

부산광역시 해양정책의 거버넌스 수준 분석: 해양산업육성조례에 대한 기업의 인식을 중심으로

김상구* · 성은혜** · 우양호***

《목차》

- I. 서론
- II. 부산광역시 해양정책의 내용과 관련 NGO 및 기업 현황
 - 1. 부산광역시 해양정책의 내용
 - 2. 해양 관련 NGO 현황
 - 3. 해양 관련 기업체 현황
- III. 선행연구의 검토와 활용변수 선정
 - 1. 선행연구의 검토
 - 2. 변수의 선정과 설문
- IV. 부산광역시 해양정책의 거버넌스 수준 분석
 - 1. 설문조사의 개요
 - 2. 표본의 특성분석
 - 3. 해양정책의 거버넌스 수준 분석
- V. 결론: 정책제언

I. 서론

사회의 복잡성이 가중됨에 따라 공공서비스를 공급하거나, 공공의 문제를 해결하는

* 한국해양대학교 해양행정학과 부교수, 제1저자

** 한국해양대학교 대학원 통상행정학과

*** 한국해양대학교 국제해양문제연구소 HK연구교수, 교신저자

데에 있어서, 이제 정부나 기업, 시민단체(NGO) 중 어느 한 부문의 역할만으로는 이를 완전하게 공급하거나 해결하지 못하는 현실에 처해 있다는 사실은 누구나 인정하고 있다. 또한 어느 한 부문이 전담하는 것이 바람직하거나 효율적인 상태라고도 할 수 없는 것이 현실이다. 1990년대 ‘시민사회의 폭발’이라고 할 수 있을 정도로 급성장한 NGO는 정부의 시각에서는 정책과정의 반대자로 주로 인식되어 왔다. 그러나 오늘날에는 여러 공적 분야에서 이들분야협력자로 인식하고, 부문간의 상호협력관계를 기본으로 하는 거버넌스(Governance) 제도가 필연적으로 요구되고 있다는 사실을 정부나 NGO 및 기업 등도 인정하고 있다.

이처럼 지금까지의 대부분의 연구는 정부와 NGO간의 관계유형이나, NGO에 대한 정부재정 지원문제, 혹은 양자간의 거버넌스 구축에 대한 연구들이 주류를 이루어왔지, 정부와 기업간의 관계에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않은 것이 사실이다. 이러한 이유는 그 동안의 우리나라 경제성장과정에서 정부와 기업간의 유착관계가 비난의 대상이 되어 왔기에 정부와 기업간의 관계, 다시 말해 정부의 정책과정에서 기업의 참여를 보장하는 것은 비난의 대상이 되어 왔기에 많은 연구가 이루어지지 않은 것으로 사료된다.

그러나 세계화와 지방화가 동시에 진행되고 있는 현시점에서는 국가간의 벽을 허물고 지방의 중요성을 점차 부각시켜 지방의 국제경쟁력을 촉구하는 시대를 맞고 있다. 중앙정부도 이러한 시대적 흐름에 따라 2009년 4월 국가균형발전법시행령을 개정하여 지방이 주체적으로 초광역 개발을 할 수 있도록 법적 뒷받침을 하고 있다(지역발전위원회, 2009: 1-2). 이러한 시대적 상황에 따라 부산광역시도 부산-후쿠오카간 초광역경제권 형성을 위하여 노력하고 있으며, 특히 부산의 미래를 해양에 두고 도시발전을 진행하여 왔다.

해양수도를 지향하는 부산광역시의 해양정책은 항만·물류, 해양문화·해양관광, 해양에너지, 해양바이오, 해양환경, 조선·조선기자재, 수산업 등 부산을 이끌어가는 대표적인 산업분야를 아우르는 정책으로써 이에 대한 정책과정은 통치에서 협치로의 전환이 더욱 강력하게 요구받아야 할 것이다. 왜냐하면 부산광역시(2004a)와 부산항만공사(2005) 등이 산업연관분석을 이용하여 부산항이 지역경제에 미치는 영향을 분석한 연구들이 존재하고 있으며, 특히 2009년에 허윤수·김율성 등은 부산항만이 부산지역 경제

에 미치는 영향을 원단위로 산정하였는데, 이들의 연구결과에 따르면 2007년 부산항의 컨테이너 처리에 따른 지역경제 기여도는 3조1,589억원으로 이 금액은 부산광역시의 2007년도 일반회계 수입(5조7,917억원)의 약 54.5%에 이르고 있기 때문이다(허윤수·김을성, 2009: 212).

이러한 맥락에서 본 연구는 부산광역시의 해양정책만은 부산지역 해양관련 기업과의 협치를 해야 한다는 당위성에서, 부산광역시와 해양관련 기업들간의 해양정책 거버넌스 수준을 해양산업육성조례에 대한 관련 기업의 인식을 중심으로 분석하고자 하였다. 그리고 이러한 연구내용을 달성하기 위하여 지방자치제 실시 이후 부산광역시 해양정책의 내용과 해양관련 기업 및 NGO 현황 등을 고찰하며, 거버넌스의 구성변수들을 선행연구에서 추출한 후, 실증적인 분석을 위한 변수로 활용하여, 부산광역시 해양정책의 거버넌스 수준을 진단하고, 앞으로 바람직한 수준으로 나아가기 위한 정책적 제언을 하고자 하였다.

II. 부산광역시 해양정책의 내용과 관련 NGO 및 기업 현황

1. 부산광역시 해양정책의 내용

부산광역시는 2001년 이후 도시비전을 ‘21세기 동북아시아 해양수도’로 설정하고, 도시목표를 동북아 물류·비즈니스 중심도시, 동남광역경제권의 중추관리도시, 동북아의 해양문화·관광거점도시로 설정하였다(부산광역시 시정백서, 2004b: 607). 또한 21세기 해양수도로서의 위상정립에 필수적인 마스터플랜을 수립하고 중앙정부나 타 지방자치단체에 대응할 수 있는 전략계획을 수립할 필요가 대두됨에 따라 ‘해양수도 21 기본계획’을 2002년도에 수립하였다(부산광역시 시정백서, 2005: 1068).

여기서 해양수도(Ocean Capital)의 개념은 해양을 중심으로 각종 경제, 사회, 문화적 활동 등이 뛰어난 도시, 즉 해양산업이 종합적으로 발달한 도시를 의미하며, 해양산업 부문에 있어서 한국을 대표하는 도시로 특화하여 서울에 집중된 수도기능을 적극적으로

분담하는 도시로 볼 수 있다. 그런데 부산이 해양수도로 발전하기 위해서는 해양부문의 지역특성과 잠재력의 극대화를 통해 21세기 해양수산 패러다임인 지식정보화, 세계화, 해양화 등에 적극 대응하여 해양산업의 중심축으로 발전함과 동시에 경쟁우위를 점할 수 있도록 정책을 추진하는 것이 필요하다(부산광역시 시정백서, 2006: 1177).

이에 맞추어 부산광역시는 2009년 6월 ‘해양산업 육성에 관한 조례’ 제정을 추진하여 동년 10월에 조례제정을 완료하였다. 동 조례는 부산지역의 해양산업을 체계적으로 육성·발전시킴으로써 해양수도 부산의 위상을 정립하고 지역경제 활성화에 기여함을 목적으로 추진하였으며, 특히 해양산업의 체계적인 육성을 위하여 해양산업육성종합계획을 해양산업정책심의위원회의 심의를 거쳐 매 5년마다 수립하고, 시의회에 보고하도록 강제규정을 두고 있다. 그리고 해양산업계의 의견을 반영하고자 해양산업정책심의위원회, 해양산업정책분과위원회, 해양산업정책기획단 등을 설치하도록 규정하고 있다.

따라서 부산광역시 해양정책의 거버넌스 수준을 분석하는 것은 동 조례에 나타난 정책이 해양관련 기업들과 어느 정도 협력을 하고 있는지를 분석하는 것이 첩경일 것으로 판단된다. 다시 말해, 해양정책의 거버넌스 수준을 분석하기 위해서는 동 조례에서 규정하고 있는 여러 위원회(해양산업정책심의위원회, 해양산업정책분과위원회, 해양산업정책기획단 등) 및 지원사업 등에 해양관련 기업들이 어느 정도 참여하고 있으며, 이들의 요구가 부산광역시의 해양정책에 어느 정도로 반영되고 있는지를 분석하는 것이 본 연구의 일차적인 목표라고 할 수 있겠다.

2. 해양 관련 NGO 현황

오늘날 NGO는 지방정부, 기업과 더불어 공공문제를 해결하는 주요한 주체로 인정되고 있으므로 NGO의 의식과 역량은 거버넌스적 행정의 성패를 좌우하는 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 부산광역시에 등록 중인 NGO의 수는 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 12월말 기준으로 2000년 160개, 2003년 271개, 2005년 371개, 2006년 405개, 2007년 431개로 최근 몇 년간 상당한 속도로 증가하고 있다. 단체의 수가 증가함에 따라 NGO의 활동영역도 환경보호, 장애인 및 약자보호, 인권보호, 의료봉사, 청소년 선도, 문화함양, 사회정의, 교통, 새마을운동, 소비자 보호 등 다양한 방면으로 확대되고 있어 다

양성 측면에서 성장되고 있는 것으로 볼 수 있다(강성철 외 4인, 2009: 13).

〈표 2-1〉 부산광역시의 NGO 등록 현황

연도	2000	2003	2004	2005	2006	2007
등록단체 수	160	271	NA	372	404	431

자료: 강성철 외 4인(2009: 13)

그러나 본 연구의 관심대상인 해양관련 NGO 수는 〈표 2-2〉와 같은데, ‘해양’이라는 광범위한 개념에도 불구하고, 해양수도를 지향하는 부산지역에서의 해양관련 NGO의 수는 그리 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 부산광역시 행정자치관실에 등록된 431개 단체들 중 바다와 강 살리기 운동본부, 한국해양특수구조단, (사)바다사랑실천운동 시민연합부산본부, (사)바다살리기 국민운동부산본부, 습지와 새들의 친구, 부산항을 사랑하는 시민모임, 전국해양수산선원복지협회, 해양환경오염감시협의회, 한국해양청소년단부산연맹, 영도다리를 사랑하는 모임, 해양산업발전협의회 등이 대표적으로 부산광역시의 해양정책과 관련된 단체로 분석되었다.

구체적으로 부산광역시의 해양정책을 총괄하는 부서인 해양농수산국에 직접 등록된 해양관련 NGO의 수는 전체 431개 단체들 중 겨우 5개 단체만이 등록한 것으로 나타나고 있다. 등록된 단체의 수가 많다고 해서 반드시 그 활동이 활발하다거나 적극적이라고 할 수 없지만, 일단 등록된 단체의 수가 많다는 것은 그 지역의 현안문제들 중에서도 해양관련 문제가 심각하거나 중대하고, 또한 해양관련 문제에 대한 지역주민의 인식이 높기 때문(최성두 외 5인: 2008: 101)이라고 유추해 볼 수 있을 것이다.

〈표 2-2〉 부산광역시 해양관련 NGO 현황

번호	NGO 이름	주요업무	관련부서
1	한국해양특수구조단	해난사고 구조	자치행정과
2	(사)바다사랑실천운동 시민연합부산본부	해양오염방지목적으로 부합되는 관련 사업	수산진흥과
3	(사)바다살리기 국민운동부산본부	해양 및 하천보전·보호, 정화(청결)사업	해양항만과
4	습지와 새들의 친구	습지와 새보전, 교육, 조사, 연구 활동	환경정책과
5	부산항을 사랑하는 시민모임	부산항 사랑 시민운동	항만정책과
6	전국해양수산선원복지협회	해양수산 자원봉사	해양항만과
7	해양환경오염감시협의회	해양환경 홍보활동	수산진흥과
8	한국해양청소년단부산연맹	해양 정신에 입각한 청소년 건전육성, 해양훈련, 스포츠 활동	아동청소년담당관실
9	바다와 강 살리기 운동본부	환경가꾸기 운동	환경정책과
10	영도다리를 사랑하는 모임	영도다리의 보존	문화예술과
11	해양산업발전협의회	해양산업 촉진 모임	해양항만과

자료: 부산광역시 행정자치관실 www.busan.go.kr에서 재구성

3. 해양 관련 기업체 현황

앞서 언급하였듯이 부산광역시의 해양정책은 부산지역을 대표하는 산업들을 포괄하고 있으며, 이들 산업들로부터 파생되는 경제적 기여도는 정확하게 산정된 바는 없지만, 단순히 부산항의 컨테이너 처리에 따른 경제적 기여도만으로 부산광역시의 1년 예산수입(2007년도 일반회계 예산기준)의 50% 이상에 이르고 있다. 따라서 부산광역시가 해양정책을 수립 및 집행하기에 앞서 이들 기업체들의 의견을 반드시 해양정책에 반영해야 할 당위성은 여기에 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 부산지역의 전체산업에서 해양산업이 차지하는 비중을 간략히 고찰하고자 하였다.

2005년 12월말 기준 해양산업에 속하는 사업체수는 부산 전체 사업체(어가 포함)수 267,066개의 3.13%인 8,347개로 나타났고, 이중에서도 수산업의 사업체수는 5,787개로 해양산업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있었으며, 조선산업이 903개(0.34%), 항만물류산업이 719개(0.27%), 해양관광이 521개(0.20%), 해운산업이 346개(0.13%), 해양토목업이 71개(0.03%)의 순으로 나타났다(송정현 외 2인, 2007: 8).

해양산업 종사자수는 59,838명으로 부산 전체 종사자수 1,122,259명의 5.33%로 나타났고, 특히 수산업 종사자수가 26,148명(2.33%)으로 가장 많으며, 항만물류산업

13,865명(1.24%), 조선산업 11,566명(1.03%), 해운산업 4,789명(0.43%), 해양토목업 1,893명(0.17%), 해양관광 1,577명(0.14%) 순으로 종사자수 비중이 높은 것으로 나타났다(송정현 외 2인, 2007: 8).

마지막으로 해양산업의 매출액(2005년도 기준)은 10,150,635백만원으로 부산 전체 매출액 80,899,294백만원의 12.55%를 차지하고 있었다. 업종별로 분석하면 항만물류산업의 매출액은 3,512,585백만원(4.34%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있었으며, 조선산업 2,406,528백만원(2.97%), 수산업 2,340,664백만원(2.89%), 해운산업 1,493,398백만원(1.85%), 해양토목업 319,129백만원(0.39%), 해양관광 78,331백만원(0.10%) 등의 순으로 매출액 비중이 높은 것으로 나타났다(송정현 외 2인, 2007: 8).

〈표 2-3〉 부산 전체 산업대비 해양산업 비중

해양산업	사업체 수	비중	종사자 수	비중	매출액	비중
수산업	5,787	2.17	26,148	2.33	2,340,664	2.89
어업	3,508	1.31	10,952	0.98	842,259	1.04
수산가공업	351	0.13	4,734	0.42	540,682	0.67
수산물 보관-유통업	1,928	0.72	10,462	0.93	957,723	1.18
해운산업	346	0.13	4,789	0.43	1,493,398	1.85
화물운송	332	0.12	4,496	0.40	1,448,674	1.79
여객운송	14	0.01	293	0.03	44,724	0.06
해양토목업	71	0.03	1,893	0.17	319,129	0.39
해양관련 건설업	71	0.03	1,893	0.17	319,129	0.39
조선산업	903	0.34	11,566	1.03	2,406,528	2.97
선박 건조업	59	0.02	3,590	0.32	1,339,909	1.66
조선기자재 제조업	844	0.32	7,976	0.71	1,066,619	1.32
항만물류산업	719	0.27	13,865	1.24	3,512,585	4.34
화물운송업	208	0.08	3,211	0.29	1,676,948	2.07
화물보관업	166	0.06	4,424	0.39	350,092	0.43
화물터미널운영업	4	0.00	111	0.01	4,395	0.01
화물취급업	341	0.13	6,119	0.55	1,481,150	1.83
해양관광	521	0.20	1,577	0.14	78,331	0.10
유람선업	10	0.00	101	0.01	8,165	0.01
숙박업	90	0.03	236	0.02	1,112	0.00
해양관광용품제조업	105	0.04	730	0.07	55,331	0.07
해양관광장비 도소매/임대업	290	0.11	400	0.04	11,739	0.01
기타 해양관광 서비스업	26	0.01	110	0.01	1,984	0.00
합계	8,347	3.13	59,838	5.33	10,150,635	12.55
부산전체(2005)	267,066	100.00	1,122,259	100.00	80,899,294	100.00

자료: 부산지역 해양산업 실태조사 및 분석(2007). 해양산업발전협의회

Ⅲ. 선행연구의 검토와 활용변수 선정

1. 선행연구의 검토

지금까지의 거버넌스에 관한 연구들은 대략 두 가지 정도의 연구경향으로 분류할 수 있는데, 첫째, 거버넌스 형성의 영향요인 또는 조건에 관한 연구들로서 거버넌스에 영향을 미치는 변수를 추출하여, 통계적 분석을 실시하는 연구방법들이다. 둘째, 지방분권과 로컬 거버넌스에 관한 연구들로서 지방정책의 참여자와 이들 상호간의 로컬 거버넌스의 모형 등을 제시하는 연구이다. 본 논문은 부산광역시의 해양정책(해양산업육성 조례 제정)에 해양관련 기업체들이 어느 정도 참여하고 있으며, 이들의 의견이 부산광역시의 해양정책에 어느 정도 반영되는지를 분석하는 것이 목적이므로, 상기의 두 연구경향 중 첫 번째 연구경향에 포함된 연구들이 본 논문의 선행연구가 될 것이다.

그러나 상기의 선행연구들은 대부분이 정부와 NGO, 혹은 정부와 지역주민들간의 협력 및 갈등관계를 초점으로 분석하였기에 본 논문과 같이 정부와 기업간의 관계를 분석하기에는 어느 정도 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없다. 게다가 정부와 기업간의 특정 정책, 다시 말해 본 논문에서는 부산광역시의 해양정책 과정을 둘러싼 부산광역시와 해양관련 기업들간의 관계를 분석함으로써 선행연구를 적용하기에는 더욱 한계가 있다고 하겠다. 따라서 본 연구는 부산광역시의 해양정책 결정과정에서 해양관련 기업들이 어느 정도 참여하고 있는지를 분석하고자 하므로, 부산광역시의 해양정책 결정과정에서 해양관련 기업들이 취하는 행태 및 이에 대한 부산광역시의 반응을 본 연구의 변수로 활용하고자 하였다.

정부 정책의 수과정은 의제설정·정책형성·정책결정·정책집행·정책평가 등의 과정으로 나눌 수 있다(배응환, 2000: 87). 그러나 해양관련 기업이 부산광역시의 해양정책 의제설정과정과 집행과정 및 평가과정에는 실제 참여하기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 본 논문에서는 정책형성과 정책결정단계에서 해양관련 기업들이 어느 정도 참여하며, 이들의 요구가 부산광역시의 해양정책에 어느 정도 반영되는지를 분석하고자 하였다. 왜냐하면 정책이 형성되고 결정되는 과정에서 관련 기업체들이 어떤 역할을 하며,

이들의 요구가 부산광역시에 의하여 어느 정도 반영되는지를 분석하는 것은 거버넌스 수준을 분석하는 한 영역이라고 볼 수 있기 때문이다(김상구·최병대, 2003: 128).

그런데 정부와 NGO 및 정부와 지역주민들간의 관계유형에 대한 선행연구 혹은 이들 양자간의 거버넌스 수준을 분석한 연구, 혹은 양자간의 관계에 영향을 미치는 요인분석에 관한 연구들 중에서, 분석의 틀을 정책과정에 두고 연구한 선행연구들은 그리 많지 않은 것으로 조사되었다. 다만 김상구·최병대(2003), 최병대·김상구(2004) 등의 선행 연구는 정책과정에서의 NGO 참여와 역할에 관한 실증적 연구를 한 것으로 나타났다. 이들은 ‘부산광역시 명지대교 건설사례’ 및 ‘서울시의 난지도 골프장 건설사례’ 등을 활용하여 부산광역시와 서울특별시의 정책과정에서 NGO들이 어떻게 참여하였고, 이들의 요구를 부산광역시와 서울특별시가 어느 정도 수용하였는지를 분석하였다. 따라서 본 논문에서는 이들이 사용한 변수들을 활용하되, 다만 본 논문의 특성, 즉 정부정책과 기업들간의 관계에 맞추어 변형하여 활용하고자 하였다.

2. 변수의 선정과 설문

본 논문의 핵심인 정책형성과 정책결정단계에서 김상구·최병대(2003), 최병대·김상구(2004)가 사용한 변수들을 고찰하면, 정책형성단계에서는 시민의 이해표출과 집약, 문제해결을 위한 합리적인 대안의 제시, 이해집단간의 이해와 갈등의 조정 등의 변수를 사용하였고, 정책결정단계에서는 전문지식과 자문의 제공, 토론회·청문회 등의 참여, 정책결정집단에 대한 압력행사 등의 변수를 사용하였다. 본 논문에서도 이상과 같은 변수들을 활용하고자 하였다. 다만 이들의 선행연구는 정부와 NGO간의 관계를 분석한 것이므로, 이들 변수들을 그대로 사용하기에는 다소 무리가 있을 것으로 판단되어 다음과 같이 변수들을 조정하여 활용하고자 하였다.

먼저 정책형성과정에서는 부산광역시의 해양정책에 대한 해양관련 기업체들의 인지도 정도, 정책형성과정 시 해양관련 기업체의 이익대변 기회부여 등을 변수로 활용하였다. 그리고 정책결정과정에서는 해양산업육성조례 제정 시 공청회 참석이나 의견제출 등을 공지 및 요청 받은지에 대한 여부, 위원회에서의 전문지식 제공 의사 등을 변수로 활용하였다. 그리고 이상과 같은 변수들을 활용하여 본 연구의 목적과 부합되게 설문을

작성한다면 다음과 같다.

먼저 부산광역시의 해양정책에 대한 해양관련 기업체들의 인지도 정도를 조사하기 위한 설문은 “2009년 10월 부산광역시는 해양산업 육성에 관한 조례를 만들었습니다. 귀사는 동 조례의 제정에 대하여 어느 정도 알고 있습니까?”로 조사하였고, 해양관련 기업체의 이익대변 기회부여를 분석하기 위해서는 부산광역시 해양산업육성 조례 제정과정에서 어느 정도의 관련 기업들이 참여하였는지를 분석하여 정리하였다.

그리고 해양산업육성 조례 제정 시 의견제출 등을 공지 및 요청 받은지에 대한 여부를 조사하기 위한 설문은 “귀사는 부산광역시로부터 해양산업육성에 관한 조례를 만드는 과정에서 공청회 참석이나 의견제출 등을 공지 및 요청 받은 적이 있습니까?”로 측정하였고, 위원회에서의 전문지식 제공 의사를 조사하기 위해서는 “새로 제정된 해양산업육성에 관한 조례에는 해양산업정책심의위원회, 해양산업정책분과위원회, 해양산업정책기획단 등을 신설하여 운영하도록 규정하고 있습니다. 귀사는 앞으로 이를 분과위원회에 참여, 협력, 의사개진 등을 할 용의가 있습니까” 로 측정하였다.

IV. 부산광역시 해양정책의 거버넌스 수준 분석

1. 설문조사의 개요¹⁾

본 연구의 조사대상은 부산지역에서 생산활동을 하고 있는 해양산업체²⁾들이다. 부산 지역 16개 구군에 산재해 있는 기업체들을 대상으로 면접조사를 실시하기란 많은 비용과 시간이 소요되어 조사에 상당한 어려움이 수반될 것으로 예상되어, 본 연구에서는 (사)해양산업발전협의회³⁾ 소속 회원사들만을 대상으로 면담조사를 실시하였다.

- 1) 본 논문에서 활용하는 설문조사의 결과는 (사)해양산업발전협의회에서 발주한 연구용역 “해양산업박람회 개최를 위한 기획연구(2009)”의 일부(pp.110-119)에서 발췌하여 수정 및 보완한 것임을 밝힙니다.
- 2) 김정렬 외 7인(2006) 등에 의하면 해양산업은 일반적으로 U-기반 항만물류산업, 조선·조선기자재산업, 물류·항만기술개발산업, 해양에너지개발산업, 해양바이오산업, 해양안전환경기술개발산업 등으로 분류할 수 있고, 이러한 산업들에 속하는 기업체들을 해양산업체라고 통칭한다고 한다.

먼저 설문조사로 수집된 자료(Raw Data)는 Coding(부호화), Punching, Editing 과정을 거쳐 SPSS 12.0 Program으로 일괄 전산 처리하였으며, 자료는 빈도분석이 가능한 문항의 순서별로 조사결과 집계표를 작성·표시하였다. 또한 설문조사 기업 표본자료 특성을 빈도분석으로 처리할 때 무응답(결측치)을 포함하여 기본적으로 100.0%로 처리하였고, 설문자료의 분석은 각 항목별로 개별결과를 분석하고 이를 필요에 따라서는 세분화하여 논의하였다.

그리고 본 조사는 부산지역 해양산업체들에 대한 소규모 표본 정도의 제한적 조사를 하고 있다. 이로 인하여 대규모 표본이 아니기 때문에 다른 도시나 우리나라 전체 해양산업체들의 의견을 대표하는 데에는 모집단 일반화의 한계가 있을 수 있음을 밝힌다. 본 조사에서 응답한 기업은 총 113개 기업으로 분석이 가능한 최종 유효표본은 N=113으로 나타났으며, 특히, 각 기업에서 1부씩 설문조사를 실시하였기 때문에 분석단위는 개인이 아니라 집단(기업)으로 볼 수 있겠다(김상구 외, 2009: 110).

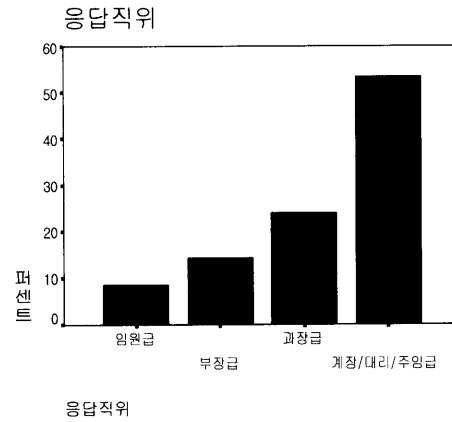
2. 표본의 특성분석

전체 응답표본 총 113개 기업을 그 기업의 주요 특성별로 분류하면 아래의 <표 4-1>과 같이 나타났다. 각 업체를 대표하여 설문을 작성한 자는 계장/대리/주임급이 가장 많은 56개 기업(49.6%)으로 나타났고, 다음으로 과장급이 25개 기업(22.1%), 부장급은 15개 기업(13.3%)으로 나타났으며, 임원급은 9개 기업(8.0%)으로 나타났다. 따라서 응답자의 직위를 살펴보면, 계장/대리/주임급이 전체 49.6%인 56개 기업으로 가장 높게 나타났고, 고위직으로 갈수록 응답자의 수는 줄어드는 것을 알 수 있다(김상구 외, 2009: 112).

3) 부산의 산학연관연의 유기적 협력을 바탕으로 해양산업 발전과 해양문화 육성을 통해 해양입국의 기틀을 다지기 위해 2005년 (사)해양산업발전협의회가 창립되었다(www.mito.or.kr).

〈표 4-1〉 표본기업의 응답자 직위

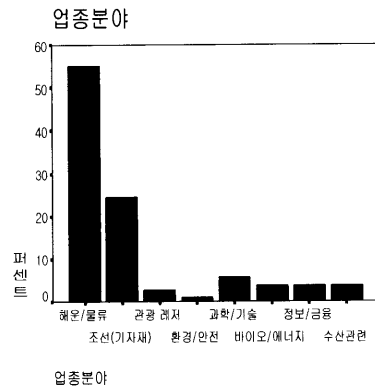
항목		빈도	퍼센트
응답결과	임원급	9	8.0
	부장급	15	13.3
	과장급	25	22.1
	계장/대리/주임급	56	49.6
	합계	105	92.9
결측	시스템 결측값	8	7.1
합계		113	100.0



그리고 각 기업의 업종분야에 대한 설문에는 해운/물류분야가 59개 기업(52.2%)으로 가장 높은 빈도수를 나타내었고, 두 번째로 조선(기자재)분야가 26개 기업(23.0%)으로 뒤를 이었다. 해양과학/기술 분야는 6개 기업(5.3%)으로 나타났고, 해양 바이오/에너지 분야, 정보/금융분야, 수산관련 분야가 각각 4개 기업(3.5%)씩 응답하였으며, 해양환경/안전 분야에 1개 기업(0.9%)이 응답하였다. 업종분야에 대한 표본기업의 특성은 해운/물류분야가 전체인 52.2%인 59개 기업이었고, 23.0%인 26개 기업이 조선(기자재)분야로 전체의 75.2%인 85개 기업이 소수 분야에 집중되어 있음을 알 수 있다(김상구 외, 2009: 113).

〈표 4-2〉 표본기업의 해양산업 업종분야

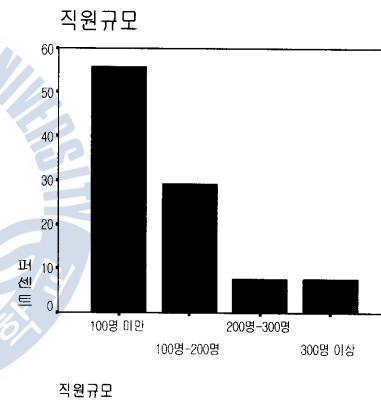
항목		빈도	퍼센트
응답결과	해운/물류	59	52.2
	조선(기자재)	26	23.0
	관광 레저	3	2.7
	환경/안전	1	.9
	과학/기술	6	5.3
	바이오/에너지	4	3.5
	정보/금융	4	3.5
	수산관련	4	3.5
	합계	107	94.7
결측	시스템 결측값	6	5.3
합계		113	100.0



또한 표본 응답자가 속한 기업의 규모를 알아보기 위한 직원수에 대한 설문에는 100명 미만이라고 답한 기업의 빈도수가 59명(52.2%)으로 가장 높게 나타났다. 구체적으로 100-200명이라고 응답한 빈도수는 31개 기업(27.4%)으로 다음을 차지하였고, 200-300명의 직원수를 가진 기업과, 300명 이상 되는 직원 규모의 기업은 각각 8개 기업(7.1%)이 응답하였다. 전체 113명의 표본기업에서 무응답 7개 기업을 제외한 106개 기업에서 100명 미만이라고 응답한 기업은 52.2%인 59곳이었고, 100-200이라고 응답한 기업은 27.4%인 31곳이었으므로, 다수(77.6%)의 기업은 직원 200명 미만의 기업임을 알 수 있다(김상구 외, 2009: 114).

〈표 4-3〉 표본기업의 직원 규모

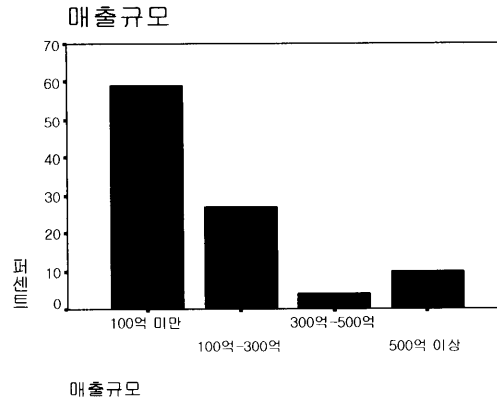
항목		빈도	퍼센트
응답결과	100명 미만	59	52.2
	100명-200명	31	27.4
	200명-300명	8	7.1
	300명 이상	8	7.1
	합계	106	93.8
결측	시스템 결측값	7	6.2
합계		113	100.0



표본기업의 전년도 매출 규모에 대한 설문에서 100억 미만이라고 응답한 기업은 59개 기업(52.2%)으로 가장 높게 나타났고, 100억-300억이라고 응답한 기업은 27개 기업(23.9%)으로 나타났다. 구체적으로 500억 이상이라고 응답한 기업도 10개 기업(8.8%)으로 나타났고, 300억-500억 이상이라는 기업은 4개 기업(3.5%)에 불과한 것을 알 수 있다. 전년도 매출 규모는 100억 미만이 52.2%인 59개 기업이 응답해 가장 높게 나타났으며, 100억-300억이라고 응답한 표본수는 23.9%인 27개 기업으로, 다수(76.1%)는 300억 이하의 매출을 올리는 기업이라고 볼 수 있다(김상구 외, 2009: 115).

〈표 4-4〉 표본기업의 매출규모

항목		빈도	퍼센트
응답결과	100억 미만	59	52.2
	100억-300억	27	23.9
	300억-500억	4	3.5
	500억 이상	10	8.8
	합계	100	88.5
결측	시스템 결측값	13	11.5
합계		113	100.0

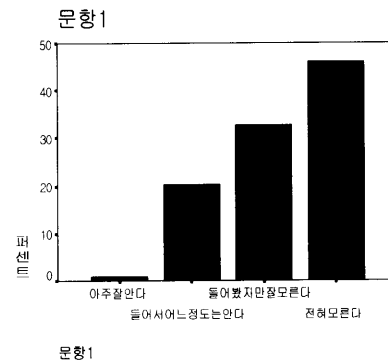


3. 해양정책의 거버넌스 수준 분석

먼저 부산광역시의 해양정책에 대한 해양관련 기업체의 인지도 정도를 측정하기 위하여 다음의 질문으로 조사하였다. “2009년 9월 부산광역시는 해양산업육성에 관한 조례를 만들었습니다. 귀사는 동 조례의 제정에 대하여 알고 있습니까?” 조사결과는 아래의 〈표 4-5〉와 같다.

〈표 4-5〉 해양산업육성조례에 대한 인지도

항목		빈도	퍼센트
응답결과	아주잘안다	1	.9
	들어서어느정도는안다	23	20.4
	들어봤지만잘모른다	37	32.7
	전혀모른다	52	46.0
	합계	113	100.0



2009년 9월에 제정된 부산광역시의 해양산업육성에 관한 조례에 대해 인지하고 있는

가에 대한 설문예, 전혀 모른다고 응답한 곳이 52개 기업(46.0%)으로 가장 높게 나타났고, 들어봤지만 잘 모른다고 응답한 곳은 37개 기업(32.7%), 들어서 어느 정도는 알고 있다고 응답한 곳은 23명(20.4%), 아주 잘 안다고 응답한 곳은 겨우 1명(0.9%)으로 나타났다. 결국 알고 있다는 긍정적인 응답은 24개 기업(21.3%)이고, 모른다는 부정적인 응답은 89개 기업(78.7%)으로 나타나, 부산광역시의 해양산업육성에 관한 조례의 인지도는 낮은 편이라고 할 수 있겠다(김상구 외, 2009: 116).

두 번째로 해양산업육성 조례 제정 시 해양관련 기업체의 이익을 대변할 기회를 부여하였는지를 분석한 결과, 이들 기업체들의 이익대변 기회는 거의 없었던 것으로 분석되었다. 아래의 <표 4-6>은 해양산업육성 조례 제정에 따른 시민공청회 참여제의 기관 및 실제 참여기관들을 조사한 결과이다. 표에서 보듯이 부산광역시가 조례 제정에 따라 시민공청회 참여 제의를 한 기관은 대략 6개 기관으로 분류되었고, 총 26명에 대하여 참여 제의를 한 것으로 나타나고 있다. 이중 해양관련 기업체에 종사하는 임직원의 비율은 11.5%인 3명에 지나지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 부산광역시로부터 참여제를 받고 실제 참여한 인원수를 살펴보면 26명 중 총 24명이 참여한 것으로 나타났는데, 해양 관련 NGO 관계자 2명이 불참한 것으로 나타났다.

<표 4-6> 해양산업육성 조례 제정에 따른 시민공청회 참여제의 기관 및 실제 참여기관

시민공청회 참여제의 기관		실제 참여기관	
기관 구분	인원수	기관 구분	인원수
부산시/통계청	3	부산시/통계청	3
공공단체	3	공공단체	3
시의회	2	시의회	2
대학·연구소	12	대학·연구소	12
기업체	3	기업체	3
관련 NGO	3	관련 NGO	1
합 계	26	합 계	24

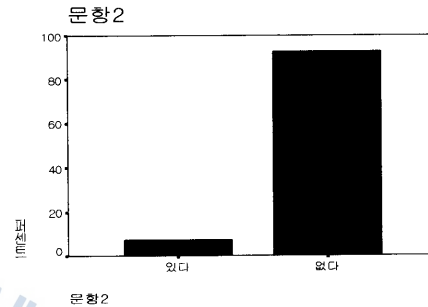
비고: 부산광역시 해양산업육성 조례 제정에 따른 시민공청회는 2009년 7월 29일 부산시청 회의실에서 개최되었음.

실제 “귀사는 부산광역시로부터 해양산업육성에 관한 조례를 만드는 과정에서 공청회 참석이나 의견제출 등을 공지, 요청 받은 적이 있습니까?” 라는 설문조사를 한 결과 “없다”라는 응답이 105개 기업(92.9%)으로 나타났고, 조례를 만드는 과정에서 공청회

참석이나 의견제출 등을 공지, 요청 받은 적이 “있다”는 응답은 8개 기업(7.1%)으로 매우 낮게 나타났다. 따라서 부산광역시의 해양산업육성에 관한 조례를 만드는 과정에서 관련 업계의 의견수렴은 매우 낮았던 것으로 볼 수 있겠다(김상구 외, 2009: 117).

〈표 4-7〉 조례제정과정에서의 참여·의견제출 요청 여부

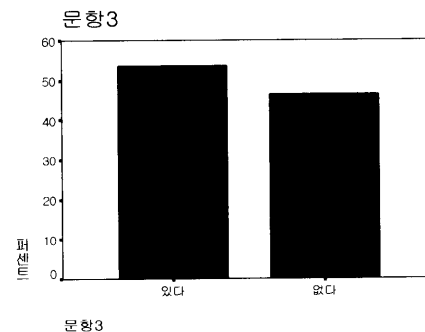
항목		빈도	퍼센트
응답결과	있다	8	7.1
	없다	105	92.9
	합계	113	100.0



마지막으로 위원회에서의 전문지식 제공 의사를 조사하기 위하여 “새로 제정된 해양산업육성에 관한 조례에는 해양산업정책심의위원회, 해양산업정책분과위원회, 해양산업정책기획단을 신설하여 운영하도록 규정하고 있습니다. 귀사는 앞으로 이들 분과위원회에 참여, 협력, 의사개진 등을 할 용의가 있습니까?”라는 설문조사를 실시하였다. 해양산업의 육성에 관한 조례에 따른 각 분과위원회에 참여, 협력, 의사개진의 용의가 있는지의 문항에 “있다”는 응답이 60개 기업(53.1%)으로 높게 나타났고, “없다”는 응답은 52개 기업(46.0%)으로 나타났다(김상구 외, 2009: 118).

〈표 4-8〉 위원회에서의 전문지식 제공 의사

항목		빈도	퍼센트
응답결과	있다	60	53.1
	없다	52	46.0
	합계	112	99.1
결측	시스템 결측값	1	.9
합계		113	100.0



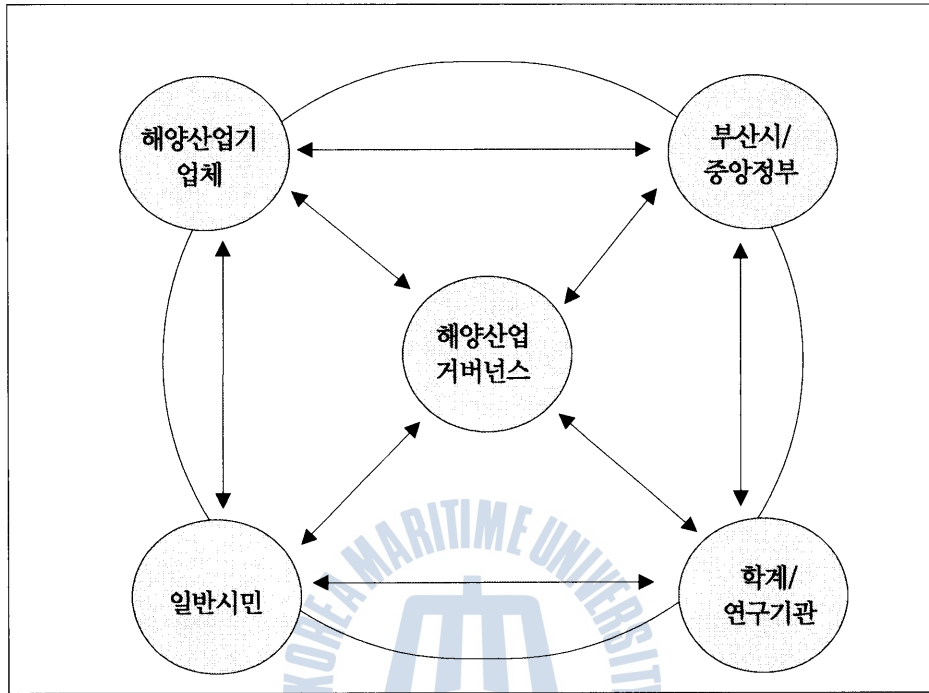
V. 결론: 정책제언

기본적으로 거버넌스는 행위자들의 공통적 이해와 인식을 통한 합의를 바탕으로 형성되는데, 이는 행위자들이 자신들이 처한 상황을 성찰하고, 나아가서 대안을 찾을 수 있는 능력이 있으며, 상호 주관적인 이해를 바탕으로 새로운 전략으로 문맥(또는 환경) 자체를 바꾸어나갈 수 있다는 것을 의미한다. 그러므로 원래 거버넌스는 지역적 행위자들의 선택에 영향을 미치는 인식체계와 그것을 정당화 해내는 능력이라고 할 수 있는데, 부산의 해양산업 활성화와 변화에 작용하는 해양산업거버넌스는 물리적 개념이라기보다는 사회자본(social capital)과 비슷한 무형적 개념이라고 하겠다(김상구 외, 2009: 186).

해양산업거버넌스의 또 다른 의미는 지역 해양산업의 ‘활성화(animation)’ 목적을 위해서 다수의 참여자가 공동의 가치와 인식을 공유하는 것이다. 따라서 해양산업의 발전과 변화를 하나의 거버넌스의 작용이라는 관점에서 고찰할 필요가 있는데, 부산의 해양산업육성조례 제정으로 인한 해양산업거버넌스 형성의 보다 현실적, 구체적 의미는 해양산업 분야에서 대기업과 중소기업 사이의 관계, 또는 지방정부와 기업, 기업과 시민과의 관계를 포함한다고 하겠다. 특히 부산만의 고유한 경쟁우위의 해양산업거버넌스는 하나의 분권적 거버넌스(decentralized governance)로서 지방정부, 대기업과 중소기업 등의 생산자들이 지역의 해양산업발전을 위한 의사결정에 동시에 참여하고 결정된 사안에 대해서 보다 자발적인 이행을 보이는 것을 의미한다(김상구 외, 2009: 187).

다시 말해, 해양산업거버넌스에서는 의사결정이 일방적이 아닌 상호 주관적 관계에서 공동적으로 형성되며, 이는 기존 해양산업에서 대기업과 중소기업간, 항만분야와 수산분야간의 보이지 않는 벽도 제거하는 기능을 할 것으로 판단된다. 즉 해양산업거버넌스에 의해 형성된 부산의 해양산업 체제는 기업/생산자들이 개별적 합리성을 넘어서 의도적이고 전략적으로 선택하고 구축한 하나의 의식과 의지의 산물이라고 간주할 수 있다.

〈그림 1〉 해양산업 거버넌스 형성 개념도



해양산업육성조례 제정을 통해 형성되는 해양산업거버넌스는 부산에서 타 지역보다 경쟁우위의 해양산업체제를 구성하는데 있어서 지역적 제도를 창출하는 역할을 할 것이다. 지역의 해양산업 이외의 해양산업 제도와 행정적 지원기관 등은 기업을 지원하고 통합하는 기능을 하면서 산업체제의 형성과 유지, 변화에 중요한 영향을 미치는 동시에 지역 거버넌스는 또한 형성된 지역제도에 의해 영향을 받고 있다. 이에 부산의 해양산업 전체 체제는 지역의 제도와 해양산업거버넌스의 상호 영향 가운데서 발전하는 것이라 볼 수 있다. 결국 우리나라 최고의 해양산업 입지지역으로서 부산의 지속적 해양산업 발전을 위해 필요한 것은 바로 경쟁우위를 위한 해양산업거버넌스의 형성이라고 할 수 있고, 이는 지역의 해양산업분야 모든 기업과 지방정부인 부산시, 연구기관, 시민 등의 다양한 지역 행위자들의 해양산업 발전에 대한 공통적 경험과 인식(collective experience and understanding)의 형성을 의미한다(김상구 외, 2009: 187).

그리고 이러한 다양한 행위자들이 참여한 해양산업거버넌스의 형성은 무엇보다 해양

산업육성조례를 통해 효과적으로 구현될 수 있으며, 보다 중요하게 부산의 해양산업활성화에 대한 공통의 지역전략(collective strategies)을 수립하는데도 매우 중요한 선제 조건이 될 수 있다. 또한 해양산업육성조례 제정은 논리적으로 볼 때 향후 부산지역의 해양산업거버넌스 형성과 내실화에도 중요한 견인차 역할을 할 것으로 기대된다. 왜냐하면, 설문조사 결과에서 부산시 해양산업육성조례의 인지도나 조례제정 과정의 참여여부는 낮았음에도 향후 조례 집행과정에서의 참여의사(60% 참여호응)도가 상당히 높은 수준으로 나타났기 때문이다.



참고문헌

- 강성철·박영강·문유석·김상구·허철행. (2009). 거버넌스 구축을 위한 시민사회 단체 지원방안에 관한 연구-부산광역시를 중심으로. 「사회과학연구」, 25(1). 경성대학교 사회과학연구소.
- 김상구·최병대. (2003). 지방정부 정책과정에서의 NGO 참여와 역할에 관한 연구-부산광역시 명지대교 건설사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(3). 한국지방정부학회.
- 김정렬·김상구·도덕희·조효제·장명희·홍성화·정인·곽민석. (2006). 「해양과 학기술도시로서의 부산발전을 위한 대상사업 조사분석 용역」.
- 배응환. (2000). 행정학과 정치학에서 정부와 이익집단관계의 연구경향분석-한국행정학회보와 한국정치학회보의 비교. 「한국행정학회보」, 28(1).
- 부산광역시. (2004a). 「부산지역 항만물류산업 육성방안 연구」.
- 부산광역시. (2004b). 「부산광역시 시정백서」.
- 부산광역시. (2005). 「부산광역시 시정백서」.
- 부산광역시. (2006). 「부산광역시 시정백서」.
- 부산항만공사. (2005). 「부산항 활성화를 통한 지역경제 활성화 방안」.
- 송정현·정형찬·윤성민. (2007). 「부산지역 해양산업 실태조사 및 분석」. 부산: 해양산업발전협의회
- 지역발전위원회. (2009). 「초광역개발로 국토의 대외개방형 미래 성장축 육성」.
- 최병대·김상구. (2004). 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구-관련 집단의 인식을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1). 한국정책학회.
- 최성두·강은숙·김상구·박상희·송영채·이경은. (2008). 「부산해양환경관리 기본계획에 관한 연구」.
- 허윤수·김율성. (2009). 컨테이너 화물처리에 따른 부산지역 경제기여도 원단위 산정 연구-해상부분을 중심으로. 「한국항해항만학회지」, 33(3).
- 김상구·우양호·현재열·정문수·이수열. (2009). 「해양산업박람회 개최를 위한 기획 연구」. 해양산업발전협의회 www.mito.or.kr

A Study on Ocean Governance Level in Busan Metropolitan City: Focusing on Recognition for the Ordinance on the Promotion of Ocean Industry

Kim, Sang-Goo · Woo, Yang-Ho · Seong, Eun-Hye

The governance of policy in local government has emerged as an important policy agenda. Despite the substantial contribution to understanding the ocean governance in Korea, a review of the literature reveals some weakness in the study of emerging forms of governance in local government. Therefore, this study demonstrates the possibility of ocean governance which can be replaced as an alternative for public administration or policy. In particular, this study aims to investigate the status of ocean governance recognition for the ordinance on the promotion of ocean industry. The analysis result revealed that ocean governance level in Busan Metropolitan City was not high in some factors such as participation, cooperation, collective decision making for the ordinance on the promotion of ocean industry. This is caused by the lack of a ocean governance structure. From the perspective mentioned above, unless ocean industry companies are mature enough and the relationship between the government sector and business sector are developed to a level of equality in terms of policy power, an ocean governance with a high level of companies participation cannot be established.

주제어(Key Words)

해양, 거버넌스, 정책, 이해관계자, 조례, 참여, 협력

ocean, governance, policy, stakeholder, ordinance, participation, cooperation

