

# 지방자치단체의 갈등해결행동연구 - 당진항지정 정책사례를 중심으로 -

배 응 환(충남대)

## I. 서 론

1995년 실질적인 지방자치가 실시됨에 따라 지방행정에 많은 변화가 일기 시작함으로써 중앙정부와 광역지방정부 및 기초지방정부 사이의 갈등은 우리나라 정부간 관계의 중요한 특징으로 나타나고 있다. 민선지방자치단체장이 들어선 이후에 자치단체간의 횡적 갈등의 발생건수가 급격히 증가하고 있을 뿐만 아니라 예전에는 상상할 수 없었던 국가와 시·도 간의 갈등과 시·도와 시·군·자치구 간의 갈등이 생기고 있으며 심지어 중앙정부와 기초지방자치단체간의 갈등이 나타나고 있다(정세욱, 2000: 1). 이를테면 1995년 이후 2006년까지 정부간의 갈등발생현황이 중앙정부와 지방정부간에 49건과 지방정부간에 153건 등 총 202건이 발생하고 있는데서 알 수 있다(행정자치부, 2007).

본 연구는 빈번하게 발생하고 있는 정부간 관계갈등 중에서 기초지방자치단체간의 갈등사례인 당진항지정 정책사례를 선정하였다. 이 사례를 분석대상으로 선정한 것은 어느 한 기초지방정부가 자신과 이해관계를 가지고 있는 특정사회문제를 정책의제화하여 정책결정과정에서 수용되게 하는 지방정부의 갈등문제해결행동을 세밀하게 추적할 수 있고, 특정지방정부가 문제를 해결하기 위한 행동을 할 때 나타나는 중앙정부와 광역지방정부 및 기초지방정부간이나 지방정부간 그리고 중앙정부나 지방정부와 지역시민사회단체 간의 관계를 관찰할 수 있기 때문이다.

이를테면 본 연구사례는 실질적인 지방자치가 실시된 이후 기초지방자치단체는 사회문제를 어떻게 정책의제화 하고 있는가? 그리고 기초지방자치단체는 정책결정에서 자신의 목표를 관철시키기 위하여 누구를 대상으로 어떠한 행동전략을 사용하고 있는가? 에 대한 답을 발견할 수 있다.

따라서 본 연구는 특정기초지방정부가 목표를 달성하기 위하여 정책의제화를 하고 정책결정과정에서 이를 수용시키기 위하여 과업환경행위자에 대해 행사하는 행동을 분석함으로써 특정지방자치단체의 문제해결행태로서의 정책의제형성과정모형과 정책결정과정모형을 발견하는데 연구목적이 있다.

## II. 이론적 틀

### (1) 정부간관계와 정책형성

정부간관계(intergovernmental relationships)개념은 1930년대 미국의 연방주의 정부시스템분석에 기원을 두고 있고, 동 개념의 적용영역은 확장을 하여 왔다(Agranoff, 1990: 1).

이 개념은 각국의 연방정부나 단일정부현상을 이해하는 핵심적 개념으로 등장하여 사용되고 있으나, 그 구체적 의미에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.

정부간관계란 모든 유형 또는 정부단위들 사이에서 일어나는 중요한 상호작용체계라고 정의할 수 있다(Anderson, 1960; Agranoff, 1990: 1). 그런데 Wright(1988)는 정부간관계 개념에 정부부문의 행위자간 관계뿐만 아니라 정부부문과 상호작용하는 민간부문의 행위자들도 포함시키고 있다. 또한 정부간관계를 Dunleavy(1981)는 공식적 정부 외에 정당과 준정부조직 및 노조 등의 비정부조직을 포함하는 개념으로 정의를 하고 있고, Rhodes(1981)는 여러 정책행위자들 간의 정책네트워크로 개념화한다.

Wright(1988)는 정부간관계의 성격을 연방주의와 비교하며 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 연방주의는 연방정부와 주정부간의 관계를 강조하는 반면, 정부간관계에서는 모든 형태와 수준의 정부들 간에 일어나는 다양한 상호작용을 분석한다.

둘째, 연방주의는 법적 권한이나 공식적 행위 등 법적 접근에 주로 의존하지만, 정부간관계는 법적인 초점 외에 비공식적이고 보이지 않는 행동에도 관심을 갖는다.

셋째, 연방주의는 계층제적인 권한관계를 전제로 하나, 정부간관계는 반드시 정부들 간의 상하관계를 가정하지는 않는다.

넷째, 연방주의는 정책문제에 커다란 비중을 두지 않는 반면, 정부간관계에서는 정부들 간에 정책이 형성되고 집행되는 방식과 결과에 관심을 갖는다.

Agranoff(1990: 2: 9-35)는 정부간 관계의 적용범위를 다섯 가지로 유형화하였다. 첫째로 중앙과 지방간 및 지방간 관계와 같은 공간적 차원, 둘째로 정책결정이나 정책집행과 같은 정책적 차원, 셋째로 법과 보조금 및 규제 그리고 재정관계와 같은 구조적 차원, 넷째로 행위자들의 행태와 같은 행태적 차원, 다섯째로 정부간에 상호작용 하는데 사용하는 거래나 조정 및 통제장치 등의 관리적 차원이다.

본 연구는 정책형성에서 정부간 관계의 행태적 차원을 분석하는데 초점을 둔다. 이처럼 정책형성에 관련된 여러 조직들 간의 관계를 설명하는 이론을 Hanf & Scharpf(1978) 등 구조주의자들은 조직간 정책형성론(inter-organizational policy studies)라고 한다. 이들이 통치불능의 위기(crisis of ungovernability)로 나타나는 정책실패의 원인을 규명하는 과정에서 발견한 것은 정부의 문제해결구조 속에 내포되어 있는 여러 조직들 간의 연계였다. 정책형성에는 다양한 정부조직들뿐 아니라 준정부기관과 민간부문이 서로 관련되어 있다는 것이다. 따라서 정책형성은 어느 한 조직뿐 아니라 다른 조직들의 선택에 의존하므로 서로 다른 목표와 이익을 갖고 상이한 전략을 행사하는 여러 행위자들에 의한 상호작용의 결과로서 이해해야 한다. 여기서 말하는 정책형성이란 환경으로부터 투입에 관련되는 정책의제형성과 이를 정책으로 만드는 전환과정인 정책결정을 포함한다. 정책의제형성은 환경으로부터 사회문제를 정부시스템에 투입하는 것으로, Cobb & Ross(1976)는 주도집단이 누구냐에 따라 외부주도모형과 동원모형 및 내부접근모형으로 구분한다. 그리고 정책결정은 투입된 정책의제를 해결하기 위한 해결책(정책)을 만드는 것으로, Allison(1971)은 결정에 관여하는 집단의 응집성정도에 따라 합리모형과 조직모형 및 정치모형으로 구분한다.

## (2) 지방정부간 갈등과 지방정부의 갈등해결행동

상호작용적 관점<sup>1)</sup>의 지방정부간 갈등(local intergovernmental conflict)이란 정부시스템

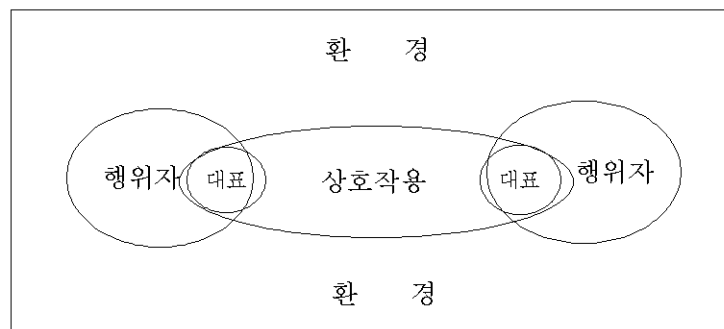
1) 갈등을 보는 관점은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째로 갈등을 부정적으로 보는 관점은 갈등을 바람직하지

에서 이루어지는 정책형성에서 지방정부간에 가치나 목표 및 이익 그리고 권력이나 자원 등을 둘러싸고 대립하는 상호작용을 의미한다. 갈등은 서로서로 반대적으로 행동하는 상호의존적인 행위자들이 관련되는 의식적 행동으로 볼 수 있기 때문이다. 그러한 행동은 행위자간의 목표나 가치 또는 이익의 단순한 부조화 이상에 관련된다. 그것은 상호간에 그들의 지위를 변화시키려고 시도하는 행위자들의 고의적 간섭과도 관련된다,

갈등개념은 기본적인 이익이나 가치 등을 가지고 있는 행위자들 사이의 관계가 포함되어 있다. 갈등은 다양한 방법으로 연결된 행위자들의 상호작용 속에서 발생한다고 볼 수 있다. 이러한 상호작용은 환경요인과 행위자나 그들 대표자의 특성에 의해 조건지워지지만, 아슬아슬(critical)하게 진화(전개)되는 관계이다(Buntz & Radin, 1983: 403-404).

따라서 지방정부간 갈등개념에는 행위자들의 상호작용이 발생하는 환경 및 행위자나 그들의 대표와 이들의 상호작용이 포함된다<그림 1>.

<그림 1> 지방정부간 갈등개념의 구성요소



자료: Buntz & Radin(1983: 403) 수정

대립하는 행위자들의 상호작용이 발생하는 환경에는 일반적 환경과 구체적 환경으로 나눌 수 있다. 일반적 환경은 연구대상인 행위자들에 실제적 또는 잠재적으로 영향을 미치는 모든 외적 조적으로 정치적 환경·행정적 환경·경제적 환경·사회문화적 환경·기술적 환경·자연적 환경을 포함한다. 그리고 구체적 환경은 연구대상인 행위자들에 직접적으로 영향을 미치는 과업환경으로 다양한 공공부문과 민간부문 및 제3부문의 행위자들이 포함된다. 이를테면 특정기초지방정부를 둘러싼 과업환경범주에는 다른 기초지방정부와 광역지방정부 및 중앙정부 그리고 시민이나 시민사회단체 등이 포함된다.

지방정부간 갈등에서 대립하는 행위자란 정부시스템의 정책과정에서 자신의 목표 또는 이익을 반영시키기 위하여 영향력을 행사하는 개인이나 조직을 의미한다. 본 연구에서 갈등당사자로는 기초지방정부를 들 수 있다.

이들 행위자들은 문제를 해결하기 위하여 상호작용한다. 행위자들의 상호작용이란 어떤 행위자의 행동에 대하여 다른 행위자의 행동이 뒤따라 일어나거나 또는 그런 행동에 자극을 받아 일어나는 것을 말한다(Homans, 1950: 1). 정책형성에서 행위자는 과업환경을 구성하는 행위자들에 대하여 자신의 목표를 달성하기 위하여 다양한 행동전략을 사용한다. 이를테

못한 것으로 보아 갈등관리전략으로 갈등제거를 제시한다. 둘째로 갈등을 긍정적으로 보는 관점은 갈등이 순기능적일 수 있다고 하면서 갈등관리전략으로 갈등해결방안을 찾는다. 셋째 갈등을 상호작용적인 것으로 보는 관점은 갈등의 역기능과 순기능을 인정하면서 갈등관리전략을 다양한 측면에서 모색한다(Robbins, 1974: 11-20).

면 Duverger(1972)는 이익집단이 정부에 사용하는 행동전략으로 권력수준의 직접행동과 대중수준의 간접행동으로 나누고 있다, 전자는 이익집단이 정부에 직접 참여하거나 직접 접촉하는 영향력 행사방법으로 의회나 정부기구에 참여·당국자와 면담과 합동회의 등의 엘리트대표·정책건의나 연구조사를 통한 자료 등의 정보제공·선거운동 등의 정치적 지지·사적 친분관계를 이용한 교섭·향응이나 정치자금 제공 등 돈의 흐름을 들 수 있고, 후자에는 이익집단이 정부에 대하여 대중의 힘을 이용한 간접적이고 우회적인 영향력 행사방법으로 담화문·성명서·설명회·캠페인·공개토론회·공청회·연구조사를 통한 유리한 정보제공 등의 선전이나 여론형성방법과 데모·시위·농성·파업 등의 폭력적 방법을 들 수 있다.

Ripley & Franklin(1984)은 의회에 대한 관료제의 행동전략으로 공식적 상호작용에 속하는 공청회와 비공식적 작용에 속하는 전화호소·방문·점심과 카테일파티·문서발표·연구보고서·제3자이용·정보이용 등을 제시한다.

또한 Lauman & Knoke(1989)는 조직간 행동전략변수로 정책쟁점에 대한 정보흐름·돈과 인사 및 권위 등의 자원흐름·위원회나 임시동맹(조직연합) 등의 경제침투를 들고 있다.

### III. 정책사례분석

#### -당진항지정 정책사례-

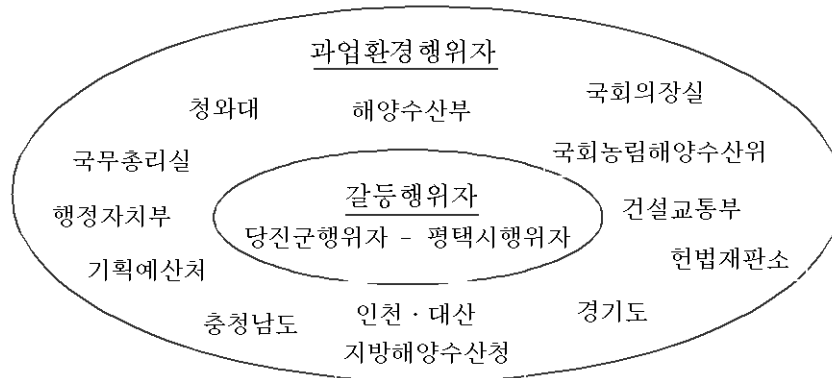
#### 1. 갈등행위자와 과업환경행위자

당진항지정 정책사례의 갈등행위자는 기초지방정부인 당진군과 평택시이다. 당진군행위자에는 당진군집행부와 군의회 및 당진군시민사회단체인 당진항지정범국민추진위원회(위원장, 김천환 군의회 부의장)와 당진군개발위원회(위원장, 이길조) 및 당진군민이 포함된다. 당진군집행부는 2001.2.6. 당진항지정 및 항만관련 업무수행을 위한 항만개발팀(총괄: 부군수, 팀장: 기획감사실장, 총 9명)을 발족시키고 당진항지정을 위한 계획수립과 자료수집 및 홍보, 항만관련 기관과 단체와 지원협의, 당진항지정에 따른 항만건설관리방안마련 등의 기능을 수기로 하였다. 당진군의회도 2000.7.20. 당진항지정특별위원회(위원장, 이덕연 의원, 총 6인)를 구성하였다. 또한 2000.9.7. 당진군내 100여개 기관과 사회단체가 참여하는 공사와트너십조직으로 당진항지정범국민추진위원회(이하 당진항추진위)가 출범하였다. 당진항추진위는 상임위원장으로 당진군의회 김천환 부의장을 선출하고 9명의 공동위원장체제하에 집행부조직을 구성하였고, 당진항지정을 위한 논리개발과 다양한 활동을 하기로 하였다.

평택시행위자에는 평택시집행부와 시의회 및 평택시시민사회단체인 평택항발전협의회(회장, 유천형)와 평택항분리반대범시민투쟁위원회(위원장, 유천형)와 평택시민이 포함된다.

이들 두 기초지방정부를 둘러싸고 있는 과업환경행위자에는 광역지방정부인 충청남도과 경기도가 있고, 중앙정부로는 주무부처인 해양수산부(대산지방해양수산청과 인천지방해양수산청)를 중심으로 청와대, 국무총리실, 행정자치부, 건설교통부, 기획예산처, 감사원이 있으며, 국회에는 관할위원회인 농림해양수산위원회와 국회의장실이 있고, 마지막으로 사법기관으로 헌법재판소가 포함된다. 1999.4.1. 충청남도는 당진군수의 정책지원요청으로 당진항지정을 지원하기 위한 정책지원팀을 구성하였다.

#### <그림 2> 당진항지정 정책사례에서 갈등행위자와 과업환경행위자



## 2. 갈등 행위자의 과업환경 행위자에 대한 갈등해결 행동

### 1) 당진항지정 정책의 제화와 갈등 태동 및 확산

1998년 7월 10일 해운업을 경영하는 당진해운 전문 이병성과 아산해운대표 신철식 등이 당진항 명칭을 회복하자며 당진항지정문제를 사회문제화하였고, 1998년 9월 당진군수 김낙성은 평택항내에 있는 당진수역과 항만시설에 대해 당진항분리지정의 필요성과 당위성을 입증하는 계획수립을 지시함으로써 지방정부의 정책의제로 공식화되었다.

당진군의 당진항분리에 대한 정책문제제택은 평택항을 관할하는 평택시와의 갈등을 태동시켰다. 이러한 갈등발생은 당진항분리지정에 대한 당진군과 평택시의 이해관계차이에서 명백하게 나타난다. 당진군이 주장하는 당진항지정의 당위성은 다음과 같다. 첫째 역사적으로 당진(당나루)은 삼한시대 이후 대중교역의 중심지다. 둘째 지방자치의 정체성측면에서 당진의 수역과 항만시설에 대한 당진항 명칭사용은 당연하다. 셋째 형평성측면에서 국내 28개 무역항 중 유일하게 당진항만이 타도의 지역명칭을 사용하고 있다. 넷째 경제적측면에서 당진항이라는 브랜드 활용을 통한 지역발전도모가 요구된다. 다섯째 국가정책측면에서 국토의 균형발전과 수도권 물류집중의 완화가 필요하다. 여섯째 명칭은 속성을 내포할 수 있어야 하나, 평택항이라는 명칭은 당진지역의 항만시설과 당진지역이라는 속성을 포함하지 않고 있다.

이에 대해 평택시는 당진항분리지정을 반대하는 논거를 제시하고 있다. 첫째 개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 시기적으로 부적절하며, 둘째 항만의 제휴와 통합이라는 국제적 추세에 역행하고, 셋째 분리시 하역능력 확보가 곤란하고, 넷째 평택항이 이미 홍보되어 분리시 대외적 위신과 신용도가 하락하고 외자유치가 곤란하다. 또한 다섯째 불법어로와 해난사고 발생시 책임소재가 불분명하고 선박충돌 위험이 있고, 여섯째 당진항분리지정 선례로 다른 지역항 분리요구가 촉발될 수 있고, 일곱째 동일배후 경제권하의 개발과 화물확보 경쟁 및 중복투자의 우려가 있으며, 마지막으로 분리시 당진과 평택 및 충남과 경기간의 갈등이 심화될 수 있다(당진군, 2005: 25-26).

이후 당진군은 당진항분리지정문제와 연결하여 해상도계문제를 헌법재판소에 권한쟁의소송을 냄으로써 갈등을 확산시켰다. 당진항지정문제는 평택당진항 통합명칭이라는 조정안으로 해결이 되는 과정에서 해상도계소송취하문제를 놓고 당진군과 평택시 및 해양수산부 간에 갈등이 나타났다. 특히 허성관 해양수산부장관이 내가 알고 있는 상식으로는 바다에 행

정구역이 없다는 해상도계분쟁을 무시하는 발언으로 해양수산부와 당진군은 대립하게 된다.

## 2) 당진항지정 정책결정과정에서 갈등해결행동경로와 전략

당진항지정 정책결정과정에서 당진군행위자(집행부와 당진군의회 및 당진군시민사회단체)는 정책결정과정에서 당진군의 목표를 관철시키기 위하여 자신을 둘러싸고 있는 다양한 과업환경행위자들에게 권력수준이나 대중수준의 다양한 행동전략을 사용하고 있다.

### (1) 권력수준의 직접 행동

#### ① 정책건의

정책건의란 행위자들이 정책결정자들에게 자신이 추구하는 목표나 이익을 반영할 수 있도록 건의서·진정서·의견서·탄원서·청원서 등을 통하여 문제해결에 유용한 정보를 투입하는 것을 말한다. 여기서 정보란 정책결정자에게 의미가 있고 현재나 미래의 행동이나 결정을 위해 가치가 있을 것으로 판단되는 형태로 처리된 자료를 말한다.

<표 1> 당진군(집행부와 당진군의회 및 당진군시민사회단체)의 정책건의

당진군의 정책건의	과업환경행위자의 답변
1998.11. 당진군, 대산지방해양산청에 항명청 일원화를 건의	대산지방해양수산청, 당진군의 건의사항을 해양수산부장관에게 건의
1999.2. 충청남도, 해양수산부에 당진군의 당진항지정 건의사항을 건의하고 협조의뢰	해양수산부, 동일항로를 분리지정시는 관리운영상 효율적 관리가 어려워 불가하다는 의견통보
1999.4.7. 당진군의회, 4개 기관(국회, 해양수산부, 인천해양수산청, 충청남도)에 당진항지정 건의	해양수산부(4.17), 당진항지정 불가입장통보
2000.8.21. 당진군의회, 대통령·국무총리·해양수산부·행정자치부·인천청장·대산청장에 정책건의서제출	해양수산부(9.4), 당진항 분리지정 불가통보
2000.8.24. 당진군의회, 국회청원서 당진항지정 및 해상도계 확정요구제출	2001.2.20. 국회, 농림해양수산위원회에 상정(송영진 의원)
2000.9.22. 당진군, 해양수산부에 당진항지정 건의	
2000.10.6. 당진군추진위, 충청남도를 경유하여 해양수산부에 당진항지정 촉구건의	해양수산부, 분리지정이 불가하다는 일관된 회신
2000.11.28. 당진항추진위, 5개 기관(청와대·국무총리·국회의장·해수부장관·충남도지사)에 당진항지정 진정서제출	
2001.3.7. 충청남도, 국무총리·건교부·해양수산부에 당진항지정을 위한 정책결정촉구건의	

2001.9.27. 당진군의회, 해양수산부에 당진항 지정 군민정서 탄원서 제출	
2001.11.8. 당진군, 해양수산부 방문하여 당진군분리지정 당위성을 자료를 포함한 당진군 의견제출	해양수산부 동향, 평택시 의견서가 제출되는 대로 빠른 시일 내에 당진항지정문제를 중앙항만정책심의위원회에 상정예정
2001.12.8. 당진군, 제17차 중앙항만정책심의위원회에 당진군 자료제출	
2002.3.6. 당진군의회, 국회의장에게 당진항 분리지정을 촉구하는 청원제출(송영진의원 소개로)	
2002.5.28. 당진군, 국회농림해양수산위원회에 당진항지정 촉구건의	
2002.5.31. 당진군, 해양수산부에 34개 단체가 서명한 당진항분리지정 탄원서제출	
2002.8.5. 당진군의회, 청와대·기획예산처장관·감사원장·국회의장·해양수산부장관에게 평택항에 대한 개발부당성 및 건설중단 탄원서 제출	
2002.9.5. 당진군수, 해수부장관에게 당진항 지정촉구 서한문전달	
2002. 9.10. 당진항 추진위, 해수부장관에게 당진항지정촉구 탄원서제출	
2002. 9.13. 충청남도 10개 시장군수협회, 해수부장관에게 당진항지정촉구 건의서 제출	
->당진군과 당추위 의견, 평택당진항 수용에 긍정적	2003.4.29. 해양수산부, 당진군에 ‘평택당진항’ 수용의견제시
2003.6.7. 당진군, 해수부에 평택당진항 명칭 조정관련 의견서제출	
2003. 6.13. 당진군의회 당진항특별위, 해수부에 평택당진항 통합명칭 수용의견제출	
2003.7.31. 당진군개발위, 해양수산부에 당진항지정 탄원서제출 및 조기지정요구	

당진군의 집행부와 당진군의회 및 당진시민사회단체는 자신들이 정책문제화시킨 당진항분리지정문제를 관철시키기 위하여 주무부처인 해양수산부를 중심으로 청와대와 국회 등 과업환경행위자들에게 진정서나 탄원서 및 의견서 등을 포함하는 정책건의를 지속적이고 반복적으로 하고 있다.

당진군 집행부는 당진항분리지정문제를 정책문제화한 후 상급지방정부인 충청남도나 해양수산부나 국회농림해양수산위원회 등의 중앙정부에 문제해결을 건의하고 있다. 이를테면 당진군집행부는 1998.11. 대산지방해양산청에 항명칭 일원화를 건의하였고, 2000.9.22. 해양수산부에 당진항지정을 건의하였으며, 2002.5.28. 국회농림해양수산위원회에 당진항지정 촉구를 건의하였다.

당진군의회도 광역지방정부나 중앙정부 및 국회 등에 전방위적인 정책건의를 하고 있다. 예컨대 당진군의회는 2000. 8.21. 중앙정부부처에 제출한 정책건의서에서 당진이 국내나 국제 무역항과 대비하여 봐도 규모·시설·산업·환경·물류량에서 손색이 없음에도 항만명칭을 사용하지 못하고 있는 유일한 지역으로 당진항지정을 요구하고 있다. 당진군의회는

2002.3.6. 국회의장에게 제출한 청원서에서 지난해 12.28. 중앙항만정책심의위원회에서 당진항지정에 아무런 문제가 없다는 공감대가 형성된 해양수산부와 해양전문가 대부분이 당진항지정을 기정사실화하는 현실에서 평택시가 당진항분리지정을 반대하는 국회청원 등 정치와 힘의 논리로 밀어 붙이려는 작태는 옳지 않다며 행정적 절차에 의해 당진항 조기 지정을 촉구하였다.

또한 공사파트너십으로 구성된 당진항추진위는 상급광역지방정부인 충청남도를 경유하거나 직접 중앙정부에 건의서나 진정서를 제출하여 당진항 지정을 요구하고 있다. 2000. 11. 28. 당진항추진위가 5개 기관에 제출한 진정서 내용은 첫째 대부분 당진수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 분리해 당진항으로 지정해 줄 것, 둘째 현재 인천과 대산지방해양수산청으로 이원화되어 있는 관할권을 행정구역과 일치하도록 이관시켜 줄 것, 셋째 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것, 넷째 국가 소유 항만의 전용 및 운영권을 자치단체에 이관할 것 등이다.

2003.6.3. 당진군은 당진항지정관련 군내기관과 단체장워크숍을 개최하여 의견을 통합한 후, 6.7. 해양수산부에 평택당진항 명칭조정에 대한 의견서를 제출하였다. 의견서 내용을 보면 우리의 궁극적 희망은 당진항지정이지만 양지자체간의 화합과 발전을 위해 불가피하다면 ‘평택당진항’ 통합명칭 부여에 동의하며, 해상도계관련 권한쟁의심판은 별개사안으로 처리를 요망하며, 단 헌법재판소에 계류중인 해상도계문제는 현재의 결정에 따른다는 것이다. 또한 당진군의회와 당진항특위는 해양수산부의 합동조사단안인 ‘평택당진항’ 통합명칭안을 수용하는 의견서를 해수부에 제출하였다.

그러나 당진군과 해양수산부 사이에는 당진항지정문제가 해결되어 가는 시점에서 해상도계소송문제해결을 놓고 갈등을 보이게 되는데, 이는 당진군행위자와 해양수산부의 방문면담 등의 활동과정에서 알 수 있다. 2003. 7.31. 당진군개발위는 당진항지정 탄원서를 제출하기 위하여 해수부를 방문하여 장차관 면담을 요구하였으나 사전시간 조정 등을 이유로 거부되었고 로비에서 윤종호 서기관과 장시간 대화를 한 후 탄원서는 이상만 항만국장에게 전달하며 조기지정을 요구하였다.

한편, 당진군의 관할지방정부인 충청남도는 당진군의 정책건의를 수용하여 중앙정부에 다시 건의하거나 협조의뢰를 하는 행동을 하고 있고, 충청남도의 10개 시장군수협회도 해양수산부에 당진항의 정책건의를 지원하는 건의서를 제출하였다.

## ② 경계침투

경계침투란 행위자들 사이에 정책문제를 논의·조정·해결하기 위해 공통으로 가지는 상호접촉통로를 말하는 것으로, 면담·협의·회의·간담회·위원회(협의회나 심의회)·공동연구 등의 공식적 연계와 학연·혈연·지연 등의 비공식적 연계가 포함된다.

### <표 2> 당진군행위자의 과업환경행위자에 방문면담



날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	면담 및 답변 내용
1999.5.10.	당진군집행부	해양수산부	부군수 외 5인, 당진항지정 필요성을 설명 ->해수부, 원론입장 견지하며 불가입장 교수
2000.3.20.	충남도지사	해양수산부	충남도지사, 당진항지정의 당위성과 당진군민 및 충남도민 정서전달 ->해수부, 당진항지정이 국회에 청원 계류중이므로 청원처리결과수용
2000.5.27.	당진군집행부	국회농림수산위원회	당진항지정 협조요청
2000.7.25.	당진군과 충남도 공무원,	해양수산부	당진항지정 촉구건의
2000.9.27.	당진군수, 군의장, 당진항추진위관계자	해양수산부	당진항지정 촉구건의
2000.10.2.	충청남도지사	해양수산부	당진항지정 건의
2001.1.19	당진군집행부	해양수산부 항만정책과	기획담당 외2명, 당진항분리지정 건의와 국민정서 전달 ->해수부, 만으로 형성되어 있어 분리지정 지난입장 견지
2001.1.19.	당진항추진위	해양수산부 항만정책과	추진위원장의외 9인, 당진항지정을 지역개발과 주민의 입장에서 검토요구 ->해수부, 기존 입장고수
2001.3.29.	당진항추진위	해양수산부	사무국장외 5인, 방문면담
2001.4.9.	당진항추진위	국회농림수산위원회 위원장	위원장, 당진항지정 협조약속
2001.4.16	당진항추진위	해양수산부장차관	해수부입장, 당진항분리지정에 긍정 검토중 임을 암시.
2001.4.19.	당진군, 군의회	해양수산부장관	군수와 군의장, 당진항 조기지정건의 및 국민정서 전달 ->해수부장관, 시기를 화답할 수 없지만 긍정적 약속
2001.5.28.	당진군집행부	해양수산부와 국회	감사기획실장외 5인, 해수부에는 해양수산부장관교체에 따른 업무보고시 당진항지정문제를 삽입하여 긍정적으로 추진할 수 있도록 요청. 송영진의 원에게는 당진항지정이 관철될 수 있도록 적극적 협조요청 ->해수부, 당진항과 진해항은 검토중임(담당사무관과 직원은 적극적, 과장은 소극적) ->송영진의원, 당진군에서 추진하는 사항을 상세히 알고 있으며, 기회가 있을 때마다 해양수산부장차관에게 요구하고 있고 동료의원들에게도 부탁드리고 있고 적극 협조약속

2001.10.4.	당진군대표단	해양수산부장관	당진군수, 국회의원, 군의회의장, 당진항추진위집행위원장 등, 해수부의 당진항지정에 대한 의견요구 ->해수부장관, 당진항분리지정문제를 중앙항만정책심의회에 상정약속
2002.2.15.	당진군대표단	해양수산부와 국립농림해양수산위원회	당진군수, 군의회의장과 부의장, 기획실장, 기획담당, 당진항추진위관계자 등, 해수부와 국회를 방문하여 당진항 지정촉구와 협조의뢰
2002.3.28.	충남부지사	해양수산부차관	당진항지정 조기촉구, 지방선거후 매듭확인
2002.5.26.	당진부군수, 지역국회의원	국립농림해양수산위원회(전문위원 및 입법조사관)	당진지정협의를 국비지원요청. ->답변, 좋은 결과가 나오도록 노력하겠다고며 해수부에 분리지정의 당위성을 전달할 것임을 약속
2002.7.30.	충남도지사	해양수산부장차관	당진항지정촉구
2002.8.6.	당진군과 당진군의회(군수와 군의장)	해양수산부장관	당진항분리지정 당위성 설명
2002.9.16.	당진기관단체장	해양수산부장관	당진항지정 탄원서제출 및 조기지정 촉구건의
2003.1.27.	당진항추진위	해양수산부	당진항분리지정 지연항의 및 합동조사단 공정성 보장요구
2003.5.6.	당진군의회	해양수산부차관	당진항지정 해양수산부 의견청취
2003.5.7.	당진군수	해양수산부 기획관리실장	방문면담
2003.5.27.	당진군의회, 당진항추진위, 당진군개발위 관계자	해양수산부 기획관리실	당진항지정 관련협의
2003.6.18.	당진군수	해양수산부차관	통합명칭과 해상도게송문제 협의
2003.7.31.	당진군개발위	해양수산부	
2004.5.6.	국회의원당선자, 당진군수권한대행, 군의회의장	해양수산부차관	당진항지정과 항만개발지원건의
2004.8.31.	당진군대표단	해양수산부장관	평택당진항'명칭 지정건의와 건의서 전달

당진군 행위자들의 해양수산부에 대한 방문 면담결과는 2001년 1월 까지는 처음의 불가 입장을 고수하고 있다. 예컨대, 2001.2.6. 당진항 추진위의 김천환 추진위원장 외 9명이 해양수산부의 항만정책과장을 면담한 결과를 보면 다음과 같은 이유를 들어 당진항지정에 난색을 표하였다. 첫째 항만의 지정은 지방행정구역 위주보다는 국가적 측면을 고려하여 지정한다. 둘째 당진항의 분리지정과 관할청 이관은 동일수역과 동일항로를 이용하는 항만관리와 운영에 지장을 주고, 항만관리를 위한 기구와 인원 및 예산의 수반으로 작은 정부구현에 위배된다.

그러나 2001. 2.19. 당진시대 김태숙 기자가 노무현 해양수산부장관을 면담시 노장관은 당진항지정이 가능하다고 보며 관리운영방안이 문제인데 항만명칭과 관리문제는 분리추진이 가능하다는 입장을 제시하여 당진항지정에 대한 긍정적 입장을 피력하였다. 이후 해양수산

부의 당진항지정에 대한 정책입장은 변화를 보이게 된다.

2001. 4.16. 당진항추진위 관계자들이 해양수산부의 신임 정우택장관과 홍승남차관을 면담하였을 때, 정장관은 당진항분리지정이 어렵지만 실무진에 검토를 지시하여 당진항지정 검토결과를 통보하겠다고 하였으며, 홍차관은 당진항분리지정이 논리적으로 타당성이 있으며 이를 신중히 검토중이라고 밝혔다. 이러한 해양수산부의 입장은 4.19. 당진군수와 군의회의장이 해양수산부장관을 만났을 때에도 다시 한번 확약을 받았다.

2001.10.4. 당진군대표단(국회의원, 당진군수, 군의회의장, 당진항추진위 집행위원장 등)은 유상남 해양수산부장관을 방문하여 해양수산부의 정책결정에 대한 군민정서와 시위계획을 전달하고 해양수산부의 입장을 밝혀 달라고 요구하였다. 이에 대해 해양수산부장관은 당진군이 요구하는 당진항지정문제는 행정적 절차가 수반되어야 하므로 분리지정을 전제로 해양항만정책심의위원회에 상정토록 하겠으며, 해수부와 당진군 및 평택시의 3자간 실무협의회를 구성기로 약속하였다.

또한 당진군행위자들은 해양수산부를 방문하는 것 외에 국회농림해양수산위원회를 방문하여 당진항분리지정을 설명하면서 협조를 요청하고 있다. 당진군이 국회와 접촉할 때에는 당진군국회의원의 매개역할이 이루어지고 있다. 당진군행위자들은 주무부처에 직접적으로 정책수용을 하기를 요구하면서 간접적으로 국회를 동원하여 해양수산부의 관할국회상임위원회가 해양수산부에 영향력을 행사하도록 하는 행동전략을 사용하고 있다. 한편, 당진군의 상급지방정부인 충청남도는 해양수산부를 방문하여 당진군의 정책건의가 수용될 수 있도록 촉구하고 있다.

이처럼 당진군행위자들은 당진항의 분리지정을 위한 노력을 하였으나 정책결정이 지연되자 이들은 주무부처를 방문하여 항의하는 행동전략을 사용하였다. 2003.1.27. 당진항추진위 김천환 위원장은 해양수산부 이종천 항만국장을 방문하여 지난 12월 26일 중앙항만정책심의회에서 당진항분리지정에 대해 결정을 내렸다는 당초 약속을 어기고 합동조사단을 구성하기로 한데 대하여 강력 항의하고 합동조사단의 공정성 보장을 요구하였다. 이에 대해 이종천 항만국장은 조사단이 학자적 양심으로 공정하게 보고서를 만들 것이라고 믿는다면서 3월말까지 조사보고서가 올라오면 반드시 결론을 내겠다고 약속하였다.

2003.5.6. 당진군의회의원들은 해양수산부차관을 방문하여 해수부의 의견을 청취하였는데, 해수부차관은 당진쪽에서는 달라고 하고 평택쪽에서는 안준다고 하니 해결이 안되는 것이라고 하면서 양지자체의 'win-win전략'으로 화합과 합의하에 한발씩 양보하여 해결하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

2003.5.27. 당진군행위자들이 해양수산부를 항의방문한 자리에서 행정이나 의회 및 군민들은 '평택당진항' 통합명칭에 대해서는 어느 정도 호감을 갖고 있으나, 다만 해수부에서 계류중인 권한쟁의심판을 취하하여 달라는 데 거부감을 느끼고 항지정과 별개로 처리하여 달라고 요구하였다. 이에 대해 해수부 기획관리실장은 평택당진항 통합명칭으로 간다면 항계내에서 소송중인 소를 취하하여야 하며, 그래야만 평택측을 설득할 수 있고 그런 방법으로 추진하게 될 것이고, 예산관계는 석문부두 설계비 17억원을 기획예산처에 신청했고 기타 투자개발비는 연차적으로 반영할 것이라고 말하였다.

같은 날 손학규 경기도지사는 허성관 해수부장관을 방문면담한 자리에서 당진군이 평택서부두 지면등록관련 헌법재판소에 계류중인 권한쟁의심판청구소송을 취하할 경우 합동조사단에서 제시한 '평택당진항' 통합명칭을 수용할 것임을 시사하였다. 이에 5.28. 해수부는 합동조사단장 명의로 당진군에 평택항명칭조정안에 대한 협조를 요청하면서 당진군(군과군의

회 및 시민단체)의 의견을 5월 30일까지 제출할 것을 요구하였다

2003.6.18. 당진군수가 해양수산부차관을 방문면담한 자리에서 통합명칭문제에 대해서는 공감을 하였으나, 해상도계소송취하문제를 놓고 옥신각신하는 갈등을 보였다. 갈등을 보이는 상태에서도 당진군행위자들은 해양수산부에 대한 당진항지정을 촉구하는 행동을 하였다. 2004.5.6. 김낙성 국회의원당선자와 권갑순 당진군수권한대행 및 김천환 당진군의회의장은 해양수산부차관을 방문면담하는 자리에서 당진항지정과 항만개발지원을 건의하였다. 이에 대해 김영남 해수부차관은 당진과 평택 소리만 들어도 스트레스가 쌓인다고 하면서 헌법재판소의 소송관계는 법적인 관계이기 때문에 거기에 맡기면 될 것이고, 양 지자체가 협의체를 구성한다고 하는데 항개발과 항발전이 크게 도움이 되고 바람직한 것이며 평택시 공무원과 민간단체의 여론을 들어보고 최대한 빠른 시일 내에 결정하겠다고 하였다.

2004.8.31. 당진군대표단(지역국회의원, 당진군수, 군의회의장, 도의회의원, 당진항추진위와 당진군개발위 관계자)은 해양수산부차관을 면담하고 '평택당진항'명칭 지정을 건의하였다. 이에 대해 해양수산부의 이상만 항만국장은 헌법재판소의 해상경계문제가 먼저 해결되어야 당진항지정에 우리가 없으며 지난 6월 평택시에 해양수산부의 입장을 강력하게 전달하였고 마무리 하는데 약간의 시간과 과정이 필요하다고 말하였고, 장승우 장관은 당진쪽 주장이 타당하고 절차상의 문제가 남아 있다고 기다려 주시기 바란다는 답변을 하였다.

<표 3> 당진군행위자의 과업환경행위자와의 협의·회의

날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	협의 및 회의 내용
2000.6.27.	충남도관계자	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.4.3.	당진군항만개발팀	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.6.20.	당진군(기획담당)과 당진항추진위(5인)	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.7.9.	당진군기획담당 외 3명	해양수산부와 국회	당진항지정용역방향 업무협의 ->해수부, 한국해양수산개발원을 전문 용역기관으로 추천 당진항지정 상황설명 및 협조요청 ->송영진의원, 적극협조약속
2001.7.24.	당진군, 당진항추진 위	충청남도	당진항지정 및 개발관련 업무협의
2001.9.19.	당진군(기획감사실 장)	해양수산부	
2001.10.8.	당진군	해양수산부	3자간(해수부와 당진군 및 평택시) 협의 회 구성 및 일정조정 등을 협의
2002.3.27.	당진항추진위(집행 위원장과 전문위원 2),와 당진군(기획담 당외 1)	해양수산부	당진항지정에 대한 해양수산부의 공식입 장요구 ->해수부, 분리지정이 협의회 의제이고, 항분리에 대한 일반모델을 마련중이며, 6.27지방선거후 당진항지정문제를 해결 방침
2002.4.16.	당진군(기획감사실 장외 2)	해양수산부 항만정책 과, 항만개발과	당진항분리지정 및 항만개발사업비 확보 방안 협의

2002.8.22.	충남도 · 당진군	해양수산부, 경기도 · 평택시	당진항지정 및 항계설정 관계관회의
2002.11.6.	당진군	해양수산부, 평택시	당진항지정관련 양지자체장 및 의회의장 연석회의
2003.10.28.	당진군	해양수산부, 평택시	당진항명칭지정관련 양지자체 의견협의
2004.5.28.	당진군	해양수산부	항명칭 부여와 항개발 및 기능재배치 등 협의

당진군의 실무자들은 중앙주무부처인 해양수산부나 국회 그리고 상급광역지방정부인 충청남도를 방문하여 당진항지정문제에 대한 실무협의를 지속적으로 하고 있다. 2001.9.19. 당진군의 기획감사실장이 해양수산부와 협의에서 당진항분리지정촉구 및 평택항 기본계획 변경시 당진군의 의견을 반영할 것을 요구하자, 해양수산부는 정치적으로 예민한 사항인 만큼 평택시와 협의이후 당진항지정은 내년도 지방선거 이후로 미루는 것을 검토하고 있다고 하였다

<표 3>에서 보는 바와 같이, 2002년 4월까지 당진군 행위자들이 해양수산부의 담당자들을 접촉한 결과 당진항분리지정에 대한 해양수산부의 의중을 파악할 수 있었는데, 해양수산부 공무원들의 행동이 과거의 부정적 입장에서 긍정적 입장으로 변화하고 있다.

<표 4> 당진항분리지정에 대한 해양수산부 공무원들의 행동

직 위	긍정적	부정적	입장보류	비 고
유상남 장관			○	
유정석 차관		○		
김영남 국장	○			
이용기 과장			○	부정적에서 입장선회
이희영 담당	○			
이종현 담당	○			
물류정책과 관계자	○			부정적에서입장선회

자료: 당진군(2005; 276).

2002.8.22. 해양수산부주관으로 해양수산부 3인, 충청도와 당진군 2인, 경기도와 평택시 2인이 참여한 가운데 당진항지정관련 해양수산부의 검토안 설명과 의견청취가 있었다. 해양수산부는 정책대안으로 네 가지 대안(1안- 현행대로 평택항을 유지하는 안, 2안- 당진항분리지정안, 3안- 평택당진항과 같이 명칭을 공동으로 사용하는 안, 4안- 법개정을 통해 지역항만개념을 도입하는 안)을 제시하고, 4안을 바람직하고 타당성있는 대안으로 판단하고 있었다. 반면 당진군은 2안을, 평택시는 1안을 찬성하였다.

2002. 11.6. 해양수산부주관으로 홀리데이서울에서 해수부 4인, 당진군 4인, 평택시 4인이 참여한 가운데 양지자체장 및 의회의장 연석회의가 열려 당진항분리지정 및 지역항만제도에 대한 수용협의를 논의하였다. 여기서 해양수산부는 지역항만제도 도입을 당진항분리지정의 차선택으로 설명하면서 양지자체의 합의를 유도했으나 당진군은 년내 분리지정을 요구하나 반면 평택시는 2007년도 분리가능으로 의견이 하였다. 이에 해수부는 당진군에서 요구한 분리지정에 대해서는 다시 한번 중앙정부에 요구할 것이라고 밝혔다 .

당진군과 평택시 및 해양수산부 간에 평택당진항 통합명칭안에 대해 공감대를 형성한 후 후 이와 연계된 해상도계분쟁취하를 놓고 갈등을 벌이는 상태에서 양지자체간 협의가 있

었다. 여기서 윤종호 서기관은 서부두해상문제는 현재결정에 따르는 것이 원칙이고 항명칭 관계는 해상도계와 별개로 처리하되, 연말 아니면 빠른 시일 내에 결정하는 것이 항만정책과의 의견이고 국장, 차관, 장관에게 보고를 방침을 받을 계획임을 밝혔다.

2004.5.28. 당진군실무자(기획감사실장과 기획팀장)는 해양수산부 항만정책과장을 만나 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배치 등에 대한 실무협의를 가졌다. 당진군 김봉환 기획감사실장은 상반기(보궐선거이전)내에 평택당진항으로 명칭을 부여하고 항계확장과 기능재배치 및 항만개발 등을 처리하여 주기를 요구하자, 해양수산부는 당진과 평택 양지자체 보궐선거이후 6월중에 중앙정책심의회를 개최하여 가부를 결정할 예정이며 항만법시행령 개정 에 따른 입법예고와 부처협의 등을 고려한다면 적어도 10월이나 12월 중에 명칭부여와 항계확정 및 항만개발과 기능재배치 등을 일괄적으로 처리하겠다고 답변하였다.

<표 5> 당진군 행위자와 과업환경 행위자의 간담회

날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	간담회 내용
2001.3.19.	당진군(부군수와 기획담당), 당진항추진 위원회장 외 8인	충남도지사	당진항의 소극적 대처에 대한 항의와 도차원의 지원요구 및 충남도+ 당진군 + 당진항추진위의 협의체구성요구 ->도지사답변, 도지사가 전면에 나서면 경기도지사가 나오게 되고 이러다 보면 정치쟁점화될 우려가 있으므로 후방에서 적극 지원하겠음
2001.4.16.	당진 민간단체(당진 항추진위)	평택 민간단체(평택 항발전협의회)	평택항발전협의회 회장과 당진항추진 위원회 사무국장이 처음 만나 아산만권 안에서 두지역이 공영할 수 있는 방안을 찾아나가기로 초보적인 합의
2001.4.24.	당진항추진위	평택항발전협의회	상호입장차이 확인. 양지역발전을 위해 상호대화 및 협력다짐. 다음 간담회에서 정치권을 포함한 폭넓은 대화의 장 마련
2002.7.26.	당진군	국회농림해양수산위원장	당진항지정관련 국회에 계류중인 청원 조기처리 요청
2003.3.20.	당진군과 당진항추진위	해양수산부의 합동조사단	방희석 위원장 간담회에서 합동조사단의 조사내용경청
2004.3.18.	당진부군수	평택부시장	항명칭 지정 및 항만개발과 기능재배치 등에 대한 간담
2004.3.24.	당진군의회의장	평택시의회의회의장	항명칭 지정과 항만개발에 대한 간담
2004.3.31.	당진항추진위	평택항발전협의회	항명칭 부여와 항만개발 및 기능재배치 등에 대한 간담
2004.5.11.	당진항추진위	평택항발전협의회	항명칭 부여와 항만개발 및 기능재배치 등에 대한 간담
2004.9.23.	당진군국회의원	평택시국회의원	항명칭과 항계문제에 대한 간담
2004.10.1.	당진군수	평택시장	당진항지정관련 간담
2004.10.8.	당진군집행부	해양수산부, 평택항만청, 평택시집행부	당진항지정관련 간담

당진군 행위자들은 다양한 과업환경 행위자들과 간담회를 갖고 당진항지정문제를 해결하려

고 노력하고 있다. 당진군은 중앙정부의 해양수산부나 상급광역지방정부인 충청남도 및 직접적인 이해당사자인 평택시와 간담회를 갖고 문제해결을 시도하였다. 이를테면 2001.3.19. 당진군은 충청남도를 방문하여 간담회를 갖는 자리에서 도차원의 지원을 요구하였고, 이에 대해 도는 후방에서 적극 지원할 것을 약속하였다. 또한 2003. 3.20. 당진군과 당진항추진위는 해양수산부의 합동조사단과의 간담회에서 합동조사단의 조사내용을 경청하였다.

2004. 3.18. 당진군수와 평택시장 권한대행(부군수와 부시장)은 평택시청에서 간담회를 가졌는데, 항명칭 부여와 항개발 및 부두기능 재배치에 대한 인식을 공유하였으며, 이후 의회회장과 시민단체 사이의 간담회를 연결되는 기폭제를 마련하였다. 3.24. 당진군의회의장과 평택시의회의장은 평택시의회의장실에서 군수와 시장 권한대행간 간담회에서 협의하였던 사항에 협의하였는데, 당진군의회의장이 적극협조를 요청하자 평택시의회의장은 분위가 성숙되었는데 평택당진항보다는 분리쪽으로 생각하는 시민들도 있다는 의견을 제시하였고, 항민간단체인 당진항추진위와 평택시발전협의회간에 협의가 이루어지도록 노력하기로 합의하였다.

2004.9.23. 당진군 김낙성 국회의원과 평택시 정장선 국회의원은 해양수산부 이상만 항만국장이 배석한 가운데 국회의원식당에서 회동하여 평택·당진항 분리지정을 기본원칙으로 한 4개 조항에 전격 합의하였다. 합의사항은 첫째 평택항과 당진항은 분리한다, 둘째 명칭은 평택항과 당진항으로 하고 통합관할은 평택항만청에서 맡는다, 셋째 양항간 경계는 양지자체간 합의에 의해 결정한다, 넷째 해양수산부는 양지자체간 합의를 최대한 존중해 수용한다는 등이다. 이후 2004.10.1. 민중기 당진군수와 송명호 평택시장이 간담회를 가졌는데, 여기서 평택시장은 평택시민의 정서가 나쁘다고 결정을 연기할 것을 요구하였다.

2004.10.8. 해양수산부주관으로 당진군과 평택시의 부단체장 간담회가 열렸는데, 해양수산부 이상만 항만국장은 9.23. 해상도계소송문제가 현재의 판결로 결정됨에 따라 당진항정 문제는 더 이상 미룰 수가 없으며 해수부가 제시한 평택당진항 통합명칭에 대해 당진군과 평택시의 의견을 물었고, 당진군은 동의를 평택시는 원칙적으로 동의하나 평택정서상 시기조정을 요구하였다. 이에 이상만 국장은 해수부안대로 평택당진항 통합명칭을 사용하고 항운영은 현재와 같이 평택항만청에서 운영하겠다고 결정을 하였다.

또한 당진군의 민간단체는 평택시의 민간단체와 간담회를 갖고 양지역의 상생발전과 당진항지정에 대한 논의를 하고 있다. 2001.4.16. 당진항추진위와 평택항발전협의회는 처음 만나 상호 상생발전의 길을 찾기로 합의하였고, 동년 4.24. 모임에서는 양 지역발전을 위해 상호대화 및 협력을 다짐하고, 다음 간담회에서 정치권을 포함한 폭넓은 대화의 장을 마련하기로 하였다. 2004.3.31. 당진군과 평택시의 시민단체대표들(당진항추진위 임원 5인, 평택항발전협의회 5인)은 송산면 성구미 동해가든에서 양지자체 권한대행간과 의장간의 간담회 연장선상에서 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배 등과 같은 그동안의 갈등쟁점에 대한 간담회를 가졌는데, 참석자 모두 자연스러운 분위기에서 서로간 입장을 대변하고 진지한 대화를 통해 바람직한 해결방법을 모색하기로 하였고 다음번에는 평택시에서 당진군과 평택시의 민간단체간 간담회를 갖기로 하였다.

2004.5.11. 당진항추진위와 평택항발전협의회는 평택시 만호리 길송윗집에서 다시 간담회를 열고 기존의 쟁점을 논의한 결과, 미해결 갈등쟁점이던 해상도계소송문제에 대해 당진군은 현재의 결정에 따르자고 한 반면에 평택시는 당진군의 원론에 공감한다는 입장을 보였고, 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배문제에 대해 당진군은 해수부에 전권위임해서 결정을

받는 것이 최선의 방법이라고 한 반면에 평택시는 해수부에 위임하는 사항에 대해 아직 입장정리가 덜 된 상태라고 말하였다. 여기에 참석하였던 평택지방해양수산청청 김성수 항무과장은 양지자체간 갈등으로 평택항 개발전체가 중단상태라고 하면서 양지자체간 원원전락이 필요한 시기이므로 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배치 등 모든 사항을 해수부에 위임해준다면 해수부에 논리적으로 해결할 수 있다고 말하였다.

<표 6> 당진군행위자와 과업환경행위자의 위원회(협의회·심의회)

날 짜	주관기관	참석자	위원회 내용
2001.8.16.	해양수산부	참석 12명(해수부 5, 당진군 3, 평택시 3, 인천지방해양수산청 1)	당진항분리지정 업무협의회
2001.10.11.	해양수산부	참석 11명(해수부 4, 인천청 1, 당진군 3, 평택시 3)	당진항지정 3자 실무협의회
2001.12.18.	해양수산부	위원장(해수부차관), 심의위원 20명중 15명 참석	제17회 중앙항만정책심의회 개최
2002.2.12.	해양수산부	해운항만전문가(3), 충남도(3), 경기도(3), 행정자치부(1), 해양수산부(3)	당진항지정 소위원회 위원위촉
2002.3.15.	해양수산부	상동	당진항 명칭부여를 위한 1차 소위원회개최
2002.6.4.	해양수산부	상동	당진항지정관련 2차 소위원회개최
2002.10.12.	해양수산부	해수부, 당진군, 평택시	양지자체 실무협의회
2002.12.26.	해양수산부	위원장(해수부차관), 심의위원 20명 참석	제19회 중앙항만정책심의회 개최

해양수산부는 당진항지정문제를 해결하기 위하여 관련 이해당사자들인 당진군과 평택시의 행위자들을 참여하는 협의회나 심의회 등 위원회를 구성하여 운영하고 있다. 2001.8.16. 해양수산부가 주관한 당진항분리지정 업무협의회에서는 양지자체의 업무를 조율하였다. 여기서 당진군은 당진군지역의 수역과 항만시설에 대해 당진항으로 분리지정하는 것은 당연하다고 한 반면에 평택시는 내년도 지방선거를 앞둔 시점에서 당진항분리는 평택시장과 경기도지사 선거에 중대한 영향을 주게 되어 반대하는 입장을 보였고, 해양수산부는 당진항분리지정에 특별한 지장이 없다는 입장을 표명하였다.

2001.10.11. 해수부와 당진군 및 평택시의 3자 실무협의회에서 당진군은 빠른 시일내 중앙항만정책심의위원회에 당진항분리지정문제를 부의할 것을 요청하였고, 평택시는 결정권이 없어 평택시장과 경기도지사의 의견을 들어 통보할 것임을 표명하였으며, 해수부는 양측의 주장에 대한 입장을 정리하여 문서로 제출하기를 바라며 검토 후 중앙항만정책심의위원회에 부의할 것임을 천명하였다.

2001.12.18. 해양수산부의 제17회 중앙항만정책심의위원회에서는 심의내용으로 3가지 정책대안(1안- 당진항별도지정, 2안- 평택항의 명칭변경, 3안- 현행유지)을 제시하고 논의한 결과, 당진항 분리와 명칭부여에 공감대를 형성하고, 다만 항계설정과 항만관리체계 및 항만개발계획 등 관련된 세부사항은 별도 협의체(소위원회)를 구성하여 차기 심의회에서 결정하기로 심의 의결하였다.

2002.2.22. 해양수산부가 위촉한 당진항지정 소위원회의 구성현황은 <표 7>와 같이, 해운항만전문가 3인, 경기도와 충청남도 각 3인, 행정자치부 1인, 해양수산부 3인 등 총 13인



이다.

<표 7> 당진항지정 소위원회 구성현황

해운항만전문가(3인)		박희석 중앙대교수, 박만현 도선사(인천지회장), 김영무(선주협회이사)
지방정부	경기도(3인)	박재향 경기도 경제항만과장, 이상기 평택시 항만경제국장, 김찬규 평택시발전협의회 회장
	충남도(3인)	이상선 충청남도 해양수산과장, 김봉환 당진군 기획감사실장, 김추운 신흥대 교수
행정자치부(1인)		박재영 자치제도과장
해양수산부(3인)		이용기 항만정책과장, 원창재 물류기획과장, 장항호 인천지방해양수산청 항무과장

자료: 당진군(2005: 249).

2002.3.15. 해양수산부는 제1차 당진항지정 소위원회를 개최하여 중앙항만정책심의위원회에서 위임한 당진항 명칭부여방식과 시기, 항계설정, 항만운영과 개발계획 중에서 가장 선결되어야 할 사안으로 당진항 명칭부여방식을 선정하고, 해양수산부는 1안(평택항에서 당진지역을 분리하여 별도항만으로 지정)과 2안(기존의 평택항 명칭에 당진명칭을 반영) 등 2가지 대안을 제시하였다. 해수부의 이용기 항만정책과장이 제2안으로 결론을 내놓고 회의를 하려고 함에 따라 충청남도과 당진군의 강한 반발로 회의는 일찍 종료되었다. 여기서 당진항분리는 전혀 고려하지 않고 당진항 명칭만을 부여하는 방안이 해양수산부의 기본입장으로 확인되었다.

이에 2002.3.19. 당진군(군수, 군의장, 당진항추진위 관계자)은 해양수산부 항만국장을 면담하여 당진항분리지정촉구 및 1차 협의회 운영의 문제점을 시정할 것을 요구하였고, 해양수산부는 2차 협의회에서 항만정책과장이 1차 협의회에서 밝힌 내용(2안이 해수부의 입장임을 밝힘)이 해수부 입장이 아님을 밝히고 회의를 진행할 것임을 약속하였다.

2002.6.4. 당진항지정관련 2차 소위원회의 결과는 첫째 중앙항만정책심의위원회의 결정내용에 대한 충청남도과 당진군의 입장을 위원들에게 전달하여 대부분 공감하는 분위기였으며, 둘째 평택측의 명칭변경안이 상당부분 설득력을 상실하고 최소한 당진항이라는 명칭이 들어가야 한다는데 공감대가 형성되었고, 셋째 그동안 당진측에 부정적이었던 이용기 항만정책과장과 물류기획과장 및 선주협회 김영무 상무의 입장변화로 당진측의 입장을 이해하게 되었으며, 넷째 중앙항만정책심의위원회의 정확한 해석을 통해 명칭변경의 논란소지를 제거할 것 등이다.

2002. 10.12. 해양수산부주관으로 해양수산부 항만정책과장 외 1인, 당진군 기획감사실장 외 2인, 평택시 항만물류과장 외 2인 등 총 8명이 참여한 가운데 열린 실무협의회에서 양지차제의 당진항분리지정에 대한 상호입장을 확인하였다. 당진군은 지역항만개념을 반대하고 당진항분리지정을 요구하였으며, 평택시는 명칭변경이나 지역항만 도입에 반대하면서 분리지정을 최대한 지연시키려는 의도를 보였으며, 해양수산부는 당진항이라는 이름을 부여해야 한다는 입장을 밝혔다.

2002.12.26. 해양수산부는 제19회 중앙항만정책심의회를 심의위원이 20명 전원이 참석한 가운데 개최하여 항만법 제3조와 제4조 및 동법시행령 제5조의 규정에 의하여 평택항의 항계를 변경하고 당진군측 항만시설을 당진항으로 명칭변경하는 안과 가능한 대안의 타당성을 심의하였다. 심의회 결론은 1안(당진항분리지정), 2안(지역항만제) 3안(현행유지)안은 물

론 기타 다른안을 발굴하고 발전시키기 위한 별도의 위원회 구성이 필요하고, 특히 양지자체의 제반여건과 실정 등을 감안하여 당진항 명칭부여와 관련하여 합동조사단을 구성하여 합리적 대안을 마련할 것이라고 결론을 유보하였다.

합동조사단은 12.26. 중앙항만정책심의회 회의이후 10일 이내에 구성하고 3개월의 활동기간을 거쳐 보고서를 작성하여 1개월 내에 항만정책심의회에 제출하게 되어 있다. 합동조사단은 현 실무협의회 위원장인 방희석 중앙대교수를 위원장으로 하고, 해양수산부가 추천하는 항만전문가 3명(KMI, KORDI, 국토개발연구원), 양지자체가 추천하는 항만전문가 2명(경기발전연구원, 충남발전연구원), 이용자대표 추천전문가 3명(선주협회, 화주협회, 도선사협회) 등 총 8인으로 구성하여 국내외 사례조사·이용자설문조사·양지자체와 시민단체의견수렴과 협의·현지실태조사·공청회 등의 활동을 하였다.

<표 8> 합동조사단 구성현황

구 분	성명과 소속
위원장	방희석 중앙대교수
위 원	이길영 대전대교수, 정봉민 KMI(해운물류항만연구센터)연구위원, 류재영 국토연구원수석연구위원, 박우선 KORDI책임연구위원, 유정복 교통개발연구원책임연구위원, 문미성 경기개발연구원책임연구위원, 김영무 한국선주협회상무이사, 윤병원 한국도선사협회해무이사, 김길석 한국화주협회사무국장
해수부	오운열 항만정책과서기관, 이종현 항만정책과사무관

자료: 당진군(2005: 391).

2003.1.28. 합동조사단 12명은 인천지방해양수산청 평택출장소와 평택시 및 당진군을 방문하여 현지조사와 함께 당진군청에서 준비한 설명회에 참석하여 논의를 하였고, 2003.2.18-2.24. 합동조사단 8명은 미국 유사항만을 견학하고, 2003.4.22. 당진군청회의실에서 합동조사단 연구결과에 대한 토론회를 개최하였다. 토론회에서 발표된 합동조사단의 연구결과는 기본원칙으로 명칭과 운영관리의 통합을 위하여 '평택당진항'으로 명칭을 변경하고 항계는 석문단지까지 확장하고 항내구역은 공동수역으로 한다는 것이다.

## (2) 대중수준의 간접 행동

### ① 세미나와 토론회

세미나는 다수의 행위자들이 특정한 주제나 쟁점을 주제로 토론하고 연구하는 방법을 말하고, 토론회는 다수의 행위자들이 특정 주제나 쟁점을 놓고 그 옳고 그름을 논의하는 방법을 말한다.

<표 9> 당진군행위자의 세미나와 토론회

당진군행위자	세미나와 토론회 내용
1999.8.27. 당진군개발위	당진항지정 해양선상 세미나
2001.2.15. 당진항추진위	당진항지정 군민토론회개최
2000.9.15. 충청남도	당진항지정과 도계관련 토론회
2001.3.23. 충청남도	당진군민과 현안사항 주민토론회
2003.4.22. 해양수산부 합동조사단	당진항지정관련 워크샵
2003.4.28. 당진항추진위	당진항지정 범국민토론회
2003.6.3. 당진군	당진항지정관련 군내기관과 단체장 워크샵개최

당진군의 시민사회단체에 의하여 당진군지정을 지원하는 논리를 개발하기 위한 세미나와 토론회가 열렸다. 이를테면 1999.8.27. 당진군개발위는 국회의원과 해양수산부 항만국장 및 개발위원 등 400여명이 참석한 가운데 당진항지정 선상토론회를 개최하였는데, 여기서 지역국회의원은 당진항지정 및 명칭변경 청원서가 국회에 계류중이므로 법령개정을 약속하였다. 2001.2.15. 당진항추진위는 군청대회의실에서 300여명이 참석한 가운데 군민토론회를 개최하였는데, 여기서 단관항추진위가 용역을 의뢰한 인하대 산업경제연구소의 용역중간보고형식으로 당진항지정의 타당성을 설명하였고 지정토론자 5명이 당진항지정에 필요한 각계의 지원방안과 대응방안을 논의하였다.

2003.4.28. 당진항추진위는 수협회의실에서 당진군의 사회단체장과 리장회장단 및 당진군개발위원장 등 30명이 참석한 가운데 범국민토론회를 열어 평택당진항 통합명칭 등을 협의하였다. 당진항추진위 황규호 집행위원장은 분리지정을 줄기차게 요구해 왔으나 평택시의 반대와 대통령과 해양수산부가 분리라는 단어에 거부감을 느끼고 있는 상태에서 분리지정만을 요구할 것인가 아니면 평택당진항 통합명칭을 거부하라 것인가 등에 대한 진지한 고민이 있어야 할 것이라는 발언이후 토론이 있었고 당진항지정과 관련한 모든 사항을 각 사회단체와 읍면리장단 회장단에서도 당진항추진위에 권한을 위임하는 것으로 하고 통합된 의견을 도출하기 위한 도와 군 및 당진항추진위간 모임을 자주 갖으며 다만 평택당진항 통합명칭으로 갈 경우 실리가 무엇인지 군에서 만들기로 한다는 결론을 도출하였다.

이후 민간단체의 토론회와 유사한 워크샵이 충청남도과 해양수산부 및 당진군에 의하여 개최되었다. 2000.9.15. 충청남도는 도청 중회의실에서 대학교수 등 항만권위자들을 초빙하여 당진항지정과 해상도계관련 워크샵을 개최하고 전문가의 자문을 받아 당진항지정과 해상도계문제에 대한 논리를 재정립하였다. 2001.3.23. 충청남도는 당진군수와 군의회의장 및 당진군개발위원장 등 당진군의 기관사회단체장과 도행정부지사가 참여하여 5대 현안(도해상 경계분쟁·당진항지정·석문국가산업단지조성·해당도개발·한보철강매각)을 협의하였다.

2003.4.22. 해양수산부의 합동조사단주관으로 당진군청회의실에서 합동조사단 5인, 해양수산부 1인, 충남도와 당진군 10인, 충남도와 군의회 2인, 당진항추진위 5인, 기타 10이니 등 총 33명이 참석한 가운데 당진항지정관련 토론회를 개최하였다. 여기서 합동조사단 방희석 위원장은 당진군 요구인 분리지정이 최적이거나 상대방 평택의 반대를 고려하여 ‘평택당진항’ 통합명칭을 채택하여 해양수산부에 제출할 예정이라고 하였다.

이처럼 당진항지정에 대한 중앙정부의 정책안이 나오고 이에 대한 시민사회단체의 의견이 수렴된 이후 당진군은 2003년 6월 3일 당진군청 대회의실에서 행정 8인(군수, 부군수, 기획감사실장, 자치행정과장, 충남도 2), 의회 15인(국회의원, 도의원과 군의원 12), 사회단체 25인(당진항추진위 6, 당진군개발위 6, 기업인협회, 참여연대 농민회, 환경운동연합, 재향군인회, 여성단체협의회, JC, 이장단협의회장, 한보철강, 동국제강, 항운노조) 등 총 59인

이 참석한 가운데 당진항지정 등에 대한 총체적 논의를 한 결과, 평택당진항 통합명칭 수용 여부에 대한 의견을 수용하는 것에 이견이 없으나 해상경계관련 현재 권한장의심판 취하에 대한 의견은 불일치하였고 다만 군에서 의지를 갖고 추진한 것을 주문하였다.

## ② 연구조사를 통한 정보제공

연구조사를 통한 정보제공이란 행위자들이 자신의 목표나 이익을 입증하거나 옹호하기 위하여 전문가의 지식을 동원하는 것으로 연구보고서의 형태로 나온다.

<표 10>당진군 행위자의 연구조사 용역내용

당진군행위자	연구조사 용역내용
2000.10.4. 당진군	충남발전연구원에 당진항지정 타당성 및 연구용역의뢰
2001.3.20. 당진항추진위	인하대에 의뢰한 당진항분리지정과 발전방향 용역출판기념회 개최
2001.7.25. 당진군	한국해양수산개발원에 당진항 항만개발구상 및 개발방향에 관한 연구용역체결
2001.9.25. 당진군	당진항 항만개발구상 및 발전방안 연구용역 1차 공청회 개최
2002.3.6. 당진군	당진항 항만개발구상 및 발전방향 최종보고회

당진군과 당진항추진위는 당진항지정의 타당성논리를 개발하기 위하여 대학이나 국책연구 워너 등 전문가집단에게 연구용역을 의뢰하여 연구보고서를 사출하여 정책결정df 유용한 근거자료로 활용하고 있다. 이를테면 2001.3.20. 당진항추진위는 연구영역보고서를 산출하여 과업환경행위자들인 해양수산부와 충청남도 등 관련기관과 필요로 하는 주민들에게 전달하였다.

또한 2002.3.6. 당진군은 당진군청 회의실에서 충청남도 2인, 당진군 8인, 당진군의회 2인, 대산지방항만청 2인, 관련업체 9인, 사회단체 7인, 지역언론 2인, 기타 3인 등 총 36명이 참석한 가운데, 연구영역기관인 인하대의 당진항만 개발구상 및 개발방향에 대하여 보고회가 열려 참석자들의 토론이 있었고 보고회시 제시된 의견을 보고서에 반영하여 항만개발 정부예산 확보와 개발촉진을 위한 정책건의 등에 적극 활용하기로 하였다

## ③ 서명운동

서명운동이란 행위자들이 자신의 이익을 반영하는 활동을 옹호하도록 시민들의 지원을 받는 것이다

서명운동은 주로 당진군 시민사회단체에 의하여 행해졌다. 199.7.19. 당진군개발위와 청년회의소는 국민 5만명 서명계획을 세워 8,963명의 서명을 받아 대통령, 국무총리, RRGL 의장, 해양수산부장관에게 제출하였고, 2002.9.20-10.30. 당진항추진위는 당진읍 등 12개 읍면에서 당진항지정 5만명 서명운동을 전개하였다.

## ④ 시위와 집회

시위와 집회는 행위자들이 정책결정자에게 요구하는 자신들의 이익이 반영되지 않을 경우 행사하는 다수의 대중을 동원한 장외투쟁을 말한다.

시위와 집회는 당진군민간단체 독자적으로 또는 당진군민간단체와 당진군이 연합하여 주무부처인 해양수산부 앞에서 이루어졌고, 이에 대응하여 평택시와 시민단체는 해수부 앞에서 맞불시위를 하였다. 2001.11.24. 평택항분리반대범시민투쟁위(수석대표: 유천형)은 당진항 분리지정반대 및 중앙항만정책심의회에 상정을 반대하는 대규모 집단시위를 600여명이 참석한 가운데 해양수산부 앞에서 하였다. 이에 대응하여 당진항추진위는 2001.12.5. 당진군의 각계각층이 참여하는 당진항지정범국민결의대회에 따른 연석회의를 개최하고 출정식을 가졌고, 12.6. 지방자치 말살하는 당정협의회 및 당진항지정을 위한 당진군민범국민결의대회를 서울 여의도 문화마당과 민주당사 앞에서 600여명 참석한 가운데 개최하여 당진항지정 성명서를 발표하고 가두시위를 벌였다.

이에 대응해 2001.12.4. 평택시는 평택시민 1,000여명이 참석한 가운데 당진항분리지정 문제를 중앙항만정책심의회에 상정하는 것을 반대하는 대규모 집단시위를 해양수산부 앞에서 열었고, 여기서 해양수산부는 중앙항만정책심의회에 당진항지정문제를 상정할 것임을 통보하였다.

양지자체의 맞불 집회와 시위는 2002년에 들어와서도 계속되었다. 2002.11.27. 당진군과 당진항추진위는 해양수산부 앞에서 당진항지정범국민결의대회를 열고 당진항분리지정을 연내에 할 것을 촉구하였다. 2002.12.13. 평택시는 해양수산부 앞에서 평택시민 1,000여명이 참석한 가운데 평택항분리반대 집단시위를 벌였다. 여기서 해양수산부는 당진항분리지정여부는 12.26. 열리는 중앙항만정책심의회에서 결정하고, 분리문제는 양시군의 합의가 있어야 가능하다는 답변을 하였다.

### 3). 해양수산부의 정책결정변화

당진군의 정책요구에 대한 해양수산부의 정책수정은 위에서 설명하는 바와 같이, 정책건의가 정부정책으로 채택되도록 당진군행위자들의 과업환경행위자들에 대한 다양한 권력수준의 직접행동이나 대중수준의 간접행동이 결합된 결과로 볼 수 있다

이처럼 당진군이 지속적으로 중앙정부나 국회에 정책건의를 관철시키려는 다항하나 영향력활동을 하자, 처음에 당진항 분리지정에 난색을 표하던 해양수산부는 불가입장에서 수용쪽으로 서서히 정책변화를 하고 있다. 이는 <표 11>의 해양수산부의 정책결정변화에 비추어 보면 알 수 있다.

<표 11> 해양수산부의 정책결정변화

날 짜	해양수산부의 정책내용
2001.3.19.	해양수산부, 당진항분리지정 불가입장정리
2001.9.18.	해양수산부, 항만법시행령입법예고(당진항분리지정 개정사항 불삽입)
2003.4.29.	해양수산부, 평택당진항이라는 통합명칭안 제시
2004.11.19.	해양수산부, 항만법시행령중 개정령입법예고(평택항의 명칭을 ‘평택당진항’으로 한다)
2004.12.21.	국무회의, 항만법시행령중 개정령의결
2014.12.30.	해양수산부, 항만법시행령중 개정령공포(평택당진항의 통합명칭사용)

2001. 3.19. 해양수산부는 인천지방해양수산청과 당진항지정 업무공조에 따른 자체 긴급회의를 개최하여 항만지정은 행정구역의 경계구분에 따라 하는 것이 아니라 국가가 전체적

차원에서 고려하고, 평택항개발로 항만시설이 확충될 경우 인근 화성군 등에서 또 다른 분리지정 요구가능성 높은 만큼 분리지정요구 수용불가로 해양수산부 입장을 정리하였다. 이에 2001. 9.28. 해양수산부는 항만법시행령 입법예고에서 평택항에서 당진항분리지정 개정사항을 불삽입하였다.

2003. 4.29. 해양수산부는 합동조사단의 연구결과를 토대로 당진군에 ‘평택당진항’이라는 통합명칭안에 대한 수용의견을 제시하였고, 이에 대해 5.2. 당진군집행부와 군의회 및 당진군개발위원회와 당진항추진위 등 당진군행위자들은 당진항지정 통합명칭 토론 및 업무협의를 하였다. 여기서 군의회와 당진항추진위는 군이 당진평택항 통합명칭을 수용하고 도계소송을 취하하면 해양수산부가 당진항개발을 위해 1천억원 이상을 지원해준다고 하니 긍정적으로 검토할 것을 요구하였고, 당진군은 당진평택항 통합명칭을 수용하는 것은 동감하며 도계문제는 어디까지나 별개로서 법에 의해 판결하기까지는 양보할 사항이 아니라고 하였다.

그러나 4.30.열린 충남도행정부지사실에서 열린 충청남도과 당진군의 대책회의에서는 해수부의 검토안 중 1안(당진항분리지정)을 고수하기로 하고, 당진항명칭부여와 관련하여 관련행정기관과 민간단체의 의견이 동일하게 표명되어야 하며, 항만개발 소요예산과 계획변경 등은 타협할 사항이 아니므로 당진항분리문제와 별개로 추진해야 한다는 결론을 내렸다.

이후 2003.5.9. 당진군에서 자문위원 14인, 당진군 3인,충남도 2인, 언론사 2이니 등 총 14명이 참여한 가운데 열린 항만개발자문위원회에서 당진항 지정문제와 도계문제는 별개 문제로 분리지정이 원칙이나, 해수부에서 통합명칭 부여시 수용하는 것으로 결론을 내리고 모든 권한은 군과 도에 위임하기로 하였다.

그러나 당진군과 해양수산부 사이에는 당진항지정문제가 해결되어 가는 시점에서 해상도계소송문제해결을 놓고 갈등을 보이게 되는데, 이는 당진군행위자와 해양수산부의 방문면담 등의 활동과정에서 알 수 있다. 마침내 당진항지정과 연계되어 미해결쟁점으로 남아 있던 당진군과 평택시의 해상도계 권한쟁심심판의 판결이 2004년 9월 23일 헌법재판소에 의해 결정됨으로써 당진항지정문제는 해결의 종착역으로 가고 있었다. 헌법재판소는 평택시가 침해한 사건 제방에 대한 관할구역(32,834.8㎡)은 당진군에 있음을 확인한다는 결정을 선고하였다.

이에 따라 2004. 10.8. 해양수산부는 당진항지정과 관련한 당진군과 평택시의 부단체장 간담회를 열어 ‘평택당진항; 통합명칭에 대한 의견을 물어서 양 지자체가 동의를 하자 ,동년 11.19. 해양수산부는 항만법시행령중 개정령(평택항의 명칭을 ‘평택당진항’으로 한다는 내용)을 입법예고하였고, 12.21. 국무회의는 항만법시행령중 개정령을 의결하여, 12.30. 해양수산부는 항만법시행령중 개정안을 공포함으로써 ‘평택당진항’의 명칭이 공식적으로 사용되게 되었다.

#### IV. 결론

본 연구는 당진항지정 정책형성과정에서 지방자치단체의 갈등해결행동을 분석한 것으로서, 당진행위자의 정책의제형성과정모형과 정책결정과정모형을 발견할 수 있었다.

##### 1. 당진군 행위자의 정책의제형성과정모형

당진항지정의 정책의제형성은 Cobb & Ross의 정책의제형성과정모형 중 외부주도모형에 속한다. 당진항지정정책은 민간기업이 주도하여 사회문제를 발의하고 당진군행위자와 평택시행위자 사이에 사회쟁점화가 되었으며 이후 당진군이나 군의회 및 당진군시민사회단체가 공중의제로 확산시켜 중앙정부의 정책의제로 채택되었기 때문이다.

본 연구는 정책의제형성에 대한 다음과 같은 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 사회문제화는 외부집단이 제기한다.

명제2: 사회쟁점화는 사회문제를 인지한 기초지방정부와 관련기초지방정부의 갈등에 의하여 이루어진다.

명제3: 공중의제화는 기초지방정부와 지역시민사회단체에 의하여 이루어진다.

명제4: 정책의제화는 관할 중앙정부에 의하여 채택된다.

## 2. 당진군 행위자의 정책결정과정모형

당진항지정의 정책결정은 Allison의 정책결정과정모형 중 정치모형에 속한다. 왜냐하면 당진군 행위자는 여러 과업환경행위자들에게 다양한 정책행동경로와 정책행동전략을 통하여 갈등하면서 흥정과 타협을 통하여 문제해결을 하고 있기 때문이다.

### (1) 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로

본 연구는 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로로 다음과 같은 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 당진군집행부는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부에 직접적인 영향력을 행사한다.

명제2: 당진군집행부는 특별행정기관이나 관할 광역지방정부를 경유하여 관할 중앙정부부처에 간접적인 영향력을 행사한다.

명제3: 당진군의회는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방의회에 직접적인 영향력을 행사한다.

명제4: 당진군시민사회단체는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부NGO에게 직접적인 영향력을 행사한다.

명제5: 당진군 행위자연합은 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부에 직접적인 영향력을 행사한다. 단, 행위자연합은 당진군집행부와 군의회, 당진군집행부와 당진군NGO, 당진군의회와 당진군NGO, 당진군집행부와 군의회 및 당진군NGO, 당진군집행부와 지역국회의원 등으로 다양하다.

### <표 12> 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로

당진군행위자	과업환경행위자
○당진군집행부.....	...해양수산부
	...충청남도
	...평택시집행부
	...국회농림해양수산위
	...대산지방해양수산청.....해양수산부
	...충청남도.....해양수산부
○당진군의회.....	...집합적 정부기관과 국회(해양수산부, 인천지방해양수산청, 대통령, 국무총리, 행정자치부, 기획예산처, 감사원, 충청남도, 국회농림해양수산위)
	...해양수산부
	...평택시의회
○당진군시민사회단체.....	...집합적 정부기관과 국회(청와대, 국무총리, 해양산부, 충청남도, 국회)
(당진항추진위, 당진군개발위)	...해양수산부
	...국회농림해양수산위1
	...평택시시민사회단체(평택항발전협의회)
○당진군집행부+ 군의회.....	...해양수산부, 충청남도
당진군행부+ 당진항추진위.....	...해양수산부, 충청남도
당진군의회+ 당진항추진위.....	...해양수산부
당진군집행부+ 충청남도.....	...해양수산부
당진군집행부+ 군의회+ 당진항추진위.....	...해양수산부
당진군집행부+ 지역국회의원.....	...국회농림해양수산위
당진군대표단(국회의원+ 군수+ 군의회의장+ 당진항추진위와 당진군개발위 위원장).	...해양수산부, 국회농림해양수산위
당진군(집행부와 군의회).....	...해양수산부+ 평택시(집행부와 시의회)
당진군+ 충청남도.....	...해양수산부+ 평택시+ 경기도

## (2). 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략

본 연구는 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략으로 다음과 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 당진군 행위자들은 정부와 관계에서 권력수준의 직접 행동전략을 사용한다.

명제2: 당진군 행위자들은 정부와 관계에서 대중수준의 간접 행동은 권력수준의 직접 행동을 지원하는 전략으로 사용한다.

<표 13> 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략

정책행동전략	권력수준의 직접행동	대중수준의 간접행동
종 류	정책건의 경계침투(방문면담, 회의, 간담회, 위원회)	세미나와 토론회 연구조사를 통한 정보제공 서명운동 집회와 시위
비 중	크다	작다

## 참고문헌



- 당진군. (2001-2005). 당진항지정관련 내부자료.
- 당진군. (2005). 「당진항지정백서」. 충남: 당진군.
- 당진항추진위. (2001-2005). 당진항지정관련 활동자료.
- 정세욱 편저. (2000). 「정부간 관계-이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 행정자치부. (2007). 지방자치단체상호간 분쟁해소 보도자료.
- Agranoff, Robert. (1990). *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. Bloomington: Indiana University.
- Buntz, C. Gregory. & Radin, Beryl A. (1983). Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Services. *Public Administration Review*, 43(5): 403-410.
- Cobb, Roger W., Ross, Jennie-Keith. & Ross, Marc Howard. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *APSR*, 70(1): 126-138.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London; MacMillan.
- Duverger, Maurice. (1972). *Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Cromwell.
- Hanf, K. & Scharpf, F. W.(eds.). (1978). *Interorganizational Policy Making*. London; Prentice-Hall.
- Homans, George C. (1950). *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace & World Inc..
- Laumann, E. D. & Knoke, D. (1989). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison; Wisconsin.
- Rhodes, R. A. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower.
- Ripley, R & Franklin, G. A. (1984). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood: The Dorsey Press.
- Robbins, Stephen P. (1974). *Managing Organizational Conflict: A Nontraditional Approach*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Brooks/Cole Grove Company.