

# 해양경비수요 증대에 따른 해양경비 효율화 방안

서진석\*

## 요 약

국토의 3면이 바다인 반도의 지형을 갖고 있는 우리나라는 자원의 보고인 바다의 중요성을 인식하고, 해양영토 확장 및 권익보호를 위한 해양정책을 추진하는 등 국가해양력 강화를 위해 노력하고 있다.

그러나 해양활동의 무대가 200해리 배타적 경제수역(EEZ)과 대륙붕까지 확장됨에 따라, EEZ가 중첩되는 해역에서의 관할권, 도서영유권, 해양과학조사 및 대륙붕 개발 등을 둘러싸고 인접국과 복잡한 이해관계가 심화되는 등 국제적 협력과 국가간 경쟁이 공존하고 있다.

이러한 때에 해양경찰은 기존의 해양주권수호에서부터 사고예방 중심의 안전관리체계 구축에 이르기까지 우리 바다를 굳건히 지켜왔다. 특히 해상안보, 해양사고, 해상범죄, 해양오염에 있어 날로 증가하는 경비수요에 효율적으로 대응하기 위하여 최선의 노력을 다하고 있다.

**Key Words:** 해양경찰; 해양경비; 해상안보; 해양사고; 해상범죄; 해양오염

## Increasing demand for maritime security measures to streamline the maritime security

Seo, Jin-Seok\*

### ABSTRACT

Three sides by the waters of the country in which the topography of the peninsula is a treasure trove of natural resources in the country to recognize the importance of the sea and maritime territorial and maritime policy for the protection of rights, such as to promote the country striving to strengthen haeyangryeok.

However, marine activities is 200 sea miles exclusive economic zone of the stage (EEZ) and the continental shelf extends as the, EEZ waters of the overlapping jurisdiction, Books sovereignty, marine scientific research and development, including the continental shelf surrounding the deepening relationship between the neighboring countries and complex understanding including international cooperation and coexistence between countries to be competitive.

This time the Coast Guard's maritime sovereignty existing patron driven from the accident prevention safety management system, from our sea, has been kept firmly. However, due to the new issue of disaster lies in the fate of marine police became dismantled. This real time so that you can be reborn as a marine police force structure. Structure to change the way the rescue operation. Expenses. Shore, you will need to increase the professionalism of pollution.

**Key Words:** Marine Police ; Maritime security ; Maritime security ; Marine accidents ; Maritime crime ; Marine Pollution

## 1. 서 론

2014년 4월 16일 진도 앞바다에서는 인천에서 제주까지 운항 중이던 여객선 “세월호”가 침몰하면서 대형 인명 손실이 발생하여 온 국민이 충격에 빠져있다.<sup>1)</sup> 사고를 수사 중인 정부 합동 수사본부의 수사가 진행되면서 사고의 원인이 하나 둘 공개되자 국민들은 또 한 번 엄청난 분노와 허탈감에 빠지게 되었다. 그동안 알려진 바로는 여객선 선장과 선원들의 무책임성과 선박회사의 부도덕성 그리고 해양경찰의 초기 대응 미흡과 정부의 종합적인 컨트롤타워 부재 등이 피해를 더욱 키웠다는 것이며, 이에 대한 국민적 충격은 대단하였다.

특히 해양경찰은 해양주권수호에서부터 각종 해양 사고 예방 및 구조 등 안전관리체계구축과 해양범죄의 예방 및 단속 그리고 해양오염의 예방 및 방제의 주요 업무를 담당하고 있는 입장에서, 이번 사고로 인하여 호된 국민적 질타와 책임에 있어서 자유롭지 못할 것으로 보인다. 앞으로 합동수사본부의 수사 결과가 주목된다.<sup>2)</sup>

일찍이 미래 학자들은 21세기는 국가 해양력이 국가 경쟁력의 중요한 요소가 될 것이며, 국가의 부의 원천이 되는 ‘해양의 시대’가 도래 할 것이라고 예측하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 세계 각 국은 생명의 근원이자 미래 자원의 보고인 해양을 두고 21세기 국가 해양전략을 재정비하면서 해양 경영에 박차를 가하고 있다. 특히 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국들은 연안 등 해양 영토 관리를 강화하고 신해양산업 육성을 통한 국부 창출에 주력하고 있다. 중국도 해양강국 건설이라는 비전아래 해양산업을 8대 핵심산업으로 선정하여 추진하고 있으며, 2010년에는 남중국해를 ‘핵심 이익’ 지역으로 선포하여 지배력을 강화하고 있다. 특히 최근

에는 ‘센카쿠’열도의 영유권 문제로 일본과 갈등을 빚고 있다.

이처럼 해양을 둘러싼 주변 국가들의 경쟁이 치열해지면서, 3면이 바다이고 관할 해양의 면적이 44만3천km<sup>2</sup>로 육지면적의 4.5배인 우리나라도 해양의 중요성과 함께 해양 경비수요도 최근 급격히 증가하고 있다. 이러한 관점에서 이 논문에서는 우리나라 해양경비수요 실태를 분석하고 해양 경비상 문제점과 함께 해양 경비의 효율화 방안을 제안하는데 목적을 두고자 한다. 이 연구는 관련 문헌과 공식적 통계자료를 참고로 한 문헌연구방법에 의존하고자 한다.

## 2. 해양경비에 관한 이론적 논의

### 2.1 해양경비 개념과 해양경비 활동의 범위

해양경비법 제2조(정의) 제1항에 의하면, “해양경비”란 해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 말한다. 따라서 해양경비의 주요 대상은 ① 해양안보, ② 해양치안의 확보, ③ 해양자원 및 해양시설의 보호로 볼 수 있다.

아울러 해양경비법 제3조(국가의 책무)에서는, ‘국가는 경비수역에서의 해양안보 및 해양치안을 확보하고 해양자원 및 해양시설을 보호하기 위하여 해양경비에 필요한 제도와 여건을 확립하고 이를 위한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.’고 하였다.

해양경비법 제7조에서는 해양경비활동의 범위를 다음과 같이 밝히고 있다.

- ① 해양 관련 범죄에 대한 예방
- ② 해양오염 방제 및 해양자원 보호에 관한 조치
- ③ 해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행
- ④ 해양시설의 보호에 관한 조치
- ⑤ 해상항행 보호에 관한 조치
- ⑥ 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지

### 2.2 해양경비 수역별 중점 경비사항

1) 2014년 5월 6일(화) 현재 인명피해 현황은 전체 탑승인원 476명, 구조 174명, 사망 262명, 실종 40명이다.(조선일보, 2014.5.6.일자)

2) 이 논문은 5월 7일자로 심사가 시작되었으며, 심사 도중인 5월 19일 대통령의 대국민 담회에서 ‘해양경찰의 해체’ 발표가 있었다.

3) 엘빈 토플러는 『제3의 물결』에서 미래 4대 핵심산업으로 해양개발, 정보통신, 우주개발, 생명공학을 꼽았다. 폴 케네디도 ‘21세기는 해양의 세기’로 전망한 바 있다.

해양경비법 제11조에서는 경비수역별 중점 경비사항을 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 해양경찰청장은 경비수역의 구분에 따라 경비세력의 배치와 중점 경비사항을 달리할 수 있다.
  - ② 제1항의 구분에 따른 중점 경비사항은 다음 각호와 같다.
1. 연안수역: 해양 관계 국내법령을 위반한 선박등의 단속 등 민생치안 확보 및 침해 중요시설의 보호 경비
  2. 근해수역: 「영해 및 접속수역법」 제6조의2에 따른 법령을 위반한 외국선박의 단속을 위한 경비
  3. 원해수역: 해양자원 및 해양시설의 보호, 해양환경의 보전·관리, 해양과학조사 실시 등에 관한 국내 법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반한 외국선박의 단속을 위한 경비

## 2.3 해양안전 위협 요인과 해양경비 활동

### 2.3.1 해양안전 위협 요인

우리나라는 2013년 현재 해양생태계 생산량 연간 100조원, 해양에너지 1,400만kW를 생산하고 있다. 우리 해양도 자원의 보고로서의 중요성이 한층 더해지고 있는 것이다.[1]

그러나 1994년 UN해양법 발효로 해양활동의 무대가 12해리 영해를 넘어 200해리 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)과 대륙붕까지 확장됨에 따라, EEZ가 중첩되는 해역에서의 관할권, 도서 영유권, 해양과학조사 및 대륙붕 개발 등을 둘러싸고 인접국 간 복잡한 이해관계가 심화되는 등 긴장이 고조되고 있다.[2]4)

북한은 2010년 3월 26일 천안함 폭침사건, 2010년 11월 23일 연평도 포격도발을 비롯하여 잦은 미사일 도발 등 끊임없는 도발을 자행하면서 우리의 해양을 위협하고 있다. 특히 최근 미사일 도발에 있어 북한은 2014년 3월 16일 하루에만 세 차례에 걸쳐 단거리 미사일 25발을 기습 발사하였다. 북한이 이처럼 하루에 다량의 미사일을 발사한 것은 매우 이례적이다. 북한

의 이날 단거리 미사일 발사는 한미연합훈련인 '독수리 연습'에 대응한 무력시위 차원일 가능성이 높다는 분석이 우세하다.

앞서 북한은 2014년 2월 21일 30mm 신형 방사포 4발, 같은 달 27일에도 스커드 탄도미사일 4발을 발사하였다. 또한 2014년 3월 3일 단거리 탄도미사일 2발을 발사했고, 4일에도 신형 방사포(다연장로켓)로 추정되는 단거리 발사체 7발을 쏜 바 있는데 모두 이 기간에 열렸던 한미연합훈련 '키 리졸브'에 맞대응 차원이란 분석과 같은 맥락이다.[3]

매년 3월에서 5월까지와 9월에서 11월까지 주조업 시기에 몰려드는 중국어선의 불법조업도 우리의 해양 안전을 위협하는 심각한 요인으로 작용하고 있다. 또한 밀입국 등 해양범죄의 심각성도 날이 갈수록 더해지고 있다.<sup>5)</sup> 매년 1,600여건의 크고 작은 해양사고가 발생하여 2010년 380명, 2011년 401명, 2012년 272명의 인명피해가 발생하였다. 뿐만 아니라 해양오염도 연평균 351건이 발생하여 2,506kt가 유출되면서 심각한 해양오염의 원인이 되고 있다.

### 2.3.2 해양경찰의 해양경비 활동

우리나라 해양안전 위협요인에 대응하는 해양경찰의 해양경비 활동은 다음과 같다.[5]

첫째, 해양영토와 주권의 수호업무이다. 독도와 이어도 등 해양영토와 주권 수호를 위한 해양경비활동과 어자원보호를 위한 불법조업 외국어선 단속업무 그리고 동·서해 접적해역(NLL) 안보활동 및 침해 주요시설 보호업무가 이에 속한다.

둘째, 해양재난 및 안전관리업무이다. 신속하고 안전한 대응을 필요로 하는 선박 충돌과 화재 등 각종 해양사고의 예방 및 구조업무와 태풍, 지진해일 등 해양재난 대비 대응체제 구축업무 그리고 전국 해수욕장과 레저사업장 등 해양레저 안전관리를 총괄하는 업무를 수행하고 있다.

셋째, 해양교통질서 확립 업무이다. 연한 해상교통

4) 2012년 한 해 동안 독도 근해 일본 순시선 출현이 99회 발생하였고, 이어도 근해에는 중국 함정 등이 61회 출현하는 등 지속적인 긴장감을 조성하고 있다.[1]

5) 해상 밀입국의 경우 2013년 현재 최근 5년간 화물선, 어선이용 항포구 입항은 31건 242명을 검거하였고, 공해상에서 우리 어선에 환승하는 수법에는 10건 199명을 검거하였으며, 제주도에 무사증으로 입국한 후 무단 이탈한 건수는 2006년 이후 2,265명 중 445명을 검거한 바 있다.[4]

관제(VTS) 및 어선 출·입항 관리업무와 여객선, 유람선 등 다중이용선박 안전관리업무 그리고 유조선, 유해물질(HNS) 운반선 등 위험선박 집중관리업무이다.

넷째, 해양범죄의 예방과 단속업무이다. 선상폭력과 사기, 각종 수산 및 안전사범 등 모든 해양범죄의 수사업무, 밀입·출국, 마약 및 총기밀수, 해적 등 국제범죄의 예방과 단속업무 그리고 각종 민생침해범죄 및 도서지역 인권유린 사범 등 집중 단속업무가 이에 속한다.

다섯째, 해양오염 예방과 방제업무이다. 미래 후손을 위한 깨끗한 바다를 물려주기 위하여 해양·해양오염 방제 총괄지휘 등 해양오염사고 대응업무와 기름·유해물질 배출, 폐기물 투기 등 오염사범 단속업무 그리고 해양종사자 등 대국민 해양환경보호 지도·계몽활동업무를 수행하고 있다.

여섯째, 국민 편의 서비스업무이다. 해경은 낙도와 오지 등 의료사각지대 응급의료서비스 제공업무와 도서지역 이동민원실, 법률상담 등 각종 서비스 제공업무 그리고 함정·항공기 등 해양경찰 기반시설 외부 개방 및 지원업무를 수행한다.

### 3. 해양경비 수요 실태 분석

#### 3.1 해상안보

2013년은 중국과 베트남, 필리핀, 대만, 인도네시아, 말레이시아 간 남사군도 문제를 비롯하여 중·일 간의 센카꾸열도 영유권 문제, 중국과 우리나라간 이어도 관할권 문제, 중국의 방공식별구역(CADIZ)선포와 이에 대응한 우리의 KADIZ 확장 선포 그리고 우리와 일본 간의 독도문제 등 동북아를 비롯한 동아시아 전체가 해양과 관련한 이해당사국 간 치열한 다툼으로 안보 이슈가 온통 해양에 집중되어 있는 상황에 처해 있다.

이러한 상황에서 한반도 주변 및 동아시아 해상안보 수요에 직접적으로 영향을 미치는 요인으로는 첫째, 북한의 해상으로부터의 군사적 도발에 대한 위협이다.

둘째는 배타적 경제수역내의 국익을 침해하는 비군

사적 위협이다. 동북아 해역은 세계적으로 중요한 어장으로서 전세계 어획량의 1/3이 여기에서 어획되고 있다. 제주 근해 및 서해의 우리나라 배타적 경제수역에 조업중인 중국어선은 연간 2만 여척이 넘는다.[6] 중국은 자국해역에서의 무분별한 남획과 급격한 산업화에 따라 연안해역 오염으로 근해 어자원이 고갈되고 있는 반면, 경제성장에 따른 수산물 소비가 증가하고 있다. 이에 중국어선들은 어족자원이 풍부한 우리해역에서 불법조업을 자행하고 있으며, 최근 들어 수법이 점차 조직화·잡단화·홍포화 되어가는 추세이다.[6]

세 번째는 동북아, 동남아 해역에서의 해양주권과 도서 영유권 분쟁으로 인한 해상교통로에 대한 위협이다. 동아시아 해역에서의 도서 영유권은 해양주권과 직결되는 문제로서 해상교통로와 해양자원의 확보를 위해 관련국들은 조금도 양보하지 않고 대치하고 있으며, 장차 동북아 해양안보의 커다란 걸림돌로 작용하고 있다.[7] 이러한 도서내 해역에서 분쟁이 발생할 경우 해상교통로에 치명적인 영향을 줄 것으로 보인다.[7]

#### 3.2 해양사고[8]

2012년에 발생한 전체 해양사고는 선박 1,632척, 인명 11,302명이며, 이 중 구조된 선박과 인명은 1,570척, 11,217명으로 사고선박 중 62척이 침몰·화재 등으로 완전히 소실되었으며 85명의 인명이 사망·실종되었다. 2003년부터 2012년까지 10년간 발생한 해양사고는 기관·조타기 고장 및 추진기 장애와 같은 단순 사고가 연평균 592척(50%)으로 많은 부분을 차지하고 있으며, 그 밖에 좌초·충돌·화재·전복·침수와 같이 대형 인명 피해와 해양오염 사고를 유발하는 전형적인 조난사고도 연평균 495척(41.8%) 발생하였다. 2012년에 발생한 해양사고 중 구조된 선박과 인명은

6) 2008년, 2011년 불법조업 외국어선 검거과정에서 단속 경찰관이 순직하는 사건도 발생한 바 있다.

7) 영유권 문제와 관련된 도서들을 북쪽에서 남쪽으로 보면 러시아와 일본간의 북방4도문제(일본북해도에 근접하고 있는 하보마이, 시코단, 쿠나시리, 에토히루 등)와 우리나라와 일본간의 독도문제, 중국과 일본, 대만간에 분쟁이 되고 있는 센카꾸열도 문제, 중국의 통일과 결부되어 있는 대만문제 그리고 서사군도 및 남사군도 문제 등이다.

1,570척 11,217명이며, 전체 사고 선박 중 62척은 침몰·화재 등으로 완전히 소실되었다. 또한 해양사고로 인해 85명의 소중한 인명이 사망 또는 실종되었다.

해양사고의 대표적인 원인은 운항부주의로 인한 선박이 552척(33.8%), 정비 불량으로 인한 경우가 540척(33.1%)으로 사고의 대부분을 차지하였으며, 그밖에 화기취급 부주의가 28척(1.7%), 선박 재질불량으로 인한 사고가 12척(0.7%), 기상악화로 인한 경우가 110척(6.7%), 연료고갈·관리소홀 등 기타 원인으로 인한 사고가 384척(23.5%) 발생하였다.

### 3.3 해양범죄[9]

2012년 해양범죄는 총 45,822건이 발생하여 전년도 대비 약 2.7% 감소하였으며, 검거건수는 45,277건으로 전년도 대비 약 2.6% 감소하였다. 2012년 형법범은 총 12,860건 발생하여 전체 해양범죄의 약 28%로 전년도 대비 23.8%가 감소하였다. 세부내용은 절도 23.5%, 재물 손괴 37.8%, 횡령·배임 44.9%가 각각 증가한 반면, 살인 83.3%, 폭력 32.5%, 사기 34%, 업무상 과실범 3.6%가 각각 감소하였다. 특별법범은 총 32,962건이 발생하여 전체 해양범죄의 약 72%로 전년도 30,182건 대비 8.4%로 소폭 증가하였고, 세부내용은 환경사범이 39.4% 증가하였고, 수산사범 12.8%, 안전사범 61.1%, 국제사범 32.3%가 각각 감소하였다.

해양경찰 관서별 치안수요 현황은 해상교통량과 해·수산 경제활동이 활발하고 어업 종사자 비율이 높은 서·남해 관할 해양경찰서의 범죄발생률이 높고, 상대적으로 동해안에 위치한 해양경찰서는 낮은 것으로 나타났다.

해역별로는 남해 해역이 21,853건(47.7%), 서해 해역이 18,041(39.4%), 동해 해역 5,928(12.9%) 순으로 서·남해의 치안 수요가 많은 것으로 나타났고, 장소별로는 육상 27,634건(60.3%), 연안 12,451건(27.2%), 항내 3,669건(8.0%), 원·근해 2,068건(4.5%) 순으로 나타났다.

### 3.4 해양오염[10]

바다에서 기름유출사고가 발생하게 되면 그 피해는 해안생태계 뿐만 아니라 지역주민들에게도 직·간접

영향을 미치게 된다. 2007년 허베이 스피리티호 기름 유출사고로 인해 원유 12,547kl가 유출되어 해양생태계 뿐만 아니라 지역경제에도 많은 피해를 주었으며, 피해보상 문제로 많은 사회적 혼란을 초래하였다. 우리나라 연안에서는 일일 평균 약 230여척의 유조선이 81만 톤의 기름을 운송하고 있으며 화물선, 예인선, 여객선 등의 입출항이 빈번하여 선박 등 해양시설에 의한 해양오염사고 발생가능성이 늘 상존하고 있는 실정이다.

2012년에 발생한 해양오염사고 건수 및 유출량은 총 253건, 419kl로 전년 대비 사고건수는 34건(12%) 감소한 반면에 유출량은 50kl(14%) 증가하였다. 이는 최근 5년 평균 발생건수(284건)에 비해 31건 감소한 수치이다.

2012년에 발생한 해양오염사고의 규모별 현황은 263건 중 소형선박으로부터 발생하는 10kl 미만의 소량 오염사고가 243건으로 전체 사고건수의 96%를 차지하였다. 10kl 이상 유출된 중·대형 오염사고는 전체의 4%인 10건이었으나 이 10건의 유출량(346kl)이 전체의 83%를 차지하였다.

사고원인별 현황은 취급 부주의 171건(68%), 해난 사고(충돌, 침몰, 좌초) 33건(13%), 파손 27건(11%), 고의 12건(4%), 기타 10건(4%) 순으로 나타났다. 유출량은 해난사고에 의한 유출이 298kl(71%), 부주의 93kl(22%), 파손 26kl(6%), 고의 및 기타 10kl(1%) 순으로 나타났다. 유류 공·수급 및 이송 등 취급 소홀에 기인한 부주의사고는 171건 중 바지선, 작업선 등 기타선이 52건(30%)으로 가장 많은 부분을 차지하였고, 어선 38건(22%), 화물선36건(21%), 유조선26건(15%) 순으로 나타났다.

## 4. 해양경비 수요 증가에 따른 경비 효율화 방안

### 4.1 해양경비 수요 증가

#### 4.1.1 해양경찰 기능상 경비수요의 증가

1953년 내무부 치안국 소속 해양경찰대로 발대한 해양경찰은 안전한 해상과 깨끗한 해양환경을 유지하기 위하여 해상경비를 통한 치안유지, 해난구조, 해상

교통안전 확보, 해양환경 보전 등 다양한 국민의 욕구와 기대에 부응하는 해상치안 행정을 수행하고 있다.

외청 승격 이전과 이후의 해양경찰의 기능에서 보면 외청승격 이전에는 12해리 영해경비 체제하에 ① 해상치안, ② 해상경비 및 구난, ③ 해양오염방지, ④ 유·도선 안전 관리, ⑤ 해상통합 방위 작전 수행, ⑥ 어로보호, ⑦ 기타 해상경찰 활동 이라고 할 수 있다. 외청 승격 이후에는 200해리 광역 경비체제하에서 상기 7개 기능 이외에도 4개의 신설업무(EZZ 관할권 보호, 해상테러 및 주요인사 보호, 방제업/유창 창소업 관리, 여객선 안전운행관리, 위성조난 통신수신국 운용, 해상문자방송, 선박구난업·해체업 지도, 폐기물 운반선 등록 및 폐기물 관리, 해양오염 방자체·약제형식 승인)을 수행하고 있다. 따라서 해양수산부 외청으로 과다한 업무 신설과 증가에 비하여 당시에 경찰청 72명과 해양경찰서 264명의 증원밖에 이루어지지 않아 심한 인력 부족 현상을 겪고 있다.

#### 4.1.2 해양 안보환경 변화에 따른 경비수요의 증가

향후 국내·외 해양 안보환경의 급격한 변화로 인하여 해양경찰의 경비수요는 더욱 증가할 것으로 보인다. 해양경찰의 기능상, 해양경찰은 국가안보 활동, 해양관할권 확보, 해상수색·구조 활동, 해상교통안전 확보, 해상범죄의 단속, 해양환경의 보존, 대민 서비스 등의 활동분야에서 늘어나는 경비수요에 대응하고 있다.[11]

그러나 2012년 말 기준 경찰관 7,817명을 비롯한 10,652명의 인력과 조직으로는 3면이 바다인 우리나라의 해양에서 200해리 광역 경비, 환경보호, 인명구조, 밀수, 마약, 불법어로 등 국제화 대형화 되고 있는 해상치안에 대처할 인원과 기동세력이 부족한 실정이다. 해양경비수요에 효율적으로 대처하기에는 역부족인 것으로 판단된다.

이외에도 2014년 4월 세월호 침몰사고, 여수 기름 유출사고, 천안함 폭침사건 등을 볼 때 해상치안의 대상이 단순한 경비작전, 어로보호기능에서 구조구난, 해양환경, 안전, 레저, 관광자원 보호 분야까지 다양하고 복잡해졌음을 알 수 있다.

### 4.2 해양경비 효율화 방안[12][13]

#### 4.2.1 해양 주권수호

해양경찰은 해양 주권수호를 위하여 첫째, 독도·이어도 등에 대형함정 전담경비 등 위기대응역량을 강화하고, 경비세력 가동률 향상을 위한 연구를 병행하여 독도해역 등 우발사태를 대비한 해양경비활동을 강화하여야 한다. 둘째, 해상 공권력 강화로 외국 어선 불법의지를 무력화하고 외교적 방안 마련 등 불법조업 근절을 위한 근본적 해결노력을 지속적으로 실시하여야 한다. 셋째, 북한 김정은 체제의 불안정 지속 등 안보환경 급변에 대비, 해군과 전술협조, 합동훈련 실시 등 대북 비상대비태세를 확립하여야 한다.

#### 4.2.2 해양 안전관리

해양경찰은 해양 안전관리의 효율화를 위해 첫째, 항공기를 이용한 수색구조 패러다임 전환으로 연안에서 원해까지 입체적 안전관리체제를 구축하여 신속한 해양사고 대응능력을 향상하여야 한다. 둘째, 다중이용선박 안전관리 내실화로 해양사고 예방 및 관제역량 강화를 통한 안정적인 연안 VTS 운영으로 안전한 해상교통로를 확보하여야 한다. 셋째, 해양응급의료체계 및 잠수인력·장비 보강 등 연안해역 안전관리체계 강화 및 민·관 협력 수난구조체계 공조를 통한 해양재난 예방기능을 강화하여야 한다. 넷째, 해파리·상어 대응 등 환경변화에 따른 해수욕장 안전관리 방안을 마련하고 제도 개선으로 수상레저 활성화 및 민원편의를 지속적으로 도모하여야 한다.

#### 4.2.3 해상치안 유지

해양경찰은 해상치안 유지를 위해서는 첫째, 4대 사회악인 유해수산물 및 해수욕장 내 성범죄 근절과 해외 강력범죄에 대한 적극적인 수사활동으로 자국민 보호를 강화하여야 한다. 둘째, 미래 수사환경 변화에 대비한 인적·제도적 수사 인프라를 구축하여야 한다. 셋째, 사회적 관심에서 소외된 해·수산 종사자들의 애로사항 등을 수렴하여 친서민 지향의 정책정보 발굴에 주력하여야 한다. 넷째, 외국인·국제성 범죄 증가에 대비하여 첩보수집 및 기회수사를 강화하고 신종 출입국 사범 단속 역량을 강화하며 관계

기관 간 공조체계를 확립하여야 한다.

#### 4.2.4 해양오염 방제

해양경찰은 해양오염 방제의 효율화를 위해 첫째, 해양오염방제와 관련한 소관 법률을 제정·정비하고 방제전문지도사 자격제도 도입 등 방제전문성 강화방안을 마련하여야 한다. 둘째, 오염지도·단속 중심에서 취약요인 사전차단 등 해양오염사고에 대한 예방 중심 업무전환 및 역량을 강화해야 하며, 해양오염사고 초동대응을 위한 기동방제팀 운영 및 민·관협력을 강화하여야 한다. 셋째, 해안오염평가팀을 구성하여 체계적인 해안방제 및 지자체 대산 평가 기술을 지원할 수 있는 제도를 정착하고 각종 방제장비를 확보하여야 한다. 넷째, 2016년 해양배출 폐기물 전면금지 대비 한시적 허용에 대한 배출·위탁·처리업체 및 배출관리에 철지를 기해야 한다.

#### 4.2.5 조직문화의 개선

해양경찰은 조직문화의 개선을 위하여 첫째, 지방청 차장제 도입, 일반직 경찰직 전환 등 조직 체질개선을 위하여 지속적으로 추진하여야 한다. 둘째, 함정·항공정비장 신설 등 장비 유지·관리 인프라를 구축하고, 해양경찰교육원과 훈련함을 연계하여 우수 인적자원을 양성하여야 한다. 셋째, 해역 특성에 맞는 현장 중심의 실무교육과정 개발로 우수현장인력 배출을 위한 지방학교 운영을 활성화 해야 한다. 넷째, 부패관리 강화로 국민에게 신뢰받는 해양경찰로 거듭나야 한다.

### 4.3 세월호 사고로 본 해양경찰의 문제와 해경 해체시 대안

지난 4월 19일 대통령 담화 내용 중 해양경찰 관련 부분의 핵심은 해양경찰을 해체하고 해경의 정보·수사기능은 육지경찰로 이관하며 나머지 업무와 조직은 신설되는 국가안전처로 옮기겠다는 것이다. 이로써 1953년 내무부 치안국 소속의 해양경비대로 시작한 해양경찰은 60년의 역사를 뒤로하고 해체의 운명을 맞이하였다. 이 논문에서는 해체의 찬·반 논의를 하기 보다 해경 해체시 해양경비의 효율성을 유지하기

위한 방안에 초점을 두고자 한다.

세월호 사고로 인하여 들어난 해양경찰의 가장 큰 문제는 구조구난의 실태이다. 우리 해경의 뿌리는 치안경찰이다. 1953년 내무부 치안국 소속의 해양경비대로 출발 한 후, 1991년에는 경찰청 산하 해양경찰청이 되었다. 1996년는 해양수산부 산하로 옮겨갈 때까지 육지경찰과 크게 다르지 않았다고 보인다. 간부들은 수사 정보 보직을 차지하려 하고 오염방지나 구조구난 업무는 기피하는 풍조가 만연하였다. 뿐만 아니라 해경의 상당수가 해양 근무 경력이 없다는 사실 역시 기형적인 해경 문화의 단면이다.[16]8)

따라서 육지경찰처럼 운영해오던 해경을 선진국형 코스트 가드((coast guard)로 발전시키기 위해서는 수사권에 몰두하는 육지경찰의 습성에서 벗어나 진정한 해양경찰대로 재탄생할 수 있도록 구조·운영 방식을 바꾸고 구조구난·경비·해안오염방지의 전문성을 높이는 것이다. 그리고 해양에 적용되는 특별사법권을 주면 일반사법권 이양으로 인한 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

해경의 수사정보기능은 경찰청으로 이관되고 구조구난과 해양경비는 신설되는 국가안전처로 옮겨갈 경우의 2원적 체제에서의 문제점도 생각해 볼 수 있다. 해경의 해양정보부분도 고려하지 않을 수 없다. 일본, 중국, 북한까지 정보를 수집하여 하는 기능도 필요하기 때문이다. 또한 중국 불법조업 선박들을 그동안 해경이 체포하고 수사도 함께 했는데 앞으로는 육지경찰이 수사를 해야 할 경우 상호 공조가 원활하지 못할 수 있다. 이에 대한 대비가 있어야 할 것이다.

## 5. 결 론

21세기는 해양시대라 한다. 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국들은 연안 등 해양영토 관리를 강화하여 신

8) 세월호 참사 초기 때 현장지휘자는 이용욱 당시 해양경찰청 정보수사국장이었다. “구원과 신도였다”는 구설에 오르면서 지위업무를 내놓았던 그는 조선공학 박사 자격으로 특채된 사람이다. 전문 분야에 관계없이 해양경찰청에서 잘나가려면 육지경찰처럼 정보수사를 해야 한다는 의식이 강하게 자리잡고 있음을 보여주는 대목이라 할 수 있다.

해양산업 육성을 통한 국부창출에 주력하고 있다.

이러한 때에 해양경찰은 기존의 해양주권수호에서부터 사고예방 중심의 안전관리체계 구축에 이르기까지 우리 바다를 굳건히 지켜왔다. 특히 해상안보, 해양사고, 해상범죄, 해양오염에 있어 날로 증가하는 경비수요에 효율적으로 대응하기 위하여 최선의 노력을 다하고 있다.

그러나 200해리 광역 경비체제에 따른 기능상 수요 증가와 국내·외 해양 안보환경의 변화로 인하여 증가하는 해양경찰의 경비수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 전문 인력의 증가와 효율적 배치가 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 우리나라 해양행정은 해양관리 및 집행기능이 해양수산부, 해양경찰청, 경찰청, 해군, 해안심판원 등으로 중복 분산되어 비효율적 행정체제를 유지하고 있다.[15] 해양 관련 행정기관의 분산 또는 중복은 국가적 차원에서 비효율성과 경제성을 유발시켜 정부의 재정에 부담만 줄 것이다.

특히 세월호 침몰사건은 해양경찰의 총체적인 문제점을 통렬히 지적하고 있으며 나아가 해양경찰의 해체라는 극단적인 현실 앞에 놓이게 되었다. 세월호 참사는 박근혜 대통령의 말처럼 ‘수십 년 적폐(積弊)’의 산물이고, 모두가 죄인된 심정을 갖지 않을 수 없는 일이다. 그러나 매일같이 새롭게 공개되는 사실들은 정부의 재난관리 역량을 더욱 깎아내리고 있다. 특히 그 주무(主務)인 해경(海警)과 해양수산부는 ‘존재의 이유와 가치’ 자체부터 다시 저울질하게 한다. 헌법 제7조의 명령, ‘공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다’는 데 부합하는 측면은 찾아보기 어렵다. 오히려 조직 전체가 복마전(伏魔殿)으로서 이번 참사의 공범으로 비친다.9)

9) 세월호 사고와 관련하여 해양경찰의 문제점에 대한 언론사의 보도내용을 참고로 제시한다. “~해경은 바다의 경찰이긴 커녕 경찰답지 않았고, 바다를 두려워하는 듯한 기색까지 역력했다. 세월호 선사(船社)인 청해진해운의 실소유주와 오랜 인연인 이용욱 정보수사국장이 사고 당일 산하 광역수사대를 지휘해 그 청해진해운을 압수수색했다. ‘수사 제1보’부터 그렇게 험한 해경이다. 침몰 중인 세월호 선내로 직입(直入)해 우선 승객을 구하지 않고 스스로 사지를 헤쳐나온 승객을 거들기만 한 해경이다. 그나마 희망을 걸 수 있었던 시간대에 도착한 경비정은 선장과 선원부터 구조하고 또 그들을 향해 정도 이상으로 친절을 베풀었다. 희망의 시간대가 허망하게 끝나도록 경비정 1척과 헬기 3대만 투입한 처사도 도저히 이해할 수 없다. 국민과 헌법에 대한 배신이다. 선

해양경찰은 현실적 상황을 겸허히 받아들이고 경찰청과 국가안전처로 분리되는 조직 개편이 이루어지면 구조구난 및 해안경비업무에 더욱 전문화 할 수 있는 방안으로 지혜를 모아야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 이춘재, ‘해양경찰의 해양안전 정책방향’, 2013 한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회, p.283, 2013.
- [2] 해양경찰청, 『2013 해양경찰백서』, 해양경찰청, p.38, 2013.
- [3] <http://cafe.daum.net/ybsambridge/RmMd/45?q>
- [4] 이춘재, ‘해양경찰의 해양안전 정책방향’, 2013 한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회, p.285, 2013.
- [5] 해양경찰청, 『2013 해양경찰백서』, 해양경찰청, p.23, 2013.
- [6] 김영구, ‘서해에서의 어자원 관리와 한·중 어업 협정’, 해양전략 제108호, 2000.9.
- [7] 강덕동, ‘21세기 해양안보 환경 변화와 대응방향-해군과 해양경찰 역할 중심으로-’, 21세기 해양시대 개막과 한국해양경찰, 학술총서 17, 한국해양전략연구소, pp.14-17, 2001.
- [8] 해양경찰청, 『2013 해양경찰백서』, 해양경찰청, pp.74-76, 2013.
- [9] 해양경찰청, 『2013 해양경찰백서』, 해양경찰청, pp.152-154, 2013.

사와 계약한 민간 구조업체 ‘언딘 마린 인더스트리’가 먼저 구조에 나서고, 해군 잠수요원들을 제친 과정에서도 유착의 혐의가 짙다. 하긴, 김석균 청장이 사고 이튿날 진도 현장을 방문한 박 대통령 민전에서조차 구조인력 동원 규모를 허위 보고해 못믿을 공무원의 전형으로 남은 해경이다. ~중략 ~

무능에 부패까지 겹쳤다. 정부조직법 제43조는 해양정책과 해운·항만 등을 해수부 장관 업무로 규정하면서, 그 소속으로 해경을 두게 했다. 해경을 해수부 외청으로 존속시킬 이유가 있을까. 해경 스스로도 ‘1953. 12. 14 내무부 치안국 해양경찰대 창설’을 연혁 제1일로 자처하고 있다. 이런 해수부, 이런 해경을 이대로 둘 수는 없다. ‘해체-재(再)조립’ 차원의 대수술이 불가피하다.[14]



- [10] 해양경찰청, 『2013 해양경찰백서』, 해양경찰청, pp.208-211, 2013.
- [11] 김현기, ‘해양경찰의 발전방향( I ) -임무와 조직을 중심으로-’, 21세기 해양시대개막과 한국해양경찰, 학술총서 17, 한국해양전략연구소, pp.87-90, 2001.
- [12] 해양경찰청, ‘2013년 선진 해양경찰 실천계획’, 2013년 해양경찰청 연구업무계획, 2013.
- [13] 동해지방해양경찰청, ‘2014년 주요업무계획’, 동해지방해양경찰청 연두업무계획, 2014.
- [14] 문화일보, 오피니언 사설, 2014.05.02.(金)자.
- [15] 김현기, ‘해양경찰의 발전방향( I ) -임무와 조직을 중심으로-’, 21세기 해양시대개막과 한국해양경찰, 학술총서 17, 한국해양전략연구소, pp.79-80, 2001.
- [16] 중앙일보, 30면 오피니언, ‘해경 이번에 죽어야 산다’. 2014.05.23.(금)자.

————— [저자소개] —————



**서진석(Seo, Jin-Seok)**

1987년 2월 인천대학교 행정학사  
 1992년 2월 인천대학교 행정학석사  
 2000년 2월 경원대학교 행정학박사  
 2002년 3월 ~현재 중부대학교  
 경찰경호학과 부교수

Email : jsseo@joongbu.ac.kr