

碩士學位論文

海洋警察權에 관한 研究

- 海洋警察權의 機能範圍를 中心으로 -

110.837



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院
行政學科 司法行政專攻

高 輔 見

海洋警察權에 관한 研究

- 海洋警察權의 機能範圍를 中心으로 -

指導教授 金 秀 吉

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2001年 7 月 日



濟州大學校 行政大學院

제주대학교 중앙도서관
行政學科 司法行政專攻

高 輔 見

高輔見의 行政學 碩士學位 論文을 確認함

2001年 7 月 日

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 背景과 目的	1
第 2 節 研究의 方法과 範圍	3
第 2 章 海洋警察의 沿革과 制度	4
第 1 節 海洋警察權 背景과 沿革	4
1. 背 景	4
2. 沿 革	5
第 2 節 海洋警察 制度	12
1. 序 說	12
2. 普通警察 機關	15
3. 狹義의 行政警察機關	18
第 3 節 海洋警察의 作用 對象	18
1. 警察作用 對象	18
2. 海洋警察權	26
3. 海洋警察權의 根據	27
4. 海洋警察權의 機能的 範圍	29
第 3 章 海洋警察權의 空間的 範圍	31
第 1 節 海洋警察權의 空間的 範圍	31
1. 海洋의 性格	31
2. 海洋警察 管轄權에 從屬되는 範圍	34
第 2 節 海上強力犯罪의 類型	40
1. 海上強力犯罪의 意義와 種類	40

2. 海賊行爲의 特徵과 發生 現況	41
3. 海上犯罪 推移	46
4. 海上犯罪 樣相	52
第 4 章 外國의 海洋警察 制度	56
第 1 節 序 說	56
第 2 節 各國의 海洋警察制度	57
1. 美國 沿岸警備隊(USCG)	57
2. 日本 海上保安廳	60
3. 英國의 海洋警察	68
第 3 節 外國 海洋警察 機關 比較 考察	71
第 5 章 海洋警察權의 機能的 問題點 및 強化方案	74
第 1 節 海洋警察權의 機能的 問題	74
1. 政策的 無關心	74
2. 遂行主體의 亂脈性	74
3. 組織의 脆弱性	75
4. 環境的 要因	76
第 2 節 海洋警察權의 機能範圍 強化 方案	77
1. 遂行主體의 一元化	77
2. 海洋警察權 組織의 整備	88
3. 一般司法 警察權 必要性	90
4. 海洋警察權 機能的 役割과 補強	95
第 6 章 結 論	99
參 考 文 獻	101
Abstract	105

表 目 次

<표 1> 해양경찰 업무별 관련법	20
<표 2> 전국 지역별 형태별 해안선 연장	21
<표 3> 도서현황	22
<표 4> 어업가구·가구원 및 종사자현황	22
<표 5> 선박현황	24
<표 6> 해역별 양식장 면허 현황	25
<표 7> 해운·수산업체 현황	25
<표 8> 해적행위 국적별 발생 현황	43
<표 9> 수산사범	48
<표 10> 해상안전사범	49
<표 11> 해양환경사범	49
<표 12> 실종변사사건	50
<표 13> 기소증지자	50
<표 14> 외국인 범죄동향	51
<표 15> 해상범죄 인지건수	53
<표 16> 각국 해양경찰 제도 비교	73
<표 17> 해난사고 원인별	78
<표 18> 재산피해	79
<표 19> 선박등록 척수 및 해난사고 발생건수 현황	81
<표 20> 어업지도공무원 피습·구원사례	94

圖 目 次

<그림 1> 해양경찰청 기구	10
<그림 2> 경찰청 기구표	11
<그림 3> 해양수산부 기구	16
<그림 4> 해양관할권의 공간적 부분	33
<그림 5> 해적행위 발생현황	42
<그림 6> 해상범죄 발생 건수	47
<그림 7> 밀입국 사범 실태 분석	52
<그림 8> 해역별 발생건수	54
<그림 9> 검거 장소별 검거 건수	55
<그림 10> 미국 연안경비대 기구표	58
<그림 11> 일본 해상보안청 기구	64
<그림 12> 영국 해양경비청 기구	69
<그림 13> 해난사고 발생 추이	78
<그림 14> 수색구조 체계도	79
<그림 15> 중앙해양안전심판원 조직	80
<그림 16> 해양오염사고 통계	82
<그림 17> 해양오염 배출요인별 수치	82
<그림 18> 기능수행 주체의 일원화	83
<그림 19> 기능간 중복 기능수행 주체의 통합방안	85
<그림 20> 새로운 해양경찰 기구	98

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 背景과 目的

새로운 천년시대는 해양을 중심으로 인류가 발전하는 시대 즉, 해양을 어떻게 관리하느냐가 국가 발전을 좌우하는 해양의 시대로서 연안국들이 더 많은 해양관할권과 해양자원을 차지하기 위하여 무한경쟁을 하는 해양 분할시대가 되었다.¹⁾

오늘날 중국, 러시아, 몽골, 베트남, 인도 등 대륙형 폐쇄국가들마저도 다투어서 해양화시대를 서두르고 있고 심지어 북한도 해양화의 중요성을 깨닫고 움직이고 있다. 이에 세계 각국은 21세기 해양시대의 주도권을 선점하기 위해서 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 미국인 경우 2005년을 목표로 해양 개발전략을 발표하였고, 캐나다도 국가 해양개발 전략의 초안을 완성하였으며, 중국도 21세기 국가 해양개발계획을 수립하는 세부작업을 추진 중에 있다.²⁾ 그러나 우리나라는 대륙과 해양을 연결하는 유일한 지정학적 위치와 해양의 국제정치, 경제, 교통, 문화의 중요성에도 불구하고 근대화 과정에서 육지중심의 문화적 전통과 개발 논리에 치우침으로서 해양의 중요성에 대한 인식을 하지 못하였다.

해양주권을 확보하기 위한 노력 또한 부족하여 그 결과 해상안보와 해상치안력 약화를 초래하였다. 이처럼 전세계적으로 해양에 대한 관심이 높아지고 바다를 둘러싼 각국의 경쟁이 심화되고 있는 현 시점에서 자원의 부족과 육지 영토 면적이

1) 1994년 11월 UN해양법 협약(UNCLOS : United Nations Conference on the Law of Sea)이 전문, 본문 17부 320조 9개부속서 및 4개 결의로 구성되었다. 주 내용으로는 해양관할권의 재편성 허용, 영해의 범위 통일 12해리, 200해리 배타적 경제수역 제도 도입, 심해저 개발에 대한 규정, 분쟁해결 절차로서 국제 해양법재판소 설치 등이 있다. 禹炳秀, 「昇進國際法 UN海洋法」, 警安企劃, 1995, p. 139.

2) 미국, 일본 등 선진국은 정규 해군 이외에 해양경찰과 같은 유사조직을 보유하여 평상시 뿐 만아니라 전시를 대비한 해양주권확립과 해양경찰권의 범위문제 강화에 주력하고 있다. 김진현·홍승용, 「해양 21세기」, 한국해양수산개발원, 나남출판, 1998, p. 54.

협소한 삼면이 바다인 우리나라는 급변하는 해양의 잠재력 및 제2의 국토인 해양에 대한 미래지향적인 국토관리 체제의 확립이 필요할 것이다. 이와 관련하여 급변하는 해양질서에 능동적으로 대응하고 강력한 해양세력 확보와 해상치안 수요급증에 효과적으로 대응하기 위한 해양경찰권 기능강화 필요성이 대두되고 있다.

해양경찰은 해상에서 국민의 생명과 재산을 보호하고 그리고 해상질서유지를 수행하여 왔다. 그러나 해양경찰조직은 대·내외 정치적 불안정으로 정부조직 개편 때마다 단골메뉴로 논의 되어온 조직으로서 많은 문제점과 약점을 노출시켜 온 것이 현재의 실정이다. 해양경찰권의 기능과 범위 그리고 역할의 중요성에 대해서 살펴보면, 우리나라 국토의 3.4배에 달하는 영해와 200해리의 배타적 경제수역을 안전하게 지키는 것과 1996년 유엔해양법 비준에³⁾ 따른 해양경찰권이 강력하게 요구되는 시대에 비춰 볼 때 해양행정관리 및 집행기능이 해양수산부 등 상호간 중복된 업무로 비효율적인 관리체제로 운영되고 있다. 따라서 해양행정관리를 능률적으로 수행하기 위해서는 관련기관⁴⁾ 업무를 통합·조정하여 해상에서의 일원화된 경찰기능이 요구되고 있다. 지난 몇 년전에 발생한 북한 공작원의 동해안 침투사건은 물론, 일본의 일방적인 韓·日 어업협정 폐지나 독도에 대한 터무니없는 영유권 주장 그리고 중국 어선단의 불법적인 우리 영해침범과 불법조업의 빈번한 발생은 해양경찰권 확립의 중요성을 다시 한번 일깨워 주는 계기가 되었다.

우리나라 해양경찰은 지난 1990년 12월 27일 정부조직법에 의해서 치안 및 해양경찰에 관한 사무관장으로 내무부 경찰청소속인 해양경찰청으로 승격되어 오다 1996년 8월 8일 해양수산부 외청인 해양경찰청으로 승격함으로써 해상에서의 확고한 경찰활동을 하기 위한 계기를 마련하였다.

이러한 맥락에서 뉴밀레니엄 시대의 국제정서와 변화하는 미래의 조직환경에 맞는 해양경찰권의 기능범위를 중심으로 하여 연구·검토하고자 한다.

3) 1994. 11. 바다헌장 UN해양법협약이 발효됨에 따라 새로운 해양질서가 정착되어가고 각국은 해양관련 보전과 치안질서 활동이 더 한층 요구되고 있다. 禹炳秀, 「昇進 國際法」, 警安企劃, 1995, p. 19.

4) 관련기관으로는 법무부, 국정원, 국방부, 행정자치부(지방 도·시·군), 해양수산부, 해안심판원, 수산물검사소, 세관 등이 있다.

第 2 節 研究의 方法과 範圍

본 연구는 해양경찰 조직기구 기능범위에 관한 제도를 알아보기 위하여 상호 유사조직과 외국의 실태를 이론적으로 파악·분석하였다.

이론적 배경은 해양경찰권기능과 관련된 국내외 전문서적과 정기간행물, 언론보도 그리고 이와 관련된 논문, 학술지, 연구보고서 및 한국행정연구원, 한국행정문제연구소, 경찰청, 해양수산부 등에서 발행한 각종 자료를 중심으로 연구 분석하였으며 필요한 통계자료는 유관기관에 의존하여 고찰하였다.

이 연구는 이를 기초로 하여 해양경찰권을 강화하기 위한 기능적 측면에 대해서 연구범위를 설정하여 모두 제6장으로 구성하였다.

제1장은 연구의 목적과 방법, 제2장에서는 해양경찰에 대한 이론적 배경과 역할 그리고 주요내용과 특성을 고찰하였고 제3장에서는 해양경찰권의 공간적 범위와 최근 해상범죄동향, 해상치안대상에 대한 통계분석으로 그 실태를 파악하였다. 제4장에서는 우리나라 해양경찰과 유사한 외국의 해양경찰제도에 대해서 비교 고찰하였다. 제5장에서는 해양경찰에 대한 이론적 배경을 토대로 현행 해양경찰제의 문제점을 제시하고 그 해결과 발전방안을 모색해 보았다. 제6장에서는 앞에서 다룬 논제들을 요약하고 종합적으로 고찰하여 이에 대한 결론을 제시하였다.

第 2 章 海洋警察의 沿革과 制度

第 1 節 海洋警察權 背景과 沿革

1. 背景

19세기에 접어들면서 조선왕조가 세도정치로 인해 정치, 경제, 사회적 혼란이 커지고 있을 때 서양 열강은 산업혁명을 거쳐 근대 자본주의 국가로 성장하여 艦船을 끌고 상품시장과 원료 공급지를 찾아 아시아로 눈을 돌렸다. 우리나라에도 이미 19세기부터 미국의 암허스트(Amherst)호, 미국상선 제너럴 셔어만(General Sherman)호, 프랑스의 세실(Cecil)함대 등 서양 함선이 연해에 출몰하여 통상을 요구하였으나 당시 대원군은 쇄국정책으로 그들의 요구를 물리쳤다. 그 후 일본은 1875년 운요호사건을 일으켜 강화도조약을 체결하고 무력을 배경으로 집요하게 침략하더니 1910년에는 조선의 국권을 침탈하였다.

일제하에 한반도 연안에는 일본 어선이 진출하여 태평양전쟁 수행에 소요되는 식량조달을 위한 어업수탈정책을 실시함으로써 한반도의 漁자원은 고갈되어 갈 수밖에 없었다. 1945년 8월15일 조국이 광복되자 미국 제5함대 사령관 명의로 일본 어선의 어구를 규제한 어로제한 수역을 각서 제80호로 일본 정부에 전달함으로써 군사통제뿐만 아니라 漁자원 남획에 제동을 걸었다. 이 규제선은 당시 연합군 총사령관이던 맥아더(MacArthur Douglas)원수의 이름을 따서 “맥아더라인”이라 부르게 되었다. 이에 타격을 받은 일본 어선들은 맥아더 라인을 월선하여 우리나라의 제주도과 흑산도를 중심으로 한 서해 주요어장에 대규모로 침범하여 남획하였으나 정부수립 초기의 우리 해군함정은 월선한 일본어선들을 발견하고도 나포하지 않고 퇴거하도록 경고만 했다. 그러나 일본 수산청소속 순시선들마저 이러한 행위를 묵인·비호하는 상황에서 지속적인 일본어선들의 침범에 우리 국민들의 분노가 날로

고조되자 당시 이승만 대통령이 해군참모총장에게 향후 맥아더라인을 월선 하는 일본 어선은 모조리 나포하라는 특명을 하달함으로써 우리나라 남서해역에 침범하여 조업중인 일본 어선들을 나포하기에 이르렀다. 이러한 정부의 강경한 조치는 한·일간 논란의 쟁점이 되기도 하였다.

1950년 한국전쟁 속에서 일본의 월선조업은 더욱 심해졌으며, 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 미국의 대일본 평화조약이 조인됨으로서 자동적으로 맥아더 라인도 철폐단계에 이르렀다. 이에 정부는 우리 해양의 천연자원개발과 어업자원개발을 보존하기 위하여 1952년 1월 18일 국무원 고시 제14호로 인접해양의 주권에 대해 “대통령선언”을 대외에 선포하였다. 이에 의해 “주권선”을 “평화선”으로 불렀으며 일본인들은 당시 이승만 대통령의 이름을 따서 “이승만 라인” 또는 “李라인”이라고 부르게 되었다.

이러한 우리정부의 주권 선포에 일본은 공해자유의 원칙을 주장하였지만 우리정부는 국제선례, 즉 1945년 트루만선언과 1953년 국제법위원회에서 채택된 9개 조문과 1955년 로마에서 개최된 해양자원의 보존에 관한 기술자회의 등에서 명시한 바와 같이 “국제기구가 현실정하에서는 모든 보존수역을 관리하기가 불가능하기 때문에 연안국의 보존수역 설정은 필연적이며 연안국이 취한 일방적 조치가 타국에서도 적용된다”라는 근거에 의하여 일본측의 주장을 단호히 거절하였다.

평화선이 설정되고 3개월이 지난 1952년 4월 25일 맥아더 라인이 철폐되었고, 그 후 1952년 9월 27일 당시 연합군 총 사령관인 클라크 장군이 공산오열의 해상침투를 봉쇄하기 위하여 한반도 주변에 해상방위 수역을 설정하였는데 이것이 “클라크 라인(Clark Line)”이다.

2. 沿 革

해양경찰과 일반경찰을 비교해 볼 때 제도적인 측면에서는 같으나, 해상이라는 공간적범위의 경찰작용인 기능적인 면에서 다른 점을 찾아볼 수가 있다. 해양경찰은 국가와 시대에 따라 각각 다른 특성을 갖고 발전해 왔으며 업무내용도 법체계, 국가정책, 사회환경, 국민정서 등 여러 가지 요인과 논리적 개념으로서가 아니라 역

사적, 제도적 개념으로 변천하여 왔다.⁵⁾

해양경찰의 역사적 변천과정을 살펴보면 해양경찰은 고려시대 경찰행정에서 해안 경비에 대한 경찰행정 영역을 규제행정 성격의 대외경비(國防)로, 태조 이후에는 여진족침략이 후방 치안의 중대한 관심사가 아닐 수 없어 주현군과 위관 및 역리 등이 이를 담당 수행하였다. 계속적인 여진족의 침략에 대해서 특별히 沿海岸 각 요지에 도부서를 설치하고 과선(戈船) 등 무장함정을 건조하여 방비하였지만 현지 경찰관원들의 경비·순검 등 지속적인 노력이 필요하였다. 당시 해상경비 관계를 보면 서해상에서는 요소에 순검군(巡檢軍), 순검군사(巡檢軍士)를 배치하여 순찰, 검색을 하였다. 또한 서남해상에 있어서는 특히 당시 상황을 이루던 송나라 상선의 왕래에 대한 검찰 및 송, 왜 등 외인 해적선의 순포(巡捕)에 중점을 두었다. 선종 10년(1093)에는 당시 안서 도호부 관할 연평도의 순검군의 송·왜인 혼합의 해적선 1척을 포획한 일이 있는데, 이 해적선에는 송·왜인 모두 31명이 타고 있었으며, 많은 무기와 보물도 있었기 때문에 정부에서는 특별히 그들에 의한 피해를 미연에 방지한 연평도 순포 군사들에게 후한 상을 주기도 하였다.⁶⁾

이와 같이 고려시대 경찰역할이 조선조, 대한제국까지 명맥을 유지하여 오다가 한일합병과 동시에 한민족을 억압하기 위한 장치로 군사조직인 헌병이 경찰권을 장악하는 헌병경찰제를 실시함으로써 정치, 경제, 사회, 문화 모든 분야에 억압과 수탈만이 존재하였을 뿐 인권이나 봉사경찰은 소멸되고 말았다. 이후 우리나라 경찰은 국민의 인권보호와 봉사경찰 보다는 정치적 환경의 지배를 받아 운영되어온 반면에⁷⁾ 해양경찰은 자원보호, 환경, 교통 등 봉사업무와 경비, 국방임무 차원에서 출발되었다고 볼 수 있다.

1) 국방, 자원보호 (1945~1952년)

해양경찰은 예로부터 나라를 지키기 위한 국방적 차원의 업무로 볼 수 있는 경비

5) 金道昶, 「一般行政法論 下」, 靑雲社, 1989, p. 296.

6) 金亨中, 「韓國中世 警察史」, 修書院, 1998, p. 216 ; 高麗史 卷十世家 卷第十編 動七月條, p. 204.

7) 金亨中 前掲書, p. 271.

임무를 중심으로 수행하다가 1945년 8월 15일 조국이 광복된 이후에도 일본 어선이 우리나라 연안해역에 불법조업을 일삼자 정부는 우리 해양의 천연자원 개발과 어업 자원을 보존하기 위하여 1952년 1월 18일 「인접 해양의 주권에 대한 대통령선언에 의한 평화선」을 내외에 선포하였다.

1953년 7월 27일 한국전쟁이 끝난 후 일본 어선들은 인접국으로서의 도의를 망각한 채 이익 추구에만 급급하여 끊임없이 평화선을 침범하므로 그들의 축출과 拿捕, 赤色 噴出分子의 경제 교란방지 등 해양경비 필요성이 절실히 요구되었다, 이에 당시 이승만 대통령이 論旨를 통해 해양주권 경비임무를 경찰이 수행하라는 지시에 따라 정부는 1953년 10월 5일 해양경찰대 설치 계획을 수립하고 조직편성 및 예산조치 등을 추진하여 1953년 12월 23일 평화선을 침범하는 외국어선을 단속하고 어업자원을 보호하기 위한 “어업자원보호법”을 제정하였다. 이에 따라 관할수역내 경비를 담당하기 위하여 내무부 치안국산하에 해양경찰대를 설치하게 되었으며 해군으로부터 180톤급 경비정 6척을 인수하여 1953년 12월 23일 부산에서 해양경찰대를 창설하게 되었다.



2) 해상치안 (1953~1963년)

해양경찰권은 어업자원보호, 평화선의 수호, 해상치안을 목적으로 창설하여 평화선 연장거리 975마일과 면적 336,175km²에 이르는 광활한 수역에서 일본어선과 중국어선을 단속하고 해난구조와 기타 해상치안업무만을 담당하여왔다. 그러다가 1955년 2월 7일 정부가 유사기능 통합방침에 따라 해상행정을 통괄하는 해무청이 발족되면서 내무부 산하에 있었던 해양경찰대를 상공부 해무청 소속으로 이관하고 기관명을 해양경찰대로 개칭하였다. 그후 4.19와 5.16의 격동기에 정부조직 행정간소화와 합리화를 위한 정부조직기구의 개편방침에 따라 1961년 10월 2일 해무청이 해체되었다. 그러나 해양경찰대는 1962년 4월 3일 제정된 해양경찰대 설치법에 의하여 다시 설치되어 내무부 소속기관이 되었으며, 이때까지도 경비함정이 없는 관계로 경찰권행사가 제한되었다.

3) 해난구조, 민생치안 (1964~1973년)

1965년 한·일어업협정이 체결됨에 따라 시련과 고통속에 평화선경비는 어업전관 수역 경비에 중점을 두게 되었다. 이는 36년간 일제의 경제침탈에 시달렸던 우리의 어업터전을 일본인에게 내어주는 것이라는 이유로 반대하기도 하였다. 이 협정의 내용은 연안 또는 직선기선으로부터 12마일 이내는 한국 전관수역으로부터 평화선까지는 우리어선과 일본어선의 조업척수와 어획량들을 규제하는 것이었다. 이로써 한·일간 조업질서는 새로운 전기를 맞게 되었다. 한편 1960년대 중반부터 북한은 우리 어선들을 납치하여 선박과 선원들을 압류하거나 어부들에게 세뇌교육을 시켜 귀향시킴으로서 국가 안보에 크게 위협을 끼치고 있었고 간첩선의 침투 또한 잦아지고 있었다.

우리어선이 북한 피납을 방지하기 위하여 어로보호업무를 수산청으로 넘겼다가 1969년부터 해군, 수산청 등 관계기관의 협조하에 해양경찰대가 주관하게 되었다. 또한 본대에 정보수사과를 신설하여 종전 경비대에 속해있던 정보와 수사기능을 강화하고 늘어나는 해상범죄의 수사와 해상관계 정보활동을 보강하여 1970년대에 접어들면서 해경은 경비함정 증가와 함께 활발한 해상치안과 해난구조업무를 수행하게 되었다.

4) 해양환경, 치안 (1974~1983년)

북한이 한반도 적화야욕에 혈안이 되어 전쟁준비를 끝내고 해상을 통한 간첩 침투가 늘어나고 있음에 따라 해양경찰의 임무는 대간첩침투 봉쇄에 더 큰 비중을 두게 되었다. 한편 한국 인근해역에서 많은 우리 어선들이 북한에 납치되어 국가 안보에 위협이 되고 있음에 따라 어로보호 경비를 강화하였다.

산업발전으로 국가 경제가 크게 성장하면서 환경보전에 대한 필요성이 날로 증가하자 1977년 12월 13일 해양오염방지법을 제정하여 해양오염방지 업무를 담당하게 되었고, 이에 따른 업무량의 증가로 해양경찰대 직제를 개정하게 되었다. 이때부터 해양경찰은 명실공히 해상치안역군이 되고 있으며 국방의 일익을 담당하는 중차대

한 임무를 수행하고 있다. 중요 사건만 해도 경비함정 북한함정과 교전(1974. 6. 28), 해상살인범검거(1974. 7. 11), 밀항사범검거(1976. 1. 15), 공문서변조 및 동행사죄(1976. 2. 20), 거문도침투간첩선수색작전(1976. 9. 20)등이 있다.⁸⁾

5) 국제경찰 (1984~1999년)

1990년 12월 27일 “정부조직법” 개정으로 치안 및 해양경찰대 관할사무를 관장하기 위하여 내무부 치안본부를 경찰청으로 승격하고, 1991년 5월 3일 경찰법이 제정과 함께 경찰청 소속기관인 해양경찰대를 해양경찰청으로, 또한 지구 해양경찰대가 해양경찰서로 변경되어 해양경찰에 관한 사무를 관장하기에 이르렀다.⁹⁾ 이어서 1996년도에는 해양수산부 외청인 해양경찰청으로 승격되어 정부조직법 제44조 제3항에 의거 해상에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 해양경찰청에 기동방제관을 비롯하여 공보담당관실, 감사담당관실 등의 담당관을 두고 경무국, 경비구난국, 정보수사국 및 해양오염 관리국 등 계선·막료 기능을 <그림 1>과 같이 4개국을 두어 운영되고 있다.¹⁰⁾ 경찰청은 <그림 2>와 같이 6국 4관 2심의관 7담당관 26과로 구성되어 있다.

해양경찰청은 전국적으로 균형된 업무 수행을 위하여 부산·인천·속초·동해·태안·군산·목포·여수·포항·울산·통영·제주 등 거점지역에 12개의 해양경찰서를 설치하고, 그 산하에 62개의 해양경찰지서 및 379개소의 선박 출·입항 신고소를 두고 있다.¹¹⁾

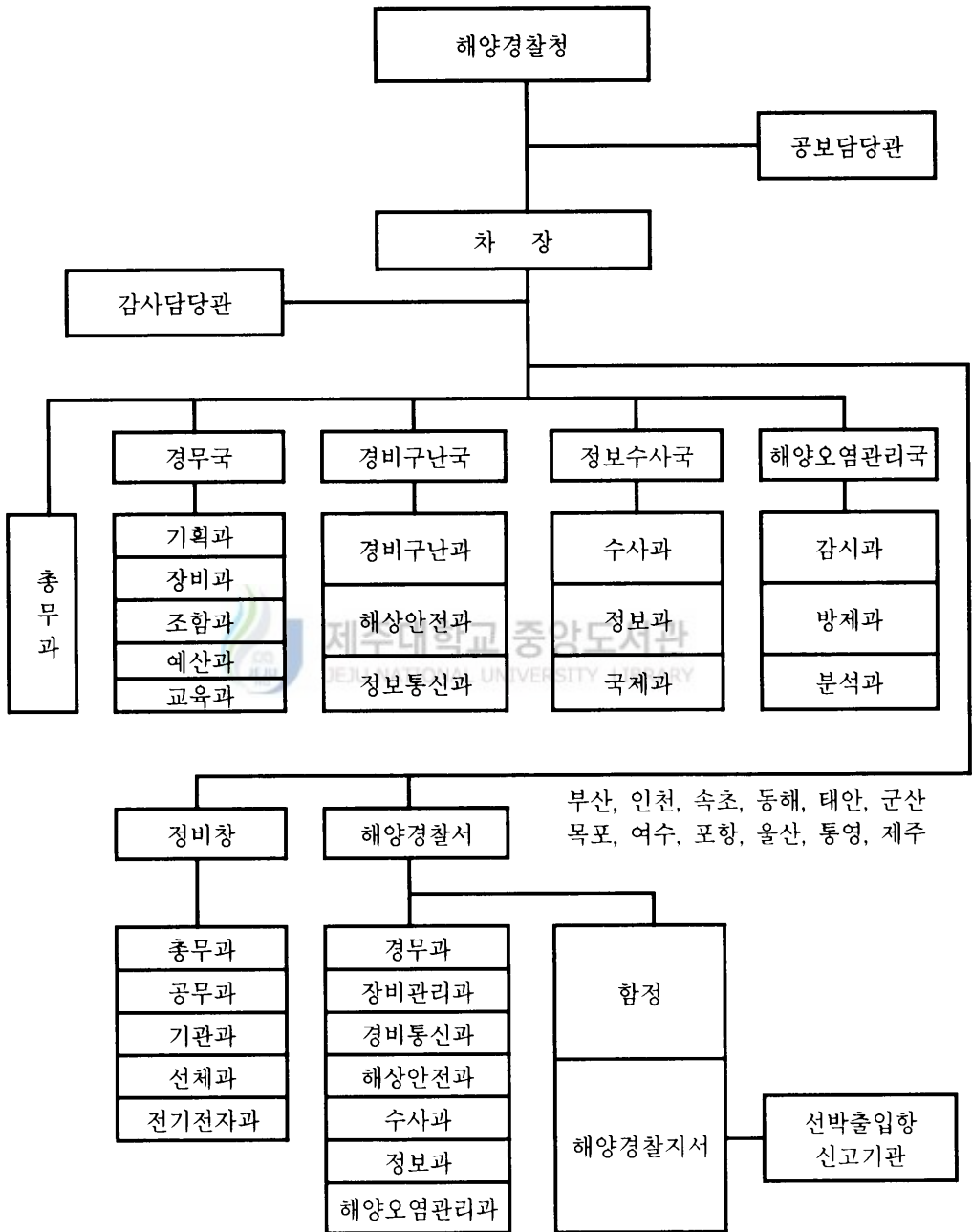
8) 海洋警察廳, 「海洋警察 三十年史」, 京仁出版社, 1984. pp. 57~60.

9) 1996년 8월 8일, 정부조직법개정, 법 제5153호.

10) 경찰청 조직기구, 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr>

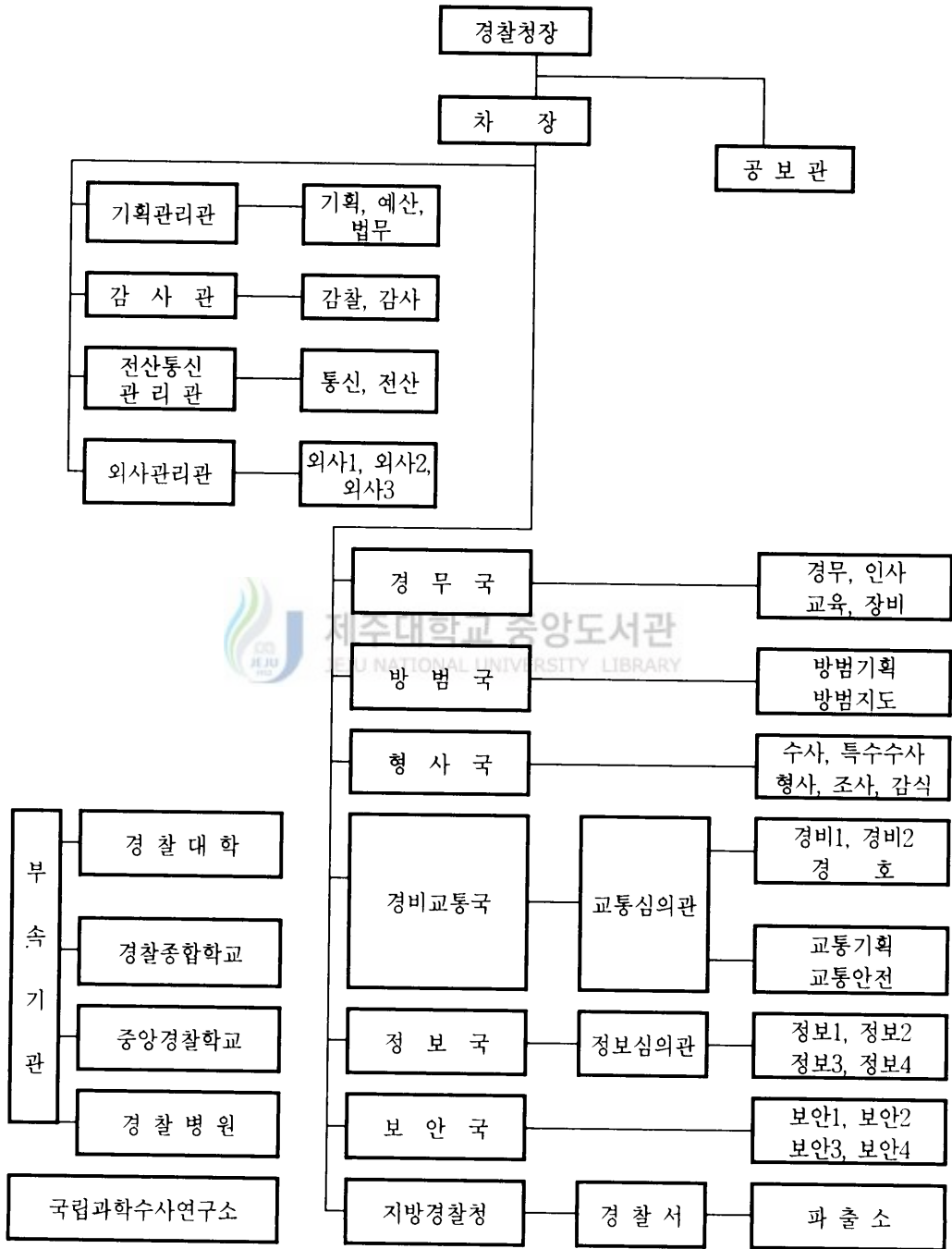
11) 해양경찰청 직제와 기구표, 해양경찰홈페이지. <http://www.nmpa.go.kr/main1-1.htm>.

<그림 1> 해양경찰청 기구



자 료 : 해양경찰청 직제와 기구표, 해양경찰홈페이지. <http://www.nmpa.go.kr/main1-1.htm>.

<그림 2> 경찰청 기구표



자료 : 경찰조직 기구, 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/useintro.main03.htm>

第 2 節 海洋警察 制度

1. 序 說

해양경찰제도는 정치, 경제, 사회적 상황과 지리적 조건 등 그 나라의 환경적 특성과 어우러져 생성되고 변화하여 나간다. 우리나라 주변 해양환경을 살펴보면 북쪽은 남과 북이 대치하고 있는 상태이면서 극도의 긴장감이 감도는 동서 接敵海域과 서해쪽은 중국대륙과 마주하여 한정된 바다의 관할권 다툼에서 우위를 확보하여 밀수, 밀입국 등의 치안대상 상존하고 있고, 동해는 새로운 영해법 적용으로 외교적 마찰을 일으키는 독도영유권 주장 등 일본과 마주하는 동해가 있다.

해상에서 국가권력행사는 국가통치권이 일부인 Admiral(입법, 사법, 행정)형 이어야 하고 General(사법, 행정)형 이어서는 안 되는 것이며 안녕과 질서의 차원을 넘어서 안전과 질서를 위한 위협저지 또는 예방활동에 목적을 두어야 한다. 특히 해상에서의 위기관리를 위해서는 국제법과 국제적 관례에 따라 즉시 입법권행사가 가능한 합리적인 법 집행이어야 한다. 따라서 주변 해양강국들은 해상에서의 경찰권행사를 함에 있어서 국제법 이전에 자국의 국익을 우선하여 집행된다는 점을 크게 이해하지 않으면 안 된다. 우리 해양경찰 제도는 포괄적인 법적 권한과 일반사법경찰권행사가 가능한 제도를 가지고 있다.

우리나라의 해양경찰조직은 중앙집권적인 국가 행정조직으로 이루어져 있음을 특징으로 한다. 경찰권의 작용은 국가 행정기관에 의하여 행하여짐을 원칙으로 하고, 지방자치단체의 自治權에 의하여 행하여지는 경찰작용은 소방뿐이다.¹²⁾ 그러나 경찰은 법체계적인 기준에 따라 대륙법계 국가경찰체제와 영미법계 자치경찰체제로 구분되어 왔다.¹³⁾

12) 소방은 서울특별시와 광역시에 있어서는 1997년 1월1일부터, 도에 있어서는 1992년 1월 1일부터 당해 지방자치단체의 사무로 되었다. 朴鍾旻, 「行政法講義」, 博英社, p. 9.

13) 지구상의 200여개 국가는 나뉠대로의 법률체도를 갖추고 있으나 이것을 고찰 할 때 대륙체제와 영미법계로 분류되는데 각국의 경찰제도들은 위의 두 체제 중 하나에 속한다고 할 수

대륙법계인 경우에는 국가 이익중심의 중앙집권적 형태로서 능률성과 합법성을 중시하며 권력관념과 명령·강제수단에 치중하는 반면 계몽·지도 봉사업무에는 소극적인데 반하여 영미법계인 경우에는 지방분권적 형태로서 민주성과 자치성을 중시하는 공복관념이 강하여 계몽·지도와 봉사업무에 적극적인 것이 그 특징이라 할 것이다. 그러나 20세기에 접어들면서 사회 경제구조가 복잡해지고 과학기술이 발달함에 따라 종래의 대륙법계의 경찰체제 행정 작용만으로는 국민의 경찰에게 요구하는 행정수요에 부응할 수 없다.

영미법계 경찰체제의 능률성 면에서는 한계점에 부딪치게 되어 대륙법계 경찰체제와 영미법계 경찰체제가 혼합, 융화되고 있다는 표현이 가능하다. 즉 사회가 발달하고 기능이 분화됨에 따라 안녕과 질서유지를 저해하는 요소는 더욱 복잡해지고 종전의 고전적 경찰개념으로는 행정수요를 충족하기가 점점 곤란해지고 있어 경찰개념이 확대되어 가는 것은 필연적이라 할 수 있다.¹⁴⁾

1) 형식적 의미의 경찰

형식적 의미의 경찰이란 실정법상 경찰관서에서 담당하는 기능으로서 보안경찰과 교통경찰 및 사법경찰 그 이외의 행정경찰기능을 각각 별개의 행정기관에서 수행하고 있는 것으로¹⁵⁾ 해양경찰도 실정법상 보통경찰기관으로서 그 기능에 따라 해양경찰관청과 해양경찰집행기관으로 나누어진다. 해양경찰의 집행기관은 해양경찰청장, 해양경찰서 서장권한에 속하는 모든 작용을 말하며, 그 작용의 성질 여부를 불문한다. 따라서 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰과는 그 내용이 일치되지 아니한다.¹⁶⁾ 그리하여 실질적 의미의 경찰작용 중 어디까지를 보통경찰기관의 권한

있다. 鄭辰煥, 「警察行政學」, 大英文化社, 1998, pp. 34~35.

- 14) 경찰의 기본적 임무로서는 사회구성원의 생명 재산의 보호, 사회구성원의 자유라는 권리보호, 자연적, 인위적, 사회적 위협방지, 위법에 대한 법 집행 등으로 정하고 있다. 그러나 경찰조직의 기동성, 전국적인 조직성, 전천후적인 동작성 등과 같은 특성으로 기본적인 임무에 추가해서 법령준수, 도덕보존을 위한 계몽, 불행한 범인의 구원, 개인사회의 봉사 등을 파생적(부수적, 현대적)임무로 규정하는 경우도 있다. 李相鍊, 「海洋警察論講義」, 韓國海洋大學, 1999, p. 8.
- 15) 崔昌浩, 「地方自治學」, 三英社, 1997, p. 167.
- 16) 朴鍾植, 「最新行政法講義」, 博英社, 1998, p. 298.

으로 할 것인가, 특히 일반 공안유지의 목적을 위한 권력작용도 보통경찰기관의 권한으로 할 것인가는 그 나라의 입법정책의 문제라 하겠다.

우리나라 경찰법에서 경찰의 임무는 “국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보 수립, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서 유지”로 규정하고 있고(경찰법 제3조), 경찰관직무집행법은 경찰관의 직무로 “범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행, 치안정보 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지”를 규정하고 있다.(경찰관직무집행법 제2조)

2) 실질적 의미의 경찰(학문적 의미의 경찰)

실질적 의미의 경찰은 제도적 의미의 경찰제17)에 의해서만 수행되는 것이 아니고 그 밖의 다른 행정기관에 의해서도 수행된다. 실질적 의미의 경찰개념은 모든 위험의 방지가 요구되는 개별적인 행정영역의 다양성과 함께 경찰이란 접미어의 활용으로써 많은 종류의 하위 경찰개념을 구성할 수 있게 된다. 실질적 경찰개념은 공공의 안녕과 질서를 기본개념으로 하고 있다.¹⁸⁾ 형식적 의미의 경찰과는 달리 특정한 국가 실정법과는 관계없이 국가작용의 성질을 표준으로 하여 학문적인 면에서 고찰된 경찰 개념이다. 이러한 의미에서 실질적 의미의 경찰은 직접 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반 통치권에 의거하여, 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용이 본래의 자유를 제한하는 작용이라 할 수 있다.¹⁹⁾ 실질적 의미의 경찰은 목적, 수단, 권력적 기초의 세 가지 점에서 다른 행정작용과 구별된다.

17) 제도적 의미의 경찰이란 경찰의 조직영역에 속하는 모든 행정청을 말한다. 그것은 특정범위의 경찰행정청과 관련하여 구성된 조직체계를 말하는 바, 우리나라의 경우 경찰법 제2조에 규정된 행정자치부 소속하에 경찰청을 두고 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하기 위하여 시·도에 지방경찰청을 두며, 그 소속하에 경찰서를 두도록 함으로써 구성된 이른바 보통경찰관청으로서의 계층체계 자체가 곧 그것을 의미한다고 볼 것이다. 따라서 직무에 근거하여 정립된 형식적 의미의 경찰개념과 경찰관청 자체를 의미하는 제도적 의미의 경찰개념과는 구별함이 타당할 것이다. 柳至泰, 「行政法 新論」, 1996. 法文社. p. 709.

18) 경찰법 제3조, 경찰관 직무집행법 제2조 5호 참조.

19) 徐載根, 「警察行政史」, 三中堂, 1963, p. 17.

2. 普通警察 機關

1) 보통경찰기관

보통경찰기관은 그 기능에 따라 경찰관청과 경찰의결기관 및 경찰집행기관으로 나누어진다. 해양경찰관청은 해양에서의 경찰 및 오염방제 업무를 담당하게 하기 위하여 해양수산부장관 소속하에 해양경찰청을 두고 해양경찰청장 소속하에 해양경찰서를, 해양경찰서장 소속하에 해양경찰지서를 둔다. 해양경찰청장은 치안정감으로, 해양경찰서장은 총경으로 보한다. 해양경찰청은 협의의 행정경찰이 아니고 경찰청과 마찬가지로 보통경찰관청의 하나라 할 것이다.

그것은 경찰청이 육상에서의 모든 경찰사무를 관장하는 것과 마찬가지로, 해양경찰청은 해양수산부장관이 관장하는 행정작용에 부수 하여 일어나는 질서유지에 관한 사무만을 담당하는 것이 아니고 해양에서의 모든 경찰사무를 담당하며 그 구성원도 경찰청의 구성원과 동일한 경찰공무원법에 의한 경찰공무원이기 때문이다.

해양경찰은 행정 사무일반²⁰⁾에 관한 국가의 의사를 결정·표시하는 권한을 가진 경찰행정관청을 말한다. 그러므로 보통경찰관청은 해양경찰청장을 중앙관청으로 전국을 통하여 “계층적 구조(hierarchical pattern)”²¹⁾를 이루는 각 해양경찰서장으로 되어 있다. 해양경찰청은 해양수산부장관 소속 하에 두며 해양수산부장관은 해양경찰청장을 임명·제청하고, 3급 이상 공무원의 인사와 중요정책수립에 관하여 청장을 직접 지휘할 수 있으므로(정부조직법 제6조 제4항) 넓은 의미에서는 해양수산부장관도 보통경찰관청의 하나 라고 할 수 있다.

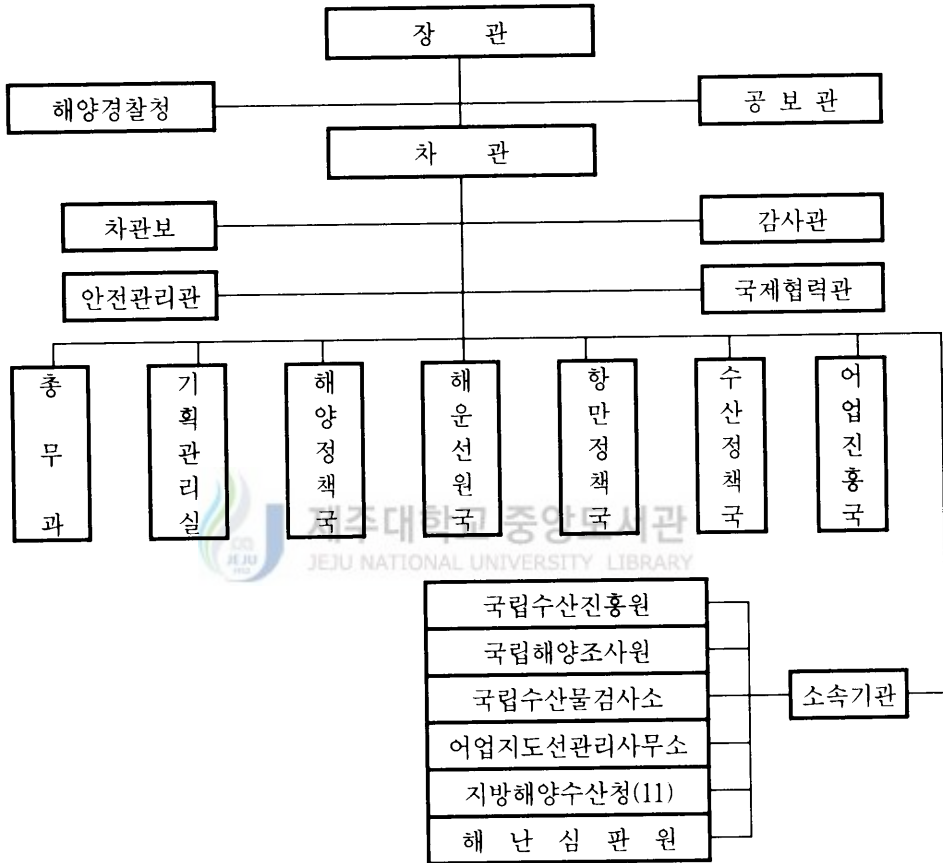
원래 경찰청은 육상과 해상에서의 경찰사무를 모두 담당하여 왔으나, 지난 1996년 8월 8일 정부조직법의 개정으로 해양경찰사무를 포함하여 해운항만청, 수산청 등 13개 부처에 분산되어 있던 해양수산에 관한 행정기능을 통합적으로 운영·관리하기 위하여 <그림 3>과 같이 해양수산부를 신설하였다. 이에 따라 해양수산부 소

20) 정부조직법, 제31조 제3항에는 해양경찰청장을 중앙보통경찰관청으로 하였다.

21) 井在豊, 「前掲書」, p. 189.

속하에 해양에서의 경찰 및 오염방제업무를 담당할 해양경찰청과 해양경찰서를 들으로써 보통경찰관청은 육상과 해상에서 이원화된 경찰사무를 담당하게 되었다.

<그림 3> 해양수산부 기구



(1) 해양경찰청장

해상에서의 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속하에 해양경찰청을 둔다. 해양경찰청장은 치안정감으로 보하며 보조기관으로는 차장·국장·과장이 있으며 보좌기관으로 담당관이 있다.

(2) 해양경찰서장

해양경찰청장 소속하에 해양경찰서를 둔다. 해양경찰서장은 총경으로 보한다. 해양경찰서장 소속하에 艦艇, 支署를 둔다.

2) 보통경찰 집행기관

해양경찰집행기관은 소속 해양경찰관청의 명을 받아 경찰에 관한 국가의사를 실행함으로써 사실상 집행하는 경찰기관이다. 경찰집행기관은 그 직무의 일반성 여하에 따라 일반경찰집행기관과 특별경찰집행기관으로 구분할 수 있다.

(1) 일반집행기관

경찰사무 일반에 관한 집행기관을 말하며 이러한 경찰집행기관으로는 경찰공무원²²⁾을 들 수 있는데, 이들은 경찰공무원법의 적용을 받는 특정직 국가공무원이다. 경찰공무원은 각 개인이 집행기관이 된다는 점에서 그 특색을 엿볼 수 있다.

일반 경찰집행기관인 경찰공무원은 제복을 착용하고, 무기를 휴대할 수 있음(경찰공무원법 제20조)을 특징으로 한다. 경찰청장 또는 해양경찰청장은 충돌사태의 진압이나 특수지구의 경비에 당하게 하기 위하여 필요한 때에는 경찰관으로써 경찰기동대를 편성하여 필요한 지역에 파견할 수 있다. 또한 서울특별시 지방경찰청장 밑에 기동단 및 경비대를 둘 수 있다. 기동단 및 경비대는 경찰관청이 아니고 경찰집행기관의 하나이다. 일반경찰집행기관을 이루는 경찰공무원은 사법경찰에 관한 사무를 아울러 담당하며(형사소송법 제196조), 이 지위에서의 경찰공무원을 특별사법경찰관리라 한다. 사법경찰관리는 검사의 휘를 받아 형사소송법이 정하는 바에 따라 수사를 행하거나 수사를 보조한다.

(2) 특별 경찰기관

일반 경찰작용 중에서도 특정한 분야의 경찰작용에 관한 경찰집행기관을 말하는데 전투경찰대, 헌병 등을 들 수 있다.

22) 경찰공무원법 제2조(계급의 구조)에 의하면 경찰공무원은 치안총감, 치안정감, 치안감, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위, 경사, 경장, 순경이 있다.

3. 狹義의 行政警察機關

협의의 행정경찰은 다른 주된 행정작용에 부수하여 일어나는 공안에 대한 위해를 예방·제거하는 작용이라는 점에서 협의의 행정경찰관청은 그 주된 행정작용을 관장하는 행정관청이 된다. 다시 말하면 각 중앙행정기관은 그의 소관사무와 관련되는 범위안에서 협의의 행정경찰 작용을 담당하는 경찰기관이 된다.²³⁾

협의의 행정경찰은 그의 지방경찰관청으로서 특별 지방경찰관청을 가지는 경우도 있으나, 그러한 특별지방경찰조직을 가지지 아니한 경우에는 서울특별시장, 광역시장 및 도지사 또는 시장, 군수, 자치구청장이 협의의 행정경찰사무를 관장한다. 협의의 행정경찰집행기관은 협의의 행정경찰관청의 소속 공무원이 된다(산림보호, 철도공안 등). 협의의 행정경찰집행기관은 당해 행정작용과 관련하여 발생하는 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 특별사법경찰관리가 된다.²⁴⁾

第 3 節 海洋警察의 作用 對象

1. 警察作用 對象

해양경찰권은 형사소송법에 근거한 포괄적 법집행권을 보유하고 있다. 따라서 法定犯과 自然犯²⁵⁾ 통제와 긴급체포는 물론 강제명령권도 가지고 있다. 즉 해양경찰권은 수권조항에 의한 경찰권²⁶⁾을 발동할 수 있다. 해상치안질서, 해상안전, 환경측

23) 위생경찰에 관여하는 보건복지부장관, 철도경찰에 관하여는 철도청장 등 행정기관의 소관업무와 관련된 작용을 담당하고 있다.

24) 형사소송법 제197조 참조.

25) 살인·강간·절도죄 등 대부분의 범죄는 국가성립전 또는 법률로서 범죄로 규정하기전의 자연상태에서 이미 반윤리성, 반도덕성을 가진 자연범죄들이어서 이를 자연범 또는 형사범이라고 하며, 교통법규나 건축법규 등 각종 행정법규에 위반되는 범죄들은 행정목적 위반을 위하여 그 위반행위를 범죄로 규정함으로써 비로소 범죄가 된다는 의미에서 이를 법정범 또는 행정범이라고 한다. 형법의 규정들은 자연범에 원칙적으로 적용되고, 법정범에 있어서는 그 적용이 명문으로 또는 해석상 배제되는 경우가 있다. 鄭榮錫, 「刑法」, 法文社, 1997, p. 66.

26) 경찰권발동 등 경찰작용에 관한 수권(delegation of legal power)을 하는 방식에는 개괄적 수권조에 의한 경우와 개별적 수권조항에 의한 경우가 있다(도로교통법 등 경찰관직무집행법

면에서 보면 기관간에 기능이 분리되어 있는 체계로서는 일관성 있는 기능 수행이 불가능하다. 따라서 해양관리와 집행행정의 효과적 수행을 위한 기능조정 에 대한 필요성이 인식되고 있다.²⁷⁾ 그리고 국민의 기본권을 최대한 보장되어야 한다는 법치국가적 요청에 부응하면서도 경찰권 발동 외에 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰의 목적을 달성하기 위해서는 해상에서의 개괄적 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다. 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장²⁸⁾하는 직제가 개편됨에 따라 경찰관직무 집행법 등에 근거한 해상치안, 해상경비, 안전관리, 해양환경 등은 <표 1>과 같이 업무를 수행하고 있다, 따라서 국민의 생명·재산보호를 위한 해양경찰권 대상은 지리적·인적·물적 그리고 기타 부분의 경찰작용 대상으로 볼 수 있다.



의의 법률에서도 경찰권에 관한 수권규정을 둘 수 있음은 물론, 법률의 범위내에서 규정하는 법규 명령에서도 수권규정을 둘 수 있다). 개별적 수권조항은 경찰관직무집행법 제3조(불심검문), 제4조(보호조치), 제5조(위험발생방지조치), 제6조(범죄의 예방과 제지 조치), 제7조(위험방지를 위한 출입조치) 등의 경우처럼 특정한 사항에 경찰권을 발동할 수 있도록 하는 수권조항을 말한다. 일반적 수권조항은 일반적, 개괄적으로 경찰(관)의 직무를 규정해 놓은 조항에 의하여 경찰권을 발동할 수 있는 경우를 의미한다. 경찰권발동의 근거가 되는 수권법규는 구체적으로 또 명확하게 규정되어 있는 개별적 수권조항으로 되어 있는 것이 이상적이다. 그러나 개별적 수권조항에 있어서도 경찰작용의 성질상 불확정적인 개념을 사용하거나 재량을 인정하는 것이 불가피 하므로 불확정 개념을 사용하거나 재량을 인정하는 개별적 수권조항도 인정된다. 우리 실정법에도 그러한 규정들이 적지 아니한데, 경찰관 직무집행법상 불확정 개념을 사용하고 있는 규정은 경찰관 직무집행법 제2조(직무의 범위 즉, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비, 요인경호 및 대 간첩 작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지), 제3조(불심검문), 제5조(위험발생방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입), 제8조(사실확인 등), 제10조(장구의 사용), 제10조의 2(최류탄의 사용), 제11조(무기의 사용)등 불확정한 개념의 많은 사용으로 이러한 현상은 법치주의 정신의 관점에서 볼 때 문제가 있다.

27) 한 예로 제주도인 경우 항·포구 109개소 중 해양경찰서가 관장하고 있는 선박 출입항신고기관은 9개소(8.2%)뿐이어서 보안 및 밀입국사범의 우범지역으로 치안공백을 보이고 있다. (1999년 12월 현재 개항 및 연안항 7개, 1·3종 어항 6개, 2종 어항 19, 소규모 77개가 있다.)

28) 해양경찰청과 그 직제에 관한 법률 제5136호(1996년 8월 8일) 참조

<표 1> 해양경찰 업무별 관련법

업무 기능	주요업무	근거법령	관장기관
안 보	통합방위 작전 대비정규전 관련업무 관할해역경비EEZ경비 선박출입항업무 접적해역 어로보호	통합방위법 대통령훈령 제28호 등 EEZ관계법령 선박안전조업규칙	국방부, 해양경찰청, 국방부, 경찰청, 해양경찰청 해양경찰청, 해양수산부 국방 부, 경찰청, 해양경찰 해양수 산부, 도·시·군
경 찰	범죄예방·진압 치안정보 수집 해상교통질서 해상수색 및 구조 밀입국, 밀수, 해적행위 기초질서, 즉결심판	경찰관직무집행법, 검찰청법, 해양법 경찰관직무집행법, 정보, 보안업무 개항질서법, 해상교통안전법 수난구호법, 소방법, 해양법 출입국관리법, 영해 및 접속 수역법, 밀항단속법, 관세법 형사소송법	경찰청, 해양경찰청 국가정보원, 경찰 해양수산부, 해양경찰청 해양경찰, 소방 경찰, 해양경찰, 해양수산부, 출입국관리사무소, 세관, 경찰, 해양경찰청
해상 안전	여객선, 유도선 안전관리 수상레저안전	유도선사업법, 한국해운조합법 수상레저안전법	해양수산부, 해양경찰청, 도·시·군, 경찰청 해양경찰청
해양 환경	해양오염감시단속 해양오염방지설비형식 승인 선박 및 해양시설확인 및 오염물질배출	해양오염방지법 해양오염방지법 폐기물관리법	해양경찰청, 환경부, 해양수산부, 도·시·군
기 타	어업지도단속 해난조사업무	수산업법 등 해난심판법	해양수산부, 해양경찰청, 도·시·군 해난심판원

자 료 : 박태현, “한국경찰행정 발전방안에 관한 연구”, 「석사학위논문」, 단국대학교 행정 대학원, 1993, p. 81.

1) 지리적 치안대상

21세기 해양에 대한 인류의 기대는 무엇보다도 인류가 풀어야 할 숙명적 과제인 인구문제, 자원문제, 경제문제, 환경문제의 해결을 위해서 지구의 7할을 점유하고 있는 해양에서의 주권확보를 위한 해양경찰권을 요구하고 있다.²⁹⁾ 이러한 측면에서

29) 김진현·홍승용, 「해양 21세기」, 한국해양수산 개발원, 나남출판사, 1998, p. 7.

우리가 살고 있는 한반도는 반도국 내지 해양국으로서 이러한 문제의 해결을 위하여 <표 2>와 같은 지리적 환경을 갖추고 있다.

<표 2> 전국 지역별 형태별 해안선 연장

(단위 : km, %)

구 분	해안선 연장			형 태 별			
	계	도서부	육지부	인공해안	사빈	암빈	기타(산지 농경지 등)
전 국	11,542.4 (100.0)	5,314.9 (46.0)	6,227.5 (54.0)	1,632.1 (14.1)	585.6 (5.1)	980.2 (8.5)	8,344.6 (72.3)
인 천	76.5	15.0	61.5	34.8	0.4	0.1	41.2
경 기	1,171.0	803.9	367.1	295.0	7.9	1.8	909.3
충 남	968.7	252.0	763.7	235.8	108.4	3.3	538.4
전 북	444.8	178.1	266.7	174.0	12.5	0.7	257.6
전 남	5,900.7	3,345.4	2,555.3	708.1	109.8	11.8	5,017.0
경 남	2,042.7	636.5	1,406.2	143.3	96.4	589.3	1,213.7
부 산	126.2	9.6	116.6	32.8	13.3	50.0	30.1
경 북	332.4	57.5	274.9	15.4	112.7	88.1	116.2
강 원	216.5	1.1	245.4	21.1	105.6	80.6	9.2
제 주	262.9	62.8	200.4	14.8	18.6	71.7	157.8

자 료 : 건설교통부, “연안 통합관리체제 구축을 위한 조사연구”, 1999.

남한 면적의 4.5배에 달하는 447,000km²의 배타적 경제수역과 1만2천km에 달하는 해안선과 국토면적의 2.8%(2,815km²)에 이르는 세계 5대 갯벌 자원, 연 1백조원에 달하는 우리 해양생태의 가치 등은 바다의 나라로서 천혜의 지리적 환경을 갖추고 있다. 이와 같이 해상 관할해역의 지리적 치안대상³⁰⁾을 담당해야 하는 우리나라의 지리적 특성으로 볼 때 치안대상은 아시아 대륙 극동의 중국과 접해있고 동해안으로는 러시아와 남으로는 일본과 대한해협을 경계로 하는 태평양 연안의 반도국가이다.³¹⁾ 제주도를 비롯하여 <표 3>과 같이 3,091개의 도서(유인도 483개, 무인도

30) 해양경찰이 담당해야 하는 관할구역은 전국 지역별 해안선 연장길이 11,542.4km와 EEZ 경비구역 남한면적이 4.5배인 447,000km²와 영해면적 86,000km²이다.

2,608개)가 지리적으로 중요한 해양경찰작용 대상이라 볼 수 있다.

<표 3> 도서현황

(단위: 개소)

구분	계	부산	인천	속초	동해	태안	군산	목포	여수	포항	울산	통영	제주
계	3,091	34	218	18	3	250	106	1,473	497		4	426	62
유인도	483	2	50		3	27	26	207	80			80	8
무인도	2,608	32	168	18		223	80	1,266	417		4	346	54

자 료 : 해양경찰청 편, "해양경찰청 내부자료", 1997.

2) 인적 치안대상

인적대상은 해양을 터전으로 생업에 종사하는 사람을 말하며 해상산업은 물론 어업, 수산업, 그 관리자 경영자를 포함한다. <표 4>에서 살펴보는 바와 같이 해상관련 종사자 771,144명(내국인 71,441명, 외국인 4,325명) 중 어업종사자가 170,590명으로 22.1%를 차지하고 있다. 한·일 어업협정 이후 어장축소와 구조조정으로 감축어선에 대한 실업자가 증가하고 있는 추세이다. 해상인력난도 어선 및 외항선원으로 승선하는 경우가 두드러지게 나타나고 있어 인적대상도 상당하다고 볼 수가 있다.

<표 4> 어업가구·가구원 및 종사자현황

(단위 : 인원)

구분	어업가구 (호)	어업가구원		어업종사자		원양승선
		(명)	호당평균(%)	(명)	호당평균(%)	
1995	104,480	347,210	3.32	176,123	1.69	11,625
1996	101,677	330,464	3.25	171,822	1.69	8,894
1997	99,912	323,383	3.24	173,743	1.74	8,190
1998	98,972	322,229	3.26	172,701	1.74	6,475
1999	97,754	315,198	3.22	170,590	1.74	6,336

자 료 : <http://www.monaf.go.kr/doc/pds/statistics/susan-1.htm>. 99. - 11

31) 김진현·홍순용, 전계서, p. 629.

3) 물적 치안대상

(1) 선 박

우리나라는 해양분야의 연구개발 투자가 현재 G.D.P의 9.5%를 해양산업이 점유하고 있음에 반해 해양분야의 국가 연구개발 투자는 1.5%에 불과하다. 그러므로 해양분야의 연구개발방향은 투자와 같은 기초조사 중심에서 운용기술개발 내지 해양산업에 직접 이용될 수 있는 항만³²⁾개발로 집중되어야 한다. 정보기술, 의료기술, 재료기술을 활용하여 21세기 유망 산업인 벤처산업의 가능성을 해양분야에서 도출하는 것이 일류 해양국가가 될 수 있는 획기적인 정책수단이 될 것으로 기대된다.³³⁾

해양을 중심으로 한 다양한 선박(여객선, 화물선, 어선 등)의 이용증가로 해상교통량증가는 물론 어업질서 변화와 지식산업의 진입로에 들어서면서 노동생산성을 높이는 일이 중요한 과제로서 대형 범용선 및 유조선 탱커 건조는 우리나라가 세계적 경쟁력을 지닌 분야이나 부가가치는 점점 줄어들고 있다. 따라서 향후 조선산업은 LNG선, 석유시추선, 호화유람선 등 고부가가치 기술이 가미되는 조선분야와 해상부유식 복합 해양플랜트 건설 등 해양 엔지니어링 산업분야로 눈을 돌릴 것으로 예상되는 부분이다.³⁴⁾

물적 치안대상 중 가장 중요한 부분은 바로 각 업종에 따라서 종사하는 어민과 그 생활수단인 어선, 국제교역과 원자재 수송에 따른 화물선, 국제 여객과 국내 지역간 여객을 운송하는 교통수단 등 해상을 생활 근거지로 하는 국민의 생명과 재산

32) 항만 및 어항현황은 다음과 같다.

구분	합계	항만 소계	무역항	연안항	어항 소계	1종어항	2종어항	3종어항
1995	456	49	27	22	407	50	324	33
1996	455	49	27	22	406	50	323	33
1997	456	45	27	18	411	51	326	34
1998	460	45	27	18	415	58	326	31
1999	471	50	28	22	421	69	316	36

자료 : <http://www.momaf.go.kr/doc/pds/statistics/hayang-7.htm>. '98-10-1

33) 김진현·홍순용, 전계서, p. 629.

34) 우리나라 해운업은 선박보유량 세계 8위(1,982만 6천 DWT), 해상교역량 세계 6위(4억 8,500만 톤), 선원인력 세계 6위(5만 6,363명), 국적선사운임 수입은 104억 5천만 달러로 우리나라 총 무역 외 수입의 30.5%이며, 전체적으로 볼 때 8위권의 해운력을 보유하고 있다. 홍순용, 「21세기 인류해양부국을 위한 비전과 발전전략」, 한국해양수산개발원, 1998, p. 631.

인 선박 자체의 안전과 보호에 있다고 볼 수 있다. <표 5>에서 살펴보면 1998년 12월 현재 총 95,903척 등록 선박 중에 어선이 90,997척으로 가장 많다.³⁵⁾

<표 5> 선박현황

(단위: 척수)

구분	계	여객선	화물선	유조선	예선	기타	어선	비고
1994	82,356	167	809	602	970	2,417	77,391	
1995	81,769	177	767	607	1,000	2,417	76,801	
1996	80,354	184	783	625	1,057	2,461	75,244	
1997	86,134	187	766	637	1,092	2,452	81,000	
1998	95,903	175	702	628	1,073	2,328	90,997	

자 료 : 중앙해난심판원, "선박등록 현황", 1998.

(2) 각 해역별 양식장 현황

해양경찰권의 물질적대상 중 수산분야인 경우 단순히 집단어업에서 벗어나 수산물 가공업, 유통업 등 2차, 3차 산업으로, 연근해 소규모 양식장도 환경제어시설 등을 첨단화한 바다목장을 조성함으로써 수산물 생산의 안정화 내지 생산어류의 고급화, 위생화를 도모하고 있다. 정부에서는 해양환경과 어업종사자 등의 노령화 및 어업협정으로 인한 어장축소로 원시어업에서 양식업전환을 위한 시설투자를 증가시키고 있다. <표 6>에서 보는 바와 같이 경찰작용대상으로 양식장은 8,837개로서 (134,422ha) 이중 제1종 양식업 면허는 4,485건에 총 72,679ha이며, 이에 종사하는 선박은 8,784척이고 종사인원은 52,234명이다. 제2종 양식업은 1,560건에 11,446ha로 종사하는 선박은 1,893척으로 종사자 또한 10,974명이다.

공동어업의 면허 건수도 2,132건으로 94,018ha와 1,693척의 선박에 25,965명이 공동어업에 종사하고 있다. 그리고 定置網어업건수는 660건에 9,225ha, 1,003척의 선박과 8,173명이 종사하고 있다는 점과 이곳에서의 양식장 절도, 이권 다툼 등에 대해서 중요한 치안대상으로 작용한다.³⁶⁾

35) 해양수산부 기획관리실, 「해양수산연감」, 정우문화사, 1997, p. 618.

36) 해양수산부 통계연보, 1997. 참조

<표 6> 해역별 양식장 면허 현황

(단위: 면허건수)

구분	계	부산	인천	속초	동해	태안	군산	목포	여수	포항	울산	통영	제주
계	8,837	98	274	178	251	365	985	929	2,250	767	165	2,382	193
제1종	4,485	64	186		128	77	807	564	1,459	389	109	702	
제2종	1,560	3	20	45	53	98	37	12	312		6	974	
공동어업	2,132	29	68	62		183	103	348	421	255	43	495	125
정치망	660	2		71	70	7	38	5	58	123	7	211	68

자 료 : 해양경찰청 편, "해양경찰청내부자료", 1997.

4) 기타 해상치안대상

기타 해상치안대상은 해상에서 직접활동을 하는 인적·물적·지리적인 치안요소 이외에도 해상생활과 직·간접적으로 연계한 대상들도 있다. 배를 건조하고 수리하는 조선소와 어업에 종사하면서 쓰이는 전용품 제조판매와 바다에서 생산된 수산물에 대한 저장·판매 가공공장이 있고, 선원들을 송출하고 교육시키는 기술원과 직업소개소 등으로 일반국민과 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. 그중 대표적이고 간접적인 해양경찰권대상은 <표 7>과 같은 해운·수산업체가 그 대상이 되고 있다.

<표 7> 해운·수산업체 현황

(단위: 개소)

구분	계	부산	인천	속초	동해	태안	군산	목포	여수	포항	울산	통영	제주
계	1,773	672	162	46	63	68	75	116	180	95	67	158	71
해운업체	333	115	24		10	10	11	29	62	16	27	5	24
수산업체	783	452	57	5	25	46	26	36	74	30	7	13	12
청소업체	38	13	9		1	3			2	2	2	6	
창고업	264	15	19	20	18	5	12	12	7	32	6	101	17
해양시설	355	77	53	21	9	4	26	39	35	15	25	33	18

자 료 : 해양경찰청, "정보과내부자료", 1999.

2. 海洋警察權

경찰권이란 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 국민의 자유와 권리를 제한한다는 법률적, 사실적 행위를 할 수 있는 법률상 힘을 말한다. 경찰권 행사는 국가 사회의 존립과 발전을 위해서 필수적일 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 형성기반이기도 하다, 만약 국가·사회질서가 사회체제 구성원간의 자율적인 통제에 따라 유지되지 못할 경우 권위 있는 통치력에 의하여 질서유지수단이 강구되어야 한다. 따라서 해양경찰작용을 행함에 있어서는 법률에 의한 수권이 있어야 하는데, 이 경우 정부조직법, 경찰관직무집행법, 경범죄처벌법, 경찰응원법 등에 의한 수권이 필요하다. 이러한 법률은 단지 경찰작용에 관해서만 규정하여서는 아니 되고 경찰작용을 내용적 절차까지도 상세하게 규정해야 한다.

해양경찰권에 규정한 법률들은 경찰작용에 근거를 마련하고 있으나 각 법률마다 그 수권·기속의 정도는 일정하지 아니한다. 법률이 직접수권·기속하는 경우도 있고, 다의적 개념에 의하는 경우도 있다. 후자의 경우에 경찰재량에 관한 문제가 생긴다.³⁷⁾ 법률에 의한 경찰권의 재량권 부여가 합헌적으로 행하여진 경우 경찰권은 법률에 의한 재량권 행사에 있어서 또다시 어떤 원칙에 의한 기속을 받는지가 문제가 된다. 이 문제가 전통적으로 경찰권의 한계라고 하여 논하여져 왔다.

전통적인 경찰권 한계이론에 의하면 경찰권발동은 법률에 근거하여 행하여지는 경우에도 그 재량권행사에 있어서는 조리상 일정한 한계가 있다고 본다. 이러한 경찰권의 한계를 나타낸 것으로서 경찰 소극목적·공공·책임·비례의 원칙 등 일반적 법원칙을 들 수가 있다. 형식적 법치주의에 근거한 전통적 이론은 이들 원칙을 경찰의 그 본질부터 기인한 것이 조리법이라고 했다. 그러나 그것은 형식적 법치국가주의를 채택한 과거의 헌법에 대응한 이해라고 하겠다.

경찰권의 한계에 관한 논의는 경찰작용이 전통적인 명령·강제작용으로서 국민의

37) 경찰재량은 넓은 의미에서는 입법권에 대하여서도 문제된다. 경찰법률을 제정할 수 있을 것인가 하는 문제와 입법권(경찰법률)의 행정권에 대하여는 어느 정도까지 재량권을 부여할 수 있는가 하는 문제이다. 그 경우 헌법상 입법권은 질서유지를 위하여 필요한 경우에 한하여서만 경찰법률을 제정할 수 있으며(헌법 제37조), 법률에 의한 행정권에의 입법의 위임에 대해서는 구체적으로 범위를 정하여 행하여야 하며(헌법 제75조) 포괄적 수권은 위헌이 된다.

권리와 자유를 침해하는 가장 전형적인 권력작용인 까닭에 반드시 법률의 근거에 허용된 재량한계 안에서만 발동되어야 하며 법률의 근거와 재량한계를 넘어서 발동하여서는 아니 된다고 하는 소극적 의미의 한계에 관한 것이었다. 그런데 오늘날 이러한 소극적 한계와 더불어 개인의 생명·자유·재산이 중대한 위협을 받고 있는 경우에는 해양경찰은 적극적으로 경찰권을 발동하여야 한다는 적극적 한계에 관한 논의가 포함되게 되었다. 그리고 해상에서 발생하는 각종 위해와 범죄를 사전에 예방하고 제지함으로써 해상질서를 유지하고 안전과 인명재산을 보호하는 것으로서 해상치안질서와 봉사업무를 겸한 복합적인 기능을 수행하는³⁸⁾ 영·미 법계와 절충된 해양경찰기능이 요구된다.

3. 海洋警察權의 根據

국민의 권리·자유를 규제하는 해양경찰권은 법에 의한 행정의 원칙에 따라 국가가 제정한 법률에 근거하여서만 발동될 수 있다. 현행법상 대통령의 긴급명령은 이러한 법치행정의 원칙에 중대한 예외가 된다.

경찰권의 근거를 정하는 경찰관직무집행법에서 국민의 권리·자유에 대한 제한을 어느 정도까지 허용할 수 있는지가 문제되고 있다. 현행 헌법하에서 행정기관은 법률의 위임에 의한 위임명령, 법률의 집행을 위한 집행명령을 발할 수 있는 권한이 있다. 이러한 행정명령에 의하여서도 예외적으로 경찰권 발동의 근거가 드러날 수가 있다.³⁹⁾ 현행 헌법은 제37조 제2항에 일반적 법률유보조항을 두어 국가안보, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있다.⁴⁰⁾ 그리고 해양경찰인 경우 육상경찰과는 달리 해상에서 경찰권을 행사하고 있기 때문에 제한적인 조건하에서 경찰업무를 다루고 있다.

육상과 연계되는 범죄로 육상해양시설물과 해상에서의 밀수·마약범죄·출입국범죄 등 국제성 범죄는 물론 일반범죄까지 육상과의 공조체제를 유지해야 하므로 해

38) 金秀熙, “海上搜索 救助業務의 改善方案에 관한 研究”, 「碩士學位論文」, 仁荷大學校 大學院, 1993, p. 106.

39) 예를들면 도로교통법시행령 등.

40) 金載鎬, “警察權의 權限”, 「저스티스」, 通卷 第52號, 韓國法學院, 1999, p. 13.

양경찰 활동이 꼭 해상에서만이 업무가 국한되는 것이 아니라고 볼 수 있다.⁴¹⁾

우리나라 헌법 제37조에는 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에는 반드시 법률에 근거하도록 하였는바 여기에서의 법률은 조직법적 근거⁴²⁾ 또는 목적조항⁴³⁾, 개별적인 작용법적근거⁴⁴⁾를 함께 요구하는 것으로 본다. 독일에서는 1954년 이후 거의 모든 주가 경찰법을 제정하여 1794년의 프로이센 일반주법이나 1931년 프로이센 경찰행정법을 답습한 수권조항적 경찰개념을 채택하였다, 이러한 수권조항적 경찰 목적은 기본법 아래서도 합헌적인 관습법으로서의 효력이 인정되고 있다. 그리하여 독일에서는 경찰권발동에 대한 개별적 작용법적 근거조항이 있을 때에는 그에 따르지만, 이러한 규정이 없을 때에는 위의 수권조항적 목적규정만에 근거하여 경찰권이 발동될 수 있다고 보고 있다.

독일의 영향을 받은 우리나라에서도 경찰관직무집행법 제2조가 규정한 경찰의 목적규정인 '공공의 안녕과 질서유지'를 개괄조항(General Klausel)으로 보고, 개별적인 작용법적 근거규정이 없을 때에는 이 개괄조항에만 근거하여 경찰권을 발동할 수 있다는 견해가 유력하게 주장되고 있다. 그러나 우리 헌법상의 법률유보의 범위를 어떻게 이해할 것인가에 대하여는 다툼이 있다 하더라도 경찰권을 포함한 권력적 행정작용에는 법률의 근거를 요한다는 점에서는 견해가 일치되어 있으며, 또한 그 경우의 법률은 당연히 개별적인 작용법률을 의미한다고 본다.

경찰권발동에 대한 개별적인 작용법의 근거규정을 요한다고 하더라도 경찰작용의 성격상 그러한 근거 규정은 경찰권에 대하여 포괄적인 재량을 인정하는 경우가 많다고 할 것이다. 따라서 결과에 있어서는 개괄조항을 인정하는 것과 차이가 없다고 말할 수 있을지 모른다. 그러나 개별적인 작용 법칙에 의하여 인정되는 재량의 정도는 법률마다 그리고 사항마다 다르다고 할 것이므로 일률적인 포괄적 재량을 전제로 하는 개괄조항의 존재를 인정하는 것과는 다르다고 할 것이다.

41) 예를 들면 해양오염방지법, 수상레저안전법, 수난구호법, 유도선법 등.

42) 예를 들면 경찰에 관한 조직법적 근거인 정부조직법 제31조는 경찰서의 관장업무로 「치안」을 정하고 있다.

43) 예를 들면 경찰관직무집행법 제2조는 경찰의 목적으로 공공의 안녕과 질서유지를 정하고 있다.

44) 예를 들면 경찰관직무집행법 제3조 이하, 전당포영업법·식품위생법 등은 경찰의 개별적인 작용법적 근거를 정하고 있다.

4 海洋警察權의 機能的 範圍

경찰의 기능은 그 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 나눌 수 있다. 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하고 권력작용인 실질적의미 경찰을 의미하고, 사법경찰은 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 권력적 작용을 말한다. 따라서 해양경찰기능도 마찬가지로 행정경찰기능과 사법경찰기능의 양자를 고유사무와 주 사무로 볼 수가 있다.

해양경찰기능은 해상경비 및 어로보호의 목적의 기능에서 오늘날에 와서는 안보, 경찰, 범죄수사, 해양오염방지, 해상교통안전, 자원보호, 레저관광, 대민봉사까지 다양한 기능의 업무가 있다. 하지만 우리나라의 해양안보와 치안여건 특성상 아직도 해양경찰의 주된 기능은 안보와 경찰업무에 집중되고 있다. 그리고 국내적인 범죄·환경뿐만 아니라 국제적 해양법 협약에 포함되는 경찰권 행사와 관련하여 어느 나라에 대해서도 항해의 자유·항공의 자유·해저전선과 파이프부설의 자유·인공섬 건설의 자유 및 과학연구의 자유와 같은 공해사용의 자유권을 인정하고 있다(해양법 제87조). 이 경우 어느 선박이 자유권침해 또는 위반한 경우, 기국은 위반 선박에 대하여 경찰권을 발동하여 조사한 후에 처벌하여야 한다. 이는 소극적 경찰권을 의미 하지만 해상교통과 항해사고(동법 제97조) 및 어로활동이 증가한 현실에서 다른 선박의 공해사용 자유권을 침해하는 행위는 기국이 규제하여야 할 의무 가운데 하나이다(동법 제94조).

해양경찰은 또한 생물자원을 보호할 의무도 있으므로 이를 보호하기 위한 관할권에는 경찰권도 포함한다(동법 제117조). 또한 어떠한 국가의 선박도 공해상에 있어서 해적행위(동법 제105조), 마약 거래행위(동법 제108조) 및 불법방송행위(동법 제109조)를 할 수 없다. 만일 이를 위반할 경우에는 위반 선박의 국적에 관계없이 연안국이 적발하여 처리할 권한을 가진다. 그리고 해양의 이용과 관련하여 해양과 자원은 인류의 공동유산이므로 이용국은 반드시 해양환경의 보전과 인명의 보호(동법 제146조)를 위한 적절한 조치가 필요하다. 이 업무는 기국의 강제적 효력이 필요하므로 기국은 관할권을 행사하여야 한다. 특히 해양환경 오염원은 육상오염원, 연안국의 해저개발 오염원, 해양구조물, 시설물 또는 선박활동에 의한 오염원, 투기에 관한

오염원, 선박오염원 및 대기오염원을 규제하여야 하므로 선박의 기국과 연안국은 해양환경보호를 위한 관할권을 가진다. 또한 외국의 선박의 해양 오염을 감독하고 규제할 권한은 관련국의 관공선, 군함, 군용 항공기 기타 정부표식을 단 선박 또는 항공기가 가진다(동법 제224조). 이 권한의 시행은 환경경찰권의 집행을 의미한다. 여기서 말하는 경찰권은 연안국의 관할권에 속하는 경찰작용을 의미하나 반드시 보안경찰의 작용뿐만 아니라 행정작용의 부수작용으로써 경찰작용도 포함된다.



第 3 章 海洋警察權의 空間的 範圍

第 1 節 海洋警察權의 空間的 範圍

1. 海洋의 性格

해양의 성격에 대해서 고찰해 보면 <그림 4>와 같이 해양을 물리적 공간으로 볼 때 해상과 해저를 구분한 몇 가지 층으로 나누어 생각할 수 있다.

우선 해양의 표면(surface of sea)이 있는데, 이는 주로 선박의 항해에 사용된다. 선박의 항해는 상품과 사람의 운송, 군사적 이용 등 통상, 교통, 군사면에서 필수적인 요소이다. 뿐만 아니라 해양의 표면은 그 성질상 해양의 다른 이용과 불가피하게 연결되어 있는바, 예컨대 어업활동, 해저자원의 개발 등도 해양의 표면을 이용하지 않고서는 이루어 질 수 없다 할 것이다.

다음으로는 수역(water-column)을 들 수 있는데 수역은 엄청난 생물자원을 지니고 있다. 옛날부터 현재까지 어업은 인간생활에 필수적인 산업으로서 소금과 어업생산물이 인간생활에서 얼마나 중요한 것인지는 모든 사람들이 쉽게 이해할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 또한 수역에서는 인간생활에서 부수적으로 생산되는 많은 쓰레기를 처리해 주고 있을 뿐만 아니라 물의 공급, 전력생산 등 우리 생활과 밀접한 관계를 가지고 있다. 오늘날 국제사회가 중점적으로 추진해야 할 것은 해양이 국제사회에 제공하는 유용성을 국제공동체의 구성원들이 효율적으로 이용해야 한다는 것이다. 해양이 제공하는 유용성은 크게 보아 두 가지가 있다고 할 것이다.⁴⁶⁾

45) 바다에서는 매년 대체로 6천만톤의 물고기가 생산되고 있으며, 경제적으로 가난한 국가에서는 어업이 거의 유일한 단백질의 공급원이 되고 있는 실정이다. 柳炳華, 「國際法Ⅱ」, 振聖社, 1996, p. 1.~

46) 上掲書, p. 9.

첫째는 교통의 주요수단⁴⁷⁾으로서 해양은 국제공동체의 통상과 운송을 위하여 대단히 중요한 구실을 한다. 이와 같은 이유에서 역사적으로 강대국들은 해양의 지배자가 되려고 치열한 경쟁을 벌였던 것이다.

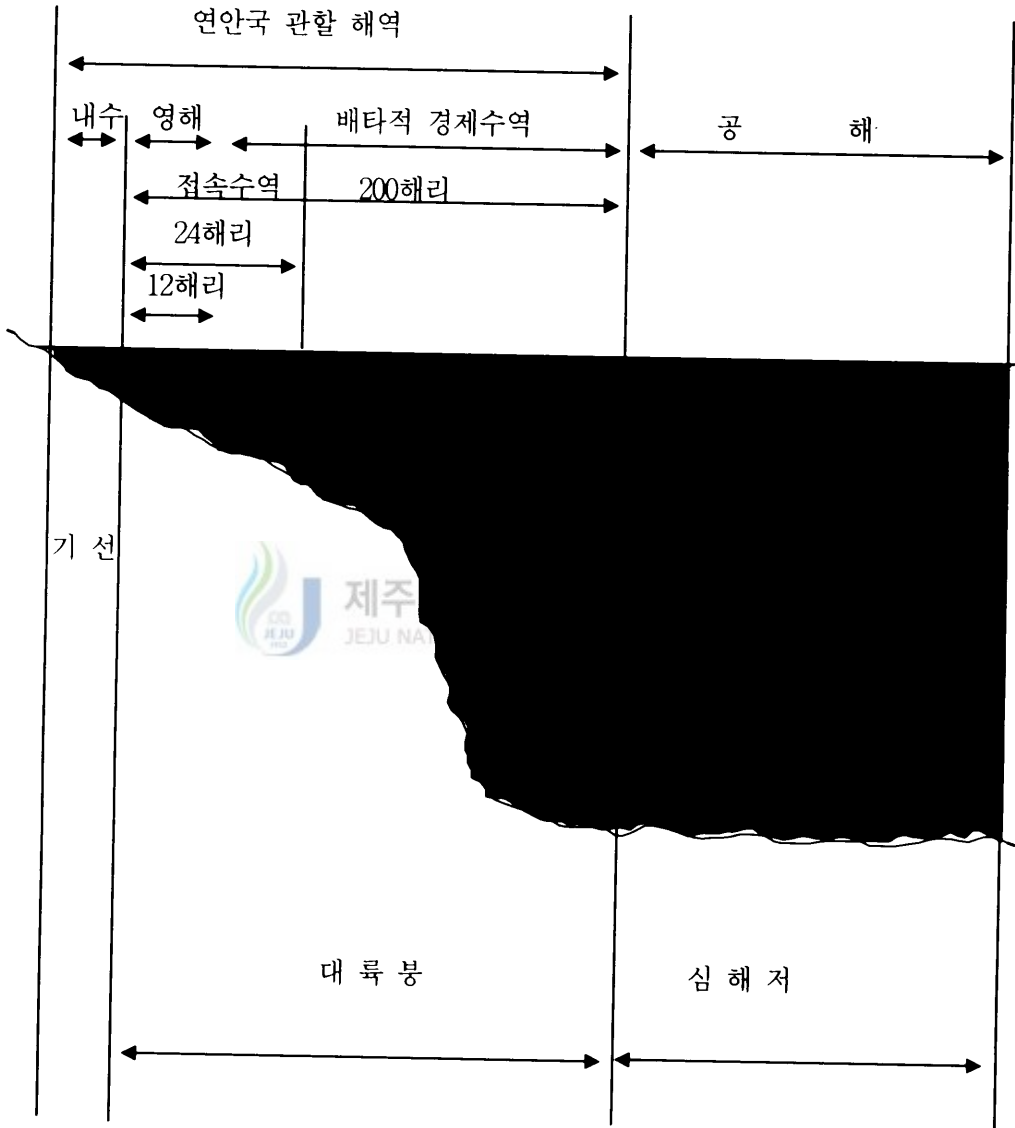
둘째는 해양의 자원이다. 해양은 동물성, 식물성, 광물성 등 각종 자원을 풍부하게 가지고 있는데 위 자원들은 국제공동체의 생존과 경제발전에 필요 불가결한 자원이 된다.

이와 같이 해양의 두 가지 유용성을 국제사회의 구성원들이 질서 있게 합리적으로 이용하도록 조정하며 그 관점에서의 분쟁을 예방 또는 해결할 필요성이 점차적으로 증대하고 있다. 특히 과학기술의 발전으로 해양이 지닌 중요한 자원의 개발이 가능해짐에 따라 이러한 자원개발과 전통적인 항행의 자유를 조화시킬 필요가 생겼으며 또한 자원개발과 항해에 관련하여 바다에 대한 국제공동체의 이용이 급격하게 증가함에 따라 공해(High Seas)문제가 심각한 문제로 대두되었다.



47) 세계의 해상교통 발달은 해류와 기상의 자연과학지식, 무선전신의 발달에 큰 도움을 얻었다고 볼 수 있다. 선박에 의한 교통은 우선 적재운반력인 면에서 발전을 이루고 다음은 지리적으로 제일 나중에는 속도가 발달하였다. 해상교통의 발달과 더불어 항로 또는 자연적인 것만에 멈추지 않고 해도 등의 수로지, 항로표지 같은 항해원조시설이 정비되고 수로가 준설되고 또 항이 구축되어지는 등 육상교통에 있어서 도로와는 다른 내용의 교통시설이 발달된 것이다. 李殷邦, “海洋交通 安全論 講座”, 『海難工學』, 韓國海洋大學校, 1999, p. 5.

<그림 4> 해양관할권의 공간적 부분



자료 : 한국해양연구소

연안국의 대륙붕을 영해 밖으로 육지영토의 자연적 연장을 통하여 대륙 주변부의 끝까지 또는 대륙 주변부의 끝이 200해리까지 미치지 않는 경우, 영해의 폭을 측정하는 기선으로부터 200해리까지의 해저지역을 가질 수 있다(유엔해양법 제76조 제1항).

2. 海洋警察 管轄權에 從屬되는 範圍

1) 해양 관할범위

(1) 국내수역

지리학적인 의미에서 국내수역(Internal Waters) 또는 내수란 국가 영토에 의해 폐쇄되거나 그 영토 위를 흐르는 수역을 말한다. 예를 들면 운하, 강, 호수 등을 말한다. 해양국제법상 국내수역의 의미는 이보다 넓어서 일반적인 영해기준선 안에 위치한 모든 수역을 의미한다. 따라서 썰물 때 노출되는 모래땅과 해안사이의 수역, 항구수역, 정박지, 해안선 안으로 굽은 수역 등을 모두 포함한다.⁴⁸⁾

국내 수역의 법적지위에 관한 성문법규는 별로 많지 않다. 그 대부분은 관습법규에 의존하고 있는데, 이러한 관습법에 의하면 국내수역은 대체로 국가영토와 동일시되고 있다.



(2) 영 해

영해(Territorial Sea)란 국내수역을 넘어서 일정범위까지의 수역으로 국제법에 정해진 조건에 따라 연안국이 영토관할권에 준하는 배타적관할권을 행사하는 수역이다. 이 배타적 관할권에는 경찰권, 어업통제권, 연안무역권, 해양과학 조사권, 해양오염 규제권, 관세권, 보건 위생권, 안보권 등 광범위한 권한이 포함된다.⁴⁹⁾ 영해는 연안해에 접속한 일정한 범위의 공해에 대해 특정한 국권행사만 인정되는 접속수역이나 영해에 접속되는 일정수역의 공해에 대해 연안국의 어족자원의 보전을 위하여 관할권을 주장하는 보존수역과 구분이 된다. 영해의 넓이는 18세기 이후 일반적으로 3해리가 통용되었으나, 현대에 이르면서 각 국의 이해 관계에 따라 혼란이 일어나자 1982년 유엔 해양법 협약 제3조에서 영해의 넓이를 영해 기준선으로부터 12해리로 명문화하였다.

48) 柳炳華, 前掲書, pp. 18~19.

49) 金明基, 「國際法 原論」, 博英社, 1996, p. 462.

(3) 배타적 경제수역

가) 개념과 성립배경

배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)이란 영해를 넘어서 그에 인접한 200해리 이내에서 그 해저·지하·상부수역의 자원개발 및 보존, 그리고 공해방지에 관한 연안국의 배타적 권한이 인정되는 수역으로 제3국의 항행의 자유, 비행의 자유, 해저전선·송관설비의 자유가 그대로 인정되는 수역이다. 배타적 경제수역의 개념은 어업수역, 접속수역, 대륙붕, 기타 유사개념과 경합을 이루면서 복잡한 국제사회의 관행을 거쳐 최근 1982년 유엔협약에 의하여 국제적으로 인정된 개념이다.

경제수역은 영해를 200해리까지 연장하려는 연안국가와 이를 저지하려는 해양국가간의 타협에서 생겼다. 이것은 동시에 보상적 불평등을 요구하는 개발도상국들이 우선적 어업권에 대한 주장에서 배타적 어업권에 대한 주장으로의 사태진전과 이에 평등원칙을 근거로 동일한 권리를 선진국들이 주장함에 따라 짧은 시간내에 보다 강력한 권리로 발전된 것이다.

나) 연안국의 권리

해양법협약 제56조 제1항에서는 연안국의 배타적 경제수역에 대한 권리를 '주권적 권리'(sovereign rights)라고 규정하고 있다. 주권적 권리는 영역주권과 다른 것으로서 자원의 개발, 보존, 관리의 목적으로 행사될 수 있는 권리이다.

(4) 대륙붕

대륙붕(Continental Shelf)은 지리적 내지 지질학적인 개념이다.⁵⁰⁾ 이런 의미에서의 대륙붕은 대륙에 인접한 완만한 경사의 해저지단으로서 대체로 수심 200미터 지점까지 계속된다.

1982년의 해양법협약상의 대륙붕이란 해안에 인접하되 영해 밖으로 뻗친 해저지역의 해상 및 그 지하로서 대륙변계 외연이 영해기선으로부터 200해리 내에 있는 경우에는 200해리까지, 200해리 외에 있는 경우에는 350해리 또는 2,500미터 등심선으로부터 100해리까지를 의미한다(동 협약 제76조). 대륙붕이 국제법상 문제가 되는

⁵⁰⁾ 대륙붕에 관한 제네바협약 제76조 ; 김정건, 「국제법」, 박영사, 1998, p. 321.

것은 여기에 많은 자원이 있기 때문이다. 이러한 문제가 국제사회에 부각된 것은 1945년 9월 28일 미국의 트루만 대통령이 미국 대륙붕의 자원에 대하여 미국이 관할권과 통제권을 가진다고 일방적으로 선언한데서 유래된다.⁵¹⁾ 그 후 1958년 제네바에서 대륙붕협약이 체결되었고 1982년 해양법협약에서 대륙붕에 대하여 체계적으로 성문화하였다.

가) 연안국의 권리

대륙붕에 대한 연안국의 권리는 주권적 권리(sov^{er}ign rights)이다. 대륙붕협약과 해양법협약은 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 대륙붕을 조사하고 천연자원을 개발하기 위한 주권적 권리라고 규정하고 있다(대륙붕협약 제2조 제1항, 해양법협약 제77조 제1항). 그리고 연안국의 권리는 대륙붕의 해상 및 해저 지하에만 미치는 수직적 한계를 가진다.

① 국가관할권밖에 있는 해양 공해

공해(High Seas)란 어느 특정국가의 관할권에 속하지 않는 바다 부분을 의미한다. 1982년 해양법협약 제86조에 의하면 공해는 경제수역·영해·국내수역·군도수역이 아닌 수역을 말한다. 여기서 공해라 함은 해저는 포함되지 않고 상부수역 및 바다 위를 의미하는 것이다.

공해 밑에 있는 해저는 深海底라는 별도의 법적 체제를 이룬다. 공해의 성질에 대하여는 무주물설, 공유물설, 불용통물설, 공공물설, 국제공역설 등의 학설대립이 있으나 그 성질에 있어 큰 차이는 없다. 공해는 특정국가 또는 각 국가의 영역에 속하지 않으며 어떤 국가도 배타적으로 관할할 수 없는 특수한 수역으로 보는 것이 타당하다.

② 공해상의 경찰권

가) 의 의

공해의 질서유지를 위한 경찰권 행사는 필요한 것이지만 공해가 어느 특정국가의

51) A. L. Hollick, "The origins of 200mill dffshore Zoones" AJil, vol, 71(1977), pp. 494~500.

배타적 관할권에 종속되지 않기 때문에 국제법은 원칙적으로 모든 국가에 대하여 이 권한행사를 위임하여 각각 그에 관한 법령을 제정하여 유지하도록 하였다. 다만 제도적 통일을 이룩하기 위하여 관계 국제기구의 주관 아래 이 방면의 다자조약을 제정하여 가는 경향이다.

㉠ 일반경찰권

공해에서 행사할 수 있는 일반경찰권이란 공해상의 질서유지를 위하여 경찰권을 행사하는 일반적 절차행위를 의미한다. 전통적으로 논의되고 있는 이러한 절차행위에는 검문권(right of approach), 방문수색권(right of visit and search), 나포권(right of capture) 등이 있다.

㉡ 통신에 대한 경찰권

1982년 유엔해양법협약 제109조는 공해상의 불법방송에 대한 처벌권을 광범위하게 인정하고 있다. 우선 방송시설이 설치된 경우에는 기국 국가가 처벌할 수 있음은 물론 그 설치물의 등록국가, 그 범인의 국적국가, 그 송신을 청취할 수 있는 국가, 불법방송으로 방송이 방해 받는 국가도 모두 처벌권을 갖는다.

㉢ 어업경찰권

공해상의 어업경찰권에는 어부나 어선을 보호하는 어업 안전경찰권과 공해수역과 생물자원보호 경찰권이 있다.⁵²⁾ 공해상의 생물자원을 남획으로부터 보호하기 위하여 각국간에 협약이 많이 체결되어 있다.⁵³⁾

㉣ 공해방지통제권

근래에 와서 국제사회는 해양공해의 위험과 피해가 대폭확대 됨에 따라 연안국가나 기타 관계국가의 권한 이외에 연안국가를 비롯한 이해관계 국가들이 통제권을 점차 강화하고 있다.

52) 金明基, 前掲書, p. 85.

53) 대표적인 예로 1946년 고래보호에 관한 협약, 1949년 북대서양 어업보존협약, 1951년 미국, 일본, 캐나다의 협약, 1959년 북대서양 어업보호협약 등이 있다.

나) 선박의 국적

선박국적이란 그 선박이 어느 나라에 귀속하는가를 말한다. 선박에 국적을 부여하고 국기를 게양할 권리를 부여할 수 있는 권한은 주권국가의 고유권한이며 주권국가의 국기를 게양한 선박을 공해상에서 그 국가의 영토의 연장선으로 보는 개념은 오래 전부터 지켜져 내려온 국제 관습법중의 하나이다. 따라서 선박의 국적은 국제법 및 국내법의 준거법을 결정하고 해상법에도 영향을 미친다.

① 우리나라 선박의 특권

한국 국적의 선박이 보유하는 특권으로는 대표적으로 국기게양권, 불개항장 기항권과 연안무역권, 선박의 확보와 개량에 대한 보조나 용자 등을 들 수 있다. 그러나 위와 같은 특권을 가지고 있음에 반해 선박의 정기검사, 선박직원의 승무, 선원 근로감독 등에 대하여 선박안전법, 선박직원법, 선원법, 도선법 등 각종 해사관계 행정법에 따른 각종 규제를 수인해야 하고 한국의 주권행사에 따라야 할 의무를 진다. 한국선박이 보유하는 특권을 보면 다음과 같다.



㉠ 국기 게양권

한국선박이 아니면 한국의 국기를 게양할 수 없다(선박법 제5조). 국기게양권은 한국 국적선박의 당연한 권리이자 의무이다.

㉡ 불개항장 기항권 및 연안무역권

불개항장이란 관세법상 외국과의 무역이 허용되지 않는 항구로서 한국 선박이 아니면 불개항장에 기항하거나 국내 각 항간에서 여객과 물건을 운송할 수 없다(선박법 제6조).

㉢ 해운업 및 수산업의 면허부여

우리나라 상선을 보유한 해운회사는 해운업법과 해운산업육성법에 의하여 해운육성의 대상 사업체가 되며, 각종의 해상운송사업을 영위할 수 있을 뿐 아니라 우리나라 국적의 어선을 보유한 수산회사는 수산업법에 의하여 어로전관수역에서 외국

선에 대하여 배타적으로 전속 어업권을 가지며, 원양어업을 포함하여 어선과 어업 시설의 확보를 위한 금융지원을 받을 수 있다(수산진흥법 제13조).

② 편의치적선

㉠ 개념

편의치적선(flag of convenience)의 개념⁵⁴⁾에 대해서는 아직 명확하게 확립되어 있지는 않으나 일반적으로 선박소유자(선박수익자)가 선박국적이 상이하고 財政·선박정비·선원승선에 있어서 일반적인 관행보다 특혜를 받는 국가에 등록된 선박이라고 정의할 수 있다. 편의치적선의 내용으로는 주로 다음과 같은 것들이 포함된다.⁵⁵⁾ 첫째, 등록국은 등록선에 대한 외국인 소유와 관리 통제권을 허용하고 있다.

둘째, 등록요건이 매우 단순하고 절차도 간편하다.

셋째, 선박의 수입에 대하여 부과되는 소득세와 같은 세금은 부과되지 않거나 부과되더라도 아주 낮은 세율이다. 보통 톤수를 기준으로 등록료와 해마다 등록 갱신료만이 징수된다.

넷째, 등록국은 등록된 모든 선박에 대하여 예상되는 어떠한 상황에 있어서 국가 권력을 행사하지 않는 약소국으로서 등록된 많은 선박으로부터 징수하는 소액의 수수료와 선박의 톤수가 그 나라의 세입과 국제수지의 개선에 크게 기여한다.

다섯째, 등록선박에 대한 외국인의 배승이 자유로이 허용된다.

54) 편의치적(flag of convenience)이란 라이베리아나 파나마 같은 국가가 대표적인 편의치적국들로서 이들 나라에 등록된 선박들은 주로 그리스인과 미국인 소유의 선박인 것으로 알려져 있다. 그런데 편의치적 선박문제가 국제적으로 관심의 대상이 되는 이유로는 선주 혹은 선박회사 경영자들의 기국주의의 濫用으로 인한 문제, 편의치적들의 선박의 안정성이나 승무원의 건강에 대한 무관심, 개발도상국들을 포함한 많은 非편의치적국 선박들이 경쟁력의 약화와 불이익, 선박이나 승무원에 대한 편의치적국 정부의 관리 감독의 태만으로 인한 선박의 좌초, 해양오염 등을 지적할 수가 있다. 1986년 선박의 등록조건에 관한 UN협약(UN Convention on conditions for Registration of ships)은 바로 이런 편의치적국들로 인한 타국의 경제적, 경쟁력의 상실이 그 배경으로 채택되었다. 다른 종류의 편의치적이 이란·이라크 전쟁의 상황에서 발생하였다. 즉, 페르시아만(persian Gulf)의 안전항해가 우려되자 쿠웨이트 국적 유조선들을 역으로 강대국들의 보호를 받을 목적으로 미국이나 영국에 등록하여 이들의 국기를 게양하고 이 지역을 항해한 바 있다. E. Dsieke, "Flags of Gdvenience vessels Recent Developments" AJIL, vol.73 (1979), pp. 604 ~ 627.

55) 李俊秀, "편의치적선에 관한 연구", 「논문집 제2집」, 한국해양대학교 해운연구소, 1983, p. 6

여섯째, 등록국은 등록선에 적용할 국내법규를 갖추지 못하고 있으며 국내규칙이나 국제협약을 효율적으로 집행할만한 기구나 힘을 가지고 있지 못하다.

㉞ 국제법적 동향

위와 같은 편의치적선 제도에 대하여 선진국과 개발도상국의 입장 차이가 있어 국제적으로 문제가 되었는데, 1965년의 유엔 무역개발회의(UNCTAD)의 해운위원회에서 편의치적선제도의 문제점에 대하여 본격적으로 거론 되었다.

그 결과 수 차례에 걸친 회의 끝에 1986년 유엔 선박등록조건협약이 체결되었다. 동 협약 제1조에서는 「기국과 선박간의 '진정한 관련'을 확보·강화하고, 선박에 관한 기국의 관할권과 감독권을 효과적으로 행사하기 위하여 기국을 이 협약 중에 포함되어 있는 조항을 적용하여야 한다」라고 규정하고 있다. 제5조 및 제6조에서는 「기국은 권한 있는 해상행정기관을 설치하여 선박과 승선자의 안전 및 해양오염 방지에 관한 적용가능한 국제적인 규칙과 기준을 시행하여야 하고 선박소유자 및 운항자의 책임이행에 필요한 식별 가능한 정보체제를 정비하여야 한다」라고 하여 기국의 책임에 대해 규정하였다. 또한 제7조 내지 제8조에서는 기국과 선박과의 '진정한 관련'을 위해 선박 소유권 또는 선원배승에 관한 규정을 적용하도록 하여 편의치적선 제도에 대해 탄력적인 입장을 취하였다.

第 2 節 海上強力犯罪의 類型

1. 海上強力犯罪의 意義와 種類

해상강력범죄는 크게 육상에서 발생할 수 있는 범죄가 “해상”이라는 장소에서 발생하는 범죄와 구성요건상 해상에서만 발생할 수 있는 범죄로 구분된다. 해상이라는 장소에서 발생하는 범죄로는 개인의 생명이나 신체에 중대한 침해를 가하는 살인, 살인미수, 상해치사, 폭행치사, 중상해, 약취유인 등의 범죄, 사회의 질서유지에 중대한 침해가 되는 조직폭력관련범죄, 마약류범죄 등이 있다. 구성요건상 해상에서

만 발생할 수 있는 범죄로는 해상강도(형법 제341조 제1항), 해상강도살인, 해상강도치사(형법 제340조 제3항), 해상강도강간(형법 제340조 제2항) 등이 있다.

선박인 경우 선장의 지휘하에 일사불란한 체계를 이루어 공동작업을 하기 위하여 선원들에게 엄격한 명령복종 관계를 요구하게 된다. 그러므로 범죄를 저지른 경우 증거인멸이 용이할 뿐 아니라 목격자가 극히 제한되어 범행을 입증하기 어려운 점과 범죄가 발생할 경우 이를 즉시 수사할 수 있는 여건이 되지 아니하므로 자체적으로 범죄를 무마하거나 실제 내용보다 범죄를 축소시킬 가능성이 크다. 따라서 살인, 강도 등과 같이 개인의 생명이나 신체에 중대한 침해를 가하거나 조직폭력관련 범죄, 마약사범 등과 같이 사회에 중대한 위협이 되는 강력범죄 중 해상에서 벌어진 범죄를 해상범죄라고 한다.⁵⁶⁾

해상은 육상의 상대적 개념인 동시에 호수나 하천 또는 강을 포함하지 않는 개념으로 영해, 공해상을 불문하며 선상에서 벌어지는 범죄의 대다수를 차지한다. 영해에서 벌어지는 해상강력범죄의 경우에는 형법상의 속지주의원칙(Territorial Principle)⁵⁷⁾에 의하여 형사재판권의 행사 및 피의자 신병확보 등에 관한 다툼의 소지가 적으나 공해상에서 벌어지는 강력범죄의 경우에는 형사재판권의 문제가 발생할 소지가 높다.⁵⁸⁾

2. 海賊行爲의 特徵과 發生 現況

해상강력범죄는 전통적으로 해적행위, 노예무역과 같은 범죄가 전형이었다. 이러한 범죄에 대하여는 “인류일반의 적(hostics humani generis)”으로 간주하고 보편주의원칙에 의하여 모든 국가에 그 형사재판권을 인정하는 것이 국제법의 일반적인 경향이기도 하다.⁵⁹⁾ 이 중 노예무역과 같은 범죄가 해상 강력범죄에서 차지하는 비

56) 金振煥, 「海上犯罪白書」, 呂新印刷, 1997, p. 336.

57) 李在祥, 「刑法總論」, 博英社, 1996, p. 37.

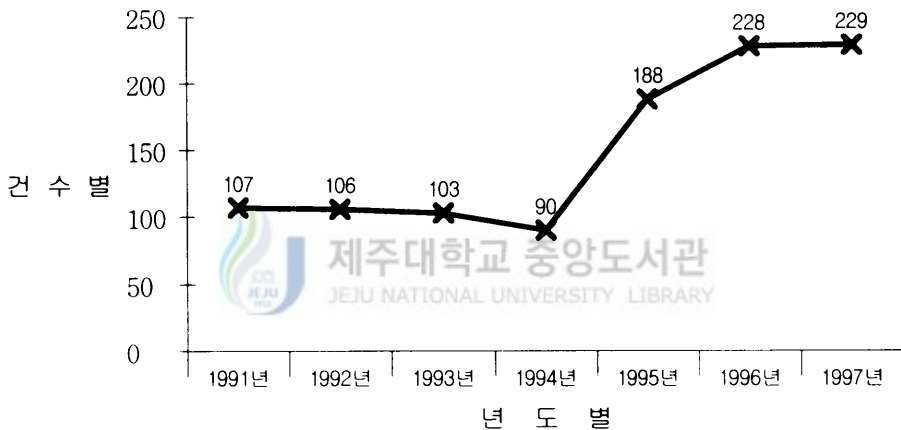
58) 이에 대하여 자세한 사례는 본문 p. 43 참조.

59) UN해양법협약 제105조 「모든 국가는 공해상 또는 여하한 국가의 관할권에도 속하지 않는 그 밖의 장소에서 해적선, 해적항공기 또는 해적행위에 의해 탈취되어 해적행위 관리하에 있는 선박 또는 항공기를 나포할 수 있으며, 또한 그 안에 있는 사람을 체포하고 재산을 압류할 수 있다」고 하여 해적행위에 관해 보편주의를 선언하고 있다.

중은 점차 줄어들고 있다.

현대 사회가 문명화되고 해상교통수단이 발전하면서 위와 같은 해상에서의 해적행위와 해상교통의 발전을 위협하는 요인으로 등장하고 있다. 예로부터 해적의 큰 세력이 발생 한 곳은 해상무역의 主要路 였다. 해적은 노획·출격·도피에 편리하고, 약탈물을 처분하기 쉬운 좁은 해협지대나 반도·항만이 많은 도서·群 등을 거점으로 하여, 해군력이 발달하지 못하였거나 약체인 것을 틈타 상선을 습격하고 해상질서를 어지럽히고 있다. 해적행위는 해양시대의 개막과 함께 시작되어 해상교통의 안전운행에 위협이 되어 왔다.

<그림 5> 해적행위 발생현황



자 료 : 해양안전학회, 「해적행위발생현황」, 통권 제8호, 1998, p. 75.

1996년과 1997년에는 <그림 5>와 같이 각각 200건 이상 해적행위가 발생하고 있어 심각한 수준에 도달해 있다. 최근의 해적행위 양상은 단순한 절도행위에서 승무원의 신체에 상해를 입히거나 불구로 만들며 심지어는 인명의 살상으로 이어지기도 한다.

1) 국적별 해적행위의 발생현황

오늘날 해적행위는 세계 곳곳에서 증가하고 있는 추세이며, 해적행위로 피해를 당한 국가가 70개국 이상으로 해적행위로부터 자유로운 지역은 없다. 특히 아시아

지역에서의 해적행위 발생빈도가 그 어떤 지역보다 높은 실정에 있다. 해적행위의 심각성에도 불구하고 이를 방지하기 위한 국제사회의 노력은 극히 미약한 실정이다. 오늘날의 국제법에서는 공해상에서 사적목적을 위해 선박에 대한 약탈과 폭행을 자행하여 항해를 위협하게 하는 해적이 있으며 해적을 '인류의 공적'으로 간주하고 있다.

해적행위의 발생현황은 과거의 역사적 유물로 간주되어 왔던 해적행위가 1990년대에 접어들면서 빈번하게 발생하고 있어 해상교통로의 안전과 해상무역의 발전에 위협이 되고 있다.

<표 8>에 의하면 1991년부터 1997년까지 총 1,051건의 해적행위가 발생했는데, 이는 매년 평균 150건, 그리고 매월 평균 13건 이상이 발생한 것이다. 또한 이 중 66%인 696건이 아시아 지역에서 발생한 것으로 나타났다.⁶⁰⁾ 다음은 남미지역이 101건, 그리고 아프리카와 인도양 및 걸프만 지역이 각각 95건으로 나타났다.⁶¹⁾

<표 8> 해적행위 국적별 발생 현황

연도 \ 지역	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	총계
아시아	102	70	85	70	118	141	110	696
남미	0	0	5	11	21	31	33	101
아프리카	0	0	8	6	21	26	34	95
인도양 및 걸프만	0	5	3	3	24	26	34	95
기 타	5	31	2	0	4	4	18	64
총 계	107	106	103	90	188	228	229	1,051

자 료 : 해양안전학회, 「해적행위발생현황」, 통권 제8호, 1998, p. 77.

60) ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery Against Ships : Annual Report, 1st January-31st December 1997, pp. 3~5.

61) ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery Against Ships : Annual Report, 1st January-31st December 1997, pp. 3~5.

2) 사 례

1996년 8월 2일 발생한 페스카마호범죄와 같이 선박의 국적, 소유자 및 관리자의 국적, 선원의 국적 등이 상이한 경우에 형사재판권의 경합이 이루어지게 되나, 형사재판권 행사에 관한 분쟁이 발생할 경우 이를 합리적으로 해결할 국제 기구가 부재하고, 일반 원칙이 국제 관행상 확립되어 있지 아니하므로 당사자국 간의 외교문제로 비화할 소지가 있다.

① 페스카마호 선상살인사건

1996. 8. 2. 03:00경 공해상인 남태평양 피닉스섬 북방 60마일 해상에서 한국인, 중국인, 인도네시아 선원 등 18명이 온두라스 국적의 원양참치 어선인 페스카마 15호에서 조업하던 중 각국 선원들간의 갈등으로 인해 조업을 계속할 수 없는 상태에 이르러 중국인 선원들에 대한 하선명령이 내려지자 이에 불만을 품은 중국 선원 6명이 선상에서 칼, 도끼 등으로 한국인 선원 7명, 인도네시아 선원 3명, 중국인 선원 1명 등 총 11명의 선원을 집단 살해한 사건이 발생하였다.

이 사건은 중국인 선원 6명이 치밀한 사전모의에 의해 선원 11명을 집단 살해하고 사체를 바다에 유기한 후 선박을 강취한 전대 미문의 해상 강력 사건이다. 가해자와 피해자의 국적은 우리나라 외에도 중국, 인도네시아이고 선박국적이 온두라스이기 때문에 이해관계가 대립되어 각 국에서 재판권을 주장할 경우 외교적 마찰의 소지가 있는 국제적 사건으로 공해상에서 발생할 수 있는 해상 강력 사건의 전형적인 형태라고 할 수 있다. 특히 사체를 해상에 유기하여 증거를 인멸하고 폐쇄된 선박에서 목격자 중 일부를 살해하려 하는 등 범죄 후 피의자들이 보이는 증거인멸의 노력 등의 특징을 그대로 보여줄 뿐 아니라 국적이 다르지만 같은 민족인 한국인과 조선족, 중국인과의 사이에 민족통합의 문제와 관련한 중요한 시사점을 주는 사건이기도 하다. 또한 본 사건의 처리과정에서 검찰이 수사 초동단계부터 수사 전담반을 편성하여 재판권 문제 등 국제법적 문제를 검토하는 한편 사건 처리에 있어서도 국제법과 국내법 절차에 따라 공정하고 객관적인 증거위주의 수사를 하는 등 강력 사건에 대처하는 검찰의 올바른 편익방향을 제시하기도 하였다. 따라서 페스카마호 선상 살인사건 발생부터 판결에 이르기까지 나타난 여러 가지 문제들을 해결해 나가면서 실제적 진실에 접근해 가는 과정을 재검토하는 작업은 단지 페스카마호 사건 수사에 대한 진단에만 머무르는 것이 아니라 나아가 언제 발생할지 모르는 유사한 해상 강력 사건의 수사방법, 수사방향을 설정하는데 중요한 자료가 될 것이다.

② 사건의 개요

본 건은 조선족 중국인인 피고인 전재천 등 6명이 1996. 8. 2. 03:00경 사모아 동북방 800마일 해상에서 조업 중 피해자인 선장 최기택의 하선명령에 불만을 품고 한국인 선원들을 죽이고 선박을 강취하기로 공모한 후 한국인 선장 최기택 등 11명을 칼등으로 살해하거나 산채로 유기 하여 살해한 후 선박을 강취한 사건이다.

③ 범행의 동기

인도네시아인 3명과 중국인 최만봉에게 어창 안에서 미끼를 가지고 오라고 시킨 후 그들이 어창안으로 들어가자 중국인 피의자들이 어창문을 잠근 후 이들을 동사시키려 하였으나, 어창 냉동시설이 정상적으로 작동되지 아니하여 어창안의 온도가 그다지 춥지 아니하였고 피해자들이 방한복을 입고 있었으며 어창안에 충분한 먹을 것이 있어 어창에 가둔지 4일이 지나도록 피해자들이 사망하지 아니하자 다시 그들을 살려주겠다고 속여 결장을 풀게한 후 한명씩 차례로 불러내 피해자들을 해상으로 집어던져 살해하였다.

④ 범행 후의 상황

㉠ 선박 및 증거

1996. 8. 2. 08:30경 선수창고에 감금중인 1항사 이인석을 결박한 채 조타실로 데리고 와 앉혀두고 인도네시아인 등 12명의 생존자를 집합시킨 후 전재천은 “지금부터 선박 지휘는 내가 할테니 내말 을 잘 들으라”고 위협하여 선박을 완전히 장악하였음을 고지하고 이인석의 결박을 풀 후 한국행 침로 설정을 지시하여 한국으로 향하였고, 그 과정에서 선박에 묻은 선장의 피등 증거물을 제거하고 카페트를 교체하며 주범 전재천은 선박에 혈흔이 남아 있는지 해도확대경으로 일일이 확인하는 작업을 진행하였다.

㉡ 중국선원들과 인도네시아 선원들의 선상 대치

1996. 8. 8. 16:00경 사고선박이 한국으로 향해하는 도중 한국말이 매우 서툴러 불안을 느끼고 있던 중국선원 “이춘승”은 식당에서 취사중인 인도네시아 선원들에게 다가가 오늘 중국인들이 당신들을 전부 살해하려 한다고 선동하여 이 말을 들은 인도네시아 선원들 전원이 쇠파이프, 각목 등을 들고 중국선원들에게 대들고 이를 본 중국선원들은 칼을 들고 상호 대치 상태에 들어갔으나, 같은날 19:00경 사태수습이 되지 않자 전재천은 1항사 이인석에게 사태수습은 부탁하여 이인석이 인도네시아인 들을 설득함과 동시에 중국인들이 소지한 칼은 모두 해상으로 버릴 것을 요구하게 되고 양측이 이에 따르게 되어 사태가 종결되었다.

⑤ 선박 재탈환 및 구조

㉓ 선박 재탈환 경위

1996. 8. 21.부터 1항사 이인석이 전재천으로부터 선박을 재탈환 하기위해 인도네시아 선원들에게 “스탠바이”란 용어로 신호를 보내며 기회를 엿보고 있었는데 8. 24. 09:00경 이인석이 우측으로 배의 핸들을 급하게 돌려 선체가 우현 10도 가량 기울자 전재천이 중국선원 5명, 인도네시아선원 6명 전원을 냉동준비실의 어창으로 들어가 어획물을 좌측으로 이동시키는 작업을 시키게 되었다. 이 때 이인석은 조타실 옆에서 어창으로 내려가는 인도네시아인 아사에게 손짓으로 빨리 빠져 나오라는 신호를 하자 아사는 어창안으로 들어가지 않고 준비실 출입문에 서서 어창안의 행동을 감시하다가 작업을 하던 인도네시아 선원들을 신속히 빠져 나오게 한 후 준비실 문을 닫아 중국인 5명을 감금시켰고, 준비실 안에 감금된 중국인들이 중국어로 고함을 치자 전재천이 조타실에서 갑판으로 내려갈 때 흥기를 소지하지 않고 내려가는 것을 확인하고 이인석이 계단에서 동인의 양쪽팔을 감싸고 아사, 닉슨이 가세하여 결전함으로써 중국인들과 동선을 제압하게 되었다.

㉔ 구조 경위

같은 달 24일 11:00 경 일본 도리시마섬 동방 약 8마일 해상에서 표류하던 중 일본 어선을 발견하여 수신호 및 통신으로 구조요청을 하였으나 연락이 되지 아니하여 이인석과 인도네시아인 2명이 수영을 하여 일본선박 미야꼬호에 가서 사고경위를 신고하고 이에 미야꼬호에서 일본 해상보안청에 연락하여 생존선원들이 모두 구조되었다.

3. 海上犯罪 推移

최근 해상범죄 추이는 IMF여파와 한일, 한중 어업협정 등에 따른 조업여건 악화로 어선의 출어 감소와 업종전환 등으로 범죄가 다소 감소하고 있는 추세다.

범죄 증가요인으로는 국내 경제불안과 어업환경악화에 따른 무리한 조업감행 및 미숙련 선원 고용증가 등의 영향으로 해상범죄증가와 밀수·밀입국 등 국제성 범죄도 증가하는 양상을 보이고 있다. 최근에 와서는 <그림 6>과 같이 형법범 및 특별범이 급증을 나타내는 것은 暗數犯罪⁶²⁾ 척결효과에 기인한 것 같다.

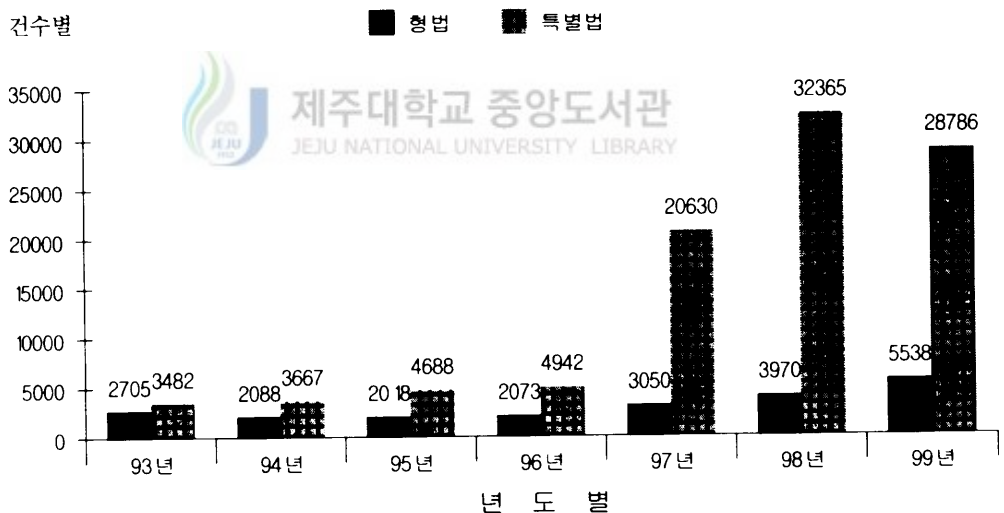
62) 暗數犯罪은 실제로 발생하였지만 수사기관에 인지되지 않았거나 통계에 나타나지 않은 범죄를 말한다. 전자는 특히 낙태·매춘·성범죄·도박·상점절도·교내폭행·절도 등과 같

1) 형법범

<그림 6>에서 나타나듯이 살인, 폭력, 상해, 강도 등의 강력범죄는 1993년부터 1996년까지 비슷한 수준을 유지하여오다 1997년 이후부터 급증양상을 띠고 있다.

이러한 강력범죄 증가는 경제난으로 인한 무경력선원이 늘어나고, 이들에 의한 폭행과 우발적 살인행위 증가와 해상절도는 IMF구제금융 이후 경제난으로 인한 생계형 범죄증가와 선상폭력도 점점 잔인해지고 흉포화 되고 있다. 이는 인명경시 풍조의 만연과 해상 특수성에 기인한 결과라 하겠다. 해상절도의 경우에는 해상 선박 및 양식장 절도에서 조직화, 지능화 경향을 띄고 있으며, 이들은 남해안 밀집 양식장을 상대로 선박에 고속엔진을 장착하고 휴대폰 등 통신장비를 이용하여 기동화, 광역화, 조직화되고 있다.

<그림 6> 해상범죄 발생 건수



자료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.12.

은 범죄유형에서 특히 많이 나타나는데, 대개범죄의 특수성, 피해자의 개인적 사정이나 신고에 따른 불편, 불이익이 주된 원인이다. 한편후자는 각국의 검거율과 밀접한 관련이 있는데 우리나라는 외국의 경우에 비하여 검거율이 매우 높은 편으로 평균 검거율이 87.1%를 나타내고 있다. 鄭榮錫·申洋均, 「刑事政策」, 法文社, 1997, p. 26.

2) 특별법범

강력범죄와 해상절도를 포함한 형법범이 증가와 함께 수산범죄, 해상안전범죄, 해양환경사범과 같은 특별법범은 최근에 와서 현저한 증가를 보이고 있다.

특별법범 범죄유형별 추세와 특성, 원인을 개괄하면 국제성 범죄는 출입국 관리법, 밀항단속법 위반이 주종을 이루고 있다. 특히 출입국관리법 위반사범이 해가 갈수록 급증하고 있는데, 이는 세계 자유무역체제와 개방화에 편승한 것 같고 다른 국제성 범죄들은 국제적인 조직망을 통하여 이루어지고 있으며, 그 수법이 점차 지능화되고 있는 실정이다. 그리고 조직화의 양상은 남·서해권역을 중심으로 한 육상 폭력배의 개입과 연계성에서 찾을 수 있다.

(1) 수산사범

수산업법과 수자원보호령을 위반하는 수산사범은 전체 특별법범의 37.3%를 차지할 정도의 해상범죄가 1997년부터 급격히 증가하고 있는데, 1997년에는 7,089건이 발생하여 전년도 대비 600%정도로 <표 9>와 같이 뚜렷하게 증가추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 경제난에 의한 불법어로의 증가에 기인하며 이는 수자원 고갈의 주원인이 되고 있다.



<표 9> 수산사범

(단위: 건수)

구분 \ 연도	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	39,371	1,073	939	1,126	1,149	7,809	14,119	13,156
수산업법	31,592	678	684	738	757	6,439	11,128	11,168
수산자원보호령	7,779	395	255	388	392	1,370	2,991	1,988

자 료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.

(2) 해상안전사범

해상안전사범도 점차 증가추세인데 이는 기상이변과 국민의 안전에 대한 불감증이 주 요인으로 대형안전사고의 유발요인이 되고 있다. 해상안전사범 중에는 <표 10>에 나타난 바와 같이 선박직원법위반이 가장 많고 개항질서법, 어선법, 선박안

전법, 유선 및 도선사업법, 선원법위반 순으로 그 비중을 차지하고 있다.

<표 10> 해상안전사범

(단위: 건수)

구분 \ 연도	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	37,633	1,615	2,017	2,685	2,654	8,825	10,990	8,847
선박안전법	3,298	225	260	304	317	686	785	721
선박직원법	17,458	712	784	1,226	1,229	3,800	5,315	4,392
개항질서법	10,117	241	316	398	438	2,878	3,350	2,496
유선 및 도선사업법	2,203	52	278	290	297	253	136	897
선원법	1,203	113	119	176	101	233	291	170
어선법	3,354	272	260	291	272	975	1,113	171

자 료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.

(3) 해양환경사범

해양환경과괴에 대한 국민적 관심이 매우 고조되고 있는 가운데 해양오염 사범은 점차 증가추세에 있다. <표 11>에 의하면 최근에는 해·육상을 연계한 폐기물 투기와 수질오염사범이 급증하고 있고, 비밀 배출구를 이용한 폐수 무단방류와 같이 그 범죄 수법이 지능화 되고 있다.

<표 11> 해양환경사범

(단위: 건수)

구분 \ 연도	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	11,423	468	414	396	655	2,521	4,658	2,311
해양오염방지법	5,518	385	337	316	464	1,071	1,257	1,688
폐기물관리법	2,672	52	45	37	119	1,326	804	289
수질환경보전법	2,856	27	27	31	42	85	2,389	255
대기환경보전법	351		5	12	30	36	203	65
유해 화학물질관리법	26	4				3	5	14

자 료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.

(4) 실종·변사 및 기소중지 사범

실종·변사는 <표 12>에서 보듯이 1999년도 총 발생 1,002건에 1,110명으로서 전년도 동기 대비건수 면에서 1.4%(14건), 인원면에서 3.8%(44명)의 감소 추세를 보이고 있다. 사고의 원인별로 보면 작업중 본인 과실이 총 57.5%(376건)로 가장 많고, 안전사고가 12.7%(187건), 표류사체 12.7%(127건), 병사·자살 등이 11.9%(119건), 해난사고가 9.1%(91건), 선상폭력 등 강력범죄에 기인한 타살이 0.2%(2건), 기타가 10%(100건)를 차지하고 있다. 이와 같은 증가원인으로는 IMF한파로 인한 일자리 부족에 따른 무경험, 미숙련 선원승선증가 및 조업안전수칙 미숙 등으로 인한 위험상존, 선박장비 노후 등 열악한 근로조건에 기인한 안전사고 빈발과 연근해 어자원 감소로 인한 원해 조업시 갑작스런 기상변동을 고려치 않은 무리한 운항으로 해난 사고 유발 등의 요인이 지배적인 것으로 분석되고 있다.

<표 12> 실종변사사건

(단위: 인원)

구분 \ 연도	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	7,634	860	1,009	1,050	1,189	1,262	1,154	1,110
실종	2545	331	363	371	480	446	277	277
변사	5089	529	646	679	709	816	877	833

자료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.

<표 13> 기소중지자

(단위 : 인원)

구분 \ 연도	계	1993	1994	1995	1996	1997	1998
계	11,090	1,465	1,732	2,304	2,304	2,016	1,369
자체	1,044	167	144	122	175	198	238
타관서	10,046	1,298	1,588	2,182	2,029	1,818	1,131

자료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 1999.

<표 12>와 <표 13>을 살펴보면, 실종변사 사건과 기소중지자의 증가도 해상치안 수요의 중요한 요소임을 알 수 있다.

실종변사 사건이 증가하는 이유는 최근 경제난에 의한 구직난으로 과거 3D집합체인 해상근무 기피현상이 사라지고 승선 無經驗者들이 대거 해상으로 진출하는 탓이고, 기소중지자가 해상에 은신하는 경우가 많아지기 때문이다. 해양경찰청 자료에 의하면 자체 기소중지자의 10배에 해당하는 타관서 기소중지자가 해상에 은신 중 검거된다는 점이다.

(5) 외국인 범죄

외국인 범죄와 해상강도는 주로 중국어선이 한국어선을 상대로 선용품 등을 갈취하는 행위로 주로 동중국해 및 서해안에서 발생하고 있다(최근 3년간 12건 발생). 앞에서 살펴본 “페스카마호 살인사건”처럼 살해 후 사체를 해상에 유기한 사건(1998년 3건)과 같은 강력범죄와 개방화 물결에 힘입은 외국인 범죄는 출입국관리법, 관세법, 영해 및 접속 수역법 위반사례가 급증하고 있다(<표 14>). 특히 밀입국 사범도 <그림 7>에서 보는 바와 같이 최근에 증가 추세에 있다.

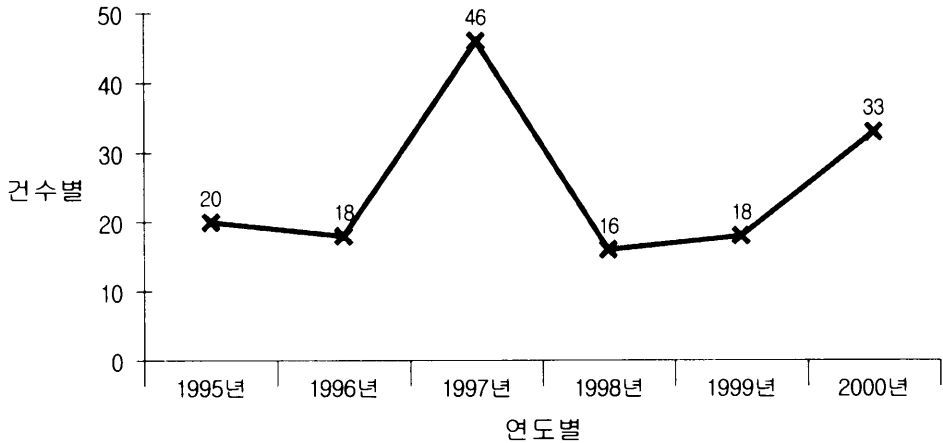
<표 14> 외국인 범죄동향

(단위: 건수)

법령 \ 연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	46	30	89	87	135	258	159
출입국관리법	2	4	13	26	74	134	60
관세법	28	13	13	12	11	81	20
영해접속	16	13	41	36	36	20	52
기타			22	13	14	23	27

자 료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄 내부통계분석」, 2000. 1.

<그림 7> 밀입국 사범 실태 분석



자 료 : 해양경찰청, “밀입국사범 추세 분석”, 2001.

4. 海上犯罪 樣相

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

최근 WTO협정이후 중국 농수산물 개방화에 따른 수산물 대량 수입시 일부 몰지각한 무역상들이 꽃게 중량을 높이기 위한 납성분 투입으로 국내유통질서 문란과 국제범죄단체 조직개입에 의한 선박위장도입, IMF에 편승한 罾漁資金 불법대출, 보험금횡령, 배임 그리고 유류인상을 호기로 한 가짜 휘발유제조 선박에 공급 등 신종범죄 양상을 보이고 있다.⁶³⁾

1) 범죄양상에 따른 검거단서

범죄는 해·육상구분 없이 발생하고 있으며 오히려 육상과 연계한 범죄건수가 <표 15>에서 처럼 많이 나타나고 있고 검거건수에 대한 경찰관 인지율은 전체의 95.4%에 해당하는 32,752건이다. 이중 수사·형사 25,470건(74.2%), 지서·신고소 등

63) 해상안전과 치안수요를 종합적으로 전망하면 2005년에는 우리나라 총인구의 40%정도가 25개의 해안도시에 거주하게 되고, GDP의 50%가 해양과 연계된 것으로 예측되고 있다

이 1,581건(4.6%), 합정 1,293건(3.8%)이나 수사·형사 외근요원(151명)은 월 14.1건, 지서·신고소(446개소) 1개소당 월 0.3건, 대상합정(총 208척)의 경우 척당 월 0.5건의 실적으로 보아 검거율은 98.9%로 범죄 단속의지가 높으나 자수나 주민신고는 부진하여 주민신고를 위한 홍보 활동이 절실히 요구되고 있다.

<표 15> 해상범죄 인지건수

(단위: 검거건수)

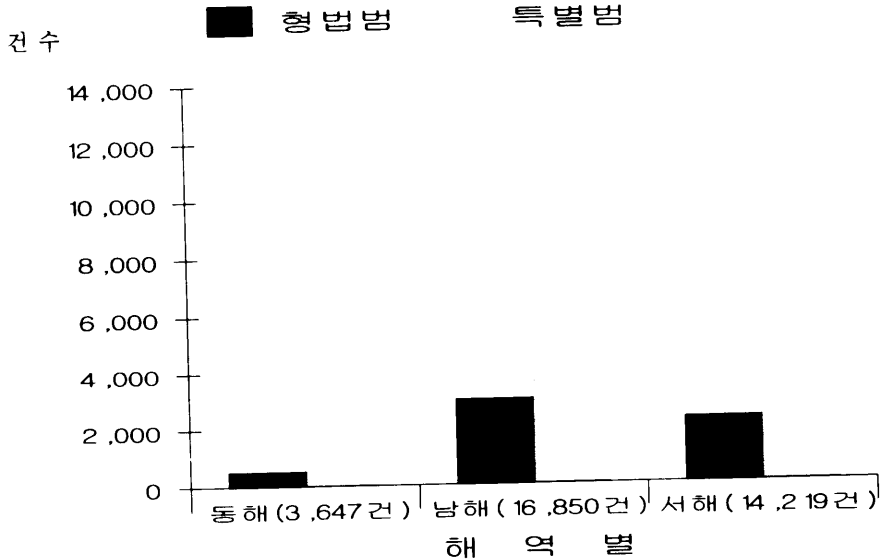
구분 서별	검거 건수	경 찰 관 인 지				자수	신 고		타기관 이첩
		수사 형사	지서 (신고소)	기타 부서	합정		주민	형사 민원	
계	34,324	25,470	1,581	4,408	1,293		204	668	700
본 청	1,570	1,563						7	
부 산	5,846	4,291	111	362	372		104	163	443
인 천	3,615	2,882	38	491	104		9	27	64
속 초	639	348	1	31	5			252	2
동 해	579	470	9	73	12			4	11
태 안	3,074	2,765	89	123	34		4	42	17
군 산	1,615	943	73	471	13		11	32	72
목 포	3,832	2,314	288	1,191	39				
여 수	5,642	3,619	401	1,482	100			40	
포 항	1,055	703	215	66	42		7	4	18
울 산	1,082	747	24	118	43		69	8	73
통 영	5,039	4,246	257		447			89	
제 주	736	579	75		82				

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰청 내부통계」, 1999.

2) 해역별 발생

<그림 8>에서 해역별 범죄발생 건수를 보면 인천이 30.1%(69건)로 가장 높고, 그 다음이 부산 15.7%(36건), 목포 14%(32건), 여수 10.9%(25건), 울산 7.9%(18건) 순으로 발생되어 국제항의 규모를 갖춘 해상교통량이 복잡한 海域일수록 범죄발생율이 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

<그림 8> 해역별 발생건수

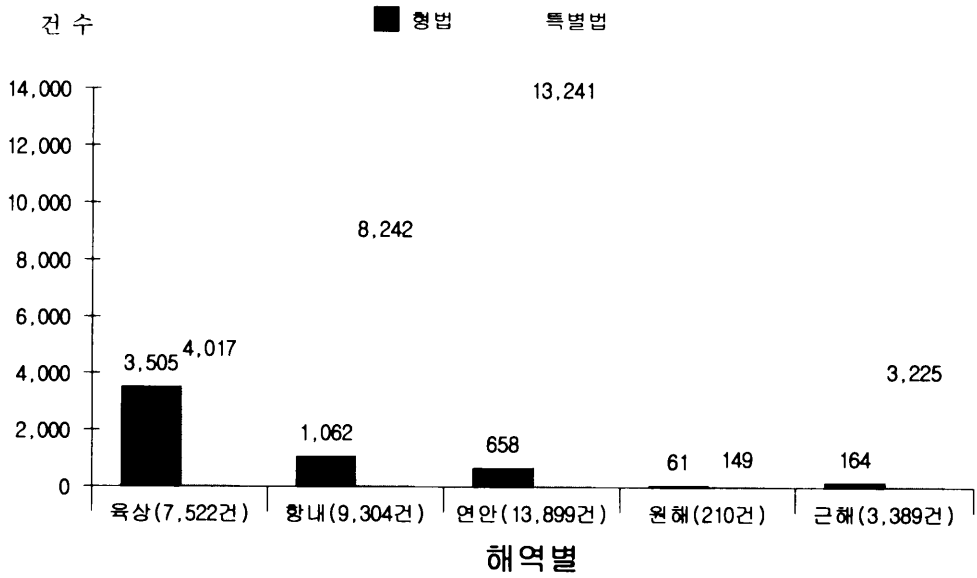


자료 : 해양경찰청, 「해양경찰청내부통계」, 범죄통계분석, 1999.

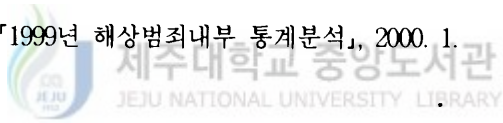
3) 검거 장소별

검거 장소별 검거건수는 <그림 9>에서 보는 바와 같이 연안이 13,899건으로 가장 높고 이중 형법범은 육상이 3,505건, 특별법범은 연안이 13,241건으로 나타나고 있다. 연안, 항내, 육상 등의 범죄 발생률이 높은 원인은 零細漁民들의 연안에서의 불법어로 및 안전질서위반 행위가 지속적으로 존속되고 있고 항·포구 등 해·육상 사각지에서의 범죄생성이 빈발하기 때문이다.

<그림 9> 검거 장소별 검거 건수



자 료 : 해양경찰청, 「1999년 해상범죄내부 통계분석」, 2000. 1.



第 4 章 外國의 海洋警察 制度

第 1 節 序 說

21세기 해양경찰권은 1982년 4월 30일 바다헌장인 UN해양법협약의 배타적경제수역(EEZ : Exclusive Economic Zone)선포로 역할이 더욱 증가되어 가고 있다. 이는 연안국의 해안으로부터 200해리까지 선포할 수 있는 수역으로 연안국은 수역의 해저, 하층토 및 상부 수역에 분포하는 생물 또는 무생물 등의 천연자원의 탐사, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리와 해수, 해류 및 해풍을 이용한 에너지 생산과 같은 경제개발 및 탐사를 목적으로 활동하는 권리를 행사할 수 있다. 또한 인공도서, 시설, 구조물의 설치운영 등에 관한 관할권을 가진다.

이에 일본은 해상보안청을 제2의 해군(海軍)화 하고자 하며, 중국도 20만명의 해양순찰군을 추진 중에 있으며⁶⁴⁾ 다른 국가들도 관할권 확대와 대륙개발 지향정책으로 전환하고 있는 실정이다. 이러한 관할권 확대와 대륙개발 지향정책의 전환은 일본의 EEZ선포와 독도영유권 주장, 중국의 EEZ선포와 서해안 불법어로행위, 불법 밀입국 증가 현상, 북한주민의 해상탈출 증가 등으로 이어지고 있다. 따라서 우리 해양경찰역할이 중요한 시점에 놓여있다. 해양경찰권이 새로운시대의 패러다임 변화에 따른 다차원적인 해상치안 임무를 완수하고 주변 국가와의 다양한 치안문제를 해소하기 위해서는 선진국인 미국(Coast Guard), 일본(해상보안청), 영국(연안경비대) 등과의 유사한 해양경찰권을 비교 고찰하는 것도 큰 의미가 있다 할 것이다.⁶⁵⁾

64) 김진현·홍순언, 전계서, p. 137.

65) 해사신문, “해양경찰기능 보강확대”, 1998. 7. 23, 1면.

第 2 節 各國의 海洋警察制度

1. 美國 沿岸警備隊 (USCG)

1) 배 경

미국은 연방공화국이며 북아메리카 대륙에 위치한 나라이다. 북쪽은 캐나다, 남쪽으로 멕시코와 접경하고 동쪽은 대서양, 서쪽은 태평양에 면하고 있다. 미국의 항구는 대부분 내륙 깊숙이 형성된 하천에 형성되어 있어 내수면 해상교통이 발달되어 있다. 워싱턴 특별구를 수도로 해서 본토 48주와 알래스카 및 하와이 등 모두 50개 주로 구성되어 있다. 국토의 면적은 935만 9,400km²이며 인구는 2억 5천만 정도이다.

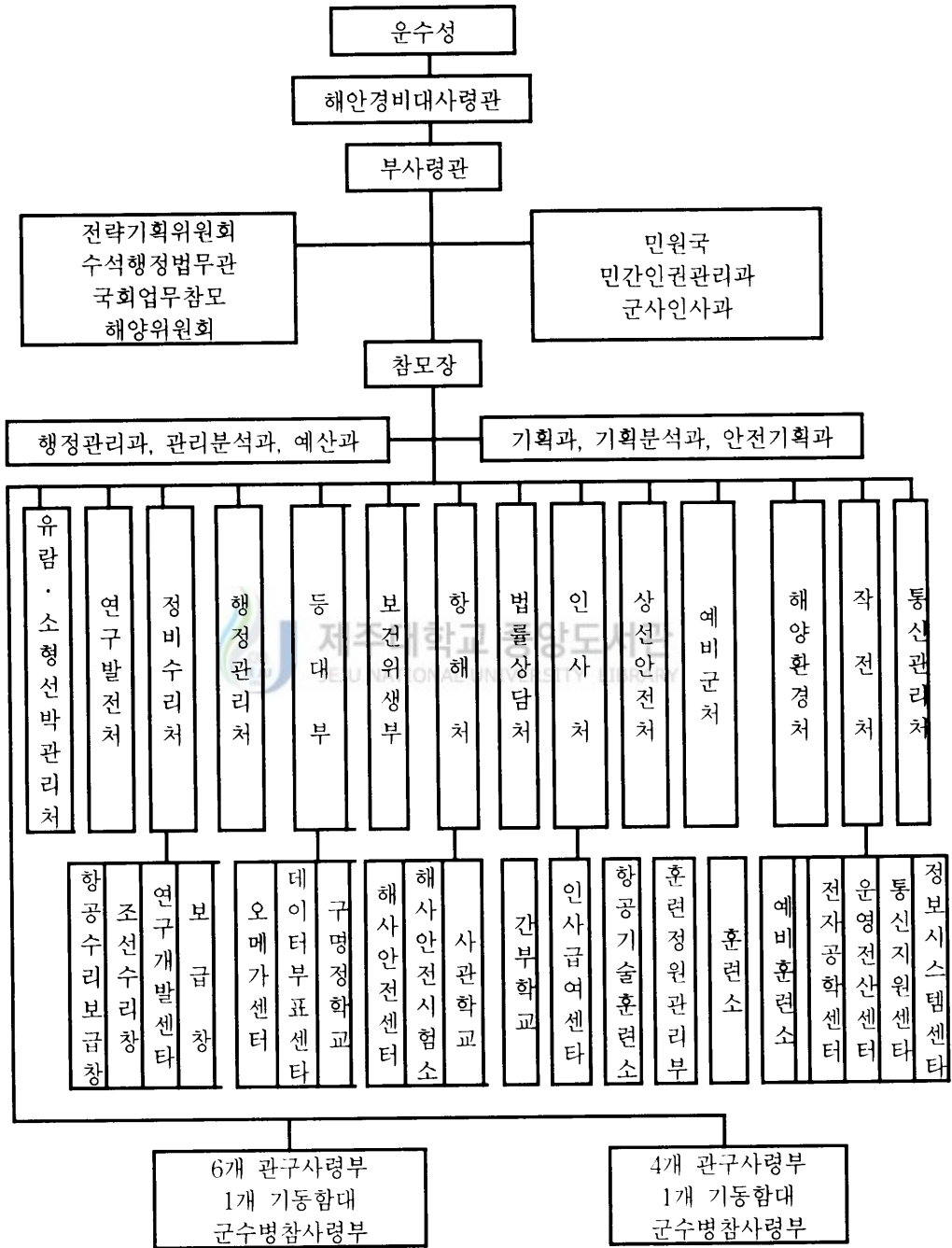
미국의 항해안전 관리제도를 주관하는 부서는 운수성(DOT : Department of Transportation)이 있다. <그림 10>에서 보는 바와 같이 그 산하에 미국연안경비대(USCG : U.S. Coast Guard)가 있으며,⁶⁶⁾ 그 업무는 다음과 같다. 안전 항행로의 확보를 위해서 항로표지설비·유지업무와 쇄빙업무 및 교량행정업무(Bridge Administration)를 담당하며, 선박의 항행 안전능력 확보를 위해 선박의 검사와 해기사면허의 발부 및 관리업무를 하고 있다. 해상교통로의 효율적 관리를 위해 국제해상충돌 예방규칙의 시행과 지역 항법규정 및 항만보안 관리규정 등의 집행을 관장하고 있으며 船舶交通管制制度(VTS : Vessel Traffic Service System)를 운영하고 있다.

해난사고 피해를 최소화하기 위한 업무로는 해난구조 업무와 이에 관련한 선위 통보제도, 해양오염방제업무, 항만내 위험설비 관리업무 및 레크리에이션 보트의 사고 예방 및 구조를 위한 보조대(USCG Auxiliary)⁶⁷⁾의 관리를 맡고 있다. USCG가 관장하지 않고 있는 항해안전관리 업무는 수로업무이며 미국 수로국(U.S. Hydrographic office)이 관장하다가 현재는 미국 국방지도제작국(U.S. Defence Mapping Agency)에 통합되었다.

66) 조동오, 「USCG와 한국해양보안비교」, 한국해양관리세미나, 해양안전학회, 1998. 9, p.14.

67) 1939년에 보트조난 구조를 위해 설립된 민간인 자원단체로 경험 있는 보우트먼, 아마츄어 무선사, 자가용 항공기 조종사 약 35,000명으로 구성되어 있다.

<그림 10> 미국 연안경비대 기구표



자료 : 해양경찰청, 「외국해양경찰제도」, 미국 연안경비대편, 2000, p. 24.

해상안전 및 해양자원보호를 위한 강력한 정책구상으로 미국 연안경비대가 세계에서 가장 활발한 해상안전 및 해양환경보전에 관한 업무를 수행함과 동시에 해상방위활동에도 역점을 두고 있다.

2) 비교 고찰

선진국 해양경찰을 비교 고찰할 때는 흔히 미국의 연안경비대와 일본 해상보안청 두 기관을 대상으로 비교 조사·연구하여 부분적으로 참고하거나 또는 일부 제도를 도입하는 경우가 많다. 해양관리의 행정적인 측면에서 다른 나라 유사기관과 비교할 수 없을 정도로 오랜 역사를 지니고 있고, 또한 조직의 거대성, 보유장비의 양과 질, 업무 및 활동의 전문성 등에서 선진화 되어있는 것도 사실이다. 우리나라 해양경찰은 일부 선진제도에 국한하지 말고 여러 나라의 제도를 다양하게 검토해 보는 것이 바람직하다는 견해가 지배적이다.

미국 연안경비대는 군대조직으로서 특별사법경찰권을 가진 해양 종합관리청으로 「해상보안청」이라 할 수 있다. 법집행과 같은 강력한 권력작용인 업무를 수행하는 반면 봉사지원 운영과 같은 기술행정 업무를 수행함으로써 해군과 차별화를 해나가고 있다. 그리고 고효율 기구로 발전해 나가기 위해서 TQM(Total Quality Management, 모든 조직에서의 조직화된 과정의 체계적이고 지속적인 자기분석을 요구하는 것)와 Matrix조직으로 행정자원을 운영하고 있으며 전문성제고를 위해서 전문화 교육 과정과 연구소를 운영하고 있다. 다른 한편으로는 人災豫防(Prevention Through People)과 같은 새로운 제도를 개발해 나가기 위한 조직원 모두의 노력이 독특하다. 미국 연안경비대의 역사·조직·기능 등을 종합해보면⁶⁸⁾ 설립 및 출발점이 유사한 조직인 우리나라 해양경찰청과 미국의 연안경비대 및 일본의 해상보안청과는 상당한 거리가 있다. 우리나라 해양경찰과 미국 연안경비대의 조직과 임무는 <표 16>와 같다.

우리나라 해양경찰은 현재의 기능을 포함하여 해양안전 및 해양환경보전에 전반적으로 수행할 수 있는 해양종합 현장기구로 변화되어야 한다.

68) John F. Kennedy, School of Government Harvard University, 1993, p. 5.

2. 日本 海上保安廳

1) 배 경

입헌군주국인 일본은 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 큐우슈우 등의 4개의 큰 섬과 약 3,400여 크고 작은 열도로 구성된 섬나라이다. 아시아 대륙의 동쪽 연안에는 활 모양으로 널려 있는 일본 열도의 길이는 약 3,800km이며, 면적은 377,708km²이고 인구는 약 1억 3천만 정도이다. 일본의 地形은 복잡하며 동남 아시아로부터 일본을 지나서 알류산열도와 미국의 알래스카까지 펼쳐져 있는 환태평양 조산대인 화산대에 놓여있어 화산과 지진이 많으며 대체로 산악지대를 이루고 있으며, 커다란 바위로 이루어진 해안선이 형성되어 있다.

천혜 조건의 항만으로 발달되어 대외무역에 의존하는 일본의 경우 국가수출과 수입물량 대부분은 해상 운송수단인 선박으로 행하고 있다. 石油, 鑛石, 穀物 등 원자재를 도입해서 상품을 해외에 수출해야 하는 일본의 경제구조에 따라서 원유도입선, 광석 및 곡물 겸용선 및 컨테이너 선박 등의 건조가 계속되고 있다. 현재 127개국 주요항구를 포함해서 약 1,100개소의 항만을 구비하고 있으며, 해상물류의 체선현상을 방지하기 위하여 많은 항만개발계획을 추진해오고 있다. 또한 연안해역의 해양오염을 방지하기 위하여 항만과 연안 오염감시와 폐기물처리시설 등을 확충하고 있다.

2) 기 능

일본의 해상보안청은 50년전 1948년 5월 미국 연안경비대(USCG)를 모델로 해상에 관한 사항을 일원적으로 수행하기 위해 설립된 국가기관으로 현재에 이르고 있다. 일본의 해상보안청은 해상치안유지, 해상교통안전확보, 해상레저활동안전확보, 해난구조, 해양오염방지 및 해상방제활동, 해양조사 및 해양정보제공, 항로표지관리 등을 추진한다.

제2차 세계대전이후 일본해상에서는 불법출입국, 밀무역, 해적행위, 불법어로 등 범죄행위가 극도에 달하였다.⁶⁹⁾ 이에 따라 일본 정부는 1948년 5월 1일 해상에서의

69) 海上保安廳篇, 「海上保安白書」, 大蔵省 印刷社, 平成 10年, p. 73.

인명 및 재산을 보호하고, 해상의 안전확보, 해상범죄의 예방 및 진압도모, 해양환경을 보호하는 해양보안을 확보하기 위한 목적으로 해상보안청을 설립하였다.⁷⁰⁾ 해상보안청은 설립 당시부터 현재까지도 미국 연안경비대와 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.

태평양에서의 해난구조에 대한 정보를 상호교환 합동훈련을 실시하고 유사시 즉시 대응체제를 도모하고 있다. 실제로 해난사고가 발생할 경우 미국 연안경비대의 항공기가 수색하고 일본 해상보안청 순시정의 구조를 하는 등 역할분담을 실시한 예가 있다. 또한 일본 해상보안청 함대의 열람식에 미국 연안경비대의 함대가 참가하고 또한 역으로 미국연안경비대의 세레모니에 일본 해상보안청의 순시정이 참가하는 등 상호 이해와 협력을 증진시키고 있다.

일본의 해상보안청의 본질은 일본정부의 운수성(교통부)의 해상행정의 집행기구로서 해난구조, 해양오염방제, 항로관리와 수로도지의 관리 및 연안경비를 주 업무로 하고 있다. 이 업무와 관련하여 해상보안청은 해상에서의 범죄를 수사, 진압 및 예방하는 경찰기능을 장소적으로 또 기능적으로 제한된 경찰권을 가지고 있다. 여기에는 특별해상 사법경찰권도 포함된다. 또한 국제 해양법 협약에 의거 해상보안청은 연안국의 관할권을 행사하는 중요한 기능을 전담하고 있다.

3) 해상보안경찰

해상보안 경찰권은 일본에서 오직 경찰작용을 사회공공의 안전과 질서를 유지하기 위하여 전속적으로 작용할 경우에만 이를 보안경찰이라 한다. 보안경찰의 업무가 대부분 일반경찰기관에 속하므로 행정경찰은 보안경찰의 업무를 사실상 전담하고 있다. 그러므로 일본경찰의 성질에 비추어 행정경찰과 보안경찰을 구별할 사실상의 실익이 없다고 하겠다. 일본에서 보안경찰업무는 그 업무의 특성에 따라서 전문적인 행정기관에 업무를 이행하여 처리하고 있다. 즉 일반경찰기관이 담당하지 아니하는 예외로서 「과괴활동방지법」에 의한 과괴활동단체의 조사와 규제는 공안조사청에서 담당하고, 해상에서 국민의 생명과 신체 및 재산을 재해로부터 보호

70) 泉昌弘, “海上保安廳 責務 現狀”, 海洋管理行政세미나, 海洋安全學會, 1998, p. 58.

하는 구호업무는 소방서가 전담한다.⁷¹⁾ 그리고 해상법령이행, 해난구조와 해상에 있어서 범죄의 예방과 진압은 해상보안청의 업무에 속한다. 그러므로 일본의 해상보안청은 해상보안청법에서 규정한 해상경찰 업무를 분석하여 보면, 해상에 있어서 공공의 안녕과 질서를 유지함을 주요한 업무로 법정하고 있으므로 일종의 보안경찰의 기능을 가진다고 하겠다.⁷²⁾ 이 업무는 해상보안과가 집행한다.

사법경찰작용은 범죄의 수사과 범인의 체포를 위하여 행하는 통치권의 작용을 말한다. 해상보안청의 임무를 살펴보면 제2조 임무규정에서 「해상에 있어서 범죄의 예방과 진압 및 해상에 있어서 범인의 수사 및 체포」를 명시하고 있다. 해상보안관의 사법경찰관은 특별사법경찰관으로서 그 자격 요건은 첫째, 해상보안관이어야 하고 둘째, 해상보안청장관의 임명이 있어야 하며 셋째, 해상에 있어서 범인수사와 체포에 한정한다는 점이다. 이미 앞에서 설명한 바와 같이 해상보안관은 해상범죄에 대하여 한정적인 특별사법 경찰관의 지위를 가지고 있다⁷³⁾. 그리고 검찰은 해상에 있어서 범죄를 수사할 때에도 사법경찰인 해상보안관(보)에게 수사에 관하여 필요한 일반적인 지시와 지휘를 할 수 있다.⁷⁴⁾ 물론 이 경우의 지시와 지휘는 검사가 공소유지에 필요한 사항이다.

사법경찰과 행정경찰의 구분은 3권분립을 전제로 한 것이다. 행정경찰은 일반경찰권의 작용이라는 점에서 행정법규의 적용을 받으나, 사법경찰은 형벌권의 작용으로서 형사소송법의 적용을 받으므로 양자는 구별된다. 그리고 행정경찰은 공공질서 유지와 범죄예방의 효과를 가지나, 사법경찰은 범죄의 수사와 체포를 목적으로 하는 사후적 처벌효과를 가진다. 따라서 학문상 해상보안청은 보안경찰과 특별사법경찰을 겸하고 있는 해상경찰로 풀이하고 있다.⁷⁵⁾ 그러나 해상보안청법은 해상보안청장관에게 형사소송법 제190조를 근거로 해상보안관에게 한정하여 별도의 사법경찰을 임명하도록 규정하고 있으므로 학설과 판례는 특별사법경찰로 해석한다. 그 업

71) 박용섭, "일본 해상보안청의 해상보안관에 관한 연구", 해양관리행정세미나, 해양안전학회, 1998. 9, p. 98.

72) 石川才顯, 「警察行政法用語の解説」, 東京自由國民社, 1983, p. 256.

73) 일본 형사소송법 제190조와 해상보안청법 제31조 참조.

74) 일본 형사소송법 제193조 참조.

75) 村上歷造, 「海上犯罪 現論 實務(海上保安官權限 論序說)」, 東京中央法規出版, 1993, p. 256.

무면에서 본다면 행정작용의 일부를 담당하고 동시에 범죄수사를 행하는 해상 특별 사법경찰작용을 행하고 있다.

(1) 조 직

일본의 해상보안청은 해상에 있어서 인명과 재산의 보호, 법률 위반의 예방 수사과 진압을 목적으로 하며 구체적인 사무를 수행하기 위하여 책임자를 해상보안청장관으로 하고 운수성 대신의 지휘 감독을 받으며,⁷⁶⁾ 사무를 담당하는 직원을 국가 공무원으로 보하고 있다.⁷⁷⁾

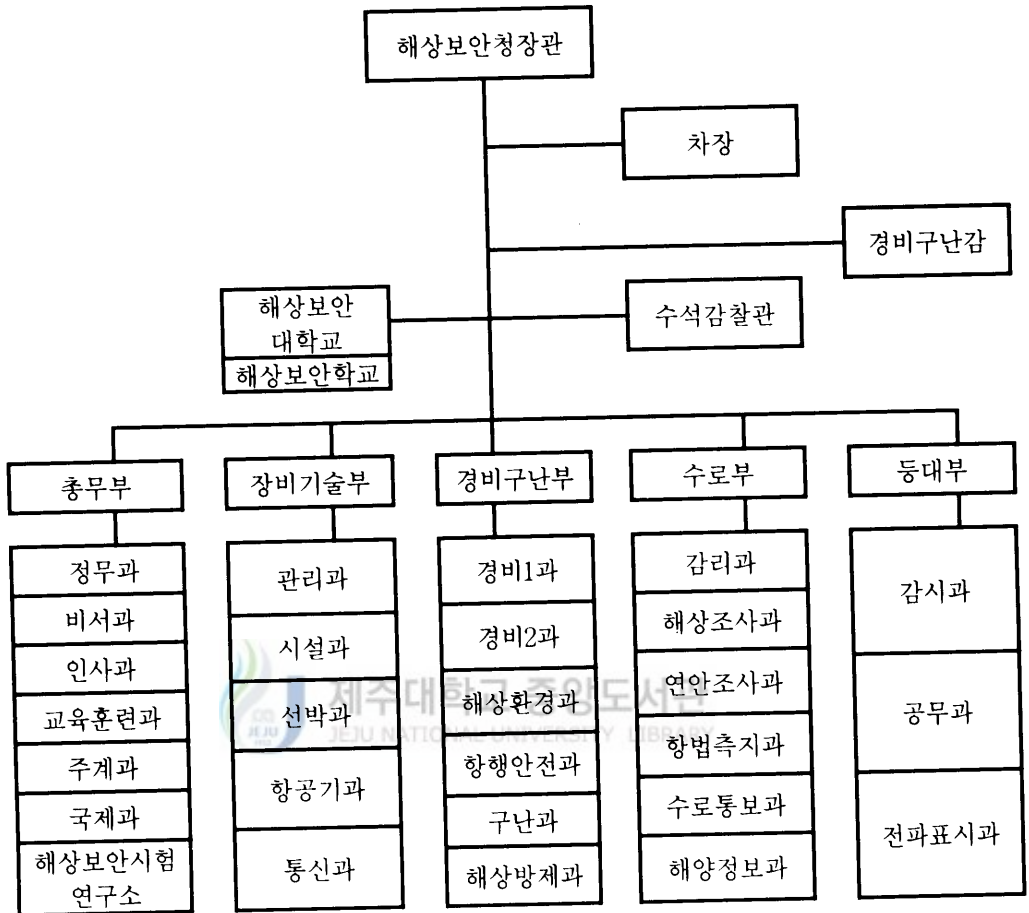
해상보안관이 운수성대신의 소관업무가 아닌 다른 대신의 소관 업무를 집행할 경우에는 각 해상 보안관은 그 대신의 지휘 감독을 받는다(해상보안청법 제10조) 그 이유는 일본의 각 행정부서가 개별적으로 해상행정을 전담하는 부서를 두는 것이 실익이 없어서 해상보안청의 행정업무에 위탁하는 것이 합리적이기 때문이다.

해상보안청 본부의 조직은 <그림 11>과 같이 총무부, 장비 기술부, 경비 구난부, 수로부 및 등대부로 구성한다. 해상보안청장관은 해상보안관 중에서 임명하여 선박 교통의 행정지도와 감독을 하고 있다(해상보안청법 제19조) 해상보안청법은 소화 23년 4월 27일 제28호로 개정하고 그후 소화 24년 5월 14일 법률 제58호, 소화 62년 9월 16일 법률 제93호까지 20차례 개정되었다.

76) 해상보안청법, 소화 24년 5월 14일, 법률 제58호, 해보 제10조.

77) 해상보안청법 제3조, 제23조.

<그림 11> 일본 해상보안청 기구



자료 : 해상보안청, 「해상보안백서」, 1998, p. 256.

(2) 지 위

일본 해상보안청의 해상보안관(보)은 제2조 제1항의 임무 규정에 명시된 사무를 관장하며, 만일에 해상의 범죄를 수사하고 체포할 경우에는 해상에서만 특별사법경찰관의 지위를 가진다. 물론 해상보안관은 순시정의 간부 승조원이 될 수 있다.

해상보안관으로 임명받지 못한 승조원은 해상보안관의 직무를 보조한다(해상보안청법 제16조). 해상보안청 장관은 해상보안관과 해상보안관보를 임명하고, 해상보안관은 소장사무를 관장하며 해상보안관보는 해상보안관의 업무를 보좌한다. 장관 아

래에 차장이 있고, 선박, 항공기, 통신설비 담당하는 경비구난감 1명과 장비기술부, 경비구난부 및 수로부의 기획업무를 담당하는 참사관 각 1명을 특별직으로 보하고 있다.

해상보안관은 해상범죄를 수사하고 범인을 체포할 경우에는 해상보안청장관이 형사소송법(일본 형사소송법 제131조)에 의거하여 임명한 특별사법 경찰관으로서 사법경찰권을 행사한다. 이 경우 해상보안관은 해상 보안청법과 형사소송법에 의하여 임명된 「해상의 범죄에 한정」 하는 특별 사법경찰 기관이고(일본형사소송법 제190조) 일본 법원의 판례도 이와 같다.⁷⁸⁾ 그리고 무기를 사용할 경우에는 경찰관직무집행법 제27조를 준수하여야 한다. 그러나 해상보안관이 무기를 사용하고 지방조직이 관구별로 되어 있고, 또 선박과 항공기를 사용하더라도 해상보안청을 일본의 군사조직으로 해석하지 말 것을 명시한 주의규정을 두고 있다. 그러나 실질적인 면에서 미국의 해안경비대와 같이 유사시에는 해군력으로 즉시 전환할 수 있음은 부인할 수 없다.

(3) 직 무

해상에 있어서 인명과 재산의 보호 및 법률위반의 예방·수사 및 진압을 위하여 다른 부서와 협력관계가 필수적이므로 이를 강화하기 위하여 해상보안청은 경찰청, 세관 기타 관계 행정청은 상호 연락을 유지하고 협력하도록 규정하고 있다. 또 범죄의 예방·진압 또는 범인의 수사와 체포를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 상호 협의하여야 한다. 해상보안관은 고유한 직무를 수행하거나 또는 범인을 체포할 때 또는 비상 사변이 있을 때에는 부근의 사람과 선박에 대하여 협력을 요구할 수 있다. 이 경우에는 해상 특별사법경찰로서 경찰작용을 집행하는 것이다. 그리고 해상보안관은 직무수행의 필요에 따라서 선박에 입회검사를 할 수 있고 여객과 선원에게 질문을 할 수 있다. 이 때에는 해상보안관은 제복을 입고 신분증을 달아야 한다. 여기서 말하는 직무는 형사범죄의 수사를 목적으로 한정한 것이 아니라 해상보안청법 제5조에 규정된 사항을 수행하는데 필요한 사항이다.

78) 日本 大判高法, 昭和 60. 7. 18 判時, 11771-42.

① 해상범죄 처리

일본 해상보안청은 해상에 있어서 범죄의 예방과 법령의 이행을 중요한 전속적 사무로 관장하고 있다. 여기에는 반드시 범죄의 수사와 체포라는 특별사법경찰의 경찰권 작용⁷⁹⁾이 발생한다.

② 일본 경찰의 개념

일본의 경찰개념은 원래 대륙법에서 구성된 경찰행정규칙에서 실질적 의미의 경찰개념을 도입하였다. 이 점은 영미법이 자위적 경찰로서 주로 범죄를 수사하는 사법경찰을 경찰의 본래적 작용으로 보는 개념과 큰 차이점이다. 1945년 8월 15일 이전의 일본경찰은 광범위한 행정경찰의 권한을 가지고 있었으나, 그 후에 영미 경찰이념을 도입하여 행정경찰을 대폭 관련 행정부서에 이양하고 사법경찰을 본래의 직무에 추가하였다. 여기서 말하는 사법경찰은 검사의 보조자가 아니라 독립된 범죄 수사권과 소추권을 의미한다. 그리고 일본에서 학문상 경찰의 종류를 행정경찰, 사법경찰 및 보안경찰로 나누고 있으나, 행정경찰은 일반경찰기관으로서 보안경찰의 분야도 담당하고 있다. 그러므로 행정경찰과 보안경찰을 나누어야 할 실익이 없다고 본다. 일본에서는 현실적으로 경찰법상 경찰의 종류는 행정경찰(보안경찰)과 사법경찰로 구분하고 있다.

③ 해상보안청 경찰작용의 지리적 제한

해상보안청법 제1조에서 「해상에 있어서 인명과 재산을 보호하고, 또한 법률의 위반을 예방하고 수습하며 또한 진압하기 위하여 해상보안청을 설치한다.」고 명시한 규정은 「해상에 있어서」라는 문언을 제외하면 경찰법 제2조의 규정과 동일하므로 해상보안청은 행정경찰 작용의 특징을 가진 기관으로 보아야 한다. 여기서 말하

79) 예로 1999년 해상보안청은 162,000척의 선박을 입회 검사하였다. 이 가운데 해사관계법령 처리건수 11,666건 중 경고 3,093건 (26.5%)을 처분하여 사건을 종결하였다. 그리고 8,573건(73.5%)은 사법처리를 위하여 송치하였다. 송치사건은 해상범죄로서 해사관계법령 위반이 50.3%인 4,317건이고, 어업관계법위반이 16%인 1,369건이다. 그리고 해양오염방지법 위반이 8.9%로 765건이고, 형사범이 15.2%로 1,299건, 출입국관리법 위반이 646건, 무역법 위반이 15건, 그리고 기타 162건인 19%이다.

는 해상에 있어서 해상(海上における)은 해상보안청의 소관사무의 범위를 해상활동에만 엄격하게 한정한다는 의미이다. 물론 해상에 있어서 범죄행위에 대한 수사와 체포도 해상에서 발생한 것에만 한정한다는 의미이다. 그러므로 해상보안관의 해상에서 한정된 사법경찰권은 육상에서 발생한 범죄행위에 미치지 아니 한다.

④ 해상보안청의 경찰기관의 성격

국가의 경찰작용은 과거와 현재 그리고 미래의 위법행위와 재해에 대하여 발동된다. 과거의 위법행위에 대한 경찰작용은 사법경찰로서 작용을 한다. 그리고 현재의 재해에 대해서는 진압경찰을 작용하고, 미래의 재해에 대해서는 예방경찰로서 작용을 한다. 일본의 경찰법에서는 일반적으로 사법경찰은 형사국의 소관이고 진압경찰은 경비국의 소관이며 예방경찰은 보안국의 관장분야로 나누고 있다. 이러한 경찰실무의 원칙을 해상보안청법에 적용하면 법령의 해상에 있어서 이행과 해상에 있어서 범죄의 예방은 예방경찰을 의미하므로 보안경찰의 분야이다. 해상에서의 범죄진압과 해상구조는 진압경찰이므로 경비경찰의 분야이고, 해상에 있어서 범인의 수사와 체포는 형사경찰의 분야로 정리할 수 있다.⁸⁰⁾ 그러나 해상보안청의 소관사무가 복합적이므로 반드시 육상경찰의 사무분장과 일치하지는 않는다.

4) 비교 고찰

국제 해양법협약이 발효되고서 각국은 해양활동에 관한 국내법의 정비와 관할청을 정비하고 있다. 이 협약은 해양의 이용과 관련하여 연안국의 권리와 의무 및 공해 사용의 자유권 및 해양환경 보존의무를 자세하게 규정하고 있다. 여기서 말하는 해양이용은 육상에 대응하는 개념으로서 육상의 관할에 포함시킬 수 없는 내용이다. 그러므로 각 연안국과 선박의 기국은 이 문제를 전담하는 독립된 집행기구를 설립 운영하고 있다.

미국은 연안경비대, 일본은 해상보안청이 이 업무를 전담하고 있다. 그리고 이러한 기구의 설립과 운영은 각국이 특별법을 입법하여 제도화하고 있다. 물론 해양정책은

80) 飯田忠雄, 『海上警備—情報理論』, 東京, 成山堂, 1963, p. 11.

중앙정부에서 관련 집행기구의 협력을 얻어서 별도로 수립하고 있다.

일본의 해상보안청법은 해상보안청의 설립목적은 「해상에 있어서 인명과 재산을 보호하고 또한 법률의 위반을 예방하며 진압하고, 범죄의 수사와 체포를 위하여 설치한다」고 규정하고 있다. 이 조항은 해상보안관이 해상경찰관의 지위를 포함하고 있음을 명시한 것이다. 그리고 제15조에서 「해상보안관이 이 법률의 규정에 따라서 법령의 이행에 관한 사무를 행할 경우에는 그 권한에 대하여서는 당해 해상보안관은 각각 법령의 시행에 관한 사무를 소관 하는 행정관청의 해당 관리로 보아 당해 법령의 이행에 관한 사무에 관하여 행정관청이 제정한 규칙의 적용을 받는다」라고 규정하여 관련 행정기관의 집행관리의 지위를 부여받은 것으로 본다. 따라서 해상보안관은 해상에 있어서 특별사법경찰관의 지위를 인정하여도 행정사무 집행기관의 성격을 전제로 한 것이다. 그리고 항만·도시·하천·호수에 수상 페트롤(Patrol)과 수난구조활동 및 각성제 등 밀수불법거래 행위 등을 단속하기 위한 수상경찰을 운용하고 있다. 이는 해상에서의 이원화된 업무를 담당하는 낭비적 요인도 된다.⁸¹⁾

결론적으로 일본의 해상보안청은 해상교통의 안전을 위한 행정기관으로서 행정작용을 이행하면서, 추가하여 해상경찰기관(보안경찰과 사법경찰이 업무를 가진다)으로서 경찰작용을 이행하는 복합기관으로 풀이하는 것이 타당하다고 본다. 다만 사법경찰은 일반 사법경찰이 아니라, 특정직원에 한정된 특별 사법경찰을 의미한다는 점에 유의하여야 한다. 여기서 우리나라 해양경찰과 일본 해상보안청이 조직과 임무면에서 큰 차이점이 있음을 알 수가 있다. 이는 <표 16>과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다.

3. 英國의 海洋警察

1) 배 경

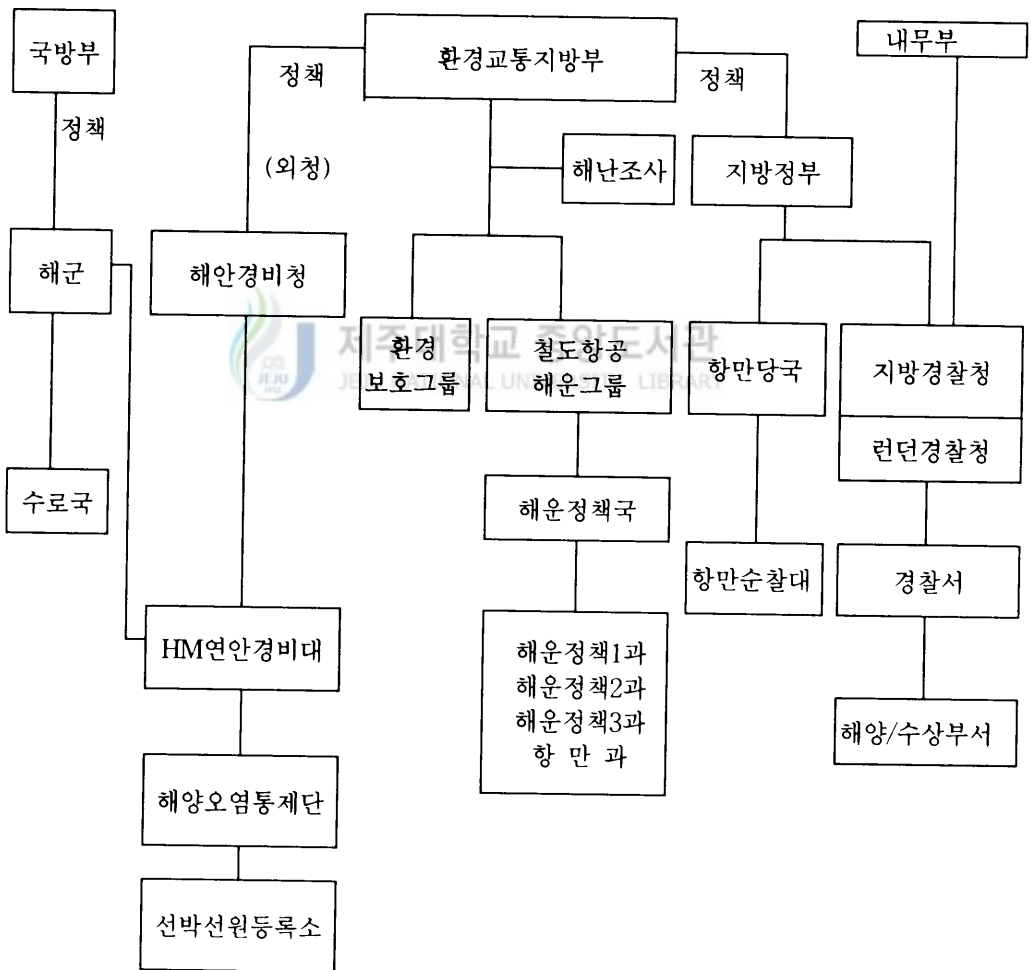
입헌군주국인 영국은 유럽대륙의 북서연안에 자리 잡고 있는 그레이트 브리튼섬과 아일랜드섬의 북아일랜드로 구성된 섬나라로써 브리티시 큰섬과 여러 크고 작은 섬들로 이루어져 있다. 브리티시 큰 섬은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드로 구성되어

81) 治安本部, 「外國警察制度研究」, 日本警察, 1987, p. 166.

있으며, 또 다른 섬은 북아일랜드와 아이리시 공화국으로 구성되어 있다. 면적은 244,100km² 국토 길이는 약 1,000km이며, 폭은 500km로써 우리나라 지형과 유사하나 면적은 약간 크며 인구는 약 6천만 정도이다.

영국의 해양경찰은 <그림 12>에서 보는 바와 같이 해상치안은 경찰이 해상안전 및 해양오염은 환경교통지방부청 집행기관인 해양경비청이 담당하며, 영해경비 및 국가 안보는 해군이 각각 담당하고 있다.

<그림 12> 영국 해양경비청 기구



자 료 : 해양경찰청, 「외국해양경찰제도」, 영국편, 1999, p. 46

2) MEO (Marine Emergency Organization)의 개요

(1) 해양경비청(MCA : Maritime and Coastguard Agency)

시민에게 봉사하기 위하여 존재한다는 것을 기본이념으로 한 영국경찰은 세계에서 가장 우수한 경찰기본형으로 모범이 되어 왔다.⁸²⁾ 이러한 영국에서 해상에서의 경찰활동을 담당하는 해양경비청(MCA)은 환경교통부 산하 집행기관의 하나로 1998년 4월 1일부로 해상안정청과 연안경비대를 하나로 통합한 기구로 탄생하였다.

해양경비청(MCA)은 <표 16>에서 보듯이 주로 외국정부 및 국제해양기구와의 긴밀한 협조로 내수·연안을 항행 하는 선박의 안전항해를 위한 사항과 선박안전기준을 개발하며 영국 선박의 선원, 승선기준훈련, 해기사 힘 및 증서발급에 관한 사항을 관장한다.

① 연안경비대(HMCG : Her Majesty's Coastguard)

연안경비대(HMCG)는 1925년 연안경비법에 의거 설립되었으나 1979년에 환경교통부 산하기관이 되었다. 그 임무는 관할해역에서의 선박 및 인명의 구조, 이를 위한 조직 그리고 동원태세와 장비의 유지로 되어 있다. 또한 공해협정(1958) 및 SAR협약(1979) 등 국제협약에 의한 국제적 의무를 지는 책임부서이다.

HMCG 본부의 의사결정은 SAR위원회의 통제를 받고 있으며 SAR실무는 전국을 6개로 분할하여 지역경비대를 두고 있고, 지역경비대마다 2~3개의 구조지부를 두고 있다. 영국 공군이 운영하고 있는 구조조정본부 및 구조지부와도 상호연계를 유지하고 있으며, 지원단체로는 HMCG의 보조를 받는 30개 연안 SAR회사로 구성되는 보조대를 조직하고 있다.⁸³⁾

82) 治安本部, 「外國警察制度 研究」 3卷, 西歐警察編 1998, pp. 218~219.

83) 국립구명정 조직은 정규직원 500명, 임시직(보조원) 약4,000명, 보조대원 약3,300명으로 구성 되어 있으며, 주요장비는 대형헬기 4대, 다목적보트 32척, 차량 320대 등이며 연간 예산은 약 3,900만 파운드이다.

② 해양오염방제단(MPCU : Marine Pollution Control Unit)

해양오염방제단(MPCU)은 1979년 설립되어 전국의 해양오염 감시 및 방제업무를 수행하는 기구이다. 대상 해역이 넓어 주로 항공기에 의한 감시 및 방제에 주력하고 있다. Coventry와 Inverness에 본부를 두고 있으며, 5톤의 유처리제를 살포할 수 있는 DC-3 항공기 3대를 보유하고 있다. 해안에 인접한 유류의 제거 책임은 육상 관할 기관에 있어 이들의 교육훈련과 지원을 하고 있다. 대형사고 발생시는 재무성과 협의하여 예비비를 사용하고 있다. 방제단장은 해양오염의 위험이 있다고 판단될 경우에는 선박접근을 금지시킬 수 있다. 영국의 해양경비청과 우리 해양경찰을 비교해 보면 <표 16>과 같다.

第 3 節 外國 海洋警察 機關 比較 考察

미국의 연안경비대는 평시에는 교통부소속이나 전시에는 해군에 소속되게 되어 있다. 1770년에 최초로 마약감시 및 밀수단속을 위해 설립되었다. 주요 업무로는 해양법률집행, 해상안전확보, 해난구조, 환경보호 등 우리나라와 유사하지만 특이한 것은 군사업무를 하며, 전시 200해리 전관수역을 방어하기 위한 작전을 수행하므로 해군과 병기, 보급, 통신체제가 통일되어 있다. 인력도 현역과 민간인 직원, 보조대, 예비역으로 구성되어 있다.

일본 해상보안청은 해상에서의 인명 및 재산을 보호하고 법률 위반의 방지, 범죄 수사, 진압 등을 위하여 2차 대전 후에 창설되었다. 해상보안청은 해상치안 및 해상 안전 등을 주요업무로 하고 있으며 전국을 지역별로 분담하는 11개 관구 보안부를 가지고 있다.

영국의 해양경비청은 1894년 해운법 제정당시 내무부소속 경찰청이 관장하고 있었으나, 1998년 4월 1부로 환경교통부 산하 집행기관의 하나로 해상안전청과 연안경비대를 통합한 기관이 되었다. 해양경비청의 업무는 선박의 안전항행, 선원의 안전관리 및 훈련, 해기사 시험, 증서의 발급에 관한 업무를 관장한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 각 국의 해양경찰제도는 자국의 역사적 배경과 국민

적 요구에 의해서 조직과 신분체제를 결정하고 있다. 미국의 연안경비대는 평화국가이지만 세계질서유지를 위한 준 군사체제로 구성되어 있으며, 일본의 해상보안청은 창설당시 미군정 청에서 해상안전과 구난 기능만으로 제한하였다. 따라서 우리나라도 해양경찰제도를 정비하여 해양에서의 경찰권기능 강화가 절실히 요구된다.

앞서 주변 선진국과 우리 해양경찰을 <표 16>과 같이 비교·고찰해 보았듯이 우리나라인 경우 해상에서의 경찰활동을 포괄적으로 수행하고 있다는 점에서 특이하게 찾아 볼 수가 있다. 현 제도를 탄력적으로 대응하고 강력한 해양세력을 유지하기 위해서는 해양경찰권을 보다 강력하고 제2의 장보고 시대를 열 수 있도록 그 기능을 강화하고 국가안보와 해상치안업무의 완벽한 수행 및 안전·환경·봉사경찰로서 국민이 신뢰하는 정의로운 한국의 해양경찰권이 될 수 있는 법적·제도적 장치 마련으로 기능적 변화가 필요하다.



<표 16> 각국 해양경찰 제도 비교

구분	한국 해양경찰	미국 해안경비대	일본 해상보안청	영국해안경비대
소속	해양수신부(해양경찰청)	운수성	운수성	운수성, 해양경비청(MCA)
조직	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청장, 차장 - 경무국: 경무, 기획, 장비, 예산·교육 - 경비구난국: 경비난, 해상안전, 전산통신 - 정보수사국: 수사, 정보, 외사 - 해양오염관리국: 감시, 방제, 분석 ○ 공보·감사담당관 ○ 해양경찰서(12개서) ○ 지서(62개소) ○ 선박출입항신고소(379개소) (4국 15과, 2담당관, 정비창) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사령관, 부사령관, 참모장 - 6과: 행정관리과, 관리분석과, 예산과, 기획과, 기획분석과, 안전기획과 - 13처 1부: 연구 개발처등, 등대부 - 10개관구 사령부, 1개 기동함대, 군수 병참사령부 - 전략기획위원회, 수석행정법무관, 국회업무참모, 해양위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청장, 차장, 경비구난감, 지방기구 ○ 총무부 ○ 장비기술부 ○ 경비구난부 ○ 수로부 ○ 등대부 ○ 지방기구: 11개 관구 해상보안본부, 항공기지, 특수구난기지, 통제사무소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연안경비대본부 - 6개 지역경비대 - 5개 지대 - SAR위원회운영 (국방부, 구명종합회, 통신공사, 해명시설 협회, 무역조합) - 공군구조본부: 2개 지역 • Covently 항공기지 • Inverness 항공기지
인력	<ul style="list-style-type: none"> - 총 8,081명 • 경찰관: 4,243명, 일반기능직: 531명 • 전투경찰순경: 3,307명 	<ul style="list-style-type: none"> - 총 82,000명 • 정규인력 : 38,000명 • 민간보도인력 : 6,000명 • 예비인력 : 8,000명 • 보조대원 : 30,000명 	<ul style="list-style-type: none"> - 총 12,163명 • 육상 : 6,001명 • 해상 : 6,162명 	<ul style="list-style-type: none"> - 총 7,800명 • 정규인력: 500명 • 민간지원단체: 7,300명 • 보조, 임시직: 4,000명 • 보조대원: 3,300명
계급 및 신분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청장(치안정감) - 차장(치안감) - 국장(경무관) - 총경 - 경정 - 경감 - 경위 - 경사 - 경장 - 순경 (경찰공무원 및 일반, 기능직 신분) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사령관(대장) - 부사령관(중장) - 소장 - 준장 - 대령 - 중령 - 소령 - 대위 - 중위 - 소위 - 준위 특기별 준사관 (특별사법경찰의 공안직 신분) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장관(차관급정무직) - 차장(경비구난감) - 해상보안감(1-갑, 을 2,3) - 해상보안정(1, 2, 3) - 해상보안(1, 2, 3) - 해상보안사보(1, 2, 3) - 특별사법경찰관의 공안직신분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정규사관(군인신분), 지원보조 연안 경비대원(민간인신분)
임무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해상에서의 경찰활동 - 해상범죄의 예방, 진압 및 수사 - 경비요인 경호 및 대간첩작전 수행 - 치안정보수집, 작성 및 배포 - 해상교통단속과 위해방지 - 기타 공공이 안녕과 질서 유지(경찰관 직무직행법 제2조) - 해양에서의 오염방지 업무(법률 제5135호 1996. 8. 8.) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군사보조업무 - 평시: 해상활동안전 업무(운수성소속) - 전시: 항만 및 전관 구역 방어작전수행 (해군성 소속) • 행정관련법령집행 • 200해리 어업자원보호 • 기타 해상법령집행보조 - 해상안전관리 • 항로표지업무 • 레저보트안전관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 경비구난업무 - 수사업무 - 항행안전 정보제공 - 관할해역 획정조사 - 해양조사, 정보제공 - 일본해양자료센터 운영 - 항로표지 관리 - 광역전파항법시스템 운용 - 선박 기상 통보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 목표 - 해상안전에 관한 고수준의 개발 촉진 및 시행 - 선원 및 연안 이용자의 인명손실 최소화 - 해양과 연안에서의 선박오염 최소화 ○ 주요임무 - 수로, 화물선 및 여객선 안전관리 - 긴급예인업무 - 국제업무, 선원건강 관리 - 수색구조, 조사, 일기예보

第 5 章 海洋警察權의 機能的 問題點 및 強化方案

第 1 節 海洋警察權의 機能的 問題

1. 政策的 無關心

우리나라 해양정책은 그동안 육지 중심적인 개발논리에만 얽매어 바다의 중요성을 전혀 인식하지 못해왔다. 그 한 예로 초등학교 음악교과서 노래모음곡(1~6학년) 총 224곡 중 바다를 소재로 한 것은 불과 22곡(10%)에 불과 하며 노래 소재도 활동적이고 창조, 도전적인 소재라기 보다는 고독, 외로움, 이별 등의 소재로 작곡된 노래가 다수를 차지하고 있다는 점이다.⁸⁴⁾

이와 같이 해양친문화가 없는 우리나라는 삼면이 바다라는 천혜의 입지여건을 최대한 활용하여 그동안 정책적 무관심으로 다른 나라에 비해 약화되어 있는 해상안보력과 치안력이 우선적으로 선진화가 요구된다. 특히 200해리 배타적 경제수역 선포에 의해 해상안보의 영역이 확대됨에 따라 삼면이 바다라는 지정학적 환경에 있는 우리나라는 더욱 해상안보와 치안강화가 중요한 정책적 과제로 대두되지 않을 수 없다.⁸⁵⁾

2. 遂行主體의 亂脈性

해양경찰권과 관련된 업무를 13개 부처로 분산해서 관장하고 있다, 이중 해난 사고 조사, 해양오염방지 단속·방제, 해상교통안전, 선박 출입항관리, 불법어업

84) 조사결과 1학년 9곡 중 바다, 강 소재 3곡, 2학년 11곡 중 3곡, 3학년 48곡 중 3곡, 4학년 47곡 중 3곡, 5학년 54곡 중 2곡, 6학년 55곡 중 8곡으로 나타나고 있다.

85) 우리 해역에서 어족자원을 남획하는 중국어선들의 검거와 소형고대구리(저인망어선)불법조업을 단속할 해양경찰권이 필요하며 해양경찰은 민생치안에 역점을 두고 바다가족의 인식처로서 서비스기능 보강이 필요하다. 어민일보, "해양경찰 기능강화 필요", 1998. 3. 3. 1면.

단속, 예선 및 도선업무, 해상교통관제업무 및 해상교통방송, 해상 교통안전설비 등이 여러 기관에 중복, 분산하여 수행하고 있어서 일관성과 체계적인 업무 처리에 차질을 빚고 있다. 이로 인해서 현장 행정업무는 능률성과 효율성에 있어서 다른 나라에 비해 현저히 떨어지고 있다고 볼 수가 있다. 중복 분산이 되어 있지 않더라도 해상경비 및 안보, 해상치안, 해상수색 및 구조와 같은 현장 집행적 성격은 주로 해양경찰청에 분장되어 있는 반면 해상교통방송, 예선 및 도선관리, 항로표지설치 및 관리, 선원교육, 수로 및 해도제작, 해상교통관제와 같은 예방적 성격의 기능은 주로 해양수산부에 분장되어 있어 예방기능과 현장 집행기능간의 상호 연계한 수행주체간의 난맥성을 보이고 있다.

3. 組織의 脆弱性

해양경찰은 현재 외청으로서의 조직적인 측면과 신분체계에 대한 취약성을 가지고 있다. 조직적 측면에서 볼 때, 모든 독립된 조직은 수직적 조정과 수평적 조정의 업무를 원활하고 효율적으로 수행하기 위하여 설계된다.

해양경찰청은 수직적 조정과 수평적 조정을 보조해 주는 기능을 담당할 기구가 부족하여 제 기능을 수행하는데 그 문제가 있다고 볼 수 있다. 그리고 신분체계의 취약성으로는 해양경찰청소속 공무원은 경찰관, 일반직, 기능직으로 구성되어 있으며 대부분 사무보조 및 단순 기능인력인 기능직을 제외하고는 90%이상이 경찰관으로 되어 있다.⁸⁶⁾

해양오염관리 감시 단속기능, 방제기능 및 연구기능으로 분류되어 있는데 이중 방제기능과 감시기능은 업무성격상 경찰관이 수행해야 할 업무임에도 일반직이 수행하고 있다. 감시업무는 해양오염사범을 적발 의법처리해야 하는 경찰업무의 일종으로 그 성과에 한계가 있다. 해양오염방제업무체계는 육상은 일반직이 하고 해상은 경찰관이 수행하는 이중적인 업무체계로 되어 있어 효율적인 업무에 취약성을 드러내고 있다.

86) 1999. 12월 현재 현재 해양경찰청 인력은 총 8,081명(경찰관 4,243명, 일반직, 기능직 531명, 전투경찰순경 3,307명)이다.

4. 環境的 要因

해양경찰은 해양업무의 특수성으로 인해 힘든 환경적 요인을 가지고 있다. 해양의 특수성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째 광역성이다. 바다는 매우 넓고 또한 현장이 매우 유동적(바람, 파도, 조류, 해류)이어서 사건·사고시 현장 도착지연, 현장발견, 현장 보존이 어려워 수색·발견·초동조치가 지연될 수밖에 없는 부분이다.

둘째 익명성이다. 해양의 광역성과 한적성으로 남의 눈에 발견되기가 희박하여 강력사건, 충돌 도주사건을 은폐 방치하고 도주하는 사례가 많이 발생하고 있으며 증거보존 및 확보가 어려워 사고조사가 곤란하다.

셋째 가혹성이다. 우리나라 주변해역의 기상 특성은 연평균 파도 1.6m 이상 기상악화 일수가 200일에 달하여 해상기상 여건이 좋지 않은 해역에 속함으로서 해상근무 여건을 더욱 열악하게 하고 있다. 해상근무는 바람과 파도에 의한 선박의 심한 요동과 멀미, 심지어 침몰하는 근무의 악조건이 있으며, 안개·해조류·저수심·암초·어망 등 장애 요인들이 육지에 비하여 많으며, 또한 육상교통은 일정하게 정해진 도로를 이용하고 있으나 해상은 그렇지 못하기 때문에 위험요인이 더 많은 곳이다.

넷째 지속성이다. 해양의 업무는 대부분 선박을 수단으로 하고 있으나, 선박의 속력은 육상에 비하여 기본적으로 느리며 기상 악화시에는 더욱 감소하여 10KTS 정도(시간당 18km내외)로서 광역해역의 사건, 사고를 처리하는데(조류와 파도·바람의 영향으로 급속한 확산·이동) 시간이 지연 될 수밖에 없는 어려움이 있다.

다섯째 대형화 및 연쇄성으로 볼 수 있다. 선박은 대량 수송수단이므로 단일사고가 매우 대형인 특징을 보인다. 1993년 서해훼리호 침몰사고는 292명의 사망자를 발생시켰으며, 1995년 씨프린스호 좌초 사고는 약 5천톤의 기름을 유출시켜 주민피해 요구액이 1,000억원을 상회하고 있다. 오염사고는 육지처럼 현장에 고정되지 못하고 유동하여 인근의 어장, 해안 심지어 인근 국가까지 연쇄적 피해를 발생시켜 해양환경에 큰 문제를 야기 시키고 있다.

第 2 節 海洋警察權의 機能範圍 強化 方案

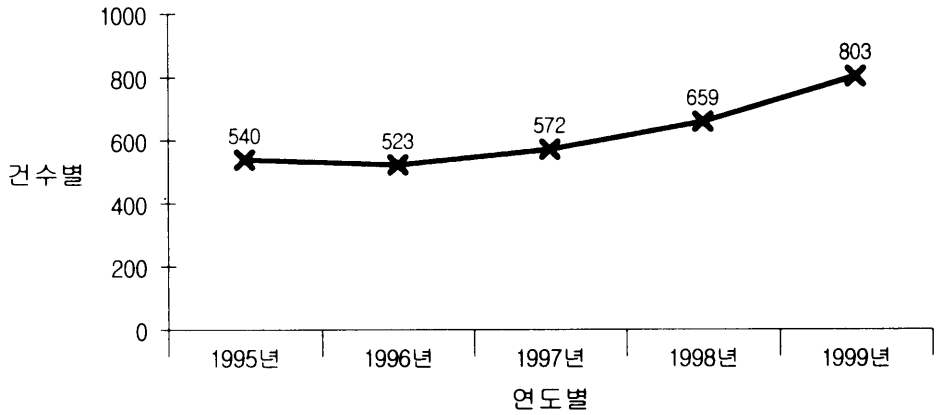
1. 遂行主體의 一元化

1) 海難사고 효율적 운영

최근 선박의 해난사고는 <그림 13>에서 보듯이 해상교통로상에서 자연적 조건의 영향을 직·간접적으로 가장 크게 받는 것이 특징이다. 해상교통학적 측면에서 보면 이러한 요소는 해안의 주 요인으로 작용하며, 해난의 원인을 분석하면 인적 요인, 자연적 요인, 교통환경적 요인, 선박적 요인 및 사회·경제적 요인으로 나눌 수 있다. 이 가운데 사회·경제적 요인을 제외하고는 각 요인이 독립적으로 해난을 직접 발생시킬 수 있으나 대부분의 사고는 이러한 요인들이 서로 복합적으로 작용하여 해난사고를 발생시키는 경우가 많다.

해난사고의 유형별로 보면 충돌, 기관고장 등이 가장 많이 차지한다. 이를 원인별로 보면 <표 17>에서 나타난 바와 같이 항해부주의, 정비불량 등 인위적인 사고가 가장 많이 발생하고 있으며, 또한 <표 18>에서 보는바와 같이 재산피해도 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 해난사고를 미연에 방지하고 구조에 적극 대처해 나가야 할 것이다. 그리고 일본, 중국, 러시아와 인접한 동북아 교통 요충지인 우리나라가 SAR (Search and Rescue)협약과 북태평양 해양환경 보전국의 의무를 철저히 이행하기 위해서는 <그림 14>과 같이 수색구조 체계를 효율적인 운영이 요구된다.

<그림 13> 해난사고 발생 추이



자 료 : 해양경찰청, 「2000년 해난사고 통계분석」, 1999년, p. 21.

<표 17> 해난사고 원인별

(단위: 척수/ 인원)

유형	연도	1995	1996	1997	1998	1999
		척수	인원	척수	인원	척수
계	척	540	523	572	659	803
	명	3,514	3,483	3,411	4,515	4,722
항해부주의	척	243	188	217	309	299
	명	1,335	1,089	1,381	2,401	2,062
정비불량	척	226	256	260	260	371
	명	1,769	1,571	1,506	1,657	2,115
화기취급부주의	척	38	34	54	53	53
	명	196	522	291	305	353
적재불량	척	4	1	3	4	10
	명	2	6	21	29	53
재질결함	척	29	44	31	27	6
	명	212	297	178	107	32
기타	척			3	6	64
	명			13	16	107

자 료 : 해양경찰청, 「해난사고통계연보」, 1999, p. 26.

<표 18> 재산피해

(단위: 천원)

연도 \ 유형	1995	1996	1997	1998	1999
발생액	188,308,130	102,582,974	121,179,164	205,943,561	324,681,797
구조액	153,055,779	79,407,689	93,270,641	175,337,811	278,465,054
피해액	35,252,351	23,175,285	27,908,523	30,605,750	46,246,743

자 료 : 해양경찰청, 「해난사고통계연보」, 1999, p. 36.

<그림 14> 수색구조 체계도

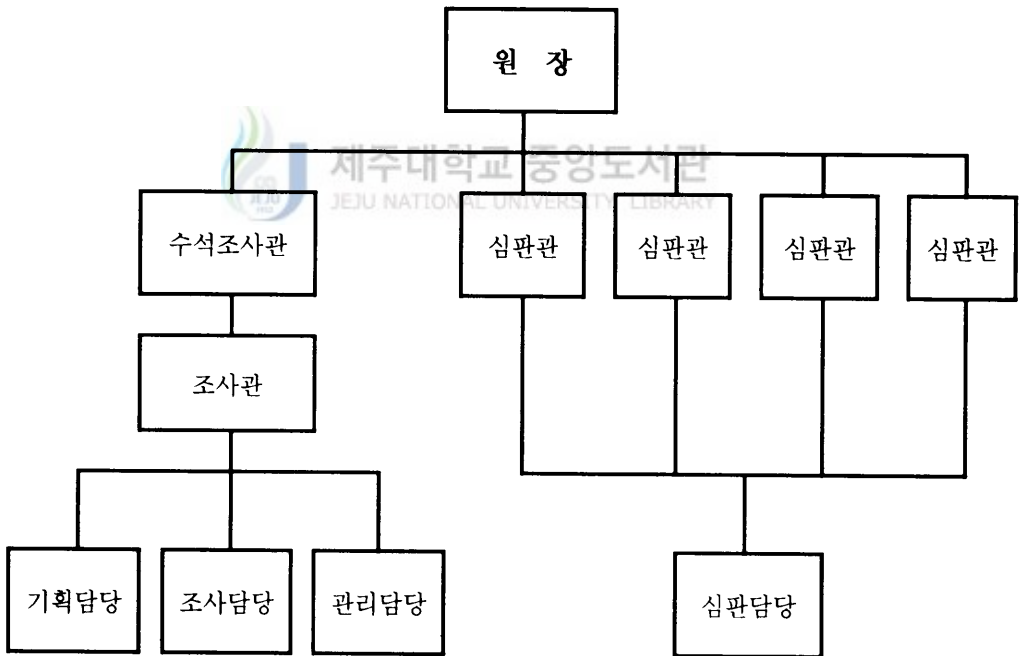


자 료 : http://www.nmpa.go.kr/main3_2.htm

2) 해난사고 조사업무

해난사고 조사업무는 <그림 15>와 같이 해양수산부소속 중앙해난심판원에 수석조사관을 두고 해양사건사고의 현장검증과 심판청구 및 통계업무를 해양경찰청으로 이관하도록 한다. 해양경찰청내 해난조사국과 해양경찰서내 해난 조사과를 두어서 중앙해양안전심판원은 조사업무를 하지 않고 고유의 심판업무만 담당하도록 한다.⁸⁷⁾ <표 19>에서 나타난 바와 같이 연간 700여건이 넘는 해난사고 조사업무를 해양경찰청으로 통합할 경우 현재 해난심판원조사원이 전국에 4개소(부산, 인천, 목포, 동해)밖에 없어 출석조사시 원거리 거주 민원인들의 불편을 경감시킬 수 있을 것으로 판단되며, 해난조사와 심판을 담당하는 기관을 분리함으로써 조사와 심판의 상호 감시·견제가 필요하다.

<그림 15> 중앙해양안전심판원 조직



자 료 : 중앙해난심판원, 「조직 및 기능」, 2000.

87) 金地洙, “海難審判組織에 관한 研究”, 「碩士學位論文」, 釜山大學校 大學院, 1997, pp. 137~139.

<표 19> 선박등록 척수 및 해난사고 발생건수 현황

구분 \ 연도	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
선박등록척수 (A)	82,356	81,769	80,354	86,134	95,903
해양사고발생척수(B)	868	911	844	1,027	936
해양사고발생건수	699	709	661	840	775
해양사고발생률(A/B)	1.05%	1.11%	1.05%	1.19%	0.98%

자 료 : 중앙해난심판원, "1999 통계연보자료"

3) 해양오염 방제업무의 강화

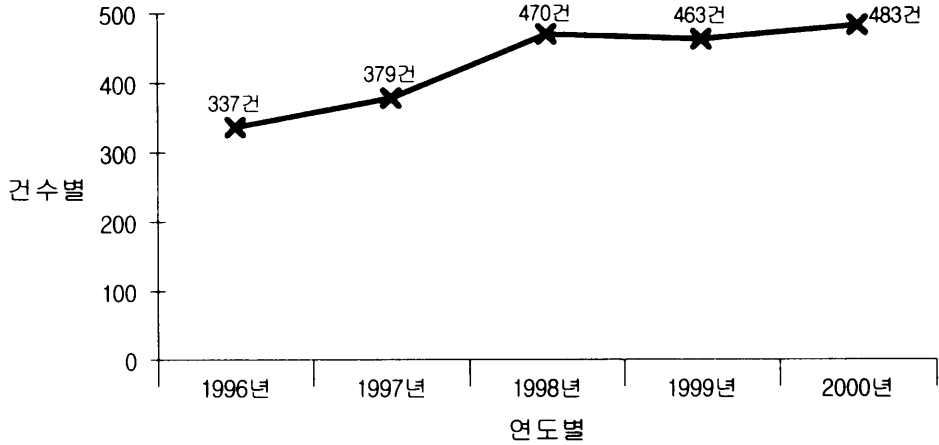
해양오염사고 통계를 <그림 16>에서 살펴보면 그 발생건수가 매년 증가함을 알 수 있다. 또한 배출 요인별은 <그림 17>에서 나타난 바와 같이 육상에서 흘러보내는 폐수나 하수보다 어선, 화물선, 유조선 등에서 발생하는 건수가 많다. 따라서 해상에서의 환경오염사고를 줄이기 위해서는 해양오염 방제업무가 절실히 요구된다.

해양오염 방제업무를 관장하는 해양경찰청에 방제조합지도·감독기능을 통합하여 체계적이고 효율적인 방제업무수행 연구 및 방제기능을 강화하고 해양오염조사, 범죄 감식, 해양안전기술 연구개발을 위해 국립해양오염 연구소 신설이 필요하다. 또한 해양오염관련법⁸⁸⁾집행력제고를 위해서는 해양오염관리업무 일반직을 경찰직으로 전환해야한다.

해양수산부의 해양오염방지에 관한 업무 중 손해배상업무를 제외한 해양오염 방제와 직접적으로 관련된 집행업무 및 해양오염방제 집행업무 일부를 담당하고 있는 한국해양오염방제조합과 관련된 업무를 해양경찰청으로 이관하여 방제업무의 수행 주체를 해양경찰청으로 통합, 해양오염 방제업무의 전형적인 현장 집행적·재난성 격의 업무로서 기동성과 강력한 집행력이 요구된다. 사고시에는 항상 해난구조업무와 병행되어야 하기 때문에 중앙구조 조정본부장인 해양경찰청으로 그 기능을 통합 하여야 업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

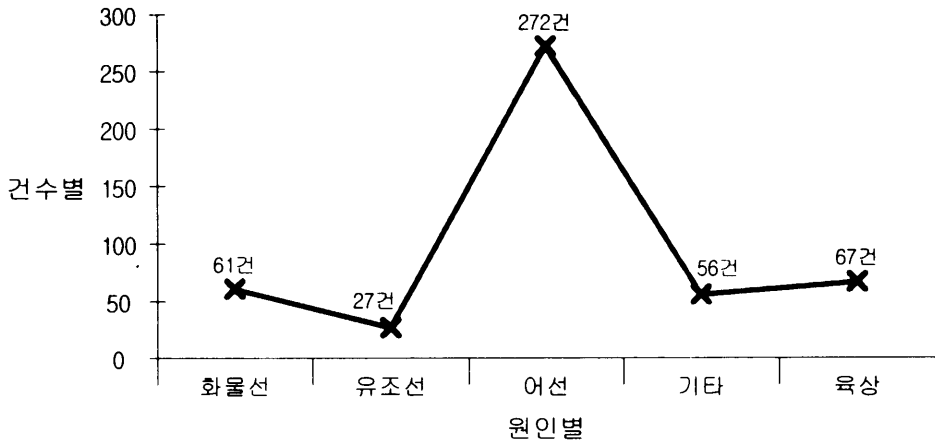
88) 해양오염이란 해양을 인위적인 방법에 의하여 물리적, 화학적으로 변화시켜 해양에 있는 자원, 자연환경, 미관, 위생 등 사람과 해양의 이용관계에 나쁜 영향을 미치는 것을 말한다. 황석갑, "해양오염방지법 강의", 한국해양대학교, 1999, p. 9.

<그림 16> 해양오염사고 통계



자 료 : <http://www.nmpa.go.kr/main6-7.htm>. 2000.4.19.

<그림 17> 해양오염 배출요인별 수치
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

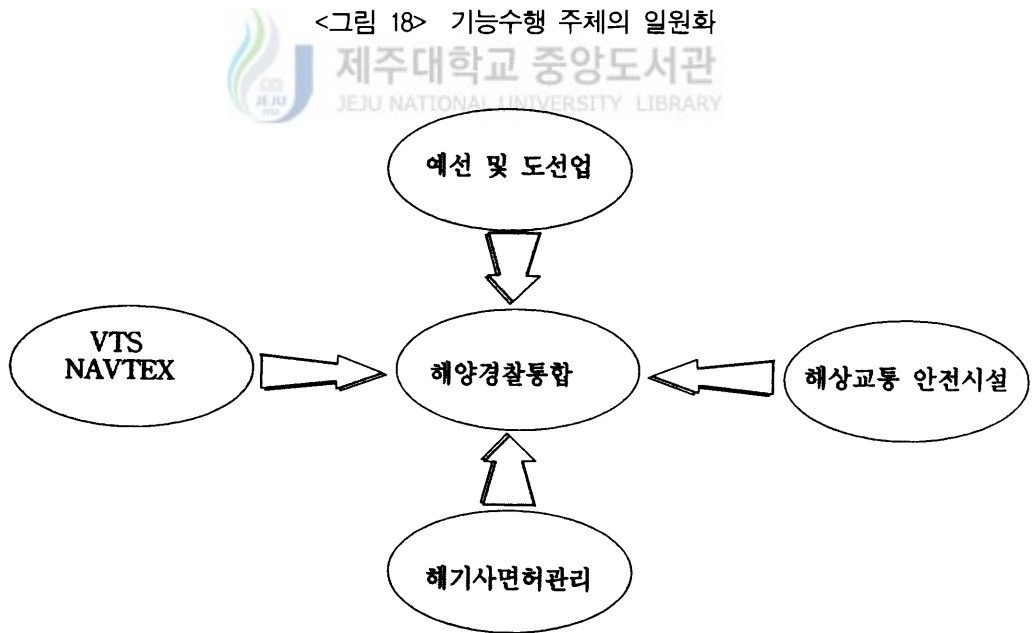


자 료 : <http://www.nmpa.go.kr/main6-7.htm>. 2000.4.19.

4) 해상교통 안전관리업무의 일원화

해양수산부가 관장하고 있는 예방업무인 해상교통안전관리업무(항만국 통제 등)를 집행력이 가장 큰 해양경찰청으로 이관함으로써 기능의 중복수행을 조정한다. 해상교통 안전관리업무를⁸⁹⁾ 해양경찰청으로 통합할 경우 해양집행업무의 전문성 보강과 강력한 집행력 확보와 탄력적이고 일관된 해양안전정책으로 행정의 효율화 및 국가의 비상 대응력 강화, 장비·인력 활용도의 극대화로 선진국형 해양관리체계가 가능하다.

해기사 면허관리, 항로표지설치 및 관리업무와 수로업무를 현장집행력이 있는 해양경찰청으로 이관하여 해상안전관련업무의 체계화와 일원화를 도모하도록 한다. 이상의 기관간에 분산적으로 수행되고 있는 업무를 일원화시키기 위해서는 <그림 18>와 같이 정리 할 수 있다..



89) 李殷邦, 「道路, 海上, 航空交通의 比較」, “海上交通安全論講座”, 韓國海洋大學校, 1999, p. 10.

5) 개항질서유지 및 선박 출·입항 관리업무

해양수산부, 해양경찰청·경찰청으로 분산된 선박 출·입항 업무와 불법어업 지도업무를 통합하여 체계적인 해상안전·교통·질서유지 행정을 구현하여 집행효율을 도모해야 한다. 선진국인 경우 미국(연안경비대), 일본(해상보안청) 등에서는 해양경찰권 일원화로 업무의 효율성과 전문성을 제고하고 있다.⁹⁰⁾

미국·일본·영국과 같이 선박 출·입항 관리업무를 해양경찰청으로 통합하여 해상치안 질서 확립과 해상치안의 사각지대 해소는 물론 해·육상 인사교류로 직원 사기를 향상시킬 수 있다.⁹¹⁾ 그리고 통합된 해양관리체제 구축으로 신속하고 효과적인 책임행정을 구현하는 해양경찰권 기능의 효과를 기대할 수 있다.

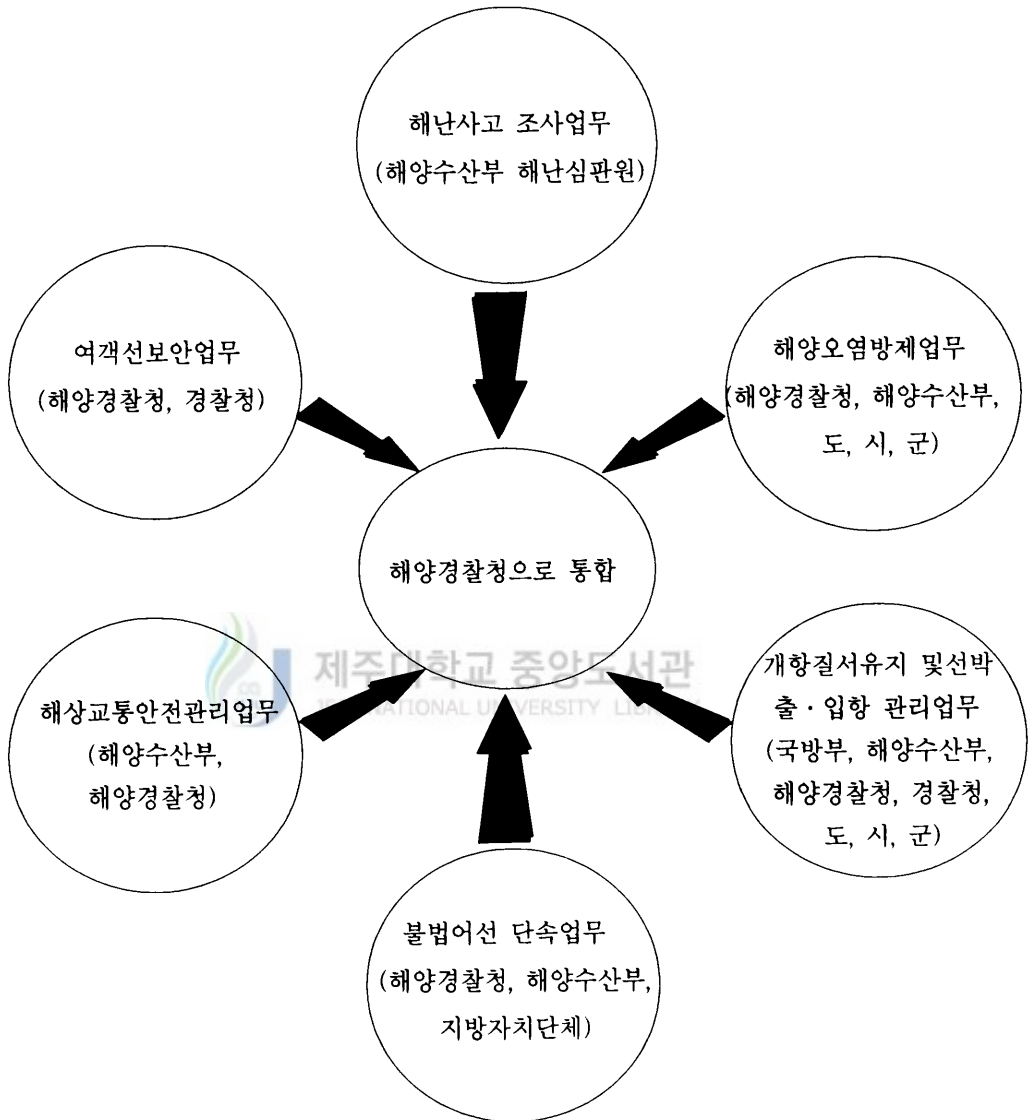
6) 불법어업 단속업무

해양수산부의 어업진흥에 관한 업무 중 불법어업 지도·단속관련 업무를 해양경찰청으로 이관함으로써 불법어업 단속업무의 수행주체를 통합하고, 지방 자치단체의 불법어업 지도·단속 관련업무 역시 해양경찰청으로 통합하여 강력한 공권력의 발동을 통하여 단속에 대한 저항을 최소화할 수 있다. 이상의 기관간 중복 수행되고 있는 기능수행 주체를 통합하는 방안을 정리하면 <그림 19>과 같다.

90) 해양경찰청은 해상에서의 치안, 정보, 보안, 환경 등의 업무를 집행하고 있으나 부처별 업무중복으로 비효율성을 가져오고 있다. 어선 출·입항 업무는 해양경찰청, 경찰청, 국방부, 해양수산부, 각 시·도 전국에서 취급하는 어선 출·입항 신고소 1,511개소 중 경찰청 1,067개소, 해양경찰청 443개에서 담당하고 있다(해양경찰청은 전체비율의 29.3 %, 경찰청 42%), 화물선인 경우 해양경찰청, 도·시·군, 해양수산부에서 관리하고 있으며, 여객선은 해양경찰청, 해양수산부, 국방부, 경찰청, 세관 등에서 관리하고 있다. 그리고 어업경찰권은 해양경찰청, 경찰청, 해양수산부, 도·시·군에서 담당한다.

91) 1999년 12월 현재 해상범죄 인지건수를 <표 15>에서 살펴보면, 총 검거건수 34,324건 중 수사정보인지 건수가 25,470건, 지서 1,581건, 합정 1,243건으로 해상범죄가 육상과 연계한 인지 건수가 많았음을 알 수 있다.

<그림 19> 기능간 중복 기능수행 주체의 통합방안



7) 해상교통관제업무(VTS) 및 해상교통방송(NAVTEX)

항만관제업무 및 해상교통방송업무를 해양경찰청으로 이관하도록 한다. 이를 위해서는 해양수산부의 VTS(Vessel Traffic Service System) 관련업무(인력·장

비·예산 포함)의 이관과 개항질서법의 개정도 요구된다. VTS의 기능 활성화를 위해서는 비관제 대상선박(내항어선 등)의 항로침범과 무분별한 항행을 단속할 현장 집행력이 필수적이나 지방해양수산청의 경우 전담조직이 취약하여 형식적인 관제업무를 수행하고 있다. 해상교통관제업무 및 해상교통방송의 이관은 해양경찰청이 현재 수행하고 있는 선위 통보제도와의 연계성을 구축하고 통합적인 기능수행 체계가 요구된다. 해양경찰청장은 SAR국제협약의 대한민국 이행 기관겸 수난구조업무의 총괄·조정권자로서 책임행정 구현 및 행정의 효율성 제고를 위해서는 해양안전관련 업무를 통합하여 관장하도록 하는 것이 바람직하다.

8) 해안경비대 통합운영

경찰청에서 대간첩작전 임무수행을 위해서 운영되고 있는 해안 경비대 인력기구 확장으로 해안가 중심으로 레이다 기지, 초소를 운영하고 있으나 이를 해양경찰청으로 이관 운영시 해·육상간 정보 매개 역할은 물론 해양경찰의 육상근무 환경 확대로 조직원 근무의욕 향상과 사기진작이 기대된다. 운영 면에서도 통합경찰 지휘권을 일원화하는 효율적인 운영방안 검토가 요구된다.⁹²⁾

9) 주변국가와 해양외교능력 제고

국제협력체제 강화, 탈냉전시대의 도래와 함께 전면적인 전쟁위협이 감소하고 있다. 그러나 해상에서의 국지적인 분쟁과 안전한 해상운송을 위협하는 해적행위 같은 불법적인 폭력행위 발생 가능성은 상대적 증가에 따라 해적행위에 대한 대책을 마련하는데 있어서 정확한 정보수집활동은 매우 중요한 요소이다. 그리고 해적행위를 자행할 가능성이 있는 개인이나 단체의 정체를 정확히 파악하고 사전검거와 해적행위 침입경로는 물론 자금지원 경로의 차단 등을 하지 않고서는 해적행위의 근절은 불가능할 것이다.

해적행위의 예방을 위해서 공격이 빈번하게 발생하고 있는 지역을 피해 항해하거

92) 朴德萬, “韓國警察組織과 勤務環境에 관한 研究”, 『碩士學位論文』慶南大學校大學院, 1991, p. 85.

나 멀리 떨어져 항해하고 유사시를 대비하여 주변 선박과 인접국가의 해군, 해양경찰, 그리고 항만 관리당국과 무선을 이용하여 침입시 비상 호출 신호확인과 해적행위를 근본적으로 방지하기 위해 국가적인 차원에서 대책이 마련되어야 한다. 해군 및 해양경찰력의 지속적인 증강을 통해 대 해적행위 능력을 갖추어야 할 것이다.

한국의 해상통제력을 열세로 보복능력이 떨어진다고 판단한 해적들이 빈번하게 한국선박을 나포하여 금전을 약탈하는 행위를 자행하고 있다는 것을 새롭게 인식해야 할 것이다. 한국 해상통제권이 선진 해양국가 수준의 원거리 보복능력을 갖추지 못한다면 이러한 형태의 불법적인 해상폭력은 계속될 것이다. 또한 해상에서의 폭력 근절을 위해서는 국제적 수준의 노력이 없이는 불가능하다는 것을 인식해야 할 것이다. 국제법에 의한 규제가 안고 있는 문제점을 인식하고 연합해상 보안군을 창설하여 주기적으로 문제해역을 순찰하고 해적을 진압하는 수단으로 활용하는 것도 적극 검토되어야 할 것이다.⁹³⁾

우리나라 주변국가인 일본, 북한, 중국, 러시아 등 외사경찰, 수색·구조, 해양오염 방지방관 국제업무 전문가 양성 등 해양경찰관련 전문 외교인력 확보로 국익을 보호하고 밀수·밀입국·마약 등 국제성 해상범죄 공동대응체제 구축을 위한 해양 인터폴 설립으로 공조체제 강화와 동남아 등 해적선 출현 국가에 현지 해양경찰주재소를 두고 국가간 정보를 교환 채널이 필요하다.

10) 행정선 통합 효율적 관리

UN 해양법협약 발효와 200해리 배타적 경제수역 선포 등으로 해양의 영토개념과 해양관리를 위해 해양경찰, 해양수산부(항로표지선 등), 도·시·군 어업지도선, 관세청 밀수 감시선 등 각 부처에 분산 투자하고 있다. 그러나 각 부처는 저마다의 임무 이외의 업무에는 관여할 수 없도록 구획화체제로 운영되고 있어, 행정선의 수요발생을 목격하더라도 소관업무가 아니면 수수방관과 사건의 초동조치 기회를 놓치는 등 행정공백 상태를 보이고 있다.⁹⁴⁾ 이에 효율성 제고를 위해서는 부처별로

93) 최진태, “해적행위의 본질, 발생현황 및 조직·기술적 대응 방안에 관한 연구”, 『해양안전학회지』, 통권 제8호, 1998, p. 76.

94) 이상집, “해경에 행정선 통합을”, 해사신문, 2000. 1. 13, 18면.

분산된 행정선 450여척을 해양경찰로 통합 관리하여 예산의 분산투자를 막고 작은 정부지향에 알맞은 투자전환이 바람직하다.

11) 해상범죄 대책

해양개발이 본격화됨에 따라 선박교통량증가, 해양레저 인구증가로 인한 각종 안전사범, 환경오염사범은 물론 범죄성격도 점차 흉폭화, 지능화, 국제화 추세로 변하고 생계차원의 민원성 불법어로가 성행할 것으로 예상된다. 그리고 어패류 포획 및 유통과정에서 이권을 노린 폭력행위 및 각종 신종사범과 고소·고발 등 민원사건의 빈발, 沿近海어자원 고갈과 외국인 수산물 반입량 증가로 어업환경은 날로 열악해져 조업구역위반, 무허가, 무면허어업 등 불법어로 행위 등이 심각한 국내범죄 문제와 한일·한중 어업협정 발효이후 어장축소로 인한 중국어선 우리측 해역침범 집단 불법조업으로 어족자원 고갈과 환경오염은 물론 조업시 발생하는 해상강도 등으로 외교적분쟁 상존과 IMF구제금융 이후 국내경기호전에 힘입은 조업위장 밀수, 밀입국 행위등 국외적 범죄양상도 꾸준히 증가되고 있는 추세이다. 이와 함께 해상에서의 국지적인 분쟁과 안전한 해상운송을 위협하는 해적행위와 같은 불법적인 폭력행위근절 대책을 마련하여야 한다.

2. 海洋警察權 組織의 整備

1) 수직적 조정

국제적 외교관계 및 해양경찰업무의 중요성을 고려하여 외청으로 독립된 이후에도 청장의 직급이 1급에 해당되는 “치안정감”으로서는 중앙행정기관간의 협의·조정에서 있어서 취약점을 안고 있으므로 해양경찰청 청장직급을 차관급인 “치안총감”으로 조정할 필요가 있다. 해양경찰청을 단순한 집행기관에서 기획 및 조정기관으로 전환시키기 위해서는 해양경찰청에 “기획관리관과 같은 기획업무를 담당할 부서의 신설도 필요하다.

해양경찰청 직계조직으로 해양경찰서만 두고 있어 본청에서 지방의 모든 기획과 관리를 담당하여야 하는 어려움과 지방관계 기관과의 협력 및 기획조정에서 있어서도 문제가 발생한다. 따라서 지방 해양경찰업무를 기획·조정하는 기능을 담당할 조직이 절실히 요구된다. 경찰청은 지방경찰청과 경찰서, 파출소를 둔 치안체제로 구성되어 있다.⁹⁵⁾

해양경찰청은 지방경찰청 제도가 없고 전국 12개 경찰서와 지서 62개소로 구성되어 있다. 지방화 시대의 해상업무와 조직의 특성을 고려한 기능정비를 통하여 지방 해양경찰청으로 육성, 발전시켜야 한다.

2) 전문기술관리 부문

해양경찰청의 전문성을 제고시키기 위해서는 해양경찰청내에 독립적인 교육기관을 설치하거나, 체계화된 위탁교육 체제를 갖출 필요가 있다. 해양경찰청에 독자적인 해양경찰학교⁹⁶⁾를 설립하여 보다 전문적인 기술 습득으로 경찰관으로서의 긍지와 매력을 느낄 수 있는 교육시설 확충과 경찰관 직무관련 전문교육 이수시 유사교육기관과 연계한 학점 은행제를 도입하여 학위취득 기회를 넓힐 수 있도록 정책지원 검토가 요구된다.

3) 기능통합에 의한 조직개편

세계적으로 전개되고 있는 새로운 해양질서에 해양경찰기능을 합리적으로 집행하기 위해서는 현재 여러 정부기관에 산재되어 있는 기능들을 통합하여 일관성 있는

95) 지방경찰청 경찰서 및 파출소 현황

지방청	계	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
경찰서	224	31	13	8	8	28	17	11	18	15	26	24	24	2
파출소	3,422	590	231	132	112	375	196	157	278	255	373	334	347	42

자료 : 경찰청, 「경찰백서」, 제4호, 범진사, 2000. p. 27.

96) 해양경찰은 특수한 공간속에서 업무를 집행하는 함정운영, 해난구조, 해양환경, 특수기동대 등 특수업무를 취급함으로 인한 전문성 배양을 위한 교육을 해군, 경찰청, 육군, 공군, 환경부에 위탁교육에 의존하고 있다.

해양행정이 이루어져야 한다. 해양경찰청이 현장종합행정기구로서 면모를 갖추기 위해서는 중앙 해양안전심판원의 해난사고 조사업무를 해양경찰청으로 이관하여 경비구난국의 「해난조사과」를 두어 이 업무를 담당하여야 할 것이다.

해양환경보전에 대한 집행업무를 해양경찰청으로 통합하여 해양오염관리국을 해양환경국으로 개편하는 것이 필요하다. 해상교통안전 관리업무는 내륙의 교통업무를 경찰청이 담당하고 있는 것과 같이 해양경찰청이 담당하는 것이 원칙이 되어야 하며, 이에 따라 「해상교통안전국」을 신설하고 「해상교통과」와 「해상관제과」를 두어 해상교통업무를 관장하게 하는 것이 필요하다.

선박 출·입항 관리업무는 내륙의 경찰청이 담당하는 것은 무리가 있으며, 해양경찰청으로 통합하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 이 기능은 「방법과」를 두어 담당하는 것이 필요하다. 불법어업지도 및 단속은 해상에서 이루어지는 업무로서 해양경찰청이 담당하는 것이 합리적이며 정보수사국에 「어업지도과」를 두어 이 업무를 담당하게 하는 것이 필요하다. 예선 및 도선 업무는 대규모의 쾌속함정을 가진 기관이 담당하는 것이 능률적이며, 해양경찰청의 「해상교통과」에서 담당하는 것과 해양수산부 항만국 통제업무는 선박에 직접 출입하여 검사하는 현장 집행업무로서 해양경찰의 오염방지출입검사와 병행하여 수행할 수 있도록 해양경찰청 해상안전 관리국에 선박관리자를 두어 이 업무를 담당하게 하는 것이 바람직하다.

3. 一般司法 警察權 必要性

미국·일본·영국의 해양경찰제도를 고찰하여 본 바와 같이 외국의 경우 동일한 임무를 수행하고 있다 하더라도 그 운용과 제도적 측면이 동질적으로 형성되어 있는 않다. 그것은 그 나라의 역사적 배경과 국민적 요구, 시대적인 상황과 필요성 등에 따라 해양경찰권에 부여되는 임무들간의 중요성도 같지 않고 그 조직과 신분 체계 또한 맞지 않게 결정되어야 하기 때문이다. 그러나 대부분 국가들의 해양경찰 관련 기관들은 그 직원의 신분을 소속기관에 관계없이 군인이나 경찰로서 유지하고 있고, 미국의 연안경비대는 평화국가임에도 불구하고 군사적인 성격을 띠고 구성원은 군인의 신분을 갖는데, 그것은 미국이라는 나라의 국가 목표가 세계 평화와 질

서의 유지라는 것을 포괄하고 있고 해양경찰(연안경비대)의 목표 또한 이러한 상위 목표에 부응할 필요성이 있기 때문이다.

일본 해양보안청 직원들이 일반직(공안직)으로 되어 있는 가장 큰 이유는 해상보안청의 창설 당시 미군정 청에서 해상안전과 구난업무를 해상보안청의 주 기능으로 제한하였기 때문이라는 것이 정설이다. 일본의 해상보안관은 해상보안청법에 의거하여 경찰법에 의한 경찰관과는 적용법규를 달리하고 있으나, 국가 공무원으로서 경찰관과 해상보안관의 법적인 지위는 거의 동일하다. 그러나 이러한 권한과 지위를 부여받는 해상보안청도 일반사법경찰기관이 아니라는 이유로 해서 일본은 경찰청산하에 해안과 영해 및 접속수역에서 치안유지를 임무로 하는 수상경찰을 별도로 유지하고 있다. 이는 해상치안의 중복성과 비능률성을 보여주는 것이며, 우리나라 해양경찰청의 일사불란한 조직체계와는 대조를 이룬다. 현재 우리나라 해양경찰의 신분은 기본적으로 경찰직으로 되어 있으며 이에 따라 일반사법권을 부여받아 그 업무를 수행한다.

우리나라 해양경찰은 분단국가의 상황과 주변해상강국과의 첨예한 이해관계로 인해서 초창기부터 해상에서의 집행력 확보가 관건이었고 이것이 곧 해양경찰이 경찰신분으로 출발하게 된 동기이다.⁹⁷⁾ 이러한 여건이 지금에 와서 바뀌었다는 징후는 아무 곳에서도 찾을 수 없으며, 특히 경찰직이 아닌 일반직(공안직을 포함하여)으로 해양경찰을 충원하기 위해서는 해양경찰의 기존 임무 가운데 치안과 국방(안보)을 포기하고 환경오염방지와 안전관리 등에만 임무를 집중해야 한다는 전제가 필요하다. 이는 현재 우리나라의 상황에서는 받아들이기 어려운 것이라 할 것이다.

우리나라의 해양경찰은 경찰관신분을 유지함으로써 안보와 치안기능을 동시에 충족시킬 수 있어 강력하고 효율적인 집행력을 행사할 수 있기 때문에 동남아 해양국가들도 우리나라의 해양경찰제도의 장점을 도입하려고 노력하는 실정이다.⁹⁸⁾ 이러한 사례에서 알 수 있는 것은 특정한 임무를 수행하는 동질적 조직(해양경찰)의 경우에도 그 조직과 신분체계는 역사적·정치적·시대적 필요에 따라 다르게 설정될 수밖에 없다는 것과 공안직으로 하는 것은 많은 차이를 유발할 수 있으나 그 가운

97) 김학준, 「신 해양질서와 능동적 대응방안 해양주권확립과 해상치안 강화」, 한양대학교 행정연구소 추계정책세미나, 1998, p. 45

98) 상계서, 1998, p. 112

데 가장 중요한 것은 사법권이 포괄적인가 제한적인가 하는 것이다.

포괄적사법권은 권력의 기초가 일반통치권에 있는 것을 의미하고, 제한적사법권은 개별법 규정이나 당사자의 특별한 법적 원인에 의하여 경찰권을 발동할 수 있음을 의미한다. 즉 공안직 공무원이 제한적 사법권을 행사하는 것은 특별사법경찰권이 부여된 한정된 공무원이 한정된 장소에서 제한적인 수사권을 행사할 수 있음을 의미하는 것이다. 이에 따라 제한적사법권의 경우에는 일반적으로 경찰에게 인정되는 긴급권이나 즉시강제, 강제집행 등의 권한이 부여되지 않으며 무기사용권 등에 있어서도 제한을 받게 되고 수사권을 행사할 수 있는 범위도 대폭 줄어들게 되는 것이다. 이러한 점을 감안할 때 해양경찰에게는 경찰관의 신분의 유지가 필요하다.

특별사법권의 경우 각 개별 법령에 의거한 제한적인 사법권행사로 해양에서 발생하는 다양한 행정수요에 대한 복합적인 대응이 어렵다. 특별사법권으로는 연안어족 고갈에 따른 해상범죄의 증가, 해상밀수 및 밀입국의 증가 등에 대해 효과적으로 대처하기 어렵다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 그리고 경제수역에 대한 침범행위의 경우 그 의도성을 파악하지 않으면 적절한 후속조치가 불가능한데 이는 해양경찰에게는 일반경찰과는 달리 해양의 기후변화, 선박에 관한 전문적인 지식을 갖춘 사람이 필요하다는 의미가 된다. 이 또한 일반적으로서는 해양에서의 경찰임무를 수행하기 어려운 이유가 된다.

우리나라에서 해양경찰권의 해상치안은 일반사법권이 필요하다는 이론적 문제가 아닌 현실의 문제이기도 하다. 해양이라는 영역에서 강력한 공권력의 존재가 반드시 필요하다는 것으로서 <표 20>에서 살펴보듯이 어민들에 의한 폭력적인 공무집행방해사건이 적지 않게 일어나고 있다. 이러한 사건들의 내용을 살펴보면 대부분의 경우 해양수산부 등에 속한 어업지도선이나 공무원들에 대하여 어민들의 폭력적인 수단을 통하여 반발한 사건들로서 해양경찰에 의한 공권력의 집행을 통해서만 해결될 수 있었다는 것을 알 수 있다. 현재 해상치안에 대한 수요는 상당부분 경찰이라는 일반사법권을 가진 공권력을 필요로 한다는 결론이 내려지는 것이다.

해양경찰권의 일반직화 내지 공안직화의 문제는 해양안전관리 및 환경 관리업무의 전문성 제고에 있어서도 중요하다. 따라서 해양경찰신분의 급작스런 변화는 안전 및 환경이라는 영역에서도 부정적인 영향을 줄 가능성이 있는 것이다. 최근 우

리나라 해양경찰청 직원이 설문에 응답한 501명의 응답자 가운데 신분의 일반직화(공안직화)가 어떤 형태로든 업무수행에 지장이 있을 것으로 답한 응답자의 비율이 84.6%에 달하고, 매우 큰 지장이 있을 것으로 응답한 사람만도 72.8%에 이르고 있다. 또한 일반적으로의 신분전환이 현재의 업무수행에 부정적인 영향을 줄 것이라고 답한 응답자들의 45.4%는 해양치안업무에 가장 많은 부정적 영향을 줄 것이라고 응답함으로써, 해양경찰의 신분을 일반직 혹은 공안직으로 변경하는 것은 국민의 생명과 재산의 보호라는 기본적인 국가목표의 수행에 악영향을 줄 것으로 우려되고 있는 것이다.⁹⁹⁾ 정부에서는 지난 1996년 8월 8일 21세기 해양시대에 걸 맞는 해양정책을 효율적으로 수립하고 국민들과 기업에 행정의 지체, 사회적 비용 과다로 인한 불편과 불이익을 해소시키고자 분산 처리하던 경찰권을 일원화하기로 되어 있으나 일부 업무만 이관되고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 여러 기관에 분산·중복된 해상의 현장 업무를 해양경찰 조직으로 통합·운영하는 것이 국가기관의 체계적 효과성을 가져올 수 있다고 할 수 있다.¹⁰⁰⁾



99) 조성한·홍준현·강정석공저, 「21세기를 위한 해양경찰 역량강화방안」, 한국행정연구소, 중앙문화사, 1999. pp. 100~101.

100) 21C 新해양질서에 따른 적극적인 해양관리 방법을 모색(해양경찰 경비정 교체, 직급상향조정) 해양경찰이 다기능 해양현장 종합기구로 특화 돼야 하며, 이를 위해 정부의 과감한 투자제도 개선이 필요하다. 어민신문. “해경, 해양현장 종합기구로 특화”, 1998. 10. 12. 5면

<표 20> 어업지도공무원 피습·구원사례

유형	일시	장소	개요	처리
특수공무집행방해 (통영)	1998. 5. 21. 10:00	통영시 욕지도 남방 23마일 근해	단속 공무원 흥기 위협 저항	상안호 선원 2명 구속
단속 지도선에 대한 집단행동(여수)	1998. 4. 10. 13:00	여수시 작도 북동방 5마일해상	단속선에 집단행동	불법조업 48척 산업법 위반 등으로 입건 불 구속 수사
어업감독 공무원 상해(여수)	1998. 3. 6. 11:30	전남 여천군 남면 소재 간여암 남동 방 13마일 해상	어업지도 공무원 흥기로 상해	가해자의 1명, 특수 공무집행 방해 등으로 구속
단속 지도선에 대한 집단행동(통영)	1997. 5. 14. 13:00	통영시 욕지도 남서방 9마일 해상	기선 저인망어선 50여척이 단속선에 집단저항	수산업법 위반 등으로 입건 불구속 수사
공무집행방해 (통영)	1997. 5. 14. 14:00	통영시 욕지면 갈도 남방 5마일 해상	소형기선저인망 50여척이 단속선 포위 위협	수산업법 등 적용 의법조치
꽃새우 해상집단시위	1996. 7. 9. 10:00	군산항	꽃새우 단속에 불만을 품은 꽃새우 어선 군산 항로차단 봉쇄 해상시위	주동자 5명 구속 가담자 91명 불구속
기선권현망 해상집단시위	1995. 8. 17.	군산항	경남 선적 기선권현망, 약250여척이 조업구역 철폐와 구역 위반 단속에 불만 군산항에 집결, 항로봉쇄 및 단속 공무원 4명 폭행	적극 가담자 10명 특수공무집행방해로 구속, 27명은 불구속
특수공무집행방해 (포항)	1995. 5. 29. 13:45	포항 구룡포 해상	단속 공무원을 흥기로 위협	1명 특수공무집행 방해로 구속, 가담자 1명 불구속
단속공무원살해 (인천)	1995. 3. 27. 09:45	경기도 동진군 소청도 남서방 36마일 해상	수산청 소속 단속 공무원 식칼로 살해	1명 특수공무집행 방해로 구속, 가담자 1명 불구속
특수공무집행방해 (통영)	1993. 3. 13. 08:00	거문도 근해	압수한 어망을 소해하고 지도선 유리창 파손	가해자 3명, 특수공무 집행방해 및 고용물손 상등으로 구속
특수공무집행방해 (여수)	1992. 5. 6. 08:00	제주도 북제주군 차귀도 부근 해상	단속 공무원의 공무집행 불응	선장 구속
특수공무집행방해 (태안)	1991. 10. 23 13:30	격렬비열도 서방 25마일 해상	단속 공무원을 해상에 추락시키고 흥기로 위협	선장구속 선원 1명 불구속
특수공무집행방해 (부산)	1991. 7. 19 18:50	108해구근해	불법어로 단속에 불만을 품고 단속선에 난입 점거 및 어업지도 공무원 폭행	6명 구속, 9명 불구속
중형기선저인망단속 공무원상해	1990. 6. 16	제주 마라도 남서방 38마일	불법어로 단속에 불만을 품고 지도선에 난입하여 단속공무원 폭행상해	4명 구속, 2명 불구속
불법 꽃새우 어선 지도선 방화 등 해상집단시위 (군산)	1990. 6. 4. 10:00	군산시 내항 선착장앞 해상	불법 꽃새우 단속에 불만을 품고 어선 200여 척이 집단시위 및 지도선 방화, 기물파손	4명 구속, 2명 불구속

(특별사법경찰 공무집행방해사건 사례 : 총15건 발생, 구속 39명, 불구속 221명)

자료 : 해양경찰청 “내부자료”, 1998.

4. 海洋警察權 機能的 役割과 補強

1) 전문성과 능률성의 확보

해양경찰권에 대한 중요성이 상대적, 절대적으로 높아졌으나 경찰약화지향의 외부적인 제약여건으로 말미암아 외연적인 적정화가 이루어지지 못하고 조직내부의 분화만 이루어져 왜곡된 조직기구를 유지하고 있다. 해양경찰기능의 역할과 규모에 있어서 중앙 행정부처 수준임에도 불구하고 기능과 성격 및 인적구성요소가 이질적인 복리행정과 경찰행정이 같이 혼합되어 그 특성을 구현하는 독자적인 정책형성과 능률적인 집행이 저해되고 있다. 오늘날 행정은 질서, 복리, 재무, 군정, 외무행정이 고유한 영역을 형성하여 각기 독립된 중앙 행정기구에 의하여 관장되고 있다. 그런데 한국의 해양경찰은 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 안보의 일익을 담당하고 있을 뿐 아니라 사회안정의 책무까지 맡고 있다. 앞으로 해상치안 증가에 대한 치안수요가 더욱 가속화 될 전망이어서 국민의 욕구를 충족시킬 질적인 국민서비스를 제공할 수 있는 전문성과 능률성 확보를 갖춘 해양경찰 체제로의 전환이 필요하다.

2) 중앙 경찰기구의 설치

경찰조직은 현재 행정자치부 경찰청과 해양수산부 해양경찰청으로 이원화된 경찰 체제를 하나의 독립된 중앙부처(경찰부 또는 경찰위원회 등)로 탄생시켜 일원화된 경찰행정 수행과 급변하는 치안수요에 능동적으로 대처할 필요가 있다.¹⁰¹⁾ 경찰업무의 특성인 능률성과 신속성을 확보하기 위해서는 고유한 기능을 독자적으로 수행할 수 있도록 그 소속을 대통령 직속 또는 국무총리 소속기관으로 조정되어야 한다.¹⁰²⁾

101) 경찰청, 「경찰50년사」, 1995, p. 13.

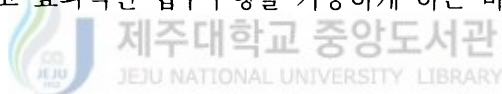
102) 朴光秀, “地方警察對備한 韓國警察組織改編方案研究”, 「碩士學位論文」, 慶南大學校 大學院, 1992, pp. 91~99.

3) 조직 관리측면

우리나라의 해양경찰권은 선진국과 달리 분단국가의 상황, 주변 해상 강국과의 첨예한 이해 관계 그리고 치안 등 기본임무로 하고 있기 때문에 일반직 또는 공안직으로 전환 될 경우 주어진 임무를 수행할 수 없다. 현재의 기능과 미래의 행정수요를 충족시킬 수 있는 해양경찰기능을 강화하기 위해서는 현재와 같은 경찰직의 신분을 유지하여야 한다. 또한 해양오염관리(연구기능 제외) 등 일반직원의 경우에도 그 신분체계를 경찰직으로 일원화해야 할 필요가 있다.

해양오염관리기능 가운데 현재 일반직에 의하여 수행되고 있는 감시단속기능도 사법권이 필요로 하는 업무이므로 경찰직에 의한 업무수행 필요성이 강력히 요구된다.

일반직과 경찰직이 이중적으로 수행하는 방제기능의 경우에도 경찰직으로의 신분 일원화를 통하여 행정업무와 현장업무의 괴리를 제거하여 효율적인 업무수행이 가능할 것이다. 따라서 연구기능을 제외한 해양오염관리기능은 경찰직으로 일원화하는 것이 효율적이고 효과적인 업무수행을 가능하게 하는 바탕이 될 수 있다.



4) 전문교육훈련

해양경찰권의 전문성은 매우 특수한 부분으로 해상에서의 준 군사작전, 해양환경 보호, 해양법률집행 등 일반경찰에서 요구하는 수준과 동일하지 않다. 또한 해양경찰의 전문분야는 기타 공무원 교육기관에서 교육할 수 없다.¹⁰³⁾ 해양경찰권의 특수 직무수행에 필요한 교육제도 개선으로 업무에 대한 전문성과 특수성을 배양하고, 업무수행의 효과성 있는 합정운영, 해난구조, 해양오염관리 등 특수직무 수행을 위한 전문기술 교육이 필수적이거나 아직까지 독자적인 교육기관을 갖고 있지 못하여 경찰이나 다른 행정기관의 교육시설에 위탁 교육하는 실정이다. 해양경찰의 전문교

103) 해경의 일반적 전환시 얻는 것은 없고 오히려 해상경찰력의 무력화만을 가져와 결국 실패한 구조 조정이 될 우려가 있다. 우리나라 경찰법은 대륙법에 뿌리를 두고 있으며, 해경은 독일계의 해양경찰과 똑 같은 우리 해경의 선박유도선 업무와 환경감지의 업무 등은 민영화를 서둘러 조직을 축소해 예산을 절감하고 남은 해경조직을 가지고 전문화, 정예화, 과학화하는 것이 21세기 강력한 해양경찰력 보유 할 수 있다. 기호일보 "조직개편 합리적 방안 전문교육기관 학교 설립", 1998. 7. 28. 3면.

육을 위해서는 외국교육기관과 다른 행정기관의 경우와 같이 독자적인 교육기관인 해양경찰학교를 설치하여 운영하는 것이 바람직하다고 본다.

5) 장비확충

해양경찰업무를 수행하기 위해서 우선적으로 갖추어져야 할 것은 적정규모의 최신장비이다. 해양경찰청의 장비는 “경비력, 구난력, 기동성, 재난 억지력, 위용” 등의 기능을 갖춘 것이어야 한다. 현재 세계적으로 급속히 변화하는 경쟁적 해양질서에 대응하기 위해서는 이러한 장비를 점증적으로 갖추어 나가야 할 것이다. 따라서 위기를 기회로 삼고 새 정부의 의지에 맞도록 해양경찰의 장비에 집중적인 예산투자를 하여 명실공히 “제2의 장보고시대”를 열 수 있는 준비가 요구되어진다.

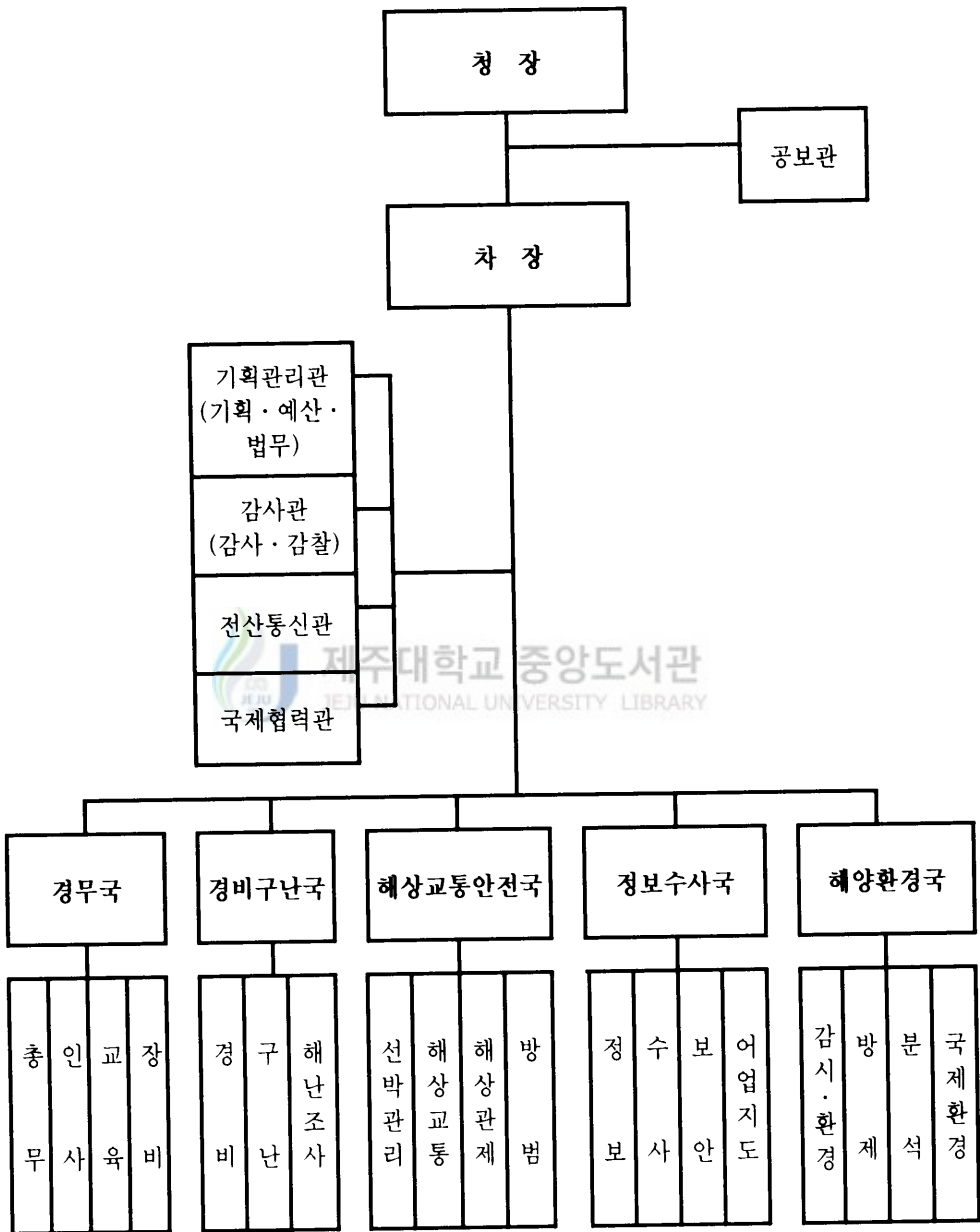
6) 해양경찰권 경비위주에서 치안전환

해양경찰권은 해상경비작전 위주로 편성된 조직을 해상치안 위주의 조직 재정비를 위해서는 전국 해안 및 주요 항·포구에 치안질서 확립을 위한 해양경찰기관(지서, 신고기관)을 신설하여 경찰권 확립을 위한 사각지대를 해소하여야 한다.¹⁰⁴⁾ 또한 新해양질서에 대비한 국제적 감각 역할분담으로 국내외적 치안수요 급증에 대비한 수사, 외사, 정보기능의 확대와 개편도 필요하다. 한반도 주변해역을 둘러싼 각국간 이해의 대립, UN해양법협약 발효 및 200해리 배타적 경제수역선포 등으로 해양보안 행정에 커다란 변화를 가져오고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 해상안전, 해양환경 보전과 같은 봉사지원업무(humanitarian services)에 비중을 두고 국민 친화적 조직문화가 정착되는¹⁰⁵⁾ 종합행정기구를 <그림 20>과 같은 정식기구로 설치할 것을 제안한다

104) 朱鶴中編, 「2000年代 警察行政發展 方案」, 韓國開發研究院, 1992, pp. 153~154.

105) 해사신문, “해경에게 이윤배반적인 기대”, 1998. 7. 30. 1면

<그림 20> 새로운 해양경찰 기구



- 지방기구 : 지방해양경찰청 - 해양경찰서 - 지서
- 부속기관 : 정비창, 해양경찰학교, 국립해양오염연구소

第 6 章 結 論

1990년대 들어 소련 등 구 공산권국가가 몰락하면서 지구촌시대의 국제질서는 경제이해를 중심으로 국경 없는 경쟁에 의해 재편되고 있다. 이러한 국제적 해양환경 속에서 세계 여러나라는 해양자원에 대한 새로운 인식과 더불어 더 많은 해양관할권을 차지하기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 이에 따라 21세기 해양시대의 관할권을 선점하려는 세계 각 국의 힘의 각축장이 되었다고 할 수 있다.

우리나라는 삼면이 바다인 지정학적 특수성에도 불구하고 그 동안 육지 중심적인 개발논리에만 얽매어 바다의 중요성을 전혀 인식하지 못해왔다. 이와 같이 해양친문화가 없는 우리나라가 삼면이 바다라는 천혜의 입지여건을 최대한 활용하여 신해양질서에 부응하기 위해서는 해양경찰이 주도적으로 미래지향적인 해양관리 체계를 확립하여 대처해 나가지 않을 수 없다.

21세기는 국제적으로 인적·물적 교류가 예상되는 가운데 국제성 범죄의 증가 등 국제 해상치안 여건 변화에 대응하기 위해서는 다른 나라에 비해 약화되어 있는 해상보안력과 해양치안력의 기능을 우선적으로 선진화가 필요하다. 최근 200해리 배타적 경제수역 선포에 의해 해상안보 영역이 확대됨에 따라 삼면이 바다라는 지정학적 환경에 있는 우리나라는 더욱더 해상안보와 해상치안 강화가 중요한 정책적 과제로 대두되지 않을 수 없다. 이를 보완하기 위해서는 해양경찰권 기능범위를 강화시키는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다.

20세기의 국가 중심적인 세계질서와는 달리 21세기는 시민중심적인 질서 변화와 해양화, 세계화, 개방화에 따라 세계는 동서간 장벽이 무너진 후 경제적 실리와 해양의 영토화를 선점하려는 새로운 국제 해양질서가 형성되어가고 있다. 특히 WTO 체제 출범 등 국가간 시장개방이 가속화되어 가면서 육상·해상 구분 없이 犯罪 無 國境化 경향이 확산되는 한편 한일, 한중 어업협정 등 경제 바다블록화양상이 두드러지고 있다. 그럼에도 불구하고 IMF구제금융 이후 국내 경기가 호전되면서 중국 조선족들이 해상을 통한 밀입국 사례가 급증하고 외국인 취업자 분포가 전국적으로 광역화 되어가고 있는 현실을 직시할 때 국제성 범죄예방과 검거에 공동대처 할 수 있는 인터폴운영 기구도 요구된다.

해양경찰은 해상안보, 해상치안, 해양오염방지, 해양자원보호 등의 다양한 임무수행에도 불구하고 주변국에 비해 조직, 인력, 장비 등에서 열세를 면치 못하고 있는 실정이다. 취약한 해양경찰권을 보완하기 위해서는 강력한 정책적 의지가 급선무라고 할 수 있다. 새로운 해양질서에 적극적으로 대응하기 위해서는 해양경찰청은 해양 현장 종합집행기관으로 특화되어야 한다. 현재와 같이 해양의 현장행정기능이 여러 정부기관에 분산되어 있어서는 효율적이고 일사분란한 해양현장 업무가 이루어질 수 없다.

해양경찰권의 제 기능을 다 할 수 있게 하기 위해서는 단순히 외청으로 조직만 독립시키는 것으로는 부족하다고 할 수 있으며, 해양현장 종합집행기관으로서 갖추어야 할 종합적 기능과 이에 걸 맞는 인력, 조직 및 장비가 충족되어야 한다. 해양주권을 확보와 신뢰받는 해양경찰확립을 위해서는 경찰 그 본연의 위치와 친문화적, 효율적 기능을 찾아 신뢰받는 해양경찰확립을 위해서는 범죄 없는 바다, 해양환경보존, 해양력 배양을 통한 해양주권수호, 국제성 범죄에 국가별 공동대응을 해나가야 할 것이다. 그리고 대국민 서비스향상과 人災豫防(Prevention through people) 등의 위민행정 기구로서의 정체성을 확보하고 개혁을 통한 지식기반 경찰로서 기능통합 기관으로서의 위상을 굳건히 다져 21세기 해양 선진대국을 이룩하는데 해양경찰 역할이 중요하다 하겠다.

參考文獻

1. 國內 文獻

- 金道利, 「一般行政法論 下」, 青雲社, 1989.
- 金明基, 「國際法 原論」, 博英社, 1996.
- 김진현·홍승용, 「해양 21세기」, 한국해양수산개발원, 나남출판사, 1998.
- 金振煥, 「海上犯罪白書」, 昌新印刷, 1997.
- 金亨中, 「韓國中世 警察史」, 修書院, 1998.
- 朴鍾旻, 「最新 行政法講義」, 博英社, 1998.
- 徐載根, 「警察 行政史」, 三中堂, 1963.
- 우병수, 「승진 국제법 UN해양법」, 경안기획, 1995.
- 柳炳華, 「國際法 II」, 振聖社, 1996.
- 柳至泰, 「行政法 新論」, 博英社, 1998.
- 尹在豐, 「組織學 原論」, 博英社, 1993.
- 李在祥, 「刑法總論」, 博英社, 1996.
- 鄭榮錫, 「刑法」, 法文社, 1997.
- 鄭榮錫·申洋均, 「刑事政策」, 法文社, 1997.
- 鄭振煥, 「警察 行政學」, 大英文化社, 1998.
- 崔昌浩, 「地方自治學」, 博英社, 1998.
- 海洋水產部, 「海洋水產 年鑑」, 東洋文化社, 1997.

2. 論文

- 金秀勳, “海上搜索救助業務의 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 仁荷大學校大學院, 1993.
- 金址洙, “海難審判組織에 관한 研究”, 碩士學位論文, 釜山大學校 大學院, 1998.

- 朴光秀, “地方警察 對備한 韓國 警察組織에 관한 研究”, 碩士學位論文, 慶南大學校 大學院, 1992.
- 朴德萬, “韓國警察組織과 組織環境에 관한 研究”, 碩士學位論文, 慶南大學校 大學院, 1991.
- 박태현, “한국 경찰행정 발전에 관한 연구”, 석사학위논문, 단국대학교 행정대학원, 1993
- 이상부, “해양경찰공무원 사기에 관한 실증적 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 대학원, 1994.
- 이준수, “편의 치적선에 관한 연구”, 논문집, 한국해양대학교, 1983.
- 최진태, “해적행위의 본질, 발생현황 및 조직, 기술적 대응방안에 관한 연구”, 「해양안전학회지」, 통권 제8호, 1998.

3. 其他 資料

- 김재호, “경찰권의 근거”, 「저스티스 통권 제52호」, 한국법학원, 1999.
- 김학준, “신해양질서와 능동적 대응방안, 해양주권확립과 해양치안강화”, 한양대학교 행정연구소 세미나, 1998.
- 박용섭, “일본 해상보안청에 관한 연구”, 해양질서 세미나, 해양안전학회, 1998.
- 法制處, “大韓民國 現行法令集 第4券”, 2000.
- 월간 경찰저널, “통권 제28호”, 1998.
- 이상집, “해양경찰 강의”, 한국해양대학교, 1999
- 조성한·홍준현·강정석, “21세기를 위한 해양경찰 역량 강화방안”, 한국행정연구소, 1999.
- 조동오, “USCG와 한국 해양안보비교”, 해양안전학회, 1998.
- 치안본부, 「외국 경찰제도 연구 3권」, 서구 경찰편, 1998.
- 치안본부, 「외국 경찰제도 연구」, 일본 경찰편, 1987.
- 황석갑, “해양오염 방제강의 집”, 한국해양대학교, 1999.

海洋警察廳; 「海洋 警察史 30年史」, 京仁出版, 1984.

홍승용, “21세기 인류해양 부국을 위한 비전과 발전전략”, 한국해양수산개발원, 1998.

4. 外國 文獻

A.L, Hollick, “The origins of 200mill dffshore Zoones”, Ajill, vol,71(1977)

E, Dsieke, “Flags of Gdvenience Vessels Recent Developmenmts”, Ajil, Vol, 1979.

ICC International Maritime Burea, Piracey and Armed Robbery Against
Ships Annual Report, Ist January - 31st Decenmber 1997.

John F, Kennedy, School of Government Harvrod University, 1993.

海上 保安廳篇, 「海上保安廳 白書」, 平10年.

泉昌弘, “海上 保安廳 責務現況”, 海洋管理 세미나, 海洋安全學會, 1998.

石川才顯, 「警察行政 法用語 解説」, 東京 : 自由 國民社, 1983.

村上歷造, 「海上犯罪 現論 實務(海上 保安官 權限 論書)」, 東京 中央法規出版, 1993.

飯田忠雄, 「海上警備 情報 理論」, 東京 : 成山堂, 1963.

Abstract

A Study on the power of the maritime police

= Focusing on the range of function =

KO, BO - Kyeun

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju Korea

(Supervised by professor Kim, Soo - Gil)

The new millennium is the age of humanbeings development through the sea, that is to say the age of how to control the sea determines countries' development and sea division age has come in which costal countries compete with each other endlessly to get more sea jurisdictions and resources.

Although our country has the only geopolitical position that connects the sea and continents and the importance of international politics, economy, transportation and culture, the excessive stress on the land-centered cultural tradition and development logic in the process of modernization causes our country not to recognize the importance of the sea.

The effort to obtain sea sovereignty is also insufficient and that has brought about the weakness in the power of sea security.

Thus, in the middle of the point where the interest in the sea has been rising around world and competition for the sea has intensified among countries, our country, which has insufficient resources and limited territory and is surrounded by the sea on three sides, needs to establish future-oriented system of territory management of the

rapidly-changing potential of the sea and the second land, the sea.

To meet the rapidly-changing sea order actively and cope with the acquisition of strong sea power and sharp increase in demand for security efficiently, the need for reinforcement of the power of the maritime police in terms of the range of function has been rising.

Referring to the age which needs the power of the maritime police to a great extent, the function of the management of sea administration and execution is overlapped and dispersed by a number of departments and because of this it is operated inefficiently with overlapped work by department like ministry of maritime affairs and fisheries. Thus, in order to implement management of sea administration efficiently, the unified function of police power is needed through uniting and adjusting the departments concerned.

There has been a change from the nation-centered order in 20C to the citizen-centered order in 21C in which marine activities, globalization and open door policy make world break up the barrier between east and west and after that new international sea order has been being formed where countries are trying to occupy economic profits first and the tendency to make sea their territory.

As opening up markets among countries accelerates, crimes happening without borders tend to increase regardless of sea or land and sharp increase in the cases of foreigners smuggling into our country and the range of foreign employees are spreading widely all around country while an aspect of making economic sea blocks such as the Korea-Japan and Korea-China fisheries agreements has been noticeable.

To establish the sovereignty of the maritime police, finding the original post of the maritime police and efficient functions and coping with the protection of sea sovereignty and the international crimes through preservation of sea environment and reinforcement of sea power are needed

It is required to obtain the identity as an administrative organization

for people through improvement in service for people and prevention through people and making sure firmly that the maritime police has the post as a unifying function organization with knowledge-based police through revolution. with those mentioned above, the central role of sea security needed to reach the developed country of sea is important

