

정책딜레마와 정부의 선택: 지역간 항명칭과 해상경계 분쟁사례

배 응 환*
주 경 일**

<目次>

- | | |
|-------------------|---------------------------------------|
| I. 서론 | III. 사례분석: 항명칭과 해상경계를 둘러싼
지방정부간 갈등 |
| II. 정책결정이론: 딜레마모형 | IV. 결론 |

<요약>

본 연구는 딜레마모형을 가지고 지방정부간의 정책결정사례분석을 한 것이다. 분석결과, 당진군과 평택시를 둘러싼 환경조건은 두 지방정부 간에 딜레마를 발생시키는 조건이 되었다. 이러한 환경조건에서 야기된 딜레마상황은 대립하는 행위자집단 간에 대안의 분절과 이익상충으로 구체화되었다. 당진군과 평택시는 자신의 환경조건을 반영하는 가치나 이익을 표출하여 정책결정자로 하여금 정책결정을 곤란하게 하였다. 이들 이익은 상호간에 주관적으로 해석된 것으로 결과 가치가 비슷하여 어느 한 쪽의 입장을 들어주기에는 다른 쪽의 손해가 큰 경우에 해당한다. 문제해결과정에서 행위자집단 간의 의견이 팽팽히 맞서서 자체적으로 해결을 보지 못하자, 해양수산부는 초기 소극적인 행동으로 기존의 대안을 선택하다가, 적극적 행동을 하는 쪽으로 방향을 전환하여 행정적 권위에 의한 결정과 재판을 통한 결정에 의하여 문제를 해결하였다.

【주제어: 지방정부간 딜레마, 정책결정, 사례분석】

I. 서론

민주화와 지방화가 진행되면서 국가영역은 물론이고 지방영역에서도 정책갈등이 빈번하

* 고려대학교 정부학연구소 선임연구원(ehbaekr@yahoo.co.kr)

** 금강대학교 통상행정학부 교수(jiki360@yahoo.com)

논문접수일(2011.11.12), 수정일(2012.3.21), 게재확정일(2012.3.29)

게 발생하고 있다. 민선 이후 지방정부간 갈등은 모두 139건 발생하였으며, 이 중 광역자치단체간 갈등사례가 72건, 기초자치단체간 갈등사례가 60건, 그리고 광역과 기초자치단체간 갈등사례가 7건이 발생한 바 있다. 또 갈등유형에 있어서는 폐기물처리시설 등 비선호시설의 입지로 인한 갈등이 45건, 지역개발을 둘러싼 갈등사례가 31건, 경계조정 등 행정구역관련 갈등이 29건이 발생한 것으로 나타났다(행정자치부, 2007).

이러한 정책갈등의 이면에는 이해당사자간의 가치나 목표 및 이익의 차이나 충돌이 내재되어 있다. 따라서 갈등문제에 대한 정책결정에서 정책결정자는 선택의 후보로 등장한 대안들이 서로 상충되어 선택상의 어려움에 직면하는 딜레마에 직면하는 경우가 많이 있다. 딜레마는 선택을 전제로 하는 상황에서 선택하기가 곤란한 것이다(박통희·김동환, 1994: 193). 왜냐하면 체제의 이해관계자들이 자신들의 가치나 이익에 따라 행동하려는 성향이 강하기 때문이다(이종범, 2005: 11). 이러한 딜레마상황은 중앙이나 지방의 공공정책결정에서 보편적으로 일어나는 현상이다. 이를테면 최근의 한-미, 한-EU FTA 협상체결과 관련한 국내의 시장개방과 산업보호문제, 4대강 사업을 둘러싼 개발과 환경보전문제, 그리고 위에서 예시한 국내 지방자치단체에서 빈번하게 발생하는 갈등문제 등이 그 예이다.

딜레마문제를 연구하기 위하여 한국적인 정책결정모형이나 조직이론으로 개발된 것이 1990년대 초반의 딜레마모형이다. 본 연구는 딜레마모형을 가지고 우리나라의 지방자치단체에서 발생한 갈등, 나아가서는 딜레마현상을 분석하는데 연구목적을 두고 있다. 보다 구체적으로는 정책결정자가 어떠한 정책상황에서 딜레마에 직면하게 되고 어떠한 정책선택, 즉 정책대응을 하는가?"를 분석하는 것이다. 이러한 연구를 하게 된 이유는 지방자치제도가 실시된 이후 중앙정부와 지방자치단체에서 다양한 형태의 갈등이 빈번하게 발생하고 있고 갈등이 딜레마로 진전되어 이에 대한 뚜렷한 해결책이 전무한 가운데 심각한 갈등비용이 양산되고 있기 때문이다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 논문에서는 지방자치단체간 갈등사례 중에서 아산만을 경계로 인접하고 있는 당진군과 평택시의 항명청과 해상경계 갈등사례에 주목하였다. 그 이유는 본 사례가 인접 지방정부간에 매우 동태적으로 전개되어 온 갈등사례인 동시에 딜레마현상으로 볼 수 있고 딜레마상황에서 문제해결이 어떻게 이루어지고 있는가를 재조명하기에 적합한 것으로 판단했기 때문이다.

II. 정책결정이론: 딜레마모형

1 딜레마모형의 의의

딜레마모형을 개발한 학자들은 한국사회의 민주화와 다원주의화로 인하여 선택의 어려움이 증가하였다는데서 정책결정에 대한 논의를 시작한다. 정책결정이란 다양한 대안이나 가치들 간의 우선순위를 고려하거나 그 중 하나를 선택하는 행동이다. 사회가 다원화되어 갈수록 사람들이 갖고 있는 이해관계의 내용이 복잡해지고 가치들 간의 충돌이 빈번해짐에 따라 문제해결의 어려움에 직면한다. 기존의 정책결정모형에 의하면, 행위자들의 가치나 이익이 반영되는 대안들 중 최선의 대안이나 만족스러운 대안을 선택할 수 있다. 하지만 선택의 후보로 등장한 대안이나 가치들이 서로 충돌하여 우선순위를 정할 수 없는 경우 정책결정자는 선택의 어려움에 직면하는데, 선택이 어려운 이유로 선택상황과 관련된 지식과 정보가 부족하거나 그것을 처리하는 인간의 능력이 부족하기 때문이라고 보았다(Simon & March, 1958; Galbraith, 1973; 이종범 외, 1994: 21). 그러나 선택상황에서 지식과 정보를 완전히 갖추고 있다고 하더라도 결정이 어려운 경우가 발생한다. 그 이유는 대안선택의 근거가 되는 가치들을 맞교환하기 힘들거나 관련당사자들의 선호(이익)가 팽팽히 대결하기 때문이다. 이렇게 되면 정책결정자는 어느 한 대안을 선택했을 때의 기회손실이 크기 때문에 이리저리도 저리저리도 못하는 양자택일의 상황에 직면한다. 딜레마연구는 이와 같은 딜레마현상을 분석하는데 시사점을 줄 수 있다(윤건수 외, 2000: 7-8).

따라서 딜레마모형은 특수한 상황에서의 선택행태를 설명하는 이론, 즉 환경맥락에서 발생하는 딜레마상황에 대응하여 문제해결이 어떻게 이루어지는가를 설명하고 처방하는 정책결정모형이다. 초기의 딜레마연구에서는 딜레마를 ‘주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하며 대안들 간의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에 선택이 불가능한 상황’으로 엄격하게 정의하였다(이종범 외, 1994: 22-23: 27). 그러나 딜레마연구가 진화되면서 딜레마 개념을 보다 신축성있게 정의하고 있다. 예컨대, 김동환(2002: 27-28)은 정책딜레마를 두 가지 방식으로 규정할 수 있다고 한다. 하나는 정책이 가져오는 결과의 관점에서 ‘두 개의 가치(혹은 대안)들이 선택상황에 나타났을 때 어느 한 가치(대안)의 선택이 가져오는 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황’으로 정의한다. 다른 하나는 정책의 결과와는 관계없이 정의할 수 있다는 관점으로 ‘두 개의 가치들이 상호 비교할 수 없기 때문에 선택이 곤란한 상황’으로 본다. 이때 상호 비교하기가 어렵다는 것은 첫째, 기술적 측면에서 상호 비교하기

1) 이러한 예로 이익집단의 이해가 치열하게 대립하는 상황에서 특정집단에게 유리한 방향으로 어떤 결정을 내리면 반대집단의 반발을 일으키는 경우를 들 수 있다.

가 어려울 수 있다. 한 사람의 생명이 얼마의 화폐로 환산할 수 있는가를 알 수 없는 경우가 이에 해당한다. 둘째, 규범적인 측면에서 상이한 가치간의 비교를 허용하지 않을 수도 있다. 생명을 화폐로 환산하는 것 자체를 허용하지 않을 때가 이에 해당한다.

한편, 소영진(2000: 57-58; 2010: 491)은 딜레마를 ‘정책의 어려움을 야기하는 상황 또는 정책선택이 어려운 상황으로서 갈등의 보다 특화된 차원’으로 본다(2)3). 두 개의 대안이나 가치가 서로 충돌하고 있는 현상을 갈등이론으로 파악할 수도 있다. 대부분의 정책은 이해관계의 대립으로 인하여 갈등을 내포하게 되는데, 갈등이 정도이상으로 심각해져 정책결정 자체가 원천적으로 어려워지는 경우가 존재한다. 정책결정에 따르는 통상적 갈등과 갈등이 커져서 결정자체를 어렵게 만드는 경우를 통틀어서 단순한 ‘갈등’이라고 표현하기 보다는 후자의 경우를 표현하는 차원으로 딜레마 또는 정책딜레마라는 개념을 채택한다. 부연하면 정책딜레마는 행위자간에 타협하기 어려운 가치나 이익의 대립이 존재하여 결정자의 입장에서 선택을 하여야 하나 뚜렷한 해결책이 없고 타협점을 찾기 어려운 갈등을 의미한다. 이를테면 이익집단 간에 중요한 가치충돌이 있거나 이익대립이 심하기 때문 어떤 대안을 선택하여도 당사자중의 일방은 그 결과를 수용하려고 하지 않는다는 것이다(이종범, 2005: 11).

2. 딜레마모형의 변수

딜레마연구에서는 딜레마모형을 현실분석에 적용하기 위하여 ‘사회적 맥락, 선택기회, 가치, 대안, 이해관계집단, 결정자, 대응행동 등이 혼합되어 표현된 인과적 모형(과정 또는 상태)으로 묘사하고 있다. 이 중에서 사회적 맥락과 선택기회는 정책문제로서의 딜레마가 주어지는 조건으로서 원인군에 해당하고, 대응행동은 딜레마에 대한 반응으로서 딜레마의 결과군에 속한다. 대안가치와 이해집단 및 결정자 등은 딜레마자체의 구성요소를 의미한다(이종범 외, 1994: 31). 그러나 학자들은 이러한 딜레마모형을 구성하는 요소들에 대하여 다

2) 갈등현상에 대한 연구는 심리학·정치학·사회학·문화인류학 등의 학문분야에서 많이 이루어졌으며, 크게는 심리학적 전통과 사회학적 전통으로 나눌 수 있다. 심리학적 입장에서 갈등은 두개 이상의 서로 배타적인 활동에 개입하고 있는 상황으로 이해한다(Murray, 1968: 220), 반면 사회학적 입장에서 갈등은 둘 이상의 사람이나 집단이 동일한 대상으로 소유하려고 하거나 동일한 지위 혹은 공간을 점유하려고 할 때 나타나는 현상으로 본다(North, 1968: 226). 정치학이나 사회학에서 접근은 문화인류학이 지적하는 것처럼 적어도 둘 이상의 당사자간 경쟁(Nadar, 1968: 236)이 전제된다. 이상의 갈등의 개념설정은 매우 포괄적이고 추상적인 정의이다. 갈등이 좀더 분석개념이 되려면 그 범위를 어느 정도 제한시켜야 하는데, 이러한 개념이 바로 딜레마라는 것이다(최홍석·윤건수, 2000: 35-36).

3) 딜레마를 엄격히 정의하면 일반적인 갈등과 구분되지만 그럴수록 딜레마 개념은 비현실적이 되고, 현실적합성을 높이기 위해 요건을 완화하면 갈등과의 개념적인 구분이 곤란해진다. 따라서 초기에는 딜레마개념을 엄격히 적용하였으나, 후기에 들어오면서 개념의 엄격성보다는 현실적 유용성을 중시하여 개념적 조건을 완화하는 경향을 보이고 있다(윤건수 외, 2000: 9-10).

양하게 제시하고 있다<표 1>.

<표 1> 딜레마모형의 구성요소

학 자	딜레마모형의 구성요소
이종범 외 (1994: 31)	사회적 맥락. 선택기회, 대안, 가치, 이해관계집단, 결정정자, 대응행동
소영진 (1994: 44-55)	두개의 대안, 대안간 비교불가능성, 선택의 불가피성, 기회손실
최흥석·윤건수 (2000:37-39)	두개의 대안, 대안의 단절성, 대안의 결과가치비슷, 대안의 상충성, 선택시간제약
소영진 (2000: 58-61)	형식적조건(딜레마가 존재하기 위한 논리적 조건으로 개념적 구성요소-분절성, 상충성, 균등성, 불가피성), 배경조건(특정상황에서 딜레마를 발생시키는 요인) 사회적조건(선택상황에 일반적으로 적용될 수 있는 딜레마 발생조건)
윤건수 (2006: 78-82)	딜레마상황의 구성요소(대안의 상충성, 가치의 충돌, 행위자들간의 갈등, 문제상황의 긴급성) 딜레마상황을 구성하는 현실적조건(대안의 성격-상징성, 결과가치의 성격-부정적 가치와 보호된 가치, 행위자의 성격- 상호작용과 응집력)
김근식 (2008: 87-90)	대안의 성격, 결과가치의 성격, 행위자의 성격, 사회적 맥락(환경)

본 연구에서는 딜레마모형의 구성변수들을 기존 논의를 중심으로 딜레마의 배경조건, 딜레마를 구성하는 현실조건, 딜레마에 대한 정부의 선택과 결과로 재분류하고자 한다.

1) 딜레마의 배경조건

딜레마의 배경조건은 딜레마상황이라는 정책문제가 태동하는 원인을 제공하는 사회적 맥락이다(이종범외, 1994: 31; 소영진, 2000: 59-60). 사회적 맥락은 정책문제로서 딜레마가 주어지는 조건으로서의 원인군에 해당하는 것으로 정책결정자가 통제할 수 없는 환경변수, 즉 정책을 둘러싸고 있는 모든 외적 조건이나 요소들인 국내외의 정치적·경제적·사회적·문화적 환경을 말한다.

구체적으로 그것은·제한된 합리성을 가지고 제각각의 선호에 따라 자기의 이익을 추구하는 개인들이 자연의 세계가 제공하는 한정된 자원 속에서 함께 살아갈 수 있도록 인공물을 만들어내는 시간적·공간적 영역이다. 예컨대, 딜레마의 배경조건으로 소영진(2000: 70-74)은 위천공단지정을 둘러싼 갈등분석에서 지방자치의 과도기적 단계, 지역감정과 상호불신, 지역간 경쟁, 정부불신 등을, 김근식(2008: 101-110)은 신규원전건설정책사례분석에서 민주화이후 시민사회운동의 활성화, 본격적인 지방자치실시, 외국의 원전사고로 인한 불안감증폭, 사

회적 환경변화를 들고 있다.

이러한 사회적 맥락에서 선택기회와 연관되는 딜레마상황이 나타나게 된다. 즉 사회적 맥락은 딜레마상황을 구성하는 현실적 조건에 영향을 주게 된다. 딜레마상황의 구성요소로 설명될 대안이나 가치 및 이익은 사회적 맥락에서 생성되고 발전한 것이다. 사회적 맥락 속에서 발전한 제 가치나 이익들은 특정한 사회적 상황 속에서 용인된 것이라고 할 때, 상충되는 가치나 이익의 공존은 피할 수 없는 현실이다(Stone, 1988: 307; 안성민, 2000: 222).

2) 딜레마를 구성하는 현실조건

딜레마상황은 일정한 사회적 맥락에서 대립하는 두 행위자의 가치나 이익이 반영된 두 개의 대안이 존재하여 하나의 대안을 선택하였을 때 다른 대안을 지지하는 행위자의 강한 반발이 예상되기 때문에 결정이나 집행이 어려운 상황을 말하는 것으로, 대안의 분절성(비교불가능성), 이익의 상충성(기회비용 또는 기회손실), 행위자의 대립을 포함한다. 이러한 딜레마의 구성요소들은 딜레마의 필요조건들로서 이들 요소가 동시에 존재할 때 딜레마가 발생한다고 볼 수 있는 현실조건들이다(소영진, 1994: 47-55; 윤견수, 2006: 78-82).

(1) 대안의 분절성(비교불가능성)

대안의 분절성(비교불가능성)이란 양립하는 두개의 대안이 비교 불가능한 것을 말한다. 딜레마에서의 결정은 두 개의 대안을 전제한다. 여러 개의 대안은 두개의 대안으로 치환되어 분절화할 수 있다고 보기 때문이다. 두개의 대안이라는 조건을 충족시키기 위해서는 대안간의 연속성이 부정되어야 한다. 이론적으로 모든 대안들 간에 연속성이 존재할 수 있지만, 현실에서는 이러한 대안의 분절성이 많이 발생한다. 예컨대 추곡수매가를 얼마로 하느냐의 문제 자체는 연속적이지만 여당안과 야당안이 추호도 양보없이 대립하는 경우가 있다(소영진, 1994: 47).

이러한 대안의 분절성은 각 대안이 가지는 가치나 이익이 상이한데서 발생하는 것으로서 구체적으로는 두개의 대안에 표현된 가치나 이익들 간의 우선순위나 그에 따른 가중치를 정할 수 없다는 것을 말하는 것이다(이종범 외, 1994: 28: 31). 여기서 대안은 문제를 해결하는 도구로서의 구체적인 행동안을 말하고, 가치라는 것은 대안의 채택으로 인해 이해관계자들이 얻게 될 편익, 즉 관련당사자(이해관계집단)의 선호나 이익으로서 그러한 대안을 정당화시키는 논리를 말한다. 대안은 가치나 이익이 밖으로 표상된 상태, 즉 숨겨져 있는 가치나 이념이 정책언명·법이나 규칙·구체적인 선택행동 등으로 표상된 상태라고 볼 수 있다.

(2) 이익의 상충성(기회비용 또는 기회손실)

대안의 분절성은 결과가치나 이익의 상충성으로 구체화된다. 결과가치의 상충성은 각 대안의 정당성을 지지하는 이익이 충돌하는 것으로, 기회비용 또는 기회손실과 관련되는 개념이다. 딜레마는 두 대안의 기회비용이 동등하다는 것을 전제한다. 기회비용이 동등하다는 것은 두 대안의 이익이 균등하다는 것을 의미한다.

정책상황에서 어느 대안을 선택하든 다른 대안에 내재된 가치나 이익이 가져올 기회비용(기회손실)이 존재한다. 기회비용(기회손실)이란 두 대안의 결과가치나 이익이 비슷하여 하나의 대안을 선택함으로써 예상되는 어떤 가치의 포기로 비교불가능성을 전제로 한 손실이다. 기회비용이란 선택되지 못한 대안의 이익으로 나타나는 것이다. 결과가치의 기회비용은 대립하는 행위자집단의 이익이나 비용으로 치환된다. 이처럼 딜레마의 특징은 서로 상충되는 대안들 가운데서 선택이 필요하지만 그랬을 때의 비용이 크다는 점이다. 이는 대안에 표상된 가치나 이익을 둘러싸고 이해관계자들이 팽팽하게 대립하기 때문에 나타나는 현상이다. 기회손실이 크다는 것은 불이익을 보는 이해관계자의 범위가 넓고 불이익의 강도가 높다는 것을 말한다.

따라서 각 대안이 표상된 결과가치나 이익의 크기는 딜레마의 강도에 영향을 미친다. 가치 중에는 다른 가치와 맞교환할 수 없는 보호된 가치가 존재한다(Baron, 1997). 딜레마로 구성된 상황을 대변하는 대안들이 이와 같이 보호된 가치들 간의 충돌을 토대로 할 때, 다른 어떤 딜레마보다도 강도가 크다고 할 수 있다(김동환, 2002; 윤건수, 2006: 81). 각 대안의 결과가치의 크기는 대립하는 이해관계자의 이익의 크기나 강도의 영향을 받게 된다.

(3) 행위자의 대립

현실적인 상황에서 선택의 불가피성을 초래하는 것은 행위자들 간의 대립이다. 행위자들 간의 대립이란 상충되는 대안과 이익을 둘러싸고 다양한 여러 행위자, 즉 이해관계자⁴⁾들이 서로 범주화되어 충돌을 하는 것을 말한다. 행위자는 딜레마상황 속에서 상충된 가치나 이익의 범주를 대변하는 사람들이며 개인이나 집단 모두를 포함한다. 행위자들이 주장하는 두 개의 대안과 여기에 반영된 이익이 충돌하고 있다는 것은 선택의 어려움을 더욱 증대시킨다. 특히 대립집단이 가지고 있는 응집력은 현실의 정책상황을 쉽게 딜레마로 빠지게 하고 딜레마의 강도를 크게 한다(윤건수, 2006: 81). 소영진(2000)은 위헌공단지정을 둘러싼 지방정부간 갈등사례분석에서 대립집단의 응집력(조직화)이 크고 관련 집단이 인식하는 이익의

4) 이해관계자는 문제나 쟁점에 책임이 있는 사람, 그것에 의해 영향을 받는 사람들, 좋은 해결이나 전략을 발달시키는 데 필요한 지식이나 시각을 가지고 있는 사람들, 그리고 해결책이나 전략을 집행하거나 방해하는 힘이나 자원을 가지고 있는 사람들을 말한다(Chrislip & Larson, 1994: 64-65).

크기가 클수록 요구의 강도나 요구불응으로서의 반발이 커지기 때문에 정책결정자의 선택의 어려움이 증가한다고 하였다.

딜레마상황에 직면한 행위자들은 자신의 가치나 이익을 가지고 특정대안을 지지하거나 반대하는 행동을 하게 된다. 각 행위자들은 자신의 가치나 이익차원에서 동일한 정책문제를 각각 다르게 정의하게 하며 정책문제에 대한 상이한 대안을 선택하게 한다. 나아가 대립하는 행위자들이 서로 충돌하는 대안을 지지하는 경우에는 정책논쟁이 벌어지게 된다(강민아·장지호, 2007: 29). 이러한 정책논쟁과정에서는 대립하는 행위자간에 다양한 형태의 행동전략이 나타나게 된다. 예컨대, 행위자집단들은 자신의 가치나 이익 및 대안을 관철시키기 위해 옹호연합을 형성하고 성명서나 발표문 및 문제제규정 등과 같은 다양한 형태의 답론을 제시하게 된다.

이러한 딜레마상태에서는 이해관계자들이 자신들의 이익입장에 따라 행동하려는 성향이 강하기 때문에 결정자의 입장에서 선택을 하여야 하나 뚜렷한 해결책이 없고 타협점을 찾기 어려운 갈등상태에 직면한다(염재호·박국흠, 1992; 염재호, 1994; 이종범, 2000: 179; 2005: 11).

3) 딜레마에 대한 정부선택과 결과

딜레마모형은 주어진 맥락에서 선택상황을 전제로 하는 문제해결의 한 유형이다. 여기서 선택상황이란 대립하는 행위자들의 요구투입에 대응하여 정책결정자가 선택을 회피할 수 없음을 말한다. 따라서 딜레마상황은 정책결정자가 어떤 형태로든지 대응을 요구하는 정책문제이다. 논리적으로 정책결정자가 취할 수 있는 선택유형은 결정을 내리지 않거나 내리거나 둘 중 한가지이다. 보다 구체적으로 딜레마상황에서 정책결정자가 어떻게 선택, 즉 대응해야 할지에 대하여 <표 2>에서 보는 바와 같이, 그동안 다양한 연구가 이루어져왔다.

정책결정자의 딜레마상황에 대한 대응은 크게 비선택과 관련된 대응 및 선택과 관련된 대응 또는 소극적 대응과 적극적 대응으로 나눌 수 있다. 비선택과 관련된 대응이 소극적 대응이라면, 선택과 관련된 대응은 주로 적극적 대응과 관련된다(소영진, 1994: 69-73; 이종범, 2005: 12-15; 윤건수, 2006: 84-90).

〈표 2〉 딜레마상황에서의 정부선택

학 자	딜레마상황에서의 정책선택
염재호·박국흠 (1994: 162-163)	소극적 대응: 비결정, 지연 적극적 대응: 순환적 결정 또는 정책비일관성
이종범 (1994: 224-233)	선택지연과 선택시의 상징적 행동
소영진 (1999: 71-73)	자원의 추가투입, 재규정, 상징, 희생양, 관심의 전환, 재규정에 의한 상황의 전환, 결정권의 이양, 정책비일관성
최흥석·윤건수 (2000:40-42)	선택, 비선택(지연, 포기)
이종범 (2005: 12-19)	소극적 대응으로서의 회피적 결정(지연, 책임전가, 순환적 선택 또는 정책비일관성, 형식주의, 무마용 자원확대) 적극적 대응으로서의 공격 결정(상호조정과 타협, 재판과 대체적 분쟁해결, 위원회, 국회, 국민투표)
윤건수 (2006: 84-92)	비선택과 관련된 대응(지연, 포기) 선택과 관련된 대응(내려진 결정에 대한 재검토와 철회, 상징적 행동, 형식주의, 분해와 재규정, 토론장치의 설계)
김근식 (2008: 90-94)	소극적 대응, 적극적 대응
김태은·윤건수 (2011: 87-94)	지연, 전가, 분리, 형식주의

(1) 비선택과 관련된 대응

비선택이라는 것은 주어진 시간 내에 정책결정자가 의사표시를 하지 않는 것으로, 그 범주에는 결정의 지연과 포기, 정책비일관성, 형식주의 등이 포함된다.

첫째, 결정지연이란 최대한의 지연작전을 펴면서 결정을 비공식적으로 보류시키거나 비록 손해나 비난이 따르더라도 결정시점 자체를 공식적으로 연기하는 것이다.

둘째, 결정포기는 정책결정자가 자신의 권한을 포기하고 상급기관이나 하급기관 또는 회의체나 제3자에게 결정권을 떠넘기거나 결정에 대한 책임을 완전히 벗어버리고 사퇴하는 경우를 말한다.

셋째, 정책비일관성이란 기존의 정책을 유지하다가 강한 반대에 부딪쳐서 그것을 포기하고 반대의 정책을 수행하는 것, 즉 일방의 요구가 부각되는 경우 그 요구를 들어주고, 그로 인해 타방의 반발이 제기되면 다시 그쪽의 요구를 들어주는 식으로 정책균형이 왔다갔다하는 것이다.

넷째, 형식주의는 법이나 정책을 만들어 놓고 그 목적대로 집행을 하지 않는 것이다.

(2) 선택과 관련된 대응

선택이라는 것은 정책결정자가 두 대안 중 하나를 선택하거나 제3의 대안을 선택하는 것

이다. 딜레마에서 결정을 내리는 것은 상충되는 대안 중 하나를 선택하는 것을 말하지만, 두 개의 경쟁적인 대안 외에 제3의 대안을 선택하는 것도 포함한다. 결정자 자신이 직접 또는 간접적으로 하나의 대안을 선택하는 유형으로는 첫째 결정자가 독자적으로 결정하는 방법, 둘째 회의체구성이나 투표 등에 의한 선택방법, 셋째, 딜레마상태를 변경시켜서 하는 방법이 있다. 이를 위하여는 문제의 준거틀을 바꾸거나(reframing) 또는 패러다임을 변경하는 것이 요구된다. 최근에 조직이론분야에서는 모순, 상충성, 역설, 변증법 관계 등의 관계를 통해서 딜레마와 유사한 문제를 다루려는 경향이 증가하고 있다. 서로 상충되는 방법들과 모순들이 조직 내에 존재할 때, 이들을 관리하는 방법으로는 이들 간에 가중치를 부여하여 비중이 높은 가치를 우선적으로 해결하거나, 모순을 모순으로 자연스럽게 놓고 파악하여 대응하거나(Quinn & Cameron, 1988; Van de Ven & Poole, 1988; Poole & Van de Ven, 1989), 문제의 틀을 재구성하거나(Schon, 1979; Bartunek, 1988), 체제를 느슨하게 연결하고 신축성을 부여함으로써(loose coupling & decoupling) 상충되는 부분이나 요구를 동시에 허용하거나(Orton & Weick, 1990; Meyer & Rowan, 1977) 하는 등의 방법이 있다(이종범 외, 1994: 25: 224-233).

따라서 정책결정자가 대안을 선택하는 과정에서 예상할 수 있는 행동의 범주로는 상호조정과 타협, 회의체구성(위원회), 투표, 재판, 재규정(reframing) 등이 있다.

첫째, 상호조정과 타협은 대립하는 집단이 자신의 이해관계나 상이한 목표 또는 해석들에 근거한 대안을 두고 공식 및 비공식적 토론을 통하여 합의를 이루어가는 기제를 말한다. 당사자가 직접 합의를 이루어가는 과정도 있고 정부기관이나 이해관계자 및 시민단체 등이 개별적으로 또는 집단적으로 리더십을 발휘하여 다양한 의견을 수렴하면서 해결을 유도할 수도 있다.

둘째, 회의체구성은 일상적 또는 비일상적인 위원회나 조사단 등을 구성하여 상충하는 이해관계를 해결하려는 것이다. 위원회는 일상적 운영으로도 그 기능을 하지만 비일상적으로 운영할 때도 딜레마를 해소하는 기능을 할 수 있다.

셋째, 재판은 딜레마문제를 법원의 전문지식에 의존하여 해결하려는 것이다. 이 경우 절차의 정통성을 높이기 위한 방법으로서 관련당사자의 이익을 대변하도록 하고 그 후에 판사가 중립적 판단을 하게 된다.

넷째, 재규정(reframing)은 인지적이고 상징적인 방법을 통해 상황이나 문제의 스키마나 은유 및 이미지 등을 변화시켜 행위의 수단, 즉 대안선택의 준거틀을 바꾸어 보는 것이다. 예컨대 대립하는 행위자들 간에 서로 충돌하는 두 개의 대안을 제3의 범주(제3의 대안)로 묶을 수 있다면 그 만큼 딜레마문제의 해결을 용이해 질 수 있다.

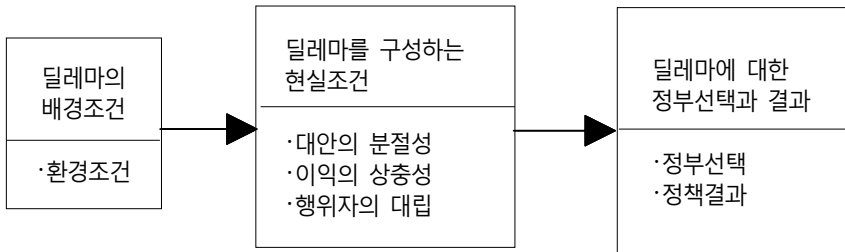
(3) 정책결과

위에서 제시한 정책결정자의 딜레마상황에 대한 대응은 바람직한 정책결과를 산출할 수도 있고 하지 못할 수도 있다.

3. 분석틀

본 연구에서는 위에서 설명한 딜레마모형의 변수들인 딜레마의 발생조건, 딜레마를 구성하는 현실조건, 딜레마에 대한 정부선택과 결과를 토대로 <그림 1>와 같이 분석틀을 만들 수 있다.

<그림 1> 분석틀



Ⅲ. 사례분석: 항명칭과 해상경계를 둘러싼 지방정부간 갈등

1. 사례개요

아산만은 충청남도과 경기도의 도계를 이루는 수역이고 이 수역으로 삼교천 및 안성천이 유입되고 있고, 수역의 대부분이 당진군과 평택시의 경계가 연계되어 있는 지역이다. 아산만 배후지역 중 충청남도에 속해있는 당진군지역의 개발이 촉진되고 있고 향후 예상되는 물동량의 대폭적인 증가에도 불구하고 항만의 개발은 경기도 평택시에 편중되어 왔다. 이에 당진군은 자기 군에 속해있는 항만시설이 당진항이 아닌 평택시의 평택항으로 명명되는 것을 바로잡기 위해 당진항 분리지정을 요구한 것이다. 그동안 추진되는 과정에서 당진군과 평택시간에 많은 갈등이 나타났으나 이를 극복하고 2004년 12월 30일 평택항이 평택당진항으로 선택되었다.

당진군과 평택시 사이에 아산만지역의 평택항에서 당진항으로 분리·지정하는 갈등에 관

련하여 양지자체는 해상경계분쟁을 초래하였다. 이 분쟁이 발생한 배경은 인천해양수산청에서 아산국가공업단지 항만개발사업계획에 의거하여 시행하고 있는 평택항 서부두 항만시설(제방)이 1997년 12월 7일 일부 준공되자, 평택시에서 종전의 도간 관할경계를 무시하고 충청남도 관할구역인 당진군까지 아무런 협의없이 일방적으로 신규등록을 함으로써 나타난 것이다(당진군, 2005: 782).

당진군과 평택시의 명칭과 해상경계를 둘러싼 갈등, 구체적으로는 딜레마의 진행과정에 대한 내용은 <부록>에 있다.

2. 딜레마의 발생조건

당진군과 평택시 사이에 평택항명칭과 해상경계 갈등이 딜레마로 발생한 것은 두 기초지방자치단체의 다음과 같은 환경조건으로부터 출발한다.

1) 지자체간 상호의존성 증가

1995년 지방자치제도 실시이전의 중앙과 지방정부간 관계는 단순한 상하관계로서 지방자치단체는 형식적으로 법인격이 부여되어 있었으나 중앙정부의 일선기관에 지나지 않아 중앙정부는 지방정부의 정책을 유도하거나 통제하는 경향이 강했다. 그러나 1995년 실질적인 지방자치제도가 실시됨에 따라 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체간 관계는 커다란 변화 양상을 보이고 있다. 즉, 지방자치단체는 더 이상 중앙정부의 일선기관이 아니라 독자적인 법인격을 가진 실질적인 행위자로서 활동하게 되었고 이로 인해 중앙정부와 지방자치단체 간에는 정책활동을 둘러싸고 다양한 형태의 갈등이 빈번하게 발생하고 있다(김병준, 2002: 541-542). 또한 지방자치단체 간에도 상호의존성이 증가하고 있어 심각한 갈등양상이 발생할 수 있음은 물론 모든 지자체가 지역개발을 추진하는 과정에서도 인접지방정부와 다양한 갈등이 일어나고 있는 실정이다(정세욱, 2000: 532).

이처럼 중앙정부와 지방자치단체 또는 지방자치단체 사이의 갈등발생은 세계화와 지방화에 의해 지방을 독자적인 공간이자 행동주체로 인식하는 것과 관계가 있다. 이렇게 정부간 관계의 변화라는 외부환경조건은 평택시와 당진군의 해상경계와 명칭을 둘러싼 갈등을 초래하는 계기가 되었다.

2) 지자체 관할구역의 중요성 증대

세계화와 지방화라는 환경맥락에서 지역사회는 지방의 생존과 발전의 문제를 지역단위로 생각하게 하는 시기에 들어서고 있다. 지역은 지방정부의 자치권이 미치는 지역적 장소로서

생산의 특정기능을 담당할 뿐만 아니라 주민들의 직업구조·생산활동·정치지형·지역이익 등이 연관되어 있다. 이러한 지역은 단순히 물리적·지리적 실체가 아니라 환경변화에 따라 그 속성과 기능이 재규정된다. 따라서 지방자치단체간의 특정장소에 대한 관할구역문제는 중요한 쟁점으로 등장한다.

평택시와 당진군이 행정구역의 관할을 놓고 갈등을 일으킨 것은 아산국가공업단지 항만 개발사업으로 만들어지는 약 1만여 평의 방파제가 해양수산부 소유(국유지)이지만 어느 경계선을 따라 행정구역이 구분되느냐에 의하여 향후 2011년까지 조성될 600만평 중 평택항 내외항 부두의 관할권이 달라지기 때문이다. 특히 62선석 규모의 평택항은 당진(15선석), 평택(45선석), 화성(2선석) 등 3개 시·군에 걸쳐 조성되는데 경계가 어떻게 설정되느냐에 따라 당진이 가장 많은 선석을 보유할 수 있다.

3) 지방정부간 경제이익 침해화

지역사회는 다양한 공공·민간·제3부문의 행위자들로 구성되어 있다. 행위자들은 정책문제와 관련하여 직간접적으로 자연적·정치적·경제적·사회문화적 이해관계를 가지고 있다(안성호·배응환, 2004: 48). 이러한 다양한 이해관계 중 경제적 이해관계가 표출되어 나타난 갈등이 평택시와 당진군간의 해상경계 및 명칭갈등이다.

평택시와 당진군간의 해상경계분쟁은 인천지방해양수산청이 1992년부터 아산국가공업단지 항만개발사업계획에 의거하여 시행하고 있는 항만시설의 일부, 즉 평택항 호안 및 안벽시설 공사(1단계)가 1997년 12월 17일 완공됨에 따라 항만시설연결부분의 제방이 아산항내 해상에 준공되자 인천지방해양수산청장의 지적등록신청에 따라 평택시에서 종전의 지형도상의 도간 해상경계를 불문하고 신규토지등록을 함에 따라 당진군이 제방의 일부가 자신의 영역에 속한다는 이유를 들어 평택시에 토지대장의 등록말소를 요구하면서 일어났다.

한편, 두 기초지방자치단체간의 평택항분리 갈등발생원인은 항만공사 운영과 항만배후부지 개발주도권 확보 및 지방세수입의 증가 등과 같은 경제적 이익이 크게 작용하였다. 1986년에 해양수산부는 아산만내의 평택시에 위치한 부두시설만이 존재하여 이를 평택항이라 명명된 이후 지속적으로 사용되어 왔다. 그러나 당진군은 자신의 지역에 대규모 공업단지가 만들어져 규모가 큰 3개의 부두가 건설되어 있고, 평택항개발계획이 완료되는 2011년까지 22선석 규모의 항구규모를 갖출 것이 예상되는데도 독자적인 명칭을 사용하지 못하고 평택항이라는 명칭을 사용하여 지역개발의 장애를 받고 있다고 하면서 지역성장을 위해서는 당진항 분리지정이 필요하다고 인식하였다.

4) 각 지역의 집단정체성 표출

지역정체성은 해당지역의 자연이나 사회·문화적 측면에 대한 집단적 지향을 말한다. 지역 정체성에 대한 논의는 일정한 지역사회의 지리적 경계 안에서 이루어진다. 지역이라는 단위가 자신의 삶을 결정하는 중요한 요인으로 인식할 때 비로소 지역정체성이 발달하였고, 이에 대한 도전과 위협이 가해질 때 장소는 갈등과 저항의 지점으로 바뀌게 된다(안성호·배응환, 2004: 42-45).

이러한 지역정체성의 표출은 평택시와 당진군의 해상경계와 명칭분쟁에서도 나타났다. 해상경계에 대해서는 어떤 지방자치단체의 자치권이 미치는지에 대한 정설이 확립되어 있지 않아 관할권을 둘러싼 갈등이 발생하였다. 또한 두 지방정부가 자기지역이름을 항만명칭으로 강력하게 주장하는 것은 명칭이 갖는 정체성과 이미지 및 경제효과에 기인한다. 당진군의 입장에서는 지방자치의 실시에 따라 자치단체고유의 명칭을 사용하는 추세에서 모든 명칭에는 그 자치단체의 속성을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 당진군은 국내 20개 무역항 중 유일하게 타 자치단체의 명칭을 사용하고 있는 실정으로서 당진항 명칭이 지정되지 않으면 당진을 외부에 홍보할 기회가 소멸되어 당진군에의 기업유치나 관광객유치 등의 효과를 얻기가 어렵다. 이는 평택시의 경우에도 유사하다. 평택항이 평택항과 당진항으로 분리된다면 평택항이 갖는 이미지 효과는 반감될 수밖에 없다는 것이다(강성철 외, 2006: 40; 김형태 외, 2006: 82).

5) 해상경계에 대한 국내법 규정의 미비

이러한 상황에서 국내법은 해상경계에 대한 완벽한 법률을 갖추고 있지 못하다. 지방자치법에 구역에 관한 규정이 있기는 하나, 바다를 구역과 관련지은 규정이 없어 바다가 어떤 지방정부의 구역에 속하는지와 어떻게 확정되었는지를 알 수가 없다. 또한 수산업법·연안관리법·공유수면매립법·항만법 등 여러 해양관련법에서는 해상이 지방자치법상 지방자치단체의 구역에 해당한다고 규정한 법률은 없다. 따라서 우리나라의 경우 국토지리정보원의 지형도상 해상표시를 행정관습법상 구역경계로 활용하여 왔다. 지형도상의 해상표시는 도서의 소속을 명시하는 것이므로 완전한 형태의 구역경계로 활용하기에는 부족하다(계기석, 2006: 64-65). 이렇게 해상경계에 대한 국내법령의 미비는 인접한 지방자치단체간 갈등발생의 요인으로 작용할 수 있으며, 이러한 예가 평택시와 당진군의 해상경계와 명칭갈등이다.

3. 딜레마를 구성하는 현실조건

1) 대안의 분절성

대안의 분절성은 평택항과 당진항의 분리지정과 해상경계문제이다. 이러한 지방정부간의 정책문제에는 지방화시대에 지방자치를 실시함에 함에 따라 자신이 관할하는 지역의 생존과 발전 및 경제적 이익 그리고 지역정체성이라는 가치나 이해관계가 투영되어 있다.

따라서 아산만을 공동해역으로 하지만 기존의 평택항 명칭을 유지하려는 평택시와 자신의 관할영역에 속하는 항만을 당진항으로 분리지정하려는 당진군의 대립이 나타났고, 이러한 항명칭의 갈등과 연계된 것이 평택항 인근의 제방이 만들어짐에 따라 이의 귀속을 둘러싸고 영역분쟁이 초래되었다.

지방자치시대에 지방이 중요한 통치공간이요 경제적 활동공간으로 인식됨에 따라 평택시와 당진군에서 인식하는 평택항과 당진항의 명칭과 쟁점화된 해상에 대한 관할귀속은 결과 가치가 비슷하여 서로 양보할 수 없는 대립되는 대안들로서 이들 대안 자체를 수정하지 않는 한 상호조정이나 타협의 가능성은 존재하지 않게 되었다,

〈표 3〉 대안의 분절성

행위자	당진군의 대안	평택시의 대안
항명칭갈등	당진항분리	평택항유지
해상경계갈등	당진군관할	평택시관할

우선 당진군과 평택시의 항명칭을 둘러싼 갈등은 민선지방자치단체장을 선출하여 실질적인 지방자치시대가 열린 시기인 1998년 7월 10일 당진군의 민간기업대표가 당진항명칭을 회복하자는 의견을 제시하여 사회문제화함으로써 시작되었고, 이를 수용한 당진군이 동년 9월 11일 당진항분리지정을 위한 계획수립을 지시함으로써 구체화되었으며, 이에 대응하여 평택시는 기존의 평택항명칭을 유지하려는 행동을 하게 되었다. 당진군과 평택시가 당진항과 평택항이라는 두개의 대립되는 대안을 주장하는 논거는 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 당진군과 평택시의 항명칭에 대한 논거

당진군행위자(당진항분리지정논거)	평택시행위자(평택항유지논거)
<ul style="list-style-type: none"> ·역사적, 지방자치적, 항만개발 측면에서 분리가 필요하다. ·항분리의 문제점을 인식했을 때가 분리적기이다. ·내평과 내집앞의 문패를 내가 달겠다. 	<ul style="list-style-type: none"> ·개발초기단계이므로 시기적으로 부적절하다. ·평택항 관련내용변경은 국가신용도가 하락한다. ·항만의 제휴와 통합이라는 국제적 추세에 역행한다. ·항분리시 기구확장이 불가피하여 현정부의 구조조정에 역행한다. ·항분리시 항운노조파업에 따른 국가적 손실이다. ·수도권의 배후항이므로 평택지역명을 쓰는 것이 당연하다. ·관세자유구역지정과 평택지방해양수산청 신설에 걸림돌이다.

자료: 당진군(2005)

한편, 행위자집단의 한 당사자인 당진군은 당진항 분리지정과 연계하여 해상경계문제를 제기하여 이슈확장을 시도하였다. 당진군과 평택시의 해상경계분쟁은 해상경계에 대한 국가의 법령체계가 미비하여 행정관습법상의 구역경계를 사용하여 왔는데, 이에 대한 의미해석을 둘러싸고 분쟁이 확산되어서 헌법재판소의 권한쟁의심판청구까지 가게된 것이다⁵⁾.

<표 5>에서 보는 바와 같이, 당진군과 평택시 행위자들은 해상경계문제에 대해 자신의 대안을 관철시키기 위하여 자신들에 유리한 쪽으로 의미해석을 하여 관할구역에 대한 정당성을 확보하려고 하고 있다.

<표 5> 당진군과 평택시의 해상경계에 대한 논거

당진군	평택시
<ul style="list-style-type: none"> ·해상경계는 관습법적 지위를 인정해 해양수산행정의 기준이 되고 있으므로 평택시에서 해상경계에 대한 법률적 검토없이 신규 토지등록한 것은 원인 무효다. ·이 사건 제방이 위치한 지역은 종전부터 의심없이 당진군의 관할구역에 속한 곳으로 그 해역에 매립 준공된 제방 역시 당진군의 관할구역이다. ·지방자치단체의 관할구역은 헌법과 지방자치법 기타 수많은 법률에 의해 부여된 자치사무의 지역적 범위를 정하는 것으로 지방자치단체의 자치권의 중요한 요소이다. ·지방자치법 제4조에서 지방단체의 구역을 '종전에 의하고'라고 하는 것은 조선과 일제시대부터 전래된 관습적인 경계에 의해 결정된다. 	<ul style="list-style-type: none"> ·국립지리원에서 발행하는 지리상의 경계표시는 도서 등의 소속을 해독하기 위한 기초로 행정구역 경계기준으로 적용하고 있는 것은 적합하지 않다. ·이 사건은 공유수면을 매립해 새로이 조성된 토지 귀속에 관한 문제이므로 지방자치법 제4조에서 정하는 협의대상이 아니다. ·공유수면이 매립된 전 구간이 평택시 토지와 연결 축조되어 있으므로 지적법 제15조에 의해 평택시로 등록하는 것이 타당하다.

자료: 당진군(2005).

2) 이익의 상충성

모든 정책대안에는 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 존재한다. 따라서 정책을 둘러싼 갈등이 필연적이다(소영진, 2000: 78). 그런데 정책을 둘러싼 갈등이 딜레마로 진전되는 경우는 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 명확히 구분될 때이다. 이는 두 대립하

5) 이번의 권한쟁의심판청구는 1992년부터 인천지방해양수산청을 시행자로 하여 실시한 아산국가산업단지 항만개발사업의 일환으로 1997년 12월 17일 준공된 평택항 호안 및 안벽시설공사(1단계)가 완료되어 항만시설의 하나인 별지도면 기재 가, 나, 다, 라, 마의 각 지점을 연결한 부분의 제방이 평택시와 당진군 일원으로 고시된 사업시행지역에 위치해 있음에도 불구하고 1998년 인천지방해양수산청이 당진군과 아무런 협의도 없이 평택시에게 일방적으로 신규등록하면서 비롯되었다. 평택시 또한 자치단체가 협의없이 일방적으로 토지대상을 작성하여 자기의 관할구역으로 만들었다. 이에 대해 당진군은 평택시가 자신의 관할구역을 침해한 것으로 보고 평택시에게 수차례 등록말소 요청을 하였으나 받아들여지지 않자 2000년 9월 7일 헌법재판소에 권한쟁의심판청구서를 제출하였다.

는 집단들이 자신의 이익이나 손해를 포기하기 않으려고 하기 때문이다.

항명칭과 해상경계의 경우 당진군은 당진항분리와 방조제의 관할귀속으로 커다란 이익을 기대하였고, 평택시는 평택항분리와 방조제의 관할배제는 손해로 인식을 하였다. 따라서 항명칭과 해상경계를 둘러싸고 당진군과 평택시가 주장하는 양립하는 대안에는 양 행위자집단의 이익과 상징적인 가치가 함축되어 있다. 항명칭과 해상경계에 대한 당진군행위자와 평택시행위자의 이익상충은 아래의 <표 6>에서 보는 바와 같이, 두 시군의 지역정체성과 경제 이익 및 미비한 국가법령체계 등과 같은 환경조건에 대한 상이한 상징적인 가치표출에 기인한다.

<표 6> 당진군과 평택시의 이익상충

딜레마대상	당진군의 가치	평택시의 가치
항명칭	<ul style="list-style-type: none"> ·역사적으로 당진(당나루)은 삼한시대 이후 대중교역의 중심지이다. ·지방자치의 정체성측면에서 당진의 수역과 항만시설에 대한 당진항 명칭사용은 당연하다. ·형평성측면에서 국내 28개 무역항 중 유일하게 당진항만이 타도의 지역명칭을 사용하고 있다. ·경제성측면에서 당진항이라는 브랜드 활용을 통한 지역발전도모가 요구된다. ·국가정책측면에서 국토의 균형발전과 수도권 물류집중의 완화가 필요하다. ·명칭은 속성을 내포할 수 있어야 하나, 평택항이라는 명칭은 당진지역의 항만시설과 당진지역이라는 속성을 포함하지 않고 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ·개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 시기적으로 부적절하다. ·항만의 제휴와 통합이라는 국제적 추세에 역행한다. ·분리시 하역능력 확보가 곤란하고, 평택항이 이미 홍보되어 분리시 대외적 위신과 신용도가 하락하고 외자유치가 곤란하다. ·불법어로와 해난사고 발생시 책임소재가 불분명하고 선박충돌 위험이 있다. ·당진항 분리지정 선례로 다른 지역항 분리요구가 촉발될 수 있다. ·동일배후경제권하의 개발과 화물확보경쟁 및 중북투자의 우려가 있다. ·분리시 당진과 평택 및 충남과 경기간의 갈등이 심화될 수 있다
해상경계	<ul style="list-style-type: none"> ·공유수면매립지는 당진군관할지역이다. 제방이 위치한 해역은 원래부터 당진군의 관할구역에 속해 있던 곳으로, 그 해역에 매립준공된 제방 역시 당진군의 관할구역에 속한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ·공유수면매립지는 평택시의 관할권을 인정해야 한다. 인천지방해양수산청이 평택시에게 매립준공된 제방에 대한 토지대상 신규등록을 신청하여 평택시의 지분을 부여받았으므로 제방 역시 평택시의 관할구역에 속한다.

자료: 당진군(2005).

항명칭과 해상경계를 대한 당진군과 평택시의 딜레마는 지방자치시대에 표출되는 ‘지역의 이익’이라는 소지역주의를 토대로 하는 상징을 통하여 표출된 것이다. 당진군이 자신의 이익을 정당화하는 상징은 첫째, 역사성측면에서 삼한시대이후 당진은 교역의 중심지이고, 둘째, 지방자치차원에서 당진의 수역과 항만시설에 대한 당진항 명칭사용은 당연하며, 셋째, 경제성측면에서 당진항 명칭을 활용한 지역발전이 요구되고, 넷째, 지역정체성측면에서 평

택항명칭은 당진지역의 항만시설과 당진지역이라는 속성을 가지지 않는다는 것이다.

반면에 평택시가 이익을 정당화하기 위해 제시하는 상정은 첫째, 국제성 측면에서 항만의 통합이라는 국제적 추세에 역행하고 평택항이 이미 홍보되어 분리시 대외적 위신과 신뢰도가 약화되고, 둘째, 경제성 측면에서 동일배후경제권하의 개발과 화물확보경쟁 및 중복투자의 우려가 있고, 셋째, 지역갈등차원에서 당진항 분리지정 선례로 다른 지역항 분리요구가 촉발될 수가 있고 분리시 당진과 평택 및 충남과 경기간의 갈등이 심화될 있다는 것이다.

이처럼 항명칭과 해상경계를 둘러싼 당진군과 평택시의 갈등이 딜레마로 발전한 것은 대립하는 두 행위자집단간의 두 개의 대립되는 대안에 반영되어 있는 이익상충이 존재하기 때문이다.

3) 행위자의 대립

위에서 살펴본 바에 의하면, 지방자치단체 간에는 정부간 관계변화로 인하여 관할구역이나 경제이익 및 지역정체성문제로 정책갈등이 발생하였다. 이러한 갈등은 이를 해결해 줄 국가제도가 미흡할 때도 나타난다. 갈등이 확산되어 딜레마상황에 직면할 때에는 각 행위자 집단들은 자신의 가치나 선호가 반영된 이익을 정책에 반영시키기 위해 다양한 행동전략을 사용한다.

항명칭갈등에서 대립하는 행위자집단들인 당진군과 평택시는 <표 7>에서 보는 바와 같이, 각자 옹호연합을 형성하였다.

<표 7> 당진군과 평택시의 옹호연합 구성원

범 주	당진군 옹호연합	평택시 옹호연합
기초자치단체	당진군집행부, 당진군의회	평택시집행부, 평택시의회
광역자치단체	충청남도집행부	경기도집행부, 경기도남부권의회
지역시민사회단체	당진항지정범국민추진위원회, 당진군개발위원회	평택항분리반대범시민투쟁위원회, 평택항지킴이시민운동본부, 평택항발전협의회
지역주민	당진군민	평택시민
기업	당진군민간기업	
지역국회의원	당진지역국회의원	평택지역국회의원

당진군의 옹호연합으로는 당진군집행부와 당진군의회, 당진군시민사회단체(당진항지정범국민추진위원회, 당진군개발위원회), 당진군민, 당진군민간기업, 당진지역 국회의원 등이다. 당진군집행부는 2001년 2월 6일 당진항지정 및 항만관련 업무수행을 위한 항만개발팀(총괄:

부군수, 팀장: 기획감사실장, 총 9명)을 발족시키고 당진항지정을 위한 계획수립과 자료수집 및 홍보, 항만관련 기관 및 단체와 지원협의, 당진항지정에 따른 항만건설관리 방안마련 등의 기능을 수행하기로 하였다. 당진군의회도 2000년 7월 20일 당진항지정특별위원회(위원장, 이덕연 의원, 총 6인)를 구성하였다. 또한 2000년 9월 7일 당진군내 100여개 기관과 사회단체가 참여하는 공사파트너십조직으로 당진항지정범국민추진위원회(이하 당진항추진위)가 출범하였다. 당진항추진위는 상임위원장으로 당진군의회 김철환 부의장을 선출하고 9명의 공동위원장체제하에 집행부조직을 구성하였다.

한편, 당진군의 옹호연합에 대응하는 평택시도 평택시집행부와 시의회, 평택시민사회단체인 평택항발전협의회(회장, 유천형)과 평택항분리반대범시민투쟁위원회(위원장, 유천형) 및 평택항지킴이시민운동본부, 평택시민 그리고 평택지역 국회의원을 포함하는 옹호연합을 형성하였다.

이러한 당진군과 평택시의 옹호연합구성원들은 항명칭이나 해상경계문제에 대해 소지역 이기주의를 표출하여 이해관계가 일치하고 있다. 이러한 이익의 일치를 토대로 당진군과 평택시 행위자들은 문제해결을 위해 관련 중앙부처나 국회 등을 상대로 다양한 행동전략을 시도하고 있다

당진군의 옹호연합은 당진군의 이익을 반영시키기 위한 이익대변활동을 활발하게 전개하였다. 당진군집행부는 당진항 분리지정문제를 정책의제화한 후, 상급지방정부인 충청남도 및 주부부처인 해양수산부나 국회농림해양수산위원회 등의 중앙정부에 문제해결을 건의하고 있다. 예컨대, 군집행부는 1998. 11. 대산지방해양수산청에 항명칭 일원화를 건의하였고, 2000. 9. 22. 해양수산부에 당진항지정을 건의하였으며, 동년 5. 25. 국회농림해양수산위원회에 당진항지정 촉구를 건의하였다.

또한 당진군의회도 상급지방정부나 중앙정부 및 국회 등에 전방위적인 정책건의를 하였다. 당진군의회는 2000년 7월 20일 ‘당진항지정특별위원회’를 구성하여 8월 14일 청와대 등에 건의서를 제출하였다. 그리고 당진항지정범국민추진위원회는 충청남도를 경유하거나 직접 중앙정부를 상대로 당진항 지정을 위한 건의서나 진정서를 제출하였다.

한편, 당진군집행부나 군의회 및 당진항추진위는 주로 주부부처인 해양수산부의 장차관 및 실무자와 국회농림해양수산위원회를 상대로 방문면담과 협의 및 위원회 참여 등을 통하여 자신들의 이익이 반영된 의견을 제시하고 있다. 2000년 3월부터 2004년 8월 말까지 수차례에 걸쳐 군집행부는 단독으로 또는 군의회나 당진항추진위와 공동으로 해수부나 국회농림해양수산위원회를 방문하여 당진항 분리지정촉구나 당위성을 설명하는 등의 활동을 하였다. 당진항지정범국민추진위원회는 2001년 4월 9일에는 국회농수산위원장, 4월 16일에는 해양수산부장관을 만나 당진항 지정을 하여줄 것을 요구하였다. 이러한 노력으로 해양수산부

는 처음의 불가입장에서 당진항 분리지정문제를 좀 더 검토해 보겠다는 의견을 제시하였고, 이후 해양수산부주관으로 실무협의회를 구성해 중앙항만정책심의회에 상정하는데 합의를 하였다.

이러한 당진군의 활동에 대응하여 평택시의 옹호연합도 평택시의 이익을 대변하는 활동을 하였다. 예컨대, 평택지역의 시민사회단체는 2001년 11월 22일 ‘평택항분리결사반대범시민투쟁위원회’를 결성하고, 대표자 10여명은 항만정책과장을 만나 평택시민 4만여 명이 서명한 평택항 분리반대 서명인명부와 투쟁결의문을 전달하고 문제를 정치논리로 해결하지 말 것을 주장하였다. 이와 함께 평택시의 지역정치인도 옹호동맹활동을 하였다. 11월 26일 임창열 경기도지사는 해양수산부장관과 관계기관에 지휘보고를 통해 평택항 분리는 신중히 검토되어야 한다는 입장을 전달하였고, 농림해양수산위소속의 정장선 국회의원도 해양수산부장관을 만나 평택시와 경기도 입장이 충분히 반영될 수 있도록 중앙항만정책심의위원회의 개최를 연기할 것을 요구하였다. 또한 평택시의회는 11월 27일 평택항분리반대결의문을 채택하였고, 경기도의회도 12월 3일 결의문을 채택하였다.

4. 딜레마에 대한 정부선택과 결과

1) 딜레마에 대한 정부선택

항명청과 해상경계에 대한 선택문제는 행정부의 입장에서 볼 때 딜레마에 해당한다. 요컨대 항명청과 해상경계에 대한 대안들을 지지하는 평택시행위자들과 당진군행위자들의 첨예한 갈등은 정책결정자인 해양수산부가 직면하는 이리지도 저리지도 못하는 딜레마문제이다. 당진군행위자와 평택시행위자는 자신에 유리한 쪽으로 문제상황을 인식하고 있고, 정책대안에 표상된 가치를 둘러싸고 대립하고 있다. 이들은 자신들에게 유리하도록 문제해결을 유도하기 위해 정책결정권을 가지고 있는 행정부에 영향력행사와 로비를 하고 있다.

결국 해양수산부는 이해당사자간의 대안분절성과 이익상충성에 직면하여 두 대립집단의 정책경쟁의 영향을 받게 되었다. 당진군이나 평택시의 어느 한 행위자의 주장을 수용하면 다른 행위자의 반발을 가져오고, 한 행위자의 이해가치의 선택은 선택되지 않은 다른 행위자의 기회손실이 크기 때문이다.

〈표 8〉 항명청과 해상경계를 둘러싼 객관적 딜레마

해양수산부의 딜레마구조	
당진군행위자의 요구수용	평택시행위자의 반발
평택시행위자의 요구수용	당진군행위자의 반발

그러면 이러한 딜레마상황에서 주무부처인 해양수산부는 어떠한 선택행동을 하고 있는가를 살펴보자.

(1) 항명칭에 대한 문제해결방법: 행정적 권위에 의한 결정

항명칭에 대한 딜레마상황에서 해양수산부는 초기에 현재의 균형을 유지하려는 기존대안을 선택하는 행동을 하였다. 그러나 문제상황이 심각해지자, 해양수산부는 적극적인 행동을 하는 쪽으로 방향을 전환하여 상호조정, 문제재규정, 공동조사, 제3의 대안선택 등을 통하여 행정적 권위에 의한 문제해결을 시도하였다.

① 기존대안 선택

항명칭과 관련하여 두 이해당사자간의 치열한 정책경쟁이 이루어지는 상황에서, 초기 해양수산부는 당진군행위자의 요구를 거부하고 기존대안을 선택하였다. 예컨대, 1999년 2월 충청남도가 해양수산부에 당진군의 당진항 지정을 건의하고 협조를 의뢰하는 것에 대해 불가하다는 입장을 통보하였다. 1999년 4월 7일과 2000년 8월 21일에 당진군의회가 그리고 동년 10월 6일에는 당진항분리지정추진위원회가 해양수산부와 국회 등에 보낸 당진항 지정건의에 대하여 종전의 입장을 고수하고 있다.

이처럼 현재의 균형을 그대로 유지하는 행태는 갈등이 확산된 2001년 초반까지 지속되었다. 2001년 2월 6일 당진군행위자의 해양수산부에 대한 방문면담결과는 다음과 같은 이유를 들어 처음의 불가입장을 통보하고 있다. 첫째, 항만의 지정은 지방행정구역 위주보다는 국가적 측면을 고려하여 결정한다. 둘째, 당진항의 분리지정과 관할청 이관은 동일수역과 동일항로를 이용하는 항만관리와 운영에 지장을 주고, 항만관리를 위한 기구와 인원 및 예산의 수반으로 작은 정부 구현에 위반이 된다.

결국 2001년 3월 19일 해양수산부는 인천지방해양수산청과 당진항 지정업무공조에 따른 자체 긴급회의를 개최하여 항만지정은 행정구역의 경계구분에 따라 하는 것이 아니라 국가 전체적 차원에서 고려하고, 평택항 개발로 항만시설이 확충될 경우 인근 화성군 등에서 또 다른 분리지정 요구가능성이 높은 만큼 분리지정요구 수용불가로 입장을 정리하여 실질적인 정책적 해결은 하지 않고 있다.

② 상호조정

해양수산부의 기존입장 고수로 갈등이 지속되는 상태에서, 해양수산부는 2002년 11월 6일 당진군과 평택시와의 3자 연석회의를 통해 문제해결을 시도하였으나 실패하였다. 이후 해양수산부는 3월 19일부터 5월 11일까지 양 지방정부로 하여금 4회의 대화를 할 것을 요

구하였으나 여기서도 합의에 실패하였다.

이에 해양수산부는 기존행위지집단의 이익이나 의미해석을 변화시키는 중재안을 제시하고 상호합의유도를 시도하였다. 2002년 8월 22일 해양수산부 주관으로 당진항지정 관계행위자(해수부 3명, 충남 당진 2명, 경기 평택, 2명)회의에서 당진항지정 관련 해양수산부 검토안에 대한 설명과 의견청취가 있었다. 해양수산부는 4가지 대안으로 1안(현행 평택항으로 유지하는 안), 2안(당진항 분리지정안), 3안(평택당진항과 같이 명칭을 공동으로 사용하는 안), 4안(법개정을 통해 지역항만개념을 도입하는 안) 등이다.

이에 대한 논의를 위해 동년 10월 12일 해양수산부주관으로 해수부 항만정책과장의 1인, 당진군 기획감사실장의 1인, 평택시 항만물류과장의 2인 등 총 8명이 참가한 가운데 열린 실무협의회가 있었다. 여기서 당진군은 당진항을 분리 지정해야 한다는 입장인 반면, 평택시는 세계적으로 항만이 제휴 통합되는 추세이고 평택항이 개발초기단계인 만큼 현 상태에서 항을 분리하는 것은 있을 수 없으며 기본적으로 현행체제 유지를 원하며 지역항만개념 도입의 경우 지정항 명칭을 평택항으로 한다면 검토해볼 여지가 있으나 평택당진항으로 하는 것은 받아들일 수 없다고 하였다.

③ 문제재규정(reframing)

2002. 12. 26. 해양수산부는 제19회 중앙항만정책심의회를 심의위원이 전원이 참석한 가운데 개최하여 항만법 제3조와 제4조 및 동법시행령 5조의 규정에 의하여 평택항의 항계를 변경하고 당진군측 항만시설을 당진항으로 명칭변경하는 안과 가능한 대안의 타당성을 심의하였다. 심의회 결론은 1안(당진항 분리지정), 2안(지역항만제), 3안(현행유지)은 물론 기타 다른 안을 발전시키기 위한 위원회 구성이 필요하다고 보고 합동조사단을 구성하여 합리적 대안을 마련할 것이라고 하였다.

이후에 열린 중앙항만정책심의회에서는 당진항 분리지정에 대한 당위성은 인정하며, 다만 분리시기와 항계설정·항만관리·항만개발 등 기술적인 사항은 소위원회를 구성해 검토한 후 다음 회의에서 확정한다는 결론을 내렸다. 소위원회가 개최되었으나 중앙항만정책심위원회의 의결내용에 대한 이견으로 합의를 유도하는 데는 실패하였다.

④ 공동조사

합동조사단은 2002년 12월 26일 개최된 중앙항만정책심위원회의 결론에 의하여 10일 이내에 구성하고 3개월의 활동기간을 거쳐 연구보고서를 작성하여 항만정책심위원회에 1개월 내에 제출을 하게 되어 있다.

합동조사단은 현실무협의회의위원장인 방희석 중앙대학교수를 위원장으로 하고, 해양수산부가

추천하는 항만전문가 3인, 양지자체가 추천하는 항만전문가 2인, 이용자대표 추천 3인 등 총 8명으로 구성되어 국내외 사례조사·이용자설문조사·양지자체와 시민사회단체의 의견수렴과 협의·현지실태조사·공청회·유사항만 학습 등 다양한 활동을 하였다.

이들테면 합동조사단은 2003년 1월 28일 인천지방해양수산청 평택출장소와 평택시 및 당진군을 방문하여 현지조사와 함께 당진군청에서 준비한 설명회에 참석하여 논의를 하였고, 2003년 2월 18일부터 2월 24일까지 미국 유사항만을 견학하였고, 2003년 4월 22일 당진군청 회의실에서 합동조사단의 연구에 대한 토론회를 개최하였다. 여기서 발표한 합동조사단의 연구결과는 기본원칙으로 명칭과 운영관리의 통합을 위하여 ‘평택당진항’으로 명칭을 변경하고, 항계는 석문단지까지 확장하며, 항내구역은 공동수역으로 한다는 것이다.

⑤ 제3안 선택

해양수산부는 합동조사단이 연구결과로 제시한 통합명칭인 ‘평택당진항’ 수용의 전제조건으로 당진군에 도계분쟁취하를 요구하자, 이를 수용하지는 당진항추진위원회와 거부하는 당진군의 입장이 맞았으나 수용의견이 우세하게 나타났다. 그러나 2003년 6월 7일 당진군은 해양수산부에 통합명칭을 수용하는 대신 도계분쟁을 취하할 수 없다는 최종의견서를 제출하였다. 2004년 9월 23일 헌법재판소의 판결로 해상도계분쟁에 대한 결정이 있는 후, 동년 10월 8일 해양수산부는 양 지방자치단체장의 초청간담회에서 ‘평택당진항’ 통합명칭사용과 항만운영은 평택청에서 하는 방안을 제시하였으며, 이를 양지방정부가 수용하여 동년 11월 19일 ‘평택당진항’ 명칭변경을 하는 항만법시행령을 입법예고하게 되었다.

(2) 해상도계에 대한 문제해결방법: 재판에 의한 결정

항명칭분쟁과 연계하여 쟁점화된 해상도계분쟁에서 딜레마상황의 정책결정자인 해양수산부는 제3자인 헌법재판소의 결정에 의존하는 방법을 선택하였다. 이는 두 지방자치단체 간에 극단적인 딜레마로 진전된 정치적·사회적 문제를 법원의 전문지식을 활용하여 해결하는 방법이다(이종범, 2005: 15).

아산만권의 해상경계분쟁에 대해 평택시가 행정자치부에 분쟁조정을 신청하였는데, 그 이유로는 당진군이 2000년 8월 14일 본 제방에 대한 토지대장의 이중등록을 말소해 달라고 평택시에 요구하였으나 평택시가 동년 8월 18일 본 제방은 합법적인 신규등록신청에 의하여 등록하였으므로 오히려 당진군이 이중등록된 토지를 말소하는 것이 합당하다고 주장하였기 때문이다. 중앙분쟁조정위원회는 2001년 1월 31일 평택시가 신청한 해상경계에 대한 분쟁조정신청은 헌법재판소에 계류 중인 사안으로 처리하여 각하하였다.

이러한 평택시의 행동에 대응하여 당진군은 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다. 평

택시가 아산항만 개발과정에서 생겨난 방조제에 대한 이중 토지등록에 대하여, 당진군은 2001년 9월 7일 본 제방에 대한 자치권이 당진군에 속하고 평택시장이 본 제방에 대한 토지대장등록을 말소하지 아니하고 있는 부작위는 위법임을 확인해달라는 권한쟁의심판을 청구하였다.

헌법재판소는 2004년 9월 해상도계 권한쟁의심판판결에서 5:4로 ‘서해대교 인근 공유수면 매립지를 평택시 지번으로 등기한 것은 국립지리원의 해상경계선에 따라 평택시와 당진군이 어업에 관한 행정관할권을 자치적으로 행사해 왔고 이러한 관행이 오랫동안 전제해 왔으므로 해역 및 제방관할권은 당진군에 귀속되는 것으로 보아야 하며, 다만 제방의 관할권한이 당진군에 귀속될 경우 관리상 비효율 등 불합리한 결과가 발생될 가능성이 높다고 판단될 경우 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 제방의 구역경계를 명시할 수 있다’라는 결정을 선고하였다. 이러한 판결의 의미는 바다에 대한 지방정부의 자치권한을 인정한 것으로서의 의미를 가지나 단서조항에서 국가의 구역경계변경에 대한 재량성을 줌으로써 분쟁의 불씨를 남겨놓고 있다.

이러한 다수의견에 대해 4인의 소수의견은 공유수면에 대한 지방자치단체의 권한은 존재하지 아니하며 따라서 관습법이란 법률과 동일한 효력을 가지는 것으로 함부로 그 존재를 인정하여서는 아니되며, 공유수면매립으로 새로이 생긴 토지의 행정구역을 법률로 정할 때에는 행정구역획정의 일반원칙인 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 행정구역의 관리항만, 관리의 효율성 등을 고려하여 사회적·공익적 차원에서 국가의 정책에 따라 정하여야 한다고 하였다.

이처럼 일부 내용에서 의견차이가 있었지만, 다수의견을 산출하게 된 요인은 학계의 통설(지방자치단체의 관할구역은 국가의 영토를 지방자치단체별로 분할한 것이고 국가의 영토에는 육지 외에 영해와 영공까지 포함된다), 개별 법률들의 규정(지방자치법 4조 1항, 수산업법 8조와 14조, 공유수면매립법 6조 2항, 연안관리법 16조 2항, 항만법 22조와 50조, 골재채취법, 2조 1호 와 22조 등과 같이, 지방자치단체의 공유수면에 대한 관할권한이 개별 법률들에서 인정되고 있다), 대법원의 판례(2002년 12월 24일 선고 2000도1048 판결에서 지방자치법에 의하면 ‘지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고...’라고 규정하고 있는데, 여기서 구역이란 육지뿐만 아니라 그 구역 내의 하천·호수·수면 등은 물론 그 지역에 접속하는 영해와 그 상공 및 지하도 포함된다), 법제처의 의견(지방자치단체의 구역은 자치권이 미치는 장소적 범위이고 자치권은 자치사무를 수행하기 위한 장소적 권한인 바, 자치사무 중에는 육지에서 발생하는 사항을 관할하는 것 외에 하천·호수·바다에서 발생하는 사항을 관할하는 것도 있다)등이다. 이러한 의견들을 종합하면, 지방자치단체의 구역은 주민 및 자치권과 함께 자치단체의 구성요소이며, 자치권이 미치는 관할구역의 범위에는 육지는 물론 바

다도 포함되므로 고유수면에 대한 지방자치단체의 자치권한이 존재한다(당진군, 2005: 748-758).

2) 정책결과

항명청과 관련한 갈등은 당진군과 평택시의 어느 한쪽의 이익을 반영한 것이 아니라 양 비론적으로 중도적인 정책결론을 도출하였다. 해양수산부가 결정한 항만법시행령 중 개정령 내용은 경기도 평택시와 충청남도 당진군에 걸쳐있는 평택항의 항만명칭을 ‘평택당진항’으로 변경하여 안정적인 항만발전을 도모한다고 하였다(당진군, 2005; 818).

개정령이 국무회의를 통과함에 따라 당진군은 적극적인 환영의 뜻을 표하였다. 당진군 기획경영실의 K 기획팀장은 ‘향후 항만개발이 촉진돼 기업유치와 함께 지역경제 활성화에 큰 도움이 될 것’이라고 말했다. 반면에 평택시 항만경제과의 L 항만경제과장은 ‘의견을 제출한다고 우리 의도대로 되지는 않겠지만 그동안 견지해온 시의 입장도 있기 때문에 반대 입장을 밝혔다’고 말했다(당진시대, 2004. 12 .6: 당진군, 2005: 1046).

또한, 항명청과 연계하여 발생한 해상경계분쟁도 헌법재판소의 판결에 의하여 당진군의 손을 들어주는 쪽으로 결정이 이루어졌다. 헌법재판소의 결정에 대해 충청남도과 당진군은 항만건설을 위한 매립지가 당초 충청남도 경계 안에 있었던 것을 매립시행자인 인천지방해양항만청이 평택시에 등재를 해버려 원천적으로 잘못된 것을 이번에 바로 잡은 것이라고 환영하였다. 그러나 평택시는 현재가 충남 당진의 손을 들어준 것은 지나치게 정치적인 판결을 한 것이 아니냐며 당혹해 했다. 경기도는 이번 현재결정이 현재 충남 아산시와 경기도 평택시 간에 분쟁이 되고 있는 아산만 경계문제에도 영향을 줄 것을 우려했다(당진군, 2005: 777-778).

IV. 결 론

본 연구는 딜레마모형에 의하여 지방정부간 갈등현상이면서 중앙정부차원에서는 딜레마 현상에 속하는 지방자치단체간의 항명청과 해상경계 갈등사례를 분석한 것이다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 당진군과 평택시를 둘러싼 환경조건은 두 지방정부 간에 딜레마를 발생시키는 배경조건이 되었다. 당진군과 평택시의 항명청과 해상경계를 둘러싼 분쟁은 실질적인 지방자치의 실시로 관할구역이나 경제이익 및 지역정체성을 둘러싸고 나타난 것이다.

둘째, 환경조건에서 야기된 딜레마의 현실조건은 대안의 분절성과 이익의 상충성 및 행위

자집단간의 대립으로 구체화되었다. 당진군과 평택시는 당진항 분리 및 평택항 유지와 그리고 해상경계에서 방조제에 대한 관할권귀속이라는 두 개의 대립되는 대안과 이러한 대안에 투영된 지역의 이익을 토대로 소지역주의에 의한 극심한 대립을 하였고, 정책에 반영시키기 위하여 중앙정부를 상대로 영향력을 행사하였다.

셋째, 중앙정부인 해양수산부는 항명청과 해상경계를 둘러싼 두 지방정부의 대립에 대응하여 이렇지도 저렇지도 못하는 선택곤란에 직면하였다. 이들의 이익은 상호간에 주관적으로 해석된 것으로 결과값이 비슷하여 어느 한 쪽의 입장을 들어주기에는 다른 쪽의 손해가 큰 객관적인 딜레마에 해당하기 때문이다. 딜레마상황에서 해양수산부는 비선택보다 선택을 하는 대응행동을 하였다. 항명청분쟁에서 해양수산부는 처음에 기존대안을 유지하는 선택을 하였으나 당진군의 반발이 있자, 이후에 두 지방정부간의 상호합의유도, 문제재규정(reframing), 공동조사, 새로운 대안으로서의 제3의 대안을 선택하는 등의 다양한 행정적 권위에 의한 문제해결을 시도하였다. 또한 해상경계분쟁에서 해양수산부는 제3의 기관의 전문성에 의존하는 재판을 통한 결정을 하였다.

넷째, 도출된 정책결과는 항명청의 경우 중립적 정책에 속하는 ‘평택당진항’이라는 결론을 도출하였고, 해상경계의 경우는 당진군의 관할권을 인정하는 결정을 하였다.

이러한 연구를 통하여 산출한 본 논문의 이론적, 정책적 함의를 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 지방자치의 실시로 여러 지역에서 발생하고 있는 정부간의 갈등분석에 딜레마모형이 적용될 수 있음을 입증하였다. 요컨대 갈등이 정도이상으로 심각해져 정책결정자체가 어려워지는 정책딜레마현상을 사례를 통하여 실증적으로 분석한 것이다. 쓰레기 매립장 등 비선호시설이나 항명청과 같은 썩피시설의 입지 및 경계조정 등과 같은 관할권 귀속과 관련한 정책결정과정에서는 집단 간의 갈등이 매우 심각하여 딜레마상황에 직면하는 경우가 많다. 이러한 자치단체간의 딜레마가 왜 발생하고 이에 대응하여 중앙정부는 어떠한 정책선택을 하는 가를 설명할 수 있었다.

둘째, 본 연구는 딜레마모형에서 제시했던 딜레마의 분석요소들은 분해하고 그것을 조건이나 원인 혹은 결과의 구조로 파악하는 개체적 접근법(이종범 외, 1994: 37)을 입증하였다. 딜레마현상에 대한 연구는 크게 딜레마의 원인에 관한 연구, 딜레마의 증상이나 현상에 대한 연구, 딜레마의 대응에 대한 연구 등으로 나누어 볼 수 있다. 지금까지는 딜레마의 대응에 대한 연구가 주된 것이었고 부분적으로 원인이나 조건에 대한 연구들이 있었다(소영진 외, 2000: 308). 두 지방정부간의 항명청과 해상경계에 대한 분쟁사례분석은 딜레마현상이 발생하는 조건이나 원인으로의 배경조건 및 현실조건과 이러한 딜레마상황에 대응하는 정부의 선택을 분석함으로써 딜레마의 원인과 결과의 인과구조를 설명할 수 있었다.

셋째 본 연구를 통해 발견한 정책적 함의는 정책결정자에게 딜레마를 예방하거나 이를

피하기 위하여 어떠한 대응이 필요한가? 구체적으로 딜레마는 왜 만들어지고 그것을 해결하는 행동에는 어떤 것이 있는가? 에 대한 처방책을 제시할 수 있다. 딜레마는 환경조건으로부터 영향을 받아 발생하는 대립하는 두 행위자간의 대안의 분절과 이익의 상충에 기인한다. 따라서 딜레마를 피하기 위해서는 딜레마의 발생원인을 알아야 한다. 이러한 딜레마의 발생조건을 면밀히 진단한다면 딜레마에 빠지지 않기 위해 정책결정자가 취해야 할 시도에 대한 함의를 얻을 수 있다(소영진, 2000: 81-82). 따라서 딜레마를 예방하기 위해서는 정책결정자가 정책에 영향을 주는 환경조건과 관련되는 행위자의 가치나 이익에 대한 정확한 진단을 토대로 계획안을 만드는 것이 요구된다.

그러나 만약에 딜레마가 발생하였다면 정부는 어떻게 대응하여야 하는가? 이는 선택이 곤란한 상황에서 인간이 보일 수 있는 반응의 범주를 더 개발하는 문제와 관련된다(최홍석·윤건수, 2000: 52). 기존의 딜레마이론에서는 정책대안이 언제나 단절적인 동시에 양자택일적인 상태로 치환이 가능하다는 것을 전제하여 딜레마개념이 적용되는 범위를 축소시켰다는 문제가 있었다. 최병선(1999: 3-4)에 의하면, 유능한 정책결정자일수록 딜레마를 보다 능동적으로 그리고 전략적으로 잘 활용하고 있다는 사실을 고려하여 대응행동의 범주를 더욱 넓일 필요가 있다고 한다. 실제의 정책결정에서 흔히 보게 되는 선택대안은 적어도 세 가지 이상으로 그것에는 반드시 절충적인 다수의 대안이 존재한다고 한다. 이는 딜레마로부터 벗어날 수 있는 선택대안이 무수히 존재할 수 있음을 의미한다. 또한 윤건수(1994: 99)는 비제도화된 딜레마에 대한 상징적 반응으로 제3의 범주를 도입할 것을 주장한다. 제3의 범주를 도입한다는 것은 그 범주에 대한 관심을 불러 일으킴으로써 기존 범주들 간의 이미지를 희석시킬 수 있다. 이러한 제3의 범주를 도입하는 데는 문제재규정(reframing) 등을 통한 딜레마의 성격을 변경하는 방법이 필요하다. 문제재규정은 서로 충돌하는 두 개의 대안을 제3의 범주로 묶을 수 있기 때문이다. 본 사례분석에 의하면, 딜레마가 발생하였을 때 정책결정자의 행동으로는 자신이 주도적으로 문제의 재규정이나 제3의 대안을 제시하는 것을 통하여 결정하는 방법을 선택하거나 결정권을 제3자에게 이양하는 방법이 문제해결에 도움이 됨을 알 수가 있다. 이러한 방법들도 자신들의 이익을 반영한 행위자에게는 호응을 얻을지 모르나, 기회손실이 큰 반대행위자에게는 불만을 지속시킬 수 있다. 항명청과 해상경계의 정책 결정에서도 이러한 측면이 나타났다.

본 연구의 한계로는 특정지역에서 발생한 항명청과 해상경계에 대한 딜레마사례를 분석하였기 때문에 다른 지역에서 발생하는 유사사례에도 동일하게 적용될 수 있는 가 하는 일반화의 문제가 있다.

참고문헌

- 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론분석: 방사성폐기물처리장입 지선정과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 23-46.
- 강성철 외. (2006). 「지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집」. 서울: 한국행정DB센터.
- 계기석. (2006). 지방자치단체 해상경계분쟁의 원인과 해소방안. 「국토연구」, 51: 57-69.
- 김근식. (2008). 비선호시설건설정책에서의 딜레마형성과 해소에 관한 연구: 원자력발전소 건설정책을 중심으로. 「정부학연구」, 14(4): 83-122.
- 김동환. (2002). 보호된 가치와 정책딜레마. 「한국정책학회보」, 11(1): 27-52.
- 김병준. (2002). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김태은·윤건수. (2011). 딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구: SSM 사례를 통한 역동적 딜레마모형의 제시. 「한국정책학회보」, 20(4): 67-105.
- 김형태·한광석·김찬호. (2006). 「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안연구」. 서울: 한국 해양수산업개발연구원.
- 노명순. (2008). 대입정책에서 나타난 정책비일관성의 원인분석. 「한국교육학연구」, 14(1): 129-152.
- 당진군. (2005). 「당진항 지정백서」. 당진군: 상록출판사.
- 박동희·김동환. (1992). 딜레마와 형식주의. 「한국행정학보」, 25(4): 45-63.
- 소영진. (1994). 딜레마와 패러독스. 이종범 외, 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」, 45-75. 서울: 나남.
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 185-205.
- 소영진. (2010). 정책결정모형로서의 딜레마이론: 프레임이론을 중심으로, 「2010년 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문」.
- 안성민. (2000). 제도의 변경과 딜레마. 윤건수 외, 「딜레마와 행정」, 219-25. 서울: 나남.
- 안성호·배응환. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례」. 서울: 도서출판 다운샘.
- 염재호. (1994). 앞으로 이어질 딜레마연구를 위해. 이종범 외, 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」, 259-280. 서울: 나남.
- 염재호·박국흠. (1992). 정책의 비일관성과 딜레마: 제6공화국 정책대응을 중심으로. 「한국행정학보」, 25(4): 23-44.
- 윤건수. (1993). 조직의 딜레마에 대한 상징적 반응. 「한국행정학보」, 26(4): 1257-1280.
- 윤건수. (2006). 정부의 결정을 딜레마상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구. 「한국행정연구」, 15(1): 71-100.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범 외. (2000). 「딜레마와 행정」. 서울: 나남.

- 이종범. (1994). 딜레마와 상징적 행동: 이종범 외, 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」, 213-235. 서울: 나남.
- 이종범. (1999). 개혁의 딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화규칙과 전략. 「정부학 연구」, 5(1): 185-227.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서의 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 42(4): 1-27.
- 이종범·윤건수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조정제도의 변천을 중심으로. 「한국정치학회보」, 34(3): 149-171.
- 최병선. (1999). 딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해에 대한 서평. 「한국행정학보」, 33(2): 1-5.
- 최홍석·윤건수(2000). 딜레마상황에서의 의사결정행동. 윤건수 외, 「딜레마와 행정」, 29-54. 서울: 나남.
- 행정자치부. (2007). 지방자치단체상호간 분쟁해소 보도자료.
- Baron, J. (1997). Biases in the Qualitative Measurement of Values for Public Decisions. *Psychological Bulletin*, 112(10): 72-88.
- Bartunek, Jean M. (1988). The Dynamics of Personal and Organizational Reframing. In R. E. Quinn & K. S. Cameron(eds.), *Paradox and Transformation; Toward a Theory of Change in Organization and Management*. Cambridge: Ballinger.
- Cameron, Kim S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science*, 32: 539-553.
- Chrislip, David. & Larson, Carl E. (1994). *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Galbraith, Jay. (1973). *Designing Complex Organizations*. Cambridge, MA: Addison -Wesley Publishing Company.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations; Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Murray, Edward J. (1968). Conflict: Psychological Aspects. *International Encyclopedia of Social Sciences*, 3: 220-226.
- Nadar, Laura. (1968). Conflict: Anthropological Aspects. *International Encyclopedia of Social Sciences*, 3: 236-242.
- North, D. G. (1968). Conflict: Political Aspects. *International Encyclopedia of Social Sciences*, 3: 236-231.
- Orton, J. D. & Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems; A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.
- Poole, M. S. & Van de Ven, A. H. (1989). Using Paradox to Build Management and Organization Theories. *Academy of Management Review*, 14(4): 562-578.
- Quinn , R. E. & Cameron, K. S(eds.), *Paradox and Transformation; Toward a Theory of Change in Organization and Management*. Cambridge: Ballinger.

- Scheon, D. (1979). Generative Metaphor: A Perspective on Problem Setting in Social Policy. In A. Ortonet(ed.), *Metaphor and Thought*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (1988). Paradoxical Requirement for a Theory of Organizational Change. In R. E. Quinn & K. S. Cameron(eds.), *Paradox and Transformation; Toward a Theory of Change in Organization and Management*. Cambridge: Ballinger.

〈부록〉

항명칭과 해상경계를 둘러싼 당진군과 평택시의 갈등진행일지

갈등진행과 정책결정단계	시기와 내용
사회문제화	<ul style="list-style-type: none"> ·1986.12.5. 해수부, 아산만내 평택시에 위치한 부두시설에 평택항 명명 ·1992.7.5. 인천해양수산청, 아산국가공업단지 항만개발사업 실시계획 승인 ·1998.2.6. 평택시, 인천해양수산청의 신청에 의해 신규토지등록 ·1998.7.10. 당진군 민간기업대표, 당진항 명칭을 회복하자는 의견제시(사회문제화)
정책의제화	<ul style="list-style-type: none"> ·1998.9.11. 당진군, 당진항 분리지정을 위한 계획수립지시(제1 정책의제화와 2갈등태동) ·2000.8.14. 당진군, 당진항 지정연계 해상도계문제제기(제2 정책의제화와 2갈등태동)
정책문제해결	<ul style="list-style-type: none"> ·1999.4.1. 충남도, 정책지원대상사업으로 당진항 지정선정 ·1999.4.7. 당진군, 당진항 분리지정요구 ·1999.7.27. 당진군개발위원회, 당진항지정범국민대책위원회 구성결의 ·1999.12.7. 당진군, 평택시에 등록된 토지말소청구 ·2000.7.20. 당진군의회, 당진항지정특별위원회를 구성 ·2000.9.7. 당진군민과 지역시민사회단체, 당진항지정범국민대책위원회를 구성하고 진정서와 연구용역의뢰 및 토론회 개최 ·2001.1.31. 행정자치부, 중앙분쟁조정위원회 각하결정 ·2001.9.7. 당진군, 해상도계에 대한 권한쟁의심판청구 ·2001.10.11. 해양수산부, 당진항 지정관련 실무협의회 개최 ·2001.11.22. 평택지역시민사회단체, 평택항분리결사반대범시민투쟁위원회를 결성하고 시위와 결의문 전달. ·2001.11.26. 경기도, 해수부와 관계기관에 반대입장 전달 ·2001.11.29. 평택시의회, 평택항 분리반대결의문 채택 ·2001.12.2. 평택시, 준비서면 제출 ·2001.12.3. 경기도의회, 평택항 분리반대대결의문 채택 ·2001.12.8. 해수부, 중앙항만정책심의회 개최(결정유보와 합동조사단발족) ·2002.2.22. 해수부, 항명칭관련 협의회 위원 위촉 ·2002.3.6. 당진군, 당진항 항만개발구상 및 발전방향 용역최종보고회 ·2002.3.25. 해수부, 당진항 명칭부여를 위한 소위원회협의회 개최 ·2002.6.2. 당진군, 준비서면 제출 ·2002.6.4. 해수부, 당진항 지정관련 제2차 소위원회협의회 개최 ·2002.8.22. 해수부, 당진항 지정 관련행위자 회의 ·2002.11.6. 해수부, 양 지자체장과 의회회장의 연석회의 ·2002.12.26. 해수부, 제19회 중앙항만정책심의회 개최(당진항 지정을 요구하는 시안 및 가능한 대안의 탐색) ·2003.1.23. 해수부, 합동조사단 발족하고 평택항 명칭 및 항계관련 대상지역 방문 ·2003.2.28-24. 합동조사단, 유사항만 견학 ·2003.3.5. 평택시, 추가서면 제출 ·2003.4.22. 합동조사단, 당진항 지정관련 워크숍 개최

- 2003.4.29. 해수부, 당진군에 '평택당진항' 수용의견제시
- 2003.6.3. 당진군, 당진항 지정관련 워크숍개최
- 2003.6.7. 당진군, 평택항 명칭관련 의견제출
- 2003.6.9. 해수부, '평택당진항' 통합명칭 수용의견제출(단 해상도계소송 문제는 현재결정에 따른다고 통보)
- 2004.3.19-5.11. 해수부, 양 자치단체장의 4회 대화의 장 마련
- 2004.5.10. 해수부, 당진군에 도계분쟁 취하요구
- 2004.6.25. 해수부, 평택시에 평택당진항 명칭부여결정통보
- 2004.9.23. 헌법재판소, 해상도계 권한쟁의심판 당진군 승소결정.
- 2004.10.8. 해수부, 양지자체 부단체장 간담회(평택당진항 통합명칭 최종 통보와 의견협의)
- 2004.11.19. 해수부, 항만법시행령 중 개정령 입법예고
- 2004.12.30. 해수부, 항만법시행령개정안 공포(평택항->평택당진항)

ABSTRACT

Policy Dilemma and Choice of Government: Case of Conflict over Port Name and Maritime Boundary between Two Localities

Eong-hwan Bae & Kyung-il Joo

This study analyzes a case of inter-local government policy making through the dilemma model. It found that the circumstances regarding A dilemma arose between the two local governments of Dangjin County and Pyungtaek City. The dilemma materialized through a discrete set of alternatives and trade-off of interests among the conflicting groups of actors. Dangjin County and Pyungtaek City made the decision-making process difficult by expressing the values and interests that reflected their own conditions. The interests were subjective so the resulting values on one side would result in a massive loss to the other group. The actors failed to reach an agreement by themselves during the problem-solving process so the central government moved from a passive stance to aggressive action and made the policy through trials and administrative authority.

【Key Words: inter-local government dilemma, policy making, case analysis】