

論文

해양경찰 지방조직체계 발전방안

총경 이주성 (기획담당관)

목 차

- I. 서 론
- II. 해양환경 및 해상치안수요 변화
- III. 해양경찰 조직체계 현황
- IV. 해양경찰 조직분석
- V. 지방조직체계 발전방안
- VI. 결 론

I. 서 론

21세기 동북아시아가 도래하면서 이 지역의 교역량이 지속적으로 증대되고 정치적, 경제적 측면에서 새로운 변화가 예고되고 있다. 1994년 UN해양법협약이 발효됨으로서 관할 해역이 기존 영해 12해리에서 배타적경제수역(이하 EEZ)인 200해리로 확장됨에 따라 더 많은 해양관할권과 해양자원을 차지하기 위하여 이해당사자국간에 갈등과 분쟁가능성이 증대되었고, 독도(韓·日), 북방4도(露·日)¹⁾, 첨각열도(中·日)²⁾ 등 동북아 韓·中·露·日 4개국간의 바다 영토확장을 위한 경쟁관계가 고도의 회복, 영해기선 설정, EEZ 경계획정과 어업협상 등의 문제로 첨예하게 대립함으로써 海洋主權 확보가 각국의 중요 정책과제로 떠오르고 있다.

이러한 상황에서 内部的으로는 조업구역 축소, 어획량 감소, 고유가 등 조업여건 악화와 국민소득 증가에 따른 해양레저·관광수요 확대 및 각종 해상안전사고 방지를 위한 국민들의 해상치안서비스 요구가 크게 늘어나고 있으며, 外部的으로는 연안 해양재난관리체제에서 범세계적 해양재난관리체제로, 영해수호 경비체제에서 EEZ 광역경비체제로 업무범위가 대폭 확대되고 있다.

이와 같이 해상치안업무의 양적, 질적 변화에도 불구하고 이를 담당하는 해양경찰의 지방조직체계는 지난 4월 지방청

의 중간단계 개념인 지방본부가 신설되었으나, 인력증원 없이 기존 인력을 활용하여 본부장은 본부 소재지 서장이 겸직하고, 일선서 인력을 본부로 재배치하는 등 조직과 인력구조가 취약하여 본부로서의 제 역할을 못하고 있는 실정이다. 또한 지난달 일본측의 우리 EEZ 침범 도발행위시 관할 동해지방본부장의 직급(총경)이 낮아 효과적인 현장 지휘통제가 어려워 해양경찰청 경비구난국장(치안감)이 현장에 급파되는 등 지휘체계상 문제점도 나타났다. 따라서 앞으로 해양경찰이 당면한 여러 가지 현안들에 효율적으로 대응하기 위해서는 이에 걸맞는 지방조직체계와 인력·장비 등 인프라 구성과 보강이 시급하다고 할 수 있다.

II. 해양환경 및 해상치안수요 변화

1. 해양환경 변화

역사적으로 살펴보면 기존 대부분 국가의 국가발전전략은 다분히 내륙 중심적 전략이었다. 그러나 이러한 전략으로는 세계 강대국으로의 진입에 한계를 노출하였다. 이와 같은 한계를 극복하기 위한 방안으로서 해양중심의 국가발전전략이 세계 강대국가들의 공통적 속성이라고 볼 수 있다.³⁾

이러한 관점에서 바라볼 때 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 지정학적 여건은 역사적 경험과 해양 전략환경을 고려할 경우 동북아의 허브모델로서의 발전가능성을 충분히 내포하고 있다고 할 수 있다. 아울러 해양환경 변화에 대응한 새로운 정책과제가 대두되고 있다.⁴⁾

1) 제2차대전 종전 이후 옛 소련이 점령한 일본 북방 4개섬(남쿠릴열도)으로, 러일간의 반환문제를 놓고 일본정부는 옛 소련 및 러시아를 상대로 경제지원을 조건으로 집요하게 이의 반환을 요구하고 있다.
 2) 중일(일:센카쿠열도, 중:다오위타이)간의 영토 영유권 분쟁지역으로, 단순히 영토 수호차원을 떠나 해저자원에 대한 경제적 이해관계, 정치적 문제, 국민감정이 맞물려 있는 복잡한 성격의 분쟁지역

3) 김현, "해양경찰 행정수요 분석과 기능정립", 해양경찰학교.(2005)

<그림 1> 해양환경 변화에 대응한 정책과제 대응

해양환경의 변화		정책과제 대응
주변국가와 해양관할권 확보관련 분쟁	⇒	해양주권 수호를 위한 해양경비력 강화
외국어선 불법어로 등 해상치안수요 증가	⇒	해상 불법행위 감시·단속 강화
해상교통량 증가 및 해양레저 활성화	⇒	효율적인 해양안전관리체계 구축
육상오염원 증가에 따른 해양오염 가중	⇒	깨끗하고 안전한 해양환경 보전

자료 : 한국정책평가원(2003) “해양경찰청 개혁정책의 평가와 추진전략” 및 내부자료 참고

2. 해상치안수요 변화

1) 기본 수행업무의 증가

1994년 유엔해양법 협약의 발효로 세계 각국은 앞 다투어 EEZ를 선포하고 해양자원 선점을 위한 무한경쟁을 가속화하고 있는 가운데 우리나라도 배타적경제수역법을 제정·공포하고 일본·중국 등 주변국가 어업협정을 체결하여 외국어선의 불법조업에 강력 대처하는 등 해양자원 보호에 심혈을 기울이고 있다.⁴⁾

그러나 韓·日, 韓·中 어업협정 체결로 조업구역이 축소됨에 따라 불법조업 외국어선이 크게 증가세를 보이고 있으며, 특히 중국어선의 불법조업이 갈수록 지능화·조직화하여 기상악화시나 야간을 이용하는 등 급격히 늘어나고 있으며 단속과정에서 경찰관에게 폭력을 휘두르며 항거하는 사례도 빈발하고 있다. 또한 해상수색 구조업무에서는 구조임무 수행이 가능한 260여척의 함정과 14대의 항공기가 배치되어 해양사고 시 신속하게 수색·구조 활동을 펼치고 있으며, 주5일 근무제와 국민소득 향상에 따른 수상레저활동의 증가로 각종 해상안전사고도 증가추세에 있다.⁵⁾

해양경찰은 해상에서 조업중인 어선이나 도서지방에서 긴급환자가 발생하면 신속히 출동하여 구조하는 “바다의 119” 역할도 수행하고 있는데 2005년도 긴급환자 수송은 613명으로 10년 전에 비하여 약 6배가 증가하였다. 이처럼 해양경찰의 기본 수행업무는 과거에 비하여 크게 증가추세를 보이고 있다.

2) 독도영유권 강화 등 해양경비수요 증가

지난달 4월, 韓·日간의 물리적 충돌 위기까지 진행되었던 독도주변 해역에 대한 日本의 수로탐사계획은 우리 정부의 강

력한 저지와 외교적 타결에 의해 무산되었다. 당시 해양경찰은 강력하고 단호한 대응의지로 대형 경비함정을 현장에 급파하여 경계를 강화하고 일본측 탐사선이 EEZ 접근시 단계별 대응책을 마련하는 등 해양주권 수호의 첨병역할을 하여 사태 해결에 크게 기여하였다. 또한 지난해 6월 우리 어선 신평호가 일본 EEZ를 침범했다며 일본 순시정들이 나포하려 하자 우리 해양경찰 경비정이 이를 막아 동해상에서 한·일 경비함정이 39시간 동안 대치하는 초유의 상황이 빚어진 적도 있다.

일본 정부는 그동안 다케시마의 날 제정, 역사교과서 왜곡 등 치밀한 전략에 따라 독도의 국제분쟁 지역화를 시도해 왔다. 이러한 독도문제를 바라보는 중국, 러시아 등 주변국 역시 일본과의 영유권 분쟁에 미칠 영향을 분석하면서 예의주시하는 모습이었다. 북한은 노동신문 논평에서 “독도는 수천 년 전부터 지금까지 변함없이 조선의 땅”이라며 우리 정부와 같은 기조를 유지하였고, 미국은 동북아시아에서 중국의 영향력 확대를 우려하여 우리와 일본의 막후 교섭을 중재하였으며, 중국과 러시아도 일본과의 조어도 영유권, 북방4도 문제 등 영토분쟁을 벌이고 있는 관계로 높은 관심을 표명하였다. 이번 독도문제는 다행히 외교적 접촉을 통하여 물리적 충돌은 피하였지만 언제든 되풀이될 수 있다는 여지를 남겼고, 그 최일선 현장에는 해양경찰이 있다는 것을 보여주는 단적인 예라 할 수 있다. 우리 정부는 이번 사태를 계기로 정부의 모든 외교역량을 강화하여 일본의 독도영유권 주장에 강력히 대응할 방침인 가운데, 일본의 해양도발에 대한 물리적 대응수단인 함정 등 해양경찰력의 증강이 시급한 현안과제로 부각되었다.

3) 해상교통량의 증가

경제규모 확대에 따른 해상물동량의 증가와 국민 생활수준의 향상으로 인한 해상관광·레저 활성화로 해상교통량은 꾸준히 증가하고 있는데 이에 따른 해상교통행정수요도 계속 증가하고 있다. 특히, 최근 해상교통수단이 고속화·대형화·다양화됨에 따라 대형 해양사고의 위험성이 상존하고 있다. 해양경찰에서는 이러한 해양사고 예방과 원활한 해상교통관리를 위

4) 해양경찰학교.(2005), “교수요원논문집” :
 5) 해양경찰청.(2005). “해양경찰백서”
 6) 박경순, “수상레저활동의 안전확보를 위한 방안 고찰, 해양경찰학교.(2005)

<표 1> 여객선 유·도선 이용객 현황 (단위 : 명)

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05
계	35,786,526	28,747,658	26,753,071	27,614,428	27,824,270	27,092,159
여객선	9,689,748	9,314,699	9,425,278	10,119,412	10,787,137	11,297,651
유·도선	26,096,778	19,432,959	17,327,793	17,495,016	17,037,133	15,794,508

자료 : 해양경찰청(2005), “해양경찰백서” 및 내부자료 참고

하여 해상교통이 빈번한 항계주변을 ‘교통안전특정해역’으로 설정하여 특별관리하고, 항계내에는 스쿠버다이빙, 윈드서핑 등의 레저활동 금지수역으로 지정·관리하는 한편, 유조선등의 안전항로 준수여부 등을 철저히 점검하여 선박항행상의 위험과 장애요인 등 사고위해요인의 사전 제거에 노력하고 있다.

또한 주5일제 확산과 국민생활수준 향상으로 여객선 및 유·도선 이용자도 매년 증가세를 보여 2003년부터는 여객선 이용객 숫자가 천만 명을 돌파하였다.⁷⁾

4) 해난사고의 증가

해난사고는 귀중한 인명과 재산에 막대한 손실을 가져올 뿐만 아니라 오염물질 유출로 인한 해양환경 파괴등 대형 재난으로 이어질 가능성이 커 해난사고의 예방과 안전의 확보 또한 매우 중요한 문제가 아닐 수 없으나 해상 물동량 증가,

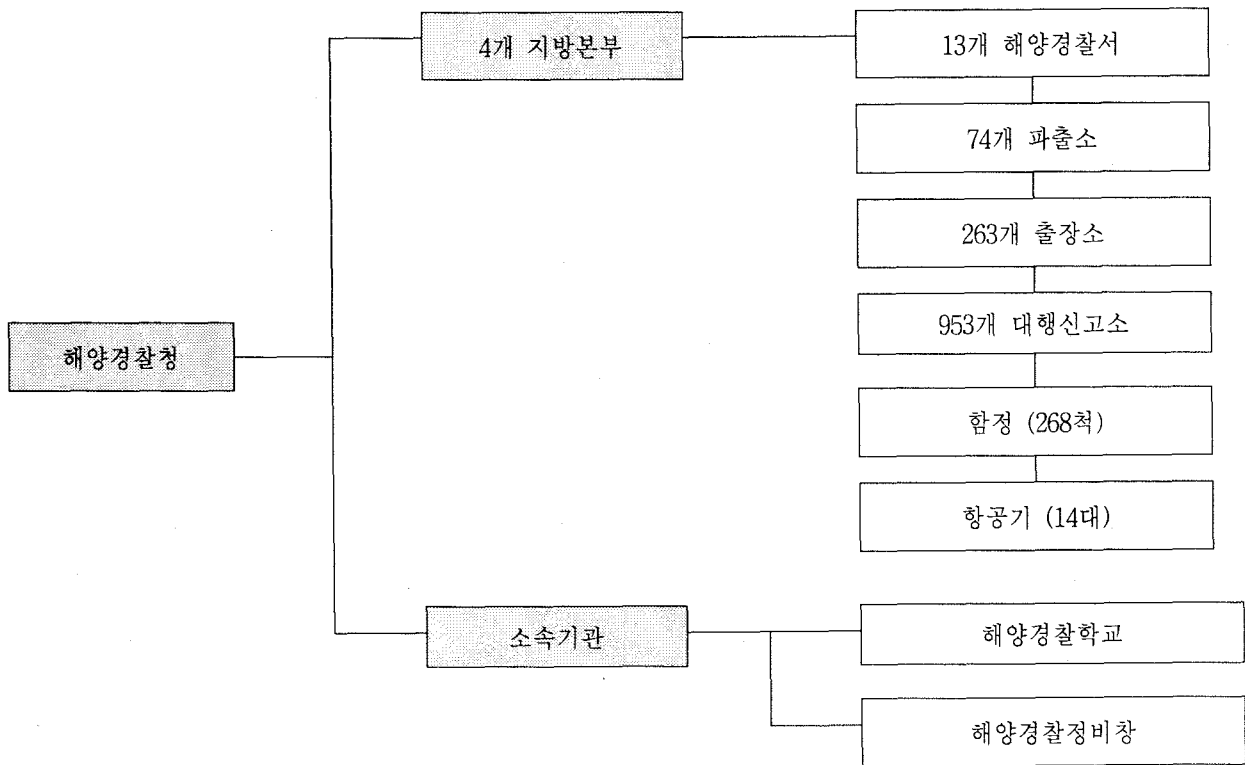
해양 관광·레저 활성화 및 각종 해양자원 개발 등으로 각종 해난사고 발생가능성은 크게 증가하고 있는 추세이다. 특히, 해양경찰의 지속적인 예방·감시활동에도 불구하고 선박의 주취운항, 유조선 등 위험선박의 안전항로 미준수, 무허가 레저행위 및 교통안전 특정해역에서의 교통질서 문란행위 등으로 인한 해난사고의 발생이 증가하고 있는 것으로 나타났다⁸⁾.

III. 해양경찰 조직 분석

1. 조직 현황

해양경찰청은 경찰청 소속기관에서 96년 외청으로 독립하여 현재 정부 16개 외청 중 인력3위, 예산5위의 차관급 조직으로 성장하였으며, 관할해역과 업무범위도 대폭 확장되었다.

<그림 2> 해양경찰 조직도



7) 해양경찰청.(2005), “해양경찰백서”, pp.118

8) 장인식, “공해상 선박충돌사고의 재판관할에 연구”, 해양경찰학교.(2005)

현행 해양경찰청 조직체계는 본청과 지방본부, 해양경찰서 등 지방조직으로 구성되어 있다. 본청은 청장 밑에 차장, 6국(2관·4국), 24과(14과·7담당관·3단)를 두고 있고, 소속기관으로 해양경찰학교와 해양경찰 정비장이 있다. 지방조직인 특별지방행정기관으로는 올해 4월 3일 인천·목포·부산·동해에 지방해양경찰본부가 신설되었고, 지방본부 소속하에 전국에 13개 해양경찰서와 74개 파출소, 263개 출장소를 두고 있으며, 각종 경비합정, 형사기동정, 방제정 등 합정과 헬기·비행기 등 항공기를 보유하고 있다.

2. 지방조직체계 분석

해양경찰은 지방청과 같은 2차 지방행정조직이 없어 효율적인 지역적 업무분담이 이루어지지 못하고 본청이 직접 일선 해양경찰서를 획일적으로 지휘·통제하였다. 이로 인해 동·서·남 해역별 특성에 적합한 업무추진이 곤란하고, 주변국가와 지방조직 차원의 교류협력이 어려운 실정이었다.

그동안 해경의 지속적인 요구에도 불구하고 정부의 기구신설 억제방침으로 지방청 신설이 계속 지연돼 왔으나 '05년 7월 해양경찰청의 차관급 격상을 계기로 지방청 신설에 대한 논의가 급진전되어 드디어 금년 2월 직제개정을 거쳐 지난 4월3일 4개 지방본부가 출범하게 되었다. 지방본부는 향후 지방청으로 발전하기 위한 전단계로서 과도기적인 조직체계지만 지방본부 출범을 계기로 해역별 통합 지휘체제를 갖추고 지역특성에 맞는 치안서비스 제공이 가능하게 되었다.

그러나 인력증원 없이 지방본부가 신설됨에 따라 본부장을 소재지 해경서장이 겸직함으로써 총경급이 총경급을 지휘해야 하는 등 본부장의 지휘통제권 행사에 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 특히, 지난번 독도사태와 같은 긴급상황 발생시 일본

해상보안청은 관할 7·8 관구본부장이 현장지휘에 나섰으나, 해경은 본청 경비구난국장을 동해지방본부에 급파하여 현장 경비세력을 직접 지휘해야 하는 등 지방본부의 지휘체제가 매우 취약한 것으로 확인되었다. 또한 일선서 인력을 지방본부로 재배치한 결과, 본부당 실무인력이 50명선에 그쳐 본부는 물론, 일선 해경서 운영에도 심각한 인력부족 현상을 겪고 있는 실정이다.

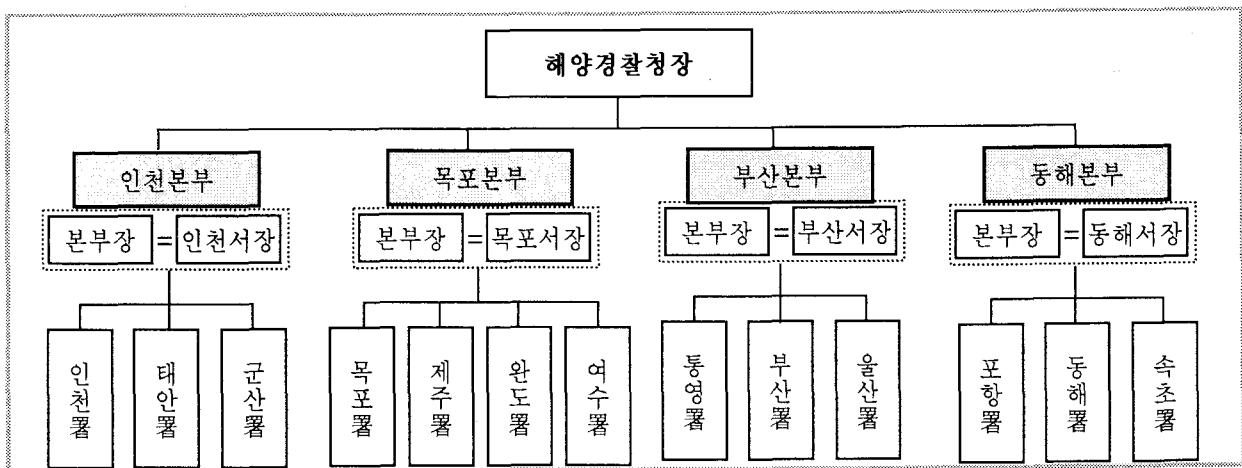
해양경찰의 현행 조직체계는 본청-지방본부-경찰서-파출소-출장소-대행신고소로 구성되어 있다. 이러한 조직체계에서 해양경찰의 대부분 지방행정기능은 출장소 및 대행신고소가 담당하고 있다고 볼 수 있다.

예를 들면, 파출소·출장소가 설치되지 않은 전국 953개 항·포구에 대행신고소를 설치하여 선박 출·입항 신고업무를 담당하도록 하고 있다. 대행신고소장은 주로 어촌계장, 마을어장 운영자, 예비군 중대장 등 책임감이 투철한 지역주민 중 본인의 동의를 얻어 관할 해양경찰서장이 위촉하게 되어 있다. 이들에게 별도의 사무실을 제공하지 않고 어촌계 사무실, 마을회관 또는 본인의 가옥에서 출·입항 신고업무를 대행하게 하고 있다.

대행신고소장에게는 매월 수당 성격의 일정액의 행정경비가 지원되고 있으나 그 금액이 미미하여 적격자 위촉이 어렵고, 본인 역시 민간인 신분으로 업무 수행과정에서의 다른 어민과의 마찰이 적지 않은데다 생업에 따른 업무의 소홀 등으로 적잖은 문제점이 도출되고 있다. 이처럼 대행신고소의 운영에서 드러나고 있는 문제점을 보더라도 하부조직으로 갈수록 해양경찰의 지방조직체계가 매우 열악함을 알 수 있다.

따라서 이러한 해양경찰의 취약한 지방조직체계로는 관내에서 발생하는 각종 해양사고나 치안수요에 신속하고 효과적으로 대처해 나갈 수 없을 것이며, 국민이 만족할 수 있는 대민 서비스 향상도 기대하기 어려운 실정이다.

<그림 3> 해양경찰 지방본부 조직도(2006.4)



3. 주요 해상치안기관 현황

1) 미국 해안경비대⁹⁾

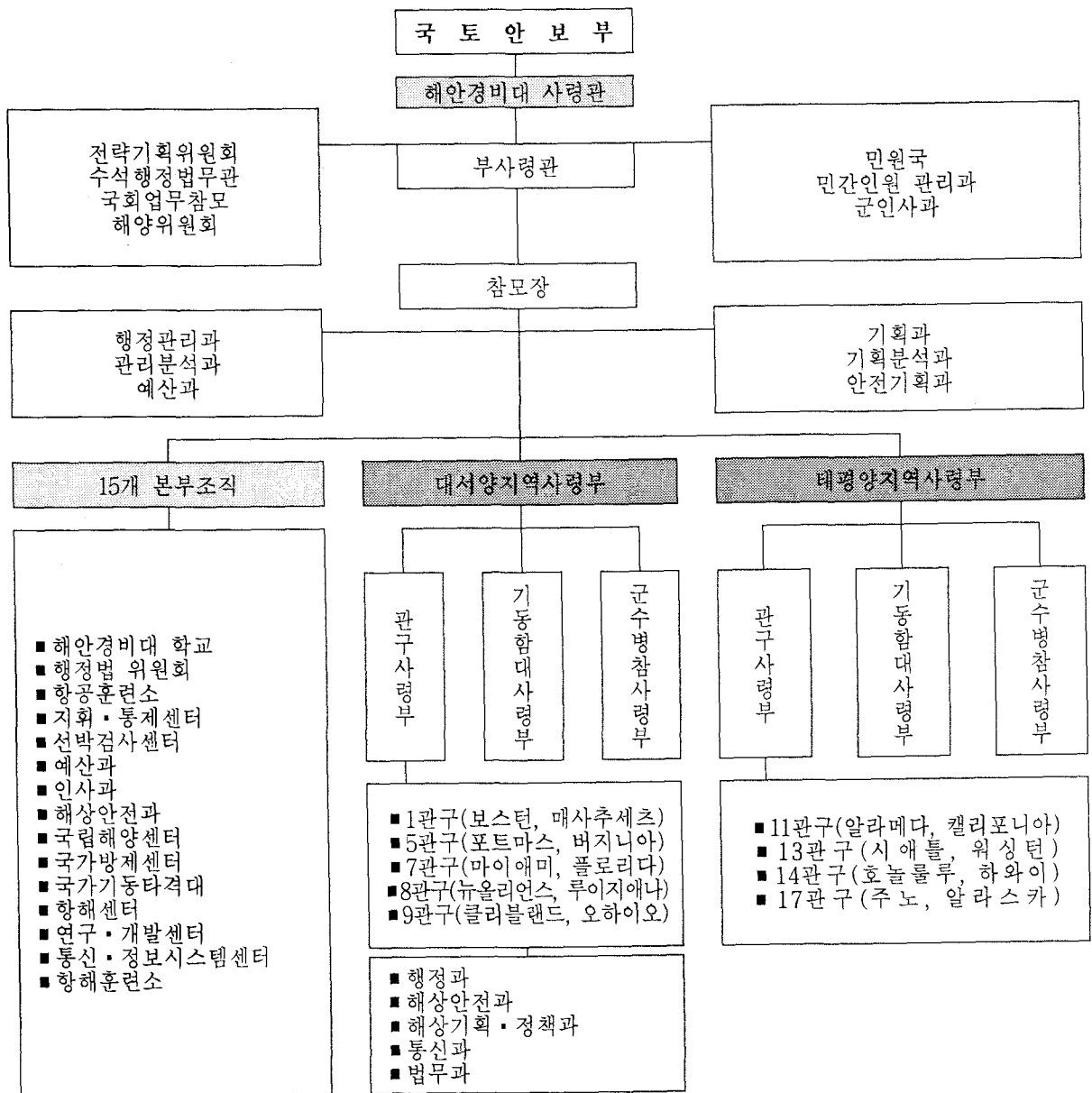
해안경비대(U.S Coast Guard)는 군인으로 다중 임무를 띤 해상 경비요원으로 국토안보부(Department of Homeland Security)산하이며 육군, 해군, 공군, 해병대에 이어 제5군인이다.

1789년 재무장관의 제안으로 밀수 방지와 관세법 집행을 주목적으로 10척의 함정으로 창설되었으며, 1967년까지 재

무부 소속하에 있다가 1967년 교통부 창설 때 그 곳으로 이관되었다가 2003년 3월 이후 국토안보부 소속으로 옮겨 오늘에 이르고 있다.¹⁰⁾

미국 해안경비대는 해안경비대사령관을 기준으로 전략기획위원회, 해양위원회, 민원국, 민간인권관리과 등이 있고 직속 참모장이 있으며 예하 직할 부대로 태평양지역사령부와 대서양지역사령부와 기타 15개 별도 본부 직속 조직이 있다.

<그림 4> 미국 해안경비대 조직도



9) 미국 Coast Guard에 관한 자료는 미국 Coast Guard home page(www.uscg.mil)와 해양경찰청에서 발행한 「외국의 해상치안기관」과 내부보고 자료에서 인용·발췌·취합하여 정리한 것이다.

10) 해양경찰청.(2001). "해양경찰기능 및 조직체계 개선방안"

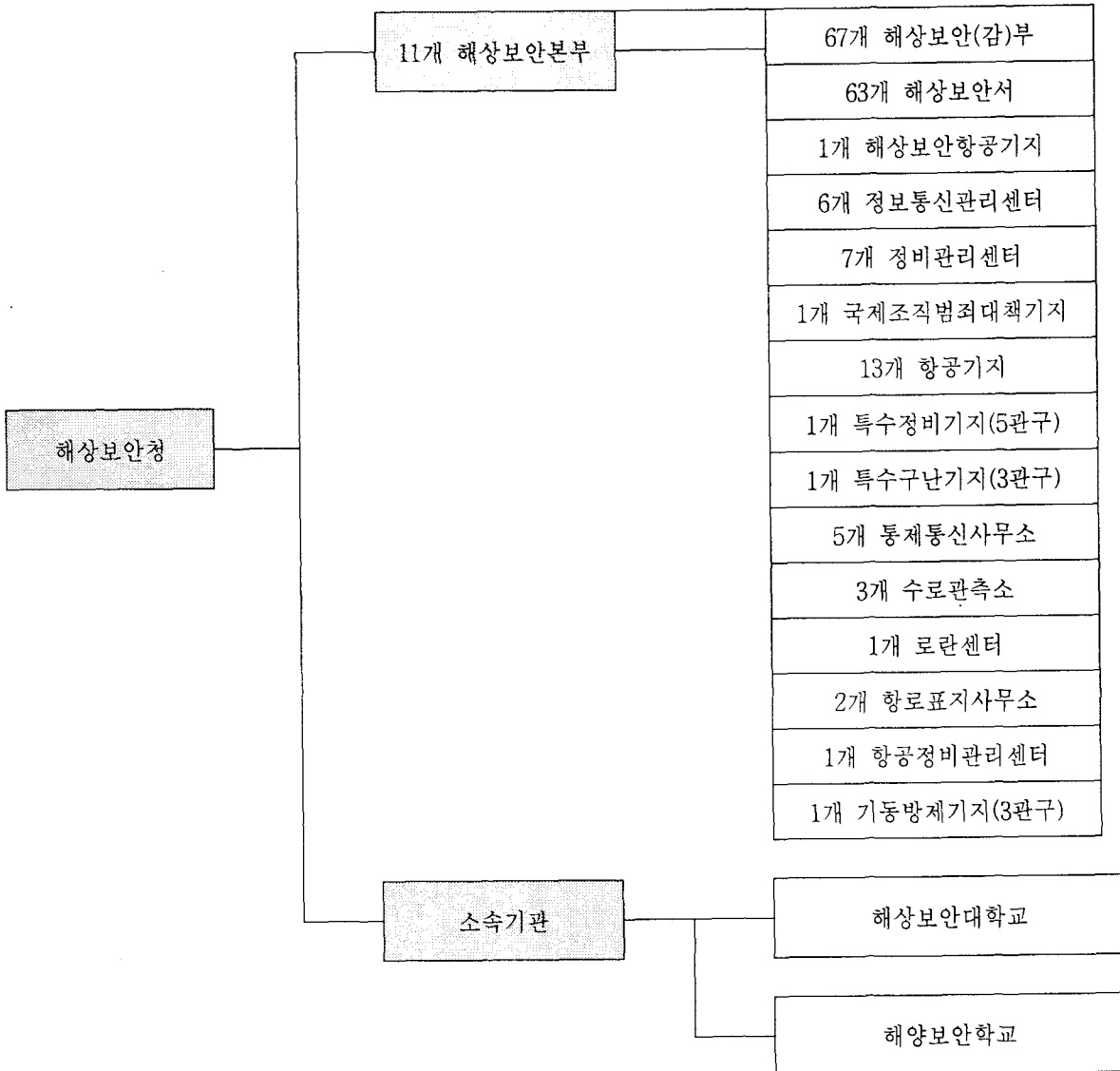
2) 일본 해상보안청¹¹⁾

해상보안청은 제2차 세계 대전 후 본토 육지 면적의 86.9 배에 달하는(33,057KM²) 일본의 해안 곳곳에 불법 출입국, 밀무역, 해적 행위, 불법 어로 등 범죄 행위가 극도에 달한 1948년 5월 1일 해상에서의 인명 및 재산의 보호, 치안의 유지를 목적으로 운수성의 4개 외청(선원노동청, 해상보안청, 기상청, 해난심판청)중의 하나로 창설되었다. 그 뒤 2001년

운수성에서 국토교통성의 4개 외국중의 하나로 이관되어 오늘 의 해상보안청으로 발전하였다.

해상보안청의 조직구조는 해상보안청 장관을 중심으로 해상보안대학교와 해상보안학교가 시설기관으로 속해 있으며, 지방조직으로 11개의 관구해상보안본부와 66개의 해상보안 부가 설치되어 있다.¹²⁾

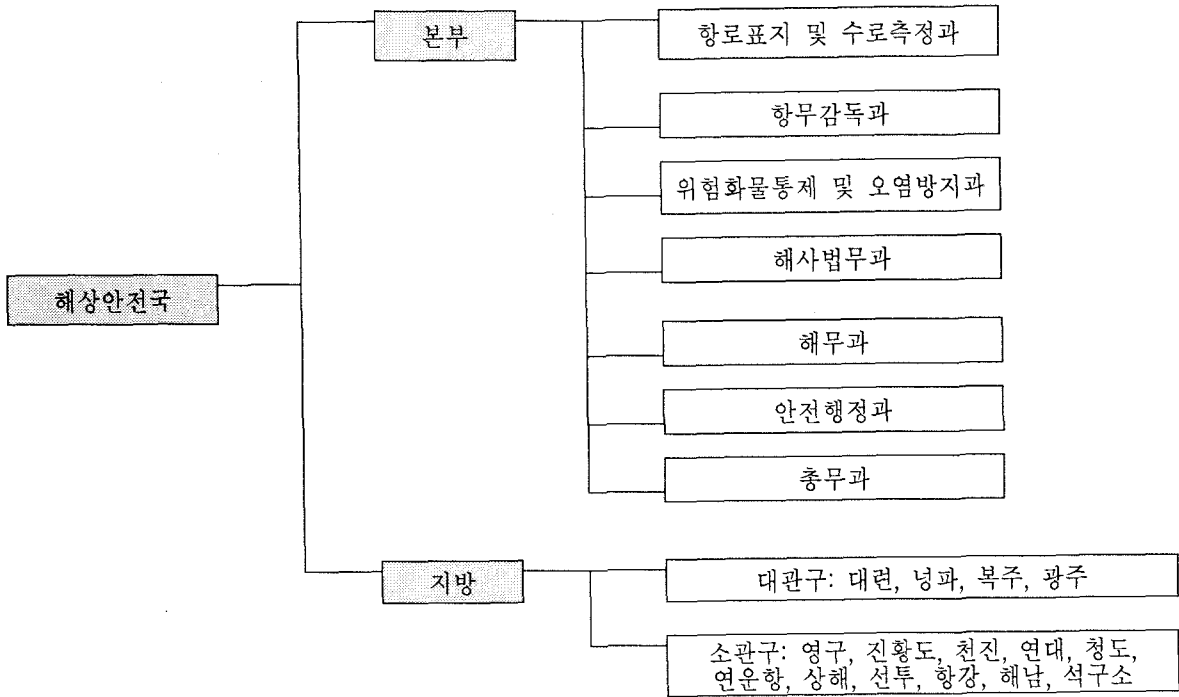
<그림 5> 일본 해상보안청 조직도



11) 일본 해상보안청 홈페이지(www.kaiho.mil.go.jp)와 해양경찰청에서 발행한 「외국의 해상지안기관」 과 내부보고 자료 참고

12) 해양경찰청.(2001), "해양경찰기능 및 조직체계 개선방안 연구서"

<그림 6> 중국 해상안전국 조직도



3) 중국 해상안전국¹³⁾

중국은 치안 관련 업무를 공안부에서 총괄하고 있지만 해양에서 항행 안전에 관한 업무는 교통부내의 몇 개의 국이 분담하고 그 중심부서는 해상안전국이다. 중국은 공안부 변방 관리국 소속 군인들이 해상 경비, 해상 범죄를 담당하고, 해상 안전 관련 서비스는 교통부 해상안전국 행정직 공무원들이 전담하고 있다.

해상안전국은 7개과와 15개 지방 조직으로 구성되어 있으며, 15개의 지방 조직 중에서 4개는 매우 큰 조직을 갖는 대관구 조직으로 해상안전국 본부 조직과 유사한 하부 조직을 갖고 있다.¹⁴⁾

해상안전국은 현재 두 개의 명칭을 갖고 있는데 하나는 해상안전국이며 다른 하나는 해상안전감독국이다. 전자는 대내적으로 사용하는 명칭이며 후자는 개방과 더불어 출입이 급증한 외국 선박에 대하여 통일적으로 사용하는 명칭이다.

4) 러시아 국경수비대¹⁵⁾

연혁은 1893년 10월 15일 러시아 황제의 칙령에 의하여 독립 군사 부대로서 국경수비대가 창설되었고 1918년 5월 28

일 러시아 공산 혁명 후 소비에트 최고회의 포고령에 의거하여 국경수비대가 재발족하여 1971년 국가보안청(KGB)으로부터 분리되어 1994년 12월 30일 대통령 포고령에 의거 대통령 직속 러시아연방국경수비대로 발족하였다.

국경수비대 조직은 본부에 국경수비대를 두고 북서지역, 코카서스 지역, 바이칼 지역, 극동 지역, 태평양 지역, 북동 지역의 6곳에 국경수비대 관구가 설치되어 있으며, 그 밖에 5개 경비 병단 및 13개 본부 직할 독립 부대가 있다. 국경수비대 본부에는 해상 경비 참모로서 해상경비사령관이 있으며, 국경수비대 6개 지역 관구 소속으로 해상경비합대가 설치되어 있고, 합대의 역할이 우리나라의 해양경찰과 유사한 기능을 수행한다.

러시아는 우리나라의 해양경찰청과 같은 조직이 없으며, 연방 국경수비대의 직무 중 일부로서 해양경찰 기능을 수행하고 있다. 국경수비대의 병력은 기계화 및 보병부대로서 총 20만 명 정도이며 헬리콥터를 포함하여 300여대의 항공기와 885여척의 경비함을 보유하고 있다. 이 중 해상 경비 병력은 30,000명이며 250여척의 순시함과 635척의 순시정을 갖고 있다.

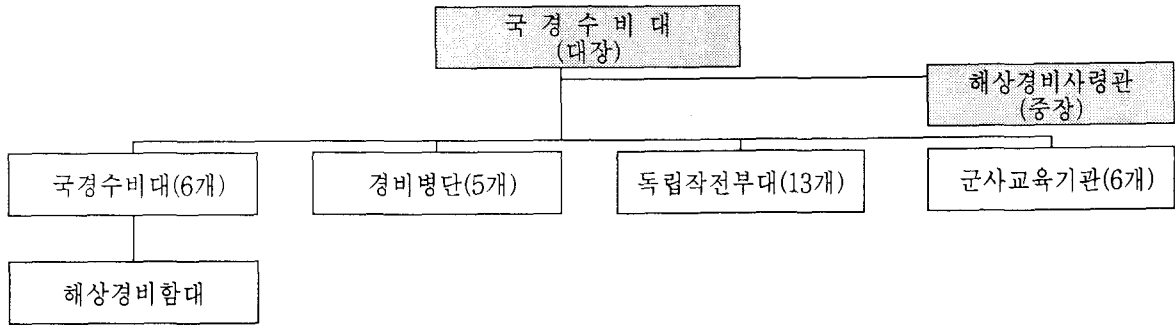
이상에서 언급한 주요 해상치안기관의 해양세력 현황을 비교하면 아래 그림과 같다.

13) 한국 정신문화연구원.(2003) 「해양경찰 훈 정립에 관한 연구」와 해양경찰청 내부 자료 참고

14) 해양경찰청.(2001), “해양경찰기능 및 조직체계 개선방안 연구서”

15) 한국 정신 문화원(2003) 「해양 경찰 훈 정립에 관한 연구」와 해양경찰청 내부 자료 참고

<그림 7> 러시아 국경수비대 조직도



<그림 8> 주요 해상치안기관세력 비교

구분	미국	일본	중국	러시아
소속	국토안보부	국토교통성	교통부	대통령 직속
명칭	해안경비대	해상보안청	해상안전국	국경수비대
신분	준군사조직	일반직 (공안직 2종)	군인	군인
계급	현역:14단계 일반직: 미상	공안직:12단계 일반직:14단계	미상	미상
기관설립목적	1915년 미 해안경비대로 발족. 안보, 마약 단속, 구난, 밀수방지	1948년 맥아더 군정에 의하여 창설 구난, 안전 목적	항해 안전 구난	국경수비, 출입국 통제 및 어업규제
인력장비	54,100명('05,5) 선박 772척 항공기 212대	12,297명('04,12) 선박 580척 항공기 75대	인력 변방국인원 약11만 명 구조선박 59척 항공기 미상	해상경비사령부 약 3만 명 선박 850척 항공기 300대
본부조직	총사령관(장관급) 부사령관 참모장(중장)	청장(차관급) 차장, 경비구난감 5부(국), 32 과	공안부장(장관급) 부부장(차관급) 변방국(치안감) 해상안전국장(차장)	국경수비대장(차관급) 차장 참모장(중장) 해상경비사령관(소장) 15국
지방조직	2개 지역사령부 9개 관구사령부 40개 해안경비단	11개 관구사령부 66개 해상보안부	15개 관구사령부	6개 국경수비대

IV. 해양경찰 조직분석

해양경찰의 조직여건과 경쟁력을 분석하기 위하여 SER-M SWOT 분석기법을 사용하였다. 일반적으로 SER-M SWOT 분석은 특정산업이나, 국가 또는 기업의 경쟁력을 분석하고, 경쟁력의 원인을 설명하는 분석방법이다¹⁶⁾. 이 분석방법은 특정기업, 국가, 지역 또는 제도의 경쟁력을 분석하고 이를 통한 발전전략을 도출함에 있어 장점을 가진 방법론이라고 할 수 있다.

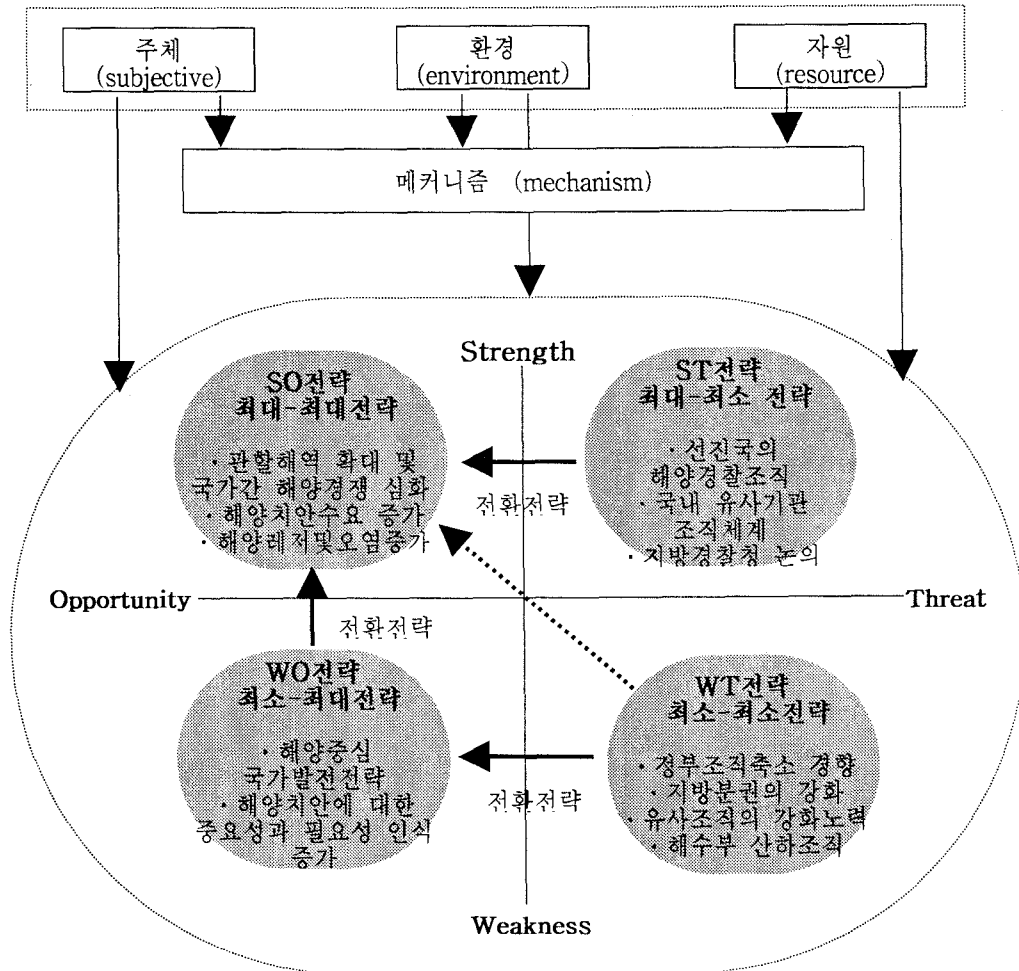
1. SWOT 분석¹⁷⁾

SER-M SWOT 분석기법을 사용하여 현재 해양경찰 지방조직의 경쟁력을 분석하고 이를 통한 발전방안을 아래 그림과 같이 도출하였다.

1) SO 전략(최대-최대전략)

- 국가간 해양경쟁이 증가하고 특히, 주변국가와의 해양경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 해상교역 뿐만 아니라 어업을 둘러싼 경쟁은 더욱 심화되고 있다. 이를 둘러싼 법적 분쟁도 증가하고 있다.¹⁸⁾
- EEZ 선포로 관할해역이 대폭 확대되고 연안국주의, 선적국주의, 상호주의가 적용되는 해역이 크게 늘어났다.
- 선진국형 해양레저활동이 활성화되고, 해양관광이 육상관광의 대체관광으로 그 수요가 급증하면서 해상 교통량이 증가하고 있다.
- 육지오염원의 증가로 해양오염이 악화되고, 각종 해난사고로 인한 해양오염도 증가하고 있다.
- 해양치안수요의 증가로 해양경찰 역량강화가 요구된다. 해양경찰 기능 및 조직체계 강화가 시급하다.

<그림 9> SER-M SWOT 분석방법



16) 이 방법론은 '주체(subjective)', '환경(environment)', '자원(resource)'을 의미하는 SER과 이 세 가지 요인을 연결해 정(+)의 시너지 효과를 거두는 '메커니즘(mechanism)'을 의미한다.

17) SER-M SWOT분석은 주체와 환경, 자원 그리고 메커니즘이라는 발전전략의 핵심 요소를 각각에 대해서 상대적 강점(strength), 상대적 약점(weakness), 기회요인(opportunity), 위협요인(threat) 등을 분석하는 SWOT 분석과 연결시켜 적용하는 것을 의미한다(신열, 2002).

18) 이경선, "한반도 주변정세와 통일정책에 대한 연구", 해양경찰학 교.(2005)

2) WO 전략(최소-최대전략)

- 국가발전전략이 종래 육지 중심에서 해양 중심으로 전환되면서 국가간 경쟁이 해상을 중심으로 벌어지고 있다¹⁹⁾.
- 국민들의 해양치안에 대한 욕구수준이 높아지고 있다. 해상교통량 증가 뿐만 아니라 해상레저의 증가에 따른 해상치안과 안전에 대한 기대감이 크다²⁰⁾.
- 국민들의 높은 기대에도 불구하고 우리의 해양경찰력은 매우 열악한 수준이다. 인력과 장비 등 하드웨어적 측면 뿐만 아니라 운용 효율성 제고 등 소프트웨어 측면에서도 개선이 필요하다.
- 이러한 열악한 상황을 극복하기 위해서는 해상경찰 조직체제 강화가 시급하다..

3) ST 전략(최대-최소전략)

- 일본, 중국, 러시아 등 주변국가들은 해양세력 강화에 역량을 집중하고 있다. 특히, 이들 국가들은 함정, 항공기 등 첨단장비와 효율적인 지방조직체계를 가지고 있다. ²¹⁾
- 국내 관련기관들의 지방조직체제는 해양경찰 조직체제 발전에 기여한다. 경찰, 검찰, 해군 등 관련기관들은 모두 지방청 조직을 갖추고 있다.
- 최근 특별지방행정기관의 통폐합 논의 및 지방자치경찰제 논의는 해양경찰의 지방조직체제 개선에 위협요인이 된다.

4) WT 전략(최소-최소전략)

- 최근 신자유주의 경향과 공공부문 경쟁원리 도입, 성과주의 등은 지방조직 개편에 위협요인이 된다. 특히 작은 정부 지향과 정부축소 논의 등은 위협요인이다²²⁾.
- 해양수산부와 경찰, 군의 조직력 및 기능강화 노력은 해양경찰 조직체제 개선에 위협요인이 된다.

2. 시사점

해양경찰 조직의 SWOT 분석결과를 보면 첫째, WT전략(최소-최소전략)에서 WO전략으로의 전환이 우선요구된다. 신자유주의 경향과 공공부문에서의 경쟁원리 도입, 성과주의 확산 등은 지방조직 개편에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 특히 작은 정부 지향과 정부축소 논의 등은 위협요인으로 작용할 수 있다. 또한 해양수산부, 경찰, 군의 기능강화 노력은 해

양경찰 조직체제 개선에 위협요인이 될 수 있다.

두번째 전략²³⁾으로서 WO전략(최소-최대전략)은 종래 내륙중심에서 해양중심으로 국가발전전략이 변화되는 시점에서 해상을 중심으로 국가간 치열한 경쟁이 벌어지고, 해상교통량의 증가와 국민들의 해양치안에 대한 서비스 욕구가 증가하는 점에 비하여 우리의 해양경찰력은 매우 취약하므로 해양경찰 조직체제 강화 필요성을 뒷받침해 주고 있다.

세번째 전략²⁴⁾으로서 이러한 WO전략을 SO전략(최대-최대전략)으로 전환해야 한다. 국가간 해양경쟁이 날로 치열해지는 상황에서 EEZ 획정, 어업분쟁 등 국가간 분쟁이 크게 늘어나는 추세이다. 따라서 이러한 제반여건을 극복하기 위해서는 강력한 해양경찰력을 확보하여 우리의 해양주권을 수호하고 국가간 치열한 해양경쟁과정에서 충실한 지원역을 수행해야 한다. 아울러 해양레저·관광인구의 급속한 증가에 대응한 선진국형 해양안전서비스 제공을 위해 파·출장소 등 일선 조직체제 개선은 물론, 기존 선박출입항 관리위주의 일선 치안업무 패러다임도 새롭게 검토되어야 할 것이다.

V. 지방조직체제 발전방안

지방본부의 신설은²⁵⁾ 국내의 관련기관과 대등한 지방조직체제를 구축한다는 취지에서 출범하였으며, 해역별 통합 지휘체계를 갖추고 독도 EEZ 경비(東海)·외국어선 불법조업 단속(西海)·해상교통 안전관리(南海) 등 해역별 특성에 맞는 정책수립과 집행이 가능하다는데 큰 의미가 있으나, 정부의 인력 증원 억제방침으로 본부장 등 운영인력을 확보하지 못해 지휘체제상 문제 등 본부로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 또한 해양경찰의 현행 지방조직체제는 본청-지방본부-경찰서-파출소-출장소-대행신고소로 구성되어 있으나 일선 치안행정의 대부분을 출장소, 대행신고소가 수행하고 있어 조직체제가 매우 취약하고 열악한 수준이며, 이러한 조직체제로는 선진 해양경찰 행정은 물론, 각종 해양사고나 치안수요에 신속하고 효과적으로 대처하기에는 크게 역부족인 실정이다.

1. 단기 발전방안

1) 지방조직의 정비

앞에서 선진국 해상치안기관 조직체제를 살펴본 바와 같이

19) 1994년 UN해양법협약이 발효됨으로서 영해 12해리에서 배타적경제수역(이하 EEZ)이 200해리로 확장됨에 따라 더 많은 해양관할권과 해양자원을 차지하기 위하여 이해당사자국간에 갈등과 분쟁의 발생가능성을 증대하고 있다.

20) 2005년 7월부터 주 5일 근무제가 본격적으로 시행되고 국민 소득의 향상과 여가시간의 증대 및 육상 자연공간의 축소로 바다와 강 등 수상관광에 대한 수요는 지속적으로 늘어나고 있다.

21) 이운성, "주변각국의 해양정책 변화와 향후 해양경찰의 대책", 해양경찰학교,(2005)

22) 이경선, 앞의글, pp.253-282

23) 이운성, 앞의글, pp.31-56
김 현, 앞의글, pp.89-135
이경선, 앞의글, pp.253-282

24) 이운성, 앞의글, pp.31-56
김 현, 앞의글, pp.89-135
이경선, 앞의글, pp.253-282

25) '05.12월 행정부와 4개 지방본부 신설키로 최종 합의 ⇒ '06.2월 국무회의 의결 ⇒ 직제개정안 공포(2.22) ⇒ 지방본부 개칭(4.3)

미국의 Coast Guard는 지방조직으로 대서양지역사령부와 태평양지역사령부의 2대 사령부 조직을 두고, 대서양사령부 산하에 5개 해양경비단과 수리 및 물류기지, 태평양사령부 산하에는 4개 해양경비단과 수리 및 물류기지를 각각 두고 있다. 또한 일본 해상보안청은 11개 관구본부(지방청)가 지역적으로 분산되어 효율적인 업무분담체제를 갖추고 있다.

따라서 해양경찰은 선진외국과 대등한 수준의 지방조직체계의 정비와 개선이 시급하다. 해양경찰청은 금년중 행정자치부와 합동으로 지방조직체계에 대한 조직진단을 실시할 예정이다. 조직진단을 통해 지방본부와 해경서, 파·출장소 등 현행 지방조직체계의 문제점을 발굴하고 개선할 방침이다. 특히, 지방본부의 본부장 등 인력증원과 제주지방본부 설치, 제주남부 및 진해 해양경찰서 신설 등 현안과제 해결에 역점을 두고 있다.

또한, 해양환경 및 치안수요 변화에 따라 파·출장소 기능체계를 원점에서 재검토하여 현재 선박출입항 신고업무 위주의 단순업무에서 벗어나 해양안전, 순찰, 서비스 등 다양한 현장업무를 수행하는 종합적인 해양집행기관으로 전환하는 한편, 그에 따른 파·출장소 통폐합과 인력 재배치도 추진할 방침이다.

2) 지방조직의 특성화

지방조직체계 정비와 더불어 해역별 특성에 맞는 지방조직의 차별화, 특성화도 시급한 과제다. 앞서 설명한 바와 같이 우리나라는 해역별로 독특한 지리적 특성과 치안수요를 나타내고 있다. 이에 따라 해역특성에 적합한 인력·장비 등 일선 치안력의 효율적인 배치와 운용이 필요하다.

지방조직의 특성화를 위해서는 무엇보다 지방본부의 운영활성화가 절실하다. 본부별로 관할해역내 장비와 인력 운용 등 통합 지휘체제와 재난관리체제를 구축하고, 국민에게 양질의 치안서비스를 제공하기 위해서는 지방본부의 기능과 역할의 조기정착이 요구된다. 또한 해경서의 경우에도 해역별 특성에 따른 '선택과 집중의 원리'에 따라 업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 특화해 나가야 한다. 예를 들면, 부산해경서의 경우 의사기능, 인천해경서의 경우 정보기능, 동해해경서의 경우 EEZ 경비업무 등을 전문화, 특성화하는 것이 바람직하다.

2. 중장기 발전방안

해운, 항만, 수산 등과 같은 전통적 해양산업 뿐만 아니라 해양레저·관광·에너지·자원·생명공학 등과 같은 첨단산업의 기반으로서 해양에 대한 활용도와 접근도가 높아지면서 효율적 해양안전 관리체제 구축 및 치안서비스의 질 제고가 요구된다. 또한 UN 해양법협약 발효와 배타적경제수역 선포로 국가간 해양관할권 다툼 등 해양경쟁이 본격화됨에 따라 해양경찰의 수행업무도 양적 팽창은 물론, 질적으로도 크게 변화하고 있기 때문에 지방청 및 경찰서 증설, 출장소 등 영세한 현

장조직의 통·폐합을 통한 저비용 고효율의 조직구조화에 대한 필요성이 대두되고 있다. 따라서 이러한 해양환경과 치안수요의 급격한 변화에 대응한 해양경찰 조직발전방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1) 조직역량 강화

해양경찰은 지난 50여년 역사에 있어 6회에 걸친 소속변경이 있었다. 내무부로 시작하여 해무청을 거쳐 다시 내무부로, 다음에는 치안본부에서 경찰청으로, 그리고 현재 해양수산부 소속의 외청으로 바뀌었다. 이러한 변화 속에 해양경찰이 경찰기관으로 장기간 존속한 이유는 기능의 성격과 관련업무의 특성 때문이라고 할 수 있다.

따라서 중장기적인 관점에서 효율성과 성과에 중점을 둔 '일 잘하고 능력있는 기관'(enabling agency)으로 인정받기 위한 조직발전의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

- 해양환경 변화에 대응한 중앙 및 지방조직 확충
- 중앙과 일선의 효율적 업무분담 및 지휘통제 시스템 구축
- 강력하고 일사불란한 현장대응 전문조직 확보
- 저비용·고효율의 생산적인 조직구조
- 국민만족 치안서비스 제공으로 신뢰 제고

2) 해양집행기능의 일원화

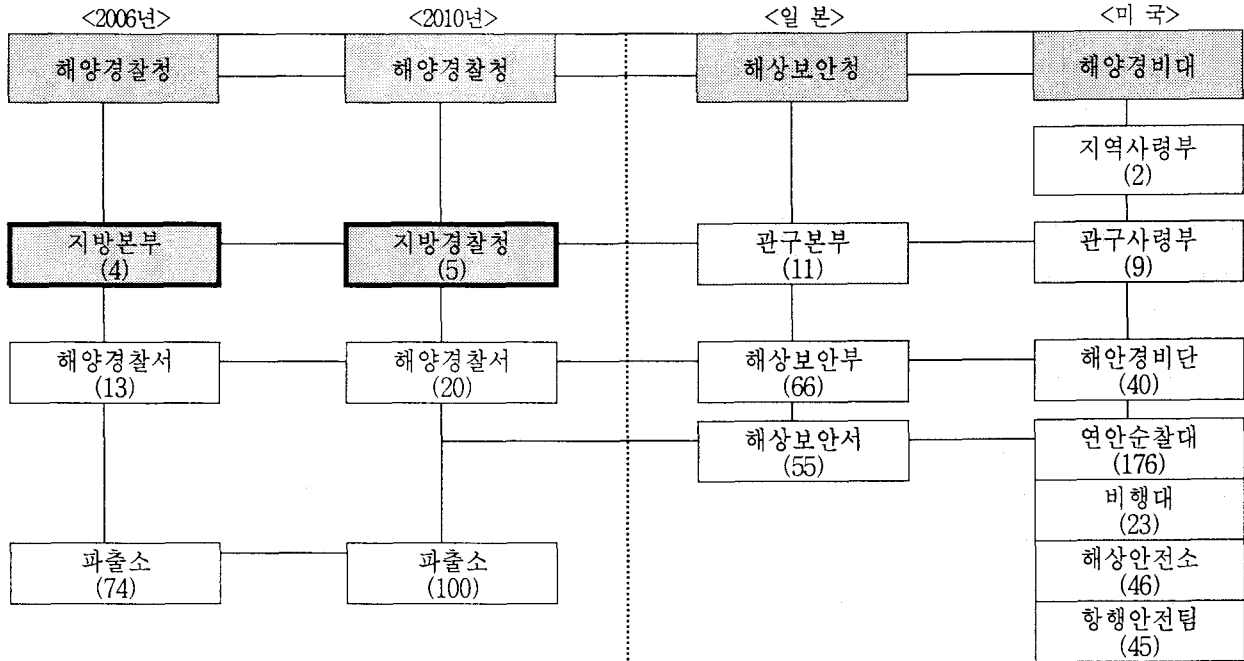
해양경찰의 강점은 함정과 항공기 등 장비와 전문인력 확보, 강력한 법집행력, 일사불란한 임무수행체계 등을 들 수 있으며, 앞으로 지방조직체계의 개선으로 중앙과 일선기관간 효율적인 업무분담을 통해 보다 강력하고 전문화된 조직에 의한 효율적 업무수행이 가능하다.

이러한 해양경찰의 장점을 최대한 활용, 기관간 중복기능 수행주체를 통합하여 집행력이 우수한 해양경찰에서 임무수행을 전담할 경우 중복규정의 단일화, 분산된 정보의 공유체제가 가능하고, 집중투자에 의한 예산절감 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

3) 국제교류협력 강화

1994년 11월에 발효된 UN해양법협약과 1995년 SAR(해상수색구조협약) 가입, 1996년 9월에 선포된 배타적 경제수역(EEZ), 1999년 한·일 어업협정, 2001년 한·중 어업협정 체결 등으로 해양경찰은 그동안 영해경비, 연안해역재난관리 체제에서 EEZ 광역경비 및 해양재난관리체제로 전환되어 업무영역이 국제화, 다양화되는 등 크게 확대되고 있다. 또한 각종 해상범죄 또한 갈수록 국제화·광역화되고, 외국어선 불법조업, 밀수·밀입국 등 국제성범죄가 급증추세를 보이고 있어 국가간의 긴밀한 협조 없이는 원활한 대비·대응이 어려운 실정이다. 따라서 중국, 일본, 러시아 등 주변국 해상치안기관과

<그림 10> 해양경찰 지방조직체계 발전 및 주변국과의 비교



- | < 현 행 > | < 중 · 단 기 > |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 해양경찰청 <ul style="list-style-type: none"> - 주요정책과 계획의 수립·조정 및 총괄 - 광역 해상치안기능의 수립·조정 및 지도 ○ 지방해양본부 <ul style="list-style-type: none"> - 광역·해역별 특성에 맞는 하부 정책수립 및 집행 ○ 해양경찰서 <ul style="list-style-type: none"> - 관할구역별 해상치안기능 집행 ○ 파출소 <ul style="list-style-type: none"> - 유도선 안전·방법 등 최일선 치안기능 집행 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 해양경찰청 <ul style="list-style-type: none"> - 핵심 정책·전략 수립 및 조정 ○ 지방해양경찰청 <ul style="list-style-type: none"> - 광역·해역별 특성에 맞는 하부 정책수립 및 집행 ○ 해양경찰서 <ul style="list-style-type: none"> - 관할구역별 특화된 맞춤형 치안서비스 구축 및 제공 ○ 광역(대형)파출소 <ul style="list-style-type: none"> - 광역(대형)파출소를 치안수요 고려(소)경찰서화 ○ 광역구난함(3,000톤 이상) <ul style="list-style-type: none"> - 국제해양 경쟁국과의 현장 갈등 대응태세 능력 강화 → 광역구난함의 이동 해상 경찰서화 |

관련정보 교류, 합동단속 등 긴밀한 공조체제를 갖추고 다자 또는 양자간 국제회의 개최, 각종 국제기구 참여 등 국제교류 협력활동을 강화해 나가야 할 것이다.

V. 결론

급변하는 국내의 해양환경 변화에 능동적으로 대응하여 우리의 해양주권을 수호하고 국민에게 양질의 치안서비스를 제공하기 위해서는 해양경찰의 지방조직체계를 시급히 보강해야 한다. 중앙조직과 지방조직의 실태조사와 국내외 유관기관과의 비교분석을 통하여 해양경찰 지방조직체계의 발전방안을 도출하였다. 또한 해양경찰 조직의 여건과 경쟁력을 SER-M SWOT 분석기법을 통해 SO전략, WO전략, ST전략,

WT전략으로 접근하여 주제, 환경, 자원에 따라 이들 요인을 재해석하고 대응전략을 제시하였으며, 더 나아가 해양환경 변화와 해역별 특성을 고려한 지방본부의 발전방안도 함께 제시하였다.

1994년 UN해양법협약과 EEZ 선포로 세계 각국이 해양자원 선점을 위한 무한경쟁에 나서면서 자국의 해양영토 확보와 자원보호에 심혈을 기울이고 있다. 또한 동북아 해상물동량 증가와 국민소득 향상에 따른 해양레저·관광수요의 폭발적 증가 등으로 해양경비, 안전관리, 범죄예방·단속, 해양오염관리 등 해양경찰의 소관업무도 양적 팽창은 물론, 질적으로도 크게 변화하고 있다. 특히, 최근 수로축량계획으로 촉발된 일본의 우리 EEZ 침범기도에 대한 정부의 대응과정에서 해양경찰의 역량강화가 국가안보와 국익수호를 위해 국가적인 현안과제로 대두되었다. 따라서 앞으로 일본 등 주변국가와 해양에

서의 분쟁요인이 상존하는 가운데 급변하는 해양환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 해양경찰의 장비·인력의 보강과 함께 선진외국 수준의 조직체계 개선이 시급한 실정이다.

해양경찰 조직의 SWOT 분석결과를 보면, 정부의 기구신설·인력증원 억제방침이나 지방분권의 강화 등 불리한 여건의 WT전략(최소-최소전략)에서 국가간 해양경쟁 심화, 관할해역 확대, 해양치안수요 증가, 해양세력 강화로 가는 SO전략(최대-최대전략)으로 전환하는 목표를 추구해야 한다. 여기에서 ST전략(최대-최소전략)과 WO전략(최소-최대전략)이 각각 SO전략(최대-최대전략)으로 전환될 수 있는 효과적인 대응전략도 수립해야 할 것이다. 국내의 해양환경의 급속한 변화와 해양에 대한 국민적 관심 제고, 주변국가의 해양세력 강화 추세 등은 해양경찰 지방조직체계 등 역량강화의 필요성과 시급성을 뒷받침하고 있다.

해양경찰 조직체계 발전을 위해서는 무엇보다 일본 해상보안청 수준의 지방조직체계 개선이 시급하다. 일본 해상보안청은 전국에 11개 관구본부를 가지고 있으나, 우리는 불과 4개의 지방본부를 가지고 있어 해역별 지방본부 추가증설이 요구된다. 특히, 제주해역은 해경 전체 관할해역의 1/4에 이를 만큼 광범위하고 각종 해양사고가 빈발하는 해역이며, 제주남방한·일 중간수역은 한·중·일간 해양분쟁 가능성이 농후한 해역으로 제주남부지역에 해경서 신설과 함께 제주지방본부 신설이 시급하다.

또한 지방본부장의 직급이 일본은 치안감급인 반면, 우리는 총경급으로 유사시 지휘체계상의 문제점을 보완하기 위해 본부장의 직급을 치안감 또는 경무관으로 격상시켜야 한다. 본부참모도 현재 경정급 과장으로 구성되어 있으나, 일본 해상보안청이나 우리나라 경찰청 수준의 총경급 국장으로 격상시켜야 할 것이며, 아울러 본부별 운영인력을 현재 50명선에서 100명

이상으로 확충할 필요가 있다.

아울러 해양환경 변화에 따른 국민불편 해소 및 편익증진 차원에서 최일선 지방조직인 파·출장소의 기능도 기존 선박출입항 신고업무 위주에서, 종합적인 해양현장 서비스 업무를 수행할 수 있도록 업무 패러다임을 과감히 전환할 필요성이 있으며, 그에 따른 파출장소 재배치와 인력조정도 병행 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 김현, "해양경찰 행정수요 분석과 기능정립", 해양경찰학교,(2005)
- [2] 박경순, "수상레저활동의 안전확보를 위한 방안 고찰, 해양경찰학교,(2005)
- [3] 이경선, "한반도 주변정세와 통일정책에 대한 연구", 해양경찰학교,(2005)
- [4] 이운성, "주변각국의 해양정책 변화와 향후 해양경찰의 대책", 해양경찰학교,(2005)
- [5] 장인식, "공해상 선박충돌사고의 재판관할에 연구", 해양경찰학교.(2005)
- [6] 해양경찰학교.(2005) "교수요원논문집"
- [7] 해양경찰청.(2005), "해양경찰백서"
- [8] 해양경찰청.(2001), "해양경찰기능 및 조직체계 개선방안"
- [9] 한국정신문화연구원.(2003) "해양 경찰 혼 정립에 관한 연구" 와 해양경찰청 내부 자료
- [10] 미국 Coast Guard 홈페이지(www.uscg.mil)
- [11] 일본 해상보안청 홈페이지(www.kaiho.mil.go.jp)