

항만과 도시 간 상생을 위한 로컬 항만 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 전문가 AHP 결과를 토대로

송효진* · † 정수현

*광주전남연구원 부연구위원, † 창원시정연구원 연구위원

A Study on the Establishment of Local Port Governance for Coexistence between Ports and Cities: Based on the Results of AHP by Experts

Hyojin Song* · † Suhyun Jeong

*Assistant Research Fellow, Gwangju-Jeonnam Research Institute, Naju, Korea

† Research Fellow, Changwon Research Institute, Changwon, Korea

요 약 : 과거부터 항만은 도시 발전에 많은 긍정적 영향을 미쳐왔으나 주거환경 피해와 같은 항만도시의 경쟁력을 떨어뜨리는 외부불경제 효과도 가진다. 그렇다 보니 항만은 지자체에게도 중요한 정책 대상이 된다. 그러나 중앙집권적 항만정책 구조와 지자체의 항만역량 부족으로 인해 지자체의 참여 기회는 제한적이다. 따라서 항만을 지역정책의 대상으로 접근하고, 지자체와 일반시민과 지역기업, 시민단체 등 다양한 구성원의 참여와 협력을 기반으로 해결하려는 로컬 항만 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다. 이 연구는 전문가와 실무자를 대상으로 AHP를 실시하여, 로컬 항만 거버넌스의 구축을 위한 구성요인을 찾고 우선순위를 탐색하는데 목적을 두었다. 그 결과, 로컬 항만 거버넌스를 구축하기 위해서는 제도적 기반과 사회문화적 분위기의 확립이 최우선됨을 확인하였고, 보다 세부적으로는 지자체장의 관심과 의지, 그리고 실질적 운영을 지원할 제도적 기반인 조례와 지자체 공무원의 전문성 확보가 높은 우선순위를 가지는 것을 알 수 있었다.

핵심용어 : 항만, 항만경쟁력, 항만도시, 로컬 거버넌스, AHP

Abstract : Ports have had a positive impact on urban development in the past, but they also have external diseconomies that reduce the competitiveness of port cities, such as damage to the residential environment. As a result, ports are also important policy targets for local governments. However, opportunities for participation by local governments are limited due to the centralized port policy structure and the lack of port capacity of local governments. Therefore, there is a growing interest in local port governance, which approaches the port as a target of local policy and seeks to solve it based on the participation and cooperation of various members such as local governments, general citizens, local businesses, and NGOs. The purpose of this study was to find the components for establishing local port governance and explore priorities by conducting AHP targeting experts and practitioners. As a result, in order to establish local port governance, it was confirmed that the establishment of an institutional foundation and a socio-cultural atmosphere is the top priority. More specifically, the interest and will of local governors, and local autonomy laws that are the institutional foundation to support the actual operation and the securing of the expertise of local government officials found to be of high priority.

Key words : port, port competitiveness, port city, local port governance, AHP

1. 서 론

세계 상위 20위에 속하는 도시(권) 대부분은 일정 이상 규모의 항만을 보유하면서 발전해 왔다(Merk, 2013; Kearney, 2018). 이들은 작은 어촌마을로 시작해 육상과 해상을 연결하는 항만도시로 변화하면서 인구가 늘고, 산업 기반이 확대되어 글로벌 물류와 무역, 제조, 경제의 중심도시로 변모하고 있다. 뉴욕, 시드니 등이 대표적이며 최근에는 싱가포르, 상하이

같은 아시아 도시에서도 유사한 양상을 확인할 수 있다. 물론 우리나라의 부산이나 인천 등의 도시도 예외는 아니다(Jung, 2000: 80).

우리나라 항만법에 따르면 항만정책은 항만의 지정·개발·관리 및 사용에 관한 정부 활동으로 항만개발사업을 촉진하고 항만을 효율적으로 관리·운영하여 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 궁극적인 목표로 한다. 따라서 항만정책은 태생적으로 지역보다는 중앙중심적 결정구조를 띠고 있고, 이는

† Corresponding author : 정희원, shjeong@chari.re.kr 055)213-9011

* 정희원, hyojinsg@gjeri.kr 061)931-9373

(주) 이 연구는 창원시정연구원에서 2021년 정책연구과제로 수행한 “항만-도시간 상생을 위한 창원항만거버넌스 연구”의 내용을 일부 발췌하여 수정·보완한 것임

지역 차원에서 다양한 문제를 낳고 있다. 예를 들면, 선박, 화물차 등 항만이용자로 인해 발생하는 대기오염물질, 소음, 교통체증 등으로 인해 항만 배후지역은 부정적 피해를 경험해왔지만, 항만정책의 고려 대상에서 우선순위를 갖지 못했다.

그러나 시민들의 환경 의식이 높아지고 쾌적한 정주 환경에 거주하려는 수요가 증대하면서 항만에 따른 배후지역의 환경문제는 더 이상 지나치기 어려워졌다. 특히, 항만으로 인한 배후지역과 주민의 피해는 중앙집권적 항만정책 결정에 대한 지방자치단체(이하 지자체)의 적극적 개입을 요구하는 기제가 되고 있다(Song & Jeong, 2022). 물론 항만 권한의 지방이양이나 항만정책 과정에의 지방 참여 요구는 과거부터 있었지만, 중앙정부에 비해 상대적으로 부족한 항만관리역량, 행·재정력 등을 이유로 이렇다 할 진전을 보이지 못했다(Jung, 2002; KAPA, 2017).

따라서 이 연구는 지방의 부족한 항만관리역량을 보완하거나 강화할 수 있는 효과적 방안의 하나로 로컬 거버넌스에 주목하고자 한다. 로컬 거버넌스는 지역 문제의 복잡성과 다양성을 지자체 단독으로 해결하기 어렵다는 데 주목하고, 지역 사회 내 다양한 구성원들의 지식과 지혜를 모은 집단지성을 활용해 해결하려는 것으로 중앙정부에 대한 의존도가 높거나 고도의 전문성을 요구하여 지자체의 독자적 행보가 어려운 분야에서 의의를 지닌다.

2장에서는 항만과 도시 간 관계, 로컬 거버넌스 등과 관련한 선행연구 등을 정리하면서 로컬 항만 거버넌스의 필요성을 논의하고, 3장에서는 로컬 항만 거버넌스 구축을 위한 요소를 찾아 AHP 조사를 위한 연구모형을 설계한다. 4장에서는 AHP 조사 결과를 분석하고, 이를 토대로 로컬 항만 거버넌스를 구축하는데 우선되어야 할 정책과제를 제언한다.

2. 이론적 배경

2.1 항만과 항만도시의 관계

최근 글로벌 항만경쟁력은 항만 자체의 시설용량뿐만 아니라 배후도시의 역량 또는 배후도시와의 관계로 좌우되기도 한다. 또한, 과거에는 항만 입지선정에 있어 바람이나 파도 등의 자연적 조건이 중요했으나, 최근에는 항만과 연결해 있는 배후지역의 사회경제적 조건에 많은 영향을 받는다. 이는 선사 등이 이용 항만을 결정하는 데 있어 항만의 자연적·지리적 요인 외에 충분한 물동량의 공급, 항만당국의 정책, 항만이용자와 운전자 간 합의 용이성, 항만인력의 숙련도 및 전문성 등을 중요하게 고려하기 때문이다(Shin, 2007).

또한, 항만에 대한 주민의 개방적이며 긍정적인 인식과 태도도 항만의 효율적이며 정상적인 운영에 있어 중요하다(Kim et al., 2008). 항만에 대한 주민 수용성이 낮으면 항만의 (추가)개발이나 정상적 운영이 저지될 수 있기 때문이다. 이로 볼 때, 항만과 도시는 일방적이거나 종속적 관계가 아니라 상

호의존적 관계를 형성하게 된다.

2.2 항만과 거버넌스

항만과 도시 간 부정적 상호작용은 중앙과 지방 간 갈등의 원인이 되기도 한다. 여기서 말하는 갈등은 정부 부처와 지자체 간에 생기기도 하고, 정부 부처와 주민 사이에서 나타나기도 한다. 항만의 입지로 인한 재산권 침해나 환경문제 등 항만과 도시 간 부조화 문제가 심해지면 항만을 둘러싼 갈등은 더욱 커지고 복잡해져 항만경쟁력을 저하할 뿐만 아니라 도시 발전도 저해한다. 따라서 항만은 지방에도 매우 중요한 정책 대상이 된다.

그러나 언급한 것처럼 중앙집권적 항만정책 구조와 지방의 항만관리역량 부족으로 항만에 대한 지자체의 개입은 제한됐다. 이를 두고, Woo(2010)는 항만과 같은 공유 자원적 성격이 강한 시설은 이해관계자 간 갈등이 발생하기 쉬우므로 이해관계 조정 거버넌스가 필요하다고 했고(Jung, 2020), Kang and Woo(2012)도 항만에 관한 정책 결정은 다양한 주체의 참여가 보장되는 것이 바람직하다고 하였다. Lee et al.(2021) 역시 지자체의 항만정책 참여를 강조했다, Song & Jeong(2022)은 지역사회의 협력을 통한 해결을 제언했다. 이때 협력이란 로컬 항만 거버넌스의 구축을 뜻한다.

로컬 거버넌스는 통상적으로 다양한 사회구성원이 그들의 존립 기반인 지역사회의 공동목표를 달성하기 위해 상호 간 협력 관계와 파트너십을 형성하고, 이를 토대로 지역 현안을 직접 해결하거나 지역 정책을 결정하는 방식을 말한다(Oh, 2004). Choi(2004, 2008)는 로컬 거버넌스를 공공부문의 의사결정과 집행과정 등 정책 과정의 이해관계자들을 정책 커뮤니티(policy community) 속에 참여시켜서 문제해결을 책임지게 하는 새로운 형태로 정의했다. 로컬 거버넌스는 이처럼 지역의 여러 문제를 지역사회의 다양한 구성원들의 집단지성으로 해결하려는 노력이라는 점에서 지자체의 부족한 역량을 보완해 지방분권을 촉진할 수 있는 매개체로 주목받고 있다.

2.3 선행연구의 검토

로컬 거버넌스에 관한 연구들은 양적으로도 많은 편이며, 비교적 꾸준히 수행되고 있다. Choi(2004:21~33)에 따르면 로컬 거버넌스에 관한 연구는 거시적 측면에서 환경적 조건을 강조한 연구와 네트워크를 구성하는 제도적 장치를 형성하거나 변화시키는 전략에 관한 연구, 구조화된 네트워크 내에서 일어나는 상호작용에 관한 연구 등으로 구분될 수 있다.

우리가 주목하는 연구들은 로컬 거버넌스의 성공조건이나 전략, 로컬 거버넌스 구축의 우선 과제 등을 다룬 것으로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, Choi(2004)는 환경적 조건, 네트워크 구조설정, 네트워크 내부 운영 전략 등으로 로컬 거버넌스의 성공조건을 나누고 전문가 AHP를 통해 각각의 중요도를 살펴봤는데, ‘환경적 조건의 조성(0.738)’이 가장 중요한 요인으로 확인되었

다. 그리고 전체 세부 요인 중에서는 ‘파트너십 관계 형성(0.502)’이 로컬 거버넌스의 성공에 있어 최우선순위를 가지는 것으로 확인되었다.

Kim(2006)은 ‘로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구’를 통해 지역 단위에서 지방정부와 지방정부 외의 행위자 간 공공문제의 협력 결정 방식인 로컬 거버넌스의 형성이 시민 단체 역량, 정부혁신 역량, 업무 유형, 그리고 거버넌스 환경에 영향을 받는다고 보았다. 그는 16개 광역자치단체의 교통, 환경, 복지, 여성 분야에서 거버넌스 현상을 조사 분석하여 ‘정부 혁신요인’이 로컬 거버넌스 형성에 가장 큰 영향을 미치는 것을 밝혔고, ‘부서장의 NGO에 대한 태도’, ‘조직의 개방성’, ‘시민의 NGO에 대한 인식’ 등도 유의한 영향을 미치는 것을 확인했다.

한편, 항만 분야에서 거버넌스의 필요성이나 형성요인 등을 검토한 연구들도 있는데, 다음과 같다. 먼저, Bang & Kwon(2006)은 국가 중심 항만정책에 있어 새로운 항만 공사(Port Authority, PA) 제도 도입의 성과와 향후 역할을 다루면서 효과적인 항만 거버넌스 구축을 논의하였고, Kim(2007)은 거버넌스의 핵심 이론 중 하나인 네트워크 이론을 중심으로 항만 거버넌스의 성공 요인을 환경요인, 구성 요인, 운영관리요인으로 나누고 전문가 대상 AHP조사를 실시했다. 그 결과, 항만 거버넌스의 성공에 있어서는 ‘환경요인(0.702)’, ‘운영관리요인(0.226)’, ‘구성 요인(0.073)’ 순으로 높은 중요도를 가졌고, 전체 세부 요인 가운데는 ‘재정자립도(0.441)’, ‘자치역량(0.276)’, ‘공공문제해결(0.289)’, ‘주체자 간 신뢰(0.118)’, ‘인센티브 효율성(0.174)’ 순으로 중요도를 확인할 수 있었다.

이밖에 Lim(2019)은 변화하는 환경 속에서 새로운 항만 거버넌스의 필요성을 제시하며, 시민사회의 대안적 참여를 통한 한국형 거버넌스의 제도화를 주장했고, Jung & Lee(2020)는 정부로부터의 자율성이 보장되면서 정부와 지자체, 시민사회 등 다양한 주체가 참여한 거버넌스의 중요성이 높아졌음을 강조하며, 경기도 항만 거버넌스가 가진 문제점과 개선 방안을 제시하였다.

이상의 연구들은 중앙정부 주도의 항만정책구조가 가지는 한계를 지적하고 이를 극복하는 방안으로서 다양한 항만 거버넌스의 형태를 제시하고 있다. 그러나 이것이 연구의 한계를 낳기도 한다. 앞서 언급한 것처럼, 항만정책력은 과거와 달리 지역 내 다양한 이해관계자가 항만에 대해 어떤 인식과 태도를 보이는지에 따라라도 유의한 영향을 받는다. 부정적인 인식과 태도가 강하면 항만정책이나 사업의 이행이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 아무리 국가적으로 높은 중요도를 가진 개발사업이라고 하더라도 지역의 수용성이 확보되지 못하면, 성공을 담보하기 어려워졌기 때문이다. 그러므로 항만정책 과정에 대한 지방의 개입은 적극적으로 보장되어야 할 것이며

(Song & Jeong, 2022), 이를 위한 방안으로써 로컬 항만 거버넌스의 구축과 작동에 관한 차별적 연구가 필요해 보인다.

3. 연구모형 및 분석 방법

3.1 조사설계

이 연구에서는 로컬 항만 거버넌스의 구성 요인을 명확히 하고 각각의 중요도를 확인하기 위해 전문가와 실무자를 대상으로 다기준 의사결정(multi-criteria decision making) 기법인 AHP를 활용하였다.

AHP 조사와 관련된 로컬 항만 거버넌스의 구성 요인은 선행연구와 전문가 자문회의(브레인스토밍)를 토대로 도출하였고,¹⁾ 분석모형과 요인은 아래 Fig. 1과 같다.

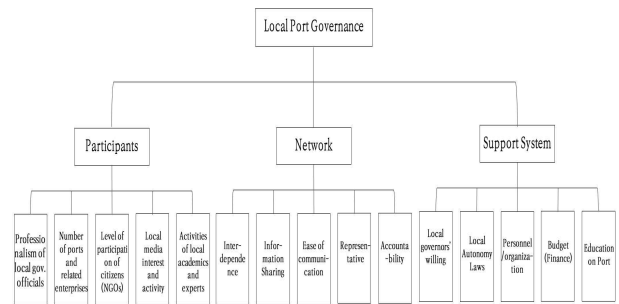


Fig. 1 Hierarchical diagram of local port governance components

먼저, 참여자 요인은 로컬 항만 거버넌스를 형성하고 작동시키는 실질적 주체와 관련한 것으로, 지자체의 공무원을 비롯해 시민 또는 시민단체, 항만과 연관 산업의 종사자(기업, 노동자), 지역 언론, 학계 및 전문가 등이 해당한다.

둘째, 네트워크 요인은 로컬 항만 거버넌스를 구축하고 운영해가는 참여자의 관계에 주목한다. 다양한 주체의 공동 노력을 통한 협력이 문제해결에서 중요한데, 이는 대표성을 가진 참여자가 다른 참여자를 신뢰하고 소통하려는 자세를 가질 때, 정보공유와 투명한 의사결정이 보장될 때 발현된다. 따라서 네트워크의 세부 요인은 ‘상호의존성’, ‘정보공유’, ‘의사소통의 용이성’, ‘대표성’, ‘책임성’으로 한다.

셋째, 지원 기반 요인은 로컬 항만 거버넌스의 성공을 위한 외부 환경 조건으로 시민 등의 정책 과정의 공식적 참여에 대한 제도적 보장 및 사회문화적 기반과 관련된다. 이런 점에서 세부 요인은 ‘지자체장의 리더십’, ‘조례 등 자치법규’, ‘전담 인력 또는 조직’, ‘예산’, ‘교육’으로 한다.

1) 전문가 회의의 경우, 화상회의로 2차례 가졌으며, 브레인스토밍 방식을 일부 빌렸다. 1차에서는 중앙집권적 항만정책구조가 가지는 한계, 지자체의 항만관리역량 부족 문제, 해결 대안으로서의 로컬 항만 거버넌스에 대해 논의했고, 2차 회의에서는 AHP 조사를 위한 요인 및 항목, 세부 지표들을 도출하기 위해 로컬 항만 거버넌스의 구성 요소를 주제로 논의하였다. 자세한 내용은 부록을 참조.

Table 2 Operational definition of local port governance components

main-factor	sub-factor	operational definition
Participants	Professionalism of local government officials	Number of public officials in charge of port logistics (professionals)
	Number of ports and related enterprises	Number of companies in port logistics and related industries in the region
	Level of participation of citizens (NGOs)	Number of civic groups involved(participating in) in port policy or level of citizen participation
	Local media interest and activity	Number of articles in the local media on port logistics
	Activities of local academics and experts	Number of experts in the field of port logistics in the region or research performance
Network	Interdependence	Recognition of each other, mutual trust, recognition of mutual interest
	Information sharing	Sharing information on port-related issues and agendas
	Ease of communication	Smooth communication such as problem solving through dialogue, compromise, and mediation
	Representative	Participation on behalf of the whole community, not the interests of a few
	Accountability	Common decision-making and responsibilities, not decisions by a few
Support System	Local governors' willing	Awareness of the local governors on necessity of local port governance and willingness to utilize it
	Local Autonomy Laws	Local autonomy laws for institutional guarantee for the private participation of citizens and businesses in the port policy process
	Personnel or organization	Dedicated personnel or organizations to support local port governance activities
	Budget(Finance)	Budget allocation to support local port governance activities
	Education	Support education to develop the qualifications and capabilities required for the port policy process

3.2 자료수집 및 분석 방법

AHP 조사는 대학이나 연구원 소속 전문연구자, 지방자치단체 혹은 중앙부처의 항만개발 또는 운영과 관련한 정책 과정에 직접 참여(하거나 관계된)하는 실무자를 대상으로만 엄격하게 제한되었다. 설문조사는 2021년 6월 1일~21일로 약 20일간 50여 명에게 실시되었고, 42개의 응답지가 회수되었다. 그러나 답변이 부실하거나 보완이 필요한 7개의 설문에 대해 2차 설문을 요청하였고, 최종적으로 5개를 회수해 연구에 활용한 응답지는 40개로 응답자 특성별 현황은 Table 3에 정리하였다.

AHP에서는 설문자료의 신뢰도를 판단하기 위해 설문 문항의 오차를 측정할 수 있는 일관성 비율(Consistency ration: CR)을 계산한다. Saaty(1980)는 0.1 이하의 기준을 적용할 때 합리적인 평가가 가능하다고 했고, 0.2 이하일 경우에는 허용할 수 있는 평가라고 하여(Hong, 2011: 127), $CR \leq 0.2$ 를 기준으로 한다.

Table 3 Demographic characteristics of respondents

Features		N	%	Features		N	%
Gender	Male	28	70.0	Employment period (years)	~ 5	4	10.0
	Female	12	30.0		5~10	22	55.0
					10~20	9	22.5
Age	20~29	4	10.0	Education	Over 20	5	12.5
	30~39	12	30.0		College Graduate	17	42.5
	40~49	13	32.5		Master degree	3	7.5
	50~59	9	22.5		Ph. D or higher	20	50.0
	Over 60	2	5.0				
Affiliation	Central gov.	3	7.5	Major	Public Administration	14	35.0
	Local gov.	11	27.5		Port/Logistics	7	17.5
	Research institute	14	35.0		Engineering	8	20.0
	University	9	22.5		Business /Economics	6	15.0
	Public institutions	3	7.5		Other	5	12.5

4. 연구 결과 및 논의

4.1 AHP 분석 결과

상위계층의 대분류 요인 3개에 대한 AHP 결과는 ‘지원 기반 요인(0.485)’이 가장 높은 중요도를 보였고, 다음은 ‘네트워크 요인(0.289)’, ‘참여자 요인(0.226)’ 순으로 나타났다(Table 4 참조). 이는 로컬 항만 거버넌스가 형성되고 실질적으로 작동하기 위한 제도적 또는 물리적 기반을 확립하는 것이 최우선 과제를 보여주고 있다.

Table 4 Relative importance matrix of main-factors

main-factor	Participants	Network	Support System	Importance
Participants	1.000	0.965	0.481	0.246
Network	1.036	1.000	0.586	0.269
Support System	2.079	1.707	1.000	0.485

Amax : 3.003 CI : 0.001 CR : 0.003

Table 5에서는 참여자 요인의 세부 요인 간 상대적 중요도를 분석한 것으로, ‘지자체 공무원의 전문성(0.327)’이 가장 높았고, 다음은 ‘시민(단체)의 참여 수준(0.269)’, ‘유관 기업의 수(0.149)’, ‘학계 및 전문가 활동(0.143)’, ‘지역 언론의 기사화 수준(0.113)’ 순으로 나타났다. 이는 로컬 항만 거버넌스를 구축하는 데 있어 지자체 공무원의 역할과 시민단체의 참여가 중요하게 고려되어야 한다는 것을 보여준다.

Table 5 Relative importance matrix of sub-factors (Participants)

Participants	Professionalism	ports enterprises	participation of citizens	Local media	Academics and experts	Importance
Professionalism	1.000	1.146	0.786	2.366	1.146	0.369
ports enterprises	0.873	1.000	0.786	2.366	1.146	0.249
participation of citizens	1.273	1.273	1.000	0.786	2.366	0.196
Local media	0.423	0.422	1.273	1.000	1.146	0.081
Academics and experts	0.873	0.873	0.422	0.873	1.000	0.104

Amax : 5.009 CI : 0.002 CR : 0.002

두 번째, Table 6은 네트워크의 세부 요인 간 상대적 중요도를 나타낸 것이다. 이를 보면, ‘상호의존성(0.285)’이 가장 높은 중요도를 보였고, 다음은 ‘정보공유(0.260)’, ‘의사소통의 용이성(0.225)’, ‘책임성(0.126)’, ‘대표성(0.104)’ 순이었다. 이러한 결과로 볼 때, 로컬 향만 거버넌스를 구축하고 실질적인 작동을 위해서는 참여 주체들 간 서로에 대한 신뢰와 더불어 상호 이익을 주고받는 관계라는 인식형성이 중요하겠다.

Table 6 Relative importance matrix of sub-factors (Network)

Network	Interdependence	Information sharing	Ease of communication	Representative	Accountability	Importance
Interdependence	1.000	0.816	0.537	1.061	0.816	0.285
Information sharing	1.226	1.000	0.537	1.061	0.816	0.260
Ease of communication	1.863	1.863	1.000	0.537	1.061	0.225
Representative	0.942	0.942	1.863	1.000	0.816	0.104
Accountability	1.226	1.226	0.942	1.226	1.000	0.126

λmax : 5.015 CI : 0.004 CR : 0.003

셋째, Table 7은 지원 기반의 세부 요인 간 상대적 중요도를 정리한 것으로, ‘지자체장의 관심과 의지(0.340)’가 가장 높았고, 다음은 ‘조례(0.255)’, ‘인력 또는 조직(0.173)’, ‘예산(0.166)’, ‘향만교육(0.065)’ 순으로 나타났다. 이로 본다면, 로컬 향만 거버넌스를 위한 제도적 기반을 확립하는 데 가장 중요한 것은 지자체장의 리더십이라 하겠다.

Table 7 Relative importance matrix of sub-factors(Support System)

Support System	Local governors' willing	Local Autonomy Laws	Personnel or organization	Budget(Finance)	Education	Importance
Local governors' willing	1.000	0.876	1.112	0.924	0.876	0.340
Local Autonomy Laws	1.142	1.000	1.112	0.924	0.876	0.255
Personnel or organization	0.899	0.899	1.000	1.112	0.924	0.173
Budget(Finance)	1.082	1.082	0.899	1.000	0.876	0.166
Education	1.142	1.142	1.082	1.142	1.000	0.065

λmax : 5.080 CI : 0.020 CR : 0.018

Table 8은 AHP의 종합 분석 결과를 정리한 것이다. 여기에는 대부분 요인의 중요도가 ‘지원 기반(0.485)’, ‘네트워크(0.269)’, ‘참여자(0.246)’ 순으로 나타났고, 이를 대부분 내 소분류 간 중요도와 곱한 결과값이 나타나 있다.

이를 보면, 가장 중요도가 높은 요인은 ‘지자체장의 관심과 의지’(0.165)였고, 다음은 ‘조례’(0.124), ‘지자체 공무원의 전문성’(0.091), ‘인력 및 조직’(0.084), ‘예산’(0.081) 등의 순이었다. 반면, 가장 낮은 중요도를 보인 요인은 ‘지역 언론의 기사화 수준’(0.020)과 ‘학계 및 전문가의 활동’(0.026) 순이었다.

이상의 결과를 종합하면 로컬 향만 거버넌스를 구축하기

위해서는 지원 기반의 확립이 최우선된다고 할 수 있으며, 특히 ‘지자체장의 관심과 의지’가 중요하겠다.

Table 8 Relative importance among total factors of local port governance

main-factor	Relative importance between main-factors	sub-factor	Relative importance between sub-factors (rank)	Relative importance of all sub-factors	Total rank
Participants	0.246	Professionalism	0.369 (1)	0.091	3
		ports enterprises	0.249 (2)	0.061	8
		participation of citizens	0.196 (3)	0.048	10
		Local media	0.081 (5)	0.020	15
		Academics and experts	0.104 (4)	0.026	14
Network	0.269	Interdependence	0.285 (1)	0.077	6
		Information sharing	0.260 (2)	0.070	7
		Ease of communication	0.225 (3)	0.060	9
		Representative	0.104 (5)	0.028	13
		Accountability	0.126 (4)	0.034	11
Support System	0.485	Local governors' willing	0.340 (1)	0.165	1
		Local Autonomy Laws	0.255 (2)	0.124	2
		Personnel or organization	0.173 (3)	0.084	4
		Budget(Finance)	0.166 (4)	0.081	5
		Education	0.065 (5)	0.032	12

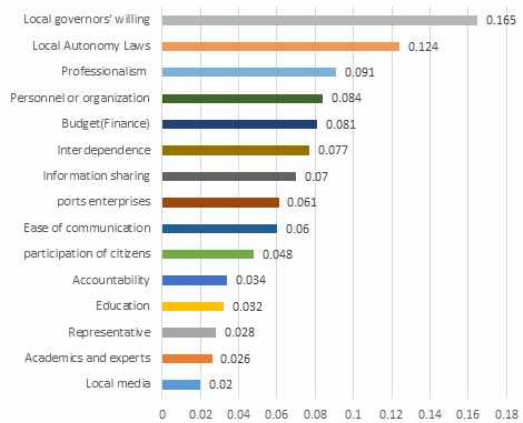


Fig. 1 Relative importance among total factors of local port governance

4.2 로컬 향만 거버넌스 구축을 위한 정책과제

다음에서는 전체 요인 간 중요도를 기준으로 할 때 높은 중요도를 보인 요인을 중심으로 로컬 향만 거버넌스의 구축을 위한 과제를 제시하고, 논의해보고자 한다.

먼저, 로컬 향만 거버넌스의 구축과 실질적 작동을 기대하려면 지자체장의 관심과 의지가 전제되어야 한다. 지방자치제도가 도입되고 30여 년이 흘렀지만, 시민이나 지역사회에 의한 완전한 자치의 실현은 아직은 먼 이야기다. 지역의 정책 과정에 시민이 ‘알아서’ 참여하기란 여전히 쉽지 않고, 오히려

관 주도의 공청회나 시민설명회, 혹은 위원회 등의 참여 기회를 보장받아야 가능한 것으로 보이기도 한다. 이러한 참여와 공론의 장은 지자체장의 리더십에 따라 마련되기도 하고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 다시 말해, 지자체장이 항만에 관한 관심이 높고 이를 지역의 중요한 정책 대상으로 다루길 원하며, 시민사회의 의견을 수렴하려는 의지가 있다면, 여러 유형과 방식으로 공론의 장이 만들어지겠지만, 그렇지 않은 경우는 시민사회의 참여는커녕 항만이 지역 정책의 주요 의제로 다루어지는 일도 없을 것이다. 이밖에도 공론의 장이 형성되었다고 해도 운영을 위해 필요한 전담인력의 배치나 조직 구성, 예산 배분 등도 지자체장의 결정에 좌우될 수 있다.

둘째, 로컬 항만 거버넌스의 구축과 운영을 지원할 제도적 근거인 조례 제정이 필요하다. 지자체장의 관심과 의지는 선언적 의미에서 멈추는 것이 아니라 제도화될 때 실행력을 가진다. 아무리 지자체장이 시민과 지역사회의 참여가 필요하다고 생각하고, 실제 활용하고자 하더라도 이를 뒷받침할 제도적 근거가 없다면 결국 이행되기 어렵거나 일회적, 제한적 수준에서 멈출 가능성이 농후하다. 게다가, 선거 등으로 지자체장이 바뀌기라도 한다면, 정책의 연속성을 담보하기도 어려울 수 있다. 그러므로 관련 조례를 통해 항만에 관한 민관협업체 및 위원회 설치·운영을 제도화하는 것이 중요하겠다.

셋째, 지자체 공무원의 전문성을 확립하는 것 또한 로컬 항만 거버넌스 구축에 있어 높은 우선순위를 지닌다. 시민과 지역사회가 항만과 관련한 이슈를 올바르게 파악하고, 정책을 합리적으로 결정하기 위해서는 항만에 관한 지식과 전문성을 갖춘 공무원의 역할이 중요하다. 특히, 중앙집권적 항만정책의 오랜 역사를 겪어온 국내 상황에서 지역의 목소리를 내고, 중앙정부에 제대로 대응하기 위해서는 행정 경험은 물론 항만 분야에 대한 전문지식과 기술이 높은 수준으로 요구된다. 부산시나 경남도, 포항시 등이 항만물류 분야를 전공한 석·박사 인력을 전문임기제 공무원으로 공개 채용하여 배치하는 것도 이러한 이유 때문이겠다.

5. 결 론

과거 항만의 역할이 육상과 해상을 잇는 단순 연결점일 때 항만경쟁력은 항만시설 그 자체와 능력에 따라 결정되었다. 그러나 항만의 역할이 점차 단순 물류 플랫폼에서 벗어나 산업, 교역, 경제의 중심지로 확대되면서 항만경쟁력에는 항만과 연계된 배후도시의 역량이나 항만에 대한 태도, 관계도 영향을 미친다(Merk, 2013). 그러므로 항만으로 인해 환경오염, 교통혼잡 등의 부정적 피해가 심하면, 항만경쟁력도 부(-)가 될 수 있다. 이런 이유로 항만과 도시 간 부조화 문제는 항만을 육성·발전시키기 위해 전략적으로 해결해야 할 중요한 과제가 아닐 수 없다.

그러나 그동안의 항만개발과 운영 등에 관한 항만정책은 항만기능을 지원하는 물류단지나 산업단지 개발에 초점을 두

는 반면, 배후지역과 주민의 삶, 인식과 태도 등에 대해서는 중요하게 다루지 못했다.

이 연구는 항만과 도시의 상생이 항만경쟁력 제고 차원에서 매우 중요한 과제인 만큼 더는 항만정책을 국가 단위에서만 접근할 것이 아니라 지역 단위에서 접근해야 할 당위적 필요성을 주장하는 데 근본적 목적이 있다. 그리고 이를 가능하게 할 기제이자 든든한 지원군으로 로컬 항만 거버넌스에 주목하였다. 중앙정부에 비해 상대적으로 부족한 지자체의 항만 관리역량이나 전문성을 지역사회가 지닌 집단지성의 힘을 빌려 보완할 수 있기 때문이다. 이는 역사적으로 중앙집권적인 행정구조에 따른 정책의 한계를 로컬 거버넌스를 통해 극복할 수 있다는 믿음에 기인한 것이기도 하다(Yoon, 2018).

그러므로 로컬 항만 거버넌스의 구축을 위해서는 제도적 기반과 사회문화적 분위기 조성 등이 중요하며, 특히 지자체장의 관심과 의지, 조례 등의 제도적 기반 확립, 지자체 공무원의 항만전문성 확보 등이 정책적으로 이행되어야 하겠다.

이상으로, 항만물류 분야의 거버넌스에 대한 학문적 관심은 비교적 어느 정도 있었으나 이를 지역 단위에서 접근하려는 시도는 찾아보기 어려웠다. 그러므로 이 연구는 전통적으로 집권적이며 일방적으로 이뤄져 온 항만정책 결정으로 인해 배후지역이 소외되는 상황에 주목하고, 항만과 배후도시의 상생을 도모할 수 있는 기제로서 로컬 항만 거버넌스의 필요성과 그 구성 요인을 찾아보았다는 점에서 기존 연구들과 분명한 차별성을 가진다. 이는 심화하고 있는 항만과 도시 간 부조화 문제를 최소화하고 해결하는 것은 물론 항만경쟁력을 강화하기 위해서도 항만분권이 필요하다는 것을 역설하는 것이기도 하다.

References

- [1] Bang, H. S. and Kwon, O. K.(2006), "Roles of Port Authority from the standpoint of Port Governance", *Journal of Shipping and Logistics*, Vol. 51, pp. 141-162.
- [2] Choi, B. H.(2015), A study on the vitalization of local community by local governance, Konkuk University, Graduate school of Management, PhD Dissertation.
- [3] Choi, S. D.(2001), "Analysis and evaluation of the causes of drift in the establishment of Busan Port Authority", *Korean Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, pp. 317-334.
- [4] Choi, S. D.(2007), "Searching for the Ocean Administrative System to Strengthen the Competitiveness of Busan Port, Ocean Capital of Korea", *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 10, No. 4, pp. 151-174.
- [5] Choi, Y. C.(2004), "Prioritization of Local Government Policy Agendas for Successful Local Governance: Application of the AHP method", *The Korea Local*

- Administration Review, Vol. 18, No. 1, pp. 19-50.
- [6] Hong, J. M.(2011), “An AHP Approach for the Importance Weight of Renewable Energy Investment Criterion in the Private Sector”, Korea Energy Economic Review, Vol. 10, No. 1, pp. 115-142.
- [7] Jeon, D. H.(2014), “A Study on Related Legal for Efficiency of the Port Authority”, Korea Logistics Review, Vol. 24, pp. 127-158.
- [8] Jeong, B. H.(1987), “A Study on Measures to Secure the Linkage between the Port Development Plan and Urban Planning”, Monthly Maritime Fisheries, Vol. 30, pp. 10-42.
- [9] Jeong, B. H.(2013), “The Development Policy of Major Port City considering Port-Port City Relationship: The Case of Gwangyang Port, Korea”, Journal of Korea Port Economic Association, Vol. 29, No. 1, pp. 77-97.
- [10] Jeong, H. B.(2005), “The Strategies of Localization on Local Governance Grounds”, Social Sciences, Vol. 35, pp. 127-147.
- [11] Jeong, S. H.(2021), Research on the creation and operation of Changwon Marine Business Center, Changwon Research Institute.
- [12] Joo, J. B.(2010), “Local conflict management through the establishment of cooperative local governance”, Chungbuk Economy Issue & Trend 3, pp. 51-59.
- [13] Joo, J. B.(2013), “Critical factors for a Successful Collaborative Governance among Municipalities: A Case Study of the Council for Water Quality Improvement of the Anyang Stream”, The Journal of Korean Policy Studies, Vol. 13, No. 3, pp. 355-374.
- [14] Jung, B. M.(2010), “Policy tasks for the win-win development of ports and hinterland cities”, Proceeding of the Korea Shipping and Logistics Association, pp. 339-368.
- [15] Jung, H. J. and Lee, D. H.(2020), “Re-Organization of Port Governance in Gyeonggi Province”, Journal of Digital Convergence, Vol. 18, No. 11, pp. 159-167.
- [16] Jung, J. T.(2002), “A Study on the Ways of Settlement of Port Administration Authority for Major Port Cities in Korea”, The Korean Journal of Local Government Studies, Vol. 6, No. 2, pp.151-166.
- [17] Kang, Y. H.(2005). “Efficiency of Port Governance Structure: Focused on Gwangyang City”, Proceeding of the Korean Society of Governance, pp. 55-79.
- [18] Kang, Y. H.(2006), “The Efficiency Improvement of Port Governance Structure with the Introduction of Port Authority”, Korean Public Administration Review, Vol. 40, No. 1, pp. 151-174.
- [19] Kang, Y. H.(2008), “The Formations and Changes of the Port Governance Institution in U.S.A.: The Conflicts and Agreements between New York and New Jersey about the New York-New Jersey Port District”, The Korean Journal of Local Government Studies, Vol. 12, No. 4, pp. 323-344.
- [20] Kang, Y. H., Kim S. G., Park, S. H. and Woo, Y. H.(2007), “The Improvement of Busan Port Governance Institutions”, The Korean Journal of Local Government Studies, Vol. 11, No. 2, pp. 109-132.
- [21] KAPA(2017), A Study on the Port Management Role of Central and Local governments, Working Paper.
- [22] Kearney(2018), 2018 Global Cities Report.
- [23] Kim, H. Y.(2006), “A study on the influential factor of the formation of Local governance”, The Korean Journal of Local Government Studies, Vol. 10, No. 1, pp. 181-203.
- [24] Kim, S. C.(2007), “A Study on the Building and Management of Port Governance”, Korea International Commercial Review, Vol. 22, No. 4, pp. 107-128.
- [25] Kim, W. H., Shim G. S. and Jang J. I.(2008), Study on the establishment of a model to evaluate port competitiveness and measures to utilize the model, Korea Maritime Institute.
- [26] Kwon, H. S. and Choi, Y. C.(2006), “A Review for the Practical Institutionalization of Local Governance Theory”, The Journal of NGO Studies, Vol. 4, No. 2, pp. 1-22.
- [27] Lee, J. H. and Choi, B. D.(2014), “A Study of the Effect of Port Characteristics on the Growth of Port Cities -Based on Pyeongtaek and Gwangyang Ports”, Journal of Korea Port Economic Association, Vol. 30, No. 3, pp. 163-185.
- [28] Lee, S. W. and Park, S. H.(2003), “Major foreign port operation types and the development direction of Korean port corporations”, Monthly Marine Fisheries, 227, pp. 25-40.
- [29] Lee, Y. H., Song, H. J. and Jeong, S. H.(2021), “Prioritizing environmental justice in the port hinterland policy: Case of Busan New Port”, Research in Transportation Business & Management, Vol. 41, No. 4, pp. 1-11.
- [30] Lim, S. H.(2019), “A study on the Busan Advancement of Global Port City & the Marine Policy Governance”, The Korean Parliamentary Studies Review, Vol. 4, No. 1, pp. 106-132.

[31] Merk, O.(2013). The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report. OECD, Paris.

[32] Ministry of Oceans and Fisheries(2020), Port Business Handbook.

[33] Ministry of Oceans and Fisheries(2021), Port Business Handbook.

[34] Oh, J. I.(2001), "Local Governance: The relationship between local governance and government. local administration", Local Administration, Vol. 50, No. 577, pp. 29-37.

[35] Oh, J. I.(2004), "Decentralization and Local Governance", The Korea Local Administration Review, Vol. 18, No. 1, pp. 3-18.

[36] Park, H. B. and Kim, M. H.(2000), "Social Capital and Governmance Capacity in Local Community", Korean Public Administration Review, Vol. 34, No. 4, pp. 175-196.

[37] Park, J. W.(2000), "Local Governance and Leadership of Mayor", Proceeding of the Korean Public Administration Association, pp. 33-47.

[38] Saaty, T. L.(1980), The Analytic Hierarchy Process. McGraw-Hill, New York.

[39] Seong, E. H. and Kim, S. G.(2015), "Impact Analysis on Marine Environmental Governance : Focused on Busan Metropolitan City", The Korean Journal of Local Government Studies, Vol. 18, No. 4, pp. 243-268.

[40] Shin, G. S.(2007), "A Study on the Determinants Analysis of the Port Competitiveness and development Strategies of Busan New Port", Journal of Korea Port Economic Association, Vol. 23, No. 1, pp. 115-148.

[41] Song, H. J., Jung, J. H. and Jeong, S. H.(2021), "The New Direction of the Port Environmental Management Policy Based on the Air Pollution Status in the Port Hinterland: Focusing on the Concentrations of Ambient Coarse Particulate Matter (PM10) in the Hinterland of Busan New Port (Changwon)", Crisisonomy, Vol. 17, No. 7, pp. 83-99.

[42] Song, H. J. and Jeong, S. H.(2022), "A study on the perception and influencing factors of the quality of life of the residents in the port hinterland: Focused on the Comparison with non-port areas", The Korean Journal of Public Administration, Vol. 31, No. 2, pp. 207-235.

[43] Woo, Y. H. and Kang, Y. H.(2012), "A Study on the Formation and Influencing Factors of Ocean Governance in Busan, the Ocean Capital of Korea: A New Guide to Conflict Resolution Among Busan Marine Stakeholders", Journal of Korean Navigation

and Port Reserch, Vol. 36, No. 3, pp. 233-243.

[44] Woo, Y. H.(2010), "Local Government and Maritime Governance: The Case of Busan, a Seaport City", Proceeding of the Korean Association of Local Governments, pp. 167-185.

[45] Yang, H. J. and Jung, D. S.(2019), "The Effects of Port Decentralization on Port Management and Port Development : The Mediating Effect of Port Site Centrality", Journal of Digital Convergence, Vol. 17, No. 9, pp. 61-70.

[46] Yoon, G. S.(2018), "Ancient Futures of Korean Public Administration: Bureaucracy and Politics", Korean Public Administration Review, Vol. 52, No. 2, pp. 3-35.

Received 08 August 2022

Revised 29 August 2022

Accepted 17 September 2022

[Appendix] Summary of results of brainstorming

Participant information	00 Research Institute, Research Fellow (Port Logistics)	00 Research Institute, Research Fellow (Local Administration)
	00 Research Institute, Research Fellow (Transportation)	00 Research Institute, Research Fellow (Regional development, regional economy)
	00 Research Institute, Research Fellow (Urban Planning)	OO city, public officials
	00 University, Professor (Public Policy)	OO city, public officials
	00 University, Professor (Public Administration, Governance)	OO city, public officials
1 st discussion (2021.5.21.)		
Topic 1	What is the relationship between ports and cities?	
Details	<ul style="list-style-type: none"> • Ports contribute to regional economy and urban development through job creation and population inflow. • Ports cause several problems such as air pollution, noise, and traffic congestion, which are serious. • The cause of the port-city mismatch is the centralized port policy structure. 	
Topic 2	why does the port- city mismatch occur?	
Details	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of policy consideration for the port hinterland. • Inconsistency of authority and centralized port policy are the main causes of low consideration for the hinterland • It is difficult to improve the centralized port structure due to the low port management capacity and lack of expertise of local governments. 	
Topic 3	How does the port- city mismatch to solve?	
Details	<ul style="list-style-type: none"> • The improvement of the centralized port administration system is the most required. • Port management capabilities of local governments are very important in port decentralization, but in reality, they are very insufficient. • It is difficult to manage ports with the administrative and financial power of local governments as large-scale financial investment is required. • Since port development requires large-scale financial investment, it is difficult to carry out with the administrative and financial power of local governments. • Recently, there is a growing tendency to view community problems as a task to be solved by all members of the local community, away from the view that it is a task to be solved by the local government alone or by the central government. 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Various community members become participants, accurately recognizing problems, seeking solutions, and making practical efforts to solve problems (local governance). • Local governance can also be expected to work in the port sector.
2 nd Discussion (2021.6.10.)	
Topic 1	What are the factors(conditions, considerations) of establishing the successful local port governance?
Details	<ul style="list-style-type: none"> • In order for local governance to be established and function normally in the port sector, the capacity of local governments is of utmost importance. • Since the various participants are a mix of public and private sectors, and both the central and local areas are involved, it is important to clearly divide roles and establish relationships between actors. • Due to the centralized port policy, the local governments still lack the port management capacity, and the capacity and cooperation of local community members to support it is required. • Although the local autonomy system has been introduced, the current level of local autonomy is not sufficient. In particular, the local community's capacity for ports is also insufficient. Unlike the beginning of general local governance, a local government-led role is very necessary.
Topic 2	What are the 'participants' factors for local port governance?
Details	<ul style="list-style-type: none"> • Local government officials and civil servants are required to have expertise in port management. • There is also a difference in competency depending on whether a public official with a tenure system majored in port logistics. • If there are port logistics experts and scholars in the region, and universities or research institutes in the region, it will be able to support regional and regional-led port policy decisions. • The role of local media is necessary to raise citizens' awareness and interest in the port and to raise interest in local opinions of the central government. • Since the port can have synergy in the region when it is closely related to the local industry, it is important to foster and engage in related businesses.
Topic 3	What are the 'network' factors for local port governance?
Details	<ul style="list-style-type: none"> • Trust and interdependence among participants • Responsible behavior as a representative of the participation • Open attitude and communication for problem solving • Transparent decision making and information sharing • Conflict Management and Effective Prevention
Topic 4	What are the 'support system' factors for local port governance?
Details	<ul style="list-style-type: none"> • Local governors' awareness of the importance of the port • Legal and institutional basis such as ordinances and laws that guarantee the development of the port industry, support for port city development, and participation of various actors in policy making. • ins' awareness and/or knowledge of the port