

중국 해상법집행기관조직 개편과 한·중 해양협력

김 석 균*

-
- I. 서 론
 - II. 통합전 중국의 해상법집행기관 체계
 - III. 중국 해상법집행기관과의 교류 및 협력 관계
 - IV. 중국 해경 조직 개편안 고찰
 - V. 맺음말
-

I. 서 론

최근 동북아의 해양정세는 영토분쟁의 교과서라고 해도 좋을 만큼 다양한 이해관계가 맞물려 돌아가고 있다. 한·일간에는 독도, 한·중간에는 이어도, 중·일간에는 센카쿠 등에 대하여 각 국의 이해관계가 얽히고 있으며, 중국은 남중국해에서 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브르나이 등 5개국

* 해양경찰청, 한양대학교 국제법박사, 한국해로연구회 운영위원

과 해양영토 분쟁¹⁾을 겪고 있다. 특히 필리핀은 중국과 서사군도(西沙群島) 영유권문제에 대하여 분쟁의 핵심사항인 9단선(nine dash line)²⁾ 등 문제를 유엔해양법 협약에 따라 2013년 1월 중재재판소에 회부³⁾했다.

이러한 가운데 중국은 각종 해양업무의 양적 증가 및 중요도가 높아짐에 따라 그동안 발생된 법집행상의 관할권 중복과 효율성 저하 등을 극복하고, 센카쿠 문제 등 영토분쟁에 적극 대응하기 위하여 2013년 3월 5일부터 17일 까지 개최된 전국인민대표대회에서 기존의 4개 기관에 분산되어있던 해양업무를 국가해양국으로 통합하여 선진국의 해양경찰(Coast Guard)와 유사한 조직으로 재편하기로 결정하고⁴⁾, 중국 국무원은 2013년 6월 9일 국가해양국 부국장이 중국해경국장을 겸임하는 조직개편안을 승인하였다.

개편안에 의하면 해상법집행을 통합하고, 법집행의 효율성을 높이기 위하여 국가해양국 산하의 해감총대,公安부 산하의 변방해경, 농업부 산하의 중국어정 및 세관총서 산하의 해상밀수단속국을 국가해양국으로 통·폐합하였으며 해양사무조정협의체인 ‘국가해양위원회’를 신설하였다. 국가해양국은 국토자원부의 지휘를 받으며, 해양발전계획의 수립, 해상 권익보호 및 법집행, 해역사용에 대한 감독·관리, 해양환경보호 등의 업무를 수행한다. 또한 국가해양국은 중국 해경국의 명의로 해상 권익수호 및 법집행 활동을 하며,公安부의 업무지도를 받도록 되어 있다.

그 동안 해상법집행 업무의 국가해경국으로의 통합은 섭해오룡(涉海五龍)⁵⁾, 오룡치해(五龍治海)로 대표되며, 해양정책 집행의 효율성 저하, 해양관련 법률의 일관성 결여를 야기하였던 기존 시스템에 대한 반성과 G2 시대 해양질서 재편에 따른 동아시아 해양주도권 경쟁에 대응하기 위한 것으로 평가된다.

-
- 1) 동중국해의 분쟁은 난사군도에 관한 것이며 중국, 대만, 필리핀, 베트남은 난사군도에 대한 전체 영유권을, 말레이시아 및 브루나이는 각각 12개와 1개의 섬에 대한 영유권을 주장하고 있다.
 - 2) 남해 구단선이라고도 하며 중국이 남중국해 주변을 따라 그은 9개의 직선으로, 이를 이으면 알파벳 U자 모양이어서 U형선이라고도 부른다.
 - 3) 필리핀의 제소에 대해 중국은 제소행위 자체를 부인하고 있으며, 영유권 문제는 필리핀과 중국이 협의해서 해결하자고 주장하며, 중재법원이 어떻게 판결을 해도 따르지 않겠다는 입장을 밝히고 있다. 자세한 것은 『동아일보』 인터넷 기사(2013. 7. 18.) “국제 재판소로 간 남중국해 영유권 분쟁” (<http://news.donga.com/3/all/20130718/56514441/1>) 참조.
 - 4) 이미 중국에서는 분산된 해양관리체제의 문제점 극복을 위하여 2007년 3월 정치협상회의에서 국가해양정책 총괄기관 설치, 해양기본법 제정, 국가해양발전전략 수립 등을 주요 의제로 채택한 바 있다.
 - 5) 섭해는 “바다에 관련된 ~”이라는 의미이며 오룡은 “국가해양국”, “어업국”, “국가환경보호총국”, “해사국”, “공안” 등을 의미한다.

전국인민대표대회의 결정이 1년여가 흐른 지금 국가해양국내의 중국해경의 통합은 여전히 진행 중이다. 2013년 3월 18일 공안부 부부장(副部長)인 명홍웨이(孟宏偉)를 중국해경국장으로, 국가해양국장인 리우즈꾸이(劉賜貴)를 중국해경국 정치위원으로 임명⁶⁾하였으나, 후속 인사조치는 발표하지 않고 있다. 또한 2013년 7월 22일에는 중국해감총대 현판을 중국해경국으로 교체하였다고 국가해양국 홈페이지에 게재⁷⁾하였으나, 중국 언론은 정상궈도에 이르기까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 보고 있다⁸⁾.



〈그림〉 국가해양국 건물 입구 국가해양국·중국해경국 현판 설치 모습

3면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 경우 해양영토의 효용과 중요성은 더 강조하지 않아도 좋을 만큼이며, 해양주권 수호를 최우선 목표로 하고 있는 대한민국 해양경찰에게 인접국인 중국의 통합된 해경국의 출범은 매우 큰 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 중국의 개편된 해경조직(中國海警局)을 진단하고 분석하는 것은 매우 필요한 것이라 할 수 있으며 장기적으로는 우리 해양경찰의 미래전략 수립에 있어서도 벤치마킹이 가능한 부분이 있을 것이다.

본 논문에서는 통합이 결정된 뒤에도 완전하게 통합된 기관이 출범하지 못하고 있는 중국의 현실을 감안하여 통합전의 중국 해상법집행기관 체계⁹⁾ 및 우리 해경과의 교류 협력 현황을 살펴보고, 2013년 6월 승인된 중국 국

6) 명홍웨이와 리우즈꾸이는 이전의 직책을 겸직하고 있다.

7) 국가해양국 홈페이지 (http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201307/t20130722_26644.html)

8) 중국 법제완보 (2013. 7. 22.) “中國海警局今整裝亮相(중국해경국 오늘 체비를 갖추고 모습을 드러내다)” (http://www.fawan.com.cn/html/2013-07/22/content_445937.htm) 참조.

9) 중국 해사국은 통합에서 제외되었으므로 고찰의 대상에서 제외한다.

가해경국의 조직구성과 주요 업무를 중심으로 분석하고 그것이 우리에게 주는 시사점을 고찰해 보고자 한다.

Ⅱ. 통합전 중국의 해상법집행기관 체계

통합전 중국의 해상법집행기관 체계는 분산형 법집행기관 체계로 분류¹⁰⁾되며 국가해양국 산하의 해양감찰총대, 농업부 산하의 중국어업국, 공안부 산하의 변방관리국 및 세관총서 산하의 해상밀수단속국이 그 역할을 수행하였다. 이와 함께 연해지방의 지방정부에도 공안, 교통, 어정, 해양환경보호 등에 관한 부처마다 소속된 해상법집행 부대가 있으며, 이들도 각각 해상치안유지, 해상교통관리, 해양오염예방, 해상 밀수 등의 영역에 대한 해상법집행 업무를 수행하고 있었다.

〈도표 1〉 중국의 해상법집행기관 체계(2013년 4월 기준)

구분	해양감찰총대	어업국	변방관리국	밀수단속국
설립연도	1998년	1984년	1951년	1999년
소 속	국가해양국	농업부	공안부/ 인민무장경찰	해관총서/ 공안부
관할해역	연안 · EEZ 대륙붕	어항 · 어장 · 어구(漁區)	영해와 접속수역	세관관할구
사 법 권	미보유	미보유	보유	보유
주요기능	해역사용관리 해양환경보호 해양주권수호	어항 · 어선관리 어구 · 환경보호 어업자원보호	해상치안유지 해상범죄단속 해난인명구조	밀수단속

출처 : 박문진, “중국의 해양조직 개편 동향과 시사점”, 『독도연구저널』, 제21호(2013, Spring), 한국해양수산개발원, pp. 48 에서 인용

10) 해상법집행체계는 집중형과 분산형으로 구별할 수 있으며 집중형은 단일 법집행 기관에 의한 해양의 관리를, 분산형은 다수의 부처에 의해 분장되는 구조를 취한다. 집중형은 행정부서에 의해 법이 집행되는 유형과 군대에 의해 집행되는 유형으로 구분되며, 세계적으로 미국, 일본, 캐나다, 영국 등 다수의 국가가 채택하고 있는 방식이다. 이에 반하여 분산형은 독일, 포르투갈, 태국, 인도네시아, 말레이시아 등이 채택하고 있다.

1. 해양감찰총대(海洋監察總隊)

해양감찰총대(이하 海監總隊)는 1998. 10. 국토자원부 국가해양국 예속으로 설립되었으며 단계별로 해감총대-해양구역총대(海洋區域總隊)-연해성총대(沿海省總隊)와 그 소속 지대(地隊), 대대(大隊)로 구성되어 있다. 구체적으로는 본부인 해감총대(북경소재), 3개 해구총대(북·동·남), 11개 성총대, 104개의 지대, 206개의 대대가 있으며 이중에는 3개의 권익수호 법집행 지대, 3개의 항공 지대, 74개의 지급·시급 해감 지대, 200개의 현·시급 해감 대대, 7개의 국가급 해양자연보호구 지대, 1개의 자연보호구 대대가 있으며 인적자원은 약 8,400명에 달한다.¹¹⁾

주요 기능으로는 국가법률, 법규 및 규정에 따라 중국 관할 해역(연안역 포함)에 대한 순찰 감시를 실시하며, 해양권익 침범, 해역 불법사용, 해양환경 및 자원 훼손, 해상시설파괴, 해상질서 교란 등 불법행위에 대해 조사 처리하는 것 등 이다. 주요 업무는 다음과 같다.¹²⁾

① 해양권익 수호

중국 해감총대는 국가해양국의 관련 정책과 지도에 따라 북해(발해만-황해), 동해(동중국해), 남해(남중국해) 등 3개 해역을 관할하는 총대를 조직하여 정기순찰항해, 장시간(전방위) 해·공 합동순찰 등을 실시하고 있다.

② 해역사용

불법 간척, 어업을 위한 불법 해역사용, 국가자연보호구역 불법 사용, 불법 해사채취 등에 대한 조사를 수행한다.

③ 해양환경보호

해양공정 건설사업, 해양 석유탐사 개발사업, 해양생태와 해양투기를 중심으로 하는 환경보호에 관한 법집행을 하며 전국적으로 18개 생태모니터링 구역에 대한 일상감독을 하고 있다.

11) 양희철, “중국어 대만의 해상치안 관련기관 보고서”, 인천:해양경찰청(2011. 12), pp. 40.

12) 김주형, “중국의 해양관리조직과 해양정책 고찰”, 『해사법연구』 제21권 제3호(2009. 11), pp. 235~236

〈도표 2〉 중국 해감총대 지방 조직도¹³⁾



2. 변방관리국(邊防管理局)

공안부 변방관리국 해경은 1951년 산둥성 공안국이 산하에 해경을 처음 설립하면서 시작되었고, 이후 각 연해 지방정부 공안국이 해상순찰대를 설립하기 시작하면서 확대되기 시작했다. 1966년 중앙정부 지시에 따라 해상순찰대는 해체되고 관련업무는 해군으로 이양되었으나, 1982년 중국정부의 개혁·개방정책으로 해양에서의 밀수, 밀입국 및 마약매매가 활발해지자, 중국정부는 해상순찰대 재건을 결정하고 광둥성, 광서성, 복건성, 절강성에 순찰대를 설립하고 점차 연해 지방정부로 확대하면서 현재에 이르렀다. 중국 변방관리국의 전체명칭은 ‘중국공안변방해경부대(中國公安邊防海警部隊)’이며 해상치안을 담당하고 있다. 변방관리국 해경의 주요 임무는 다음과 같다.

13) 중국해감 홍보 책자(2007), pp. 5.

〈도표 3〉 변방관리국 해경의 주요 임무

구분	주요 행사 직무와 직권
직무	<ul style="list-style-type: none"> • 해상 위법범죄활동 예방, 억제, 정찰, 국가안전과 해역치안질서 유지 • 해상 안전경위 책임 • 해상 구조 참여, 공공재산과 국민 인명 및 재산 안전 보호 • 법, 행정법규,公安부가 법에 따라 부여한 기타 직무
직권	<ul style="list-style-type: none"> • 해상에서 발생한公安청 행정관리 법, 법규, 규칙 위반 사안에 대한 조사처리 • 해상에서 발생하고公安기관 관할에 속하는 형사사건 조사 진행 •公安행정관리법, 법규를 위반하거나 범죄 혐의가 있는 자, 불법범죄 행위와 관련된 장비나 물품에 대한 증거채취, 검사, 체포, 구금 등 조치 • 육지영토, 내수, 영해내에서 안전을 위해하거나 밀수, 밀입국 등 위법 행위에 종사하는 행위를 방지하기 위한 접속수역 내 통제 실시 •公安의 행정관리법(규)을 위반하거나 범죄혐의가 있는 외국선박 추적권 • 법률이나 법규가公安기관에 부여한 기타 직권 행사

출처 : 양희철, “중국과 대만의 해상치안 관련기관 보고서”, 인천:해양경찰청(2011. 12), pp.16.에서 인용

교육기관으로는 절강성 닝보시(寧波市)에公安해경학원(公安海警學院, China Maritime Police Academy)이 있다. 교육생은 약 2,900명, 교원은 255명이 재직 중이며 본과는 4년제, 전문과정은 3년제로 운영되고 있다¹⁴⁾.

조직구성은 연해 각 성에 변방총대, 각 시에 변방지대를 두고 있다. 변방관리국 해경의 최대 편제는 각 변방총대¹⁵⁾에 예속된 정단급(艇團級) 지대이며, 전국적으로 20개의 해경 지대가 설치되어 있다. 규모적인 면에서 중국 해상 법집행 기관중 가장 큰 규모이다.

3. 어업국(漁業局)

1958년 설립된 어정사(漁政司)를 그 기초로 하며 한·중 어업공동위원회의 주관부서이다. 조직구성은 10개처(종합처, 정책법규처, 계획처, 과기처, 어선

14) 중국公安해경학원 홈페이지(<http://www.higz.net/xyjj.swf>) 참조.

15) 주요 설치 지역은 복건(福建), 광둥(廣東), 요녕(遼寧), 허북(河北), 산둥(山東), 절강(浙江), 해남(海南), 광서(廣西), 강소(江蘇), 천진(天津), 상해(上海) 등 11개 성이다.

어항처, 자원환경보호처, 양식처, 시장가공처, 원양어업처, 국제합작처)로 구성되어 있다. 주로 “중국어정”으로 불리우며, 전체명칭은 “중국 농업부 어업국”으로 대외적으로 “농업부 어정국”이란 용어를 주로 사용한다. 중국 어정 지휘센터(농업부 어정지휘센터, 農業部 漁政指揮中心)는 농업부의 어정관리에 관한 구체적 행정과 법집행 업무를 수행하며, 구체적 직무범위는 다음과 같다.

〈도표 4〉 어업국 어정지휘센터의 주요 임무

구분	주요 직무
1	• 전국 어업의 통합적 법집행 지휘, 조정 임무
2	• 배타적 경제수역에서의 어업 관련 법집행 검사 지휘 - 양자간 어업협정에 따른 공동관리수역에서의 어업 관련 법집행 검사와 시행, 관련 국가와의 협상 기구와 연합하여 법집행 검사에 대한 위탁 조정
3	• 해구(海區)를 넘는 지역적 범위, 성(省)급 정부간, 변경 수역에서의 어업관련 법집행 - 중요 어업 법 집행 검사계획 수립 책임
4	• 섬외 어업사건 및 어선 교통사고 처리 책임
5	• 전국 수생/야생 동식물 보호관리와 법집행 검사 업무 등

조직구성¹⁶⁾은 농업부 어업국내에 어업국의 지도를 받는 어정지휘센터가 있으며, 지방조직으로 황발해구어정국, 동해구어정국, 남해구어정국이 있다.

〈도표 5〉 중국 농업부 어업국 조직도



16) 자세한 내용은 중국 농업부 홈페이지 <http://korean.agri.gov.cn/nybgk/bzs/> 참조

4. 해관총서(海關總署)

중국 해관총서는 밀수단속을 중국 해경은 밀수 단속에 관한 형사 및 행정·법집행에 관한 각종 사항을 관장하며, 기타 각각의 직능은 환경에 따라 지속적으로 변화하는 형태를 취하고 있다. 중국의 개혁·개방정책 이후 창궐하는 밀수에 대비하고자 1998년 업무회의를 통해 밀수단속 전담기구 설치를 결정하였고, 1999년 1월 해관총서 내에 밀수단속국을 설치하여 기본적으로는 해관총서의 지휘를 받고 공안부에 의해서도 지휘를 받을 수 있도록 하고 있다.

해관총서는 정 부급 직속 기구¹⁷⁾로서 17개 내부부서와 6개의 직속 사업단위, 4개의 사회단체(해관학회, 세관신고 협회, 항구협회, 보세구역 수출가공 구역 협회)를 관장하고 있으며 유럽연합, 러시아, 미국 등에 주재관을 파견하고 있다.

전국 해관은 총 46개 직할 해관단위(광둥분서, 천진·상해 특수파견반, 41개 직속해관, 2개 해관학교), 600개 부속 해관 및 사무처, 4,000개의 세관통과 관리지점을 두고 있으며, 해관관원의 수는 약 50,000명 정도이다¹⁸⁾. 해관총서 내의 밀수단속국 주요 기능은 다음과 같다.

〈도표 6〉 밀수단속국의 주요 직무

구분	주요 직무
1	• 밀수 단속계획 연구 및 실행, 전국해관 밀수유형 분석업무 담당
2	• 밀수범죄 수사관련 규정연구 및 실행, 중요 밀수범죄 사건 직접 조사·처리
3	• 전국 해관 밀수단속 부서의 행정·법집행 업무 관리지도
4	• 형사배상사건, 형사소송안건 처리; 밀수단속 부서의 치안처벌, 심의, 응소 업무 관리지도 및 처리
5	• 해상 밀수단속 관련규정 연구 및 실행
6	• 밀수 정보 업무규정 연구 및 실행
7	• 밀수 퇴치 종합방침, 정책 및 조치에 대한 연구 및 실시 ; 각 지역, 각 부서 및 해관 계통 밀수퇴치 종합방침의 구성, 지도, 조정, 감독, 조사 처리 ; 유관부서, 협회, 대기업과 밀수퇴치 관련 협약 체결 추진
8	• 해관 밀수단속 경찰관리, 장비관리, 경찰업무 감독, 기율검사 감찰 등
9	• 밀수범죄 단속을 위한 국제협력 전개

17) 우리의 장관급에 해당한다. 중국은 부(部)급 기구라도 정 부급과 부 부급으로 구분된다.

18) 중국 해관총서 홈페이지(<http://www.customs.gov.cn/tabid/49567/Default.aspx>) 참조.

Ⅲ. 중국 해상법집행기관과의 교류 및 협력 관계

우리 해경과 중국 해상법집행기관과의 교류 및 협력 관계는 1996년 8월 해양경찰청이 독립의청으로 출발한 이후인 1998년公安부 산하의 변방해경과 협력약정을 체결하면서 시작하였으며, 이후 2009년에 해감총대로 확대되었고, 지방해상치안기관간의 교류는 서해지방해양경찰청이 중국 황·발해 어정국 및 산둥성 해상수색구조센터와 각각 양해각서를 체결하고 교류 및 협력 관계를 유지해 오고 있다.

1.公安부 변방관리국

1998년 12월 8일 베이징에서 협력 약정을 체결하면서 정례회의를 2010년 까지 총 12차례 개최하였다. 2011년과 2012년은公安부의 내부사정으로, 2013년은 중국 해경의 조직개편을 이유로 개최하지 못하였다. 양 기관간의 합의서에 의하면 매년 1회 연례회의를 개최하고 필요시 임시회의를 개최할 수 있도록 하고 있으며, 회의 개최의 목적을 “해상에서의 국제성 범죄¹⁹⁾의 억제 및 단속과 해상치안질서 확립을 위하여 호혜평등의 원칙에 기초하여 양국 해양경찰·公安변방 분야에서의 우호협력을 증진시키고자”라고 기술하고 있다. 또한 해상범죄 정보교환을 위한 연락창구 설정을 명시하고 있으며, 정보의 제공은 관련정보의 입수나 상대방의 요구 시로 하되, 통보여부의 결정은 정보제공 당사자가 할 수 있도록 하고 있다²⁰⁾. 양 기관 간 정례회의 개최 현황은 다음과 같다.

19) 국제성 범죄라 함은 ①불법출입국, ②밀수, ③해상강도, ④기타 해상범죄를 말한다. “대한민국 해양경찰청과 중화인민공화국公安부간의 협력에 관한 합의서” 제1조 참조

20) 전계서, 합의서 제2조 ~ 제3조 참조.

〈도표 7〉 양 기관 간 정례회의 개최 현황

회 차	기 간	장 소	대표단장	
			한 국	공안부(변방)
제 1차	'98. 12. 09. - 12. 13.	베 이 징	해양경찰청장	공안부 부부장
제 2차	'99. 12. 20. - 12. 24.	인 천	정보수사국장	변방관리국 부국장
제 3차	'00. 11. 13. - 11. 17.	칭 다 오	해양경찰청장	공안부 부부장
제 4차	'01. 11. 19. - 11. 23.	제 주	정보수사국장	변방관리국 부국장
제 5차	'02. 11. 26. - 11. 30.	베 이 징	해양경찰청 차장	"
제 6차	'03. 12. 07. - 12. 11.	동 해	정보수사국장	"
제 7차	'04. 12. 13. - 12. 16.	상 하이	"	"
제 8차	'05. 11. 24. - 11. 25.	베 이 징	해양경찰청장	공안부 부부장
제 9차	'07. 05. 05. - 05. 12.	베 이 징	해양경찰청 차장	변방관리국장
제10차	'08. 11. 13. - 11. 15.	베 이 징	해양경찰청장	"
제11차	'09. 09. 07. - 09. 11.	부 산	국제협력관	공안부 참모장
제12차	'10. 10. 11. - 10. 12.	상 하이	해양경찰청장	변방관리국장

2. 해감총대

2009년 12월 인천에서 중국 해감 총대장 쟡홍성과 해양경찰청 차장이 양 해각서를 교환하면서 교류 및 협력 관계가 시작되었으며 2012년까지 총 4차례 정례회의를 개최하였다. 2013년은 중국 해경의 조직개편을 이유로 개최하지 못하였다. 양 기관간의 합의서에 의하면 매년 1회 연례회의를 개최하고, 필요 시 부정기적으로 양 당사자의 동의 하에 방문 또는 협의할 수 있도록 하고 있으며, 회의 개최의 목적을 “해상에서의 해양오염방지, 수색구조, 해상범죄에 대한 공동대응 및 인적교류 등 우호협력을 증진시키고자”라고 기술하고 있다. 해상에서의 수색구조, 해양오염 및 국제성 해상범죄 관련 정보를 교환하기 위해 연락창구를 설정하도록 하고 있으며, 정보의 제공은 관련정보의 입수나 상대방의 요구 시로 하되 통보여부의 결정은 정보제공 당사자가 할 수 있도록 하고 있다²¹⁾. 양 기관 간 정례회의 개최 현황은 다음과 같다.

21) “대한민국 해양경찰청과 중화인민공화국 해감총대간의 협력에 관한 합의서”, 제2조 ~ 제3조 참조.

〈도표 8〉 양 기관 간 정례회의 개최 현황

회 차	기 간	장 소	대표단장	
			한 국	공안부(변방)
사 전	'09. 10. 25. - 10. 28.	베 이 징	국제과장	해감 부총대장
제1차	'09. 12. 14. - 12. 17.	인 천	해양경찰청 차장	해감 총대장
제2차	'10. 07. 12. - 07. 16.	칭 다 오	국제협력관	해감 부총대장
제3차	'11. 10. 10. - 10. 14.	제 주	"	"
제4차	'12. 07. 17. - 07. 20.	베 이 징	"	"

3. 황발해구 어정국

서해지방해양경찰청은 중국 황발해구 어정국과 배타적 경제수역내 어업 자원과 환경보호 등 공동관심 업무분야에서 적극 협력을 전개하자는데 인식을 같이하고 2006년 6월부터 교류 및 협력 관계를 유지해 오고 있다.

약정의 주요내용을 살펴보면 불법조업단속, 긴급피난, 어업자원과 해양환경 보호 등 해당 업무분야에서 정보교류와 협력강화를 규정하고 있으며, 연1회 ‘한·중 어업연석회정례회의’를 번갈아 개최하고 필요시 임시회의를 개최할 수 있도록 하고 있다²²⁾. 또한 효과적인 정보교환을 위하여 연락창구를 개설하고 불법조업단속, 해양 환경 등과 관련한 사고 발생시 지체없이 상대방에게 통보하도록 하고 있다. 양 기관 간 정례회의 개최 현황은 다음과 같다.

〈도표 9〉 양 기관관 정례회의 개최 현황

연번	회 의	기 간	장 소
1	제 1차 정례회의	'07. 11. 06 - '07. 11. 09	연태시
2	제 2차 정례회의	'09. 06. 10 - '09. 06. 11	군 산
3	제 3차 정례회의	'10. 06. 14 - '10. 06. 18	위해시
4	제 4차 정례회의	'11. 08. 22 - '11. 08. 27	제 주
5	제 5차 정례회의	'12. 12. 10 - '12. 12. 13	베이징

22) “대한민국 서해지방해양경찰청과 중화인민공화국 황발해구어정국간 협력 약정”, 제1항 ~ 제3항 참조.

4. 산동성 해상수색구조센터

서해지방해양경찰청(이하 西海廳)은 중국 산동성 해상수색구조센터와 해상수색구조 업무의 교류협력 강화와 해상에서의 수색구조 효율을 높이고자 2011년 3월 협력약정을 체결하고 매년 정례회의를 개최해 오고 있다.

약정의 주요내용을 살펴보면²³⁾ 양 기관은 서해청 해상치안상황실과 산동성 해상수색 구조센터 총 당직실을 양 기관의 긴급연락 창구로 지정·운영하며, 상대방에 관한 해양사고를 알게 되면, 지체 없이 상대방에게 통보하여야 하며, 수색구조 활동 시에 상대방에게 합동 수색구조 등 협조를 요청할 수 있고, 협조를 요청받은 기관은 상대방의 수색구조 업무에 적극 협력하도록 하고 있다.

또한 정기적인 교류를 위해 연1회 정례회의를 번갈아 개최하고 연2회 이상 해상수색구조 통신훈련을 실시하고, 협상을 통하여 합동 수색구조 훈련²⁴⁾을 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 양 기관 간 정례회의 개최 현황은 다음과 같다.

〈도표 10〉 양 기관 간 정례회의 개최 현황

연번	회 의	기 간	장 소
1	제 1차 정례회의	2011. 03. 22 - 2011. 03. 25	칭다오
2	제 2차 정례회의	2012. 06. 19 - 2012. 06. 22	목 포
3	제 3차 정례회의	2013. 10. 15 - 2013. 10. 18	칭다오

23) “대한민국 서해지방해양경찰청과 중화인민공화국 산동성 해상수색구조센터간 해상 수색구조 협력에 관한 약정”, 제2항 ~ 제3항 참조.

24) 합동 수색구조 훈련은 중국측 내부사정으로 아직 실시되지는 못하였고, 2014년 6월에 한중 중간 해역에서 실시하기로 합의하였다.

IV. 중국 해경 조직 개편안 고찰

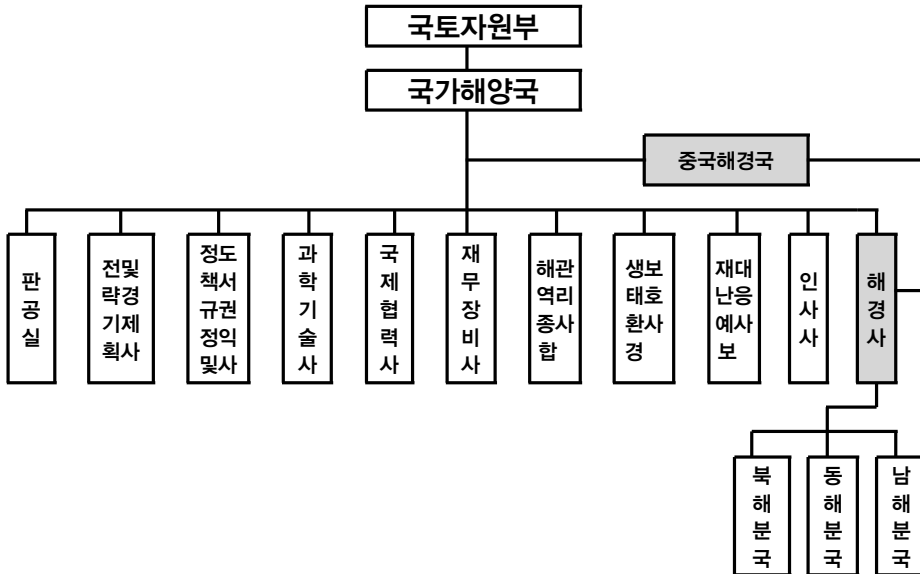
중국의 해양법집행 업무는公安部 변방해경, 국토자원부 해감총대, 농업부 어정국, 해관총서 해상경찰, 교통부 해사국 등의 5개 부서에 분산되었으나, 그 동안 발생된 법집행상의 관할권 중복과 효율성 저하를 극복하고 동중국해와 남중국해 도서영유권을 둘러싼 인접국과의 분쟁 격화, 당의 주요 방침으로 제시된 해양강국 비전²⁵⁾, 해양경제가 명실 공히 국민경제의 신성장동력으로 대두된 점이 작용하여 해양주권 수호를 위해 분산된 해양관련 업무를 국가해양국으로 통합하기로 결정하고, 교통부 해사국을 제외한 4개 부서를 업무를 통합하여 중국해경국을 창설하였다. 결정안은 2013년 3월 5일부터 17일 간 개최된 전국인민대표대회에서 결정되었고, 2013년 7월 9일에 조직개편안을 국가해양국 홈페이지를 통해 공식적으로 발표하였다.

1. 국가 해양국 개편

조직 개편안에 따르면 국가해양국 직속으로 11개의 내부기구를 설치하고, 해양환경 예보 서비스 자격인증, 폐기물 배출 검사 기관 자격인증 등의 업무를 삭제하였으며, 성내 현의 해역경계 감정업무 등은 성급 해양행정 주관부서로 위임하였고, 해양종합관리, 해상권익수호·법집행 업무는 강화하였다. 다음은 국가해양국 조직도이다.

25) 원자바오 총리는 2013년 3월 전국인민대표회의에서 “해양종합관리 강화, 해양경제 발전, 해양자원 개발 능력 제고, 해양 생태환경 보전을 통한 해양권익 수호”를 제시했으며, 리커창 부총리는 2013년 2월 국무원 업무보고에서 “해양강국 건설은 국가 현대화의 전제”라고 언급했다.

〈도표 11〉 국가해양국 조직도²⁶⁾



국가해양국 인원편성은 372명으로 국장 1명, 부국장 5명을 두고 부국장 중 1명이 중국해경국장을 겸직하도록 하였으며, 대외적으로 해상에서 법집행은 국가해양국 명의로 아닌 중국해경국 명의로도 수행²⁷⁾하도록 하고 있다.

개편안은 국가해양국의 주요직무 10개를 아래와 같이 예시²⁸⁾하고 있으며, 이에 근거하여 11개의 내부기구를 두고 있다.

- ① 해양 관련 법규에 대한 기안 담당, 해양발전 전략 등 기획 수립 등 종합적인 해양관련 계획수립과 협력체계를 추진,
- ② 해양권익수호·법집행 관련 제도 및 조치방안 제정, 해상경계 관리수호, 어업단속 및 조사, 어업분쟁의 처리, 해양과학연구 활동의 법집행 및 조사, 해상긴급구조에 참여, 해양환경 오염사고 조사·처리,
- ③ 연안·배타적 경제수역·대륙붕, 인공도서 등 해양을 기능에 따라

26) 중국 국가해양국 조직개편 발표자료(2013. 7. 9)를 토대로 작성, 국무원 판공청발 (2013) 52호 “國家海洋局 主要職責內設機構和人員編制規定” 참조.

27) 우리나라와 같이 독립적인 외청으로 중국해경국이 있는 것이 아니며 해경관련 업무는 국가해양국 각 부서에서 처리하며 다만 대외적으로 활동시 중국해경국이라는 명칭을 사용한다.

28) 더 자세한 것은 중국 국무원 판공청발 (2013) 52호, 2편 참조

- 구분·편성 및 감독,
- ④ 도서보호 및 무인도서 개발 이용에 관한 제도 마련 및 관리감독, 무인도서·해저지형지명 관리업무, 영해기점 등 특수용도 도서관리방법의 제정·감독,
 - ⑤ 해양생태환경 보호기준 제정·담당, 해양환경 감시와 평가규범 제정등 해양생태환경 보호업무 담당,
 - ⑥ 해양재난에 대비 해양관측예보 및 해양재난 경보관련 제도마련 및감독,
 - ⑦ 해양 과학기술 발전계획 마련 및 창신(創新)체제 구축,
 - ⑧ 해양경제 운영 및 해양산업 구조의 최적화를 위한 정책적 제안,
 - ⑨ 해양관련 국제교류 및 협력, 국외 해양사무의 담판·협상에 참여, 국제해양 협약·조약 이행, 극지·공해·국제해저 등의 관련 업무 처리,
 - ⑩ 국가해양위원회 추진업무 전달, 국무원·국토자원부·국가해양위원회 등에서 지시한 제반 업무 처리 등이다.

2. 타부처(他部處)와의 직책분담

개편안은 5편 ‘기타사항’에서 타부처와의 직책분담에 대하여 규정하고 있다. 규정된 타부처는 국가해양국과 업무 영역이 겹치는 공안부, 국토자원부, 농업부, 해관총서, 교통운수부, 환경보호부 등 6개 부서이다. 다음은 국가해양국과 타부처와의 직책분담 현황이다.

〈도표 12〉 국가해양국과 타부처와의 직책분담 현황

구분	국가해양국	기타 기관
해양관리	<ul style="list-style-type: none"> - 해양관리·법집행 관련 규정의 기안 - 위법행위에 대한 행정처벌 - 인허가 취소필요시 발급기관 통보 	《국토자원부》 <ul style="list-style-type: none"> - 해양자원의 보호와 합리적 이용 - 해양자원 보호 및 육·해 국토 강화 계획 수립
어업분야	<ul style="list-style-type: none"> - 어업정책 기획 수립 참여 - 어업협정 참여 및 단속·조사 - 불법조업 단속 	《농업부》 <ul style="list-style-type: none"> - 어업정책 기획 및 기준 마련 - 주변국간 어업협정 담당 - 휴어기 제도 지정 및 금어기 발령

구분	국가해양국	기타 기관
밀수 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 해상에서 발생 되는 밀수 사건 - 중대 밀수사건, 관할기관이 없는 지역은 해관총서와 합동 단속 - 특정 수역에서의 밀수단속 상호지원 	《해관총서》 <ul style="list-style-type: none"> - 육상, 내수, 강에서의 밀수 사건 - 해상 연계 밀수 사건 해경 이첩
해상 안전	<ul style="list-style-type: none"> - 해양환경 오염 발견시 즉시조치 및 현장조사·채증 - 공동으로 해상법집행, 오염방제 분야에 대한 협력체계 구축 	《교통운수부》 <ul style="list-style-type: none"> - 해상 교통안전 관리 감독 - 해양 오염 방제 - 해상 교통사고 처리
해양 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 해양생태환경에 대한 관리 감독 - 해양생태환경의 조사·과학연구 - 해양건설사업 및 해양폐기물로 인한 해양오염 	《환경보호부》 <ul style="list-style-type: none"> - 해양생태환경보호 업무 지도·조정·감독 - 육지기인 오염물 및 연안건설사업으로 인한 해양오염 - 해양생태환경 데이터 공유체계 구축, 합동단속·조사

3. 중국해경국

개편안에 의하면 국가해양국의 해감총대,公安부의 변방해경, 농업부의 중국어정, 해관총서의 밀수단속경찰을 통합하여 국가해양국내에 중국해경국을 신설하고, 북해분국, 동해분국, 남해분국을 설립하여 관할해역에 대한 관리감독 및 권익수호·법집행 기능을 수행하되, 대외적으로는 중국해경 북해분국, 동해분국, 남해분국 명의로 활동할 수 있도록 하고 있다.

3개의 분국은 연해성(자치구, 직할시)에 11개의 해경총대²⁹⁾ 및 그 지대를 설립하며, 중국해경국은 해경총대를 직접 지휘한다. 인력편성은 국가해양국 5명의 부국장 중 1인이 중국해경국장을 겸임하며, 16,296명의 해경을 두되, 구체적인 기구설립, 직책, 편성 등의 사항은 “별도 규정한다”라고 하고 있다.

국가해양국내의 11개 부서중 3개 부서가 해양경찰과 관련된 일을 하게 되며 그 중 해경사(海警指揮中心)는 법집행을 위한 제도를 마련하고 중국해경의 지휘·배치 및 해경업무에 대한 기획과 훈련을 담당하며, 인사사(人事司)

29) 11개의 연해성은 ①요녕(遼寧), ②천진(天津), ③하북(河北), ④산둥(山東), ⑤강소(江蘇), ⑥상해(上海), ⑦절강(浙江), ⑧복건(福建), ⑨광둥(廣東), ⑩광서(廣西), ⑪해남(海南)을 말한다.

에서 해경조직을 건설하고 간부심사 및 임명·해임을 담당한다. 또한 재무장비사(財務裝備司)에서 해경기지 건설, 장비지원 등의 업무를 담당한다. 다음은 중국해경국 11개 총대 지역도 현황이다.

〈도표 13〉 중국해경국 11개 총대 지역도³⁰⁾



4. 중국해경국 통합의 의미

중국의 국가해양국 조직 개편은 크게 최근 대두되고 있는 해양영유권 분쟁과 관련하여 해양주권을 강화하고, 날로 중요성이 더해 가고 있는 해양경제 발전에 목적을 두고 있다고 보여진다. 이러한 해양국 조직개편의 일환으로 추진중인 해경국으로의 통합은 분산된 해상 법집행 세력을 통합하여 미국 일본과 같은 선진국과 유사한 거대한 해경조직을 신설하여 동중국해와 남중

30) 중국 中國 南都网 2013. 7. 10
 (http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-07/10/content_1892062.htm)

국해에서의 영유권 분쟁에서 한층 효율적이고 강력한 대처를 하고 장기적으로는 해양국가로 성장하기 위한 것으로 보여진다.

이러한 중국의 해양세력 확장은 부인할 수 없는 현실이며 사실이다. 이러한 전제하에서 중국해경국 창설의 의미를 이해하는 첫걸음은 중국의 해양세력 확장이 어떠한 전략적 의도아래 행해지는가를 살펴보는 것이라고 할 수 있다.

중국의 해양세력 확장은 먼저 중국의 해양전략이 연안방어전략에서 근해적극방어 및 원해적극방어 전략으로 보다 공세적으로 변화하면서, 즉 군사전략적 측면에서 나타난 결과이다. 중국은 긴 해안선을 지닌 나라이며, 중국이 받은 역사상의 침범은 대부분 바다를 통하여 이루어 졌다. 이러한 배경에서 중국은 이른바 3단계 전략개념³¹⁾을 달성하기 위하여 해양력을 확장하고 있으며 차근 차근 진행중에 있다.

중국이 해양력을 확장하는 또 다른 이유는 경제적 이유이다. 현재 영유권 분쟁 해역은 유전을 비롯한 천연자원이 풍부하고, 대외 무역에 있어서 물자의 운반통로로 남중국해는 매우 중요한 해역이다. 특히 중국이 수입하는 원유의 대부분이 바다를 이용하여 수입되고 있기 때문에 원유수입국으로부터 중국으로 연결되는 해상교통로(SLOC)의 안전확보는 매우 중요하다고 할 수 있다. 중국은 전 세계적 해상교통로가 미국에 의해 통제되고 있는 상황에서 미국과의 마찰이 발생할 경우 미국에 의한 해상교통로 봉쇄가 중국에게 치명적으로 작용할 수 있다고 가정하고 있다³²⁾.

이러한 배경하에서 중국으로서는 해상에서의 법집행 기관을 통합하고, 즉 일원적인 조직체계를 갖춘 해경국을 창설하고, 군사세력과 유기적으로 연계하여 주변 해역에 대한 관할권을 강화할 필요성이 있는 것이다³³⁾. 다만 공

31) 1단계는 제1도련선(큐수~대만~필리핀~베트남) 안쪽에 대한 해양통제를 실시하여 적극적인 근해방어를 실시하고, 2단계는 제2도련선(일본 동경~괌~인도네시아) 안쪽 해역에 대한 중거리 전진방어를 실시하며, 3단계는 항모전투단과 같은 원해함대 능력을 보유하여 제2도련선 밖 해역에 대한 장거리 전진방어를 실시하는 것이다. 도련(島連)은 '섬들로 이어진 사슬'이라는 의미로 중국의 해양전략을 상징한다. 자세한 것은 김기주·이승렬 "중국 해군력 부상의 위험성 평가 : 능력, 의도, 의지를 중심으로", 『신아세아』 19권 1호(2012, 봄), pp. 195. 참조

32) 김기주·이승렬, 전계 논문, pp. 199.

33) 이와 관련하여 중국기관편성위원회 판공실 책임자는 기자회견에서 "중국의 해상법집행 업무를 각 각의 기관이 담당하였기 때문에 각 기관의 불법을 벗어난 불법행위를 처벌할 수 없었으며, 법집행의 효율성을 저하시켰다. 또한 각 기관마다 부두, 선박, 통신시스템을 보유하여 자원낭비 등의 문제가 ~ 있다."고 하여 행정자원의 효율적 사용과 법집행 서비스의 향상이 목적이라고 하였다. 한중해양과학공동연구센터, 2013년 3월 15일 『한중해양뉴스』 "중국, 국가해양국 조직개편 추진" (<http://www.ckjorc.org/ka/view.asp?id=1208>) 참조.

안부와의 직책분담에 있어서公安부의 업무지도를 받도록 한 것은 公安부가 중국 최고의 권력기구 중 하나라는 점을 감안했을 때 국가해경국의 역할 정립에 있어 장애요인으로 작용 할 수 있을 것이다.

V. 맺음말

2013년 3월 중국은 전체인민대표대회에서 해양법집행을 통합하고, 법집행의 효율성을 높이기 위하여 국가해양국 산하의 해감총대, 公安부 산하의 변방해경, 농업부 산하의 중국어정 및 세관총서 산하의 해상밀수단속국을 국가해양국(海警局)으로의 통·폐합을 결정하였다. 이러한 결정은 중국의 해양주권 강화와 해양경제발전에 목적을 둔 것으로 보이며, 향후 대한민국 해양경찰에게는 새로운 도전으로 작용할 것으로 보인다.

예정대로 통합이 완료되면 중국해경은 미국 해양경비대(US Coast Guard)에 버금가는 거대한 세력을 형성하여 현재 분쟁을 겪고 있는 동중국해와 남중국해에서 힘의 우위를 확보할 것으로 보인다.³⁴⁾

통합과 관련하여 중국은 어업부 소속의 어정선과 해감소속의 순시선의 명칭을 중국해경으로 개칭하는 등 해경명칭의 활동을 개시하는 하였지만, 조직의 통·폐합 관련하여서는 여전히 안개속에서 진행중이다. 이는 수십년간 분산되어 집행되어온 해상 법집행 체계의 통합의 어려움과 중국인 특유의 느긋함이 상호 작용한 것으로 보인다. 그러나 2014년 3월 13일 전국인민대표대회 폐막 시 중국 지도자 리커창 총리의 주변국과의 관계 전망에 대한 기자의 질문에 대한 “주변국과는 때때로 티격태격하는 상황이 발생하기 마련이지만 ~, 중국의 국가주권 및 영토수호에 대한 의지는 결코 흔들리지 않을 것이다.”³⁵⁾라는

34) 중국 해경은 3,000톤급은 10척, 4,000톤급은 4척, 5,000톤급 4척, 10,000톤급 2 척 등 총 20척의 대형함정의 건조를 추진중이며, 현재 진행중인 성(省)급 함정은 600~1,500톤급 36척을 건조 중에 있다. 함정건조계획이 순조롭게 진행되면 중국은 2015년까지 1,000톤급 이상 함정을 50척 이상 보유하게 된다. 자세한 내용은 『中國 騰訊網(등신망)』 2014. 1. 16. “中國海警開始 鳥槍換炮”(중국해경이 좋아지기 시작했다) (<http://news.qq.com/a/20140116/014301.htm>) 참조.

35) 자세한 내용은 중국 『신화망』 2014. 3. 13 “李克強, 和平友好共處是四隣百姓願望需共同努力”(리커창, 평화·우호적으로 지내는 것은 이웃 국민들의 소망이며, 다함께 노력이 필요하다) (http://www.qh.xinhuanet.com/2014-03/13/c_119757222.htm) 참조.

답변에서 보여지듯이 중국은 해양대국으로 서서히 변모하고 있다.

중국과의 관계에 있어 우리 해양경찰이 직면하고 있는 현안문제는 중국 어선의 불법조업과 이어도 문제이다. 이러한 문제의 올바른 해결을 위하여서는 아직도 진행중인 중국해경의 통합과정을 면밀히 살펴보고 우리나라에 미칠 영향을 분석하고 대응방안을 강구하는 등의 준비가 필요할 것이다. 또한 현재까지 이어져온 중국 해상법집행기관과의 교류 및 협력을 발전시켜 신설되는 중국해경국과 원활한 협력체제를 구축하여야 할 것이다.

참고문헌

국가해양국 홈페이지

(http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201307/t20130722_26644.html)

김기주·이승렬 “중국 해군력 부상의 위협성 평가 : 능력, 의도, 의지를 중심으로”, 『신아세아』 19권 1호(2012, 봄).

김주형, “중국의 해양관리조직과 해양정책 고찰”, 해사법연구 제21권 제3호(2009. 11), pp. 235~236

『동아일보』 인터넷 기사(2013. 7. 18.) “국제 재판소로 간 남중국해 영유권 분쟁”

(<http://news.donga.com/3/all/20130718/56514441/1>)

대한민국 해경, “대한민국 해양경찰청과 중화인민공화국公安부간의 협력에 관한 합의서” 원본

대한민국 해경, “대한민국 해양경찰청과 중화인민공화국 해감총대간의 협력에 관한 합의서” 원본

대한민국 서해지방해양경찰청, “대한민국 서해지방해양경찰청과 중화인민공화국 황발해구어정국간 협력 약정” 원본

대한민국 서해지방해양경찰청, “대한민국 서해지방해양경찰청과 중화인민공화국 산동성 해상수색구조센터간 해상 수색구조 협력에 관한 약정” 원본

양희철, “중국과 대만의 해상치안 관련기관 보고서”, 인천:해양경찰청(2011. 12),

중국 국가해양국 조직개편 발표자료(2013. 7. 9)

중국 국무원 판공청발 (2013) 52호 “國家海洋局 主要職責內設機構和人員編制規定”.

중국 공안해경학원 홈페이지(<http://www.higz.net/xyjj.swf>)

중국 법제완보 (2013. 7. 22.) “中國海警局今整裝亮相(중국해경국 오늘 채비를 갖추고 모습을 드러내다)”

(http://www.fawan.com.cn/html/2013-07/22/content_445937.htm)

중국 농업부 홈페이지 <http://korean.agri.gov.cn/nybgk/bzs/>

중국해감 홍보 책자(2007)

중국 해관총서 홈페이지(<http://www.customs.gov.cn/tabid/49567/Default.aspx>)

중국 中國 南都网 2013. 7. 10

(http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-07/10/content_1892062.htm)

중국 中國 騰訊网(등신망) 2014. 1. 16. “中國海警開始 鳥槍換炮”(중국해경이 좋아지기 시작했다) (<http://news.qq.com/a/20140116/014301.htm>)

중국 신화망 2014. 3. 13 “李克强, 和平友好共處是四隣百姓願望需共同努力”(리커창, 평화·우호적으로 지내는 것은 이웃 국민들의 소망이며, 다함께 노력이 필요하다) (http://www.qh.xinhuanet.com/2014-03/13/c_119757222.htm)

Abstract

China's Reorganization of Maritime Law Enforcement Administrations and ROK-China Maritime Cooperation

Kim, Seok-kyun *

China National People's Congress has passed the bill to combine the Marine Law Enforcement into "State Oceanic Administration People's Republic of China". This bill was intended to resolve the overlapping jurisdiction and disputes caused in ocean territory in nearby countries. The purpose of reorganizing the administration was to combine the dispersed organization into one group. This new big administration was basically organized to increase the power of China marine state on the long-term. The reorganization plan is to group General Administration of Customs, China Marine Surveillance, Fisheries Law Enforcement Command, and Border Control Department into one State Oceanic Administration. The new state Oceanic Administration carries the authority to protect rights and enforce the marine law supported by Public Security Bureau. Korea Coast Guard has been cooperating with China Marine Surveillance since 1998 when the first pact was made. The next step expanded to General Administration of Customs. Currently working with Regional Maritime Law Enforcement organizations dealing mostly with illegal Chinese fishing boats and IEODO conflict. In order to solve the problems we face today is to observe the process of the New China Coast Guard administration, analysing the effects that could be caused

* Korea Coast Guard, Excutive member of the Sea Lanes of Communication, Study Group, Korea, Seoul, Republic of Korea

by the change and to keep close cooperation between the new administrations.

Key words: Reorgnization of the Chinese maritime law enforcement forces, State Oceanic Administration, China's coast guard, maritime safety, maritime good order, maritime security, law of sea, Search & Rescue (SAR), IUU fisheries, IEODO, Korea's coast guard, maritime interests and rights, maritime jurisdiction.