

해양에서 정신장애자의 범법행위에 대한 대응방안

¹주종광* · ²고성정** · ³이은방*** · ⁴최석윤***

* 한국해양대학교 대학원, ** 한국해양수산연수원 교수, *** 한국해양대학교 해양경찰학과 교수

A Study on the Countermeasures to the Crimes Committed by Mental Patients at Sea

Jong-Kwang Ju* · Sung-Jung Goh** · Eun-Bang Lee*** · Suk-Yoon Choi***

* Graduate school, Korea Maritime University, Busan, 606-791, Korea

** Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology, Busan, 608-080, Korea

*** Department of Maritime Police Science, National Korea Maritime University, Busan, 606-791, Korea

요 약 : 승레문 방화사건, 대구 지하철과 같은 특정 다수를 향한 범죄나 반달리즘, 정신장애자에 의한 범법행위는 사회위험 요소로 부각되고 있다. 본 연구에서는 정신장애자의 범죄현황을 분석하고 해양에서 정신장애자의 범법행위의 잠재성과 리스크를 고찰하여 그 대응방안을 제안하였다.

핵심용어 : 정신장애자, 해양보안, 선박공안, 보안시스템, 테러

Abstract : The crimes and the vandalism committed by mental patients such as the burning of Syungremoon and Daegu's subway have become a social insecure factors. In the paper, the criminal status of mental patients is analyzed and the range of probabilities at sea investigated. The countermeasures to these crimes are proposed.

Key Words : mental patient, maritime security, ship security officer, security system, terrorism

1. 서 론

우리는 최근 2003년 2월 18일에 발생한 대구지하철 방화사건과 2008년 2월10일에 발생한 국보1호 승레문 방화사건을 겪었다. 이제 우리사회는 이러한 유형의 사건과 사고에 대비해야 하는 위험사회라고 할 수 있다. 대구지하철화재참사¹⁾와 같은 불특정 다수를 향한 범죄²⁾나 국보1호 승레문 방화사건³⁾과 같은 사건이 발생할 때마다 등장하는 것이 정신장애자에 의한 범법행위의 문제이다. 이와 같은 사건은 테러와 유사한 양상을 띠기도 한다. 따라서 그에 대한 대응방식도 테러에 대한 대응방식과 매우 유사한 것이 될 수 있을 것이다. 그리고 해

양에서도 정신장애자에 의한 범법행위가 발생할 가능성이 있다면 우리는 이에 대한 적절한 대응방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

2008년 2월 14일자 동아일보에 따르면, 국민건강보험공단의 2002~2007년 인격장애 환자 현황을 입수해 분석한 결과 인격장애 환자는 2002년 8,564명에서 2005년 9,290명, 2007년 10,908명으로 27.4%가 늘어난 것으로 나타났다. 이 가운데 병적인 방화, 도박, 절도 등 충동조절장애 환자가 2002년 1,161명에서 2005년 1,639명, 2007년 2,824명으로 무려 143.2%나 증가하였다. 그 다음은 '원인을 알 수 없는 인격장애'로 127.4%(84명→186명) 증가하였다. 관음증, 노출증, 성도착증 등 성(性)과 관련된 인격장애를 보이는 환자는 578명에서 835명으로 44.5% 증가하였다. 또 사회에 대해 극단적으로 분노를 표출하는 반사회성 인격장애, 정서불안정 인격장애, 강박성 인격장애, 편집성 인격장애 등 10가지의 인격장애 환자는 6,399명에서 6,622명으로 3.5% 증가하였다. 인격장애는 우울증과 같은 정신질환처럼 겉으로 드러나지 않지만 대체로 공격적인 성향을 보여 주변사람들에게 직접 피해를 주는 경우가 흔하다. 예컨대 정신의학자들은 승레문 방화범 채모(70)씨에 대해서도 충동조절장애와 반사회성 인격장애 등이 복합적으로 작용한 것 같다고 진단하였다. 2007년 기준으로 인격장애 때문

¹ 대표저자, 정희원, coastguard@empal.com

² 정희원, sjko@seaman.or.kr

³ 정희원, eunbang@hhu.ac.kr

⁴ 정희원, choisy@hhu.ac.kr

1) 대구지하철 방화사건은 정신지체장애2급으로 알려진 범인에 의해 2003년 2월 18일 9시 53분에 발생하였는데, 이 사건에서 192명이 사망하고 148명이 부상하였다.

2) 박순진(2004), "불특정다수를 향한 범죄의 사회적 원인에 대한 연구", 한국공안행정학회보, 17권, 한국공안행정학회, p. 206.

3) 승레문 방화사건은 2008년 2월 10일 20시 50분경에 발생하였으며, 이 사건에서 우리나라 국보1호인 승레문이 소실되었다.

에 병·의원에서 치료를 받은 환자는 1만여 명이지만, 정신의 학자들은 치료를 받아야 할 인격장애 환자가 5만~10만 명에 이를 것으로 추정하고 있다.⁴⁾

이와 같은 상황을 감안하여 이 연구에서는 정신장애자의 범법행위 현황을 파악하고, 그것을 토대로 해양에서 정신장애자의 범법행위에 대한 형사법적 대응방안과 해양경찰상의 대응방안을 모색하고자 한다.

2. 정신장애자의 범법행위 현황

2.1 정신장애의 개념

일반적으로 정신장애는 감정, 사고, 언어, 인지, 운동, 기억, 주의 등 인간행동의 여러 측면에서 비정상적인 행동을 나타내는 상태를 의미한다.⁵⁾ 우리 형법에서 사용하고 있는 심신장애라는 용어는 원래 일본 형법 제정당시 민법상의 규정을 원용하여 도입한 심신상실(心神喪失)과 심신미약(心神微弱)이라는 용어에 영향을 받은 것이다. 「心神」은 「心理·精神」의 줄임말인데, 표현이 모호하고 심신장애자라는 오해를 야기할 수 있기 때문에 최근에는 「精神障礙」라는 용어가 더 많이 사용되고 있다.⁶⁾

아무튼 우리형법은 심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이 없거나 의사를 결정할 능력이 없는 자의 행위는 벌하지 아니한다(형법10조제1항). 이와 같은 심신장애자에 대한 형법규정은 혼합적 방법, 즉 생물학적·심리적 방법에 의한 것이라고 할 수 있다. 따라서 심신상실로 인한 책임무능력자가 되기 위해서는 두 가지 요건이 충족되어야 한다. 즉 첫째 심신장애라는 생물학적 기초가 존재해야 하며, 둘째 이러한 생물학적 기초로 인하여 사물을 변별할 능력 또는 의사를 결정할 능력이 없다는 심리적 요소가 있어야 한다.⁷⁾

그리고 형법은 심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이나 의사를 결정할 능력이 미약한 자의 행위는 형을 감경한다(형법 제10조 제2항). 한정책임능력자의 대표적인 경우가 심신미약자이다. 한정책임능력은 책임능력과 책임무능력사이의 중간형태가 아니다. 한정책임능력자도 책임능력자이다. 다만 한정책임능력자는 규범에 따라 행위하는 것이 극히 곤란하기 때문에 그에 대해서는 책임감경을 이유로 형이 감경될 뿐이다.⁸⁾

2.2 정신장애의 분류(Classification of Mental Disorders) 및 정신장애 평가척도(psychiatric rating scale)

<Table 1> ICD-10 정신장애분류

F00-F09	기질성(증상성 포함) 정신장애
F10-F19	정신활성물질 사용에 의한 정신 및 행동장애
F20-F29	정신분열병, 정신분열형 및 망상장애
F30-F39	기분장애
F40-F48	신경증적 스트레스 관련 및 신체형장애
F50-F59	생리적 장애나 신체적 요인과 관련된 행동증후군
F60-F69	성인 인격 및 행동장애
F70-F79	정신지체
F80-F89	정신발달의 장애
F90-F98	소아기 및 청소년기에 흔히 발병하는 행동 및 감정장애

<Table 1>에 나타난 바와 같이 우리나라에서 공식적으로 사용되고 있는 분류기준은 WHO에서 제정하여 현재 국제적으로 통용되고 있는 국제질병분류 제10개정판(ICD-10, 1992)이다. 이는 DSM-IV의 출간에 임박하여 용어와 부호를 서로 참고하여 조율함으로써 과거와 달리 두 진단분류체계의 분류개념들 간에 비교적 공통성을 갖게 하였다. 그러나 DSM체계와 비교할 때 ICD-10은 '임상적 기술과 진단지침(Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines)이 보다 간략하고 덜 엄격할 뿐만 아니라 몇몇 장애의 개념과 명칭, 분류에서 차이가 있다. 즉 ICD-10은 신경증과 정신병을 엄격히 구분하던 종래의 전통은 버렸지만 '신경증성(neurotic)'이라는 용어를 '신경증성, 스트레스 관련 및 신체형 장애(neurotic stress related and somatoform disorders)' 항목에 계속 남겨두고 있다. ICD-10의 다축체계는 축(axis) I 임상진단(clinical diagnoses), 축II후유장애(disablements), 축III상황적 요인(contextual factors) 등의 세 축으로 간단히 구성되어 있다.

<Table 2> DSM-IV-TR축 I 장애(전체분류)

• 유아기, 소아기, 청소년기에 흔히 처음으로 진단되는 장애 (축II에 진단되는 정신지체 제외)
• 섬망, 치매, 기억상실장애 및 기타 인지장애
• 일반적인 의학적 상태로 인한 정신장애
• 물질관련 장애
• 정신분열병과 기타 정신증적 장애
• 기분장애
• 불안장애
• 신체형장애
• 허위성장애
• 성적장애 및 성 정체감 장애
• 섭식장애
• 수면장애
• 달리 분류되지 않는 충동조절장애
• 적응장애
• 임상적 관심의 초점이 되는 기타 상태

<Table 2>와 같이 미국의 정신장애 진단 통계편람 제4판(DSM-IV, 1994)은 ① 각 장애의 진단기준을 제시하고, ② 기술적(descriptive)접근을 하고 있다는 점이 기본 특징이다. 이에 따르면 정신장애는 한 개인에서 ① 현재의 고통(예 : 통증

4) 김상훈·김윤중(2008), 동아일보 2.14일자, A13면.
 5) 민성길 외(2007), 「최신정신의학 제5판」, 일조각, p.17.
 6) 김종률(1996), 「정신감정과 치료감호자료집」, 한국형사정책연구원, p.21.
 7) 이재상(2007), 「형법총론」, 박영사, p.303.
 8) 이재상(2007), 전계서, p.308.

증상), ② 한 가지 이상의 중요영역에서 기능상 장애, ③ 고통스러운 죽음, 통증, 장애, 자유 상실 등의 위협성 증가 등과 관련된 임상적으로 의미가 있는 행동상 또는 심리적 증후군이거나 양상으로 개념화된다. 즉 정신장애란 원인이 무엇이든 간에 행동학적·심리학적 또는 생물학적 기능장애의 발현으로 간주되고 있다. 정치적·종교적·성적으로 편향된 행동이나 일차적으로 개인과 사회 간의 갈등의 경우에는, 그 결과가 기능장애의 증상이 되고 있지 않는 한 정신장애가 아니다.

정신장애의 평가척도(평가도구라고도 함)는 환자의 정신, 행동, 사회와의 관계를 양적으로 평가하는 방법이다. 환자의 생활에서 정신과적 영역의 병리를 평가하는 것은 다른 전문의에 의한 병리평가(예 : 고헤일)보다는 덜 정확하겠지만, 증상을 신중하게 평가할 수 있다. 예를 들면 입원기간, 치료기간, 퇴원 및 재입원, 관계 또는 고용기간, 법적 문제 등을 양적으로 계산할 수 있다.

현재까지 제안되고 있는 정신과적 평가척도는 명확히 포괄적이며, 주관적 경험변인(예 : 기분)과 객관적 관찰변인(예 : 행동)을 측정하도록 되어 있다. 특정 척도로 사고, 기분, 행동 [예 : 강박사고, 분노발작(temper tantrums)] 을 평가하고, 포괄적 척도로는 전반적인 증상(예 : 우울과 불안)을 측정한다.

평가대상은 주로 정신상태 진찰을 통해 관찰되는 증상이나 징후로, 즉 사고 및 기분장애, 전반적인 행동 등을 측정한다. 또한 약물에 의한 부작용 및 사회적응(예 : 직업적 성공, 관계의 질) 정신분석학적 개념(자아강도, 방어기제)도 평가된다. 평가결과는 평가에 걸린 시간, 판단수준, 대담방식 [이분법(예, 아니오), 연속변인 없음, 미약, 경도, 중등도 등]에 따라 결정된다.⁹⁾

우리나라 정신보건법 제3조 제1호는, “精神患者”라 함은 精神病(器質의 精神病을 포함한다)·人格障碍·알코올 및 藥物中毒 기타 非精神病的 精神障碍를 가진 者를 말한다고 규정하고 있다.

또한 장애인복지법 제2조에서, “정신적 장애”란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다고 규정하고 있다.

2.3 정신장애자의 범법행위실태와 특성

종종 일반인의 범죄에 비해 정신장애자의 범법행위는 강력 범죄의 비율이 높다고 한다. 이와 같은 지적은 치료감호선고를 받은 자들의 범죄유형별 범죄율에 대한 조사를 근거로 하고 있다. 이 조사에 의하면, 1987년부터 1990년 사이에 치료감호선고를 받은 정신장애자 422명의 형법범 범죄율은 살인이 3.66%(148건), 폭행·상해가 3.24%(131건), 절도가 1.24%(22건)인 데 반하여, 공판에 회부된 일반 범죄자 195,351명의 경우 살인은 1.78%(1,986건), 폭행·상해는 10.66%(11,888건), 절도가 63.91%(71,246건)로, 정신장애자범죄의 경우 강력범죄의

비율이 높다.

<Table 3>에 의하면 2002년도 정신장애자범법행위 중 형법범 유형의 비율은 폭력행위등처벌에 관한 법률을 포함하여 폭행·상해가 약 24.93%(539건)로 가장 많고, 그 다음으로 절도가 16.92%로 2번째, 사기가 약 4.12%(89건)로 3번째이며, 강간 약 2.64%(57건), 방화 약 2%(45건), 살인 약 1.94%(42건), 강도 약 1.2%(26건), 공갈 약 0.14%(3건) 순이다.

범법정신장애자의 경우 현실적으로 납득할 만한 특별한 동기 없이 정신병리적인 원인(동기)에 의해 범죄를 범하는 특성을 지니고 있다. 국립서울정신병원에서 1971년부터 1976년까지 정신감정을 받은 128명의 범법정신장애자의 정신병리적 원인은 망상(delusion)이나 환각(hallucination)이 57.08%(73명)로 가장 많은 비율을 차지했고, 퇴행적 미분별(regressive misdiscrimination)이 27.34%(35명)로 2번째이며, 충동(impulsivity)은 13.28%(17명)였다. 그러나 1987년부터 1992년까지 정신감정을 받은 189명의 범법정신장애자의 정신병리적 원인은 충동이 50.26%(95명), 망상이나 충동이 38.10%(72건), 퇴행적 미분별이 8.47%(16명), 불분명이 3.17%(6명)의 순이었다.

<Table 3>정신장애자에 의한 주요범죄의 처리동향(1997-2002년)
(단위명 : 명)

년도	1997	1998	1999	2000	2001	2002
계	2,642	2,617	3,078	3,597	2,720	2,162
刑 法 犯 係	749	713	796	895	844	959
殺 人	34	41	31	43	31	42
強 盜	36	21	27	25	29	26
放 火	41	24	34	41	34	45
強 姦	39	33	32	34	29	57
暴 行	28	22	34	52	44	54
傷 害	76	97	140	144	132	131
恐 喝	3	5	5	6	3	3
竊 盜	286	277	277	344	324	366
贓 物	3	2	2	1	3	-
詐 欺	90	81	81	65	79	89
橫 領	12	19	11	9	6	7
背 任	1	2	7	2	6	3
贈 受 賂	-	1	1	1	1	-
姦 通	5	2	7	2	1	4
賭博·福票	17	10	9	6	6	12
業過致死傷	2	5	1	1	-	1
其 他	76	71	97	119	116	119
特別法犯係	1,893	1,904	2,282	2,702	1,876	1,203
道路交通法	226	248	326	203	354	173
兵 役 法	6	7	11	18	18	22
不正手票團束法	8	24	14	3	4	1
暴力行為處罰法	400	398	437	520	545	354
交通事特殊例法	63	76	196	193	93	44
其 他	1,190	1,151	1,298	1,765	862	609

주 : 범죄분석(2002년도, 137면. 단, 2002년 통계는 범죄백서(대검찰청, 2003년도), pp. 516-517 참조.

<Table 4>은 정신장애자의 범죄의 동기에 대한 것인데, 일반인과 마찬가지로 정신장애자의 경우에도 많은 요소가 범죄의 동기로서 작용하고 있으며, 일반인의 범죄동기와 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 또한 정신장애자의 범법행위에서 망상·환각, 충동, 퇴행적 미분별과 같은 정신병리적 원인이 직접적으로

9) 민성길 외(2007), 전거서, pp.167-172를 재구성한 것임.

작용하지만, 그 밖의 동기 역시 이러한 정신병리적 원인을 유발하는 작용을 함으로써 간접적으로 범죄발생에 영향을 미칠 수 있음을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

<Table 4> 형법범의 범죄동기(2002년)

동기	구분	정신장애자		일반인	
	계	1,313	100	999,628	100
이유	소계	217	16.5	130,512	13.1
	생활비	28	2.1	15,861	1.6
	유혹비	17	1.3	10,328	1.0
	치부	10	0.8	6,057	0.6
	하영·사치	5	0.4	2,195	0.2
	도박비	1	0.1	1,699	0.2
	기타	156	11.9	94,372	9.5
우발적	365	27.8	296,848	29.8	
부주의	13	1.0	19,495	2.0	
사행심	11	0.8	18,533	1.9	
호기심	38	2.9	10,583	1.1	
유혹	9	0.7	4,362	0.4	
현실불만	41	3.1	10,648	1.1	
가정불화	17	1.3	9,616	1.0	
보복	16	1.2	4,041	0.4	
기타	585	44.6	329,796	33.1	
미상	1	0.1	160,194	16.1	

주: 범죄분석(대검찰청, 2003년), pp.14 · 524 · 525 참조.

3. 해양에서 정신장애자의 범법행위 가능성

우리나라 항만이나 선박, 특히 연안항만이나 연안선박에 일반인이 접근하는 것은 그리 어려울 것 같지는 않다. 더욱이 일반인의 정신장애 유무를 가릴 수 있는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 특히 연안항만에는 보안관리가 거의 이루어지지 않는다. 연안여객선의 출항시에 실시하는 해양경찰관의 입장점검 정도가 고작이다. 그것도 여객이 작성한 승선신고서를 토대로 기소중지여부를 조회하는 수준에 머물고 있다.

연안여객선터미널이나 연안항 출입구에는 금속탐지기 위주의 검색대가 설치되어 있는 경우는 일부 있으나, 휘발성위험물을 소지한 여객 등 정신장애자들의 출입을 막을 방법이 없다. 그러므로 대구지하철화재참사나 승례문방화사건에서 보듯이 누구나 쉽게 구할 수 있는 시너¹¹⁾나 휘발유 등 휘발성물질을 사용하여 정신장애자가 범법행위를 저지를 경우 연안선박이나 항만에서는 이를 제지할 방법이 없다. 아울러 연안항만이나 선박에서는 보안업무를 수행하지 않는다.

또한 현행 승선공인제도는 선박에 승선할 선원들의 정신장애 유무를 판정할 기회가 없다. 선원수첩에 첨부하는 선원건강진단서에는 정신감정 없이 승선가나 승선불가판정을 내린다. 만약 대형 LNG탱커선이나 원유탱커선과 같은 위험물운반선, 그리고 수백 명에서 수천 명이 승선하는 여객선에서 정신

장애선원에 의해 보안사고가 발생한다면 이는 참으로 치명적인 대형참사로 이어질 가능성이 크다.

특히 보안, 정보, 수사 등 보안전문인력을 보유하고 있는 해양경찰에 의해 국제 선박 및 항만 보안관리업무(ISPS Code)가 수행되지 않고, 선박검사관에 의하거나, 정부대행검사기관 등 민간보안심사원에 의해 인증된 선박보안증서가 과연 정신장애자의 범법행위, 그리고 테러나 불특정다수를 향한 범죄와 같은 대형보안사고를 미연에 방지할 수 있을 것이고는 기대하지 않는다.

4. 대응방안

4.1 형사법적 대응방안

4.1.1 선박공안(船舶公安) 제도 도입

1) 선박공안의 개념

사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률은 형사소송법 제197조에 의거하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위를 정함을 목적으로 하는 법으로서, 같은 법 제7조(선장과 해원등)는 「해선(연해항로이상의 항로를 항로정함으로 하는 총톤수 20톤이상 또는 적석수 2백석이상의 것)내에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장은 사법경찰관의 직무를, 사무장 또는 갑판부, 기관부, 사무부의 해원중 선장의 지명을 받은 자는 사법경찰리의 직무를 행한다.」라고 규정하고 있다.

“사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률”에서 명시된 바와 같이 연해구역이상의 항로를 운항하는 여객선의 선장(船長)은 사법경찰관(司法警察官)이며, 선장(船長)이 사법경찰리(司法警察吏)로 임명한 해원(海員)을 연안여객선 보안관리코드에서는 선박공안(船舶公安, Ship Police)으로 칭하여 여객선내에 선박공안 조직을 구성한다.

해상여객운송사업자는 여객선보안계획서에 사법경찰관(司法警察官)인 선장(船長)이 여객선의 보안에 관한 의사결정과 대응조치, 여객선의 보안을 유지하고 확보하기 위해 필요한 인적·물적 자원의 요청에 대하여 최우선적으로 의사결정과 책임을 가질 수 있도록 규정하고, 이를 보장하여야 한다.

다만, 평수구역만을 운항하는 여객선의 경우에는 “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률”에서 규정한 바와 같이 선장(船長)에 의한 사법경찰관(司法警察官)의 직무를 행할 수 없으므로, 이 경우 선박공안(船舶公安, Ship Police)은 단지 선박 내에 보안책임자(保安責任者)로서 보안업무에만 종사하도록 한다.

선박공안(船舶公安, Ship Police)의 복장이나 신분증을 소지한 해원(海員)에 의한 여객선내에서의 보안활동은 곧 선내에

10) 원범연·조성용(2003), 「범법정신장애자 등에 대한 법적처우에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, pp.110-115를 재구성한 것임.

11) 희석제(thinner).

보안세력의 존재를 알리는 것이며, 사전에 보안사건기도자의 범의지를 꺾는 예방활동에 주력한다면 그 결과는 상당히 효과적일 것이다.

선내(船內) 각종 보안안내문이나 보안경고문에도 선장(船長)이 사법경찰관의 직무를 수행한다는 사실도 함께 표시한다.

해상여객운송사업자는 보안에 관한 전문지식을 갖춘 자를 회사보안책임자(會社保安責任者)¹²⁾로 임명하여야 한다. 다만, 해상여객운송사업자는 회사보안책임자(會社保安責任者)를 선박의 종류 또는 선박 척수에 따라 복수로 임명할 수 있다.¹³⁾

2) 사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 범위에 관한 법률의 개정

사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제7조(선장과 해원등)는, 「해선(연해항로이상의 항로를 항로정함으로써 하는 총톤수 20톤이상 또는 적석수 2백석이상의 것)내에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장은 사법경찰관의 직무를, 사무장 또는 갑판부, 기관부, 사무부의 해원중 선장의 지명을 받은 자는 사법경찰관의 직무를 행한다.」라고 규정하고 있다. 그런데 현실적으로 선원의 신분만을 외부적으로 표시하여 일반인(여객)들을 상대로 사법경찰관의 직무를 수행한다는 것은 상당한 어려움이 따를 것이다. 그래서 같은 법 제7조의 범문중 「...해원중 선장의 지명을 받은 자는 사법경찰관의 직무를 행한다.」라고 규정된 것을 「...해원중 선장의 지명을 받은 **선박공안(船舶公安)**은 사법경찰관의 직무를 행한다.」로 개정할 것을 제안한다.

4.1.2 해상안전법(SUA협약 및 의정서의 국내 이행 법률)

해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안은 해상테러행위에 대한 실제법적 처벌근거를 마련하는 것뿐만 아니라 해상테러행위가 발생한 경우 암수가 발생하지 않도록 철저히 수사하고 소추하여 처벌할 수 있는 절차법적 제도를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 모든 유형의 해상테러행위에 대한 형벌법규가 완비되어 있지 않다면 실제법적 측면에서 개선방안을 강구해야 할 것이고, 형벌법규가 마련되어 있는데도 형사소추가 제대로 이루어지지 않아 암수가 발생한다면 절차법적 측면에서 개선방안을 찾아야 할 것이다.

해상테러행위에 대한 기존의 형사법적 대응방안은 국제형사법과 국내형사법의 측면으로 나누어 볼 수 있다. 국제형사법인 SUA협약과 SUA의정서의 국내이행법인 '선박 및 해상

구조물에 대한 위해 행위의 처벌 등에 관한 법률'(이하 해상안전법'이라 약칭)에 대해 검토하고자 한다.

SUA협약은 해상안전 내지 해상보안을 위협하는 폭력적 위해행위를 협약상의 범죄로 규정하고, 협약당사국들에게 그러한 범죄를 범한 행위자를 '인도 아니면 기소'하도록 의무를 부과하고 있으며, 더 나가 그러한 범죄행위에 대한 철저한 형사소추를 위해 국제형사사법공조의 토대를 마련한 것이라고 할 수 있다.

그러나 SUA협약 제3조는 비록 매우 광범위한 유형의 불법행위들을 규정하고 있기는 하지만, 모든 유형의 해상테러를 규율할 수 있는 것이 아니기 때문에 한계가 있다는 지적이 있다. SUA협약은 예컨대 선박을 테러행위의 수단으로 사용하는 경우나 선박으로부터 유독물질 또는 핵폐기물을 해양에 투기하는 경우를 포섭할 수 없다는 것이다.¹⁴⁾ 더 나아가 SUA협약은 테러범이 생존해 있는 경우를 전제로 그에 대한 처벌을 강구한 것이기 때문에 자살테러에 대해서는 아무런 소용이 없다는 한계를 지니고 있다. 따라서 SUA협약은 사후처벌을 위한 재판관할권을 규정한 것에 그칠 것이 아니라 사전예방활동을 위한 경찰관할권을 도입할 필요가 있다는 것이다.¹⁵⁾

앞에서 언급한 바와 같이 해상테러행위에 대처하기 위한 국내형사법으로 SUA협약과 SUA의정서의 국내이행법인 해상안전법이 제정되어 시행되고 있다. 이와 같은 해상안전법은 모법인 SUA협약이 개정되었기 때문에 대폭적인 개정이 필요할 것으로 보인다.

제1조는 항해안전법의 목적을 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 해상안전법도 SUA협약과 마찬가지로 전통적인 해적행위를 규율하려는 것이 아니라 해상테러행위로부터 선박이나 해상구조물을 보호하기 위한 것이다.

제2조는 각종 용어의 개념정의에 관한 것이다. 이 가운데 문제가 되는 것이 '운항'에 대한 개념정의이다. 해상안전법에서 운항이라 함은 항해·정박·계류·대기 등 해양에서의 선박의 모든 사용 상태를 말한다. 물론 이러한 개념정의 자체는 문제가 되지 않는다. 그러나 제1조에서 이 법의 적용대상이 되는 선박은 운항중인 선박이라고 규정하였기 때문에 이 법을 적용할 때 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 좌초되거나 표류하고 있는 선박에 대해 위해행위를 한다면 해상안전법의 적용이 배제되는 문제점이 발생하게 된다. 해적의 경우도 마찬가지겠지만, 해상테러의 가장 좋은 표적은 전속력으로 항진하고 있는 선박이 아니라 운항장애를 겪고 있는 선박이라고 할 수 있

12) 국제선박 및 항만보안규정(해양수산부고시 제2003-65호) 제15조.

13) 주종광(2007), "연안여객선 보안시스템 구축에 관한 연구", 한국해양대학교 석사학위논문, pp.46-47.

14) 최석운(2006), "해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안", 해사법연구 제18권 제2호, p.39; H.E. José Luis Jesus(2003), "Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects", I.J.M.C.L. Vol.18, p.388.

15) 최석운(2006), 앞의 논문, p.39. 이러한 입장에서 해적사건의 경우 이미 오래전부터 사전예방을 위한 경찰관할권이 인정되어 왔기 때문에 해상테러에 대해서도 경찰관할권을 인정할 수 있으며, 다른 한편 해상테러에 적용되고 있는 '인도 아니면 기소'의 의무가 해적사건에도 적용되어야 한다는 주장이 있다. 예컨대 H.E. José Luis Jesus(2003), 앞의 논문, p.399.

다. 따라서 이와 같이 운항장애를 겪고 있는 선박도 해상안전법의 적용대상이 될 수 있도록 정비할 필요가 있다.

제3조는 형법 제2조 내지 제6조의 적용을 받지 아니하는 외국인의 국외범도 처벌하기 위한 규정이다. 대부분의 테러조직이 국제적으로 조직화되어 있고 대부분의 조직원이 외국인이기 때문에 제3조는 해상테러범을 처벌하기 위한 필요불가결한 규정이라고 할 수 있다.

제4조는 대한민국 선박의 선장이 해상안전법에서 규정하고 있는 범죄인을 외국정부기관에 인도하거나 외국선박의 선장이 우리나라에 범죄인을 인도하는 경우 및 우리나라가 인수한 범죄인을 증거부족 등의 사유로 당해 선박의 기국에 다시 인수하도록 요청하는 경우 등에 대한 요건 및 절차에 대하여 규정하고 있다.

제5조 내지 제13조는 구체적인 처벌대상을 명확히 규정하고 있는 것으로서 해상안전법의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 규정 가운데 선박납치에 관한 제6조는 형법 제340조 제1항에서 규정하고 있는 선박강취와 유사한 내용이라고 볼 수 있다. 그런데 형법 제340조는 법정형을 무기 또는 7년 이상이라고 규정하고 있는 반면, 해상안전법 제6조는 무기 또는 5년 이상이라고 규정하고 있다. 이러한 범죄가 발생할 경우 특별법이 우선 적용되기 때문에 선박납치범에 대해서는 해상안전법이 적용된다. 그러나 그렇게 되면 선박납치범이 형법상의 해상강도범보다 더 가볍게 처벌받는 불합리한 결과가 발생한다. 따라서 형법 제340조 제1항 또는 해상안전법상 선박납치죄의 법정형을 조절할 필요가 있다. 그리고 해상안전법 제7조와 형법제 187조의 관계에서도 유사한 문제점이 발생할 수 있으며, 해상안전법 제7조에서 선박을 파괴한 행위자와 선박의 안전을 위협하는 손상을 가한 행위자를 동일하게 처벌하는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 피해규모의 면에서나 다른 형법규정의 법정형을 비교하더라도 양자는 서로 다르게 처벌받아야 한다. 더 나아가 선박안전법 제10조의 적용이 선박으로만 국한되어 있다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 왜냐하면 국가의 주요 시설물인 해상구조물에 대한 허위정보전달행위는 선박에 대한 것과 동일한 불법성을 가진다고 보아야 할 것이기 때문이다.¹⁶⁾

4.1.3 일반정신장애자에 대한 강제정신의료제도

정신의료와 법률 사이에서 가장 문제가 되는 것은 정신질환자 자신이 자신을 해하는 것을 방지하기 위한 國親思想(parents patriae)과 警察權思想(police power)을 기초로 하는 정신질환자의 강제입원에 있다.¹⁷⁾

국친사상은 국가나 주가 국민의 부모와 같은 입장에서 무능력한 국민을 보호하는 것을 말한다. 이 사상은 원래 영국에

서 발생한 것으로 국왕에게는 미성년자나 정신장애자 등 무능력한 국민의 법적 보호자로서 이들의 재산을 관리할 수 있는 권한이 주어졌었다. 이 사상이 미국에 전파되어, 국왕대신 주가 정신장애자 등 독자적으로는 자신의 이익과 권리를 지킬 수 없는 사람들의 보호자로서 그들의 재산을 보호하고 복지를 증진시킬 수 있는 사상으로 발전한 것이다.¹⁸⁾

강제정신의료의 정당성의 근거를 경찰권사상에서 구하는 입장은 정신장애자의 사회적 위험성으로부터 사회의 안전을 지키기 위해서는 강제정신医료를 행할 수 있다고 본다. 현재 미국의 거의 대부분의 주가 사회적 위험성을 가지고 있는 정신장애자를 강제입원시킬 수 있다는 것을 명문으로 규정하고 있다고 한다. 이처럼 폴리스 파워에 근거한 강제입원규정이 각 주에 확대된 것은 시민을 위험으로부터 보호하는 것은 국가의 의무이며, 이것은 그 위험이 범죄에 이르지 않은 정신장애자의 행위라고 하더라도 다를 바가 없다는 생각에 기초한다.¹⁹⁾

국친사상에 기초한 것으로 보이는 규정으로 우리나라 정신보건법 제23조와 제24는, 정신질환자는 정신의료기관 또는 정신요양시설에 자의로 입원 등을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자²⁰⁾의 동의를 있고 정신과전문의가 입원 등이 필요하다고 판단한 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있다고 규정하고 있다.

경찰권사상을 기초로 하는 정신질환자의 강제입원에 대하여는 정신보건법 제25조에서 자상타해의 위험성, 즉精神疾患으로 자신 또는 他人을 해할 위험이 있다고 疑心되는 者를 발견한 精神科專門醫 또는 精神保健專門要員은 시장·군수·구청장에게 당해인의 診斷 및 保護를 申請할 수 있으며, 시장·군수·구청장은 즉시 精神科專門醫에게 당해 精神疾患者로 疑心되는 者에 대한 診斷을 의뢰하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 같은 법 제26조에서, 精神疾患者로 推定되는 者로서 자신 또는 他人을 해할 위험이 큰 者를 발견한 者는 그 狀況이 매우 급박하여 精神보건법 第23條 내지 第25條의 規定에 의한 入院을 시킬 수 없는 때에는 醫師와 警察官의 同意를 얻어 精神醫療機關에 당해인에 대한 應急入院을 의뢰할 수 있으며, 精神醫療機關의 長은 入院依頼된 者에 대하여 72時間의 범위 내에서 應急入院을 시킬 수 있다고 규정하고 있다.

국친사상 또는 경찰권사상에 기초한 정신의료제도에서 일반정신장애자가 자의입원하였거나 강제입원하였는지 간에 정신보건법 제2조에서 규정한 바와 같이 우리가 반드시 지켜내야 하는 것은 바로, 人間으로서의 尊嚴과 價値 보장, 最適의 치료와 보호를 받을 權利 보장, 부당한 差別待遇 금지, 未成年者 특별 治療, 보호 및 필요한 教育을 받을 權利 보

16) 최석윤(2006), 앞의 논문, p.37.

17) 이동명(2001), "정신보건법상의 강제입원에 관한 연구"형사정책 제13권제1호, p.143.

18) 원범연·조성용(2003), 전게서, p.46

19) 원범연·조성용(2003), 전게서, p.48

20) 정신보건법 제21조는, 精神疾患患者의 民法상의 扶養義務者 또는 後見人은 精神疾患患者의 保護義務者가 된다고 규정하고 있다.

장, 항상 自發的 入院의 勸獎, 入院중 가능한 한 자유로운 環境 보장, 그리고 자유로운 意見交換이 보장인 것이다.

4.1.4 범법정신장애자에 대한 보안처분

심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이 없거나 의사를 결정할 능력이 없는 자의 행위는 별하지 아니한다(형법제10제1항). 즉 심신상실자는 책임능력이 없기 때문에 책임이 조각되는 것이다. 다만 위험을 발생을 예견하고 자의로 심신장애의 상태를 야기한 자의 행위에는 이를 적용하지 아니한다(형법제10조3항). 이것이 원인에 있어서 자유로운 행위 문제이다.

심신상실자, 즉 책임무능력자의 행위는 별하지 않지만 보안처분의 가능성까지 배제하는 것은 아니다. 치료감호법은 심신장애자로서 형법 제10조 제1항의 규정에 의하여 별할 수 없는 자가 금고 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 치료감호시설에서의 치료가 필요하고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 때에는 치료감호에 처하도록 하고 있다(치료감호법제2조제1항1호).

또한 심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이나 의사를 결정할 능력이 미약한 자의 행위는 형을 감경한다(형법제10조 제2항). 심신미약상태에 있는 행위자의 책임이 같은 행위를 책임능력상태에서 행한 때에 비하여 감경되므로 형을 감경하도록 한 것이다. 원인에서 자유로운 행위의 이론은 한정책임능력에 관하여도 적용된다.

심신미약자에 대하여는 형벌 이외에 보안처분이 과하여질 수 있다. 즉 심신장애자로서 형이 감경되는 자가 금고 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 치료감호시설에서의 치료가 필요하고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 때에는 치료감호에 처한다(치료감호법제2조제1항1호).²¹⁾

우리나라 형법은 형벌(형법제41조) 이외에 치료감호법, 보호관찰법, 보호관찰 등에 관한 법률에 의한 보안처분을 인정함으로써 형사제재(刑事制裁)의 이원주의(二元主義)를 취하고 있다.

형벌은 '과거'에 일어난 책임을 전제로 하여 일정한 목적을 추구하고 보안처분은 '장래'의 행위자로부터 나오는 범죄 '위험성'을 겨냥하는 일종의 역할분담을 한다. 보안처분은 오직 행위자를 지향하는 특별예방적 목적처분이라는 점에 대해 의문의 여지가 없다.

그러나 보안처분이론은 위에서 설명한 보안처분의 '목적사상', 즉 범죄위험의 예방에 의한 법익보호 '필요성'만으로 성립되지 않는다. 일반인보호의 가장 완벽한 실현을 위해서는 이들을 모두 영원히 격리조치하면 되겠지만, 형법은 보호목적만을 추구할 수는 없다.

법익보호를 위해 아무리 긴급한 보안처분이라 할지라도 정형화되어서 수행되어야 한다. 정형화되지 않은 보안처분은 인간을 범죄구축의 단순한 수단·객체로 전락시키기 때문에 정당화될 수 없다. 보안처분이 정형화되어 수행되더라도 정당한

침해필요성이 없을 때에는 마찬가지로 보안처분이론에 부합되지 않는다.²²⁾

현재 판례가 인정하고 있는 책임감면 또는 감경의 직접적인 인정사유는 주로 다음에 열거하는 외형적으로 봐도 누구나 긍정할 수 있는 중증의 정신질환 뿐이다.

- “망상지가 상실에 따른 자아붕괴로 비롯된 이인상태(대판 1971.7.27, 71도987)
- “명정”(대판 1976.10.12, 76도2679)
- “급성정신분열증 반응이나 정신병적 돈주상태”(서울고법 1977.5.11, 77노377)
- “일과성 뇌신경 선망상태”(서울고법 1978.12.7, 76노2155)
- “정신착란”(대판 1979.6.12, 79도922)
- 다양한 “정신분열증”(대판 98도3812; 98도549; 94도581; 92도1425; 85도696)
- “간질”(대판 88도1792; 83도1897; 83도1262)
- “측두열설전간”(대판 69도1121)
- “심각한 자기비하”(대판 83도2785)
- “정신병원 입원경력이 있는 간질유사증상”(대판 83도1230)

우리 형사판례에서 형법 제10조의 심신미약이나 심신상실은 완전히 자기의식이 없는 정도가 되어야 고려될 수 있다. 특히 주목해야 하는 사실은 소위 심리학적 표지인 “사물변별능력”과 “의사결정능력”에 대한 별개의 의미규정이 한 번도 이루어지지 않았다는 사실이다.²³⁾ 이와 같은 단순 심리학적인 책임능력관련 상태가 아예 법원의 판단 대상이 될 수 없는 상황이 문제이다. 일반적으로 심리공황상태의 무의식 행위의 대표격인 소위 “격정행위”와 같은 심신장애 요소를 우리 형법 시스템에서는 전혀 고려될 수조차 없게 될 가능성도 생긴다. 이는 책임원칙에 대한 위반일 뿐 아니라, 범치국가 형법상 중대한 결함이 될 수도 있다. 결과적으로 우리 형사실무에서는 일반인들도 당연히 긍정할 수 있는 명백한 정신장애자만이 책임무능력자로 평가받을 수 있는 ‘자격’을 부여받을 수 있으며, 정신의학이나 정신분석학 전문가들 대부분 긍정하는 걱정행위나 이상적 기질에 의한 심리적 공황상태로 인한 범죄행위는 아예 고려 대상도 되기 힘들 수 있다.²⁴⁾

우리나라 치료감호법 제5조에서, 검사는 범죄를 수사함에 있어서 범죄경력·심신장애 등을 참작하여 치료감호를 청구함이 상당하다고 인정되는 자에 대하여는 그에 필요한 자료를 조사하여야 하며, 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 조사를 하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 같은 법 제6조는, 치료감호대상자에 대하여 치료감호에 처함이 필요하다고 인정되고 일정한 주거가 없는 때, 증거를 인멸할 염려가 있는 때, 도망하거나 도망할 염려가 있는 때에는 검사는 관할 지방법원 판사에게 청구하여 치료감호영장을 발부받아 치료감호대상자를 보호구속(보호구

22) 배종대(2005), 「형법총론」, 홍문사, p.43-46.

23) 신동일(2004), 「심신장애 판정의 문제점과 개선방안-각국의 제도 및 현황을 비교하여-」, 한국형사정책연구원, p.75.

24) 신동일(2004), 전게서, p.74.

21) 이재상(2007), 전게서, p.308.

금과 보호구인을 포함한다)할 수 있으며, 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할 지방법원 판사의 치료감호영장을 발부받아 치료감호대상자를 보호구속 할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 같은 법 제7조에서는, 검사는 피의자가 형법 제10조 제1항의 규정에 해당되어 벌할 수 없는 때, 고소·고발이 있어야 논할 수 있는 죄에서 그 고소·고발이 없거나 취소된 때 또는 피해자의 명시한 의사에 반하여 논할 수 없는 죄에서 처벌을 회망하지 아니하는 의사표시가 있거나 처벌을 회망하는 의사표시가 철회된 때, 피의자에 대하여 형사소송법 제247조 제1항의 규정에 의하여 공소를 제기하지 아니하는 결정을 한 때에는 공소를 제기함이 없이 치료감호청구만을 할 수 있다고 한다.

아울러 같은 법 제8조를 보면, 구속영장에 의하여 구속된 피의자에 대하여 검사가 공소를 제기하지 아니하는 결정을 하고 치료감호청구만을 하는 때에는 구속영장은 치료감호영장으로 보며 그 효력을 잃지 아니한다고 한다.

그러므로 법원이 심신상실판정이나 심신미약을 결정한다고 해서 범법정신장애자들이 사회에 해악을 끼칠 수 있는 가능성은 줄어든다. 우리나라의 경우는 현실적으로 정신장애자에 대하여 치료보다는 처벌을 통한 해결이 빈번하게 발생하는 것으로 보인다. 이런 경향은 아무래도 법원의 정책적인 고려가 반영된 것이라고 생각할 수 있다.

심신상실과 심신미약에 관한 형법 제10조 제1항과 제2항의 규정은 심신상실과 심신미약자의 경우는 형사절차를 진행할 수 없다는 법의 약속이자 명령이다. 그러므로 권한없는 자유침해의 소지가 발생할 수 있다. 특히 최근 들어가는 정신이상 의혹 사건들을 미루어 생각할 때, 심신상실과 심신미약의 형사처벌은 형사정책적인 고려와 함께 도그마틱적인 정당성도 확보할 수 있어야 한다. 만일 이들을 단순히 자유형 또는 벌금형에 처해서 그 위험성 자체를 통제하지 못한다면, 유사한 범죄나 더 심각한 상태의 새로운 범죄가 재발할 수 있는 개연성이 높아질 수 있기 때문이다.²⁵⁾

정신장애자의 범법행위에 대한 보안처분이 적극 활용될 때 해양을 비롯한 우리가 살고 있는 위험사회에서 우리가 상상할 수도 없는 대형참사를 미연에 방지할 수 있을 것이다.

4.2 해양경찰상의 대응방안

4.2.1 해양경비업과 해양경비지도사 제도의 도입

우리나라의 경우 해양시설(임해시설 포함)이나 항만경비 및 보안분야 등 해안경비분야에서는 일반경찰서의 관할영역과 해양경찰서의 관할영역사이에 겹치는 부분이 발생하여 사실상 그 구분도 모호하게 운영되고 있는 것이 현실이다. 특히 일반

경찰은 해양에 대한 전문성이 결여되어 있으며, 국제선박 및 항만보안코드(ISPS Code)에서 규정한 업무를 효과적으로 수행할 수 없다. 결국 해양분야에서의 일반경비지도사의 전문성을 검증할 방법이 없다.

현행 경비업법을 개정하여 해양경비지도사제도를 신설하여 해양 및 해안에서의 민간경비부분에 대한 지도감독을 체계적으로 실시할 필요가 있다. 해양경계경비는 공경비(公警備)와 사경비(私警備)를 모두 포괄하는 해양경비시스템 구축을 통한 해양경비서비스의 품질개선이 바람직하다.

해양경비 및 해안경비업무는 세계적으로 해양경찰(Coastguard)이 국가작용으로 수행하고 있는 추세이다. 이러한 국가 주도의 해양경계경비의 효율성을 높이고 해양활동의 특성을 반영할 수 있는 민간경비영역을 해양에 도입함으로써 해양경비세력의 확대효과는 물론 경비서비스의 품질 개선효과가 기대된다.²⁶⁾

4.2.2 해양경찰 주도의 선박 및 항만 보안업무 수행

해상은 육상 및 항공교통과는 달리 치안세력에 의해서 유효하게 관제되거나 안전관리가 이루어지는 데에는 취약성이 있다. 그 첫째 이유로 모든 해양의 보안을 확보하기 위해 치안세력을 배치하는 것은 거의 불가능하다. 둘째의 이유로는 비교적 잘 보호되고 있는 육상이나 항공의 목표물과는 달리 선박이나 항만에 테러분자들이 용이하게 접근할 수 있다. 셋째, 선박이나 항만에 보안장비나 보안세력의 배치가 거의 되어 있지 않다. 넷째, 해양종사자들이 안전교육이나 훈련으로 인한 해상안전문화는 정착되어 있으나 해상보안문화가 형성되지 않아 보안은 군(軍)이나 경찰이 해주는 서비스로 생각하고 있다. 마지막으로 해상활동은 국제적인 관계로 국가간의 보안의식이 다르고 주관적인 해상보안시스템을 가지고 있어 국제적인 협력체제 구축이 어렵다.

경제활동에 이용되는 선박은 대략 다섯 종류의 위협 시나리오를 예상할 수 있다. 첫째는 선박이 테러리스트 조직을 지원하거나 자본을 형성하기 위해서 밀수나 핵·화학·방사성물질 또는 재래식 무기를 운반하는 수단으로 사용되는 시나리오이다. 둘째는 선박이 무기 그 자체로 사용되어지는 경우로 선박을 항만시설이나 해안가에 위치한 원자력발전소 등과 같은 목표물에 충돌시키는 시나리오이다. 세 번째 시나리오는 원유나, LNG 등과 같은 폭발성이 강한 화물이 적재된 선박을 대량살상 폭탄으로 사용되는 경우이다. 네 번째는 국제무역이나 세계경제를 마비시키기 위해 주요국제항로나 항만에 선박을 침몰시키는 시나리오를 예상할 수 있다. 마지막으로 선박 그 자체가 목표물이 되는 경우로 대형여객선이나 고가의 선박을 납치하여 테러리스트의 목적달성에 이용되는 시나리오이다.²⁷⁾

만약에 발생한다면 그야말로 대형보안사고일 수 밖에 없는

25) 신동일(2004), 전계서, p.80.

26) 진성용·박성용·주종광·이은방(2007), “해양경비서비스개선을 위한 경비지도사 제도에 관한 연구”, 해양환경안전학회 추계학술발표회, p.117.

27) 주종광(2007), 앞의 논문(한국해양대학교 석사학위논문), P.16.

것이 해양이 가지고 있는 특성이다. 특히 국제선박 및 항만보안코드(ISPS Code)에 의한 보안업무를 해양경찰이 하지 않고 보안에 관한 비전문가들에 의한 보안증서심사에만 의존하는 것도 큰 문제라고 생각한다. 더욱이 연안선박이나 항만에서는 그나마도 보안업무라는 것조차 존재하지 않는다.

경찰관직무집행법 제3조에 의한 불심검문이나 입·출항선박 입장입검 만으로는 보안사고에 대비했다고 볼 수 없다.

그러므로 해양경찰청 중심의 해양보안체제를 하루속히 구축하여 선박 및 항만에서 보안업무를 수행할 필요가 있다.

4.2.3 연안여객선 보안시스템 구축

1) 연안여객선 보안관리규정 제정

연안여객선보안관리규정은 ① 보안등급의 설정, ② 위험물 품 휴대 금지, 선박공간, 선장등의 권한, 승객의 안전유지협조 의무를 명시한 선박내 보안, ③ 보안평가 및 보안계획서, 여객선보안기록부, 여객선보안경보장치, 보안교육 및 훈련, 보안심사와 보안증서 발급 등을 규정한 보안심사와 보안증서 발급, ④ 보안통제, ⑤ 여객선터미널시설 및 선박 등의 보안, ⑥ 여객선테러에 대한 대응, ⑦ 선박보안장비의 확충 및 검색 기록의 유지에 관한 규정을 명시하여 제정하여야 할 필요가 있다.²⁸⁾

2) 연안여객선에서 보안문화 구축

미국에서 발생한 9.11 항공기 테러사건 이후 국제적으로는 ISPS Code가 제정되었다. 그러나 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철참사는 불특정다수를 향한 범죄로서 국내에서도 이미 테러에 준(準)할만한 사건이 발생하였다고 볼 수 있음으로 해상에서 특히, 연안여객선에서 이와 같은 사건이 발생하지 않도록 하기 위한 법과 제도의 정비가 시급히 필요하다.

다양한 보안 위협을 식별하고 대응하기 하기 위해서 여객선의 특성에 맞는 장비의 보완이 필요하다. 출입관리시스템, 감시시스템, 경보시스템의 개발과 활용은 보안의 취약성을 보완하는 수단으로 기대되고 있다.

여객선은 다수의 인질확보가 쉽고 선박으로의 접근이 용이하기 때문에 화물선보다 테러의 대상이 되기 쉽고 다른 보안 위협에도 취약하다. 해상교통에서 보안취약성을 보완하기 위하여 여객선의 보안리스크를 실질적으로 줄일 수 있도록 연안여객선에서는 보안관리코드에 의한 보안관리가 이루어져야 한다. 장래에는 운항관리자, 선박종사자, 선주 그리고 항만시설 운영자는 여객선의 보안업무를 주체로서 보안정보를 수집관리하고 해양보안세력인 해양경찰청과 유기적인 협조체제를 구축

해야 한다.

국제선박 및 항만보안규정(ISPS Code)에서 보듯이 이미 보안(Security)이라는 개념은 해상에서의 인명안전을 위한 국제협약(SOLAS) 제11-1장, 제11-2장에 포함되어 있다는 것을 주목할 필요가 있다. 현행 운항관리자의 직무 중에는 보안업무를 규정한 내용이 없다. 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철참사와 같은 불특정 다수를 향한 범죄, 테러 또는 준(準)테러가 연안여객선에서 만큼은 발생하지 않도록 사전에 법과 제도를 정비하여야 할 것이며, 운항관리자를 보안전문가로 적극 육성하여 연안여객선보안계획서의 승인, 일반보안심사, 보안통제 등 보안업무를 수행토록 하여야 한다.

여객선은 기존의 과적과승 등 감항성 위주의 안전환경에서 테러위험, 광인(狂人), 선박에 적재한 위험물, 자연재해 등 위험요소가 다양해지고 있다. 그러나 운항관리자는 여객선에서 일반인을 대상으로 위험물과 관련된 증빙서류를 요청하는 등 사실관계 확인의 선행조건인 사실관계 조사에 관한 명시규정이 필요하다. 개별법이나 특별법에 의한 수많은 특수법인의 예에서 보듯이 해운법 제22조에 의하여 특수법인인 한국해운조합에서 선임한 운항관리자는 공무원사인으로 보아야 할 것이므로 그 직무를 수행하는 데 있어 사실관계조사에 관한 권한을 부여하여 그 권한을 강화하는 것은 당연한 것이다.

연안여객선의 보안위협별로, 시나리오별로 선박직원과 여객의 행동지침과 업무를 숙지하고 반복적인 훈련과 교육을 통해서 보안대응태세를 갖추어야 한다. 선박보안, 보안장비, 위험화물취급, 경비검색 등 교육 프로그램 개발이 요구된다. 보안위협을 식별하고 위험도에 따라 보안계획을 수립함으로써 체계적인 매뉴얼에 따라 연안여객선 관련 종사자들이 현장 업무로 인식하고 수행하도록 해야 한다.²⁹⁾

4.2.4 선원공인제도의 개선

현재 우리나라의 승선공인제도는 최초로 선원수첩을 발급하거나 승선공인시 선원건강진단서를 첨부하고 있다. 그런데 여객선이나 위험물운반선 등 특수한 선박에 종사하는 선원들마저도 정신장애 유무를 진단하지 않고 검증절차 없이 승선공인이 이루어지고 있다. 이는 결코 바람직한 일은 아닐 것이다.

만약에 있을지 모를 정신장애선원에 의한 선박이나 항만에서의 보안사고를 미연에 방지하기 위해서는 선원수첩을 발급받거나 승선공인시에 선원의 정신장애유무를 판정하는 건강진단서를 첨부하게 할 필요가 있다.

5. 결 론

육지와 격리된 해상에서 보안세력과 보안설비가 갖추어지지 않은 여객선에서 육안으로는 전혀 식별이 곤란한 정신장애

28) 주종광·이은방(2007), "연안여객선의 보안위협 대응방안에 관한 연구", 해양환경안전학회 제13권 제3호, pp.204-205, 주종광(2007), 앞의 논문(한국해양대학교 석사학위논문), p.43.

29) 주종광·이은방(2007), 앞의 논문, p.203.

자 등에 의한 방화를 비롯한 보안사고의 발생 개연성은 상존하지만 그에 대한 대비와 대응 방안에 대한 연구는 거의 없다. 본 논문에서는 정신장애자의 범법행위의 현황을 파악하고 해양에서 범법행위 가능성을 제기하였다.

우선 정신장애자의 범법행위에 대한 형사법적 대응방안으로는 선박공안 제도도입, 해상테러에 대응하기 위한 해상안전법의 활용, 예방조치로서 일반정신장애자에 대한 강제정신의료제도, 범법정신장애자에 대한 보안처분의 적극적인 활용 등을 모색하였다. 또한 해양경찰상의 대응방안으로는 해양경비업과 해양경비지도사제도의 도입, 해양경찰주도의 선박 및 항만보안업무수행, 연안여객선 보안시스템 구축, 선원공인제도의 개선 등을 제안하였다.

해양에서 정신장애자의 범법행위가능성에 대비하는 것은 테러예방백신과 같은 효과를 기대할 수 있으며 인권이 고려된 정신장애자 범법행위의 위험성 통제야말로 해양에서의 선박의 보안 안전도를 증진할 것으로 생각된다.

형사정책 제13권제1호, pp.143.

참 고 문 헌

- [1] 김상훈·김윤중(2008), 동아일보 2.14일자, A13면.
- [2] 박순진(2004), “불특정다수를 향한 범죄의 사회적 원인에 대한 연구”, 한국공안행정학회보, 17권, p.206.
- [3] 민성길 외(2007), 「최신정신의학 제5판」, 일조각, p.17, pp.167-172.
- [4] 원범연·조성용(2003), 「범법정신장애자 등에 대한 법적처우에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, p.46, p.48, pp.110-115.
- [5] 배종대(2005), 「형법총론」, 홍문사, pp.43-46.
- [6] 최석윤(2006), “해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안”, 해사법연구 제18권 제2호, p.39.
- [7] 이재상(2007), 「형법총론」, 박영사, p.303, p.308.
- [8] 신동일(2004), 「심신장애 판정의 문제점과 개선방안-각국의 제도 및 현황을 비교하여-」, 한국형사정책연구원, p.74, p.75, p.80.
- [9] 김종률(1996), 「정신감정과 치료감호자료집」, 한국형사정책연구원, p.21.
- [10] 주종광(2007), “연안여객선 보안시스템 구축에 관한 연구”, 한국해양대학교 석사학위논문, p.16, p.43, pp.46-47.
- [11] 주종광·이은방(2007), “연안여객선의 보안위협 대응방안에 관한 연구”, 해양환경안전학회 제13권 제3호, pp.203-205.
- [12] 진성용·박성용·주종광·이은방(2007), “해양경비서비스개선을 위한 경비지도사 제도에 관한 연구”, 해양환경안전학회 추계학술발표회, pp.117.
- [13] 이동명(2001), “정신보건법상의 강제입원에 관한 연구”,