

해양경찰의 조직과 직무에 관한 문제점과 법적 개선방안

A legal Improvement and problem on the organizations and duties
of marine police

고 현 환*
Ko, Heon-Hwan

목 차

- I. 머리말
- II. 해양경찰의 개념과 연혁
- III. 해양경찰의 조직과 직무
- IV. 해양경찰의 조직과 직무에 관한 문제점과 법적개선방안
- V. 맺음말

국문초록

국내외의 해양환경 변화와 해양치안 수요의 급증에 따라 해양경찰의 직무의 범위가 확대되고 그 역할이 가중되고 있다. 이에 따라 해상치안유지와 해양주권을 수호하기 위하여 해양경찰의 새로운 조직체계의 구축과 해양경찰의 직무의 범위를 명확히 하여 단력적인 경찰권 행사를 할 수 있도록 관련 법령의 개정 또는 새로운 입법 제정이 요구되고 있다.

따라서 본고에서는 해양경찰의 조직 체계와 직무범위에 관하여 살펴보고

논문접수일 : 2011.06.26

심사완료일 : 2011.07.27

게재확정일 : 2011.07.28

* 법학박사·제주대학교 법과정책연구소 전임연구원, 법정대학 강사

이에 관한 문제점을 도출하여, 해양경찰 조직체계와 주요 직무에 관한 경찰권 행사의 법적개선방안과 입법 제정 방향을 제시하고자 하였다.

주제어 : 해양환경, 해상치안, 해양주권, 조직체계, 해양경찰권, 입법제정

1. 머리말

21세기는 해양의 시대이다. 모든 국가는 해양을 중심으로 국가경쟁력을 강화하고 있다. “바다를 다스리는 자가 세계를 지배 한다”는 말처럼 해양의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 최근 일본은 독도에 대한 영유권을 끊임없이 주장하고 있으며, 중국도 이어도에 대한 지배력 강화에 대한 속내를 드러내고 있어 해양주권과 관련한 분쟁이 자주 일어나고 있다.¹⁾ 그리고 해상에서의 밀입국, 불법어로, 밀수, 해양오염 등과 해양레저 등 해양관광으로 인한 해양치안 수요가 확대되고 있다 이러한 국내외의 해양환경변화와 해양치안수요의 확대는 해양경찰의 직무의 범위를 확대하게 되고 그 직무에 따른 조직개편을 요구하게 된다. 직무의 범위를 정하고 새로운 조직을 구성하고 이와 관련한 경찰작용을 함에 있어서는 근거법령이 마련되어야 함은 경찰행정이 전형적인 권력형 행정행위로서 당연한 법치행정의 귀결이다.

그런데 해양경찰은 해양이라는 특수성과 중요성에도 불구하고 조직체계와 직무범위, 경찰권 행사에 있어 일반경찰법의 근거규정과 각 개별법의 수권 규정에 의하여 행하고 있을 뿐 국내외의 해양환경변화와 해양치안수요를 충족시킬 수 있는 조직체계구축과 그 조직체계에 따라 각 개별법에 규정되어 있는 주요 직무의 범위를 통합·규정하여 해양경찰권을 행사 할 수 있는 독자적인 법령이 마련되어 있지 않다.

이와 같은 점은 오늘날 국내외적으로 급속한 해양환경의 변화에 따라 해양에서의 다양한 직무를 수행하여야 함을 고려할 때 해양경찰권 행사에 한계가

1) 김상구, “해양경찰청의 적정 인력규모에 관한 연구”, 「한국항해항만학회지」 제34권 제8호, 2010. 679면.

되고 있으며, 해양경찰의 조직과 직무 그리고 경찰작용에 관한 구체적이고 체계적인 해양경찰에 관한 일반법의 제정을 요구하고 있다.²⁾

따라서 본고에서는 해양경찰의 조직 체계와 직무범위에 관하여 살펴보고 이에 관한 문제점을 도출하여, 해양경찰 조직체계와 주요 직무에 관한 법적 개선 방안과 해양경찰의 조직과 직무, 경찰작용 전반에 관한 일반법 제정의 방향을 제시하고자 한다.

II. 해양경찰의 개념과 연혁

1. 해양경찰의 개념

해양경찰은 공간적 특성에 따라 구별되어지는 개념으로 그 공간적 범위가 일반적으로 해상에 한정되어 있다. 그런데 해양경찰에 대한 개념정의는 실정법이나 학문적으로 명확하게 규정되어 있는 것은 거의 없다. 따라서 정부조직법 제37조 제3항에서 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토해양부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다”고 규정하고 있는 본 규정에서 표현하고 있는 “해양에서의 경찰”이 무엇을 의미하는가는 법 개념에 대한 해석을 통하여 구체화할 수밖에 없으며, 이 경우 일반적으로 정립된 경찰개념에 근거할 수밖에 없다.³⁾ 이에 의할 때 해양경찰의 개념은 해상에서의 공공의 안녕 질서에 대한 위협을 방지하기 위하여 일반통치권에 기하여 국민에게 명령·강제함으로써 국민의 자연적 자유를 제한하는 작용이라고 정의할

2) 해양경찰청은 2010년 3월 31일 해양경비에 관한 법률 제정안을 입법예고 하였으며, 현재 국회에 상정중이다. 해양경비에 관한 법률안은 총 5장 제1조에서부터 제27조까지 구성되어 있고, 주로 해양경비업무에 관한 사항을 규정하고 있다. 법률의 주요내용은 해양경비 활동의 적용범위, 무기 및 장비 등의 사용을 규정한 것으로 해양경찰의 조직과 직무, 경찰작용에 관한 전반적인 내용을 규정 않고 있어 해양경찰에 관한 일반법이 아닌 해양경비에 관한 개별법 성격이 강하다.(해양경찰청, 「“해양경비에 관한 법률” 제정 공청회」, 해양경찰청 2010. 자료참조)

3) 설계경, 해양경찰의 업무와 개선방안에 관한 소고, 「해사법 연구」 제21권, 한국해사법학회, 2009. 138면

수 있다.⁴⁾ 그러나 이러한 개념정의로는 해양경찰의 직무범위가 명확히 규정되지 않을 뿐 아니라 타 행정부처와의 직무범위의 한계 등이 밝혀지지 않는다. 따라서 해양경찰의 직무에 관하여는 해양에서의 경찰사무의 구체적인 유형을 세분화하여 규정할 필요가 있다.

2. 해양경찰의 연혁⁵⁾

우리나라의 해양경찰은 1953년 12월 14일 내무부 치안국 소속으로 해양경찰청을 신설 하면서 출발하여 오늘에 이르기 까지 조직의 구성과 인력 면에서 많은 변천을 가져왔다. 여기에서는 해양경찰의 연혁을 조직 구성의 주요 내용을 골자로 하여 살펴보면 다음과 같다. 1955년 2월 7일 내무부 치안국 소속으로 해양경찰청을 상공부 해무청소속 해양경비대로 변경하였다. 1962년 5월 5일 다시 내무부 치안국 소속 해양경찰대로 변경하고, 그 후 1991년 1월 23일 경찰청소속 해양경찰청으로 변경하고 지구해양경찰서를 해양경찰서로, 지대를 해양경찰지서로 변경하였다.

1996년 8월 8일에는 해양수산부 외청으로 독립하고, 2004년 1월 29일에는 해양경찰청 소속기관으로 해양경찰학교를 신설하였다. 2005년 7월 22일에는 해양경찰청장의 직급을 치안정감에서 치안총감으로, 차장의 직급을 치안감에서 치안정감으로 상향조정하였다. 2006년 4월 1일 인천·목포·부산·동해에 지방해양경찰청을 개청하고 2008년 2월 29일 국토해양부 외청으로 개편되고, 2008년 8월 7일 서귀포해양경찰서를 신설하였다.

Ⅲ. 해양경찰의 조직

1. 개설

- 4) 박상희, “해양경찰법제정비의 기본방향”, 「국제해양문제연구」 제18권 제1호, 한국해양대학교 국제해양문제연구소, 2007, 60면 참조.
- 5) 해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 해양경찰청, 2010, 422~426면 참조.

정부조직법 제37조 제3항은 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토해양부장관소속으로 해양경찰청을 둔다”라고 규정하고 동조 제4항은 “해양경찰청에 청장1인과 차장 1인을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다”라고 규정하여 해양경찰조직의 직접적인 근거를 마련하고 있다. 그리고 구체적인 조직에 관하여는 대통령 직제인 「해양경찰청과 그 소속기관직제」⁶⁾가 있다.

그러나 해양경찰의 조직은 일반적으로 경찰법 제2조 제1항 “치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 경찰청을 둔다.” 제2항 “경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하기 위하여 특별시장, 광역시장 소속하에 지방경찰청을 두고 지방경찰청 소속하에 경찰서를 둔다”라는 규정을 준용하고 있다. 위의 규정을 검토해보면 해양경찰은 국토해양부 소속하에 두고 있고 해양경찰은 업무의 특성상 경찰법 제2조 제2항의 규정을 준용하기에 다소 무리가 있다. 따라서 국내외의 해양환경변화와 새로운 해상치안서비스의 요구로 인해 해양경찰조직을 개편한 필요성이 대두됨에 따라 이와 관련하여 법령의 개정 및 새로운 입법제정이 요구된다. 이하에서는 우리나라와 외국의 해양경찰조직을 비교 검토하고자 한다.

2. 우리나라의 해양경찰조직

(1) 해양경찰 조직

해양경찰청은 2009년 12월말 현재 해양경찰청장을 중심으로 하여 1차장 6국(2관·4국), 23과(16과·5담당관·1인·1팀)를 두고, 소속기관으로 부속기관인 해양경찰학교와 해양경찰 연구개발센터, 책임운영기관인 해양경찰정비창을 두고 있다. 그리고 특별지방행정기관으로 전국에 3개 지방청, 1개 직할서, 13개 해양경찰서, 74개 파출소, 246개 출장소를 두고 있으며 주요 장비로는 경비함정 283척, 항공기 19대를 보유하고 있다.

6) 대통령령으로 발해 저 있으며, 23개 조문으로 구성되어 있다.

2009년 해양경찰청은 조직·기구·정원 운영현황을 면밀히 분석하고 개선하여 “작고 실용적인 정부” 구현을 추구하는 정부의 기본방침에 맞추어 효율적인 조직운영을 위해 노력하고 있다.⁷⁾

(2) 해양경찰 인력

해양경찰 인력은 2009년 12월말 현재 10,329명으로 경찰관 7,027명(68%), 전경 2,632(25.5%), 일반직 315(3%), 기능직 354명(3.5%), 계약직 1명으로 구성되어 있다. 2009년 해양경찰청은 신규로 도입된 대형함정·헬기의 최소운영인력과 해양경찰 전투경찰순경폐지에 따른 함정 및 파·출장소 전경 대체인력 등 305명, 항만 해상교통관제 센터 합동근무를 위한 인력 7명을 증원하였다. 또한 업무영역이 축소된 사무분야 기능직 공무원 12면을 일반행정직렬로 전환하여 새로운 행정수요에 맞게 인력을 조정·배치하고 있다. 작은 정부를 지향하는 정부의 인력운영 방침에 따라 조직진단과 업무조정을 통하여 인력을 전환·재배치함으로써 신규 행정수요에 따른 인력증원을 최소화하고 조직의 효율성을 높였다.⁸⁾

2. 외국의 해양경찰조직

세계 연안국의 해양경찰제도는 조직의 연혁과 유형, 조직원의 신분제에 따라 연안경비대형, 경찰조직형, 군인조직형 등 3가지로 대별할 수 있다.

(1) 연안경비대형

7) 해양경찰청의 주요 조직개편 내용을 살펴보면 정책 환경의 변화에 효율적으로 대응하기 위해 항공기 정비·보급업무를 정비과로 일원화하고, 대내외 평가 관련 업무를 창의실용담당관실로 통합하는 한편 인력개발담당관을 인사교육담당관으로 명칭을 변경하였다. 2009년 5월에는 청문감사담당관을 지방해양경찰청장의 보좌기관으로 신설하였다. 그리고 2009년 12월에는 경비 구난국을 경비안전국으로 변경하였다.(해양경찰청, 해양경찰백서, 2010, 354~355면 참조).

8) 해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 해양경찰청, 2010, 355면.

1) 미국의 연안경비대(coast guard)

미국의 연안경비대는 1770년 밀수 마약을 단속하기 위하여 재무성 산하의 세관감시선단(Fleet of Cutters)을 설립함으로써 시작되어 준군사체제로 발전하였고, 육군 해군 공군 해병대에 이어 제5의 군전력으로 활용하기 위하여 평시에는 교통부 소속이나 전시에는 해군에 속한다.⁹⁾

미국의 연안경비대는 국토안보부 산하에 해안경비대 사령관을 보좌하는 참모조직으로 전략기획위원회, 해양위원회, 민원국, 민간인 인권관리과 등이 있고 지방조직으로는 2개의 지역사령부와 9개의 관구사령부가 지역별 특성과 지리적 여건을 고려하여 설치되었으며, 대서양지역사령부 산하에 5개 관구사령부가, 태평양지역사령부 산하에 4개 관구사령부가 있다. 각 관구사령부 예하에 1~7개 규모의 해안 경비단, 2~47개 규모의 연안순찰대, 1~5 개 규모의 비행대, 2~12개의 해상안전실, 1~14개의 항해지원팀이 있으며, 인력구성으로는 현역 39,000명, 예비역 8,000명, 민간인직원 6000명, 자원봉사, 35,000명이다.¹⁰⁾

2) 영국의 해상 연안경비청(The Maritime and Coastguard Agency, MCA)

영국의 해상 연안경비청은 연안경비청(The Coastguard Agency, TCA)과 해양안전청(Marine Safety Agency, MSA)이 1998년 통합한 환경교통지방부(Department of Environment Transport and Regions, DETR)의 소속의 외청이다. 조직체제로는 6인의 평의회(청장, 연안경비대장, 운영선원국장, 안전기준국장, 해양오염방제국장, 총무국장)와 4개의 실무 운영부서(연안경비대, 해양안전운영 및 선원기준국, 해양안전기준국, 해양오염방제단)와 총무국으로 구성된다. 인력구성은 영국의 30여개의 지역에 주둔하고 있는 1,165명의 정규인원과, 3,250명의 자원인원이 있다.¹¹⁾

3) 일본의 해상보안청(Japan Coast Guard, JCA)

9) 설계경. 전개논문. 150면 각주 38 참조.

10) 박대용. "신해양시대에 대비한 해양경찰 조직의 개편방향에 대한 연구". 연세대학교 정경대학원, 석사학위논문. 2008. 46면.

11) 박대용. 전개논문. 50면.

일본의 해상보안청은 1948년 5월 1일 해상에서의 인명 재산의 보호, 치안유지를 목적으로 맥아더 군정에 의하여 창설되었다. 헌법의 정신에 입각하여 국가안보력을 제외한 구난과 안전업무를 중심으로 발전하여 운수성 산하의 4개 외청 중 하나로 설치되어 있다.

해상보안청의 조직구조는 중안기구의 내무부국으로 총무부, 장비기술부, 경비구난부, 해양정보부, 교통부가 있고, 사설기관으로 해상보안대학교와 해상보안학교가 속해 있다.

인원구성은 해상보안청이 2004년 현재 12, 297명이며, 여성인력은 340명으로 전체인원의 2.4%를 차지하고 있다.

(2) 군인조직형

1) 러시아의 연방국경수비대

러시아는 연방국경수비대의 직무 중 일부로서 해양경찰 기능을 수행하고 있다. 러시아는 군사 및 경찰조직으로 국방부산하에 정규군은 지상군, 해군, 공군 및 전력군으로서 구성되고 그밖에 특수목적의 군사조직도 있다.

국경수비대의 조직은 본부에 국경수비대를 두고 북서지역, 코카서스지역, 바이칼지역, 극동지역, 태평양지역, 북동지역의 6곳에 국경수비대 관구가 설치되어 있으며, 그 밖에 5개병담 및 13개본부 직할 독립부대가 있다. 국경수비대의 병력은 기계화 및 보병부대로서 총 20만면정도이며 헬리콥터를 포함하여 300여대의 항공기와 885척의 경비함을 보유하고 있다. 이 중 해상경비 병력은 30,000명이며, 250여척의 순시함과 635척의 순시정을 보유하고 있다.

2) 중국의 해상안전국

중국은 치안관련 업무를 공안부에서 총괄하고 있지만 해양에서 항행안전에 관한 업무는 교통부내의 몇 개의 국이 분담하고 그 중심부서는 해상안전국이다. 중국은 공안부 변방관리 소속 군인들이 해상경비, 해상범죄를 담당하고, 해상안전 관련서비스는 교통부해상안전국 행정직 공무원들이 전담하고 있다. 해상안전국은 7개과와 15개의 지방조직으로 구성되어 있으며, 지방조직 중에

4개는 큰 조직을 갖는 관구조직으로 해상안전국 본부조직과 유사한 하부조직을 갖고 있다.¹²⁾

(3) 경찰조직형

1) 아르헨티나의 해양경찰

아르헨티나의 해양경찰은 1969년 해양경찰에 관한 법(Ley 18.398)을 제정하여 내무부 외청으로 설립되었다. 3면이 바다로 해안선 길이가 4,700km이며, 수산물 수출이 농축산물 수출보다 많을 정도로 수산이 중요한 근간산업을 차지하고 있어 최근에는 수산자원보호 정책을 최우선과제로 두고, 특히 불법조업이나 영해침범에 대해 강력하게 대응한다는 의지 하에 이를 실현키 위한 정책수단으로 해양경찰청 비중이 증가하고 있는 추세이다.

2) 대만의 수상경찰국(Marine Police Bureau)

대만의 입법원은 1998년 5월 15일자로 해양경찰력의 확보를 위하여 내정부경정서 수상경찰국조례(內政部警政署水上警察局條例)를 통과시켜 행정원의 내정부(Department of Interior Affairs) 경정서(National Police Administration)산 하에 수상경찰국을 설립하는 법적 근거를 마련하였다. 수상경찰국은 기능면에서 한국의 해양경찰과 거의 유사한 조직으로 해양경찰청이 경찰청의 소속기관으로 있을 당시의 위상과 비슷하다.

3. 소결

우리나라의 경찰조직은 중앙집권적 국가행정조직으로 일원화되고 군조직과 비슷한 계선형 행정조직을 통하여 경찰조직의 능률성을 확보하고 있다. 앞에서 기술한 내용을 토대로 단편적으로나마 우리나라와 외국의 해양경찰 조직을 비교해보면 첫째, 해양경찰조직을 구성하고 인력 면에서 우리나라는 해양

12) 이주성, "해양경찰지방조직체계 발전방안", 「해양환경안전학회 발표자료」, 해양환경안전학회, 2006. 235면.

경찰인력이 너무 작고, 자원인력이 없다는 것을 알 수 있다. 둘째, 대부분의 국가가 전시에는 국방부산하로 전환할 수 있는 조직 체계가 갖추어져 있다는 것이다. 셋째, 대부분의 국가가 독립된 외청으로서의 조직체계를 구성할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다는 점이다 특히 아르헨티나의 경우 해양경찰에 관한 법을 제정하여 독자적인 경찰권 행사의 근거를 마련하고 있다고 볼 수 있다. 이는 시사하는 바가 크다. 다섯째 해양경찰은 해양에서의 각종사고와 분쟁을 해결하기 위한 사법 적 역할이 높음에도 불구하고 법무를 담당할 조직이 구성되어 있지 않다.

IV. 해양경찰의 직무

1. 개설

해양경찰기능은 해상경비 및 어로보호 목적의 기능에서 오늘날에 와서는 안보, 경찰, 범죄수사, 해양오염방지, 해상교통안전, 환경자원보호, 수상레저, 대민봉사까지 다양하다

해양경찰의 주요업무는 경찰법 제3조 및 경찰관직무집행법 제2조에서 규정하고 있는 업무는 물론이거니와 해양경찰의 특수성을 감안할 때 실제로 그 주요업무는 해상에서 발생하는 업무로 제한되어 질 수 있다. 즉 해양경찰의 주요업무는 해양경찰청과 그 소속기관직제 제11조(경비안전), 제12조(정보·수사), 제14조(해양오염방제)에서 규정하고 있는 업무이다. 해양경찰의 업무는 국내법에 수권조항을 두고 있는 경우와 국제법에 수권조항을 두고 있는 경우 그리고 경찰관직무집행법 제2조 제5호의 일반적 수권조항에 의한 해상에서의 공공의 안녕과 질서에 대한 업무로 나눌 수 있다.

2. 우리나라 해양경찰의 주요업무

(1) 국내법상 해양경찰의 업무

1) 정보·수사

사법경찰에 속하는 해양경찰사무로는 예컨대 해상범죄의 예방,¹³⁾ 진압 및 수사, 해상치안정보의 수집·작성·배포, 해상에서의 대간첩작전수행 및 해적단속, 외국선박의 단속 및 감시¹⁴⁾ 기타 해상의 행사업무에 관한 사항, 밀항, 밀수¹⁵⁾, 마약운송행위 단속,¹⁶⁾ 국제해상형사공조업무 등이 있다.

- 13) 국내적으로 수산자원 감소와 고유가로 인한 출어선 감소 등 어업질서 변화에 따른 구조조정 과정에서 발생하는 사회적 갈등이 증가하였으며 해양이용 인구의 확대에 따라 해양문화 환경 조성과 각종 해상사고 방지를 위한 국민적 욕구가 증가하였다. 그 뿐만 아니라 수자원 고갈 등으로 해상범죄의 광역화·기동화·다국적화가 가속되고 주변국으로부터 밀입국·밀수 등 국제성 범죄가 날로 증가하는 등 국내·외 해양 환경의 변화로 해양에서는 범죄대응도 새로운 유형의 해양범죄에 적극 대처해야 하는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. (해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2009, 42면).
- 14) 한·일 어업협정(1999년)과 한·중 어업협정(2001년) 체결 이후 중·일 어선이 우리나라 배타적경제수역(EEZ)내에서 조업을 하기 위해서는 외획할당량(업종별, 어종별), 입어척수 등 조업 조건을 구비하고 적법한 입어 및 조업절차에 의하여 어업허가증을 발급 받아 조업을 하게 되어있다. 우리 배타적 경제수역(EEZ)내에서 어업허가증을 발급받은 외국어선 조업 현황은 2008년도 85,094척으로 전년도 86,040척 대비 946척(1.1%) 감소한 것으로 나타났으며, 무허가로 조업을 하다 나포된 외국어선은 79척으로 전년도와 같았다. 그러나 지속적인 단속에도 불구하고 우리 배타적경제수역 내에서 중국어선의 불법조업은 여전히, 불법조업 행위로 나포된 중국어선은 2008년도 432척으로 2007년도 494척 대비 62척(13%) 감소하였으나, 나포시 저항은 점점 더 과격화, 흉포화 되고 있다. (해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2009, 44면)
- 15) 주요 밀수품목은 중국산 농수산물, 약재, 담배, 가죽 시계·가방, 가죽 양주 등 다양한 품목에 대한 밀수가 이루어지고 있으며, 그 중 중국산 농수산물 및 약재가 대부분을 차지하고 있으며 밀수경로는 주로 보따리 상인들에 의해 반입되고 있다. 2008년도에는 총 296명을 검거(구속3, 불구속9, 관할 세관 이첩 284)하여 2007년도 169건 193명 대비, 건수는 122건(66.3%)증가하였으며 금액은 122억 6천만원(224.5%)이 증가하였다. 이와 같이 금액이 증가한 이유는 2008년 10월 31일 군산에서 마약 700kg(시가 약 50억원 상당) 및 뱀 6톤(시가 약 70억원 상당)을 밀반입한 사범이 검거되었기 때문이다. (해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2009, 216면).
- 16) 해양경찰은 2004년부터 마약제(마약수사사제, 2007년)를 운영하였으며, 2008년 부터는 마약업무를 형사과에서 외사과로 이관하여 외사과에서 마약관련 범죄를 담당하고 있다. 2008년 한 해 동안 공급조직 검거 등 지속적 추적수사를 펼쳐 총 148건 141명으로 2007년 300건 44명 대비 건수는 50.7%(152건)감소하였고, 인원은 220.5%(97명)증가하였다. 특히, 매년 양귀비 밀경작 사범에 대한 특별단속을 실시하여 불법경작 양귀비 4,006주를 압수 폐기처분하였다. 마약류 사범의 높은 재범율(30%)과 마약밀수의 조직화·다양화·지능화 추세에 효과적으로 대처하기 위해 「국가 마약류 대책회의」, 「마약퇴치 국제협력회의」 등에 참석하고 있으며, 국내 마약류 수사기관인 경찰청·검찰청·관세청·국가정보원·식품의약품안전청간 협력체제를 유지하고 중국 등 인접국가와의 공조수사를 강화하여 마약사범에 대해서는 적극적으로 대처해 나가고 있다. (해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2009, 216면).

2) 해상경비¹⁷⁾

해상경비에 관한 사무는 해상에서의 일반적인 위협방지활동과 같은 조직상의 해양경찰이 담당하는 사무이다. 예컨대 해양구난,¹⁸⁾ 해상교통안전, 수상레저안전, 영해 및 배타적 경제수역에서의 경비, 어로보호, 해저침몰 제거 등이 다. 해양경찰은 해난사고를 방지하고, 인명과 재산을 보호·구조하기 위한 해상구조 활동은 물론, 여객선, 유선 및 도선에 대한 안전관리 및 해상교통질서 확립을 위한 해상교통안전 임무와 더불어 북한을 포함한 외세로부터의 안보를 튼튼히 하기 위한 정보 및 보안업무도 수행하고 있다.

3) 오염방제

해양환경을 보존하기 위하여 해양오염을 감시하고 방제하는 해상오염 방지 임무도 수행하며, 해양경찰에서는 해양오염방지를 위하여 선박·해양시설에 대한 항·포구 순찰 및 연안해역 해상순찰, 항공기를 이용한 관할해역 감시활동 등 입체적인 예방활동을 수행하고 있다.

4) 해양재난구조

해양재난은 해양이라는 공간의 범위에서 발생하는 태풍, 해일, 적조 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 조난사고를 포함한다. 이러한 해양재난구조

-
- 17) 미국의 Coast Guard는 1770년 밀수·마약 단속을 위하여 재무성 산하의 세관감시선단으로 출발하여 미국의 여건에 가장 부합하는 체제(준군사체제)로 발전하여 왔으며, 세계경찰로서의 역할과 위상제고를 위한 국가전략에 따라 육군·해군·공군·해병대에 이어 제5의 군 전력으로 활용하기 위하여 군인신분을 채택하였고 평시에는 교통부(DOT) 소속이나 전시에는 해군에 속한다. 참고로 Coast Guard의 표어는 '항상 준비된(Always Ready)'으로서 국민에게 위협이 발생하거나 국가 비상사태시 즉시 출동하여 임무를 수행할 수 있음을 상징적으로 표현하고 있다.
- 18) 조난사고란 「수난구조법」 제2조에 따르면 해상 또는 하천에서 선박·항공기 및 수상레저기구 등 침몰·전복·충돌·화재·기관고장·추락 등으로 인하여 사람의 생명·신체 및 선박·항공기 및 수상레저기구 등의 안전이 위협에 처한 상태를 말하는데, 일반적으로 해상에서 발생한 조난사고를 해양사고라고 한다. 2008년도 해양사고는 선박이 767척, 인명이 4,976명 발생하였으며, 이는 지난 2007년도 해양사고가 선박 978척, 인명 5,530명이었던 점과 비교했을 때, 선박은 211척, 인명은 554명이 감소한 수치이다. 2008년도 해양사고 발생대비 선박구조율은 95.8%(735척), 인명구조율 99.0%(4,927명)에 달하고 있으며, 2007년도 선박구조율 및 인명구조율과 비교할 때 각각 2.9%와 0.3%가 증가하였다. (해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2009, 80면)

업무를 위하여 해양경찰청은 「재난 및 안전관리기본법」상 재난관리책임기관으로서 해상에서의 긴급구조업무와 「수난구조법」상 해상에서의 수난구조를 관할하도록 되어있으며, 효율적으로 긴급구조를 하기 위해서 필요한 경우 중앙행정기관의장 또는 소방방재청장에게 구조대의 지원요구를 할 수 있다. 해상에서의 수난구조업무의 효율적인 수행과 수난구조활동의 국제적인 협력을 위하여 해양경찰청에 중앙구조본부를 두고 있으며, 지방해양경찰청에는 광역구조본부, 해양경찰서에는 지역구조본부를 설치·운영하고 있다.¹⁹⁾

5) 항만 및 여객선 중요시설 보호업무

해양경찰은 전국의 주요 국제항만과 국제 및 국내를 취항하는 여객선, 각종 중요임해시설에 대하여 철저한 감시활동을 하고 있다. 특히 테러지원국가 선박과 테러가 용이한 위험물 운반선 등이 입항하게 되면, 감시 및 검문검색, 보안활동을 강화하고 만약의 사태에 대비하고 있다. 또한 주요 여객터미널 등 다중이용시설에 대해 테러이상 징후가 포착되었을 때 이용객의 휴대폰에 대하여 검색장비를 이용한 보안검색을 강화하고 외국인 이용객의 경우 테러용 의자·위험인물 D/B를 활용 대테러 예방활동을 하고 있다.²⁰⁾

6) 수상레저안전업무

해양경찰은 수상레저안전법령의 근거 하에 수상레저활동의 안전과 질서를 확보하기 위하여 업무를 담당하고 있다. 업무의 주요내용은 조종면허시험(법 제4조), 면허증의 발급과 갱신(법 제11조, 제9조), 교육(제16조), 수상레저활동 금지구역의 지정(법 제25조), 레저기구의 안전검사(법 제37조), 수상레저사업의 등록(법 제39조), 수상레저시설에 대한 안전점검(법 제46조) 등이다.

(2) 해양법상 해양경찰의 업무

1) 연안국의 관할권

19) 해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 해양경찰청, 2009, 81~82면.

20) 해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 해양경찰청, 2009, 63면.

연안국은 내수, 영해, 접속해역 및 경제수역에서 연안국의 국익과 해양질서를 유지하기 위하여 관할권을 가지고 있으며, 이러한 연안국의 관할권은 연안국의 배타적 권리임과 동시에 국제해양법협약에서도 이를 인정하고 있다. 국제해양법협약은 외국 선박 위에서 발생한 형사범죄가 연안국에 영향을 주고 사회질서를 파괴할 경우에 연안국은 범죄인을 체포하도록 경찰권을 인정하고 있다. 따라서 연안국은 경제수역 안에서 자원의 탐사, 조사, 보존 및 개발 등과 관련하여 국제해양법 협약을 근거로 한 국내법의 시행과 관련하여 승선, 조사, 나포 또는 체포 및 소송 등을 취할 수 있으며 이러한 조치는 연안국의 관할권 가운데 경찰권에 포함된다고 볼 수 있다(해양법협약 제27조, 제73조).

2) 기국의 관할권행사

국제해양법협약은 어느 나라에 대해서도 항해의 자유, 항공의 자유, 해저전선과 파이프 부설의 자유, 인공섬 건설의 자유, 어로의 자유 및 과학연구의 자유와 같은 공해 사용의 자유권을 인정하고 있다. 이 경우 어느 선박이 위의 자유권을 침해 또는 위반한 경우, 기국은 위반 선박에 대하여 경찰권을 행사하여 조사한 후에 처벌하여야 한다. 이는 소극적 경찰권을 의미하지만 해상교통과 항해사고 및 어로 활동이 증가하는 현실에서 다른 선박의 공해사용 자유권을 침해하는 행위는 기국이 규제하여야 할 의무 가운데 하나며 생물자원을 보호할 의무도 있으므로 이에 대한 관할권도 경찰권에 포함된다(해양법협약 제87조, 제94조, 제97조, 제117조). 또한 어떠한 국가도 공해상에 있어서 해적행위, 마약거래행위 및 불법방송행위를 방지할 책임과 방지를 위한 협력의 의무가 있으므로 전 세계의 모든 국가는 해양경찰권을 가진다고 볼 수 있다.²¹⁾ 그리고 해양의 이용과 관련하여 해양과 자원은 인류의 공동유산이므로 이용국은 반드시 해양환경의 보전과 인명의 보호를 위한 적절한 조치가 필요하다. 이 업무는 기국의 강제적 효력이 필요하므로 기국은 관할권을 필히 행사하여야

21) 공해에서 행사되는 일반경찰권 행사란 공해상 질서유지를 위하여 경찰권을 실현하는 일반적 절차행위를 의미한다. 전통적으로 논의되고 있는 이러한 절차행위에는 접근권(right of approach: enquete de pavillon)·방문수색권(right of visit and search: droit de visite)·나포권(right of capture: droit de capture) 등이 있다.(정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2010, 458~460면).

하며 특히 해양환경의 오염원은 육상오염(pollution from land-based sources), 연안국의 해저개발오염(pollution from sea-bed activities), 어느 해역의 해양구조물, 시설물 또는 선박활동에 의한 오염원(pollution from activities in the area), 불법투기에 의한 오염원(pollution by dumping), 선박오염원(pollution from ship) 및 대기 오염(pollution from or through the atmosphere)을 규제하여야 하므로 선박의 기국과 연안국은 해양환경 보호를 위한 관할권을 행사하여야 한다고 명시되어 있다(해양법협약 제105조, 제108조, 제109조, 제136조, 제145조, 제194조).

3) 국제교류 협력 증진

교통의 발달로 전 세계가 점점 하나의 생활권화 되어가고 있으며, 우리나라는 다른 나라와 물자교역을 통해서 산업의 발달을 촉진하고 있다. 특히, 이러한 교역의 대부분이 해상의 선박 이동을 통하여 이루어지고 있는바, 해상교통의 안전 확보는 우리의 생존과 직결과 되는 중요한 것이라 할 수 있다.

이에 해양경찰은 한반도를 둘러싼 주변 3변(일본, 중국, 러시아), 동남아 6개국(말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 태국), 인도 미국, 캐나다 등과 친밀한 협력관계를 구축하고 매년 정례회의, 합동훈련, 기타 정보교류 등을 강화하여 해상치안 관련 협력 특히 해상에서 교통로의 안전 확보에 협력의 중점을 두고 있다.

최근에는 동남아국가 해상치안기관 공무원, 가나 등 MOWCA(중서부 아프리카 해양기구)소속 고위공무원단을 정기적으로 초청하여 교육연수를 실시하는 등 해양파트너십 강화를 위하여 전 세계로 해양경찰청의 교류협력을 전개해 나가고 있다.

4) 불법조업 외국어선 단속

우리나라는 1996년 배타적경제수역(EEZ)을 선포하고 중국 및 일본과 경계 획정 교섭을 개시한 지 10여년이 경과하였으나 기선간거리가 400해리에 미치지 못한 가운데, 양국 간의 이견으로 EEZ 경계획정이 이루어지지 못하고 있어 해양과학조사 및 석유·가스 등 자원개발을 둘러싼 분쟁 가능성이 상존하고

있다. 다만 국민의 생계와 직접적으로 연관되어 있는 어로분야에 있어서는 한·일 어업협정(1999년)과 한·중 어업협정(2001년)을 통하여 잠정적으로 어업 질서를 상호 유지해 나가고 있다. 이에 해양경찰은 기본적으로 바다의 안전과 질서유지 활동뿐만 아니라 우리나라 해양주권 수호를 위한 영해경비 및 배타적경제수역에서 외국어선 불법조업 감시·단속에 불철주야 매진하고 있다.

5) 대북 안보 분야

2005년 남북해운합의서 체결로 북한상선의 우리수역 통항이 가능해 지면서 북한상선 감시 문제가 주요 현안으로 부각되고 있으며, 특히 2006년 10월 북한 핵실험 강행 후 UN안보리결의 1718호가 채택됨에 따라 북한상선에 대한 체계적이고 강력한 감시체제를 구축하고 있다.²²⁾

(3) 해상에서의 공공의 안녕과 질서에 대한 위협방지활동

오늘날 급속한 사회의 변화로 국민의 생활관계가 복잡하고 다양하게 전개됨에 따라 이로부터 발생하게 되는 다양한 형태의 위해에 대응하기 위해 입법자의 인식 및 예측능력의 한계 등을 고려할 때 경찰작용의 근거로써 일반적 수권조항이 요구된다.²³⁾ 우리나라는 현행 경찰작용에 관한 법률이 명시적으로 일반적 수권조항을 규정하고 있지 않음에도 불구하고 「경찰법」 제3조와 「경찰관직무집행법」 제2조 제5호 “공공의 안녕과 질서유지”라는 불확정개념에 대하여 일반적 수권조항을 인정할 것인가에 대하여 현실적 필요성에 기하여 그 논의가 전개되고 있다.²⁴⁾ 대부분의 학자들은 경찰권행사의 근거로 일반적 수권조항을 인정하고 있다. 따라서 해양경찰도 일반경찰과 마찬가지로 일반적

22) 해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 해양경찰청, 2009, 37면.

23) 독일의 연방과각란트의통일경찰법모범초안(MEPoIG) 제8조 제1항은 “경찰은 제9조 내지 제24조가 경찰의 권한을 특별히 규율하지 않는 한 개별구체적인 경우에 존재하는 공공의 안전 혹은 질서에 대한 위협을 방지하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

24) 현행법제에의 일반적 수권조항의 인정여부에 관하여 부정설, 전면적·일반적 수권조항 인정설, 부분적·일반적 수권조항 인정설, 유추적용설, 입법필요설 등의 학설 대립이 있다(박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2008, 1225면 참조).

수권조항에 근거하여 해상에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 경찰권행사를 할 수 있음이 당연하다.

3. 외국 해양경찰의 직무

(1) 미국 해안경비대(Coast Guard)

해안경비대²⁵⁾의 주요임무로는 평상시에는 일반적 해상치안기관으로서 업무를 수행하다가 전시나 위기발생시에는 전시업무를 수행하고 있다. 주요임무는 크게 해상보안, 해상안전, 자연자원보호, 해상교통, 국방업무 등이 있다.²⁶⁾

1) 해상보안(Maritime Security)

해상보안은 1790년 미국이 해안경비대를 설립할 때부터 존재하던 가장 전형적인 업무이다. 밀수입을 방지하기 위하여 항구와 해안선을 순찰하고, 관세법을 집행하는 업무로 출발하였다. 코스트가드는 미국의 관할에 속하는 영역에서 조사, 수색, 질문, 체포하기 위하여 모든 선박에 승선할 수 있는 권한을 가진다. 주요 집행 분야로는 마약밀수방지, 해상불법입국 저지, 어업관련분야, 환경관련법분야가 있고, 해양관련 모든 법을 집행할 수 있는 일반사법권도 여기에 속한다.²⁷⁾

25) 미국의 Coast Guard는 1770년 밀수·마약 단속을 위하여 재무성 산하의 세관감시선단으로 출발하여 미국의 여건에 가장 부합하는 체계(준군사체계)로 발전하여 왔으며, 세계경찰로서의 역할과 위상제고를 위한 국가전략에 따라 육군·해군·공군·해병대에 이어 제5의 군 전력으로 활용하기 위하여 군인신분을 채택하였고 평시에는 교통부(DOT) 소속이나 전시에는 해군에 속한다. 참고로 Coast Guard의 표어는 '항상 준비된(Always Ready)'으로서 국민에게 위협이 발생하거나 국가 비상사태시 즉시 출동하여 임무를 수행할 수 있음을 상징적으로 표현하고 있다.

26) 미국연안 경비대는 해상안전, 해상보안, 그리고 해상관리에 대한 역할을 맡고 있으며, 이러한 역할을 수행하기 위해서 11개의 법정임무를 갖고 있다. (United States Coast has role in Maritime Safety, Maritim Security, and Maritime Stewardship. To carry those roles the Coast Guard has 11 statutory missions defined in U.S.C. Title 6 §468). U.S Code. Collection Legal Information Institute Cornell University Law School.

27) 설계경. "해양경찰의 업무와 개선방안에 관한 소고", 「해사법연구」 제21권 제2호, 한국해사

2) 해상안전(Maritime Safety)

해상안전업무는 해안경비대의 가장 기본적인 업무로서 해양에서 생명을 보호하고 미국의 안전을 확보하는 것이다. 여기에는 해상안전을 확보하기 위한 항로표지설비 유지 업무, 항해정보 통지업무, 교량행정업무, 수색구조, 쇄빙, 해상안전, 레저활동안전확보, 국제방산순찰 등이 속한다.²⁸⁾

3) 자연자원보호(Protection of Natural Resources)

미국의 해양자원은 세계 어업자원의 1/5를 차지할 정도를 풍부하고 다양하다. 따라서 코스트가드는 해양에서의 자연자원보호도 그 임무로 하고 있다.

4) 해상교통(Maritime Mobility)

해상교통업무에는 해상교량관리, 해상교통관제, 쇄빙, 항로표지업무, 해상법 집행업무가 있다. 해상법집행업무는 다시 두개 분야로 나누는데, 첫째가 항해, 상업용 함선, 레저보트 등 Coast Guard가 직접 관할권을 가지는 해상관련법을 집행하는 것이며, 여기에는 상업용 함선의 건조과정에 대한 검사와 허가업무, 수상레저활동 관리업무, 항만보안 및 안전업무, 자연보전에 관한 국제협약 이행업무, 밀수방지업무가 있다. 둘째가 관세, 이민, 밀수, 해양환경, 연방형사법 등 연방법을 바다에서 집행하는 것이다.

5) 국방업무(National Defense)

코스트가드는 전시나 위기발생시에는 전시업무를 수행하고 있다. 주로 해안방어와 주요항만방어 임무를 가지고 있으며, 평시에는 교육훈련을 병행하고 이 업무를 수행하기 위한 예비군이 별도로 편성되어 있다. Coast Guard는 전쟁과 관련된 군 규모로 볼 때 세계 12위 함정세력과 세계 7위 항공세력을 보유하는 등 막강한 군사력을 지니고 있다.

법학회, 2009, 150면.

28) 해양경찰청, 「외국 해상경찰제도」, 해양경찰청, 2000, 21~22면.

(2) 일본 해상보안청(JMSA)

일본의 해상보안청은 1948년 5월 1일 시행된 해상보안청법에 의하여 운수성의 외국의 하나로 창설되었고, 반세기가 지나는 동안 구성원들의 높은 사기와 노력 및 성과에 힘입어 국민으로부터 높은 평가를 받아 왔으며, 2001년 운수성에서 국토교통성으로 이관되었다.

일본의 해상보안청은 1948년 맥아더군정에 의하여 군사력 보유를 금지한 헌법정신 및 일본제국주의의 폐해를 교훈삼아 평화체제를 지향하는 국가목표에 부합하도록 안보력을 제외한 구난·안전업무를 중심으로 창설되어 오늘의 해상보안청으로 발전하였다.

해상보안청 업무로는 ① 치안유지, ② 해상교통안전 확보, ③ 해난구조, ④ 해상방제 및 해양환경 보전분야와 이를 실현시키기 위한, ⑤ 국내·외 관계기관과의 연대·협력을 전략목표로 하여 각각의 전략목표별로 업적목표(중장기적인 개별업무목표)와 업적지표를 설정하여 업무를 추진하고 있다.²⁹⁾

1) 치안유지

업무의 중점은 지역 특성에 따라 각 관구본부장 및 본주의 사무소장이 판단하지만, 전체적인 경비업무의 중점은 밀항·밀수방지, 해적대책, 불심선³⁰⁾대책이다. 소속 선정에 대해서는 담당구역을 설정하고, 항로표식사무소 및 항행조연센타에 대해서는 적극적인 정보수집수단으로서 연안역정보제공시스템을 정비하고 데이터베이스화하여 정보를 공유하도록 한다. 또한, 연안역정보제공시스템의 정비에 맞춰 육상 거점 감시시스템 정비를 진행하며, 육해공의 정보통신 네트워크를 실현하고 지휘, 명령 전달을 원활히 하며, 선정에서 연안역정보제공시스템의 정비에 맞춰 육상 거점 감시시스템 정비를 진행하며, 육해공의 정보통신네트워크를 실현하고 지휘, 명령 전달을 원활히 하며, 선정에서 연안 기초정보의 입수와 갱신을 가능하게 한다.³¹⁾

29) 해양경찰청, 「외국의 해상치안기관」, 해양경찰청, 2005. 85면 참조.

30) 불심선이란 약물밀수입, 불법 입·출국 등의 중대범죄에 관여하고 있다고 의심되는 선박을 말한다.

2) 해상교통 안전확보

환경, 경제 등에 지대한 피해를 주는 대규모 해난을 방지하고 생명에 대한 피해를 감소시키기 위하여 해난조사 분석능력을 향상시키고, 분석에 기초한 효과적 시책을 실시하고 있다. 또한 대규모 해난이 발생할 확률이 높은 혼잡해역에 대해서는 입항까지의 교통안전을 확보하기 위하여 새로운 교통흐름의 책정, 항로표식의 다기능화, 전자해도의 정비 등 신기술도입에 의한 정보제공체제 강화, 해상교통센터 등에 의한 관제대상 선박의 수정 등이 필요하며, 이들을 조화·융합시킨 새로운 해상교통시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 '새로운 항로교통체제를 구축'하여 대규모 해난을 방지하고 항행의 효율화를 꾀하며, '지역과 생활에 밀착한 안전대책추진'으로 마린레저 안전성 향상을 도모하고, '지구환경을 생각하는 사업을 추진'하여 이산화탄소 등의 배출량 감소를 목표로 하고 있다.³²⁾

3) 해난구조

해난은 연안 20해리 해역에 집중하고 있기 때문에 순시선 배치의 중점을 연안지역으로 하고, 구조기술과 구급기능을 갖춘 전문요원을 항공기에 동승시키는 등 해상보안청의 임무능력을 향상시키고 있다. 또한 관구본부의 구조기능을 활성화하고 자위대, JASREP³³⁾, 민간구조기관의 활동을 촉진하고 있으며, 라이프자켓의 착용을 권장, 휴대전화의 유효활동, 발신기의 실용화 추진 등에 의하여 생존율 향상을 도모하고 있다.

4) 해상방제

해상방제에 관하여는 ① 해상보안청이 책임지고 임해야 하는 분야와 ② 해상보안청이 적극적으로 협력해야 하는 분야로 나눌 수 있다. ①의 경우는 해상에서 발생한 재해 및 해상에서 재해가 발생하지 않았을 경우에도 해상에서 재해응급활동, 해역에서 지진발생 예측에 관한 감시 등과 같은 활동을 해상보

31) 해양경찰청, 「외국의 해상치안기관」, 해양경찰청, 2005. 56-65면.

32) 해양경찰청, 「외국의 해상치안기관」, 해양경찰청, 2005. 65-66면.

33) Japanese ship reporting system. 일본 선위통보제도.

안청이 책임지고 실시하고 있다. ②의 경우는 재해응급활동의 장소가 육상이라든가 해상보안청의 인원, 장비, 능력 등이 유효하게 활용되는 경우 이에 적극적으로 대응한다. 구체적으로는 피해자 구조, 항공기에 의한 피해상황조사, 인원·물자수송, 부상자 이송, 하천에서 유출된 기름·위험물 등의 방제, 화재에 대한 소방활동, 입해부에서 발생한 화재에 대한 소방활동, 소방차의 급수 등 육상소화 지원 등의 대응이 있다.³⁴⁾

5) 해양환경보전

해양환경보전을 위해서는 해역주민이 관심을 가지는 수역환경에 주목하여 오염이 명확한 선박이나 폐기물 문제에 대해서 규제적 수법을 포함한 제도적인 문제해결에 힘쓴다. 또한, 일본 부근의 해양환경현상을 조사, 분석, 평가하고, 오염원을 해명하고, 이것을 대책에 반영하는 체제를 구축하고 필요한 대책을 도모하고 있다.

6) 외국기관과의 연대·협력

아시아·태평양 지역에서 치안의 유지를 위한 연대·협력 강화를 위한 해적대책추진을 위한 동남아시아 해상경비기관과의 연대·협력강화와 북서태평양지역 해상경비기관과의 연대·협력 강화가 있다. 아시아태평양지역에서 해상교통의 안전확보, 해난구조분야에서의 연대·협력 강화를 위한 아시아태평양지역의 해상안전기관과의 연대·협력을 강화하고 있다. 지구규모의 해양환경보전, 방재분야에서의 연대협력 강화는 지구규모의 해양환경보전을 위한 시책으로서 각종 조약에 의한 오염방지, 방제체제의 확립 등 국제해사기구를 중심으로 진행되고 있는 추진사항이나, 유엔교육과학문화기관과 정부간 해양학 위원회가 추진하고 있는 국제해양 데이터정보교환시스템, 선진제국 등이 추진하고 있는 지구규모의 고도해양감시시스템, 유엔환경계획이 추진하고 있는 북서태평양보전실천계획 등이 있다. 해상보안청은 해양환경·방재분야에서 국제적인 시책에 적극적으로 참가하고, 국제적 조직구축 및 필요한 국내법령 및

34) 설계경, "해양경찰의 업무와 개선방안에 관한 소고", 「해사법연구」 제21권 제2호, 한국해사법학회, 2009, 154면.

체제의 정비 등을 실시해 오고 있다. 또한 해상보안청에서는 ‘국제긴급원조대외파견에 관한 법률’에 기초하여 해외의 지역에서 대규모 재해가 발생하거나 발생하려 하는 경우에 당해 피해국 정부 등의 요청에 응하여 실시되는 국제 긴급원조활동에 적극적으로 협력하고 있다. 주요 활동에는 구조활동, 재해등급 대책 및 재해복구를 위한 활동, 선박 또는 항공기를 이용한 운송활동 등이 있고, 주로 파견대상 요원, 선박 및 항공기에 미리 지정하여 정기적인 훈련을 실시하여 신속하며 정확하게 대응하기 위한 체제를 갖추고 있다.³⁵⁾

4. 소결

앞에서 기술한 우리나라와 외국의 해양경찰의 업무를 검토해보면 국가마다 대체로 유사하며, 국가의 정치적·사회적 특성, 해양환경에 따라 달라질 수 있다.

우리나라는 최근 급속한 국내외의 해양환경변화와, 해양치안수요의 증가에 따라 해양경찰의 업무가 다양화되고 복잡해졌다. 이러한 현상은 해양경찰의 직무범위의 확정의 곤란, 업무수행의 중복, 경찰권행사의 근거법률의 경합 및 충돌을 야기 시키고 있다. 이러한 문제는 해양경찰에 관한 일반법이 부재한 상태에서 각 개별법에 의해서 경찰권 행사를 하다 보니 발생하는 경우이다. 해양경찰이 다양한 업무를 수행하기 위해서는 해양경찰 관련 주요 업무를 통합 법률에 열거 규정하고, 그 밖의 기타 업무에 관하여는 일반적 수권조항을 두는 방향으로 해양경찰에 관한 일반법이 제정되어야 한다.

V. 해양경찰의 조직과 직무의 문제점과 법적 개선방안

1. 해양경찰의 조직과 직무의 문제점

(1) 해양경찰 조직의 문제점

35) 설계경, 전계논문, 153~154면.

1) 경찰조직의 이원화

해양경찰청은 육상의 일반경찰과 함께 우리나라의 치안을 담당하는 중앙행정기관으로서 중요한 기능을 담당하고 있다. 오늘날 해양시대의 도래로 인하여 해양의 중요성이 인식되면서 해양경찰의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 그러나 새로운 해양경찰 수요에 대응하기 위한 조직체계가 미비한 실정이다. 해양경찰 조직체계에 있어서 가장 큰 문제점으로는 치안을 담당하는 경찰기관이 이원화 되어 국가적 차원에서 통합관리와 지휘 상의 문제가 발생할 수 있다.

2) 해양경찰 조직체계의 근거 의 미비

그리고 해양경찰의 조직은 일반경찰의 조직과는 별도의 조직체계를 이루고 있음이 분명함에도 불구하고 조직체계 정상화를 위한 일반 법적 근거가 없다. 해양경찰의 조직에 관한 법령은 정부조직법 제37조 제3항은 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토해양부장관소속으로 해양경찰청을 둔다”라고 규정하고 동조 제4항은 “해양경찰청에 청장1인과 차장 1인을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다는 규정과 해양경찰청과 그 소속기관직제 뿐이다.³⁶⁾

3) 법적분쟁 담당조직의 부재

해양경찰조직을 살펴보면 독립 외청으로서 필요한 부서가 결여되어 있다. 해양에서 빈번한 국제적 충돌 시 이를 해결할 수 있는 법률전문가들로 구성된 국제법적 부서가 없다. 뿐만 아니라 해양경찰청의 사법기능이 매우 높으며, 외청으로 독립후 추진 중인 업무에도 법령의 제·개정이 많고 필요함에도 불구하고 자체조직으로 법무담당관이 없다.

4) 해양치안 수요의 급증에 따른 인력공급 부족

해양경찰은 국내외의 해양환경변화와 해양치안수요의 급증에 따라 전문성과 기술력을 갖춘 해양경찰 인적자원의 증원이 절대적으로 필요하다. 해양전

36) 김현, “한국해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구”, 전남대학교 대학원, 박사학위논문, 2005. 119면.

투경찰 제도가 폐지 됨으로써 인력이 감소되었다고는 하나 국내외의 해양환경변화에 따른 업무수행을 위해서는 현행 인력으로는 다양한 업무를 수행하는데 막대한 지장을 초래하고 있다고 생각한다.

해양경찰 인력은 2009년 12월말 현재 10,329명으로 경찰관 7,027명(68%), 전경 2,632(25.5%), 일반직 315(3%), 기능직 354명(3.5%), 계약직 1명으로 구성되어 있다.³⁷⁾ 이를 해양경찰청과 그 소속기관직제 제31조(해양경찰청에 두는 공무원의 정원)과 제32조(소속기관에 두는 공무원의 정원)가 규정한 대통령 직제에 포함되어 있지 않은 전경을 제외한 정원은 경찰관은 7052명, 일반직은 499명이다. 그런데 해양경찰청과 소속기관에 근무하고 있는 근무자와 비교해 볼 때 경찰관은 7027명으로 25명이 적고, 일반직은 670명으로 171명이 많다. 이와 같은 인력현황은 해양국가로서의 위상과 해양안보에 대응하고 해양치안 수요의 증가에 따른 탄력적인 인력공급이 절대적으로 필요한 시점에서 외국의 해양경찰인력과 비교할 때 매우 적다.

(2) 해양경찰 직무의 문제점

1) 해양경찰업무. 관장의 중복성

해양경찰의 직무는 정부조직법 제37조 제3항은 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토해양부장관소속으로 해양경찰청을 둔다”라고 규정하고 있고, 해양경찰청과 그 소속기관직제 제3조는 “해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 해양경찰의 업무는 일반경찰의 직무인 경찰직무외에 오염방제업무를 추가하고 있어 해양경찰의 업무가 확대된 것처럼 해석할 수 있으나 사법경찰의 냄새를 풍기게 하고 있다. 해양경찰의 특수성상 해양경찰은 해상치안과 오염방제라는 업무만을 수행하는 기관이 아니라 개별 법률의 수권 조항에 의해서 해상에서의 다양한 직무를 수행하고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 현상은 해양에서의 사법경찰의 직무와 중복성을 초래하고 있다. 또한

37) 해양경찰청, 「해양경찰 백서」, 해양경찰청, 2010, 354~355면.

해양경찰과 관련된 해양행정업무는 해양경찰청을 비롯하여 여러 기관에서 분산해서 관장하고 있다. 이 중 해난사고조사, 해양오염단속과 같은 기능은 3개 기관에 중복 분장되어 있고, 해상안전정책, 선박 및 도선, 항만국통제와 같은 기능도 2개 기관에 중복 분장되어 있어서, 일관성 있고 체계적인 업무처리에 차질을 빚고 있다.

2) 해양경찰권 행사

해양경찰의 주요 경찰권의 행사는 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조에 의해 발해지고 사법경찰의 직무의 성격을 띠고 있는 해양에서의 경찰권 행사는 각 법률의 개별적 수권조항에 의거 발해지고 있다. 이러한 의미는 해양경찰권 행사와 관련하여 독립된 해양경찰관직무집행법이 없다는 것이다. 해양의 특수한 사정을 감안 한다면 경찰관직무집행법을 준용하기에 많은 한계가 있다. 그리고 경찰관직무집행법 제2조 제5호 “공공의 안녕과 질서유지”³⁸⁾라는 불확정 개념의 규정에 대하여 일반적 수권조항으로서 인정을 하고 있다.³⁹⁾ 따라서 해양경찰권 행사도 경찰관직무집행 제2조 제5호의 규정을 준용하는 것이 옳지만 해양의 특수성상 한계가 예상되고 있다.

3) 해양경찰 작용의 법적 근거

해양경찰의 작용은 가장 전형적인 권력적 행정작용으로 법률유보의 원칙에 따라 법률에 규정하여야 한다.

일반적으로 해양경찰의 직무에 관한 규정은 임무규정과 권한규정으로 나누어진다. 임무규정에서는 조직법상의 해양경찰의 관할에 속하는 사항을 규정하고, 권한 규정에서는 이러한 임무의 범위에서 구체적으로 경찰권을 행사할 수

38) 공공의 질서는 프로이센경찰행정법(PrPVG) 제14조의 이유서에 따르면 “그 준수가 그때 그 때 지배적인 사회윤리적 가치관에 의할 때 경찰관할 구역 내 거주민의 원활한 공동생활을 위해 불가결한 전제조건으로 간주될 규범의 총체”를 의미한다고 정의하고 있다. 이기춘, “독일경찰질서법상 공공의 질서개념에 관한 논쟁의 개관과 평가”, 『토지공법연구』 제30집, 한국토지공법학회, 2006, 371면 참조.

39) 일반적 수권조항이 없는 경우에 대한 필요성에 대하여는 고 현환, “경찰행정법상 일반적 수권조항에 의한 경찰권행사의 헌법적 한계”, 『토지공법연구』 제49집, 한국토지공법학회, 2010, 4~7면 참조.

있는 법적 근거를 명시하여야 한다. 그러나 해양경찰법제의 경우 임무규정도 제대로 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 그나마 각 개별법에 의하여 경찰권을 행사하고 있다. 그리고 권한 행사에 관한 근거규정도 각 개별적 수권조항 이외에 일반적 수권 조항이 없어서 문제가 될 수 있다.

해상에서의 다양한 위험상황을 예견하여 근거규정을 마련하지 못하는 경우가 있으므로 이에 대비하여 일반적인 권한행사의 근거규정 즉 일반적 수권조항을 마련할 필요가 있다.

2. 해양경찰조직과 직무의 법적 개선방안

(1) 해양경찰 조직의 개선방안

1) 경찰조직의 일원화

경찰조직의 이원화 현상에 따른 폐단을 해소하기 위해서 해양경찰법의 제정은 별도로 하고, 해상과 육상을 총괄하는 일원화된 위원회조직으로 재편하여야 한다. 2개의 독립된 경찰기관이 병존하고 있는 현 실정을 감안할 때 단일의 경찰조직으로 통합하기에는 많은 어려움이 예상되므로 위원회조직으로 치안기능의 협력체계를 구축할 필요가 있다. 따라서 이와 관련하여 법령의 정비 및 새로운 입법제정이 필요하다.

2) 분쟁조정위원회 및 해양심판관의 신설

그리고 해양에서의 국제적 분쟁이 자주 발생하고 있음에 따라 이를 원만히 조정 및 해결할 수 있는 국제법적 전문가로 구성된 가칭 분쟁조정위원회 또는 해양심판관 제도를 신설할 수 있도록 해양경찰청과 그 소속기관직제 제6조⁴⁰⁾를 개정하여야 할 것이다. 한편, 경찰조직의 이원화 현상에 따른 폐단을 방지하고, 해양에서의 다양한 직무수행에 필요한 조직을 포함할 수 있도록 해양경찰직무집행법을 제정하여야 한다.

40) 제6조(하부조직) ① 해양경찰청에 운영지원과·경비안전국·정보수사국·장비기술국 및 해양오염방제국을 둔다.

3) 해양경찰조직체계의 법적 근거 정립

해양경찰은 해양이라는 다양한 특성상 일반경찰의 조직과는 별도의 조직체계를 이루고 있다. 해양경찰은 국내외의 환경변화와 해상치안수요의 증가에 따라 조직의 기능과 특성을 잘 살릴 수 있는 방향으로 조직개편이 요구되고 있다. 따라서 현행 근거 법령인 정부조직법과 해양경찰청과 그 소속기관직제에 의해서는 조직을 체계적으로 정립할 수 없으므로 해양경찰조직을 해양환경에 알맞게 정립하기 위해서는 해양경찰의 다양한 직무수행에 알맞게 구체적이고 명확한 조직체계를 규정한 해양경찰에 관한 일반법 제정이 필요하다.

4) 해양경찰 공무원의 확충

해양경찰은 해상치안이라는 업무 이외에도 복합적인 해양관련 업무를 수행하는 해양행정 종합 집행기관이다. 따라서 해양경찰 공무원은 물론 다양한 분야의 전문적·기술적 지식을 보유하고 있는 인력의 증가가 필요함에도 불구하고 해양경찰인력이 감소되고 있다.

국내외의 해양환경변화와 해상치안수요의 증가와 향후 예상하지 못하는 다양한 변화에 대응하기 위하여 인력 증가 절실히 필요하다. 이를 위해서는 해양경찰청과 그 소속기관직제 제31조(해양경찰청에 두는 공무원의 정원)과 제32조(소속기관에 두는 공무원의 정원)의 규정에서 정원을 따로 정할 수 있는 탄력적 범위를 현행 정원의 3%에서 5%로 변경하여야 한다. 그리고 외국선진국의 해양경찰 인력현황을 보면 해양에서의 경찰보조업무를 지원하는 자원봉사자 많은데 이는 우리나라 해양경찰제도에 시사하는 바 크며 이를 법령의 정비가 필요하다.

(2) 해양경찰 직무의 개선방안

1) 해양관련 행정기관의 단일화 및 해양집행기능의 통합

해양경찰의 직무의 분산 또는 중복은 국가적 차원에서 비효율성과 경제성을 유발하여 정부의 재정상황하에서는 큰 부담이 된다. 따라서 분산 중복된 해양관련 행정기관의 단일화 및 해양집행기능의 통합은 매우 절실하다고 할 것이다.

해양경찰청의 직무는 치안, 안보, 구난, 안전, 환경업무, 해상교통 등 여러 가지가 있다. 그러나 이러한 업무는 해양경찰청에서 독립적으로 체계적으로 관장하고 있는 것이 아니라 여러 기관에 분산 또는 중복관장하고 있어 행정의 효율성이 현저히 저하되고 있다. 따라서 국토해양부, 지방자치단체, 경찰청 등 각 부처에 분산, 중복 관장되고 있는 해상치안 및 해양집행업무를 해양경찰로 일원화하여 강력한 집행력 확보와 기능강화 할 수 있도록 해양경찰에 관한 일반법 제정이 필요하다.

2) 해양경찰의 구체적 직무의 범위와 일반수권조항의 규정

해양경찰은 개별법의 수권조항에 근거하여 경찰권을 행사하던 것을 해양경찰에 관한 일반법을 제정하여 주요 직무의 범위를 구체적으로 열거하여 규정하는 경우와 현행 경찰관직무집행법 제2조의 규정과 같이 주요 직무의 범위를 열거 규정하고 해상에서의 예측할 수 없는 위험상황에 대하여 근거규정을 마련하지 못하는 경우가 있으므로 이에 대비하여 일반적 수권조항을 마련할 필요가 있다. 예컨대 '해양경찰은 이 법 또는 다른 법령에서 해양경찰의 권한에 관하여 특별히 규정하지 않는 경우에도 공공의 안녕과 질서유지에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다'라는 등의 규정을 명문화하여야 할 것이다.

3) 해양경찰 일반법의 제정

해양경찰관련법은 개별법으로 규율되고 있고 아직까지 조직이나 작용법 관계에 있어서 체계적 정비가 이루어져 있지 않다. 그러므로 경찰권행사에 있어서 법률적 근거나 행사의 한계, 각종 해양경찰수단의 체계화, 경찰책임의 획정 등과 관련하여 많은 문제가 있다. 따라서 해양경찰의 조직 및 작용전반에 관하여 미국의 「US Code Title 14」⁴¹⁾, 일본의 「보안해상청법」⁴²⁾, 아르헨티나의

41) 일본의 해상보안청은 1948년 5월 1일 시행된 해상보안청법에 의하여 운수성의 외국의 하나로 창설되었고, 반세기가 지나는 동안 구성원들의 높은 사기와 노력 및 성과에 힘입어 국민으로부터 높은 평가를 받아 왔으며, 2001년 운수성에서 국토교통성으로 이관되었다. 일본의 해상보안청은 1948년 맥아더군정에 의하여 군사력 보유를 금지한 헌법정신 및 일본제국 주주의 폐해를 교훈삼아 평화체제를 지향하는 국가목표에 부합하도록 안보력을 제외한 구

「해양경찰에 관한 법(Ley 18. 398)」⁴³⁾과 같이 일반법의 제정과 특히 해양경찰관직무집행법의 제정을 통하여 해양경찰업무를 체계적으로 규율할 필요가 있다.

해양경찰작용에 관한 일반법을 제정하는 경우 국내외의 해양환경변화와 해양치안 수요의 급증에 따른 다양한 요소를 포함하고 구체적이고 체계적인 법률을 제정하여야 한다. 그리고 현행 경찰법, 경찰관직무집행법과의 통일적인 규율이 필요하다

VI. 맺음말

해양경찰은 해양이라는 특수성과 중요성을 감안할 때 해양의 경찰의 조직과 직무는 이에 걸 맞는 형태로 전환되어야 한다. 즉 해양시대의 도래로 인한 시대적 요구에 부응할 수 있는 해양행정기구로서 필요한 행정조직체계를 갖추어야 함은 물론, 해양경찰작용에 있어 독자적인 경찰권행사를 할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다. 그래서 지금까지 해양경찰의 조직과 직무에 관하여 검토하고 문제점과 개선방안을 제시하였다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해양경찰의 조직체계의 재편이다. 해양경찰의 특수성상 현재 이원화되고 있는 경찰조직을 일원화함으로써 해양경찰의 위상과 정부조직의 효율성을 가져올 수 있다. 그리고 그 조직의 체계는 해양시대를 맞이한 현실에 부응하기 위해 전문적 인력보강이 절실하다. 특히 국제적 해양 분쟁을 해결하기 위한

난·안전업무를 중심으로 창설되어 오늘의 해상보안청으로 발전하였다.
(<http://www.training.go.kr/efiles/report/11095>)

- 42) 미국의 해안경비대(Coast Guard)에 대한 특별법으로 US Code Title 14에 임무, 직무, 적용범위 및 권한에 대한 규정이 구체적으로 명시되어 있다. 그리고 업무 내용은 연방 규정인 33CFR(Code of Federal Regulation) 규정에 상세하게 기록되어 있으며, 해양안전업무에 대한 지침 및 절차 등은 해상안전지침서(MarineSafetyManual)에 면밀히 기술되어 있다.
(<http://www.training.go.kr/efiles/report/11095>)
- 43) 아르헨티나의 해양경찰은 1969년 해양경찰에 관한 법(Ley 18. 398)을 제정하여 내무부 외청으로 설립하였다. 3면이 바다로 해안선 길이가 4,700km이며, 수산물 수출이 농축산물 수출보다 많은 정도로 수산이 중요한 근간 산업으로 차지하고 있어 최근에는 수산자원보호 정책을 최우선 과제로 두고 특히 불법조업이나 영해침범에 대해 강력하게 대응하는 등 해양경찰의 비중이 증가하고 있다.(해양경찰청, 「외국해양경찰제도」, 해양경찰청, 2000)

국제법 관련 전문적 조직구성이 절실하다

둘째, 해양경찰의 조직 및 직무에 관한 법적 근거마련이다. 해양경찰은 해양이라는 특수성을 감안할 때 일반경찰의 조직과는 달리 조직체계를 구성할 필요성과 해양경찰의 직무와 관련하여 개별수권조항에 의하여 경찰권을 행사하고 있는 중복성을 피하기 위해 통합적인 해양경찰에 관한 일반법의 제정이 필요하다. 그리고 해상에서의 위험상황에 대하여 미처 법적으로 예상하지 못하여 근거규정을 마련하지 못하는 경우가 있으므로 이에 대비하여 개괄적인 권한행사의 근거규정, 즉 일반적 수권조항을 마련할 필요가 있다. 즉, 해양경찰의 조직 및 작용전반에 대한 일반법의 제정을 통하여 해양경찰업무를 체계적으로 규율할 필요가 있다.

참고문헌

- 고현환, “경찰행정법상 일반적 수권조항에 의한 경찰권행사의 헌법적 한계”, 「토지공법연구」 제49집, 한국토지공법학회, 2010.
- 김상구, “해양경찰청의 적정 인력규모에 관한 연구”, 「한국항해항만학회지」 제34권 제8호, 2010.
- 박상희·서정범, “경찰작용법제의 정비방안”, 「법제연구」, 법제연구원, 1996.
- 박상희, “해양경찰법제정비의 기본방향”, 「국제해양문제연구」 제18권 제1호, 한국해양대학교 국제해양문제 연구소, 2007.
- 이기춘, “독일경찰질서법상 공공의 질서개념에 관한 논쟁의 개관과 평가”, 「토지공법연구」 제30집, 한국토지공법학회, 2006.
- 설계경, “해양경찰의 업무와 개선방안에 관한 소고”, 「해사법연구」 제21권 제2호, 한국해사법학회, 2009.
- 김현, “한국해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구”, 전남대학교 박사학위논문, 2005.
- 박대웅, “신해양시대에 대비한 해양경찰 조직의 개편방향에 대한 연구”, 연세대학교 정경대학원 석사학위논문, 2008.

서정범, “경찰권발동에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위논문, 1992.

이주성, “해양경찰지방조직체계 발전방안”, 해양환경안전학회 발표자료, 2006.

박균성, 「행정법총론(하)」, 박영사, 2009.

정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2010.

홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2010.

해양경찰청, “「해양경비에 관한 법률」제정 공청회”, 2010.

해양경찰청, 「외국의 해상치안기관」, 2005.

해양경찰청, 「외국 해상경찰제도」, 2000.

해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 2009.

해양경찰청, 「해양경찰청백서」, 2010.

Knemeyer, Polizel und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 1993.

<http://www.training.go.kr/efiles/report/11095>

[Abstract]

A legal Improvement and problem on the organizations and duties of marine police

Ko, Heon-Hwan

Researcher at Law and Policy Research Institute of Jeju National University

Today, the marine police get to the duty expanding and role increasing because the special marine environment. Also, the marine police power from the sea must come to accomplish rationally. The marine police positions ministry of land, transport and marine affairs. But the most is based to each

individual law and a general police law. Because activity of the marine police is many limit.

Therefore, in this paper, I reviewed to organization system and duties, deducted to problem about it, should be suggest way to enact of a legislation and improvement to act of police power about the organizations and duties of marine police.

Key Words : the marine environment, public order in the sea, police power of the sea, organization system, police power, enact of a legislation