

항만 관련 공공갈등 유형화에 관한 연구*

이혜령** · 김가현*** · 김세원****

A study on categorizing public-related conflicts in the port sector

Lee, HyeRyeong · Kim, GaHyun · Kim, SeWon

Abstract

Recently, conflict management has emerged as a major issue. Among them, public conflicts that occur in the process of promotion public policies can have negative social effects, so it is very important to manage conflicts effectively. Therefore, this study aimed to examine the characteristics of public conflicts related to ports in order to lay the foundation for the smooth promotion of public policies related to ports. The significance of this study is that it collected and categorized conflict cases in the port sector through various channels to examine the characteristics of port-related conflicts more closely.

The results of this study are summarized as follows. First, this study categorized port-related public conflicts by considering the characteristics of actors, life cycles, and issues, which confirmed that conflicts over ports have various issues. Second, we found that many port-related public conflicts have been resolved in a highly coercive manner. Third, it is necessary to explore non-coercive approaches to induce conflict resolution. Fourth, it is necessary to establish a dual system of proactive and reactive measures to manage port-related public conflicts.

Key words: public conflict, conflict in the port sector, categorization of public conflict

▷ 논문접수: 2023. 09. 07. ▷ 심사완료: 2023. 09. 24. ▷ 게재확정: 2023. 09. 30.

* 이 논문은 2022년 한국해양수산개발원에서 수행한 「항만분야 공공갈등관리방안 연구」의 내용 중 일부를 학술지 목적에 맞게 수정·보완하여 작성한 것으로 한국해양수산업의 연구비 지원으로 수행되었으며, “항만분야 공공갈등사례 유형 분석”이란 제목으로 “2023 한국항해항만학회 춘계학술대회논문집(Vol. 2023 No. 1, pp. 114-115)”에 발표되었음.

** 한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원, 제1저자, hrlee@kmi.re.kr

*** 한국해양수산개발원 항만연구본부 전문연구원, 공동저자, ghkim@kmi.re.kr

**** 한국해양수산개발원 항만연구본부 부연구위원, 교신저자, ksw@kmi.re.kr

I. 서론

복잡 다변해지는 사회에서 구성원 간 갈등 발생은 더욱 빈번해지고 있다. 갈등은 사회문제를 발견하고 건설적인 방향으로 이끌어 나갈 수 있도록 한다는 관점에서 사회발전의 긍정적인 요소로 인식되기도 한다(김민정, 2016). 다만, 국가인프라 개발 과정 중 발생하는 공공갈등은 공기 지연, 사업비 증가, 정부 신뢰 저해 등 추가적인 사회·경제적 손실 비용을 유발하는 주요 요인으로 지적된다. 따라서 사회적 비용을 최소화하고 보다 효율적인 공공정책 추진을 위해서는 갈등의 효과적인 해소와 갈등 발생을 최소화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

공공정책 추진에 따른 갈등은 항만 부문에서도 예외는 아니다. 평택·당진항의 해상경계 및 명칭 갈등, 거점도 수리조선단지 조성사업 갈등, 부산항 신항 LNG 벙커 터미널 입지 선정 갈등, 부산항 신항 무인 이송장비 도입 갈등, 인천 내항 8부두 시민광장 조성 관련 갈등 등 신규 항만의 건설에서부터 항만기능 폐쇄 후 재개발 추진에 이르기까지 항만을 둘러싼 다양한 갈등들이 계속해서 발생하고 있다. 이러한 갈등의 영향을 최소화하기 위해 항만 관련 주무 부처인 해양수산부에서는 「해양수산부 갈등관리 운영규정」¹⁾을 마련하고 갈등관리전담부서를 운영하는 등 갈등관리 노력을 지속하고 있다. 그러나 실질적인 갈등진단과 갈등영향분석에 대한 이해 부족, 갈등관리 역량 제고 노력 한계 등으로 갈등은 지속 발생하고 있어 항만을 둘러싼 갈등에 관한 근원적 접근이 필요한 시점이다.

항만을 대상으로 하는 공공정책을 원활히 추진하기 위해서는 기존 갈등 발생 사례들을 파악하고 면밀히 분석하여 항만분야 갈등에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 그리고 이를 토대로 사회갈등의 확산을 방지하고 예방할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 어떠한 현상에 대한 유형화는 그 현상에 대한 특징을 발

견하고 대응방안을 모색하는 데 도움이 된다(이슬기 외, 2009). 이에 따라, 본 연구는 항만을 둘러싼 갈등 사례를 수집하고 유형화하여 항만 관련 갈등의 이해를 수행·대응방안을 모색하고자 한다. 또한, 본 연구는 항만의 전 생애주기를 아울러 발생하는 다양한 갈등사례들을 수집하고 사례별 특성을 고려하여 유형화한 후 유형별 특징을 살펴봄으로써 항만과 관련된 공공갈등의 특성을 파악하는데 의의가 있다.

II. 항만부문 갈등 상황의 이해

본 연구는 항만부문 갈등의 특성에 대해 살펴보기에 앞서, 항만부문에서 발생한 대표적인 갈등 사례를 검토함으로써 갈등 상황에 대한 이해를 돕고자 한다.

1. 평택·당진항 해상경계 및 명칭갈등

1998년 3월, 평택항 서부두가 준공됨에 따라 인천 지방해양수산청이 관계 토지를 평택시에 신규등록하자 당진군이 해당 시설은 당진군 해상경계에 포함됨을 주장하며 당진항 분리지정을 요청하였다. 그러나 해양수산부가 이를 거절하자, 1999년 12월, 당진군은 해당 토지를 중복하여 직권등록 하였으며 이에 평택시는 반발하며 2000년 3월, 중앙분쟁조정위원회에 분쟁 조정을 신청하였다. 그러자 당진군은 헌법재판소에 평택시 등록 토지의 말소를 요청하는 권한쟁의 심판을 2000년 9월, 청구하였고 2001년 1월에는 중앙분쟁조정위원회가 평택시의 신청을 각하하였다. 이 과정에서 당진군, 평택시 시민들 또한 갈등에 참여하며 갈등의 크기가 증폭되었다. 그러자 2001년 9월, 해양수산부가 주관으로 양 지방자치단체들로 구성된 실무협의회를 구성하고 조정을 시도하였으나 2002년 12월까지도 별다른 결론을 내지 못하였다. 그러던 2003년 4월, 해양수산부가 구성된 합동조사단이 항만 명칭을 평택·당진항으로 변경하는 것을

1) 해양수산부훈령 제506호, 2019. 12. 17.

제안하며 당진군에 헌법재판소 쟁의 심판 취하를 권고하였으나, 당진군은 명칭에 대해서만 수용하고 소송은 취하하지 않겠다는 의사를 밝혔다. 그러던 중 2004년 9월, 당진군이 헌법재판소 권한 쟁의 심판에서 승소했고 2004년 10월, 항만 명칭을 평택·당진항으로 변경하는 것으로 합의하였다. 이 갈등은 약 84개월 동안 지속되었으며, 다양한 조정·중재방안이 활용되었음에도 불구하고 갈등의 종결이 쉽지 않았던 사례이다.

2. 거점도 수리조선단지 조성사업 갈등

본 갈등은 항만 관련 시설의 입지와 관련하여 발생한 갈등 사례이다. 2006년 발표된 「제2차 항만기본계획 수정계획(06.12)」에는 인천 서구 거점도에 수리조선단지를 조성하는 계획이 반영되었다. 이 계획은 인천시의 요청에 따라 포함된 것으로, 2014년까지 거점도 해상을 매립하여 17만 5천㎡ 규모의 수리조선단지를 건설하는 것이었으며, 2009년 10월, 사업시행자가 선정되었다. 하지만 해당 지역 관할 구청인 인천 서구와 지역주민들은 수리조선단지 조성이 환경적으로 부정적 영향을 줄 수 있다는 점을 근거로 수리조선단지 조성 반대 의견을 표명하였다. 그러나 인천시는 인천의 해양산업 육성을 위해 필요한 사업임을 강조하며 사업 추진 의사를 밝혔고 사업시행자 또한 주민설명회, 환경영향평가 협의 등을 시도하였다. 하지만 주민 반발, 협의 불발 등으로 이러한 의견 대립이 2012년부터 2016년까지 지속되기에 이르렀다. 최종적으로는 한강유역환경청의 환경영향평가 부동의 의견이 받아들여져 사업 추진이 무산되었고, 「제4차 항만기본계획(2021~2030)」에서 사업계획이 제외되면서 갈등이 종결되었다.

이처럼 항만과 관련된 공공정책, 사업의 추진 과정에서 발생하는 갈등은 해당 사업의 추진을 지연시킬 뿐 아니라 그 사업과 연관된 계획과 사업 추진까지 영향을 미치게 되어 불필요한 사회적 비용을 유발할

수 있다. 따라서 항만부문 갈등에 대해 보다 세밀하게 검토하여 그 특성을 살펴볼 필요가 있음을 시사한다.

III. 선행연구 검토

1. 공공갈등의 정의

공공갈등의 개념 정의는 다양한데, 주로 갈등을 유발한 행위자를 중심으로 인식하는 경우가 많다. 일례로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 공공갈등을 “공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의하고 있다. 또 하혜영·이달근(2007:331)은 “공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정”으로 정의한다. 이범용 외(2020:241)의 경우 공공갈등을 “공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 ‘시민단체와 이해당사자들이 집단행동으로 저항’하는 이해관계의 충돌”로 보고 있다.

종합하면 공공갈등은 정부 등 공공부문의 어떠한 행위로 인해 발생하는 것으로서 공공부문의 책임이 요구되는 사회갈등이라 할 수 있다. 본 연구는 이러한 정의들을 고려하여, ‘항만 관련 공공갈등’을 ‘법제도 제·개정 및 집행, 사업계획 수립·추진 등 공공이 항만과 관련된 정책·사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’로 조작적으로 정의한다.

2. 공공갈등 관련 선행연구 검토

현재 항만과 관련된 갈등관리 연구는 다소 부족한 실정이다. 2022년 1월 기준, ‘갈등관리’를 제목으로 하는 논문은 총 938편이나, 그 중 항만과 관련된 논문은 11편에 불과하다. 항만은 우리 사회·경

제·지역 전반에 영향을 미치는 시설로, 항만을 둘러싼 갈등의 발생을 최소화하고 기발생 갈등의 효과적인 종결을 유도하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다.

표 1. 공공갈등 관련 주요 선행 연구

| 저자(연도) | 연구 내용 | 연구대상 |
|------------------------------------|---|------|
| Li, Thomas Ng & Skitmore(2013) | 홍콩 New Central Harbour front 도시개발 사례를 대상으로 사업 이해관계자의 만족도 평가 모델 구축 | 도시 |
| 최지연 외(2008) | 연안공간에서 표출되는 공공갈등의 유발원인과 갈등관리방식을 분석 | 연안 |
| Stepanova & Bruckmeier(2013) | 연안관리를 위한 환경 갈등에 관한 유럽 국가의 이론적 접근방식과 경험적 연구 검토 | 연안 |
| 박상우·이승우·이호립 (2014) | 갈등사례 수집 및 갈등 특성에 관한 심층분석을 통한 어촌공동체 갈등관리 기본방향 제시 | 어촌 |
| 노승범·정세나·이지현 (2015) | 민자도로 사업 추진 원활화를 위한 갈등관리방안 연구 | 도로 |
| 김연규·김현(2007) | 고양시 경전철 갈등 사례를 바탕으로 철도 분야 갈등예방 체계 제시 | 철도 |
| 송기한·손정웅(2019) | 공항 분야 갈등관리체계 제안, 갈등진단표 제시, 사회적 비용 추정 및 정책 대안 도출 | 공항 |
| 김형태·한광석·김찬호 (2006) | 항만관련 갈등사례 수집 및 갈등 유형 분류, 갈등비용 추정 및 항만갈등관리방안 제시 | 항만 |
| 이동현(2013) | 거버넌스 차원에서의 평택·당진항 갈등원인 분석 | 항만 |
| 하혜영·박세준(2018) | 평택·당진항 갈등의 갈등구조 및 갈등과정 분석 | 항만 |
| 이범훈·정진원(2020) | 인천 내항 1·8부두 갈등의 갈등 주체별 입장 분석 | 항만 |
| 김찬호 외(2020) | 항만 자동화에 따른 갈등에 대한 이해관계자별 갈등관리전략 도출 | 항만 |
| Langen, P. W.(2006) | 항만을 둘러싼 갈등의 검토 및 갈등 분석을 위한 틀 제시 | 항만 |
| Dooms, Verbeke & Haezendonck(2013) | 엔트워프항 전략적 항구계획 과정 분석을 통한 대형 신규 항만 개발 프로젝트의 이해관계자 관리 중요성 검토 | 항만 |
| Koppenol(2014) | 로테르담항 사례 분석을 통한 항만개발 중 갈등 해소 방안 검토 | 항만 |

자료: 선행연구 내용을 참고하여 저자 작성

공공갈등과 관련한 연구들은 도시개발, 연안관리, 교통인프라 등 다양한 분야를 아울러 수행되었다(Li, Thomas Ng & Skitmore, 2013; 최지연 외, 2008; 박상우·이승우·이호립, 2014; Stepanova & Bruckmeier, 2013; 노승범·정세나·이지현, 2015; 김연규·김현, 2007; 송기한·손정웅, 2019). 특히 김연규·김현(2007)은 고양시 경전철 갈등 사례를 검토하며 철도 분야의 갈등예방 체계를 제시하였으며, 송기한·손정웅(2019)은 공항 분야의 갈등관리체계와 갈등 진단표 등을 제시하며 공항 분야 갈등관리 방안을 검토하였다.

이처럼 타 분야의 경우 공공갈등관리 방안을 제시

하기 위한 다양한 연구들이 수행되고 있으나, 항만을 대상으로 하는 갈등관리 연구는 상대적으로 희소하다. 국내 관련 연구 중 가장 대표적인 것은 김형태·한광석·김찬호(2006)의 연구로, 항만으로 인해 발생하는 갈등을 대상으로 종합적인 측면에서 갈등의 유형화 및 관리방안을 도출하였다. 다만, 이 연구는 갈등사례 수가 적고 시기가 오래되었다는 한계를 지닌다. 그 외 연구들은 대부분 단일 사례 또는 쟁점을 대상으로 접근하는 연구이다(이동현, 2013; 하혜영·박세준, 2018; 이범훈·정진원, 2020; 김찬호 외, 2020). 국외에서는 이해관계자 관점에서 갈등을 분석하고 관리방안을 제시하는 연구들이 일부 수행되

었으나 단일 항만을 대상으로 한 연구가 주로 수행되었으며(Langen, P. W., 2006; Dooms, Verbeke & Haezendonck, 2013; Koppenol, 2014) 다양한 사례들을 수집하고 유형화하여 항만 관련 공공갈등의 특성을 살펴본 연구는 없었다.

따라서 본 연구는 갈등관련 전문기관 또는 관계 공공기관의 자료, 법원 판례, 언론기사 등 다양한 채널을 통해 국내 전체 항만과 관련된 갈등사례들을 수집하고 유형화를 수행한다는 점에서 차별성을 가진다. 특히 항만 관련 공공갈등의 특성을 면밀히 살펴봄으로써 항만과 관계된 공공갈등에 대한 근원적 접근을 시도하고자 한다.

IV. 항만 관련 공공갈등 사례 유형화

1. 유형화 기준

본 연구는 항만과 관련한 갈등의 해소 방향을 검토하기 위하여 지금까지 발생한 항만과 관계된 갈등 사례들을 다양한 채널을 통해 수집하고 유형화하여 항만분야 갈등의 특성을 살펴보고자 한다. 갈등을 유형화하기 위한 기준은 연구자들의 관점이나 실무진의 필요에 따라 다양하다(최병학 외, 2014:6; 오영석 외, 2018:40). 국내 갈등 관련 선행연구 및 DB의 유형분류를 검토한 결과, 갈등 이슈(원인), 갈등 주체, 갈등 성격, 정책 추진 단계 등 다양한 기준이 활용되고 있다. 그 중 가장 많이 활용되는 유형분류 기준은 갈등 주체, 갈등 이슈(원인)를 중심으로 분류하는 것이다.

표 2. 선행연구 및 국내 갈등사례 데이터베이스의 갈등 유형분류 기준

| 구분 | 갈등 유형분류 | |
|------------------------|-----------------|---|
| 하혜영(2007) | 갈등 이슈 | 이해관계, 가치 |
| | 갈등 주체 | 정부-정부, 정부-민간 |
| | 정책 외부성 | 부정적 외부성, 긍정적 외부성, 부정과 긍정의 혼합 |
| | 시민단체 참여도 | 직접 참여, 간접 참여, 참여 발견 안 됨 |
| | 정치선거 영향 | 영향 있음, 영향 없음 |
| | IMF경제위기 영향 | 영향 있음, 영향 없음 |
| 이슬기·권해림·유정호(2009) | 사업단계 (정책 추진 단계) | 기본계획수립, 정비구역지정, 조합설립추진위원회, 조합설립인가, 사업시행인가, 관리처분계획인가, 착공 및 분양, 사업의 완료 |
| | 갈등주체 | 시행자, 토지 등 소유자(동의, 미동의), 조합(추진위), 임차인(주거, 상업) 정비전 문관리업체, 시공사(업체), 주변지역 주민, 시민단체, 지방정부·행정관청 |
| 최병학 외(2014) | 갈등원인 | 가치관 갈등, 구조적 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 관계상의 갈등 |
| | 갈등대응 | 회피형, 순응형, 경쟁형, 협력형, 타협형 |
| 토대연구 DB - 공공정책 갈등사례 DB | 갈등 성격별 | 자원갈등, 권한갈등, 이익갈등 |
| | 갈등 주체별 | 정부-정부, 정부-민간 |
| | 지역별 | 전국, 17개 광역별 |
| | 해결여부 | 해결, 미해결 |
| | 해결기제 | 이익, 권위, 권력 |
| 한국 행정연구원 - 갈등사례 DB | 정권별 | 이승만정부-박근혜정부 |
| | 행정기능별 | 공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 국방, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역개발, 통신, 통일외교, 환경보호 |
| 한국 행정연구원 - 갈등사례 DB | 갈등원인 | 이익갈등, 가치갈등, 이익-가치갈등, 기타 |
| | 갈등성격 | 선호시설, 비선호시설, 정책갈등, 기타 |
| | 갈등주체 | 정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 기타 |

자료 : 선행연구를 근거로 저자 재구성

본 연구는 이상과 같이 선행연구 및 국내 갈등사례 DB들의 갈등 유형화 기준을 참고하여 아래의 기준에 따라 3가지 기준의 갈등 유형화를 실시하고자 한다.

- 갈등 주체: 갈등의 당사자는 누구인가?
- 항만 생애주기 단계: 항만의 생애주기 관점에서 어느 단계에서 갈등이 발생했는가?
- 갈등 쟁점: 갈등이 유발된 주요 쟁점은 무엇인가?

다만, 공공갈등은 “복잡한 가치와 이해관계가 역동적으로 표출”(양연희, 2021:164)된다는 특성을 지닌다. 또한 하나의 주체, 이슈 등에서 비롯된 갈등이라 하더라도 갈등이 지속되면서 둘 이상의 요인이 복합적으로 얽혀서 심화되기도 한다. 따라서 본 연구는 이러한 공공갈등의 특성을 고려하여 갈등이 최초 발생하였을 때의 특성에 초점을 맞추어 갈등 유형을 분류한다.

1) 주체별 유형화

첫 번째 유형화 기준은 갈등 당사자를 기준으로 분류하는 방안으로, 항만 관련 공공갈등이 갈등 당사자들의 견해 차이로 발생한다는 점에 초점을 둔 유형화 기준이다. 유형은 정부 간 갈등, 정부와 민간 간의 갈등, 민간 간 갈등의 3가지로 구분하였다. 본 연구의 범위에 따라, 민간-민간 갈등은 정부 정책·사업의 추진에 따라 발생하는 갈등이 해당한다.

표 3. 갈등 주체별 유형 구분

| 갈등 유형 | 의미 |
|-------|---------------------|
| 정부-정부 | 중앙-중앙, 중앙-지방, 지방-지방 |
| 정부-민간 | 정부-국민, 정부-이익집단 |
| 민간-민간 | 국민-이익단체, 이익단체-이익단체 |

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

2) 항만 생애주기 단계별 유형화

두 번째 기준은 항만의 생애주기 단계를 고려한

유형화이다. 항만의 생애주기를 범주화하면 ‘계획 및 개발-운영-폐쇄 및 재개발’의 3가지 단계로 나타낼 수 있다.

표 4. 항만 생애주기 단계별 유형 구분

| 갈등 유형 | 의미 |
|--------|---------------------------------|
| 계획·개발 | 새로운 항만 또는 항만시설의 건설 단계에서 발생한 갈등 |
| 운영 | 항만 또는 항만시설의 운영단계에서 발생한 갈등 |
| 폐쇄·재개발 | 노후화·유휴화된 항만의 폐쇄·재개발 단계에서 발생한 갈등 |

자료 : 김세원 외(2022), p.84.

3) 쟁점별 유형화

쟁점별 유형화는 갈등이 야기된 주요 쟁점이 무엇인지에 따라 공공갈등 유형을 구분하는 것이다. 이는 공공갈등이 발생하게 된 원인을 명확히 하기 위한 유형화 기준으로, 본 연구에서는 선행연구를 참고하여 항만 관련 공공갈등의 특성을 반영할 수 있는 6개의 유형을 도출하였다.

표 5. 갈등 쟁점별 유형 구분

| 갈등 유형 | 의미 |
|--------|--------------------------------------|
| 관할권 | 귀속행정구역·항계, 항만 명칭, 시설관할 등 관련 갈등 |
| 행정사무 | 사업 승인, 인허가, 사업체 선정 등 행정사무 관련 갈등 |
| 운영·작업권 | 사업자의 안정적인 사업운영권 및 노무인력의 작업권 관련 갈등 |
| 보상 | 어업보상, 피해보상 등 금전적 보상 관련 갈등 |
| 비용 | 항만시설 사용료, 과세 등 비용 부과 관련 갈등 |
| 지역개발 | 관련 사업의 입지, 개발방향 등 지역사회와 연계된 개발 관련 갈등 |

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

2. 항만 공공갈등 실태분석을 위한 자료 수집

본 연구에서 설정한 항만 관련 공공갈등에 대한

정의를 토대로 항만을 둘러싼 공공갈등 사례를 수집하였다. 사례 수집의 공간적 범위는 「항만법」에 따른 국내 60개 지정항만이며, 내용적 범위는 항만과 관련한 정부의 정책 또는 법·제도의 집행에 따라 발생한 갈등으로, 갈등 당사자들 중 하나 이상이 공공이거나 경우에 따라 민간간의 갈등도 포함된다. 시간적 범위는 1990년 이후로 한정하며, 이는 과거 자료 수집의 어려움과 1991년 3월, 「항만법」 전부 개정에 의한 항만 계획 체계 정비를 고려한 것이다.

다만, 갈등의 범위는 매우 광범위할 뿐 아니라 어느 정도 수준을 갈등으로 간주할 것인지에 대한 판단 기준이 명확하지 않기 때문에, 갈등에 대한 판단 기준에는 연구진의 주관적 개입될 여지가 있다. 이에 본 연구는 수집 사례의 객관성을 최대한 확보하기 위해 다음과 같은 기준에 따라 자료를 수집하였다.

첫째, 국내 갈등관련 전문기관에서 갈등사례로 정의한 사례들을 수집하였다. 현재 국내에서는 공공갈등의 관리를 목적으로 갈등관련 전문기관들이 기존 발생한 갈등을 일정한 기준(요소)에 의하여 체계적으로 분류하고 데이터베이스(이하 DB; Data base)화하여 관리하고 있는 사례가 있다. 단국대학교 분쟁해결연구센터의 '공공갈등DB', 한국행정연구원의 '갈등사례 DB', 토대연구DB의 '공공정책 갈등사례 DB', 한국방송통신대학교 공존협력연구소 '갈등 DB' 등이 대표적인 사례이다. 이에 본 연구는 이러한 DB 자료들을 활용하여 '항만', '부두', '터미널' 등 항만과 관련된 대표 키워드를 활용하여 갈등사례를 수집하였다.

둘째, 해양수산부 담당자들이 선정한 갈등관리과제들을 수집하였다. 해양수산부는 항만 관계 업무의 담당자로서, 항만 관련 공공정책의 추진으로 인해 비롯되는 갈등에 대한 관리의 책임을 갖는다. 이에 해양수산부는 매년 갈등관리 종합시책을 통해 갈등과제를 선정하고 관리방안을 도출하고 있다. 따라서 해양수산부에서 선정한 항만 관련 갈등과제들을 연구대상 사례로 수집하는 것은 적절하다 판단된다.

셋째, 법원 판례를 활용하여 사례를 수집하였다.

법원의 판결은 갈등을 종결시키는 방법중 하나로, 법·제도적 근거를 바탕으로 사법적 판단을 통해 갈등이 마무리되는 경우를 의미한다. 하지만 단순한 법적 소송까지 공공갈등으로 보기에 무리가 있기 때문에 자료수집 기준을 별도로 설정하였다. 먼저 심급제도의 최고법원인 대법원 판결이 진행된 판례들만 사례로 수집하였다. 그리고 대법원을 통하지 않았다 하더라도, 해당 판례가 언론을 통해 보도됨에 따라 사회적으로 파급효과가 있었던 사례를 위주로 수집하였다. 마지막으로 다수의 지역주민 또는 기업이 공공기관에 제기한 판례를 수집하였다. 그리고 수집된 사례의 적절성을 판단하기 위해 연구진 및 전문가 브레인스토밍을 거쳐 재검토하는 절차를 거쳤다.

넷째, 언론기사를 통해 갈등사례를 수집하였다. 언론기사는 갈등을 새로이 형성하기도 하고, 갈등에 관한 세부적인 정보를 제공하기도 한다(이선우·조은영·임다희, 2021). 이에 본 연구는 한국언론연구재단이 운영하는 빅카인즈(BIGKinds)에서 '항만', '터미널', '부두', '갈등'의 키워드를 통해 기사들을 검색한 후 연구진 및 관련 전문가와의 필터링 작업을 통해 갈등사례 일부를 추가하였다. 다만, 언론기사의 경우 한 쪽 입장만을 대변하거나 본 연구에서 설정한 공공갈등 정의에 부합하지 않는 사례들도 다수 존재하기 때문에 상기 세 가지 방법의 보완 및 검증에 위한 수단으로 주로 활용하였다.

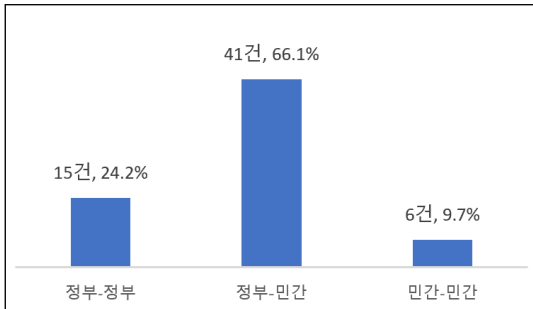
이러한 과정을 거쳐 총 62건의 항만 관련 공공갈등 사례를 수집하였다. 선정된 사례의 지역적 분포를 살펴보면 국내에서 규모가 가장 큰 부산항의 사례가 가장 많으며, 다음으로는 인천항 순으로 나타났다. 한편, 항만 대상 국가 정책 추진에 따라 전국 항만과 관계된 갈등도 일부 존재하였다.

3. 갈등사례 유형별 분석

1) 주체별 갈등 실태

갈등주체별 갈등사례를 분류한 결과, 정부-민간 갈등이 전체 사례의 66.1%(41건)로 가장 비율이 높았으며 다음으로 정부-정부 갈등(24.2%, 15건), 민간-민간 갈등(9.7%, 6건)의 순으로 나타났다. 한편, 정부-민간 갈등을 세분화하면 중앙-민간 갈등이 34건, 지방-민간 갈등이 7건으로 분석되었는데, 이는 향만 계획·정책의 경우 수립권자가 국가이므로 중앙정부와의 갈등이 많이 발생할 수 밖에 없는 것으로 보인다. 지방-지방 갈등의 경우 지방정부간 권한 및 기능 범위의 모호함으로 인한 경우가 다수였다. 그리고 민간-민간 갈등의 경우 표면적으로는 운영사와 노동자 등 민간간의 갈등으로 볼 수 있으나, 실제로는 정부 정책 추진에 기인한 것으로 갈등 유발 원인자로서 정부가 갈등해결을 위한 개입이 필요한 사례이다.

그림 1. 향만 관련 공공갈등의 주체별 유형화



자료: 김세원 외(2022)를 바탕으로 저자 재작성

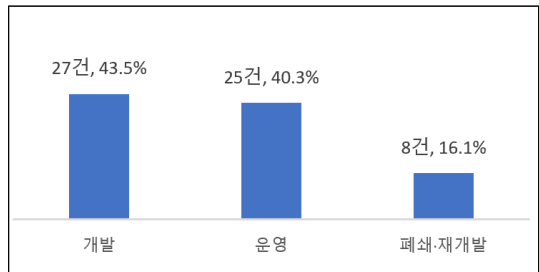
2) 생애주기별 갈등 실태

다음으로 향만의 생애주기에 따라 갈등을 유형화 하였으며, 그 결과 개발단계에서 발생한 갈등이 27건 (43.5%)으로 가장 많았다. 그 외 운영단계 25건 (40.3%), 폐쇄·재개발단계 10건(16.1%)으로 나타났는데, 현 기준에서는 폐쇄·재개발단계의 빈도가 가장 낮으나 실질적으로 향만 재개발사업이 추진 사례

가 상대적으로 적고 경과시간이 짧다는 점을 감안하면 추후 향만재개발사업이 확대될 경우 그 빈도가 증가할 잠재력이 높은 사업이라 생각된다.

개발단계에 있는 공공갈등의 세부 사업단계를 살펴보면, 착공 이후 13건, 기본계획 고시 이후 6건 등의 순으로 그 빈도가 높았다. 이러한 갈등은 주로 이해당사자간 사업내용에 대한 이견으로 인해 발생한다. 폐쇄·재개발단계의 경우 아직 준공된 사례가 없어 사업계획단계부터 준공 이전에 발생한 갈등들이며, 추후 준공되는 사업지가 발생하면 추가적인 갈등이 발생할 수 있다는 여지도 존재한다.

그림 2. 향만 관련 공공갈등의 생애주기별 유형화



자료: 김세원 외(2022)를 바탕으로 저자 재작성

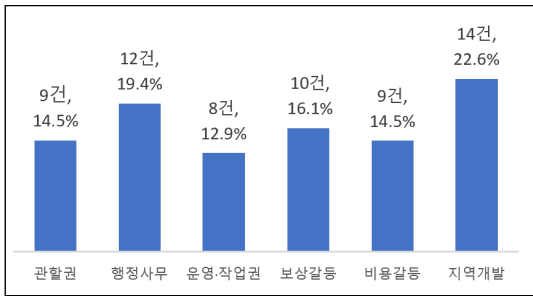
3) 쟁점별 갈등 실태

쟁점별 유형화를 수행한 결과, 지역개발 갈등(14건)과 행정사무 갈등(12건)이 가장 높은 빈도의 갈등 유형으로 분석되었다. 그리고 보상갈등(10건), 관할권 갈등(9건), 비용갈등(9건), 운영·작업권 갈등(8건) 등의 순으로 나타났다. 한편, 지역개발 갈등이나 보상갈등은 지역주민 등 주로 다수 이해관계자를 동반하며, 행정사무 갈등, 비용갈등, 운영·작업권 갈등은 향만 이용자(임대 등 포함) 및 업무 종사자 등 향만의 이용과 관련된 이해에 관한 갈등이라는 경향을 보인다.

한편 유형별로 특성을 살펴보면, 관할권 갈등은 주로 지방자치단체 사이에서 발생하는 경우가 많으며, 행정사무 갈등은 행정기관이 내린 행정처분을 불수

용하고 그 처분을 취소하기 위한 목적으로 하는 갈등이 많다. 운영·작업권 갈등은 노무공급권, 사업권 보장 등과 관련된 갈등이 해당되며, 보상 갈등의 경우 관계 법령에서 보상과 관련된 사항을 제시하고 있음에도 불구하고 지속 갈등이 발생하는 유형이다. 비용 갈등은 비용의 적정성에 대해 논하는 갈등이 많으며 부과처분에 불복하여 발생하는 경우가 많다. 마지막으로 지역개발 갈등은 시설의 입지와 관련된 사례가 많고 갈등의 파급력이 커질 우려가 높은 편이다.

그림 3. 항만 관련 공공갈등의 쟁점별 유형화



자료 : 김세원 외(2022)를 바탕으로 저자 재작성

V. 항만갈등 갈등관리의 방향

1. 갈등 쟁점별 종결양상

갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 이미 발생한 갈등들의 특성별 갈등의 종결양상을 검토해 볼 필요가 있다. 향후 유사한 사례가 발생할 경우 갈등의 특성에 따라 적절한 대응 및 해소방안을 모색하는데 도움이 될 수 있기 때문이다.

이에 본 연구는 갈등의 원인을 중점적으로 검토할 수 있는 기준인 쟁점별 유형화를 기준으로 항만 관련 공공갈등 사례들의 종결양상을 살펴본다. 쟁점별 유형화 기준을 활용하는 이유는 해당 분류가 이해관계자들의 의견 차이를 명확히 보여주기 때문

이다. 갈등의 관리라는 것은 결과적으로 둘 이상의 이해관계자들의 이견을 이끌어내는 과정이므로, 본 연구는 기존 발생한 갈등의 쟁점을 중심으로 항만 관련 공공갈등의 종결양상을 검토하였다.

본 연구는 항만 관련 공공갈등 사례의 최종 갈등 종결방법을 검토하고 <표 6>과 같이 종결방법 및 종결방법의 성격을 분류하였다. 구체적으로는 합의의 성격을 갖는 철회, 협상, 조정·중재, 강제적 성격을 갖는 법원판결, 행정집행, 현재 미완상태인 진행중의 6가지로 구분하였다.

표 6. 항만 관련 공공갈등 종결 방법 분류

| 갈등 종결방법 | 내용 | 종결 성격 |
|---------|---------------------------------------|-------|
| 철회 | 갈등주체 의견을 수용하고 갈등을 야기한 정책 추진을 취소한 경우 | 합의 |
| 협상 | 갈등을 둘러싼 갈등주체들간의 상호작용을 통해 합의를 형성한 경우 | |
| 조정·중재 | 갈등을 둘러싼 갈등주체 외 제3자의 개입을 통해 합의를 형성한 경우 | |
| 법원판결 | 제3자의 사법적 판단에 근거하여 강제로 갈등을 종결시킨 경우 | 강제 |
| 행정집행 | 갈등발생과 관계없이 정책을 일방적으로 추진한 경우 | |
| 진행중 | 현재 진행 중인 경우 | 미완 |

자료 : 김세원 외(2022)의 자료를 바탕으로 연구목적에 맞게 저자 재작성

항만 관련 공공갈등의 쟁점별 갈등 종결 양상을 살펴보면 강제적 성격의 종결 방법이 많은 것으로 나타났다. 그 중 행정사무 갈등의 경우 갈등종결 방법이 모두 강제적 성격을 띄며, 관할권 갈등, 비용 갈등 또한 주로 강제력이 높은 방식으로 갈등이 종결된 것으로 나타났다.

한편, 지역개발 갈등 중 종결된 갈등의 경우 모두 합의적 성격을 갖는 갈등종결방법이 활용된 것으로

나타났다. 이는 해당 갈등이 다수의 이해관계자와 관계되며 갈등의 파급력이 크다는 점이 영향을 미친 것으로 사료된다. 운영 작업권, 보상갈등은 두 가지 방식의 종결 비율이 유사한 것으로 분석되었다.

표 7. 항만 관련 공공갈등 쟁점별 갈등 종결 실태

| 갈등 유형 | 합의 | 강제 | 진행중 |
|-----------|----|----|-----|
| 관할권 갈등 | 1 | 6 | 2 |
| 행정사무 갈등 | 0 | 12 | 0 |
| 운영·작업권 갈등 | 3 | 2 | 3 |
| 보상 갈등 | 4 | 6 | 0 |
| 비용 갈등 | 3 | 6 | 0 |
| 지역개발 갈등 | 8 | 0 | 6 |
| 합계 | 19 | 32 | 11 |

자료 : 저자 작성

2. 갈등 쟁점별 관리방안 검토

앞서 살펴본 갈등의 특징과 종결양상을 통해 갈등의 유형별로 관리방안을 모색해 보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체 간의 관할권 갈등의 경우 관할권 배분에 대한 명시적인 법적 규정이 없는 관계로 대부분 법원판결과 같은 강제적인 방식을 통해 종결되고 있다. 따라서 이러한 경우에는 관련 중앙 정부의 적극적인 조정과 중재가 요구된다. 대표적으로 부산항 신항 건설 시 부산시와 경남도의 관할권 관련 갈등 경험을 참고하여 해양수산부에서는 부산항 제2신항 건설과 관련해서는 동 건을 해양수산부 갈등관리과제로 선정하고 두 지방자치단체와의 지속적인 정책협의 회를 개최했으며, 이러한 노력을 바탕으로 부산시와 경남도 간의 '부산항 미래비전 실천을 위한 생생협약'을 이끌어내며 상생 방안을 찾을 수 있었다.

행정사무 갈등 또한 대부분이 강제적인 방식을 통해 해소되고 있는 것으로 확인되었다. 이는 행정사무와 관련하여 모호한 법적기준 및 규정 해석의 차이에서 갈등이 발생된다고 볼 수 있다. 따라서, 사업

담당자의 기존 관례 및 법률적 권한 숙지가 선행되어야 할 것이며 정부에서 이러한 행정사무와 관련된 갈등 사례집 발간도 필요할 것이다.

운영·작업권 갈등의 경우에는 합의로 해결된 종결 비율이 비교적 높다고 볼 수 있다. 따라서 갈등 발생 즉시 갈등 전문가가 참여하는 갈등조정협의회 운영을 통해 조기에 합의를 도출하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

보상 갈등의 경우에는 이해관계자 모두가 납득할 수 있는 객관적이고 합리적인 보상체계 마련이 선행될 필요가 있다. 따라서, 정부에서는 항만개발에 따른 어업권 보상 등과 관련하여 보상금 산정기준을 환경변화에 따라 수시로 업데이트 및 공표해야 할 것이며, 보상협의 사전에 이해관계자를 대상으로 유사한 보상 사례 공유를 통해 합리적인 보상 결정이 가능하도록 유도해야 할 것이다.

비용갈등의 경우에도 행정사무 갈등과 유사하게 관련 규정의 불명확성 또는 충분한 이해 부족에 기인한 경우가 많다. 이에 따라, 사전 적으로 이해관계자를 대상으로 한 규정에 대한 설명 절차를 강화하고, 갈등 발생 후에도 유사 사례와의 형평성 유지를 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

지역개발 갈등은 합의에 의한 종결 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 이는 개발사업 사전에 주민과의 사전적인 소통이 충분히 이루어진다면 갈등을 예방할 수 있음을 의미한다. 따라서, 사업의 기본계획 단계에서부터 지역 주민에 대한 의견 수렴, 특히 공론조사, 시민 배심원제, 시나리오 워크숍 등 다양한 참여적 의사결정기법들을 활용하여 잠재적 갈등을 진단하고 주민들의 요구를 사전에 파악하는 절차가 필요할 것이다.

VI. 결 론

사회 갈등이 더욱 침체해지고 있는 상황에서 갈등의 관리는 주요한 과제로 떠오르고 있다. 그 중 공공정책의 추진에 따라 발생하는 공공갈등은 사회적 비용을 증가시키고 정부 불신을 초래할 수 있어 갈등을 효과적으로 잘 관리하는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구는 항만 관련 공공갈등의 특성을 면밀히 살펴봄으로써 항만과 관계된 공공정책의 원활한 추진을 위한 기반을 마련하고자 하였다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 항만 관련 공공갈등의 유형화를 위해 갈등 주제별, 항만생애주기 단계별, 쟁점별 유형화 기준을 설정하고 유형화를 시도하였다. 각 기준별 유형화를 실시한 결과, 항만 관련 공공갈등은 갈등 주제별로는 정부-민간간 갈등의 빈도가 가장 높고, 생애주기별로는 개발단계에 가장 많이 발생하였으며, 관할권, 행정사무, 운영·작업권, 보상, 비용, 지역개발 등 다양한 쟁점을 지니고 있다. 둘째, 지금까지 발생한 항만과 관련된 공공갈등은 종결 양상을 보면 강제력이 높은 방식으로 갈등이 종결된 사례가 많다. 특히 행정사무 갈등의 경우 모두 강제적인 방식으로 갈등이 종결되었다. 다만, 운영작업권 갈등이나, 지역개발 갈등 등은 합의로 종결된 비중도 높음을 확인할 수 있다. 이렇듯 일단 갈등이 발생했다면 각 갈등의 유형별로 조속한 종결을 위해 사법적인 방식을 택할 것인지, 아니면 합의를 통한 방식을 택할 것인지를 먼저 판단할 필요성이 있다. 셋째, 모든 유형의 갈등을 막론하고 갈등관리를 위해 사전예방, 사후대응의 이원적 체계를 마련할 필요가 있다. 최근 갈등관리 분야에서는 잠재된 갈등을 사전적으로 예방하는 것에 대한 중요성이 강조되고 있다. 따라서 항만 관련 공공갈등의 관리를 위해 갈등 발생 사후 해결에만 초점을 맞출 것이 아니라 갈등의 발생을 사전적으로 예방할 수 있는 수단을 마련할 필요가 있다. 다만, 예방적 접근이 이루어졌음에도 불구하고 발생하는

갈등은 있을 수 있기 때문에, 사후관리를 위한 정책 대안 또한 함께 마련되어야 할 것이다.

본 연구는 항만 분야에서 발생한 갈등사례를 다양한 채널을 통해 수집하고 유형화를 실시하여 항만 관련 갈등의 특성을 보다 면밀히 살펴보고자 하였다. 이는 점에서 의의를 지닌다. 다만, 공공갈등 사례를 수집하는데 있어 명확한 갈등의 판단 기준이 없어 자료 수집 측면에서 다소 아쉬운 부분이 있을 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 항만 관련 공공갈등의 효과적 관리 기반 마련을 위하여 보다 다양하고 객관적인 기준을 바탕으로 항만 관련 공공갈등 사례를 다양하게 수집하고 유형화하는 연구가 수행될 필요가 있다.

참고문헌

- 국가법령정보센터, 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」, 총리령 제1417호, 2017. 8. 10. 시행.
- 김민정(2016), 재난안전 분야의 갈등관리 체계 구축방안, 국립재난안전연구원.
- 김세원·김찬호·심기섭·김가현·이혜령·채종현(2022), 항만 분야 공공갈등 관리방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 김연규·김현(2007), 철도사업의 갈등예방체계 구축방안 연구, 한국교통연구원.
- 김찬호·김가현·김성아·김성기(2020), 항만 자동화 도입관련 노무 갈등 해소 방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 김형태·한광석·김찬호(2006), 항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 노승범·정세나·이지현(2015), 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리방안 연구, 국토교통부.
- 박상우·이승우·이호림(2014), 어촌공동체 마을공동사업의 갈등관리 방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 송기환·손정웅(2019), 공항발·운영사업의 갈등관리체계 개선 방안, 한국교통연구원.
- 양연희·권영주·이상철(2019), 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공갈등 연구경향 분석, 지방정부연구 23(3), pp. 427-450.
- 이동현(2013), 평택당진항의 갈등원인과 거버넌스 접근을

- 통한 해결방안, 한국항만경제학회, 29(3), pp. 135-158.
- 이범용 · 박형준 · 주지예(2020), 공공갈등 에피소드 특성과 정책환경, 정책환류의 상호작용:송변전소 건설갈등 사례를 중심으로, 정책분석평가학회보, 30(4), pp.239-267.
- 이범용 · 정진원(2020), 인천시 내항 재생의 갈등사례 연구, 한국산학기술학회논문지, 21(7), pp. 496-503.
- 이슬기 · 권해림 · 유정호(2009), 도시재생사업에서의 갈등 사례 유형 분석, 한국건설관리학회 논문집, 10(6), pp. 78-87.
- 최병학 · 신기원 · 이준진 · 이준석 · 전오진(2014), 행위주체별 갈등유형 및 갈등대응인식에 관한 조사연구 - 충청남도 당진 · 태안 · 보령 · 서천 화력발전소 주변지역을 중심으로-, 한국갈등관리연구, 1(1), pp.3-32.
- 최지연 · 최희정 · 정지호 · 신철호(2008), 연안 공공갈등관리방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 토대연구DB-공공정책 갈등사례 DB,
http://ffr.krm.or.kr/base/td030/intro_db.html.
- 하혜영(2007), 정부의 공공갈등관리방식에 대한 실증분석, 행정논총, 45(2), pp.309-330.
- 하혜영 · 이달곤(2007), 한국 공공갈등의 발생과 해결 - 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로, 한국정책학회보, 16(4), pp. 329-357.
- 하혜영 · 박세준(2018), 평택 · 당진항 갈등사례 분석을 통한 지방정부간 공유수면매립지 갈등해결방안 연구, 입법과 정책, 10(3), pp. 129-153.
- 한국행정연구원-갈등사례DB, www.kipa.re.kr.
- 해양수산부, 「해양수산부 갈등관리 운영규정」, 해양수산부훈령 제506호, 2019. 12. 17. 시행.
- 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.
- 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-conference March 2014, Hamburg, Department of History.
- Langen, P. W.(2006), Chapter 20 Stakeholders, Conflicting Interests and Governance in Port Clusters, Research in Transportation Economics, 17, pp. 457-477.
- Li, T. H.Y., Thomas Ng, S., & Skitmore, M.(2013), Evaluating stakeholder satisfaction during public participation in major infrastructure and construction projects: A fuzzy approach, Automation in Construction, 29, pp. 123-135.
- Stepanova, O. & Bruckmeier, K.(2013), The relevance of environmental conflict research for coastal management. A review of concepts, approaches and methods with a focus on Europe, Ocean & Coastal Management, 75, pp. 20-32.

항만 관련 공공갈등 유형화에 관한 연구

이혜령 · 김가현 · 김세원

국문요약

최근 갈등의 관리가 주요한 과제로 떠오르고 있다. 그 중 공공정책의 추진에 따라 발생하는 공공갈등은 사회적으로 부정적 효과를 가져올 수 있기 때문에 갈등을 효과적으로 잘 관리하는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구는 항만 관련 공공갈등의 특성을 면밀히 살펴봄으로써 항만과 관계된 공공정책의 원활한 추진을 위한 기반을 마련하고자 하였다. 본 연구는 항만 분야에서 발생한 갈등사례를 다양한 채널을 통해 수집하고 유형화를 실시하여 항만 관련 갈등의 특성을 보다 면밀히 살펴보고자 하였다는 점에서 의의를 지닌다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 주체별, 생애주기별, 쟁점별 특성을 고려하여 항만 관련 공공갈등을 유형화하였으며, 이를 통해 항만을 둘러싼 갈등은 다양한 쟁점을 지니고 있음을 확인하였다. 둘째, 지금까지 발생한 항만 관련 공공갈등은 강제력이 높은 방식으로 종결된 사례가 많다. 다만, 갈등 유형에 따라 합의로 종결되는 사례가 많은 경우도 있으므로 갈등발생시 조속한 종결 유도를 위한 판단이 필요하다. 셋째, 항만 관련 공공갈등의 관리를 위해 사전예방, 사후대응의 이원적 체계를 마련할 필요가 있다.

주제어 : 공공갈등, 항만 관련 공공갈등, 공공갈등 유형화