

# 항만분야 공공갈등 관리방안 도출에 관한 연구

김가현\* · † 김세원 · 이해령\*\*

\*한국해양수산개발원 전문연구원, † 한국해양수산개발원 부연구위원, \*\*한국해양수산개발원 전문연구원

## A Study on Derivation of Public Conflict Management Countermeasure in the Port Sector

Ga-Hyun Kim\* · † Se-Won Kim · Hye-Ryeong Lee\*\*

\*Senior Researcher, Port Policy and Operation Research Division,, Korea Maritime Institute, Busan 49111, Korea

† Associate Research Fellow, Port Policy and Operation Research Division,, Korea Maritime Institute, Busan 49111, Korea

\*\*Senior Researcher, Port Policy and Operation Research Division,, Korea Maritime Institute, Busan 49111, Korea

**요 약** : 항만분야에서 발생하는 공공갈등은 추가적인 사회적 비용 유발과 함께 항만 인프라 적기 공급을 지연시켜 지역산업 및 국가 경쟁력에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 점차 항만분야의 갈등관리 중요성이 커지고 있음에도 불구하고 아직까지 체계적인 갈등관리방안은 부재한 상황이다. 이에 본 연구에서는 현재 항만분야 갈등관리체계의 한계점을 고찰하고 항만분야 정책 담당자, 갈등관리 전문가지방청 및 항만공사의 개발·계획 담당자, 해양수산부 갈등관리 종합시책 관련 담당자, 갈등관리 전문가 및 업계전문가를 대상으로 델파이 조사를 수행하여 항만분야에서 발생하는 갈등을 진단할 수 있는 기준, 갈등발생원인, 사전적 관리방안과 사후적 해소방안을 도출했다. 델파이 조사 결과, 갈등 발생의 가장 큰 원인은 '이해관계자 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재'로 나타났다. 사전적 갈등관리방안은 '구체적 사안 결정 전, 지역 의견 수렴과 발전방향을 논의하기 위한 공론화 절차 진행'이, 사후적 갈등해소방안으로는 '갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성을 확보하는 것'이 가장 중요한 것으로 도출되었다. 나아가 본 연구에서는 도출된 결과를 바탕으로 항만개발사업 단계별 갈등관리기법을 제시했으며 이는 현재까지 국무조정실의 「공공기관 갈등관리 매뉴얼(2016)」에는 포함되어 있지 않은 항만분야를 반영하는데 유용한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

**핵심용어** : 공공갈등, 항만분야갈등, 갈등관리, 항만개발, 항만운영, 항만정책, 델파이기법

**Abstract** : Public conflicts in the port sector can cause additional social costs and delay the supply of port infrastructure, which can negatively affect local industries and national competitiveness. Although the importance of conflict management in the port sector is gradually increasing, there is still no systematic conflict management countermeasure. Therefore, in this study, the limitations of the current conflict management system in the port sector were considered, and a Delphi survey was conducted targeting experts and stakeholders in the port sector and conflict management. In addition, criteria for diagnosing conflicts in the port sector, causes of conflicts, proactive management measures, and ex post solutions were derived. The results of the Delphi survey analysis showed that the biggest causes of conflict were the absence of stakeholder opinion collection, consultation, and communication tools. Preliminary conflict management measures including a public deliberation process to collect local opinions and discuss development directions before deciding on specific issues, and ex post conflict resolution measures including investigation of causes of conflicts and objective personnel management in the process of preparing alternatives (e.g., securing reliability) were determined as the most important factors. In addition, based on the results obtained in this study, conflict management techniques for each phase of the port development project were presented. These findings are expected to be used as a useful reference material to reflect the port sector, which has not been included in the "Public Institution Conflict Management Manual (2016)" of the Office for Government Policy Coordination.

**Key words** : public conflict, conflict management, conflict in the port sector, port operation, port policy, Delphi survey, port development

### 1. 서 론

국가의 인프라 건설과 관련된 공공사업 추진 시 발생하는 갈등은 국가적으로 막대한 경제·사회적 손실을 발생시킬 수 있다는 점에서 여타의 갈등과 구분된다. Kang et al.(2000)은

공공갈등을 정부가 정책을 추진하는 과정에서 공중(公衆)에 영향을 줄 수 있는 정책, 법령, 사업 등에 대한 가치가 양립하기 어려운 상황에서 발생하는 것으로 정의하고 있다. Kim(2005)은 공공갈등이 이해관계를 지니는 집단이 크고 다양하기 때문에 일반적인 조직 내 갈등 또는 개인 간 갈등보다 해결과정

† Corresponding author, 종신회원, ksw@kmi.re.kr 051)797-4660

\* 정회원, ghkim@kmi.re.kr 051)797-4692

\*\* 정회원, hrlee@kmi.re.kr 051)797-4652

(주) 이 논문은 "항만분야 공공갈등 관리방안 도출에 관한 연구"란 제목으로 "2023 한국항해항만학회 춘계학술대회논문집(Vol. 2023 No. 1, pp. 116-117)"에 발표되었음.

이 복잡하고 장시간이 걸리는 특징이 있다고 언급했다. 공공갈등의 예방과 조속한 해결을 위해 우리나라 국무조정실에서는 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 수립하여 운영 중에 있으나, 현재까지 공공갈등은 다양한 분야에서 끊임없이 발생하고 있다.

항만분야에서 발생하는 공공갈등 역시 추가적인 사회적 비용을 유발할 뿐만 아니라 항만 인프라 공급 지연을 야기시켜 결과적으로 지역산업과 국가 경쟁력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 1997년에 발생하여 5년여 간 이어진 평택·당진항 해상경계 및 명칭 관련 갈등은 약 45억원의 사회적 비용을 발생시켰으며, 부산항 신항의 해상경계 관련 갈등비용은 약 363억원으로 추정되었다.(KMI, 2006) 이러한 사회적 비용 발생 외에도 갈등으로 인해 기 수립된 국가계획 추진이 지연될 경우, 국내 항만의 글로벌 입지를 위협함으로써 신규 물동량 창출에도 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 배경하에서 2020년 고시된 “제4차(2021~2030) 전국항만기본계획”에서는 항만과 지역사회와의 갈등에 선제적이고 체계적으로 대응하기 위해 ‘지역과 함께하는 상생 항만 구축’을 추진과제로 제시한 바 있다.

이렇듯 항만분야에서 갈등관리의 중요성은 점차 강조되는 추세지만 지금껏 유사한 갈등은 지속적이고 반복적으로 발생하고 있으며 체계적인 갈등관리방안 또한 부재한 실정이다.

이에 따라 본 연구에서는 공공갈등과 관련된 선행연구와 더불어 현재 항만분야의 갈등관리 제도를 고찰함으로써 시사점을 도출하고 항만분야에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 사전적·사후적 관리방안을 제시하고자 한다. 더불어 항만개발사업의 단계별로 적용 가능한 갈등관리 방법을 구체적으로 제시하여 관리방안의 실효성을 제고하고자 한다. 아울러 본 연구에서 다루는 공공갈등은 “항만의 개발 및 운영 중에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 관련 정책을 수립하고 추진하거나 법과 규정을 집행하는 과정에서 발생할 수 있는 이해관계의 충돌”로 정의하고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

### 2.1. 사회간접자본 공공갈등 연구

2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제정 전후로 갈등관리 관련 연구는 증가추세를 보이고 있다. 특히, Ha(2007)는 공공갈등 연구를 이론 형성형, 문제 해결형, 분석 방법론 확장형 등으로 유형화하여 구분하고 있으며, Kwon and Lee(2015)는 2005년부터 약 10년 동안 발표된 226편의 관련 연구를 분석한 결과 문제해결형이 전체의 58%를 차지하는 것을 확인했다. 이를 통해 갈등 관련 연구는 대안을 필요로 하는, 다시 말해 실제적인 문제해결을 위한 실용적 학문의 성격을 가지고 있다고 해석할 수 있다.

공공갈등 관련 연구의 방법론 또한 사례분석을 기반으로

한 질적연구(Qualitative Research)가 대부분을 차지하고 있다. 이는 갈등이 사례별로 주요한 특징이나 갈등당사자 구성이 상이하기 때문에 표준화된 데이터에 기반한 분석이 어렵다는 점을 의미한다. 그러나 일부 연구에서는 설문조사 등을 바탕으로 회귀분석과 같은 정량적 분석을 수행해 왔으며, 최근 빅데이터 등을 활용한 텍스트마이닝(Sovacool et al., 2022), 토픽모델링(Yang et al., 2019)방법 또한 갈등연구에 활용되고 있다. 특히 델파이기법의 경우, 전문가를 대상으로 여러 차례에 걸쳐 설문과 인터뷰를 진행하기 때문에 정확하고 구체적인 의견 수렴이 가능하다는 장점이 있어 제도적 개선안 도출을 위한 갈등관리 연구에서 활발하게 활용되고 있다.

공공갈등의 연구 대상은 매우 다양한데, 대부분 공공재 및 사회간접자본시설의 개발과 같이 대규모 국가 재정이 투입되고 행정기관을 포함한 여러 이해관계자가 관여하고 있는 사업일수록 갈등발생 가능성이 높아 주요 연구 대상이 되고 있다. 그중 도로, 철도 및 항공을 포함한 교통분야에서의 공공갈등 관련 연구는 관련 국책연구기관 및 공공기관을 필두로 꾸준히 수행되고 있으며 국외 연구 또한 쉽게 찾을 수 있다.(Costa, Silva and Vansnick, 2001; Park et al., 2017; Yuan, 2017).

### 2.2. 항만분야 공공갈등 연구

항만분야의 갈등 관련 연구들은 앞서 살펴본 도로, 철도, 공항 관련 연구에 비해 그 수가 비교적 매우 적은 실정이다. 국외 문헌 또한 항만분야는 어업 및 연안 등 해양수산 관련 분야에 비해 희소하며(Pearson, S. et al. 2016), 국가 정책 추진 관점에서 갈등을 바라보고 관리방안을 제시하는 연구는 극히 드물다.

국내의 항만분야 공공갈등과 관련된 대표적 연구는 KMI(2006)의 연구로, 해당 연구에서는 항만분야에서 발생 가능한 갈등 쟁점을 ‘작업권’, ‘사업권’, ‘개발 및 운영주체’, ‘지역개발’, ‘보상’, ‘환경보전’으로 구분했다. 갈등관리방안으로는 갈등해결수단의 개발과 제도화, 시민의견 수렴의 제도화 등을 제시했다. 그 외에는 특정 항만에 국한된 사례연구 또는 노무갈등에 초점을 둔 연구가 대부분이다. 최근 수행된 노무갈등 연구(KMI, 2020)는 항만 자동화장비 도입에 따른 노무갈등을 주제로 하여 갈등의 쟁점을 인력보존, 근로조건 유지, 유희인력 운용 대책으로 도출했으며 항운노조, 운영사, 정부로 구분되는 이해관계자별 갈등관리 전략을 이중관심모형(Dual-Concern Model)을 통해 시각화했다. 해당 연구는 개별 운영사가 자체적으로 추진하는 자동화가 아닌, 국가 차원에서 추진하는 항만 자동화 도입에 따른 갈등에만 국한되어 있어 공공갈등연구로 구분할 수 있으나 항만분야에서 발생하는 다양한 갈등을 포괄적으로 다루지는 않았다. 즉, 항만분야에서 갈등을 종합적으로 고찰한 연구는 KMI(2006) 연구 이후 수행되지 않고 있다.

이러한 점에서 본 연구는 국가 정책적 관점에서 항만분야의 공공갈등의 원인 및 관리방안을 심도있게 살펴보고 더불어 관련 법령 개정, 갈등관리 메뉴얼 활용도 제고 등에 대한 정책 제언을 통해 정부부처를 비롯한 관련 기관에서 활용 가능한

실효성 있는 갈등관리방안을 제시하고자 한다.

### 3. 국내 공공갈등 관리제도 현황과 한계점

#### 3.1 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제26928호)

2007년 5월, 정부는 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위하여 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(이하 「갈등관리규정」)을 제정했다. 제정안에는 중앙행정기관의 갈등관리 능력 향상을 위해 필요한 갈등 예방 및 해결에 관한 사항 등을 규정하고 사회적 합의 도출을 위한 행정절차의 제도화와 관련된 내용이 포함되었다. 제정안에 명시된 핵심내용으로는 갈등관리 종합시책의 수립과 추진(제4조), 갈등영향분석에 대한 심의 및 권고(제10조), 갈등관리 관련 사안 심의를 위한 갈등관리 심의위원회의 설치(제11조~14조, 갈등조정협의회의 구성 및 운영(제16조~23조), 갈등관리 실태의 점검과 평가(제23조), 참여적 의사결정방법 활용(제15조)이 있다.

2007년 해당 규정이 제정된 이후 사회통합과 갈등관리의 중요성은 더욱 강조되어 이명박 정부(2008~2013)의 사회통합위원회와 박근혜 정부(2013~2017)의 국민대통합위원회를 출범 시키기도 했다. 이전에 비해 국가 주도의 갈등관리시스템 기반 마련을 위한 노력은 어느정도 이루어졌으나 대통령령이 가지는 위상과 적용범위의 한계, 갈등관리시스템 운영상 갈등조정 제도 역할 수행의 모호성 등으로 인해 「갈등관리규정」은 충분한 기능을 하고 있지는 않은 실정이다. 따라서, 이러한 미비점을 보완하기 위해 ‘갈등관리기본법’의 입법논의도 현재 지속되고 있는 상황이다.

「갈등관리규정」 제정 이후 2022년까지 32개의 정부 부처 및 위원회 등은 갈등관리에 대한 훈령을 수립하여 운영 중이다. 부처의 경우에는 18개 부처 중 기획재정부, 여성가족부, 보건복지부를 제외한 나머지 부처 모두가 관련 훈령을 수립했다. 내용은 부처별로 대동소이 하나 일부 부처의 경우 갈등발생 시 신속하고 효과적인 해결을 위한 구체적인 방안을 상세히 규정하고 있다. 예를 들어 국토교통부의 경우, 갈등발생에 따른 특별T/F의 설치·운영, 갈등관리교육의 의무화 등을 규정하고 있으며 산업통상자원부의 훈령에는 갈등관리공무원에 대한 적극적인 면책 규정과 ‘갈등관리추진계획서’ 제출의무 조항을 포함하고 있다.

#### 3.2 해양수산부 갈등관리제도 및 한계점

항만분야 업무를 소관 하는 해양수산부 역시 다른 부처들과 같이 소관 업무와 관련된 갈등을 관리하기 위하여 2013년 「해양수산부 갈등관리 운영규정」을 제정하고 갈등관리심의위원회를 운영하는 등 체계적인 갈등관리를 시도해 오고 있으나 아직 제도의 내실화가 부족한 것으로 판단된다.

국무조정실 「갈등관리규정」의 핵심은 ‘갈등관리심의위원회 운영’, ‘갈등영향분석 수행’, ‘영향분석에 기반한 조정가능성의 확인 및 조정협의체 구성’이며 이 세 가지 요소는 유기적으로 기능함으로써 갈등관리 효과를 극대화시킬 수 있다. 그러나 현재 해양수산부의 갈등관리시스템은 이 세 가지 요소에 대해 다음과 같은 한계점을 가지고 있는 것으로 생각된다.

첫째는 갈등관리심의위원회 구성 및 운영의 실효성이 낮다는 점이다. 갈등관리심의위원회가 본래 취지에 맞게 기능하기 위해서는 위원회 구성원 모두가 사전에 갈등사안에 대한 충분한 이해와 갈등관리의 필요성을 인지하고 있는 상황에서 심도 있는 논의가 이루어져야 한다. 그러나 현재 위원회는 갈등전문가가 갈등영향분석의 취지와 필요성에 대해 설명하고 이해를 구하는 방식으로 진행되고 있어 비교적 피상적인 논의에 그치고 있으며 이는 해양수산부 내 여타 자문위원회와 차별화되지 못한 채 형식적으로 운영되고 있는 실정이다.

둘째로는 갈등의 실제적인 진단과 영향분석에 대한 이해가 부족하다는 점이다. 갈등영향분석은 갈등을 유발한 사안에 관계된 모든 이해당사자들을 면밀히 파악하고 주요 쟁점과 우선순위를 확인함으로써 각 이해당사자들이 가지고 있는 입장과 그 입장으로 대변되는 이해관계를 확인하는 작업이다. 해양수산부에서 진행된 대부분의 갈등영향분석은 갈등조정협의회의 구성 및 운영의 사전 작업으로서의 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 이는 단순한 개선방안 도출 사업과는 명백한 차이가 있으나 두 가지 사업을 동일시하는 경우가 대다수이다.

셋째로는 갈등조정협의회의 구성과 운영이 일반적인 대책위원회 또는 전문가 위원회와 차별성을 가지지 못하고 있다는 점이다. 갈등조정협의회는 복잡한 이해관계 속에서 각자가 수용할만한 갈등을 원만하게 해소할 수 있는 방안을 강구하는 것이 목적이다. 다시 말해 갈등해결을 위한 합리적이고 전문적인 방법제시가 되더라도 이해당사자들이 수용하지 못한다면 무위에 그칠 수밖에 없는 것이다. 따라서 갈등조정협의회는 여타 제도개선을 위한 협의회와 차별적으로 운영되어야 하며 조정 절차와 궁극적인 목적에 대한 취지를 명확하게 드러내야 하나 현재까지 협의회는 그 특성이 잘 반영되지 않은 채 운영되고 있는 것으로 보인다.

### 4. 항만분야 공공갈등 진단기준·원인·관리방안 도출

#### 4.1 조사개요

##### 4.1.1 조사방법론

선행연구 검토 부분에서 언급한 바와 같이 갈등과 갈등의 해소방안을 주제로 수행된 연구는 실제적인 문제해결을 위한 실용적 학문의 성격을 가지고 있어 대부분 질적 연구 방법을 활용하고 있다. 특히 델파이 조사기법은 결론 도출이 어려운 사안에 대해 전문가들을 대상으로 반복적인 의견수렴과정을

거쳐 합의점을 도출하는 방법으로(Seo and Lee, 2022) 정책 대안 제시를 위한 연구에서 활발하게 사용되고 있다.

항만분야의 갈등관리방안을 제시하는 것을 목적으로 하는 본 연구 또한 관계자 및 전문가의 정확하고 구체적인 의견 수렴이 요구되는 만큼 델파이 조사기법을 활용했다. 본격적인 델파이 조사에 앞서, 보다 구체적인 문항구성과 설문지 품질 및 신뢰성 제고를 위해 사전에 항만분야 및 갈등관리 전문가로 구성된 소규모 집단을 대상으로 갈등 쟁점별 발생원인과 갈등관리에 대한 개방형 주관식 설문조사를 진행했다. 그리고 개방형 설문 결과를 델파이 설문조사지에 반영하여 총 2회에 걸쳐 델파이 조사를 수행했다.

아울러 조사 설문항목 측정의 일관성과 정확성을 판별하기 위해 크론바하 알파(Cronbach's  $\alpha$ ) 계수를 활용한 신뢰성분석을 추가적으로 수행했다. 크론바하 알파 계수 값은 1에 가까울수록 신뢰도가 높다고 판단할 수 있으며 일반적으로는 0.6 이상의 값이 나올 경우 신뢰성을 확보하고 있는 것으로 볼 수 있다.(Lee, 2010)

#### 4.1.2 조사대상 및 기간

조사 대상은 해양수산 및 공공갈등 분야에 대한 실무적 경험과 배경지식을 보유한 전문가로 선별했으며 특히 국내 주요

### 4.2. 조사결과

#### 4.2.1 응답자 분포

Table 1 Respondents to the Delphi survey

Classification	1st survey		2nd survey	
	No. of people	ratio(%)	No. of people	ratio(%)
Regional offices and port authorities	8	47.1	7	46.7
Ministry of Oceans and Fisheries	2	11.8	1	6.7
Conflict Expert	4	23.5	4	26.7
Expert in Port Field	3	17.6	3	20.0
Total	17	100.0	15	100.0

source: written by author based on the research results

#### 4.2.2 항만분야 공공갈등 진단 기준

델파이 조사를 통해 도출된 항만분야의 공공갈등을 진단할 수 있는 기준으로는 ‘갈등의 전개 과정에서 집단화가 더욱 심화되거나 심화될 것으로 예상되는 경우’(8.9점)가 가장 높은 점수를 받았으며, 그 다음으로는 ‘다수의 이해관계자 또

항만별 개발 및 계획 실무를 담당하면서 다양한 갈등을 직·간접적으로 경험한 적이 있는 신항만 관할 지방청 및 항만공사의 개발·계획 담당자, 해양수산부 갈등관리 종합시책 관련 담당자, 갈등관리 전문가 및 항만운영·개발 등 업계 전문가들로 구성함으로써 응답의 신뢰도를 높이고자 했다.

조사는 개방형 설문과 델파이 1·2차 조사 모두 2022년 8월 1일부터 31일까지 진행되었다.

#### 4.1.3 조사내용

조사 내용은 문헌 및 사례연구를 통해 사전에 도출된 갈등 발생의 원인 및 관리방안에 대한 내용으로 구성했다. 특히 갈등 발생 이전 ‘진단’ 단계를 판가름할 수 있는 기준에 대한 문항을 포함시켰으며, 그 다음으로 공공갈등의 원인 및 관리방안에 대한 영향력을 측정할 수 있는 문항과 사전적·사후적 관리방안의 우선순위에 대한 문항도 포함시켜 중요도에 따라 1부터 10까지 점수를 부여하도록 했다.

마지막으로 도출 항목 순위의 중복을 고려하여 응답자가 시급성에 대한 점수를 추가적으로 부여하게 함으로써 중요도에서 동일 점수를 기록한 사안은 시급성을 기준으로 하여 최종 순위를 책정했다.

1차 델파이 조사 응답자는 총 17명, 2차는 총 15명이 참여했으며 응답자를 소속 및 전문분야에 따라 구분하여 정리하면 다음의 Table 1과 같다.

는 집단이 존재하는 경우’(7.9점), ‘갈등해결방안으로 제시 가능한 대안 도출이 어려운 경우’(7.1점) 순으로 높게 나타났다. 즉, 이해관계자의 집단화 양상이 갈등 여부를 판가름 할 수 있는 가장 중요한 요인임을 파악할 수 있다. 진단기준에 대한 델파이 조사분석 결과를 정리하면 Table 2와 같다.

Table 2 Public Conflict Diagnosis Criteria in the Port Sector

Rank	Public Conflict Diagnosis Criteria	Point
1	Collectivization is becoming stronger or is expected to become stronger in the course of conflict	8.9

	development	
2	When there are multiple stakeholders or groups	7.9
3	When it is difficult to come up with an alternative that can be presented as a conflict resolution method	7.1
4	If the business is expected to develop into conflict in the future	6.8
5	When there is a high frequency of media and other media reports on emerging conflict issues	6.7
6	Cases where legal and institutional improvement is essential for conflict resolution	6.3
7	Cases of conflict or litigation in similar past businesses	6.1
8	When a business spans multiple administrative districts	6.1
9	When a civil complaint related to a conflict is filed with the relevant institution or other institutions	5.4
10	If there is a possibility that additional financial resources will be required for conflict resolution	5.3
11	When the intervention of a neutral external expert is required to resolve the conflict	4.9
12	When a conflict occurs and the resolution period is longer than one year	4.8

note: Cronbach's  $\alpha$  : 0.63

source: written by author based on the research results

#### 4.2.3 항만분야 공공갈등의 발생원인

다음으로 항만분야에서 발생하는 공공갈등 발생원인에 대한 결과를 보면 '이해관계자 의견수렴 및 협의를 위한 소통수단의 부재'(9.1점)가 가장 큰 원인인 것으로 나타났다. 그 외의 원인으로는 '주민의견 수렴 부족'(7.8점), '기존 사업자의

권리보전에 대한 불확실성'(7.3점), '지자체 이기주의 및 권한 확대 의지'(7.3점) 등이 도출되었다. 조사결과를 통해 이해관계자 및 지역주민의 의견수렴이 충분히 이루어지지 않는 경우 갈등발생의 가능성이 높다는 것을 알 수 있었다. 델파이 조사를 통해 도출된 항만분야 공공갈등 발생원인을 순위로 정리하면 다음의 Table 3과 같다.

Table 3 Causes of Public Conflicts in the Port Sector

Rank	Causes of Public Conflicts	Point
1	Lack of means to gather opinions from stakeholders, consult, and communicate	9.1
2	When it is not enough to collect residents' opinions	7.8
3	Uncertainty exists regarding the preservation of rights of existing operators (business rights, work rights, etc.)	7.3
	Selfishness of local governments and willingness to expand authority	7.3
4	Lack of review on the possibility of conflict	6.8
5	Absence of objective and reasonable compensation calculation standards and procedures	6.5
6	Lack of conflict resolution mechanisms and insufficient utilization	6.3
7	Lack of transparency in information disclosure and business promotion procedures	6.2
8	Lack of government awareness of conflict management	6.1
9	Distrust of government (distrust of government information and fulfillment of promises)	6.0
10	Absence of guidelines or manuals for administrative affairs procedures	5.8
11	Overcrowding of stakeholder groups and lack of representation	5.5
12	Differences in Ambiguous Legal Standards and Interpretation of Legal Regulations	5.3
13	Passive attitude of the person in charge of the project (avoidance of responsibility related to licensing, etc.)	5.3
14	Lack of ability to explain the necessity, legitimacy, and alternatives of project promotion	5.1
15	Lack of information sharing on business and new regulations (taxation, cost, etc.)	4.8
16	Lack of fairness and neutrality in central government	4.1

note: Cronbach's  $\alpha$  : 0.89

source: written by author based on the research results

4.2.4 항만분야 공공갈등 사전관리방안

갈등이 발생하기 이전에 어떠한 쟁점이 갈등으로 심화되는 것을 방지하기 위한 사전적 관리방안으로는 ‘구체적 사안의 결정 전 지역 의견의 수렴과 발전방안을 논의하기 위한 공론화 절차의 진행’이 9.3점으로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘갈등진단체계를 조기에 마련하는 것’(8.1점)과 ‘예상되는 피해 영향범위 및 피해의 판단정도에 대한 객관화작업 선행’(7.73

점) 순으로 나타났다. 종합해보면 추진 정책 및 사업이 갈등을 유발할 가능성을 사전에 객관적으로 진단함과 동시에 이해관계자 및 정책추진 시 영향범위에 속한 지역주민들과의 원활한 의사소통을 위한 공론화의 장을 마련하는 것이 갈등 심화를 방지하기 위한 효과적인 수단이 될 수 있다는 것이다.

텔파이 조사 결과를 바탕으로 항만분야 공공갈등 사전관리 방안의 중요도를 순위별로 정리하면 다음의 Table 4와 같다.

Table 4 Preliminary management of Public Conflicts in the Port Sector

Rank	Preliminary management	Point
1	Conducting a public deliberation process to collect opinions from all regions before deciding on specific issues and discuss development directions	9.3
2	Establishment of an early conflict diagnosis system	8.1
3	In advance of objectification related to damage, such as establishing a system for prior agreement on the scope of the expected damage and the degree of damage judgment	7.73
4	Establishment of a window for collecting opinions on a regular basis regarding difficulties of stakeholders and preparation of improvement procedures	7.71
5	Establishment of a consultative body in which each stakeholder and expert participated from the initial stage of the project	7.6
6	Establish an objective and transparent compensation system	7.5
7	Establishment and expression of clear business policies (mention of specific responsibilities and authorities from the planning stage)	7.3
8	Clarification of stakeholder groups and identification of actual interests	7.3
9	Reinforcing the provision of sufficient information on policies and early sharing of information	6.9
10	Strengthening the explanatory power of the necessity and appropriateness of business promotion	6.8
11	Legal compliance and internalization, such as public hearings and briefings	6.8
12	Reinforcing the conflict management capacity of the person in charge of the project	6.1
13	Relevant regulations, existing conflict cases, precedents of project managers and stakeholders, and mutual sharing	6.1
14	Reinforcement of legal authority knowledge and authoritative interpretation capacity of the person in charge of the project	6.1
15	Prompt disclosure and strengthening of opinion collection process when implementing/changing the system	6.0
16	Preparation and maintenance of the government's conflict management manual	5.9
17	Strengthen prior consultations with related administrative agencies (Ministry of Government Administration and Home Affairs, etc.) from the initial stage of the project	5.5
18	Inspiring responsibility through dedicating the person in charge of the business to the business	5.3
19	Strengthening the use of conflict impact analysis	5.2

note: Cronbach's  $\alpha$  : 0.89

source: written by author based on the research results

4.2.5 항만분야 공공갈등 사후 해소방안

마지막으로 갈등이 어느 정도 진행된 상황에서 효율적으로 갈등을 해소하기 위한 사후 해소방안으로는 ‘갈등원인에

대한 조사, 대안 마련 과정에 주민과 객관적 인사(제3자) 등을 포함시켜 신뢰성 확보하는 것’(9.1점)이 가장 중요한 것으로 도출되었다. 둘째로는 ‘상생 방안 도출을 위한 조정(mediation)을 통해 상호 의견을 축소하고 윈-윈 협상을 진행하는

것'(8.5점), 그 다음으로는 '갈등에 따른 피해 현황을 체계적으로 조사하는 것(피해조사위원회 구성 등)'(7.5점)이 높은 점수를 기록했다.

조사 결과를 통해 정책 또는 계획이 어느 정도 이상 진행되어 이해관계자 간 갈등이 표면화되었을 경우에는 '조정'이 갈등해소를 위한 효과적인 방법임을 알 수 있었다.

Table 5 Post-management for Public Conflicts in the Port Sector

Rank	Post-management	Point
1	Securing reliability by including local residents and objective personnel in the process of investigating causes of conflict and preparing alternatives	9.1
2	Reducing mutual opinions and conducting win-win negotiations through mediation that can derive mutually beneficial measures	8.5
3	Investigation of damage caused by conflict (organizing of damage investigation committee, etc.)	7.5
4	Operation of the Conflict Resolution Council in which conflict experts participated	7.4
5	Utilization of a neutral third-party arbitration institution(arbitrator) agreed upon by all stakeholders	6.7
6	Operate the 'Compensation Adjustment Council' and always listen to opinions on issues requiring compensation adjustment	6.5
7	Searching for solutions through the formation and regularization of an administrative consultative body at the level of the person in charge of the relevant agency	6.4
8	Publicizing conflict issues (public opinion survey, etc.)	6.1
9	Implementation of programs to restore relationships between local communities and stakeholders after conflicts are over	5.6
10	Strengthening the use of the national dispute mediation system (Dispute Mediation Committee, etc.)	5.5
11	Revision of the legal system and cancellation, suspension and modification of existing plans	5.4
12	Early resolution of conflicts through legal judgment (including administrative litigation)	5.2

note: Cronbach's  $\alpha$  : 0.8

source: written by author based on the research results

#### 4.3. 항만사업 단계별 갈등관리방안

본 연구에서는 좀 더 구체적인 정책대안 마련을 위해 앞서 텔파이 조사를 통해 도출된 항만분야 공공갈등의 사전·사후적 갈등관리방안을 항만개발단계에 적용하여 제시하고자 한다.

첫째로 기본구상단계에서는 개발의 필요성이 있다고 판단될 시, 관련 지자체 등과 원활한 정보공유가 우선되어야 한다. 이후 예산 확보 여부에 따라 갈등영향분석을 수행함으로써 전문기관을 통한 지역주민 및 이해관계자 의견수렴이 이루어질 필요가 있다.

둘째로 기본계획 수립단계에서는 「항만법」상 절차에 따라 관계기관 간 협의가 이루어지는데, 이 때 갈등 발생 가능성을 사전에 진단하고 갈등이 예상될 경우 관계기관 행정협의체를 구성하여 체계적인 갈등관리를 수행해야 한다. 또한 고시 전, 참여적 의사결정을 통한 해당주민 의견수렴과 더불어 중앙항만정책심의회에 기본계획이 상정되었을 경우 효과적인 갈등 대응을 위해 갈등전문가 활용도 고려되어야 할 것이다.

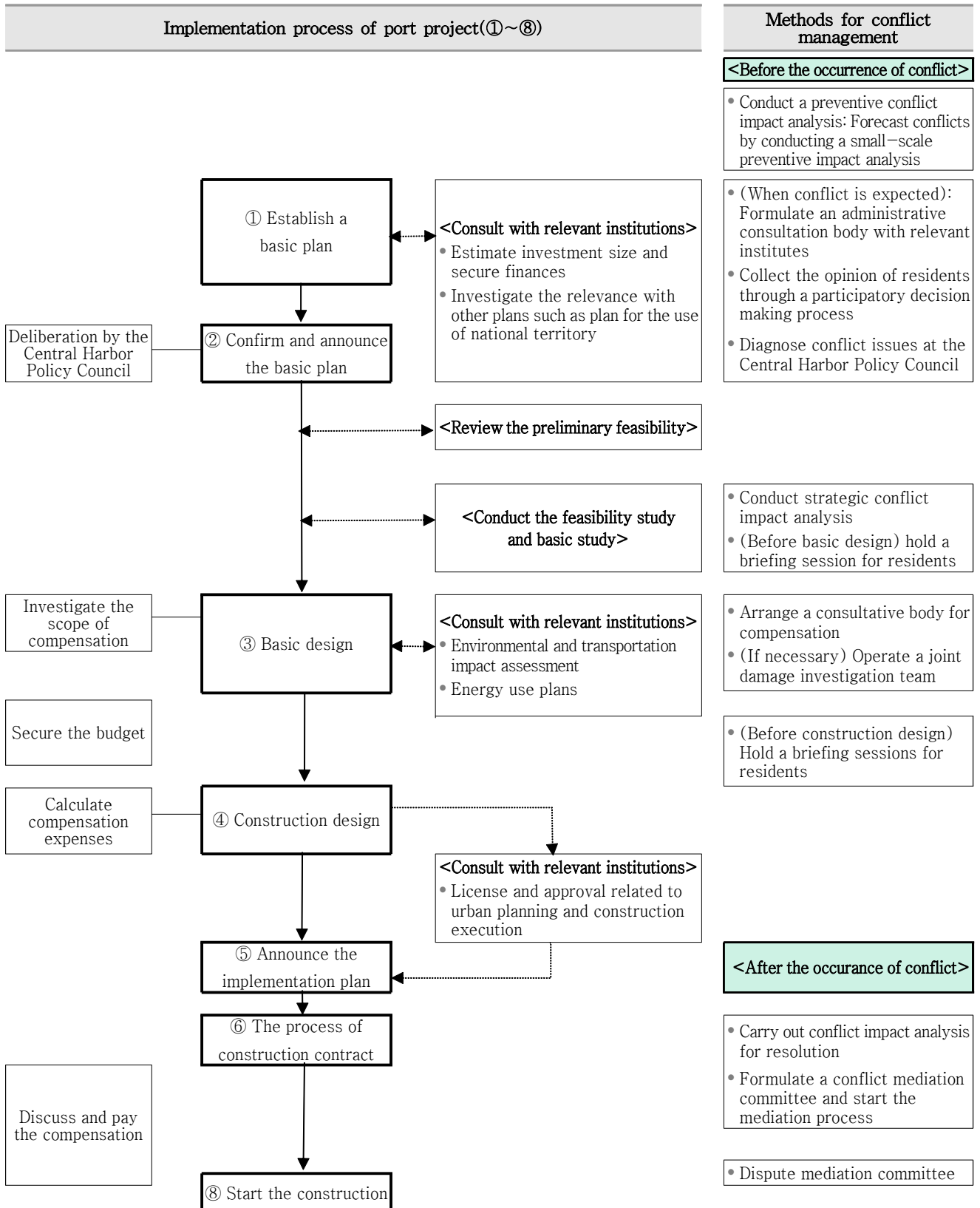
셋째로 설계단계에서는 타당성조사 시 전략적 갈등영향분

석을 실시함으로써 이해관계자의 의견에 대한 면밀한 파악이 필요하다. 만약 보상이 필요한 경우에는 보상범위조사 및 보상협의체 구성이 수반되어야 한다. 텔파이 조사 결과 지역주민 및 이해관계자와의 원활한 소통이 갈등을 사전에 방지할 수 있는 핵심요소로 도출됨에 따라 관련 주민협의체 구성을 통한 사업담당자와의 주기적인 소통 또한 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다.

넷째로 실시계획 승인단계에서부터 항만 개장 단계에서 갈등이 발생할 경우에는 공사 등 시설 조성이 지연되거나 대규모 비용이 발생하는 결과를 초래할 수 있어 보다 신속하고 효율적인 방안이 요구된다. 이에 따라 갈등발생에 따른 사후적 갈등영향분석 수행, 갈등관리협의회 및 분쟁조정위원회 등 갈등해소만을 위한 전문조직을 적극적으로 활용하는 등 다양한 측면에서 관리방안을 마련할 필요가 있다.

항만개발단계에 따른 주요 쟁점 및 협의사항과 그에 따라 발생할 수 있는 갈등의 사전적 관리방안과 사후적 해소방안을 도식화 하면 Fig. 1과 같다.

Fig. 1 Conflict management Strategies for Each Stage of Port Development



source: prepared by the authors based on the MOF (2021) p. 420, and Office of Government Policy Coordination (2016) pp. 132 - 151.



## 5. 결 론

본 연구는 항만분야의 갈등관리 중요성이 커지고 있음에도 불구하고 아직까지 체계적인 갈등관리방안이 없는 상황에서 항만분야에서 발생할 수 있는 갈등에 대해 갈등의 진단기준, 갈등원인, 갈등의 사전·사후적 관리방안을 도출하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 위해 국내 갈등관리제도의 현황과 한계를 파악하고 항만분야 정책 담당자, 업계 및 갈등관리 전문가를 대상으로 델파이조사를 수행함으로써 보다 실효성 있는 정책적 대안을 제시하고자 했다.

본 연구에서 도출된 항만분야의 공공갈등을 진단 할 수 있는 기준으로는 '갈등의 전개 과정에서 집단화가 더욱 심화되거나 심화될 것으로 예상되는 경우'(8.9점)가 가장 높은 점수를 받았다. 공공갈등 발생원인으로는 '이해관계자의 의견수렴 및 협의, 소통 수단 부재'(9.1점)가 가장 큰 문제로 나타났다. 사전적 갈등관리방안의 경우, '구체적 사안 결정 전 지역의 의견 수렴과 발전방향을 논의하기 위한 공론화 절차 진행'(9.3점)이, 갈등 발생 이후 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 방안으로는 '갈등원인 조사, 대안 마련 과정에 현지 주민 및 객관적 인사 등을 포함시켜 신뢰성을 확보하는 것'(9.1점)이 가장 중요한 것으로 도출되었다. 도출된 갈등원인을 바탕으로 갈등관리방안을 종합해보면 공론화와 조정기능의 강화, 정부 정책추진의 투명성과 공정성 확보를 통한 신뢰도 제고, 전문적 갈등관리역량 강화로 분류할 수 있었다.

이렇게 세 가지로 분류된 갈등관리방안을 사전 및 사후 관리방안으로 구분하여 제안하면 다음과 같다. 첫째로, 공론화와 조정기능의 강화와 관련된 사전 관리방안으로는 정책 및 사업계획 수립 전에 지역주민과 충분한 의견 교환과 이러한 절차를 법령에 반영하는 것을 고려할 수 있다. 현재 「도로법」, 「산업입지법」, 「공항시설법」 등에서는 주민 및 관계 전문가들의 의견을 청취할 것을 법적으로 명시하고 있다. 「항만법」의 경우, 항만기본계획 수립 시 지자체와 관계 중앙행정기관 의견 수렴과정에 대해 제5조 1항에서 명시하고 있으나 지역주민을 대상으로 한 의견청취에 관한 절차는 없어 주민의견 수렴을 위한 제도적 기반이 부족한 실정이다. 이와 더불어 정책 준비단계에서 정책에 영향을 받을 수 있는 관계자가 다양한 형태로 의견을 개진할 수 있도록 시민원탁회의, 시나리오워크숍, 합의회의, 시민배심원제 등과 같은 참여적 의사결정 방법을 활용하기 위한 방안 모색도 필요하다. 그밖에 사전협의체 구축을 통한 주기적 소통창구의 마련, 책임자급으로 구성된 다자간 협의체 구성 등도 공론화와 조정기능 강화를 위한 사전 갈등 관리방안이 될 수 있을 것이다. 공론화와 조정 기능 강화와 관련된 갈등 사후 관리방안으로는 제3자 중재 및 분쟁조정기구의 활용, 사후적 공론조사 실시가 있을 수 있다. 항만분야에서 발생하는 갈등의 대다수는 법적 소송을 통해 해소되고 있는 실정이다. 이러한 사법적

처리는 오랜 시간과 비용을 수반하나 불가피하게 법적 소송이 진행되는 경우도 있다. 따라서 분쟁조정기구를 활용해서 갈등이 해결될 수 있는 사안인지를 우선적으로 판단할 필요가 있다.

둘째로 정책 투명성 및 공정성 확보를 통한 신뢰 제고와 관련된 갈등의 사전 관리방안의 경우 항만사업이 관할 구역 상 복수의 지자체와 연계됨으로써 발생할 수 있는 지자체 간 권한과 책임 배분의 문제와 관계가 깊다. 이 경우에는 계획 단계에서부터 구체적인 책임과 권한을 확립하고 필요시 광역 행정의 협력체계 구축도 고려할 수 있을 것이다. 그 밖에 항만개발 과정에서 토지보상, 어업보상 등과 관련하여 객관적이고 투명한 보상체계를 마련하는 것도 사전 갈등관리에 도움이 될 수 있다. 이를 위해서는 해양수산부 주도로 각종 보상체계에 대한 법적인 근거 확립과 보상금액 및 보상대상과 관련된 기준을 명확하게 검토하고 합리적 보상안 도출을 위한 이해관계자 의견 수렴과정도 거쳐야 할 것이다. 정책 투명성 및 공정성 확보를 통한 신뢰 제고와 관련된 사후 관리방안으로는 갈등발생원인 및 피해 조사와 대안 마련 과정에서 현지 주민 및 이해관계자를 포함시켜 정부 대안의 신뢰성을 확보하고 사후적인 갈등 영향분석을 통해 주요쟁점을 면밀하게 파악하는 것이 포함될 수 있다.

마지막으로 전문적 갈등관리 역량 강화와 관련된 갈등에 대한 사전적 관리방안으로는 갈등을 진단할 수 있는 체크리스트를 통해 갈등수준을 파악하고, 항만갈등 관리 포럼(가칭)과 같은 항만갈등 전문가문회의 등을 통해 갈등관리 전략 및 이해관계자 소통 방안에 대한 사례분석과 경험 공유가 이루어 질 수 있도록 하는 것을 제시할 수 있다. 사후적 관리방안으로는 부처 자체의 갈등조정기능 강화를 위해 교육을 통한 내부적인 갈등조정관의 양성 및 관련 인재 채용, 갈등 종료 후 갈등치유 및 관계회복 프로그램 운영 등이 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 항만개발사업 추진 시 발생 가능한 갈등에 대한 단계별 갈등관리기법을 도식화하여 제시했으며, 이는 현재까지 국무조정실의 「공공기관 갈등관리 매뉴얼(2016)」에는 포함되어 있지 않은 항만분야를 반영하는데 유용한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 본 연구는 KMI(2006) 연구 이후 항만분야의 종합적 갈등관련 연구가 부재하고 갈등발생의 원인 및 관리방안을 수집하기 위한 데이터 또한 부족한 상황에서 수행되었기 때문에 광범위한 시각과 다양한 관점에서 정책대안을 도출하는데 한계가 있었다. 향후 연구에서는 항만개발사업 외 운영, 재개발 등과 관련된 갈등관리기법 뿐만 아니라 해양수산분야 전반을 아우를 수 있는 갈등관리에 관한 연구가 이루어진다면 보다 실효성 있는 정책대안 마련이 가능할 것으로 기대된다.

## 사 사

본 논문은 한국해양수산개발원의 지원을 받아 수행한 “항만분야 공공갈등 관리방안 연구(2022)”의 자료를 연구의 목적에 맞게 수정 작성한 것으로, 전적으로 필자의 개인적인 의견임을 밝혀둔다.

## References

- [1] Costa C. B., Silva F. N. and Vansnick J. C.(2001), Conflict dissolution in the public sector: A case-study, *European Journal of Operational Research*, Vol. 130, No. 2, pp. 388-401.
- [2] Ha H. Y.(2007), “An Empirical Analysis of Conflict Management Strategies in the Public Sector”, *Korean Institute of Public Affairs*, Vol. 45, No. 2, pp. 309-330.
- [3] Kang Y. J.(2000), *Conflict Dispute Resolution Manual*, Sungkonghoe University.
- [4] Kim T. G.(2005), “Problems and Improvement Plans of Conflict Resolution Policies: Focusing on Public Conflicts”, *Dispute Resolution Studies Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 97-124.
- [5] KMI(Korea Maritime Institute)(2005), “A Study of Causes & Resolution Methods of Conflicts Surrounding Ports”.
- [6] KMI(Korea Maritime Institute)(2020), “A study on Labour-Management Conflict Resolution for Automated Port in Korea”.
- [7] KMI(Korea Maritime Institute)(2022), “A Study on the Management of Public Conflict in the Port Sector”.
- [8] Kwon K. D. and Lee J. H.(2015), “A Study on the Effective Retirement Management for Public Servants in Korean Local Governments”, *The Korea Local Administration Review*, Vol. 29, No. 2, pp. 31-60.
- [9] Lee, H. Y.(2010), *Research Methodology*, Cheongram, pp. 319-320.
- [10] Ministry of Oceans and Fisheries(2021), 「Port Affairs Handbook」, p. 420.
- [11] Office for Government Policy Coordination(2016), 「Conflict Management Manual for Public Institutions」, pp. 132-151.
- [12] Park, C. Y., Han S. H., Lee K. W. and Lee Y. M.(2017), “Analyzing Drivers of Conflict in Energy Infrastructure Projects: Empirical Case Study of Natural Gas Pipeline Sectors”, *sustainability*, Vol. 9, No. 11, pp. 1-16.
- [13] Pearson S., Windupranata W., Pranowo S. W., Putri A. , Ma Y., Vila-Concejo A., Fernández E., Méndez G., Banks J., Knights A. M., Firth L. B., Breen B. B., Jarvis R., Aguirre J. D., Chen S., Smith A. N. H., Steinberg P., Chatzinikolaou E. and Arvanitidis C.(2016), “Conflicts in some of the World harbours: what needs to happen next?”, *Maritime Studies*, Vol. 15, No. 10, pp. 1-23.
- [14] Seo B. K and Lee S. K.(2022), *Delphi research with Excel*, uPaper, pp. 42-44.
- [15] Yuan H.(2017), *Achieving Sustainability in Railway Projects: Major Stakeholder Concerns*, *Project Management Journal*, Vol. 48, No. 5, pp. 115-132.

---

Received 31 July 2023

Revised 22 August 2023

Accepted 28 August 2023