

역대 정부의 해양수산 행정조직의 변화와 정책성과에 대한 비교연구: 해양수산부를 중심으로

황창호

국문요약

본 연구에서는 역대 정권별로 해양수산행정 조직 및 기능변화를 살펴보고, 해양수산분야의 정책성과를 설문자료와 양적자료를 중심으로 비교분석하였다. 첫째, 설문자료 분석결과 해양수산행정조직에 근무하는 구성원들은 지난 20년간 양식산업, 해양환경보전, 해양문화관광 분야에 대한 정책성과를 높이 평가하고 있는 것으로 나타났으며, 해양영토관리와 재난 및 안전관리 부문은 상대적으로 성과가 미흡한 분야로 평가하고 있었다. 특히 해양환경보전과 해양과학기술 부문을 집중적으로 육성해야 하는 것으로 인식하고 있었다. 둘째, 양적자료 분석결과 해양투기허용 총량제도의 도입과 해양폐기물 허용품목의 축소로 폐기물 해상투기량은 지속적으로 감소하였다. 또한 어업소득과 어가자산 모두 최근 정부로 들어올수록 증가한 것으로 나타났다. 어업생산량 측면에서는 어장축소 등으로 인하여 어려운 생산여건 속에서도 지속적인 자원조성사업 및 감척사업의 노력으로 톤당 어업생산량은 꾸준히 증가하는 계기가 되었다. 해운수출입 측면에서는 최근 정부로 들어올수록 해운수입과 지출 모두 대폭 증가하였으며, 그 결과 해운수지의 경우도 두배 가량 증가한 것으로 나타났다. 본 연구는 해양수산분야의 정책성과를 설문조사자료와 지난 20년간의 양적자료를 수집하여 정권별로 체계적으로 비교분석함으로써 향후 해양수산분야의 정책성과에 대한 연구결과를 축적하고, 보완, 발전시키는데 중요한 기여를 할 것으로 판단된다.

주제어: 정책성과, 해양수산행정조직, 설문조사, 양적자료, 해양환경보전

I. 서론

본 연구의 목적은 역대 정부의 해양수산 행정조직 및 기능 변화를 살펴보고, 지난 20년간 해양수산분야의 정책성과를 정권별로 비교분석하는 것이다. 특히 해양수산부 설립이후 해양수산통합행정이 안정적으로 실현된 노무현 정부와 관련 기능이 국토해양부와 농림수산식품부로 분산되어 운영된 시기인 이명박 정부, 그리고 다시 통합행정체제가 구축된 최근 박근혜 정부를 중심으로 구체적으로 살펴보고자 한다.

해양에 대한 관심은 1994년에 UN해양법 협약이 발효되고 연안국의 해양관할권이 12해리에서 200해리로 확대됨에 따라 전 세계적으로 해양의 중요성이 지속적으로 강조되어 왔다. 당시 다가

오는 21세기는 해양수산분야의 발전이 국가산업의 발전과 성장을 주도할 것이라는 전망이 지배적이었다. 이러한 시대적 흐름에 따라 김영삼 정부에서는 해양수산기능을 중심으로 해운, 물류, 항만기능까지 포괄하는 해양수산통합행정을 실현하고자 1996년 8월에 해양수산부를 설립하게 된다¹⁾. 그러나 김대중 정부와 노무현 정부를 거쳐 2008년 이명박 정부로 들어와서 정부조직법의 개정으로 기존의 해양수산부의 해운 및 항만 그리고 해양기능이 국토해양부로 이관되고, 수산 기능은 농림수산식품부로 이관되어 해양수산부가 폐지되고 관련기능은 분산되어 수행되게 된다. 이후 박근혜 정부로 정권이 바뀌면서 해운항만 및 수산 업무 등을 다시 총괄하는 해양수산부가 재출범하게 되어 해양수산관련 기능을 다시 일원화하는 통합행정체제를 구축하게 된다. 이처럼 해양수산관련 조직 및 기능은 지난 20년간 정권이 바뀌면서 정부조직개편에 따라 관련기능이 통합되거나 추가되기도 하고, 이양 및 분화되기도 하는 등 많은 변화가 있어왔다.

해양수산분야를 둘러싸고 최근에는 국·내외적으로 급격한 환경변화에도 직면해 있다. 대륙국가 중국이 해양으로 적극적으로 눈을 돌리기 시작하면서, 전통적인 해양세력 미국과의 동북아 해양패권을 둘러싼 경쟁과 갈등이 심화되고 있는 형국이다. 또한 중국과 경계에 있는 황해에서는 날이 갈수록 중국어선들의 불법조업으로 인하여 한중 갈등이 심각해지고 있다. 한편 국내적으로는 현대상선 재정위기, 한진해운 파산 등 국내 수출입을 담당하고 있던 대형 국적선사들이 존립위기에 직면하면서 우리나라 수출입을 주도하던 해운산업이 크게 흔들리고 있다. 이처럼 해양수산분야를 둘러싸고 안팎으로 다양한 변수들이 빠른 속도로 영향을 미치다보니 정책변동성은 날로 커져가고 있는 실정이다. 특히, 해양수산분야는 다른 분야와 달리 국제정치, 기후변화, 환경오염 등에 민감하게 반응하며, 해양 자원의 고유한 특성인 '공유지의 문제' 등이 혼재되어 있어 미래에는 더욱더 해양을 둘러싼 국가간 경쟁이 치열할 것이라는 전망이 지배적이다(해양수산부, 2016). 따라서 미래 해양수산을 둘러싼 환경변화를 사전에 예측하고, 발생할 수 있는 위기에 선제적으로 대응하여 국가간 해양경쟁에서 우위를 선점하기 위해서는 지금까지의 해양수산분야의 문제점을 짚어보고 동시에 해양수산분야의 정책성과에 대한 체계적인 분석이 필요하다.

그러나 해양수산분야와 관련된 기존의 연구들 대부분이 미래 해양수산의 발전방향에 대하여 논의하거나(정봉민, 2002; 이호춘, 2002; 김창수, 2008;) 미래전략에 초점을 둔 연구나 보고서들이 대부분이었으며(박수진외, 2015; 남정호외, 2016; 최상선, 2016) 역대 정권별로 해양수산행정의 성과를 체계적으로 분석한 연구는 좀처럼 시도되고 있지 않았다. 따라서 본 연구에서는 국가의 발전과 경쟁력 제고에도 직접적인 영향을 미치는 해양수산분야를 중심으로 지난 20년간의 정책성과를 정권별로 비교분석하고자 한다. 본 연구의 초점은 다음과 같다. 첫째, 해양수산부 발족이후 지난 20년간 해양수산 행정조직과 기능은 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본다. 둘째, 해양수산부가 최초로 발족된 김영삼 정부를 시작으로 김대중 정부를 지나 해양수산통합행정이 비교적 안정화단계로 접어든 노무현정부, 그리고 해양수산부가 해체되고 해양수산관련 기능이 국토해양부 및 농림수산식품부로 분산되었던 이명박 정부와 분산된 기능이 다시 통합된 박근혜 정부를 중심으로 해양수

1) 사실 해양수산부는 1955년 이승만 정권 때에 통합부처로 탄생되었다가 1961년 박정희 정부 들어와서 사멸하게 된다(김창수, 2012).

산분야의 정책성과를 정권별로 비교·분석하고자 한다.

II. 역대 정부의 해양수산행정조직의 변화와 정책성과

1. 역대 정부의 해양수산행정조직의 변화

정부조직은 행정부의 수장인 대통령의 국정철학을 실현하여 성공적인 국정운영을 위한 중요한 통치수단으로 작용한다. 정부조직개편은 그 시대에 국가가 처한 정치·경제·사회·문화적 환경 속에서 어떻게 하면 정부가 해야 할 일을 더 잘 수행할 수 있을지에 대한 대통령의 고민에서 시작된다(행정안전부, 2013 정부조직개편백서). 따라서 정권이 바뀔 때마다 반복적으로 발생하는 정부조직개편은 주로 2가지 관점에서 이론화되고 있다. 첫째, 정부조직개편은 전 정권과의 차별화를 부각하는 동시에 현 정권의 정당성을 확보하려는 정치적 목적이며 둘째, 정부가 지향하는 국정기조나 국정운영의 방향을 제시하는 행정적 목적을 지니고 있다. 정치적 목적의 경우에는 행정문제해결과 정치적 변화를 통한 효과성을 성취하는데 있으며 행정적 목적의 경우에는 우리사회 전반에 산재해 있는 정책문제를 치유하는 목적이라 할 수 있다(Kaufman, 1978; 문명재, 2009; 박천오, 2011; 황창호, 2013).

역대 정부를 되돌아봐도 지금까지 모든 정권이 정부조직개편을 단행하여 왔으며 해양수산분야를 둘러싼 조직개편 또한 매 정권마다 반복적으로 진행되어왔다. 1996년 김영삼 정부시절에 정부조직법 개정으로 해양수산부가 처음 신설된다. 당시 조직구조는 2차관보 2실 6국 7관 47과(기획관리실, 해양정책실, 해운선박국, 항무국, 항만건설국, 수산진흥국, 수산자원국, 수산물유통국)로 구성되었다. 1997년 5월에는 해운선박국을 해운선원국으로 명칭을 변경하며, 지방해운항만청을 지방해양수산청으로 개편하게 된다(해양수산부 조직연혁, 2015). 21세기 해양경쟁 시대를 대비해 해양관련 기능을 통합, 수행하기 위하여 당시 수산청과 해운항만청 등 13개 기관에 분산 수행되어 오던 기능을 통합하여 신설되었다.

정권이 바뀌고 1998년 김대중 정부가 들어서면서 해양수산부는 4차례의 조직개편을 통해 점차적으로 조직 규모가 축소되었다. 김대중 정부는 작고 경쟁력 있는 정부구현을 위한 조직개편을 시도하였다. 차관보 2명 중 1명을 폐지하고, 해양정책실, 해양심의관 및 안전심의관을 폐지하고, 어촌개발국을 폐지하였다. 또한 해운선원국의 국제해운과를 해운정책과와 통합, 해양환경관리과를 신설하게 된다. 따라서 1996년 출범 당시 4,466명에 이르렀던 대규모의 인력과 조직은 2000년 6월 27일에 이르러 1차관보 1실 5국 5관 36과 16소속기관(11개 지방청 포함)의 3,891명 규모로 축소되었다(해양수산부 조직연혁, 2015).

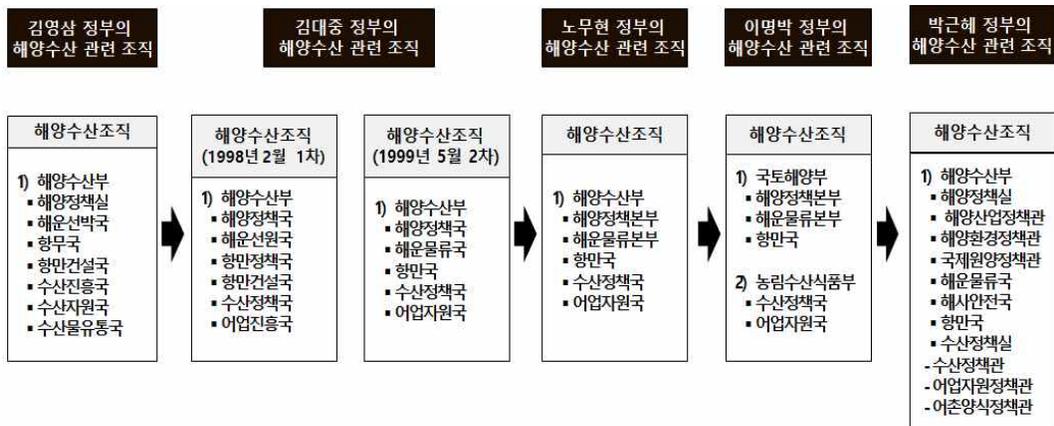
노무현 정부로 들어와서는 중앙중심의 비효율성을 극복하고 지방분권을 통한 지역균형발전을 실현하기 위한 조직개편이 이루어졌는데, 해양수산기능 중에서 핵심기능을 집중 육성시키는 방향으로 조직개편이 단행되었다. 불법어업의 단속 등 어업지도기능을 강화하기 위하여 어업교섭지도

과를 어업교섭과 및 어업지도과로 분리하였으며, 수산자원관리조성센터를 신설하였다. 한편, 재정기획관을 보좌하는 정책기획팀을 신설하고, 정책홍보 강화를 위한 정책홍보관리실, 성과관리팀 등 과 단위 차원의 7개팀을 새롭게 신설하였다(정부조직개편, 대통령령 제 18858호).

반면에 정부조직의 대대적인 통폐합을 조직개편의 방향으로 설정한 이명박 정부는 정부부처의 통합과 함께 기능통합이라는 방향에 초점을 맞추어 해양수산부를 폐지하였다. 그리고 기존의 해양수산부에서 수행하는 기능을 국토해양부와 농림수산식품부로 이양, 분산시키는 조직개편을 단행하였다. 기존의 해운물류국과 항만국이 국토해양부의 물류항만실로 통합되었고, 12개의 지방해양수산청이 국토해양부 소속으로 이관되었다. 한편, 해양수산부의 동·서해어업지도사무소, 국립수산물검사원, 국립수산과학원은 농림수산식품부 소속으로 이관되었다. 즉, 국토해양부는 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구, 해양정책, 해양환경, 해운항만 등을 수행하게 되었고, 농림수산식품부는 수산물 유통 및 어촌 개발, 수산물 정책 등을 담당하게 되었다(해양수산부 조직연혁, 2015, 해양수산부 20년 발전사, 2016).

최근 박근혜 정부로 들어와서는 주로 경제부처를 중심으로 정부조직의 분리 및 확대, 기능이관 등을 통해 조직개편이 단행되었다. 특히, 이명박 정부에서 해체된 해양수산부가 다시 재출범하게 된다. 즉, 해양수산행정과 관련된 업무와 기능이 다시 통합되는데 국토해양부의 해양정책본부, 해운물류본부, 항만국이 해양수산부로 다시 이관되었고, 농림수산식품부의 수산업부 및 국립수산과학원 등이 해양수산부로 재편입하게 된다. 한편, 해양정책실 산하에 해양산업정책관, 해양환경정책관, 국제원양정책관 등 3개의 정책관이 신설되었으며, 과 단위의 해양영토과와 해양레저과가 새롭게 신설되었다(해양수산부 조직연혁, 2015). 이상의 논의를 종합하여 1996년 김영삼 정부에서 해양수산부 발족이후 현재까지 역대 정권별 해양수산행정조직의 변화를 살펴보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 역대 정권별 해양수산관련 조직변화의 흐름



출처: 해양수산부 조직연혁(2015)을 바탕으로 재구성

2. 역대 정부의 해양수산분야의 정책성과

조직의 성과는 당초에 계획한 조직목표를 얼마만큼 달성했느냐에 따라 성과수준을 판단하는 중요한 기준이 된다(황창호, 2015). 공공 부문의 성과는 주로 목표 달성, 효율성 수준, 자원획득, 서비스 대상자의 만족도 등 다양한 측면에서 논의되고 있다(Ingraham & Donahue, 2003; 박순애·오현주, 2006; 임세영·김시태, 2009). 조직성과의 개념에 비추어 일반적으로 정부의 정책성과는 정책 집행의 결과로 정책 대상 집단에 실제로 나타난 효과를 가리키는 개념을 말한다(한국행정학회 행정학사전, 2009). 이러한 정책성과에 대한 평가는 조직의 책임성 강화와 서비스의 효과성 및 효율성 증진을 위해 조직 프로그램 전 과정을 점검하고 목표달성 정도를 객관적인 지표에 의해 평가하는 것을 의미한다(김희경·김근세, 2007: 27; 이신정, 2011: 12; 김용환, 2016).

지난 20년간 해양수산분야에서도 가시적인 정책성과가 창출되어 왔다. 먼저 해양수산부가 최초로 설립된 김영삼 정부에서는 유엔해양법 협약을 통해 본격적인 21세기 해양시대의 시작을 맞이하게 된다. 김영삼 정부에서 해양수산분야의 대표적인 정책성과라 할 수 있는 것은 해양문화 발달 및 해양사상 고취를 위한 바다의 날 행사 시행, 연안통합관리시대의 출범, 신해양산업의 발굴 등을 들 수 있다. 끝으로 미래 해양자원의 중요성을 인식하고 무한자원이라 할 수 있는 바다를 개발하고 해양자원의 실용화를 위한 첨단해양과학기술의 육성을 들 수 있다(해양수산백서, 2001: 53-135). 김대중 정부로 들어와서 가시적인 정책성과라 할 수 있는 것들을 종합하면 첫째, 21세기를 대비하여 국민들의 삶의 질 향상과 해양문화와의 접목을 통한 해양문화관광 및 해양레저산업 육성에 이바지하였다. 둘째 해양과학기술(MT) 육성 및 산업화를 통해 해양광물자원의 자주적 개발능력을 확보하고 미래 광구를 개척하여 고부가가치 해양산업을 창출하는데 기여하였다. 또한 연안통합관리제도의 도입을 통하여 연안자원에 대한 인식의 변화를 가져왔다. 즉, 과거에는 연안 해역을 국토확장 등 개발의 대상으로만 인식함으로써 많은 오염물질의 유입을 방치하였다. 그러나 연안관리에 대한 사고가 도입되고 정착되면서 개발과 보전이라는 측면을 동시에 고려하는 시각을 갖게 되었다(해양수산백서, 2004-2005). 노무현 정부에서의 가시적 정책성과로는 첫째, 해양영토의 효율적인 관리와 여수세계박람회 유치에 추진하였다는 점, 둘째 해양과학기술개발에 대한 지속적인 투자 및 실용화 제고에 노력하였다는 점이다. 기존의 해양과학기술 개발은 분야별 계획에 의해 개별적으로 추진되어 해양과학기술의 종합적인 목표와 이를 달성하기 위한 전략적 추진 방안 수립이 다소 미흡하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 해양과학기술개발계획을 수립하여 해양과학기술개발을 위한 연도별 세부시행 계획을 구체적으로 마련하였다. 끝으로 선진해운제도 도입 등을 통한 해운물류 서비스산업의 경쟁력을 강화하여 해운산업이 한 단계 도약할 수 있도록 지속적으로 노력하였다(해양수산백서, 2006).

이명박정부로 들어와서는 정부조직의 대대적인 통폐합을 조직개편의 주요방향으로 설정하고 기능별 분화라는 방향에 초점을 맞추었다. 그렇다보니 2008년 2월 해양수산부가 해체되고, 국토해양부 및 농림수산식품부로 해양과 수산기능을 이관하여 분산 운영하였다. 해양수산기능을 분산시켜 추진함으로써 미래해양수요에 대한 적극적인 대응능력이 감소하였고, 미래지향적 해양기술

및 해양자원개발의 지연, 국제물류산업의 육성에서의 행정 지원 등의 문제가 발생하였다고 평가되고 있다(해양수산부 해양수산통합행정 20년사, 2016). 정권이 바뀌고 최근 박근혜 정부로 들어와서는 분산수행되어 오던 해양수산기능을 다시 통합행정체제의 형태로 운영하게 되면서 가시적인 정책성과들이 발생하게 된다. 구체적으로 살펴보면, 첫째 수산업의 고부가가치화와 수출확대를 들 수 있다. 참다랑어의 수정란 부화, 연어의 여름철 성장기술 등 고급어종 양식기술을 개발하고, 명태 종묘생산 후 방류에 성공하였다. 둘째, IMO 사무총장 당선 등 해양수산분야의 글로벌 위상 제고에 기여하였다. 셋째, 항만과 지역의 특성을 고려한 맞춤형 항만 개발로 물류 경쟁력을 확보하였고 동시에 해양안전 확보를 위한 제도개선 및 관리체계를 강화하였다. 끝으로, 해양수산 R&D 사업을 확대하고, 선박평형수 처리 설비, 한국형 E-Navigation 등 차세대 해양분야 핵심기술 시장 선점을 추진하였다(해양수산발전시행계획, 2015; 해양수산부 보도자료, 2016).

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 범위 및 대상

1996년 해양수산부가 설립되고, 20년이 지나오면서 정권이 4번 바뀌었다. 해양수산 분야를 둘러싼 급격한 환경변화와 안팎으로 크고 작은 위기속에서도 눈에 띄는 가시적인 정책성과를 창출하여 왔다. 해양수산 통합행정 20주년을 맞은 현 시점에서 그간의 해양수산 행정조직은 정권이 바뀌면서 어떻게 변화되어 왔으며 주요 정책성과는 정권별로 어떻게 나타나는지 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 해양수산관련 지난 20년간의 주요 정책성과를 설문조사 자료와 객관적인 양적자료를 바탕으로 정권별로 비교분석하고자 한다.

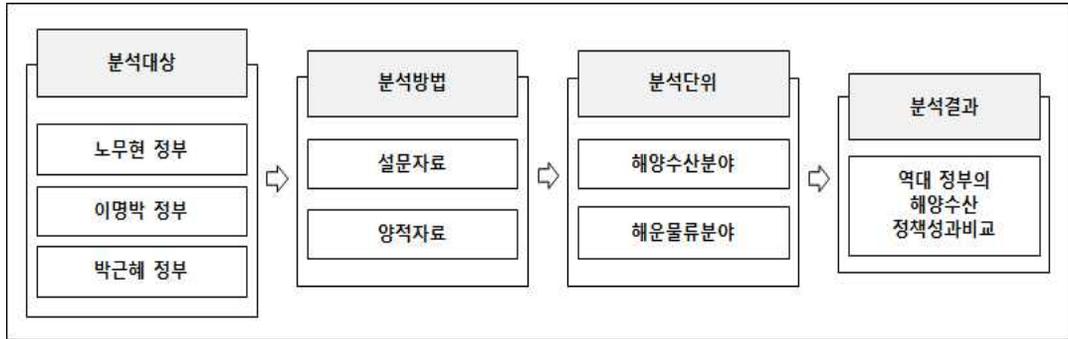
본 연구의 시간적 범위는 해양수산부가 창설된 김영삼 정부에서부터 최근 박근혜 정부로까지 지난 20년간으로 한정하되 특히, 해양수산기능이 안정적으로 잘 수행되던 시기와 분산되어 운영되던 시기, 그리고 다시 통합되던 시기에 해당하는 노무현, 이명박 그리고 박근혜 정부를 중심으로 집중적으로 살펴보고자 한다. 본 연구의 분석대상은 해양수산관련 정책성과로 한다. 무엇보다 본 연구는 인과관계를 설명하는 통계모형보다 더 현실적으로 다가올 수 있는 서술적 분석을 통해 역대 정부의 해양수산관련 정책성과를 비교분석하고자 한다.

2. 분석방법 및 연구모형

해운, 수산, 항만, 물류 등 해양수산과 관련한 정책성과를 체계적으로 분석하기 위하여 본 연구에서는 2가지 차원의 방법론을 통하여 분석하고자 한다. 첫째, 해양수산부 및 11개 해양수산관련 유관기관에 근무하는 구성원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 지난 20년간의 해양수산분야의 정책성과에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 둘째, 각종 양적인 통계자료를 중심으로 해양수산분야

의 정책성과를 역대 정부(노무현, 이명박, 박근혜)를 대상으로 체계적으로 비교분석하고자 한다. 이상의 내용을 종합하여 도출한 연구의 분석틀은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구의 분석틀



IV. 분석결과

1. 설문자료를 통한 정책성과 인식조사

본 연구에서는 해양수산부를 비롯하여 11개 해양수산관련 유관기관을 중심으로 총 420명을 대상으로 지난 20년간 해양수산 분야의 정책성과에 대하여 설문조사를 실시하였으며 무응답, 결측값이 많이 나타난 설문지는 제외하고 총 406부를 본 연구를 위해 활용하였다. 설문조사기간은 두 달(2016년 8월~2016년 10월)에 걸쳐 진행되었다. 설문조사에 참여한 응답자들의 표본의 특성을 살펴보면 <표 1>과 같다.

성별 측면에서는 남성이 전체의 78.5%(307명), 여성이 21.5%(84명)로 남성의 비율이 상대적으로 여성에 비해 높게 나타났다. 연령에 있어서는 20대 3.3%(13명), 30대 32.0%(125명), 40대 45.5%(178명), 50대 18.7%(73명), 60대 이상 0.5%(2명)로 조사되었다. 최종학력에 있어서는 고졸 2.6%(10명), 전졸 4.3%(17명), 대졸 64.5%(252명), 석사 21.5%(84명), 박사 7.2%(28명)로 조사되었다. 소속기관에 있어서는 해양수산부 59.8%, (234명), 부산지방해양수산청 7.9%(31명), 인천지방해양수산청 9.5%(37명), 국립해양조사원 2.6%(10명), 국립수산물품질관리원 2.3%(9명), 국립수산물과학원 2.8%(11명), 한국해양수산개발원 4.9%(19명), 부산항만공사 1.8%(7명), 인천항만공사 2.0%(8명), 한국해운조합 2.0%(6명), 수협중앙회 2.0%(9명), 한국어촌어항협회 2.6%(10명)으로 조사되었다.

〈표 1〉 표본의 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	307	78.5%
	여성	84	21.5%
연령	20대	13	3.3%
	30대	125	32.0%
	40대	178	45.5%
	50대	73	18.7%
	60세 이상	2	0.5%
	소속기관	국립수산과학원	11
	국립수산물품질관리원	9	2.30%
	국립해양조사원	10	2.60%
	부산지방해양수산청	31	7.90%
	부산항만공사	7	1.80%
	수협중앙회	9	2.30%
	인천지방해양수산청	37	9.50%
	인천항만공사	8	2.00%
	한국어촌어항협회	10	2.60%
	한국해양수산개발원	19	4.90%
	한국해운조합	6	1.50%
	해양수산부	234	59.80%
최종 학력	고졸	10	2.6%
	전졸	17	4.3%
	대졸	252	64.5%
	석사	84	21.5%
	박사	28	7.2%

1) 해양

해양분야에서 지난 20년간 가장 두드러진 정책성과가 창출된 부문에 대한 설문조사 결과 해양수산부 공무원들과 11개 유관기관에 근무하는 구성원들 모두 해양문화관광(해양수산부: 24.0%, 유관기관: 30.6%)부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 상대적으로 정책성과가 미흡한 부문으로는 해양영토관리(해양수산부: 30.4%, 유관기관: 29.9%) 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 해양수산부 공무원들은 해양과학기술(20.0%)분야에서 정책성과가 두드러진 것으로 인식하고 있는 것으로 조사되었지만, 11개 해양수산관련 유관기관에 근무하는 구성원들은 전체 12.9%로 그 비율에 있어서 상당한 차이가 나타났다.

한편 해양환경 부문의 경우는 지난 20년간 정책성과가 두드러진 분야로 인식하고 있는 반면에 상대적으로 정책성과가 미흡한 분야로도 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 해양수산부 설립 이후 해양환경보전에 대한 지속적인 노력을 통해 해양환경이 상당히 개선되었다는 것을 의미하

지만, 동시에 앞으로도 지속적인 해양환경에 대한 관심과 보전에 대한 노력이 지속되어야 한다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 지난 20년간 해양부문에서 두드러진 정책성과가 창출된 분야

구분	가장 두드러진 정책성과가 창출된 분야				정책성과가 상대적으로 미흡한 분야			
	해양수산부		유관기관		해양수산부		유관기관	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
① 해양환경 보전	49	19.6%	30	20.4%	38	15.2%	21	14.3%
② 연안/공유수면관리	34	13.6%	17	11.6%	23	9.2%	20	13.6%
③ 해양생태계	18	7.2%	9	6.1%	23	9.2%	18	12.2%
④ 해양문화관광	60	24.0%	45	30.6%	32	12.8%	10	6.8%
⑤ 해양과학기술	50	20.0%	19	12.9%	25	10.0%	18	12.2%
⑥ 해양영토관리	2	0.8%	8	5.4%	76	30.4%	44	29.9%
⑦ 국제해양협력	37	14.8%	19	12.9%	33	13.2%	16	10.9%
합계	250	100.0%	147	100.0%	250	100.0%	147	100.0%

2) 수산

수산분야에서 지난 20년간 가장 두드러진 정책성과가 창출된 부문에 대한 설문조사 결과 해양수산부 공무원들과 11개 유관기관에 근무하는 구성원들 모두 양식산업(해양수산부: 46.1%, 유관기관: 45.4%) 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 설문조사에 참여한 응답자 중 전체의 45% 이상이 수산분야에서는 양식산업이 가장 정책성과가 두드러진 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 설문조사 결과를 뒷받침하는 근거로 실제 양식 수산물 생산량이 2016년 기준 100만톤에서 166만톤으로 대폭 증가하였고, 전체 수산물 생산량이 333만톤 수준으로 증가하였다(해양수산부 보도자료, 2016).

다음으로 해양수산부 공무원들은 수산업 육성정책(22.9%) 부문을 높이 평가하고 있는 것으로 나타난 반면에 11개 유관기관에 근무하는 구성원들은 어업자원 정책(15.4%) 부문을 높이 평가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 상대적으로 정책성과가 미흡한 부문으로는 국제수산부 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 해양수산부 공무원들은 수산경영 및 어업인 복지 부문 또한 상대적으로 수산분야에서의 정책성과가 미흡한 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 11개 유관기관 공무원들은 수산업육성정책이 상대적으로 정책성과가 미흡한 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지난 20년간 수산부문에서 두드러진 정책성과가 창출된 분야

구분	가장 두드러진 정책성과가 창출된 분야				정책성과가 상대적으로 미흡한 분야			
	해양수산부		유관기관		해양수산부		유관기관	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
① 수산업 육성정책	56	22.9%	19	13.3%	34	13.8%	37	25.7%
② 어업자원정책	29	11.8%	22	15.4%	42	17.1%	20	13.9%
③ 양식산업	113	46.1%	65	45.5%	9	3.7%	7	4.9%
④ 국제수산	12	4.9%	14	9.8%	72	29.3%	37	25.7%
⑤ 어촌어항정책	24	9.8%	16	11.2%	20	8.1%	23	16.0%
⑥ 수산경영 및 어업인 복지	11	4.5%	7	4.9%	69	28.0%	20	13.9%
합계	245	100.0%	143	100.0%	246	100.0%	144	100.0%

3) 해운물류분야

해운물류분야에서 지난 20년간 가장 두드러진 정책성과가 창출된 부문에 대한 설문조사 결과 해양수산부 공무원들과 11개 유관기관 구성원들 모두 국제물류(해양수산부: 36.8%, 유관기관:45.6%) 부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 해양수산부 공무원들 보다 11개 유관기관에 종사하는 구성원들은 국제물류부문에 대한 정책성과를 높이 평가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 상대적으로 정책성과가 미흡한 부문으로는 해양수산부 공무원들은 외항해운(32.1%)부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 11개 유관기관에 종사하는 구성원들은 연안해운(29.6%)부문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 지난 20년간 해운물류분야에서 두드러진 정책성과가 창출된 분야

구분	가장 두드러진 정책성과가 창출된 분야				정책성과가 상대적으로 미흡한 분야			
	해양수산부		유관기관		해양수산부		유관기관	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
① 연안해운	69	28.9%	35	23.5%	66	26.8%	45	29.6%
② 해운인력 양성	40	16.7%	22	14.8%	56	22.8%	44	28.9%
③ 국제물류	88	36.8%	68	45.6%	45	18.3%	19	12.5%
④ 외항해운	42	17.6%	24	16.1%	79	32.1%	42	27.6%
합계	239	100.0%	149	100.0%	246	100.0%	152	100.0%

4) 종합

〈표 5〉는 해양수산관련 전체 25개 세부기능을 중심으로 상대적으로 가장 잘하고 있는 기능과 상대적으로 가장 미흡한 기능, 그리고 장기적으로 주력해야할 기능에 대하여 설문조사를 실시한 결과이다. 분석결과 해양수산부 공무원들은 상대적으로 가장 잘하고 있는 기능으로는 양식산업(20.1%)으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 해양환경보전(9.8%), 해양문화관광(9.4%),

항만개발(8.0%), 어업자원정책(7.1%) 순으로 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 해양수산 분야 11개 유관기관에 근무하는 구성원들은 현재 상대적으로 가장 잘하고 있는 기능으로 해양환경보전(13.4%) 기능으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 연안/공유수면관리(8.5%), 양식산업(8.5%), 항만개발(8.5%), 해양문화관광(7.7%) 순으로 해양수산분야를 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 상대적으로 가장 미흡한 기능으로 해양수산부 공무원들은 해양영토관리(13.8%) 기능으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 해양수산 분야 11개 유관기관에 근무하는 구성원들은 재난 및 안전관리 기능(16.6%)으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 상대적으로 가장 잘하고 있는 기능과 미흡한 기능

구분	상대적으로 가장 잘 하고 있는 기능				상대적으로 가장 미흡한 기능				장기적으로 주력해야 할 기능			
	해양수산부		유관기관		해양수산부		유관기관		해양수산부		유관기관	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
해양환경 보전	22	9.8	19	13.4	13	6.0	10	6.9	44	17.5	28	17.9
연안/공유수면 관리	11	4.9	12	8.5	7	3.2	6	4.1	13	5.2	4	2.6
해양생태계	12	5.4	4	2.8	18	8.3	8	5.5	10	4.0	9	5.8
해양문화관광	21	9.4	11	7.7	11	5.1	7	4.8	22	8.8	9	5.8
해양과학기술	7	3.1	8	5.6	13	6.0	4	2.8	25	10.0	13	8.3
해양영토관리	2	0.9	3	2.1	30	13.8	13	9.0	21	8.4	16	10.3
국제해양협력	7	3.1	5	3.5	1	0.5	1	0.7	4	1.6	7	4.5
수산물정책	13	5.8	2	1.4	7	3.2	9	6.2	10	4.0	5	3.2
어업자원정책	16	7.1	8	5.6	2	0.9	5	3.4	18	7.2	5	3.2
양식산업	45	20.1	12	8.5	3	1.4	3	2.1	9	3.6	4	2.6
국제수산	2	0.9	3	2.1	6	2.8	9	6.2	7	2.8	1	0.6
어촌어항정책	6	2.7	4	2.8	4	1.8	1	0.7	3	1.2	5	3.2
수산경영 및 복지	5	2.2	1	0.7	8	3.7	2	1.4	3	1.2	2	1.3
연안해운	1	0.4	2	1.4	8	3.7	5	3.4	4	1.6	4	2.6
해운인력 양성	0	0.0	0	0.0	11	5.1	9	6.2	3	1.2	7	4.5
국제물류	4	1.8	5	3.5	14	6.5	3	2.1	16	6.4	5	3.2
외항해운	3	1.3	1	0.7	13	6.0	7	4.8	12	4.8	4	2.6
해사안전정책	5	2.2	7	4.9	5	2.3	5	3.4	5	2.0	9	5.8
선박·표지시설·환경 안전	4	1.8	4	2.8	2	0.9	0	0.0	1	0.4	0	0.0
재난 및 안전관리	1	0.4	1	0.7	23	10.6	24	16.6	10	4.0	10	6.4
해사안전 국제협력	10	4.5	8	5.6	0	0.0	2	1.4	2	0.8	2	1.3
항만개발	18	8.0	12	8.5	8	3.7	2	1.4	0	0.0	1	0.6
항만관리운영	7	3.1	9	6.3	3	1.4	2	1.4	1	0.4	4	2.6
해외항만개발	1	0.4	0	0.0	5	2.3	5	3.4	7	2.8	2	1.3
항만기술	1	0.4	1	0.7	2	0.9	3	2.1	1	0.4	0	0.0
합계	224	100	142	100	217	100	145	100	251	100	156	100

한편, 미래 장기적으로 주력해야 할 기능으로는 해양수산부 공무원들과 11개 유관기관에 근무하는 구성원들 모두 해양환경보전(해양수산부: 17.5%, 유관기관: 17.9%)기능으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 해양수산부 공무원들은 해양과학기술(10.0%)기능을 11개 유관기관에 근무하는 구성원들은 해양영토관리(10.3%)기능을 미래 장기적으로 주력해야 할 기능으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

이상의 설문조사결과를 종합하면 현재 상대적으로 가장 잘하고 있는 기능으로는 해양환경보전, 양식산업, 항만개발 그리고 해양문화관광 기능으로 평가하고 있다는 것을 알 수 있으며, 상대적으로 가장 미흡한 기능으로 해양영토관리와 재난 및 안전관리 기능으로 평가하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 미래 장기적으로 주력해야 할 기능으로는 해양환경 보전기능과 해양과학기술, 해양영토관리기능으로 평가하고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 양적자료를 통한 성과조사

해양수산관련 행정조직에 근무하는 구성원들을 대상으로 설문조사를 통한 정책성과에 대한 인식조사에 이어 본 연구에서는 양적지표를 통한 역대 정부의 해양수산관련 정책성과에 대하여 살펴보고자 한다. 구체적으로 해양수산분야와 해운물류분야를 중심으로 해양환경, 어가소득, 어업생산량, 해운수출입, 해운물류, 항만시설 분야의 역대 정권별 정책성과에 대하여 체계적으로 분석하고자 한다.

1) 해양수산분야

(1) 폐기물 해상투기량

역대 정권별로 폐기물 해상 투기량을 분석한 결과 <표 6>과 같다. 노무현 정부에서는 폐기물 해상투기량이 전체 8,693(m³) 수준에서 이명박 정부로 들어와서는 4,339(m³) 수준으로 감소되었으며, 최근 박근혜 정부에서는 634(m³) 수준으로 큰 폭으로 폐기물 투기량이 감소된 것으로 나타났다. 항목별로 살펴보면 노무현 정부에서는 해양에 버려지는 액상류가 평균 5,325(m³) 수준에서 이명박 정부로 들어와서는 2,503(m³) 수준으로 감소하였으며, 박근혜 정부로 들어와서는 138(m³) 수준으로 감소하였다. 오니류에 있어서는 노무현 정부에서는 3,046(m³) 수준에서 이명박 정부에서는 1,820(m³)수준으로 감소하였다가 박근혜 정부에서는 469(m³) 수준으로 감소하였다. 무기물에 있어서는 노무현 정부에서는 평균 272(m³)수준에서 이명박정부에서는 16(m³)수준으로 감소하였고, 박근혜 정부에서는 투기량이 검출되지 않았다.

이러한 결과가 나타난 배경에는 21세기 이후 전세계적으로 환경문제에 대한 논의와 해양환경 보호에 대한 관심으로 정부는 해양에 버려지는 폐기물 저감정책을 적극적으로 추진해 왔다. 그 결과 노무현 정부 후반에 해당하는 2006년부터 투기허용품목을 대폭 축소하는 동시에 투기허용기준은 강화하는 정책을 추진하였다. 특히, 해양투기 허용 총량제도를 새롭게 도입함으로써 건설공

사오니(2006), 정수공사오니(2007), 하수오니·가축분뇨(2012), 분뇨·분뇨오니·음폐수(2013), 산업 폐수·폐수오니(2016) 등을 차례대로 금지한 결과 육상폐기물 해상투기량이 지속적으로 감소하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 육상폐기물 해상투기량 추이

단위: m³

	노무현(5년 평균)	이명박(5년 평균)	박근혜(2년 평균)
계	8,963	4,339	634
액상류	5,325	2,503	138
오니류	3,046	1,820	469
무기물	272	16	-
기타류	320	9	26

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(2) 어가소득

〈표 7〉은 정권별 어가 소득을 분석한 결과이다. 노무현 정부에서는 어업소득과 어업 외 소득, 이전소득을 다 합한 전체 어가의 가구당 소득이 28,715(천원)으로 나타났다. 이명박 정부로 들어와서는 35,364(천원)으로 증가하였으며, 최근 박근혜 정부로 들어와서는 2014년 기준 어가의 가구당 소득은 연간 37,225(천원)으로 이명박 정부 평균 어가의 가구당 소득에 비해 대략 6% 증가하였다. 이것은 노무현 정부와 이명박정부를 지나오면서 어가소득은 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있는 결과이다. 또한 최근에 어가소득 중 어업소득이 차지하는 비중(어업의존도)은 대략 50% 이상의 수준으로 시간이 지남에 따라 지속적으로 비중이 증가하는 것으로 나타났으며, 반면에 어업 외 소득은 노무현 정부에서 전체 35% 수준이었는데 이명박정부(31.6%)와 박근혜정부(31.9%)로 들어올수록 30% 초반 수준으로 감소하였으며, 이전소득의 경우에는 노무현 정부에서는 전체 24% 수준에서 이명박 정부(19.4%), 박근혜 정부(11.6%)로 들어올수록 지속적으로 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 노무현정부를 거쳐 이명박 정부 그리고 최근 박근혜 정부로 들어올수록 점차적으로 어업의존도가 지속적으로 높아지고 있다는 것을 의미한다.

〈표 7〉 어가소득

(단위: 천원)

자료: 농림어업조사(통계청), 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

정권	어가소득			
	전 체	어업소득	어업 외 소득	이전소득
노무현 (5년평균)	28,715	11,871	9,977	6,866
	100%	42%	35%	24%
이명박 (5년평균)	35,364	17,319	11,185	6,859
	100%	49.0%	31.6%	19.4%
박근혜 (2014년기준)	37,225	20,987	11,897	4,341
	100%	56.3%	31.9%	11.6%

(3) 어가자산

정권별 어가자산을 분석한 결과 김대중 정부에서의 어가자산은 고정자산(90,732천원), 유동자산(6,389천원), 유통자산(33,664천원)으로 합계 130,768(천원)으로 나타났는데, 노무현 정부와 이명박 정부를 거쳐 어가자산은 지속적으로 증가해오면서 최근 박근혜 정부로 들어오면서 어가자산의 규모가 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. 박근혜 정부의 어가자산은 307,133(천원)으로 이명박 정부(평균)에 비해 대략 16% 증가하였으며, 어가자산 중에서 고정자산이 차지하는 비율은 70.9%로 박근혜 정부로 들어와서 처음으로 70% 이상으로 나타났다.

〈표 8〉 어가자산

(단위 : 천원)

	어 가 자 산		
	계	고정자산	유동자산
김대중 (5년평균)	130,768	90,732	40,053
	100%	69.4%	30.6%
노무현 (5년평균)	184,130	128,085	56,045
	100%	69.6%	30.4%
이명박 (5년평균)	264,470	184,017	80,453
	100%	69.6%	30.4%
박근혜 (2년 평균)	307,133	217,821	89,313
	100%	70.9%	29.1%

자료: 어가경제조사(통계청) 자료를 정권별로 재구성

(4) 어선 톤당 생산량

역대 정권별 어선 톤당 생산량은 김대중 정부에서는 3.06 수준에서 노무현 정부에서는 3.42 수준으로 증가 하였으며, 이명박 정부에서는 평균 어선 톤당 생산량이 4.64 수준까지 증가한 것으로 나타났다. 최근 박근혜 정부로 들어와서는 평균 톤당 생산량이 4.70 수준까지 증가한 것으로 시간이 지날수록 어선 톤당 생산량은 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 정권별 연근해 어선 톤당 생산량

정권	a.생산량(M/T)	b.톤수(G/T)	c.어선 톤당 생산량
김대중 (5년평균)	1,178,970	382,070	3.06
노무현 (5년평균)	1,106,274	323,819	3.42
이명박 (5년평균)	1,194,183	258,055	4.64
박근혜 (2년 평균)	1,051,935	233,655	4.70

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

이러한 결과가 나타난 배경에는 1980-90년대를 거쳐 엄청난 자원남획이 발생하였고, 그에 따른 해양 환경오염의 심화, 그리고 매립간척사업 및 한·일(1999), 한·중(2001) 어업협정에 따른 어장축소 등 어선의 톤당 생산여건은 전반적으로 어려운 실정이었다. 그러나 정부의 지속적인 자원조성사업 및 감척사업의 노력으로 톤당 생산량은 꾸준하게 증가하게 된 배경이라 할 수 있다.

(5) 수산물 생산량

수산물 수급 중 공급에서 가장 중요한 부분은 국내생산량이다. 해양수산부 발족 이후 현재까지의 수산물 생산량을 분석한 결과 <표 10>과 같다. 김영삼 정부의 수산물 생산량은 전체 3,241천(M/T)로 어업유형별로 살펴보면 연근해 어업이 전체의 42.2%(1,367천M/T)로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었으며, 다음으로 천해양식어업(31.3%, 1,015천M/T), 원양어업(25.6%, 829천M/T), 내수면 어업(0.9%, 30천M/T) 순으로 나타났다.

김대중 정부로 들어와서는 김영삼 정부에 비해 수산물 생산량이 급감하였는데, 이러한 배경에는 천해양식어업의 비중이 대폭 감소하였기 때문이다. 노무현 정부로 들어와서 수산물 생산량이 점차 증가하였는데, 천해양식어업의 생산량이 김영삼 정부 수준으로 증가한 배경이라 할 수 있다. 이러한 경향은 최근 박근혜 정부로 들어와서도 지속되는데 전체 수산물 국내생산량이 3,330천(M/T) 수준으로 조사되었다. 김영삼 정부에서 최근 박근혜 정부에 이르기까지 어업부문별로 살펴보면 특이할만한 점이 나타나는데, 연근해어업은 1,367천(M/T)에서 1,068천(M/T)으로 22.6%가 감소했고, 원양어업도 829천(M/T)에서 578천(M/T)으로 30.3%가 감소했다. 반면 천해양식어업은 동기간 무려 63.6%가 증가하여 전체 수산물 생산증가를 주도하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 10> 연도별 어업부문별 수산물 생산량

(단위 : 천M/T)

구분	1997 (김영삼)	2000 (김대중)	2005 (노무현)	2010 (이명박)	2015 (박근혜)
합계	3,241	2,514	2,714	3,111	3,330
	100%	100%	100%	100%	100%
연근해어업	1,367	1,189	1,097	1,133	1,058
	42.2%	47.3%	40.4%	36.4%	31.8%
천해양식어업	1,015	653	1,041	1,355	1,661
	31.3%	26.0%	38.4%	43.6%	49.9%
원양어업	829	651	552	592	578
	25.6%	25.9%	20.3%	19.0%	17.4%
내수면어업	30	21	24	31	33
	0.9%	0.8%	0.9%	1.0%	1.0%

자료 : 국가통계포털(kosis) 각년도를 바탕으로 정권별로 재구성

(6) 수산물 소비량(연간 1인당)과 자급률

수산물 소비량을 정권별로 분석한 결과 <표 11>과 같다. 노무현 정부에서는 수산물 소비량이 평

균 54kg, 이명박 정부에서는 평균 52kg, 박근혜 정부로 들어와서는 평균 53.8kg으로 다소 증가한 것으로 나타났다. 수산물 자급률에 있어서는 노무현 정부에서는 72kg, 이명박 정부에서는 79kg, 박근혜 정부에서는 76.8kg으로 나타났다. 1인당 수산물 소비가 지속적으로 증가하는 배경에는 국민소득의 향상과 삶의 질 향상 등 사회전반에 대한 건강에 대한 국민의 관심이 높아졌으며, 이와 관련해 등푸른생선, 오메가3 등 수산물이 건강식품으로서 소비자의 선호가 높아졌기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 11〉 수산물 소비량과 자급률

(단위 : kg)

		노무현(5년 평균)	이명박(5년 평균)	박근혜(2년 평균)
소비량	수산물	54	52	53.8
	쌀	78	76	77.8
	육류	33	40	49.2
수산물 자급률		72	79	76.8

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(7) 수산물 위생·안전관리

수산물 위생 및 안전관리를 위해 정부에서는 해양수산부 발족 이후 다양한 정책적 노력을 추진해 오고 있다. 정부가 수산물 위생 및 안전관리에 관심을 가지게 된 배경에는 수산물 수입이 완전히 개방됨에 따라 세계각지에서 다양한 수산물이 수입되기 시작하였으며, 이에 편승한 불량 수산물 수입이 급증하기 시작하였기 때문이다. 그 결과 국민의 건강과 안전에도 심각한 부정적인 영향을 미치게 되었다.

1997년 해양수산부 발족이후 노무현 정부시절에 수산물 수입검사가 96,112건으로 최고 정점을 나타내었고, 이후 매 정권마다 80,000건 전후의 수산물 검사를 체계적으로 하고 있는 것으로 조사되었다. 수산물 수입검사의 중량과 금액 측면에서도 매 정권마다 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 중량의 경우 노무현정부때까지 빠른 속도로 증가하다가 이후 이명박 정부를 거쳐 최근 박근혜정부로 들어와서는 다소 완만한 증가세를 나타내고 있다. 그러나 금액은 계속 빠른 속도로 증가하고 있는데 김영삼 정부시절에는 885,925천 달러의 검사실적을 보였으나 노무현 정부에서는 대략 2배이상 수준인 1,939,045천 달러, 그리고 최근 박근혜 정부에서는 다시 2배 수준인 3,702,643천 달러의 검사실적을 나타내는 것으로 조사되었다.

〈표 12〉 연도별 수산물 수입검사 실적

(단위 : 건, M/T, 천 달러)

구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
건수	23,532	49,155	96,112	78,912	87,081
중량	333,973	514,753	932,085	1,007,860	1,039,085
금액	885,924	1,186,256	1,939,045	2,689,540	3,702,643

자료: 국립수산물품질관리원 홈페이지

2) 해운물류분야

(1) 해운산업의 외화가득액

노무현 정부에서의 해운수입의 경우에는 238억불, 해운지출의 경우에는 212억불로 조사되었으며, 이명박 정부에서는 해운수입이 306억불, 해운지출의 경우에는 249억불로 조사되었다. 즉, 이명박 정부로 들어오면서 해운수입과 해운지출이 노무현 정부에 비해 모두 증가하였으며, 그 결과 해운수지의 경우도 2배가량 증가한 것으로 나타났다. 반면에 최근 박근혜 정부로 들어와서는 해운지출의 경우에는 이명박정부와 비슷한 수준으로 나타났지만, 해운수입액이 감소하여 전반적인 해운수지도 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 결과가 나타난 배경에는 중국 등 신흥국 시장의 급격한 성장으로 2000년대 중반 세계 해상물동량이 크게 증가함에 따라 해운 수입액도 이명박 정부까지 지속적으로 증가하였으나, 2008년 미국발 금융위기 이후 해운산업이 점차적으로 불황기에 접어들면서 해운수입이 감소하는 결과를 나타낸 것으로 판단된다.

〈표 13〉 외화가득액

(단위 : 억불)

구 분	노무현 (5년 평균)	이명박 (5년 평균)	박근혜 (2년 평균)
해운 수입(A)	238	306	273
해운 지출(B)	212	249	242
해운수지(A-B)	26	56	31

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(2) 물동량 처리실적

정권별로 물동량 처리 실적의 평균을 살펴보면 노무현 정부에서는 1,038,286(단위 : 천R/T) 수준에서 이명박 정부들어와서는 1,213,895(단위 : 천R/T)로 다소 증가하는 것으로 나타났으며, 최근 박근혜 정부에서는 1,387,415(단위 : 천R/T) 수준으로 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 부산항에서 처리하는 물동량 실적이 전체의 20%를 상회하는 수준으로 가장 높다는 것을 알 수 있다. 다음으로 역대 정권마다 다소 비율의 증감과 감소를 반복하기는 하나 광양항과 울산항과 인천항에서 전체 10%를 상회하는 수준으로 물동량을 처리하는 것으로 나타났다. 즉, 부산, 광양, 울산, 인천에서 처리하는 물동량이 전체의 70% 수준인 것으로 나타났다. 다만 평택·당진에서 처리하는 물동량 비중이 노무현 정부를 이명박정부, 그리고 최근 박근혜 정부로 들어와서 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 14〉 물동량 처리 실적 추이

(단위:천R/T)

계	노무현	이명박	박근혜
계	1,038,286	1,213,895	1,387,415
	100%	100%	100%
부 산	230,240	267,262	335,749
	22.2%	22.0%	24.2%
인 천	130,386	143,121	148,095
	12.6%	11.8%	10.7%
평택·당진	44,947	75,014	113,132
	4.3%	6.2%	8.2%
동해·목호	23,121	28,172	32,135
	2.2%	2.3%	2.3%
대 산	50,295	65,699	70,940
	4.8%	5.4%	5.1%
군 산	17,422	18,496	18,623
	1.7%	1.5%	1.3%
목 포	10,259	16,128	21,581
	1.0%	1.3%	1.6%
여 수	4,573	10,209	1,081
	0.4%	0.8%	0.1%
광 양	190,247	209,981	246,401
	18.3%	17.3%	17.8%
포 향	57,179	63,819	63,444
	5.5%	5.3%	4.6%
마 산	12,699	14,995	14,194
	1.2%	1.2%	1.0%
울 산	165,594	180,417	191,376
	15.9%	14.9%	13.8%
제 주	2,177	2,068	2,642
	0.2%	0.2%	0.2%
기 타	99,145	118,514	128,023
	9.5%	9.8%	9.2%

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(3) 외항 해상 물동량

우리나라 외항 해상 물동량은 김영삼 정부시절에 평균 441(백만톤)에서 김대중 정부 평균 611(백만톤), 노무현 정부 평균 755(백만톤), 이명박 정부 평균 834(백만톤), 박근혜 정부 평균 1,184(백

만톤)으로 연평균 대략 5% 정도 증가하는 것으로 나타났다. 수입과 수출 측면으로 구분해서 살펴 보면 먼저 해상 물동량의 수입의 경우는 과거 20년과 비교하여 큰 편차가 없다는 것을 알 수 있다. 다만 수출에 있어서는 김영삼 정부시절에 99(백만톤) 수준에서 정권이 바뀌면서 지속적으로 증가해오고 있다. 현재 박근혜 정부에서는 777(백만톤)으로 과거 20년 전과 비교하여 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

〈표 15〉 우리나라 외항 해상 물동량

(단위: 백만톤)

연도	합계	수출	수입
김영삼	441	99	342
김대중	611	178	433
노무현	755	243	512
이명박	834	273	561
박근혜	1,184	777	408

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(4) 내항여객선 현황

본격적인 통합해양행정이 시작된 김영삼 정부에서부터 최근 박근혜 정부에 이르기 까지 내항 여객선은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 여객선 유형별로는 2000년 이후 차량운송 등 도서 지역 차량 증가 및 해양관광 수요 패턴의 변화에 따라 차도선은 일정수준 꾸준히 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 반면 김영삼 정부에서 50% 수준에 육박하던 일반선 수준은 점차적으로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났으며, 쾌속선 또한 점차 감소하는 추세이다.

〈표 16〉 내항여객선 현황

(단위: 척)

정권	계	일반선	고속선	차도선	쾌속선	초쾌속선	카훼리
김영삼	147.8	72.4	11	24.6	14.8	12.2	12.8
	100%	49.0%	7.4%	16.6%	10.0%	8.3%	8.7%
김대중	151.6	29.8	16	59.6	10.8	19.8	15.6
	100%	19.7%	10.6%	39.3%	7.1%	13.1%	10.3%
노무현	156.6	19	13.2	81.6	6.4	23	13.4
	100%	12.1%	8.4%	52.1%	4.1%	14.7%	8.6%
이명박	167	19.2	12.8	89.4	13.6	17.6	14.4
	100%	11.5%	7.7%	53.5%	8.1%	10.5%	8.6%
박근혜	170.5	22	9.5	94.5	11.5	15.5	17.5
	100%	12.9%	5.6%	55.4%	6.7%	9.1%	10.3%
2014년 기준	168	26	8	94	10	15	15
	100%	15.5%	4.8%	56.0%	6.0%	8.9%	8.9%

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

(5) GDP 및 SOC 투자비중 항만시설 투자비 비중

전체 SOC투자비 중 2015년 기준 해운·항만투자비중은 6.7%를 차지하고 있으며, 도로, 철도·도시철도 등 다른 인프라에 비해서는 투자비중이 다소 낮은 편으로 나타났다. 정권별로는 노무현 정부에서 해운·항만투자비중이 평균 10.1%로 가장 높게 나타났다. 그리고 GDP 대비 항만시설 투자 비율은 평균 0.1-0.2% 수준으로 나타나고 있다는 것을 알 수 있으며, 특히 다른 정부에 비하여 박근혜 정부에서 GDP 대비 항만시설 투자비 비중이나 SOC 대비 항만시설 투자비 비중이 가장 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 17〉 GDP 및 SOC 투자비중 항만시설 투자비 비중

(단위 : 억원)

정권	GDP(A)	SOC(B)	항만시설(C)	비율(%)	
				C/A	C/B
김영삼	3,838,118	84,356	6,820	0.17	8
김대중	5,499,418	140,285	10,684	0.19	7.7
노무현	8,506,106	181,705	18,404.2	0.21	10.1
이명박	11,544,767	237,524	18,619.4	0.16	7.7
박근혜	14,818,796	245,075	15,662	0.10	6.4
2015년 기준	15,311,154	248,069	16,643	0.11	6.7

자료: 해양수산부(2015) 통계연보를 바탕으로 정권별로 재구성

V. 결론

본 연구에서는 역대 정부의 해양수산 행정조직 및 기능 변화를 살펴보고, 해양수산분야의 정책 성과를 설문조사와 양적자료를 통하여 비교분석하였다. 첫째, 해양수산행정조직 및 기능변화에 대한 특징을 요약하면 김영삼 정부에서는 해운항만청의 해운, 항만, 해양안전, 그리고 수산청의 수산자원관리, 해양경찰청의 해양경비, 건설교통부의 수로, 해난심판, 환경부의 해양환경, 과학기술처의 해양과학기술 기능을 통합하였다. 1998년 김대중 정부로 들어와서는 4차례의 조직개편을 통해 해양수산행정조직의 규모는 점차적으로 축소되었다. 1996년 출범 당시 4,466명에 이르렀던 대규모의 인력과 조직은 2000년에 들어와서 3,891명 규모로 축소되었다. 노무현 정부로 들어와서는 중앙집중의 기능을 지방으로 이양을 통해 균형발전을 달성하고자 해양수산의 일부 기능중에서 핵심적인 기능을 선별하여 집중적으로 강화시키는 작업이 이루어졌다. 예를들어 불업어업을 단속하는 기능을 강화하였고, 수산자원확보 및 관리를 통해 수산정책의 글로벌화를 이룩하기 위하여 수산자원관리센터를 신설하였다. 이 시기의 해양수산조직의 변화로 수산물유통구조 개선과 국제간 해양수산 협력의 강화, 원양어업의 경쟁력 강화의 육성을 가져왔다. 이명박 정부로 들어와서는 1996년 김영삼 정부에서 출범해 12년간 유지된 해양수산부를 폐지하고, 관련기능을 국토해양부와 농림수산식품부로 이양시키게 된다. 당시 세계적으로 해양과 수산기능은 통합해 강화하는 추

세임에도 불구하고 정부조직개편의 방향이 대대적인 통폐합으로 설정되었기 때문에 해양수산분야의 정책 동력 상실, 미래해양수요에 대응능력 부족, 해양과학기술 개발의 지연 등 많은 문제가 발생하였다고 평가되고 있다. 박근혜 정부가 들어서면서 해양수산행정과 관련된 업무와 기능은 다시 통합되었는데 국토해양부의 물류항만실과 해양정책국 그리고 농림수산식품부의 수산업부 및 국립수산물품질관리원 등이 해양수산부로 재편입되었다. 해양영토분쟁에 적극적으로 대응하기 위하여 해양영토과를 신설하였고, 해양스포츠 및 해양관광 산업을 전폭적으로 육성하기 위하여 해양레저과를 신설하였다.

둘째, 역대정부의 해양수산분야의 정책성과를 설문조사와 양적자료를 통하여 비교분석한 특징을 요약하면 다음과 같다. 먼저 설문조사를 통해 해양수산행정조직에 근무하는 구성원들을 대상으로 지난 20년간의 해양수산관련 정책성과에 대한 인식조사 결과 양식산업, 해양환경보전, 해양문화관광, 항만개발, 어업자원정책 부분에 대한 정책성과를 높이 평가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 해양영토관리와 재난 및 안전관리 부문은 상대적으로 성과가 미흡한 부문으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 해양수산분야의 성장과 지속적인 발전을 위해서는 해양환경보전과 해양과학기술 부문을 집중적으로 육성해야 하는 것으로 인식하고 있었다.

셋째, 양적자료를 바탕으로 역대 정부의 해양수산분야의 정책성과를 비교분석한 결과를 요약하면 첫째, 해양환경의 측면에서는 해양투기허용 총량제도의 도입과 해양폐기물 허용품목의 축소로 인하여 폐기물 해상투기량은 최근 박근혜 정부로 들어올수록 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 둘째, 어가소득의 측면에서는 어업소득과 어가자산 모두 최근 박근혜 정부로 들어올수록 증가한 것으로 나타났으며 반면에 어업외 소득과 이전소득은 감소한 것으로 나타났다. 이것은 노무현 정부를 거쳐 이명박 정부 그리고 최근 박근혜 정부로 들어올수록 점차적으로 어업의존도가 지속적으로 높아지고 있다는 것을 의미한다. 셋째, 어업생산량 측면에서는 어장축소 등으로 인하여 어려운 생산여건 속에서도 지속적인 자원조성사업 및 감척사업의 노력으로 톤당 어업생산량은 꾸준히 증가하였으며, 수산물 생산량 측면에서는 박근혜 정부로 들어올수록 연근해어업과 원양어업은 지속적으로 감소하는 반면에 천해양식어업은 대폭 증가하여 전체 수산물 생산증가를 주도하는 어업으로 조사되었다. 넷째, 해운수출입 측면에서는 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 바뀌면서 해운수입과 지출 모두 대폭 증가하였으며, 그 결과 해운수지의 경우도 두배 가량 증가한 것으로 나타났다. 반면에 최근 박근혜 정부로 들어와서는 해운 지출의 경우 이명박정부와 비슷한 수준이지만, 해운수입액이 감소하여 전반적인 해운수지도 감소하는 것으로 분석결과 나타났다. 다섯째, 해운물류 및 항만 측면에서는 노무현 정부에서 GDP 대비 항만시설 투자비율은 0.1-02% 수준으로 가장 높게 나타났으며, 최근 박근혜 정부는 GDP 대비 항만시설 투자비 비중이나 SOC 대비 항만시설 투자비 비중이 다른 정부에 비해 상대적으로 가장 낮은 것으로 나타났다.

본 연구는 기존 연구에서는 좀처럼 시도하지 않았던 역대 정부의 해양수산분야의 정책성과를 설문조사를 통한 현실적 인식조사와 실질적인 양적자료를 통한 계량적 분석방법을 활용하여 정권별로 비교분석하였다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 특히 해양수산부를 비롯하여 11개 해양수산관련 기능을 중점적으로 수행하는 유관기관에 근무하는 구성원들을 대상으로 대규모 설문데이

터를 바탕으로 연구하였다는 점에서 해양수산분야의 정책성과에 대한 연구결과를 보완하고 발전 시키는데 중요한 기여를 할 것으로 판단된다. 그러나 본 연구에서는 다음과 같은 한계점도 존재한다. 지난 20년간의 정책성과를 분석하려다 보니 다양한 성과들을 모두 고려하지 못한점도 한계로 지적할 수 있다. 특히, 질적인 부분에 대한 해양수산분야의 정책성과가 다양하게 나타났지만 이 부분을 다 고려하지 못했다는 점, 따라서 향후에는 양적인 성과 외에 질적인 성과까지 포괄하는 성과진단에 대한 연구가 활발하게 이루어져야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 국내외 학술논문

- 강윤호.(2003). 해양행정조직 개편의 과정과 결과, 한국행정학보, 37(2): 399-420.
- 김용환·이희선.(2016). 보훈의료서비스 전달체계의 효과성과 만족도에 관한 성과평가 연구 : 공급자 측면과 수요자 측면을 중심으로, 사회복지연구, 47(3): 187-221.
- 김창수.(2008). 해양수산정책 60년 평가와 과제: 역사, 시간 그리고 구조의 해부, 한국행정논집, 20(1): 155-186.
- 김창수.(2012). 해양수산행정의 통합가능성과 한계, 역사와 프레임 분석, 지방정부연구: 16(3): 191-214.
- 김희경 · 김근세.(2007). 관세행정서비스의 성과평가 및 관리방안 연구 : DEA와 SURVEY방법론을 적용하여, 한국정책분석평가학회보, 17(2): 27-53
- 남정호·백상규·박광서.(2016). 해양수산 R&D 10년 성과 및 여건분석에 기초한 발전방향, 한국해양환경·에너지학회, 한국해양과학기술협의회 공동학술대회 발표논문.
- 문명재.(2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 한국공공관리학보, 23(4): 23-41.
- 박수진·육근형·정지호·유정환.(2015). 해양수산 분야 기후변화 적응정책 방향 연구, 한국해양수산개발원 연구보고서, 1975-2733
- 박순애·오현주.(2006). 성과지향적 조직문화와 조직효과성. 한국행정학보, 40(4): 225-252.
- 박천오. (2011). 이명박정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 행정논총, 49(1):1-30
- 신재영.(2013). 대한민국 수산행정 조직의 변천사, 계간 해양수산, 3(4): 131-154.
- 이신정.(2011). 사회서비스 성과평가 체계 개발에 관한 연구 : 사회복지관 성과평가를 중심으로, 신라대학교 사회복지학 박사학위논문.
- 이호춘. (2002). 해양수산부분 청정개발체제 활용전망 및 기대효과, 월간 해양수산 , 10월호, 20-36.
- 임세영· 김시태.(2009). 공공기관에서 조직문화의 매개효과를 통한 CoP 활동 및 조직학습유형이 조직성과에 미치는 효과 분석. 직업교육연구, 28(4), 55-76.
- 정봉민.(2002). 해양수산행정체제의 국제동향 및 시사점, 해양수산 10월호, 4-19.

- 최상선.(2016). 국가연구개발사업 기술사업화 성공요인 분석 : 해양수산 연구개발사업을 중심으로, 건국대학교 벤처전문기술학과 박사학위논문.
- 황창호. (2013). 노무현정부와 이명박정부의 정책지식생산에 대한 비교연구: 중앙행정기관의 정책 연구보고서를 중심으로, 연세대학교 대학원 박사학위논문
- 황창호. (2015). 정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구: 정부규제, 보조금, 바우처, 조세, 민영화 정책을 중심으로
- Kaufman, Herbert. (1978). Reflection of Administrative Reorganization. In Frederick S, Lane(ed), Current Issues in public Administration, 214-233. New York: St. Martin's Press.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K. (2003). Government performance: Why management matters. Taylor & Francis.

2. 연구보고서

- 입법정책연구회. (2010). 해양수산 발전을 위한 정책과제. 연구보고서
- 해양수산개발원. (2010) 해양수산백서(2006-2008).
- 해양수산부. (1997). 해양수산백서(1993-1997).
- 해양수산부. (2002). 해양수산백서(1996-2001).
- 해양수산부. (2004). 해양수산백서(2002-2003).
- 해양수산부. (2006). 해양수산백서(2004-2005).
- 해양수산부. (2015). 해양수산 주요 통계.
- 해양수산부. (2015). 해양수산발전시행계획.
- 해양수산부. (2015). 수산업동향에 관한 연차보고서(2005~2014).
- 해양수산부. (2015). 해양수산부 조직연혁.
- 해양수산부. (2016). 해양수산 R&D 중장기계획(2014~2020).
- 해양수산부. (2016). 해양수산 통합행정 20년사.
- 행정안전부. (2013). 정부조직개편백서.

황창호(黃昶皓): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 동아대학교 행정학과 조교수로 있다. 주요 관심분야는 정부조직, 정책네트워크, 정책지식창출, 인사관리 등이다(selefhoo@dau.ac.kr).

Abstract

A Comparative Study on the Policy Performance in Oceans and Fisheries of Administrative Organization: Focused on the Ministry of oceans and fisheries

Hwang, Changho

The objective of this study was to conduct an empirical analysis policy performance of oceans and fisheries of sector based on survey data and quantitative data. The major findings of this study are summarized as follows: First, the analysis of the survey data shows that the members who work in the oceans and fisheries of administrative organization are positive evaluating the policy performance of the aquaculture industry, ocean cultural tourism, ocean environment preservation but ocean territory management and safety management are relatively poor in terms of policy performance. Second, quantitative data analysis shows that the amount of waste water disposal has decreased continuously and both fishery income and fishery assets increased with the recent government entry. This study contributes to the literature on by linking regime to oceans and fisheries of p

Key Words: Policy performance, Ministry of oceans and fisheries, Survey data, Quantitative data, Ocean environment preservation