

# 우리나라 통합해양행정체계의 논리와 설립방향

강윤호\* · † 최성두

\* 한국해양대학교 해양행정학과 교수, † 한국해양대학교 해양행정학과 교수

## The Reasons and Alternatives of Integrated Ocean Administrative System in Korea

Yunho Kang\* · † Sung-Doo Choi

\* Professor, Korea Maritime University, Busan 609-791, Korea

† Professor, Korea Maritime University, Busan 609-791, Korea

**요 약** : 본 연구에서는 통합해양행정체계가 필요한 논리적·실증적 근거를 분석하였다. 또한 우리나라의 해양행정체계의 변화과정과 주요 외국의 해양행정체계의 경향을 비교분석하였다. 이와 같은 분석 결과에 기초하여 우리나라 통합해양행정체계의 설립방향을 제안하였다. 통합 해양행정체계의 근거로 연안 및 해양의 통합관리, 통합의 시너지 효과, 국민적 지지를 들었다. 우리나라의 해양행정체계는 시대에 따라 통합 체제와 분산체제를 번갈아 이용 해왔다. 최근 세계 주요 해양강국들은 해양의 중요성을 감안하여 해양행정기능과 조직의 통합화를 지향하고 있는 것으로 분석되었다. 우리나라에서 통합해양행정체계의 형성 대안으로 새로운 통합해양행정부처의 설립, 조정위원회의 설립, 지도부처의 지정 등 세 가지를 제안하였다.

**핵심용어** : 통합해양행정부처, 조정위원회, 지도부처, 통합의 논리, 설립방향

**Abstract** : The paper analyzed the logical and empirical grounds for integrated ocean administrative system and conducted comparative analysis of the ocean administrative systems of a few major foreign countries. Also the paper suggested the alternative systems of integrated ocean administration, based on the analyses. The analyses indicated that integrated coastal and ocean management, synergy effects of integration, and people's support could be the grounds for the integrated ocean administrative system. They also indicated that nowadays, major foreign ocean countries are oriented to integrated ocean administrative systems. The paper suggested the following three alternatives of integrated ocean administrative system: i) the creation of a new ministry, ii) the creation of an interministerial and intergovernmental coordinating committee, iii) the naming of a lead ministry.

**Key words** : integrated ocean administrative ministry, coordinating committee, lead ministry, reason of integration, alternative

### 1. 서 론

세계적으로 해양의 가치가 증대됨에 따라 해양 관리를 위한 행정체제 개편에 대한 관심이 높아지고 있다. 미국, 중국, 일본, 캐나다 등 우리나라와 경쟁관계에 있는 해양강국들은 각각 어떤 형태로든 해양행정체제나 기능을 통합화시키는 방향으로 가고 있다. 우리나라의 경우는 역사적으로 해양행정체계가 분산과 통합을 반복하는 역사를 지녀왔다. 1955년 신설되어 1961년에 해체된 해무청과 1996년 신설되어 2008년에 해체된 해양수산부가 우리나라 행정조직 개편 역사에서 대표적 통합해양행정조직에 해당된다.

우리나라는 이명박 정부 들어 해양수산부가 폐지됨으로써 해양수산 기능이 다양한 조직으로 분산됨에 따라, 현재는 분산된 해양행정체계를 지니고 있다. 이에 대해 최근 해양수산 이용자 집단 등을 중심으로 해양수산부 해체에 대한 비판이

일고 있으며, 일부 정치인들이 해양수산부 부활을 정치적 공약으로 제시하고 있는 상황이다.

1994년 UN 해양법협약 발효 이후 국가간 해양 경쟁이 점점 치열해지고 있다. 국가간 분쟁지역이 412개국, 해양영토 다툼이 있는 해역만 294개국으로 추산되고 있다(유, 2012). 국내적으로도 정부간 및 각 부처간 해양정책 업무를 둘러싸고 갈등이 제기되고 있다. 이와 같은 국내외적 상황을 고려할 때, 해양수산 관련 기능과 업무를 수행할 해양행정체계의 개편 방향에 대한 논의가 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 해양정책의 결정 및 집행에서 통합 해양행정체계가 왜 필요한지, 주요 외국의 해양행정체계의 개편 방향은 어떠한지, 통합해양행정체계의 설립 방향은 어떠한지 등을 분석하는 것을 목적으로 한다.

\* 대표저자 : 연회원, yhkang@hhu.ac.kr 051)410-4732

† 교신저자 : 연회원, sdchoi@hhu.ac.kr 051)410-4731

## 2. 통합해양행정체계 설립의 논리:

### 논리적·실증적 근거

#### 2.1 연안 및 해양의 통합관리의 필요성

그동안 바다를 대상으로하는 해양행정기능의 통합은 주로 연안통합관리를 중심으로 수행되어 왔다(강, 2001). 연안통합관리는 1992년 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)의 주제인 통합과 상호의존에 대한 반응으로 탄생하였으며, 부문별 목표를 하나의 관리체계로 통합하는 것이다(Cicin-Sain, 1993). 그러나 인간의 활동범위가 육지에서 바다로 확대되고, 바다를 둘러싼 국가간의 경쟁이 치열해지고 있는 현 상황에서는 연안뿐만 아니라 해양의 통합관리 역시 중요하며 신중히 논의되어야 할 것이다.

연안과 해양 통합관리의 목적은 연안과 해양지역의 지속가능한 개발을 달성하고, 연안지역과 그 거주자들의 자연적 위험에 대한 취약성을 줄이며, 연안과 해양지역에서 생태학적 과정, 생명지체계 및 생물학적 다양성을 유지하는 것이다. 이와 같은 통합관리의 주요 기능은 연안과 해양지역에서 지역의 기획(area planning), 경제개발의 촉진, 자원보호, 이용 용도간의 갈등해결, 공공안정의 보호 등을 들 수 있다(Cicin-Sain and Knecht, 1998).

해양과 연안역 자원의 합리적 관리는 다음과 같은 수많은 고유한 어려움들로 인해 복잡해진다. 우선, 20세기 이전에 해양은 주로 항해와 어업이라는 두 가지 목적을 위해 이용되었다. 가장 혼잡한 해수지역에서 때때로 갈등이 발생하는 것을 제외하고는, 이들 이용간의 갈등은 극히 드물었다. 그러므로 전통적인 연안·해양자원 관리는 부문별 접근(sector-by-sector approach)으로 이루어져 왔다. 예를 들어, 수산업, 석유 및 가스 개발, 항해 등은 각각 따로 관리되었다. 그러나 현재는 이러한 활동들은 서로 영향을 미칠 수 있으며 규칙적인 빈도로 그렇게 영향을 미칠 수 있다. 두 번째 어려움은 연안과 해양지역의 다양한 부분들에 대한 관할권이 상이한 수준의 정부들에 귀속된다는 것이다. 미국의 예를 들면, 지방정부는 해안에서 물의 끝자락(water's edge)에 이르기까지의 이용을 통제할 수 있고, 주정부는 영해(해안으로부터 12해리까지 뻗는)에 대한 관할권을 지닐 수 있으며, 국가는 밖으로 200해리의 거리에 이르는 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에 대한 통제권을 지닐 수 있다. 어떤 경우에는 중앙정부의 관할권이 해안선에서 출발하여 배타적 경제수역의 바깥경계에 까지 이른다. 많은 연안과 해양의 이용들은 이 모든 구역들에 영향을 미칠 수 있으며, 따라서 세 가지 수준의 정부들 모두의 관여를 요구한다. 세 번째 어려움은 해양 그 자체의 복잡성, 즉 '그것(해양)의 유동적이고 역동적인 성격, 그리고 해양생태계와 그것(해양생태계)을 지원하는 환경의 복잡한 관계'와 관련된다.

이와 같은 어려움들 때문에, 오늘날 전통적인 단일 부문 관

리 접근(single-sector management approach)은 만족스러운 결과를 초래하기 어려울 것으로 보인다. 예를 들어, 석유개발 프로그램은 결국 석유생산을 초래할 것이지만, 만일 그 의사결정과정에서 이 석유개발이 다른 해양이용과 해양자원에 미치는 영향을 충분히 고려하지 않는다면, 그것이 국가에 초래하는 비용은 대단히 클 수 있다.

결국 연안과 해양의 관리에 대한 통합적 접근이 필요한 주요 이유는 첫째, 고지(upland)에서의 활동뿐만 아니라 해양과 연안의 이용이 해양과 연안의 환경에 영향을 미칠 수 있고(예, 연안역에서의 산업개발이 오염물질을 배출함으로써 습지의 생산성을 감소시킴), 둘째, 해양과 연안이용자들이 서로간에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(예, 석유개발과 수산업간의 갈등). 즉 연안 및 지역에서의 개발과 보전간의 대립을 포함하여 여러 가지 해양 이용 활동들간에 대립 혹은 협조관계가 존재하기 때문에, 연안 및 해양의 효율적 관리를 위해서는 통합적 관리가 필요하다고 볼 수 있다(Cicin-Sain and Knecht, 1998).

#### 2.2 통합해양행정조직의 시너지 효과

김(2003)의 연구에 의하면, 1996년 해양수산부 출범 이후 다음과 같이 거의 모든 측면에서 통합행정의 효과가 나타났다. 첫째, 해양정책분야에서 해양수산 증장기발전전략수립이 가능해졌다. 둘째, 해양환경분야에서 해양환경관리역량이 괄목할만하게 강화되었고, 해양환경보전과 수산업의 진흥이라는 통합효과를 초래하였다. 셋째, 해운정책분야에서 외항해운정책과 연안해운정책 및 선원정책의 발전을 가져왔다. 넷째, 항만정책분야에서는 항만개발계획이 대폭 정비되었다. 다섯째, 수산정책분야에서는 수산물유통구조개선과 통상협력의 강화를 가져왔다. 여섯째, 어업자원관리분야에서 연근해어업과 원양어업의 경쟁력 강화와 기르는 어업의 육성 등을 가져왔다. 일곱째, 해양안전분야에서 해양안전 인프라를 구축하였다. 여덟째, 행정분야에서 조직, 인력, 법령, 예산, 정보화 등 모든 측면에서 통합의 효율성이 나타났다. 김 외(2002)는 1996년 통합해양행정체제 출범 이후에 나타난 이와 같은 모든 분야의 정책변화를 정책혁신으로 평가하였다.

한편, 해양수산부 폐지 이후 해양수산부의 폐지가 해양권력 형성을 추진하기 위한 정책의 동력 상실, 미래해양수요에 대응능력 부족, 미래 지향적 해양정책 개발의 지연, 전세계적 국제물류산업 선도에서의 지연, 해양자원개발에 대한 불충분한 행정 지원 등의 문제가 발생하였다는 연구가 있다(Lee, 2012). 또한 해양수산부 폐지 이후 해양수산정책의 우선순위가 후순위로 밀려났다는 연구결과도 존재한다. 국토해양부의 해운·항만부문 예산이 2009년 2조 1천 245억원에서 2011년 1조 6천 42억원으로 무려 5천 203억원(24.5%)가 삭감되었다(김홍섭, 2011).

이와 같은 분석결과에 따르면, 해양수산부와 같은 통합해양행정체제는 다양한 시너지 효과를 가져올 수 있는 반면, 분산된 해양행정체제 하에서는 해양정책의 우선순위 하락, 해양정책의 동력 상실 등으로 인한 다양한 문제점이 제기 될 수 있

다는 것을 알 수 있다.

### 2.3 국민적 지지

기존의 연구에 따르면, 국민, 특히 해양수산 관련 이용자 단체들은 통합해양행정체계에 강력한 지지를 보내고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통합된 해양행정체계가 그만큼 그들에게 긍정적 효과를 가져오기 때문으로 보여진다.

2002년 해양수산부가 존재할 당시 강(2002)의 실증적 연구에 따르면, 해양행정조직을 해양수산부로 통합한 것에 대해 잘한 일이라고 평가한 일반국민의 비율은 약 55%, 해양수산 이용자 단체는 약 73%로 나타났으며, 부정적인 견해는 각각 약 9%, 14%로 나타났다. 동 연구에 따르면, 해양행정기능의 통합적 수행에 대해 긍정적인 견해는 일반국민 약 61%, 해양수산 이용자 단체 약 77%인 반면, 부정적 견해는 각각 약 12%, 13%로 나타났다. 이는 일반국민과 해양수산 이용자 단체 모두 해양수산부의 탄생과 해양수산부에 의한 해양수산행정의 통합적 수행에 대해 대단히 바람직스러운 것으로 생각하고 있다는 것을 보여준다.

(사)부산발전 시민재단이 2010년 5월에 부산시민과 해양수산분야 종사자를 대상으로 조사한 결과, 해양수산분야의 독립된 정부조직이 복원되어야 한다고 응답한 비율이 81.8%에 달하며, 복원에 부정적으로 응답한 비율은 9.2%에 불과한 것으로 나타났다. 특히 해양수산 분야 종사자들은 독립된 정부부처 복원 필요성에 대해 95.2%의 압도적인 지지를 보이는 것으로 조사되었다.

## 3. 세계 주요국 해양정책과 통합해양행정체계의 비교

넓은 의미의 해양정책은 환경, 수산, 산업육진, 안보외교, 토지 및 연안관리, 에너지, 과학기술정책 등을 포함하지만 (Nakahara, 2010), 좁은 의미의 해양정책은 모든 해양정책분야에 공통적인 메타요소로서 해양정책 환경의 변화와 이에 대한 국가계획 및 법령정비, 그리고 추진 정부조직기능체계의 재설계 등을 의미한다. 최근까지 세계 주요국들은 해양환경과 해양질서의 변화를 어떻게 인지하고 해석했고, 그 대응책으로 구체적으로 어떤 국가해양계획과 법령을 준비했고, 또 이를 실행할 해양분야 정부조직 기능체계를 어떻게 재설계해 왔는지를 살펴보려고 한다.

### 3.1 일본

2007년 4월 일본은 해양정책 전반에 대한 첫 기본법인 해양기본법을 일본 참의원에서 통과시켜 그해 7월부터 시행하고 있다. 이로써 과거 국토교통성, 경제산업성 등의 부서가 분담하던 일본의 해양정책은 일원적 통합해양행정체계를 갖추게 되었다. 2007년 일본 해양기본법의 가장 주목할 만한 특징은 일본의 해양정책을 총괄 계획 추진할 주체인 종합해양정책본

부를 신설하여 정책 컨트롤타워 역할과 정책추진력을 높여려 한 점이다(박·양, 2008). 종합해양정책본부는 총리를 본부장으로 하고, 신설 해양정책담당대신과 본부가 위치하게 될 내각관방대신이 부분부장 직무를 수행하도록 하고, 이들 3명을 제외한 모든 국무대신이 종합해양정책본부의 구성원으로 참석하도록 함으로써 일본해양정책 추진이 한 부처의 소관사무가 아닌 전정부적 유기적 연계성과 협조체계 하에서 이루어지도록 한 것이다.

최근 일본은 해양기본법의 법정계획으로 5년마다 해양기본계획을 수립 시행하고 있는 바, 2008년 3월 수립된 제1차 해양기본계획은 해양영토 토대 구축에 역점을 두었고, 구체적으로 오키노 도리시마를 포함한 200해리 대륙붕 연장신청(2008년 11월), 낙도정비법 제정(2010년 5월), 배타적경제수역과 대륙붕 보전·이용 촉진을 위한 기본계획 수립(2010년 7월), 해적 처벌 및 대응에 관한 법률 제정(2009년 1월), 해양에너지 광물자원 개발계획 수립(2009년 3월) 등의 성과를 거두었다. 한편, 2012년 1월 수립된 제2차 해양기본계획은 해양산업 활성화에 역점을 두고 있으며, 중점 사업분야는 해양 신재생에너지 이용 촉진, 해양에너지 광물자원 개발 이용 촉진, 해양산업의 전략적 육성, 관할 해역의 효율적 관리, 지구 온난화 대응 강화 등에 두고 있다(최, 2012).

### 3.2 중국

중국의 해양정책은 국토자원부 산하의 국가해양국, 교통부 산하의 해사국, 농업부 산하의 수산국 등으로 분산된 해양행정체계의 형태로 관리되고 있다(김, 2012). 그러나 1990년대 중반부터 중국에서는 해양이익의 충분한 방어와 부문간 해양갈등 조정을 위한 통합적 해양행정체계의 추진논의가 대두되었고, 최근 국가해양국의 조직이 확대되는 모습을 보이고 있다. 1995년 중국 국무원이 비준한 「전국해양개발계획」에서 점진적이지만 궁극적으로 중국도 통합적 해양행정체제로 나아가야 할 것이라 주장하고 있다.

중국해양정책의 총괄기관인 국가해양국(SOA: State Ocean Administration)의 내부기관은 1998년 당시 은퇴간부관공실과 직속기관당위원회를 제외하고 관공사(재무사), 해역·해도관리사, 해양환경보호사, 해양과학기술사, 국제협력사, 인사사의 6개로 구성되어 있었다. 2008년 국가해양국은 제1차 조직개편을 통해 정책법규·계획사, 심계관공실, 기율·감찰관공실을 신설하고, 기존 국제협력사 안에 홍콩, 마카오, 대만관공실을 포함하고, 해양예보 및 해양재해감소를 담당하는 해양예보감제사를 신설하여 12개 기관으로 확대되었다. 2011년에는 제2차 조직개편을 통하여 해역·해도관리사를 해역관리사와 해도관리사로 분리하여 현재 총 13개의 하부기관으로 이루어지게 되었다. 2011년 12월 해도관리사가 분리된 이유는 낙도와 무인도의 안보 및 경제적 가치가 증가하고 민간과 정부부분에서 개발이용이 많아짐에 따라 이를 효율적으로 관리하기 위해 2009년 해도보호법을 제정하면서 이에 책임질 기관을 강화하기 위해서였다(www.soa.gov.cn).

### 3.3 미국

미국은 세계에서 가장 먼저 해양관할권을 주장하고 선도적인 해양정책을 수립하고 있는 국가로서 전세계 해양관리에 지대한 영향을 미치는 국가이다. 그러나 정치행정체계 측면에서 연방주의 권력분산형 체제를 채택하고 있는 미국은 해양행정 분야에서도 분산적인 해양행정체계를 보이고 있다. 현재까지 미국의 해양행정은 연방부처 24개와 147개 법률에 의해 수행되어 왔으며, 주로 부분적인 해양행정이 해양용도별 규제 필요성에 따라 수직적 또는 수평적으로 통합되지 않은 채 분산적으로 복잡성을 나타낸 특징을 보인다(Fluharty, 2012). 미국 해양행정의 주무관청은 국가해양대기청(NOAA)이며, 지난 40여년 동안 입법 및 행정적 지위와 권한이 부족한 채 미국의 분산적 해양행정체계의 중심에서 존속·진화해 왔다. 미국은 통합해양행정체계를 주도적으로 관장할 독립된 부처 수준의 기관은 없으며, 다만 상무부 산하의 국가해양대기청(NOAA)이 분산형 해양행정체계의 총괄기관으로서 그 역할을 수행하고 왔다.

비록 연방주의 정치행정체계 때문에 강력한 국가해양리더십을 선도할 부처를 만드는 데 강한 정치적 제약성의 작동으로 실패했지만, 세계적인 해양대국인 미국은 세계해양의 리더십과 해양이익을 보전하기 위해, 세계 어느 나라보다 먼저 1969년 스트래튼위원회 보고서를 통해 NOAA를 탄생시키고 국가해양계획을 수립했으며(Commission on Marine Science, Engineering and Resources, 1969), 2000년 해양법제정 이전 30여년간 NOAA의 독립기관화, 자연자원부(DONR) 또는 내무부로의 이전 등 22여 차례의 해양행정 정부조직개편 논의가 있었고(US Ocean Commission, 2004, pp81-84), 2004년 제출된 해양정책위원회 보고서를 통해 통합적 해양행정체계 구축을 위한 국가해양협의회의(NOC)의 설립과 국가해양대기청(NOAA)의 위상 강화 등을 제안하였다. 그러나 부시 행정부는 해양정책에 관한 자문위원회를 설치하고, 생태계에 기초한 해양정책지원만을 실천했을 뿐이었고, 그 이상의 권고 정책사업안은 시행되지 않았다. 이후 2009년 6월 오바마 행정부는 환경질위원회(CEQ: Council on Environment Quality) 위원장을 의장으로 '부처간 해양정책 태스크포스'(Interagency Ocean Policy T/F)를 설립하여 2010년 7월 최종보고서를 제출했지만(White House Council, 2010), 현재까지 아무런 발전적 변화, 법령 제정, 업무수행 기금설치, 권한부여 및 행정지도의 조치가 전혀 없는 상태에 있다(Fluharty, 2012).

### 3.4 영국·캐나다·호주

#### 1) 영국

대부처주의와 분산형 해양행정체계를 가졌던 영국에서 최초로 해양관련 주요 기능을 통합한 전환적 조치가 최근 일어났다. 2009년 제정한 해양연안접근법(Marine and Coastal Access Act)에 근거하여 영국해양관리위원회(MMO : Marine Management Organisation)가 신설되어 2010년 4월부터 운영

되고 있다. 영국 해양관리위원회(MMO)는 기존 해양수산청(MFA: Marine and Fisheries Agency)의 업무를 흡수하고, 에너지·기후변화부(DECC: Department and Energy and Climate Change)와 교통부(DfT: Department for Transport)의 해양관련 기능들을 통합하여 새롭게 만들어 졌다(www.marinemangement.org.uk). 동법에 의하면, 영국해양관리위원회의 설립 목적은 영국 해양영토의 지속가능한 발전에 의미있는 기여와 함께, 깨끗하고 건강하고 안전하고 생산적이고 생물학적으로 다양한 영국 해양연안의 비전을 촉진하기 위해서라고 밝히고 있다. MMO는 최근 영국 해양영역의 기획, 규제, 허가 활동의 근본적 변환을 초래하고 있다.

#### 2) 캐나다

연방정부인 캐나다의 해양행정은 현재 19개 정부부처에 의해 분산적으로 실행되고 있으며, 수산해양부(Dep. of Fisheries and Oceans)는 부처(ministry) 수준의 해양행정 총괄기관으로서의 조직위상을 갖추고 있다. 우리나라 과거 해양수산부와 같이 캐나다가 부처수준으로 정부조직 위상이 구비하게 된 이유는 무엇보다도 전통적으로 세계적 수산해양강국일 뿐 아니라 특히 어업중심지인 캐나다 동부지역의 정치적 역량이 크기 때문이었다(최, 2004). 캐나다는 1996년 해양법(Oceans Act)과 2001년 해양수산위원회 보고서에 의거 수산해양부를 캐나다 해양정책의 주무관기관으로서의 위상을 부여했을 뿐 아니라, 캐나다 해양정책을 평가하고 국가해양전략을 수립할 수 있도록 했다. 그러나 현재 캐나다 수산해양부는 해양정책 선도기관으로서의 역할이 부진하고, 분산적 해양정책 추진이 존속 심화되고 있다(조, 2012). 그럼에도 불구하고 수산해양부는 해양법에 의한 캐나다 해양정책을 수립·시행하는 세계적으로 유래가 거의 없는 부처 수준의 해양행정기관이라는 의미가 있다.

#### 3) 호주

호주는 1998년 이전 농업·수산·산림부, 환경·유산부, 외교통상부, 체육·관광부, 교통·지역부 등 다양한 정부기관이 분야별로 해양행정을 분담하고 있었다. 1998년 호주는 '오스트리아의 해양정책'이라는 보고서를 통하여 호주 광역해양생태계에 기초한 해역별 계획을 수립하였다. 환경유산부장관(MOEH)을 위원장으로 하고 산업과학자원부, 체육관광부, 교통지역부, 수산부장관을 위원으로 하는 「국가해양장관위원회」(NOMB: national oceans ministerial board)를 만들고 그 아래 사무국으로 국가해양국(NOO: national oceans office)을 두었다. 즉, 캐나다 해양정책의 총괄기관으로 관련부처 장관으로 구성된 「국가해양장관위원회」를 설치·운영하였다. 그 뒤 2004년부터 「국가해양장관위원회」(NOMB)는 환경·물·유산부장관을 위원장으로 하는 「호주 해양관리위원회」(OBM: Oceans Board of Management)로 명칭이 변경되어 현재까지 존속 운영되고 있다(조, 2012).

### 3.5 세계 주요국 통합적 해양행정체계의 함의

앞에서 살펴본 세계 주요국의 최근 해양정부조직의 변화는 크게 두 가지 모습으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 일본, 영국, 호주처럼 국가위원회 형태(일본의 종합해양정책본부, 영국의 MMO, 호주의 OMB)로 주요 해양관련 부처장관들의 협의체로서의 통합해양행정체계를 설계하는 유형이다. 둘째, 미국, 캐나다, 중국처럼 해양행정 주무기관의 위상을 해양법에 의거 강화한다든지(2000년 미국 해양법에 의한 NOAA 위상강화, 1996년 캐나다 해양법에 의한 DFO 위상강화) 또는 주무기관 조직을 확대하는 방식(중국 국가해양국의 조직확대개편)으로 통합해양행정체계를 점진적으로 강화하는 유형이다.

어느 방식이든 간에 세계 주요 해양국가들의 정부가 통합적 해양행정체계를 지향하는 특징을 나타내고 있는 바, 그 원인과 이유는 무엇이고 그들의 통합논리와 방향은 무엇인가?

첫째, 1982년 제정되고 1994년 발효된 유엔해양법협약에 의해 전세계 해양질서가 이전과는 완전히 새롭게 변화되었고 특히, 국가 간에 공해상 및 연안해양영역에서 해양자원과 해양관할권 경합이 치열해진 상황변화에 적극 대응하기 위하여 해양관련 정부조직을 강화해야 한다는 것이다. 즉, 글로벌 규범 및 세계질서 변화라는 국제사회적 환경변화가 통합해양행정체계 또는 해양행정기관의 조직확대 원인이다. 예컨대, 새로운 유엔해양법협약 및 국제해양규범의 수용과 광역해역(EEZ, 대륙붕)의 실효적 지배를 위하여 1996년 한국의 해양수산부가 설립되고, 미국과 캐나다가 해양법을 제정하고 자국의 해양행정체계를 강화하는 노력을 경주하고, 중국의 국가해양국이 1990년대 중반이후 지속적으로 조직을 확대하고 있다.

둘째, 각 국가별 정치권력의 전략적 선택이나 정치적으로 역량있는 고객집단(이익집단 또는 지역집단)의 영향에 의하여 통합해양행정체계가 강화되기도 하고, 거꾸로 축소 폐지되기도 하고, 점진적으로 발전형태를 띄기도 한다는 것이다. 즉, 결국 정부조직의 변화는 정치행정체계에서 영향력있는 권력집단의 인식과 판단 그리고 실행으로 이루어진다는 것이다. 예컨대, 1996년 해양수산부를 설립한 것은 김영삼 행정부이고, 유지된 것은 김대중과 노무현 행정부의 전략적 선택이었고, 폐지된 것은 이명박 행정부의 해양인식과 가치판단에 의한 것이었다. 또한, 2007년 일본이 내각부에 총리를 위원장으로 모든 대신들을 포함하는 종합해양정책본부를 설치한 것과, 영국이 2010년 통합해양행정체계인 MMO를 설립한 것은 정치권력의 인식과 전략적 선택에 의한 것이다. 특히, 캐나다의 수산해양부는, 마치 우리나라의 농림수산식품부처럼, 강력한 정치세력인 어민들의 정치적 영향을 반영한 것으로 지난 35년동안 그 누구도 수산해양부의 존폐를 함부로 말할 수 없는 강력한 정치세력의 지지를 받고 있다.

셋째, 역사적으로 해양이용별(예: 수산, 해운, 자원개발, 환경, 에너지, 항만개발, 관광) 단일 목적의 부문별 행정규제 프로그램들이 해양기관별로 실행되어 왔지만, 점차 이러한 해양이용부문 간 갈등현상이 문제로 심화되었고 이를 해결할 통합

적 해양행정체계가 필요하게 되었다. 예컨대, 영국의 MMO와 호주의 OMB는 연안해양에서의 환경보호와 자원이용개발의 조화를 도모하려는 이유 때문에 설립되었다. 미국의 해양행정 역시 일찍부터 연안육역과 해역의 통합관리, 해양생태계관리 등의 선도적 행정제도를 통하여 부문간 이용 갈등을 해소하고 통합해양관리를 지향하고 있다(Cicin and Knecht, 2000). 일본과 중국 역시 이러한 국가 내부적 해양이용 부문간 갈등해소를 목적으로 부처간 통합체계와 조직개편을 최근 추진하였다.

넷째, 해양과학 및 해양공학의 기술적 발전에 따라 과거에는 불가능했던 해양자원 개발이나 해양관할권 조사 및 해양영토 확대 등 새로운 국가적 해양이익을 선점 확보하기 위하여 기존 정부조직의 재조직화 전략이 필요하게 되었다. 특히 최근 기후변화로 북극해 지역이 새로운 육지로 변모함에 따라 캐나다, 미국, 스웨덴 등 인근 6개 국가가 영토확보 및 자원개발 선점을 위하여 각축을 벌리는 것도 새로운 국가해양이익의 출현의 사례가 된다. 동북아시아의 경우 일본은 중국과 우리나라 보다 우선적으로 해양자원과 해양영토를 선점하고 강력한 해양강국이 되기 위하여 최근 2007년 초강력 통합행정체계의 모습인 종합해양정책본부를 설치 운영중이라 할 수 있다. 세계 최고의 해군력과 해양자원을 보유하고 있는 미국 역시, 비록 미국의 사적 기득이익 때문에 아직 유엔해양법협약이나 기후변화협약에 공식적으로 가입하고 있지 않지만, 클린턴 행정부 이후 미국행정부들은 지속적으로 세계 해양대국으로서의 국가리더십 확립 및 국가이익 확보를 강조하고 있다(Cicin and Knecht, 2000; U.S. Commission on Ocean Policy, 2004; White House Council, 2010).

다섯째, 지구온난화, 해수면상승, 해양재난(예: 쓰나미) 등 해양환경의 새로운 자연질서가 등장함에 따라 이에 적극적으로 대응하기 위하여 국제적 국내적으로 기존 행정조직기능체계를 새롭게 개편할 필요성이 있게 되었다. 특히, 산업, 에너지, 환경, 기상 등 다양하게 분산화된 기존 정부조직기능체계를 종합적 차원에서 재정비하는 통합해양행정체계 구축 노력이 최근 많이 나타나고 있다. 특히 영국과 호주, 캐나다 등에서 국가적으로 해양환경을 보존하기 위하여 관련 해양행정기능을 통합하는 조직구축 및 실행 노력을 찾아 볼 수 있다.

## 4. 통합해양행정체계의 설립 방향

### 4.1 고려사항

Cicin-Sain and Knecht(1998)는 연안 및 해양통합 과정의 한 부분으로서 다루어져야할 통합의 국면을 상이한 부문들간 통합, 정부간(정부수준간) 통합, 공간적(육지면과 해양면간) 통합, 과학과 관리간 통합, 국가간 통합으로 구분하였다. 본 연구의 주제와 관련하여, 연안관리 관련 기관 및 관리 주체의 통합은 통합 연안관리와 관련되는 중앙정부, 지방정부, 국제기구들을 수직적·수평적으로 통합하며, 공공부문과 민간부문간의 통합을 포함한다. 통합관리계획의 수립, 집행, 평가 등 연

안정정책의 전 과정에 걸친 통합이 연안통합관리의 중심적 과제이다(강, 2001).

연안 및 해양 통합의 개념과 관리 주체의 통합이 이와 같은 다양한 국면들을 지니고 있다는 점을 생각하면, 통합해양행정체계의 개편 방향을 찾기 위해서는 아래와 같은 몇 가지 사항들에 대한 이해가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 중앙정부와 지방정부간의 관계이다. 연안과 해양관리와 관련하여 중앙과 지방정부의 이해관계는 반드시 일치하지는 않으며 때로는 충돌한다. 중앙정부는 거의 국제적/국가적 사항들을 다루는 반면, 지방정부는 지역적 이슈들에 초점을 둔다. 연안과 해양 관리와 관련하여, 중앙정부는 국가의 전 연안역에 걸쳐 다소 획일적으로 적용되는 접근법을 찾는 경향이 있다. 그러므로 중앙정부는 지역의 특수성을 고려하지 않고 모든 연안역에 적용되는 통합관리 기준을 채택하는 경향이 있다.

Cicin-Sain and Knecht(1998)는 중앙과 지방정부는 각자 연안 및 해양통합관리에서 상대적으로 더 잘 공헌할 수 있는 부분이 있다고 본다. 즉 중앙정부는 다양한 연안 및 해양부문에 대한 정보와 전문성, 연안 및 해양역에 영향을 주는 다양한 부문별 활동들을 조화시키는 능력, 재정적 지원 등에서 공헌할 수 있다. 반면에 지방정부는 지방의 연안역에서의 문제와 수요에 대한 이해, 해결책의 선택에 영향을 주는 제약과 한계에 대한 이해, 지역 연안역에 관한 정확한 정보 등에서 공헌할 수 있는 부분이 있다. 이와 같은 상황에서 양자간에 명백한 책임의 구분이 이루어질 수 있다. 즉 중앙정부는 지방정부 및 연안이용자 집단들에 대한 충고와 더불어 광범위한 국가의 연안정책과 목표를 형성하며, 지방정부들은 국가의 연안정책과 일치하는 그들 연안지역의 계획을 형성하는 것을 들 수 있다.

둘째, 각 부처간의 관계이다. 연안 및 해양 통합관리의 어려움 중의 하나는 각 정부수준에서 관련 기관들의 행위가 서로 조화되고 '합의된 연안의 목적 및 정책들'과 일치되도록 만드는 방법을 형성하는 것이다. 그러나 상이한 부문에 있는 조직들은 서로 지향하는 것과 목적 및 고객집단이 상이하기 때문에 기관간 협력이 복잡해진다. 예를 들어, 습지의 파괴와 관련하여 수산기관의 정책(보전 지향)은 항만기관의 정책(개발 지향)과 다를 수 있다. 그러므로 연안 및 해양의 이슈들과 관련된 수많은 조직 및 기관들을 조정할 수 있는 제도적 장치나 절차적 장치를 고안하는 것이 어려움 중의 하나이다.

셋째, 정부와 민간부문간의 관계이다. 정부의 해양정책은 민간부문의 이해에 큰 영향을 미치므로, 해양 관련 정책이나 프로그램의 형성 및 집행과정에서 이해관계자로서의 민간 및 전문가집단의 참여가 고려되어야 할 것이다. 이른바 민간과 정부간 협치 관계를 의미하는 해양거버넌스적 접근이 중요할 것으로 보인다.

넷째, 국가간 관계이다. 국가들이 폐쇄된 바다를 경계로 접하고 있거나 어획활동, 해양오염, 선박의 항해, 해양경계설정 등을 놓고 국가간 논쟁이 존재할 때, 국가간 이해관계를 조정하는 것이 중요하다.

이와 같은 고려사항들과 관련하여, 강(2002)는 2002년 당시

해양수산부와 타 부처간 및 해양수산부와 지방자치단체간의 기능배분에 관한 연구를 수행하였다. 그 결과에 따르면, 해양수산 이용자 단체가 당시 타부처 수행 중인 해양수산 기능 중에서 해양수산부로 이관되어야 하는 기능으로 지적한 것은 조산업부(산업자원부), 대륙붕의 해양자원개발(산업자원부), 해양관광(문화관광부), 해상국립공원지정/관리(환경부), 수입수산물 검사(보건복지부/식품의약품안전청), 도서의 소규모항개발(행정자치부), 해양자원/에너지실용화(산업자원부), 육상기인해양오염원관리(환경부) 등을 들었다. 반면 경정사업(문화관광부)과 기상관련업무(과학기술부/기상청)에 대해서는 해양수산부로의 이관에 부정적인 견해가 약간 더 많았다. 동 연구에 따르면, 해양수산 이용자 단체는 당시 지방자치단체 수행 기능 중에서 해양수산부로 기능 이관에 대해서, 해양환경보전, 근해어업허가, 수산자원관리(인공어초, 종묘방류사업 등), 어업인 후계자 선정·관리, 연해어업 지도단속업무 등 대부분의 기능에 대해 해양수산부로의 이관에 대해 대단히 긍정적인 견해를 보였다.

#### 4.2 통합해양행정체계의 형성 방향

연안 및 해양 통합관리를 위한 제도적 방안을 조직변화 방안을 중심으로 살펴보고자 한다. Levy(1988)는 그 방안으로 지도기관의 지정(naming of lead agency), 부처간(interministerial) 조정위원회의 설립, 새로운 기관의 설립 등을 제안하였다. 이에 반해 Cicin-Sain and Knecht(1998)는 새로운 기관 설립 대신에 현존하는 기획, 예산, 혹은 조정 부서에 권한을 부여하는 것을 방안으로 제시하였다. 우리나라의 경우도 이와 같은 견해들을 참조하여 다음과 같은 조직개편방안들을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

##### 1) 새로운 통합해양행정부처의 설립

이것은 해양관련 정책 및 프로그램을 통합하여 담당하는 독립적인 부처를 설립하는 방안이다. 현재 정치권에서 과거의 해양수산부 부활이라는 관점에서, 가장 논의가 활발하게 전개되고 있는 방안으로 볼 수 있다. 캐나다의 수산해양부가 이에 가장 가까운 유형으로 볼 수 있다. 현재 우리나라에서 과거의 해양수산부 부활 혹은 그 이상의 기능들을 포함하는 통합부처의 출범이 필요하다는 연구가 발표되고 있다(유, 2012; 김, 2012; 조, 2012).

##### 2) 조정위원회의 설립

연안 및 해양관리와 관련하여 부처간 및 정부간 정책과 프로그램을 조정할 수 있는 조정위원회를 설립하는 방안이다. 예를 들어, 국토해양부, 농림수산식품부, 지방자치단체 등 정부기관들과 해양 이용자단체, 민간 전문가 등 해양과 관련된 전반적 조직들 혹은 구성원들이 참여하는 위원회를 구성하는 것이다. 이와 같은 위원회가 수행할 수 있는 기능으로는 기관간 및 부문간 협력 강화, 기관간 경쟁과 갈등의 감소, 기관간 기능 중복의 최소화, 연안 및 해양이용에 관해 정부 부문들간

갈등해소를 위한 토론의 장 제공 및 그 과정에서 정책통합의 촉진, 연안 및 해양통합계획 과정 및 전반적인 프로그램의 모니터링 및 평가 등을 들 수 있을 것이다. 일본의 종합해양정책본부, 영국의 해양관리위원회(MMO), 호주의 해양관리위원회(OBM)가 이러한 형태에 해당된다.

### 3) 지도부처의 지정

이 방안은 현존하는 특정 부처를 해양수산 기능 지도부처로 지정하는 것이다. 예를 들어, 국토해양부나 농림수산식품부 같은 어느 하나의 부처를 지도부처로 지정하여, 부문간 조정 기능을 수행하도록 하는 것이다. 이와 같은 방안에서 중요하고 어려운 점은 지정된 지도부처에 충분한 권한을 부여하여, 통합에 관한 의사결정에 관하여 타부처들의 활동에 대한 효과적 통제를 할 수 있도록 하는 것이다.

## 5. 결 론

연안과 해양을 둘러싼 부문들간 및 조직들간의 복잡한 관련성, 국가간 해양 경쟁의 심화 등의 상황을 고려할 때, 우리나라도 국가의 해양경쟁력 강화를 위해서 미국, 일본, 중국, 캐나다 등 주요 해양강국들처럼 통합해양행정조직을 구축하는 방향을 지향하는 것이 바람직스러울 것으로 보인다.

본문에서 제시한 해양행정 통합 기구의 설립 대안들 중 어느 어느 방안을 따르던 연안 및 해양 통합관리가 효과적으로 되기 위해서는, 통합관리 행정 조직이 부문별 조직인 타 기관들 보다 더 높은 관료제적 지위를 지니도록 함으로써, 부문별 조직의 행위들을 조화시키고 조정하는 데에 필요한 권력을 지닐 수 있도록 하는 것이 중요할 것으로 보인다. 예를 들어, 일본의 경우 종합해양정책본부의 본부장을 총리가 맡도록 한 것은 이러한 취지를 반영한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여 또 한 가지 유념해야할 점은 정치논리에 기초하여 조직개편이 이루어지면 결과적으로 조직의 구조는 분절적이고 비효율적으로 된다는 것이다(Moe, 1990). 강(2003)의 연구에 의하면, 우리나라의 해양행정조직의 개편과정은 지나친 정치논리에 기초하여 이루어져 와서, 해양수산부가 존치할 당시 해양행정조직 구조는 부처간 관계에서 뿐만 아니라 당시 해양수산부 내부에서도 분절적이고 비효율적인 측면들이 많이 내포되어 있는 것으로 분석되었다. 따라서 해양행정 조직 개편에서 지나친 정치논리의 개입을 배제할 필요가 있을 것이다.

## 후 기

이 논문은 “통합해양행정체계의 논리와 방향”이란 제목으로 “2012행정학 하계공동학술대회 논문집(서울대학교, 2012. 6. 29.)”에 발표된 것을 수정·보완한 것임.

## 참 고 문 헌

- [1] 강운호(2002), “해양수산부의 통합 해양행정 기능 수행에 대한 국민인식,” 국제해양문제연구, 제14권, 제2호, 한국해양대학교 국제해양문제연구소.
- [2] 강운호(2003), “해양행정조직 개편의 과정과 결과: 해양수산부를 중심으로,” 한국행정학보, 제37권, 제2호.
- [3] 강정운(2001), “한국 연안통합관리의 효율화 방안,” 한국사회와 행정 연구, 제12권, 제3호.
- [4] 김경신(2012), 중국의 해양정책, 국제지역연구학회 여수엑스포 기념 춘계학술대회 논문집.
- [5] 김길수(2012), “미래지향적 해양행정조직 구상,” “가장 좋은 해수부 만들기” 모델정립 전문가 패널 토론회 자료집, 해양수산부활국민운동본부/ 한국해양대학교 세계해양발전전략연구소.
- [6] 김영평 외(2002), 미래 행정수요에 대비한 해양수산기능 조정방안 연구, 한국행정학회·삼일회계법인.
- [7] 김창수(2003), “해양수산행정 통합효과의 시차적 해석,” 지방정부연구, 제7권, 제2호.
- [8] 김홍섭(2011), “해양강국 실천을 위한 행정조직 부활의 필요성 연구,” 한국환경경제학회지, 제27권, 제4호.
- [9] 박성욱, 양희철(2008. 3), “일본의 해양기본법 제정과 우리의 대응방안 연구 - 한·중·일 해양행정체계 비교를 중심으로 -,” 해양지구연구, 제30권, 제1호.
- [10] 유재명(2012), “21세기 해양수산부 모델,” “가장 좋은 해수부 만들기,” 모델정립 전문가 패널 토론회 자료집, 해양수산부활국민운동본부/ 한국해양대학교 세계해양발전전략연구소.
- [11] 조동오(2012). “미국·캐나다·호주의 해양정책,” 국제지역연구학회 여수엑스포 기념 춘계학술대회 논문집.
- [12] 조삼현(2012), “해수부의 부활방향,” “가장 좋은 해수부 만들기,” 모델정립 전문가 패널 토론회 자료집, 해양수산부활국민운동본부/ 한국해양대학교 세계해양발전전략연구소.
- [13] 최성두(2004), 해양과 행정. 전망.
- [14] 최재선(2012), 일본의 해양정책, 국제지역연구학회 여수엑스포 기념 춘계학술대회 논문집.
- [15] Baliana Cicin and Robert W. Knecht(2000), The Future of U.S. Ocean Policy. Island Press.
- [16] Cicin-Sain, B.(1993), “Sustainable Development and Integrated Coastal Management.” Ocean and Coastal Management Vol. 21(1-3).
- [17] Cicin-Sain, Baliana. and Knecht, Robert W.(1998), Intergrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices, Island Press.
- [18] Commission on Marine Science, Engineering and Resources(1969), Our Nation and the Sea - a Plan for National Action.

- [19] Fluharty, David(2012), "US Ocean Governance : Best Practices for Integrated Governance." World Ocean Forum 2012 Proceeding.
- [20] Lee, S. W.(2012), "Integrated Ocean Governance in Korea : Possibilities and Limitations." World Ocean Forum 2012 Proceeding.
- [21] Levy, J. P.(1988), "Towards Integrated Marine Policy in Developing Countries," Marine Policy, July.
- [22] Moe, Terry. M.(1990), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." Williamson, Oliver, ed. Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. New York: Oxford University Press.
- [23] Nakahara, Hiroyuki(2012), "Ocean Governance in Japan,," World Ocean Forum 2012 Proceeding.
- [24] U.S. Commission on Ocean Policy(2004), An Ocean Blueprint for the 21st Century.
- [25] White House Council(2010), Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force.

---

원고접수일 : 2012년 08월 21일  
심사완료일 : 2012년 09월 14일  
원고채택일 : 2012년 10월 24일