

해양경비안전본부의 해양경찰권 적정 운영방안에 관한 연구: - 일본 해상보안청과의 비교를 중심으로 -

손 영 태*

〈요 약〉

2014년 11월 19일 개정된 「정부조직법」에 따라 해양경찰청은 해양수산부 독립외청에서 국민안전처 소속 해양경비안전본부(이하 “해양경비안전본부”라 한다)로 개편되었으며, 분장사무와 관련해서는 해양경찰청장의 소관사무 중 수사 및 정보에 관한 사무 일부를 경찰청장이 승계하였다. 이는 해양경찰권 행사의 주체가 종전 해양경찰청에서 해양경비안전본부와 경찰청으로 이원화된 것을 의미한다.

한편, 이 같은 국가행정기관의 조직 개편은 해양경찰권을 행사하는 수사 기관의 직무범위 및 수사 관할에 영향을 미치게 되면서 조직변화를 통해 발생된 여러 사안들에 대한 검토과제를 동시에 수반하게 되었다. 다시 말해서 「정부조직법」 개정에 따라 해양경찰청은 해양경비안전본부로의 조직 개편과 함께 해양범죄에 대한 수사정보 활동의 관할 영역이 축소되는 등의 변화를 가져왔다.

하지만 이러한 조직 개편은 정치권 및 정부의 이해관계에 따라 해양경찰청의 조직 특성 및 법적 자격 등을 종합적으로 고려하지 못하고 있다. 즉 「형사소송법」 등 현행 관련 법체계와의 상호 검토는 물론 안정적인 해양경찰권을 행사하기 위한 제도적 준비과정 없이 이루어진 것이다. 결국 이번 「정부조직법」의 개정은 강력한 재난안전 컨트롤타워 구축을 통하여 종합적이고 신속한 재난안전 대응 및 수습체계를 마련하기 위한 조치의 일환이기는 하나, 세월호 사고와 관련해서 나타난 조직구성에 따른 운영체계상의 문제점을 중심으로 지엽적인 측면만을 반영하고 있으며, 다른 사회적 요소(제도, 조직의 특성 등)들과의 종합적인 검토는 간과한 것으로 사료된다.

따라서 본 논문에서는 해양경찰청의 조직 개편에 따라 재평가되어야 할 사안들에 대해 구체적으로 검토해 보고자 한다. 이는 해양경찰권을 행사하는 정부기관의 업무를 실질적으로 좀 더 명확히 해서 국민에게 법적 안정성을 제공하기 위한 것이다.

주제어 : 정부조직법, 해양경찰청, 국민안전처(해양경비안전본부), 경찰청, 해양경찰권

* 선박안전기술공단 해상안전실 차석검사원, sonyt73@naver.com.

목 차

- | |
|--|
| I. 서 론
II. 해양경찰권의 이론적 개요
III. 한국과 일본의 해양경찰권 제도 비교 검토
IV. 해양경찰권 행사의 적정성 평가 및 운영 개선방안
V. 결 론 |
|--|

I. 서 론

정부에서는 세월호 침몰사고의 구조조치 실패에 대한 책임으로 해양경찰청 해체를 2014년 5월 19일 발표했다. 이후 「정부조직법」 개정(2014년 11월 19일)에 따라 해양경찰청은 해양수산부 독립외청에서 국민안전처 소속 ‘해양경비안전본부’로 재편성되었다. 또한 이와 함께 해양경찰청장의 소관사무 중 수사 및 정보에 관한 사무(해상에서 발생한 사건의 수사 및 정보에 관한 사무는 제외)를 경찰청장이 승계하면서 경찰청 소속기관의 직제 개편은 물론 해양 관련 법률 위반 범죄를 담당하는 정부기관도 종전 해양경찰청에서 해양경비안전본부와 경찰청으로 확대되었다. 하지만 「정부조직법」 개정에 따른 해양경찰청의 조직 개편과 관련해서는 현행 법체계를 적절히 반영하고 있는지, 그리고 조직의 성격 및 특성을 충분히 고려하고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

이와 관련해서는 국민안전처 소속으로 해양경찰권을 행사하는 경찰공무원 신분에 대한 법제도상의 적정성과 해양경찰청이 “본부”로의 개편에 따른 조직의 정체성 및 해양범죄 수사권의 근거 규정에 대한 불명확성 등을 들 수 있다.

국민안전처 소속 경찰공무원은 해상에서 발생한 사건에 대해 제한된 범위에서 수사 업무를 수행하고 있으나, 해양경찰청 당시와 동일한 일반사법경찰관리 신분을 유지하고 있다. 일반적으로 일반사법경찰관리의 직무를 수행하기 위해서는 직무범위

및 수사 관할의 범위에 제한을 두어서는 안 된다. 즉 「사법경찰관리의 직무를 수행 할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(이하 “사법경찰직무법”이라 한다) 에서와 같이 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 사건 중 이 법에서 언급하고 있는 해당 개별법에 규정된 범죄에 대해 제한해서 수행하는 것과는 다른 운영체계를 가져야 한다. 따라서 현행 법제도 하에서는 국민안전처 소속 경찰공무원의 신분에 대한 명확성이 결여 되었다고 할 수 있다.

그리고 과거 내무부 소속 치안본부가 경찰청으로 승격된 이유 등을 통해 해양경비안전본부가 “본부”로서의 조직구성이 합당한지에 대해서도 살펴보았다. 이는 비록 「정부조직법」 개정에 따라 해양경비안전본부의 관할 영역이 해상에서 발생한 사건·사고로 제한되었으나, 경찰청과 동일한 성격의 경찰권을 행사하고 있으므로 경찰청이 수사본부에서 승격된 이유를 통해 해양경비안전본부의 조직운영에 대한 적정성을 평가해 보고자 한다.

그 밖에 국민안전처 소속 경찰공무원이 해상에서 발생한 사건의 수사 사무에 대한 근거 법률로는 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정하고 있는 「정부조직법」과 형사절차를 규정하고 있는 「형사소송법」 등이 있다. 하지만 이러한 법률은 작용법적 지위를 가지고 있지 못하므로 경찰권을 보다 명확하게 행사하는데 있어서의 한계가 있다.

한편, 경찰청 소관법령 중 「경찰관 직무집행법」은 수사 업무의 근거법으로 국민안전처 소속 경찰공무원에게도 적용될 것이나, 이는 포괄적 입법 적용으로 실질적으로는 제도적 한계가 따른다. 이와 관련해서는 뒤에서 자세히 다루고자 한다.

또한 국민안전처의 소관 법률 중 대표적 경찰 작용법인 「해양경비법」은 수사와 관련한 근거조항을 두고 있지 못하므로 국민안전처 소속 경찰공무원이 수행하는 수사 업무에 대해서는 명확한 작용법적 근거 법률이 모호한 실정으므로 이에 대한 조직운영상의 제도적 대응방안이 필요하다.

이상의 내용과 같이 본 논문에서는 「정부조직법」 개정에 따라 변화된 해양경찰청의 해양경찰권 행사에 대한 적정성 평가를 통해 좀 더 안정적으로 해양경찰권을 행사할 수 있는 제도적 운영방안에 대해 논하고자 한다. 이는 국가의 경찰권 행사는 국민의 기본권 보호를 전제로 헌법정신에 입각해야 한다는 것을 강조하기 위한 것이다.

참고로 본 논문은 「정부조직법」 개정에 따라 해양경찰권 행사의 주체가 확대된 것과 관련해서 이에 대한 적정성에 대해 논하고자 한 것으로 「형사소송법」 제197조

에서 규정하고 있는 특별사법경찰관리의 업무를 수행하는 기관에 대해서는 일부 제한적으로 언급하였다.

II. 해양경찰권의 이론적 개요

일반적으로 경찰권은 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 권력적 경찰작용 이외에 다양한 비권력적 서비스 활동에 따른 경찰작용을 포함하고 있으며, 경찰기관의 소관사무에 부여된 국가권력을 말한다(박주석, 2010: 19; 최영규, 2007: 12; 이상안, 2001: 37; Dempsey, 1999: 12).

종전 해양경찰청의 직무범위를 살펴보면, 해상범죄를 예방·단속하는 해상치안기능의 권력적 경찰작용 이외에 경비구난 및 수색구조, 해상교통 안전관리, 해양환경보존, 해양오염방제 등과 같은 비권력적 경찰작용을 수행하였으며, 이는 현재 해양경비안전본부의 임무와도 동일하다. 또한 유도선 사업 관리, 여객선 안전운항 관리, 수상레저안전 관리, 연안선박의 해상교통안전, 해양질서 확립을 위한 지도·계몽 활동 등 해양과 관련된 안전기능을 담당하였다(손영태, 2014: 50-51).¹⁾

현행 「해양경비법」 제2조제1호에서는 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 "해양경비"로 정의하고 있다. 또한 이 법 제7조에서는 해양경비 활동의 범위를 해양 관련 범죄에 대한 예방, 해양오염 방제 및 해양자원 보호에 관한 조치, 해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행, 해양시설의 보호에 관한 조치, 해상항행 보호에 관한 조치, 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있어 비록 해양에서의 제한된 활동이나, 권력적 경찰작용과 비권력적 경찰작용 모두를 포함하고 있다.

뿐만 아니라 해양경찰권 행사는 해양과 관련된 모든 직무활동에 대한 경찰작용으로 볼 수 있으며, 현행 해양경비안전본부의 업무 영역과는 다르게 실행 장소의 제한을 받지 않았다. 이와 관련해서는 폐지된 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」에 따른

1) 최근 세월호 사고 이후 과거 해양경찰청이 담당하던 연안여객선의 안전관리 업무를 해양수산부로 이관하면서 해상에서의 안전관리 운영체계가 일부 변화된 경향을 보이고 있으나, 나머지 업무는 해양경찰청 당시와 동일하게 해양경비안전본부에서 수행하는 등 해양 분야를 담당하고 있는 정부기관으로서의 특성 그대로를 보이고 있다.

각 부서의 분장사무를 통해 확일 할 수 있다.)²⁾

1. 해양경찰권의 연혁

우리나라는 한국전쟁이 종결된 이후 휴전협정의 영향으로 대북 관련 경계의 특성을 동반한 해상치안 등에 해양경찰권이 편중되었으며, 이는 주로 해군이 전담해서 수행하였다. 단지 해양경찰은 해군의 전투력을 보완하는 수준의 제한된 업무를 담당하는 정도였다. 하지만 당시 해양환경은 일본 어선들의 끊임없는 평화선 침범, 일본 어부로 위장한 북한 간첩의 출현과 우리나라 어선 나포, 적색 불순자 침입 및 경제교란 방지 등 우리 영해의 해양주권이 위협받고 있는 상황에서 해양경비의 필요성이 요구되고 있는 실정이었다(박경귀 외 3인, 2004: 6).

이에 따라 정부에서는 1953년 10월 5일 해양경찰대 설치계획을 수립하고, 같은 해 12월 12일 당시 해양주권선의 법적 규정을 보완하여 관할수역내의 어업자원을 보호육성하기 위하여 「어업자원보호법」을 제정한 후 이를 담당할 내무부 치안국 소속 ‘해양경찰대’를 1953년 12월 23일 부산에서 창설하였다. 이처럼 과거 해양경찰대의 해양경찰권은 「어업자원보호법」에서 규정하고 있는 범죄수사에 주로 사범경찰권이 부여되었으며, 이후 1955년 2월 7일 「정부조직법」 개정에 따라 내무부 치안국 소속에서 상공부 해무청 소속 ‘해양경비대’로 이관변경되면서 종전의 일반사범경찰관리인 경찰직에서 특별사범경찰관리인 공안직 신분으로 「어업자원보호법」에 관련된 직무를 수행하였다(노호래, 2011: 99).

이와 같이 해양에서의 경찰권 행사는 정치적·사회적 환경변화에 적절히 대응하는 경향을 보이고 있다. 그 이후로도 우리나라 해양환경은 당시 한일국교의 정상화를 앞두고 어업자원의 보호뿐만 아니라 간첩의 해상침투, 밀수, 밀항자의 단속 등을 보다 더 철저히 하여야 할 필요성이 제기되었다. 이때에도 정부에서는 해양경찰대로 하여금 기존 「어업자원보호법」에 의한 관할수역 내에 있어서의 범죄수사 이외 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장하게 하는 등 해양안보 수호 및 해양자원

2) 예컨대, 과거 해양경찰은 도망간 동거녀를 살해한 혐의가 있는 피해자 검거 및 여객선에 공급되는 면세유류를 부풀려 신청하는 방법으로 연료수급 시마다 상당한 양의 연료유를 편취한 사기사범 검거 등 육상에서 발생한 사건에 대한 수사 이력을 보이고 있다. 이처럼 해양경찰은 해상에서 발생한 사건에 한정하지 않고 해당 관할구역에서 발생한 사건 중 육상에서 발생한 사건에 대해서도 포괄적인 수사 업무를 담당하였다(해양경찰백서, 2006: 192; 해양경찰백서, 2013: 161).

보호에 이르기까지 해양경찰권 행사의 범위를 확대하기 위해서 1962년 4월 3일 「해양경찰대설치법」을 제정(1973년 1월 15일 폐지)하여 급변하는 해양환경 변화에 능동적으로 대처하고자 하였다.

한편, 해양경찰이 1953년 해양경찰대 창설 이후 해양경찰권을 보다 체계적으로 행사하게 된 계기는 1969년 9월 20일 정보수사과를 신설하면서 부터라 할 수 있다. 해양경찰청은 이후 1990년 12월 27일 「정부조직법」 개정에 따른 후속 조치의 결과로 경찰청이 신설되면서 해양경찰대를 내무부 소속기관에서 경찰청 소속의 ‘해양경찰청’으로 두고, 해양경찰에 관한 사무를 전담하도록 하였다.

당시 해양경찰청은 1991년 7월 23일 제정된 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」 제51조에 따라 ‘정보수사부’에서 해양에서의 범죄를 담당하였으며, 이 영 제46조에서 규정하고 있는 해양경찰서의 관할구역에서 발생한 범죄 행위에 대한 일체의 해양경찰권을 행사하였다.

이후 경찰청 소속의 해양경찰청은 배타적 경제수역(EEZ) 선포, 해양환경보전, 해양개발 등 21세기 해양경쟁 시대가 도래 하고, 해양선진국진입을 위한 국가적 전략수립 시행과 함께 분산된 해양행정의 일원화를 위해, 1996년 8월 8일 「정부조직법」 개정에 따라 신설된 해양수산부 독립외청으로 승격되었다. 이와 함께 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하게 되었으며, 또한 경찰청 소속 당시의 업무 전체를 그대로 이관하면서 직무영역을 확대할 수 있는 발판을 마련하였다.

이상의 내용에서 살펴본 바와 같이 해양경찰은 조직전체가 폐지 또는 신설을 반복하면서 그에 따라 해양경찰권 행사의 범위도 해상에서 발생한 사건으로 국한하지 않고 육상을 포함한 해당 관할구역에서 발생한 형법범(살인·절도·폭력·사기 등) 및 특별법범(수산사범·안전사범·환경사범·국제사범 등)에 대해서도 경찰권을 행사하는 등 포괄적인 수사 업무를 수행하게 되었다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰사고 이후 정부에서는 같은 해 11월 19일 「정부조직법」 개정을 통해 해양경찰청을 국민안전처 소속의 해양경비안전본부로 개편하면서 해양경찰청의 소관사무 중 수사 및 정보에 관한 사무를 발생 장소 등에 따라 경찰청 소속 경찰공무원에게도 수행하게 함으로써 해양경찰권을 행사하는 주체는 이원체제로 바뀌는 등의 변화를 가져왔다.

2. 해양경찰권 행사의 법적 근거 및 수사 관할

1) 해양경찰권 행사의 법적 근거

「형사소송법」 제196조제1항제2항제5항에서는 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관(경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조 담당)으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받아, 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 해당하는 사법경찰관리에는 국민안전처 소속 경찰공무원과 경찰청 소속 경찰공무원이 있으며, 이는 ‘일반사법경찰관리’를 가리킨다.

또한 「형사소송법」 제197조에서는 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정하도록 규정하고 있다. 여기에서의 사법경찰관리는 ‘특별사법경찰관리’로서 이 법 제196조에서 규정하고 있는 일반사법경찰관리와 동일한 수사권을 행사한다.

그 밖에 경찰청 설립의 근거법인 「경찰법」 및 경찰청 소속 경찰공무원의 대표적 작용법인 「경찰관 직무집행법」에서 규정하고 있는 직무(임무)범위에는 해양범죄에 대한 경찰권 행사의 근거 규정을 포함하고 있는 것으로 간주하고 있다. 하지만 이러한 법률들은 제정 당시 내무부 소속 경찰공무원이 육상에서 발생하는 범죄에 관한 업무 수행의 근거법률로써의 자격을 가지므로 해양범죄에 대한 경찰권 행사의 법적 근거로 간주하는 것은 해당 법률의 포괄적 해석에 따른 것으로 법률의 명확성이 결여된 것이라 할 수 있다. 또한 경찰청 직무의 특성 등을 고려하지 않은 단편적인 법률 적용이라 할 것이다.

이에 더해 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제9조제7항에서는 육상에서 발생한 해양 관련 법률 위반 범죄 및 밀수관세와 관련된 범죄를 경찰청 소속 경찰공무원의 분장사무로 규정하고 있으며, 「국민안전처와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제13조제7항에서는 해양경비안전본부의 해양범죄 관련 수사 업무를 분장하고 있다.³⁾

3) 참고로 「해양경비법」은 국민안전처 소관법률이나, 수사와 관련한 근거 조항 부재로 해양경찰권 행사의 근거 법률로써는 한계가 있다. 다만, 이 법 제2조제1호에서는 경찰권 행사의 관할수역 범위를, 제7조에서는 해양경비 활동의 범위 중 일부 권력적 경찰작용을 규정하고 있을 뿐이다.

2) 수사 관할

앞서 언급한 바와 같이 일반사법경찰관리의 신분으로 해양경찰권을 행사하는 수사 기관은 해양경비안전본부와 경찰청이다. 하지만 형사법 및 해사법규 등에서 규정하고 있는 범죄를 수사하는 국가기관의 주체는 동일한 개별법 내에서도 발생한 사건의 장소 및 내용에 따라 달라진다.

즉 해양경비안전본부와 경찰청 관계 기관별 수사 관할은 각각의 해당 소속기관 직제에 따른 관할구역을 기준으로 범죄발생 장소(육상 또는 해상)에 따라 구분하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 「해양경비법」 제2조제2호에서는 국민안전처의 경찰권을 행사하는 경비수역에 대해 “대한민국의 법령과 국제법에 따라 대한민국의 권리가 미치는 수역(水域)으로서 연안수역, 근해수역 및 원해수역”으로 정의하고 있다. 이 중 연안수역을 제외한 근해수역 및 원해수역은 전적으로 국민안전처의 수사 관할에 해당한다.

반면, 연안수역은 「해양경비법」 제2조제3호에 따라 「영해 및 접속수역법」 제1조 및 제3조에 따른 영해 및 내수(「내수면어업법」 제2조제1호에 따른 내수면은 제외한다)를 말하는 것으로 여기에서의 내수(內水)는 「영해 및 접속수역법」 제3조에 따라 영해의 폭을 측정하기 위한 기선(통상기선)으로부터 육지 쪽에 있는 수역으로 하고 있다. 또한 내수는 지리적 특수사정이 있는 수역의 경우에는 특정 기점을 연결하는 직선을 기선으로 할 수 있다.

다시 말해서, 직선기선으로부터 육지 쪽에 있는 수역인 내수는 i) 직선기선 안쪽의 해역으로서 해안의 저조선(低潮線)과 고조선(高潮線)과의 사이에 있는 수역, ii) 「내수면어업법」 제2조제1호 및 「유선 및 도선 사업법」 제2조제5호에 따라 하천, 댐, 호수, 늪, 저수지와 그 밖에 인공으로 조성된 담수(淡水)와 기수(汽水)(기수: 바닷물과 민물이 섞인 물)의 물흐름[수류(水流)] 또는 수면으로 구분된다.

여기서 전자는 해양경비안전본부, 후자는 경찰청의 수사 관할에 해당한다. 그 밖에 해양경비안전본부의 관할 해역은 배타적 경제수역(EEZ)을 기준으로 우리나라 국토면적의 약 4.5배에 달하고 있으며, 공해(High Seas, 公海)까지도 포함하고 있다(이병석, 2008: 2; 「해양경찰백서」 2013: 310).

3. 수사기관별 해양경찰권의 적용범위

과거 해사법규에서 규정하고 있는 범죄 행위에 대한 대부분의 수사는 해양경찰청 소속 해양경찰관이 담당하였으나, 현행 「정부조직법」 제22조의2제3항 및 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제9조제7항에서는 해양 관련 법률 위반 사건의 발생 장소에 따라 수사 기관의 주체를 해양경비안전본부(해상)와 경찰청(육상)으로 구분하고 있다. 하지만 해양에서 발생하는 범죄 대부분은 선박(어선)을 범행수단으로 사용하기 때문에 이를 통해 다양한 유형의 범죄가 경합해서 발생할 가능성이 높다.

예컨대, 무선설비 설치의무 위반 어선을 항행(조업)에 사용한 자가 육상에서 절도한 선박용 엔진(선외기 등)을 해당 어선에 옮겨 신고 다니다 적발된 경우 수사 기관의 주체는 현행 법체계에서 다음과 같다.

해양경비안전본부에서는 「어선법」 제44조제1항제2호를 적용하여 어선 운영상의 위반행위에 대한 수사를 담당하게 되며, 경찰청에서는 「형법」 제329조를 적용하여 절도죄에 대한 수사 업무를 수행하게 된다. 하지만 이 같은 경합범을 수사하면서 수사 기관을 이원화해서 운영하는 것은 업무의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 범죄 내용의 사회적 관심 정도에 따라 정부기관 간의 이기주의로 이어져 원활한 수사 업무에 혼란을 야기 시킬 가능성이 있다. 이와 같이 해양 관련 법률 위반 범죄는 해양 환경 특성 등 여러 가지 요소를 복합적으로 포함하고 있으므로 단지 사건이 발생한 장소를 기준으로 수사 기관을 구분하고 있는 현 제도는 재검토가 필요하다.

1) 국민안전처(해양경비안전본부)

해양경비안전본부는 「정부조직법」 제22조의2제3항에 따라 해양에서의 경비안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당한다. 여기서 해상에서 발생한 사건이란 선박이 항해 중 선상에서 발생한 위법행위에 해당하며, 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」(이하 “선박위해처벌법”이라 한다) 제2조제2호에서 규정하고 있는 바와 같이 선박의 모든 사용 형태인 항해, 정박(碇泊), 계류(繫留), 대기(待機) 등을 포함하고 있다 할 것이다.

그리고 해상에서 발생할 수 있는 사건으로는 형법각칙 및 「선박위해처벌법」 등에서 규정하고 있는 형법범 및 해사법규에서 규정하고 있는 특별법범 중 일부 영역에 해당한다. 예컨대, 형법범 중 강력사건(살인, 폭행 등)이 선상에서 발생할 경우에는

해양경비안전본부에서 담당하게 되나, 항만일대에서 발생할 경우에는 종전 해양경찰청이 담당하던 것을 경찰청에서 직접 수사를 수행하게 된다.

뿐만 아니라 특별법범과 관련해서는 「선박안전법」에 규정된 범죄 중 해당 선박이 해상에서 항해와 관련한 위법행위를 행한 경우에는 해양경비안전본부에서 담당하게 되며, 선박 검사업무 등과 관계된 각종 범죄 행위는 경찰청에서 경찰권을 행사하게 된다. 이처럼 해상에서 발생하는 모든 범죄에 대해 경찰권을 행사하는 국민안전처 소속 경찰공무원은 일반사법경찰관리의 직무를 수행하고 있는 것으로 간주하고 있다.

2) 경찰청

경찰청의 해양 관련 법률 위반 범죄에 대한 경찰권 행사의 범위는 현행 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제9조제7항에 따르고 있다. 이는 종전의 해양경찰청 소관사무 중 해상에서 발생한 사건에 관한 부분을 제외한 수사 및 정보에 관한 사무를 경찰청으로 이관하는 등의 내용으로 「정부조직법」이 2014년 11월 19일 개정됨에 따른 것이다. 이 규칙에 따른 분장사무는 경찰청 수사국 ‘지능범죄수사2과’에서 담당하고 있으며, 해양 관련 법률 위반 범죄(해상에서 발생한 사건은 제외)에 대한 정보의 처리 및 수사지도와 밀수관세와 관련된 범죄에 대한 정보의 처리 및 수사지도로 하고 있다.

따라서 경찰청은 해양 관련 법률 위반 범죄 중 종전의 해양경찰청 소관사무 중 형법범에 해당하는 살인·폭력(어촌계 및 항만시설 지역 등 종전 해양경찰청 관할에서 발생한 사건), 절도(유류 절도, 어구 절도 등), 사기(선용금 편취, 면세유 불법수급, 어선 감척사업 등에 따른 국고보조금 편취 등), 횡령·배임(면세유 유류출고 고지서 허위발급 후 현금화, 어촌계금 등) 등의 사건을 전담하게 된다.

또한 특별법범의 대부분은 해양경비안전본부에서 주로 담당할 것이나 가령, 해사법규에 해당하는 「선박안전법」 및 「어선법」 상에서 범죄로 규정하고 있는 위법행위 중 선박(어선) 불법 간개조 이외 선박(어선)검사 등과 관련해서는 경찰청에서 경찰권을 행사하게 되면서 해양범죄 전반에 대해 관장하게 되었다.⁴⁾

4) 최근 「정부조직법」이 개정되기 이전임에도 낚시어선 불법개조와 관련한 수사는 해양경찰청이 아닌 경찰청 소속의 일부 지방경찰청 ‘외사과’ 등에서 수행한 사례가 있다. 한편, 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제15조의2에 따르면 ‘외사국’은 외국인 또는 외국인 관련 범죄를 담당하는 부서이므로 내국인을 수사 대상으로 하고 있는 낚시어선 불법 개조 관련 범죄를 외사과에서 수행하는 것은 적절하지 않다. 비록 당시 경찰청 하부조직 중에는 해양 관련 범죄 담당 부서가 없었으며, 현행 「경찰청과

Ⅲ. 한국과 일본의 해양경찰권 제도 비교 검토

국민안전처 소속 해양경비안전본부는 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하고 있으며, 이를 담당하는 공무원은 경찰직 신분으로 일반사법경찰관리의 직무를 수행하고 있다.

반면, 우리나라와 오랜 기간 동안 역사적으로 긴밀하게 관계를 맺으면서 법체계 또한 매우 유사한 경향을 보이고 있는 일본에서의 해양경찰권 행사는 국토교통성 외국(外局)인 해상보안청에서 담당하고 있으며, 경찰권을 행사하는 소속 공무원은 공안직 신분으로 특별사법경찰관리의 직무를 수행한다. 이는 현재 해양경비안전본부의 조직특성에 대한 적정성을 분석하는데 있어 중요한 시사점을 제시할 것으로 본다. 또한 일본 해상보안청은 별도의 개별법으로 「해상보안청법」을 두고 있으며, 이 법을 근거로 해상에서의 경찰권을 행사하고 있으므로 우리나라 해양경비안전본부보다 안정된 법체계를 보이고 있다.

1. 해상보안청의 설립 및 해양경찰권 행사의 근거

「해상보안청법」 제1조제1항에서는 이 법의 입법목적 및 해상보안청 설립근거를 제시하고 있다. 입법목적 중 인명 및 재산보호는 해상안전을 가리키며, 법률위반에 대응하기 위한 예방수사 및 진압활동은 주로 해상치안의 유지를 나타낸다. 또한 이 법에 있어서의 ‘법률위반 예방’ 활동에는 좁은 의미의 해상보안을 유지하기 위한 「형법」, 행정적 단속법령인 「어업법」, 「수산업법」 및 「관세법」 등과 단지 항해안전 그 자체를 목적으로 한 「선박안전법」과 「선박직원법」 등 여러 개별법에서 규정하고 있는 직무범위를 포함하고 있다.

따라서 「해상보안청법」의 궁극적인 목적은 해상안전과 해상치안유지 모두를 포함한다. 즉 해상안전과 해상치안유지를 위한 활동은 법률위반의 사전 예방과 발생한 위반행위에 대한 수사 및 진압을 통해 인명과 재산을 보호하기 위한 것을 근본적인

그 소속기관 직제 시행규칙」에서는 국(局)내 다른 과(科)에 속하지 아니하는 사항에 대한 업무 수행을 허용하고, 또한 경찰청 외사국의 업무 중 ‘국제공항 및 국제해항의 보안활동에 관한 계획 및 지도’를 분장사무로 규정하고 있으나, 이는 경찰 보안활동에 한해 제한하고 있으므로 합당한 조치로 볼 수 없다. 즉 업무의 범위를 다소 포괄적으로 적용한 것으로 보여 진다.

목적으로 하고 있어 그 의미는 상호 동일하다 할 것이다. 결국 해상치안유지는 종국적 관점에서 살펴보면 해상안전의 실현을 위한 것으로 이는 해상보안청의 설치 목적이기도 하다(해양경찰학교, 2007: 14).

일본 해상보안청의 주요업무 범위는 「해상보안청법」 제2조에서 자세히 언급하고 있으며, 또한 이 법 제5조에서는 제2조제1항의 임무를 달성하기 위한 해상보안청의 소장사무(제1호~제31호)를 규정하고 있다. 각각의 개별 소장사무는 해상보안청 중앙기구별로 분장하여 담당하고 있으며, 경비구난부, 해양정보부 및 교통부가 이에 해당한다(해양경찰학교, 2007: 32).

이 중 범죄 수사와 관련해서는 경비구난부(형사과)에서 담당하고 있으며, 주요담당 업무로는 해상에 있어서의 범죄의 예방 및 진압에 관한 사항(제5조제15호) 및 해상에서의 범인수사 및 체포에 관한 사항(제5조제16호) 등이 있다(해상보안청, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>, 검색일: 2015.1.17.).

그 밖에 「해상보안청법」 제17조제1항에서는 해상보안관이 행사할 수 있는 직무범위 중 범죄 수사 활동 이외 선박에 비치해야 할 서류제출을 명할 수 있는 서류제출 명령권, 선박의 진행을 정지시켜 선박에 들어가 입회(현장)검사를 할 수 있는 입회검사권 및 해상안전 및 치안확보를 도모하기 위해 직무 수행에 필요한 질문을 할 수 있는 질문권을 행사 할 수 있도록 규정하고 있다.

뿐만 아니라 이 법 제18조에서는 해상보안관에게 선박 진행을 개시·정지시키거나 출발을 제지할 수 있도록 규정하고 있으며, 항로를 변경시키거나 선박을 지정하는 장소로 이동시킬 수 있다. 또한 승무원, 여객 기타 선내에 있는 자를 하선시키거나 그 하선을 제한 혹은 금지시킬 수 있으며, 적하를 양륙시키거나 그 양륙을 제한 또는 금지할 수 있는 등의 강제처분권을 부여하고 있다.

하지만 이러한 조치는 단지, 해상에서 어떠한 범죄를 범하였거나 범하려 하고 있다는 것을 인정할 만한 상당한 이유가 있거나, 천재지변·해양사고·공작물의 손과 위험물의 폭발 등으로 인해 발생하는 사람의 생명 혹은 신체에 위험이 미치거나 또는 재산에 중대한 손해를 미칠 염려가 있는 경우 등으로 엄격히 제한하고 있다(손영태, 2014: 200-201).

2. 해양경찰권 행사의 관할 범위

해상보안청의 관할 범위와 관련해서는 「해상보안청법」 제1조제2항에서 규정하고 있는 바와 같이 “하천입구에 있는 항구와 하천과의 경계는 「항칙법」(1948년 7월 15일 법률 제174호) 제2조의 규정에 근거한 정령에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있어 해상보안청의 관할권 행사는 해상에서만 국한되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 이 법 제1조제1항에서는 해상보안청을 두는 목적이 해상에서의 인명 및 재산을 보호하고, 또한 법률위반에 대한 예방·수사 및 진압을 하기 위한 것으로 명시하고 있다. 그리고 이 법 제2조제1항 본문 중 일부에서는 “해상보안청은 법령의 해상에서의 시행(勵行) …(중간생략)… 해상에 있어서의 선박의 항행질서 유지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제 …(중간생략)… 그 밖에 기타 해상에서의 안전 확보에 관한 사무 등을 관장하면서 해상안전 및 치안 확보를 위한 대책 수립 등을 임무로 하고 있다.

즉 ‘해상에서의’(여기에서 ‘~에서의’는 from의 의미로 최초 행위 실행 장소(시점)와 결과발생 장소(시점)가 상이하더라도 상호 연관성이 있을 경우 하나의 사건으로 간주하여 최초 발생지 관할 수사기관이 담당할 수 있다)로 명확히 구분하여 규정하고 있으므로 경찰권 행사의 범위를 해상으로 한정하고 있지 않으며, 범행의 최초 발생이 해상에서 시작된 것이라면 비록 해당 관할 수역을 벗어난 경우라도 해상과 관련된 각각의 범죄에 대해서는 육상의 어떠한 장소에서도 해상보안청의 경찰권이 미치는 것으로 볼 수 있다. 따라서 해상보안청의 해양경찰권이 미치는 관할 범위를 해상에 한정하는 것으로 단정 지을 수 없다.

하지만 해상보안청의 법 집행 사무 관할은 해상으로 제한되어 있으며, 육상에서의 경찰권 행사는 불가한 것으로 보는 견해도 있다. 한편, 「해상보안청법」 제2조제2항에 따르면 해상보안청은 해상에서 발생한 범죄에 대해서는 다른 행정기관에서 분장하고 있는 사무일지라도 해상보안청에 업무가 이관되는 것으로 규정하고 있다(해양경찰학교, 2007: 23-24). 참고로 일본 「해상보안청법」은 우리나라 「해양경비법」 등과 달리 관할 수역에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 단지, ‘해상’이라는 용어 사용으로 포괄적 관할 수역만을 언급하고 있을 뿐이다.

이와 유사하게 우리나라 해양경비안전본부는 「정부조직법」 제22조의2제1항 ‘…(중간생략)…해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여…(이하생략

략) 및 「해양경비법」 제2조제1호 ‘경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는...(이하생략)’에서와 같이 ‘해상에서(경비수역에서)’ 해양경찰권을 행사하도록 규정하고 있으므로 일본 해상보안청과는 다소 차이를 보이고 있으나, 최초 범죄를 실행한 장소가 관할 수역을 벗어난 경우에도 경찰권을 행사할 수 있는 것으로 볼 수 있다.

참고로 현행 국민안전처 소관 「사건의 관할 및 관할사건수사에 관한 규칙」 제3조제1호에서는 "범죄지"에 대한 정의를 범죄사실에 해당하는 사실의 전부 또는 일부가 발생한 장소 이외 범죄실행장소, 결과발생장소 및 결과발생의 중간지를 포함하는 것으로 규정하고 있다. 또한 이 규칙 제5조제1항에 따라 사건의 관할은 범죄지, 피의자의 주소거소 또는 현재지를 관할하는 관서를 기준으로 하고 있으므로 해상에서 발생한 사건이 육상으로의 연속성(계속성)을 가지고 있는 경우에는 해양경비안전본부의 수사 관할에 육상 영역이 제한적으로 포함되고 있다 할 것이다.

따라서 해양에서 발생한 범죄는 육상범죄와는 다르게 사건 발생과 동시에 이를 해결하기 위한 여러 측면에서의 검토를 필요로 하고 있다.

3. 해양경찰권 행사 주체의 신분

우리나라 국민안전처 소속 경찰공무원은 「국가공무원법」 및 「경찰공무원법」에 따라 경찰직 신분을 가진다. 반면, 일본 해상보안청 소속 공무원은 「해상보안청법」 제14조 및 같은 법 시행령 제9조에 따라 해상보안관(보)인公安직 신분으로 해상에서의 경찰권을 행사한다(김현, 2005: 50). 해상보안관의 계급은 해상보안감(1등, 2등, 3등), 해상보안정(1등, 2등, 3등), 해상보안사(1등, 2등, 3등)로 구분하고 있으며, 그 밖에 해상보안관보에 해당하는 계급으로는 해상보안사보(1등, 2등, 3등)를 두고 있다. 여기서 1등 해상보안사 이상은 우리나라의 사법경찰관에 해당하며 그 이하는 사법경찰리와 동일한 직제를 가진다(해양경찰학교, 2007: 90).

한편, 일본 「형사소송법」 제189조에서는 경찰관은 각각 다른 법률 또는 국가공안위원회 혹은 도도부현(都道府縣) 공안위원회가 정하는 바에 의하여 사법경찰직원으로서 직무를 하도록 규정하고 있으며, 여기에서의 경찰관은 일반사법경찰관리의 신분을 유지하고 있다. 또한 이 법 제190조에서는 삼림·철도 기타 특별한 사항에 대하여 사법경찰직원으로서의 직무를 수행하고 있으며, 이는 일본 해상보안청 소속 해상

보안관(보)과 동일한 특별사법경찰관리에 해당한다.

IV. 해양경찰권 행사의 적정성 평가 및 운영 개선방안

2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰사고로 정부에서는 해양경찰청 해체 발표와 함께 2014년 6월 11일 「정부조직법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였으나, 새정치민주연합에서는 정부의 이 같은 개정안은 현재 우리 해양안전의 현실을 고려하지 않은 것으로 간주하여, 정부입법 이외 의원입법으로 추가 대표발의 하였다.

이후 2014년 10월 21일 새누리당과 새정치민주연합 양당은 「정부조직법 일부개정법률안」을 효율적으로 심사하기 위해 ‘정부조직법 TF’를 구성하였으며, ‘정부조직법 TF’에서 합의된 내용을 기초로 하여 「정부조직법 일부개정법률안」을 위원회안으로 의결하였다.

결국 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부처로서 국무총리 소속의 ‘국민안전처’를 신설하고, 현행 해양경찰청의 업무를 조정·개편하여 국민안전처 소속의 차관급 해양경비안전본부를 설치하기에 이르렀다(대한민국 국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>, 검색일: 2014.12.10.).

하지만 이 같은 협의를 거쳐 합의된 「정부조직법 일부개정법률안」은 정당간의 정책방향에 따라 이루어진 것으로 「형사소송법」 등과 같은 현행 법체계와 경찰청의 조직 특성을 고려하지 않은 결정으로 보인다.

따라서 본 논문에서는 해상에서 발생한 사건에 한해 제한적으로 수사에 관한 사무를 수행하는 국민안전처 소속 경찰공무원에게 부여된 일반사법경찰관리의 신분이 현행 법체계하에서 적절한지, 경찰청과 유사한 경찰권을 행사하고 있는 해양경비안전본부가 “본부”로서의 자격이 합당한지, 그리고 명확한 작용법적 근거 없이 수행하고 있는 수사 기능상의 문제점 등에 대해 살펴보고자 한다.

뿐만 아니라 해양경비안전본부 소관 해양범죄 수사 업무의 적정 운영방안에 대한 방향성을 제시하여, 현 체계보다 좀 더 명확한 법규범적 제도 하에서 해양경찰권을 행사할 수 있는 대안을 마련하고자 하였다. 이는 무엇보다도 국민에게 법적 안정성을 제공하기 위한 것이다.

1. 국민안전처(해양경비안전본부) 조직 및 직무 평가

1) 경찰공무원 신분의 적정성

해양경찰청이 국민안전처(해양경비안전본부)로 개편되기 이전 해양범죄의 장소별 발생현황을 살펴보면, 육상(71.6%), 연안(14.8%), 항내(10.3%), 완근해(3.2%) 순으로 나타나고 있으며, 이를 통해 종전 해양경찰의 수사 활동 영역(범위)은 육상과 해상 모두를 관할하고 있었던 것으로 확인할 수 있다(박수철, 2011: 11).

이와 같이 해양경찰의 업무영역은 「형사소송법」 제196조에 따라 육상경찰과 동일한 일반사법경찰관리의 신분을 유지하는데 있어 별다른 이견이 없다.

하지만 국민안전처 소속 경찰공무원은 해상에서 발생한 사건에 한해 수사권을 행사할 수 있으므로 해양경찰권을 행사할 수 있는 영역이 상당히 축소되었음에도 불구하고 소속 경찰공무원의 계급체계(순경~치안총감)가 「형사소송법」 제196조제1항과 동일하다는 이유로 일반사법경찰관리로서의 수사권을 행사하는 것은 현행 법제도상 합당하지 않다.

또한 이 법 제196조제1항에는 일반사법경찰관리의 수사 범위를 모든 사건에 대해 관여 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 종전 해양경찰과 같이 최소한 전문 영역별로 구분하고 있는 각각의 개별 법률에서 규정한 범죄 행위 전부를 포괄적으로 전담한 것과는 다르게 제한된 범위에서 직무를 수행하고 있는 국민안전처 소속 경찰공무원의 현행 신분은 제도적 모순이 있다 할 것이다.⁵⁾

즉 경찰직 신분을 유지하면서 해양경비안전본부가 수행하는 수사권을 해당 직무 범위와 수사 관할 측면에서 살펴보면, 현행 법체계 하에서는 일부 해석상의 명확성이 결여되었다 할 수 있다. 오히려 현행 규정에 따르면 국민안전처 소속 경찰공무원의 직무범위와 수사 관할은 해상에서 발생한 사건에 대한 수사로 제한하고 있으므로 이 법 제197조에 따른 특별사법경찰관리에 더 밀접한 업무형태를 보이고 있다 할 것이다. 물론 해상에서의 형법범(살인·절도·폭력·사기 등) 및 특별법범(수산사범·안전

5) 특별사법경찰관리 제도를 두고 있는 이유는 직무특성과 관련된 특정한 범죄를 발견할 기회가 많고, 또한 그 직무 수행과 관련된 전문지식이 범죄를 수사하는데 더 용이하여 사안에 따라 특별한 조치를 취하는데 있어서도 적합하기 때문이다. 뿐만 아니라 일반사법경찰관리의 수사권이 미치지 어려운 지역의 특수성을 고려한 것이기도 하다(中尾 巧 外, 2010: 2). 다시 말해서, 직무의 범위에 있어서 일반사법경찰관리는 일반적(一般的)인 성격을 가지고 있는 반면, 특별사법경찰관리는 사항적(事項的)인 성격을 가지고 있어 확연한 차이를 보이고 있다(손영태, 2014: 289).

사범·환경사범 등)에 해당하는 모든 사건에 대해 수사를 담당하고 있다. 하지만 이와 같이 수사 영역을 제한하는 것은 형식적 의미의 경찰보다는 실질적 의미의 경찰에 가깝다 할 것이므로 경찰직 지위를 가지고 있는 국가공무원의 수사 활동 범위를 명문규정으로 제한하는 것은 바람직하지 않다.

따라서 국민안전처 신설에 따른 소속 경찰공무원의 직무수행 정도를 현행 법체계에 따라 보다 합당하게 운영하기 위해서는 관련 법령의 개정 등을 통한 전면 재검토가 필요하다 본다.⁶⁾

2) 경찰청 설립이유에 따른 해양경비안전본부의 정체성

경찰청은 과거 내무부 소속 치안국에서 치안본부로 승격된 이후 다시 경찰청으로 개편되면서 현재에 이르고 있다. 당시 「내무부직제」 및 「내무부와 그 소속기관 직제」에 따르면 치안국장의 계급은 이사관에서 치안총감(治安總監)으로 변경된 이후 치안본부장도 치안총감으로 직무를 수행하였다. 이후 치안본부가 경찰청으로 개편되면서 경찰청장에 대한 계급 또한 치안총감으로 이는 현행 「경찰법」 제11조제1항에서 규정하고 있다.

이러한 변천 과정을 가지고 있는 경찰청의 설립 배경은 각각의 개별법에서 다음과 같이 확인할 수 있다(법제처, <http://www.law.go.kr>, 검색일: 2014.12.15.).

먼저 「정부조직법」 개정(1990년 12월 27일) 이유 중 이와 관련해서는 급변하는

6) 일본 해상보안청은 우리나라 해양경비안전본부 보다 더 폭넓은 업무를 담당하고 있으나, 해상보안관(보)인 공안직 신분을 유지하고 있다. 우리나라 「형사소송법」은 제정당시 일본 「형사소송법」의 영향을 상당히 많이 받은 관계로 법체계가 매우 유사하다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 「형사소송법」 제196조 및 제197조는 일본 「형사소송법」 제189조 및 제190조와 상호 동일한 관점에서 비교할 수 있으며, 각각 일반사법경찰관리(직원)와 특별사법경찰관리(직원)에 대해 규정하고 있다. 일본 「형사소송법」에서는 경찰관 신분을 가지고 있는 공무원에게 일반사법경찰직원의 직무를 부여하고 있으며, 그 외 사법경찰직원의 직무를 수행하는 공무원은 특별사법경찰직원으로 구분하고 있다. 이와 관련해서 다른 한편에서는 해상보안청 소속의 해상보안관의 신분에 대해 장소적 측면과 직무범위에 대한 측면으로 구분해서 다음과 같이 언급하고 있다. i) 「해상보안청법」 제2조에 따라 해상보안청은 해상에서의 제한된 영역에서 해양경찰권을 행사하고 있으므로 일본 「경찰법」에 따라 폭넓은 경찰권을 행사하는 경찰행정 기관에 비해 일종의 특별경찰행정이라 할 수 있으므로 일본 「형사소송법」 제190조에서 규정하고 있는 특별사법경찰직원에 속한다. ii) 해상보안청 해상보안관은 다른 행정기관의 특별사법경찰직원은 달리 해상에서의 모든 범죄에 대한 수사가 허용되므로 이러한 의미에서는 일반사법경찰직원이거나 할 수 있다(해양경찰학교, 2007: 93-94). 하지만 직무범위 측면에서 해상보안관을 일반사법경찰직원으로 간주하는 것은 다른 기관의 특별사법경찰직원과 비교해서 단지 좀 더 다양한 분야에서 업무를 수행하는 것을 의미하는 것으로 법제도적 측면에서 논한 것이 아니므로 법적 가치는 없다 할 것이다.

국내의 행정환경과 새로운 행정수요에 능동적으로 대처하고, 2000년대의 효율적인 국정수행체제를 구축하기 위하여 일부 중앙행정기관의 조직과 기능을 합리적으로 개편·조정하고자 치안본부를 경찰청으로 개편하였으며, 이는 민생치안역량 강화와 경찰행정의 중립성 보장을 위한 것으로 하고 있다.

다음으로 「경찰법」 제정(1991년 5월 31) 이유에서도 경찰청 신설의 주요배경(이유)을 확인할 수 있다. 내무부 소속의 보조기관인 치안본부를 독립외청인 경찰청으로 개편한 이유는 분단국가로서 우리나라의 특수한 안보상황과 치안여건에 효율적으로 대처하기 위하여 경찰의 기본조직을 현재 보조기관으로 되어 있는 치안본부를 경찰청으로 함으로써 경찰행정의 책임성과 독자성을 보장하여 경찰에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 진정한 민주경찰로서의 발전을 도모하려는 것으로 설명하고 있다.

그 밖에 「경찰법」 제정이유는 경찰위원회 설립의 근거를 두고 있으며, 이는 경찰청이 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보를 기하며 경찰의 임무인 국민의 생명과 재산의 보호 및 공공의 안녕과 질서유지에 충실할 수 있도록 그 임무를 명확히 하고 직권을 남용하지 못하도록 견제하기 위한 것으로 하고 있다.

이는 비록 경찰위원회 두는 이유를 설명하고 있으나, 경찰청 설립의 중요한 근본 이유이기도 하다. 이와 같은 경찰청 신설의 배경은 국민안전처 소속 경찰공무원에게 주어진 해양경찰권 행사에 있어서도 동일한 사회적 입장을 찾아볼 수 있다. 즉 국민에게 행사하는 경찰권의 주체가 되는 국가기관(경찰조직)은 필연적으로 갖추어야 하는 자격요건이라 할 것이므로 이는 해양경비안전본부에도 같은 취지로 접근해야 할 것이다.

또한 다른 측면에서 살펴보면, 현행 「정부조직법」 제22조의2제3항 및 제4항에 따라 해양경비안전본부장의 계급이 종전 해양경찰청장 계급과 동일한 치안총감이며, 본부장은 소관사무에 관하여 국민안전처장관의 지휘아래 인사 및 예산에 대한 독자적인 권한을 수행하고 있다고는 하나, 해양경비안전본부는 국민안전처의 소속기관에 불과하다.

다시 말해서, 일종의 부서 단위의 개념(하부조직, 보조기관)을 가진다 할 것이므로 수행 기능에 비해 대외적 입지는 상당히 축소된 것으로 볼 수 있다. 예컨대, 이 법의 개정에 따른 다른 법률의 개정내용을 살펴보면 당연한 결과이겠지만, 해양경비안전본부의 존재 가치는 어디에서도 찾아볼 수 없으며 오로지 국민안전처로 일관하고 있다.

과거 해양경찰의 영문 명칭은 ‘Korea National Maritime Police Agency(KNMPA)’에서 ‘Korea Coast Guard(KCG)’로 변경한 사례가 있다. 이는 순전히 대외적 관점에서 해양 선진 외국인들에게 해상치안기관 명칭에 대한 이해도를 높이고, 또한 다양한 국제 업무를 수행하는 해양경찰의 명칭을 외국인 등이 쉽게 이해하도록 하여 효과적인 업무수행으로 중앙행정기관으로서의 위상을 정립하기 위한 것 이었다(해양경찰청, 보도자료(작성일: 2005.5.13). <http://www.kcg.go.kr>, 검색일: 2014.12.19.).

이처럼 국가기관의 대외적인 이미지 확립을 위해서는 명확한 정체성을 나타낼 수 있는 상징적 의미는 전문화된 체계구축 만큼이나 중요하다 할 것이므로 조직을 구성 하는데 있어서는 해당 기관의 업무 수행 범위 및 특성 등을 정확히 판단해서 수립하는 것이 필요하다 본다.

3) 해양범죄 수사권 근거 규정의 불명확성

국민안전처 소속 경찰공무원은 「정부조직법」 제22조의2제3항에 따라 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 수행하도록 하고 있으나, 이와 관련한 명확한 세부규정을 두고 있지 못하다. 단지 해상과 육상의 장소적 구분으로 한정하고 있을 뿐이다. 또한 이 법은 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적으로 하고 있는 조직법적 성격을 가지고 있으므로 별도의 해양경찰권 행사에 따른 작용법적 근거 법률이 필요하다.

현행 「경찰관 직무집행법」 제2조제2호에서는 경찰관의 범죄 수사에 대한 근거를 명확히 제시하고 있다. 또한 제1조제1항에 따라 이 법은 ‘국가경찰공무원’의 직무 수행에 한해서만 제한해서 적용하도록 하고 있다. 여기에서의 국가경찰공무원은 「국가공무원법」 제2조제2항제2호에 따라 국민안전처 소속 경찰공무원과 경찰청 소속 경찰공무원이 이에 해당한다 할 것이다.

하지만 「경찰관 직무집행법」은 종전 해양경찰의 직무수행에 대한 근거법으로 적합하지 않다는 문제점은 지속적으로 제기되었으며(권영호, 2010: 215-216; 박찬호, 2010: 34; 박상희, 2006: 63; 이상집, 2006: 166), 이를 보완하기 위한 일환으로 「해양경비법」을 2012년에 제정하였다. 한편, 「해양경비법」은 육상에서의 공공질서 및 치안의 확보 등을 주된 목적으로 하는 일반적인 경찰활동과는 다른 특성을 가진 해양경비 업무수행에 관한 법적인 근거를 마련함으로써 해양에서의 국민의 안전과 공공질서 유지에 이바지하기 위한 것을 주요골자로 하고 있다.

즉 해양경찰은 경찰청 소속 경찰공무원과 다르게 해양범죄에 대해 경찰권을 행사하면서 「경찰관 직무집행법」을 적용하는데 있어서의 한계에 직면한 결과로 「해양경비법」을 제정한 것이다. 따라서 「정부조직법」 개정에 따라 육해상에서 수행하던 해양경찰청의 수사에 관한 소관사무는 해상에서 발생한 사건에 한해 해양경비안전본부에서 수행하도록 조직 및 직무의 범위가 개편됨에 따라 「경찰관 직무집행법」을 국민안전처 소속 경찰공무원에 적용하는 것은 법률의 포괄적 해석으로 볼 수 있다. 결국 이는 국가가 국민에게 경찰권을 행사하면서 법적 안정성을 제공해야한다는 헌법 정신 및 입법의 근본 취지에도 결여된다 할 것이다.

이와 같이 공공의 안녕과 사회질서 유지를 위해 국민의 기본권을 제한하게 되는 경우 법률에 근거해서 명확히 집행되어야 하므로 해양경비안전본부가 수행하는 수사 활동에 대한 작용법적 명문규정 마련이 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 일본 해상보안청은 우리나라 해양경비안전본부와는 달리 별도의 개별법인 「해상보안청법」에서 해상범죄에 대해 경찰권(수사 및 체포 등)을 행사할 수 있는 명문규정을 두고 있다.

2. 해양경찰권 행사의 적정 운영방안

앞서 국민안전처 소속기관의 구성원 및 조직운영상의 문제점으로 경찰공무원 신분이 현행 법제도하에서 적정한지, 그리고 경찰청이 치안본부에서 승격된 주요 사회적 배경은 해양경비안전본부가 수사권을 행사하는 국가기관인 점 등을 감안할 때 현행 해양경비안전본부가 ‘본부’로서의 조직운영이 합당한지에 대해 살펴보았다. 또한 경찰청과는 달리 해양경찰권을 행사하는 작용법적 근거를 두고 있지 못한 해양경비안전본부의 운영형태에 대한 문제점을 제시하였다.

본 논문에서는 이와 같은 현행 법제도상의 문제점을 해결하기 위해 국민안전처 하부조직인 해양경비안전본부와 그 소속 경찰공무원에 대해 다음과 같은 제안을 하고자 한다. 또한 해양경비안전본부가 해양경찰권을 행사하는데 있어 갖추어야 하는 제도적 필수요건에 대해서도 추가해서 살펴보았다.

1) 국민안전처 소속 경찰공무원 신분의 재검토

국민안전처 소속 경찰공무원을 공안직 신분으로 전환하여 현재 수행하고 있는 직

무범위와 수사 관할이 「형사소송법」 등의 현행 법체계를 적절하게 반영하여야 한다. 이를 위해서는 관련 법률인 「사법경찰직무법」의 개정을 통해 국민안전처에서 행사하는 해양경찰권의 범위 등에 대한 세부 규정을 명확히 하여 법적 안정성을 유지할 수 있는 방안마련이 필요하다.

「사법경찰직무법」은 「형사소송법」 제197조에 따라 특별사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위를 정함을 목적으로 하고 있으며, 이 법 제3조제5항에서와 같이 조직 자체에 사법경찰관리의 직무가 주어지는 경우와 제5조에 따라 지방검찰청검사장의 지명하 자에 한해 사법경찰관리 직무가 주어지는 경우로 명확히 구분하고 있다. 즉 이에 해당하는 기관의 직무범위와 수사 관할은 제한된 범위로 엄격히 한정해서 규정하고 있다.⁷⁾

이 중 「사법경찰직무법」 제3조제5항에 따른 정부조직(출입국·외국인정책본부)이 관장하는 대상 범죄의 범위를 통해 국민안전처 소속 경찰공무원의 신분 전환의 가능성(당위성)에 대해 살펴보고자 한다.

이 법 제3조제5항에서는 출입국관리 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원은 출입국관리에 관한 범죄와 경합범 관계에 있는 범죄인 「형법」 제225조부터 제240조까지의 규정에 해당하는 범죄, 「여권법」 위반범죄 및 「밀항단속법」 위반범죄에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행하고 있다. 이는 해당 기관의 분장사무와 관련한 범죄 이외 이와 관련된 범죄를 포괄적으로 적용하고 있는 것으로 국민안전처 소속 경찰공무원이 해상에서 발생한 사건에 대해 전반적인 수사 업무를 수행하는 것과 동일한 직무 형태를 보이고 있다.

따라서 해상 또는 해사에 관한 범죄 등을 이 법에 포괄적으로 포함시키면서 동시에 국민안전처 소속 경찰공무원을 이 법으로 편입시켜 특별사법경찰관리로 운영하는 것이 현 제도 하에서의 올바른 입법조치라 할 수 있다.

참고로 이와 같은 논거는 단지 국민안전처 신설에 따라 개정된 「정부조직법」 및 현행 「형사소송법」 등 관련 법률 상호간의 제도적 모순을 지적함과 동시에 현행 법체계의 안정적 운영을 위한 재검토 과정이 반드시 수반되어야 함을 제안하기 위한

7) 「형사소송법」 제197조(특별사법경찰관리) 및 「사법경찰직무법」 제5조제37호·제6조제34호가목에 따라 해양수산부와 그 소속기관, 광역시도 및 시군·구에 근무하며 해양환경 관련 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원은 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 범죄 중 「해양환경관리법」에 규정된 위법행위에 대해 사법경찰관리의 직무(수사)를 수행하도록 하고 있다.

것이다. 따라서 국민안전처 소속 경찰공무원이 경찰직 신분으로서의 역할을 적절히 수행하기 위한 제도적 보완책 마련이 시급하다 본다.

2) 해양경비안전본부의 독립외청 승격

해양경비안전본부를 국민안전처 하부조직에서 가칭 ‘해양경비안전청’ 등과 같은 독립외청으로의 승격이 필요하다. 이는 비록 해양경비안전본부가 해양에서 발생한 사건에 대해 제한적인 수사 사무를 수행하고 있으나, 전형적인 수사 기관으로서의 성격을 가진다 할 것이다.

따라서 앞서 언급한 바와 같이 과거 내무부 소속의 치안본부를 독립외청인 경찰청으로 승격시킨 사회적 배경 등은 해양경비안전본부에도 동일하게 적용된다 할 것이므로 해양경비안전본부를 이에 합당한 조직으로 재편성하기 위한 검토가 필요하다. 또한 일본에서의 해양경찰권 행사는 해상보안청에서 수행하고 있으며, 해상보안청은 국토교통성 독립 외청의 형태로 운영되고 있는 점에서도 이에 대한 필요성 및 타당성 등을 확인할 수 있다.

참고로 2014년 8월 1일 유대운의원, 2014년 10월 2일 백재현의원이 「정부조직법 일부개정법률안」을 의원입법으로 각각 대표발의 하면서 해양경찰청의 명칭을 ‘해양안전청’으로 변경하는 내용을 포함하고 있었으나, 새누리당과 새정치민주연합 의원들로 구성된 ‘정부조직법 TF’ 논의 과정에서 현재 ‘해양경비안전본부’로 최종 합의되었다.

3) 해양경비안전본부 수사 사무의 법적 근거 마련

국민안전처 소속 경찰공무원의 직무범위 중 수사 활동과 관련해서는 명확한 근거 규정을 마련해야 한다. 국민안전처 소관으로 해양경찰권 행사의 대표적 작용법인 「해양경비법」 제7조에서는 해양경비 활동의 범위를 규정하고 있으나, 수사와 관련한 내용을 포함하고 있지 않다. 하지만 국가기관에서 수행하는 수사 업무는 경찰권 행사의 일종으로 경우에 따라 국민의 권리나 이익을 제한 또는 박탈하는 등의 형사제재 수단으로 작용할 수 있다. 따라서 해양경찰권은 반드시 법률에 근거해야 함과 동시에 헌법 정신에 입각해서 행사되어야 한다.

이와 관련해서는 일본의 해상보안청과 동일한 입법 추진이 필요하다. 즉 수사 활동에 있어서의 명확한 명문규정을 확보하기 위해 별도의 법률을 제정하거나 현행

「해양경비법」 개정을 통해 국민안전처 소속 경찰공무원의 수사 기능에 대한 근거법 마련이 수반되어야 한다. 한편, 이와 관련한 당위성은 「경찰관 직무집행법」 제개정 이유를 통해 살펴보았으며, 이는 수사권을 행사하기 위해서는 반드시 법적 근거를 수반해야 한다는 것을 확인하기 위한 것이다.

「경찰관 직무집행법」이 1953년 제정될 당시 그 이유를 살펴보면, “경찰관이 국민에 대한 생명·신체·재산의 보호, 범죄의 예방, 공안의 유지, 기타 법령집행 등의 직무를 수행하도록 하기 위해 필요한 사항을 정하는 것”으로 하고 있다(법제처, <http://www.law.go.kr>, 검색일: 2014.12.15.). 또한 현행 이 법 제2조에서는 경찰관의 직무에 대해 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비, 주요인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통단속과 교통 위해(危害)의 방지, 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 및 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지로 규정하고 있다.

이 중 대테러 작전 수행 및 국제협력 관련 규정은 2014년 5월 20일 개정된 내용으로 개정이유를 다음과 같이 설명하고 있다. “대테러 작전”은 국가경찰작용으로 수행하고 있으나 법문상 이에 대한 명확한 근거 조항이 없고, “국제협력”과 관련해서는 타법인 「국제형사사법공조법」에 수사 및 재판에 대해서는 구체적인 규정이 마련되어 있으나, 이외의 위험방지 또는 예방경찰 작용에 있어서의 국제협력에 대해서는 근거 규정이 마련되어 있지 않아 경찰의 업무수행에 어려움이 있어 이와 관련한 개별적 수권조항을 마련하는 등 현행 경찰작용의 법적 근거를 명확히 하기 위한 것으로 하고 있다(법제처, <http://www.law.go.kr>, 검색일: 2014.12.15.).

V. 결 론

해양경찰은 1953년 창설이후 약 60여 년 동안 유일하게 우리나라 해양안전 및 해양주권 수호의 중추적 역할을 수행한 중앙행정기관이다.

하지만 정부에서는 세월호 침몰사고의 구조조치 실패에 대한 책임으로 해양경찰청 해체와 함께 담당하고 있던 기능을 축소하는 등의 정부조직 개편을 단행하였다. 그 결과 「정부조직법」이 2014년 11월 19일 개정되면서 해양경찰청은 해양수산부 독립외청에서 국민안전처 하부조직인 ‘해양경비안전본부’로 재편성되었으며, 조직폐지

및 신설에 따른 소관사무 및 구성원의 소속 등에 변화를 가져왔다.

한편, 이 같은 조직 개편은 해양경찰권을 행사하는 수사 기관의 주체가 해양경찰청에서 해양경비안전본부와 경찰청으로의 확대를 가져왔으며, 또한 직무범위 및 수사 관할에도 영향을 미치게 되면서 이로 인해 발생된 여러 사안들에 대한 검토과제를 동시에 수반하게 되었다. 국민안전처 소속의 경찰공무원은 제한된 영역(해상)에서 발생한 사건에 한정해서 경찰권을 행사하도록 하고 있으나, 종전 해양경찰청 소속 경찰공무원과 동일한 일반사법경찰관리의 신분을 유지하고 있다.

이는 현행 「형사소송법」 등의 법체계를 적절히 반영하고 있지 못한 것으로서 이를 해소하기 위해서는 국민안전처 소속 경찰공무원을 일반사법경찰관리에서 특별사법경찰관리 신분으로의 전환이 필요하다. 또한 해양경비안전본부는 전형적인 수사 기관으로서의 성격을 가진다 할 것이나, 국민안전처의 하부조직인 ‘본부’의 위치를 가지므로 과거 치안본부가 내무부 하부조직에서 독립외청인 경찰청으로 승격될 당시 그 주요이유 등을 고려해 볼 때, 해양경찰청이 해양경비안전본부로 개편된 것은 퇴보한 국가정책이라 할 수 있다.

따라서 해양경비안전본부를 국민안전처 하부조직에서 가칭 ‘해양경비안전청’ 등으로의 승격이 요구된다. 뿐만 아니라 국민안전처 소속 경찰공무원이 수행하는 수사 활동의 근거 규정을 마련하여 국민에게 법적 안정성을 제공하여야 하며, 이를 위해서는 별도의 법률을 제정하거나 현행 「해양경비법」 개정작업을 통해 이루어져야 할 것이다.

이를 종합해보면, 국민안전처 하부조직인 해양경비안전본부의 경찰공무원을 현행 법제도 하에서 합당한 조직의 위치를 가지고, 국민에게 책임을 다하는 국가조직으로 거듭나기 위해서는 국민안전처 독립외청으로의 승격과 함께 소속 경찰공무원이 경찰직 신분으로서의 역할을 적절히 수행하기 위한 재검토 과정이 필요하다 본다. 또한 이에 더해 해양경찰권 행사의 근거를 명확히 하기 위한 법적 장치를 마련해야 한다.

더욱이 수사 기관의 이원화에 따른 업무의 효율성 저하 및 정부기관 간의 이기주의(부처할거주의) 등으로 인해 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 해결하기 위해서는 해당 수사와 관련한 정보의 협조체계가 필요하다. 가령, 해양에서 발생한 범죄의 수단으로 사용된 선박(어선)을 수사하는 과정에서 최초 범의자가 육상인 다른 범죄가 추가로 포착되고 이를 경찰청으로 이관해서 처리해야하는 경우, 해양경비안전본

부에서는 신속한 초동조치를 취한 후 정확한 정보를 경찰청에 제공하는 등 해양경비안전본부와 경찰청 상호간의 긴밀한 협업관계 또한 중요하다 본다.

마지막으로 본 논문은 세월호 사건에 따른 후속조치로 해양경찰권을 행사하는 해양경찰청의 조직개편이 단행된 것을 계기로 이에 따라 발생된 여러 현안 사항에 대한 재평가를 통해 국민에게 좀 더 명확한 법적 안정성을 제공하기 위한 것임을 다시 한 번 더 강조하고자 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권영호·고현환 (2010). *해양경찰법*. 제주: 제주대학교출판부.
- 김현 (2005). *한국 해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구*. 전남대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 노호래 (2011). *현대 해양경찰사 연구*. *한국공안행정학회보*, 45, 99. 한국공안행정학회.
- 박경귀·이행숙·박정환·노경미 (2004). *해양경찰청 혁신 아젠다 수립 및 해양집행기능 효율화 방안*. 한국정책평가연구원.
- 박상희 (2006). *해양경찰법제 정비의 기본방향*. 한국해양대학교 국제해양문제연구소 2006년 연례 학술심포지엄 자료.
- 박수철 (2011). *해양경비법안 심사보고서*. 국토해양위원회 전문위원.
- 박주석 (2010). *경찰의 정보수집 작용에 관한 법적 연구*. 서울시립대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 박찬호 (2010). *수요자 및 유관기관 해양경비법에 관한 법률 제정 공청회 자료*. 해양경찰청.
- 손영태 (2014). *해양경찰법체계*. 서울: 지식인.
- 이병석 (2008). *대한민국 해경발전을 위한 위원장 제언*, 국회 국토해양위원회.
- 이상안 (2001). *신경찰행정학*. 서울: 대명출판사.
- 이상집·국승기·김길수·박상희·윤종휘·이은방·최석용 (2006). *해양경찰학개론*. 부산: 한국해양대학교.
- 최영규 (2007). *경찰행정법*. 서울: 법영사.
- 해양경찰백서 (2006). *해양경찰청*.
- _____ (2013). *해양경찰청*.
- 해양경찰학교 (2007). *일본 해상보안청법 해설서*. 여수: 해양경찰청 교무과.

2. 국외문헌

- 中尾 巧城祐一郎·竹中ゆかり·谷口俊男 (2010). *海事犯罪*. 立花書房.
- John S. Dempsey (1999). *An Introduction to policing*. N.Y.: West/Wadsworth Publishing Company.

3. 기타

- 대한민국 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr), 2014년 12월 10일 검색.

법제처(www.law.go.kr), 2014년 12월 15일 검색.

일본 해상보안청(www.kaiho.mlit.go.jp), 2015년 1월 17일 검색.

해양경찰청(www.kcg.go.kr), 2014년 12월 19일 검색.

【Abstract】

A Study on the Appropriate Management of Maritime Police Authority in Korea Coast Guard: Focusing on the Japan Coast Guard

Son, Yeong-Tae

Regarding the [Government Organization Act; which is legislated on 19th November, 2014] Korea Coast Guard(KCG) has been re-organized and belong from Korea Coast Guard shall be established under the Minister of Oceans and Fisheries to Ministry of Public Safety and Security. Furthermore, National Police Agency(NPA) Commissioner has the right for administer duties concerning investigation and information by succession from Korea Coast Guard Commissioner.

That means that main rule has been moved from prior KCG to Ministry of Public Safety and Security(MPSS) and NPA currently which is dual structure.

Meanwhile, This kind of organization change has been effective to investigative agency which exert KCG's call of duty and causes needs of variety problems. In other words, There are quite huge changes such as KCG's reduction of their work, call of duty and re-organization regarding revised government organization act.

However this change - including re-organization by government, was not able to take current MPSS's special features such as organization specialty and legal rights. It means, the current change has not been taken present law system CRIMINAL PROCEDURE LAW and there was no preparation to stable maritime police authority action as well.

To sum up, this revised GOVERNMENT ORGANIZATION ACT is supposed to provide total , quick security service by establishing strong disasters and safety control tower. However they only contains few area such as organization revision regarding 'Sewol Ferry Disaster', they was not able to contain the other parts of Society.

Therefore, in this article I would like to check the part of re-evaluation of current change made by KCC's organization revision. It is supposed to provide better legal stability by

making clear of work area by government agencies who acts maritime police authority.

Key words : GOVERNMENT ORGANIZATION ACT, Korea Coast Guard(KCG),
Ministry of Public Safety and Security(MPSS), National Police
Agency(NPA), Maritime Police Authority