

평택당진항의 갈등 원인과 거버넌스 접근을 통한 해결방안[†]

이동현*

Governance-Based Measures to Solve the Conflicts in Pyeongtaek-Dangjin Port

Dong-Hyon Lee

Abstract : There have been many conflicts in Pyeongtaek-Dangjin Port among central government, metropolitan council, and cities over the jurisdiction of reclaimed port area, an international passenger terminal construction and a bridge between the port and Dangjin area. This study found out two causes for the conflicts in terms of governance. First, the current governance structure of Pyeongtaek-Dangjin port has high levels of conflict and disputes among stakeholder. Second, there is no leading agency which is responsible for the future development of the port. It is very important to decrease the possibility of conflict and to establish leading agency. Measures to decrease the likelihood of conflict include establishment of conflict resolution mechanism, the clarification of the facts and applicable law, mutual exchanges between stakeholder. Measures to establish a leading agency include the introduction of a single governance, establishment of Pyeongtaek-Dangjin Port Authority, central-local combined governance, and empowering PA to do all port management.

Key Words : Pyeongtaek-Dangjin Port, Port Conflict, Governance, Conflict Possibility, Leading Agency, Port Authority(PA)

▷ 논문접수: 2013.09.11 ▷ 심사완료: 2013.09.23 ▷ 게재확정: 2013.09.27

† 본 논문은 2011년도 후기 평택대학교의 지원을 받아 수행된 연구임(PK-2011-54).

* 평택대학교 무역물류학과 교수, dhlee@ptu.ac.kr, 031)659-8358

I. 서론

글로벌 공급망(global supply chain)의 확대에 따라 항만의 역할이 선박접안 및 화물의 적·양하 등 터미널 기능에서 보관, 배송 등 기본적 물류활동, 나아가 다양한 부가 가치물류(value added logistics) 활동으로 확대되어 왔다. 최근에는 배후지역의 생산 및 상업 활동과 연계를 통한 해당 권역의 비즈니스 및 금융 중심 역할까지 부여받고 있다. 항만이 배후지역의 생산 및 상업활동과 긴밀한 연계성을 갖기 위해서는 이해관계자들과의 관계 네트워크를 적절하게 구축해야 한다. 특히 이해관계자들의 참여와 협력을 담보하는 적절한 거버넌스를 구축함으로써 항만의 개발 및 관리운영과 관련한 갈등과 충돌을 최소화하고, 항만과 도시의 발전을 책임질 수 있는 주도적 역할을 담당해야 한다.

경기도 평택시와 충청남도 당진시¹⁾에 소재한 평택당진항²⁾은 현재 평택지방해양항만청에 의해 관리되고 있는 국가관리 무역항이다. 그러나 경기도가 경기평택항만공사를 설립함으로써 항만관리권에 강한 관심을 표명하고 있으며, 평택시도 평택항지원사업소를 운영함으로써 항만운영에 일부 관여하고 있다. 또한 충청남도과 당진군도 자체적으로 항만 발전방안을 모색하는 등 항만관리권에 많은 관심을 기울이고 있다. 이밖에도 충청남도 아산시와 경기도 화성시가 현행 항만구역 및 향후 개발구역에 걸쳐 있다.

이와 같이 평택당진항을 둘러싼 이해관계자가 복잡화, 중층화됨에 따라 매립지 관할권 등록, 국제여객터미널 건립, 연육교 건설 등을 둘러싸고 지방정부와 중앙정부 간, 지방정부 간에 잦은 갈등이 표출되고 있다. 이해관계자 연계성 강화가 성공하는 항만으로 나아가기 위한 기초가 되어야 하는데 공공기관 간 갈등과 충돌이 일어나고 있어 항만 경쟁력을 크게 저해하고 있는 것이다. 현 상황이 지속되면 평택당진항의 개발 및 운영과 관련하여 이해관계자간 갈등의 골이 깊어지고, 어느 누구도 주도적으로 이를 해결할 수 없는 항만으로 전락할 가능성이 크다.

항만경쟁력을 제고하기 위한 방안은 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 평택당진항의 경쟁력 강화를 위해 갈등해소가 무엇보다 중요하다고 보고, 평택당진항에서 발생한 대표적인 갈등사례 3건을 분석대상으로 하였다. 3건의 갈등사례를 5가지의 분석요소를 통해 분석함으로써 갈등의 원인을 거버넌스 차원에서 규명하고자 하였다. 이어서 갈등의 원인을 해소하는 방안으로 새로운 거버넌스 구축의 필요성을 제시하면서 이에 대한

1) 당진군은 2012년 1월 1일에 당진시로 승격되었으며, 2012년 1월 1일 이전은 당진군으로, 이후는 당진시로 표기한다.

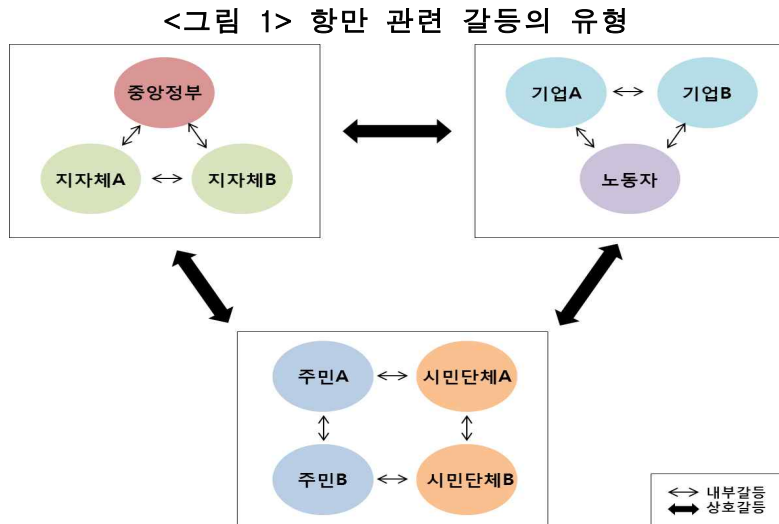
2) 평택당진항은 법적 용어이며, 공식적으로 사용되고 있다. 개항 이후 평택항으로 불리다가 2004년 평택당진항으로 항만 명칭이 바뀌어 현재 이르고 있다. 그러나 실제로는 평택지역에서는 평택항, 당진지역에서는 당진항으로 부르고 있다.

방향과 구체적인 대안을 모색하였다.

II. 선행연구

1. 항만의 갈등에 관한 선행연구

모든 갈등은 2 개 이상의 집단에서 발생하는 특성을 지니며, 항만 관련 갈등도 복수의 집단 사이에서 발생하고 있다. 항만 관련 갈등의 주체는 크게 정부, 기업, 주민 등 3 가지로 대표된다. 정부, 기업, 주민 등이 내부 갈등과 상호 갈등을 거치면서 매우 다양하고 복잡한 갈등의 양태를 보이고 있다. 각 주체 간 상호 갈등으로는 정부와 기업 간, 정부와 지역주민 간, 기업과 지역주민 간 갈등이 있다. 각 주체의 내부 갈등으로는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 갈등, 기업 간 갈등, 노사 갈등, 주민 상호 간의 갈등, 주민과 시민단체의 갈등 등이 있을 수 있다(<그림 1> 참조).



항만 관련 갈등의 대표적인 사례는 공유수면 매립 등을 통해 하나의 항만이 둘 이상의 지자체에 걸쳐 개발됨으로써 지자체 간, 국가와 지자체 간, 지역주민과 국가 간, 지역주민 간, 시민단체 간, 국가와 시민단체 간 벌어지고 있는 갈등을 들 수 있다. 이는 주로 항계획정과 항만명칭 등에 대한 내용이 대부분을 차지하고 있다. 항만갈등에 대한

연구도 이 분야에 집중되어 이루어지고 있다. 김형태 외(2006)는 평택당진항 갈등, 부산항 신항 명칭 및 항계 갈등 등의 사례를 대상으로 발생원인, 쟁점사항 등을 검토하고 항만 갈등의 관리방향과 정책대안을 제시하였다.

양기근 외(2006)는 부산항 신항 건설을 둘러싼 경상남도과 부산광역시 간의 공유재 갈등 사례를 주인-대리인 이론을 통해 분석하였다. 강윤희(2004, 2005)는 부산항 신항 및 배후부지의 관할권을 둘러싼 부산광역시와 경상남도 간의 갈등을 사례로 하여 거래비용 이론의 관점에서 지방정부 간 갈등의 원인과 해결방안을 분석하였다. 신승식(2007)은 부산항 신항 및 평택당진항의 사례를 조건부가치측정법(CVM)으로 분석하여 2개 지방자치단체 이상에 항만구역이 입지함으로써 발생하는 관할권 및 명칭을 둘러싼 지역 간 갈등의 화폐적 비용을 추정하였다. 추정 결과 평택당진항에서는 가구당 24,314 원, 부산항 신항의 경우 가구당 27,348원으로 조사되었다.

또한 항만노동자를 둘러싼 갈등 연구도 적극적으로 이루어지고 있다. 2005년 12월 ‘항만노무공급체제의개편을위한지원특별법’이 국회를 통과함으로써 항운노조원의 상용화가 법적으로 보장된 이후 정부, 사업자, 노동자 등의 갈등이 복합적으로 발생하였다. 박용안(2009)은 항만의 기계화·자동화에 따른 항만하역 부문의 갈등과 그 해소방안을 기계력과 노동력의 대체 문제, 기계화에 따른 노동자와 업체의 대응 등을 중심으로 분석하였다. 백두주(2010)는 부산항 PECT와 UTC의 노사갈등 사례를 대상으로 항만 노사관계의 원인과 변화 및 특성 등을 분석하였다.

항만노동 문제와 관련한 갈등을 제외하고는 항만 관련 갈등을 다룬 선행연구는 대체로 공유수면 매립 문제에 집중되어 있다. 또한 공유수면 매립에 따른 이해관계자 간 갈등 사례에 대한 분석 방법은 법학적 관점 및 행정학적, 정책학적 관점이 주를 이루고 있다. 이들 선행연구는 항만 갈등을 사례로 하여 지방자치단체의 자치성을 제고하고 지방자치단체 간 갈등을 해소하는 데 1차적 목표를 두고 있다. 이렇다보니 항만의 발전에도 모호하고 경쟁력을 높이기 위한 전략을 제시하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 항만 갈등에 대한 분석이 항만의 발전전략을 모색하는 연구로 확장될 필요가 있다.

2. 항만의 거버넌스에 관한 선행연구

최근 들어 항만분야에 대대적인 개방·개혁의 물결이 일어나면서 항만 거버넌스에 대한 연구가 국내외적으로 활발하게 이루어지고 있다. 국가 중심의 항만 거버넌스에 탈피하여 지방정부, 민간, 항만공사(PA) 등 다양한 형태의 거버넌스가 논의되고 있다. 국외 연구에서는 항만 거버넌스의 유형을 다룬 연구와 거버넌스의 요인을 다룬 연구가 주를 이루고 있는 반면 국내 연구는 PA의 독립성 및 효율성을 강화하기 위한 정책적

처방 제시를 위한 거버넌스에 초점을 두고 있다.

World Bank(2007)는 항만 거버넌스의 유형으로 서비스 항만(Service Port), 도구적 항만(Tool Port), 지주형 항만(Landlord Port), 민간서비스 항만(Private Service Port) 등 4개의 모델을 제시하였다. Brooks and Cullinane(2007)은 정부가 소유권을 보유하되 관리운영을 분권화하는 추세를 반영하여 i)중앙정부가 소유 및 관리운영, ii)중앙정부가 소유하되 관리운영권을 지방정부로 이관, iii)중앙 또는 지방정부가 소유하되 공기업이 관리운영, iv)정부가 소유하되 임대계약을 통해 민간기업이 운영 또는 민관 파트너십 협정을 통해 공동 소유 및 운영, v)민간이 전적으로 소유 및 관리운영 등 5개의 관리운영 유형을 도출하였다.

Notteboom and Winkelmanns(2002)는 항만 이해관계자(stakeholder)를 내부 이해관계자(internal stakeholder), 중앙 및 지방정부(public policy makers), 시장참여자(market players), 커뮤니티 그룹(community groups)으로 분류하고, 항만의 지속적인 발전을 위해서는 관계 관리(relations management)가 잘 구축된 거버넌스를 수립해야 한다고 주장하였다. Notteboom and Rodrigue(2005)는 항만 배후권역의 지역거점화를 위한 항만 거버넌스를 구축해야 한다고 제안하였다.

De Langen(2002)은 항만 클러스터 형성을 위해 신뢰가 필요하다고 보고, 이해관계자 관리가 거버넌스의 질에 영향을 미친다고 주장하였다. Wang and Slack(2004)은 항만 거버넌스의 3가지 축으로 공간적-관할권 규모(spatial-jurisdictional scales), 이해관계자 커뮤니티(stakeholder community), 물류역량(logistical capabilities)을 제시하면서 정부 권한의 분권화 정도, 이해관계자의 수, 물류역량 등에 따라 다양한 거버넌스가 형성된다고 설명하였다. Baltazar and Brooks(2007)는 항만 거버넌스 모델이 PA가 개발하는 항만전략, 정부의 법과 정책, 항만을 둘러싼 환경 등 3가지 투입요소의 구성에 의해 결정된다는 개념을 제시하였다.

국내에서도 최근 들어 항만 거버넌스에 관한 연구가 적극 이루어지고 있다. 강운호(2005)는 부산항을 사례로 하여 항만관리 기능을 부산항만공사(BPA)로 통합하여 단일 거버넌스 구조로 전환할 것을 주장하였다. 또한 강운호(2006, 2007)는 여러 기관에 분산되어있는 항만 개발 및 운영 권한들을 PA로 이양하여 거버넌스 구조를 단일 거버넌스 구조로 전환하고 PA에 경영 자율성을 부여하는 한편 경영결과 평가를 강화할 것을 제안하였다. 이와 함께 강운호(2009)는 뉴욕·뉴저지 항만을 전개되어온 뉴욕과 뉴저지 두 주정부 사이의 갈등과 협력을 통해 항만 거버넌스 제도가 형성되고 변화되어 왔음을 주인-대리인 이론의 관점에서 다루었다.

방희석·권오경(2006)은 PA는 공익을 목적으로 운영되어야 하며, 상업적 요구와 중앙정부로부터의 독립성이 유지되어야 하며, 고객서비스와 정책적 문제점을 해결하기 위

해 사용자들의 다양한 의견을 수렴해 나가야 한다고 주장하였다. 이종필(2009)은 항만 거버넌스를 항만정책을 담당하는 정부와 항만개발 및 관리운영과 관련된 참여주체 및 참여주체 간 정책연결망, 상호간 협력·제도로 정의하고, 국가 중심적 거버넌스 관점에서 장래에 현실화될 항만개발관리운영 체계의 변화와 이에 따른 정부의 정책방향을 검토하고 대응방안을 제시하였다.

최성두(2002)는 PA가 설립 이전 항만공사법 제정과 관련하여 PA 설립방안의 문제점으로 중앙정부 위주의 항만위원회 구성과 운영, 심의의결기구와 집행기구의 엄격한 분리 부족, 임원구성에서 지방자치단체의 역할 미흡, PA 운영의 경제적·재정적 자율성 침해 소지 등을 지적하였다. 최성두(2007)는 PA가 설립된 이후 부산항의 항만경쟁력 강화를 위해 부산항 거버넌스는 현행 부산항만공사-부산시-해수부 삼자간 관계 외에도 다양한 구성 주체들의 참여와 함께 많은 사업 분야에서 보다 많은 네트워크와 활성화가 이루어져야 한다고 주장하였다.

임종섭 외(2007)는 중앙정부의 항만관리 및 운영체계의 개편에 따라 향후 항만운영 개발과 정부정책의 지방이양에 대응하기 위해 지자체 간의 협경전략을 제시하고 효율적인 항만운영관리 방안을 모색하였다. 송계의 외(2009)는 효율적 항만 거버넌스 운영을 위한 방안으로 항만 관리·운영의 공공성이 확보되어야 하고, 항만의 관리·운영 주체는 확실하게 법적, 재정적 독립성이 보장되어야 하고, 항만 이해관계자들이 어떠한 형태로든 참여하여 의견수렴이 가능한 조직이어야 한다고 주장하였다.

Ⅲ. 평택당진항의 갈등 사례 분석

1. 분석모델

갈등은 다양한 형태로 나타나기 때문에 갈등 해결방안을 모색하기 위해서는 갈등을 유형화하여 갈등의 성격과 특성을 구체적으로 이해할 필요가 있다. 갈등을 유형화하는 방법은 여러 가지가 있다. 가장 쉽게 활용할 수 있는 6하 원칙에 따른 분석에서 갈등 주체, 갈등의 성격, 갈등의 이슈, 갈등의 발생원인 및 배경, 갈등의 발생시점 등 다양한 방법이 있다. 이 중 갈등 해결방안에 가장 적합한 분류는 갈등의 원인에 따른 분류라고 할 수 있다(국토교통부, 2007). 갈등의 원인을 정확하게 분석하는 것이 갈등 해결로 나아가는 첫걸음이기 때문이다. 일반적으로 사용하는 갈등 원인 분류는 사실관계 갈등, 이해갈등, 관계상의 갈등, 구조적 갈등, 가치갈등 등이다(국토교통부, 2007).

평택당진항의 갈등 원인파 거버넌스 접근을 통한 해결방안

본 연구는 평택당진항의 갈등사례를 분석하기 위해 갈등의 원인에 따른 분류를 수정 및 보완하여 5가지 분석요소를 도입하였다. 갈등의 원인을 분석하고 해결방안을 모색하기 위해서는 무엇보다도 갈등의 주체에 대한 분석이 필요하다는 판단에 따라 분석요소에 이해관계자를 포함하였다. 또한 제도화된 법, 권한, 관행, 관습, 절차 등에 의해 발생하는 갈등을 의미하는 구조적 갈등과 의사소통 부재에서 오는 갈등을 가리키는 관계상의 갈등을 통합하여 조정 및 해결 메커니즘 요소를 도입하였다. 또한 이에 따라 이해관계자, 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 조정 및 해결 메커니즘, 가치의 차이 등 5가지의 분석요소를 도입하였다. 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

본 연구에서는 분석대상 갈등사례를 선정하는 기준으로 항만개발 및 관리운영과 관련되어 있을 것, 갈등 당사자에 공공기관(중앙부처, 지자체, 공사 등)이 포함되어 있을 것, 이해관계나 가치대립이 대중매체 등을 통해 외부로 표출되었을 것 등을 적용하였다. 이 같은 기준을 통해 공유수면 매립지 관할권 갈등, 국제여객터미널 건립 갈등, 연육교 건설 갈등 등 3건의 갈등사례를 도출하였다.

<표 1> 평택당진항 갈등사례 분석을 위한 5가지 분석요소

분석요소	내용
이해관계자	6하 원칙의 '누가'에 해당하는 내용으로 갈등분석에서 가장 중요한 요소는 누가 갈등의 당사자이며, 갈등에 직간접적 영향을 받는 제2, 제3의 당사자는 누구인가를 식별하는 것임
사실관계 갈등	주로 사실(데이터)과 사실(데이터)의 해석과 관련된 갈등으로 사실관계에 대한 명확한 조사가 필요하며, 사실관계 조사 결과가 나왔을 경우에도 그 해석을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있음
이해관계 갈등	한정된 자원이나 재원, 보상, 수익 등을 둘러싸고 발생하는 갈등으로 대부분의 갈등에서 발견됨
조정 및 해결 메커니즘	갈등의 예방, 완화, 해결을 위한 제도적 장치, 관행 및 관습, 의사소통 절차 등을 가리키며 특히 최근 들어 상호간의 이해부족과 의사소통 부족, 신뢰 부족 등이 원인이 되어 상호간에 불신이 쌓이고 대립하는 경우가 자주 발생함
가치의 차이	가치의 차이에 의해 발생하는 갈등으로 환경가치와 개발가치의 대립이 대표적이며, 항만에서는 항만발전에 대한 가치와 지자체 이익 극대화 가치 등의 대립이 있을 수 있음

2. 갈등사례 분석

1) 공유수면 매립지 관할권 갈등

평택당진항 공유수면 매립지 관할권 갈등 사례는 중앙정부³⁾가 준공한 공유수면 매립

지의 토지등록을 둘러싼 지방자치단체 간의 관할권 분쟁이다. 공유수면 매립지 관할권 갈등은 두 차례에 걸쳐 일어났는데, 1998년~2004년 간 일어난 1차 분쟁은 헌법재판소의 판결로 일단 종료되었고, 2009년 시작된 2차 분쟁은 아직까지 진행 중에 있다.

1차 분쟁은 해양수산부가 1998년 3월 새로 조성한 공유수면 매립지의 토지등록을 평택시에 요청하였고, 이에 평택시가 1998년 3월 23일 평택시 토지대장에 등록함으로써 시작되었다. 이후 충청남도 당진군이 평택시에 대하여 토지대장의 등록을 말소해 줄 것을 요구하는 등 평택시와 당진군이 갈등을 빚기 시작하였다. 이에 경기도는 2000년 3월 31일 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 충청남도를 상대로 분쟁조정을 신청하였고, 당진군은 2000년 9월 7일 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구함으로써 법적 분쟁으로 비화되었다(계기석, 2006; 신기동 외, 2010; 임재형, 2009)).

이에 따라 헌법재판소 전원재판부는 2004년 9월 23일 재판관 5대 4의 의견으로 “아산만 해역에 있는 제방 중 당진군 공유수면에 위치해 있는 제방 자치권은 당진군 소유”라며 당진군의 손을 들어주는 권한쟁의 판결을 하였다. 그러나 헌법재판소는 “이 같은 결과가 불합리하다고 판단할 경우 법률과 대통령령으로 제방에 대한 구역경계를 변경할 수 있다”는 단서를 붙임으로써 향후 경계선 및 관할권이 조정될 여지를 남기게 되었다.⁴⁾

2차 갈등은 2009년 7월 당진군이 평택당진항 서부두 내항 외곽호안 매립지 14만여㎡ 중 10만여㎡를 평택시와 사전협의 없이 토지대장에 등록함으로써 점화되었다. 2009년 4월 개정된 지방자치법에 따르면 공유수면 매립지는 시·군 협의를 통해 행정안전부 장관이 결정하도록 되어있다. 이에 평택시는 원천적으로 무효라며 2009년 10월 19일 평택시 내항 외곽 신규 매립지 ‘귀속 자치단체 결정신청서’를 경기도와 행정안전부에 중앙분쟁조정위원회의 심의 의결에 따라 귀속 자치단체를 결정해 줄 것을 요구했다. 이와 관련된 분쟁은 아직까지도 해결이 되지 않고 계속되고 있는 상황이다.

공유수면 매립지 등록에 따른 갈등의 특징을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 갈등의 주체가 평택시와 당진군, 경기도와 충청남도이다. 항만관리권이 있는 해양수산부는 갈등 관리의 주체로 역할해야 했음에도 불구하고 갈등을 방관하였다. 해양수산부는 매립지에 대한 관할권을 개발 단계부터 고민했어야 한다. 근본적으로는 공유수면 매립과 해상에 대한 관리를 담당하고 있는 해양수산부가 이에 대한 절차와 제도를 정비하지 않은 것이 갈등의 한 원인이 되고 있다.

둘째, 사실관계에 대한 갈등으로, 해상에 지자체의 경계선이 존재하는가, 또한 해변

3) 1986년 12월 개항한 평택항은 인천지방해양항만청에서 관리하다가, 2003년 7월 평택지방해양수산청(2008년 3월 평택지방해양항만청으로 명칭 변경)이 설립되었다. 본 논문에서는 현재의 명칭인 평택지방해양항만청을 사용하였다.

4) 헌법재판소, 2000헌라2

평택당진항의 갈등 원인파 거버넌스 접근을 통한 해결방안

부가 지자체의 구역에 속하는가 아니면 국가에 속하는가에 대한 사실관계가 명확하게 정립되어 있지 않은 데서 갈등이 비롯된 측면이 있다. 공유수면 매립지 갈등은 각종 법령과 규정의 미비에 의해 발생한 측면이 크다.

셋째, 이해관계 갈등으로 공유수면 매립지를 어디에 등록하느냐에 따라 평택항 내·외항 부두의 관할권과 지방자치단체의 재정수입이 크게 영향을 받게 된다. 매립지를 관할하게 되는 지자체는 일차적으로 관할구역이 넓어지게 되어 지방세의 증대 효과를 거두게 된다.

넷째는 공유수면 매립지의 관할권 갈등 해결이 조정제도를 통하지 않고, 법적 절차를 거쳐 시도되었다는 점이다. 매립을 완공한 인천지방해양수산이 평택시, 아산시, 당진군 등 관련 지방자치단체에 대해 매립지 등록과 관련한 협의를 생략함으로써 갈등이 시작되었고, 이후 갈등 진행과정에서 해양수산부의 조정기능이 전혀 작동하지 않았다. 1998년 해양수산부의 요청을 받은 평택시가 당진군에 대한 통보 없이 단독으로 등록을 강행하거나, 2009년 7월 당진군이 평택시와 협의 없이 일방적으로 매립지를 등록한 사례 등은 모두 의사소통의 부재로 해석된다.

다섯째는 공유수면 매립지 갈등의 과정에서 항만 발전에 대한 가치는 전혀 없었다는 점이다. 충청남도과 경기도, 당진군과 평택시는 자치권을 준수하고 회복하는 가치에 관심을 두었지, 평택당진항의 발전에 대한 관심은 극히 결여되었다고 할 수 있다.

<표 2> 공유수면 매립지 관할권 갈등의 주요 특징

구분	내용
이해관계자	- 경기도 vs. 충청남도, 평택시 vs. 당진시 - 해양수산부
사실관계 갈등	- 해상(해면부)에 지자체의 경계선이 존재하는가에 대한 논란 - 해면부가 지자체의 구역에 속하는가 아니면 국가(중앙정부)에 하는가에 대한 논란
이해관계 갈등	- 행정구역 확장에 따른 세수 증대 및 관할권 확대
조정 및 해결 메커니즘	- 조정기능은 작동되지 않고 법적 분쟁으로 해결
가치의 차이	- 항만발전을 위한 가치는 없고, 자치권 가치에 대해서만 관심

2) 국제여객터미널 건립 갈등

평택항 국제여객터미널 건립 갈등은 평택시와 해양수산부가 건립 여부, 개발방식, 규모와 위치 등을 둘러싸고 벌이고 있는 갈등이다. 1차 갈등은 1999년~2000년 동안 국제여객터미널 건립을 둘러싼 갈등이었고, 2차 갈등은 2006년에서 최근까지 새로운 국제여객터미널 개발방식을 둘러싼 갈등이다.

1차 갈등은 평택항과 중국 영성(榮城)시 용안항(龍眼港)을 잇는 항로 개설을 계기로 촉발되었다. 2000년 6월 제주에서 열린 제8차 해운회담에서 평택-용안 카페리항로 개설이 확정됨으로써 국제여객터미널 건립 문제가 중요 현안으로 등장하였다. 평택시는 국제여객터미널 건립을 해양수산부에 강력하게 요청하였으나, 해양수산부는 항만기본계획에 반영되어 있지 않은 국제여객부두 및 국제여객터미널은 추진할 수 없다고 밝혔다. 또한 평택시가 자체 예산으로 건립한다고 하더라도 국제여객터미널 관리·운영에 필요한 인력 및 예산확보가 불가하여 국가귀속을 받을 수도 없다는 입장이었다(평택시, 2013).

결국 해양수산부는 평택시가 임시 여객터미널로 건립하여 직접 운영(위탁 불가)하는 조건으로 비관리청항만공사 시행허가 및 실시계획을 승인하였다. 이에 따라 평택시는 2000년 12월 국제여객터미널 건립공사를 착공하였다. 평택시는 건립비로 약 40억 원을 투입하였고, 2012년까지 증축과 확장에 84억 원을 투입하였다. 현재 국제여객터미널은 임시 건축물로 허가가 되었으며, 최근에는 시설협소 등 많은 문제점을 노출하고 있다.

2차 갈등은 새로운 국제여객터미널 건립 계획을 둘러싼 갈등이다. 정부는 2006년부터 재정에서 민자로, 민자에서 재정으로 또다시 재정에서 민자로 개발하겠다는 계획을 발표하는 등 수시로 사업주체와 방식을 변경하였다. 마침내 2013년 8월 민간투자사업심의위원회에서 민간투자사업으로 추진하는 것으로 확정되었다.⁵⁾

7년간 표류 끝에 확정된 평택항 국제여객부두 사업은 평택항 내항 동부두 PNCT 바로 옆 공유수면 297,000m²을 매립하고 여기에 3만톤급 푼툰식 부두 4선석과 10,299m² 규모의 여객터미널 1개동을 건설하는 것이다. 여객터미널과 CY·CFS 등 항만부지는 130,000m², 일반 분양이나 임대 가능한 배후부지는 167,000m²이다.

국제여객터미널 건립에 따른 갈등의 특징을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 갈등의 주체는 해양수산부와 평택시이다. 1차 갈등에서 평택시는 국제여객터미널 건립을 요청했고, 해양수산부는 항만기본계획에 없다는 이유를 들어 이에 반대하였다. 2차 갈등에서는 해양수산부는 항만기본계획에 정해져 있는 내용대로 사업을 추진하겠다는 입장인 반면 평택시는 평택항의 현실에 맞게 조정해야 한다고 주장하고 있다.⁶⁾ 한편 당진시는

5) 해양수산부는 2006년 1월 평택항 국제여객부두 및 터미널 건립사업계획을 수립하고 이에 대해 예비타당성 조사를 벌였지만 비용편익비(B/C)가 0.374에 불과해 경제성이 없는 것으로 나타났다. 그러나 해수부는 2006년 제2차 전국무역항 항만기본계획 수정계획에 이 사업을 다시 반영시켰다. 해양수산개발원의 타당성 조사 결과, B/C가 0.96~1.04로 나오면서 사업이 재추진됐다. 그러나 민간투자사업자가 나타나지 않으면서 사업은 다시 중단됐고 2010년 말에 국토해양부가 재정사업으로 전환해 2014년까지 1,860억 원을 투입해 건설하겠다고 했다. 이후 기획재정부와 재정전환 협의에 실패하자 국토해양부는 2012년 5월 민자사업으로 전환해 총사업비 2,135억 원을 투입하겠다는 계획을 다시 내놨다. 이런 과정을 거쳐 결국 2013년 8월 12일자로 민자사업으로 정식 고시됐다.

이 문제에 대해 전혀 관여하지도 않고 있으며, 관심도 표시한 바 없다.

둘째, 사실관계에 대한 갈등으로, 새로운 부두를 짓는 것이 바람직한지, 현행 부두를 확장 및 재개발하는 것이 바람직한지에 대한 논란이다. 해양수산부는 항만기본계획에 따라 새로운 부두를 짓는 것으로 강행하고 있는 반면 평택시 등은 현행 터미널을 재개발하는 것이 사업추진의 현실성, 터미널의 효율적 활용, 운영업체의 경쟁력, 사업비 절감 등에서 바람직하다는 의견을 내놓고 있다.

셋째, 이해관계 갈등으로 평택시는 재정으로 국제여객터미널 건립을 희망하고 있는 반면 기획재정부는 민간자본으로 건립되는 것을 희망한다는 점이다. 평택시 입장에서는 재정이 투입되어야 건립이 원활하게 진행할 수 있을 것으로 보는 반면 기획재정부는 재정보다는 민간자본을 활용하자는 입장이다. 이런 와중에 해양수산부는 재정과 민자를 왔다 갔다 하는 오락가락 행정을 펼친 점도 갈등을 부추기는 요인으로 작용하였다.

넷째는 국제여객터미널 건립 갈등이 갈등 주체 간 대화 또는 조정기능이 작동하지 않고, 중앙정부의 의지대로 진행되었고 현재 진행되고 있다는 점이다. 평택시는 1차 갈등에서 국제여객터미널 건립을 해양수산부에 요청했으나, 거절당하였다. 2차 갈등에서도 수차례 정부에 평택시의 의견을 제시하였지만 반영되지 않았다.

다섯째는 국제여객터미널 건립 갈등의 과정에서 항만 발전에 대한 가치의 차이가 크게 존재한다는 점이다. 해양수산부는 항만기본계획에 따른 국제여객터미널의 건립을 주장하고 있는 반면 평택시는 실효성과 현실성을 들어 해양수산부의 계획에 이의를 제기하고 있는 것이다.

<표 3> 국제여객터미널 건립 갈등의 주요 특징

구분	내용
이해관계자	- 평택시 vs. 해양수산부 - 경기도, 충청남도, 당진시
사실관계 갈등	- 새로운 부두를 짓는 것이 나은지, 또는 현행 터미널을 확장하는 것이 나은지에 대한 논란 - 민자사업이 수익성이 없어 정상 추진될 수 없을 것이라는 주장
이해관계 갈등	- 재정을 희망하는 지방자치단체와 민자를 희망하는 기획예산처의 갈등
조정 및 해결 메커니즘	- 조정 및 대화기능은 작동되지 않고, 중앙정부의 당초 계획대로 해결되었음
가치의 차이	- 항만발전에 대한 고려는 있으나, 갈등주체 간 의견 차이가 심함

3) 연육교 건설 갈등

6) 평택시 관계자 인터뷰(2013.8.15.).

평택당진항 내항과 당진시 신평면을 잇는 연육교 건설을 둘러싼 갈등은 평택시와 당진시가 사업의 적절성 및 타당성 등을 둘러싸고 벌이고 있는 갈등이다. 제3차 전국무역항 기본계획에 따르면 2020년 이전에 사업비 2,214억 원을 들여 연육교(4.24km)를 건설하도록 되어 있다. 이에 대해 당진시는 적극적으로 환영하고 있는 반면 평택시는 부정적 입장을 보이고 있어 두 지방자치단체 간 갈등이 되고 있다.⁷⁾

당진시는 평택당진항 매립지 관할권 분쟁에 대한 헌법재판소의 판결에서 승리함으로써 평택지역에 편입돼 있던 내항지역을 당진시 신평면 매산리로 등록하였다. 그러나 이 부두를 이용하기 위해서는 당진시에서 직접 갈 수 없고, 평택지역을 거쳐 이용할 수밖에 없게 되어 있다. 당진시에서 직접 이용하기 위해서는 서부두와 신평면을 잇는 연육교가 절대적으로 필요한 것이다. 이를 통해 헌법재판소에서 인정받은 서부두를 실효적으로 관할할 수 있게 된다.

당진시는 연육교가 건설되면 내항을 이용하는 기업체들이 불편을 덜고 물류비도 아낄 수 있으며, 서해안고속도로가 밀리지 않아 교통량 분산효과도 얻게 된다는 논리를 내세우고 있다. 그동안 서해안고속도로를 통해 평택지역을 경유해 서부두를 진입해야 했던 차량이 최대 21km를 단축하게 된다는 것이다. 또한 충남과 경기지역 간 교류 속에 균형발전을 꾀할 수 있다는 것이 당진시의 주장이다.⁸⁾

이에 대해 평택시는 현재 판결의 단서조항을 근거로 주민과 기업체의 불편 등을 내세우면서 평택지역에 연육되어 있는 서부두 항만을 평택시로 관할권을 옮겨야 한다는 주장이다. 평택시는 최근 몇 년 간 평택당진항 연간 예산이 수백 억 원대에 머물고 있는 상황에서 2,214억 원을 들여 연육교를 건설하는 것은 지나친 예산낭비라는 것이다. 이보다 시급하고 중요한 항만배후단지, 배후수송망, 철도 등의 건설에 예산을 우선적으로 배정해야 한다는 것이다.⁹⁾

연육교 건설 계획에 따른 갈등의 특징을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 갈등의 주체가 해양수산부-평택시-당진시라고 할 수 있다. 특히 평택시는 평택항의 경계문제에 대한 행정안전부의 결정에 영향을 줄 수 있는 연육교 건설을 해양수산부가 수용함으로써 경계 문제 해결을 더욱 어렵게 하고 있다고 지적하고 있다.

둘째, 사실관계에 대한 갈등으로, 연육교 건설이 경제적 타당성이 있느냐에 대한 것이다. 앞으로 예비타당성 조사 등을 거쳐 결론이 나겠지만 양 지자체는 벌써부터 공방전을 벌이고 있다. 당진시는 연육교 건설이 경제적 타당성이 있는 것으로 전망하고 있다. 반면 평택시는 착공 후 10년 동안 수천억 원의 예산이 들어가는 연육교를 건설하겠

7) 연육교 설치계획에 대해 평택시는 경제권 이탈 이유로 반대 의견을, 당진군은 시간단축과 물동량 절감 효과를 기대하는 극명한 시각차를 보이고 있다(뉴시스, 2011.7.17.).

8) 대전일보, 2009.10.30; 충청일보, 2010.12.2.

9) 평택시 관계자 인터뷰(2013.8.15.)

평택당진항의 갈등 원인과 거버넌스 접근을 통한 해결방안

다는 것은 평택당진항을 효율성, 경제적 측면, 시급성 문제를 고려하여 접근하기보다는 지역 이기주의 차원에서 접근하는 것이라고 지적하고 있다.¹⁰⁾

셋째는 이해관계 갈등으로 연육교 건설은 평택항 매립지에 대한 관할권에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 당진시 입장에서는 평택항 매립지에 대한 관할권을 헌법재판소로부터 인정받았지만, 현실적으로 이용하기 위해서는 연육교가 필요하다. 이에 대해 평택시는 연육교가 결코 필요하지 않을 뿐만 아니라, 당진시가 연육교 건설 이후 당진지역에 상업항만 육성, CIQ 기관 유치, 카페리부두 건설 등을 추진할 것으로 우려하고 있다. 이렇게 되면 평택당진항이 내부 경쟁으로 경쟁력이 크게 떨어지는 항만으로 전락할 수 있다는 것이다.

넷째는 연육교 건설 갈등이 갈등 주체 간 대화 또는 조정기능이 작동하지 않고, 중앙정부의 의지에 따라 진행되고 있다는 점이다. 특히 연육교 건설에 대해 해양수산부, 평택시, 당진시, 아산시 등 이해관계자가 충분한 협의를 하지 않고 있으며, 중앙정부도 이에 대한 적극적인 조정자 역할을 하지 못하고 있다.

다섯째, 연육교 건설 갈등의 과정에서 평택시와 당진시가 각각 자기 지역경제 발전에 높은 가치를 두고 있음을 알 수 있다. 당진시는 연육교 건설이 평택당진항 서부두에 대한 관할권을 확고히 하는 효과가 있을 것으로 보고 있으며 평택시는 지역경제 발전에 부정적 효과가 있을 것으로 우려하고 있다. 그러나 평택시는 연육교 건설이 우선순위가 높은 평택항 개발사업에 부정적 영향을 줄 것이라는 논리를 강조함으로써 항만의 발전에 대해서도 동시에 고려하고 있다.

<표 4> 연육교 건설 갈등의 주요 특징

구분	내용
이해관계자	- 해양수산부 vs. 평택시 vs. 당진시 - 경기도, 충청남도
사실관계 갈등	- 연육교 건설이 당진시에는 좋고, 평택시에는 좋지 않은 결과를 가져올 것이라는 주장 - 연육교 건설은 평택항 발전을 위한 보다 시급하고 중요한 사업을 중단 또는 지연시키는 결과를 가져올 것이라는 주장
이해관계 갈등	- 평택항 서부두에 대한 관할권을 확고히 할 수 있는 당진시와 평택 지역경제에 부정적 영향을 줄 수 있다는 평택시의 갈등
조정 및 해결 메커니즘	- 조정 및 대화기능은 작동되지 않고, 중앙정부의 계획대로 진행되고 있음
가치의 차이	- 항만발전에 대한 고려는 있으나(평택시), 양 지자체가 지역경제 발전에 보다 높은 가치를 두고 있음

10) 바다를 가로질러 연육교를 설치할 경우 주변 해양생태계가 크게 훼손될 뿐만 아니라 경제적 효율성 가치가 불분명해 수천억여원의 건설 예산을 쏟아 붓는 것 자체가 경제적 논리에 맞지 않다(경인일보, 2009.11.2.).

IV. 해결방안 : 새로운 거버넌스의 모색

1. 갈등의 원인 : 거버넌스적 해석

평택당진항은 매립지 관할권, 국제여객터미널 건립, 연육교 건설 등 주요 사안에서 해양수산부, 경기도, 충청남도, 평택시, 당진시, 아산시 등의 의견이 갈려 갈등이 일어나고, 심각한 경우에는 법적 분쟁으로까지 이어지고 있다. 이와 같은 갈등은 사실관계, 의사소통, 이해관계, 가치 등 다양한 측면에서 일어나고 있으며, 이를 해결하기 위한 조정 메커니즘은 잘 작동하지 않고 있다.

결국 이들 갈등의 근본에는 거버넌스 문제가 자리 잡고 있는 것으로 판단된다. 따라서 현재 평택당진항에서 벌어지고 있는 갈등의 원인을 거버넌스 차원에서 해석할 필요가 있다. 평택당진항 갈등의 원인이 평택당진항의 거버넌스 구조와 관련이 있는 것으로 해석되면 새로운 거버넌스의 구축을 위한 방향을 제시하고 구체적 대안을 모색할 수 있을 것이다.

첫째, 현행 평택당진항의 거버넌스 구조는 참여주체 간, 이해관계자 간 충돌 및 분쟁 가능성이 매우 높은 구조로 되어 있다는 점이다. 평택당진항을 둘러싼 지방자치단체가 매우 복잡하며, 이들 간에 이해관계가 상충되어 있어 평택당진항 갈등을 더욱 증폭시키고 있다. 다른 항만과 달리 관련된 지방자치단체가 경기도, 충청남도, 평택시, 당진시, 아산시, 화성시 등으로 매우 복잡하다. 이에 따라 매립지 관할권을 둘러싸고 평택시와 당진시가, 연육교 건설을 둘러싸고 평택시, 당진시, 아산시가 갈등을 벌이고 있다. 또한 향후 미래 항만개발을 둘러싸고는 경기도 화성시까지 갈등구조에 포함될 가능성이 높다. 특히 최근 들어 평택당진항에 대한 충청남도와 경기도의 관심이 높아지면서 향후 PA 설립을 둘러싸고서도 갈등이 예상된다.

광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등도 벌어질 가능성이 있다. 경기도와 평택시, 충청남도와 당진시 간에도 이해관계 및 가치를 둘러싼 충돌이 일어날 수 있다. 또한 황해경제자유구역청 등도 항만배후단지 개발과 밀접하게 관련되어 있어 갈등 가능성이 높다. 항만기능이 배후도시와 연계한 물류, 인류, 경제, 산업기능이 결합한 복합기능으로 확대되는 세계적인 추세에 비추어 현재와 같은 항만관리기관의 다중성과 복잡성은 평택당진항 갈등을 부추기는 주요 원인이라고 할 수 있다. 또한 평택당진항의 경쟁력 제고와 발전을 가로막는 장애요인으로 작용할 것이다.

둘째, 현행 평택당진항의 거버넌스 구조는 평택당진항의 미래 발전을 책임지고 이끌어갈 수 있는 주도세력의 부재가 중요한 문제점으로 거론된다. 현재 평택당진항의 항만관리권은 해양수산부의 특별행정기관인 평택지방해양항만청이 행사하고 있다. 순환보직

을 하거나 지방청에서 퇴직을 맞게 되는 중앙부처 공무원으로 구성된 평택지방해양항만청이 평택당진항의 미래를 책임지는 주도세력 역할을 할 것으로 보기는 어렵다. 항만의 상업적 기능이 확대되고 있는 최근 추세에서 지방청이 마케팅, 홍보 등의 역할을 하는 것은 한계가 있기 때문이다. 또한 행정구역 관할권을 놓고 걸핏하면 갈등을 벌이고 있는 평택시와 당진군, 경기도와 충청남도에게 평택당진항의 발전을 기대하는 것 또한 쉽지 않다. 경기도와 경기평택항만공사는 항만배후지역, 평택시는 국제여객터미널 등을 담당하고 있으나 이들 지방자치단체에게는 항만 및 수역관리권이 없어 항만발전에 대한 역할이 사실상 봉쇄되어 있다.

특히 평택당진항 및 배후단지의 관리운영과 관련한 주도세력이 없다 보니 항만행정과 도시행정이 괴리되어 있다는 점도 심각한 문제가 아닐 수 없다. 평택당진항의 개발 계획부터 운영까지 지방자치단체의 역할이 전무한 것이 현실이며, 또한 지방자치단체의 도시행정이 항만의 경쟁력 제고를 염두에 두고 이루어지고 있지도 않다. 배후수송망, 배후물류단지 개발사업은 물론 국제여객터미널 등 부두 개발 및 배치 등에서도 항만계획과 도시계획이 따로 수립되고 있다. 선진항만의 사례에서 알 수 있듯이 항만개발과 도시개발이 조화롭게 진행되는 것이 항만과 도시의 경쟁력을 동시에 높일 수 있는 길이다.

2. 새로운 거버넌스 구축의 방향

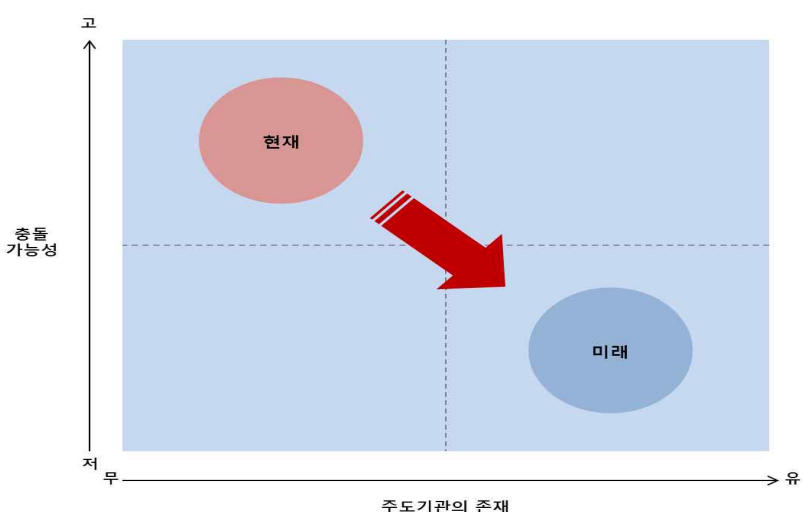
평택당진항은 다양한 관리운영주체가 존재함으로써 운영, 관리상의 복잡성을 야기하고 있으며, 지방자치단체 간 이해관계가 상충되어 있어 갈등이 현존하고 있거나 잠재하고 있다고 할 것이다. 또한 평택당진항의 경쟁력을 책임지고, 항만행정과 도시행정을 조화롭게 추진할 수 있는 주도세력이 부재함으로써 평택당진항의 미래 발전을 기대할 수 없다. 이와 같은 문제점은 결국 평택당진항의 거버넌스와 직접적으로, 또는 간접적으로 관련되어 있는 것이다. 현행 평택당진항 거버넌스 구조의 문제점을 분석함으로써 미래를 위한 새로운 거버넌스의 방향과 전략을 모색할 수 있을 것이다. <그림 2>에서 제시한 모델에 따라 항만의 충돌잠재성과 주도세력의 등장을 고려한 향후 평택당진항의 새로운 거버넌스 구축 방향은 다음과 같다.

첫째, 새로운 거버넌스 구축을 위한 하나의 방향은 다양한 주체 간, 지방자치단체 간 갈등 및 충돌 가능성을 줄여야 한다. 평택당진항 거버넌스의 문제점은 갈등과 분쟁이 일어날 가능성은 높은 반면 참여자 간 상호작용과 협력이 일어날 가능성은 적은 구조를 가지고 있다고 하겠다. 거버넌스에 관련되어 있는 이해관계자의 관계가 협력보다는 경쟁관계에 집중되어 있기 때문이다. 이런 거버넌스를 유지하고 있으면 항만, 도로, 배

후단지 등의 개발이 이루어질수록 이해관계자 간 경쟁적 요소가 짊어지므로 충돌 가능성이 커진다. 따라서 평택당진항의 발전을 위한 거버넌스는 건강한 상호관계를 유지하고 상대방 경쟁력의 학습으로 각 지자체 및 항만은 핵심역량을 제고시켜야 할 것이다.

둘째, 새로운 거버넌스 구축을 위한 또 다른 방향은 항만과 도시의 경쟁력을 책임지고 이끌어나가는 주도기관이 있어야 한다. 현재 평택당진항에는 많은 이해관계 기관이 있지만, 항만개발을 위한 예산확보, 정책개발, 항만마케팅 등 항만의 경쟁력을 높이기 위한 활동에 뚜렷한 주체세력이 없다고 할 수 있다. 따라서 새로운 거버넌스는 주인의식을 갖고 평택당진항을 발전시키겠다는 의지와 능력을 갖춘 주도기관이 나오는 방향으로 모색되어야 할 것이다.

<그림 2> 평택당진항의 현재 위치와 미래 방향



3. 새로운 거버넌스 구축 방안

1) 충돌가능성 저하 방안

첫째, 충돌가능성을 줄이기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부 간에 갈등조정기구를 두어야 한다. 현재 평택당진항에서 일어나고 있는 갈등의 대부분은 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로 발생하고 있어 이로 인한 갈등을 공동으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

중앙정부와 지방정부가 공동으로 설립하는 갈등조정기구는 항만의 개발과 운영 등에 대해 논의할 수 있는 장이 되어야 한다. 만약 중앙정부-지방정부 간 갈등조정기구가

평택당진항의 갈등 원인과 거버넌스 접근을 통한 해결방안

있었다면 매립지 관할권, 국제여객터미널, 연육교 등을 둘러싼 갈등이 크게 완화될 수 있을 것으로 짐작된다. 이러한 제도가 구축된다면 중앙정부 입장에서는 항만개발에 관한 정책을 보다 원활하게 추진할 수 있고, 지방정부 입장에서도 자기 지역에서 이루어지고 있는 항만개발이 용이해지는 효과를 거둘 수 있다.

또한 지방정부 간 갈등조정기구는 평택당진항 갈등 및 분쟁을 조정하고 해결하는 민주적이고 참여적 형태의 협력체제가 되어야 한다. 이 기구에 평택시, 당진시 등이 모두 참여하여 해당 지역의 이익보다는 평택당진항의 장기적이고 지속가능한 발전을 협의해야 한다. 지방정부 이외에도 민간 차원에서도 시민단체 등 시민사회의 광범위한 참여가 이루어져 주민의 의사가 반영되어야 한다. 이는 지역주민의 긍정적인 인식 및 지원활동이 항만개발의 성공적 추진 요소 중 하나가 되기 때문이다.

따라서 이 갈등조정기구를 통해 지역 및 항만의 발전을 위해 실리와 명분, 수용 가능한 논리에 따라 항만이 개발 운영될 수 있도록 지역이기심을 버리고 객관성을 유지하는 자세를 가져야 할 것이다. 또한 지방정부 간, 시민단체 간 협력을 통해 발생할 수 있는 성과와 지역발전 효과가 무엇인지에 대한 확신을 제시하고 공유하는 것이 중요하다.

둘째, 충돌가능성을 줄이기 위해서는 항만개발 및 운영에 관한 사실관계 및 관련 법규가 명확하게 되어야 한다. 평택당진항의 갈등사례로 제시된 매립지 관할권 갈등, 국제여객터미널 건립 갈등, 연육교 건설 갈등의 사례에서 보는 바와 같이 사실관계에 대한 정보, 해석, 전망 등이 이해관계자 별로 큰 차이가 나고 있다. 객관적인 연구조사 및 상호 토론 등을 통해 사실관계가 명확하게 정리되도록 해야 한다.

또한 공유수면 및 매립지, 여기에 건설되는 항만시설물 등에 대한 관할구역 또는 경계를 정하고 있는 실정법의 명문규정이 없는 데서 많은 항만분쟁이 일어난다. 특히 법원이 이에 대해 판결을 내린 것에 대해서도 구속력이 약해 판결 이후에도 지방정부 간 갈등은 계속되고 있다. 따라서 공유수면의 재산권 제도를 명확히 함으로써 그것에 권위와 구속력을 부여하여 갈등을 줄이고 협력 가능성을 높이도록 해야 할 것이다.

셋째, 충돌가능성을 줄이기 위해서는 이해관계자 간 교류를 활성화해야 한다. 문화적 교류에서 경제적 교류까지 다양한 형태의 교류는 지방정부 간, 지역주민 간 갈등을 대폭 해소해줄 수 있을 것이다. 교류의 초기 단계에서는 세미나 및 학술대회, 시민교육사업 등을 공동으로 개최하여 상호 공감대를 확산하도록 해야 한다. 특히 항만정책에 대한 인식의 폭을 넓히고, 항만산업에 대한 연구조사, 정보수집 및 배포, 항만산업 관련자에 대한 교육·훈련업무를 공동으로 수행할 수 있다.

이어서 경제적 교류를 활성화하도록 해야 한다. 경기도와 충청남도는 2005년 1월 17일 '지역상생발전협약'을 체결하여 양 지방정부 간 협력사업을 추진하였고, 평택시와 당

진군은 평택당진항 발전협의회를 구성하고 PA 출범에 대해 협의한 바 있다.¹¹⁾ 이와 같은 협력 관행을 더욱 발전시켜 평택당진항에서 일어날 수 있는 갈등을 최소화하고 평택당진항의 미래 발전을 도모해야 한다.

2) 주도기관 설립 방안

첫째, 주도기관을 설립하기 위한 거버넌스는 단일 거버넌스 체제가 되어야 한다. 평택당진항은 앞에서 살펴본 바와 같이 매립지 관할권, 국제여객터미널, 연육교 등을 둘러싸고 평택시와 당진시 간, 또는 평택시와 해양수산부 간 갈등이 끊이지 않고 있다. 이런 상황에서 평택당진항에 대한 거버넌스의 범위를 현행대로 평택당진항으로 가는 방안과 평택항과 당진항으로 분리하는 방안을 검토할 수 있다.

평택 및 당진지역의 일부에서 제기되고 있는 평택항-당진항 분리 방안은 지방자치단체를 넘어서서 하나로 운영되는 항만은 별로 없으며, 경기평택항만공사가 당진지역의 항만공사에 관여할 수도 없다는 점을 그 근거로 내세우고 있다. 또한 평택시와 당진시가 경계 획정을 놓고 계속 갈등을 벌일 가능성이 높다는 점도 분리방안에 힘을 더하고 있다. 분리론은 현행 평택당진항을 과감하게 평택항과 당진항으로 분리할 경우 항만 운영의 효율성이 크게 높아질 것이라고 주장하고 있다.

이에 대해 통합을 주장하는 논리는 평택당진항은 평택시와 당진군 및 아산시의 경계가 맞닿아 있으며, 3개 시군의 경계가 맞닿아 있는 곳은 평택당진항 이외에도 광양항 및 군산항이 있으며, 해외에도 많은 사례가 있다는 주장이다. 또한 새로 개발되고 있는 서부두의 관할권 문제를 해결할 수 없어 평택항과 당진항으로 분리하는 것은 사실상 실현될 수 없다는 주장이다. 만약 분리되어 당진항에서 컨테이너 및 카페리 사업을 하게 된다면, 과잉투자과 출혈경쟁으로 두 항만이 모두 경쟁에서 낙오되는 결과를 맞을 것으로 우려하고 있다. 또한 이와 같은 과잉 항만개발은 환경을 파괴하는 요인이 될 수 있다.

항만 거버넌스를 단수로 가느냐, 복수로 가느냐에 대해서는 강운호(2005)의 연구에서 거래비용 이론으로 설명되었다. 이 연구결과를 적용하면 평택당진항과 그 배후부지는 자산전속성이 높고, 경기도와 충남의 두 광역자치단체 간, 평택시와 당진시 간 거래가

11) 경기도와 충청도는 당시 자동차 및 IT클러스터 조성, 첨단산업단지 공동조성, 경제자유구역 지정 공동추진, 실무공동추진단 운영 등 4개 사항에 합의하였다. 또한 경기도와 충청남도가 공동명의로 평택당진항 선석개발비로 1,360억 원을 2006년 예산에 반영해줄 것을 해양수산부에 요청하였고, 2005년 9월에는 경기, 충청도지사를 공동단장으로 하는 투자유치단을 구성하여 미국과 유럽 등지에 투자유치활동을 벌이고, 10월에는 합동시장개척단을 인도에 파견하기도 하였다(연합뉴스, 2005.6.21.).

반복적으로 이루어지고 있다. 이와 같은 상황에 적합한 거버넌스 구조는 단일 거버넌스라는 것이다. 외부효과와 규모의 경제 측면에서도 아산만을 중심으로 마주보고 있는 두 항만을 함께 관할하는 것이 바람직하다. 단일 거버넌스를 통해 상호공존과 상생은 물론 시너지 효과를 올릴 수 있기 때문이다.

둘째, 단일 거버넌스로는 평택당진항 PA를 신설하는 방안이 가장 바람직하다. 단일 거버넌스를 구축하는 방안은 국가가 직접 관리하는 거버넌스, 지방자치단체가 직접 관리하는 거버넌스, 현행 경기평택항만공사가 관리하는 거버넌스, 새롭게 PA를 신설하는 방안 등이 거론될 수 있다. 이 같은 방안은 이미 각 국가 및 항만이 채택하고 있는 거버넌스 형태로서 각각 장점과 단점을 가지고 있다.

현재 평택당진항을 관할하는 평택지방해양항만청은 수익성 창출과는 거리가 먼 규제 기관으로 기능하고 있으며, 순환보직 공무원이 상업적 항만을 관리, 운영한다는 것은 세계적인 추세에도 어긋나는 일이다. 또한 경기도가 설립한 지방공사인 경기평택항만공사는 항만관리에 대한 법적 권한은 없고, 단지 평택지역의 배후단지를 관리하는 기능을 하고 있다.

경기도, 충청남도, 평택시, 당진시 등 지방자치단체가 직접 평택당진항을 관리운영하는 방안은 무엇보다 항만자산이 국가 자산이라는 점에서 지방자치단체가 전적으로 권한을 행사할 수 없는 한계가 있다. 또한 이들 지방자치단체가 관리운영하는 것은 단일 거버넌스 체제로 운영된다고 보기보다는 복수 거버넌스로 갈 가능성이 높다.

이런 측면에서 볼 때 평택당진항을 관리운영하는 단일 거버넌스는 책임성 및 실효성 차원에서 평택당진항 PA가 가장 바람직하다. 평택당진항에 PA를 도입하기 위해서는 지금부터 준비 작업이 시작되어야 한다. 무엇보다 관련지자체(경기, 충남, 평택, 당진), 평택지방해양항만청, 항만이용자, 경기평택항만공사, 당진도시공사(가칭),¹²⁾ 지역 항만전문가 등이 참여하는 PA 준비협의회를 만들어야 한다. 이 협의회는 PA 도입 시기를 중점적으로 연구하는 한편 PA 추진에 수반되는 항만발전계획의 수립 및 항만마케팅 등을 주관해야 한다.

셋째, 평택당진항에 도입되는 PA는 중앙-지방 연합형 거버넌스가 되어야 한다. PA를 중앙정부 주도형, 지방정부 주도형, 민간 주도형으로 하는 방안이 있을 수 있고, 중앙정부-지방정부 연합형도 검토할 수 있다. PA의 각 형태는 항만의 발전단계 및 도시와 항만 간의 관계 등에 따라 항만별로 달라질 수 있다.

현재 운영 중인 부산, 인천, 울산, 여수광양 항만공사는 중앙정부가 설립한 공기업으

12) 당진시는 공공시설물의 효율적 운영을 위해 (가칭)당진도시공사 설립을 추진하고 있다. 특히 당진시는 이 공사를 통해 중국과의 교역·해양물류 거점도시 실현을 위한 항만 관련 수익사업을 수행하는 방안을 검토 중이다(충청투데이, 2013.6.19.).

로, 해양수산부와 기획재정부의 관리를 받고 있다. 따라서 지방정부의 참여는 극히 제한되어 있고, 시정과 항정의 부조화, 지방자치단체의 무임승차 행위 등의 부작용이 따르고 있다. 따라서 현재와는 다른 형태의 PA가 도입되어야 할 것이다.

중앙-지방 연합형 PA는 미래 항만의 비즈니스 모델 변화에 적합한 거버넌스라고 할 수 있다. 미래 항만산업은 항만 자체에서 유발되는 효과보다 주변 배후단지에서 파생되는 경제적 효과가 더 큰 방향으로 가고 있다. 따라서 항만 배후에 있는 산업단지 및 물류단지에 대한 관련 지자체 간 협력과 공동행위가 무엇보다 중요해지고 있다. 특히 도시행정과 항만행정의 조화를 위해서도 연합형 PA가 적절하다고 판단된다.

또한 재정자립도를 이유로 하여 지방이 참여하는 PA는 현실성이 없다고 하지만, 최근 항만개발 추세가 민간자본 유치 등으로 급격히 전환하고 있어 중앙정부의 재정지원에 전적으로 지원하는 시대는 사실상 끝났다고 볼 수도 있다. 이와 함께 현재 항만 갈등이 중앙정부가 개발한 항만시설 또는 매립지로부터 쉽게 이익을 보겠다고 하는 무임승차 행위에서 비롯되었다는 측면에서 앞으로는 항만개발과 운영에 대한 책임을 지방자치단체가 부담하는 구조를 만들 필요가 있다. 앞으로 항만 투자비와 운영비용을 각 기관별로 분담하도록 하고, 항만에서 발생하는 수익은 투자 및 운영비용 부담비율로 배분하면 무임승차 행위는 사라지고, 책임성 있는 항만개발과 운영이 이루어질 수 있다.

넷째, 평택당진항에 도입되는 PA는 항만개발계획에서 운영관리까지 모든 항만관리권을 행사하는 실질적인 권한을 부여해야 한다. 현행 PA는 자자체의 갈등요인을 해결할 만큼의 힘이 없어 실질적인 권한을 전혀 행사하고 있지 못한 실정이다. 또한 임대료, 계약, 수심준설, 수역관리 등에서 독자적인 정책 결정권이 없음은 물론 인사, 조직, 예산 등에서도 많은 제약을 받고 있다. 이러다보니 PA의 설립이 항만을 관리운영하는 단일 거버넌스로 기능하기보다는 현행 관리시스템에 새로운 기구를 추가하는 결과를 낳았다는 비난이 제기되고 있다.

따라서 평택당진항에 새로 도입되는 PA는 항만관리와 관련된 다양한 조직과 기구, 즉 평택지방해양항만청, 경기평택항만공사, 당진도시공사(가칭), 경기도, 충청남도, 평택시, 당진시, 아산시 등의 갈등과 충돌을 조정하고 중재할 수 있는 권한과 능력을 갖춘 조직으로 설립되어야 한다. 평택당진항의 갈등을 해소하고 미래 발전을 이끌 수 있는 실질적인 주도세력이 되어야 하는 것이다. 또한 새롭게 도입되는 PA는 평택당진항은 물론 산업단지, 교량, 관광시설 등을 개발하고 관리운영하는 권한을 부여받음으로써 한국형 PA의 새로운 모델이 될 수 있어야 한다.

V. 결론

평택당진항은 매립지 관할권, 국제여객터미널 건립, 연육교 건설 등 주요 사안에서 갈등이 일어나고 있다. 갈등의 원인을 거버넌스 차원에서 분석하면 현행 평택당진항의 거버넌스가 참여주체 간, 이해관계자 간 충돌 가능성이 높은데다 평택당진항의 미래 발전을 책임지고 이끌어갈 수 있는 주도기관이 없는 구조로 되어 있음을 알 수 있다.

이에 따라 충돌가능성을 저하하고, 주도기관이 존재하는 거버넌스를 설립하는 것이 무엇보다 중요하다. 충돌가능성을 저하하는 방안으로는 갈등조정기구의 설치, 항만개발 및 운영에 관한 사실관계 및 관련 법규의 명확화, 이해관계자 간 교류의 활성화 등이 제시되었다. 주도기관을 설립하기 위한 거버넌스 도입 방안은 단일 거버넌스의 도입, 평택당진항 항만공사(PA)의 신설, 중앙-지방 연합형 거버넌스의 도입, PA에 대한 실질적인 권한의 전면 부여 등이 검토되었다.

본 연구는 평택당진항의 사례를 들어 항만 갈등의 원인을 분석하였으며, 갈등의 원인을 해소하는 방안으로 새로운 거버넌스의 등장 필요하다고 보고, 그에 대한 방향과 구체적인 대안을 모색하였다는 데 의의가 있다. 또한 연구의 논점이 평택당진항의 거버넌스에 초점을 맞추고 있지만, 본 연구에서 대안으로 제시한 중앙-지방 연합형 PA와 PA에 대한 실질적인 권한의 전면 부여 방안 등은 기존 PA(부산항, 인천항, 울산항, 여수광양항)에 대해서도 적용할 필요가 있다. 이것이 최근 항만물류 분야의 여건과 환경적 변화를 고려할 때 미래 항만의 비즈니스 모델에 가장 적합한 거버넌스이기 때문이다.

본 연구는 항만 갈등의 이해관계자에 대한 계량적 분석 없이, 문헌연구와 인터뷰 등을 통해 분석이 수행되었다는 점에서 한계가 있다. 또한 충돌가능성을 저하하고 주도기관이 존재하는 거버넌스를 설립하는 대안에 대한 구체적인 실행계획과 로드맵을 제시하지 못하였다. 아직까지 PA가 도입되지 않은 평택당진항에 대한 새로운 거버넌스 구상과 계획이 부산항, 인천항, 울산항, 여수광양항 등 기존 PA 도입항만에 대해서도 모델이 될 수 있도록 본 연구의 한계를 보완하고 극복할 수 있는 후속연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강운호·김상구·박상희·우양호, “부산항 거버넌스 제도의 개편방안”, 『한국지방정부학회 지방정부연구』, 제11권 제2호, 2007, 109-132.
- 강운호·김상구·박상희·우양호, “부산항만공사(BPA)의 도입성과와 그 영향요인”, 『한국거버넌스학회보』, 제14권 제1호, 2007, 165-195.
- 강운호, “공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕.뉴저지 항만공사를 중심으로”, 『한국항해항만학회지』, 제33권 제10호, 2009, 743-756.
- 강운호, “공유재를 둘러싼 정부간 갈등의 원인과 해결방안: 신항만 관할권 분쟁사례에 대한 거래비용 이론의 적용”, 『한국지방정부학회』, 제2004권 제2호, 2004, 165-184.
- 강운호, “미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕,뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력”, 『한국지방정부학회지』, 제12권 제4호, 2008, 323-344.
- 강운호, “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로”, 『한국행정학회』, 제39권 제2호, 2005, 263-286.
- 강운호, “항만공사(PA)제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안”, 『한국행정학회』, 제40권 제1호, 2006, 151-174.
- 계기석, “지방자치단체 행상경계분쟁의 원인과 해소방안”, 『국토연구』, 제51권, 2006, 57-70.
- 국토교통부, 『사회간접자본시설사업(SOC)의 사업유형별 갈등관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성』, 2007.
- 국토연구원, 『국토개발과정에서 지역 간 갈등관리 및 해소방안』, 2010.
- 길광수, “항만 거버넌스 수단으로서의 임대차계약 강화방안”, 『한국해양수산개발원 계간 해양수산』, 제2권 제1호, 2012, 20-55.
- 김율성, “부산신항 배후 국제물류도시 조성 제언”, 『부산발전연구원 BDI포커스』, 제2010권 제54호, 2010, 1-8.
- 김형태, 『항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2006.
- 박병주, “해양공간계획의 필요성과 향후과제”, 『경남발전연구원 정책포커스』 제31호, 2011, 1-50.
- 박용안, “항만의 기계화·자동화에 따른 갈등 해소방안”, 『한국해양수산개발원 해양물류연구』, 제3호, 2009, 47-62.
- 방희석·권오경, “항만거버넌스의 구축과 항만공사(PA)의 역할”, 『한국해운물류학회지』, 제51권, 2006, 141-162.
- 백두주, “항만노사관계의 갈등사례연구: 부산항 PECT, UTC부두 노동쟁의를 중심으로”, 『국민대학교 사회과학연구소』, 제22권 제2호, 2010, 193-230.
- 송계의·김남수, “효율적 항만거버넌스 구축”, 『한국물류학회지』, 제19권 제4호, 2009, 49-72.

평택당진항의 갈등 원인파 거버넌스 접근을 통한 해결방안

- 신기동·조성호·허지정, “평택항 서부두 행정구역 조정에 관한 연구”, 『정책연구』, 제2010권 제3호, 2010, 1-130.
- 신승식, “항만갈등의 비시장적 비용 추정: 부산 신항과 평택,당진항을 중심으로”, 『한국산업경제학회지』, 제20권 제6호, 2007, 2571-2605.
- 양기근·이태근, “지방정부간 공유재 갈등 사례”, 『경성대학교 사회과학연구소』, 제22권 제1호, 2006, 161-190.
- 이종필, “항만 거버넌스의 변화와 정책적 대응 방안”, 『한국해양수산개발원 해양물류연구』, 제4호, 2009, 17-51.
- 임재형, “지방자치단체간 공공분쟁의 발생원인: 평택항 공유수면 매립에 따른 분쟁 사례를 중심으로”, 『사회과학연구』, 제35권 제3호, 2009, 105-128.
- 임종섭·노윤진, “항만관리의 지방분권화를 위한 협경전략 연구”, 『한국산업경제학회 산업경제연구』, 제20권 제5호, 2007, 2135-2156.
- 최성두, “해양수도 부산의 항만경쟁력 강화를 위한 해양행정체계 모색”, 『한국지방정부학회 지방정부연구』, 제10권 제4호, 2007, 221-236.
- 최성두, “현정부 항만공사(PA) 설립방안의 문제점 평가”, 『한국지방정부학회 지방정부연구』, 제6권 제3호, 2002, 155-168.
- 평택시, 항만지원사업소 내부자료, 2013.
- 경인일보, 2009.11.2.
- 뉴시스, 2011.7.17.
- 대전일보, 2009.10.30.
- 연합뉴스, 2005.6.21.
- 충청일보, 2010.12.2.
- 충청투데이, 2013.6.19.

국문요약

평택당진항의 갈등 원인과 거버넌스 접근을 통한 해결방안

이동현

평택당진항은 매립지 관할권, 국제여객터미널 건립, 연육교 건설 등 주요 사안에서 해양수산부, 경기도, 충청남도, 평택시, 당진시, 아산시 등의 의견이 갈려 갈등이 일어나고, 심각한 경우에는 법적 분쟁으로까지 이어지고 있다. 이와 같은 갈등의 원인을 거버넌스 차원에서 해석하면 2가지 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 현행 평택당진항의 거버넌스 구조는 참여주체 간, 이해관계자 간 충돌 및 분쟁 가능성이 높은 구조로 되어 있다. 둘째, 현행 평택당진항의 거버넌스 구조는 평택당진항의 미래 발전을 책임지고 이끌어갈 수 있는 주도기관의 부재가 중요한 문제점으로 거론된다. 이에 따라 충돌가능성을 저하하고, 주도기관이 존재하는 거버넌스를 설립하는 것이 무엇보다 중요하다. 충돌가능성을 저하하는 방안으로는 갈등조정기구의 설치, 항만개발 및 운영에 관한 사실관계 및 관련 법규의 명확화, 이해관계자 간 교류의 활성화 등이 제시되었다. 주도기관을 설립하기 위한 거버넌스 도입 방안은 단일 거버넌스의 도입, 평택당진항 항만공사(PA)의 신설, 중앙-지방 연합형 거버넌스의 도입, PA에 대한 실질적인 권한의 전면 부여 등이 검토되었다.

핵심 주제어 : 평택당진항, 항만갈등, 거버넌스, 충돌가능성, 주도기관, 항만공사(PA)