int_{0}^{\infty} [1 - f(\chi)] d\chi - \int_{-\infty}^{0} F(\chi) d\chi \end{aligned} \qquad \text{식(10)}$$

이때, 소비자가 환경 질의 변화에 대해 주어진 제시금액 A에 대하여 '예' 또는 '아니오'라는 응답이 무차별하게 되는 값을 중앙값(median WTP)으로 정의할 수 있다. 따라서 확률분포 C*는 식(11)을 만족한다.

$$P_r [u(0, m + C^{*}; s) \geq u(1, m; s)] = 0.5 \qquad \text{식(11)}$$

즉, 위에서 $1 - G_c(A) = 0.5$를 만족하는 제시금액은 A값이다. 따라서 $G_c(C^{*}) = 0.5$라는 식을 추정할 수 있다. 한편, 제시금액(A)에 대해서 i번째 응답자가 '아니오'라고 응답할 수 있는 확률을 $G_C(A)$라 하면 로그우도함수는 다음 식(12)과 같이 표현된다.

$$\ln L = \sum_{i=1}^{N} (I_i^Y \ln[1 - G_C(A_i)] + I_i^N \ln G_C(A_i)) \quad \text{식(12)}$$

$$\begin{cases} I_i^Y = \mathbf{1}(i\text{번째 응답자의 응답이 '예'}) \\ I_i^N = \mathbf{1}(i\text{번째 응답자의 응답이 '아니오'}) \end{cases}$$

여기서 $\mathbf{1}(\cdot)$는 지시함수(indicator function)이며, $\mathbf{1}(\cdot)$의 조건을 충족하면 1, 아니면 0의 값을 취한다. 식(12)의 $G_C(\cdot)$가 로지스틱분포의 형태라고 가정한다면 $G_C(A) = [1 + \exp(a - bA)]^{-1}$로 표현할 수 있다. 즉, Hanemann(1984)에 따르면 평균 WTP(C^+)는 $C^+ = a/b$ 이다.

제2절 항만 분야의 갈등비용 추정

1. 추정 과정[12)]

조건부가치측정법에 따른 설문은 응답자에게 가상적 상황에 대한 정확한 전달이 필요한 관계로 일대일 개별면접이나 전화면접을 요구한다. 현재 우리나라의 전체 항만을 대상으로 설문조사를 통한 갈등비용을 추정하기에는 본 연구의 시간·예산적 한계가 존재한다. 따라서, 본 연구는 우리나라를 대표하는 항만인 인천과 부산항을 대상으로 갈등비용을 추정하였다. 설문조사의 목표 모집단은 부산항과 인천항을 직접적인 배후권역으로 하고 있는 부산광역시와 경상남도 창원시[13)], 인천광역시의 주민이 된다.

12) 설문지는 본 연구보고서의 '부록 4' 참조
13) 부산항 신항의 행정구역이 부산광역시와 경상남도 창원시를 모두 포함함에 따라 창원시 주민을 설문조사 대상에 포함

설문지는 크게 4부분으로 구성된다. 먼저 설문을 위한 기본지식에 대한 설명 부분이다. 설문에서는 응답자를 대상으로 항만 분야의 갈등사례들을 소개하고 이러한 갈등이 지역사회에 미치는 영향에 관해서도 설명했다. 또한, 현재 추진 중인 「제2차 신항만건설 기본계획」의 변경계획의 수립 중에 갈등발생의 소지가 있다는 점도 언급하여 다소 생소할 수 있는 일반 국민들에게 항만 분야 갈등에 대한 중요성을 강조하였다. 두 번째는 응답자의 사회·경제적 상황(연령, 학령, 가구 구성원, 소득)에 대한 질문을 포함하였다. 세 번째로는 응답자들에게 항만의 중요성과 항만 분야 갈등에 대한 관심도를 묻는 질문을 포함하여 항만갈등에 대한 지역주민의 인지도를 조사하였다. 마지막으로는 항만 분야 갈등을 미연에 방지하기 위한 가상적 상황을 응답자들에게 제시한 후, 항만 분야 갈등을 해소하기 위한 상시기구인 '갈등해소위원회'를 설치하는 가정을 두고 항만갈등을 해결하기 위해 소요되는 재원조달의 지불방법으로 가구당 총 소득세의 증가 가능성을 언급하였다. 이에 따라, 지불의 형태는 5년간 소득세(연 1회)로 지불하는 것으로 가정하였다. 제시금액은 사전조사를 통해 설정했다. 사전조사는 개방형 질문법을 적용하여 10인을 대상으로 항만 분야 갈등해소위원회 설치를 위한 지불의사금액을 조사하였다. 그 결과 초기 제시금액은 2천 원, 4천 원, 6천 원, 8천 원, 1만 원으로 설계하였다.

설문은 2022년 7월 10일부터 8월 10일까지 약 4주 동안 수행되었다. 설문 방법은 조사원이 응답자에게 현재 국내 항만의 갈등 상황과 주요 사례를 직접 설명하고 응답자의 지불의사금액을 질문하는 방식이다. 이와 같은 설문 방식은 매우 높은 수준의 응답률 및 응답의 신뢰성을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 부산과 창원(부산항), 인천지역(인천항)에서 각각 100명, 총 200명에 대한 설문 결과를 얻을 수 있었으며, 최종적으로 질문의 유의성이 확보된 200개의 설문 결과에 모형을 적용하여 항만갈등의 사회적 비용을 추정하였다. 설문조사는 진행의 효율성을 위해 설문조사 전문

기관(C.S.for Life)을 선정하여 위탁방식을 통해 진행하였다. 회수된 설문지를 통한 갈등비용의 분석은 통계 프로그램인 SPSS를 통해 수행하였다.

〈표 2-2〉 설문조사의 개요

구분	갈등사례명
조사 기간	• 2022년 7월 10일~8월 10일
조사 지역	• 부산광역시, 인천광역시, 경상남도 창원시
조사 표본	• 일반국민 200명
표본 오차	• ±6.93% (95% 신뢰구간)
조사 방법	• 일대일 개별전화면접 시행
조사 내용	• 응답자의 현황(성별, 연령, 교육수준, 가구 인원 수, 연평균 소득 수준) • 항만갈등 인식 조사 • 항만 분야 갈등 해소를 위한 지불의사금액: 향후 5년간 소득세 형태로 매년 지불가능금액을 추정

자료: 저자 작성

2. 결과 분석

1) 기초자료 분석

본 연구에서 사용된 표본 수는 부산항(부산시 및 창원시) 100명, 인천항(인천시) 100명이며, 응답자로부터 수집된 성별, 연령, 교육수준, 세대원 수, 소득 수준에 대한 기초자료의 분포는 〈표 2-3〉과 같다.

〈표 2-3〉 지역별 기초자료 분석결과

구분		부산항		인천항	
		빈도	누적 %	빈도	누적 %
전체		100	100.0	100	100.0
성별	남성	58	58.0	44	44.0
	여성	42	100.0	56	100.0
연령	20대	18	18.0	21	21.0

구분		부산항		인천항	
		빈도	누적 %	빈도	누적 %
	30대	20	38.0	17	38.0
	40대	25	63.0	3	41.0
	50대	17	80.0	32	73.0
	60대 이상	20	100.0	27	100.0
교육 수준	중학교	12	12.0	18	18.0
	고등학교	47	59.0	43	61.0
	대학교	39	98.0	34	95.0
	대학원 이상	2	100.0	5	100.0
세대원 수	1인	17	17.0	14	14.0
	2인	33	50.0	38	52.0
	3인	34	84.0	37	89.0
	4인 이상	16	100.0	11	100.0
소득수준	4천만 원 미만	51	51.0	53	53.0
	4천~7천만 원 미만	36	87.0	26	79.0
	7천~1억 원 미만	12	99.0	16	95.0
	1억 원 이상	1	100.0	5	100.0

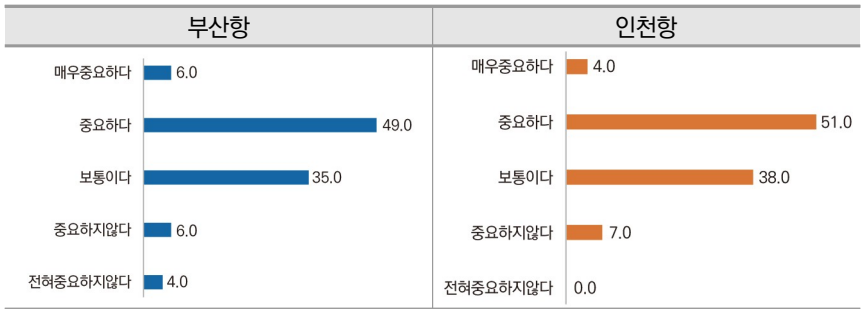
자료: 저자 작성

2) 항만갈등에 대한 인식 결과

갈등비용 추정에 대한 질문에 앞서 응답자들을 대상으로 항만 갈등에 대한 인식을 조사하였다. 먼저, “항만이 귀하가 살고있는 지역이나 국가 경제에 얼마나 중요한 영향을 미치는가?”에 대한 질문에 전체 응답자의 5%가 매우 중요하다고 답했으며, 50%가 중요하다고 답해, 전체의 55%가 항만이 지역 경제나 국가경제에 중요한 영향을 미친다고 생각하고 있어 중요하지 않다고 생각하는 응답자 8.5%(중요하지 않다, 전혀 중요하지 않다) 대비 높은 것으로 나타났다. 지역별로도 부산항과 인천항 모두 중요하다고 인식하는 응답자의 비율이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈그림 2-2〉 항만의 중요성에 대한 인식

단위: %

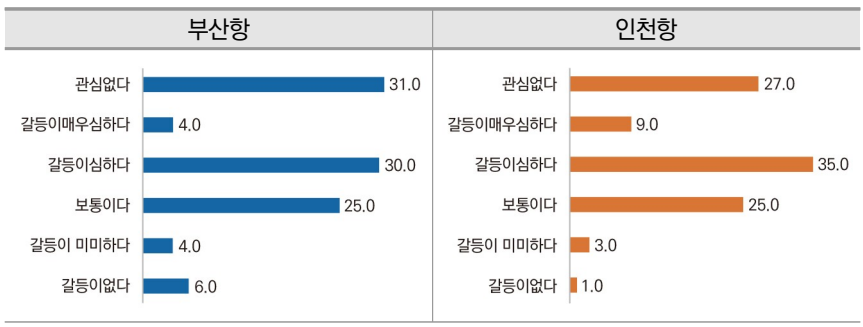


자료: 저자 작성

다음으로 "귀하가 살고 있는 지역에서의 항만과 관련된 갈등의 수준은 어느 정도인가?"라는 질문에 대해 항만 분야의 "갈등이 심하다(심하다, 매우 심하다)"라는 응답이 전체의 39%를 차지해, "갈등이 미미하다(미미하다, 없다)"라는 응답에 비해 크게 높은 것을 알 수 있다. 다만, "관심없다"라는 응답도 전체의 29%로 높은 비중을 차지하고 있었다. 지역별로 살펴보면, 인천항에서의 "갈등이 심하다(심하다, 매우 심하다)"라는 비중이 44%로 부산항의 34% 대비 다소 높은 것으로 나타났다.

〈그림 2-3〉 항만 갈등수준에 대한 인식

단위: %

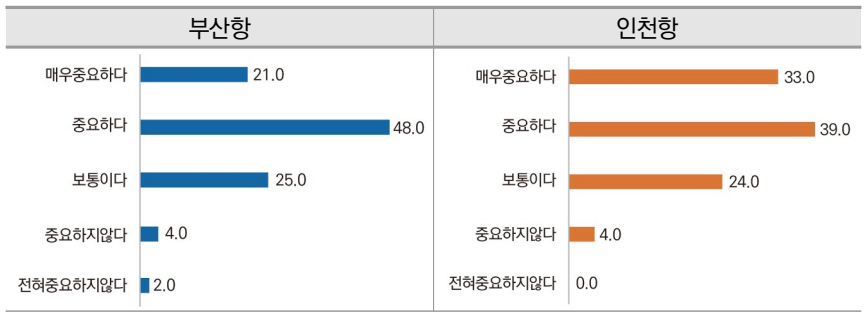


자료: 저자 작성

마지막으로 “항만 관련 갈등을 정부에서 효과적으로 관리하는 것이 얼마나 중요한가?”라는 질문에 전체 응답자의 70.5%가 “중요하다(중요하다, 매우 중요하다)”라고 답해 “중요하지 않다(중요하지 않다, 전혀 중요하지 않다”라고 답한 5% 대비 크게 높은 것으로 나타났다. 지역별로는 인천항에서 갈등관리가 “중요하다”라고 답한 응답자는 72%로 부산항의 69% 대비 다소 높은 것으로 나타났다.

〈그림 2-4〉 항만 갈등관리의 중요성에 대한 인식

단위: %



자료: 저자 작성

3) 항만갈등비용 추정 결과

앞에서 제시한 추정모형을 이용하여 조건부가치측정법을 통하여 항만갈등의 사회적 비용 또는 부(-)의 경제적 편익을 산정하였다. 본 연구에서 인천항과 부산항의 사회적 비용을 추정한 결과는 〈표 2-4〉에 제시되어 있다. 추정결과 개인의 지불의사금액은 부산항이 3,865원, 인천항이 4,536원으로 각각 추정되었다. 항만별 갈등비용은 “WTP × 배후권역의 가구수”로 추정한다. 부산항과 인천항의 직접적인 배후권역의 가구수를 조사한 결과는 〈표 2-5〉에 제시되어 있다.

〈표 2-4〉 지불의사금액(WTP)의 추정결과

구분	인천항	부산항
a	11.849833	8.973108
b	1.501399	1.199612
평균 WTP	4,536.43774	3,865.119361
중앙 WTP	2,677.19093	1,772.258827

자료: 저자 작성

〈표 2-5〉 인천항 및 부산항의 배후권역 가구수

단위: 가구

인천항	부산항		
	부산시	창원시	합계
1,183,610	1,431,365	421,845	1,853,210

자료: 통계청 국가통계포털(2021년 기준)

이러한 추정절차를 걸쳐 부산항과 인천항의 항만갈등의 사회적 비용을 추정한 결과는 〈표 2-6〉에 제시되어 있다. 부산항이 연간 약 72억 원, 인천항이 약 54억 원으로 각각 추정되었다.

〈표 2-6〉 인천항 및 부산항의 항만갈등비용 추정결과

단위: 백만 원

구분	인천항	부산항
갈등비용	5,369	7,163

자료: 저자 작성

인천항과 부산항의 지불의사금액이 다른 데에 있어서는 크게 세 가지 요인을 추정할 수 있다. 첫째로는 두 항만의 주요 취급화물의 특성이 다른 점에 기인할 수 있다. 부산항의 경우 대부분 청정화물인 컨테이너를 처리하는 반면에, 인천항은 컨테이너를 포함하여 환경 피해를 야기하는 석탄, 양곡, 철광석 등을 처리하고 있다는 점에서 차이가 있다. 둘째, 부산항의

경우 신항만이 개발되면서 항만과 거주지가 분리됐지만, 인천항은 항만시설과 주거지역이 비교적 가까운 관계로 비산먼지 등으로 인한 피해가 많았던 이유다. 셋째, 항만관련 이해관계자 단체의 존재 유무가 항만갈등을 야기하는 하나의 요인으로 작용한다고 할 수 있다. 예를 들어, 인천항의 경우처럼 항만관련 이해관계자 단체가 다수 존재한다면 특정개발사업에 대한 상호간의 입장차이로 갈등이 발생하고 더 큰 사회적 비용이 발생할 수 밖에 없다. 이는 앞선 항만갈등 인식조사에서 인천지역의 갈등수준에 대한 인식이 부산항보다 높았던 점과도 연관성이 있다고 판단된다.

제3절 시사점

항만갈등에 대한 사회적 비용을 추정한 연구는 사실 거의 없는 실정이다. 하지만, 공공정책을 추진하는 정책 담당자 입장에서는 갈등관리의 필요성과 중요성을 파악하기 위해 갈등으로 인한 사회적 비용이 근거가 될 수 있다. 따라서, 본 연구는 환경경제학에서 주로 활용되는 비시장재의 경제적 가치를 추정하는 방법 중에서 조건부가치측정법을 사용하였다. 이러한 이유는 항만개발에 따른 이해관계자의 갈등은 실물시장이 형성되어 있지 않고 사회적 합의를 도출하는 과정이라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 과정에서 사회적 비용, 즉 부(-)의 경제적 편익이 발생하게 한다. 본 연구는 이러한 비용을 조건부가치측정법을 이용하여 인천항과 부산항에 대해서 적용해 보았다.

먼저, 항만 분야 갈등의 사회적 추정에 앞서 먼저 우리나라 대표 항만인 부산항과 인천항 인근 주민들을 대상으로 항만의 중요성과 항만 분야의 갈

등관리에 대한 인식을 조사해 보았다. 그 결과, 두 지역의 주민 모두 항만이 지역 및 국가 경제에 중요한 영향을 미친다고 인식하고 있었다. 또한, 항만 갈등의 수준에 대해서 갈등이 심각하다고 인식하는 비중이 상대적으로 높긴 하였으나 항만 분야의 갈등에 대해 관심이 없다는 응답도 높은 비중을 차지하고 있었다. 반면, 항만의 갈등관리의 중요성에 대해서는 중요하다고 응답하는 비중이 매우 높았다.

이어서 주민들의 항만갈등관리에 필요한 지불의사금액을 바탕으로 항만갈등의 사회적 비용을 추정한 결과, 인천항의 경우 연간 약 54억 원, 부산항의 경우 약 72억 원이 소요되는 것으로 추정되었다. 인천항과 부산항의 갈등해소를 위한 주민들의 지불의사금액이 다른 데에 있어서는 크게 두 항만의 취급화물의 특성의 차이, 항만시설과 시민 주거지와의 거리 차이, 항만관련 이해관계자 단체의 존재 유무의 차이 등에 기인한다고 볼 수 있다.

본 장의 결과는 크게 두 가지를 시사하고 있다. 첫째, 항만 지역 일반 주민들도 지역 경제에서 항만의 중요성 및 갈등관리의 중요성을 인식하고 있다는 점이다. 따라서, 이는 향후 항만 분야에서 발생하는 갈등의 관리에 주민들이 적극적으로 참여할 가능성이 있음을 의미한다. 이런 관점에서 정책담당자들은 갈등의 직접적인 이해관계자 뿐만 아니라, 간접적인 영향을 받는 주민들의 의사 역시 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 또한, 갈등관리 정책의 효과를 강조함으로써 주민들이 갈등 해결의 지지자로 거듭나도록 설득해야 할 것이다.

둘째, 항만 분야에서 갈등발생은 큰 사회적 비용을 유발시킨다. 항만의 개발사업에 투입되는 비용과 비교해 보았을 때, 분석 결과에서 제시한 54억 원과 72억 원이란 금액은 크지 않을 수도 있으나 이는 항만 개발에 필요한 직접적인 사업비용 외에 추가적으로 발생하는 금액임을 고려할 시에는 상당한 규모이다. 또한, 이 금액은 인천과 부산항 2개 항만만을 대상으로 한

금액이며 연간 지출 비용임을 고려할 시, 만약 전국 항만에서 갈등이 장기화될 경우 그 비용은 기하급수적으로 증가한다. 그 밖에도 본 설문조사는 일반 주민들을 대상으로 실시하였는데 만약 항만갈등의 직접 이해관계자로만 그 범위를 좁힌다면 갈등에 대한 이해관계가 더욱 크기 때문에 체감하는 갈등비용은 더욱 커질 수 있다.

결국 항만 분야에서 갈등은 국민 전체의 사회적 비용 또는 부(-)의 경제적 편익을 증가시키고, 정부 및 사업시행자에게 사업추진에 대한 부담감을 증가시키는 요인으로 작용한다. 따라서, 항만 분야에서의 갈등을 미연에 방지 또는 조기에 해결할 수 있는 갈등관리 시스템 구축이 필요함을 알 수 있다.

03
공공갈등 이론 및 국내 갈등관리제도 현황

앞선 제2장을 통해 우리는 항만 분야에서의 공공갈등발생이 큰 사회적 비용을 유발한다는 점을 알 수 있었다. 따라서, 본 장에서는 공공갈등에 대한 개념을 살펴보고 효과적인 공공갈등 관리를 위한 이론적·실무적 방향에 대해 정리해보고자 한다. 또한 현재 우리나라의 공공갈등관리 법제도의 내용과 현황을 고찰한 후, 항만 분야 주관 부처인 해양수산부의 갈등관리제도 운영 현황과 문제점을 살펴보고자 한다. 마지막으로는 공공갈등의 기본적인 관리방향에 대해 제시하고자 한다.

제1절 공공갈등의 이론적 검토

1. 공공갈등의 개념 및 특징

1) 공공갈등의 개념

갈등은 국내외를 막론하고 학계에서 다양하게 정의되어 왔다. 심리학자인

Edward(1968)는 “한 개인이 동일한 시점에서 둘 혹은 그 이상의 상호 배타적 행위를 하도록 동기부여 되는 상황”이라고 하였고, 사회학자인 Schmidt & Kochan(1972)은 “규범적 기대행동의 위반, 의사결정 기본 틀의 붕괴”로 표현하였다(채종헌, 2012 재인용). Wagner & hollenbeck(1992)은 “개인 간 또는 집단 간에 일어날 수 있는 대립과정”을 갈등이라고 하였고, Rahim(1992)은 “개인이나 집단 또는 조직과 같은 사회적 실체 내부나 그들 사이에서 모순, 의견 불일치나 상이함에서 나타나는 상호작용적인 상태”라고 정의하였다.[14] Pondy(1967)는 갈등이 “동태적 과정이며 이는 잠재, 인지, 표출의 과정을 거친다”고 하였다.

‘공공갈등’은 정부의 정책과정에서 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 정책·법령·사업 등을 둘러싸고 목표나 이익, 가치가 양립 불가능한 상황에서 발생하는 것으로서(강영진, 2000; 지속가능발전위원회, 2005; 정건화, 2007), 양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등이 대립되는 상태를 가리키며, 당사자 간 적대적 인식과 그에 따르는 물리적 충돌, 심리적 상태까지 포함하는 개념(가상준 외, 2009)으로 이해할 수 있다. 공공갈등은 법령이나 정부의 매뉴얼에서도 정의되고 있다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제2조에서는 공공갈등을 “공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다”고 규정하고 있다. 국무조정실의 「공공갈등매뉴얼」에서는 “중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업에 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관심사의 충돌”로 정의하고 있다.

또한, 학계에서는 갈등과 공공분쟁과의 차이도 빈번히 논의되고 있다.

14) 채종헌(2012) 재인용

다양한 연구자들은 분쟁에 대해 양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등을 두고 다투는 행위로, 갈등은 분쟁을 포함하는 개념으로 당사자의 심리적인 상태까지 포괄적으로 연구대상에 포함하고 있다(가상준 외, 2009). 본 연구는 항만 분야의 공공정책 추진 과정에서 상호 마찰이 일어날 수 있는 모든 상황을 염두에 두고 종합적인 관리방안 제시에 목표를 두고 있는 바 분쟁과 갈등의 개념 구분은 실질적인 의미가 없는 관계로 분쟁개념 역시 공공갈등에 포함하여 용어를 통일하여 사용하고자 한다.

따라서, 본 연구는 상술한 학계와 국내 법령의 공공갈등에 대한 정의를 바탕으로 항만 분야의 공공갈등을 “항만의 개발과 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 정책을 수립·추진하거나 법·규정의 집행과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의하고자 한다.

〈표 3-1〉 본 연구에서 항만 분야 공공갈등의 정의

일반적인 갈등	공공갈등의 정의	항만 분야의 공공갈등
• 개인의 심리적 고뇌를 나타내는 상태에서 국가 간의 관계에 이르기까지 매우 광범위 • 일반적으로 행동 주체 간의 대립 또는 적대적 상호작용을 의미	• (광의적 정의) 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것임 • (협의적 정의) 공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌	• 항만의 개발과 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 정책을 수립·추진하거나 법·규정의 집행과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

자료: 국무조정실(2020)을 바탕으로 저자 정리

2) 공공갈등의 특징

갈등은 둘 이상의 주체 간의 상호의존성을 가진다. 또한 법·제도 등에 따라 갈등 전개과정에서 그 성격이 달라지기도 한다. 따라서 공공갈등의 특징을 명확히 구분하고 이해하는 것은 어려운 일이다. 그러나 정부사업의 추진과정에서 발생하기 때문에 정부가 갈등의 당사자로 포함된다는 점, 정

책에 대한 결정을 해야 한다는 점, 대규모의 정부예산이 투입된다는 점은 공공갈등의 변하지 않는 두드러진 속성이라 볼 수 있다(김태기, 2005). 이러한 공통적인 속성을 바탕으로 공공갈등이 갈등주체 및 원인에 따라 일반적인 갈등과 차별되는 특징을 살펴보자면 아래와 같다.

첫째, 공공갈등은 이해당사자의 특정이 어렵다. 일반적으로 공공갈등은 직접적 이해관계를 지니는 집단이 크고 다양하며, 갈등의 사안도 매우 복잡하다. 갈등의 해결과정에 있어서 직접적으로 참여하는 당사자도 있지만, 이해관계에 영향을 받더라도 갈등의 해결과정에는 직접 참여하지 않는 당사자도 있다. 이는 어느 범위까지 당사자의 지위를 인정할 것인지의 문제를 내포하기 때문에 갈등의 당사자 특정 및 갈등관리의 방식 선택, 잠재적인 갈등 이해관계자의 특정을 어렵게 만든다(김태기, 2005).

둘째, 갈등의 발생원인이 복합적이다. 갈등은 일반적으로 발생된 원인에 따라 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등으로 구분된다(채종헌, 2012). 반면 공공갈등의 경우 이들 중 특정 유형의 단일한 원인에 의해 갈등이 발생하는 것이 아니라, 둘 이상의 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하게 된다(채종헌·은재호·임동진, 2011). 따라서 공공갈등은 일반적으로 발생하는 조직 내 갈등이나 개인 간 갈등보다 해결과정이 복잡하고 갈등을 해결하는 데 시간이 상대적으로 많이 걸리며, 당사자 간의 합의만으로 해결이 상대적으로 어려운 특징을 가지고 있다(김태기, 2005).

셋째, 비용-편익의 구조가 일치하지 않는다. 예를 들어 혐오시설 등 입지갈등사례에서는 시설의 설치에 따른 재산가치의 하락뿐만 아니라 시설운영에 따른 물리적·정신적 비용을 지불하는 비용집단과 시설 설치로 인해 서비스를 소비하는 편익집단이 서로 다른 경우가 많다. 피해는 지역주민에게 집중되고 혜택은 더욱 넓은 범위에 사람들에게 돌아가는 소각장이나 화장

장 등의 설치가 여기에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 비용집단은 이러한 정책집행이 자신들이 가진 자산을 빼앗아가는 것으로 판단하며, 개개인의 삶과 가치를 지키기 위해 갈등을 유발하게 된다.

넷째, 매몰비용의 문제이다. 정부 및 민간 사업자가 대규모의 공사를 하기 위해서는 실제 공사비 외에 다양한 비용이 소요된다. 관련한 행정 서류의 준비, 사전 타당성 조사 등에 드는 비용을 매몰비용이라고 할 수 있으며, 이러한 매몰비용은 회수가 어려운 관계로 어떻게든 사업을 진행하려고 하는 '타성'에 의존하는 상황을 연출한다. 이해관계나 가치가 대립되고 있는 상황에서 이러한 '타성'은 상대방을 무시하고 자신의 의견만을 고수하게 되어 해결을 어렵게 만든다(채종헌, 2012).

마지막으로 앞선 제2장에서도 언급한 바와 같이 대규모의 추가비용이 유발된다. 공공갈등으로 인해 사업이 중단되는 경우 건설의 연기나 중단으로 인한 해결비용(위약금, 소송비용 등), 철거비용 등 추가비용이 증가하게 된다. 특히, 시설물의 입지갈등의 경우 설치공사가 이미 시작되었다면 원상회복은 이미 불가능에 가깝다. 또한 그 비용에 대한 책임에 대한 문제도 상황을 더욱 복잡하게 만든다. 이러한 추가비용 증가가 예상되는 상황에서 사업중단 선택은 매우 어려운 결정이며 대립상태를 지속시키게 된다.

3) 공공갈등의 유형[15)]

공공갈등은 사안의 성격과 맥락이 다른 관계로 획일화된 기준으로 그 유형을 구분할 수는 없다. 다만, 기존 학계의 의견을 토대로 갈등 당사자와 갈등발생 원인에 따른 공공갈등 유형을 구분하자면 아래와 같다.

먼저, 갈등의 당사자를 기준으로 공공갈등을 유형화하면 개인 간 갈등,

15) 지속가능발전위원회(2005), pp. 76-79를 바탕으로 재정리

집단 간 갈등, 국가 간 갈등으로 구분된다(채종헌 2012 재인용). 정부, 지방자치단체와 주민간의 갈등을 일컫는 민관갈등, 민민갈등, 관관갈등으로 구분하기도 한다.

다음으로 갈등발생의 원인을 기준으로 할 때는 이익갈등(Interest conflict)과 가치갈등(Value conflict)으로 크게 구분된다. 이익갈등은 이해관계나 욕구의 충돌로 인해서 발생하며, 가치갈등은 가치관이나 신념의 충돌로 인해 발생한다. 그러나 실제 갈등발생 시에는 이익갈등과 가치갈등이 동시 또는 부분적으로 발생하기 때문에 종합적인 원인 판단이 필요하다.

한편으로는 관계갈등(Relationship conflict), 정보갈등(Data conflict), 구조적 갈등(Structural conflict)으로 구분하기도 한다. 관계갈등이란 강한 거부감, 잘못된 지각, 소통결여, 반복된 부정적 행동으로 인해 정책에 대한 무조건적 반대, 무조건적 불신에 의해 발생하는 갈등유형이고, 정보갈등은 잘못된 정보, 적합한 자료에 대한 의견 불일치, 정보 해석의 차이, 상반된 평가절차 등에 의해 상호 합의되지 않은 사안에 대한 사업진행 과정에서 발생하는 갈등이다(지속가능발전위원회, 2005; 채종헌 2012 재인용). 구조적 갈등은 제한된 물질자원 또는 권위와 같이 갈등상태에 있는 사람들의 외부에서 발생한다. 예를 들어 수자원의 이용에 관한 갈등이나 권위적인 행정절차에 따른 갈등 등이 구조적 갈등에 속한다고 볼 수 있다(지속가능발전위원회, 2005).

4) 공공갈등의 발생 원인

공공갈등의 발생 원인은 기본적으로 정책이 지니는 가치 배분적 성격 때문이라고 할 수 있다. 정책의 가치 배분적 특성으로 인해 비용을 부담하는 사람과 편익을 취득하는 사람들의 입장에 따라 상호 대립적 구도가 형성된다. 이러한 대립이 공공갈등발생의 가장 근본적 원인이다.

정부에 대한 불신도 공공갈등발생의 주요 원인이다. 민주적 참여에 대한 인식이 고조되면서 시민참여와 사회적 합의를 통한 사회문제 해결이 주목받고 있다. 그런데도 정부는 여전히 사회적 합의보다 강압적·일방적 방식으로 갈등을 해결하고자 하는 경향이 있다. 이러한 사례가 축적되면서 정부는 국민들과 원만한 신뢰관계를 형성하지 못했다. 이에 따라, 정책의 이해당사자들은 정부의 선의에서 비롯되는 공익적 정책결정에도 부정적 편견을 가지기 마련이다. 상호간의 신뢰가 한 번 무너지면 회복하는 데 많은 자원과 노력이 필요하다. 그러나 최근 정부의 갈등관리 방식은 무너진 신뢰를 회복하기에는 부족한 실정이다.

종합적으로 갈등의 발생 원인을 크게 본질적 원인과 과정상 원인으로 정리할 수 있다. 갈등의 본질적 원인은 인간의 본성이나 정책의 본질 그 자체에 따라 발생된 갈등이다. 반면, 과정상 원인은 정책집행 과정에서 불만을 가지는 사람들에 미치는 영향요인이다. 두 유형에 대한 분류는 갈등을 발생시킨 요소가 본질적인 것이지 또는 외생적인 것인지 구분하는 데 도움이 된다(〈표 3-2〉 참조).

〈표 3-2〉 갈등발생의 원인

구분	발생원인
본질적 요인	인간의 본능적 폭력성
	지역이기주의 변형 현상
	(개인별 환경, 문화, 신념, 종교 등의)가치 차이
	(동일사건에 대한 이해정도에 따른)사실관계 갈등
과정상 요인	(정책집행으로 인한 기대치를 외형적 사건에 의해 차단당함에 따른)상실감
	(인간의 기본적)욕구 침해
	(공정하지 못한)자원배분에 따른 불만
	정보의 비대칭에 따른 손실인식
	(반대 입장 표출자에 대한 일방적 무시나 비난에 따른)선입견, 편견, 불안감
	개인이나 집단의 정체성 왜곡 또는 오용

구분	발생원인
	사전적 갈등예방 및 조정기구 부재
	기대와 실익의 괴리
	정보공개 투명성 미확보(과학적, 기술적 근거 및 정보 부족에 따른 신뢰 결여)
	사회적 합의 부족(의사수렴과정 빈약, 주민참여를 위한 제도적 기반 부족, 이해당사자의 참여배제 및 형식적 참여, 정책집행 주체 간 불신)
	미흡한 보상체계(보상책 마련의 미비)
	정책집행기술에 대한 불신(정책집행 과정의 비민주성, 집행완료 후 관리 소홀)
	제도, 규제, 풍습, 관습, 힘의 불균형 등에 의한 피해의식 가중
	비용과 편익의 불공정성(특정지역에 부담 가중, 불공정성에 따른 상대적 박탈감, 가치 기대와 가치 능력의 차이)

자료: 채종헌(2012), p. 41.

2. 공공갈등관리의 필요성

1) 갈등관리의 개념

갈등관리에 대해서 Holt & DeVore(2005)는 “갈등당사자들이 갈등의 해결에 도달하기 위해 사용하는 과정”이라고 정의하였고, Gross & Guerrero(2000)는 “개인이 분쟁을 처리하는 특성이나 습관적 방식”이라고 매우 광범위하게 정의하기도 한다. 또한, 이창원과 전주상(2003)은 “갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고, 갈등상황이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것”이라고 정의하거나, 정용주(2006)의 경우 “갈등이 긍정적 영향을 발휘할 수 있도록 갈등의 수준이 높으면 감소시키고, 지나치게 낮으면, 순기능적 갈등유발을 통해 조직효율성을 증대시키는 것”이라고 정의했다. 이러한 정의들을 종합하면 갈등관리는 갈등이 역기능적이고 파괴적인 행태로 확대되는 것을 사전에 예방하고 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있는 환경을 조성해 주는 과정(안광일, 1994; 유해운 외, 1997; Bercovitch, 1984)으로 볼 수 있다.

통상적으로 '갈등관리방식(Conflict management)'은 '갈등해결방식(Conflict resolution style)', '갈등처리방식(Conflict handling style)'과 유사한 용어로 혼용되고 있다(김호정, 2011). '갈등관리방식'은 갈등에 직면한 개인들의 특징적 행태를 관리하며 갈등을 바람직한 방향으로 이끄는 일련의 과정으로 본다. 나머지 두 용어도 단어 구성에서 약간 차이가 있을 뿐 같은 의미를 지니고 있다. 이 중 가장 빈번히 사용되는 용어는 '갈등해결방식'이다. 본 연구는 이 용어들의 본질적 의미 차이가 없다고 판단하기에 '갈등관리'라는 용어로 통일하여 혼란을 줄이고자 한다.

2) 공공갈등관리 방식의 변화 필요성

과거에는 갈등을 정책집행을 방해하는 부정적인 것으로 인식하였으며 갈등을 발생시키는 영향요인을 발견하고 이러한 영향 요인을 감소시켜 갈등을 완화하는 데 초점을 두었다. 그러나 최근에는 정책과정에서 불가피하게 발생하는 것으로 갈등을 인식하고 오히려 갈등이 정보의 공개, 시민참여 확산을 통한 정책보완과 같은 긍정적인 효과를 가져오는 수단으로 보는 인식의 변화가 있다(박정호, 2015).

공공갈등 관리에 대한 접근을 크게 두 가지로 구분하면, "전통적 갈등관리 접근(Conventional approaches for managing conflict)"과 "대안적 갈등관리 접근(ADR, Alternative Dispute Resolution)"으로 구분된다(하혜영, 2007). 전통적 방식이란 상대적으로 권력 우위에 있는 갈등의 당사자가 "회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마" 등으로 갈등을 해결해 나가는 방식과 재판과 같이 사법적 판결을 통한 해결방식을 의미한다. 이러한 관리 방식은 집회, 파업, 시위 등과 같은 힘에 기초한 방식인 독자적 관리 방식(Self-management strategy)과 법적 소송과 같이 권리에 기초한 방식인 사법적 재판방식으로 양분된다(하혜영, 2007).

반면 대안적 방식은 기존의 사법적 접근방식을 대체하는 형태로 당사자 간 직접 또는 제3자의 개입을 통해 합의를 이끌어 갈등을 해결하는 방식이다. 협상(Negotiation), 조정(Mediation), 중재(Arbitration) 등이 이에 해당한다. 협상은 둘 이상의 당사자가 이해관계의 충돌을 조율하기 위한 목적으로 진행하는 대화와 토론을 말한다. 조정은 중립적인 제3자가 개입한다는 점에서 협상과 구별된다. 이해당사자들이 직접적으로 갈등을 해결한다는 점에서 협상과 조정은 같은 맥락에서 이해된다. 다만 협상 과정에 제3자가 개입하여 당사자들의 이해관계를 조율한다는 점에서 차이가 있다. 조정자는 공식적인 의사결정력이 없다고 이해되어야 한다. 중재는 조정과 유사하지만 제3자가 일정 정도의 결정권을 갖는다는 점에서 구별된다. 갈등을 해결하는 데 제3자에게 권한을 위임하고 결정에 따르는 바 그 과정이 사법적 판결과 유사하지만 그 결정에 법적인 효력이 반드시 수반되지는 않는다(박정호, 2015).

최근에는 갈등관리에 있어서 대안적 방식(ADR)이 시대적 흐름으로 주목받고 있다. 하지만, 대안적 방식이 반드시 전통적 방식보다 갈등해결에 있어 우월한 방식이라고 볼 수는 없다. 사안에 따라 사법적 판결이 더 효과적이거나 불가피한 경우가 있기 때문이다. 전통적 공공갈등 관리방식은 주로 정책적 결정이 이루어진 후 발생한 갈등을 회피하는 혹은 억누르는 관리방식이라고 할 수 있다. 반면 대안적·참여적 접근방법은 이해당사자들 간 상이한 속내로 인해 필연적으로 갈등이 발생하리라는 인식하에 이에 대비하는 갈등관리방식이라 볼 수 있다.

과거에는 정부가 전적으로 정책결정 및 집행에 관한 권한을 가지고 있었다. 또한 형식적으로는 자문위원 등 의견을 수렴하면서 실질적으로는 일방적으로 정책을 추진해 왔다. 최근에 정부는 기존 방식의 문제점을 인식하고 합의형성을 위한 갈등관리 방식을 시도하고 있으나, 실질적으로는 이전과 큰 차별점을 보이지 못하고 있다. 특히 여전히 정부 중심의 하향식 정책집

행방식에 대한 국민(또는 주민)의 불신 역시 크게 개선되지 못하고 있다. 물론 합의 형성 과정의 실제 효과 여부를 떠나 정부의 이해당사자에 대한 인식이 강압적이자 일방적인 방향에서 협의 대상으로 변화한 모습은 큰 진전으로 볼 수 있다.

그러나 정부는 아직도 실제 정책집행에서 강압적인 방식을 유지하고 있다. 첫째로, 주민참여방식의 명확한 성과가 검증되지 않은 데 그 이유가 있다. 정책 설계는 합리적 사고과정으로 수행되며 정책의 전 과정에서 효율성이 추구된다. 사회현상에서 효율성이란 실패보다 성공사례를 바탕으로 구성되기 때문에 이미 성공적으로 완료된 정책사례를 참조하여 구성하는 쪽이 가장 안전할 것이다. 따라서 지금까지 성공사례가 많지 않은 주민 참여형 의사결정 방식은 정부 입장에서 정책집행 결과의 모호성을 부각시킨다. 두 번째는 주민들이 정책에 직접적으로 참여하면 정책결정에 시간이 많이 소요된다. 정부 입장에서는 정책집행을 방해하는 이를 법적 처벌로 해결하고 정책으로 피해를 입는 이는 금전적 지원으로 보상하면서 의견수렴 과정을 최소화하는 것이 정책을 신속하게 처리하는 방편이다. 반면, 주민참여 방식을 활용하면 다양한 관점과 이해의 대립으로 논의과정이 장기화될 뿐만 아니라 그에 수반되는 비용도 커진다. 따라서 정부가 비효율적이라는 인상을 줄 가능성이 높고 결정된 정책의 완결도 보장할 수 없다.

이 두 가지 이유를 보았을 때 새로운 갈등관리방식을 쉽게 받아들이지 못하는 정부의 태도는 이해가 된다. 정부가 정책집행방식을 활용할 시 이해당사자를 형식적으로 참여시키고 충분한 정보를 제공하지 않으며 관료주의적 행태를 보이면서 제대로 된 주민 참여적 갈등관리방식을 적용하지 못하는 것도 동일한 이유라 볼 수 있다.

이상의 논의를 정리해보면 최근 국내 갈등관리의 환경적 여건은 민주적 참여에 대한 요구 및 자유주의 이념의 확산이 시민참여를 강조하는 갈등관

리 방식의 필요성을 확산시켰다 볼 수 있다. 또한 이에 대응하는 변화과정에서 시행착오가 발생하는 중이라고 볼 수 있다. 이는 갈등관리가 갈등사안에 대해 표면적으로 대처하는 것이 아니라, 정책과정에서 공정성과 정당성을 고려하여 갈등 이해관계자의 기본적 요구를 조율하는 방안으로 변화해야 한다는 시사점을 내포하고 있다.

따라서 갈등관리의 개념은 이해당사자의 내면적 이해관계와 표면적 입장을 정교하게 분석하여 최대한 다수가 만족할 수 있는 정책을 수립 및 집행하는 과정으로 정의할 수 있다. 이해당사자는 물질적 이익 또는 가치관의 차이에서 감정적으로 상실감을 느끼기 마련이므로, 갈등관리 주체(주로 정부)의 세심한 배려와 진심어린 협상 과정 또한 갈등해결에 반드시 포함되어야 할 요소이다.

제2절 국내 공공갈등관리 제도 및 체계 현황

1. 공공갈등관리 법제도 현황

1) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26928호)

정부는 2007년, 공공정책이나 사업의 결정 및 집행 과정에서 발생하는 공공갈등의 심각성을 인식하고 이에 효과적으로 대응하기 위해 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26928호)」(이하 「갈등관리규정」)을 제정하였다. 규정에는 갈등영향분석 수행, 갈등관리심의위원회 설치, 갈등실태평가 실시, 갈등조정협의회의 구성과 운영, 갈등관리전문연구기관의 운영, 참여적 의사결정방법의 활용 등을 담고 있다. 이는 중앙행정

기관의 갈등예방 및 해결능력 향상을 비롯하여 사회적 합의를 위해 중앙행정기관이 거쳐야 하는 행정절차를 제도화한 것으로 주요 내용을 요약하면 아래와 같다.

(1) 갈등관리 종합시책 수립과 추진[제4조]

「갈등관리규정」은 중앙행정기관이 사회 전반의 갈등예방과 해결 능력 강화를 위한 종합 시책을 수립하고 추진해야 함을 명시하고 있다. 중앙행정기관의 '갈등관리'는 부처의 '현안관리'의 일환이며, 통상의 '업무보고' 또는 '주요현안 보고'를 할 때는 갈등예방 및 해결이 필요한 정책 및 입법사항에 대해 수립된 갈등관리 종합시책의 관점에서의 논의가 필요하다(국무조정실, 2020).

(2) 갈등관리심의위원회의 설치[제11조~14조]

또한 중앙행정기관은 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 한다(총리령 예외 기관 존재). 갈등관리심의위원회는 11인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 민간위원 중 호선으로 선출하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 기관의 갈등관리 사항에 대한 전반에 관한 사항을 심의하는데, 특히 갈등사안에 대한 진단에 해당하는 갈등영향분석(Conflict Assessment)에 관한 사항에 대해 심의하고 권고할 수 있다.

(3) 갈등영향분석 실시[제10조]

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민 생활에 큰 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우[16] 공공정책 결정 전 갈등영향분석을 실시

할 수 있다. 이 때, 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청해야 한다.

(4) 갈등조정협의회의 구성과 운영[제16조~23조]

중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있으며, 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 할 것을 명시하고 있다. 원칙적으로 갈등조정협의회는 갈등영향분석을 통해 확인된 이해당사자와 갈등의 주요 쟁점, 그리고 해당 이해당사자의 각 쟁점에 대한 입장(Position)과 이해관계(Interest)를 세세하게 파악하여 구성되고 운영되는 것이 필요하다. 그러나 많은 기관들이 갈등영향분석과 갈등조정협의회 운영의 연계를 이해하지 못하고 운영되는 경우가 많다.

(5) 갈등관리실태 점검 및 평가[제26조]

「갈등관리규정」에서는 국무조정실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태를 점검·평가할 것을 규정하고 있고, 점검 및 평가 결과를 국무회의에 보고할 수 있다. 또한 갈등관리에 관한 관계부처간 협의 등을 위해 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 두도록 규정하고 있다.

(6) 참여적 의사결정방법의 활용[제15조]

중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단

16) 「갈등관리규정」 상 갈등영향분석은 사전적 갈등관리 성격이 강하지만, 실제 갈등 예방의 측면에서 갈등영향분석이 실시되는 경우는 매우 드묾

되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정 방법을 활용할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려해야 함을 명시하고 있다.

〈표 3-3〉 참여적 의사결정방법의 내용 및 방식

수준	1. 정보제공	2. 의견수렴	3. 자문협의	4. 공동결정	5. 주민결정
내용	정보공개 통보 홍보 알려주기	여론, 의견 청취/반영 비공식 자문	제도적 참여 공식 협의 권고	주민/정부간 합의, 협력에 의한 해결	주민결정 →정부집행
방식	정보공개 공람 정책홍보 설명회	공청회 진정 민원 여론조사	자문위원회 자문협의기구 공론조사 합의회의	규제협상 공동협의기구 협력적 기획 공동조사 민관합동위원회	주민투표 국민투표 시민배심원제 입지선정위원회

자료: 채종헌(2017), p. 5.

(7) 기타 사항

기타 갈등관리 절차를 효과적으로 진행하기 위해 갈등관리연구기관의 지정과 운영(제24조), 갈등관리 전문 인력 양성(제28조) 및 갈등관리 매뉴얼의 작성과 활용(제25조) 등에 대해 추가로 규정하고 있다.

상술한 바와 같이 「갈등관리규정」은 이미 발생한 갈등뿐만 아니라 발생되기 전 잠재적 갈등 또는 갈등 예견 단계에서부터 이를 체계적으로 관리할 필요성을 제기한다. 즉, 갈등예방의 필요성을 강조하고 있다. 또한 갈등이 발생한 후에도 민주적인 절차와 합리적인 방법을 통해 해결되어야 한다는 점을 중시한다. 따라서 공공갈등관리는 갈등이 발생된 이후의 갈등관리(주로 정책집행 단계)뿐만 아니라 갈등예방을 위한 절차와 메커니즘(주로 정책결정 단계)을 적극적으로 고려할 필요성을 제기하고 있다.

2) 갈등관리기본법 제정 논의

「갈등관리규정」은 적용 범위나 효력 및 강제력에 있어 한계를 가질 수밖에 없어 갈등관리기본법 제정을 위한 요구가 계속되어 왔다. 애초에 「갈등관리규정」은 '법률 수준'의 제정을 목적으로 추진되었으나, 당시 국회와 조율에 계속 실패함에 따라 일단 수준을 낮춰 대통령령으로 제정되었다. 그 연혁을 살펴보자면 2004년 대통령 자문 지속가능발전 위원회를 중심으로 「갈등관리기본법(안)」이 마련되었고, 국무조정실은 이 안을 수정 보완하여 2005년에 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」을 국회에 제출하였으나, 제17대 국회에서 임기만료로 폐지되었다. 이후에도 현재까지 지속적으로 공공갈등관리 관련 법률이 제정이 시도되고 있다. 현재 21대 국회에서도 「공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률(안)」(박주민 의원 등 11인 제안, 2020.6.29.), 「갈등관리기본법(안)」(송재호 의원 등 19인 제안, 2020.8.21.), 「갈등관리기본법(안)」(국무조정실 제안, 2020.12.24.) 등이 제안되었고 소관위 접수 상태이다.[17]

현재 논의되고 있는 갈등관리기본법(안)은 공론화 프로세스를 포괄하는 것을 두드러진 특징으로 볼 수 있다. 기존의 「갈등관리규정」은 적용 범위나 그 강제력이 제한적일 뿐만 아니라 '사전적인 갈등관리'라 볼 수 있는 공론화 등에 대한 내용이 구체적으로 담기지 않았다는 한계를 보여주고 있다. 그러나, 신고리 5·6호기 공론화(2017년 7월~10월)[18]를 계기로 숙의민주적 공공갈등 해결 방식에 대한 관심과 요구가 증대되었고 각 지자체도 공론화 절차에 대한 관심이 높아지면서 해당 조례를 속속 갖추는 추세이다. 따라서 기존의 사후적 갈등관리 중심으로 구성된 「갈등관리규정」의 수정·보완 작업과 함께, 정책결정과 집행 시 마땅히 예상되는 주요 국가 정책과 사업에 대한 공론화 절차를 포함하는 법제화가 요구되고 있다.

17) 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do(검색일: 2022.9.12.)
18) 국무조정실 신고리 5·6호기 공론화 위원회 보도자료(2017.1020)(검색일: 2022.9.12.)

3) 공공갈등 관리의 성과와 한계

2007년 「갈등관리규정」이 제정된 이후, 사회통합위원회(이명박 정부), 국민대통합위원회(박근혜 정부) 등 사회통합과 갈등관리를 위한 노력이 이어졌다. 「갈등관리규정」은 중앙부처 공무원 등에 대한 갈등교육의 실시 및 주요 기관의 갈등관리심의위원회 설치와 운영을 법제화하였다. 또한 주요 공공갈등사안에 대해 갈등영향평가를 수행하게 하였으며 갈등의 예방과 해결을 위하여 참여적 의사결정방법 활용을 강조하는 등 보다 체계적이고 효과적인 갈등관리 시스템 구축을 시도하였다.

그러나 여전히 대통령령 수준의 「갈등관리규정」에는 한계가 있을 수밖에 없다. 대통령령이라는 위상 및 적용 범위상의 한계, 그리고 법적 강제력의 한계가 그 첫 번째이다. 근래에 추진되는 법규는 제도화와 역량 강화의 우선순위 논쟁 때문에 국회에서 계류하고 있다. 또한 갈등관리시스템 운영상 문제로 분쟁조정위원회나 환경분쟁조정위원회 등 유사 갈등조정제도가 그 의도대로의 역할을 수행하지 못하고 있는 점도 있다. 조정위원회의 조정(Mediation) 전문성이 요구되지만 제도의 모호성과 시스템의 괴리 때문에 그 역할을 다하고 있지 못하다고 판단된다.

국가 단위의 갈등관리 시스템 부재 역시 갈등발생시 즉각적인 갈등관리 프로세스가 진행되지 못하는 문제를 야기한다. 갈등발생시 신속한 대화를 통해 합의를 하는 것이 가장 이상적이나 시스템과 제도의 한계로 인해 갈등해결이 제대로 이뤄지지 않는 것이 현실이다.

2. 해양수산부의 갈등관리제도 현황 및 한계

1) 주요 부처의 갈등관리제도 현황 및 특징

현재 정부의 공공갈등 관리를 총괄하는 기관은 국무조정실이다. 2014년까지 국무조정실은 각 중앙행정기관으로부터 '중점갈등관리과제'를 제출받아 관리해왔다. 2015년 이후 국무조정실은 공공갈등 관리 체계를 개편하였다. 먼저 신규갈등에 대한 신속한 대처, 잠재갈등의 선제적 점검 등 상황변화에 탄력적으로 대응하기 위해 중앙행정기관으로부터 제출받던 중점갈등관리과제를 연초 일괄선정 방식에서 수시관리 방식으로 전환하여 국민적 관심이 큰 갈등현안에 대해서 상시 점검하는 체제로 운영되고 있다(유항재, 2016).

2007년 대통령령「갈등관리규정」제정 이후 정부의 각 부처에서는 각기 훈령의 형태로 갈등관리 규정들을 수립하고 운영하고 있다. 2022년 9월 현재 기준으로, 32개 부처·위원회·청이 갈등관리 관련 훈령을 구비하고 있으며, 특히 부처의 경우 전체 18개 부처 중에서 기획재정부, 여성가족부, 보건복지부를 제외한 15개 부처가 모두 관련 훈령을 수립·운영 중이다.

〈표 3-4〉 부처별 갈등관리 훈령 보유 현황

부처	행정규칙명	형태
국토교통부	갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영 규정	훈령
고용노동부	고용노동부 갈등관리 운영규정	훈령
과학기술정보통신부	과학기술정보통신부 갈등관리 운영규정	훈령
교육부	교육부 갈등관리 운영규정	훈령
국방부	국방부 갈등예방과 해결에 관한 훈령	훈령
농림축산식품부	농림축산식품부 갈등관리 운영규정	훈령
문화체육관광부	문화체육관광부 갈등관리 운영규정	훈령
법무부	법무부 갈등관리 규정	훈령

부처	행정규칙명	형태
산업통상자원부	산업통상자원부 갈등관리 운영지침	훈령
외교부	외교부 갈등예방과 해결에 관한 규정	훈령
통일부	통일부 갈등관리 규정	훈령
해양수산부	해양수산부 갈등관리 운영규정	훈령
행정안전부	행정안전부 갈등관리 운영규정	훈령
환경부	환경부 갈등관리 규정	훈령
국방부	훈련장 갈등관리 훈령	훈령

자료: 법제처(검색일: 2022.9.20.)

주요 부처별 갈등관리 훈령들은 기본적으로 국무총리실 갈등관리 규정을 기반으로 제정된 까닭에 내용들은 대동소이하나, 일부 부처의 경우에는 특징을 보이고 있다.

국토교통부의 경우에는 훈령의 명칭인 「갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정」에서도 알 수 있듯이 갈등발생시 해당 분야의 전문인력을 투입하여 효율적으로 해결방안을 강구하기 위하여 '갈등관리특별태스크포스'를 운영한다는 조항이 포함이 되어 있다. 또한, 갈등현안이 많이 발생하는 국방부의 경우 타 부처에 비해 훈령을 보다 상세하게 규정하고 있는데, 갈등관리교육을 의무적으로 실시하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 갈등관리 활동을 위해 예산을 편성·운영하도록 강제하고 있다. 역시 갈등현안이 많은 산업통상자원부도 갈등관리 공무원들의 적극적 면책 규정이 포함되어 있으며, 타 부처 훈령에는 규정하지 않은 '갈등관리추진계획서'를 작성하여 갈등관리 부서로 제출하도록 의무조항을 규정하고 있다.

2) 해양수산부의 갈등관리제도 추진 현황

2008년 이후 국토해양부와 농림수산식품부로 분산 수행되던 해양수산

업무가 2013년 해양수산부 부활로 통합 운영되었다. 이후 해양수산부는 공공정책의 수립과 추진 과정에서 발생되는 이해관계의 충돌 등에 대한 사전적 대응 및 체계적인 갈등관리체계 구축을 시작하였다. 국토해양부 시절부터 SOC사업, 정책, 노사 등 유형별 갈등관리 과제를 선정하여 초기부터 갈등관리의 중요성에 관심을 보여 왔으나 부처의 갈등 대부분이 대형 국책사업의 성격을 가지고 있어 단일 부처로서 갈등예방이나 해결이 곤란하고 일부 민감한 과제에 대해서는 공개적인 토의를 꺼리는 측면이 있어 실효적인 운영이 미흡했다고 볼 수 있다.

해양수산부는 2013년 부처 부활이후 갈등관리 제도를 내실화하려는 노력을 지속해 왔다. 해양수산부 갈등관리 운영규정(훈령)을 제정·시행하고 갈등관리심의위원회를 개최하였으며, 갈등관리전담부서를 운영하는 등 갈등관리시스템을 통한 체계적인 갈등관리를 시도하였다. 또한, 허베이스피리트호 유류오염 사고 등 이해관계가 복잡한 미해결 갈등에 대해서는 갈등조정협의회를 운영하기도 하였고 갈등관리 교육을 통해 관리역량을 강화하려는 노력도 병행되었다. 이러한 갈등관리심의위원회의 총괄 관리기능 강화, 갈등관리조정협의회를 설치·운영, 표준 매뉴얼을 보완한다는 갈등관리시스템 내실화 계획, 갈등관리 실태 점검관리를 통한 예방관리 도모와 산하 공공기관 갈등관리 체계 구축 등은 「갈등관리규정」 제정의 취지와 궤를 같이한다고 볼 수 있다.

그러나 대부분의 부처 및 공공기관이 그런 것처럼 기관의 갈등관리제도 내실화 계획은 갈등관리역량 미흡, 갈등관리 프로세스에 대한 이해부족 등의 이유로 계획대로 운영되지 못한 측면이 있다. 갈등관리 규정의 핵심 축이라고 할 수 있는 실효적인 갈등관리심의위원회의 구성과 운영, 정확한 갈등진단을 위한 갈등영향분석의 실시, 갈등진단을 통해 확보된 정보를 통한 조정협의회의 구성과 운영 등이 부처 내에서 제대로 작동되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

3) 해양수산부 갈등관리 제도운영의 문제점 및 한계

국무조정실 「갈등관리규정」의 핵심은 크게 실질적인 갈등관리심의위원회의 운영과 실제로 갈등해소에 활용할 수 있는 갈등영향분석의 실시, 갈등영향분석에서 확인된 조정 가능성 확인과 조정협의체 구성과 운영에 있다. 해양수산부뿐만 아니라 대부분의 부처·기관이 이 세 핵심요소의 유기적인 절차를 이해하지 못하고 각 요소를 개별 과업으로 인식하고 운영하고 있다. 「갈등관리규정」에서 명시하고 있는 제도적 취지를 이해하고 이를 실질적으로 작동시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 시점이다. 이하에서는 해양수산부의 갈등관리 제도 운영의 한계와 문제점을 살피고자 한다.

(1) 갈등관리심의위원회의 구성과 운영의 한계

앞서 소개한 바와 같이 갈등관리심의위원회의는 해양수산부의 종합적인 시책의 수립(「갈등관리규정」 제13조 제1항), 추진에 관한 사항, 법령 등의 정비에 관한 사항(제13조 제2항), 다양한 갈등 해결수단의 발굴, 활용에 관한 사항(제13조 제3항), (갈등관리) 교육훈련의 실시에 관한 사항(제13조 제4항), 갈등영향분석에 관한 사항(제13조 제5항), 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항(제13조 제6항), 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 필요한 사항(제13조 제7항)]에 대해 심의하고, 심의 결과를 공공정책의 수립·추진 과정에 성실히 반영하여야 하는 것으로 규정되어 있다(제14조).

또한 해양수산부 장관은 「갈등관리규정」 제13조 제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있으며, 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여

야 한다고 규정되어 있다(제15조).

이상의 갈등관리심의위원회의 취지와 기능을 수행하기 위해서는 위원회의 구성원 모두가 최소한의 갈등관리에 대한 이해가 전제되어야 한다. 갈등관리심의위원회의 구성이 '갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명 또는 위촉'(제12조)하게 되어 있으나 대부분의 부처가 그러하듯 해양수산부의 갈등관리심의위원회에는 부처의 관련 분야 전문가가 다수 참여하여 갈등관리에 대한 심도 있는 논의가 이뤄지지 못하고 있다. 갈등전문가가 2~3인 포함되어 있으나 위원회가 부처의 갈등사안을 전문적으로 다루기에는 위원회 구성에 있어 한계가 있으며, 이러한 구성과 운영으로는 해양수산부의 일반 자문위원회와 차별화되지 못할 가능성이 매우 높다.

갈등전문가로 참여한 위원이 그 외 위원들에게 갈등관리 절차에 대한 중요성과 내용을 설명하고 이해를 구해야 하는 분위기에서 주요 갈등사안에 대한 적절한 갈등관리에 관한 심의를 기대하기는 어려울 수밖에 없다. 주요 갈등사안에 대한 갈등영향분석 실시 여부를 검토하고 결과에 대한 심의의결을 해야 할 위원회에 갈등영향분석의 취지와 필요성을 설명해야 하는 상황에서 실효성있는 갈등영향분석 수행을 기대하기 어렵다.

같은 맥락에서 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영 역시 실효성 있는 위원회 운영의 한계로 지적될 수 있다. 서면심의로 진행되는 위원회 개최에서는 의미 있는 갈등관리 심의를 기대하기 어려우며, 1~2시간 동안 단발성으로 진행되는 대면 혹은 화상으로 개최되는 회의의 경우에도 갈등관리 사안에 대한 심도 있는 논의를 기대하기는 어려운 실정이다.

(2) 실질적인 갈등진단 과업과 갈등영향분석에 대한 이해 부족

해양수산부는 해상풍력 발전사업과 같이 중대한 갈등사안에 대해서는 갈등영향분석 수행(2021년 수행)을 통해 전문적인 갈등진단 작업을 진행하고

그 결과를 바탕으로 어업인과의 소통을 확대하고 조정 방안을 강구한 사례도 있으나, 대부분의 갈등사안에 대한 갈등영향분석 실적을 살펴보면 갈등조정협의회의 구성과 운영을 위한 사전 진단 작업으로서의 갈등영향분석과 일반 개선방안 도출 사업과 구분을 하지 못하는 경우가 다수인 것으로 판단된다. 비단 해양수산부뿐만 아니라 갈등관리 제도를 운영하는 대부분의 기관이 갈등영향분석을 취지와 목적, 절차를 제대로 이해하지 못하고 일반 갈등관리 개선방안 도출 과업이나 제도 개선 과업과 동일시하는 경우가 많다.

갈등영향분석(Conflict Assessment)은 환경영향평가, 규제영향평가 등의 여타 영향평가 사업들과는 전혀 다른 목적과 방식으로 진행된다. 갈등영향분석은 해당 갈등사안의 모든 이해당사자를 빠짐없이 파악하고 이들이 주요하게 생각하는 쟁점(Issues)과 그 우선순위를 확인하는 작업이며, 파악된 쟁점에 대해 각 이해당사자 집단이 어떤 입장(Positions)을 가지고 있으며, 그러한 입장을 가지는 속내에 해당하는 이해관계(Interests)를 확인하는 작업이다. 이렇게 확인된 이해당사자와 주요 쟁점, 입장, 이해관계를 종합적으로 분석하여 갈등조정협의회의 구성 가능성을 판단하고 가능하다고 판단될 경우 조정절차 설계를 위한 기초 자료로 활용하기 위해 갈등영향분석이 실시된다. 갈등영향분석의 궁극적인 목적은 협의와 대화로 해당 갈등이 해결될 수 있을지 판단하기 위함이다. 그러나 많은 경우 갈등영향분석을 일반 '제도개선 과제'와 혼동하여 운영하고 있는 것이 현실이다.

(3) 갈등조정협의회의 구성과 운영의 문제점

갈등조정협의회는 갈등의 직접 이해당사자가 참여하여 협상과 협의를 진행하는 협의체이며, 필요에 따라 제3자 조정자가 이해관계를 조율하여 상생의 방안을 강구하는 절차이다. 갈등영향분석에서 확인된 핵심 이해당사자가 참여하여 협의를 진행하는 것이 이상적이나 여의치 않은 경우 간이로

확인된 주요 이해당사자가 참여하여 협의를 진행한다.

갈등영향분석의 주요 목적 중의 하나가 조정협의체 구성을 위한 갈등사안의 이해당사자를 확인하는 작업이다. 많은 경우 주요한 이해당사자가 갈등사안을 다루는 협의회에서 배제됨으로써 어렵사리 합의된 내용이 무위로 돌아갈 때가 있다. 조정을 협상의 연장선에서 이해한다면 당연히 자기 이해를 가진 핵심 이해당사자들이 협의체에 참여하여 협의, 협상을 진행하여야 한다. 그럼에도 불구하고 갈등조정협의회를 일반 대책위원회나 전문가 위원회 등과 구별하지 못하고 운영되는 경우가 많다.

갈등조정협의회는 해당사안의 전문가들이 모여 '최적의' 해결책(Solution)을 강구하는 자리가 아니라, 각자의 이해관계가 얽힌 상황에서 수용가능한 해소책(Resolution)을 찾기 위한 협의회이다. 아무리 합리적이고 전문적인 방안이 제시된다고 하더라도 해당 이해당사자들이 받아들이기 힘든 대안이라면 무위에 그칠 공산이 크다. 즉, 조정협의체는 당사자들이 자기 이해관계를 조율해서 서로 수용가능한 대안을 만들기 위한 장이다.

또한 갈등조정협의회는 각 이해당사자들의 이해관계를 조정하기 위한 장이기 때문에 기본적으로 협상의 연장선에서 이해되어야 한다. 조정은 이해당사자 간 협상이 잘 이뤄지지 않는 경우에 신뢰할만한 제3자의 조력으로 당사자들이 제한적이나마 인정하고 합의안에 서명할 수 있도록 하는 과정이다. 누군가 일정 대안의 이행을 강제할 수도 없고 강제할 권한도 없다.

조정은 당사자가 만족 혹은 받아들일 수 있는 대안을 당사자들이 직접 만들어가는 절차이며 갈등조정협의회는 이러한 절차를 공식적으로 규정하여 놓은 협의체이다. 그럼에도 조정협의체 혹은 조정위원회라 불리는 많은 조정협의회가 전문가 협의회(예: 굴 패각 등 수산폐기물 장기간 방치 문제 해결), 제도개선 위원회(예; 선박안전관리사 제도 도입) 등의 명칭으로 조정협의체를 대신하여 운영되고 있다. 조정에 대한 이해와 목적에 대한 제대로 된

이해가 선행되어야 「갈등관리규정」상의 갈등조정협의회 취지를 살릴 수 있다.

(4) 갈등관리역량 제고 노력의 한계

해양수산부는 해양수산인재개발원에 관련 교육과정을 개설하여 갈등해결 및 의사소통 역량 제고 노력을 계속해 왔다. 2022년 기준으로 '문제해결 역량향상', '소통 역량향상', '5급 승진후보자 역량과정' 등 갈등관리 교육과정을 정기 과정으로 편성하여 운영한다는 계획이다.[19] 그러나 '다양한 갈등상황에서의 유형별 대처방안 및 효과적인 갈등해소를 위한 이해관계자와의 의사소통 방법 등 협력·조정 능력 배양'을 목적으로 하는 교육훈련 계획이 성과를 가져오기 위해서는 보다 체계적이고 합목적적인 프로그램 운영이 필요할 것으로 판단된다.

현재까지의 갈등관리 교육훈련이 갈등관리의 필요성과 중요성에 대한 인식 환기를 목적으로 하였다면, 이제는 실질적인 갈등관리 역량 제고를 기약할 수 있는 프로그램으로 전환해야 할 시점이다. 이를 위해 갈등관리 실적과 인사제도를 연계하여 운영하는 계획을 갈등관리 종합계획에 포함시키고 있으나, 단순히 갈등관리 교육 참여 실적만으로는 갈등관리의 중요성에 대한 동기유발이 크지 않을 것으로 보인다. '갈등관리에 현저한 공로가 있는 경우 성과급·인사상 우대하고, 갈등관리업무를 능동적으로 추진한 결과에 대해 면책'하는 것으로 반영되어 있는 2022년 갈등관리 평가항목이 실질적으로 운영된다면 기관의 갈등관리에 대한 관심과 역량을 제고하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

모든 민원 대응 부서는 기피 부서일 수밖에 없다. 갈등과 관련 업무는 실무자 입장에서 더더욱 선호되지 않는다는 점을 감안할 때, 적극적인 갈등관리를 위한 업무 재배치 및 인사고과 반영은 전사적 차원에서 고민되어

19) 해양수산부 보도자료(2019.4.15.), (검색일:2022.9.22.)

야 한다. 성공적인 갈등관리 사례들의 공통적 요인 중 하나가 담당 업무 관리자의 지속적인 관심과 업무 연계이다. 해당 담당자의 갈등관리 시스템에 대한 이해와 관련 업무 인수인계, 선제적 교육 훈련 등은 해양수산부의 갈등관리 역량 제고를 위한 필수 요소이다. 모든 구성원이 갈등관리와 조정 및 공론화 절차에 대한 전문가일 수도 없고 그럴 필요도 없으나, 최소한 부처의 담당자만은 필요시 어떤 전문가나 기관에 도움·자문을 구하고 어떤 절차를 밟아야 하는지에 대한 지식을 가지고 있어야 기관의 갈등관리 기능이 유지될 수 있다.

2007년 「갈등관리규정」이 공포되고 운영된 이후로 각 부처와 기관들은 소위 '갈등관리 매뉴얼' 마련에 큰 관심을 가져 왔다. 해양수산부 역시 범부처 갈등관리 매뉴얼의 실·국 배포 및 지속적 홍보 등 적극적인 활용을 유도하고 '해양수산분야 갈등양상 및 대응방안 연구'를 추진하고 있다. 이를 바탕으로 해양수산부 자체 갈등관리 매뉴얼을 마련하여 직원교육, 갈등관리협의회 구성 및 갈등영향분석 등에 활용할 것을 종합시책에도 담고 있다. 따라서, 자체적인 갈등관리 매뉴얼 마련 역시 갈등관리역량 제고에 도움이 될 수 있을 것이다.

제3절 시사점 : 공공갈등관리의 기본방향

1. 사전적 공론화와 사후적 조정을 통한 갈등관리 및 차별성 이해

공공갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하고 정책 수용성을 높이기 위해서는 예상 가능한 사회갈등에 대비하는 자세가 중요하다. 해양수산부의

갈등관리 종합시책에서는 갈등 대상 사례를 '부처관리'와 '자체관리'로 구분하여 관리하고 있다. 부처관리 대상은 사회적으로 부각된 이슈 등 갈등이 지속되고 있거나 새로운 갈등이 예상되어 점검·관리가 필요한 사례이다. 자체관리 대상은 갈등 정도가 심하지는 않으나, 향후 갈등이 구체화될 가능성이 있어 선제적인 관리가 필요한 과제이다.[20]

오늘날에는 시민의 목소리와 정책 수용성이 한층 더 중요해졌다. 정부 주도의 일방적인 정책 결정은 정책 수용도를 낮추고 갈등을 심화시키기 마련이다. 그렇기에 정책결정 및 집행 과정에서 시민과의 소통 및 참여의 중요성이 더욱 커지고 있는 것이다. 해양수산부도 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 갈등 관리의 중요성을 인식하고 있다. 그러나 갈등의 예방 차원의 제도와 노력은 다소 부족하다고 판단된다.

상술한 바와 같이 갈등관리는 크게 정책결정 이전의 사전적 공론화 절차와 정책이나 사업이 진행되는 과정에서 발생하는 갈등의 조정 절차로 구분될 수 있다. 갈등이나 이해관계의 충돌이 충분히 예상 가능한 사안에 대하여 사전에 의견을 조율하는 형태의 사전적 갈등관리 방식(공론화)과 이미 발생한 갈등을 해결하기 위한 사후적 갈등관리 방식(갈등조정)의 차이를 이해하는 것은 효과적인 갈등관리를 위해 매우 중요하다. 두 방식 모두 대화와 숙의가 활용된다는 점에서 차이가 없다고 볼 수 있으나 구체적인 절차와 내용을 보면 중요한 차별점을 지닌다.

현재 진행 중인 갈등을 조정하기 위해서는 상이한 이해관계를 지닌 실질적인 이해당사자를 협상테이블에 참여시키는 것이 필수적이다. 반면, 공론화는 갈등 예상 사안에 대하여 사전에 일반 시민들의 의사를 확인하고 사회적 합의를 이끌어내는 과정이다. 그렇기에 숙의(Deliberation) 과정이 중요하고 직접적인 이해관계가 걸려있는 이해당사자는 배제되어야 하는 것이

20) 2020년에는 부처관리와 자체관리에 더하여 집중관리 과제가 있어 총 3가지로 구분됨

원칙이다. 이 같이 정책 및 사회 갈등을 최소화하기 위해서는 이미 발생한 갈등에 대한 관리와 사전 공론화 절차의 차별성을 이해하고 종합적인 갈등관리 시스템을 설계하고 운영할 필요가 있다.

예를 들어 해양수산부의 '해상풍력 갈등 과제'의 경우 현재 단계에서는 이미 이해관계자가 분명히 드러나 갈등이 발생하고 있기에 사후적 조정이 적합하다. 그러나 세계적인 기후위기 대응 및 그린뉴딜 등 신재생에너지 활용 증대의 필요성은 수 년 전부터 화두가 되어 왔다. 따라서 이 경우에는 그 정책의 방향성과 갈등의 양상은 충분히 예상할 수 있었기에 수 년 전부터 공론화를 통해 사전적 갈등예방 프로세스를 거치는 것이 적절한 조치였다고 판단한다.

정부 정책이 원활히 진행되기 위해서는 정책 수요자 및 이해관계자의 동의를 기반으로 정책의 정당성과 지지를 확보하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 잘 설계된 사전적 갈등예방 방식(공론화 절차)이 중요하다. 모든 갈등사안을 사전에 예측하고 예방하는 것은 무리가 있기에 이미 발생한 갈등을 관리 및 해결하는 방식 역시 필요하다. 성공적인 갈등관리는 사회적 비용의 최소화뿐만 아니라, 지역적·사회적 신뢰를 제고하며 우리의 사회자본을 확충하기 위한 초석이 될 수 있다. 그렇게 된다면 외부 환경적 영향에도 더 잘 대응하며 내부적으로도 견고한 사회가 형성될 수 있을 것이다. 이는 해양수산부뿐만 아니라 모든 정부 부처가 지향해야 할 방향이다.

2. 정부신뢰 제고 노력

갈등관리에 대한 사회적 관심이 높아지면서 민주적 의사결정의 중요성이 점차 증가하고 있긴 하지만, 정부의 갈등관리에 대한 인식은 아직도 '정책 및 사업 진행을 위한 갈등관리'에 초점이 맞춰져 있다. 즉, 갈등을 신속한

사업 진행을 위해 최대한 빨리 해결해야 할 장애물과 같은 것으로 인식하는 경향이 크다는 것이다. 갈등을 바라보는 이 같은 정부의 접근방식은 각 사안의 문제를 일시적으로 해소시킬 수 있을지는 몰라도 장기적으로 정부에 대한 신뢰를 높이기에는 부족하다. 국민들의 신뢰는 갈등의 예방 및 완화, 그리고 정책 수용도 제고를 위해 가장 중요한 요소 중 하나이다. 따라서 정부 신뢰 제고를 위한 적극적인 갈등관리 노력이 필요하다.

스위스 핵 폐기장 사례를 살펴보면 핵 폐기장 후보지 마을에 지역 내 폐기장 건립 찬반 의사를 물었을 때 주민 51%가 찬성하였다(Sandel M., 2012). 그러나 이후 금전적 보상이 수반된 폐기장 건설안을 제시하였을 때 찬성률이 25%로 떨어졌다. 이 사례가 시사하는 바는 두 가지이다. 첫 번째는 사람에겐 때때로 금전적인 보상보다 더 중요한 가치가 존재한다는 것이다. 이러한 측면에서 인간을 단순히 개인 이익을 극대화하는 존재로만 여겨서는 안되며 다각적인 면을 고려해야 한다. 두 번째는 정부에 대한 신뢰가 중요하다는 점이다. 명시적으로 언급되지는 않았지만 위와 같은 결과가 나온 기저에는 스위스 국민들의 정부에 대한 신뢰가 있었기 때문일 것이다.

정부에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 정책 및 사업 설계단계부터 정책 수용성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 나아가 갈등의 주체인 사람에 대한 이해와 고민에서 비롯되는 인지적이고 행태주의적인 접근 역시 요구된다.

공공갈등 해결을 위한 합의형성 절차와 정책 결정 이전의 사전적 공론화 절차는 정책 수용도와 정부 신뢰를 제고하는 넛지(Nudge)가 될 수 있다(Thaler, 2009). 정부가 먼저 결정하고 이에 대한 반작용으로 발생하는 갈등에 대응하기 위한 도구적·후속적 조치보다는 국민과 이해관계자의 의견을 정책 결정 이전에 적극적으로 경청하고 합의를 존중하는 정부의 행태가 국민의 정책 수용성을 높이는 방식일 것이다. 또한 이 같은 경험이 축적된다면 장기적으로 정부 신뢰를 더욱 높이는 결과로 이어질 가능성이 클 것이다.

3. 전문적 갈등관리 역량 배양

갈등조정 역량 배양이 필요하다. 많은 연구들이 여러 분쟁조정위원회의 한계로 이행강제력과 관련된 법적 효력의 한계를 문제 삼고 있으나(임동진, 2012 등), 이는 조정에 대한 개념적 몰이해에서 비롯된 것이라고 판단된다. 조정은 앞서 설명한 바와 같이 당사자 간 협상이 쉽지 않은 상황에서 신뢰할 만한 중립적·객관적 제3자가 개입하여 상호 만족하는 수준의 합의안을 도출하는 일련의 과정이다. 공공갈등의 최소화와 협상당사자 간 합의를 가져오기 위한 조정의 성과는 조정 역량의 제고에서 오는 것이지 이행강제력이라는 제도적 강제로 이뤄지지 않는다.

따라서 조정은 기본적으로 협상의 연장선에서 이해되어야 하며, 협상에 있어서 협상안(Negotiated Agreement)이 배트나(BATNA; Best Alternative to Negotiated Agreement)보다 못하다면 서로 합의하지 못하는 것은 합리적 의사결정이다. 상생(Win-Win)의 결과를 담보하기 위해서는 조정자의 협상역량 제고와 이를 추동할 수 있는 조정 역량 강화가 우선적으로 요구된다. 조정력 강화를 위한 해결책으로 이행강제력과 관련된 법적 효력 부여를 언급하는 것은 조정에 대한 몰이해에서 비롯된 처방이라 할 수 있다. 실효성 있는 갈등조정제도 설계를 위해서는 조정자(또는 조정위원회)의 전문성 제고와 함께 일반 시민의 협상에 대한 이해를 높이기 위한 교육 및 학습이 필요하다.

한편, 갈등영향분석 역시 주요한 갈등관리 역량이 요구되는 영역 중 하나이다. 해당 갈등사안의 주요 이해당사자를 파악하고 그들의 쟁점(Issue)에 대한 우선순위를 확인하여 각인의 이해관계를 정확히 파악하는 갈등진단 작업은 갈등관리를 위한 첫 번째 작업이자 중요한 과업이다. 갈등해결을 위한 처방으로서 정책 결정(또는 집행)은 정확한 진단 하에 이뤄져야 하며 이는 효과적이고도 효율적인 협상과 합의의 근간이 된다고 볼 수 있다.

앞서 제시하였듯 해양수산부 역시 갈등영향분석 및 갈등관리 교육 등을 실시하고 있으나 다소 부족한 점들이 있다고 여겨진다. 갈등관리 역량이란 단순히 관련 지식의 습득뿐만 아니라 다양한 경험과 노하우의 축적이 필요한 영역이다. 이러한 역량은 단기간에 배양되지 않는다. 따라서 공무원의 순환보직 등 기본적인 한계는 있지만 좀 더 체계적이고 장기적인 관점에서의 갈등관리 역량 제고를 위한 노력이 필요할 것이다.

04
항만 분야 공공갈등 실태 및 유형화 분석

제2장에서 항만을 비롯한 공공갈등은 큰 비용이 수반된다는 점을 확인해 보았다. 이에 따라, 이러한 공공갈등을 예방하고 효과적으로 대응하기 위해 2007년 공공갈등관리에 대한 법적 근거 마련을 시작으로 갈등예방과 관리, 해소를 위한 다양한 제도적 체계가 마련되었다. 그러나 사회의 공공갈등은 오히려 증가하고 있는 추세이다. 항만 분야도 예외는 아니다. 본 장에서는 항만의 개발과 운영·재개발 각 단계에서의 갈등사례를 다양한 채널을 통해 수집·분류하고 유형화 및 주요사례에 대한 분석을 진행해 보았다.

제1절 갈등사례 조사 범위 및 방법

1. 갈등사례 조사 범위

본 연구는 항만 분야 공공갈등의 실태를 파악하고 수집된 갈등의 유형을 분류하기 위해 제3장에서 제시한 공공갈등에 대한 정의인 “항만의 개발과 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관이 정책을 수립·추진하거

나 법·규정의 집행과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"이라는 개념을 바탕으로 갈등사례 조사 범위를 설정하였다. 먼저, 항만의 개발과 운영·관리함에 있어서 둘 이상의 이해관계자 사이에 상충이 발생한 사례들을 대상으로 하되, 갈등 당사자 중 하나가 중앙행정기관이거나 지방자치단체, 또는 항만 관련 공공기관(공기업)인 경우와 정부 정책 추진 또는 법·규정 집행에 따라 발생한 민-민간의 갈등에 한하여 수집하였다. 따라서, 정부의 정책 추진이나 법·규정의 집행과 관련 없는 민-민간의 갈등, 노-사간의 갈등은 수집 대상에서 제외하였다.

갈등사례의 지역적 범위는 국내의 지정항만을 대상으로 하였다. 「항만법」에 따라 지정된 국내의 지정항만은 총 60개이며 그중 31개소는 무역항, 29개소는 연안항이다. 또한 개발과 관리 주체에 따라, 국가관리항과 지방관리항으로 나눌 수 있다. 국가관리항은 국가(해양수산부 장관)에서 개발·운영을 관리하고 있으며, 지방관리항은 지자체(시·도지사)에서 개발·운영을 관리한다(아래 〈표 4-1〉 참조). 따라서 60개 항만의 개발과 운영 주체는 모두 정부가 된다.

이에 본 연구는 보다 풍부한 사례 수집을 위해 60개의 항만을 사례수집의 대상으로 한다. 그러나, 항만의 개발 및 운영 규모가 클수록 연관된 이해관계자가 많으며, 이에 따른 갈등발생의 소지가 높음에 따라, 수집된 갈등사례는 일부 항만에만 집중될 수도 있는 점은 감안할 필요가 있다.

〈표 4-1〉 국내 지정항만 현황

기능에 따른 구분	관리 주체에 따른 구분	항만
무역항 (31개)	국가관리항 (14개)	인천항, 경인항, 평택·당진항, 대산항, 군산항, 장항항, 목포항, 광양항, 여수항, 마산항, 부산항, 울산항, 포항항, 동해·묵호항
	지방관리항 (17개)	서울항, 보령항, 태안항, 완도항, 삼천포항, 통영항, 고현항, 옥포항, 장승포항, 진해항, 속초항, 옥계항, 삼척항, 호산항, 제주항, 서귀포항, 하동항

기능에 따른 구분	관리 주체에 따른 구분	항만
연안항 (29개)	국가관리항 (11개)	용기포항, 연평도항, 상왕등도항, 흑산도항, 가거항리항, 거문도항, 국도항, 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항
	지방관리항 (18개)	대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, 땅끝항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항, 애월항, 한림항, 성산포항

자료: 해양수산부(2021b), p. 8.

본 연구에서의 수집하는 갈등의 발생 시기는 1990년 이후 발생된 갈등으로 한정한다. 그 이유는 1990년대 이전 사례의 경우 30년 이상이 지난 사례로 상당히 오랜 시간이 지나 자료 수집이 쉽지 않다. 또한, 1991년 3월 「항만법」 전부 개정으로 항만기본계획을 처음 도입하고 체계적인 항만계획을 수립한 데 시기적인 의의를 두었다. 특히, 공공갈등의 중요성이 인식화되고 제도화된 2000년대 이후의 사례들에 더욱 중점을 두었다.

2. 갈등사례 수집 방법

선행연구들에서는 갈등, 공공갈등에 대한 다양한 정의를 내리고 있다. 본 연구에서도 앞서 항만 분야의 공공갈등에 대한 조작적 정의를 내렸다. 하지만, 실무적인 차원에서 어느 정도 수준을 갈등으로 간주할 것인지는 상당히 어려운 문제이며, 이는 갈등사례의 수집 문제와도 연결된다. 본 연구는 아래의 방법으로 갈등사례를 수집했다. 이하의 사례수집 과정은 밑에서 밝히는 바와 같이 연구진의 주관적인 판단이 중요한 결정요인으로 작용했지만, 최대한 객관적인 기준에 의거하여 사례들을 수집했다.

먼저, 국내 관련 연구기관, 대학교에서 운영하고 있는 갈등사례 데이터베이스(DB)를 최대한 활용하였다. 갈등사례 DB는 이미 갈등관련 전문기관

이 다양한 채널을 통한 수집과 분석을 통하여 갈등사례로 정의한 것으로 판단할 수 있다. 대표적으로 국내에는 단국대학교 분쟁해결연구센터 '공공갈등 DB', 한국행정연구원 '갈등사례 DB', 선문대학교 정부간 관계 연구소 '갈등사례 DB', 한국방송통신대학교 공존협력연구소 '갈등 DB'를 들 수 있다. 따라서, 본 연구는 상술한 갈등사례 DB에서 '항만', '부두', '터미널' 등 항만과 관련된 대표적인 키워드를 통해 갈등사례를 검색·수집하였다.

〈표 4-2〉 갈등사례 DB 구축 현황

기관	DB 명칭 및 주소
한국행정연구원	갈등사례 DB(www.kipa.re.kr)
한국방송통신대학교 공존협력연구소	갈등 DB(http://ricc.or.kr/)
단국대학교 분쟁해결연구센터	공공갈등 DB(http://www.ducdr.org/)
선문대학교 정부간 관계 연구소	갈등사례 DB(http://www.igr.re.kr/)

자료: 저자 작성

둘째, 법원의 판례 조사를 통해 수집하였다. 제3장에서 언급한 전통적인 갈등관리 접근은 주로 사법적 판단을 통한 갈등해결과 기술관료적 접근 방식으로 구분해 논의되어 왔다. 사법적 판단을 통한 갈등관리방안은 법규와 제도적 장치를 바탕으로 갈등을 해결하는 방식으로서 대표적인 갈등관리방안으로는 소송이 있다. 기존의 많은 공공정책 갈등사례는 행정소송 또는 헌법소원 등 사법적 수단을 통해 갈등을 해결하고자 하였다(김정인, 2019). 재판은 갈등당사자 간의 합의보다는 법리의 적용을 통해 옳고 그름을 판단하는 것으로 결정된 내용에 대해 가장 구속력이 높으며 갈등 당사자가 쉽게 승복할 수 있다. 하지만, 모든 법적 소송을 공공갈등으로 보기에는 무리가 있다. 공공갈등은 대개 법률상 쟁송의 측면을 가지고는 있으나, 기본적으로 공공갈등의 과정은 정치적 과정이라는 점을 간과해서는 안된다(김유환, 2007). 또한, 단순한 법적 소송까지 공공갈등으로 간주하기에는 그 사례가 너무 많은 것도 사실이다. 실제로, 판례검색 사이트에서 1991

년~2021년까지 '항만'을 키워드로 검색한 결과 총 2,462건의 판례(동일사건 포함)를 찾을 수 있다.[21] 따라서, 본 연구는 판례를 갈등사례 수집방법으로 사용하되, 나름의 기준을 설정했다. ① 우리나라는 심급제도에 있어 3심제를 채택하고 있는 바 한쪽이 불복하여 항고와 상고를 거쳐 대법원에서 판결된 판례들만 채택했다. ② 3심을 통하지 않더라도 해당 판례가 언론을 통해 사회적으로 보도가 된 사례는 갈등으로 간주했다. ③ '다수'의 지역 주민 또는 기업이 정부나 지자체, 항만당국에 대해 제기한 판례는 갈등사례로 간주했다. 이상의 ①~③의 기준에 하나라도 적용되는 판례는 1차적으로 수집 사례로 선정한 후(Positive list), 연구진 및 전문가 브레인스토밍 과정을 거쳐 사례들을 선정했다.

셋째, 해양수산부의 갈등관리 종합시책을 바탕으로 부처 담당자들이 선정한 갈등관리 과제들을 사례수집 대상으로 삼았다. 전술한 바와 같이 해양수산부에서는 해당 부처 담당 업무와 관련하여 발생한 갈등을 체계적으로 관리하기 위하여 매년 갈등관리 종합시책을 통해 갈등과제를 선정하고 관리방안을 도출하는 등 갈등관리를 위한 노력을 기울이고 있다. 갈등관리 과제는 사회적으로 이슈화되는 등 갈등이 지속되거나 새로운 갈등이 예상되는 부처관리과제와 갈등정도는 심하지 않으나 향후 구체화될 가능성이 있어 선제적 관리가 필요한 자체관리 과제로 구분된다. 따라서 항만 관련 업무를 소관하는 해양수산부가 선정한 항만 관련 갈등과제들을 갈등사례로 수집하는 것은 적절하다고 판단된다.

넷째, 언론기사를 통해 갈등사례를 수집하였다. 잠재되어 있던 갈등은 언론보도로 포착되고 인식되는 경우가 많다. 또한, 언론을 통해 갈등이 형성되기도 하고, 갈등에 관한 세부적인 정보가 제공되기도 한다(이선우·조은영·임다희, 2021). 따라서, 본 연구는 한국언론연구재단이 운영하는 빅

21) L-Box, https://lbox.kr/(검색일: 2022.4.22.)

카인즈(BIGKinds)에서 '항만', '터미널', '부두', '갈등'의 키워드를 통해 기사들을 검색했다.[22] 그러나, 이러한 기사는 중복된 기사도 많고, 실제 항만 분야의 갈등과 무관한 기사도 다량으로 포함되어 있다. 또한, 한쪽의 입장을 따라서 1회성으로 보도된 언론기사도 많으며, 본 연구의 공공갈등의 정의와 부합되지 않는 사례들도 다수이다. 따라서, 일부 언론기사는 연구진 및 관련 전문가와의 필터링 작업을 통해 갈등사례로 선정하였으나, 기타 언론기사는 주로 상술한 첫째, 둘째, 셋째의 방법을 보완하고 검증하는 도구로 활용되었다.

3. 갈등사례 수집 결과

상술한 조사범위와 방법을 바탕으로 갈등사례를 수집하였으며, 연구진 및 전문가 워크숍(2차례)을 통해 최종적으로 총 62건의 항만 분야 공공갈등사례를 선정했다. 구체적 사항은 아래 〈표 4-3〉과 같다.

〈표 4-3〉 항만 분야 공공갈등사례

연번	갈등사례명	관련항만	출처
1	여수신항 폐쇄에 따른 노무인력 갈등	여수항	A, G
2	항만시설보안료 징수제도 시행 갈등	전국 항만	A
3	부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 토지 이용계획 갈등	부산항	A
4	부산항 신항 LNG 벙커링 터미널 입지 갈등	부산항	A
5	거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등	인천항	A
6	광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등	광양항	B
7	부산-진해 신항 노무인력공급 갈등	부산항	B
8	부산 북항 노동자들의 구조조정 중단 요구 갈등	부산항	B
9	인천 내항8부두 시민광장 조성 갈등	인천항	B, C, D
10	평택·당진항 매립지 관할권 갈등	평택·당진항	B, E, G

22) 빅카인즈 홈페이지(검색일: 2022.4.22.)

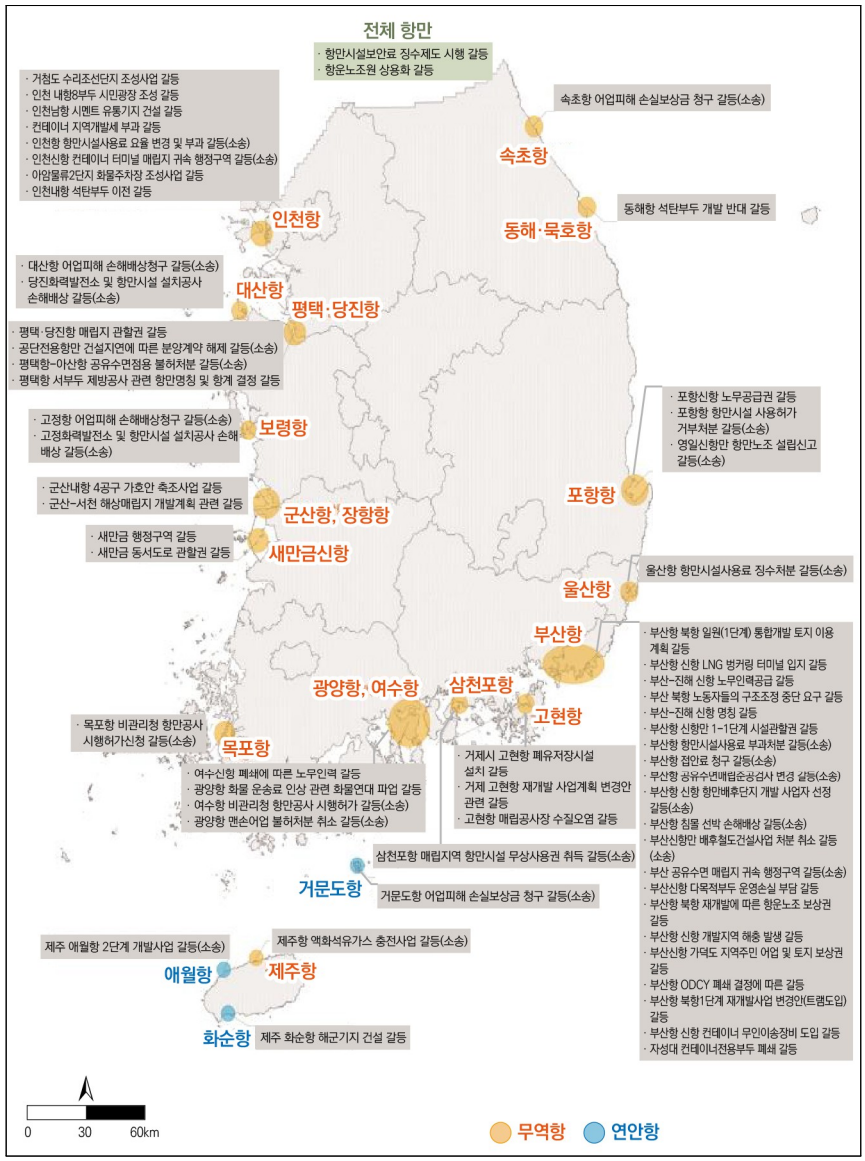
연번	갈등사례명	관련항만	출처
11	새만금 행정구역 갈등	새만금신항	C, G
12	부산-진해 신항 명칭 갈등	부산항	C
13	제주 화순항 해군기지 건설 갈등	화순항	G
14	포항신항 노무공급권 갈등	포항항	C, G
15	새만금 동서도로 관할권 갈등	새만금신항	C, G
16	부산항 신항만 1-1단계 시설관할권 갈등	부산항	D
17	거제시 고현항 폐유저장시설 설치 갈등	고현항	D
18	인천남항 시멘트 유통기지 건설 갈등	인천항	D
19	군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	군산항	D, G
20	컨테이너 지역개발세 부과 갈등	인천항	D
21	부산항 항만시설사용료 부과처분 갈등(소송)	부산항	F
22	부산항 접안료 청구 갈등(소송)	부산항	F
23	인천항 항만시설사용료 요율 변경 및 부과 갈등(소송)	인천항	F
24	목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등(소송)	목포항	F
25	포항항 항만시설 사용허가 갈등(소송)	포항항	F
26	제주 애월항 2단계 개발사업 갈등(소송)	애월항	F
27	울산항 항만시설사용료 징수 갈등(소송)	울산항	F
28	여수항 비관리청 항만공사 시행허가 갈등(소송)	여수항	F
29	부산항 공유수면매립준공검사 변경 갈등(소송)	부산항	F
30	고정항 어업피해 손해배상청구 갈등(소송)	보령항	F
31	제주항 액화석유가스 충전사업 갈등(소송)	제주항	F
32	부산항 신항 항만배후단지 개발 사업자 선정 갈등(소송)	부산항	F
33	부산항 침몰 선박 손해배상 갈등(소송)	부산항	F
34	공단전용항만 건설지연에 따른 분양계약 해제 갈등(소송)	평택·당진항	F
35	부산신항만 배후철도건설사업 처분 취소 갈등(소송)	부산항	F
36	삼천포항 매립지역 항만시설 무상사용권 취득 갈등(소송)	삼천포항	F
37	부산 공유수면 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송)	부산항	F
38	대산항 어업피해 손해배상청구 갈등(소송)	대산항	F
39	영일신항만 항만노조 설립신고 갈등(소송)	포항항	F
40	광양항 맨손어업 불허처분 취소 갈등(소송)	광양항	F
41	평택항-아산항 공유수면점용 불허처분 갈등(소송)	평택·당진항	F
42	당진화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등(소송)	대산항	F

연번	갈등사례명	관련항만	출처
43	거문도항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)	거문도항	F
44	속초항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)	속초항	F
45	고정화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등(소송)	보령항	F
46	인천신항 컨테이너 터미널 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송)	인천항	F
47	아암물류2단지 화물주차장 조성사업 갈등	인천항	G
48	부산신항 다목적부두 운영손실 부담 갈등	부산항	G
49	항운노조원 상용화 갈등	전국 항만	G
50	부산항 북항 재개발에 따른 항운노조 보상권 갈등	부산항	G
51	부산항 신항 개발지역 해충 발생 갈등	부산항	G
52	부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등	부산항	G
53	부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등	부산항	G
54	평택항 서부두 제방공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등	평택·당진항	G
55	부산항 북항1단계 재개발사업 변경안(트램도입) 갈등	부산항	G
56	부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등	부산항	G
57	거제 고현항 재개발 사업계획 변경안 관련 갈등	고현항	G
58	군산-서천 해상매립지 개발계획 관련 갈등	군산·장항항	G
59	고현항 매립공사장 수질오염 갈등	고현항	G
60	동해항 석탄부두 개발 갈등	동해·묵호항	G
61	인천내항 석탄부두 이전 갈등	인천항	G
62	자성대 컨테이너전용부두 폐쇄 갈등	부산항	G

자료: A-해양수산부 갈등관리 종합계획, B-단국대학교 분쟁해결연구센터 공공갈등 DB, C-한국행정연구원 갈등사례 DB, D-선문대학교 정부간 관계 연구소 갈등 DB, E-한국방송통신대학교 공존협력연구소 갈등 DB, F-법원 판례(L box 판례검색 참조), G-그 외(관련기사 등)

이상과 같이 선정된 62개 사례는 지역적인 분포는 아래 〈그림 4-1〉과 같으며, 항만이 소재한 모든 광역자치단체에서 발생하고 있다. 사례 수로는 규모가 가장 큰 항만인 부산항이 가장 많았으며 다음으로는 인천항의 순이었으며 그 외에도 다양한 항만에서 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 기타 개별 항만만의 사안이 아닌 '항만시설 보안료 징수제도 시행 갈등'과 같이 전국 항만들을 대상으로 한 갈등도 존재한다.

〈그림 4-1〉 본 연구의 항만 공공갈등사례 지역적 분포



자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

제2절 항만 분야 공공갈등사례의 유형화

어떠한 현상에 대한 유형화는 그 현상에 대한 특징을 발견하고 대응방안을 모색하는 데 도움을 줄 수 있다(이슬기 외, 2009). 따라서 이미 발생하였거나 향후 발생할 가능성이 있는 항만 분야 관련 갈등관리방안을 모색하기 위해 먼저 항만과 관계된 갈등사례를 유형화함으로써 그 특성을 살펴볼 필요가 있다. 다만, 제3장에서 언급한 바와 같이 갈등유형 구분에 대한 학계나 실무차원의 합의는 아직까지 발견되지 않았으며, 갈등영역 및 갈등유형은 연구자들의 관점이나 실무진의 필요에 따라 다양하게 분류된다(최병학 외, 2014; 오영석 외, 2018). 일례로 국무총리실(2010)은 중앙부처에 제기된 민원의 내용별로 정책갈등, 이익갈등, 입지갈등, 노사갈등, 개발갈등 등으로 구분하고 있다. 또한, 앞서 소개한 국내의 갈등사례 DB에서는 다양한 갈등을 갈등지역, 갈등원인, 갈등주체, 갈등영역, 갈등강도, 갈등성격에 따라서 구분해 놓고 있다.

선행연구 및 국내 갈등사례 DB들의 갈등 유형화의 기준들을 참고하여 본 연구에서 목적하는 항만 분야의 공공갈등 관리방안들을 도출할 수 있도록 본 연구는 먼저 갈등이 주로 ① 누구를 당사자로 하는지(갈등주체), 항만사업의 건설·운영 등 ② 어느 단계(항만사업 단계)에서 ③ 어떤 쟁점들을 대상으로 하는지에 맞춰 유형화하였다. 다만, 제3장에서 설명한 바와 같이 공공갈등은 복합적인 특징을 보이고 있는 바, 다수의 사례들을 한가지로 유형화하는 데는 한계가 있을 수 있다. 즉, 하나의 주체·단계·쟁점에서 시작된 갈등이라 하더라도 시간이 지날수록 다양한 상황과 요소들이 복합적으로 작용하면서 갈등이 심화되어 여러 갈등 유형이 혼재되기도 한다. 따라서, 본 연구는 갈등이 최초 발생하였을 때의 ① 갈등주체, ② 항만사업 단계, ③ 쟁점을 기준으로 유형화하였다.

1. 주체별 유형화

1) 갈등의 주체

첫 번째 기준인 갈등주체별 유형화는 갈등 당사자를 기준으로 분류하는 방안이다. 해당 기준은 항만 분야 공공갈등이 항만 관련 이슈에 대한 주체별 견해 차이로 인해 발생한다는 점에 근거를 두고 있다. 공공갈등에서의 갈등주체는 크게 정부와 정부, 정부와 민간이 서로 갈등주체가 된다. 하지만, 본 연구는 정부 정책의 추진이나 법·규정 집행의 과정에서 발생하는 민간과 민간의 갈등도 공공갈등의 범주에 포함함에 따라, 갈등주체 유형을 '정부-정부', '정부-민간', '민간-민간'의 3가지로 분류하였다.

정부는 중앙정부(중앙 공기업 포함)와 지방자치단체(지방 공기업 포함)로 구분 가능하다. 항만 분야의 중앙정부기관으로 대표적으로 항만 관련 사무를 담당하고 있는 해양수산부(본청 및 지방해양수산청 포함), 항만시설의 개발·관리·운영 업무 집행권한을 지닌 부산·인천·광양·울산항만공사, 발전(發電)사업을 수행하는 한국석유공사, 한국가스공사 등이 포함될 수 있다. 지방자치단체의 경우 지역관련 사무를 담당하는 광역·지방·기초자치단체, 항만공사 중에서 지방공기업에 해당하는 경기·평택항만공사 등이 해당한다. 민간에는 지역주민, 법인, 노동조합, 시민단체, 협회 등이 포함된다.

〈표 4-4〉 갈등주체별 유형화의 세부 기준

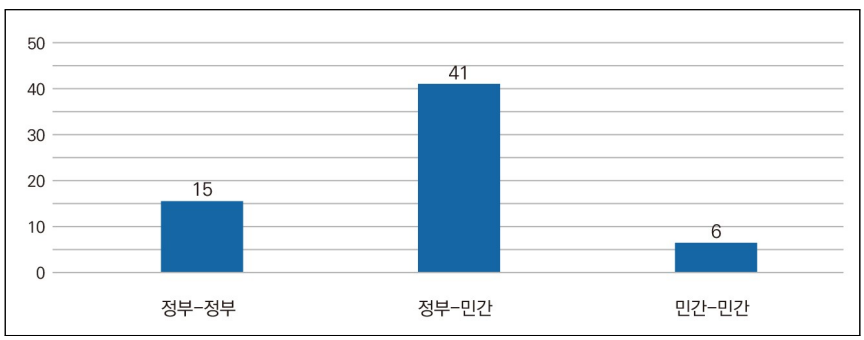
유형화 기준	갈등 유형	의미
갈등주체	정부-정부	중앙-중앙, 중앙-지방, 지방-지방
	정부-민간	정부-국민, 정부-이익집단(노조, 협회, NGO 등)
	민간-민간	국민-이익단체, 이익단체-이익단체

주: '민간-민간' 갈등의 경우 정부 정책 추진에 따라 발생한 갈등사례만을 포함
자료: 권경득·이광원(2017), p. 88의 자료를 바탕으로 연구 목적에 맞게 저자 재작성

2) 주체별 갈등 실태

갈등주체별 갈등사례 분류 결과는 〈그림 4-2〉와 같다. 분류 결과 정부-민간 갈등이 41건(전체 사례의 66.1%)으로 가장 많았고 정부-정부간 갈등이 15건(24.2%), 민간-민간간 갈등이 6건(9.7%)의 순으로 발생한 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4-2〉 항만 분야 공공갈등의 주체별 유형화



자료: 저자 작성

다음으로 세부 갈등주체별 갈등발생 현황을 살펴보았다. 먼저 정부-정부 갈등사례를 다시 세부적으로 구분하였을 때 15건의 사례 중에서 지방-지방 갈등(10건)으로 가장 빈도가 높았고 다음으로 중앙-중앙(4건), 지방-중앙(1건)으로 나타났다. 가장 많은 지방-지방 간의 갈등은 주로 항만의 입지와 관할권(귀속 행정구역), 항만의 명칭 등과 같이 지방정부 간의 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생되는 경우가 많았다. 이런 경우에는 지자체 간의 의견이 첨예하게 대립되면서 중앙정부의 중재나 조정(분쟁조정위원회), 소송으로 이어지는 경우가 자주 발생한다. 지방-중앙 간의 갈등은 이미 수립된 사업계획에 대한 지방과 중앙 간의 의견 차이, 사업 예산 확보 및 예산 분담의 문제 등과 관련되어 충돌이 발생하는 경우이다. 수집된 사례에서 중앙-중앙 간의 갈등은 주로 항만을 관리하는 지방청 또는 항만공

사와 항만시설을 사용하는 공기업(발전 분야)간에 발생하는 갈등이 많았다. 이러한 갈등은 주로 항만비용에 대한 이해관계에 따라 발생했다.

41건의 정부-민간 갈등사례를 정부의 성격에 따라 중앙과 지방으로 나눴을 때 민간-중앙형이 34건, 민간-지방 유형이 7건으로 나타났다. 민간-중앙형의 경우에는 수립된 항만 사업계획에 대해 주민들이 항만시설의 유치를 반대하는 경우가 많았으며, 비관리청 항만공사와 관련되어 발생된 갈등, 항만개발에 따른 어업보상에 대한 불만으로 발생하는 갈등 등이 있다. 또한, 항만개발이나 이전에 따른 노무 문제로 발생하는 경우도 있으며, 이 경우 보상이나 관련 보장 법률의 제정까지 이어진다. 대표적으로 항운노조원 상용화 문제로 촉발된 갈등으로 2006년도에 제정된 「항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법」을 들 수 있다. 민간-지방형의 경우에는 어업신고 수리거부로 인한 갈등, 사업불허가 처분에 의한 갈등 등 행정처분과 관련된 갈등이 많다. 이러한 경우 사법 처리로 이어지는 경우가 많으며, '광양항 맨손어업 불허처분 취소 갈등(소송)'이 대표적인 사례이다.

수집된 6건의 민간-민간 갈등의 대표적인 사례로는 '부산-진해 신항 노무인력공급 갈등', '부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등', '고현항 매립공사장 수질오염 갈등' 등이 해당된다. 이러한 갈등들은 표면적으로는 운영사와 노동자 등 민간과 민간의 갈등으로 볼 수 있으나, 실상은 정부정책의 추진에서 기인하며 갈등해결을 위해 정부의 개입이 필요한 사례라 볼 수 있다.

2. 사업 단계별 유형화

1) 항만사업의 단계

두 번째 유형화 기준은 항만사업 단계를 고려한 것이다. 항만 역시 여타

시설물들과 같이 '계획·설계-건설-유지관리-폐쇄(재개발)'라는 생애주기를 갖는다. 즉, 항만은 처음 수요에 따라 개발되어 운영되면서 성장, 성숙기를 지나 항만기능이 노후화·유휴화되면 재개발을 통해 기능의 전환 및 재배치가 이루어지는 일련의 과정을 거친다. 본 연구는 이러한 항만의 생애주기를 항만사업 단계에 맞게 범주화하여 '계획·설계·건설: 개발', '유지관리: 운영', '폐쇄: 재개발'의 3개 유형으로 구분하였다.

보다 세부적으로 살펴보면 항만 개발단계는 항만·신항만 개발사업 추진을 위한 단계로, 기본계획 수립·고시, 기본설계, 실시설계 수립·고시, 공사계약, 착공 등의 절차가 해당된다. 운영단계는 착공 이후부터 항만이 폐쇄되기까지의 기간을 의미한다. 재개발의 경우 항만의 폐쇄 또는 폐쇄를 앞두고 있는 항만을 대상으로 진행되는 항만재개발사업과 연계되는 단계로, 이 경우에도 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 의거하여, 재개발사업 추진을 위한 기본계획 수립·고시, 실시설계 수립·고시, 공사계약, 착공 등의 절차를 포함한다.

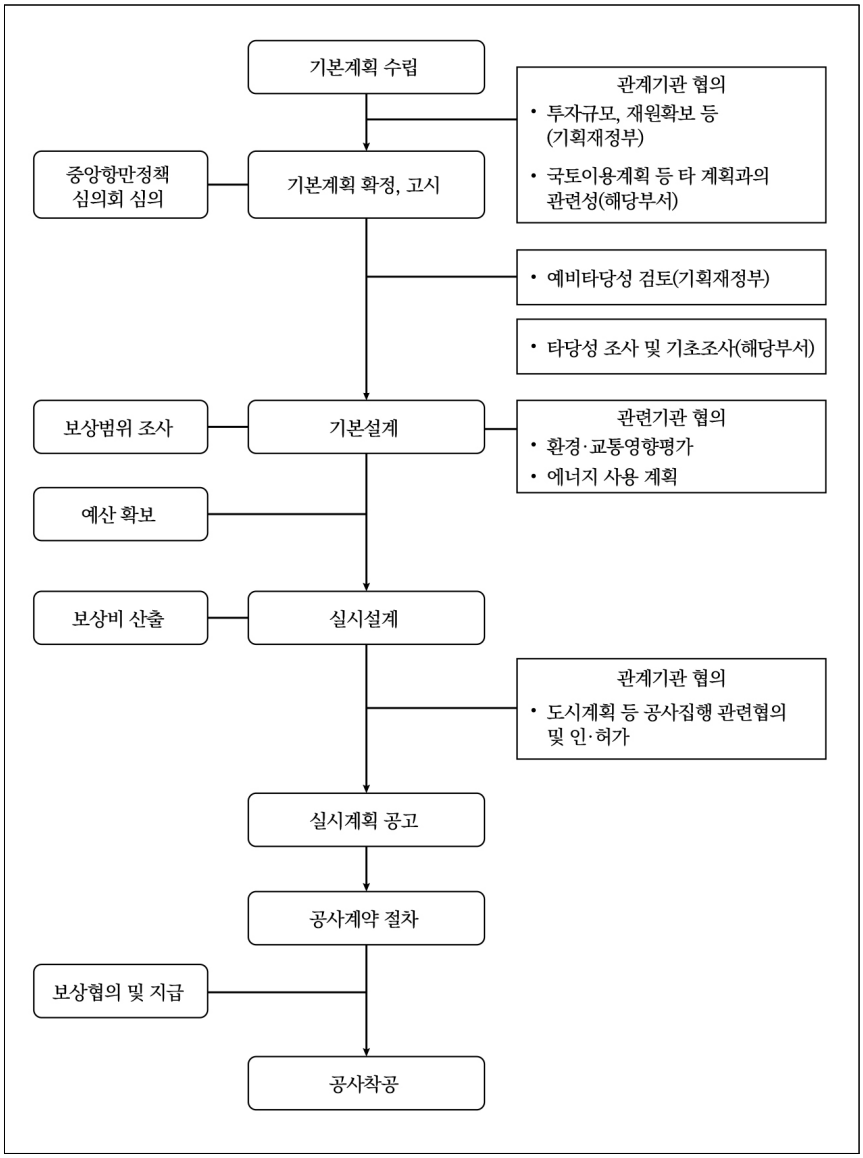
〈표 4-5〉 항만사업 단계별 유형화 기준

유형화 기준	갈등 유형	의미
항만사업 단계	개발	새로운 항만 또는 항만시설을 개발하는 단계에서 발생한 갈등
	운영	항만 또는 항만시설을 운영하는 단계에서 발생한 갈등
	재개발	노후화·유휴화된 항만을 재개발하는 단계에서 발생한 갈등

자료: 저자 작성

본 연구에서 항만개발의 경우 항만건설사업의 흐름도를 준용하여 보다 세부적으로 구분하였으나, 운영은 세부단계의 구분이 모호하며, 재개발 역시 항만개발의 절차와 유사한 흐름을 보이는 관계로 이를 생략하였다.

〈그림 4-3〉 항만건설사업의 흐름도

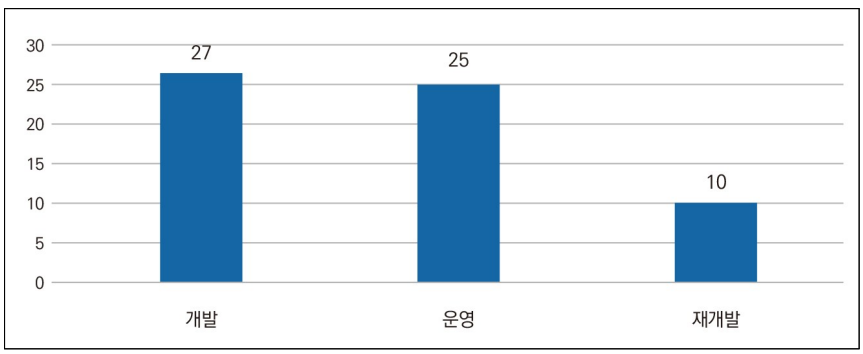


자료: 해양수산부(2021b), p. 420.

2) 단계별 갈등 실태

수집된 항만갈등사례를 사업 단계별로 유형화한 결과, 〈그림 4-4〉에 나타난 것처럼 개발단계 27건(전체 사례의 43.5%), 운영단계 25건(40.3%), 재개발단계 10건(16.1%)의 순으로 발생한 것으로 집계되었다. 비록 재개발단계의 빈도가 가장 낮은 것으로 나타났지만, 전국적으로 항만재개발사업이 시작된 시점이 상대적으로 늦은 점을 고려한다면, 향후 재개발사업의 활발한 추진에 따른 갈등 빈도가 증가할 여지가 있다.

〈그림 4-4〉 항만 분야 공공갈등의 단계별 유형화



자료: 저자 작성

공공갈등이 발생한 세부 사업단계를 살펴보면 먼저 항만사업 단계 중 개발 단계 현황을 검토한 결과 착공 이후 13건, 기본계획 고시 이후 6건 등의 순으로 빈도가 높은 것으로 나타났다. 착공을 기준으로 하여, 착공 전에 발생한 갈등들은 주로 기본계획에 따른 입지나, 시행자 선정과 관련된 정부-민간 간의 갈등이 많았으나, 기본계획에 따른(항만기본계획, 신항만건설기본계획 등) 지자체 간의 갈등도 이 시기에 발생하고 있다. 착공 후에는 어업피해(어업보상에 대한 불만), 환경 피해에 대한 다양한 쟁점의 갈등이 발생하기 시작하고, 공사 중에도 항계 등에 따른 지자체 간의 갈등이 발생하고 있다.

운영 단계 갈등의 대표적인 사례로는 '새만금 행정구역 갈등', '항만시설 보안료 징수제도 시행 갈등', '거문도항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)' 등이 있다. 재개발 단계에 나타난 갈등사례로는 '부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 토지 이용계획 갈등', '부산항 북항 재개발에 따른 항운노조 보상권 갈등', '부산항 북항1단계 재개발사업 변경안(트램도입) 갈등' 등이 해당된다.

3. 갈등쟁점별 유형화

1) 갈등의 쟁점

세 번째 유형화 기준은 갈등이 야기된 주요 쟁점이 무엇인지에 초점을 두고 있다. 해당 기준은 갈등이 발생하게 된 근원적 요인을 명확히 하기 위함이다. 본 연구는 선행연구의 쟁점별 유형화 기준을 참고로 하여 항만 분야 갈등의 특성에 맞게 수정·보완하여 유형화를 시도하였다. 그에 따라 '관할권 갈등', '행정사무 갈등', '운영·작업권 갈등', '보상 갈등', '비용 갈등', '지역개발 갈등'의 6개 갈등 유형으로 분류하였다.

각 유형별 의미를 상술하면 '관할권 갈등' 유형은 시설 또는 지역 관리권한 관련 갈등으로, 행정구역 귀속, 명칭, 업무관할권 등의 갈등사례들이 포함되었다. '행정사무 갈등'은 항만 관련 사업 추진을 위한 승인, 인·허가, 사업시행자 선정과 같은 사무·행정 처리와 관련된 갈등을 의미한다. '운영·작업권 갈등'의 경우 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권과 노무인력의 작업권 보장과 관련된 갈등이며, '비용갈등'은 어업보상, 피해보상 등 금전적 보상 관련 갈등이 포함된다. '지역개발갈등'은 지역 내에서 추진되는 항만 관련 개발사업의 추진내용·추진여부 등에 대한 의견 차이로 인해 발생하는 갈등으로, 주로 비선호시설 설치, 환경·안전문제 등과 연계되어 있다.

〈표 4-6〉 쟁점별 유형화 기준

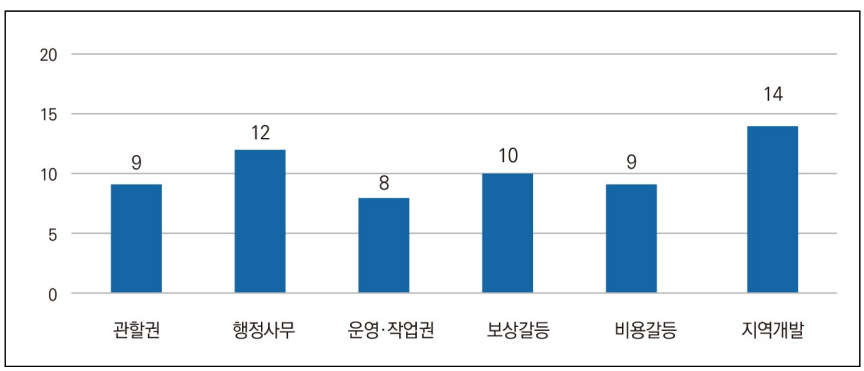
유형화 기준	갈등 유형	의미
쟁점	관할권	항만의 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등과 관련된 갈등
	행정사무	항만사업에 있어서 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무와 관련된 갈등
	운영·작업권	항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 관련된 갈등
	보상	어업보상, 피해보상 등 금전적 보상 관련 갈등
	비용	항만시설사용료, 과세 등 비용 부과 관련 갈등
	지역개발	항만 관련 개발사업에 대한 의견 차이로 인해 발생하는 갈등으로, 주로 비선호시설 설치, 환경·안전문제 등과 연계

자료: 권경득·이광원(2017), p. 88의 자료를 바탕으로 연구 목적에 맞게 저자 재작성

2) 쟁점별 갈등 실태

〈그림 4-5〉에 나타난 것과 같이, 쟁점별 유형화 결과 지역개발 갈등(14건)과 행정사무 갈등(12건)이 가장 빈도가 높은 것으로 나타났다. 다음으로는 보상갈등(10건), 관할권 갈등(9건), 비용갈등(9건), 운영·작업권 갈등(8건) 등의 순으로 갈등이 잦은 것으로 확인되었다.

〈그림 4-5〉 항만 분야 공공갈등의 쟁점별 유형화



자료: 저자 작성

다음으로 주요 갈등쟁점별 갈등사례 현황을 구체적으로 살펴보았다. 관할권 관련 갈등으로는 행정구역(4건)과 시설관할권(2건), 항만명칭(2건) 관련 갈등 순으로 빈도가 높았다. 대표적인 갈등사례로는 '평택·당진항 매립지 관할권 갈등', '새만금 동서도로 관할권 갈등' 등이 있다.

행정사무 유형의 세부 갈등쟁점으로는 사업시행허가와 관련된 갈등이 4건으로 가장 많은 것으로 나타났다. 해당 유형의 주요 갈등사례로는 '제주항 액화석유가스 충전사업 갈등(소송)', '부산항 신항 항만배후단지 개발 사업자 선정 갈등(소송)' 등이 해당된다.

운영·작업권 갈등의 세부 갈등에는 노무공급권 관련 갈등 3건, 항만시설 폐쇄에 따른 사업권 보장과 관련한 갈등 2건, 작업권 관련 갈등 2건, 항만시설 무상사용 관련 갈등 1건으로 나타났다. '자성대 컨테이너전용부두 폐쇄 갈등', '부산-진해 신항 노무인력공급 갈등' 등이 이 유형에 포함된다.

보상 갈등으로는 어업보상과 관련된 갈등이 7건으로 가장 많이 나타났다. '고정항 어업피해 손해배상청구 갈등(소송)', '부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등' 등이 보상갈등의 대표적인 사례이다.

비용 갈등의 세부 갈등쟁점으로는 항만시설사용료와 관련한 갈등 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. '항만시설보안료 징수제도 시행 갈등', '부산항 접안료 청구 갈등(소송)' 등이 비용갈등사례에 해당된다.

지역개발 갈등의 경우 환경·안전문제·지역이익 등을 이유로 사업내용 변경 또는 사업취소를 요구하는 갈등이 주로 포함되었다. '거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등', '인천내항 석탄부두 이전', '인천 내항8부두 시민광장 조성 갈등', '군산-서천 해상매립지 개발계획 관련 갈등' 등이 이 유형에 속한다.

이상의 유형별 분류를 종합하면 본 연구에서 수집된 항만 분야 공공갈등

사례는 아래 표와 같다. 갈등쟁점별 갈등주체 분포를 살펴보면 관할권 갈등은 정부-정부 갈등이 많고, 운영·작업권 갈등의 경우 민간-정부, 민간-민간 갈등, 비용갈등은 정부-정부와 정부-민간 갈등발생 빈도가 유사하며, 그 외 유형은 정부-민간 갈등이 가장 많은 것으로 분류되었다.

갈등쟁점별 사업단계 분포의 경우, 개발단계에 많이 발생하는 갈등은 행정사무 갈등, 보상 갈등, 지역개발 갈등으로 나타났다. 운영단계에는 관할권갈등, 비용갈등, 운영·작업권 갈등 유형의 갈등발생 빈도가 높으며 재개발단계에는 지역개발 갈등 갈등이 많이 발생한 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 항만 분야 공공갈등 주체-단계-쟁점별 갈등사례 실태

주체	관할권	행정사무	운영·작업권	보상	비용	지역개발	단계
정부-정부	• 부산-진해 신항 명칭 갈등 • 평택항 서부두 제방공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등					• 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	개발
	• 평택·당진항 매립지 관할권 갈등 • 새만금 행정구역 갈등 • 새만금 동서도로 관할권 갈등 • 부산항 신항만 1-1단계 시설관할권 갈등 • 부산 공유수면 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송) • 인천신항 컨테이너 터미널 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송)		• 삼천포항 매립지역 항만시설 무상사용권 취득 갈등(소송)		• 부산항 접안료 청구 갈등(소송) • 인천항 항만시설사용료 요율 변경 및 부과 갈등(소송) • 울산항 항만시설사용료 징수 갈등(소송)		운영
		• 부산항 북항1단계 재개발사업 변경안(트램도입) 갈등				• 군산-서천 해상매립지 개발계획 관련 갈등	재개발

주체	관할권	행정사무	운영·작업권	보상	비용	지역개발	단계
정부-민간		• 목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등(소송) • 제주 애월항 2단계 개발사업 갈등(소송) • 여수항 비관리청 항만공사 시행허가 갈등(소송) • 제주항 액화석유가스 충전사업 갈등(소송) • 부산항 신항 항만배후단지 개발 사업자 선정 갈등(소송) • 공단전용항만 건설지연에 따른 분양계약 해제 갈등(소송) • 부산신항단 배후철도 건설사업 처분 취소 갈등(소송) • 영일신항단 항만노조 설립신고 갈등(소송) • 평택-아산항 공유수면점용 불허처분 갈등(소송)		• 고정항 어업피해 손해배상청구 갈등(소송) • 대산항 어업피해 손해배상청구 갈등(소송) • 당진화력발전소 및 항단시설 설치공사 손해배상 갈등(소송) • 속초항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송) • 고정화력발전소 및 항단시설 설치공사 손해배상 갈등(소송) • 부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등		• 부산항 신항 LNG 벙커링 터미널 입지 갈등 • 거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등 • 제주 화순항 해군기지 건설 갈등 • 거제시 고현항 폐유저장시설 설치 갈등 • 인천남항 시멘트 유통기지 건설 갈등 • 아암물류2단지 화물주차장 조성사업 갈등 • 부산항 신항 개발지역 해충 발생 갈등 • 동해항 석탄부두 개발 갈등	개발

주체	관할권	행정사무	운영·작업권	보상	비용	지역개발	단계
		• 포항항 항만시설 사용허가 갈등(소송) • 광양항 맨손어업 불허처분 취소 갈등(소송)	• 항운노조원 상용화 갈등 • 부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등	• 거문도항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)	• 항만시설보안료 징수제도 시행 갈등 • 컨테이너 지역개발세 부과 갈등 • 부산항 항만시설사용료 부과처분 갈등(소송) • 부산항 공유수면매립 준공검사 변경 갈등(소송) • 부산신항 다목적부두 운영손실 부담 갈등	• 인천내항 석탄부두 이전 갈등	운영
	• 부산항 침몰 선박 손해배상 갈등(소송)		• 자성대 컨테이너전용부두 폐쇄 갈등	• 여수신항 폐쇄에 따른 노무인력 갈등 • 부산항 북항 재개발에 따른 항운노즈 보상권 갈등		• 부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 토지 이용계획 갈등 • 인천 내항8부두 시민광장 조성 갈등 • 거제 고현항 재개발 사업계획 변경안 관련 갈등	재개발
민간-민간			• 부산-진해 신항 노무인력공급 갈등				개발
			• 포항신항 노무공급권		• 광양항 화물 운송료		운영

주체	관할권	행정사무	운영·작업권	보상	비용	지역개발	단계
			갈등 • 부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등		인상 관련 화물연대 파업 갈등		
			• 부산 북항 노동자들의 구조조정 중단 요구 갈등	• 고현항 매립공사장 수질오염 갈등			재개발

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

제3절 갈등의 종결양상 및 사례분석

1. 쟁점 유형별 종결양상

항만 분야 공공갈등의 관리방안 도출을 위해 본 절에서는 전술한 3가지 갈등 유형화 기준 중 갈등쟁점을 기준으로 갈등사례별 갈등종결양상과 갈등 경과기간을 살펴보았다. 이를 위해 최종 갈등 종결방법을 철회, 협상, 조정·중재, 행정집행, 법원판결, 입법, 진행중의 7가지로 구분하였으며, 본 연구에서 적용한 최종 갈등종결 방법의 분류기준은 〈표 4-8〉과 같다.

〈표 4-8〉 최종 갈등 종결방법의 분류 기준

갈등 종결방법	내용
철회	갈등을 야기한 정책 추진을 취소한 경우
협상	갈등을 둘러싼 갈등주체들간의 상호작용을 통해 합의를 형성한 경우
조정·중재	갈등을 둘러싼 갈등주체 외 제3자의 개입을 통해 합의를 형성한 경우
행정집행	갈등발생과 관계없이 정책을 일방적으로 추진한 경우
법원판결	제3자의 사법적 판단에 근거하여 강제로 갈등을 종결시킨 경우
입법	법령의 제·개정을 통해 갈등이 종결된 경우
진행중	현재 진행 중인 경우

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

1) 관할권 갈등

관할권 유형 갈등은 2개 이상의 지방자치단체 사이에서 발생하는 경우가 많으며, 첨예한 대립으로 비교적 장기간 표류하는 경우가 많았다. 조사 사례들의 종결 경과를 살펴보면 최소 5개월에서 길게는 275개월의 기간이 소요되었으며, 진행 중인 갈등을 제외하고 평균적으로 약 90개월의 기간이 소요된 것으로 나타났다. 특히 5개월만에 종결된 '부산 공유수면 매립지 귀

속 행정구역 갈등(소송)'을 제외하면 평균 약 105개월의 기간이 소요된 것으로 나타났다. 한편, 가장 긴 기간이 소요된 '평택·당진항 매립지 관할권 갈등'은 지방자치단체 간 발생한 갈등으로 2000년에 시작되어 분쟁조정, 권한쟁의 심판 등의 다양한 갈등관리방안이 활용되었으나 최종적으로 2021년, 법원 판결을 통해 갈등이 종결된 사례이다.

한편, 10건의 관할권 유형 갈등사례 중에서 총 8건의 갈등이 종결되었으며, 최종적으로 갈등관리 및 종결을 위해 법원판결이 가장 많이 활용(7건)된 것으로 나타났다. 그 외 활용된 방법으로는 조정·중재 1건이 있으며, 2건은 아직 갈등이 진행중이다. 진행중인 2건의 경우, '새만금 행정구역 갈등'은 법원판결, 조정·중재(공동합의문 발표, 새만금 행정협의회 개최 등) 해소를 위한 다양한 방안들이 활용되었으나 지속 논쟁 중에 있으며, '새만금 동서도로 관할권 갈등'의 경우 2022년 8월, 중앙분쟁조정위원회 안건 상정을 검토 중에 있다. 이처럼 해당 유형의 갈등은 사법적 절차를 진행하더라도 갈등이 종결되지 않는 경우가 있고 장기간 소모적 논쟁이 이어지는 경우가 많아 갈등예방 및 종결을 위해 적극적으로 나설 필요가 있는 유형이라 할 수 있다.

〈표 4-9〉 관할권 갈등 유형의 세부 현황

쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
관할권 (9건)	평택·당진항 매립지매립지 관할권 갈등	종결(275개월)	법원판결
	새만금 행정구역 갈등	진행중	진행중
	부산-진해 신항 명칭 갈등	종결(73개월)	법원판결
	새만금 동서도로 관할권 갈등	진행중	진행중
	부산항 신항만 1-1단계 시설관할권 갈등	종결(73개월)	법원판결
	부산항 침몰 선박 손해배상 갈등	종결(63개월)	법원판결
	부산 공유수면 매립지 귀속 행정구역 갈등	종결(5개월)	법원판결
	인천신항 컨테이너 터미널 매립지 귀속 행정구역 갈등	종결(59개월)	법원판결
	평택항 서부두 제방공사 항만명칭 및 항계 결정 갈등	종결(84개월)	조정·중재

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

2) 행정사무 갈등

행정사무 유형의 갈등사례들은 모두 법원 판결에 의해 종결되었으며, 평균 40개월 동안 갈등이 지속된 것으로 나타났다. 이 유형의 갈등은 주로 중앙정부 등 행정기관이 내린 행정처분을 수용하지 않고 해당 처분의 취소를 목적으로 한다. 따라서 이해관계자의 특정이 가능하고 갈등이 법적 소송으로 이어지는 경우가 많다는 특징을 지닌다. 이 경우 원칙적이고 공정한 행정절차 집행을 통해 불필요한 갈등발생을 방지할 필요가 있다.

〈표 4-10〉 행정사무 갈등 유형의 세부 현황

쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
행정사무 (12건)	목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등	종결(66개월)	법원판결
	포항항 항만시설 사용허가 갈등	종결(61개월)	법원판결
	제주 애월항 2단계 개발사업 갈등	종결(20개월)	법원판결
	여수항 비관리청 항만공사 시행허가 갈등	종결(39개월)	법원판결
	제주항 액화석유가스 충전사업 갈등	종결(29개월)	법원판결
	부산항 신항 항만배후단지 개발 사업자 선정 갈등	종결(10개월)	법원판결
	공단전용항만 건설지연에 따른 분양계약 해제 갈등	종결(45개월)	법원판결
	부산신항만 배후철도건설사업 처분 취소 갈등	종결(27개월)	법원판결
	영일신항만 항만노조 설립신고 갈등	종결(65개월)	법원판결
	광양항 맨손어업 불허처분 취소 갈등	종결(41개월)	법원판결
	평택항-아산항 공유수면점용 불허처분 갈등	종결(49개월)	법원판결
	부산항 북항1단계 재개발사업 변경안(트램도입) 갈등	종결(23개월)	법원판결

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

3) 운영·작업권 갈등

운영·작업권 갈등의 경우 다수의 이해관계자가 관여된 경우가 많으며, 이해관계자 간 입장차를 이해하고 그 차이를 조율하는 것이 갈등 종결의 핵심이 될 수 있다. 이 유형 사례들의 갈등종결방법을 살펴보면 비교적 다양한 방법이 활용된 것을 확인할 수 있는데, 일례로 1993년부터 2005년까

지 약 12년간 갈등이 지속되었던 항운노조원 상용화 갈등은 최종적으로는 협상을 통해 갈등이 종결된 것으로 나타났다. 한편 행정집행과 법원판결을 통해 종결된 사례의 경우 각 50개월, 54개월로 비교적 장기간 갈등이 지속되었음을 확인할 수 있다.

한편 현재 진행 중인 사례는 3건으로, 그 중 '부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등'의 경우 항만 자동화에 의해 발생한 갈등으로 향후에도 지속 발생 잠재력이 높은 갈등사례라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 그리고 '부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등'의 경우 99년 12월, 양산 ICD 개장에 맞추어 2006년 말까지 기한을 두고 부산항 ODCY의 폐쇄를 추진하고자 하였으나 업체들의 강력한 반발로 2회 일괄 연장(2006~2008년, 2008~2011년)하였고, 이후에도 여전히 반발이 있자 세관장이 업체별로 특허기간을 정하도록 하고(2011년~) 현재까지 지속 폐쇄를 추진 중에 있다.[23)]

〈표 4-11〉 운영·작업권 갈등 유형의 세부 현황

쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
운영·작업권 (8건)	부산-진해 신항 노무인력공급 갈등	종결(1개월 이내)	협상
	부산 북항 노동자들의 구조조정 중단 요구 갈등	종결(50개월)	행정집행
	포항신항 노무공급권 갈등	종결(7개월)	철회
	삼천포항 매립지역 항만시설 무상사용권 취득 갈등	종결(54개월)	법원판결
	항운노조원 상용화 갈등	종결(약 12년)	협상
	부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등	진행중	진행중
	부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등	진행중	진행중
	자성대 컨테이너전용부두 폐쇄 갈등	진행중	진행중

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

23) 특허 보세구역운영에 관한 고시(2018.11.12., 관세청고시 제2018-50호)의 부칙〈관세청고시 제1999-49호, '99.12.14.〉, 부칙〈관세청고시 제2006-45호, '06.12.6.〉, 부칙〈관세청고시 제2008-41호, '08.12.17.〉, 부 칙〈관세청고시 제2011-43호, '11.10.25.〉을 참고하여 저자 작성

4) 보상 갈등

보상 갈등의 경우 주로 항만 건설, 재개발 등의 사업추진에 따라 경제적 피해를 입은 이해관계자가 정당한 보상을 요구함에 따라 발생하며 구성원이 다수인 경우가 많다. 또한 사례조사 결과, 확인불가 사례를 제외하고 6개월에서 293개월까지 종결기간의 편차가 특히 큰 편이다. 그리고 법원 판결, 조정·중재, 협상 및 입법 등의 갈등 종결을 위해 다양한 방안이 활용되었다. 다만, 어업피해 발생에 따른 보상의 경우 「수산업법 시행령」 [별표 4]에서 손실액의 산출방법, 산출기준 등이 제시되어 있고, 작업장 소멸에 따른 보상의 경우 「항만재개발법」상 생계지원금, 생계대책협의회 운영 등과 같은 보상방안을 제시하고 있음에도 불구하고 지속적으로 갈등이 발생하고 있다는 점은 주목할 만하다.

〈표 4-12〉 보상 갈등 유형의 세부 현황

쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
보상 (10건)	여수신항 폐쇄에 따른 노무인력 갈등	종결(20개월)	입법
	고정항 어업피해 손해배상청구 갈등	종결(확인불가)	법원판결
	대산항 어업피해 손해배상청구 갈등	종결(40개월)	법원판결
	당진화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등	종결(45개월)	법원판결
	거문도항 어업피해 손실보상금 청구 갈등	종결(25개월)	법원판결
	속초항 어업피해 손실보상금 청구 갈등	종결(24개월)	법원판결
	고정화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등	종결(149개월)	법원판결
	부산항 북항 재개발에 따른 항운노조 보상권 갈등	종결(6개월)	협상
	부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등	종결(293개월)	조정·중재
	고현항 매립공사장 수질오염 갈등	종결(18개월)	조정·중재

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

5) 비용 갈등

비용 갈등은 법원판결, 조정·중재 등의 순으로 갈등관리 및 해소방안 활용의 빈도가 높으며, 짧게는 1개월 이내, 길게는 131개월 동안 갈등이 지속된 사례들이 분포하고 있다. 이 유형은 주로 정부의 항만시설 관련 비용 부과의 정당성과 요율의 적절성 등을 주요 이슈로 하며, 부과 처분에 불복하여 행정처분 취소를 위해 소송으로 가는 경우가 많았다.

〈표 4-13〉 비용 갈등 유형의 세부 현황

갈등 쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
비용 (9건)	항만시설보안료 징수제도 시행 갈등	종결(131개월)	협상
	광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등	종결(1개월 이내)	조정·중재
	컨테이너 지역개발세 부과 갈등	종결(71개월)	입법
	부산항 항만시설사용료 부과처분 갈등(소송)	종결(확인불가)	법원판결
	부산항 접안료 청구 갈등(소송)	종결(31개월)	법원판결
	인천항 항만시설사용료 요율 변경 및 부과 갈등(소송)	종결(79개월)	법원판결
	울산항 항만시설사용료 징수 갈등(소송)	종결(25개월)	법원판결
	부산항 공유수면매립준공검사 변경 갈등(소송)	종결(51개월)	법원판결
	부산신항 다목적부두 운영손실 부담 갈등	종결(26개월)	조정·중재

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

6) 지역개발 갈등

지역개발 갈등은 일반적으로 매우 다양한 이해관계자를 지니며 갈등 증폭의 여지가 크고 파급력이 큰 경우가 많다. 현재 진행 중인 갈등사례가 많으며(6건), 종결된 사례들의 갈등 경과기간은 5개월~113개월 사이로 다양하게 나타났다. 또한 이 유형의 갈등 중 종결된 갈등 8건에는 조정·중재 4건, 철회 3건, 협상 1건 등의 방안이 활용되었으며 법원판결을 통해 갈등이 종결된 사례는 없다는 점이 특징이다.

〈표 4-14〉 지역개발 갈등 유형의 세부 현황

쟁점	갈등사례명	종결여부(경과)	종결 방법
지역 개발 (14건)	부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 토지 이용계획 갈등	진행중	진행중
	부산항 신항 LNG 벙커링 터미널 입지 갈등	종결(41개월)	조정·중재
	거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등	종결(113개월)	철회
	인천 내항8부두 시민광장 조성 갈등	진행중	진행중
	제주 화순항 해군기지 건설 갈등	종결(5개월)	철회
	거제시 고현항 폐유저장시설 설치 갈등	종결(15개월)	철회
	인천남항 시멘트 유통기지 건설 갈등	종결(7개월)	협상
	군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	종결(6개월)	조정·중재
	아암물류2단지 화물주차장 조성사업 갈등	진행중	진행중
	부산항 신항 개발지역 해충 발생 갈등	종결(22개월)	조정·중재
	거제 고현항 재개발 사업계획 변경안 관련 갈등	진행중	진행중
	군산-서천 해상매립지 개발계획 관련 갈등	종결(102개월)	조정·중재
	동해항 석탄부두 개발 갈등	진행중	진행중
	인천내항 석탄부두 이전 갈등	진행중	진행중

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

7) 종합

항만 분야 공공갈등의 쟁점별로 갈등관리 및 해소를 위해 활용된 방안들을 종합하면 〈표 4-15〉과 같다. 요약하면, 본 연구에서 조사된 62건의 항만 분야 공공갈등은 법원판결을 통해 해결된 갈등이 총 30건으로 가장 많으며 다음으로 진행중(11건), 조정·중재(10건) 등의 순으로 나타났다. 한편, 주체별 종결양상을 살펴보면 민간-민간 갈등의 경우 법원판결로 종결되는 경우는 없었고, 단계별로는 개발단계에는 사업이 철회되는 경우가, 재개발단계의 경우 현재까지 진행 중인 경우가 많았다.

〈표 4-15〉 항만 분야 공공갈등 주체-단계-쟁점별 최종 갈등종결 양상

주체	관할권	행정사무	운영·작업권	보상	비용	지역개발	단계
정부-정부	• 조정·중재(1) • 법원판결(1)					• 조정·중재(1)	개발
	• 법원판결(4) • 진행중(2)		• 법원판결(1)		• 법원판결(3)		운영
		• 법원판결(1)				• 조정·중재(1)	재개발
정부-민간		• 법원판결(9)		• 조정·중재(1) • 법원판결(5)		• 협상(1) • 조정·중재(2) • 철회(3) • 진행중(2)	개발
	• 법원판결(1)	• 법원판결(2)	• 협상(1) • 진행중(1)	• 법원판결(1)	• 협상(1) • 조정·중재(1) • 법원판결(2) • 입법(1)	• 진행중(1)	운영
			• 진행중(1)	• 협상(1) • 입법(1)		• 진행중(3)	재개발
민간-민간			• 협상(1)				개발
			• 철회(1) • 진행중(1)		• 조정·중재(1)		운영
			• 행정집행(1)	• 조정·중재(1)			재개발

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

2. 주요 사례 분석[24)]

다음으로 갈등쟁점을 중심으로 관련 사례를 1개씩 선정하여 총 6개의 갈등사례에 대하여 갈등 종결을 위해 활용된 갈등관리방안들을 살펴보았다. 사례로 선정된 갈등사례들은 갈등유형의 대표성을 갖는 사례들로 구성하였다.

먼저 관할권 갈등인 '평택항 서부두 제방공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등' 사례의 경우 중앙분쟁조정위원회, 헌법재판소 권한 쟁의 심판, 이해관계자 간 간담회 추진 등 다양한 갈등관리방안들이 활용되었으며, 84개월의 긴 시간 동안 갈등이 지속되었다. 이는 지방자치단체 간 이해 조정이 쉽지 않다는 것을 보여주며, 관할권 관련 분쟁의 경우 관할권 배분에 대한 명시적인 법적 규정이 없어 갈등이 쉽게 종결되지 않기 때문에 중앙정부의 적극적인 조정·중재를 통해 원만한 합의를 도출해나갈 필요가 있다는 점을 시사한다.

둘째, 행정사무 갈등인 '목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등(소송)'의 경우 갈등 초기에 이해관계자 간 논의가 진행되었으나 최종 합의에 이르지 못함에 따라 사법적 판단을 통해 갈등이 최종적으로 종결되었다. 한편 이 유형은 행정처분에 대한 법리적 해석 차이로 인해 발생하는 경우가 많아 판결을 통해 갈등을 해결하는 것이 효과적일 수 있다. 다만, 법원 판결로 인한 갈등종결은 갈등발생 이후의 관리방식이라는 한계가 있다.

셋째, 운영·작업권 갈등 유형인 '항운노조원 상용화 관련 갈등'은 이해관계자 간 협상을 통해 갈등이 종결되었으며 갈등 종결을 위해 다양한 시도들이 추진되었다. 한편 본 사례의 경우 제도적 기반 마련이 우선되어 근로자 보상을 위한 법적 근거를 마련하고 노·사·정 간 지속적 합의 시도가 진행되었다. 특히 가장 큰 영향을 받는 노조원들의 요구를 정확히 파악하기

24) 항만 분야 갈등 주요 사례는 본 연구보고서의 '부록 3' 참고

위한 노력이 병행된 바 있다. 따라서 효율적으로 갈등을 관리하고 해소하기 위해서는 쟁점에 대한 이해당사자들의 요구 파악이 선행되는 것이 중요하다.

넷째, 보상 갈등인 '부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등'은 24년이라는 최장기간 지속되었으며, 협약서 체결, 국민권익위원회 중재 요청 등의 관리방안이 시도되었고 국민권익위원회의 중재를 통해 갈등이 종결되었다. 이 사례는 보상과 관련된 갈등은 당사자 간 협의가 완전히 이루어지지 않을 경우 기간이 얼마나 소요가 되든 갈등이 지속될 수 있음을 보여준다. 또한 상호논의만으로 당사자들의 생각 차이를 좁히기 쉽지 않을 수 있으며, 명확하고 합리적인 보상기준의 마련과 객관적인 제3자의 개입이 효과적인 해결방안이 될 것으로 판단된다.

다섯 번째 사례는 비용 갈등인 '광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등'으로 시민단체 주재 대토론회, 이해관계자 간 협상, 지방자치단체 조정·중재 등의 방안이 활용되었으며, 결과적으로 갈등이 발생한 항만이 위치한 지방자치단체의 적극적인 중재 및 구체적인 대안 제시를 통한 협상안 마련이 결정적인 역할을 했다. 이 사례는 갈등 해소를 위해서는 갈등의 직접적인 이해당사자 외에, 영향력 있는 제3자의 중재역할이 중요하다는 것을 보여주는 사례이다.

마지막, 지역개발 갈등 사례인 '거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등'은 정부의 계획 추진에 대한 지역주민 및 시민단체의 반발로 인해 발생한 것으로 해양수산부 내부관리 갈등과제에 선정되기도 했다. 결과적으로 이 사례는 이해관계자 간 상호 의견수렴을 통해 합의가 이루어진 것이 아닌, 환경영향평가 및 환경부 감사 등 제도적 장치에 의해 갈등이 종결되었다. 다만, 계획 추진 단계에서 주민설명회 개최도 어려울 만큼 반발이 심각했던 바, 지역개발 시 잠정적으로 갈등이 예상되는 사업에 대해서는 계획수립 이전에 이해관계자와 충분한 공감대 형성 및 협의가 필요함을 시사한다.

〈표 4-15〉 갈등쟁점별 항만갈등사례 및 종결 방법

쟁점	사례	갈등관리를 위한 시도	갈등종결방법
관할권	평택항 서부두 제방 공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등	• 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 요청 • 헌법재판소 권한 쟁의 심판 제소 • 해양수산부 주관 지방자치단체 간 실무협의회 • 합동조사단 구성 • 해양수산부 주최 이해관계자 간담회	• 조정·중재 (해양수산부 주최 이해관계자 간담회)
행정사무	목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등	• 이해관계자 간 논의 추진(예방대책안 제시 등) • 소송	• 법원판결
운영·작업권	항운노조원 상용화 관련 갈등	• 이해관계자 간 협약 체결 • 이해관계자 간 협상을 통한 세부협상안 작성(대상 부두별 평균 30차례 추진) • 찬반투표 추진 • 관련 연구용역 추진 • 갈등원인이었던 제도시행 후 이해관계자 간 합의서(안) 수정, 검토 등을 통한 합의 노력 지속	• 협상(이해관계자 간 협상)
보상	부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등	• 이해관계자 간 협약서 체결(4차례) • 국민권익위원회 중재 요청	• 조정·중재 (국민권익위원회 중재)
비용	광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등	• 시민단체 주재 대토론회 • 이해관계자 협상 시도 • 지방자치단체의 조정·중재	• 조정·중재 (지방자치단체의 조정·중재)
지역개발	거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등	• 주민설명회 개최 추진(단, 반발로 인해 무산) • 2017년 해양수산부 갈등관리 종합계획 포함(내부관리 갈등과제)	• 철회(환경영향평가 부동의에 의한 사업추진 무산)

자료: 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

제4절 시사점

이상 항만 분야 공공갈등사례의 유형화를 통해 도출된 시사점을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 항만 분야 갈등은 다양한 쟁점을 지니며 쟁점별로 주요 갈등주체나 사업단계에 약간의 차이가 있다. 구체적으로 갈등쟁점별 갈등주체 분포를 보면 관할권 갈등은 정부-정부 갈등이, 운영·작업권 갈등 유형은 민간-민간 갈등이 많이 발생하였다. 그 외 유형은 정부-민간 갈등이 많은데 특히 행정사무, 보상, 지역개발 갈등이 그 비율이 높았다. 갈등쟁점별 사업단계 분포의 경우, 행정사무, 보상, 지역개발 유형은 개발단계에서, 관할권, 운영·작업권, 비용 유형은 운영단계에서 많이 발생한 것으로 나타났다. 재개발단계에는 지역개발, 보상 갈등의 빈도가 높았다.

둘째, 최종 갈등종결을 위해 활용된 방안들은 갈등쟁점에 따라 그 빈도는 약간의 차이가 있으며, 사후 갈등관리를 위한 정책대안의 구체화·다양화가 필요하다. 사례검토 결과 지금까지 발생한 항만 분야 공공갈등의 경우 법원판결을 통해 갈등이 종결된 사례가 가장 많으며 다음으로 조정·중재의 활용빈도가 높았다. 법원판결의 경우 강제적이고 일방적으로 갈등을 종료시킨다는 점, 추가적인 비용이 소모된다는 점 등의 한계를 지니고 있어 비사법적 종결방안 활성화를 도모할 필요가 있다. 조정·중재의 경우 국민권익위원회, 중앙환경분쟁조정위원회 등 조정·중재를 위한 여러 제도들을 활용하고 있었다. 다만, 협상의 빈도는 낮은 편으로 갈등주체 간의 협의만으로 해결되기 어려운 갈등이 다수 존재하며, 갈등전문가 등 제3자의 개입을 통해 갈등을 관리하는 것이 효과적인 방안일 수 있다는 것을 시사한다. 또한, 효과적인 협상을 위한 다양한 방안, 특히 참여적 의사결정기법 및 갈등영향분석 실시를 통해 이해관계자의 실질적인 요구를 파악하여 협

상력을 제고하는 방안도 모색해야 할 것이다. 한편, 법원판결의 활용빈도가 특히 높은 갈등유형은 관할권, 행정사무, 비용 등이며 운영·작업권, 지역개발 갈등의 경우 비교적 다양한 갈등관리방안이 활용되고 있었다.

셋째, 갈등관리의 특성을 고려하여 사전예방과 사후대응의 이원적 정책대안을 모색할 필요가 있다. 본 장에서는 항만 분야 공공갈등발생 사례 조사를 바탕으로 갈등을 유형화하고 그에 따른 최종 갈등 종결양상을 살펴봄으로써 항만 분야 갈등에 대한 사후적 갈등관리방안들을 검토하였다. 하지만 최근 갈등관리 패러다임이 사후적 갈등해결에서 사전적 갈등예방으로 변해가고 있는 바, 갈등이 표면화되지 않도록 잠재된 상태에서 예방적으로 관리하는 것 또한 매우 중요하다. 일례로, 해양수산부에서는 부산항 제2신항 건설과 관련하여 부산시와 경상남도와의 잠재적 갈등 소지를 고려하여, 잠재 단계부터 해당 건을 해양수산부 갈등관리과제로 선정하고 두 지방자치단체와의 정책협의회를 지속 개최하는 등의 노력을 기울였다. 이러한 노력을 바탕으로 2019년 5월 3일, 두 지방자치단체의 '부산항 미래비전 실천을 위한 상생협약' 체결을 이끌어내면서 상생 방안을 찾을 수 있었다. 따라서 항만 분야 공공갈등 관리를 위해서는 사후갈등관리방안뿐 아니라 갈등의 발생을 저감하는 예방적 수단을 검토할 필요가 있다. 다만, 그럼에도 불구하고 발생된 갈등의 경우 효과적 관리를 통해 갈등으로 인한 소모를 줄이기 위한 노력이 요구되기 때문에 갈등의 사후 관리를 위한 정책대안 또한 병행되어야 할 것이다.

05
항만 분야 공공갈등 관리방안

앞선 제4장에서는 항만 분야 공공갈등사례의 수집 및 주체, 단계, 쟁점별 유형화 분석을 통해 갈등의 실태를 살펴보았다. 특히, 갈등사례들의 종결양상을 보면 협상 또는 조정·중재를 통해 갈등의 과정에서 원만히 타결된 사례들도 있지만, 정책의 일방적인 추진이나, 사법적 판단을 통해 해결된 사례가 다수를 차지하고 있다. 또한, 현재 진행 중인 갈등도 많은 것을 확인할 수 있는 바 표면화된 갈등을 해소하기란 쉽지 않음을 알 수 있다. 따라서, 본 장에서는 항만 분야 정책 담당자 및 전문가들의 의견을 수렴하여 갈등의 사전 및 사후적 관점에서 갈등관리방안을 제시하고자 한다.

제1절 조사 방법 및 내용

1. 조사 방법

1) 델파이 조사기법

델파이 조사는 특정한 사안에 대하여 해당 분야의 전문가 집단이 내리는

판단의 합리성과 적절성을 기반으로 합의를 도출하는 기법으로 의료 및 자연과학뿐만 아니라 행동과학, 사회과학 등 다양한 분야에서 활용되고 있다. 특히 행동과학 및 사회과학 분야에서 델파이 기법은 주로 지식의 통합을 위해 자주 활용되고 있다. 델파이 기법의 고전적인 특징은 익명의 설문조사자, 표준화된 설문지 사용, 설문의 반복을 통해 참여 전문가에게 결과를 익명으로 피드백함으로써 자신의 의견 및 판단을 수정할 수 있는 기회를 제공한다는 특징이 있다.[25] 즉, 델파이 조사기법은 정량적인 데이터 수집·분석을 통해 결론을 도출하기 어려운 주제에 대하여 다양한 전문가들을 대상으로 반복적이고 독립적인 의견수렴 과정을 거쳐 합의점을 도출해내는 기법이라고 할 수 있다. 따라서 델파이 조사는 본 연구에서 다루는 항만 분야의 다양한 갈등양상에 대하여 항만 및 갈등관리 전문가들을 대상으로 갈등의 쟁점별 발생 원인과 더불어 갈등의 관리 및 효과적인 해소방안을 도출하기에 적절한 방법이라고 판단된다.

본 연구는 델파이 조사 시 각 설문항목에 대한 측정의 일관성 및 정확성을 판별하기 위해 크론바하 알파(Cronbach's α) 계수를 활용한 신뢰성분석을 수행했다. 크론바하 알파 계수 값은 1에 가까울수록 신뢰도가 높은 것으로 판단하며 일반적으로 0.6 이상일 경우 신뢰성이 높다고 받아들여진다.[26] 이를 구하기 위한 산식은 다음과 같다.[27]

$$\alpha = \frac{K}{K-1}(1-\frac{1}{\sigma_X^2}\sum_{i=1}^{k}\sigma_{Y_i}^2)$$

K : 전체 문항의 수

25) Niederberger M., Spranger J(2020), pp. 1-10.
26) 이훈영(2010), pp. 319-320.
27) 서봉국·이상기(2022), pp. 42-44.

σ_X^2 : 전문가별 점수 합계의 분산

$\sum_{i=1}^{k}\sigma_Y^{2_i}$: 문항별 분산의 합계

2) 조사 개요

(1) 조사 절차

본 조사는 개방형 설문 1회, 폐쇄형 설문 2회로, 총 3회에 걸쳐 수행되었다. 개방형 설문은 폐쇄형 설문조사에 포함될 문항을 구성하기 위해 선별된 소수의 전문가 그룹을 대상으로 쟁점 유형별 갈등발생 원인과 갈등 관리방안에 대하여 자유응답 방식으로 진행되었다. 개방형 설문에는 앞선 제4장에서 수집된 사례들을 예시로 제시함으로써 응답자들의 유형화된 쟁점에 대한 이해도를 제고시키고자 했다. 그 이후에 진행된 폐쇄형 설문조사의 문항은 문헌조사, 제4장의 분석 결과 및 앞서 수행된 개방형 설문 내용을 토대로 구성되었다. 그리고 최종적으로 전문가 자문을 통해 세부 문항 및 전반적인 내용에 대한 검증을 완료했다.

특히 폐쇄형 조사에서는 응답자들에게 갈등쟁점별 발생 원인 및 관리방안을 연계하여 응답하도록 함으로써 보다 유의미한 갈등관리방안을 도출할 수 있도록 설계되었다. 본 장에서의 델파이 조사 수행 절차를 정리하면 아래 〈그림 5-1〉과 같다.

〈그림 5-1〉 델파이 조사 수행 절차

수행 절차	주요 내용
문헌연구 및 사례조사	▸ 관련연구, 갈등 DB 조사 ▸ 항만 분야 갈등사례 수집
⇓	
갈등사례별 쟁점의 유형화	▸ 수집된 갈등사례의 갈등쟁점 유형화 ▸ 갈등쟁점 유형별 최종 갈등종결방법 검토
⇓	
문항 구성을 위한 개방형 조사	▸ 항만 분야 및 갈등관리 전문가 소규모 집단 대상 갈등쟁점별 발생원인 및 갈등 사전관리, 사후 해소방안 개방형 설문 ▸ 갈등쟁점 유형별 갈등발생 원인 및 관리·해소방안 도출
⇓	
폐쇄형 델파이 조사 준비	▸ 개방형 설문 결과를 토대로 델파이 조사서 구성 ▸ 전문가 자문을 통한 설문조사서 검증 ▸ 폐쇄형 조사 대상 전문가 선정
⇓	
1차 델파이 조사 (폐쇄형)	▸ 쟁점별 갈등발생 원인 및 갈등관리·해소방안 1차 조사(항목별 점수부여 및 우선순위 선정) ▸ 무응답 비율 파악, 응답 신뢰도(Cronbach's α) 검증 ▸ 조사결과 종합
⇓	
2차 델파이 조사 (폐쇄형)	▸ 2차 조사서에 1차 델파이 조사 결과 제시 ▸ 쟁점별 갈등발생 원인 및 갈등관리·해소방안 2차 조사(항목별 점수부여 및 우선순위 선정) ▸ 무응답 비율 파악, 응답 신뢰도(Cronbach's α) 검증 ▸ 조사결과 종합
⇓	
조사 결과 종합 및 보고서 작성	▸ 1·2차 델파이조사 결과종합 ▸ 보고서 작성

자료: 저자 작성

(2) 조사 대상

개방형 설문은 응답의 결과가 폐쇄형 델파이 조사설문지의 품질을 좌우

할 수 있는 관계로 응답의 정확도뿐만 아니라, 응답자의 성실한 답변이 매우 중요하다. 또한 완료 이후 2회에 걸쳐 폐쇄형 조사가 진행되어야 하므로 응답 회신의 신속성도 요구된다. 따라서 개방형 설문의 대상으로는 항만 분야 및 갈등관리 전문가 중에서 해당 설문의 특징을 잘 파악하고 있고 정해진 기한 내에 주관식 답변 수행이 가능한 해양수산부 및 지자체 공무원과 항만·갈등 분야 전문가 등 10인 이하의 소규모 그룹으로 선정하였다.

이어서 진행된 폐쇄형 델파이 설문 대상은 개방형 설문 대상자를 포함하여 해양수산 분야 및 공공갈등 분야에 대하여 실무적인 배경지식과 경험을 보유하고 있는 전문가로 선별했다. 특히, 국내 주요 항만별로 개발·계획 업무를 담당하며 다양한 갈등사례를 경험한 적이 있는 지방해양수산청 및 지자체 공무원, 항만공사 담당자를 조사 대상에 포함시켜 응답의 신뢰도를 높이고자 하였고 결과적으로 총 22명이 선정되었다. 이 중에서 지방 해양수산청 및 항만공사(PA)의 담당자가 전체의 50.0%(11명)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 외 갈등전문가(22.7%), 항만 전문가(18.2%), 주무부처 담당자(9.1%)의 순으로 구성되었다.

〈표 5-1〉 델파이 조사 대상(폐쇄형 설문조사)

구분	인원 분포	비중
신항만 관할 지방청 및 PA 개발·계획 부서 담당자	11	50.0%
주무 부처	2	9.1%
갈등 전문가	5	22.7%
항만전문가	4	18.2%
총 계	22	100.0%

자료: 저자 작성

(3) 조사 기간 및 방식

먼저 개방형 설문은 2022년 8월 1일부터 약 1주일간 진행되었다. 개방형

설문 이후 취합된 답변 결과는 일차적으로 연구진이 재정리한 후 전문가 자문·검증을 통해 폐쇄형 델파이 문항을 완성했다. 1차 폐쇄형 설문지의 배포 및 수집은 8월 23일부터 8월 29일까지 약 1주일간 실시되었으며, 이후 그 결과를 취합하고 1차 폐쇄형 조사의 결과가 삽입된 2차 폐쇄형 델파이 조사 설문지를 구성했다. 마지막으로 2차 폐쇄형 설문조사는 9월 5일부터 9월 8일까지 약 4일 동안 수행되었다. 조사의 방식은 모두 사전에 섭외된 전문가를 대상으로 이메일을 통해 실시되었다.

〈표 5-2〉 델파이 조사 수행 기간

내용	조사방법	일정
개방형 설문지 배포 및 수집	이메일	2022.8.1.~8.8.
개방형 설문결과 종합 및 객관식 델파이 조사서 최종 검토		2022.8.9.~8.22.
1차 폐쇄형 설문지 배포 및 수집	이메일	2022.8.23.~8.29.
1차 폐쇄형 조사 결과 취합 및 2차 조사서 작성(2차 결과 삽입)		2022.8.30.~9.2.
2차 폐쇄형 설문지 배포 및 수집	이메일	2022.9.5.~9.8.

자료: 저자 작성

2. 조사 내용[28)]

1) 개방형 설문 내용

제4장에서 항만 분야 공공갈등사례를 통해 도출된 갈등의 쟁점은 크게 ① 관할권, ② 행정사무, ③ 운영·작업권, ④ 보상, ⑤ 비용, ⑥ 지역개발 갈등 등 6개 유형으로 구분된다. 이에 따라 개방형 조사에서는 먼저 공통적으로 공공갈등을 진단하기 위한 기준에 대한 의견 수렴 문항을 제시한 뒤, ①~⑥의 유형에 대한 설명과 주요 사례를 제시하고 갈등의 발생 원인과 갈등을 예방할 수 있는 사전적 관리방안과 갈등에 효과적으로 대응할 수 있

28) 개방형, 폐쇄형 델파이 조사 설문지는 본 연구보고서의 '부록 5' 참조

는 사후적 관리방안에 대하여 자유 서술형식으로 설문지를 구성하였다.

다만, 개방형 설문을 바탕으로 각 쟁점 유형별 갈등발생의 원인 및 관리방안을 종합한 결과(〈표 5-3〉 참조), 그 패턴이 유사하게 도출되어 쟁점 유형별로 갈등원인과 관리방안의 차별성을 판단하기 모호한 문제가 나타났다. 이는 갈등의 쟁점은 다를 수 있어도 갈등의 관리방안은 결국 이해관계자 간의 사전적인 의사소통, 사후적인 조정 및 협의, 사업 담당자의 갈등관리 역량 강화를 통한 해결 등이 중심인 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-3〉 개방형 설문 응답 결과 요약

쟁점	갈등원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
관할권	• 주민의견 수렴부족 • 정보공개 및 투명성 부족 • 정부 갈등관리 인식 부족 • 지자체 권한 확대의지	• 주민 의견 수렴 • 투명한 정보공개 • 사업추진 공정성 및 중립성 확보 • 다양한 전문가 참여를 통한 의견 조율	• 이해관계자 간 공감대 형성 • 개발계획의 변경 • 제3자 활용을 통한 사업 추진 객관성 설명 • 공론화 절차 진행 • 갈등조정 전문가 활용
행정 사무	• 사업추진 절차 공개 부족 • 관리 지침 및 매뉴얼 부족 • 이해관계자 간 소통 수단 부재	• 관련 법제도 정비 • 공청회 및 설명회 개최 • 관련 행정 절차 추진시 투명성·공정성 확보	• 갈등 해소 협의체 운영 • 관련 법규 및 규정 적용의 일관성 유지 • 공론화 • 중립적 조정자에 의한 중재
운영·작업권	• 이해관계자의 이익추구 • 관련 정책의 추진 일정 및 설명기회 부족 • 이해관계자 의견수렴 기회 부족 • 법·제도 해석의 차이	• 이해관계자 대상 설명기회 및 의견수렴 기회 마련 • 관련 사안 파급효과 추정 • 사전 소통구조 마련 • 관련 법제도 사전 마련을 통한 연착륙	• 중장기적 협의체 구성 • 이해관계자별 의견 청취 및 대안제시 절차 반복 수행
보상	• 이해당사자 간 의견 불일치 • 법률적 적용 범위 및 보상 근거 모호 • 정부 갈등관리 인식 부족 • 이해관계자 소통 부재	• 유사사례 공유를 통한 합리적 보상 방안 도출 • 이해관계자 의견 수렴 • 명확한 기준 설정 및 정보공개 투명성 강화	• 조율 가능한 비용산정 및 옵션 개발 • 이해당사자 의견 청취 • 갈등 중재자 활용 • 관련 연구 용역 수행 • 객관적 자료 수집 및 제시

쟁점	갈등원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
비용	• 관련규정의 불명확성 • 충분한 설명 부족 • 정부 갈등관리 인식 부족	• 이해관계자 간 충분한 논의 • 사전에 관련 규정 설명서 및 사례집 배포 • 정부기관 협의체 구성	• 이해당사자 의견 수렴 • 갈등해소를 위한 위원회 • 정책 추진 투명성 유지 • 유사사례와의 형평성 유지 • 인센티브 제공
지역 개발	• 이해관계자 간 상호 이익 추구 • 사전 설명기회 부족 • 지역주민 의견수렴 부족 • 정부 갈등관리 인식 부족	• 사업 추진에 대한 설명과 보상 및 인센티브 제공 • 면밀한 사업 파급효과 추정, 영향 최소화 방안 강구 • 유사사례 검토	• 상생방안 도출을 위한 조정 • 적극적 보상노력 및 지원 방안 제시 • 관련된 객관적 데이터 수집 • 주민 공청회 개최

자료: 저자 작성

2) 폐쇄형 설문 내용

폐쇄형 설문지의 문항은 문헌 및 사례연구를 통해 도출된 갈등발생의 원인 및 관리방안과 개방형 설문 결과를 바탕으로 구성되었다. 다만, 상술한 바와 같이 각 쟁점 유형별 갈등발생의 원인과 관리방안은 쟁점별로 특화된 내용이 아닌, 쟁점과 상관없이 유사한 패턴이 도출되었다. 따라서, 폐쇄형 설문 항목은 각 쟁점별로 서로 다른 갈등발생 원인, 갈등 관리방안을 제시하도록 하는 것이 아니라, 개방형 설문 답변들을 재정리하여 항만 분야의 공공갈등 발생의 원인과 사전, 사후적 갈등관리방안 제시라는 통합적인 문항으로 설계하게 되었다.

폐쇄형 설문에서는 먼저 갈등의 사전적 '진단'의 중요성을 의식하여, 공공갈등의 진단표의 항목을 선택하는 문항을 포함하였다. 다음으로는 항만 분야 공공갈등의 원인과 관리방안에 대한 영향력을 측정하는 문항, 사전·사후적 관리방안의 중요성을 측정하는 문항, 다음으로 각 쟁점 유형별로 갈등의 원인과 사전, 사후 관리방안의 우선순위를 답하는 문항으로 구성되었다. 답변은 각 항목별로 10점을 기준으로 중요도가 낮을수록 1점에 가깝

게, 높을수록 10점에 가깝게 응답자들의 주관에 따라 점수를 부여하도록 했다. 더불어 추후 도출된 항목의 순위가 중복될 경우를 고려하여 변별력을 확보하기 위해 시급성에 대한 점수도 별도로 부여하도록 했다. 따라서 중요도에서 동일한 점수가 도출된 항목은 시급성의 기준으로 종합 순위를 책정하였다.

먼저 첫 번째 문항은 '항만 분야의 공공갈등의 진단 기준'에 대한 내용으로 갈등의 이해관계자 또는 집단이 다수인지 여부, 갈등관련 언론노출 빈도, 갈등의 집단화, 갈등해결을 위한 시간 및 재원 소요 가능성, 법·제도적 개선 필요성 여부 등이 포함되었다. 응답자들은 아래 〈표 5-4〉의 갈등진단항목을 중요성에 따라 1~10점으로 점수를 부여하였다.

〈표 5-4〉 항만 분야 공공갈등 진단기준 문항 구성(문항 1)

내용
1. 다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우
2. 사업이 향후 갈등으로 전개가 예상되는 경우
3. 갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우
4. 불거지는 갈등 이슈에 대하여 언론 및 기타 매체 보도 빈도가 높거나 보도 매체 수가 많은 경우
5. 유사한 과거 사업에서 갈등사례나 소송 사례가 존재하는 경우
6. 사업이 복수의 행정구역에 걸쳐있는 경우
7. 갈등과 관련하여 해당기관이나 타기관(권익위원회, 감사원 등)에 민원이 제기된 경우
8. 갈등발생 시 해결에 소요되는 기간이 장기적일 경우(1년 이상)
9. 갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우
10. 갈등해결을 위해 별도의 추가적 재원이 소요될 가능성이 있는 경우
11. 갈등해결을 위해 법·제도적인 개선이 필요한 경우
12. 갈등해결을 위해 유관기관이 아닌 다 부처 또는 타 기관의 협조가 필요한 경우
13. 갈등해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요한 경우

자료: 저자 작성

두 번째 문항은 '항만 분야 공공갈등의 발생원인'으로 사전에 실시한 개방형 설문조사의 답변 결과를 토대로 구성되었다. 발생 원인에는 갈등발생

가능성에 대한 검토부족, 갈등조정기구 부족 및 활용 미흡, 보상기준 부재, 정부 불신, 모호한 법적 규정 등이 포함되었다. 응답자는 역시 원인의 영향력에 따라 1~10점의 점수를 부여하였다.

〈표 5-5〉 항만 분야 공공갈등발생 원인 문항 구성(문항 2)

내용
1. 갈등발생 가능성에 대한 검토 부족
2. 갈등조정기구의 부족 및 활용 미흡
3. 객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재
4. 기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재
5. 대 정부 불신(정부의 정보 및 약속이행에 대한 불신)
6. 모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이
7. 사업, 신규 규정(과세, 비용 등)에 대한 정보 공유 미흡
8. 사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족
9. 이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재
10. 이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재
11. 정보공개 및 사업추진 절차상의 투명성 부족
12. 사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)
13. 정부의 갈등관리 인식 부족
14. 중앙 정부의 공정성 및 중립성 부족
15. 지자체 이기주의 및 권한 확대 의지
16. 주민 의견 수렴 부족
17. 행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재

자료: 저자 작성

세 번째 문항 역시 개방형 설문 답변 결과를 토대로 도출한 항만 분야 공공갈등의 '사전' 관리방안에 대해 그 중요성과 시급성을 1~10점 범위 내에서 책정하도록 하였다. 사전 관리방안에는 갈등발생 가능성에 대한 검토부족, 갈등조정기구 부족 및 활용 미흡, 보상기준 부재, 정부 불신, 모호한 법적 규정 등이 포함되었다.

〈표 5-6〉 항만 분야 공공갈등 사전 관리방안 문항 구성(문항 3)

내용
1. 조기 갈등진단체계 마련
2. 객관적이고 투명한 보상체계 마련
3. 구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행
4. 명확한 사업 방침 수립 및 표명(계획단계부터 구체적인 책임과 권한에 대하여 언급)
5. 사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화
6. 사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취
7. 사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유
8. 사업 초기단계부터 각 이해관계자 및 전문가가 참여한 협의체 구축
9. 사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전협의 강화
10. 사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화
11. 이해관계자 그룹 명확화 및 실질적 이해관계(interest) 파악
12. 이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련
13. 정부의 갈등관리 매뉴얼 구비 및 정비
14. 정책에 대한 충분한 정보 제공 강화 및 정보의 조기 공유
15. 제도 시행/변경 시 신속한 공시와 의견수렴절차 강화
16. 예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행
17. 갈등영향분석의 활용 강화
18. 법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화
19. 사업 담당자의 갈등관리 역량 강화

자료: 저자 작성

네 번째 문항은 항만 분야 공공갈등의 '사후' 해소방안에 대해 역시 중요성과 시급성을 기준으로 1~10점 범위 내에서 책정하도록 하였다. 사후 관리방안에는 공론화, 갈등조정협의회 운영, 법적 조치, 기존계획의 변경(유예, 수정 등), 윈-윈 협상, 제3의 갈등조정기구 활용 등이 포함되었다.

〈표 5-7〉 항만 분야 공공갈등 사후 관리방안 문항 구성(문항 4)

내용
1. 갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)
2. 갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영
3. 갈등 종료 후 지역공동체, 이해관계자 간 관계 회복 프로그램 실시
4. 갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보
5. 갈등으로 유발된 피해 현황 조사 실시(피해조사위원회 구성 등)
6. 법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결
7. 법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정
8. 보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청
9. 상생 방안을 도출할 수 있는 조정(mediation)을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행
10. 이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용
11. 국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화
12. 관계기관 책임자급의 행정협의체 구성 및 정례화를 통한 해결방안 모색

자료: 저자 작성

마지막으로 다섯 번째 문항은 6가지 갈등의 쟁점별로 갈등발생 원인, 갈등 사전관리 및 사후 관리방안의 우선순위를 선택하도록 구성되었다. 원인 및 관리방안에 대한 선택은 앞서 언급된 (문항2)~(문항4)를 활용하였으며 순위도출은 순위별 가중치(1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점)를 적용하여 도출되었다.

〈표 5-8〉 쟁점 유형별 갈등발생 원인 및 갈등관리·해소방안

쟁점	갈등발생 원인	갈등 사전관리방안	갈등 사후관리방안
1)관할권 2)행정사무 3)운영·작업권 4)보상 5)비용 6)지역개발	(문항2) 17개 항목 중 우선순위 1~3위 선택	(문항3) 19개 항목 중 우선순위 1~3위 선택	(문항4) 12개 항목 중 우선순위 1~3위 선택

자료: 저자 작성

제2절 결과 분석

1. 응답자 분석

폐쇄형 1차 델파이 설문은 설문 대상자 22인 중 17명이 응답하여 응답 회수율은 77.3%로 집계되었다. 1차 델파이 설문의 응답자 구성은 지방청 및 항만공사(PA) 관계자가 8인(47.1%)으로 가장 많았으며, 주무부처 2인(11.8%)으로 항만 관련 정책 담당자가 전체의 약 60%를 차지했다. 그 외 갈등 전문가 4인(23.5%), 항만 전문가 3인(17.6%)이 포함되었다.

2차 폐쇄형 설문은 1차 응답자를 대상으로 수행했으며 1차 응답자 17명 중 2인을 제외한 15명이 응답하였다. 응답자 구성은 지방청 및 PA 관계자 7인(46.7%), 갈등 전문가 4인(26.7%), 항만 전문가 3인(20.0%) 및 주무부처 1인(6.7%)으로 나타났다.

〈표 5-9〉 폐쇄형 1·2차 조사 응답자 분포

구분	1차 조사		2차 조사	
	인원수	비율	인원수	비율
지방청 및 PA 담당자	8	47.1%	7	46.7%
주무 부처	2	11.8%	1	6.7%
갈등 전문가	4	23.5%	4	26.7%
항만 전문가	3	17.6%	3	20.0%
응답자 합계	**17**	**100.0%**	**15**	**100.0%**

자료: 저자 작성

2. 응답 결과 분석

1) 항만 분야 공공갈등 진단 기준

항만 분야 공공갈등을 진단하는 기준에 대한 응답 신뢰도는 0.63으로 응답의 신뢰성이 있다고 판단된다. 응답내용에 대한 최종 결과는 '갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우(8.9점)', '다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우(7.9점)', '갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우(7.1점)' 순으로 높게 나타났다. 설문조사 결과를 토대로 보면 이해관계자의 집단화가 갈등 여부를 판단하는 가장 중요한 요인으로 작용하는 것을 알 수 있다.

〈표 5-10〉 항만 분야 공공갈등 진단기준 문항 결과(2차 최종)

순위	갈등 진단 기준	점수
1	갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우	8.9
2	다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우	7.9
3	갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우	7.1
4	사업이 향후 갈등으로 전개가 예상되는 경우	6.8
5	불거지는 갈등 이슈에 대하여 언론 및 기타 매체 보도 빈도가 높거나 보도 매체 수가 많은 경우	6.7
6	갈등해결을 위해 법·제도적인 개선이 필요한 경우	6.3
7	유사한 과거 사업에서 갈등사례나 소송 사례가 존재하는 경우	6.1
8	사업이 복수의 행정구역에 걸쳐있는 경우	6.1
9	갈등과 관련하여 해당기관이나 타기관(권익위원회, 감사원 등)에 민원이 제기된 경우	5.4
10	갈등해결을 위해 별도의 추가적 재원이 소요될 가능성이 있는 경우	5.3
11	갈등해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요한 경우	4.9
12	갈등발생 시 해결에 소요되는 기간이 장기적일 경우(1년 이상)	4.8
13	갈등해결을 위해 유관기관이 아닌 다 부처 또는 타 기관의 협조가 필요한 경우	4.5

주: 응답 신뢰도(Cronbach's α) 0.63
자료: 저자 작성

2) 항만 분야 공공갈등발생 원인

항만 분야 공공갈등발생 원인에 대해 그 중요성을 1~2차 설문을 통해 도출한 결과, 응답 신뢰도(Cronbach's α)는 0.89로 응답의 신뢰성은 높다고 판단되며 1순위로 '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(9.1점)'가 가장 큰 원인으로 나타났다. 그 다음으로는 '주민의견 수렴 부족(7.8점)', '기존 사업자의 권리보전에 대한 불확실성 존재(7.3)', '지자체 이기주의 및 권한 확대 의지(7.3)' 순으로 갈등원인이 도출되었다. 설문조사 결과를 토대로 보면, 결국 이해 관계자 및 주민과의 의견수렴이 부족한 것이 갈등발생의 가장 큰 요인으로 지목됨을 알 수 있다.

〈표 5-11〉 항만 분야 공공갈등 발생원인 폐쇄형 델파이 조사 결과

순위	갈등발생 원인	점수
1	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재	9.1
2	주민 의견 수렴 부족	7.8
3	기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재	7.3
	지자체 이기주의 및 권한 확대 의지	7.3
4	갈등발생 가능성에 대한 검토 부족	6.8
5	객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재	6.5
6	갈등조정기구의 부족 및 활용 미흡	6.3
7	정보공개 및 사업추진 절차상의 투명성 부족	6.2
8	정부의 갈등관리 인식 부족	6.1
9	대 정부 불신(정부의 정보 및 약속이행에 대한 불신)	6.0
10	행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재	5.8
11	이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재	5.5
12	모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이	5.3
13	사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)	5.3
14	사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족	5.1
15	사업, 신규 규정(과세, 비용 등)에 대한 정보 공유 미흡	4.8
16	중앙 정부의 공정성 및 중립성 부족	4.1

주: 응답 신뢰도(Cronbach's α) 0.89
자료: 저자 작성

3) 항만 분야 공공갈등 사전·사후 관리방안

(1) 갈등 사전 관리방안

항만 분야 공공갈등이 확대되기 이전에 사전에 관리할 방안으로는 '구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행(9.3점)', '갈등진단체계의 조기 마련(8.1점)', '예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행(7.73점)' 순으로 높게 나타났다. 응답 신뢰도는 0.96으로 높게 도출되었다. 설문조사 결과를 토대로 보면 항만 분야 공공갈등의 예방을 위한 사전 갈등관리방안으로는 추진하려는 정책 또는 사업이 갈등을 유발할 수 있는지를 진단하고 정책 수립, 사업 추진 전에 이해관계자, 주민과의 의사소통이 가장 중요한 요인으로 작용함을 알 수 있다.

〈표 5-12〉 항만 분야 공공갈등 사전 관리방안 델파이 조사 결과

순위	갈등 사전 관리방안	점수
1	구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행	9.3
2	조기 갈등진단체계 마련	8.1
3	예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행	7.73
4	이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련	7.71
5	사업 초기단계부터 각 이해관계자 및 전문가가 참여한 협의체 구축	7.6
6	객관적이고 투명한 보상체계 마련	7.5
7	명확한 사업 방침 수립 및 표명(계획단계부터 구체적인 책임과 권한에 대하여 언급)	7.3
8	이해관계자 그룹 명확화 및 실질적 이해관계(interest) 파악	7.3
9	정책에 대한 충분한 정보 제공 강화 및 정보의 조기 공유	6.9
10	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화	6.8
11	법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화	6.8
12	사업 담당자의 갈등관리 역량 강화	6.1
13	사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유	6.1
14	사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화	6.1

순위	갈등 사전 관리방안	점수
15	제도 시행/변경 시 신속한 공시와 의견수렴절차 강화	6.0
16	정부의 갈등관리 매뉴얼 구비 및 정비	5.9
17	사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전협의 강화	5.5
18	사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취	5.3
19	갈등영향분석의 활용 강화	5.2

주: 1) 응답 신뢰도(Cronbach's α) 0.96, 2) 순위 3 과 4는 순위 선정을 위해 소수점 둘째 자리까지 표시
자료: 저자 작성

(2) 갈등 사후 해소방안

항만 분야 공공갈등에서 이미 어느 정도 진행된 상황에서 이를 효율적으로 해소하기 위한 갈등 사후 해소방안으로는 '갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(9.1점)', '상생방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(8.5점)', '갈등으로 유발된 피해 현황 조사 실시(피해조사위원회 구성 등)(7.5점)' 순으로 높게 나타났다. 응답 신뢰도는 0.8로 높게 도출되었다. 설문조사 결과를 토대로 보면 항만 분야 공공갈등의 효과적인 대응을 위한 사후적인 갈등관리방안에는 객관적인 피해조사 규명 및 조정을 통한 해결이 가장 중요한 것으로 드러났다.

〈표 5-13〉 항만 분야 공공갈등 사후 관리방안 델파이 조사 결과

순위	갈등 사후 관리방안	점수
1	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보	9.1
2	상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행	8.5
3	갈등으로 유발된 피해 현황 조사 실시(피해조사위원회 구성 등)	7.5
4	갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영	7.4
5	이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용	6.7
6	보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청	6.5
7	관계기관 책임자급의 행정협의체 구성 및 정례화를 통한 해결방안 모색	6.4

순위	갈등 사후 관리방안	점수
8	갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)	6.1
9	갈등 종료 후 지역공동체, 이해관계자 간 관계 회복 프로그램 실시	5.6
10	국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화	5.5
11	법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정	5.4
12	법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결	5.2

주: 응답 신뢰도(Cronbach's α) 0.8
자료: 저자 작성

4) 갈등쟁점별 중점 원인 및 관리방안

(1) 관할권 갈등

항만 분야 관할권 갈등에 대한 갈등원인 및 갈등 사전·사후 관리방안을 1순위부터 3순위까지 도출한 결과는 다음과 같다. 먼저 갈등원인의 1순위는 '지자체 이기주의 및 권한 확대 의지'가 35%로 가장 많이 선택되었으며, '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(28%)', '모호한 법적기준 및 법적 규정 해석의 차이(8%)' 등이 각각 2, 3순위로 나타났다.

갈등 사전 관리방안으로는 구체적인 사안 결정 전 지역의 의견 수렴 및 발전 방향을 논의하는 '공론화 절차의 진행(43%)'의 우선순위가 가장 높았다. 2위는 '사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전협의 강화(20%)'로 나타났으며, 3위는 '사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화(14%)'로 나타났다.

갈등발생 후 우선적으로 고려가 필요한 관리방안으로는 '상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(42%)'이 응답의 많은 비중을 차지했다. 다음으로는 '갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(13%)' 및 '국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화(13%)', '갈등사안에 대한 공론화

(공론조사 등)(8%)' 등의 순으로 우선순위가 도출되었다.

〈표 5-14〉 관할권 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**지자체 이기주의 및 권한 확대 의지(35%)**	**공론화 절차 진행**(구체적 사안 결정 전 지역 의견 수렴, 발전 방향 논의)**(43%)**	**상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(42%)**
2	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(28%)	사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전협의 강화(20%)	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(13%)
			국가 분쟁조정제도 (분쟁조정위원회 등)의 활용 강화(13%)
3	모호한 법적기준 및 법적 규정 해석의 차이(8%)	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화(14%)	갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)(8%)

자료: 저자 작성

(2) 행정사무 갈등

항만 분야 행정사무 갈등에 대한 갈등원인 및 갈등 사전 관리·사후 해소 방안을 1순위부터 3순위까지 도출한 결과는 다음과 같다. 먼저 갈등원인은 '갈등발생원인은 모호한 법적기준 및 법적 규정 해석의 차이(30%)'가 1위로 나타났다. 그리고 '사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)(24%)'가 갈등발생원인의 2위로, '행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재(20%)'가 3위로 선정되었다.

행정사무 갈등의 사전 관리방안으로는 '사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석'이 35%로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, '사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유'가 11%로 두 번째로 응답 비율이 높았다. 3순위는 '구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행(10%)', '사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취(10%)', '이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견

수렴 창구 설치 및 개선절차 마련(10%)' 등으로 나타났다.

마지막으로 사후 관리방안은 '법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(24%)'의 순위가 가장 높았다. '국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화(18%)'가 2위로 선정되었으며 다음으로 '상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(11%)'이 3위로 나타났다.

〈표 5-15〉 행정사무 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**모호한 법적기준 및 법적 규정 해석의 차이**(30%)	**사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화**(35%)	**법률적 판단**(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(24%)
2	사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)(24%)	사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유(11%)	국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등) 활용 강화(18%)
3	행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재(20%)	공론화 절차 진행(구체적 사안 결정 전 지역 의견 수렴, 발전 방향 논의) (10%)	상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(11%)
		사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취(10%)	
		이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련(10%)	

자료: 저자 작성

(3) 운영·작업권 갈등

운영·작업권 갈등의 경우 발생원인의 1순위는 '기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재(27%)', '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(27%)'로 나타났다. 다음으로 '갈등발생원인이 갈등발생 가능성에 대한 검토 부족(9%)'의 응답률이 높았고 '이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재(7%)', '사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련

책임 회피 등)(7%)' 등의 순으로 응답률이 높은 것으로 나타났다.

사전 관리방안의 1순위는 '이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련(27%)'으로 나타났다. 그리고 '조기 갈등진단체계 마련(16%)'도 중요한 대안으로 선정되었으며 '구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행(9%)'이 다음 순위로 도출되었다.

사후 관리방안으로는 '갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영(26%)'이 가장 우선적으로 고려되는 대안으로 선정되었다. 2순위로는 '사후해소방안이 상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(24%)', 3순위로는 '법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(19%)'이 도출되었다.

〈표 5-16〉 운영·작업권 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재**(27%)	**이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련**(27%)	**갈등 전문가가 참여한 갈등조정 협의회 운영**(26%)
	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(27%)		
2	갈등발생 가능성에 대한 검토 부족(9%)	조기 갈등진단체계 마련(16%)	상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(24%)
3	이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재(7%)	공론화 절차 진행(구체적 사안 결정 전 지역 의견 수렴, 발전 방향 논의)(9%)	법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(19%)
	사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)(7%)		

자료: 저자 작성

(4) 보상 갈등

보상 갈등은 '객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재(31%)'가

갈등발생의 1순위 원인으로 도출되으며, '갈등발생 원인이 이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(27%)'가 두 번째로 우선순위가 높았다. 3순위로는 '갈등발생원인이 기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재(16%)'가 도출되었다.

사전 갈등관리를 위한 방안으로는 '객관적이고 투명한 보상체계 마련(29%)'이 가장 필요한 것으로 나타났다. 다음으로는 '예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행(24%)', '갈등 사전 관리방안이 사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화(9%)' 등의 순으로 우선순위가 높은 것으로 도출되었다.

사후 관리방안으로는 '보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청'이 29%로 1위를 차지했으며, 2순위는 '갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(24%)'가 선정되었다. 갈등 사후 해소를 위한 3번째 주요 관리방안으로는 '이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용(18%)'으로 나타났다.

〈표 5-17〉 보상 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재** (31%)	**객관적이고 투명한 보상체계 마련**(29%)	**보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청**(29%)
2	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(27%)	예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구 마련 등 피해관련 객관화 작업선행(24%)	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(24%)
3	기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재(16%)	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화(9%)	이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용(18%)

자료: 저자 작성

(5) 비용 갈등

비용 갈등의 경우 갈등발생의 원인 1위로 도출된 요인은 '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(32%)'이며 2순위로는 '갈등발생원인이 행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재(24%)'로 나타났다. 3순위의 경우 '모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이(13%)'가 도출되었다.

갈등 사전 관리방안으로는 '구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행'이 23%로 우선순위가 가장 높았다. 그리고 '예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행(19%)', '사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화(12%)' 등이 각각 2위, 3위로 선정되었다.

갈등 사후 관리방안은 '법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(24%)'이 응답 비중이 가장 높았다. 다음으로는 '법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정(20%)'이 중요한 것으로 나타났으며, '국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화(16%)'가 3순위로 나타났다.

〈표 5-18〉 비용 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재**(32%)	**공론화 절차 진행**(구체적 사안 결정 전 지역 의견 수렴, 발전 방향 논의)(23%)	**법률적 판단**(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결(24%)
2	행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재 (24%)	예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구 마련 등 피해관련 객관화 작업선행(19%)	법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정(20%)
3	모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이 (13%)	사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화 (12%)	국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화 (16%)

자료: 저자 작성

(6) 지역개발 갈등

항만 분야 지역개발갈등발생 원인의 1순위는 '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재(29%)'로 나타났다. 다음으로는 '사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족(25%)', '지자체 이기주의 및 권한 확대 의지(11%)' 등의 순으로 응답률이 높았다.

갈등 사전 관리방안으로는 '구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행'이 33%로 응답 비율이 가장 높았다. 그리고 '법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화'가 16%로 2위로 나타났고, '사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화'가 13%로 3위를 차지하였다.

마지막으로 갈등 사후 관리방안은 '갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)(32%)'가 가장 우선순위가 높은 것으로 도출되었다. 두 번째 우선순위가 높은 방안은 '상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(23%)'이며, 3순위로는 '갈등 사후 해소방안이 갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(20%)'인 것으로 나타났다.

〈표 5-19〉 지역개발 갈등 원인 및 갈등 사전·사후 관리방안 우선순위

순위	갈등발생원인	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안
1	**이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재**(29%)	**공론화 절차 진행**(구체적 사안 결정 전 지역 의견 수렴, 발전 방향 논의)(33%)	**갈등사안에 대한 공론화** (공론조사 등)(32%)
2	사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족(25%)	법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화(16%)	상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행(23%)
3	지자체 이기주의 및 권한 확대 의지(11%)	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화 (13%)	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보(20%)

자료: 저자 작성

제3절 항만 분야 공공갈등 관리방안

본 연구의 제3장에서 공공갈등관리의 이론과 국내의 갈등관리 제도 파악을 통해 공공갈등관리의 기본 방향을 첫째, 사전적 공론화와 사후적 조정을 통한 갈등관리 및 차별성 이해, 둘째, 정부 신뢰의 제고 노력, 셋째, 전문적 갈등관리 역량 배양으로 제시하였다. 본 절에서는 앞서 수행된 전문가 델파이 조사를 기반으로 공공갈등관리의 기본 방향에 맞게 갈등관리방안들을 제시하고자 한다. 먼저, 델파이 조사를 통해 도출된 항만 분야 공공갈등의 사전·사후적 갈등관리방안을 중요성 점수에 따라 상위 10개 항목을 추출하였고, 갈등관리의 기본방향에 부합하게 ① 공론화와 조정 기능 강화, ② 정책 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고, ③ 전문적 갈등역량 강화의 요인으로 요약·정리한 후, 중복성있는 관리방안을 종합하여 각 요인별 사전·사후적 갈등관리방안을 제시하였다(〈표 5-20〉 참조).

〈표 5-20〉 사전·사후 갈등 관리방안 종합 및 본 연구에서의 제시 방안

구분	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안	제시 방안
공론화와 조정의 기능 강화	• 구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행 • 사업 초기단계부터 각 이해관계자 및 전문가가 참여한 협의체 구축 • 이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련	• 상생 방안을 도출할 수 있는 조정을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행 • 이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용 • 보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청 • 관계기관 책임자급의 행정협의체 구성 및 정례화를 통한 해결방안 모색 • 갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)	→ **[사전 관리방안]** ① 사전 주민의견 수렴 강화 ② 이해관계자를 포함한 사전 협의체 구축 및 주기적 소통창구 마련 ③ 책임자급 다자간 협의체 구성 **[사후 관리방안]** ① 제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용 ② 사후적 공론조사의 실시

구분	갈등 사전 관리방안	갈등 사후 관리방안		제시 방안
정책 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고	• 객관적이고 투명한 보상체계 마련 • 명확한 사업 방침 수립 및 표명(계획단계부터 구체적인 책임과 권한에 대하여 언급) • 정책에 대한 충분한 정보 제공 강화 및 정보의 조기 공유 • 사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화	• 갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보 • 갈등으로 유발된 피해 현황 조사(피해조사위원회 등)	→	**[사전 관리방안]** ① 계획단계부터 구체적인 책임과 권한 확립 ② 객관적이고 투명한 보상체계 마련 **[사후 관리방안]** ① 객관적인 피해원인 규명 및 이해관계자 신뢰 확보 ② 기타 : 법률 판단을 통한 갈등의 조기 해결
전문적 갈등 역량 강화	• 조기 갈등진단체계 마련 • 예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행 • 이해관계자 그룹 명확화 및 실질적인 이해관계 파악	• 갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영 • 갈등 종료 후 지역공동체, 이해관계자 간 관계 회복 프로그램 실시 • 국가의 분쟁조정제도 의 활용 강화	→	**[사전 관리방안]** ① 갈등진단표의 구비 ② 항만 갈등관리 포럼(안) 운영(항만갈등 전문자문회의) **[사후 관리방안]** ① 부처 자체의 갈등조정 기능 강화 ② 갈등 종료 후 갈등치유 및 관계 회복 프로그램 운영

자료: 저자 작성

1. 공론화와 조정의 기능 강화

1) 사전 관리방안

(1) 사전 주민 의견수렴 강화

정책이나 사업계획의 수립단계에서 주민(또는 시민)과의 의사소통 강화가 필요하다. 지역 주민, 이해관계자와의 충분한 사전 의사소통 없이 정부

주도의 정책집행은 갈등 유발의 소지가 매우 높으며, 공공정책의 추진에 있어서 지역 주민참여의 중요성이 더욱 강조되는 추세를 감안하면 정책 수립 전에 이해관계자, 특히 지역의 주민들과 충분한 의견 교환이 이루어져야 할 것이다. 항만 분야에서는 이러한 사전 소통이 상대적으로 부족한 것으로 판단된다. 일례로, 부산항 신항의 명칭 갈등과 관련해서 1997년 2월 명칭 문제가 경상남도로부터 제기된 이후 2003년 8월 '진해신항만 발전 범도민추진위원회' 결의대회가 개최되기까지 7년 동안 관할 부처인 해양수산부에서는 명칭 문제 해결을 위한 공청회, 워크숍 의견수렴 기회를 가지지 않았다.[29]

특히, 사업의 기본계획 단계에서부터 지역 주민에 대한 의견 수렴은 매우 중요하다. 타 분야 법령들에서는 이러한 점을 인지하고 기본계획 단계에서 의견 수렴 절차를 강조하고 있다. 「도로법」에는 국가의 책무(제3조)에서부터 '사회적 갈등' 예방을 위해 주민, 관계전문가 이해관계인 의견 청취 및 반영을 명시하고 있으며, 국가도로망 종합계획에 '사회적 갈등' 예방을 위해 주민참여에 관한 사항이 포함되도록 규정해 놓고 있다(제5조). 「공항시설법」에서도 공항개발 종합계획(시행령 제7조) 및 공항개발 기본계획(시행령 제8조) 수립 또는 변경 시 14일 이상 주민 열람을 실시하고 주민의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 「산업입지법」에서도 산업단지 지정 및 변경 시에는 주민 및 관계 전문가 의견 청취와 반영에 대한 조항을 명시(제10조)하고 있다.

그러나, 현재 「항만법」에서는 항만기본계획의 수립 시 지자체 및 관계 중앙행정기관의 의견 수렴과 협의과정은 명시하고 있으나(제5조), 주민 의견 수렴에 관한 내용은 없으며, 항만기본계획이 수립 또는 변경 된 후에 관보나 해양수산부 홈페이지를 통해 '고시'하도록만 되어 있으며(제8조), 「신항만건

29) 김형태·한광석·김찬호(2006), p. 84.

설 촉진법」도 이와 유사하다.[30] 따라서, 항만 분야 관련 법령에서도 기본계획 단계에서의 주민 의견수렴 절차를 강화할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

〈표 5-21〉 주요 법령의 기본(종합) 계획 수립 단계의 주민 의견 수렴 절차

구분	주민 의견 수렴 관련 내용
도로법	제3조(국가도로망 종합계획의 수립) 종합계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. (중략) **사회적 갈등의 발생을 예방하기 위한 주민 참여에 관한 사항**
	제26조(주민 등의 의견청취) 도로관리청은 제25조에 따라 도로구역을 결정·변경 또는 폐지하려는 경우에는 미리 해당 도로구역에 대한 주소, 도면, 면적 등 대통령령으로 정하는 사항을 공고하여 **주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다.**
산업입지법	제10조(주민 등의 의견청취) **산업단지를 지정하거나 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경**하려는 경우에는 이를 공고하여 **주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하고**, 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다.
공항시설법 (시행령)	제7조(공항개발 종합계획의 수립·변경 등) 국토교통부장관으로부터 종합계획의 수립 또는 변경에 관한 의견제시 요청을 받은 관할 지방자치단체의 장은 **종합계획안을 14일 이상 주민이 열람하게 하고 그 주민의 의견**을 들어야 한다.
	제8조(공항개발 기본계획의 수립·변경 등) 국토교통부장관으로부터 기본계획의 수립 또는 변경에 관한 의견제시 요청을 받은 관할 **지방자치단체의 장은 기본계획안을 14일 이상 주민이 열람하게 하고 그 주민의 의견**을 들어야 한다.
항만법	제8조(항만기본계획의 고시) 해양수산부장관은 제5조 또는 제7조에 따라 **항만기본계획을 수립하거나 변경한 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 고시**하여야 한다.

자료: 각 법령을 토대(검색일: 2022.9.10.)로 저자 작성

또한, 법령에 의한 정부의 일방적인 고시·공람 또는 형식적인 의견수렴 절차만으로는 주민의 의견을 충분히 계획에 반영하기에 역부족이다. 따라서, 정부주도의 의견수렴 절차에서 탈피하여 주민대표, 시민단체와 공동 주관하거나 지역주민 간담회 등을 확대 시행할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 국무조정실의 「갈등관리 매뉴얼」에는 아래 〈표 5-22〉와 같이

30) 단, 「신항만 건설촉진법」에서는 신항만 예정지역에 대한 지원계획을 수립할 수 있으며, 지원계획을 수립할 수 공청회 등 개최를 통해 예정지역 주민의 의견을 반영해야 한다고 명시(제21조의3)

정책 준비단계에서 정책에 영향을 받는 대상의 의견을 수렴할 수 있는 타운홀미팅(시민원탁회의), 시나리오워크숍, 합의회의, 시민배심원제 등 다양한 참여적 의사결정 방법들을 소개하고 있다(국무조정실, 2020).

〈표 5-22〉 참여적 의사결정기법의 종류 및 특징

구분	방식	장점	단점
타운홀 미팅(시민원탁회의)	공동체의 구성원이 지역 사회에 영향을 미치는 문제 또는 공통 관심사에 대해 자유 토론	자유로운 형식으로 구성 가능	자유로운 토론으로 진행됨에 따라 의제에 대한 심사숙고 과정 부족
시나리오 워크숍	특정 주제에 대해 다양한 집단의 이해관계인이 참여하여 향후 발생 문제점이나 해결방안에 대한 '시나리오'를 작성	일반 지역민과 이해당사자들이 지역개발계획 수립과정에 대응하게 참여	이해당사자들이 함께 참여하여 합의 도출이 상대적으로 곤란
합의회의	전국의 다양한 집단에서 선발된 일반 시민패널을 구성하여 특정 주제에 대해 전문가들과의 질의응답 및 정책 권고안 발표(시민 포럼)	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견 도출	시민패널을 지원자 중심으로 구성하여 대표성 취약
시민 배심원제	무작위 선발된 시민들로 배심원단을 구성하고 전문가 및 증인들의 증언을 청취한 뒤 의제에 관한 해결책을 토론하여 정책권고안 제시	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견 도출	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성 취약
공론조사	과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발하고 이들에게 충분한 정보 제공과 심도있는 토론을 거쳐 심사숙고된 의견수렴	단순 여론조사에 비해 많은 정보와 토론에 기반하여 도출된 의견을 조사(대표성 제고)	대규모 참여자가 참여함으로써 장기간이 소요되며 진행에 애로
규제협상	정부나 공공기관이 공식 정책으로 규제를 시행하기 전에 규제에 영향을 받는 이해관계자들과 상호 논의와 협상을 진행함으로써 규제 내용에 대한 합의 도출	사회집단과 정부대표들이 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 사회집단의 참여효과 극대화	조직화된 사회집단이 아니면 협상과정에 참여 곤란

자료: 국무조정실(2020), pp. 47-79. 및 한국개발연구원 공공투자관리센터(2015), p. 208.을 참조하여 저자 작성

따라서, 항만 분야의 공공갈등을 사전적으로 예방하기 위해 소관 부처인 해양수산부에서는 사업계획 수립 시 지역 주민 의견수렴에 대한 절차를 강화하기 위한 제도적인 근거를 마련해야 할 것이다. 또한, 해양수산부 및 관

할 지자체에서는 사업계획 수립 전에 다양한 참여적 의사결정 방법들을 활용하여 사업 대상지 주민, 이해관계자 의견을 수렴하고 이들의 요구를 분석하는 기회로 삼아야 할 것이다.

(2) 이해관계자를 포함한 사전 협의체 구축 및 주기적 소통창구 마련

항만 건설계획의 확정 또는 갈등이 예상되는 사업을 추진함에 있어서 정책담당자와 관련 이해관계자들로 구성된 협의체를 구축함으로써 갈등사안을 예상하고 갈등해소 방안을 논의해야 할 것이다.

다수의 이해관계자가 각기 다른 견해와 입장을 가지고 있는 경우, 개별적인 협상만으로는 갈등이 해소되기 어렵고 오히려 이해관계자 간 이해관계에 차이가 발생하여 갈등으로 심화될 수도 있다. 따라서, 개별적인 접촉을 통해 문제를 해결하기 보다는 대표성 있는 이해관계자를 중심으로 협의체를 구성·운영하여 의사 결정력을 높이는 것이 효과적인 방안이다. 협의체의 구성 시에는 중앙정부나 전문가의 참여도 필요하지만, 해당사업지역 주민 및 지역의 전문가를 중심으로 구성하는 것이 의사소통에 효과적인 방안이 될 수 있다. 협의체는 항만개발이 본격화되는 기본계획 이후의 단계에서도 구체적인 사업을 논의할 수 있으며, 상황에 따라서는 공사가 착공된 이후에도 지속 운영될 수 있을 것이다.

〈표 5-23〉 사전 협의체(안)의 단계적 운영 방안

구분	○○항 개발지역협의체	○○항 주민협의체	○○항 발전협의체
중앙정부의 역할	회의구조 마련 및 운영 지원, 회의 진행, 조정·중재	회의 참여 및 지원, 협상 주체	회의구조 마련 및 운영지원, 관련조례 제정, 회의참여 및 진행, 조정·중재
운영시기	사업검토~기본계획수립 전 (혹은 지속 운영)	기본계획~실시계획수립	공사 착공후~운영
구성	중앙정부, 광역지자체, 기초지자체, 해당지역 전문	중앙정부(지방항만청은 실무행정지원 등 역할 수행),	중앙정부, 광역지자체, 해당 기초지자체, 항만지역 주

구분	○○항 개발지역협의체	○○항 주민협의체	○○항 발전협의체
	가, 해당지역 시 민·환경단체, 갈등전문가 등	해당입지 예정지 주민, 필요 시 갈등전문가 등 중립적인 제3자 포함	민(직간접 이해관계자), 외부전문가, 지역 시민·환경단체 등
논의 내용	주민 수용성 제고 방안, 갈등예방 및 해결방안, 각종 보상 방안 모색	정부와 직접 피해지역 주민대표 간 보상규모, 이주대책 등 논의	항만 운영에 따른 영향, 각종 지원방안, 피해-편익 간 균형을 위한 광역차원의 지속가능발전 방안 모색
논의 방식	입지결정에 따른 다양한 문제 해결방안 협의 및 합의	당사자 간 직접 협상을 통한 합의. 제3자를 통한 조정 혹은 중재를 통한 합의	정부와 피해지역 주민대표, 관련단체 간 협의 및 합의

자료: 국토교통부(2014), p. 76.를 토대로 저자 작성

현재 항만재개발사업의 경우 부산(부산항 북항통합개발추진협의회)과 인천(인천내항 1·8부두 재개발 추진협의회)에는 지역협의체의 성격인 '추진협의회'가 이미 구성·운영되고 있다. 추진협의회는 모두 해양수산부의 담당자, 지자체 공무원, 시의원, 업계 전문가, 시민단체(NGO) 등 정부와 지역 주민들의 대표성을 지닌 관계자들이 참여하여 재개발에 대한 다양한 의견과 전문가적인 견해를 제시하고 있다. 이러한 형태의 '추진협의회'를 결성하여 갈등사안 예상 및 이견에 대해 조율하고 주기적인 의견수렴의 창구로 활용하는 것도 좋은 방안으로 판단된다.

또한, 현재 항만재개발 추진협의회의 경우 운영 규정에 의거하여 2~3년 단기 운영되는 형태인데(필요 시 연장 가능), 신항만의 건설 또는 재개발사업 등 갈등발생의 가능성이 높고 장기간이 소요되는 사업의 경우, 관련 법령에 정부와 지역 주민, 이해관계자로 구성된 '지역 협의체'를 법제화하여 상시 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 현재 본문에서도 갈등사례로 언급한 부산항 북항 재개발사업의 '트램사태' 등 항만재개발사업과 관련한 갈등방지를 위해 재개발 추진협의체를 법제화하는 법안도 발의된 상황이며[31],

31) 2022년 5월, 국민의 힘 안병길 의원은 북항 1단계 재개발사업 시 나타난 트램사태 등의 갈등이 지역사회의 소통 부족이었다는 의견에 의해 이를 방지하는 차원에서 항만재개발사업 추진협의회를 법제화하는

「산업입지법」의 경우에도 “중요 사항에 대한 협의 또는 갈등을 조정하기 위하여 산업단지재생추진협의회를 둘 수 있다”라고 명시해 놓고 있다(제39조의20).

(3) 책임자급 다자간 협의체 구성

중앙 정부 또는 지방 정부 간에 발생되는 갈등, 특히 관할권 또는 행정사무 갈등의 경우 관련 조직 책임자들의 협상에 대한 의지가 갈등을 지속시킬 것인지 아니면 조기에 종결시킬 것인지에 큰 역할을 한다. 관련 조직의 책임자들의 협상 의지가 강하고 실무진들의 지속적인 협의 및 갈등해결에의 책임성이 뒷받침된다면 갈등은 더욱 쉽게 피할 수 있다.

일례로 부산항 제2신항(진해신항) 입지결정의 경우, 2006년 부산항 신항에서 발생된 명칭 및 관할권 문제로 인해 오랜 기간 갈등을 겪어왔던 경험에 비추어 큰 갈등이 예상되었다. 그러나, 갈등을 최소한으로 하기 위해 해양수산부에서는 부산광역시, 경상남도와의 정책협의회를 구성하여 제2신항 입지선정에 따른 잠재적 이슈에 대한 논의를 지속적으로 추진해왔으며, 그 와중에 여러차례의 사전협의 및 실무자 협의와 함께 2차례의 고위 정책협의체 회의가 진행되었다. 이러한 노력 끝에 부산광역시와 경상남도 간의 ‘부산항 미래비전 실천을 위한 상생협약서’를 체결하며 큰 갈등없이 부산항 제2신항 사업을 추진할 수 있게 되었다.

또한, 개별 사안에 대하여 책임자급의 다자간 협의체 구성이 어렵다면 기존의 제도들을 활용하는 방안도 강구할 수 있다. 대표적으로 항만관련 기본계획 등 항만 분야의 정책 수립, 변경과 관련된 사항을 심의하는 중앙항만정책 심의위원회도 해양수산부 차관을 위원장으로 하고 관련 중앙 부

내용을 담은 「항만재개발법」 개정안(일명 ‘트램사태 방지법안’)을 발의. 부산일보(2022.5.3.)(검색일: 2022.6.22.)

처의 고위공무원단 또는 3급 공무원, 지자체의 국장급 공무원이 위원으로 참여하는 바[32], 항만정책 심의위원회를 통해 항만정책 관련 갈등예상 사안들을 점검하고 각 기관의 권한에 대해 논의한다면 보다 효율적인 사전 갈등관리가 이루어질 것으로 판단된다.

2) 사후 관리방안

(1) 제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용

제4장에서 살펴보았듯이 현재 항만 분야에서 많은 갈등들이 사법적 결정에 의해 해결되고 있는 실정이다. 특히 관할권, 행정사무, 보상관련 갈등은 법적 소송에 따른 해소가 큰 비중을 차지하고 있다. 물론 사법적 처리를 통해 조기에 갈등을 해소하는 것도 원활한 정책과 사업 추진에 도움이 될 수 있지만, 일반적으로 상소 등에 오랜 시간이 걸리며 비용 또한 많이 소요된다. 따라서, 중앙 정부 및 관할 지자체 공무원들은 갈등과 관련된 법정 소송 전에 다양한 국가의 분쟁조정기구 활용을 통해 갈등을 해소하는 것도 바람직한 방안일 것이다.

다만, 이러한 분쟁조정위원회를 통한 결정사항에 대해 신청 주체들이 모두 동의하여 조정이 되는 것만은 아니며, 많은 경우에는 다시 법적 소송으로 이어지기도 하는 점을 유의하고 이에 대한 사법적 절차 대비 또한 필요할 것이다. 특히 부산항 신항 명칭의 조정 사례와 같이 지정항만의 항만관리가 '국가사무'로 분류되는 경우, 이는 분쟁조정위원회에서 다룰 수 있는 사안이 아니므로 지방자치단체 분쟁조정위원회를 통해 해결할 사안인지 아닌지 사전에 우선적으로 판단할 필요가 있다.

32) 해양수산부, 「중앙항만정책심의회 운영규정」

〈표 5-24〉 국가 주요 분쟁조정제도의 개념 및 대표 사례

분쟁조정 제도	개념	대표 사례
중앙분쟁 조정위원회	시·도간 또는 시·도를 달리하는 시·군·구간 분쟁 및 시·도와 지방자치단체조합간 분쟁, 매립지 등 신규토지의 귀속 지방자치단체 결정 등 심의·의결	아산만 방조제 및 담수호 경계 분쟁(조정)
지방분쟁 조정위원회	동일 광역자치단체 내 기초자치단체 간 분쟁 심의·의결	개발제한구역 내 자동차 액화석유가스 충전소 관련 분쟁(조정)
행정협의 조정위원회	중앙행정기관의 장과 지방자치단체장이 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 경우 협의·조정	부산항 신항 명칭(각하*, 헌법재판소 결정)

주: * 부산항 신항 명칭의 경우 항만명칭을 결정하는 행위는 항만관리사무의 하나이므로 지정항만인 신항만의 명칭결정은 국가사무로서 국가의 전속적인 권한에 속한다고 판단하여 각하됨.
자료: 행정안전부(2019), pp. 57-107.

(2) 사후적 공론조사의 실시

공론(公論)은 특정 사안에 대해 숙의의 과정을 거쳐 사회의 공익에 가장 잘 부합하는 것으로 합의한 공공의 의견으로 지칭할 수 있다. 본 연구의 제2장에서 설명한 바와 같이 원칙적으로 공론화는 정책이 결정되지 않은 상황에서 적절한 대안을 찾고자 할 경우 수행하는 방안으로 사전적 관리방안이라고 볼 수 있다. 앞서 언급한 참여적 의사결정기법들도 모두 공론화의 방법으로 '공론조사'는 그 하나의 방법이다. 반면 정책이 이미 어느 수준이상 결정되어 이해관계자 간의 갈등이 표면화된 상태에서는 '조정'의 방법이 수행된다.

그러나, 꼭 갈등이 표면화 되기 전에만 공론조사를 실시하는 것은 아니며, 오히려 우리나라에서는 갈등이 발생한 사후에 공론조사를 실시하는 경우가 자주 목격된다. 이렇게 조정의 대상을 공론화로 끌어들인 사례로는 '신고리 5·6호기 공론화 사례', '부산 BRT 건설 재개 공론화 사례', '광주

도시철도 2호선 공론화 사례' 등이 있다. 대표적으로 국가적 중대 갈등사안이었던 '신고리 5·6호기 공론화 사례'가 성공적으로 수행되어 수용이라는 결과를 도출한 이후, 공론조사는 갈등 해소의 주목할만한 대안으로 부상하였다.

〈표 5-25〉 사후적 공론조사의 주요 사례

구분	공론화방법	공론화 의제	결과
신고리 5·6호기 공론화	시민참여형 조사 : 1차조사(20,006명)→시민참여단(471명)선정→2차조사(478명)→오리엔테이션→학습숙의→3차조사(471명)→ 종합토론회→4차조사(471명)→정책권고	신고리 5·6호기 건설 중단 찬성/반대	건설 재개(결과 수용)
광주 도시철도 2호선 공론화	숙의형 공론조사 : 여론조사(2,930명)→시민참여단 구성(250명)→사전학습·시민참여단 종합토론회→시민참여단 설문조사(243명)	도시철도 2호선 건설 찬성/반대	건설 재개(결과 수용)

자료: 제주특별자치도의회 정책연구실(2019), pp. 5-7.

일반적으로 공론조사는 일정 수 이상의 주민 대표를 선정하는 등 수행에 상당한 비용이 수반되는 방법이다. 일례로 '신고리 5·6호기 공론조사'의 경우 1차 조사에만 2만 명 이상의 국민이 참여했다. 그러나, 최근에는 지자체 단위의 비교적 소규모 공론조사도 실시되고 있고, 긍정적인 결과들을 도출하고 있다. 따라서, 정책 담당자는 이미 표출되어 진행되고 있는 중요한 항만 분야의 갈등사안에 대해서는 사후적인 공론조사를 활용할 수 있을 것이다.

2. 정책 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고

1) 사전 관리방안

(1) 계획단계부터 구체적인 책임과 권한 확립

정책 추진에 있어서 중앙 정부와 지자체 간 상호 얽혀있는 책임과 권한 배분의 문제는 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 항만 분야의 관할권 및 행정사무 갈등유형의 경우 이러한 초기 사업방침 명확화를 통한 사전적 갈등예방이 필요하다. 현재 「항만법」, 「신항만 건설 촉진법」 등 항만 분야 관련 법령에도 기본계획 등의 수립과 변경 시에 관계 시·도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙항만정책심의회에 심의를 받도록 규정하고 있다. 이러한 관계기관 협의 과정에서 반드시 중앙 정부와 지자체, 또는 관계 기관과의 협의를 통해 계획의 내용을 명확히 전달하고, 이에 대한 의견 수렴이 뒷받침 되어야 할 것이다. 또한, 이를 중앙항만정책심의회의 심의 시에도 다시 한번 확인하는 절차를 거쳐야 할 것이다.

특히, 항만사업이 관할구역 상으로 복수의 지자체들과 연계된 경우, 중앙정부 외에도 지자체 간의 권한과 책임의 배분에 있어서 갈등발생의 소지가 높다. 이러한 경우에는 사무처리 영향권 내에 있는 인접 또는 둘 이상의 지자체가 행정사무를 통합 처리하는 '광역 행정' 제도를 충분히 활용할 필요가 있을 것이고, 중앙 정부인 해양수산부에서도 이러한 제도들을 충분히 숙지하고 지자체들과 협의·조율할 수 있을 것이다. 광역 행정의 협력 제도는 크게 '협력 사업' '사무 위탁', '행정 협의회', '지방자치단체 조합' 등을 들 수 있으며, 아래 〈표 5-26〉과 같이 다양한 지자체들이 협력사업들을 통해 하수처리장, 화장장 또는 교통시설 등에 대해 사업 촉진 또는 조기 착수시키고 있다.

〈표 5-26〉 주요 광역 행정 제도 및 대표 사례

협력 제도	개념	대표 사례
협력사업 (「지방자치법」 제147조)	행정업무의 광역성으로 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 인적·물적 자원이 부족하거나 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리	교외선 운행재개 및 복선전철화 사업(경기도, 양주, 고양, 의정부)
사무위탁 (「지방자치법」 제151조)	광역계획 및 그 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무의 조정 등의 필요를 고려하여 관계 지방자치단체 간 구성	강원남부 권 5개 시·군 음식물류 폐기물 처리 시설광역화사업 (삼척시, 동해, 영월군, 정선군, 태백시)
행정협의회 (「지방자치법」 제152, 158조)	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동 처리	경부선 지하화 추진 행정협의회, 남부 내륙철도 건설사업 조기착수를 위한 행정협의회
지방자치단체 조합 (「지방자치법」 제159, 164조)	2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체	부산·진해 경제자유구역청

자료: 행정안전부(2019), pp. 11-44.

특히, '남부 내륙철도 건설사업 조기착수를 위한 행정협의회'의 사례와 같이 행정협의회 구성을 통해 항만 관련 사무를 지자체 간 사무·행정 처리 분담을 해서 사업 촉진을 도모할 수 있을 것이다. 또한 '부산진해 경제자유구역청'과 같은 조합 결성을 통해 항만산업과 관련된 각종 인허가 사항 및 외자유치 등을 관련된 지자체들이 공동으로 추진하는 것도 좋은 방안으로 판단된다. 대표적으로 행정구역 상 부산시와 경상남도에 걸쳐 개발되고 있는 부산항 신항 및 제2신항의 부산시와 경상남도의 경우, '부산항 신항개발 조합(가칭)'을 구성하여 항만개발사업의 효율적인 추진을 도모할 수 있다. 이러한 조합의 경우, 항만이 건설된 후 해산의 절차를 밟을 수도 있으며 필요할 경우 공사나 특수법인 등으로 전환되어 장기적으로 항만과 관련된 사무업무를 처리할 수도 있어 눈여겨볼 필요성이 있다.[33]

33) '부산-거제간 연결도로건설조합(부산광역시-경남도)', '부산-김해경량전철조합(부산광역시-김해시)'

(2) 객관적이고 투명한 보상체계 마련

현재에도 항만개발 등의 과정에서 토지보상(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 근거」) 및 어업보상(「수산업법」, 「토지보상법」 등 근거)이 피해영향평가, 감정평가, 보상금 협의 등을 통해 이루어지고 있다. 그러나, 항만 분야의 갈등사례에서 살펴보았듯이 보상관련 갈등은 끊이지 않고 있다. 그 이유로는 첫째, 산정방식에 대한 불신, 타 사례와의 형평성 문제 등 기준에 대한 불만이다. 둘째, 보상시점 및 보상절차, 보상방식에 대한 이해 당사자 간 의견 불일치이다. 셋째, 어업권 등의 보상은 근거가 복잡하고[34], 만약 항만에서의 소음[35]이나 미세먼지 발생의 경우에는 항만의 경우에는 보상근거가 없는 등 제도적인 문제 역시 포함하고 있다.

따라서 보상과 관련된 갈등을 사전에 방지하려면 주관 부처인 해양수산부에서 각종 보상체계에 대한 법·제도적 검토를 통해 보상금의 기준을 명확히해야 하며, 보상금 산정기준을 환경변화에 따라 수시로 업데이트 및 공표해야 할 것이다. 또한, 보상협의 사전에 유사 보상 사례 공유를 통해 주민 또는 이해관계자들이 공감할 수 있는 합리적 보상 결정이 가능하도록 노력해야 할 것이다. 보상금 산정에 대해 주민이나 이해관계자가 보상액 산정용역기관에 불신이 있을 수도 있는 바, 주민 또는 이해관계자가 원하는 산정기관을 통해 보상금액을 산정하는 방법 또한 갈등을 방지할 수 있는 방안이 될 것이다.

는 조합이 해산된 사례이며, '수도권매립지운영관리조합('91.11.)'의 경우 '수도권 매립지공사('00.7.)'로 전환된 사례임, 행정안전부(2019) p. 45.

34) 어업권의 보상의 경우 피해보상액 산정은 「수산업법 시행령」, 보상 절차는 「토지보상법」에서 정하고 있으며, 보상 주체가 하나 이상이며 수익시설이 있는 경우에는 보상 주체 간 분담기준이 명확하지 않음, 김근섭·박주동·김영훈(2017), p. 60.

35) 공항의 경우에는 「공항소음 방지법」에 따라 보상 실시

2) 사후 관리방안

(1) 객관적인 피해원인 규명 및 이해관계자 신뢰 확보

갈등이 발생한 원인에 대한 철저한 규명이 필요하며 갈등원인의 조사, 대안 마련 과정에서 현지 주민 및 이해관계자를 포함시켜 정부 대안의 신뢰성을 확보해야 한다. 운영·작업권, 보상이나 비용관련 갈등일 경우에는 공동피해조사단(위원회)을 통해 공동으로 피해액과 보상액을 산출할 필요가 있다.

특히, 이해관계자들의 요구를 명확히 파악하기 위해서는 사후적인 갈등영향분석의 수행도 고려할 수 있다. 갈등영향분석은 이해관계와 관련이 없는 제3의 기관에서 이해관계자들의 심층면접 등을 통해 객관적인 요구를 파악하여 갈등의 예방과 해소에 도움을 준다. 원칙적으로 갈등영향분석은 갈등이 표면화되기 전에 실시하는 것이나 경우에 따라서는 갈등이 진행 중인 사안의 해결을 위해 수행되기도 한다. 갈등해결을 위한 사후적 갈등영향분석은 갈등발생의 원인 분석, 핵심 및 주변 이해관계자 파악, 갈등 이슈 및 주요 쟁점 파악, 집단별 갈등해결 방안 분석, 갈등을 해결을 위한 방안 제안 등이 포함될 수 있다.

또한, 갈등과 관계된 이해관계자들의 신뢰를 확보하기 위해서 갈등을 해소하는 과정에서 정부 관계자가 이해관계자를 지원하려는 의지를 갖고 있다는 성실한 자세와 태도를 보이는 것이 무엇보다 중요하다. 때로는 지루하다고 느낄 정도로 이해관계자 전체를 만나는 자리를 지속하고 이를 통해 이해관계자 대표가 정부를 상대로 자신들의 요구를 적극적으로 개진하고 있다는 모습을 보여주어야 한다. 또한 소통의 과정 속에서 정부의 정책 담당자는 불필요한 오해의 소지가 없도록 모든 절차를 투명하고 중립적으로 진행할 수 있는 주의가 필요하다.

(2) 기타 : 법률적 판단을 통한 갈등의 조기 해결

전술한 바와 같이 최근의 갈등관리에 있어서 대안적 갈등관리 방식이 시대적 흐름이다. 하지만, 반드시 대안적 방식이 우월한 방식은 아닐 것이다. 사안에 따라서는 사법적 판결이 더욱 효과적이거나 불가피한 경우도 있다. 본 연구의 갈등사례에서도 많은 갈등사례가 결국에는 사법적 판단을 통해 종결됨을 확인할 수 있다. 따라서, 정책 담당자는 갈등의 양상을 확인하고 소통 및 조정을 통해 갈등을 해결할 것인지 또는 신속한 사법적 대응을 통해 해결할 것인지에 대해 판단할 수 있도록 기존 갈등관련 사례 및 판례들을 숙지하는 역량 강화도 선행되어야 할 것이다.

3. 전문적 갈등관리역량 강화

1) 사전 관리방안

(1) 갈등진단표의 구비

갈등의 예방적인 측면 그리고, 갈등의 진행 과정에서 갈등이 발생했는지 또는 현재의 갈등 수준이 어떤지에 대한 판단이 필요하다. 그러나, 주관 부처인 해양수산부 및 관련 기관의 담당자들이 추진하고 있는 사업에 대해 갈등상태를 진단하기에는 정확한 판단기준이 모호하며 사업부서에서 갈등관리 담당부서로 갈등관리 과제를 신청할 때에도 애로가 존재한다. 이는 비단 항만 분야 뿐만이 아니라, 타 정부 부처나 기관의 경우에도 마찬가지다. 따라서, 일부 부처나 지자체에서는 사전 또는 사후에 갈등을 진단하고 경중을 판단할 수 있는 갈등진단표(체크리스트)를 제시하고 있다. 서울특별시가 대표적이다. 서울시는 12개 문항으로 구성된 공공갈등진단표를 구비하고 있으며, 담당자가 공공갈등진단표 작성을 통해 갈등의 수준을 측정하

고 이에 따라 1~3등급과 등급외로 구분하여 관리를 실시하고 있다.[36] 또한, 부산광역시, 한국전력공사 등에서도 아래 〈그림 5-2〉와 같이 유사한 갈등 진단표를 구비하여 활용하고 있다.

〈그림 5-2〉 타 분야의 공공갈등 진단표 양식

전력사업 갈등 진단표 예시

부록 1 갈등진단표 양식

□ 갈등과제명 :

* 관계법령(필요시) :

□ 진단일자 : (회차)

□ 사업추진부서 및 담당자:

연번	갈등 진단 내용	가	나
1	다수의 이해관계자 또는 집단이 존재한다. (다수 : 5인 이상 또는 1개 이상의 집단)	존재하지 않음	존재함
	이해관계자 또는 이해관계집단이 존재하거나 예상되는 경우 이해관계자의 수를 적어주세요.		
	조직화된 집단의 수를 적어주세요.		
2	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상된다.	그렇지 않음	집단구성원 수 (단초 명 한해)
3	사업추진과 관련하여 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다.	그렇지 않음	예상되는 갈등표출시기 - 사업(안) 발표 시 ( ) - 사업 추진(진행)시 ( )
4	갈등이 표출되었거나, 표출된다면, 표출양태는 어떠합니까? 모두 체크하여 주세요.	공문 등한 민원제기( ) 소 송 ( ) 항의성 방문 ( )	집단시위, 폭력 ( ) 인터넷 악의적 댓글( )
5	갈등이 언론에게를 통하여 보도되었다.	보도되지 않음	보도됨
6	보도된 매체 수	4개 이하	5개 이상
7	보도된 횟수	9회 이하	10회 이상
8	갈등에 대한 해결방안이 어느 일방으로부터 제시된 적이 있다.	있음	없음
9	갈등해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다.	6개월 미만	6개월 이상
10	갈등해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다.	필요 없음	필요함
	별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상하십니까? 예상소요액을 적어주세요.		
11	갈등해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하다.	필요 없음	필요함
12	갈등해결에 한전을 제외한 타 부처, 타 기관, 지자체 중앙정부 등의 협조가 필요하다.	필요 없음	필요함

지자체 공공갈등 진단표 예시

공공갈등 진단표

○ 사 업 명 :

○ 진 단 일 자 : 20 . . .(회차)

○ 사업추진 부서 : 0 0 0 0팀(담당자 0 0 0, ☎1232)

연번	공공갈등 진단 내용	아니오(No)	예(Yes)			
1	다수(5인 이상 또는 1개 이상의 집단)의 이해관계인 또는 집단이 존재한다. - 이해관계인 또는 이해관계집단이 있거나 예상되는 경우 이해관계인의 수를 적어 주세요. - 조직화된 집단의 수를 적어 주세요.	1점	5점			
		00명				
		00개수				
2	갈등이 언론매체를 통하여 보도되었다. - 보도된 언론(TV, 신문 등)의 영향력 (예상시점 모두 체크) - 보도된 매체 수 - 보도된 횟수	1점	5점			
		중앙언론( ) 지역언론( ) 인터넷언론( )				
		2개 이하( ), 3개 이상( )				
		2회 이하( ), 3회 이상( )				
3	갈등 해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다. - 별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상 하십니까? 예상소요액을 적어주세요.	1점	5점			
		( ) 천원				
4	갈등 해결을 위해 법령 또는 제도의 제 · 개정이 필요하다.	1점	5점			
5	갈등 해결에 부산시를 제외한 타 부처, 타 기관의 협조가 필요하다.	1점	5점			
6	부서 내에서 자체적으로 갈등에 대한 해결방안(대책)을 제시할 수 없다.	1점	5점			
7	갈등 해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요하다.	1점	5점			
8	사업과 관련하여 시와 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다.	전혀 그렇지 않다(1점)	그렇지 않다 (2점)	보통 (3점)	그렇다 (4점)	매우 그렇다 (5점)
	- 예상 갈등표출시기	- 사업계획 발표시 ( ), - 사업추진진행시 ( )				
	- 갈등 표출 방법	공문 민원제기( ) 집단시위, 폭력( ) 인터넷, 인력제기( ) 소송( ) 항의방문( )				
9	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상된다.	전혀 그렇지 않다(1점)	그렇지 않다 (2점)	보통 (3점)	그렇다 (4점)	매우 그렇다 (5점)
	- '그렇다' 또는 '매우 그렇다'고 답한 경우	집단 구성원 수 (단초 명 한해 명)				
10	갈등 해결에 상당한 기간(6개월 이상)이 소요될 것으로 보인다.	전혀 그렇지 않다(1점)	그렇지 않다 (2점)	보통 (3점)	그렇다 (4점)	매우 그렇다 (5점)
갈등 진단결과 및 의견		- 갈등 점수 : 점 ○ 갈등 등급 : 등급 ※ 등급기준 : 총점 50점 기준				
		35점 이상 "가" 등급	25점 이상 "나" 등급	25점 미만 "다" 등급		
		- 기타 의견필요시				

자료: 부산광역시(2018) p. 66. 및 한국전력공사(2015), p. 175.

본 연구는 이러한 타 분야의 공공갈등 진단표 및 본 장의 델파이 조사 결과를 활용하여 항만 및 갈등 전문가 협의를 거쳐 항만 분야에서 갈등을 진단할 수 있는 진단표 문항을 구성해 보았고 아래 〈표 5-27〉과 같다.

36) 공공갈등진단표에서 '나' 항목에 해당하는 개수가 8개 이상인 경우는 1등급으로 시전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항, 6개 이상인 경우 2등급으로 타 부서 및 갈등관리부서(갈등관리협치과)의 협력 또는 지원이 필요한 사항, 5개 이하인 경우에는 사업부서에서 자체적으로 갈등관리가 가능한 사업으로 분류, 서울특별시(2022)

〈표 5-27〉 갈등진단표 문항의 구성 내용

구분	주요 내용
이해관계자 측정	• 갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우 • 다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우 • 사업이 복수의 행정구역에 걸쳐있는 경우
갈등의 표출 방식과 빈도 측면	• 사업이 향후 갈등으로 전개가 예상되는 경우 • 불거지는 갈등 이슈에 대하여 언론 및 기타 매체 보도 빈도가 높거나 보도 매체 수가 많은 경우 • SNS를 통한 갈등사안의 홍보와 활동 빈도가 높은 경우 • 갈등과 관련하여 해당기관이나 타기관(권익위원회, 감사원 등)에 민원이 제기된 경우
갈등해결을 위한 자원의 가용성	• 갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우 • 갈등해결을 위해 법·제도적인 개선이 필요한 경우 • 유사한 과거 사업에서 갈등사례나 소송 사례가 존재하는 경우 • 갈등해결을 위해 별도의 추가적 재원이 소요될 가능성이 있는 경우 • 갈등해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요한 경우 • 갈등발생 시 해결에 소요되는 기간이 장기적일 경우(1년 이상) • 갈등해결을 위해 유관기관이 아닌 다 부처 또는 타 기관의 협조가 필요한 경우

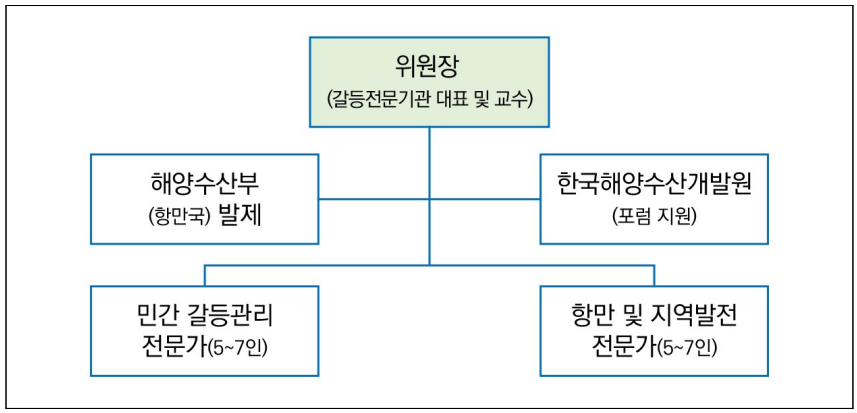
자료: 저자 작성

(2) 항만갈등 관리 포럼(안) 운영(항만갈등 전문자문회의)

현재 해양수산부에서도 갈등관리심의위원회가 운영되고 있으나, 그 개최 횟수가 많지 않고 사안을 다루는 범위가 전체 해양수산부 관장 업무를 대상으로 하는 관계로 항만 분야의 갈등을 집중적으로 예상, 진단, 논의하기에는 한계가 따른다. 따라서, 해양수산부 항만국 관계자, 관련 연구기관(한국해양수산개발원 등), 민간 갈등관리 전문가, 항만 및 지역발전 전문가 등으로 구성된 '항만갈등 관리 포럼(안)'의 구성·운영이 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 포럼의 대상지는 전국 항만을 범위로 하며, 갈등 예상 사안에 대해 해양수산부 항만부서 관계자(또는 항만공사)가 발제하고 민간 갈등관리 전문가와 항만 및 지역발전 전문가들이 모여서 주요 쟁점 사안, 갈등

종류, 갈등관리 전략, 이해관계자 소통 방안 등에 대한 다양한 사례와 경험을 공유하고 논의하는 자리로 운영될 수 있을 것이다(〈그림 5-3〉 참조). 주요 사례로서 국토교통부와 한국교통연구원은 2018년 '신공항 건설 갈등관리 포럼'을 구성하고 7회에 걸쳐 운영하기도 했다(국토교통부, 2018).

〈그림 5-3〉 항만갈등 관리 포럼(안) 조직도



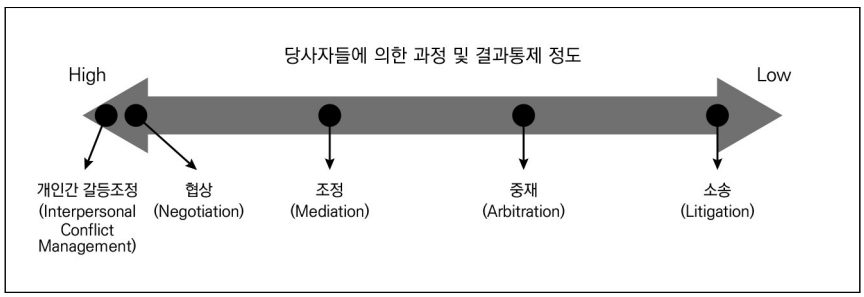
자료: 오성열·송기한·손정웅(2018), p. 6.을 참조하여 저자 작성

2) 사후 관리방안

(1) 부처 자체의 갈등조정기능 강화

해양수산부에서도 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 및 부처의 「해양수산부 갈등관리 운영규정」에 따라, 갈등이 발생할 시 해당 분야의 전문인력을 투입하여 효율적으로 해결방안을 강구하는 갈등조정협의회를 구성·운영토록하도록 되어 있다. 이러한 갈등조정협의회의 주요 기능은 해당 갈등과 관련하여 이해당사자 면담 및 조정, 이해관계 대표자 간의 갈등조정회의 운영 등을 수행하는 것이다. 즉, 갈등발생 시 조정의 기능을 수행하는 것이 주요 목적이다.

〈그림 5-4〉 대안적 갈등관리(ADR) 방식의 구분



자료: 신군재(2013), p. 387.

그러나, 제3장에서 적시하였듯이 현재의 갈등조정협의회는 일반 전문가 협의체 또는 제도개선 협의체와의 차별성을 두지 못하고 있다. 항만 분야의 갈등사례를 살펴보아도 갈등 조정·중재의 경우에는 해양수산부에 의한 조정·중재[37]보다는 국민권익위원회(신항 가덕도 지역주민 어업 보상권 및 토지 보상권 갈등), 환경분쟁조정위원회(고현항 매립공사 수질오염 갈등) 등 국가 중재·조정의 결과를 받아들여 종결된 결과이다. 물론 이러한 국가 분쟁조정 기관을 활용하는 것도 갈등의 종결에 도움이 되지만, 그 과정에 비교적 장시간이 소요된다. 따라서, 갈등사안이 발생하였을 시 해양수산부 내에서 제3자의 갈등 조정전문가를 갈등조정협의회에 포함하여 조정절차에 들어가야 할 것이다. 특히 다수의 지자체에서 임기제 공무원의 형태로 '갈등조정관'을 임명하고 있고 갈등조정관의 역할이 중요해 짐에 따라, 경기도 등에서는 갈등조정관을 일반직으로 전환하는 작업도 추진하고 있다.[38] 따라서, 해양수산부에도 교육을 통한 내부적인 갈등조정관의 양성 및 관련 인재 채용 역시 고려해 볼 수도 있다.

37) 조정과 중재는 제3자가 투입되는 점에서 협상과는 구별되지만, 조정의 경우, 조정자가 공식적인 의사결정력이 없는(또는 제한적) 반면 중재의 경우 제3자가 결정권을 위임받고 이해관계자가 결정을 따르는 점이 구분됨

38) 인천일보(2022.8.7.)(검색일: 2022.5.13.)

(2) 갈등 종료 후 갈등치유 및 관계 회복 프로그램 운영

현재 대다수의 갈등관리 관점은 '갈등을 유발했던 공공정책이 종국에 실행'되는 과정에서 이에 대한 '반대 움직임이 재차 발생하지 않으면' 갈등이 해결된 것으로 인식하고 있다(국무조정실, 2020). 그러나 이해관계자의 갈등 경험으로 인한 후유증, 공동체의 손상 상태에서 방치되고 있는 실정으로 언제 갈등이 다시 재발할지 모르는 리스크를 안고 있다. 항만 분야의 경우에도 동일 갈등지역 또는 같은 쟁점에서 갈등이 종결, 재발을 반복하는 경향이 있음을 발견할 수 있다.

이러한 갈등 치유의 과정으로 '제주특별자치도 강정마을' 사례를 들 수 있다. 제주특별자치도의회는 제주해군기지 갈등 경험으로 훼손된 공동체의 가치를 치유 및 회복하고 강정마을의 소득 증진을 위해 「제주특별자치도 강정지역 주민 공동체 회복 지원 조례」를 제정하였고, 주민 편의시설 설치, 마을 커뮤니케이션 센터 설치, 마을소득 증진을 위한 설치 및 운영 등을 지원하고 있다(국무조정실, 2020).

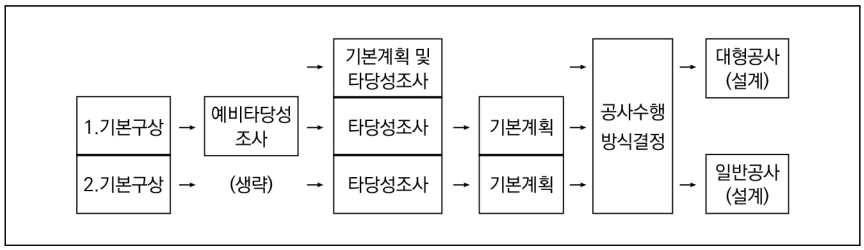
4. 항만사업 단계별 갈등관리방안: 개발 단계를 중심으로

1) 기본 구상단계

항만 개발의 기본구상 단계에서는 공사의 필요성 구상, 부지의 선정, 필요시 예비 타당성 조사(대형공사의 경우)를 통한 정책적·경제적인 검토가 이루어진다. 갈등관리의 측면에서 기본 구상단계에서는 먼저 항만 개발의 필요성 등과 관련된 내부의 의견 수렴이 필요하며, 개발이 필요하다고 판단될 시에는 관계 지자체 등과 정보 공유가 필요하다. 또한 예산이 확보될 경우 소규모의 사전 갈등영향분석을 실시하여 전문기관을 통해 해당 지역

주민 및 이해관계자의 사전적인 의견을 파악하는 것도 갈등을 예방할 수 있는 방안이다.

〈그림 5-5〉 항만공사 기획업무의 수행 절차



자료: 해양수산부(2021b), p.415.

2) 기본계획 수립 단계

기본계획 수립 단계에서는 「항만법」의 절차에 따라 관계기관 협의를 거치게 되는데, 이 단계에서 갈등발생 여부를 파악한 후 갈등이 예상될 시에는 관계기관의 행정협의체를 구성하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또한, 수립된 기본계획이 고시되기 전에 미리 해당지역 주민의견을 수렴해야 할 필요성이 있다. 지역 주민의 의견 수렴은 앞에서 언급한 바와 같이 참여적 의사결정 기법을 활용하여 실효성을 높여야 할 것이다. 또한, 중앙항만정책심의회에 기본계획이 상정될 시, 갈등관련 전문가(심의위원)도 포함시켜 갈등사안을 예상하고 갈등발생 시 대응가능한 대안을 미리 다양하게 수립하는 편이 좋을 것이다.

3) 설계 단계

설계 단계에서는 타당성 조사 시 전략적 갈등영향분석을 실시하여, 이해관계자 그룹에 대한 요구를 파악한다. 또한 기본설계 전에 주민설명회를

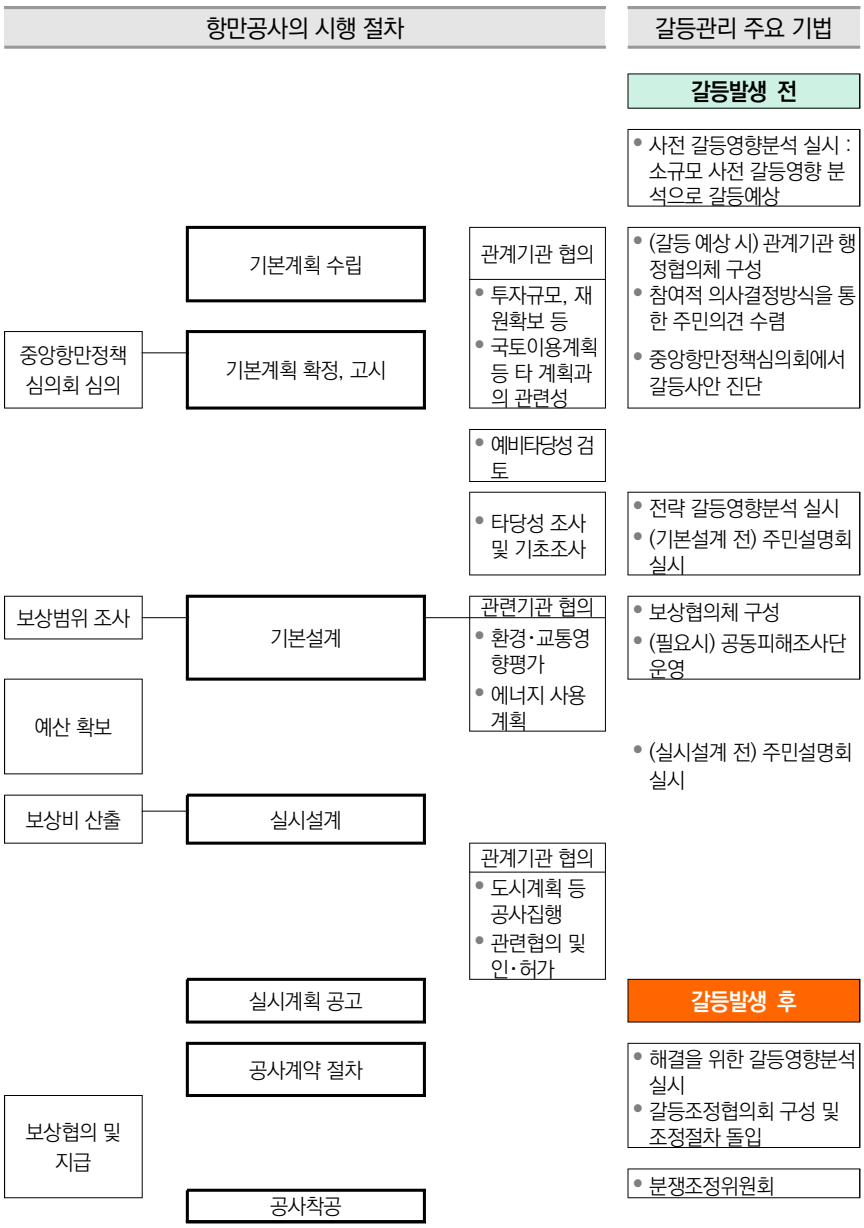
개최하여 이해관계자 외 지역 주민의 의견도 수렴해야 할 것이다. 보상이 필요할 경우, 보상 추진도 이 단계에서 시작되는데 보상절차의 시작(보상범위 조사)과 병행하여 보상협의체를 구성하고 환경·교통영향평가 시에는 정부와 이해관계자가 공동으로 구성된 공동피해조사단을 운영하여 이해관계자의 신뢰 확보 및 조사작업의 객관성을 높여야 할 것이다. 관련 주민 협의체의 구성이 필요하다면 설계 단계부터 주민협의체를 구성하여 사업 담당자와 주기적인 소통이 이루어져야 할 것이다.

4) 실시계획 승인부터 항만 개장 단계

실시계획 승인부터 착공, 개장 전까지는 갈등발생으로 공사 등이 지연될 경우 대규모의 비용이 수반될 수 있다. 따라서 다양한 시나리오를 토대로 사후적인 갈등관리방안을 모색해야 한다. 갈등발생이나 조짐이 파악될 경우 갈등해결을 위한 사후적인 갈등영향분석이 수행될 수 있으며, 사업 담당자는 갈등관리 부서와 협조하여 제3자 조정자가 포함된 갈등관리협의회를 구성 및 운영하여야 할 것이다. 만약, 갈등이 이미 표출화되었다면 사안에 따라서, 분쟁조정위원회를 통해 해결할 수 있는 지 파악하고 실행에 옮겨야 한다.

상술한 항만 개발단계에서의 갈등관리 기법의 적용을 도식화하면 아래 〈그림 5-6〉과 같다.

〈그림 5-6〉 항만개발 단계의 갈등관리기법



자료: 해양수산부(2021b), p. 420 및 국무조정실(2016) pp. 132-151을 바탕으로 저자 작성

5. 항만 분야 공공갈등 관리방안의 활용 및 추진 과제

본 절에서는 항만 분야 공공갈등에 대한 사전, 사후적 갈등관리방안들을 제시했다. 제시한 갈등관리방안들은 아래 〈표 5-28〉과 같이 활용될 수 있으며, 활용 주체들도 갈등관리방안에 따라 중앙 정부 및 지자체, 항만운영사(항만공사, 터미널 운영사 등), 사업 시행자 등이 다양하게 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-28〉 본 연구의 갈등관리방안 활용(안)

구분	갈등관리방안	활용 방안(추진 시기)	활용 주체
사전 관리 방안	①사전 주민의견 수렴 강화	• 기본계획 수립 단계에서부터 참여적 의사결정 기법을 활용하여 주민의견 수렴 진행(★) • 항만 분야 관련법령에 주민의견 수렴 절차 개선에 활용	• 중앙 정부 및 지자체
	②이해관계자를 포함한 사전 협의체 구축 및 주기적 소통창구 마련	• 신규 항만사업, 특히 갈등 예상사업 추진 시 이해관계자 사전협의체 구성에 활용(★) • 현재 운영 중인 항만재개발사업 '추진협의회'의 법제화에 활용	• 중앙 정부 및 지자체 • 항만 운영사(항만공사 등)
	③책임자급 다자간 협의체 구성	• 정부간(중앙 및 지자체) 갈등발생 예상 시, 다자간 협의체 구성에 활용 • 항만정책 심의위원회의 기능 확대에 활용(책임자급 협의)(★)	• 중앙 정부
	④계획단계부터 구체적인 책임과 권한 확립	• 법령에서 명시한 기본계획 수립 과정에서의 관계 부처, 지자체 협의 과정에서 활용(상시) • 광역 행정제도를 통해 지자체 간 책임과 권한 확립에 활용 – 특히 복수 행정구역에 걸쳐 진행되는 항만사업(부산항 신항 등)의 경우 행정협의회 및 지자체 조합 구성(예: 부산항 신항 개발 조합)에 활용	• 중앙 정부 및 지자체
	⑤객관적이고 투명한 보상체계 마련	• 항만관련 보상규정 검토에 활용(★) • 보상금액 산정기관 선정에 활용(상시)	• 중앙 정부
	⑥갈등진단표 구비	• 정부, 지자체, 항만공사 등에서 항만 분야 갈등의 사전 진단을 위한 진단표(체크리스트) 작성 및 갈등 진단에 활용(★)	• 중앙 정부 및 지자체 • 항만 운영사

구분	갈등관리방안	활용 방안(추진 시기)	활용 주체
			및 관계 기관 • 사업 시행자
	⑦항만 갈등관리 포럼(안) 운영	• 갈등의 사전 진단 논의를 위한 정책 담당자, 전문가 집단으로 구성된 전문자문회의(항만갈등관리 포럼) 운영에 활용(★)	• 중앙 정부 및 지자체
사후 관리 방안	⑧제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용	• 정부간(중앙 및 지자체) 갈등발생 시, 국가의 분쟁조정제도(중앙분쟁조정위원회 등) 활용을 통해 조기 해결 모색	• 중앙 정부 및 지자체
	⑨사후적 공론조사의 실시	• 진행 중인 갈등에 대해 비교적 소규모의 '공론조사' 진행에 활용	• 중앙 정부 및 지자체 • 항만 운영사 • 사업 시행자
	⑩객관적인 피해원인 규명 및 이해관계자 신뢰 확보	• 갈등원인, 피해 규명 시 공동피해조사단(위원회) 구성 및 정부의 협상 태도에 활용 • 사후 갈등영향분석 수행에 활용(★)	• 중앙 정부 및 지자체 • 항만 운영사 • 사업 시행자
	⑪부처 자체의 갈등조정 기능 강화	• 부처의 갈등조정협의회 운영에 활용(★) • 부처 갈등조정전문가(갈등조정관) 확보에 활용	• 중앙 정부
	⑫갈등 종료 후 갈등치유 및 관계 회복 프로그램 운영	• 갈등의 1차적인 종결 후 동일 지역의 재발 방지 및 이해관계자, 지역의 관계 회복에 활용(★)	• 중앙 정부 및 지자체
	⑬ 기타 : 법률 판단을 통한 갈등의 조기 해결	• 사법적 대응을 통한 갈등의 조기 종료에 활용 • 갈등 및 판례 사례집 구축에 활용(★)	• 중앙 정부 및 지자체 • 항만 운영사

주: (★) 표시는 단기 추진 과제에 활용
자료: 저자 작성

본 절에서 제시된 갈등관리방안은 현행 제도와 여건 안에서 단기간 모두 적용하기에는 어려울 수 있다. 예를 들어, 〈표 5-28〉에서 제시한 ① 사전 주민의견 수렴 강화와 연계하여 「항만법」, 「신항만건설 촉진법」 등 관련 법령의 기본계획 단계에서의 주민의견 수렴 절차 개선은 「항만기본계획」, 「신항만건설 기본계획」 수정계획의 추진 과정에 따라 법령 개정을 추진해야 함에 따라 중장기적으로 고려할 수 있을 것이다. 또한, ③ 책임자급 다

자간 협의체 구성과 연계된 다자간 협의체 구성은 갈등사안이 예상될 시 상시적으로 운영할 수 있을 것이며, 이미 갖춰진 제도인 광역행정 제도 및 분쟁조정제도 역시 정책 담당자의 숙지를 통해 단기에 적용할 수 있는 방안으로 판단된다. 따라서, 위의 〈표 5-28〉에서 제시된 각 활용 방안 중에서 단기적으로 적용할 수 있는 방안들을 중심으로 아래 〈표 5-29〉와 같이 추진과제들을 제시해 보았다. 이 추진과제들은 다음 장의 정책제언에서 보다 구체적으로 기술하고자 한다.

〈표 5-29〉 갈등관리방안의 단기 추진 과제(정책제언)

추진 과제 (정책 제언)	주요 내용	관련 갈등 관리방
갈등관리 매뉴얼 개발	• 항만 분야 갈등관리매뉴얼 개발을 통해 참여적 의사기법의 적용, 갈등영향분석의 진행, 사전 협의체, 갈등관리 포럼 구성·운영, 지역 이해관계 회복 프로그램의 운영 구성 등 갈등관리의 종합적인 프로세스와 운영방법 제시	①, ②, ⑥, ⑦, ⑧, ⑩, ⑪, ⑫
DB 및 갈등·소송 사례집 구축	• 갈등 DB 구축 및 갈등·소송사례집 구축을 통해 담당자의 갈등 대응역량 제고	⑤, ⑬
항만갈등지수 개발	• 갈등진단표를 바탕으로 한 항만갈등지수 개발로 상시적 항만갈등 모니터링 체계 구축	⑥
정책심의위원회 기능 확대	• 항만 관련 정책심의위원회에서 갈등사안도 검토할 수 있도록 법령 개정	③
단계적 갈등영향 분석 수행	• 갈등영향분석의 확대 시행 및 사전, 사후 단계적 시행	⑩
기타	• 단기 추진 과제의 원활한 수행을 위한 예산 확보 및 교육 강화(해양수산부 「갈등관리 운영 규정」 개정	

주: '관련 갈등관리방안'의 번호는 〈표 5-28〉의 갈등관리방안 번호를 준용
자료: 저자 작성

06
결론 및 정책제언

제1절 결론

1. 요약 및 결론

1) 항만 분야 공공갈등관리는 향후 더욱 중요

한국 사회에서의 갈등은 더욱 첨예해지고 있다. 또한, 숙의 민주주의 방식이 사회 전반에 자리 잡으면서 공공정책과 사업의 추진과정에서 발생하는 공공갈등도 더욱 증가하고 있다. 항만의 건설, 운영 및 재개발 과정에서 발생하는 공공갈등도 추가적인 비용을 유발할 뿐만 아니라 항만의 브랜드 이미지와 경쟁력 저하를 가져올 수 있다. 특히 2019년 예비 타당성 제도 개편 이후 정책 평가에 '지역주민의 사업태도 등 외부여건'이 반영되었고 여기에 지역주민, 이해당사자 등 해당사업의 영향을 받는 대상들의 사업에 대한 태도와 갈등여부가 포함됨에 따라, 새로운 재정사업 실시에는 갈등여부의 진단과 그에 대한 관리가 더욱 중요해졌다. 또한, 현재「제2차 신항만 건설 기본계획」수정계획도 수립되고 있는 과정에서 원활한 계획 추진을 위해서는 항만 분야의 갈등관리는 시급한 현안문제로 대두되었다.

2) 항만 분야 갈등발생 시 대규모의 추가적인 비용이 지출

공공정책이나 사업의 추진으로 발생하는 공공갈등은 정부의 불신을 초래하고 정책 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 사회적 비용을 증가시킨다. 본 연구는 국내 주요 항만인 부산항(부산시, 창원시)과 인천항(인천시) 인근 주민들을 대상으로 설문조사를 수행했으며, 조건부가치측정법을 통해 갈등비용을 추정해 보았다. 갈등비용 추정에 앞서 설문 응답자들을 대상으로 한 항만 분야 갈등관리 인식도 조사에서 대부분의 응답자들은 항만이 지역경제에 큰 영향을 끼치며 항만 분야의 갈등관리가 중요하다고 응답했다. 조건부 가치측정법을 통한 부산항과 인천항의 갈등비용은 각각 연간 72억 원과 54억 원으로 이는 사업 외에 추가적으로 발생하는 비용임을 고려할 시 상당한 규모이다. 본 연구는 부산항과 인천항을 대상으로 추정했지만, 전국 항만에서의 갈등비용을 추정할 경우 그 비용은 더욱 커질 것이다. 따라서, 추가적인 사회적 비용 지출을 미연에 방지 또는 조기에 해결할 수 있는 갈등관리 시스템 구축이 필요하다.

3) 공공갈등관리는 대안적 갈등관리방식으로 전환 중

공공갈등 관리의 방식은 과거 사법적 해결 등을 중심으로 한 전통적 갈등관리방식에서 점차 대안적 갈등관리방식(ADR)으로 변모해오고 있다. 우리나라도 2007년 수립된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 참여적 의사결정을 통한 갈등관리를 지향하고 있다. 또한 입법 예고되고 있는 갈등관리기본법(안)의 경우 공론화 프로세스를 수록하는 등 대안적 갈등관리방식에 중점을 맞추고 있다. 해양수산부 역시 갈등관리 훈령을 구비하고, 갈등관리심의위원회를 운영하는 등 갈등관리에 노력하고 있지만 한계점은 발견되고 있다. 특히, 실질적인 갈등진단 작업이 이루어지는 갈등영향분석은 거의 이루어지지 않고 있으며, 갈등조정협의회도 일반적인 제

도개선협의회와 큰 차별성 없이 운영되고 있다. 우리나라의 갈등관리방식의 변화, 해양수산부의 갈등관리제도 현황 분석을 통해 공공갈등관리의 기본 방향을 사전적 공론화와 사후적 조정을 통한 갈등관리 및 차별성 이해, 정부신뢰 제고 노력, 전문적 갈등관리 배양으로 제시할 수 있을 것이다.

4) 갈등사례 분석 결과 사전 예방과 사후 대응의 이원적 관리 필요

본 연구는 다양한 문헌 조사 및 인터뷰 등을 바탕으로 항만 분야에서의 갈등사례를 전방위적으로 수집하였고, 최종적으로 62개 사례를 선정하여 유형화했다. 유형화 기준은 갈등주체, 사업단계, 갈등의 쟁점이다. 특히 갈등쟁점별로 관할권, 행정사무, 운영·작업권, 보상, 비용, 지역개발 등 6개의 갈등유형을 구분할 수 있다. 쟁점별 갈등해소 양상을 살펴보았을 때 항만 분야 공공갈등의 경우 법원판결을 통해 갈등이 종결된 사례가 가장 많으며 다음으로 조정·중재의 활용 빈도도 높았다. 법원판결의 경우 강제적이고 일방적으로 갈등을 종료시킨다는 점, 추가적인 비용이 소모된다는 점 등의 한계를 지니고 있어 비사법적 종결방안 활성화를 도모할 필요가 있다. 또한, 갈등관리의 특성을 고려하여 사전예방과 사후대응의 이원적 정책대안을 모색할 필요가 있다.

5) 항만 분야 공공갈등관리의 사전·사후 관리방안 제시

본 연구는 델파이 기법을 활용하여 항만 분야 정책 담당자 및 전문가들의 의견을 수렴하고 갈등의 사전, 사후적 관점에서 갈등관리방안을 제시했다. 델파이 문항 구성을 위해 실시된 개방형 설문결과를 종합한 결과, 각 쟁점 유형별 갈등발생의 원인 및 관리방안은 그 패턴이 유사하게 도출되어 쟁점 유형별 갈등원인과 관리방안의 차별성을 가지기가 모호한 문제가 나타

났다. 이는 결국 갈등의 쟁점은 다를 수 있어도 갈등의 관리방식은 결국 이해관계자 간의 사전적인 의사소통, 사후적인 조정 및 협의, 사업 담당자의 갈등관리 역량 등이 중심인 것으로 해석할 수 있다. 1~2차의 델파이 설문조사의 결과 값을 토대로 갈등원인에 따른 갈등관리방안을 종합하면 공론화와 조정 기능강화, 정부 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰 제고, 전문적 갈등관리 역량 강화로 분류할 수 있다. 공론화와 조정 기능강화 측면의 사전적 관리방안은 사전 주민 의견 수렴 강화, 책임자급 다자간 협의체 구성 등이 있으며, 사후적 관리방안은 제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용, 사후적 공론조사의 실시 등이 제안될 수 있다. 정책 투명성과 공정성 확보 측면에서의 사전 관리방안은 계획단계부터 구체적인 책임과 권한 확립, 객관적이고 투명한 보상체계 마련을 꼽을 수 있으며, 사후 관리방안으로는 객관적인 피해원인 규명 및 이해관계자 신뢰확보 등을 제시할 수 있다. 마지막 갈등관리역량 강화 측면의 사전 관리방안으로는 갈등진단표 구비, 항만갈등 관리 포럼(안) 운영이 있으며, 사후 관리방안으로는 해양수산부 자체의 갈등조정기능 강화 및 갈등 종료 후 갈등치유와 관계 회복 프로그램 운영을 제시할 수 있다.

2. 연구의 한계점 및 향후 연구 과제

본 연구에서 앞서 국내에서 항만 분야의 종합적인 갈등연구는 한국해양수산개발원 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구가 유일하다. 선행연구와 관련 데이터의 기반이 절대적으로 부족한 상황에서 항만 분야의 갈등사례의 수집부터 분석, 정책대안 도출을 시도하다 보니 많은 애로가 따랐다. 단적으로 항만 분야의 갈등사례가 축적되어 있지 않은 상황에서 다양한 채널을 통해 사례를 수집하고 선정하는 것도 많은 시간이 필요했다. 따라서, 본 연구에 수록한 갈등사례의 수가 부족할 수도 있고, 유형의 분류도 보는 시

각에 따라서 바뀔 수도 있다. 그러나, 본 연구에서 제시한 갈등사례와 유형의 분류가 후속 연구에서 활용 및 기준에 참조가 될 것임은 확신한다.

또한, 제1장의 선행연구 검토에서도 알 수 있듯이 타 교통 분야의 갈등과 관련된 연구는 주기적으로 실시되어 왔다. 특히, 공항의 경우에는 2010년 이후에만 국토교통부(박태순 외, 2014; 오성열·송기한·손정웅, 2018), 한국교통연구원(조홍남·손정웅, 2018; 조홍남·손정웅·박형준, 2019; 송기한·손정웅, 2019; 박진서·노승원, 2022) 등에서 다수 수행되었다.[39] 따라서, 그동안 축적된 데이터와 분석 경험들을 바탕으로 심도있는 연구 수행이 가능했으며 연구의 방법론도 다양하게 확장시키고 보다 정밀한 정책대안들을 제시할 수 있었다.

따라서, 향후 본 연구를 바탕으로 항만 분야, 만약 그 범위가 협소하다면 전체 해양수산분야를 포함하는 갈등관리의 연구가 지속적으로 수행될 수 있기를 기대한다. 특히, 본 절 뒤에 기술되는 정책제언들도 각각에 대한 지속적인 검토와 세부적인 후속연구가 추진되어야 보다 실효성 있는 정책들이 탄생할 수 있을 것이다.

제2절 정책제언

본 절에서는 연구의 종합적 검토 및 제5장의 항만 분야의 공공갈등 관리 방안에 기반하여 향후 해양수산부 및 지자체, 항만공사 등에서 항만 분야의 갈등관리를 위해 단기적으로 추진이 필요할 것으로 판단되는 과제와 관련해

39) 그 외에도 한국공항공사에서도 「신공항 건설 관련 갈등사례 조사·연구」가 수행되었으나 외부적으로 공개 되지는 않음

정책제언을 하고자 한다.

1. 항만 분야 갈등사례 DB 및 갈등·소송 사례집 구축

해양수산부에서도 매년 「갈등관리 종합시책」 수립 및 갈등관리심의위원회 개최를 통해 부처 내 갈등관리 과제들을 파악하고 관리하고 있다. 그러나, 항만 분야에서의 선정되는 갈등과제의 수는 소수인 관계로 항만 분야 전반의 갈등을 파악하기에는 애로가 있다.

따라서, 부처 내 관련 사업부서별로 항만 분야 갈등의 기본정보인 (1) 갈등명, (2) 갈등주체, (3) 갈등 배경, (4) 대상 항만, (5) 주요 관련 법령 및 계획, (6) 항만사업 단계, (7) 갈등쟁점(세부 쟁점 포함), (8) 갈등 시작일과 종료일(해소된 갈등사례의 경우), (9) 주요 이해관계자, (10) 갈등해소 여부, (11) 해소 방식(해소된 갈등사례의 경우), (12) 참고자료(갈등 내용관련 링크), (13) 작성자 정보(이름, 작성 부서, 작성 일자) 등을 포함한 리스트를 구축하고(〈그림 6-1〉 참조), 부서별로 취합·공유하며 주기적으로 업데이트를 한다면 향후 갈등관리 과제의 선정, 항만 분야 갈등 및 해소방안에 대한 파악, 갈등에 대한 체계적인 관리, 통계분석을 위한 기초자료로 활용 등이 가능할 것이다. 본 연구의 부록에서는 '항만 분야 갈등사례 수집 결과'를 제시하였는데 이를 바탕으로 한 갈등사례 DB 구축도 효율적인 방법으로 판단된다.

〈표 6-1〉 항만 분야 갈등 DB 정리 예시

No.	갈등사례명	갈등 주체	갈등 주체 (세부)	갈등 배경	대상 항만	주요 관련법령	주요 관련계획	단계
1	2012 여수세계박람회장 조성시 여수	정부·민간	민간·정부 (중앙정부)	• 항만/항만시설 폐쇄에 따른 보상: 여수 세계박람회장 부지	여수항	항만재개발법	항만재개발기본계획	재개발

No.	갈등사례명	갈등 주체	갈등 주체 (세부)	갈등 배경	대상 항만	주요 관련법령	주요 관련계획	단계
	신항 폐쇄에 따른 노무인력 생계대책 갈등			조성을 위한 여수신항 폐쇄로 퇴직이 불가피한 노조원에게 보상 추진				
2	항만시설보안료 징수제도 시행 갈등	정부·민간	민간·정부 (중앙정부)	• 항만시설보안료: 항만시설보안료 징수제도를 도입하는 정부와 제도 도입 전국 항만을 반대하는 해당 항만시설 이용자 간 갈등	전국 항만	항만법		운영
3	부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 추진 관련 토지이용계획 갈등	정부·민간	민간·정부 (공기업)	• 재개발 계획(공공성·수익성): 부산북항 통합개발과 관련하여, 재무적 건전성을 위해선 친수 및 주거·상업시설 등의 균형적 배치가 불가피한 실정이나 일부 여론은 환경, 경관을 고려한 친수공간 위주의 개발을 요구	부산항	항만재개발법	항만재개발기본계획	재개발
4	부산항 신항 LNG 벙커링 터미널 입지 관련 반대	정부·민간	민간·정부 (중앙정부)	• 입지: 환경규제를 활용한 고부가가치 新항만산업 육성 및 항만 경쟁력 강화를 위해 부산항 신항 내 LNG벙커링 터미널 도입 결정(항만기본계획에 터미널 입지 반영('15.12))	부산항	항만법	항만기본계획	개발

자료: 저자 작성

또한, 공공정책의 추진 과정에서 발생하는 갈등은 법적 소송으로 이어지는 경우가 많다. 이렇게 법적 소송으로 번질 경우 시간과 행정적인 비용이 수반되고, 그 과정에서 이해관계자들 간의 갈등이 증폭되는 경우가 많다. 물론, 이해관계자들의 단순 행정사무 처리과정에서 발생하는 소송들을 모두 공공갈등의 범주에 넣기는 힘들다. 따라서, 본 연구에서도 항만 분야의 판례 사례들을 수집하면서도 몇 가지 기준을 설정하여 일부 소송 사례들만 공공갈등의 사례에 포함시켰다.

그러나, 그간의 항만과 관련된 소송 판례들을 수집하고 분석하는 과정을 거쳐 판례 사례집을 구축한다면, 법적 분쟁으로 번지는 사례들을 보다 명확히 판단할 수 있으며 법적 소송으로 번지기 전의 선제적인 해결책 수립에 도움이 될 수 있다. 그리고, 항만 관계자들의 권익을 보호하고 공정한 업무처리를 위하여 쟁송을 담당하는 공무원, 기관 담당자에게 각종 소송에 대한 용어, 수행절차, 유의사항들을 제시한다면 소송 업무처리에 도움이 되고 소송을 조기에 종결시킬 수 있을 것이다. 또한, 소송 사례를 통해 항만 관련 제도의 문제점을 파악할 수 있어, 향후 항만 관련 제도의 개선에 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 현재 해양수산부에서 발간하고 있는 「비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이」에서도 일부 소송 판례들을 제시하고 있지만 판례의 수와 범위가 제한적이다.[40] 따라서, 본 연구를 진행하는 과정에서 기초적인 판례 사례들을 이미 수집해 놓은 관계로 동 자료들을 활용하여 「항만 분야 소송 판례 사례집」 구축을 제언하는 바이다.

40) 해양수산부 「비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이」(2020.12)에서는 무상사용권 확인, 무상사용신고 수리거부 취소, 포항신항만시설 무상사용권 확인, 항만시설 무상사용권 확인, 투자비 보전, 허가신청 반려처분취소, 비귀속 전용부두 취급화물 제한처분 취소, 부당이익금 반환과 관련된 10개의 판례를 제시

〈표 6-2〉 항만 분야 소송판례집의 주요 내용

No.	목차	주요 내용
1	주요 유형별 판례 구분 - 항만시설 사용료 소송 - 항만개발로 인한 어업보상 소송 - 항만시설 설치공사에 따른 소송 - 세수 부과처분에 대한 소송 - 기타	- 각 유형별 소송 종류, 법원명, 사건 번호, 원고와 피고, 판결 선고일, 사건 개요, 판결 요약에 대한 내용 기술
2	쟁송 절차 및 필요 서류	- 소송 관련 일반적인 절차, 관련 양식, 답변서 기술 방법 등 기술
3	부록	- 용어 목록(법률 용어에 대한 해석) - 판례 목록

자료: 저자 작성

2. 항만갈등지수 개발 및 상시 모니터링 체계 구축

앞선 제5장의 갈등관리방안에서는 해양수산부, 지자체, 항만공사 등의 정책 담당자들이 갈등을 조기에 진단할 수 있는 갈등 진단표를 제시했다. 갈등 진단표와 더불어 갈등의 수준을 수치화하여 측정할 필요성도 요구된다. 이를 통해 잠재 또는 발생한 갈등의 수준에 따라 갈등관리 우선순위, 갈등관리방안 적용 등에 차이를 줄 수 있으며, 더욱 손쉽게 갈등의 변화 양상을 모니터링할 수 있게 함으로써 항만 분야의 갈등관리 역량 제고에 기여할 수 있을 것이다. 따라서, 항만 분야의 공공갈등을 계량화할 수 있는 지수를 개발하고 이를 바탕으로 갈등을 상시 모니터링하는 시스템의 구축을 제언한다. 또한, 체계적인 추진을 위해 아래 〈표 6-3〉와 같이 '항만 갈등지수 개발 및 모니터링 체계 구축을 위한 로드맵(안)'을 제시하고자 한다.

로드맵(안)은 편의상 3개년도로 구분하였으며 갈등지표 선정, 갈등지표의 지수화, 모니터링 체계 구축·활용 등으로 구분 가능하다. 갈등지수 개발을 위해서는 1차년도에 타당성 있는 갈등지표 구축이 필요하다. 지표 구축에

는 앞서 5장에서 제시한 갈등 진단표의 구성항목 및 갈등의 유형, 갈등관리 현황 등을 고려할 수 있을 것이다. 단, 지표는 지수화를 위하여 정량화될 수 있어야 하고, 객관적이며 의미하는 바가 명료한 지표로 선정되어야 하므로 이와 관련된 연구가 반드시 선행되어야 할 것이다.

2차년도에는 선정된 지표들을 활용하여 갈등의 발생가능성, 갈등 강도, 갈등 지속성 등을 예측할 수 있도록 지표의 지수화를 추진한다. 해당연도에는 갈등지표 계량화를 위한 척도와 지표별 가중치를 산정한다. 3차년도부터는 항만 분야 갈등 관리를 위한 정책 수립 및 정책적 판단에 활용할 수 있도록 선정된 지표 및 지수를 바탕으로 사업별 갈등 모니터링 체계를 구축한다. 이를 위해 사업별로 정기적인 갈등지수 산정이 이루어질 필요가 있으며, 갈등지수 산정은 객관성 있는 전문기관을 활용할 필요가 있다. 또한 사업별 갈등관리 필요 정도를 등급화, 경보체계를 구축함으로써 항만 분야의 갈등관리 정책 수립에 활용하도록 한다. 그리고 사회·환경적 변화 등에 따른 갈등쟁점의 변화 등을 고려하여, 지속적으로 지표를 수정·보완할 수 있는 체계 마련이 필요할 것이다.

〈표 6-3〉 갈등지수 개발 및 모니터링 체계 구축을 위한 로드맵(안)

구분	목표	내용
1차년도	• 갈등지표 선정	• 갈등진단표, 갈등 유형, 갈등관리 현황 등을 고려하여 갈등지표 후보군 구축 • 구축된 후보군을 바탕으로 전문가 자문을 통해 갈등지표 선정. 단, 지표는 정량성, 객관성, 명료성을 확보할 수 있는 지표로 선정
2차년도	• 갈등지수 산출	• 선정된 갈등지표를 계량화하기 위한 척도 산정 • 과거 사례 분석 및 전문가 자문 등을 활용하여 중요도를 고려한 지표별 가중치 산정

구분	목표	내용
3차년도 이후	• 갈등 모니터링 체계 구축	• 사업별 정기적인 갈등지수 산정을 통한 갈등 모니터링 체계 구축·활용 – 산정된 갈등지수를 기반으로 사업별 갈등관리 필요 정도를 등급화, 경보체계를 구축함으로써 갈등관리 정책 수립에 활용 (예: 갈등심각 갈등주의 갈등양호) • 지표의 지속 수정·보완 체계 마련

자료: 저자 작성

3. 항만 분야 갈등관리 매뉴얼 개발

매뉴얼은 모든 프로그램의 조작 방법이나 기술적 특성을 사용자가 사용하기 편리하도록 표준화된 형식을 이용하여 논리적으로 알기 쉽게 도표화하고 문서화한 것을 의미한다. 갈등의 관리적 측면에서도 체계적인 갈등관리를 위해서는 담당자들이 참고할 수 있는 매뉴얼이 필요하다.

대통령령「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」제25조에서는 갈등관리 매뉴얼의 작성과 활용을 제시하고 있으며, 제25조 제3항에서는 “중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가보완할 수 있다”고 명시했다. 이에 따라, 국무조정실뿐만 아니라 다수의 부처에서 각 부처의 특성에 맞는 자체적인 갈등관리 매뉴얼을 개발하고 운용 중에 있다. 현재 해양수산부의「갈등관리 운영규정」제11조에도 “갈등 관련 소관부서의 장은 발생 형태가 유사하고 반복되는 갈등사안에 대해서는 각 분야별 갈등관리 표준 매뉴얼” 구축을 제시하고 있지만, 아직까지 항만 분야를 포함한 해양수산분야의 표준화된 매뉴얼은 구비되어 있지 않은 상황이며, 해양수산부의 갈등관리부서는 갈등관리 매뉴얼 구축을 준비 중에 있다.

이에 따라, 항만 분야의 갈등관리 매뉴얼의 주요 내용을 제언하고자 한

다. 매뉴얼(안)은 앞서 제5장에서 제시한 참여적 의사기법의 적용, 갈등영향분석의 진행, 사전 협의체, 갈등관리 포럼 구성·운영, 지역 이해관계 회복 프로그램의 운영 구성 등 갈등관리의 종합적인 프로세스와 운영방법 등 갈등관리의 전반적인 운영체계가 종합될 필요가 있다. 이에 따른 매뉴얼(안)의 목차 및 주요 내용은 아래 〈표 6-4〉와 같다. 이러한 매뉴얼이 수립된다면, 약간의 수정을 거쳐 해양 및 수산분야 또는 관련된 산하기관들도 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 6-4〉 항만 분야 갈등관리 매뉴얼의 주요 내용

No.	목차	주요 내용
1	갈등관리 업무 개요 - 갈등의 정의 - 근거 규정(해양수산부 훈령) - 부서 간 업무 분장과 역할 - 매뉴얼의 활용 방법	- 본 매뉴얼에 사용될 기본적인 용어 정리와 현재 해양수산부의 갈등관리 훈령 및 업무분장 체계(사업부서-갈등관리담당자)를 정리하고 항만관련 사업부서에 대한 업무분장(정책, 개발, 운영 등) 및 매뉴얼의 활용법 기술
2	갈등유형 및 단계별 관리 체계 - 갈등 유형 분류 - 소통기법과 전략 - 항만개발 및 운영, 재개발 단계별 갈등 관리 요령	- 갈등에 대한 이론적인 유형분류를 기반으로 하여, 주로 발생되는 갈등을 유형별로 분류 - 항만사업 단계별로 재분류하고 각 단계별 갈등 관리기법에 대해 소개 - 소통에 대한 방법, 회의 시 자리배치, 회의록 정리 방법 등을 명시
3	갈등영향분석의 이해 - 갈등영향분석의 이해 및 시행 절차('간편' 갈등영향분석, '전략'갈등영향분석의 내용 포함)	- 이론적으로 갈등영향분석에 대한 개념과 필요성, 법적 근거, 중요성, 단계별 활용법과 절차에 대해 기술 - '간편'갈등영향분석, '전략'갈등영향분석에 대한 개념과 항만사업 단계별 적용시점에 대해 소개
4	갈등관리 협의체 운영 - 갈등관리심의위원회 소개(기획조정실) - 갈등조정협의회(사업부서) - 기타 갈등관리를 위한 협의체 구성	- 부처에서 운영되고 있는 갈등관리심의위원회에 대해 소개 - 갈등발생 시 구성되는 갈등조정협의회의 구성 방법에 대해 기술 - 이해 관계자 사전 협의체 및 항만갈등 관리 포럼(갈등 전문자문회의) 구성·운영 방안 기술

No.	목차	주요 내용
5	갈등의 치유 - 이해관계자 및 지역 관계 회복 프로그램	- 갈등 종료 후 이해관계자 및 지역의 관계 회복을 위한 프로그램 구성·운영 방안 기술 및 주요 사례 소개
6	항만관련 갈등사례 소개 - 갈등의 발생, 세부쟁점, 진행, 해소방법을 참고할 수 있는 갈등사례에 대한 소개	- 우리나라의 주요 항만관련 갈등사례에 대해 단계별 히스토리와 어떠한 이슈사항이 있었는지에 대해 작성 - 각 사례의 민원에 대한 내용과 대처 방안에 대해 작성
7	부록 - 갈등 진단표 - 갈등사례 보기 카드	- 갈등을 조기에 진단할 수 있는 갈등 진단표(체크리스트) 제시 - 항만 분야 주요 갈등사례에 대한 시사점 제시

자료: 국무조정실(2020)의 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 송기한·손정웅(2019), 오성열·송기한·손정웅(2018) 등의 연구를 바탕으로 저자 작성

4. 갈등영향분석의 확대 및 단계적 시행

대통령령「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」제10조에서는 갈등영향분석의 정의와 포함되어야 하는 사항들을 명시하고 있으며, 해양수산부의 규정 제10조에서도 갈등영향분석의 실시를 제시하고 있다. 그러나, 현재 해양수산부에서는 비교적 심각한 갈등사안에 한해서만 갈등영향분석을 실시하고 있다.

갈등영향분석은 갈등을 조기에 진단하고, 이해관계자들의 실질적인 요구를 파악하는 중요한 수단으로서 갈등의 예방과 조기 해결에 큰 도움을 준다. 따라서, 갈등이 예상되는 사업이나 정책 추진 전 계획의 수립단계부터 소규모의 간편 갈등영향분석, 전략 갈등영향분석을 실시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한, 현재 갈등이 발생되어 진행 중인 사안에 대해서도 갈등의 경중에 따라 사후적인 갈등영향분석을 실시하여 객관적인 피해원인 규명 및 해결방안 모색이 필요하다. 이러한 갈등영향분석은 반드시 객관적이고 전문적인 기관을 통해 진행하여 이해관계자들의 신뢰를 확보해야

할 것이다.

〈표 6-5〉 갈등영향분석의 단계별 실시 기준

구분	시기	추진 이유	분석의 주요 내용	적용 단계
간편갈등 영향분석	사업계획 설계 과정 및 논의 진행 시	사업 계획 설계 과정에서 사전적으로 예상 가능한 갈등을 파악 및 갈등 예측	- 사업 규모 및 사업 특성 파악 - 예상 가능한 이해관계자 구성 및 분포 파악 - 갈등의 진행 및 확산 방지를 위한 갈등예방 요소 파악	계획 수립 단계
전략갈등 영향분석	사업추진여부 결정 전	계획 중인 사업에 대한 갈등발생 가능성 진단 및 예방계획 수립	- 동일분야의 갈등사례에 대한 조사 - 예상 갈등 배경 및 갈등 특성 파악 - 예상되는 사업의 주요 이슈, 주요 이해관계자 등에 대한 파악 - 갈등 가능성을 고려하여 계획 수립 - 갈등의 잠재적 요인에 대한 파악	계획 추진 이전
갈등영향 분석	사업추진 확정 후 또는 갈등발생 및 진행 시	추진확정 사업에 대한 갈등발생가능성 구체적 파악 및 갈등해결실행 방안 모색	- 핵심 및 주변 이해관계자 파악 - 예상되는 갈등원인 분석 - 갈등 이슈 및 예상되는 쟁점 - 집단별 갈등해결 방안 분석 - 갈등예방 및 심화방지를 위한 협의회 설계 제안	사업 실시 및 진행 단계

자료: 윤종설(2017), p. 188.

5. 항만 심의위원회의 기능 확대

해양수산부의 갈등관리부서에서는 갈등관리 규정에 따라, 갈등관리심의위원회를 운영하고 있으나, 그 기능적 범위 및 운영의 한계성으로 인해 항만 분야의 갈등사안들에 대한 예견 및 적합한 대안을 수립하지는 못한다. 또한, 국토교통부의 갈등관리 태스크포스나 항만국 자체의 갈등관리심의위원회를 설치하기에는 별도의 인력과 예산의 투입이 필요하다.

따라서, 현재의 기존 제도를 활용하여 항만 분야 정책의 수립 과정에서

갈등을 진단하고 책임자급에서 협의하는 방안도 모색할 수 있다. 대표적으로 현행 「항만법」에 따라 항만 분야의 정책 수립, 변경과 관련된 사항을 심의하는 중앙항만정책심의위원회 또는 분과심의위원회, 지방심의위원회에 갈등 전문가를 포함시켜 항만정책의 수립 또는 변경 시 갈등사안의 예상 및 진단을 거칠 수 있을 것이다.

〈표 6-6〉 중앙항만정책심의회의 기능 및 구성

심의 내용	구성(위원장 포함 전체 45명 이내)
• 항만의 구분 및 그 위치 등에 관한 사항 • 항만기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항 • 항만시설 기술기준의 구축·운영에 관한 사항 • 항만시설 관련 신기술의 적용 장려 및 시험시공 지원에 관한 사항 • 항만배후단지개발 종합계획의 수립 및 변경에 관한 사항 • 항만배후단지의 지정 및 변경에 관한 사항 • 항만배후단지의 지정해제에 관한 사항 • 다른 법률에서 중앙심의회의 심의사항으로 정하고 있는 사항	• 위원장 : 해양수산부 차관 • 기획재정부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 관세청의 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 3급 공무원 중에서 해당 기관의 장이 지명하는 공무원 각 1명 • 해양수산부장관이 심의 안건과 관련하여 필요하다고 인정하는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 국장급 공무원 중에서 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 지명하는 공무원 각 1명 • 항만개발, 항만운영, 도시·군계획, 건축·경관, 환경, 해양레저, 항만시설기술기준에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람과 항만이용자를 대표하는 사람으로서 교육기관, 연구기관, 관련 단체 등에 소속되어 있는 사람 중에서 해양수산부장관이 성별을 고려해 위촉하는 사람

자료: 「항만법」 제4조 및 「항만법 시행령」 제4조

항만 심의위원회에서 갈등사안에 대한 검토 및 협의를 강화하기 위해 현행 「항만법 시행령」 개정(안)을 제시하자면 아래 〈표 6-7〉과 같다.

〈표 6-7〉 「항만법 시행령」 제4조 개정(안)

현행	개정(안)
제4조(중앙항만정책심의회의 구성 및 운영) ① (생략)	제4조(중앙항만정책심의회의 구성 및 운영) ① (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

현행	개정(안)
1.~2. (생략)	1.~2. (현행과 같음)
3. 항만의 개발·운영, 도시·군계획, 건축·경관, 환경, 해양레저, 항만시설의 기술기준에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람과 항만 이용자를 대표하는 사람 중에서 해양수산부장관이 성별을 고려해 위촉하는 사람	3. 항만의 개발·운영, 도시·군계획, 건축·경관, 환경, 해양레저, 항만시설의 기술기준, **갈등관리**에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람과 항만 이용자를 대표하는 사람 중에서 해양수산부장관이 성별을 고려해 위촉하는 사람
③~⑥ (생략)	③~⑥ (현행과 같음)

자료: 「항만법 시행령」 제4조를 바탕으로 저자 작성

특히, 신규 항만의 개발 과정에서도 관할권, 행정·사무, 지역개발과 관련된 다양한 갈등들이 발생되어 왔고 앞으로도 발생될 수 있다. 따라서, 「신항만건설 촉진법」에 따라 운영되는 신항만건설 심의위원회에서도 갈등의 발생 소지를 판단하고 대안 수립을 위해 위원회의 기능을 갈등사항 심의까지 확대하고 위원의 구성도 갈등 전문가를 포함시킬 필요가 있다. 이를 위한 「신항만건설 촉진법」 개정(안)을 제시하자면 아래 〈표 6-8〉과 같다.

〈표 6-8〉 「신항만건설 촉진법」 제10조 개정(안)

현행	개정(안)
제10조(신항만건설심의위원회) ① 신항만건설사업의 건축기술·건설기술·교통영향 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 신항만건설심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.	제10조(신항만건설심의위원회) ① 신항만건설사업의 건축기술·건설기술·교통영향·**갈등영향** 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 신항만건설심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.
②~③ (생략)	②~③ (현행과 같음)

자료: 「항만법 시행령」 제4조를 바탕으로 저자 작성

6. 갈등관리 예산 편성 및 갈등관리 교육의 강화

앞서 제시된 정책 제언들이 실효성을 가지기 위해서는 예산 및 정책 담당자들에 대한 갈등관리 교육 강화가 수반되어야 한다. 이를 위해 항만 분

야 소관 부처인 해양수산부의 「갈등관리 운영규정」을 예시로 들어 이를 강화할 수 있는 방안을 제언하고자 한다.

첫째, 현재 국방부 등에서는 갈등관련 훈령에 갈등예산 편성을 명시하고 있다. 물론 해양수산부에서도 갈등관리 부서에서 갈등영향분석, 갈등교육 수행 등을 위해 필요한 예산을 편성하고는 있으나, 아직 해양수산부 「갈등관리 운영규정」에는 갈등관련 예산 편성 조항이 없다. 따라서, 훈령에 갈등관리 예산 편성을 명시한다면 보다 원활한 갈등관리 업무 수행에 도움이 될 것으로 판단된다. 특히, 사업부서에서 예상하지 못한 갈등사안과 관련하여 갈등영향분석, 공론화조사의 실시 등 조속한 관련 예산을 확보할 수 없는 경우를 대비해서도 갈등예산 편성을 훈령에 규정할 필요성이 있다.

둘째, 갈등관리 교육의 의무화 규정이다. 현재, 국방부, 환경부 등에서는 관련 규정을 훈령에 삽입하고 의무화하고 있다. 해양수산부에서도 소속 직원들의 갈등교육을 주기적으로 실시하고 있다. 하지만 「갈등관리 운영규정」에는 갈등관리 교육 실시에 대한 의무 규정이 없다. 「갈등관리 운영규정」의 제5조 갈등관리위원회의 기능에 “갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육 훈련의 실시에 관한 사항을 심의한다”라고 되어 있으나, 이것은 갈등관리위원회의 기능일 뿐이지 갈등교육의 의무규정은 아니다. 따라서 별도 규정으로 갈등관리 교육을 의무화한다면 갈등관리 역량 강화에 도움이 될 것으로 판단된다.

이상의 두 가지 사항을 고려하여 해양수산부의 「갈등관리 운영규정」 개정(안)을 제시하면 아래 〈표 6-9〉와 같다.

〈표 6-9〉「해양수산부 갈등관리 운영규정」 개정(안)

구분	현행	개선(안)
내용	신설	제○○조 **(갈등관리 예산)** 갈등관리자는 갈등관리 활동을 위해 필요한 예산을 편성·운영하여야 한다. 제○○조 **(갈등관리 교육)** 갈등관리자는 소속 직원에 대하여 갈등예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다.

자료: 국방부, 갈등예방과 해결에 관한 훈령(2016.9.30., 국방부훈령 제1960호)을 참조하여 저자 작성

참고문헌

국내 문헌

가상준 외(2009), 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007, 한국정치학회보, 43(2), pp. 51-87.

강영진(2000), 갈등분쟁 해결 매뉴얼, 성공회대 출판부.

곽승준 외(2007), 환경·자원의 경제학적 접근, 신문출판사.

국무조정실(2016), 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실.

국무조정실(2020), 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실.

국무총리실(2010), 2009년 부처 갈등관리실태 점검·평가 결과, 국무총리실.

국토교통부(2014), 공항 관련 갈등영향분석 연구, 국토교통부.

국토해양부 행정관리담당관실(2010.4.), 2010년도 갈등관리 종합시책(내부자료).

권경득 외(2007), 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구, 충남발전연구원.

권경득·이광원(2017), 공공정책 갈등사례 DB 구축 및 갈등사례 유형분석, 행정논총, 55(1), pp. 77-106.

권경득·이주호(2015), 지방자치단체 공직자의 퇴직관리 효율성 확보방안, 지방행정연구, 29(2), pp. 31-60.

김근섭·박주동·김영훈(2017), PA 관할 항만 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 마련, 한국해양수산개발원.

김보미·이유현(2019), 공공개발사업의 갈등인과모형 구축 연구-시스템다이내믹스 기법을 활용하여-, 한국지방행정학보, 16(2), pp. 59-79.

김연규·김현(2007), 철도사업의 갈등예방체계 구축방안 연구, 한국교통연구원.

김유환(2007), 공공갈등의 사법적 해결: 의미와 한계-새만금판결의 분석을 중심으로-, 행정판례연구, 12, pp. 169-190.

김정인(2019), 참여형 공공갈등관리의 이해, 박영사.

김준기(2019), 국가기간교통망 사업의 갈등관리 필요, 환경논총, 64, pp. 34-50.

김찬호 외(2020), 항만 자동화 도입관련 노무 갈등 해소 방안 연구, 한국해양수산개발원.

김태기(2005), 갈등해결정책의 문제점과 개선방안 :공공갈등을 중심으로, 분쟁해결연구, 3(2), pp. 97-124.

김형진(2015), 재건축사업의 갈등요인이 사업만족도에 미치는 영향 분석: 공동주택을 대상으로(박사학위, 한양대학교 도시대학원).

김형태·한광석·김찬호(2006), 항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구, 한국해양수산개발원.

김호정(2011), 갈등유형과 갈등관리방식의 관계: 교육행정직 공무원을 대상으로, 한국조직학회보, 8(2), pp. 111-140.

노승범·정세나·이지현(2015), 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리방안 연구, 국토교통부.

대한상공회의소(2005), 주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점, 대한상공회의소.

모창환(2009), 대규모 교통투자사업의 갈등관리방안 연구, 한국교통연구원.

모창환·황상규·권영종(2010), 교통부분의 사회적 통합방안-사회적 배제와 갈등 관리방안을 중심으로-, 한국교통연구원.

박상우·이승우·이호림(2014), 어촌공동체 마을공동사업의 갈등관리방안 연구, 한국해양수산개발원.

박정호(2015), 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구, 한국행정연구원.

박준 외(2009), 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소.

박준·정동재(2018), 사회갈등지수와 갈등비용 추정, 한국행정연구원.

박진서·노승원(2022), 해외 신공항 추진 및 갈등사례 연구, 한국교통연구원.

박치성·정지원(2015), 원자력시설 갈등 네트워크 구조 특성에 관한 연구: 폐기물시설 및 행정시설과 비교를 중심으로, 행정논총, 53(1), pp. 165-203.

박태순 외(2014), 공항 관련 갈등영향분석 연구, 국토교통부.

박형서 외(2007), 공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구-공공사업 입지관련 갈등 유발요인 분석 및 지표체계 구축-, 국토연구원.

백두주(2010), 항만노사관계의 갈등사례 연구 : 부산항 PECT·UTC부두 노동쟁의를 중심으로, 사회과학연구, 22(2), pp. 193-230.

법무부(2014), 법무부 갈등관리 매뉴얼, 법무부.

부산광역시(2018), 공공갈등관리 총괄 매뉴얼, 부산광역시.

서봉국·이상기(2022), 엑셀로 끝내는 델파이 조사, 유페이퍼.

서울특별시(2022), 갈등관리 매뉴얼, 서울특별시.

송기한·손정웅(2019), 공항개발·운영사업의 갈등관리체계 개선 방안, 한국교통연구원.

신군재(2013), ADR을 통한 지식재산권분쟁 해결방안에 관한 연구, 한국국제상학회, 29(4), pp. 383-403

신영철·한홍기·이순자(2011), 지역갈등의 사회적 비용에 관한 연구- 개발사업 유치 지역갈등의 비용 추정을 중심으로-, 국토연구원.

심기섭(2021), 항만재개발사업의 경제적 가치추정에 관한 연구 : 어메니티의 관점에서(박사논문, 한국해양대학교).

안광일(1994), 정부갈등관리론, 대명출판사.

양연희·권영주·이상철(2019), 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공갈등 연구 경향 분석, 지방정부연구 23(3), pp. 427-450.

오성열·송기한·손정웅(2018), 신공항 갈등 관리 결과보고서-신공항 갈등관리 매뉴얼 제정(안) 포함-, 국토교통부.

오영석 외(2018), 사례분석을 통한 효율적 갈등관리방안, 갈등치유연구소.

유항재(2016), 공공갈등 관리현황 분석 – 국회의 갈등관리 기능을 중심으로, 국회예산정책처.

유해운·권영길·오창택(1997), 환경갈등과 님비이론, 산학사.

윤종설(2017), 공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구, 한국행정연구원.

이광남 외(2003), 어업보상을 위한 어업공시지가제도 도입가능성 및 제도화 방안, 한국수산회 수산정책연구소.

이동현(2013), 평택당진항의 갈등원인과 거버넌스 접근을 통한 해결방안, 한국항만경제학회, 29(3), pp. 135-158.

이범훈·정진원(2020), 인천시 내항 재생의 갈등사례 연구, 한국산학기술학회논문지, 21(7), pp. 496-503.

이상호·두성규·백성준(2004), 대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안, 한국건설산업연구원.

이선우·조은영·임다희(2021), 갈등연구방법론, 에피스테메.

이선정 외(2018), 민간투자사업 법률쟁점연구, 한국개발연구원 공공투자관리센터.

이순자 외(2012), 지역개발사업 관련 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석, 국토연구, pp. 195-220.

이슬기 외(2009), 도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석, 한국건설관리학회 논문집, 10(6), pp. 78-87.

이창원·전주상(2003), 갈등당사자의 상대적 지위와 개인간 갈등의 관리방식, 한국행정학보, 37(2), pp. 1-19.

이훈영(2010), 이훈영교수의 연구조사방법론, 청람.

인천시·경제청·인천경찰청·인천항만공사(2021), 아암물류단지 화물차주차장 조성 안전대책.

임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리방안 연구, 한국행정연구원.

임동진(2012), 대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구, 한국행정연구원.

장준경 외(2012), 예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구, 한국개발연구원 공공투자관리센터·한국환경경제학회.

장한별 외(2021), 민자도로 이용자의 피해규제 및 분쟁해결 방안, 한국교통연구원.

정건화(2007), 사회갈등과 사회과학적 갈등분석, 동향과 전망, 71, pp. 11-50.

정영호·고숙자(2015), 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 보건복지포럼, 221, pp. 44-55.

정용주(2006), 갈등관리유형이 리더신뢰와 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구(박사학위논문, 경기대학교).

제주특별자치도의회 정책연구실(2019), 공론이란 무엇인가?-공론조사 사례 분석을 통한 시사점 도출-, 정책차롱 제7호, 제주특별자치도의회 정책연구실.

조경엽 외(2008), 촛불시위의 사회적 비용, 한국경제연구원.

조응래·이춘용(2005), 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안, 한국국토연구원.

조홍남·손정웅(2018), 신공항 입지갈등 관리방안에 관한 연구-정책갈등프레임워크(PCF)를 적용한 동남권신공항과 제주제2공항 사례 비교-, 한국교통연구원.

조홍남·손정웅·박형준(2019), 정책갈등프레임워크(PCF)를 활용한 신공항 입지갈등 분석 : 제주 제2공항 사례를 중심으로, 교통연구, 26(2), pp. 35-52.

중앙환경분쟁조정위원회(2016), 26개 사례로 본 환경분쟁 조정 25년사, 환경부 중앙환경분쟁조정위원회.

지속가능발전위원회(2005), 공공갈등 관리의 이론과 기법, 논형.

진해시(2008.1.23.), 진해신항 관련 주요업무보고.

채종헌 외(2011), 재난 불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구, 한국행정연구원.

채종헌(2009), 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석: 울진 신원전 건설과 관련된 공공갈등사례 연구, 한국행정학보, 43(2), pp. 147-176.

채종헌(2012), 효과적 공공갈등관리를 위한 선택설계에 관한 연구, 한국행정연구원.

채종헌(2017), 새 정부의 원전정책과 공론화의 성패, 이슈페이퍼, 52, 한국행정연구원.

채종헌, 은재호, 임동진(2011), 공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구, 한국행정연구원.

최병학 외(2014), 행위주체별 갈등유형 및 갈등대응인식에 관한 조사연구, 한국갈등관리연구, 1(1), pp. 3-32.

최지연 외(2008), 연안 공공갈등 관리방안 연구, 한국해양수산개발원.

하혜영(2007), 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석, 행정논총, 45(2), pp. 309-330.

하혜영·박세준(2018), 평택·당진항 갈등사례 분석을 통한 지방정부간 공유수면매립지 갈등해결방안 연구, 입법과 정책, 10(3), pp. 129-153.

한국개발연구원 공공투자관리센터(2015), 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리방안 연구, 한국개발연구원.

한국해양수산개발원(2010), 항만재개발에 따른 갈등요소 도출 및 사전방지대책 수립.

한국전력공사(2015), 전력사업 갈등관리 매뉴얼, 한국전력공사.

해양수산부 항만운영과(2018.11.), 항만시설보안료 통합징수 관련 Q&A.

해양수산부(2010), 해양수산부 갈등관리 종합계획, 해양수산부(내부자료).

해양수산부(2016), 해양수산부 갈등관리 종합계획, 해양수산부(내부자료).

해양수산부(2017), 해양수산부 갈등관리 종합계획, 해양수산부(내부자료).

해양수산부(2019), 해양수산부 갈등관리 종합계획, 해양수산부(내부자료).

해양수산부(2020), 비관리청 항만개발사업 업무 길라잡이, 해양수산부.

해양수산부(2021b), 항만업무편람, 해양수산부.

현대경제연구원(2016), 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점, 경제주평, 45(718).

환경부(2007), 환경갈등관리 매뉴얼, 환경부.

국외 문헌

Bartłomiejski, R.(2016), Environmental Conflicts in Port Cities, opuscula sociologica, 4, pp. 33-44.

Bercovitch(1984), Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution, Westview Press.

Costa, C. A., Nunes da Silva, F., & Vansnick, J. C.(2001) Confict dissolution in the public sector: A case-study, European Journal of Operational Research, 130, pp. 388-401.

Costa, Silva & Vansnick(2001), Conflict dissolution in the public sector: A case-study, European Journal of Operational Research, 130(2), pp. 388-401.

Debrie, J., Lavaud-Letilleul, V., & Parola, F.(2013), Shaping port governance: the territorial trajectories of reform, Journal of Transport Geography, 27, pp.

56-65.

Dooms, M.(2019), Chapter 4 - Stakeholder Management for Port Sustainability: Moving From Ad-Hoc to Structural Approaches, Green Ports-Inland and Seaside Sustainable Transportation Strategies, pp. 63-84.

Dooms, M., Verbeke, A., & Haezendonck, E.(2013), Stakeholder management and path dependence in large-scale transport infrastructure development: the port of Antwerp case(1960–2010), Journal of Transport Geography, 27, pp. 14-25.

Edward, J. A.(1968), Conflict: psychology aspects. International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Mcmillian and Free Press. Vol. 3.

GALVAO, C. B., WANG, G. W. Y.,& MILESKI, J.(2016), Public-Private Interests and Conflicts in Ports: A Content Analysis Approach,The Asian Journal of Shipping and Logistics 32(1), pp. 13-22.

Giordano, R. et al.(2007), Integrating conflict analysis and consensus reaching in a decision support system for water resource management, Journal of Environmental Management, 84, pp. 213–228.

Gross, M. A. & Guerrero, L. K.(2000), Managing Conflict Appropriately and Effectively: An Application of the Competence Model to Rahim's Organizational Conflict Styles. International Journal of Conflict Management. 11(3),pp. 200-226.

Guimaraes, M. M.(2020), The use of q-methodology to obtain stakeholder discourses on the future development of ria formosa coastal zone, south of portugal Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 23, pp. 5-19.

Hanemann, W. M.(1984),Welfare Evaluations in Contingent Valuation Experiments with Discrete Responses, American Journal of Agricultural Economics, 66 (3), pp. 332-341.

Holt, J. L. & DeVore, C. J.(2005), Culture, Gender, Organizational Role, and Styles of Conflict Resolution: A Meta-Analysis, International Journal of Intercultural Relations. 29, pp. 165-196.

Ishizaka, K. & Tanaka, M.(2003), Resolving public conflict in site selection process —a risk communication approach, Waste Management, 23, pp. 385-396.

Jansen, M., Tulder R. V., & Afrianto, R.(2018), Exploring the conditions for inclusive port development: the case of Indonesia, Maritime Policy & Management, 45(7), pp. 924-943.

Kim, N, R., Hong, S. G., & Lim, S. B.(2018), An Analysis of Public Conflict Research Trends in Korea Using Social Network Analysis, International Journal of Adv anced Science and Technology, 116, pp. 121-130.

Koppenol, D. M.(2014), How to settle conflicts during port development. The case of the port of Rotterdam(1973-2008), Paper for the Seaports in Transition-c onference March 2014, Hamburg, Department of History.

Langen, P. W.(2006), Chapter 20 Stakeholders, Conflicting Interests and Governanc e in Port Clusters, Research in Transportation Economics, 17, pp. 457-477.

Lawer, E. T.(2019), Examining stakeholder participation and conflicts associated with large scale infrastructure projects: the case of Tema port expansion project, Ghana, MARITIME POLICY & MANAGEMENT, 46(6), pp. 735-756.

Lee, J. H.(2022), Managing conflict by mapping stakeholders' views on ecotourism development using statement and place Q methodology, Journal of Outdoor Recreation and Tourism, 37, https://doi.org/10.1016/j.jort.2021.100453

Li, T. H.Y., Thomas Ng, S., & Skitmore, M.(2013), Evaluating stakeholder satisfactio n during public participation in major infrastructure and construction proje cts: A fuzzy approach, Automation in Construction, 29, pp. 123-135.

Lindroth, E., Huong, Hà., & Bergqvistm, R.(2020), Port-related conflict at port of Gothenburg – consequences from a fashion retailer's perspective, Journal of Shipping and Trade, 5(1), pp. 1-17.

McConnell K. E.(1990), Models for referendum data: the structure of discrete choice models for contingent valuation, Journal of Environmental Economics and Management, 18(1), pp. 19-34.

Niederberger M. & Spranger J.(2020), Delphi Technique in Health Sciences: A Map, Front Public Health, 8(457), pp. 1-10.

O'Keeffe, J. M. et al.(2020), Stakeholder awareness of climate adaptation in the com mercial seaport sector: A case study from Ireland, Marine Policy, 111, 102404.

Park, C. Y. et al.(2017), Analyzing Drivers of Conflict in Energy Infrastructure Projects: Empirical Case Study of Natural Gas Pipeline Sectors, sustainability, pp. 1-16.

Parolia, N. et al.(2015), Conflict resolution effectiveness on the implementation effi ciency and achievement of business objectives in IT programs: A study of IT vendors, Information and Software Technology, 66, pp. 30–39.

Pearson, S. et al.(2016), Conflicts in some of the World harbours: what needs to happ en next?, Pearson et al. Maritime Studies, 10, pp. 1-23.

Pondy, L. R.(1967), Organizational conflict: concepts and models, Administrative Science Quarterly, 12, pp. 296-320.

Prenzel, P. V. & Vanclay, F.(2014), How social impact assessment can contribute to conflict management, Environmental Impact Assessment Review, 45, pp. 30-37.

Rahim, M. A.(1992), Managing Conflict in Organization, Praeger Publishers.

Ravesteijn, W., He, J., & Chen, C.(2014), Responsible innovation and stakeholder management in infrastructures: The Nansha Port Railway Project, Ocean & Coastal Management, 100, pp. 1-9.

Sandel M.(2012), What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. Farrar, Straus and Giroux.

Schmidt, S. M. & Kochan, T. A.(1972), Conflict: toward conceptual clarity, Administr ative Science Quarterly, 17, pp. 359-370.

Sovacool, B. K. et al.(2022), Conflicted transitions: Exploring the actors, tactics, and outcomes of social opposition against energy infrastructure, Global Enviro nmental Change, 73, pp. 1-28.

Stepanova, O. & Bruckmeier, K.(2013), The relevance of environmental conflict res earch for coastal management. A review of concepts, approaches and meth ods with a focus on Europe, Ocean & Coastal Management, 75, pp. 20-32.

Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein.(2009), Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Hppiness, Penguin Books.

Timmermans, J.S., & Beroggi, G.E.G.(2000), Confict resolution in sustainable infras tructure management, Safety Science, 35, pp. 175-192.

Wagner, A. & Hollenbeck, J. R.(1992), Management of Organizational Behavior, Prentice Hall.

Yuan, H.(2017), Achieving Sustainability in Railway Projects: Major Stakeholder Concerns, Project Management Journal, 48(5), pp. 115-132.

인터넷 자료

경기신문(2022.3.9.), 인천시, 올해 중점갈등관리사업 10개 선정, https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=692144(검색일: 2022.6.22.)

경남신문(2022.4.4.), 부산신항 부지 진해 소멸어업인 '내홍', http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1373603(검색일: 2022.9.6.)

경인일보(2010.9.13.), 서구에 선박수리단지 안돼, http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=540610(검색일: 2022.8.18.)

국무조정실, 신고리 5·6호기 공론화 위원회 보도자료(2017.10.20), 신고리 5·6호기 공론화 결과-건설 재개로 정부에 권고-, https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=77987(검색일: 2022.9.12.)

국민권익위원회 보도자료(2021.11.18.), 국민권익위, 부산 신항 건설로 삶의 터전 잃은 어업인들 생계대책토지 매각 갈등해결, https://acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=10188&nPage=(검색일: 2022.9.6.)

국제신문(2020.7.27.), 허치슨 자성대부두 운영기간 1년 연장, http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20200728.22015008403(검색일: 2020.7.27.)

기호일보(2011.7.19.), 매립지·소각장·화력발전… 이번엔 '조선수리단지'냐?, https://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=430491(검색일: 2022.8.18.)

노무현 사료관(2007.07.12.), 항만인력공급체제 개혁 추진경과 및 의의 보고, http://archives.knowhow.or.kr/record/document/view/20692?page=17&text=%5B%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84+%EC%82%AC%EB%A3%8C%E

A%B4%80%5D+%ED%95%AD%EB%A7%8C%EC%9D%B8%EB%A0%A5%EA%B3%B5%EA%B8%89%EC%B2%B4%EC%A0%9C+%EA%B0%9C%ED%98%81+%EC%B6%94%EC%A7%84%EA%B2%BD%EA%B3%BC+%EB%B0%8F+%EC%9D%98%EC%9D%98+%EB%B3%B4%EA%B3%A0&___m=1(검색일: 2022.8.13.)

노컷뉴스(2021.11.24.), 새만금 동서도로 관할권, 결국 중앙분쟁조정위로, https://www.nocutnews.co.kr/news/5662823(검색일: 2022.8.18.)

노컷뉴스(2022.5.5.), 새만금 '선 개발 후 행정구역 논의' 법 개정 무산, https://www.nocutnews.co.kr/news/5751418(검색일: 2022.9.6.)

단국대학교 분쟁해결 연구센터 공공갈등 DB, http://www.ducdr.org/

데일리로그(2011.7.25.), 성장 멈춘 부산항 북항 '업친데 덮쳐', https://www.dailylog.co.kr/news/articleView.html?idxno=2403(검색일: 2022.9.6.)

데일리로그(2022.5.27.), 사람 살지 않는 '호란도'에 무슨 일이?, https://www.dailylog.co.kr/news/articleView.html?idxno=23210(검색일: 2022.8.18.)

동아일보(2007.2.8.), "단국대 분쟁해결연구센터 "평택시위 사회적 손실 537억원", https://www.donga.com/news/article/all/20070208/8405126/9?comm(검색일: 2022.3.22.)

물류신문 지식정보(2004.7.30.), 부산항 ODCY 현황 및 처리실적-2003년, http://www.klnews.co.kr/logisDb/expertDbView.html?oidno=28329&page=4&total=434&grp=3&sword=(검색일: 2022.9.6.)

법제처(2006.5.19.), 선박 및 항만시설 보안에 관한 법률(안) 입법예고(공고번호 제2006-146호), https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?mid=a10104010000&lawSeq=4748&lawCd=2000000122362&lawType=TYPE5&pageIndex=2221&rowIdx=22207(검색일: 2022.8.18.)

법제처(2020.9.16.), 갈등관리기본법 제정(안) 입법예고(공고번호 제2020-95호), https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=60697&lawCd=0&&lawType=TYPE5&mid=a10104010000(검색일: 2022.3.20.)

부산광역시 보도자료(2022.3.30.), 북항 1단계 트램차량 비용부담 논란, 부산시 논리가 통했다!, https://www.busan.go.kr/nbtnewsBU/1523682?curPage=83&srchBeginDt=&srchEndDt=&srchKey=&srchText=(검색일: 2022.6.22.)

부산일보(2021.11.18.), 창원시, 부산항신항 생계대책부지 공급 국민권익위 조정합의서 서명, http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021111816433241557(검색일: 2022.9.6.)

부산일보(2022.5.3.), '트램사태 방지' 항만재개발법 개정안 발의, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20220503000026(검색일: 2022.6.22.)

부산일보(2022.9.27.), 신감만부두 선석 운영사 허치슨 vs BPT '2파전', https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20220927184309599 41(검색일: 2022.9.28.)

빅카인즈 홈페이지, https://www.bigkinds.or.kr/(검색일: 2022.4.22.)

서울PN(2021.1.3.), 군산·김제·부안 땅따먹기만 5년… 금 못 그은 새만금, https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210104011018(검색일: 2022.9.6.)

서울신문(2022.7.11.), 광역화시대 역행하는 새만금…땅따먹기 논란 재현 우려, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220711500045(검색일: 2022.8.18.)

서울신문(2022.8.24.), 앞에선 '협치' 손 맞잡고 뒤에선 여전한 새만금 '땅따먹기', https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220824500075(검색일: 2022.9.6.)

선문대학교 정부간 관계연구소 갈등사례 DB, http://www.igr.re.kr/main.php

시사매거진(2021.10.1.), "민형배 의원, 국무조정실'집중관리 갈등과제'24건 중 11건은 4년째 미해결", https://www.sisamagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=405068(검색일: 2022.9.12.)

아시아타임즈(2021.3.16.), [16일 인천시 소식]아암물류2단지 화물주차장 부지 최정결정 등, https://www.asiatime.co.kr/article/20210316500334(검색일: 2022.6.22.)

엘박스, https://lbox.kr/

여수신문(2008.5.20.), 여수신항 폐쇄…항운노조원 120명 '어디로 가나', http://www.yeosunews.net/news/articleView.html?idxno=9530(검색일: 2022.9.2.)

연합뉴스(2012.10.31.), 인천항만청-서구, 거첨도 수리조선단지 조성 갈등, https://www.yna.co.kr/view/AKR20121031086700065(검색일: 2022.7.4.)

연합뉴스(2017.5.5.), '석탄 분진 30년 참았는데...' 인천 석탄 부두 폐쇄 차질, https://

www.yna.co.kr/view/AKR20170504107700065(검색일: 2022.9.26.)

연합뉴스(2018.12.13.), 부산신항 다목적부두 하역료 놓고 항만공사·선사 갈등, https://www.yna.co.kr/view/AKR20181212133300051(검색일: 2022.8.24.)

연합뉴스(2019.3.11.), 부산 자성대부두 갈등…항만공사 "나가" vs 운영사 "못 나가", https://www.yna.co.kr/view/AKR20190311059200051(검색일: 2022.8.24.)

연합뉴스(2021.2.15.), 부산신항 다목적부두 손실 부담 갈등 상사중재로 마무리, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210215078600051(검색일: 2022.8.24.)

의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do(검색일: 2022.9.12.)

인천일보(2017.6.19.), '남항 석탄부두 이전 문제 인천-강원 동해 갈등 조짐, https://news.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=767898(검색일: 2022.9.26.)

인천일보(2022.08.07.), "'갈등조정관' 이제는 필수", http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1156015 (검색일: 2022.5.13.).

인천투데이(2021.6.22.), 송도 화물차주차장, 권익위 판단 늦어지면 임시운영 '가닥', http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=209414(검색일: 2022.6.22.)

인천투데이(2022.1.11.), 인천남항 석탄부두 2026년 이전가능…석탄가루 4년 '연장', https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=214401(검색일: 2022.9.26.)

인천투데이(2015.7.15.), 인천 거첨도 선박수리조선단지 재추진 '논란', https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=31542(검색일: 2022.7.4.)

인터넷 환경일보(2020.5.18.), 거제 고현항 해양 환경오염 우려, http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=571449(검색일: 2022.9.6.)

일요신문(2019.11.10.), 거제시 고현항재개발에 환경오염 재앙 현실화, https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=352941(검색일: 2022.9.6.)

중부일보(2019.4.18.), 인천 송도 주민들 '9공구 화물차주차장 계획 폐기하라', http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=1345059(검색일: 2022.6.22.)

중부일보(2022.9.26.), 인천 석탄부두 폐쇄 기약 없다…3단계 사업 난항, http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363559528(검색일: 2022.9.26.)

케이랜뉴스(2021.6.7.), 군산-김제-부안, 새만금 갈등 일단 '봉합', https://www.klan.kr/news/72084(검색일: 2022.9.6.)

통계청 국가통계포털, 일반가구의 주택소유율, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL202111&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=107&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01(검색일: 2022.10.10.)

한경산업(2020.1.10.), '환경오염원' 인천 석탄부두 폐쇄에 차질…임대 3년 연장, https://www.hankyung.com/economy/article/202001108336Y(검색일: 2022.9.26.)

한국방송통신대학교 공종협력 연구소 갈등 DB, http://ricc.or.kr/

한국수산경제(2021.12.6), 부산신항 소멸어업인 갈등 24년만에 해소, http://www.fisheco.com/news/articleView.html?idxno=77992(검색일: 2022.9.6.)

한국학술연구정보서비스 홈페이지, www.riss.kr(검색일: 2022.3.22.)

한국해운신문(2009.5.15.), 북항재개발 따른 항운노조 보상협상 타결, http://www.maritimepress.co.kr/news/articleView.html?idxno=71754(검색일: 2022.8.24.)

한국행정연구원 갈등사례 DB, https://www.kipa.re.kr/site/kipa/conflict/selectCaseList.do

해사신문(2010.3.25.), 여수세박 걸림돌, 항운노조원 보상근거 마련, http://www.haesanews.com/news/articleView.html?idxno=35215(검색일: 2022.9.2.)

해양수산부 정책정보(2010.11.29), 여수세계박람회, http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=181(검색일: 2022.9.2.)

해양수산부(2015.10.16.), 「항만시설보안료 징수방법 및 징수요율 산정에 관한 업무처리요령」 일부 개정(안) 행정예고(해양수산부 제20155-627호), https://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=334&boardKey=37&articleKey=9614(검색일: 2022.8.18.)

해양수산부(2019.4.15.), 해양수산인재개발원, 5급 승진 후보자 역량강화 교육 실시

- 핵심역량 강화 교육으로 공직수행 능력제고 및 업무능력 향상-, https://www.ofhi.go.kr/support/support07_view.ofhi?seq=29&pageIndex=5(검색일:2022.9.22.)

해양수산부(2021.12.30.), 「제4차(2021~2030) 전국 항만기본계획」, https://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=427&boardKey=2&articleKey=43012 (검색일: 2022.9.22.)

해양한국(2006.6.29.), ""부산 ODCY 폐쇄는 시기상조"" 일단락, http://www.monthlymaritimekorea.com/news/articleView.html?idxno=690(검색일: 2022.9.6.)

해양한국(2010.6.29.), '항만보안' 선진화방안 - 내년부터 항만 보안료 '자율적 징수제도' 시행, http://monthlymaritimekorea.com/news/articleView.html?idxno=5565(검색일: 2022.8.18.)

환경부 보도자료(2007.7.31.), 깔따구 등 유해곤충 피해 첫 배상결정, https://me.go.kr/home/web/board/read.do;jsessionid=8TGUYyJ7FWhxm9AsIujm08mi.mehome1?pagerOffset=10690&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=&orgCd=&boardMasterId=1&boardCategoryId=&boardId=159415&decorator=(검색일: 2022.9.13.)

환경부 중앙환경분쟁조정위원회(2017.11.16.), 경남 거제시 항만공사장 수질오염으로 인한 물질적 피해 분쟁사건(중앙환조 제17-3-43호), https://ecc.me.go.kr/front/case/caseView.do(검색일: 2022.9.6.)

법령 및 고시 자료

2012여수세계박람회 지원특별법(2010.4.5., 법률 제10241호).

갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정(2016. 4. 14., 국토교통부훈령 제698호).

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(2016.1.25., 대통령령 제26928호).

공항소음방지법(2021.11.19., 법률 제 18184호).

공항시설법(2021.12.7., 법률 제18553호).

국방부 갈등예방과 해결에 관한 훈령(2016.9.30., 국방부훈령 제1960호).

도로법(2022.12.11., 법률 제18940호).
산업입지 및 개발에 관한 법률(2022.7.21., 법률 제18310호).
산업입지 및 개발에 관한 법률(2022.7.21., 법률 제18310호).
수산업법 시행령(2021.12.21., 대통령령 제32242호).
신항만건설 촉진법(2021.4.1., 법률 제17171호).
예비타당성조사 수행 총괄지침(2019.5.1., 기획재정부훈령 제436호).
특허 보세구역운영에 관한 고시(2018.11.12., 관세청고시 제2018-50호).
항만법(2022.7.5., 법률 제18701호).
항만법 시행령(2022.7.5., 대통령령 제32763호).
해양수산부 갈등관리 운영규정(2019.12.17., 해양수산부훈령 제506호).

판례

부산지방법원 2000.6.7. 선고 99구7081 판결.
부산고등법원 2001.3.9. 선고 2000누2174 판결.
대법원 2001.10.9. 선고 2001두3068 판결.
부산지방법원 2020.10.28. 선고 2019가합42514 판결.
부산고등법원 2021.6.17. 선고 2020나58130 판결.
대법원 2021.11.11. 선고 2021다250414 판결.
인천지방법원 2015.1.29. 선고 2014구합31487 판결.
서울고등법원 2017.2.3. 선고 2015누36326 판결.
대법원 2020.2.27. 선고 2017두37215 판결.
서울고등법원 2020.9.23. 선고 2020누35846 판결.
대법원 2021.2.10. 선고 2020두52832 판결.
광주지방법원 2011.11.24. 선고 2011구합2088 판결.

광주고등법원 2013.1.24. 선고 2011누2087 판결.
대법원 2014.8.28. 선고 2013두3900 판결.
광주고등법원 2016.7.21. 선고 2014누273 판결.
대법원 2016.12.15. 선고 2016두919 판결.
대구지방법원 2013.5.31. 선고 2012구합3684 판결.
대구고등법원 2013.12.13. 선고 2013누995 판결.
대법원 2017.11.23. 선고 2014두1628 판결.
제주지방법원 2013.2.20. 선고 2012구합687 판결.
광주고등법원(제주) 2013.10.16. 선고 2013누40 판결.
대법원 2014.4.24. 선고 2013두23607 판결.
울산지방법원 2020.10.22. 선고 2019구합7243 판결.
부산고등법원 2021.6.23. 선고 2020누23148 판결.
대법원 2021.10.28. 선고 2021두45749 판결.
광주지방법원 2009.12.31. 선고 2007구합38000 판결.
광주고등법원 2010.9.7. 선고 2010누268 판결.
광주고등법원 2011.9.30. 선고 2011누371 판결.
대법원 2011.1.27. 선고 2010두20508 판결.
부산지방법원 2013.7.12. 선고 2011구합6746 판결.
부산고등법원 2014.2.7. 선고 2013누2365 판결.
대법원 2016.4.28. 선고 2014두5118 판결.
대전지방법원 홍성지원 1996.2.1. 선고 91가합2103 판결.
대전고등법원 2000.11.22. 선고 96나2239 판결.
대법원 2002.2.26. 선고 2000다72404 판결.
대전고등법원 2002.11.28. 선고 2002나2780 판결.
대법원 2003.6.4. 선고 2003다6101 판결.
제주지방법원 2010.12.1. 선고 2009구합724 판결.

광주고등법원(제주) 2011.6.1. 선고 2010누452 판결.
대법원 2012.2.23. 선고 2011두14784 판결.
서울행정법원 2019.12.24. 선고 2019아12195 판결.
서울행정법원 2020.6.4. 선고 2019구합75266 판결.
서울고등법원 2020.5.22. 선고 2020루1002 판결.
부산지방법원 2010.2.11. 선고 2008가합12654 판결.
부산고등법원 2011.1.18. 선고 2010나3889 판결.
부산고등법원 2014.4.17. 선고 2013나9154 판결.
대법원 2013.10.24. 선고 2011다13838 판결.
서울중앙지방법원 2001.4.19. 선고 2000가합4192 판결.
서울고등법원 2001.10.30. 선고 2001나23654 판결.
대법원 2003.10.23. 선고 2001다75295 판결.
대법원 2007.10.26. 선고 2007두14534 판결.
부산고등법원 2007.6.15. 선고 2006누1647 판결.
창원지방법원 2006.2.16. 선고 2005구합1853 판결.
부산고등법원 2001.6.29. 선고 99누3874 판결.
창원지방법원 1999.10.1. 선고 99구346 판결.
대법원 2003.8.22. 선고 2001두6265 판결.
대법원 2021.12.30. 선고 2021추5029 판결.
대법원 2009.1.30. 선고 2008다65204 판결.
서울고등법원 2008.7.31. 선고 2006나104398 판결.
서울중앙지방법원 2006.10.24. 선고 2005가합82722 판결.
대법원 2011.3.24. 선고 2007두4483 판결.
대구고등법원 2007.1.19. 선고 2006누1518 판결.
대구지방법원 2006.7.12. 선고 2005구합3853 판결.
광주지방법원 2006.6.22. 선고 2005구합2919 판결.

광주고등법원 2007.7.26. 선고 2006누1745 판결.
대법원 2009.1.15. 선고 2007두17564 판결.
대법원 2002.10.11. 선고 2001두151 판결.
대전고등법원 2000.12.8. 선고 99누996 판결.
대전지방법원 1999.8.6. 선고 98구1759 판결.
대법원 2006.11.23. 선고 2004다65978 판결.
서울고등법원 2004.10.12. 선고 2003나80071 판결.
서울중앙지방법원 2003.11.4. 선고 2003가합6588 판결.
대법원 2022.1.27. 선고 2021다284950 판결.
서울고등법원 2021.9.16. 선고 2021나2015299 판결.
서울중앙지방법원 2021.3.25. 선고 2019가합585419 판결.
대법원 2021.7.29. 선고 2021다226619 판결.
서울고등법원 2021.4.1. 선고 2020나2024975 판결.
서울중앙지방법원 2020.6.24. 선고 2019가합546346 판결.
대법원 2007.5.31. 선고 2005다44060 판결.
서울고등법원 2008.3.27. 선고 2007나51149 판결.
서울고등법원 2005.6.17. 선고 2002나54747 판결.
서울중앙지방법원 2002.8.20. 선고 95가합94368 판결.
대법원 2020.12.24. 선고 2016추5025 판결.

부 록

1. 선행연구 정리

■ 공공갈등 관리 주요 선행 연구 목록: 교통 분야를 중심으로

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
김연규·김현 (2007)	• 철도사업 갈등의 주요 원인은 피해보상, 통과방식, 역사차량기지 신설, 환경파괴, 재정분담 등 • 미국, 영국, 프랑스 등의 갈등해결시스템 사례 분석, 고양시 경전철 사례를 대상으로 한 설문조사 및 구조방정식을 통한 갈등구조 분석 등을 통해 갈등예방 체계 제시	• 문헌 연구 • 철도사업 국내외 갈등사례 분석 • 설문조사 • 구조방정식
박형서 외 (2007)	• 점적, 면적, 선적, 선면적 공공사업 유형별로 새만금간척사업 등 13개 사례 분석을 통해 갈등유발 요소 및 인자 추출 • 압력-상태-반응(PSR) 지표구조를 활용하여, 가치인식 체계, 경제적, 환경적, 권한제도적, 사회정치적 원인 등 5개의 대분류를 기준으로 전문가 설문을 거쳐 갈등유발지표 수립	• 문헌 연구 • 공공사업 갈등사례 연구 • 전문가 설문
최지연 외 (2008)	• 연안공간에서 표출되는 공공갈등의 유발원인과 갈등 관리 방식을 분석 • 마산 수정지구 매립, 장항국가산단 개발 갈등, 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등을 제도분석틀을 통해 분석하고 갈등영향분석 매뉴얼 마련 등 정책방안 제시	• 설문조사 • 제도분석틀을 통한 사례 분석 • SWOT 분석
채종헌 (2009)	• 울진 신원전 갈등 분석 결과 37명의 이해관계자(행위자)와 7개 쟁점, 23개의 대안 도출 • 이해관계자와 쟁점으로 2모드 네트워크를 구성하여 네트워크 분석 실시 및 갈등구조 파악	• 문헌 연구 • 사례분석 • 갈등영향분석 • 사회네트워크분석

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
이순자 외 (2012)	• 문헌연구를 통해 7개의 갈등기본특성 도출(독립변수1)과, 전문가 설문을 통해 도출한 24개의 갈등관리 영향요인(독립변수2)이 갈등관리에 미치는 영향 분석 • 행정, 갈등이슈, 갈등행위자, 환경요인 중 행정적 요인이 지역개발사업의 갈등관리 결과에 가장 큰 영향	• 문헌연구 • 전문가 설문 • 다항로짓 분석
박치성·정지원 (2015)	• 원자력시설, 폐기물시설, 행정시설의 갈등관계를 사회네트워크 분석을 통해 파악 및 비교 분석 • 원자력시설의 갈등관계는 다른 시설에 비해 갈등이 견고하며, 특히 중앙-지자체간의 갈등이 가장 큰 것으로 나타남	• 문헌 연구 • 비교 연구 • 사례 분석 • 사회네트워크분석
김보미·이유현 (2019)	• 선행연구들을 통해 도출한 갈등요인 간의 관계를 시스템 다이나믹스를 활용하여 인과지도 제작 • 공공개발사업에서 갈등발생 원인에 대한 인과지도 및 갈등해결을 위한 전략적 인과지도 제시	• 문헌연구 • 시스템다이나믹스
양연희·권영주·이상철 (2019)	• 756편의 공공갈등 관련 논문(KCI) 선정한 후, 연구 주제에 따라 토픽모델링과 네트워크 분석을 통해 연계중심성이 높은 연구주제 파악 • 연구주제 변화를 살펴본 결과, 공공갈등 연구 이슈는 총 7개로 초기에는 갈등요인 및 해결 요인에 관한 연구가 주를 이루었으나, 점차 법제도적 연구가 중요하게 다루어짐	• 토픽모델링 • 텍스트 네트워크 분석
송기한·손정웅 (2019)	• 국내외 공항개발 운영 관련 정책 동향 검토 • 정책갈등프레임(PCF) 및 항공안전 분야에 적용되고 있는 Bow-tie 모형을 통해 갈등관리체계 제안 • 갈등진단표 개발 및 5개 그룹 설문조사를 통한 평가 • 갈등사례 공항의 영향권을 대상으로 조건부가치측정법을 적용하여 사회적 비용 추정(1,916억 원의 갈등비용 추정) • 갈등관리를 위한 공항시설법 개정안 등 정책 대안 도출	• 문헌 연구 • 이해관계자 및 전문가 면담 • 설문조사 • 갈등분석 모형 (Bow-tie 모형) • 조건부가치측정법
모창환 (2009)	• 경부고속철도사업, 인천국제공항사업, 경부고속도로사업, 미국 보스톤 중간 간선도로 사업 등의 갈등요인 및 이해관계자 합의방식 분석 • 국내외 교통사업 사례 분석을 통한 갈등관리 개선 방안 도출 및 정책제언 제시	• 문헌 연구 • 사례 분석
조홍남·손정웅 (2018)	• 정책갈등프레임워크(PCF)는 정책갈등 에피소드, 정책환경, 환류로 구성되며, 이들은 상호간 영향을 주고받는 관계 • PCF로 동남권신공항과 제주 제2공항의 갈등 특성을 분석했으며, 두 사례 모두 정책 입장 차이와 상대방으로부터 느끼는 위협의 인식이 큰 고강도 갈등이라는 공통점이 존재	• 문헌연구 • 관계자 면담 • 정책갈등프레임워크를 통한 사례분석

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
박상우·이승우·이호림 (2014)	• 전국 어촌계 1,982개 대상 어촌공동체 내외부의 갈등 조사 결과(문헌연구 및 인터뷰), 646건의 갈등사례 수집 • 갈등원인, 갈등주체 간 관계구조, 갈등발생 시기, 갈등진행 상태, 갈등구도 별로 GIS를 통한 공간분석 • 갈등 심층분석 및 국내외 갈등관리 사례 조사를 통한 어촌공동체 갈등관리 기본방향 제시	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 갈등사례에 대해 어촌계 속성정보와 연계시켜 공간분석
임동진 (2010)	• 대다수 정부부처에서 갈등관리 매뉴얼 제시가 미흡하고 갈등관리 업무의 이해와 활용이 낮음 • 갈등관리업무 담당 공무원 등을 대상으로 한 설문분석 결과 공공갈등은 확대·다양화되고 있으며 현재의 갈등관리 방식에 대하여 공무원과 민간위원의 인식에 일부 차이 있음 • 공공갈등 해결을 위해서는 법·제도의 정비와 갈등조정기구의 역할 강화가 필요하며 언론, 대중매체의 관심도 중요	• 문헌 연구 • 면담 조사 및 설문조사 • 사례 분석 • 구조방정식
윤종설 (2017)	• 갈등영향분석의 구성과 현황, 근거 법제도 파악 • 갈등영향분석을 계획, 진행 과정, 사후 관리로 나누어 단계별 갈등영향분석의 문제점과 개선방안에 대한 델파이 조사 • 갈등영향분석의 목적성, 충실성, 실시 기관의 다양성, 활용성을 고려하여 4개의 갈등영향분석 사례들을 분석한 결과, 갈등관리심의위원회 역할 강화 필요성 도출	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 델파이 조사
오영석 외 (2018)	• 국정과제 및 공공정책 추진과 관련한 이념, 지역, 이해관계 갈등이 발생할 수 있는 영역과 영역별 핵심이슈 분석 • 뉴스기사에서 나타난 공공갈등 이슈의 텍스트마이닝 결과, 갈등해소를 위한 정치권의 역할이 중요 • 전문가 델파이를 통한 공공갈등발생 원인의 1순위는 정부의 일방적 정책 추진이었으며, 관리방안의 1순위는 정책 및 사업 추진에 있어 사전 협의과정의 강화로 도출	• 문헌 연구 • 언론 자료를 통한 텍스트마이닝 • 델파이 조사
Timmermans and Beroggi (2000)	• 네덜란드 알펜시의 토지이용계획의 갈등해결을 위해 참여 토지이용관리 개념을 적용 • 갈등에는 7개의 행위자(기관) 및 8개의 갈등쟁점이 존재하였으며, 7개 기관의 14명 대표가 참석한 워크숍을 통해 행위자 네트워크 분석을 실시하여 갈등관계 분석	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 정책행위자 네트워크 분석
Giordano et al.(2007)	• 이탈리아 아풀리안 지역의 의사결정지원 시스템은 문제구조화모듈(PSM), 다중그룹평가모듈(MEM), 이해관계자 간 대화를 지원하는 협상모듈로 구성 • 시뮬레이션 분석 결과, 통합의사결정시스템은 지식의 교환 및 여러 그룹들의 합의를 도달하는 데 유용한 수단	• 문헌 연구 • 문제구조 방법과 다중그룹 평가방법 • 시뮬레이션 분석
Park et	• 천연가스파이프 프로젝트의 25개 갈등요인 도출 및 설문조	• 문헌 연구

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
al.(2017)	사를 바탕으로 143개의 표본 수집 • 구조방식정식 모형을 통한 천연가스파이프라인 갈등구조 분석 결과, 경제(토지가치), 건설, 안전관련 특성의 요인이 갈등에 있어서 가장 중요	• 구조방정식
KaoruIshizaka, MasaruTanaka(2003)	• 폐기물 처리시설 부지 선정 관련 설문조사 결과 공공갈등발생의 가장 큰 원인은 공무원에 대한 주민의 불신 • 갈등해결을 위해서는 계획의 투명성 확보, 대중의 요구를 고려한 체계적이고 정기적인 소통체계 마련, 신뢰할 수 있는 중립적인 정보 제공 등이 필요	• 문헌 연구 • 설문조사
Paula V.Prenzel, FrankVanclay(2014)	• SIA는 잠재적인 갈등 요인을 식별하고 완화 방안을 제시하여 갈등을 예방하고 관리하는데 큰 도움이 될 수 있음 • 효과적인 갈등 관리를 위해서는 SIA에의 모든 관련 이해당사자의 참여와 대중매체의 역할이 중요	• 문헌 연구 • 게임이론 프레임워크를 활용
IsaacHernández-Cedeño et al.(2021)	• 탐색적 요인분석을 통해 12가지 유형의 갈등원인 도출 • 도출된 갈등원인들을 바탕으로 베이지안 네트워크모델 기반 사회-환경적 갈등 분석 모델을 구축(갈등원인 식별 모형+프로젝트 결과 예측 모형) 및 사례 적용을 통한 실효성 검증 • 사회-환경적 갈등의 식별 및 정량화, 예측 및 평가 모델을 구축함으로써 갈등관리 도모	• 문헌 연구 • 탐색적 요인분석 • 베이지안 네트워크모델
Li, Thomas Ng&Skitmore(2013)	• 정부, 일반 대중, 압력 그룹(NGO 등), 그 외의 4가지 그룹을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 퍼지이론 기반의 프로젝트 이해관계자 만족도 평가 모델 구축 • 홍콩 New Central Harbourfront 도시개발 사례에 대한 연구모델을 적용하여 모형 실효성 검증 • 이해관계자의 만족도를 높이기 위해서는 이해관계자 그룹 간의 효과적이고 지속적인 의사소통이 중요	• 문헌 연구 • 설문조사 • 퍼지 이론
Costa, Silva&Vansnick(2001)	• 포르투갈 Alcântara 지역의 리스본항까지 연결된 신규 철도노선 이해관계자인 리스본시, 리스본 철도사무국, 포르투갈 철도공사가 협의할 수 있는 철도노선 설계 조건 검토 • 기존 제시된 9개 노선안에 대한 정성적 가치 분석을 통해 개발한 신규 노선안의 정량적 가치 분석을 실시, 평가를 통해 절충 가능한 적절 노선 대안을 검토	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 다기준결정분석 • 범주형 기반 평가 기법 활용 정량적 평가 모델 구축
Yuan(2017)	• 철도사업의 4대 이해관계자(정부, 환경보호단체, 사업자, 대중)를 대상으로 철도사업의 지속가능성을 위한 경제적, 환경적, 사회적 지속가능성에 대한 우선순위 조사 • 이해관계자 그룹 간 견해 차이가 있음을 정량적으로 도출	• 문헌 연구 • 설문조사 및 면담 • 통계 분석(순위분석, T검정, ANOVA 분석)

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
Nick Nallo 외 (2018)	• 역할, 프로세스, 관계, 상호의존 등 갈등의 4가지 요인이 프로젝트에 미치는 영향 평가 • 갈등이 프로젝트 성과에 있어 부정적인 영향(비용 상승, 프로젝트 지연, 품질 미달 등)을 미치는 것으로 분석 • 이해관계자들의 불확실성과 불만을 미연에 방지하기 위해 모든 프로젝트 실행 단계에서 이해관계자가 참여하도록 법, 정책, 프로젝트 관리자 성과 평가 등을 명시 필요	• 설문조사 • 통계 분석
Sovacool et al.(2022)	• 에너지 인프라 관계자들의 저탄소화 반대에 대해 7개 국가에서 130개의 데이터 세트 구축 및 국가별 차이에 대한 비교 • 사회네트워크분석을 통한 7개 국가의 반대자들의 중심성 측정 및 도식화 • 비슷한 에너지인프라(천연자원 포함)를 가진 지역의 저탄소화 반대에 대한 정부의 대응은 상이한것으로 나타남	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 비교 연구 • 사회네트워크분석
Kim, Hong&Lim (2018)	• 한국의 2000년 이후 발표된 80편의 공공갈등연구 선정, 2006년 1편을 시작으로 증가 추세 • 공공갈등 연구 방법론에는 80편 중에서 사례분석이 62편 • 주요 주제분석을 위해 논문의 키워드를 데이터로 활용하여 SNA 분석 결과, '갈등관리'가 가장 높은 연결중심성을 가지고 있는 키워드로 도출	• 문헌 연구 • 사회네트워크분석
Stepanova& Bruckmeier (2013)	• 연안갈등 연구는 평화 등에 기초한 전통적인 갈등연구, 인간 및 사회생태학적 관점의 연구, 기후변화적 관점의 연구, 갈등해결과 갈등변화 연구로 구분 • 통합연안관리(ICZM)와 관련된 연구들은 갈등에 간접적이고 제한적인 방법만을 제공	• 문헌 연구

자료: 저자 작성

■ 항만 분야 갈등 관련 주요 선행 연구 목록

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
김형태·한광석·김찬호(2006)	• 평택·당진항 명칭, 부산항신항 명칭 및 항계, 항만물동량 배분 관련 갈등의 사회적 비용을 추정 및 갈등원인 분석 • 국내외 갈등해소 사례 및 제도 현황 분석 • 항만 갈등 관리 및 예방, 해결을 위한 법제도 정비방안 제시	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 피해함수접근법 • 조건부가치측정법
한국해양수산개발원(2010)	• 항만 분야의 갈등유형을 이해당사자, 이해관계별로 유형화 • 항만재개발 시 발생할 수 있는 갈등요인 분석 • 주요 갈등요인으로는 보상대상, 통상임금의 수준, 대체부두의 제공 여부 등으로 나타남	• 사례 연구 • 현지 조사 및 이해관계자 면담 • 전문가 자문
백두주(2010)	• 부산항 PECT와 UTC 노동쟁의 원인은 산별 노조의 조직전략과 조직대상 당사자들의 불만이 결합된 결과 • 노조의 조직화 전략에 맞서 국가와 자본은 '배제전략'을 취한 결과 대규모의 노동쟁의 발생	• 노사갈등사례 분석
이동현(2013)	• 거버넌스의 차원에서 평택과 당진항 간의 갈등원인 분석 • 중앙-지방 연합형 거버넌스의 도입 등 제시	• 사례 분석
하혜영·박세준(2018)	• 평택·당진항 사례의 갈등구조와 갈등과정을 분석 • 정책 대안으로 공유수면매립지 계획의 수립 전부터 정부와 지역주민들이 협의할 수 있는 공론의 장 마련 등 제시	• 문헌 연구 • 사례 분석
이범훈·정진원(2020)	• 인천 내항 1·8부두의 갈등사례를 바탕으로 갈등주체와 주체별 입장 분석 • 갈등관리기구를 통한 관리방안 등 정책적 시사점 제시	• 사례 분석
김찬호 외(2020)	• 항만 자동화에 따른 갈등쟁점은 인력보존, 동일근로조건유지, 인력 교육에 따른 임금 보존, 유휴인력 운용대책 등 • 이중관심모형을 바탕으로 설문조사를 수행하여 갈등 주요 쟁점들에 대한 이해관계자별 관리 전략 도출 • 항만 자동화 관련 영향평가제도 도입(법개정안 포함), 퇴직자 보상제도 마련 등 정책제언 및 로드맵 제시	• 문헌 연구 • 이중관심모형에 기반한 설문조사 • 다차원척도법
Langen et al.(2006)	• 항만의 이해관계자는 운송사, 노동자, 지역 제조업, 지역 환경단체 및 주민, 지방 및 중앙 정부 등 다양(8개 그룹) • 항만에서 존재하는 주요한 갈등 관계는 항만개발에 대한 환경보호, 도시개발, 노동환경, 경제발전 등임(5개 이해관계) • 로테르담항 사례를 통해 8개 이해관계자 그룹의 중요도를 5년 주기로 비교한 결과, 운송회사의 중요도는 하락했고 지	• 문헌 연구 • 로테르담항 사례 분석 • 이해관계자 설문조사

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
	역 산업, 중앙정부의 중요도는 상승	
Bart ł omiej ski(2016)	• 항만과 도시의 환경관련 갈등은 생물 다양성 보존 갈등, 해안선 사용에 대한 갈등, 항만시설에 대한 오염물질(대기, 수질, 소음 등) 배출, 토지이용 변경에 대한 갈등 등 5가지 대표적인 갈등이 존재	• 문헌 연구
GALVAO ·WANG ·MILESKI (2016)	• JOC, Tradewinds, Seatrade 등 해운항만 전문지와 Science Direct, 웹오브 사이언스 검색을 통해 갈등, 이해관계자, 항만갈등 등의 키워드의 관련 기사와 논문 분석 • 항만개발 자금에 민간의 참여는 민간이익과 공공이익을 실현하고 항만에서 민간운영 참여를 확대하는 방안으로 이에 대한 제도적인 변화가 선행되어야 함	• 문헌 연구 • 텍스트 마이닝
Lindroth ·Huong · Bergqvist (2020)	• 2017년 예테보리항의 락-다운으로 인해 패션기업 4개사들은 물류비 증가 등의 피해를 입음 • 항만 갈등으로 인한 SCM 차질 시, 다양한 운송수단을 통한 복합연계운송 전략을 취하고 있는 기업들은 피해가 적으며, 완화 전략을 보유하고 있는 기업들도 물류비용, 운송, 창고 등의 측면에서 심각한 영향이 덜함	• 문헌 연구 • 스웨덴 4개 패션 기업에 대한 면담 조사
Pearson, S., Winduprana ta, W., Pranowo, S.W. et al.(2016)	• 연안과 관련된 갈등관리연구는 다수 진행되었으나, 항만 분야의 갈등 연구는 매우 소수에 그침 • 시드니, 비고, 칭다오, 자카르타, 오클랜드, 이라클리오, 플리머스에서 발생한 갈등사례 및 해소 방법에 대한 분석 • 갈등사례 분석을 바탕으로 항만 분야는 기존의 연안갈등 관리 방식으로는 관리가 어려우며, 항만 분야의 새로운 갈등관리 프레임워크 개발 필요	• 문헌 연구 • 세계 7개 항만의 갈등사례 분석
Lawer (2019)	• 이해관계자 이론에 기반하여, 가나 테마항 확장개발과 관련된 가나항만공사와 이해관계자 간의 분석 프레임 설정 • 테마항 환경사회영향평가(ESIA) 검토및 이해관계자들의 인터뷰를 통해, ESIA가 환경보전문제에 초점을 맞춘 관계로 다양한 사회문화적 문제는 경시한 점을 발견	• 문헌 연구 • 테마항 확장공사 사례 분석 • FGI 및 주요 이해관계자 면담
Ravesteijn ·He ·Chen (2014)	• 항만개발에 RI를 적용하기 위해서는 이해관계자 식별, 이해관계자에 대한 프로젝트 영향 평가, 이해관계자의 가치 식별 및 가치 충돌 분석 등의 단계 필요 • 난샤항 철도프로젝트의 이해관계자에 대한 경제·사회적 영향을 분석했으며, 이해관계자들의 힘의 정도를 측정한 결과 성정부와, 철도공사의 힘이 가장 강함 • 철도프로젝트 갈등 해소를 위해 다자 이해관계자 자문위원회 구성 등을 제안	• 문헌 연구 • 이해관계자 면담 • 전문가 델파이 분석
Koppenol	• 1960~1970년, 1990~2005년 시기별 로테르담 발전과	• 문헌 연구

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
(2014)	정 추이 및 시민과 이해관계자의 항만개발에 대한 태도 변화 분석 • 1970년대 로테르담항의 개발은 반대에 부딪쳤으나, 1980년대 정부나 압력단체들이 상호간의 접근방식을 바꾸면서 항만확장에 대한 공통적인 인식 형성 • 지역 압력단체, 항만공사, 지자체 및 중앙정부의 접근방식 변화를 통해 항만개발 갈등에 시사점 제시	• 사례 분석 • 내부 담론분석 (discourse coalitions)
O'Keeffe et al.(2020)	• 아일랜드 항만 분야의 기후변화에 대한 포괄적 정책 부족 개선이 필요 • 아일랜드 항만 분야의 기후 적응에 대한 인식격차 해소 필요 • 주요 국외 항만에서 환경 관리 시스템 구현 사례, 역량 강화 사례, 기술 도입 사례 등을 참고하여 포괄적인 정책 접근 방향 제시 필요	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 이해관계자 면담
Dooms, Verbeke & Haezendonck(2013)	• 대규모 항만개발 계획은 사회경제적, 기술적, 정치적 환경의 변화로 인해 높은 수준의 불확실성 및 장기적 영향을 받으며, 이는 항만당국과 이해관계자 간의 복잡성을 가중 • 앤트워프 확장계획과 관련하여, 1960~2005년 이해관계자 관리의 변화 분석 및 2005~2030년 항만개발에 의한 이해관계자그룹의 인식변화 평가 • 항만 확장에 관해 과거에 영향을 받는 이해관계자가 현재 및 미래의 의사결정을 제약 • 이해관계자 관리는 항만 의사결정에 참여하는 주체뿐 아니라, 정부와 기타 이해관계자에게 조언하는 연구 커뮤니티에 의해서도 고려되어야 할 것임	• 문헌 연구 • 사례 분석 • 이해관계자 면담
Jansen, Tulder R&Afrianto (2018)	• 항만개발에서 이해관계자 관리는 더욱 중요해지고 있으나, 현존 연구는 주로 사회적 문제보다는 환경적 측면에서 수행 • 2011~2015년 인도네시아 경제개발 마스터플랜에 따라 계획된 인도네시아 Tanjung Carat항 개발에는 환경 문제 외에도 어업, 토지 훼손에 따른 빈곤 문제가 발생 가능 • 항만개발과 관련된 이해관계자 설문 및 면담 결과, 정부와 기업, 사회의 3자간 파트너링에서 대부분 정부쪽이 파트너쉽에 전념하고 다른 쪽은 수동적인 태도를 보임	• 문헌 연구 • 인도네시아 항만 개발 사례 분석 • 이해관계자와 설문 및 면담
Debrie 외 (2013)	• 항만의 개혁과정은 국가 기준뿐만 아니라, 항만 개별차원에서도 매우 다른 방향을 보일 수 있음 • 항만 거버넌스 모델의 진화는 크게 국가개혁의 경로 추종, 경로 수용, 경로 저항, 경로 선도형 모델로 분류 가능 • 프랑스와 이탈리아를 대상으로 항만 거버넌스의 변화 양상	• 문헌 연구 • 프랑스와 이탈리아 항만 거버넌스 비교 분석 • 이해관계자 면담

저자(연도)	연구 내용	연구 방법
	비교한 결과, 프랑스의 경우 항만 개혁은 상업적 성격보다는 노조와 고용주를 중심으로 한 개혁이 진행됨 • 반면, 이탈리아는 금융 및 상업적 성격을 띠고 있으며, 물동량 유치를 위해 민간사업자, 외국 사업자 유치가 활발	

자료: 저자 작성

2. 항만 분야 갈등사례 수집 결과(총 62개 사례)

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
관할권	평택·당진항 매립지 관할권 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 매립지 귀속 행정구역 평택·당진항 매립에 따라 새로 조성된 공유수면 매립지에 대한 행정구역귀속에 따른 분쟁	운영	운영_준공 이후	해소 (275개월)	법원판결
	새만금 행정구역 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 행정구역 새만금방조제 건설로 생겨난 간척지의 행정구역을 어디로 편입할것인가를 두고 인접한 지자체인 군산시, 김제시, 부안군간 갈등발생(1~4호방조제 및 주변 간척지)	운영	운영_준공 이후	진행중	진행중
	부산-진해 신항 명칭 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 부산-진해 신항만 명칭 부산신항 입지 확정에 따른 부산시와 진해시간 항만 명칭을 두고 발생한 갈등	개발	기본계획 확정, 고시 이후	해소 (73개월)	법원판결
	새만금 동서도로 관할권 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 시설관할권 김제시에서 전북도에 "새만금동서도로를 김제시 관할로 해달라"는 내용의 행정구역결정신청(새만금 동서도로: 새만금 서쪽 신항만~동쪽 새만금~전주고속도로를 잇는 내부간선망)	운영	운영	진행중	진행중
	부산항 신항 1-1단계 시설 관할권 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 시설관할권 부산신항 매립지에 개발된 항만시설(터미널3선석, 배후부지 2만4천 평)관할 지자체에 대하여 지방정부간 갈등발생	운영	운영	해소 (73개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	부산항 침몰 선박 손해배상 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 손해배상 청학안벽에 계류하였던 ㈜살코 소유선박이 해수면 하강으로 인해 선박바닥면과 청학안벽내 철재구조물 사이 마찰이 발생, 선박이 침몰한 사고에 대하여 부산항만공사의 항만시설 관리책임을 물으며 구상금 등을 청구	운영	운영_준공 이후	해소 (63개월)	법원판결
	부산 공유수면 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송)	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 매립지 귀속 행정구역 부산 북항 제2,3부두 인근공유수면매립지에 관하여 중구 귀속부분을 동구로 귀속하여야함을 주장	운영	운영_준공 이후	해소 (5개월)	법원판결
	인천신항 컨테이너 터미널 매립지 귀속 행정구역 갈등(소송)	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 매립지 귀속 행정구역 인천 신항 1-1단계 컨터이너터미널구간 매립지에 관하여 연수구가 아닌 남동구로 귀속하여야 함을 주장	운영	운영_준공 이후	해소 (59개월)	법원판결
	평택항 서부두 제방공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 항만명칭 및 항계 결정 등 항만명칭, 항계, 물동량 및 수역과 관련해 발생한 두 지자체간의 갈등	개발	착공 이후	해소 (84개월)	조정·중재
행정 사무	목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 비관리청 항만공사 시행허가신청 거부 원고가 목포항에 항만부지 및 부지 내 항만시설 사용계약, 원고 등 과 투자협약을 체결한 후 해당 부지에 비관리청항만공사 시행허가신청을 하였으나 거부당함에 따라 소송 제기	개발	사업시행자 선정	해소 (66개월)	법원판결
	포항항 항만시설 사용허가 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 항만시설 사용허가신청 불허가처분(포항시장), 건축허가신청 반려처분(포항시 남구청	운영	운영	해소 (61개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
				장) 건물 신축을 위해 원고가 신청한 항만시설 사용 허가거부처분 및 건축허가신청반려처분에 대하여 취소요청				
	제주 애월항 2단계 개발 사업 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 항만공사시행처분무효 등 고시 및 공고에 하자가 존재하므로 제주특별자치도공고제2011-798호(항만공사실시계획공고), 제2012-102호(항만공사시행고시), 제2013-18호(항만공사실시계획공고) 무효화 및 취소를 요청	개발	실시계획 공고	해소 (20개월)	법원판결
	여수항 비관리청 항만공사 시행허가 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 비관리청 항만공사 사업시행자선정계획 공고 취소 비관리청항만공사 사업시행자 선정계획공고에서 원고가 제출서류 중 일부만을 제출하였고, 공고에 적합하지 않으므로 선정절차에서 배제하고 다른 회사를 사업시행자로 선정, 공사 시행을 허가한 사안에 대하여 피고가 재량권의 남용을 주장	개발	사업시행자 선정	해소 (39개월)	법원판결
	제주항 액화석유가스 충전 사업 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 사업불허가처분 원고가 제주지방해양수산청으로부터 유류저장시설 설치허가를 받은 부지에 액화석유가스충전사업을 시행하려하였으나 제1차항만재개발기본계획상 주상복합시설지역이라는 점, 인근항만시설에 피해를 줄 수 있다는 점을 들어 피고가 불허가하자 소송을 제기	개발	기본계획 확정, 고시 이후	해소 (29개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	부산항 신항 항만배후단지 개발 사업자 선정 갈등 (소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 우선협상대상자선정처분 부산항 신항 웅동지구(2단계) 1종항만배후단지 개발사업에 부산항만공사가 우선협상대상자로 선정되자 참가자격 관련 법령위반, 평가의 위법·부당 등을 근거로 우선협상대상자 선정처분 취소를 주장	개발	우선협상대상자 선정	해소 (10개월)	법원판결
	공단전용항만 건설지연에 따른 분양계약 해제 갈등 (소송)	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 매매대금 분양계약상 기간 내 공장용지 및 전용항만시설에 입주할 수 없음을 이유로 위각분양계약해제를 위한 소를제기	개발	착공 이후	해소 (45개월)	법원판결
	부산신항만 배후철도건설 사업 처분 취소 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 실시계획 승인취소 건교부장관이 가덕 신항만기본계획을 바탕으로 신항만배후철도건설사업 실시계획을 승인한 사항에 대하여 처분의 취소를 요청	개발	실시계획 공고	해소 (27개월)	법원판결
	영일신항만 항만노조 설립 신고 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 노동조합설립신고 반려처분취소 아직 설립되지 않은 영일만신항 하역관련 사업장에서 노동조합설립을 신고한 건에 대하여 이를 반려하자 처분취소를 요청	개발	착공 이후	해소 (65개월)	법원판결
	광양항 맨손어업 불허처분 취소 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 어업신고수리거부처분취소 광양항 인근해역 및 도월리 지선내 조간대지역에 대하여 맨손어업신고를 하였으나 전수역이 지정항만 또는 국가산업단지 지정으로 어업행위가 제한되어있고, 맨손신고어업대상보상이 완료된 상태이므로 광양시에서 수리를 거부함에	운영	운영_준공 이후	해소 (41개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
				따라 소를 제기				
	평택항-아산항 공유수면점용 불허처분 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 채광계획불인가처분취소 평택항의 항계내이자 아산항 종합개발기본계획상 수로준설구역에 공유수면점용허가를 신청하였으나 항만개발 및 운영에의 지장이 예상되고 공익상의 제한이 크다는 이유로 불인가함에 따라 소를 제기	개발	착공 이후	해소 (49개월)	법원판결
	부산항 북항1단계 재개발사업 변경안(트램도입) 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(중앙정부)	• 재개발 계획(재정지원) 해양수산부에서 북항1단계 재개발사업지 내 운행될 트램차량 구입비에 대하여 국비지원을 거부, 부산시에 부담시킴에 따라 지역사회와 갈등 발생	재개발	재개발_실시계획	해소 (23개월)	법원판결
운영·작업권	부산-진해 신항 노무인력공급 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 노무인력공급 부산신항의 건립이 완료되어가던 중 행정구역이 제대로 설정되지 않아 진해지역 부근의 부산신항은 누구의 영역이라 판단하기 힘들 때, 부산항만공사가 한진해운과 계약하고 부산노동조합인원들을 채용함에 따라 진해노동조합측이 반발하며 분쟁이 발생	개발	착공 이후	해소 (1개월 이내)	협상
	부산 북항 노동자들의 구조조정 중단 요구 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 노무 부산항 북항재개발이 시작되면서 물동량이 감소하자 운영사들이 구조조정에 들어감에 따라 해고 노동자들이 부산항만공사 및 운영사를 상대로 시위 시작	재개발	재개발_착공 이후	해소 (50개월)	행정집행

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	포항신항 노무공급권 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 노무공급 2012년 6월경 대법원이 복수노조에 대한 노무공급권을 허용, 인터지스㈜가 신생포항항운노조와 단체교섭을 시도하자 기존의 경북항운노조가 반발함에 따라 갈등발생	운영	운영	해소 (7개월)	철회
	삼천포항 매립지역 항만시설 무상사용권 취득 갈등 (소송)	정부-정부	정부(공기업)-정부(중앙정부)	• 항만시설 사용권 원고가 공유수면매립법에 의한 매립승인에 의해 시공, 국가귀속된 항만시설에 대하여 항만시설 무상사용신청을 하였으나 피고는 항만법상의 허가가 아닌 시설로써 항만법상 무상사용대상이 아님을 근거로 무상사용신청을 반려함에 따라 소 제기	운영	운영_준공 이후	해소 (54개월)	법원판결
	항운노조원 상용화 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항운노조원 상용화 항운노조원 상용화의 법적 보장에 대한 갈등	운영	운영	해소 (약 12년)	협상
	부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만/항만시설 폐쇄에 따른 보상 신항 활성화를 위해 부산항 ODCY 폐쇄를 계획하는 국가와 ODCY 유지를 주장하는 사업자 간의 갈등	운영	운영_준공 이후	진행중	진행중
	부산항 신항 컨테이너 무인이송장비 도입 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 스마트화 부산항 신항에 무인이송장비를 도입하는 것에 대하여 노사갈등발생	운영	운영	진행중	진행중
	자성대 컨테이너전용부두 폐쇄 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 항만/항만시설 폐쇄에 따른 보상 북항2단계 재개발 추진을 위한 자성대부두 폐쇄로 운영사와 부산항만공사의 갈등발생	재개발	재개발_기본계획 확정, 고시	진행중	진행중

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
보상	여수신항 폐쇄에 따른 노무인력 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만/항만시설 폐쇄에 따른 보상 여수세계박람회장 부지조성을 위한 여수신항폐쇄로 퇴직이 불가피한 노조원에게 보상추진	재개발	재개발_기본계획 수립 이전	해소 (20개월)	입법
	고정항 어업피해 손해배상 청구 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 어업보상 피고가 고정항 항로준설 및 항로표지시설을 설치함에 따라 원고의 어업상 권리를 침해하였으므로 손해배상을 청구	개발	착공 이후	해소 (확인 불가)	법원판결
	대산항 어업피해 손해배상 청구 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 어업보상 대산항 개발사업으로 인해 어업피해를 입었음을 주장	개발	착공 이후	해소 (40개월)	법원판결
	당진화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 어업보상 당진화력발전소 건설사업으로 공유수면이용제한이 가해진 후 어업허가를 받은 원고가 화력발전소의 추가 건설 및 항로, 항만시설 확충공사로 공유수면 이용에 손실을 입었음을 주장	개발	착공 이후	해소 (45개월)	법원판결
	거문도항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 어업보상 태풍피해 보강을 위해 실시한 전남 여수시 거문도항 재해취약지구 보강공사 시행에 따라 발생한 어업피해의 손실보상금 지급이 필요함을 주장	운영	운영_준공 이후	해소 (25개월)	법원판결
	속초항 어업피해 손실보상금 청구 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 어업보상 전국항만기본계획에 따른 등해속초항 관광선부두 건설공사 시행에 따라 발생한 어업피해의 손	개발	착공 이후	해소 (24개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
				실보상금 지급이 필요함을 주장				
	고정화력발전소 및 항만시설 설치공사 손해배상 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 어업보상 고령화력발전소(현보령화력발전소)건설사업으로 공유수면 이용제한이 가해진 후 어업허가를 받은 원고가 고정화력발전소 및 고정항(현보령항) 건설사업으로 발생한 어업피해의 손실보상금 지급이 필요함을 주장	개발	착공 이후	해소 (149개월)	법원판결
	부산항 북항 재개발에 따른 항운노조 보상권 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 항만/항만시설 폐쇄에 따른 보상 부산항 북항재개발 추진에 따른 북항폐쇄로 퇴직이 불가피한 노조원에게 보상추진	재개발	재개발_착공 이후	해소 (6개월)	협상
	부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 어업보상, 토지보상 신항만개발에 따라 기존어업인 또는 토지소유자에 대한 보상과 관련된 갈등	개발	실시설계	해소 (293개월)	조정·중재
	고현항 매립공사장 수질오염 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 환경오염 매립공사로 인한 수질오염이 발생하여 지역주민에게 물질적 피해가 발생하였음을 주장	재개발	재개발_착공 이후	해소 (18개월)	조정·중재
비용	항만시설보안로 징수제도 시행 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설보안료 항만시설보안료징수제도를 도입하는 정부와 제도도입을 반대하는 해당항만시설이용자 간 갈등	운영	운영	해소 (131개월)	협상
	광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등	민간-민간	민간-민간, 정책갈등	• 화물 운송료 인상 광양항 컨테이너운송료가 낮게 책정됨에 따라 과당경쟁으로 덤핑 등이 발생함을 주장하며 민주노총 전국운송노조화물연대 전남지부에서 광	운영	운영	해소 (1개월 이내)	조정·중재

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
				양항 화물운송료 인상 요구				
	컨테이너 지역개발세 부과 갈등	정부-민간	민간-정부(지자체)	• 과세 1992년 인천시가 시세조례에 지역개발세과세 규정을 신설하여 컨테이너에 대한 지역개발세를 부과하는 것에 대하여 한국선주협회, 인천지방해운항만청, 인천지방해양수산청, 인천상공회의소, 한국무역협회 등 관련기관 및 단체가 반발하면서 발생한 갈등	운영	운영	해소 (71개월)	입법
	부산항 항만시설사용료 부과처분 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설사용료(화물장치료) 부과처분 취소 원고가 부산항 내 부두야적장 및 창고에 의뢰받은 수입화물 적치를 위해 항만시설사용허가를 받았으나 기간내 화주들이 화물을 반출하지 않아 항만시설사용료가 발생, 이를 원고에게 청구한 건에 대하여 취소처분요청	운영	운영	해소 (확인 불가)	법원판결
	부산항 접안료 청구 갈등 (소송)	정부-정부	정부(공기업)-정부(공기업)	• 항만시설사용료 부과 피고가 법인A의 잔여대출금담보를위해 선박에 대한 법인E의 현재 및 장래의 채권일체를 양도받고 매매하는 사이, 해당선박이 부산항에 정박함으로써(2회) 선박접안료가 발생한에 따라 원고가 이를 청구	운영	운영	해소 (31개월)	법원판결
	인천항 항만시설사용료 요율 변경 및 부과 갈등(소송)	정부-정부	정부(공기업)-정부(공기업)	• 항만시설 사용료요율변경 및 사용료 부과 원고가 사용하는 인천옹진군의 항만구역 외 항만시설에 대하여 피고가 항만시설사용료(화물입출항료)요율을 증액하고 항만시설사용료를 부과함에따라 원고는 해당처분이 위법함을 주장	운영	운영	해소 (79개월)	법원판결

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	을산항 항만시설사용료 징수 갈등(소송)	정부-정부	정부(공기업)-정부(공기업)	• 항만시설사용료 부과 원고는 피고가항만시설사용료 산정요율을 잘못 적용하여 징수하였으므로 정당한 사용료의 차액 및 지연손해금에 대한 반환을 청구	운영	운영	해소 (25개월)	법원판결
	부산항 공유수면매립준공검사 변경 갈등(소송)	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 공유수면매립준공검사변경처분 등 취소 원고가 부산항 북빈부두일원을 매립하면서 공유수면머립으로 소멸되는북빈물양장 대체시설인 동삼물양장에 대한 공사비를 총사업비에 포함한 것에 대하여 피고가 준공검사변경처분과 국유재산사용료를 징수함에 따라 해당처분에 대한 취소를요청	운영	운영_준공 이후	해소 (51개월)	법원판결
	부산신항 다목적부두 운영 손실 부담 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 항만시설사용료 2018.5. 부산항신항 다목적부두를 근해선사전용 컨테이너부두로 전환, 운영(항만공사직영체제)하기로 하고 하역료에 관한 협약 체결, 항만공사는 운영적자 전액을 선사가 부담해야한다고 주장, 선사들은 컨테이너 처리로 인한 적자분만을 부담하겠다고 주장하면서 발생한 갈등	운영	운영	해소 (26개월)	조정·중재
지역 개발	부산항 북항 일원(1단계) 통합개발 토지 이용계획 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 재개발 계획(공공성-수익성) 부산북항 통합개발과 관련하여, 재무적 건전성을 위해선 친수 및 주거·상업시설 등의 균형적 배치가 불가피한 실정이나 일부 여론은 환경, 경관을 고려한 친수공간 위주의 개발을 요구	재개발	재개발_실시 계획	진행중	진행중
	부산항 신항 LNG 벙커링	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 입지	개발	기본계획 확정, 고시 이후	해소	조정·중재

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	터미널 입지 갈등			환경규제를 활용한 고부가가치 新항만산업 육성 및 항만경쟁력 강화를 의해 부산항신항 내 LNG 벙커링터미널 도입 결정(항만기본계획에 터미널입지반영('15.12))함에 따라 발생한 갈등			(41개월)	
	거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 환경오염 인천시 요청에 따라 제2차항만기본계획수정계획(06.12)에 반영된 인천항 거첨도 수리조선단지 조성계획에 대허서 구의회 및 지역주민이 반대	개발	기본계획 확정, 고시 이후	해소 (113개월)	철회
	인천 내항8부두 시민광장 조성 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 재개발 계획(공공성-수익성) 인천중구 내항8부두 시민광장 조성문제를 중심으로 8부두 개방문제, 시민광장 조성문제를 둘러싸고 인천광역시, 인천광역시 중구의회, 인천항만공사, 시민단체, 인천항만물류협회 간에 발생한 갈등	재개발	재개발_기본계획 확정, 고시	진행중	진행중
	제주 화순항 해군기지 건설 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설 등 개발 국책사업으로 제주해군기지 건설계획이 공개됨에 따라 본격적인 갈등이 시작(제2차항만기본계획에 화순항 해군기지건설계획이 포함)	개발	기본계획 확정, 고시 이후	해소 (5개월)	철회
	거제시 고현항 폐유저장시설 설치 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설 건설 1996년 10월 2일 마산지방해양수산청은 폐유저장시설을 마산항에 이어 두 번째로 고현항에 설치 계획하여 기초터파기공사를 시작하자 주민 민원이 발생하여 사업이 중단되어 나타난 갈등	개발	착공 이후	해소 (15개월)	철회

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	인천남항 시멘트 유통기지 건설 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설 건설 1993년 인천지방해운항만청이 인천남항에 시멘트유통기지 건설을 위해 동양·한라·덕산시멘트 3사에 항만공사를 승인하자 인천남항에 이미 시멘트유통기지를 보유한 쌍용양회가 안전문제를 거론하며 반대한 갈등	개발	착공 이후	해소 (7개월)	협상
	군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 사업시행 2001년 군산시가 가호안4공구 조성의 필요성을 제기하여 축조사업을 시행하려했으나 서천군의 반대(선박충돌위험, 침수위험 등)로 발생한 갈등	개발	실시설계 이후	해소 (6개월)	조정·중재
	아암물류2단지 화물주차장 조성사업 갈등	정부-민간	민간-정부(공기업)	• 항만시설 배후단지 조성단계부터 세워진 인천신항배후단지 화물주차장 조성사업에 대하여 주민들이 안전, 소음, 날림먼지 등을 이유로 조성을 반대 (IPA는 인천의 물류흐름을 볼 때 화물차주차장이 반드시 필요하다는 입장, 녹지조성, 도심진입 제한단속 등의 안을 제시하였으나 주민들은 지속 반대 중)	개발	실시설계 수립중(중단)	진행중	진행중
	부산항 신항 개발지역 해충 발생 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 환경피해 부산신항 개발에 따른 항로준설 등 공사과정에서 발생하는 준설토를 투기한 투기장에서 2005년 봄부터 유해곤충이 대량 발생함에 따라 일어난갈등	개발	착공 이후	해소 (22개월)	조정·중재

갈등 쟁점	갈등사례명	갈등 주체	세부갈등 주체	갈등원인/배경	사업 단계	세부사업 단계	해소 (경과)	최종갈등 종결방법
	거제 고현항 재개발 사업 계획 변경안 관련 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 재개발 계획(공공성-수익성) 문화공원내 지하주차장설치건(해양수산부 제시 면적〈당초협의면적)에 대한 갈등	재개발	재개발_실시 계획	진행중	진행중
	군산-서천 해상매립지 개발 계획 관련 갈등	정부-정부	정부(지자체)-정부(지자체)	• 개발계획 준설토투기를 통해 매립된 금란도의 개발계획에 대하여 관련 지자체간 갈등발생	재개발	재개발_기본 계획 확정, 고시	해소 (102개월)	조정·중재
	동해항 석탄부두 개발 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설 이전 인천남항의 석탄부두를 동해·묵호항으르 이전, 계획하였으나 동해·묵호항 인근 주민들이 이전을 반대	개발	기본계획 확정, 고시 이후	진행중	진행중
	인천내항 석탄부두 이전 갈등	정부-민간	민간-정부(중앙정부)	• 항만시설 이전 인천남항 인근주민들이 석탄부두가 주거, 상업지와 너무 인접함으로 인한 환경피해를 지속적으로 호소, 해당부두의 이전 및 폐쇄를 주장	운영	운영	진행중	진행중

자료: 본문의 〈표 4-3〉의 자료를 참고하여 저자 작성

3. 항만 분야 쟁점유형별 주요 갈등사례 분석

■ 관할권 : 평택항 서부두 제방공사 관련 항만명칭 및 항계 결정 갈등[41)]

1) 갈등 개요

관할권 갈등의 대표사례인 본 갈등은 평택항 서부두 제방공사가 일부 준공된 후, 충청남도 및 당진군이 기존 평택항에 대하여 당진항 분리지정을 요구함에 따라 발생한 것이다. 1998년 3월, 인천지방해양수산청장은 평택항 서부두 준공 후 관계 토지를 평택시에 신규등록하였고, 이에 당진군은 평택항 서부두가 당진군 해상경계에 포함된다고 주장하며 해양수산부 등에 관내 항만시설에 대해 당진항으로 분리지정해줄 것을 요청, 해양수산부에서는 이를 거절하였다. 이후 1999년 12월, 당진군에서는 해당 토지가 국립지리원 해상도상 당진군의 관할구역에 속함을 근거로 중복하여 직권 등록하였으며 이에 반발한 평택시는 2000년 3월, 중앙분쟁조정위원회에 본건의 분쟁 조정을 신청하였다. 그러자 당진군은 2000년 9월, 헌법재판소에 평택시에 등록한 토지 말소를 주장하는 권한 쟁의 심판을 청구하였고 2001년 1월, 중앙분쟁조정위원회가 신청을 각하하였다. 한편, 이 과정에서 당진군에서는 '당진항지정특별위원회', '당진항 지정 범국민추진위원회' 구성, 연구용역 수행 등 체계적으로 분리 요구를 위한 노력을 수행하였으며, 평택시에서도 '평택항 분리반대결사반대범시민투쟁위원회'를 결성, 반대활동을 적극적으로 펼쳐 갈등이 점점 심화되었다.

그해 9월에는 해양수산부 주관으로 양 지방자치단체 실무협의회를 구성하고, 12월, 해양수산부는 중앙항만정책심의회를 개최하였으며 해당 회의에서 당진항 분리의 당위성은 인정하되 분리시기 등은 추후 확정하기로 결정하였다. 2002년 3월, 6월에는 해양수산부와 당진군이 실무협의회를 개

41) 김형태·한광석·김찬호(2006), 권경득 외(2007)의 자료를 바탕으로 저자 작성

최하였고 11월에는 해양수산부, 당진군, 평택시가 모여 논의하였으나 별 성과를 거두지 못했다. 2002년 12월에는 다시 중앙항만정책심의회에서 해당 건을 논의하였으나 이때에도 명확한 결론을 유보하고 추후 재논의하기로 결정하였다.

2003년 4월, 해양수산부에서 구성한 합동조사단에서 '평택·당진항' 통합명칭 수용과 헌법재판소에 청구된 도계분쟁 소송 취하를 권고하였다. 그러나 당진군에서는 통합명칭에 대해서는 수용가능하나 소송은 취하할 수 없다는 의견을 밝히며 합의가 이루어지지 않았다. 2004년 6월 25일에는 해양수산부가 경기도해양수산국장, 평택부시장, 평택항만청장 등을 소집, 간담회를 개최, 헌재 결정 이전에는 해당 지자체의 합의를 원칙으로 하되 불합의시 중앙항만정책심의를 통해 결정하겠다는 방침을 알렸다. 그러던 중 2004년 9월 23일, 헌법재판소의 권한 쟁의 심판에서 당진군이 승소하였고 2004년 10월, 양 지방자치단체장과 해양수산부의 간담회를 통해 최종적으로 '평택·당진항' 명칭 사용이 확정되었다. 그 후 평택항 항명을 '평택·당진항'으로 변경하는 항만법 시행령 개정령이 공포되었으며, 2005년 1월부터 '평택·당진항'이라는 명칭을 사용하기 시작하였다.

2) 갈등 종결 양상

이 사례는 중앙분쟁조정위원회, 헌법재판소 권한 쟁의 심판, 해양수산부 주관 지방자치단체 간 실무협의회 개최, 합동조사단 구성, 이해관계자 간담회 등 매우 다양한 갈등관리방안들이 활용되었다. 특히 이 과정에서 중앙분쟁조정위원회에서는 해당 신청이 각하되거나 해양수산부 주최 지방자치단체 간 협상 기회 마련 등 다양한 조정·중재방안들이 활용되었다. 그럼에도 불구하고 갈등은 84개월동안 지속되었으며, 최종적으로는 해양수산부의 갈등종결 의지와 도계분쟁 관련 헌법재판소 판결 결정 등의 상황이 어

우러지면서 두 지방자치단체의 합의를 도출해낼 수 있었다.

3) 시사점

이 사례는 지방자치단체 간 이해대립을 조정하는 것이 쉽지 않다는 것을 보여준다. 특히 관할권 관련 분쟁의 경우 관할권 배분에 대한 명시적인 법적 규정이 없어 갈등이 쉽게 종결되지 않는 편이다. 따라서 중앙정부의 적극적 조정·중재를 통해 원만한 합의를 도출해나갈 필요가 있다.

■ 행정사무 : 목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등[42)]

1) 갈등 개요

행정사무갈등의 대표적인 사례 중 하나인 본 갈등은 목포신항 내 비관리청 항만공사 시행을 둘러싼 갈등이다. 2010년 9월 27일, 법인 A는 목포신항만 내에서 선박메가블럭 및 플랜트화물 등을 조립 생산하는 사업을 추진하고자 하였고 국토해양부는 사업 시행을 승인하였다. 이에 법인 A는 목포신항만 배후부지 토지 일부를 매수(2010년 9월 28일)하고 목포신항만(주)와 사이에 항만부지 및 부지내 항만시설을 사용하기 위한 사용계약을 체결(2010년 10월 20일)하였다. 그 후 2010년 10월 25일, 법인 A와 목포시, 목포신항만(주), 목포지방해양수산청과 총 360억 원 규모의 투자협약을 체결하고 2011년 2월 8일 목포지방해양수산청에 비관리청 항만공사 시행 및 공장 건축에 관한 허가를 신청하였다. 그러자 해당 항만의 주요 화주였던 법인 B는 분진발생에 따른 자사 취급품목의 피해를 고려, 법인 A의 항만공사 허가 시 타 항만으로 이전을 검토하겠다는 의견을 피력하였다. 이에 목포지방해양수산청에서는 분진발생이 예상됨에 따라 기존 개발계획 및 법인

42) '광주지방법원 2011.11.24. 선고 2011구합2088판결', '대법원 2014. 8. 28. 선고 2013두3900 판결', '광주고등법원 2016.7.21. 선고 2014누273 판결' 판결문을 바탕으로 저자 작성

B 사업에의 영향을 이유로 허가를 반려하였다. 이에 법인 A는 비관리청 항만공사의 시행이 적법함을 주장하며 항만공사 시행허가 반려처분의 취소를 요구하며 목포지방해양수산청장을 대상으로 행정소송을 제기(2011년 6월 9일)였다.

이와 관련하여 법원은 「항만법」에 의거, 법인 A의 비관리청 항만공사가 상위계획을 위반하지 않았고, 항만공사의 필요성이 인정되며, 법인 A의 사업수행능력이 충분하다는 점 등을 들어 목포지방해양수산청이 비관리청 항만공사를 허가하여야 한다고 판결함에 따라 갈등이 종결되었다.

2) 갈등 종결 양상

해당 사례는 법원판결을 통해 갈등이 해소되었다. 행정소송 이전, 법인 A는 분진피해 예방대책 마련을 위해 목포지방해양수산청과 법인 B 협력업체 등과 2010년 12월, 2011년 1월, 2차례 회의를 개최하고 예방대책안을 제시하였으나 사업시행 반려처분을 받은 바 있다. 이 사례는 결과적으로 대법원까지 모두 5심을 거쳤으며, 최종적으로 목포지방해양수산청의 처분이 위법하다고 판결되었다(2016년 12월 20일).

3) 시사점

해당 갈등 사례는 중앙행정기관이 항만공사 시행허가신청을 반려함에 따라 발생한 갈등으로 사법적 판단에 맡긴 사례이다. 행정처분에 의해 발생한 갈등의 경우 판결을 통해 갈등을 해결하는 것이 효과적일 수 있다. 다만, 판결을 통해 갈등이 해소되는 경우는 사후 관리방식이라는 한계가 있다.

■ 운영·작업권 : 항운노조원 상용화 관련 갈등

1) 갈등 개요

본 사례는 운영·작업권과 관련된 갈등으로, 정부의 항운노조원 상용화 추진으로 인해 발생하였다. 1993~1997년, 항만의 운영효율성 제고 및 항만서비스 품질의 향상을 위해 부두운영회사제도가 도입되었는데, 이와 함께 노무인력의 공급방식 또한 기존의 항운노조의 독점적 공급체제에서 하역회사가 근로자를 상시로 고용하는 방식인 상용화를 추진했으나 노조측의 반발로 인해 무산되었다. 이후 1999~2002년에도 규제개혁위원회의 100대 개혁과제로서 항운노조 상용화를 전제로 노무공급체제 개편을 검토하였으나 노조측에서 전 항만 동시 상용화, 대규모 보상금을 요구함에 따라 추진이 유보되었다.

이후 2005년 5월, 전국항운노동조합연맹(노), 한국항만물류협회(사), 해양수산부(정)는 '항만인력공급체제 개편을 위한 노·사·정 협약'을 체결했다. 협약의 주요 내용은 당시 항운노조원으로서 상용화로 전환되는 인력에 대한 현행 임금수준 보장, 정년(만 60세)보장이었다. 그리고 6월 2일, 정부는 노사정 협약서를 바탕으로 항만상용화를 입법화하기 위한 특별법안을 발의했다.

그러나 6월 15일, 상용화 추진과 관련하여 항만노무공급체계 개혁위원회에 제출된 비공개 회의자료가 유출되면서 항운노조가 상용화를 두고 정부의 항만노동정책 개입 중단을 요구하며 노사정 협약 파기를 선언했다. 그리고 정부가 발의한 법안에 대해 노조측에서 일부 의원들을 설득하여 법안 심사가 보류되기도 하였다. 이후 다시 정부입법으로 법안 제출이 완료되었으나 노조측에서도 기존의 체제를 더욱 강화하는 두가지 법안을 의원입법으로 제출했다.

상용화 도입에 따른 노조의 의견 및 요구사항이 반영되지 않은 채 특별법이 통과될 것을 우려한 노조는 투쟁결의대회를 개최하기도 했으나 결국 11월 25일 농해수위 법안심사소위원회에서 정부 법안이 의결되었다. 그리고 같은 해 12월, 「항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법」이 제정되었으며 2007년 1월부터 부산항을 필두로 한 항만노무인력 상용화 체제가 도입되었다.

2) 갈등 종결 양상

상용화 도입을 추진한 주체인 정부와 항운노조는 부두별(부산, 인천, 평택)로 평균 30차례의 협상을 통해 세부 협상안을 완성하고 찬반투표 등을 거쳐 상용화를 도입하여 운영하게 되었다.[43] 특히 상용화 도입을 위한 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법 제정은 2005년 12월에 완료되었으나, 이후 해양수산부와 항운노조간 노사정 합의서(안)의 수정 제시, 항만물류협회의 검토의견 제시가 2006년 9월까지 지속되었다. 특히 인천항의 경우 부두별 인력배분, 근로시간, 공동인력관리기구 등 상세한 부분까지 합의가 진행되기도 했다.

또한 그 이전인 2002년에는 상용화 체제 도입에 대비하여 구체적이고 세부적인 실천계획 수립을 위해 해양수산부는 항만노무공급체계 개편방안 연구용역을 요청하였다. 이는 상용화에 대비한 보상안 마련과 함께 각각의 이해관계자의 관점과 요구를 이해하고 공감대를 형성할 수 있도록 하는 사전적 장치의 역할을 수행했다고 생각된다.

43) 노무현 사료관(2007.7.12.)(검색일: 2022.8.18.)

3) 시사점

본 사례에서 살펴본 노사정 합의 도출의 핵심은 제도적 기반 마련이 우선되었다는 점이다. 2005년 5월 노사정 협약체결을 시작으로 상용화에 대한 공감대를 형성했으며, 이후 12월 특별법 제정을 통해 상용화로 인해 영향을 받게 될 근로자에 대한 근로조건 및 보상에 대한 법적 근거를 마련했다. 또한 항만별로 노사정 개편위원회를 구성함으로써 정부 정책 추진에 따른 노사정 의견대립을 최소화하기 위한 협상의 장을 마련하였다.

상용화 도입은 당시 정부의 일관되고 강력한 항만인력공급체계에 대한 개혁의지로 추진되었다. 그 과정에서 기존의 독점적 노무공급권을 가진 항운노조연맹과의 마찰은 불가피했으나 기존체제에 대한 이해를 바탕으로 노사정의 합의가 지속적으로 진행되었다. 특히 가장 큰 영향을 받게 될 노조원들에 대해서는 그들의 요구를 정확하게 이해하고 노조원의 기존 근로조건 보장과 권익을 보호하는 차원의 상용화 도입을 추진하였다. 따라서 효율적으로 갈등을 관리하고 해소하기 위해서는 쟁점에 대한 이해당사자들의 요구 파악이 선행될 필요가 있다.

■ 보상 : 부산신항 가덕도 지역주민 어업 및 토지 보상권 갈등[44)]

1) 갈등 개요

이 사례는 보상갈등의 대표 사례로서, 부산신항 개발에 따른 기존 어업인 및 토지소유자에 대한 보상과 관련된 갈등이다. 1995년, 정부는 19조 3000억 원의 사업비를 투입하고 부산신항 공사에 착공하였다. 해당 사업으로 인근 어민들의 어업권이 소멸됨에 따라 1996년 7월 13일, 부산지방

44) 한국수산경제(2021.12.06.)(검색일: 2022.9.6.), 경남신문(2022.4.4.)(검색일: 2022.9.6.), 부산일보(2021.11.18.)(검색일: 2022.9.6.), 국민권익위원회 보도자료(2021.11.18.)(검색일: 2022.9.6.), 이광남 외(2003), 진해시(2008.1.23.)의 자료를 바탕으로 저자 작성

해양수산청과 부산시 및 경남도가 어업피해 보상 위·수탁 협약을 체결하였다. 이후 신항 인근 어민들은 어업권 보상과 별도로 생계대책 수립을 요구하였고, 이에 해양수산부는 1997년 6월, 부산시, 경남도, 지역 수협과 어업권에 대한 법적 보상 외 생계대책을 마련한다는 내용이 포함된 약정을 체결하였다. 해당 약정을 토대로 2003년 1월에는 진해수협 소멸어업인 생계대책위원회가 부산지방해양수산청과 웅동지구 준설토 투기장 1공구 지역에 조성될 토지 일부를 어민에게 제공할 것을 요구함에 따라 다시 한 번 약정을 체결하였다.

2008년 해양수산부는 생계대책민원처리를 조건으로 창원시(옛 진해시)에 준설토 투기장 토지 36%를 매각하였고, 창원시와 어민들은 2009년, 2012년 두 차례에 걸쳐 일부 토지(3만 4천평)에 대한 권리 인정 협약을 체결하였다. 하지만 이 과정에서, 창원시는 「국유재산법」에 따라 매각시점의 감정평가액에 따라 보상을 추진하고자 하였고(81,500원/㎡) 어민들은 가치가 높아진 상태의 감정평가액에 따라 토지를 매입하는 안은 수용할 수 없으며 창원시가 해양수산부로부터 매입한 시점(2009년)의 금액(6,143원/㎡)에 따라 보상을 추진해 줄 것을 요청함에 따라 갈등이 지속되었다.

이후 2021년 2월, 어민 등이 국민권익위원회가 운영하는 국민신문고에 본 건에 대한 민원을 제기하였다. 이에 같은해 11월, 국민권익위원회 주재로 '부산신항 소멸어업인 생계대책 민원' 현장 조정회의가 개최되었고 이를 통해, 당사자 간 합의를 통해 갈등이 해소되었다.

2) 갈등 종결 양상

갈등 해소를 위해 1997년부터 2012년까지 총 4차례의 협약서가 체결되었고, 어민들은 24년간 175차례의 집회를 열었으며 그 과정에서 약 45억원의 비용이 소요되었다. 그럼에도 불구하고 갈등이 해소될 조짐이 보이지

않자, 2021년 2월, 어민 등은 국민권익위원회로 중재를 요청하였고, 국민권익위원회에서는 약 10개월의 기간에 걸쳐 당시 협의사항 확인, 관련 법령 검토, 현장방문 및 관계기관 실무 회의 등을 통해 어민들의 요구사항을 받아들이는 조정안을 마련·제시하였다. 이에 경상남도, 부산·진해경제자유구역청, 창원시, 경남개발공사, 민간사업자, 진해생계대책조합, 의창생계대책조합 등 생계대책과 관계된 모든 기관이 참여, '생계대책부지 공급에 대한 조정합의서'에 서명하였다. 이를 통해 어민들은 169억 원의 보상이익을 얻게 되었고 향후 웅동1지구 개발사업시 창원시, 경남개발공사 등과 공동사업시행자 지위를 갖게 되었다.

3) 시사점

이 사례는 1차 협정서 체결 이후 약 24년이 지나서야 갈등이 해소되었다. 약정 당시 어업권에 대한 법적 보상과 별개로 토지 및 일자리 제공 등에 대한 생계대책 지원 내용이 포함되어 있었기 때문에, 해당 사안으로 인해 갈등이 장기간 지속된 경우이다. 이 사례는 보상과 관련된 갈등은 당사자 간의 협의가 완전히 이루어지지 않을 경우 기간이 얼마가 소요가 되든 갈등이 지속될 수 있음을 보여준다. 또한 상호논의만으로 당사자들의 생각 차이를 좁히기 쉽지 않을 수 있으며, 명확하고 합리적인 보상기준의 마련과 객관적인 제3자의 개입이 효과적인 해결방안이 될 것으로 생각된다.

■ 비용 : 광양항 화물 운송료 인상 관련 화물연대 파업 갈등[45)]

1) 갈등 개요

본 갈등은 비용갈등의 하나의 사례로 광양항 컨테이너 육상운송비용 인

45) 단국대 갈등 DB(광양항 화물연대 파업 분쟁(분쟁번호 2005-010))의 자료를 바탕으로 저자 작성

상이 주요 쟁점이다. 2005년 당시 광양항 운송업체들은 화물 유인을 위해 개항 초기인 1998년보다 운송료를 약 10~15% 가량 낮게 책정하고 있었고, 운송업체 수 증가 및 광양항 물동량 부족으로 인해 업체간 과당경쟁도 심화되고 있는 상황이었다.

이에 민주노총 전국운송노조 화물연대 전남지부는 해당 문제 해결을 위하여 2005년 3월부터 지속적으로 시장면담, 토론회 등 다양한 방법을 통해 노사간 교섭테이블을 마련하고자 했으나 2005년 6월 16일, 운송사 측이 화물연대를 인정하지 않겠다는 이유로 교섭이 결렬되었다. 이에 따라 6월 23일, 화물연대 전남지부 조합원 250여명이 광양항 컨테이너 부두 인근 도로에서 결의대회를 시작했고 28일부터는 전남지부 소속 트레일러 운송기사 약 400명이 부분파업에, 29일에는 전면 파업에 돌입했다. 이와 함께 운송료율 인상, 다단계 알선 근절, 경유세 보조금 지급 확대 등 6개 협의 사항을 요구하는 농성을 시작했다. 이에 광양시장은 화물연대와 광양시의 상생방안 모색을 제안하였으나, 화물연대에서는 이를 거절하며 광양시의 적극적 개입을 요청했다.

7월 1일에는 조합원들과 전경들이 충돌, 유혈사태까지 발생하였다. 같은 날, 화물연대 지도부와 14개 대형 화물연대 지도부, 대형 운송사 실무진, 광양지역 기관장, 시민단체는 해결방안을 모색하기 위한 대토론회를 개최, 2일 새벽까지 협상을 벌였으나 광주권 운송료 소폭 인상을 제안한 운송업체와 전남 전지역 운송료 일괄 5% 인상을 요구한 화물연대간의 의견 차이로 최종 합의는 불발되었다. 2일에는 광양시장이 컨테이너 운송협회측에 컨테이너 운송료 인상을 공식 요청하였으나 거절당하기도 하였다. 이후 7월 4일, 광양항 주요 수출입 컨테이너운송사 대표는 광양시에 컨테이너 운송협회 임원진과 전국 12개 화주대표, 지역 기관장이 참석하는 간담회 주선을 요청하였다. 이에 광양시는 노조측에서 선정한 대형 화주 16개사에게 협상에 나서줄 것을 요청하는 한편, 7월 7일에는 화물연대를 찾아가 파업

철회를 설득하였다. 그리고 광양시는 파업 철회를 전제로 광양시가 지급해 주고 있는 유류비 보조금의 소폭 인상과 건설교통부 표준운송요율 재조정 시 전남지역 요율개선, 불법 다단계 운송 적극 단속 등을 약속했다.

이후 7월 8일, 광양시장을 비롯한 지역 기관장들과 화물연대가 합의하면서 파업은 철회되었다. 합의안은 컨테이너 운송협회 주도의 컨테이너 육상운임에 대한 운임원가 조사 용역 추진 및 건설교통부 신고 및 적용, 파업참여자들에 대한 불이익 등 부당처우 금지, 광양시 화물자동차 유가보조금 지급한도 상향(건설교통부 지급기준 최고한도)등이 주요 내용이었다. 더불어 광양시는 불법 다단계 운송 및 과적운행 단속, 광양항 화물자동차 휴게소에 컨테이너 세척시설 설치 등을 추진하기로 협의했다.

2) 갈등 종결 양상

본 갈등에서는 갈등 해소를 위해 시민단체 주재의 대토론회, 지방자치단체 개입을 통한 설득, 중재안 제시 등 다양한 조정·중재방안이 추진되었다. 최초에는 당사자 간의 협상을 통해 갈등을 해소하고자 하였으나 그 기회가 마련되지 않자 결국 화물연대의 파업으로 이어졌고, 늦게나마 운송사에서 협상을 시도하였으나 결렬, 결국 제3자인 광양시의 조정·중재를 통해 갈등이 해소되었다. 광양시에서는 갈등 해소를 위해 적극적으로 중재자 역할을 수행하였는데, 일례로 노조와 운송사는 광양시를 통해 각자의 요청사항을 전달하기도 했다.

3) 시사점

해당 사례는 갈등이 발생한 항만이 위치한 지방자치단체의 적극적인 중재 및 구체적인 대안 제시를 통한 협상안 마련이 갈등 해소에 결정적인 역할을 했다. 특히 광양시장 및 광양시는 파업 초반에는 상생안 마련 또는

진정서 제출과 같은 대안을 제시했으나 갈등이 지속됨에 따라 컨테이너 운송료 인상공식 요청, 협상자리 마련, 직접 설득 등을 통해 구체적인 갈등 해소 방안을 마련했다. 즉, 갈등 해소를 위해서는 갈등의 직접적인 이해당사자 외에, 영향력 있는 제3자의 중재역할이 중요하다.

■ 지역개발 : 거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등

1) 갈등 내용

본 갈등의 쟁점은 지역개발로, 정부계획에 따라 조성이 예정된 환경오염시설의 입지와 관련된 이해관계자의 의견 대립에 따라 갈등이 발생되었다. 2006년, 인천시의 요청에 따라 제2차 항만기본계획 수정계획('06.12)에 인천시 서구에 수리조선단지 조성계획이 반영되었다. 당시 인천에는 4,000톤급 이상의 대형선박을 수리하기 위한 수리조선소가 없었기 때문에 연간 400여 척에 달하는 선박이 목포, 군산, 통영 등과 같은 타 항만으로 이동해야 했다. 이에 따라 당초 사업계획은 2014년까지 650억 원을 투입하여 인천 서구 거첨도 해상을 매립하고 해당 부지에 17만 5천㎡ 규모의 수리조선단지를 조성하는 것이었으며 2009년 10월, 6개 조선기업으로 구성된 ㈜인천조선이 사업자로 선정되었다.

그러나 해당 지역 관할 구청인 인천 서구는 이미 관내에 수도권 매립지, 화력발전소, 청라쓰레기소각장 등과 같은 환경유해시설이 집약되어 있어 수리조선단지 조성에 따른 부정적인 환경영향 증가를 근거로 단지 조성을 적극적으로 반대했다.[46] 또한 반대 근거로 개발 단계에는 해상매립에 따른 갯벌 훼손, 해양생태계 및 해양환경 파괴, 법정보호종인 저어새 및 기타 조류(검은머리물떼새, 한국재갈매기, 괭이갈매기) 서식지 파괴, 지형변화 등이 예

46) 연합뉴스(2012.10.31.)(검색일: 2022.7.4.)

상되며, 조성 후에는 분진, 소음과 같은 주민 환경피해 발생 가능성도 높다는 점을 들었다. 그러나 인천시는 지역의 해양산업 육성을 위한 대안으로 인천항 내 산재된 수리조선소의 집단이전을 통한 신규 단지 조성의 필요성을 강조하며 당시 시책사업으로써 해당 사업을 추진하고자 했다.

사업시행자인 법인 C는 2012년 3월 환경영향평가 초안을 한강유역환경청에 제출했으며 초안 공개 후 서구 및 지역민들은 분진, 소음, 생태계 파괴(갯벌, 저어새 서식지 등) 등 환경문제를 이유로 단지 조성에 반대입장을 표명했다. 이후 법인 C가 주민설명회를 개최하려고 했으나 주민들의 반발로 인해 무산되기도 하였다.[47] 사업시행자 측은 2014년 9월, 환경평가서 본안 제출과 2015년 6월, 재협의를 각각 거쳤으나 같은해 9월, 한각유역환경청이 '사업추진이 바람직하지 않다'는 최종 의견을 제시하여 다시 한번 사업이 무산되었다. 그러나 2015년 사업시행자측은 환경영향평가 협의결과에 대한 감사원 심사청구 및 감사청구, 기업불편신고 등을 진행하면서 사업 재추진 의사를 다시한번 내비쳤다.[48] 결국 환경부 감사실로 이관된 환경영향평가 부동의에 대한 감사 결과가 합법으로 통보됨에 따라 해당 사업 추진은 무산되었고 결국, 「제4차 항만기본계획(2021~2030)」에서 거첨도 사업계획이 제외되면서 갈등은 종료되었다.

2) 갈등 종결 양상

해당 갈등은 정부의 계획 추진에 대한 지역주민 및 시민단체의 반발로 인해 발생한 것으로 2012년부터 2016년까지 약 4년간 지속되면서 개발에 대한 이해관계자의 의견이 첨예하게 대립했다. 해당 사례에서 발생한 갈등의 해소는 관계자 간 합의 또는 협상에 의해 상호 의견수렴이 이루어진 것이 아닌, 환경영향평가 및 환경부 감사 등 제도적 장치에 의해 사업추진

47) 인천투데이(2015.7.15.)(검색일: 2022.7.4.)
48) 해양수산부 내부자료(2017)

향방이 결정됨에 따라 갈등이 종료되었다고 할 수 있다.

3) 시사점

거첨도 사례는 지역개발 시 잠정적으로 갈등이 예상되는 사업에 대해서는 계획수립 이전에 이해관계자와 충분한 공감대 형성 및 협의가 필요함을 시사한다. 거첨도 수리조선단지 조성사업은 지자체의 지역 성장을 위한 사업 추진 의지에 따라 정부부처의 기본계획이 수립되고 난 이후 발생한 지역주민의 반발과 환경영향평가 부적합 판정 등에 의해 사업이 무산되고 기본계획이 수정된 사례이다. 따라서 매립 및 환경유해시설 개발 사업 추진 시에는 사업 구상단계에서 면밀한 타당성 조사를 통해 환경에 대한 영향을 다각적으로 검토하고 지역주민의 의견을 수렴하는 등의 사전적인 노력이 선행될 필요가 있다.

4. 항만 분야 갈등비용 추정을 위한 설문(CVM)

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

항만분야 공공갈등의 사회적 비용 추정 설문조사(CVM)

안녕하십니까? 그동안 우리나라에는 항만정책의 수립과 추진을 둘러싼 사회적 갈등의 표출로 항만입지 선정, 명칭확정 및 개발규모 설정 등에 많은 제약이 나타나고 있는 실정입니다. 이러한 항만분야의 공공갈등은 때때로 많은 시간과 비용, 에너지를 낭비하기 때문에 정확한 원인 규명과 갈등으로 발생되는 국가적 손실을 규명하는 것이 필요합니다.

이에 따라 한국해양수산개발원에서는 항만분야 공공갈등의 사회적 비용을 추정하기 위하여 해당지역의 시민, 학계, 관련기관을 대상으로 설문조사를 시행하게 되었습니다. 여러분의 의견은 향후 우리나라 항만을 둘러싼 갈등의 미연 방지와 이로 인한 불필요한 비용의 절감에 큰 도움이 될 것입니다.

이 설문에는 정답이 있는 것이 아니므로 여러분이 생각하시는 그대로 대답해주시면 됩니다. 그러나 여러분이 응답하신 내용은 실제 정책 수립에 활용될 수 있으므로 신중하게 답변해 주시기 바랍니다.

본 설문에서 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호 받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 또한 본 설문의 결과와 내용은 연구 목적 외에 다른 목적으로 사용되지 않음도 함께 알려드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

※ 설문 관련 문의사항이 있으시면 아래의 연락처로 연락주시면 감사하겠습니다.
(한국해양수산개발원 김세원 부연구위원 051-797-4660, ksw@kmi.re.kr)

2022년 7월
한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실 김세원

설문을 위한 기본 지식

□ 본 설문은 **항만분야 공공갈등의 사회적 비용의 측정과 관련하여 귀하의 개인적인 의견을 수렴하고자 하는 목적**으로 시행되는 것입니다. 설문과정에 있어서 옳은 답이나 틀린 답이 있는 것은 아니므로 충분히 생각하신 후 귀하의 의견을 말씀해 주시면 됩니다.

≪ 항만개발·운영 과정에서의 갈등 사례 ≫

□ 항만의 개발 및 운영의 과정에서 다양한 갈등들이 발생되었고, 이로 인한 경제·사회적 비용이 유발되기도 합니다. 항만분야 갈등의 주요 사례는 아래와 같습니다.

- 1 -

□ **(사례1) 평택·당진항 개발을 둘러싼 평택시와 당진군의 갈등**

- 당진군은 평택의 서부두가 당진군(당시)의 해상경계안에 포함되어 있다고 주장하면서 1990년 해양수산부 등 3곳에 평택항 기본계획 변경하여 '당진항'을 지정해 줄 것을 요청
- 그러나, 평택시는 당진군의 조치에 반발하여 「중앙분쟁조정위원회」에 분쟁조정 신청을 하였고, 당진군은 헌법재판소에 평택시에 등록한 토지 말소를 주장하는 권한쟁의 심판청구 소송
- 2004년 권한쟁의 심판청구 4년 만에 헌법재판소는 "평택시가 침해한 사건 제방에 대한 관할 구역은 당진군에 있음을 확인"하는 결정 선고

□ **(사례2) 인천 거침도 수리조선단지 조성 갈등**

- 「제2차 항만기본계획 수정계획(2006.12.)」에 거침도 수리조선단지 계획이 반영되어 사업시행자까지 선정되었으나 생태계 파괴, 분진소음 등 환경피해 발생을 우려한 주민 및 환경단체의 반대에 봉착
- 해양수산부는 환경영향평가 결과 및 환경부의 민원 검토결과 등을 고려하여 「제4차 항만기본계획(2020.12.)」 수립 시 거침도 사업계획 제외

□ **(사례3) 부산항 신항 명칭 결정에 관한 갈등**

- 부산시와 경남도 일대에 조성되는 신항만 입지 확정에 따라 1996년 해양수산부가 '부산신항' 명칭을 사용하였으나, 경남도에서 항만명칭을 '부산·진해신항만'으로 변경해 줄 것을 요청하며 부산시와 경남도 간 갈등 발생
- 신항의 개장이 가까워지면서 해양수산부는 자율적 합의를 유도하였으나, 관련 자치단체간 첨예한 이해대립으로 원만한 합의가 어렵다고 판단하여 「행정협의조정위원회」 조정 신청(2005.5)을 통해 부산신항으로 최종 결정
- 경남도와 진해시(당시)가 자치권을 침해당했다며 2006년 헌법재판소에 낸 권한쟁의 심판청구에 대해 헌법재판소는 "명칭을 부산신항으로 결정한 업무는 지자체가 아닌 국가가 처리하도록 규정되있어, 국가가 결정한 항만 명칭은 정당하다"며 심판청구를 각하

□ **(사례4) 부산항 제2신항 입지결정 갈등**

- 2018년 「부산항 미래비전 선포식」을 통해 2030년까지 부산항 신항을 40선석 규모로 확충하는 부산항 제2신항 구상을 발표했으나, 부산항 제2신항 건설에 대해 부산(가덕도)-경남(진해) 간 이견으로 최종 후보지 결정을 앞두고 갈등 발생
- 해양수산부, 부산시와 경남도 간 지속적인 실무·고위급 협의를 통해 2019년 부산시와 경남도는 「부산항 미래비전 실천을 위한 상생협약서」를 체결하고 부산항 제2신항 개발에 대한 협력 합의

□ 현재에도 「신항만건설촉진법」에 따라 마련된 「제2차 신항만건설 기본계획」의 타당성 여부 검토 후 2024년까지 변경계획 수립이 예정되어 있으나, **신항만건설 예정지역의 지정 및 해제 등 검토 시 갈등 발생의 가능성이 존재**

- 지자체는 대규모 투자(제2차 신항만 기본계획 총사업비 41조 8,553억원)로 발생 가능한 지역경제 활성화, 일자리 확보 등 사유로 지역 내 신항만건설 예정지역 지정 희망
- 반면, 일부 주민은 토지이용규제(행위제한) 해제 등 사유로 신항만 지정 해제 희망

□ **본 설문조사는 항만분야의 공공갈등 해소를 위해 귀하의 가구가 정부가 부과하는 일정 세금을 매년 얼마정도 부담하실 수 있는지를 알고자 하는 것이 목적입니다.**

※ **본 설문은 만 20세 이상 65세 이하의 성인남녀(세대주)만을 대상으로 하오니 해당되지 않으신 분은 설문지를 되돌려 주십시오.**

응답자의 사회·경제적 질문사항

다음은 귀하의 일반적인 사회·경제적인 현황에 대한 설문조사입니다. 본 설문사항은 연구용으로만 쓰이며, 다른 용도로는 사용하지 못하도록 법률적으로 규정되어 있으며, 이를 위반할 시 연구자는 법적인 책임을 받아야 합니다. 그러니 안심하시고 설문에 응답을 해주시면 고맙겠습니다.

1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?
   ① 남성 ( ) ② 여성 ( )

2. 귀하의 연세는 어떻게 되십니까?
   ① 20대 ( ) ② 30대 ( ) ③ 40대 ( ) ④ 50대 ( )
   ⑤ 60대 이상 ( )

3. 귀하의 교육수준은 어떻게 되십니까?
   ① 중학교 ( ) ② 고등학교 ( ) ③ 대학교 ( )
   ④ 대학원 이상 ( )

4. 귀하의 세대원 구성원 수는 어떻게 되십니까?
   ① 1인 ( ) ② 2인 ( ) ③ 3인 ( ) ④ 4인 이상 ( )

5. 귀하의 연평균 소득수준은 어떻게 되십니까?
   ① 4천만원 미만 ( ) ② 4천만원 이상~7천만원 미만 ( )
   ③ 7천만원 이상~1억원 이하 ( ) ④ 1억원 이상 ( )

항만갈등 인식에 대한 질문사항

1. 귀하는 항만이 귀하가 살고있는 지역이나 국가 경제에 얼마나 중요한 영향을 미친다고 생각하십니까?
   ① 전혀 중요하지 않다. ② 중요하지 않다. ③ 보통이다. ④ 중요하다. ⑤ 매우 중요하다.

2. 현재 귀하가 살고있는 지역에서의 항만의 개발 또는 운영과 관련된 갈등의 수준(갈등의 심각성)은 어느정도라고 판단하십니까?
   ① 갈등이 없다. ② 갈등이 미미하다. ③ 보통이다. ④ 갈등이 심하다. ⑤ 갈등이 매우 심하다. ⑥ 관심 없다.

3. 항만의 개발 또는 운영과 관련된 갈등을 정부에서 효과적으로 관리하는 것이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?
   ① 전혀 중요하지 않다. ② 중요하지 않다. ③ 보통이다. ④ 중요하다. ⑤ 매우 중요하다.

지불의사금액에 대한 질문사항

본 조사에서는 귀하의 가구가 판단하시는 인천항, 부산항의 항만개발에 따른 관련주체간의 갈등이 발생하여 이를 조정할 "상시기구인 갈등해소위원회를 설치하고자 합니다. 이에 대한 의견에 대해서 여쭙고자 합니다.

갈등해소위원회를 위해서는 운영 비용이 필요하며, 이 비용 중 일부는 세금으로 충당해야 합니다. 이 재원을 마련하기 위해서는 귀하 가구가 향후 5년 동안 매년 납부하는 가구 총 소득세의 추가적 인상이 필요합니다. 그런데 만약 많은 사람들이 추가되는 소득세를 지불하지 않는다면 사업 추진은 불가능할 수 있습니다. 반면 많은 사람들이 소득세의 추가적인 지불에 동의한다면 침식방지사업은 시행될 수 있습니다. 귀하 가구의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도(식비, 의복비, 주거비 등)로 지출되어야 한다는 사실과 정부가 해야 하는 사업은 항만개발사업 이외에도 많이 있음을 염두에 두시고 답해주시길 부탁드립니다.

제시금액 : ① 2천원, ② 4천원, ③ 6천원, ④ 8천원, ⑤ 1만원

1. 귀하의 가구는 갈등해소위원회를 통한 ○○항 일대의 갈등해소를 개선을 위해서 향후 5년간 매년[제시금액]_____원의 소득세를 추가적으로 지불할 의향이 있습니까?
   ① 있다 ( ) ⇒ [2번 항목으로 가십시오]
   ② 없다 ( ) ⇒ [3번 항목으로 가십시오]

2. 그렇다면 항만개발사업으로 갈등해소를 위하여 갈등해소위원회를 설립를 위해서 향후 5년간 매년[제시금액의 2배]_____원의 소득세를 추가적으로 지불할 의향이 있습니까?
   ① 있다 ( ) ⇒ [2번 항목으로 가십시오]
   ② 없다 ( ) ⇒ [3번 항목으로 가십시오]

3. 그렇다면 항만개발사업으로 갈등해소를 위하여 갈등해소위원회를 설립를 위해서 향후 5년간 매년[제시금액의 1/2배]_____원의 소득세를 추가적으로 지불할 의향이 있습니까?
   ① 있다 ( )
   ② 없다 ( ) ⇒ [4번 항목으로 가십시오]

4. 그렇다면 항만개발사업으로 갈등해소를 위하여 갈등해소위원회를 설립를 위해서 단 1원도 지불할 의사가 없습니까?
   ① 지불할 의사가 있다 ( )
   ② 지불할 의사가 없다 ( )

※ 끝까지 설문에 응해주셔서 진심으로 감사를 드립니다.

5. 항만 분야 갈등관리방안 도출을 위한 델파이 조사 설문

■ 개방형 설문

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

항만 분야 공공갈등 관련 전문가 의견 조사

한국해양수산개발원은 현재 「**항만 분야 공공갈등 관리방안 연구」를 수행** 중에 있으며 국내 항만의 개발, 운영, 재개발 등의 과정에서 발생한 다양한 갈등사례들을 수집했습니다. 그리고 수집된 사례들을 주요 쟁점에 따라 크게 6가지 유형으로 구분하였습니다.

본 조사의 목적은 **(1) 항만 분야 주요 갈등 유형별 갈등발생의 주요 원인과 이를 관리·해소하기 위한 방안**에 대하여 **항만 및 갈등 분야 전문가분들의 주관식 답변을 최대한 많이 수렴**하는 것입니다. 또한, **(2) 갈등을 사전에 진단할 수 있는 '갈등진단표(갈등체크 리스트)'의 항목에 대한 의견도 수렴**하고자 합니다. **답변 결과는 종합·재구성하여 추후 실시될 델파이 조사(1~2차)의 객관식 항목에 반영**하고자 합니다.

본 조사에서 응답해주시는 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2022. 8.

한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실

PART A. 응답자 특성 및 참고 자료

※ 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 알려드립니다.

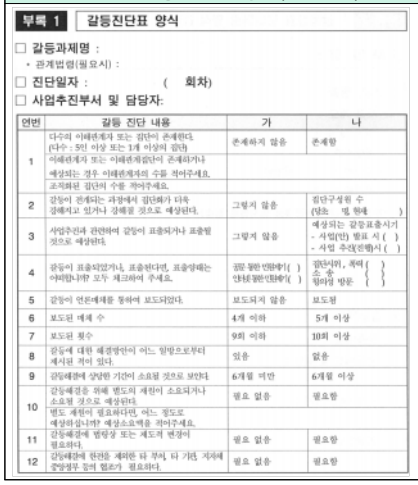
응답자 성함		소속/직책		근무년수	

[참고 자료]

1 공공갈등 진단기준

- 일부 기관, 지자체에서는 갈등의 예방 또는 현재의 갈등 수준을 판단하기 위해 '공공갈등 진단표(갈등 체크리스트)'를 구비하고 있습니다. 주요 예시는 아래와 같습니다.

전력사업 갈등 진단표 양식(한국전력)	지자체 공공갈등 진단표 양식(부산광역시)



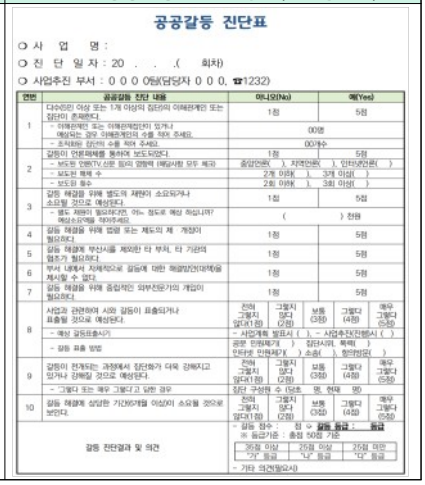
부록 1 갈등진단표 양식

□ 갈등과제명 :
- 관계법령(필요시) :

□ 진단일자 : (회차)

□ 사업추진부서 및 담당자:

연번	갈등 진단 내용	가	나
1	다수의 이해관계자 또는 집단이 존재한다. (다수 : 5인 이상 또는 3개 이상의 집단) 이해관계자 또는 이해관계집단이 존재하거나 예상되는 경우 이해관계자의 수를 적어주세요. 조직화된 집단의 수를 적어주세요.	존재하지 않음	존재함
2	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 다욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상된다.	그렇지 않음	집단구성원 수 (단초 명 현재)
3	사업추진과 관련하여 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다.	그렇지 않음	예상되는 갈등표출시기 - 사업(안) 발표 시 ( ) - 사업 추진(진행)시 ( )
4	갈등이 표출되었거나, 표출된다면, 표출양태는 아래합니까? 모두 체크하여 주세요.	공문 등한 언론보도( ) 소 송 ( ) 단체장 방문 ( )	집회시위, 폭력 ( ) 소 송 ( ) 항의성 방문 ( )
5	갈등이 언론매체를 통하여 보도되었다.	보도되지 않음	보도됨
6	보도된 매체 수	4개 이하	5개 이상
7	보도된 횟수	9회 이하	10회 이상
8	갈등에 대한 해결방안이 어느 일방으로부터 제시된 적이 있다.	있음	없음
9	갈등해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다.	6개월 미만	6개월 이상
10	갈등해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다. 별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상하십니까? 예상소요액을 적어주세요.	필요 없음	필요함
11	갈등해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하다.	필요 없음	필요함
12	갈등해결에 현안을 제외한 타 부처, 타 기관, 지자체 중앙정부 등의 협조가 필요하다.	필요 없음	필요함



공공갈등 진단표

○ 사 업 명 :
○ 진 단 일 자 : 20 . . .(회차)
○ 사업추진 부서 : 0 0 0 0팀(담당자 0 0 0, ☎1232)

연번	공공갈등 진단 내용	아니오(No)	예(Yes)
1	다수인의 이상 또는 1개 이상의 집단의 이해관계인 또는 집단이 존재한다. - 이해관계인 또는 이해관계집단이 있거나 예상되는 경우 이해관계인의 수를 적어 주세요. - 조직화된 집단의 수를 적어 주세요.	1점	5점 00명 00개수
2	갈등이 언론매체를 통하여 보도되었다. - 보도된 언론TV, 신문 등의 갈등력 (해당사항 모두 체크 - 보도된 매체 수 - 보도된 횟수	1점	5점 중앙언론( ), 지역언론( ), 인터넷언론( ) 2개 이하( ), 3개 이상( ) 2회 이하( ), 3회 이상( )
3	갈등 해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다. - 별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상 하십니까? 예상소요액을 적어주세요.	1점	5점 ( ) 천원
4	갈등 해결을 위해 법률 또는 제도의 제 · 개정이 필요하다.	1점	5점
5	갈등 해결에 부산시를 제외한 타 부처, 타 기관의 협조가 필요하다.	1점	5점
6	부서 내에서 자체적으로 갈등에 대한 해결방안(대책)을 제시할 수 없다.	1점	5점
7	갈등 해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요하다.	1점	5점
8	사업과 관련하여 시와 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다. - 예상 갈등표출시기 : - 갈등 표출 방법	전혀 그렇지 않다(1점) / 그렇지 않다(2점) / 보통(3점) / 그렇다(4점) / 매우 그렇다(5점)	- 사업계획 발표시 ( ), - 사업추진(진행)시 ( ) 공문 민원제기 ( ) 집단시위, 폭력 ( ) 언론보도 ( ) 소송 ( ) 항의방문 ( )
9	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상된다.	전혀 그렇지 않다(1점) / 그렇지 않다(2점) / 보통(3점) / 그렇다(4점) / 매우 그렇다(5점)	
10	- 그렇다 또는 매우 그렇다고 답한 경우 갈등 해결에 상당한 기간(6개월 이상)이 소요될 것으로 보인다.	집단 구성원 수 ( )호, 명, 현재 명) 전혀 그렇지 않다(1점) / 그렇지 않다(2점) / 보통(3점) / 그렇다(4점) / 매우 그렇다(5점)	
	갈등 진단결과 및 의견	- 갈등 점수 : 점 ※ 갈등 등급 : 등급 ※ 등급기준 : 총점 50점 기준 20점 이상 : "고" 등급 / 15점 이상 : "고" 등급 / 10점 이상 : "고" 등급 - 기타 의견(필요시)	

2 갈등 유형에 대한 설명 및 주요 사례

1) (유형 1) 관할권 갈등 : 항만의 <u>관속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할</u> 등과 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 부산항 제2신항 입지결정 갈등)** 부산항 제2신항 건설에 대해 부산(가덕도)-경남(진해) 간 이견, 최종 후보지 결정을 앞두고 지자체(경남도-부산시) 간 의견 대립
- **(주요사례 2: 평택시 당진항 매립지 관할권 갈등)** 평택·당진항 매립에 따라 새로 조성된 공유수면 매립지에 대한 행정구역 귀속에 대한 지자체(평택-당진) 간 갈등

2) (유형 2) 행정사무 갈등 : 항만사업에 있어서 <u>승인, 인허가, 사업체 선정</u> 등 행정사무와 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등)** 법인A가 목포항에 항만부지에 항만시설 사용계약, 투자협약을 체결한 후 해당 부지에 비관리청 항만공사시행 허가신청을 하였으나 거부됨에 소송 제기(대법원까지 상소)
- **(주요사례 2: 제주항 액화석유가스 충전가스 불허가 갈등)** 정유사가 제주지방해양수산청으로부터 허가받은 부지에 액화석유가스 충전사업을 시행하려 했으나 항만기본계획 상 주상복합시설이라는 점, 인근시설에 피해를 줄 수 있다는 점을 들어 불허가됨에 따라 소송 제기(대법원까지 상소)

3) (유형 3) 운영·작업권 갈등 : 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 과련된 갈등

- **(주요사례 1 : 부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등)** 신항 활성화를 위해 부산항 ODCY 폐쇄를 계획하는 정부와 ODCY 유지를 주장하는 사업자 간의 갈등
- **(주요사례 2 :부산 북항 노동자 구조조정 갈등)** 부산항 북항 재개발이 시작되면서 물동량이 감소하자 운영사들이 구조조정에 들어감에 따라 해고 노동자들이 부산항만공사 및 운영사를 상대로 시위하면서 발생한 갈등

4) (유형 4) 보상 갈등 : 항만시설 설치에 따른 손해배상, 어업보상 등 금전적 보상과 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 당진화력발전소 및 항만시설 설치공사에 따른 손해배상 갈등)** 당진화력발전소 건설사업으로 공유수면 이용 제한이 가해진 후 어업허가를 받은 주민들이 화력발전소의 추가 건설 및 항로, 항만시설 확충공사로 공유수면 이용에 손실을 입었음을 주장하여 법적 분쟁 발생
- **(주요사례 2: 부산신항 가덕도 지역주민 어업 보상권 및 토지 보상권 관련 갈등)** 신항만 개발에 따라 기존 어업민 또는 토지소유자에 대한 보상과 관련된 갈등발생

5) (유형 5) 비용 갈등 : 항만시설사용료, 과세 등 비용 부과와 관련된 갈등

- **(주요사례 1 : 항만시설보안료 징수제도 시행 갈등)** 항만시설보안료 징수제도를 도입하는 정부와 제도 도입을 반대하는 해당 항만시설이용자간 갈등
- **(주요사례 2 : 인천항 항만구역 외 항만시설사용료 요율 변경 및 사용료 부과 취소 소송)** 공기업A가 사용하는 인천 항만구역 외 항만시설에 대하여 인천항만공사가 항만시설사용료(화물입출항료) 요율을 증액하고 항만시설사용료를 부과함에 따라 발생한 갈등

6) (유형 6) 지역개발 갈등 : 님비(NIMBY) 현상 또는 부두개발, 재개발 등에 따른 환경·안전문제와 관련된 갈등

- **(주요사례 1 : 거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등)** 인천시 요청에 따라 제2차 항만기본계획 수정계획에 반영된 인천항 거첨도 수리 조선단지 조성계획에 대해 서구의회 및 지역주민이 반대로 인해 발생한 갈등
- **(주요사례 2 : 인천시 내항 재개발사업 갈등)** 인천내항 재개발 여부 관련 부정적 견해를 보이고 있는 하역사들과 긍정적 견해를 보이고 있는 지역 주민, 건설사와의 갈등

- [참고 자료] 끝 -

PART B. 항만 분야 공공갈등 진단 기준

※ 본 설문은 추후 진행된 델파이 설문조사의 객관식 항목을 다양화하기 위함인 관계로 자유로운 주관적 의견 수렴을 위해 제한된 예시 또는 예시를 드리지 않는 점을 양해 부탁드립니다.

1) [참고 자료] ①의 '공공갈등 진단표'작성을 위해서 항만 분야의 공공갈등으로 진단할 수 있는 기준 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (예: 언론보도 빈도 수 등)

PART C. 항만 분야 공공갈등쟁점별 갈등발생 원인 및 관리·해결방안

※ 본 설문은 추후 진행된 델파이 설문조사의 객관식 항목을 다양화하기 위함인 관계로 자유로운 주관적 의견 수렴을 위해 제한된 예시 또는 예시를 드리지 않는 점을 양해 부탁드립니다.

1-1) [참고 자료] ②의 '관할권 갈등' 발생의 원인 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (예: 주민의견 수렴 부족, 정보 공개 및 투명성 미확보, 정부의 갈등관리 인식 부족 등)

※ 관할권 갈등 : 항만의 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등과 관련된 갈등

1-2) 이러한 관할권 갈등을 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

2-1) [참고 자료] ②의 '행정사무 갈등' 발생의 원인 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

※ 행정사무 갈등 : 항만사업에 있어서 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무와 관련된 갈등

2-2) 이러한 행정사무 갈등을 사전에 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

3-1) [참고 자료] ②의 '운영·작업권 갈등' 발생의 원인 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

※ 운영·작업권 갈등 : 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 관련된 갈등

3-2) 이러한 운영·작업권 갈등을 사전에 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

4-1) [참고 자료] ②의 '보상 갈등' 발생의 원인 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

※ 보상 갈등 : 항만시설 설치에 따른 손해배상, 어업보상 등 금전적 보상과 관련된 갈등

4-2) 이러한 보상 갈등을 사전에 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

5-1) [참고 자료] ②의 '비용 갈등' 발생의 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

※ 비용 갈등 : 항만시설사용료, 과세 등 비용 부과와 관련된 갈등

5-2) 이러한 비용 갈등을 사전에 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

6-1) [참고 자료] ②의 '지역개발 갈등' 발생의 원인 및 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

※ 지역개발 갈등 : 님비(NIMBY) 현상 또는 부두개발, 재개발 등에 따른 환경·안전문제와 관련된 갈등

6-2) 이러한 지역개발 갈등을 사전에 관리하기 위한 방안 및 갈등발생 후 효과적으로 갈등을 해소하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 갈등의 확대를 방지하기 위한 사전 갈등 관리방안

◎ 발생된 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안

◎ 본 조사의 문제점 또는 추가로 검토·고려되어야 할 사항이 있다면 자유로이 말씀해 주십시오.

조사에 응하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

■ 폐쇄형 설문(1차)

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

항만 분야 공공갈등 관련 전문가 델파이 조사(1차)

한국해양수산개발원은 현재 「**항만 분야 공공갈등 관리방안 연구**」**를 수행** 중에 있으며 국내 항만의 개발, 운영, 재개발 등의 과정에서 발생한 다양한 갈등사례들을 수집했습니다. 그리고 수집된 사례들을 주요 쟁점에 따라 크게 6가지 유형으로 구분하였습니다.

본 조사의 목적은 **(1) 항만 분야 주요 공공갈등발생의 주요 원인과 이를 관리·해소하기 위한 방안**에 대하여 **항만 및 갈등 분야 전문가분들의 의견을 조사하고, 나아가 (2) 주요 원인과 관리방안을 항만 분야 공공갈등의 6개 유형별로 분류하고자 하는 것입니다. 또한, (3) 갈등을 사전에 진단할 수 있는 '갈등진단표(갈등체크리스트)'의 항목에 대한 전문가의 의견을 수렴하고자 합니다.**

아울러, 본 조사는 동일한 문항에 대하여 전문가들의 의견이 어느정도 일치될 때까지 2회 정도 반복적 수행될 예정(델파이 조사)입니다.

본 조사에서 응답해주시는 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2022. 8.

한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실

PART A. 응답자 특성 및 참고 자료

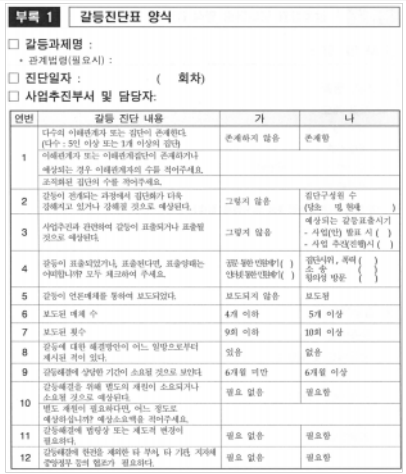
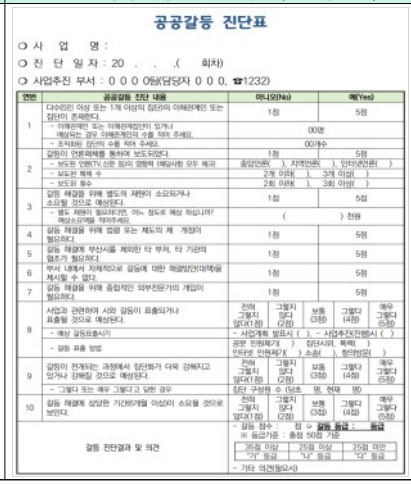
※ 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 알려드립니다.

응답자 성함		소속/직책		근무년수	

[참고 자료]

1 공공갈등 진단기준

- 일부 기관, 지자체에서는 갈등의 예방 또는 현재의 갈등 수준을 판단하기 위해 '공공갈등 진단표(갈등 체크리스트)'를 구비하고 있습니다. 주요 예시는 아래와 같습니다.

전력사업 갈등 진단표 양식(한국전력)	지자체 공공갈등 진단표 양식(부산광역시)
	

2 갈등 유형에 대한 설명 및 주요 사례

1) (유형 1) 관할권 갈등 : 항만의 <u>관속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할</u> 등과 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 부산항 제2신항 입지결정 갈등)** 부산항 제2신항 건설에 대해 부산(가덕도)-경남(진해) 간 이견, 최종 후보지 결정을 앞두고 지자체(경남도-부산시) 간 의견 대립
- **(주요사례 2: 평택시 당진항 매립지 관할권 갈등)** 평택·당진항 매립에 따라 새로 조성된 공유수면 매립지에 대한 행정구역 귀속에 대한 지자체(평택-당진) 간 갈등

2) (유형 2) 행정사무 갈등 : 항만사업에 있어서 <u>승인, 인허가, 사업체 선정</u> 등 행정사무와 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 목포항 비관리청 항만공사 시행허가신청 갈등)** 법인A가 목포항에 항만부지에 항만시설 사용계약, 투자협약을 체결한 후 해당 부지에 비관리청 항만공사시행 허가신청을 하였으나 거부됨에 소송 제기(대법원까지 상소)
- **(주요사례 2: 제주항 액화석유가스 충전가스 불허가 갈등)** 정유사가 제주지방해양수산청으로부터 허가받은 부지에 액화석유가스 충전사업을 시행하려 했으나 항만기본계획 상 주상복합시설이라는 점, 인근시설에 피해를 줄 수 있다는 점을 들어 불허가됨에 따라 소송 제기(대법원까지 상소)

3) (유형 3) 운영·작업권 갈등 : 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 과련된 갈등

- **(주요사례 1 : 부산항 ODCY 폐쇄 결정에 따른 갈등)** 신항 활성화를 위해 부산항 ODCY 폐쇄를 계획하는 정부와 ODCY 유지를 주장하는 사업자 간의 갈등
- **(주요사례 2 :부산 북항 노동자 구조조정 갈등)** 부산항 북항 재개발이 시작되면서 물동량이 감소하자 운영사들이 구조조정에 들어감에 따라 해고 노동자들이 부산항만공사 및 운영사를 상대로 시위하면서 발생한 갈등

4) (유형 4) 보상 갈등 : 항만시설 설치에 따른 손해배상, 어업보상 등 금전적 보상과 관련된 갈등

- **(주요사례 1: 당진화력발전소 및 항만시설 설치공사에 따른 손해배상 갈등)** 당진화력발전소 건설사업으로 공유수면 이용 제한이 가해진 후 어업허가를 받은 주민들이 화력발전소의 추가 건설 및 항로, 항만시설 확충공사로 공유수면 이용에 손실을 입었음을 주장하여 법적 분쟁 발생
- **(주요사례 2: 부산신항 가덕도 지역주민 어업 보상권 및 토지 보상권 관련 갈등)** 신항만 개발에 따라 기존 어업민 또는 토지소유자에 대한 보상과 관련된 갈등발생

5) (유형 5) 비용 갈등 : 항만시설사용료, 과세 등 비용 부과와 관련된 갈등

- **(주요사례 1 : 항만시설보안료 징수제도 시행 갈등)** 항만시설보안료 징수제도를 도입하는 정부와 제도 도입을 반대하는 해당 항만시설이용자간 갈등
- **(주요사례 2 : 인천항 항만구역 외 항만시설사용료 요율 변경 및 사용료 부과 취소 소송)** 공기업A가 사용하는 인천 항만구역 외 항만시설에 대하여 인천항만공사가 항만시설사용료(화물입출항료) 요율을 증액하고 항만시설사용료를 부과함에 따라 발생한 갈등

6) (유형 6) 지역개발 갈등 : 님비(NIMBY) 현상 또는 부두개발, 재개발 등에 따른 환경·안전문제와 관련된 갈등

- **(주요사례 1 : 거첨도 수리조선단지 조성사업 갈등)** 인천시 요청에 따라 제2차 항만기본계획 수정계획에 반영된 인천항 거첨도 수리 조선단지 조성계획에 대해 서구의회 및 지역주민이 반대로 인해 발생한 갈등
- **(주요사례 2 : 인천시 내항 재개발사업 갈등)** 인천내항 재개발 여부 관련 부정적 견해를 보이고 있는 하역사들과 긍정적 견해를 보이고 있는 지역 주민, 건설사와의 갈등

- [참고 자료] 끝 -

PART B. 항만 분야 공공갈등 진단 기준

〈문항 1〉 [참고 자료] 1의 '공공갈등 진단표'작성을 위해서 다음에 제시된 문항 중 항만 분야의 공공갈등으로 규정(또는 진단)할 수 있는 기준으로써 항목의 중요도 점수 및 우선순위를 체크해 주시기 바랍니다.

※ 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오.

※ 우선순위 란에는 중요도가 높은 우선순위를 1순위부터 3순위까지 적어주시기 바랍니다.

※ 만약 다른 의견이 있으신 경우에는 14)번 자유서술 문항에 별도 작성 부탁드립니다.

번호	갈등진단 항목	중요도 (1~10점)	우선 순위
1)	다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우		
2)	사업이 향후 갈등으로 전개가 예상되는 경우		
3)	갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우		
4)	불거지는 갈등 이슈에 대하여 언론 및 기타 매체 보도 빈도가 높거나 보도 매체 수가 많은 경우		
5)	유사한 과거 사업에서 갈등사례나 소송사례가 존재하는 경우		
6)	사업이 복수의 행정구역에 걸쳐있는 경우		1순위
7)	갈등과 관련하여 해당기관이나 타기관(권익위원회, 감사원 등)에 민원이 제기된 경우		
8)	갈등발생 시 해결에 소요되는 기간이 장기적일 경우(1년 이상)		2순위
9)	갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우		
10)	갈등해결을 위해 별도의 추가적 재원이 소요될 가능성이 있는 경우		3순위
11)	갈등해결을 위해 법·제도적인 개선이 필요한 경우		
12)	갈등해결을 위해 유관기관이 아닌 다 부처 또는 타 기관의 협조가 필요한 경우		
13)	갈등해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요한 경우		
14)	기타(자유서술:)		

PART C. 항만 분야 공공갈등발생 원인 및 관리·해결방안

〈문항 2〉 (갈등원인) 항만 분야 공공갈등의 발생 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 원인 항목이 항만 분야 공공갈등발생에 미치는 영향의 정도 및 우선순위를 기재해 주시기 바랍니다.

※ 영향력이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오.

※ 우선순위 란에는 영향력이 높은 우선순위를 1순위부터 3순위까지 적어주시기 바랍니다.

※ 만약 다른 의견이 있으신 경우에는 18)번 기타 문항에 별도 작성 부탁드립니다.

번호	갈등발생의 원인	영향력 (1~10점)	우선순위
1)	갈등발생 가능성에 대한 검토 부족		
2)	갈등조정기구의 부족 및 활용 미흡		
3)	객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재		
4)	기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재		
5)	대 정부 불신(정부의 정보 및 약속이행에 대한 불신)		
6)	모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이		
7)	사업, 신규 규정(과세, 비용 등)에 대한 정보 공유 미흡		**1순위**
8)	사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족		
9)	이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재		**2순위**
10)	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재		
11)	정보공개 및 사업추진 절차상의 투명성 부족		**3순위**
12)	사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)		
13)	정부의 갈등관리 인식 부족		
14)	중앙 정부의 공정성 및 중립성 부족		
15)	지자체 이기주의 및 권한 확대 의지		
16)	주민 의견 수렴 부족		
17)	행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재		
18)	기타(자유서술:)		

〈문항 3〉 (갈등 사전관리방안) 항만 분야 공공갈등발생을 예방할 수 있도록 사전에 관리할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 사전 관리방안의 중요성 및 시급성을 기재해 주시기 바랍니다.

※ '중요성' 은 항만 분야 공공갈등 관리에서 해당 항목이 어느정도 중요한 것인가를 평가하는 것입니다. 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ '시급성'은 현재 항만 분야 공공갈등 관리를 위해 어느정도 빨리 해당 항목을 실시(또는 보완)해야 하는가를 평가하는 것입니다. 시급성이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ 만약 다른 의견이 있으신 경우에는 20)번 자유서술 문항에 별도 작성 부탁드립니다.

번호	갈등 사전관리방안 (갈등예방)	중요성 (1~10점)	시급성 (1~10점)
1)	조기 갈등진단체계 마련		
2)	객관적이고 투명한 보상체계 마련		
3)	구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행		
4)	명확한 사업 방침 수립 및 표명(계획단계부터 구체적인 책임과 권한에 대하여 언급)		
5)	사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화		
6)	사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취		
7)	사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유		
8)	사업 초기단계부터 각 이해관계자 및 전문가가 참여한 협의체 구축		
9)	사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전협의 강화		
10)	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화		
11)	이해관계자 그룹 명확화 및 실질적 이해관계(interest) 파악		
12)	이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련		
13)	정부의 갈등관리 매뉴얼 구비 및 정비		
14)	정책에 대한 충분한 정보 제공 강화 및 정보의 조기 공유		
15)	제도 시행/변경 시 신속한 공시와 의견수렴절차 강화		
16)	예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행		
17)	갈등영향분석의 활용 강화		
18)	법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화		
19)	사업 담당자의 갈등관리 역량 강화		
20)	기타(자유서술:)		

〈문항 4〉 (갈등 사후관리방안) 항만 분야 공공갈등이 발생 후, 갈등 최소화 및 조기 해소시킬 수 있는 효과적인 갈등관리방안은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 사후 관리방안의 중요성 및 시급성을 기재해 주시기 바랍니다.

※ '중요성' 은 항만 분야 공공갈등 관리에서 해당 항목이 어느정도 중요한 것인가를 평가하는 것입니다. 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ '시급성'은 현재 항만 분야 공공갈등 관리를 위해 어느정도 빨리 해당 항목을 실시(또는 보완)해야 하는가를 평가하는 것입니다. 시급성이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ 만약 다른 의견이 있으신 경우에는 13)번 자유서술 문항에 별도 작성 부탁드립니다.

번호	갈등 사후 관리방안 (갈등 대응)	중요성 (1~10점)	시급성 (1~10점)
1)	갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)		
2)	갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영		
3)	갈등 종료 후 지역공동체, 이해관계자 간 관계 회복 프로그램 실시		
4)	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보		
5)	갈등으로 유발된 피해 현황 조사 실시(피해조사위원회 구성 등)		
6)	법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결		
7)	법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정		
8)	보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청		
9)	상생 방안을 도출할 수 있는 조정(mediation)을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행		
10)	이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용		
11)	국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화		
12)	관계기관 책임자급의 행정협의체 구성 및 정례화를 통한 해결방안 모색		
13)	기타(자유서술:)		

〈문항 5〉 (유형별 갈등원인 및 관리방안) [참고 자료] [2]에서는 항만 분야의 갈등을 주요 쟁점에 따라 6가지로 유형화했습니다. **앞선 〈문항 2〉, 〈문항 3〉, 〈문항 4〉의 갈등원인, 사전 관리방안, 사후 관리방안 중에서 유형별로 각각 3가지를 선택해 우선순위대로 해당 항목 번호를 기재**해 주시기 바랍니다.

항만 분야 공공갈등의 유형 ※ [참고 자료] [2] 참조	갈등발생의 원인 ※ 〈문항 2〉의 항목 18개 중에서 선택	갈등 사전관리 방안 ※ 〈문항 3〉의 항목 20개 중에서 선택	갈등 사후관리 방안 ※ 〈문항 4〉의 항목 13개 중에서 선택
(유형 1) 관할권 갈등 - 항만의 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등과 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 2) 행정사무 갈등 - 항만사업에 있어서 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 3) 운영·작업권 갈등 - 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 과련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 4) 보상 갈등 - 항만시설 설치에 따른 손해배상, 어업보상 등 금전적 보상과 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 5) 비용 갈등 - 항만시설사용료, 과세 등 비용 부과와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 6) 지역개발 갈등 - 님비(NIMBY) 현상 또는 부두개발, 재개발 등에 따른 환경·안전문제와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

◎ 기타 본 조사에서 추가로 검토·고려되어야 할 사항이 있다면 자유로이 말씀해 주십시오.

조사에 응하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

■ 폐쇄형 설문(2차)

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

항만 분야 공공갈등 관련 전문가 델파이 조사(2차)

한국해양수산개발원은 현재 「**항만 분야 공공갈등 관리방안 연구**」**를 수행** 중에 있으며 국내 항만의 개발, 운영, 재개발 등의 과정에서 발생한 다양한 갈등사례들을 수집했습니다. 그리고 수집된 사례들을 주요 쟁점에 따라 크게 6가지 유형으로 구분하였습니다.

본 조사의 목적은 **(1) 항만 분야 주요 공공갈등발생의 주요 원인과 이를 관리·해소하기 위한 방안**에 대하여 **항만 및 갈등 분야 전문가분들의 의견을 조사하고, 나아가 (2) 주요 원인과 관리방안을 항만 분야 공공갈등의 6개 유형별로 분류하고자 하는 것입니다. 또한, (3) 갈등을 사전에 진단할 수 있는 '갈등진단표(갈등체크리스트)'의 항목에 대한 전문가의 의견을 수렴하고자 합니다.**

아울러, 본 2차 델파이 조사는 동일한 문항에 1차 델파이 조사의 응답 결과를 제시하였습니다. 따라서 2차 조사 시작 전, 1차 델파이 조사 결과를 참고하여 응답해주시면 감사드리겠습니다.

본 조사에서 응답해주시는 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다. 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다소 번거롭고 바쁘시더라도 적극 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2022. 9.

한국해양수산개발원 항만연구본부 항만정책·운영연구실

PART A. 응답자 특성 및 참고 자료

※ 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 알려드립니다.

응답자 성함		소속/직책		근무년수	

PART B. 항만 분야 공공갈등 진단 기준

〈문항 1〉 [참고 자료] 1의 '공공갈등 진단표'작성을 위해서 다음에 제시된 문항 중 항만 분야의 공공갈등으로 규정(또는 진단)할 수 있는 기준으로써 항목의 중요도 점수 및 우선순위를 체크해 주시기 바랍니다.

※ 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오(소수점은 안적으셔도 됩니다).

※ 우선순위 란에는 중요도가 높은 우선순위를 1순위부터 3순위까지 적어주시기 바랍니다.

번호	갈등진단 항목	1차 조사결과* (중요도 평균)	중요도 (1~10점)	우선순위
1)	다수의 이해관계자 또는 집단이 존재하는 경우	*7.59*		
2)	사업이 향후 갈등으로 전개가 예상되는 경우	*6.71*		
3)	갈등 전개 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는 경우	*7.88*		
4)	불거지는 갈등 이슈에 대하여 언론 및 기타 매체 보도 빈도가 높거나 보도 매체 수가 많은 경우	*6.76*		
5)	유사한 과거 사업에서 갈등사례나 소송사례가 존재하는 경우	*6.24*		**1순위**
6)	사업이 복수의 행정구역에 걸쳐있는 경우	*6.59*		
7)	갈등과 관련하여 해당기관이나 타기관(권익위원회, 감사원 등)에 민원이 제기된 경우	*6.00*		**2순위**
8)	갈등발생 시 해결에 소요되는 기간이 장기적일 경우(1년 이상)	*5.65*		
9)	갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우	*7.00*		**3순위**
10)	갈등해결을 위해 별도의 추가적 재원이 소요될 가능성이 있는 경우	*6.06*		
11)	갈등해결을 위해 법·제도적인 개선이 필요한 경우	*6.41*		
12)	갈등해결을 위해 유관기관이 아닌 다 부처 또는 타 기관의 협조가 필요한 경우	*5.65*		
13)	갈등해결을 위해 중립적인 외부전문가의 개입이 필요한 경우	*5.41*		

*** '1차 조사 결과'는 지난 1차 설문에서 전문가 여러분이 주신 중요도 점수의 평균값입니다.**

PART C. 항만 분야 공공갈등발생 원인 및 관리·해결방안

〈문항 2〉 (갈등원인) 항만 분야 공공갈등의 발생 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 원인 항목이 항만 분야 공공갈등발생에 미치는 영향의 정도 및 우선순위를 기재해 주시기 바랍니다.

※ 영향력이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다. 가급적이면 각 항목간 변별력 있는 점수를 차등하여 주십시오(소수점은 안적으셔도 됩니다).

※ 우선순위 란에는 영향력이 높은 우선순위를 1순위부터 3순위까지 적어주시기 바랍니다.

번호	갈등발생의 원인	*1차 조사결과* (영향력 평균)*	영향력 (1~10점)	우선순위
1)	갈등발생 가능성에 대한 검토 부족	*6.82*		
2)	갈등조정기구의 부족 및 활용 미흡	*6.53*		
3)	객관적이고 합리적인 보상 산정기준 및 절차 부재	*6.71*		
4)	기존 사업자의 권리 보전(사업권, 작업권 등)에 대한 불확실성 존재	*7.41*		
5)	대 정부 불신(정부의 정보 및 약속이행에 대한 불신)	*6.65*		
6)	모호한 법적기준 및 법규정 해석의 차이	*5.82*		**1순위**
7)	사업, 신규 규정(과세, 비용 등)에 대한 정보 공유 미흡	*5.76*		
8)	사업추진의 필요성, 당위성, 대안 등에 대한 설명력 부족	*5.65*		**2순위**
9)	이해관계자 단체의 난립과 대표성 부재	*6.00*		
10)	이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재	*8.18*		**3순위**
11)	정보공개 및 사업추진 절차상의 투명성 부족	*6.53*		
12)	사업 담당자의 소극적 자세(인허가 관련 책임 회피 등)	*5.71*		
13)	정부의 갈등관리 인식 부족	*6.59*		
14)	중앙 정부의 공정성 및 중립성 부족	*4.94*		
15)	지자체 이기주의 및 권한 확대 의지	*7.12*		
16)	주민 의견 수렴 부족	*7.12*		
17)	행정사무 처리절차를 위한 지침 또는 매뉴얼 부재	*5.76*		

*** '1차 조사 결과'는 지난 1차 설문에서 전문가 여러분이 주신 영향력 점수의 평균값입니다.**

〈문항 3〉 (갈등 사전관리방안) 항만 분야 공공갈등발생을 예방할 수 있도록 사전에 관리할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 사전 관리방안의 중요성 및 시급성을 기재해 주시기 바랍니다.

※ '중요성' 은 항만 분야 공공갈등 관리에서 해당 항목이 어느정도 중요한 것인가를 평가하는 것입니다. 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다(소수점은 안적으셔도 됩니다).

※ '시급성'은 현재 항만 분야 공공갈등 관리를 위해 어느정도 빨리 해당 항목을 실시(또는 보완)해야 하는가를 평가하는 것입니다. 시급성이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

번호	갈등 사전관리방안 (갈등예방)	*1차 조사결과**		중요성 (1~10점)	시급성 (1~10점)
		중요성 평균	*시급성 평균*		
1)	조기 갈등진단체계 마련	*7.50*	*7.87*		
2)	객관적이고 투명한 보상체계 마련	*7.56*	*7.67*		
3)	구체적 사안 결정 전 지역의 의견을 수렴하고 발전 방향을 논의하는 공론화 절차 진행	*9.06*	*8.00*		
4)	명확한 사업 방침 수립 및 표명(계획단계부터 구체적인 책임과 권한에 대하여 언급)	*7.06*	*7.25*		
5)	사업 담당자의 법률적 권한 숙지 및 유권해석 역량 강화	*6.88*	*6.67*		
6)	사업 담당자의 사업 전담화를 통한 책임감 고취	*5.81*	*6.00*		
7)	사업 담당자, 이해관계자의 관련 규정, 기존 갈등사례, 판례 숙지 및 상호 공유	*6.65*	*6.63*		
8)	사업 초기단계부터 각 이해관계자 및 전문가가 참여한 협의체 구축	*7.69*	*7.07*		
9)	사업 초기단계부터 관계 행정기관(행자부 등)과의 사전 협의 강화	*6.24*	*6.06*		
10)	사업추진 필요성, 당위성에 대한 설명력 강화	*6.88*	*6.00*		
11)	이해관계자 그룹 명확화 및 실질적 이해관계(interest) 파악	*7.29*	*6.63*		
12)	이해관계자 애로사항 관련 주기적인 의견수렴 창구 설치 및 개선절차 마련	*7.53*	*7.44*		
13)	정부의 갈등관리 매뉴얼 구비 및 정비	*6.56*	*6.87*		
14)	정책에 대한 충분한 정보 제공 강화 및 정보의 조기 공유	*6.88*	*7.13*		
15)	제도 시행/변경 시 신속한 공시와 의견수렴절차 강화	*6.81*	*6.60*		
16)	예상 피해 영향범위 및 피해 판단정도에 대한 사전 합의 구조 마련 등 피해관련 객관화 작업 선행	*7.29*	*7.19*		
17)	갈등영향분석의 활용 강화	*5.94*	*5.67*		
18)	법률 상의 공청회, 설명회 등 준수 및 내실화	*6.71*	*6.94*		
19)	사업 담당자의 갈등관리 역량 강화	*6.65*	*6.44*		

*** '1차 조사 결과'는 지난 1차 설문에서 전문가 여러분이 주신 중요성과 시급성 점수의 평균값입니다.**

〈문항 4〉 (갈등 사후관리방안) 항만 분야 공공갈등이 발생 후, 갈등 최소화 및 조기 해소시킬 수 있는 효과적인 갈등관리방안은 무엇이라고 생각하십니까? 다음의 사후 관리방안의 중요성 및 시급성을 기재해 주시기 바랍니다.

※ '중요성' 은 항만 분야 공공갈등 관리에서 해당 항목이 어느정도 중요한 것인가를 평가하는 것입니다. 중요도가 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ '시급성'은 현재 항만 분야 공공갈등 관리를 위해 어느정도 빨리 해당 항목을 실시(또는 보완)해야 하는가를 평가하는 것입니다. 시급성이 낮을수록 1점에 가깝게, 높을수록 10점에 가깝게 적어주시기 바랍니다.

※ 만약 다른 의견이 있으신 경우에는 13)번 자유서술 문항에 별도 작성 부탁드립니다.

번호	갈등 사후 관리방안 (갈등 대응)	*1차 조사결과**		중요성 (1~10점)	시급성 (1~10점)
		중요성 평균	*시급성 평균*		
1)	갈등사안에 대한 공론화(공론조사 등)	*6.6*	*6.4*		
2)	갈등 전문가가 참여한 갈등조정협의회 운영	*7.1*	*7.3*		
3)	갈등 종료 후 지역공동체, 이해관계자 간 관계 회복 프로그램 실시	*5.9*	*6.0*		
4)	갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성 확보	*8.2*	*8.2*		
5)	갈등으로 유발된 피해 현황 조사 실시(피해조사위원회 구성 등)	*7.6*	*8.1*		
6)	법률적 판단(행정소송 포함)을 통한 갈등 조기 해결	*5.9*	*5.6*		
7)	법제도 개정 및 기존계획의 취소, 유예 및 수정	*6.1*	*5.1*		
8)	보상 조정이 필요한 안건에 대해 '보상조정협의회' 운영 및 상시 의견 경청	*6.9*	*6.2*		
9)	상생 방안을 도출할 수 있는 조정(mediation)을 통해 상호 의견 축소 및 윈-윈 협상 진행	*7.8*	*7.6*		
10)	이해관계자가 모두 동의하는 중립적인 3자 중재기관(중재자) 활용	*6.8*	*6.5*		
11)	국가의 분쟁조정제도(분쟁조정위원회 등)의 활용 강화	*6.0*	*5.6*		
12)	관계기관 책임자급의 행정협의체 구성 및 정례화를 통한 해결방안 모색	*6.8*	*6.6*		

*** '1차 조사 결과'는 지난 1차 설문에서 전문가 여러분이 주신 중요성과 시급성 점수의 평균값입니다.**

〈문항 5〉 (유형별 갈등원인 및 관리방안) [참고 자료] ②에서는 항만 분야의 갈등을 주요 쟁점에 따라 6가지로 유형화했습니다. **앞선 〈문항 2〉, 〈문항 3〉, 〈문항 4〉의 갈등원인, 사전 관리방안, 사후 관리방안 중에서 유형별로 각각 3가지를 선택해 우선순위대로 해당 항목 번호를 기재**해 주시기 바랍니다.

1차 조사 결과 : 1차 조사에서 가장 많이 선택된 항목 결과입니다.

갈등유형		갈등원인 ※〈문항2〉 참조	갈등 사전관리방안 ※〈문항3〉 참조	갈등 사후관리방안 ※〈문항 4〉참조
(유형 1) 관할권	우선순위 1	15	3	9
	우선순위 2	6	9	9
	우선순위 3	15	10	11
(유형 2) 행정사무	우선순위 1	6	5	6
	우선순위 2	6	6, 7, 12	11
	우선순위 3	12, 17	5, 6	7
(유형 3) 운영·작업권	우선순위 1	4	1	2, 6
	우선순위 2	10	12	9
	우선순위 3	4	16	4
(유형 4) 보상	우선순위 1	3	2	4
	우선순위 2	4, 10	16	8
	우선순위 3	5, 10	16	9, 11
(유형 5) 비용	우선순위 1	17	2, 3, 5	6
	우선순위 2	10	16	7
	우선순위 3	3, 6, 7, 10, 17	3, 7, 14, 15, 16	11
(유형 6) 지역개발	우선순위 1	8, 10, 15	3	1
	우선순위 2	8	3	9
	우선순위 3	4	8, 18	9

항만 분야 공공갈등의 유형 ※ [참고 자료] 2 참조	갈등발생의 원인 ※ 〈문항 2〉의 항목 18개 중에서 선택	갈등 사전관리방안 ※ 〈문항 3〉의 항목 20개 중에서 선택	갈등 사후관리방안 ※ 〈문항 4〉의 항목 13개 중에서 선택
(유형 1) 관할권 갈등 - 항만의 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등과 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 2) 행정사무 갈등 - 항만사업에 있어서 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 3) 운영·작업권 갈등 - 항만기능 폐지, 재개발 등에 따른 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 보장과 과련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 4) 보상 갈등 - 항만시설 설치에 따른 손해배상, 어업보상 등 금전적 보상과 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 5) 비용 갈등 - 항만시설사용료, 과세 등 비용 부과와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____
(유형 6) 지역개발 갈등 - 님비(NIMBY) 현상 또는 부두개발, 재개발 등에 따른 환경·안전문제와 관련된 갈등	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____	1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

◎ 기타 본 조사에서 추가로 검토·고려되어야 할 사항이 있다면 자유로이 말씀해 주십시오.

조사에 응하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

기본연구보고서 발간목록

2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조헌주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마창모
12	수산식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보건정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

2021년

01	시민참여형 해안돌봄 정책 도입방안 연구	정지호
02	해양 플라스틱 쓰레기가 선박 운항에 미치는 영향분석 연구	김보람
03	여성어업인 노동정책 방향 연구	홍혜수
04	순환경제 시스템을 활용한 어업폐기물의 자원화 방안 연구	고동훈
05	1conomy 시대, HMR 시장 확대에 따른 수산부문 대응전략 수립 연구	마창모
06	AIS 데이터 기반 해상교통 안전 평가모델 개발 연구	황선일
07	항만 에너지 관리시스템 도입을 위한 로드맵 구축 연구 - 부산항 신항 전기에너지 소비를 중심으로 -	김근섭
08	해양분야 리빙랩 활성화 방안 연구	좌미라
09	빅데이터의 연계·활용을 통한 선박의 배출량 산정체계 고도화 방안 연구	안용성
10	해양공간계획 집행체계 고도화 방안 연구	최희정
11	수산식품산업 푸드테크 환경분석 및 적용전략 연구	이상건
12	AIS데이터기반 해상물동량 추정 연구	황수진
13	항만부문 정책의사결정 지원 빅데이터 플랫폼 구축 방안 연구	이기열
14	항만 컨테이너 물류 프로세스 디지털화 모형 연구	서정용
15	해양수산 분야 국제산업연관표 구축기반 연구	정수빈
16	해양수산 과학기술 정책평가모형 연구 - 해양수산 R&D를 중심으로 -	전형모
17	글로벌 경제위기와 해운산업 대응체계 연구	박성화
18	항만산업 경기진단체계 구축 연구 - 경기동행지수 개발을 중심으로 -	김성아
19	전국 무역항 부두 분류 체계 개선방안 연구	이수영
20	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 - 新해사산업의 육성 및 지원을 위한 법제화 연구(5차년도) -	박한선
21	수소에너지 거점 구축을 위한 항만의 대응방안 연구	신수용

수시연구보고서 발간목록

2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 활성화를 위한 해양수산생명자원 법령 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조헌주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

2021년

01	해양환경산업 육성 방안 연구	한기원
02	선원의 인권 및 근로여건 향상을 위한 선원근로감독관 제도 개선 방안 연구	허성례
03	포스트 코로나 시대를 대비하는 지역 해양축제 활성화 연구	최일선
04	회복탄력성 개념을 적용한 항만 위기관리 시스템 구축 연구	김성기
05	중대재해처벌법 시행에 따른 항만에서의 대응방안 연구	최상균
06	크루즈산업 COVID-19 방역체계 구축방안 연구	황진회
07	한국형 선주사의 최적 운영방안 연구	고병욱
08	어촌형 생활서비스 전달체계 개선 연구	이호림
09	원양산업의 ESG 도입 기초 연구	윤미경
10	수상레저활동 관리체계 개선방안 연구	홍장원
11	연안지역 자연성 회복을 위한 정책 방향_간척지·담수호 중심으로	정지호
12	스마트항만 구축에 따른 탄소저감 효과 연구 - 동력전환을 중심으로 -	김가현

일반연구보고서 발간목록

2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산부문 이머징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 멍게 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박혜진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	동중국해 해양경계획정 방안 기초 연구	박영길
15	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
16	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
17	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
18	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
19	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

2021년

01	해양수산 정책영향평가를 위한 기초 연구	김주현
02	해양교육의 사회·경제적 가치 평가 연구	이슬기
03	해양수산업 경기진단체계 기초연구 - 해운업을 중심으로 -	권장한
04	선박 기술진보를 고려한 탄소 배출량 추정 연구	최건우
05	서포트벡터머신(SVM) 기법을 활용한 해운시황 예측 연구	김병주
06	크루즈 여객 수요 전망 모형 구축 연구	안승현
07	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(Ⅲ)	서정용
08	수출용 전복의 유통경로 분석 연구	이정필
09	인공지능기반 해상운임 예측 연구(3차년도)	황수진
10	인공신경망모형을 이용한 양식수산물 단수 전망에 관한 연구 - 김 양식을 중심으로 -	천성훈
11	해양수산분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구	박광서

기본연구 2022-15

항만분야 공공갈등 관리방안 연구

인 쇄 2022년 12월 29일
발 행 2022년 12월 31일

발 행 인 김 종 덕
발 행 처 한국해양수산개발원
주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
연 락 처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 ㈜디자인월드 (051-916-1533)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337
정가 15,000원