

# 海洋行政 特性에 適合한 部處編成 組織理論의 摸索

崔 成 斗\*

## In Search of the Departmentalization Organizational Theory That Fits to the Speciality of Maritime Administration

Choi, Sung-Doo\*

### <목 차>

- I. 서론
- II. 해양행정 의 특수성
  - 1. 해양행정 의 의의
  - 2. 해양행정 의 필요성
  - 3. 해양행정 의 특성
  - 4. 우리나라 의 '해양력' 현황 및  
해양력 극대화를 위한 해양행정체계의 변화
- III. 해양행정 조직특성에 적합한 부처편성 조직이론의 검토
  - 1. 기존 부처편성 조직이론의 체계적 검토
  - 2. 해양행정에 대한 '기능별 부서편성론'의 문제점 비판
  - 3. 해양행정에 적합한 '대상별 부처편성론'
- IV. 요약 및 결론

## I. 序 論

1994년 11월 UN 해양법 협약 발효에 따라 세계 각 국의「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·연구

\* 한국해양대학교 통상행정학부 조교수

개발, 해양자원개발, 해양환경행정, 공유수면매립·관리, 해양사고심판, 해양과학조사, 수로·해로업무, 해양경찰행정 등)을 일원화하여 효율적인 해양정책을 추진할 수 있는 통합 해양행정체제의 기반을 구축한 바 있다.

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. 그러나, 1996년 통합해양행정기구로서 출범한 해양수산부가 일반국민이나 이용자단체(대상고객)들로부터 지지(support)를 받는 정당성 있는(legitimate) 정부부처로 미래 조직위상을 정립하기 위해서는 '바다'와 '해양력'의 중요성에 대한 국제적 인식과 정책동향이 오늘날 많이 달라지고 있다는 점을 인식하고 이에 효율적으로 대응할 수 있는 정부형태(해양행정체제)를 구축해 나가야 하는 과제가 남아 있다. 다시 말하면, '바다'라는 대상과 '해양수산인'이라는 고객, 그리고 이와 관련된 해양수산 행정기능들을 하나의 동일 부서 내에서 통합 관리하는 정부형태인 '대상별 부처화(통합해양행정체제)를 향후 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다. 이러한 맥락에서 이 글은 해양가치의 극대화 추구하고 해양행정 특성에 적합한 정부형태(해양행정체제)가 무엇인가를 파악하기 위해서 기존의 부처편성 조직이론을 중심으로 이를 체계적으로 검토하려는 데 목적이 있다.

## II. 海洋行政의 特殊性

### 1. 海洋行政의 의의

해양행정이란 국가이익과 국민 공공복리 증진을 위해 해양을 중심으로 발생하는 다양한 문제를 해결하고자 하는 국가적 노력이라 할 수 있다. 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 해양력(sea power)란 종래 군사적 의미의 해군력·제해권의 좁은 의미가 아니라 국가가 소유한 해양자원규모, 해양개발력, 해양산업 및 해양과학기술 발전수준을 포함한 넓은 의미를 말한다.

오래 전부터 해양의 국제적 성격으로 말미암아 해양관할권과 해양이용에 대한 국제

법(해양법)이 발달해 왔지만, 해양행정이나 해양관리의 개념이 대두된 것은 1960년대 이후부터라고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 해양자원에 대한 수요가 급격히 증대되고, 국가 간의 첨예한 이해가 대립됨에 따라 해양이 각 국의 국가경영에서 차지하는 비중이 높아 졌다. 이에 따라 국가경영에서 해양공간과 해양자원 이용의 효율성을 제고하기 위한 개념으로 해양행정 또는 해양관리(ocean management)라는 용어가 나타났다.

## 2. 해양행정의 필요성

해양부문에 대한 정부개입의 근거, 즉 “해양행정의 존재이유”는 다음과 같다.

첫째, 대규모의 경제사업(economy of large scale) 때문이다. 대규모 초기투자비용이 들어가거나 투자회수에 장기간의 시간이 요하기 때문에 민간부문에서 하기 어려운 사업에 정부가 개입해야 한다. 예컨대, 해양인프라 시설(예: 신항만개발, 항만환경사업, 항로표지사업)을 만드는 활동 등 SOC사업들이 이에 해당된다.

둘째, 독과점(monopoly) 방지 및 공정한 시장경제질서(fair market mechanism)의 유지이다. 민간 해양부문에서 독과점 기업의 횡포를 방지하기 위해 정부가 독과점사업체를 직접 규제하거나, 정부가 직접 공기업이나 일반부처 형태로 독과점사업을 관리함으로써 공정한 시장경제질서를 확립하는 활동을 해야 한다.

셋째, 공공재·공공선(public goods)과 외부경제효과(external economy or positive externality or spill-over effect)의 생산과 공급이다. 비경합성과 비배제성의 특성을 갖는 공공재(public goods)인 해양자원(어자원등 해양생물자원, 해양광물자원, 해양에너지, 해양공간자원, 기타 유용한 해양자원등)을 이용·보전하는 활동과, 그리고 사회공동체의 비가시적이고 무정형적인 질서 또는 공공선(public goods)으로서 건전하고 진취적인 해양문화(culture infrastructure), 깨끗한 해양환경, 안전한 해양질서, 선진화된 해양과학기술 및 충분한 해양정보공급여건을 조성하는 활동을 정부가 해야 한다.

넷째, 공유의 비극(the tragedy of common)의 방지와 공유의 희극(the comedy of common)의 창출이다. 공공재 가운데 희소자원에 대해 어떤 사람이 과도하게 채취할 경우 다른 사람은 보다 많은 시간과 노력을 기울이지 않고서는 자원채취가 불가능한 공유자원(common property)이 있다. 즉, 해저광물, 어족류, 해수, 해양공간 등의 공유자원에 대해 적절한 규제가 없다면 이들 공유자원이 착취되어 고갈되는 소위 '공유의 비극'이 야기된다. 따라서 정부는 공유자원의 보호 혹은 효율적인 사용을 위해, 공유자원에 대한 일정한도내 자원채취 허용권, 일정주기마다 공유자원 채취쿼터 책정권, 공유자원 채취자에 대한 정부의 사업자 선정권 등을 통해 무분별한 남획과 채취를 방지하는 활동을 해야 한다.

다섯째, 외부불경제효과(external diseconomy or negative externality or public bads)의 방지이다. 해양에서의 '환경오염'이나 '해난사고'를 예방하거나, 그 오염과 사고의 원인을 적발하여 피해자에게 손해배상을 하도록 하는 해양환경, 해난구조 및 심판, 해양경찰 등의 활동을 해야 한다. 만일 이것을 하지 않는다면, 해양에서의 환경오염이나 해난사건사고가 과다생산되어 효율적인 시장의 자원배분활동을 저해할 것이다. 따라서, 정부는 외부효과의 경우에 개인적 비용과 사회적 비용, 그리고 개인적 편익과 사회적 편익이 일치하는 선까지 민간시장부문에 개입해야 한다.

여섯째, 민간부문의 불충분한 해양정보와 과학기술력(imperfect information)을 보완하는 지식정보기반(infrastructure of software/knowledge)의 구축이다. 국가적으로 해양분야의 경쟁력을 보유하기 위해 해양관련 과학기술능력을 제고하고, 해양관련 지식정보의 생산을 원활하게 해야 한다. 민간부문에 맡겼을 경우에 사회경제적으로 국민들이 필요로 하는 수준까지 충분하게 해양관련 과학기술력이나 지식정보가 공급되지 않는, 즉, 시장에서 정보의 과소생산으로 합리적인 시장거래가 이루어지지 않는 것에 대해 정부가 개입해야 한다. 왜냐하면 국민들은 누구나 해양관련 과학기술력과 지식정보를 원하고 있지만 이를 생산하는데 비용이 들어가기 때문에 가능한 한 다른 누군가가 공급해 주기를 원하고 자신은 무임승차자가 되기를 원하기 때문이다. 이러한 사회적(집단적) 딜레마를 해결할 주체는 정부밖에 없다.

이러한 이유로 정부는 해양관련 과학기술을 육성하기 위해 전문연구기관을 설치하고 연구능력 향상을 제반 지원을 해야 하며, 그 연구결과를 사회적으로 실용화, 산업화하는데 힘써야 한다. 그리고, 해양과 관련된 다양한 지식정보(예: 해도, 해양지도, 해양수산통계, 해양기후, 해양수산 산업관련 국내외 동향, 해사법률상식, 해운제도상식, 해양과학상식 등)를 직접 생산하고 이를 국민들에게 충분히 공급되도록 홍보하고 교육시키는 역할을 해야 한다.

일곱째, 세계화·해양화시대에 국익·공익(public interest)의 보호이다. 세계적으로 해양경쟁시대(특히, 1994 UN해양법 협약이후)를 맞이하여 다양한 국제협약이 만들어지고 국가간 갈등과 이익경쟁이 치열해 지는 상황에서 '우리의 해양이익과 유리한 국제질서'를 확보하기 위해 외교통상 협상력을 발휘하여 국익·공익 추구 활동과 국제협력 활동을 적극적으로 해야 한다.

여덟째, 해양수산관련 경제주체간의 갈등관리(conflict/dispute management) 또는 공정한 심판관(umpire) 역할을 수행해야 한다. 해양수산 관련 기업이나 개인, 단체간의 이익분쟁이나 갈등을 당사자간의 협의로 해결하거나(알선활동), 또는 공정한 심판 또는 제3자(the third party)로서 정부가 대안을 제시하여 해결함으로써(조정, 중재, 판결활동) 사회공동체의 갈등을 생산적인 방향으로 유도하는 활동을 해야 한다.

아홉째, 해양수산분야의 경제안정 및 성장(stablization & growth)이다. 해양수산분야

경기의 안정, 과열방지, 경기진작을 비롯하여, 금융 및 재정(세제)수단을 통한 해양수산산업(해운, 조선, 수산, 기타 해양관련산업)의 성장지원, 해양수산관련 종사자의 고용안정 및 복지지원 등 거시적인 측면에서 해양수산분야에 대한 정부의 경제안정 및 성장활동을 해야 한다.

열 번째, 해양수산 관련 당사자들(이용자단체)의 요구에 대한 대응성(responsiveness)이다. 정부는 해양수산정책을 형성하는 과정에서 관련 당사자들의 요구(demand)와 지지(support)을 토대로 정책을 형성하고 집행해야 '정책결정의 합리성'과 '정책집행의 순응성'을 확보할 수 있다. 따라서, 정부는 소수 관련당사자의 이익과 요구라도 공익에 필요한 것이라면 이를 수용해야 하며, 일반적으로는 관련당사자의 참여보장과, 당사자간의 토론과 합의를 통해 해양수산정책을 형성·추진해야 한다.

열 한번째, 해양관련 종사자(특히 선원)와 어촌의 복지 향상(equality or equity of the social least advantaged)이다. 특수 근로종사자인 선원들이나 어촌지역은 사회적 최소약자층에 속한다. 이들 사회적 최소수혜층에 대한 복지서비스와 함께, 사회보험제도의 운영으로 제도적 복지기반을 마련하고 낙후된 어촌을 복지어촌으로 개발해야 하는 것이 정부의 또다른 의무이다.

열두번째, 통일대비 등 새로운 해양수산 행정수요에 대비이다. 남북한 해운협력과 수산협력 등 통일대비 혹은 통일과정을 준비할 해양행정체계의 구축 등 새로운 해양수산 행정수요에 정부는 항상 대비해야 한다.

### 3. 해양행정의 특성

첫 번째 해양행정의 특징은 해양수산 행정분야의 다기능성과 다고객성을 조화시킬 수 있는 '통합적 성격'이다. 해양행정은 다양한 대상의 기능들과 고객들을 상대로 하고 있으며, 수산업(1차), 수산가공업(2차), 해운·항만업(3차) 산업을 동시에 다루고 있다. 연안과 바다라는 공간에서 공유재(공물, 공유자원)을 둘러싼 이해당사자 간의 경쟁과 이익이 상호 복잡하게 대립되고 있으며, 다양한 정책대상과 기능들로 말미암아 국가정책결정 과정에서 다양한 관련부처 간의 대립과 갈등이 나타나고 있다. 따라서, 이러한 해양행정의 특성 때문에 해양행정은 이러한 다양한 기능들과 고객들의 분쟁·갈등을 통합적으로 조정·해결할 수 있는 행정조직의 편성이 필요하다. 말하자면, 통합행정체제는 해양행정의 이러한 특성에 잘 대응할 수 있는 적절한 정부부처 편성방식이라 할 수 있다.

두 번째 해양행정의 특성은 '국제적 성격'에 있다. 해양행정은 바다를 대상으로 이루어지고 있는데, 바다는 어느 한 나라만의 것이 아니라 그 본질적인 속성상 여러 나라가 함께 활용하며, 국제관계를 기본전제로 하고 있다. 우리나라는 UN 해양법협약을



포함한 23개의 국제협약과 17개의 해양수산물국제기구에 가입하고 있고, 13개의 나라와 해운협정을 13개의 나라와 어업협정을 체결하고 있다. 해운은 선박이 세계 여러 나라의 항만을 기항하고 있어 그 자체가 국제성을 가지고 있고, 수산업 활동은 우리 해역에서 뿐만 아니라 공해나 외국의 해역에서 이루어지고 있으며, 해양자원개발 역시 유엔 해양법협약 체제 하에서 이루어지고 있으며, 해양환경 문제도 인접 국가와의 관계를 떼어놓고 생각할 수 없으며, 해양과학기술도 대다수 후진국과 소수 선진국에 의한 기술과점적 지배를 둘러싼 국가 간의 갈등문제가 있는 등 국제적 특징이 있다.

세 번째 해양행정 특성은 '현장중심적 성격'이 강하다는 것이다. 해양행정은 전국의 연안과 바다를 매개로 해양수산인과 국민들에게 직접 영향을 미치고 있고 현장을 중요시하는 행정이다. 현재 98개 해양수산부 소속기관이 전국 연안에 산재해 있는 것을 보아도 해양수산 현장이 얼마나 방대한지를 알 수 있다.

네 번째 해양행정 특성은 '경제적 성격'이다. 해양행정은 국가경제 운영과 직결되는 해운·항만산업을 다루고 있다. 대외지향적인 우리 경제구조상 수출입화물을 실어나르는 해운과 이를 뒷받침할 항만이 없이는 경제운영 자체가 곤란해 진다. 따라서, 해운·항만산업은 국가경제의 생명선(life line)이라고 할 수 있다. 수산행정도 국민의 경제생활과 밀접한 관계가 있다. 수산물가격 동향은 가계운영에 직접 영향을 미친다. 해양자원(해양광물자원, 해양에너지, 해양공간자원) 개발행정 역시 육지 부존자원이 고갈위기에 있는 우리의 현실을 감안해 볼 때 주요한 미래 경제성장의 동력(engine)이 될 수 있다.

#### 4. 우리나라의 '해양력' 현황 및 해양력 극대화를 위한 해양행정체계의 변화

해양력은 바다로 진출하는 해상활동으로 얻어지는 국민총화로 지리적 위치, 자연환경(천연자원 보유 여건), 영토크기, 인구, 국민성, 통치자의 의지, 해양산업력, 정부형태(해양행정체계) 등의 요인에 의해 좌우된다.

첫째, 지리적 위치 측면에서 우리나라는 동북아시아의 중앙에 위치하고 있어 세계 3대 무역항로의 중심이며, 유라시아대륙의 관문에 해당하는 좋은 입지조건을 갖추고 있다. 특히, 한반도종단철도(TKR)와 중국횡단철도(TCR), 그리고 시베리아횡단철도(TSR)와 유럽철도로 이어지는 해양문명과 대륙문명을 연결하는 "철(鐵)의 실크로드"가 연결될 경우에 그 시발점이자 종착점에 해당하여 경제활동 무대의 새로운 지평이 열릴 수 있다.

둘째, 자연환경 측면에서 우리나라는 해양국으로서 유리한 환경을 갖추고 있다. 국토면적에 비해 긴 해안과 연안, 세계 5대 갯벌자원, 3170개의 도서, 연간 100조원에 달하는 해양생태계 가치 등 바다의 나라로서 천혜의 환경을 갖추고 있다.

셋째, 영토의 크기는 상대적으로 미약하나, 해양영토(영해, 배타적경제수역, 대륙붕 포함)는 44만 3천km<sup>2</sup>로서 육지면적의 4.5배에 해당한다.

넷째, 인구 측면에서 절대 인구수는 약 4700만명이며, 질 좋은 선원 등 우수한 해양 인력을 보유하고 있다.

다섯째, 국민성에 있어서 과거에는 유교중심의 육지지향적 사고로 해양을 경시하였으나, 본격적인 산업화와 무역이 확대된 1960년대 이후 해양을 통한 국부창출의 의지(해양화전략)가 충만해 지고 있다.

여섯째, 통치자의 의지 측면에서 우리나라는 세계에서 두 번째로 해양수산 통합행정 기구인 해양수산부를 출범시켰고, '해양한국 21'(OK21)의 국가계획을 수립하여 해양부국 건설을 위한 종합적인 청사진을 제시하는 등 해양을 국가발전의 원동력(engine)으로 활용하려는 통치자의 의지가 매우 강력하다고 할 수 있다.

일곱째, 해양산업력 측면에서 우리나라는 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.<sup>1)</sup> 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.<sup>2)</sup> 선박보유량의 경우 세계 8위로서 2001년 1월 기준으로 25백만 DWT을 보유하고 있다.<sup>3)</sup> 수산물 생산의 경우 세계 12위로서 2000년 기준으로 214만톤을 생산하고 있다.<sup>4)</sup>

끝으로, 정부형태(해양행정체계) 측면에서 우리나라 해양수산행정의 최초 정부조직은 1955년 설립된 해무청이었다. 해무청은 해운, 항만, 수산, 조선, 해양경찰업무를 관장하는 통합행정기구였으나, 1961년 해무청이 해체되고 각 기능은 여러 부처로 분리되었다. 1990년대 들어 국제적으로 UN 해양법협약이 발효(1994년 11월)되어 대륙붕의 한계가 확장되고, 배타적 경제수역(EEZ) 개념의 등장 등으로 해양의 자유이용시대가 마감되었고, 1992년 리우선언과 아젠다21의 채택으로 연안통합관리와 지속가능한 개발에 대한 필요성이 제기되었다. 국내적으로는 항만시설의 부족에 따른 물류비 부담이 증가하고, 선원비 상승과 선박금융부담의 증가에 따른 해운산업의 경쟁력이 약화되었고, 연안어장의 황폐화와 해외어장에서의 규제강화로 수산업 기반붕괴의 우려 등 해양산업의 위기가 고조되고 있었다.

이러한 국내의 도전을 적극적으로 대응하기 위하여 1996년에 해운항만청, 수산청, 과

1) 자료: Lloy's world shipbuilding statistics.  
 2) 자료: containerization international yearbook 2002.  
 3) 자료: ISL "shipping statistics yearbook 2001."  
 4) 자료: 국제식량농업기구 FAO.

학기술부, 농림수산부, 환경부 등 13개 부·처·청에서 수행하던 해양업무를 통합하여 해양수산부를 설립하였다. 통합해양행정체제 성격의 정부부처 조직으로서 해양수산부는 1996년 이후 현재까지 우리나라 해양력의 극대화를 위해, 그 동안 단일 독립적인 정부부처 형태가 아니면 할 수 없었던 역할들을 수행한 바 있다.<sup>5)</sup>

그러나, 현재의 해양행정체제는 향후 우리나라 해양력을 더욱 극대화하기 위해 현재보다 그 기능체계를 더욱 합리적으로 조정·개선할 필요성이 있다(한국행정학회 외, 2002). 향후 해양수산부 기능조정的基本방향, 즉, 향후 해양수산부 기본역할에 대한 구상은 다음과 같다. 우선, 현재보다 향후 기능체계를 더욱 강화해야 할 분야로는 ① 격변하는 세계화·해양화시대에 유연하게 대응가능한 국제협상기능, ② 해양환경·해양안전·수산물안전 등 국민의 '삶의 질'과 관련되는 사회적 규제기능, ③ 첨단 국제물류기지, 신 중심항만 건설, 해양자원 개발 등 국가경쟁력 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(해양화 의식) 고취기능 등이 있다.

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 등이 있다.

5) 1996년 단일부처 형태의 해양수산부 출범이후 이룩한 주요 성과들은 다음과 같다.(해양수산부, 2002).

① 21세기해양수산 중장기 국가발전계획으로 '해양한국 21'(ocean korea 21)을 수립하였다. ② 연안통합관리 제도의 도입과 환경친화적인 공유수면매립계획을 수립하였다. ③ 첨단 해양과학기술 개발을 통한 해양자원의 실용화를 추진하고, 심해저 광물 자원 탐사로 대평양 클라이온 클리퍼지역에 단독광구를 확정하였다. ④ 국제선박등록법을 제정하고, 제주등 선박등록특구제를 실시하였고, 국적 해운선사의 경영지원 등으로 해운산업의 경쟁력을 강화하고 있다. ⑤ 신항만건설촉진법을 제정하고, 항만투자재원의 확대를 위하여 항만개발을 지속추진하여 만성적인 선박·화물의 적체현상을 완화하고, 부산항을 세계 제3위의 컨테이너항만으로 육성하였다. ⑥ 항만운영의 민영화를 추진하여 효율성을 증진하였고, 항만운송사업의 규제완화로 항만 서비스를 개선하고, 항만운영 정보화로 입·출항 절차를 신속·간편하게 하였다. ⑦ 수산발전기금의 조성으로 어업경쟁력 기반을 강화하였고, 중국·일본과의 어업협정체결로 주변국과의 어업질서를 확립하였고, 연근해 어업구조조정 및 총허용어획량(TAC)제도와 자율관리어업 등 새로운 수산자원 관리제도를 도입하였고, '기르는 어업'으로 어업생산성 향상을 도모하고 있다. ⑧ '해양안전선진화 5개년계획'과 '해양환경보전종합계획'을 수립·시행하여 해양오염 방제 및 환경보전에 대한 투자를 획기적으로 증대하였고, 해양안전을 강화하기 위한 인프라 구축을 확대하였고, 국제기구내에서의 영향력을 확대한 바 있다.



### Ⅲ. 海洋行政 組織特性에 適合한 部處編成 組織理論의 檢討

#### 1. 기존 부처편성 조직이론의 체계적 검토

##### (1) 부처편성 조직이론의 의의

부처편성 조직이론은 아리스토텔레스(Aristotle)의 정치학까지 거슬러 올라가지만 (March & Simon, 1958), 여기서는 현대적 부처편성 조직이론의 대표적인 것으로 굴릭(Luther Gulick)의 논문을 중심으로 그 이론을 살펴보고자 한다(Gulick & Urwick, 1937). 이 밖에 부처편성 조직이론은 Gulick & Haldane(1923), Fayol(1930), Mooney & Reiley(1939), Urwick(1943) 등에서도 나타난다.

부처편성 조직이론이란 정부의 기능을 가장 능률적으로 달성하기 위하여 어떠한 기준에 입각하여 부처를 편성할 것인가에 관한 이론이다. 부처조직편성의 이론 및 기준의 현대적 형태는 굴릭(Gulick)의 연구에서 비롯되었는데, 그는 부처조직의 합리적 편성 및 행정효율성 증진을 위한 일반적 부서조직 편성기준으로 ① 활동목적 혹은 기능(purpose), ② 과정 혹은 절차(process), ③ 대상고객(clientele), ④ 장소(place)의 네 가지를 지적하였다. 즉, 업무목적, 과정, 고객집단, 장소를 기준으로 부처를 편성해 주었을 때 행정효율성이 증진될 수 있다고 주장했다. 이러한 것을 '부처편성 원리(principle of departmentalization) 혹은 동질성 원리(principle of homogeneity)'라 부르며, 조직구성의 여러 원리들과 더불어 고전적 조직이론의 핵심이 되고 있다.

그러나, 실제로 부처편성에서 네 가지 기준은 어느 하나만이 유일하게 적용되는 경우는 없고 언제나 혼합적으로 적용된다. 그리고, 이 네 가지 기준 이외에도 부처편성은 그 사회의 정치문화와 행정적 환경에도 영향을 받게 된다. 여하간, 다음에서는 굴릭이 제시한 네 가지 부처편성방식과 그 장·단점은 살펴보고자 한다.

##### (2) 기능별 부처편성론

기능별 부처편성이란 부처조직의 편성을 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. 예컨대, 우리나라의 외교통상부, 국방부, 교육인적자원부, 경찰청, 재정경제부 등은 목적 혹은 기능을 기준으로 편성된 조직이다.

이렇게 목적 혹은 기능을 기준으로 부처를 조직화하게 되면 다음과 같은 장점이 있

다. ㉔ 조직의 목적과 활동이 뚜렷이 명시되기 때문에 조직구성원의 노력을 목적수행에 집중시킬 수 있다. ㉕ 국민들이 행정부처의 목적과 기능을 이해하는 데에도 도움을 준다. ㉖ 부처조직간의 목적과 책임의 한계가 확정되므로 부처간 업무중복과 갈등을 방지할 수 있다.

그러나, 반면에 이 기준은 다음과 같은 단점이 있다. ㉗ 어떤 정부의 업무든지 몇 개의 목표로 나누어서 부처를 편성한다는 것은 불가능하다. 즉, 무수한 정부활동의 전 분야를 중복없이 소수의 주요 목적과 기능에 따라 명백히 구분하는 것은 어렵다. ㉘ 목적과 기능의 완수에만 지나치게 관심을 집중하는 나머지 각 부처간에 상호 협조가 결여될 수 있고, 할거주의적 행정현상이 나타날 수 있다. ㉙ 목표 완수에만 관심을 집중하므로 최근의 행정기술이나 전문가의 채용을 등한시할 우려가 있다. ㉚ 조직의 장이 목표 완수에만 중점을 두게 되고, 하부업무의 등한시로 중앙집권화 경향을 초래하기 쉽다. ㉛ 국민과 정부와의 접촉이 곤란하다.

### (3) 대상별 부처편성론

대상별 부처편성이란 행정활동의 대상이 되거나 서비스를 받는 수익자를 기준으로 하거나, 행정활동에서 취급되는 대상물이 동일대상인 행정객체를 기준으로 부처조직을 편성하는 방법을 말한다. 즉, 동일한 수익자 또는 동일한 대상물을 가진 행정을 동일 조직에 편성하는 방법으로 행정서비스를 집중적으로 향상시키기 위해 특수한 경우에 활용하는 부처조직 편성방식이다. 예컨대, 우리나라의 국가보훈처, 노동부, 해양수산부, 정보통신부, 여성부, 병무청, 철도청 등은 수혜자 혹은 고객을 기준으로 편성된 조직이다.

이와 같은 기준으로 부처조직을 편성하는 경우 다음과 같은 장점이 있다. ㉜ 대상고객들(국민)의 부처조직과의 접촉이 훨씬 용이하게 된다(대국민 봉사의 강화를 기할 수 있음). ㉝ 대상고객·수익자에 대한 행정서비스가 강화된다. ㉞ 분산된 업무를 통합해서 처리하므로 업무의 조정이 용이하다(기능갈등하는 업무에 대한 통합·조정도 한 부처내에서 잘 이루어 질 수 있음). ㉟ 특정 대상자 및 취급물을 반복하여 전담하므로 그에 대한 전문적 행정기술이 향상된다.

반면에, 대상자별 부처조직편성을 하게 되면 다음과 같은 단점이 있다. ㉠ 동일한 조직내에서 여러 가지 기능을 수행하게 되므로 기능별 분업화의 이익이 확보되지 않는다. ㉡ 행정의 고객(수익자)와 취급물은 다양하므로 현실적으로 전면적인 적용이 어렵다. ㉢ 조직이 지나치게 세분화되어 복잡하고, 조직내 하위부서간의 권한충돌이 유발되기 쉽다. ㉣ 대상(수익자)에 의한 간섭과 압력을 받기 쉽다.

### (4) 과정·절차별 부처편성론

과정·절차별 부처편성이란 조직의 목적수행을 위하여 필요한 과정, 절차 및 기술수단을 기준으로 부처를 조직화하는 방법으로, 행정의 전문화·기술화에 따라 이 기준의 적용범위가 커지고 있으며, 주로 행정조직의 낮은 계층에서 주로 활용되는 방법이다. 예컨대, 감사, 조사통계, 예산, 인사, 조달, 법제업무를 담당하는 조직은 대체로 이러한 기준에서 편성된다.

이 기준에 의해 편성되는 조직은 다음과 같은 장점이 있다. ㉔ 조직의 목적달성을 위해 현대적인 기술을 활용하며, 분업과 전문화의 이익을 최대화할 수 있다. ㉕ 경비가 절약되고, 대량생산이 가능하다. ㉖ 동일한 감독하에 기술업무가 놓이기 때문에 그 업무에 대한 조정이 편리하다. ㉗ 전문기술 직업공무원제의 발달에 기여한다.

그러나, 반면에 다음과 같은 단점이 있다. ㉘ 기술적인 기술·수단이나 과정에만 치우친 나머지 조직전체의 목적 혹은 기능을 등한시하기 쉽다(기술과 수단을 조직의 목적과 기능 보다 중요시하는 결과를 초래할 수 있음). ㉙ 전문인의 좁은 시야와 이해력 때문에 조직전체의 유기적 협조와 조정을 어렵게 한다. ㉚ 모든 행정사무의 분류기준으로 부적당하다.

#### (5) 지역별 부처편성론

지역별 부처편성이란 조직을 관할 지역을 기준으로 편성하는 방법으로, 주로 조직의 지방기관이나 보조기관의 편성에 적용된다. 예컨대, 우리나라 외무부의 각지역국, 각종 양부처의 특별지방행정기관 등은 지역 혹은 장소를 기준으로 편성된 조직이다.

이러한 기준에 의한 조직은 다음과 같은 장점이 있다. ㉛ 특정지역의 행정업무에 대한 조정과 통제가 용이하다. ㉜ 지역의 행정수요에 대응하는 행정이 가능하다. ㉝ 행정비용이 절약되고, 권한위임으로 행정사무량이 감소될 수 있다.

그러나, 반면에 다음과 같은 단점이 있다. ㉞ 전국적으로 통일된 정책의 수립과 시행이 곤란한 경우가 많다. ㉟ 중앙의 이익보다 특정지역의 이익에 중점을 둘 우려가 있다. ㊱ 지방의 정치인이나 이익단체에 의해 행정이 좌지우지될 가능성이 있다.

#### (6) 허버트 사이몬(Herbert A. Simon)의 과학이론적 문제점 비판

이러한 부처편성원리에 대하여 허버트 사이몬(Herbert A. Simon)은 논문 '행정의 격언(1946)'에서 과학이론적 문제점을 다음과 같이 신랄하게 비판하고 있다.

첫째, 부서편성의 원리는 네 가지 부처편성 기준들이 어떤 특정상황에서 어떻게 적용되는지에 대해 아무런 지침(guide)도 주지 못한다는 것이다. 그것은 이 원리가 어떠한 명백한 논리적 혹은 실증적(경험적) 근거(토대) 위에서 만들어진 과학적인 것이 아니기 때문이다. 그는 부처편성의 원리를 실증적인 과학이론이라기 보다는 규범이요 격언(proverb)에 불과하다고 주장한다. 부처편성의 원리는 과학적 성격(science)보다는

기술적 성격(art)이 강하다는 것이다. 그는 어떠한 기술적 처방(art)이나 원리(principle)라 할지라도 과학적 연구의 기초위에서 만들어져야 하며, 그렇지 않을 경우 실제 조직원리 적용이 많은 현실적인 모순과 갈등을 야기할 수 있다고 비판하고 있다.

둘째, 네 가지 부처편성 기준들간에는 상호 내적으로 일관성이 없고 심지어 상호 경쟁적인 성격을 갖고 있다는 것이다. 예컨대, 기능별 기준은 과정별 기준의 장점을 부분적으로 상실하게 할 수 있고, 또한 기능별 기준은 대상고객별 기준의 장점과 상호 갈등을 일으킬 수 있다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 근본적으로 네 가지 부처조직편성 기준들의 사용이 애매모호하다는 것이다. 예컨대, '목적'의 경우 하위목적은 상위 목적을 위한 '과정'이 되므로, 따라서 같은 활동을 '목적'으로 또는 '과정'으로서도 설명할 수 있다. 또한, 실제 '고객'과 '장소'는 '목적'과 분리할 수 없고 그것의 부분이라는 것이다. 그래서, 사이몬은 목적·기능별조직이라든지, 과정별조직이라든지, 대상고객별조직이라든지, 지역별조직이라는 말은 이미 정당성이 없는 말이라고 주장한다. 즉, 동일 조직은 네가지의 기준에 의해 모두 부서화될 수 있는데, 예컨대, M 카운티의 학생들을 위한 보건서비스를 K 州가 제공하는 것이라면 지역조직이 되고, 학생고객을 위해 제공되는 것이라면 대상고객별조직이 되고, 교육부처의 한 기능으로 제공되는 것이라면 목적기능 또는 과정별조직이 된다는 것이다.

## 2. 해양행정에 대한 '기능별 부서편성론'의 문제점 비판

"우리나라 정부부처 조직편성의 일반원리는 기능중심으로 되어 있고, 바다라는 대상이나 해양·수산인이라는 고객집단을 중심 개념으로 삼아 편제된 해양수산부는 극히 예외적인 정부부처"라는 비판적 주장이 있는 것으로 알고 있다.

그러나, 이 주장은, 첫째, 행정학의 대가인 사이몬도 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 망각하고 있다.

둘째, 경우에 따라서는 대상별기준이나 과정별기준이 기능별기준보다 훨씬 장점이 더 많은 부처편성 기준이 된다는 점을 간과하고 있다.

셋째, 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.

## 3. 해양행정에 적합한 '대상별 부처편성론'

앞에서도 지적하였듯이 해양행정의 경우에는 그 특성상 바다라는 대상과 다양한 해양·수산집단들을 상대로 하고 있고, 다양한 분야의 해양수산 행정기능들을 대상으로 이를 통합·조정해야 하는 특수성이 있다.

따라서, 해양행정의 경우에는, 부처의 행정능률성 측면에서 보면, 기능별 기준에 따라 행정을 너무 세분하여 수행하는 것보다 다양한 해양행정기능과 여러 해양수산집단들을 한 부처 내에서 통합관리·갈등조정할 수 있는 대상별 기준에 의한 부처편성이 더 장점이 많고 더욱 바람직한 것이라 할 수 있다.

#### IV. 要約 및 結論

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 정부의 활동이다. 해양행정은 그 특성상 다양한 대상의 기능들과 고객들을 상대로 하고 있으며, 수산업(1차), 수산가공업(2차), 해운·항만업(3차) 산업을 동시에 다루고 있다. 또한, 연안과 바다라는 공간에서 공유재를 둘러싼 이해당사자 간의 경쟁과 이익이 상호 복잡하게 대립되고 있으며, 다양한 정책대상과 기능들로 말미암아 국가정책결정 과정에서 다양한 관련부처 간의 대립과 갈등이 나타나고 있다. 따라서, 이러한 해양행정의 특성 때문에 해양행정은 다양한 기능들과 고객들의 분쟁·갈등을 통합적으로 조정·해결할 수 있는 행정조직 편성이 필요하다고 할 수 있다. 해양행정의 이러한 특성에 잘 반영할 수 있는 정부부처 편성방식은 대상별 부처편성 방식이다.

“우리나라 정부부처 조직편성의 일반원리는 기능중심으로 되어 있고, 바다라는 대상이나 해양·수산인이라는 고객집단을 중심 개념으로 삼아 편제된 해양수산부는 극히 예외적인 정부부처”라는 비판적 주장이 있다. 그러나, 이 주장은 첫째, 행정학의 대가인 사이몬도 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 망각하고 있다. 둘째, 경우에 따라서는 대상별기준이나 과정별기준이 기능별기준보다 훨씬 장점이 더 많은 부처편성 기준이 된다는 점을 간과하고 있다. 셋째, 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, 해양행정 경우에는 그 특성상 바다라는 대상과 다양한 해양·수산업자들을 상대로 하고 있고, 다양한 분야의 해양수산업 행정기능들을 대상으로 이를 통합·조정해야 하는 특수성이 있다. 따라서, 해양행정의 경우에는, 부처의 행정능률성 측면에서 보면, 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 있을 것이다.



## 참 고 문 헌

- 윤재풍 역 (1977). 「조직이론」. 박영사.
- 한국행정학회 외 (2002). 「미래 행정수요에 대비한 해양수산기능 조정방안 연구」.
- 해양수산부 (2002). 「세계속의 해양수산 도약을 위한 21세기 해양정책 방향」.
- 해양수산부 (2002). 「21세기 해양수산비전과 해양행정」.
- March J. G. and H. A. Simon. (1958). *Organization*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Fayol, H. (1930). *Industrial and General Administration*. London.
- Gulick, L. H. and L. Urwick (eds.) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York.
- Haldane, R. B. H. (1918). *Report of the Machinery of Government Committee*. London.
- Mooney, J. D. and A. C. Reiley. (1939). *The Principles of Organization*. New York.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*. Vol 6(Winter).
- Urwick, L. (1943). *The Elements of Administration*. New York.



