

## (가칭) 해양경찰기본법 입법방향에 관한 연구

# A Study on the Legislation Directions of FRAMEWORK ACT ON KOREA COAST GUARD(tentative name)

Yeongtae Son<sup>a,1</sup>

<sup>a</sup> Marine Safety Office, Korea Ship Safety Technology Authority, 13f. Get-Pearl Tower, 12 Getpearl-ro Yeonsu-gu, Incheon 406-840, Republic of Korea

### ABSTRACT

In 19th May 2014, the government announced that KCG(Korea Coast Guard) is dissolved regarding responsibility for recently accident which is Sewol ferry disaster. But KCG, a central administrative agency is responsible for protecting maritime sovereignty of South Korea; the most basic and indispensable organization. Furthermore, The purpose of KCG is to provide the safety of the public and keeping of public order by prescribing matters necessary for the securement of maritime security, maintenance of public order and protection of marine resources & facilities. Therefore, In this article, I would like to suggest tentatively named FRAMEWORK ACT ON KOREA COAST GUARD's management plan which could reflect the scope of functions. It means we examine the current state of KCG, and would like to signpost for the most ideal way of legal system in Korea Coast Guard. Finally, this treatise is expected that this research can be a guideline contribute to improving Korea Coast Guard relevant laws even a little.

### KEYWORDS

KCG(Korea Coast Guard)  
Maritime Sovereignty  
Sewol Ferry Disaster  
KCG Dissolution  
FRAMEWORK ACT ON  
KOREA COAST GUARD

정부에서는 최근 발생한 세월호 침몰사고의 구조조치 실패에 대한 책임으로 해양경찰청 해체를 2014년 5월 19일 발표했다. 그러나 정치계뿐만 아니라 사회 여러 일각에서는 일본 등 주요 해양국가의 해양경찰기관과 비교해서 그 위상 저하로 인해 우리영해 해양주권 수호 및 해양경비 기능의 약화를 거론하고 있다. 1953년 창설된 해양경찰은 우리나라 해양안전을 담당하고 있는 중앙행정기관 중 가장 체계적인 인프라구축 및 관리 시스템을 구성하여 운영하고 있는 것은 부인할 수 없다. 따라서 본 논문에서는 해양경찰이 담당하고 있는 해양에서의 각종 임무에 대한 중요성을 고려하여 무조건적인 해체보다는 해양경찰 기능을 충실히 안정되게 수행할 수 있도록 좀 더 실질적이고 근본적인 대안으로 해양경찰 업무 전반을 반영할 수 있는 통합된 법률인 가칭 '해양경찰기본법'의 운영방안을 제시하고자 한다. 이는 해양경찰이 직면한 현 주소를 통해 해양경찰에 있어서의 가장 이상적인 법체계에 대한 방향성을 제시하기 위한 것이다.

해양경찰  
해양주권  
세월호 침몰  
해양경찰 해체  
해양경찰기본법

© 2014 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

\* Engine Surveyor(Deputy General Manager). Tel. 82-032-260-2233. Fax. 82-032-260-2255.  
Email. [sonyt73@naver.com](mailto:sonyt73@naver.com)

### ARTICLE HISTORY

Received Aug. 31, 2014  
Revised Sep. 18, 2014  
Accepted Sep. 30, 2014

## 1. 서론

2014년 4월 16일 300여명의 희생자를 낸 세월호 침몰사고는 우리나라 해양재난 대응능력의 현실을 여지없이 보여주었으며, 이에 따라 박근혜 정부는 해양경찰의 미흡한 구조조치의 책임을 물어 해양경찰 해체를 결정하기에 이르렀다. 현재 정부에서는 강력한 재난안전 컨트롤타워 구축을 통해 종합적이고 신속한 재난안전 대응 및 수습체계를 마련하기 위하여 국가안전처 신설 및 해양경찰청 폐지 등을 주요골자로 한 「정부조직법」 개정법률안을 국회에 제출한 상태이다. 하지만 해양경찰은 1953년 창설이후 약 60여 년 동안 나라와 국민의 해양안전을 지켜온 등대의 역할을 해왔으며, 특히 이어도 경비 및 중국어선 단속을 통해 우리 해양주권을 강화시키는데 있어 중추적인 임무를 수행한 유일한 정부조직인 것은 분명한 사실이다. 한편, 이번 세월호 참사와 관련해서 일각에서는 해양경찰의 구조적 문제점에 대해 다음과 같이 지적하고 있다. 해양경찰은 본연의 해양안전 및 구조 임무를 등한시 하고 정보·수사 분야에 편중하는 등 조직의 몸집 부풀리기에 치우쳤다는 견해를 내놓고 있다. 이와 같은 해양경찰에 대한 사회적 평가는 다음의 사례에서 짐작할 수 있을 것으로 보인다.

해양경찰은 육상경찰<sup>14)</sup>과는 달리 과거 1952년 2월 「정부조직법」 개정으로 내무부 소속(경찰직)에서 상공부 해무청 소속(공안직)으로 해당 소속 및 신분<sup>15)</sup>이 바뀌었으나, 이후 동법이 1961년 10월 개정되면서 다시 내무부 소속 경찰직으로 전환되는 등 조직전체가 폐지 또는 신설을 반복하였다. 또한 제도적 측면에 있어서의 해양경찰은 동법 이외 조직설립의 근거가 되는 별도의 개별 조직법을 두고 있지 못하고 있는 반면, 육상경찰은 조직설립의 근거를 「경찰법」에 두고 있는 것과 비교해서 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 해양경찰조직과 관련된 법률의 부재는 조직기능의 정체성 및 신분의 불안정성 등의 문제를 야기할 수 있을 것이다. 이와 같이 해양경찰은 제도적으로 불안정한 외부환경을 극복하기 위한 방안으로 조직 알리기에 중점을 둔 다양한 정책 추진을 통해서 보다 안정적인 조직 운영을 도모하고자 하였을 것으로 보인다. 이는 해양안전의 중추적 역할을 담당하고 있는 중앙행정기관의 입지를 굳건히 함으로써 과거 조직의 소속 및 신분 전환과 같은 전철을 대풀이하지 않기 위한 대안으로 작용하였을 것이다.

그 결과 해양경찰은 조직규모 및 예산 확대 등의 외형적인 성장을 보였으나, 조직과 관련한 정부조직 개편과 입법과정에서 해양경찰의 소속 및 신분 등에 대한 논란은 수차례 제기된바 있으며, 그 여지는 여전히 잠재되어 있다 할 것이다 (Kim, 2005). 결국 이러한 해양경찰의 제도적 환경은 해양경찰조직의 정체성 및 안정적 조직운영에 있어 가장 근본적으로 해결해야 할 과제이며, 특히 소관 업무의 균형 있는 수행을 위해서도 반드시 필요하다 본다.

따라서 본 논문에서는 해양안전의 정상화를 위해서는 해양경찰의 무조건적인 해체보다는 오히려 실질적이고 근본적인 해결책을 제시하여 경비구난, 해상교통 안전관리, 해상치안(해양범죄에 대한 정보(보안)·수사·형사·외사), 해양환경보전 및 해양오염방제 대응 등 해양경찰 기능을 좀 더 안정적으로 충실히 수행할 수 있도록 보다 구체적인, 폭넓은 관점에서의 접근이 필요할 것이다. 이상의 내용을 바탕으로 해양경찰과 관련된 정책입법의 개선 방향성에 대해 중점적으로 논하고자 한다.

이러한 연구 활동은 엄연한 경찰기관이나, 명확한 근거법 부재로 인해 미완성된 조직의 특성을 보이고 있는 해양경찰조직의 법적 안정성을 확보하는데 다소나마 영향을 줄 것으로 기대한다. 결국 이는 국가의 권력행사로부터 국민의 기본권을 보호하기 위한 것으로 단순히 해양경찰조직 운영의 효율성만을 강조한 것은 아니다. 궁극적으로 다른 정부기관과는 다르게 다소 특수한 성격(일반 수사기관)을 가지고 있는 경찰기관(육상경찰, 해양경찰)은 헌법정신에 입각해서 해당 직무를 수행해야 하는 것이 합당하다는 것을 전제로 하고 있다.

## 2. 해양경찰 법제의 현황 및 문제점

### 2.1 해양경찰의 법적지위 및 분류

우리나라 경찰공무원의 신분은 「국가공무원법」 및 「경찰공무원법」에서 각각 별도로 규정하고 있다. 이 중 현행 「국

14) In this article, I will say 'POLICE' as work for National Police Agency, 'KCG' as work for Korea Coast Guard by difference of work tasks(Son, 2014). Meanwhile, in order to administer duties concerning public order and security, National Police Agency shall be established under the Minister of Security and Public Administration and in order to administer duties concerning policing the sea and prevention of marine pollution, Korea Coast Guard shall be established under the Minister of Oceans and Fisheries, in accordance with Article 34, Section (4) and Article 43, Section (2) of GOVERNMENT ORGANIZATION ACT.

가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에서는 경찰공무원을 ‘경력직공무원’으로 정의하고 있으며, 세부적으로는 특수분야의 업무를 담당하는 ‘특정직공무원’으로 규정되고 있다. 또한 「국가공무원법」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한 현행 「경찰공무원법」 제1조에서도 해양경찰의 신분에 대해 규정하고 있다. 즉 경찰공무원은 일반법으로서 「국가공무원법」과 특별법으로서 「경찰공무원법」의 적용을 받고 있으며, 「국가공무원법」에 대하여 특별법적 지위에 있는 「경찰공무원법」의 적용을 우선 받는다.

한편, 「경찰공무원법」은 경찰공무원의 인사에 관한 기본법이라 볼 수 있으며(Kim, 2000), 동법에서 규정하고 있지 않은 사항에 대해서는 「국가공무원법」의 적용을 받는다. 여기에는 「정부조직법」 제34조제4항 및 제43조제2항에서 각각 규정하고 있는 경찰청 및 해양경찰청 소속 경찰공무원이 해당된다. 일반적으로 보통경찰기관은 기능에 따라 경찰행정관청과 경찰집행기관으로 나누어진다. 경찰행정관청은 경찰청장, 지방경찰청장 및 경찰서장을 말하는 것으로 국가의 의사결정과 권한을 행사하는 기관이다. 또한 경찰집행기관은 국민에게 경찰권을 직접 행사하는 경찰기관으로 경찰행정관청의 명을 받아 수행하고 있으며, 직무의 일반성 여부에 따라 일반경찰집행기관과 특별경찰집행기관으로 구분할 수 있다. 일반경찰집행기관에는 경찰청과 그 직할기관, 지방경찰청과 그 직할기관 및 경찰서와 그 직할기관 등이 있으며, 대부분 경찰관으로 구성된다. 그리고 특별경찰기관으로는 지방소방본부, 해양경찰청, 전투경찰대, 그리고 헌병대 등이 있다(Lee, 2005).

하지만 경찰집행기관은 해당 소관 업무의 특수성을 감안하여 일반적 직무형태를 기준으로 무조건적인 구분은 바람직하지 않다. 해양경찰청은 경찰청과 마찬가지로 해당 소속 기관으로 지방경찰청, 경찰서 등을 두고 있으며, 「국가공무원법」상 특정직공무원으로서의 신분인 것과 동시에 계급체계(순경~치안총감) 역시 육상경찰과 동일하다.

뿐만 아니라 해양경찰은 정보·수사·보안·외사 등 육상경찰과 직무특성상 유사한 업무를 수행하고 있는 독립된 국가기관이다. 그리고 무엇보다 현행 「형사소송법」 제196조에 따라 해양경찰은 육상경찰과 동일한 일반사법경찰관리의 직무를 수행하고 있다. 따라서 직무특성을 이유로 해양경찰을 특별경찰집행기관으로 구분하여 분류하는 것은 합당하지 않으며, 해양경찰청도 경찰청과 마찬가지로 일반경찰집행기관에 포함해서 다루어야 한다.

## 2.2 해양경찰조직 및 작용에 관한 법제

### (1) 현황

경찰권 행사는 법률에 따른 명확한 근거를 두고 있어야 한다. 여기에서의 법률은 조직법 및 작용법적 성격을 가지고 있는 법률이 해당될 수 있으나, 일반적으로 조직법에 의한 수권이 먼저 수반되어야 할 것을 요구하고 있다(Kim, 2005).

해양경찰의 조직법으로는 현행 「정부조직법」 제43조제2항 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다”고 규정하고 있는 것이 전부이며, 개별 일반법은 없는 실정이다. 이는 국민에게 경찰권을 행사하는데 있어 법적 안정성을 제공하기에는 다소 미흡하다. 더욱이 해양경찰조직의 근거법인 「정부조직법」은 “국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적으로 한다”고 명문화 하고 있어 육상경찰의 대표적 조직법인 「경찰법」과 비교해서 볼 때 법률의 구성 및 체계에서 상당한 차이를 보이고 있으며, 해양경찰의 조직법으로서의 역할을 하지 못하고 있다.

그리고 현재 해양경찰청에서 소관하고 있는 작용법에는 안전관리분야, 경찰작용분야, 경찰행정일반 분야로 총 22개(법률 5개, 시행령 6개, 시행규칙 11개)를 운영하고 있으며, 그 세부적인 법령사항은 다음과 같다. 안전관리분야에 해당하는 법률로는 「수난구조법」, 「수상레저안전법」 및 「유선 및 도선 사업법」이 있으며(소관 부서는 소방방재청으로 해양경찰청에서는 소방방재청과 공동으로 시행규칙만 관장하고 있다), 경찰작용과 관련한 법률로는 「해양경비법」 및 「밀항단속법」(법무부 공동운영)이 있다. 또한 경찰행정일반 분야에 관한 법률로는 「경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법」(경찰청 공동운영)이 있다. 그리고 각각의 해당 하위법령(시행령·시행규칙)을 운영하고 있다. 그 밖에 경찰행정일반 분야에 관한 시행령 및 시행규칙은 다음과 같다. 시행령에는 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 및 「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」이 있으며 각각의 해당 하위법령을 운영하고 있다. 그 외 시행규칙으로는 「해양경찰청 소속 경찰공무원 특수지근무수당 지급규칙」, 「해양경찰청 소속 경찰공무원임용령 시행규칙」, 「해양경찰청 소속 경찰공무원 승진임용규정 시행규칙」, 「해양경찰공무원 복제에 관한 규칙」, 「경찰공무원 급여품 및 대여품 규칙」(경찰청 공동운영), 「경범죄 처벌법 시행규칙」(경찰청 공동운영)이 있다(Korea Coast Guard, 2014).

## (2) 문제점

해양경찰은 치안기능 이외 해상안전, 해양오염관리 등 다기능적인 업무를 수행하고 있으나, 직무의 범위를 명확히 규정하고 있는 개별법이 없다는 한계를 가지고 있다. 여기에서 경찰의 기능과 관련한 조직법은 작용법으로서의 기능을 포함하지 않으며, 직무를 수행하는데 있어 경찰권 행사의 원칙과 한계를 규정하는 법적 근거를 말하는 것이다. 예컨대, 「경찰법」 제3조(국가경찰의 임무)가 이에 해당한다. 이 같은 해양경찰조직에 대한 법률상의 불명확성은 국가기관으로서의 정체성을 확립하는데 있어 부정적으로 작용할 수 있으며, 이는 결국 국민에게 법적 안정성을 제공하는데 있어 한계로 작용할 수 있다.

해양경찰조직법 부재로 인해 발생 가능한 문제점으로는 직무범위의 불명확성으로 인한 조직의 정체성 부재 및 조직기반의 약화에 따른 신분의 불안정성 등을 들 수 있다(Son, 2011). 이는 해양경찰의 안정적 운영에 있어서의 한계로 작용할 수 있으며, 특히 이를 해결하기 위해 추진되어진 해양경찰청의 여러 정책들은 조직의 외형적 성장에만 치우치면서 자칫 소관 업무의 전문성을 결여하는 등 해양경찰의 균형 있는 발전을 저해할 수 있다. 이 또한 해양경찰의 직무범위와 조직구성에 있어서의 명확한 법적 근거를 두고 있지 못하기 때문인 것으로 보인다. 그리고 과거 해양경찰의 조직개편과 관련해서는 소속 직원들의 의사보다 중앙정부와 정치권의 편의에 따라 이루어 졌으며, 이러한 사회적 환경은 직원들의 사기저하로 이어질 수 있다. 결국 이를 극복하기 위한 방안 또한 비중 있는 정책 우선으로 치우치면서 해양경찰의 안정적 조직운영에 걸림돌로 작용하였을 것이다.

특히 해양경찰작용과 관련한 법령 중 해양경찰의 대표적 작용법인 「해양경비법」의 제정이유를 살펴보면, 육상에서의 공공질서 및 치안의 확보 등을 주된 목적으로 하는 일반적인 경찰활동과는 다른 특성을 가진 해양경비 업무수행에 관한 근거법 마련을 주요골자로 하고 있다. 또한 해양경찰이 「경찰관 직무집행법」을 적용하는데 있어 불합리한 점을 개선하기 위한 것이기도 하다. 하지만 「해양경비법」 제정으로 해양경찰의 직무와 관련한 일반법이 완벽하게 마련된 것으로는 볼 수 없다. 2011년 당시 국회 국토해양위원회의 ‘해양경비법안 심사보고서’에 따르면 해양경찰의 업무는 해양에서의 선상 사건·사고뿐만 아니라 살인, 강도, 사기, 폭행 등 해양 이외의 장소에서 발생하는 업무도 담당하는 등 해양경찰 활동의 범위와 관련해서 발생하고 있는 해양범죄의 70% 이상은 육상의 장소적 특성[육상(71.6%), 연안(14.8%), 항내(10.3%), 원·근해(3.2%)]을 보이고 있다. 따라서 해양경찰은 경찰권을 행사하면서 「경찰관 직무집행법」을 따를 수밖에 없는 입법구조를 가지고 있다.

하지만 「경찰관 직무집행법」은 많은 문제점을 내포하고 있으며, 궁극적으로 육상경찰을 대상을 제정된 법률이므로 해양경찰이 국가공무원이라는 이유로 일괄 적용하는 것은 바람직하지 않다. 예컨대, 「경찰관 직무집행법」 제2조 경찰관의 직무범위에서 제1호 내지 제4호, 제6호 및 제7호는 해양경찰에도 폭넓게 적용된다 할 것이나, 제5호 ‘교통의 단속과 위해의 방지’는 도로교통에 관한 내용으로 육상경찰에만 적용되는 것이다. 다시 말해서 「경찰관 직무집행법」 제1조에서의 ‘국가경찰공무원’ 중 해양경찰은 동법 제2조 모두를 적용받을 수 없으므로 법률상의 모순이라 할 수 있다. 이는 동법이 제정 당시부터 육상경찰을 염두 해 두고 마련된 법률로 해양경찰을 처음부터 고려하고 있지 않다는 것을 보여준다.

결론적으로 많은 문제점을 내포하고 있는 「경찰관 직무집행법」을 무조건 따라야 하는 것은 바람직한 법 운영 방식이라 할 수 없다. 정리해보면, 「해양경비법」은 해양경찰 분장 사무 전부를 반영하여 포괄적으로 수용하기에는 한계가 있는 해양에서의 경찰권 행사로 제한된 법률이다. 하지만 해양경찰은 해양뿐만 아니라 육상까지를 관할구역으로 두고 있으며, 경찰기관으로서 육상경찰과 대등한 조직구성을 보이고 있다.

결국 해양경찰의 대표적 작용법으로는 「경찰관 직무집행법」 및 「해양경비법」을 들 수 있으나, 앞서 언급한 바와 같이 각각의 법률이 가지고 있는 문제점들은 해양경찰의 직무에 대한 근거법으로 제시하기에는 다소 불명확성을 내포하고 있다 할 것이다. 따라서 해양경찰 활동에 있어서의 최적화된 규범적 제도가 필요할 것으로 보이며, 이와 관련한 제안으로는 해양경찰 관련 법률을 통합한 ‘해양경찰기본법’ 제정을 들 수 있다.

## 3. 해양경찰기본법 제정 방안 검토

### 3.1 해양경찰기본법의 의의

#### (1) 해양경찰기본법의 법적 의미

일반적으로 가칭 ‘경찰기본법’(이하 ‘경찰기본법’이라 한다)을 제정한다는 것은 수평적 의미의 경찰 관련법 통합과 수직적 의미의 경찰 관련법 통합으로 구분할 수 있다. 「경찰법」 및 「경찰관 직무집행법」 등과 같이 경찰과 관련된 개별 단행법을 통

합하여 하나의 '경찰기본법'으로 제정하는 것은 수평적 의미에 해당하며, 연방국가의 각 주 및 지방자치단체에서 실행하고 있는 다양한 개별 경찰 법령을 통일하기 위한 입법조치들은 수직적 의미에 해당된다. 우리나라 경찰법제는 일원화된 중앙집권적 국가경찰제도를 시행하고 있으므로 개별법 상호 간의 수평적 의미에서의 법률 통합이 이에 해당된다 할 것이다(Hong, 1997).

다만, 여기에서의 법률 통합은 경찰의 조직과 작용에 관하여 기본이 될 수 있는 실질적 의미의 '경찰기본법'을 제정하여 이를 일반법적인 기능을 할 수 있도록 하는 것을 의미하며, 경찰작용과 관련된 수많은 특별법을 통합하고자 하는 것은 아니다. 따라서 우리나라에서의 경찰법령과 관련한 통합 작업은 경찰조직법과 작용법, 그리고 여타의 경찰관련 단행법을 통합하여 분산된 다수의 개별 법령을 하나의 일반법으로 통합시키는 방안이 거론될 수 있다(Kim, 2001).

## (2) 해양경찰기본법의 성격과 기능

여기에서는 '해양경찰기본법'의 법적 성격 및 기능을 통해 다른 개별법과의 관계에 대해 살펴보았다. 우리나라 법제의 법령명에서 기본법이라는 공식명칭을 가진 개별법에는 일반 행정 분야 이외에 해양·국토 및 토지·건설 및 건축·농업·청소년·관광·문화·고용·국가보훈·민방위·건강·전기·과세·식품·방송통신·보건의료·경찰(군인) 및 소방공무원의 복지·과학기술·전기통신 등 여러 분야에 기본법이 존재하고 있는데 이러한 기본법은 대체로 다음과 같은 의미로 사용되고 있다. 첫째, 국가의 기본조직을 정하는 법을 지칭하는 의미로 사용된다. 이 용어는 원래 법학 분야의 학문적 개념으로서 널리 사용되고 있는 것으로 이러한 의미의 기본법에 해당하는 것은 일반적으로 헌법을 지칭하게 된다. 둘째, 기본적인 대강(大綱)·준칙(準則)·원칙(原則)·방침(方針) 등을 정하는 등 실질적으로 기본법의 역할만을 하고 있을 뿐 법률명에 기본법을 공식명칭으로 사용하고 있지 않는 경우이다. 예컨대, 지방자치에 관한 기본법인 「지방자치법」, 국가공무원의 기본법인 「국가공무원법」 및 범죄·형벌에 관한 기본법인 「형법」이 여기에 해당된다. 셋째, 현행 법제상 법령명에 명시적으로 기본법이라는 명칭을 사용하고 있는 경우이다(Park, 1993). 여기에서 '해양경찰기본법'은 세 번째에 해당된다 할 수 있다. 따라서 해양경찰의 조직법과 작용법적인 성격을 내포하고 있는 '해양경찰기본법'을 제정하는 것과 관련해서는 단순히 입법정책의 과제라 할 수 있어 법제정에 있어서는 아무런 문제가 되지 않는다 할 것이다.

이와 관련해서 다른 한편에서는, 일반적으로 법체계에 있어서 기본법이라는 용어에는 현행 법제상 법률명에 기본법이라는 명칭이 부가되어 있는 것 가운데 그 기본법의 구체적 내용은 불문하고 어떤 정책 분야에 대한 기본 방향을 정해 그 목표 내지 이념을 제시하는 등 관련 정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있다. 즉 일종의 계획법 또는 프로그램법으로 특정단체의 직무수행과 관련한 법제 중 가장 보편적이면서 포괄적 성격을 가지고 있는 넓은 의미의 조직법이라 할 수 있다.

다시 말해서, 기본법은 법체계에 있어 단순한 입법의 표현 방식에 지나지 않으므로 기본법과 다른 법 상호 간의 구분은 일반 법률과 다름없이 규범내용에 의한 것이어야 한다. 여기에서의 계획법 또는 프로그램법은 다음과 같은 의미를 포함하고 있다. 일반적으로 프로그램에 대한 사전적 의미는 일의 진행 계획이나 순서, 계획(표), 차례(표) 등으로 되어 있다. 즉 설정된 목적을 달성하기 위한 활동계획과 실제로 활동을 지도하거나 활동하는데 필요한 구체적 내용을 포함한다는 의미로 사용한다. 또한 조직의 목적을 달성하기 위하여 추진되는 실행과정이기도 하고, 정책이 서비스로 구체화되어 전달되는 과정으로 정책의 수단이며 매개체가 되기도 한다(Park, 1993). 이상의 내용을 종합해 볼 때, '해양경찰기본법'은 조직법으로서의 기본법적 성격이 강하다 할 것이다. 따라서 '해양경찰기본법'은 해양경찰의 조직 및 작용과 관련한 다른 개별법보다 우위에 있다기보다는 해양경찰 조직을 대표할 수 있는 기본법으로서의 성격을 가진다고 보는 것이 타당하다.

## (3) 우리나라 현행 기본법의 종류 및 구조

현재 우리나라 현행 법제상 기본법이라는 명칭으로 입법화된 법률은 기본법의 기능과 성격에 비추어 다소 상이한 특징들을 보이고 있으며, 법률의 종류를 살펴보면 다음과 같다. 「경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법」, 「건강가정기본법」, 「건축기본법」, 「민방위기본법」, 「물류정책기본법」, 「문화산업진흥 기본법」, 「저탄소 녹색성장 기본법」, 「전기통신 기본법」, 「제품안전기본법」, 「보건의료기본법」, 「사회보장기본법」, 「산림기본법」, 「소방기본법」, 「소방공무원 보건안전 및 복지 기본법」, 「행정규제기본법」, 「과학기술기본법」, 「관광기본법」, 「중소기업기본법」, 「해양수산발전 기본법」, 「환경정책기본법」 등 약 50여개가 현재 기본법이라는 공식 법령명을 가지고, 각 분야별로 적용·운영되고 있다.

이 중에서 기본법의 우월성을 강조하는 법률의 경우 기본법의 우월성을 강조하거나 또는 기본법으로서의 모법적(또는 유도적) 성격을 강조하는 법률유형이 있다. 첫째, 규정의 내용이 광범위한 사항에 걸쳐 추상적·포괄적 내지 탄력적인

내용만을 선언적으로 규정하여 일반법적인 지위에 있음을 명시하는 유형으로 여기에 해당하는 법률로써는 「관광기본법」, 「중소기업기본법」, 「해상수산발전 기본법」, 「환경정책기본법」 등이 대표적이다.

둘째, 기본법의 유도적 역할을 발휘할 수 있도록 이들 기본법을 실시 또는 시행하기 위하여 또한 목적달성을 위하여 필요한 법률의 제정·개폐를 행할 것을 의무화하거나 예정하고 있음을 나타낸 것이 있다. 나아가 그 집행 법률은 모법인 기본법에 위배되지 않을 것을 요구하고 있는 유형으로 여기에 해당하는 법률로는 「관광기본법」 제5조(법제상의 조치), 「중소기업기본법」 제8조(중소기업 사이의 협력), 「환경정책기본법」 제32조(경제적 유인수단) 등이 있다. 이러한 규정방식은 기본법이 각각의 분야에서 기본법으로서의 지위를 차지하고 있음을 전제로 하면서 이를 실시하기 위한 법률에 대해 일종의 우월적, 유도적 및 지침적 역할을 하는 성격을 나타내고 있다 할 것이다.

셋째, 「국세기본법」 등과 같이 국세에 관한 일반적인 사항 및 공통적인 사항을 규정하면서도 다른 세법에 우선하여 적용하도록 함으로써 다른 법령의 상위에 있는 것처럼 규정하는 예가 있는데 여기에는 「국세기본법」 제3조(세법 등과의 관계)제1항, 「청소년기본법」 제4조(다른 법률과의 관계) 등이 있다. 이들 유형에 속하는 기본법은 각각의 분야에서 기본·대강·기준·방향 등의 기본적인 성격을 지니고 있다. 따라서 이러한 기본법은 그 분야의 기본적인 준칙을 제시하는 우월적인 성격이 어느 정도 있다고 보는 견해가 있다(Park, 1993).

또한 「민방위기본법」과 같은 조직법적 성격을 지닌 법제의 유형이 있으며, 이는 정치적 목적을 실현하기 위한 방책의 하나로 법을 제정하는 정책입법으로서의 성격보다는 일정한 행정상의 어떤 일에 대해 대처할 계획이나 수단에 있어서의 기본을 정하는 것으로서 주로 사회질서 유지나 복지향상을 위한 대책입법으로서의 성격을 지니고 있다 할 것이다(Park, 1993). 한편, 이 법의 목적은 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하는 것으로 하고 있다. 따라서 '해양경찰기본법'도 같은 부류에 속한다는 것을 알 수 있다.

### 3.2 해양경찰기본법 제정의 필요성과 범위

#### (1) 해양경찰기본법 제정의 필요성

먼저 해양경찰의 업무특성 측면에서 살펴보면, 바다는 이미 해양 개척시대로 접어들었으며 인류는 해양에 지속적으로 의존할 수밖에 없는 상황에서 해양경찰의 역할은 더욱 확대될 것으로 보인다. 경찰기관으로서 해양경찰의 존재가치는 육상경찰이 관여하지 못하는 고유한 영역에서 업무를 수행하고 있는 것으로도 충분하다 본다.

즉 「유엔해양법협약」 등과 같은 국제협력 및 협약 이행 업무와 해상교통안전관리, 해양환경보전 및 해양오염방제 등의 업무를 수행하면서 중요한 사회적 역할을 담당하고 있다. 뿐만 아니라 해양경찰은 북태평양해상치안기관장회의와 아시아해상치안기관장회의와 같은 다자간 국제협력, 한·일·중 주변국 해상치안기관 간 교류협력 및 싱가포르, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 아프리카 해상치안 기관과의 교류협력을 통한 국제교류 협력 업무를 수행하고 있다(Korea Coast Guard White Paper, 2013). 특히 삼면이 바다인 우리나라는 해양이라는 특수성과 한반도의 지정학적 특성이 추가되어 북한의 우리영해 침범 및 중국어선의 해적행위 등과 같은 특별한 해양범죄에 직면하기도 한다(Son, 2014).

해양경찰은 육상경찰과는 다른 해양경찰만의 고유한 정책을 가지고, 체계적으로 해양환경에 대응해야 하는 특성을 가지고 있다. 범죄의 특성을 놓고 봐도 해양범죄는 육상에서 발생하는 범죄와 확연한 차이를 보여준다. 해양은 정체되지 않고 유동적이며 광활한 광역성이 반영되어 있다. 그리고 현장자체의 보존은 거의 불가능하며, 범죄정보의 사전입수가 없으면 범인검거가 용이하지도 않다. 또한 반드시 선박이 수단으로 이용된다는 것이다. 뿐만 아니라 장소적 특성을 감안하여 해상에서 발생하거나 또는 발생 가능성 있는 국제범죄나 국제조직범죄에 대응하기도 한다(Song, 2006). 이처럼 해양경찰은 육상경찰과 같은 경찰기관임에도 주요업무의 영역이나 주변의 환경에서 상당한 차이를 보이고 있으므로 이에 적절한 제도적 장치가 마련되어야 하는 것은 자명한 사실이다.

다음으로 해양경찰 법제와 관련해서 살펴보면, 해양경찰은 1953년 12월 23일 해양경찰대로 창설된 이후 「정부조직법」 개정과 함께 내무부 소속에서 상공부 해무청 소속으로 이관되면서 신분도 경찰직에서 공안직으로 바뀐 경향이 있다. 또한 해양경찰 최초의 조직법인 「해양경찰대설비법」이 제정되었다 폐지되는 등 많은 제도적 변화를 겪어왔으며, 해양경찰은 지금 현재까지 「정부조직법」 이외 조직에 대한 별도의 개별법을 마련하고 있지 못한 실정이다. 「해양경찰대설비법」은 1962년 4월 3일 제정(법률 1048호)되었으며, 1973년 1월 15일 폐지되었다. 제정당시 세부내용을 살펴보면 다음과 같다. i) 제1조에서는 「어업자원보호법」에 의한 관할수역내에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관

장하게 하기 위하여 내무부장관소속하에 해양경찰대를 둔다고 규정하고 있다. ii) 제2조에서는 해양경찰대에 대장 1인 과 부대장 1인을 두고, 대장은 행정부이사관으로써 보하고 부대장은 경무관으로써 보한다고 하고 있으며, 대장은 내무부장관의 명을 받아 대업무를 관장하여 소속공무원을 지휘·감독하도록 명시하고 있으며, 또한 부대장은 대장을 보좌하며 대장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다고 규정하고 있다. iii) 제3조에서는 해양경찰대의 직제, 공무원의 직종과 정원에 관한 사항으로 그 하부조직을 각령에서 정하는 것으로 하고 있다. 뿐만 아니라 해양경찰의 직무와 관련한 대표적 작용법인 「해양경비법」은 해양경찰의 모든 직무를 수용하지 못하고 해양경찰의 일부 업무에 편중된 법률이라 할 수 있다. 더욱이 학계 및 여러 분야에서 지속적으로 문제점을 제기하고 있는 「경찰관 직무집행법」을 「해양경비법」에서 일부 수용하여 따르는 것이 외 해양경찰에서 소관하고 있는 모든 해당 직무에 적용하는 것은 「경찰관 직무집행법」의 문제점을 그대로 받아들이는 것으로 이는 해양경찰의 직무와 관련한 작용법 전반에 대해 재검토를 시사하고 있다 할 것이다.

한편, 거짓말탐지기 운영 및 범죄수사 관련 규칙 등은 현재 경찰청과 해양경찰청의 예규 및 훈령으로 각각 별도로 운영하고 있다. 경찰청에서 운영 중인 「거짓말탐지기검사 운영규칙」과 해양경찰청에서 운영하고 있는 「거짓말탐지기 운영규칙」, 그리고 「범죄수사규칙」에서도 경찰청과 해양경찰청이 각각 훈령으로 운영하고 있다. 이들의 내용을 살펴보면, 운영기관만 다를 뿐 대부분 유사한 내용으로 구성되어 있다. 이처럼 행정기관별로 하위법규를 각각 별도로 운영하는 것은 해당 기관의 업무형편에 따른 직무규칙을 통해 신속하고 효율적으로 업무수행을 하기 위한 것이다. 하지만 예규는 법원(法源)이 될 수 없고, 행정조직 또는 특별권력관계의 내부에서만 효력을 가진다. 결국 이는 국민에게 준수의 의무를 부과시킬 수 없으며, 재판의 규범이 될 수 없다. 그리고 훈령 또한 행정기관의 내부관계에서 하급관청에 대하여 발하여지는 것이기 때문에, 대외적으로 법규로서의 성질을 가지지 못하는 것이 보통이다. 그 밖에 「피의자 유치 및 호송규칙」과 「유치장 설계 표준규칙」도 경찰청과 해양경찰청에서 각각 별도로 개별 운영하고 있는 실정이다. 다시 말해서, 「해양경비법」과 같은 최상위 개념인 법률의 운영방식이 이러한 하위법규에 미치지 못한다 할 것이므로 「해양경비법」도 「경찰관 직무집행법」과는 별도의 독자적 개별법 마련에 따른 운영상의 부담은 없을 것으로 보인다(Son, 2014).

한편, 2010년 해양경찰청 주관으로 개최된 ‘해양경비법에 관한 법률 제정 공청회’에서는 「해양경비법」 제정과 관련해 해양경찰의 정책업무에 대한 모법 또는 상위법이 없는 상황에서 이 법률이 해양경찰청의 모법인지 또는 정책업무에 대한 하위법인지가 모호하다는 주장과 함께 해양경찰청의 모법이라면 해양경찰청의 정책업무에 대해 체계적이고 전반적인 내용이 담겨야 할 것을 지적하고 있다. 또한 이 법률이 하위법이라면 정책업무에 대한 구체적인 모법이 부재한 상태에서 하위법의 입법추진 자체를 문제점으로 제시하고 있다(Kim, 2005).

## (2) 해양경찰기본법의 기본방향 및 범위

‘해양경찰기본법’은 해양경찰의 조직관련 법과 작용관련 법을 통합하고자 하는 것으로 육상경찰의 소관 법률 중 「경찰법」 및 「경찰관 직무집행법」과 동일한 위치에 있는 법률을 말한다. 하지만 해양경찰의 경우 「정부조직법」 이외 조직과 관련한 일반법이 마련되어 있지 않으며, 작용법과 관련해서는 「해양경비법」이 대표적이라 할 수 있다. 하지만 2010년 정부(법제처)의 ‘해양경비법에 대한 심의경과 보고서’에 따르면 「해양경비법」은 해양이라는 제한적 영역에서 「경찰관 직무집행법」에 대한 특례적, 보충적 역할을 하고 있는 것으로 해석하고 있으므로 「해양경비법」을 「경찰관 직무집행법」과 동등한 위치의 개별적 작용법으로 구분하기에는 구조적 한계가 있다.

결과적으로 ‘해양경찰기본법’은 기존의 법률을 통합하여 운영하는 것이 아니라 관련법의 제정 및 개정을 통한 통합이라는 점에서 육상경찰과 관련한 개별 단행법을 통합하여 하나의 ‘경찰기본법’으로 제정하는 것과는 많은 차이를 보이고 있다. 하지만 「경찰기본법」의 경우 경찰의 조직 및 작용과 관련한 내용들이 주를 이룬다고 한다면 ‘해양경찰기본법’도 마찬가지라 할 것이므로 이들과 관련한 내용을 반영하여 총체적으로 통합하여 운영할 수 있는 전체적인 입법방향에 대해 제시해 보고자 한다.

우선 ‘해양경찰기본법’이 제정되어 해양경찰의 대표적 기본법으로서 일반법적 지위를 가지고 그 역할과 기능을 다하기 위해서는 어떠한 내용들을 포함해야 하는지 먼저 살펴봐야 할 것이다. 여기에서 ‘해양경찰기본법’은 해양경찰과 관련된 모든 개별법의 기본법적 자격을 가질 필요는 없다. 단지 해양경찰의 설치 근거법으로서 국민에게 법적 안정성을 제공하는 것으로 족하다 할 것이다.

대체로 육상경찰의 효율적 운영 방안의 일환으로 관련 법제를 통합한 「경찰기본법」의 제정을 주장하는 경우, 공통적으로 경찰조직, 경찰작용 그리고 경찰구제에 관한 내용을 포함하고 있다(Kim, 2001; Koh, 2009). 여기에서 경찰조직의 개별법은

「경찰법」, 경찰작용의 개별법은 「경찰관 직무집행법」을 가리키고 있으며, 경찰구제법은 경찰기본법 제정 시 추가하여 총체적으로 입법화하는 방안들을 제시하고 있다. 또한 다른 한편에서는 모든 경찰관계법령을 단일통합법으로 제정하는 경우 이에 수반되는 법률의 지나친 방대화, 규정체계의 복잡화 그리고 시행상의 난점 등 입법기술상의 문제점을 고려할 때, 단기적으로는 현행 「경찰관 직무집행법」만을 대폭 재편성하고 결여된 부분을 보완하여 새로이 체계화 하는 방안이 현실성 있는 대안으로 주장되고 있는 것과 함께 장기적으로는 개편된 「경찰관 직무집행법」을 기존의 「경찰법」에 통합하여 진정한 의미의 통합경찰법으로 제정하는 것이 타당하다고 보는 견해도 있다(Hong, 1997).

즉 ‘경찰기본법’을 제정하는데 있어서, 이 법이 명실상부하게 경찰법제에 관한 일반법으로서의 역할과 기능을 다 하기 위해서는 경찰조직, 경찰작용 및 경찰구제에 관한 내용이 모두 포괄적으로 반영되어야 한다. 이는 앞서 언급한 ‘해양경찰기본법’의 구성범위와도 일치한다. 참고로 경찰법제의 선진국 독일에서는 조직·작용 및 구제를 통괄하는 ‘경찰기본법’을 입법하려는 시도는 이루어지지 못하고 있으며, 여타의 국가에서도 이러한 입법의 사례는 찾아보기 어렵다. 다만, 각 주의 경찰법 제정과 관련한 기준을 통일할 목적으로 ‘통일경찰법모범초안’을 작성하는 과정에서 경찰작용과 구제에 관한 내용을 포함하고 있다(Koh, 2009).

우리나라 해양경찰과 유사한 조직을 구성하고 있는 미국의 해안경비대 및 일본의 해상보안청의 경우 조직설립의 근거법으로 각각 미국연방법(United States Code; U.S.C.)과 「해상보안청법」을 마련하고 있으며, 이는 조직법과 작용법을 동시에 포함하고 있는 통합법적인 성격을 가지고 있다. 가령 U.S.C. Title 14 §1에서 미국 해안경비대의 설립근거를 마련하고 있는 동시에 U.S.C. Title 6 §468, U.S.C. Title 14 §89 및 §637(a) 등에서는 해안경비대의 임무범위, 경찰권 행사 및 무기사용의 근거와 관련한 내용을 포함하고 있다. 또한 마찬가지로 「해상보안청법」 제1조, 제2조, 제5조, 제17조, 제18조, 제19조 및 제20조에서는 조직의 설립, 임무범위 및 무기사용 등과 관련하여 명확히 그 근거를 규정하고 있다(U.S. Government Printing Office, 2014; Japan Coast Guard, 2014).

### 3.3 해양경찰기본법의 입법방향

‘해양경찰기본법’의 제정과 관련해서는 먼저 해양경찰 조직법제의 입법방향을 정하되 해양경찰조직 및 해양경찰의 기본적인 역할과 기능 수행을 구체화해야 한다. 또한 해양경찰의 업무범위를 명확히 하고, 소속 기관의 포괄적 정립이 필요하다. 특히 육상경찰의 대표적 조직법인 「경찰법」에서 문제시 되고 있는 정치적 중립성 확보와 해양경찰의 견제장치 마련이 필요할 것이다. 다음으로 「해양경비법」의 개정방향을 설정해야 할 것이며, 다음과 같은 주요내용을 포함하고 있어야 한다. 해양경찰권 행사와 관련한 기본원칙을 구체적으로 반영하여 법적 안정성을 확보하는 것이 중요하다. 그 밖에 다른 기관과의 업무협조체계를 정립하고, 「경찰관 직무집행법」 제11조의2에서 규정하고 있는 손실보상과는 별도의 해양경찰 작용에 대한 손해전보의 입법 장치를 마련하여 해양경찰관들의 직무 수행에 있어 소신 있는 활동을 위한 장치가 필요하다. 그리고 「경찰관 직무집행법」의 문제점으로 제기되고 있는 각각의 개별 수권조항에 대한 「해양경비법」의 운영 실태를 비교·분석하여 해양경찰 직무에 적합한 내용으로의 개선보완이 필요할 것이다.

또한 국제협약을 기반으로 수용된 국내 개별법들과의 종합적 검토는 물론 해양경찰의 전반적인 직무행위를 반영한 입법정책이 요구된다 할 것이다. 뿐만 아니라 다른 기관과의 중복기능 수행에 대한 통합관리로 해양정책의 중심으로 자리 잡을 수 있는 계기를 마련해야 할 것이다. 그 밖에 해상테러 및 해적행위에 대한 입법정책 수립과 동시에 국제법상 인권보호에 관한 장치를 마련하고, 해양경찰직무와 관련한 국내 다른 법률과의 제도적 체계 정립이 따라야 한다. 이러한 내용들을 바탕으로 해양경찰 관련 조직법과 작용법 그리고 구제법의 제정 및 정비를 통해 ‘해양경찰기본법’의 전체적인 입법방향을 제시하고자 한다.

#### (1) 해양경찰조직법의 구성범위

해양경찰 조직체계 및 기능 수행의 명확화를 위해서 해양경찰 관련 모든 조직을 일괄적으로 운영할 수 있고, 소속 및 조직 서열이 명확히 일원적이고 통일적으로 구성된 근거법으로 입법이 이루어져야 한다. 또한 단편적으로 조직만을 열거하는 식이 아닌 경찰작용과 경찰강제, 경찰구제에 관한 내용을 복합적으로 수용하여 해양경찰을 대표할 수 있는 일반법으로서의 위치를 갖출 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

다음으로 해양경찰 직무범위를 구체적으로 제시해야 한다. 경찰조직에 영향을 주는 치안환경은 대단히 광범위하고도 다양하며, 정치, 경제를 포함한 사회 전반적인 환경에 영향을 받는다. 특히 해양경찰의 경우 육상경찰에 비해 국제정세 변화에 더욱 민감할 뿐만 아니라 치안행정 이외에 해양안전 및 해양오염방제 등 서비스차원의 업무수행을 병행하고 있다.

따라서 해양경찰의 모든 직무를 수용할 수 있도록 개괄적 수권조항이 포함된 입법이 반드시 필요하다. 또한 해양경찰은 경찰기관으로서의 중립적 업무를 수행해야 하며, 이는 매우 중요한 경찰의 이념적 요소이다. 여기에는 정치로부터의 중립과 국민에게 경찰권을 행사하는데 있어서의 중립적 태도 등 해양경찰 직무범위에 반드시 적용 되어야 한다. 그 밖에 제도적 측면에서의 해양경찰 개념 정립이 필요하다. 결국 해양경찰도 육상경찰과 동일한 자격을 갖추기 위해서는 제도적 근거 마련이 우선적으로 선행되어야 하는 것을 보여주고 있다.

따라서 해양경찰과 관련한 조직법은 「정부조직법」 이외에는 별도의 개별법이 없으며, 동법 또한 중앙행정기관 각각의 조직을 대표할 수 있는 조직법으로서의 위치를 가지고 있지 못하므로 '해양경찰기본법' 상에 조직법의 구성을 충족시킬 수 있는 내용을 포함하고 있어야 한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 경찰권 행사는 명확한 법률에 따라야 할 것이나, 작용법만으론 부족하고 조직법에 의한 수권이 먼저 수반 되어야 하는 법운영의 기본에 충실하고자 하는 것이다(Son, 2014).

## (2) 해양경찰작용법의 구성범위

「해양경비법」의 경우 범령명 및 별도의 용어정의에 대한 일관된 논리 정립이 필요할 것이다. 또한 해양경찰만의 특수한 업무상의 특성을 내세워 다른 법률과의 관계에서 하위법적인 이미지를 배제하고, 해양경찰의 독립된 일반법으로서의 자격을 갖추어야 한다. 그리고 동법은 해양경찰이 수행하는 직무범위를 일괄되고, 세부적으로 포함하고 있어야 하나, '해양경비'의 의미를 포함하고 있는 직무에 한해 나열식으로 지나치게 강조하고 있어 경찰기관으로서의 전반적인 직무범위를 포함하고 있지 못하고 있다. 해양경찰권을 행사하는데 있어 권한남용을 금지하는 것은 인권보호라는 측면에서 중요하다 할 것이므로 경찰권 행사에 대한 제한 원칙을 구체적으로 명백히 규정해야 할 것이다. 뿐만 아니라 동법에서는 국민의 인권을 침해하는 가장 강력한 경찰권 행사 중의 하나인 무기, 장비 및 장구 사용에 있어서도 그 적용대상을 해양시설이나 선박등으로 제한해서 규정하고 있는 것을 제외하면, 대부분 「경찰관 직무집행법」을 그대로 따르도록 하고 있다.

하지만 「경찰관 직무집행법」은 학계 등에서 여러 문제점을 지속적으로 제기하고 있음에도 불구하고 이를 그대로 수용한다는 것은 바람직하지 않다. 결국 해양경찰은 직무특성상 「해양경비법」 이외에 「경찰관 직무집행법」을 상당부분 따를 수밖에 없는 조직체제로 구성되어 있으므로 이에 대한 지속적인 개선의 노력이 필요할 것으로 보인다.

## (3) 해양경찰구제법의 구성범위

경찰작용은 본질적으로 위험을 방지하고 급박한 장애를 제거하기 위해 경찰책임자 또는 경찰비책임자에 대하여 강제력을 행사하는 경우가 대부분이며, 이를 통해 경찰목적을 달성한다. 경찰권 행사는 경찰작용의 본질적 속성에 따라 비정형적이고 다양하여 경찰권을 행사하는 경찰관의 고의·과실, 적법·위법을 막론하고 당사자의 권익을 침해하는 경우가 많다.

한편, 위법한 경찰권 행사로 인해 타인에게 발생된 손해 내지 손실은 「국가배상법」 등에 의해 해결이 가능하다. 또한 경찰구제법과 관련해서는 현행 「경찰관 직무집행법」 제11조의2의 신설에 따라 적법한 직무수행으로 인하여 발생한 손실에 대한 보완책이 마련되었다고 할 수 있다. 하지만 이는 재산상의 손실로 한정되어 있어 제한적 해결책으로 그 범위가 포괄적이지 못하다. 물론 손실보상은 국가권력 행사에 의해 사유재산권에 손실이 가해진 경우로 경찰책임자 또는 비경찰책임자의 손실에 대한 금전상의 보상제도이기도 하나, 경찰권 행사로 인해 재산상의 손실뿐만 아니라 정신적(신체적)인 피해 또한 불가피하게 발생할 가능성이 있다. 그리고 경찰권 행사로 인해 발생된 재산상 손실 이외의 피해에 대한 보상을 받고자 하는 경우에는 별도의 민·형사소송을 제기할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 「경찰관 직무집행법」 제11조의2에 대한 충분한 재검토가 필요하다(Son, 2014).

「경찰관 직무집행법」 제2조에서는 경찰관의 직무범위에 대해 규정하고 있으나, 해양경찰은 동법에서 규정하고 있는 직무범위 모두를 적용할 수 없는 불합리한 법률적 모순점이 있으며, 이와 관련해서는 앞서 언급하였다. 뿐만 아니라 현행 법체계에서는 소관 업무 특성상 육상경찰과는 상당히 차별화를 보이고 있는 해양경찰에게 「해양경비법」에 따라 적법하게 수행한 경찰권 행사로 인하여 발생된 타인의 손실에 대한 보상과 관련해서는 「경찰관 직무집행법」을 적용하도록 하고 있다. 이는 결국 「해양경비법」이 「경찰관 직무집행법」에 귀속되는 결과를 가져올 수 있으므로 이러한 해양경찰 작용법제의 운영체계는 바람직하지 않다. 이는 실제 사례를 통해서도 알 수 있다.

2010년 9월 25일 01시 45분경 인천 덕적도 북서방 6.4마일 해상에서 인천해양경찰서 소속 235함정이 기관고장으로 구조 요청한 어획물 운반선 ○○호를 예인 중 침몰한 사고(피해사항: 2명 사망, 선체 침몰)와 관련해서 피해자 측은 선주 및 대한민국(해양경찰청)을 상대로 소송을 제기한 바 있다. 이 사건에서 법원은 선주에게만 실종자 2명에 대해 각각

30,375,360원, 69,996,514원을 지급(2심, 3심 기각)하라고 판결하였다. 법원은 피예인선인 ○○호의 예인과정에서의 과실(예인 중 선장이 캔버스로 어창을 덮지 않아 수밀 불가, 기상 악화시 속력 감소 미요청 및 상감관 하부 방수구 미점검, 경비함정과 약 15분 간격으로 이상 유무 보고 시 막연히 이상 없다는 미온적인 반응 등)을 인정하여 국가에 대한 과실은 묻지 않고 있다. 하지만 여기에서 만약 피예인선의 과실이 없는 것으로 가정한다면 결국 해양경찰은 적법한 경찰권 행사로 인해 발생할 수 있는 신체상·재산상(선박손실 등)의 손실에 대한 구제방안을 제시하지 못하는 결과를 초래할 수 있으므로 「경찰관 직무집행법」의 무조건적인 적용은 적절하지 않다 할 것이다(Son, 2014).

이에 반해 일본의 육상경찰은 우리나라 「경찰관 직무집행법」 제11조의2제1항제1호 괄호안의 내용(손실발생의 원인에 대하여 책임이 없는 자가 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공하여 재산상의 손실을 입은 경우를 포함한다)과 관련해서는 경찰관의 직무에 협력 원조한 자의 재해에 관하여, 요양 그 밖의 급부(給付)를 행할 것을 목적으로 하고 있는 「경찰관의 직무에 협력 원조한 자의 재해급부에 관한 법률」을 운영하고 있으며, 여기에서의 ‘재해’의 범위로서는 부상, 질병, 장애 또는 사망을 포함하고 있다. 하지만 일본 해상보안청은 우리나라 해양경찰청과는 다르게 이를 적용하지 않고, 해상보안관의 업무특성을 반영한 별도의 개별법을 근거로 하고 있다. 해당 법률로는 「해상보안관에게 협력 원조한 자 등의 재해급부에 관한 법률」이 있으며, 해상보안청의 해상보안관에게 협력·지원한 자 등의 재해(부상, 질병, 장애 또는 사망을 말한다. 이하 동일하다)에 대해 나라가 요양, 기타의 급부를 실시하는 것을 목적으로 하고 있다.

또한 이 법률 제2조에서는 범인의 체포 또는 해난구조, 기타 천재사변 시 인명이나 재산을 구조하기 위한 직무수행 중 해상보안관이 그 직무집행상의 필요에 따라 원조를 요구했을 경우, 또는 그 외 이것에 협력해야 하는 것이 마땅하다고 인정된 경우가 발생했을 때 협력지원자는 자신의 직무에 임하지 않고 대신 해당 해상보안관이 요구한 직무를 수행하면서, 그것으로 인하여 재해가 발생한 경우 국가는 이 법률이 정하는 바에 따라 급부의 책임, 즉 국가가 임해야 할 책임에 대해 명확히 규정하고 있다.

이는 발생하는 장소적 특성 및 적용대상에 따라 법적용의 적정성을 높이기 위한 것으로 국민에게 법적 안정성 및 최적의 서비스를 제공하기 위한 것으로 볼 수 있다. 따라서 우리나라 해양경찰이 「경찰관 직무집행법」을 그대로 따르는 것과 관련해서 많은 시사점을 제시하고 있다 할 것이다(Son, 2014).

그 밖에 예를 들어 경찰작용으로 인해 발생한 손실 중 범인을 추적하던 경찰관이 하늘을 향해 공포탄을 발사하였는데 지나가던 통행인이 유탄에 맞아 상처를 입은 경우처럼 재산상의 손실 이외 신체 및 정신적 손실도 발생할 가능성이 있으므로 현재의 「경찰관 직무집행법」 법률체계로는 완전한 권리구제에 한계가 있으므로 이에 대한 입법 보완이 필요하다. 한편, 「유엔해양법협약」 제110조제3항 및 제111조제8항에서는 해양경찰권 행사가 정당하지 못하다고 판명될 경우, 해당 선박은 그 손실·손해에 대해 보상을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

#### 4. 결론

해양경찰이 1953년 창설된 이후 최초의 조직법이라 할 수 있는 「해양경찰대설치법」의 제정이유는 「어업자원보호법」에 의한 범죄수사에 대해서만 사법경찰권이 부여되고 있던 것을 간첩의 해상침투, 밀수, 밀항자의 단속 등을 보다 철저히 하여야 할 필요성에 따른 것이었다. 하지만 최근 제정된 해양경찰의 대표적 작용법인 「해양경비법」의 제정이유를 살펴보면 급변하는 해양환경의 변화에 능동적으로 대처하여 해양안보를 수호하고 해양 자원을 보호하기 위한 해양경찰의 활동범위를 명확히 하고, 해양경비 업무수행에 관한 법적인 근거를 마련함으로써 해양에서의 국민의 안전과 공공질서 유지에 이바지하려는 것으로 하고 있다.

이처럼 해양경찰의 사회적 위치와 궁극적으로 추구해야 할 목적 등을 과거와 비교하면 많은 차이를 보이고 있다 할 것이다. 특히 조직의 확대·개편은 해양에서의 경찰활동에 국한하지 않고 경비·정보·수사·보안·외사 등 보다 복잡하고 다양한 업무를 수행하게 되었다. 반면, 경찰활동에 있어서의 명확한 법적 근거는 여전히 미흡한 것이 현실이다. 해양경찰 활동의 직무범위는 작용법이 아닌 조직법적 성격을 지니고 있는 법률에서 먼저 명확하게 규정되어야 할 것이며, 이는 일반 사법적 경찰권을 행사하는 국가기관의 법체를 운영하는데 있어 가장 기본적인 조치라 할 수 있다. 따라서 해양경찰은 경찰기관으로서의 합당한 법체계를 마련하여 국민에게 법적 안정성을 제공하고, 신뢰받을 수 있는 국가기관으로서의 위치를 확고히 해야 할 것이다. 이는 국민에 대한 국가기관의 책무이기도 하다.

현재 해양경찰과 관련된 조직법은 「정부조직법」을 제외하고는 별도의 근거법을 마련하고 있지 못하고 있으며, 동법 또한 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적으로 하고 있어 명확한 근거법으로서의 위치를 가지지 못한다. 뿐만 아니라 「해양경비법」도 해양에서의 경찰활동으로 제한하고 있어 해양경찰의 직무범위 모두를 수용하고 있지 못하고 있으며, 여러 학계에서 지속적으로 문제점을 제기하고 있는 「경찰관 직무집행법」을 일부 그대로 따르고 있는 실정이다.

따라서 본 논문에서는 이와 관련해서 해양경찰의 업무 전반을 반영할 수 있는 통합된 법률인 '해양경찰기본법'의 운영방안에 대해 제안하고자 한다. 이는 해양경찰의 현 주소를 살펴보고 해양경찰에 있어 가장 이상적으로 추구해야 하는 법체계 운영방식에 대한 방향성을 제시하기 위한 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 이미 학계 및 여러 논문에서는 육상경찰과 관련한 효율적인 법체계 운영을 위한 제안으로 「경찰법」 및 「경찰관 직무집행법」을 통합한 '경찰기본법' 제정을 주장하고 있다. 반면, 해양경찰은 「정부조직법」 이외 조직과 관련한 일반법이 마련되어 있지 않으며, 해양경찰의 대표적 작용법인 「해양경비법」은 「경찰관 직무집행법」과 비교해서 동등한 작용법으로서의 구조적인 한계가 있다. 즉 해양경찰은 육상경찰과 달리 기존의 법률을 통합하는 것이 아니라 관련법의 제정 및 개정을 통한 통합이라는 점에서 '경찰기본법'과는 많은 차이를 보이고 있다.

결국 '경찰기본법'이 경찰의 조직 및 작용과 관련한 내용으로 구성된 법률이라면, 해양경찰도 동등한 경찰조직으로서 '해양경찰기본법' 구성에 있어서는 해양경찰의 업무특성을 충분히 반영한 법률로써 해양경찰의 설치 근거법으로 국민에게 법적 안정성을 제공하는 것이면 충분하다. 이러한 내용을 바탕으로 해양경찰조직의 운영과 관련한 입법방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 해양경찰에 소속된 하부기관 모두를 명확히 제시하고 있어야 하며, 특히 경찰작용과 경찰강제, 경찰구제에 관한 내용을 복합적으로 수용한 일반법으로서의 위치를 갖출 수 있는 방안을 마련해야 한다. 뿐만 아니라 해양경찰이 수행하고 있는 모든 직무범위를 구체적으로 제시해야 한다. 여기에서의 직무범위는 작용법적인 성격이 아닌, 조직법에 의한 수권이 먼저 수반 되어야 한다. 이는 경찰권을 행사하는 법운영의 기본에 충실하기 위한 것이다. 그 밖에 정치로부터의 중립과 국민에게 경찰권을 행사하는데 있어서의 중립적 태도를 포함하고 하고 있어야 하며, 제도적 측면에서의 해양경찰 개념 정립이 필요하다.

둘째, 해양경찰의 대표적 작용법이라 할 수 있는 「해양경비법」에 대한 전반적인 개정이 필요하다. 즉 '해양경찰기본법'에 반영될 작용법은 「경찰관 직무집행법」을 배제한 해양경찰의 독립된 일반법으로서의 자격을 갖추어야 한다.

셋째, 최근 개정된 「경찰관 직무집행법」 제11조의2는 손실보상 규정으로 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 재산상 손실이 발생한 경우 국가가 그 손실을 보상하도록 하여 국민의 권익을 보호하고 경찰관의 안정적인 직무집행을 도모하는 것으로 하고 있다. 하지만 이는 재산상의 손실로 한정된 제한적 해결책으로 정신적(신체적)인 피해에 대한 보상을 규정하고 있지 못하다고 있다. 따라서 「경찰관 직무집행법」 제11조의2에 대한 충분한 개검토가 필요하다.

현행 「경찰관 직무집행법」은 경찰관(국가경찰공무원)의 직무수행에 필요한 사항을 규정한 법률로 동법 제11조의2는 해양경찰에도 적용된다 할 것이다. 하지만 동법 제2조(직무범위)는 해양경찰에 모두 적용될 수 없는 불합리한 법률적 모순점이 있다. 또한 「해양경비법」에 따라 적법하게 수행한 경찰권 행사로 인하여 발생한 타인의 손실에 대한 보상은 「경찰관 직무집행법」을 적용하도록 하고 있다. 이는 결국 「해양경비법」이 「경찰관 직무집행법」에 귀속되는 결과를 가져올 수 있으므로 이러한 법 운영 체계는 바람직하지 않다. 반면, 일본의 해상보안청 소속의 해상보안관은 이와 관련해서 업무특성을 반영한 별도의 개별법인 「해상보안관에게 협력 원조한 자 등의 재해급부에 관한 법률」에 따르고 있다. 또한 국제법인 「유엔해양법협약」 제110조제3항 및 제111조제8항에서는 정부가 선박에 행사한 해양경찰권이 부당하다고 판명될 경우, 그에 합당한 보상체계를 마련하고 있다.

이상의 내용을 종합해보면, 해양경찰조직과 관련한 법체계의 개선방안은 반드시 수반되어야 할 것으로 보이며, 그 타당성 및 필요성도 충분하다 본다. 또한 세월호 침몰사고와 같은 해양에서의 대형재난 사고 예방 및 해양안전의 관리강화를 위해서는 해양경찰의 무조건적인 폐지보다는 해양경찰 전체 소관 업무의 균형 있는 발전을 위한 근본적인 대책마련이 필요하며, 그 대안으로 '해양경찰기본법' 제정을 제안하였다. 끝으로 다시는 세월호 침몰사고와 같은 참사가 발생하지 않길 간절히 바라는 마음으로 본 논문을 마치고자 한다.

## References

- KCG. (2013). "Korea Coast Guard White Paper.", pp. 335-345.
- Park Yeong Do. (1993). "Position on the Legislation of the FRAMEWORK ACT." JOURNAL OF LEGISLATION RESEARCH, No. 5, pp. 274-275; 283-284.
- Son Yeong Tae. (2011). "The Research on the Police Organization Act Legislation Directions of Korea Coast Guard." the Institute of Comparative Law and Legal Culture of College of Law, Dongguk University, Vol. 11, No. 2, pp. 255-260.
- Song Byeong Ho · Choi Kwan. (2006). "A Study on Transnational Maritime Crime in South Korea : The Actual Condition of Maritime Police Response Analysis." The Journal of Police Science, Vol. 6, No. 3, pp. 37-40.
- Kim Sang Ho et al. (2005). Introduction to Police Science. Bobmun Sa Publishing, Seoul.
- Kim Yeong Hwan. (2000). Police Laws Explanation. Hyun Nam Publishing, Gwangju.
- Korea Coast Guard Academy. (2007). Japan Coast Guard Law Explanation. KCG, Yeosu.
- Lee Sang Yeol et al. (2005). Police Administration. Bobmun Sa Publishing, Seoul.
- Son Yeong Tae. (2014). Legal System in Korea Coast Guard Relevant Laws. jisikin Publishing, Seoul.
- Kim Hyun (2005). A Study of the Restructuring of Korea Maritime Police Function. Ph.D. Dissertation, Chonnam National University.
- Kim Tae Jin. (2005). A Study of the Improvement Measure of Korean Police Legal System. LL.D. Dissertation, Dong-A University.
- Koh Young Wan. (2009). A Study on the Improvement and Integration of Police Legal System in Korea : Focusing on the Police Act and Police Office Executive Act. LL.D. Dissertation, University of Seoul.
- Hong Jun Hyeong et al. (1997). A Study on the Police Integration Act. Police Science Institute, 97-03, Yongin.
- Japan Coast Guard (<http://www.kaiho.mlit.go.jp>)
- Korea Coast Guard (<http://www.kcg.go.kr>)
- Korea Ministry of Government Legislation (<http://www.law.go.kr>)
- U.S. Government Printing Office (<http://www.gpo.gov>)