

우리나라 해양교육 정책 변화와 관련 법률 분석에 관한 연구

이슬기* · 최재선

*한국해양수산개발원(연구원) · 한국해양수산개발원(명예연구위원)

A Study on the Change of Ocean Education Policy and a Content Analysis on the Legal Basis in Korea

Seulgi LEE[†] · Jae-Sun CHOI

[†]Korea Maritime Institute(researcher) · Korea Maritime Institute(senior research fellow)

Abstract

Ministry of Oceans and Fisheries(MoF) plays a key role in ocean education policy in Korea and has published plans for Ocean Education from 2005. However there are many problems including a lack of education system, low-level program contents, inefficient budgetary support and discontinuing school programs. In case of Japan, under the Ocean Development Basic Act, Japan developed supportive materials for ocean education targeting elementary, middle school and high school students. In the US, the Centers for Ocean Sciences Education Excellence(COSEE) under the National Oceanic and Atmospheric Administration(NOAA) is spreading marine scientific technology to the education field.

Recently Korea has reorganized its Ocean Education System to enact the Ocean Education and Culture Promotion Act in 2020. Under the Ocean Education Basic Act, many institutional and legal changes are expected in the future. The purpose of this research is to analysis on the Ocean Education Policy by Ministry of Oceans and Fisheries and provide the trend of policy paradigm shift by comparing the vision and measures from 2005 to 2020. Moreover through the analysis of the legal contents, we searched for a complementary point and future development direction.

Key words : Ocean education, Ocean education and ocean culture promotion act, Ministry of oceans and fisheries, Ocean literacy

I. 서론

2000년대 들어 해양교육이 제7차 교육과정의 39개 범교과 학습 주제 중 하나로 포함되면서 학교 교육과정에서 다루어야 할 영역으로 분류되었다. 이에 해양수산부는 ‘청소년 해양교육계획(2005~2010)’을 수립하고 해양교육 정책의 추진을 본격화한다. Ministry of Oceans and Fisheries(이하 MOF)(2005)는 해양교육을 ‘해양에 대한 올바른 인식을 갖게

하고, 해양관련 문제 해결능력과 해양에 대한 친화감과 개척의지를 높이는 제반 교육활동’이라 정의하였다. 또한 해양교육을 정규교육과정에서 수행하는 학교 해양교육과 각종 단체에서 수행하는 사회 해양교육으로 구분하고 있는데, 이러한 분류체계는 현재까지도 이어지고 있다.

2013년 해양수산부 부활과 함께 국민의 해양지식 기반을 확보하기 위해 5개년 계획인 ‘해양교육 활성화 방안(MOF, 2014)’을 수립하였다. 이 후

[†] Corresponding author : 051-797-4768, sglee84@kmi.re.kr

* 이 논문은 2020년도 한국해양수산개발원 연구비 지원으로 수행되었음.

해양수산부는 국내외 동향 및 여건을 반영하고 체계적인 해양교육을 추진하기 위한 ‘해양교육 종합로드맵(MOF, 2017)’을 수립함으로써 해양교육 정책 추진을 위한 기본계획을 갖추게 된다. 이 로드맵은 2021년까지 해양교육 활성화를 위한 다양한 정책과제를 제시하고, 해양과학·해양영도·해양산업·해양문화·해양진로 등 5대 영역에 대한 체계적 해양교육 방안을 포함하였다. 하지만 해양수산부의 다양한 해양교육 정책 및 사업 추진에도 불구하고 법적 근거 미흡, 전담부서 및 전문기관의 부재 등은 우리나라 해양교육 활성화의 주요 한계 요인으로 지목되었다.

문재인 정부 출범 이후 해양문화시설의 대규모 확충과 해양교육 및 해양문화와 관련된 법률이 잇달아 발의되면서 해양교육의 법적·제도적 기반 구축은 더욱 탄력을 받았다. 해양수산부는 추진 중이었던 법률 제정과는 별도로 중장기 전략이 담긴 ‘해양문화·교육 중장기 로드맵(MOF, 2020)’을 수립하며 해양교육 활성화와 더불어 해양문화산업 발전을 통해 해양분야에서 신성장동력을 창출하고자 하였다. 기존 해양교육 정책과 달리 이번 로드맵이 관심을 끄는 이유는 해양수산부가 해양문화·해양교육 관련 정책 수립 및 기능 확대를 위해 인력을 충원하고 관련 예산도 크게 늘리기로 한 점 때문이다.

특히 2020년 2월 18일 「해양교육 및 해양문화 활성화에 관한 법률」이 제정되면서 해양교육을 체계적·종합적으로 추진할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 법률은 해양교육문화심의회설치, 해양교육 및 해양문화 활성화 기본계획 수립, 해양교육센터 설치, 해양교육전문기관 지정 등의 내용을 포함하였다.

그동안 우리나라 해양교육과 관련된 연구는 많지 않다. 2000년대 초반부터 해양교육의 중요성이 강조되고 있지만 연구 대부분이 교육과정 분석을 통한 관련 내용 파악과 기관 중심으로 실시되는 해양교육 현황 등을 정리하는 수준이었다. Yoon(2006)은 제7차 교육과정을 분석하고 외국의

교육과정에서는 해양교육이 어떻게 다루어지고 있는지 비교하여 지리교육과정에서 해양교육을 다루는 것이 해양을 따로 교육하는 것보다 균형 있는 방향이라고 제안하였다. Moon and Jeong (2012)은 부산지역에서 이루어지고 있는 해양교육 프로그램을 분석하여 부산지역 해양교육의 문제점과 활성화 방안을 제시하였다. Kim and Yun (2015)은 미국의 해양교육을 소개하고 한국 해양교육의 정체성과 향후 나아가야 할 과제를 서술하였다. Choi and Lee(2016)는 학교교육에서 해양교육의 필요성과 중요성을 인식하고 해양교육의 공공교육화를 위한 방안을 제시하였다. 이상의 선행 연구들은 우리나라 해양교육의 활성화를 위한 견해를 제시하고 있으나 해양수산부가 추진했던 해양교육 정책이 어떻게 변화되었고, 시대적 특징에 따라 세부 사업들이 어떻게 구체화되어 왔는지에 대한 고찰은 아직 전무하다.

이에 본 연구는 2005년부터 2020년까지 발표된 우리나라 해양교육 정책의 비전과 세부추진 사업을 비교하여 정책 패러다임 변화 추이를 분석하였으며, 어떠한 시대적 특징을 반영하였는지 확인하는데 목적을 두었다. 또한 최근 제정된 「해양교육 및 해양문화 활성화에 관한 법률」의 내용 분석을 통해 법정업무 수행에 따른 해양교육 체계의 변화와 발전 방안을 제안하고자 한다.

II. 연구 방법

우리나라 해양교육의 정책변화와 관련 법률을 분석하기 위해 3가지 주요 핵심사항을 바탕으로 연구를 수행하였다.

첫째, 연구의 대상인 해양교육 개념에 대한 명확한 정의를 살펴보기 위해 국내 연구자의 연구물과 미국, 일본, 대만의 자료를 토대로 그 개념과 영역의 문헌 분석을 실시하였다.

둘째, 2005년부터 2020년까지 해양수산부가 발표한 해양교육 정책의 목표와 세부 추진전략 등

을 비교·분석하여 각 시기별 정책이 담고 있는 특징과 정책의 변화를 고찰하였다.

셋째, 최근 제정된 해양교육 관련 법률의 체계와 내용을 분석하여 향후 해양교육 현장에서 변화가 예상되는 부분의 법적 검토와 지침을 종합적으로 제공하고자 하였다.

Ⅲ. 연구 결과 및 고찰

1. 해양교육의 개념과 정책 변화

가. 해양교육의 정의 변화

해양교육에 대한 정의는 단일개념으로 수렴되지 않고 연구자마다 조금씩 달리 해석하고 있다. 이는 시대적 상황에 따라 해양교육의 관점을 어디에 두느냐에 따라 정의가 확장되어왔음을 확인할 수 있다. 해양수산부(이하 해수부)는 해양교육을 ‘해양에 대해 올바른 인식을 갖게 하고 해양 관련 문제해결 능력과 해양에 대한 친화감과 개척의지를 높이는 제반 교육활동’이라고 정의하며, 해양교육은 단순히 관심이나 지식을 부여하는 것이 아니라, 생활 속에서 실천적으로 해양을 배려하는 마음을 지닌 인간 육성을 목표로 한다고 밝혔다(MOF, 2005). 2000년대 초 ‘21세기 해양강국 건설’, ‘새로운 바다가치 창출’ 등의 슬로건이 등장하면서 보존, 공존보다는 인간중심적이고 개발 지향적으로 해양교육의 정의가 기술되어 있음을 확인할 수 있다. Yoon(2007)의 연구에서는 해양교육을 ‘단순히 해양에 대한 교육을 넘어 해양에 대한 기본지식을 바탕으로 해양을 통해 인성을 함양하고 영역을 넓히며 각종 자원을 활용할 뿐 아니라 해양의 환경을 보전하기 위한 교육’이라 정의하고 있다. 이전과는 다르게 해양보전을 포함한 점, 해양교육을 통해 인성을 함양할 것을 강조한 점이 특징이다. Lee(2013)는 선행연구를 바탕으로 해양교육을 ‘해양에 대한 친밀감, 해양에 대한 기본지식, 해양에 대한 태도 등과 같은 전반적인 해양의식을 높이기 위한 교육제반 활

동’으로 정의하였다. 해양교육을 해양의식을 높이기 위한 활동으로 정의함으로써 해양에 대한 개척정신을 강조하였다.

Kim and Yoon(2015)은 해양교육을 ‘해양과 인간의 상호 연관성 및 영향에 대한 이해를 돕는 교육활동’으로 제시하고, 이를 구체화한 해양교육의 목적으로 ‘해양과의 지속적 공존을 위한 지식, 기능, 태도를 갖추고 행동하는 시민 육성’을 설정하였다. 이는 미국의 ‘해양적 소양(Ocean Literacy)’의 개념을 반영한 것으로 해양이 우리에게 미치는 영향과 우리가 해양에 미치는 영향을 이해하고 지속적 공존을 위한 행동 변화를 강조한 것으로 보인다. Shin(2016)은 해양교육을 ‘학습자를 대상으로 인간과 사회 및 육지 생태계의 해양과의 상호 관련성과 지속가능한 영향력에 관한 올바른 이해와 실천을 돕는 교육 활동’으로 정의하였다. 해양과 인간의 상호 연계성을 사회, 육지 생태계까지 범위를 확장하였으며, 실천 능력을 강조하였다. 한편 최근 제정된 「해양교육 및 해양문화 활성화에 관한 법률」 제2조제1항에서는 ‘해양교육이란 「해양수산발전 기본법」 제2조에 따른 기본이념과 같은 법 제3조제1호부터 3호까지에 따른 해양, 해양수산자원, 해양과학기술 및 해양수산업을 내용으로 학교 및 사회에서 행하여지는 교육을 말하며, 학교해양교육과 사회해양교육으로 세분한다.’ 라고 정의하고 있다. 제2조제1항에서 말하는 기본개념은 ‘해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양수산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양에서의 국민의 생명과 재산을 보호하고, 해양수산자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함’을 말한다(해양수산발전 기본법 제2조). 그동안 해양교육은 「해양수산발전 기본법」 제31조(해양수산 전문인력의 양성 등)와 제34조(해양문화의 창달 등)에 근거하여 학교·사회

해양교육을 실시해왔다. 동 법률의 기본이념이 다소 모호하고 개발 중심적 관점에서 기술하고 있으나, 해양수산부 소관 법률의 모범으로써 해양분야의 기본법적 지위를 가지고 있다는 점에 이 기본개념을 해양교육 정의에 포함한 것으로 보인다.

일찍이 해양의 중요성을 인식하고 국가차원에서 체계적인 해양교육을 실시하고 있는 미국, 일본, 대만의 경우 시민과 청소년이 꼭 알아야 할 해양교육 개념과 관련 원칙을 정립하고 교육지표로 사용하고 있다. 미국의 경우 앞에서 말한 것과 같이 해양교육의 궁극적인 목표를 해양적 소양을 갖춘 사람을 양성하는 것으로 설정하고 해양교육의 7가지 기본원리를 제시하였다. 해양적 소양을 갖춘 사람은 해양에 대한 주요 원리와 기본 개념을 이해하며, 의미 있는 방식으로 해양에 관하여 소통할 수 있고 해양과 해양자원에 관한 지적이고 책임감 있는 의사결정을 할 수 있는 사람으로 묘사된다(COSEE et al., 2005). 일본은 해양교육의 정의를 바다와 인간의 공생을 위해 바다와 친해지고, 바다를 알고, 바다를 지키고, 바다를 이용하는 학습을 추진하는 교육으로 정의하고 있다(OPRF, 2011). 즉 해양교육을 통해 바다와 함께 살아가기 위한 지식, 기능, 사고력, 판단력, 표현력을 지닌 인재를 육성하여 바다를 보전하고 평화적이고 지속가능한 이용을 가능하게 하고자 하였다. 대만은 2007년 ‘해양교육정책백서’를 발간하며 2008년부터 초·중·고 정규 교육과정 속에서 해양교육을 실시해 오고 있다. 백서에는 해양교육을 ‘바다와 육지의 균형적 사고 확립’, ‘지행합일을 확립하는 교육 실시’, ‘해양산업 발전을 위한 산학협력 실현’, ‘자원공유를 위한 교육 네트워크 구축’, ‘국제관 확립’ 등 5가지의 이념에 기초한 교육으로 기술하고 있다(Ministry of Education, 2007). 대만의 해양교육 특색은 초등학교의 경우 해양에 대한 소양을 주로 가르치고, 중·고등학교는 해양의 기본 지식과 해양관련 직업탐색(진로체험), 일반대학의 경우 해양과 관련된 교양지식을 이수하도록 한 점이다. 미국, 일

본, 대만의 경우 해양교육 정책 목표를 설정하고 단계별로 추진전략과 구체적 방법을 제시하는 등 우리나라에 비해 고도화되어 있음을 알 수 있다.

해양교육의 목표는 해양교육을 통해서 어떠한 인간을 육성시킬 것인가를 규명하는 과정이라 할 수 있다. 이 목표 설정을 위해서는 단일화된 해양교육의 정의 설정이 필요하고, 그 개념 속에 교육의 내재적, 외재적 가치를 모두 포함해야 한다. 하지만 현재 법률에서 정의하는 우리나라 해양교육의 개념은 교육을 통해 어떠한 가치를 추구하는지가 정확히 나타나 있지 않아 개념의 재정립이 필요해 보인다.

나. 해양수산부의 해양교육 정책 비교

해양교육 정책이란 바람직한 해양교육의 정책 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 해양교육의 정책도구에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이라고 할 수 있다(Jeong, 2003). 우리나라 해양교육 정책을 수립하고 집행하는 기관은 해수부이다. 해수부는 2005년에 수립한 ‘청소년 해양교육 강화방안(2005-2010)’을 시작으로 ‘해양교육 활성화 방안(2014)’, ‘해양교육 종합로드맵(‘17-’21)’, ‘해양문화·교육 중장기 로드맵(2020)’을 지속적으로 발표하고 있다.

(1) 청소년 해양교육 강화방안

해양수산 분야는 타 분야에 비하여 인적자본이 상대적으로 취약한 편으로 청소년 해양교육을 통하여 해양과 접할 수 있는 기회를 폭넓게 제공함으로써 해양에 대한 개척정신을 함양시키는데 주된 목적이 있었다. 이에 사업을 학교해양교육, 사회해양교육, 인프라 확충 3가지로 구분하여 학교교육과 사회교육을 유기적으로 연계하고 해양교육 사업 지원체계를 구축하는데 중점을 두었다.

본 정책이 발표되기 이전부터 이미 해양교육은 학교 현장과 민간단체를 통해 실시되고 있었다. 학교해양교육의 대표 사업으로 꼽히는 해양교육 시범학교는 교육부 주관으로 2004년부터 운영되어 왔으며, 일부 교과이기는 하나, 해양환경, 과

학, 오염 등의 내용이 사회, 과학 교과서에 반영되어 있었다. 교원의 역량강화를 위한 교사연수는 2005년부터 해수부 산하기관을 중심으로 실시되었다. 하지만 해수부의 ‘청소년 해양교육 강화방안’은 처음으로 국가차원에서 해양교육의 개념을 정립하고 학교 및 민간에서 실시되고 있는 해양교육 현황 정리·문제점 분석을 통해 기본방향을 수립했다는 점에 의의가 있다. 또한 본 정책을 통해 추진된 해양교육 포털사이트 구축과 한국해양재단의 설립, 해양교육시범학교 지정 수확대, 교원네트워크 강화 등은 주목할 만한 성과로 평가된다.

(2) 해양교육 활성화 방안

2013년 해수부가 부활되면서 국민의 해양지식기반을 확보하기 위해서는 해양의 중요성에 대한 인식을 확산하는 것이 가장 시급했다. 첫 번째 해양교육 정책 발표 이후 해양교육 시범학교, 해양관련 도서, 지방항만청의 해양체험프로그램 등은 양적으로 증가하였지만 무분별한 증가로 그간의 운영성과들이 누적된 시너지로 나타나지 못하고 비슷한 내용이 중복되는 문제점이 발생하였다. 이에 해수부는 현재 실시되고 있는 학교·사회 해양교육의 내실화와 양적·질적 강화에 집중한다. 당시 초중고생 독도교육 의무화, 창의적 체험활동 도입 등 변화된 교육여건과 연계한 해양교육을 추진하였고, 해양 고급인재 양성을 위한 STEAM(Science, Technique, Engineering, Art, Math)교육 개발 등을 실시한다. 이전 정책과 비교했을 때 추진전략 분류 체계는 비슷해 보이지만 세부추진 과제는 22개에서 41개로 두 배 정도 증가하였다. 다만 예산이 수반된 실행계획이 아니라는 점이 한계로 지적되지만, 본 정책을 통해 교과내용 분석 연구, 해양교육시범학교 지원 확대 및 성과 공유, 교원연수 확대, 교육용 교사지침서 개발, 영재교육 개발, 해양레저스포츠 체험교실 운영, 수요일엔 바다톡톡 운영, 해양문화와 연계한 해양교육 실시, 해양동아리 활동 지원 등

은 지금까지도 지속되고 있는 주요 사업이다.

(3) 해양교육 종합로드맵

해양개발, 이용, 보전 등 상충되는 이해관계로 사회적 갈등이 대두되면서 이를 해결하기 위한 수단으로 해양교육이 강조되기 시작하였다. 또한 세월호 사고로 해양사고에 대한 사전 예방 수단으로서의 역할도 증대되었다. 이처럼 종합적이고 융합적 성격의 해양교육을 실시하기 위해 해수부는 국민의 해양적 소양을 높여 해양강국으로 도약할 수 있는 종합로드맵을 발표하게 된다. 본 정책에는 ‘해양적 소양’, ‘해양교육의 공공교육화’, ‘해양르네상스 실현’ 등의 용어가 등장한다. 해양적 소양은 인간과 해양의 상호작용을 이해하는 미국의 오션 리터러시 개념을 도입한 것으로 우리나라 해양교육의 기본 방향을 수립하기 위해 국내 여건을 반영한 한국형 해양적 소양 개념을 새롭게 정립하였다. 즉, 해양교육을 통해 시민이 갖추어야 할 해양적 소양을 ‘인간과 해양의 상호작용을 이해하고 지속가능한 공존을 위해 실천할 줄 아는 것’으로 정의했다. 이외에도 해양교육의 범위를 해양과학, 해양영토, 해양산업, 해양문화, 해양진로 등 5대 영역으로 구성하고 이를 실질적으로 실행하기 위한 지침을 마련하였다. 이는 공교육을 통한 해양교육 추진방안 중 하나로 변화하는 교육과정에 따라 단편적으로 실시하던 해양교육을 지양하고 초·중등학교 교육과정 속에 해양과 관련된 내용을 자연스럽게 포함시켜 실생활 속에서 해양의 실용성을 체감할 수 있도록 보완하였다. 한편 지역 해양문화시설 및 지역 인프라 기반을 활용한 해양교육 활성화 방안도 도입되었는데, 이는 당시 해수부의 새로운 슬로건인 바다에서 즐거움을 찾고 새로운 성장동력을 찾는 ‘해양 르네상스 시대’ 구현을 위한 추진사업으로 파악된다. 뿐만 아니라 2017년 자유학기제가 확대되자 해수부 산하기관 및 유관기관 등을 중심으로 자유학기제 해양체험 프로그램 개발을 강화하였다.

‘해양교육 종합로드맵’의 특징은 학교·사회해양

교육의 활성화와 인프라 확충은 이전 정책과 동일하나, 해양교육의 공교육화를 시도한 점, 해양안전체험관 건립을 확대하여 해양안전교육을 강화한 점, 기존 국내 교사 네트워크 중심에서 국제 해양교육 네트워크로 확대·강화한 점, 해양교육 지원을 위한 법적근거 마련을 적극 추진한 점 등이 중요한 변화라고 할 수 있다.

(4) 해양문화·교육 중장기 로드맵

현 정부 출범 이후 해양문화시설에 대한 투자가 지속적으로 늘어나면서 그동안 단편적으로 추진되던 해양문화 및 해양교육 사업을 통합적·체계적으로 추진하기 위한 해양문화·교육 중장기 로드맵을 발표하였다. 해양의 가치를 높이는 해양문화·교육 창조라는 비전 아래 국민의 ‘삶의 질’을 제고하고 ‘4차 산업혁명시대’에 부응하는 기반 구축을 목표로 선정하였다. 세부 전략은 제도, 인프라·콘텐츠, 문화체험, 교육지원으로 분류하였으며 이 중 해양교육은 ‘전략 1. 해양문화·교육 기본법 제정 및 중장기 계획 수립’ 과 ‘전략 4. 해양교육 활성화를 위한 지원체계 구축’에 상당부분 포함되었다. 본 로드맵은 그동안 교사, 전문가, 민간단체를 중심으로 꾸준히 요구되어 오던 해양교육 추진의 법적 근거를 마련했다는 점에서 해양교육 역사에서 가장 중요한 업적을 달성했다고 평가된다. 해양교육의 제도적 기반이 마련되면서 해양교육 활성화 기본계획 수립, 실태조사 등이 실시될 것으로 보이며, 해양교육을 담당하는 조직, 예산, 사업 확대에 더욱 탄력을 받을 것으로 기대된다. 또한 로드맵에는 한국해양문화교육재단 설립 근거 마련, 전문교육기관 육성, 해양과학교육 네트워크 설립·운영 계획 등이 포함되었다. 해양문화 추진계획과 통합되면서 기존 해양교육 사업들이 축소되는 것처럼 보일 수도 있으나, 매년 반복되는 사업들을 단순 나열식 구조로 발표하던 것과 달리 새롭고 의미있는 아이디어들을 상당부분 포함했다는 점에서 높게 평가된다.

2. 해양교육 및 해양문화 활성화에 관한 법률 분석

가. 제정 배경 및 개요

2019년 20대 정기국회에 해양교육과 해양문화 활성화에 관한 2개 법률이 상정되었다. ‘해양문화 보존 및 진흥에 관한 법률안’(이하 윤준호 의원안)과 ‘해양교육 및 해양문화 활성화에 관한 법률안’(이하 오영훈 위원안)이다. 이에 농림축산식품해양수산위원회는 두 법안을 통합·조정하여 「해양교육 및 해양문화의 활성화에 관한 법률안」을 대안으로 마련한다. 본 법률은 2020년 1월 9일 국회 본회의를 통과하여 2020년 2월 18일 제정, 2021년 2월 19일부터 시행될 예정이다. 해양교육 기본법으로 불리는 본 법률 제정으로 해양교육과 해양문화 추진체계를 확립하고 관련 산업을 지원할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 법률은 해양교육 및 해양문화의 활성화를 위해 필요한 사항을 정함으로써 해양교육을 활성화하고 해양문화를 창달하여, 국가의 해양역량 강화와 사회발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(법률 제1조). 학교 및 사회에서의 해양교육이 활성화될 수 있도록 하고 해양문화산업 발전을 통해 국민들이 해양문화를 향유할 수 있도록 함으로써 해양문화에서 신성장동력을 창출하려는 취지로 이해된다.

나. 법률의 구성 체계

본칙 제5장 29개 조문과 부칙 1개의 조문으로 구성된 본 법률은 해양교육과 해양문화의 진흥에 관한 주요사항을 총괄적으로 조정하기 위해 해수부 차관을 위원장으로 하는 해양교육문화심의위원회를 두도록 하였고, 5년 단위로 해양교육·문화 활성화 기본계획과 지역계획을 수립하도록 하였다. 또한 기본계획을 효율적으로 수행하기 위해 1년 단위로 실태조사를 실시하고 그 결과를 최대한 활용하기 위한 정보 플랫폼을 구축하도록 하고 있다. 크게 이 네가지 항목이 해양교육과 해양문화에 공통적으로 적용되는 조항이며, 나머지

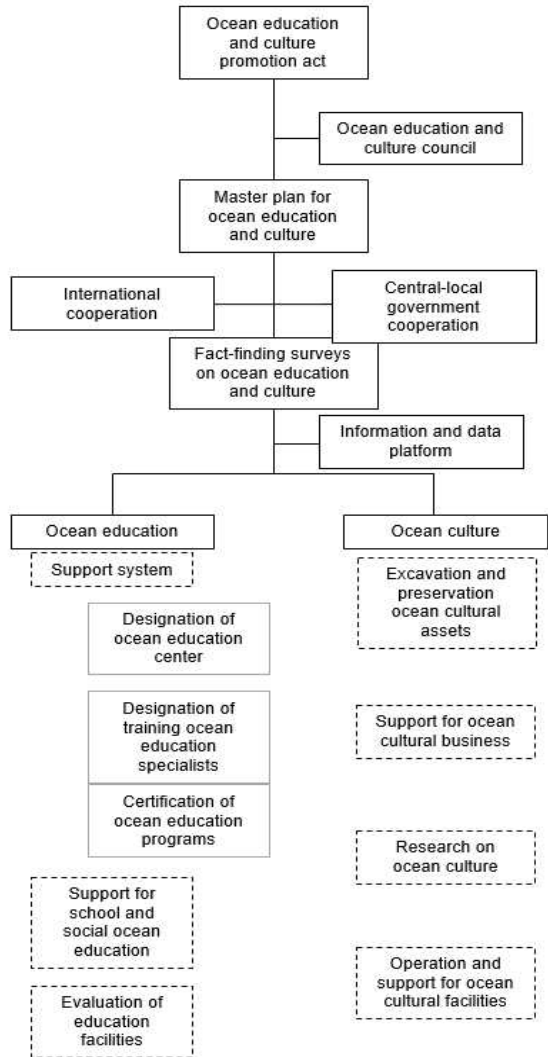
는 해양교육과 해양문화를 장으로 분리하여 해당 되는 조항을 서술하였다.

현행 해양교육·해양문화법은 그 제정 목적이 해양교육과 해양문화 활성화에 있음을 알 수 있듯이 국가차원의 지원 내용과 개발·보급·확산을 위한 임의·법정 사항을 규정하고 있다. 다만 <Table 1>에서 보는 것과 같이, 해양교육과 해양문화에 해당하는 조항이 균형있게 구성되어 있지 않고 해양교육이 훨씬 많은 부분을 차지하고 있다. 이는 해양문화의 경우 해양문화 자산 발굴과 콘텐츠 사업화 등 핵심적인 사항에 대해서만 초점을 두고 있기 때문이다. 특히 해양교육의 경우는 해양교육센터 지정이나 해양 교육 프로그램 승인 등 절차적인 규정까지 다수 포함하고 있는 반면, 해양문화에 관한 규정은 해수부에서 수행해야 하는 해양문화에 관한 기본 원칙이나, 정책 등 실제 규정만을 포함하고 있는 것이 특징이다.

다. 법률의 주요 내용

법률은 해양교육 및 해양문화 기본계획 수립, 해양교육·해양문화 실태조사 및 정보체계 구축, 해양교육센터 지정·지원, 해양교육 전문가 양성 및 활용, 해양문화산업 활성화 등의 내용을 포함하고 있다. 이 중 해수부장관의 법정 업무사항은 해양교육문화심의위원회 설치, 기본계획 수립, 해양교육센터 설치, 해양문화 융·복합 산업화 사업 등 19건으로 의무사항이 6건, 임의사항이 13건으로 분석된다.

이번 법률 제정으로 가장 큰 변화가 예상되는 부분은 해양교육 지원 체계의 구축이다. 본 법률에서는 해양교육 활성화를 위해 해양교육센터 및 지역해양교육센터 지정, 해양교육 전문기관 지정, 해양교육 프로그램 인증, 해양교육 전문강사 양성을 포함하였다. 해양교육센터는 청소년·소외계층·일반인 해양교육을 실시하고, 사회 해양교육 교재를 개발하고 보급하는 등 6개의 의무사항을 규정하고 있다(제8조). 한편 지역의 특수성을 반영한 다양한 해양교육을 실시하고 중앙 해양교육



[Fig. 1] The legal Framework of Ocean Education and Culture Promotion Act.

센터와 협력 시스템을 구축하도록 지역해양교육센터 지정을 별도로 규정한 점이 주목할 만하다(제9조). 또한 사회해양교육을 실시하는데 필요한 전문강사를 양성하기 위해 전문성과 시설 및 장비 등을 갖춘 기관을 해양교육 전문기관으로 지정하여 전문교육을 실시하도록 하였다(제13조). 향후 해양교육 수요가 늘어날 경우 전문기관을 통해 체계적인 교육을 이수한 강사들의 활용도가

더욱 높아질 것으로 기대된다.

다양화된 해양교육 프로그램의 질적 수준을 유지·향상시키고 해양교육을 확산하기 위하여 분야별, 지역별, 대상별, 등급별 등으로 구분된 해양교육 프로그램 인증제도가 도입될 예정이다(제14조). 인증제도는 교육 프로그램의 질적 수준이 적합한지 확인하기 위한 과정으로 프로그램 개발자

는 국가에서 정한 내용적·형식적 가이드라인을 지키도록 하고 그 대신 인증 받은 프로그램을 법적으로 보호하는 장치를 마련하였다.

이 외에도 학교 해양교육을 효과적으로 실시하기 위해 프로그램 및 교재 개발 등에 필요한 시설, 장비 등을 지원하는 제도를 규정하였으며(제17조), 사회 해양교육을 활성화하는 다양한 제도적 장치

<Table 1> The legal Composition and Provisions

Chapter	Article	Contents
Chapter 1. General Provisions	Article 1~7	Article 1(Purpose)
		Article 2(Definitions)
		Article 3(Relationship with other Acts)
		Article 4(Liabilities of the State and Local Governments)
		Article 5(Establishment and Operation of Ocean Education and Culture Council)
		Article 6(Implementation of Master Plans for Ocean Education and Culture)
		Article 7(Fact-Finding Surveys and Establishment and Operation of Information System)
Chapter 2. Ocean Education	Article 8~20	Article 8(Designation of Ocean Education Center)
		Article 9(Designation of Local Ocean Education Center)
		Article 10(Orders for Rectification of Violation or Suspension of Operation)
		Article 11(Revocation of Designation of Ocean Education Center)
		Article 12(Establishment and Operation of Regional Ocean Education Culture Council)
		Article 13(Designation and Revocation of Training Ocean Education Specialists)
		Article 14(Development, Diffusion, Certification, etc. of Ocean Education Programs)
		Article 15(Amendment or Revocation of Certification)
		Article 16(Provision of Education Opportunities to the Ocean Education Specialists)
		Article 17(Support for School Ocean Education)
Chapter 3. Ocean Culture	Article 21~23	Article 18(Support for Social Ocean Education)
		Article 19(Support with Expenses and Subsidization)
		Article 20(Evaluation of Education Facilities)
Chapter 4. Suppleme ntary Provisions	Article 24~26	Article 21(Spread of Ocean Culture)
		Article 22(Support Research Activities)
		Article 23(Exchange and Cooperation)
Chapter 5. Penal Provisions	Article 27~29	Article 24(Delegation of Authority or Entrustment of Duties)
		Article 25(Hearings)
		Article 26(Legal Fiction as Public Officials for Purpose of Applying Penalty Provisions)
Addendum	Article 1	Article 27(Penalty Provisions)
		Article 28(Joint Penalty Provisions)
		Article 29(Administrative Fines)
		Article 1(Including Enforcement Date)

를 명시하였다(제18조). 또한 재정지원을 받는 해양교육시설 및 단체의 운영 실태를 평가하여 지속적인 관리가 이루어지도록 하였다(제20조). 앞으로 법률의 시행령, 시행규칙 등이 제정되면 좀 더 구체적인 절차와 내용이 포함될 것이다. 한편으로는 많은 업무를 담고 있는 법률 통과로 해양교육의 자율성과 창의성을 해치지 않을까 하는 우려도 있지만, 해양교육 체계를 법적으로 확립했다는 점에서 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

IV. 결론 및 제언

1. 결론

본 논문은 우리나라 해양교육 정책 분석을 통해 그 변화 과정의 특성과 추이를 확인하는데 목적을 두었다. 또한 최근 제정된 법률의 내용과 법체계에 대한 통합적인 이해를 위한 기초자료를 제공하고자 하였다. 연구결과를 토대로 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 해양교육 정책은 해양교육 종합로드맵('17-'21)의 수립부터 해양교육의 의미와 역할, 정책 수단이 기존보다 확장된 의미로 발전하기 시작했다고 볼 수 있다. 해양교육은 해수부의 타 정책에 비해 우선순위가 떨어질 수밖에 없기에 추진사업의 양적 강화가 이전 정책의 목표였다면, 2017년부터는 안전교육 강화, 해양문화시설 활용, 자유학기제 도입 등으로 종합적이고 융합적인 성격의 해양교육 역할이 증대되기 시작했다. 이에 해양교육의 목표를 새롭게 정립하고 기존 단편적으로 실시하던 해양교육을 지양하고 교육과정과 실생활 속에서 해양의 실용성을 체감할 수 있도록 변화되었다. 또한 이때부터 해양교육 지원을 위한 법적근거 마련을 적극적으로 추진함으로써 그 결실이 관련법 제정으로 이어졌다고 볼 수 있다.

둘째, 우리나라 교육과정 권한의 주체가 국가 중심에서 점차 단위학교 및 교장, 교사로 확대되

면서 교원의 인식변화가 해양교육 정책수립의 중요한 요인으로 작용한 것으로 보인다. 교사가 직접 교육과정을 편성·운영할 수 있는 권한이 강화되자 해수부는 2014년부터 교원연수를 확대하고 해양동아리 활동 지원, 해양교육시범학교 지원 확대 및 성과 공유, 교육용 교사지침서 개발, 교원 네트워크를 강화하여 교사의 인식 변화를 촉구하였다. 2017년부터는 자유학기제가 확대되자 해수부 산하기관 및 유관기관 등을 중심으로 자유학기제 해양체험 프로그램 개발을 강화하였다. 이러한 점으로 볼 때 우리나라 해양교육 정책이 교육과정 변화와 속도를 같이한다고 볼 수 있다.

셋째, 법률 제정으로 해양교육의 전반적인 실태 파악과 교육내용의 체계화, 표준화, 전문화를 통해 교육자원을 효과적으로 배분, 활용할 수 있게 되었다. 해양교육이 강화되어야 한다는 사회적 인식이 높아지면서 학교 안팎에서 다양한 해양교육이 이루어지고 있으나 여전히 방향과 내용이 체계적이지 못할 뿐 아니라 교육 수급에 불균형이 발생하는 등 해결해야 할 여러 가지 문제가 산재해 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 해양교육 기본법을 제정하여 해양교육 활성화를 위한 국가의 임무를 규정하고 해양교육에 대한 전략과 계획을 수립하는 제도적 기반을 마련하고자 하였다. 법률이 시행되는 2021년이 되면 우리나라 해양교육에 큰 변화가 생길 것으로 보인다. 혹자는 해양교육 기본법이 없는 상태에서도 해양교육은 비교적 활발하게 이루어져 왔는데, 꼭 법적 지원이 필요한가에 대해 의문을 제기할 수 있다. 그러나 일회성·단편적 행사 위주의 해양교육 실시로 과다한 사회적 비용이 요구되었고 해양교육의 지속 성장의 장애가 되어왔음은 분명하다. 미래 성장동력으로서의 해양의 가치를 제고하기 위한 수단으로 국가차원의 해양교육 지원은 필수 불가결한 과제이며, 이는 법제정의 충분한 동기로 작용한다고 판단된다. 해양교육의 효과가 단기간에 가시화되는 것은 아니지만 국가 경쟁력을 확보하기 위해 해양교육의 방향성을 가지고 체계

적·지속적으로 지원할 수 있는 법적인 장치를 마련해 놓은 것은 아주 바람직한 조치이다.

2. 제언

연구결과를 통해 얻은 해양교육의 지속적인 발전을 위한 제언을 정리하면 다음과 같다. 해양교육 기본법 제정은 그 동안 해수부 등 정부에서 추진한 해양교육을 체계화하고, 국민의 해양에 대한 이용권을 확대한다는 측면에서 매우 긍정적인 것으로 평가된다. 특히 학교 및 사회 해양교육에 대한 수요가 증가되고 있는 가운데, 관련 법률의 제정으로 교육 시행에 대한 인프라를 확충하고, 다양한 지원 시스템을 구축할 수 있는 기반을 마련하게 된 것이 돋보인다. 다만, 앞으로 이 법률의 시행에도 불구하고, 우리나라 해양교육 시스템은 몇 가지 개선 또는 시대적인 트렌드에 맞춰 보완이 필요하다.

첫째, 국민의 해양교육에 대한 만족도를 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 점이다. 2018년 부경대학교가 한국 갤럽에 의뢰해 조사한 자료에 따르면, 우리나라 해양교육 수준에 대한 평가 지수와 해양교육 만족도는 각각 42.7점과 42.9점으로 나타났다(Pukyong National University, 2019). 해양교육의 전반적인 교육 만족도를 비롯하여 교육 기관별, 교육 내용에 대한 평가도 이 같은 수치와 큰 차이가 없는 것으로 분석되어 향후 해양교육 프로그램 개발 등과 같은 사업을 추진할 때 이 부문에 대한 집중적인 대책이 있어야 할 것으로 판단된다. 또한 국민의 해양적 소양을 측정할 수 있는 평가 도구 개발이 시급하다. 미국, EU, 일본, 중국, 대만 등이 참여하고 있는 국제 오션리터러시 서베이(International Ocean Literacy Survey, IOLS)는 24개국의 17개 언어로 번역된 해양적 소양 측정 설문을 개발하여 매년 평가 문항과 내용을 업그레이드 하고 있다. 대만은 이 국제적 설문 내용을 기반으로 자국에 맞는 오션리터러시 평가 도구를 개발하였다. 국민의 해양

적 소양 증진은 우리나라를 비롯한 전세계 해양교육의 기본목표이다. 연령별, 성별, 분야별 소양 수준의 정확한 파악은 교육 및 정책 효과의 정확성과 객관성을 높이는데 기여할 것이다.

둘째, 다양한 해양교육 수요를 충족하는데 필요한 해양해설사를 도입할 필요가 있다. 해양교육문화법 제정 당시 해양해설사 도입에 대한 의견이 제시되었으나 법률에는 이 내용이 반영되지 않은 상태이다. 현재 해양수산 분야에서는 몇 가지 해양 교육 전문가 제도를 두고 있다. 갯벌해설사, 해양환경교육전문가 등이 이에 해당한다. 해양교육 전문기관 지정과 교육프로그램 승인과 같은 후속 조치를 시행하는 과정에서 이 부문에 대한 정책적인 고려가 필요해 보인다.

셋째, 지자체의 해양교육 참여를 유도할 제도적 장치가 필요하다는 점이다. 해양교육문화법에는 지역의 해양 교육을 활성화하기 위해 지역해양교육문화기본계획을 수립하여 시행하도록 하고 있으나 대부분 의무 부담에 관한 사항이 많다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 국회에서 본 법률이 제정될 당시, 별도 제안된 해양문화진흥법안에는 해양문화도시 지정 및 지원에 관한 내용이 포함되어 있었으나 심의과정에서 이 부문이 반영되지 않았다. 신규 법률을 시행하는 과정에서 지역해양교육·문화시설 확충 등 필요한 조치를 마련하는 것이 바람직하다.

넷째, 해양교육 사업을 현장에서 적극적으로 추진할 가칭, 한국해양교육문화재단의 법정기관화 방안이 있어야 한다. 현재 한국해양재단이 해수부 산하 특수 법인으로 설립되어 운영되고 있으나 법정기관이 아닌 상태이다. 따라서 이 재단을 통해 해양교육 기본법에서 규정한 다양한 사업을 추진하기에는 예산이나 인력 운용 등 많은 애로가 있을 것으로 판단된다. 이에 기존 해양수산발전 기본법을 개정하거나 신규 법률을 제정하는 형태로 재단을 법정기관화 하는 작업을 서둘러야 한다. 이 경우에 기존 재단의 권리·의무를 승계하는 것과 같은 의제조항을 두게 될 것이므

로 입법 추진에 따른 부담은 크지 않을 것으로 보인다. 한편 재단의 법정 기관화 추진이 어려울 경우, 한국해양재단의 기능과 조직 개편이 필요하다. 해양교육문화법의 경우 다양한 해양 교육과 해양문화 사업을 추진하도록 규정하고 있다. 현재 한국해양재단은 해양수산부 등의 교부금으로 관련 사업을 수행하고 있다. 특히 법률에서 규정하고 있는 해양교육센터와 같은 역할을 수행하기 위해서는 기능 확대가 필요하다. 현재 경기도 가평에 있는 중앙 내수면 연구소가 다른 지역으로 이전할 계획이다. 이 부지와 시설을 이용하여 내륙 지역에서 바다를 체험할 수 있도록 해양교육센터를 만들고, 다양한 계층이 해양을 배우고 즐길 수 있도록 할 필요가 있다. 중국의 경우 2012년에 국가해양국 산하 조직으로 베이징에 해양교육 홍보센터를 설립하여 운영하고 있다. 이곳에서는 학교 및 사회 해양교육뿐만 아니라 해양교육에 관한 교재와 교육 자료 등을 발간하여 보급하고 있다. 또한 해양일보와 같은 언론 매체를 발간하는 등 해양교육 및 해양 홍보 사업 등에도 심혈을 기울이고 있다. 중장기적으로 해양의 중요성을 알리고, 국민의 해양 이용을 확대하기 위해서는 해양의 공적 기능 확대 차원에서 이 같은 업무를 수행할 조직 또한 필요하다. 정부와 민간 부문이 협력하면서 해양교육을 활성화하는 다양한 정책적인 배려가 있어야 한다.

References

- COSEE, National Geographic Society, NOAA, College of Exploration(2005). Ocean Literacy: The Essential Principles of Ocean Sciences Grades K-12. National Geographic Society, 1-4.
- Choi SA and Lee SG(2016). The Study on the Current Status of Ocean Education on Korea-China-Japan. Korea Maritime Institute, 3.
- Jeong JG(2003), Theories of Policy Sciences, 111.
- Kim JM and Yun SG(2015). Exploring Conceptualization and Future Directions of Korean Marine Education. Science Education Research 39(1), 80~87.
- Lee CH(2013). A Study on the Effect of Ocean Education Policy Instruments on the Ocean Consciousness. Korea Maritime and Ocean University, 37.
- Moon SB and Jeong WL(2012). A Study on the Status and Revitalization of Ocean Education in Busan. Journal of Navigation and Port Research 36(6), 507~512.
<http://dx.doi.org/10.5394/KINPR.2012.36.6.507>
- Ministry of Oceans and Fisheries(2005). The Strategy for Ocean Education for Young People. 1~16.
- Ministry of Oceans and Fisheries(2014). The Strategy for the Promotion of Ocean Education. 1~22.
- Ministry of Oceans and Fisheries(2017). The Comprehensive Roadmap for Ocean Education. 1~33.
- Ministry of Oceans and Fisheries(2020). The Long-term Roadmap for Ocean Culture and Education. 1~31.
- Ministry of Oceans and Fisheries(2020). Ocean Education and Culture Promotion Act. Retrieved from <http://www.law.go.kr/> on February 18.
- Ministry of Education(2007). Taiwan Marine Education White Paper. 30.
- Ocean Policy Research Foundation(2011). Grand Design for Ocean Education in the 21st Century. 12.
- Pukyong National University HK+(2019). The survey of the Ocean Indicator 2018. Retrieved from <https://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=101229> on January 20.
- Shin CH(2016). The Study on the Roadmap for Ocean Education on the Elementary and Secondary school. Korea Research Council of Maritime Education, 132.
- Yoon OK(2006). The Role of Geography Education in Marine Education. Journal of the Korean Geographical Society 41(4), 107~109.

-
- Received : 25 February, 2020
 - Revised : 27 March, 2020
 - Accepted : 04 April, 2020