「지방정부연구」 제23권 제3호(2019 가을): 357-384
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.3 (2019 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.3.15

지방정부간 갈등의 정책결정연구:
옹호연합모형의 적용

배 봉 준(구명: 배 응 환)

국문요약

본 연구는 외부환경조건이 변화하는 맥락에서 정책결정의 변화를 분석하기 위하여 Sabatier(1988)의 옹호연합모형을 당진항 분리정책사례에 적용하였다. 분석결과, 옹호연합모형의 전제와 변수들이 한국적 맥락에서 입증되고 있다. 당진항 분리지정문제에 대한 정책결정에서, 안정적 변수나 동적 변수와 같은 외부환경변수들이 정책하위체제의 작동에 영향을 주고 있고, 정책하위체제를 구성하는 당진군과 평택시의 옹호연합들이 그들의 신념을 통한 다양한 영향력전략을 시도하고 있으며, 그리고 정책중개자인 해양수산부가 정책조정을 하였다. 따라서 정책결정변화의 동인은 외부환경의 영향과 정책하위체제에서 대립하는 옹호연합의 신념과 영향력활동 및 정책중개자의 조정을 들 수가 있다.

주제어: 정책과정이론, 옹호연합모형, 정책결정사례연구

Ⅰ. 서론

우리나라에서는 1980년대까지의 관치행정시대에서 1990년대에 들어와 자치행정시대로 지방통치패러다임의 커다란 변화가 이루어졌다. 특히 1995년 자치단체장과 지방의회의 동시선거로 민선 지방정부가 구성됨으로써 정책결정을 둘러싸고 지방정부 간에 갈등이 증가하여 왔다. 예를 들면 1995년 이후 2006년까지 정부 간에 발생한 202건의 갈등 중에서 지방정부 간의 갈등이 153건을 차지하고 있다(행정자치부, 2007). 이러한 지방정부 간의 갈등사례로는 항 명칭이나 고속철도역사 및 교량 등 공공시설의 명칭을 둘러싸고 인접한 지방정부 사이에 발생하는 경우가 빈번해지고 있다. 대표적인 예로는 당진군과 평택시의 항 명칭, 부산시와 창원시의 항 명칭, 천안시와 아산시의 고속철도역사명칭, 남해군과 사천시의 연육교명칭 등이 있다.

과거 관치행정시대의 지방정책은 중앙정부가 권위적으로 결정하여 지방정부가 집행하는 구조였으나, 지방자치시대가 전개되면서 위의 정책갈등사례에서 보듯이, 지방정책을 둘러싸고 지방정부나 지역주민의 신념이나 이익이 표출됨으로써 문제해결이 복잡하게 나타나고 있다. 따라서 지방통치체제가 임명직 지방정부에서 민선 지방정부로 이동함에 따라 지방정부 간의 갈등쟁점에 대한 정책결정방법에도 변화가 있을 수 있다고 가정할 수 있다. 이에 본 연구는 외부환경조건이 변

화하는 맥락에서 정책결정은 어떻게 변화하고 있는가? 를 연구질문으로 제시하고, 지방정부 간의 명칭갈등사례 중에서 당진군과 평택시 사이에 일어난 당진항 분리지정사례를 분석하고자 한다.

연구대상으로 당진항 분리지정사례를 선정한 것은 실질적인 지방자치가 실시되면서 민선 지방정부가 구성되어 당진지역과 평택지역의 지역정체성과 이를 토대로 한 지역의 이익과 신념이 표출되어 두 기초지방정부 사이의 갈등이 매우 심각한 딜레마 상황에 놓인 난해한 문제로 나타났기 때문이다. 이러한 당진항 분리지정사례를 분석한다면 정책결정과정에서 상충되는 갈등사회문제가 어떠한 환경조건에서 등장하며, 문제에 관련되는 이해당사자들의 이익이 반영되는 신념은 무엇이고 이러한 신념은 지역사회구성원을 어떻게 연합하여 활동을 하게 하는가와 그리고 대립하는 행위자들을 조정하는 정책중개자의 활동을 통하여 정책결정의 행태가 변화하는 측면을 관찰함으로써 이론적 모형의 검증과 정책함의를 도출할 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 사례분석을 위한 이론모형으로는 옹호연합모형을 적용하고자 한다. 이모형은 분석수준으로 특정한 정책영역의 갈등문제에 관련되는 여러 행위자들로 구성되는 정책하위체제에서 높은 정책갈등상황을 이해하고 설명하는데 유용하기 때문이다(Jenkins-Smith et al, 2018: 43). 사례연구를 위한 자료수집은 주로 문헌자료와 2차 자료에 의존한다. 대표적인 문헌인 당진항지정백서는 당진군이 당진항 분리지정 문제를 제기한 후에 정책결정변화를 가져오게 하는 과정과 관련 행위자들의 활동을 사실적으로 기술하고 있고, 그리고 신문이나 관보에 게재된 자료와 학술논문 등을 활용하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구검토와 정책결정분석모형

1. 지방정부간 갈등의 선행연구검토

한국에서는 과거 권위주의정부에서 민주주의정부로 이동하면서 중앙영역이나 지방영역에서 정책갈등이 증가함으로서, 행정학을 포함한 사회과학 학자들은 공공정책갈등에 대한 연구를 축적하여 왔다고 볼 수 있다.

권경득·이주호(2015)가 한국연구재단 사회과학분야 등재학술지 총 266편에 대하여 공공정책갈등의 연구경향을 분석한 결과에 의하면, 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 연구시기별 논문빈도는 실질적 지방자치가 실시된 1995년부터 1999년까지 16편이 있었고, 2000년부터 2004년까지 40편, 2005년부터 2009년까지 70편, 그리고 2010년부터 2014년까지 100편으로 공공정책갈등연구가 점진적으로 증가를 하고 있음을 볼 수가 있다. 둘째, 연구시기별 연구대상은 2000년 이전까지 NIMBY와 PIMFY 현상으로 비선호시설 반대갈등과 선호시설 유치갈등에 대한 연구가 주를 이루었으나, 2000년 이후에는 중앙정부가 지원한 대규모 지역개발사업과 공단이나 공항 등의 선호시설사업과 공공이전사업을 둘러싼 갈등문제와 도농통합이나 행정체제 개편과 관련된 갈등문제들에 대한 연구로 확대되고 있다. 셋째, 연구초점은 이론적/이론형성보다는 실제적/문제해결중심의 연구가 많이 나타나고 있다. 넷째, 연구방법에서는 대부분의 연구에서 사례연구를 가장 많이

하고 있고, 자료수집에서는 연구자의 선택과 주관성이 개입하고 있다.

위의 종합연구가 넓은 의미의 공공정책갈등에 대한 분석인데, 여기에는 본 연구대상인 지방정부 간 정책갈등도 포함되어 있다. 특히 지방정부 간 갈등에 대한 메타분석으로는 강성철·김상구의 연구(2004)와 권경득 외 3인의 연구(2004)가 있다. 우선, 강성철·김상구(2004)는 지방정부 간 갈등에 대한 선행연구를 종합하여 공통적인 갈등요인과 갈등해결방안을 도출하였다. 아래 표에서 보듯이, 갈등요인과 갈등해결방안은 서로 밀접하게 연결되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 지방정부간 갈등연구에서 공통적인 갈등요인과 갈등해결방안

공통적 갈등요인	공통적 갈등해결방안
· 비용과 편익의 불공평성 · 갈등조정과 관련된 제도적 협력(협상)장치의 미정립 · 이슈의 정치적 이용과 관리전략	· 비용과 편익의 불공평성에 따른 보상 및 재정지원체계의 확립을 통한 형평성 확보 · 갈등조정과 관련된 제도적 협력(협상)장치의 정립

다음으로, 권경득 외(2004)의 지방정부 간 갈등에 대한 선행연구 분석결과에 의하면, 지방정부 간 갈등연구는 각 정부수준별 지방정책사례를 중심으로 다양한 범위와 대상을 분석하여 왔는데, 크게 지방정부 간의 갈등과정에 초점을 둔 연구와 갈등해소방안에 초점을 둔 연구로 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부 간의 갈등과정에 초점을 둔 연구는 갈등이 어떻게 발생하여 어떠한 과정을 거쳐서 전개되고 있는가, 즉 갈등이 발생하는 일반적 조건을 제시하고 갈등전개과정을 주체별 행동과 대응상의 특징을 중심으로 분석하고 있다(이종렬·권해수, 1997; 소영진, 1999; 최봉기·이시경, 1999; 주상현, 2001).

둘째, 갈등해소방안에 초점을 둔 연구는 지방정부 간 갈등의 해결을 위하여 당사자 관리와 제3자 관리 등 다양한 방안을 제시하고 있다. 예컨대 당사자 간의 합의와 제3자 조정을 통한 지방정부 간의 순기능적 갈등관리방법(안성호, 1994; 김성수, 1995)이나, 협상에 의한 공동처리방법 중 행정협의회와 지방자치단체조합을 통한 방안(이백훈·허훈, 1996)을 제시하였다. 또한 제3자에 의한 갈등조정방안으로는 중앙정부에 의한 대체적 분쟁해결제도(홍준형, 1996)나 환경갈등의 해결기제로서 중앙정부의 명령이나 허가 등의 권위적 결정과 사법적 판단보다는 제3자에 의한 갈등조정방안으로 지방환경분쟁조정위원회와 자율적 중간집단의 활용(사득환, 2003)을 들고 있다. 그리고 박호숙(2001)은 갈등관리전략으로 동맹구조의 형성과 중재자의 개입 및 공론화 등을 제시하였다.

한편, 국회도서관에서 지방정부 간의 갈등을 주제어로 논문을 탐색한 결과, 2000년 이후 2018년까지 등재(후보)학술지에 게재된 80여 편이 존재하는데, 이들 중 행정학에 관련된 학자들의 논문특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 갈등의 조건과 원인 및 과정에 초점을 둔 연구가 있다. 강재호 외(2005)는 선호시설 유치를 둘러싼 갈등의 영향요인을, 김창수(2015)는 수자원갈등의 원인을, 박성호·진상현(2014)은 환경갈등을 갈등과정 측면에서 담론분석을 하였다.

둘째, 갈등의 해결과 관리방안에 초점을 둔 연구가 있다. 갈등해결방안으로 다양한 방법이 제시되고 있는데, 협상(강성철·김상구, 2001), 빅딜(윤영채, 2004), 정치적 협력(강인호 외, 2005), 우선순위결정(임정빈, 2008), 협력거버넌스(유낙근·이원섭, 2012), 제3자 중개(김도희, 2013, 2014), 민

주적 갈등관리(윤종설·주용환, 2014), 조정(장현주, 2018) 등이 있다.

셋째, 갈등의 원인과 해결방안을 함께 연구한 경우가 있다. 예컨대 임정빈(2007)은 갈등의 구조와 단계, 갈등요인, 및 갈등대응전략을 종합분석하였고, 허철행 외(2012)는 동남권신공항사례를 중심으로 갈등의 원인과 해소방안을 분석하였고, 김태운(2014)은 지방정부 간 갈등사례를 갈등영역과 원인 및 국면 등 다양한 측면에서 검토하여 갈등의 유형과 문제점을 파악하고 갈등최소화방안을 모색하였다.

넷째, 특정한 이론에 초점을 두고 갈등을 분석한 경우가 나타나고 있다. 갈등을 분석하는데 적용된 이론으로는 공유재이론과 거래비용이론(강윤호, 2005), 문화이론(강성철·문경주, 2005), 및 딜레마이론(소영진, 1999; 배응환·주경일, 2012; 김창수, 2015) 등이 존재한다.

이상의 논의를 정리하면, 지방정부 간의 갈등에 관한 연구들은 갈등의 원인과 조건, 갈등전개과정에서 행위자들의 행동을 분석하기도 하지만, 또한 갈등해결방안으로 당사자 간의 조정과 제3자의 조정, 협력, 협상, 및 공론화 등을 제시하였다. 그러나 이러한 선행연구들은 갈등이 발생한 원인(조건)과 결과로서의 해결기제에 대한 분산적인 기술을 하고 있지만 이러한 원인과 결과를 연계하는 이론적 모형을 설계하고 있지는 못하고 있다. 특히 환경에서 발생한 갈등적 사회문제를 해결하는 정책과정에서 행위자들의 구성과 신념이나 이익 그리고 이들이 활동하는 정치체제나 정책체제에 대한 체계적인 논의를 하고 있지는 않고 있어서, 갈등현상을 분석하는데 적용할 정책과정이론이 빈약하다고 볼 수 있다.

이러한 선행연구의 한계에 대한 대안으로는 정책갈등에 관련되는 행위자들을 범주화하고 이들의 신념과 이익이 정책에 반영되는 행동과 이들의 갈등을 조정하는 정책중개자의 행동을 분석하는 정책과정이론으로 옹호연합모형이 등장하였다. 따라서 본 연구는 갈등을 규정하는 외적 환경조건과 이러한 정책문제가 투입되는 정책체제에서 관련 행위자들 사이에 또는 정책중개자를 통하여 정책결정현상을 분석할 수 있는 옹호연합모형을 통하여 정책갈등사례를 분석하고자 한다.

2. 정책결정분석모형: 옹호연합모형

1) 옹호연합모형의 개관

거의 30여 년 전에 Sabatier는 정책과정을 이해하기 위한 보다 좋은 이론을 개발하려고 노력하였는데, 1988년 “policy sciences”의 심포지엄이슈로 옹호연합이론을 소개하였다. Sabatier(1988: 129-133)는 공공정책의 대상으로 환경오염문제가 정책결정의제로 등장하는 것을 예로 들면서, 미국에서 정책결정자들이 인식해야 할 중요한 요인들로 문제인식의 중요성, 다양한 문제의 중요성에 대한 엘리트와 공공여론의 관심, 정부당국의 논점에 대한 주기적 논쟁, 법적으로 처방된 목표의 불완전한 달성, 그리고 정책형성과 정책집행 및 정책재형성의 반복적 과정 등을 제시하였다.

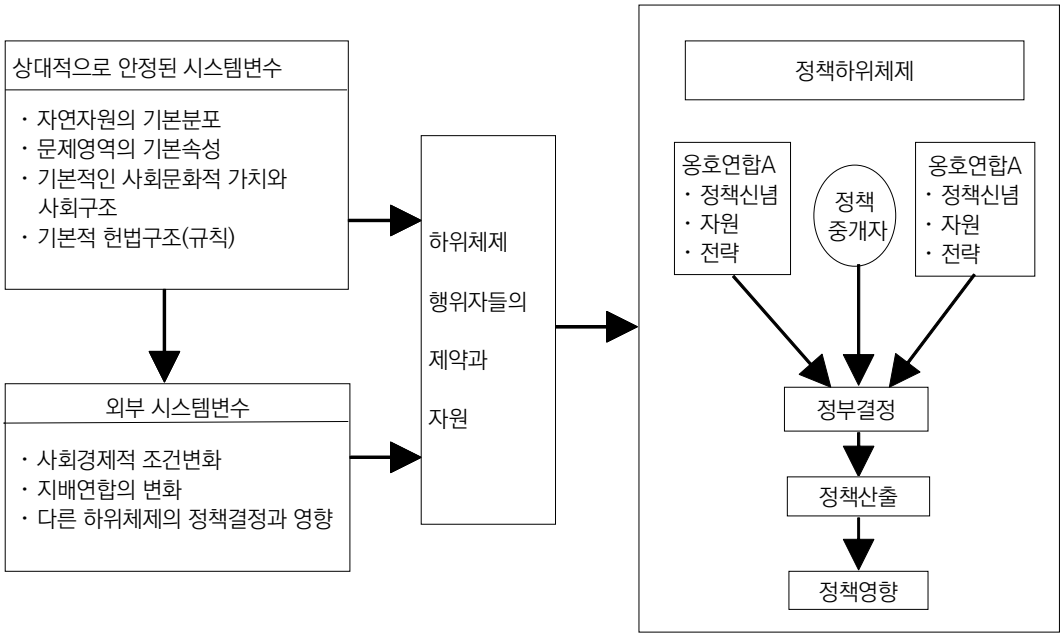
그러면 이러한 복잡한 정책과정을 어떻게 이해할 것인가? 그리고 정책과정에서 기본적 인과요인들로는 무엇이 있는가? 이에 대하여 정치적 인구통계학자들은 변화하는 사회경제적 조건들, 예

컨대 인구이동, 새로운 사회운동의 출현, 중요한 선거, 인플레이션과 실업 등의 거시경제적 변화 등을 지적하였다(Burnham, 1970; Hofferbert, 1974; Hibbs & Fassbender, 1981). Heclo(1974)는 이러한 거시적 환경요소들이 영국과 스웨덴의 복지정책의 변화를 설명하는 데 중요하다고 하였고, 또 다른 중요한 변수로 특정한 정책영역에서 정책목표를 달성하기 위한 다양한 수단을 실험하고 학습하는 전문가들의 상호작용을 제시하였다. 여기서 정책산출과 정책변화는 대규모의 사회적, 경제적, 정치적 조건변화와 정책문제를 해결하기 위한 수단을 개발하려는 노력 및 권력이 반영되는 정책공동체 내 행위자들의 전략적 상호작용에 의하여 만들어진다고 보았다.

Sabatier는 이러한 Heclo의 기본적인 통찰력을 옹호연합이론을 설계하는 데 적용하였다. 이 이론은 변화하는 사회경제적, 정치적 조건에 반응하는 정책공동체 또는 정책하위체제 내 엘리트들의 상호작용에 초점을 둔다. 그리고 그것은 상이한 옹호동맹의 엘리트들이 시간흐름에서 그들의 신념체계를 점진적으로 변화시키는 정책학습에 대해서도 관심을 가졌다. 따라서 이모형은 세 가지 기본전제를 가지고 있다. 첫째, 정책변화를 이해하기 위해서는 십년이상의 시간흐름이 요구된다. 둘째, 그러한 시간간격 속에서 정책변화를 분석하는 가장 유용한 방법은 정책영역에 이해관계를 가지는 상이한 제도들에 속하는 다양한 행위자들의 상호작용이 이루어지는 정책하위체제에 초점을 둔다. 셋째, 공공정책이나 사업은 그들을 어떻게 실현할 것인가에 대한 일련의 가치우선순위나 인과관계 등의 신념체계로 개념화할 수 있다.

이상에서 논의한 여러 구성변수들을 결합하여 Sabatier(1988)는 〈그림 1〉과 같은 초기의 옹호연합모형이 만들어졌다.

〈그림 1〉 초기(1988)의 옹호연합모형



자료: Sabatier(1988: 132).

위의 그림에서 정책옹호연합의 구조는 크게 외부요인과 정책하위체제로 구분할 수 있는데, 이들의 하부구성요소들을 설명하면 다음과 같다.

(1) 정책하위체제에 영향을 미치는 외부요인(변수): 안정적 변수와 동적 변수

특정한 정치체제나 정책하위체제에서 정책결정은 그것이 부분으로 포함되는 환경의 다양한 사회적·경제적·법적 그리고 자원적 특성들에 의해 제약을 받고 있다(Heclo, 1974; Hofferbert, 1974). 이것은 정책하위체제가 그것을 둘러싸고 있는 외부환경변수들의 영향을 받는다는 것을 의미한다. 이러한 외부환경변수는 상대적으로 안정적 변수와 동적 변수로 구분할 수 있다(Sabatier, 1988: 134-137).

상대적으로 안정적 변수는 정책하위체제의 외부 또는 내부에 존재할 수 있는데, 이것의 하위변수로는 자연자원의 기본분포, 문제영역의 기본속성, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 기본적 헌법구조(규칙) 등이 있다. 여기서 자연자원의 기본분포는 사회의 전반적인 부와 상이한 경제적 부문의 가능성, 문화적 측면, 그리고 많은 정책영역에서 선택가능성과 관련된다. 문제영역의 기본속성은 자연자원의 기본분포에서 나타나는 다양한 문제들로서 정책선택에 영향을 준다. 예컨대 공공선택론자들에 의하면, 공공재에 해당하는 바다고기와 지하심층수는 시장이 효율적으로 해결할 수 없고 정부규제의 대상이 되는 공유재문제를 야기시킨다. 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조는 사회를 구성하는 소득과 사회계급 및 다양한 사회집단과 정치권력 등을 포함하는 것으로 정책선택에 영향을 준다. 기본적 헌법구조(규칙)는 정책하위체제의 행동을 제약하는 헌법이나 다른 법적 규범을 말한다. Asford(1981: 16-17)에 의하면 영국 내각에 정책결정권위의 집중은 현존정책의 결정에 외부행위자들의 참여를 제한하였다.

다음으로, 동적 변수로는 사회경제적 조건변화, 지배연합의 변화, 다른 하위체제의 정책결정과 영향이 포함된다. 여기서 사회경제적 조건변화는 현존정책의 인과적 과정의 토대가 되거나 다양한 옹호동맹의 정치적 지지를 변경하는 것에 의해 하위체제에 실질적으로 영향을 준다. 예컨대 1960년대 후반에 환경오염에 대한 공적인 관심의 증가는 1970년대 공기오염정화법의 통과에 중요한 역할을 하였다. 다른 한편, 1973-74년의 아랍석유파동은 미국 자동차산업의 침체 속에서 자동차오염통제를 완화하는 산업계의 목소리를 커지게 하였다. 지배연합의 변화란 중앙정부의 대통령이나 내각 및 지방정부의 단체장과 의회 등의 선거를 통한 통치집단의 교체를 의미하는 것으로, 정책하위체제의 행동과 정책선택에 영향을 준다. 예컨대 1980년 레이건 대통령선거에서 공기오염정책은 사소한 문제로서 연방환경입법의 감소를 가져왔다. 다른 하위체제의 정책결정과 영향이란 어떤 특정정책영역의 정책하위체제가 부분적으로 자율적이면서 다른 정책영역에서의 정책결정과 그 결과에 의해 영향을 받는다는 것을 말한다. 예를 들면 1970년대 중반에 미국의 에너지의존성은 오염통제정책과 충돌을 가져 왔다.

(2) 정책하위체제: 옹호연합과 정책중개자 및 공공정책

현대사회의 복잡성과 정부기능의 확장 그리고 대부분 정책문제의 기본적 특성은 정치체제나 정

책하위체제에 대한 무수한 압력을 형성한다. 이에 특정한 문제나 정책영역에 적극적으로 관련되는 정치엘리트들은 상대적으로 자율적인 하위체제를 구성하고 있다(Hamm, 1983).

Sabatier에 의하면, 정책하위체제는 하위체제행위자들인 옹호동맹과 정책중개자 그리고 공공정책으로 구성된다고 한다(1988: 138-141). 그는 정책하위체제(policy subsystem)를 오염통제나 정신건강 또는 에너지와 같은 정책문제를 다루는데 관련되는 행위자집합으로 정의한다(1988: 138). 특정정책영역에서 하위체제는 다수의 그리고 다양한 범위의 행위자들이 포함되므로 이들을 이론적으로 범주화한 군집을 옹호연합(advocacy coalition)이라고 한다(1988: 139). 이들은 일련의 기본가치나 인과과정 및 문제인식과 같은 특정한 신념체계를 공유하는 선출직이나 기관 공무원, 이익집단 지도자, 연구자 등 다양한 지위를 가지는 사람들로 구성된다. 대부분의 하위체제에서 정책적으로 중요한 옹호동맹은 소수에 불과하다. 예컨대 대부분의 사례에서는 2-4개의 동맹이 존재한다. 예컨대 1970년대 미국 환경오염하위체제에서는 두 개의 대립하는 옹호동맹인 공기정화동맹(the clean air coalition)과 경제실행동맹(the economic feasibility coalition)이 형성되었다.

이러한 옹호연합은 정치나 정책결정의 접착제를 제공하는 공유된 신념체계를 전제한다. 옹호연합들의 신념체계를 보면, 깊은 신념은 개인의 기본적인 철학이나 가치를 정의하는 기본적인 규범적이고 존재론적 공리로서 변화가 어렵다. 정책신념은 문제가 되는 정책영역이나 하위체제에서 깊은 신념을 달성하기 위한 기본적인 전략과 정책지위로서 변화가 가능하다. 그리고 2차 신념은 특정정책영역에서 정책신념을 집행하는데 필요한 도구적 결정과 정보탐색으로서 변화가 매우 가능하다〈표 2〉.

〈표 2〉 옹호연합의 신념체계

깊은신념(deep core)	정책신념(policy core)	2차신념(secondary core)
· 기본적인 규범적, 존재론적 공리 – 인간본질(선과 악, 이타주의, 이기주의) – 다양한 가치(자유, 안전, 권력, 지식, 건강, 사랑, 미 등 · 변화의 어려움	· 깊은신념의 규범적 공리를 달성하기 위한 기본전략에 관련된 정책지위 – 정부 대 시장의 활동영역 – 다양한 정책수준에 권위분포 – 실질적 정책갈등에 대한 정향(환경보호, 경제개발) – 정책도구에 대한 기본선택(강요, 유인, 설득) – 문제해결을 위한 사회역량 · 변화가 가능함	· 정약신념을 집행하는데 필요한 도구적 결정과 정보탐색 – 행정규칙이나 예산배분에 관한 결정 – 사업성과나 문제심각성에 대한 정보 · 변화가 매우 가능함

자료: Sabatier(1988: 145).

특정정책영역에서 옹호연합들은 자신들이 가지고 있는 신념체계, 특히 정책신념과 2차신념을 공공정책(사업)으로 전환시키기 위하여 활동을 한다. 대립하는 옹호연합이 자신들의 신념체계를 정부정책에 반영하도록 하는 능력은 그들이 가지고 있는 금전, 전문성, 지지자수, 그리고 법적 권위와 같은 자원들(resources)에 의존한다. 각각의 동맹은 자신이 가지고 있는 자원과 정책지향학습을 통하여 그들의 목표를 달성하기 위한 전략들(strategies)을 사용한다.

더욱이, 정책하위체제에는 정치적 갈등문제에 대한 합리적 해결을 추구하는 행위자범주로 정책

중개자가 있다(1988: 141). 다양한 동맹들의 갈등하는 전략은 정책중개자인 제3집단의 행위자들에 의해 중재가 된다. 정책중개자의 역할은 행정부의 선출된 또는 임명된 공무원의 전통적 기능이었으나, 법원이나 다른 행위자들도 중개자의 역할을 할 수 있다. 그러나 옹호자와 중개자는 연속선상에 있다. 많은 중개자들은 어떤 정책선호를 가지기 있기 때문이다. 고위공무원이 중개자라면, 그들은 명료한 임무를 가지고 있을 때 정책옹호자가 될 수 있다.

이와 같이 특정한 정책영역에는 지배동맹과 소수의 동맹이 존재하고 정책중개자가 있을 수 있는데, 대부분의 정부결정은 동맹들 사이의 타협이나 정책중개자의 중재에 의해 정책산출이나 정책변화를 만들 수 있다. 이러한 산출이나 변화는 정책문제에 대해 다양한 영향을 초래한다.

이후에 Sabatier는 위에서 논의한 옹호연합이론을 설계한 후에 다른 동료학자들과 함께 정교화하는 작업을 수행하였다. 이를테면 Sabatier & Jenkins-Smith는 1993년에 정책과정에서 옹호연합모형의 구성변수들에 대한 일련의 가설과 이모형을 적용한 여섯 가지 사례연구들을 묶어 책으로 출판하였다. 이들은 초기의 옹호연합이론의 큰 틀은 유지하면서 일부 변수를 포함시켰다. 이것은 저자들에 의하여 수행된 여섯 가지 사례연구들의 결과이다. 여기서는 정책하위체제에 영향을 주는 외부요인으로는 상대적이 안정적 변수와 동적 변수를 유지하면서, 단 동적 변수에 공공여론의 변화를 새로이 포함시켰다.

그리고 Sabatier & Jenkins-Smith는 1999년에 그리고 Sabatier & Weible는 2007년에 여러 정책과정이론들을 묶어 책으로 출판하였는데, 옹호연합모형에 대한 평가를 통하여 모형의 수정을 시도하였다. 수정된 옹호연합이론은 초기 모형에서 설계한 외부환경과 정책하위체제를 구별하여 외부환경변수가 정책하위체제에 영향을 미친다는 인과관계모형을 유지하고 있다. 1993년에 수정된 이론 중에 정책하위체제에 영향을 주는 외부요인으로 상대적으로 안정적 변수와 동적 변수를 그대로 유지하면서, 정책하위체제와 옹호동맹 개념을 보다 체계적으로 정의하고, 이들 사이의 매개변수로 하위체제 행위자들의 단기적 제약과 자원 외에 장기적 동맹기회구조를 새로이 포함시켰고, 정책변화의 대안적 경로를 제시하였다.

2) 정책결정사례분석틀

본 연구가 정책결정분석모형으로 적용하려는 옹호연합모형은 그동안 국내에서 연구가 축적되어 왔는데, 연구를 수행하는데 Sabatier가 설계한 초기모형이나 수정된 옹호연합모형을 그대로 또는 일부 수정하여 사용하고 있다〈표 3〉.

〈표 3〉 국내연구에서 옹호연합모형의 변수적용현황

학자	외부요 인		단기 제약과 자원	정책하위체제			
	안정적 변수	동적 변수		신념	자원	학습	중개자
전진석 (2003)	→	→	×	○	×	○	○
김동만 (2004)	→	→	×	○	×	○	△
장지호 (2004a)	→	→	×	○	×	△	
장지호 (2004b)	→	→	×	○	×	○	△
양승일 (2005)	→	→	×	○	×	○	○
백승기 (2008)	→	→	×	○	×	△	△
박상원 박치성 (2009)	×	→	→	○	×	△	△
박용성 이재무 (2010)	→	→	×	○	×	△	△
이동규 외 (2013)	×	→	→	○	○	×	○
장현주 정원옥 (2015)	→	→	×	○	×	△	△
유재환 (2017)	→	→	→	○	○	△	△

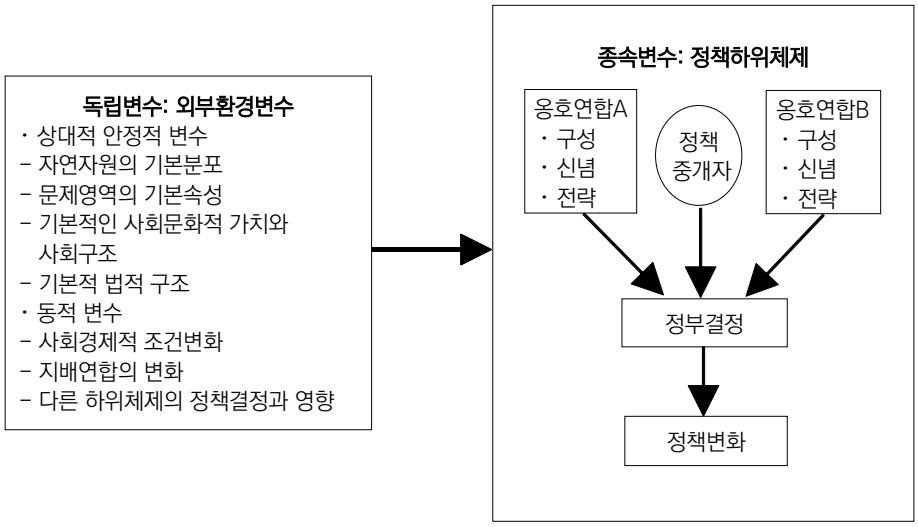
(범례) → : 변수가 정책하위체제에 영향을 줌. ○ : 변수적용에 대한 설명이 있음.
: 변수의 영향이 미흡 또는 없음. × : 변수적용에 대한 설명이 없음
자료: 신성현·정준금(2019: 78).

위의 표에서 보듯이, 국내학자들은 옹호연합모형의 구성변수 중에서 외부환경변수인 안정적 변수와 동적 변수 및 정책하위체제의 신념변수는 그대로 작용하고 있고, 정책하위체제의 학습과 중개자변수는 적용하는 경우와 적용하지 않는 경우로 나누어져 있으며, 단기제약과 자원 및 정치하위체제의 자원변수는 사용하지 않는 경우가 대부분으로 나타나고 있다.

본 연구의 정책사례분석틀은 선행연구의 분석결과를 참조하여 Sabatier의 초기 옹호연합모형을 크게 독립변수인 외적 환경변수와 종속변수인 정책하위체제로 연결되는 인과관계모형으로 설정한다. 그 이유는 첫째, 옹호연합모형은 정책과정을 분석하는데 외부환경조건과 정책하위체제를 구분한다. 이는 초기모형이나 수정모형에서 외부환경변수가 정책하위체제에 연결되어 있다는 것을 가정하기 때문이다. 두 변수 사이에 하위체제 행위자들의 제약과 자원을 넣은 것은 외부환경조건이 정책하위체제에 영향을 준다는 것을 암시한다. 둘째, 옹호연합모형은 정책하위체제를 정책결정에서 정책변화를 이해하고 설명하기 위한 집합적 분석단위로 선정한다(Sabatier, 1988: 131).

셋째, 옹호연합모형의 변수들은 지나치게 복잡하므로 구성하는 변수들은 유사한 것들을 묶어서 단순화하거나 정책영역에 따라서 적합한 변수를 취사선택하는 것이 필요하다(김순양, 2010: 147). 넷째, 옹호연합모형은 대부분 사례연구와 질적 분석을 사용하고 있다(Weible, Sabatier & McQueen, 2009: 127).

〈그림 2〉 정책결정사례분석틀



Ⅲ. 정책결정사례분석: 당진항 분리지정 사례

1. 당진항 분리지정 사례개요

본 연구사례의 갈등문제가 발생하기 전에는 아산만을 경계로 인접한 평택시와 당진군의 해양수역은 평택항으로 명명되어 왔다. 그러나 1995년 실질적인 지방자치가 실시됨으로서 각 지역마다 독립적인 민선 지방정부가 구성됨에 따라 자기의 행정구역이나 해양수역에 대한 관할권을 가지려는 행동이 나타났다. 이에 당진군은 자기 군에 속해있는 항만시설이 당진항이 아닌 평택시의 평택항으로 명명되는 것을 바로잡기 위해 당진항 분리지정을 요구한 것이다. 그동안 추진되는 과정에서 당진군과 평택시 사이에 많은 갈등이 나타났으나, 이를 해결하기 위한 노력에 의하여 2004년 12월 30일 대립하는 지방정부 사이의 절충점으로 평택당진항이라는 항 명칭이 최종 선택되었다.

당진군과 평택시의 항 명칭갈등을 둘러싼 정책결정과정에 대한 내용은 다음 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 항 명칭갈등을 둘러싼 당진군과 평택시의 정책결정과정 일지

시기	정책갈등과 결정과정
1990년대	·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 신규토지 등록 ·1998.7.10. 당진군 민간기업대표, 당진항 명칭을 회복하자는 의견제시(사회문제화) ·1998.9.11. 당진군, 당진항 분리지정을 위한 계획수립 지시(정책의제화) ·1999.4.1. 충남도, 정책지원대상사업으로 당진항 지정 선정 ·1999.4.7. 당진군, 당진항 분리지정 요구 ·1999.7.27. 당진군개발위원회, 당진항지정범국민대책위원회 구성결의 ·1999.12.7. 당진군, 평택시에 등록된 토지말소 청구
2000년대	·2000. 8.14. 당진군, 당진항 지정연계 해상도계 문제제기 ·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 권한쟁의심판 청구 ·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, 항 명칭 관련 협의회 위원 위촉 ·2002.3.6. 당진군, 당진항 항만개발구상 및 발전방향 용역최종보고회 ·2002.3.25. 해수부, 당진항 명칭부여를 위한 소위원협의회 개최 ·2002.6.2. 당진군, 준비서면 제출 ·2002.6.4. 해수부, 당진항 지정관련 제2차 소위원협의회 개최 ·2002.8.22. 해수부, 당진항 지정 관련 행위자 회의 ·2002.11.6. 해수부, 양 지자체장과 의회의장의 연석회의 ·2002.12.26. 해수부, 제19회 중앙항만정책심의회 개최(당진항 지정을 요구 하는 시안 및 가능한 대안의 탐색)
2000년대	·2003.1.23. 해수부, 합동조사단 발족하고 평택항 명칭 및 항계 관련 대상지 역 방문 ·2003.2.28-24. 합동조사단, 유사항만 견학 ·2003.3.5. 평택시, 추가서면 제출 ·2003.4.22. 합동조사단, 당진항 지정 관련 워크숍 개최 ·2003.4.29. 해수부, 당진군에 '평택당진항' 수용의견 제시 ·2003.6.3. 당진군, 당진항 지정 관련 워크숍 개최 ·2003.6.7. 당진군, 평택항 명칭 관련 의견 제출 ·2003.6.9. 해수부, '평택당진항' 통합명칭 수용의견 제출(단 해상도계소송 문제는 헌재결정에 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 명칭부여결정 통보 ·2004.9.23. 헌법재판소, 해상도계 권한쟁의심판 당진군 승소결정. ·2004.10.8. 해수부, 양지자체 부단체장 간담회(평택당진항 통합명칭 최 종 통보와 의견협의) ·2004.11.19. 해수부, 항만법시행령 중 개정령 입법예고 ·2004.12.30. 해수부, 항만법시행령개정안 공포(평택항->평택당진항)

자료: 당진군(2005)

2. 당진항 분리지정 정책결정과정분석

1) 외부환경변수

(1) 상대적인 안정적 변수

① 자연자원의 기본분포

당진군과 평택시 사이에 갈등문제로 등장한 평택항 항계현황은 당진군 송산면 가곡리에서 경기도 화성시 우정면 고은리까지 총 125㎢로, 충남 79㎢(63%), 경기도 67㎢(37%)로 구성되어 있다.

이러한 평택항 항계는 당진군과 평택시 및 화성시의 공동해양수역인 아산만권에 속하여 있다. 아산만은 충청남도와 경기도의 도계를 이루고 있는 수역이고 이 수역으로부터 삽교천과 안성천이 유입되고 있어서 충청남도지역으로부터 유입되는 수량이 매우 크고 또한 수역의 대부분이 충청남도에 속해 있는 특별한 지역이다(당진군, 2005: 50-51).

② 문제영역의 기본속성

평택항은 관치행정시대인 1979년 12월 아산산업기지개발구역으로 지정고시하고 1986년 10월에 개항하였고, 동년 12월에는 평택항의 항계를 당진군 송산면 가곡리와 아산시 및 경기도 화성군 우정면 고온리를 연결하는 해면을 평택항으로 지정 고시하여 제1종 지역항만(국제무역항)으로 개항하였으며, 1991년 10월 항만법시행령에 '평택항'으로 표기되었다.

아산만 배후지역 중 충청남도에 속해 있는 지역의 개발이 추진되고 있고 향후 예상되는 물동량의 대폭적인 증가에도 불구하고 항만의 개발은 경기도 평택시에 편중되어 있고 이로 인하여 당진군과 평택시의 균형발전이 저해되고 있다. 이러한 상태에서 평택항으로부터 당진항의 분리지정은 당진지역에 이미 송악(INI스틸)부두 3개 선석, 동국제강 1개 선석 등 총 4개 선석이 개발 운영되고 있고, INI스틱 2선석, 당진탱크터미널 2선석, 국가재정투자 2선석 등 8선석이 개발 중에 있으며, 향후 2020년까지 23선석이 추가 개발계획임에도 불구하고 당진군의 수역과 항만시설이 모두 평택항계에 포함되어 있어 '평택항'이라 불리는 불합리와 불공평을 시정하여 당진항의 수역과 항만시설을 평택항으로부터 분리하여 '당진항'으로 명명하고자 하는 것이다(당진군, 2005: 50-52).

정리하면 평택항으로부터 당진항의 분리지정문제는 당진군과 평택시가 아산만권을 경계로 해양수역과 항만시설을 공동으로 사용하는 공유재에 포함되어 항 명칭의 갈등문제로 나타난 것이다.

③ 사회문화적 가치와 사회구조

실질적인 지방자치가 실시된 이후에 대립하는 당진군과 평택시에서는 지역정체성이 표출되었다. 지역정체성은 해당지역의 자연이나 사회·문화적 측면에 대한 집단적 지향을 말한다. 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).

지역정체성의 표출은 평택시와 당진군의 명칭분쟁에서도 나타났다. 두 지방정부가 자기지역이름을 항만명칭으로 강력하게 주장하는 것은 명칭이 갖는 정체성과 이미지 및 경제효과에 기인한다. 당진군의 입장에서는 지방자치의 실시에 따라 자치단체 고유의 명칭을 사용하는 추세에서 모든 명칭에는 그 자치단체의 속성을 내포하고 있는데, 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 어렵다고 하였다. 이는 평택시의 경우에도 유사하다. 평택항이 평택항과 당진항으로 분리된다면 평택항이 갖는 이미지 효과는 반감될 수밖에 없다는 것이다(김형태 외, 2006: 82).

이러한 지역정체성을 토대로 당진군과 평택시에서는 당진항 분리지정문제와 관련한 활동을 하려는 사회집단이 형성되었다. 예컨대, 당진군에서는 기존의 당진군개발위원회 외에 당진군내 100여개 기관과 사회단체가 참여하는 공사파트너십조직으로 당진항지정범국민추진위원회(이하 당진항추진위)가 출범하였다. 그리고 이에 대응하는 평택시에서도 기존의 평택항발전협의회 외에 평택시민단체협의회와 평택참여자치시민연대 등 38개 단체 및 관계자 등 50여 명으로 구성된 평택항분리결사반대범시민투쟁위원회와 그리고 평택항발전협의회와 시민사회단체협의회 등 70여개 시민사회단체들이 평택항지키기시민운동본부를 조직하였다.

④ 기본적 법적 구조

우선, 당진군과 평택시가 항 명칭문제를 둘러싸고 갈등이 표출된 것은 지방자치법의 부활과 관련되어 있다. 지방자치법은 지방정부의 관할구역과 통치구조 및 과정을 규정하고 있기 때문이다. 이를테면 당진군은 당진항 분리지정의 논거로 지방자치단체의 관할구역은 헌법과 지방자치법 기타 수많은 법률에 의하여 부여된 자치사무의 지역적 범위를 정하는 것으로 지방자치단체의 자치권의 중요한 요소라고 한다.

다음으로, 당진군과 평택시 사이에 공동해양수역의 항만시설 관할에 관한 법적 근거로는 항만법과 항만법시행령이 있다. 항만법은 항만의 지정, 개발, 관리, 사용, 및 재개발에 관한 사항을 정함으로써 항만과 그 주변지역 개발을 촉진하기 위해 만들어진 것이다, 이 법에서는 해양수산부가 항만시설기본계획을 수립하고 항만의 개발과 관리에 대한 권한을 행사하게 하였고, 항만의 지정 등과 같은 주요한 사항을 심의하기 위하여 중앙항만정책심의회를 설치하도록 하였다. 그리고 항만법시행령은 항만법에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 예컨대 항만의 명칭과 중앙항만정책심의회의 구성과 운영 등에 관한 사항이다.

(2) 동적 변수

① 사회경제적 조건변화

지방자치의 실시는 지방정부의 사회경제적 조건변화를 가속화시키게 하였다.

우선, 당진군의 인구는 1981년 156,000명을 최고로 점차 감소하여 1994년에 121,000명으로 감소하였다가, 한보철강의 입주에 힘입어 1995년 이후 조금씩 증가를 하여 1998년에는 126,000명에

달하였다가 다시 감소하여 2003년 117,409명으로 감소하였다. 그러나 한보철강의 정상화, 휴스틸, 송악농공단지 등에 새로운 기업의 입주와 공단 활성화로 인구가 다시 증가할 것으로 전망되고 2008년 1월 1일 150,000명의 도농복합 당진시로 승격될 전망이다. 세대수는 1980년 29,773세대에서 2005년 42,750세대로 증가하고 있다. 그리고 당진항의 배후세력권인 5개 시군이 속해 있는 충청남도의 총생산량은 1990년 6조 3,260억 원에서 1995년 14조 7,740억 원, 그리고 1999년 21조 5,7200억 원으로 증가하고 있고, 배후세력권에 속해 있는 산업단지의 수와 면적 및 입주업체수가 증가함에 따라 당진항을 이용하는 물동량이 대폭 증가할 것으로 예상되고 있다(당진군, 2005: 49: 54).

반면에 평택시의 인구는 1980년 234,133명(세대수 49,149)에서 1995년 322,637명(세대수 102,118)로, 그리고 2000년에 351,073명(세대수 118,218)으로 점진적인 증가를 하여 왔다. 또한 사업체수(종사자수)에서도 1997년 20,519개(106,305명)에서 2000년 21,182개(107,501명)로 소폭 증가를 있다(평택시, 2019). 이처럼 인구와 사업체수에서 증가를 하는 것은 평택시가 도시개발과 산업단지 등을 통하여 지역발전이 이루어지고 있음을 의미한다.

② 지배연합의 변화

당진군과 평택시가 공동해양수역에서 항 명칭을 둘러싸고 갈등이 표출된 것은 1990년대 지방자치법의 개정에 의한 지방자치가 부활되면서 관치행정시대에서 자치행정시대로 변화를 한데 기인한다.

1995년 자치단체장과 지방의회의 동시선거에 의하여 실질적인 지방자치가 실시된 이후에, 민선지방정부에서는 자신의 목소리를 내기 시작하였다. 예컨대 당진항 분리지정문제는 1998년 7월 당진군에서 해운사를 운영하는 기업인들이 의제를 제기한 후에, 동년 9월에 당진군수가 평택항 내에 있는 당진의 수역과 항만시설에 대한 당진항 분리지정을 위한 계획수립을 지시하였다.

이러한 당진군의 정책의제화에 대하여 평택시도 새로이 구성된 자치단체장과 지방의회가 대응을 하게 됨으로써, 두 지방정부 간에 항 명칭갈등이 공식적으로 등장하게 되었고 자신의 신념을 반영시키려는 활동이 이루어지게 되었다.

③ 다른 하위체제의 정책결정과 영향

당진군과 평택시 사이에 항 명칭문제와 연계하여 발생한 것이 해상경계분쟁이다. 이 분쟁이 발생된 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 협의 없이 일방적으로 신규등록을 함으로써 나타난 것이다(당진군, 2005: 782).

이 분쟁은 해상경계에 대한 국가의 법령체계가 미비하여 관습법의 구역경계를 사용하여 왔는데, 이에 대한 의미해석을 둘러싸고 헌법재판소의 권한쟁의심판까지 가게 되었다. 당진군은 해상경계에 대한 관습법상 지위를 인정하여 해양수산행정이 이루어지고 있으므로 해역에 매립준공된

제방은 당진군의 관할구역에 속한다고 한다. 반면에, 평택시는 국립지리원에서의 지리상의 경계표시는 도서 등의 소속을 해독하기 위한 기준으로 해상경계기준으로 적용하는 것은 적합하지 않다고 한다. 헌법재판소는 2004년 9월 해상도계에 대한 쟁의심판판결에서 5:4로 서해대교 인근 공유수면매립지에 대한 관할권은 당진군에 귀속한다고 결정하였다.

2) 정책하위체제

(1) 옹호연합의 구성과 신념 및 전략

위에서 기술한 외부환경변수는 정책하위체제에 영향을 주게 되어, 대립하는 당진군과 평택시 사이에 옹호연합이 구성되고 자신들의 신념체계를 표출하는 영향력전략을 행사하고 있다.

① 옹호연합의 구성과 신념

당진군과 평택시에서 형성된 옹호연합의 구성원과 신념체계는 다음과 같다. 당진군 옹호연합에는 당진군집행부와 군의회 외에 당진군시민사회단체인 당진항지정범국민추진위원회(위원장, 김천환 군의회 부의장)와 당진군개발위원회(위원장, 이길조) 및 당진군민 그리고 충청남도와 지역언론 등이 포함된다. 반면에 당진군에 대응하는 평택시 옹호연합에는 평택시집행부와 시의회뿐 아니라 평택시민사회단체인 평택항발전협의회(회장, 유천형)과 평택항분리반대범시민투쟁위원회(위원장, 유천형)와 평택항지키기시민운동본부 및 평택시민 그리고 경기도와 지역언론 등이 포함된다.

이들 대립하는 옹호연합의 신념체계를 보면 당진군에서는 당진지역이라는 기본신념을 토대로 역사성, 지역성, 형평성, 경제성 측면에서 평택항이라는 명칭자체가 당진군의 수역과 항만시설을 포용하기에 부적합하여 당진항 분리지정을 주장하였다. 당진군 기획감사실 심의수 주무관은 당진항 분리지정이라는 정책신념을 표출한 이유를 다음과 같이 진술하였다.

> "우리군은 평택시에 땅만 빌려주고 혜택을 받지 못하는 신세인데, 본격적으로 부두가 가동되면 입항과 관련된 막대한 제반비용이 평택항으로 유출되어 지역경제가 하강하지만, 당진항을 유치하게 되면 해양수산청, 세관, 출입임국사무소, 해양경찰서, 그리고 하역업체 등이 입주하여 지역경제에 기여할 것이다(당진군, 2005; 85)."

반면에, 평택시도 평택지역이라는 기본신념을 토대로 당진군의 정책신념을 반박하는 논리를 제공하여 당진항 분리지정반대(평택항 유지)를 내세우고 있다.

> "평택항과 같은 무역항은 지자체 경계와는 관계없이 국가가 지정 운영하기 때문에 자치단체 간의 경계를 기준으로 항만을 분리하는 것은 국가의 항만경쟁력 강화에 역행한다(평택시민신문, 2001. 12.17.)."

〈표 5〉 옹호연합의 구성과 신념체계

옹호연합		당진군연합	평택시연합
구성	기초정부	당진군집행부, 당진군의회, 당진군시민사회단체 (당진항지정범국민추진위원회) (당진군개발위원회)	평택시집행부, 평택시의회 평택시시민사회단체 (평택항분리결사반대범국민투쟁위원회) (평택항지키기범시민운동본부) (평택시발전협의회)
	광역정부	충청남도	경기도
	지역언론	당진시대, 대전일보, 중도일보	평택시민신문, 경기일보
신념체계	깊은신념	지방자치와 지역정체성(당진지역)	지방자치와 지역정체성(평택지역)
	정책신념	역사성(당나루는 삼국시대이후 대중교역의 중심지)	무역항은 국가가 지정 운영
		지역성(당진의 수역과 항만시설에 당진항 명칭 사용은 당연)	개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 시기적으로 부적절, 항만의 제휴와 통합이라는 국제적 추세에 역행
		형평성(국내 28개 무역항 중 유일하게 타도의 지역명칭 사용)	당진항 분리지정 선례로 다른 지역항 분리요구 촉발
		경제성(당진항이라는 브랜드 활용을 통한 지역 및 국가발전 도모)	평택항이 이미 홍보되어 대외적 위신과 신용도 하락과 외자유치 곤란
	이차신념	당진항 분리지정	당진항 분리반대(평택항 유지)

② 옹호연합의 전략

우선, 당진군에서 민간기업인에 의해 당진항 분리문제가 의제로 된 이후, 당진군이 직접 문제해결을 시도한 것은 아니었다. 이는 당진시대가 당진군에 지역항만시설의 일원화를 주장하는 적극적인 노력을 촉구하는 보도내용을 보면 알 수가 있다.

> "얼굴 없는 항구, 이름 없는 항구 당진항- 당진을 평택의 한 지역으로 알아 행정관할이 다른 인천에서 관리하고, 지역이름을 쓰지 못하고 '평택항'이라는 이름으로 지도상에 기록되고 있는 실상은 지역경제를 떠나 지역민들의 자존심문제로 떠오르고 있다(당진시대, 1999, 6.21.)."
> "당진군은 당진항 유지에 군 내부검토에만 1년을 허비하고 지역의 중대한 사안에 뒤짐만 지고 있다(당진시대, 1999. 7.19.)."

그리고 지역언론인 대전일보와 중도일보도 당진시대에 비해 적극적이지는 않지만, 당진항 분리지정의 필요성과 활동에 대해 보도를 하고 있다. 예컨대, 대전일보는 '해넘기는 당진항 분리지정'이라는 특집기사에서 평택항에 대한 정부의 집중지원은 비효율적인 처사이고 당진항은 산업단지 등을 위한 단독항의 역할을 해야 한다고 하였고, 중도일보는 당진항 분리지정이 지역경제발전에 기여할 수 있다고 하였다.

이러한 지역언론의 당진항 분리지정의 여론환기는 당진군이 적극적으로 대응하는 계기를 만들었다. 당진군 옹호연합(당진군집행부와 당진군의회 및 당진군시민사회단체)은 당진군의 신념을

반영시키기 위하여 이해관계가 있는 대상조직들에게 다양한 영향력전략을 행사하였다.

첫째, 정책건의- 당진군의 집행부와 당진군의회 및 당진시민사회단체는 개별적으로 또는 옹호연합을 통하여 자신들이 정책문제화시킨 당진항 분리지정의 필요성에 인식을 같이하고 이 문제를 관철시키기 위하여 주무부처인 해양수산부를 중심으로 청와대와 국회 등에 진정서나 탄원서 및 의견서 등을 포함하는 정책건의를 지속적이고 반복적으로 하였다. 예컨대 당진군집행부는 대산지방해양산청에 항 명칭 일원화를 건의하였고, 해양수산부에 당진항 지정을 건의하였으며, 국회농림해양수산위원회에 당진항 지정촉구를 건의하였다. 당진군의회도 해양수산부에 제출한 정책건의서에서 당진항 지정을 요구하였고, 국회의장에게 제출한 청원서에서 당진항 조기지정을 촉구하였다.

> "당진에는 한보철강과 동부제강, 당진화력 등에 6개 선좌가 시설되어 국제무역항의 기준을 충족함에도 전국에서 유일하게 제고장 이름을 찾지 못하고 있다. 평택항과 대산항으로 양분된 지역항만을 당진항 지정과 함께 충남도로 일원화해 달라(당진군, 2005: 44)."
> "당진은 국내 타 무역항과 대비해 봐도 입지적인 규모, 시설, 산업, 환경, 물류량에서 손색이 없음에도 지명을 항만명칭으로 사용하지 못하는 유일한 지역이므로 당진항으로 지정이 요망된다(당진군, 2005: 99)."

또한 당진항추진위는 충청남도를 경유하거나 직접 중앙정부에 행한 정책건의내용은 대부분 당진수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 분리해 당진항으로 지정해 줄 것, 현재 인천과 대산지방해양수산청으로 이원화되어 있는 관할권을 행정구역과 일치하도록 이관시켜 줄 것, 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것, 국가소유 항만의 전용 및 운영권을 자치단체에 이관할 것 등이다.

둘째, 방문면담을 통한 협의- 당진군 행위자들은 개별적으로 또는 연합하여 업무에 관련된 중앙정부기관들을 방문 면담하여 정치적 설득을 하고 있다. 예컨대 당진군행위자들의 해양수산부에 대한 방문 면담결과는 2001년 1월 까지는 처음의 불가 입장을 고수하고 있는데, 그 이유로 항만의 지정은 지방행정구역 위주보다는 국가적 측면을 고려하여 지정한 것이고, 당진항의 분리지정과 관할청 이관은 동일수역과 동일항로를 이용하는 항만관리와 운영에 지장을 주고, 항만관리를 위한 기구와 인원 및 예산의 수반으로 작은 정부 구현에 위배된다는 것이다.

그러나 당진시대 김태숙 기자가 노무현 해양수산부장관을 면담한 결과는 당진항 지정이 가능하고 항만명칭과 관리문제는 분리추진이 가능하다는 입장을 제시하여 당진항 지정에 대한 긍정적 입장을 피력하였다.

> "노무현 해수부장관- 당진항의 명칭개정문제와 항만관리운영문제를 나누어 볼 때, 당진항 지정은 가능하고 이는 해상경계가 있다는 것을 전제로 한다(당진군, 2005; 142-144)."

또한 당진항추진위가 면담한 신임 정우택 해수부장관과 홍승남 해수부차관의 다음과 같은 진

술에서도 확인되고 있다.

> "·정우택 해수부장관- 당진항 분리와 관련해서는 당진항 분리지정안과 평택당진항이라는 두 가지 대안이 있다.
> ·황규호 당진항추진위원장- 당진항 분리지정을 원하고, 당진항 분리지정이 된다면 세부적인 부분은 양보할 수 있다.
> ·홍승남 해수부차관- 항만은 브랜드가 중요하고 역사성으로 봐도 당진항 분리지정은 가능하다. 당진항 분리지정을 신중히 검토하겠다(당진군, 2005: 159-160)."

이후에, 충청남도는 해양수산부를 방문하여 당진군의 정책건의가 수용될 수 있도록 촉구하고 있고, 김낙성 국회의원당선자와 권갑순 당진군수권한대행 및 김천환 당진군의회의장은 해양수산부차관을 방문 면담하는 자리에서 당진항 지정과 항만개발 지원을 건의하였다. 이에 대해 김영남 해수부차관은 당진과 평택의 소리만 들어도 스트레스가 쌓인다고 하면서 평택시 공무원과 민간단체의 여론을 들어보고 최대한 빠른 시일 내에 결정하겠다고 하였다. 또한, 당진군의 실무자들은 해양수산부나 국회 그리고 충청남도를 방문하여 당진항 지정문제에 대한 실무협의를 지속적으로 하였다. 이에 대하여 해양수산부는 중앙항만정책심의회를 개최하여 결정할 것이라고 하였다.

셋째, 세미나와 토론회- 당진군조직은 당진항 지정의 논리와 근거를 제시하기 위해 세미나와 토론회를 열었다. 여기서 당진항 분리지정에 대한 전문지식을 정부에 제공하여 여론을 형성하는 전략을 사용하였다. 예컨대 당진항개발위의 당진항 지정 해양선상 세미나, 당진항추진위의 당진항 지정 군민토론회와 당진항 지정 범국민토론회, 그리고 당진군의 당진항 지정 관련 군내기관과 단체장 워크샵 등이 열렸다.

넷째, 서명운동과 성명서와 결의문 그리고 시위와 집회- 서명운동은 주로 당진군 시민사회단체에 의하여 당진항 지정을 옹호하도록 행해졌다. 이를테면 당진군개발위와 청년회의소는 8,963명의 서명을 받아 대통령, 국무총리, 국회의장, 해양수산부장관에게 제출하였고, 당진항추진위는 당진읍 등 12개 읍면에서 당진항 지정 5만 명 서명운동을 하여 서명용지사본 2천313장을 국무총리, 국회의장, 해수부장관, 충남도시자에게 발송하였다. 그리고 시위와 집회는 자신들의 요구조건을 반영시키기 위하여 당진군민간단체 독자적으로 또는 당진군민간단체와 당진군이 연합하여 주무부처인 해양수산부 앞에서 이루어졌다. 예컨대 당진항추진위 주최로 해수부 앞에서 이루어진 상경집회에서는 다음과 같은 성명서와 결의문을 발표하였다.

> "국가기간시설이라는 중차대한 정부정책이 정치적 논리 앞에 무소신의 극치를 이루며 객관적인 당위성에도 불구하고 결론이 유보되고 있다.
> "정치적인 논리에도 불구, 당진항 분리지정이 관철될 때까지 투쟁을 할 것이다(대전일보, 2002. 11.28.)."

다음으로, 이러한 당진군 옹호연합의 활동에 대응하여 평택시의 옹호연합도 지신들의 신념을

반영시키기 위한 영향력전략을 시도하였다. 1998년에 당진군이 당진항 분리운동에 대한 문제제기를 하였지만, 평택시는 2001년 초까지 적극적으로 대응하지 않고 관망하는 상태에 있었는데, 이러한 측면은 당시 김선기 평택시장의 진술에서 알 수 있다.

> "평택항 분리는 일고의 가치도 없는 일로 그동안 웃어넘기며 행정력으로 커버하여 왔으나, 올해 8월부터 해수부가 긍정검토를 추진하는 등 적극적인 의사를 밝히고 있어 이제는 전 시민과 전 도민이 힘을 합쳐 해결에 나서야 한다(평택시민신문, 2001. 12.3.)."

이러한 평택시의 무대응 행동에 대하여, 2001년 이후 평택시의 지역신문과 경기도의 지방신문은 평택시와 경기도의 소극적 대응을 비판하는 기사를 게재하기 시작하였다.

> "당진군에 비해 평택시는 너무 안일하고 미온적인 대응을 하고 있다. 경기도 역시 평택항 분리지정작업 대응에 강 건너 불구경한다(평택시민신문, 2001. 3.20.)."
> "당진군의회는 지난 19일 충남도청을 방문해 지사를 만나서 당진항 분리지정 협조를 요청했고, ... 당진군 송영진 국회의원은 청원서를 국회에 제출하는 등 움직임이 활발함에도 .... 경기도는 무대응이 상책이라며 현재의 평택항 여건을 감안할 때 명분이 없을 뿐만 아니라 합당치 못하다는 원론적 입장만 되풀이하고 있다(경기일보, 2001. 3.21.)."
> "당진의 관계자들이 해수부 문턱이 닳도록 드나들 때 평택시는 뒷짐 지고 구경만 했다. 해수부의 평택항 검토 위기는 당진군과 충청인들의 꾸준한 민원제기 결과이다. 해수부가 우는 아이에게 젖을 물리는 조치를 취했기 때문이다. ... 설마 평택항은 누가 분리한단 말인가? 자만과 방심이 부른 평택항 분리움직임을 교훈삼아 지역정치인과 자치단체장의 단합된 대응을 기대해 본다(평택시민신문, 2001. 12.3.)."

이처럼 지역언론의 문제제기 이후, 평택시집행부와 평택시의회 및 평택시민사회단체 그리고 경기도는 평택항을 유지하기 위한 행동을 시작하게 되었다. 첫째, 정책건의- 2001년 2월 평택시장은 해수부차관을 면담하고 당진항 분리가 시기상조임을 밝혔고, 3월에는 평택출신 국회농림해양수산위소속 정장선 국회의원과 평택시장이 해수부장관을 방문하여 당진항 분리지정문제는 현상태를 유지하는 것이 바람직하다는 입장을 전달하였다.

또한 평택시의회는 경기도의회를 방문하고 평택항 분리반대 결의문을 제출하면서 도의회 차원에서 평택항 분리반대에 적극 나설 것을 건의하였고, 평택항 분리반대 건의문을 대통령 비서실과 해수부장관에게 발송하였다.

> "건의문 내용은 첫째, 평택항 분리를 지역의 정치적 목적에 이용하려는 불순한 의도를 규탄하며, 해수부는 거국적 견지에서 항만 분리주장 차단과 소신 있는 행정을 요구한다. 둘째, 항만건설 초기단계에서 평택항 분리는 불가하다(김운식, 2005: 222)."

한편, 평택지역시민단체대표로 구성된 '평택항분리결사반대 범시민투쟁위원회'는 한나라당 대

통령후보의 평택방문 시 평택항 분리 부당성에 관한 정책건의서를 전달하였다.

둘째, 결의문- 평택항분리반대 범시민투쟁위는 2001년 11월 24일 경기도지사와 경기도의회와의 공조강화는 몰론 항만정책심의회 위원들에게 평택항 분리불가내용을 개별 설득한다는 방침을 정하고 정치적 논리에 의한 평택항 분리책동 중단과 시설의 과잉투자를 유발하는 평택항 분리결사반대 등 10개항의 결의문을 채택하였다. 또한 2003년 2월 경기도 시군의회의장협의회는 평택시의회의장의 제안에 따라 평택항 분리반대 결의문을 채택하였으며, 2004년 10월 27일 평택항지키기 시민운동본부는 평택항 수호를 위한 강력한 투쟁을 선포하는 결의문을 발표하였다.

셋째 서명운동과 탄원서 및 시위- 2001 년 11월 27일에 해수부 앞에서 평택시장과 시의원 및 범시민투쟁위 등 300여명이 평택항 분리반대 1차 시위를 하였고, 시민 4만여 명의 서명이 담긴 탄원서를 제출하였고, 12월 13일에 900여 명이 참여하여 평택항 분리반대 중단을 요구하는 2차 시위를 하였으며, 2002년 12월 31일에는 1200여 명이 참여하여 중앙항만정책심의회의 분쟁조정철회를 요구하는 3차 시위를 하였다. 시위에서 평택시옹호연합이 주장하는 내용은 다음과 같다.

> "해수부가 갑자기 평택항 분리를 긍정 검토하는 것은 이해할 수 없고, 평택항 분리문제를 정치논리로 풀지 마라. 또한 중앙정부가 국책사업을 추진함에 있어 원칙 없이 지역감정에 이끌려 지역갈등을 부추기고 있다며 해수부가 평택항 분리움직임을 철회할 때까지 지속적으로 투쟁하겠다(평택시민신문, 2001. 12.3.)."

이러한 시민단체의 시위와 더불어, 2003년 5월 평택시의회는 평택항 분리반대 서명운동을 전개하여 10만 명이 서명한 탄원서를 해수부에 제출하였다.

(2) 정책중개자

Sabatier(1988; 1998: 133)에 의하면, 정책중개자는 대립하는 옹호연합들의 신념과 전략을 조정하여 합리적인 문제해결책(정책)을 만드는데 관심을 갖고 있는데, 크게 적극적으로 문제해결에 개입하는 핵심 정책중개자와 소극적이거나 간접적으로 문제해결을 지원하는 주변 정책중개자로 나눌 수가 있다.

〈표 6〉 정책중개자의 범주

주변 정책중개자	· 행정부- 청와대, 국모총리실, 행정자치부, 기획예산처, 건설교통부 등 · 국회- 국회의장실, 농림해양수산위원회
핵심 정책중개자	· 해양수산부, 중앙항만정책심의회

당진항 분리지정문제를 둘러싸고 당진군연합과 평택시연합이 대립하고 있는 상황에서, 이들 연합은 중앙정부 차원의 행정부와 국회에 영향력행사와 정책조정을 요구하였다. 그러나 이러한 주변 정책중개자들은 항 명칭에 대한 결정권이 없기 때문에 문제해결을 위한 적극적인 역할을 하지 않았다.

반면에, 항만법과 항만법시행령에서는 항 명칭에 대한 정책결정권을 해양수산부에 부여하고 있다. 이에 해양수산부는 핵심 정책중개자로서 문제해결을 위한 적극적인 정책조정자 역할을 하였다. 이를 테면 해양수산부는 당진항 분리지정문제를 해결하기 위하여 당진군과 평택시가 참여하는 협의회나 심의회 등의 위원회를 구성하여 정책조정을 시도하고 있다. 2001년 8월 16일에 당진항 분리지정 업무협의회를 12명(해수부 5, 당진군 3, 평택시 3, 인천지방해양수산청 1)이 참석한 가운데 열렸는데, 여기서 해수부는 정책대안으로 네 가지 대안(1안: 현행대로 평택항을 유지하는 안, 2안: 당진항 분리지정안, 3안: 평택당진항과 같이 공동명칭을 사용하는 안, 4안: 지역항만개념을 도입하는 안)을 제시하였는데, 당진군은 2안을, 평택시는 1안을 찬성하였다.

이후 2001년 10월 11일 해수부가 주관한 당진항 지정 3자 실무협의회(해수부 4, 인천청 1, 당진군 3, 평택시 3 등 11인 참석)에서 문제해결을 위한 의견이 제시되었는데, 각 이해관계자의 입장은 다음과 같다(당진군, 2005: 200-203).

> "·당진군 기획관리실장- 당진항 지정의 당위성을 역사적, 지방자치적, 항만개발 측면에서 설명하고, 평택항이 완전히 개발된 이후는 항 분리의 의미가 없고 문제점을 인식하였을 때가 당진항 분리의 적기이다.
> ·평택시 항만경제국장- 개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 부적절하고, 항 분리시의 개발지연과 신용도 하락 및 항세축소 등의 문제점을 지적하였다.
> ·해수부 항만정책과장- 회의목적은 양측의 생생한 목소리를 들어보고 공정하고 합리적인 판단을 하려는 것이고, 당진항 문제는 도계를 달리하고 이미 군산과 장항의 선례가 있어 충분한 검토대상이며 당진한 분리지정은 정책결정의 필요성이 있는 문제로 인식된다."

이후에 해수부는 양측의 입장을 검토하여 중앙항만정책심의회에 부의할 것이라고 하였다. 동년 12월 18일 개최된 중앙항만정책심의회에서 해수부는 회의안건으로 당진항 지정 및 가능한 대안의 타당성을 부의하여 다시 세 가지 정책대안(1안: 당진항 별도지정, 2안: 평택항의 명칭변경, 3안: 현행 평택항 유지)을 제시하고 논의한 결과, 당진항 분리와 명칭부여에 대한 공감대를 형성하고 구체적인 결정은 별도 소위원회를 구성하여 차기 심의회에서 결정하기로 의결하였다. 이당시 심의회의 회의분위기는 당진군의 다음과 같은 진술에서 알 수 있다.

> "당초 평택시 정장선 국회의원과 김선기 시장이 해수부 장차관을 압박하여 심의회 안건 자체를 부결토록 할 계획이었으나, 당진군의 논리개발과 당위성 설명으로 참석한 심의위원이 감동하여 당진군 논리를 손들어 주어 당시 회의를 주관한 홍승남 차관이 결론을 못 내리고 유보결정을 하였다(당진군, 2005: 230)."

2002년 2월 12일 해수부가 위촉한 당진항 지정소위원회는 해운항만전문가 3인, 경기도와 청청남고 각 3인, 행정자치부 1인, 해양수산부 3인 등 13인으로 구성되었고, 동년 3월 15일 1차 소위원회가 개최되었으나 해수부가 제시한 두 가지 정책대안(1안: 평택항에서 당진지역을 분리하여 별도

항만을 지정, 2안: 기존의 평택항 명칭에 당진명칭을 사용)에 대하여 충청남도와 당진군의 강한 반발로 회의가 일찍 종료되었다. 동년 6월 4일의 2차 소위원회에서는 양지자체의 당진항 분리지정에 대한 상호입장을 확인하였다.

> "·충남, 당진군- 중앙항만정책심의회의 결정은 분리지정을 전제로 하는 것이므로 분리지정 외에 명칭변경을 안건으로 다루는 것은 불가하다.
> ·경기, 평택시- 분리지정은 절대로 받아들일 수 없으며, 명칭변경도 "평택(당진)항' 정도만 수용하고, 단 해수부안 결정시는 따르겠다(당진군, 2005: 295)."

이러한 입장조율과정을 거친 끝에 마침내 2002년 2월 26일 19회 중앙항만정책심의회를 심의위원 20명 전원이 참석한 가운데 항만법 제3조와 제4조 및 항만법시행령 제5조의 규정에 의한 여러 가지 정책대안의 타당성을 심의한 결과, 당진항 명칭부여와 관련하여 합동조사단을 구성하여 합리적 대안을 마련할 것이라고 하였다. 합동조사단은 방희석 중앙대교수를 위원장으로 해수부가 추천한 항만전문가 3인, 양지자체가 추천한 항만전문가 2인, 사용자대표 추천전문가 3인 등 총 8인으로 구성하고 국내외 사례조사와 이용자 설문조사, 양 지자체와 시민단체의 의견수렴 및 현지실태조사, 공청회 등의 활동을 한 후에, 기본원칙으로 명칭과 운영관리의 통합을 위하여 '평택당진항'으로 명칭을 변경하고 항계는 석문단지까지 확장하여 항내구역은 공동수역으로 한다는 연구결과를 제시하였다

(3) 정책변화

지금까지 당진항 분리지정문제를 둘러싼 정책결정과정을 분석하였다. 외부환경변수로서 안정적 변수와 동적 변수들은 정책하위체제의 옹호연합의 구성과 행동을 제약하거나 기회요인으로 작용하고 있다. 예컨대 당진지역과 평택지역의 자연자원의 기본분포, 평택항의 공유재문제속성, 역사적인 지역정체성과 사회집단의 형성, 지방자치법이나 항만법 등의 기본적 법적 구조 등의 안정적인 변수와 그리고 당진과 평택의 사회경제적 조건변화와 지방자치의 실시에 의한 민선 지방정부의 구성, 및 당진항문제와 관련된 해상경계결정 등의 동적 변수들이 당진항 분리지정문제를 둘러싼 정책하위체제의 구성과 활동에 영향을 주고 있다.

이러한 외부환경조건에 의해 형성된 정책하위체제에서 대립하는 옹호연합들, 즉 당진군연합과 평택시연합은 지신들의 신념체계를 토대로 당진항문제를 해결하기 위한 영향력을 행사하고 있다. 여기서 당진군은 당진항 분리의 문제제기자로서 지속적이고 끈질긴 영향력활동을 하였는데 비하여, 평택시는 초기의 무대응전략에서 해수부의 동향이 분리에 관심을 두고 있는 것을 파악하면서 보다 적극적인 영향력활동을 하게 되었다.

이처럼 항 명칭을 둘러싸고 문제가 딜레마상황으로 전개되자, 공식적인 정책결정권한을 가진 해양수산부의 활동도 변화를 보이게 된다. 당진항 분리지정문제에 대하여, 문제가 제기된 초창기에는 수용불가입장을 보이다가, 당진군의 지속적인 영향력활동에 서서히 정책변화를 할 수 있다

는 쪽으로 행동의 변화가 일어났다. 마침내 해수부는 갈등하는 당진군연합과 평택시연합의 신념을 중개하는 여러 가지 정책대안을 제시하고 두 대립연합의 의견을 토대로 조정된 정책인 '평택당진항"이라는 정책변화를 도출하고 있다. 이를테면 2004년 11월 19일에 해수부는 평택항의 명칭을 '평택당진항'으로 한다는 항만법시행령개정안을 입법예고하였고, 12월 21일에 국무회의의 의결을 거쳐서 12월 30일에 항만법시행령개정안을 공포함으로써 '평택당진항'의 명칭이 공식적으로 사용하게 되었다.

Ⅳ. 결론: 요약과 함의

본 연구는 옹호연합모형을 적용하여 당진항 분리지정 정책결정과정을 분석하였다. 우선, 당진항 분리지정에 영향을 주는 외부환경조건들을 확인할 수 있다. 예컨대 당진과 평택의 자연자원분포로부터 나오는 평택항의 공유재문제, 역사적인 지역정체성을 통한 지역시민단체조직의 태동, 지방자치법의 부활이나 문제해결기준인 항만법 적용 등의 안정적인 변수와 그리고 당진과 평택의 사회경제적 조건변화와 지방자치의 실시에 의한 관선 지방정부에서 민선 지방정부로 지배연합의 변동 등의 동적 변수가 정책하위체제의 외적 테두리를 형성하고 있다

다음으로, 외부환경조건을 토대로 대립하는 당진군과 평택시의 행위자들이 정책하위체제를 구성하여 활동이 이루어지고 있다. 옹호연합의 구성을 보면, 당진군과 평택시의 공식적인 지방정부(집행부와 지방의회) 뿐 아니라 상급광역정부 그리고 지역시민사회단체와 지역주민 및 지역언론 등이 결합하고 있고, 이들이 표출하는 신념체계는 당진항 분리지정과 이에 대한 반대(평택항 유지)로 상충하는 딜레마상황에 놓여 있다. 이들 옹호연합들은 중앙정부나 상급광역정부 등의 과업환경들에게 자신들의 신념을 투입하려는 영향력행사를 시도하였다. 이러한 투입을 받은 과업환경조직들은 정책중개자의 역할을 요구받고 있지만, 공식적인 결정권한이 없는 주변정책중개자의 역할은 미약하게 나타나고, 항 명칭에 대한 정책결정권한을 가지고 있는 해양수산부는 적극적인 정책조정역할을 하였다. 해수부는 딜레마상황에 놓인 당진항 분리지정문제를 문제재규정을 통한 절충된 대안을 제시하여 조정된 정책변화를 유도하였다.

본 연구를 통하여 발견하는 이론적, 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 이론적 함의는 지방정부 간에 발생하는 정책갈등문제를 분석하는데 옹호연합모형을 적용할 수 있음을 입증하였다. 지방정부 간 갈등의 선행연구에서 살펴본 바와 같이, 국내의 정책갈등연구는 갈등과정과 갈등해결방안에 초점을 두고 연구를 하여 왔지만 체계적인 이론적 모형이 부재한 한계가 존재하였다. 그러나 이러한 갈등연구의 한계를 보완해 줄 수 있는 모형으로 옹호연합모형이 적실성이 있음을 알 수가 있다. 왜냐하면 옹호연합모형은 지방정부 간에 갈등이 발생하는 외부환경조건을 안정적 변수와 동적 변수로 나누어 제시하고 있는데. 본 연구결과 이러한 외부환경변수들이 연구에 유용함을 확인하였다. 그리고 외부환경변수의 충격에 의해 정책하위체제가 작동하게 되는데, 대립하는 옹호연합이 구성되어 신념을 토대로 활동을 하게 되고 정책중개자의 조정에 의한 정

책변화가 발생하는 것을 본 연구결과에서 확인할 수 있다.

둘째, 본 연구의 정책적 함의는 정책결정자가 갈등하는 이해당사자들을 어떻게 조정하여 타협된 정책을 산출할 수 있는가에 대한 처방책을 제시할 수 있다. 정책결정자가 문제를 해결하기 위해서는 문제에 관련된 외부환경조건에 대한 진단이 요구된다. 환경조건이 변화하고 있는데도 과거의 관치행정시대의 중앙정부주도적인 권위주의적 결정은 바람직하지 않다는 것이다. 당진항 분리지정사례는 실질적인 지방자치가 실시되면서 민선 지방정부가 구성되어 자신의 지역에서 지역정체성을 통한 신념과 이익을 표출하여 두 지방정부 사이의 갈등이 매우 심각한 딜레마 상황에 있었다. 이러한 상황에서 정책결정권한을 가지고 있는 해양수산부는 처음에 당진군의 문제제기를 무시하는 행동을 보였지만, 당진군의 여러 중앙정부를 대상으로 하는 정치적 설득이나 영향력행사와 이에 대응한 평택시의 영향력행사에 따라 선택의 곤란상황에 직면하게 되었다. 이에 해양수산부는 대립하는 두 지방정부를 정책대안의 선택과정에 참여시키고, 여러 정책대안에 대한 협의와 타협을 통하여 정책결론을 도출하고 있다. 특히 당진군과 평택시가 주장하는 당진항 분리지정과 평택항 유지에 대한 양자선택상황에서 제3의 범주로서 문재재규정(reframing)을 통한 정책대안을 제시하여 평택당진항이라는 조정된 정책변화를 도출하였다. 이러한 정책결정과정이 암시하는 것은 지역에서 대립하는 정책갈등과 같은 난해한 문제(wicked problems)를 해결하기 위해서는 관련된 행위자들을 참여시키고 이들이 표출하는 이익과 신념을 반영하여 정책대안을 설계하는 네트워크거버넌스가 요구된다는 것이다.

본 연구는 특정지역에서 발생한 항 명칭을 둘러싼 지방정부간 갈등을 분석한 것으로, 일반화를 위해서는 다른 유사한 공공시설 명칭사례에 대한 개별분석과 비교분석이 요구된다. 그리고 자료수집과정에서 주로 문헌자료에 의존하고 시간이 지난 사례이므로 관련 당사자들에 대한 직접 면접을 하지 못한 한계도 존재한다.

참고문헌

강성철·김상구. (2001). 도시비선호시설 입지갈등의 해소방안: 협상방법을 중심으로. 「지방정부연구」. 5(1): 93-108.

강성철·김상구. (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석: 국내의 사례연구를 중심으로. 「2004년도 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문」.

강성철·문경주. (2005). 문화이론관점에서 환경갈등분석: 위천공단조성과 명지대교건설사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(3); 223-246.

강윤호. (2005). 지방정부간 공유재갈등의 원인과 해결방안: 거래비용이론을 통한 부산신항만 관할권분쟁 사례분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(2): 263-285.

강인호·김영란·이민창. (2005). 지방정부간 갈등해결메카니즘에 관한 연구: 선호시설 유치갈등에서 자치단체간의 정치적 협력을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(1): 27-44.

강재호·김상구·조정현·우량호. (2005). 선호서설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례 비교분석. 「지방정부연구」, 9(2): 61-87.

권경득·이주호. (2015). 한국 공공정책갈등 연구경향에 대한 시론적 연구: 한국연구재단 사회과학 분야 등재학술지를 중심으로. 「한국행정연구」, 24(1): 37-65.

권경득·임정빈·김석주·김용만. (2004). 지방정부간 갈등과 협력에 대한 실증적 연구: 아산-천안시 사례를 중심으로. 「2004년 한국지방정부학회 학술대회 발표자료집」.

김도희. (2013). 공공정책갈등의 제3자 중개 개입의 역할과 한계: 울주군 청사이전 갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 35-54.

김도희. (2014). 제3조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 1-23.

김동만. (2004). ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용한 정책변동연구: 신두리사구 정책사례. 「한국공공관리학보」, 18(1): 231-256.

김성수. (1995). 지방자치단체 간 갈등관리에 관한 연구. 「호남정치학회보」, 7: 273-291.

김순양. (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적, 실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」, 19(1): 35-71.

김운식 .(2005). 국책사업에 대한 정부간 관계와 갈등대응: KTX 천안아산역·평택당진항 명칭 갈등사례를 중심으로. 호서대 행정학박사논문.

김창수. (2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마: 댐건설갈등의 시차적 해석. 「지방정부연구」, 19(1): 303-328.

김태운. (2014). 지방정부간 갈등의 유형별 특성과 최소화전략에 대한 연구: 대구, 경북사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2): 1-27.

김형태·한광석·김찬호. (2006). 「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안연구」. 서울: 한국 해양수산개발연구원.

당진군, (2005). 「당진항 지정백서」. 당진군: 상록출판사.

박상원·박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석: 옹호연합모형의 신념체계 변화과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 43(3): 197-228.

박성호·진상현. (2014). 대구앞산터미널공사 관련 환경갈등에 관한 담론분석. 「지방정부연구」, 18(2): 85-111.

박용성·이재무. (2010). 정책옹호연합모형을 활용한 유사휘발유 규제정책분석: 세녹스사건을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 20(2): 181-205.

박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근. 「한국사회와 행정연구」, 12(2).

배응환·주경일. (2012). 정책딜레마와 정부의 선택: 지역간 항 명칭과 해상경계 분쟁사례. 「행정논총」, 50(2): 167-199.

백승기. (2008). ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형에 의한 정책변동 사례연구: 출 출자총액제한제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3): 233-259.

사득환. (2003). 정부간 관계 변화와 지방정부간의 환경협력. 「한국지방자치학회보」, 14(1).

신성현·정준금. (2019). 정책옹호연합모형을 통한 정책변동 사례분석: 지역자원시설세 과세정책을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2): 71-96.

안성호. (1994). 지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역할. 「한국행정연구」, 3(3).

안성호·배응환. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례」. 서울: 도서출판 다운샘.

양승일, (2005). 옹호연합모형을 활용한 정책변동분석: 그린벨트정책을 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 8(1): 41-52.

유낙근·이원섭. (2012). 남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력거버넌스 탐색. 「지방정부연구」, 16(3): 273-292.

유재환. (2017). 옹호연합모형을 활용한 누리과정 정책추진과정분석. 「교육정치학연구」, 24(2): 135-162.

윤영채. (2004). 입지갈등 해결전략으로서의 환경기초시설 빅딜사례연구. 「지방정부연구」, 8(4): 51-71.

윤종설·주용환. (2014). 공공갈등문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계: 시화호개발사례와 호남선고속철도사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 565-593.

이강웅. (2008). 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위분석: 사회적 인식분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(2): 179-199.

이동규·우창빈·김대영·김영형. (2013). 옹호연합모형을 적용한 정책과정연구: 온라인게임 서비스 규제에 관한 셧다운제 제도도입(청소년보호법 개정)과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(3): 31-70.

이백훈·허훈. (1996). 지방정부간의 갈등과 갈등협상의 제도화: 행정협의회와 지방자체단체조합의 기능을 중심으로. 「사회과학연구」, 6: 31-53.

이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정사례분석. 「한국정책학회보」, 7(3): 159-188.

임정빈. (2007). 님비와 핌피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략. 「지방정부연구」, 11(3): 155-179.

장지호. (2004a). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형의 적용. 「한국행정학보」, 38(1): 175-196.

장지호. (2004b). 출자총액제한제도의 변동연구: 공정거래위원회와 재정경제부의 상반된 신념 체계를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(3): 169-195.

장현주. (2018). 공공갈등해결기제로서 조정에 관한 연구: 중앙-지방간 정책갈등과 입지갈등 사례비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 435-453,

장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 901-924.

전진석. (2003b). 새만금간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형. 「한국사회와 행정연구」, 14(2): 207-234.

주상현. (2001). 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략: 전라북도 도청사 입지살등사례를 중심으로. 「2001년 한국행정학회 하계학술대회발표논문집」.

최봉기·이시경. (1999). 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안. 「한국지방자치학회보」,

11(2): 201-220.
행정자치부. (2007).「지방자치단체 상호간 분쟁해소 보도자료」
허철행·이희태·문유석·허용훈. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항사례를 중심으로.「지방정부연구」, 16(1): 431-454.
홍준형. (1995). 지방자치 분쟁해결론: 일반적 분쟁해결유형.「지방자치」, 85.
Asford, D. (1981). Policy and Politics in Britain. Philadelphia: Temple University Press.
Burnham, W. D. (1970). Critical Elections and the Mainsprings of American Politics. New York: Norton.
Hamm, K. (1983). Patterns of Influence among Committees, Agencies andInterest Groups. Legislative Studies Quarterly, 8: 379-426.
Heclo, Hugh. (1974). Social Policy in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press.
Hibbs, Douglas & Fassbender, H(eds.). Contemporary Political Economy. Amsterdam: North Holland.
Hofferbert, R. (1974). the Study of Public Policy. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. & Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier(ed.), Theories of the Policy Process, Fourth Edition. 135-171. NY: Westview Press.
Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank. (1993). The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. In Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank(eds). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, 211-235. Boulder, CO: Westview Press.
Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. Policy Sciences, 21(1): 129-168.
Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Paul. Sabatier(ed.). Theories of the Policy Process, 117-166. Boulder, CO: Westview Press.
Sabatier, Paul A. & Weible, C. M (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications. In Paul. Sabatier(ed.). Theories of the Policy Process, 189-220. Boulder, CO: Westview Press.
Weible, C. M., Sabatier, P. & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. Policy Studies Journal, 37(1): 121-140.

배봉준(구명: 배응환) 裵峯儁(舊名: 裵應煥): 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 고려대학교 정부학연구소 선임연구원을 함. 학문적 관심분야는 중앙정부와 지방정부의 조직과 정책영역이고, 주요 저서와 논문으로는 "협력거버넌스: 이론과 실제(2019)", "네트워크거버넌스에서 지방정부의 행동연구(2019)", "공공정책결정의 협력거버넌스연구(2018)" 등이 있다(ehbaekr@naver.com).

〈논문접수일: 2019. 10. 17 / 심사개시일: 2019. 10. 24 / 심사완료일: 2019. 11. 24〉

Abstract

The Policy Making Study of Inter-Local Government Conflict: Application of the Advocacy Coalition Framework

Bae, Bong-Jun

This study applied to the Danjin Port division case with Sabatier's ACF(Advocacy Coalition Framework) for analyzing the change of policy making in a changing context of external environment conditions. The results of the analysis suggest the following. The basic premises and variables of ACF were verified in Korean context. At the policy making of the Danjin Port case, external environment variables such as stable variables and dynamic variables affected on the policy subsystem. Two conflicting advocacy coalitions of Danjin County and Pyungtaek City composing the policy subsystem attempted various influential strategies through their beliefs. and the MOF(Ministry of Oceans and Fisheries) as policy broker coordinated interests of conflicting coalitions. Therefore, factors of change in policy making include an impact of external environment, the belief and influence of two advocacy coalitions, and policy coordination of policy broker.

Key Words: theory of the policy process, the advocacy coalition framework, case study of policy making