

# 항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구

2006. 12.

김형태 · 한광석 · 김찬호

□ 보고서 집필 내역

- ◆ 연구책임자
  - 김 형 태 : 제1장~제7장
- ◆ 연구진
  - 한 광 석 : 제3장
  - 김 찬 호 : 제2장, 제4장~제5장
- ◆ 외부집필진
  - 신 승 식 (전남대 교수) : 제4장

□ 산·학·연·정 연구자문위원

- ◆ 박 태 순 (사회갈등연구소 소장)
- ◆ 윤 두 한 (해양수산부 행정사무관)

\* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

## 머 리 말

최근 들어와 항만정책 수립 및 추진을 둘러싼 이해관계자 간의 갈등이 표출되면서 항만입지 선정, 명칭 확정 및 개발 규모 설정 등에 많은 제약이 나타나고 있다. 아직까지 이러한 갈등으로 인하여 정책 추진이 곤란할 정도로까지는 확대되지 않고 있으나, 만일 갈등현상이 빈번해지고 장기화될 경우에는 항만정책의 목표를 달성하는 데 큰 장애요인이 될 것이다. 더욱이 급속도로 변화하는 세계 항만물류산업의 환경에 신속하게 대응하기 위한 항만정책이 갈등으로 인해 표류할 경우 우리나라 항만의 브랜드 이미지 또는 경쟁력이 대폭 약화될 수 있다.

따라서 항만정책의 원활한 수립과 추진을 도모하고 이해관계자의 요구를 반영한 항만정책의 수립을 통해 이해관계자 간의 갈등을 최소화할 필요가 있다. 따라서 정부가 추진하는 공공갈등관리 정책을 항만분야에 도입할 필요가 있다. 그러나 아직까지 항만정책 수립 및 추진을 둘러싼 이해관계자 간의 갈등사례에 대한 면밀한 분석 및 연구가 미흡한 실정이다. 이에 따라 본 연구는 우리나라 항만정책 수립 및 추진과정에서 발생하는 갈등사례 분석을 통해 갈등의 원인을 분석하고 갈등발생의 사전예방조치 및 갈등조정장치 등을 체계적으로 수립·실천할 수 있는 방안을 강구·제시하고자 시도된 것이다.

본 연구는 항만정책 수립 및 추진을 둘러싼 갈등을 유형화하고 이를 토대로 우리나라 평택·당진항의 항계설정 및 부산시·경남도의 부산항 항만 명칭을 둘러싼 갈등에 대해 현지 관계자들의 인터뷰 및 문헌조사를 통해 구체적인 실태를 살펴보고자 하였다. 또한 피해함수접근법, 조건부가치측정법 및 브랜드 가치평가 등과 같은 기법을 활용하여 항만 갈등으로 야기된 사회적 비용을 추정하였다. 나아가 일본과 미국의 항만에서 실시되고 있는 시민참여프로그램 및 추진절차에 대해서 현지 관계자들을 인터뷰함으로써 정책의 실행양태를 살펴

보고자 하였다. 특히 일본과 미국의 사례 연구를 통하여 우리나라의 항만정책 수립 및 추진시 발생할 수 있는 갈등을 최소화하기 위한 시민참여프로그램의 도입과 관련된 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구의 결과 항만정책 수립 및 추진시 시민참여절차의 법제화, 갈등조정 및 예방장치를 위한 법 정비, 정책정보의 설명 의무화 등이 요구된다는 점이 강조되고 있다.

본 연구는 본 원의 김형태 연구위원이 한광석 책임연구원 및 김찬호 연구원과 공동으로 수행한 것이다. 그러나 본 연구보고서가 간행되기까지는 많은 분들의 도움이 있었다. 특히 전남대학교의 신승식 교수는 갈등으로 인해 발생하는 사회적 비용의 추정과 관련된 이론적 관점에 대하여 많은 지문을 해 주었다. 또한 해양수산부의 윤두한 사무관은 항만정책 수립업무를 주관하는 정책실 무자의 관점에서 유익한 지문을 해 주었으며, 사회갈등연구소의 박태순 소장은 갈등이론 및 관리와 관련된 폭넓은 이해를 바탕으로 사회 전반적인 갈등관리에 대해 많은 조언을 해주었다. 또한 본 원의 정봉민 선임연구위원과 양창호 기획조정실장은 전체적인 내용과 보고서의 편집에까지 많은 도움을 주었다. 그리고 본 보고서가 출판되도록 행정 및 편집업무를 수행한 김미정·김란미 연구조원의 역할도 매우 컸다. 위에서 언급하지는 못했지만 이 연구보고서가 출판되기까지 많은 도움을 주신 모든 분들께 이 자리를 빌려 심심한 감사를 표하는 바이다.

2006년 12월

韓國海洋水產開發院  
院長 李 正 煥

---

# 목 차

---

ABSTRACT	i
요 약	iii
제1장 서 론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
1) 연구의 필요성 / 1	
2) 연구의 목적 / 4	
2. 연구범위와 방법	4
제2장 갈등이론에 대한 선행연구 고찰	7
1. 갈등발생 이론고찰	7
1) 고전적 갈등이론 / 7	
2) 손실회피론 / 8	
3) 공공선택이론(Public Choice Theory) / 9	
4) 게임이론(Game Theory) / 10	
2. 갈등해소수단	11
1) 공권력에 의한 갈등해소방법 / 11	
2) 법에 의한 갈등해소방법 / 11	
3) 사회적 합의형성에 의한 갈등해소 / 12	
3. 갈등관리 이론고찰	15
1) 고전적 갈등관리론 / 16	
2) 협상이론 / 16	

3) 조정이론(대안적 갈등관리론) / 17	
4) 사회적 합의형성이론 / 18	
4. 갈등관리에 관한 선행연구 .....	19
1) 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구 / 19	
2) 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안 / 20	
3) 국책사업 관련 갈등과 사회적 합의형성 / 21	
4) 기존 연구와의 차별성 / 22	

### 제3장 항만개발 관련 갈등사례 분석 ..... 23

1. 항만 갈등의 각종 유형 .....	23
2. 평택·당진항 갈등사례 .....	26
1) 갈등 발생원인 / 26	
2) 갈등 분쟁 진행과정 / 27	
3) 갈등의 쟁점사항 / 29	
4) 관련기관의 입장 / 30	
3. 부산항신항 명칭 및 항계관련 갈등 사례 .....	36
1) 부산항신항 명칭을 둘러싼 갈등 / 37	
2) 항계획정을 둘러싼 갈등 / 44	
4. 항만물동량 배분관련 갈등 사례 .....	52
1) 갈등 발생원인 / 52	
2) 갈등 진행과정 / 53	
3) 항만물동량 갈등 쟁점사항 / 55	
4) 관련기관의 입장 / 56	

### 제4장 항만 갈등의 사회적 비용 분석 ..... 59

1. 피해함수접근법에 의한 갈등비용 추정 .....	59
------------------------------	----

1) 항만 갈등재화의 분류 / 59	
2) 항만 갈등비용추정의 이론적 근거 / 60	
3) 평택·당진항 갈등비용추정 / 60	
4) 피해함수접근법의 문제점 / 63	
2. 조건부가치추정법에 의한 갈등비용추정 .....	63
1) 항만 갈등의 경제적 비용 추정 모형 / 63	
2) 항만 갈등의 경제적 비용 추정 / 65	
3) 추정결과 / 70	
3. 브랜드 가치평가를 통한 부산항신항 갈등비용 분석 .....	78

**제5장 항만 갈등원인 분석과 갈등해소를 위한 국내외 사례분석 — 81**

1. 항만 갈등원인 분석 .....	81
1) 항만정책 효과의 차이 / 81	
2) 항만정책 내용의 불완전성 / 82	
3) 이해관계 수렴기회의 부족 / 84	
4) 갈등조정 절차 및 기법의 미흡 / 90	
5) 갈등예방조치의 제도적 장치 미흡 / 91	
2. 갈등해소를 위한 국내외 사례분석 .....	92
1) 국내사례 / 92	
2) 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안 / 96	
3) 건설교통부 / 99	
4) 항만인력공급체계의 개편을 위한 지원특별법 / 102	
5) 미국의 항만 / 104	
6) 일본의 항만 / 111	
7) 특징 및 시사점 / 120	

**제6장 항만 갈등 관리 필요성 및 해소방안** ..... 121

- 1. 갈등관리 필요성 ..... 121
  - 1) 갈등비용의 최소화 / 121
  - 2) 항만경쟁력 약화의 방지 / 121
  - 3) 항만정책의 원만한 추진 / 122
  - 4) 참여 민주주의의 실현 / 123
  - 5) 공공갈등 관리절차의 제도화 / 124
- 2. 항만 갈등의 관리방향 ..... 124
  - 1) 갈등해소수단의 개발 및 제도화 / 124
  - 2) 사전단계에 의견수렴 기회 제도화 / 127
  - 3) 항만 갈등 예방·해결 능력의 향상 / 131

**제7장 결론 및 정책대안** ..... 133

- 1. 결론 ..... 133
  - 1) 항만정책에는 갈등이 동반 / 133
  - 2) 항만 갈등비용의 증가 / 134
  - 3) 갈등예방장치의 제도화가 필요 / 134
  - 4) 시민의사 반영절차의 도입 필요 / 135
  - 5) 외국 항만은 시민참여제도를 이미 법제화 / 135
- 2. 정책대안 ..... 136
  - 1) 시민참여절차를 법제화 / 136
  - 2) 갈등조정 및 예방위한 법령 정비 / 140
  - 3) 갈등조정 및 예법 관련 법령 내용 / 141
  - 4) 갈등 전문가 양성 및 우대 / 145
  - 5) 정책정보의 설명 의무화 / 145

**참고문헌** ..... 147

## 표목차

<표 3-1>	항만 갈등의 유형(이해당사자 기준) .....	23
<표 3-2>	항만 갈등의 유형(이해관계 기준) .....	25
<표 3-3>	평택·당진항만 명칭과 항계를 둘러싼 갈등 진행과정 .....	28
<표 3-4>	평택시와 당진군의 항만 분리지정에 따른 입장 비교 .....	31
<표 3-5>	평택·당진항 갈등을 둘러싼 해양수산부의 입장 .....	32
<표 3-6>	헌법재판소의 판결요지 및 소수 의견 .....	35
<표 3-7>	평택·당진항 지정관련 항만 관련업체 설문조사 결과 .....	36
<표 3-8>	신항만 명칭 결정 진행과정 .....	39
<표 3-9>	부산항신항 관련 광역자치단체간의 주장 근거 비교 .....	41
<표 3-10>	부산항신항 개발을 둘러싼 해양수산부의 입장변화 .....	43
<표 3-11>	부산시 경남도 간 해상경계를 둘러싼 갈등진행 사항 .....	47
<표 3-12>	해상경계를 둘러싼 부산시 경남도의 의견 비교 .....	50
<표 3-13>	신항 항계갈등을 둘러싼 관련기관의 입장 .....	51
<표 3-14>	컨테이너물동량 예측치(OSC) .....	53
<표 3-15>	항만물동량 갈등의 진행과정 .....	55
<표 3-16>	항만물동량 갈등을 둘러싼 개별 기관의 입장 .....	57
<표 4-1>	갈등해결을 위한 당진군의 회의 내용 및 참가인원 .....	61
<표 4-2>	갈등해결을 위한 당진 시민사회의 집결내용 및 참가인원 .....	61
<표 4-3>	평택·당진항의 갈등비용 추정을 위한 표본의 기본 통계 .....	71
<표 4-4>	평택·당진항 갈등비용 추정 모형의 설명변수 계수 추정치 .....	71
<표 4-5>	평택·당진항의 항만 갈등에 따른 비시장적 비용의 추정 .....	73
<표 4-6>	부산항신항의 갈등비용 추정을 위한 표본의 기본 통계 .....	74
<표 4-7>	부산항신항 갈등비용 추정 모형의 설명변수 계수 추정치 .....	75

<표 4-8>	부산신항만의 항만 갈등에 따른 비시장적 비용의 추정 .....	77
<표 4-9>	부산항 환적화물에 대한 브랜드 가치 영향 집계(1996~2005년) ..	79
<표 5-1>	항만정책심의회 의 심의내용 .....	85
<표 5-2>	항만정책심의회 의 구성 .....	86
<표 5-3>	항만기본계획의 주요내용 .....	87
<표 5-4>	환경분쟁 조정현황 .....	95
<표 5-5>	건설교통부 갈등관리인력풀 현황 .....	101
<표 5-6>	건설교통부의 갈등관리심의회 구성 .....	101
<표 5-7>	건설교통부 갈등관리 전문위원회의 구성 .....	102
<표 5-8>	일본 중요항만의 항만계획 수립절차 .....	112
<표 5-9>	일본 운수심의회 지문사항 .....	114
<표 5-10>	일본 국토교통성 항만국의 주민의견청취 절차 .....	116
<표 5-11>	동경 항의 Public Comment 실시내용 .....	117
<표 5-12>	요코하마 항의 Public Comment 절차 .....	118
<표 5-13>	항만고배활력 검토회 내용 .....	119
<표 7-1>	시민의견 모집에 관한 훈령에 포함되어야 할 내용 .....	139
<표 7-2>	갈등영향분석 대상정책 기준(안) .....	141
<표 7-3>	갈등관리인력풀 구성(안) .....	142
<표 7-4>	갈등관리심의회위원회의 구성(안) .....	143
<표 7-5>	전문위원회 위원구성(안) .....	144
<표 7-6>	갈등영향분석내용 .....	144

---

## 그림목차

---

<그림 1-1> 연구흐름도 .....	6
<그림 3-1> 평택·당진항의 해상경계 및 명칭 분쟁 지역 .....	27
<그림 3-2> 부산시 경남도 간의 해상경계 갈등 도면 .....	47
<그림 4-1> 항만 갈등의 경제적 비용 추정 과정 .....	64
<그림 4-2> 평택·당진항 갈등비용 추정에 대한 지불의사액의 95% 신뢰구간 .....	73
<그림 4-3> 부산항신항 갈등비용 추정에 대한 지불의사액의 95% 신뢰구간 .....	76
<그림 5-1> 미국의 항만계획 수립절차 .....	106
<그림 6-1> 항만 갈등조정신청 및 조정절차 .....	126
<그림 6-2> 항만기본계획 수립절차 개선방안 .....	128
<그림 6-3> 항만정책 수립절차 개선방향 .....	129
<그림 7-1> 항만계획 수립에 대한 시민 참여절차의 제도화 .....	137

## **ABSTRACT**

---

### **A Study of Causes & Resolution Methods of Conflicts Surrounding Ports**

Recently, there have been growing conflicts related to port policies among the interested groups and the conflicts have to some extent hampered the selection of port locations and the naming of ports and determining the sizes of ports. Although the limitations caused by such conflicts did not influence port policies seriously until now, there is a high possibility that they could become major obstacles toward achieving the goals and purposes of port policies when these conflicts are prolonged. Especially, if the conflicts cause difficulties regarding national port policies, there will be negative impacts on the ports' efficiency and national competitiveness or the brand images of Korea's ports.

Therefore, this study has aimed to analyze factors causing conflicts, by studying Busan New Port and Pyeongtaek-Dangjin Port cases in order to suggest preventive measures and conflict mediate methods. In order to accomplish the purpose of this study, it has tried to determine the social costs from the conflicts overall, using the Damage Function Approach (DFA), Contingent Valuation Method (CVM) and Brand Image Valuation Method (BIVM). Furthermore, this study has researched the Public

Involvement Program of the United States and Japan's Public Comment System through conducting e-mail queries and interviewing. In conclusion, this study has suggested the necessity and ways how to introduce legislation of a public involvement program from the planning stage of port development, the improvement of laws related conflict mediation and preventive measures, and the obligatory explanation of policy information related port development to the public.

## 제1장 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

- 연구의 필요성
  - 항만정책을 원활하게 추진하기 위해서는 항만정책 수립 및 추진과 관련하여 발생하는 갈등의 구체적 사례 분석을 통해 그 원인을 규명하고 해결방안을 강구할 필요가 있음
  - 항만정책 실시 이전의 정책구상 및 수립 단계에서 이해관계자의 요구를 반영한 정책을 강구하여 항만 갈등을 원천적으로 해소하고 항만정책의 추진 목표를 달성할 필요가 있음
  - 국무조정실은 정부가 추진하는 정책으로 인해 발생하는 공공갈등에 대한 관리정책을 모든 공공부문에 도입하려고 계획하고 있는바, 이러한 계획내용을 항만분야에 도입하는 방안을 강구하여 정부정책에 부응해 나갈 필요가 있음
- 연구의 목적
  - 항만 갈등이 발생한 평택·당진항의 명칭사례, 부산항신항의 명칭 및 항계획정 사례, 항만별 물동량 배분사례를 통해 항만 갈등 내용과 경과 및 해결과정을 구체적으로 분석함
  - 항만 갈등으로 인해 발생한 사회적 비용 규모를 계량화하여 갈등에 따른 피해의 정도를 구체적으로 파악하고자 함
  - 항만 갈등의 원인을 분석하고 국내외 사례분석을 통해 시사점을 도출하며 항만 갈등의 사전예방 및 사후조정장치를 제도화할 수 있는 방안을 강구·제시하여 정부가 수립·추진하는 항만정책 목표 달성의

효율화 및 극대화를 도모할 수 있도록 함

## 2. 연구범위와 방법

### ○ 연구범위

- 갈등이론을 고찰하고 선행연구의 내용과 한계를 분석함
- 국내항만에서 발생한 갈등의 구체적인 내용을 세 가지 사례를 통해 분석하고 항만 갈등에 따른 사회경제적 비용을 추정하며 갈등발생의 원인을 분석함
- 항만 갈등의 해결방안 강구를 위한 시사점 도출을 위해 국내외 갈등해소사례 및 제도의 현황을 분석함
- 항만 갈등의 관리필요성과 구체적인 예방 및 해결방안을 강구하고 이를 실천하기 위한 법·제도의 정비방안을 제시함

### ○ 연구방법

- 문헌분석, 갈등이 발생한 항만의 현지조사, 국내외 주요갈등관리제도 및 사례고찰, 연구자문위원회 구성 등을 활용함. 특히 갈등으로 인한 사회적 비용의 계량화를 위해 갈등발생 항만의 400여 주민에 대한 face to face 조사를 수행하고 피해함수접근법, 조건부가치측정법 및 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)을 가미한 주가이론 등을 활용함

## 제2장 갈등이론에 대한 선행연구 고찰

### 1. 갈등발생이론 고찰

- 고전적 갈등발생이론의 주창자인 마르크스와 막스 베버는 계급 간의 재산확보경쟁 및 유동자산에 대한 상대적 빈곤해결 과정에서 갈등이 발생한다고 주장하였음

- Kahneman, Knetsch, Thaler 등의 사회학자들은 개인 또는 집단이 손실을 회피하고자 하는 과정에서 갈등이 발생한다고 주장하였음
- 공공선택이론을 주장한 James M. Buchanan 교수는 국가의 공공정책 추진시 만장일치제를 통하기는 곤란하며, 따라서 다수결 제도를 통해 정책이 추진되나, 다수결 제도에 의할 경우 만족하지 않는 구성원들이 발생하고 이들에게는 갈등이 발생할 수밖에 없다고 주장하였음
  - 게임이론에 의하면 게임 참여자가 모두 나쁜 결과를 인식하면서도 자신의 이익극대화만을 위한 선택을 함으로써 결과적으로 모두가 손실을 볼 수밖에 없는 결과가 도출되어 갈등이 발생한다고 주장함

## 2. 갈등해소수단

- 갈등해소수단으로는 첫째, 공권력에 의한 갈등해소, 둘째, 법에 의한 갈등해소, 셋째, 합의형성에 의한 갈등해소 등 세 가지 방법이 있음. 특히 1990년대 이후 들어와 사회적 합의형성 제도가 새로운 갈등해소방법으로 대두하고 있으며, 미국 등지에서는 이미 이 제도가 활성화되고 있음

## 3. 갈등관리이론 고찰

- 갈등관리이론은 종래의 개별적인 학문 분야로부터 학제적인 분야로 전환되고 있음. 아울러 당사자 간의 교섭, 협의, 소송 등으로 해결할 것을 중시하는 고전적인 갈등관리이론으로부터 이해관계자 간의 협상을 중시하는 협상이론, 제3자의 개입·조정을 강조하는 조정이론, 공공정책 수립 과정에 대한 시민 및 이해관계자의 참여를 강조하여 갈등을 해소하려는 사회적합의형성이론 등으로 발전하고 있음

## 4. 갈등관리에 관한 선행연구

- 기존에 국내에서는 댐, 도로건설사업 등 대규모 국책사업과 관련되어

발생한 갈등사례를 분석하고 외국에서 새롭게 대두된 사회적 합의형성 시스템을 국내에 도입해야 할 필요성과 도로부문 등에 대한 사회적 합의형성 시스템 도입방법을 수행한 연구가 주류를 구성해왔음

- 그러나 갈등발생에 따른 사회적 비용의 계량화를 위한 연구는 거의 전무하며, 항만정책, 항만계획 수립 및 실천과 관련되어 발생하는 갈등에 대해서는 구체적인 사례 및 해소방안을 제시한 연구가 전무한 상황임. 이에 따라 본 연구에서는 항만 갈등의 구체적 사례와 그로 인한 사회적 비용 추정, 아울러 항만 갈등의 해소를 위한 구체적인 제도화 방안을 제시하고자 하는바 이러한 내용이 기존 연구와 차별되는 본 연구의 특징임

### 제3장 항만개발 관련 갈등사례 분석

#### 1. 항만 갈등의 각종 유형

- 이해당사자를 기준으로 항만 갈등을 유형화할 경우 항만근로자와 항만사업자, 항만사업자와 항만사업자, 지자체와 지자체, 국가와 지자체, 국가와 지역주민, 국가와 항만사업자, 국가와 시민단체, 지역주민과 지역주민의 갈등 등으로 구분할 수 있음
- 이해관계를 기준으로 항만 갈등을 유형화할 경우 항만개발 관련 작업권, 항만사업권, 항만개발 및 운영주체선정, 지역개발, 개발에 따르는 보상권, 환경보전 등이 주요 기준으로 작용하고 있음

#### 2. 평택·당진항 갈등사례

- 평택시와 당진군 간에 항만의 해상경계와 명칭을 둘러싸고 갈등이 발생하였음. 갈등의 원인은 1997년 12월 ‘평택항’ 부두조성 공사 완료 후 평택지방해양수산청이 평택시에 항만토지를 등록하였는데 완성된 토지의

일부가 당진군에 속하기 때문에 향만명칭을 ‘당진항’으로 지정해 줄 것을 요청하면서 갈등이 발생하였음

- 1998년 3월 이후 촉발된 갈등을 해소하기 위해 양 지자체 간에 지역주민을 포함한 회합과 집회, 세미나 등이 지속되었는데 당진군에서만 2005년 1월까지 19차례에 걸쳐 5,636명이 참여하였음. 그리하여 갈등이 발생한 지 5년 10개월 만에 종래의 향만명칭인 ‘평택항’을 ‘평택·당진항’으로 변경시킴으로써 해결되었음

### 3. 부산항신항 명칭 및 항계 관련 갈등사례

- 부산시와 경남도 간에는 부산항신항의 명칭과 항계획정을 둘러싸고 갈등이 발생하였음. 갈등의 원인은 1996년 1월 해양수산부가 ‘부산신항’ 명칭을 사용하였으나, 항만구역에는 진해지역이 많이 포함되어 있다는 이유로 1997년 2월 경남도지사가 항만명칭을 ‘부산·진해신항만’으로 변경해 줄 것을 요청하면서 갈등이 발생하였음
- 1997년 2월 이후 촉발된 갈등을 해소하기 위해 2005년 9월까지 해당 지자체와 해양수산부 간의 수차례 회의와 행정협의조정위원회 실무협의회 개최 등 많은 논의가 있었음. 그리하여 갈등이 발생한 지 8년 10개월 만에 항만명칭을 ‘부산항신항’으로 변경시킴으로써 해결되었음

### 4. 항만물동량 배분 관련 갈등사례

- 광양시, 부산시, 인천시 간에는 컨테이너 부두 개발계획 수립을 위한 물동량 배분 과정에서 갈등이 발생하였음. 갈등의 원인은 1995년 2월 한국해양수산개발원이 항만물동량 예측결과를 발표하였는데, 이 결과에 대해 같은 달 광양지역 80여개 시민단체가 광양항 개발 축소 움직임이 있다고 피켓팅 시위를 개시함으로써 부산지역, 나중에는 인천지역 시민단체를 포함한 갈등이 발생하였음

- 갈등해소를 위해 해양수산부는 2005년 6월 물동량 추정 재용역 실시를 발표하고, 2005년 11월 항만물동량에 대해서 '상시모니터링시스템'을 구축하며 항만개발 방식에 'Trigger Rule'을 적용하겠다는 방침을 검토하면서 해결되었음

## 제4장 항만 갈등의 사회적 비용 분석

### 1. 피해함수접근법에 의한 갈등비용추정

- 피해함수접근법은 기회비용이론과 유사한 분석기법으로서 이 이론에 의해 관련자료를 수집하여 평택·당진항의 갈등발생에 따른 사회적 비용을 추정한 결과 총 5억 5,878만 원으로 추정되었음

### 2. 조건부가치측정법에 의한 갈등비용추정

- 조건부가치측정법은 갈등으로 인해 지역주민이 받게 되는 피해의 정도를 화폐적 가치로 평가하여 추정하는 방식임. 이 방식에 의해 400명의 지역주민을 대상으로 1:1 설문조사를 수행하였는데 항만 갈등해소를 위한 화폐적 비용부담 의사에 대한 조사결과 평택·당진항 갈등에 따른 사회적 비용은 45억 3,600만 원, 부산항신항 갈등에 따른 사회적 비용은 362억 5,749만 원으로 추정되었음

### 3. 브랜드 가치평가를 통한 부산항신항 갈등비용 추정

- 컨조인트 분석방법에 의한 부산항의 브랜드 가치는 연평균 1,017억 310만 원에 이르는데 이 중 부산항신항의 갈등으로 인한 브랜드 가치 감소는 12.5%인 127억 1,638만 원으로 추정되었음

## 제5장 항만 갈등원인분석과 갈등해소를 위한 국내외 사례 분석

### 1. 항만 갈등원인분석

- 항만 갈등이 발생하는 원인은 다음의 네 가지로 분석되었음
  - 첫째, 항만정책이 이해집단 간에 미치는 영향이 상이하기 때문임. 즉 정책효과가 유리하게 작용하는 집단, 불리하게 작용하는 집단이 있는데 이러한 효과의 상충이 이해집단 간 갈등의 직접적인 원인으로 분석되었음
  - 둘째, 항만정책내용이 불완전한 데에서 기인함. 항만정책은 객관성과 합리성을 가져야 하지만, 기존 제도를 개선하려는 의도적인 정책목표에 의하여 불가피하게 상대적인 손실을 입게 되는 집단이 발생함. 이는 정책내용을 완벽하게 수립할 수 없는 구조적인 특성에 기인하여 갈등이 발생하는 것임
  - 셋째, 갈등을 사전에 조율할 수 있는 이해관계 수립기회의 부족에 기인함. 물론 현재 항만계획 수립과정에서 항만정책심의회, 고시·공고, 정부기관 및 지자체와의 협의, 청문 등을 실시하고 있으나, 절차 및 내용의 실효성이 부족하고 다수 시민 및 이해관계자의 의견참여 기회가 법적으로 보장되어 있지 않음
  - 넷째, 갈등조정절차 및 기법의 미흡에 기인함. 갈등이 발생하더라도 갈등을 조정할 수 있는 다양한 기법이 개발되어 활용된다면 갈등피해를 최소화시킬 수 있을 것임. 그러나 현재에는 이러한 갈등관리기법이 거의 전무한 상태라고 할 수 있음

### 2. 갈등해소를 위한 국내외 사례 분석

- 환경부는 1990년 ‘환경분쟁조정법’을 제정하고 ‘환경분쟁조정위원회’를 설립하여 정부의 각종 정책 및 비정부단체 또는 개인의 행위로 인해 발

생하는 환경분쟁의 알선·조정 및 재정(裁定)을 해 분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하고 있음

- 국무조정실은 2005년 공공정책 수립 및 시행과정에서 발생하는 공공갈등을 예방 및 해소하기 위해 모든 정부부처로 하여금 갈등해결방안을 수립하고 사전예방조치를 강구하도록 하는 법안(공공기관의 갈등관리에 관한 법률안)을 입법예고하여 항만 관련 갈등을 포함한 공공갈등을 예방할 수 있는 조치를 취하고 있음
- 건설교통부는 건교부 소관 정책수립 및 추진과정에서 발생하는 갈등을 해소하기 위해 2004년 ‘갈등관리특별T/F 및 갈등관리심의위원회 설치·운영규정’을 제정하고 ‘갈등관리특별T/F’ 및 ‘갈등관리심의위원회’를 설치하여 갈등 예방과 해결에 노력하고 있음
- 해양수산부는 2005년 항만인력공급체제의 개편을 위해 ‘항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법’을 제정하고 체제개편을 이해당사자인 노·사·정 3자의 협의를 통한 합의로 추진하기로 하였는데 이해당사자의 합의방식을 도입한 것은 매우 특징적인 조치임
- 미국의 항만에서는 항만계획 등 중요정책 수립시에 시민참여를 의무화하고 있음. 이는 1987년 The Open Meeting Act, 2001년의 Ralph M. Brown Act, 2003년의 개정 Ralph M. Brown Act 제정을 통해 추진되고 있음. 그리하여 중요항만정책 수립과정에서 시민과 이해관계자를 참여시킴으로써 이해관계의 상충을 사전에 해소하여 갈등 예방에 노력하고 있음
- 일본의 항만에서는 항만계획 등 중요정책 수립시에 이해관계자로 구성되는 교통정책심의회, 항만심의회에 자문하도록 하고 있음. 더구나 2001년 6월 이후에는 Public Comment 제도를 도입하여 중요정책 수립에 앞서 반드시 지역주민과 이해관계자의 의견을 청취하도록 하여 갈등의 예방에 노력하고 있음

## 제6장 항만갈등 관리의 필요성 및 해소방안

- 항만 갈등을 관리해야 할 필요성은 다음과 같음
  - 첫째, 항만 갈등에 의해 발생하는 피해를 최소화하기 위함임
  - 둘째, 항만 갈등으로 인해 야기되는 항만경쟁력 약화를 방지할 필요가 있기 때문임
  - 셋째, 정부가 추진하는 항만정책을 원활하게 추진하여 정책목표를 극대화할 필요가 있기 때문임
  - 넷째, 항만정책 수립과정에 이해관계자의 의견을 반영시킴으로써 참여 민주주의를 실현하고 절차의 합리화를 도모할 필요가 있기 때문임
- 항만 갈등을 관리해 나가기 위해서는 다음의 방안이 필요함
  - 첫째, 갈등해소수단을 개발하고 이를 제도화해 나가야 함. 현재는 갈등발생시 해소수단이 다양하지 못하고 더구나 제도화되어 있는 해소수단이 불비함. 따라서 향후에는 갈등해소수단의 다양화 및 이에 대한 제도화가 필요함
  - 둘째, 정책 실시 이전의 사전단계에서 이해관계자의 의견수렴 기회를 가지는 것임. 사전조율 없이 수립하는 정책의 실시 이후에는 갈등이 발생할 수밖에 없기 때문에 갈등이 발생하기 이전의 정책수립단계에서 이해관계자의 의견을 수렴할 수 있는 제도를 도입하도록 함
  - 셋째, 항만 갈등의 예방과 해결능력을 향상시켜 나가야 함. 항만 갈등은 정책당국자의 갈등관리능력 유무에 따라 달라짐. 따라서 항만 갈등을 효율적으로 관리·조정해 나갈 수 있도록 정책담당자에 대한 교육·훈련을 통해 관리능력을 양성시켜 나가야 함

## 제7장 결론 및 정책대안

### 1. 결론

- 본 연구의 결과 다음의 내용을 획득할 수 있었음
  - 첫째, 항만정책에는 반드시 갈등이 동반될 수밖에 없다는 점임. 이는 오늘날 정책학 이론에서 강조하고 있는 내용이기도 한데 그 이유는 앞에서 분석한 바와 같이 이해집단 간의 이해가 상반되기 때문임
  - 둘째, 세 가지 항만 갈등사례를 분석한 결과 항만 갈등에 따른 사회적 비용은 수백억 원에 이를 정도로 큰 규모임이 확인되었음. 향후에는 사회적 비용이 더욱 증가할 새로운 항만 갈등사례의 발생 가능성을 배제할 수 없음. 따라서 항만 갈등을 예방하고 조정해 나가는 것은 항만당국의 기본적 의무임
  - 셋째, 항만 갈등이 발생하더라도 이를 최소화시켜 나가야 하므로 갈등이 발생한 사후단계에서 조정해 나가는 방식도 필요하지만, 그보다는 효율적인 예방장치의 제도화가 필요함
  - 넷째, 항만 갈등을 예방하기 위한 기본적인 정책수단으로서 정책구상 및 수립단계에서 시민 및 이해관계자의 의사를 반영하는 절차를 도입해 나가야 함
  - 다섯째, 미국, 일본 등의 항만에서는 1990년대 이전부터 시민참여제도를 법제화하여 갈등예방조치를 실시하고 있음. 이에 따라 우리나라도 이러한 현황을 감안하여 시민참여제도의 법제화가 요구됨

### 2. 정책대안

- 본 연구의 결론으로서 다음의 정책대안을 건의함
  - 첫째, 중요 항만정책 수립 과정에서 시민참여절차를 법제화하도록 함. 구체적으로는 시민 및 이해관계자의 의견수렴을 의무화시켜 나가야 함. 의견수렴방법으로는 Public Comment 실시, 시민단체의 활용, 정

부정책정보종합센터의 설치 등이 건의됨. 아울러 시민의견 모집 관련 법령을 정비해 나가야 하고, 이 제도의 실효성을 제고시키기 위해 이벤트 등을 통한 꾸준한 정보 제공 등이 필요함

- 둘째, 갈등조정 및 예방을 위한 법령을 정비해 나가야 함. 불가피하게 갈등이 발생할 것으로 예상되거나 갈등이 현재화될 경우에는 이에 대처해 나갈 수 있는 갈등조정 및 예방관련 법령을 정비하도록 함. 이 법령에 포함되어야 할 내용으로는 갈등영향분석 대상정책의 규정, ‘갈등조정회의’의 구성과 기능, 갈등관리를 위한 ‘갈등관리심의위원회’의 구성과 기능 등이며, 이를 통해 갈등영향을 분석하도록 하는 것임
- 셋째, 갈등관리의 실효성을 제고시켜 나가야 하며 이를 위해 갈등전문가를 양성하고 우대해 나가야 함. 구체적으로는 갈등관리능력 유무를 급여, 인사고과 기준 등에 반영시켜 나가도록 함
- 넷째, 항만정책정보의 설명(Accountability)을 의무화하도록 하는 것임. 항만당국은 국민으로부터 효율적이고 발전적인 항만정책을 수립 및 집행하도록 권한을 위임받았기 때문에 그 의무를 다할 필요가 있음. 이를 위해서는 항만행정을 폐쇄형에서 개방형으로 전환하고 항만 이용자가 용이하게 항만정책을 이해하여 갈등을 예방할 수 있도록 정책정보를 개방해 나가야 함

# 제1장

## 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

#### 1) 연구의 필요성

항만정책 수립 및 추진을 둘러싼 이해관계자 간의 갈등이 표출되면서 항만 입지 선정, 명칭확정 및 개발규모 설정 등에 많은 제약이 나타나고 있다. 이러한 갈등이 아직 정책추진의 표류를 초래할 정도로 확대되고 있지는 않으나 갈등현상이 빈번해지고 장기간 방치될 경우에는 항만정책이 표류될 가능성도 배제할 수 없다.

항만 갈등이 봉합되지 않고 지속될 경우에는 중요 항만정책의 추진 지연과 정부정책에 대한 불신, 항만의 경쟁력 약화, 그리고 국력의 낭비 등이 초래될 것으로 보인다. 이에 따라 항만 갈등해소를 위한 방안 강구가 요청되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구를 수행해야 할 필요성을 보다 구체화시키면 다음과 같다.

#### (1) 항만 갈등의 원인 규명 및 해결방안 강구

항만 갈등이 발생하는 원인 규명과 해결방안을 강구할 필요가 있다. 1999~2004년 평택·당진항에서는 항만명칭을 둘러싼 관련 지자체 및 지역주민 간의 갈등이 발생하여 한동안 혼란을 초래했다. 1996~2005년간의 약 10여 년간

부산·경남지역에서는 부산항신항의 명칭을 둘러싸고 부산시와 진해시·경남도 간에 갈등이 발생하였는데, 이는 행정기관뿐만 아니라 지역주민들 간의 갈등으로 확대되었다. 또한 2005년에는 항만물동량 전망을 둘러싼 인천시·평택시·광양시·부산시 간의 갈등이 발생하였다.

이러한 갈등현상이 현재에는 부산·경남, 인천, 평택, 광양지역에서만 발생하고 있으나 항만개발규모의 확대, 이해관계가 첨예한 항만정책의 실시에 따라 향후에는 타 지역에서도 발생할 소지가 있다. 항만 갈등은 때때로 많은 시간과 노력의 낭비를 의미하므로 정확한 원인 규명을 통해 적절한 대응방안을 강구해 나가야 한다.

### **(2) 항만정책의 원활한 추진**

항만정책의 원활한 추진을 도모할 필요가 있다. 민간자본의 축적, 민간경영 기법의 활용 및 규제완화 등으로 민간의 능력이 증대하고, 민간의 의식구조가 성숙해지는 가운데 이해관계에 영향을 미치는 정책수립이 빈번히 이루어지고 있어 이해관계자 간 갈등이 향후에도 빈번해질 것으로 예상된다. 이에 따라 갈등이 확대되기 이전에 갈등관리방안 또는 갈등발생구조의 최소화 방안을 강구해 둘 필요가 있다. 이러한 방안을 강구해 두지 않으면 갈등이 확대되어 항만정책의 추진을 곤란하게 만들고 나아가 항만경쟁력을 약화시킬 것이 명백하기 때문이다.

### **(3) 이해관계자의 요구를 반영한 항만정책의 수립**

시민 및 이해관계자의 요구를 항만정책에 반영할 필요가 있다. 현재 항만정책은 중앙 행정기관인 해양수산부에 의해 주도적으로 수립되고 있다. 그런데 그동안 우리 사회의 민주화·지방화·정보화 등이 가속화되면서 시민 및 이해관계자의 항만정책 수립에 대한 참여욕구가 커지고 있다. 환경, 노동, 개발사업 분야에서는 이미 다양한 이해관계자의 욕구가 표출되고 있으며 이에 따라 각 정책당국은 이러한 다양한 욕구를 정책수립에 반영하려는 노력을 보

이고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 흐름은 항만분야에도 나타날 것으로 예상된다. 즉 새로운 가치관을 가진 다양한 이해관계자가 항만정책 수립에 참여하려는 의사를 가지고 있어 종래의 정책수립 구조와 절차에 문제를 제기할 것으로 예상된다. 이에 따라 과거와 같이 정부가 경제적, 과학적 합리성에 근거한 일방적인 정책결정보다는 시민과 이해관계자의 참여를 통한 절차적 합리성에 근거한 정책수립의 필요성이 강조될 것이다. 이에 대비하기 위해서는 시민과 이해관계자의 의사를 정책에 반영시키는 방안을 강구해 나가야 한다.

#### (4) 선진 외국항만의 갈등해소 시사점 활용

선진 외국항만에서 활용되고 있는 갈등해소방안을 활용할 필요가 있다. 외국 선진항만에서는 최근 항만 갈등을 해소하기 위한 각종 제도를 도입하고 있는 것으로 알려져 있다. 미국과 유럽 및 일본 등 선진 외국에서는 항만정책 수립 및 갈등관리 영역에서 참여적 의사결정방식의 채택을 규정하고 실질적인 방법론을 구축해오고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 상황을 감안할 때 우리나라도 정책수립에 대한 참여제도의 마련이 시급한 것으로 판단된다.

#### (5) 정부의 공공갈등관리 정책을 항만분야에 도입

정부의 공공갈등관리 프로그램을 항만분야에 도입할 필요가 있다.

근년 들어와 환경, 개발사업 등을 둘러싼 공공갈등사례가 빈번히 발생하자 정부가 이에 적극 대처하고 있다. 2003년 참여정부는 공공갈등의 해소를 위한 범정부적인 대처로 ‘지속가능발전위원회’에 ‘갈등관리정책연구팀’을 구성하고

---

1) 노동부는 ‘노동위원회’를, 환경부는 1991년에 ‘환경분쟁조정위원회’를, 건설교통부는 2004년에 ‘갈등관리기획단’을 각각 설치·운영하고 있음.

2) EU는 2001년 ‘유럽거버넌스백서’를 통해 참여적 의사결정은 조기협외와 과거 경험에 바탕을 둔 보다 효과적인 정책형성을 가능하게 한다고 규정하고 있음. OECD는 ‘정책의 파트너로서 시민(Citizens as Partners)’을 강조하며 정책수립에 있어서 정보제공, 지문, 시민참여를 확대해 나가고 있음.

갈등관리시스템 구축방안을 수립하였다. ‘지속가능발전위원회’는 2004년에 갈등관리를 위한 법률의 제정과 공공분쟁 및 갈등 개선을 위한 법제도의 개선을 추진하여 2005년 5월 27일에 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)’을 마련하였다. 이 법률안은 현재 정부위원회에 상정된 상태에 있다.

이 법안은 모든 정부부처로 하여금 갈등예방정책을 수립하고 이미 발생한 갈등에 대해서는 이해관계자 간의 협의를 통해 관리하도록 요구하고 있으며, 국민에게 중대한 영향을 미치는 정책수립 및 추진에 앞서 ‘갈등영향분석’을 하도록 하고 있다. 물론 이 법률안은 갈등관리방안 수립을 강제화하고 있지는 않으나, 항만정책이 시민 및 이해관계자에게 미치는 중요성을 감안할 때 항만당국은 이 법안의 취지를 수용하여 항만 갈등 관리방안을 마련해야 할 것으로 보인다.

## 2) 연구의 목적

이상과 같은 연구배경 및 필요성에 의하여 본 연구에서는 항만정책 수립 및 추진과정에서 발생하는 갈등 사례를 평택·당진항 명칭 사례, 부산신항만 명칭 및 항계 확정 사례, 물동량의 항만별 배분 사례의 세 가지 대상을 통해 살펴본다. 그리고 이들 사례에서 발생한 사회적 비용 규모를 계량적으로 추정함과 아울러 항만 갈등의 원인을 분석하고 해결할 수 있는 방안을 강구한다. 특히 갈등발생의 사전예방조치 및 사후조정장치 등을 체계적으로 수립·실천할 수 있도록 하여 항만정책 수립 및 추진의 원활화를 통한 항만정책 목표 달성의 효율화 및 극대화를 기하고자 하는 것에 연구의 목적을 두고자 한다.

## 2. 연구범위와 방법

위와 같은 방법으로 수행되는 본 연구의 주요 범위는 다음과 같다.

제 2장에서는 갈등원인에 관한 이론과 갈등관리에 관한 각종 이론을 고찰하고 선행연구를 분석하며, 본 연구의 차별성을 명확히 한다.

제 3장에서는 국내 항만에서 발생한 갈등내용을 세 가지 사례를 통해 구체적으로 분석한다.

제 4장에서는 항만 갈등발생에 따른 사회·경제적 비용을 추정하며 갈등발생의 원인을 분석하고자 한다.

제 5장에서는 갈등해결방안 강구를 위한 시사점을 도출하기 위해 국내외 갈등해소 사례 및 제도의 현황과 시사점을 분석한다.

제 6장에서는 항만 갈등의 관리 필요성과 구체적인 예방 및 해결방안을 강구한다.

제 7장에서는 본 연구의 결과를 요약·정리하고 결론을 제시하며, 필요한 법·제도의 정비방안을 정책 건의한다.

주요 연구방법은 문헌분석, 국내 주요 항만 갈등사례 분석, 국내외 주요 갈등관리제도 및 사례 분석, 연구자문위원회 구성·운영 등을 활용하고자 한다.

우선 문헌분석은 지속가능발전위원회, 국무조정실, 해양수산부 등 각종 정부의 자료를 중점적으로 분석하고 신문 및 인터넷 등도 활용하였다. 또한 항만관계 전문가 및 관련단체 등으로부터 관련 논문 및 자료를 수집·분석하였다.

국내 주요 갈등사례 분석은 부산항, 평택·당진항의 명칭사례, 항계설정사례, 물동량 배분사례 등을 분석하였다. 각각의 사례에 대해 정책추진절차와 대응행동, 갈등원인과 조정방식, 이슈와 정책의 확인(fact finding) 등을 중심으로 분석하였다.

주요 사례의 사회적 비용분석은 피해함수접근법, 조건부가치측정법 및 컨조인트 분석방법을 가미한 주가이론 등을 통해 수행하였다. 피해함수접근법으로 추정하기 위해서 갈등발생 항만에서 실제로 나타난 피해 정도에 대한 정보를 지역 언론 등 각종 매체를 통하여 수집하였다. 그리고 조건부가치측정법으로 추정하기 위해서는 본 연구진이 직접 갈등항만 현지를 방문하고 400여 명을 대상으로 face to face 방식으로 설문조사를 하였다. 컨조인트 분석방법을 가미

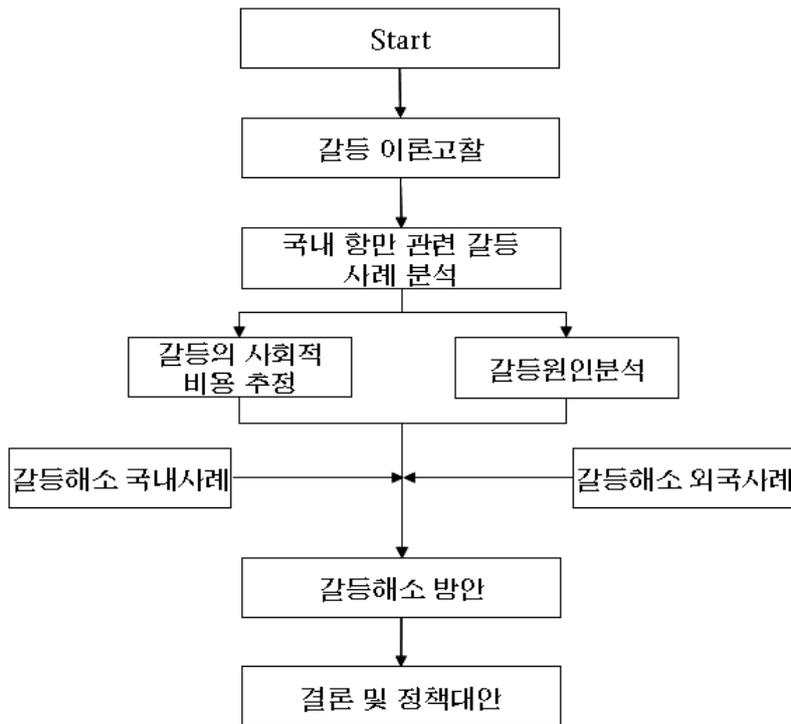
한 주가이론에 의거, 사회적 비용을 추정하기 위해 증권거래소의 관련 전문가 및 M&A 전문 변호사의 의견을 직접 청취하고 유사사례를 살펴보았다.

갈등 예방 및 조정과 관련된 국내 사례로서는 환경분쟁위원회, 건설교통부, 항만노무공급체제 개편사례 등을 선정하였다. 해외 사례로서는 미국, 일본의 항만정책 수립과정 등을 선정하였다.

한편 연구자문위원회를 구성·운영하여 연구범위 및 내용에 대한 조정과 의견수렴 과정을 거쳤다. 연구자문위원회는 갈등관리 분야 전문가 및 공무원 등으로 구성하였으며, 이를 통해 연구의 전반적인 내용에 대한 연구자문을 받았다.

마지막으로 본 연구를 수행하기 위한 연구흐름도는 다음 그림과 같다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



## 제2장

### 갈등이론에 대한 선행연구 고찰

#### 1. 갈등발생 이론고찰

##### 1) 고전적 갈등이론

고전적인 갈등이론으로는 마르크스와 막스 베버의 갈등론을 들 수 있다.

19세기 초반 마르크스는 재산확보를 위한 계급 간의 마찰과정에서 갈등이 발생한다고 주장하였다. 즉 노예, 토지, 자본 등은 역사적으로 어느 특정 세력에 의해 지배되어 왔으며, 이를 차지하기 위한 노예와 노예 소유주, 소작농과 토지 소유주, 자본가와 노동자 등 계급 간의 마찰이 갈등으로 나타났다고 설명하고 있다. 그리고 이들은 정치권력 장악을 통하여 노예, 토지, 자본에 대한 소유권을 획득하려고 끊임없이 노력해왔다는 것이다.

한편 막스 베버는 고정자산에 대한 소유욕구보다는 유동자산 및 정신적 자산에 대한 소유욕구로부터 갈등이 발생한다고 주장하였다. 막스 베버는 마르크스와 달리 실질적으로 소유하고 유통시킬 수 있는 유동자산에 대한 상대적 빈곤을 해소하는 과정에서 갈등이 발생한다고 주장하였다. 즉 인간은 자신의 이러한 욕망을 사회적으로 합리화하기 위해 끊임없이 대화하고 협상하며 연합체를 형성하려는 특성을 지니는데, 그러한 과정에서 개인과 개인, 연합체와 연합체 간에 갈등이 발생한다는 것이다.

## 2) 손실회피론

많은 경제학자와 사회학자들은 개인 또는 집단이 손실을 회피하고자 하는 과정에서 갈등이 발생한다고 주장하고 있다. 이 이론은 Kahneman, Knetsch, Thaler 등에 의해 주장되고 있다. 이들은 손실회피론을 다음의 세 가지로 설명하였다.

첫째, 인간은 본질적으로 자신이 가지는 사회경제적 가치의 손실을 싫어한다는 것이다. 즉 인간은 자신이 소유하고 있는 사회경제적 가치를 높이려는 속성을 가지고 있으며, 그것이 축소될 가능성이 발생할 경우 축소방지를 위한 과정에서 갈등이 발생한다는 것이다.<sup>3)</sup>

둘째, 사회경제적 가치의 소유에 대한 상대적 불균형 또는 박탈감에 의해 사회적 갈등이 발생한다는 것이다. 즉 자신이 추구하는 사회경제적 가치보다 자신이 가지고 있는 가치가 부족하거나 보다 높은 가치실현을 위한 능력이 부족한 경우 사회에 대한 갈등이 발생한다고 보는 것이다.<sup>4)</sup>

셋째, 사회적 현상에 대한 당사자의 태도에 따라 갈등이 발생한다는 것이다. 특정 사회적 이슈가 발생하거나 특정 정책이 수립·실시되면 당사자는 그에 따른 영향을 받을 수밖에 없다. 이 때 당해 사회적 이슈와 정책에 능동적으로 대응하는 부류가 있는 반면, 매우 소극적으로 대응하는 부류가 있다. 전자의 부류를 over estimators라 하고, 후자의 부류를 under estimators라고 한다.<sup>5)</sup> over estimator는 대개 사회적 이슈 또는 정책의 추진에 따라 경제적 이익을 얻는 경향이 강하므로 정책의 추진을 지원하는 데 반해 under estimator는 그러하지 못하다. 이와 같이 사회적 이슈 또는 정책의 실행에 대한 대응태도에 따라 갈등이 발생한다는 것이다.

---

3) Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R., "Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem", *Journal of Political Economy*, 98(6), 1999, pp. 1325~1348.

4) Thaler, R. H., "The Ultimatum Game", *Journal of Economic Perspectives*, 1988, 2, pp. 195~206.

5) Tajfel, H., "Differentiation Between Social Groups ; *Studies in the Social Psychology of Intergroup Relation*", New York : Academic Press, 1978.

### 3) 공공선택이론(Public Choice Theory)<sup>6)</sup>

1962년 미국의 제임스 뷰캐넌(James M. Buchanan) 교수는 그의 저서 「The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy」에서 공공선택이론을 처음으로 주장하였다.

공공선택이론은 대다수 국민의 공익을 위하여 정부가 직접 시장경제에 관여하지만, 오히려 시장경제를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 경우 국민이 직접 투표와 같은 공공선택을 통해 자원배분의 효율성을 높일 수 있는 방안에 대한 이론이다.

뷰캐넌 교수는 정부가 선택한 정치경제적 의사결정이 왜 시장경제를 악화시키는 결과를 초래하는지에 대한 분석을 통해, 정부가 주어진 규칙에 따른 정치경제적 선택보다 규칙 자체에 대한 선택을 통해 정치경제적 정책을 선택해야만 보다 많은 사람들에게 이익이 분배된다고 주장하였다.

아울러 그는 인간은 자신의 이익을 위해 우선 행동한다고 전제하면서, 정부의 관료 또는 정치인 모두 인간이므로 국민의 이익을 우선시하기에 앞서 자신의 이익을 먼저 추구하여 정책 방안을 선택하는 경우가 많음을 지적하였다. 이러한 경우, 국민은 정부의 잘못된 정책실행으로 자신의 이익을 침해당할 수 있으며, 이로 인해 국민과 정부 사이에는 갈등이 발생하게 되는 것이라고 하였다.

공공선택의 방법에는 모든 구성원의 의견이 일치될 경우에만 정책이 추진되는 ‘만장일치제’와 구성원 과반수의 반수 이상의 동의를 득한 정책이 추진되는 ‘다수결 투표제도’가 있다. 이 중 만장일치제도는 구성원 모두의 의견이 일치되기 때문에 정책이 추진되어도 구성원 간의 갈등은 발생하지 않는다. 그러나 다수결 투표제도는 자체적 모순으로 인해 모든 구성원을 만족시키는 방안이 도출되기 힘들며, 이로 인해 사회구성원 간에 끝없는 갈등이 발생할 가능성이

---

6) Shaw, S. J., "Public Choice Theory", *The Library of Economics and Liberty*, 1993.

높다.

따라서 이해집단이 많고 추진해야 하는 정책이 많을 경우, 사회구성원 간 합의 도출하기 위한 투표에 소요되는 비용이 정책 선택에서 오는 편익보다 클 경우가 발생하게 된다. 이는 공공선택이 실패로 귀결될 수 있는 가능성이 높아 짐을 시사하며, 이러한 모순으로 인해 이해집단과 정책적 대안이 적을 경우 오히려 효율성이 높아질 수 있다.

#### 4) 게임이론(Game Theory)<sup>7)</sup>

게임이론은 바빌로니아인인 탈무드에 의해 그 내용이 정립된 이후 수학자를 포함한 많은 경제학자들이 인간 상호간에 발생하는 경쟁적 선택의 결과에 대한 분석을 시작한 데에 기초한다.

즉 게임이론은 선택에 대한 결과가 자신뿐만 아니라 다른 사람의 선택의 결과로부터도 영향을 받는다는 것을 전제로 게임에 임하는 경기자들의 선택에 따른 경쟁상황을 분석하는 이론이다.

게임이론의 특징은 게임에 참여하는 모든 사람들이 나쁜 결과가 도출될 수 있다는 것을 인식하면서도 자신의 선택은 다른 참여자에 비해 더 나은 결과를 도출할 수 있다는 믿음에서부터 시작한다는 것이다. 이는 참여자들이 상대방의 선택과는 무관하게 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 전략을 수립하고 결정한다는 것을 의미한다.

게임에 대한 경기자들의 행동양식은 크게 상호협조와 상호 비협조로 양분된다. 상호협조적 게임(Cooperative game)이란 협의에 의한 계약을 통하여 게임 당사자 모두 게임을 통해 이익을 추구할 수 있는 게임을 말한다. 반면 상호 비협조적 게임(non-cooperative game)이란 상대방의 선택에 대한 가능성을 분석한 후 자신의 의사결정을 내림으로써 상대방에 비해 자신의 이익을 보다 극대

---

7) McCain, A. R., *Game Theory : A Non-Technical Introduction to the Analysis of Strategy*, Drexel University. 1999.

화하는 것을 말한다.

한편 상호 비협조적 게임을 통하여 경기자들은 자신의 이익 추구에 대한 많은 비용(sunk costs)을 지불하게 되며, 이 비용보다 낮은 이익이 발생할 경우에는 경기자 모두 손해를 보는 결과가 초래될 수 있다는 것이다.

## 2. 갈등해소수단

갈등이 발생하면 어떤 형태로든 외부로 표출되는데 갈등표출은 곧 갈등해소수단이 되기도 한다. 일반적으로 갈등은 크게 세 가지 방법을 통해 해소된다. 첫째는 공권력에 의한 갈등해소방법, 둘째는 법에 의한 갈등해소방법, 셋째는, 사회적 합의형성 방법이다.

### 1) 공권력에 의한 갈등해소방법

갈등발생에 대해 공권력을 투입하여 강제적으로 제거하는 방식이다. 국가가 갖는 군, 경찰 등의 공권력을 행사하여 갈등을 제거하는 방식이 여기에 해당한다. 이 방식에서는 당사자에 대한 합리적 설득이나 거래 등을 통하지 않고 무력적인 수단을 통해 행사하는 것이 특징이다. 따라서 이 방식에 의한 갈등해소는 장기적으로 지속되기 힘들며, 단기적으로 유지될 수밖에 없다.

### 2) 법에 의한 갈등해소방법

소송을 통한 재판은 갈등해소를 위한 매우 일반적인 수단으로 활용된다. 이 해당사자 간의 의견이 일치하지 않거나, 자율적인 방법으로 조정되지 않을 경우 법적 제도에 의존하여 갈등을 해결하는 방식이다.

그런데 이 방법은 법적인 차원에서는 갈등해소가 이루어지지만 갈등당사자 간 갈등의 본질적인 원인은 해소하지 못하는 단점을 가진다. 즉 법적인 갈등해소수단은 갈등에 관한 법적 차원에서 종지부를 찍는 수단이 되기는 하지만, 시간과 비용이 많이 소요되며 판결내용에 따라서는 이해당사자 간 감정의 앙금을 완전히 해소하지 못하는 문제점이 있다.

### 3) 사회적 합의형성에 의한 갈등해소

‘합의형성(Consensus Building)’이란 갈등관련 집단간 갈등을 해소하기 위한 다수결에 의하지 않는 합의를 도출하는 것을 말한다. 합의형성은 통상적으로 환경관련 갈등에서 많이 쓰이는 방법으로 오존층 훼손방지를 위한 이산화탄소 사용규제(Over Limiting chlorofluorocarbons: CFCs) 등이 대표적인 사례이다.

합의형성은 일반적으로 ‘조정자(mediator)’에 의해서 도출된다. 미국 콜로라도 대학 갈등연구협회(Conflict Research Consortium)의 합의형성에 의하면 합의형성 도출과정은 일곱 단계로 구성된다.<sup>8)</sup> 첫 단계는 합의형성에 필요한 구성인원의 자격을 규정·모집하는 것이다. 두 번째 단계는 합의형성에 사용될 과정 또는 절차를 규명하는 것이다. 세 번째 단계는 갈등의 원인 규명 및 분석이다. 네 번째는 갈등해소의 대안별 분석 및 규명이다. 다섯 번째는 결정 단계이다. 여섯 번째는 갈등해소방안을 최종 결정하고 이에 대한 합의를 도출하는 것이다. 마지막 단계는 합의 도출된 갈등해소방안을 실행에 옮기는 것이다.

이러한 일련의 과정에서 조정자는 합의형성 과정상의 합의 안건 및 진행 절차 등을 조정하게 되나, 갈등집단 간 합의에는 관여하지 않는 특징을 가진다.

합의형성 과정에서 가장 중요한 것은 갈등에 대하여 갈등당사자와 조정자 모두가 갈등을 재구성한다는 데 있다. 즉 합의형성 과정 중 갈등 재구성은 갈등당사자가 자기의 이익, 입장, 가치, 필요 등을 주장하기보다 갈등을 재구성하

---

8) *Conflict Research Consortium*, University of Colorado, 2006.

여 갈등에 대한 구조적인 문제점을 파악하고 갈등당사자 간 합의를 형성할 수 있게 한다. 합의형성 방법에는 촉진(Facilitation), 조정(Mediation) 및 중재(Arbitration) 등이 있다.

### (1) 촉진(Facilitation)

‘촉진’이란 제3자(알선인)가 당사자 사이에 들어와 갈등 해결의 보조역할을 수행하는 것을 말한다. 당사자가 납득을 할 때까지 대화를 통해 해결책을 강구하는 것이다. 알선인은 당사자 간 합의가 원활하게 이루어질 수 있도록 다양한 기법을 사용하고, 경우에 따라서는 해결책을 제시하기도 한다. 그러나 제시된 해결방안의 수용여부는 당사자가 결정한다. 따라서 갈등종결을 위한 최종의사 결정은 당사자가 행하고 제3자는 갈등해결의 촉진을 도모하는 역할에 불과하다.

사회적 합의형성 방법은 제3자의 개입을 통해 갈등당사자 간 합의를 유도하여 갈등을 해소시키는 장점을 가지나, 갈등당사자 간 갈등원인에 대한 정보 공유가 이루어지지 않아 갈등해소가 장기화될 수 있는 단점을 가진다.

### (2) 조정(Mediation)

‘조정’은 법원에서 행하는 조정과 거의 동일하지만, 법원의 경우 조정위원을 당사자가 자유롭게 선임할 수 있음에 반해, 조정의 경우에는 알선인의 선임을 당사자 간 합의로 정하는 것이 가능하다. 재판이나 중재와는 달리 제3자가 원칙적으로 판단을 내리지 못하는 특징을 가진다.

### (3) 중재(Arbitration)

‘중재’란 당사자가 중재합의에 의해 갈등의 해결을 제3자(중재인)의 판단에 위임하고 중재인의 판단에 구속되는 수단을 의미한다. 당사자가 중재기관 및 중재인을 선정할 수 있다는 점에서 재판과 상이하다. 그러나 일단 중재인의 최종적인 판단(중재판단)이 나오면 원칙적으로 재판처럼 불복신청을 할 수 없다.

#### (4) ADR(Alternative Dispute Resolution) 방법

합의형성 과정 중에서도 다양한 이해집단 간의 이해관계를 조정하기 위해 행해지는 합의형성 절차를 ‘사회적 합의형성’이라고 하는데, 그 대표적인 것으로 대안적 갈등해결(ADR) 방법이 있다. ADR 방법은 유럽 민주주의에서 발생한 기존의 사회적 합의형성 방법에 미국에서 발달된 협상(Negotiation)이 가미된 사회적 합의형성 방법이다. ADR 방법은 갈등당사자 간 갈등원인이 되는 내용의 일부를 상호교환(또는 정보 공유)함으로써 갈등을 해소하여 갈등당사자 모두 윈-윈(win-win) 할 수 있다는 특징을 가진다. 이러한 ADR 방법에는 앞서 서술한 중재, 조정 및 촉진 이외에 협상, 정보공유(Information Sharing) 및 공동사실규명(Joint Fact Finding) 등이 있다.

##### ① 협상(Negotiation)

협상은 이해당사자 간에 갈등원인이 되는 내용의 일부를 상호 교환을 통해 해소하는 것이다. 교환 또는 거래는 등가교환방식, 부등가교환방식 등이 있다. 그런데 거래는 대부분 합의를 통해 이루어지므로 개별 사안별로는 부등가교환이 이루어지더라도 전체적으로는 등가교환이 이루어진다. 그러나 실제로는 등가 또는 부등가 여부를 판단하기가 곤란하다. 이 방식은 오늘날 국가간 또는 이해집단 간에 널리 사용되고 있다.

##### ② 정보공유(Information Sharing)

정보공유는 갈등 발생의 당사자 간 갈등에 대한 내용, 사실 및 데이터 등을 상호 교환함으로써 갈등의 원인을 갈등당사자가 공동으로 규명하고, 이로 인해 갈등당사자 간 갈등해소를 위한 협상 단계로 접어들게 하는 방법이다.

##### ③ 공동사실규명(Joint Fact Finding)

공동사실규명은 제3자의 개입 없이 갈등당사자 간 갈등원인에 대한 브레인 스토밍을 통한 원인 규명과 이를 해결하기 위한 전문기관의 분석 그리고 당사

자의 꾸준한 참여로 갈등해소방안을 도출하는 방법이다.

ADR 방법은 민사재판과 비교하여 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 절차가 신속하고 용이하다. 강제력을 가지고 있는 민사재판과 달리 ADR은 분쟁당사자 간의 합의에 기인한 절차이므로 절차의 신속화·간이화가 가능하다.

둘째, 비용의 절감이 가능하다. 재판에서는 통상 변호사가 필요하나, ADR은 분쟁당사자가 직접 대화할 수 있는 절차를 구축함으로써 대리인 비용을 절감할 수 있다.

셋째, 참여된 대립의 회피가 가능하다. 분쟁당사자의 대립구조가 기본으로 되어 있는 민사재판에서는 분쟁당사자 간의 대립이 절차 과정에서 참여화되는 것이 일반적이지만, 분쟁당사자 간의 합의를 기본으로 하는 ADR에서는 대립의 참여화를 회피하고 장래의 관계 지속을 가능하게 하는 여지가 많다.

넷째, 전문가가 판단한다. 민사재판에서는 민간기술 등의 전문가라고 할 수 없는 재판관이 판단 주체가 되지만, ADR에서는 다양한 분야의 전문가를 절차 실시자 또는 보조자로 기용함으로써 보다 전문적인 분쟁해결이 가능하다. ADR은 당사자 간의 합의를 전제로 한 법적구속력을 갖지 않는 조정이지만, 분쟁해결 조정자의 신뢰성과 능력이 매우 중요하다.

### 3. 갈등관리 이론고찰

갈등관리에 관한 연구는 사회학, 경제학, 정치학, 행정학, 심리학 등 특정 과학분야<sup>9)</sup>에서 진행되어 오기보다는 학제적(Interdisciplinary)인 분야에서 주로

---

9) 정치학, 법률학, 경제학, 인류학, 사회학 등의 분야에서는 민족갈등, 정치적 교섭, 재판, 노사갈등, 환경문제 등 현실의 갈등·분쟁을 분석하고 해결책을 강구하는 실천적 과제를 담당하는 연구가 행해지고 있음. 이에 반해 사회심리학에서는 갈등의 심리·사회과정의 분석에 초점을 맞춘 기초적 성격이 강함.

이루어져 왔다.<sup>10)</sup> 그러나 아직까지 갈등관리이론이 학문적인 관점에서 정형화된 형태로 체계화되어 있지는 않다. 갈등관리에 대한 이론으로서 다음의 몇 가지를 지적할 수 있다.

## 1) 고전적 갈등관리론

통상 타인과의 갈등에 휩쓸리게 되면 당사자 간의 교섭, 협의 등으로 해결할 수도 있으나, 이러한 방식으로 해결되지 않을 경우에는 소송 및 재판으로 결정된다. 소송 및 재판은 현실 사회의 갈등 및 분쟁 해결을 지향하는 실천적인 방법으로 많이 이용되고 있다. 실제로 갈등상태에 놓인 당사자를 위해 갈등관리에 관한 책자가 다수 출판되어 있다. 특히 변호사, 카운슬러, 컨설턴트 등 현실 사회의 갈등관리에 관련된 실무자도 기능한다.

## 2) 협상이론

공공정책의 수립 및 실시를 정부가 일방적으로 추진하게 되면 이해당사자의 이해반영이 곤란하여 갈등이 발생하기 쉽다. 따라서 공공정책의 결정 및 실시 이전 단계에서 이해관계자들을 대상으로 의견을 자유롭게 제안하도록 함으로써 상대방에 대한 이해와 실질적인 상호의견을 통해 대안이 개발되도록 하는 것이 바람직하다는 주장이 ‘협상이론’이다.

이 이론은 정책수립에 이르기 위한 사전단계에서 민주적이고 공정한 정책수립절차를 보장하는 방법을 제시한 이론 중 하나이다.

---

10) 갈등의 구조, 과정을 학문적으로 해명하기 위한 이론으로서 갈등관리이론은 주로 사회심리학에서 취급하고 있으나, 아직까지 정설이 확립되어 있을 정도로 체계화되어 있는 상태는 아님. 갈등관리는 사회심리학에 있어서는 오히려 부차적인 연구테마로 취급되어 왔음. 오늘날 사회심리학에서 취급하고 있는 갈등관리연구에서 핵심을 구성하고 있는 것은 게임, 딜레마 연구 또는 교섭연구임. 기타 핵심적인 내용이라고 하기는 곤란하지만, 중요한 토픽으로 취급되어 온 것이 설득, 커뮤니케이션, 공격과 폭력, 공정에 관한 연구, 그리고 집단과 조직, 문화연구자 등도 갈등관리의 불가결한 논점으로 논의되어 왔음.

### 3) 조정이론(대안적 갈등관리론)

이해관계자 간에 갈등이 발생하게 되면 감정적인 대응으로 확대되고 이해관계가 계속 첨예하게 되어 이해당사자 간의 직접적인 노력에 의한 갈등해소는 불가능한 상황에 이르게 된다. 이러한 상황에서는 제3자가 개입·조정하여 이해관계자 간의 갈등을 해소하는 것이 바람직하다는 이론이다.

조정이론의 대표적 내용은 대안적 갈등관리(ADR) 이론이다. 대안적 갈등관리란 통상 재판 이외의 갈등해결방식이라고 일컬어지고 있다. 전통적 갈등관리 수단인 소송과 재판은 시간이 많이 소요되고 절차가 복잡하다는 단점을 가진다. 또한 소송의 경우에는 대리인, 변호사 등을 선임해야 하므로 재판비용 이외에 변호사 비용 등도 소요된다.

대안적 갈등해결방식은 이해당사자가 주체로 되어 해결하고 누구나 간단히 행할 수 있으며, 갈등을 조기에 해결하고 비용도 저렴하며, 재판의 결점을 보완하는 방식이 된다. 즉 당사자가 상호 대화를 통해 분쟁의 원인이 어디에 있는가를 발견함으로써 문제의 해결방법을 찾아내는 데 도움을 주는 방법이다. 대안적 갈등해결방안으로 보편적으로 활용되는 수단은 중재, 조정, 화해 일선이다.

특히 미국에서는 재판에 의하지 않고 분쟁해결을 담당하는 민간 기관들이 많이 설립되어 있으며, 시민들은 이러한 기관을 활발하게 이용하고 있다. 이러한 기관은 민간의 ADR 기관으로 불리는데 민간이 운영하는 ADR 기관에는 사법형, 행정형, 민간형이 있다. 이들 기관은 분쟁당사자 사이에 제3자(ADR 기관)로 들어가 갈등해결에 도움을 주는 것이다. ADR은 최근 일본에서도 주목받고 있으며, 2005년에는 ‘재판외 분쟁해소에 관한 법률’까지 제정되었다.

이러한 이론적 배경에 의해 설립되어 국제적인 차원에서 조정 내지는 중재 역할을 담당하는 대표적인 기구로서 ‘상사중재원’ 및 ‘해사중재원’<sup>11)</sup>이 있다.

11) 영국에는 ‘런던해사중재인협회’, 일본에는 ‘동경해사중재위원회’, 중국에는 ‘중국해사중재위원회’가 각각 설립, 운영되고 있음.

우리나라에도 일반 상거래 관련 분쟁 해결 및 예방 기구로서 ‘대한상사중재원’이 활동하고 있다(1970년 설립). 그러나 아직 공공정책 결정 및 실시와 관련하여 발생하는 갈등에 대한 민간중재기관은 없는 실정이다.<sup>12)</sup>

#### 4) 사회적 합의형성이론

사회적 합의형성이론은 최근에 형성된 이론이다. 공공정책의 수립 및 실시 과정에서 나타나는 갈등이 빈번해지고, 소송·재판을 통해서도 완벽하게 해결되지 않는 상황에서 탄생된 이론이다. 이 이론은 Susskind 등에 의해 주장되고 있다.

이 이론의 주요내용은 다음과 같다. 종래의 대다수 정책결정방식은 정부가 결정하고 이를 이해관계자에게 통보하며, 문제가 제기될 경우에는 방어하는 방식으로 추진되어 왔다. 그런데 이러한 정부의 일방적인 의사결정방식은 모든 이해관계자의 동의에 의한 폭넓은 지지를 이끌어내지 못했다. 이에 따라 기존의 결정-통보-방어(DAD : decide-announce-define) 방식에서 탈피하여 정책결정을 이해관계자 간 합의형성을 통해 추진하는 것이 바람직하다는 것이다. Susskind에 의하면 사회적 합의형성은 의견 또는 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 교섭과 대화, 조정과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하며, 그렇게 하여 도출되는 내용을 정책으로 수립하자는 것이다.<sup>13)</sup>

---

12) 중재제도는 사법적인 권한이 동반되지 않기 때문에 직접 소송으로 갈등을 해결하려는 경우가 많음. 이에 따라 우리나라에서는 소송 관련 전문가들이 갈등해소를 위한 주류를 구성하고 있음. 그러나 미국에서는 카운슬러, 컨설턴트, 중재자 등이 많은 역할을 수행하고 있음. 특히 중재, 알선, 화해 등의 업무만을 수행하는 전문가도 있으며, 이러한 갈등해결 전문가를 육성하는 프로그램도 제공되고 있음.

13) 이 방식은 다수의 지배에 의해 어떤 사안이 결정되는 것이 아니라 이해관계자의 참여구조와 수준을 높여 모든 이해관계자의 동의에 의해 사안을 결정하려는 방식임. ‘사회적 합의형성’은 의사결정 방식에 시민을 적극적, 능동적으로 포함시킨다는 의미를 담고 있음. 즉 의사결정 주체가 ‘정부 일방’으로부터 정부를 포함한 사회의 다수 시민이 됨을 의미함. 일반적으로 사회적 합의형성은 정부와 시민사회 간의 쌍방향성 의사소통을 전제로 성립됨. 즉 정부에 의한 정보제공, 공청회와 설명회를 통한 소극적인 의견수렴과정을 포함하여 정부와 시민이 동등한 주체로 의사결정방식에 참여하고 결과에 대해 책임지는 방식임.

Mckearnan & Fairman은 합의를 바탕으로 한 접근이 기존의 정책결정방법(일방적인 톱다운(Top-Down))보다 이해관계 및 참여구조와 수준이 높아 좀 더 창조적이고 좀 더 광범위한 지지를 받을 수 있는 것으로 평가하고 있다. 공공갈등을 효과적으로 예방하지 못하는 주요 이슈는 과반수 의견을 대변하는 잘못된 규칙 때문이라고 보고, 정부와 국민 간 합의절차뿐만 아니라 다수의견과 소수의견 간 합의절차 역시 필요함을 강조하고 있다.

이 이론에 입각하여 최근 미국, 네덜란드 등 서구에서는 참여민주주의에 의한 행정체계를 도입하고 있다.

## 4. 갈등관리에 관한 선행연구

### 1) 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구

이 연구는<sup>14)</sup> 국책사업의 실시로 인해 발생하는 공공갈등을 해소하기 위한 합의형성 절차 및 수단이 마련되어 있지 않은 오늘날의 상황을 타개하기 위한 방안으로 국민들의 의사결정 참여요구를 수용하기 위한 정책적, 제도적 장치마련 강구를 목적으로 이루어졌다.

이를 위해 이 연구는 댐 건설사업, 도로건설사업 등을 대상으로 사업추진 단계별 주요 합의체계 및 평가체계, 조정기제 등의 작동현황을 분석하고 있다. 특히 합의체계에서는 타당성 조사-계획-설계-시공-유지관리 등의 전체 과정에 있어서 합의절차 유무, 합의수단의 종료 및 적용수준을 분석하고 있다. 또한 평가체계에서는 환경영향평가, 환경영향재평가 및 공동조사, 평가단 구성 및 운영, 평가기준과 방법, 의견수렴절차와 형식 등을 분석하고 있다. 아울러 조

14) 김선희·조진철·박형서, 「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구」, 국토개발원, 2005. 12.

정·중재체제에서는 정책참여구조, 정책참여자의 대응행동, 조정기제(정책협의회, 제3자 조정 및 중재 등), 대응형태변화 등을 이론적 분석방법을 통해 분석하고 있다.

분석결과 이 연구는 우리나라가 직면하고 있는 국책사업 표류현상이 공공정책 형성이나 결정과정에 있어서 참여적 의사결정 및 합의형성 절차의 결여에서 기인함을 발견하였다. 이에 따라 이 연구는 공공갈등의 해결방안으로 국책사업의 사업별 특성을 고려하여 기존에 운영하고 있는 제도와 절차에 ‘합의형성프로세스’를 사전에 도입하는 방안을 제시하고 이를 효과적으로 운영하기 위한 정책과 제도개선방안을 도출하고 있다.

구체적으로는 합의형성 촉진을 위해 국책사업 추진에 대한 의사결정의 패러다임 전환, 협력적 거버넌스형 시민참여의 확대, 국책사업 추진의 내용적·절차적 합리성 제고를 제시하고 있다. 아울러 제도적 개선방안으로 이 연구는 국책사업 의사결정과정에서 합의형성절차의 제도화, 타당성 분석 등 의사결정 정책분석의 개선, 공청회의 재설계와 시민참여 촉진 프로그램 개발, 환경영향평가에 대한 커뮤니케이션 증진합의의 책무성 확보와 이탈(runaway tendency) 방지장치 마련, 국책사업 합의형성 촉진을 위한 중립적 전문기구 신설과 교육 강화 및 전문가 육성 등을 제시하고 있다.

그러나 이 연구는 사회적 합의형성이 한계에 부딪힐 경우의 해소방안 및 이에 대한 대응방안 제시가 부족하다는 한계점을 가지고 있다.

## 2) 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안

이 연구는<sup>15)</sup> 도로사업 추진과정에서 발생하고 있는 갈등해소방안 제시를 위한 목적에서 추진되었다. 이 연구는 갈등발생의 원인을 갈등참여주체와 갈등내용별로 분석하고 갈등을 최소화하기 위한 사전예방방안과 사후관리방안을 제

---

15) 조용래·이춘용, 「공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안」, 2005. 6.

시하고 있다.

이 연구에서는 갈등발생의 원인과 진행과정 및 해결방안을 검토하기 위해 수도권 지역의 지역간 연결도로 사업을 중심으로 사례를 분석하고 있다. 분석 결과 사전예방 및 사후관리절차의 미비점을 문제로 지적하고, 이를 해결하기 위해 갈등의 사전예방방안과 사후관리방안을 제시하고 있다. 사전예방방안으로는 공공참여제도를 도입하여 도로의 계획, 설계 및 건설 단계별로 공공참여가 이루어지도록 하여 갈등이 최소화될 수 있는 방안을 제시하고 있다. 구체적으로는 사전 타당성에 대한 공청회 개최, 주민설명회 개최, 주민의견 수렴을 위한 설문조사 실시, 인터넷을 통한 홍보, 기타 참여적 의사결정방법의 활용 등을 제시하고 있다.

아울러 사후관리방안으로는 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치, 갈등관리지원센터의 설립, 갈등조정회의의 설치, 담당 공무원의 갈등해결 능력 강화, 갈등을 고려한 선진화된 도로설계기법 도입, 갈등해소를 위한 예산 확보 및 집행방안 마련, 건설기술관리법·도로법·환경정책기본법 개정내용을 제시하고 있다.

### 3) 국책사업 관련 갈등과 사회적 합의형성

이 연구는<sup>16)</sup> 국책사업 관련 갈등이 빈발하는 상황을 타개하기 위한 방안으로 사회적 합의형성의 중요성과 이를 위한 제도개선방안을 제시하고 있다.

이 연구는 국책사업 갈등의 성격과 원인을 갈등발생 프로세스에 입각하여 분석한 후 갈등의 원인이 정부에 의한 계획의 독점, 대화와 타협의 거부 등에 기인하는 것으로 파악하고 있다. 이를 해소하기 위한 방안으로 사회적 합의형성의 필요성과 그 중요성 및 기대효과를 강조하고 있다. 그리고 사회적 합의형성을 위한 제도개선 방안으로 공청회 및 설명회의 내실화, 사회적 합의형성 절

---

16) 박대순, “국책사업 관련 갈등과 사회적 합의형성”, 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼: 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」, 2006. 6.

차의 제도화, 국책사업 결정의 평가기준에 대한 재검토 등을 제안하고 있다.

#### 4) 기존 연구와의 차별성

본 연구는 기존 연구의 성과를 바탕으로 수행하되, 다음과 같은 점에 중점을 두고자 한다.

첫째, 항만정책과 관련된 갈등을 분석하고자 한다. 기존의 연구에서는 건설, 환경, 개발 분야의 갈등분석이 주류를 구성하고 있는데, 항만정책과 관련된 갈등분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 상대적으로 연구가 미진한 항만 관련 갈등내용을 대상으로 분석하고자 한다.

둘째, 항만 갈등으로 인한 사회경제적 비용을 계량화하고자 한다. 기존의 연구에서는 갈등피해의 계량화를 시도한 분석이 많지 않다. 이에 따라 갈등으로 인한 구체적인 피해가 어느 정도인가를 가늠하기가 곤란하였다. 이러한 상황을 감안하여 본 연구에서는 계량화 방법을 모색하고 구체화를 시도해 보고자 하였다.

셋째, 갈등관리 및 예방을 위한 다양한 방안을 강구하고자 한다. 기존의 연구에서도 갈등관리 및 예방 시스템이 제안되고 있기는 하지만, 시민 및 이해당사자의 참여 및 정책수립에 대한 실효성 있는 제안이 다소 부족한 것으로 판단된다. 이에 따라 본 연구에서는 이해관계자의 의견을 보다 실효성 있게 반영할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## 제3장

### 항만개발 관련 갈등사례 분석

#### 1. 항만 갈등의 각종 유형

갈등에는 개인과 개인 간의 갈등에서부터 국가와 국가 간의 갈등에 이르기까지 수많은 갈등이 존재한다. 항만과 관련한 갈등에서도 개인과 개인 간의 갈등에서부터 국가와 국가 간의 갈등에 이르기까지 수많은 갈등이 존재한다. 즉 갈등은 두 개 이상의 집단에서 발생하는 특성을 지닌다.

갈등은 항만분야에서도 발생한다. 항만 관련 갈등은 세계적 차원일 뿐만 아니라 우리나라에서도 많이 발생하고 있다. 그동안 발생한 항만 관련에는 여러 가지가 있지만 아직 항만 관련 갈등을 주요 대상으로 하여 분석한 바는 거의 없다. 따라서 항만 관련 갈등에 대한 연구나 이를 체계화하여 유형화한 연구도 없다.

그런데 지금까지 발생한 항만 관련 갈등을 내용 중심으로 하여 분류하면 다음과 같이 유형화할 수 있을 것이다.

〈표 3-1〉 항만 갈등의 유형(이해당사자 기준)

구 분	내 용	사 례
노동자 ↓ 사업자	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 2005년 12월 ‘항만노무공급체제의개편을위한지원특별법’이 국회를 통과함으로써 항운노조원의 상용화가 법적으로 보장</li><li>○ 이에 따라 노동자와 사업자 간 갈등 유발</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 항운노조원의 상용화</li><li>○ 기계도입</li></ul>

〈표 3-1〉 계속

구 분	내 용	사 례
사업자 ↓ 사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부두운영권 또는 개발 주체 선정 관련 사업자 간 갈등</li> <li>○ 상용화에 따른 인력 배분 문제로 사업자 간 갈등</li> <li>○ 물량 확보를 위한 가격 또는 서비스 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산 북항사업자와 신항사업자 간의 신항 부두 운영권 획득을 둘러싼 갈등</li> <li>○ 인천 항만물류협회 회원사간 항운노조원 인력 배분으로 인한 갈등</li> <li>○ 부산신항개발로 인한 북항 물량의 전이로 북항사업자와 신항사업자 간 물량 획득을 위한 경쟁</li> </ul>
지자체 ↓ 지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 하나의 항만이 두 개의 지자체에 걸쳐 개발됨으로써 두 지자체 간에 항계, 항만명칭 등에 관련하여 발생하게 된 갈등</li> <li>○ 예측 물동량의 지역 배분과 관련 더 많은 물동량을 배정 받기 위해 발생한 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭 및 항계 : 평택시↔당진군, 부산시↔경남도, 뉴욕↔뉴저지 등</li> <li>○ 물동량 : 인천, 광양 등</li> </ul>
지자체 ↓ 국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭, 항계, 물동량 및 수역과 관련 국가가 결정하는 문제를 지자체의 의견을 수렴하는 과정에서 갈등 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭 및 항계 : 평택시↔당진군, 부산시↔경남도, 뉴욕↔뉴저지 등</li> <li>○ 물동량 : 인천, 광양 등</li> </ul>
지역주민 ↓ 국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특정지역에 항만이 개발됨에 따라 기존 어업민 또는 토지소유자에 대한 보상과 관련된 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산신항 가덕도 지역주민 어업 보상권 및 토지 보상권</li> </ul>
사업자 ↓ 국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산 ODCY 폐쇄를 계획하는 국가와 ODCY 유지를 주장하는 사업자 간의 갈등</li> <li>○ 부산신항 배후단지 입주를 희망하는 국내사업자와 외국 물류업체를 유치하려는 국가 간의 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산 ODCY 업체 ↔ 국가</li> <li>○ 부산지역 창고업체 ↔ 국가</li> </ul>
지역주민 ↓ 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭, 항계, 물동량 및 수역과 관련해 발생한 두 지자체 간의 갈등에 지역주민이 관여함으로써 두 지역 주민간 발생한 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평택시 ↔ 당진군 지역주민</li> <li>○ 부산시 ↔ 경남도 지역주민</li> </ul>
시민단체 ↓ 국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가의 항만개발 결정에 따른 환경보전을 주장하는 시민단체와의 갈등</li> <li>○ 항만개발 과정상 발생한 환경파괴로 인해 발생한 갈등</li> <li>○ 바다와 관련한 개발로 발생한 환경파괴 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산가덕도 신항 개발지역의 해충(갈다구) 문제</li> <li>○ 새만금 개발</li> <li>○ 시화호 개발</li> </ul>

〈표 3-2〉 항만 갈등의 유형(이해관계 기준)

구분	내용	사례
작업권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항운노조원 상용화에 따른 노조원의 직업 안정권 보장요구</li> <li>○ 항운노조원 상용화에 따른 인원배분의 적정성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천 항운노조원의 직업안정권 보장을 위한 시위 등</li> <li>○ 부산 ODCY 운영업체</li> <li>○ 인천 항만물류협회 회원사</li> </ul>
사업권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산 ODCY 폐쇄 결정에 따른 사업 안정권 보장요구</li> <li>○ 물량확보 경쟁</li> <li>○ 배후단지 입주를 통한 가격경쟁력 확보에 대한 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산신항개발로 인한 북항 물량의 전이로 북항사업자와 신항사업자간 물량 획득을 위한 경쟁</li> <li>○ 부산지역 창고업체의 배후단지 입주요구</li> </ul>
개발주체 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부두 운영권 또는 개발 주체 선정 관련 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산 북항사업자와 신항사업자 간의 신항 부두 운영권 획득을 둘러싼 갈등</li> </ul>
지역개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭, 항계, 물동량 및 수역과 관련된 발생한 갈등</li> <li>○ 예측 물동량 배분과 관련한 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만명칭 및 항계 : 평택시↔당진군, 부산시↔경남도, 뉴욕↔뉴저지 등</li> <li>○ 물동량 : 인천, 광양 등</li> </ul>
보상권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만개발로 인한 어업민 또는 토지소유자에 대한 보상 관련 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산신항 가덕도 지역주민 어업 보상권 및 토지 보상권</li> </ul>
환경보전	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만 또는 바다와 관련된 개발 사업으로 인한 환경문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산가덕도 신항 개발지역의 해충(갈다구) 문제</li> <li>○ 새만금 개발</li> <li>○ 시화호 개발</li> </ul>

이상과 같이 항만을 둘러싼 갈등의 유형에는 여러 가지가 있으나, 본 연구에서는 항계, 항만명칭 및 물동량 배분 문제에 따른 갈등 사례에 대하여 주로 분석하고자 한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 항계, 항만명칭 및 물동량 배분과 관련하여 발생한 지자체간 또는 지자체와 국가 간의 갈등은 장기간의 사회적 이슈화를 통하여 기존 항만에 대해 부정적인 영향이 미칠 수 있었음에도 불구하고 기존에 이에 대한 사례 연구가 활발하게 진행되지 못했기 때문이다.

둘째, 항만개발과 관련된 환경문제는 기존의 유사 연구를 통하여 상당한 내용이 분석되었기 때문에 본 연구에서는 배제하였다.

셋째, 항운노조원 및 부산 ODCY 관련 갈등 등 작업권 및 사업권 등을 둘러싼 갈등은 이해관계가 매우 첨예할 뿐만 아니라 아직 갈등양상이 명확하게 나타나고 있지 않은 상황이기 때문에 본 연구에서는 배제하였다.

넷째, 보상권과 관련한 부산신항 가덕도 지역주민의 갈등은 정부에서 공시지가 또는 어업권에 대한 보상처리 방법으로 이를 처리하고 있기 때문에 본 연구에서는 배제하였다.

이에 따라 본 보고서는 항만개발을 둘러싼 지자체간 또는 지자체와 국가 간 갈등을 구체화하고 이를 통해 시사점을 살펴보고, 아울러 항만 관련 갈등을 해소할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 평택·당진항 갈등사례

### 1) 갈등 발생원인

평택·당진항 개발을 둘러싼 평택시와 당진군의 갈등은 해상경계와 명칭 갈등 등 복합적인 갈등요소가 내포되어 있다. 갈등의 원인은 1997년 12월 평택항 서부두 제방(안벽공사)이 준공되고 사업시행자인 인천지방해양수산청장이 평택시에 토지신규등록을 하면서 촉발되었다.

당진군은 평택항의 서부두가 당진군의 해상경계안에 포함되어 있다고 주장하면서 '98년 3월 해양수산부 등 3곳에 평택항 기본계획을 변경하여 당진항을 지정해 줄 것을 요청하였다(<그림 3-1> 참조). 또한 당진군은 동 토지(32,834 km<sup>2</sup>)가 국립지리원이 간행한 해상도상 당진군의 관할구역에 속함을 이유로 중복하여 직권 등록하였다.

평택시는 당진군의 이러한 조치에 반발하여 '중앙분쟁조정위원회'에 분쟁조정신청을 하였고, 당진군은 헌법재판소에 평택시에서 등록한 토지를 말소할 것

을 주장하는 권한 쟁의 심판 청구를 소송함으로써 법률적인 해결절차에 돌입하게 되었다.

또한 평택시와 당진군은 해상경계와 더불어 항만명칭에 대해서도 갈등을 보여 왔다. 평택시는 항만의 관리 및 운영효율화를 내세워 ‘평택항’을 고수하였으나, 당진군은 해상경계상 항만이 당진지역에 포함되어 있으므로 ‘당진항’으로 지정·고시해 줄 것을 요구하였다.

<그림 3-1> 평택·당진항의 해상경계 및 명칭 분쟁 지역



## 2) 갈등 분쟁 진행과정

갈등 분쟁의 경과과정을 도표화한 것이 <표 3-3>이다. 당진군에서는 초기 해양수산부 장관에게 당진항 지정건의를 요청하였으나 이를 거절당하였다. 이에 포승지구 서부두를 직권으로 중복 등록시켰으며, 헌법재판소에 평택시에서 등록된 토지를 말소해줄 것을 주장하는 권한쟁의 심판청구소송을 신청하였다. 평택시에서는 초기 행정자치부의 ‘중앙분쟁조정위원회’에 분쟁조정을 신청하였으며, 헌법재판소를 통해 당진군 주장에 대응하였다.

이 과정에서 양 시·군에서는 시민단체와 더불어 시위에 나서는 등 물리적인 힘도 보이게 되었으며, 한편 해양수산부를 중심으로 명칭과 항계조정 등 대

화로 해결하려는 시도도 하였다. 결국 명칭은 해양수산부의 권고안대로 ‘평택·당진항’으로 결정되었으며, 해상경계는 헌법재판소의 결과에 따라 ‘당진군’의 손을 들어주게 되었다.

〈표 3-3〉 평택·당진항만 명칭과 항계를 둘러싼 갈등 진행과정

일 시	내 용
'97.12	○ 평택항 서부두 제방(안벽공사) 준공
'98.03	○ 서부두 호안 및 안벽공사 준공 후 사업시행자(인천지방해양수산청장)의 신청에 의거 평택시에 토지신규 등록 ○ 당진군 평택항 기본계획 변경 당진항 지정 요구(해수부 외 3곳)
'99.08	○ 당진군에서 해수부 장관에게 당진항 지정건의
'99.12	○ 당진군에서 동 토지가 국립지리원이 간행한 해상도상 당진군의 관할구역에 속 함을 이유로 중복하여 직권 등록(32,834km <sup>2</sup> )
'00.03	○ 행자부 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 신청(평택시)
'00.08	○ 당진군의회 국회 청원서 제출
'00.09	○ 헌법재판소에 평택시에서 등록된 토지를 말소할 것을 주장하는 권한 쟁의 심판 청구(당진군)
'01.01	○ 행자부 중앙분쟁조정위원회 각하 결정(사유 : 사법적 판단계류 중)
'01.12	○ 해수부 중앙항만정책심의회 개최
'02.03	○ 1차 실무소위원회 개최 ⇒ 합의도출 실패
'02.06	○ 2차 실무소위원회 개최 ○ 당진군은 헌법재판소에 32,834km <sup>2</sup> 의 부지에 대한 경계확정 요구 권한쟁의 심판 청구
'02.08	○ 명칭부여 및 항계설정을 위한 관계관 회의
'02.11	○ 해수부 주관, 양 지자체장, 의회의장 연석협의회
'02.12	○ 제19회 중앙항만정책심의회 개최
'03.01	○ 해수부 내 합동조사단 구성
'03.04	○ 해수부 주관 합동조사단 조사내용 설명 워크숍 - ‘평택·당진항’ 통합명칭 수용할 것을 권고
'03.06	○ ‘평택·당진항’ 통합명칭 수용 의견 제출 (단, 해상도계 소송문제는 헌법재판소결정에 따른다고 통보)
'04.09	○ 해상도계 권한쟁의 심판 당진군 승소 결정 선고
'04.10	○ 해수부 주관 부군수, 부시장 회의 ‘평택·당진항’ 통합명칭 최종통보 의견협의
'04.12	○ 항만법시행령 개정안(평택항→평택·당진항) 공포

### 3) 갈등의 쟁점사항

평택시와 당진군의 갈등 쟁점사항은 다음과 같다.

첫째, 해상경계의 존재이다. 당진군은 국립지리원의 경계표식을 기점으로 하여 포승지구의 서부두는 당연히 당진군의 땅이라 주장하고 있다. 당진군은 당진 근처에 위치한 국화도의 경우 화성군보다 당진에 훨씬 가까이 있지만 경계표식상 화성군에 속하고 있다는 예를 들고 있다. 반면에 평택시는 국립지리원 발행 지형도의 경계기호 표시는 지도제작 기호도시규정에 의한 표식으로 경계표시가 아님을 주장하고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 서부두 역시 평택시 관할이라고 주장하고 있다.

둘째, 바다의 관리권이다. 바다는 현행법상 지배 가능한 물건으로 인정되고 있지 않다. ‘공유수면관리법’에 의하여 국가가 바다를 직접 관리하고 있으나, 실제 바다에 대한 관리는 지방자치단체가 행하고 있다. 예컨대 어업면허권, 해사채취 등은 지자체에서 허가권을 내주고 있다. 이에 대해 당진군은 바다도 관습적으로 지방자치단체가 관리권을 행사하고 있기 때문에 당연히 해상경계상 당진군의 관할이라고 주장하고 있다. 반면에 평택시에서는 이러한 관리는 국가로부터 위임받은 것이기 때문에 바다의 관리 주체는 국가이고, 지방자치단체에서 그 권리를 행사할 수 없다고 주장하였다.

셋째, 공유수면의 매립으로 인한 부지의 관할권이다. 평택시는 포승지구의 서부두가 평택시에 연결되어 있으므로 당연히 평택시의 땅이라 주장하고 있다. 반면에 당진군은 매립한 땅이 해상경계를 넘어왔기 때문에 당진군의 땅이라 주장하고 있다.<sup>18)</sup>

위와 같은 쟁점사항이 평택시와 당진군의 항만명칭 및 해상경계에 대한 갈등을 유발한 요인이 된다. 즉 그 동안의 해상경계에 대한 법률 미비, 해상의

17) 이러한 논리에 대해 국립지리원 역시 동일한 의견을 내놓고 있음.

18) 이와 관련하여 과거 시흥시 군자지구 공유수면 매립지 경계구역조정에서 해면상에는 행정구역 획정에 관한 법률상의 규정이 없으며, 적법절차에 따라 조성된 매립지에 대하여는 그 토지의 특성을 고려하여 시흥시 관할편입조치는 타당하다는 결정을 내린 바 있음.

실효적인 관리권 행사 등이 바로 갈등을 발생시키게 된 주요인이라 할 수 있다.

#### 4) 관련기관의 입장

##### (1) 당진군과 평택시

평택시와 당진군의 항만명칭과 항계를 둘러싼 서로의 주장을 정리한 것이 <표 3-4>이다.

평택시는 개발초기단계인 평택항을 평택항과 당진항으로 분리하는 것은 시기적으로 부적절하며 항만의 제휴·통합이라는 국제적 추세에도 역행하고 있다고 보고 있다. 반면에 당진군은 정착단계 이후의 분리가 오히려 혼란을 초래하며 신용도도 저하된다고 보고 있으며, 세계적인 추세는 운영상의 제휴·통합이지 항만 자체나 항명의 제휴통합이 아니라고 맞서고 있다.

한편 평택시에서는 평택 당진항의 분리지정이 평택항 홍보에 불리하여 대외적 위신 및 신용도를 하락, 외자유치에 곤란하다는 입장이나, 당진군에서는 운영시스템과 서비스가 신용도를 좌우한다고 주장하고 있다.

항만안전과 관련해서는 평택시가 노무공급권 관련 항운노조 충돌로 인해 항만경쟁력이 저하될 우려가 있으며 불법어로, 해난사고 발생시 책임소재 불분명, 선박충돌의 위험이 있다고 주장하고 있다. 이에 대해 당진군에서는 분리시 오히려 항운노조 문제가 발생할 가능성이 높으며, 항만만 분리하고 관제 등 운영은 통합 운영되므로 전혀 문제가 없고, 또한 불법어로, 해난사고 관할은 현행대로 하면 된다고 주장하고 있다.

평택시에서는 이와 함께 항명 및 분리지정이 타 시·도에 나쁜 선례가 될 수 있을 뿐만 아니라 경기·충남지역의 지역갈등을 조장할 수 있다고 보고 있으나, 당진군에서는 미분리가 오히려 갈등을 조장할 것이라고 주장하고 있다.

〈표 3-4〉 평택시와 당진군의 항만 분리지정에 따른 입장 비교

구분	평택시	당진군
분리 시기	○ 개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 시기적으로 부적절	○ 정착단계 이후 분리는 오히려 혼란 초래, 신용도 저하
운영	○ 항만의 제휴·통합이라는 국제적 추세에 역행	○ 운영상의 제휴·통합이지 항만 자체나 항명의 제휴통합이 아님
하역능력 확보	○ 분리시 하역능력 확보 곤란 - 관세자유지역 지정에 걸림돌	○ 평택자체로 2003년이면 하역능력 1천만 톤 달성 가능
행정수요	○ 행정수요 약화로 평택지방해양수산청 신설에 불리	○ 통합운영으로 행정수요 불변, 분리되더라도 지방청 신설에 적극 협조
항만신용도	○ 평택항 홍보에 불리하여 대외적 위신 및 신용도 하락, 외자유치 곤란	○ 항분리, 선석수 변동보다는 운영시스템과 서비스가 신용도 좌우
안전	○ 노무공급권 관련 항운노조 충돌로 항만경쟁력 저하 우려 ○ 불법어로, 해난사고 발생시 책임소재 불분명, 선박충돌 위험	○ 미분리시 오히려 항운노조 문제 발생 가능성 높음 ○ 항명만 분리하고 관제 등 운영은 통합 운영되므로 전혀 문제없음 ○ 불법어로, 해난사고 관할은 현행대로 하면 됨
타 시·도에 미치는 영향	○ 당진항 분리지정 선례로 다른 지역 항 분리요구 촉진 유발	○ 타 도지명 사용은 국내 유일, 다른 지역과는 여건이 다름
중복투자 우려	○ 동일배후경제권하 개발 및 화물확보 과잉경쟁, 중복투자 우려	○ 기본계획에 의거 단계별 개발·투자배후경제권 다르고 기능도 다름
지역갈등	○ 분리시 당진 평택, 충남 경기 간 지역갈등 심화	○ 통합은 갈등의 증폭이며 분리는 화합의 출발, 미분리시 갈등 지속

## (2) 해양수산부

해양수산부의 입장을 시기적으로 정리한 것이 <표 3-5>이다. 해양수산부는 1996년 평택항 내에서 평택항 기본계획을 고시하였다. 해양수산부는 초기에는 항만관리의 비효율성, 조직 확대 등을 문제점으로 내세워 당진항 지정 불가 입장을 명확히 하였다(1999년 4월). 이러한 입장을 계속해서 견지하였으나, 2001년부터 조금씩 입장변화가 있었다.

해양수산부 장관은 신문사의 인터뷰를 통해 당진항 지정은 가능하다고 보며 관리운영방안이 문제라고 언급하면서 항만명칭과 관리문제는 분리추진이 가능하다는 것을 시사하였다. 그 이후 교체된 해양수산부 장관이 부임하면서 당진항 지정을 검토할 것이며, 항만개발계획도 검토하겠다고 언급, 해양수산부의 입장도 변하기 시작하였다. 이 과정에서 실무진은 정치적으로 예민한 사항인 만큼 당진항 지정을 2002년도 지방선거 이후로 미루도록 한다고 이야기하면서 사실상 당진항 지정을 시사하였다.

이후 2002년에 열린 제 19차 항만정책심의위원회에서는 ① 당진항 분리지정 ② 지역항만제 ③ 현행유지를 제시하고 이를 검토할 합동조사단(10명)을 구성하였다. 합동조사단은 외국사례 등을 조사한 뒤, 2003년 워크숍을 통해 당진군에 평택·당진항을 수용하되 헌법재판소 소송을 취하할 것을 요구하였다. 그러나 당진군에서는 이를 거절하였다.

허성관 당시 해양수산부 장관은 바다에 행정구역이 없다고 발언하기도 하였으나 내부적으로는 평택·당진항 지정이 기정사실화되어 가고 있었다. 이후 2004년 헌법재판소 판결이 있자 같은 해 10월 양 지방자치단체장 초청 간담회에서 ① 평택·당진항 통합명칭 사용, ② 항만운영은 평택청에서 하는 방안을 제시하였으며, 그 해 12월 평택항에서 평택·당진항으로 변경, 시행하는 항만법시행령을 공포함으로써 일단락되었다.

〈표 3-5〉 평택·당진항 갈등을 둘러싼 해양수산부의 입장

일 시	내 용	비 고
'86.12	○ 충남 당진군 송산면 가곡리(성구미)와 경기도 화성군 우정면 고온리 동단을 연결한 선내의 해면을 평택항으로 지정·고시함	
'96.09	○ 종전에 고시된 평택항 내에서 평택항 기본계획 고시	
'98.11	○ 대산지방해양수산청 항만명칭 일원화 해수부에 건의	
'99.04	○ 항만관리의 비효율성, 조직 확대 등을 문제점으로 당진항 지정 불가입장을 설명	지정건의에 대한 답변
'99.05	○ 해수부, 당진항 분리지정 불가입장 표명	당진군 해수부 항의 방문시

〈표 3-5〉 계속

일 시	내 용	비 고
'99.09	○ 동 건이 국회에 청원 계류 중이므로 청원서 처리과정에서 항만명칭 변경문제와 당진항 지정문제를 관련 지자체와 협의 처리할 계획	당진군신상 세미나 개최결과를 설명하고 당진항 지정 건의시
'00.03	○ 국회청원 처리시 결과 수용 시사	충청남도 방문 건의시
'00.09	○ 항만지정은 지방행정구역 위주로 지정하기보다는 국가 전체적인 측면에서 항만의 입지여건, 건설계획, 항만운용의 효율성 등을 종합적으로 고려하여 지정하는 것으로 당진항 분리지정 건의는 수용 불가	해수부 방문건의
'00.10	○ 분리지정이 불가하다는 일관된 의견제시	충남도의 건의에 대한 답변
'01.01	○ 만으로 형성되어 있어 분리지정 불가	항만정책과 면담
'01.02	○ 항만의 지정은 지방행정구역 위주보다는 국가적인 측면을 고려하여 지정함 ○ 당진항의 분리지정 및 관할청 이관은 ① 동일수역, 동일항로를 이용하는 항만관리·운영에 지장을 주며, ② 항만관리를 위한 기구·인원·예산의 수반으로 작은 정부 구현에 위배됨	당진군 항만정책과장 면담
'01.02	○ 당진항 지정은 가능하다고 보며 관리운영방안이 문제 ○ 항만명칭과 관리문제는 분리추진 가능	해수부 장관 인터뷰
'01.04	○ 당진항 지정 검토 ○ 항만개발계획도 검토	해수부 장관
'01.08	○ 당진항 분리지정에 특별한 지장은 없다고 언급	당진항 분리지정 업무협의회
'01.09	○ 정치적으로 예민한 사항인 만큼 당진항 지정을 내년도 지방선거 이후로 미루도록 함	당진군 해수부 방문 업무협의회
'01.10	○ 분리지정 필요성 언급 ○ 양측입장 추후 검토	당진항 지정관련 실무지정협의회
'01.12	○ 당진항 분리의 당위성 인정함. 대부분의 심의위원들 간 당진항 명칭부여에 공감대 형성	중앙항만정책심의회

〈표 3-5〉 계속

일 시	내 용	비 고
'02.03	○ 당진항 명칭부여를 위한 협의회 개최 - 제1안 : 당진항을 별도 분리 - 제2안 : 평택·당진항	
'02.04	○ 분리지정이 기본입장이나 민감한 문제이므로 유보적인 입장 (실무진) ○ 분리지정은 어려움(차관)	당진군 차관/항만정책과 면담
'02.08	○ 해수부 장관, 분리지정 필요성은 인정하지만 항만의 효율성 차원에서 추가 검토 필요성이 있음	당진군수 장관 면담시
'02.08	○ 해수부 안 : 현행대로 유지하는 안, ① 당진항 분리지정 안, ② 평택·당진항 명칭 부여, ③ 지역항만 개념 도입하는 안 제시	당진항 지정 관계관 회의
'02.11	○ 지역항만제 도입 방안 제시	양 지자체장 및 의회의장연석회의
'02.12	- ① 당진항 분리지정 ② 지역항만제 ③ 현행유지 - 합동조사단(10명) 구성	중앙정책항만심의회위원회
'03.04	○ 해수부, 당진군에 평택·당진항 수용 의견제시	합동조사단 워크숍
'03.06	○ 평택·당진항 받아들이고 헌법재판소 소송을 취하할 것을 요구	해수부 당진군 면담시
'03.07	○ 해수부 장관 : 바다에 행정구역은 없다고 발언	
'04.10	○ 헌법재판소 판결 후 ① 평택·당진항 통합명칭 사용, ② 평택청에서 항만 운영 방안을 제시	양지자체단체장 해수부간담회
'04.11	○ 항만법시행령 입법예고 : 평택·당진항 명칭변경	
'04.12	○ 항만법 시행령 개정 공포	

### (3) 헌법재판소

헌법재판소는 2004년 9월 23일 해상도계 권한쟁의 심판판결에서 “평택시가 침해한 사건 제방에 대한 관할구역(32,834㎡)은 당진군에 있음을 확인”한다는 결정을 선고했다. 이는 2000년 9월 당진군에서 헌법재판소에 “평택시에서 등

록한 토지를 말소할 것을 주장”하는 권한 쟁의 심판 청구를 한 지 4년 만에 판결을 한 것이다.

헌법재판소의 판결 의미는 ① ‘바다’에 대한 지방자치단체의 자치권한을 인정한 것이며, ② 해상경계 기준 설정으로 유사한 분쟁사례를 방지한다는 차원에서 의미를 지닌다. 그러나 단서조항으로 “제방의 관할권한이 당진군에 귀속될 경우 관리상 비효율 등 불합리한 결과가 발생될 가능성이 높다고 판단될 경우 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 제방의 구역경계를 변경할 수 있다”라고 명시하고 있어 여전히 분쟁의 소지는 남아 있다.

헌법재판소의 판결은 5:4로 결정되었으며, 4인의 소수의견은 이와는 달리 공유수면에 관한 지방자치단체의 권한은 존재하지 아니하며, 공유수면매립으로 새로이 생겨난 부지는 사회적·공익적 차원에서 결정해야 한다는 견해를 제시하였다.

〈표 3-6〉 헌법재판소의 판결요지 및 소수 의견

헌법재판소의 판결요지	소수의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서해대교 인근 공유수면 매립지를 평택시 지번으로 등기한 것은 잘못으로 국립지리원의 해상경계선에 따라 평택시와 당진군이 어업에 관한 행정 관할권을 자치적으로 행사해왔고 이러한 관행이 상당히 오랫동안 존재해 왔으므로 해역 및 제방관할권은 당진군에 귀속된다고 봐야 한다.</li> <li>○ 다만 제방의 관할권한이 당진군에 귀속될 경우 관리상의 비효율 등 불합리한 결과가 발생될 가능성이 높다고 판단되어 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 제방의 구역경계를 변경할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공유수면에 대한 지방자치단체의 권한은 존재하지 아니한다. 따라서 관습법이란 법률과 동일한 효력을 가지는 것으로 함부로 그 존재를 인정하여서는 안 된다.</li> <li>○ 공유수면 매립으로 새로이 생겨난 경우에는 종전에 의할 수가 없고, 토지의 관할을 어떻게 할 것인가라는 육지의 행정구역 획정의 기준에 관한 것이다. 즉 공유수면 매립으로 새로 생긴 토지의 행정구역을 법률로 정할 때에는 행정구역 획정의 일반 원칙인 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 행정구역의 관리항만, 관리의 효율성 등을 고려, 사회적·공익적 차원에서 국가의 정책에 따라 정하여야 한다.</li> </ul>

(4) **항만 관련업체<sup>19)</sup>**

평택시에서는 헌법재판소 판결 이후 평택·당진항에 진출해 있는 항만 관련 업체들에 대하여 설문조사를 실시하였다. 2004년 11월 11일~27일까지 17일간 평택항 구역 내 사업을 영위하고 있는 모든 업체를 대상으로 조사하였으나 이 중 약 55.5%인 55개 업체가 응답하였다.

〈표 3-7〉 평택·당진항 지정관련 항만 관련업체 설문조사 결과

주요 질문	응답결과
경계분쟁 관련 사전인지도	○ 인지도는 85%로, 15%가 몰랐다고 응답
헌법재판소 판결에 대한 타당성	○ 타당하지 못하다는 응답이 80%, 불합리하지만 존중해야 한다가 20%로 나타남
분리운영에 대한 문제점	○ 영업에 지장을 초래할 것이라고 응답한 업체는 87.2%, 별 문제없다가 5%를 차지
관리운영의 주체가 되어야 할 자치단체	○ 평택시가 99%, 기타가 1%로 대답
평택항의 향후 이용여부	○ 불편해도 이용하겠다는 업체가 75%, 타항만 이용과 무응답이 각각 16%와 9%를 차지
노조간의 마찰발생시 항만이용의 불편성	○ 굉장히 불편할 것이라는 응답이 75%, 불편하지 않거나 마찰이 없을 것이라는 응답이 18%임
항만업무의 시도위임 관련 편의성 여부	○ 편리할 것이라고 응답한 업체가 42%, 차이가 없을 것이다 31%, 더 불편할 것이라고 응답한 업체가 24%임

자료 : 평택시 내부조사자료, 2004.

### 3. 부산항신항 명칭 및 항계관련 갈등 사례

부산항신항 명칭과 항계를 둘러싼 부산시와 경상남도의 갈등은 평택과 당진

19) 평택시에서 평택·당진항에 있는 항만업체를 대상으로 자체 조사한 결과이므로 모든 업체의 의견을 대변한다고 보기는 어렵지만, 평택항에 있는 항만 관련업체의 의견은 파악할 수 있을 것으로 판단됨.

과의 갈등과 사뭇 다른 양상을 보이고 있다. 평택과 당진항의 갈등에서 해상경계를 둘러싸고 당진항 지정에 대한 갈등관계가 유발되어 자연스럽게 명칭문제가 갈등요인이 되었지만, 신항은 명칭과 항계가 서로 분리되어 갈등관계를 유발하고 있다. 이에 따라 평택·당진항의 명칭은 헌법재판소에서 해상경계가 확정됨으로써 자연스럽게 명칭도 평택·당진항으로 지정 공포되어 문제가 해결되었으나, 부산신항의 경우 명칭이 먼저 확정되었음에도 불구하고 항계는 여전히 확정되지 않고 있다. 따라서 부산항신항의 경우는 명칭과 항계를 분리하여 기술하고자 한다.

## 1) 부산항신항 명칭을 둘러싼 갈등

### (1) 갈등발생 원인

부산항신항은 1996년 1월 입지계획 확정시 가덕신항으로 호칭되었다. 이후 1997년 2월 민자유치사업 협상 참여 요청시 ‘부산신항’ 명칭을 최초로 사용하였다. 그러나 경상남도에서는 신항만 건설지역에 진해용원지역이 많이 포함되어 있다는 것을 감안하여 1997년 2월 도지사의 명의로 신항만의 사업 명칭을 ‘부산·진해신항만개발사업’으로 변경할 것을 해양수산부에 최초로 요청하였다.

그러나 경상남도에서 이러한 명칭변경을 수차례 요구하였음에도 불구하고 해양수산부에서는 1997년 7월 신항만건설촉진법 경과조치 서면의결서 제출요청서에서 ‘부산신항건설사업’이라는 명칭을 처음 사용하였다. 또한 그해 8월 ‘부산신항건설예정지역’을 지정·고시함으로써 ‘가덕신항’의 명칭이 ‘부산신항’으로 변경되었다. 이후 경상남도에서는 줄기차게 변경을 요구하였고, 이에 따라 해양수산부, 경상남도, 부산광역시 간에 항만명칭에 대한 갈등이 시작되었다.

### (2) 갈등 진행과정

부산항신항 명칭에 대한 갈등 진행과정을 도표화한 것이 <표 3-8>이다. 명

칭변경은 '97년 2월 경상남도에서 해양수산부에 신항만 개발사업 명칭 변경을 건의함으로써 시작되었다. 그 이후 경상남도·진해시 등에서는 2004년까지 총 60차례의 대정부 건의를 하였으나 문제가 심각하게 불거지지 않았다. 주무부처인 해양수산부에서 '부산신항만'은 사업명칭이며 준공시 공모 또는 지자체 간 협의를 통하여 결정할 것이라고 공표하였기 때문이다.

그러나 부산항신항의 개항이 2006년 1월로 조기·확정되면서 명칭을 둘러싼 문제가 심화되었다. 2004년 8월 부산항신항 명칭과 관련하여 해양수산부 중재로 국장급 1차 회의, 9월에 2차 회의가 개최되었으나 합의도출에 실패하였으며, 그 이후 5개월 뒤인 2005년 2월 해양수산부 차관 주재로 3차 회의가 열렸으나 합의에 실패하였다. 이에 해양수산부는 향후 2주간 이내에 합의가 안 되면 정부가 직권 결정하기로 한다고 발표하였다.

동년 5월 해양수산부는 양 지자체의 합의를 전제로 문제해결을 시도하였으나 합의에 도달하지 못하였으며, 이에 청와대는 명칭문제를 전격적으로 국무조정실로 이관시켰다.

해양수산부는 그 해 5월 민간인으로 구성된 '명칭결정위원회'를 통해 ① 부산신항(제1순위), ② 신항(제2순위), ③ 부산·진해신항(제3순위)으로 명칭대안을 선정하였으며, 이러한 순위에 의거하여 명칭을 결정해 줄 것을 '행정협의조정위원회'에 조정 신청을 하였다. 이에 6월, 7월간 실무협의회와 본 협의회를 잇달아 열었음에도 불구하고 합의에 실패하자 9월 신항명칭문제는 지자체와 협의대상사무가 아닌 국가사무에 해당된다며 조정신청을 각하시켰다. 이에 따라 신항 명칭의 뭇은 다시 정부가 결정하게 되었는데 그해 11월 국무총리주재 관계장관 회의에서 경상남도가 주장한 부산항의 명칭 변경건은 변경하지 않는 것으로 결정하되, 하위항만의 명칭인 부산신항(사업명)의 명칭은 해양수산부에서 결정하도록 조정하였다. 이에 12월 해양수산부는 '중앙항만심의위원회'를 통하여 부산항신항으로 최종 결정하게 되었다.

〈표 3-8〉 신항만 명칭 결정 진행과정

일 시	내 용
'96.01	○ 신항만 입지계획 확정시 '가덕신항'으로 호칭
'97.02	○ 경남, 해수부에 신항만 개발사업 명칭 변경 건의
'97.02	○ 해수부, 민자유치사업 협상 참여 요청시 '부산신항' 명칭 사용
'97.05	○ 해수부, 신항만건설촉진법 경과조치 적용(안) 서면의결 요청시 '부산신항건설사업'으로 변경 표기
'00.12	○ 경남도지사, '진해신항만'으로 명칭 변경해 줄 것을 해수부 장관에 요구
'01.01	○ 진해시의회, 대정부 건의
'01.10	○ 해수부, 부산신항만 명칭은 사업기간에만 사용, 준공시 공모를 통하여 명칭 결정할 것임
'02.09	○ 신항만공사 준공 후 관계기관이 함께 협의하여 항만명칭을 부여할 것임
'03.04	○ 경남도지사, 국무조정실 방문하여 신항 명칭 변경 건의
'03.05	○ 경남도의회, '진해신항만' 관련 대정부 건의문 전달
'03.08	○ 진해신항만발전 범도민주진위위원회 출범식 및 결의대회
'04.08	○ 항만명칭 관련 해수부 중재로 경남도, 부산시 국장급 1차회의 개최
'04.09	○ 항만명칭 관련 해수부 2차회의 합의 무산
'05.02	○ 신항만명칭 관련 해수부 차관주재 3차회의 - 향후 2주간 합의 안 되면 정부가 직권 결정하기로 함
'05.03	○ 양 지자체간 합의를 전제로 문제해결 시도
'05.04	○ 명칭문제를 소관부처인 해수부에서 국무조정실로 전격 이관
'05.05	○ 명칭결정위원회를 통해 ① 부산신항(제1순위), ② 신항(제2순위), ③ 부산·진해신항(제3순위) 명칭대안선정(23) ○ 항만명칭문제 '행정협의조정위원회' 조정 신청(24)
'05.06	○ 정부 행정협의조정위원회 실무협의회 개최 합의도출 실패
'05.07	○ 정부 행정협의조정위원회 본회의 개최했으나 실패
'05.09	○ 정부 행정협의조정위원회 본회의 명칭결정 각하 결정 ⇒ 항만명칭이 지자체와 협의대상사무가 아닌 국가사무에 해당된다는 것을 의미
'05.12	○ 중앙항만정책심의회에서 항만 명칭을 부산항신항으로 확정

### (3) 갈등 쟁점사항

부산과 경상남도 간의 항만명칭을 둘러싼 갈등쟁점사항은 다음과 같이 규정할 수 있다.

첫째, 항만의 고유 브랜드 가치이다. 신항의 명칭에 ‘부산’이라는 명칭을 넣으려고 하는 것은 기존의 부산항이 갖는 브랜드 가치를 활용하고자 하는 것이다. 이렇게 함으로써 국제사회에 인지도를 높여 신항을 조기 활성화하려는 의도가 밀바탕에 깔려 있다.

둘째, 양 지역에 걸친 항만의 명칭 결정문제이다. 매립하여 생긴 평택-당진 항과는 달리 부산항신항은 처음부터 경상남도 진해지역이 사업권역에 포함되어 있었다. 이 경우 사업권역을 포함하고 있는 지역명칭을 항만명칭에 포함시키느냐의 여부는 매우 중요한 쟁점사항이다.

셋째, 항만명칭에 대한 결정권의 문제이다. 해양수산부는 명칭문제로 인해 부산시와 경상남도가 합의에 도달하지 않아 정부의 ‘행정협의조정위원회’에 조정신청을 냈으나, 정부는 항만명칭은 국가사무이며 지방자치단체와의 협의 대상사무가 아니라고 규정하고 있다. 반면에 경상남도는 자기 지역이 포함되어 있으므로 명칭 결정에 당연히 지자체도 참여해서 결정해야 한다는 논지이다. 이러한 쟁점사항은 추후 항만명칭 결정에 매우 중요한 결정요소가 될 것이다.

### (4) 관련기관의 입장

#### ① 부산광역시와 경상남도

부산광역시와 경상남도의 주장은 크게 5가지 점에서 차이가 난다.

첫째, 명칭문제이다. 경상남도과 진해시는 ‘진해신항’이라 주장하고 있는 반면에 부산시는 기존의 부산항과 연계시켜 ‘부산신항’이라 주장하고 있다.

둘째, 관할면적 및 관할권이다. 경상남도 측에서는 신항만 개발예정지의 82%가 경상남도의 관할면적이며, 지방자치측면에서 진해시의 관할 구역에 포함되어 있기 때문에 자치권 확보는 당연하다고 주장하고 있다. 반면에 부산항

은 사업면적의 78%가 부산관할이며, 사업면적에는 준설토 투기장이 제외되어야 하며 해상경계는 법적으로 규정된 사례가 없어 경상남도의 해상관할권은 근거가 없다고 주장하고 있다.

〈표 3-9〉 부산항신항 관련 광역자치단체간의 주장 근거 비교

구 분	경상남도	부산광역시
주장명칭	○ 진해신항(진해시측)	○ 부산신항
관할면적 · 관할권	○ 신항만개발예정지의 82%(507만 평 30선석 중 415만 평 18선석)임 ○ 지방자치측면에서 진해시의 관할 구역에 대한 자치권 확보는 당연하며, 지역주민 정서고려 필요	○ 사업면적의 78%(324만평 30선석 중 252만평 23선석)임 ○ 사업면적에 준설토 투기장 제외. 해상경계는 법적으로 규정된 사례가 없어 경남도의 해상관할권 주장근거 없음
항만경쟁력	○ 부산항의 지명도와 균항인 진해항이 합쳐져 신항의 브랜드 가치 상승	○ 명칭 변경시 부산항이 갖는 브랜드 가치를 저해하여 경쟁력 약화 초래
기반시설 · 지원가능	○ 경남도측 관할권에 속하는 신항만에 기반시설 제공 가능	○ 상하수도, 폐기물처리 등 기반시설 전부를 부산시에서 제공하고 있으며, 배후연계 수송망이 부산시와 연결
주민생활권	○ 행정구역상 경남(진해시) 생활권	○ 사실상 부산생활권
현 명칭의 성격	○ 현 명칭은 건설사업 명칭에 불과(해수부가 현 명칭은 사업명칭이고, 공식명칭은 준공시 협의 결정한다는 것을 제시)	○ 정부가 항만기본계획 등에서 사용하고 있는 공식명칭으로서, 신항만 건설촉진법에 의해 관련 시·도지사와의 협의를 거쳐 해수부 고시 등에서 부산항신항 명칭을 공식적으로 사용 ○ 부산항의 보강을 위한 부산항계내에 고시된 신항
국내외 사례	○ 양 지역에 걸쳐 있는 항만, 역, 다리 등은 지역명칭을 병기하는 것이 일반적 - 뉴욕 뉴저지항, 마르세이유포스항	○ 양 지역에 걸쳐 있는 항만이라도 브랜드 파워를 가진 하나의 명칭 사용 - 런던항, 나고야항, 함부르크항

자료 : 경상남도, 「신항만개발 효과 극대화방안」, 2005.

셋째, 항만 경쟁력에 관한 사항이다. 부산시에서는 명칭 변경시 부산항이 갖는 브랜드 가치를 저해하여 경쟁력 약화를 초래하기 때문에 ‘부산신항’을 고수해야 한다고 주장한다. 그러나 경상남도에서는 부산항의 지명도와 균향인 진해항이 합쳐져 신항의 브랜드 가치가 상승할 것이라고 주장한다.

넷째, 기반시설 및 지원기능이다. 부산시측에서는 상하수도, 폐기물 처리 등 기반시설 전부를 부산시에서 제공하고 있으며, 배후연계수송망이 부산시와 연결되고 있기 때문에 명칭도 ‘부산신항’이 맞다고 주장하고 있다. 반면에 경상남도는 기반시설 및 지원기능은 경상남도에서 동일하게 지원 가능하다고 보고 있다.

다섯째, ‘부산신항’ 명칭의 성격이다. 경상남도에서는 해양수산부의 유권해석에 따라 ‘부산신항’ 명칭은 건설사업명칭에 불과하고 공식명칭은 별도로 결정되어야 한다고 주장하고 있다. 반면에 부산시측에서는 ‘부산신항’의 명칭이 정부가 항만기본계획 등에서 사용하고 있는 공식명칭으로, 신항만건설촉진법 등에 의해 해양수산부 고시 등에서도 공식적으로 사용한 명칭이기 때문에 계속해서 사용해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 차이로 인해 항만명칭에 대한 양 광역시·도 간의 갈등이 첨예하게 대립하고 있다.

## ② 해양수산부

해양수산부의 부산항신항에 대한 입장변화를 요약한 것이 <표 3-10>이다.

부산신항은 사업초기 ‘가덕신항’으로 불렸으나 민자유치사업협상 참여 요청 시부터 ‘부산신항’이라는 명칭을 사용하였다. 경남에서는 ‘부산신항’이라는 명칭을 변경할 것을 요구하였고, 명칭과 관련한 갈등 초기에 해양수산부는 항만의 명칭은 항만배후 육상행정구역이 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있더라도 주된 기능을 수행하는 배후도시 명칭을 사용하는 것이 국제적인 관행이며 대표성과 국제적 인지도를 살린 ‘부산신항’이 타당하다고 언급하였다. 초기 해양수산부의 이러한 입장은 2000년까지 지속되었다.

그러나 경남도의 끊임없는 변경요청 건의에 해양수산부는 2001년 3월 ‘부산신항’만은 사업명칭으로 별 의미가 없으며 추후 항만준공 후 항만법에 의해 명

〈표 3-10〉 부산항신항 개발을 둘러싼 해양수산부의 입장변화

일 시	내 용	비 고
'96.01	○ 「가덕신항」 으로 호칭	신항만입지계획 확 정
'97.02	○ 「부산신항」 명칭 사용	민자유치사업협상 참여요청시
'97.03	○ 항만의 명칭은 항만배후 육상행정구역이 2개 이상의 시· 도에 걸쳐 있더라도 주된 기능을 수행하는 배후도시 명칭 을 사용하는 것이 국제적인 관행 ○ 대표성과 국제적인지도를 살린 '부산신항'이 타당	경남도의 명칭변경 요구 회신
'97.04	○ 신항만 개발지역은 부산항 항계 내에 위치하고 있어 편의 상 '부산신항'으로 호칭	경남도의 재건의에 대한 회신
'97.05	○ 「부산신항건설사업」 으로 변경 표기	신항만건설촉진법 경과조치 적용(안) 서면의결 요청시
'00.12	○ 부산신항만사업지역은 공유수면, 인지도를 위해 '부산신항 만'이 바람직함	경남도 건의에 대한 회신
'01.03	○ 부산신항만 명칭은 사업명칭으로 별 의미 없음 ○ 항만준공 후 항만법에 의한 명칭 사용할 것임 ○ 행정구역 설정은 행자부 업무소관임	경남도지사 건의에 대한 회신
'02.02	○ 건설사업명칭 변경은 여러 가지 혼란 초래 ○ 공식적인 항만명칭은 추후 지자체와 협의하여 명명할 계획	경남도지사 건의에 대한 회신
'02.09	○ 신항만 건설사업이 완료되는 시점에서 경남 진해측 부두 를 부산항내의 '00부두(터미널)' 등의 명칭 부여할 것임	해수부 장관 서신
'03.09	○ 신항의 경쟁력을 해치지 않는 범위에서 지자체와 충분한 협의를 거쳐 명칭 결정할 것임	진해신항만발전범 도민추진위원회 건 의 회신
'04.04	○ 신항 명칭은 부산항의 하위명칭에 해당. 원만한 협의를 위 해 지자체와 지속적으로 협의할 예정임	
'05.05	○ 명칭결정위원회를 통해 ① 부산신항(제1순위), ② 신항(제 2순위), ③ 부산·진해신항(제3순위) 명칭대안 선정(23) ○ 항만명칭문제 '행정협의조정위원회' 조정 신청(24)	
'05.12	○ 중앙항만심의회에서 '부산항신항' 결정	

칭을 사용할 것이라고 입장을 변경하였다. 당초 ‘부산신항’ 절대 고수에서 한 발 후퇴한 것이다. 이후 신항의 명칭은 양 지자체와 협의해서 결정한다는 의견을 고수하던 해양수산부는 2002년 9월 경남진해축의 부두는 부산항의 하위개념으로서 ○○부두로 명명할 것이라고 해양수산부 장관이 경남도지사에게 보내는 서신에서 밝혔다

부산항신항의 개장이 가까워지면서 적극적으로 중재하던 해양수산부는 민간으로 구성된 명칭결정위원회를 통해 ① 부산신항(제1순위), ② 신항(제2순위), ③ 부산·진해신항(제3순위)을 제시하고 이 문제를 ‘행정협의조정위원회’에 조정신청을 하였다. 이후 행정협의조정위원회에서 각하신청을 내리자 중앙항만심의위원회에서 부산항신항으로 결정을 내렸다.

### ③ 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 지방자치법 156조, 동시행령 제54조에 의하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 구성하도록 되어 있다.

해양수산부는 신항 명칭문제를 2005년 5월 행정협의조정위원회에서 결정해 줄 것을 요청하였다.

행정협의조정위원회는 6월과 7월 잇달아 실무위원회 및 본위원회를 개최하였으나 합의도출에 실패하였다. 이에 행정협의조정위원회는 항만의 명칭 결정은 국가사무이지 지방자치단체와의 조정을 필요로 하는 업무가 아니라는 결정을 내렸다. 이에 따라 신항의 명칭도 전적으로 해양수산부에서 결정을 내리도록 조치하였다.

## 2) 항계획정을 둘러싼 갈등

### ① 갈등발생원인

부산항신항의 항계를 둘러싼 부산시와 경남도 간의 갈등은 신항의 매립지를

둘러싸고 발생하고 있는 해상경계의 갈등을 의미한다. 신항은 부산항계 내에 포함되어 있기 때문에 엄밀히 말하면 ‘항계갈등’은 아니라고 할 수 있다. 그러나 매립지의 해상경계 획정은 추후 항계의 획정과도 관계가 매우 깊기 때문에 사실상 양 시·도 간의 항계갈등이라 할 수 있다.

갈등은 부산항신항 매립지에 대한 귀속으로부터 유발되었다. 부산항신항의 북컨테이너 부두와 배후부지의 경우 매립하여 조성되는 것으로, 매립공사가 종료되면 토지가 지방자치단체에 귀속되어야 하는 문제가 발생된다. 부산시와 경남도는 신규로 조성되는 부지에 대한 관할권을 서로 주장하고 있다. 부산시는 부산항의 세계적 인지도 및 항만운영의 효율화 등을 고려하여 항만 및 배후부지 전체를 분할하지 않는 것이 바람직하다는 입장이나 경남도는 북항이 건설되는 곳이 과거에 진해시 관할 수역이었기 때문에 진해시가 관할해야 한다는 것이다.

<그림 3-2>는 부산시와 경남도가 각각 주장하는 경계선을 그린 것으로 ①은 경남이 주장하는 경계선이며 ②는 부산광역시에서 주장하는 경계선이다. 분쟁지역에서의 경계구분과 관련해서 부산시는 국토이용관리법 제6조에 의한 용도지역의 경계를 근거로 행정구역이 결정되어야 한다고 주장하고 있다. 반면에 진해시는 어촌계업무구역을 근거로 행정구역이 결정되어야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 부산항신항 해역에 대하여 건설교통부가 부산 및 진해의 중복된 도시계획 설정을 모두 승인하고, 차후 부산시와 진해시 간의 협의·조정을 통하여 해결하도록 조치함으로써 분쟁이 심화된 측면도 있다.<sup>20)</sup>

## ② 갈등분쟁 진행과정

부산시와 경남도 간의 해상경계 갈등의 분쟁과정은 표면적으로는 비교적 조용히 진행되어 왔다. 경남도나 부산시 모두 부산항신항의 항만명칭에 관심을 기울여왔으며, 특히 평택·당진 간의 헌법재판소판결과정도 예의주시해왔기

20) 해양수산부, 「해상경계설정방안 연구」, 2003.

때문이다.

부산시와 경남도 간의 해상경계에 관한 갈등유발은 부산항신항의 건설이 시작되면서 출발하였다. 그런데 해상경계에 대한 갈등이 본격화 된 것은 1996년 3월 부산시가 고시 제 96-60호에서 신항구역의 육상구역까지 도시계획을 확장하고 이를 건설교통부가 승인하면서부터이다. 경남도는 1997년 1월 부산시에 용연동 구역의 해면부에 대한 관할권을 주장하며 해면부는 진해시 도시계획구역 설정문제라고 부산시에 통보하였다.

'01년 2월과 '02년 2월에 경남도는 국립지리원에 지형도상에 진해시와 부산시 강서구 해상경계선을 조정하여 줄 것을 건의하였다. 그러나 국립지리원은 '03년 2월 해상경계는 부산시와 충분히 협의하여 합의된 후 수정할 수 있는 사안이라고 회신하면서 이후 발행된 도면에서 해상경계를 삭제하였다. 그 후 양측은 평택·당진항의 헌법재판소판결과정을 예의주시하면서 각자의 대응논리 준비에 만전을 기울이며 정치적인 해결방안을 찾고 있으나 해결책을 찾지 못하는 못하였다.

이후 부산시 강서구는 2004년 9월 헌법재판소의 평택·당진간 권한쟁의에 대한 판결을 내리기 전에 1995년 부산시와 경남도 간의 관할구역 변경시 진해시 용원동 소재 5필지가 인계되지 않았다고 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하였다. 이는 쟁점이 되고 있는 해상경계에 있어 1995년 용원동의 망산도와 유주암이 부산으로 편입되었어야 함에도 불구하고 진해시가 여전히 행정관리권을 사용하고 있다는 것이다. 이에 경남도와 진해시는 명칭 결정이 임박한 '05년 11월 정부, 부산시, 강서구 등을 상대로 신항만 북컨테이너 부두와 배후부지 일원이 자신들의 관할구역임을 확인하는 권한쟁의 심판청구서를 헌법재판소에 제출하였다. 경남도는 권한쟁의 심판청구서를 제출하면서 '05년 9월 해양수산부 장관의 부산신항 조기개장 시설등록 추진방안 공문, '04년 9월 강서구의 권한쟁의심판청구, '96년 3월 부산광역시의 도시계획 확장 고시 등으로 인하여 헌법과 법률에 보장된 지방자치권이 침해될 여지가 있다는 권한쟁의 청구이유를 밝혔다.

항만의 명칭은 그 해 12월 부산항신항으로 결정이 난 상태이지만 해상경계를 둘러싼 갈등은 헌법재판소의 판결이 있어야 종료될 것으로 관측된다.

〈표 3-11〉 부산시 경남도 간 해상경계를 둘러싼 갈등진행 사항

일시	내용
'96.03	○ 부산광역시 고시 제 96-60호에서 신항구역으로 도시계획구역의 확장
'97.01	○ 경남도, 부산시에 용연동 구역의 해면부에 대한 관할권을 주장. 해면부위는 진해시 도시계획구역 설정문제라고 부산시에 통보
'01.02	○ 진해시, 국립지리원에 지형도상에 진해시와 부산시강서구 해상경계선을 조정하여 줄 것을 건의
'02.02	○ 진해시, 국립지리원에 지형도상 잘못 기재된 명칭을 조정하기 위해 해상경계선 조정 건의
'03.02	○ 국립지리원, 해상경계는 부산시와 경상남도가 충분히 협의하여 합의된 후 수정할 수 있는 사안이라고 통보
'04.09	○ 강서구, 1995. 3. 부산시와 경남도 간의 관할구역 변경시 진해시 용연동 소재 5필지가 인계되지 않았다고 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구
'05.11	○ 경남도, 진해시는 정부, 부산시, 강서구 등을 상대로 신항만 북컨테이너 부두와 배후부지 일원에 대한 자신들의 관할구역임을 확인하는 권한쟁의 심판청구서를 헌법재판소에 제출
'05.12	○ 항만명칭 확정, 해수부 경계구역획정은 항만명칭과 별개임을 천명

〈그림 3-2〉 부산시 경남도 간의 해상경계 갈등 도면



자료 : 해양수산부, 「해상경계설정방안 연구」, 2003.

### (3) 갈등 쟁점사항

부산시와 경남도 간의 해상경계(항계)를 둘러싼 갈등의 쟁점요인은 다음과 같다.

첫째, 해상경계에 따라 부산과 경남도의 관할권이 크게 달라진다. 만일 부산시가 주장하는 대로 해상경계가 결정된다면 북컨테이너 부두는 물론 배후부지 대부분이 부산지역에 속한다. 이 경우 항만명칭에서 부산시측이 주장하듯이 준설도 투기장을 제외한 사업면적 중 78%(324만 평 30선석 중 252만 평 23선석)가 부산시 관할이 된다. 반면에 경상남도가 주장하는 해상경계에 따르면 남컨테이너 부두만 부산시에 속할 뿐 북컨테이너 부두와 배후부지 준설도 투기장 등 사업면적의 507만 평 중 415만 평과 30선석 중 18선석이 경남도 관할권이 되며 특히 배후부지는 모두 경남 관할권이 된다.

둘째, 망산도와 유주암 등의 관할권이다. 부산시의 경우 망산도와 유주암 등이 실제 부산지역이라고 주장한다. 그리고 이와 관련하여 1995년 부산시와 경남도 간의 관할구역 변경시 진해시 용원동 소재 5필지가 인계되지 않았으며 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구한 상태이다. 반면에 진해시는 이미 1995년에 인수인계에 양측이 서명한 상태이며, 지금까지 망산도와 유주암은 진해지번으로 관리되어 있다고 주장하고 있다.

셋째, 명지·녹산 배후지역이 부산광역시로 편입될 때 바다도 포함되었느냐의 여부이다. 경남도와 진해는 육지부만 편입되었을 뿐 바다는 포함되어 있지 않다고 주장하고 있으나, 진해시는 해역은 제외되어 있다고 주장한다. 이들은 동 해역에 대하여 서로 자기 시가 설정한 도시계획을 근거로 하고 있지만 건설교통부는 부산시와 진해시의 용원동 해면구역에 대한 도시계획을 모두 중복 승인한 상태이다.

이상과 같은 쟁점사항 중 두 번째 요인과 세 번째 요인은 헌법재판소에 정의심판청구소송의 결과가 나와야 해소될 것으로 판단된다.

#### (4) 관련기관의 입장

##### ① 부산광역시와 경상남도

해상경계 및 항계를 둘러싼 부산시와 경상남도 간의 주장을 요약 정리한 것이 <표 3-13>이다.

먼저 부산시는 해상경계에 있어 '95년 녹산지구의 부산시 편입시 해역도 편입되었다고 주장을 하며, 이에 따라 망산도·유주암도 당연히 부산지역의 관할이며 따라서 북컨테이너 부두의 대부분이 부산시 관할이라고 주장하고 있다. 반면에 경상남도측은 부산시에 편입된 것은 육지만이며 해상관할권은 진해시가 갖고 있다고 주장한다. 특히 망산도·유주암은 진해시 지번이 부여되고 있기 때문에 진해시 관할이라고 주장하고 있다. 이러한 논란은 사업면적에서도 동일하게 나타나고 있다. 해상경계에 따라 신항 사업면적의 관할지역 비율이 틀려진다. 만일 부산시 주장의 해상경계대로라면 30선석 중 23선석이 부산시 관할이 되지만 경상남도의 주장대로라면 30선석 중 18선석이 경남관할이 된다.

이와 함께 부산시에서는 부산항신항은 부산항계에 속하고 있기 때문에 해상경계에 관계없이 부산항신항의 효율적인 운용을 위하여 부산시가 관할해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 경남도에서는 항계와 해상경계는 서로 다르며 한 발 더 나아가서는 해상경계에 따라 항계를 새로 분리해야 한다는 주장이다.

북컨테이너 부두의 연접과 관련해서는 부산시에서는 북컨테이너 부두가 녹산동·견마도·가덕도와 연접하고 있다고 주장하는 반면에 경남도는 진해시 용원동과 육지 쪽에 연접해 있으며, 부산시가 주장하는 녹산지구와는 100m의 수로로 이격되어 있다고 주장하고 있다.

도시계획구역 지정과 관련해서 부산시에서는 이미 '96년도에 도시계획구역으로 지정하고 건설교통부의 승인을 받았다고 주장하고 있다. 그러나 경남도에서는 도시계획선은 일방적·자의적이며 행정구역 경계선의 효력은 없다고 주장하고 있다.

또한 항만발전과 관련해서 부산시는 행정구역이 단일화되는 것이 바람직하

며, 신항 자체가 부산항계 내에 있으므로 부산시가 관할하는 것이 맞다고 주장하고 있다. 반면에 경상남도측은 항만의 발전과 단일 행정구역은 상관관계가 없고, 항계와 해상경계는 서로 의미가 다르며 한 발 더 나아가 해상경계에 따라 항계가 설정되어야 한다는 논리를 주장하고 있다.

해상경계를 둘러싼 부산시와 경상남도의 갈등은 이러한 논리를 배경으로 하고 있어 쉽게 해결될 것으로 보이지는 않는다. 이미 경상남도가 헌법재판소에 권한쟁의소송을 신청하였기 때문에 추후 헌법재판소의 판결결과가 나와야 해결될 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

〈표 3-12〉 해상경계를 둘러싼 부산시 경남도의 의견 비교

구분	부산시	경상남도
해상경계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 망산도·유주암을 포함하고 있음</li> <li>○ 녹산지구 편입시 수역의 관할권도 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 망산도·유주암은 진해시 지번이 부여</li> <li>○ 녹산지구 편입시 해상구역은 불포함</li> <li>○ 녹산지역의 해역은 진해관할권. 이 관되지 않았음</li> </ul>
사업면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 준설토 투기장을 제외한 사업면적 중 78%(324만 평 30선석 중 52만 평 23선석)가 부산시 관할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 준설토 투기장 등 사업면적 507만 평 중 415만 평과 30선석 중 18선석이 경남도 관할권</li> </ul>
북컨테이너 부두 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북컨테이너 부두는 녹산동·견마도·가덕도와 연결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용원동과 연결됨. 부산과는 폭 100m 수로로 분리됨</li> </ul>
도시계획구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북컨테이너 부두 지역은 이미 '96년에 도시계획구역으로 확정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시계획선은 일방적·자의적이고, 행정구역 경계선의 효력이 없음</li> </ul>
주민편입의사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용원지역주민이 부산편입 선호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부산의 패권주의적 발상</li> </ul>
항만발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만이 발전되기 위해서는 행정구역이 단일화되는 것이 바람직함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만의 발전과 단일행정구역은 상관관계 없음</li> </ul>
항계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신항은 부산항계에 소속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항계와 해상경계는 서로 다름</li> <li>○ 해상경계에 따라 항계를 재조정 해야함</li> </ul>

21) 해양수산부, 「해상경계설정방안 연구(2003)」에 따르면 평택·당진과 달리 북컨테이너 부두가 부산과 진해의 육지에 동시에 연결되어 있고, 부산신항매립지는 1989년 1월 1일과 1995년 3월 1일 시도간 관할구역 변경에 대한 법률에 의하여 연결육지의 경계가 2차례나 변경된 지역으로 국립지리원 지형도상의 해상경계도 육지경계 조정사항을 반영하지 못하고 있기 때문에 평택·당진항을 선례로 하여 그대로 원용하기는 곤란한 것으로 판단된다고 전망하고 있음.

한편 부산시·경남 간의 해상경계 갈등과 관련한 관련기관의 입장을 정리한 것이 <표 3-13>이다.

우선 국립지리원은 녹산지구의 부산시 편입 이후 지형도에서 망산도·유주암을 포함하여 일부 해역의 경계선을 부산시의 관할해역으로 표시하였으나, 2001년도 경상남도의 건의를 받은 후 발행된 지형도에서는 해상경계선을 삭제하였다. 국립지리원은 경상남도가 해상경계선을 고쳐줄 것을 요구하였으나, 일방적인 수정은 불가하며 양 시·도가 협의하는 경우 수정할 수 있다는 입장을 표명하였다.

해양수산부는 기본적으로 해상경계는 항계와는 다르다는 입장이다. 1997년 향만구역지정지 면적과 도면을 첨부하여 부산시 관할해역으로 지정하였지만 이는 항계지정을 의미하며 해상경계는 의미하지 않는다는 입장이다. 이에 따라 양 시·도의 대화를 통해서 해결하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다.

<표 3-13> 신항 항계갈등을 둘러싼 관련기관의 입장

기 관	입 장
국립지리원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 녹산지구의 부산시 편입 이후 망산도·유주암과 일부 해역을 부산시로 경계설정</li> <li>○ 그러나 추후 경상남도의 항의에 따라 해상경계 무표시</li> <li>○ 양 시도가 협의하면 해상경계 수정함</li> </ul>
해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1997년 향만구역 지정지 면적과 도면을 첨부하여 부산시 관할해역으로 지정</li> <li>○ 해상경계는 항계와는 다름. 항계는 부산항계이며, 해상경계의 획정은 향만명칭과 항계와는 별개의 것임</li> <li>○ 양 시·도의 대화를 통해서 해결하는 것이 바람직함</li> </ul>
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국무조정실의 조정에 따라 해상경계업무 주관</li> <li>○ T/F팀 구성 운영</li> <li>○ 해상경계 설정에 관한 연구 용역 발주</li> </ul>
헌법재판소	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동 건 심의 중</li> </ul>

한편 국무조정실에서는 해상경계분쟁을 방지하기 위해 행정자치부가 해상경계업무를 전담하도록 하였다. 행정자치부는 T/F팀을 만들어 구성운영 중에 있으며, 현재 해상경계설정에 관한 연구용역을 발주한 상태이다.

그러나 해상경계는 부산시 강서구와 경남도 및 진해시가 각각 헌법재판소에 권한쟁의 심판소송을 제기한 상태로 최종적으로 헌법재판소의 판결 결과에 따라 결정될 것으로 판단된다.

## 4. 항만물동량 배분관련 갈등 사례

### 1) 갈등 발생원인

항만물동량을 둘러싼 지자체간 갈등은 2005년 2월 한국해양수산개발원에서 전국항만물동량 예측결과를 발표하면서 유발되었다. 이날 발표결과를 보면 부산항이 2003년 1,041만TEU에서 2011년 1,510만TEU, 2020년 2,102만TEU로 늘어날 것으로 추정되었다. 광양항은 2011년 691만TEU로 2003년보다 무려 4.6배나 늘고 2020년에는 부산항의 76% 수준인 1,597만TEU에 달할 것으로 전망되었다. 인천항과 평택항은 2003년 82만TEU와 15만TEU에서 2011년 228만TEU와 149만TEU로 각각 증가할 것으로 발표되었다.

이러한 물동량 전망치가 발표되자 평택시를 제외한 부산시, 광양시, 인천시 등에서 즉각적으로 반발하고 나섰다. 부산항과 인천항은 정부가 투포트(Two-Ports) 시스템을 유지하기 위해서 광양항에 물동량을 정책적으로 늘리고 부산과 인천은 상대적으로 물동량을 적게 산정하였다는 것이다. 특히 인천의 경우 송도신항과 인천 컨테이너 터미널의 컨테이너 처리물동량을 일부러 누락시켰다고 주장하고 나왔다. 반면에 광양항의 경우 2011년의 물동량이 2003년 보다는 4.6배 증가한 수치이지만, 2000년에 수립된 항만종합개발계획보다는

241만TEU가 감소한 것으로서 정부가 투포트 정책을 포기한 것이 아니냐는 우려감을 나타냈다.

이처럼 항만물동량을 둘러싼 갈등의 유발은 항만물동량이 직접적으로 항만 개발수요와 연관되어 있기 때문이다. 즉 항만물동량이 축소되는 경우 자기 시도에 항만개발이 축소될 수밖에 없으며, 이는 각 지역의 경제상황과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 항만물동량의 감소전망에 대하여 지자체가 반발을 하게 된 것이다.

〈표 3-14〉 컨테이너물동량 예측치(OSC)

단위 : 천TEU

항만	2003	2011	2015	2020
부산	10,408	16,093	18,790	22,867
광양	1,235	5,240	8,277	12,004
인천	821	3,055	3,871	5,346
평택	152	1,216	2,506	4,188
전국	13,186	27,099	35,664	47,411

## 2) 갈등 진행과정

항만물동량을 둘러싼 갈등 진행과정을 요약한 것이 <표 3-15>이다. 컨테이너물동량에 대한 전국항만의 총진망치에 대한 논란은 없었으나 개별 항만에 대한 컨테이너물동량의 과소를 놓고 갈등이 진행되었다.

먼저 광양지역 80여 개 시민단체들은 광양항 개발 축소 움직임에 대하여 3월 24일 대통령자문 광양만 특위가 열리고 있는 광양시청 상황실 복도에서 피케팅 시위를 실시하였다. 이들은 광양항 항만물동량이 기존에 수립된 것보다 적다면 광양항 개발계획을 축소할 움직임이 아니냐고 항의를 하였다. 반면에 부산의 지역 언론은 의도적으로 광양항 물동량을 배려하기 위해 부산의 컨테이너물동량을 축소시켰다는 의혹을 제기하였다.

항만물동량에 대하여 가장 강력하게 항의한 지자체는 인천시였다. 인천시는 '05년 3월 14일에 지역항만 관련단체 및 해양수산부, 한국해양수산개발원 연구진을 초청하여 '전국항만물동량 예측자료 분석 및 대응방안'이라는 공개토론회를 개최하였다. 이 자리에서 인천시 관련자들은 연구진이 송도 신항의 물량과 향후 개성의 물동량을 누락시켰다며 인천항 물동량을 재산정할 것을 요구하였다. 또한 3월 22일에는 인천상공회의소가 인천항 컨테이너물동량을 재산정해 줄 것을 요구하였다.

이후 항만물동량에 대하여 해당지역 국회의원과 언론들은 지속적으로 항만물동량 재산정을 요구하였고, 해양수산부는 결국 6월 10일 영국의 OSC와 한국중합물류연구원에 재조사 용역을 실시하겠다는 계획을 발표하였다. 영국의 OSC와 한국중합물류연구원은 그 해 11월 14일 물동량 수정치를 발표하였다. 그 결과 전국 물동량은 당초 한국해양수산개발원이 산정한 물동량과 동일하였으나 항만별 물동량은 차이가 있었다. 부산항의 경우 부산항은 2011년 98만 9천TEU, 2015년 221만TEU, 2020년 184만 9천TEU가 각각 증대되었고, 인천항은 2011년 77만 7천TEU, 2015년 75만 4천TEU, 2020년 113만 8천TEU가 각각 증대되었다. 반면 광양항은 2011년 167만 3천TEU, 2015년 331만 5천TEU, 2020년 396만 1천TEU가 각각 축소되었으며, 평택·당진항은 2011년에 28만TEU가 축소되었으나 2015년에는 11만TEU, 2020년에는 49만TEU가 감소되었다.

해양수산부는 항만별 컨테이너물동량을 재점검하여 발표한 후 향후항만물동량 상시모니터링 시스템제를 구축하고 항만개발방식도 트리거 룰(Trigger Rule)<sup>22)</sup>을 적용하겠다고 발표하였다.

---

22) 트리거 룰(Trigger Rule)이란 하부기반시설을 먼저 건설하고, 물동량이 일정 수준에 도달하는 경우 부두를 완성하는 것으로 싱가포르 등지에서 활용되고 있는 방식임.

〈표 3-15〉 항만물동량 갈등의 진행과정

일시	진행내용																				
'05.2.23	○ 한국해양수산개발원 항만물동량 예측용역 결과 발표																				
'05.2.24	○ 전남광양지역 80여 개 시민단체 광양항 개발 축소유직임에 대하여 피케팅 시위																				
'05.5.25	○ 부산 지역신문, 부산시 컨테이너물동량 과소추정, 의도적으로 광양항 물동량을 배려하였다는 의혹제기																				
	○ 항만물동량 예측관련 전문가 토론회 개최. 다음과 같은 의견 수렴 - 부산에 대한 물동량 전망치가 작다 - 균형개발과 항만별 기능정립 필요 - 인천항에서 향후 처리될 개성공단 물량은 포함시키지도 않았음																				
'05.3.14	○ 인천시 지역항만 관련단체 '전국항만물동량 예측자료 분석 및 대응방안' 공개토론회 개최/인천항물동량 재산정 요구																				
	○ 해수부/한국해양수산개발원, 송도신항은 검토단계이므로 포함시킬 수 없음 - 항만선호도에서 인천보다 평택이 우월하였음																				
'05.3.22	○ 인천상공회의소, 인천항물동량 재산정 요구																				
'05.6.10	○ 해수부, 영국의 OSC와 한국종합물류연구원에 재조사용역 실시 계획 발표																				
'05.7.20.	○ 해수부 항만물동량 재점검 연구 설명회 개최																				
'05.11.14	○ 물동량 예측 재점검 발표																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>항별</th> <th>2011</th> <th>2015</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>부산항</td> <td>989</td> <td>2,210</td> <td>1,849</td> </tr> <tr> <td>광양항</td> <td>▽1,673</td> <td>▽3,315</td> <td>▽3,961</td> </tr> <tr> <td>인천항</td> <td>777</td> <td>754</td> <td>1,138</td> </tr> <tr> <td>평택당진항</td> <td>▽278</td> <td>114</td> <td>487</td> </tr> </tbody> </table>	항별	2011	2015	2020	부산항	989	2,210	1,849	광양항	▽1,673	▽3,315	▽3,961	인천항	777	754	1,138	평택당진항	▽278	114	487
	항별	2011	2015	2020																	
	부산항	989	2,210	1,849																	
	광양항	▽1,673	▽3,315	▽3,961																	
	인천항	777	754	1,138																	
평택당진항	▽278	114	487																		
○ 항만물동량 상시모니터링 시스템을 구축하고 항만개발 방식은 트리거 룰을 적용하는 방안 검토																					

### 3) 항만물동량 갈등 쟁점사항

항만물동량을 둘러싼 지방자치제의 갈등 쟁점사항은 다음과 같다.

첫째, 항만물동량 예측방법에 관한 신뢰성이다. 이의를 제기한 지방자치단체

에서는 우리나라 전체 컨테이너물동량에 관해서는 별다른 이의를 제기하지 않고 있으나 개별 항만의 물동량 예측에는 신뢰성이 없다고 주장하고 있다. 즉 항만물동량 예측치가 현실을 반영하지 않고 있다고 주장하고 있다. 특히 인천 지역의 항만전문가들은 컨테이너물동량을 배분하는 과정에서 인천지역의 송도 신항만 등 개발계획을 검토하지 않았기 때문에 신뢰성이 거의 없다고 주장하고 있다. 그러나 해양수산부나 물동량 추정을 수행한 국책 연구기관은 송도 신항만의 경우 현재 운영되지 않고 있기 때문에 반영하지 않았다고 주장하고 있다.

둘째, 정부정책이 물동량 전망시 반영되었느냐 하는 점이다. 부산과 인천지역에서는 정부의 투포트 정책을 유지하기 위하여 광양항 컨테이너물동량이 과다 추정되었다고 주장하고 있다. 반면에 광양지역에서는 컨테이너물동량이 예상보다 낮게 추정되었다며 정부의 투포트정책에 강한 의구심을 표현하고 있다. 이처럼 정부정책 반영 여부가 항만물동량 갈등의 쟁점사항이 되고 있다.

셋째, 항만개발계획과의 연계 문제이다. 컨테이너물동량은 항만개발에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 해양수산부나 물동량을 예측한 국책 연구기관은 전체적으로 항만물동량 증가율이 감소하고 있기 때문에 각 지역의 항만개발계획은 축소되어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 개별 지방자치단체에서는 기존의 항만개발계획을 고려하여 물동량을 재산정해야 한다고 주장하고 있다. 특히 선석당 컨테이너의 적정처리능력이 선석당 40만TEU로 높아지면서 현행 개발계획이 축소될 수밖에 없는 상황에서 물동량의 감소는 이러한 개발계획 축소로 이어질 수밖에 없는 상황이므로 갈등이 더욱 심화되는 측면도 있다.

#### 4) 관련기관의 입장

항만물동량 갈등을 둘러싼 관련기관의 입장을 정리한 것이 <표 3-16>이다.

지방자치단체의 경우 항만개발 등 지역적인 논리에 의해 컨테이너물동량이 더 많이 창출될 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 항만물동량의 전국적 총량에 대해서는 별다른 이의를 제기하고 있지는 않다.

〈표 3-16〉 항만물동량 갈등을 둘러싼 개별 기관의 입장

구 분	내 용	
지방 자치 단체	부산시	○ 해수부가 투포트 정책을 고수하기 위해 광양물동량을 부풀렸음
	인천시	○ 송도신항만은 이미 개발 착수하였으므로 물동량 전망에 반영해야 할 것임 ○ 개성공단 등 북한 물동량을 반영하지 못했음 ○ 화주 들이 평택보다 인천항을 선호
	평택시	○ 2011년 77개 선석이 완공되면 KMI 예측치보다 물동량이 더 증가될 것임 ○ 타 항만은 체선문제가 있어 물동량이 평택으로 이전되어 올 것임 ○ 정치논리나 지역이기주의에 의해 물동량 예측치를 수용 못하는 것은 국가경쟁력을 훼손하는 행위
	광양시	○ 컨테이너물동량이 2000년도 예측치보다 감소하는 것은 투포트 정책을 포기하려는 의도
한국해양수산 개발원	○ 2011년의 물동량은 2000년에 예측했던 것보다 8.7% 감소 ○ 송도신항만 민자사업은 전국 물동량에 상관없이 사업자의 자체검토에 의해 추진되고 있음 ○ 선사·화주의 수도권 항만선호도(인천:평택 = 52:48)를 고려하고 대 중국화물의 지리적 접근성을 고려할 경우 항만여건은 평택항이 더 유리함	
해양수산부	○ 물동량 예측에 개입한 바 없음 ○ 투포트 정책에 의한 광양항 개발은 예정대로 할 것임 ○ 컨테이너물동량 상시 모니터링제 도입 ○ 항만개발에 있어 트리거 룰을 사용할 것임	

이에 대해 연구를 수행한 한국해양수산개발원은 2011년의 컨테이너물동량이 2000년에 예측했던 것보다 257만TEU(8.7%) 감소되었다고 전제하고 전체적으로 컨테이너 항만물동량의 증가율이 감소되었기 때문에 개별 항만의 물동량도 감소할 수밖에 없다고 주장하고 있다. 또한 개발계획을 수행한 민자항만들도 전국의 컨테이너물동량 증가율을 감안하여 개발하는 것이 바람직하다는 입장이다.

해양수산부의 경우 초기에 투포트 정책을 고수하기 위해 항만물동량예측에

개입한바 없음을 분명히 하고 개별지자체의 입장에 대하여 반대 입장을 표명하였다. 그러나 추후 정치권 및 지자체의 시민단체, 항만 관련단체의 반발이 워낙 강하자 컨테이너물동량에 대한 재점검용역을 실시하였다. 이후 컨테이너물동량의 예측에 대한 어려움을 고려하여 상시모니터링제도 도입과 함께 향후 항만물동량을 항만개발에 반영하는 트리거 룰을 적용하겠다고 발표하였다.

## 제4장

### 항만 갈등의 사회적 비용 분석

#### 1. 피해함수접근법에 의한 갈등비용 추정

##### 1) 항만 갈등재화의 분류

항만 갈등은 경제학에서 ‘비시장재화(Non Economic Goods)’로 분류된다. 비시장재화란 여러 가지 이유로 시장에서 직접 거래되지 않는 재화를 의미한다. 비시장재화에는 여러 가지가 있으나,<sup>23)</sup> 이 중 외부성 재화는 그 소유권이 불분명하거나 단위 구분이 어려워 가격 설정 자체가 불가능한 경우의 재화를 말한다. 항만의 갈등에 따른 소모적 비시장적 비용의 발생은 바로 외부성 재화에 해당한다고 할 수 있다.

비시장재화에 대한 가치평가가 경제학에서 본격화된 것은 공공효용 가격설정(public utility pricing)에 대한 호텔링(Hotelling, 1938)의 논문과 공공재에 대한 사무엘슨(Samuelson, 1938)의 분석에 기초한다.<sup>24)</sup>

23) 자유재(Free Goods)와 같이 재화의 공급량이 무한대에 가까워 가격을 설정하는 것 자체가 비합리적인 경우와, 공공재(Public Goods)와 같이 재화의 공급량은 일정하지만 속성상 타인의 사용에 의해 재화가 소모되지 않고 가격기구를 통해 타인의 접근이 용이하지 않는 경우, 그리고 외부성 재화(External Goods)가 있음.

24) 이들은 각각 소비자잉여와 생산자잉여의 합을 극대화하는 것이 적절한 후생기준이며, 공공재의 가치평가는 개별수요곡선의 수직적 총합에 기초해야 한다고 주장함으로써 새로운 후생경제학(New Welfare Economics)을 개척하는 한편, 가치평가의 기준을 시장가격에서 수요·공급함수로 이전시켰음. 특히, 수요함수와 공급함수는 기본적으로 경제주체의 행위에 관련되는 것으로서, 이들에 의한 패러다임의 변화는 경제학이 단순히 시장만을 연구하는 학문이 아니라 인간의 선호와 행위를 보편적으로 연구하는 학문임을 의미하기도 함. 따라서 시장수요함수를 관찰할 수 없는 비시장재의 경우에도 다른 수단을 통해 영향을 미칠 수 있는 잠재적인 수요함수가 여전히 존재한다는 판단 아래, 이에 대한 가치평가의 연구가 본격화되었음.

## 2) 항만 갈등비용추정의 이론적 근거

비시장재화에 대한 가치평가 방법은 ‘피해함수접근법(Damage Function Approach)’ 이란 모델로 발전하였다. 이 방법의 주요내용은 가치평가대상에 대한 적절한 시장 가격을 확보한 후 시장의 불완전성으로 발생하는 요인을 일부 수정하고 여기에 수량을 곱하여 총편익을 계산하였다.

피해함수접근법은 1단계로 특정 비시장적 행위에 의한 피해 혹은 손실에 대한 물리적 관계를 설정하고, 2단계로 그 화폐적 가치를 계산한다.<sup>25)</sup> 이러한 방식에 의한 가치평가방법은 다음과 같다.

1단계로 항만 갈등에 따라 불필요하게 발생하는 지역의 물리적 행위와 제반 피해 상황을 변수로 선정하고, 2단계로 이에 따른 근무일수 손실, 부대비용 발생 등의 시장가격을 적용하여 도출한다. 이러한 방법은 소위 경제학에서 널리 사용되는 ‘기회비용(Opportunity Cost)’ 개념에 해당한다. 이 방법에 의해 평택·당진항의 갈등에 따른 비용은 다음과 같이 산출할 수 있다.

## 3) 평택·당진항 갈등비용추정

1998년 이후 당진군은 갈등 해결을 위해 총 19회의 회의를 개최하였으며, 평균 참여인원은 13명이었다. 또한 시민사회가 결집한 집회는 5회이며, 참여인원은 평균 1,128명이었다. 이를 연도별로 정리하면 다음 <표 4-1> 및 <표 4-2>와 같다.

---

25) 예를 들어 어느 공장에서 오염물질을 대기로 방출한 데 대한 비시장적 피해를 계산하기 위해서는 1단계로 대기오염과 물리적 관계가 있는 인근 주민의 호흡기질환 발생률 혹은 농가의 농작물 수확 감소율 등의 변수를 설정함. 2단계로는 이를 화폐적 가치로 환산하기 위해 호흡기질환으로 인한 근무일수 손실분 혹은 수확 감소분을 계산하기 위해 임금과 의료비 혹은 곡물의 시장가격을 적용함. 반대로 피해함수 접근법에 의한 오염감소의 편익은 위의 피해감소분을 역산함으로써 추정하였음.

〈표 4-1〉 갈등해결을 위한 당진군의 회의 내용 및 참가인원

연도	회의내용	참가인원
1999. 8.27	당진군개발위원회 선상회의	na
2000. 7.25	당진군의회 '당진항지정 특별위원회' 구성	na
2001. 4.19	군수, 군의회의장 해수부 장관 면담	3
2001. 8.16	당진항 분리지정 관련 협의회	na
2001.12.18	중앙항만정책심의위원회 개최	15
2002. 3.15	제1차 실무소위원회	13
2002. 6.04	제2차 실무소위원회	11
2002. 8.22	명칭부여 및 항계설정을 위한 관계관 회의	18
2002.11.06	해수부 주관 양 지자체장, 의회의장 연석협의회	9
2002.12.26	제19회 중앙항만정책심의회 개최	20
2003. 1.21	해수부내 합동조사단 구성	10
2003. 4.22	해수부 주관 합동조사단 조사내용 설명 워크숍	19
2003. 4.30	충남도, 당진군 관계관 회의	9
2003. 5.06	당진군의회 해수부 차관 면담	13
2003. 6.03	당진군내 기관, 단체장 워크숍 개최	57
2004. 3.18	평택시장, 당진군수 권한대행 부시장 부군수 간담회	2
2004. 3.24	평택시 의장 당진군 의장간 간담회	2
2004.3~5	당진항 추진위, 평택항발전위 민간단체간 간담회	36
2004.10.08	해수부 주관 부군수, 부시장회의	9
합계(19회)		246
평균		13

〈표 4-2〉 갈등해결을 위한 당진 시민사회의 집결내용 및 참가인원

연도	집회내용	참가인원
2000. 8.29	당진항 지정 범군민 결의대회, 국회, 도, 군의원 및 사회단체	300
2001.12.06	당진항 지정 범군민 결의대회	600
2002.11.27	당진항 분리요구 관철 범군민 결의대회	1,500
2004. 8.31	군수, 국회의원, 의장, 도의원, 사회단체장 해수부 장관 면담	236
2005. 1.28	군민축제 '당진항 명명식' 개최	3,000
합계(5회)		5,636
평균		1,128

갈등으로 인한 사회적 비용을 산정하기 위해 각 직종별 1일 평균임금 및 1일 평균 교통비용을 회의 및 집결에 참석한 인원수에 곱하여 산정하였다.

통계청에 따르면 2006년 3월 현재 17개 산업군의 월평균 임금은 270만 2,831원이다. 이를 법정 근로시간인 주 40시간 한 달 평균 4.3주를 고려하여 산출한 월 평균 근로시간 172시간으로 나누면 1일 평균임금은 12만 5,712원인 것으로 나타난다. 또한 1일 평균 교통비용을 10,000원(연료비 포함)으로 가정하여 회의 및 집회에 참여한 1인당 1일당 평균 사회적 비용을 산정하면 13만 5,712원이다.

그런데 기회비용 계산시 낭비된 시간의 100%를 계산하지 않고 30~40%를 적용하는 것이 일반적이다. 이에 따라 본 연구에서는 35%를 적용하고자 한다. 이를 적용하면 1인당 일당 평균 사회적 비용은 47,499원이 된다.

따라서 이를 1999년 8월 27일 발생한 당진군개발위원회의 선상회의에서부터 2004년 10월 8일 해양수산부가 주관한 부군수 및 부시장회의까지의 회의 참석인원 246명에 곱하면, 1,168만 4,754원이 발생한다. 또한 집회에 참석한 인원 5,636명에 곱하여 산정한 집회비용은 2억 6,770만 4,364원이 발생한다.

따라서 1998년부터 2005년까지 평택시와 당진군 간 발생한 갈등으로 소비된 당진군의 사회적 비용은 2억 7,939만원인 것으로 나타났다.

한편 평택시는 1998년 당진군과의 갈등이 발생한 시점에서는 당진군에 비해 다소 미온적인 태도를 보였다. 따라서 평택시가 주관하거나 해양수산부에서 주관한 회의에 참석한 횟수는 당진군보다 다소 작으며, 시민사회의 집단 항의도 당진군보다 작은 것으로 나타난다.

따라서 평택시에서 당진군과의 갈등으로 발생한 사회적 비용은 당진군의 비용과 유사하거나 작은 것으로 판단되나, 본 보고서에서는 평택시와 당진군 간의 갈등으로 발생한 사회적 비용이 동일하다고 취급하였다.

이에 따라 평택시와 당진군 간의 1998~2005년간 발생한 사회적 비용은 총 5억 5,878만원인 것으로 판단된다.

#### 4) 피해함수접근법의 문제점

그러나 피해함수접근법에 의한 비용추정은 갈등의 발생에도 불구하고 다른 경제적 주체의 행위는 변화지 않는다고 가정하는 결정적인 오류를 내포하고 있다. 사실 시장 내의 경제주체들은 갈등이 발생함에 따라 자신의 경제적 행위를 변경시키며, 이것이 시장에 다시 영향을 미쳐(feedback) 최적값의 변화를 초래한다. 평택·당진항에서 갈등이 발생하면 개별 경제주체는 다른 지역으로 이주하거나, 항만 이용을 포기하는 등의 반응이 일어난다. 그 결과 시장에서는 다른 양상이 발생할 가능성도 있다. 즉 항만 갈등의 경우, 갈등 행위에 수반되는 제반 비용 외에 인접 시군과의 경제적 유대가 악화되거나 갈등으로 인해 배후지역의 산업 유치에 나쁜 영향을 미칠 수도 있다. 부산항의 경우 북항의 제반 물류산업이 신항만으로 이전하는 데에 부정적으로 작용할 수도 있으며, 부산항의 대외 이미지에 나쁜 영향을 미쳐 환적화물 유치에 어려움을 야기할 수도 있다는 점이 고려되어야 하나, 피해함수접근법에 의하면 이러한 측면이 간과된다.

이러한 측면을 고려할 때 비시장재화의 가치 혹은 비용의 추정은 비시장적 행위에 따른 ‘정태적 가치추정법’ 보다는 개별 경제주체 혹은 시장에서의 반응이 가미된 ‘동태적 가치추정법’으로 전환되어야 하며, 이러한 측면에서 ‘조건부가치추정법(Contingent Valuation Method; CVM)’ 등과 같은 보다 새로운 가치추정방법의 적용이 필요한 실정이다.

## 2. 조건부가치추정법에 의한 갈등비용추정

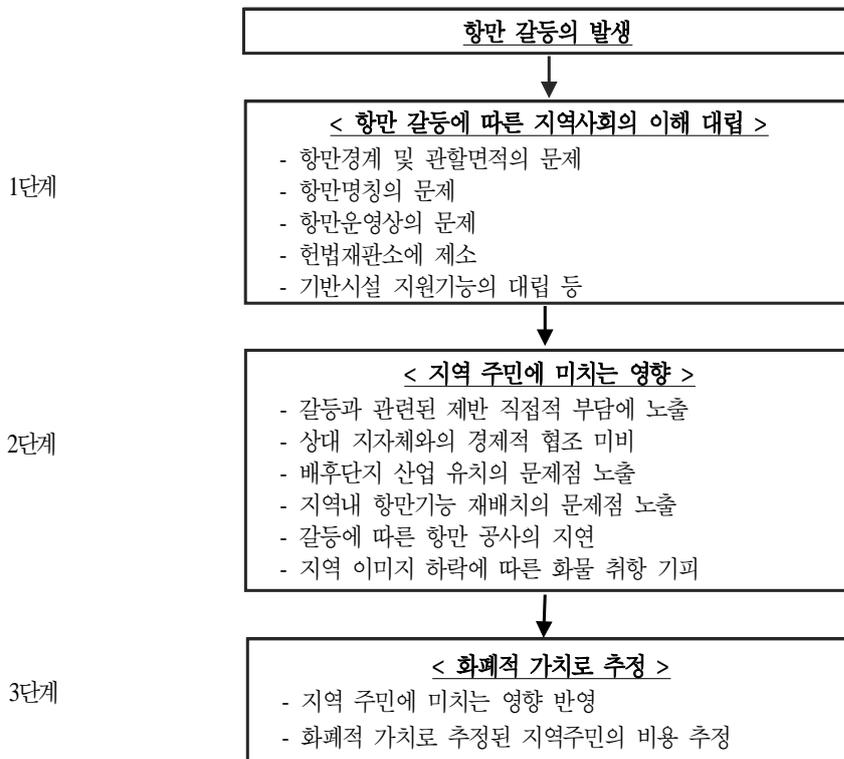
### 1) 항만 갈등의 경제적 비용 추정 모형

항만의 갈등과 관련된 경제적 비용의 추정은 환경재와 같은 비시장적 재화

의 가치에 대한 비용추정 단계를 규정한 Freeman(1994)의 모형에 따른다. Freeman은 환경 및 자원서비스와 같은 비시장적 재화의 경제적 가치를 다음 세 가지 집합의 함수적 관계의 산물로 해석 가능하다고 하였다. 첫 번째 함수적 관계는 환경 및 자원의 질과 같은 비시장적 속성이 자연환경이나 사회적 환경에 미치는 영향을 조사하는 단계이다. 두 번째 함수적 관계는 이러한 변화가 인간의 행위에 미치는 영향을 규정하는 단계이며, 세 번째 단계는 인간 행위에 미치는 영향을 통하여 비시장적 속성의 변화가 인간 행위에 미치는 화폐적 가치를 추정하는 단계이다.

이에 따라 항만 갈등의 경제적 비용 추정에 있어서도 Freeman의 추정방법에 따라 다음 3단계의 추정방법을 따른다.

〈그림 4-1〉 항만 갈등의 경제적 비용 추정 과정



즉 1단계는 항만 갈등이 구체적으로 나타나는 분야에 대한 부분으로, 이는 해당 지자체에서 주장하는 부분이다. 이 단계는 통상 경제적 고려대상에서 벗어난다. 2단계는 구체적으로 발생하는 항만 갈등의 각 분야에 대해 해당 지역 주민에게 발생하는 직·간접적 영향을 고려하는 단계이다. 이 단계에서는 항만 갈등에 따른 회의, 집회 등 직접적 비용 외에 갈등으로 인한 항만공사의 지연, 기능재배치의 비효율화, 주민의 이주 등 구성원의 행위에 미치는 제반 영향을 복합적으로 고려한다. 마지막 3단계에서는 해당 주민에게 직·간접적으로 미치는 영향에 대한 화폐적 비용 추정이 이루어지게 된다.

본 연구에서는 이 이론에 기초하여 다음과 같이 설문조사를 통해 추정하고자 한다. 즉, 항만 갈등에 따라 파생되는 1단계와 2단계의 내용을 해당 주민에게 제공하고, 3단계의 내용을 조사하는 과정을 따른다.

## 2) 항만 갈등의 경제적 비용 추정

항만 갈등의 비시장적 비용 추정은 갈등의 주요 대상인 평택·당진항과 부산의 신항만을 중심으로 추정하였다. 추정 방법은 평택·당진항과 부산의 신항만에서 각각 갈등의 비시장적 비용을 추정한 후, 두 항만에서의 자료를 통합하여 전체적인 가중평균 비용을 추정하였다. 이는 향후 항만 갈등에 대한 우리나라 항만의 평균적인 비시장적 비용의 항목으로 적용 가능할 것으로 판단된다.

이를 위해 본 연구에서는 비시장적 비용의 추정을 위해 Hanemann(1984)과 Cameron and James(1987) 등이 개발한 조건부가치추정법을 이용하였다.

### (1) 설문의 구성 및 방법

조건부가치추정법을 이용하여 항만 갈등의 경제적 비용을 도출하기 위해서는 항만 갈등으로 인해 지역주민이 느끼는 피해를 조사하는 과정이 필수적이다. 이를 통해 지역주민의 지불의사(WTP) 또는 수용의사(WTA)를 도출해야

한다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 방법으로 설문을 수행하였다.

### ① 설문구성

설문의 목적은 앞에서 언급한 Freeman(1994)의 가치추정 3단계의 마지막 단계인 지역주민의 화폐적 지불의사(WTP)를 조사하는 것이었다. 이를 위해 본 설문에서는 평택·당진항과 부산신항만에서 발생한 항만 갈등의 내용을 자세하게 설명하였다. 이러한 항만 갈등이 지역사회에 미치는 영향에 대해서도 설명하였으며, 이에 따라 발생하는 직접비용<sup>26)</sup>도 설명하였다. 이와 같은 설명은 Freeman의 3단계 중 1, 2단계에 해당하는 내용에 해당한다.

그리고 결론적으로 이러한 갈등을 미연에 방지하기 위한 가상적 상황을 주민에게 제시한 후, 설문에서 제시된 금액을 지불하고 갈등이 없는 가상적인 재화를 구매할 용의가 있는가를 폐쇄형(close-end)으로 질문하였다. 본 설문에서 제시한 가상적 상황은 정부가 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act Public Law)과 갈등조정기구 상설화를 추진하고 있으며, 이 경우 갈등이 사전에 발생되지 않거나 초기 단계에 해결되는 등의 이유로 인해 사회적 비용이 발생하지 않는다는 것이었다. 이를 위해 예산이 필요하며, 피설문자는 국세나 지방세 등을 통해 X원의 세금을 지불할 용의가 있는가를 물었다. 여기서 질문한 제시가격 X원은 실제 조사에 앞서 설문대상자 50명을 대상으로 최대지불의사를 질문하는 예비조사를 통하여 결정하였다. 이에 따른 제시가격은 10,000원에서 50,000원까지 10,000원 단위로 5개의 가격이었으며, 이 가운데 하나를 무작위로 추출하여 응답자에게 제시하였다.

이 외에도 개인의 정보에 대한 통계 추출을 위해 연령수준(BIRTH), 성별(SEX), 결혼여부(MAR), 관련기관 종사여부(PORTJOB), 교육수준(EDU), 가구 월소득(INCOME) 등을 질문하였다.

---

26) 직접비용은 주로 피해함수접근법에 의해 도출된 내용을 중심으로 하였다.

## ② 설문방법

설문 내용의 수집을 위하여 평택, 당진, 부산, 진해 지역을 중심으로 10월 20일부터 28일까지 8일간 설문조사를 수행하였다. 설문방법은 조사원이 응답자에게 현재 평택·당진항 혹은 부산의 신항만에서 일어나는 갈등상황을 직접 설명하고 이를 위한 응답자의 지불의사를 질문하는 방식이었다. 이와 같은 설문방식은 우편조사나 이메일 조사에서의 낮은 응답률 문제를 극복하고 매우 높은 수준의 응답률 및 응답의 신뢰성을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 미국해양대기관리처(NOAA)에서도 정확한 CVM 설문을 위해서 직접대면에 의한 설문을 요청한 바 있다.

이를 통해 평택·당진과 부산·진해 지역에 각각 200부씩 총 400부의 설문 결과를 얻을 수 있었으며, 최종적으로 질문의 유의성이 확보된 366개(평택·당진 193부, 부산·진해 173부)의 설문에 대한 모형을 적용하여 항만 갈등의 비시장적 비용을 추정할 수 있었다.

## (2) 추정모형

항만 갈등의 비시장적 비용 추정을 위해 본 연구에서는 Cameron and James(1987)의 ‘변형된 프로빗(probit) 모형’을 이용하였다. 이들의 변형된 프로빗 모형에서는 기존의 프로빗 모형에 각 응답자에게 제시된 제시가격(BIDPRI)을 포함한다.

Cameron and James(1987)는 응답자의 지불의사함수를  $B_i$ 라 할 때  $B_i$ 가 응답자에게 제시된 가격  $k_i$ 보다 클 경우에는 ‘예’라고 대답할 것이며, 그렇지 않을 경우 ‘아니오’라고 대답할 것이라고 보았다. 또한  $B_i$ 는 관측 가능한 부분  $B_i^*$ 와 관측 불가능한 부분  $\eta_i$ 으로 표시될 수 있으며, 이 때 예라고 응답할 확률( $Y_i$ )은 다음과 같다고 하였다.

$$B_i = B_i^* + \eta_i \quad (1)$$

$$\Pr(Y_i) = \Pr[B_i^* - k_i > \eta] \quad (2)$$

Cameron and James(1987)는 위의 식에 프로빗 모형을 적용하기 위해 확률적 성분  $\eta$ 에 대해 평균이 0이고 표준편차가  $\sigma$ 인 정규분포를 가정하였다. 이에 따라 다음과 같은 프로빗 모형이 유도되며, 이를 통해 지불의사함수가 유도될 수 있음을 보였다.

$$\Pr(Y) = 1 - \Phi((k - X'\beta)/\sigma) \quad (3)$$

$$B^* = X'\beta + \sigma \quad (4)$$

위 식에서  $k_i - X_i'\beta = \omega_i$ 라 하면, 다음과 같은 일반적인 프로빗 모형의 추정 이 가능하다.

$$\begin{aligned} \Pr(y_i=1) &= \Pr(\omega_i' \delta + u_i > 0) \\ &= \Pr(u_i > -\omega_i' \delta) \\ &= \Pr(z_i > -\omega_i' \delta / \nu) \\ &= 1 - \Phi(-\omega_i' \delta / \nu) \end{aligned} \quad (5)$$

위의 식에서  $\delta$ 와  $\nu$ 는 식별이 불가능하므로 이를 식별하기 위해 다음과 같은 변형과정을 거친다.

$$(k_i - X_i'\beta)\sigma = -(k_i, X_i') \begin{bmatrix} -1/\sigma \\ \beta/\sigma \end{bmatrix} = -\omega_i' \delta^* \quad (6)$$

여기서  $\delta^* = \delta/\nu$ 이다. 따라서 제시가격  $k_i$ 가 포함된 프로빗 모형을 최우측 정법(Maximum Likelihood Method; MLE)에 의해 회귀분석할 경우  $k_i$ 의 계수는  $-1/\sigma$ 의 점추정치이며, 설명변수의 계수는  $\beta/\sigma$ 가 되기 때문에 설명변수

의 계수를  $k_i$ 의 계수의 절대치로 나누어 줌으로써 기존의 프로빗 모형을 재모수화(reparameterization)시킬 수 있다는 것이다.

한편 재모수화된 계수의 표준편차는  $-1/\sigma = \alpha$ ,  $\beta/\sigma = \gamma$ 라고 가정할 경우  $\beta = -\gamma/\alpha$ ,  $\sigma = -1/\alpha$ 가 되며, 테일러의 전개에 의해 각각의 분산을 구할 수 있다.

$$\text{Var}(\beta_j) = [\gamma_j/\alpha^2]^2 \text{Var}(\alpha) + [-1/\alpha]^2 \text{Var}(\gamma_j) + 2[\gamma_j/\alpha^2][ -1/\alpha] \text{Cov}(\alpha, \gamma_j) \quad (7)$$

이와 같은 이론적 바탕에 의해 네트워크 외부성의 추정모형에서도 Cameron and James (1987)의 변형된 프로빗 모형을 적용하기 위해 원칙적으로 다음과 같은 모형을 구성하였다.

$$Y_i = \gamma \text{BDIPRI}_i + \beta_0 + \beta_1 \text{BIRTH}_i + \beta_2 \text{SEX}_i + \beta_3 \text{MAR}_i + \beta_4 \text{PORTJOB}_i + \beta_5 \text{EDU}_i + \beta_6 \text{IMCOME}_i + \epsilon_i \quad (8)$$

여기에서  $Y_i$ 는 자신에게 주어진 제시가격(BDIPRI)에 대해 응답자  $i$ 의 수락 여부로 ‘예’의 경우 1, ‘아니오’의 경우 0이다. Cameron and James(1987)의 변형된 프로빗 모형에서는 위의 추정식을 최우추정법(MLE)에 의해 추정한 후 제시가격의 계수의 절대값으로 다른 설명변수의 계수를 나누어줌으로써 최종 설명변수를 구한다. 또한 표준편차는 식(7)에 의한다.

각 계수의 예상되는 부호는 다음과 같다. 연령수준(BIRTH)의 경우 나이가 많을수록 사회활동이 활발하고, 문화재의 가치에 대한 필요성이 높아질 것이기 때문에 지불의사도 증가할 것으로 예상된다. 본 설문에서는 출생년도를 질문하였으므로 예상되는 부호는 (-)이다. 성별(SEX)의 경우 남자의 사회적 활동이 활발하므로 문화재에 대한 관심과 지불능력이 크기 때문에 (+)가 될 것이다. 결혼여부(MAR)의 경우 기혼자가 미혼자에 비해 안정적이며 소득수준이 크고

자녀들의 교육 목적 등으로 인해 문화관광자원에 대한 지불의사가 클 것으로 보여 (+)가 될 것이며, 관련기관 근무여부(PORTJOB)도 자신의 근무처와 밀접하게 연관되는 내용이므로 해당 시설에 대한 지불의사가 높아 (+)가 될 것이다. 또한 교육수준(EDU)은 높을수록 향만 갈등의 해소에 높은 지불의사를 보여 (+)가 될 것이며, 마지막으로 소득수준(INCOME)의 경우에도 고소득자가 저소득자에 비해 높은 지불의사를 보일 것으로 판단되어 (+)가 될 것으로 보인다.

### 3) 추정결과

향만 갈등의 경제적 비용은 평택·당진항, 부산신항만에 대해 각각의 비용을 추정하고, 이 둘의 자료를 통합하여 두 항만지역 전체의 비용을 추정하는 방식으로 수행하였다.

#### (1) 평택·당진항의 갈등비용 추정

##### ① 변수의 설명

평택·당진항 지역 주민의 향만 갈등에 따른 경제적 비용을 추정하기 위한 설명변수는 연령수준(BIRTH), 성별(SEX), 결혼여부(MAR), 관련업종 종사여부(PORTJOB), 교육수준(EDU), 가계소득(INCOME) 등이다.

연령수준(BIRTH)은 자신의 출생년도를 응답하도록 하였으며, 응답자의 분포는 1940년생(66세)에서 1986년생(20세)까지로 평균은 1969년(약 37세)이었다. 성별(SEX)은 여자의 경우 0, 남자의 경우 1로 응답하도록 하였으며, 평균치는 0.596이었다. 이는 응답자의 59.6%가 남자임을 의미한다. 결혼여부(MAR)의 조사에서 미혼의 경우 0, 기혼의 경우 1로 응답하도록 하였으며, 평균치는 0.736이었다. 따라서 응답자의 73.6%는 기혼이었다. 한편 관련업종 종사여부(PORTJOB)의 평균치는 0.072로서 응답자의 7.2%만이 해운·항만 및 관련 업종에 종사하였다. 응답자의 평균 교육수준(EDU)은 12.78년(대학 1년

정도)이었으며, 가구당 월평균 소득수준(INCOME)은 평균치가 5.290(약 265만 원)이었다.

한편 Cameron and James(1987)의 변형된 프로빗 모형에서는 설명변수로 제시가격(BIDPRI)이 포함되는데, 여기에서는 설문자가 응답자에게 10,000원, 20,000원, 30,000원, 40,000원, 50,000원의 5개 값 가운데 하나를 무작위로 제시하였다. 여기에서 제시된 가격은 설문의 실행을 위한 예비조사를 통해 결정되었다.

〈표 4-3〉 평택·당진항의 갈등비용 추정을 위한 표본의 기본 통계

변수명	평균	표준편차	최소치	최대치
제시가격(BIDPRI)	31,036.269	14,250.867	10,000	50,000
연령수준(BIRTH)	1968.979	9.539	1940	1986
성별(SEX)	0.596	0.492	0	1
결혼여부(MAR)	0.736	0.442	0	1
관련기관(PORTJOB)	0.073	0.260	0	1
교육수준(EDU)	12.782	2.308	6	18
소득(INCOME)	5.290	1.729	1	9

## ② 추정결과

식 (8)에 의한 변형된 프로빗 모형의 추정결과는 다음 표와 같다.

〈표 4-4〉 평택·당진항 갈등비용 추정 모형의 설명변수 계수 추정치

변수명	추정치(1)*	추정치(2)**	표준편차	t-값	p-값
상수항	228.2736	959,273.2756	303,955.6783	3.1560	0.0016
BIRTH	-0.1183	-497.1644	156.1772	-3.1833	0.0015
SEX	1.8133	7,620.1583	1,880.9808	4.0512	0.0001
MAR	2.2457	9,437.2648	2,574.4256	3.6658	0.0003
PORTJOB	4.3370	18,225.1796	2,870.1986	6.3498	0.0000
EDU	0.2555	1,073.6038	572.5772	1.8750	0.0608
INCOME	0.7835	3,292.4691	517.2633	6.3652	0.0000
평균지불의사액	24,213.72(신뢰구간 22,233.26 ~ 26,147.44)				

주 : \*는 프로빗 추정치, \*\*는 변형된 프로빗 추정치

위의 표에서 추정치(1)의 계수값은 제시가격(BIDPRI)이 포함된 일반적인 프로빗 모형의 추정치이며, 추정치(2)는 Cameron and James(1987)의 변형된 프로빗 추정기법에 따라 제시가격(BIDPRI) 계수의 절대값으로 다른 설명변수의 계수값을 나눈 값이다. 즉 추정치(2)가 우리가 원하는 추정 결과라고 할 수 있다. 또한 표준편차는 각 계수에 대해 식(7)을 적용한 후 제곱근을 취한 값이며, t-값은 추정치(2)를 표준편차로 나눈 값이다. 이 모든 과정은 GAUSS에서 일관된 프로그램을 통해 계산할 수 있다.

각 계수의 유의수준은 교육수준(EDU)을 제외하고 모든 변수에서 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 교육수준(EDU)은 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 또한 계수의 부호도 예측한 바와 정확히 일치하였다.

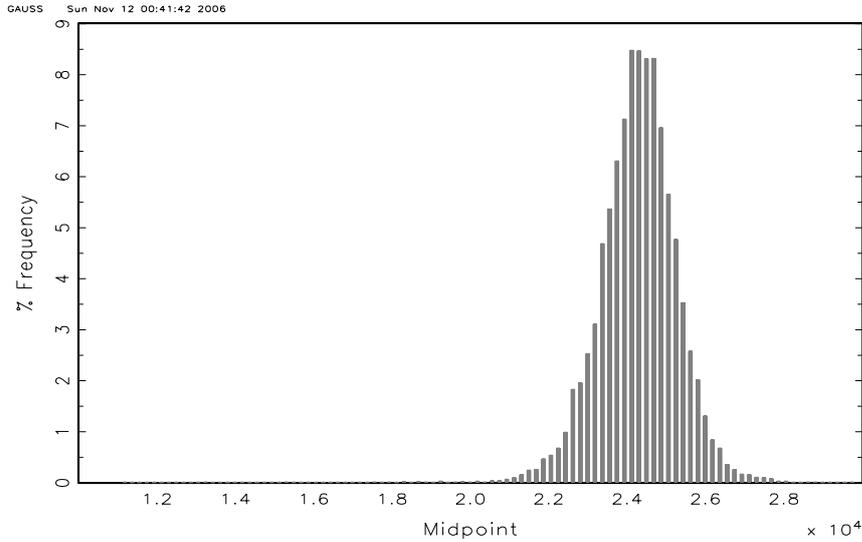
위의 계수별 추정치를 통해 우리는 향만 갈등을 미연에 방지하기 위한 가상적 상황에 대한 지역주민들의 지불의사 추정을 할 수 있다.

연령수준(BIRTH)의 경우 1살이 증가할수록 497원의 추가적인 지불의사를 갖는 것으로 나타났으며, 성별(SEX)의 경우 남자가 여자에 비해 평균 7,620원 더 지불하려 하였다. 또한 기혼자가 미혼자에 비해 평균 9,437원 더 지불하려 하였으며, 관련기관 종사자의 경우 18,225원의 추가적 지불의사를 나타내었다. 한편 교육연한이 1년 증가할수록 1,074원을, 소득수준이 50만 원 증가할수록 약 3,292원의 추가적 지불의사를 나타내었다.

위의 표를 이용해서 전체 표본의 평균적인 지불의사를 추정한 결과는 가구당 24,314원이었으며, 이의 95% 신뢰구간은 22,233~25,137원이었다. 여기에서 신뢰구간의 추정은 Krinsky and Robb(1986)의 몬테카를로(Monte Carlo) 기법(27)을 이용하였다.

27) 여기서 사용한 Krinsky and Robb(1986)의 몬테카를로(Monte Carlo) 기법은 1) parameter vector  $\beta$ 를 추정, 2) variance-covariance vector  $\Sigma$ 를 추정, 3) 새로운 parameter vector  $\beta$ 를 만들기 위해 결합확률분포  $N(\beta, \Sigma)$ 로부터 임의의 값을 추출, 4) 이를 이용하여 지불의사를 재계산, 5) 이러한 과정을 10,000회 반복, 6) 10,000개의 지불의사값 정렬 후 위와 아래에서 2.5%를 제거하는 방식임.

〈그림 4-2〉 평택·당진항 갈등비용 추정에 대한 지불의사액의 95% 신뢰구간



위에서 추정된 가치는 평택·당진 주민들이 겪은 유·무형의 항만 갈등의 비용을 회피하기 위해 기꺼이 지불하는 금액으로 항만 갈등에 따른 경제적 비용의 최소치로 간주할 수 있다. 즉 지역 주민들은 자신이 겪은 항만 갈등비용보다 같거나 적은 비용을 세금으로 지불하여 갈등을 미연에 방지할 수 있다면 기꺼이 지불의사를 나타내는 것이 합리적이기 때문이다.

이에 따라 평택·당진항의 항만 갈등에 따른 경제적 비용은 가구당 24,314 원이며, 지역 전체<sup>28)</sup>로는 총 45억 3,607만 원인 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 평택·당진항의 항만 갈등에 따른 비시장적 비용의 추정

지역	가구수	경제적 비용	
		가구당(원)	지역 전체(천원)
평택·당진	186,562	24,314	4,536,068

28) 평택, 당진 지역의 주민등록상의 총가구 186,562가구를 적용.

## (2) 부산항신항의 갈등비용 추정

### ① 변수의 설명

부산항신항을 둘러싼 부산과 진해 지역 주민의 항만 갈등에 따른 경제적 비용을 추정하기 위한 설명변수 역시 평택·당진 지역과 마찬가지로 연령수준(BIRTH), 성별(SEX), 결혼여부(MAR), 관련업종 종사여부(PORTJOB), 교육수준(EDU), 가계소득(INCOME) 등으로 선정하였다. 이는 전체 비용의 추정을 위해 일관성을 갖기 위함이다.

연령수준(BIRTH)은 자신의 출생년도를 응답하도록 하였으며, 응답자의 분포는 1933년생(73세)에서 1987년생(19세)까지로 평균은 1970년(약 36세)이었다. 성별(SEX)은 여자의 경우 0, 남자의 경우 1로 응답하도록 하였으며, 평균치는 0.676이었다. 이는 응답자의 67.6%가 남자임을 의미한다. 결혼여부(MAR)의 조사에서 미혼의 경우 0, 기혼의 경우 1로 응답하도록 하였으며, 평균치는 0.584였다. 따라서 응답자의 58.4%는 기혼이었다. 한편 관련업종 종사여부(PORTJOB)의 평균치는 0.312로 응답자의 31.2%가 관련 업종에 종사하였다. 이 수치는 평택·당진항의 7.3%에 비해 높은 수치를 나타냈으며, 부산·진해 지역의 산업을 설명한다고 할 수 있다. 응답자의 평균 교육수준(EDU)은 14.301년(대학 3년 정도)이었으며, 가구당 월평균 소득수준(INCOME)은 평균치가 4.757(약 238만 원)이었다.

〈표 4-6〉 부산항신항의 갈등비용 추정을 위한 표본의 기본 통계

변수명	평균	표준편차	최소치	최대치
제시가격(BIDPRI)	26,589.595	15,036.363	10,000	50,000
연령수준(BIRTH)	1970.844	10.840	1933	1987
성별(SEX)	0.676	0.469	0	1
결혼여부(MAR)	0.584	0.494	0	1
관련기관(PORTJOB)	0.312	0.465	0	1
교육수준(EDU)	14.301	2.490	6	21
소득(INCOME)	4.757	2.011	1	9

한편 Cameron and James(1987)의 변형된 프로빗 모형에서는 설명변수로 제시가격(BIDPRI)이 포함되는데, 여기에서도 평택·당진항의 경우와 같이 설문자가 응답자에게 10,000원, 20,000원, 30,000원, 40,000원, 50,000원의 5개 값 가운데 하나를 무작위로 제시하였다. 여기에서 제시된 가격 역시 설문의 실행을 위한 예비조사를 통해 결정되었다.

## ② 추정결과

식 (8)에 의한 변형된 프로빗 모형의 추정결과는 다음 표와 같다.

(표 4-7) 부산항신항 갈등비용 추정 모형의 설명변수 계수 추정치

변수명	추정치(1)*	추정치(2)**	표준편차	t-값	p-값
상수항	80.5980	533,921.4472	300,583.1245	1.7763	0.0757
BIRTH	-0.0428	-283.6666	153.2296	-1.8513	0.0641
SEX	1.6924	11,211.2883	2,298.5842	4.8775	0.0000
MAR	2.0641	13,673.8815	2,880.3925	4.7472	0.0000
PORTJOB	0.7761	5,141.0147	2,675.7687	1.9213	0.0547
EDU	0.2375	1,573.1175	550.2930	2.8587	0.0043
INCOME	0.4069	2,695.3344	632.6339	4.2605	0.0000
평균지불의사액		27,347.58(신뢰구간 25,107.99 ~ 29,509.22)			

주 : \*는 프로빗 추정치, \*\*는 변형된 프로빗 추정치

위의 표에서 추정치(1)의 계수값은 제시가격(BIDPRI)이 포함된 일반적인 프로빗 모형의 추정치이며, 추정치(2)는 Cameron and James(1987)의 변형된 프로빗 추정기법에 따라 제시가격(BIDPRI) 계수의 절대값으로 다른 설명변수의 계수값을 나눈 값이다. 즉 추정치(2)가 우리가 원하는 추정 결과라고 할 수 있다. 또한 표준편차는 각 계수에 대해 식(7)을 적용한 후 제곱근을 취한 값이며, t-값은 추정치(2)를 표준편차로 나눈 값이다. 이 모든 과정은 GAUSS에서 일관된 프로그램을 통해 계산할 수 있다.

각 계수의 유의수준은 관련기관(PORTJOB)을 제외하고 모든 변수에서 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 관련기관(PORTJOB)은 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 또한 계수의 부호도 예측한 바

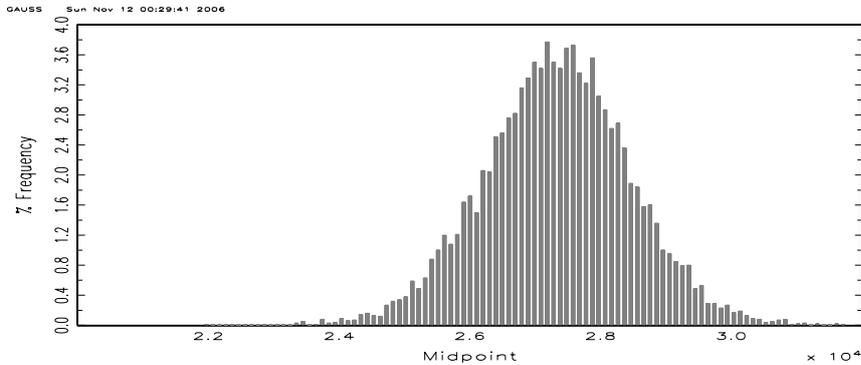
와 정확히 일치하였다.

위의 계수별 추정치를 통해 우리는 항만 갈등을 미연에 방지하기 위한 가상적 상황에서 지역주민들의 지불의사 추정을 할 수 있다.

연령수준(BIRTH)의 경우 1살이 증가할수록 284원의 추가적인 지불의사를 갖는 것으로 나타났으며, 성별(SEX)의 경우 남자가 여자에 비해 평균 11,211원 더 지불하려 하였다. 또한 기혼자가 미혼자에 비해 평균 13,674원 더 지불하려 하였으며, 관련기관 종사자의 경우 5,141원의 추가적 지불의사를 나타내었다. 관련기관 종사자의 경우 평택·당진항 지역과 비교하여 절반 수준에 머물렀는데, 평택·당진지역의 경우 관련기관 종사자의 수가 적어 평균 수준보다 높게 나타났으나, 부산·진해 지역의 경우 많은 응답자가 관련기관에 종사하여 평균 수준보다 그리 높지 않게 나타난 것으로 보인다. 한편 교육연한이 1년 증가할수록 1,573원을, 소득수준이 50만 원 증가할수록 약 2,695원의 추가적 지불의사를 나타내었다.

위의 표를 이용해서 전체 표본의 평균적인 지불의사를 추정한 결과는 가구당 27,348원이었으며, 이의 95% 신뢰구간은 25,108~29,509원이었다. 여기에서 신뢰구간의 추정은 평택·당진의 경우에서와 같이 Krinsky and Robb (1986)의 몬테카를로 기법을 이용하였다.

〈그림 4-3〉 부산항신항 갈등비용 추정에 대한 지불의사액의 95% 신뢰구간



위에서 추정된 가치는 평택·당진 주민들이 겪은 유·무형의 항만 갈등의 비용을 회피하기 위해 기꺼이 지불하는 금액으로 항만 갈등에 따른 경제적 비용의 최소치로 간주할 수 있다. 즉, 지역 주민들은 자신이 겪은 항만 갈등비용보다 같거나 적은 비용을 세금으로 지불하여 갈등을 미연에 방지할 수 있다면 기꺼이 지불의사를 나타내는 것이 합리적이기 때문이다.

이에 따라 부산항신항만의 항만 갈등에 따른 경제적 비용은 가구당 27,348 원이며, 지역 전체<sup>29)</sup>로는 총 362억 5,749만 원인 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 부산항신항만의 항만 갈등에 따른 비시장적 비용의 추정

지역	가구수	경제적 비용	
		가구당(원)	지역(천 원)
부산·진해	1,325,782	27,348	36,257,486

### (3) 조건부가치측정법의 문제점

위의 조건부가치측정법에 의한 갈등비용추정방법은 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 갈등비용규모가 피해발생 항만이 속해 있는 행정구역의 가구 수에 의해 영향을 받는다. 그런데 동일 행정구역에 포함되면서도 실제로 갈등에 대한 가치평가가 상이한 가구가 발생하는데 조건부가치측정법은 이를 감안하지 못하고 있다. 둘째, 부산항의 경우 갈등발생에 따르는 비용은 부산·진해지역에만 한정되지 않는다. 부산항의 규모를 감안할 경우 전국적인 차원으로 확대될 가능성이 크다. 그러나 조건부가치측정법은 이를 감안하지 못하고 있다. 셋째, 조사시점에 따라 비용규모에 차이가 발생한다. 왜냐하면 조사시점에 따라 갈등에 대한 가치평가가 상이하기 때문이다.

29) 부산, 진해 지역의 주민등록상 총가구 1,325,782가구를 적용.

### 3. 브랜드 가치평가를 통한 부산항신항 갈등비용 분석

부산항신항의 항만명칭 갈등사례에 있어서 사회적 비용은 부산항신항의 브랜드 이미지 가치 저하로 산정할 수 있다. 브랜드 이미지란 현재의 고객 또는 잠재적인 고객이 특정 상품에 대해 갖고 있는 인지도를 나타내는 말로서, 예를 들면 '(주)미원'의 상표명이 조미료의 대명사로서, 또한 상표명 자체가 조미료를 지칭하는 명칭으로서 고객들의 잠재적인 생각에 자리 잡혀 있는 것을 말한다.

항만에 있어서의 브랜드란 항만을 이용하는 선사 및 화주 등이 특정 항만에 대해 가지는 잠재적인 인지도로서 항만선택 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 요인 또는 그 정도를 말한다.

따라서 부산항이 가지는 브랜드 이미지에 대한 가치를 금전화하고 갈등 발생 여부에 따른 평가가치의 차액으로 부산항신항 명칭 갈등의 사회적 비용을 측정할 수 있다.

김근섭, 정태원 및 광규석(2002) 등은 컨조인트 분석(Conjoint Analysis) 방법을 통하여<sup>30)</sup> 한국, 일본 및 중국 주요항만을 이용하는 58개 선사를 대상으로 환적화물 처리항만 선택에 있어서의 각국의 브랜드 가치를 측정하였다.

컨조인트 분석방법이란 2개 이상의 독립변수들이 종속변수에 대하여 잠재적인 가치를 부여하는 데 있어 어느 정도 영향을 미치는가를 분석하는 방법이다. 김근섭 등은 항만 브랜드 가치 평가를 함에 있어서 항만을 선택하는 중요 요인을 효율, 무료장치기간, 서비스 및 항만 브랜드 등으로 설정하고 이러한 각 요인이 항만 선택의 의사 결정에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 분석 모델은 다음과 같다.

$$V_{(X)}=A(a)+B(b)+C(c)$$

30) 김근섭·정태원·광규석, 「컨조인트 분석을 이용한 항만 브랜드 자산에 관한 연구」, 한국해양대학교, 2002.

환적물량에 대하여 브랜드 가치를 측정하는 것은 로컬물량의 경우 항만 브랜드로부터 받는 영향은 적으나, 환적화물 처리를 위한 항만선택은 항만 브랜드와 같은 유동적인 요소의 영향을 많이 받기 때문이다. 김근섭 외 3인에 따르면, 부산항이 환적화물에 대해 가지는 브랜드 가치는 2001년 부산항 환적처리물량의 16.64% 정도로 나타난다. 즉 2001년 부산항이 처리한 환적물동량 2,942,983TEU 중 489,712TEU는 브랜드 가치에 의해 유치되었다는 결론이다.

이 결과를 부산항신항 명칭 갈등 사례에 적용하여 갈등 발생에 따른 부산항 브랜드 가치의 하락을 산정하면, 갈등으로 인한 사회적 손실을 찾아낼 수 있을 것이다. 다음 <표 4-9>는 부산시와 경남도 간 갈등이 발생한 1996년부터 2005년도까지의 환적물량과 이에 따른 부산항의 브랜드 가치를 산정한 것이다.

<표 4-9> 부산항 환적화물에 대한 브랜드 가치 영향 합계(1996~2005년)

연도	환적물량 (TEU)	브랜드 가치에 따른 물량(TEU)	브랜드 가치(원)
합계	28,394,727	4,711,883	1,017,030,973,796
평균	2,839,473	472,488	101,703,097,380

주 : 1) 환적화물 1TEU당 150 달러 계산.  
2) 1996~2005년간 평균 환율은 1,450원을 적용.

<표 4-9>에 따르면, 1996년부터 2005년까지 발생한 환적물량은 2,839만 4,724TEU로 연평균 283만 9,473TEU가 발생하였다. 이 중 부산항의 브랜드 가치에 따른 환적물동량은 1996년부터 2005년까지 4,711,883TEU로 연평균 472,488TEU가 발생하였다. 따라서 환적화물 1TEU당 처리비용을 150달러라고 가정하면, 과거 10년간 발생한 브랜드 가치의 총합은 1조 170억 3,097만 원에 이르며, 연평균 1,017억 310만 원에 이른다.

이러한 브랜드 가치는 기업의 내재적인 요인과 시장에서 투자자의 심리 변화에 따라 많은 변동을 보일 수 있다. 즉 브랜드 가치는 고정적인 개념이 아니

라 투자 상황, 기업의 내·외적인 환경 변화, 루머 등에 따라 달라지는 것이다.

이와 유사한 경우가 주식시장이다. 주식시장에서 악성루머가 발생할 경우 당해 기업의 주가 변동은 크게는 75~80%, 보통은 10~15%의 가격 하락이 발생하는 것으로 인식되고 있다.<sup>31)</sup> 그러나 루머가 있어도 생산물량에 변화가 없고 기업의 대표자가 구속되지 않는 한 루머에 의한 주식 가격 하락의 회복 기간은 2주 정도가 소요되는 것이 일반적이다. 즉 2주간의 회복기간을 거친 이후 기간투자자들은 루머 이전의 주식 투자 행태로 돌아간다는 것이다.

이에 따라 주식시장에서 일반적으로 루머가 주가에 미치는 영향 10~15%를 부산시와 경남도 간에 발생한 갈등에 대입하고자 한다. 이 경우 부산항의 연평균 브랜드 가치 1,017억 310만 원 중 갈등으로 인해 하락한 부산항의 브랜드 가치는 12.5%인 127억 1,638만 원 수준으로 나타난다.

---

31) M&A 전문가 인터뷰 조사.

## 제5장

# 항만 갈등원인 분석과 갈등해소를 위한 국내외 사례분석

### 1. 항만 갈등원인 분석

#### 1) 항만정책 효과의 차이

모든 정책의 실시에는 정책대상자의 대응 태도에 따라 수혜 또는 손실이 발생한다. 물론 정책의 실시로 인해 이해관계자 모두가 윈-윈(win-win) 하는 경우도 있기는 하다. 그러나 이러한 조화로운 결과를 획득하기란 용이하지 않다. 그리고 윈-윈 결과가 도출된다 하더라도 이해당사자 간에 수혜의 정도가 상이하며 수혜의 상대적 크기에 따라 이해관계가 상충할 수 있다.

평택·당진항 명칭문제의 경우 각 지자체가 자기 지역 이름을 항만명칭으로 강력하게 주장한 것은 명칭이 갖는 이미지 효과 및 경제효과에 기인한다고 할 수 있다. 당진군의 입장에서는 당진항 명칭이 지정되지 않으면 ‘당진’을 외부에 홍보할 절호의 기회가 소멸되어 버려, 당진군으로의 관광객 유치, 기업유치 효과를 획득하기가 곤란하다는 것이다.

이는 평택시도 유사하다고 할 수 있다. 평택·당진항이 평택항과 당진항으로 분리되어 버린다면 ‘평택항’의 명칭이 갖는 브랜드 효과는 반감될 수밖에 없다. 항만명칭이 갖는 브랜드가 지역에 미치는 효과는 상이하기 때문에 각 지자체는 자기 지역 명칭을 고집할 수밖에 없으며, 그 결과 갈등이 나타나게 되

는 것이다. 이는 부산신항 명칭문제와 관련한 갈등의 경우에도 유사하다고 하겠다.

한편 항만물동량 배분을 둘러싼 부산시 및 광양시, 인천시 및 평택시 간의 갈등은 물동량배분이 지역사회에 미치는 경제적 효과가 상이한 데에 기인한다. 자기 지역으로 항만물동량 배분이 많아지면 많아질수록 부두개발규모가 확대되고 그에 따라 입출항선박이 증대하며 선박 및 화물의 입출항을 지원하는 각종 기업의 유입이 증대한다. 더구나 항만투자가 지자체의 재원으로 이루어지지 않고 정부 및 민간자본에 의하여 이루어지는 우리나라의 제도상, 지자체는 물동량 배분규모를 증대시킴으로써 자체 재정의 투입 없이 지역의 산업 및 경제를 진흥시킬 수 있는 절호의 기회로 활용할 수 있는 것이다. 이러한 기회의 상실을 방지하기 위한 지자체의 과잉의욕이 지자체간 갈등으로 표출되었다고 할 수 있다.

## 2) 항만정책 내용의 불완전성

항만정책이 완벽한 내용으로 수립되기 힘든 경우가 있다. 항만당국은 항만정책 수립에 앞서 각종 여건을 감안하고 이해관계자의 의견을 청취하고 있다. 특히 항만기본계획의 수립이나 변경, 항만의 지정 및 폐지, 항만구역의 지정 및 조정, 항만배후단지 개발에 관한 종합계획 수립, 항만배후지의 지정 등 중요사항을 수립할 경우에는 사전에 ‘항만정책심의회’의 심의를 받고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 정책 실시로 인한 기대효과를 완벽하게 추정하고 대응방안을 수립하기 힘든 경우가 발생한다.

이에 따라 정책 실시로 말미암아 상대적으로 불리한 결과에 직면하게 되는 이해당사자는 정책에 이의를 제기하거나 추진사업에 반발하거나 추진주체와 갈등관계에 놓이게 되는 것이다.

정책내용이 완벽하게 수립되기 어려운 것은 정책수립 과정에서 수집된 정보가 완전하지 않기 때문이다. 일반적으로 항만정책 수립에 앞서 전문기관에 연

구 등을 실시하고, 최종안을 확정하기에 앞서 공청회 등을 개최하여 이해관계자의 의견을 수렴하고 있다. 그러나 모든 이해관계자의 의견을 전부 반영하기는 힘들다. 공청회를 실시하는 경우에도 형식적인 절차로 끝나는 경우가 많고, 이해관계자의 의견을 모두 반영할 수 없는 경우도 있다.

부산항신항 명칭문제는 이의 좋은 사례에 속한다. 부산항신항 명칭과 관련하여 해양수산부는 1996년 1월 신항만 입지계획 확정시에 ‘가덕신항’으로 호칭하였으나, 2005년 12월 ‘부산항신항’으로 변경·확정하였다. 이와 같이 최초 입지계획 확정시의 항만명칭이 9년 후 달라졌는데 이는 그간의 이해관계 조정 결과에 의한 것이기는 하지만, 궁극적으로는 항만명칭 수립에 대한 최초의 정책이 불완전한 데서 기인했음을 부정하기 힘들다. 물론 최초의 명칭이 불완전하게 되었던 것은 항만명칭 문제의 중요성을 깊이 인식하지 못한 데에도 원인이 있지만, 보다 중요한 것은 새로운 지역에 개발될 항만의 명칭부여에 대해 지역사회 의견 수렴하지 않은 데에서 기인한다고 할 수 있다. 다음과 같은 미국의 댐 건설 사례도 이러한 사례에 속한다.

#### 미국 스노켈미 강 댐 건설사례

- 워싱턴 주 시애틀에서 북동쪽으로 약 30마일 떨어진 데 있는 스노켈미 강에 1959년 큰 홍수로 인해 미육군공병대와 주정부가 댐 건설을 추진하기 시작
- 저지대의 농민과 주민들은 댐 건설을 환영했으나 환경단체와 자연애호가 및 인근 지역 주민들은 반대를 표명
- 찬반양론의 대립은 15년간 지속되었으나, 1974년 전문중재인이 주지사의 동의를 얻어 중재활동에 들어가면서부터 상황이 전환되기 시작하였음
- 중재팀은 이해집단과 찬반 양측의 대표 12명을 선정, 난상토론을 하였음. 중재팀은 양측이 자기들 주장만 펴기보다는 우호적인 분위기 속에서 건설적인 대안을 함께 모색하도록 유도했음
- 중재 4개월 만에 해결책을 발견하였는데 원안을 포기하는 대신 규모가 작은 다목적 댐을 건설하기로 하였음. 아울러 강변에 제방을 쌓아 홍수통제기능을 보완하기로 하였고 저지대 개발분의 방지는 해당지역을 농업용지 및 그린벨트로 묶는 토지이용규제를 강화하여 해결하였음. 15년간 지속된 분쟁은 4개월여의 중재 및 당사자들 간의 창조적 협상으로 종결되었음

자료 : Dembart and Kwartler, 1980; 강영진, “미국의 개발분쟁 해결실태와 한국의 제도도입 방안”, 「국토·국토연구원, 1999. 9, pp. 37~38)를 참조하여 작성.

위의 사례에서와 같이 최초로 정책당국에 의해 수립된 댐의 개발규모, 개발 위치는 이해당사자 간의 협의를 통해 수정·변경되었다. 계획내용이 변경된 것은 계획내용 그 자체에도 문제가 있었지만, 그보다는 계획수립주체가 이해관계자의 의견에 대한 정보를 충분하게 가지고 있지 못한 데 원인이 있다고 보아야 한다. 즉 의견수렴 절차가 완벽하지 못한 데 기인한다고 할 수 있다. 따라서 정책실시가 이해관계자에게 미치는 영향을 사전에 정확하게 분석하고 이를 해소할 수 있는 방안을 강구한 이후에 정책을 수립, 실시해야만 정책추진이 원활해질 수 있다.

### 3) 이해관계 수렴기회의 부족

정책실시의 영향을 받게 되는 이해관계자의 의견을 계획수립 이전의 단계에서 반영할 수 있는 장치가 마련되어 있다면 갈등의 발생을 원천적으로 예방할 수 있다. 그러나 실제로 그러한 기회가 활용되지 않고 있다.

부산항신항 명칭 문제가 공식적으로 제기된 것은 경상남도가 해양수산부에 신항만 개발사업의 명칭 변경을 건의한 1997년 2월이었다. 이 건의에 대해 해양수산부는 이는 잠정적인 명칭에 불과하며 준공 이후에 확정할 것이라고 답변하였다. 이 답변에 만족하지 못한 경남은 2000년 12월 해양수산부 장관에게 ‘진해신항만’으로 명칭변경을 요구하였고, 2003년 4월에는 경남지사가 국무조정실을 방문하여 부산항신항 명칭 변경을 건의하였다. 동년 5월 경남도의회는 진해신항만 관련 대정부 건의문도 전달하였다. 그리고 2003년 8월에는 ‘진해신항만 발전 범도민추진위원회’ 출범식과 결의대회가 열렸다.

1997년 2월 명칭 문제제기 이후 2003년 8월 지역민 결의대회 개최에 이르기까지 7년 동안 해양수산부는 명칭 문제 해결을 위한 공청회, 워크숍 의견수렴 기회를 한 차례도 가지지 않았다. 2003년 8월 범도민추진위원회 출범이 있고 난 1년 후인 2004년 8월에 들어와 비로소 해양수산부는 명칭문제 해결을

위한 양 지자체 간 중재활동에 들어갔다. 이렇게 뒤늦게 중재활동에 들어간 것은 그 동안 문제의 심각성을 크게 인식하지 못한 결과라고 할 수 있다. 만약 당시 초기단계에 의견수렴의 기회를 가졌더라면 그 이후 양 지자체 간의 감정적인 대립이나 ‘행정협의조정위원회’ 신청 및 장기간의 낭비적인 협의회 개최와 같은 상황으로까지는 진행되지 않았을 지도 모른다.

물론 현재에도 이해관계자의 의견을 수렴할 수 있는 제도가 전혀 없는 것은 아니다. 항만정책 수립과 관련하여 다음과 같은 의견 수렴 기회가 부여되어 있다. 1) 항만정책심의회, 2) 관계기관과의 협의, 3) 고시·공고, 4) 청문 실시 등이다. 이하에서는 이러한 기회의 부여내용에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

### (1) 항만정책심의회 의 활용

해양수산부는 심의기구를 설치하여 활용하고 있다. 해양수산부는 항만 관련 정책수립 및 변경에 앞서 해양수산부 장관 소속의 ‘중앙항만정책심의회’의 심의를 받고 있다. 심의내용은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 항만정책심의회 의 심의내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>○ 항만의 지정 및 폐지에 관한 사항</li> <li>○ 항만구역의 지정 및 조정에 관한 사항</li> <li>○ 항만배후단지개발에 관한 종합계획의 수립에 관한 사항</li> <li>○ 항만배후단지의 지정에 관한 사항</li> <li>○ 기타 항만의 개발 및 관리·운영에 관하여 해양수산부 장관이 심의에 부치는 사항</li> </ul>
--

심의기구는 정부를 포함한 이해관계자 및 민간 전문가들로 30명 이내로 구성되어 있는데 현재 심의위원은 다음과 같다.

〈표 5-2〉 항만정책심의회 의 구성

- 정부대표(당연직) 19명
  - 위원장(해양수산부 차관)
  - 기획예산처 산업재정기획단장, 행정자치부 균형발전팀장, 산업자원부 유통심의관, 건설교통부 수송물류심의관, 환경부 수질보전국장, 관세청 조사감시국장, 해양수산부 항만국장
  - 부산시 항만농수산국장, 인천시 항만공항물류국장, 울산시 경제통상국장, 경기도 투자진흥관, 충청남도 농림수산국장, 전라남도 해양수산국장, 전라북도 건설교통국장, 경상남도 농수산국장, 경상북도 농수산국장, 강원도 수산정책관, 제주도 농수산국장
- 위촉직 11명 : 대학교수 4, 한국항만협회, 한국해양수산연수원, 국토연구원, 한국선주협회 전무, 프리랜서, 한국무역협회 본부장, 한국해양연구원

해양수산부는 항만이용자와 항만전문가 등을 위원으로 포함시킴으로써 이해관계자와 전문가의 의견을 반영하고 있다. 그러나 항만이용자는 한국선주협회, 한국무역협회의 2명에 불과하고 기타 항만 관련 민간기업 대표는 거의 없는 실정이다. 따라서 30명 중 2명에 불과한 항만이용자의 의견이 반영될 가능성은 매우 미약한 것이다.

문제는 의결방식에도 나타난다. 회의는 재적위원 과반수의 출석과 과반수의 찬성으로 의결하고 있다. 위촉직은 11명에 불과하여 정부 및 지자체 위원수 19명에 훨씬 미치지 못하고 있다. 이에 따라 항만이용자나 항만 관련 민간기업의 이해를 반영하기 힘든 구조로 되어 있다.

그리고 분과위원회 설립 등 활용실적이 거의 없고 실제 회의형식은 정부의 계획내용 설명, 청취 및 가부결정 등으로 이루어지는 경우가 많다. 또한 회의 방식도 출석하여 의결하기보다는 서면으로 하는 경우가 많아 심의사항에 대한 실질적인 토의가 이루어지는 경우는 미약하다.<sup>32)</sup> 따라서 이해관계자의 의견이 반영될 수 있는 기회가 구조적으로 미약하다고 할 수 있다.

32) 2003년에 서면으로 2회 개최, 2004년에 서면으로 3회 개최, 2005년에는 출석 1회 및 서면 4회 개최의 실적을 보임.

## (2) 기타 정부기관 및 지자체와의 협의

항만관리청<sup>33)</sup>은 관계 중앙행정기관 및 지자체의 의견을 반영하기 위하여 항만계획 수립시 타 정부기관 및 지자체와 협의를 하고 있다. 해양수산부가 10년 단위로 행하는 항만기본계획 수립 또는 변경시에는 관계 중앙행정기관 및 시·도와 협의하고 있다. 그리고 5년 단위로 수립하는 항만배후단지 개발에 관한 종합계획 수립시에는 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관과 협의한 후 항만정책심의회 심의를 거치고 있다.

한편 시·도지사가 10년 단위로 행하는 지방항만의 항만기본계획 수립시에는 해양수산부 장관이 승인하고 있으며, 이 때 해양수산부는 관계 중앙행정기관과 협의하고 있다.<sup>34)</sup> 또한 항만배후단지 지정 또는 변경시 해양수산부는 시·도지사의 의견을 듣고 관계 행정기관과 협의한 후 항만정책심의회 심의를 거치고 있다.

이와 같이 중요 항만계획 수립시 지자체 등의 의견을 듣는 것은 지역주민의 이해관계를 알기 위함이다. 그러나 지자체가 모든 지역주민의 이해관계를 정확하게 대변하기는 힘들다. 그리고 관계 중앙행정기관과의 협의를 행하고 있기는 하나, 업계와 이용자 등 직접적인 이해당사자의 의견을 수렴하는 기회는 부족하다.

〈표 5-3〉 항만기본계획의 주요내용

- 항만의 연도별 개발 및 관리·운영계획
- 항만의 지정·변경 및 폐지에 관한 사항
- 항만개발 예정지구의 지정에 관한 사항
- 기타 관리청이 필요하다고 인정하는 사항

33) 지정항만의 관리청은 해양수산부이고, 연안항만의 관리청은 지방자치단체임.

34) 그러나 5년을 단위로 하는 재검토는 협의 등을 행하고 있지 않음.

### (3) 고시·공고 활용

고시·공고 등의 방법을 활용하고 있다. 고시·공고는 다음의 경우에 이루어지고 있다.

첫째, 해양수산부 및 지방자치단체가 항만기본계획 및 항만배후단지개발에 관한 종합계획을 수립 또는 변경할 때 그 내용을 고시하고 있다.

둘째, 항만배후단지를 지정 또는 변경한 때 관보 또는 특별시·광역시·도의 공보에 고시하고 관계서류의 사본을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부하고 있다.

셋째, 항만관리청이 항만공사를 직접 시행하거나 비관리청 항만공사를 허가한 때 그 내용을 고시하고 있다.

넷째, 항만공사 시행자는 공사 착수 이전에 실시계획을 수립하고 이를 공고하고 있다. 다만, 비관리청 항만공사의 경우에는 관리청이 실시계획을 공고하고 있다.

이와 같이 고시 또는 공고의 방법을 활용하는 것은 이해관계자 및 일반 시민에게 정책내용을 알리는 데 그 목적이 있다.

그러나 고시·공고 등은 이미 수립된 정책결과를 홍보하는 사후조치에 불과하다. 정책수립을 위한 사전 의견 제출 기회는 주어지지 않고 있다.

### (4) 청문 실시

다음과 같은 경우에는 청문을 실시하여 이해관계자의 의견을 반영할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

첫째, 관리청이 시설장비 검사대행기관에 대해 지정취소사유가 발생하여 지정을 취소할 경우

둘째, 예선업 등록자가 등록취소사유에 해당하여 등록을 취소할 경우

셋째, 항만공사의 실시계획 승인·항만시설사용허가 또는 점용허가의 취소사유에 해당하여 승인·허가를 취소해야 하는 경우

이와 같이 청문은 위의 3개 사항에 국한되어 실시되고 있기 때문에 불특정

다수 이해관계자의 의견을 반영하는 기회로 활용되고 있지는 않다.

### (5) 기타 의견 반영 절차

그런데 현행 ‘행정절차법’에 의하면 위와 같은 제도상의 절차 이외에도 관계 행정기관은 이해관계자의 의사반영을 위해 청문회, 공청회, 공람, 입법예고, 의견제출 등을 할 수 있도록 하고 있다(행정절차법 제3조).<sup>35)</sup>

또한 행정절차법에 의하면 당사자 등은 처분 전에 당해 처분의 관할행정청에 서면·구술 또는 정보통신망을 이용하여 의견을 제출할 수 있으며(제27조), 행정청은 제출한 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하도록 하고 있다(제27조의 2). 그리고 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하도록 하고 있다(제39조의 2).

또한 국민생활에 매우 큰 영향을 주거나 부담을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항에 대해서는 정책·제도 및 계획을 수립·시행 또는 변경시에 이를 예고하도록 하고 있다(제46조). 이를 ‘행정예고’라고 하는데 행정예고는 입법예고와 동일하게 의견제출 및 처리, 공청회와 같은 방식으로 처리하도록 규정하고 있다(제47조).

이와 같이 정책수립 및 실시에 앞서 다양한 의견수렴 방법을 활용할 수 있도록 제도화되어 있기는 하지만, ‘항만법’이나 ‘신항만건설촉진법’ 등 항만정책 시행 관련 법률에는 그 내용이 직접 규정되어 있지 않을 뿐 아니라 실제로 이러한 다양한 방식이 활용되지 못하고 있다. 이와 같이 이해관계자 등을 항만정책 결정과정에 적극 참여시키지 않고, 그러한 절차를 보장하지도 않음으로써

35) ‘청문회’란 행정청이 어떠한 처분을 하기에 앞서 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차를 말함(행정절차법 제2조). ‘공청회’란 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등 전문지식과 경험을 가진 자, 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말함. ‘의견제출’이란 행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차를 말함. 즉 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 함에 있어서 청문이나 공청회를 하지 않는 경우에는 당사자 등에게 의견 제출의 기회를 주어야 한다고 규정되어 있음(행정절차법 제22조).

정책결정과정의 민주성과 정책집행과정의 효율성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이와 같이 이해관계의 사전 수렴기회가 부족하기 때문에 정책수립이 이루어지고 난 이후, 실시단계에 이르러서야 비로소 갈등이 발생하는 것이다.

#### 4) 갈등조정 절차 및 기법의 미흡

이해관계의 반영이 다소 미비하여 갈등이 표출되더라도 이를 조정하는 절차나 기술이 있으면 갈등이 용이하게 해소될 수 있다. 그러나 현재에는 갈등조정절차가 제도화되어 있지 않기 때문에 갈등이 쉽게 해소될 기회가 부족하다.

일반적으로 갈등을 해결하는 데 가장 좋은 방법은 당사자 간의 협상이다. 그런데 이해관계자 간의 갈등이 초기단계에서 조기 조정되지 않게 되면 곧 갈등이 증폭되고 심화될 가능성이 높다. 특히 갈등발생과정에서 일차로 상대방에 대한 인신공격이 이루어지게 되면 곧 감정적인 대응을 불러일으키게 되고 사안 그 자체의 문제점보다는 오히려 감정의 대립이 전면으로 표출될 가능성이 높다. 이 때 언론이나 제3자가 자극적인 표현으로 감정을 부추기게 되면 사건은 극단적인 방식으로 흘러가게 된다. 이렇게 되면 내용이 복잡하게 뒤엉켜버리게 되는 등 당사자 간에 풀기 어려운 상황으로 진전된다.

특히 항만명칭, 항만경계를 둘러싼 갈등의 경우에는 사안이 지역과 관련되기 때문에 갈등당사자의 숫자도 많아 당사자 간의 협상만으로는 해결되기 힘든 사태로 발전하기 쉽다. 이에 따라 갈등이 발생하면 곧 시위, 농성, 쫓기 등의 형태로 나타나거나 심지어 소송제기의 형태로 발전한다. 그리하여 중앙행정기관이나 사법기관이 이 문제를 심판하게 되는데 이 단계에서는 조정이 거의 이루어지지 않는다. 그리고 사법기관이나 중앙행정기관이 심판을 내려도 감정적인 골은 봉합되기 힘들다. 아울러 사법기관 등의 심판이 특정 이해집단에 불리한 내용으로 된다면 판결이 오히려 갈등을 조장할 수도 있다.

부산항신항 명칭 문제와 관련하여 2004년 8월 해양수산부는 양 지자체간 이해관계를 중재하기 위해 제1차 회의를 개최하였다. 그러나 3차 회의까지 진행되었음에도 불구하고 이해관계가 조정되지 않았다. 이미 양 지자체 간에 감정적으로 대립되어 있었고, 해양수산부의 중재기술 부족도 여기에 기여했다. 해양수산부가 문제해결의 주도적인 입장에 서거나 조정기술을 발휘했어야 함에도 불구하고 양 지자체 간의 합의를 기다리는 형식으로 진행을 하였기 때문에 조정이 쉽게 이루어지지 않았다. 이에 청와대는 이 문제를 국무조정실로 이관해 버렸다.

한편 부산항신항 항계문제와 관련해서는 해양수산부가 이해당사자인 부산시 및 경남·진해시와 의견조정기회를 전혀 가지지 않고 있다. 항계문제가 정식으로 제기된 것은 1996년 3월 부산시가 도시계획구역에 포함시킨 신항 용연동 구역의 해면부에 대한 경남의 관할권 주장이 통보된 1997년 1월이었다. 그 후 2004년 9월과 2005년 11월에 부산시 강서구와 경남·진해시는 각각 동 지역의 관할권이 자기 행정구역에 있다는 권한쟁의 심판청구서를 헌법재판소에 제출하였다. 이로 인해 항계 설정 문제가 헌법재판소의 심판에 최종 맡겨져 있는 상태이다. 그런데 중요한 것은 문제가 제기된 1997년 1월 이후 헌법재판소에 권한쟁의 신청이 제출된 2004년 9월까지 양 지자체와의 갈등해결을 위한 조정이 한 차례도 이루어지지 않았다는 점이다.

## 5) 갈등예방조치의 제도적 장치 미흡

갈등을 사전에 예방할 수 있는 제도가 정비되어 있다면 갈등의 발생 소지를 최소화시킬 수 있다. 그러나 현재의 예방조치는 매우 미미하다고 할 수 있다. 항만당국은 항만정책 수립내용의 적절성을 검토하기 위해 관계기관과의 협의, 심의회 심의 등을 행하고 있다.

그러나 심의회나 관계기관과의 협의가 갈등 예방 차원에서 이루어지는 것은 아니다. 또한 이해관계자들을 대상으로 하는 사전설명회나 이해관계의 반영절

차가 제도화되어 있지 않다.<sup>36)</sup> 물론 사안에 따라서는 갈등예방조치를 취할 수는 있다. 그런데 대개 사전단계에서는 갈등발생 여부를 정확하게 추정하지 못하기 때문에 정확한 예방조치가 이루어지지 않는다. 그러나 항만정책 등으로 인한 갈등 발생시 이를 조정하기 위한 중립성과 공정성이 확보된 제도적인 장치가 만들어져 있다면 갈등해결의 가능성과 이해당사자 상호간에 신뢰회복 등의 효과가 있을 것으로 기대된다.

평택·당진항 명칭 문제와 관련하여 해양수산부가 1996년 9월 평택항 기본계획을 고시하면서 항만명칭 사용으로 인해 야기될 수 있는 갈등영향을 거의 분석하지 않았다. 이에 따라 명칭문제를 둘러싼 갈등에 신속하게 대응하지 못했다.

부산항신항 명칭문제에 있어서도 유사하였다. 1996년 1월 해양수산부가 신항만 입지계획 확정시에 ‘가덕신항’으로 호칭하였는데 이 명칭사용으로 야기될 갈등영향분석을 하지 못함으로써 갈등해소의 기회를 상실하였다고 할 수 있다.

## 2. 갈등해소를 위한 국내외 사례분석

### 1) 국내사례

#### (1) 환경분쟁조정위원회

##### ① 환경분쟁조정위원회 설립목적

정부는 각종정책 및 비정부단체 또는 개인의 행위로 인해 발생하는 환경분쟁의 알선·조정 및 재정(裁定)을 통해 분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해

36) 현재 ‘항만법’에 의하면 항만기본계획 수립 및 변경에 관한 사항, 항만의 지정 및 폐지에 관한 사항, 항만구역의 지정 및 조정에 관한 사항, 항만배후단지개발에 관한 종합계획의 수립에 관한 사항, 항만배후단지의 지정에 관한 사항, 기타 항만의 개발 및 관리·운영에 관한 필요 사항 등에 대해서는 ‘항만정책심의회’의 심의를 받도록 하고 있음. 그 외에 예선사업의 등록, 장비검사기관의 등록 폐지시에는 당사자의 의견청취를 위해 청문 기회를 부여하고 있음. 그러나 그 외의 사안에 대해서는 이해당사자나 시민 등을 대상으로 사전 의견반영 기회를 가지고 있지 않음.

결합 목적으로 1990년 ‘환경분쟁조정법’을 제정하여 ‘환경분쟁조정위원회’를 설립하였다.

## ② 환경분쟁조정위원회의 기능 및 조직

### 가. 업무내용

환경분쟁조정위원회는 환경분쟁의 조정, 1억원 이하의 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담, 분쟁원인 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육 및 홍보 업무를 수행하고 있다.

### 나. 조직기구

담당기구로서는 환경부에 ‘중앙환경분쟁조정위원회’를, 특별시·광역시·도에 ‘지방환경분쟁조정위원회’를 설치하고 있다. 지방조정위원회는 현재 전국의 시·도 16개소에 설치되어 있다.

중앙위원회의 위원은 총 9명이며, 상임위원이 3명 이내, 임기는 2년 이내로 연임이 가능하도록 되어 있다. 지방위원회의 위원은 비상임위원 20인 이내로 구성되어 있다.

### 다. 구성

위원은 공무원, 판검사 및 학식자 등으로 구성된다. 공무원은 3년 이상 근무한 1-3급 공무원, 판사·검사·변호사는 6년 이상 근무자, 학식자는 3년 이상 근무한 부교수 이상 연구자로 되어 있다.

### 라. 업무

중앙위원회는 분쟁의 재정(1억원 초과), 국가 또는 지자체를 당사자로 하는 분쟁의 조정, 2개 이상 시·도의 관할구역에 걸치는 분쟁의 조정, 직권조정 등을 담당하고 있다. 지방위원회는 당해 시·도에서 발생한 분쟁의 재정을 담당

하고 있다.

### ③ 분쟁조정 접수 및 조정방식

정부는 환경분쟁이 발생하여, 조정을 희망하는 자에게는 조정을 신청하도록 허용하고 있다. 조정신청은 두 가지 방법으로 구분하고 있는데 하나는 특정인에 의한 조정신청이며, 다른 하나는 다수인 관련분쟁의 조정신청이다.

전자는 특정인이 조정을 신청하는 방식이고, 후자는 다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 대표자를 1인 또는 수 명을 선발하여 조정을 신청하도록 하는 방식이다.

조정접수를 받은 후 조정은 세 가지로 나누어지는데 알선, 조정 및 재정이 그것이다. ‘알선’은 분쟁당사자 간의 대화, 교섭이 원활하게 이루어질 수 있도록 알선위원이 중개하는 절차이다. 이를 위해 위원회는 알선위원을 지명하여 분쟁당사자를 알선하며, 알선위원은 당사자 쌍방이 주장하는 요점을 확인하여 사건을 해결한다.

‘조정’은 양 당사자의 의견청취 및 사실조사를 통하여 합의를 유도하거나 조정안을 작성하고 수락을 권고하는 등 사건해결에 적극적으로 개입하는 방식이다. 이를 위해 위원회가 지명한 조정위원들로 구성되는 조정위원회가 조정안을 작성하여 당사자에게 수락을 권고한다. 조정위원회는 위원 또는 사무국 소속 심사관으로 하여금 조사하도록 하고 있다. 조정안이 쌍방에게 수락된 때에는 조정조서를 작성하고 당사자 간에 합의가 성립된 것으로 간주하고 있다.

‘재정’은 사실조사 및 심문 등을 거쳐 법률적 판단을 내리는 것으로서 당사자에게 재정문이 송달된 후 60일 이내에 별도의 소송 제기가 없으면 합의의 효력이 있다. 재정은 분쟁원인을 관정하는 행위로서 이를 위해 위원회는 5명의 재정위원으로 구성되는 재정위원회를 설치하고 있다. 그리고 재정위원회는 재정을 위한 조사권을 가지고 있다. 재정의 효력은 당사자가 재정내용에 대하여 합의한 때에 발휘되며, 당사자 간 합의가 이루어지지 않을 경우에는 효력이 발생하지 않는다.

#### ④ 특징 및 시사점

##### 가. 환경정책 또는 일반 환경분쟁을 국가가 조정

정부의 환경정책으로 인해 발생한 환경분쟁을 국가가 나서서 무료로 해결해 주고 있다. 국가가 직접 문제 해결에 노력하고 있는 것은 국가가 나서서 해결해 주지 않을 경우 피해 당사자가 소송을 제기할 수밖에 없기 때문에 이에 따른 막대한 소송비용과 소요시간을 방지할 수 있도록 하기 위함이다.

그런데 분쟁조정 대상은 단순히 정부의 환경정책으로 인한 분쟁뿐만 아니라 일반적인 환경분쟁에 대해서도 적용된다.

##### 나. 높은 이용률

환경분쟁조정위원회의 이용건수는 상당히 많다. 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 '91. 7. 19~'06. 6. 30까지 총 1,780건이 접수되었고 이 중 1,476건이 처리(재정, 조정, 중재합의)되었다. 이와 같이 이용건수가 많다는 것은 환경분쟁건수가 많은 점에도 기인하지만, 조정을 통해 해결하려는 수요 또한 많은 데에 기인한다고 할 수 있다. 이는 한편으로 조정기구가 있을 경우 조정을 통해 해결하려는 수요가 많음을 의미하기도 한다.

〈표 5-4〉 환경분쟁 조정현황

단위 : 건수

구 분	접 수 현 황			처 리 현 황				자진 철회	처리 중 (이월)
	계	접 수	전년 이월	계	재정 (裁定)	조정 (調停)	중재 합의		
합 계	-	1,780	-	1,476	727	38	711	228	76
'06.6	148	74	74	63	28	1	34	9	76
'05	266	166	100	174	100	4	70	18	74
'04	372	195	177	223	101	1	121	49	(100)
'03	550	350	200	292	87	-	205	81	(177)
'02	493	440	53	263	118	2	143	30	(200)
'01	184	154	30	121	68	7	46	10	(53)
'00	100	70	30	60	39	3	18	10	(30)
'99	119	82	37	79	35	1	43	10	(30)
'98 이전	249	249		201	151	19	31	11	(37)

자료 : 중앙환경분쟁조정위원회 자료.

다. 사후조정 및 사법적 권한 미보유

환경분쟁 조정은 이미 발생한 갈등을 조정하기 위한 사후제도라는 한계점을 가진다. 즉 갈등당사자(국가 포함)를 알선 및 조정하고 갈등원인을 재정(裁定)함으로써 발생한 갈등의 치유를 위한 수단으로 조정제도를 활용하는 것이다. 따라서 이 제도는 정책 실시로 인한 사후 조정조치에 해당하며 사전 예방조치는 아니다. 또한 이해당사자를 환경정책 수립과정에 참여시키고 있지는 않다.

라. 사법적 권한 미보유

알선, 조정, 재정은 모두 당사자 간의 합의를 통해서 성립한다. 따라서 당사자 간의 합의유도가 중요하며, 국가가 사법적 권한을 가지고 판단하는 것은 아니다. 조정을 행하는 경우에도 당사자가 합의하지 않으면 조정은 실패하게 된다. 즉 위원회의 조정내용은 사법적 권한이 따르지 않는 한계를 가진다.

## 2) 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안

### (1) 제정배경

정부의 각 부처에서 추진하는 중요정책 및 국책사업은 개발관련 사업이 많기 때문에 환경분쟁 등이 끊임없이 발생하고 있다. 뿐만 아니라 노사갈등을 비롯한 각종 갈등이 정례화되어 있을 정도로 빈번하고 대규모로 발생하고 있다.

이러한 배경 하에 정부는 공공정책 수립 및 시행과정에서 발생하는 공공갈등을 예방 및 해소하기 위해 모든 정부부처로 하여금 갈등해결방안을 수립하고 사전예방조치를 강구하도록 요구하는 법안을 2005년에 제정하였다. 현재 이 법안은 정무위원회에 상정된 상태에 있다.

## (2) 주요내용

### ① 갈등 예방 및 해결 종합시책 마련

이 법안은 국가 및 지방자치단체로 하여금 갈등 예방 및 해결능력을 강화하기 위한 종합적인 시책을 수립·추진하며 이를 위한 법령 등을 정비하도록 요구하고 있다. 그리고 공공기관은 소속 직원에게 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하도록 요구하고 있다.

### ② 갈등영향분석의 실시

이 법안은 공공기관이 정책결정을 하기에 앞서 이해관계자의 입장을 충분히 들어 정책의 갈등구조를 파악하고 이를 토대로 실현 가능한 해결방안을 강구하도록 요구하고 있다. 나아가 공공정책이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 공공기관의 장이 갈등영향분석을 실시하거나, 민간사업자에게 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 요구하고 있다.

### ③ 갈등관리심의위원회의 설치

이 법안은 갈등영향 분석서를 심의하고 공공기관이 수행하는 갈등의 예방·해결에 관하여 자문기능을 하는 ‘갈등관리심의위원회’를 설치하도록 규정하고 있다. 심의위원회의 업무는 갈등관리와 관련된 다음의 사항을 심의하는 것으로 규정하고 있다. 1) 갈등 예방 및 해결을 위한 종합 시책의 수립·추진에 관한 사항, 2) 갈등관리를 위한 법령 등의 정비에 관한 사항, 3) 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 4) 교육훈련의 실시에 관한 사항, 5) 갈등영향분석에 관한 사항, 6) 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항, 7) 기타 갈등의 예방·해결에 관하여 공공기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등이다.

아울러 공공기관의 장은 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 결정과

정 또는 사업시행과정에 반영하도록 요구하고 있다.

#### ④ 참여적 의사결정방법의 활용

이 법안은 또한 청문회, 공청회, 공람 등 기존 참여제도의 범위를 넘어 공공정책 결정과정에 대한 시민 등의 참여보장을 요구하고 있다. 이를 위해 공공정책의 원활한 추진을 위하여 이해관계자·일반 시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용하고, 그 결과를 추진과정에서 충분히 고려하도록 요구하고 있다.

#### ⑤ 갈등관리지원센터의 설립

법안은 공공기관의 갈등관리에 대한 효율적인 지원과 갈등관리에 관한 민간부문의 인적·사회적 기반의 구축을 지원하기 위하여 전문지원기관의 설립을 요구하고 있다. 갈등관리지원센터의 주요 업무는 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성·공공기관의 갈등관리 지원 등으로 규정하고 있다.

#### ⑥ 갈등조정회의의 설치

이 법안은 이미 발생한 공공갈등을 조정하기 위하여 중립성과 공정성이 확보되는 '갈등조정회의'의 설치를 규정하고 있다. 갈등조정회의는 사안별로 설치할 수 있도록 하고 있다. 그리고 갈등조정회의의 구성과 운영은 공공기관 및 이해관계자가 합의하여 결정하도록 해 이해관계자 간의 자율을 존중하고 있다. 아울러 당사자가 필요하다고 인정하는 경우에는 관련단체와 전문가를 조정회의에 참석시킬 수 있도록 하고 있다.

### (3) 특징 및 시사점

이 법안은 공공정책 추진에 관한 획기적인 내용을 담고 있는 것으로 평가된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 이 법안은 국가가 정책결정 및 추진하기에 앞서 시민, 이해관계자 및 전문가와의 협의를 통하여 결정 및 추진하도록 하고 있다. 이 내용은 공공정책의 결정 및 추진절차상 공공기관이 주도적·일방적으로 행해 온 종래의 제도를 근본적으로 민주화시키는 것으로서 행정체계의 변혁을 초래할 것으로 기대된다.

둘째, 갈등해결 및 갈등의 사전예방이 모든 정책의 최우선 과제로 등장하게 된다. 이 법안은 공공기관으로 하여금 정책 실시로 예상되는 갈등에 대한 영향 분석 및 그에 대한 대책강구를 요구하고 있다. 따라서 갈등예방조치 또는 갈등해소대책이 취해지지 않고서는 정책의 수립 및 실시가 곤란하게 된다.

셋째, 공무원의 인사제도에도 변화가 예상된다. 이 법안은 갈등관리의 전문가를 인사에 있어서 우대하도록 하고 있고, 또한 각 부처마다 갈등전문가를 교육·훈련시키며, 갈등 프로그램 등을 개발·활용할 것을 요구하고 있다.

넷째, 이 법안에 따라 향후 모든 정부부처와 공공기관은 갈등 예방 및 갈등해결을 위한 기본계획의 수립 및 법령 정비를 해야 한다.

### 3) 건설교통부

#### (1) 갈등관리기획단 설립

건설교통부는 건교부 소관 정책수립 및 추진과정에서 발생하는 갈등을 해소하기 위해 2004년 초에 ‘갈등관리기획단’을 설립하였다. 갈등관리기획단은 T/F 형식으로 구성되었으며, 인원은 3명이었다. 당시 갈등관리기획단 설립의 법적 근거는 제정되지 않았다.

갈등관리기획단의 주요업무는 노사갈등에 관한 관리가 주류였는데 구체적으로는 화물연대, 항공노조, 택시노조, 버스노조 등의 갈등관리업무가 대부분이었다.

그러나 ‘공공갈등관리에관한법률(안)’ 제정이 지연되면서 갈등관리기획단은 2004년 9월에 해산되었고 갈등관리업무는 사안별로 담당과에서 취급하는 것

으로 전환되었다. 다만 총괄적인 내용은 ‘제도개선과’로 이관되었다.

## (2) 제도개선과 설립

‘제도개선과’는 2004년 7월 1일에 신설되었으며 원래의 업무분장에 공공갈등관리 업무가 추가되었다. 전담 인원은 행정사무관 1명을 포함한 2명으로 구성되어 있다.

## (3) 갈등관리특별T/F 및 갈등관리심의위원회 설치·운영

건설교통부는 ‘공공갈등관리에관한법률(안)’ 제정의 취지에 따라 ‘갈등관리특별T/F 및 갈등관리심의위원회 설치·운영규정’(훈령)을 제정하였다. 그리고 ‘갈등관리특별T/F’와 ‘갈등관리심의위원회’를 설치하고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ① 갈등관리특별T/F의 기능과 구성

갈등관리특별T/F의 주요 업무는 갈등해결 활동 수행 및 해결방안 강구의 두 가지 업무이다. ‘갈등해결 활동’이란 갈등현장 확인, 이해당사자 면담 및 조정, 이해관계 대표자 간 갈등조정회의 운영 등을 뜻한다. 그리고 ‘갈등해결방안’ 강구란 갈등의 원인, 경과 및 대책보고서를 작성하여 갈등심의위원회의 심의를 받아 해결방안을 강구하는 것을 의미한다.

그리고 T/F의 구성절차 및 구성은 다음과 같다.

첫째, 업무에 갈등발생시 소관부서의 1급 공무원이 차관에게 T/F 구성을 요청한다.

둘째, 감사관은 ‘갈등관리인력풀’에서 당해 업무 전문성 보유자 5~6명을 선발한다. 이를 위해 갈등관리인력풀을 구성해 두고 있다.

셋째, T/F 팀장은 T/F의 구성을 요청한 소관 1급 공무원이 담당한다.

‘갈등관리인력풀’은 매 2년마다 감사관이 구성·관리하고 있는데 구성인력은 다음과 같다.

〈표 5-5〉 건설교통부 갈등관리인력풀 현황

- 각 실·국별 3급 내지 6급 공무원 중 20명
- 지방국토관리청별로 4급 내지 7급 공무원 중 10명(퇴직자도 가능)
- 한국도로공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국공항공사, 인천국제공항공사, 대한주택공사, 한국토지공사, 한국수자원공사, 및 교통안전공단에서 1급 내지 3급 16명
- 국토연구원, 한국교통연구원, 한국건설기술연구원 및 한국철도기술연구원 책임연구원 4인
- 장관 정책보좌관

## ② 갈등관리위원회심의회 기능과 구성

건설교통부 소관 사무에 대한 갈등관리심의를 위해 ‘갈등관리심의회’를 설치해두고 있다. 갈등관리위원회의 기능은 다음의 두 가지이다.

첫째는 정책결정 이전의 갈등영향분석 심의이며, 둘째는 T/F 팀장의 요청에 의한 갈등의 조정 및 해결방안 심의이다.

아울러 갈등관리심의회의 구성은 다음과 같다.

〈표 5-6〉 건설교통부의 갈등관리심의회 구성

- 위원장 : 차관
- 위원 : 정책홍보관리실장 및 민간위원(위원장이 위촉) 7명
- 민간위원 자격자 : 갈등 예방·해결 전문가, 건교부 업무 전문가, 사회적 신망자
- 위원의 임기 : 2년(연임 가능)

한편 갈등관리위원회의 심의·조정사항과 위원회 위임사항을 실무적인 차원에서 검토하기 위해 ‘전문위원회’를 설치·운영하고 있다. 현재 전문위원회는 ‘교통·물류전문위원회’, ‘국토환경전문위원회’, ‘SOC·건설전문위원회’의 3개 위원회를 설치하고 있다. 전문위원회의 기능은 예상되는 갈등의 사전 검토·분석, 발생한 갈등의 심의·조정, 위원회 위임사항 검토 등을 수행하고 있다.

〈표 5-7〉 건설교통부 갈등관리 전문위원회의 구성

- 위원장 : 위원회별로 위원장을 설치
  - 교통·물류전문위원회 : 수송물류심의관
  - 국토환경전문위원회 : 주택국장
  - SOC·건설전문위원회 : 도로국장
- 위원 : 위원회별로 주무과장 및 7인 이내의 민간위원
  - 민간위원 : 전문위원회 소관 업무 전문가 3인 이내, 갈등 예방 및 해결 전문가 4인 이내

#### (4) 특징 및 시사점

첫째, 건설교통부는 ‘공공갈등관리에 관한 법률(안)’ 실시예 대비하여 건설교통정책 수립 및 실시와 관련된 갈등해소를 위한 제도를 이미 마련했다는 점이다. 따라서 항만당국도 신속한 대응방안 강구가 요구된다.

둘째, 건설교통부는 ‘훈령’으로 제도화하고 있다. 훈령 차원으로 대응하고 있는 것은 상기 법안이 아직 통과되지 않고 있는 데 기인한다.

셋째, 건설교통부의 모든 부서가 갈등 예방과 해결방안을 염두에 두고 정책 수립 및 실시를 행하고 있다는 점이다.

### 4) 항만인력공급체계의 개편을 위한 지원특별법

#### (1) 제정배경 및 목적

항만기계화의 진행, 항만과동성의 약화, 항만근로자의 고용체제 안정화를 도모하기 위한 차원에서 기존의 일용항만노무공급체제를 기업별 고용체제로 개편하며 이에 따른 정부의 지원방안을 강구하기 위해 2005년 12월 제정·공포되었다.

#### (2) 인력공급체제의 개편절차

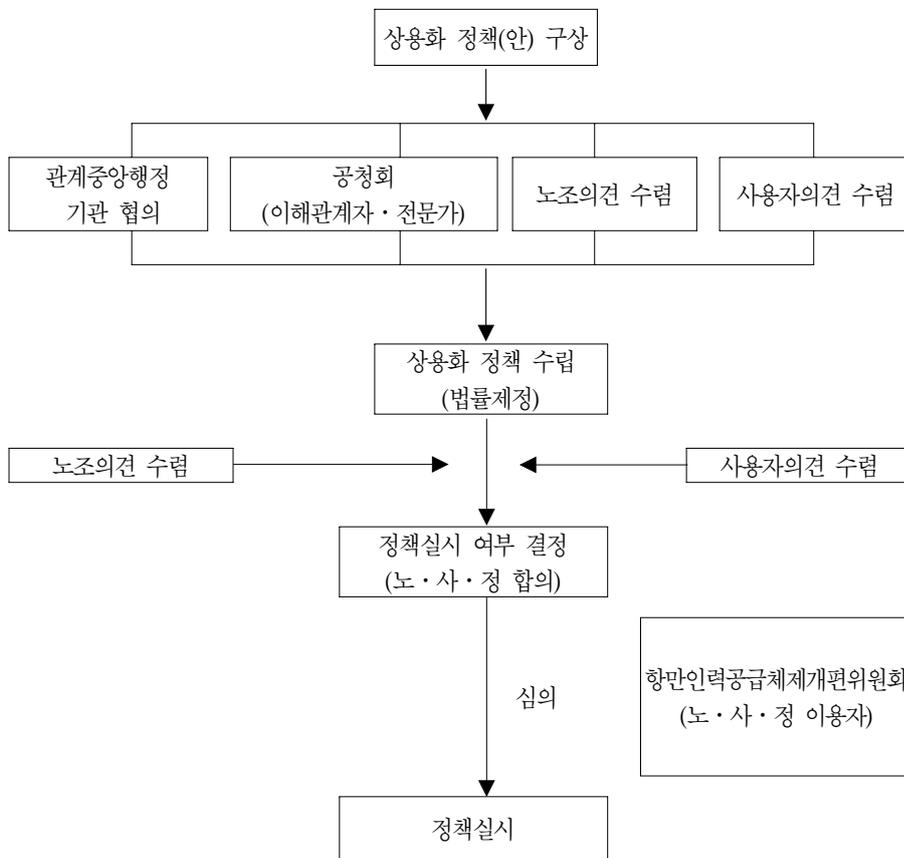
이 법률은 기존의 다른 법률과는 달리 항만노무공급체제의 개편을 정부에 의한 일방적인 의사결정 및 추진으로부터 이해당사자인 항운노조, 항만운송사업자 및 정부 간의 합의를 통하여 실시하도록 규정하고 있다. 이 점이 이 법률의 독특한 특성이기도 하다.

### (3) 항만인력공급체제개편위원회 설립

항만근로자 고용체제 개편의 효율적인 추진 및 추진과정에서 쟁점사항이 되는 중요사항에 대한 심의를 위해 ‘항만인력공급체제개편위원회’의 설립을 규정하고 있다. 동 위원회의 주요 심의내용은 ① 개편대상자 결정사항 ② 지원금 지급 대상자 결정사항 ③ 지원금 산정사항 등인데 중요한 것은 위원회의 구성과 관련되어 있다. 즉 위원회는 항운노조, 항만운송사업자, 정부 및 항만이용자 대표 10인 이내로 구성되며 노조와 사업자의 대표는 동 수로 하고 있다.

### (4) 항만인력공급체제 개편절차

항만인력공급체제의 개편은 다음과 같은 절차로 이루어지고 있다.



### (5) 특징 및 시사점

첫째, 항만인력공급체제 개편정책은 정책내용을 정부가 일방적으로 결정하여 추진하는 것이 아니라 이해당사자와의 ‘합의’를 통해 추진하고 있다. 이러한 방식의 정책추진은 종래의 정책절차와는 상이한, 매우 특이한 것으로서 종래 위로부터의 항만행정에 대한 근본적인 변화를 내포한 획기적인 의미를 가진다.

둘째, 정책추진에 앞서 이해당사자 간의 이해관계를 조정하고 있다. 이를 통해 정책추진으로 야기될 수 있는 갈등을 사전에 예방하고 있다.

## 5) 미국의 항만

### (1) 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act Public Law 104-552)

#### ① 도입배경

갈등이 발생할 경우 우리나라에서는 시위, 농성 등 물리적인 방식이 주로 이용되나, 미국에서는 법정투쟁이 주로 활용된다. 그런데 소송의 경우에는 근본적인 문제를 해결해주지 못하면서도 시간과 비용은 엄청나게 소요된다. 재판으로 사리를 판단하는 데에는 분명히 한계가 있을 뿐만 아니라 결과는 항상 어느 한쪽의 불만으로 매듭지어지기 때문이다.

이러한 문제의식이 제기되면서 미국에서는 1970년대 말부터 법조계와 학계를 중심으로 ADR(Alternative Dispute Resolution) 운동이 전개되었다. 소송이 아닌 대안적 방법으로 분쟁을 해결하려는 것이다. 이에 따라 협상, 중재, 중재심판, 움부즈맨 등 대안적 분쟁해결수단이 개발되고 보편화되기 시작했다.

이러한 추세를 감안하여 미연방정부는 규제, 인허가, 공공사업 등 각종 행정행위를 둘러싸고 끊임없이 벌어지는 소송과 분쟁을 효과적으로 해결하기 위해 ADR의 제도화를 추진해왔다.

## ② 주요내용

이 법의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 각 행정기관은 대안적 분쟁해결방식에 의한 분쟁해결정책을 개발, 공표하도록 하고 있다. 이 정책에는 공식·비공식 행정결정, 법률제정 및 집행, 각종 인허가, 정부 사업 관련 계약·발주, 정부기관이 관련된 소송, 기타 행정기관의 업무처리와 관련된 분쟁의 해결방안이 포함되도록 하고 있다.

둘째, 각 행정기관의 장은 분쟁해결 전문가를 고위직에 선임하도록 하고 있다. 이 전문가는 그 기관의 분쟁해결정책을 개발, 시행하고, 그 기관이 관련된 분쟁의 해결과정을 전담하도록 한다.

셋째, 각 행정기관은 관계 공직자들이 효과적인 분쟁해결에 관한 교육훈련을 지속적으로 받도록 하고 있다. 교육내용에는 협상, 중재, 중재심판, 기타 분쟁해결에 필요한 이론과 실습이 포함되도록 한다.

넷째, 각 행정기관은 정부사업 관련 계약, 자금지원, 정부사업 발주, 기타 행정행위를 할 경우 대안적 분쟁해결방식을 최대한 적용하도록 한다.

## (2) 협상에 의한 법규 제정법

1998년 5월 1일 클린턴 정부는 연방정부의 각 부처에 업무지침을 하달하였다. 주요 내용은 중재, 음부즈맨 제도 등 대안적 분쟁해결방식을 보다 적극적으로 활용하고 이해당사자 간의 협상에 의한 법규제정노력을 보다 강화하라는 것이었다.

그리하여 현재 미 연방정부에는 각 부처가 참여하는 분쟁해결추진단(Alternative Dispute Resolution Working Group)이 결성되어 있다. 이 기구에서는 각종 분쟁해결 프로그램을 개발하고 연방공무원들에게 분쟁해결방법을 교육한다. 또한 이 추진단은 대통령에게 정기적으로 분쟁해결과 관련된 지문을 제공하고 있다.

행정분쟁해결법 및 정부방침에 따라 미 연방정부의 각 기관은 각종 행정분쟁의 효과적인 해결을 위한 제도적인 장치를 갖추고 있다.

### (3) 시민참여를 통한 항만계획 수립

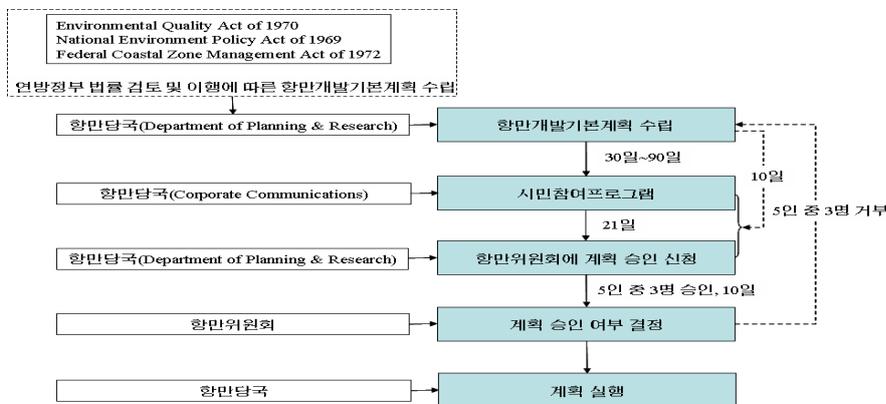
연방정부의 분쟁해결제도에 앞서 미국에서는 일찍부터 항만계획 등 중요정책 수립시에 일반 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하는 제도를 실시해왔다. 특히 항만계획 수립시에는 갈등의 사전해소를 위해 시민의 참여를 법적으로 의무화하고 있는데, 이는 연방 법률에 의하여 제도화되었다.<sup>37)</sup>

이 법률에 의하여 항만이나 교통시설 등 국가 인프라 사업의 계획, 건설 및 재개발시에는 반드시 시민의 의견을 반영하도록 되어 있다. 시민의 의사를 의무적으로 반영해야 하는 대상사업은 당해사업의 실시로 인해 시민의 일상생활에 큰 영향을 받거나 환경피해를 야기할 수 있는 사업 등이다. 이는 항만개발뿐만 아니라 기타 모든 행정기관의 결정사항에 시민의 참여가 의무화되어 있다.

이러한 연방정부의 방침에 따라 주정부도 시민참여제도를 도입하고 있다. 특히 캘리포니아 주에서는 1987년 The Open Meeting Act, 2001년 Ralph M. Brown Act, 2003년 개정 Ralph M. Brown Act가 제정되었다. 이를 통해 State, County, City 및 District의 각 지자체는 행정사항 결정시에 시민의 참여를 의무화하였다.

시민의 참여가 의무화되어 있는 항만계획의 수립절차는 다음과 같다.

〈그림 5-1〉 미국의 항만계획 수립절차



37) 이는 Intermodal Surface Transportation Efficiency Act(ISTEA) of 1991, Transportation Equity Act for the 21st Century(TEA-21) 및 National Environmental Policy Act(NEPA) of 1969 등임.

위의 절차를 간략히 설명하면 다음과 같다.

항만계획은 항만당국의 기획연구부서(Department of Planning & Research)에 의해 수립된다. 항만계획 수립시에 포함되는 사항은 개발 부지 및 위치, 항로 준설 및 부두 개발 사항, 개발에 따른 경제적 타당성, 환경 영향 평가 등이다.

계획(안)이 수립되면, 대외홍보부서(Corporate Communications)는 계획에 대한 시민사회의 의견수렴을 위해 30일에서 90일간 공청회를 개최한다. 이 때 항만당국은 항만계획에 대한 모든 정보를 시민사회에 공개하며, 이 기간 동안 접수한 시민사회의 의견을 반영하여 기본계획을 수정하거나, 피드백 한다.

시민사회의 의견청취가 종료된 이후 항만당국은 수정된 항만계획(안)을 항만위원회(Board of Port Commissioners)에 보고(최소 21일 이내)하고 계획의 승인을 요청한다.

요청받은 항만위원회는 요청일로부터 90일 이내에 계획의 승인 여부를 결정하여 항만당국에 통보하며, 만일 계획의 일부 또는 전체에 대한 승인이 보류되거나 90일 이상의 시간이 소요될 경우 자동적으로 항만계획(안)은 항만당국에 의해 다시 수정된다. 항만당국은 항만위원회의 승인 보류 후 10일 이내에 항만계획(안)을 수정하여 시민사회에 공개하며, 항만개발지역과 관련된 부지 소유자 및 부지의 사용자에게 직접 연락을 통해 수정된 내용을 보고한다.

항만위원회 위원장은 수정 보고된 항만계획(안)의 최소 승인기준 충족 여부를 10일 이내에 결정한다. 이 때 기준을 충족할 경우 수정된 항만계획(안)을 차기 항만위원회 의결 안건으로 상정한다.

항만위원회 위원 5명 중 3명이 수정된 항만계획(안)이 승인기준을 충족하지 못했다고 결정할 경우 수정된 항만계획은 시민의 의견을 청취한 후 상기 절차를 다시 밟아야 하며, 3명 또는 그 이상이 승인기준을 충족하였다고 결정할 경우 회의 개시일 10일 이내에 승인된다.

한편 항만계획(안) 중 환경관련 문제는 연방정부의 Environmental Quality Act of 1970 및 National Environmental Policy Act of 1969에 의거 환경영향

평가를 실시하며, 그 결과보고서는 시민사회 및 항만위원회에 보고된다. 또한 국가해양및대기부서(National Oceanic and Atmospheric), 기타 연방정부가 규정하는 Federal Coastal Zone Management Act of 1972에 의하여 해안선 개발과 관련된 모든 계획은 연방정부에 보고한다.

#### (4) 시민 등 지역시민단체의 의견수렴방법

미국에서는 시민의 의견반영이 의무화되어 있으나, 의견이 매우 다양하고 통일되기 힘들기 때문에 의견을 수렴하는 것도 용이하지 않다. 따라서 항만당국은 시민의 참여를 적극 유도하고 있다.

그런데 항만계획 수립시에 시민을 참여시키는 경우 대상 시민이 누구인가 하는 문제가 제기된다. 일반적으로 시민은 개인을 지칭하지만, 개인의 의견은 정리되지 않고 지나치게 다양하기 때문에 시민단체의 의견을 반영하는 경우가 대부분이다. 미국에서는 시민단체가 매우 활성화되어 있는데 항만계획에 참여하는 시민단체로서는 1) 지역사회단체, 2) 시민자문위원회, 3) 정책결정참여시민대표단 4) 협력적 T/F단 등이 있다.

첫째, 지역사회단체는 전국적인 이해관계보다는 지역사회의 이익에 관심을 형성해 나가는 단체로서 지역사회 문제를 이슈화하는 곳이다.<sup>38)</sup> 지역사회단체는 지역사회에 영향력을 갖고 있기 때문에 주정부는 지역사회단체의 장들과 정기적인 회합을 가지며, 주정부의 각종 중요계획 등을 홍보한다. 그리고 공청회, 설문조사 등을 통해 지역주민의 의견을 수렴하고 그 의견을 기본계획, 사업목적, 세부전략 및 정책방향에 반영하여 수정 또는 보완한다.

둘째, 시민자문위원회는 기본적으로 지역시민단체와 유사하나, 특정 현안에

---

38) 예를 들어 콜롬비아 주의 Advisory Neighborhood Commission(ANCs)은 워싱턴 DC 및 콜롬비아 주의 교통·항만개발, 안전, 하수시설, 사회서비스 시설물의 건설과 관련된 콜롬비아 주의 중요 정책결정과정에 민간단체로서 참여하여 많은 역할을 하고 있음. 또한 콜로라도 주 덴버 시의 Transportation Management Association(TMA)은 지역사회의 범위를 넘어 국가 교통개발계획에도 참여하고 있음. 이 단체는 노동자, 지역유지, 지자체 공무원 및 지역주민 등 20여 명이 이사회를 구성하고 있음.

대해 집중적으로 의견을 제시하고 주정부의 특정 현안사안에 대한 효율적인 해결방안을 조언한다. 시민자문위원회는 주정부에 대하여 워킹그룹 등을 통해 다양한 의견과 해결방안을 제시한다.

셋째, 정책결정참여시민단은 주지사가 주법<sup>39)</sup>에 의해 지명하는 위원들로 구성된다. 일반적으로 구성원 중 기초지자체의 공무원이 34%, 광역지자체의 공무원이 23%, 주정부 공무원이 13%, 일반 시민이 20%로 구성된다.<sup>40)</sup> 시민대표는 지역사회를 대표하는 자들이다. 정책결정참여시민단은 지역시민의 관심과 동의를 이끌어내기 위하여 현안사안에 대한 정보를 시민에게 제공하며 각종 시민 이벤트 등에 참여하여 Opinion Leader의 역할을 수행한다.

넷째, 협력적 T/F단은 주정부가 수립하는 계획(안)을 확정하기 직전에 최종 의사를 확인하는 단계에서 주로 활용되는 방식이다. 즉 시민단체 간 의견이 조화되지 않고 각기 상반되는 내용을 포함하고 있어 갈등적 상황이 발생하면 주정부로서도 의견을 반영하기가 곤란해진다. 이럴 경우 주정부는 상이한 의견의 조정을 위해 이해관계가 상이한 이해집단의 대표들로 T/F단을 구성한다. 그리고 여기에서 상이한 이해관계를 충분히 논의하고 의견조정을 이끌어 낸다.

다음으로는 의견수렴을 위한 구체적인 방식에 대하여 살펴보고자 한다. 시민의 의사를 반영하기 위해서는 시민에 대한 정보제공, 의사수렴, 의사반영이라는 절차를 겪어 나가야 한다.

첫째, 시민에 대한 정보제공방식으로는 hearing, 설문조사, 공청회, 토론회, 설명회 개최, Drop In Center 설치<sup>41)</sup>, 홈페이지 게재, 이메일 전송 등의 방법을 활용한다. 이를 위해 대표적인 시민단체나 영향력 있는 시민의 명단을 파악하고 관리한다. 그리고 홍보관 설치 및 설명회, 공청회를 개최하기도 한다.

39) 캘리포니아 주의 경우 Government Modernization, Efficiency, Accountability and Transparency Act of 2005이 있음.

40) 예를 들어 미네소타 주의 정책결정시민대표단은 총 30여 명으로 구성되어 있는데 이 중 기초지자체 공무원이 10명, 광역지자체 공무원이 7명, 일반 시민이 9명, 주정부 공무원이 4명으로 구성되어 있음.

41) 미국에서는 시민 누구나 쉽게 방문할 수 있는 장소에 간단한 사무실을 설치하고 있는데 이를 Drop In Center라고 지칭하고 있음.

둘째, 의견수렴(조정)방식으로는 토론결과 및 설문결과 정리, 공청회 발표내용 정리, Brainstorming, 비전 제시, Small Group Meeting 등을 활용한다. 그런데 대개 시민들의 의견은 상이하며 그 결과 갈등이 발생하는 경우가 많기 때문에 상이한 의견을 조정하기 위한 절차가 이루어진다. 여기에는 집중그룹 운영<sup>42)</sup>, 촉진<sup>43)</sup>, 협상, 중재방법 등이 활용된다.

#### (5) 뉴욕-뉴저지항의 시민의견수렴 사례

뉴욕주정부는 뉴욕·뉴저지 항만당국과 함께 2002년 뉴욕·뉴저지항의 중심에 위치한 Governors Island의 재개발을 위해 브루클린(Brooklyn) 부두의 6-12번 선석을 워터프런트로 개발하는 계획을 수립하였다. 그리고 개발주체로서 뉴욕주도심개발회사(New York State Development Corporation)와 엠파이어스테이트도시개발회사(Empire State Urban Development Corporation)를 선정하였다.

그런데 이 개발계획의 수립으로 인해 부두임대계약을 앞둔 터미널 운영사(American Stevedoring Inc.)와 항만당국 간에 갈등이 발생하였고, 또한 개발로 인한 환경문제를 우려하는 시민단체 간, 시민단체와 항만당국 간에 갈등이 발생하였다.

이에 따라 주정부의 경제개발위원회와 뉴욕·뉴저지 항만당국은 시민참여 프로그램을 주도하고 시민의 의견을 정책결정과정에 포함시키기로 하여 전담팀을 구성하였다. 전담팀은 지역내 거주자, 공무원, 지역사업자, 노동자, 터미널 운영사, 시민, 시민단체, 개발옹호론자 등 다양한 이해관계자를 대상으로 의견을 청취하였다. 또한 청취한 의견을 양 기관의 홈페이지에도 게재하였다.

아울러 공청회도 3회 개최하였다. 그 결과 합의를 도출하였으며, 항만당국은 2003년 9월 개발계획의 조정을 통하여 계획을 순조롭게 진행할 수 있게 되었다.

42) 분야별 전문가 집단을 운영하여 전문적인 토론을 통해 중재안을 도출하는 방식임.

43) 서로 상이한 이익을 추구하는 집단들 간에 중립자 역할을 하며 의견을 통일시켜 가는 과정을 의미함.

## (6) LA항의 시민의견수렴 사례

LA항만당국은 Avalon Corridor와 Harry Bridge 사이의 90에이커에 이르는 지역에 워터프런트 개발계획을 수립하였다. 이 프로젝트는 매우 거대한 사업으로서 환경에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라 항만에 미치는 영향도 크기 때문에 지역주민과 환경단체 등을 포함한 시민의견수렴절차를 거쳐 갈등의 최소화를 위해 노력하고 있다.

항만당국은 이 업무의 원활한 수행 및 시민의 의사를 반영하기 위해 항만위원회 산하에 항만사회자문위원회(PCAC : Port Community Advisory Committee)를 결성하였다. 자문위원회는 약 40명의 위원들로 구성되어 있으며, 자문업무를 수행하기 위해 주정부 산하에 구성되어 있는 환경, 교통, 수질 관련 9개 위원회와 연계하여 활동하고 있다.<sup>44)</sup> 뿐만 아니라 자문위원회는 지역시민단체, 교육기관, 전직위원회위원, 사업자그룹, 거주자그룹, 근로자그룹 및 정책결정참여시민단 등 8개 그룹의 46개 단체와도 연계활동을 벌이고 있다.<sup>45)</sup>

## 6) 일본의 항만

### (1) 대안적 분쟁해결법

일본 정부는 2004년 12월 1일 ‘재판외분쟁해결 절차의 이용촉진에 관한 법률’을 공포하였다. 이 법률은 2년 4개월간 예고를 거쳐 2007년 5월부터 시행될 예정이다.

이 법률의 제정목적은 공정한 제3자의 전문적인 지식과 식견을 반영하여 분쟁의 내용에 따라 신속한 해결을 도모하는 절차로서 분쟁당사자가 해결하는

44) 9개 위원회란 Air Quality Subcommittee, EIR/Aesthetics Mitigation Subcommittee, Light, Aesthetics and Noise Subcommittee, Port Master Plan/Quality of Life Subcommittee, San Pedro Coordinated Plan Subcommittee, Steering Committee, Traffic Subcommittee, Water Quality Subcommittee, Wilmington Waterfront Development Subcommittee 등임(<http://www.portoflosangeles.org/>).

45) <http://www.portoflosangeles.org/>

데 적합한 절차를 선택할 수 있도록 하는 데 있다.<sup>46)</sup>

재판의 분쟁해결은 소송절차에 의하지 않고 공정한 제3자가 관여하여 해결할 수 있는 절차를 도입하고 있다. 구체적인 수단으로서는 민사조정, 가사조정, 화해, 행정예의 알선 등이 포함된다.

## (2) 교통정책심의회 활용

일본정부는 항만당국이 항만계획 수립시에 지방정부의 ‘지방항만심의회’ 및 중앙정부의 ‘교통정책심의회’의 심의를 받도록 하고 있다. 항만관리자가 수립하는 항만계획의 내용 및 수립절차는 다음과 같다.<sup>47)</sup>

〈표 5-8〉 일본 중요항만의 항만계획 수립절차

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 항만관리자는 항만계획을 수립하거나 변경시 ‘지방항만심의회’의 의견을 청취</li><li>2. 항만관리자는 항만계획을 수립하거나 변경시(경미사항 제외) 당해 항만계획을 국토교통성 장관에게 제출</li><li>3. 국토교통성 장관은 전 항의 항만계획에 대하여 ‘교통정책심의회’의 의견을 청취</li><li>4. 국토교통성 장관은 항만계획이 정부의 기본방침과 기준에 비적합시 변경을 요구</li><li>5. 국토교통성 장관은 적합한 때에는 그 내용을 당해 항만관리자에게 통지</li><li>6. 항만관리자는 경미한 사항 변경시 국토교통성 장관에게 송부</li><li>7. 항만관리자는 상기 통지를 받거나 경미한 사항 변경시 당해 항만계획의 개요를 공시</li></ol> |
|--|

46) 배경으로서는 사전규제·조정형사회로부터 사후감시·구제형사회로의 전환이 이루어지고 있는 것과 사안의 성질이나, 당사자의 사정에 따라 다양한 분쟁해결수단을 정비하여 분쟁의 심각화를 막을 중요성이 증대하였음. 또한 일반 재판에 의한 분쟁해결은 시간과 비용이 많이 소요됨.

47) 중앙정부가 항만계획을 수립하는데 그 주요내용과 수립절차는 다음과 같음.

1. 항만기본계획에 포함되는 주요내용 : 항만의 개발·이용 및 보전 방향에 관한 사항, 항만의 배치·기능·능력에 관한 기본사항, 개발보전항로의 배치 및 기타 개발에 관한 기본사항, 항만개발시에 배려해야 할 환경의 보전에 관한 기본사항, 경제적, 자연적, 사회적 관점에서 밀접한 관계를 가지는 항만 상호간 연계확보에 관한 기본적인 사항.
2. 기본계획 수립절차 : 국토교통성 장관은 기본방침 수립 또는 변경시 관계행정기관의 장과 협의하고 교통정책심의회의 의견을 청취하며, 항만관리자는 기본방침에 대하여 국토교통성 장관에게 의견 제출이 가능함. 그리고 국토교통성 장관은 기본방침 수립 또는 변경시 지체 없이 이를 공표함.

위와 같이 일본에서는 항만관리자가 항만계획을 수립할 경우 사전에 지자체에 설치되어 있는 ‘지방항만심의회’의 의견을 청취하고, 그 후 국토교통성 장관의 승인을 받는다. 그리고 이 때 장관은 승인에 앞서 ‘교통정책심의회’의 의견을 청취하도록 되어 있다.

‘지방항만심의회’와 ‘교통정책심의회’는 우리나라의 ‘항만정책심의회’와 유사한 기능을 수행하는 자문기관으로서 항만 관련 행정기관의 대표자, 항만전문가, 이해관계자 등을 구성원으로 하고 있다.

그런데 일본의 경우 특징적인 점은 심의회의 운영방식이 우리와는 매우 상이하다는 것이다. 심의회는 심의과정에서 의견 통일이 이루어지지 않을 경우 궁극적으로 심의내용을 찬반으로 가부 결정하고 있다. 그러나 대다수의 경우 자문을 요청받은 내용에 대해 심도 있게 검토하고 그에 대해 의견서를 작성하여 ‘심의보고서’를 제출한다. 특히 검토내용이 많고 이해관계가 복잡하게 얽히거나 중요한 사안인 경우에는 산하에 ‘전문부회’를 설치하여 보다 심도 있게 검토하고 있다. 그리고 전문부회는 이해관계자, 전문가 등을 구성원으로 하여 수차례의 회의를 하며 보고서를 작성·제출한다. 이러한 과정에서 이해관계자와의 정책조율이 대개 완료된다. 따라서 심의회 그 자체는 형식적인 절차에 불과한 경우가 많다.

이와 같이 일본에서는 대다수 정책결정시 이해관계자 및 전문가 등의 의견을 사전에 반영하고 있다. 그리고 이러한 관행은 오래 전부터 정착되어 있는 상태이다.

### (3) 운수심의회 자문 활용

국토교통성은 항만계획 수립 이외의 중요 항만정책 시행으로 인한 갈등 발생시 이해관계를 조정하기 위해 ‘운수심의회’를 설치하고 시행 이전에 자문을 받는다. 운수심의회는 자문을 받는 사항은 다음과 같다.

〈표 5-9〉 일본 운수심의회 자문사항

- 1) 항만관리자가 항만구역 지정 인가를 신청할 경우 인가여부,
- 2) 항만구역 지정 관련 분쟁 발생시 분쟁의 조정 관련 사항,
- 3) 항만관리자의 해산 승인 여부,
- 4) 입항지구의 구역 변경시 이해관계자의 청구와 관련된 사항,
- 5) 항만시설사용료 변경에 관한 이해관계자의 청구에 대한 사항,
- 6) 항만관리자가 설정하는 입항료 부과에 대한 동의 여부,
- 7) 항만관리자에 대한 필요한 권고사항

이와 같이 이해관계자에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 정책사항에 대해서는 자문기관을 설치하여 자문을 받고 있다.

**(4) 공청회 개최**

일본에서는 항만당국이 입항구역 및 항만요율 결정시에 사전단계에서 다음과 같이 이해관계자의 의견을 반영하고 있다.

첫째, 항만관리자가 입항구역을 결정하고자 할 때에는 2주간 일반 공중에 열람시킨다. 그리고 이해관계자는 입항지구 지정안이 적합하지 않다고 판단할 때에는 입항지구의 지정안 변경을 항만관리자에게 청구할 수 있다. 이해관계자가 항만관리자에게 지정안 변경을 청구할 경우 국토교통성 장관은 ‘운수심의회’로 하여금 공청회를 개최하도록 하고 이를 통해 항만관리자에게 진술 기회를 부여하며 청구이유가 있다고 판단시 항만관리자에게 변경을 명령한다.

둘째, 항만관리자가 항만요율을 결정하거나 변경시에는 시행 30일 이전에 이를 공표하도록 하고 있다. 이해관계자가 당해 요율이 부당하다고 판단시 시행 전일까지 국토교통성 장관에게 요율변경 요구를 신청할 수 있다. 요율변경 요구 신청을 접수한 국토교통성 장관은 운수심의회로 하여금 공청회를 개최하도록 하고 항만관리자에게 의견진술 기회를 부여하며 청구이유가 있다고 인정할 때에는 요율변경을 요구할 수 있다. 항만관리자는 이 때 요율을 변경해야 한다.

위 두 가지 사항은 모두 ‘항만법’에 규정되어 법제화되어 있다.

#### (5) Public Comment 제도

일본 국토교통성은 2001년 6월 국토교통성이 추진하는 공공사업의 추진방식을 개혁하기로 하는 내용의 ‘국토교통성 공공사업 개혁방향’이라는 보고서를 발표하였다. 이 보고서의 취지를 항만분야에서 실현하기 위해 2002년 11월 국토교통성은 교통정책심의회(항만분과회)를 통해 ‘시민참가형 절차’를 도입하기로 하였다.<sup>48)</sup> 그리고 이를 제도화하기 위해 2003년 6월 ‘국토교통성 소관 공공사업의 구상단계에서 주민참가절차 가이드라인’을 수립하였다. 이 가이드라인을 통해 국토교통성은 공공사업에 대한 주민참가절차를 표준화하였다.

이와 같은 국토교통성 전체의 공공사업 구상 관련 절차의 가이드라인에 근거하여 국토교통성 항만국은 ‘항만 공공사업 구상단계에서 주민참가절차 가이드라인’을 수립하였다. 이 가이드라인을 수립한 이유는 공공 항만사업의 구상단계 및 정책 수립시에 시민 및 이해관계자의 폭넓은 의견을 반영하고 정책 수립 프로세스의 투명성과 객관성을 향상시켜 시민과 이해관계자의 이해촉진 및 합의형성을 도모하는 것에 있다.

국토교통성 항만국이 이 제도를 도입한 근본적인 목적은 항만정책의 내용 및 수립 과정의 합리성·효율성·투명성을 제고하여 21세기에 상응하는 항만 행정을 실현하는 것에 있다. 이를 위한 수단으로 항만국은 시민, 이해관계자 및 NPO 등의 참여를 통해 항만을 건설하고, 항만계획의 구상단계에서부터 시민참가절차를 적극적으로 도입하며 국가와 지자체 간의 파트너십을 강화하고 있다.

항만국이 추진하는 이해관계자 참가절차에 적용되는 대상사업은 중요항만에서 시행되는 사업으로서 장래의 항만모습을 크게 변화시키는 구상안 수립 및 기타 필요하다고 판단되는 사업이다.

48) 당시 교통정책심의회는 답신(經濟社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策の在り方)을 통해 공표하였음.

주민 및 이해관계자의 의견을 청취하는 주체는 국가 및 향만당국(지자체)으로서 양 기관이 연계하여 실시하고 있다. 다만, 이를 실시할 때에는 ‘협의회’ 등을 구성, 활용하고 있다. ‘협의회’란 전문가, 해사관계자, 향만관계자, 관계 행정기관 및 주민대표로 구성된다. 협의회는 주민의사 반영시 객관성과 투명성 확보 역할을 수행하는데 ‘지방향만심의회’도 이 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다.

의견청취 대상은 구상안 실시에 따라 영향을 받을 것으로 예상되는 주민, 당해향만의 이용자 및 관심보유자로 설정하고 있다.

의견청취방법으로서 우선 주민과 이용자에 대해서는 hearing, 설명회, 의견 교환회, 직접대면의 방법을 활용하고 있고, 일반 관심자에 대해서는 앙케트 조사 및 인터넷 등을 활용하고 있다. 주민참가의 표준적인 절차는 다음과 같다.

〈표 5-10〉 일본 국토교통성 향만국의 주민의견청취 절차

단 계	내 용	검토사항
1단계	국가·향만당국·관련 지자체간 의견 조율	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정 필요성, 구상안의 검토체제(협의회 설치, 구성원 구성 등),</li> <li>○ 주민 등의 의견파악방법(앙케트, hearing 및 설명회 등)</li> <li>○ 실시기간</li> </ul>
2단계	검토체제 등 공표	국가·향만당국이 홈페이지에 공표
3단계	기본 니즈 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민 등으로부터 기본적인 요청, 의견 파악, 협의회에 보고</li> </ul>
4단계	구상안 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협의회로부터 검토결과를 받아 국가·향만당국이 구상안을 검토</li> </ul>
5단계	주민 등 의견 파악(2차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구상안에 관해 주민 등의 의견 파악, 협의회에 보고</li> </ul>
6단계	구상안 검토·작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협의회로부터 검토결과를 받아 국가·향만당국이 검토실시, 구상안을 작성</li> </ul>
7단계	구상안·검토결과 공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수립한 구상안, 검토과정 등을 공표</li> </ul>

위와 같이 정부가 작성한 ‘주민참가절차 가이드라인 규정’에 의거, 각 항만 당국은 기본항만계획 수립시에 시민의견을 반영하고 있다. 동경 항만당국은 2003년 ‘동경 항 제7차 개정 항만계획 기본방침’ 작성시에 1회, 중간보고시에 1회, 합하여 2회의 Public Comment를 실시하였다. Public Comment를 받기 위해 항만이용자에 대해서는 대표단체를 모아 설명회를 개최하고, 해상보안청 등 관계 행정기관에 대해서는 개별적으로 설명회와 의견조회를 실시하였다. 동경 항이 실시한 Public Comment의 주요방법은 다음과 같다.

〈표 5-11〉 동경 항의 Public Comment 실시내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본방침(2003년) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의견청취 대상자 : 일반 시민</li> <li>- 의견청취방법 : 광고지·홈페이지에 게재, 의견모집 광고, 앙케트 조사</li> </ul> </li> <li>○ 항만계획 중간보고시(2005년) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의견청취 대상자 : 시민, 항만이용자(종업원, 선박근로자 등)</li> <li>- 의견청취방법 : 광고지·홈페이지에 게재, 이메일, 팩스, 방문, 홈페이지 의견기입, 팸플릿 회신엽서, 의견모집광고(1개월), 팸플릿 배포(2000부), 도정모니터,<sup>49)</sup> 설문조사(3주)</li> <li>- 모집건수 : 총 558건, 1,470건<sup>50)</sup></li> </ul> </li> </ul>
---

자료 : 東京都 港湾局 内部資料

요코하마 항도 지자체 차원에서 마련한 ‘Public Comment 실시요강’에 의거, 각종 계획 수립 및 규제 관련 조례 등 제정 과정에서부터 계획안의 구상단계에서 널리 공표하여 시민의 의견 내지는 제안을 구하고 있다.<sup>51)</sup>

Public Comment의 대상사업은 장기항만계획 및 중요기본계획, 지침 등의 작성 또는 개정시, 그리고 시민의 생활에 중요한 영향을 미치는 규제 관련 조례 및 기타 제도의 제정 및 개·폐시에 적용된다.

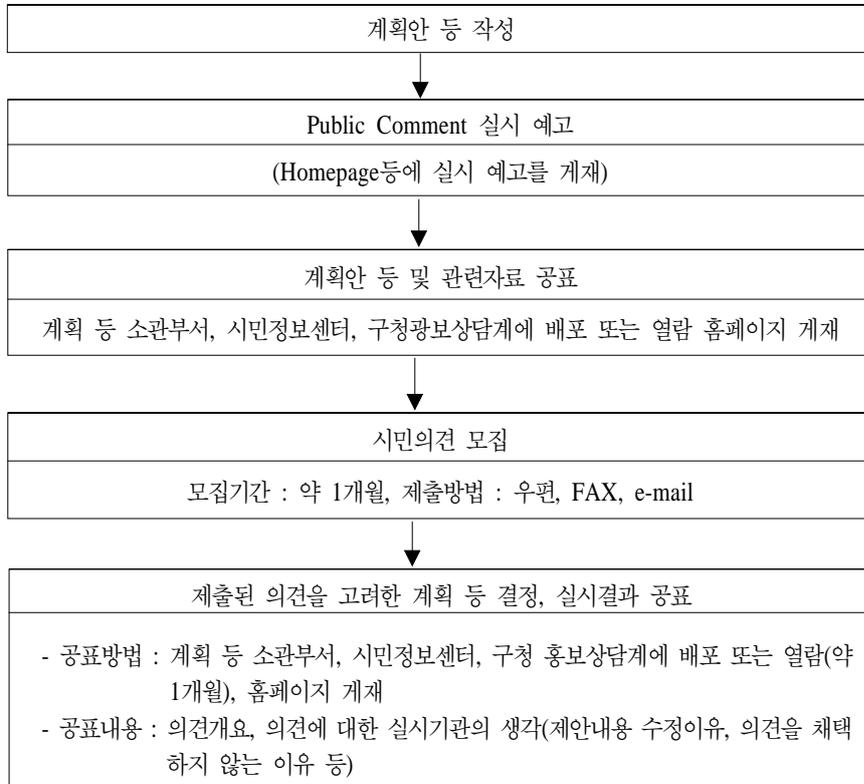
49) 500명의 공모시민에 정책 관련 의견을 듣는 제도로서 공모시민은 매년 모집함.

50) <http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/jigyo/shingikai/data/pdf/012siryou.pdf>

51) 관련규정 : 요코하마 시 Public Comment 실시요강(2003년 4월 10일 실시). 요코하마 시 시민활력 추진국 広報相談サービス部 広聴相談課 045-671-2333 koucho2@city.yokohama.jp

요코하마 항의 Public Comment 절차는 다음과 같다.

〈표 5-12〉 요코하마 항의 Public Comment 절차



요코하마 항은 이미 항만계획과 항만 장기비전 수립시에 Public Comment를 실시한 바 있다.

고베항도 항만계획 수립 및 개정에 앞서 이해관계자의 의견을 청취하고 있다. 2005년도에는 항만계획 개정에 앞서 사전에 ‘항만 고베 활력 검토회’를 설치하여 전문가 및 폭넓은 이해관계자의 의견을 청취하였다. 검토회의 검토내용과 구성은 다음과 같다.

### 〈표 5-13〉 항만고베활력 검토회 내용

1. 위원구성
  - 여행업체 대표, 철도회사 대표, 제조회사 대표, 시정조언자 2명, 대학교수 3명, 선사 대표, 항만운송업체, 항만노동자협의회, 고베대사, 관광업체 대표, 창고회사, 크루즈회사, 지역주민협의회, 일반기업, 운송회사
2. 검토내용 : 항만계획 개정방향 검토
3. 검토횟수 : 3회
4. 검토결과 공개수단 : 인터넷에 공개
5. 검토 중간시점에 시민들에게 계획내용에 대한 의견모집을 실시
  - 실시기간: 2004. 12. 1~12. 28
6. 모집방법
  - ‘광보 고베’ 12월 호에 게재, 기자클럽에 정보제공, 항만국 홈페이지에 게재
  - 고베시 홈페이지, ‘고베항 메가진’, ‘Weekly Kobe Fan’에 게재
7. 계획(안) 및 관련자료 공표방법
  - 항만국 홈페이지에 게재
  - 항만국 계획과, 시정정보실, 종합정보센터, 구청별 도시건설추진과에 열람
8. 의견제출 건수 : 17통 48건

#### (6) 고베항의 항만심의회 개방

고베항도 항만계획 수립시에 자문을 받는 ‘항만심의회’를 설치하고 있는데 2000년 6월부터 심의회를 일반에게 개방시켜 누구나 방청할 수 있도록 허용하고 있다.

심의회를 개방한 것은 항만정책 수립과 관련된 심의내용을 공개함으로써 투명한 심의를 도모하며 이해관계자의 이해를 올바르게 전달하고자 하는 데 있다.

한편 고베항은 계획 관련 정책을 수립할 때에 시민의 의견을 청취하기 위해 ‘고베시민 의견제출 절차에 관한 조례’를 제정, 운영하고 있다.

#### (7) 행정의 설명책임

일본 정부는 행정당국이 수립하거나 실시하는 정책내용을 일반 시민에게 설명하도록 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 항만당국도 일반 시민 및 이해관계자에게 설명하고 있다. 이러한 정부의 방침에 따라 각 항만당국은 항만계획 수

립의 초기단계에서부터 계획안을 이해하기 쉽게 설명하는 PR을 행함과 동시에 시민 및 이용자의 의견을 널리 수렴하여 항만정책에 대한 이해와 협력을 구하고 있다.

## 7) 특징 및 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 미국 및 일본에서는 다음과 같은 다양한 방법으로 정책수립 및 실시와 관련한 갈등예방조치를 행하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 항만계획 수립시 항만관계 행정기관, 이해관계자 및 전문가 등을 포함하는 심의회를 경유하도록 하고 있다. 심의회는 산하에 전문부회를 설치하여 실질적인 내용을 분석, 협의하고 있다. 이러한 과정에서 정책 실시로 인해 이해집단에 미치는 영향분석과 대책을 마련한 후 비로소 정책을 수립, 실시하고 있다.

둘째, 항만당국은 항만정책 수립시에 이해관계자나 전문가뿐만 아니라 일반 시민에게도 그 내용을 설명하고, 시민의 의견을 수집하여 반영하고 있다. 또한 이를 위해 각종 홍보수단 등을 활용하고 있다. 그리고 효과적인 의견수렴 및 반영을 위해 수립된 의견내용 및 반영할 내용 등을 모두 정리하여 인터넷에 게재하고 있다.

셋째, 시민의 의견을 수렴하기 위한 다양한 방법을 활용하고 있다. 공청회, 설문조사, 설명회 개최, 홍보관 설치는 물론이거니와 홈페이지 개선을 통해 개인의 의견을 직접 청취하고 있다. 그리고 제시되는 의견을 유형별로 모두 정리하고 반영 여부, 반영하지 않을 경우의 근거 등도 밝히고 있다.

넷째, 미국의 경우에는 시민단체의 의견조정을 위한 프로그램도 많이 개발되어 있다. 시민과 시민단체 간의 의견에 상이함이 많기 때문에 이를 조정하는 것도 용이하지 않다. 이에 따라 의견조정을 주요업무로 하는 사업도 파생되고 있다. 중재인, 촉진자(Facilitator), T/F단 결성 등은 대부분 이와 같은 사례에 속한다.

## 제6장

### 항만 갈등 관리 필요성 및 해소방안

#### 1. 갈등관리 필요성

##### 1) 갈등비용의 최소화

갈등이 발생하면 누가 승자가 되든 그로 인한 피해는 막대하다. 평택·당진항 명칭 갈등의 경우 집회, 시위, 쫓겨 등으로 인해 발생한 경제적 비용만 45.4억 원 정도로 추정되고, 부산항신항 명칭 갈등의 경우는 362.6억 원으로 추정되었다. 뿐만 아니라 계량화하기 힘든 피해도 많았다. 특히 갈등관계에 있는 지자체 간의 감정적인 응어리는 치유되기 힘들다. 이 같은 갈등피해는 궁극적으로 지역간 통합 저해 및 국력의 낭비로 연결되는 것이다. 따라서 이러한 피해의 방지가 요구되는바 이를 위해서는 합리적이고 민주적인 절차를 통해 효율적인 갈등관리 방안을 강구해야 하는 것이다.

##### 2) 항만경쟁력 약화의 방지

갈등이 발생하면 항만운영에 지장을 받게 된다. 1990년대 말 평택항의 경우 노노간의 갈등발생으로 인해 항만운영이 약 1년간 정상화되지 못하는 사례가 발생하였다. 또한 부산신항 항계획정 관련 갈등에서 보는 바와 같이 항만경계가 확정되지 않을 경우에는 건물, 하역장비 등의 등록이 이루어지지 않게 되어

사용이 곤란하다. 이렇게 되면 항만이용자는 불편해지게 되고 항만의 이미지가 악화될 수밖에 없다. 또한 이 경우 항만경쟁력이 약화되며 항만이용률의 저하를 초래하게 된다. 따라서 갈등의 해소를 통해 항만경쟁력의 약화를 방지해 나가야 한다.

### 3) 항만정책의 원만한 추진

항만정책을 원활하게 추진할 필요가 있다. 항만정책 수립 및 실시와 관련하여 시민 및 이해관계자의 의견이 반영되지 못하고 이들이 정부의 정책에 오해를 가지게 되면 원활한 정책추진이 곤란하다.

뿐만 아니라 이해관계자의 의견이 반영되지 않고 수립되는 항만정책은 추진 과정에서 문제를 초래할 가능성이 매우 크다. 이 때에는 정책내용을 변경하거나 특정 이해관계자를 설득하는 등의 방식으로 해결해 나가야 하는데 두 가지 모두 용이하지 않기 때문이다. 따라서 수립되는 항만정책의 내용을 보다 완벽하게 만들고 실시과정에서도 원활하게 추진해 나가야 한다.

물론 정책추진에 앞서 이해관계자의 의견 수렴절차를 거치게 되면 해당 기간 내에 정책목표 달성이 곤란한 어려움에 직면할 수도 있다. 이로 인해 사전단계의 의견수렴 기회 부여에 대해 부적절하게 여기는 경우도 있을 것이다.

그러나 정책 추진시 발생하는 문제점들의 상당수가 초기단계에서 이해관계자의 의견수렴 기회부족으로 인해 발생하고 있는 점을 감안하면 시간이 다소 소요되더라도 사전단계에서 충분한 의견수렴 기회를 가지는 것이 오히려 효율적일 것이다. 그러지 못할 경우에는 실행단계에서 갈등으로 인해 시한에 쫓기게 되고 시의를 놓치게 되어 정책의 효과를 달성하기가 곤란해지기 때문이다.

#### 4) 참여 민주주의의 실현

이해관계자의 참여를 통한 정책수립체제로의 전환이 필요하다. 기존의 행정은 계획수립에서부터 사업추진에 이르기까지 모든 중요한 의사결정이 정부 내에서만 이루어졌다. 그러다보니 그 결정이 외부에 알려지는 순간부터 갈등이 촉발되어 왔다.

그러나 정책수립에 대한 절차를 근본적으로 바꾸어 정책입안 단계에서 이해관계자의 참여를 허용하는 방식으로 전환하게 되면 이러한 문제는 자연스럽게 해소할 수 있다. 이 방식은 또한 참여 민주주의를 구현하는 것으로서 기존의 정책수립 시스템에 대한 근본적인 전환을 의미한다.<sup>52)</sup>

갈등 예방은 참여민주주의에 의해서만 가능하다. 갈등 예방뿐만 아니라 항만행정의 효율화를 위해서도 가능한 모든 항만행정 절차를 참여 민주주의 형식으로 전환할 필요가 있다. 특히 항만입지정책, 항만명칭, 항만경계 설정, 신항만 개발 등 갈등소지가 많은 정책을 수립할 때에는 이해관계가 있는 주민 및 이해당사자들을 의사결정과정에 참여시켜야 한다.

이 경우 중요한 항만정책으로 직접 영향을 받는 시민 또는 이해관계자가 정책수립과정에 참여하여 상호 이해관계를 조정하고, 모두가 수용할 수 있는 정책을 공동으로 만들어낼 수 있다. 이 과정에서 갈등의 소지가 제거되고 갈등 예방이 가능해진다. 함께 참여해서 만든 정책이기 때문에 시민 및 이해관계자가 그 결정을 자발적으로 이행·준수하게 되어 정책실시의 효율성도 높아진다. 이와 같이 참여민주주의의 패러다임은 시민을 행정의 대상이 아닌 주체로 바꾸어 주는 것이다.

---

52) 박태순, “국책사업 관련 갈등과 사회적합의형성”, 갈등예방과 해결을 위한 정착포럼, 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」, 2006, pp. 124~125.

## 5) 공공갈등 관리절차의 제도화

전술한 바와 같이 2005년도에 국무조정실에서 제정한 ‘공공기관의갈등관리에관한법률(안)’이 시행에 들어가게 되면 모든 공공기관은 이 법의 취지에 따라 부처별 각종 정책실시에 앞서 갈등예방대책을 수립해야 한다. 아울러 갈등 발생시에는 이를 해소할 수 있는 방안도 정비해야 한다.

따라서 이 법안의 취지를 수용하여 항만분야에 있어서도 정책 수립 및 실시로 인해 발생할 갈등을 사전에 면밀하게 분석하고 대응방안 등 효과적·체계적으로 해결할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 한다.

## 2. 항만 갈등의 관리방향

### 1) 갈등해소수단의 개발 및 제도화

갈등이 발생할 경우 이를 해소할 수 있는 방법을 다양화시켜야 한다. 현재 항만 갈등의 해소방법은 다양화되어 있지 않다. 항만정책심의회, 청문회 등의 수단에 제한되어 있어 항만계획 수립 및 행정처분 직전에 의견개진의 기회가 부여되고 있는 정도이다. 그런데 항만정책심의회에는 당연직 위원 이외에 위촉직 위원의 수에 제약이 있어 다양한 이해관계자의 참여가 허용되지 않고 있다. 그리고 심의회의 의결방식도 토론을 통한 심의 등의 방법이 제대로 활용되지 않고 있다. 아울러 청문도 특정 경우에 국한되고 있어 불특정 다수 이해관계자의 의견개진 기회가 원천적으로 제한되어 있다.

이와 같이 갈등이 발생할 경우 이를 조정할 수 있는 수단이 다양화되어 있지 않으며, 또한 갈등해소 방식이 제도화되어 있지도 않다. 갈등해소방식이 제도화되어 있다면 이해관계자는 그 기회를 통하여 이해관계의 조정을 위해 노

력할 수 있다. 그러나 이러한 기회가 제도화되어 있지 않기 때문에 시위, 농성, 쫓겨 등 물리적인 행동으로 표출되는 경향이 강하다. 그에 따라 처음에는 조그마한 갈등도 짧은 기간 내에 극단적인 내용으로 비화되기 쉽고, 그 결과 갈등이 조정되기는커녕 확산될 가능성이 매우 높은 것이다.

따라서 갈등 발생시에는 이해관계자를 한 자리에 모이게 하여 대화를 통한 이견의 축소, 조정기회 부여를 제도화하는 등 갈등해소수단을 다양화 및 제도화시켜야 한다.

### (1) 갈등해소수단의 다양화

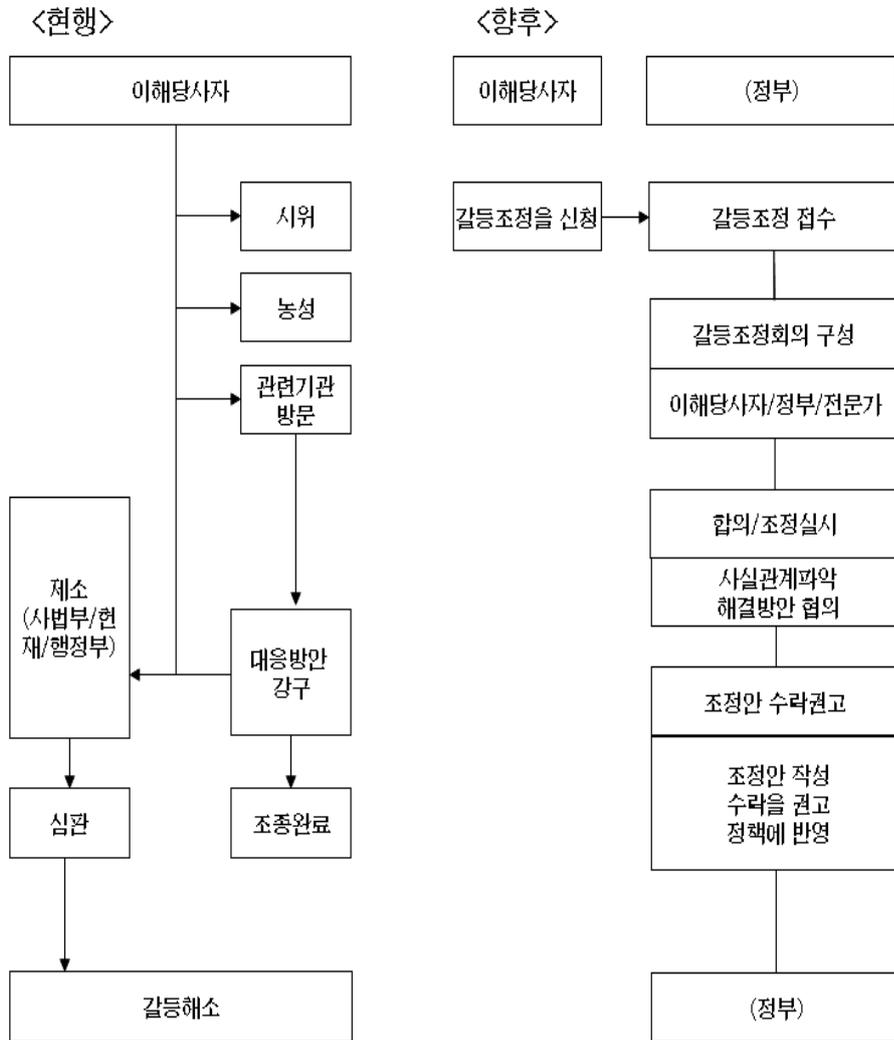
갈등해소수단을 다양화시키기 위해 다음의 두 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 정책수립 이전의 단계에서 이해관계자의 의견을 모집하고 반영하는 것이다. 그리하여 이해관계자가 갖고 있는 문제의식과 기대내용을 파악하고 정책수립 방향설정에 활용하는 것이다.

둘째, 이해관계자 간 의견의 갭을 메울 수 있도록 실효성 있는 ‘정책설명회’ 또는 ‘공청회’를 실시하는 것이다. 갈등발생은 정책내용에 대한 오해 또는 정보의 부족에서 초래되는 경우가 많다. 이에 따라 정책정보를 정확하게 제공하고 이해관계자에게 미치는 영향을 자세히 설명하여 이해를 구하며, 이해관계자로부터 정책내용의 수정 희망사항 등을 접수하여 갈등을 해소해 나가야 한다.

셋째, 갈등조정 기회 부여하는 것이다. 갈등이 발생하였을 경우 이를 해소할 수 있도록 갈등조정신청을 정부에 제출하도록 하는 것이다. 갈등조정신청서에는 갈등의 주요내용, 그로 인한 예상피해정도 등을 기재하도록 한다. 갈등조정신청은 본부 및 지방청에서 모두 가능하도록 한다. 그리고 본부 및 지방청은 조정신청을 접수한 후 담당부서, 이해당사자 및 전문가 등으로 구성되는 ‘갈등조정회의’를 설치하여 갈등조정에 노력해야 한다. 이 같은 절차를 현행 절차와 비교하면 다음과 같다.

〈그림 6-1〉 항만 갈등조정신청 및 조정절차



(2) 갈등조정회의의 설치

이해관계자로부터 갈등조정신청을 접수한 후 해결에 나설 뿐만 아니라 갈등 발생시에는 항만당국이 직접 중립성과 공정성이 확보되는 ‘갈등조정회의’를 설치하는 것이다. 그리하여 대립되는 이해당사자를 중심으로 구성하여 심도 깊은

조정회의를 개최하는 것이다.

조정회의의 운영규칙은 항만당국이 일방적으로 결정하기보다는 항만당국 및 이해관계자가 합의하여 결정하는 것이 바람직하다. 갈등조정회의의 구성멤버는 기본적으로 정부 및 이해당사자로 이루는 것이 바람직하겠으나, 당사자가 필요하다고 인정하는 경우에는 관련단체 및 전문가를 참석시킬 수 있도록 해야 한다.

그리고 회의의 원활한 진행을 위해 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있도록 한다. 그리고 당사자 등은 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위해 적극 협력해야 하고, 조정회의의 의장 또는 진행자는 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간에 합의가 도출될 수 있도록 지원하는 역할에 충실하여야 한다.

아울러 갈등의 내용과 정도 등은 정책 사안별로 각기 상이하므로 관련 갈등을 효율적으로 조정하기 위해 갈등조정회의를 사안별로 설치할 수 있도록 한다. 또한 지역에 국한되는 사안에 대해서는 항만별 갈등조정회의를 설치하여 대응하도록 한다.

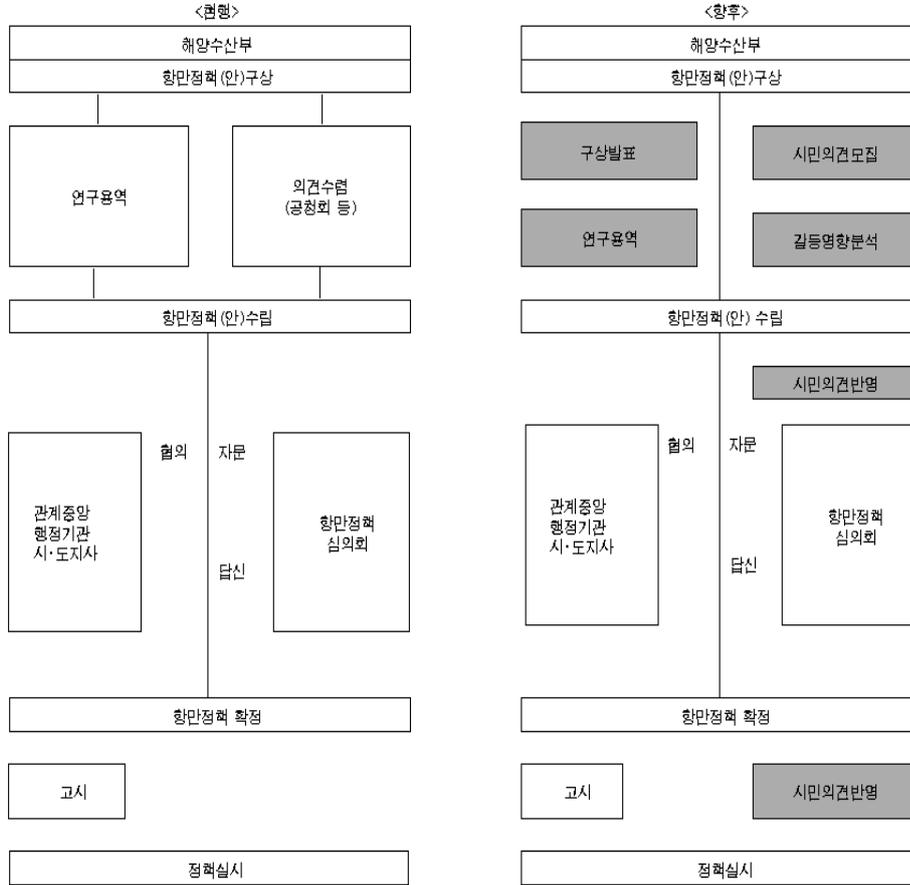
## 2) 사전단계에 의견수렴 기회 제도화

갈등해소를 위해서는 당사자 간의 이해관계 조정도 중요하나, 갈등발생의 원인으로 작용하는 정책수립 이전의 단계에서 갈등의 발생소지를 없애는 것이 보다 중요하다. 이미 발생한 갈등을 원천적으로 해소시키는 것이 불가능할지는 모르나, 정책수립에 앞서 이해관계자의 이해를 수렴할 수 있는 기회를 제공하고 의견 반영을 제도화하거나 의무화시킨다면 편향적인 내용의 정책내용을 방지할 수 있게 된다. 이렇게 되면 갈등의 발생 가능성이 원천적으로 축소될 수 있는 것이다.

이를 실현하기 위해서는 현행 항만기본계획 수립절차를 다음과 같이 전환시

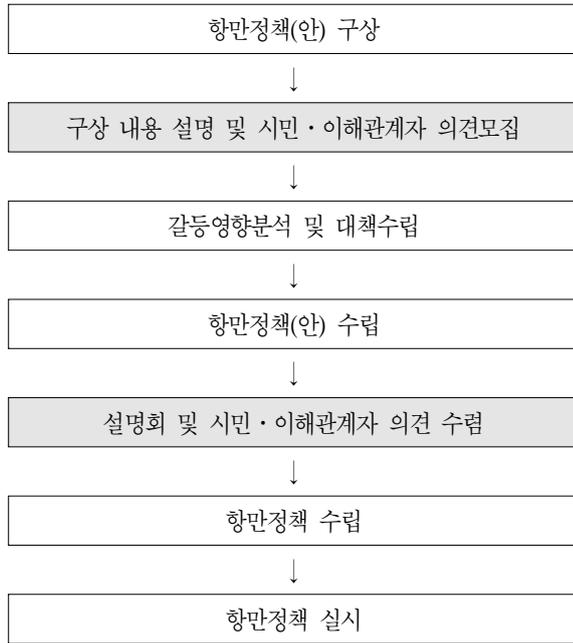
켜 나가야 할 것이다.

<그림 6-2> 항만기본계획 수립절차 개선방안



항만기본계획의 수립뿐만 아니라 모든 중요한 항만정책 수립절차도 다음과 같은 절차를 거쳐 실시하도록 해 나가야 한다.

〈그림 6-3〉 항만정책 수립절차 개선방향



위의 내용을 구체화시키기 위해서는 다음과 같은 방식을 활용해 나갈 필요가 있다.

#### (1) 정책구상(안)에 대한 의견모집

시민과 이해관계자의 의견수렴을 위한 의견공모제를 의무화하는 것이다. 이를 위해 의견을 공모하도록 한다. 의견공모방법으로는 시민과 이해관계자로 나누어 의견공모를 해야 할 것이다. 시민을 대상으로 하는 경우에는 그 지역에 해당되는 지방청을 통해 수행하며, 이해관계자를 대상으로 하는 경우 당해 항만에 국한되는 경우에는 지방청을 통하고, 2개 이상 항만에 해당하는 경우에는 해양수산부 본부에서 수행하도록 한다.

물론 현재에도 이해관계자에 대한 의견모집의 기회가 있기는 하나, 의견개진 기회가 미진하고, 반영여부가 불투명한 것이 현실이다. 따라서 향후에는 의

견공모를 의무화하도록 한다.

아울러 공모된 의견을 모두 공개하고 반영계획 및 반영여부 등도 동시에 알리도록 한다. 알리는 방법은 홍보물, 인터넷 등을 활용한다. 특히 인터넷을 통한 의견공모, 공모내용 정리, 사후 반영 여부 등을 반드시 게재하도록 한다.

### (2) 이해관계자와 정책수립(안) 협의의 의무화

정책 확정에 앞서 정책수립 내용과 방향에 대해 이해당사자와 협의를 의무화하도록 한다. 물론 현재에도 중요정책 수립 및 실시시에는 설명회, 공청회 또는 협의회 등을 개최하고 있기는 하나, 이러한 사전 협의가 제도화되어 있지는 않다. 따라서 사전협의 없이 추진되는 경우도 있으며, 사전협회가 있다 하더라도 실효성을 거두지 못하는 경우가 많다.

따라서 이러한 문제점을 개선하여 공청회 등 의견개진 기회를 통해 실질적인 효과를 획득하기 위한 장치를 만들어 나가야 한다. 정책수립에 앞서 사전협의를 의무화하는 것도 좋은 방안이 된다.

사전협의 방식으로는 설명회, 공청회, 협의회 등 다양한 방식을 활용하도록 한다. 그리고 설명회 개최내용을 사전에 반드시 알리고 설명회의 결과 또한 알리도록 해야 한다. 알리는 방법은 정부의 홍보자료와 인터넷 게재 등의 방법이 있다. 특히 인터넷 게재를 의무화하여 실효성을 높여나가야 한다.

### (3) 사전예방조치의 강구

항만정책 등 시민과 이해관계자에게 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 항만당국은 갈등영향분석을 실시하고, 사업을 시행하는 민간사업자에게도 갈등영향분석의 실시를 의무화하도록 한다. 이럴 경우에는 사전단계에서 정책 실시로 인한 갈등구조를 미리 파악하고 이를 토대로 실현 가능한 해결방안 강구가 가능하다.

갈등영향분석에 포함되어야 할 주요내용은 다음과 같다. 1) 항만정책 등의 개요 및 기대효과, 2) 이해관계자의 확인 및 의견조사내용, 3) 관련단체 및 전

문가의 의견, 4) 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 5) 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 6) 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이다.

아울러 중요한 것은 갈등예방조치가 취해지지 않으면 정책이 수립·추진되지 않도록 하는 것이다.

### 3) 항만 갈등 예방·해결 능력의 향상

갈등의 예방·해결은 제도의 도입만으로는 이루어지지 않는다. 이를 운용할 전문인력의 양성이 필수적이다. 아무리 훌륭한 갈등예방 시스템을 정비하더라도 유능한 갈등전문가가 없으면 무용지물이 되기 쉽다. 시민, 이해관계자 등 다수가 참여해 항만정책을 협의할 때에는 건설적인 대화로 다양한 이해관계를 조율하며 합의를 이끌어낼 수 있는 유능한 진행자<sup>53)</sup>의 역할이 절대적이다.

이를 위해서는 정책담당 공무원의 갈등예방·해결능력을 향상시킬 필요가 있다. 일반적으로 담당 공무원들은 갈등발생을 귀찮은 일로 생각하는 경향이 있다. 그런데 갈등은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 앞으로는 정책담당 공무원의 갈등관리능력을 양성해 나가야 하며, 이를 위해서는 다음의 방안이 필요하다.

첫째, 갈등관리능력 유무를 인사에 반영시키도록 한다.

둘째, 담당 공무원들이 갈등을 적극적으로 해소할 수 있는 역량을 가질 수 있도록 갈등관리에 관한 교육·훈련 체제를 갖추도록 한다.

셋째, 법적·사회적 전문지식을 가진 조직을 별도로 구성하여 갈등해결능력을 강화시켜 나가야 한다.

넷째, 항만 갈등 전담기구를 설치한다. 해양수산부 내부 또는 외부에 ‘항만 갈등 관리지원센터’ 또는 T/F를 설립, 갈등관리절차를 개발하고 갈등발생시 효

53) 이를 미국에서는 Facilitator라고 하는데 문제해결을 위한 회의 또는 다자간 협상 등에서 대화와 토론을 우호적, 생산적으로 이끌며 합의를 유도하는 중립적 입장의 지원자를 의미함.

올적인 해결을 지원해 나가야 한다. 센터는 향만당국 내 부서간 발생하는 갈등에 대해서도 조기에 개입하여 조정해 주는 역할을 수행해야 한다. 이 센터를 통해 향만갈등 프로그램을 개발하고 관련 책자와 자료를 발간하며 교육훈련 프로그램을 개설하고 향만갈등 관리제도의 도입 및 기구 설치 운영을 지원해야 할 것이다.

## 제7장

### 결론 및 정책대안

#### 1. 결론

##### 1) 항만정책에는 갈등이 동반

항만계획을 포함한 모든 정책수립과 실시는 이해관계자 모두에게 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치지 마련이다. 따라서 정책 실시로 인한 갈등이 발생할 수밖에 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 갈등발생 학설에 의하면 갈등은 특정 정책수립에 필수적으로 동반될 수밖에 없다는 것이다.

이와 같이 모든 정책에 갈등이 동반되는 것은 이해집단이 다수이고, 다수의 이해집단 간에는 이해관계가 동일하지 않기 때문이다. 반면 정책 그 자체가 완전무결할 수 없는 현실도 갈등을 발생시키는 한 가지 요소이다.

그런데 중요한 것은 이해집단 간의 이해관계가 향후에는 보다 첨예화될 가능성이 높은 반면, 통일되기는 힘들 것으로 예측된다는 점이다. 그 이유는 사회가 점차 분화·발전하여 과거보다 다양화되고, 라이프스타일도 그에 따라 각기 상이하게 전개될 것이기 때문이다. 이에 따라 특정 정책의 실시가 이해관계자에게 미치는 영향은 각기 상이할 수밖에 없다. 따라서 향후 갈등은 현재보다 많은 집단에 의하여 보다 큰 규모로 발생할 가능성이 높다. 이와 같이 항만정책의 수립 및 실시와 관련해서는 이러한 사실의 인식이 필요함을 알 수 있다.

## 2) 항만 갈등비용의 증가

조건부가치측정법에 의거하여 부산신항의 명칭을 둘러싼 갈등비용을 추정해 본 결과 금액면에서 362.6억 원에 이르는 피해가 발생하였다. 평택·당진항의 명칭을 둘러싼 평택시와 당진군 간의 갈등은 45.4억 원에 이르는 사회적 비용이 발생한 것으로 추정되었다.

이와 같이 항만 관련 갈등으로 인해 발생하는 비용은 엄청난 규모임을 알 수 있다. 물론 항만개발과 관련된 사안은 아직 터널 건설을 통한 대규모 철도나 도로건설 등과 같이 대다수 국민에게 영향을 주는 사회적 대 이슈로 발전한 단계는 아니나, 향후 사회적 대 이슈로 대두될 잠재성은 충분히 있다고 판단된다. 따라서 이를 미연에 방지할 수 있는 시스템의 구축이 필요함을 알 수 있다.

## 3) 갈등예방장치의 제도화가 필요

정책수립 및 실시에 갈등이 동반될 수밖에 없다면 갈등을 해소할 수 있는 방안의 강구 또한 필수적이다. 항만계획이나 항만정책 수립시에 항만정책심의회를 통하여 이해관계자의 의견이 일부 반영되고 있기는 하나, 갈등발생에 대비한 사전예방조치나 사후조정장치가 전혀 없음을 알 수 있었다. 그러나 향후 항만과 관련된 갈등을 완전히 해소시킬 수 있는 방법을 강구하기는 어려울지 몰라도 갈등을 최소화시키는 것은 가능할 것이다. 오늘날 정책학 이론에 의하면 정책형성과 추진과정에서 이해집단 간의 의견을 조화시키는 합리성을 완벽하게 구축할 수는 없다고 한다. 따라서 궁극적으로는 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다.

현재 항만정책 수립으로 인해 발생하는 이해관계의 불일치를 해결하기 위해 실력행사나 소송청구 등의 형태로 표출되고 있는데 이는 갈등조정의 기회가 제도화되어 있지 않은 데 기인하는 바가 큰 것으로 분석되었다. 이에 따라 항

후 갈등 발생을 사전에 조정할 수 있는 기회를 제도화하는 것이 중요함을 알 수 있다.

#### 4) 시민의사 반영절차의 도입 필요

모든 항만정책의 실시에는 위와 같이 필연적으로 갈등이 수반되기 때문에 미국, 일본 등 선진국가에서는 정책 수립 이전의 단계에서 시민과 이해관계자의 의견을 수렴하여 정책수립에 반영하는 제도를 실시하고 있음을 알 수 있었다.

계획(안)에 대한 의견모집, 항만당국이 갖고 있는 정보의 제공을 통한 의견수렴, 공청회·설명회 개최, 정책추진내용의 설명 의무화, 시민과 이해관계자의 의견반영 의무화, 이를 위한 Public Comment, Public Involvement Program 등이 오늘날 선진항만이 행하고 있는 제도이다.

따라서 아직도 시민과 이해관계자의 의견수렴을 부차적인 절차의 하나로 인식하여 이를 법제화하고 있지 않은 우리나라로서는 외국 주요 항만의 사례를 감안하여 시민참여제도를 법제화해 나가야 할 것이다.

#### 5) 외국 항만은 시민참여제도를 이미 법제화

미국에서는 시민참여제도를 이미 법률로 규정하고 있음을 알 수 있었다. 즉 모든 중요정책의 수립시에는 이해관계자와의 협의를 의무화하고 있다. 일본의 경우에도 항만계획 수립시에 시민 및 이해관계자의 의견을 공모하고 접수된 내용을 항만계획에 반영하도록 하고 있다.

이와 같이 선진국에서는 참여민주주의의 제도를 항만에서도 이미 실천하고 있음을 알 수 있다. 이는 비단 미국과 일본에서만 나타나는 현상이 아니라 선진 국가에서는 보편화되고 있는 추세이다.

이러한 세계적인 추세에 부응하고 우리나라 항만의 한 차원 높은 발전을 위

해서는 우리도 이러한 세계적 흐름을 도입해 나가야 한다.

그런데 시민의 참여를 통한 정책결정에는 시간이 많이 소요되는 단점이 있다. 이해집단이 다수화되고 이해관계가 일치하지 않기 때문에 시민 및 이해관계자의 의견을 반영하는 절차를 마련한다 하더라도 신속한 시간 내에 각기 상이한 의견을 조정하여 통합된 정책을 수립하기가 용이하지 않을 것이다.

이에 따라 미국에서는 상이한 의견 조정을 주요업무로 수행하는 전문가와 직업이 형성되어 있다. 소위 중재인, 촉진자 등이 여기에 속한다. 그리고 실제로 이러한 조정전문기관을 이용할 경우 의견조정이 용이한 경우가 많음을 확인할 수 있었다. 이러한 상황을 감안하여 향후 우리나라도 갈등조정을 위해서는 업무를 전문적으로 취급하는 기관의 설립이 필요하다.

## 2. 정책대안

### 1) 시민참여절차를 법제화

현행 항만계획 수립과정에서는 시민의 의견을 청취하는 기회가 거의 배제되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 선진국에서 실시하고 있는 것처럼 이제 시민참여를 통한 계획수립은 필수요건으로 변모하고 있다. 따라서 계획수립절차에 시민의견 수립절차를 포함시켜야 한다.

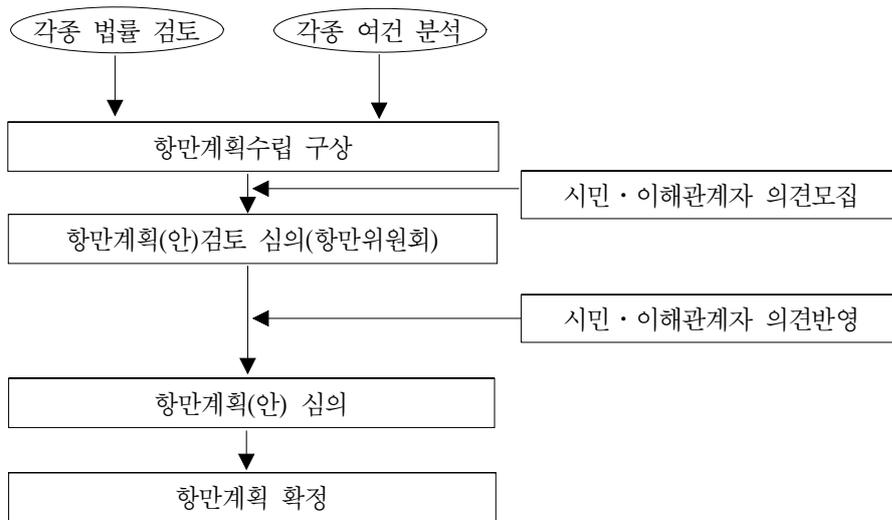
기존의 행정체계에서는 계획수립을 정부가 주도하며, 정부는 정책수립에 앞서 관련부처 및 지자체, 일부 이해관계자 및 일부 전문가 등과 협의 또는 지문을 통해 수행하고 있다. 그리고 일반 시민과 불특정 이해당사자를 대상으로 하는 의견수렴절차가 있기는 하지만, 실질적인 효과를 거두는 데에는 미약하다.

그러나 시민사회의 성숙, 민주화의 고양 등에 따라 시민 및 이해관계자의 정책수립 참여에 대한 요구가 점증하고 있다. 이에 따라 사회 전반적으로 시민

및 이해관계자의 참여 또는 사회적 합의를 통한 정책수립 체제가 형성되고 있다.

이러한 추세에 비추어 항만분야에 있어서도 시민 및 이해관계자를 정책수립에 참여시켜 나갈 필요가 강조되고 있음을 알 수 있다. 이는 ‘참여정부’의 모토인 ‘참여’를 구현하는 내용이 되기도 한다. 시민의견 참여를 위한 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈그림 7-1〉 항만계획 수립에 대한 시민 참여절차의 제도화



**(1) 시민 및 이해관계자 의견수렴의 의무화**

항만계획 수립절차에 시민 및 이해관계자 의견수렴절차를 의무화한다. 의무화 방법은 ‘항만법’ 개정을 통해 항만법에 이를 포함시키는 방법과 기타 방법으로 나누어진다. 그런데 항만법 개정을 통한 의무화는 항만계획 수립에만 국한된다. 따라서 여타 중요 항만정책 수립시에는 반영되기 힘든 문제가 발생한다. 이를 해소하여 항만계획뿐만 아니라 중요 항만정책 수립시에도 모두 의견수렴의 대상이 될 수 있도록 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 새로운 규정

을 제정하여 의무화하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 새로운 규정으로서는 고시 또는 훈령을 제정하는 방안이 있다.

## (2) 수렴방법

시민 및 이해관계자의 의견수렴 방법에는 여러 가지가 있다. 항만계획 또는 중요정책 수립과정에 직접 참여시키는 방법이 있고 공청회 등을 개최하여 간접적으로 참석시키는 방법이 있다. 그러나 이러한 방법으로는 모든 시민들의 참여를 가능하게 하지 못하는 문제점이 발생한다. 이에 따라 다양한 방법을 활용해 나가야 할 것이다.

### ① Public Comment 실시

일본에서 실행하고 있는 바와 같이 불특정 시민 다수를 대상으로 공개적으로 의견을 모집하는 방법이다. 의견을 모집하는 주체는 해양수산부 본부 또는 지방해양수산청이 된다. 정책 내용이 특정 항만에 국한되는 경우에는 지방해양수산청이 실시하며, 2개 항만 이상이나 전국적인 차원으로 확대되는 정책사안의 경우에는 해양수산부 본부가 실시한다.

### ② 시민단체의 활용

지역시민단체 또는 전국적인 시민단체와 협의를 통하는 방법이다. 이는 미국에서 주로 실시되고 있는 방안으로, 일반 시민 개개인의 참여율이 저조하거나 시민단체의 활동이 활성화되어 있는 경우에 활용되는 방안이다. 이 방법을 활용하기 위해서는 해양수산부가 시민단체의 리스트를 관리하고 상시 그들과 협의할 수 있는 네트워크를 갖출 필요가 있다.

### ③ 정부정책정보종합센터 설치

시민의 의견을 손쉽게 청취할 수 있는 창구를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 지자체와 협력하여 시청, 구청, 동사무소 등에 관련 서류를 비치하여 항시

시민들이 이용할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 시민의 이동이 빈번한 지하철역, 백화점 등에 의견접수 코너를 설치할 수도 있다. 아울러 창구 운영의 실효성을 제고하기 위하여 타 정부기관과 공동으로 정부의 정책에 대한 홍보와 의견을 종합적으로 청취할 수 있는 ‘정부정책정보종합센터’를 설치·운영하도록 한다.

### (3) 시민의견 모집 규정내용

Public Comment나 시민단체의 의견을 활용하기 위해서는 이를 위한 제도를 만들어 두어야 한다. 예를 들면, 법령을 제정하지는 않는다 하더라도 훈령 등을 제정할 필요가 있다. 아울러 훈령에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

〈표 7-1〉 시민의견 모집에 관한 훈령에 포함되어야 할 내용

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 의견제출 시민 : 항만에 관하여 관심을 가지는 시민, 직장인, 재학자, 개인·법인·단체</li> <li>2. 절차             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 항만당국이 정책안 등 결정에 앞서 당해 정책안의 개요를 공표</li> <li>2) 항만당국은 관련 자료도 함께 공표(정책안 작성취지, 목적, 배경)</li> <li>3) 공표방법 : 항만당국이 지정장소에서 열람, 배포, 인터넷에 공표</li> </ol> </li> <li>3. 공표기간 : 최소한 20일 이상 30일 이내(단, 최장 90일간 연장 가능)</li> <li>4. 의견제출 방법             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서면 지참, 팩스 전송, 이메일 전송, 기타 실시기관이 인정하는 방법(개별면담, 회의, 콘퍼런스, 공청회, 전화상담 등)</li> <li>- 주소, 이름 등 기재</li> </ul> </li> <li>5. 의견 반영             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만당국은 제출된 의견의 개요 및 그에 대한 의견을 공표함</li> <li>- 회의, 공청회 등을 통해 개선된 의견은 회의 종료 시점에 회의 주재자가 종합하여 보고하며, 종합한 보고서는 회의 종료 이후 5일 이내에 공표</li> <li>- 공표방법 : 정책안 개요공표와 동일한 방법</li> <li>- 의견을 고려하여 정책안을 결정</li> </ul> </li> </ol>
---

#### (4) 시민에 대한 정보제공

시민 및 이해관계자의 의견수렴 제도를 구축하는 것으로 만족해서는 안 된다. 왜냐하면 시민정신이나 참여도가 성숙되지 않은 현 단계에서는 제도를 신설하는 것만으로는 충분한 효과를 달성하기가 곤란하기 때문이다. 이에 따라 제도를 유효하게 활용하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민의 참여율을 높이는 것이 중요하다. 시민참여를 활성화시키기 위해서는 다음의 방안 강구가 요구된다.

첫째, 시민이 관심을 가질 수 있는 각종 이벤트를 개최하도록 한다. 그리고 이벤트를 통해 관련정보를 적극 제공하도록 한다. 둘째, communication형 행정을 추진해 나가야 한다. 시민의식의 성숙도가 만족스럽지 못한 상황이기 때문에 정부기관(관)에 대한 시민의 문턱이 높다고 생각하기 쉽다. 이러한 사고방식에서 탈피할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 평소에 시민이 정부기관에 자주 출입하고 협의가 가능한 communication 행정체계를 구축하는 것이 중요하다.

셋째, 시민으로부터 유익한 의견을 제공받기 위해서는 정보 제공시 시민의 이해도를 제고시킬 수 있도록 해 나가야 한다.

넷째, 시민과의 의사소통은 궁극적으로 담당자가 행하는 것이다. 따라서 시민에게 친숙하고 신뢰받을 수 있는 직원이 되도록 교육과 훈련을 끊임없이 해 나가야 한다. 또한 시민과의 연계를 통한 항만행정 추진을 위한 직원을 육성해 나가야 한다.

## 2) 갈등조정 및 예방위한 법령 정비

본 연구를 통해 획득한 상기의 결론을 실천하기 위해서는 법령 정비 등 제도화가 필요하다.

이와 관련하여 갈등관리에 관한 법령을 새롭게 제정해야 할 것인지 아니면 기존 법률을 개정하여 대응해 나갈 것인지의 문제가 발생한다. ‘공공갈등관리

에대한법률(안)'이 요구하고 있는 것은 새로운 법률의 제정에 있다.

그런데 아직 이 법률은 통과된 상태가 아니다. 따라서 법률 통과 이전의 단계에서는 새로운 법령을 신설하여 대응하기보다는 훈령 등 법률보다 낮은 차원의 규정을 마련하여 대응해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

아울러 기존 법률의 개정을 통해 갈등에 대응하는 방법도 있다. 그러나 그러기 위해서는 항만 관련 모든 법령의 개정이 필요하다. 이보다는 갈등관련 법령을 단일화하여 시행하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

### 3) 갈등조정 및 예법 관련 법령 내용

#### (1) 갈등영향분석 대상 정책

향후 중요 항만 정책에 대해서는 계획수립 사전단계에서 갈등영향분석을 의무화하도록 한다. 그런데 문제는 갈등영향분석을 수행해야 하는 항만정책의 범위설정과 관련된다. 일상적인 정책내용에 대해서도 갈등영향분석을 의무화 한다면 업무의 효율성이 떨어질 우려가 있기 때문이다. 따라서 갈등영향분석의 대상이 되는 정책을 선별하는 기준을 마련해야 한다. 이러한 기준으로써 다음을 제안하고자 한다.

〈표 7-2〉 갈등영향분석 대상정책 기준(안)

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 다수의 국민 또는 다수의 이해관계자에게 큰 영향을 미치는 정책</li><li>2. 항만의 명칭, 경계설정, 항만입지의 변경, 신항만 개발, 항만개발여부, 항만개발규모의 설정, 항만구역의 지정, 항만시설의 고시, 항만배후부지의 지정, 항만의 지정 및 폐지에 관한 사항</li><li>3. 특정 이해관계자 집단의 근로조건, 매출규모, 입지 등에 상당한 영향을 미칠 수 있는 정책수립 및 실시</li></ol> |
|---|

## (2) 갈등조정회의의 구성 및 기능

갈등 발생시 조정기능을 담당하는 ‘갈등조정회의’의 구성과 기능에 대한 규정이 필요하다. 갈등조정회의는 해양수산부 항만담당 부서와 이해관계자 및 전문가를 포함하도록 한다. 그런데 갈등의 내용은 정책 사안별로 상이하기 때문에 사안별 갈등해결을 담당할 수 있는 인력으로 ‘갈등관리인력풀’을 구성해 둘 필요가 있다. 그리고 이 인력풀에서 해당사항의 전문가를 5~6명 정도 선발하도록 한다.

갈등조정회의는 항만 갈등이 발생하거나 이해관계자로부터 갈등조정신청이 접수된 경우 설치하도록 한다. 갈등조정회의의 의장은 해운물류국장 및 항만국장이 담당하도록 한다. 구체적으로 갈등조정회의의 구성멤버에 대한 안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

〈표 7-3〉 갈등관리인력풀 구성(안)

- |   |
|---|
| <p>1. 갈등해결 경험과 실적이 우수한 자로서 다음에 의하여 추천된 자 29인</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 해운물류국, 항만국의 3급 내지 6급 공무원 중 5명</li><li>○ 지방해수청별로 4급 내지 7급 공무원 중 11명(단, 이 경우 퇴직자도 추천할 수 있도록 한다)</li><li>○ 한국선주협회, 한국항만물류협회, 한국항만협회, 한국도선사협회, 한국예선협회, 한국선박대리점협회 등의 이사급 직원 중 6명</li><li>○ 한국해양수산개발원, 국토연구원, 한국교통연구원에서 책임연구원급 직원 중 3인</li><li>○ 지역시민단체, 갈등전문가 중 3명</li><li>○ 장관 정책보좌관</li></ul> |
|---|

아울러 갈등조정회의의 기능은 다음과 같이 설정한다. 첫째, 당해 갈등과 관련된 현장 확인, 이해당사자 면담 및 조정, 이해관계 대표자 간 갈등조정회의 운영 등 갈등의 조속한 해결 활동, 둘째, 당해 갈등의 원인, 경과 및 대책 등에 대한 보고서 작성 및 해결방안 강구 등이다.

### (3) 갈등관리심의위원회 구성 및 기능

항만정책수립 관련 갈등의 관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 ‘갈등관리심의위원회’를 설치하도록 한다. 갈등관리심의위원회의 기능은 다음과 같이 설정한다.

첫째, 정책결정 이전에 예상되는 갈등에 대한 갈등영향분석 심의

둘째, 갈등조정시 갈등의 조정 및 해결방안 심의

아울러 갈등관리심의위원회의 구성에 대해서는 다음의 안을 제안하고자 한다.

〈표 7-4〉 갈등관리심의위원회의 구성(안)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 위원: 정책홍보관리실장, 해운물류국장, 항만국장 및 7인 이내의 민간위원</li><li>2. 민간위원의 자격<ul style="list-style-type: none"><li>- 갈등의 예방 및 해결에 관한 전문지식과 경험 보유자</li><li>- 항만업무에 대한 전문가</li></ul></li><li>3. 위원장은 정책홍보관리실장으로 설정</li></ol> |
|--|

한편 위원의 임기는 2년 정도로 설정하도록 한다. 그리고 위원회의 운영방식은 다음과 같아야 할 것이다.

첫째, 수립된 항만정책의 내용 중 갈등발생의 우려가 있는 정책에 대한 검토 필요성이 발생할 경우 위원회를 개최한다.

둘째, 위원회는 사안별 전문위원회의 검토를 거쳐 위원회를 개최하는 것을 원칙으로 한다.

셋째, 위원회가 갈등의 조정 및 해결방안에 대하여 심의하는 경우에는 당해 갈등에 대한 담당 공무원 및 이해당사자의 대표자를 위원회에 참석하게 하여 의견을 청취하도록 한다.

넷째, 위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

#### (4) 전문위원회 구성 및 기능

갈등심의위원회는 갈등의 심도 깊은 분석을 수행하기는 곤란하다. 이에 따라 갈등심의위원회의 기능을 보완할 수 있는 전문위원회의 설치가 요구된다. 전문위원회는 다음과 같은 업무를 수행해야 할 것이다.

- 첫째, 항만정책으로 인하여 발생할 수 있는 갈등에 대한 사전 검토·분석
  - 둘째, 항만정책으로 인하여 발생한 갈등의 심의·조정
  - 셋째, 갈등심의위원회에서 위임한 사항의 실무적인 검토
- 아울러 전문위원회의 위원 구성에 대해서는 다음의 안을 제안하고자 한다.

〈표 7-5〉 전문위원회 위원구성(안)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 담당업무 과장</li><li>2. 담당 업무 전문가 3인</li><li>3. 갈등의 예방 및 해결에 관한 전문가 4인</li></ol> |
|--|

#### (5) 갈등영향분석 내용

항만정책 수립에 앞서 당해 정책이 미치는 갈등영향에 대한 분석을 의무화하도록 한다. 분석내용은 다음과 같아야 할 것이다.

〈표 7-6〉 갈등영향분석내용

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 추진정책의 개요 및 기대효과</li><li>2. 이해관계자의 확인 및 의견조사내용</li><li>3. 관련단체 및 전문가의 의견</li><li>4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점</li><li>5. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획</li><li>6. 기타 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항</li></ol> |
|---|

아울러 갈등영향분석은 정책수립 부서에서 정책수립과 동시에 작성하도록 한다.

#### 4) 갈등 전문가 양성 및 우대

항만 관련 갈등을 근본적으로 축소시켜 나가기 위해서는 앞에서 언급한 갈등 예방 및 해소제도의 구축도 중요하지만 갈등 전문가를 양성하고 우대해 나가는 것도 중요하다. 갈등해소를 위한 제도를 도입하더라도 담당공무원의 인사고과 등에 갈등 예방 및 해소능력을 반영하지 않는다면 갈등해소를 위한 제도의 실효성을 확보하기가 곤란할 것이다. 따라서 교육과 훈련을 통해 갈등 전문가를 양성해 나가야 하고, 갈등해소 관련 전문성을 보유한 공무원에게는 그에 합당한 인센티브를 주어야 한다. 이를 위해 향후에는 인사 및 급여 등에 이를 반영하도록 하며, 인사 및 급여 관련 규정도 개정해 나가야 한다.

#### 5) 정책정보의 설명 의무화

항만정책의 수립으로 인해 발생하는 갈등을 최소화시켜 나가는 것도 중요하겠으나, 항만 갈등의 발생 메커니즘을 원칙적으로 해소하는 것도 중요하다. 항만 갈등의 발생원인 중에는 항만정책내용과 항만당국이 현재 수행하고 있는 업무내용에 대한 정보가 시민 및 이해관계자에게 부족한 데에서 발생하는 것이 적지 않다. 따라서 향후에는 항만정보의 홍보체제를 개선해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 항만정책 정보의 '설명책임(accountability)'을 제도화할 것을 건의하고자 한다.

항만정책 정보의 설명책임이란 항만당국이 수행하는 중요 정책업무에 대하여 시민 및 이해관계자에게 설명하는 것이다. 물론 설명내용에는 정책의 도입배경, 도입하고자 하는 근거, 도입목적, 실천수단, 실천시의 기대효과 등을 모두 사전에 자세히 설명하고 설명내용에 합리성이 결여될 때에는 합리성을 확보할 수 있을 때까지 당해 정책업무를 실시하지 않도록 하는 것이다.

이러한 설명책임을 의무화하는 것은 항만정책 수립과정의 투명화를 위해 필요하며, 항만당국이 국민으로부터 위임받아 수행하는 업무를 일반 국민의 이해

와 호응을 받아 집행하는 의무를 지고 있기 때문이기도 하다.

그리고 이제 사회의 다양화로 인해 행정당국이 모든 권위와 전문성을 확보하고 있다고 보기는 힘든 상황이 되고 있다. 이에 따라 전문성과 직접적인 이해를 갖고 있는 이해관계자에게 의견을 구하는 것이 자연적인 순리라고 할 수 있는 것이다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼, 「공공갈등 해결과 사회적합의형성」, 2006. 6.
- 강영진, “미국의 개발분쟁 해결실태와 한국의 제도도입 방안”, 「국토」, 국토연구원, 1999. 9.
- 경상남도, 「신항만개발 효과 극대화방안」, 2005.
- 김근섭 · 정태원 · 광규석, 「컨조인트 분석을 이용한 항만 브랜드 자산에 관한 연구」, 한국해양대학교, 2002.
- 김선희 · 조진철 · 박형서, 「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회적합의형성시스템 구축방안 연구」, 국토개발원, 2005. 12.
- 김유환, 「공공갈등의 발생원인과 제도적 대응방안」, 「교통」, 교통개발연구원, 2004. 9.
- 나태준 · 박재희, 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」, 한국행정연구원, 2004. 12.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편, 「공공갈등관리의 이론과 기법」, 2005. 11.
- 박태순, “국책사업 관련 갈등과 사회적합의형성”, 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼, 「공공갈등 해결과 사회적합의형성」, 2006. 6.
- 서인원, 「한·일 환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점」, 중앙환경분쟁조정위원회, 2001. 11. 21.
- 조응래 · 이춘용, 「공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안」, 2005. 6.
- 해양수산부, 「해상경계설정방안 연구」, 2003.

〈국외문헌〉

- 建設政策研究所関西支所・公共事業問題研究会編著, 「公共事業の民主的転換」, 自治体研究社, 2000.
- 合意形成手法に関する研究会, 欧米の道作りとパブリック・インボルブメント海外事例に学ぶ道作りの合意形成, 2001.
- 洛美都里, “裁判外紛争解決手続(ADR)制度”, 「調査と情報」, 第493号, 国立国家図書館, 2005. 9. 22.
- Cameron, T. A. and M. D. James, “Efficient Estimation Methods for Contingent Valuation Surveys”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 2, 1987.
- Cameron, T. A., “A New Paradigm for Valuing Non-Market Goods Using Referendum Data; Maximum Likelihood Estimation by Censored Logistic Regression”, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 15, No. 3, 1988.
- Chandon, P., “Note on Measuring Brand Awareness, Brand Image, Brand Equity and Brand Value”, *INSEAD*, 2003. 3.
- City of LA, “Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991”, 1991.
- \_\_\_\_\_, “Public Law 105-178”, 1998. 6.
- Davis, R., “Recreation Planning as an Economic Problem”, *Natural Resource Journal*, Vol. 3, 1963.
- Dembart, Lee and Richard Kwartler, *The Snoqualmie River Conflict : Bringing Mediation into Environmental Disputes, in R. Goldmann(ed.)*, Roundtable Justice, Boulder, Colo : Westview Press, 1980.
- Freeman, A. M., *The Measurement of Environmental and Resource Value, Resource for the Future*, Washington, D.C., 1994.

- Hanemann, W. M., “Three Approach to Defining ‘Existence’ or ‘Non-Use’ Value under Certainty”, *Working Paper No. 691*, Giannini Foundation of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkely, 1988.
- \_\_\_\_\_, “Welfare Evaluations in Contingent Valuation Experiments with Discrete Responses”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 66, 1984.
- Hotelling, H., “The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates”, *Econometrica* 6, 1938.
- HR&A Team, “Red Hook Piers 06-12 : Opportunities & Challenges”, Port 8NY/NJ, 2003. 5.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R., “Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem”, *Journal of Political Economy*, 98(6), 1999.
- Krinsky, I. and A. Robb, “The Approximating the Statistical Properties of Elasticities”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 66, 1986.
- McConnell, K. E., “Existence and Bequest Values”, *Measuring Air Quality and Science Resources at National Parks and Wilderness Areas*, R. Rowe and L. Chestnut, eds, Westview, Boulder, Colo, 1983.
- \_\_\_\_\_, “Methods for Referendum Data; The Structure of Discrete Choice Models for Contingent Valuation”, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 18, 1990.
- Plaping, E., Stienstra, D., “ADR and Settlement in the Federal District Courts”, *Federal Judicial Center & the CPR Institute For Dispute Reduction*, 1996.
- Samuelson, P. A., “A Note on the Pure Theory of Consumer's Behavior”, *Economica*, 1938.
- Sellar, C. J. and J. P. Chavas, “Validation of Empirical Measures of

- Welfare Change: A Comparison of Nonmarket Techniques”, *Land Economics*, Vol. 61, 1985.
- Susskind, L., McKernan, S. & Thomas-Larmer, J., *The Consensus Building Handbook : A Comprehensive to Reaching Agreement*, SAGE Publication, 1999.
- Tajfel, H., “Differentiation between Social Groups ; Studies in the Social Psychology of Intergroup Relation, New York”, *Academic Press*, 1978.
- Thaler, R. H., “The Ultimatum Game”, *Journal of Economic Perspectives*, 1988. 2. 4.
- Ugboro, I. O. Obeng, *A Framework for Collaboration in Public Transit Systems*, North Carolina A&T University, 2000.
- United States Equal Employment Opportunity Commission, *ADR Report : Part I-ADR in the Federal Sector ZZO Process*, 2005. 9.
- U. S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis*, 1983.
- U. S. Water Resource Council, *Economic and Environmental Principle and Guideline for Water and Related Land Resources Implementation Study*, 1983.
- Weisbrod, B. A., “Collective-consumption Services of Individual-Consumption Goods”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 78, 1964.

항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구

---

2006年 12月 26日 印刷

2006年 12月 28日 發行

編輯兼 李 正 煥  
發行人

發行處 韓國海洋水産開發院  
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4  
수암빌딩

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

---

組版·印刷/서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물관매센터  
Tel : 394-0337, 734-6818