

「해양경비법」 검토와 발전방안



노 호 래

A series of horizontal dotted lines providing a space for the author's address or contact information.

「해양경비법」 검토와 발전방안

노 호 래*

〈요 약〉

2012년 8월 23일에 시행예정인 「해양경비법」은 해상에서의 경찰권 발동의 근거법을 제정했다는 점에서 그 의의가 있으나 다음과 같은 한계가 있다.

첫째로, 해양경찰의 조직법적 근거가 미약하다. 이는 행정조직 설치의 근거를 법률이 아니라 하부령인 대통령령과 국토해양부령에 위임하는 형태로 엄격한 의미에서 행정조직법 정주의에 어긋나는 측면이 있다.

둘째로, 「해양경비법」 제14조의 항해보호조치 규정은 이미 발생한 해상집단행동에 대한 조치 중심으로 기술되어 있으므로 사전예방적인 측면을 더 강화하여 「해상집회시위의 사전 신고제」, 「해상집회시위의 금지구역설정」 등의 규정의 신설이 필요하다고 생각된다.

셋째로, 「해양경비법」 제22조 과태료는 과중한 측면이 있다. 해양경찰의 해상검문검색에 대한 불응에 대하여 200만원을 부과하는 것은 과중한 편이다. 해상의 특수성을 인정하더라도 과중한 측면이 있으므로 100만원 정도를 부과하는 것이 합당할 것으로 생각된다.

넷째로, 해양경찰내에 자원관리부서를 신설하여 해양조사 및 자원관리 역량을 강화하고, 다른 기관의 해양조사선박을 지원하고, 해양경찰이 직접 조사할 필요성이 있으며, 주변국과 해양자원 관련사항을 발생한 경우 효율적 대응이 필요하다.

주제어 : 해양경비법, 해상경비, 해양에서의 법집행, 불법조업, 해양경찰관의 직무집행

* 군산대학교 해양과학대학 해양경찰학과 교수

목 차

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 제정배경 III. 「해양경비법」의 분석 IV. 외국의 입법에 V. 결론 및 발전방안 |
|---|

I. 서 론

최근 전 세계적으로 해양에 대한 관심이 높아지면서 많은 국가들이 앞 다투어 해양에 대한 자국의 이익확보를 위해 경쟁이 치열해지고 있다. 우리나라도 해양에 대한 미래지향적인 관리체제의 확립을 위해서 능동적으로 대응하고 강력한 해양세력 확보와 해양치안에 효과적으로 대응해야 할 필요성이 제기되었다.

해상치안을 담당하는 대표적인 기관은 해양경찰이다. 해양경찰의 효과적인 치안 활동을 위해서 해양경찰권을 강화해야 한다. 해양경찰권의 행사는 공공의 안녕과 질서유지 차원을 넘어서 위험방지 또는 예방활동으로 그 목적이 확대되었으며, 이와 같은 목적은 국내법 및 국제법과 국제적 관례에 따라 합리적으로 달성되어야 한다. 이를 위해서는 해상치안관련 법률의 체계화가 요청된다. 그 동안 해양경찰은 해양경찰의 작용에 관한 근거법이 미약한 상태로 법집행을 해왔다. 최근의 해양경비법의 제정은 이러한 상황을 타개하게 위한 것이다.

해상에서의 검문검색, 선박 나포 등 해상에서의 법 집행 근거를 명확히 하기 위한 「해양경비법」이 2011년 2월 22일 공포되었고, 2012년 8월 23일부터 시행될 예정이다. 「해양경비법」은 해양경찰의 경비활동에 관한 명확한 법적 근거를 제시해 해양영토 주권에 대한 강력한 수호 의지를 대내외에 알리고자 마련되었다. 5장, 22개 조문으로 구성된 이 법은 육상을 전제로 제정된 「경찰관직무집행법」은 적용상에 한계가

있으므로 해양경찰의 업무 특성을 반영한 특별법 형태로 만들어졌다. 이 법률은 해상에서의 검문·검색, 추적·나포, 항행 보호 조치, 무기 사용 등에 관한 조문을 담고 있어 불법조업 외국어선에 대한 해경의 강력하고 효과적인 단속을 뒷받침할 것으로 판단된다.

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 남북 간의 긴장은 물론 해양영토 및 해양자원에 대한 주변국과의 분쟁이 지속되고 있고, 이러한 국가간의 경쟁은 나날이 심화되고 있는 실정이다. 우리나라 바다 최일선에서 해양주권 수호 및 해양치안 확립을 위하여 거친 파도와 싸우는 해양경찰의 해양경비 업무는 매우 중요하다. 그러나 해양경비 업무는 1953년 해양경찰 창설 이래 핵심업무 중 하나임에도 불구하고 최근까지 명확한 근거법 없이 업무의 상당 부분을 「경찰관직무집행법」이나 해사법규에 의존해 업무를 수행해 왔고, 타 부처 소관법률에 의해 업무를 집행해 온 현실은 해양경찰의 자긍심과 정체성에 크게 영향을 미쳐 온 것이 사실이다.

이에 따라 본고에서는 2012년 8월 23일 시행예정인 「해양경비법」의 내용을 검토하여 발전방안을 모색해 보고자 한다. 본 고의 주요내용은 제정배경인 해양경비법의 필요성, 공청회에서의 주요의견, 「경찰관직무집행법」의 한계에 대한 검토와 현행 해양경비법의 분석, 외국의 입법예로서 일본과 미국의 법률 검토, 결론 및 발전방안으로 구성된다.

II. 제정배경

1. 「해양경비법」의 필요성

유엔해양법협약 발효이후 해양안보의 개념은 해양교통안보, 해양환경 및 생태계 보호, 해양자원보호 등의 개념으로 확대되어 가고 있는 실정이다. 우리나라도 해양의 중요성을 감안 유엔해양법협약 가입 및 한·일, 한·중 어업협정을 체결하는 등 국제적 환경변화에 능동적으로 대처하고 해양에서 발생하는 국가안보와 국민안전에 관한 사항을 사전에 예방하고, 신속하게 대처하기 위하여 많은 인력과 장비를 해양경찰청에서 보유·운영하고 있으나, 해양경비업무에 필요적으로 수반되는 검문검색 및 추적·나포 등 법집행이 현실적으로 집행하고 있음에도 관련 법령이 미비하여 실

무수행에 어려움이 상존하고 있는 실정이고, 이에 따라 환경변화에 능동적으로 대처하기 위하여 해양관련 기존 법령과 제도의 미비점을 보완해야 하는 필요성이 제기되었다.

아래의 <표 1>에서 해양경비업무는 평시업무를 중심으로 분류한 것이고, 비상사태에 관한 내용은 별도의 법령으로 규정하고 있다. 비상시에는 「통합방위법」에 의하여 군의 지휘와 통솔을 받는다. ‘통합방위’란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말한다. ‘국가방위요소’란 통합방위작전의 수행에 필요한 「국군조직법」 제2조에 따른 국군, 경찰청·해양경찰청 및 그 소속 기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰기구, 국가기관 및 지방자치단체, 「향토예비군설치법」 제1조에 따른 향토예비군, 「민방위기본법」 제17조에 따른 민방위대와 동법 제6조에 따라 통합방위협의회를 두는 직장 등의 방위전력(防衛戰力) 또는 그 지원 요소를 말한다(통합방위법, 제2조 1, 2호). 통합방위에 있어서 제기되는 주요개념과 기구를 소개하면 주와 같다¹⁾.

1) ‘통합방위사태’란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하여 갑종사태, 을종사태, 병종사태의 구분에 따라 선포하는 단계별 사태를 말한다.
 ‘갑종사태’란 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기(大量殺傷武器) 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말하고, ‘을종사태’란 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말하며, ‘병종사태’란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다. ‘통합방위작전’이란 통합방위사태가 선포된 지역에서 법 제15조에 따라 통합방위본부장, 지역군사령관, 합대사령관 또는 지방경찰청장이 국가방위요소를 통합하여 지휘·통제하는 방위작전을 말하고, ‘지역군사령관’이란 통합방위작전 관할구역에 있는 군부대의 여단장급(旅團長級) 이상 지휘관 중에서 통합방위본부장이 정하는 사람을 말한다(통합방위법 제2조 제6, 7, 8호). 국무총리 소속으로 중앙 통합방위협의회를 두고, 중앙협의회의 의장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 통일부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 법제처장, 국가보훈처장, 국가정보원장 및 통합방위본부장과 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람이 된다(통합방위법 제4조 1항). 합동참모본부에 통합방위본부를 둔다. 통합방위본부에는 본부장과 부분부장 1명씩을 두되, 통합방위본부장은 합동참모의장이 되고 부분부장은 합동참모본부 합동작전본부장이 된다(통합방위법 제8조, 제1, 2항). 위와 같이 비상시에는 해양경찰은 군 최고통수권자인 대통령을 비롯하여, 중앙 통합방위협의회의장인 국무총리, 통합방위본부장인 합동참모의장, 합대사령관 등의 지휘·통제를 받는다.

〈표 1〉 해양경비법 제정 전의 해양경비 업무 및 관계법령

구분	관계법령 및 권한 근거
EEE관련 보호경비	<ul style="list-style-type: none"> 배타적경제수역법 등에서 EEZ에서 법령위반 혐의가 있으면 검사 또는 사법경찰기관이 추적권행사, 정선, 승선, 검색, 나포 등 사법절차 조치 가능 구체적 담당기관을 명시하고 있지 않아 해경권한 소재 모호
영해 및 접속수역 보호	<ul style="list-style-type: none"> 영해 및 접속수역법에 근거하여 외국선박이 규정(관세, 재정, 출입국, 보건위생 등) 위반시 관계당국은 정선, 검색, 나포 기타 필요조치 가능 관계당국이라 언급하고 있어 구체적 기관 명시 없음
어로보호 (특정해역 등)	<ul style="list-style-type: none"> 수산업법 등 관련법령에서 어업제한의 근거규정을 정하고 있으며 어로보호본부를 설치운영 선박안전조업규칙에 의거 속초해경서 및 인천해경서를 어로보호본부로 지정하여 권한행사 수산자원보호령은 연혁법상 의미는 있으나 현행 규정상 해경의 권한행사 근거로 보기 곤란 현행 어업자원보호법은 관할수역내 범죄수사를 해군과 어업감독공무원에게 사법경찰관리 권한 부여
밀 출·입국, 밀수 등	<ul style="list-style-type: none"> 밀향단속법 등 여러 관계법령 중 관세법에서만 밀수관련 협조대상으로 해경을 지정 이외 출입국관리법, 밀향단속법 등에서는 밀입출국에 대한 해경의 역할에 구체적 언급없음
해상교통안전 질서유지	<ul style="list-style-type: none"> 해상교통안전법, 개항질서법 등 대표적인 법령이 있으며 해경에게 해상순찰, 추취운향단속 등 다양한 임무를 법령에서 구체적으로 정하고 있음
대간첩작전	<ul style="list-style-type: none"> 경찰관직무집행법, 전투경찰대설치법을 근거로 해경이 대간첩작전을 수행하고 있으나 전경을 폐지할 경우 전투경찰대설치법도 크게 개정될 것으로 전망
해상집단행동 대응	<ul style="list-style-type: none"> 관련법령으로 경찰관직무집행법, 집회 및 시위에 관한 법률, 해상교통안전법 등을 들 수 있으나 해상집단행동의 취지에 부합한 법령은 부재하고 간접적으로 교통방해 차원에서 억제 또는 방지하고 있는 실정 헌법상 기본권 존중의 추세를 감안하면 해상시위권도 인정해야 할 사항으로 입법조치 필요
해상경호 및 대터러	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 등의 경호에 관한 법률 등에서 대통령경호안전대책활동 관련 위원회에 해경청 경비국장을 포함시키고 임무도 명확하게 명시하고 있음
ISPS Code 항만시설 보안업무	<ul style="list-style-type: none"> 국제항해선박항만시설의보안에관한법령에서 보안위원회의 위원으로 해경청의 고위공무원이 참여하도록 규정하고 있으나, 보안관련 전체 기능을 기준으로 볼 때 타 기관의 역할에 비하여 담당기능이 매우 미소함
해양수색구조 업무	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리기본법, 수난구조법 등을 통하여 국제SAR협약을 실천하고 있으며, 수색구조와 관련되는 해경의 임무와 역할이 상세히 규정되어 있음
경비함정 및 항공기의 운용	<ul style="list-style-type: none"> 대규모의 예산이 투입되는 함정과 항공기 건조의 법적근거는 없는 것으로 파악되고 항공기와 함정의 운용 및 유지관리에 대한 근거는 ICAO국제협약과 해상경비규칙(3급비밀) 등 해양경찰청 내부 행정규칙을 통하여 관리하고 있는 실정
해양과학연구 조사 지원	<ul style="list-style-type: none"> 유엔해양법협약에서는 대륙붕, EEZ에서 호혜적 차원에서 인류공동유산 개발사용할 수 있도록 해양과학조사를 허용하고 있으나, 해양과학조사법에서는 영해에서 불법 과학조사를 할 때는 관계기관의 장이 필요한 명령이나 조치를 할 수 있고, 해양환경관리법, 측량·수조조사 및 지적에 관한 법 등에 의하여 해양과학조사를 실시할 경우 매뉴얼에 의하여 해경함정이 지원하고 있으나 법적 근거는 없는 것으로 파악

자 료: 해양경찰청·한국법제연구원(2009). 해양경비에 관한 법률 제정안 연구, p. 3.

해양경찰의 평시업무인 위 <표 1>의 분류체계와 근거법령에서 EEZ에서의 외국인의 어업, 어로보호와 해상교통안전 질서유지 등은 실제집행을 하고 있고, 법령상 명시되어 있는 해경업무라 할 수 있으나, 최근 많은 문제가 발생하고 있고 실제로 해양경찰청의 업무로 여겨지고 있는 밀입국·밀수, 영해 및 접속수역 보호 등은 법령상 규정되어 있지 않기 때문에 실제 단속 또는 경비업무 수행상 법률적 분쟁의 소지가 내포되어 있었다.

예를 들면 「영해 및 접속수역법」은 외교통상부의 소관 법률로 되어 있고, 동법 제5조에서는 “관계당국이 정선·나포·검색 등 필요한 조치를 명할 수 있다”로 규정되어 있다. 여기서 ‘관계당국’이라는 불명확한 행위의 주체를 규정하고 있다. 외교부 소관법률인 「배타적경제수역법」 제5조 3항도 마찬가지로 ‘관계기관’이 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 농림수산식품부 소관법률인 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 제23조에서도 “검사나 사법경찰관은 이 법, 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대하여 정선, 승선, 검색, 나포(拿捕) 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하여 검사나 사법경찰관이라고 하여 해양경찰의 업무영역으로 명확히 정하지 않은 측면이 있다.

이와 더불어 「영해 및 접속수역법」은 외국의 통항에 관한 사항을 규정하고 있으면서 외교통상부 장관의 허가 또는 승인권을 규정하고 있으나 실제로 외교통상부는 불법 통항하는 외국선박을 단속할 수 있는 장비와 인력을 보유하지 못하고 있기 때문에 해양경찰청에서 관련 업무를 수행해 왔다.

한편, 정선, 나포, 검색 등은 신체의 자유를 제한하고 재산권을 침해하는 행위로서 국제법상 근거 규정이 마련되어 있다 하더라도 관계당국 혹은 관계기관과 같은 불명확한 행정주체를 명시해서는 안되고, 업무의 효율과 책임을 위해서 법령상의 권한을 명확하게 규정할 필요가 있다. 농림수산식품부 어업관리단의 명확한 임무, 해양경찰청의 명확한 임무, 해군의 명확한 임무 등이 정립되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이러한 이유로 미국에서는 해군은 테러와 미국영토 및 영해에 대한 공격우려 등 국가안보에 대한 심각한 우려가 있는 상황에 대한 업무를 담당하고, 그 외 평시업무는 Coast Guard에서 담당하는 것을 법률에서 규정하고 있으며, 특히 행정행위의 집행권한을 Coast Guard로 구체화하고 있다²⁾.

2. 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회에서의 각계 의견

「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회는 2010년 2월에 개최되어 다양한 의견이 있었다. 그 의견은 해운분야, 수산분야, 국방분야, 수요자 및 유관기관, 국제법 분야 등의 5개분야로 나누어 제시되었다(2010. 2: 해양경찰청 공청회 자료집).

1) 해운분야

김형근(2010. 2: 3 - 16)은 미국의 해안경비대(USCG) 관련 법체계처럼 해양의 안전·보안, 항해지원, 수색구조, 해양환경 및 자원보호, 항만·수로·연안경비, 해상물류, 국가방위 등 우리나라의 연안과 해양에 대해서 국가의 이익을 위해서 종합적이고 체계적인 법률을 만들어야 한다. 이 법률은 해양경찰청법이 될 수 있고, 이 법률에는 우리나라 연안 및 해양의 보안에 관련하여 정부의 여러 부처에 산재되어 있는 관련법들을 해양경찰청법에 흡수 통합해야 한다고 주장했다.

2) 수산분야

김병호(2010. 2: 17 - 22)는 해상집회 및 시위에 관한 내용을 포함하는 것이 바람직하고, 해상경비의 범위를 수계에만 한정할 것이 아니라 일정규모 이하의 낙도를 포함시켜야 한다. 방류 내지 조성된 수산자원, 해중립, 인공어초 등이 해양경비의 대상에 포함되어야 하며, 해양에서의 제반활동과 밀접불가분의 관련이 있는 육계까지를 해양경비의 대상에 포함시켜야 하므로 육계에 위치한 어항시설, 해양자원 및 시설도 대상이 되고, 어항시설구역 내에서의 검문검색활동도 경비의 범주에 들어가야 한다는 견해를 밝혔다.

또한 현재 불법어업에 대한 단속은 농림수산식품부 소속의 어업관리단, 지방자치단체, 해양경찰로 3원화되어 있어서 책임소재가 불분명할 뿐 아니라 지도·단속에 있어서 협력이 원활하지 않으므로 협력체제 강화를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다.

2) See Douglas Daniels, *How to Allocate Responsibilities Between the Navy and Coast Guard in Maritime Counterterrorism Operations*, 61 U. Miami L. Rev. 467(2007); William R. Dorsey III, *A Sea Chest for Sea Lawyer: Maritime Casualty Investigation by the United States Coast Guard and the National Transformation*, 75 Tul. L. Rev. 1387(2001); 14 USC 2.

3) 국방분야

김동욱(2010. 2.: 23 - 32)은 다음과 같이 주장하였다. 첫째로, 법률안의 제9조 「협의체 등의 설치운영」규정에 대해서 「통합방위법」상의 통합방위위원회, 통합방위본부 규정을 두고 있으므로 협의체의 역할과 기능이 상화 중복 내지 충돌할 우려가 있고, 별도의 협의체가 필요한 것이지 의문이 제기된다. 둘째로, 법률안의 제16조의 「협력요청」규정에서 “정당한 이유가 없는 한 해양경찰관의 협력요청에 응하여야 한다”고 규정하는 것은 정당한 이유의 존부에 대하여 협력요청을 받은 행정기관이 ‘정당한 이유’에 대한 입증책임을 갖기 때문에 바람직하지 않다. 셋째로, 우리나라 관계 법령에 따르면 경찰용 선박은 군함의 지위와 유사한 지위를 향유하고 있다고 볼 수 있으므로 「해양경비법」에서 그 법적 지위를 명확히 하는 것이 바람직하다.

4) 수요자 및 유관기관

박찬호(2010. 2.: 33 - 49)는 “우리나라의 경우 3면이 바다와 접하고 있고, 매우 중요한 지리적 요충지라는 것은 더 이상 말할 필요도 없을 것이다. 그러나 관련 업무에 관한 입법적 미비는 해양경찰청 측면에서 직무권한과 범위의 불확정으로 인해 업무의 혼선이 발생할 여지가 많았고, 국민의 측면에서는 사고에 대한 사후 조치와 예방적 측면에서 일원화된 창구가 없었다고 할 수 있다. 그리고 해양에서 발생하는 사고는 환경, 국제법집행, 범죄 등과 같이 복합적으로 관련된 측면이 많기 때문에 신속한 초동조치 후, 관계기관과의 협력체제구축과 같은 법의 집행과정에서 국가 안보와 국민의 안전 보장을 위한 가장 효율적인 시스템을 마련해야 한다”고 주장하였다.

5) 국제법 분야

이석우(2010. 2.: 53 - 58)는 “첫째, 한국의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여 등 전세계적인 안보환경 변화에 적극적으로 대처하는 과정에서 해군과 해양경찰의 역할분담 문제를 명확하게 하는 것이 필요하고, 둘째로, UN해양법 협약은 통설적 견해에 의하면 법률과 같은 효력을 가지고 있는데, UN해양법 협약 제110조와 제111조가 그 행사방법과 절차를 구체적으로 규율하고 있음에도 불구하고, 이를 또 다시 법률보다 하위규범인 명령에 위임해야 할 필요가 있는지에 대해서는 의문의 여지가 존재한다, 셋째로, 「해양경비법」의 제정을 통해 그 동안 근거법령의 미비에 따른 문

제점을 극복하고 제도적인 문제점을 치유한 후, 국내법 및 국제법의 종합적인 분석과 정책적인 조율을 통해 시대적 수요에 부응하는 방향으로 점차 해당 법률을 개정해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다”고 주장하였다.

3. 「경찰관직무집행법」의 한계

그 동안 해양경찰은 「경찰관직무집행법」의 불심검문조항을 해상검문검색의 주 규제대상에 적용하여 왔으나 해상의 상황에서 적용하기에는 무리가 따르고, 육상을 전제로 한 경찰장비와 무기사용도 한계가 있어왔다.

첫째로, 「경찰관직무집행법」 제3조의 불심검문이란 “① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다. ② 그 장소에서 제1항의 질문을 하는 것이 당해인에게 불리하거나 교통의 방해가 된다고 인정되는 때에는 질문하기 위하여 부근의 경찰서·지구대·파출소 또는 출장소(지방해양경찰관서를 포함)에 동행할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 당해인은 경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 규정은 육상을 전제로 하였으며, 그 결과 상당부분의 법집행이 해양에서 이루어지고 있는 해양경찰의 특수한 경찰작용을 포괄하고 있지 못한 측면이 있다. 선박을 부근의 해양경찰관서로 나포하여 호송할 경우 운항관계의 비용이 발생하고 시간상으로도 상당시간이 소요되기도 하며, 선박은 정지거리가 길어서 즉각적인 정선도 불가능한 측면도 있다. 그래서 중국 어선의 불법조업의 경우 나포하여 호송하지 않고 현장에서 즉시 조사하는 현장즉시 조사제 등을 사용하기도 한다. 이와 같이 육상과는 달리 해양경찰관이 선박을 해양경찰관서까지 나포하여 호송하기도 어려운 측면이 있는 것이다.

둘째로, 육상경찰의 작용은 장소적으로 다른 국가의 주권과 직접적인 접촉이 없는 대한민국의 영토내에서의 경찰작용임에 반하여 해양에서의 경찰작용은 다른 국가와의 주권 및 국제법적인 관계가 밀접히 관련되어 있는 해상에서의 경찰작용이라는 점에서 차이가 존재한다(한동훈·차현숙·신창훈, 2010. 11: 21). 특히 「경찰관직무집행법」의 불심검문은 다른 선박의 항행안전에 대한 지장을 주는 선박, 대량파괴무기나 그 밖의 무기류 또는 관련 물자의 수송에 사용되고 있다고 의심이 되는 선박,

국내법령과 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다는 의심이 되는 선박 등을 법의 적용범위에서 충분히 고려하지 못하였다. 해상에서의 법집행은 주로 선박과 관련된다는 점에서 선박의 특성과 국제법적 사항을 충분히 고려해야 한다.

셋째로, 경찰장비·장구·분사기·무기사용³⁾에 있어서 「경찰관직무집행법」 제10조, 제10조의 2, 3, 4는 육상을 전제로 하고 있어서 선박의 나포, 도주방지 등 해상에

3) 제10조(경찰장비의 사용등) ① 경찰관은 직무수행중 경찰장비를 사용할 수 있다. 다만, 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 경찰장비에 대하여는 필요한 안전교육과 안전검사를 실시하여야 한다. ② 제1항의 "경찰장비"라 함은 무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감식기구, 해안감식기구, 통신기구, 차량·선박·항공기등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말한다. ③ 경찰장비를 임의로 개조하거나 임의의 장비를 부착하여 통상의 용법과 달리 사용함으로써 타인의 생명·신체에 위해를 주어서는 아니된다.

제10조의2(경찰장구의 사용) ① 경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제에 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도내에서 경찰장구를 사용할 수 있다. ② 제1항의 "경찰장구"라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄진압등 직무수행에 사용하는 수갑·포승·경찰봉·방패등을 말한다.

제10조의3(분사기등의 사용) ① 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지 또는 불법집회·시위로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산 및 공공시설안전에 대한 현저한 위해의 발생을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단으로 필요한 최소한의 범위안에서 분사기(총포·도검·화약류등 단속법의 규정에 의한 분사기와 최루등의 작용제) 또는 최루탄을 사용할 수 있다.

제10조의4(무기의 사용) ① 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제에 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 형법에 규정한 정당방위와 긴급피난에 해당하는 때 또는 다음 각호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 주어서는 아니 된다.

1. 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제삼자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
2. 체포·구속영장과 압수·수색영장을 집행할 때에 본인이 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제삼자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
3. 범인 또는 소요행위자가 무기·흉기등 위험한 물건을 소지하고 경찰관으로부터 3회 이상의 투기명령 또는 투항명령을 받고도 이에 불응하면서 계속 항거하여 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
4. 대간첩작전수행에 있어 무장간첩이 경찰관의 투항명령을 받고도 이에 불응하는 경우

서의 무기사용에 대한 명확한 법적 근거를 제시하지 못하는 문제점이 있다. 해상에서 발생하는 선박나포, 범인의 체포, 선박과 범인의 도주방지, 선박이 선체나 무기·흉기 등 위험한 물건을 사용하여 경비세력을 공격할 경우에 무기를 사용할 수 있는 근거규정이 미흡한 측면이 있다. 마찬가지로 경찰장비와 장구의 사용에 있어서도 육상경찰을 중심으로 규정되어 있기 때문에 해상검문검색, 추적·나포, 해상항행 보호 조치 등에 필요한 해양경찰장비를 규정하기에는 부적절한 측면이 있다.

Ⅲ. 「해양경비법」의 분석

1. 구성

「해양경비법」은 5개장 22개 조문으로 구성된 법률이다.

〈표 2〉 해양경비법안의 구성

구 성	주요 조문
제1장 총 칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가의 책무 제4조 적용범위 제5조 다른 법률과의 관계
제2장 해양 경비활동	제6조 해양경비기본계획의 수립 제7조 해양경비활동의 범위 제8조 권한남용의 금지 제9조 경비세력의 해외파견 제10조 협의체의 설치 및 운영 제11조 경비수역별 중점 경비사항 제12조 해상검문검색 제13조 추적·나포 제14조 해상항행 보호조치 제15조 지원요청 제16조 해양경비 교육훈련
제3장 무기 및 장비 등의 사용	제17조 무기의 사용 제18조 해양경찰장비 및 장구의 사용
제4장 보 칙	제19조 협조요청 제20조 경비수역 내 점용·사용허가 등의 통보
제5장 벌 칙	제21조 벌칙 제22조 과태료

2. 주요 내용

1) 장별 내용

제1장은 총칙 규정으로 「해양경비법」을 제정하는 목적, 용어의 정의, 국가가 책임 지고 해야 할 의무, 본법의 적용범위, 다른 법률과의 관계 등 5개 조문으로 구성되어 있다. 특히 다른 법률과의 관계를 규정한 제5조에서는 비상시에는 「통합방위법」이 적용되고, 본 법이 규정한 것을 제외하고는 「경찰관직무집행법」을 적용하므로 「경찰관직무집행법」의 특별법적 성격을 가지고 있다.

제2장은 해양경비활동에 대하여 구체적으로 규정한 것으로 해양경비에 관한 기본 계획수립, 해양경비활동의 범위, 권한남용의 금지, 경비세력의 해외파견, 해양경비 유관기관간의 협의체의 설치운영, 경비수역별(연안수역, 근해수역, 원해수역) 중점 경비사항, 「영해 및 접속수역법」·「배타적 경제수역법」·「해양법에 관한 국제연합협약」 등에서 규정한 선박의 정선·승선·나포·추적권 행사, 해상검문검색의 요건과 행사방법, 해상에서 발생한 모든 위법행위에 대한 초동조치, 해양에서 집단행동 등을 사전에 예방하기 위한 안전예방조치, 긴급을 요하는 경우 지원요청, 해양경비 교육훈련 등 11개 조항으로 되어 있다.

제3장은 무기 및 장비 등의 사용으로 「경찰관직무집행법」을 준용하여 해상에서 공격을 받을 시 공용화기도 사용 가능하도록 하고, 장비와 장구의 사용 근거도 명시 하여 무기 등 사용의 법적 근거를 두는 등 2개 조항으로 구성된다.

제4장은 본칙에 규정된 사항의 실현가능성을 제고하기 위한 보칙규칙이다. 필요한 경우 관계행정기관의 장에게 정보의 제공 등 협조를 요청할 수 있고, 관할수역내 해양경비활동과 관련이 있을 시 공유수면 점용 및 사용허가, 어업면허 등에 대하여 그 사실을 통보하도록 하고 있다. 해양관련 기관들끼리 정보를 공유함으로써 해양치안에 기여할 수 있다는 점에서 그 의미가 큰 법적 규정이라고 생각된다. 제4장은 2개조로 되어 있다.

제5장은 벌칙으로 안전예방조치를 위반한 자를 형사처벌하고, 해상검문검색을 정당한 사유 없이 거부, 방해 또는 기피한 경우 과태료를 부과한다.

2) 해양경찰작용의 특수성 반영 주요내용

해양경찰의 법집행의 주 대상은 선박이다. 선박은 육상의 사람이나 자동차에 비교

하여 큰 차이가 있다. 선박은 일단 그 크기가 큰 경우가 대부분이다. 1천톤, 1만톤 등 그 규모가 커서 1번의 범죄가 발생하거나 사고가 발생한 경우 인명의 손실이 크고 오염사고의 경우 해양생태계를 크게 교란시키는 측면이 있다. 이러한 측면에서 육상을 대상으로 한 기존의 법규는 한계에 직면한다. 이에 따라 특수성이 반영된 것들은 다음과 같다.

첫째로, 법 1조에서 해양자원의 보호를 목적으로 하고, 제7조에서는 해양자원 보호에 관한 활동을 해양경비의 범위로 명시하고 있으나 자원관리 기능을 담당하는 부서와 인력이 전문화 실정이므로 실효성 있게 해양자원보호 활동을 실시하기가 어려운 측면이 있다.

둘째로, 법 제12조에서 해상검문검색을 규정하고 있다. 육지에서 불심검문이 있다면, 바다에서는 해상검문검색이 있다고 볼 수 있다. 「경찰관직무집행법」상의 불심검문(제3조), 사실확인(제8조) 등은 해양의 특수성을 반영하지 못하고 있다. 즉 해상범죄는 선박을 이용한 범죄가 대부분이고, 선박의 도주가능성(공해 또는 다른 국가로 도주)과 현장에서의 증거인멸 등으로 인해 신속한 수색이 필요하다. 해상검문검색은 ① 다른 선박의 항행 안전에 지장을 주거나 진로 등 항행상태가 일정하지 아니하고 정상적인 항법을 이탈하여 운항되는 선박 등, ② 대량과과무기나 그 밖의 무기류 또는 관련 물자의 수송에 사용되고 있다고 의심되는 선박 등, ③ 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 의심되는 선박 등에 대하여 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 상당한 이유가 있는 경우 해상검문검색을 실시할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 해상검문검색은 대한민국이 체결·비준한 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 실시한다. 이를 통하여 해상교통의 안전한 보장과 해양주권확보, PSI 참여, 국제적 공동과제의 신속한 대응을 통하여 범죄의 사전예방과 사후조치를 실효적으로 규제할 수 있다.

셋째로, 법 제13조에서 해양경찰관의 추적, 나포권을 명문화하였다. 기존의 법령⁴⁾은 관계기관 등이 추적, 나포할 수 있다고 규정하고 있고 해양경찰관이 권한을 행사할 수 있다는 규정은 존재하지 않았다. 행정권의 발동에는 법적인 근거가 있어야 하고, 특히 관계법령 등에서 행정행위 주체에 대한 명시 없이 행하는 해양경찰청의

4) 해양환경관리법 제117조, 해양과학조사법 제13조, 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한법을 제6조의 2, 배타적 경제수역법 제5조 제3항, 영해 및 접속수역법에서 추적, 나포권을 규정하고 있다.

경비업무는 무권한의 하자 있는 행위가 될 가능성을 내포하고 있었다. 또한 미국과 일본의 경우 Coast Guard, 해상보안청 등의 해상치안기관에 나포, 추적권 행사 등의 내용을 입법화하고 있다⁵⁾. 다만, 외국선박에 대한 추적권의 행사는 「해양법에 관한 국제연합 협약」 제11조에 따른다고 규정하고 있다.

넷째로, 법 14조 해상항행 보호조치를 규정하고 있다. 해상에서 발생하는 집단행동에 대하여 사전적인 안전예방조치를 취할 수 있는 법적 근거로서 일정한 경우에 경고, 이동, 해산 등을 명령하거나 안전조치를 취할 수 있도록 하였고, 이를 근거로 경찰권을 발동할 수 있다. 이 규정은 육상의 「집회와 시위와 관한 법률」의 내용을 담고 있다. 육상에서의 시위는 집회시위 신고, 금지통고 등의 제도를 가지고 있으나 해상시위에 대해서는 법적 근거가 약한 편이다. 이에 대한 제도적인 보완이 필요하다고 생각된다. 이와 관련 張仁植(2001: 281)은 “해상에서의 집회·시위가 발생할 경우 적극 보장하여 평화로운 집회와 시위가 정착될 수 있도록 합법화하고, 부적절한 집회와 시위는 사전에 보완하고 금지함으로써 효율적인 대처가 가능하도록 입법적·제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다”고 언급하고 있다.

다섯째로, 벌칙을 검토하면 법 14조 1항의 해상항행보호조치에 따른 “이동·해산 명령을 거부, 방해 또는 기피한 자는 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다”하고, 12조 1항의 “해상검문검색을 정당한 사유 없이 거부, 방해 또는 기피한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다”로 되어 있다. 이 중 해상검문검색 위반의 경우 300만원 이하의 과태료 부과는 과중한 측면이 있다. 그 이유는 해상검문검색은 육상의 불심검문에 해당하는데, 육상의 불심검문 불응에 대해 처벌조항이 없다. 해상의 특수성을 인정하더라도 형평성 측면에서 엄중한 처벌이라고 생각된다.

IV. 외국의 입법에

1. 일본

일본의 해상보안청은 「해상보안청법」에 의거하여 「해상보안 또는 해상치안의 확보를 도모하는 것」 임무로 하고 있다. 구체적으로 「해상보안청법(1948년 법률 제28

5) U.S. Code 14, 해상보안청법 제18조 참조.

호)」 제2조 1항에 따르면 “해상보안청은 해상에서의 해난구조, 해양오염 등의 방지, 해상에서의 범죄예방과 진압, 해상에서의 범인의 수사와 체포, 해상에서의 선박교통에 관련된 규칙, 수로, 항로표지에 관련된 사무, 그 밖의 해상안전 확보에 관한 사무와 이 모든 것에 따르는 사항과 관련된 사무를 이행하는 것에 의해 해상의 안전과 치안의 확보를 도모하는 것을 임무로 한다”로 규정하고 있다.

「해상보안청법」상 2011년 4월 1일 현재 해상보안청의 기구와 정원 및 조직은 다음과 같다(海上保安廳, 2011: 38 - 40).

1) 기 구

(1) 본 청

해상보안청은 國土交通省의 외청으로 설치되어 있고, 본청(동경 소재)을 중심으로 전국에 관구해상보안본부(11개), 해상보안부(69개), 해상보안서(60개) 등을 배치해 일원적으로 운영하고 있다. 본청에는 장관아래 총무부, 장비기술부, 경비구난부, 해양정보부, 교통부의 5개의 부가 설치되어 있으며, 본청은 기본적인 정책 법령과 개정, 다른 청과의 업무조정과 같이 해상보안행정 전체를 지휘·통솔한다.

(2) 관구해상보안본부

우리나라의 지방해양경찰청에 해당하는 것으로 일본 전국에 11개의 해상보안관구를 나누어 각각의 관구해상보안본부를 설치하여 담당수역을 정하였다. 관구해상본부에는 해상보안부, 해상보안서, 항공기지에 사무소를 배치해 순시선과 항공기 등을 배치하고 있고, 각각의 사무소에는 해상치안유지와 해난구조, 선박교통의 안전확보 등 현장 최일선 업무를 담당하고 있다.

(3) 교육훈련기관

해상보안관의 양성, 교육훈련이 이루어지는 기관으로서 해상보안대학교와 해상보안학교를 설치하고 있다.

2) 인 력

(1) 정원

2010년 말 현재 해상보안청의 정원은 12,636명(여성직원 502명)으로 이 중에 관구

해상보안본부 등 지방부서에는 11,061명이 근무하고 있다. 순시선·항공기 등에는 5,961명의 해상보안관이 현장에서 근무하고 있다. 2011년에는 치안대책 강화, 해상교통안전·방제시책을 구축하기 위해 296명의 직원을 증원하였다.

(2) 조직변화

2011년도에는 순시선·항공기 가동률을 향상시켜 치안유지를 강화하고자 본청 장비기술부 항공기과에 항공기정비관리실 및 항공기 기술조정관을 설치하고, 공무원 제도 개혁의 추진과 조직체계 강화를 위해 본청 총무부 인사과에 인사기획조정관을 두고, 테러대책과 영해경비, 해양권의 보호 등 해상 치안·안전 확보에 만전을 기하기 위하여 제6관구와 제10관구 해상보안본부에 경비구난부를, 제11관구 해상보안본부에 경비정보과를 신설하였다.

3) 해상검문검색과 강제적 처분관련 규정

(1) 해상검문검색: 「해상보안청법」 제17조

① 해상 보안관은 그 직무를 행함에 있어 필요한 때에는 선장 또는 선장을 대신해 선박을 지휘하는 사람에 대해 법령상 선박에 준비해 두어야 하는 서류의 제출을 명하거나, 선박의 동일성, 선적항, 선장의 이름, 직전의 출발항 또는 출발지, 목적항 또는 목적지, 적하의 성질이나 적하의 유무 그 외 선박, 적하 및 항해에 관하여 중요하다고 인정하는 사항을 확인하기 위해 선박의 진행을 정지시켜 현장 검사를 하거나 또는 승무원 및 여객에 대해 그 직무를 행하기 위해 필요한 질문을 할 수 있다.

② 해상 보안관은 전항의 규정에 의해 현장 검사를 하거나 질문할 때에는 제복을 착용하거나 또는 그 신분을 나타내는 증표를 휴대 하여야 한다.

③ 해상 보안관의 복제(服制)는 국토교통성령에 정한다.

(2) 해상보안관이 하는 강제적 처분: 「해상보안청법」 제18조

① 해상보안관은, 해상에 있어서 범죄가 막 행해지려고 하는 것을 인정한 경우 또는 천재사변, 해난, 공작물의 손괴, 위험물의 폭발 등 위험한 사태가 있는 경우로, 사람의 생명 혹은 신체에 위험이 미치거나 또는 재산에 중대한 손해가 미칠 염려가 있어 급속을 요할 때는 다른 법령에 규정이 있는 것 외에 다음에 열거하는 조치를 취할 수 있다.

② 해상보안관은 선박의 외관, 항해의 태양, 승무원, 여객 기타 선내에 있는 자의 수상한 거동, 기타 주위사정으로 보아 합리적으로 판단하여 해상에 있어서 범죄가 행해질 것이 분명하다고 인정되는 경우, 기타 해상에서 공공질서가 현저히 어지러워 질 우려가 있다고 인정되는 경우로서, 다른 적당한 수단이 없다고 인정되는 때는 전항 제1호 또는 제2호에 열거하는 조치를 강구할 수 있다.

2. 미 국

해안경비대는 1790년까지 거슬러 올라 갈 수 있고, USCG라는 공식명칭은 1915년에 붙여졌다. Coast Guard는 장기간에 걸쳐 몇 개의 정부기관이 융합되어 만들어진 결과물이다(Ostrom, 2006: 143 - 158). 1790년 8월 4일 U.S. Revenue Marine라는 명칭으로 관세징수와 밀수방지를 목적으로 재무부(treasury department) 소속으로 탄생되었다가 1832년에는 조난자 구조활동을 업무로 추가하고, 1838년 상선검사 기능을 담당하였으며, 1789년 대영전쟁, 1846년 멕시코 전쟁, 등에 해군배속으로 참가하였고 남북전쟁에도 참여하였다. 남북전쟁 후 낙후된 함정을 전면 교체하는 등 양적·질적 성장을 거듭하여 재무부 산하의 RCS(Revenue Cutter Service)로 재창설되었다. 1915년 윌슨 대통령 시기에 RCS와 LSS(Life-Saving Service)를 통합하여 Coast Guard가 탄생하였다. 1차 세계대전후 Coast Guard를 해군에 통합하려는 시도가 있었고, 1936년에서 1945년 시기에 Coast Guard는 해양에서 모든 미국법 집행할 수 있는 권한이 마련하였으며, 추가된 업무로는 항구쇄빙, 상선검사, 레저활동 규제, 등대관리업무 등이 있다. 2001년 9·11테러 이후 테러에 대비태세가 강화되어 2003년 3월에 Coast Guard는 국토안보부(Department of Homeland Security)소속으로 변경되었다.

본부 기구와 인력은 다음과 같다(고명석, 2005: 22 - 24).

1) 기구

(1) 본부

본부는 워싱턴 D.C.에 위치하고 있다. 본부조직은 사령관직속으로 재판관(Chief Judge), 국제협력관(International Affairs), 주임사관(Master Chief Petty Officer), 군목(Chaplain) 등 보좌조직이 있으며, 시민권리보호국(Civil Right), 참모장(Chief of Staff), 장비획득국(Aquisition), 법무담당관(Chief Counsel), 공보담당국(Governmental and

Public Affairs), 인력자원국(Human Resources), 해상안전 및 환경보호국(Maritime Safety and Environmental Protection), 운영국(Operations)으로 되어 있다.

(2) 지역조직

지역조직으로는 대서양지역사령부, 태평양지역사령부의 2개 사령부 조직을 두고 대서양사령부 산하에 5개 해양경비단과 수리 및 물류기지, 태평양사령부산하에 4개 해양경비단과 수리 및 물류기지를 각각 두고 있다.

(3) 교육기관

Coast Guard의 교육기관은 크게 훈련센터(Training Center)와 해안경비대 사관학교(Coast Guard Academy)로 구분할 수 있으며, 훈련센터는 직업교육을 담당하는 경찰 학교나 경찰교육기관에 해당하고, 해안경비대 사관학교는 삼군사관학교처럼 젊은 사관생도를 교육하여 초급장교를 배출하는 4년제 대학기관이다.

2) 인력

인적 구성으로는 현역사병(Enlisted men and women) 31,000명, 장교(Officers) 6,000명, 하사관(Chief Warrant Officer) 1,300명, 예비군(Reserve) 8,000명, 민간인직원(Full-time Permanent Civillian) 6,000명이다. 이 중 상시 가동인원은 약 39,000명이다.

계급은 미해군의 계급체계를 그대로 사용하고 있다. 장교는 소위(Ensign), 중위(Lieutenant Junior), 대위(Lieutenant), 소령(Lieutenant Commander), 중령(Commander), 대령(Captain), 준장(Commodore), 소장(Rear Admiral), 중장(Vice Admiral), 대장(Admiral)의 10개 계급으로 되어 있다.

3) 역할과 강제 규정

(1) 역할

미국 연안경비대는 해상안전(maritime safety), 해상보안(maritime security), 해상서비스(maritime stewardship)의 역할을 담당하고, 이러한 역할을 수행하기 위하여 11가지의 법정(法定)임무를 가진다(6 U.S.C. §468).

그 11가지 임무(missions)는 ①해상안전(marine and maritime safety), ②수색과 구조(search and rescue), ③항해지원(aids to navigation), ④수산자원관리(living marine

resources), ⑤해양환경보호(marine and maritime environmental protection), ⑥쇄빙업무(ice operations), ⑦항만·수로 및 연안경비(ports, waterways and coastal security), ⑧마약단속(drug interdiction), ⑨밀입국단속(migrant interdiction), ⑩국방임무(defense readiness), ⑪외국인의 어업에 대한 법집행(other law enforcement foreign fisheries) 등이다.

미국연안경비대의 임무를 구체적으로 설명하면 다음과 같다(USCG Homepage, 2012. 6. 28).

해상안전(maritime safety)이란 해상운송, 어로, 수상레저 등에 관련된 생명과 상해, 재산의 손실을 제거하는 줄이는 것을 의미한다.

해상보안(maritime security)이란 해상항로를 통하여 미국으로 반입되는 불법적인 마약, 외국인 그리고 금수품 또는 밀수품의 유통을 방지하고 불법어로를 예방 또는 방지하며, 해상을 무대로 미국 연방법을 위반하는 것을 억제 또는 진압하는 것 등에 의한 모든 침입으로부터 미국의 관할수역을 보호하는 것을 말한다.

해상물류보호(maritime mobility)는 수상레저활동을 적정하게 유지하고, 해상물류를 편리하게 하며, 물류의 효과적이고 경제적인 이동에 대하여 방해와 장애를 방지하는 것을 말한다.

국가방위(national defense)⁶⁾란 해안경비대는 육군, 공군, 해군, 해병대와 함께 제5군으로서 국가를 방위한다. 연안경비대의 특유하고 적절한 해양역량을 활용하면서 국가안보전략의 일환으로 지역의 안전성을 확보한다.

천연자원보호(protection of natural resources)는 해상운송, 어로, 해양레저에 관련하여 환경적 손실과 천연자원의 질적 악화를 방지하는 것을 말한다.

(2) 강제규정

미국 연방법(U.S. Code) 제14장(14 U.S.C. §89)의 규정에 따르면 미해안경비대의 강제권한은 다음과 같다.

① 미해안경비대는 미국이 관할권을 가진 공해(high seas)와 수역(waters)에서 미국

6) 국가방위와 관련된 연방법으로는 다음과 같은 규정이 있다.

10 U.S.C. § 101: 군대는 육군, 해군, 공군, 해병대와 Coast Guard를 포함한다.

14 U.S.C. § 1, § 2, § 3: § 1(Coast Guard는 항상 미합중국 군대로서 기능한다), § 2(Coast Guard는 해상방위 책임수행을 포함하여 전시 해군으로서 활동할 준비상태를 유지하여야 한다), § 3(Coast Guard는 전쟁선포나 대통령의 명령이 있을 시 해군으로서 활동한다).

법령 위반 범죄의 예방, 적발 및 퇴치를 위하여 질의(inquiries), 심사(examination), 검사(inspections), 수색(searches), 압류(seizures), 그리고 체포(arrests)를 행사할 수 있다. 이러한 목적을 위하여, 장교(commissioned officer), 준사관(warrant officer), 부사관(petty officer)은 언제든지 관할권 내의 모든 선박에 승선할 수 있고, 또는 미국 법령의 작용에 따라 선내 승선자들에게 질의(inquiries)를 하고, 선박(법정)구비문서와 서류를 심사(examine)하며, 선박을 심사, 검사 및 수색하여 모든 권한을 사용하여 법령 준수를 강제할 수 있다. 그러한 질의, 심사, 검사 또는 수색으로부터 체포에 해당하는 미국의 법령위반행위가 이루어지고 있거나 이루어진 경우, 그 위반자는 체포하여야 하고, 또는 만약 해안(shore)으로 도주한 경우에는 즉시 해안에서 추격하여 체포하여야 하며, 또는 기타 법률에 기하고 적합한 조치가 취해져야 한다; 또는 미국법령위반이 성립하여 위반선박이나 물품(merchandise) 또는 그 일부(선상에 있든 또는 선박에 의해 미국에 들어오든)가 몰수(forfeit)될 수 있는 정도이거나, 또는 벌금(fine)이나 벌칙(penalty)을 받게 되는 정도인 경우에는, 그러한 선박이나 물품, 또는 모두 압수된다(seized).

② 미해안경비대의 사관들은 본 섹션(section)에 명시된 권한에 따라 미국의 모든 법령을 집행하는 것과 관련하여,

ⓐ 특정 행정부서 또는 특정 법령집행 권한이 있는 특정 개별기관의 대리인(agents)으로서 업무를 수행한 것으로 간주되며,

ⓑ 해당 법령의 집행에 관하여 그 행정부서 또는 그 개별기관에 의해 제정된 모든 시행령 및 시행규칙에 기속된다.

ⓒ 본 섹션의 규정정은 위의 사관들에게 법령에 의하여 부여된 권한에 추가하여 적용되는 것이지, 미국의 어떤 사관의 권한에 대해서도 기존의 권한을 제한하는 것은 아니다.

3. 양자의 비교

일본의 해상보안청은 미국의 Coast Guard를 모델로 설치된 것이므로 상호 유사성이 있고, 차이점도 존재한다. 태동배경과 군사성, 관할사무에서 차이가 있다(해양경찰학교, 2007: 101 - 102).

첫째로, 역사적 관점에서 살펴보면 해상보안행정을 목적으로 마련된 국가 행정기

관이라는 점에서 상호 유사하다. 항해보안행정을 주체로 하여 발족한 관계로 처음부터 운수성의 외국(外局)으로서, 운수대신 이외의 대신도 그 소관사항에 대해 해상보안청장관을 직접 지휘 감독할 수 있도록 되어 있지만 미국의 Coast Guard는 당초 밀수를 방지하기 위한 세관 감시업무에서부터 시작되어 재무부장관 밑에 소속되었다가 그 후 인명구조부가 합쳐지고, 1966년 행정기구개혁을 거쳐 운수성으로 소속되었다가 2001년 9·11 테러 이후에는 국토안보부(department of homeland security) 소속으로 변경되었다.

둘째로, 미국의 Coast Guard는 법적으로 평시부터 군의 일부를 구성하며 전시 또는 대통령의 명령이 있을 때는 해군장관의 지휘하에 들어가 해군의 일부로서 비상임무에 종사하게 된다. 즉 평시에는 해상안전과 치안의 유지라고 하는 평화적인 업무에 종사하고, 전시가 되면 바로 해군의 일부로서 비상임무에 들어가게 된다. 그러나 일본의 해상보안청은 비상시에는 당연히 비상임무에 종사하지만 과거나 지금이나 비군사성으로 일관하고 있어 미국의 Coast Guard와는 다르다.

셋째로, 미국의 Coast Guard는 관할사무의 범위가 넓은 편이다. 미국의 Coast Guard는 일본 해상보안청의 경비구난부, 등대부의 업무 외에 선박검사, 선박직원시험 및 해난심판 업무 등도 모두 그 관할사무로 되어 있고, 기타의 여러 가지 권한이 부과되어 있다. 예를 들면 알래스카의 고립된 부락에서 예외적으로 재판을 행하는 것이나 알래스카에 우편물을 운송하는 일까지 그 권한에 포함되어 있다. 다만, 수로 측량이나 해상관측업무는 해군의 관할로 되어 있고 미국의 Coast Guard의 직무권한에 포함되어 있지 않다.

우리나라와 미국의 코스트가드와 일본의 해상보안청의 근거 법률과 비교했을 경우 우리나라 해양경찰의 조직법적 근거는 약한 편이고, 작용법적 측면에서는 「해양경비법」의 제정에 의해 어느 정도 해소된 측면이 있다. 조직법적으로는 「해양경찰청법」 또는 「해양경찰법」 등의 제정을 통하여 조직법적 근거를 명확히 할 필요성이 있다고 생각된다.

V. 결론 및 발전방안

2012년 8월 23일에 시행예정인 「해양경비법」은 해상에서의 경찰권 발동의 근거법을 제정했다는 점에서 그 의의가 있다. 그 동안 해양경찰은 「경찰관직무집행법」에 따라 임무를 수행해 왔으나 동법 제2조는 육상을 기준으로 범죄의 예방·진압 및 수사 등의 직무에 대해 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 육상의 상황을 전제로 한 내용으로서 해상의 검문검색, 나포, 선박, 어업, 해양오염 등 해양의 특성을 반영하지 못한 측면이 있었다. 이러한 미흡한 측면을 반영하여 과거의 법제보다 진일보한 측면이 있으나 다음과 같은 한계가 있다.

첫째로, 해양경찰의 조직법적 근거가 미약하다. 해양경찰의 조직법적 근거로는 「정부조직법」 제37조7)에 근거를 두고 대통령령인 「해양경찰청과 그 소속기관직제」, 국토해양부령인 「해양경찰청과 그 소속기관직제 시행규칙」이다. 이는 행정조직 설치의 근거를 법률이 아니라 하부령인 대통령령과 국토해양부령에 위임하는 형태로 엄격한 의미에서 행정조직법정주의에 어긋나는 측면이 있다. 현행 「헌법」 제96조는 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하여 행정조직법정주의를 채택하고 있다. 이에 근거하여 제정된 「정부조직법」은 국가의 행정조직에 관한 기본법이고, 경찰법은 육상경찰의 조직에 관한 기본법이다. 해양경찰의 조직에 관한 기본법은 없는 상황이다. 일본의 「海上保安廳法」은 조직⁸⁾과 작용⁹⁾에 관한 규정을 동시에 규정하고 있다. 미국의 경우도 연방법 차원에서 Coast Guard의 임무와 조직 및 권한에 대하여 규정하고 있다.

-
- 7) 「정부조직법」 37조(국토해양부) ③ 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토해양부장관소속으로 해양경찰청을 둔다. ④ 해양경찰청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다.
- 8) 일본의 「해상보안청법」 제10조(장관) ① 해상보안청에 장관 1인을 둔다. ② 해상보안청장은 국토교통대신의 지휘감독을 받아 청무를 통리하고, 소속부 직원을 지휘감독한다. 단, 국토교통대신 이외의 대신의 소관에 속하는 사무에 대해서는 각각 그 대신의 지휘감독을 받는다. 제12조(해상보안관구 및 관구해상보안본부 설치 등) ① 전국 및 연안수역을 해상보안관구로 구분하여 해상보안관구별로 관구 해상보안본부를 두며 해상보안청의 소장사무를 분장시킨다. ② 해상보안관구의 구역 및 명칭, 관구 해상보안본부의 명칭, 위치 및 내부조직은 정령으로 정한다. ③ 운수대신은 항로표시관리 기타 업무의 원활한 수행을 위해 특별히 필요하다고 인정되는 경우, 해상보안관구 경계부근의 구역에 관한 것에 한해 하나의 관구해상보안본부 소장사무의 일부를 다른 관구해상보안본부에 분장시킬 수 있다.
- 9) 일본의 「해상보안청법」 제17조, 제18조, 제19조, 제20조에서 해상보안관의 권한, 강제처분, 무기의 사용에 대하여 규정하고 있다.

둘째로, 해양경찰의 해양조사 및 자원관리 역량의 강화가 필요하다. 해양조사원, 한국해양연구원 등의 조사선박이 독도, 이어도 등 해역을 조사할 때 일본, 중국 해양경찰기관에 의해 조사중단 요구 등 위협을 받으며 해양경찰에 보호를 요청하는 경우도 있다. 그리고 중국, 일본 등은 해양경찰기관(해감총대, 해상보안청)에서 직접 해양조사하는 등 자원관리 기능을 하지만 우리나라는 그렇지 못하다. 이에 따라 해양경찰 내에 자원관리부서를 신설하여 해양조사 및 자원관리 역량을 강화하고, 다른 기관의 해양조사선박을 지원하고, 해양경찰이 직접 조사할 필요성이 있으며, 주변국과 해양자원 관련 사항을 발생한 경우 효율적 대응이 필요하다.

셋째로, 「해양경비법」 제14조는 “① 선박 등이 본래의 목적을 벗어나 다른 선박 등의 항행 또는 입항·출항 등에 현저히 지장을 주는 행위, ② 선박 등이 항구·포구 내외의 수역과 지정된 항로에서 무리를 지어 장시간 점거하거나 항법상 정상적인 횡단방법을 일탈하여 다른 선박 등의 항행에 지장을 주는 행위, ③ 임해 중요시설 경계 바깥쪽으로부터 1킬로미터 이내 경비수역에서 선박 등이 무리를 지어 위력적인 방법으로 항행 또는 점거함으로써 안전사고가 발생할 우려가 높은 행위” 등의 경우 행위중단경고, 이동·해산 명령, 이동·해산 실행을 할 수 있는 근거 조항이다. 현행 「집회와시위에관한법률」은 “옥외집회”를 천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 아니한 장소에서 여는 집회로 정의하고 있고, “시위”는 여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로, 광장, 공원 등 일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 행진하는 것으로 정의하는 등 육상을 전제로 규정되어 있어서 해상에서의 집회 및 시위 개념을 포함하지 있지 않다. 또한 「해상안전법」은 “수역 등 수역 등의 밖으로부터 10km 이내의 수역에서 선박 등을 이용하여 수역 등이나 항로를 점거하거나 차단하는 행위를 하여 선박통항을 방해”하는 행위를 금지하고 있어서 수역 등에 포함되지 않은 작은 포구나 임해 중요시설 앞을 점거하는 등의 해상집단행동은 동법의 적용을 받지 않는다. 육상시위와 비교하여 해상시위로 인한 그 위험과 피해의 정도가 훨씬 크므로 해상의 질서유지 및 국민의 안전권 보장을 위해 사전적인 조치가 필요하다고 생각된다. 현재의 규정은 이미 발생한 해상집단행동에 대한 조치 중심으로 기술되어 있으므로 사전예방적인 측면을 더 강화하여 「해상집회시위의 사전신고제」를 고려할 수 있으며, 원전시설 등의 국가중요시설 부근에 「해상집회시위의 금지구역설정」 등의 규정의 신설이 필요하다고 생각된다.

넷째로, 제5장 벌칙이 과중한 측면이 있다. 「해양경비법안」 제22조 과태료에서

“해상검문검색을 정당한 사유 없이 거부, 방해 또는 기피한 자에게는 300만원이하의 과태료를 부과한다”, 이 “과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양경찰청장이 부과·징수한다”로 되어 있고, 입법예고된 「해양경비법시행령안」에서는 과태료를 200만원 부과하는 것으로 되어있다. 이는 법규위반에 비교하여 과중한 측면이 있다. 현행 「경찰관직무집행법」은 “불심검문”조항에서 “어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여 지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자”를 정지시켜 질문할 수 있으며 가까운 경찰관서로 동행할 것을 요구할 수 있으나 당해인은 동행요구를 거절할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 불심검문의 대상에 선박이 포함되어 있지 않고, 육지에서 멀리 떨어진 해상에서 경찰관서로의 동행요구가 불가능한 점 등 해상이라는 특수성을 반영하지 못하여 해상검문검색의 근거로는 한계가 있다. 또한 해상이라는 공간적 특수성을 감안할 때 범죄의심선박의 선장이 검문검색을 거부하거나 방해할 경우 이를 임의규정으로 제정할 경우 범죄로 인한 인적·물적 피해를 그 즉시 회복하거나 범인검거의 기회를 박탈당할 수 있다는 점은 수궁이 가는 측면이 있으나 현행 「경찰관직무집행법」에서는 “불심검문”은 강제적인 조항이 아니라 임의 규정이고, 불응에 대한 벌칙도 없다. 해양경찰의 해상검문검색에 대한 불응에 대하여 200만원을 부과하는 것은 과중한 처벌인 것이다. 해상의 특수성을 인정하더라도 과중한 측면이 있으므로 100만원 정도를 부과하는 것이 합당할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 고명석(2005. 6). 미국 Coast Guard 연구, 해양경찰청.
- 김동욱(2010. 2). 국방분야, 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집, 해양경찰청.
- 김병호(2010. 2). 수산분야, 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집, 해양경찰청.
- 김상욱(2012). “해양주권수호를 위한 해양경찰의 기능강화 방향,” 국회입법조사처.
- 김성기(2004. 7). 미국 해안경비대의 조직, 활동, 법집행에 대한 연구, 해양경찰청.
- 김형근(2010. 2). 해운분야, 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집, 해양경찰청.
- 목진용(2008. 4). “해양환경관리법에 대한 고찰,” 한국해사법학회지 제30권 제1호.
- 박용섭(1998. 8). “일본 해상보안청의 해상보안관의 성격에 관한 연구,” 海洋韓國.
- 박찬호(2010. 2). 수요자 및 유관기관, 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집, 해양경찰청.
- 이석우(2010. 2). 국제법분야, 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집, 해양경찰청.
- 장인식(2001). “海上 集會·示威의 合理的 規律을 위한 一考察,” 법학연구 제22집, 전북대 법학연구소.
- 泉昌弘(1998. 9). “海上保安廳の責務と現状” 해양환경안전학회 1998년도 해양관리행정 선진화세미나자료집.
- 한동훈·차현숙·신창훈(2010. 11). 해양경비에 관한 법률 하위법령 제정, 해양경찰청 연구용역 최종보고서, 한국법제연구원.
- 해양경찰청 (2010. 2). 「해양경비에 관한 법률」 제정 공청회자료집.
- _____외사관리관실(2007. 10). 2007 일본 해상보안청 백서 번역본.
- 해양경찰학교 교무과(2007). 「일본 해상보안청법 해설서」.
- 海上保安廳(2011). 海上保安 レポ-ト.
- 山本草二(編集代表)(2009. 3). 海上保安法制-海洋法と國內法の交錯, 三省堂.
- 海洋・東アヅア研究會編(2009. 5). 海上保安廳進化論-海洋國家日本のポリスシ-バワ-, 株式會社 シ-ジ・プラソソグ.
- Daniels, Douglas. *How to Allocate Responsibilities Between the Navy and Coast Guard in Maritime Counterterrorism Operations*, 61 U. Miami L. Rev. 467(2007).
- Dorsey III, William R. *A Sea Chest for Sea Lawyer: Maritime Casualty Investigation by the United States Coast Guard and the National Transformation*, 75 Tul. L. Rev. 1387(2001).
- Ostrom, Thomas P.(2006), *The UNITED STATES COAST GUARD 1790 TO THE PRESENT: A History*, Oakland, Oregon: Red Anvil Press.
- USCG Homepage(2012. 6. 28).

【Abstract】

The Examination and Development Plan of Maritime Policing Act

Roh, Ho-Rae

The ocean in the 21st century is getting emphasized as a treasury of natural resources and a growth engine for the nation. And nations around the world have entered into the hyper-competition to take the initiative for those marine resources. Under the situation, the Korea Coast Guard is devoting itself with full force to protecting maritime sovereignty, ensuring maritime safety and security and preserving the marine environment.

Purpose of this study is to analyze Maritime Policing Act of 2012 and their problems and to suggest improvement measures.

Objectives of Maritime Policing Act of 2012 is national Defence, policing for maritime security, protection of marine natural resources and marine facility in territorial waters and exclusive economic zone(EEZ) of Korea.

Limits of Maritime Policing Act of 2012 are as follows.

First, As organization related rules in Maritime Policing Act of 2012 are not enough, Maritime police agency Act should be revised and enacted in order to cope with future administrative demands and legal ground.

Second, Article 22 penal regulation is more severe than regulations of another Act.

Third, Article 14 should be made improvement for pre-prevention through the pre-report and the establishment of prohibition boundary in maritime demonstration.

Key words : Maritime policing act, Maritime policing, Law enforcement at sea, Illegal fishing, Maritime policeman's law enforcement