

## 해양수산부 조직변동의 이유와 논리\*

박희봉\*\* · 송용찬\*\*\* · 이준석\*\*\*\*

### 논문 요약

본 연구는 통합 해양행정 기구인 해양수산부가 어떤 이유와 논리에서 설립·개편되고, 폐지와 부활의 과정을 거쳤는지를 분석하였다. 해양수산부의 출범 및 존치는 대통령의 정치적 의지를 기반으로 해양과 관련한 국제적 환경변화에 대한 대응에서 이루어지기도 한 반면, 행정 효율성을 국정목표로 삼는 대통령에 의해서는 폐지 또는 감축되어왔다. 이 과정에서 해양수산부 조직은 타 부처와의 갈등뿐만 아니라 조직내부의 갈등도 노출되었다. 해양수산부를 존치시켜야 한다는 주창자들은 해양수산부가 해양 정책을 선도적으로 수립하였고, 이를 통해 해양 정책이 효과적으로 수행되고 있다는 주장을 하는 반면, 해양수산부의 기능을 다른 부처에 분산시켜야 한다는 측에서는 분산체제가 보다 효율적이라고 논박하고 있다. 이에 따라 해양 정책과 관련하여 각 부처 간에 지속적인 갈등이 존재하며, 해양수산부 내부조직에서도 갈등이 존재하고 있다. 이러한 갈등의 존속은 향후 해양수산부의 독자적 기능을 수행하기 어려움에 따라 해양수산부의 존치와 폐지 논란은 지속될 것이다. 본 연구는 이러한 해양수산부 조직의 설립 및 폐지, 그리고 해양 정책을 둘러싼 갈등의 이유와 논리를 살펴본다.

주제어: 해양정책, 해양수산부, 조직변동

\* 본 논문은 2013년 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임.

\*\* 주저자, 중앙대학교 공공인재학부

\*\*\* 공동저자, 중앙대학교 공공인재학부

\*\*\*\* 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 박사과정

## I. 서론

국정철학의 산물인 정부조직은 설립근거가 법령에 있고, 관련 이해집단과 지속적인 관계를 유지하고 있어 민간조직에 비해 상대적으로 안정적일 것으로 생각되지만 실제 정부조직은 끊임없이 설립, 개편, 폐지되는 변동의 과정 속에 있다. 우리나라의 경우도 새로운 정부의 출범은 거의 정부조직의 개편을 동반하여 정부수립이후 50번 이상의 크고 작은 정부조직개편이 이루어져 왔다(황혜신, 2013: 334). 정권의 변화에 따라 정부조직의 개혁이 반복되는 것은 정부조직의 변동이 실질적 또는 명목적이든 국가와 정권에 일정한 역할을 수행해 왔음을 시사하고 있다.

정부조직개편에 대한 연구들은 그 목적을 기존 정부와 차별화하고 새로운 정부의 정통성과 지지를 공고화하려는 정치적 목적과 함께 특정한 행정 가치나 정부운영의 방향성 달성을 위한 행정적 목적으로 대별하고 있다(문명재, 2009: 24). 또한 정부조직개편의 원인에 대하여도 사회적·경제적·기술적 환경변화 등의 거시적인 맥락, 정치적 환경변화, 조직 내부의 특성, 장기간에 걸친 역사적·문화적 특성, 단기적 경향이나 유행 등 다양하게 제시하고 있다(윤주철 외, 2011). 정부조직의 신설과 폐지 및 통폐합 등의 변동은 해당 기관의 인력과 예산의 변동, 기관의 운영방식 변화, 정책 우선순위 조정 등을 통해 국가정책에 영향을 미치고 궁극적으로 국민생활과 관계된다는 데 중요성이 있다(Seidman, 1998: 12; 윤주철 외, 2011: 188 재인용).

일반적으로 정부부처는 목적(기능)이나 과정, 고객 등에 의해 편성되지만, 해양관련 부처의 통합은 공간내지는 영역 개념에 의해 편성되는 것이다. 일반적으로 지역 내지 영역에 의해 편성되는 정부부처는 하위권역별 부처편성에 이용되는 기준이었다. 따라서 해양이라는 영역으로 기능을 통합하는 해양관련 업무의 통합은 일반적 부처편성 기준의 적용에 한계가 있었다. 해양관련 업무가 영역으로 통합되지 않고 기능별로 분리되어 국토와 농림관련 부처가 업무를 수행할 경우에는 해양관련 업무를 각 담당 국장이나 실장이 수행하게 된다. 이는 해양관련 업무의 우선순위와 관심, 예산과 인력이 낮아져 해양과 관련한 산업과 건설, 교통 등의 발전, 그리고 새로운 해양 정책 수립에는 한계가 있을 수 있음을 의미한다. 또한 정부차원에서 해양정책을 총괄하는 통합 행정조직이 만들어져도 그 업무가 해양산업과 환경, 문화, 관광, 기후 같은 부분들을 포괄하지 못하면 종합적 해양 관리정책의 수립과 집행에 어려움을 가질 수 있음을 시사한다.

해양관련 통합부처인 해양수산부의 신설과 개편, 폐지와 부활 과정에서 영역 및 대상 중심 조직인 해양수산부와 기능 중심 조직인 국토교통부, 환경부 등 타 부처들 간에 조직개편 및 기능배분을 둘러싼 갈등관계가 지속되고 있다(강운호, 2003). 통합 해양행정조직의 필요성과 효율성에 대한 논쟁은 정부조직 구조 선택의 본질적 성격을 반영할 수도 있으나, 반면 해양수산부의 설립

목적에 적절히 수행하지 못하고 있음을 의미할 수도 있다.

정부조직 개편의 중요성은 그 목적과 원인 대한 연구자들의 관심을 높여 정권교체를 중심으로 한 다양한 사례연구가 이루어졌음에도 불구하고, 정부조직개편에 대한 과학적 지식수준은 미흡한 현실에 있다. 해양수산부에 관한 선행연구는 해양수산부의 조직설립과 개편과정을 이론적으로 설명하고자 하는 연구와 해양수산부의 통합조직 필요성과 개선방안에 초점을 둔 연구로 대별할 수 있다. 강운호(2003)는 합리적 선택이론의 관점을 적용하였고, 김창수(2003)는 통합효과를 시차적 해석을 통해 분석하였고, 김창수(2008)의 다른 연구는 역사제도적 접근, 시간적 접근, 구조적 접근을 통해 통합 해양수산부의 성과와 한계를 설명하고자 하였으며, 도수관 등(2015)은 해양수산부의 역사적 변화과정을 경로의존성과 자원의존이론에 근거하여 분석하였다. 통합조직에 관한 양원(2013), 강운호·최성두(2012), 이응규(2012), 김홍섭(2011)의 연구들은 해양관련 조직의 통합필요성을 해양이 중시되는 국제적 환경의 변화와 외국의 사례를 제시하면서 통합의 당위성을 주장하고 있다.

해양수산부의 존폐와 관련한 논쟁에도 불구하고 2013년 박근혜 정부에서 해양수산부가 다시 부활하였다. 이에 현 시점에서 고민할 부분은 향후 해양수산부가 해양수산행정 환경변화에 적절히 대응하여 효율적으로 해양수산행정의 기능을 어떻게 정립할 수 있는가의 문제이다. 더불어 정부 조직개편과정에서 해양수산부의 개편이 어떤 논리에 근거해야 하는지에 대한 명확한 기준이 만들어지지 않으면 부처의 존폐가 정치적 논리에 의한 논쟁의 대상이 될 가능성이 크다. 이에 통합 해양행정 기구인 해양수산부가 어떤 이유와 논리에서 설립되고 개편되고, 폐지와 부활의 과정을 거쳤는지를 선행연구의 이론적 토대를 기초로 분석하여 그 타당성을 검토하고자 하였다. 이러한 연구는 향후 해양관련 조직의 해양조직의 바람직한 발전 방안을 모색하는데 기초적인 통찰을 제공할 수 있고, 정부조직개편의 일 사례로서 향후 조직개편 연구의 시사점을 줄 것이다.

## II. 조직개편에 대한 이론적 고찰

### 1. 정부조직개편 목적에 관한 이론

정부조직개편과 관련하여 Peters(2004)는 목적모형(purposive model), 환경의존모형(environmental dependency model), 그리고 제도모형(institutional model)의 세 가지 접근법을 제시하였다(문명재, 2009 재인용). 첫째, 목적모형은 자율적 행위자인 개인이나 특정 집단을 분석단위로 설정하고 이들이 특정한 목적과 의도를 가지고 조직개편을 시도한다고 본다. 합리적 개인과 집단을 전제로 특정 문제에 대한 진단과 처방이 합리적 선택의 결과로서 조직개편에 담겨있

다는 것이다. 둘째, 환경의존모형은 행정환경에서 정부조직변화의 동인을 찾는다. 정부조직의 기능이 활성화 되어 일정한 성과를 도출하기 위해서는 정부조직과 행정환경의 정합성이 높아야 한다고 본다. 셋째, 제도적 모형은 조직에 의해 추구되는 목표는 개인적이 아닌 집합적 성격을 띤다고 가정한다. 이러한 시각은 정부조직개편이 단순히 개인의 특정 목적에 의하여 주도되거나 외부환경에 의하여 결정되기보다는 상황적 변화 속에서 조직내부의 변화, 역사적 의존성, 조직문화 등 다양한 변수에 의하여 이루어진다고 본다(Peters, 2004; 문명재, 2009 재인용).

조직개편은 크게 행정문제 혹은 조직문제의 치유와 같은 행정적 목적과, 다양한 정치적 의도를 구현하려는 정치적 목적을 지닐 수 있다(문명재, 2009; 박천오, 2011). 행정개혁의 범주에는 행정과 정부조직의 기능재분류를 통한 효율성(efficiency) 제고, 정책추진의 효과성(effectiveness) 제고, 정부의 자율성과 책임성 증대, 정부의 투명성 제고가 포함된다. 정치적 목적의 범주에는 국정철학의 상징성 및 정치적 정당성 확보, 행정수반의 관료에 대한 통제력 강화, 정책 우선순위의 재조정, 정부와 시장의 역할 분담 등이 포함된다.

행정적 목적의 조직개편 중 먼저 행정과 정부조직의 효율성 제고를 목적으로 하는 조직개편은 업무와 기능이 중복된 기관과 부서를 하나로 묶어 조직의 과잉과 중복을 줄이는 방식이다. 이는 정부활동의 투입을 개선하기 위하여 기구와 인원을 축소하고 정부의 재정적 부담을 줄이고자 한다. 그런데 대외적으로 공표된 행정과 정부조직의 효율성 제고의 실현가능성은 실제로는 높지 않을 수 있다(박천오, 2011). 그리고 정책추진의 효과성 제고를 목적으로 하는 조직개편은 여러 기관에서 분산 처리되고 있는 유사한 공공문제들을 기관 통합을 통해 하나의 기관에 집중시키는 방식이다(박천오, 2011). 이는 산출측면인 정부조직의 문제해결 능력 제고에 초점을 둔 것으로 정책추진조직의 최적화를 모색한다. 그러나 사회문제와 환경의 복잡성 증대, 정책과 프로그램 간의 연관성은 가변성과 유동성을 가지고 있어서 일정수준 조직구조의 중복성을 요구하고 있으며, 조직구조의 변화만으로 신축적으로 대응하는 데는 한계가 있다.

정치적 목적의 조직개편은 정권의 교체나 국내외 환경 변화에 기인된 새로운 정책 우선순위를 정부구조에 반영하는 동시에, 이를 국민과 정치권에 표명하는 것이다(박천오, 2011). 특정 정책영역의 우선순위를 높이려는 경우 흔히 관련 행정조직을 신설하거나 관련 기존 행정기관의 위상을 승격시키는 방식을 취하지만 그 반대의 목적과 방식도 적용된다. 그리고 전략적 편의를 목적으로 사회 특정 세력의 요구를 반영하여 조직을 신설하거나, 정부의 문제 해결 노력에 대한 가시적 표현 관련 조직을 신설하는 것 등이 포함된다.

정치적 목적과 행정적 목적이 균형을 가져야 정부조직개편이 성공적으로 이루어질 수 있다. 정치적 목적이 행정적 목적을 압도하면 조직개편을 실행한 후 실제 조직개편의 효과를 담보하지

못하는 반면 조직개편이 정치화되지 않거나 정치적 목적이 부각되지 않는다면 실제 조직개편을 촉발하는데 한계가 있다(문명재, 2009).

## 2. 정부조직개편 설계이론

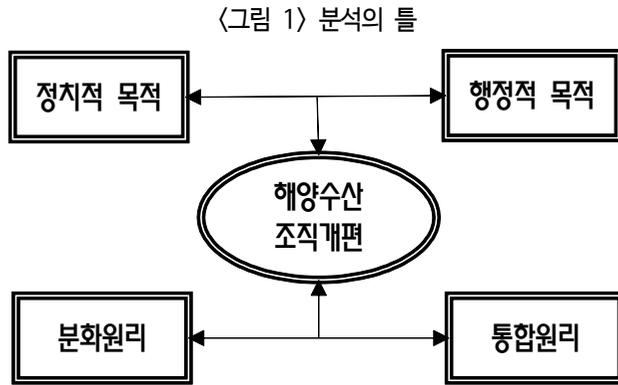
중앙행정기구 설계에 대한 이론적 틀로 전통조직학자들은 분화원리(principle of division)와 통합원리(principle of coordination)를 제시하고 있다(문명재, 2009). 이러한 조직설계이론을 토대로 일반적인 정부조직 구성의 기준은 동일한 종류의 기능을 동일한 부처에 귀속시키는 목적(기능)별 편성, 동일한 직무나 동일 절차로 전문화하는 과정별 편성, 동일 수혜자나 동일대상을 동일부처에 고객별 편성, 지역·장소를 기초로 주로 하위권역별 부처편성에 이용되는 지역별 편성 등이 있다. 정부조직구조는 분화원리(principle of division)와 통합원리(principle of coordination)를 기초로 외부 환경변수와 정권의 국정이념 등을 반영하는 방식으로 설계된다(박천오, 2011).

분화원리는 동질성과 전문성 등을 강조하며 기본적으로 기능과 업무, 절차, 장소, 고객 등이 동질적(homogeneous)이거나 상호연관성이 높을 경우 이를 하나의 조직으로 묶어 독립된 조직단위로 만들어야 한다는 것이다. 이 원칙은 조직설계에 있어서 조직의 전문성과 조직 간의 견제와 균형을 중시하는 분화적 조직설계와 수평적 조직분화의 이론적 기초를 제공한다. 분화의 원리가 적용된 사례로는 웨일즈, 스코틀랜드 지역의 이익을 대변하는 부서를 설치한 것이 있다. 그런데 분화된 조직들의 조정에 비용이 발생하고 유기적인 협력관계가 형성되지 않을 경우 거래비용이 증가하게 된다. 이에 조정을 지향하는 통합의 원리가 중요해진다. 신속성, 효율성 및 책임성의 제고, 명령통일과 계통의 원칙이 통합원리의 중요한 구성내용이다. 통합의 원리에 의해 설계된 조직은 또한 효율적인 조직 통제를 위해 적절한 권한위임과 보고체계로 구성된다(문명재, 2009). 그런데 분화원리는 분화 기준간의 상충성 문제나 상황에 따른 분화 수준의 적절성 문제 등에 대한 해답을 제시하지 못하고, 조정의 통합원리는 상충부에 의한 통제의 범위와 수준을 결정할 기준과 근거가 불분명해서, 이들을 과학적 조직 설계 원리로 받아들이는데 한계가 있지만(문명재, 2009), 일정 수준에서는 타당성이 있고 현실에서는 적용되고 있어 이를 토대로 정부조직을 설명할 필요성은 있다.

## 3. 분석의 틀

해양수산부의 조직개편과정을 분석하기 위하여 관련이론에서 제시된 조직개편의 목적, 조직개편의 원리를 적용하였다. 즉 조직개편의 목적인 정치적 목적과 행정적 목적, 조직개편의 원리로 제시된 분화원리와 통합원리를 근거로 하여 해양수산부의 설립, 변화, 폐지, 부활의 과정을 설명

하고자 하였다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.



### Ⅲ. 해양수산부 조직개편과정분석

해양수산부는 대통령의 정치적 의지의 산물로 설립된 대표적 행정조직으로 파악되고 있다. 정치적 의지에 더하여 국토가 좁고 자원이 부족한 현실에서 해양의 중요성에 대한 관심과 이에 대한 정부의 정책대응으로 해양관련 정부의 조직구조가 결정되었다고 본다. 그런데 12년간의 존속에도 불구하고 이명박 정부 들어 해체되었고, 박근혜 정부에서 부활되는 급격한 변화를 겪었다. 이는 해양수산부 조직변화가 정부조직개편의 중요한 사례가 될 수 있음을 시사하고 있어 그 의미를 파악하여 보았다.

#### 1. 이승만 정부 해양수산 정부조직

1948년 7월에 이루어진 정부조직법의 제정을 통해 해양수산 정책은 교통부 해운국 8개과, 상공부 수산국 4개과에서 수행하였다. 이승만 정부는 1955년 02월 해상질서 유지 및 해사분야의 신속한 복구를 위해 수산, 해운, 항만, 조선 및 해양경찰업무를 총괄하는 강력한 통합 해양수산 정책기구로 해무청을 신설하였다.

〈표 2〉 1955년 2월 신설 해무청의 기능과 조직

분산기관 및 기능	→	통합 기관	기능	하부조직	
상공부 수산국 (4과) 수산 기능 교통부 해운국 (8과) 해운기능 상공부 소속 중앙수산물검사소 및 지소 교통부 소속 지방해사국 (9개)		해무청		수산	수산국
				해운	해운국
				항만	시설국
				조선	수산국 조선과
			해양경찰	수산국 해양정비과	

당시 이승만 정부는 미국의 대일본 평화조약에 대한 대응으로 우리해양의 천연자원개발과 어업자원을 보존하기 위해 1952년 1월 18일 「인접해양의 주권에 대한 대통령 선언」을 선포하는 등 해양의 중요성을 강조하면서 그 정책적 대응으로 해양관련 업무를 통합하였다(김창수, 2008). 이 시기 해무청은 해운·수산 기능의 통합이외에도 해양경찰업무를 담당한 특성을 가지고 있었다. 즉 일본어선의 평화선 침범에 따라 해상질서를 유지할 수 있는 강력한 통합 해상기구로 설립되었음을 의미한다(김창수, 2008). 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 정치적 목적과 통합 원리에 기초해 조직개편이 이루어졌다고 판단할 수 있다.

## 2. 박정희 정부 해양수산 정부조직

1961년 10월 군사정부의 기구 개혁을 통해 해무청이 해체되고 수산업무는 농림부로, 해운업무는 교통부로 이관되는 분산체계가 되었다. 1966년 2월에는 수산청이 신설되었고, 1976년 3월에는 항만건설 효율화를 위해 항만청을 설치하였고, 1977년 12월에 해운항만청으로 개칭하였다. 이러한 해양수산 정부조직이 전두환 정부와 노태우 정부에서도 큰 변화 없이 계속되었다.

〈표 3〉 박정희 정부 해양수산 조직개편

이전 정부조직			박정희 정부 해양수산조직	
통합 기관	기능	하부조직	1961년 개편	이후 개편
해무청		수산	농림부 수산국	수산청(1966)
		해운	교통부 해운국	항만청(1976) →해운항만청(1977)
		항만	국토건설청 국토보전국 항만과	
		조선	상공부 공업국 조선과	
		해양경찰	내무부 치안국	

김창수(2008)는 기획예산처의 자료를 토대로 해무청의 해체가 이승만 정부의 평화선의 합법성, 주변국들로부터의 해양수호 및 해양산업지원을 통한 해양부국 등 해양주권 주장이 한·일 외교협상에 걸림돌이 되어 이루어졌다고 보았다. 해무청이 수산청과 해운항만청으로 구성되면서 조선산업의 산업측면이 강조되고 해양관련 조직에서 구분되어 상공부로 이관됨으로써 향후 조직개편에서 조선산업 분야는 해양수산의 통합에서 관계가 없게 되었다는 것이다.

이 시기의 조직에 대하여 이응규(2012)는 해운항만청과 수산청간의 조직 및 기능간의 갈등요인(항만건설과 어업보상관계, 해운산업과 어장설치 관계), 해운항만청과 해양경찰청 조직 및 기능간의 갈등요인(해양오염 단속 및 제거업무의 중복, 관련법의 일관성 부족으로 인한 업무처리 지연), 수산청과 해양경찰청 조직 및 기능간의 갈등요인(어업구역 확장과 해상보완 유지 등) 등 조직 내외부의 갈등요인이 있었고, 이로 인해 해양관련 통합행정기구의 필요성이 대두되었다고 주장하였다(이응규, 2012). 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 정치적 목적과 분화원리에 기초해 조직개편이 이루어졌다고 판단할 수 있다.

### 3. 김영삼 정부 해양수산 정부조직

1996년 8월 해운항만청, 수산청, 해운경찰청, 건설교통부, 내무부, 통상산업부, 농림수산부, 과학기술처 등 10개부처 3개청의 분산된 해양관련 업무를 일원화하여 해양수산부를 발족하였다(이응규, 2012). 해양수산부 조직은 2차관보, 2실, 6국 7관 47과 정원 4,466명(본부 : 563명, 소속기관 : 3,903명)으로 이루어졌다. 경무국, 경비구난국, 정보사국, 해양오염관리국 등의 4국체제의 해양경찰청이 신설되어 외청으로 편입되었다. 발족 당시 해양수산부의 주요기능은 ① 해양자원 에너지 개발 및 해양과학기술, 해양문화진흥, ② 해양 환경보전 및 연안관리, ③ 해운업 육성, 물류체계 개선 및 항만의 건설운영, ④ 수산업 진흥, 수산자원 관리, 수산물 유통구조 개선 및 어촌개발, ⑤ 선원 해기사 업무, 선박의 안전관리, 해양오염 방제 및 해상재해 예방으로 구성되었다. 해양수산부의 외청으로 해양경찰청을 둔 것은 통합해양행정기구의 설치로써 해양관련 통합기구로 의미를 가진다.

〈표 4〉 김영삼 정부 해양수산 조직개편

박정희정부		→	김영삼정부 해양수산조직	
해양수산조직	기타조직		1996년 8월	
수산청(1966)	환경부 해양보전과 농림수산부 수산정책 및 수산통계 과학기술처 해양과학기술 연구개발 통상산업부 심해저광물 및 해양자원개발 건설교통부 공유수면매립관리	→	해양수산부	해양정책실
항만청(1976) → 해운항만청(1977)				해운선박국
	항무국			
	항만건설국			
	수산진흥국			
	수산자원국			
	수산물유통국			
상공부 공업국 조선과				산업자원부 수송기계산업부(1998)
내무부 치안국				해양경찰청

해양수산부의 설립에 대하여 도수관 등(2015)은 환경적 요인으로 1994년 UN해양법협약의 발효에 따른 배타적 경제수역의 확대, 한·중·일의 관할권 중첩문제, 대륙붕 경계 획정 등 극한의 해양경쟁시대를 제시하였다. 강운호(2003)는 김영삼 대통령 의지인 정치논리의 산물로 분석하였다. 그리고 1955년 임시국회에서 그가 해양국가를 위한 해양행정체제의 필요성을 주장하였고, 1992년 대통령 후보로서도 해양산업부 신설을 공약으로 제시하는 등 해양기능의 강화가 정치적 이념의 실천이었으며, 부산권의 정치적 지지를 유지하려는 의도도 담겨진 것으로 해석하였다. 그리고 정치적 이해관계에 따라 여당인 신한국당은 찬성하고, 야당인 국민회의는 반대하는 갈등이 있었고, 바다와 관련된 기능을 빼앗길 입장에 있던 환경부, 과학기술처는 반발하였고, 해운항만청, 수산청 등 해양수산부로 흡수 통합될 조직들 간에도 영역의 확대와 보전을 위해 치열한 논쟁이 있었다. 특히 해양부의 명칭에 대해 수산청 관료들과 단체들이 반대하여 해양수산부로 결정된 갈등과정도 있었으나 대통령의 의지로 신설은 이루어졌다고 보았다(강운호, 2003). 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 정치적 목적과 통합원리에 기초해 조직개편이 이루어졌다고 판단할 수 있다.

#### 4. 김대중 정부 해양수산 정부조직

김대중 정부는 1차 조직개편(1998. 2. 28)에서 해양수산부는 장관·차관 밑에 해양정책국, 해운선원국, 항만정책국, 항만건설국, 수산정책국, 어업진흥국을 두어 1차관보 1실 2관 8과의 축소로 453명의 정원(정원 3972명)이 감축되었다. 1999년 5월에는 2차 조직개편으로 1국 8과가 축소되어 123명이 감축되었다(정원 3849명).

〈표 5〉 김대중 정부 해양수산 조직개편

김영삼정부 해양수산조직		김대중정부 해양수산조직	
1996년 8월		1998년 2월 1차 개편	1999년 5월 2차 개편
해양수산부	해양정책실	해양정책국	해양정책국
	해운선박국	해운선원국	해운물류국
	항무국	항만정책국	항만국
	항만건설국	항만건설국	
	수산진흥국	수산정책국	수산정책국
	수산자원국	어업진흥국	어업자원국
	수산물유통국		
산업자원부 수송기계산업부(1998)			
해양경찰청	해양경찰청	해양경찰청	

김대중 정부의 1차 조직개편 과정 정부조직개편 시안에서 폐지가 결정되었으나 김영삼 대통령과의 회동을 통해 존속결정이 이루어졌고, 2차로 경영진단에 의한 조직개편에서도 폐지가 유력하였으나 야당인 한나라당과의 협상과정에서 기구와 정원은 축소되면서 존속되었다. 경쟁관계에 있는 환경부, 건설교통부, 산업자원부의 관료정치적 이해관계에 기초한 폐지주장에 대해 해양수산부 관료들은 존립의 정당성과 타당성을 작고 효율적인 정부구상에 반한다는 논리로 조직보호로 비활동을 전개하였다. 해양수산 서비스의 고객인 관련 단체와 업계는 통합된 기구로부터 더 많은 편익의 경험을 하였고, 이는 해양수산부 존치를 지지하도록 하였다. 이에 대하여 강운호(2003)는 2차에 걸친 조직개편이 체계적 분석 없이 이루어졌고, 경제적 행정적 효율성 보다는 사익추구의 합리적 행위자인 정치인, 관료, 이익집단 등의 개편 과정 참여자들의 정치적 이해관계를 실현하기 위한 도구적 행태가 분명히 나타나 조직구조가 분절적이고 비일관적·비효율적 측면을 내포한다고 보았다. 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 행정적 목적에 기초한 조직축소가 이루어졌다고 판단할 수 있다.

### 5. 노무현 정부 해양수산 정부조직

2007년 2월에는 해운물류국을 해운물류본부로 재편하였고, 2007년 4월 해양정책국을 해양정책본부로 재편하였고, 해양환경기획관을 신설, 안전관리관을 해양정책본부 하부조직으로 두었다. 2007년 4월 30일 정원은 4,225명에 이르렀고, 본부는 1차관보 1실 2본부 3국 8관 2담당관 14과 33팀 529명이었으며, 소속기관은 1차 기관 18개소, 2차 기관 63개소, 3차 기관 10개소 3,696명이었다.

〈표 6〉 노무현 정부 해양수산 조직

김대중정부 해양수산조직	→	노무현정부 해양수산조직
해양정책국		2007년 개편
해운물류국		해양정책본부
항만국		해운물류본부
수산정책국		항만국
어업자원국		수산정책국
해양경찰청		어업자원국
		해양경찰청

노무현 정부 들어 가시적인 통합성과가 보이기 시작하였고, 큰 변화 없이 꼭 필요한 기능을 수행하기 위한 조직과 인력을 보강하는 정책기조를 유지했다. 김창수(2008)는 참여정부 해양 정책의 대표적인 성과로 여수의 2012 해양엑스포 개최지 지정, 항만경쟁이 다각화되는 상황에서 다양한 발전계획의 정비, 민자사업 중심의 효율적·경쟁적 항만개발시스템 확보를 제시하였고, 허베이 스피리트호 사건에서 위기대처능력의 한계를 보였지만, 관료제와 시민사회의 협력행정의 희망을 보이기도 했다고 주장했다. 또한 김창수(2008)는 참여정부 들어 권력의 핵심에 해양수산부 관계자가 참여하면서 일대 전환기를 맞아 동북아 물류 중심기지 건설을 위한 프로젝트를 해양수산부가 주도하고 산자부와 건교부를 끌고 상황이었다는 인터뷰결과도 제시하였다. 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 행정적 목적에 기초한 조직강화가 이루어졌다고 판단할 수 있다.

### 6. 이명박 정부 해양수산 정부조직

2008년 이명박 정부의 실용성에서 폐지 분립되었다. 그 결과 해양수산업무를 국토해양부 및 농림수산물식품부로 분산 수행하였다. 국토해양부는 해양정책, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학 기술 연구·개발 및 해양안전 등의 업무를 수행하게 되었고, 농림수산물식품부는 수산정책 및 어촌 개발, 수산물 유통 등의 업무를 수행하였다.

〈표 7〉 이명박 정부 해양수산 조직

노무현정부 해양수산조직		이명박정부 해양수산조직	
2007년 개편		2008년 2월	
해양정책본부	→	국토해양부	해양정책본부
해운물류본부			해운물류본부
항만국			항만국
수산정책국		농림수산식품부	수산정책국
어업자원국			어업자원국
해양경찰청		해양경찰청	해양경찰청

도수관 등(2015)은 이명박 대통령이 대통령후보 시절부터 대부대국 체제, 기능 중심의 정부조직 개편을 강조하고 실용주의 노선을 추구하면서 영역으로 분화된 해양수산부의 입지가 조직의 폐지나 구조조정 대상으로 인식하여 기능별 조직개편과 조직의 대규모 통폐합 과정에서 정당성을 확보하기가 쉽지 않았을 것이라고 보았다. 그들은 또한 해양수산부와 연관된 이용자단체가 부각시키는 사태의 심각성과 시급성을 전국적으로 확장시키고자 많은 노력을 하였으나, 부산지역 정치권조차 해양수산부의 폐지에 소극적으로 반대하거나 정부방침에 동조하였다고 주장하였다. 그 결과 이명박 정부시기에는 국토해양부의 해운 및 항만부문 예산이 2009년 대비 2011년에 24.5%가 삭감되었고, 그로 인해 해양수산행정의 중요성에 대한 논의가 점차 약화되고 있었다(도수관 등, 2015). 따라서 이 시기의 해양수산부 관련 조직은 행정적 목적과 분화원리에 기초한 조직개편으로 해양수산부가 폐지되었다고 판단할 수 있다.

### 7. 박근혜 정부 해양수산 정부조직

박근혜 정부 들어 2013년 03월 해양수산부를 부활(대통령령 제24456호)하여, 해양수산부와 그 소속기관 직제를 제정(해양, 수산 통합)하였다. 해양수산부는 본부의 1차관 3실 3국 9관(42과), 72개 소속기관, 3개 책임운영기관으로 정원은 3,084명(본부: 508명, 소속: 2,576명)이었다. 정부조직법 제43조에서는 해양수산부는 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다고 규정하였다.

해양수산부의 미션은 ① 세계 5대 해양수산 강국으로 도약, ② 연간 123조원의 부가가치와 5만 개 이상 고용창출, ③ 해양수산부문의 국민경제 기여도를 7% 수준으로 상향시키는 것이었다. 설립

목적은 보면, ① 해양자원개발 및 해양과학기술 진흥, ② 해운업 육성 및 항만의 건설운영, ③ 해양환경 보전 및 연안관리, ④ 수산자원 관리, 수산업 진흥 및 어촌개발, ⑤ 선박, 선원의 관리 해양안전 등으로 1996년 해양수산물부의 설립 목적과 대동소이하여 단순한 부활에 그치고 있었다.

〈표 8〉 박근혜 정부 해양수산물 조직

이명박정부 해양수산물조직		박근혜정부 해양수산물조직	
2008년 2월		2013년 3월	
국토해양부	해양정책본부	해양수산물부	해양정책실
	해운물류본부		해양산업정책관
	항만국		해양환경정책관
농림수산물식품부	수산정책국	해양수산물부	국제원양정책관
	어업자원국		해운물류국
해양경찰청	해양경찰청		해양수산물부
		수산정책국	
해양수산물부	해양수산물부	해양수산물부	
			어업자원정책관
			어촌양식정책관
해양경찰청	해양경찰청	해양경찰청	국민안전처 해양경비안전본부(2014년 11월)

도수관 등(2015)은 2013년 창조경제와 복지를 바탕으로 이루어진 정부조직 개편에서 해양수산물 행정조직의 재통합에 대통령의 정책적 의지가 적극적으로 반영에는 한계가 있었지만 부활 이후에는 대통령의 일자리 정책 등 정책적 의지를 최대한 반영하려는 노력을 하였다고 주장하였다. 또한 그들은 해양수산물부의 부활에 일본의 해양기본법(2007년), 국가해양위원회(2010년), 중국의 국가해양위원회(2013년) 등 주요국들의 해양수산물 관련 행정조직 및 제도의 구축 및 재정비, 국내·외의 해양의 중요성과 경쟁격화 등 시대적 요구의 지속적 증대, 해양수산물부와 관련된 이익단체, 시민, 정치적 지원이 긍정적인 영향을 미쳤다고 보았다. 따라서 이 시기의 해양수산물부 관련 조직은 정치적 목적과 통합원리에 기초한 조직개편으로 해양수산물부가 부활되었다고 판단할 수 있다.

#### IV. 해양수산물 조직개편연구의 시사점

##### 1. 선행연구의 종합과 시사점

강윤희(2003)는 해양행정 조직개편을 합리적 선택이론의 측면에서 분석하였다. 그 결과 해양수산부 조직의 탄생과 개편이 효율성 등에 기초하기 보다는 사익추구의 합리적 행위자인 정치인, 관료, 이익집단 등의 정치적 타협을 통해 이루어져서 조직구조가 분절적이고 비일관적·비효율적 측면을 내포하고 있다고 주장하였다. 해양수산부가 조직구조상의 비효율성을 제거하고, 설립당시 의도했던 해양행정 목표를 충실히 구현할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

도수관 등(2015)은 해양수산행정 관련 조직구조의 역사적 변화과정 및 기능과 역할을 경로의 존성과 자원의존이론에 근거하여 분석하였다. 연구에서 해양수산행정 관련 조직의 통합과 분산과정의 패턴은 기존에 존재하던 조직의 기능을 다른 조직으로의 기능이관 또는 기능회수의 반복적 경향을 보였고, 해양수산행정기능이 통합과 분산과정에서 새로운 기능이나 업무의 혁신적 변화가 이루어졌다기보다는 기존 기능의 분산과정을 통해 환경부, 농림부, 국토건설부 등으로의 이전, 또는 통합과정에서 해양수산부로의 기능회복을 의미한다고 하였다. 해양수산조직의 변화가 시계추의 움직임처럼 기존의 해양수산행정의 틀을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 기능의 통합과 분산이 이루어졌다면서 김창수(2012)의 연구에서 주장을 지지하였다. 해양수산행정 관련 조직의 통합과 분산과정은 역사적 제도주의자들이 주장하는 경로의존성을 지니고 있으며, 제도의 지속성과 발전(Hall & Taylor, 1996)이 이루어져 왔고, 이에 더하여 대통령의 정책적 의지, 시대적 요구, 조직개편의 주요 취지(방향), 조직 외부의 지원 등과 같은 요인들에 의해 통합과 분산을 반복해 왔다고 주장하였다.

김창수(2008)는 1955년 한·일 협정의 희생양이 된 해무청의 해체, 1971년 IBRD의 항만청 건설 권고 등을 억압적 동형화(coercive isomorphism)로 설명하였고, 이명박 정부의 작은 정부를 위한 개혁조치는 세계화에 따른 신자유주의를 내재시키는 모방적 동형화(mimetic isomorphism)로 설명하였다. 따라서 조직개편 작업이 국익이나 효율성과 무관하게 진행될 가능성도 배제하기 어렵다면서 정치적 이유든 행정적 이유든 일단 부처가 탄생한 후에는 신설조직을 흔들기 보다는 조직이 뿌리를 내리고, 열매 맺을 때까지 기다려야 함을 강조하였다. 더구나 1980년대 말 이후 각계각층에서 해양수산부의 필요성에 대한 다양한 논의가 있었고, 1996년 4월의 15대 총선에서 국민회의가 해양부 신설을 공약할 정도로 정치권의 논의도 활발하였고, 1961년 해무청 폐지의 역사를 고려하면 이명박 정부의 조직폐지가 더 신중했어야 했다고 주장하였다.

김창수(2003)는 다른 연구에서도 통합해양행정기구인 해양수산부가 출범한 이후 해양행정과 수산행정의 통합 효과의 의미를 이해하고 해석하였다. 그 결과 통합사실 자체도 통합효과를 이해하는 중요한 원인변수이지만, 통합의 성숙시간이라는 시간개념을 원인변수로 고려하지 않으면 통합효과를 축소하거나 왜곡시킬 수 있음을 확인하였다. 나아가 이해관계자들의 인지의 빠르기 차

이도 기능갈등과 통합효과의 오해의 원인으로 작용하고 있다면서 정책현상을 이해할 때 결정시간과 집행시간을 함께 고려하면서 변화의 속도와 폭을 조절하고, 느림의 지혜를 발휘할 필요성이 있다고 주장하였다.

이상의 선행연구는 1996년도에 이루어진 해양수산부의 출범이 대통령의 정치적 의지를 기반으로 해양과 관련한 국제적 환경변화에 대한 대응필요성에서 이루어졌다고 보고 있다. 출범 후 해양수산부의 운영과정에서 타 부처와의 갈등, 조직내부의 갈등 등이 있었지만, 해양 정책의 선도적 수립 등과 관련하여 분산체계에 비해 상당한 발전이 있었음을 제시하고 있었다. 그러나 조직성과 판단의 인지 측면에서의 차별성이 시차적 측면에서 발생하였고, 그 결과 이명박 정부 들어 해양수산부의 해체를 가져왔음을 보여주었다. 그러나 해양을 둘러싼 국제적 경쟁의 격화는 피할 수 없는 상황이고, 이에 대처하기 위한 해양 정책의 중요성이 높아지고 있어 박근혜 정부 들어 해양수산부가 부활되었다고 보았다. 이는 해양수산체제의 통합과 분산이 국가차원의 해양정책 수립과 집행의 필요성 여부에 대한 인식차이에 기인함을 시사하고 있다. 해양 전담부서 발족으로 2006년 기준으로 외형적으로 해양수산발전기본법 등 26개 법률이 새롭게 제정되었고, 예산규모도 출범 당시보다 약 2배 늘어난 3조8천억원(수산발전기금 포함) 수준으로 확충되었으며, 국가정책의 사각지대에 있던 '해양경영' 국가발전 전략에 적극 활용할 수 있도록 하는 우선순위의 재조정을 이루었다(이응규, 2012). 이러한 정책적 법률 구조와 가용자원의 확대에도 불구하고 그 성과에 대한 인식에 정책참여 주체들 간에 차이를 보였음을 시사한다. 모든 정책의 성과는 단기적 성과(output)와 장기적 성과(outcome)를 수반하고, 해양 정책의 경우 그 특성상 많은 정책이 장기적 성과에 초점을 두고 있을 수밖에 없어 정책특성에 대한 참여자들의 인식제고를 위한 노력이 필요한 것이다. 또한 해양수산부가 정치논리에 의해 탄생된 기구라는 인식은 해양수산부의 기반을 약화시키고 정부의 조직개편 시기마다 폐지논란의 중심에 있었다. 즉 해양수산부가 정치적 목적이상의 기능을 함을 정책참여자들에게 설득시켜야 한다. 따라서 향후 해양수산부의 지속여부는 종합 해양 정책의 중요성에 대한 인식 제고와 그 장기적 성과를 위해 상당기간 투자를 계속할 수 있는 의지에 달려있음을 보여주고 있다.

해양수산부의 조직개편결과를 조직개편 목적과 원리에 기초해 분석한 결과를 종합하면 다음 표와 같다.

〈표 9〉 해양수산부개편의 목적과 원리

시기	개편목적	조직원리
이승만정부	정치적 목적	통합원리
박정희정부 등	정치적 목적	분화원리
김영삼정부	정치적 목적	통합원리
김대중정부	행정적 목적	통합축소
노무현정부	행정적 목적	통합강화
이명박정부	정치적 목적	분화원리
박근혜정부	정치적 목적	통합원리

결과를 보면 김대중 정부와 노무현 정부에서 통합된 해양수산부 조직이 축소되거나 강화된 것이 일정부분 행정적 목적에 의해 이루어진 것을 제외하고는 해양수산부 조직개편은 정치적 목적에 의해 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 정치적 목적에 기초하면서도 통합원리와 분화원리의 적용은 그 당시의 환경적 특성과 정권의 지향성을 반영하고 있었다. 이승만 정부의 통합과 박정희 정부의 분화는 일본을 중심으로 한 정권의 대외적 시각을 반영하고 있었고, 이명박 정부는 보수적 시각에서 분화의 원리를 적용하였고, 박근혜 정부는 같은 보수적 시각에 기초하였지만 정권의 정치적 기반을 반영하여 통합의 원리가 상당부분 반영되었음을 알 수 있다.

## 2. 해양수산부 관련 기능의 갈등

### 1) 1996년과 2013년 조직의 차이점

2013년 재건된 해양수산부 조직의 가장 두드러진 특징은 1996년 기구와 비교하여 해양 및 수산 분야의 조직 확대이다. 1996년의 해양정책국이 2013년 조직에서는 국제협력관 업무를 흡수하여 해양정책실로 확대 개편되었고, 그 밑에 3개 정책관을 두었다. 국제원양정책관 산하에 해양영토과를 신설하여 동아시아 지역의 해양 영토분쟁에서 해양 분야의 전문성을 발휘하여 타 부처와 차별화할 수 있는 계기가 마련되었다. 또한 해양레저과의 신설을 통해 해양스포츠, 해양관광 및 해양레저산업을 체계적으로 지원하도록 하였다. 수산분야도 1996년 2개국에서 3개 정책관을 지휘하는 수산정책실로 확대 개편되었다. 그 결과 해운물류 및 해사 안전 분야가 부처 내에서 상대적으로 위상이 약화되었고, 세월호 사건을 통해 안전부분은 해양수산부에서 분리되었다. 종합하면 2013년 해양수산부 조직은 해양영토 등 일부 분야를 제외하고는 1996년의 조직이 국에서 실로 강화되었지만, 거의 복제한 수준에 머물고 있었고, 해운과 조선을 동일 부처에서 관할함으로써 효율적인 해양산업정책을 시행하여야 한다는 논리가 수용되지 않은 한계가 있었다.

2) 해양기능의 부처 간 갈등

우리나라의 정부조직 개편의 과정에 대한 <표 10>을 보면, 김영삼 정부는 6공화국과 비교하여 중앙행정기관의 숫자를 6개 감축하면서 중앙공무원 숫자를 3,163명 감축하였다. 그러나 ‘국민의 정부’는 ‘작고 강력한 정부’의 실현을 주창하는 것과는 다르게 중앙행정기관의 숫자가 13개 늘고 중앙공무원 숫자는 491명 증가하였다. 또, 정부기능의 재조정과 ‘일하는 방식’을 개선하는 데에 역점을 두겠다는 참여정부는 중앙행정기관의 숫자는 2개 밖에 늘지 않았으나, 중앙공무원의 숫자는 42,271명 증가하였다. 반면 ‘작고 유능한 실용정부’를 표방한 이명박 정부는 중앙행정기관은 무려 11개를 감축하였지만, 중앙공무원의 숫자는 3,427명을 감축하는데 그쳤다(이창원·임영제, 2009).

<표 10> 민주화 이후 역대 정부 조직기구 및 중앙공무원 인력변화

구분	정부조직 기구	중앙공무원 인원	증감인원
노태우정부 말기(1992년)	2원 16부 6처 15청 4실 2외국	565,115명	
김영삼정부 말기(1997년)	2원 14부 5처 14청 3실 1외국	561,952명	-3,163명
김대중정부 말기(2002년)	18부 4처 16청 4실 10위원회	562,443명	491명
노무현정부 말기(2007년)	18부 4처 18청 10위원회	604,714명	42,271명
이명박정부 말기(2012년)	15부 2처 18청 4위원회	615,487명	10,773명
박근혜정부 (2014년)	17부 5처 16청/2원 5실 6위원회	622,108명	6,621명

주) 김대중정부까지는 이창원·임영제(2009), 노무현정부 이후는 정부통계연보 참조

대표적으로 이명박 정부 조직개편의 내용을 보면, 재정경제부와 기획예산처를 통합한 기획재정부, 행정자치부와 중앙인사위원회의 인사관련 업무를 통합한 행정안전부, 교육과 과학기술 분야를 통합한 교육과학기술부 등 전문성과 자율성을 제고하는 조직분화의 원리보다는 업무조정력과 효율성을 제고하려는 조직통합의 원리가 적극적으로 반영되었다. 또한 정보통신부의 기능을 분리하여 통신분야를 방송통신위원회로, 우정사업본부를 지식경제부로 이전하였고, 해양수산부를 분리하여 일부 업무를 국토해양부와 농림수산식품부로 이전하였으며, 과학기술부도 분리되어 지식경제부와 교육인적자원부로 통합되어 “기능재조정적 조직통합”이 이루어졌다. 이와 같이 이명박 정부의 정부조직개편은 주로 통합원리를 바탕으로 정부기능의 통폐합이나 단일화를 적극 추진하였다는 점이 주된 특징이었다(문명재, 2009).

박근혜 정부에서 해양자원 개발과 항만·해운, 수산물 유통은 물론, 문화체육관광부로부터 해양·레저 스포츠 육성·지원 기능까지 이관 받으면서 과거보다 강화된 부처로 재출범하였다. 그러

나 1996년 처음 설치될 당시처럼 타 정부부처들과 기능 및 역할 측면에서의 중첩문제 및 주무부처로서의 갈등문제를 야기하고 있다. <표 11>은 2013년 부활한 해양수산부와 타 부처 간의 기능 및 역할 측면에서 최근까지 논의되고 있는 갈등문제를 나타낸 것이다. 1996년도 설립 당시에 비해 2013년도에 부활한 해양수산부는 문화체육관광부로부터 해양관광 업무, 산업통상자원부로부터 해양자원개발업무를 이관 받았다. 그러나 해양수산부는 문화관광부의 경정사업업무, 환경부의 해상국립공원지정 및 관리업무, 행정자치부의 도서개발기능, 통계청의 어업생산통계기능, 산업통상자원부의 조선, 해양플랜트 업무, 환경부 산하 기상청의 기상관련 기능, 보건복지부의 수산물검사 일원화업무의 통합이 필요하고 이러한 업무의 이관 방안을 마련한 필요가 있다고 주장한다. 그러나 해양수산부가 담당하고 있는 해양환경보전기능 및 습지보전기능은 환경부, 수산기능은 농림축산식품부, 항만관리기능은 지방자치단체, 항만건설기능은 국토교통부, 수산물검사기능은 보건복지부가 이관하여 달라고 주장하고 있다.

〈표 11〉 해양수산부와 타 부처의 이관 요구 업무 갈등분야

해양수산부 하부조직	타부처 이관 요구업무	타부처	해양수산부의 하부조직 이관 요구업무
해양산업정책관	문화관광부 경정사업 환경부 해상국립공원 행정자치부 도서개발	환경부	해양환경정책관 해양환경보전 기능, 습지보전 기능
수산정책관	통계청 어업생산통계 기능	농림축산식품부	수산정책관, 어업자원정책관, 어촌양식정책관의 수산 기능
해사안전국	산업자원부 조선, 해양플랜트 업무	지방자치단체	해양물류국 항만관리 기능
국립해양조사원	환경부 산하 기상청 기상 기능	국토교통부	항만국 항만건설 기능
국립수산물품질검사원	보건부 수산물 검사	보건복지부	국립수산물품질검사원 수산물검사 기능

이는 해양수산부 조직의 기능과 역할의 정립과 관련한 입장이 대립함을 보여준다. 해양수산부 부활을 정치적 타협의 산물이라면서 정당한 논리나 명분이 미흡하니 해양수산부의 기능과 역할을 축소를 주장하는 입장이 있다. 반면에 해양관련 정책이 중요하여 향후 해양수산부가 해운 및 조선, 해양플랜트, 해양관광, 레저, 해양레포츠의 윈스톱 행정체계를 구축하여야 해양강국이 가능할 수 있다는 상반된 주장이 있다.

이러한 조직개편은 정부가 수행하는 수많은 기능을 중심으로 벽돌을 쌓듯이 개개의 기능을 붙였다가 떨어뜨렸다가 하는 속성을 가지고 있음을 보여준다. 즉 행정부서의 명칭을 통합해서 사용했을 뿐이지 실질적으로 그 기능이 통합될 필요성이 있는지에 대하여는 면밀한 검토가 미흡하지

않았는가 하는 점이다. 행정자치부의 경우를 보아도 인사기능, 자치행정기능, 총무기능, 안전기능이 정부변동과 사건사고에 따라 통합과 분리가 계속적으로 이루어지고 있다. 그 결과 1개 기능과 연관된 전체 조직의 이합집산이 이루어지고 있으며, 이에 따른 행정의 효율화 즉 인력구조의 개편 등은 이루어질 여건이 만들어지고 있지 않은 것이다. 따라서 해양수산부가 분리되어 인력감축의 효율성 확보는 제한적이었음을 시사한다.

또한 통합수준에 따라 업무통합의 대상이 변동될 수 있는 한계가 있다. 통합원리에 따라 해양수산부의 업무가 국토해양부와 농림수산식품부로 분리되어 이관되었다. 그런데 해양수산부의 출범 자체가 해양 관련한 업무의 통합에 그 의의가 있었던 사실을 상기하면 이는 기능의 분산으로 파악할 수 있다. 농림식품수산부로의 이관은 수산업을 1차 산업의 기능으로, 국토해양부로의 이관은 국가의 배타적 영역으로 기능이 한정됨을 의미한다. 해양의 종합적 관리가 중요한데 해양행정기능의 분립으로 농림수산식품부와 국토해양부, 그리고 소속기관들이 상당한 거래비용을 지불하는 비능률을 가져오게 되었다. 이와 관련하여 도수관 등(2015) 등은 행정부처 간 협업 활동 활성화를 위한 인사교류를 확대 실시를 제안하였다. 해양수산행정의 컨트롤타워 조직으로서 해양수산부의 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 행정부처 간 협업 활동을 활성화, 다양한 인사교류를 확대가 필요하다고 보았다.

또한 향후 해양수산부의 기능과 역할 분담 과정에서 정부부처들 간에서 독자적 기능을 설명할 수 있는 적극적인 노력이 필요하다. 이는 해양과 관련한 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업의 통합관리 필요성에서 해양수산 통합부처의 설립이유가 제시되어야 해양수산행정 관련 조직의 통합과 분산의 역사를 반복하지 않고, 독자적 존속의 의미를 가지는 유일한 교두보로서 해양 정책의 의미를 가질 수 있음을 보여주어야 함을 의미한다.

### 3) 해양수산부의 내부갈등

정부조직개편의 현실에서는 통합조직의 융합과정에 시간이 많이 걸려서 통합효과보다는 통합(융합) 후유증이 상당기간 더 표면적으로 지속된다. 조직의 융합관리는 조직 내부의 문화, 인사, 조직운영상 칸막이를 제거하여 조직원간 실질적 통합을 유도하는 활동을 총칭한다(문명재, 2009). 관료조직의 특성으로 통합효과가 지연되거나 나타나지 않을 수 있다. 즉 통합부처의 경우 통합 전 기관 사이에 미묘한 권력관계가 발생하고, 업무 성격에 따라서 사회의 관심과 정책의 우선순위가 달라짐으로써 조직의 화학적 융합에 어려움을 겪을 수 있다.

해운항만청, 수산청, 건설교통부, 내무부 등 10개 부처와 3개 청에 분산 수행되던 해양관련 업무를 일원화하여 통합행정기구로 1996년 해양수산부가 신설되었다. 그러나 해양행정 기능을 강

화하고 관련 정책을 효과적으로 추진하겠다는 본래의 목적에도 불구하고 내부 하위 조직단위들 간의 갈등과 비협조로 체계적이고 효율적으로 작동하지 못하였다는 비판이 있었다(강운호, 2003). 이는 새로 부활한 현재의 해양수산부에서도 고민하여야 할 부분이다. 분산된 행정체제에서 분산적으로 수행되던 이질적 기능들을 해양이라는 이름으로 통합하여 설립된 조직인 해양수산부는 의도했던 시너지 효과가 나타날 수 있도록 전략적 관리가 필요하다. 과거 분산되어 있던 조직을 인사와 조직, 문화 그리고 평가 등 다양한 차원에서 유기적 통합이 이뤄질 수 있도록 꾸준히 관리하지 않으면 관성의 법칙으로 인하여 기존의 분리된 모습으로 회귀하려는 원심력이 작용할 수 있고(문명재, 2009), 이는 해양수산부의 지속적 발전에 중요한 저해요인이 될 수 있음을 보여준다.

## V. 결론

오늘날 해양수산행정을 둘러싼 환경은 급격하게 변하고 있다. 해양자원과 해양관할권 확보를 위한 인접 국가 간의 경쟁 심화, 글로벌 수산업에 대한 국제규제의 강화, 동북아시아 경쟁 항만 간 물량유치 경쟁의 심화, 연안 및 해양에 대한 문화레저 이용 수요 증가, 해상교통의 복잡화, 새로운 위험해역 출현 등 다양한 정책 환경의 변화가 예상되고 있다. 이에 우리 정부의 적극적인 대응노력이 절실히 요구되는 시점이다.

부활된 해양관련 통합부처인 해양수산부는 여전히 타 부처와 조직개편 및 기능배분을 둘러싼 갈등관계가 지속되고 있다. 따라서 해양수산부의 존립 목적 달성이 이루어지지 구체적인 성과를 보이지 않으면 논쟁의 대상이 되어 과거의 역사를 반복할 가능성도 상존하고 있다. 이에 본 연구는 선행연구의 이론적 분석을 통해 통합 해양행정 기구인 해양수산부가 어떤 이유와 논리에서 설립·개편되고, 폐지와 부활의 과정을 거쳤는지를 분석하여 그 시사점을 규명하여 향후 해양관련 조직의 해양조직의 바람직한 발전방안을 모색하고자 하였다.

해양행정 조직개편을 합리적 선택이론의 측면에서 분석한 강운호(2003)의 연구, 경로의존성과 자원의존이론에 근거하여 분석한 도수관 등(2015)의 연구, 역사제도적·시간적·구조적 측면에서 접근한 김창수(2008)의 연구를 종합하면 해양수산부의 출범이 대통령의 정치적 의지를 기반으로 해양과 관련한 국제적 환경변화에 대한 대응에서 이루어졌다고 보았고, 운영과정에서 타 부처와의 갈등, 조직내부의 갈등 등이 있었지만, 해양 정책의 선도적 수립 등과 관련하여 분산체제에 비해 상당한 성과가 있었다고 판단하였다.

종합하여 조직개편 목적과 원리에 따라 분석한 결과 김대중 정부와 노무현 정부가 일정부분

행정적 목적에서 해양수산부 통합조직을 축소·강화한 것을 제외하고는 정치적 목적에서 해양수산부의 조직개편이 이루어졌다. 정치적 목적에 기초한 개편과정에서 통합원리와 분화원리의 적용은 그 당시의 환경적 특성과 정권의 지향성을 반영하고 있었다. 해양을 둘러싼 국제적 경쟁의 변화와 정권의 외교적 시각에서 해양관련 조직특성이 결정되었으며, 정권의 가치지향성의 보수성과 그 정치적 대응에 따라 해양수산부의 위상이 결정되었던 것이다.

우리나라의 경우 대통령에 따라 거의 정부조직개편이 이루어졌고, 이는 나름의 합리적 개편논리를 가지고 있었다. 그러나 해양수산부의 경우만 보아도 분화의 원리가 적용되어 해체되었던 이명박 정부 시기는 통합원리로 정부조직개편을 실시한 시기였다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서 과거 과학기술기능은 교육부와 미래부로 변화하였고, 정보통신우편기능도 방송통신위와 지식경제부로 다시 미래부로 이전되는 이합집산을 겪고 있다. 이는 통합과 분화의 원리가 수준이나 기능을 바라보는 시각에 따라 달라질 수 있고, 향후 정부조직개편이 정권의 정치적 이해관계 내지는 전 정부와의 차별성 확보에 초점을 두기 보다는 정부기능의 일관성 측면에서 심사숙고할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

이상의 조직개편 분석결과가 해양수산부 관련 조직에 주는 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 통합된 해양수산부 조직이 상당한 정책적 성과를 거두었음에도 불구하고 성과인식에 정책참여 주체들 간의 인식에 차이가 있었다. 그 결과 해양행정의 효율성을 위해 기능을 분산하는 하는 것이 합리적이라는 주장도 제기되어 해양수산부의 기능이 10개 이상의 부처로 분산되면서 폐지되기도 하였다. 그러나 해양 정책의 특성상 그 성과가 장기적으로 나타나는 경우가 많아 참여자들의 성과에 대한 인식과 종합 해양 정책의 중요성에 대한 인식을 제고하기 위한 노력을 통해 해양수산 조직의 합리성 선택이 필요하다.

둘째, 1996년 처음 설치될 당시처럼 현재의 해양수산부도 타 정부부처들과 기능 및 역할 측면에서의 중첩문제 및 주무부처로써의 갈등문제를 야기하고 있었다. 이명박 정부시절 해양행정기능의 분립으로 농림수산식품부와 국토해양부, 그리고 소속기관들이 상당한 거래비용을 지불하였던 사례를 고려하면, 향후 해양수산부의 기능과 역할 분담 과정에서 정부부처들이 합리적으로 그 기능을 설명 가능하도록 하는 적극적인 노력이 필요하다. 이는 해양과 관련한 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업의 통합관리 필요성에서 해양수산 통합부처의 설립이유가 제시되어야 하고, 독자적 존속의 의미로 해양 정책이 의미를 설득할 수 있는 논리가 개발되어야 함을 의미한다.

셋째, 관료조직은 통합효과가 지연되거나 나타나지 않을 수 있다. 1996년 통합행정기구로서 해양수산부도 내부 하위 조직단위들 간의 갈등과 비협조로 체계적·효율적 운영에 한계가 있었다. 따라서 부활한 해양수산부 조직의 인사와 조직, 문화 그리고 평가 등 다양한 차원에서 유기적 융

합이 이뤄질 수 있도록 하는 관리가 필요하다.

해양수산부는 1996년 통합 이후 정책적 발전을 지속하였고, 우리나라는 세계 10위권의 해양강국에 위치하고 있다. 따라서 해양개발 경쟁의 격화시대에 국가는 해양 관련 산업의 발전과 경쟁력 제고를 위한 다양한 방안을 모색할 필요성이 있다. 이러한 방안은 미래의 해양관련 행정수요에 대비하고 해양수산관련 산업을 뒷받침할 수 있는 핵심역량의 중심으로서 해양수산부의 기능과 역할을 강화하는 것이고 이는 장기적으로 국가발전의 견인차가 될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강윤희(2003), “해양행정조직 개편의 과정과 결과: 해양수산부를 중심으로”, 『한국행정학보』, 37(2): 399-420.
- 강윤희·최성두(2012), “우리나라 통합해양행정체계의 논리와 설립방향”, 『한국해양학회지』, 36(10): 917-924.
- 김창수(2003), “해양수산행정 통합효과의 시차적 해석”, 『지방정부연구』, 7(2) : 135-154.
- 김창수(2004), “해양수산부 조직개편의 역사적 맥락과 시간”, 『서울행정학회포럼』, 27-29.
- 김창수(2008), “해양수산정책 60년 평가와 과제: 역사, 시간 그리고 구조의 해부”, 『한국행정논집』, 20(1): 155-186.
- 김창수(2012), “해양수산행정의 통합가능성과 한계”, 『지방정부연구: 역사와 프레임분석』, 16(3) : 191-214.
- 김홍섭(2011), “해양강국 실천을 위한 행정조직 부활의 필요성 연구”, 『한국해양경제학회지』, 27(4): 313-346.
- 도수관·김동신·장덕희(2015), “우리나라 해양수산행정조직의 역사적 변화과정 및 기능과 역할에 관한 연구”, 『한국정책연구』, 15(3): 17-38.
- 문명재(2009), “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 『한국공공관리학보』, 23(4): 23-41.
- 박대식(2008), “정부조직개편 접근법 비교분석”, 『한국조직학회보』, 5(3): 103-126.
- 박천오(2011), “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰”, 『한국조직학회보』, 8(1): 1-30.
- 양원(2013), “해양수산부 조직강화 방향에 관한 연구”, 『한국해양경제학회지』, 29(4): 119-134.
- 윤종빈(2010), “정부조직의 구조와 운영 : 정치학적 접근”, 『한국조직학회보』, 7(2), 23-45.
- 윤주철·양지숙·전영한(2011), “조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경: 한국 중앙행정조직의 생존기간에 관한 실증분석”, 『한국행정학보』, 45(2): 187-213.
- 이응규(2012), “21세기 해양시대의 해양수산부 신설을 통한 해양정책의 발전전략”, 『한국도서연구』, 24(2): 1-20.
- 이창원·임영제(2009), “우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰”, 『한국정책과학학회보』, 13(4): 1-17.
- 정봉민(2002), “해양수산 행정체제의 국제동향 및 시사점”, 『월간 해양수산』, (217): 4-19.
- 정의창(2006), “정부조직개편의 역사제도주의적 분석”, 『한국정책과학학회보』, 10(3): 1-25.
- 조동오(2006), “해양수산부 출범 10년과 향후 방향”, 『월간 해양수산』, (256): 1-5.

황혜신(2013), “노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직개혁 비교분석”, 『사회과학연구』, 24(3): 333-360.

Seidman, H.(1998). *Politics, Positions, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.

Peters, G.(1994). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. in Ali Farazmand (ed.), *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society*. Westport, CT: Praeger. 105-124.

**朴熙峯**: 미국 Temple University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea, 1994), 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 정부조직, 행정문화 및 사회자본 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 『사회자본: 불신에서 신뢰로, 갈등에서 협력으로』(2009), 『좋은 정부, 나쁜 정부』(2013), 『교과서가 말하지 않은 임진왜란 이야기』(2014), 논문으로는 “정부신뢰의 요인: 정부정책인가? 정치태도인가?”(2013) “역사바로세우가 정책의 필요성: 임진왜란에 대한 역사교과서의 오류와 진실을 바탕으로”(2014) “스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교”(2014) 등을 발표하였다. 주요경력으로 한국정책과학학회 회장(2009)을 맡은 바 있다.

**宋容贊**: 중앙대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 강의전담 교수로 재직 중이다. 한국지방자치학회, 한국공공관리학회 회원으로 활동하고 있으며, 주요 관심 분야는 인사행정, 정책평가, 통일정책이다(syc2070@naver.com.)

**李準錫**: 중앙대학교 공공인재학부 박사과정 재학 중임