

해양수도 부산의 해양거버넌스 형성수준 및 원인분석: 이해관계자의 ‘접촉과 갈등해결’을 중심으로

우양호* · † 강윤호

* 한국해양대학교 국제해양문제연구소 인문한국(HK) 교수
† 한국해양대학교 해양행정학과 교수

A Study on the Formation and Influencing Factors of Ocean Governance in Busan, the Ocean Capital of Korea: A New Guide to Conflict Resolution Among Busan Marine Stakeholders

Yang-Ho Woo* · † Yun-Ho Kang

* HK Professor at Korea Maritime University, † Professor at Korea Maritime University

요 약 : 이 연구의 주제는 우리나라의 선도 해항도시(sea port city)이자, 국가 해양수도(ocean capital)의 비전을 지향하는 부산시를 대상으로 하여, 해양행정과 해양정책의 발전방향을 창조적인 해양거버넌스 구축의 관점에서 다루어 보는 것이다. 원래부터 해양이 가진 공유자원적 성격은 불특정 다수 이용자간의 ‘접촉과 갈등’이 발생하기 쉬우므로, 관련자들의 다양한 이해관계를 조정하는 새로운 ‘거버넌스(governance) 방식’이 필요하다. 해양거버넌스는 비정부 행위자의 참여메커니즘을 전제하고, 상호 신뢰와 협력체제를 축으로 이해관계상의 연계망과 공동생산의 방법을 중요시하는 개념 혹은 기제이다. 정부, 기업, 시민, 전문가를 대상으로 한 조사연구의 결과, 현재 부산에서 나타난 해양거버넌스 형성정도는 보통 이하의 비교적 낮은 수준이었다. 향후 해양거버넌스 형성을 위한 원인으로는 정부차원에서 해양행정(정책)의 최고관리자인 시장의 관심과 중간관리자인 부시장의 태도, 기업차원에서는 경영진의 관심과 태도, 시민차원에서는 해양NGO의 전문성과 신뢰성이 각각 중요한 요인으로 나타났다. 결론에서는 이러한 결과들을 토대로 바람직한 해양거버넌스를 구축할 당위성과 여러 실천적인 대안을 제시하였다.

핵심용어 : 해양거버넌스, 이해관계자, 정부, 해항도시, 부산

Abstract : The purpose of this study was to confirm that the formation and influencing factors of ocean governance in Busan. Recently it has been observed that the concept of ocean governance increasingly popular in the field of maritime administration, as the concept helps us understand more comprehensively the new or emerging roles of the government and other stakeholders(private enterprise, citizen, etc) in a rapidly changing environments. Therefore, this study aims to investigate the status of ocean governance and draw alternatives in applying appropriate ocean governance structure of maritime administration in Busan. The result of this study shows that ocean governance level in Busan was not high in some factors such as participation, cooperation, collective decision making. This is caused by the lack of a ocean governance structure. Based on these significant research findings, theoretical and practical implications were discussed.

Key words : ocean governance, stakeholder, government, sea port cities, Busan.

1. 서 론

최근 우리나라의 연안에서 해양, 항만의 이용과 연관된 관리상의 문제들은 계속 증가되고 있다. 예를 들어 부산, 인천, 울산 등의 주요 해항도시(sea port cities)에서는 항만물류, 수산업 등의 대규모 산업문제에서부터 해양오염과 안전, 관리단속의 난맥상에 이르기까지 수많은 난제가 쌓여가고 있다. 그런데도 정

부는 행정과 정책에서 과거 수 십년 이전의 방식, 즉 ‘관(官) 주도의 방식을 아직까지 고수하고 있는 것 같다. 이는 우리나라에서 가장 큰 해양선도도시이자 해양수도를 천명하고 있는 부산의 경우도 예외는 아니다. 해양과 항만이 국가적으로 차지하는 비중과 중요성을 굳이 논외로 하더라도, 주요 항만의 운영과 수산업 분야에는 그 결정의 복잡성, 집행과정의 난맥상이 여전히 상존하고 있다(강, 2006; 우, 2010).¹⁾

* 대표저자 : 연희원, woo8425@hanmail.net 051) 410-5265

+ 교신저자 : 연희원, yhkang@hhu.ac.kr 051) 410-4732

(주) 이 논문은 한국해양대학교 인문한국(HK)지원사업의 연구성과로서 공동연구로 발표되었으며, 사사표기는 논문 말미에 기재되었음.

1) 우리나라에서 해양과 접하고 있는 78개 연안 시·군·구(26개시, 34개군, 18개 자치구)의 면적은 31,797km²로서 전국대비 31.9%나 된다. 우리나라 총인구의 약 27.2%가 부산을 포함한 연안의 시·군·구 도시들에 거주하고 있으며, 인구밀도는 낮은 편이다. 해안에 분포한 경제활동 인구는 전체의 27%나 되고, 국가 및 지방산업단지 189개 지구의 44.4%인 84개지구가 연안에 있으며, 이중 국가산업단지 36개 지구의 75%

물론 그동안 해양과 관련된 여러 문제들을 해결하려는 각 해항도시나 정부의 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들면 종래의 해양문제와 연관된 정부나 공공부문의 개혁에 있어서 이른바 ‘정부조직개편’과 같은 내적인 관리체계의 개선에 초점을 두어온 경우는 많았다. 과거 해양수산부의 신설, 성장과 확대, 그리고 다시 국토해양부로의 통폐합 과정도 그러한 맥락일 것이다(최, 2001; 강, 2003; 국토해양부, 2010). 그러나 이것은 해양과 관련된 제반 문제들의 근본적인 처방책은 아니었던 것으로 보여진다.

좀 더 현실적으로 바라보면, 우리나라 제2의 도시 부산의 경우에 국가의 해양수도이자 세계적인 해항도시로 나아가기 위해서는 두 가지 조건을 충족해야 한다. 하나는 국내에서 수도권 및 내륙과 대비하여 남해안과 동남권 중추거점도시로서의 위상을 강화하는 것이고, 다른 하나는 세계화와 지역화의 흐름 속에서 대외적인 국제교역도시로서의 능력을 갖는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 전례의 입지조건이자 기회의 공간인 해양의 효율적 이용 및 관리가 필수적이다. 이에 부산은 해양의 이용과 관리에 있어 한계에 봉착하고 있는 기존의 정부 중심의 대응에서 ‘해양거버넌스’라는 지역 내 역량을 최대화할 수 있는 새로운 ‘기제(mechanism)’를 활용해야 한다는 것은 자명한 것이다.

학문적 시각에서 바라보자면, 원래부터 해양을 이용하고 관리하는 문제는 ‘연안바다’라는 공간의 공유재(commmons)적 성격에 기인하여 효율적인 관리체계가 확립되지 않으면 좀처럼 해결되기 어려운 것이다(Hackett, 1992; McCay, 2002). 게다가 연안지역 및 해항도시에 있어 ‘바다’의 이용과 관리의 문제는 다양한 이해관계자들이 관련되어 있을 뿐만 아니라 주 이용자인 민간부문과 시민의 의식문제도 중요하게 관련되어 있다. 이제 지역차원에 있어서 해양의 이용과 관리문제는 그 지역의 이해관계자 및 공동체가 모두 함께 문제를 인식하고 해결하려는 노력과 협조가 없이는 결코 해결방안이 도출되지 않는 상황인 것이다. 사회과학 분야에서는 이러한 새로운 해결기제를 소위 ‘거버넌스(governance)’라 총칭하고 있으며, 이제는 해양분야에서도 이 개념이 중요하게 다루어 질 필요성이 크다. 이러한 배경에 따라 이 연구는 해양수도 도시이자 해양수도인 부산시를 대상으로 지역수준에서의 해양거버넌스 형성수준을 점검하고, 그 현실적 원인을 실증적으로 분석하는 데 목적을 두고 있다.

2. 해양의 공유자원적 성격과 해양거버넌스

2.1 해양의 공유자원 성격과 거버넌스

일반적으로 배제(exclusion)가 불가능하기 때문에 어느 누구나 자유로운 이용이 가능한 해양, 연안바다는 이른바 ‘공유자원(common-pool resources)’의 성격을 가지고 있다. 오늘날 해양

과 연안바다와 관련된 많은 문제점이 발생함에도 불구하고 바다의 공유자원적 속성 때문에 이를 사전에 막기는 무척이나 어렵다(Ostrom, 1990; McCay, 2002; 이, 2006). 해양이나 연안바다는 소위 ‘공유재의 비극’이 만연되기 쉬우며, 정부가 일방적으로 이용을 규제하거나 관리활동을 함에 있어서도 이용자는 불만을 토로할 가능성이 높은 것이다. 이에 정부활동의 거버넌스 방식을 요구하는 해양의 공유자원적 성격은 ‘이용자간 접촉과 갈등현상’이라는 측면에 주목하여 관련자들의 다양한 이해관계를 조정하는 ‘자원의 효율적 배분(efficient resource allocation)’이라는 관점에서의 논의를 요구한다(Hackett, 1992; Tang, 1992). 또한 이러한 문제를 해결하기 위해서는 해양의 공유자원적 성격과 여기에 대한 자율적 관리의 원칙을 검토할 필요가 있다. 해양을 대상으로 한 공유자원 관점의 기존연구들을 토대로 한다면, 자율관리를 위한 제도적 장치를 마련함에 있어 주요 지침이 되고 있는 원칙들은 다음과 같이 논의할 수 있다(Ostrom, 1990; Ostrom, Gardner & Walker, 1994; Ostrom, et al, 1999).

첫째, 각종 해양자원의 이용자에 대해 경계를 분명히 하여 누가 그 자원을 이용할 자격이 있는지 분명히 해야 한다. 둘째, 해양자원의 이용 및 자원공급의 규칙을 그 지역의 사정과 일치시켜야 한다. 셋째, 해양자원 이용체계에 있어서 운영규칙에 영향을 받는 대부분의 개인들이 운영규칙의 수정에 참여할 수 있어야 한다. 넷째, 해양자원의 물리적 상황과 이용자의 행태를 감시하는 사람은 이용자들에게 책임을 지거나 최소한 이용자들이 스스로 감시자가 되어야 한다. 다섯째, 운영상의 규칙을 위반한 사람들은 위반사항이나 그 심각성에 따라 다른 이용자나 책임 있는 관리자들에 의해 누진적으로 제재를 받게 해야 한다. 여섯째, 이용자와 책임 있는 관리자들 사이에 생기는 갈등을 해소하기 위해 적은 비용으로 신속히 갈등의제에 접근(agenda setting)할 수 있는 지역 내의 어떤 장(arena)을 가져야 한다. 일곱째, 이용자들이 스스로 제도를 마련하는 권리를 가지면서 이는 각종 정부활동(government action)으로부터 제한되지 않아야 하며, 보다 큰 체제의 부분을 이루는 공유자원을 위해서는 이용, 공급, 시행, 갈등해결, 통치활동이 다계층적 체제(nested enterprises)의 일부로 조직화되어야 한다.

이러한 주요원칙은 우리나라 해양과 관련된 정부활동, 즉 해양행정이나 정책에 있어 부작용을 제어하고 자원을 효율적 관리할 수 있는 원칙을 도출하는 데에도 상당히 중요하다. 먼저 항만이나 연안바다와 관련된 정부의 일련의 제도나 규칙을 그 지역의 특수한 사정에 일치시켜 주어야 한다. 현재 우리나라는 항만이나 연안바다와 관련된 법·제도가 대부분 정해져 있으나, 실제 그것이 현지의 사정에 맞지 않다고 생각하거나 현실 적합성이 낮다고 생각하는 경우도 있을 수 있다. 이럴 경우 그 지역의 제도나 행정방식은 새롭게 수정되어야 한다는 것이다. 둘째, 항만과 연안바다의 이용 및 관리에 관련된 규칙의 수정에

인 27개지구가 연안에 배치되어 있다. 지정항만은 총 50개로서 무역항 28개항, 연안항 22개항이며, 어항은 410개의 지정어항과 1,829개의 소규모 어항이 전국에 산재하여 있다. 또한 1,092km²의 연안해역이 수산 양식장으로 이용되고 있으며, 1,387km²의 해역이 항만수역에 포함되어 있다(국토해양부, 2010).

정부 이외의 행위자들이 유연하게 참여할 수 있어야 한다. 셋째, 항만 및 연안바다에 대한 감시·감독의 문제는 정부 단독에 의한 것이 아니라 이해관계가 있는 그 지역사회의 대표들과 공동으로 책임을 져야 한다. 항만과 연안바다를 이용하는 지역의 대표는 시민 전체를 위해서 관리·감독할 수 있도록 하고, 공정하게 감시할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 지역의 항만과 연안바다에 대한 각종 행정적 지도나 규제는 정부 자의적으로 이루어져서는 안 되며, 문제의 심각성 등을 이해관계자 및 지역사회의 구성원과 공유해야 한다. 다섯째, 항만과 연안바다에서의 활동과 관련된 기업이나 시민들의 불만이 있을 때 쉽게 의견을 개진할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다.

이상 논의된 해양의 공유자원적 속성과 효율적 관리원칙은 분명 전통적인 국가나 정부 단독의 일방적 관리방식이 아님을 쉽게 알 수 있다. 이는 “국가와 지역사회의 이해관계자 모두가 해양이용의 편익을 함께 누리고, 의무와 책임을 같이하는 새로운 관계의 설정(Hackett, 1992; Allison, 2001; McCay, 2002)”, 즉 이 연구가 다루고자 하는 ‘해양거버넌스’의 구축을 요구하는 규범들이다.

2.2 해양거버넌스의 의의

1) 필요성

최근 우리 사회에서의 새로운 거버넌스(governance) 개념의 도입과 적용은 국가와 지방은 물론 국민의 일상생활에도 많은 영향을 미치고 있다. 급속한 사회환경의 변화에 대응하여 거버넌스 개념과 양식은 지역사회의 문제해결에 있어서도 새로운 관점과 방향을 제시해 주고 있다. 물리적 개념이라기보다는 사회자본(social capital)과 비슷한 무형적 개념으로서의 거버넌스는 개념적으로 권력을 수단으로 하는 정부, 이윤추구를 목적으로 하는 기업, 사명을 중심으로 하는 시민(단체) 간의 관계성에 초점을 두고 있다. 즉 공공부문의 거버넌스는 국가나 지역사회 주요 부문간의 협력과 참여라는 동반자적 관계를 통하여 공공의 문제를 해결해 나가는 방식을 제안하고 있다(김, 2000; 유·소, 2005). 해양행정과 해양정책 분야에 있어서의 거버넌스 구축도 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 행정기관, 기업, 시민집단 사이에 있어서 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워크를 통해 반영, 조정, 통합해 나가는 데 그 의의가 있다(Cho, 2006; 우, 2010).²⁾

다른 관점에서 지방정부의 해양행정에 있어서의 거버넌스가 지역차원의 문제라면, 지방정부가 구체적인 해양행정, 해양정책이나 관련 항만/수산서비스 공급과 관련하여 펼치는 활동으로서의 거버넌스, 즉 지방정부의 해양행정 상의 실천적 거버넌스

를 상정해 볼 수 있다. 즉 해양이나 항만에 대한 다양한 정부활동과 동시에 정부, 기업, 시민단체가 함께 지역사회 문제해결을 시도한다면, 이는 전형적인 해양거버넌스인 것이다(Hinds, 2003; Tanaka, 2008). 예를 들어 지역의 항만건설, 연안개발 문제를 지방정부, 공기업, 민간기업, 시민이 함께 해결한다면, 이는 곧 해양거버넌스라고 볼 수 있다. 수산자원의 불법남획이나 어장의 환경보전과 관련해 지방정부, 해양경찰, 어촌계, 시민이 협력해 문제해결을 하는 경우도 마찬가지이다. 이렇듯 해양거버넌스가 구축된다면 해양문제에서 야기될 수 있는 부작용, 해양정책으로 인해 영향을 받는 수해집단, 해양행정에 대한 당사자들간의 갈등 등 다양한 형태의 이해관계를 적절한 네트워크 속에서 조절할 수 있는 이점이 있다. 이것은 곧 해양을 둘러싼 충돌과 갈등을 넘어서서, 새로운 문화가 탄생하거나 또 다른 공생의 논리를 창조하는 것이다.³⁾

2) 개념

우리나라에서 해양거버넌스의 학문적 토대는 아직 미약하다. 기존 해외연구에 따르면 해양거버넌스(ocean governance)는 “해양의 이용과 관련된 규범, 제도적 장치, 그리고 실제적인 정책들을 포괄하는 개념”이다(Miles, 1999). 이러한 해양거버넌스의 구체적인 수준으로서는 국가(nation)와 지역(region)이 구분되어 있다. 국가의 해양거버넌스는 국경문제를 둘러싼 영해(marine belt)나 배타적 경제수역(exclusive economic zone)과 관계된 문제를 다루며, 지역의 해양거버넌스는 주로 기능적으로나 공간적으로 지역에 국한된다. 특히 지역의 해양거버넌스는 주로 특정지역의 항만, 해운, 조선, 물류, 관광, 수산, 어업 등의 제반문제를 다루며, 복잡한 이해관계자의 관계를 총괄적으로 의미한다(Sutherland, & Nichols, 2004; Roe, 2009). 따라서 해양거버넌스는 항만과 연안어업의 모든 문제를 포괄하는 넓은 의미로 받아들여지므로, 일반적인 생각보다 행위자(actor)간의 이해관계도 복잡하다. 이 연구에서 다루는 해양거버넌스는 공간적으로는 지역차원의 의미로, “해양관련 문제의 해결을 위하여 지방정부가 다른 이해관계자와 동반자 관계에 근거하여 실천하는 공·사간의 구분 없는 상호작용의 유형”으로 정의할 수 있다.

정부행정의 현실적 관점에서 일컫는 해양거버넌스의 개념은 기존의 전통적 행정방식인 관료모델(bureaucratic model) 직후 등장했던 초창기 거버넌스 모델과는 분명 다르다. 전통적 거버넌스는 신자유주의와 신공공관리를 축으로 시장메커니즘을 표방하여 민영화, 민간위탁 등을 주요 실천방법으로 하기 때문에, 해양거버넌스 이론에서 다루는 모델은 아니다. 오히려 이 연구

2) 정부는 국민에 대한 행정을 보다 잘 할 수 있는 방법을 찾으려는 노력을 계속하고 있으며, 그런 노력의 대표적 전형이 정부활동 패턴의 변화이다. 예컨대 모든 행정에서 지금까지의 표준적인 관료모형은 정부 혼자 직접 서비스를 공급하는 패턴이었다. 이는 현재 다양하고 복잡한 과정을 통해 서비스를 공급하는 패턴인 거버넌스 모형으로 바뀌고 있다. 그 이유는 원래 거버넌스의 출현동기가 정부활동을 어떻게 구조화하고 관리하는 것이 더 높은 성과를 낼 수 있는가에 대한 사람들의 깊은 관심에 기인하기 때문이다.

3) 현재 지방정부 해양행정의 지침이 되는 관련 법·제도를 살펴봐도 그 이해관계상의 복잡성을 파악할 수 있다. 즉 해양행정과 정책의 해양환경관리법, 해양오염방지법, 공유수면관리법, 수산업법, 수산자원보호령, 항만법, 어촌어항법, 연안관리법, 습지보전법 등 다양한 제도의 적용을 받고 있다.

에서 다루는 해양거버넌스는 의사결정에 대한 모든 이해관계자의 참여메커니즘을 전제하고, 이들의 상호 신뢰와 협력체제를 통한 연계망 구축과 공동생산의 방법을 중요시하는 뉴거버넌스(new governance) 주장에 가깝다. 즉 뉴거버넌스는 시장의 무정부 상태(anarchy)와 명령통일의 계층제적 정부(hierarchy)사이에 엄격한 양극화를 거부하고 시장, 국가, 시민사회 등 상호 의존적 행위자들간 수평적 자율조직의 개념으로 구체화된다(김, 2000; 유·소, 2005; 라, 2009). 따라서 해양거버넌스의 이론적 의미는 해양문제와 관련된 정책(주로 관리와 규제)의 문제의 일부 혹은 전부가 외부(주로 민간기업, 시민사회)로 위임되어 정부와의 상호작용을 통해 참여와 협력, 공동의사결정을 해나가는 행위기제로 규정되기도 한다.⁴⁾

지금까지 논의된 해양거버넌스의 의미를 종합적으로 볼 때, 항만행정과 수산행정 부문에 있어서 현실세계에 적용할 수 있는 거버넌스 구체적인 개념요소를 조작화시킬 필요가 있다. 해양거버넌스 구축에 관한 기존 연구는 이를 형성하고 구축하는 핵심적인 요소로서 참여의 자율성, 상호의존성, 협력과 조정, 공동의 의사결정과 네트워크 등을 제시하고 있다. 이 중에서 참여, 협력, 공동의 의사결정에 관한 요인은 거버넌스 구축을 판단하는 공통적 요인들이라 볼 수 있다. 즉 해양거버넌스는 문제나 이슈에 대한 정부, 기업, 시민의 자발적 참여, 협력, 공동결정을 핵심적 하위 개념으로 파악하고 있으며, 참여는 자발성과 참여정도를, 협력은 상호신뢰와 공동의 목표 인식을, 공동결정은 대등한 권력과 책임분담 인식 등을 핵심적인 내용으로 하고 있다. 따라서 이 연구는 부산시를 사례로 해양거버넌스에 관한 관련 이해관계자 혹은 행위자들이 갖고 있는 ‘참여, 협력, 공동의사결정’에 대한 인식과 관념을 통하여 해양거버넌스 구축의 수준을 현실에서 살펴보고자 한다.

3) 이해관계자

해양거버넌스가 구축되는 필드는 정부의 해양행정과 정책분야이다. 현재 우리나라 해항도시와 연안지역의 해양행정과 정책은 크게 항만(port)과 수산(fisheries)으로 나뉘는데, 해양거버넌스의 이해관계자(stakeholders), 행위자(actor)도 이러한 유형에 따라 구분될 수 있다(Sutherland, & Nichols, 2004). 이명박 정부의 정부조직 개편으로 탄생한 (현)국토해양부는 항만물류, 농림수산식품부는 수산분야를 담당하고 있는데, 이것의 전신인 (구)해양수산부는 이전의 해운항만청과 수산청의 두 기능을 모태로 한 행정기구였다. 현재 지방정부도 대부분 항만파트와 수산파트로 구분된 해양행정조직을 구성하고 있다.

구체적으로 항만파트는 과학기술, 바이오, 관광/레저, 기타 전략산업 등과 물류소통, 해운/물류기업관리, 연안관리/정비, 공유수면관리, 기타 해양환경관리 등의 업무를 맡고 있다. 여기에 관계된 이해관계자는 중앙정부, 지방정부, 지방의회, 항만공사,

부두인력(노조), 민간기업(해운/물류/조선/관광레저/안전), 해양경찰, 시민단체, 학계/전문가, 언론 등이 있다. 수산파트는 전반적인 수산정책 및 진흥, 어업조정 및 지도단속, 수산자원관리, 수산경영/기술에 관한 업무를 담당하고 있다. 여기에 관련된 이해관계자는 중앙정부, 지방정부, 지방의회, 해양경찰, 어촌계(수협), 시민단체, 학계/전문가, 언론 등이 있다(김·기, 2005; 김, 2007).

2.3 해양거버넌스 형성의 원인

기존연구에 따르면 해양거버넌스를 형성하고 구축할 수 있는 주체적인 인자(factor)로는 크게 정부부문, 민간부문, 시민사회 등의 세 차원으로 논의되고 있다. 특히 해외에서는 바람직하고 좋은 해양거버넌스(good ocean governance)를 형성하기 위해 각각의 행위자 사이에 올바른 균형점(balance point)을 확보하고, 이를 위해서 개별 분야 사이의 상호작용을 더욱 활성화시킬 필요성이 제기되고 있다. 이는 앞서 해양거버넌스의 이해관계자들이 누구인지를 살펴본 점과 다르지 않다. 즉 해양거버넌스를 형성하기 위해서는 정부, 기업, 시민의 범주에 속한 행위자 사이의 건설적인 상호작용을 촉진시키는 것이 필요하다. 기존 연구에 따르면 해양거버넌스를 형성시키는 원인으로서는 크게 정부차원, 기업차원, 시민차원에서 논의될 수 있고, 해양거버넌스를 조성시키는 지역사회의 환경들도 중요하게 다루어지고 있다.

1) 정부차원

해양거버넌스에서는 지방정부의 통치가 아닌 정부, 시장, 시민(단체) 등이 지역사회의 공동문제에 대해 의사결정권을 공유하며, 지역시민의 참여의식을 고양시키고, 이를 통해 ‘공공의 바다’를 개발하는 일련이 과정을 제공하는 방식이 작동한다. 연안 지역이나 해항도시에서 해양이 갖는 각별함은 이제 산업, 교통, 관광 등에 관한 경제적 문제뿐만 아니라 사회, 문화, 지역축제, 환경보전 등의 다양한 문제를 포괄하고 있다. 그리고 이 문제들은 모두 지역적 이해를 담보하는 공동의 관심사로 등장하고 있다. 해양의 이용과 보전에 대한 기업과 시민의 요구 수준이 높아지고 있는 상황에서 정부는 공급자에서 조력자로의 역할 변화가 요청되고 있으며, 이에 기존 연구는 정부가 스스로 다른 부문과의 파트너십에 관심을 갖게 된 것에 주목하고 있다(Cho, 2006). 예컨대, 과거 해양문제 해결의 방법은 주로 정부가 기업, 시민(단체) 등을 배제하는 것이었으며, 이러한 점에서 ‘비민주적 문제해결전략’이라고 볼 수밖에 없었다. 그러나 최근 지역의 해양과 관련한 과거보다 복잡해진 문제해결에 있어서 의사결정 구조상의 참여네트워크 및 사회자본을 형성하기 위한 혁신이 정부와 기업, 시민의 관계를 합리적 방향으로 정립시켜 나가고, 다시 이것이 해양거버넌스의 형성에 영향을 미친다고 지적되고

4) 그런데 해양과 밀접한 연관을 가진 다양한 이해관계자들의 참여와 이들 상호간의 소통과 자발적 합의형성을 위한 거버넌스는 정부의 대안적 관리체제로서 주목받을 만하지만, 자발적 참여와 상호의존성, 협력과 조정, 네트워크 구축 등의 전반적 의사소통 과정이 곧 거버넌스의 구축과 성공을 반드시 보장해주는 것은 아니다. 이러한 관념은 곧 뉴거버넌스 체제에서 일단 행위자들이 생각(인식)하는 네트워크에 대한 참여수준 및 실제 이슈나 정책과정에 대한 영향력 정도로 표현된다(김, 2000).

있다(강, 2006; 우, 2010).

물론 정부주도의 비민주적 전략이 참여, 분권, 합의의 정신에 근거한 민주적 전략으로 전환되기 위해서는 정부 스스로의 내부 변화와 혁신이 가장 중요함을 전제한다. 구체적으로 이러한 정부변화의 특징적 요소로는 전문성(professionalism), 재량권(discretion), 개방성(openness) 등이 다루어지고 있다(Miles, 1999; 김, 2007). 또한 정부는 계층제의 원리를 표방하는 관료제(bureaucracy)이므로, 최고관리자 및 중간관리층의 이슈에 대한 관심이 행정과정에서 상당히 중요하다(김, 2009). 만약 해양행정과 정책을 책임지는 시장(단체장)이 거버넌스에 대해 별로 중요하다고 생각하지 않으면, 다른 관료나 외부인이 아무리 중요하다고 주장하더라도 해양거버넌스는 의제로 설정(agenda setting)되기 어렵고, 시행될 가능성도 낮다(Hinds, 2003; 김, 2005; 최, 2007). 따라서 해양의 이용과 관리에 대한 정부차원의 거버넌스 형성원인은 다음과 같이 요약된다. 그것은 정부에서 해양행정과 정책실무자의 전문성이 높고 재량권이 클수록, 다른 이해관계자에 대한 조직의 풍토가 개방적이고 투명성이 클수록, 부시장(중간관리자)이 우호적일수록, 시장(최고관리자)의 관심이 높을수록 해양거버넌스 형성의 수준은 높을 것으로 추정된다는 점이다.

2) 기업차원

해양의 이용과 관리에는 민간기업의 이해관계와 활동이 깊이 관여되어 있으며, 해양거버넌스 형성에는 이들 기업들의 참여와 의사개진이 필수적이다. 현재 전국 연안과 항만의 이용 및 관리에 있어서 기업들은 해양산업(ocean industry) 전반에 분포하고 있으며, 해양행정과 정책에 있어서도 정부는 기업들과 일종의 공동생산(co-production)을 하고 있다(김·기, 2005). 예컨대, 부산항, 인천항, 울산항, 광양항, 평택항 등 주요 항만을 드나드는 선박은 대부분 해운·물류기업에 속해 있고, 이 외에 주요 어항에서는 수산업을 생업으로 하는 어선들이 있다. 따라서 해항도시 및 연안지역에서는 해양산업이 그 지역의 경제적 부가가치와 고용에서 차지하는 비중이 크다. 해양에 대한 관리주체인 정부는 기업들의 이해와 협조가 필수적이므로 여기에 관한 문제의 해결에는 민간기업이 적극 참여한 해양거버넌스의 기제가 효율적인 것이다. 정부 단독의 관료주도적 방식보다 민간기업의 참여로 인해 발생하는 거버넌스의 효과는 세계적으로 많은 기업이 산재해 있거나 규모가 큰 지역에서는 더욱 타당성이 높은 문제해결방식으로 다루어지고 있는 추세이다. 이러한 당위성에 따라 우리나라에서도 현재 해양의 이용과 관리에 있어 해양거버넌스가 실험되고 있으나, 아직 기업들이 여기에 적극 참여하거나 관여하고 있는지는 불분명하다. 부산시에서도 항만행정 및 수산정책에 부산항경쟁력촉진협의회, 해양항만

정협의회, 해양산업발전협의회, 해양보호구역관리위원회, 해양항만기관장간담회 등의 제도적 장치를 마련해 두고는 있다. 그런데 현실에서 해운, 물류, 수산기업 등이 해양거버넌스에 참여하기 위해서는 일정한 조건이 구비되어야 한다. 실제로 기업들은 문제가 자신들의 업종과 관련된 이해관계와 얽혀 있을 경우에만 민감하게 반응을 하며, 이는 거버넌스 참여의 중요한 기제(mechanism)가 되어 왔다(Cho, 2006). 예컨대, 기업들은 기업의 규모가 크고 수익성이 높을수록, 사장(CEO)을 중심으로 한 고위경영진의 관심과 의지가 높을수록 해양거버넌스를 위한 제도나 기구에 참여를 잘 하는 것으로 나타나고 있다(Hinds, 2003; 김, 2005; 김, 2007; 강 등, 2007).

3) 시민차원

우리나라 각 지역과 공공의 이슈에 있어서 거버넌스 패러다임(governance paradigm)이 확산되면서 해양분야에서도 이를 발생시키는 한 원인으로 바다에 대한 시민들의 열정과 관심, 선호와 지지(preferences & support)가 한층 중요해지고 있다. 해양거버넌스에 있어 시민의 존재는 문제해결에 대한 지역사회의 다양한 협조를 구하고 그 자원을 활용할 수 있으며, 결과적으로는 정부와 관료에게 부족한 측면을 보완하기 때문에 중요한 의미를 가진다. 시민들의 해양의식은 자신이 살고 있는 항구와 연안을 쾌적한 환경으로 보전하고 해양을 통한 새로운 가치창조의 주역이자 그 향유자인 것이 자랑스러운, 그래서 시민들 모두가 자부심과 자긍심을 갖게 만든다. 해양강국이 지리적 요인과 정신적 요인에 의해 결정된다고 전제하면 우리나라는 지리적으로는 분명 해양국가이고, 경제적으로도 세계적인 해양국가이지만, 시민들의 바다에 대한 이해와 관심을 기준으로 한다면 해양국가라고 하기에 다소 미흡하다는 지적도 받고 있다(김, 1998).

한국사회의 각종 여론조사에서 시민들이 가장 신뢰할 수 있는 집단으로 시민단체(NGO)를 자주 선정하고 있다는 사실은 정부 독단에 대한 문제를 지적함과 아울러 정책과정에서 시민단체의 역할과 기능이 결코 무시될 수 없는 상황임을 엿볼 수 있다(김, 2000; 유·소, 2005). 또한 해양분야에서도 시민단체의 수가 양적으로 증가한 점은 점차 이들의 활동영역이 다양화 및 전문화되고 있는 현실을 반영한다(부산광역시, 2010). 그렇다면 이처럼 증가한 시민사회의 역량이 거버넌스 형성과 어떠한 연관이 있는가에 관심을 두지 않을 수 없다. 기존 연구는 시민단체가 일반시민의 자원성과 신뢰를 근간으로 하고 있다는 점에서 역량의 원인을 평가하는데 주목하고 있다. 예컨대 시민단체의 역량과 가치는 신뢰성, 민주성의 가치에 근거하여 재정적 건전성과 전문성에 의해 좌우된다는 견해가 그것이다(김, 2005; 김, 2007). 따라서 해양거버넌스 형성에 있어서도 해양NGO의 이러한 역량과 가치는 중요한 원인이 될 수 있다.⁵⁾

5) 부산광역시 자치행정담당관실(2010. 12)의 자료에는 2010년 말 기준 총 515개에 이르는 비영리민간단체(NGO)가 등록되어 있었다. 이 리스트를 분석한 결과, 이들 단체 중에서 해양/바다/수산관련 NGO는 12개(전체의 2.3%)에 불과하였다. 이와는 대조적으로 부산의 환경NGO는 약 32%, 복지NGO는 28%, 여성NGO는 16%에 이르고 있었다. 구체적으로 항만관련 시민단체는 <부산항을 사랑하는 시민모임>, <바다와 강 살리기 운동본부>, <바다사랑실천운동시민연합>, <바다 살리기 국민운동>, <해양환경오염감시협의회>, <한국해양환경안전협회부산본부>, <맑은 물 되찾기 운동연합>, <한국해양청소년단부산연맹> 등이었다. 수산관련 시민단체는 <전국해양수산선원복지협회>, <전국참여

4) 환경차원

해양도시의 지역 해양거버넌스 형성에는 각 이해관계자들이 둘러싼 여러 가지 환경도 중요한 역할을 한다. 해양거버넌스 형성에서 통제해야 될 대표적인 환경으로는 지역정치와 지역언론이 있다. 먼저 정치환경으로 민선지방자치가 되면서 1991년부터 등장한 지방의회는 지방정부의 의결기관으로서 헌법에 의한 공식기관이다. 광의의 의미에서 지방정부는 의회를 포괄하지만, 흔히 의회와 시민사회가 공통적으로 해양행정이나 정책집행부에 대한 견제, 감시 기능을 함으로 인해 의회는 분명히 정부(집행부)와는 별도의 관계에 있다(김, 2000). 해양거버넌스 형성과 관련하여 지방의회는 시민의 대표역할을 수행할 뿐만 아니라 여론을 수렴하여 해양행정 및 정책과정에 직접 반영하는 연결고리(link) 역할을 한다. 이러한 지방의회의 기능은 지역에서 해양거버넌스를 형성시키는 데 중요한 변수라고 볼 수 있다. 정치인과 의회가 해양거버넌스의 필요성을 인식한다면, 주요 정책의제로서의 채택을 오히려 최고관리자와 집행부에 촉구할 수도 있다(김, 2005; 최, 2007; 라, 2009).

해양거버넌스에 대한 언론의 관심도 중요하게 고려되는 환경변수인데, 일단 해양이슈에 대한 언론의 관심은 곧 여론(public opinion)이 될 수 있고, 이러한 여론은 다시 사회적 변화나 대중 및 정치엘리트의 인지를 연결시켜 주는 매개역할을 담당하기 때문이다. 비단 모든 지역문제가 언론매체의 역할을 필요로 하는 것은 아니지만, 앞서 논의한 공유자원과 이해관계자, 거버넌스의 관점에서 바라보면 사정이 달라진다. 지역의 바람직한 해양이용과 관리문제에 대한 여론의 환기 및 지지확보를 위해서는 언론의 관심과 활용이 매우 중요한 것이다. 즉 해양문제에 대한 언론의 관심이 높을수록 정부는 시민과 기업의 선호를 잘 반영시킨 해양정책을 채택할 가능성이 높다(김, 2007; 우, 2010). 언론의 중요성에 관한 이러한 판단의 또 다른 근거도 있다. 그것은 해양문제에 대해 정부는 주로 독자적이고 조용한 해결을 원하지만, 언론은 주로 이를 보도하고 여론화하여 공익(public interest)을 명분으로 정부를 지적하거나 압박하는 사례가 많다는 점이다(김, 2005). 특히 정부의 규모나 권력에 비해 상대적 약자인 기업, 시민의 편에 선 언론의 여론화 전략은 문제해결을 위한 협상에서 우위를 점하기 위한 수단이 되고 있다. 따라서 지역에서 해양문제에 대한 언론의 관심이 높고 태도가 적극적일수록 해양거버넌스의 환경이 우호적인 상태라 판단할 수 있다.

3. 연구설계

3.1 연구모형과 측정

지금까지 해양거버넌스의 의미와 그 원인을 분석하기 위한 선행과정으로 이론적 토대와 근거를 살펴보았다. 아직까지 국

내에서 해양거버넌스에 대한 학문적 토대는 미약하며 그 방식과 원인은 비교적 다양한 관점에서 논의되어 왔으므로, 현실세계에서의 구체적 분석을 위한 연구모형을 구성할 필요가 있다.

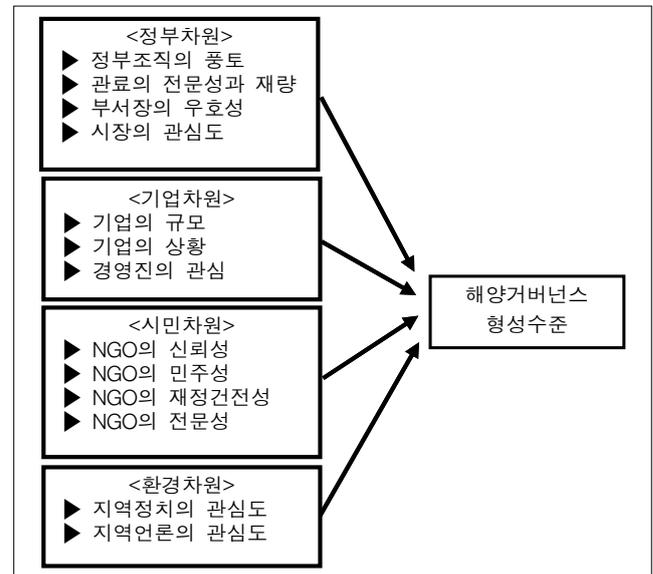


Fig. 1 A Conceptual model for the analysis of ocean governance in Busan

이론적 논의에 따라서 현재 해양거버넌스 형성수준과 이에 대해 영향을 미칠 것으로 논의된 주요 변수는 정부차원에서 해양행정 조직의 개방성, 관료의 전문성과 재량, 부서장의 우호적 태도, 시장의 관심 등이 있었다. 기업차원에서는 기업의 규모, 상황, 고위경영진의 관심과 의지 등이 있었다. 시민차원에서는 시민단체의 신뢰성, 민주성, 재정적 건전성, 전문성 등이 있었다. 해양거버넌스에서 통제될 환경적 차원에서는 해양에 대한 지역정치와 언론의 관심도 등이 있었다. 그러므로 해양거버넌스 형성수준을 종속변수로 설정하고 여기에 영향을 미치는 원인은 정부차원, 기업차원, 시민차원, 환경차원의 변수들이라 할 수 있다. 이러한 논리에 따라서 Fig. 1과 같은 모형이 제시될 수 있다.

다음으로 연구에 사용된 주요 변수들의 목록과 척도의 신뢰도를 분석한 결과를 제시하면 Table 1과 같다. 여기에서 5점 등간비율척도(Likert-Type Scales)로 측정된 각 변수들의 신뢰수준(Cronbach's alpha)이 거의 모두 0.70을 넘고 있어, 측정방식과 척도의 신뢰성에는 별 문제가 없는 것으로 나타났다. 그 이유는 각 변수는 설문과정에서의 측정오차(measurement error)를 예방하기 위해 최소 2개 이상의 복수문항으로 설계되어졌으며, 각 분야(정부, 기업, 시민, 전문가 집단)에 분포한 표본도 응답을 위한 충분한 지식과 정보를 가지고 있었기 때문으로 풀이된다. 즉 이 연구는 조사대상을 부산시 해양행정과 정책 전반에 대한 ‘충분한 정보를 인지하고 있는 사람들(informed

해양수산복지연대>, <생태보전시민모임생명그물>, <한국해양특수구조단> 등이 활동하고 있었다. 전반적으로 이들 해양관련 시민단체는 주로 해양생태 및 환경보전, 해양안전과 불법어로 및 해상활동감시, 해난구조, 어업인자활과 복지 등의 역할에 관여하고 있었다.

person)’만으로 한정하였기 때문에 응답자는 모두 충분히 유용한 정보를 가진다는 전제를 할 수 있으며, 잠정적으로 조사방법론 상의 귀인오류(attribution error)는 상당부분 제거되었다고 볼 수 있다.

Table 1 List of variables

변수명		문항수	변수의 측정지표	신뢰도
종속변수	해양거버넌스 형성수준	3	해양행정과 정책에 대한 참여, 협력, 공동의사결정의 정도	.9084
독립변수	정부조직의 풍토	2	변화에 대한 개방성, 새로운 가치창조의 진취성	.8326
	관료의 전문성과 재량	2	기업-NGO활동의 이해정도, 관련업무의 자율권 정도	.7274
	부서장의 우호성	2	기업-NGO에 대한 친화성, 협력의지	.8192
	시장의 관심도	2	시장(업계)의 관심, 실행의지	.7843
	기업의 규모	2	업종의 상대규모, 영세성 정도	.7648
	기업의 상황	2	재무상황, 수익성과 부가가치	.7131
	경영진의 관심	2	사장의 관심도, 참여의지	.8267
	NGO의 신뢰성	2	NGO의 시민대표성, 일반시민의 지지정도	.8891
	NGO의 민주성	2	업무/재정상황의 공개정도, 회원의 의견 반영정도	.7431
	NGO의 재정건전성	2	재정자립정도, 회비납입정도	.7288
	NGO의 전문성	2	정책대안의 제공정도, 정책비판의 타당성 정도	.6992
	지역정치의 관심도	2	국회의원/시의원의 관심도, 의정활동의 반영도	.7722
지역언론의 관심도	2	뉴스/신문의 관심도, 취재/보도의 심층성	.7309	

3.2 연구대상과 자료

연구 및 조사대상은 부산광역시로 설정하였는데, 그 이유는 우리나라에서 가장 대표적인 해양도시이면서 해양수도를 지향하는 해양행정의 선도도시이기 때문이다. 부산은 개항 100년이 넘는 유서 깊은 항구도시이며, 해양을 통해 지역발전이 장기간에 걸쳐 이루어진 특징이 있다(부산광역시, 2010). 만약 선도적 입장인 부산의 해양행정을 대상으로 해양거버넌스 형성과 원인을 밝힐 수 있다면, 앞으로 비슷한 상황에 놓여 있는 다른 도시들에게도 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

해양거버넌스 형성과 그 원인에 관한 경험적 연구에 필요한 자료는 시정부(부산시 해양농수산국, 부산지방해양항만청, 부산항만공사) 및 시의회, 기업(부산지역 해양산업체), 시민단체(부산지역 해양NGO), 지역해양전문가 등에 대한 설문조사(survey)를 통해 골고루 수집되었다. 이는 연구목적에 따라 ‘정부와 비정부’ 행위자(actor) 상호 간의 해양거버넌스 구축 수준이나 그 원인을 객관적이고 공정하게 살펴보기 위해서이다.

조사방법은 부산지역 해양관련 행정기관 및 기업, 시민단체, 기타 대상자에 사전 협조공문을 발송한 후에 조사원에 의한 방문면접 및 전화면접으로 이루어졌으며, 조사기간은 2010년 11월 7일부터 2011년 4월 15일까지였다. 회수된 225개 표본(방문

140개, 전화 85개) 중에서 부실한 표본 14개를 제외한 최종 유효표본은 211개였다. 방문면접과 전화면접은 모두 사전 추출된 표본집단에 대해서 동일한 질문지로 같은 조사원에 의해 장시간 조사되었으므로 오차(sampling error)는 적다고 할 수 있다. 표본의 인구통계학적 특성으로는 남성이 145명(68.7%), 여성이 66명(31.3%)으로 나타났다. 연령별로는 30대가 86명(40.6%)으로 많고, 40대가 79명(37.4%), 50대가 36명(17.1%), 20대가 10명(4.7%)의 순으로 나타났다. 학력별로는 4년제 대학교 졸업이 159명(75.2%), 대학원 졸업이 42명(19.9%), 전문대졸 이하는 10명(4.7%)으로 나타났다. 응답자의 소속으로는 정부관료 65부(30.8%), 해양산업체 92부(43.6%), 시민단체 41부(19.4%), 학계/전문가의 응답이 13부(6.2%)로 나타났다.

4. 분석과 논의

4.1 해양거버넌스의 형성수준

이 연구는 부산시를 대상으로 현재 해양관련 이슈나 현안문제를 다루는 수준은 어떤 상태이며, 어떠한 방식으로 해결하고 있는지 보다 정확히 파악하기 위해 각 변수에 대한 설문조사를 실시하였고 그 분석결과는 table 2이다. 분석의 초점은 해양거버넌스 구축의 관점에서 분포된 다양한 행위자(actor)들이 어떠한 이해관계를 형성하며 어느 정도 역할을 하고 있는지를 살펴보는 데 있다. Table 2에서 Likert-Type 5점 척도는 1점(매우 부정)-3점(보통)-5점(매우 긍정)으로 측정되었기 때문에, 평균값이 높을수록 각 변수의 수준이나 정도가 긍정적으로 높음을 의미한다.

먼저 종속변수로서 해양거버넌스 형성수준은 평균이 2.8921로서, 보통인 3점 미만으로 나타나 그 수준이 낮은 편으로 분석되었다. 응답자들은 현재 부산시에서 해양행정과 정책에 대한 정부 이외 다른 이해관계자들의 참여나 협력, 공동의 의사결정 정도가 낮은 것으로 보고 있으며, 해양거버넌스 형성이 아직 미흡한 수준으로 판단하고 있다고 조심스럽게 말할 수 있다.

독립변수인 해양거버넌스 형성을 위한 요소 중에서 그 평균이 보통인 3.0 이상으로 비교적 높은 것은 관료의 전문성과 재량(3.2390), 부서장의 우호성(3.3452), 시장의 관심도(3.0231), 경영진의 관심(3.2103), NGO의 민주성(3.4155), NGO의 전문성(3.1218), 지역언론의 관심도(3.0236) 등으로 나타났다. 이를 풀이하면, 먼저 부산시 정부부문에서는 해양행정 관료의 전문성이 인정되고 있으며 기업 또는 NGO활동에 대한 이해나 관련업무의 자율권 정도가 비교적 높음을 알 수 있다. 그리고 정부의 중간관리자인 부서장이 다른 이해관계자인 시민단체에 대한 친화성, 협력의지가 어느 정도 있음을 알 수 있으며, 최고관리자인 시장의 해양문제에 대한 관심이나 실행의지도 분명 있음을 보여준다. 기업부문에서는 사장(CEO)이나 경영진의 관심도나 참여의사가 있음을 분명히 나타내주고 있으며, 시민부문에서는 지역의 해양NGO가 업무/재정상황의 공개정도, 회원의 의견 반영정도에서 비교적 양호한 상태임을 말해주며, 해양NGO가 말

하는 정책비판이나 대안의 타당성이 있음을 말해주고 있다. 환경적으로는 지역 해양문제에 대한 뉴스/신문의 관심도, 취재/보도의 심층성이 있음을 간접적으로 알려주고 있다.

Table 2 Descriptive statistics of variables

변수명	N	평균	표준편차	
해양거버넌스 형성수준	211	2.8921	.7404	
정부	정부조직의 풍토	211	2.4169	.8062
	관료의 전문성과 재량	211	3.2390	.7960
	부서장의 우호성	211	3.3452	.8475
	시장의 관심도	211	3.0231	.8755
기업	기업의 규모	211	2.6434	.8657
	기업의 상황	211	2.9576	.8810
	경영진의 관심	211	3.2103	.9593
시민	NGO의 신뢰성	211	2.8982	.8163
	NGO의 민주성	211	3.4155	.9388
	NGO의 재정건전성	211	2.8710	.8092
	NGO의 전문성	211	3.1218	.9288
환경	지역정치의 관심도	211	2.8869	.9722
	지역언론의 관심도	211	3.0236	.8698

반면 평균이 보통인 3.0 미만으로 낮은 것은 정부조직의 개방적 풍토(2.4169), 기업의 규모(2.6434), 기업의 상황(2.9576), NGO의 신뢰성(2.8982), NGO의 재정건전성(2.8710), 지역정치의 관심도(2.8869) 등으로 나타났다. 이러한 결과는 해양거버넌스 형성을 위해 정부의 해양행정조직이 변화에 대한 개방성, 새로운 가치창조의 진취성이 높지 않음을 의미한다. 그리고 기업의 상황에서는 해양산업이 다른 산업에 비해 상대적으로 규모가 적고 영세한 편으로, 해양거버넌스 형성에 큰 역할을 하지 못하는 것으로 보고 있다. 이는 해양NGO의 경우도 마찬가지로, 시민에 대한 대표성이 높지 않고 해양관련 문제에 대한 시민사회의 지지층이 많지 않으며, 시민단체의 재정적 안정성도 높지 않은 상태임을 암시한다. 정치적으로는 지역 국회의원이거나 시의원의 해양에 대한 관심도가 높지 않고, 의정활동의 반영수준도 양호한 편이 아님을 간접적으로 말해주고 있다.

4.2 해양거버넌스의 형성원인

해양거버넌스를 형성하도록 만드는 원인은 무엇인가를 알아보기 위해 정부차원, 기업차원, 시민차원, 환경차원의 총 13가지 변수를 투입하여 회귀분석을 시행한 결과는 Table 3이다. 회귀분석 과정에서 독립변수의 다공선성(multicollinearity)을 검증하였으며, 공차한계(TOL)는 0.1 이상, 분산팽창요인(VIF)은 10.0 미만의 기준을 만족시키는 것으로 나타났다. 그러므로 여기에 제시된 결과를 살펴보면, 전체 변수 중에서 해양거버넌스의 형성에 대해 통계적으로 의미 있는 변수는 정부차원에서 2개, 시민차원에서 2개, 기업차원에서 1개인 것으로 나타났다.

먼저 95% 신뢰수준(p<0.05)에서 다중회귀분석의 표준화계수(β)의 크기를 기준으로 할 때 해양거버넌스의 형성정도에 가장

중요하게 영향을 미치는 변수는 정부차원에서 부서장(중간관리자)의 우호성(β=.469)인 것으로 나타났다. 그 다음으로 시민차원에서 NGO의 전문성(β=.427)이 중요한 변수였으며, 기업차원에서의 경영진의 관심(β=.387)도 중요한 의미가 있었다. 해양거버넌스에는 시장(최고관리자)의 관심도(β=.303)와 NGO의 신뢰성(β=.298)도 중요한 변수로 나타나고 있었다. 또한 90% 신뢰수준(p<0.1)까지 본다면 정부조직의 풍토(β=.212)도 해양거버넌스 형성에 약간의 영향을 미치는 것으로 간주할 수 있다.

이러한 결과를 풀이하면, 첫째, 정부의 중간관리자급이 다른 이해관계자인 기업이나 시민단체에 대한 친화성이 크고 협력의지가 높을수록 해양거버넌스 형성이 가장 잘 이루어진다. 동시에 최고관리자인 단체장(부산시장)의 해양문제에 대한 관심이나 실행의지도 높아야 한다. 둘째, 정부의 해양행정 및 정책에 대한 시민사회나 NGO의 감시, 견제가 있고, 정책비판이나 대안제시 등에서 그 전문성이 높을수록 해양거버넌스 형성이 잘 이루어진다. 동시에 해양분야의 시민단체가 지역시민에 대한 대표성이 높고, 해양문제에 대한 시민사회의 지지층이 두터울수록 해양거버넌스 형성정도가 높아질 수 있다. 셋째, 기업에 있어서는 해양행정이나 정책에 대한 회사의 최고경영자와 고위경영진의 참여나 협력마인드가 함양될수록 해양거버넌스 형성이 용이해진다. 이러한 분석결과는 우리나라 해양선도 도시이자 해양수도를 자처하는 부산시에 있어서, 해양거버넌스 형성과 그 원인에 대한 정확한 실상을 이해하고 앞으로의 개선방향을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

Table 3 Multiple linear regression analysis of variables

항목	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	VIF	
	B	표준오차					
모형			베타(β)				
독립변수	(상수)	.655	.655		.999	.323	
	정부조직의 풍토	.163	.089	.212	1.820	.075	3.213
	관료의 전문성과 재량	.128	.094	.183	1.351	.183	3.345
	부서장의 우호성	.276	.090	.469	3.077	.001	2.628
	시장의 관심도	.244	.114	.303	2.139	.028	3.127
	기업의 규모	.107	.097	.150	1.100	.277	3.744
	기업의 상황	4.210E-02	.133	.053	.311	.238	2.760
	경영진의 관심	.629	.228	.387	2.756	.008	3.500
	NGO의 신뢰성	.241	.124	.298	1.946	.037	3.483
	NGO의 민주성	5.356E-02	.112	.066	.478	.635	1.592
	NGO의 재정건전성	.118	.095	.121	1.237	.222	4.381
	NGO의 전문성	.248	.085	.427	2.910	.005	3.952
	지역정치의 관심도	1.133E-02	.094	.017	.121	.904	3.301
지역언론의 관심도	.134	.094	.147	1.422	.162	1.712	
R ² = .631		Adjusted R ² = .602		F = 179.267			

4.3 종합적 논의와 시사점

지금까지 해양선도 도시이자 해양수도를 지향하는 부산시를 대상으로 기존 해양행정에서 해양거버넌스로의 전환이 어느 정

도 수준인지를 탐색하였고, 해양거버넌스 형성의 원인은 무엇 인지를 경험적으로 살펴보았다. 전반적으로 연구의 주요 결과는 두 가지 내용으로 요약된다.

먼저 연구결과에 의하면, 부산시에서 해양거버넌스는 그 평균이 2.89로 보통 수준(5.0 만점에 3.0)에 미치지 못함으로써, 그 형성수준이 견고하지 못한 것으로 나타났다. 최근 우리 사회의 많은 분야에서 거버넌스 시대의 도래를 알리는 신호에도 불구하고, 전반적으로 해양분야는 여전히 거버넌스(governance)의 면모보다는 ‘관(官)’ 주도와 정부 중심적(government) 특성을 많이 내포하고 있는 것으로 보여진다. 해양거버넌스 형성을 위한 여러 다른 변수들의 평균값도 그리 높은 수준이 아님을 볼 때, 환경문제나 복지문제, 여성문제 등의 다른 사회적 이슈에 비해서 해양부문의 거버넌스 기반은 상대적으로 내실 있게 구축되고 있지 못함을 짐작케 하였다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 해양문제 해결에 있어 기존의 의사결정체제로부터 향후 해양거버넌스로의 전환은 그 당위성이 여전히 높으므로, 해양거버넌스의 실제적 형성원인을 살펴볼 필요가 있었다. 해양거버넌스의 형성에 영향을 미치는 주요 요인은 부서장(중간관리자)의 우호성, 시장(최고관리자)의 관심, NGO의 전문성과 신뢰성, 기업차원에서의 경영진의 관심 등으로 나타났다. 따라서 이러한 요인들을 토대로 향후 부산시의 바람직한 해양거버넌스 구축과 관련한 몇 가지 방안을 정부, 기업, 시민의 차원으로 나누어 제시하고자 한다.

첫째, 정부차원에서는 해양거버넌스 형성에 중간관리자인 부서장의 태도와 최고관리자인 시장의 관심이 가장 중요했다. 특히 민선단체장보다는 해양행정과 정책을 담당하는 중견관료의 태도가 해양거버넌스 수준에 더 많은 영향을 주고 있었다. 민선 지방자치 초기에는 중앙정부나 단체장의 이니셔티브나 마인드에 의하여 거버넌스가 태동되었다면, 최근 지방정부 차원에서 거버넌스나 형성은 이제 과거와 다르게 중간관리자나 실무수준에서 좌우되고 있는 것으로 보여진다. 특히 해양분야의 특성상 그 이슈가 최고관리자나 단체장(정치인)의 관심보다는 관리적 효율이나 성과를 고려하는 국장, 실장, 과장의 전문영역에 더 가까워졌다고 할 수 있다. 또한 이는 해양정책의 일관성이나 지속 가능한 해양관리 체제유지 측면에서 국장 등 부서장의 책임이 강조되는 환경이 조성되었음을 의미한다. 현실적으로도 관료제(bureaucracy) 형태인 정부조직이 변화에 대해 개방적이고, 새로운 가치를 창출하는 것에 대해 진취적인가의 여부는 중간관리자와 최고관리자의 특성과 의지에 좌우되는 경우가 많다. 따라서 해양거버넌스 활성화를 위해 지역의 거버넌스 주체들(기업, 시민, 언론 등)은 부산시 단체장, 국장, 과장의 우호적, 개방적 태도에 주목하거나 변화의 요구를 할 필요가 있을 것이

다. 부산시 입장에서는 이에 부응하기 위한 구체적인 실천전략을 마련하는 것이 필요하다.⁶⁾

둘째, 기업차원에서는 해양거버넌스 형성에 경영진의 관심과 태도가 중요했다. 현실적으로 항만과 연안바다를 이용하는 선박의 90% 이상은 기업에 속한 물류선박 및 여객선이고, 바다를 생활의 터전으로 삼는 어민들의 어선이 차지하는 비중도 만만치 않다. 특히 부산과 같은 대규모 항만물류도시의 경우 더욱 그러하다. 이에 연안바다와 항만에서 발생하는 여러 가지 문제는 민간기업이 참여한 해양거버넌스 차원에서 해결되어야 하는데, 기업의 입장에서는 최고경영자(CEO)와 경영진의 거버넌스에 대한 중요성과 참여인식이 변화되는 것이 중요하다. 거버넌스 구축은 행위자들의 대등한 관계가 중요하며, 정부의 진정한 파트너로 역할하기 위해서는 모든 행위자들의 역할인식과 역량 함양이 전제되어야 하기 때문이다. 최근 부산은 2009년 10월 해양산업육성조례를 제정하고 해양산업계의 의견을 반영하고자 해양산업정책심의위원회, 해양산업정책분과위원회, 해양산업정책기획단을 두도록 정하였다. 이 제도적 기반 위에서 해양거버넌스 형성을 위해 각 기업들은 형식적으로 참여하는 것이 아니라 스스로를 중요한 하나의 축으로서 인정하고 실질적인 문제 해결형 파트너십 형성을 위한 노력도 경주해야 한다.

셋째, 시민차원에서는 해양NGO의 전문성과 신뢰성이 해양거버넌스의 중요한 원인으로 나타났다. 물론 연구대상인 부산시 사례에서 해양NGO와 시민사회가 해양거버넌스의 중요한 참여자로서의 위상을 가지고 있는가는 아직 현실적으로 확실치 않다. 그러나 이러한 해양관련 시민단체와 시민사회의 미성숙(immature)은 차체에 성숙(mature)을 위한 여지를 남기고 있다. 거버넌스 이론에서 시민의 미성숙은 다소 실수와 시행착오를 반복하면서 성숙단계로 발전해 간다. 무릇 해양거버넌스의 핵심적 당사자로서 미성숙한 시민사회가 문제라면, 해양은 곧 시민의 삶과 밀접한 문제이며 그 해결의 중심은 곧 시민이 되어야 한다는 당위적 맥락을 주목해야 하는 것이다. 또한 열악한 해양행정 인력과 재원의 여건 하에서 자원봉사, 민관협력(partnership)을 통한 시민의 협조와 지지는 해양행정의 성과를 좌우할 중요한 요소가 될 수 있다. 따라서 해양거버넌스 구축을 위해서는 지금보다 시민사회의 역량이 크게 제고되어야 한다. 이를 위해 일반시민은 해양NGO의 주도 하에 점진적 학습과 결속을 통해 해양문제에 대한 관심을 높이며, 참여의식과 해양자치역량을 함양하여야 한다. 정부와의 거버넌스 일선에 나설 해양NGO는 현재보다 전문성과 대표성을 제고하여 바다를 통한 공익과 사회적 책임성을 수호하되, 지역 해양문제 해결의 합리적 대안을 구체성 높게 제시하면서 책임도 공유할 수 있어야 한다.

6) 예컨대 부산시에게는 다음과 같은 실천방안이 필요할 것으로 생각된다. 우선 오프라인(off-line)상에서는 해양행정에서 정책기획과 항만관리, 수산규제 업무별로 이슈네트워크의 주체를 발굴하고, 이슈별로 전문가와 이해집단을 취합하여 네트워크화를 도모해 본다. 그리고 관련 부처와 이해집단을 취합하여 종합적인 네트워크를 구성하고 해양이슈공동체(ocean agenda community)를 형성하는 전략을 만들어야 한다. 온라인(on-line)상에서는 해양문제에 대한 지역산업체, 어민들, 일반시민과의 대화를 활성화하기 위해 별개의 해양컨텐츠를 개발하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

5. 결 론

지금 우리나라 연안의 주요 해양도시는 항만의 이용과 관리 문제, 어로행위와 자원관리, 대규모 인구거주와 선박이용에 따른 해양오염 등 다양한 해양문제들에 시달리고 있다. 사실 이러한 문제들은 이용자의 복잡성을 유발하고 다양한 이해관계상의 갈등을 촉발시키는 측면이 많다. 해양분야의 이해관계는 서로 밀접하게 관련되어 있어서, 이들을 서로 관련시켜 총체적으로 파악해보지 않는다면 타당한 해결책을 찾기 어렵다. 나아가 해양의 공유자원적 속성과 거버넌스에 대한 이해가 건설하지 못하면 지역발전을 위한 해양정책은 단지 단편적인 처방에 불과할 수도 있고, 잘못된 판단을 내릴 가능성마저 배제할 수 없다.

이러한 맥락에서 이 연구가 제기한 해양거버넌스 문제는 이제 우리나라 연안과 지역사회에서 그 구성원들이 해양과 관련된 광범위한 문제를 해결하거나 정책을 결정하는데 있어서 가장 중요한 현안이 되고 있다. 이는 모든 이해관계자가 해양문제에 대한 공통의 경험과 인식(collective experience and understanding)을 토대로 기존의 ‘관(官)’ 주도적인 수직관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며, 함께 책임도 지는 공공의 의사결정 방식이다.

비록 해양분야에서 가장 대표적인 도시인 부산을 사례로 한 이 연구에서 해양거버넌스의 수준이 그다지 높지 못했다는 점은 앞으로 이 문제에 대해서 많은 숙제를 남겨 주었다. 또한 현재의 행정체계상 해양거버넌스는 중앙정부나 정치권 등 외부의 영향력도 중요하리라고 판단되며, 세부적으로는 항만과 수산분야별로 거버넌스의 구축체계가 다르게 나타날 것으로 예상되기도 한다. 향후에는 여기에 대한 더욱 심도 있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

우리나라 사회 다방면에서 거버넌스 방식이 실험되고 있는 지금, 해양행정 및 정책분야에 있어서도 거버넌스의 도입과 적용은 매우 중요하다고 본다. 따라서 부산을 비롯한 전국의 주요 해양도시의 시민들과 해양을 이용하는 모든 이해관계자는 효과적인 해양거버넌스의 구성과 운영을 위해 장기적인 기반을 구축하고, 자체역량을 함양하는 노력이 이제부터 본격적으로 시작되어야 할 것이다.

후 기

이 논문은 2008년도 정부재원(교육과학기술부 인문학진흥방안 인문학지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-361-B00001).

참 고 문 헌

[1] 강운호(2003), "해양행정 조직 개편의 과정과 결과: 해양수산부를 중심으로", 한국행정학보, 37권 2호, pp. 399-420.
 [2] 강운호(2006), "항만공사(PA)제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안", 한국행정학보, 40권 1호, pp.

151-174.
 [3] 강운호·김상구·박상희·우양호(2007), "부산항 거버넌스 제도의 개편방안", 지방정부연구, 11 권 호, pp. 109-132.
 [4] 김석준(2000), 뉴거버넌스 연구, 서울: 대영문화사.
 [5] 김승철(2007), "항만 거버넌스 구축과 운용방안에 관한 연구", 국제상학, 22권 4호, pp. 107-128.
 [6] 김안호·기성래(2005), "항만산업의 경제적 파급효과", 한국항만경제학회지, 21권 4호, pp. 141-160.
 [7] 김열규(1998), "한국인의 해양의식", 해양문화연구, 3호, pp. 1-45.
 [8] 김형양(2005), 로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구, 부산대학교 박사학위논문.
 [9] 라미경(2009), "거버넌스 연구의 현재적 쟁점", 한국거버넌스학회보, 16권 3호, pp. 91-107.
 [10] 우양호(2010), "지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향: 해양거버넌스 구축을 중심으로", 한국거버넌스학회보, 17권 2호, pp. 1-22.
 [11] 유재원·소순창(2005), "정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?", 한국행정학보, 39권 1호, pp. 41-63.
 [12] 이명석(2006), "제도, 공유재, 그리고 거버넌스", 서울대학교 행정논총, 44권 2호, pp. 247-275.
 [13] 최성두(2001), "부산 항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가", 한국행정학보, 35권 4호, pp. 317-334.
 [14] 최성두(2007), "해양수도 부산의 항만경쟁력 강화를 위한 해양행정체계 모색", 지방정부연구, 10권 4호, pp. 221-236.
 [15] 국토해양부(2010), 국토해양용어사전 및 국토해양백서.
 [16] 부산광역시(2010), 2009 시정백서(항만/수산분야 편).
 [17] Allison, E. H.(2001), Big Laws, Small Catches: Global Ocean Governance and the Fisheries Crisis, Journal of International Development, Vol. 13, No. 7, pp. 933-950.
 [18] Cho, D. O.(2006), Evaluation of the Ocean Governance System in Korea, Vol. 30, No. 5, pp. 570-579.
 [19] Hackett, S. C.(1992), Heterogeneity and The Provision of Governance for Common-Pool Resources, Journal of Theoretical Politics Vol. 4, No. 3, pp. 325-342.
 [20] Hinds, L.(2003), Oceans Governance and the Implementation Gap, Marine Policy, Vol. 27, No. 4, pp. 349-356.
 [21] McCay, B. J.(2002), Emergence of Institutions for the Commons: Contexts, Situations and Events, National Research Council, The Drama of the Commons, National Academic Press, Washington, D. C, pp. 361-402.
 [22] Miles, E. L.(1999), The Concept of Ocean Governance: Evolution Toward the 21st Century and the Principle of Sustainable Ocean Use, Coastal Management, Vol. 27, No. 1, pp. 1-30.
 [23] Ostrom, E.(1990), Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New

York: Cambridge University Press, pp. 1-302.

- [24] Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J.(1994), Rules, Games, and Common-pool Resources, Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 225-246.
- [25] Ostrom, E., Burger, J., Field, C. B., Norgaard, R. B. and Policansky, D.(1999), Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges, Science, Vol. 284(No. 5412), pp. 278-282.
- [26] Roe, M.(2009), Maritime Governance and Policy-Making Failure in the European Union, International Journal of Shipping and Transport Logistics, Vol. 1, No. 1, pp. 1-19.
- [27] Sutherland, M. and Nichols, S.(2004), The Evolving Role of Hydrography in Ocean Governance and the Concept of the Marine Cadastre, In The Hydrographic Journal, Vol. 111, pp. 13-15.
- [28] Tanaka, Y.(2008), A Dual Approach to Ocean Governance: The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea, Ashgate Pub Co., pp. 126-192.
- [29] Tang, S. Y.(1992), Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation, San Francisco, Ca.: ICS Press, Chap. 2: An Institutional Analysis of Irrigation Systems and Institutions, pp. 130-151.

원고접수일 : 2011년 11월 9일
심사완료일 : 2012년 3월 19일
원고채택일 : 2012년 3월 19일