

해양환경 거버넌스의 영향요인 분석

: 부산광역시를 중심으로*

성 은 혜**

김 상 구***

국문요약

이 연구는 다양한 참여자가 관련된 해양환경 분야에서는 거버넌스 방식이 유용하다는 시각에서 바람직한 해양환경 거버넌스 체제를 구축하기 위한 영향요인을 파악하였다. 해양환경 거버넌스 영향요인은 개념적 구성요소에 따라 관계 요인과 제도화 요인 및 참여자 요인으로 구분했다. 관계 요인으로는 상호성, 신뢰성, 투명성을, 제도화 요인으로 참여, 네트워크, 협력과 조정을, 참여자 요인은 정부 역량, 기업 역량, 지역사회 역량으로 구성했다. 분석결과 참여자 간의 인식차이는 참여자 요인에서 크게 나타났고, 제도적 참여집단이 거버넌스에 대해 긍정적 인식을 나타냈다. 거버넌스 수준에 영향을 미치는 핵심변수는 지역사회 역량으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 해양환경 거버넌스의 참여자 간의 인식차이가 여전히 크기 때문에 해양환경 거버넌스 활성화를 위해 거버넌스의 제도화와 지역사회 역량의 강화가 필요하다는 점을 시사한다.

주제어: 해양환경 거버넌스, 참여자 요인, 관계 요인, 제도화 요인, 지역사회 역량

I. 서론

부산광역시는 2009년 9월 전국 최초로 「부산광역시 해양산업 육성 조례」를 제정하고, 2011년 1월에 개정함으로써 동북아시아의 해양수도에 대한 의지를 재천명했다. 이 조례는 부산광역시가 ‘해양’이라는 자원의 지역적 특성을 살리면서 지방분권 및 국토균형 발전에 이바지한다는 점에서 설득력이 있다(최성두 외, 2008:515-516). 그런데 환경자원을 대상으로 하는 산업은 오염의 불가역성, 회복비용의 과다 등으로 인해 사전적 관리가 수반되어야 한다. 특히 해양은 식량조달이나 물류의 통로와 같은 전통적 기능 외에 기후변화와 에너지 고갈 등 범지구적 현안을 해결하

* 본 논문은 성은혜(2015)의 박사학위논문(해양환경 거버넌스의 구축방안에 관한 연구-부산광역시를 중심으로) 일부를 수정 및 보완한 것임을 밝힙니다.

** 제1저자

*** 교신저자(지도교수)

기 위한 새로운 대안으로서 그 중요성이 점차 높아지고 있다. 따라서 개발 단계에서의 예방적 관리와 사고시의 신속한 대응책 마련이 매우 중요한 분야이다. 그럼에도 불구하고 여전히 크고 작은 오염사고가 끊임없이 일어나는 실정하기에 이에 대한 관심의 제고가 필요한 시점이다.

국제사회에서 리우회의 이후 환경문제의 해결에 있어서 지방정부와 지역주민, 시민단체 기업 등 지역구성원의 역할이 중요하게 논의되고 있다. ‘지방의제21’은 지속가능한 발전을 위해 지역구성원의 참여를 통한 협의를 위한 구체적 지침이라 할 수 있는데(김규환, 2003:222-224), 이는 정책과정에서 다양한 참여자를 설정한다는 점에서 거버넌스의 개념과 일맥상통한다. 곧 지방의제21은 환경 거버넌스 도입에 관한 근거를 제공하고 환경 부문에 있어서 지역적 차원의 거버넌스 도입이 필요함을 시사한다. 부산에서도 이러한 흐름에 맞추어 ‘녹색도시 부산21’을 수립하였지만, 해양환경 분야는 여전히 해양산업 발전목표의 하위정책 혹은 후순위에 밀려있다.

이 연구는 해양환경 분야에 거버넌스의 도입이 필요하다는 시각에서 접근한다. 연구 분야를 해양환경으로 정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 앞으로 국가 간 해양자원에 대한 개발이 심화될 것으로 보이는데, 해양개발의 가능성의 이면에는 해양환경에 대한 위협이 자리하고 있기 때문에 거버넌스를 통한 사전적 관리가 필요하기 때문이다. 둘째, 해양환경은 지역주민과 밀접한 관련이 있기 때문에 이들을 정책과정에 포함하여 다양한 경우에 대응하기 위해서이다. 셋째, 해양환경 분야는 중앙부처와 산하기관, 특별행정기관, 지방자치단체 등 정책결정 및 집행과 관련된 참여자가 다양하여 이들의 의견을 조율하고 수렴할 수 있는 협력적 기제가 필요하다. 넷째, 해양환경 정책의 수립에는 특별히 과학기술적 근거에 대한 이해를 필요로 하기 때문에 전문가의 의견을 수렴할 창구가 마련되어야 한다.

거버넌스 연구가 진행되어 오면서 실제 적용단계의 비효율성이나 형식화, 책임성 측면에서 논란의 여지가 있음에도 지속적으로 연구되어야 하는 이유는 로컬 거버넌스가 직접민주주의의 실현이라는 측면에서 바람직하다고 판단하기 때문이다. 거버넌스가 모든 분야에 적합한 이론 혹은 제도는 아니지만 해양환경과 같이 다양한 참여자들 간의 협력을 필요로 하는 분야에서는 이러한 접근방식이 유용하다고 판단된다. 불완전한 제도가 실질적인 효과를 내기 위해서는 제도적 개선을 위한 지속적인 연구가 수행되어야 한다. 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(조동오·주현희, 2013), 국내의 지방정부(local) 수준에서는 비교적 일천했다. 지방자치제도가 실시된 지 이십여 년이 지나는 시점에서, 해양수도를 표방하는 부산광역시의 해양환경 관리능력과 권한, 정책과정에서 정부 외의 행위자의 참여 실태 등을 파악하는 연구가 필요하다.

이러한 시각에서 이 연구는 부산에서의 해양환경 거버넌스의 운영실태를 파악하고 바람직한 거버넌스를 구축하기 위한 영향요인을 파악하고자 한다. 이를 위해 해양환경 거버넌스 영향요인에 대한 참여자 간의 인식차이, 거버넌스 접근성과 관련된 각각의 조건에 따른 거버넌스 운영실태, 해양환경 거버넌스 수준에 영향을 미치는 영향요인 등에 대한 분석을 실시하고, 이를 토대로 시사점 및 개선방안을 도출하고자 한다.

연구의 범위는 크게 해양환경 거버넌스에 대한 이론적 고찰 부분과 실증적 분석 부분으로 구성된다. 거버넌스의 이론적 고찰을 위한 문헌연구와 함께 탐색적 과정을 통해 해양환경과 관련

된 참여자에 대해 파악하였다. 선행연구를 바탕으로 실증적 분석을 위한 변수들을 설정하고 설문지를 구성하였다. 설문대상으로는 공공부문과 민간부문의 관련 참여자를 선정하였다. 연구의 공간적 범위는 부산으로 한정하여 전국적으로 일반화하기에는 무리가 있지만, 부산은 해양환경의 중요도가 높은 지역이기 때문에 의미가 있다고 판단된다. 시간적으로 2014년 현재의 해양환경 거버넌스 현황에 대한 횡단면적 연구이고, 조사 결과는 SPSS 19.0을 이용한 통계적 분석방법을 사용하였다. 구체적으로 검증내용에 따라 t-검증과 F검증, 다중회귀분석 등을 사용하였다.

II. 해양환경 거버넌스에 대한 이론적 고찰

1. 해양환경 거버넌스의 의의

1) 해양환경 거버넌스의 개념

해양환경 거버넌스의 개념을 도출하기 위해서는 우선 거버넌스의 일반적인 개념을 파악할 필요가 있다. 먼저 김석준 외(2002:15-47)는 협의의 거버넌스란 ‘공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반해 협력하도록 하는 제도 및 조정형태’로, 광의로는 ‘정부 중심의 공공조직과 민간조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정 양식’으로 정의하였다. 이명석(2002:321-338)은 ‘공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정기제’로 보았으며, 유재원·소순창(2005:41-63)은 ‘공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성해 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결하는 과정’으로, 이종원(2003:185-201)은 거버넌스를 ‘행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식’으로 보았다.

거버넌스의 개념을 보다 구체적으로 파악하기 위해 범위를 지역으로 좁혀 로컬 거버넌스에 대해 논의하고자 한다. 먼저 박희봉(2006:3-4)은 ‘정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력’으로, 오재일(2004:9-10)은 ‘정부, 기업, NGO간의 관계성을 중점을 두고 이들 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통해 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식’으로 정의하였다. 신희영(2005:2-3)은 ‘파편화되고 불확실한 환경에서 집합적으로 정의된 목표를 달성하기 위해 행위자, 사회집단, 제도 등을 조정하는 과정’으로, 김명숙(2005:327-328)은 ‘시민들, 선출직 대표자들, 공공 전문관리들이 지역사회에서 정책을 결정하고 집행하는 광범위한 활동들’로 보았으며, 강인호(2005:38-45)는 ‘지역공동체(communitiy) 수준의 시민참여와 지역발전을 위한 공·사 협력체제와 네트워크 구조’로 정의하였다.

이상의 논의를 토대로 로컬 거버넌스의 개념논의에서 공통되는 핵심 부분을 간추려 정리하면 ‘지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를 통한 협력과 조정을 거쳐 공동의 목표를 달성하는 과정’으로 정의할 수 있다. 해양환경 거버넌스는 거버넌스 개념의 ‘공동의 목표’가 해양환경의 보전으로 치환되는 것이다. 즉 해양환경 거버넌스란 ‘지역사회의 다양한 행위자가 공식적·비공식적 참여를

통해 해양환경의 지속가능한 이용과 개발 및 위기 대응을 위해 협력·조정하는 과정'으로 정의할 수 있다. 이 때 참여는 해양환경정책의 결정 및 집행과정에서 다양한 방식을 통해 정책에 관여하는 것이다. 해양환경 거버넌스는 거버넌스 개념의 범위상 협의의 거버넌스이고, 지역상 로컬 거버넌스에 해당하며, 주제로는 환경 거버넌스, 소위 그린(Green) 거버넌스의 일종으로 분류할 수 있다.

2) 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. 해양에의 접근성 증가, 개발욕구 등은 해양환경에 있어서는 또 다른 위협으로 다가온다. 이미 국제사회는 이러한 위협을 감지하고, 런던협약에 이은 런던의정서의 발효 등 국제협력을 통해 이에 대응하고 있다. 지역에서는 국제사회의 압력, 그에 따른 중앙정부의 압박과 함께 지방기업의 저항, 지역어민들의 불응, 지역시민단체와의 갈등 등이 복잡한 형태로 나타난다. 지방정부는 정책과정에서 관련된 행위자들의 의견을 조율하고, 지속가능한 발전을 위한 정책의 마련 및 집행의 의무를 진다. 그런데 과거 상의하달식 정책은 많은 정부실패를 야기했기 때문에 민주화 이후의 정책은 절차적 합리성, 과정적 정당성을 확보해야 한다. 이러한 시각에서 해양환경 분야에 있어서 거버넌스의 도입은 필요하다.

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(이중수, 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, 2007:138-139). 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 방제 인력이나 장비 등 예산을 절감하고, 광대한 해역에 대한 신속한 대응이 가능할 것이다. 즉 중앙정부의 역할이 미치지 못하는 사각지대에서 발생할 수 있는 정부실패를 보완하기 위한 수단으로 지역의 민관협력 방식인 로컬 거버넌스가 반드시 필요하다.

지방자치제도가 실시된 지 20여 년을 맞이하고 있다. 해양환경 관리에 있어 지방정부의 권한

은 한계가 있다. 지방자치제도가 지역의 환경정책을 강화시키는지 약화시키는지에 대한 논의는 차치한다 하더라도¹⁾, 해양환경 관리에 있어서 지방의 권한을 강화해야 하는 이유는 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.

현행 해양환경정책의 경우 광역지방자치단체나 기초지방자치단체 외에도 지방해양항만청, 해양환경관리공단, 해양경찰청(서)²⁾ 등 다양한 참여자가 설정되어 있고, 공식적 참여자 외에도 민간 간의 환경단체나 환경산업과 관련된 기업들, 지역주민 등 비공식 참여자들도 다수 연관되어 있기 때문에 해양환경을 다루는 데 있어서 이들 간의 참여와 협력 등이 반드시 수반되어야 한다. 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 지니기 때문에 정책의 전 과정에서 참여자 간 네트워크를 통한 협력, 즉 거버넌스가 필요하다. 이러한 인식은 환경정책 수단 선정의 대원칙 중 하나인 협력의 원칙에도 부합하는 것이다.

2. 해양환경 거버넌스의 구성요소

거버넌스의 정의를 개념적 구성요소로 나타내면 참여자 요인, 제도화 요인, 관계 요인, 목표로 구분할 수 있다. 구체적으로 거버넌스의 주체로서 ‘다양한 행위자’와 연관되는 참여자 요인, 거버넌스에 대한 접근성과 관련해 ‘공식적·비공식적 참여’와 관련된 제도화 요인, ‘협력과 조정’과정에 영향을 미치는 참여자 사이의 관계 요인, ‘공동의 목표 달성’이라는 목표로 나눌 수 있다. 이러한 거버넌스의 개념적 구성요소들은 내용상 유기적으로 연관되어 있는데, 이를 해양환경 분야와 관련하여 논의하고자 한다.

1) 참여자 요인 - 누가 참여하는가?

다양한 참여자는 거버넌스가 전통적 계층제와 가장 차별성을 갖는 특징이므로 거버넌스의 개념에서 중요한 구성요소이다. 일반적으로 로컬 거버넌스의 참여자라 하면 전통적 정책공급자인 지방정부,

- 1) 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.
- 2) 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.

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 이해관계자의 모든 이익을 대변할 수 없고, 로컬 거버넌스의 경우 그 범위가 지역으로 한정되어 있기 때문에 더욱 다양한 분야의 참여자들을 포함할 수 있는 이점이 있다. 따라서 여기에서는 세 부문의 참여자 이외에도 중앙정부의 특별지방행정기관의 관료, 지역사회의 언론기관, 전문가 집단, 이해관계의 지역주민 등을 포함한다. 구체적으로 공적 참여자로서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에서 해양환경업무를 담당하고 있는 공무원, 특별지방행정기관의 해양환경업무 담당 공무원과 해양오염 방제업무를 담당하는 해양경찰청(서)의 경찰관, 해양환경관리공단의 담당자가 포함될 수 있다. 시장 부문에서는 지방기업이 있는데, 규제정책의 대상자로서 폐기물 해양배출업체와 민간위탁의 형태로 해양쓰레기 수거 사업을 수행하는 업체나 해양환경 오염과 관련된 기술을 개발하는 업체 등이 있다. 시민사회 부문에서는 지역의 해양환경단체들이 있으며, 일반 지역주민들과 함께 이해관계에 있는 어촌계 어민 등을 포함할 수 있다. 이 외에도 과학적 정책결정 및 집행 평가의 준거를 제공하는 학계의 전문가 집단과 지역 언론 등도 포함될 수 있다. 참여자 요인은 거버넌스에 참여하는 다양한 행위자가 가진 능력이나 거버넌스에 대한 태도를 중심으로 나타낼 수 있다.

2) 제도화 요인 - 언제, 어디에서 참여하는가?

대부분의 학자들은 거버넌스를 정의함에 있어서 공식적 권위를 반드시 전제하지 않는다. 그런데 지방정부의 정책과정에 있어서 공식적 참여 경로가 주어지는 참여자와 그렇지 않은 참여자 사이에는 거버넌스에 대한 접근성에 차이가 나타날 것이고, 이를 구분하여 분석할 수 있다. 거버넌스 이론이 행정개혁 수단으로 주목 받으면서, 정부 나뉠대로 외부 참여자를 정책과정에 포함할 수 있는 위원회나 협의회, 심의회를 구성해 정부와 비정부 부문 간의 경계를 낮추는 제도적 노력을 해왔다. 해양환경 거버넌스에서는 적조대책위원회, 지역연안관리심의회, 해양보호구역관리위원회 등이 공식화되어 있다.

한편 거버넌스 체계에 대한 참여를 정책단계별로 구분하면, 정책의 결정을 위한 협의체제와 정책의 집행을 위한 협력체제로 나뉜다. 해양환경 정책결정을 위한 각종 위원회와 청문회 및 토론회 등에 대한 참여와 함께 해양오염 정화활동이나 자원봉사 등 정책집행을 위한 참여로 구분된다. 각 단계에 따라 참여방식이 다르고 이를 구분하여 분석할 수 있다. 언급된 요소들은 거버넌스 체계에 대한 접근성과 관련된 것으로 제도화 요인으로 분류한다.

3) 관계 요인 - 어떻게 협력하는가?

관련된 행위자들이 다양한 경로를 통해 거버넌스 체계에 참여한다 하더라도 긍정적인 협력과 조정이 당연한 결과로 나타나는 것은 아니다. 참여자들은 각각 정부의 지원을 받거나 받지 않거나 혹은 공공가치를 추구하거나 사적가치를 추구하는 등 그 성격이 다르다. 따라서 자신이 속한 부문이 아닌 다른 부문의 참여자에 대한 인식 혹은 거버넌스 자체에 대한 태도에 따라 협력과

조정의 결과는 다르게 나타날 수 있다. 즉 거버넌스 체계에 참여하는 행위자들 사이의 관계에 따라 거버넌스 결과가 다를 수 있다. 해양환경 거버넌스에서도 참여자들은 상호 관계를 형성하고 있는데, 이의 측정 기준으로 상호성이나 신뢰성 및 투명성을 포함한다. 이들은 참여자 간의 관계를 나타내기 때문에 관계 요인으로 구분한다.

4) 거버넌스 목표 - 무엇을 위해 협력하는가?

로컬 거버넌스의 목표는 ‘지역사회의 정책 결정 및 집행’, ‘공적 문제 해결’, ‘공공문제의 해결’이다. 이를 시기상으로 상시와 유사시로 나눌 수 있다. 상시에는 공공의 이익, 즉 다양한 사익과 공익이 조화되는 관점에서 ‘지속가능한 이용개발 및 보호’의 의미를 담고 있다. 해양환경, 특히 연안의 경우 지역주민의 삶과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 이용하지 않을 수 없기에 해양의 이용으로 얻을 수 있는 개인의 편익과 해양환경이 보호되었을 때 분산되는 공공의 이익 간에 조화가 필요하다. 또한 큰 해양오염의 발생과 같은 유사시에는 해결해야 할 문제에 대한 협의와 각 참여자들의 역량에 따른 대응 조정 등이 필요하다. 양자를 포함하는 개념으로서 ‘공동의 목표달성’을 설정할 수 있는데, 이는 기존 정부가 제공하는 정책의 목표, 즉 정책을 통해 달성하고자 하는 바람직한 사회상태를 뜻한다.

3. 거버넌스의 영향요인

거버넌스 연구에서 가장 많은 부분을 차지하는 범주는 거버넌스 이론을 실제 적용함에 있어 어떠한 요인들이 영향을 미치는지를 파악하고, 보다 나은 거버넌스를 구축하기 위한 요건을 파악하고자 하는 것이다. 이 연구 또한 해양환경 거버넌스의 영향요인을 선정하여 실태를 파악하고 개선방안을 제시하는 것인데, 해양환경 분야에서는 선행연구가 거의 없기 때문에 다양한 분야의 거버넌스 연구에서 영향요인들을 선정해야 한다. 기존연구에서 선정하여 검증하고 있는 거버넌스 영향요인들은 각각 사용하는 어휘나 차원이 다르기도 하지만, 의미상 혹은 맥락적으로 그 뜻이 통하는 것들이 중복·활용되고 있다. 이에 의미가 유사한 영향요인에 대해 선행연구에서 활용된 예를 중심으로 논의하고자 한다.

첫째, 상호성과 관련해 이숙중 외(2007)는 정부와 시민단체의 상호작용을 변수로 활용했고, 초의수(2007)는 상호성의 의미를 갖는 대표성 인정, 동등한 권한, 동반자 인식 등을 구조화 네트워크 효과변수로 논의했다. 심용보·이호창(2010)은 참여자 간 동반자 의식이나 차이의 이해, 동등한 권한 등 상호성과 일맥상통하는 변수들을 활용했고, 이병수·김일태(2001)도 상호의존성(interdependence)을 상호성과 호혜성의 차원에서 논의했다.

둘째, 신뢰성과 관련해 박희봉·김명환(2000)은 지역사회와 다른 구성원에 대한 신뢰 및 지방정부에 대한 신뢰도를 지표로 활용했다. 김형양(2004)은 담당부서와 시민단체 간의 신뢰정도와의 대화를 변수로 활용했으며, 김세훈·김환철(2007)은 집단 간 신뢰를, 이숙중 외(2007)는 정부정책에 대한 신뢰를, 장은경 외(2011)도 파트너십 차원에서 신뢰성을 각각 변수로 활용했다. 고재경·황원실(2008)은 사회적 자본을 하나의 변수로 설정하면서 신뢰를 네트워크 및 환경규범과 함께

사회적 자본을 구성하는 척도로 설정했다.

셋째, 투명성과 관련하여 박희봉·김명환(2000)은 지역사회 거버넌스 구조에서 지방정부의 역할 중의 하나로 정보의 제공량을 꼽았다. 이병수·김일태(2001)는 상대가 제공하는 정보의 신뢰성을, 김형양(2004)은 담당부서의 정보공개 정도를 사용했다. 김순은(2006)은 정보공개와 투명성을 꼽았으며, 고재경·황원실(2008)은 정보에 대한 접근성을 상위변수로, 정보공개 기제와 정보공개 수준을 하위변수로 선정했다. 심용보·이호창(2010) 또한 지자체의 정보공개의 적절성을 사용했으며, 장은경 외(2011)는 파트너십의 하위변수로 투명성을 활용했다. 언급한 변수들은 정책과정에서 다양한 행위자들이 참여하면서 이뤄지는 관계 속에서 발견되는 것이므로 이들을 거버넌스의 개념적 구성요소 중 관계 요인으로 분류할 수 있다.

다음의 변수들은 실제로 거버넌스 체계에 대한 접근성의 조건과 관련되기 때문에 이를 구분해 살펴본다. 첫째, 거버넌스의 가장 큰 특징인 참여와 관련된 변수들이 다양하게 활용되고 있다. 김형양(2004)은 토론회나 청문회 및 위원회에 대한 정책과정의 참여정도와 정부의 참여보장 정도를 활용했고, 김순은(2006)은 시민참여의 정도를 꼽았다. 김세훈·김환철(2007)은 시민 및 시민단체의 참여를 구분해 변수를 구성했고, 이숙중 외(2007)는 정책과정에서의 시민참여 증대를 활용했다. 초의수(2007)가 말하는 지역사회복지협의체의 쌍방참여, 장은경 외(2011)의 참여성도 이에 해당한다. 고재경·황원실(2008)은 시민사회와 지방정부의 상호작용으로 참여를 설정하면서 참여의 기제, 과정, 효과성 등을 세부적으로 측정했다.

둘째, 거버넌스의 적용단계에서는 참여자들이 만나서 협력의 장(場)을 이루는 네트워크가 중요하게 작용한다. 선행연구에서는 네트워크를 의사소통의 매개체로 보는 경우와 사회 전체적 연계망으로 보는 경우로 나뉜다. 박희봉·김명환(2000)은 네트워크를 의사소통 채널, 즉 협력의 매커니즘으로 보았다. 이병수·김일태(2001)는 네트워크의 상설화와 위상을 척도로 사용함으로써 참여 기제의 의미로 사용했다. 김형양(2004)은 네트워크를 정부 및 시민단체 양자 간의 파트너십으로 보고, 초의수(2007)는 네트워크를 단순한 의사소통 채널 이상의 개념으로 보고 종속변수를 네트워크 효과로 측정했다. 고재경·황원실(2008)은 네트워크를 사회적 자본을 구성하는 하위변수로서 정책적·사회적 연계망으로 보았다.

셋째, 거버넌스 연구에서 다양한 참여자들 사이의 관계에서 결과적으로 중요하게 언급되는 요인은 협력과 조정이다. 박희봉·김명환(2000)은 다자간 협력정도, 갈등해결을 위한 협력 노력, 공동목표 달성을 위한 협력정도를 선정했다. 이병수·김일태(2001)도 협력과 조정을, 김순은(2006)은 참여자 간 협력정도를 활용했다. 우양호(2010)는 거버넌스의 구성요소로 협력과 조정을 활용했으며, 우양호·강운호(2012)도 이를 해양 거버넌스 수준의 측정지표로 활용했다. 이들은 거버넌스의 형성조건과 관련하여 제도화 요인으로 분류했다.

다음으로 거버넌스 체제가 효과적으로 정착하기 위해서는 정책과정에 참여하는 다양한 행위자의 역량이 중요하다. 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 역량에 대해 김형양(2004)은 정부의 NGO에 대한 인정과 행

정·재정적 지원을 변수로 활용했다. 초의수(2007)는 행정·재정 지원을, 고재경·황원실(2008)은 지방정부의 환경행정역량을 선정했다. 심용보·이호창(2010)은 참여지원요인으로서 자치단체장의 적극성, 참여지원제도, 지원예산, 참여교육 등을 꼽았고, 우양호·강운호(2012)는 정부 차원의 변수로 정부조직의 풍토, 관료의 전문성과 재량, 부서장의 우호성, 시장의 관심도 등을 활용했다.

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. 해양환경 분야에서 규제의 대상이자 집행의 대행기관으로서 기업도 거버넌스의 한 축이므로 중요한 요인이다. 기업의 역량과 관련해 우양호·강운호(2012)의 연구에서 해양산업체를 대상으로 한 기업차원의 변수들을 꼽을 수 있는데, 여기에는 기업의 규모, 재무 등의 상황, 경영진의 관심 등이 활용되었다.

셋째, 거버넌스에 참여하는 시민단체의 역량이 중요하다. 김형양(2004)은 정부와 NGO의 관계의 영향요인으로 NGO의 자율성, 외·내부적 역량, 주민대표성 등을 꼽고 있다. 김세훈·김환철(2007)은 시민단체의 전문성, 자율성, 자원 동원 능력, 지역적 영향력을 변수로 활용했다. 우양호·강운호(2012)는 시민 차원의 변수들로, NGO의 신뢰성, 민주성, 재정건전성, 전문성 등을 활용했다.

넷째, 해양환경 거버넌스에서 정부, 기업, 시민단체 이외에 다양한 지역사회의 구성원의 참여를 설정하고 있는데, 이들을 종합하여 지역사회 역량으로 구분 할 수 있다. 박희봉·김명환(2000)은 시민교육 여부나 지역사회의 리더십, 규범, 능력 등을, 김순은(2006)은 시민사회론적 요소로 시민사회의 성숙도, 행정의 민주화 수준 등을 활용했다. 고재경·황원실(2008)은 사회적 자본의 한 축으로 시민의식과 관련된 환경규범을 설정했고, 시민대상 교육 및 평가를 포함했다. 장은경 외(2011)는 공동체 의식이나 민주성, 규범성 등을 지표로 활용했고, 우양호·강운호(2012)는 환경차원의 지역정치나 지역언론의 관심도를 측정했다. 이 변수들은 참여자의 능력이나 태도와 관련되므로 참여자 요인으로 분류할 수 있다.

마지막으로 앞에서 지적한 요인들이 중국적으로 영향을 미치는 거버넌스의 종속변수를 파악한다. 거버넌스를 측정하기 위해 연구자들은 거버넌스 자체를 활용하기도 하고, 다른 지표를 통해 측정하기도 한다. 심용보·이호창(2010)은 지역 거버넌스의 활성화 정도를 종속변수로 사용했고, 우양호·강운호(2012)는 종속변수인 해양 거버넌스 형성 수준을 측정하기 위해 정책에 대한 참여, 협력, 공동의사결정의 정도를 활용하고 있다.

Ⅲ. 연구의 설계

1. 조사대상

본 설문조사는 부산광역시의 해양환경 정책과정의 참여자를 대상으로 하였다. 먼저 공공부문에는 부산광역시와 각 자치구(군)의 담당공무원, 부산지방해양항만청, 부산해양경찰서, 해양환경관리공단의 소속 직원을 대상으로 했다. 동시에 시장부문의 참여자로서 해양환경 조사 및 방제

업체의 직원을 대상으로 했으며, 지역사회 부문에서는 시민단체 실무자, 이해관계자인 어촌계장, 대학 및 연구소에 소속된 전문가, 지역 언론기관 소속기자 등을 대상으로 조사했다. 당초 시민단체를 거버넌스를 구성하는 한 축으로 설정했으나 실제 부산지역의 해양환경 시민단체는 소수이고 그 중 활발하게 활동하는 단체 또한 극소수였기 때문에 현실적으로 이들을 지역사회 역량으로 편입할 수밖에 없었다. 따라서 이 연구의 해양환경 거버넌스는 공공부문, 시장(기업)부문, 지역사회부문의 제3자간 관계에 대한 분석으로 이뤄졌다. 조사방법은 방문, 전화, 이메일, URL 주소 배포 등 다양하게 수행되었는데, 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.

2. 변수의 선정 및 측정지표

1) 관계 요인

(1) 상호성

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 분석에서 행위자와 그들의 행위가 독립적이거나 개별적인 것이 아니며, 경쟁보다는 호혜성과 신뢰를 통해 기능적으로 상호의존하게 된다고 한다. 이를 측정하기 위한 측정지표는 첫째, 정책과정에 참여하는 다른 행위자 또는 지역사회에 포함된 다른 구성원을 공공문제 해결의 동반자로 인식하는 정도, 둘째, 정책과정에서 서로 간의 업무협조가 필요해 요청할 때 이에 대응하는 정도, 셋째, 정책과정에서 참여자 간 수평적 관계의 인식으로 선정했다.

(2) 신뢰성

신뢰는 참여자 간의 관계에 있어서 서로에 대한 인정을 넘어서서 서로를 믿고 이 관계가 긍정적으로 작용할 것으로 인식하는 정도이다. 몇몇 연구자들은 사회적 자본을 거버넌스의 형성을 결정짓는 중요한 조건으로 설명하고 있는데(박희봉·김명환, 2000; 박희봉, 2006; 이숙중 외, 2007), 이는 한 사회 또는 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 기대이다(후쿠야마, 1996:49). 단순한 믿음을 넘어 규범적 행동에 대한 예측성까지 포함하는 의미이다. 신뢰를 측정하기 위한 지표는 첫째, 지역사회 내의 다른 구성원을 신뢰하는 정도, 둘째, 다른 구성원과의 우호적 관계 형성 정도, 셋째, 다른 구성원이 규범적 행위를 할 것으로 예측하는 정도이다.

(3) 투명성

투명성은 당면 의제에 대한 정보의 공개 정도 또는 공유 수준을 의미한다. 정책에서 정보의 비대칭성은 정부실패의 원인으로 작용하는데, 공유해야 할 정보가 통제되고 있을 때 자원배분이 왜곡될 가능성이 높기 때문이다(최병선, 2002:182). 정부실패를 수정하기 위한 대안적 시각에서 거버넌스를 보면, 실효성 있는 참여와 협력을 위해 정보의 공유가 필수적이다. 이 때 정보는 행정주체가 가지고 있는 정보와 외부 참여자가 지닌 정보를 모두 포함한다. 이를 측정하기 위한 지표는 행정주체의 정보공개 정도와 정책과정에 참여하는 주체 간 정보공유의 충분성을 활용한다. 이에 더하여 정책과정상 절차의 예측가능성을 포함한다.

2) 제도화 요인

(1) 참여

참여는 지역의 구성원이 정책과정에 다양한 방식으로 참여하는 것을 의미한다. 이는 거버넌스의 개념에서 핵심적 요소이자, 가장 기본적인 요인이므로 많은 학자들이 참여를 거버넌스의 영향요인으로 지적했다. 심용보·이호창(2010:131-132)은 지역 거버넌스의 활성화에 대한 조건으로 참여의 촉진을 설정하고 있으며, 다양한 변수들을 참여지원요인, 참여역량요인, 참여운영요인, 참여평가요인으로 구분해 참여와 거버넌스의 직접적 관련성을 전제했다. 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 자원봉사 등의 방식으로 참여할 수 있다. 각각의 방식에 대한 참여정도를 참여변수의 측정지표로 활용한다.

(2) 네트워크

네트워크 이론에서 네트워크는 협의의 거버넌스와 유사한 의미를 갖고 있으나, 네트워크는 관리적 측면에 가깝고, 거버넌스는 이를 포함하여 체제적 속성, 구성분자간의 관계를 강화해 나가는 측면이 있다(이종원, 1999:143). 거버넌스 연구에서는 분석적 틀로써 네트워크의 속성을 차용하는 연구경향을 발견할 수 있다. 외래어의 특성상 학자들 사이에서도 의미가 다양하게 쓰이고 있는데, 몇몇 학자들 사이에서는 네트워크를 민관 사이의 의사소통 채널, 즉 공식적 메커니즘을 의미하는 단어로 쓰이거나(이병수·김일태, 2001; 박희봉·김명환, 2000), 파트너십으로서 참여자 간 공동 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 있다. 이 연구에서는 거버넌스와 네트워크의 의미가 혼동되는 것을 막고, 공

식적·비공식적 거버넌스를 구분하기 위해 네트워크를 다양한 참여자들이 거버넌스에 접근할 수 있는 기제의 의미로 사용하고자 한다. 이의 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.

(3) 협력과 조정

협력과 조정은 거버넌스의 구체적 문제해결 수단이자 과정을 의미한다(이병수·김일태, 2001:31). 즉 공동의 이익을 달성하기 위해 협력하고, 문제 해결과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 조정을 통해 거버넌스에 도달하는 수단이다. 협력과 조정 또한 거버넌스의 영향요인으로 다수 학자들이 공통적으로 사용해 왔는데, 특히 협력의 정도는 학자들이 종속변수인 거버넌스 수준을 측정하는 지표로 활용하기도 했다(박희봉·김명환, 2000; 우양호·강운호, 2012). 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.

3) 참여자 요인

(1) 정부 역량

거버넌스가 성공하기 위해서는 기존의 정책결정자와 정책집행자가 이의 개념에 대해 이해하고 받아들이는 태도가 직접적인 영향을 미친다. 과거 거버넌스 연구에서 정부와 NGO의 양자관계에 대한 연구가 많았기 때문에 정부의 역량을 파악하는 데에 주로 NGO에 대한 지원과 인식, 의견반영도 등의 척도가 사용되었다(김형양, 2004). 여기에서는 NGO 이외에도 기업과 주민, 언론 등 다양한 참여자를 포함하고 있기 때문에 정부의 거버넌스에 대한 태도를 중심으로 측정하였다. 측정지표로는 지역사회의 다른 구성원의 활동에 대한 이해도, 정책과정의 외부참여에 대한 개방성, 거버넌스에 대한 리더의 관심 및 적극성, 협력 단계의 실무자로서 관료의 다른 구성원에 대한 협력 의지, 정부기관 간의 협력정도를 활용한다.

(2) 기업 역량

다음으로 시장부문을 대표하는 기업이다. 앞서 언급했듯이, 거버넌스 연구의 대부분은 시민단체와 정부의 관계에 주목하고 있기 때문에 기업이 포함된 연구는 그다지 많지 않은 실정이나 해양 산업 부문에서 기업의 역할이 중요하기 때문에 이를 강조한 연구(우양호·강운호, 2012)가 있고, 이를 토대로 관련 변수를 선정했다. 다만 항만과 수산으로 분류되는 해양산업과 해양환경 산업의 성격이 다소 다른 점에 비추어 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.

(3) 지역사회 역량

지역사회 역량은 로컬 거버넌스 차원에서 지역사회를 구성하는 다양한 요인들을 파악해 이와 거버넌스 능력의 관계를 규명하고자 한 연구(박희봉·김명환, 2000)나 행정의 민주화 수준이나 시민사회의 성숙정도 등 시민사회론적 요소가 거버넌스에 미치는 영향력을 파악하고자 한 연구(김순은, 2006), 또한 환경차원에서 지역정치의 관심도나 지역 언론의 관심도를 변수로 활용한 연구(우양호·강운호, 2012)의 지표를 종합하여 구성했다. 즉 지역정치의 관심도, 지역 언론의 관심도, 시민사회의 성숙도, 지역사회의 공동체 의식 등을 활용했다. 한편 시민단체 역량을 측정하기 위해 전문성, 자율성, 재정독립성, 주민이해대변도, 여론형성능력, 압력행사능력, 활동가 유무, 자원봉사 동원능력 등이 활용되었는데(김형양, 2004; 김세훈·김환철, 2007; 우양호·강운호, 2012), 이들 중 다른 구성원과의 관계와 관련된 변수인 주민이해대변도와 정치인·관료에 대한 압력을 지역사회 역량 지표에 포함한다.

4) 종속변수

마지막으로 선정된 변수들이 영향을 미치는 종속변수로 해양환경 거버넌스를 구체화할 필요가 있다. 선행연구에서는 지역 거버넌스의 활성화 정도를 종속변수로 하여 그 정성적 수준을 측정 한 연구(심용보·이호창, 2010)가 있고, 해양 거버넌스의 형성수준을 종속변수로 선정하면서 그 측정지표로 정책에 대한 참여, 협력, 공동의 의사결정 정도로 구성하고 있는 연구(우양호·강운호, 2012)가 있다. 또한 지역사회 거버넌스를 측정하기 위한 측정지표로 지역사회의 구성원 간의 협력의 정도나 협력적 노력의 양으로 측정한 연구(박희봉·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 거버넌스의 현재 수준만이 활용되는 것에서 착안해 보다 결과적 측면에서 미래의 거버넌스에 대한 기대 수준을 파악하기 위해 참여자들의 거버넌스 체계의 지속에 대한 희망, 거버넌스 체계의 효과성에 대한 인식을 측정지표로 활용하고자 한다. 이를 구분하여 설정한 이유는 거버넌스 현 실태를 파악하는 것을 넘어 실제 해양환경정책 관련자들의 거버넌스 방식에 대한 선호도를 파악하여 정책의 방향을 설정하기 위함이다. 연구자의 입장에서 거버넌스 방식을 바람직한 것으로 인식하여도, 실제로 거버넌스를 통해 협력해야 할 행위자들이 이에 대해 형식적이거나 불필요한 것으로 인식한다면 제도의 효과성을 담보할 수 없기 때문이다. 또한 해양환경 거버넌스 현재 수준과 해양환경 거버넌스 기대 수준의 차이를 파악하고, 이 차이를 극복하는 방안을 마련하는 데에 필요한 과정이기 때문이다.

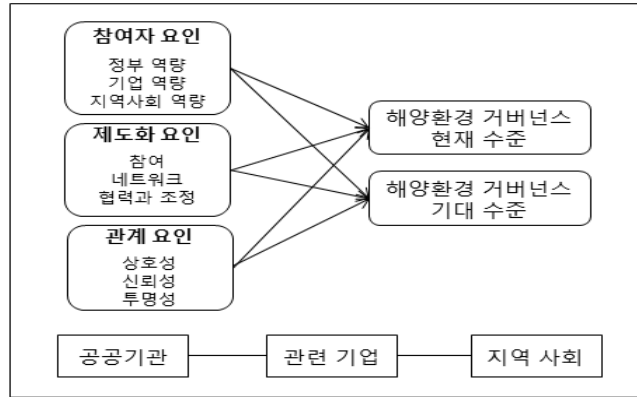
〈표 1〉 측정지표의 신뢰도 분석 결과

요인	변수	문항수	Alpha
관계 요인	상호성	3	0.704
	신뢰성	3	0.861
	투명성	3	0.807
제도화 요인	참여	4	0.825
	네트워크	3	0.824
	협력과 조정	3	0.656
참여자 요인	정부 역량	5	0.877
	기업 역량	4	0.834
	지역사회 역량	6	0.793
종속 변수	해양환경 거버넌스 현재 수준	5	0.915
	해양환경 거버넌스 기대 수준	2	0.741

3. 연구모형 및 검증내용

해양환경 거버넌스의 연구모형은 <그림 1>과 같다. 부산광역시 해양환경 거버넌스의 참여자는 세 집단이다. 첫째, 공공기관의 경우 부산광역시, 부산지방해양항만청, 해양환경관리공단, 지방해양경찰청, 자치구(군)의 해양환경 관련 업무 담당자가 포함되었다. 둘째, 시장부문의 해양환경과 관련된 기업이 응답하였고, 셋째, 지역사회의 참여자에는 해양환경 시민단체, 학자 및 전문가, 어촌계, 지역 언론 등이 포함되었다. 이들 참여자 집단의 특징에 따라 선정된 해양환경 거버넌스의 영향요인에 대한 인식차이가 나타날 것임을 추측하였다. 또한 거버넌스에 대한 접근성과 관련하여 정책결정 및 집행단계와 각 단계의 공식·비공식 접근방식에 따라 거버넌스의 실태를 파악하고자 하였다. 다음으로 각 독립변수들은 종속변수에 영향을 미칠 것을 가정하였다. 정리하면 현행 해양환경 거버넌스를 파악하기 위한 검증내용은 첫째, 변수에 대한 각 참여자 간의 인식차이, 둘째, 접근성의 조건에 따른 운영실태, 셋째, 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 파악하는 것이다.

〈그림 1〉 해양환경 거버넌스의 연구모형



IV. 분석의 결과

1. 표본의 특성

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. 공공기관의 수준으로 보면 중앙정부 15명, 광역자치단체 9명, 기초자치단체 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. 해양환경 기업의 경우 부산지역에서 활동하고 있는 해양환경에 대한 조사업체 및 해양오염 방제업체 등을 대상으로 조사했고, 총 27부가 회수되었다. 이를 표로 나타내면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 부산광역시 해양환경 거버넌스 참여자 표본의 집단구성

집단 구분		빈도(명)	백분율(%)
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
	대학·연구소	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

2. 집단 간 인식차이 분석결과

선정한 거버넌스 영향요인에 대해 응답한 세 집단의 인식차이를 검증했다. 각자의 소속기관 및 입장에 따라 거버넌스 영향요인에 관한 인식이 다르게 나타날 것이고, 이 차이를 좁히는 것이 거버넌스를 성공적으로 이끌어내기 위한 과제이다. 세 집단 간의 유의한 평균차이가 있는지 검증하기 위해 일원배치 분산분석을 실시한 결과는 <표 3>과 같다.

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

투명성에 대해서는 공공기관과 기업 간에, 공공기관과 지역사회 사이에 95% 신뢰수준에서 각각의 유의수준(P) 0.002, 0.012로 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 즉 공공기관의 입장에서 투명성이 보통이상인 반면, 기업이나 지역사회의 구성원들이 인식하는 정도는 이에 미치지 못해 그 차이가 유의미하게 나타난다. 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 정보를 요청하는 외부의 입장에서 투명성이 충분하지 않다고 인식할 수 있다.

네트워크의 경우 공공기관과 기업 사이에 95% 신뢰수준에서 유의수준(P)이 0.000으로 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 네트워크는 의사소통 채널, 즉 거버넌스의 장이나 협력 메커니즘으로 설정했는데, 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 경험을 네트워크로 인식할 가능성은 낮다. 따라서 이들의 인식차이가 유의하게 나타났다.

<표 3> 참여자 집단 간 F 검증 결과

구분	변수	집단구분		평균차이	F 값	P
관계 요인	상호성	공공기관 (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	공공기관 (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	공공기관 (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	공공기관 (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	공공기관 (3.0543)	기업(2.2963)	0.75797*	8.860	0.000	
			지역(2.6389)	0.41537		0.053	
	협력과 조정	공공기관 (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	정부 역량	공공기관 (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
		기업 역량	공공기관 (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		
지역사회역량		공공기관 (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	해양환경 거버넌스 현재 수준	공공기관 (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	
	해양환경 거버넌스 기대 수준	공공기관 (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.

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

이러한 결과에서 알 수 있는 것은 첫째, 공공기관은 모든 참여자 역량에 대해 다른 참여자보다 높은 점수를 부여하고 있다. 공공기관에서 상대하는 기업이나 지역사회 구성원은 특정되어

있는 경우가 많으므로 이들의 역량이 이 집단의 평균적 역량보다 높은 수준으로 인식됐기 때문으로 판단된다. 둘째, 각각의 참여자는 대체로 자신이 소속되어 있는 집단의 역량에 긍정적인 인식을 보였다. 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 있다. 이러한 인식의 차이를 줄이기 위해 거버넌스가 일정 수준에 이르기까지 상대적으로 경직되어 있는 공무원들의 인식 전환이 필요하다고 할 수 있다. 또한 기업도 거버넌스의 한 축으로 인정하고 정책과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

종속변수는 해양환경 거버넌스 현재 수준에 대해 공공기관과 기업 간, 기업과 지역사회 간 관계에서 95% 신뢰수준에서 유의수준(P)이 각각 0.000과 0.024로 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 전반적으로 해양환경 거버넌스 현재 수준이 낮게 나타나고 있지만, 다른 집단에 비해 특히 기업의 응답이 낮게 나타난 것은 거버넌스에서 기업 위상의 취약점을 재확인한 결과이다. 그럼에도 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대해 기업의 인식이 공공기관의 인식과 비슷한 수준으로 높게 나타난 점은 두 종속변수 간의 괴리를 극복하기 위해서 참여자로서 기업의 역할을 재조정할 필요가 있다는 점을 시사한다.

3. 접근성 조건에 따른 분석결과

1) 제도적 참여에 따른 거버넌스 영향요인에 대한 인식차이

정책의 결정과정에서 공식적이면서 폐쇄적인 참여방식으로 위원회·심의회·협의회의 참여를 들었다. 이를 제도적 참여로 정의하고, 참여 경험여부를 조사해 경험있는 집단과 없는 집단으로 분류했다. 각 변수에 대해 제도적 참여여부에 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 <표 4>와 같다.

각 변수에 대해 제도적 참여경험이 없는 집단과 있는 집단은 95% 신뢰수준에서 참여, 협력과 조정, 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대하여 각각 유의수준(P)이 0.000, 0.000, 0.003으로 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 위원회에 참여한 경험이 있는 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 참여의 적극성, 협력과 조정 능력 및 의지, 거버넌스 제도에 대한 기대 등이 압도적으로 높게 나타났다. 유의한 차이가 나타나지 않았더라도 대부분의 다른 변수에 대해서 경험 있는 집단이 없는 집단에 비해 높은 평균점을 기록하고 있다. 다만 종속변수인 해양환경 거버넌스 현재 수준에 대해서는 경험이 없는 집단이 약간 더 높게 나타나고 있어 참여 경험이 있는 집단의 높은 기대에 비해 체감하는 해양환경 거버넌스 현재 수준이 현저히 떨어지고 있었다. 조사결과 제도적 참여자가 미참여자에 비해 적극적인 태도를 보였다. 이는 제도적 참여를 제대로 운영한다면 효과적인 거버넌스 기제가 될 수 있음을 보여준다. 다만 현재의 제도적 거버넌스는 참여자가 특정되어 있기 때문에 참여 당사자 개인의 성향이나 특성에 크게 의존한다. 또한 폐쇄적이기 때문에

이러한 참여제도의 업무와 권한에 대한 정보가 많이 알려지지 않고 있다. 제도적 참여의 권한을 강화하고, 참여 과정 및 결과를 투명하게 공개한다면 제도적 참여방식이 사회적 파급효과를 높여 거버넌스 활성화에 기여할 수 있다고 판단된다.

〈표 4〉 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		
제도화 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		
참여자 요인	정부 역량	없음	76	3.0816	0.65253	0.740	0.461
		있음	29	3.1931	0.78282		
	기업 역량	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	해양환경 거버넌스 현재 수준	없음	77	2.8234	0.62406	0.190	0.851
		있음	24	2.7833	0.97431		
	해양환경 거버넌스 기대 수준	없음	77	3.5714	0.74655	3.051	0.003*
		있음	25	4.1200	0.88129		

*. 평균 차이는 0.05 수준에서 유의함.

분석결과는 제도화된 거버넌스와 관련해 의사소통 채널이 협력적 지역사회 거버넌스를 결정하는 가장 중요한 요인이라고 밝힌 박희봉·김명환(2000:195)의 연구결과와 일치하는 것이다. 김형양(2004:41-42)의 연구에서도 거버넌스 형성의 영향요인으로 참여보장을 꼽으면서, 특히 환경 분야에 있어서 환경정책에 직접 참여하고 대화할 수 있는 제도적 장치의 미비를 환경정책의 큰 결함으로 지적하고 있다. 다만 심용보·이호창(2010)은 지역 거버넌스의 대상으로 노사정위원회라는 제도적 장치를 설정하고 연구했음에도 불구하고 거버넌스 활성화 정도는 낮게 나타나고 있다. 따라서 거버넌스의 제도화가 단지 의사소통 채널의 마련에 그치지 않고 지속적이고 안정적인 운영이 이루어지기 위한 제도적 준비가 필요하다는 점을 확인했다.

2) 참여과정 및 참여방식과 종속변수의 인과관계

접근성과 관련하여 정책결정과정에서의 참여와 집행과정에서의 참여의 접근성은 다르다. 또한 공식적 참여와 비공식적 참여에 따른 접근성은 다르다. 이를 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. 여기에서는 의미있는 결과만을 살펴보고자 한다.

첫째, 참여과정 변수와 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대한 다중회귀분석의 결과는 <표 5>와 같다. 분석결과 95% 신뢰수준에서 정책결정과정의 참여가 유의수준(P) 0.011, t값 2.599, 베타값 0.295로 나타나 해양환경 거버넌스 기대 수준에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 독립변수의 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대한 설명력은 19.1%로 나타났다. 즉 정책결정을 위한 의사교환 과정에 참여할수록 해양환경 거버넌스 기대 수준에 영향을 미치고 있었다. 이는 앞서 제도적 참여집단이 미참여 집단에 비해 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대해 아주 높은 인식을 보임으로써 유의한 차이를 나타낸 것과 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 해양환경 거버넌스 기대 수준은 곧 거버넌스의 성장에 대한 긍정적 인식과 관련이 있기 때문에 정책결정과정에서의 참여가 미래 거버넌스 성장에 중요한 변수임을 확인한 결과이다.

<표 5> 참여과정 변수와 해양환경 거버넌스 기대 수준의 다중회귀분석 결과

해양환경 거버넌스 기대 수준	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	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							

*p<.05에서 유의함.

둘째, 참여방식 변수와 해양환경 거버넌스 현재 수준에 대한 다중회귀분석의 결과는 <표 6>과 같다. 공식적 참여와 비공식적 참여가 해양환경 거버넌스 현재 수준에 미치는 영향력을 살펴본 결과 공식적 참여가 95% 신뢰수준에서 유의확률 0.006, t값 2.838, 베타값 0.390으로 나타나 의미있는 영향을 미치는 것을 확인했다. 해당 변수들의 해양환경 거버넌스 현재 수준에 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 확인했다. 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.

〈표 6〉 참여방식 변수와 해양환경 거버넌스 현재 수준의 다중회귀분석 결과

해양환경 거버넌스 현재 수준	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	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							

*p<.05에서 유의함.

4. 독립변수와 종속변수의 인과관계 분석결과

독립변수인 해양환경 거버넌스의 전체 영향요인들과 종속변수인 해양환경 거버넌스 현재 수준 및 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대한 인과관계 분석을 위해 다중회귀분석을 각각 실시했다. 분석과정에서 위원회·심의회·협의회 형태의 참여는 공식적이면서 폐쇄적인 정책협의기구로서 제도적 참여로 다루었다. 조사결과 위원회에 대한 참여여부는 참여 집단과 미참여 집단으로 구분되었는데, 이를 더미(dummy)변수화해 독립변수에 포함했다. 왜냐하면 실제로 위원회 등에 대한 참여여부가 종속변수에 대해 다른 영향을 미칠 수 있음을 예상할 수 있고, 분석결과 이 가설이 검증된다면 거버넌스의 제도화라는 정책의 방향을 설정하는 근거를 마련할 수 있기 때문이다. 회귀분석을 실시할 때에는 각 독립변수들 간의 독립성을 파악해야 한다. 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 상관분석 결과 독립변수 간의 상관계수는 모두 0.70 미만으로 나타나고 있음을 확인했다. 먼저 해양환경 거버넌스 현재 수준에 대한 독립변수들의 영향력에 대한 분석결과는 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 해양환경 거버넌스 현재 수준에 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
	협력과 조정	0.099	0.112	0.112	0.883	0.380	0.273	3.660
참여자 요인	정부 역량	0.159	0.091	0.160	1.755	0.083	0.532	1.881
	기업 역량	-0.055	0.104	-0.056	-0.533	0.596	0.403	2.480
	지역사회 역량	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								

*p<.05에서 유의함.

분석결과, 95% 신뢰수준에서 지역사회 역량과 제도적 참여 변수가 해양환경 거버넌스 현재 수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 지역사회 역량이 유의확률 0.000에서 t값 4.953, 베타값 0.512로 나타나 가장 큰 영향을 미치고 있었다. 또한 제도적 참여변수는 유의확률 0.044에서 t값 2.053, 베타값 0.0172로 나타났다. 이들 변수의 해양환경 거버넌스 현재 수준에 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 것이다.

다음으로 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대한 독립변수들의 영향력에 대한 분석결과는 <표 8>과 같다. 결과를 보면 95% 신뢰수준에서 협력과 조정, 지역사회 역량이 해양환경 거버넌스 기대 수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 협력과 조정이 유의수준(P) 0.021에서 t값 2.363, 베타값 0.380으로 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역사회 역량은 유의수준(P) 0.024에서 t값 2.303, 베타값 0.299로 나타나 해양환경 거버넌스 기대 수준에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 전체 독립변수의 해양환경 거버넌스 기대 수준에 대한 설명력은 38.6%로 나타났다.

〈표 8〉 해양환경 거버넌스 기대 수준에 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
참여자요인	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

R²: 0.455 수정된 R²: 0.386 F 값: 6.585 P: 0.000

*p<.05에서 유의함.

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

중속변수에 대해 영향을 미치는 요인을 파악한 결과, 관계 요인은 유의하게 나타나지 않았고, 제도화 요인과 참여자 요인에 속한 변수가 의미있는 영향요인으로 작용하고 있었다. 제도적 참여 변수가 해양환경 거버넌스 현재 수준에 영향을 미침으로써 거버넌스 제도화의 필요성을 확인했다. 또한 지역사회 역량 변수는 해양환경 거버넌스 현재 수준과 해양환경 거버넌스 기대 수준에 있어서 공통되는 핵심적인 변수로 나타나고 있다. 이러한 결과는 거버넌스 체계에서 참여의 저변을 지역사회로 확대하고 이들의 역량을 증가시키는 것이 중요함을 보여준다. 다만 기존 연구에서 제도적 참여를 대상으로 했음에도 불구하고 그 활성화 정도가 취약하게 나타나는 사례는 단순히 제도적 참여를 구조화하는 것을 넘어서 거버넌스의 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 지적은 지역사회 역량이 두 가지 중속변수에 대해 공통적으로 영향을 미치는 핵심변수로 나타나 이의 제고가 거버넌스의 수준과 직접적 관련이 있다는 이 조사와 동일한 맥락으로 이해할 수 있다.

V. 결론 및 제언

조사 결과를 토대로 각 개념적 구성요인과 관련된 정책의 개선방안을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 관계 요인의 개선방안으로 신뢰성 제고를 위해 거버넌스 참여자에 대한 윤리교육과정 및 윤리서약을 시행하고 투명성과 관련하여 쌍방향 정보공유를 위한 데이터베이스를 구축한다. 관계 요인은 사회적 자본과 연관되어 현대 사회의 중요한 요소인데, 이를 제고하기 위해 공식사회의 기강확립, 시민단체의 도덕성 회복, 기업의 사회적 책임성 제고 등 보다 근본적인 해결책이 필요하다. 따라서 참여자에 대해 정서적으로 접근하면서 동시에 제도를 정비할 필요가 있다.

둘째, 제도화 요인과 관련하여 거버넌스 접근성 확대방안으로 해양환경 거버넌스를 제도화하고, 이의 상설화, 권한강화, 회의정보의 공개, 개방성 등을 규정한다. 분석결과와 거버넌스 제도화의 유용성을 확인했다. 다만 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 기존의 위원회 등과 다르게 안정적이고 지속적이면서 폐쇄성을 탈피해야 함을 알 수 있었기 때문이다.

셋째, 참여자 요인을 개선하기 위해 공공부문을 대상으로 한 공직자 거버넌스 체계 교육, 기업을 대상으로 한 거버넌스 참여 인센티브 제공, 지역사회의 해양환경 시민단체 활성화를 위한 지원 및 민관협력사업 확대, 시민의식 증진을 위한 초등 해양교육 강화 등을 추진한다. 거버넌스가 성공하기 위해서 결국 체제 속에서 상호작용하는 참여자의 태도와 역량이 변화해야 하기 때문에 각 참여자의 성숙을 유도하는 제도적 지원방안이 필요하다. 거버넌스 체계가 제도적으로 실효성을 확보할 때까지 정부주도의 관행이 불가피해 보이지만, 이 가운데 외부 참여자에 대한 독립성과 자율성을 보장하는 방향으로 접근해야 한다.

이 연구는 다음과 같은 한계점을 내포하고 있다. 첫째, 연구의 장소적 범위가 부산광역시에 한정되어서 전국적으로 확대할 수 없었다. 부산뿐만 아니라 해양이 중요한 환경이면서 크게 사회

적 현안 문제가 되었던 지역이나 유사한 성격의 광역지방자치단체를 대상으로 연구의 장소적 범위의 확장이 필요했다. 둘째, 개인연구의 특성상 조사 대상에 대한 접근의 어려움 때문에 표본의 수치가 적은 점도 일반화 가능성을 낮추는 한계점이었다. 셋째, 당초 공공기관, 기업, 시민단체, 지역사회의 4자간 관계에 중점을 두었으나, 해양환경 시민단체의 취약성으로 인해 이를 지역사회로 편입했고, 결국 공공기관, 기업, 지역사회의 3자간 관계에 초점을 맞추게 되었다. 넷째, 영향요인들 간의 시간적 선후관계를 파악하지 못한 점과 거버넌스에 대한 비판을 해소할 수 있는 해결책의 마련이 결여되어 있다.

다만 기존의 해양환경 거버넌스 연구가 국제적이거나 국가 간의 관계에서 이루어져 왔는데, 지방자치단체 수준에서 연구를 시도한 것은 의미가 있다. 또한 해양환경 거버넌스의 현실을 진단하고 해양 분야가 나아가야 할 개혁방안을 제시했다는 점에서도 함의하는 바가 크다. 마지막으로 거버넌스의 제도화가 효과적이라는 사실을 확인하고, 이의 바람직한 운영방안을 모색했다는 점에서도 의의가 있다.

참고문헌

- 강인호. (2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성 -전라남도 광양시를 중심으로-. 한국거버넌스학회 2005년도 하계기획세미나, 35-53.
- 고재경·황원실. (2008). 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 19(1): 113-140.
- 김규환. (2003). 거버넌스로서 지방의제21의 추진체계에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 10: 213-243.
- 김명숙. (2005). 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. 『한국사회와 행정연구』, 16(3): 325-347.
- 김석준 외. (2002). 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사.
- 김세훈·김환철. (2007). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인 연구 -의정부시의 미군 반환기지 활용정책을 중심으로-. 2007년 한국거버넌스학회 춘계학술대회, 9-24.
- 김순은. (2006). 도시 거버넌스의 구축요건: 신공공성의 관점에서. 『한국거버넌스학회보』, 13(2): 151-189.
- 김형양. (2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구 -부산광역시의 사회복지 및 환경분야를 중심으로-. 『한국행정논집』, 16(1): 29-47.
- 박희봉. (2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 『한국정책과학학회보』, 10(2): 1-23.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 34(4): 175-196.
- 신희영. (2005). 민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부. 『한국사회와 행정연구』, 16(3): 1-28.
- 심용보·이호창. (2010). 지역 거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구. 『노동정책연구』, 10(1): 129-150.
- 오재일. (2004). 지방분권과 로컬 거버넌스. 『지방행정연구』, 18(1): 3-18.

- 우양호. (2010). 지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향 -해양 거버넌스(Ocean Governance) 구축을 중심으로-. 『한국거버넌스학회보』, 17(2): 1-22.
- 우양호·강운호. (2012). 해양수도 부산의 해양거버넌스 형성수준 및 원인분석: 이해관계자의 ‘접촉과 갈등해결’을 중심으로. 『한국항해항만학회지』, 36(3): 233-243.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 『한국행정학보』, 39(1): 41-63.
- 윤영채. (2003). 지방자치시대의 환경관리. 『사회과학연구』, 14: 247-271.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4): 321-338.
- 이병수·김일태. (2001). 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구 -의정부시 공무원과 NGO활동가들의 인식, 태도, 경험을 중심으로-. 『도시행정학보』, 14(2): 27-41.
- 이숙중·김희경·최준규. (2007). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 『한국행정학회 2007년도 추계학술대회발표논문집』, 591-608.
- 이종수. (2013). 『새 행정개혁론』. 서울: 대영문화사.
- 이종원. (1999). 레짐이론의 발전과 과제, 『정부학연구』, 5(2): 137-156.
- 이종원. (2003). 지방정부의 거버넌스: 지방거버넌스 형성론과 현실의 방법론. 한국거버넌스학회 2003년 창립기념학술대회, 185-201.
- 장은경·공병천·이진형. (2011). AHP를 활용한 로컬 관광거버넌스 형성 요소의 중요도 분석 -신안군 중도 사례를 중심으로-. 『한국거버넌스학회보』, 18(2): 1-19.
- 정규호. (2007). 딜레마에 빠진 거버넌스, 해법은 무엇인가? 관련 사례의 검토와 시민환경운동의 당면과제를 중심으로. 『환경과 생명』, 54: 136-147.
- 조동오·주현희. (2013). 한·중 황해거버넌스에 관한 고찰. 『해양환경안전학회지』, 19(2): 186-192.
- 초의수. (2007). 지역사회복지협의체의 운영실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구. 『지방정부연구』, 11(4): 265-290.
- 최병선. (2002). 『정부규제론 -규제와 규제완화의 정치경제-』. 서울: 법문사.
- 최성두·강은숙·김상구·박상희·송영채·이경은. (2008). 부산광역시의 해양환경관리 자치역량 분석. 『한국항해항만학회지』, 32(6): 515-519.3)
- 프랜시스 후쿠야마. (1996). 『트러스트 -사회도덕과 번영의 창조-』. 구승희 옮김. 서울: 한국경제신문사.

성은혜(成恩惠): 한국해양대학교에서 행정학 박사학위를 취득(해양환경 거버넌스의 구축방안에 관한 연구, 2015)하고, 현재 한국해양대학교 시간강사로 활동 중이다. 해양정책, 환경정책 등에 관심이 있고, “부산의 다문화정책 거버넌스 수준에 대한 영향요인 분석”, “해양환경보호를 위한 지방조례의 기능과 역할에 관한 연구” 등을 발표하였다(eunedit@daum.net).

김상구(金相九): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(협상방법의 결정요인과 결합유형에 관한 연구, 2002)하고, 현재 한국해양대학교 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사행정론, 도시 및 환경행정론, 행정통계론 등이 다(ksg1515@kmou.ac.kr).

Abstract

Impact Analysis on Marine Environmental Governance : Focused on Busan Metropolitan City

Seong, Eun-hye
Kim, Sang-Goo

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. The factors influencing marine environmental governance were 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, The perceptual differences were detected in participant factor. The institutional participation group showed a tendency of more positive awareness. And the capacity of local community plays a key role in determining the level of governance. These results suggested that it is necessary to institutionalize the governance and strengthen the capacity of local community for activating governance because the perception differences among participants are still large.

Key Words: Marine Environmental Governance, Participant Factor, Relationship Factor, Institutionalization Factor, Capacity of Local Community