

행정학박사 학위논문

해양환경 거버넌스의 구축방안에 관한 연구

- 부산광역시를 중심으로 -

A Study on the Strategies for Constructing Marine Environmental
Governance

- Focused on Busan Metropolitan City-

지도교수 김 상 구


2015년 2월

한국해양대학교 대학원

통상행정학과 행정학전공

성 은 혜

본 논문을 성은혜의 행정학박사 학위논문으로 인준함.



The seal of Korea Maritime University is a circular emblem. It features a central graphic of a ship's mast and sails above stylized waves. The text 'KOREA MARITIME UNIVERSITY' is written in a circular path around the top, and '한국해양대학교' is written around the bottom. The year '1974' is also visible within the seal.

위원장	목진용	(인)
위원	최성두	(인)
위원	문유석	(인)
위원	우양호	(인)
위원	김상구	(인)

2014년 12월 18일

한국해양대학교 대학원

목 차

List of Tables	iii
List of Figures	v
Abstract	vi

제 1 장 서 론

1.1 연구의 목적	1
1.2 연구의 범위와 연구방법	6
1.2.1 연구의 범위	6
1.2.2 연구의 방법	8

제 2 장 해양환경 거버넌스에 대한 이론적 고찰

2.1 거버넌스의 개념과 연구경향	11
2.1.1 거버넌스의 개념	11
2.1.2 거버넌스의 영향요인	22
2.2 해양환경 거버넌스의 개념	37
2.2.1 해양환경 분야에서 거버넌스의 필요성	37
2.2.2 해양환경 거버넌스 개념 및 구성요소	42

제 3 장 부산광역시의 해양환경 현황 및 관리실태

3.1 부산광역시의 해양환경 현황	46
3.1.1 부산광역시 관할 해양의 지정학적 범위	46
3.1.2 부산광역시의 해양환경 현황	47
3.1.3 부산광역시의 특별관리해역 및 해양보호구역 지정현황	51
3.2 부산광역시 해양환경 관련 법령 분석	54
3.2.1 관련 법률과 지방자치단체 위임사무	54
3.2.2 부산광역시 해양환경 관련 조례	64
3.2.3 부산광역시 공식적 해양환경 거버넌스	67

3.3 해양환경 거버넌스 참여자 및 담당업무	74
3.3.1 공공부문	74
3.3.2 민간부문	80
제 4 장 해양환경 거버넌스의 실증적 분석	
4.1 조사의 설계	86
4.1.1 연구모형 및 검증내용	86
4.1.2 변수의 선정과 설문지 구성	92
4.2 해양환경 거버넌스의 현황분석	103
4.2.1 표본의 특성 및 신뢰도 분석	103
4.2.2 해양환경 거버넌스에 대한 실태분석	110
4.2.3 참여자 간의 인식차이 분석	130
4.2.4 접근성의 조건에 따른 현황분석	140
4.2.5 독립변수들의 종속변수에 대한 인과관계	149
4.2.6 분석결과의 종합적 논의	154
4.3 부산광역시 해양환경 거버넌스의 개선방안	158
4.3.1 관계 요인의 개선방안	158
4.3.2 제도화 요인의 개선방안	160
4.3.3 참여자 요인의 개선방안	162
제 5 장 결 론	
5.1 연구의 요약 및 정책 제언	167
5.2 연구의 한계 및 향후 연구과제	172
참고문헌	174
부 록	181

List of Tables

Table 1.1	연구목적과 검증내용	10
Table 2.1	거버넌스의 개념 정리	17
Table 2.2	로컬 거버넌스의 개념과 구성 요소	22
Table 2.3	해양환경 거버넌스의 변수와 선행연구	36
Table 3.1	해역별 수질기준	48
Table 3.2	부산광역시 연안의 해수질 현황	49
Table 3.3	부산광역시 연도별 해역오염도 현황(COD)	49
Table 3.4	부산광역시 연도별 표층수온(℃) 현황	50
Table 3.5	부산광역시 해양보호구역 지정현황	52
Table 3.6	해양환경 관련 법률 현황	58
Table 3.7	「해양환경관리법」의 지방자치단체 위임사무 현황	60
Table 3.8	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 지방자치단체 위임사무 현황	60
Table 3.9	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」의 지방자치단체 위임사무 현황	61
Table 3.10	「연안관리법」의 지방자치단체 위임사무 현황	62
Table 3.11	「습지보전법」의 지방자치단체 위임사무 현황	63
Table 3.12	부산광역시 해양환경 관련 시민단체 현황	81
Table 3.13	부산광역시 해양환경 관련 산업체 현황	82
Table 3.14	부산광역시 어촌계 현황	83
Table 4.1	변수의 선정과 측정지표 및 측정방식	101
Table 4.2	부산광역시 해양환경 거버넌스 참여자 표본의 집단구성	104
Table 4.3	응답자 학력 및 전공 분야	105
Table 4.4	응답자의 인구통계학적 특성	107
Table 4.5	측정지표의 신뢰도 분석 결과	109
Table 4.6	상호성 측정지표 빈도분석 결과	110
Table 4.7	신뢰성 측정지표 빈도분석 결과	112
Table 4.8	투명성 측정지표 빈도분석 결과	113
Table 4.9	참여 측정지표 빈도분석 결과	115
Table 4.10	제도적 참여여부와 응답자 간 교차분석 결과	116
Table 4.11	제도적 참여자 주관식 응답 결과	117

Table 4.12	네트워크 측정지표 빈도분석 결과	118
Table 4.13	의사소통 방식에 대한 빈도분석 결과	119
Table 4.14	협력과 조정 측정지표 빈도분석 결과	120
Table 4.15	정부 역량 측정지표 빈도분석 결과	121
Table 4.16	기업 역량 측정지표 빈도분석 결과	123
Table 4.17	기업규모 및 업무수탁 횟수에 대한 주관식 응답 결과	124
Table 4.18	지역사회 역량 측정지표 빈도분석 결과	125
Table 4.19	종속변수 측정지표 빈도분석 결과	127
Table 4.20	해양환경 거버넌스 영향요인의 기술통계분석 결과	129
Table 4.21	거버넌스 기대수준에 대한 학력별 F 검증 결과	131
Table 4.22	지역사회 역량에 대한 근속기간별 t-검증 결과	131
Table 4.23	정부 지원 여부에 따른 t-검증 결과	133
Table 4.24	참여자 집단 간 F 검증 결과	134
Table 4.25	참여자와 거버넌스 현재수준에 대한 교차분석 결과	138
Table 4.26	참여자와 거버넌스 기대수준에 대한 교차분석 결과	139
Table 4.27	참여자 집단별 현재수준과 기대수준의 평균차이 결과	140
Table 4.28	제도적 참여 경험유무 집단 간 t-검증 결과	141
Table 4.29	참여과정과 방식에 대한 기술통계 및 신뢰도 분석 결과	143
Table 4.30	참여자와 정책결정과정의 참여에 대한 교차분석 결과	144
Table 4.31	참여자와 정책집행과정의 참여에 대한 교차분석 결과	144
Table 4.32	참여자와 공식적 참여에 대한 교차분석 결과	145
Table 4.33	참여자와 비공식적 참여에 대한 교차분석 결과	145
Table 4.34	참여과정 변수와 거버넌스 현재수준의 다중회귀분석 결과	146
Table 4.35	참여과정 변수와 거버넌스 기대수준의 다중회귀분석 결과	147
Table 4.36	참여방식 변수와 거버넌스 현재수준의 다중회귀분석 결과	148
Table 4.37	참여방식 변수와 거버넌스 기대수준의 다중회귀분석 결과	148
Table 4.38	해양환경 거버넌스 영향요인의 상관분석 결과	150
Table 4.39	거버넌스 현재수준에 대한 독립변수의 다중회귀분석 결과	151
Table 4.40	거버넌스 기대수준에 대한 독립변수의 다중회귀분석 결과	153
Table 4.41	검증내용에 대한 분석결과	154

List of Figures

Fig. 1.1 해양환경 거버넌스의 분석 체계	8
Fig. 3.1 부산광역시 관할 해양의 범위	46
Fig. 3.2 낙동강하구역의 보호구역	53
Fig. 4.1 해양환경 거버넌스의 연구모형	88



A Study on the Strategies for Constructing Marine Environmental Governance

- Focused on Busan Metropolitan City-

Seang, Eun Hye

Department of International Commerce & Maritime Administration

Graduate School of Korea Maritime & Ocean University

Abstract

Recognizing the governance approach would be useful in the marine environment field where various participants are involved, this study aimed to probe a feasible way to construct an effective marine environmental governance system. To achieve this goal, this study went through the following steps:

First, the differences in perception among various participants on the factors influencing marine environmental governance were examined. Second, the current state of governance operation was examined by looking at institutional participation, participatory process and way in relation to the accessibility to governance. Third, factors determining the level of marine environmental governance were explored. Finally, suggestions and strategies to establish an effective marine environmental governance were proposed.

Both library study and empirical analysis were used as methods for reviewing theoretical issues and examining the status of marine environmental governance. In the library study, the information related to current laws,

ordinances, institutions, policies and so on which are the basic foundation for marine environmental governance analysis was explored. The factors influencing marine environmental governance were selected from previous studies and categorized into relationship factor, institutionalization factor, and participant factor according to the conceptual component of governance for the empirical analyses. The relationship factor included reciprocity, reliability, and transparency. The institutionalization factor included participation, networks, and “cooperation & adjustment”. The participant factor included the capacity of government, the capacity of enterprise, and the capacity of local community. Both the current and expectation levels of governance were selected as dependent variables in the empirical analyses. The results of the analyses were as follows:

First, the perceptual differences among three groups of participants were presented in the expectation level of governance according to academic career and in the capacity of local community by the length of service. Namely, compared with their counterparts, the highly educated persons recognized governance system to be more effective and the persons who worked longer gave higher scores for the capacity of local community members. Second, perceptual differences were also detected in the variables including reliability, transparency, networks, capacity of government, capacity of enterprise, capacity of local community, and the current level of governance. These results verified that the participant factor takes a significant portion. In the analyses of the perceptual differences, it was found that while the government group tended to give high scores, the enterprise group gave very low scores. Third, in the perceptual comparisons on the current and expectation levels of the governance, the difference was presented only to the current level between government and the other groups. All participants gave high scores for expectation level of governance, which confirmed a room for improvement in the future. The gap of average between current and expectation level can be seen as a desire to participate

in governance. Desire of enterprises was the largest. Fourth, in the results of analyses examining perceptual differences according to whether they experienced institutional participation or not, meaningful differences were detected in the variables including participation, “cooperation & adjustment”, expectation level of governance. That is, compared with their counterparts, the institutional participation group showed a tendency of more positive awareness. The group also perceived more negatively on current status of governance, considering the facts that they gave lower scores for the current level of governance. Fifth, no significant perceptual differences were detected on the decision-making and the policy implementation processes. But it was confirmed that the participation in the decision-making process affected the expectation level, which implies official participation affected the current level. Sixth, in the multiple regression analyses between independent variables and dependent variables, it was found that both the capacity of local community and institutional participation affect the current level of governance. It was also found that both “cooperation & adjustment” and capacity of local community affect the expectation level of governance. These results showed that the capacity of local community plays a key role in determining the level of governance. Based on all the findings, this study suggested the following policy strategies to improve the level of environmental governance:

First, as a way to improve the relationship factor, it is desired to build a database for interactive information sharing after enhancing mutual reliability by making all the participants take ethics courses and to pledge on ethical conducts. Second, marine environmental governance needs to be institutionalized in a way which makes it hold regular meetings, strengthen its authority, open its information to the public, increase openness, and so on. Third, it should be urged to implement the education about governance system to the government sector, offer participation incentives of marine

environmental governance to the enterprise sector, support for activation to marine environmental NGOs, expand public-private partnership projects to the local community, and enhance the elementary marine education to promote civic sense for the improvement of the participant factor. Fourth, public-private partnership projects should be applied to each stage of governance in order to increase the capacity of the whole local community members effectively. Although the custom of government-led is inevitable until the governance system is stabilized, independence and autonomy for external participants need to be secured.

This study distinguishes itself from the previous studies in the following points: First of all, it tried to examine the issues related to marine environmental governance at the local level while most of the previous studies did it at the international or regional level. Second, most previous studies limit their efforts to construct theoretical frameworks of governance, this study diagnosed an actual status of marine environmental governance and proposed the directions of reform for the marine environmental management. Furthermore, this study empirically identified that governance is better alternative of managing marine environmental issues and explored desirable operation strategies to institutionalize and manage it in the field of marine environment.

KEY WORDS: Marine Environmental Governance 해양환경 거버넌스; Participant Factor 참여자 요인; Institutionalization Factor 제도화 요인; Relationship Factor 관계 요인; Capacity of Local Community 지역사회 역량.

제 1 장 서 론

1.1 연구의 목적

부산광역시는 2009년 9월 전국 최초로 「부산광역시 해양산업 육성 조례」(이하 '조례'라 한다)를 제정하고, 2011년 1월에 이를 개정함으로써 동북아시아의 해양수도를 지향하는 의지를 재천명했다. 개정조례는 해운·항만물류, 수산, 해양과학기술, 조선, 해양관광, 해양레저·스포츠, 해양자원의 관리·보전 등 해양 부문 전반을 아우르는 내용을 명시하고 있다('조례' 제2조의3). 이 조례는 부산광역시가 '해양'이라는 자원의 지역적 특성을 살리면서 지방분권 및 국토균형 발전에 이바지한다는 점에서 설득력이 있다(최성두 등, 2008:515-516). 그런데 인적자원이나 기술자원과는 달리 환경자원을 대상으로 하는 산업들은 자원의 개발과 함께 유지·보전에도 힘써야 한다. 왜냐하면 자연환경은 한번 오염·파괴되고 나면 되돌리기 어렵고, 되돌릴 수 있다 하더라도 시간과 비용이 과도하게 소요되기 때문이다. 특히 제3의 물결을 주도할 4대 핵심 산업의 하나로 해양개발을 꼽은 엘빈 토플러나 인류의 미래를 좌우할 21세기 '3M'의 하나로 해양(Marines)을 선정한 폴 케네디를 언급하지 않더라도¹⁾, 식량 조달이나 물류의 통로와 같은 전통적인 기능 외에 기후변화와 에너지 고갈 등 범지구적인 현안을 해결하기 위한 새로운 대안으로서 해양의 중요성은 점차 높아지고 있다. 따라서 사회 전반에 걸쳐서 해양과 밀접한 관련을 맺고 있는 부산광역시의 경우 굳이 해양오염 사고나 해양환경 파괴로 막대한 피해를 입은 사례들을 거론하지 않더라도 해양환경에 대한 예방적 관리와 신속한 대응책의 마련은 매우 중요하

1) 엘빈 토플러는 4대 핵심산업으로 정보통신, 우주개발, 생명공학, 해양을 꼽았고, 폴 케네디는 '3M'으로 다국적 자본(Multi-national capital), 대중매체(Mass media), 해양(Marines)을 선정하였다(파이낸셜 뉴스, 2014.2.17).

다. 이렇듯 해양환경에 관한 중요성이 점차 높아짐에도 불구하고 여전히 크고 작은 오염사고가 끊임없이 일어나고 있기 때문에(국제신문, 2014.02.15), 이에 대한 관심의 제고가 절실한 시점이다.

1992년의 리우 회의의 결과인 ‘의제21(Agenda21)’의 28장에는 지방정부의 역할을 규정하고 그 중요성을 강조하면서, ‘지방의제21(Local Agenda 21)’의 도출을 권장하고 있다. 의제21의 핵심이 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)을 실현하기 위한 모든 국가와 집단 간의 상호협력체계 구축에 있다면, 지방의제21은 지속가능한 발전을 위해 지역 구성원의 참여를 통한 협의와 관련한 구체적 실천지침이라 할 수 있다(김규환, 2003:222-224). 즉 환경정책과정에서 지방자치단체는 물론이고 지역주민과 시민단체 및 기업 등 지역 구성원의 참여와 협의를 통한 결정이 중요하다는 것이다. ‘정책과정에서의 다양한 참여자들 간의 협의’는 거버넌스의 일반적인 개념과 일맥상통한다. 곧 지방의제21은 환경 거버넌스 도입에 관한 근거 혹은 환경 거버넌스 그 자체가 될 수 있고, 환경 부문에 있어서 지역적 차원의 거버넌스 도입이 중요함을 천명한 것으로 볼 수 있다. 또한 지방의제21은 ‘지역’을 강조함으로써 지역 구성원들로 하여금 환경문제를 국가 혹은 책임 있는 누군가가 해결해야 할 문제라는 인식에서 지역 구성원 자신을 포함하여 공동으로 논의해야 할 문제로 전환하는 계기가 되었다.

부산광역시도 1994년 ‘녹색도시 부산21’을 수립한 이래로 2004년에는 모든 산하 기초자치단체가 지방의제21의 수립을 완료하였다(문경주 등, 2005:410-411). ‘녹색도시 부산21 추진협의회’는 기후 및 에너지분과위원회, 낙동강특별분과위원회, 산과숲분과위원회, 녹색도시계획분과위원회, 해양환경분과위원회를 명시하고 있는데(녹색도시 부산21 추진협의회 회칙 제7조), 다른 분과위원회가 시행 초기에 설치된 반면 해양환경 분과는 2011년에 와서야 설치되었다(부산광역시 2009~2012 환경백서). 해양환경과 관련된 사업으로는 해양생태포럼 및 해양환경정화활동 등이 있는데, 다른 분과 사업에 비해 그다지 활발하지 않은 것으로 보인다(부산광역시 녹색도시 부산21 추진협의회 주요 추진사업 현황). 이는 지방의제21 수립 당시 세계화의 흐름에 맞추어 계획이 서둘러 도입된 반면 실제 여건은 최근에야 구비되었기 때문에 개선할 여지가 많고, 특히 해양환경 관리

에 대한 중요성은 인식하면서도 실제로 추진할 의지 및 여건은 미흡했다는 실정을 보여준다. 실제로 해양환경 부문은 항상 해양산업 발전 목표의 하위정책이거나 정책적으로 후순위에 밀려있었음이 주지의 사실이다.

이 연구는 이러한 시각에서 해양수도를 지향하는 부산광역시에 바람직한 해양환경 거버넌스 체제를 구축할 수 있는 방안이 무엇인지 분석하고자 한다. 연구 분야를 해양환경으로 한정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 석유자원의 고갈 및 자원민족주의의 대두, 기후변화에 대한 대응 등으로 인해 국가 간 해양자원 및 해양에너지 개발이 경쟁적으로 시행되고 있다. 이러한 경향은 앞으로 더욱 심화될 것으로 보이는데, 해양개발의 가능성의 이면에는 해양환경에의 위협이 자리하고 있기 때문이다. 즉 과거에는 환경에 대한 ‘선개발 후보호’ 정책이 이뤄졌다면, 현재와 미래에는 반드시 개발단계에서 보존 또한 함께 고려하는 정책을 지향해야 하므로 현 시점에서 해양환경을 주목할 필요성이 있다고 판단했다.

둘째, 해양에서 환경오염 사고나 사건이 일어나면 지역주민에 미치는 영향이 지대하기 때문에 평상시에는 정책과정에 관련된 지역주민과 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 지역주민과 일반시민에 대한 교육을 강화하는 것이 중요하다. 또한 유사시에는 현지 관리 능력을 충동원해서 신속하게 대처하는 것이 중요하기 때문에 이를 위한 지역적 거버넌스 체계의 구축이 필요하다고 판단했다.

셋째, 해양환경 부문은 현재 중앙부처와 산하기관, 특별행정기관, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 등 정책결정과 집행과정에 관련된 참여자가 매우 다양하다. 따라서 정책의 전 과정에서 다양한 참여자의 의견을 조율하고 수렴할 수 있는 협력적 기제가 필수적인 분야이기 때문이다.

넷째, 해양환경 부문은 정책의 수립 시에 특별히 과학기술적 근거에 대한 이해를 필요로 하기 때문에 정책과정에서 정책결정 및 집행의 담당자나 이해관계자 이외에도 각 분야의 전문가들의 의견을 수렴하는 것이 중요한데, 거버넌스가 이러한 기능을 위한 제도로 작용할 수 있기 때문이다.

거버넌스 연구가 진행되어 오면서 실제 적용단계에서의 비효율성이나 형식화, 책임성 측면에서 논란의 여지가 있음에도 지속적으로 연구되어야 하는 이

유는 특히 로컬 거버넌스가 직접 민주주의의 실현이라는 측면에서 규범적으로 바람직하다고 판단하기 때문이다. 지난 세월호 침몰 사건에서 보았듯이 협력이 반드시 필요한 분야에서의 거버넌스 실패가 어떠한 비극적인 결과를 가져오는 지를 경험했다. 특히 환경 분야는 문제의 불확실성과 복잡성, 오염의 광역성과 불가역적 특성 때문에 다른 영역보다 주체 간, 영역 간 통합적이고 종합적 접근을 필요로 하고, 따라서 상대적으로 거버넌스의 적용이 활발하게 이루어져 왔다(고재경과 황원실, 2008:113-114). 거버넌스가 모든 분야에 적합한 이론 혹은 제도는 아니지만 해양환경과 같이 다양한 참여자들 간의 협력을 필요로 하는 분야에서는 이러한 접근방식이 유용하다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 지금까지 전반적인 환경에 관한 거버넌스 연구는 이론적·실증적으로 종종 수행되어 온 반면, 해양환경에 관한 거버넌스 연구는 주로 국제적(global) 수준이나 국가 간 또는 지역적(regional) 수준에서 이루어져 왔을 뿐(조동오와 주현희, 2013), 국내의 지방정부(local) 수준에서는 비교적 일천했다. 지방자치제도가 실시된 지 20여 년이 지나는 시점에서, 해양수도를 표방하는 부산광역시의 해양환경 관리능력과 권한, 정책과정에서 정부 외의 행위자의 참여 실태 등을 파악하는 연구가 필요하다고 생각한다. 따라서 해양환경 부문에서 거버넌스를 도입하고 적용하는 단계에서 실질적인 효과를 낼 수 있도록 제도적 개선을 위한 연구가 수행되어야 한다.

거버넌스 이론이 많은 학자들에게 주목을 받아오면서 실제 정책과정에서 거버넌스 체계가 다양한 형태로 도입되고 있다. 거버넌스가 기존의 행정과 가장 명확하게 구분되는 점은 정책과정에서 다양한 참여자를 설정하는 것이다. 초기에는 주로 정부와 시민단체 간의 관계에 중점을 두었다면, 이후에는 시장부문을 포함한 다자간 관계에 중점을 두고 있는데, 이들 각각의 거버넌스에 대한 태도 혹은 인식은 서로 다르게 나타날 것이다. 이 연구는 이 점에 관심을 두고 참여자 간의 인식차이를 파악하고 이를 줄일 수 있는 방안을 논의하고자 한다.

한편 거버넌스는 제도화되어 공식적으로 이루어지기도 하고, 보이지 않는 곳에서 비공식적으로 이뤄지기도 한다. 이 때 공식적·비공식적 혹은 제도적·비제도적 방식에 따라 관련된 이해관계자나 참여자의 거버넌스에 대한 접근성은 차이가 있을 것이다. 이 점에 또한 관심을 두고, 거버넌스의 제도화에 따른

운영실태에 대해 파악하고자 한다.

이와 더불어 정책과정은 크게 정책 결정과정과 집행과정으로 구분할 수 있는데, 거버넌스 시각에서 본다면 정책결정을 위한 협의와 정책집행을 위한 협력으로 구분할 수 있다. 정책의 전 과정에서 거버넌스가 이뤄진다 하더라도 정책 결정행위와 정책집행행위는 구분되고, 이 과정에서 거버넌스의 운영실태는 다르게 나타날 것을 예상할 수 있다. 또한 거버넌스가 지방정부에서 주관하는 공식적 운영과 민간부문 주관 또는 자원봉사 등 비공식적으로 운영되는 경우로 나눌 수 있는데, 이에 따라 거버넌스 운영실태는 다르게 나타날 수 있다. 이 점에도 관심을 두고, 정책의 결정과정과 집행과정에서의 거버넌스 실태와 차이점, 공식적 참여와 비공식적 참여에 대한 운영 실태와 차이점을 파악하고자 한다.

이에 선행하여 거버넌스 개념을 구성하는 영향요인을 선정하여 이들 간의 관계에 대해 살펴보고자 한다. 이들은 앞에서 언급한 참여자 간 인식차이와 접근성과 관련된 각각의 조건 하에서 거버넌스 운영실태를 파악하는 지표가 된다. 또한 이들 변수와 거버넌스의 수준의 인과관계를 분석하여 거버넌스의 영향요인이 무엇인지 파악한다. 이를 토대로 협력적 거버넌스의 운영을 보다 강화할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

이상의 논의를 토대로 연구의 목적을 정리하면, 부산광역시의 바람직한 해양환경 거버넌스 구축방안을 제시하는 것이다. 이를 위한 세부적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 간 인식차이를 분석한다. 둘째, 거버넌스의 접근성과 관련해 제도적 참여, 참여과정, 참여방식 등에 따른 해양환경 거버넌스 운영실태를 분석한다. 셋째, 해양환경 거버넌스 수준에 영향을 미치는 영향요인을 분석한다. 이러한 분석결과를 토대로 부산광역시 해양환경 거버넌스 구축을 위한 시사점 및 개선방안을 도출한다.

이러한 분석 과정은 부산광역시의 해양환경 부문에 있어서 거버넌스 운영실태를 실증적으로 파악하여 현실을 인지하고, 개선방안을 모색하여 앞으로의 정책 방향을 설정한다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

1.2 연구의 범위와 연구방법

1.2.1 연구의 범위

연구의 범위는 크게 이론적 고찰과 정책적 현황, 해양환경 거버넌스의 실증적 분석 등 3개 부분으로 구분할 수 있다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 해양환경 거버넌스에 대한 이론적 고찰을 수행한다. 해양환경 거버넌스에 대한 선행연구가 거의 없기 때문에 먼저 거버넌스의 개념을 명확하게 살펴보고, 지금까지 축적된 거버넌스 연구에 대한 경향을 정리한다. 이를 토대로 해양환경 거버넌스의 개념을 정립하며, 해양환경 분야에서 거버넌스 도입의 필요성을 중심으로 서술한다.

제3장에서는 부산광역시의 해양환경 관리 현황에 대해 살펴본다. 해양환경의 자연적 현황과 함께 현행 해수질 실태를 파악하고, 해양환경과 관련된 현행 법령과 지방자치단체의 권한, 그리고 부산광역시가 시행하고 있는 해양환경 관련 조례에 대해 논의한다. 또한 현재 부산광역시의 공식적 거버넌스로 기능하고 있는 다양한 위원회·협의회·심의회 등에 대해 파악한다. 이는 거버넌스의 제도화와 관련해 의미있는 분석을 위해 필요한 과정이기 때문이다. 한편 해양환경 거버넌스에서 핵심 주체인 참여자에 대해 공공부문과 민간부문의 참여자로 구분해서 수행업무와 함께 함께 살펴본다.

제4장에서는 제2장의 이론적 고찰 부분과 제3장의 현행 해양환경 관리 현황을 토대로 실제 해양환경 거버넌스의 영향요인들을 경험적으로 검증하고자 한다. 즉 기존 연구에서 파악한 거버넌스 영향요인을 측정지표로 조작화해 현재 부산광역시 해양환경 거버넌스에 참여하고 있는 행위자들을 대상으로 설문을 실시한다. 검증내용은 해양환경 거버넌스 영향요인을 파악하고, 이에 대한 참여자 간 인식차이 분석, 제도화나 참여과정 및 참여방식 등 접근성과 관련된 조건 하에서의 거버넌스 현황 분석, 해양환경 거버넌스 종속변수에 대한 영향요인들의 설명력 등이 포함된다. 분석결과를 토대로 해양환경 거버넌스의 핵심적 영향요인들을 중심으로 부산광역시 해양환경 거버넌스의 개선방안을 제안한다.

실증연구를 위한 해양환경 정책 및 설문조사의 공간적 범위는 부산광역시를 대상으로 한다. 조사대상을 부산광역시에 한정한다는 점은 본 연구가 전국범위로 일반화하기에는 한계가 있음을 전제한다. 그럼에도 연구를 수행하는 이유는 다음과 같다. 즉 주제가 해양환경 거버넌스인 만큼 부산광역시가 제1의 해양·항구도시이자 세계 제5위의 무역항으로서 해양환경에 대한 중요도가 높은 지역이라는 점, 지방자치가 실시된 지 20여 년을 지나고 있지만 여전히 해양환경 정책과정상 지방자치단체의 권한이 크지 않기 때문에 지역에 따른 차이점이 크지 않을 것으로 예상되는 점 등으로 인해 연구의 의미가 적지 않을 것으로 보기 때문이다.

제5장에서는 연구 결과의 요약과 정책 제언, 연구 결과가 갖는 한계점과 향후 과제를 언급해 전체 연구결과를 정리한다. 연구전체의 시간적 범위는 2014년 현재 부산광역시의 해양환경 정책과 이 시기의 거버넌스 현황을 보고자 한다. 현 시점에서의 제도와 참여자에 대한 인식 조사이기 때문에 횡단면적 연구이고, 시간적 흐름은 고려되지 않는다. 다만 시민사회의 성숙도나 행정의 민주성, 시민사회의 성장 등 시간이 지날수록 강화될 것으로 예측되는 변수들이 존재하기 때문에 추후 시간의 흐름을 고려해 서로 다른 시점에서의 조사 및 분석 연구가 논의될 필요가 있을 것이다.

조사대상은 공공부문에서 부산광역시 해양농수산물국 해양환경 담당 공무원, 부산지방해양항만청의 해양환경 담당 공무원, 해양경찰서 해양환경 담당 경찰관, 해양환경관리공단의 해양환경업무 협력 담당직원, 부산광역시의회 해양도시소방위원회 소속 의원, 자치구의 해양환경 관련 공무원 등을 설정한다. 민간부문에서는 해양환경 관련 NGO의 실무자 및 자원봉사자 등 시민단체 활동가, 해양환경 산업체, 즉 해양폐기물 처리업체, 해양환경 모니터링서비스업체, 해양폐기물 수거 및 복원업체 등의 종사자, 어촌계 계장과 소속 어민, 학계 및 연구소의 해양환경 관련 전문가, 지역언론의 해양환경 담당 기자 등을 포함하고 있다. 이 때 조사대상자 모두가 해양환경 정책과정에 반드시 참여하는 것은 아니지만 정책과정 내·외부에서 다양한 역할을 한다는 점에서 이해관계자나 행위자를 포함하는 넓은 개념으로서 참여자를 설정하고자 한다. 연구과정과 분석체계를 그림으로 나타내면 Fig. 1.1과 같다.

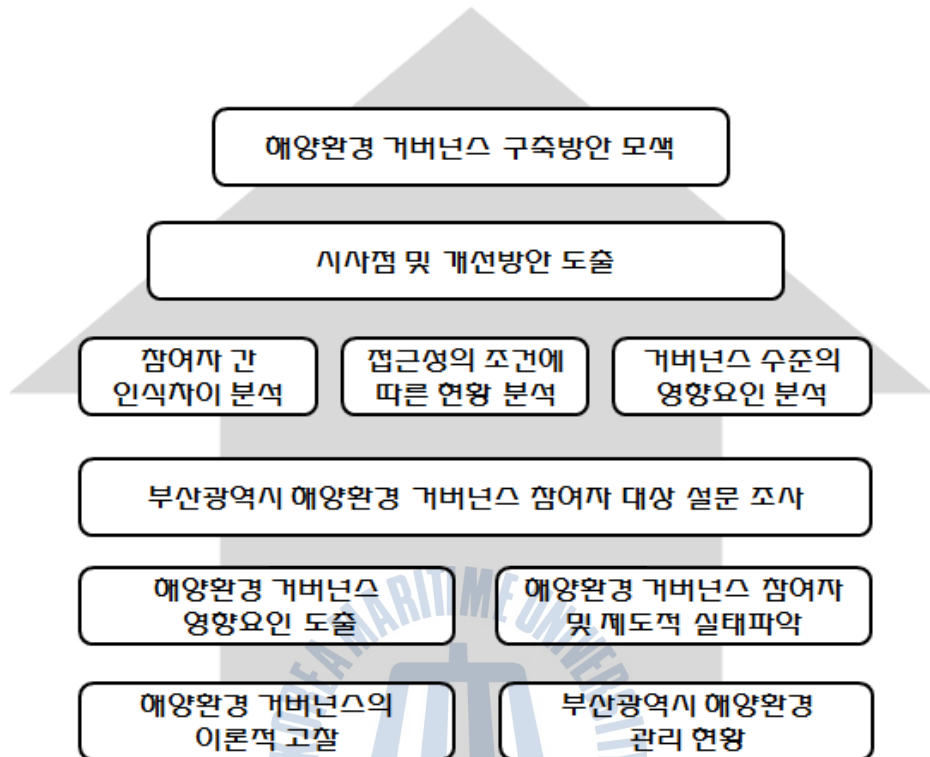


Fig. 1.1 해양환경 거버넌스의 분석 체계

1.2.2 연구의 방법

연구는 문헌연구와 경험적 자료분석 및 통계적 분석방법을 사용한다. 먼저 해양환경과 거버넌스에 대한 연구경향 및 이론적 논의를 위해 선행연구에 대한 문헌연구를 시행한다. 해양환경과 관련해서는 그 특성상 하나의 학문분야에 국한되기 보다는 사회과학과 자연과학을 아우르는 다양한 분야로 접근해야 한다. 이에 학문적 분류보다는 주제별 분류를 통해서 어떠한 연구들이 축적되어 경향을 이루고 있는지 파악한다. 거버넌스와 관련해서는 정부와 NGO의 관계, 로컬 거버넌스, 환경 거버넌스 등으로 분류하여 본 연구의 토대가 되는 연구들을 중

심으로 논의한다. 거버넌스의 연구 흐름은 정부와 NGO의 관계연구에서 출발하여 거버넌스에 대한 이론적 확립을 위한 노력, 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위한 지역적 거버넌스(local governance)의 대두, 각 분야별 거버넌스 도입 등의 순서로 나타난다. 이는 거버넌스를 보다 실효성이 높은 이론·제도·체제로 구축하기 위한 학자들의 노력으로 볼 수 있는데, 이 연구는 비교적 최근의 경향인 분야별 거버넌스 도입과 관련된 범주에 해당된다.

해양환경 거버넌스 조사를 위한 기본 토대로 현행 법령, 조례, 제도, 정책 등의 분석과 함께 여기에 참여하고 있는 행위자들에 대한 파악이 필요하다. 이를 위해 국가법령정보, 국가통계포털, 국가해양환경정보통합시스템 등과 같은 정보 제공 데이터베이스에 접근해 필요한 정보를 탐색한다.

실증적 조사를 위해 기존의 연구들을 토대로 거버넌스의 영향요인들을 파악해 통계분석을 위한 설문지를 구성한다. 앞서 언급했듯이 조사 대상자는 해양환경 거버넌스에 참여하고 있는 공공부문 및 민간부문의 다양한 행위자인데, 지역의 해양환경 정책의 수행 과정에 관련된 참여자가 많기 때문에 이들 간의 거버넌스가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지 살펴보는 것은 의미가 크다고 생각한다. 자료의 분석은 SPSS 19.0 통계 프로그램을 사용하여 수행한다.

먼저 수집된 정보를 대상으로 표본의 특성과 신뢰도 분석, 척도의 타당성 및 기술통계분석 등을 실시하고자 하며, 이를 통해 해양환경 거버넌스 변수의 현황을 파악할 수 있을 것이다. 구체적으로 각 설문 문항에 따른 응답실태, 네트워크의 제도화에 따른 거버넌스 인식 차이, 정책결정 및 집행 과정에서의 거버넌스 인식 차이, 각 변수들에 대한 거버넌스 설명력 등을 파악하기 위해 빈도 분석, t-검정분석, 일원배치분산분석, 상관분석, 다중회귀분석 등의 방식을 사용하고자 한다. 연구의 목적과 검증내용, 그에 대한 분석방법을 간략하게 표로 나타낸 것은 Table 1.1과 같다.

Table 1.1 연구목적과 검증내용

연구목적	가설	검증내용	분석방법
-	-	일반 현황 및 타당성 검증	빈도분석, 신뢰도분석
참여자 간의 인식차이 분석	I	개인적 특성에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이	t검증, F검증
	II	해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 간 인식차이	t검증, F검증
	III	참여자 간 거버넌스 현재수준과 기대수준의 인식비교	χ^2 검증
접근성 조건에 따른 현황 분석	IV	제도적 참여여부에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이	t검증, F검증
	V-1	참여과정 및 참여방식에 대한 참여자 간 인식비교	χ^2 검증
	V-2	참여과정 및 참여방식과 거버넌스 수준과의 인과관계	다중회귀분석
독립변수와 종속변수의 인과관계 분석	VI-1	해양환경 거버넌스 영향요인들의 거버넌스 현재수준에 대한 인과관계	상관분석, 다중회귀분석
	VI-2	해양환경 거버넌스 영향요인들의 거버넌스 기대수준에 대한 인과관계	

제 2 장 해양환경 거버넌스에 대한 이론적 고찰

2.1 거버넌스의 개념과 연구경향

2.1.1 거버넌스의 개념

거버넌스에 대한 용어는 초기에 협치(協治), 공치(共治), 국정관리(國政管理), 국가경영(國家經營), 치리(治理) 등으로 표현되었으나(김석준 등, 2002:15), 그 개념이 명확하게 정립되지 않고, 의미의 전달도 모호했기 때문에 거버넌스라는 단어를 그대로 차용해 쓰게 되었다. 따라서 현재의 거버넌스는 다양한 분야에서 외래어처럼 일반적으로 굳어져서 사용되고 있다. 거버넌스와 관련된 연구의 초기단계에서는 거버넌스 개념의 모호성, 추상성 등의 문제점 때문에 다수의 학자들이 명확한 개념을 정립하기 위해 많은 노력을 해 왔다.

김석준 등(2002:15-47)은 행정학에서 혼란스럽게 쓰여 왔던 거버넌스의 개념을 이론적으로 정리하고 있는데, 한국사회에 적합하게 적용될 수 있는 뉴 거버넌스(new governance)²⁾의 필요성을 언급하면서 거버넌스를 국가, 시장, 시민사회 및 국제 체제와의 관계 틀에 관한 것으로 이해하는 시각에서 접근한다. 즉 국가중심적 거버넌스 이론, 시장중심적 거버넌스 이론, 시민사회중심적 거버넌스 이론이 그것이다. 먼저 국가중심적 거버넌스 이론은 시장 원리를 정부에 도입해 정부를 변화시키면서 동시에 정부가 담당해 오던 공적 역할과 권한 중 일

2) Pierre(2000)는 거버넌스를 사회체제의 '조정(coordination)'과 관련된 것으로 보고, 사회체제 조정과정에서의 정부의 역할과 관련하여 정의하는데, 정부가 주도적인 역할을 하는 '구(舊)거버넌스(old governance)'와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 '신(新)거버넌스(new governance)'로 구분한다(이명석, 2002:323-324). 현재는 'government'의 대치어로서 혹은 더 이상 새롭지 않은 개념이기 때문에 뉴 거버넌스의 의미를 포함하여 'governance'로 단순화시켜 쓰는 듯하다. 따라서 이 연구에서도 수식어 없이 '거버넌스'로 쓰기로 한다.

부를 시민사회로 이전시키려는 특성을 지니는 것이다. 여기에는 신공공관리론(New Public Management: NPM), 기업가적 정부, 좋은 거버넌스(good governance), 신축적 정부모형의 거버넌스, 탈규제적 정부모형 등이 해당된다고 한다. 둘째, 시민사회 중심적 거버넌스는 기존 대리인 체제의 실패와 이를 보완할 수 있는 새로운 대리인으로서의 시민사회(NGO)의 역할을 강조하고 있는데, 이러한 유형에는 사회-사이버네틱 체제, 자기조직적 네트워크, 법인 거버넌스, 참여모형 등이 포함된다. 셋째, 시장중심적 거버넌스는 신자유주의적 정부개혁이라는 흐름 속에서 자연스럽게 등장한 형식으로 여기에는 시장적 정부모형, 최소국가론 등이 해당된다고 한다. 거버넌스의 개념은 협의와 광의로 나눌 수 있는데, 협의의 거버넌스는 국가나 시장 메커니즘과는 별도의 조정양식의 원형으로서 시민사회 중심적 시각에서 “공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호 의존성에 기반해 협력하도록 하는 제도 및 조정형태”로 정의한다. 광의의 거버넌스란 정부 중심의 공공조직과 민간조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정 양식으로 정의하고 있다. 거버넌스는 분석 수준과 차원, 대상 및 주체, 내용 등에 따라 다양한 분류 방식을 나타내는데 이는 새롭고 다양한 거버넌스의 개념에 대한 탐구가 진행되고 있기 때문이라고 한다(김석준 등, 2002:107-109).

이명석(2002:321-338)은 거버넌스 개념의 혼란이 실질적 행정개혁보다는 수사적 목적을 위해 사용될 가능성이 있기 때문에 구체적 개념정의가 필요하다고 지적하면서, 거버넌스의 개념을 최광의, 광의, 협의로 나누고 있다. 먼저 최광의의 시각에서는 거버넌스를 조직, 사회체제 또는 국가전체 등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포함하는 포괄적인 개념으로 파악하는데, 여기에는 Rhodes(2000)가 말하는 기업지배구조, 좋은 거버넌스, 신공공관리론, 신정치경제, 국제적 상호관계, 사회-사이버네틱 체계, 네트워크 등 7가지가 포함된다고 한다. 또한 여기에 Campbell *et al.*(1991)의 거버넌스 유형으로 시장, 네트워크, 계층제, 감시, 협회 등을 꼽고 있다. 광의의 시각에서는 거버넌스를 정부와 관련된 문제 해결 기제로 파악하는 경우인데, 공동의 관심사를 해결하기 위해 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과라고 한다. 즉 거버넌스를 정부기관의 내부운영방식과 행정서비스 전

달방식으로 정의하면서, 신공공관리론과 파트너십 등을 포함하는 개념으로 이해하고 있다. 협의의 개념에서는 거버넌스란 법적·공식적인 통제권 없이 소기의 목적을 달성하고, 구성원·단위 간의 갈등을 해결하는 등의 기능을 수행할 수 있는 능력을 말하며, 가장 중요한 특징은 비공식적이고 유동적인 '네트워크'라는 것인데, 이러한 네트워크는 정부의 명령이 아닌 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것으로 정부와의 공식적 파트너십과는 개념적으로 구분된다고 한다. 또한 그는 다양한 개인들 간의 상호작용을 조정해 사회문제를 해결하는 것을 '사회적 조정'으로 보면서 결국 거버넌스란 공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정기제라고 정의하고 있다.

한승준(2007:97-101)은 거버넌스가 대두하게 된 배경으로 정부의 역할과 위상 축소, 정부 이외 행위자들의 권한 및 참여 증대, 새로운 공공관리의 필요성을 꼽고 있는데, 거버넌스의 개념에 대해서는 적용 범위, 학문 분야 등에 따른 정의의 다양성 때문에 명확한 개념의 정의는 내리지 않고 비교적 그 특징이 명확한 신(新) 거버넌스를 중심으로 개념적 특징만을 정리하고 있다. 그 특징으로는 첫째, 국가의 조정능력에 의존하지 않고 사회는 자체적인 정책형성 및 문제해결 능력이 있다고 가정해 국가와 사회의 관계는 국가 중심에서 사회중심으로 재정립되고, 사회의 문제해결에 있어 더 이상 국가중심이 아닌 다양한 사회주체가 함께 참여하는 공동의 거버넌스 또는 복합조직적 거버넌스의 형태를 지닌다는 것이다. 둘째, 여러 수준의 정부(지방, 지역, 국가), 시민단체, 민간부문 등의 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체계가 발생한다. 셋째, 신(新) 거버넌스에서 참여 주체들 간의 네트워크 관계는 상호영향력을 행사하는 수평적, 비계층적 관계라는 것이다.

유재원과 소순창(2005:41-63)은 여러 학자가 주장하듯이 국정운영의 패러다임이 정부에서 거버넌스로, 즉 계층제에서 네트워크로 변화하고 있는지에 의문을 제기하면서 한국의 현 실태를 논의하고 있다. 즉 한국 지방정부의 정책과정에서는 거버넌스로의 변화를 촉진하는 다양한 환경변화에도 불구하고 여전히 명령과 복종에 입각한 계층제의 속성을 갖고 있다는 것이다. 이들은 거버넌스를 '공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성하여 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결하는 과정'으로 정의한다. 소위 네트워크

등장의 배경요인은 세계화 및 지방화(분권화), 민간화 등으로, 국가의 권한이 이들 요인으로 인해 분산 혹은 제약되면서 정부가 사회문제를 독자적으로 해결하는 것이 어렵게 되었고, 자연스럽게 권한과 자원을 보유한 공·사부문의 다양한 행위자들이 상호 협력해 사회문제를 해결하는 네트워크가 새로운 국정양식으로 부상하게 되었다는 것이다. 정부 패러다임과 거버넌스 패러다임을 비교하면 첫째, 권력의 집중 및 분산여부로서 일방적·엘리트적·계층적 권력구조에서 쌍방적·협력적·교환적 관계로 파악한다. 둘째, 종래에는 국가를 단일 동질체로 인식하고 절대성을 인정하는 데 반해, 거버넌스는 국가를 이질적 집단들의 연합체로 보고 국가권력의 상대성과 가변성을 인정한다는 것이다.

이종원(2003:185-201)의 연구에서는 거버넌스와 관련된 이론 연구 이후 현실에서의 적용 방법론에 대해 논하고 있다. 그는 거버넌스를 '행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식(a new operating mode of governing)'으로 정의하고, 이를 사회과학 방법론의 시각에서 논의하고 있다. 또한 정책혁신과 지방 거버넌스를 연결해 설명하고 있는데, 정책혁신을 위한 성공요인 변수에 시장의 관심과 지지, 전문인력의 확보, 사전 정보 수집, 언론의 적절한 활용 등을 꼽고 있다. 환경빅딜 사례에서도 주민홍보, 시장의 정치적 리더십, 시의회와의 협력관계 구축 등을 꼽고 있다. 이들 요소와 연계되는 개념으로 축적 자본을 꼽고 있으며 이는 곧 사회자본과 연결된다고 지적한다.

라미경(2009:91-107)의 연구에서는 거버넌스 연구가 국내에서 진행된 지 10여년이 넘었음에도 불구하고 그 현실적 가능성과 한계성이 파악되지 못하고 경험적이고 실증적 연구를 결여하고 있다는 비판이 있었다는 전제 하에 관련 연구들을 대상으로 기존 연구 동향을 분석하고 있다. 거버넌스의 배경은 첫째, 국가와 사회 간 경계의 모호화, 둘째, 개방체제로 인한 다양한 행위자들의 정부정책 관여, 셋째, 공공정책 결정의 사회쟁점화, 넷째, 사회쟁점들의 상호의존성, 다섯째, 정부외의 사회적 행위자의 등장 및 인식, 여섯째, 정부와 사회 상호작용의 필요성, 일곱째, 거버넌스의 배열과 기제의 사회수준에 따른 차이 등이 있다. 거버넌스의 개념은 학문영역 및 주제에 따라 다양한 입장에서 정의하고 있는데, 연구자는 김석준 등(2002)의 연구에서와 같이 '공식적 권위 없이도 다양한

행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태'라고 정의한다. 협의의 거버넌스는 '시민사회'에 초점을 두고 있다. 광의의 개념은 정부중심의 공적조직과 사적조직의 경계가 무너지면서 나타나 새로운 상호협력적인 조정양식을 의미하는 것으로 국제사회의 다양한 행위자들이 포함되어 있다. 주로 파트너십을 강조하면서 다양한 행위자들 간의 새로운 협력 형태를 의미한다. 거버넌스의 논의 범위는 국가 간 협력인 세계적 차원, 국가의 범주를 넘어 다양한 행위 주체들 간의 지역적 차원, 개별국가 내에서 전국 규모의 문제해결 수준에 해당하는 국가적 차원, 지방정부와 지역사회에서의 시민참여 및 지역발전을 도모하는 지방적 차원을 들 수 있다고 지적한다.

이렇듯 거버넌스의 개념이 상당히 넓고 이를 보는 시각도 다양하기 때문에 범위를 조금 좁혀서 로컬 거버넌스의 시각에서 접근한 개념에 대해 논의해보고자 한다. 왜냐하면 거버넌스는 정부나 관료제처럼 실제적 제도가 아니기 때문에 지나치게 넓은 측면까지 포함하면 경계가 모호해져서 명확한 정의가 쉽지 않고, 어떠한 시스템의 실체를 파악하기 위해서는 대상적 범위를 좁히는 것이 보다 효율적이기 때문이다. 또한 해양환경이라는 특수한 상황 하에 로컬 거버넌스의 범위에서 접근하는 것이 주민자신의 문제에 직접 참여를 보장할 수 있는 방식이라고 생각하기 때문에 로컬 차원의 개념 정의는 더욱 중요하다고 할 수 있다. 지역주민의 참여를 초점으로 한 로컬 거버넌스의 개념을 정의한 학자들의 견해는 다음과 같다.

먼저 박희봉(2006:3-4)은 Peters & Pierre(1998:231)의 '거버넌스는 정부 밖에 있는 행위자들과 전략적으로 조직 간 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심이 있는 과정', Wamsley & Dudley(1995:12)의 '사회의 모든 주체가 책임을 공유함으로써 공동의 목표를 향해 모든 주체가 노력'할 때 좋은 거버넌스(good governance)가 성립할 수 있다는 주장(Wamsley & Dudley, 1995:27-28) 등을 인용하면서 지역사회 거버넌스를 '정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력'으로 정의하고 있다.

오재일(2004:9-10)의 연구에서는 로컬 거버넌스란 20세기 중엽 이후 강조된 단순한 시민참여라는 개념보다는 급진적이고 적극적인 개념으로서 권력을 주요

수단으로 하는 정부, 이윤추구를 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심축으로 하는 NGO 간의 '관계성'에 중점을 두고, 사회 주요 팩터 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통해 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식을 말한다고 한다.

신희영(2005:2-3)의 연구에서는 민주적 로컬 거버넌스 구성을 위해 정치적 시각에서 논의하고 있다. 거버넌스란 '파편화되고 불확실한 환경에서 집합적으로 정의된 목표를 달성하기 위해 행위자, 사회집단, 제도 등을 조정하는 과정'이라고 정의할 수 있는데(Jessop, 1995; 2003), 이는 복잡하고 호혜적인 상호의존관계를 맺고 있는 독립적인 행위자들의 성찰적 자기조직화(the reflexive self-organization)를 의미한다고 한다. 이러한 자기 조직화는 독립적이고 상호의존적인 행위자들이 상호 이득이 되는 공동 프로젝트를 발전시키고 지속적인 대화와 자원의 공유를 통해 이 과정에서의 모순과 딜레마를 관리하는 것에 기초하고 있다고 한다. 이러한 개념에 비추어 민주적 로컬 거버넌스의 특징은 지방정부가 정책결정과 집행의 책임성을 시민사회 및 기업과의 연결망 구성을 통해 민간부문과 공유하는 것이며, 이를 통해 민주주의를 단단하게 하는 신뢰와 사회적 자본을 구성하는 데에 도움을 준다고 한다. 또한 이해관계자 간의 합리적인 의사소통과 상호학습을 통해 민주주의 이념을 실천하는 이해관계자의 정체성을 구성하는 데 주요기능을 한다고 한다.

김명숙(2005:327-328)은 미국 지역사회 수준의 거버넌스를 연구한 Box(1998: 2-25)의 개념 및 원칙을 원용하고 있는데, 지역사회 거버넌스를 '시민들, 선출직 대표자들, 공공 전문관리들이 지역사회에서 정책을 결정하고 집행하는 광범위한 활동들'로 정의한다. 또한 로컬 거버넌스의 네 가지 원칙으로 의사결정의 규모, 민주성, 책임성, 합리성을 제시하고 있다.

강인호(2005:38-45)는 로컬 거버넌스를 국가 하위 차원에서 이루어지는 거버넌스의 한 유형으로서 주로 지역공동체(community) 수준의 시민참여와 지역발전을 위한 공·사 협력체제와 네트워크 구조를 의미한다고 한다. 그런데 개별 시민과 시민단체, 조직의 연결망(network)에 의해 지지되는 민주적 지방정부는 다원주의 민주정치의 여러 단점을 극복할 수 있으며 중앙정부의 계서적 통치체제보다 더 큰 대표성을 확보함으로써 단순히 거버넌스 이론의 국지적 적용이

상의 의미를 갖고 있다고 한다. 로컬 거버넌스는 지역사회에서의 의사결정 권한의 공유, 지역시민의 자치권과 독립성의 함양 및 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 목표를 가진다. 이러한 목표는 지역 의사결정에 참여할 수 있는 시민역량을 함양함으로써 지역주민이 자신의 지역사회와 미래를 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하고 있다고 한다.

이상의 논의를 토대로 로컬 거버넌스의 개념에서 공통되는 핵심 부분을 간추려 정리하면 '지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통한 협력과 조정을 거쳐 공동의 목표를 달성하는 과정'으로 정의할 수 있다. 학자들의 개념 정리에 비추어 보면 협의의 거버넌스에 가깝다고 할 수 있다. 거버넌스를 광의로 해석하면 지나치게 많은 유사한 개념들을 포함하게 되어 그 실체를 명확하게 파악할 수 없고 수사적 의미에 치우치게 되어 이론과 실제의 괴리는 더욱 커지기 때문에 이러한 정의가 더욱 유용하다고 판단된다. 이러한 거버넌스와 관련된 개념정리를 표로 나타내면 Table 2.1과 같다.

Table 2.1 거버넌스의 개념 정리

연구자	개념	
김석준 등(2002)	협의	공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반해 협력하도록 하는 제도 및 조정형태
	광의	정부 중심의 공공조직과 민간조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정 양식
이명석(2002)	공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정기제	
유재원과 소순창(2005)	공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성해 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결하는 과정	
이종원(2003)	행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식(a new operating mode of governing)	
라미경(2009)	공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태	

로컬 거버 넌스	박희봉 (2006)	정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력
	오재일 (2004)	정부, 기업, NGO간의 관계성을 중점을 두고 이들 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통해 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식
	신희영 (2005)	과편화되고 불확실한 환경에서 집합적으로 정의된 목표를 달성하기 위해 행위자, 사회집단, 제도 등을 조정하는 과정
	김명숙 (2005)	시민들, 선출직 대표자들, 공공 전문관리들이 지역사회에서 정책을 결정하고 집행하는 광범위한 활동들
	강인호 (2005)	지역공동체(community) 수준의 시민참여와 지역발전을 위한 공·사 협력체제와 네트워크 구조

논의 과정을 토대로 도출한 로컬 거버넌스의 정의를 개념적 구성요소로 나타내면 참여자 요인, 제도화 요인, 관계 요인, 목표로 구분할 수 있다. 구체적으로 거버넌스의 주체로서 '다양한 행위자'로 일컬을 수 있는 참여자 요인, 거버넌스에 대한 접근성과 관련해 '공식적·비공식적 참여'와 연관된 제도화 요인, '협력과 조정'과정에 영향을 미치는 참여자 사이의 관계 요인, '공동의 목표 달성'이라는 목표로 나눌 수 있다는 것이다. 이하에서는 이를 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

2.1.1.1 참여자 요인 - 누가 참여하는가?

민주성의 제고 측면에서 접근했을 때 거버넌스의 가장 중요한 구성요소는 참여자이다. 왜냐하면 거버넌스가 전통적 계층제와 가장 차별성을 갖게 되는 특징이 관료의 일방적인 정책과정에서 다양한 행위자들이 참여해 쌍방적인 정책과정으로 전환되는 것이기 때문이다. 일반적으로 로컬 거버넌스의 참여자라 하면 전통적 정책공급자인 지방정부, 규제정책의 대상이거나 지역 경제에 영향을 미치는 지방기업, 지역사회의 공익을 위해 행동하는 시민단체(NGO)의 3자 관계를 나타낸다. 점점 복잡해지는 사회에서 이 3가지 섹터의 참여자가 다양한 이

해관계자의 모든 이익을 대변할 수는 없을 것이다. 또한 로컬 거버넌스의 경우 그 범위가 지역으로 한정되어 있기 때문에 더욱 다양한 분야의 참여자들을 포함할 수 있는 이점이 존재한다. 따라서 이 연구의 로컬 거버넌스에서는 위의 세 가지 부문의 참여자 이외에도 중앙정부의 특별지방행정기관의 관료, 지역사회의 언론기관, 전문가 집단, 이해관계의 지역주민 등을 포함하고자 한다. 시민단체가 포함되어 있음에도 이해관계의 주민이 참여자로서 필요한 이유는 정책과정에서 다양한 참여자 중에서 과연 누가 지역주민의 이익을 대변하는지, 혹은 실제로 이들을 대표하는지에 대한 명확한 결론을 내릴 수 없다고 판단하기 때문이다. 참여자 요인은 거버넌스에 참여하는 다양한 행위자가 가진 능력이나 거버넌스에 대한 태도를 중심으로 나타낼 수 있다.

2.1.1.2 제도화 요인 - 언제, 어디에서 참여하는가?

대부분의 학자들은 거버넌스를 정의함에 있어서 공식적 권위를 반드시 전제하지 않는다. 또한 다양한 행위자들 간의 참여와 협력이 가능한 네트워크나 조정 기제, 운영양식이라면 공식적 제도나 비공식적 제도를 구분하지 않는다. 다양한 행위자의 참여가 있기 위해서는 협력의 수단, 즉 거버넌스의 장(場)이나 참여자들 간의 연결망이 마련되어야 한다. 공식적 협력과정과 비공식적 협력과정 양자 모두 거버넌스에 포함되는 것은 주지의 사실이다. 그러나 이를 구분하지 않고 하나로 본다면 실제 연구 과정에서 의미상의 혼돈을 줄 수 있고, 다양한 참여자가 있을 경우 조정과정에서 핵심적인 영향력을 미치는 집단과 그렇지 않은 집단으로 나뉠 수 있기 때문에 이들을 구분하는 것이 필요하다고 본다. 왜냐하면 지방정부의 정책과정에 있어서 공식적 참여자와 비공식적 참여자가 있는데, 공식적 참여 경로가 주어지는 참여자와 그렇지 않은 참여자 사이에는 거버넌스에 대한 접근성에 차이가 나타날 것이고, 그 결과 거버넌스를 인식하는 수준 또한 다르게 나타날 것이기 때문이다. 즉 협의회나 공청회 등 공식적인 제도적 장치가 있는 거버넌스와 따로 공식적인 제도는 마련되어 있지 않지만 비공식적으로 이뤄지는 거버넌스는 구분해 분석돼야 한다는 것이다. 이 연구에서는 거버넌스 체계에 대한 접근성과 관련된 요소들을 제도화 요인으로 구

분하고자 한다. 공식적인 정책과정에서의 참여자는 지방정부의 관료, 지방의회 의원, 특별지방행정기관의 관료, 전문가 집단 등이 있고, 시민단체, 지방기업, 지역언론, 지역주민 등은 비공식적 참여자로 볼 수 있는데, 경우에 따라서는 중복된 참여자가 있을 수도 있다.

한편 거버넌스 체계에 대한 참여단계를 ‘지역사회의 정책 결정 및 집행’이라는 측면에서 세부적으로 들여다보면, 정책의 결정을 위한 협의체제와 정책의 집행을 위한 협력체제로 나눌 수 있다. 정책의 결정과정에서의 거버넌스 체제와 정책의 집행과정에서의 거버넌스 체제는 접근성이 다르게 나타날 것이고, 이에 따라 행정 외부 차원의 행위자가 참여하는 데에는 일정한 제한이 따를 것으로 보인다. 즉 정책의 각 과정에 따라 참여의 자율성이 다르게 나타날 것으로 보이고, 이러한 차이를 파악하고 이의 연계를 위한 장치의 마련이 필요하다는 것이다. 이 때 시민사회의 성숙도나 주민의 환경의식 등 자유로운 참여에 따른 책임성 및 의무를 담보하는 것 또한 중요하다.

2.1.1.3 관계 요인 - 어떻게 협력하는가?

다양한 행위자들이 공식적·비공식적 경로를 통해 거버넌스 체계에 참여한다 하더라도 긍정적인 협력과 조정이 당연한 결과로 나타나는 것은 아니다. 다양한 행위자들은 각각 정부의 지원을 받거나 받지 않거나 혹은 공공가치를 추구하거나 사적가치를 추구하는 등 그 성격을 달리하고 있다. 따라서 자신이 속한 부문이 아닌 다른 부문의 참여자에 대한 인식 혹은 거버넌스 자체에 대한 태도에 따라서 협력과 조정의 결과는 다르게 나타날 수 있다. 이 개념적 구성요소는 참여자 사이의 관계를 측정할 수 있는 척도로 거버넌스 형성에 영향을 미치는데, 상호 간의 관계를 나타내기 때문에 관계 요인으로 볼 수 있다. 다양한 행위자들의 관계에서 가장 중요한 것은 서로 간의 독립성 및 상호호혜성이라고 할 수 있다. 현실적으로 인력이나 자원은 정부부문이 민간을 압도하고 있기 때문에 참여자들의 완전한 수평적 관계는 기대하기 어렵다. 이를 감안한다 하더라도 자율성이나 독립성, 상호호혜성은 보장되어야 하고 관계 요인은 이러한 속성들을 포함하고 있다. 또한 공동의 목표를 위해 협력이 이뤄지려면 서로에

대한 신뢰는 필수적이다. 신뢰는 다른 참여자에 대한 믿음, 다른 참여자의 능력에 대한 믿음, 다른 참여자의 규범적 행위에 대한 믿음 등이 포함되는 개념으로 사회적 자본과 밀접한 관련이 있다. 서로 간의 신뢰를 구축하기 위해 선결되어야 하는 전제조건은 모든 정보나 절차가 투명하게 공개되는 것이다. 다양한 참여자가 협력하기 위해서는 이들이 가진 정보들이 공유되어야 하는데, 기존의 관행인 비밀주의에서는 서로에 대한 신뢰가 조성되기 힘들고, 따라서 협력 또한 이뤄지기 어렵기 때문이다.

2.1.1.4 거버넌스 목표 - 무엇을 위해 협력하는가?

로컬 거버넌스에 대한 기존 연구들의 개념정의에서 목표는 ‘지역사회의 정책 결정 및 집행’, ‘공적 문제 해결’, ‘공공문제의 해결’ 등으로 나타낼 수 있다. 이를 시기상으로 구분하면 상시와 유사시로 나눌 수 있다. 즉 해결해야 할 공중의제가 없는 경우와 있는 경우로 나눌 수 있다는 것이다. 상시에는 다양한 참여자들의 공동의 이익을 위한 협력 및 이해관계의 조율이 필요하다. 이는 환경보전과 같은 공익을 위한 제도마련과 대상의 규제로 인해 발생할 수 있는 편익과 비용 간의 조율 등이 필요한 시기이다. 또한 유사시에는 해결해야 할 문제에 대한 협의와 각 참여자들의 역량에 따른 대응 조정 등이 필요하다. 가령 해양환경 오염 사고 시에 신속한 대응을 위한 협력과 역할 분담 등을 위한 체계마련이 필요하다는 것이다. 양자를 포함하는 목표로서 ‘공동의 목표달성’을 설정하는데, 이는 기존 정부가 제공하는 정책의 목표 즉 정책을 통해 달성하고자 하는 바람직한 사회상태를 뜻한다고 할 수 있다. 이상의 논의를 표로 나타내면 Table 2.2와 같다.

Table 2.2 로컬 거버넌스의 개념과 구성 요소

구분	내용	
개념	지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통한 협력과 조정을 거쳐 공동의 목표를 달성하는 과정	
참여자 요인	거버넌스에 참여하는 다양한 행위자가 가진 능력이나 거버넌스에 대한 태도	
제도화 요인	공식적 참여	정책의 결정을 위한 협의
	비공식적 참여	정책의 집행을 위한 협력
관계 요인	협력과 조정을 위한 관계 형성의 기준	
목표	공동 목표의 달성	(상시)지역사회 공동의 이익 추구
		(유사시)공공 문제의 해결

2.1.2 거버넌스의 영향요인

거버넌스 연구에서 가장 많은 부분을 차지하는 범주는 거버넌스라는 이론을 실제로 적용함에 있어서 어떠한 요인들이 영향을 미치는지를 파악하고, 보다 나은 거버넌스를 구축하기 위한 요건을 파악하고자 하는 연구들이다. 가장 일반적인 연구방법은 거버넌스의 개념적 구성요소에서 영향요인을 도출한 뒤 이들이 실제로 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하는 방식이다. 행정 일반에서 뿐만 아니라 복지, 환경 등 특정 분야, 혹은 특정 사례와 관련된 다양한 연구에서 거버넌스가 분석틀로 사용돼 왔고, 이들을 토대로 보다 적실성 있는 거버넌스 체제를 만들기 위한 연구들이 수행되었다. 특히 이들 연구는 지방정부 수준, 즉 로컬 거버넌스의 차원에서 다수 이뤄졌다.

먼저 이병수와 김일태(2001:27-41)의 연구에서는 거버넌스의 특징적 요소로서 ‘자율성(autonomy)’, ‘상호의존성(inter dependence)’, ‘협력(cooperation, partnership)과 조정(regulation)’, ‘네트워크(network)’ 등을 들고 있다. ‘자율성’이란 상호 판단과 의사결정에 있어서 독립성과 독자성이 있는가의 문제이다. ‘상호의존성’은 ‘상호성 혹은 호혜성(reciprocity)’과 ‘신뢰(trust)’의 두 가지 차원에서 볼 수 있는데, 먼저 행위자들 간의 관계가 상호적으로 이익이 되는가 혹

은 상대방이 문제해결에 있어 필수적인가에 대한 정도의 문제와 상대 행위자를 문제해결의 동반자로서 자격과 능력을 어느 정도 인정하는가의 문제가 복합된다고 한다. ‘협력과 조정’은 구체적인 문제해결의 수단이자 과정인데 가장 일차적인 방식은 대화라고 한다. 마지막으로 ‘네트워크’는 행위자들의 관계의 지속성과 안정성을 부여한다고 한다.

김형양(2004:29-47)의 연구에서는 부산의 사회복지와 환경 분야에서 거버넌스의 형성수준과 형성에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고 있다. 그는 거버넌스의 구성변수로서 정책과정의 참여, 정부의 참여보장과 정보의 공개, 신뢰와 대화, 네트워크(파트너십), 정부의 NGO에 대한 인정, NGO의 자율성, NGO의 외부역량, NGO의 주민대표성, NGO의 내부역량, 정부의 지원 등을 선정하였다. 분석결과 거버넌스 형성 정도는 여전히 약한 것으로 나타났고, 보다 강화해야 할 구성변수로서 정부의 지원, NGO의 주민대표성, 정부의 NGO에 대한 인식, 정책과정의 참여, NGO의 내부역량 등으로 나타났다. 거버넌스 형성에 영향을 미치는 변수로는 정부의 참여보장, 정보의 공개, 정부의 NGO에 대한 인정, 정부의 NGO에 대한 지원 등이 유의미하게 나타났기 때문에 이러한 변수들에 대한 대안의 모색이 필요하다고 지적한다.

김세훈과 김환철(2007:9-24)의 연구에서는 미군 반환기지의 활용방안에 관한 정책 결정과정을 로컬 거버넌스의 시각에서 분석하고 있다. 그는 로컬 거버넌스 능력을 ‘지방정부가 다양한 이해관계자들을 효과적으로 정책과정 속에 포용하고 시민의 공공선을 추구하는 능력’으로 정의하고, 그와 관련된 구성변수로 참여, 전문성, 자율성, 집단간 신뢰, 정보 공유, 자원 동원 능력, 지역적 영향력을 꼽고 있다. 이들 측정지표는 요인분석 결과 참여관계(시민 참여 보장, 시민단체 참여 보장, 관련자료 공개, 상호신뢰관계, 우호동반자 관계), 내적 능력(자체 활용방안 생산, 자율적 찬반의사, 자체 분석 능력), 외적 능력(자체 여론 형성 능력, 지역 정치 압력 행사)으로 구분되었다. 종속변수는 정책수립 과정의 만족도로 설정해 요인들을 회귀분석한 결과, 영향을 미치고 있는 요인은 시민단체의 내적 능력, 즉 자체적 대안 생산 능력과 자체적 분석 능력, 자율적 찬반의사 표시 능력으로 나타났다고 한다.

김순은(2006:151-189)의 연구에서는 신공공성의 관점에서 도시 거버넌스의 구

축요건을 분석하고 있다. 신공공성은 행정개혁의 측면에서 등장한 신공공관리론이 야기하고 있는 공공성의 훼손 측면을 보완하기 위해 대두된 개념으로 시장원리와 공공성의 새로운 조화를 모색한다는 의미이다. 신공공성의 개념은 시민사회론과 파트너십론의 주장과 밀접하게 관련이 있고, 이들은 도시 거버넌스의 중요한 요건이 된다. 따라서 도시 거버넌스 구축 요건을 분석하기 위해 시민사회론적 요소와 시민사회론 및 파트너십론적 요소를 변수로 도출하고 있다. 즉 시민사회론적 요소에는 시민사회의 성숙정도, 행정 정보공개 수준, 행정의 투명성의 정도, 행정의 민주화 수준, 시민단체의 활동에 대한 만족도를 포함하고, 시민사회론 및 파트너십론적 요소에는 정책과정에 시민참여의 정도, 행정과 시민단체와의 협력정도, 행정과 전문가 집단과의 협력정도를 지표로 사용하고 있다. 다양한 정책 행위자들 간의 인식차이에 대한 조사 결과, 전체적으로 시민사회 성숙도에 대한 평가는 비판적이었지만 연구 대상자 간 인식차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 자치구보다는 광역시가, 하위직 공무원보다는 고위직 공무원이, NGO 활동가보다는 다른 연구대상자가 시민사회론과 파트너십론적 요소에 대해 긍정적으로 응답했다. 또한 분석결과 지방정부의 수준에 따라 인식의 차이가 다르게 나타나 지방정부에서 도시 거버넌스 구축에 적극적으로 나서야 한다고 지적한다. 그리고 공무원 집단이 다른 집단에 비해 보수화되어 있기 때문에 도시 거버넌스 구축에서 이들의 역할변화가 필요함을 시사하고 있다.

심용보와 이호창(2010:129-150)의 연구에서는 지역노사정민협의회를 대상으로 지역 거버넌스의 활성화 요인에 대해 분석하고 있다. 거버넌스에 대한 관심은 다양한 정책분야에서 나타나고 있는데, 고용 및 노동 분야에서도 예외가 아니다. 특히 정책의 직접적 이해당사자인 노사의 참여와 협력이 지역 거버넌스 구축의 핵심요건이라고 할 수 있다. 여기에서는 정책과정에서의 참여자를 공공부문의 지자체와 민간부문의 지역노조 및 사용자단체로 나누어 분석하고 있다. 지역 거버넌스에 영향을 미치는 변수로 참여지원요인(지자체 단체장의 적극성, 참여지원규정/시설/인력, 지자체의 예산지원, 지자체의 정책참여 교육실시), 참여역량요인(노조의 참여의지, 지역경제단체의 참여의지, 노조의 지역대표성, 지역경제단체의 지역 대표성), 참여운영요인(노사정 간의 책임관계 명확성, 이슈의 검토시간 충분보장, 지자체의 적절한 정보제공, 노사정 간의 동등한 권한부여,

노사정 간의 차이 이해, 노사정 간의 동반자 의식, 참여평가요인(노사에 감사 권한 부여, 지자체의 사후적 정책평가)을 도출했고, 종속변수는 지역 거버넌스의 활성화 정도로 설정했다. 분석결과 지역 노사정협의회의 활성화 정도에 영향을 미치는 변수는 노사의 참여역량요인을 제외하고는 평균이하로 나타났고, 노조는 노사의 참여역량요인을 제외한 모든 요인에 대해 비판적 평가를 내리고 있었다. 회귀분석결과 네 가지 요인 모두 지역노사정 활성화에 정(+)의 관계를 나타냈고, 기여정도는 참여평가요인, 참여운영요인, 참여지원요인, 참여역량요인의 순서로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 모든 참여자의 적극적 관심과 실질적 노력 제고, 특히 지자체의 노력 촉구, 노사의 역량 제고의 중요성 환기, 지역 거버넌스에 대한 내외부의 엄격한 평가 체계 구축 등을 제안하고 있다.

박희봉과 김명환(2000:175-196)의 연구에서는 지역사회(기초자치단체)에서 사회자본과 거버넌스 능력, 시민사회의 능력 등의 관계를 실증적으로 분석하고 있다. 사회자본이란 사람들이 협동한다면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정하에 상호 간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크인데, 이것이 지역사회 거버넌스를 구축하고 지역사회 문제를 해결하기 위한 시민의 능력을 제고시키는 것과 직접적 관련이 있다고 한다. 분석을 위해 도출된 변수는 지역(도시, 농촌), 시민교육, 지역사회 리더십, 지역사회 규범, 신뢰, 네트워크로서의 지역사회 의사소통 채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부 역할, 지역사회 능력, 행정 대응성 등이었다. 분석결과 지역사회 활동을 뒷받침하고 시민사회의 건전성을 결정할 사회적 하부구조로서 사회자본이 협력적 지역사회 거버넌스 형성에 밀접한 관련이 있다는 것이 확인되었고, 아이디어 및 정보를 수집·공유·교환하는 메커니즘으로 의사전달 채널이 직접 또는 간접적인 방법으로 협력적 지역사회 거버넌스를 결정하는 중요한 요인임이 밝혀졌다. 또한 지역사회 구성원의 협동적 노력을 이끌어낼 수 있는 상호작용, 자발주의, 무차별, 상호존중 등과 같은 지역사회 규범을 양산할 필요성이 있다고 지적했다.

이숙중 등(2007:591-608)의 연구에서도 사회자본이 거버넌스 형성에 어떤 영향을 미치고 있는지를 논의하고 있다. 먼저 정부와 시민단체의 사회자본을 측정했고, 공무원과 시민단체의 사회자본 정도와 거버넌스 간의 관계분석을 시도했다. 정부와 시민단체에 대한 사회자본 측정 결과, 전반적으로 일반국민의 사

회 및 기관에 대한 신뢰가 실질적으로 정책에 관여하는 정부나 시민단체보다 낮게 나타났고, 특히 공공기관에 대해서는 불신을 드러내고 있었다. 정책참여자의 경우 중앙정부에 대해 공무원보다는 시민단체의 신뢰가 낮게 나타났고, 양자는 서로의 기관에 대해 낮은 신뢰를 나타냈다. 정부와 시민단체 간 거버넌스는 일반적 상호작용 측면과 정책과정 측면으로 구분해 측정했다. 일반적 상호작용에서의 측정지표는 업무협조 요구 시 빠른 반응성, 업무수행을 위한 합의에 도달하는 경우 관련 문제에 대한 충분한 전문성과 역량, 의견대립의 조정능력, 공공문제 해결 시 서로를 동반자로 인정, 업무협조 요구 시 적극적인 참여 노력, 업무의 예측가능성, 업무관련 충분한 의사소통을 꼽고 있다. 정책과정상의 협력 부분에서는 전문성, 조정능력, 공정성, 대응성, 시민참여, 신뢰 등을 측정지표로 삼고 있다. 분석결과 정부와 시민단체의 사회자본이 정부-시민단체의 일반적 상호작용에서 뿐만 아니라 정책과정상 협력정도에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 정부와 시민단체간의 상호협력을 통해 문제해결역량을 증대시키고, 정책과정에서 전문성, 공정성, 대응성 등의 확보를 통해 정부정책에 대한 신뢰를 제고시키기 위해 정부와 시민단체의 사회자본 형성 및 축진이 중요한 의미를 가진다고 지적했다.

초의수(2007:265-290)의 연구에서는 지역의 사회복지협의체와 관련한 네트워크 영향요인에 대해 논의하고 있다. 사회복지 분야의 주요 쟁점은 사회복지의 지방화로서 그 핵심인 지역사회복지협의체가 운영되고 있다. 지역사회복지협의체란 지역주민들의 복지욕구와 복지문제를 체계적으로 파악하고, 관련 주체들의 복지역량을 검토하며, 이에 기초해 지역사회복지계획을 수립하되 다양한 의견을 수렴하고, 상호 협의해 운영하는 민주적이면서도 효율적인 지역사회 내 거버넌스 기구로 정의된다. 네트워크는 관계의 연결 관계를 의미하는 용어로 많은 공공행정의 연구나 사회 연구에서 직·간접적으로 중요한 영향을 미친 사회분석의 도구이다. 최근에는 네트워크 자체를 조직 거버넌스의 한 유형으로 인식하고 적용하는 연구도 늘어나고 있다. 지역사회복지협의체의 네트워크 운영(종속변수: 네트워크 효과)에 있어서 영향 요인을 꼽으면 첫째, 목적 및 기대요인으로 지역사회복지협의체의 목적, 기능, 복지발전기대에 대한 인식 둘째, 구성에 대한 인식요인으로 구성방식, 실무분과 구성여부, 위원들의 대표성 및

자질 등 셋째, 협의체 활동요인으로 협의체의 활동방식, 회의개최정도, 의사소통의 방식 등을 포함하고 있다. 종속변수에 대한 측정지표의 요인분석 결과 세 가지 속성으로 집단화되었는데, 첫 번째 요인으로 구조화 네트워크 효과차원에서 쌍방참여, 대표성 인정, 동등권한, 동반자 인식, 입장차이 극복, 회의장소, 회의 운영 등이 모였고, 두 번째 요인은 역할 네트워크 효과차원에서 이해보호, 중재기능, 갈등해소, 조정기능, 모니터링, 정보지식 활용, 체계적 지식이 포함되었다. 세 번째 요인인 관리 네트워크 효과에는 행정지원, 재정지원, 적정 회의 회수, 적정 회의 시간이 포함되었다. 분석결과 구조화 네트워크 측면에서는 의사소통, 민관협력의 운영방식, 계획의 지역특성 반영정도가 유의미한 변수로 나타났다. 역할 네트워크 효과에서는 성별, 교육정도, 소속협의체, 협의체의 복지발전 기여, 위원의 자질 강조, 의사소통, 민관협력의 운영방식 등이 유의미한 변수로 나타났다. 관리 네트워크 효과의 측면에서는 민관협력과 의사소통이 유의한 변수로 나타났다. 이를 토대로 협의체의 핵심적 역할에 대한 홍보 정책 토의 제안, 관 주도방식 보다는 민관협력 주도방식으로 전환, 원만한 의사소통의 중요성 제고, 각 주체 간 의사소통의 원만함, 수평적 민주적 운영의 중요성 제고, 협의체의 전문성 강화 등을 제안하고 있다.

장은경 등(2011:1-19)의 연구는 로컬 관광거버넌스 형성 요소의 중요도를 분석하고 있다. 지역사회 기반형 관광은 다양한 이해관계자, 즉 주민과 지방정부 및 주민과 주민 간의 갈등문제로 지역공동체를 파괴하는 부정적 결과를 초래하는 사례도 나타나기 때문에 이를 해결하기 위한 지역 거버넌스가 중요한 개념으로 나타난다고 한다. 관광 거버넌스란 거버넌스의 한 유형으로 보통 로컬 거버넌스 차원에서 논의 대상이 되는데, 로컬 관광 거버넌스는 지역적 범위에서 관광이라는 특정 주제에 관련된 제 현상과 문제들을 해결하고자 하는 집행 시스템이자 협치 체계이다. 지역 관광발전을 위한 협력기체로서 로컬 관광 거버넌스의 구성요소를 2계층으로 나누어 선별하고 있는데 먼저, 계층 I로는 참여성, 파트너십, 제도화를 꼽고 있고, 계층 II로서 참여성에는 자발성, 역량 및 전문성, 공동체 의식, 파트너십에는 신뢰성, 민주성, 투명성, 제도화에는 역할성, 규범성, 독립성을 포함하고 있다. 중도지역의 이해관계자를 대상으로 한 조사 및 분석결과 계층 I의 구성요소 중에서는 참여성, 파트너십, 제도화의 순으로

인식되었다. 계층Ⅱ의 중요도에서는 참여성에서 공동체의식, 자발성, 역량, 전문성의 순서로, 파트너십에서는 신뢰성, 투명성, 민주성의 순서로, 제도화에서는 역할성, 규범성, 독립성의 순서로 분석됐다. 즉 참여주체들의 공동체의식이 지역 관광 거버넌스 구축에 가장 중요한 구성요소로 나타났고, 참여주체들의 자발성과 역량 및 전문성, 파트너십을 위한 신뢰성, 제도화에서의 역할성 확보 등이 뒤를 잇고 있다. 계층별 중요도에 대한 집단별 인식차이를 분석한 결과 계층Ⅰ에 대해서는 외부 전문가와 지역주민 전문가 모두 참여성을 가장 중요한 것으로 파악하고 있다. 그러나 계층Ⅱ에 대해서는 인식 차이를 보이고 있는데 가령, 외부 전문가 집단은 자발성을 가장 중요한 요소로, 지역주민 전문가는 공동체 의식을 가장 중요한 요소로 보고 있다. 이를 토대로 지역 공동체의식을 공고히 할 주민의 의사소통 기제 마련, 이해관계자의 역량 제고를 위한 교육 프로그램 개발 및 전문 교육기관 운영, 이해관계자들 간의 신뢰성 제고를 위한 정책과정의 투명성 확보를 제안하였다.

한편 해양 분야에서의 거버넌스와 관련한 연구들도 찾아볼 수 있는데, 이들 또한 거버넌스 형성 또는 구축을 위한 요건과 관련한 것이다. 먼저 우양호(2010)의 연구에서는 지방정부의 해양행정 분야에 있어서도 거버넌스 모형이 개혁의 방향으로 제시될 필요가 있다고 하면서, 해양 거버넌스(ocean governance) 구축을 위한 요건을 논의하고 있다. 해양 거버넌스란 “항만과 수산문제의 해결을 위하여 지방정부가 다른 이해관계자와 동반자 관계에 근거하여 실천하는 공·사 간의 구분 없는 상호작용의 행위유형”으로 정의되는데, 현재의 거버넌스 구축을 판단하는 요인으로 참여, 협력이나 조정, 공동의 의사결정을 꼽고 있다. 지방정부의 해양행정은 크게 항만행정과 수산행정의 범주로 구분할 수 있는데, 각 분야에서 발생하는 문제와 성격이 다르기 때문에 이해관계자 역시 다르게 나타난다. 선정된 이해관계자들을 대상으로 해양 거버넌스의 요소인 참여, 협력, 공동의사결정에 관한 행위자를 제시하고, 이들을 순위서열 척도를 통해 측정된 결과 먼저, 항만 분야에서는 정부부문의 행위자가 상위 5위를 모두 차지하여, 거버넌스의 축이 정부 쪽으로 치우쳐 있었다. 수산 분야에서는 어촌계가 시청과 해양경찰에 이어 3위로 나타났으나, 대체로 정부 행위자가 비정부 행위자에 비해 높은 순위로 나타났다. 결국 부산시 해양행정에 있어

참여, 협력, 공동의사결정의 비중은 대부분 정부나 정부관계자인 행위자들이 주축을 이루고 있어 거버넌스 구축 수준은 미약한 것으로 볼 수 있었다. 이를 토대로 지방정부 최고관리자와 관료, 의회의 관심 제고, 해양 거버넌스 확산을 위한 기본 제도 및 시스템 재정비, 실질적인 문제해결형 파트너십 형성 노력, 해양문제에 대한 담론과 토론문화 성숙화 등의 대안을 제시하고 있다.

이러한 논의의 연장선에 우양호와 강윤호(2012:233-243)의 연구가 있다. 여기에서는 해양을 배제 불가능성 및 경합성을 가진 공유자원으로 보고, 그 성격상 공유재의 비극이 만연하기 쉽기 때문에 자원의 효율적 배분을 위해서는 이용자 간 접촉과 갈등현상을 해결하기 위한 관련자들의 다양한 이해관계조정이 필요하다고 하면서 해양 거버넌스의 필요성을 역설했다. 이 때 거버넌스 형성의 원인을 네 가지 차원에서 나누고 있는데, 여기에는 정부 차원, 기업 차원, 시민사회 차원, 환경 차원이 있다. 각각의 형성 원인들을 알아보면, 정부 차원에서는 정부조직의 풍토, 관료의 전문성과 재량, 부서장의 우호성, 시장의 관심도를 선택하고 있다. 기업 차원에서는 기업의 규모, 기업의 상황, 경영진의 관심을 꼽고 있으며, 시민 차원에서는 NGO의 신뢰성, NGO의 민주성, NGO의 재정건전성, NGO의 전문성을 설정하고 있다. 이들을 둘러싼 환경 차원에서는 의회로 대변되는 지역정치의 관심도와 지역언론의 관심도를 들고 있다. 분석결과 종속 변수인 해양 거버넌스 형성수준은 보통 미만으로 나타나 낮은 수준이었고, 독립변수들 중에서 영향을 많이 미치는 형성원인으로는 정부 차원에서 부서장(중간관리자)의 우호성, 시민 차원에서 NGO의 전문성, 기업 차원에서 경영진의 관심도의 순서로 중요도가 높은 변수로 나타났다. 시장(최고관리자)의 관심도 및 NGO의 신뢰성 또한 중요 변수로 나타났다. 이를 토대로 거버넌스 활성화를 위한 대안으로 부산시 차원에서 중간관리자의 태도 변화에의 주목 및 요구, 기업 차원에서의 경영진의 참여인식 변화, 시민 차원에서의 해양 NGO의 역량 제고를 제시하고 있다.

고재경과 황원실(2008:113-140)의 연구에서는 환경 거버넌스를 실증적으로 분석하는 것을 넘어서 거버넌스를 평가할 수 있는 지표들을 개발하고자 했다. 연구자들은 환경문제의 불확실성과 복잡성, 오염의 광역성, 불가역적 특성이 다른 영역보다 주체 간, 영역 간 통합적이고 종합적인 접근을 필요로 하기 때문에

거버넌스의 적용이 상대적으로 활발하게 이뤄졌다고 한다. 이렇듯 거버넌스의 양적 확대와 더불어 그 효과성과 책임성이 주목되면서 거버넌스 평가에 대한 관심이 높아졌다는 것이다. 환경 거버넌스의 유형은 첫째, 환경문제 해결을 위한 전통적인 정책수단의 변화라는 관점과 둘째, 환경문제와 관련된 갈등 해결을 위한 합의형성 과정 또는 기제 셋째, 거버넌스를 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로 접근하는 방식 등으로 구분할 수 있다고 한다. 환경 거버넌스란 지역의 환경문제 해결 혹은 지속가능한 발전이라는 궁극적 목표를 달성하기 위한 수단으로서, 정부부문과 비정부부문의 다양한 이해당사자가 수평적인 참여와 협력을 통해 지역의 환경문제를 공동으로 해결해 나가는 네트워크로 정의하고, 앞의 세 유형을 포함한다. 평가지표로는 첫째, 지역사회 역량, 즉 사회적 자본으로, 여기에는 신뢰, 네트워크, 환경규범이 포함된다. 둘째, 지방정부의 환경행정 역량, 즉 제도적 자본은 크게 리더십, 자원, 제도로 나뉜다. 셋째, 시민사회와 지방정부의 상호작용 측면에서 참여, 정보에 대한 접근성, 역량 배양으로 구성된다. 분석결과 평가지표의 우선순위는 시민사회와 지방정부의 상호작용, 사회적 자본, 지방정부의 환경행정 역량의 순서로 나타났고, 사회적 자본의 하위지표는 신뢰, 네트워크, 환경규범의 순서로 나타났다. 지방정부의 환경행정 역량 부문에서는 리더십, 자원, 제도의 순서로 나타났으며, 시민사회와 지방정부의 상호작용 부문은 참여, 역량배양, 정보에 대한 접근성의 순서로 나타났다. 결론적으로 지방정부의 환경 거버넌스를 평가할 때 정성지표와 정량지표를 적절하게 분배해 평가체계를 마련하고 있다. 다만, 이는 거버넌스 성과에 대한 지표가 아니라 역량강화를 위한 과정적 평가의 특성을 반영한 것이었다.

상기 연구들에서 선정해 검증하고 있는 거버넌스 영향요인들은 연구마다 사용하는 어휘나 차원이 다르기도 하지만, 의미상 혹은 맥락적으로 그 뜻이 통하는 것들이 중복돼 활용되고 있다. 이에 의미가 유사한 영향요인에 대해 선행연구에서 활용된 예를 중심으로 논의하고자 한다. 첫째, 상호성과 관련해 이숙종 등(2007)의 연구에서는 정부와 시민단체의 상호작용에 주목해 이를 다양한 측정지표로 구성해 변수로 활용하고 있다. 초의수(2007)의 연구에서는 상호성의 의미를 갖는 대표성 인정, 동등한 권한, 동반자 인식 등의 측정지표를 구조화

네트워크 효과변수로 구분해 논의하고 있다. 심용보와 이호창(2010)의 연구에서도 참여자 간 동반자 의식이나 차이의 이해, 동등한 권한 등 상호성과 일맥상 통하는 변수들을 활용하고 있다. 이병수와 김일태(2001)의 연구에서는 상호의존성(inter dependence)을 하나의 변수로 보고 이를 ‘상호성 혹은 호혜성(reciprocity)’과 ‘신뢰(trust)’의 두 가지 차원에서 논의하고 있는데, 상호성과 집단 간의 신뢰를 독립된 변수로 활용하는 선행연구들이 다수이기 때문에 이를 따르기로 한다.

둘째, 신뢰성과 관련해 박희봉과 김명환(2000)은 지역사회의 다른 구성원에 대한 신뢰 및 지방정부에 대한 신뢰도를 지표로 활용해 지역사회의 거버넌스를 구성하는 요인으로 보고 있다. 김형양(2004)의 연구에서도 담당부서와 시민단체 간의 신뢰도와 대화 즉 의사소통을 하나의 변수로 활용하고 있으며, 김세훈과 김환철(2007)의 연구에서도 집단 간 신뢰 즉 상호신뢰 정도와 의사교환 정도, 우호적 관계형성 등을 측정하고 있다. 이 외에도 이숙종 등(2007)의 연구에서도 정부정책에 대한 신뢰를, 장은경 등(2011)의 연구에서도 파트너십 차원에서 신뢰성을 각각 변수로 활용하고 있다. 특히 고재경과 황원실(2008)의 연구에서는 사회적 자본을 하나의 변수로 설정하면서 신뢰를 네트워크 및 환경규범과 함께 사회적 자본을 구성하는 척도로 설정하고 있다. 이렇듯 다수의 연구에서 다자간의 신뢰성은 거버넌스를 구성하는 중요한 요인으로 설정되고 있다.

셋째, 선행연구자들이 거버넌스의 필요요건으로 꼽는 것이 정보의 공개와 관련된 변수이다. 박희봉과 김명환(2000)의 연구에서는 지역사회 거버넌스 구조에서 지방정부의 역할 중의 하나로 정보의 제공량을 나타내고 있다. 이병수와 김일태(2001)는 신뢰에 대한 척도의 하나로 상대가 제공하는 정보의 신뢰성을 활용하고 있으며, 김형양(2004)의 연구에서도 담당부서의 정보공개 정도를 사용하고 있다. 김순은(2006)은 시민사회론적 요소의 하나로 정보공개와 투명성을 꼽고 있으며, 고재경과 황원실(2008)은 정보에 대한 접근성을 상위변수로, 정보공개 기제와 정보공개 수준을 하위변수로 꼽고 있다. 심용보와 이호창(2010) 또한 지자체의 정보공개의 적절성을 변수로 삼고 있으며, 장은경 등(2011)의 경우 파트너십의 하위변수로 투명성을 언급하고 있다. 정책과정에 참여하고 협력하기 위해서는 불공평하게 배분된 정보를 공유해야 한다는 전제조건이 충족돼야 하

기 때문에 정보의 공개 및 절차의 예측성 등을 포함해 투명성 변수로 분류할 수 있다. 언급한 변수들은 정책과정에서 다양한 행위자들이 참여하면서 이뤄지는 관계 속에서 발견되는 것이다. 따라서 이들을 거버넌스의 개념적 구성요소 중에서 관계 요인으로 분류할 수 있다.

다음의 변수들은 실제로 거버넌스 체계에 대한 접근성의 조건과 관련되기 때문에 이를 구분해 살펴본다. 첫째, 거버넌스 체제가 다른 이론과 구분되는 가장 큰 특징인 참여와 관련된 변수들이 다양하게 활용되고 있다. 김형양(2004)의 연구에서는 토론회나 청문회 및 위원회에 대한 정책과정의 참여정도와 정부의 참여보장 정도를 변수로 활용하고 있으며, 특히 참여보장과 정보의 공개가 의미 있는 변수로 나타나고 있다. 김순은(2006)의 연구에서도 거버넌스 사회를 구성하는 파트너십론적 요소로 정책과정에 시민참여의 정도를 꼽고 있으며, 김세훈과 김환철(2007)의 연구에서도 정책과정에서 시민 및 시민단체의 참여를 구분해 변수를 구성하고 있다. 이숙중 등(2007)은 정책과정상 시민단체와의 협력효과를 나타내는 측정지표로 정책과정에의 시민참여 증대를 활용하고 있으며, 초의수(2007)가 말하는 지역사회복지협의체의 쌍방참여, 장은경 등(2011)이 말하는 참여성 등도 이에 해당한다. 특히 고재경과 황원실(2008)의 연구에서는 시민사회와 지방정부의 상호작용의 일환으로 참여를 설정하면서 참여의 기제, 과정, 효과성으로 나누어 보다 구체적으로 측정하고 있다.

둘째, 거버넌스의 실제 적용단계에서는 참여자들이 만나서 협력의 장(場)을 이루는 네트워크가 과정적 측면에서 상당히 중요하게 작용한다. 네트워크를 변수로 활용하는 연구자들은 네트워크를 의사소통의 매개체로 보는 경우와 이를 포함해 사회 전체적 연계망으로 보는 경우로 나눌 수 있다. 박희봉과 김명환(2000)은 네트워크를 의사소통 채널, 즉 협력의 메커니즘으로 보면서 참여자가 실제로 만날 수 있는 모임이나 장(場)이 마련되어 있는지를 보고 있다. 이병수와 김일태(2001)의 연구에서도 네트워크의 상설화와 위상을 척도로 사용함으로써 네트워크를 참여자가 협력을 논할 수 있는 기제의 의미로 사용하고 있다. 김형양(2004)의 연구에서는 네트워크를 정부 및 시민단체 양자 간의 파트너십으로 보고, 민간단체의 업무수탁의 경험 및 공동생산의 경험으로 측정하여 의사소통 채널이나 협력 기제보다는 협력에 대한 경험의 의미로 사용하고 있다.

초의수(2007)는 네트워크를 단순한 의사소통 채널 이상의 개념으로 보고 종속 변수를 네트워크 효과로 측정함으로써 거버넌스의 실제 분석틀의 의미로 네트워크를 사용하고 있음을 알 수 있다. 고재경과 황원실(2008)의 연구에서도 네트워크는 협력 메커니즘보다는 사회적 자본을 구성하는 하위변수로서 정책적·사회적 연계망을 뜻한다고 한다. 이 연구에서는 의미의 혼란을 막고, 협력과 조정 등 다른 변수와의 배타성을 확보하기 위해 전자의 의미로 사용하고자 한다.

셋째, 거버넌스 연구에서 다양한 참여자들 사이의 관계에서 결과적으로 중요하게 언급되는 요인은 협력과 조정이다. 박희봉과 김명환(2000)은 지역사회 거버넌스를 측정하기 위해 다자간 협력정도, 갈등해결을 위한 협력 노력, 공동목표 달성을 위한 협력정도를 활용함으로써 협력 및 조정과 거버넌스의 직접적 관련성을 설정하고 있다. 이병수와 김일태(2001)는 거버넌스의 영향요인으로 상호의존성, 네트워크와 함께 협력과 조정을 선정하고 있으며, 이를 측정하기 위해 협력사업의 경험, 대화와 조정의 필요성, 협력과 조정을 위한 갈등해결 의지 등을 활용하고 있다. 김순은(2006)의 연구에서는 시민사회론 및 파트너십론적 요소로서 참여와 함께 행정과 시민단체 및 행정과 전문가 집단 간의 협력정도를 꼽음으로써 거버넌스에 영향을 미치는 하위변수로 활용하고 있다. 우양호(2010)의 연구에서도 거버넌스를 구성하는 변수로 참여 및 공동의 의사결정과 함께 협력과 조정을 꼽고 있으며, 우양호와 강윤희(2012)의 연구에서는 이들을 해양 거버넌스 수준을 측정하는 지표로 활용하고 있다. 이러한 선행연구에 비추어 협력과 조정 또한 거버넌스를 구성하는 핵심변수임을 알 수 있다. 이들은 거버넌스가 형성되는 조건과 관련하여 제도화 요인으로 분류할 수 있다.

다음으로는 거버넌스 체제가 효과적으로 정착하기 위해서는 정책과정에 참여하는 다양한 행위자의 역량이 중요하게 작용한다. 이에 기존 연구자들도 참여자들의 역량에 관한 변수들을 활용하고 있는데, 특히 거버넌스를 받아들이는 정부의 역량과 거버넌스에 새롭게 참여하는 시민단체의 역량을 중심으로 논의되어 왔다. 여기에 시장부문을 대표하는 기업의 역량과 이들 세 부문을 제외한 지역적 역량을 포함할 수 있다. 먼저 정부 역량의 측면에서 김형양(2004)은 정부의 NGO에 대한 인정과 행정·재정적 지원을 변수로 활용함으로써 정부역량을 의미하는 변수들을 설정하고 있다. 초의수(2007)는 관리네트워크 효과의 측

면에서 행정·재정 지원 등을 측정함으로써 정부의 역량과 연관된 변수를 활용하고 있다. 고재경과 황원실(2008)은 가장 상위 변수로서 지방정부의 환경행정 역량을 선정하면서 이를 자원 및 제도 부분으로 구분하고 있는데, 특히 자원 부분을 리더십이나 인력의 비중 및 전문성, 예산 등으로 측정하고 있다. 심용보와 이호창(2010)은 참여지원요인으로서 자치단체장의 적극성, 참여지원제도, 지원예산, 참여교육 등을 논의하고 있는데, 이들 변수는 정부의 역량과 일맥상통한다. 우양호와 강운호(2012)의 연구에서는 변수들을 참여자의 차원으로 구분하고 있다. 정부역량은 정부 차원의 변수와 관련이 깊은데, 이는 정부조직의 풍토, 관료의 전문성과 재량, 부서장의 우호성, 시장의 관심도 등으로 구성되었다.

둘째, 기업은 거버넌스 연구에서 상대적으로 주목을 덜 받아왔다. 왜냐하면 거버넌스가 대의 민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로 시민사회의 폭발적 성장과 맞물려 정부와 시민사회 양자 간의 관계에 집중됐기 때문이다. 또한 정부와 기업 간의 협력은 한국사회에서 정경유착 등 부정적인 인식을 주는 측면이 있었기 때문에 시민사회에 비해 이 부문을 소홀히 대했던 것이다. 그러나 해양환경 분야에서 규제의 대상이자 집행의 대행기관으로서 기업은 거버넌스의 한 축이 될 수 있기 때문에 이들의 역량도 해양환경 거버넌스 구조에서 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 기업의 역량과 관련해서는 우양호와 강운호(2012)의 연구에서 해양산업체를 대상으로 한 기업 차원의 변수들을 꼽을 수 있는데, 여기에는 기업의 규모, 재무 등의 상황, 경영진의 관심 등이 포함되어 있다.

셋째, 거버넌스 구조에서 참여하는 시민단체의 역량 또한 중요하게 다뤄져 왔다. 김형양(2004)의 연구에서는 정부와 NGO의 관계에서 중요한 요인으로 NGO의 자율성, 외부적·내부적 역량, 주민대표성 등을 꼽고 있다. 김세훈과 김환철(2007)의 연구에서도 시민단체의 전문성, 자율성, 자원 동원 능력, 지역적 영향력 등을 변수로 활용했다. 요인분석 결과 전문성은 내적능력으로, 자원동원이나 지역 영향력은 외적능력으로 각각 분류되었는데, 내적능력, 즉 시민단체의 전문성이 거버넌스에 의미있는 영향을 미치는 변수로 나타났다. 우양호와 강운호(2012)의 연구에서도 시민 차원의 변수들을 설정하고 있는데, NGO의 신뢰성, 민주성, 재정건전성, 전문성 등을 측정지표로 활용하고 있다.

넷째, 해양환경 거버넌스에서는 정부, 기업, 시민단체 이외에도 다양한 지역

사회의 구성원의 참여를 설정하고 있는데, 이들을 종합적으로 지역사회 역량으로 구분 할 수 있다. 박희봉과 김명환(2000)은 시민교육 여부나 지역사회의 리더십, 규범, 능력 등을 지역사회 거버넌스를 결정짓는 요인으로 파악함으로써 의미상 지역사회 전체가 가진 역량을 활용하고 있다. 김순은(2006)의 연구에서는 시민사회론적 요소로 시민사회의 성숙도, 행정의 민주화 수준 등에 대한 측정지표를 활용함으로써 지역사회의 역량에 따른 거버넌스의 변화를 설정하고 있다. 고재경과 황원실(2008)은 사회적 자본의 한 축으로 환경규범을 설정하고 있는데, 환경규범의 준수나 환경실천 등은 시민의식과 관련된 변수로서 지역사회 역량과 관련이 있고, 역량 배양의 측면에서 시민대상의 교육 및 평가 등을 포함함으로써 지역사회의 역량이 환경 거버넌스와 관련이 있음을 가정하고 있다. 장은경 등(2011)은 공동체 의식이나 민주성, 규범성 등을 지표로 활용함으로써 지역사회 역량과 관련되어 있고, 우양호와 강운호(2012)는 정부, 기업, 시민단체를 제외한 부분을 환경으로 설정해 환경 차원에서 지역정치나 지역언론의 관심도를 측정하고 있다. 이들은 거버넌스 구성요소 중 참여자 요인으로 분류할 수 있다.

마지막으로 앞에서 지적한 요인들이 종국적으로 영향을 미치는 거버넌스에 대한 종속변수를 파악하고자 한다. 거버넌스를 측정하기 위해 연구자들은 거버넌스 자체를 활용하기도 하고, 다른 조작적 정의를 통해 측정하기도 한다. 심용보와 이호창(2010)은 지역 거버넌스의 활성화 정도를 종속변수로 파악하고 있고, 우양호와 강운호(2012)는 종속변수인 해양 거버넌스 형성 수준을 측정하기 위해 정책에 대한 참여, 협력, 공동의사결정의 정도를 측정하고 있다.

언급한 변수들을 거버넌스의 개념적 구성요소로 간략하게 환언하면, 정부 역량, 기업 역량, 시민단체 역량, 지역사회 역량을 참여자 요인으로 묶을 수 있다. 참여, 네트워크, 협력과 조정은 제도화 요인으로 분류할 수 있고, 상호성, 신뢰성, 투명성은 관계 요인으로 분류할 수 있다. 마지막으로 거버넌스의 목표와 관련된 종속변수는 거버넌스의 활성화 정도 또는 형성 수준의 의미로 나타낼 수 있다. 이러한 변수들의 구체적인 조작적 정의는 제4장에서 다시 논의하기로 한다. 해양환경 거버넌스의 변수와 관련된 선행연구를 표로 나타내면 Table 2.3과 같다.

Table 2.3 해양환경 거버넌스의 변수와 선행연구

구분	변수	연구자	구분	변수	연구자
관계요인	상호성	이병수와 김일태(2001) 이숙중 등(2007) 초의수(2007) 심용보와 이호창(2010)	참여자요인	정부 역량	김형양(2004) 초의수(2007) 고재경과 황원실(2008) 심용보와 이호창(2010) 우양호와 강운호(2012)
	신뢰성	박희봉과 김명환(2000) 김형양(2004) 김세훈과 김환철(2007) 이숙중 등(2007) 고재경과 황원실(2008) 장은경 등(2011)		기업 역량	우양호와 강운호(2012)
	투명성	박희봉과 김명환(2000) 이병수와 김일태(2001) 김형양(2004) 김순은(2006) 고재경과 황원실(2008) 심용보와 이호창(2010) 장은경 등(2011)		시민단체 역량	김형양(2004) 김세훈과 김환철(2007) 우양호와 강운호(2012)
제도화요인	참여	김형양(2004) 김순은(2006) 김세훈과 김환철(2007) 이숙중 등(2007) 초의수(2007) 고재경과 황원실(2008) 심용보와 이호창(2010) 우양호와 강운호(2012)	중속변수	지역사회 역량	박희봉과 김명환(2000) 김순은(2006) 고재경과 황원실(2008) 장은경 등(2011) 우양호와 강운호(2012)
	네트워크	박희봉과 김명환(2000) 이병수와 김일태(2001) 김형양(2004) 초의수(2007) 고재경과 황원실(2008)		거버넌스 활성화 정도	심용보와 이호창(2010)
	협력과 조정	박희봉과 김명환(2000) 이병수와 김일태(2001) 김순은(2006) 우양호(2010) 우양호와 강운호(2012)		해양 거버넌스 형성 수준	우양호와 강운호(2012)

2.2 해양환경 거버넌스의 개념

2.2.1 해양환경 분야에서 거버넌스의 필요성

화석연료의 고갈로 인한 자원민족주의의 대두, 기후변화 및 지구온난화에 대한 대응의 필요성, 해양과학기술의 발전 등의 결과, 인류는 상대적으로 저개발된 해양으로 시각을 돌리고 있다. 이러한 해양에의 접근성 증가, 개발욕구 등은 해양환경에 있어서는 또 다른 위협으로 다가오고 있다. 이미 국제사회에서는 앞으로의 위협을 감지하고, 런던협약에 이은 런던의정서의 발효 등 다양한 국제협력을 통해 이러한 위협에 대응하고 있다. 지역사회에서는 이러한 국제사회의 압력, 그에 따른 중앙정부의 압박과 함께 지방기업의 저항, 지역어민들의 불응, 지역시민단체와의 갈등 등이 복잡한 형태로 나타난다. 지방정부는 이렇듯 다양한 이해관계자와 공익주창자 등 정책과정에서 관련된 행위자들의 의견을 조율하고, 지속가능한 발전을 위한 정책을 마련하고 집행할 의무를 진다. 그런데 과거 권위적인 상의하달식 정책은 많은 정부실패를 야기했기 때문에 민주화 이후의 정책은 절차적 합리성, 과정적 정당성을 확보해야 한다. 이러한 시각에서 해양환경 분야에 있어서 거버넌스의 도입이 필요하다는 것이다.

최근에는 거버넌스에 관한 이견이 제시되고 있는데, 국가와 민간 부문의 영향력 면에서 같은 수준을 유지하기 어렵기 때문에 계층적 조직이 네트워크로 전환되는 경우는 현실적으로 쉽지 않다는 것이다. 특히 미국에서 협력사업의 경험은 독립성을 지녔던 NGO들이 정부의 감시를 받으면서 정부에 귀속되어 오히려 계층제가 확대되는 결과로 나타나기도 했다(이종수, 2012:141-142). 우리나라의 경우 민과 관이 파트너로서 협력해 본 경험이 없기 때문에 거버넌스가 주로 규범적이고 당위적인 역할들을 강조해 왔으며, 행정영역과 시민사회영역에서 동상이몽적인 접근을 취하고 있다고 한다(정규호, 2007a:138-139). 그럼에도 불구하고 환경 분야는 정책결정과정을 지나 집행과정에서야 비로소 공중의제가 됨으로써 정책대상자 및 시민사회단체의 불응에 부딪히는 경우가 많았다. 이 경우 집행지연 등으로 인해 천문학적 비용을 수반하게 되는데, 이러한 경험에

비추어 환경 분야에 있어서 거버넌스의 도입은 여전히 필요하다고 판단된다. 다만 선행연구에서 발견되었던 거버넌스 실패를 방지하기 위해 제도적인 정비가 지속적으로 이뤄져야 할 것이다.

특히 우리나라 해양은 육지의 4.5배로 해안선의 길이는 11,550km(육지부 6,230km, 도서부 5,320km)에 이르고 지형, 해조류, 안개 등 지역 특성에 따른 장해요인이 있기 때문에 중앙정부 단독의 대응체계 구축은 현실적으로 어렵다. 따라서 해양오염 사건이나 사고 발생 시에 지역의 해역에 정통한 어민이나 방제업체 등 민간의 자발적인 참여를 통한 협력체계를 강화한다면 방제인력이나 장비 등 예산을 절감하고, 광대한 해역에 대한 신속한 대응이 가능하게 될 것이다. 즉 중앙정부의 역할이 미치지 못하는 사각지대에서 발생할 수 있는 정부실패를 보완하기 위한 수단으로 지역의 민관협력의 방식인 로컬 거버넌스가 반드시 필요하다고 판단된다.

지방자치제도가 실시된 지 20여 년을 맞이하고 있다. 해양환경 관리에 있어서 지방정부의 권한은 한계가 있다. 이를 보다 분권화하기 위해 또는 분권화의 전제조건으로서 자치역량을 강화하고자 하는 연구들(최성두 등, 2008; 김상구, 2010)이 수행되었다. 지방자치제도가 지역의 환경정책을 강화시키는지 약화시키는지에 대한 논의는 차치한다 하더라도³⁾, 해양환경 관리에 있어서 지방의 권한을 강화해야 하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 상시에 해양을 직접적으로 이용하는 당사자들이 해양환경보호에 대한 높은 인식을 갖고 이용하도록 관리하고, 둘째, 사고 시에는 민관의 경계 없이 신속하게 투입하여 이에 대처하고 확산을 막는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 기능은 지역주민과 가까이에서 정책을 수립 및 집행하는 지방정부가 담당하는 것이 옳다고 판단된다. 해양환경이 오염되거나 파괴되었을 때, 지역의 이해관계자나 지역주민, 관련 행위자들이 가장 많은 피해를 입기 때문에 그들 자신의 문제를 해결하기 위한 기제로서 해양환경 거버넌스가 기능해야 한다.

그런데 현행 해양환경정책의 경우 광역지방자치단체나 기초지방자치단체 외

3) 윤영채(2003:268)는 지방자치가 환경행정에 미치는 영향을 논의하면서, 지방자치가 실시된 이후 많은 지방자치단체가 지역경제개발에 중점을 두기 때문에 지역환경 보전에 미흡한 것은 사실이지만, 21세기에는 각급 지방자치단체가 모든 업무에서 환경을 우선적으로 고려하는 행정을 펼쳐야 한다고 지적한다.

에도 지방해양항만청, 해양환경관리공단, 해양경찰청(서)⁴⁾ 등 다양한 참여자가 설정되어 있고, 공식적 참여자 외에도 민간의 환경단체나 환경산업과 관련된 기업들, 지역주민 등 비공식 참여자들도 다수 관련되어 있기 때문에 해양환경을 다루는 데 있어서 이들 간의 참여와 협력 등이 수반되어야 함은 자명한 사실이다. 특히 해양이라는 특수성 때문에 언급된 참여자들 이외에도 과학기술 전문가들의 학술적 근거 및 의견 또한 중요하게 작용할 수 있다. 즉 해양환경의 정책과정은 이해관계자의 역학관계 이외에도 과학기술적 근거까지 필요한 분야로, 복잡성을 지니고 있기 때문에 정책의 전 과정에서 참여자 간 네트워크를 통한 협력, 즉 거버넌스가 반드시 필요하다. 이러한 인식은 환경정책 수단 선정의 대원칙 중 하나인 협력의 원칙에도 부합한다.

이렇듯 해양환경 분야에서 거버넌스 방식이 필요하다는 인식 하에 이의 성공적인 도입을 위해서는 기존의 연구들을 파악하고 이를 보완하는 연구가 지속적으로 수행되어야 한다. 해양환경 거버넌스와 관련하여 수행된 연구들은 다음과 같다. 먼저 특정 해역의 관리나 정책변화에 대한 대표적 사례연구(이홍재, 2006; 이해경, 2012; 송병주와 김창수, 2001), 이해관계자의 참여나 협력과 관련된 연구(조동오, 2003; 이지선, 2009; 김영환, 2007; 유영 등, 2012) 등이 수행되었다. 이해경(2012:153-173)은 시화호 간척개발사업과 환경관리정책의 변화에서 시화호를 둘러싼 환경정책을 알아보고, 이 정책이 변화하게 된 과정을 설명하고 있다. 시화호 간척개발사업이 심각한 환경오염을 야기하자 정책관계자들이 정책의 실패를 인정하고, 정책의 변화를 도출하는 모습을 기술하고 있는데, 이러한 일련의 과정들이 서로 영향을 주고받으면서 정책이 변화하는 과정을 설명하고 있다. 이를 토대로 정책입안 시 해양생태계의 변화된 결과 및 영향을 사전에 예측해 향후 대응책 마련이 중요함을 시사하고 있다.

송병주와 김창수(2001:157-183)의 연구에서는 마산만의 수질개선정책사례를 중심으로 목표와 수단의 인과성을 분석하고 있는데, 토지이용계획, 수질환경기초시설의 확충, 배출규제, 연안정화수단이라는 네 가지 정책수단을 이용해 수질

4) 2014년 11월 「정부조직법」 개정으로 ‘해양경찰청’이 국민안전처 ‘해양경비안전본부’로 개편되었다. 이 연구의 핵심부분인 설문조사가 2014년 8월부터 9월까지 실시되었기 때문에 해양경찰청(서) 부분은 개편 전의 현황으로 조사·연구되었다. 따라서 이 연구의 해양경찰청 관련 내용은 ‘해양경비안전본부’ 대신에 기존의 해양경찰청(서)으로 기술하기로 한다.

개선이라는 정책목표에 의미 있는 효과를 나타내었는지 분석하고 있다. 분석 결과 수단의 적합성이 높은 것으로 나타났으며, 이를 토대로 더욱 발전된 정책 수단들을 제안하고 있다.

또한 해양환경에 대한 후속연구로서 송병주와 김창수(2003:225-246)의 연구는 해양환경오염에 영향을 미치는 원인변수로 크게 제도의 문제점, 정책주체와 정책대상 집단의 상호작용의 문제점, 해양환경오염 문제 해결의 협력자이자 감시자인 시민단체와 언론의 관심과 활동의 미흡 등으로 선정해, 이들을 합리적 신제도주의적 관점에서 분석했다. 분석결과 제도 선택의 시간적 적절성, 해양부서에의 권한의 강화, 협력과 규제의 조화 및 이해관계자의 참여 등을 통해 해양환경오염을 줄일 수 있다고 제안하고 있다.

뒤이어 마산만을 대상으로 한 해양환경보전정책의 집행요인에 대한 연구로서 김창수(2004:267-290)의 연구가 있다. 그는 결과변수로 해양환경정책의 효과를 설정하고, 영향요인으로 정책내용의 인과성, 정책결정과정의 요인, 중간매개집단의 정책대응방식, 해양환경단체와 언론, 환경사건을 들고 있다. 분석결과 정책수단과 결과의 인과성, 해양수산부와 환경부의 정책결정, 마산시 및 마산지방해양수산청의 집행능력과 의지, 지역 언론과 환경단체의 활동, 해수욕장 폐쇄와 같은 환경사건 등이 결과에 영향을 미치는 것으로 나타났으므로 해양환경의 지속적 쾌적성을 유지하기 위해 이러한 결과를 활용해야 함을 시사하고 있다.

이러한 연구결과들은 해양오염 원인의 복잡성 때문에 실질적 인과관계 파악이 어렵고, 자연과학적 근거를 바탕으로 정책을 수립해야 하는 해양환경정책 분야에 있어서 정책수단의 적절성이 명확하지 않을 때 수단의 적절성을 확인하고 실효성을 높이는 방향으로 대안을 제시하고 있다. 또한 언급한 연구들에서 직·간접적으로 나타나는 공통점은 해양환경정책의 효과성에 영향을 미치는 변수 혹은 정책을 변화시키는 변수로 중앙정부 및 지방정부, 지방특별행정기관, 해양환경단체 및 지역언론 등 다양한 참여자 및 이해관계자들이 설정되어 있다는 것이다. 환경정책은 대외적 파급력이 큰 정책이기 때문에 관련 참여자의 협력 없이는 정책의 성공을 담보하기 어려운 측면이 있다. 따라서 해양환경정책에 있어서 다양한 참여자와 그들 간의 협력이 중요하다는 것이다.

같은 맥락에서 참여와 협력을 주제로 한 기존 연구들도 다수 존재한다. 해양환경·안전 분야의 민간부문의 역할에 대해 한국과 미국의 동향에 대해 파악한 조동오(2003:40-50)의 연구, 마산만 특별관리해역 민관산학협의회의 사례를 통해 해양환경관리의 참여와 협력의 중요성을 지적한 이지선(2009:60-77)의 연구, 해양폐기물 투기 감축 성과에 대한 내용과 이 과정에서 다양한 이해관계자의 참여 및 협력의 중요성을 강조하고 있는 김영환(2007:202-209)의 연구, 해양방제 활동에 있어서 녹색 서포터즈 실천운동 사례를 근거로 해양환경보호에 있어서 국민의 적극적 참여가 더욱 좋은 성과를 나타내고 있다는 결과를 입증한 유영 등(2012:233-236)의 연구가 이에 해당된다. 이러한 연구들은 해양환경정책의 수립 및 집행에 있어서 다양한 이해관계자들과 시민의 자발적 참여와 다양한 섹터 간의 협력이 정책목표를 달성하고 정책의 성공을 담보할 수 있다는 사실을 재확인했다는 측면에서 의미있는 성과이다.

결론적으로 해양환경 정책과정에서 참여와 협력을 동반하는 것이 보다 효과적이고, 따라서 해양환경 분야에 있어서 거버넌스 시각의 연구와 도입의 중요성은 필수적이라고 할 수 있다. 지금까지 다양한 분야에서 거버넌스 연구가 이뤄져 오고 있지만, 해양환경과 관련해서는 해양산업을 중심으로 한 해양 거버넌스 연구(우양호, 2010; 우양호와 강운호, 2012), 또는 환경일반적인 관점에서의 환경 거버넌스와 관련된 연구(배태영과 이재호, 2001; 정규호, 2007b; 고재경과 황원실, 2008; 이미홍, 2003; 이태종 등, 2001; 하정봉, 2008), 환경 거버넌스로서 지방의제21과 관련된 연구(문경주 등, 2005; 김규환, 2003; 윤경준, 2003) 정도만이 논의되었다. 해외에서는 비교적 최근 네덜란드 수변공간에 관한 연구(Leeuwen & Tatenhove, 2010)나 프랑스의 유역관리에 대한 연구(Thomson, 2009), 와덴해와 관련된 거버넌스(Toonen, 2009) 등이 논의되었는데, 국내에서는 지역사회를 대상으로 하는 해양환경 거버넌스 연구가 거의 없는 실정이다. 즉 거버넌스 연구는 어느 정도 수준에 이르렀지만 이에 대한 도입이 꼭 필요한 분야라 판단되는 해양환경 분야에서는 여전히 그 적용이 미비한 수준이기 때문에 해양환경 거버넌스에 대한 연구가 수행될 필요가 있다.

2.2.2 해양환경 거버넌스 개념 및 구성요소

앞에서 논의한대로 로컬 거버넌스의 개념을 다시한번 정리하면, “지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통한 협력과 조정을 거쳐 공동의 목표를 달성하는 과정”으로 정의할 수 있다. 해양환경 거버넌스란 그러한 협력의 대상이 해양환경과 관련된 공공의 이익 추구하고 공동문제의 해결이라 할 수 있다. 즉 거버넌스의 공동의 목표가 해양환경의 보전으로 치환되는 것이다.

먼저 목표와 관련된 구성요소의 측면을 살펴보면, 거버넌스의 상시목표는 지역사회 공동의 이익 추구하고, 큰 사건이나 문제의 발생 시에는 공동의 문제 해결이라는 점을 지적했다. 해양환경 분야에서 본다면 전자의 경우에는 공공의 이익 즉 다양한 사익과 공익이 조화되는 관점에서 지속가능한 이용개발 및 보호의 의미를 담고 있다고 할 수 있다. 해양환경, 특히 연안의 경우 지역주민의 삶과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 이용하지 않을 수 없는 것이 현실이다. 그렇기에 해양의 이용으로 얻을 수 있는 개인의 편익과 해양환경이 보호되었을 때 분산되는 공공의 이익 간에 조화가 필요한 분야이다. 따라서 이러한 분산된 가치를 함축적으로 포용하고 있는 ‘지속가능한 이용 및 개발’이 목표라고 할 수 있다. 후자의 경우 큰 해양오염사고나 사건이 발생했을 때, 그 문제 해결을 목표로 설정하고, 이의 수단인 협의체제로서 거버넌스를 적용하는 것이다. 유류 오염사고나 적조 등 해양을 필드로 하는 사건·사고가 끊임없이 일어남에도 불구하고 이에 대응하기 위한 책임기관은 분산되어 있다. 따라서 책임권한의 분산 등으로 일어날 수 있는 문제점을 극복하기 위한 방안으로 거버넌스를 선택할 수 있는 것이다.

지역에서의 큰 사건·사고가 발생한 경우에 총책임기관은 지방자치단체에 두고, 중앙정부기관은 후방지원을 하는 것이 효율적인 형태라고 할 수 있다. 해양에 대한 재난대응의 경우 골든타임을 놓치지 않기 위해서 현장과 가장 가까운 지방자치단체와 지역의 전문기관의 역할이 중요하며 미국과 일본 역시 재난대응의 1차적 책임을 지방자치단체로 규정하고 있다(류상일, 2014:14). 그런데 우리나라의 경우 중앙행정기관이 책임기관이 되어 수많은 결재 라인을 거치기 때문에 신속한 대응이 가장 중요함에도 불구하고 조치가 가장 필요한 시간을 놓

처버리는 경우가 왕왕 있어왔다. 또한 위기에 대한 대응 시에 민과 관이 가진 인프라를 적절히 활용해 이용하는 것이 중요한데, 협력체계가 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 적절한 협조가 이뤄지지 않고 있다. 일각에서는 “관피아”라 불리는 정경유착 및 정부관료 포획 등의 폐해마저 나타나는 것이다. 이러한 문제를 보다 효율적으로 해결하기 위한 수단으로서 거버넌스 체계가 활용되어야 한다.

다음으로 참여자 요인으로서 다양한 행위자를 설정할 수 있다. 해양환경과 관련된 정책과정에서 과연 누가 참여할 것인가의 문제에서 일반적인 거버넌스의 참여자인 세 부문의 행위자를 설정한다. 즉 제1섹터인 정부 부문, 제2섹터인 시장 부문, 그리고 제3섹터로서 시민사회 부문이다. 먼저 전통적인 정책결정자이자 정책공급자인 정부 부문의 행위자이다. 이들은 공적 참여자로서 지방정부, 지방의회 의원, 특별지방행정기관 등이 있다. 로컬 거버넌스 수준에서 지방정부는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 있으며, 구체적으로 해양환경업무를 담당하고 있는 관료를 특정할 수 있다. 지방의회 의원의 경우 해양환경업무를 주관하는 상임위원회의 소속의원을 특정할 수 있다. 특별지방행정기관에서도 마찬가지로 중앙정부 산하의 지방청에서 해양환경업무를 담당하고 있는 중앙공무원을 포함할 수 있다. 또한 해양오염 방제업무를 담당하고 있는 해양경찰청의 경찰관과 해양환경관리공단의 담당자가 포함될 수 있다.

두 번째 참여자는 시장부문의 지방기업을 들 수 있다. 해양환경과 관련한 지방기업에는 해양 배출과 관련하여 폐기물 해양배출업체를 들 수 있다. 대부분의 환경정책은 규제정책인데, 규제정책의 대상자로서 거버넌스에 포함될 여지가 있는 집단이라 할 수 있다. 또한 관련 지방기업 중에서는 해양환경산업을 담당하고 있는 업체가 있을 것이다. 민간위탁의 형태로 해양쓰레기 수거 등의 사업을 수행하고 있는 업체나 해양환경 오염과 관련된 기술을 개발하는 업체들이 포함될 수 있다. 이들 또한 해양환경 거버넌스에서 시장부문의 행위자로 특정할 수 있다. 제3섹터의 시민사회 부문에서는 지역의 해양환경단체들이 포함되며, 일반 지역주민들과 함께 해양환경을 대상으로 이해관계가 있는 어촌계 구성원들이나 일반어민 등을 포함할 수 있다. 그 외에도 과학적 정책결정 및 집행 평가의 준거를 제공하는 학계의 전문가 집단도 포함될 수 있다.

이렇듯 다양한 참여자가 나타나기 때문에 해양환경 거버넌스의 과정에서 행위자들은 과연 누구의 이익을 대변하는가의 문제가 대두될 수 있다. 또한 해양환경 보호라는 공익을 누가 대변하는가의 문제도 발생할 수 있다. 즉 참여자의 대표성에 대한 논란의 여지와 다양한 가치관들의 상충문제가 나타날 수 있는 것이다. 이러한 문제의 해결을 위한 고민은 시민 모두가 참여할 수 없는 대의민주주의 하에서 항상 논의되어야 할 숙제이다.

해양환경 거버넌스의 제도화 요인은 공식적·비공식적 참여를 통한 협력과 조정을 일컫는다. 먼저 하드웨어적 시스템으로서 공식적·비공식적 제도의 유무를 구분할 수 있다. 다시 말하면, 네트워크가 제도화되어 있는 경우와 그렇지 않을 경우로 나뉠 수 있다는 것이다. 거버넌스 이론이 행정개혁 수단으로 주목 받아오면서, 정부 나름대로 다양한 참여자를 정책과정에 포함할 수 있는 위원회나 협의회, 심의회를 구성해 정부와 비정부 부문 간의 경계를 낮추는 제도적 노력을 해 왔다. 정책과정에서 공식적 제도에 위촉된 참여자들이 이러한 시스템을 통해 정책과정에 참여해 온 것이다. 반면에 공식적 제도에 포함되지 않음에도 외부에서 끊임없이 영향력을 행사하는 참여자도 있을 수 있다. 거버넌스의 개념에서는 공식적이거나 비공식적인 제도의 구분을 하지 않기 때문에 이를 모두 거버넌스의 한 형태로 볼 수 있지만, 양자의 입장에서 거버넌스를 받아들이는 수준은 다르게 나타날 것으로 보인다. 왜냐하면 정책과정에 참여하기 위해서는 정책이나 제도에 다가갈 수 있는 접근성이 충족되어야 하는데, 각 참여자마다 이 접근성의 정도가 다르게 나타나기 때문이다. 이러한 사고의 연장선에서 본다면 공식적 제도가 있는 거버넌스와 공식적 제도 없이 이뤄지는 거버넌스 사이에는 협의와 협력의 정도 및 수준에서 차이가 발생하게 될 것이고, 이는 자연스럽게 다층적 거버넌스가 파생되는 결과로 나타날 것으로 생각된다. 소프트웨어적 시스템으로서의 협력과 조정을 이룰 수 있다. 협력과 조정을 정책의 과정적 측면과 연계해 보면 정책결정을 위한 협의와 정책집행을 위한 협력으로 나눌 수 있다. 정책결정을 위한 의견의 교환수준과 정책집행을 위한 협동수준은 다르게 나타날 수 있기 때문에 이를 구분하는 것이다.

마지막으로 해양환경 거버넌스의 관계 요인은 일반적으로 거버넌스 체계에 참여하여 상호작용하는 다양한 행위자들 간의 관계를 형성하고, 이를 측정하는

기준이 되는 것으로 서로에 대한 상호성이나 신뢰 및 투명성 등을 포함한다.

언급한 목표와 참여자 요인, 제도화 요인 및 관계 요인 등은 형식상 구분했지만 거버넌스의 개념적 구성요소로 내용상 유기적으로 연관되어 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 어느 하나라도 충족하지 못하면 거버넌스를 구성하지 못하기 때문이다.

이러한 논의를 토대로 해양환경 거버넌스를 “지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통해 해양환경의 지속가능한 이용과 개발 및 위기 대응을 위해 협력·조정하는 과정”이라고 정의하고자 한다. 해양환경 거버넌스는 거버넌스 개념의 범위상 협의의 거버넌스이고, 지역상 로컬 거버넌스에 해당하며, 주제로는 환경 거버넌스, 소위 그린(Green) 거버넌스의 일종으로 분류할 수 있다.



제 3 장 부산광역시의 해양환경 현황 및 관리실태

3.1 부산광역시의 해양환경 현황

3.1.1 부산광역시 관할 해양의 지정학적 범위

해양은 물리적 경계가 모호하기 때문에 해양환경을 관리하는 데 있어서 지정학적 범위를 구분하는 것은 실질적으로 큰 의미가 없고, 상시에나 유사시에나 해양환경보호라는 대원칙 하에 각 지방자치단체의 협력적 관리가 중요하다. 그럼에도 행정적 관할과 책임소재의 명확성, 구획을 통한 수질 검사, 해역특성별 관리 등의 편의성을 위해 구획을 정하고 있다. Fig. 3.1에서 볼 수 있듯이⁵⁾ 부산광역시는 기장연안과 부산연안, 낙동강하구 동쪽 일부지역까지 포함해 관리하고 있다.



Fig. 3.1 부산광역시 관할 해양의 범위

5) 해양수산연구정보포털(<http://portal.nfrdi.re.kr>, 검색일: 2014.07.10)

숫자로 표시된 부분은 해양환경관리법 제9조(해양환경측정망)에 근거하여 국가해양환경측정망의 조사정점을 나타낸 것이다. 남해안의 특성상 복잡한 리아스식 해안으로 반폐쇄해역이 많고, 낙동강 하구에서의 오염물질 유입이 쉬운 지형으로 오염에 취약한 지역이라 할 수 있다. 더구나 부산항은 세계 5대 항만의 하나로 초대형 유조선 및 컨테이너선, 크루즈선 등의 여객선이 드나드는 해역으로 해양환경 및 안전에 대한 대비가 중요한 지역임을 알 수 있다.

3.1.2 부산광역시의 해양환경 현황

부산광역시에서 관리하고 있는 연안의 오염은 육지에서 유입되는 생활하수가 주된 오염원이며, 2010년도 기준 1일 하수처리량은 1,480,000^m이다. 12개 하수처리장의 총 처리용량은 1일 최대 1,923,000^m이며, 하수도 보급률은 99.1%이다. 바다 부영양화의 주요물질인 질소와 인의 완전제거가 이루어지지 않는 상태로 연안해역에 유입되고 있어 해역수질에 주요 영향을 주는 실정이다.⁶⁾ 구체적으로 해양환경의 현황을 알아보기 위해 해역수질의 기준에 대하여 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 해역별 수질기준은 환경정책기본법 시행령 중 별표1 제3호 라 목(해역기준)이 2003년에 현재와 같이 개정되었고, 2003년 7월부터 시행되고 있다.⁷⁾ 해역별 수질기준은 두 가지 기준으로 나뉘는데, 먼저 생활환경 부문에서는 수소이온농도(pH), 화학적 산소요구량(COD), 용존산소량(DO), 용매추출유분, 총대장균군, 총질소, 총인을 지표로 하여 총 3단계(I 등급, II 등급, III 등급)로 구분하고 있다.⁸⁾

6) 부산광역시(<http://www.busan.go.kr>, 검색일: 2014.07.10)

7) 해양수산연구정보포털(<http://portal.nfrdi.re.kr>, 검색일: 2014.07.10)

8) 수소이온농도(pH)는 용액 1L 속에 존재하는 수소이온 값으로 수소이온이 많아질수록 용액은 산성에 해당한다. 용존산소(DO)는 물속에 녹아있는 산소의 양으로 어패류의 생존에 필요한 최소 수중 농도는 5mg/L 이상으로 알려져 있다. 화학적 산소요구량(COD)은 수중의 유기물을 화학적으로 산화할 때 소비되는 산소량을 나타내는 것으로 수중의 유기물의 양이 증가할수록 그 값이 커진다. 총 질소는 암모니아성질소, 아질산성질소, 질산성질소의 총칭으로 수질오염의 위생학적 안전성을 확인하는 지표이며, 생활하수, 분뇨처리수, 산업폐수 등이 주요오염원으로 알려져 있다. 총인은 물속에 포함된 인의 총량인데, 총질소와 함께 부영양화를 유발해 적조발생의 원인이 될 수 있는 영양염류이다(국토해양부, 2008:156).

다음으로 사람의 건강보호 기준은 난분해성·유해성 화학물질 등 인체에 유해한 발암물질이나 환경호르몬 등이 포함되어 있는데, 산업발전에 따라 항목이 추가되고 기준이 강화되어 오면서 현재의 19개 항목에 이르고 있다. 이상의 기준을 표로 나타내면 Table 3.1과 같다.

Table 3.1 해역별 수질기준

생활 환경 기준							
등급	수소이온 농도 (pH)	화학적 산소요구량 (COD)(mg/L)	용존 산소량 (DO)(mg/L)	대장균군 (대장균군 수/100ml)	용매추출 유분 (mg/L)	총질소 (mg/L)	총 인 (mg/L)
I	7.8-8.3	1 이하	7.5 이상	1,000 이하	0.01 이하	0.3 이하	0.03 이하
II	6.5-8.5	2 이하	5.0 이상	1,000 이하	0.01 이하	0.6 이하	0.05 이하
III	6.5-8.5	4 이하	2.0 이상	-	-	1.0 이하	0.09 이하

사람의 건강보호 기준						
등급	항목	기준(mg/L)	항목	기준(mg/L)	항목	기준(mg/L)
전수역	6가크롬 (Cr6+)	0.05	비소(As)	0.05	카드뮴(Cd)	0.01
	납(Pb)	0.05	아연(Zn)	0.1	구리(Cu)	0.02
	시안(CN)	0.01	수은(Hg)	0.0005	폴리클로리네 이티드비페닐 (PCB)	0.0005
	다이아지논	0.02	파라티온	0.06	말라티온	0.25
	1.1.1- 트리클 로로에탄	0.1	테트라클로로 에틸렌	0.01	트리클로로 에틸렌	0.03
	디클로로 메탄	0.02	벤젠	0.01	페놀	0.005
	음이온 계면활성제 (ABS)	0.5				

비고

1. 등급 I 은 참돔·방어 및 미역 등 수산생물의 서식·양식 및 해수욕에 적합한 수질
 2. 등급 II 는 해양에서의 관광 및 여가선용과 숭어 및 김 등 등급 I 의 해역에서 서식·양식에 적합한 수산생물 외의 수산생물의 서식·양식에 적합한 수질
 3. 등급 III 은 공업용 냉각수, 선박의 정박 등 기타 용도로 이용되는 수질
- 자료: 해양수산연구정보포털(<http://portal.nfrdi.re.kr>, 검색일: 2014.07.10)

이러한 기준을 토대로 해양수질의 각 항목에 대하여 2007년부터 2011년까지의 평균을 나타내면 Table 3.2와 같다. 구체적으로 등급을 살펴보면 2011년까지 수소이온농도(pH), 화학적 산소요구량(COD), 용존산소(DO)는 각각 I 등급, II 등

급, I 등급으로 일정하게 유지되고 있다. 그러나 총대장균군은 2010년부터 1000/100mL를 상회하는 것으로 나타났고, 총질소와 총인도 각각 II 등급에서 III 등급으로, I 등급에서 II 등급으로 하향되었음을 알 수 있다.

Table 3.2 부산광역시 연안의 해수질 현황

항목	PH	COD (mg/L)	DO (mg/L)	총대장균군 (총대장균군수 /100mL)	총질소 (mg/L)	총인 (mg/L)	비고
2007년 평균	8.2(I)	1.5(II)	8.3(I)	965(I)	0.399(II)	0.035(II)	
2008년 평균	8.0(I)	1.6(II)	7.9(I)	367(I)	0.344(II)	0.037(II)	
2009년 평균	8.1(I)	1.4(II)	8.0(I)	241(I)	0.343(II)	0.039(II)	
2010년 평균	8.0(I)	1.3(II)	9.5(I)	1409(-)	0.384(II)	0.029(I)	
2011년 평균	8.0(I)	1.7(II)	9.4(I)	1548(-)	0.604(III)	0.035(II)	

비고: 괄호 안 로마자는 등급

자료: 부산광역시 홈페이지(<http://www.busan.go.kr>)에서 재구성, 검색일: 2014.07.10)

세부 해역별로 오염도를 살펴보기 위해 2005년부터 2011년까지 화학적 산소 요구량(COD)을 측정된 것은 Table 3.3과 같다. 이 표는 부산광역시 보건환경연구원에서 조사한 17개 지점의 COD를 나타내고 있는데, 해양수산정보연구포털에서 제공하는 것과 마찬가지로 그 경계를 부산연안, 기장연안, 낙동강하구지역으로 구분한다. 구체적으로 살펴보면 부산연안에 해당하는 부분은 보통 I 등급에서 II 등급 수준으로 고르게 분포되어 있다. 또한 기장연안에 해당하는 곳으로 남해와 동해가 만나는 지역은 모든 지점이 I 등급으로 비교적 오염이 덜한 지역이다. 낙동강 하구지역은 다양한 공단이 밀집한 곳으로 II 등급에서 III 등급까지 비교적 오염도가 높은 지역이며, 특히 장림지역은 가장 낮은 등급으로 나타났다. 지역별로 비교해보면 부산연안과 낙동강하구를 포함하는 남서부 지역에 비해 동쪽의 기장연안이 상대적으로 오염도가 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

Table 3.3 부산광역시 연도별 해역오염도 현황(COD)

연도	송정	청사포	해운대	수영만	남천만	오륙도	암남공원	다대포	고리	칠암	일광	시랑	대변	장림	녹산	신호	가덕도	비고
지역	부산연안								기장연안					낙동강 하구				
등급	I	I	II	II	II	I	I	II	I	I	I	I	I	III	II	II	II	2010 기준
2005	1.0	1.3	1.6	1.3	1.2	1.6	1.7	1.5	1.1	1.1	1.2	0.7	1.1	2.9	2.5	2.0	1.7	
2006	0.7	1.0	1.1	1.5	1.5	0.9	1.5	2.2	0.7	0.7	0.6	0.6	0.9	3.7	1.9	1.9	2.8	
2007	1.2	1.4	2.0	1.8	1.9	1.3	1.5	1.9	0.8	0.9	1.1	1.1	1.1	3.1	1.7	2.1	1.8	
2008	1.0	1.3	1.6	2.0	1.4	1.1	1.3	1.6	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	3.1	1.8	2.4	1.5	
2009	0.9	1.0	1.2	2.3	1.1	1.2	1.5	1.8	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	4.0	1.4	2.2	1.2	
2010	1.0	0.9	1.4	1.8	1.6	1.1	1.0	1.2	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	4.4	1.8	1.8	1.2	
2011	0.8	0.9	1.5	2.2	3.6	1.8	1.4	3.2	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	5.4	2.3	4.4	1.9	

비고: 1) 조사기관: 부산광역시 보건환경연구원, 2) 조사회수: 4회/년 (17개 지점)
 자료: 부산광역시 홈페이지(http://www.busan.go.kr에서 재구성, 검색일: 2014.07.11)

지구온난화로 일어나는 해수 온도의 변화도 환경의 중요한 척도가 되고 있다. 수온의 변화로 인해 해양생태계의 변화와 어장의 이동이 일어나고 있기 때문이다. 2004년부터 2012년까지의 낙동강 하구 및 부산연안, 기장연안과 부산의 각 항만의 표층수온 변화는 Table 3.4와 같다.

Table 3.4 부산광역시 연도별 표층수온(℃) 현황

구분	환경관리해역		연근해	항만				
	낙동강 하구	부산연안	기장연안	북항	남항	감천항	신항	대변항
2004	17.116	17.416	70.800	17.020	17.745	18.635	-	19.495
2005	17.600	16.375	16.250	16.050	18.400	17.800	-	14.250
2006	17.200	15.725	16.475	13.900	17.100	17.600	18.400	13.900
2007	16.217	15.864	16.455	15.800	17.500	18.500	16.100	16.800
2008	15.622	15.703	16.600	14.500	16.200	16.700	13.600	15.100
2009	17.278	16.928	17.280	17.476	18.468	18.083	16.228	18.294
2010	16.186	15.869	14.957	15.207	17.510	16.845	16.717	11.896
2011	17.097	16.336	16.127	15.485	17.748	18.491	15.407	15.006
2012	17.314	17.613	18.086	18.355	18.895	19.845	15.965	19.865

자료: 국가통계포털(KOSIS), 해수수질실태보고. (검색일: 2014.07.13)

자료의 측정시점은 매년 2월, 5월, 8월, 11월인데, 당시의 기상여건 등에 따라 결과에 영향을 미칠 수 있음을 감안하고 볼 필요가 있다. 해수의 표층수온이 꾸준히 상승세를 보이는 것은 아니지만 가장 최근 자료인 2012년의 자료에 대해서는 모든 지점에서 증가를 보이고 있으며, 특히 고리원자력 발전소가 있어 해수를 냉각수로 사용하는 기장연안과 대변항이 높은 수치를 나타내고 있다. 또한 전체적으로 2010년부터 최근 3년간 신히향을 제외하고는 온도의 증가율이 매우 높은 것을 알 수 있다. 이에 대해 보다 과학적인 원인 분석이 필요할 것으로 보인다.

3.1.3 부산광역시의 특별관리해역 및 해양보호구역 지정현황

3.1.3.1 특별관리해역

「해양환경관리법」 제15조에 의거하여, 해역별 해양환경기준의 유지가 곤란하고, 해양환경보전에 현저한 장애가 있거나 장애를 미칠 우려가 있는 해역을 특별관리해역으로 지정하여 관리하고 있다.⁹⁾ 부산연안은 물류·항만 도시로서 도시화 및 산업화 등으로 인해 경제활동이 밀집된 지역으로 2000년 특별관리해역으로 지정되었고, 2009년 부산연안 특별관리해역 기본계획이 수립·추진되었다.¹⁰⁾ 특별관리해역의 면적은 육역 505.77km², 해역 235.73km²로 총 741.50km²이며, 낙동강, 평강천, 맥도강, 양산천, 수영강 등 25여 개의 하천이 유입된다.¹¹⁾ 위치는 부산의 사하구, 사상구, 서구, 영도구, 중구, 동구, 남구, 부산진구, 수영구, 연제구 일원 및 강서구, 해운대구, 금정구, 북구, 동래구 일부지역이 포함되고, 김해의 장유면, 주촌면, 대동면, 칠산동, 서부동, 활천동, 불암동, 삼안동, 동상동, 회현동, 부원동, 내외동, 북부동의 일부가 포함된다(국토교통부, 2012). 이는 육상기인 오염원이 80%를 차지하는 해양환경 오염의 현실에 근거해 육역과 해역을 하나의 권역으로 보고 종합적으로 관리하기 위한 제도이다.

9) 국가법령정보센터(www.law.go.kr, 검색일: 2014.07.13)

10) 부산광역시(www.busan.go.kr 검색일: 2014.07.13)

11) 국가해양환경정보통합시스템(www.meis.go.kr 검색일: 2014.07.13)

3.1.3.2 해양보호구역

해양에서의 생물다양성이 풍부하거나, 지형·지질·생태학적 가치가 높은 지역, 보호대상해양생물의 서식지·산란지 등으로서 보전가치가 높은 생태계의 지속적인 보전·관리를 위해 2001년부터 연안습지(갯벌)보호지역과 해양생태계 보호구역을 지정해 오고 있는데, 부산에는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조에 근거해 총 세 곳의 해양보호구역이 지정되어 있다. Table 3.5를 보면, 먼저 남구 용호동의 오륙도 및 주변해역이 2003년에 지정되었고, 2013년에 사하구 다대동 일원해역의 나무섬 주변해역과 남형제섬 주변해역이 지정되었다(환경부, 2013:295-296).

Table 3.5 부산광역시 해양보호구역 지정현황

지정명칭	지정일자	면적	위치	관리사업	관리청
근거: 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조					
오륙도 및 주변해역	2003.12.31	0.35km ²	남구 용호동	2003년부터	부산청
나무섬 주변해역	2013.11.29	0.275km ²	사하구 다대동	2014년부터	부산청
남형제섬 주변해역	2013.11.29	0.1km ²	사하구 다대동	2014년부터	부산청

자료: 환경부, 2013. 환경백서, p.296에서 재구성.

부산광역시 해양보호구역에 대한 각각의 지정목적은 살펴보면, 먼저 오륙도 및 주변해역은 남해안의 전형적인 수직암반 조건대를 간직한 해양생태계를 보전하기 위해 지정되었다. 또한 나무섬 주변해역은 원시적 자연경관과 특히 지질특성(주상절리)을 간직하기 위해 지정되었으며, 남형제섬 주변해역은 보호대상 해양생물의 서식지를 보호하고, 산호·해초 등의 우수한 해양경관을 보전하기 위해 각각 지정되었다.¹²⁾

12) 부산지방해양항만청(www.portbusan.go.kr, 검색일: 2014.07.13)

3.1.3.3 낙동강하구의 보호구역

낙동강하구의 경우 다양한 측면에서의 가치가 인정되어 여러 가지 법률에 근거하여 중첩된 보호구역으로 지정되어 있다. 즉 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 자연환경보전지역(환경부), 「해양환경관리법」에 근거한 특별관리해역(해양수산부), 「문화재보호법」에 근거한 문화재 보호구역(문화재청), 「습지보전법」에 근거한 습지보호지역(환경부) 등으로 지정되어 있다. 이를 그림으로 나타내면 Fig. 3.2와 같다¹³⁾.

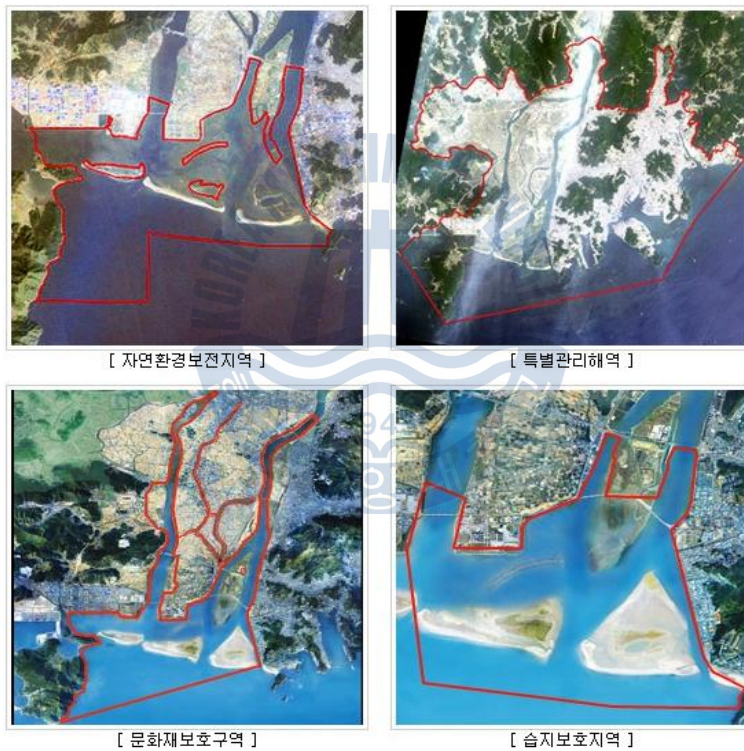


Fig. 3.2 낙동강하구역의 보호구역

13) 부산광역시(www.busan.go.kr, 검색일: 2014.07.13)

3.2 부산광역시 해양환경 관련 법령 분석

3.2.1 관련 법률과 지방자치단체 위임사무

넓은 범주에서 해양환경은 환경의 일부분으로 이를 규제하는 국내법률 중에서 환경과 관련된 법률들은 헌법에 규정된 환경권에 근거하고 있다고 할 수 있다. 대한민국 「헌법」 제35조에서는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 해양환경 관련 법률은 「해양환경관리법」과 같이 해양수산부 주관의 해양환경에 대한 직접적인 법률도 있지만, 내용상 혹은 간접적으로 해양환경에 영향을 미치는 법률들도 있어서 복합적인 법체계를 구성하고 있다. 우리나라 해양환경법은 1977년에 ‘MARPOL협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973)’의 국내이행 법률 형태로 제정된 「해양오염방지법」을 계기로 본격적으로 도입되었다. 이 법은 1996년에 발족한 해양수산부가 1999년에 「연안관리법」, 「습지보전법」을 제정하기 전까지 약 20년 이상 해양환경에 관한 주요법률로 기능하였다. 해양환경에 관한 본격적인 입법화 작업은 2006년 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 2007년 「해양환경관리법」의 제정을 전환점으로 그 대상과 적용범위가 크게 확대되었다(윤진숙 등, 2009:49). 이하에서는 해양환경 관련 법률들의 목적과 기본적 내용을 간략하게 살펴본다.

「해양수산발전기본법」은 해양과 수산 전체를 총괄하는 최상위 법으로, 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 주요내용으로 해양환경·해양자원 및 해양생태계에 대한 국가 등의 기본책무(제5조), 해양수산발전기본계획(제6조), 해양수산발전위원회(제7조 내지 제11조), 해양의 관리 및 해양환경·해양생태계의 보전(제12조 내지 제14조), 해양자원의 개발 및 이용(제16조 내지 제19조), 해양산업의 육성(제23조 및 제24조, 제28조), 한국해양과학기술진흥원의 설립(제33조의2) 등 총

35개의 조문으로 구성되어 있다.

「해양환경관리법」의 목적은 “해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 위해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성해 국민의 삶의 질을 높이는데 이바지하기 위함”이다. 주요내용은 해양환경의 종합관리를 위한 기본체계 마련(제1조 및 제14조), 해양환경 측정·분석기관에 대한 관리 강화(제12조 및 제13조), 환경관리해역의 지정·관리와 기본계획의 수립(제15조 및 제16조), 잔류성 유기오염물질에 대한 조치(제39조), 유해한 방오도로 등에 관한 규제(제40조), 국가긴급방재계획의 수립·시행 등(제61조 및 제62조), 해역이용을 위한 허가 시의 해역이용협의(제84조), 해양환경관리공단의 설립 등(제96조부터 제109조까지), 출입검사·보고 등(제115조), 해양오염방지관리인(제121조) 등의 내용이 규정되어 있다. 2007년 제정되어 여러 차례 개정되었고, 현재 133개의 조문으로 구성되어 있다.

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」의 목적은 “해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며, 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호하기 위함”이다. 주요내용은 보호대상해양생물의 정의 및 보전계획 수립 등(제2조 제11호 및 제19조부터 제22조까지), 해양생태계보전·관리기본계획의 수립(제9조), 해양생태계기본조사 등의 실시(제10조), 해양보호구역의 지정·관리 등(제25조부터 제28조까지), 해양보호구역 주민의 지원(제34조), 해양생태계보전협력금의 부과·징수 등(제49조부터 제51조까지)을 규정하고 있다. 총 8장, 65개 조문으로 구성되어 있다. 2014년 5월에는 해양생태계의 보전 및 관리를 지역의 실정에 맞게 효율적으로 수행할 수 있도록 이에 관한 시·도지사의 권한을 확대하고, 해양수산부 장관의 일부 권한을 시장·군수·구청장에게 위임하는 등 운영상 미비점을 개선하기 위해 개정되었다.

개별법에 근거한 난개발과 훼손이 심각한 가운데 이용률이 높은 연안에 대해 연안육역과 해역의 통합관리의 중요성이 부각되면서 1991년에 「연안관리법」이 제정되었다. 이 법의 목적은 “연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 필요한

사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하기 위함”이다. 주요내용은 연안의 기본조사(제5조), 연안통합관리계획의 수립 및 내용과 절차(제6조부터 제14조까지), 연안용도해역의 지정 및 관리(제15조부터 제20조까지), 연안침식의 가속화를 막기 위한 연안침식관리구역(제20조의2부터 제20조의9까지), 연안정비 기본계획의 수립 내용 및 절차(제21조부터 제23조까지), 중앙 및 지역연안관리 심의회(제30조 및 제31조), 자연해안관리목표제(제32조) 등이며, 총 39개 조항으로 구성되어 있다.

습지의 오염정화기능과 생태적 가치가 제고되면서, 습지를 보다 효율적으로 보전·관리하기 위해 「습지보전법」이 제정되었다. 이 법의 목적은 “습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 정하여 습지와 습지의 생물다양성을 보전하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지하기 위함”이다. 즉 「람사르 협약」(물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약: Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat)의 국내법적 수용을 위한 입법의 결과이다. 주요내용은 습지 보전기본계획의 수립(제5조), 국가습지심의위원회의 설치(제5조의2), 습지지역의 지정(제8조) 등으로 구성되어 있다. 습지는 내륙습지와 연안습지로 나뉘는데, 내륙습지는 환경부에서, 연안습지는 해양수산부에서 각각 주관하도록 규정했다.

공유수면에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위해 당시 분리·운영되어 있던 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」을 통합한 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」을 제정했다. 이 법의 목적은 “공유수면을 지속적으로 이용할 수 있도록 보전·관리하고 환경친화적인 매립을 통하여 매립지를 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민 생활의 향상에 이바지하기 위함”이다. 사후적으로 이뤄지던 관리에서 예방적 혹은 개발과 동시에 관리하는 정책으로 기조의 변화가 있었음을 알 수 있다. 구체적으로 공유수면의 관리(제4조), 공유수면의 점용·사용허가와 절차 및 기준(제8조부터 제16조까지), 점용·사용 실시계획의 승인(제17조), 공유수면매립 기본계획의 수립·절차 등(제22조부터 제27조까지), 공유수면 매립면허(제28조), 매립으로 인한 손실방지와 보상 등(제32조), 매립지의 소유권 취득 등(제46조), 매립면허의 취소 및 효력 상실 등(제

52조 및 제53조)을 규정하고 있다.

상기 법률 외에도 간접적으로 해양환경에 영향을 미치는 법률들이 존재한다. 「환경정책기본법」은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고, 환경정책의 기본사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것을 목적으로 제정된 법률이다. 내용상 국가환경종합계획의 수립에 있어서 해양환경의 보전에 관한 사항을 포함함으로써(제15조) 해양환경과 간접적으로 관련된 법률이라 할 수 있다. 「어장관리법」의 목적은 “어장을 효율적으로 보전·이용하고 관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 어장의 환경을 보전·개선하고 지속가능한 어업생산의 기반을 조성하여 어장의 생산성을 높이고 어업인의 소득을 증대하기 위함”이다. 이 법은 환경오염이 심각한 어장에 대한 어장환경의 정비·정화(제2조), 어장환경의 조사(제6조)등을 규정하고 있어 해양환경과 간접적으로 관련이 있다.

「개항질서법」은 개항에서 선박교통의 안전 및 질서 유지에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정되었는데, 해양환경에 해를 끼치는 위험물의 항내 반입을 금지(제20조)함으로써 해양환경과 간접적으로 관련이 있는 법이라 할 수 있다. 「어촌·어항법」은 지속적인 오염원의 유입, 그 밖의 불가항력의 사유로 해양이 장기간 오염되거나 오염될 전망이어서 어촌종합개발시설을 유지할 실익이 없을 때 어촌종합개발시설을 폐지할 수 있다고 규정(제15조)함으로써 해양환경과 관련이 있다. 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」에서는 독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획의 수립 시에 독도와 주변해역의 생태계와 자연환경의 보전에 관한 사항을 규정(제5조의2)함으로써 해양생태계 보호와 연관이 있다.

「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」은 무인도서와 그 주변해역에 대한 종합정보체계 구축(제4조), 종합관리계획(제6조) 등을 규정함으로써 무인도서 주변해역의 환경관리 즉 해양환경과 관련된다. 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」은 해양개발을 주목적으로 하고 있지만, 해양심층수기본계획 수립 시에 취수해역에서의 해양자원관리 및 해양환경보전에 관한 사항(제4조의6), 해양환경 등에 영향을 미칠 우려가 있는 경우 해양심층수개발 제한과 취수중단명령(제8조 및 제22조의3), 해양환경보전을 위한 조치(제37조) 등을 규정함으로써 사

전적 환경관리 사항을 포함하고 있다.

또한 해양오염 피해에 대한 사후적 구제수단으로서 「유류오염손해배상 보장법」이 있다. 해상물동량의 증가로 인한 유류오염사고의 위험이 증대함에 따라 유류오염으로 인한 피해를 보다 적극적으로 보상하기 위해 특별법을 마련한 것인데, 유출 또는 배출 등 오염원인자의 책임을 명확하게 하고, 피해자를 보호하기 위한 법률이다. 구체적으로 유조선의 유류오염 손해배상책임(제5조), 선박소유자의 책임제한(제7조), 국제기금에 대한 청구 및 소송 등(제21조 및 제22조부터 제25조까지), 일반선박의 유류오염 손해배상책임(제43조) 등을 규정하고 있다. 이 외에도 육상기인 오염원을 다루는 법률까지 포함하면 해양환경 관련 법률은 그 범위가 크게 확장된다. 살펴본 법률을 간략하게 나타내면 Table 3.6과 같다.

Table 3.6 해양환경 관련 법률 현황

법률	관련 국제협약	제정일자	주관부처
해양환경관리법	MARPOL73/78	2007.1.19	해양수산부
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	생물다양성협약	2006.10.4	해양수산부
연안관리법	-	1999.2.8	해양수산부
습지보전법	람사르협약	1999.2.8	환경부 해양수산부
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	-	2010.4.15	해양수산부
해양수산발전기본법	유엔해양법협약	2002.5.13	해양수산부
환경정책기본법	리우선언	1990.8.1	환경부
어장관리법		2000.1.28	해양수산부
개항질서법	-	1961.12.30	해양수산부
어촌·어항법	-	2005.5.31	해양수산부
독도의 지속가능한 이용에 관한 법률	리우선언	2005.5.18	해양수산부
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	-	2007.8.3	해양수산부
해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률	-	2007.8.3	해양수산부
유류오염손해배상 보장법	92CLC/FC	1992.12.8	해양수산부

한편 해양환경 관련 법률에서 지방의 기관에 위임·위탁된 사항에 대해 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 이 연구의 범위가 지방자치단체의 로컬 거버넌스에 초점을 두고 있기 때문이다. 각 법률에 대한 검토 결과 보통 지역 관할해역 내에서 이루어지는 계획의 수립이나 법률의 실무집행 시에 지방자치단체의 장, 중앙부처의 특별지방행정기관 등에 위임된다. 여전히 지방자치단체의 권한은 한정적인 것으로 보이지만, 일부 법률의 경우 지역별 특성에 맞는 정책을 위해 점진적으로 지방자치단체의 권한이 커지는 방향으로 개정되고 있다. 해양환경 관련 주요 법률에서 지방자치단체에 위임한 사무를 정리한 것은 Table 3.7, Table 3.8, Table 3.9, Table 3.10, Table 3.11과 같다.



Table 3.7 「해양환경관리법」의 지방자치단체 위임사무 현황

법률	조항	위임 내용
해양 환경 관리 법	제8조 해양환경기준	관할해역에서 별도의 해양환경기준 마련·고시
	제9조 해양환경측정망	관할해역에 적합한 별도의 해양환경측정망 구성
	제18조 해양환경개선조치	개선조치의 대상 해역 또는 구역이 둘 이상의 시·도 지사의 관할에 속하는 경우 해양수산부장관과 협의
	제24조 해양오염방지활동	폐기물해양수거·처리계획의 세부 실천계획의 수립·시행
	제68조 제2항 행정기관의 방제조치와 비용부담	해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름에 대해 해당 지방자치단체의 장 또는 행정기관의 장의 방제조치의무
	제119조의2 신고포상금	오염물질 배출자 및 폐기물 해양배출자에 대한 신고 또는 고발한 자에 대한 신고포상금 지급
	제123조 위임 및 위탁	해양수산부장관 또는 해양경찰청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속기관의 장 또는 다른 행정기관·지방자치단체의 장에게 위임하거나 위탁가능

Table 3.8 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 지방자치단체 위임사무 현황

법률	조항	위임 내용
공유 수면 관리 및 매립 에 관한 법률	제4조 제2항 공유수면의 관리	배타적 경제수역, 대통령령으로 정하는 공유수면을 제외한 공유수면의 관리
	제6조 방치된 선박 등의 제거	전복·침몰·방치·계류된 선박, 방치된 폐자재 등에 해당기준에 따라 소유자 또는 점유자에게 제거 명령 가능
	제13조 공유수면 점용료·사용료의 징수	점용·사용허가, 협의 또는 승인을 받은 자로부터 공유수면 점용료 또는 사용료 징수
	제22조 공유수면매립기본계획의 수립	공유수면매립기본계획의 수립 시 의견 제출
	제28조 매립면허	항만구역의 공유수면 및 면적 10만 제곱미터 이상인 공유수면을 제외한 공유수면에 대한 매립면허
	제49조 제3항 매립목적 변경제한의 예외	매립목적 변경승인 시 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의, 심의회의 심의
	제60조 권한의 위임	해양수산부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사·지방해양항만청장 또는 시장·군수·구청장에게 위임가능

Table 3.9 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」의 지방자치단체 위임사무 현황

법률	조항	위임 내용
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	제9조 해양생태계보전·관리기본계획의 수립	관할구역의 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 세부실천계획 수립
	제11조 정밀조사 및 해양생태계의 변화관찰	관할구역에 대한 조사 및 관찰
	제12조 해양생태도의 작성	관할구역의 해양생태도 작성
	제13조 해양생태조사원	조사 및 관찰을 실시할 해양생태조사원 선임
	제14조 타인의 토지등에의 출입 등	조사관찰을 위한 장애물의 변경 및 제거
	제16조 희유성해양동물 등의 보호	희유성해양동물 및 해양포유동물의 산란·번식환경을 보전·관리하기 위한 포획금지 또는 제한
	제17조 서식지외보전기관의 지정 및 지정취소	서식지에서 보전하기 힘든 해양생물종의 보존 등을 위해 서식지외보전기관을 지정
	제18조 해양동물의 구조·치료	구조 및 치료시설을 설치·운영 등 필요한 조치 시행
	제19조 보호대상해양생물의 보전 계획	보호대상해양생물의 보호를 위해 공유수면 또는 토지의 점용자들에게 적절한 이용방법 등 권고
	제24조 유해해양생물의 관리	유해해양생물의 종합적 고려와 생태계 교란방지
	제27조 해양보호구역에서의 행위 제한	보호대상해양생물의 보호와 취약한 해양생태계의 보전 및 관리를 위해 필요한 경우 해양보호구역의 개발 행위 제한
	제29조 해양보호구역의 조사 및 관찰	해양생태계의 현황과 해양생물의 서식상태 등 지속적 관찰
	제33조 해양보호구역의 토지등의 매수	토지소유자와 협의하여 매수
	제43조 해양보호구역 주민의 지원 등	해양보호구역 및 그 인접지역의 일부를 해양생태계의 탐방 또는 휴양 등의 장소로 사용가능
	제36조 시·도 해양보호구역의 지정·관리	시·도지사는 해양보호구역에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 지역을 시·도해양보호구역으로 지정가능
	제37조 시·도 해양보호구역에서의 개발행위 등의 협의	시·도해양보호구역에서 다른 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 개발행위등을 하거나 개발행위등에 관한 인·허가등을 하고자 할 때에는 소관 행정기관의 장은 시·도해양보호구역을 관할하는 시·도지사와 미리 협의
	제43조 해양생태계의 보전·이용시설의 설치·운영	해양생태계보전이용시설의 설치·운영
	제44조 바닷가휴식지의 지정·관리	생태적·경관적 가치 등이 높고 해양생태탐방 및 해양생태교육 등을 위한 바닷가휴식지 지정 및 이용료 징수
	제45조 해양경관의 보전	경관적 가치가 높은 바닷가와 바다 속 주요 경관요소가 훼손되거나 시계가 차단되지 않도록 노력
	제46조 해양생태계의 복원	개발행위 등을 하는 경우 생태적 가치가 높은 해양생태계가 훼손되지 않도록 필요한 조치
제47조 공유수면에서의 해양생태계의 훼손방지	해양생태계의 훼손 및 해양생물자원의 감소가 뚜렷한 지역 등에 대한 형질변경 제한 및 출입·취사·야영행위 제한	
제57조 해양생태계보전명예지도원	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 지도·계몽 등을 위해 민간해양생태계보전·관리단체의 회원 그 밖에 해양생태계의 보전 및 관리를 위한 활동을 성실하게 수행하고 있는 사람을 해양생태계보전명예지도원으로 위촉가능	
제59조 청문	지정 또는 허가를 취소하고자 하는 경우 청문 실시	
제60조 권한의 위임 및 위탁	해양수산부장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 따라 그 일부를 소속기관의 장이나 시·도지사에게 위임가능	

Table 3.10 「연안관리법」의 지방자치단체 위임사무 현황

법률	조항	위임 내용
연안관리법	제5조 제5항 연안기본조사	관할 연안에 대한 조사 실시
	제9조 연안관리지역계획의 수립 등	필요하다고 인정하는 지역에 대해 연안관리계획 수립 및 관계 시·도지사간의 협의
	제10조의8 지역계획의 내용	지역계획을 수립하는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항
	제11조 지역계획의 고시 등	지역계획을 지체없이 공보에 고시, 관계행정기관의 장에 통보
	제12조 제2항 통합계획 등의 변경	필요하다고 인정하거나 관계 행정기관의 장이 변경 요청 시
	제16조 연안용도해역의 지정 등	지역계획으로 연안용도해역을 지정하거나 변경 가능
	제18조 연안해역의 적성평가	연안용도해역의 효율적 관리를 위한 연안해역의 특성, 입지, 활용가능성 등에 대한 적성평가 실시 가능
	제19조 연안해역기능구의 지정	연안용도해역을 효율적으로 관리하기 위하여 연안해역기능구를 지정하거나 변경 가능
	제20조의5 관리구역에서의 행위제한	완충관리구역에서 핵심구역의 침식에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우 행위 제한 가능
	제20조의6 중지명령 및 원상회복 명령 등	위반행위를 한 자에 대하여 그 행위의 중지 또는 원상회복을 명령, 원상회복이 곤란한 경우 상응한 조치 명령 가능
	제20조의7 관리구역의 일시적 출입제한	연안침식으로 인하여 인명·재산상 피해가 발생할 긴급한 경우 관리구역의 전부 또는 일부에 대해 일정기간 출입제한 가능
	제20조의8 대집행	해당 건축물이나 공작물의 소유자 또는 점유자에 철거 등 필요한 조치 명령 가능
	제24조 연안정비사업의 시행자	해양수산부령으로 정하는 연안정비사업의 경우 시행가능
	제25조 연안정비사업실시계획의 수립 등	연안정비기본계획의 범위 내에서 수립
	제29조 연안정비사업 시설물의 사후관리	해양수산부장관이 시행한 연안정비사업으로 설치한 시설물의 사후관리
	제31조 지역연안관리심의회	지역계획의 수립·변경과 그 밖에 관할 연안의 관리에 관한 중요사항을 심의하기 위해 시·도지사 소속으로 둠
	제32조 제2항 자연해안관리목표제	지역연안관리심의회 심의를 거쳐 연안의 자연해안에 대한 관리목표 설정 가능
	제33조 연안지킴이	필요하다고 인정하는 경우 연안지킴이 위촉 가능
	제34조의5 토지 등의 매수	관리구역의 연안침식을 방지하거나 침식된 해안을 복구하기 위해 필요한 경우 관리구역의 토지·건축물, 물건 및 광업권·어업권 등 소유자와 협의해 매수 가능
제38조 위임·위탁	해양수산부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 그 소속기관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 각각 위임하거나 관계 행정기관의 장에게 위탁 가능	
제39조 제2항 과태료	정당한 사유없는 위반에 대한 과태료 부과·징수	

Table 3.11 「습지보전법」의 지방자치단체 위임사무 현황

법률	조항	위임 내용
습 지 보 전 법	제3조 습지보전의 책무	습지보호지역 등의 지정 및 보전에 관한 시책의 시행을 위한 협력의무
	제4조 습지조사	5년마다 습지의 생태계 현황 및 오염 현황과 습지에 영향을 미치는 주변지역의 토지 이용 실태 등 습지의 사회적·경제적 현황에 관한 기초조사 실시
	제5조 제7항 습지보전기본계획의 수립	관할구역의 습지보전을 위해 습지보전실천계획의 수립
	제6조 습지조사원	습지조사를 위해 필요한 경우 조사기간 중 습지조사원 위촉 가능
	제7조 타인 토지의 출입 등	습지조사를 위해 필요한 경우 타인의 토지에 출입, 지상의 입목, 흙과 돌, 그 밖의 장애물을 변경·제거 가능
	제8조 습지지역의 지정 등	해당지역으로 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정 가능
	제10조 습지보호지역 등의 지정해제 또는 변경	습지보호지역 등의 지역 중 공익상·군사상 불가피한 경우, 천재지변 등으로 보전가치가 없어진 지역에 대해 해제 및 축소변경 가능
	제11조 보전계획의 수립·시행	관계 행정기관의 장과 협의해 습지보호지역 등에 대한 보전계획 수립·시행
	제12조 습지보전·이용시설	습지의 보전·이용을 위해 시설 설치·운영 가능
	제13조 제3항 행위제한	습지주변관리지역에서 일정 규모이상의 간척사업, 공유수면매립사업, 그 밖에 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위에 승인, 협의
	제14조 중지명령	위반행위자에 대해 행위의 중지 명령, 6월 이내 원상회복, 원상회복이 곤란한 경우 상응한 조치 명령
	제15조 출입제한	습지보호지역 등에 대해 지역 전부 또는 일부에 대해 출입을 일정기간 제한 및 금지 가능
	제18조의2 이용료	습지보호지역 등을 이용하는 사람으로부터 이용료 징수 가능
	제19조 포상금	규정위반자를 신고 또는 고발한 자에 대해 포상금 지급 가능
	제20조 손실보상	습지조사로 인해 손실을 입은 사람에게 그 손실을 보상
	제21조 권한의 위임 및 위탁	환경부장관이나 해양수산부장관은 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부나 해양수산부의 소속 기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임 가능
	제22조 보고 및 조사 등	습지보전·관리 사업 시행자 또는 훼손한 사람에게 필요한 보고 및 소유·거래·이용에 관한 자료의 제출 명령 가능, 소속공무원의 조사 가능
	제22조의3 명예습지생태안내인	습지의 보호활동 등을 위해 필요한 경우 명예습지생태안내인 위촉 가능
제27조 제2항 과태료	규정 위반자에 대한 과태료 부과	

3.2.2 부산광역시 해양환경 관련 조례

해양환경과 관련된 부산광역시의 현행 조례는 제9편 도시개발, 제10편 건설방재, 제17편 해양농수산, 제18편 환경녹지, 제21편 사업소 부문 등에서 나타나고 있다. 이들 조례는 해양환경보호와 직접적으로 관련된 것도 있고, 해양환경을 언급하지는 않지만 간접적으로 해양환경에 영향을 미치는 조항을 포함하는 조례들도 있다. 각 조례별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 제9편 도시개발 부분의 제1장 「도시계획 조례」(조례 제5035호, 2014.7.9) 제22조의5에서는 “개발행위로 인하여 녹지축 및 하천·해안경관이 단절되는 지역은 훼손되지 않도록 할 것”을 명시하고 있다. 또한 제32조는 “수변경관지구 안에서는 명시된 건축물의 건축을 제한”하고 있다.

제10편 건설방재 부분의 제2장 재난안전의 「원자력발전지역개발특별회계 설치조례」(조례 제4577호, 2010.12.29) 제3조의4에서는 특별회계의 세출로서 “신에너지 및 재생에너지의 개발·보급을 위한 사업비”를 명시하면서 신·재생에너지에 “태양에너지, 풍력, 수력, 해양에너지, 지열에너지 생물자원, 폐기물에너지” 등을 포함하고 있다. 이는 원자력발전소가 해안에 위치해 있고, 신·재생에너지의 대부분이 해양과 관련이 있기 때문에 간접적으로 관련이 있다.

제17편 해양농수산 분야의 제1장 해양정책 「해양산업육성조례」(조례 제4976호, 2014.1.1) 제2조의3에서는 해양산업을 “해운·항만물류, 수산, 조선·해양플랜트, 해양바이오, 해양과학기술개발, 해양환경·방재, 해양관광, 해양레저·스포츠 및 해양정보·금융 관련 산업 그 밖에 해양 및 해양자원의 관리·보전과 개발·이용에 관련된 산업”으로 정의하고 있다. 제7조에서는 해양과 관련된 다양한 분야와 아울러 해양 및 해양자원의 관리·보전분야의 전문위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있다.

제2장 항만물류의 「지역연안관리심의회 조례」(제4603호, 2011.2.16) 제1조는 “「연안관리법」 제31조 제2항에 따라 부산광역시지역연안관리심의회 기능·구성 및 운영 등에 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 명시하고 있다. 제2조는 심의사항을 명시하고 있는데, “① 연안관리지역계획의 수립·변경에 관한 사항,

② 연안의 관리에 관한 중요사항, ③ 국가 등이 시행하는 소규모매립에 관한 사항, ④ 그 밖에 부산광역시장이 필요하다고 인정하는 사항” 등이 포함된다.

제3장 수산정책의 「어항관리 조례」(조례 제4343호, 2008.12.31) 제1조는 이 조례의 목적을 “「어촌·어항법」 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 어항을 효율적으로 유지·관리 및 운영하기 위함”이라고 명시한다. 또한 제22조는 환경개선 활동 등에 관해 “① 시장은 관할어항의 환경개선을 위하여 어항청소계획을 수립하고, 이용자단체 등과 어항청소를 실시하거나 준설을 하여야 한다. ② 이용단체는 해양오염방지를 위하여 어항 안의 어선에서 발생하는 폐유를 수거할 수 있는 적정용량의 폐유수거용기를 비치하고 어선으로부터 폐유를 수거하여야 하며, 수거된 폐유를 폐유처리업체에 위탁·처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다”고 명시하고 있다.

제18편 환경녹지 분야는 대부분 환경일반에 관한 조례들이다. 먼저 제1장 환경정책의 「환경기본조례」(조례 제4962호, 2013.10.30) 제4조의1에서는 지구환경보전을 정의함에 있어서 “사람의 활동으로 인한 지구 온난화, 오존층 파괴, 해양오염, 생물다양성의 감소 등 지구전체 또는 광범위한 부분의 환경에 악영향을 미치는 사태에 대처하는 모든 환경보전행위를 말한다”고 규정하고 있다.

「자연환경 보전 조례」(조례 제4454호, 2009.12.30) 제14조는 자연경관의 훼손방지에 관련하여 “① 시장은 생태적·경관적 가치가 높은 산림·숲, 해안선, 하천 등 주요 경관요소가 훼손되거나 보이는 범위가 차단되지 아니하도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다.

「낙동강하구 보전·관리 조례」(조례 제4515호, 2010.7.6) 제1조는 이 조례의 목적을 “낙동강하구일원의 보전을 위한 원칙을 정하고, 하구를 체계적으로 보전·관리하는 데 필요한 사항을 규정하기 위함”이라고 명시하고 있는데, 앞서도 언급했듯이, 낙동강 하구는 「문화재보호법」에서 규정한 국가지정천연기념물 제179호 지정지역, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역, 「습지보전법」에 의거한 습지보호지역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정된 자연환경보전지역으로 포함되어 있어 해양환경과 밀접한 관련이 있는 지역이다.

「환경영향평가 조례」(조례 제4718호, 2012.1.2) 제2조에서 규정하는 환경영향평가의 대상사업의 범위는 “항만의 건설, 하천의 이용 및 개발, 공유수면의 매립”이 포함되고, 분야별 환경영향평가의 세부항목으로 “수질, 수리·수문, 해양환경”을 포함하는 수환경을 꼽고 있다.

제3장의 「폐기물관리 등에 관한 조례」(조례 제4908호, 2013.7.31) 제7조의 제2항 및 제13조에서는 “재해로 발생하는 쓰레기, 하수처리장의 잔재물, 침출수 및 오·폐수 등”에 대한 규정을 포함하고 있기 때문에 해양환경과는 간접적인 관련이 있다. 또한 「하수도 사용 조례」(조례 제4985호, 2014.1.1) 제3조에서는 공공하수도 설치 및 관리와 관련해 규정하고, 제14조에서는 사용개시 신고의무를 규정하면서 “지하수·하천수·온천수·해수”를 포함하고 있다.

제21편 사업소의 제3장 낙동강의 「낙동강하구 에코센터운영조례」(조례 제4828호, 2012.12.26) 제12조에서는 자원봉사자의 역할에 대해 “낙동강하류 철새도래지의 보전 및 홍보” 등으로 언급함으로써 습지의 생물다양성 의제와 관련이 있다. 「낙동강 생태공원 시설물 관리 및 운영에 관한 조례」(조례 제5051호, 2014.7.9) 제2조에서 정의하고 있는 수상이용시설은 “수변광장, 수변데크, 수상계류시설 및 육상부대(지원)시설, 수변친수공간, 수상마리나시설, 그 밖에 수상을 이용하는 시설”을 포함하고 있다.

결론적으로 해양환경과 직접적으로 관련된 부산광역시의 조례는 「지역연안관리심의회 조례」, 「어항관리 조례」, 「낙동강하구 보전·관리 조례」 등이 있고, 그 외에는 간접적으로 관련된 조례들로 볼 수 있다. 수치상으로 부산광역시의 해양환경 관련 조례들은 약 13건으로 많지 않은 것으로 보인다. 다만, 관련 조례의 범위를 해양환경에 영향을 미치는 이용 및 개발 분야까지 확대한다면 항만이나 상하수도, 하천분야까지 포함할 수 있을 것이다(성은혜와 김상구, 2014:111-114).¹⁴⁾

한편 대표적인 사전예방적 해양환경보호제도로서 전세계적으로 이용되고 있는 해양보호구역(MPA: Marine Protected Area)과 관련해, 부산광역시는 「해양보호구역관리위원회 조례」를 두고 있었는데, 해양수산부지침에서 해양보호구역의

14) 성은혜와 김상구(2014:105-131)의 연구에서 개정사항을 수정하여 반영.

연차별 관리계획을 자치구·군에서 수립·시행하도록 하고, 해양보호구역관리 위원회를 해양보호구역이 지정된 관할 자치구군별로 구성·운영하도록 하기 위해 부산광역시 해양보호구역관리위원회 조례는 폐지되었다.¹⁵⁾ 이에 오류도 및 주변해역의 보호구역이 있는 남구에 「부산광역시 남구 해양보호구역관리위원회 설치 및 운영 조례」(조례 제1043호, 2014.5.20)가 제정되어 있고, 남형제섬과 나무섬 및 주변해역이 보호구역으로 지정되어 있는 사하구에 「부산광역시 사하구 해양보호구역 관리위원회 조례」(조례 제945호, 2014.5.16)가 제정되었다. 이들은 협의기구로서 실무적으로 거버넌스 제도가 도입된 경우라고 볼 수 있다. 아래에서는 이와 관련해 자세하게 살펴본다.

3.2.3 부산광역시 공식적 해양환경 거버넌스

공식적 거버넌스란, 위원회나 협의회, 심의회 형태로 설치되어 있어서 다양한 분야의 참여자들이 정책과정에서 의사를 표현하고, 이들 간 상호작용을 통한 협력이 이루어질 수 있는 실질적 장(場)이 마련된 것으로 이해할 수 있다. 부산광역시에 설치되어 있는 위원회(협의회·심의회) 현황 자료(2013년 11월 기준)를 살펴보면, 총 115개의 위원회 중에서 해양과 관련되어 있는 위원회는 해양산업정책심의회, 적조대책위원회, 해양보호구역관리위원회, 부산항경쟁력촉진위원회, 해양항만행정협의회, 지역연안관리심의위원회, 어초협의회, 수산조정위원회, 수산자원관리위원회 등이 있다(부산광역시 해양농수산물국, 2013a:69-70). 해양환경과 관련해서는 부산광역시 산하에 적조대책위원회, 지역연안관리심의위원회가 있고, 자치구 산하에는 해양보호구역관리위원회, 영도연안연구센터 등이 있다. 앞서 지적하였듯이 해양보호구역관리위원회는 부산광역시 산하에서 운영되어 오다가 각각의 담당 기초자치단체로 이관되었다.

15) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr, 검색일: 2014.7.15)

3.2.3.1 적조대책위원회

적조대책위원회는 행정규칙인 「해양수산부훈령」 제163호 「적조예찰·예보 및 피해방지에 관한 요령」을 근거로 설치되었다. 요령 제5조 제5항에 따르면 적조 특보가 발령되면 해당 지자체는 적조대책위원회를 소집해 적조의 신속한 예보와 피해경감방안을 마련해 시행하고, 어업인들에게 지도·홍보를 실시해야 한다. 대책위원회는 국립수산과학원, 수산연구소, 수산기술사업소 등, 지방환경관리청, 해양경찰서, 수협, 대학, 어업인 등 관련전문가로 구성하고, 시·도 대책위원회의 위원장은 부시장 또는 부지사가, 시·군·구 대책위원회의 위원장은 부단체장이 맡는다. 운영은 매년 4~5월 중에 정기회의를 개최하고 주의보 혹은 경보 발령이 필요한 경우 수시로 개최하는데, 그 기능은 적조예보에 따른 어업인 지도 및 홍보, 어업별 피해경감 지도, 적조피해 조사 및 복구지원, 기타 적조예방 및 피해대책과 관련된 사항을 다룬다(제6조).

적조 대응체계는 해양수산부에 중앙적조대책본부, 국립 수산과학원과 시·도 및 수산업협동조합 중앙회는 적조대책반을, 해양경찰청은 적조대책지원반을 구성한다. 시·도 대책반의 경우 반장은 부시장 또는 부지사가 되고, 실무반장은 담당국이나 과의 장이 맡는다. 이 때 지역단위 적조대책 수립 추진, 적조피해 저감을 위한 현지지도계획 수립 및 추진, 유관기관 간의 협조지원체제 구축, 적조예찰반 운영 및 적조상황 파악, 적조특보발령 내용 및 적조동태에 대한 현장전파 지도, 적조피해방지시설 설치 등 피해방지대책의 추진 및 지도감독, 적조방제용 황토 확보 관리, 적조피해방지를 위한 시설, 장비 및 인력동원과 운영 총괄, 도 단위 기동지원반 편성 운영, 적조피해조사 및 복구지원대책 수립 추진, 2개 시·군·구 이상 광역적조 발생시 현장통합지휘 등에 관한 사항을 맡는다(제6조의2 제2항의3).

대책반은 주의보 발령시 적조대책위원회를 소집하고, 유관기관 및 단체와 협조하고 총동원에 대비(주관: 시·도, 시·군·구, 협조: 국립수산과학원, 수산기술사업소 등, 해양경찰청, 지방환경청 등)한다. 이 때, 유관기관 간의 협조사항, 기관별 역할 점검, 합동 기동예찰 및 방제대책 점검, 동원 가능한 인력 및 장비 시설 점검, 즉시 동원태세 완비 등에 대해 협조한다(제6조의2 제3항의3 라). 적

조대책위원회는 상설기구로 2004년에 처음 설치되었고, 협의기구의 성격을 갖는다.

3.2.3.2 지역연안관리심의회

「연안관리법」 제31조 제1항은 지역계획의 수립·변경과 그 밖에 관할 연안의 관리에 관한 중요 사항을 심의하기 위해 시·도지사 소속으로 지역연안관리심의회를 둔다고 규정하고 있다. 부산광역시 「부산광역시 지역연안관리심의회 조례」를 두고 있는데, 이는 「연안관리법」 제31조 제2항에 근거해 제정되었다(제1조). 부산광역시 지역연안관리심의회는 심의 사항은 연안관리지역계획의 수립·변경에 관한 사항, 연안의 관리에 관한 중요사항, 국가 등이 시행하는 소규모 매립에 관한 사항, 그 밖에 부산광역시장이 필요하다고 인정하는 사항이 포함된다(제2조). 심의회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는데, 위원장은 경제부시장이 되고, 위원은 부산광역시 소속 3급 이상(구·군공무원 임명시 4급 이상) 공무원(임명직 위원), 시의회에서 추천하는 의원 3명과 연안 관리 및 환경 분야 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(위촉직 위원) 중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 사람으로 구성한다(제3조). 임기는 시의회 의원과 공무원은 그 직에 재직하는 기간으로 하며, 그 외 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다(제4조).

위원장은 심의회를 대표하며, 심의회 업무를 총괄하는데, 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다(제5조). 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하며 그 의장이 되고, 회의는 재적의원 과반수의 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(제6조). 심의회에 간사 및 서기 각 1명을 둔다(제7조). 위원장은 심의회 심의를 위해 필요한 경우 관계공무원, 이해관계인 또는 관계전문가를 출석시켜 의견을 들을 수 있다(제8조). 심의회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여 예산의 범위에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다(제9조). 지역연안관리심의회는 상설기구이고 심의기구로서 성격을 가지며, 부산광역시에는 2000년에 처음 개설되었다.

3.2.3.3 해양보호구역관리위원회

기초자치단체 수준에서 공식적 해양환경 거버넌스라 할 수 있는 해양보호구역관리위원회는 남구와 사하구의 조례에 규정되어 있다. 먼저 남구에는 「부산광역시 남구 해양보호구역관리위원회 설치 및 운영 조례」가 제정되어 있는데, 오륙도 및 그 주변해역을 대상으로 한다. 남구의 해양보호구역관리위원회는 해양보호구역의 보전·관리를 위한 이해관계자의 의견수렴, 자문 및 협의, 해양보호구역 관리사업의 수행을 위한 사업계획의 검토 및 조정, 해양보호구역 및 인접지역 주민의 지원에 관한 사항, 해양보호구역 관리의 선진화를 위한 관리수단 개발·보급, 다른 해양보호구역과의 연계를 통한 정보의 공유, 그 밖에 해양생태계의 보전·관리 및 운영에 관한 사항을 심의한다(제2조).

위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성하는데, 위원장은 부구청장으로 하고 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원은 구 소속 해양보호구역 업무담당 5급 이상 공무원, 해양보호구역 관할 지방해양항만청 소속 5급 이상 공무원, 부산광역시 해양보호업무담당 5급 이상 공무원, 해양보호구역 어촌계장 등 주민 대표, 그 밖에 해양생태계 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 및 위원회 참여가 필요하다고 판단되는 사람 중에서 구청장이 임명 또는 위촉한다(제3조). 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 두 차례 연임할 수 있으며, 당연직 위원의 임기는 해당 직에 재직하는 기간으로 한다(제4조). 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄하며, 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하고, 위원장 및 부위원장이 모두 직무를 수행할 수 없을 때는 위원장이 미리 지명한 위원이 직무를 대행한다(제5조).

회의는 위원장이 소집하며, 의장이 되는데, 재적위원 과반수의 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 회의소집이 곤란한 경우 서면결의를 할 수 있으며 회의를 개최한 경우 회의록을 갖추어야 한다(제6조). 위원은 해당 심의·의결 안전에 직접적 이해관계가 있거나, 최근 2년 이내 해당 안전과 관련된 기업 또는 단체에 소속되었거나 소속되어 있는 경우에는 심의·의결에서 제척된다. 또한 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사유가 있는 경우 위

위원회에 기피신청을 할 수 있다. 위원회는 제척의 원인, 기피신청이 있을 경우 위원회 의결로 해당위원의 제척 또는 기피여부를 결정해야 한다. 위원은 제척 또는 기피 사유가 있는 경우 스스로 심의·의결을 회피할 수 있다(제7조). 위원이 금고이상의 형을 선고받은 경우, 6개월 이상의 장기질병 등으로 직무수행이 어려운 경우, 심의와 관련한 기밀을 누설한 경우, 사임을 원할 경우, 제척 및 기피 사유에 해당하는 경우, 직무수행이 부적당하거나 할 수 없게 된 경우 위원장은 위촉을 해제할 수 있다(제8조). 운영상 간사 1명, 서기 1명을 둔다(제9조). 회의에 출석한 위원에게 예산의 범위에서 수당 등을 지급할 수 있다(제10조).

사하구에는 「부산광역시 사하구 해양보호구역 관리위원회 조례」를 두고 있는데, 큰 틀에서 남구의 조례와 유사하지만, 세부사항을 살펴보면 차이점이 있다. 심의사항은 해양보호구역의 보전·관리를 위한 이해관계자의 의견수렴, 자문 및 협의, 해양보호구역 관리사업의 수행을 위한 사업계획의 검토 및 조정, 해양보호구역 및 인접지역 주민의 지원에 관한 사항, 해양보호구역 관리의 선진화를 위한 관리수단 개발·보급, 다른 해양보호구역과의 연계를 통한 정보의 공유, 그 밖에 해양생태계의 보전·관리 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있다(제2조).

마찬가지로 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 12명 이내의 위원으로 구성하는데, 위원은 부산광역시 사하구 소속 공무원 중 해양보호 업무 담당 5급 이상 공무원, 해양보호구역 관할 부산지방해양항만청 소속 5급 이상 공무원, 해양보호구역 어촌계장 등 주민 대표, 해양보호에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, 그 밖에 구청장이 위원회 참여가 필요하다고 인정하는 사람 중에서 사하구청장이 임명 또는 위촉한다(제3조). 위촉위원의 임기는 2년으로 하며, 두 차례만 연임할 수 있는데, 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다(제4조). 위원장의 직무 및 부재 시의 대안은 남구와 같다(제5조).

위원장이 회의를 소집하고자 하는 경우 회의 개최일 5일 전까지 회의일시, 장소 및 심의안건을 각 위원에게 알려야 한다(긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우 제외). 재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로

의결하며, 안전의 경미성, 긴급성이 있을 시 서면심의로 대행할 수 있다(제6조). 직무수행을 위해 필요하면 관계전문가를 참석하게 해 의견을 듣거나, 관계기관·단체 등에 대해 자료의 제출 및 의견의 제시 등 필요한 협조를 요청할 수 있는데, 이때 협조를 요청받은 관계기관·단체는 적극 협조해야 한다(제8조).

남구의 경우 위원은 구 소속 담당공무원, 관할 지방해양항만청소속 담당공무원, 부산광역시청 담당공무원, 어촌계장 등 주민대표, 전문가로 구성되어 있다. 사하구도 위원으로 사하구 소속 담당공무원, 관할 지방해양항만청소속 담당공무원, 어촌계장 등 주민대표, 전문가 등을 포함하는 것은 남구와 동일하다. 그러나 부산광역시청 담당 공무원은 포함되지 않는다는 차이점이 있다. 또한 남구의 경우에는 위원의 제척·기피·회피 조문이 규정되어 있어서 위원회의 심의내용이 특정 이해관계자에게 유리하게 결정되지 않도록 하는 규정이 있다. 사하구의 경우 회의절차가 보다 구체화되어 있고, 실효성을 담보하기 위해서 다른 기관의 협조의무도 규정하고 있다는 것 또한 차이점으로 나타난다.

3.2.3.4 영도연안연구센터

영도구는 영도연안의 환경친화적이고 지속가능한 보전·이용 및 개발과 자연보전을 위하여 「부산광역시 영도구 영도연안연구센터 설치 및 운영 조례」를 두고 있다. 이 조례는 연안에 대한 체계적인 과학기술 연구와 정책개발을 통하여 지역사회 발전도모를 목적(제1조)을 규정하고 있다. 연구센터는 영도구와 한국해양대학교가 공동으로 설립함(제2조)으로써 정책의 과학적 기반 마련을 위한 관·학 거버넌스의 형태로 운영된다. 연구센터는 환경친화적인 영도연안의 보전·이용 및 개발을 위해 과학기술연구와 정책개발, 영도연안과 관련한 현안문제의 해결방안 강구, 기타 각 호의 부대사업과 연구센터의 목적 달성을 위해 필요한 사업을 다룬다(제4조). 센터의 운영을 위한 운영위원회는 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 연구센터의 소장이 맡는다. 위원회는 연구센터 운영의 기본방침, 사업계획 및 연구사업 수행, 연구센터 운영규정 개폐, 예산 편성 및 결산, 기타 연구센터 운영의 중요사항에 관해 심의한다(제6조).

3.2.3.5 녹색도시 부산21

부산광역시 「환경 기본 조례」에서는 환경 거버넌스의 제도로써 녹색도시 부산21을 시행하고 있다. 이 제도는 기후/에너지 분과, 녹색도시계획분과, 낙동강 특별분과, 산과숲분과, 해양환경분과를 두고 있어서 환경 전반에 관한 사항을 아우르고 있지만, 낙동강특별분과와 해양환경분과를 포함하고 있기 때문에 해양환경 거버넌스와 유사성이 있는 시스템이다. 이는 지역의 주민·기업·시가 주체가 되어 상호협력하고 작성된 지역단위의 행동목표와 실천계획으로 지속가능 발전을 위해 주민·기업·시가 실천해야 하는 과제를 말한다고 한다(제4조의2). 이를 위해 1992년 리우에서 채택된 의제21에 따라 수립된 녹색도시 부산21을 효율적으로 실천하기 위해 시에 녹색도시 부산21추진협의회를 둔다.

협의회는 실천계획의 수립·추진·평가에 관한 사업, 실천사업의 추진을 위한 교육·홍보 사업, 실천을 위한 조사·연구사업의 시행, 지방의제21과 관련된 국내외 단체와 교류협력 및 연구, 구·군의 지방의제21 활성화와 관련된 사항 등을 수행한다(제31조 제1항 및 제2항). 협의회는 회장 3명을 포함한 70명 이내의 위원으로 구성한다. 협의회 회장은 행정부시장과 위촉위원 중에서 호선하는 사람 중 2명으로 하며 3명을 공동회장으로 한다. 위원은 도시개발본부장 및 환경국장과 지속가능한 발전분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 위촉하는 사람으로 한다. 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있고, 공동회장이 협의회를 대표한다.

협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 시장은 협의회에 운영의 전부 또는 일부 경비를 지원할 수 있다(제31조). 이에 따라 현행 녹색도시 부산21의 조직은 행정부시장을 포함해 시민대표, 기업대표가 공동회장을 맡고 있고, 부회장은 시민단체대표 및 전문가 2인으로 구성되어 있다. 위원은 환경·사회단체, 교수·전문가, 기업, 행정, 언론·법조·교육, 시의원 등 50인으로 구성되어 있다.

3.3 해양환경 거버넌스 참여자 및 담당업무

부산광역시의 해양환경 거버넌스와 관련해 다양한 참여자들이 존재한다. 먼저 공공부문에서는 관련 법률 검토에서 알 수 있듯이 해양환경과 관련된 기본계획의 수립 및 이행은 대부분 중앙정부인 해양수산부에서 담당하고 있다. 지방정부에서는 세부계획의 수립 및 이행이나 실무적인 부분들을 주로 담당하고 있는데, 여기에도 다양한 기관들이 연관되어 있다. 즉 부산광역시와 부산지방해양환경청, 해양환경관리공단, 남해지방해양경찰청, 관련 자치구(군) 등이 포함된다. 이들 기관의 해양환경 업무 담당 조직과 업무에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

한편 민간부문에서도 다양한 행위자들이 존재하는데, 이들은 정책과정에 반드시 참여하는 것은 아니지만 각각의 위치에서 자신의 소임을 다함으로써 해양환경 정책에 직·간접적으로 영향을 미치기 때문에 넓은 의미에서 거버넌스의 참여자로 설정하고자 한다. 가령, 해양환경 시민단체, 전문가, 지역언론 등은 정책의 외부환경에서 문제를 제기하거나 여론을 형성하는 역할을 할 수 있고, 해양환경 기업이나 어촌계 소속 어민 등은 정책의 이해관계자로서 해양환경 거버넌스와 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다. 이들의 활동 현황 및 역할에 대해서도 간략하게 살펴본다.

3.3.1 공공부문

3.3.1.1 부산광역시

부산광역시의 경우 해양환경 관련 업무는 해양농수산국의 해양정책과가 주무부서라고 할 수 있다. 해양정책과에는 해양정책 담당, 해양환경 담당, 해양산업 담당 직원이 있는데, 해양환경 업무는 담당사무관을 중심으로 4명의 주무관, 해양환경정화선(503호) 선장으로 구성되어 있다. 주요업무는 해양환경보전 종합대

책 수립, 부산연안특별관리해역에 관한 사항, 해양오염방지 및 오염해역 정화복원, 해양쓰레기 관리시행계획 및 관련사업, 해양생태계 보전 및 복원업무, 해양환경정화 감시선 운영관리, 해양환경정화 및 수거, 감시 업무, 해양환경오염총량제 도입 등이 있다.¹⁶⁾ 구체적으로 2014년 해양농수산국의 업무계획에는 ‘지속이용 가능한 선진 해양환경 조성’을 목표로 부산연안의 오염총량관리제 도입추진, 연근해 및 낙동강 유역 해양환경 정화사업, 해양보호구역 관리사업, 적조·해파리 등 위해생물 구제사업 등에 대한 세부계획을 세우고 있다(부산광역시 해양농수산국, 2013b:14).

3.3.1.2 부산지방해양항만청

부산지방해양항만청은 해양수산부의 특별지방행정기관으로 부산항 개항이후부터 지금까지 항만과 관련된 업무를 지역에서 실무적으로 추진하는 기관으로 발전·변화해 왔다. 해양환경 관련 업무는 해양환경과의 해양환경계와 공유수면계가 담당하는데, 특히 해양환경계는 5명의 직원이 해양환경업무 총괄, 해역이용협의, 오염해역정화, 무인도서 및 해양생태계 보호구역 관리, 해양문화육성 및 교육, 해양오염방제 등의 업무를 담당하고 있다.¹⁷⁾

구체적으로 2014년 주요 업무계획에서 ‘깨끗하고 건강한 해양공간 조성 및 해양문화 기반 확충’을 목표로 몇 가지 사업을 실시하고 있다. 해양오염 예방 및 해양폐기물의 신속한 처리체계를 구축하기 위해 해역이용 현장점검 및 모니터링(용호만 해역)을 지속적으로 실시(분기 1회)하고, 명지·진해 안골 등 취약해역에 대해 합동순찰을 강화한다. 또한 유관기관 및 업·단체가 참여하는 ‘연안 해안가(도서지역) 정화운동’ 실시(연 2회), 청장 서한문 발송(지역 어촌계, 낚시 동호회) 등 민의 협력을 요하는 사업을 실시하고 있다. 해양생태계 및 해양환경보전을 위한 해양보호구역 관리 강화를 위해 추가 지정된 나무섬·남형제섬 해역, 오륙도 및 주변해역에 대한 단계별 기본계획을 수립한다. 그리고 공유수면 실태조사 및 취약지역 집중단속 실시, 공유수면 매립심사 시 공공성 확보

16) 부산광역시 해양농수산국(www.busan.go.kr 검색일: 2014.7.16)

17) 부산지방해양항만청(www.portbusan.go.kr 검색일: 2014.7.16)

등 공유수면을 효율적으로 관리하기 위한 사업을 실시한다.

다음으로 모래 유실방지와 관광인프라 확충을 위한 해운대 해수욕장 연안정비사업을 추진하고, 영도 동삼지구 연안정비사업으로 연안보전·해역개선·친수연안 조성사업을 실시한다. 친수해양문화공간 조성을 위해 조형등대(임랑해수욕장) 설치, 제퇴등대(부산항 최초의 항로표지, 1905년)를 등대 해양공원으로 조성하며, 부산관광공사 등 유관기관과 함께 등대 투어 등의 문화네트워크를 구성한다.

보다 장기적인 관점에서 청소년 해양교육 활성화와 해양문화 콘텐츠를 개발해 해양의식을 고취하기 위한 사업들도 실시한다. 즉 해양환경보전 생태체험, 카약체험장 상설운영, 부산항 축제, 영도 등대 음악회, 여름등대 해양학교 등을 실시해 시민참여형 해양문화 체험의 기회를 확대하고, 해양문화의 저변을 확대하기 위한 사업들을 실시한다(부산지방해양항만청, 2013:13-14).

3.3.1.3 남해지방해양경찰청

남해지방해양경찰청에서 해양환경 업무는 해양오염방제과에서 담당하고 있다. 해양오염방제과는 방제계, 예방지도계, 분석계로 나뉜다. 구체적인 업무를 살펴보면, 예방중심의 자율적 해양환경관리체제 구축을 목표로 자율적 해양오염 예방·감시체제 강화(폐유·폐기물의 재활용·자원화 유도, 해양종사자의 해양오염예방 자율점검제도 활성화 및 사고예방 중심의 실용적 지도·점검), 민·관 협력 강화로 녹색환경 인식 증진(해양오염방지를 위한 민관협력 네트워크-해양환경보전협의회- 구축·운영, 해양쓰레기 ZERO 운동 등 국민참여 프로그램 개발 및 운영) 등 민의 자율적 참여와 협력을 유도하기 위해 노력한다.

다음으로 대형 해양오염사고 방제대응체제의 지속적 개선을 위해 재난적 해양오염사고 대비 국가방제 역량강화(국가재난적 오염사고에 대한 법적·제도적 개선대책 추진, NOWPAP에의 주도적 참여 및 대응), 기름·HNS(위험유해물질) 오염사고 대응기반 조성(기름·HNS 국가/지역긴급계획에 의한 방제실행력 확보를 위한 관계기관 대응태세 점검), 4대강 정비사업 지원을 위한 환경보전 협력

체제 구축 등을 추진해 사고의 대응에 있어서 국가 간, 국가 기관 간, 관련 단체 간의 협력체계를 위한 제도 개선을 유도한다.

마지막으로 폐기물 배출량 지속 감축을 목표로 해양투기 폐기물의 적정관리 및 자원화 확대(해양투기 허용량의 연차적 감축, 해양배출업체에 월별 감축 가이드라인 설정), 해양투기 폐기물 육상처리 계획의 추진 점검(공공처리시설 확충계획 점검, 대량 해양투기 업체를 중심으로 육상처리 전환 유도), 폐기물 불법투기 예방(폐기물 발생에서 해양투기까지 전과정의 전산관리체계 확립) 등의 업무를 추진한다.¹⁸⁾ 남해지방해양경찰청 소속으로 부산지역을 관할하는 부산해양경찰서가 있는데, 해양환경 관련 업무는 해양오염방제과가 담당하고, 이는 다시 방제계, 기동방제계, 예방지도계로 구성되어 있다.

3.3.1.4 해양환경관리공단

해양환경관리공단은 1997년에 설립된 한국해양오염방제조합이 2007년 「해양환경관리법」이 제정되면서 이에 근거해 전환하게 된 기관이다. 해양환경 보호와 관련하여 해양보전본부 아래 해양생태팀, 해양수질팀, 해양정화팀, 해상환경팀, 환경협력팀이 있고, 오염방제와 관련해 해양방제본부 아래 예방안전팀, 방제대응팀, 방제지원팀으로 구성되어 있다. 또한 해양환경 관련 교육 및 훈련 업무를 수행하기 위해 해양환경개발교육원을 두고 있다. 주요 기능으로 해양환경의 보전·관리, 오염물질의 수거·처리, 오염물질 저장시설의 설치·운영 및 수탁관리, 오염물질의 배출방지를 위한 선박의 인양·예인, 해양환경 관련 시험·조사·연구·설계·개발 및 공사감리, 해양오염방제업무 및 방제선 등의 배치·설치, 해양오염방제에 필요한 자재·약재의 비치 및 보관시설의 설치 등, 해양환경 관련 국제협력 및 기술용역, 해양환경에 대한 교육·훈련 및 홍보, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 등을 맡고 있다.¹⁹⁾

부산지사에서는 지사장을 포함해 총 6명의 직원이 있고, 방제선·예선·청방선 등 10척의 선박을 보유하고 있으며 각각의 배에 선장, 기관장, 항해사, 기관

18) 남해지방해양경찰청(www.kcg.go.kr 검색일: 2014.7.16)

19) 해양환경관리공단(www.koem.or.kr 검색일: 2014.7.16)

사를 두고 있다. 주요 사업은 해양오염방제사업과 해양부유폐기물수거사업 등 주로 사후처리 업무를 담당하고 있다. 먼저 해양오염방제사업은 해양오염 방제 조치 대응능력을 배양하고 해양에 기름 등 폐기물을 합리적이고 과학적인 방법으로 신속하게 제거해 국가와 국민의 경제적 손실을 최소화하려는 목적으로 수행된다. 이를 위해 방제체계 선진화 및 실행능력 제고, 방제분야의 국제협력사업 강화, 방제분담금 효율적 관리, 방제사업 CS 관리 강화를 통한 고객만족도 제고 등의 구체적 사업계획을 마련하고 있다. 주요성과를 보면 공단 방제역량의 고도화(방제대응체계 지속 보완 및 확대), 실전에 즉각 대응 가능한 방제체계 강화(방제계획서 및 대응계획서 개정, 방제역량 강화를 위한 워크숍 개최, 방제능력 보강 및 현대화, 방제교육·훈련 실시, 민·관 주관 협의회 참석), 방제관련 국제협력 사업 강화 및 다각화(국의 주요 방제기관과의 MOU체결 및 방문, 국제회의 참석, 아시아 지역 민간기관과의 협력 확대 추진), 방제사업 CS(고객만족) 관리강화(방제증서 발급업무 개선 등) 등의 성과를 나타내었다.

해양부유폐기물수거 업무의 경우 전국 12개 무역항에 19척의 항만청소선(청항선)을 배치, 해양부유폐기물 수거를 통해 쾌적한 항만을 조성하고 통항선박의 안전한 운항을 확보하기 위한 목적으로 수행된다. 구체적으로 각 사업들은 항만 내의 부유쓰레기 적기수거를 통한 깨끗하고 쾌적한 해양환경보전사업, 선박 및 장비의 정기적 수리실시를 통한 사업운영의 안전성 제고 및 법정 선박검사 대비 철저, 노후청항선 대체 건조비 등 정부예산 반영을 통한 정부위탁사업의 효율적 수행 방향으로 진행된다. 무역항 내의 해양부유물 수거는 주기적 운항계획에 따라 이루어지는데, 항만 관계자 및 국민의 신고가 있을 경우에는 즉시 출동하고, 수거된 폐기물은 보관 후 폐기물처리업체에 위탁되어 처리된다. 이러한 사업으로 통항 선박의 항행장애물인 해양부유물을 수시 또는 수거요청 신고 접수 시 즉시 제거하고, 특히 하절기 태풍내습 등 해상으로 밀려드는 육상폐기물 수거를 통한 쾌적하고 안전한 항만조성에 적극 기여한다. 또한 해양유류오염사고 발생 시 청항선 내 방제장비를 탑재, 초동방제작업을 실시해 오염물질 수거 및 신속한 방제작업의 효과를 극대화하는 성과를 나타내고 있다.²⁰⁾

20) 해양환경관리공단 부산지사(www.koem.or.kr/jisa/index.jsp?jisa=busan, 검색일: 2014.7.16)

3.3.1.5 자치구(군)

부산 내의 자치구 중에서 해안을 인접하는 구는 강서구, 사하구, 서구, 중구, 영도구, 동구, 남구, 수영구, 해운대구, 기장군의 10개 구·군이다. 강서구는 복지산업국 산하 해양수산물과가 있는데, 직원 19명 중 해양오염방재, 연안관리지역 계획 수립, 연안정비사업, 공유수면관리, 해역이용협의, 방치폐선 처리, 보호·관리수면의 지정 및 관리, 해양쓰레기 수거·처리, 해양환경정화, 해안청소 추진 등의 업무를 하는 인원은 총 5명 정도이다.²¹⁾ 사하구의 경우는 해양수산물에 관한 업무는 경제진흥과에서 맡고 있는데, 보통 어항과 수산업, 어업과 관련된 업무가 다수이고, 환경과 관련하여 방치폐선 처리 업무로 담당인원은 1명 정도이다.²²⁾ 서구는 주민복지국의 경제진흥과에서 경제진흥, 녹지, 공원산림, 수산업무를 관장하는데, 수산업무 담당자 중 1인이 연근해침적폐기물수거사업, 연안어선감척사업 등 해양환경업무와 어장관리업무를 맡고 있다.²³⁾

중구의 경우 경제진흥과의 산업수산물계와 건설과의 해양개발계 담당자가 수산 및 어업, 공유수면 매립 및 해양개발 등과 같은 업무를 담당하고 있으나 이들은 해양환경 보호보다는 해양산업의 진흥을 지향하고 해양환경을 다루는 담당자는 없는 것으로 보인다.²⁴⁾ 영도구는 도시안전국 아래에 해양수산물과가 있는데, 해양정책 담당자 4명, 수산 담당자 6명, 연안 담당자 2명이 있다. 해양환경과 관련하여 연근해침적폐기물 관리, 수산방재, 해난사고 방지, 연안개발 및 관리, 공유수면유지·관리, 친수공간 관리 등의 업무를 담당하고 있다.²⁵⁾ 동구는 경제진흥과에서 농·축·수산 행정에 관한 사항을 맡고 있으나, 해양환경과 관련해서는 업무가 거의 없는 것으로 보인다.²⁶⁾

남구는 해양테마파크나 해파랑길 등 해양관광 업무는 있지만, 해양환경 업무를 담당하는 부서가 부재한 것으로 나타났다.²⁷⁾ 수영구의 경우 지역경제과의

21) 강서구청(www.bsgangsea.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

22) 사하구청(www.saha.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

23) 서구청(www.bsseogu.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

24) 중구청(www.bsjunggu.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

25) 영도구청(www.yeongdo.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

26) 동구청(www.bsdonggu.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

27) 남구청(www.bsnamgu.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

농수산담당이 어항 및 주변정비, 해양오염 및 예방지도 업무를 맡고 있다.²⁸⁾ 해운대구는 경제진흥과의 해양수산팀에서 주로 수산 업무를 담당하고, 불가사리구제, 해양환경오염예방, 방치폐선 처리 등의 업무를 담당하고 있다.²⁹⁾ 기장군의 경우 해양수산과를 두고 있고, 방치폐선 처리, 해파리구제 및 적조예찰, 어장관리, 수산자원 보호 및 어업질서 확립, 어업폐기물 수거, 공유수면 관리, 해양오염 예방 및 방제, 해양부유쓰레기 정화, 연안관리 지역계획 수립 등 비교적 광범위하게 해양환경과 관련된 업무를 담당하고 있다.³⁰⁾

탐색 결과 해양을 통합적으로 다루는 해양수산과를 부서로 두고 있는 자치구는 강서구, 영도구, 기장군이 있었다. 이들은 해양환경과 관련해 권한이 제한적임에도 불구하고 자체적으로 해양환경관련 사업들을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 몇몇 자치구들은 경제진흥과에 해양수산팀을 두어 이를 담당하고 있었으나, 몇몇 자치구는 해양은 인접하고 있음에도 불구하고 해양환경과 관련된 업무는 거의 부재한 경우도 있었다. 이는 해양이 그 자치구에서 차지하는 비중의 여하에 따라 다르게 나타남을 추측해 볼 수 있다. 다만 남구나 사하구의 경우 새로 지정된 해양보호구역을 관리하고, 해양보호구역협의회를 개최하기 위해 새로운 인프라 구축이 마련돼야 할 것으로 보인다.

3.3.2 민간부문

3.3.2.1 해양환경 시민단체

해양환경과 관련한 거버넌스에서 중요한 참여자는 해양환경 관련 NGO이다. NGO는 공익을 대변하는 제3의 섹터로 정책과정에 참여하는 행위자로 거버넌스 연구에서 매우 중요하게 다루어진다. 부산광역시 안전행정국에 등록되어 있는 비영리민간단체 등록현황을 살펴보면 2013년 11월 기준으로 총 655개의 민간단체가 있다. 이들 중 주로 환경을 다루는 민간단체는 약 97개에 달하는데,

28) 수영구청(www.suyeong.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

29) 해운대구청(www.haeundae.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

30) 기장군청(www.gijang.go.kr, 검색일: 2014.7.18)

해양환경과 관련된 활동을 하는 단체는 5개, 낙동강 관련 단체가 4개 등 일반 환경단체에 비해 그 숫자는 많지 않은 것으로 나타났다. 다만 환경 전반을 아우르는 환경단체에서도 해양환경을 한 부분으로 인식하고, 이에 대한 활동을 함께 전개하고 있기 때문에 이들을 포함하면 관련 단체의 수는 조금 늘어날 것으로 보인다. 해양환경과 직접적으로 관련된 현행 시민단체를 표로 구성하면 Table 3.12와 같다.

Table 3.12 부산광역시 해양환경 관련 시민단체 현황

구분	단체명	주 사업	등록일	소재
해양 환경 전반	바다와 강살리기 운동본부	정화운동, 바다사랑 웅변·글 짓기·미술·동화구연 대회	2001.3.15	동래구
	(사)바다살리기 국민운동 부산본부	해양오염 방지활동, 바다청소, 범국민실천사업, 어민운동, 국 제연대, 교육활동	2002.3.23	연제구
	(사)한국해양환경 감시협의회	해양환경 감시 및 정화, 세미 나 개최, 홍보, 국제협력, 인명 구조 및 해상재난구조	2006.4.18	기장군
	(사)한국해양환경안 전협회부산지역본부	감시·순찰, 보전·정화, 사고 복구 지원, 환경 파괴 저감요 인 파악	2010.1.13	서구
	S.M.S 특수구조단	폐기물 수거, 인명구조, 계몽 활동	2012.1.16	중구
낙 동 강	(사)낙동강보존회	낙동강 관련 학술연구	2000.7.26	중구
	습지와 새들의 친구	습지와 새 보전, 교육·조사	2003.4.3	연제구
	낙동강공동체	낙동강 살리기 운동	2003.6.20	중구
	낙동강환경운동 실천본부	환경오염방지를 위한 연구조 사	2009.3.25	해운대구

자료: 부산광역시 안전행정국 비영리민간단체 등록현황(2013.11월 기준)에서 재구성

3.3.2.2 해양환경 관련 기업

부산광역시는 「부산광역시 해양산업육성조례」 제18조에 의거하여 2011년부터 매년 해양관련 산업현황을 조사하고 있다.³¹⁾ 이 조사의 대상은 해양산업분류에

31) 2013년 기준 통계자료는 2014년 10월 공표예정이기 때문에 2014년 7월 현재 2012년 자료가 최신자료이다.

의한 종사자 1인 이상의 모든 해양관련 사업체인데, 해양산업 항목 중에서 해양환경 분야의 산업체에 대한 통계를 접할 수 있다. 해양환경과 관련된 항목은 해양폐기물 처리업, 해양환경 모니터링서비스업, 해양폐기물 수거 및 복원업의 세 가지 종류로 나타난다. 이들 중 첫째, 해양폐기물 처리업이란 바다에서 수거한 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질을 처리하는 사업이다. 둘째, 해양환경 모니터링서비스업이란 인간의 인위적인 행위가 해양환경에 미치는 영향을 전문적으로 분석·검토하는 용역을 수행하는 사업이다. 셋째, 해양폐기물 수거 및 복원업은 해양에 퇴적된 폐기물을 수거하거나 해양에서 기인해 육상에 방치되어 있는 폐기물을 수거하는 사업이다(부산광역시 평가담당관실, 2013:39). 부산광역시 해양산업조사 결과 해양환경 관련 산업체 현황은 Table 3.13과 같은데, 이는 2012년 기준 전체 해양산업체 중에서 약 0.2%를 차지하는 수치이다.³²⁾

Table 3.13 부산광역시 해양환경 관련 산업체 현황

해양환경 산업분류	종사자 규모별	2011		2012	
		사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
해양폐기물 처리업	계	6	37	6	35
	1~4명	2	5	1	1
	5~9명	3	22	4	24
	10~19명	1	10	1	10
해양환경 모니터링서비스업	계	8	140	11	158
	1~4명	1	4	4	9
	5~9명	1	7	2	16
	10~19명	3	32	3	34
	20~29명	3	97	1	47
50~99명	0	0	1	52	
해양폐기물 수거 및 복원업	계	7	31	7	78
	1~4명	3	9	1	3
	5~9명	4	22	4	29
	10~19명	0	0	1	10
	20~29명	0	0	1	36

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr, 검색일: 2014.7.19)

32) 부산광역시는 해양환경 항목에 해양폐기물 처리업, 해양환경 모니터링서비스업, 해양폐기물 수거 및 복원업 외에도 기타 해양 엔지니어링 서비스업도 포함하고 있는데, 이를 포함한 수치가 전체 산업체의 0.2%에 해당한다.

3.3.2.3 어촌계

해양환경을 다루는 데에 있어서 실제로 해양환경을 삶의 터전으로 이용하는 어민들도 해양환경 거버넌스의 참여자이다. 정책의 성공에 있어서 정책 대상집단 혹은 이해관계자 집단의 순응 또는 불응이 큰 영향을 미치는 것처럼 해양환경정책의 성공에 있어서도 실제 해양을 대상으로 생계를 이어가는 어민들의 협력이 중요하기 때문이다. 어촌계는 법률적으로 「수산업협동조합법」에 의거한 조직으로 지역별 수산업협동조합의 조합원에 의해 구성되는 경제체(임종선, 2012:295)인데, 실질적으로 연안지역사회에서 가장 세부 단위이면서 어민들의 협력체로 이들을 대표할 수 있다. Table 3.14를 보면, 부산광역시 수협에는 총 23개의 어촌계가 조직되어 있는데, 사하구에 6개로 가장 많고, 강서구에 5개, 해운대구에 4개, 서구와 수영구 및 영도구에 각각 2개, 남구와 북구에 각각 1개씩 조직되어 있다.

Table 3.14 부산광역시 어촌계 현황

지역	No.	어촌계	주요 생산물
강서구	1	대저	붕어, 잉어
	2	동리	김, 개량조개
	3	신전	김, 맛조개
	4	중리	김, 개량조개
	5	진목	김
남구	6	용호	전복, 도다리
북구	7	구포	붕어, 잉어
사하구	8	다대	삼치, 도다리
	9	대포	도다리, 쥐치
	10	엄궁	붕어, 잉어
	11	장림	김
	12	하단	붕어
	13	홍치	김, 전어
서구	14	남부민	도다리, 쥐치
	15	암남	전복, 해삼
수영구	16	남천	전복, 도다리
	17	민락	아귀, 전복
영도구	18	남항	전복, 해삼
	19	동삼	도다리, 전복

해운대구	20	미포	도다리, 취치
	21	송정	미역, 전복
	22	우동	전복, 미역
	23	청사	미역, 전복

자료: 부산시수협(www.busansuhyup.co.kr, 검색일: 2014.7.20)에서 재구성

3.3.2.4 학자 · 전문가

부산광역시나 자치구에서 위원회나 심의회를 구성할 때, 각 분야의 전문지식 및 학식을 보유한 사람을 선임할 수 있는 조항을 두고 있다. 지속적으로 언급 하듯이 해양환경 분야는 고도로 과학적 지식을 필요로 하는 분야이기 때문에 이들의 협력이 반드시 필요하다. 관련 분야의 학자나 전문가는 위원회나 심의 회의 공식적 행위자로 선임되어 거버넌스에 참여할 수도 있고, 각종 사업에의 자문단이나 프로젝트에 참여함으로써 활동할 수 있다. 또한 각종 학술지의 논문게재, 학술대회에서의 연구발표, 언론에의 의견표명 등을 통해 비공식적 거버넌스의 행위자로 참여할 수도 있다. 따라서 관련분야의 대학이나 연구기관, 학술단체의 교수 및 연구원 등이 거버넌스의 참여자로서 포함될 수 있다.

3.3.2.5 지역 언론

언론은 해양환경과 관련해 중요한 사안에 대해 기사화하는데, 현대사회에서 산재한 이슈들을 선별해 특정 이슈만을 공중 의제화해 여론에 환기한다는 의미에서 중요한 역할을 하고 있다. 정보통신망이 발달하면서 수많은 정보에 대한 시민의 접근성이 점점 높아지고 있는데, 언론의 경우 어떤 정보를 대중에게 노출시킬 것인가 하는 아젠다 세팅의 역할을 수행하고 있기 때문에 정책과정의 외부에서 상당히 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 특히 환경 분야의 이슈는 주민의 삶의 질 또는 건강과 밀접한 관련이 있어서 여론에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 언론의 역할에 대한 중요성이 매우 큰 분야이다. 가령 비슷한 영향력을 가지는 사안이라 하더라도 언론에 노출되는 정도에 따라 시민이나 지역주민이 심각하게 인식하는 정도가 달라질 수 있다는 것이다. 실제로 사안의 경중

보다 언론에의 노출 정도가 여론에 더욱 큰 영향을 미치는 사례들을 적지 않게 볼 수 있다. 이 점 때문에 지방정부도 언론의 기사에 따라 지적사항을 반영하거나 이에 응답을 하여 여론의 방향을 변화시키기 위한 노력을 한다. 따라서 지역에서 활동하는 언론 또한 거버넌스의 외부 참여자로 설정할 수 있다.



제 4 장 해양환경 거버넌스의 실증적 분석

4.1 조사의 설계

4.1.1 연구모형 및 검증내용

4.1.1.1 연구모형

이 연구의 목적은 부산광역시에서 해양환경 거버넌스의 영향요인을 파악하고 이에 대한 참여자들의 인식차이, 접근성에 대한 몇 가지 조건에 따른 운영실태, 영향요인과 해양환경 거버넌스 수준의 인과관계 등을 파악하는 것이다. 이를 위해 거버넌스를 구성하고 있는 영향요인과 이를 측정할 수 있는 측정지표를 설정하는 것이 선행되어야 한다. 거버넌스의 개념이 추상적인 만큼 이를 측정하고자 하는 지표들도 정성적인 성격을 지닐 수밖에 없기 때문에 지금까지 많은 학자들이 거버넌스에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 파악하기 위해 다양한 차원에서 척도를 파악해 왔다. 본 장에서는 기존 연구자들이 선택해왔던 변수들 중에서 다수의 학자들이 중복 선정된 변수들을 추출했다. 그리고 의미상 공통되는 변수들을 모아서 이들을 세 가지로 분류했다. 해양환경 거버넌스의 개념에서 가장 핵심적인 부분은 ‘다양한 참여자’와 참여에 대한 ‘거버넌스 접근성’, 그리고 참여자들 사이의 ‘협력적 관계’에 대한 것이다. 이러한 개념을 토대로 변수들을 참여자 요인과 제도화 요인, 관계 요인으로 나눌 수 있었다. 이러한 구분은 내용상 편의를 위한 분류이다.

먼저 참여자와 관련해 부산의 해양환경 거버넌스의 행위자는 공공부문의 참여자로서 부산광역시, 부산지방해양항만청, 해양환경관리공단, 남해지방해양경

찰청, 자치구(군)을 들 수 있다. 그리고 민간부문의 참여자로 해양환경 시민단체, 관련기업, 관련 학자 및 전문가, 어촌계, 지역언론을 들 수 있다. 이들 간의 관계에서 위원회나 협의회, 심의회 등과 같은 공식적인 거버넌스 체계와 비공식적 혹은 비제도적 거버넌스 체계가 형성될 수 있고, 이들이 혼합적으로 이루어지고 있을 것이다. 다양한 참여자들 중에서 선행연구자들이 특히 중요한 비중을 두었던 부문이 제3섹터인 시민단체이다. 따라서 기존의 연구들에서는 지방정부와 NGO간의 관계형성에 초점을 두고 주로 NGO의 역량에 대한 변수들을 사용하고 있다. 또한 전통적으로 거버넌스의 참여자는 NGO를 포함하여 제1섹터인 정부, 제2섹터인 시장까지 다루는 것이다. 여기에서는 참여자로 정부와 NGO, 시장(기업) 뿐만 아니라, 이해관계자로서 지역주민이나 어촌계, 학계를 포함한 전문가 집단, 지역 언론까지 포함하고 있다. 이를 제3자 간의 관계로 설정하고자 하는데, 공공부문으로서 정부기관, 시장부문을 대표하는 기업, 이를 제외한 나머지 부분을 지역사회 역량 변수로 통합하고자 한다. 지역사회 역량 변수는 NGO역량 변수와 함께 기존 연구자들이 취했던 요인에서 정부, 기업의 역량요인에 포함되지 않는 요인들이 손실되지 않도록 보완하는 역할을 하고 있다. 정리하면 참여자 요인으로는 정부 역량, 기업 역량, 지역사회 역량의 세 가지 변수를 도출했다.

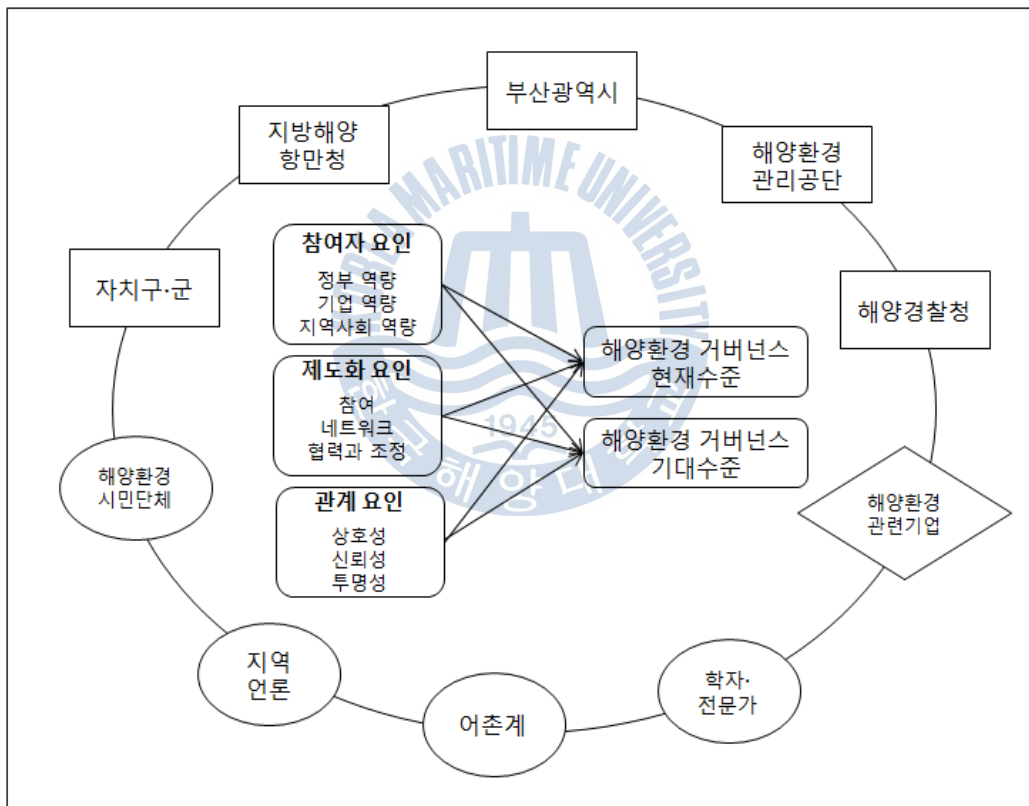
다음으로 선행연구에서 공통되는 요인들 중에서 거버넌스 체계에 대한 접근성과 관련한 변수들을 제도화 요인으로 설정했다. 즉 설정한 행위자들이 거버넌스에 대한 참여와 의사소통 메커니즘을 의미하는 네트워크, 거버넌스에서의 협력의 경험 및 의지를 뜻하는 협력과 조정을 선정했다.

마지막으로 참여자들 간의 상호작용에 있어서 협력의 전제조건으로 관계 요인을 설정했다. 즉 대부분의 기존 연구자들이 거버넌스의 영향요인으로 선정하고 있는 행위자들 간의 상호성, 신뢰성, 투명성을 관계 요인으로 명명했다. 거버넌스의 개념적 구성요소인 세 가지 범주의 요인에 속해있는 변수들은 해양환경 거버넌스의 수준에 영향을 미칠 것으로 가정한다.

한편 종속변수인 해양환경 거버넌스 수준은 두 가지로 구분할 수 있는데, 거버넌스의 현황 또는 현재 수준과 거버넌스 과정에서 참여자가 미래에 기대하는 수준으로 나눌 수 있다. 이 때의 '수준'은 정해진 등급이 있는 것이 아니라 단

지 특정 시점에서의 ‘정도’를 의미하고자 한다. 무릇 정책을 계획할 때 목표를 세우고 현황을 파악해 그 괴리를 좁히고자 노력하는 것처럼, 이 연구에서도 거버넌스에 대한 현재수준 및 기대수준을 파악하고 양자의 차이를 줄이기 위한 수단을 탐색하기 위해 이러한 설정은 의미가 있을 것으로 생각한다.

이러한 관계를 그림으로 나타내면 Fig. 4.1과 같다. 그림에서 사각형 안의 기관(단체)은 공공부문, 마름모꼴은 기업, 원형 안의 행위자는 지역사회의 참여자를 나타내고 그들 간의 관계 속에서 참여자 요인, 제도화 요인 및 관계 요인은 화살표방향으로 해양환경 거버넌스 수준에 영향을 미칠 것을 가정한다.



비고: 사각형-공공기관, 마름모형-기업, 원형-지역사회

Fig. 4.1 해양환경 거버넌스의 연구모형

4.1.1.2 검증내용

4.1.1.2.1 개인적 특성에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이 설문조사를 방식으로 하는 연구에서는 표본의 인구통계학적 자료를 얻을 수 있다. 이 조사에서는 설문 문항을 성별, 연령, 학력, 소속기관(단체)의 성격, 근무기간, 직급으로 구성했다. 이러한 개인별 특성에 따라서 선정된 변수에 대해 인식의 차이를 나타내기도 한다. 가령 연령이 높을수록 새로운 제도의 도입에 대해 보수적인 입장을 취한다든지, 정부의 지원을 많이 받는 집단일수록 정부가 주관하는 공식적 체계에 더욱 우호적인 행태를 보일 것이라는 예측을 할 수 있는 것이다. 따라서 개인적 특성에 따른 변수에 대한 인식차이를 검증하고, 유의한 차이를 나타낸 부분에 대해 정책적으로 대안을 탐색할 때, 이러한 측면의 접근방법을 제시할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

가설 I. 해양환경 거버넌스 참여자들의 개인적 특성에 따라 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식 차이가 있을 것이다.

4.1.1.2.2 참여자 집단에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이 해양환경 거버넌스 체계를 구성하는 참여자는 공공기관, 해양환경 기업, 지역사회 구성원으로 구분된다. 선정된 영향요인에 대하여 이들 집단은 서로 다른 인식 차이를 보일 수 있다. 거버넌스의 참여자와 관련된 집단을 구분해 실시한 조사결과 자신들에게 보다 긍정적인 입장을 취하는 태도나 서로에 대한 인식의 차이를 보여주는 연구들이 있어 왔다(최병대와 김상구, 2004; 정규호, 2007a). 거버넌스 영향요인에 대해 참여자 간의 인식차이가 크게 나타날수록 거버넌스 체계가 덜 성숙한 것으로 추측할 수 있다. 특히 거버넌스에서 ‘다양한 참여자’의 포함은 전통적 정책과정과 구분되는 경계점이기 때문에 이러한 인식차이를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

가설 II. 해양환경 거버넌스 참여자 집단 간에는 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식 차이가 있을 것이다.

4.1.1.2.3 참여자 간 거버넌스 현재수준과 기대수준의 인식비교

연구 설계에서 종속변수로는 거버넌스 수준을 설정하고 있고, 이는 현재수준과 기대수준으로 세분화했다. 현재수준은 현행 거버넌스 활성화 정도나 만족도 등으로 나타날 수 있고, 기대수준은 참여자들이 소망하는 정도의 미래수준으로 볼 수 있다. 이 때 기대수준은 참여자들이 소망하는 정도 혹은 바람직하다고 판단하는 정도이기 때문에 미래의 목표치로 설정할 수 있다. 행정의 개혁이나 발전은 목표를 설정하고 현실을 진단해 이들 간의 괴리를 줄이는 방향으로 나아가는 점에서 이를 구분하는 것은 의미가 있다. 결론적으로 현재수준과 기대수준의 차이가 클수록 거버넌스 현황은 부정적으로 볼 수 있지만, 기대수준이 높을수록 응답자들의 긍정적인 인식이 반영된 것으로, 개선의 여지가 높다고 할 수도 있다. 따라서 현황을 파악하기 위한 방편으로 양자를 비교하는 과정이 필요하다.

가설Ⅲ. 해양환경 거버넌스의 참여자 사이에는 거버넌스 현재수준과 기대수준에 대한 인식차이가 있을 것이다.

4.1.1.2.4 제도적 참여에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이

거버넌스 체계에서 다양한 참여자 간의 네트워크가 공식적인지 비공식적인지 구분하지 않는다. 다만 공식적 기제가 비공식적 기제보다 폐쇄적이기 때문에 접근성이 낮은 대신 정부재원이 투입되기 때문에 정책과정에서의 영향력은 크다. 따라서 양자는 그 특성을 달리한다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 제도적 기제가 갖는 거버넌스 체계에서의 지위 혹은 맡은 역할을 파악할 필요가 있다고 보았다. 왜냐하면 눈에 보이지 않지만 공식적 기제와 비공식적 기제가 개별적으로 작용하고 있다면 이를 연계해 시너지 효과를 낼 수 있는 방안을 마련하는 것이 거버넌스 효과성을 높이는 방안 중의 하나가 될 수 있기 때문이다. 여기에서는 공식적이지만 폐쇄적으로 지방정부 산하에 마련되어 있는 위원회·심의회·협의회를 제도적 참여로 보고, 이에 대한 참여집단과 미참여집단 간의 인식차이가 있는지 검증하고자 한다.

가설Ⅳ. 제도적 참여여부에 따라 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이가 있을 것이다.

4.1.1.2.5 참여과정 및 참여방식에 대한 인식비교 및 인과관계

정책과정은 크게 정책결정과정과 정책집행과정으로 나눌 수 있다. 각 과정에서 이루어지는 거버넌스의 활성화 정도는 각각 다르게 나타날 것으로 예측할 수 있다. 또한 거버넌스 체계에 대한 참여방식은 공식적 참여와 비공식적 참여로 구분할 수 있다. 거버넌스의 정의에서는 공식적, 비공식적 참여를 구분하지 않음에도 불구하고 이렇듯 세부적으로 접근하는 이유는 연구과정에서 지속적으로 거버넌스의 접근성에 대해 주목하고 있기 때문이다. 즉 접근성에 대한 차이가 거버넌스 수준에 대한 인식의 차이로 나타날 것을 예측할 수 있다는 것이다. 이에 비추어 참여과정이나 참여방식에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식비교와 이들 변수와 종속변수와의 인과관계를 파악하고자 한다. 이러한 접근은 실제로 거버넌스가 이루어지고 있는 모습을 파악하는 데에 유효하게 작용할 수 있을 것이다.

가설 V-1. 참여과정 및 참여방식에 따라 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식에는 차이가 있을 것이다.

가설 V-2. 참여과정 및 참여방식은 해양환경 거버넌스 현재수준과 기대수준에 각각 영향을 미칠 것이다.

4.1.1.2.6 독립변수의 종속변수에 대한 인과관계

기존 연구의 다수를 차지하고 있는 분야는 거버넌스에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위한 연구들이다. 결국 거버넌스 체계의 활성화 방안을 마련하기 위한 출발점은 거버넌스에 영향을 미치는 요인들을 선정하여 전체의 독립변수들이 종속변수에 대해 어느 정도의 영향력을 미치고, 이들 간의 상대적인 중요도는 어떠한지 파악하는 것에서부터 시작한다. 이러한 결과를 토대로 영향력이 큰 변수를 강화하기 위한 방안과 영향력이 미흡한 변수와 관련해 현실적인 개선안을 제시하는 것이다. 따라서 해양환경 거버넌스 영향요인들과 거버넌스 현재수준과 기대수준과의 인과관계를 파악하기 위한 과정은 매우 중요하다. 이를 검증하기 위해 변수들 간의 독립성을 확인하기 위한 상관분석과 인과관계를 확인하기 위한 다중회귀분석을 실시한다.

가설Ⅶ-1. 해양환경 거버넌스 영향요인들은 거버넌스 현재수준에 영향을 미칠 것이다.

가설Ⅶ-2. 해양환경 거버넌스 영향요인들은 거버넌스 기대수준에 영향을 미칠 것이다.

4.1.2 변수의 선정과 설문지 구성

거버넌스 수준을 설명하기 위한 영향요인은 선행연구자들이 기존연구에서 거버넌스의 영향요인으로 사용했던 변수 중에서 중복되는 변수들을 선정했다. 해당되는 변수들을 측정하는 지표는 가급적 선행연구자들이 사용했던 부분에서 손실 없이 차용하고자 하였고, 이를 해양환경에 맞도록 수정하였다. 제2장에서 언급하였듯이 이 연구에서 사용하고자 하는 영향요인은 거버넌스의 개념을 구성하는 세 가지 요인으로 구분했다. 먼저 관계 요인으로서 상호성, 신뢰성, 투명성을, 제도화 요인으로서 참여, 네트워크, 협력과 조정을 선정했고, 참여자 요인으로 정부역량, 기업역량, 지역사회 역량을 선정했다. 각 변수들을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

4.1.2.1 관계 요인

4.1.2.1.1 상호성(reciprocity)

상호성은 사전적 의미로 둘 이상의 당사자가 서로 연관된 관계라고 할 수 있는데, 거버넌스 연구에서는 상호의존성 혹은 호혜성의 의미를 포함해 쓰는 것이 일반적이다. 상호의존성 혹은 호혜성은 서로가 의지하고 있는 관계나 서로 혜택을 누리게 되는 성질로 보다 긍정적인 의미를 내포하고 있다. 초의수(2007:268)는 네트워크를 통한 분석을 설명하면서, 행위자와 그들의 행위가 독립적이거나 개별적인 것이 아니라 상호의존적이며, 경쟁보다는 호혜성과 신뢰를 통해 기능적으로 상호의존하게 된다고 한다. 즉 다양한 참여자를 설정하고

있는 정책과정을 설명할 때, 상호성은 참여자 간의 의존관계와 이러한 의존관계가 당사자 누구에게나 이득이 되거나 혹은 누구에게도 피해를 주지 않는 관계에 있음을 의미한다. 이를 측정하기 위한 첫 번째 측정지표는 정책과정에 참여하는 다른 행위자 또는 지역사회에 포함된 다른 구성원을 공공문제 해결의 동반자로 인식하는 정도이다. 관계의 시작은 서로에 대한 인정에서 출발하고, 정책과정에서 이를 인정한다는 것은 종래 일방적인 정책과정에서 탈피한다는 뜻이기 때문에 다수의 학자들이 동반자 인식이라는 측정지표를 사용하고 있다. 두 번째 측정지표는 정책과정에서 서로 간의 업무협조가 필요해 요청할 때 이에 대응하는 정도이다. 서로에 대한 동반자적 인정을 인식에서 그치지 않고 실제 행동으로 가늠할 수 있는 척도가 업무협조에 대한 반응성이라 할 수 있다. 세 번째 측정지표는 정책과정에서 참여자 간 수평적 관계 인식인데, 참여자 간의 독립성과 대등한 관계에 대한 인식 정도로 설명할 수 있다. 현실적으로 정책과정상 완벽한 수평적 관계는 불가능하다고 판단하기 때문에 과거의 일방적·수직적 관계에서 벗어난 정도를 나타내는 척도로 이를 사용하고자 한다.

4.1.2.1.2 신뢰성(reliability)

신뢰는 참여자 간의 관계에 있어서 서로에 대한 인정을 넘어서서 서로를 믿고 이러한 관계가 긍정적으로 작용할 것으로 인식하는 정도이다. 몇몇 연구자들은 사회적 자본을 거버넌스의 형성을 결정짓는 중요한 조건으로 설명하고 있는데(박희봉과 김명환, 2000; 박희봉, 2006; 이숙중 등, 2007), 이 사회적 자본은 한 사회 또는 그 특정 부분에 신뢰가 정착되었을 때 생긴다고 한다(후쿠야마, 1996:50). 신뢰란 어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초해 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대(후쿠야마, 1996:49)라고 정의할 수 있다. 서로에 대한 단순한 믿음을 넘어서서 규범적 행동에 대한 예측성까지 포함하는 개념이라는 것이다. 다양한 참여자 간 공동의 의사를 결정하고 집행함에 있어서 서로 간의 신뢰 없이 성공을 담보할 수 없음은 주지의 사실이다. 이에 대부분의 연구자들이 신뢰를 거버넌스의 중요한 구성요인으로 선정하고 있다. 신뢰를 측정하기 위한 지표는 첫째, 지역사회 내의 다른 구성원을 신뢰하는 정도 둘째, 다른 구성원과의 우호적 관계 형성 정

도 셋째, 다른 구성원이 규범적 행위를 할 것이라고 예측하는 정도이다. 여기에서 규범적 행위는 공공의 이익을 위한 행위 등 바람직하다고 볼 수 있는 행동으로 설명할 수 있다.

4.1.2.1.3 투명성(transparency)

투명성은 어떤 사실이나 생각 등이 의심받을만한 점이 없이 모두 알려져 있는 상황을 뜻하는데, 거버넌스에서는 다양한 참여자들이 협력하기 위해 당면 의제에 대한 정보의 공개 정도 또는 공유 수준을 의미한다. 정책에서 정보의 비대칭성은 정부실패의 원인으로 작용할 수 있는데, 공유해야 할 정보가 통제되고 있을 때 자원배분이 왜곡될 가능성이 높기 때문이다(최병선, 2002:182). 정부실패를 수정하기 위한 대안적 시각에서 거버넌스를 보았을 때, 참여와 협력을 보다 실효성 있도록 만들기 위해서는 정보의 공유가 필수적이다. 민주화된 사회에서 가장 민주적인 거버넌스라는 시스템에서 정보의 공유 즉 투명성은 매우 중요한 요인이라 할 수 있다. 또한 주인-대리인 이론에서도 정보의 편재는 역선택과 도덕적 해이 현상을 가져오기 때문에 비효율로 귀결된다고 한다. 따라서 장기적으로 효율성을 추구하는 거버넌스의 절차에서 투명성은 담보되어야 할 요인으로 지적할 수 있다. 이 때 정보는 행정주체가 가지고 있는 정보와 기업이나 시민단체 및 전문가가 가지고 있는 정보 모두를 포함한다. 이를 측정하기 위한 지표는 정책에 대한 정보를 가장 많이 보유하고 있는 행정주체의 정보 공개 정도, 정책과정에 참여하는 주체 간 정보공유의 충분성을 활용한다. 이에 더하여 정책과정상 절차의 예측가능성을 포함하기로 한다.

4.1.2.2 제도화 요인

4.1.2.2.1 참여(participation)

참여는 정부 이외의 다양한 구성원이 정책과정에 다양한 방식으로 참여하는 것을 의미한다. 이는 거버넌스의 개념에서 핵심적 요소이고, 다양한 행위자들의 관계에 있어 선행조건으로서 가장 기본적인 요인이라 할 수 있다. 따라서 많은

학자들이 참여를 거버넌스의 영향요인으로 지적했고, 특히 심용보와 이호창(2010:131-132)의 연구에서는 지역 거버넌스의 활성화에 대한 조건으로 참여의 촉진을 설정하고 있으며, 다양한 요인들을 참여지원요인, 참여역량요인, 참여운영요인, 참여평가요인으로 구분해 참여와 거버넌스의 직접적 관련성을 전제하고 있다. 참여를 측정하는 지표로는 다양한 방식에의 참여정도를 사용한다. 참여는 정책결정과정에서의 참여와 정책집행과정에서의 참여를 구분할 수 있다. 또한 각각의 차원에서 공식적 참여와 비공식적 참여를 구분할 수 있다. 즉 공식적 정책결정과정에서의 참여방식으로 토론회, 청문회 등이 있는데, 이들은 개방형으로 진행되기 때문에 접근성이 비교적 높다. 폐쇄적이면서 제도화된 방식으로는 각종 위원회·심의회·협의회가 있다. 비공식적으로 정책제안이나 의견개진을 하는 참여방식으로는 학술세미나나 민원제기 등이 있다. 정책의 집행과정에서는 공식적으로 해양오염퇴적물 제거 등 정책적 활동에의 참여와 비공식적으로 자원봉사의 형식 등의 방식으로 참여할 수 있다. 각각의 방식에 대한 참여 정도를 참여변수의 측정지표로 활용한다. 참여방식에 대한 변수는 거버넌스 제도화와 정책과정의 구분을 나타내주는 변수로서 매우 중요하다.

4.1.2.2.2 네트워크(network)

네트워크 이론에서 네트워크는 협의의 거버넌스와 유사한 의미를 갖고 있으나, 네트워크는 관리적 측면에 보다 가깝고, 거버넌스는 관리적 측면을 포함하여 체제적 속성, 구성분자간의 관계를 강화해 나가는 측면이 들어있다(이종원, 1999:143). 거버넌스 연구에서는 분석적 틀로써 네트워크의 속성을 차용하는 연구경향을 발견할 수 있다. 네트워크라는 외래어의 특성상 학자들 사이에서도 의미가 통일되지 않고 다양하게 쓰이고 있다. 즉 몇몇 학자들 사이에서는 네트워크를 민관 사이의 의사소통 채널 즉 다양한 참여자가 만날 수 있는 공식적 메커니즘을 의미하는 단어로 쓰거나(이병수와 김일태, 2001; 박희봉과 김명환, 2000), 파트너십으로서 정부와 NGO 양자 간의 공동의 업무나 협력의 경험을 뜻하기도 한다(김형양, 2004). 또한 네트워크를 공식적 의사소통 채널의 의미를 포함하여 다양한 참여자가 협력하는 과정적 의미를 포괄하는 의미로 사용하는 경우(초의수, 2007)도 찾아볼 수 있다. 이 연구에서는 거버넌스와 네트워크의

의미가 혼동되는 것을 막고, 공식적 및 비공식적 거버넌스를 구분하고자 하는 차원에서 네트워크를 전자의 의미 즉 다양한 참여자들이 거버넌스에 접근할 수 있는 기제의 의미로 사용하고자 한다. 이를 위한 측정지표로는 의사소통 채널의 존재 유무, 공동 생산의 경험 정도, 네트워크로의 접근성, 의사소통의 방식 등이 활용된다. 네트워크 변수 또한 거버넌스의 제도화와 관련해 매우 중요성을 함의하는 변수라고 할 수 있다.

4.1.2.2.3 협력과 조정(cooperation & adjustment)

협력과 조정은 거버넌스의 구체적 문제해결 수단이자 과정을 의미한다(이병수와 김일태, 2001:31). 즉 공동의 이익을 달성하기 위해 협력하고, 문제 해결과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 조정을 통해 거버넌스에 도달하는 수단이라 할 수 있다. 협력과 조정 또한 거버넌스의 영향요인으로 다수 학자들이 공통적으로 사용해 왔는데, 특히 협력의 정도는 학자들이 종속변수인 거버넌스 수준을 측정하는 지표로 활용하기도 했다(박희봉과 김명환, 2000; 우양호와 강운호, 2012). 따라서 협력과 조정은 거버넌스의 구성요소이자 하위 측정지표로 거버넌스의 핵심적 요인이라 할 수 있다. 이를 측정하기 위해 선행연구자들이 사용한 개념과 이를 보완해 세 가지 척도로 구분했다. 먼저 과거의 협력 경험을 나타내기 위한 정책과정의 참여를 통한 조정과 협력의 경험, 둘째, 참여자들 각각의 협력 역량을 파악하기 위한 공공문제의 해결을 위한 각 부문 간 조정과 협력 능력, 셋째, 각 구성원들의 의지를 파악하기 위해 협력과 조정을 통한 문제해결 의지 등으로 선정했다.

4.1.2.3 참여자 요인

4.1.2.3.1 정부 역량

거버넌스의 가장 큰 특징은 과거의 일방적, 수직적, 폐쇄적 정책과정에서 민관 간의 경계가 느슨해지고 낮아진 벽을 통해 다양한 참여자가 정책과정에 접근해 협력적 정책을 만들어 내는 것이라 할 수 있다. 이것이 성공하기 위해서

는 기존의 정책결정자 그리고 정책집행자가 이러한 거버넌스의 개념에 대해 이해하고 받아들이는 태도가 직접적인 영향을 미친다는 것을 추론할 수 있다. 이러한 이유로 정부의 거버넌스에 대한 역량은 다수 학자들이 거버넌스의 필수요인으로 지적해 왔다. 과거 거버넌스 연구에서 정부와 NGO의 양자관계에 대한 연구가 많았기 때문에 정부의 역량을 파악하는 데에 주로 NGO에 대한 지원과 인식, 의견반영도 등을 묻는 척도가 사용되어 왔다(김형양, 2004). 여기에서는 NGO 이외에도 기업과 지역주민이나 언론 등 다양한 참여자를 포함하고 있기 때문에 정부의 거버넌스에 대한 태도를 중심으로 측정하고자 한다. 따라서 선행연구에서 선정한 변수에서 약간의 수정이 필요했다. 측정지표로는 먼저 기업과 NGO 등 지역사회의 다른 구성원의 활동에 대한 이해도를 측정한다. 또한 정책과정에서 정부 이외의 구성원들의 참여 즉 외부참여에 대한 개방성에 대한 인식을 측정한다. 다음으로 계층적 구조인 행정체계의 정책과정에서 매우 중요한 변수로 작용하고 있는 거버넌스에 대한 리더의 관심 및 적극성에 대해 측정한다. 리더와 더불어 협력 단계에서 실무자로서 중요한 관료의 다른 구성원에 대한 협력 의지를 측정한다. 마지막으로 지역의 해양환경 거버넌스에서 정부기관 간의 협력정도 또한 중요하다는 판단 하에 이를 측정지표로 활용한다.

4.1.2.3.2 기업 역량

거버넌스의 다음 참여자는 시장부문을 대표하는 기업이다. 자본주의 사회에서 정치적 요인과 함께 사회를 결정짓는 요인으로 경제적 요인이 있고, 현대사회에서 정치와 경제는 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. 해양환경 분야에 있어서도 예외는 아니어서, 해양환경에 대한 사전적 보호정책에 있어서 산업폐기물을 배출하는 기업체의 협력이 반드시 필요하고, 사후적 개선정책에 있어서도 해양폐기물 처리업체가 담당해야하는 부분이 있기 때문에 이들 간의 협력은 반드시 필요하다. 따라서 해양환경 거버넌스의 체계에도 기업이 포함되고 있다. 지속적으로 언급하듯이 거버넌스의 대부분은 시민단체와 정부의 관계에 주목하고 있기 때문에 기업이 포함된 연구는 그다지 많지 않은 실정이나 해양산업 부문에서 기업의 역할이 중요하기 때문에 이를 강조한 연구(우양호와 강운호, 2012)가 있고, 이를 토대로 관련 변수를 선정했다. 다만 항만과 수산으로 분류

되는 해양산업과 해양환경 산업의 성격이 다소 다른 점에 비춰 그 척도에 대해 수정이 필요했다. 기업의 거버넌스에 대한 역량을 파악하기 위한 측정지표는 첫째, 기업이 지역사회에 미치는 영향, 둘째, 업종의 상대적 규모, 셋째, 업무수탁의 경험 정도, 넷째, 업무의 전문성 정도, 다섯째, 경영진의 관심 및 참여 의지로 선정했다.

4.1.2.3.3 지역사회 역량

해양환경 거버넌스에서 참여자는 정부, 기업 외에 시민단체, 지역 언론, 어촌계, 전문가 등이 포함된다. 지역사회 역량 변수는 로컬 거버넌스 차원에서 지역사회를 구성하는 다양한 요인들을 파악해 지역사회의 역량과 거버넌스 능력의 관계를 규명하고자 한 연구(박희봉과 김명환, 2000)나 행정의 민주화 수준이나 시민사회의 성숙정도 등 시민사회론적 요소가 거버넌스에 미치는 영향력을 파악하고자 한 연구(김순은, 2006) 등에서 영향요인으로 활용된 것을 토대로 구성했다. 또한 정부·기업·시민 차원의 변수 외에 지역정치의 관심도나 지역 언론의 관심도를 환경 차원의 변수들로 구성해 활용한 연구(우양호와 강운호, 2012)에서 말하는 환경 차원이 세 부문을 제외한 지역사회 전체의 역량에 포함된다고 보고 이를 종합하여 구성했다. 따라서 지역사회 역량을 측정하기 위한 지표는 지역정치의 관심도, 지역 언론의 관심도, 환경규범을 준수하는 정도인 시민사회의 성숙도, 지역사회의 공동체 의식 등으로 조작화했다. 한편 기존의 연구에서 거버넌스의 중요한 축을 담당하고 있는 시민단체는 중요한 참여자이다. 1987년 이후 시민사회의 폭발이라고 일컬어지는 시기를 겪으면서 사회의 다양한 분야에서 시민단체들의 활약이 크게 증가해 왔다. 그 중에서도 특히 한국경제의 압축적 성장 이후 대두된 환경문제에 대해서 고민하는 단체들이 다수 생겨나면서 환경과 관련된 정책과정에 있어서 이들의 참여 비중은 점차 증가했다. 실제로 부산광역시 안전행정국에 등록된 비영리민간단체 중에서 환경과 관련된 단체는 약 15%를 차지하고 있다.³³⁾ 이러한 결과 환경문제 해결에 있어서 거버넌스 체제의 도입이 중요하다는 인식이 공유되어 온 것이다. 다만 해양환

33) 2013년 11월 기준 부산광역시 안전행정국에 등록된 비영리 민간단체는 655개로, 그 중 환경과 관련된 사업을 목적으로 하는 단체는 약 97개이다.

경 분야에 있어서는 관련 시민단체의 비중이 매우 낮기 때문에 본 조사에서는 지역사회에 포함하여 분석하고자 한다. 선행연구자들은 시민단체의 역량이 거버넌스의 형성에 중요한 요인으로 작용할 것을 가정하면서 다양한 척도를 활용하고 있는데(김형양, 2004; 김세훈과 김환철, 2007; 우양호와 강윤희, 2012), 시민단체의 전문성, 자율성, 재정독립성, 주민이해대변도, 여론형성능력, 압력행사능력, 활동가 유무, 자원봉사 동원능력 등이 있다. 이러한 척도 중에서 지역사회 구성원 간의 관계에 대한 변수로 시민단체의 주민이해대변도와 정치인 및 관료에 대한 압력을 활용하기로 한다.

4.1.2.4 종속변수

마지막으로 선정된 변수들이 영향을 미치는 종속변수로 해양환경 거버넌스를 구체화할 필요가 있다. 선행연구에서는 지역 거버넌스의 활성화 정도를 종속변수로 하여 그 정성적 수준을 측정하는 연구(심용보와 이호창, 2010)가 있고, 다른 연구에서는 해양 거버넌스의 형성수준을 종속변수로 선정하면서 그 측정지표로 정책에 대한 참여, 협력, 공동의 의사결정 정도로 구성하고 있는 연구(우양호와 강윤희, 2012)가 있다. 또한 지역사회 거버넌스를 측정하기 위한 측정지표로 지역사회의 구성원 간의 협력의 정도나 협력적 노력의 양으로 측정하는 연구(박희봉과 김명환, 2000) 등이 있다. 여기에서는 이를 기초로 거버넌스 활성화 정도와 거버넌스 형성 수준을 정성적 지표로 활용하기로 한다. 또한 거버넌스 의미의 모호성을 보완하고, 정책의 결정과정과 집행과정의 협력 수준을 구분하여 측정하기 위해 공동의 의사결정 수준과 정책집행의 협력 수준을 측정지표로 활용한다. 이와 더불어 현재 거버넌스의 전반적인 만족도를 파악하고자 한다. 한편 기존 연구들에서 거버넌스를 종속변수로 측정할 때 거버넌스의 과정적 측면에서 현재 수준만이 활용되는 것에서 착안해 보다 결과적 측면에서 미래의 거버넌스 기대 수준을 파악하기 위해 참여자들의 거버넌스 체계의 지속에 대한 희망, 거버넌스 체계의 효과성에 대한 인식, 주관적 개선사항 등을 측정지표로 활용하고자 한다. 이는 거버넌스에 대한 참여자들의 현재 수준과 기대 수준의 괴리를 파악해 현실을 인지하고, 이 차이를 좁히는 방안을 마련하기 위함이다.

4.1.2.5 설문지의 구성

앞에서 검토한 내용을 토대로 설문지를 구성했다. 설문 중 대부분의 문항은 등간척도를 가정하는 리커트식 5점 척도(Likert-type scale)로 측정되고 긍정적 반응과 부정적 반응을 양극으로 그 정도에 따라 “매우 그렇다” 5점, “약간 그렇다” 4점, “보통이다” 3점, “별로 그렇지 않다” 2점, “전혀 그렇지 않다” 1점으로 구분해 측정한다. 또한 문항에 따라 명목척도 및 주관식을 활용해 등간척도나 서열척도로는 정보획득이 제한된 부분에 대해 보완하기로 한다. 이를 표로 정리하면 Table 4.1과 같다.



Table 4.1 변수의 선정과 측정지표 및 측정방식

구분	변수	측정지표		문항	측정방식	
관계 요인	상호성	다른 참여자를 공공문제 해결의 동반자로 인정		I-1	5점 척도	
		정책과정에서 업무협조 요구 시의 대응성		I-2		
		정책과정에서 참여자간 수평적 관계 인식		I-3		
	신뢰성	정책과정에서 다른 참여자를 신뢰하는 정도		II-1		
		정책과정에서 다른 참여자와의 우호적 관계 형성		II-2		
		정책과정에서 다른 참여자의 행위의 규범성에 대한 예측가능성		II-3		
	투명성	행정주체의 정보공개 정도		IV-1		
		참여주체간 정보공유의 충분성		IV-2		
		정책과정상 절차의 예측가능성		IV-3		
제도 화	참여	정책 결정	공식	토론회, 청문회의 참여 정도	III-1	명목척도
			비공식	각종 위원회의 참여 여부	III-2	
		정책 집행	비공식	학술세미나·민원제기 등	III-3	5점 척도
			공식	공식적 집행 과정에의 참여 여부(해양오염물 제거 등)	III-4	
				비공식	비공식적 집행과정에의 참여 정도(자원봉사 등)	
요인	네트워크	의사소통 채널의 존재 유무		V-1	명목척도	
		공동생산의 경험 정도		V-2		
		네트워크로의 접근성		V-3		
		의사소통의 방식		V-4		
협력과 조정	협력과 조정	정책과정의 참여를 통한 조정과 협력의 경험		VI-1	5점 척도	
		공공문제의 해결을 위한 각 부문 간의 조정과 협력 능력		VI-2		
		협력과 조정을 통한 문제해결 의지		VI-3		

구분	변수	측정지표	문항	측정방식
참 여 자 요 인	정부 역량	다른 구성원의 활동에 대한 이해도	VII-1	5점 척도
		외부 행위자의 참여에 대한 개방성 정도	VII-2	
		리더의 관심 및 적극성 정도	VII-3	
		관료의 협력의지 정도	VII-4	
		지역의 정부기관 간의 업무협력 정도	VII-5	
	기업 역량	기업의 지역사회 영향력	VIII-1	주관식
		업무의 전문성 정도	VIII-2	
		경영진의 관심 및 참여의지	VIII-3	
		정책과정에의 의견반영 정도	VIII-4	
		업종의 규모(종업원 수)	VIII-5	
		업무수탁의 경험정도(횟수)	VIII-6	
	지역 사회 역량	시민단체의 주민 이해 대변정도	IX-4	5점 척도
		시민단체의 정치인 및 관료에 대한 압력행사	IX-6	
		지역 정치의 관심도	X-1	
		지역 언론의 관심도	X-2	
		시민사회의 성숙도-환경규범 준수수준	X-3	
		지역사회 공동체 의식	X-4	
	중속 변수	거버 넌스 현재 수준	해양환경 거버넌스 활성화 정도	XI-1
해양환경 거버넌스 형성 수준			XI-2	
공동의 의사결정 수준			XI-3	
정책집행의 협력 수준			XI-4	
현행 해양환경 거버넌스 만족도			XI-5	
거버 넌스 기대 수준		해양환경 거버넌스 지속 희망	XI-6	주관식
		해양환경 거버넌스 효과성	XI-7	
		해양환경 거버넌스 개선사항	XI-8	

4.2 해양환경 거버넌스의 현황분석

4.2.1 표본의 특성 및 신뢰도 분석

4.2.1.1 조사방법

본 설문조사는 부산광역시의 해양환경 정책과정의 다양한 참여자를 대상으로 한다. 먼저 공공부문에는 부산광역시와 각 자치구(군)의 담당공무원, 부산지방해양항만청, 부산해양경찰서, 해양환경관리공단의 소속 직원을 대상으로 이루어졌다. 동시에 시장부문의 참여자로서 해양환경 조사 및 방제업체의 직원을 대상으로 조사했으며, 지역사회 부문의 참여자로서 해양환경 시민단체 실무자, 이해관계자인 어촌계장, 대학 및 연구소에 소속된 전문가, 지역 언론기관 소속기자 등을 대상으로 조사가 이루어졌다. 당초 시민단체를 제3섹터로 거버넌스를 구성하는 한 축으로 조사하고자 하였으나 실제 부산지역에서 해양환경과 관련된 시민단체는 소수이고 그 중 활발하게 활동하는 단체 또한 극소수에 그쳤기 때문에 현실적으로 이들을 지역사회 역량 부문으로 편입할 수밖에 없었다. 따라서 이 연구의 해양환경 거버넌스는 공공부문, 시장(기업)부문, 지역사회부문의 제3자간 관계에 대한 분석으로 이루어진다. 조사방법은 방문, 전화, 이메일, URL 주소 배포 등 다양하게 이루어졌는데, 특히 방문조사를 주 방식으로 이용하고, 그 외의 방식은 보충적으로 실시했다. 조사 기간은 2014년 8월 18일부터 9월 12일까지 총 4주간 이었다. 방문조사는 훈련된 4인의 조사원 1인당 각각 50부씩 총 200부를 배포하였고, 그 중 107부를 회수하여 전체 53.5%의 회수율을 보이고 있다.

4.2.1.2 표본의 집단구성

회수된 표본은 공공기관이 41.1%인 44부, 지역사회가 33.6%인 36부, 기업이 25.2%인 27부 등 총 107부가 수집되었다. 구체적으로 공공기관은 부산광역시청

담당 공무원 9명, 부산지방해양항만청 공무원 1명, 부산해양경찰서 경찰관 6명, 해양환경관리공단 8명, 각 자치구(군)청 공무원 20명이 각각 응답하였다. 정부 수준으로 보면 중앙정부 15명, 광역지방정부 9명, 기초지방정부 20명으로 구성되어 있다. 지역사회는 시민단체 실무자가 5명, 대학 및 연구소에 소속된 전문가가 10명, 지역 언론사의 기자가 4명, 각 자치구에 있는 어촌계장 및 소속 어민 17명이 응답했다. 해양환경기업의 경우 부산지역에서 활동하고 있는 해양환경에 대한 조사업체 및 해양오염 방제업체 등을 대상으로 조사했다. 이를 표로 나타내면 Table 4.2와 같다.

Table 4.2 부산광역시 해양환경 거버넌스 참여자 표본의 집단구성

집단 구분		빈도(명)	유효퍼센트(%)
공공 기관	부산광역시	9	8.4
	부산지방해양항만청	1	0.9
	부산해양경찰서	6	5.6
	해양환경관리공단	8	7.5
	자치구(군)	20	18.7
	소 계	44	41.1
지역 사회	시민단체	5	4.7
	대학연구소	10	9.3
	지역 언론	4	3.7
	어촌계	17	15.9
	소 계	36	33.6
해양환경 기업		27	25.2
총 계		107	100.0

4.2.1.3 응답자의 인구통계학적 특성

먼저 표본의 성별은 전체 응답자 106명 중 81.1%인 86명이 남자로, 18.9%인 20명이 여자로 각각 응답하여 해양환경과 관련한 직종에는 남성이 여성에 비해 큰 격차로 많은 수가 종사하고 있음을 알 수 있다.

연령은 40대가 40.6%인 43명으로 가장 높은 수치를 기록하고 있고, 이어서 30대가 27.4%인 29명, 50대가 20.8%인 22명으로 나타났고, 60대 이상은 8.5%인 9명, 20대가 가장 낮아 2.8%인 3명으로 각각 나타났다. 공공기관과 기업의 경우

40대가 가장 많고, 30대와 50대가 그 뒤를 잇는 반면, 지역사회의 경우 40대 다음으로 50대와 60대가 뒤를 잇고 있는데, 이는 지역사회 집단에서 가장 큰 비율을 차지하고 있는 어촌계 구성원의 연령이 다른 집단에 비해 높기 때문이다.

학력은 대졸이 51.9%인 55명으로 가장 많았고, 전문대 졸업이 15.1%인 16명으로 뒤를 잇고 있다. 고졸 이하와 박사 졸업이 12.3%인 13명으로 동일하고, 석사 졸업이 8.5%인 9명이었다. 공공기관과 기업의 경우 대졸이 가장 많은 수를 나타내는데 반해, 지역사회의 경우 고졸 이하가 가장 많고, 다음으로 박사 졸업이 가장 많이 나타나 양극단의 경향을 보이고 있는데, 이는 지역사회가 상대적으로 다양한 종류의 구성원으로 이루어져 있기 때문이다. 학력과 관련해 주관식으로 응답한 표본에 한해 전공을 구체적으로 살펴보면 Table 4.3과 같다.

Table 4.3 응답자 학력 및 전공 분야

전공		공공기관		기업		지역사회	
(전문) 학사	환경공학계열	1		1		-	
	해양수산계열	10		1		-	
	항해기관계열	2		4		1	
	인문사회계열	10		2		2	
	기타	6		4		-	
	소계	29		12		3	
석사	해양학	1	(생물)해양학	1(1)	환경(공)학	1(3)	
	기관공학	1			경영학	1	
박사	환경공학	1	환경생태학	1	법학	2	
					행정학	2	
					환경정책학	1	
	해양산업학	1			해운해상보험	1	
	수산양식생물학	1			해양환경공학	1	
독어독문	1						
소계	5		3		14		

먼저 공공기관의 경우 해양수산계열과 인문사회계열이 각각 10명으로 다수를 차지하고 있으며 항해기관 및 환경공학계열이 각각 2명, 1명으로 뒤를 잇고 있다. 해양 및 환경과 관련이 없는 기타 전공으로는 6명이 응답했다. 석사 이상의 경우 해양학, 기관공학, 환경공학, 해양산업학, 수산양식생물학, 환경생태학 등

으로 나타나 보다 해양 및 환경과 밀접한 관련이 있는 전공으로 응답했다. 또한 지역사회의 전문가 집단의 경우 해양, 수산, 어업, 해양환경, 거버넌스 등과 관련된 연구업무를 수행하거나 수행한 적이 있는 전문가들을 대상으로 조사했는데, 해양환경공학, 해양생물공학 뿐만 아니라 경영학, 법학, 행정학, 환경정책학 등 사회계열까지 다양하게 응답해 해양환경의 학제적인 성격을 나타내고 있었다.

기관의 성격은 응답자들이 속한 기관의 재정적 독립성을 알아보고자 하는 문항인데, 공공기관에서는 50% 이상 정부지원을 받는 공단 외에는 전액 정부지원을 받고 있는 것으로 나타났고, 기업의 경우 5%인 5명의 경우 50% 미만 정부지원을 받고 있으며 나머지는 독립적으로 운영되고 있었다. 지역사회의 경우 정부로부터 지원을 받는다는 응답자가 12명, 독립적으로 운영된다는 응답자가 3명으로 나타났다. 이 때 기타로 표시한 응답자가 19명에 달하는데, 이들은 어촌계 등으로, 특정한 사업이 있는 경우에 사업별로 지원을 받는 경우에 해당된다.

근속기간은 10년 이하가 23.3%인 24명, 15년 이하가 22.3%인 23명, 20년 이상이 21.4%인 22명, 5년 이하가 18.4%인 19명, 20년 이하가 14.6%인 15명으로 비교적 고른 분포를 보이고 있다. 직급은 과장급 이하가 50%인 51명으로 가장 많이 응답했고, 기타가 32.4%인 33명, 대표자가 10.8%인 11명, 국장급 이하가 6.9%인 7명으로 나타났다. 기타에는 팀제로 운영되는 기관의 팀원, 기업의 임원, 대학·연구소의 교수 및 연구원 등으로 다양하게 구성되어 있다. 각 문항에 따라 결측값이 존재하기 때문에 전체 응답자 수에는 약간의 차이가 존재한다. 응답자의 인구통계학적 특성을 기관별로 정리한 것은 Table 4.4와 같다.

Table 4.4 응답자의 인구통계학적 특성

구분		응답자(명, %)			전체
		공공기관	기업	지역사회	
성별	남자	37(34.9)	18(17.0)	31(29.2)	86(81.1)
	여자	7(6.6)	9(8.5)	4(3.8)	20(18.9)
전체		44(41.5)	27(25.5)	35(33.0)	106(100.0)
연령	20대	2(1.9)	0(0.0)	1(0.9)	3(2.8)
	30대	17(16.0)	8(7.5)	4(3.8)	29(27.4)
	40대	19(17.9)	12(11.3)	12(11.3)	43(40.6)
	50대	6(5.7)	5(4.7)	11(10.4)	22(20.8)
	60대 이상	0(0.0)	1(0.9)	8(7.5)	9(8.5)
전체		44(41.5)	26(24.5)	36(34.0)	106(100.0)
학력	고졸 이하	2(1.9)	1(0.9)	10(9.4)	13(12.3)
	전문대 졸	2(1.9)	8(7.5)	6(5.7)	16(15.1)
	대졸	35(33.0)	14(13.2)	6(5.7)	55(51.9)
	석사	2(1.9)	2(1.9)	5(4.7)	9(8.5)
	박사	3(2.8)	1(0.9)	9(8.5)	13(12.3)
전체		44(41.5)	26(24.5)	36(34.0)	106(100.0)
소속 기관의 성격	100% 정부지원	36(35.6)	0(0.0)	7(6.9)	43(42.6)
	50%이상 정부지원	8(7.9)	0(0.0)	3(3.0)	11(10.9)
	50%미만 정부지원	0(0.0)	5(5.0)	2(2.0)	7(6.9)
	독립적 운영	0(0.0)	18(17.8)	3(3.0)	21(20.8)
	기타	0(0.0)	0(0.0)	19(18.8)	19(18.8)
전체		44(43.6)	23(22.8)	34(33.7)	101(100.0)
근속 기간	5년 이하	6(5.8)	2(1.9)	11(10.7)	19(18.4)
	10년 이하	12(11.7)	7(6.8)	5(4.9)	24(23.3)
	15년 이하	8(7.8)	8(7.8)	7(6.8)	23(22.3)
	20년 이하	8(7.8)	5(4.9)	2(1.9)	15(14.6)
	20년 이상	10(9.7)	3(2.9)	9(8.7)	22(21.4)
전체		44(42.7)	25(24.3)	34(33.0)	103(100.0)
직급	과장급 이하	31(30.4)	18(17.6)	2(2.0)	51(50.0)
	국장급 이하	2(2.0)	0(0.0)	5(4.9)	7(6.9)
	대표자	0(0.0)	4(3.9)	7(6.9)	11(10.8)
	기타	8(7.8)	5(4.9)	20(19.6)	33(32.4)
전체		41(40.2)	27(26.5)	34(33.3)	102(100.0)

4.2.1.4 신뢰도 분석

연구모형에서 해양환경 거버넌스의 현황을 파악하기 위해 관계 요인으로서 상호성, 신뢰성, 투명성을 선정했고, 제도화 요인으로서 참여, 네트워크, 협력과 조정을, 참여자 요인으로서 정부 역량, 기업 역량, 지역사회 역량을 각각 선정했다. 또한 종속변수로서 거버넌스의 현재수준과 거버넌스의 기대수준을 설정했다. 각각의 변수들을 측정할 지표에 대해 내적 타당도를 분석하기 위해서는 신뢰도 분석이 필요하다. 신뢰도 분석은 명목척도와 주관식 문항을 제외한 리커트식 5점 척도로 구성된 설문문항을 대상으로 시행했다. 일반적으로 탐색적 연구 분야에서 크론바하의 알파값(Cronbach's alpha)이 0.60, 기초연구분야에서는 0.80, 나아가 중요한 결정이 요구되는 응용 연구 분야에서는 0.90 이상이면 충분하다고 주장하며(Nunnally & Bernstein, 1994), 조직단위의 분석수준에서도 알파값이 0.60 이상이면 측정항목의 신뢰도에는 별 문제가 없는 것으로 간주된다(Van De Ven & Ferry, 1980; 정충영과 최이규, 2009:211에서 재인용). 신뢰도 분석을 실시한 결과는 Table 4.5와 같은데, 모든 변수의 알파값이 0.60 이상으로 나타나 내적 타당성을 충족하는 것을 확인할 수 있다.

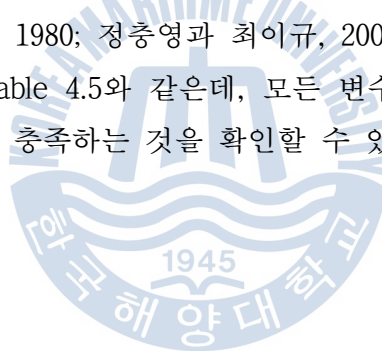


Table 4.5 측정지표의 신뢰도 분석 결과

요인	변수	측정지표	문항수	Alpha
관계 요인	상호성	다른 참여자를 공공문제 해결의 동반자로 인정	3	0.704
		업무협조 요구 시의 대응성		
		참여자 간 수평적 관계 인식		
	신뢰성	다른 참여자를 신뢰하는 정도	3	0.861
		다른 참여자와의 우호적 관계 형성		
		다른 참여자 행위의 규범성에 대한 예측가능성		
	투명성	행정주체의 정보공개 정도	3	0.807
		참여주체 간 정보공유의 충분성		
		정책과정상 절차의 예측가능성		
제도화 요인	참여	토론회, 청문회의 참여 정도	4	0.825
		학술세미나·민원제기 등		
		공식적 집행 과정에의 참여 여부		
		비공식적 집행과정에의 참여 정도		
	네트 워크	의사소통 채널의 존재 유무	3	0.824
		공동생산의 경험 정도		
		네트워크로의 접근성		
	협력과 조정	정책과정의 참여를 통한 조정과 협력의 경험	3	0.656
		공공문제의 해결을 위한 각 부문간 협력 능력		
협력과 조정을 통한 문제해결 의지				
참여자 요인	정부 역량	다른 구성원의 활동에 대한 이해도	5	0.877
		외부 행위자의 참여에 대한 개방성 정도		
		리더의 관심 및 적극성 정도		
		관료의 협력의지 정도		
		지역의 정부기관 간 업무협력 정도		
	기업 역량	기업의 지역사회 영향력	4	0.834
		업무의 전문성 정도		
		경영진의 관심 및 참여의지		
		정책과정에의 의견반영 정도		
	지역 사회 역량	시민단체의 주민 이해 대변정도	6	0.793
		시민단체의 정치인 및 관료에 대한 압력행사		
		지역 정치의 관심도		
		지역 언론의 관심도		
		시민사회의 성숙도-환경규범 준수수준		
	종속 변수	거버넌스 현재수준	해양환경 거버넌스 활성화 정도	5
해양환경 거버넌스 형성 수준				
공동의 의사결정 수준				
정책집행의 협력 수준				
현행 해양환경 거버넌스 만족도				
거버넌스 기대수준		해양환경 거버넌스 지속 희망	2	0.741
		해양환경 거버넌스 효과성 인식		

4.2.2 해양환경 거버넌스에 대한 실태분석

4.2.2.1 관계 요인

4.2.2.1.1 상호성

상호성이란 참여자 사이의 의존관계 혹은 호혜관계를 의미하는데, 이를 측정하기 위한 지표로는 ‘다른 참여자에 대한 공공문제 해결의 동반자로서의 인식’, ‘다른 참여자의 업무협조 요청시 대응’, ‘다른 참여자에 대한 수평적 관계의 인식’을 활용하였다. 이들은 신뢰도 검증에서 알파계수 0.704로 내적 타당성을 충족하는 것으로 나타났다. 상호성 측정지표의 빈도분석 결과는 Table 4.6과 같다.

Table 4.6 상호성 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
동반자 인식	1 (0.9)	11 (10.3)	31 (29.0)	39 (36.4)	25 (23.4)	107 (100.0)	3.71	0.971
업무 협조	1 (0.9)	15 (14.0)	52 (48.6)	31 (29.0)	8 (7.5)	107 (100.0)	3.28	0.833
수평적 관계	3 (2.8)	21 (19.6)	38 (35.5)	37 (34.6)	8 (7.5)	107 (100.0)	3.24	0.950

먼저 동반자 인식 지표는 ‘약간 그렇다’와 ‘매우 그렇다’, 즉 긍정적인 응답이 59.8%인 64명으로, 평균이 3.71점으로 지표 중 가장 높게 나타났다. 업무협조 지표는 보통이 48.6%인 52명으로 가장 높은 수치를 나타냈고, ‘약간 그렇다’가 29%인 31명으로 뒤를 잇고 있으며 평균 3.28점으로 응답했다. 수평적 관계에 대한 인식 지표는 35.5%인 38명이 ‘보통이다’로 응답했고, 34.6%인 37명이 ‘약간 그렇다’라는 긍정적 답변, 19.6%인 21명이 ‘별로 그렇지 않다’라는 부정적 응답을 함으로써 평균 3.24점으로 나타났고, 보통(3.00)에서 약간 긍정적인 반응을 보이고 있다. 각 지표 간 차이를 보면 해양환경과 관련해 정책과정에 참여하는 지역사회 다른 구성원들에 대해 문제해결의 동반자로서는 약간 인식하

지만 업무협조 요청에 대한 대응이나 수평적 관계인식 측면에서는 그에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 거버넌스의 운영이 여전히 공공기관 주도적으로 이루어지고 있기 때문에 나타난 것으로 보인다.

실제로 이병수와 김일태(2001:34)의 연구에서도 공공문제 해결의 동반자 관계에서의 주도성에 대한 조사결과 공무원의 경우 시 정부 주도성을 당연시하는 경향을 보이는 반면에, NGO 활동가들의 경우는 NGO의 주도성을 보인다고 한다. 이숙종 등(2007:601)의 연구에서는 정부와 시민단체 간 일반적 상호작용에 대한 조사결과 대부분의 척도에서 보통 이하로 나타나 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 심용보와 이호창(2010:137)의 연구에서는 상호성과 관련된 요인으로 참여운영요인을 꼽을 수 있는데, 노사정 간의 동등한 권한이나 수평적 관계에 대한 지표는 보통을 약간 웃도는 수치를 나타내고 있다. 결과적으로 동반자 관계에 대한 인식은 이 조사에서 약간 높게 나타났다고 할 수 있는데, 기존의 연구와는 분야를 달리하기 때문에 이러한 결과가 해양환경이라는 분야의 특성 때문에 나타난 것인지 시간의 흐름 때문에 나타난 것인지를 확인하기 위해서는 보다 세부적인 조사가 필요하다. 다만 실질적인 업무협조나 수평적 관계에 대한 개선은 큰 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다.

4.2.2.1.2 신뢰성

신뢰성은 사회적 자본으로서 다른 구성원에 대한 믿음과 규범적인 행동에 대한 예측성까지 포함하는 개념이다. 이를 측정하기 위한 지표는 ‘다른 참여자에 대한 신뢰도’, ‘다른 참여자와의 우호적 관계 형성’, ‘다른 참여자의 행위에 대한 규범적 예측가능성’으로 설정했다. 이들의 내적 타당도는 알파계수 0.861로 높은 것으로 나타났다.

서로 간의 신뢰도는 ‘보통이다’가 가장 높은 40.2%인 43명이 응답하였고, 38.3%인 41명이 ‘약간 그렇다’는 긍정적인 응답을 하고 있다. 평균은 3.38점으로 나타나 약간 긍정적인 편이라고 할 수 있다. 우호적 관계에 대한 인식은 보통이 47.2%인 50명으로 높게 나타났고, 약간 긍정적 응답이 31.1%인 33명으로 평균 3.34점이었다. 규범적 행동에 대한 인식의 경우 보통의 응답이 51.9%인 55명으로 가장 높았으며 39.6%의 긍정적 응답과 20.7%의 부정적 응답의 비율의

차이가 가장 적은 수치를 기록해 평균 3.11점으로 낮은 편이었다. 각 척도를 비교해 보면 서로 간의 신뢰도나 우호적 관계는 유사하지만 이들에 비해 규범적 행동인식 즉 도덕성에 대한 믿음은 약간 낮은 수준이었다. 신뢰성에 대한 지표들의 빈도분석 결과는 Table 4.7과 같다.

Table 4.7 신뢰성 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
신뢰도	1 (0.9)	14 (13.1)	43 (40.2)	41 (38.3)	8 (7.5)	107 (100.0)	3.38	0.843
우호적 관계	1 (0.9)	13 (12.3)	50 (47.2)	33 (31.1)	9 (8.5)	106 (100.0)	3.34	0.838
규범적 인식	1 (0.9)	21 (19.8)	55 (51.9)	23 (21.7)	6 (5.7)	106 (100.0)	3.11	0.820

기존의 거버넌스 연구에서도 신뢰성은 그다지 높은 수준을 보이지 않고 있다. 즉 이병수와 김일태(2001:35)의 연구에서도 정부와 시민단체 간의 상대에 대한 신뢰는 낮은 편이었으며, 양자 간의 입장 차이도 나타나고 있다. 김형양(2004:41)의 연구에서는 시민단체의 종류별로 환경단체와 복지단체 사이에 약간의 차이는 있지만 공통적으로 신뢰는 보통 이하의 수준이었다. 김세훈과 김환철(2007:18)의 연구에서도 상호신뢰가 보통 수준에도 미치지 못해 변수들 중 거의 최하위에 자리하고 있다. 이숙종 등(2007:598)은 사회자본의 구성요소의 하나인 신뢰를 사회신뢰와 기관신뢰로 구분했는데, 특히 거버넌스에서 중요한 축인 정부기관에 대한 신뢰가 가장 낮은 것으로 보고 있다. 결국 분야를 달리 함에도 불구하고 거버넌스 연구가 진행되어 오면서 참여자 간의 신뢰는 항상 보통 이하의 낮은 수치를 기록해 왔다는 것을 알 수 있다. 다른 연구에 비해 해양환경 거버넌스의 신뢰는 보통에서 약간 웃도는 수치를 보임으로써 오히려 약간 높은 수준으로 볼 수 있다.

4.2.2.1.3 투명성

거버넌스가 민주성의 제고라는 측면에서 도입될 때 투명성은 반드시 전제되

어야 할 요인이라 할 수 있다. 투명성을 측정하기 위해서는 ‘행정 정보의 공개 정도’, ‘참여자 간의 정보 공유의 충분성’, ‘정책과정 참여 시 절차의 예측가능성’으로 측정했다. 이들은 신뢰도 분석결과 알파계수가 0.807로서 내적 타당성을 충족하는 것으로 나타났다.

조사결과 행정정보 공개정도는 ‘보통이다’의 응답이 46.7%인 50명으로 가장 많았고, 37.4%인 40명이 긍정의 응답을 하여, 평균 3.33점으로 나타났다. 정보공유의 충분성은 44.9%인 48명이 ‘보통이다’를, 30.9%인 33명이 긍정의 응답을, 24.3%인 26명이 부정의 응답을 해서 평균 3.09점을 기록했다. 절차의 예측가능성은 47.2%인 50명이 보통의 응답을, 28.3%인 30명이 부정의 응답을, 24.5%인 26명이 긍정의 응답을 해 평균 2.98점으로 보통에 미치지 못했다. 각 척도를 비교해보면 정보 공개정도, 정보 공유정도, 절차 예측정도의 순서로 나타나는데, 특히 절차 예측정도가 보통 이하여서 정책과정의 절차가 충분히 공개되고 있지 못한 것으로 보인다. 이 결과는 Table 4.8과 같다.

Table 4.8 투명성 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
정보 공개정도	0 (0.0)	17 (15.9)	50 (46.7)	28 (26.2)	12 (11.2)	107 (100.0)	3.33	0.877
정보 공유정도	2 (1.9)	24 (22.4)	48 (44.9)	28 (26.2)	5 (4.7)	107 (100.0)	3.09	0.864
절차 예측정도	1 (0.9)	29 (27.4)	50 (47.2)	23 (21.7)	3 (2.8)	106 (100.0)	2.98	0.805

투명성과 관련해 정보의 공개나 제공 등의 지표를 기존의 연구들도 거버넌스의 주요 구성변수로 사용하고 있는데, 심용보와 이호창(2010:137)의 연구와 김형양(2004:41)의 연구에서도 보통 이하의 수치로 기록되어 상호성, 신뢰성과 마찬가지로 낮게 나타나고 있다. 다만 이러한 결과는 정부기관의 정보 공개만을 대상으로 하기 때문에 이를 비교대상으로 보면 기존 연구에 비해서는 높은 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 연구에서는 공공부문 외의 참여자가 가진 정보에 대한 공유 정도와 행정절차의 예측 정도를 포함해 투명성 변수로 보고 있기 때문에 전체를 대상으로 보면 수치가 높아진 것은 아니다. 김순은(2006:166-171)

의 연구에서는 행정정보의 공개와 투명성을 종속변수로, 연구대상자의 특징을 독립변수로 했을 때 나타나는 차이점을 파악하고 있는데, 공공부문 내의 참여자가 외부 참여자보다 높은 수치로 나타나고, 공공부문의 참여자 중에서도 직급이 높을수록, 근속연수가 오래되었을수록, 일반직일수록 정보공개가 충분하다고 응답함으로써 공직사회의 보수화를 보여주고 있다. 정보의 공개는 이를 공개하는 입장보다는 공개를 요구하는 입장에서의 만족이 중요하다는 측면에서 본다면 현재의 보통 정도의 수준보다는 개선될 필요가 있는 듯 보인다.

4.2.2.2 제도화 요인

4.2.2.2.1 참여

거버넌스 개념의 핵심적 요건인 참여는 다양한 기준으로 구분될 수 있는데, 이 연구에서는 정책결정과정과 집행과정을 분리해 접근했다. 먼저 정책결정과정에서 공식적·개방적 참여는 토론회 및 청문회 등의 방식을, 비공식적 참여는 학술세미나 및 민원제기방식을 설정했다. 정책집행과정에서도 해양오염퇴적물 제거작업 등 공공기관에서 주최하는 공식적 활동에의 참여와 시민단체에서 주관하는 활동이나 자원봉사 등의 비공식적 참여를 구분하였다. 신뢰도 검증결과 알파계수 0.825로 측정지표간의 내적 타당도는 적합한 것으로 나타났다.

조사결과 정책결정 과정의 공식적 참여는 ‘별로 그렇지 않다’의 부정적 응답이 33.6%인 36명으로 가장 높게 나타나 평균 2.86점으로 보통에도 미치지 못했다. 비공식 참여방식 역시 부정적 응답이 42.9%인 46명으로, 평균 2.81점의 낮은 점수를 기록했다. 정책집행과정에서의 공식적 참여에는 ‘약간 그렇다’에 29.9%인 32명이 응답해 가장 높았으나 부정적 응답이 36.5%로 높게 나타나 평균 2.98점을 기록했다. 비공식 참여 또한 ‘보통이다’와 ‘별로 그렇지 않다’에 각각 29%인 31명이 응답해 평균 2.90점으로 기록됐다. 정책과정별로 비교해보면 정책결정과정에서보다 정책집행과정에서 약간 높은 수치를 보였고, 공식적 참여와 비공식적 참여를 비교해본 결과 공식적인 참여가 비공식적인 참여보다 약간 높은 수치를 보이고 있다. 그러나 참여에 대한 전반적인 수치가 평균 ‘보통’ 미만으로 나타나 거버넌스에 대한 참여도는 낮은 수준인 것으로 보인다. 이를

표로 나타내면 Table 4.9와 같다.

Table 4.9 참여 측정지표 빈도분석 결과

문항		응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
		전혀	별로	보통	약간	매우			
정책 결정	공식 참여	9 (8.4)	36 (33.6)	33 (30.8)	19 (17.8)	10 (9.3)	107 (100.0)	2.86	1.103
	비공식 참여	10 (9.3)	36 (33.6)	32 (29.9)	22 (20.6)	7 (6.5)	107 (100.0)	2.81	1.074
정책 집행	공식 참여	17 (15.9)	22 (20.6)	25 (23.4)	32 (29.9)	11 (10.3)	107 (100.0)	2.98	1.251
	비공식 참여	12 (11.2)	31 (29.0)	31 (29.0)	22 (20.6)	11 (10.3)	107 (100.0)	2.90	1.165

참여는 거버넌스에서 핵심 변수라고 할 수 있는데, 관계 요인들보다 평균점이 낮아서 보통 수준에도 미치지 못하고 있다. 이러한 경향은 기존의 연구에서도 보이는데, 김세훈과 김환철(2007:18)의 연구에서도 정책과정에서 시민단체의 참여보장과 시민의 참여보장이 보통에 미치지 못하고 있고, 특히 시민의 참여는 많은 변수들 중 순위가 가장 하위로 나타나고 있다. 김형양(2004:41)의 연구에서도 사회복지단체와 환경단체의 참여가 수치상 차이는 있지만 전체 평균이 보통 수준에 미치지 못하고 있다. 김순은(2006:175-178)의 연구에서도 참여는 전체적으로 낮게 나타났고 조사대상자의 특성상 공직 내부일수록, 직급이 높을수록, 근무연한이 길수록 참여에 대한 인식은 저조한 것으로 나타났다.

한편, 참여와 관련해 정책결정과정에서 공식적 참여 방식으로 위원회, 심의회 및 협의회 등 제도화된 방식에 대한 참여여부를 조사했다. 이 방식은 성격이 유사한 정책결정과정의 공식적 참여방식인 토론회나 공청회 방식과 비교해 참여자가 특정돼 있으므로 보다 폐쇄적이라는 특징을 지니기 때문에 별도로 조사했다. 소속기관에 따른 제도적 참여여부에 대해 살펴보기 위해 두 변수를 교차분석한 결과는 Table 4.10과 같다. 교차분석의 의미는 나타나지 않았기 때문에 수치만을 살펴보고자 한다. 먼저 참여경험이 없다고 응답한 참여자가 72.9%인 78명, 있다고 응답한 참여자가 27.1%인 29명으로 나타나 폐쇄적 제도의 특성상

접근성의 제약 때문에 그 차이가 크게 나타났다. 제도적 참여 경험이 있는 집단의 구성을 살펴보면, 공공기관과 지역사회 구성원이 각각 41.4%인 12명, 기업에서 17.2%인 5명이 응답했다. 공공기관이나 지역사회에 비해 해양환경 기업의 경우 제도적 참여기제에 대한 접근성이 상대적으로 낮게 나타남을 알 수 있다. 지역사회의 경우 전문가나 어촌계장 등 비교적 제도적 접근성이 높은 참여자를 대상으로 조사했기 때문에 참여 경험이 있는 응답자가 공공기관과 같은 수치로 비교적 높게 나타났음을 알 수 있다.

Table 4.10 제도적 참여여부와 응답자 간 교차분석 결과

구분		응답자(명, %)			전체
		공공기관	기업	지역사회	
제도적 참여	없음	32(41.0)	22(28.2)	24(30.8)	78(100.0)
	있음	12(41.4)	5(17.2)	12(41.4)	29(100.0)
전체		44(41.1)	27(25.2)	36(33.6)	107(100.0)
χ^2 값: 1.715 자유도: 2 유의확률: 0.424 최소기대빈도: 7.32					

제도적 참여를 한 경험이 있다는 응답자에 한해 참여 횟수와 위원회 종류에 대해 주관식 응답을 요구한 결과 공공기관에서 8명, 기업에서 4명, 지역사회의 경우 9명만이 응답했다. 이들 응답자의 평균 참여횟수는 약 2회였다. 공공기관과 기업의 응답자들이 주로 참여한 위원회의 종류는 적조대책위원회나 해양보호구역위원회, 환경보전위원회, 해양산업발전위원회 등인데, 이들은 해양환경이나 해양산업과 관련이 있는 위원회들이다. 지역사회, 특히 어촌계의 경우는 자율어업공동체, 수산조정위원회, 어민협동협의회 등의 위원회에 참여한 것으로 응답해 해양환경보호 측면보다는 자신들의 생계와 연관된 수산관련 위원회의 참여자가 많은 것을 알 수 있다. 이를 표로 나타내면 Table 4.11과 같다.

Table 4.11 제도적 참여자 주관식 응답 결과

소속	응답 인원(명)	평균 참가 횟수(회)	종류
공공기관	8	2.125	적조대책위원회 해양보호구역위원회
기업	4	2	환경보전위원회 해양보호위원회
지역사회	9	2	해양산업발전협의회 자율어업공동체 수산조정위원회 어민협동협의회

4.2.2.2.2 네트워크

네트워크는 다양한 참여자가 만날 수 있는 장(場)이나 공식적 메커니즘을 뜻한다. 이를 측정하기 위해 ‘의사소통 채널의 유무’, ‘정책 공동생산 및 협력 경험’, ‘참여 네트워크에 대한 접근성’의 지표를 사용했다. 이들은 신뢰도 분석결과 알파계수 0.824로 내적 타당도를 충족하는 것으로 나타났다.

의사소통 채널에 대한 조사결과 ‘별로 그렇지 않다’의 응답이 41.5%인 44명으로 가장 높게 나타났고, ‘보통이다’가 35.8%인 38명, ‘약간 그렇다’가 16%인 17명으로 나타나 평균 2.76점으로 매우 낮은 수치를 기록하고 있다. 공동생산의 경험여부를 묻는 문항에도 부정적 응답이 43.4%인 46명, 보통이 32.1%인 34명, 긍정적 응답이 24.6%인 26명이 응답해 평균 2.75로 낮았다. 네트워크에 대한 접근성은 부정적 응답이 47.2%인 50명으로 가장 높고, 보통이 37.7%인 40명, 긍정적 응답이 15.1%인 16명으로 나타나 평균 2.64점에 머물렀다. 네트워크에 대한 응답은 전반적으로 매우 낮은 수치를 기록해 해양환경 거버넌스를 실현할 수 있는 제도적 장치 마련이 미흡한 것으로 보인다. 또한 해양환경 거버넌스 기제에 대한 접근성에 있어서 개선의 필요성이 높음을 알 수 있다. 이러한 결과를 표로 나타내면 Table 4.12와 같다.

Table 4.12 네트워크 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
의사소통 채널	3 (2.8)	44 (41.5)	38 (35.8)	17 (16.0)	4 (3.8)	106 (100.0)	2.76	0.890
공동생산 경험	10 (9.4)	36 (34.0)	34 (32.1)	22 (20.8)	4 (3.8)	106 (100.0)	2.75	1.012
네트워크 접근성	7 (6.6)	43 (40.6)	40 (37.7)	13 (12.3)	3 (2.8)	106 (100.0)	2.64	0.886

김형양(2004:41)의 연구에서는 네트워크를 파트너십으로 보고 있는데, 사회복지 분야의 점수는 다른 변수에 비해 비교적 높은 편인 반면 환경 분야는 여전히 보통에 미치지 못하고 있고, 전체적으로는 보통을 약간 웃돌고 있다. 이는 사회복지 분야에 있어서는 민관협력사업이나 민간위탁사업이 많은 반면 환경 분야는 그렇지 못하기 때문에 나타난 현상이라고 한다. 해양환경 거버넌스는 환경 분야의 큰 테두리 안에 있기 때문에 이와 마찬가지로 평균이 아주 낮게 나타나고 있다고 할 수 있다. 이병수와 김일태(2001:38)는 네트워크가 참여자 간의 관계의 지속성과 안정성을 부여한다고 하는데, 공공부문에서는 비상설화와 심의기구가 적절하다고 하고 있으나 시민부문에서는 네트워크의 상설화와 의결기구로 마련되기를 원함으로써 의견 차이가 나타난다고 한다.

네트워크와 관련해 의사소통 방식에 대한 명목적 조사결과는 Table 4.13과 같다. 먼저 회의 방식이 38.5%인 37명으로 가장 많았고, 전화통화 방식이 33.3%인 32명으로 뒤를 이었다. 서면의견 제출방식은 15.6%인 15명, 온라인 참여방식은 10.4%인 10명으로 낮게 나타났다. 회의나 전화는 비교적 전통적인 방식으로 폐쇄적이거나 접근성에 제한이 있기 때문에 온라인 참여방식 등 누구에게나 개방적이고 접근성이 높은 방식에 대한 효용성을 높일 필요가 있다. 박희봉(2006:15-17)의 연구에서는 시민참여의 유형이 로컬 거버넌스에 미치는 영향력을 조사했는데, 예상과는 달리 인터넷 참여 방식과 인터넷 신문매체를 이용하는 참여자가 로컬 거버넌스에 대한 인식이 낮아 종속변수와 부(-)의 관계를 나타낸다고 한다. 이는 인터넷 방식이 접근성이 높음에도 불구하고, 방법상 실효

성은 명확하지 않기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 따라서 접근성이 높은 온라인 참여 방식이 전통적인 방법만큼 효과적인 접근방법으로 기능할 수 있도록 교육과 홍보, 대응성 제고 등의 대책을 마련하고, 기존의 방식 이외에도 정책과정의 다양한 의사소통 방식을 개발할 필요성이 있다.

Table 4.13 의사소통 방식에 대한 빈도분석 결과

구분	빈도(명)	유효퍼센트(%)
회의 소집	37	38.5
전화 통화	32	33.3
서면의견 제출	15	15.6
온라인 참여	10	10.4
기타	2	2.1
합계	96	100.0

4.2.2.2.3 협력과 조정

협력과 조정은 정책과정에서의 문제해결에의 협력과 갈등관계의 조정을 말하는데, 거버넌스의 중요한 구성요인이 된다. 측정지표로는 시간적인 순서를 적용하여 ‘과거의 조정과 협력의 경험’, ‘현재의 조정과 협력 능력의 충분성’, ‘미래의 협력과 조정을 통한 문제해결 의지’를 설정했다. 이들에 대한 신뢰도 분석결과 알파계수는 0.656으로 내적 타당성을 충족하는 것으로 나타났다.

측정결과는 Table 4.14와 같은데, 먼저 협력과 조정의 경험 지표는 부정적 응답이 45.2%인 47명, 긍정적 응답이 31.7%인 33명, 보통이 23.1%인 24명의 순서로 응답해 평균 2.84점으로 나타났다. 현재 협력과 조정 능력의 경우 부정적 응답이 42.3%인 44명으로 가장 많았고, 보통이 39.4%인 41명, 긍정적 응답은 18.2%인 19명으로 가장 낮았으며, 평균은 2.73점으로 낮은 수준이었다. 협력과 조정의 의지는 긍정적 응답이 60.2%로 62명, 보통이 27.2%인 28명, 12.6%인 13명이 부정적 응답을 하여 평균 3.65점으로 나타났다. 각 지표를 비교해 보면 협력과 조정의 경험이나 능력은 보통 이하지만 앞으로의 협력과 조정을 통한 공동의 문제해결 의지는 꽤 높아서 향후 거버넌스에 대한 개선의 여지가 있는 것으로 보인다.

Table 4.14 협력과 조정 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
경험	10 (9.6)	37 (35.6)	24 (23.1)	26 (25.0)	7 (6.7)	104 (100.0)	2.84	1.116
능력	7 (6.7)	37 (35.6)	41 (39.4)	15 (14.4)	4 (3.8)	104 (100.0)	2.73	0.927
의지	3 (2.9)	10 (9.7)	28 (27.2)	41 (39.8)	21 (20.4)	103 (100.0)	3.65	1.007

이병수와 김일태(2001:36-38)의 연구에서도 협력과 조정을 주요 변수로 꼽고 있는데, 협력 사업에 대한 경험은 협력업무가 편중되어 있기 때문에 고르게 분포되지 않은 것으로 나타났고, 경험의 유형 또한 지방정부의 위탁사업이 대부분으로 의사결정과정의 협력이 미비하다고 한다. 협력에 대한 만족도에서도 공무원은 중도적 태도인데, 시민단체 활동가의 경우 불만족한 경향을 보이고 있다. 대화와 조정의 필요성과 협력과 조정을 통한 갈등해소의 의지 또한 시민단체 활동가들의 인식이 보다 긍정적으로 나타나고 있다. 이 조사의 결과 협력과 조정에 대한 의지가 실제 경험이나 능력보다는 훨씬 높기 때문에 약간의 인식의 개선은 이루어진 것으로 추측할 수 있다.

4.2.2.3 참여자 요인

4.2.2.3.1 정부 역량

기존의 정책공급자인 정부는 정책과정에서 주도적 입장에 있기 때문에 거버넌스에 대해 관련 공공기관이 어느 정도의 능력을 갖고 있고 어떠한 태도를 지니는가에 따라 거버넌스 수준이 달라질 수 있다. 조사대상이 된 정부 즉 공공기관은 부산광역시를 비롯한 자치구(군)청, 해양환경관리공단, 해양경찰서, 부산지방해양항만청이 포함된다. 이를 측정하기 위해 ‘관료의 다른 참여자 업무에 대한 이해도’, ‘다른 참여자에 대한 정책과정의 개방성’, ‘기관장의 적극성 및

관심', '관료의 다른 참여자와의 협력 의지', '관련 공공기관 간의 업무협력 수준'의 지표를 활용했다. 이들은 신뢰도 분석결과 알파계수 0.877로 내적 타당도를 충족했다.

정부역량에 대한 빈도분석 결과는 Table 4.15와 같다. 조사결과 타 업무에 대한 이해도는 44.3%인 47명이 보통으로 응답했고, 32.1%인 34명이 긍정적 응답을, 23.6%인 25명이 부정적 응답을 하여 평균 3.11점을 기록했다. 정책과정의 개방성 지표에는 50%인 53명이 보통의 응답을, 31.1%인 33명이 부정적 응답을, 18.9%인 20명이 긍정적 응답을 해 평균 2.91점으로 나타났다. 기관장의 관심의 경우 51.4%인 54명이 보통의 응답, 27.6%인 29명이 긍정적으로, 20.9%인 22명이 부정적으로 응답해 3.14점의 평균을 기록했다. 관료의 협력의지는 53.8%인 57명이 보통으로, 32%인 34명이 긍정적으로, 14.2%인 15명이 부정적으로 응답해 평균 3.24점이었다. 정부 간의 협력정도는 49.1%인 52명이 보통, 31.2%인 33명이 긍정적 응답을, 19.8%인 21명이 부정적 응답을 하여 평균 3.14점을 기록했다.

Table 4.15 정부 역량 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
타업무 이해도	2 (1.9)	23 (21.7)	47 (44.3)	29 (27.4)	5 (4.7)	106 (100.0)	3.11	0.865
정책과정 개방성	1 (0.9)	32 (30.2)	53 (50.0)	16 (15.1)	4 (3.8)	106 (100.0)	2.91	0.799
기관장 관심	2 (1.9)	20 (19.0)	54 (51.4)	19 (18.1)	10 (9.5)	105 (100.0)	3.14	0.903
관료 협력의지	2 (1.9)	13 (12.3)	57 (53.8)	26 (24.5)	8 (7.5)	106 (100.0)	3.24	0.834
정부간 협력	1 (0.9)	20 (18.9)	52 (49.1)	29 (27.4)	4 (3.8)	106 (100.0)	3.14	0.798

각 지표 간의 평균점수는 관료의 협력의지가 가장 높았고, 기관장의 관심과 정부 간 협력이 동일한 수치로 뒤를 잇고 있으며, 타 업무에 대한 이해도, 정책 과정의 개방성의 순서로 나타나고 있다. 이를 토대로 보면, 관료의 협력의지나

기관장의 의지, 정부기관 간의 업무협력 등 공공기관 내에서 이루어지는 역량 지표들은 비교적 낮지 않다. 그러나 타 업무에 대한 이해도나 정책과정의 개방성 등 외부참여자와 관련된 지표는 비교적 낮아서 정책과정이 다른 참여자에게는 여전히 제한적으로 개방되어 있음을 알 수 있다.

김형양(2004:41)의 연구에서는 정부 역량을 의미하는 변수로 정부의 지원이나 정부의 NGO에 대한 인정을 활용하고 있는데, 조사결과 아주 낮은 수치를 기록하고 있다. 특히 정부의 지원 변수는 모든 변수 중에 최하위를 기록함으로써 상당히 열악한 현실을 반영하고 있었다. 심용보와 이호창(2010:138)의 연구에서는 정부 역량과 유사한 의미로 참여촉진 요인을 설정하고 있는데, 그 측정지표는 지자체 단체장의 적극성, 참여지원규정·시설·인력, 지자체의 예산지원, 지자체의 정책참여교육 실시 등이다. 이때 단체장의 적극성을 제외하고는 모두 보통 이하로 나타나고 있다. 우양호와 강운호(2012:6-7)의 연구에서는 정부 차원의 변수를 조사했는데, 정부조직의 풍토가 가장 낮았고, 관료의 전문성이나 부서장의 우호성, 시장의 관심도는 보통을 약간 웃도는 수치를 보이고 있다. 정부조직의 풍토 변수는 관료조직의 개방성과 진취성으로 측정했는데, 이 연구에서 나타난 정책과정에서의 개방성이 보통에 미치지 못하는 결과와 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 조사결과 의지나 관심 등 비교적 추상적인 질문에는 긍정적 응답을 하는 경향이 있지만 실제로 개방성 등 체감할 수 있는 지표는 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 보인다.

4.2.2.3.2 기업 역량

기업은 해양환경 조사사업이나 해양환경 오염방제사업 등에 참여하기 때문에 거버넌스의 한 축을 담당하는 행위자로 선정되었다. 측정지표는 ‘기업의 지역사회에 대한 영향력’, ‘기업 업무의 전문성’, ‘경영진의 거버넌스에의 관심 및 참여의지’, ‘정책과정에서 기업의 의견 반영도’이고, 신뢰도 검증결과 알파계수 0.834로서 내적 타당성을 충족했다.

측정결과 기업 영향력은 43.3%인 42명이 보통으로, 37.1%인 36명이 부정적으로, 19.6%인 19명이 긍정적으로 응답했다. 기업 전문성의 경우 44.3%인 43명이 보통으로, 34%인 33명이 긍정적으로, 21.6%인 21명이 ‘별로 그렇지 않다’로 응

답했다. 경영진의 관심에 대해 43.4%인 42명이 보통으로, 31.9%인 31명이 긍정적으로, 24.7%인 24명이 '별로 그렇지 않다'고 응답했다. 정책과정의 기업의견 반영도는 53.2%인 50명이 보통으로, 25.5%인 24명이 부정적으로, 21.3%인 20명이 긍정적으로 응답했다. 평균은 기업의 전문성이 3.19점으로 가장 높았고, 경영진의 관심이 3.14로 뒤를 이었으며, 정책 의견 반영도는 2.97점, 지역사회 영향력은 2.84점으로 나타났다. 이를 표로 정리하면 Table 4.16과 같다. 이 때 기업 역량에 대해 다른 참여자가 응답하지 않은 결측치가 10부에서 13부 정도로 전체부수가 비교적 적었다.

Table 4.16 기업 역량 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
영향력	4 (4.1)	32 (33.0)	42 (43.3)	14 (14.4)	5 (5.2)	97 (100.0)	2.84	0.909
전문성	0 (0.0)	21 (21.6)	43 (44.3)	27 (27.8)	6 (6.2)	97 (100.0)	3.19	0.846
경영진 관심	0 (0.0)	24 (24.7)	42 (43.3)	24 (24.7)	7 (7.2)	97 (100.0)	3.14	0.878
의견 반영도	2 (2.1)	22 (23.4)	50 (53.2)	17 (18.1)	3 (3.2)	94 (100.0)	2.97	0.796

한편, 기업규모 및 업무수탁 횟수에 대한 주관식 설문결과는 Table 4.17과 같다. 공공기관에서는 13명이 응답했는데, 공공기관 입장에서 본 기업의 평균 규모는 직원 수 25.9명으로 나타났고, 지역사회의 경우 3명만이 응답했는데, 이들은 기업에 대해 평균 24.3명으로 인식했다. 기업의 경우 22명이 응답했는데, 평균 기업규모는 34.3명으로 나타났다. 기업의 평균 업무수탁 횟수는 3회로 모든 참여자가 동일하게 응답했다. 실질적인 기업의 규모를 파악하기 위해 기업 응답자를 대상으로 직원 수를 범주화했다. 그 결과 1~10명의 기업이 12개 업체로 가장 많았고, 11~20명이 4개 업체, 41~50명이 3개 업체, 31~40명이 2개 업체, 51~60명이 1개 업체로 나타났고, 21~30명의 기업은 없었다. 이러한 결과로 미루어 짐작컨대, 다수의 해양환경 기업이 비교적 소규모로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

Table 4.17 기업규모 및 업무수탁 횟수에 대한 주관식 응답 결과

구 분	소 속			응답 기업규모(개)	
	공공기관	지역사회	기업	1~10명	12
응답인원(명)	13	3	22	11~20명	4
평균 직원수(명)	25.9	24.3	34.3	31~40명	2
응답인원(명)	4	1	9	41~50명	3
평균업무수탁 횟수(회)	3	3	3	51~60명	1

우양호와 강윤호(2012:6-7)의 연구는 해양 거버넌스 변수의 한 축으로 기업 차원을 설정하고 있는데, 이의 측정지표 중 경영진의 관심은 보통 이상이었지만 기업의 규모나 상황은 보통 미만으로 비교적 영세하게 운영되고 있었다. 이러한 결과는 경영진의 관심이나 전문성 등 기업 내적 역량은 보통 이상이었지만 거버넌스에 대한 외적 역할과 관련있는 영향력이나 의견 반영도는 낮게 나타난 이 조사결과와 유사한 것이다. 또한 기업 규모의 경우 1명 이상 10명 미만의 기업이 12개 업체로 가장 많아 해양과 관련된 기업의 영세성을 재확인한 결과로 볼 수 있다.

4.2.2.3.3 지역사회 역량

지역사회 역량은 접근이 어려웠던 지역 정치인은 제외되었고, 시민단체, 지역 언론인, 지역의 전문가, 어촌계 어민 등을 대상으로 조사했다. 이를 위한 측정 지표는 ‘시민단체의 주민이해 대변도’, ‘시민단체의 정치적 압력행사’, ‘지방의원의 관심도’, ‘지역 언론의 관심도’, ‘시민의식 성숙도’, ‘공동체 의식’으로 설정했다. 신뢰도 분석결과 알파계수 0.793으로 내적 타당도를 충족했다.

분석결과를 보면, 시민단체의 주민 이해의 대변도는 부정적 응답이 43.1%인 44명, 긍정적 응답이 29.4%인 30명, 보통이 27.5%인 28명으로, 평균 2.86점을 기록했다. 정치적인 압력행사 지표는 보통이 40.2%인 41명, 부정적 응답이 31.3%인 32명, 긍정적 응답이 28.4%인 29명으로 평균 2.94점을 기록했다. 시의원의 관심도는 부정적 인식이 40.2%인 41명, 보통이 39.2%인 40명, 긍정적 인식

은 20.6%인 21명으로 평균 2.80점의 낮은 수치를 기록했다. 지역 언론의 관심은 보통의 인식에 42.2%인 43명, 부정적 인식에 31.4%인 32명, 긍정적 인식에 26.5%인 27명이 응답해 평균 2.97점으로 나타났다. 시민의식의 성숙도는 보통에 4.17%인 43명, 부정적 응답에 37.8%인 39명, 긍정적 인식에 20.3%인 21명이 응답해, 평균 2.79점으로 아주 낮았다. 공동체 인식은 보통에 45.6%인 47명, 긍정의 인식에 31%인 32명, 부정적 인식에 23.3%인 24명이 응답해, 평균 3.11점으로 지표 중 가장 높았다. 지역사회 역량 또한 공동체 인식을 제외한 나머지 지표들은 보통에 미치지 못해 상당히 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이러한 빈도분석 결과는 Table 4.18과 같다.

Table 4.18 지역사회 역량 측정지표 빈도분석 결과

문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
	전혀	별로	보통	약간	매우			
주민이해 대변도	8 (7.8)	36 (35.3)	28 (27.5)	22 (21.6)	8 (7.8)	102 (100.0)	2.86	1.090
정치적 압력행사	8 (7.8)	24 (23.5)	41 (40.2)	24 (23.5)	5 (4.9)	102 (100.0)	2.94	0.993
시의원 관심도	5 (4.9)	36 (35.3)	40 (39.2)	16 (15.7)	5 (4.9)	102 (100.0)	2.80	0.934
지역언론 관심도	4 (3.9)	28 (27.5)	43 (42.2)	21 (20.6)	6 (5.9)	102 (100.0)	2.97	0.938
시민 성숙도	6 (5.8)	33 (32.0)	43 (41.7)	19 (18.4)	2 (1.9)	103 (100.0)	2.79	0.882
공동체 인식	3 (2.9)	21 (20.4)	47 (45.6)	26 (25.2)	6 (5.8)	103 (100.0)	3.11	0.896

김형양(2004:41)은 거버넌스 형성의 영향요인으로 NGO의 자율성, 내·외부 역량, 주민대표성 등을 꼽고 있는데, 주민대표성에 대한 조사결과 보통 이하로 나타나고 변수 중에도 두 번째로 낮은 수치를 기록하고 있다. 김세훈과 김환철(2007:18)의 연구에서는 시민단체의 여론 형성 능력과 지역 내의 정치적 압력행사 역할이 보통 이상으로 나타나 변수 중의 순위를 각각 1위와 2위를 기록하고 있어 이와는 반대되는 결과로 나타났다. 연구자들은 주제를 ‘미군 반환기지의

지역적 활용'으로 특정하고 있는데, 이러한 차이점은 연구 대상을 구체적인 정책으로 설정하는 데에서 비롯된 것으로 생각된다. 우양호와 강윤호(2012:7)의 연구에서는 지역정치의 관심도나 지역언론의 관심도를 환경 차원으로 접근해 분석하고 있는데, 지역정치의 관심도는 보통에 못 미치고, 지역언론의 관심도는 보통 수준이었다. 기존의 결과와 비교해 이 조사에서는 응답수치가 보통 미만으로 나타나 해양환경 분야의 지역사회 역량은 비교적 낮은 편으로 보인다. 김순은(2006:161-166)은 시민사회론적 요소로 시민사회의 성숙도를 조사했는데, 부산의 시민사회 성숙도는 공무원이 다른 참여자보다 높게 인식하고, 공무원의 경우 상위 수준의 자치단체에 근무할수록, 높은 직급일수록, 근무연한이 길수록, 성숙도가 높은 것으로 인식했다. 즉 일선기관에서 시민을 접할 기회가 많을수록 성숙하지 못하다고 인식했다. 또한 장은경 등(2011:11-13)의 연구에서는 거버넌스의 구성요소를 두 계층으로 나누어 분석하고 있는데, 가장 중요한 요소는 참여성의 공동체 의식이라고 한다. 즉 참여자들의 응답을 대상으로 구성요소의 중요도에 가중치를 부여한 결과 공동의 문제를 해결하기 위한 공동체 의식을 가장 중요하게 인식한다는 것이다. 이는 지역사회 역량의 측정지표 중에서 공동체 인식이 다른 지표에 비해 약간 높게 나타난 조사결과를 긍정적으로 볼 수 있음을 간접적으로 시사하는 결과이다.

4.2.2.4 종속변수

종속변수는 해양환경 거버넌스 현재수준 및 기대수준이다. 먼저 현재수준에 대해서는 '거버넌스 작용정도', '거버넌스 형성수준', '정책결정시의 공동의사결정', '정책집행시의 협력', '거버넌스 수준에 대한 만족도' 등으로 측정했다. 신뢰도 분석 결과 알파계수 0.915로 내적 타당도를 충족했다.

Table 4.19를 보면, 거버넌스의 작용정도의 인식에 대한 응답은 보통이 51.1%인 53명, 부정적 인식이 35.6%인 37명, 긍정적 인식이 13.5%인 14명으로 나타나 평균 2.76점을 기록했다. 거버넌스 형성수준의 인식에 대한 응답 역시 보통이 48%인 49명, 부정적 인식이 38.2%인 39명, 긍정적 인식이 13.7%인 14명으로 응답해 평균은 2.76점으로 낮았다. 정책결정시 협의 정도에 대한 응답 결과는 보

통이 42.2%인 43명으로 가장 많았고, 부정적 응답이 32.3%인 33명, 긍정적 응답이 25.5%인 26명으로 나타나 평균 2.91점을 기록했다. 정책집행시 협력정도의 경우는 보통이 47.6%인 49명, 부정적 응답이 28.1%인 29명, 긍정적 응답이 24.3%인 25명으로 나타나 평균 2.97점으로 보통에 약간 못 미치는 수준이었다. 참여 변수의 결과와 마찬가지로 정책의 결정과정보다 집행과정에서 거버넌스 수준이 약간 더 높은 경향을 보이고 있었다. 거버넌스 현재수준에 대한 전반적인 만족도는 보통이 51.5%인 53명임에도 불구하고 부정적 인식에 40.8%인 42명이 응답하여 긍정적 인식에 응답한 7.7%인 8명을 훨씬 능가하였기 때문에 평균 2.65점에 불과했다. 전반적으로 현재수준은 보통에 미치지 못하여 매우 낮은 것으로 보인다.

Table 4.19 종속변수 측정지표 빈도분석 결과

변수	문항	응답범주(명, %)					합계	평균	표준 편차
		전혀	별로	보통	약간	매우			
현재 수준	작용정도	5 (4.8)	32 (30.8)	53 (51.0)	11 (10.6)	3 (2.9)	104 (100.0)	2.76	0.818
	형성수준	5 (4.9)	34 (33.3)	49 (48.0)	9 (8.8)	5 (4.9)	102 (100.0)	2.76	0.872
	결정협의	4 (3.9)	29 (28.4)	43 (42.2)	24 (23.5)	2 (2.0)	102 (100.0)	2.91	0.869
	집행협력	3 (2.9)	26 (25.2)	49 (47.6)	21 (20.4)	4 (3.9)	103 (100.0)	2.97	0.857
	만족도	4 (3.9)	38 (36.9)	53 (51.5)	6 (5.8)	2 (1.9)	103 (100.0)	2.65	0.737
기대 수준	지속희망	1 (1.0)	6 (5.8)	33 (32.0)	33 (32.0)	30 (29.1)	103 (100.0)	3.83	0.954
	효과성 인식	2 (2.0)	8 (7.8)	38 (37.3)	39 (38.2)	15 (14.7)	102 (100.0)	3.56	0.907

거버넌스의 기대수준에 대한 척도로는 ‘거버넌스의 지속적 희망’, ‘거버넌스 방식의 효과성 인식’을 활용했고, 신뢰도 검증 결과 알파계수 0.741로 내적으로 타당했다. 거버넌스 지속희망 지표의 경우 긍정적 응답이 61.1%인 63명에 달해 보통에 응답한 32%인 33명, 부정적 인식의 6.9%인 7명에 비해 압도적으로 높게 나타났으며, 평균도 3.83점으로 높은 수준이었다. 효과성에 대한 인식 또한 긍정적 응답자가 52.9%인 54명, 보통의 응답자가 37.3%인 38명이었고, 부정적 응

답자는 9.8%인 10명에 불과했고, 평균 3.56점으로 나타났다.

결과에 비추어 보면, 해양환경 정책과정에 참여하는 지역사회의 다양한 참여자들은 대체적으로 현재의 거버넌스 수준에는 만족하거나 충분하지 않다고 생각하지만 일방적 정책과정에 비해 거버넌스 방식이 효과적이기 때문에 거버넌스가 지속되기를 희망하고 있었다. 결국 거버넌스의 현재수준은 그다지 만족할 만한 수준은 아니지만 모든 부문의 참여자가 거버넌스에 대해 긍정적으로 인식함으로써 거버넌스의 성장이나 개선의 여지는 열려있음을 알 수 있었다.

심용보와 이호창(2010:137)의 연구에서는 거버넌스의 활성화 정도를 종속변수로 활용하고 있는데, 그 수치는 보통 이하로 이 조사에서보다 더욱 낮게 나타나고 있다. 김형양(2004:41)의 연구에서도 거버넌스의 형성은 사회복지와 환경분야에서 모두 이와 유사한 수치로 나타나고 있다. 우양호와 강윤희(2012:6-7)의 연구에서는 해양 거버넌스의 형성수준을 종속변수로, 측정지표로는 참여와 협력, 공동의사결정을 활용하고 있는데, 이 조사와 유사한 수준으로 언급한 연구들보다는 높지만 그럼에도 보통 이하로 나타나고 있다. 거버넌스에 대한 실증적 연구가 십여 년 이상 이어져 오고 있는데, 그 형성 수준이나 활성화 정도는 아주 미세하게 높아졌다고 할 수 있다. 다만 이러한 수치가 시간적 요인에서 오는 개선점인지 해양이라는 특수한 분야에서 비롯된 것인지를 확인하기 위해서는 보다 구체적인 분석이 필요하다.

4.2.2.5 해양환경 거버넌스 영향요인의 기술통계

선정한 각각의 측정지표들을 해양환경 거버넌스 영향요인으로 변환한 자료에 대해 전반적으로 살펴볼 필요가 있다. Table 4.20을 보면, 해양환경 거버넌스 영향요인은 총 9개로 3개의 유형의 요인으로 분류되었다. 평균점수가 상위 3개를 차지하는 것은 상호성(3.4112), 신뢰성(3.2794), 투명성(3.1258)인데, 이들은 모두 관계 요인에 해당된다. 참여(2.8879), 네트워크(2.7201)는 하위에서 2개를 차지하고 있는데, 이들 변수는 제도화 요인으로서 거버넌스 기제에 대한 접근성과 관련해 취약한 현 상태를 보여주고 있다. 참여자 요인, 즉 각 참여자 집단

역량의 평균점수는 보통 수준에서 ± 0.1 의 범위로 전반적으로 낮았다. 다른 참여자에 비해 정부 역량(3.1124)이 가장 높은 수치로 여전히 공공기관의 역량이 외부 참여자에 비해서는 높은 수준임을 알 수 있다. 이러한 경향은 기존 거버넌스 연구에서도 일관되게 나타난다. 공공부문 내의 참여자가 거버넌스와 관련된 영향요인들에 대해 상대적으로 긍정적인 인식을 보이는 것은 전통적으로 정책과정에서 주도적 입장에 있어왔기 때문에 거버넌스로의 변화를 두려워하는 인식에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 또한 지역사회 역량이 가장 낮게 나타나고 있는데, 로컬 거버넌스가 활성화되기 위해서는 지역사회 구성원의 역할이 중요하기 때문에 이에 대한 제고방안의 마련이 필요하다는 점을 시사한다.

Table 4.20 해양환경 거버넌스 영향요인의 기술통계분석 결과

구분	변수	N	평균	최소값	최대값	표준편차	평균 순위
관계 요인	상호성	107	3.4112	1.00	5.00	0.72912	1
	신뢰성	105	3.2794	1.00	5.00	0.74122	2
	투명성	106	3.1258	1.67	5.00	0.71781	3
제도화 요인	참여	107	2.8879	1.00	5.00	0.93177	8
	네트워크	106	2.7201	1.00	5.00	0.80097	9
	협력과 조정	103	3.0777	1.00	5.00	0.78272	5
참여자 요인	정부 역량	105	3.1124	1.40	5.00	0.68888	4
	기업 역량	94	3.0319	1.50	5.00	0.70733	6
	지역사회 역량	100	2.9200	1.67	5.00	0.66307	7
종속 변수	거버넌스 현재수준	101	2.8139	1.20	5.00	0.71736	-
	거버넌스 기대수준	102	3.7059	2.00	5.00	0.81250	-

종속변수의 경우 참여자들이 인식하는 거버넌스의 현재수준은 평균점수 2.8139로 매우 낮게 나타나고 있다. 반면 기대수준은 3.7059로 나타나 모든 변수들 중에서 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 이러한 결과는 거버넌스에 대한 현재 활성화 정도는 상당히 미흡하지만 앞으로의 거버넌스 제도 도입 및 활성화의 열망은 높게 나타남을 시사하는 것이다. 따라서 다양한 제도적 보완을 통해 거버넌스 체계를 보다 활성화해서 현재수준과 기대수준의 차이를 줄일 수 있는 방안을 강구해야 한다.

4.2.3 참여자 간의 인식차이 분석

4.2.3.1 개인적 특성에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이

설문조사 결과 획득한 개인적 특성에 관한 정보는 성별, 연령, 학력, 소속기관(단체)의 성격, 근속기간 및 직급이다. 각 특성에 따라 거버넌스 영향요인에 대한 인식에 차이가 있을 것으로 판단해 각각의 분석을 실시했다. 성별에 대한 조사결과 여성의 표본이 20부 이하로 나타났기 때문에 분석에서 제외했고, 나머지는 각각 표본 수를 고려하여 재범주화했다. 즉 연령은 '30대 이하', '40대', '50대 이상'의 세 집단으로, 학력은 '전문대 이하', '대학 졸업', '대학원 이상'의 세 집단으로, 소속기관의 성격은 '정부 지원기관', '정부 미지원 기관'의 두 집단으로, 근속기간은 '10년 이하', '11년 이상'의 두 집단으로, 직급은 '과장급 이하', '과장급 초과 및 기타'의 두 집단으로 각각 분류했다. 집단 간 평균비교를 하기 위해서는 집단의 표본 수가 일정수준 이상 필요한데, 빈도분석 결과 연령과 학력의 경우 중간 집단인 40대와 대학 졸업 집단이 가장 높은 수를 차지하여 이를 기준으로 세 집단으로 구분했다. 소속기관의 성격은 정부 지원여부를 기준으로 두 집단으로 구분했고, 근속기관과 직급의 경우는 표본 수를 고려해 각각 10년 근무와 과장급을 기준으로 두 집단으로 구분했다. 분석결과 연령과 직급별로 실시한 평균차이 검증에서는 유의한 차이가 나타나지 않았다.

통계적으로 유의한 차이를 나타낸 결과는 첫째, 종속변수 중의 하나인 거버넌스 기대수준에 대해 전문대 졸업 이하의 응답자와 대학원 석사 이상의 응답자 간에 95% 신뢰수준에서 유의확률(P) 0.013으로 의미있는 차이가 있었다. 즉 거버넌스가 지속적으로 이뤄지기를 원하며, 거버넌스 방식이 기존의 일방적인 정책과정보다 더 효과적일 것이라는 인식은 고학력자일수록 월등히 높게 응답했다는 것이다. 이는 정책과정에 다양한 참여자를 포함하는 것이 단기적으로는 효율적이지 못한 것으로 인식할 수 있지만, 장기적으로 내·외부적 저항을 줄임으로써 효과성을 제고할 수 있는 방식이라는 점에 대해 교육을 많이 받을수록 더 이해하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 거버넌스에 대한 교육 및 훈련의 필요성을 확인한 결과이다. 이를 표로 나타내면 Table 4.21과 같다.

Table 4.21 거버넌스 기대수준에 대한 학력별 F 검증 결과

종속변수	집단구분		평균차이	F 값	P
거버넌스 기대수준	전문대 이하 (3.4038)	대학 졸업 (3.6944)	0.29060	0.18743	0.305
		대학원 이상 (4.0909)	0.68706	0.22746	0.013*
	대학 졸업 (3.6944)	대학원 이상 (4.0909)	0.39646	0.19860	0.142

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

둘째, 근속기간에 따라 10년 이하로 근무한 집단과 11년 이상을 근무한 집단으로 나누어 t-검증을 실시한 결과, 이들은 지역사회 역량에 대해서만 95% 신뢰수준에서 유의확률(P) 0.027로 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 지역사회 역량에는 시민단체의 주민이해 대변도, 정치권에 대한 압력행사, 지방의원의 관심과 지역 언론인의 관심, 시민의식의 성숙도 및 공동체 의식 등을 측정지표로 삼고 있다. 10년 이하의 근무자들은 비교적 정책집행이 이루어지는 현장에서 근무하는 집단이 많을 것으로 판단된다. 현장을 직접 경험하는 참여자들은 시민의식의 성숙도에 대한 인식이 그다지 높지 않을 것을 유추할 수 있다. 실제로 해양경찰관이나 자치구(군)의 일선 공무원의 경우 시민성숙도에 대해 낮은 점수를 부여하는 경향이 있었다. 또한 이들은 지역정치인이나 언론인 등을 접할 기회가 적을 것으로 생각된다. 때문에 지역사회의 역량에 대해 이들보다 장기간 근무한 집단에 비해 평균점이 낮게 나타난 것으로 이해할 수 있다. 이러한 결과는 시민사회론적 요소와 관련된 변수에 대하여 근속기간이 길수록, 직급이 높을수록 높은 인식을 보인 김순은(2006:161-165)의 연구와 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 이를 표로 구성한 것은 Table 4.22이다.

Table 4.22 지역사회 역량에 대한 근속기간별 t-검증 결과

	근속기간	N	평균	표준편차	t 값	P
지역사회 역량	10년 이하	36	2.7315	0.5967	-2.2494	0.027*
	11년 이상	60	3.0417	0.6859		

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

셋째, 소속기관 및 단체의 성격은 정부지원 여부로 정의했는데, 100% 정부지원기관, 50% 이상 정부지원 기관, 50% 미만 정부지원 기관을 통합하여 정부지원을 받는 기관(단체)으로 분류하고, 나머지를 정부지원을 받지 않는 기관(단체)으로 구성했다. 이러한 분류는 공공부문과 민간부문으로 구분하는 참여자 집단 구분과 유사하지만, 공공기관과 아울러 일부 정부지원을 받고 있는 민간단체(기업체)도 포함한 집단과 재정적으로 완전히 독립적인 조직 사이의 인식 차이를 파악하기 위한 과정이다.

분석결과 투명성, 네트워크, 정부역량, 지역사회 역량, 거버넌스 현재수준 변수에 대하여 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 각각 0.022, 0.004, 0.003, 0.002, 0.012로 나타나 통계적으로 유의미한 차이가 나타나고 있다. 90% 신뢰수준에서는 상호성과 신뢰성에 대해서도 유의한 차이가 나타났다. 정부지원을 받는 집단은 지원을 받지 않는 집단에 비해 모든 요인에서 높은 점수를 부여하고 있다. 생각건대, 정부지원을 받는다는 의미는 정부에 대한 접근성이 그렇지 않은 집단에 비해 높게 나타난다는 의미이기 때문에 투명성이나 네트워크에 대해 높은 점수를 준 것으로 판단된다. 또한 정부 역량 및 지역사회 역량에 대해 자신이 속한 집단의 경우 높게 응답하는 경향이 있는데, 공무원은 물론 지역사회의 전문가 집단이 정부지원을 받는 대학 및 연구소에 근무하는 경우가 많기 때문에 이러한 격차를 만든 것으로 보고 있다. 결론적으로 정부 재정지원을 받을수록 거버넌스의 활성화에 도움이 되는 것으로 해석된다. 이러한 결과는 정부부문과 NGO 등 정부부문 외부 참여자 간의 인식차이를 조사한 대부분의 기존 연구에서 동일하게 나타나는 결과이다. 공무원의 경우 거버넌스의 활성화는 정책과정의 개방에 대한 압박으로 인식될 수 있기 때문에 현재의 수준도 충분하다고 인식하는 등 보수적인 경향을 나타낸 반면, 정부 외의 참여자들은 항상 더 많은 지원과 더 많은 개방을 원하는 것으로 보인다. 이러한 경향은 정책의 방향을 설정할 때 거버넌스의 성장과 참여자의 독립성 보장이라는 딜레마에서 선택의 여지가 있음을 보여준다. 즉 거버넌스가 일정 수준까지 정착하기 위해 정부지원은 불가피하지만, 정부지원이라는 명목 아래에 참여자의 자율성과 독립성을 해치고 결국 또 다른 관료화나 정부부문의 확대로 전개될 수 있음을 간과해서는 안 되는 것이다. 이러한 현상을 막기 위해 양자 사이의 적정 기준을 마

런하고 개선 방향을 설정할 필요가 있다. 분석결과를 표로 작성하면 Table 4.23 과 같다.

Table 4.23 정부 지원 여부에 따른 t-검증 결과

구분	변수	정부지원 여부	N	평균	표준편차	t 값	P
관계 요인	상호성	지원	61	3.5301	0.67872	1.839	0.069
		미지원	40	3.2583	0.79345		
	신뢰성	지원	59	3.4294	0.72991	1.988	0.050
		미지원	40	3.1333	0.72324		
	투명성	지원	60	3.2889	0.79893	2.331	0.022*
		미지원	40	2.9917	0.47434		
제도화 요인	참여	지원	61	2.9508	0.87776	0.103	0.918
		미지원	40	2.9313	1.00796		
	네트워크	지원	60	2.9389	0.81763	2.921	0.004*
		미지원	40	2.4833	0.67495		
	협력과 조정	지원	61	3.1749	0.84241	1.170	0.245
		미지원	37	2.9820	0.69808		
참여자 요인	정부역량	지원	60	3.3067	0.65919	3.010	0.003*
		미지원	40	2.9050	0.64528		
	기업역량	지원	53	3.1509	0.68173	1.342	0.183
		미지원	36	2.9514	0.69903		
	지역사회 역량	지원	56	3.1280	0.69558	3.250	0.002*
		미지원	39	2.7051	0.50213		
종속 변수	거버넌스 현재수준	지원	61	2.9803	0.71620	2.568	0.012*
		미지원	34	2.6000	0.64573		
	거버넌스 기대수준	지원	61	3.7705	0.83453	0.206	0.837
		미지원	36	3.7361	0.72196		

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

4.2.3.2 참여자 집단에 따른 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이

해양환경 거버넌스에 참여하는 행위자를 공공기관, 해양환경 기업, 지역사회 구성원의 세 집단으로 나누었다. 앞서 지적했듯이 거버넌스의 중요한 축을 담당해 왔던 시민단체는 실제 해양환경 부문에서는 소수에 불과해 지역사회에 편

입할 수밖에 없는 한계점이 있었다. 선정한 거버넌스 영향요인에 대한 이들 세 집단의 인식차이를 검증할 필요가 있다. 왜냐하면 각자의 소속기관 및 입장에 따라 거버넌스 영향요인에 관한 인식이 다르게 나타날 것이고, 이러한 인식의 차이를 좁히는 것은 거버넌스를 성공적으로 이끌어내기 위한 과제이기 때문이다. 세 집단 간의 유의한 평균차이가 있는지 검증하기 위해 일원배치분산분석을 실시한 결과는 Table 4.24와 같다.

Table 4.24 참여자 집단 간 F 검증 결과

구분	변수	집단구분		평균차이	F 값	P
관계 요인	상호성	정부(3.5909)	기업(3.2222)	0.36869	2.519	0.116
			지역(3.3333)	0.25758		0.285
		기업(3.2222)	지역(3.3333)	0.11111		0.832
	신뢰성	정부(3.3953)	기업(2.9259)	0.46942*	4.406	0.033
			지역(3.4095)	0.01417		0.996
		기업(2.9259)	지역(3.4095)	0.48360*		0.035
	투명성	정부(3.4341)	기업(2.8395)	0.59460*	7.842	0.002
			지역(2.9722)	0.46189*		0.012
		기업(2.8395)	지역(2.9722)	0.13272		0.743
제도화 요인	참여	정부(2.9602)	기업(2.8796)	0.08060	0.270	0.940
			지역(2.8056)	0.15467		0.765
		기업(2.8796)	지역(2.8056)	0.07407		0.953
	네트워크	정부(3.0543)	기업(2.2963)	0.75797*	8.860	0.000
			지역(2.6389)	0.41537		0.053
		기업(2.2963)	지역(2.6389)	0.34259		0.202
	협력과 조정	정부(3.2879)	기업(2.9103)	0.37762	2.877	0.145
			지역(2.9293)	0.35859		0.134
		기업(2.9103)	지역(2.9293)	0.01904		0.996
참여자 요인	정부역량	정부(3.4364)	기업(2.6615)	0.77483*	13.100	0.000
			지역(3.0400)	0.39636*		0.022
		기업(2.6615)	지역(3.0400)	0.37846		0.067
	기업역량	정부(3.2770)	기업(3.0385)	0.23857	5.451	0.390
			지역(2.7339)	0.54316*		0.006
		기업(3.0385)	지역(2.7339)	0.30459		0.243
	지역사회 역량	정부(3.1875)	기업(2.4533)	0.73417*	11.484	0.000
			지역(2.9476)	0.23988		0.233
		기업(2.4533)	지역(2.9476)	0.49429*		0.009

종속 변수	거버넌스 현재수준	정부(3.0636)	기업(2.3538)	0.70979*	9.392	0.000
			지역(2.8452)	0.21848		0.377
		기업(2.3538)	지역(2.8452)	0.49132*		0.024
	거버넌스 기대수준	정부(3.7841)	기업(3.7400)	0.04409	0.645	0.977
			지역(3.5758)	0.20833		0.542
		기업(3.7400)	지역(3.5758)	0.16424		0.750

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

먼저 신뢰성에 대해서 공공기관과 해양환경 기업, 해양환경 기업과 지역사회 구성원 사이에 95% 신뢰수준에서 각각의 유의확률(P)이 0.033, 0.035로 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 즉 공공기관과 지역사회가 응답한 서로에 대한 신뢰성은 유사한 수준이지만, 이들 양자에 대한 해양환경 기업의 신뢰성은 훨씬 낮았고, 이 차이는 유의한 결과라는 것이다. 해양환경 기업의 경우 주로 공공기관과 계약의 형식으로 관계를 맺어 왔고, 공공기관에 대해 소위 약자 입장에 처해 있기 때문에 신뢰성이 비교적 낮게 나타난 것으로 보인다. 또한 지역사회 구성원에 대해서는 생계유지를 위해 어민의 해양환경에 대한 오염행위가 불가피한 측면이 있기 때문에 이를 처리하는 기업의 입장에서 어민의 규범적 행위에 대한 부정적 인식이 생겼을 것으로 볼 수 있다.

투명성에 대해서는 공공기관과 기업 간에, 공공기관과 지역사회 사이에 95% 신뢰수준에서 각각의 유의확률(P) 0.002, 0.012로 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 즉 공공기관의 입장에서 정보공개의 정도 및 정보공유의 충분성, 절차 예측 가능 정도는 보통 이상인 반면, 기업이나 지역사회의 구성원들이 인식하는 정도는 이에 미치지 못해 이들 간의 차이가 유의미하게 나타난다는 것이다. 실제로 공공기관과 다른 집단 간 정보의 비대칭은 정책과정의 구조상 당연한 특성이기 때문에 법적으로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 마련해 두었다. 그러나 이러한 규정은 예외적 사항이 많고, 절차적으로 일반인이 접근하기 쉽지 않다. 또한 공공기관의 입장에서는 선택적 정보제공이 가능하기 때문에 정보제공이 충분하다고 생각하더라도 정보를 요청하는 공공기관 외부의 처지에서는 이러한 과정이 여전히 투명하지 않다고 인식할 수 있을 것으로 판단된다.

네트워크의 경우 정부와 기업 사이에 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 0.000으로 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 네트워크는 의사소통 채널, 즉 거버넌

스의 장(場)이나 협력 메커니즘에 대한 접근성으로 설정하였는데, 지역사회 구성원의 경우 어촌계장이나 전문가들은 공식적·비공식적으로 다양한 방식을 통해 네트워크에 접근할 수 있다. 반면 해양환경 기업들은 업무수탁을 받는 경우를 제외하고는 의견을 교환할 수 있는 창구가 거의 없고, 업무수탁이나 계약의 경우를 네트워크로 인식할 가능성은 매우 낮다. 따라서 네트워크에의 접근성에 대한 인식을 매우 낮게 응답함으로써 이들 간의 차이가 유의하게 나타난 것으로 보인다.

참여자 요인의 경우 정부 역량에서는 공공기관과 기업 간, 공공기관과 지역사회 간 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 각각 0.000과 0.022로 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 또한 기업 역량에서 공공기관과 지역사회 간 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 0.006으로 유의한 차이를 보이고 있다. 지역사회 역량에서는 공공기관과 기업 간, 기업과 지역사회 사이에 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 각각 0.000과 0.009로 통계적으로 유의한 차이가 나타나고 있다.

이러한 결과에서 유추할 수 있는 것은 첫째, 정부는 대부분의 참여자의 역량에서 다른 참여자보다 높은 점수를 부여하고 있다는 것이다. 이는 공공기관에서 상대하는 기업이나 지역사회 구성원은 특정되어 있을 경우가 많기 때문에 이들의 역량을 이 집단의 평균적 역량보다 높은 수준으로 인식했기 때문인 것으로 판단할 수 있다. 둘째, 각각의 참여자는 대체로 자신이 소속되어 있는 집단의 역량에 긍정적인 인식을 보였다. 정부 역량에서 가장 높은 평균점을 보인 것은 공공기관이고, 지역사회의 역량에서 지역사회 구성원은 기업에 비해 높은 평균점수를 보이고 있다. 또한 모든 집단에 대해 보통 미만의 평균점을 부여한 기업의 경우에도 자신의 역량에 대해서는 보통 이상의 인식으로 응답하고 있다. 셋째, 기업의 경우 다른 집단에 비해 대체로 부정적 인식으로 응답하는 경향이 있는데, 이는 거버넌스 구조에서 기업이 다른 집단에 비해 취약한 위치에 있는 것으로 볼 수 있으며, 이는 기업이 네트워크 접근성에 대해 낮게 응답한 결과와 동일한 맥락으로 파악할 수 있다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 정부지원 여부에 따른 인식차이와 같이 분야와 상관없이 대부분의 기존 연구에서도 나타나는 경향이다. 따라서 거버넌스 구조에서 참여자 간의 완전한 수평적 관계를 이루기 전까지는 그 정도의 차이가 있을지라도 인식의 차이는 계속될 것으로

보인다. 중요한 것은 이러한 인식의 차이를 줄이기 위한 방식인데, 여전히 미흡한 거버넌스의 성장을 위해서 상대적으로 경직되어 있는 공무원들의 인식 전환이 필요하다고 할 수 있다. 한편 거버넌스 연구가 지속되면서 참여자에 대한 논의의 중심은 공무원과 시민단체의 관계였기 때문에 기업은 소외되어온 측면이 있다. 따라서 기업 또한 거버넌스의 한 축으로 보고 이들을 정책과정에서 역할을 할 수 있도록 보다 명확하게 설정하는 것이 필요하다.

종속변수의 경우 거버넌스 현재수준에서 정부와 기업 간, 기업과 지역사회 간 관계에 대하여 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 각각 0.000과 0.024로 통계적으로 유의한 차이가 나타나고 있다. 전반적으로 거버넌스 현재수준이 낮게 나타나고 있지만, 다른 집단에 비해 특히 기업의 응답이 낮게 나타난 것은 거버넌스 구조상 기업 위상의 취약점을 다시 한번 확인해 주는 결과라 할 수 있다. 주목할 만한 점은 그럼에도 거버넌스 제도에 대한 기대수준은 기업의 인식이 정부의 인식과 거의 비슷한 수준으로 높게 나타난 것이다. 따라서 현재수준과 기대수준의 괴리를 극복하기 위해서는 거버넌스의 참여자로서 기업의 역할을 재조정할 필요가 있다는 것이다.

4.2.3.3 참여자 간 거버넌스 현재수준과 기대수준의 인식비교

앞서 각 변수에 대한 참여자 간 인식차이 분석을 실시한 바, 종속변수인 거버넌스 수준의 차이에 대해서도 검증했다. 즉 거버넌스에 대한 현재수준은 참여자 간 인식차이가 존재하는 반면 거버넌스에 대한 기대수준은 모든 참여자가 높게 응답해 그 차이가 나타나지 않은 것이다. 이를 보다 구체적으로 분석하기 위해 종속변수 2개에 대한 교차분석을 실시했다. 교차분석의 특성상 빈도수를 충족하기 위해서 응답범주를 ‘전혀 그렇지 않다’와 ‘별로 그렇지 않다’는 ‘부정적 응답’으로, ‘보통이다’는 ‘보통’으로, ‘약간 그렇다’와 ‘매우 그렇다’는 ‘긍정적 응답’으로 조정했다.

첫째, 거버넌스 현재 수준에 대한 교차분석을 실시한 결과는 Table 4.25와 같다. 이들 간의 차이는 신뢰수준 95%에서 유의확률(P) 0.000으로 유의미한 결과

가 나타났다. 카이제곱 값은 20.315, 자유도는 4, 최소기대빈도는 5.15로 나타났다. 거버넌스의 현재수준에 대하여 공공기관의 구성원들은 45.5%가 긍정의 응답을 함으로써 다른 참여자에 비해 높게 인식하고 있음을 알 수 있다. 그러나 해양환경 기업의 경우 84.6%가 부정의 응답을 보이고 있고, 지역사회 구성원의 경우에도 절반에 육박하는 48.4%가 부정적 응답을 하고 있다. 이러한 결과는 거버넌스가 여전히 참여자의 위치에 따라서 동상이몽적인 접근을 취하고 있다는 정규호의 연구(2007a:138-139)를 재확인하는 결과가 나타난 것으로 볼 수 있다.

Table 4.25 참여자와 거버넌스 현재수준에 대한 교차분석 결과

거버넌스 현재수준		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	16(36.4)	8(18.2)	20(45.5)	44(100.0)
	해양환경기업	22(84.6)	3(11.5)	1(3.8)	26(100.0)
	지역사회구성원	15(48.4)	9(29.0)	7(22.6)	31(100.0)
전체		53(52.5)	20(19.8)	28(27.7)	101(100.0)
χ^2 값: 20.315 자유도: 4 유의확률: 0.000 최소기대빈도: 5.15					

둘째, 거버넌스 기대수준에 대한 교차분석을 실시한 결과는 Table 4.26과 같이 나타난다. 분석결과 유의확률(P) 0.803으로 의미있는 차이는 없는 것으로 보인다. 이를 감안하고 수치만을 살펴보면, 세 부문의 참여자 모두 절반 이상이 긍정적인 응답을 보이고 있고, 이 수치는 모든 변수의 평균보다 앞선다. 즉 모든 참여자가 거버넌스 제도에 대해 형식적인 것 혹은 귀찮은 것으로 생각하지 않고, 지속되기를 희망하며 이러한 방식이 기존의 방식보다는 효과적인 것으로 인식하고 있다는 것이다. 거버넌스의 현재수준은 여전히 낮고 참여자 사이의 인식을 달리 하지만, 이러한 기대수준의 결과로 거버넌스에 대한 개선의 여지를 발견한 것은 긍정적인 측면이라 할 수 있다.

Table 4.26 참여자와 거버넌스 기대수준에 대한 교차분석 결과

거버넌스 기대수준		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	4(9.1)	10(22.7)	30(68.2)	44(100.0)
	해양환경기업	2(8.0)	7(28.0)	16(64.0)	25(100.0)
	지역사회구성원	4(12.1)	11(33.3)	18(54.5)	33(100.0)
전체		10(9.8)	28(27.5)	64(62.7)	102(100.0)
χ^2 값: 1.630 자유도: 4 유의확률: 0.803 최소기대빈도: 2.45					

셋째, 참여자에 따른 거버넌스의 현재수준과 기대수준에 대한 평균차이에 대해 간략하게 나타낸 것은 Table 4.27과 같다. 이는 참여자 별로 거버넌스 현재수준에 대한 인식과 기대수준에 대한 인식의 수치는 다르게 나타날 것으로 보고 이에 대한 평균차이를 단순히 계산한 것이다. 이 차이는 각 참여자 별 거버넌스에 대한 참여욕구로 파악할 수 있다. 먼저 공공기관의 경우 기대수준의 평균이 3.7841, 현재수준의 평균이 3.0636으로 그 차이는 0.7205로 나타났다. 지역사회 구성원의 경우는 기대수준이 3.5758, 현재수준이 2.8452로 나타나 평균차이는 0.7306으로 나타났다. 유사한 수치지만 지역사회 구성원의 참여욕구가 약간 더 높게 나타나고 있다. 해양환경 기업의 경우 기대수준이 3.7400, 현재수준이 2.3538로 평균차이는 1.3862로 가장 크게 나타났다. 거버넌스 구조에서 소외되어 온 기업이 참여에 대해 가장 높은 열망을 나타낸 것은 눈여겨 볼 점이라 할 수 있다. 대부분의 기존연구에서도 기대수준과 유사한 거버넌스에 대한 희망의 정도는 공공기관보다는 시민단체로 대표되는 외부 참여자가 더욱 크게 나타나는데, 이 조사에서도 그 차이가 해양환경 기업, 시민단체, 정부 순서로 나타남으로써 이를 확인한 결과로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 기대수준에 대한 절대치는 공공기관의 참여자가 가장 높게 나타나 비교적 유연한 모습을 보여주는 것은 주목할 만한 점이다. 이는 거버넌스의 성장에 있어서 긍정적인 측면으로 볼 수 있을 것이다. 또한 해양환경 기업의 경우는 그 열망의 정도가 가장 크게 나타나 앞서 언급한 내용의 연장선에서 참여자로서 보다 명확하게 특정할 필요가 있음을 확인할 수 있다.

Table 4.27 참여자 집단별 현재수준과 기대수준의 평균차이 결과

구 분		참여자			전체
		공공기관	해양환경 기업	지역사회 구성원	
종속 변수	거버넌스 현재수준(A)	3.0636	2.3538	2.8452	2.8139
	거버넌스 기대수준(B)	3.7841	3.7400	3.5758	3.7059
평균 차이(B-A)		0.7205	1.3862	0.7306	0.8920

4.2.4 접근성의 조건에 따른 현황분석

4.2.4.1 제도적 참여에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이

정책의 결정과정에서 공식적이면서 가장 폐쇄적인 참여방식으로 위원회·심의회·협의회에 대한 참여를 들었다. 이를 제도적 참여로 정의하고, 참여 경험 여부를 조사해 경험이 있는 집단과 없는 집단으로 분류했다. 각 변수에 대하여 제도적 참여 여부에 따른 집단 간의 인식차이를 분석했는데, 이는 한때 효용성에 대한 문제점과 방만한 운영에 대한 비판이 집중되기도 했던 위원회 등과 관련해 거버넌스의 제도화라는 쟁점의 방향을 제시해 줄 수 있다. 제도적 참여여부에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 평균차이를 나타낸 분석결과는 Table 4.28과 같다.

Table 4.28 제도적 참여 경험유무 집단 간 t-검증 결과

구분	변수	제도적 참여	N	평균	표준편차	t 값	P
관계 요인	상호성	없음	78	3.3547	0.62957	1.103	0.277
		있음	29	3.5632	0.94324		
	신뢰성	없음	78	3.2692	0.69019	0.237	0.813
		있음	27	3.3086	0.88639		
	투명성	없음	77	3.0433	0.71195	1.954	0.053
		있음	29	3.3448	0.69854		
제도 화 요인	참여	없음	78	2.6026	0.85607	5.987	0.000*
		있음	29	3.6552	0.65946		
	네트워크	없음	77	2.6364	0.70334	1.772	0.079
		있음	29	2.9425	0.99630		
	협력과 조정	없음	77	2.9091	0.73476	4.033	0.000*
		있음	26	3.5769	0.71528		
참여 자 요인	정부역량	없음	76	3.0816	0.65253	0.740	0.461
		있음	29	3.1931	0.78282		
	기업역량	없음	71	3.0141	0.68906	0.428	0.670
		있음	23	3.0870	0.77463		
	지역사회 역량	없음	73	2.8630	0.63607	1.420	0.133
		있음	27	3.0741	0.72107		
종속 변수	거버넌스 현재수준	없음	77	2.8234	0.62406	0.190	0.851
		있음	24	2.7833	0.97431		
	거버넌스 기대수준	없음	77	3.5714	0.74655	3.051	0.003*
		있음	25	4.1200	0.88129		

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

각 변수에 대해 제도적 참여가 없는 집단과 있는 집단은 95% 신뢰수준에서 참여, 협력과 조정, 거버넌스 기대수준에 대하여 각각 유의확률(P)이 0.000, 0.000, 0.003으로 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있다. 즉 위원회에 참여한 경험이 있는 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 참여의 적극성, 협력과 조정 능력 및 의지, 거버넌스 제도에 대한 기대 등이 압도적으로 높게 나타나고 있는 것이다. 유의한 차이가 나타나지 않았더라도 대부분의 다른 변수에 대해서 경험 있는 집단이 없는 집단에 비해 높은 평균점을 기록하고 있다. 다만 종속변수인 거버넌스 현재수준에 대해서는 경험이 없는 집단이 약간 더 높게 나타나고 있어 참여 경험이 있는 집단의 높은 기대에 비해 체감하는 현재수준이 현저히 떨어지고 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과에 비추어 보면, 제도적으로 참

여하고 있는 행위자가 그렇지 않은 행위자에 비해 적극적인 태도를 보이는 것을 알 수 있다. 따라서 제도적 참여를 제대로 운영한다면 효과적인 거버넌스 기제가 될 수 있다. 다만 현재의 제도적 거버넌스는 참여자가 특정되어 있기 때문에 참여 당사자 개인의 성향이나 특성에 크게 의존하게 된다. 또한 폐쇄적이기 때문에 이러한 참여제도가 어떠한 일을 하고 어떠한 권한을 갖고 있는지에 대한 정보가 많이 알려지지 않고 있다. 제도적 참여의 권한을 강화하고, 참여 과정 및 결과를 투명하게 공개하도록 한다면 위원회·심의회·협의회가 사회적 파급효과를 높여 거버넌스 활성화에 기여할 수 있다고 판단된다.

조사결과와는 제도화된 거버넌스와 관련해 의사소통 채널이 협력적 지역사회 거버넌스를 결정하는 가장 중요한 요인이라고 밝힌 박희봉과 김명환(2000:195)의 연구결과와 일치하는 것이다. 또한 김형양(2004:41-42)의 연구에서도 거버넌스 형성의 영향요인의 하나로 참여보장을 꼽으면서, 특히 환경 분야에 있어서 환경정책에 직접 참여하고 대화할 수 있는 제도적 장치의 미비를 환경정책의 큰 결함으로 지적하고 있다. 다만 심용보와 이호창(2010)은 지역 거버넌스의 대상으로 노사정위원회라는 제도적 장치를 설정하고 연구를 했음에도 불구하고 거버넌스 활성화 정도는 기존연구와 다름없이 매우 낮게 나타나고 있다. 따라서 거버넌스의 제도화가 단지 의사소통 채널의 마련에 그치지 않고 지속적이고 안정적인 운영이 이루어지기 위한 몇 가지 조건을 충족할 필요는 있다. 이병수와 김일태(2001:38)는 네트워크의 구조 및 위상에 관련하여 조사했는데, 공무원들은 비상설화된 심의기구를 원하는 반면에 NGO활동가들은 상설화된 의결기구를 원하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 거버넌스의 제도화와 이후 활성화를 위한 체계에 대한 지속적인 논의가 필요하다는 점을 확인했다.

4.2.4.2 참여과정 및 참여방식에 따른 참여자 간 인식비교

정책결정과정에서의 참여와 정책집행과정에서의 참여, 관(官)에서 주관하는 공식적인 참여와 자원봉사 등의 비공식적 참여여부에 따른 거버넌스 수준의 비교분석을 실시하고자 했다. 참여에 대한 측정지표들을 정책과정 및 참여방식에 따라 재분류한 뒤 기술통계 및 신뢰도 검증을 실시한 결과는 Table 4.29와 같

다. 분석결과 공식적 참여에 대한 알파계수가 0.597로 내적 타당도에 약간의 문제가 있었다. 그럼에도 문항이 2개에 불과하기 때문에 이를 감안하고 분석하고자 한다. 또한 공식적 참여는 앞서 살펴본 제도적 참여와도 그 맥락을 같이 하기 때문에 이에 대한 보완적 도구로 참고하고자 한다.

Table 4.29 참여과정과 방식에 대한 기술통계 및 신뢰도 분석 결과

구분		N	평균	표준편차	문항수	Alpha
참여 과정	정책결정 참여	107	2.8364	0.99474	2	0.803
	정책집행 참여	107	2.9393	1.07218	2	0.729
참여 방식	공식적 참여	107	2.9206	0.99563	2	0.597
	비공식적 참여	107	2.8551	1.01175	2	0.774

먼저 참여과정 측면에서 정책결정과정에서의 참여보다는 정책집행과정에서의 참여가 약간 높은 평균을 보이고 있다. 정책결정과정보다는 정책집행과정에서의 접근성이 조금 더 높기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다. 둘째, 참여방식에 대한 결과로 공식적 참여의 평균이 비공식적 참여의 평균보다 약간 높게 나타났다. 여전히 거버넌스의 축은 공공부문으로 기울어 있기 때문에 공식적인 행사에서의 참여가 비공식적 참여보다는 높은 것으로 나타난다. 해양환경 관련 행위자들을 설문대상으로 했음에도 불구하고 평균이 보통 미만으로 나타나고 있기 때문에 결국 응답자들의 거버넌스 참여인식은 상당히 저조한 것으로 보인다. 다만, 이러한 결과는 그 평균차이가 매우 작기 때문에 통계적으로 의미가 있는 것은 아니다. 이 또한 앞의 교차분석과 마찬가지로 빈도수 조정을 위해 ‘부정’, ‘보통’, ‘긍정’의 세 범주로 조정했다.

먼저 Table 4.30은 정책결정과정에 참여한 행위자의 응답을 교차분석한 결과이다. 분석결과 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 0.334로 집단 간의 유의한 차이는 나타나지 않았다. 이를 감안하고 수치만을 살펴본다면, 부정적 응답은 지역사회 구성원의 58.3%가 가장 높았던 반면에 긍정적 응답은 공공기관의 34.1%가 가장 높았다. 이를 통해 정책결정과정에서는 기존의 정책과정에서와 같이 다른 참여자에 비해 공공기관에서 근무하는 구성원의 접근성이 역시 높다는 것을 확인했다.

Table 4.30 참여자와 정책결정과정의 참여에 대한 교차분석 결과

정책결정과정 참여		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	20(45.5)	9(20.5)	15(34.1)	44(100.0)
	해양환경기업	10(37.0)	9(33.3)	8(29.6)	27(100.0)
	지역사회 구성원	21(58.3)	5(13.9)	10(27.8)	36(100.0)
전체		51(47.7)	23(21.5)	33(30.8)	107(100.0)
χ^2 값: 4.569 자유도: 4 유의확률: 0.334 최소기대빈도: 5.80					

둘째, 정책집행과정에서의 참여에 관한 행위자의 응답을 교차분석한 결과는 Table 4.31과 같다. 이 또한 유의확률(P) 0.854로 나타났고, 최소기대빈도 또한 0.29로 의미있는 결과는 나타나지 않았다. 다만 지역사회 구성원의 경우 전문가 및 언론인과 어촌계 집단으로 구성되어 있어 다양하기 때문에 부정적 응답에 47.2%, 긍정적 응답에 41.7%로 높은 수치로 응답함으로써 구성원의 극단적 특성을 반영하고 있다.

Table 4.31 참여자와 정책집행과정의 참여에 대한 교차분석 결과

정책집행과정 참여		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	18(40.9)	9(20.5)	17(38.6)	44(100.0)
	해양환경기업	12(44.4)	4(14.8)	11(40.7)	27(100.0)
	지역사회구성원	17(47.2)	4(11.1)	15(41.7)	36(100.0)
전체		47(43.9)	17(15.9)	43(40.2)	107(100.0)
χ^2 값: 1.334 자유도: 4 유의확률: 0.854 최소기대빈도: 0.29					

셋째, 공식적 참여과정에 대한 참여자간 교차분석을 실시한 결과는 Table 4.32와 같다. 95% 신뢰수준에서 유의확률(P)이 0.260으로 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았지만, 수치상 38.6%의 공무원이 긍정적인 응답을 한 반면 해양환경 기업의 48.1%, 지역사회 구성원의 52.8%가 부정적인 응답을 함으로써 접근성에 대한 차이가 공공부문 내부와 외부 사이에 눈에 띄게 나타나는 것을 확인 할 수 있다.

Table 4.32 참여자와 공식적 참여에 대한 교차분석 결과

공식적 참여		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	15(34.1)	12(27.3)	17(38.6)	44(100.0)
	해양환경기업	13(48.1)	7(25.9)	7(25.9)	27(100.0)
	지역사회구성원	19(52.8)	4(11.1)	13(36.1)	36(100.0)
전체		47(43.9)	23(21.5)	37(34.6)	107(100.0)
χ^2 값: 5.275 자유도: 4 유의확률: 0.260 최소기대빈도: 5.80					

넷째, 참여자와 비공식 참여에 대한 교차분석의 결과는 Table 4.33과 같은데, 유의확률(P)이 0.767로서 통계적으로 유의하지는 않다. 이를 감안하고 보면, 긍정적 응답에는 해양환경 기업이 37.0%로 응답함으로써 가장 높은 수치를 보이고 있다. 또한 부정적 응답에서도 해양환경 기업이 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 이를 통해 정책의 결정과정이나 공식적 참여과정에 소외되어 있던 해양환경 기업이 비공식적 참여에는 가장 적극적인 모습을 나타내는 것을 확인할 수 있다.

Table 4.33 참여자와 비공식적 참여에 대한 교차분석 결과

비공식 참여		응답범주(명, %)			전체
		부정	보통	긍정	
참여자	공공기관	20(45.5)	12(27.3)	12(27.3)	44(100.0)
	해양환경기업	11(40.7)	6(22.2)	10(37.0)	27(100.0)
	지역사회구성원	18(50.0)	6(16.7)	12(33.3)	36(100.0)
전체		49(45.8)	24(22.4)	34(31.8)	107(100.0)
χ^2 값: 1.828 자유도: 4 유의확률: 0.767 최소기대빈도: 6.06					

4.2.4.3 참여과정 및 참여방식과 종속변수의 인과관계

앞서 참여과정과 참여방식에 따라 종속변수에 서로 다른 영향을 미칠 것을 가정했다. 이를 검증하기 위해 각각의 변수와 두 개의 종속변수에 대하여 다중 회귀분석을 실시했다. 이 때 참여과정과 참여방식은 동일한 측정지표들을 서로

다른 조합으로 구성된 변수이기 때문에 변수 사이의 독립성 문제가 발생할 수 있다. 즉 정책결정의 참여에 대한 측정지표는 토론회·청문회의 참여와 학술세미나·민원제기로 이루어져 있고, 정책집행의 참여에 대한 측정지표는 정부주관 정화활동과 비정부주관 및 자원봉사 활동으로 측정하였다. 그리고 공식적 참여는 토론회·청문회 참여와 정부주관 정화활동으로 구성하였고, 비공식적 참여는 학술세미나·민원제기와 비정부주관 및 자원봉사 활동으로 측정한 것이다. 실제로 이들 변수에 대한 다중회귀분석의 결과 다중공선성 문제가 발생하였고, 변수 사이의 상관관계도 0.8이상으로 나타났다. 따라서 참여과정과 참여방식을 구분하여 두 개의 종속변수에 대한 다중회귀분석을 각각 실시했다. 개별적인 다중회귀분석을 실시한 결과 모든 분석에서 공차한계는 0.1이상, 분산팽창요인(VIF)은 10이하로 나타나 독립변수들 간의 다중공선성 문제는 발생하지 않았다.

먼저 참여과정 변수와 거버넌스 현재수준에 대한 다중회귀분석의 결과는 Table 4.34와 같다. 분석결과 정책결정과정에서의 참여와 정책집행과정에서의 참여는 거버넌스 현재수준에 의미있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

Table 4.34 참여과정 변수와 거버넌스 현재수준의 다중회귀분석 결과

거버넌스 현재수준	비표준화 계수		표준화 계수 베타	t	유의 수준	공선성통계량	
	B	표준 오차				공차 한계	VIF
(상수)	2.300	0.229		10.066	0.000		
정책결정 참여	0.116	0.090	0.161	1.294	0.199	0.621	1.612
정책집행 참여	0.064	0.084	0.096	0.769	0.444	0.621	1.612
R ² : 0.054		수정된 R ² : 0.035		F 값: 2.813	P: 0.065		

둘째, 참여과정 변수와 거버넌스 기대수준에 대한 다중회귀분석의 결과는 Table 4.35와 같다. 분석결과 95% 신뢰수준에서 정책결정과정의 참여가 유의확률(P) 0.011, t값 2.599, 베타값 0.295로 나타나 거버넌스 기대수준에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 이의 거버넌스 기대수준에 대한 설명력은 19.1%로 나타났다. 즉 정책결정을 위한 의사교환 과정에 참여할수록

거버넌스의 기대수준에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 제도적 참여집단이 그렇지 않은 집단에 비해 거버넌스 기대수준에 대해 아주 높은 인식을 보임으로써 유의한 차이를 나타낸 것과 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 거버넌스 기대수준은 곧 거버넌스의 성장에 대한 긍정적 인식과 관련이 있기 때문에 정책결정 과정에서의 참여가 미래에 대비해 중요한 변수임을 확인한 결과라고 할 수 있다.

Table 4.35 참여과정 변수와 거버넌스 기대수준의 다중회귀분석 결과

거버넌스 기대수준	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	공선성통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	2.561	0.237		10.811	0.000		
정책결정 참여	0.241	0.093	0.295	2.599	0.011*	0.622	1.608
정책집행 참여	0.159	0.086	0.209	1.845	0.068	0.622	1.608
R ² : 0.207		수정된 R ² : 0.191		F 값 :12.905		P : 0.000	

셋째, 참여방식 변수와 거버넌스 현재수준에 대한 다중회귀분석의 결과는 Table 4.36과 같다. 즉 공식적 참여와 비공식적 참여가 거버넌스 현재수준에 미치는 영향력을 살펴본 결과 공식적 참여가 95% 신뢰수준에서 유의확률(P) 0.006, t값 2.838, 베타값 0.390으로 나타나 의미있는 영향을 미치는 것을 확인했다. 해당 변수들의 거버넌스 현재수준에 대한 설명력은 7.5%이다. 공식적 참여는 토론회나 공청회, 공식적 집행단계에서의 참여 등으로 측정했는데, 학술세미나나 민원제기, 자원봉사 등의 자발적 참여보다 관(官) 주도적인 참여방식이 여전히 유효함을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 해양 거버넌스의 주축이 정부 쪽으로 기울어져 있다는 우양호(2010:16)의 연구 결과와 일치하는 것이다. 이는 공식적 참여를 위한 거버넌스 체계의 제도화의 필요성을 뒷받침하는 결과로 이해할 수 있다. 또한 거버넌스 외연을 확장하기 위해서 일정 수준까지 공공기관의 적극성이 긴요함을 시사하는 결과이다.

Table 4.36 참여방식 변수와 거버넌스 현재수준의 다중회귀분석 결과

거버넌스 현재수준	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	공선성통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	2.282	0.224		10.201	0.000		
공식적 참여	0.281	0.099	0.390	2.838	0.006*	0.489	2.045
비공식적 참여	-0.100	0.098	-0.141	-1.022	0.309	0.489	2.045
R ² : 0.094 수정된 R ² : 0.075 F 값: 5.063 P: 0.008							

넷째, 참여방식 변수와 거버넌스 기대수준의 다중회귀분석의 결과는 Table 4.37과 같다. 공식적 참여와 비공식적 참여에 따라 거버넌스 기대수준에는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 다만 90%의 신뢰수준을 가정했을 때 두 변수 모두 거버넌스 기대수준에 유의한 영향을 미친다고 할 수 있다. 이 때 공식적 참여의 영향력(0.252)이 비공식적 참여의 영향력(0.237)보다 약간 높게 나타나 현재수준과의 인과관계와 같이 공식적 참여, 즉 정부주도적 참여가 더 중요한 것으로 보인다. 이들 변수의 종속변수에 대한 설명력은 18.9%이다.

Table 4.37 참여방식 변수와 거버넌스 기대수준의 다중회귀분석 결과

거버넌스 기대수준	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	2.567	0.237		10.831	0.000		
공식적 참여	0.203	0.104	0.252	1.959	0.053	0.487	2.051
비공식적 참여	0.193	0.105	0.237	1.846	0.068	0.487	2.051
R ² : 0.205 수정된 R ² : 0.189 F 값: 12.741 P: 0.000							

4.2.5 독립변수들의 종속변수에 대한 인과관계

4.2.5.1 해양환경 거버넌스 영향요인 간의 상관관계

지역의 해양환경 거버넌스 체계의 구성요인으로 관계 요인과 제도화 요인, 참여자 요인으로 분류했다. 해양환경 거버넌스에 영향을 미치는 변수는 관계 요인으로 상호성, 신뢰성, 투명성을, 제도화 요인으로 참여, 네트워크, 협력과 조정을, 참여자 요인으로 정부 역량, 기업 역량, 지역사회 역량을 선정했고, 종속변수는 거버넌스의 현재수준과 기대수준으로 설정했다. 이 연구의 최종 목적은 선정한 영향요인들이 종속변수를 얼마나 설명할 수 있는지에 대한 인과관계 및 설명력을 파악하는 것이다. 이를 파악하기 위한 회귀분석의 전제조건은 각 독립변수 간의 독립성을 충족해야 한다는 것이다. 따라서 이를 파악하기 위해 독립변수 사이의 상관분석을 실시할 필요가 있다. 해양환경 거버넌스 변수의 상관분석 결과는 Table 4.38과 같다. 일반적으로 상관계수(r)값의 절대치가 0.20보다 클 경우에는 '아주 낮은 관계'라고 하고, $0.20 \leq r \leq 0.40$ 이면 '낮은 관계', $0.40 \leq r \leq 0.70$ 이면 '비교적 높은 관계', $0.70 \leq r \leq 0.90$ 이면 '높은 관계', 0.90보다 크면 '아주 높은 관계'라고 한다(김호정, 2005:423). 이에 따르면 해양환경 거버넌스 독립변수들의 상관관계는 모두 0.70 미만으로, 높은 관계는 아닌 것으로 보인다. 다만 신뢰성과 상호성, 협력과 조정 및 참여, 협력과 조정 및 네트워크, 기업역량과 네트워크, 지역사회 역량과 네트워크, 지역사회 역량과 기업역량 사이의 상관계수(r) 값이 0.60 이상으로 나타나고 있다. 보통 독립변수들 간의 독립성 문제 즉 다중공선성의 존재 여부를 진단할 때 상관계수 r 값이 0.70 이상일 경우 발생할 수 있는데(정충영과 최이규, 2009:257), 여기에서는 모든 변수들 간의 관계에서 상관계수가 0.70 미만으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 종속변수인 거버넌스 현재수준은 네트워크와 상관계수(r)값이 0.614로 나타나고, 특히 지역사회 역량과는 상관계수(r)값이 0.733으로 나타나 높은 관계를 보이기 때문에 밀접한 인과관계가 나타날 것임을 예측할 수 있다.

Table 4.38 해양환경 거버넌스 영향요인의 상관분석 결과

		상호 성	신뢰 성	참여	투명 성	네트 워크	협력 조정	정부 역량	기업 역량	지역 역량	현재 수준	기대 수준
상호 성	Pearson	1										
	P(양쪽)											
	N	107										
신뢰 성	Pearson	.660**	1									
	P(양쪽)	.000										
	N	105	105									
참여	Pearson	.261**	.335**	1								
	P(양쪽)	.007	.000									
	N	107	105	107								
투명 성	Pearson	.407**	.426**	.363**	1							
	P(양쪽)	.000	.000	.000								
	N	106	104	106	106							
네트 워크	Pearson	.317**	.382**	.348**	.568**	1						
	P(양쪽)	.001	.000	.000	.000							
	N	106	104	106	106	106						
협력 조정	Pearson	.346**	.379**	.657**	.415**	.649**	1					
	P(양쪽)	.000	.000	.000	.000	.000						
	N	103	101	103	102	102	103					
정부 역량	Pearson	.312**	.392**	.250*	.549**	.434**	.325**	1				
	P(양쪽)	.001	.000	.010	.000	.000	.001					
	N	105	103	105	104	104	102	105				
기업 역량	Pearson	.353**	.359**	.265**	.508**	.611**	.580**	.566**	1			
	P(양쪽)	.000	.000	.010	.000	.000	.000	.000				
	N	94	92	94	93	93	94	94	94			
지역 역량	Pearson	.336**	.494**	.302**	.574**	.649**	.518**	.482**	.602**	1		
	P(양쪽)	.001	.000	.002	.000	.000	.000	.000	.000			
	N	100	98	100	99	99	97	100	93	100		
현재 수준	Pearson	.337**	.452**	.231*	.527**	.614**	.437**	.515**	.546**	.733**	1	
	P(양쪽)	.001	.000	.020	.000	.000	.000	.000	.000	.000		
	N	101	99	101	100	100	100	99	91	95	101	
기대 수준	Pearson	.264**	.244*	.452**	.337**	.338**	.561**	.140	.426**	.446**	.230*	1
	P(양쪽)	.007	.014	.000	.001	.001	.000	.162	.000	.000	.021	
	N	102	100	102	101	101	102	101	93	97	100	102

** .는0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

* .는0.05 수준(양쪽)에서 유의함.

4.2.5.2 독립변수와 종속변수의 인과관계

독립변수인 해양환경 거버넌스의 전체 영향요인들과 종속변수인 거버넌스 현재수준 및 거버넌스 기대수준에 대한 인과관계 분석을 위해 다중회귀분석을 실시했다. 분석과정에서 위원회·심의회·협의회 형태의 참여는 공식적이면서 폐쇄적인 정책협의기구로서 제도적 참여로 다루었다. 조사결과 위원회에 대한 참여여부는 참여 경험이 있는 집단과 없는 집단으로 나눌 수 있었는데, 이를 더미(dummy)변수화해 독립변수에 포함했다. 회귀분석을 실시할 때에는 각 독립변수들 간의 독립성을 파악하여야 한다. 즉 독립변수들 간의 다중공선성 문제를 진단하기 위해 공차한계와 분산팽창요인(VIF)을 살펴볼 필요가 있는데, 먼저 공차한계는 모두 0.1이상으로 나타났고, VIF는 모두 10미만으로 나타났기 때문에 다중공선성 문제는 나타나지 않았다. 실제로 앞의 상관분석 결과 독립변수 간의 상관계수는 모두 0.70 미만으로 나타나고 있음을 확인했다. 먼저 거버넌스 현재수준에 대한 독립변수들의 영향력에 대한 분석결과는 Table 4.39와 같다.

Table 4.39 거버넌스 현재수준에 대한 독립변수의 다중회귀분석 결과

구분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성통계량		
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF	
(상수)	-0.275	0.361		-0.760	0.450			
관계 요인	상호성	0.023	0.094	0.022	0.245	0.807	0.547	1.829
	신뢰성	-0.020	0.096	-0.020	-0.207	0.837	0.473	2.113
	투명성	0.122	0.096	0.129	1.278	0.205	0.434	2.306
제도화 요인	참여	-0.009	0.075	-0.012	-0.121	0.904	0.436	2.294
	네트워크	0.117	0.094	0.139	1.245	0.217	0.356	2.805
	협력과조정	0.099	0.112	0.112	0.883	0.380	0.273	3.660
참여자 요인	정부역량	0.159	0.091	0.160	1.755	0.083	0.532	1.881
	기업역량	-0.055	0.104	-0.056	-0.533	0.596	0.403	2.480
	지역사회역량	0.535	0.108	0.512	4.953	0.000*	0.415	2.412
가변수	제도참여더미	0.298	0.145	0.172	2.053	0.044*	0.629	1.589
R ² : 0.659		수정된 R ² : 0.614		F 값 : 14.848		P : 0.000		

분석결과, 95% 신뢰수준에서 지역사회 역량과 제도적 참여 변수가 해양환경

거버넌스 현재수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 지역사회 역량 변수가 유의확률(P) 0.000, t값 4.953, 베타값 0.512로 나타나 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 제도적 참여변수는 유의확률(P) 0.044, t값 2.053, 베타값 0.0172로 나타났다. 이들 변수의 거버넌스 현재수준에 대한 설명력은 61.4%로 나타났다. 90% 신뢰수준에서는 정부 역량 변수 또한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 박희봉과 김명환(2000:175)은 지역사회 거버넌스 능력에 영향을 미치는 요인 중 가장 중요한 직접적인 영향요인으로 의사소통 채널의 마련을 꼽고 있고, 협력적 리더십을 지역사회 규범 등을 매개로 해 간접적으로 영향을 미치고 있음을 확인했다. 이는 제도적 참여 변수와 지역사회 역량 변수가 영향요인으로 나타난 이 연구의 결과와 일맥상통하는 것이라 할 수 있다. 즉 거버넌스의 제도화와 의사소통 채널이 밀접한 관련을 맺고 있고, 지역사회 역량의 경우 시민단체의 활동이나 지역사회 규범 등을 포함하고 있기 때문이다. 결국 두 연구 간에 분야별, 시간적 차이는 있지만 로컬 거버넌스 측면에서 보면 상당히 유사한 결과로 나타난 것이다.

다음으로 거버넌스 기대수준에 대한 독립변수들의 영향력에 대한 분석결과는 Table 4.40과 같다. 결과를 보면 95% 신뢰수준에서 협력과 조정, 지역사회 역량이 해양환경 거버넌스 기대수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 협력과 조정 변수가 유의확률(P) 0.021, t값 2.363, 베타값 0.380으로 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역사회 역량은 유의확률(P) 0.024, t값 2.303, 베타값 0.299로 나타나 기대수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 독립변수의 거버넌스 기대수준에 대한 설명력은 38.6%로 나타났다. 또한 90% 신뢰수준에서는 정부 역량과 네트워크도 영향을 미치는 변수로 나타나고 있다.

협력과 조정의 경험, 능력, 의지가 거버넌스 기대수준에 가장 큰 영향을 미치는 것은 제도적 참여 경험이 있는 집단의 참여자가 기대수준에 대해 높은 점수를 부여한 것과 연결되는 점점으로 이해할 수 있다. 제도적 참여 경험이 있는 집단이 현재수준에 대해서는 가장 부정적으로 인식하면서도 기대수준에 대해서는 가장 긍정적인 인식을 나타낸 결과는 미래 거버넌스의 효용성을 확인하는 근거로 활용할 수 있다.

Table 4.40 거버넌스 기대수준에 대한 독립변수의 다중회귀분석 결과

구분		비표준화계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성통계량	
		B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)		1.495	0.521		2.869	0.005		
관계 요인	상호성	0.129	0.137	0.106	0.945	0.347	0.548	1.824
	신뢰성	-0.073	0.140	-0.063	-0.520	0.605	0.473	2.114
	투명성	0.098	0.139	0.089	0.704	0.483	0.432	2.313
제도화 요인	참여	0.110	0.109	0.129	1.011	0.315	0.425	2.353
	네트워크	-0.242	0.136	-0.248	-1.777	0.079	0.355	2.814
	협력과 조정	0.383	0.162	0.380	2.363	0.021*	0.267	3.748
참여자 요인	정부 역량	-0.259	0.132	-0.224	-1.959	0.054	0.530	1.887
	기업 역량	0.238	0.151	0.208	1.582	0.118	0.398	2.515
	지역사회 역량	0.361	0.157	0.299	2.303	0.024*	0.409	2.444
가변수	제도참여 더미	-0.112	0.207	-0.057	-0.542	0.589	0.625	1.600
R ² : 0.455		수정된 R ² : 0.386		F 값 : 6.585		P : 0.000		

거버넌스 수준에 대해 영향을 미치는 요인을 파악한 결과, 관계 요인은 유의하게 나타나지 않았고, 제도화 요인과 참여자 요인에 속한 변수가 의미있는 영향요인으로 작용하고 있었다. 앞서 선정된 거버넌스 영향요인들의 기술통계 분석결과에서는 상호성, 신뢰성, 투명성 등 평균점 상위 3개의 변수가 관계 요인에 속해있고, 제도화 요인과 참여자 요인이 그 뒤를 잇고 있었다. 이 점은 해양 환경 거버넌스에서 상대적으로 취약한 영향요인들이 거버넌스의 인과관계에서는 더욱 중요한 의미를 차지하고 있음을 보여주는 결과였다. 특히 제도적 참여 변수가 거버넌스의 현재수준에 영향을 미침으로써 거버넌스 제도화의 필요성을 확인했다. 또한 지역사회 역량 변수는 거버넌스의 현재수준과 기대수준에 있어서 공통되는 핵심적인 변수로 나타나고 있다. 이러한 결과는 거버넌스 체계에서 결국 중요한 것은 참여 당사자에 대한 저변을 지역사회로 확대하고 이들의 역량을 증가시키는 것임을 보여주는 것이다. 앞서 노사정위원회와 같이 제도적 참여를 규정하고 있음에도 불구하고 그 활성화 정도가 취약하게 나타나는 사례를 볼 수 있었다. 이는 단순히 제도적 참여를 구조화하는 것을 넘어서서 거버

년스의 활성화를 위한 운영방안에 대한 논의가 병행되어야 한다는 점을 시사한다. 김세훈과 김환철(2007:21)은 단순한 참여제도의 형성을 넘어서서 참여자의 건설적인 비판능력·대안수립 능력·여론형성 등의 개인적·조직적 역량이 주목되는 시대로 진전하고 있다고 한다. 이러한 논의는 지역사회 역량이 두 가지 종속변수에 대해 공통적으로 영향을 미치는 핵심변수로 나타나 이의 제고가 거버넌스의 수준에 직접적 영향을 미치는 결과와 동일한 맥락으로 볼 수 있다.

4.2.6 분석결과의 종합적 논의

연구설계 단계에서 설정한 검증내용에 대한 분석결과를 간략하게 요약한 것은 Table 4.41과 같다. 이러한 분석결과를 토대로 부산광역시 해양환경 거버넌스 현황에 대해 개선할 점을 논의하면 다음과 같다.

Table 4.41 검증내용에 대한 분석결과

구분	가설	검증내용	유의한 독립변수
인식 차이 분석	I	개인적 특성에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이	학력에 따른 거버넌스 기대수준 근속년수에 따른 지역사회 역량
	II	참여자 집단 간 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이	신뢰성, 투명성, 네트워크, 참여자 요인, 거버넌스 현재수준
	III	참여자 간 거버넌스 현재수준과 기대수준의 인식비교	거버넌스 현재수준에 대한 참여자 간 인식차이
접근성 조건 분석	IV	제도적 참여여부에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이	참여, 협력과 조정, 기대수준
	V-1	참여과정 및 참여방식에 대한 참여자 간 인식비교	유의한 차이가 나타나지 않았음.
	V-2	참여과정 및 참여방식과 거버넌스 수준과의 인과관계	공식적 참여 → 거버넌스 현재수준 정책결정 참여 → 거버넌스 기대수준
인과 관계 분석	VI-1	거버넌스 영향요인과 거버넌스 현재수준에 대한 인과관계	지역사회 역량, 제도적 참여 → 거버넌스 현재수준
	VI-2	거버넌스 영향요인과 거버넌스 기대수준에 대한 인과관계	협력과 조정, 지역사회 역량 → 거버넌스 기대수준

첫째, 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 집단 사이의 인식차이가 개선될 필요가 있다. 각 참여자 간의 인식차이 결과를 살펴보면 관계 요인에서는 신뢰성, 투명성, 제도화 요인에서는 네트워크의 수준에 차이가 나타났다. 또한 모든 참여자 요인 및 종속변수인 거버넌스 현재수준 변수에 대하여 유의한 인식차이가 나타나고 있다. 특히 정부-기업 간, 정부-지역사회 간의 인식차이가 크게 나타남으로써 여전히 제도권 안팎의 인식차이가 크다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 거버넌스에 대하여 둘 이상의 참여자를 대상으로 실증적으로 연구한 기존 연구에서 공통적으로 발견되는 현상이다. 또한 이러한 결과는 정부 지원 집단과 정부 미지원 집단과의 차이에서도 재확인할 수 있다. 약간의 차이는 있지만 정부지원 집단과 미지원 집단 사이에는 투명성, 네트워크, 정부 역량, 지역사회 역량, 거버넌스 현재수준에서 공통적으로 인식의 차이가 나타나는 것이다. 정책의 개선은 이러한 인식의 차이를 줄이면서 그 수준을 높이는 쪽으로 방향을 잡아야 한다. 달리 말하면, 공공기관의 입장에서 정보 공개 수준을 높이고, 공공기관 외의 입장에서 정보의 공유 수준을 높여야 한다. 또한 정책과정에 참여할 수 있는 네트워크에 대한 개방성을 높여야 한다.

한편 종속변수인 거버넌스 현재수준과 거버넌스 기대수준과의 괴리를 좁힐 방안마련이 필요하다. 현재수준과 기대수준의 괴리를 좁힌다는 것은 결국 현재수준을 만족할만한 수준으로 끌어올린다는 것이다. 이는 협력적 해양환경 거버넌스의 구축과 직접적 관련이 있는 것이다. 거버넌스 현재수준의 평균은 보통 미만으로 나타나 역시 실제 현장에서의 열악한 현실을 반영하고 있었다. 거버넌스 기대수준은 모든 변수에 대해 가장 높은 수준으로 나타났고, 현재수준에 비해서도 약 1점이나 높게 나타났기 때문에 미래의 전망은 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 이러한 현재수준과 미래수준의 괴리를 어떻게 극복하느냐의 문제가 남아있는데, 이는 독립변수와 종속변수 간의 인과관계에서 그 방안을 찾을 수 있다. 즉 변수 간의 영향력 검증결과 거버넌스 현재수준에 영향을 미치는 독립변수는 지역사회 역량 및 제도적 참여변수이고, 기대수준에 영향을 미치는 변수는 협력과 조정 및 지역사회 역량으로 나타난다. 양자에 대한 공통적 변수는 지역사회 역량으로 나타나고 있다. 따라서 현재수준과 기대수준의 차이를 극복할 방안은 지역사회 역량을 개선하는 데에 초점을 맞추는 방향으로 설

정되어야 한다.

둘째, 제도화 요인과 관련해 거버넌스 체계에 대한 접근성을 확대할 필요가 있다. 조사결과 의사소통 채널의 유무 및 접근성에 대한 질문인 네트워크에 대한 평균점수가 변수 간 순위에서 가장 낮은 점수로 나타났다. 일단 거버넌스의 전제조건인 참여가 이뤄지기 위해서는 정책과정에 접근하기 위한 경로가 보장되어 있거나 의사소통 채널의 존재가 필요함에도 불구하고 이러한 기본조건이 충족되어 있지 않기 때문에 거버넌스 수준은 당연히 낮게 나타날 수밖에 없는 것이 현실이라고 생각한다. 이러한 결과는 제도적 참여여부에 따른 인식차이에서 다시 한번 확인할 수 있는데, 제도적인 정책과정에 참여한 적이 있는 집단은 참여하지 않은 집단에 비해 모든 변수에서 높은 인식을 나타내고 있고, 특히 협력과 조정이나 거버넌스 기대수준에 대해 유의한 인식차이를 보이고 있다. 유사한 맥락에서 공식적 참여방식이 거버넌스 현재수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 양자는 정(+)의 관계를 나타내어 참여경험이 있는 집단이 경험이 없는 집단에 대해 현재의 거버넌스 수준을 긍정적으로 인식하고 있음을 보인다. 따라서 거버넌스 현재수준을 제고하기 위해서는 공식적 참여를 높일 필요가 있다. 이를 위해 한정된 공식적 참여 방식을 보다 다양화할 필요가 있음을 확인했다.

한편 접근성과 관련해 정책의 결정과정과 집행과정에서의 참여를 분류해 분석했다. 빈도분석 결과 결정과정에서보다 집행과정에서의 참여수준이 약간 높게 나타났지만 의미있는 차이는 아니었다. 다만 정책과정과 종속변수 간의 인과관계를 파악한 결과 정책의 결정과정에서의 참여가 거버넌스 기대수준에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 제도적 참여로 규정한 위원회·심의회·협의회는 대부분이 정책결정과정에서의 심의나 협의기구이기 때문에 참여 경험이 있는 집단은 그렇지 않은 집단에 비해 기대수준이 높게 나타났던 빈도분석의 결과는 이러한 다중회귀분석의 결과와 일치하는 것이다. 특이한 점은 제도적 참여 경험이 있는 집단이 기대수준은 훨씬 높게 나타난 데에 반해 현재수준은 참여하지 않은 집단에 비해 더 낮게 나타났다는 것이다. 이는 현재의 제도적 참여기구가 그 역할을 제대로 못하고 있음을 간접적으로 반증하는 것이다. 따라서 거버넌스 현재수준을 제고하기 위해 제도적 접근성을 높여야 하는 바, 그

방식은 네트워크 기제를 제도화하고, 이 체계가 지속적이고 안정적으로 운영될 수 있도록 운영방식을 조정하는 방향으로 나아가야 한다.

셋째, 참여자 요인에 대해 각각의 역량을 높이는 방안 마련이 필요하다. 당초 해양환경 거버넌스 체계에서 중요하게 설정했던 시민단체는 실제로는 기반이 약했기 때문에 중요한 축을 담당하지 못했고 지역사회로 편입될 수밖에 없었다. 대부분의 거버넌스 연구는 정부와 시민단체 사이의 관계에서 비롯했다는 점에 비추어 이를 보다 활성화할 필요가 있다고 판단된다. 또한 앞서 언급했듯이 모든 참여자 요인에 대해 참여자 사이의 인식차이가 존재한다. 구체적으로 정부역량에 대해서는 정부-기업 간, 정부-지역사회 간, 기업역량에 대해 정부-지역사회 간, 지역사회 역량에 대해 정부-기업 간, 기업-지역사회 간에 유의한 격차가 나타나고 있다. 거버넌스 체계에서 각 참여자는 자신의 역량에 대해 긍정적 입장을 취하는 행태를 볼 수 있다. 공공기관은 모든 역량에 대해 가장 높은 점수를 보임으로써 거버넌스에서 가장 중요한 역할을 하고 있음을 나타내고 있다. 그러나 이러한 행태는 거버넌스 체계에서 공무원이 변화를 그다지 좋아하지 않는 성향을 간접적으로 나타낸 것일 수도 있다. 또한 지역사회나 기업의 경우 상대적으로 낮은 인식을 나타냄으로써 거버넌스 구조에서 그 위치가 제대로 정립되지 않은 듯 보인다. 특히 기업의 경우에는 가장 낮은 인식을 보임으로써 지금껏 거버넌스 체계에서 배제되어 온 경향이 있었던 것을 알 수 있다. 이를 종합적으로 개선하기 위해서는 거버넌스 구조를 보다 명확하게 정립하고 다양한 참여유인을 마련하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

4.3 부산광역시 해양환경 거버넌스의 개선방안

4.3.1 관계 요인의 개선방안

관계 요인 중에서 참여자 간의 인식에 대해 중점적으로 차이를 줄이고 개선해야 할 부분은 신뢰성과 투명성으로 나타났다. 먼저 신뢰성 변수는 서로에 대한 신뢰도, 우호적 관계, 규범적 행위에 대한 예측으로 측정했다. 각 측정지표 중에서 가장 낮게 나타난 것은 규범적 행위에 대한 예측 척도이다. 서로 간의 신뢰도나 우호적 관계에 대한 인식은 실제 교류나 협력의 과정에서 자연스럽게 증진할 수 있지만 규범적 행위에 대한 예측은 교육이나 훈련을 통해 개선되어야 한다. 왜냐하면 규범적 행위에 대한 신뢰성은 참여자가 보편적 규범에 기초하여 정직하며 협동적 행동을 할 것이라는 믿음을 뜻하는데, 이러한 윤리적 행태는 개인의 특성을 압도하는 조직의 문화 혹은 사회적 분위기에 좌우될 수 있기 때문이다. 따라서 서로 간의 신뢰성을 높이고 참여자 간의 인식차이를 줄이기 위해 거버넌스 체계에 참여할 때 참여자를 대상으로 정기적으로 윤리교육과정을 이수하도록 한다든지, 윤리서약이나 선서 등을 실시하도록, 이를 가시화하는 노력이 필요하다. 물론 가장 중요한 것은 실질적으로 참여자의 도덕성이 제고되어야 할 문제이지만, 그 이전에 신뢰도 변수의 특성상 이러한 정서적인 방법으로 접근하는 것이 유용할 것으로 판단된다.

규범과 신뢰, 네트워크는 현대사회의 중요한 요소인 사회적 자본으로 기존 연구자들이 거버넌스에서 중요한 구성요소로 작용하고 있다고 보는데(박희봉과 김명환, 2000; 이숙종 등, 2007), 기존 연구에서 나타난 공통적 결과는 한국사회의 신뢰수준은 그다지 높지 않다는 것이다. 시민단체나 정부기관 등 다양한 조직을 대상으로 한 신뢰도 조사결과 공공기관에 대한 신뢰가 가장 낮게 나타난 연구 결과(이숙종 등, 2007)는 정부 조직의 규범성과 국민의 신뢰를 회복하기 위한 방안을 마련할 필요가 있음을 시사하는 것이다. 또한 지역 시민단체의 경우 활발하게 운영되는 몇몇 단체를 제외하면 많은 단체가 형해화되어 자원의 낭비 수단으로 이용되고 있다고 비판을 받는 실정이다. 이러한 실태는 지역사

회 전체의 신뢰도를 저하시키는 원인으로 작용한다. 따라서 지역사회의 신뢰도를 높이기 위해서는 공직사회의 기강이나 시민단체의 도덕성 회복, 기업의 사회적 책임성 제고 등 보다 근본적인 접근이 필요하기 때문에 윤리교육이나 서약 등과 같은 기초적 단계에서부터 시작해야 한다.

이러한 현실에서도 일부 긍정적으로 볼 수 있는 부분은 이 연구의 조사결과 기존연구에서 보다 신뢰도가 비교적 높다는 것이다. 즉 신뢰도의 평균 점수가 다른 연구에서보다 약간 높게 나타나는 것이다. 물론 이들은 연구의 시점(時點)과 분야를 달리하고 있기 때문에 절대적 비교는 할 수 없지만, 선정한 변수들 간의 우선순위에서 상위를 차지하고 있다는 점 때문에 해양환경 거버넌스의 신뢰도는 조심스럽게 긍정적으로 해석할 수 있다.

다음으로 투명성에 대한 측정지표는 행정기관의 정보공개 정도, 기타 참여자의 정보공유의 충분성, 정책과정 절차의 예측가능 정도로 파악했다. 정보 공개 정도는 보통 이상이지만 정보공유 정도와 절차예측 정도가 낮게 나타나고 있다. 상대적으로 행정기관의 정보공개는 충분하지 않더라도 법률로 정해져 있고, 인터넷 등으로 접근할 수 있는 반면에 다른 참여자가 소유한 정보는 충분히 공유되지 않고 있는 것이다. 이러한 시스템에서 거버넌스는 결국 일방적으로 이뤄질 수밖에 없다고 본다. 자신에게 유리한 정보만을 선택적으로 제공할 때 불신은 점차 높아지는 것이다. 따라서 거버넌스 체계에서 필요한 정보와 절차 등을 공유할 수 있는 데이터베이스를 만들어야 한다. 이를 통해 다양한 참여자가 접근하고 쌍방향 정보교환을 할 수 있도록 하는 개선이 필요하다. 또한 이러한 정보는 일반시민에게도 공개되어 거버넌스 과정 자체에 대한 투명성을 높이는 방향으로 설정되어야 한다. 그렇지 않으면 결국 거버넌스 체계가 또 다른 소수 엘리트주의로 변질될 수 있기 때문이다.

투명성은 기존 연구들에서는 정보의 공유 정도를 측정지표로 사용하고 있는데, 대부분 보통 미만의 낮은 수준으로 나타나고 있다(김형양, 2004; 심용보와 이호창, 2010). 해양환경 거버넌스의 투명성 측정지표 중에서 공공기관의 공유 정도는 보통 이상으로 비교적 높게 나타난 반면 다른 참여자의 정보 공유 정도와 행정 절차의 예측도가 낮게 나타나, 전체 투명성은 보통 이상이지만 높은 수준은 아닌 것으로 파악할 수 있다. 따라서 쌍방향 정보 교환의 장(場)인 데이

터베이스를 구축할 필요가 있다.

현재 해양환경과 관련하여 주제별로 다양한 정보제공 체계가 마련되어 있다. 구체적으로 국가해양환경정보통합시스템 이외에도 해양수산연구정보포털, 한국해양자료센터, 위성해양정보시스템, 한국해양생물다양성정보시스템, 해양생명자원시스템, 연안포털, 바다생태정보나라, 해양안전종합정보시스템, 해양기상정보전달시스템 등 일부 기능이 중첩되지만 그 제공기관을 달리하는 시스템들이 복잡하게 제공되고 있다. 다만 기존의 체계들은 일방향 정보제공 체계이고, 산발적으로 이뤄져 있어서 일반 국민에게 혼란을 줄 수 있다. 지역사회의 거버넌스를 위한 데이터베이스 체계는 이러한 국가정보를 토대로 범위를 지역으로 한정해 보다 구체적인 정보를 제공하고, 과학적 지식의 공유를 비롯해 거버넌스를 위한 행정절차나 의제교환 등 쌍방향 소통을 위한 장(場)이 되어야 한다. 즉 거버넌스 제도화를 구축한다면 이에 대한 모든 정보를 공유할 수 있는 기제가 되어야 하는 것이다. 투명성의 제고는 신뢰성 제고와 연관되어 있고, 중국적으로는 사회적 자본과 연결되는 접점이므로 매우 중요하다.

4.3.2 제도화 요인의 개선방안

제도화 요인은 참여, 네트워크, 협력과 조정을 포함하는데, 이는 거버넌스에 대한 접근성과 관련이 있는 영향요인들이다. 따라서 제도화 요인의 개선방안은 곧 접근성의 제고 방안이라 할 수 있다. 먼저 네트워크는 의사소통 채널이나 공동생산 및 협력의 경험, 참여 기제에 대한 접근성으로 측정된 변수이다. 네트워크는 변수들 중에서 가장 낮은 인식을 보이고 있고, 특히 참여 기제에 대한 직접적 접근성은 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 달리 말하면 현재의 거버넌스는 행위자가 있더라도 참여의 경로가 차단되어 있기 때문에 거버넌스가 활성화될 수 없는 구조인 것으로 보인다. 이를 개선하기 위해 거버넌스를 위한 네트워크의 제도화를 제안할 수 있다.

제도적 참여집단은 미참여 집단에 비해 모든 영향요인에 대해 높은 인식을 보이고 있고, 특히 참여나 협력과 조정과 같은 의미상 거버넌스와 밀접한 관련

을 맺고 있는 영향요인에 대해 두 집단 간 유의한 차이를 보이고 있다. 또한 거버넌스 현재수준에 대한 영향을 미치는 변수로서 그 중요성을 확인했다. 제도적 참여경험이 있는 이들은 미래에 대한 기대수준에 대해서도 월등하게 높게 인식함으로써 거버넌스의 유용성을 간접적으로 인정하고 있다. 이에 비추어 해양환경 거버넌스의 제도화가 필요한 시점이라 하겠다. 이러한 결과는 거버넌스에 대한 참여의 보장이 영향요인으로 작용한다는 김형양(2004)의 연구나 지역사회 거버넌스 능력에 직접적으로는 의사소통 채널이 간접적으로는 네트워크가 가장 중요하고 영향을 미치는 변수로 밝혀진 박희봉과 김명환(2000)의 연구 결과와 일치하는 것이다. 또한 해양환경 거버넌스와 관련된 개선사항을 묻는 질문에 대해 제도화된 의견수렴 창구의 마련이 필요하다는 응답이 있었던 것도 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 이는 기업에 소속된 표본의 응답이었는데, 특히 기업과 같이 기존 거버넌스 구조에서 소외되어 왔던 처지에서 이러한 체계의 정착이 더욱 중요하다고 할 수 있다.

기존에 운영되어 온 위원회 등은 폐쇄적이고 권한이 불명확하다는 단점이 있기 때문에 이러한 맹점을 수정하여 도입할 필요가 있다. 변화되어야 할 부분은 첫째, 제도화된 거버넌스 체계는 해양환경의 보호뿐만 아니라 해양환경에 영향을 미칠 수 있는 개발 분야까지 포함해 지속가능한 해양의제가 논의되는 상설화된 장(場)이어야 한다. 왜냐하면 해양환경 분야에 거버넌스 도입의 목적이 해양의 이용·개발 단계에서부터 해양환경을 고려한 정책과정을 위한 것이기 때문이다. 또한 거버넌스 체계의 안정적 정착을 위해서는 일정한 주기를 갖고 정기적으로 이루어져야 하기 때문에 상설화된 기구여야 한다. 둘째, 거버넌스 체계의 권한은 정책을 결정하고 집행할 수 있도록 의결하거나 심의 후 의견을 제출하여 유효하게 이용될 수 있도록 확대되어야 한다. 이를 위해 제도적으로 관련 공무원과 지방의회 의원을 반드시 포함하거나 의회 내에 설치하고, 실질적으로 의견을 반영할 수 있도록 이해관계자와 전문가, 지역주민 등을 포함해야 한다. 제도화가 이루어지더라도 실제 정책에 반영되지 않는다면 최근의 위원회 등에 대한 비판처럼 형식화될 수 있기 때문이다. 셋째, 제도화된 거버넌스 체계에서의 의결 및 심의 내용은 주민에 공개되어야 한다. 또한 누구나 의견을 제출할 수 있는 통로를 마련하여 개방성을 충족해야 한다. 기존의 위원회 등의

폐쇄적 특성 때문에 실제로 누가 여기에 참여하는지, 어떠한 논의가 이루어지는지 일반 주민들이 접하기 어렵고, 이러한 특징은 정책과정에 대한 무관심으로 이어지기 십상이다. 따라서 제도화된 거버넌스와 관련된 내용은 지역언론이나 공보 등으로 홍보하고 관련 정보는 데이터베이스를 통해 공유해야 한다.

이렇듯 거버넌스의 제도화에 그치지 않고 그 운영방안을 규정해야 하는 이유는 실제로 지역사회복지협의체(초의수, 2007)나 지역노사정협의체(심용보와 이호창, 2010) 등 거버넌스를 위한 제도적 기제를 대상으로 한 기존연구에서도 협력이 반드시 활발하게 이루어지는 것은 아니었기 때문이다. 따라서 제도의 형성이나 구조화를 넘어서 활성화를 위한 운영방안을 탐색해 규정하는 것이 병행되어야 한다. 거버넌스 체계의 제도화, 상설화, 권한의 확대 등을 주장하는 것이 일견 무모하거나 재원의 낭비라는 비난이 있을 수 있지만, 정책집행과정에서 발생하는 저항과 비효율을 정책과정 내부로 흡수해 비용을 줄이고, 민주적 방식인 거버넌스를 일상화할 수 있는 방법이라는 점에서 의미있는 논의이다.

한편 정책의 결정과정과 집행과정의 참여를 구분해 분석한 결과 정책의 결정과정에서의 참여가 집행과정에서의 참여보다 약간 높게 나타났는데, 이러한 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다. 또한 정책과정에 따른 참여가 거버넌스 현재수준에 영향을 미치지 않는다는 점도 유의하지는 않았다. 정책과정에 따라 참여가 서로 다른 수준으로 이뤄져 다층적 거버넌스가 형성되어 있을 것이라는 예상은 맞지 않았다. 짐작컨대, 해양환경 분야에 있어서 정책결정은 결정과정에서의 참여대로, 정책집행은 집행과정에서의 참여대로 산발적으로 이루어지고 있으며 양자가 명확하게 구분되거나 서로 연계되어 형성되지는 않은 것으로 보인다. 거버넌스의 성장과정에서 정책의 결정과 집행이 연계되어 이루어질 수 있도록 제도화된 거버넌스 체계에서 이러한 의제가 논의될 필요가 있다.

4.3.3 참여자 요인의 개선방안

거버넌스의 활성화를 위해서는 제도적 도입 및 합리적 운영방안의 모색 등도 중요하지만 결국 가장 중요한 것은 그 속에서 상호작용하는 참여자들의 역량을

배양하는 것이다. 아무리 제도적으로 정비가 잘 되어 있어도 직접 참여하고 이 끌어가는 참여자들이 참여할 능력이 부족하거나 협력적 태도를 보이지 않는다면 이 제도는 성공하기 힘들기 때문이다. 따라서 기존의 연구자들도 다양한 거버넌스 활성화 방안을 제안하면서 참여자들의 자질이나 역량 제고를 중요한 요건으로 지적하고 있다(김형양, 2004; 초의수, 2007; 김세훈과 김환철, 2007; 심용보와 이호창, 2010; 우양호와 강운호, 2012).

먼저, 공공부문의 참여자 역량을 제고할 필요가 있다. 여기에는 부산광역시의 담당 공무원을 비롯하여 자치구(군)의 담당공무원, 해양환경관리공단 직원, 해양경찰관, 지방해양항만청 직원 등이 있었다. 이들에 대해서는 해양환경의 특성과 거버넌스 체계의 당위성에 대한 교육을 정기적으로 실시해, 담당기관들 간의 업무협력과 외부참여자에 대한 개방성, 다양한 참여자와의 협력의 의지 등을 제고하는 방향으로 역량을 증진할 수 있다. 정부부문 참여자들의 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 인식이 다른 집단에 비해 높게 나타난 결과는 긍정적으로 볼 수도 있지만, 정책과정의 개방을 두려워하는 공직사회의 경직성을 반증하는 결과이기도 하다. 거버넌스가 성공하기 위해서는 기존 정책과정에서 압도적인 위치를 차지하고 있는 정부부문의 수용 없이는 불가능하기 때문에 해양환경 거버넌스 도입의 당위성, 정책과정의 개방성과 투명성 제고, 다양한 참여자와의 협력과 조정 의지와 능력의 제고 등을 위한 정기적 교육은 장기적인 시각에서도 필요하다. 왜냐하면 거버넌스의 바람직한 운영을 위해서는 근본적으로 조직문화의 변화를 필요로 하기 때문이다.

둘째, 해양환경 기업의 역량을 제고할 필요가 있다. 기업의 경우 각 변수에 대해 가장 낮은 인식 수준을 나타냄으로써 거버넌스 체계에서 상대적으로 열악한 위치에 있음을 확인했다. 현재 거버넌스 체계 자체가 명확하지 않기 때문에 대상 기업들은 정책과정에 대한 참여라는 인식보다는 기업 자신의 생산 활동으로 인식하는 경우가 많은 것으로 보인다. 해양환경 조사기업이든 해양환경 방제기업이든 해양환경 정책을 결정하고 집행하는 데에 중요한 역할을 하는 참여자이다. 거버넌스의 제도화를 통해 체계를 명확히 하고, 이 과정에 일정한 수의 기업을 참여자로 모집하여 인센티브를 제공해야 한다. 기업은 이윤을 목적으로 하기 때문에 참여 인센티브를 설정하고, 이를 얻기 위해 일정한 요건을 충족하

도록 규정한다면, 자발적으로 요건을 갖추기 위해 역량을 높이고 이에 참여하고자 노력할 것이다. 또한 조사결과 지금껏 기업이 거버넌스의 구조에서 의견을 피력할 만한 위치에 있지 않았기 때문에 소외되어온 경향이 드러났다. 이를 개선하기 위해 거버넌스 구조에서 기업의 역할을 명확히 설정하고 이를 홍보하는 노력이 필요하다. 기업의 입장에서 의견을 반영할 창구를 마련해 주는 것은 해양환경 거버넌스에서 기업이 행위자로 참여할 수 있도록 기회를 부여하여 지금까지 단편적인 집행행위만을 해 온 기업의 역할을 보다 확대하는 것이다. 따라서 이 과정에서 기업의 사회적 책임성에 대한 의식을 높이는 것이 수반되어야 한다. 이는 참여하고자 하는 기업의 자격요건으로 규정함으로써 해결할 수 있을 것이다. 한편 기업규모 조사결과 10인 미만의 소기업이 다수로 나타났는데, 거버넌스 과정에서 이들의 의견표출 기회가 배제되어서는 안 될 것이다.

셋째, 지역사회를 구성하는 참여자들의 역량 또한 제고해야 한다. 지역사회의 참여자 중 가장 핵심적인 참여자 요인은 지역사회 역량이다. 왜냐하면 독립변수들과 종속변수에 대한 다중회귀분석 결과 현재수준과 기대수준에 공통적으로 영향을 미치는 변수는 지역사회 역량이었기 때문이다. 따라서 거버넌스의 활성화를 담보하기 위해서는 지역사회 역량을 제고하는 방안을 마련하는 것이 반드시 병행되어야 한다. 지역사회 역량은 시민단체의 주민 이해 대변도와 정치권에 대한 압력, 지방의회 의원이나 지역 언론의 관심도, 시민의식의 성숙도와 공동체 운명에 대한 인식으로 측정했다. 공동체 인식에 비해 의원이나 언론인의 관심도도 낮게 나타났지만, 그 중에서 시민성숙도가 가장 낮게 나타났다. 해양환경 거버넌스의 궁극적 목적은 해양환경의 지속가능한 이용 및 개발이고, 이를 위해 시민의식의 성숙도는 장기적으로 가장 중요한 지표라 할 수 있다. 시민의식의 증진은 단기적으로는 변화하기 어려운 만큼 초등학교에서부터 해양환경에 대한 교육을 실시하는 것이 필요하다. 또한 정기적으로 캠페인이나 공모 등을 통해 관심을 환기시키는 작업을 해야 한다.

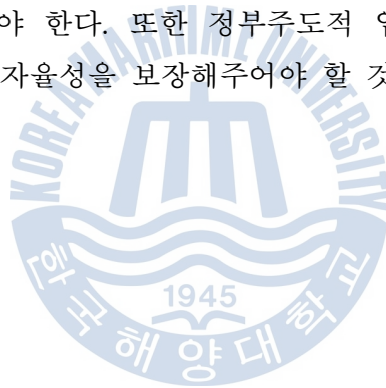
부산 지역에서 해양환경을 의제로 다루는 시민단체는 활동이 미비하였다. 해양환경 시민단체가 활발하게 활동하는 경우는 시화호나 새만금 등 사회적으로 큰 이슈가 되었던 곳이 많은데, 이러한 사후적 활동은 참여자 역량 증진에는 도움이 되지만 심각한 오염이나 큰 사고를 전제하기 때문에 결코 바람직하지는

않다. 환경단체의 경우 오로지 보호에 대한 의제만을 주장하거나 생존권과 관련된 지역주민의 의사를 오히려 경시하는 행태 등을 보임으로써 비판받기도 했다. 또한 명목상 활동 내역만으로 지원을 받는 등의 문제점을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 일반시민이나 지역주민의 경우 집단행동의 딜레마에 빠지기 때문에 이들의 의견을 수렴하고 정책과정에 반영할 수 있는 조직화된 단체 및 활동가가 필요하고, 지역주민을 중심으로 한 해양환경 시민단체 육성을 위해서는 초기 지원이 불가피하다. 또한 지원을 하되 자율성이나 독립성 등을 해칠 수 있는 단점을 해소할 수 있는 관리가 수반되어야 한다. 초기지원 이후에는 민관협력사업을 확대해 참여를 유도한다. 이러한 과정에서 성과점검 및 확산 평가를 통해 자립할 수 있도록 하고, 자체적으로 전문성과 활동능력을 기르도록 해야 한다.

또한 언론기관과 협조하여 해양환경 의식을 고취할 수 있는 의제를 지속적으로 노출하는 것이 필요하다. 일반적으로 시민단체가 주로 하는 정치권への 압력, 자원봉사 동원, 주민이해대변, 여론형성 및 주도 등은 시민단체가 성숙하지 못한 지역에서는 지역사회의 다른 구성원 즉 언론인, 전문가, 어촌계 어민 등이 제 위치에서 이러한 역할을 해야 한다. 이들로 하여금 이러한 활동을 수행하도록 하려면 촉발기제가 필요한데, 이 때 민관협력형 사업방식이 유용하다. 과거의 민관협력형 사업은 전문가에 한정된 연구용역 사업이나 기업에의 업무수탁 등으로 그 형식이 제한되었지만 이제는 보다 많은 참여자에 기회를 제공하고 사업과 관련된 참여자 간의 협의와 협력을 통해 이론과 실제의 융합을 꾀하는 방향으로 나아가야 한다. 가령, 해양환경 기업과 시민단체가 공동으로 협력사업을 시행한 후 이를 바탕으로 사회적 기업을 형성하는 방향으로 발전할 수 있다. 결론적으로 지역사회의 다양한 구성원들이 해양환경과 관련된 이슈를 지속적으로 생산하고 이를 언론에서 노출한다면 지역정치인도 압력을 받게 되고, 시민의식에도 경각심을 줄 수 있을 것이다. 즉 지역사회 역량과 관련된 각각의 지표들은 서로 유기적으로 연관되어 있기 때문에 이를 단계별로 설정하여 각각도로 지원하는 방안을 마련해야 할 것이다.

지역사회 역량의 증진을 위한 단계별 계획에 대한 구체적인 대안을 제시하면 다음과 같다. 먼저 1단계에서는 해양환경과 관련된 민관협력사업에 전문가, 기

업, 시민단체, 어촌계 등이 참여하도록 한다. 2단계에서는 이러한 과정 및 성과들을 언론에 지속적으로 연재한다. 이 때 각각의 사업들이 상호보완적이고 통합적으로 이루어질 수 있도록 제도적 협의체를 운영하고, 정보는 완전히 공유될 수 있도록 데이터베이스를 구축·운영해야 한다. 3단계에서는 이러한 과정들에 대해 평가하고 일반시민이나 관련자들로 하여금 환류작업을 할 수 있도록 의사소통 창구를 개방한다. 이러한 과정들은 반복되고 상설화되어야 하며, 일정한 궤도에 이르기까지 정부의 지원은 반드시 동반되어야 한다. 앞서 언급했듯이 정부의 지원과 관련해 거버넌스의 활성화와 외부 참여자의 자율성 및 독립성 보장 문제라는 딜레마에 직면하게 된다. 현재 여전히 거버넌스의 수준이 궤도에 오르지 못했기 때문에 거버넌스의 구축을 위해서는 정부주도적 입장이 불가피할 것으로 판단된다. 이때 정부의 지원은 각각의 참여자에 대한 직접적인 지원보다는 거버넌스 제도 자체에 대한 지원으로서 이의 활성화를 유도할 수 있는 간접적인 지원이어야 한다. 또한 정부주도적 입장에 있다하더라도 외부 참여자에 대해 독립성과 자율성을 보장해주어야 할 것이다.



제 5 장 결 론

5.1 연구의 요약 및 정책 제언

동북아시아의 해양수도를 천명하고 있는 부산에서 해양은 전통적 기능 외에 기후변화와 에너지 고갈 등에 대한 대안으로서 그 중요성이 점차 높아지고 있다. 해양산업은 환경오염에 취약하므로 사전적 환경관리가 중요함에도 불구하고 크고 작은 오염사고가 끊임없이 이어지고 있다. 국제사회에서 리우회의 이후 환경문제의 해결에 있어서 지방정부와 지역주민, 시민단체, 기업 등 지역 구성원의 역할이 중요하게 논의되고 있다. 부산에서도 이러한 흐름에 맞추어 ‘녹색도시 부산21’을 수립했지만 해양환경 부문은 여전히 하위정책 혹은 후순위에 밀려있다. 이 연구는 이러한 시각에서 해양수도를 지향하는 부산에 바람직한 해양환경 거버넌스 체제를 구축하기 위한 요인 파악에 역점을 두었다. 거버넌스 방식은 실제적 적용에서 많은 비판이 있지만 로컬 거버넌스는 직접 민주주의의 실현이라는 측면에서 규범적으로 바람직하다고 판단한다. 따라서 이 연구는 협력적 거버넌스 구축에 초점을 두고 보다 현실성 있는 제도로 만들기 위한 노력을 하였다.

이 연구의 목적은 해양환경 거버넌스 영향요인들과 운영실태 분석을 통해 바람직한 부산광역시의 해양환경 거버넌스 구축방안을 제시하는 것이다. 이를 위한 세부적인 목적은 다음과 같았다. 첫째, 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 간 인식차이를 분석했다. 둘째, 거버넌스의 접근성과 관련해 제도적 참여, 참여과정, 참여방식 등에 따른 해양환경 거버넌스 운영실태를 분석했다. 셋째, 해양환경 거버넌스 수준에 영향을 미치는 영향요인을 분석했다. 이러한 분석결과를 토대로 부산광역시 해양환경 거버넌스 개선을 위한 시사점 및 개선

방안을 도출했다.

이 연구의 수행방법은 거버넌스의 이론적 고찰을 위한 문헌연구와 실증연구로 나뉜다. 첫째, 문헌연구로서, 해양환경 거버넌스 조사를 위한 기본 토대로 현행 법령, 조례, 제도, 정책 등과 관련 행위자들에 대한 정보제공 데이터베이스에 접근하여 필요한 정보를 탐색했다. 둘째, 실증적 조사로서, 조사 대상자는 해양환경 거버넌스에 참여하고 있는 공공부문 및 민간부문의 다양한 행위자이다. 조사를 위해 선행연구를 토대로 선정된 해양환경 거버넌스 영향요인은 개념적 구성요소에 따라 관계 요인과 제도화 요인 및 참여자 요인으로 구분했다. 관계 요인에는 상호성, 신뢰성, 투명성을 포함하고, 제도화 요인에는 참여, 네트워크, 협력과 조정을 포함했다. 참여자 요인에는 정부역량, 기업역량, 지역사회역량의 세 가지를 포함했으며, 종속변수는 거버넌스 현재수준과 기대수준으로 구분해 선정했다.

연구모형에 따른 검증내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 간의 인식차이에 대한 비교이다. 여기서는 참여자 개인적 특성에 따른 인식차이, 참여자 집단 간의 인식차이, 거버넌스 현재수준 및 기대수준에 대한 인식비교를 수행했다. 다음으로 거버넌스 체계에 대한 접근성과 관련해 몇 가지 조건에 따라 운영 실태를 구분해 분석했다. 즉 제도적 참여 여부에 따른 인식차이, 참여과정 및 참여방식에 따른 인식차이, 참여과정 및 참여방식과 종속변수와의 인과관계를 분석했다. 마지막으로 해양환경 거버넌스 영향요인과 거버넌스 현재수준 및 기대수준 간의 인과관계를 분석했다. 조사결과 참여자는 공공기관, 해양환경 기업, 지역사회 구성원의 세 집단으로 구분되었다.

자료의 분석은 SPSS 19.0 통계 프로그램을 사용했다. 먼저 수집된 정보를 대상으로 표본의 특성과 척도의 타당성을 확인하기 위해 빈도분석 및 신뢰도 분석 등을 실시해 해양환경 거버넌스 변수의 현황을 파악할 수 있었다. 구체적으로 각 설문 문항에 따른 응답실태, 네트워크의 제도화, 정책결정 및 집행과정에서의 거버넌스 인식 차이, 각 변수들에 대한 거버넌스 설명력 등을 파악하기 위해 t-검정분석, 일원배치분산분석, 교차분석, 상관분석, 다중회귀분석 등의 방식을 사용했다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 개인적 특성에 따른 인식차이가 나타난 부분은 학력에 따른 거버넌스 기대수준과 근속년수에 따른 지역사회 역량이다. 즉 전문대 이하 집단과 대학원 이상 집단은 거버넌스 기대수준에 대해 현격한 차이를 나타내고 있어서 고학력자일수록 거버넌스가 효과적임을 인정했다. 10년 이하 근무집단과 11년 이상 근무집단은 지역사회 역량에 대하여 서로 다른 인식을 보이고 있었는데, 오래 근무했을수록 지역사회 구성원의 역량에 대해 높은 점수를 부여하고 있다.

둘째, 참여자 간 인식차이가 나타난 변수는 신뢰성, 투명성, 네트워크, 정부 역량, 기업 역량, 지역사회 역량, 거버넌스 현재수준 등으로, 참여자 요인이 비교적 중요한 비중을 차지하고 있었다. 집단 간의 인식차이에 대해 정부는 비교적 높은 점수를 부여하는 반면, 해양환경 기업은 아주 낮은 점수를 부여하고 있어, 거버넌스 체계에서 기업은 상대적으로 큰 역할을 하지 못하고 있는 것으로 판단했다.

셋째, 거버넌스 현재수준과 기대수준의 인식비교 결과 현재수준에 대해서만 정부와 다른 집단 간에 유의한 차이가 나타났다. 현재수준에 대해 정부가 다른 집단에 비해 긍정적으로 응답하는 경향이 있었고, 기대수준에 대해서는 모두 높은 응답을 해 미래에 대한 개선의 여지가 있음을 확인했다. 현재수준과 기대수준의 평균 차이는 거버넌스 참여욕구로 볼 수 있는데, 해당 설문에서 해양환경 기업이 가장 크게 나타났고, 지역사회 구성원과 공공기관의 순서로 뒤를 잇고 있다.

넷째, 제도적 참여여부에 따른 인식차이 검증결과 참여, 협력과 조정, 거버넌스 기대수준에 대해 유의한 차이를 보였다. 즉 제도적으로 참여한 경험이 있는 집단이 참여하지 않은 집단에 비해 상기 요인에 대해 더욱 긍정적 인식을 나타내고 있었다. 또한 제도적 참여집단이 현재수준에 대해서는 더 낮은 인식을 보임으로써 현행 거버넌스 실태의 부정적 측면을 간접적으로 나타냈다.

다섯째, 정책결정과정과 정책집행과정의 참여에 대한 참여자 간의 인식차이는 발견되지 않았으나, 참여과정 및 참여방식과 종속변수의 인과관계에서는 유의미한 변수가 발견되었다. 즉, 정책결정과정에서의 참여가 거버넌스 기대수준에

영향을 미치는 것으로 나타났고, 공식적 참여방식이 거버넌스 현재수준에 영향을 미치는 것이 확인되었다.

여섯째, 독립변수들 간의 상관관계를 분석한 결과 아주 높은 상관관계는 나타나지 않았다. 독립변수와 종속변수의 다중회귀분석 결과, 거버넌스 현재수준에 대해서는 지역사회 역량과 제도적 참여 더미변수가 영향을 미치는 것으로, 기대수준에 대해서는 협력과 조정, 지역사회 역량이 영향을 미치는 것으로 각각 나타났다. 이에 거버넌스 수준과 관련해 공통되는 핵심 변수는 지역사회 역량임을 확인했다.

이 연구가 선행연구와 차별되게 공헌하는 점은 다음과 같다. 기존의 해양환경 거버넌스 연구가 국제적이거나 국가 간의 관계에서 이루어져 온 반면에, 이 연구는 지방자치단체 수준에서 연구를 시도한 것으로 그 의미가 있다. 이는 해양환경 거버넌스의 현실을 진단하고 해양 부문이 나아가야 할 개혁방안을 제시했다는 점에서도 함의하는 바가 크다. 또한 거버넌스의 제도화가 효과적이라는 사실을 확인하고, 이의 바람직한 운영방안을 모색했다는 점에서도 의의가 있다.

이처럼 해양의 관리에 대한 접근방식으로 거버넌스를 활용하고, 현재의 실태를 실증적으로 조사·연구한 결과를 토대로 각 개념적 구성요인과 관련된 정책의 개선방안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 관계 요인의 개선방안으로 신뢰성 제고를 위해 거버넌스 참여자에 대한 윤리교육과정 및 윤리서약을 시행하고 투명성과 관련해 쌍방향 정보공유를 위한 데이터베이스를 구축한다.

둘째, 제도화 요인과 관련해 네트워크의 접근성의 확대방안으로 제도화된 해양환경 거버넌스를 마련하고, 이의 상설화, 권한강화, 회의정보의 공개, 개방성 등을 제고한다.

셋째, 참여자 요인을 개선하기 위해 공공부문을 대상으로 한 공직자 거버넌스 체계 교육, 기업을 대상으로 한 해양환경 거버넌스 참여 인센티브 제공, 지역사회의 해양환경 시민단체 활성화를 위한 지원 및 민관협력사업 확대, 시민의식 증진을 위한 초등 해양교육 강화 등을 촉진한다.

넷째, 지역사회 구성원 전체의 역량을 유기적으로 증진하기 위해 민관협력 사업에 거버넌스 체계를 단계별로 적용한다. 거버넌스 체계가 제도적으로 실효성을 확보할 때까지 정부주도의 관행은 불가피해 보이지만, 이 가운데 외부 참여자에 대한 독립성과 자율성을 보장하는 방향으로 접근한다.



5.2 연구의 한계 및 향후 연구과제

이 연구는 다음과 같은 여러 한계점을 내포하고 있다. 첫째, 연구의 장소적 범위를 부산광역시에 한정함으로써 전국적으로 일반화하기에는 한계가 있다. 부산뿐만 아니라 해양이 중요한 환경이면서 크게 사회적 현안 문제가 되었던 지역이나 유사한 성격의 광역지방자치단체를 대상으로 연구의 장소적 범위를 확장할 수 있었다면 연구에 대한 일반화 가능성은 보다 높아졌을 것이다.

둘째, 개인연구의 특성상 조사 대상에 대한 접근의 어려움 때문에 표본의 수치가 적은 점도 연구의 일반화 가능성을 낮추는 한계점이라 할 수 있다.

셋째, 당초 공공기관, 기업, 시민단체, 지역사회의 4자간 관계에 중점을 두고 시작한 연구였으나, 해양환경 시민단체의 취약성으로 인해 이를 지역사회로 편입할 수밖에 없었고, 결국 공공기관, 기업, 지역사회의 3자간 관계에 초점을 맞추게 되었다.

넷째, 영향요인들 간의 시간적 선후관계를 파악하지 못했고, 거버넌스에 대한 비판을 해소할 수 있는 해결책을 마련하지 못했다. 그러나 거버넌스의 실체를 보다 명확하게 파악하기 위해 연구설계과정에서 영향요인의 선후관계에 대한 설정이 필요했고, 거버넌스 연구의 지속적인 필요는 제도의 정비와 개선에 있다는 점에서 거버넌스와 관련된 비판적 시각에 대한 해결책을 찾기 위한 논의가 필요했다.

이러한 한계점을 극복하기 위한 향후 연구과제를 다음과 같이 제안한다. 첫째, 해양환경 거버넌스 연구결과의 일반화를 위한 연구를 계속한다. 장소적 범위를 부산이외에 현안이 있는 다른 광역지방자치단체로 확장하고 표본의 수치를 적절히 늘려, 새롭게 접근하고 측정·분석한다. 이를 토대로 해양환경 거버넌스 정책수립과 집행에 유효한 결과를 도출하여 이 제도가 발전하도록 지속적으로 노력한다.

둘째, 해양환경 거버넌스의 주요 요소 중 시민사회에 관한 연구를 심화한다. 시민사회의 성숙도나 행정의 민주성, 시민사회의 성장 등은 시간이 경과할수록

향상 및 강화될 것으로 예측되므로 향후 이러한 추세를 고려해 서로 다른 시점에서의 조사 및 분석·연구가 논의될 필요가 있다.

셋째, 거버넌스의 도입에 대한 비판의 여지를 해소할 수 있는 다양한 해결책을 함께 제시하는 연구가 필요하다. 거버넌스도 적실성이나 효용성, 책임성의 문제 등 논란의 여지가 있는 이론이기 때문에 해양환경 부문에서도 거버넌스가 어느 정도 궤도에 이르면 이의 활성화를 위한 후속 연구가 활발히 수행되어야 한다.



참고문헌

I. 국내문헌

- 강인호, 2005. 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성 -전라남도 광양시를 중심으로-. *한국거버넌스학회 2005년도 하계기획세미나*, pp.35-53.
- 고재경, 황원실, 2008. 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구. *한국사회와 행정연구*, 19(1), pp.113-140.
- 국토교통부, 2012. *특별관리해역지정현황*. 서울: 국토교통부.
- 국토해양부, 2008. *부산해양환경관리 기본계획에 관한 연구*. 부산: 영남씨그랜트 대학사업단.
- 김규환, 2003. 거버넌스로서 지방의제21의 추진체계에 관한 연구. *한국거버넌스 학회보*, 10, pp.213-243.
- 김명숙, 2005. 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. *한국사회와 행정연구*, 16(3), pp.325-347.
- 김상구, 2010. 해양도시의 해양환경 관리역량 제고방안 -부산광역시와 인천광역시를 중심으로-. *2010년도 해양환경안전학회 추계학술발표회*, pp.29-331.
- 김석준 등, 2002. *거버넌스의 이해*. 서울: 대영문화사.
- 김세훈, 김환철, 2007. 로컬 거버넌스 형성의 영향요인 연구 -의정부시의 미군 반환기지 활용정책을 중심으로-. *2007년 한국거버넌스학회 춘계학술대회*, pp.9-24.
- 김순은, 2006. 도시 거버넌스의 구축요건: 신공공성의 관점에서. *한국거버넌스학회보*, 13(2), pp.151-189.
- 김영환, 2007. 참여와 협력으로 깨끗한 바다를 만든다. *한국해양환경공학회 2007년도 추계학술대회 논문집*, pp.202-209.
- 김창수, 2004. *해양환경보전정책 집행요인의 분석: 마산만 수질개선사례를 중심*

- 으로. 한국사회와 행정연구, 14(4), pp.267-290.
- 김형양, 2004. 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구 -부산광역시의 사회 복지 및 환경분야를 중심으로-. 한국행정논집, 16(1), pp.29-47.
- 김호정, 2005. 사회과학 통계분석. 제3판. 삼영사.
- 라미경, 2009. 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. 한국거버넌스학회보, 16(3), pp.91-107.
- 류상일, 2014. 국가 재난관리 시스템의 발전방향 -중앙정부와 지자체의 재난대 응을 중심으로-. 한국향해항만학회 2014춘계학술대회 특별 세미나, pp.13-37.
- 문경주, 강성철, 김좌관, 2005. 지방의제21 추진과정에 대한 평가와 정책과제 - 부산광역시를 중심으로-. 사회과학연구(경성대학교), 22(2), pp.405-428.
- 박희봉, 2006. 시민참여와 로컬 거버넌스. 한국정책과학학회보, 10(2), pp.1-23.
- 박희봉, 김명환, 2000. 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 한국행정학보, 34(4), pp.175-196.
- 부산광역시 평가담당관실, 2013. 2012년 기준 부산해양산업조사 결과 보고. 부산광역시.
- 부산광역시 해양농수산물국, 2013a. 2013년도 행정사무감사자료. 부산광역시.
- 부산광역시 해양농수산물국, 2013b. 2014년도 업무계획. 부산광역시.
- 부산지방해양항만청, 2013. 2014년도 주요업무계획. 부산지방해양항만청.
- 배태영, 이재호, 2001. 환경 거버넌스의 범주와 주체 간 관계에 관한 연구. 한국 정책과학학회보, 5(2), pp.18-34.
- 성은혜, 김상구, 2014. 해양환경보호를 위한 지방조례의 기능과 역할에 관한 연구. 해사법연구, 26(1), pp.105-131.
- 송병주, 김창수, 2001. 해양환경보전정책목표와 수단의 인과성 분석 -남해안 마 산만의 수질개선정책사례를 중심으로-. 지방정부연구, 5(4), pp.157-183.
- 송병주, 김창수, 2003. 해양환경오염 인과구조의 분석 -제도와 행위자의 정책대 응구조를 중심으로-. 한국사회와 행정연구, 13(4), pp.225-246.
- 신희영, 2005. 민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부. 한국사회와 행정연구, 16(3), pp.1-28.
- 심용보, 이호창, 2010. 지역 거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구. 노동 정책연구, 10(1), pp.129-150.

- 오재일, 2004. 지방분권과 로컬 거버넌스. 지방행정연구, 18(1), pp.3-18.
- 우양호, 2010. 지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향 -해양 거버넌스(Ocean Governance) 구축을 중심으로-. 한국거버넌스학회보, 17(2), pp.1-22.
- 우양호, 장운호, 2012. 해양수도 부산의 해양거버넌스 형성수준 및 원인분석: 이 해관계자의 '접촉과 갈등해결'을 중심으로. 한국항해항만학회지, 36(3), pp.233-243.
- 유영, 김상운, 김창균, 현충국, 정재현, 2012. 국민이 체감하는 깨끗한 해양환경 조성 방안 녹색 서포터즈 실천운동과 깨끗한 어촌 만들기 중심으로. 2012년도 해양환경안전학회 추계학술발표회, pp.233-236.
- 유재원, 소순창, 2005. 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 한국행정학보, 39(1), pp.41-63.
- 윤경준, 2003. 지방의제21에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교연구. 한국행정학보, 37(2), pp.169-188.
- 윤영채, 2003. 지방자치시대의 환경관리. 사회과학연구(충남대학교), 14, pp.247-271.
- 윤진숙, 박수진, 신철오, 2009. 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구. 한국해양수산개발원.
- 이명석, 2002. 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 한국행정학보, 36(4), pp.321-338.
- 이미홍, 2003. 환경 거버넌스 비교분석: 일본 녹색구매네트워크(JGPN)와 한국 녹색구매네트워크(KGPN)를 대상으로. 2003년도 한국행정학회 한국정책학회 하계 공동학술대회 발표논문집, pp.199-220.
- 이병수, 김일태, 2001. 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구 -의정부시 공무원과 NGO활동가들의 인식, 태도, 경험을 중심으로-. 도시행정학보, 14(2), pp.27-41.
- 이숙종, 김희경, 최준규, 2007. 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 한국행정학회 2007년도 추계학술대회발표논문집下, pp.591-608.
- 이종수, 2013. 새 행정개혁론. 서울: 대영문화사.
- 이종원, 1999. 레짐이론의 발전과 과제. 정부학연구, 5(2), pp.137-156.

- 이종원, 2003. 지방정부의 거버넌스: 지방거버넌스 형성론과 현실의 방법론. 한국거버넌스학회 2003년 창립기념학술대회, pp.185-201.
- 이지선, 2009. 해양환경관리를 위한 참여와 협력 -마산만 특별관리해역 민관산학협의회 사례를 중심으로-. 해양국토21, pp.60-77.
- 이태중, 김영중, 이재호, 2001. 일본의 환경거버넌스 분석. 한국정책과학학회보, 5(2), pp.159-180.
- 이혜경, 2012. 시화호 간척개발사업과 환경관리정책의 변화. 환경법과 정책, 9, pp.153-173.
- 이홍재, 2006. 새만금 간척사업과 해양환경의 변화상. Ocean and Polar Research, 28(3), pp.353-360.
- 임종선, 2012. 비법인 사단으로서의 어촌계에 대한 소고. 경희법학, 47(3), pp.295-337.
- 장은경, 공병천, 이진형, 2011. AHP를 활용한 로컬 관광거버넌스 형성 요소의 중요도 분석 -신안군 증도 사례를 중심으로-. 한국거버넌스학회보, 18(2), pp.1-19.
- 정규호, 2007a. 딜레마에 빠진 거버넌스, 해법은 무엇인가? 관련 사례의 검토와 시민환경운동의 당면과제를 중심으로. 환경과 생명, 54, pp.136-147.
- 정규호, 2007b. 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 '지속가능발전협의회'의 경험. 동향과 전망, 71, pp.114-152.
- 정충영, 최이규, 2009. SPSSWIN을 이용한 통계분석. 제5판. 무역경영사.
- 조동오, 2003. 해양환경·안전 분야의 민간부문 역할 동향. 월간 해양수산, 222, pp.40-50.
- 조동오, 주현희, 2013. 한·중 황해거버넌스에 관한 고찰. 해양환경안전학회지, 19(2), pp.186-192.
- 초의수, 2007. 지역사회복지협의체의 운영실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구. 지방정부연구, 11(4), pp.265-290.
- 최병대, 김상구, 2004. 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구 -관련 집단의 인식을 중심으로-. 한국정책학회보, 13(1), pp.217-241.
- 최병선, 2002. 정부규제론 -규제와 규제완화의 정치경제-. 서울: 법문사.
- 최성두, 강은숙, 김상구, 박상희, 송영채, 이경은, 2008. 부산광역시시의 해양환경

- 관리 자치역량 분석. 한국향해항만학회지, 32(6), pp.515-519.
- 프랜시스 후쿠야마, 1996. *트러스트 -사회도덕과 번영의 창조-*. 구승희 옮김. 서울: 한국경제신문사.
- 하정분, 2008. 일본 지방자치단체 환경거버넌스 사례연구 -교토시 지구온난화 방지대책을 중심으로-. 사회과학논총, 27(1), pp.207-229.
- 한승준, 2007. 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 한국행정학보, 41(3), pp.95-115.
- 환경부, 2013. *환경백서*. 서울: 환경부

II. 국외문헌

- Box, R. C., 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities Into 21st Century*. London: Sage Publication.
- Campbell, J., Hollingsworth, R. & Lindberg. L., 1991. *Governance of the American Economy*. Cambridge University Press.
- Jessop, B., 1995. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*. *Economy and Society*, 24(3), pp.307-333.
- Jessop, B., 2003. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University Press. pp.142-172.
- Leeuwen, J. van & Tatenhove, J.P.M. van., 2010. *The triangle of marine governance in the environmental governance of Dutch offshore platform*. *Marine Policy*, 34, pp.590-597.
- Nunnally, Jum C. & Ira H. Bernstein., 1994. *Psychometric Theory*, Third Edit., McGraw-Hill, INC.
- Peters, G. & Pierre, J., 1998. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp.223-243.

- Rhodes, R., 2000. *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme*. Public Administration, 78(2), pp.345-363.
- Thomson, J., 2009. Tensions between participation and expertise in French Watershed Governance and Management. *Workshop on the workshopWOW4*, Indiana University, pp.1-33.
- Toonen, A.J.T., 2009. Good Governance for the Wadden -The organisation of decision-making for sustainability-. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University(IU), pp.1-29.
- Van De Ven, A. H. & Ferry D. L., 1980. *Measuring and Assessing Organization*, New York.
- Wamsley G. L. & Dudley, S. L., 1998. *From Reorganizing to Reinventing: Sixty Years and We Still Don't Get It*. International Journal of Public Administration, 21(2-4), pp.323-374.

Ⅲ. 전자정보

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

국가통계포털KOSIS <http://www.kosis.kr/>

국가해양환경정보통합시스템 <http://www.meis.go.kr/>

국제신문, “부산 앞바다서 유류공급선과 화물선 충돌 기름유출”.

<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=00&key=20140215.99002183711> 2014.02.15일자, 검색일: 2014.02.17

남해지방해양경찰청 <http://www.kcg.go.kr/>

녹색도시 부산21 <http://www.ecopa21.or.kr/>

부산광역시 강서구청 <http://www.bsgangsea.go.kr/>

부산광역시 기장군청 <http://www.gijang.go.kr/>

부산광역시 남구청 <http://www.bsnamgu.go.kr/>

부산광역시 동구청 <http://www.bsdonggu.go.kr/>

부산광역시 법무정보 <http://www.law.busan.go.kr/>

부산광역시 사하구청 <http://www.saha.go.kr/>

부산광역시 서구청 <http://www.bsseogu.go.kr/>

부산광역시 수영구청 <http://www.suyeong.go.kr/>

부산광역시 영도구청 <http://www.yeongdo.go.kr/>

부산광역시 중구청 <http://www.bsjunggu.go.kr/>

부산광역시 해운대구청 <http://www.haeundae.go.kr/>

부산광역시청 <http://www.busan.go.kr/>

부산지방해양항만청 <http://www.portbusan.go.kr/>

자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/>

파이낸셜 뉴스, “[차관칼럼] ‘해기사’ 늘려 청년일자리 창출”

<http://www.fnnews.com/news/201402161658232569>, 2014.02.16일자, 검색일:

2014.02.17

해양수산연구정보포털 <http://portal.nfrdi.re.kr/>

해양환경관리공단 www.koem.or.kr/



부록 - 설문지

일련번호	
조사원	

해양환경 거버넌스 현황에 대한 설문조사

안녕하십니까?

저는 한국해양대학교 박사과정을 수료하고 박사학위 논문을 준비 중입니다. 논문작성을 위해 해양환경과 관련된 정책참여자 분들을 대상으로 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 부산광역시의 해양환경 분야의 거버넌스 운영 현황을 분석하기 위한 자료를 수집할 목적으로 시행하고 있습니다.

조사는 무기명방식으로 실시되고 응답내용은 통계적으로 처리되어 연구목적으로만 사용됩니다.

바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 주셔서 끝까지 성실한 응답을 부탁드립니다. 설문조사에 소요되는 시간은 약 5~6분입니다.

2014년 8월

조사자: 한국해양대학교 대학원 박사과정 성은혜

연락처: 010-9382-3631

지도교수: 한국해양대학교 해양행정학과 김상구 교수

< 참고 사항 >

본 조사는 부산의 해양환경 거버넌스에 관한 인식조사입니다. 해양환경 거버넌스란 지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통해 해양환경의 지속가능한 이용과 개발 및 위기 대응을 위해 협력·조정하는 과정입니다. 조사대상은 공공부문에서 부산광역시청, 부산지방해양항만청, 해양환경관리공단, 해양경찰청, 자치구(군)청, 부산광역시의회를 포함하고, 민간부문에서는 해양환경 시민단체, 해양환경기업, 어촌계, 지역 언론, 학계·전문가, 지역주민 및 일반시민을 대상으로 하고 있습니다. 조사내용은 참여자 간 관계에 대한 인식과 참여자의 역량에 관한 것입니다.

I. 상호성에 대한 질문입니다. 상호성이란 다양한 지역사회 구성원 간의 상호관계에 대한 내용을 뜻합니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 정책과정에서 다른 참여자를 공공문제 해결의 동반자로 인식하십니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 정책과정에서 다른 참여자의 업무 협조 요청 시 이에 대한 대응은 잘 이루어진다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 정책과정에서 다른 참여자들을 수평적인 관계로 인식하십니까?	①	②	③	④	⑤

II. 신뢰성에 대한 질문입니다. 신뢰성이란 다른 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대를 뜻합니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 정책과정에서 다른 참여자를 신뢰하고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 정책과정에서 다른 참여자와 우호적 관계를 형성하고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 정책과정에서 다른 참여자의 행위가 비교적 규범적일 것으로 예측하십니까?	①	②	③	④	⑤

III. 참여에 대한 질문입니다. 참여란 정책과정에서 구성원들이 다양한 방식을 통해 참여하는 정도를 뜻합니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 정책의 결정과 관련된 토론회나 청문회에 적극적으로 참여하시는 편입니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 정책을 결정하기 위해 부산광역시 및 자치구에 마련된 위원회·심의회·협의회에 참여하신 적이 있습니까? (예: 적조대책위원회, 지역연안관리심의회, 해양보호구역관리위원회 등)	없음 ①	있음 ②	횟수()회 종류()		
3	해양환경 정책의 제안이나 문제해결을 위한 학술세미나 참여 또는 민원제기를 적극적으로 하시는 편입니까?	①	②	③	④	⑤
4	오염퇴적물 정화, 방치선박 처리 등 정부 주관 해양환경 정화활동 과정 등 적극 정책집행에 참여하시는 편입니까?	①	②	③	④	⑤
5	시민단체 활동이나 자원봉사 등 비공식적으로 해양환경 보호활동 등에 적극적으로 참여하시는 편입니까?	①	②	③	④	⑤

IV. 투명성에 대한 질문입니다. 투명성은 참여자 간 해양환경과 관련된 정보의 공유 및 정책절차의 공개와 연관됩니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	다른 참여자의 정보공개 요청 시 행정주체의 정보공개 정도는 충분합니까?	①	②	③	④	⑤
2	정책과정의 참여자들이 자신이 가진 정보를 충분히 공유하고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 정책과정상 참여자들이 참여하고자 할 때 그 절차는 예측이 가능합니까?	①	②	③	④	⑤

V. 네트워크에 대한 질문입니다. 네트워크는 다양한 참여자들이 해양환경 정책과정에 참여할 수 있는 메커니즘(기제)을 의미합니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 정책과정에 참여자들이 서로 의사소통을 하기 위한 채널이 마련되어 있습니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 정책에 대한 공동생산 및 협력의 경험이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 정책과정의 참여를 위해 네트워크에 접근하기가 쉽습니까?	①	②	③	④	⑤
4	해양환경 정책과정에서 참여자 간 의사소통은 어떻게 이루어지고 있습니까? ① 회의소집 ② 서면의견제출 ③ 전화통화 ④ 온라인 참여 ⑤ 기타()					

VI. 협력과 조정에 대한 질문입니다. 협력과 조정은 해양환경에 대한 공익을 달성하기 위해 협력하고 문제의 해결과정에서 발생하는 갈등에 대한 조정을 통해 거버넌스에 도달하는 수단을 의미합니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	과거 해양환경 정책과정에서의 참여를 통한 조정과 협력의 경험이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
2	현재 공공문제 해결을 위한 각 참여자 간의 조정과 협력 능력이 충분하다고 보십니까?	①	②	③	④	⑤
3	앞으로 해양환경 정책과정에서 참여자 간의 협력과 조정을 통해 문제를 해결할 의지가 있습니까?	①	②	③	④	⑤

VII. 정부 역량에 대한 질문입니다. 각 질문에 따라 공공부문 업무 담당자에 대한 인식을 응답하시면 됩니다. 본인이 담당자인 경우 담당자 입장에서 응답하시면 됩니다.

문 항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경과 관련하여 담당 공무원은 지역의 다른 구 성원의 활동에 대해 이해도가 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
2	공공부문을 제외한 행위자의 참여에 대해 정책과정이 충분히 개방되어 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
3	기관의 장(長)은 해양환경 거버넌스에 대한 적극성 및 관심이 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
4	해양환경 담당 업무 공무원들은 참여자들과의 협력의 지가 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
5	해양환경과 관련된 공공기관들 간의 업무협력은 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤

VIII. 기업 역량에 대한 질문입니다. 각 질문에 따라 해양환경 관련 기업에 대한 인식을 응답하시면 됩니다. 본인이 업체 직원인 경우 직원 입장에서 응답하시면 됩니다.

문 항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 정책과정에 참여하는 기업은 부산 지역에서 영향력이 높습니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 관련 정책과정에 참여하는 기업의 전문성은 높습니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 관련 기업의 경영진은 거버넌스에의 관심과 참여의지가 높습니까?	①	②	③	④	⑤
4	해양환경 정책과정에 기업이 참여할 때 의견의 반영 정도는 높습니까?	①	②	③	④	⑤
5	해양환경 정책과정에 주로 참여하는 관련 기업 업종 의 규모는 어느 정도입니까?	직원 수 ()명				
6	해양환경 관련 기업의 업무수탁 경험은 어느 정도입 니까?	횟수()회 종류()				

IX. 시민단체 역량에 대한 질문입니다. 각 질문에 따라 해양환경 관련 시민단체에 대한 인식을 응답하시면 됩니다. 본인이 시민단체 관계자일 경우 관계자 입장에서 응답하시면 됩니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 시민단체는 정책과정에 합리적인 대안을 제시하는 전문성을 갖추고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 시민단체는 정책에 대해 자유롭게 찬성과 반대를 표명할 수 있는 자율성이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 시민단체는 재정적으로 독립되어 있습니까?	①	②	③	④	⑤
4	해양환경 시민단체는 지역주민과 일반시민의 이익을 대변하고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
5	해양환경 시민단체는 여론을 형성하고 이를 주도하는 능력이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
6	해양환경 시민단체는 정책과정에서 지역 정치인과 관료에 대해 압력을 행사할 수 있습니까?	①	②	③	④	⑤
7	해양환경 시민단체에 지역의 명망가(활동가)가 있습니까?	①	②	③	④	⑤
8	해양환경 시민단체의 자원봉사자 동원능력은 높습니까?	①	②	③	④	⑤

X. 지역사회 역량에 대한 질문입니다. 지역사회 역량은 정부, 기업, 시민단체를 제외한 참여자와 일반 시민의 능력과 관련이 있습니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	해양환경 거버넌스에 대해 부산광역시의회의원의 관심이 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 거버넌스에 대해 지역 언론의 관심이 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
3	부산 지역의 시민은 환경규범을 스스로 준수할 만큼 성숙하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
4	부산의 해양환경 보호라는 목표아래 다양한 구성원들과 공동체 운명에 속해있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤

XI. 해양환경 거버넌스에 대한 질문입니다. 현재수준과 기대수준에 대한 문항입니다.

문항	질문내용	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1	현재 해양환경 거버넌스는 활발하게 이루어지고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
2	해양환경 거버넌스 형성 수준이 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
3	해양환경 정책의 결정 시에 다양한 참여자들의 공동의 의사결정이 이루어지고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
4	해양환경 정책의 집행 시에 다양한 참여자들의 협력이 이루어지고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
5	현재 해양환경 거버넌스 수준은 만족스럽습니까?	①	②	③	④	⑤
6	해양환경 거버넌스가 지속적으로 이루어지기를 희망하십니까?	①	②	③	④	⑤
7	해양환경 거버넌스 방식이 해양환경을 보호하는 데에 일방적인 정책에 비해 효과적이라고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
8	해양환경 거버넌스와 관련하여 개선사항이 있다면 자유롭게 적어주십시오.					

XII. 자료의 분류를 위하여 선생님에 대한 몇 가지 사항을 여쭙겠습니다.

1. 선생님의 성별은? ① 남자 ② 여자
2. 선생님의 연령은? ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
3. 선생님의 학력은? ① 고졸 이하 ② 전문대 졸 ③ 대졸 ④ 석사 ⑤ 박사
4. 선생님의 전공은? ()학 전공
5. 선생님의 소속기관(단체)은?

공공부문	① 부산광역시청 ② 부산지방해양항만청 ③ 해양경찰청 ④ 해양환경관리공단 ⑤ 자치구(군)청 ⑥ 부산광역시의회
민간부문	⑦ 해양환경 시민단체 ⑧ 해양환경 기업 ⑨ 대학교·연구소 ⑩ 지역 언론 ⑪ 여촌계 ⑫ 기타()

6. 선생님이 근무하시는 기관(단체)의 성격은 무엇입니까?
① 100% 정부지원을 받는 공공기관 ② 50% 이상 정부지원을 받는 기관(단체)
③ 50% 미만 정부지원을 받는 기관(단체) ④ 정부지원을 받지 않는 기관(단체)
⑤ 기타()
7. 선생님의 근속기간은?
① 5년 이하 ② 10년 이하 ③ 15년 이하 ④ 20년 이하 ⑤ 20년 이상
8. 선생님의 직급은? ① 자원봉사자 ② 정규직 과장급 이하 ③ 국장급 이하
④ 대표자(관리자) ⑤ 기타 ()

귀중한 시간을 내어 주셔서 대단히 감사합니다.