

해양행정 조직체계의 개선방안 모색

최 성 두*

In Search of Improvement Ways for the Maritime Administration Organization in Korea

Choi, Sung-Doo

〈목 차〉

- I. 서 론
 - II. 조직체계 개선 기준의 검토
 - III. 우리나라 해양행정 조직체계의 현황 및 실태
 - IV. 우리나라 해양행정 조직체계의 개선과제
 1. 국가 해양력의 극대화
 2. 국제해양질서 변화와 외국 해양정책 동향에 대한 환경적응력 강화
 3. 부처내 기능적 효율성의 제고
 4. 부처간 기능갈등 딜레마 해결 및 해양행정 특성에 적합한 '대상별 부처 체계' 로 발전
 5. 통합신설부처로서 조직문화의 정체성 확립
 - V. 결 론
- 참고문헌

〈요 약〉

바다행정에 관한 통합 행정시스템인 해양수산부가 향후 더욱 효율적인 기능체계를 갖추면서 일반국민이나 이용자단체(대상고객)들로부터 지지를 받는 기관존립 정당성이 있는 해양행정 조직체계로서 조직위상을 정립하기 위해 필요한 몇 가지 개선방향들을 제시하였다. 향후 우리나라 해양행정 조직체계는 '국가경쟁력과 국가해양력(sea power) 강화를 위한 해양수산국책사업을 효율적으로 추진하는 체계' 로, '국제해양질서와 외국의 해양정책 동향 변화에 대한 대응력을 강화하는 체계' 로, '조직내부의 기능 중복성을 배제하고 부처내 기능효율성을 극대화하는 체계' 로, '정부내 타부처와 협력과 조정을 이루는 체' 로, '통합신설부처로서 문화적 이질성을 극복하고 조직문화의 정체성을 확립하는 체계' 로 전환되어야 한다.

* 한국해양대학교 통상행정학부 조교수

I. 서론

1994년 11월 UN 해양법협약 발효에 따라 세계 각국의 「바다영토」 확장과 해양개발 경쟁이 심화되는 등 21세기는 해양경쟁의 세기가 될 것으로 전망됨에 따라 미국, 캐나다, 프랑스 등 세계 해양강국들은 해양행정의 강화를 추진하고 있고, 우리나라 주변의 일본과 중국도 1996년 2월부터 배타적 경제수역(EEZ)을 선포하고 해양행정을 강화하고 있다.

이에 대응하여 우리는 1996년 해양수산부를 신설하여 당시 13개 부처·청에서 분산·수행되던 해양관련 기능들(예 : 수산행정, 해운항만행정, 해양과학기술·연구개발, 해양자원개발, 해양환경행정, 공유수면매립·관리, 해양사고심판, 해양과학조사, 수로·해로업무, 해양경찰행정 등)을 일원화하여 효율적인 해양정책을 추진할 수 있는 통합 해양행정체제의 기반을 구축한 바 있다. 또한, 2000년에는 국가해양발전의 미래비전과 전략을 담고 있는 국가계획으로 「해양한국 21(Ocean Korea 21)」을 수립함으로써, 21세기 국내의 해양수산 여건변화에 적극적으로 대응하기 위한 해양분야 전반의 국가정책기획을 마련하였다.

21세기 해양개발 경쟁시대와 지식·정보사회로의 변화과정에서 국가는 해양산업의 발전전략과 경쟁력 제고방안을 모색·도모함으로써 국가경제발전에 기여해야 한다. 또한, 장래 행정수요에 대비하고 해양수산산업을 효과적으로 뒷받침할 수 있는 미래 핵심역량 중심의 정부조직구조 개편방안을 마련하여 해양행정의 효율성을 증대해야 한다. 국가는 해운·항만, 수산 등 전통적인 해양산업을 고부가가치형 국가전략산업으로 육성·발전시키고, 해양수산벤처산업을 적극 발굴·지원하고, 첨단 해양과학기술과 해양생명공학을 선진국수준으로 발전시켜 실용화·산업화하고, 해운항만산업의 경쟁력 기반 확충을 통해 동북아 물류중심지 지 도약경쟁에서 유리한 위상을 확보해야 한다.

본 연구는 1996년 통합해양행정기구로서 출범한 해양수산부가 향후 더욱 효율적인(efficient) 기능체계를 갖추면서, 이와 더불어 일반국민이나 이용자단체(대상고객)들로부터 지지(support)를 받는 정당성 있는(legitimate) 정부부처로 조직위상을 더욱 강화하기 위해 필요한 여러 가지 사업과 기능을 논의하고 그 개선방안을 제안하려는 데 목적이 있다.

II. 조직체계 개선 기준의 검토

일반적으로 행정조직체계의 개선이라 함은 정부관료제와 사회와의 관계, 그리고 정부관료제내의 여러 관계를 조정하는 것을 말한다. 조직체계를 개선한다 함은 현재 조직체계의 불완전성이나 불합리성을 전제로 바람직하지 못한 현재상태(current state)를 미래의 바

람직한 목표상태(goal state)로 인위적으로 변동시켜 나가는 활동이다(노정현 외, 1994: 오석홍, 1995). 다시 말하면, 행정 조직체계의 바람직하지 못한 문제들인 비효율성, 부정 부패, 무능성, 비민주성, 행정본래의 의미인 '국민에 대한 봉사(public service)를 퇴색 시킨 것, 국가경쟁력과 조직의 미션·비전을 저해하는 것, 환경부적응력 등을 해소·제거·개선하여 행정조직체계를 바람직한 목표상태로 새롭게 전환하려는 활동과정이라 할 수 있다.

조직체계를 효과적으로 개선하기 위해서는 이론적으로 다음과 같은 다양한 복수의 기준과 관점들이 체계적으로 고려될 필요가 있다고 할 수 있다(이창원·최창현, 2002). ① 조직은 어느 정도 효율적인 전환과정(투입에 대한 산출전환)을 거쳐 조직의 목표들이 달성되고 있는가? (효율성·효과성 기준), ② 조직이 환경에 대해 어느 정도 자원획득 및 이용능력, 정보탐색 및 적응능력, 체제유지보존 및 생존능력이 있는가?(환경적응성·체제유지성), ③ 조직구성원들의 직무만족도, 응집력, 사기, 복지, 조직몰입도, 과업생산성이 어느 정도인가?(직무만족도·생산성), ④ 조직구성원간의 상호작용, 협력관계, 정보교환, 의사소통, 신뢰, 성과지향적 행동 등이 어느 정도 잘 이루어지고 있는가?(협력과 조정), ⑤ 조직이 어느 정도 외부 중요 이해집단을 확인하고 있고, 또 그들의 요구내용을 충족시켜줄 수 있는 내부능력을 보유하고 있는가?(사회적 지지·정당성·고객만족도), ⑥ 조직구조 측면에서 유연성-적응성-혁신과 통제-안정-질서의 두 가지차원을 어느 정도 조화시키고 있는가?(구조의 상황적합성), ⑦ 조직문화 측면에서 이질적 문화를 가진 기관간의 통합으로 이루어진 조직에서 조직성원간의 통합성이나 갈등해소는 어느 정도 이루어지고 있는가?(조직문화의 정체성) 등이 그것이다.

앞서 논의한 '행정조직체계 개선요소'와 '조직효과성 제고요소들' 가운데 우리나라 해양행정 조직체계를 바람직하게 개선하기 위해 우선적으로 고려해야 할 중요한 기준요소에는 '국가경쟁력과 해양력(sea power)', '국제해양질서 변화에 대한 환경적응력', '부처내 기능적 효율성', '정부부처간 협력과 조정', '통합부서의 조직문화적 정체성 확립' 등이 있다. 다시 말하면, 우리나라 해양행정 조직체계는 첫째 국가경쟁력과 국가해양력(sea power)의 증진을 위한 국책사업을 효율적으로 추진하는 체계로 변화해야 하고, 둘째 국제해양질서와 외국의 해양정책 동향 변화에 대한 대응력을 강화하는 체계로 변화해야 하고, 셋째 부처내부의 기능적 중복성을 배제하고 조직내부 기능효율성을 극대화하는 체계로 변화해야 하고, 넷째 정부내 타부처와 협력과 조정을 이루는 체계로 변화해야 하고, 다섯째 여러 기관들로 통합된 통합신설부처로서 문화적 이질성을 극복하고 조직문화의 정체성을 확립하는 체계로 변화되어야 할 것이라고 가정(assumption)하고 조직체계 개선방안을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 우리나라 해양행정 조직체계의 현황 및 실태

2003년 8월 현재 해양수산부의 조직은 1차관보, 1실, 5국, 5관, 36과 17소속기관(12개 지방청 포함), 1외청이다. 즉, 차관보와 기획관리실, 해양정책국·해운물류국·항만국·수산정책국·어업자원국, 공보관·감사관·국제협력관·안전관리관·비상계획관, 국립수산물품질검사원·국립해양조사원·국립수산물품질검사원·어업지도선관리사무소·지방해양수산청·중앙해양안전심판원, 해양경찰청으로 구성되어 있다.

해양수산부의 정원은 총 3,999명이며 그 가운데 본부 479, 국립수산물품질검사원 658, 국립해양조사원 216, 국립수산물품질검사원 197, 어업지도선관리사무소 434, 지방해양수산청 1,868, 해양안전심판원 78명이다(해양수산부, 2003).

2001년 2월 현재 해양수산부의 외청인 해양경찰청의 조직은 4국 15과 2담당관 12경찰서 1정비창이고, 4대의 국조직으로 경무국, 경비구난국, 정보수사국, 해양오염관리국이 있다. 총정원은 8,587명으로 경찰공무원 4,531명, 일반공무원 551명, 전경 3,505명이다(해양경찰청, 2001b).

해양수산부의 21세기 해양수산비전은 “청색혁명(blue revolution)을 통한 해양부국 실현”이다(해양수산부, 2000a). 그리고, 해양수산부의 미션은 첫째, 해운·항만·수산·해양과학기술개발·해양환경·해양관광 및 해양정보관련산업 등 해양산업을 지식화·정보화·고부가가치화하여 국가경제 발전과 국민복지 향상에 기여하도록 하는 것이다. 둘째, 내수, 영해, 대륙붕 및 배타적 경제수역 등 우리나라 주권이 미치는 해양영토와 해역을 건강하고 안정적으로 관리하는 것이다. 셋째, 해양생물자원·해양광물자원·해양에너지자원·해양관광자원 및 해양공간자원 등 해양자원을 환경친화적이고 지속가능하도록 보존·개발·이용하는 것이다. 넷째, 자원의 보고이고 생활의 터전이고 물류의 통로인 해양을 미래세대에게 잘 물려주기 위해 국민의 해양의식을 고취하고 진취적 해양문화를 창달하는 것이다.

해양수산부의 주요 행정기능은 해양(자원)개발기능, 해양환경보전기능, 해양안전관리기능, 항만관리 및 해운물류기능, 수산정책·진흥기능, 수산연구 및 수산물 검사기능, 지역별 해양·수산기능 등이다(해양수산부, 2003). 구체적으로 ① 해양개발기능에는 해양수산발전계획, 해양과학기술의 인프라 구축, 연안통합관리, ② 해양환경보전기능에는 환경관리해역의 지정관리, 해양생태계의 보전관리, ③ 해양안전관리기능에는 해양안전기획 및 대책수립, 해양조사, 수로측량, 해양안전심판, ④ 항만관리 및 해운물류기능에는 항만건설관리, 해운물류 정책수립·관리, ⑤ 수산정책·진흥기능에는 수산정책, 수산물유통, 어촌개발, 어업진흥, 어업지도선 운영, ⑥ 수산연구 및 수산물 검사기능에는 수산진흥·연구, 수산물검사 등이 있다. 해양경찰청의 주요 행정기능은 ① 보안 및 안보기능, ② 경비기능, ③ 수색구조기능, ④ 해상교통안전·질서유지기능, ⑤ 치안유지기능, ⑥ 해양환경오염 방지기능 등이 있다(해양경찰청, 2001a : 이상집 외, 2002).

의 결과로 1차관보 1실 2관 8과의 대규모 기구축소와 453인의 정원감축이 이루어졌다(1차관보 1실 6국 5관 43과). 그 다음해인 1999년 제2차 정부조직개편(기획예산처와 경영진단조정위원회의 경영진단보고서)의 결과로 1국 8과의 기구축소와 123인의 정원감축이 이루어진 바 있다(1차관보 1실 5국 5관 35과).

〈표1〉 해양수산부 설립 전후 조직의 변동상황

구 분	본부 직제	총 정원(명)
1996. 8월이전 (해양수산부 설립전)	해운항만청 : 1차장 6관 4국 24과 수 산 청 : 1차장 6관 3국 19과	4,526 (항만청 2,174, 수산청 1,893, 기 타 459)
1996. 8 (해양수산부 설립)	2차관보 2실 6국 7관 47과	4,466
1999. 3 (김대중 정부 제2차 정부조직개편후)	1차관보 1실 5국 5관 36과	3,950

IV. 우리나라 해양행정 조직체계의 개선과제

1. 국가 해양력(sea power)의 극대화

해양행정은 국가이익과 국민 공공복리 증진을 위해 해양을 중심으로 발생하는 다양한 문제를 해결하고자 하는 국가적 노력이다. 다시 말하면, 해양행정은 해양에 대한 국가적 필요성을 충족시키기 위한 공공활동으로서, 광의의 국가목표인 주권·국방·안보·식량·에너지·자원개발·경제안정·공공위생·환경·안전 등을 달성하기 위한 것이며, 또한 해양과 직·간접적으로 관련되는 각종 산업활동의 육성을 통해 국가의 해양력을 증진시켜 나가는 일련의 공공정책이다. 여기서 국가 해양력(sea power)란 종래 군사적 의미의 해군력·제해권의 좁은 의미가 아니라 국가가 소유한 해양자원규모, 해양개발력, 해양산업 및 해양과학기술 발전수준을 포함한 넓은 의미를 말한다.¹⁾

1) 해양력(sea power)의 개념에 대해 미국의 알프레드 마한(Alfred T. Mahan)은 '역사에 미친 해양력의 영향(1890)'에서 해군력 보다 광의의 개념으로 정의했고, 영국의 존 콜롬(John Colomb)은 '상업의 보호와 해군력의 분배(1770)'에서 식민지, 통상, 해군의 역할 등 해양력을 강조했고, 최근 폴 케네디(Paul M. Kennedy)는 해양력을 전략적 관점에서는 세계적 규모의 해역에 대한 지배임을 나타내는 '해군지배력(naval mastery)'과 국지적 전술용어로는 '해상통제권(sea control)'으로 정의했다. 즉, 오늘날 해양력의 개념은 과거 해군력 뿐만 아니라 해운력, 대륙붕 석유 및 심해저 광물자원개발, 수산자원개발, 해양공학 등 비군사적·상업적 개발능력, 즉 해양개척능력을 포괄하는 것으로 사용되고 있다(해양수산부, 2002).

국가 해양력은 바다로 진출하는 해상활동으로 얻어지는 국민총화로 지리적 위치, 자연환경(천연자원 보유 여건), 영토크기, 인구, 국민성, 통치자의 의지, 해양산업력, 정부형태(해양행정체계) 등의 요인에 의해 좌우되고 있다. 지리적 위치 측면에서 우리나라는 동북아시아의 중앙에 위치하고 있어 세계 3대 무역항로의 중심이며, 유라시아대륙의 관문에 해당하는 좋은 입지조건을 갖추고 있다. 자연환경 측면에서 우리나라는 해양국으로서 유리한 환경을 갖추고 있는데, 국토면적에 비해 긴 해안과 연안, 세계 5대 갯벌자원, 3170개의 도서, 연간 100조원에 달하는 해양생태계 가치 등 바다의 나라로서 천혜의 환경을 갖추고 있다. 영토의 크기는 상대적으로 미약하나 해양영토(영해, 배타적경제수역, 대륙붕 포함)는 44만 3천km²로서 육지면적의 4.5배에 해당한다. 인구 측면에서 질 좋은 선원 등 우수한 해양인력을 보유하고 있다. 국민성에 있어서 과거에는 유교중심의 육지지향적 사고로 해양을 경시하였으나, 본격적인 산업화와 무역이 확대된 1960년대 이후 해양을 통한 국부창출의 의지(해양화전략)가 증만해 지고 있다(김진현·홍승용, 1998).

우리나라의 해양산업력은 현재 세계 10위권의 국가해양력을 보유하고 있다. 조선산업의 경우 세계 1위로서 2000년 기준으로 선박 수주량은 20,686 천톤(G/T)으로 세계전체의 45.8%, 선박 건조량은 12,218천톤(G/T)으로 세계전체의 39.1%를 차지하고 있다(Lloyd's world shipbuilding statistics). 컨테이너 처리량의 경우 국가별로는 세계 6위로서 2000년 기준으로 853만 TEU를 처리하였고, 그 중 부산항의 컨테이너 처리량의 경우는 세계 3위로서 2000년 754만 TEU, 2001년 807만 TEU를 처리하였다(containerization international yearbook, 2002). 선박보유량의 경우 세계 8위로서 2001년 1월 기준으로 25백만 DWT을 보유하고 있다(ISL "shipping statistics yearbook, 2001). 수산물 생산의 경우 세계 12위로서 2000년 기준으로 214만톤을 생산하고 있다(FAO). 우리나라에서 해양산업이 국민경제에 미치는 영향은 1998년 기준으로 연간 직·간접 부가가치 총액 31조 7,630억원(GDP 총액의 7.0%), 고용인원이 113만명(전체 산업취업자의 5.7%)에 달하고 있어서, 국가적으로 효율적인 해양행정체계를 통해 해양산업을 21세기 미래 핵심역량 사업으로 지원·육성·발전시킬 경우 타 산업에 비해 성장잠재력이 무한하다고 할 수 있다.

향후 우리나라 해양력 가운데 해양자원 개발과 해양과학기술 및 해양산업 육성을 위한 중·장기 국가정책계획은 “해양수산발전기본계획-해양한국(Ocean Korea) 21-”에 잘 나타나 있다. ‘해양한국21’은 청색혁명을 통해 21세기 해양부국 실현을 위한 국가 기본계획이자 해양수산분야에 대한 국가 종합계획이다. 이 계획은 2000~2010년까지의 실천계획을 수립하고 있고, 2030년까지 장기비전을 제시하고 있으며, 3대 기본목표·7대 추진전략·21대 정책과제·100대 세부추진과제로 구성되어 있으며, 그 핵심사업은 ‘해양국토관리’, ‘해양산업진흥’, ‘해양자원개발’이다.²⁾ 이 계획은 해양수산발전기본법(구 해양개

2) 우리나라 해양수산발전 국가계획인 ‘해양한국21’의 3대 기본목표는 ① 생명력 넘치는 해양 국토 창조, ② 지식기반을 갖춘 해양산업 창출, ③ 지속가능한 해양자원 개발이다. 7대 추진전략은 ① 생명·생산·생활의 해양국토 창조, ② 깨끗하고 안전한 해양환경 조성, ③ 고부가가치 해양지식산업 진흥, ④ 세계를 선도하는 해양서비스산업 창출, ⑤ 지속가능한 어업생산기반 구축, ⑥ 해양광물·에너지·공간자원의 상용화, ⑦ 전방위 해양수산외교 및 남북협력 강화이다.

발기본법) 제6조에 근거한 법정계획으로 국무총리를 위원장으로 하는 해양수산발전위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 국가계획으로 확정되었다.

‘해양한국21’ 계획에 의하면, 해양관련산업의 국내경제 비중을 1998년 GDP 총액의 7.0%에서 2030년에 11.3%로 제고하겠다는 21세기 해양수산비전을 제시하고 있다. 이를 위해 ‘지식기반을 갖춘 해양산업’, ‘지속가능한 해양자원 개발’, ‘해양영토 및 주권 해역의 안정적 관리’를 위한 세부 정책과제를 추진하려 하고 있다. 향후 이러한 사업계획을 실현하기 위해서는 법제도의 개편, 해양수산전문인력 양성, 투자재원 확충, 범국민적 해양의식 및 지지기반 확보 뿐만 아니라 효율적 해양행정체계의 지원이 필수불가결하다고 할 수 있다. 따라서, 현재 해양행정 조직체계는 ‘해양한국21’ 과 같은 해양관련 국책사업을 효율적으로 추진하고 국가해양력을 극대화할 수 있는 방향으로 재정비되어야 할 것이다. 다시 말하면, 지식기반 해양산업을 진흥하기 위한 행정체계, 효율적인 해양자원 개발을 위한 행정체계, 해양주권이 미치는 해양(경제)영토의 안정적인 관리를 위한 행정체계는 강화되어야 할 것이다.

2. 국제해양질서 변화와 외국 해양정책 동향에 대한 환경적응력 강화

바다는 인류에 남겨진 마지막 개척의 장이자 무한한 자원의 보고로서, 세계 각국은 바다에 대한 지속가능한 개발을 위한 종합적인 해양정책 개발을 하고 있으며 우리나라도 세계 해양정책의 변화에 적극 대응하고 있다.

우선, 1994년 UN해양법 협약의 발효로 연안국의 배타적 해양관할권이 12해리에서 200해리로 확대되었다.³⁾ 현재 122개국이 배타적 경제수역(EEZ)를 선포하였고, 150개 연안국 전체가 EEZ를 선포할 경우 해양의 36%, 어업생산량의 90%, 해저석유부존량의 90%가 연안국에 귀속될 것이다.

둘째, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(environmentally sound and sustainable development)을 위한 해양수산분야의 국제기준 및 국제협약이 강화되고

3) 1994년 11월 발효된 「해양법에관한유엔협약」(UNCLOS : United Nations Convention on the Law of the Sea)은 우리나라 뿐만아니라 전세계의 해양질서의 많은 변화를 가져오게 되었다. 제3차 유엔해양법회의는 근 10년간(1973~1982) 개최되어 마침내 1982년 본문 17부 320조 9개 부속서로 된 방대한 유엔 해양법 협약을 채택하였고, 과반수 국가의 동의를 얻어 1994년 정식으로 발효되었다. 우리나라는 1995년 12월 국회비준을 거쳐 1996년 2월 유엔에 비준서 기탁후 발효되었다. 유엔해양법협약은 해양에 관한 세계헌법으로서 해양을 둘러싼 국제관계 규범을 포괄적으로 담고 있으며 세계 각국의 해양이용에 관한 새로운 요구와 이해관계에 부응하여 여러 가지 개념과 제도를 포함하고 있다. 유엔해양법협약의 주요내용은 ① 영해폭 12해리와 영해내 무해통항제도, ② 양안거리 24해리 미만 국제해협의 통과통항제도, ③ 필리핀, 인도네시아 등 다도해국가의 영해에 군도수역 개념 채택, ④ 200해리 배타적 경제수역 합법화, ⑤ 대륙붕 개념을 광범위하게 재규정화, ⑥ 심해저 광물자원의 인류공동자산화와 국제심해저기구 설립, ⑦ 국제해양환경 보전을 위한 체계 도입, ⑧ 해양과학조사의 국제협력의무 규정, ⑨ 해양기술개발 및 이전의 국제협력의무 규정, ⑩ 해양관련 분쟁제도 규정 등이다.

있다.⁴⁾ 지속가능한 해양이용을 위한 국제기준(global standard)이 설정되고 국가간 협력이 강화되고 있으며, 해양오염의 사전예방체제 구축과 연안국간 해양보전 협력이 확대되고 있다. 또한, 국제심해저기구(international seabed authority)의 설립 등으로 평화적 해양이용을 위한 국제관리가 강화되고 있다.

셋째, 해양과학기술의 발전과 선진해양국의 기술보호주의가 강화되고 있다. 1960년대 이후 해양과학기술의 발전으로 심해저 개발, 초고속선 건조, 바다목장, 인공섬, 해양신물질 개발 등에서 해양자원 개발경쟁이 치열해지고, 선진해양국의 기술보호주의가 강화되고 있다. 또한, 해양재해 예방을 위한 해양탐구 노력으로 엘리노, 라니나, 해수면의 변화 등 지구 기후변화에 대한 연구가 활성화되고 있고, 해양사고에 대한 예방노력이 강화되고 있다.

넷째, WTO 체제하의 해양산업의 자유경쟁이 가속화되고 있다.⁵⁾ 해운산업의 경우 1990년대 중반이후 세계 5대 초대형 선사가 글로벌 서비스망을 구축하고, 인수합병으로 글로벌 선사가 출현한 바 있다. 항만의 경우 중심항(hub port) 전략에 기초한 항만의 대형화와 국제경쟁이 심화되고 있다. 수산산업의 경우 WTO 도하개발아젠다 출범으로 수산물 자유무역의 확대와 국내보조금체제 개편 등 어업의 구조조정이 가속화될 전망이다(한국해양대 해사산업연구소, 2002).

따라서, 세계 주요 해양국가들은 21세기 해양에 대한 국제적 여건변화와 해양개발 경쟁에 대비하여 국가 해양전략계획 수립과 해양행정 조직체계를 재정비⁶⁾하고 있다.

우선, 미국은 1969년 스트래튼 위원회에서 ‘국가와 바다(our nation and the sea)’라는 국가전략계획을 수립하고 1970년 해양주무부처인 국가해양대기청(NOAA)를 상무

4) 1972년 스톡홀름 환경회의에서 각국에 환경간편 통합부처 설치를 권고한 이후, 1992년 브라질 리우데자네이루에서 178개국 정상과 대표들이 참석한 가운데 유엔환경개발회의(UNCED)가 개최되어 지속가능한 개발(sustainable development)을 다짐하는 「리우선언」과 그 행동강령인 「의제21(Agenda 21)」이 채택되었다. 1992년 리우회의에서는 해양환경과 해양자원 개발의 조화를 위해 연안통합관리(ICZM : integrated coastal zone management)의 중요성을 강조하고 통합해양행정기구의 설치 필요성이 거론되었다. 「의제21」의 제17장은 연안통합관리, 해양환경보호, 공해상 생물자원의 지속적 이용과 보존, 국가관할권하의 해양생물자원의 지속적 이용 등에 관한 내용을 규정하고 있다. UN은 그 산하 유엔지속개발위원회(IUNCSD)를 설치하여 매년 「의제21」의 이행상황을 점검·평가하고 있으며, 2002년에는 리우회의 이후 10년간 진행된 「의제21」의 성과를 평가하고 앞으로의 계획을 수립하기 위한 ‘지속가능발전세계정상회의(WSSD)’가 남아공 요하네스버그에서 개최되었다. 1998년 UN은 해양개발과 해양환경보전의 중요성을 인식시키고자 그 해를 ‘세계해양의 해’로 지정한 바 있다.

5) 1993년 12월 우루과이 라운드에 타결되고 제2차 세계대전 후 GATT체제를 대체·확장하는 새로운 통상기구로서 세계 무역기구(WTO)가 1995년 1월 출범하였다. 8차례에 걸쳐 진행된 다자간 무역자유화 협상이 국경의 폐지 또는 완화로 통상중대가 목적이었다면, WTO는 무역자유화에 역행하는 국내무역규제와 관련된 측면을 좀더 부각시키고 있다. GATT가 1948년 발효된 이래 국제무역협정으로서 임시적인 협상기구 역할을 수행해 왔다면, WTO는 법인격을 가진 국제기구로서 상품, 서비스, 지적재산권 등 넓은 관할범위를 가지고 새로운 국제통상질서의 틀을 구축하는데 주도적인 역할을 하고 있다. WTO는 출범후 UR에서 타결하지 못한 해운, 금융, 기본통신 서비스에 대한 후속협상을 진행하고 있고, 무역과 관련된 환경문제 등 새로운 분야에 대한 논의를 계속하고 있다. 2001년 11월 카타르(Qatar) 수도 도하(Doha)에서 열린 WTO 각료회의의 결정에 따라 중국과 대만이 WTO의 정회원국이 되는 등 세계무역의 거의 대부분의 국가가 참여하고 있어 세계통상질서의 자유화·개방화는 향후 더욱 가속화될 전망이다.

6) 각국의 해양행정 조직체계에서 수행하고 있는 기능에는 크게 ①해운 및 항만, ② 수산 및 어자원관리, ③ 해양광물 자원 개발 및 관리, ④ 해양과학기술, ⑤ 해양환경 및 연안통합관리, ⑥ 해상안전 및 보안, ⑦ 해양관광, ⑧ 선원복지, ⑨ 조선산업, ⑩ 기상 등 해양정보서비스 등이 있다. 이들 해양행정기능들이 정부부처간에 통합 또는 분리하고 있는 정도는 나라마다 차이가 있다. 각 국은 시대적 환경여건에 따라 정부부처간에 적절한 분화와 통합의 균형점을 찾고 있다고 봐야 할 것이다. 대개의 국가는 기존의 해양행정 조직체계로 문제를 해결하고 있지만, 1990년대 이후 해양경제영토의 기획, 해양환경 오염, 해양자원 고갈의 문제 등의 중요성이 커지면서 해양행정 조직체계의 새로운 통합이 이루어지는 경향이 나타나고 있다.

성 산하에 설립한 바 있다.⁷⁾ 1998년 UN이 정한 세계 해양의 해'를 전환점으로 미국 주도 하의 세계 해양관리정책을 전면 재검토하기 시작했고, 2000년 6월 해양관리법(Ocean Act)을 제정하여 2001년 1월부터 시행하고 '연방해양정책위원회'를 설치하여 21세기 미국의 해양행정체계 조정 및 정책비전 제시를 포함한 국가해양정책 보고서를 만들고 있다. 1999년에는 국가계획으로 'Turning to the Sea : America's Ocean Future', 2000년에 'Discovering Earth's Final Frontier'를 수립한 바 있다.

둘째, 캐나다는 1979년 수산해양부를 설립하였고, 1995년 해양관리법을 제정하고 해양 관리전략을 수립하였다. 캐나다 연방정부 가운데 수산해양부(Dep. of Fisheries and Oceans)는 수산행정과 관련된 주도기관이다.⁸⁾ 캐나다는 전통적으로 수산해양분야에 큰 관심을 보여왔고, 특히 어업중심지인 동부지역의 정치적 역량 때문에 캐나다의 정치행정에서 수산행정의 중요성과 비중이 크다. 수산해양부는 부(ministry) 수준의 조직으로서 수산에 관한 종합적인 행정을 펼치고 있으며, 단순히 전통적인 수산업 진흥 뿐아니라 국제 해양법 협약이 가져올 새로운 해양시대에 대비하여 해양과학조사와 해양자원 활용에 역점을 두고 있다.

셋째, 일본은 1971년 총리산하에 '해양개발심의회'를 설치하고, 세 차례에 걸쳐 '21세기 해양개발계획'을 수립하였다. 즉, 1973년 '일본해양개발 추진의 기본적 구상 및 기본적 방책'을, 1979년 '장기적 전망에 따른 해양개발의 기본적 구상'을, 1990년 '장기적 전망에 따른 해양개발의 기본적 구상 및 추진방안'을 수립한 바 있다. 일본은 전통적인 내각제 국가로 총리대신 내각부에 '해양개발관계 성청연락회의'를 두어 해양행정의 종합적인 총괄 조정을 하고 있다. 2001년 정부조직 개편이후 해양에 관한 부도 변경되었는데 2001년 이전 해사행정을 담당하던 운수성은 건설성, 국토성, 홋카이도개발청과 통폐합되어 국토교통성이 되었고, 수산행정 담당부서인 농림수산성의 수산청은 변동이 없었다(한국해양연구원, 2001). 해양관련 업무는 국토교통성의 '해사국' 및 '항만국', 그리고 산하조직으로 해상보안청, 해난심판청, 선원노동위원회, 기상청 등에서 담당하고 있다. 일본의 해양행정 특징은 조선산업과 해운산업을 같은 부서(국토교통성 해사국)에 두고 있다는 점, 해상보안청의 업무로 항로표지업무와 해양과학조사업무를 포함하고 있다는 점, 기상청을 산하조직으로 두고 있다는 점 등이다.

7) 미국 연방정부는 해양수산 문제를 주도적으로 관장하는 독립된 부(ministry) 수준의 기관은 없고 분산적이다. 상무부 산하의 국가해양대기청(NOAA), 교통부 산하의 해사청(Marad : Maritime Administration)와 해안경비대(U.S. Coast Guard) 등이 주된 해양행정기관이다. 국가해양대기청(NOAA)은 해양정책, 해양과학 및 수산행정을 관장하고, 해사청(MARAD)은 해운행정을 관장한다. 국가해양대기청(NOAA)은 기상국(national weather service), 수산국(national marine fisheries service), 해양국(national ocean service), 환경위성자료정보국(national environmental satellite data and information service), 해양대기연구국(office of oceanic research) 등으로 구성되어 있다. 해사청(Marad)은 조선·기술개발국(shipping & technology development), 항만·복합운송·환경국(port, intermodal & environmental activities), 해운정책·통상국(policy & international trade), 국가안보국(national security), 재무승인·선적우해국(financial approvals & cargo preference), 행정국(administration) 등으로 구성되어 있다.

8) 캐나다 수산해양부(DFO)는 수산관리국(Fisheries Management), 해양과학국(Science), 해양국(Marine Service), 정책국(Policy), 협력국(Corporation Service), 해안경비대(Canadian Coast Guard) 등으로 구성되어 있다.

넷째, 프랑스는 1980년대 ‘해양부(Ministere de la Mer)’을 설치한 바 있었다가, 1993년 해운항만은 건설교통부로 수산은 농수산부로 분리되었다. 라파랭 내각이 들어선 2002년 5월이후부터 프랑스 정부의 해양행정 주무부처는 시설교통주택관광 해양부(METLTM : Ministere de l’Equipement, des Transports et du Logement, du Tourism et de la Mer)이다. 시설교통주택관광해양부(METLTM)은 시설, 주택, 교통을 중심으로 전통적인 기술부처의 기능과 함께 관광과 해양을 관장하고 있다.

METLTM 장관 밑에 교통해양청장과 관광청장을 두어 업무를 분담하고 있으며, 해양정책은 교통해양청장이 관장한다. 교통해양청은 해운·항만·연안국, 해상선원국, 선원재해관리국, 해상사고조사국 등을 두고 있다. 프랑스 해양행정의 특징은 동일부처내에 해양과 관광업무를 두고 있다는 점이다. 프랑스의 수산행정은 농업식품어업농촌부의 해양어업·양식국에서 담당하고 있다.

다섯째, 중국은 1996년 ‘해양의제 21 및 세부 실천계획’을 수립한 바 있고, 최근 해양수산부를 설립하려는 움직임이 있다. 중국의 해양행정 주무기관은 국토자원부 산하의 독립청인 국가해양국(SOA : State Oceanic Administration)이다.⁹⁾ 중국은 해양부문이 차지하는 국방과 경제적 가치를 일찍부터 인식하고 1964년 국무원 직속기구로 국가해양국을 설립하였다가, 1998년 정부개혁때 설립된 국토자원부에 편입되었다. 국가해양국(SOA)의 주요 업무는 해양규제·입법, 해역관리, 해양환경보호, 해양법집행·감독, 해양권의 및 섭외활동, 해양과학기술 및 조사, 해양공익서비스, 극지탐사, 국제해저광물 연구개발 등이다. 수산행정은 농업부의 어업국에서 담당하고 있다.

여섯째, 호주는 1998년 이전에는 농업·수산·산림부, 환경·유산부, 외교통상부, 체육·관광부, 교통·지역부 등 다양한 정부기관이 분야별로 해양행정을 분담하고 있었다. 1998년 ‘오스트리아의 해양정책’이라는 보고서를 작성하고, 이에 따라 환경유산부 장관 주도하에 새로운 해양정책을 추진하고 있다. 이 정책사업의 핵심은 광역해양생태계에 기초한 해역별 계획, 즉 해양생태환경을 고려한 해양자원의 최적이용을 도모하기 위한 계획을 수립하는 것이다. 이 사업을 추진하기 위해 환경유산부장관을 위원장으로 하고 산업과 학자원부, 체육관광부, 교통지역부, 수산부장관을 위원으로 하는 연방해양각료위원회(NOMB : national oceans ministerial board)을 만들고 그 사무국으로 국가해양국(NO : national oceans office)을 두고 있다. 국가해양국(NO)의 주요 기능은 ① 연방해양각료위원회(NOMB) 및 자문위원회, 지역해양계획추진위원회의 행정적·기술적 지원, ② 지역해양개발계획의 조정, ③ 호주의 해양정책의 전반적 집행조정 및 발전 추진, ④ 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 해양행정 조정역할, ⑤ 해양정책 및 지역해양계획의 모든 관련당사자에게 정보를 배분·제공하는 역할, ⑥ 호주 해양정책과 관련하여 연

9) 중국의 국가해양국(SOA)는 해양환경보호사(marine environment protection), 해역관리사(sea area management), 과학기술사(science and technology), 국제합작사(international cooperation), 인사사(personnel), 판공실(재무사) 등과 3개 지역분국, 5개 센터, 7개연구소 등으로 구성되어 있다.

방해양각료위원회에 정책우선순위에 대한 자문역할 등이다.

기타 대만의 경우 2002년 3월 정부조직개혁위원회가 행정원내 36개 부처를 23개로 30% 줄이는 정부조직개편안을 정부에 건의하였으나, 예외적으로 해양의 중요성을 강조하고 해양부 신설을 권고한 바 있다. 인도의 경우 해양개발부가 설치되어 있으며, 인도네시아는 1999년 해양개발부를 발족시켰다가 2001년 해양수산부로 확대·개편한 바 있다.

향후 국제해양질서의 변화와 외국의 해양정책 동향에 대응하여 우리나라 해양행정체계가 당면한 주요 과제는 다음과 같다.

첫째, 유엔해양법 협약의 발효와 중국 및 일본의 배타적 경제수역 선포로, 우리나라는 연안국간의 거리가그 어느 곳도 400해리를 초과하지 않는 '동북아해역에서의 대륙붕 및 배타적 경제수역의 경계획정 과제'가 제기되고 있다. 지금까지 해결된 것은 대한해협에서의 영해 3해리와 한·일간 및 한·중간 어업협정 뿐이다.

1998년 한·일어업협정으로 어업전관수역(EFZ) 35해리와 그 사이에 중간수역(잠정수역)을 두게 되었고, 2001년 한·중어업협정으로 어업전관수역 60해리와 그 사이에 잠정조치수역과 과도수역을 두게 되었다. 향후 일본측 동해해역과 중국측 황해해역에서 배타적 경제수역 및 대륙붕에서의 각종 생물·광물자원관련 교섭과 경계획정 협약을 체결해야 하는 매우 복잡한 과제를 안고 있다. 더하여, 우리나라는 공해(open sea) 상의 부존되어 있는 망간단괴 등 심해저 광물자원 개발을 위해 이미 확정된 등록광구 뿐아니라 추가적인 지역확보 및 '심해저 자원개발에 대한 과제'를 안고 있다. 다시 말하면, EEZ 및 대륙붕 등에서 국가간의 해양(경제)영토 경계획정과제를 해결해야 하는 전문인력과 국제협상 조직기능의 강화가 요구되고 있다.

둘째, 해양의 특성은 국제적이고 광역적인 특성을 가지고 있어서 '해양환경보호'는 어느 한 국가의 노력만으로는 성과를 거두기 어렵고 지역 전체 또는 세계 전체가 공동으로 협력해야 가능한 과제이다. 유엔해양법협약은 범세계적인 해양환경보호를 규정하고 있다. 각 연안국은 국제법규와 국제기준에 맞추어 해양오염 관리를 위한 입법조치를 하도록 명시하고 있다. 또한, 국제기구와 관련당사국간의 협상을 통해 해양환경에 관한 국제법규와 기준을 확립해 나가도록 요구하고 있다. 특히, 선박으로부터의 오염 및 투기에 의한 해양오염에 대해 국제해사기구(IMO : international maritime organization) 주도하에 다양한 국제협정이 만들어지고 규제가 이루어지고 있다. 따라서, 점점 강화되어 가고 있는 국제적 해양환경 및 선박안전에 대한 규제업무를 효율적으로 추진하기 위한 조직체계의 강화가 요구된다.

셋째, 2001년 11월 14일 WTO 도하개발아젠다(DDA : Doha development agenda) 뉴라운드가 공식 출범함에 따라 해양수산업 문제가 시급한 현안으로 대두되어 이에 대한 협상전략과 정책개발이 요구되고 있다. DDA의 협상분야는 농업, 서비스, 규범(보조금, 반덤핑), 환경, 비농산물 시장접근(수산물·공산품·임산물 등의 관세 및 비관세

장벽 완화 내지 폐지), 지적 재산권, 개발, 분쟁해결 등 8개 분야이다. DDA 협상분야 가운데 해양수산업과 관련되는 분야는 규범(보조금), 환경, 비농산물 시장접근이다. 주요 쟁점이 되는 것은 두 가지인데, 무역을 왜곡하고 수산자원을 고갈시킬 수 있는 '수산보조금'의 감축 내지 폐지문제와, 수산물 수입을 가로막는 '관세 및 비관세 장벽의 폐지 내지 완화문제'이다(한국해양대 해사산업연구소, 2001 : 2002). 2004년말까지 진행될 DDA 협상결과에 따라 유류면세제도와 영어자금 등 일부 수산보조금이 감축 내지 금지될 가능성이 있으며, 수산물의 관세인하로 수입증가가 우려됨과 동시에 다른 나라의 관세 및 비관세 장벽완화로 수출여건 개선도 기대되고 있다. 따라서, WTO체제하의 DDA협상과제와 함께 UN해양법협약하의 어업협상업무(예 : 해외어장의 입어협상)를 효율적으로 추진할 수 있는 국제협상 조직체계 및 후속 정책개발 조직의 강화가 요구된다.

3. 부처내 기능적 효율성의 제고

부처내 기능적 효율성은 정부와 시장, 중앙정부와 지방정부, 그리고 해양수산부와 타 부처간의 관계에서 각 영역이 더 효율적으로 수행할 수 있는 기능들을 수행하는 방향으로 접근해야 할 것이다(강운호, 2003 : 한국생산성본부 외, 1999 : 총무처, 1997 : 한국행정학회 외, 2002). 정부와 민간시장간의 관계에서 정부는 시장에 의한 재화 및 서비스의 공급 시 시장실패 현상이 나타나는 기능을 담당하거나 시장실패 요인을 제거하는 역할을 담당해야 하며, 공공재화나 서비스를 시장이 효율적으로 공급할 수 있는 분야는 시장경쟁에 맡겨야 한다. 정부가 담당할 해양행정기능의 수행은 중앙정부와 지방정부간의 관계에서 중앙정부는 국가 전체적 이익과 관련된 기능, 정책결정 및 사업계획수립 기능을 담당하며, 지역적 성격이 강한 사무와 집행적 성격의 기능은 지방정부에서 담당하는 것이 바람직할 것이다. 중앙정부가 수행해야 할 해양행정기능은 해양수산부와 타 부처들간의 관계에서 통합관리가 필요하고 통합의 시너지 효과를 가져올 수 있는 기능을 해양수산부가 수행하며, 기능별 접근이 더 효율적인 분야는 타 부처에서 수행하는 것이 효율적이다.

이러한 논리 하에 향후 해양수산부의 기능효율화 방향은 다음과 같다. 우선, 현재보다 향후 기능체계를 더욱 강화해야 할 분야로는 ① 격변하는 세계화·해양화시대에 유연하게 대응가능한 국제협상기능, ② 해양환경·해상안전·수산물안전 등 국민의 '삶의 질' 과 관련되는 사회적 규제기능, ③ 첨단 국제물류기지, 신 중심항만 건설, 해양자원 개발 등 국가 경쟁력 강화를 위해서는 필수불가결한 것이지만 민간부문이 투자하기 어려운 대규모 인프라사업 기능, ④ 해양과학기술, 해양수산정보, 해양기상정보 등 대국민(고객) 지식·정보의 서비스 제공기능, ⑤ 연안관리, 어자원관리 등 공유자원의 합리적인 관리기능, ⑥ 선원노동복지, 어촌개발 등 해양복지 행정기능, ⑦ 통일 대비 해양수산 행정기능, ⑧ 국민의 해양사상(해양화의식) 고취기능 등이다.

반면, 현재보다 약화 혹은 포기해야 할 기능분야로는 ① 시장경제질서의 효율성과 창의성을 저해하는 불필요한 각종 경제적 규제기능, ② 지방자치단체에 위임 또는 이양하면 업무처리가 더 효율적인 지방화가능 단체위임사무 기능, ③ 항만공사(PA) 등 민간부문의 기업경영 형태로 운영하면 더 효율적인 민영화가능 업무, ④ 기관업무의 성격이 집행중심인 것이어서 이를 분리하여 책임운영기관화(agency)하면 더 효율적인 기관의 기능 등이다.¹⁰⁾

구체적으로 해양행정 분야별로 기능효율화 방안을 제시하면 다음과 같다(한국행정학회 외, 2002). 첫째, 해양(자원)개발 분야는 대규모의 자본투자가 필요하기 때문에 민간기업이나 지방자치단체에서 그 기능을 담당하는데는 한계가 있으므로 중앙정부가 담당하는 것이 타당하며, 해양의 지속가능한 개발을 위해서는 해양행정기능 통합부서인 해양수산부에서 수행하는 것이 효율적이다. 해양자원 개발능력과 과학기술력은 21세기 해양시대의 국가 위상과 직결되므로 정부차원의 연구개발 투자 확충이 필요하며, 해양수산부의 현행 해양자원조사 및 개발기능을 유지하면서 산업자원부의 대륙붕 및 EEZ 석유·가스 개발업무를 이관받는다면 우리나라 해양자원개발 업무의 효율성이 크게 제고될 것이다. 또한, 유엔 해양법협약 발효이후 EEZ와 대륙붕내 인접국간의 해양(경제영토)공간 경계획정 문제 해결을 위한 해양수산부의 기능강화가 요구된다.

둘째, 해양환경보전 분야는 국민의 생명 및 삶의 질과 직결되기 때문에 정부가 직접 기능 수행을 담당해야하는데, 해양환경보전·관리 업무는 해양개발, 해운, 항만, 수산, 해양안전관리 등 해양수산부의 해양이용 및 관리에 관한 기본업무들과 불가분의 관계에 있으므로, '바다' 전문해양기관인 해양수산부에서 담당하는 것이 효율적이다. 만일 해양환경업무를 환경부로 일원화할 경우 과거와 같이 해양환경을 육상환경의 하부개념으로 편입시켜 해양을 육상기인오염물질의 최종배출지로 만들어 해양환경 보전이 어려워질 수 있다. 연안지역의 개발·보전기능은 현재 개별법에 의한 다양한 행정기능과 상충되므로 환경친화적 연안개발을 위해 해양수산부에서 통합적으로 관리하는 방향이 바람직하며, 이를 위해 현재 연안관리법의 취약한 구속력이 보완되어야 한다(이용우·정순석, 2001 : 해양수산부, 2000b).

셋째, 해운 및 항만물류 분야는 21세기 해양화·국제화 시대에 국가경쟁력에서 절대적 비중을 차지하고 있으며, 항만을 중심으로 한 첨단물류기지의 건설에는 대규모의 자본이 소요되므로 중앙정부가 핵심적인 기능을 담당해야 한다. 특히, 동북아 물류중심국가 건설

10) 해양수산부 공무원들을 대상으로 면담조사한 결과(한국행정학회 외, 2002)에 따르면, 해양수산부 공무원들이 생각하는 향후 강화되어야 할 기능에는 해양관광기능, 바다영토협상기능, 대륙붕의 석유·천연가스 개발기능, 해양공간이용기술 개발기능, 연안통합관리 기능, 육상기인해양오염원 관리기능, 선원복지제도 개선기능, 항만운영 자동화 및 첨단항만배후물류기지 설치 등 항만건설기능, 신항만건설 및 항만시설의 안전관리 기능, 수산물유통 정보 인프라 구축 및 수산식품 안전성 보장 기능, 어촌개발 및 어업인 복지 개선기능, 재해사고에 대비한 수산보험제도 기능, 항만국통제(PSC) 및 선박안전성 관련기능, 해상기상자료수집 및 예보체계 구축 등 기상예측기능, WTO 무역자유화에 대한 대응체제 관련 기능 등이 있다. 반면, 향후 약화시켜야 할 기능에는 해양개발 관련 연구개발사업의 직접관리 기능(전문가 집단에 위탁관리 또는 연구기관 지원 형태로 가는 것이 바람직함), 항만관리·운영 기능(항만공사제(Port Authority) 도입을 통한 시장경쟁원리에 맡기는 것이 바람직함), 수산연구 기능(사업성이 있는 분야는 책임운영기관화(Agency)의 필요성 있음) 등이 있다.

을 위해서는 해운 및 항만물류 부문에 대한 집중적인 투자가 요구되나, 건설교통부로 기능을 이관하게 된다면 과거처럼 육상교통에 비해 투자의 우선 순위가 뒤쳐질 가능성이 있으므로 해양수산부에서 그 기능을 담당하는 것이 효율적이다. 항만배후 물류단지 조성에 지방자치단체 참여를 확대시켜 지역의 도시기능과 조화를 도모할 필요성이 있다. 최근 선원의 급격한 감소추세로 해운물류산업의 경쟁력이 약화되고 있으므로 우수한 선원인력을 유치하기 위한 선원복지 행정기능을 강화할 필요성이 있다.

넷째, 항만건설 분야는 대규모의 자본투자가 필요하며 투자의 회수기간이 길어 재정력이 약한 지방자치단체나 이윤을 추구하는 민간기업이 그 기능을 담당하기 어려우므로 중앙정부에서 수행해야 하는데, 항만건설은 해양환경 보전 기능과 연계하여 연안통합관리 측면에서 수행되어야 하므로 종합적 해양행정기능 수행 부처인 해양수산부에서 담당하는 것이 효율적이다.

다섯째, 항만관리 및 운영 분야는 사업적·수익적 성격을 지니고 있어서 시장경쟁원리와 민간경영기법의 도입을 통하여 효율성을 제고할 수 있으므로, 항만공사제(PA)의 도입과 지방해양수산청의 책임운영기관화(agency)를 추진할 필요가 있다.

부산, 인천 외에도 재정자립도가 높은 주요 항만에 항만공사제와 책임운영기관제를 지속적으로 도입할 필요가 있다(해양수산부·한국행정연구원, 2003).

여섯째, 수산행정 분야 가운데 해양수산정보는 공공재의 성격을 지니고 있으므로 정부가 직접 공급을 담당해야 한다. 수산물 유통기능을 시장위주로 개선하고, 값싸고 안전한 수산물을 보급하기 위해 수급·유통체제를 개선할 필요가 있다. 어촌개발은 해양복지 차원에서 강화되어야 할 정부 기능이다.

일곱째, 어자원관리 분야는 공유자산의 성격을 지니고 있어서 정부의 규제와 관리가 강화되어야 할 영역이다. UN해양법협약 발효에 의한 한·일, 한·중 어업협정의 발효로 수산물 통상 및 국제협력 기능을 강화할 필요가 있다.

여덟째, 해양안전관리 분야는 선박안전 및 해양환경보호에 관한 국제규제의 강화 추세에 따라 선박안전관리 기능을 강화시켜 나갈 필요가 있다. 조선산업과 해운산업의 연계발전과 급변하는 선박안전에 관한 국제동향에 능동적으로 대응하기 위하여 산업자원부의 조선기능을 해양수산부로 일원화시킬 필요가 있다.

아홉째, 수산연구 분야는 그 업무들 가운데 그 성격이 집행중심적인 것은 민영화의 논리에 따라 책임운영기관화(agency) 함으로써 기능수행의 효율성 확보가 가능하며, 수산물 검사 분야는 식품위생 등 국민의 삶의 질과 관련될 뿐만 아니라 국민들의 소비수준 향상에 따라 고품질 수산물에 대한 욕구가 증대되고 있으므로 향후 강화 시켜나갈 필요가 있다.

4. 부처간 기능갈등 딜레마 해결 및 해양행정 특성에 적합한 대상별 부처체계로 발전

현재 해양수산부의 기능 가운데는 정부내 다른 부처나 지방자치단체들과 기능갈등 상태에 있는 것이 있다(한국생산성본부 외, 1999 : 한국행정학회 외, 2002 : 김창수, 2003). 우선, 대륙붕 및 EEZ의 석유·가스 등 해양자원 개발기능에 대해 해양수산부는 산업자원부와 갈등하고 있다. 해양수산부는 모든 해양자원의 관리 및 개발의 주무부처라는 이유로 산업자원부에 이관을 요구하고 있으나, 산업자원부는 자원 및 에너지개발은 해양 뿐 아니라 육상도 포함하여 종합적으로 추진되어야 한다고 반대하고 있다. 또한, 조선산업 행정기능에 대해서도 해양수산부와 산업자원부는 서로 갈등하고 있다. 해양수산부는 조선산업을 항만·해운·선원행정과 연계해서 추진해야 한다는 이유로 이관을 요구하고 있으나, 산업자원부는 조선산업은 전형적인 제조업으로 다른 제조업 육성정책과 연계하여 추진되어야 한다고 반대하고 있다.

둘째, 해양관광(해양경정사업 포함) 행정기능에 대해 해양수산부는 문화관광부와 갈등하고 있다. 해양수산부는 고부가가치 신해양산업인 해양관광사업은 주도적으로 추진하겠다고 하고 있으나, 문화관광부는 관광업무는 해양 뿐 아니라 육상도 포함하여 종합적으로 수행해야 효율적이라며 반대하고 있다.

셋째, 기상행정 기능에 대해 해양수산부는 과학기술부 기상청과 갈등하고 있다.

해양수산부는 국립해양조사원의 해양관측기능을 통해 재난방지 및 국가예보기능을 효율적으로 추진하기 위해 기상청을 해양수산부로 옮겨 해양조사원과 통합하여 미국의 해양대기청(NOAA)을 신설하자고 주장하는 반면에, 과학기술부는 오히려 해양수산부 소속 국립해양조사원의 해양관측업무를 기상청으로 통합해야 한다고 주장하고 있다.

넷째, 해양수산부는 항만건설 기능에 대해 건설교통부와, 수산행정 기능에 대해 농림부와 갈등하고 있다. 건설교통부는 항만과 해운은 물류수송의 일부분이고 철도·공항과 육운·항운과 함께 통합적으로 정책을 추진하기 위해 원래대로 건교부에 이관해 줄 것을 요구하고 있고, 농림부는 수산업이 농업과 같은 1차산업이기 때문에 같은 부처에서 담당해야 하고 WTO 등 국제협력에도 효율적이라고 주장하면서 원래대로 농림부에 이관해 줄 것을 요구하고 있다.

〈표2〉 해양행정기능 관련 부처간 기능갈등 상황

해양행정 관련 기능	기능갈등 부처현황	
	현재 담당부처	이관·요구 부처
대륙붕 및 EEZ의 석유·가스 등 해양자원 개발	산업자원부	해양수산부
조선산업	"	"
해양관광산업	문화관광부	"
해양경정사업	"	"
해상국립공원 지정 및 관리	환경부	"
기상행정	기상청	" (해양조사원)
수입 수산물검사	식품의약품안전청	" (수산물질검사원)
도서개발	행정자치부	"
어업생산통계	통계청	"
근해 어업허가	지방자치단체	" (지방해양수산청)
항만건설	해양수산부	건설교통부
해양환경보전	"	환경부
습지보전관리	"	"
수산행정	"	농림부
내수 및 수출 수산물검사	" (수산물품질검사원)	식품의약품안전청

다섯째, 해양수산부는 해양환경 행정기능과 습지보전관리에 대해 환경부와 갈등하고 있다. 환경부는 해양환경과 습지 등 자연환경보전 행정기능을 극대화하기 위해서는 환경행정조직을 일원화해야 해야 주장하면서 해양환경행정의 환경부 이관을 요구하고 있다.

그 밖에 연근해 어업권의 경우는 오랫동안 지방자치단체에 소속되었으나, 유엔해양법 협약과 일본·중국과의 어업협정 체결후 효율적인 어업자원관리를 위해 해양수산부에서 직접 관리하기 위한 연근해 어업허가권 이관 요구 때문에 지방자치단체와 기능갈등 상태에 있다.

이러한 부처간 기능갈등 상황 때문에 논자에 따라서는 “우리나라 정부부처 조직편성의 일반원리는 기능별 부서화이며, 바다라는 대상이나 해양·수산인이라는 고객집단을 중심 개념으로 삼아 편제된 대상별 부서화조직인 해양수산부는 극히 예외적인 정부부처”라는 비판적 주장이 있다.¹¹⁾ 그러나, 이 주장은 행정학의 대가인 사이몬(H. A. Simon, 1946

11) 여기서 '기능별 부서화'란 부처조직 편성 기준을 그 조직이 달성하고자 하는 주요한 목적 및 기능에 따라 편성하는 방법을 말하며, 가장 전통적·일반적인 방법이며 정도의 차이는 있으나 대부분의 부처편성은 주로 이 방법에 따르고 있다. 기능별 부서화의 가장 큰 장점은 부서간의 기능·목적·책임이 명확하다는 점이다. 예컨대, 우리나라의 산업자원부, 환경부, 외교통상부, 행정자치부, 국방부, 교육인적자원부, 경찰청, 재정경제부 등은 목적 혹은 기능을 기준으로 편성된 조직이다. 반면, '대상별 부서화'란 행정활동의 대상이 되거나 서비스를 받는 수의자를 기준으로 하거나, 행정활동에서 취급되는 대상물이 동일대상인 행정객체를 기준으로 부처조직을 편성하는 방법을 말한다. 동일한 수의자 또는 동일한 대상을 가진 행정을 동일조직에 편성하는 방법으로 행정서비스를 집중적으로 향상시키기 위해 특수한 경우에 활용하는 부처조직 편성방식이다. 대상별 부서화의 가장 큰 장점은 대고객 행정서비스가 극대화된다는 점이다. 예컨대, 우리나라의 해양수산부, 국가보훈처, 노동부, 여성부, 병무청, 철도청 등은 수혜자 혹은 고객을 기준으로 편성된 조직이다.

: L. H. Gulick, 1937)도 주장했듯이, 이론적으로 볼 때 부처편성원리의 기능별 기준이 비록 일반적이고 보편적인 기준일 망정 유일무이한 기준이 아니요, 또한 다른 기준들보다 언제나 장점이 더 커서 다른 기준들을 희생시켜서라도 반드시 고집해야 할 절대기준이 아니라는 점을 무시하고 있다. 경우에 따라서는 대상별기준이나 과정별기준이 기능별기준보다 훨씬 장점이 더 많은 부처편성 기준이 된다는 점을 간과하고 있다. 결국 행정분야별로 그 특수성을 감안하여, 그 분야의 행정효율성을 가장 높일 수 있는 부처조직 편성기준을 선택하는 것이 가장 바람직할 수 있다. 오직 기능별 기준에 따라서만 정부부처를 편성해야 한다는 주장의 과학적·실증적 근거는 조직이론 가운데 그 어디에서도 찾아볼 수 없기 때문이다.

더구나 해양행정의 경우에는 그 특성상 바다라는 대상과 다양한 해양·수산업자들을 상대로 하고 있고, 다양한 분야의 해양수산업 행정기능들을 대상으로 이를 통합·조정해야 하는 특수성이 있다. 해양행정은 다양한 대상의 기능들과 고객들을 상대로 하고 있는데, 수산업(1차산업), 수산가공업(2차산업), 해운·항만업(3차산업)을 동시에 다루고 있다. 연안과 바다라는 공간에서 공유재(공물, 공유자원)을 둘러싼 이해당사자 간의 경쟁과 이익이 상호 복잡하게 대립되고 있다. 다양한 정책대상과 기능들로 말미암아 국가정책결정 과정에서 다양한 관련부처 간의 대립과 갈등이 나타나고 있다. 따라서, 해양행정의 경우에는 기능별 기준에 따라 행정을 너무 세분하여 수행하는 것보다 다양한 해양행정기능과 여러 해양수산업자들을 한 부처 내에서 통합관리·갈등조정할 수 있는 대상별 기준에 의한 부처편성이 더 장점이 많고 더욱 바람직한 것이라 할 수 있다.

실제 해양수산업 조직의 발족 이전과 비교해 보면, 통합의 시너지효과가 각 부문에서 괄목할만하게 나타났고, 과거 외청 당시의 집행기능 위주의 한계를 탈피하고 정책기능이 강화되었다(한국행정학회 외, 2002). 첫째, 해양정책분야에서 해양수산업 중장기발전전략의 수립 등이 가능해졌고, 둘째, 해양환경분야에서 해양환경관리 역량이 괄목할만하게 강화되었고, 해양환경보전과 수산업의 진흥이라는 통합효과를 가져오고, 셋째, 해운정책분야에서도 외항해운정책과 연안해운정책 및 선원정책의 발전을 가져오고, 넷째, 항만정책분야에서는 항만개발계획이 대폭 정비되었고, 다섯째, 수산정책분야에서는 수산물유통구조 개선과 통상협력의 강화를 가져왔고, 여섯째, 어업자원관리분야에서는 연근해어업과 원양어업의 경쟁력 강화와 기르는 어업의 육성 등을 가져왔고, 일곱째, 해양안전분야에서 해양안전 인프라를 구축했으며, 여덟째, 행정분야에서 조직, 인력, 법령, 예산, 정보화 등 모든 측면에서 통합의 효율성이 나타났다.

따라서, 향후 점진적·단계적으로 현재의 부처간 기능갈등 딜레마를 해결하면서 통합해양행정체계의 시너지효과를 극대화할 수 있는 방향으로 관련되는 해양행정 사업·기능·조직들을 연계하거나 통합하여 '대상별 부서화'로 발전시켜 나가야 할 것이다.

5. 통합신설부처로서 조직문화의 정체성(identity) 확립

조직문화는 성공적인 조직관리를 반드시 고려해야 할 요소이다. 조직문화란 조직구성원들간에 오랜 동안 아무런 의심없이 당연하고 타당한 것으로 받아들여지고 학습되어져 온 공통의 행동규칙성, 자연발생적 규범, 지배적 가치관이나 믿음, 생활 적응규칙, 고객에 대한 접촉방식 등을 말한다(이창원·최창현, 2002).

상이한 조직문화를 가진 여러 기관들을 통합하여 신설 부처를 만드는 경우에 조직문화가 조직의 효과성에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 조직문화의 차이 때문에 집단상호 간에 서로 조화를 이룰 수 없는 경우에는 조직내부 통합성이 떨어지고 집단간 갈등이나 의사전달의 비효율성이 나타날 수 있다. 이러한 조직내 문화적 차이성을 극복하기 위한 조직관리와 인사행정적 접근(예 : 인사교류 및 배치전환, 고위직 개방화, 직위분류제의 강화) 등이 요구된다.

해양수산부는 크게 보면 상호 이질적 문화를 가진 해운항만청, 수산청, 경찰청(해양경찰대)이라는 세 가족이 한 지붕 밑에 통합된 조직이다. 이들 세 조직은 9년전 '바다'라는 공통분모를 매개로 물리적 통합을 했지만 다양한 이질적 요소들이 모여있다 보니 과거 몸담았던 조직과 다른데서 오는 갈등, 공직에 입문하는 시험종류가 각각 다른데서 오는 직렬간 갈등(일반행정직렬, 수산직렬, 선박직렬, 경찰공안직렬, 환경직렬) 등으로, 사실상 해양수산부라는 같은 배를 타면서도 눈에 보이지 않는 벽이나 내부 불협화음, 그리고 문화적 폐쇄성과 할거주의가 상존하면서 두 차례의 '부처 해체 검토'라는 위기를 맞기도 했고 아직도 완전한 화학적 통합은 이루지 못했다는 일부 평가를 받고 있다(김영호, 2002).

정부부처는 국익과 국민을 위해 존재하는 집단인 만큼 조직체계가 당리당략적 목적이나 집단 또는 개인의 이해관계에 따라 움직여서는 안 된다. 향후 해양수산부가 현재보다 더 효율적 조직체계가 되고 국민으로부터 사랑과 지지를 받고 기관존립 정당성(legitimacy)을 인정받기 위해 시급하게 내부 조직문화의 정체성(identity)을 확립하는 다양한 접근전략과 처방을 강구할 필요가 있다. 예컨대, 직렬간·전소속기관간 인사교류, 새로운 통합적 상징관리전략, 갈등 부서간의 분명한 기능재정립 방안 등이 이에 해당할 것이다.

V. 결론

바다행정에 관한 세계 최초의 통합 행정시스템인 해양수산부의 창설은 21세기 해양의 시대를 대비하는 미래지향적·혁신적 정부모델로서 최근에는 세계 각국이 도입여부를 검토하는 등 국제적인 관심이 고조되고 있으며, 실질적으로 해양행정의 일원화에 따른 여러 가지 통합의 시너지 효과가 나타나고 있다. 본 연구는 1996년 통합해양행정기구로서 출범한 해양수산부가 더욱 효율적인(efficient) 기능체계를 갖추면서, 이와 더불어 일반국민이나

이용자단체(대상고객)들로부터 지지(support)를 받는 정당성 있는(legitimate) 해양행정 조직체계로서 미래의 조직위상을 정립하기 위해 필요한 몇 가지 주요 개선방향들을 제시하였다.

역사적으로 해양지향적이고 도전적인 국가가 융성하고 세계문명의 중심으로서의 역할을 하였고, 내륙지향적이며 온건한 국가는 쇠퇴하였다. 미래학자들은 21세기는 지식정보화, 세계화, 해양화가 어우러진 ‘청색혁명’ (blue revolution)의 시대가 도래할 것이라고 예견하고 있다. 바다는 인류에 남겨진 마지막 개척의 장이자 무한한 자원의 보고로서 세계 각국이 바다에 대한 지속가능한 개발을 위한 해양정책 개발을 추진하고 있다. 우리나라는 세계 해양정책의 변화에 적극 대응할수 있는 지금보다 더 효율적인 해양행정 조직체계를 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해 우리나라 해양행정 조직체계는 ‘국가경쟁력과 국가해양력(sea power) 강화 국책사업을 효율적으로 추진하는 체계’, ‘국제해양질서와 외국의 해양정책 동향 변화에 대한 대응력을 강화하는 체계’, ‘부처내부의 기능효율성을 극대화하는 체계’, ‘정부내 타부처와 협력과 조정을 이루는 체계’, ‘통합신설부처로서 조직문화의 정체성을 확립하는 체계’로 전환될 필요성이 있다.



【참고문헌】

- 강윤희 (2003). “해양행정 조직개편의 과정과 결과: 해양수산부를 중심으로.” <한국행정학보> 37(2).
- 김영호 (2002). <WTO와 해양수산업 발전을 위한 언론의 역할>. (한국해양대해사산업연구소 해양수산심포지움 자료집)
- 김진현, 홍승용. (1998). <해양21세기>. 나남출판
- 김창수. (2003). “해양수산행정 통합효과의 시사적 해석.” <지방정부연구>7(2).
- 노정현 외. (1994). <행정개혁론>. 나남출판.
- 이상집 외. (2002). <해양경찰학개론>. 다솜출판사.
- 이용우, 정순석. (2001). <한국의 연안 통합관리체계>. (한국해양대 해양과학기술대 제2회 국제심포지움 자료집).
- 이창원, 최창현 (2002). <새 조직론>. 대영문화사.
- 오석홍. (1995). <행정개혁론>. 박영사.
- 한국생산성본부 외. (1999). <해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서>.
- 한국해양대학교 해사산업연구소. (2001). <21세기 해양시대의 개막과 한국수산업의 경쟁력 강화방안>.
- 한국해양대학교 해사산업연구소. (2002). <WTO와 한국해양수산업의 미래>.
- 한국해양연구원. (2001). <일본 정부조직 개편에 따른 해양관련 행정기구조정>.
- 한국행정학회 외. (2002). <미래 행정수요에 대비한 해양수산기능 조정방안연구>.
- 해양수산부. (2000). <해양개발 기본계획 - 해양한국 21- >.
- 해양수산부. (2000). <연안통합관리계획>.
- 해양수산부. (2002). <세계속의 해양수산 도약을 위한 21세기 해양정책 방향>.
- 해양수산부. (2003). <해양수산부 업무설명 자료>.
- 해양수산부·한국행정연구원 (2003). <소속기관의 위상 및 역할재정립 방안>.
- 해양경찰청. (2001). <해양경찰연감, 2000>.
- 해양경찰청. (2001). <해양경찰기능 및 조직체계 개선방안>.
- 최성두. (2002). “해양행정 특성에 적합한 부처편성 조직이론의 모색.” <인문사회과학논총>10.
- 최성두. (2003). “참여정부 지방해양수산청의 역할재정립 방안 모색.” <지방정부연구>7(3).
- 총무처 직무분석기획단. (1997). <신 정부혁신론>. 동명사.
- Commission on Marine Science, Engineering and Resources. (1969). *Our Nation and the Sea - a Plan for National Action*.
- Gulick, L. H. and L. Urwick (eds.) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *PAR* 16(Winter).
- <http://www.ncr.dfo.ca> (캐나다 수산해양부)
- <http://www.noaa.gov> (미국 국가해양대기청)
- <http://www.marad.dot.gov> (미국 해사청)
- <http://www.uscg.mil> (미국 연안경비대)
- <http://www.oceancommission> (미국 국가해양정책위원회)

해양행정 조직체계의 개선방안 모색

<http://www.dtlr.gov.uk> (영국 교통지방지역부)

<http://www.defra.gov.uk> (영국 환경식품농촌부)

<http://www.mlit.go.jp> (일본 국토교통성)

<http://www.kaiho.mlit.go.jp> (일본 해상보안청)

<http://www.oceans.gov.au> (호주 국가해양국)

<http://www.soa.gov.cn>, (중국 국가해양국)

