

해양경찰의 효율적 정책집행체계 구축 방안에 관한 연구

- 불법어로를 중심으로 -

장철영

본 연구에서는 해양경찰 집행기능의 분산과 중복이 행정효율성에 어떠한 영향을 미치는지 연구하고자 하였다. 이를 위해 다음과 같은 연구목적들을 구상하였다. 첫째, 해양경찰 정책집행이 효율적으로 수행되기 위한 법적·제도적 장치와 해양 정책수단의 종류 및 특징을 알아보고 둘째, 이러한 법적·제도적 측면에 따라 실제 업무를 수행하고 있는 해양경찰 조직의 실태와 기능배분을 국외 사례를 통해 검토해 보고자 한다. 셋째, 해양경찰의 집행체계 실태를 구체적으로 검토하기 위해 어로지도·관리 분야를 대상으로 현황분석을 살펴보고자 한다. 마지막으로 이러한 분석을 통해 도출된 현행 문제점을 근거로 보다 강화된 해양경찰의 효율적 정책집행체계 구축 방안을 제시하고자 한다. 분석결과 다음과 같은 다섯 가지의 문제가 제기된다. 첫째, 불법어업선박에 대응하기 위한 법률상의 문제 둘째, 해양경찰과 어업관리단의 업무중복으로 인한 국가자원 낭비 셋째, 어업관리단의 독자적인 조업관리의 곤란 문제 넷째, 해양경비업무 증대에 따른 기존 조직체계 상의 한계 다섯째, 불법조업 단속 조직의 분산에 따른 업무 효율상의 문제가 지적된다. 따라서 어로지도·관리 분야의 경우 국가적 차원에서 업무의 효율성, 재정 건전성, 인력활용성 측면에서 보다 나은 활로를 위해 다양하게 산재되어 있는 기관별 업무 분야의 통합화와 조직재편의 방향성이 요구된다. 그래서 현재와 같이 분산되어 있는 조직체계를 하나의 기관으로 통합할 필요성이 제기되는데 이는 실제 업무를 담당하고 있는 해양경찰로의 조직이관이 바람직할 것이다.

주제어: 해양경찰청, 해양수산부, 어업관리단, 불법어로, 효율적 정책집행

히 중국어선 불법조업의 경우 그 양상이 폭력화·조직화 형태로 변화하면서 우리나라의 단속 공무원의 인명사고가 빈번히 발생하고 있다는 것 또한 문제라 할 수 있다(김대영 외, 2012: 3-4). 이에 우리 정부는 불법조업의 심각성을 인식하고 2010년부터 우리 측 EEZ에 대한 불법조업 단속과 계도 그리고 어선에 대한 데이터베이스 구축작업을 벌이는 등 어선관리를 보다 강화하고 있다.

하지만, 우리나라 해역에서 조업하는 중국 어선들의 불법 어로 단속에 대한 저항이 날이 갈수록 지능화되면서 해경의 어려움이 한 폭 커져가고 있지만, 이를 단속하는 경비 인력이나 비용은 제대로 지원되지 않고 있는 실정이다. 설상가상으로 국내에서는 조업구역의 감소와 수산자원의 고갈, 고유가 문제 등으로 사회적 갈등이 증가되고 있다. 다른 한편으로는 주변 해역의 해상교통량 증가와 해양레저·관광객 등 해양이용 인구의 수가 급속도로 확대됨에 따라 쾌적한 해양환경문화 조성 및 해상안전 관리에 대한 국민의 욕구가 갈수록 높아지고 있다. 따라서 이러한 국내·외적 해양환경의 변화에 따라 해양경찰은 해양자원의 관리, 해상안전, 항만관리 등 새로운 행정수요까지를 충족시켜 주기 위한 현 조직과 다른 보다 강화된 조직체계 구축을 요구하고 있다.

이제까지 정부는 내·외적으로 급격히 변화하는 환경에 적응하고 새롭게 대두되는 복잡한 문제들을 해결해 나가기 위해 조직체계를 새롭게 만들거나 기존의 조직을 재편하기도 하며, 때로는 기존 조직들 간의 협조체계를 강화시키기도 하였다. 그런데 종종 조직의 운영비용이나 자원 및 예산의 제약으로 인하여 조직을 새로 만들기 보다는 기존의 조직을 재편하거나 조직 간의 협조체계를 강화하는 방안을 주로 사용하였다. 그 가운데서도 특히 여러 조직이 협조하여 새로운 문제를 처리하고자 할 때, 집행기능의 분산과 중복이라는 현상이 필연적으로 발생되기도 하였다. 이러한 기능의 분산과 중복은 문제의 성격 내지 집행기능의 성격에 따라 그 필요성이나 타당성이 다를 수 있는 것이다.

본 연구에서는 해양경찰 집행기능의 분산과 중복이 행정효율성에 어떠한 영향을 가져오는지 연구하고자 한다. 이는 해양에서 불법조업으로 인해 발생할 수 있는 수산자원의 공유재산적 성격의 위기, 그리고 우리의 해양주권을 침해해 자행하는 불법 외국선박에 대한 탈법적 행위에 대한 해양경찰의 집행권한 강화 차원에서 논의하고자 하는 맥을 같이하는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 연구의 목적을 정리하면, 첫째, 해양경찰 정책집행이 효율적으로 수행되기 위한 법적·제도적 장치와 해양 정책수단의 종류 및 특징을 알아보고 둘째, 이러한 법적·제도적 측면에 따라 실제 업무를 수행하고 있는 해양경찰 조직의 실태와 기능배분을 국내·외 사례를 통해 검토해 보고자 한다. 셋째, 해양경찰의 집행체계 실태를 구체적으로 검토하기 위해 불법어로지도·관리 분야를 대상으로 현황분석을 살펴보고자 한다. 마지막으로 이러한 분석을 통해 도출된 현행 문제점을 근거로 불법어로 관리에 있어 보다 강화된 해양경찰의 효율적 정책집행체계 구축 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

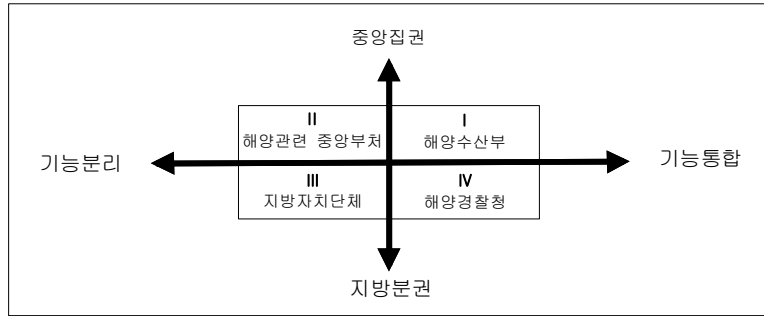
I. 서론

21세기 들어 동북아가 세계 경제·통상의 중심지역으로 떠오르면서 국제관계의 핵심지역이 되고 있다. 이러한 변화는 1996년 EEZ(배타적 경제수역)선포 등에 따라 해양관할권이 대폭 확대됨으로 인해 한·중·일·러 4국이 해양주권의 확보를 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있기 때문이다.

특히, 우리나라 EEZ의 경우 중국 수역보다 풍부한 어장이 형성되어 있어 우리나라 수역에서 조업하는 배가 약 1만 2,000척에 이르며, 어획량으로 따지면 약 44만 톤에 달하고 있다(한국일보, 2013. 1. 28. 검색일: 2013. 5. 9). 하지만 이곳에서 조업을 희망하는 중국 어선들의 수요는 많은데 비해, 조업 가능한 배의 수와 어획 할당량이 제한되어 있기 때문에 불법조업이 심각한 문제로 대두되고 있다. 특

1. 정책집행체계 구성방식 및 구축조건

해양경찰의 집행업무는 정부기관들과의 합리적이고 타당한 기능배분이 요구되어 진다고 할 수 있다. 즉 해양경찰의 효율적 정책집행을 위해서는 중앙부처 간의 협조와 기능배분이 중요한 영향을 미친다는 것이다. 해양경찰 조직체계는 수직적 배분을 의미하는 중앙집권과 지방분권, 수평적 배분을 의미하는 기능통합과 기능분리라는 두 축을 기준으로 4가지 영역으로 구분되어 질 수 있다(최성모 외, 1994: 199-200; 노용희, 1993: 397-398).



<그림 1> 해양경찰의 조직체계

현재 운영되고 있는 우리나라 해양 업무체계가 <그림 1>과 같이 I(해양수산부), II(해양관련 중앙부처), III(지방자치단체), IV(해양경찰청)와 같이 업무가 분장되어 있는 복잡한 양상을 보이고 있다. 즉 해양관련 집행업무는 중앙에서 총괄 전담하는 해양수산부(Ⅰ)와 해양안전관리 업무를 담당하는 해양경찰청(Ⅳ), 중앙에서 해양관련 업무를 부분적으로 관장하는 해양관련 중앙부처(Ⅱ), 그리고 중앙에서 위임되거나 지방고유의 해양집행 업무를 담당하는 각 지방자치단체(Ⅲ)로 구성된 다원적 체계의 성격을 지니고 있다. 이렇게 해양집행 체계가 분산됨으로 인해 실질적인 불법어로에 대한 단속에 비체계성이 발생하며, 또한 업무 중복으로 인한 행정 효율성상의 낭비문제 초래, 그리고 정당한 고객수요에 대한 불완전한 민서비스 제공이라는 발생하는 문제가 일어나는 것이다. 아울러 외국 국적선의 불법어로 행위로 인한 자국의 어족자원에 대한 위기문제와 우리나라의 고유 영해에 대한 침탈행위로 각종 위기가 발생하게 된다.

따라서 먼저 이러한 위기적 상황을 해결하기 위해 효율적인 정책집행체계 모형을 구축하기 위한 정책집행의 개념을 새롭게 정의할 필요가 있다. 정책집행은 정책이 형성되어 실제로 업무가 추진되는 과정에서 그것이 일상화(routinization) 내지 정형화(standardization)될 때까지의 과정을 의미한다

1) 이명박 정부 당시 국토해양부는 박근혜정부가 들어오면서 해양수산부로 새롭게 조직이 개편되었다.

(Schneider, 1982: 716-717).

김형렬(1993: 67-68)은 집행체계 모형을 다음과 같은 전제 조건 하에서 그 유용성이 인정될 수 있다고 설명한다. 첫째, 정책집행체계는 주로 다원적인 사회에 적용되어야 장기적으로 그 효율성을 기대할 수 있다(Lindblom, 1965: 12-17). 둘째, 효율적인 정책집행체계를 논의함에 있어 '효율적'이라 함은 효과성과 능률성을 포괄하는 개념으로서 양자를 모두 추구하기가 어려운 경우, 전자에 역점을 둔다는 것을 전제로 한다. 셋째, 정책집행체계를 구축함에는 상황적 또는 맥락적 분석에 역점을 두어야 한다(DeLeon, 1988: 29-37). 넷째, 정책집행 과정에 적용되는 어떤 이론과 실제 사이에는 괴리(Dror, 1981: 3-4)가 있다는 것을 전제로 하며, 다섯째, 정책집행은 고객 중심으로 이루어져야 하며, 마지막으로 집행 관료들은 대체로 이기주의적이라는 것을 그 전제로 한다(Downs, 1966: 2).

이상과 같은 전제조건을 바탕으로 효율적인 정책집행체계를 모색하기 위해 먼저 정책집행 과정의 요소를 검토할 필요가 있다. Sharkansky(1975: 6)는 그의 공공행정 체계모형에서 공공행정의 속성을 조직구조, 의사결정 절차, 행정 관료들의 개인적 경험과 기질 그리고 통제절차로 표시하고 있다. 그러나 Sharkansky의 모형에는 정책해석과 직업공무원제에 대한 논의가 없을 뿐만 아니라 감청제도, 위기관리 및 공공관계에 관한 방안이 도외시되고 있다. 이러한 점을 보완하여 김형렬(1993: 5)은 기존의 문헌을 바탕으로 연역적·귀납적인 방법에 근거하여 정책집행 과정의 요소를 제시하여 정책해석, 집행계획, 조직화, 통제 및 감청, 위기관리 그리고 공공관계를 정책집행체계의 요소로 제시하였다.

2. 정책집행체계 다원화의 정당성과 딜레마

현재와 같은 해양경찰 집행체계의 문제를 어떠한 관리방식으로 재편하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 필요해 보인다. 즉 해양관련 정책집행체계를 일원화해야하는가 아니면 다원화해야하는가와 같은 논의는 단절적인 것이 아니라 연속적인 선상에서 상대적으로 파악할 필요가 있다. 그러나 이를 어떤 기준으로 평가하는가에 따라 그 결과는 확연히 달라질 수 있다.

Weick(1976: 9)은 체계를 구성하는 하위요소들이 안정적으로 영향을 주기 보다는 갑자기 영향을 주거나, 일정하게 영향을 주기 보다는 간헐적으로 영향을 주고, 직접적으로 영향을 주기 보다는 간접적으로 영향을 주며, 지속적이라기보다는 사건 중심적으로 영향을 준다면, 하나의 체계를 이완결합(loose coupling) 형태로 운영하는 것이 바람직하다고 설명한다. 엄격한 상하관계를 중심으로 운영되는 계층제와 같이 꼭 짜여진(tight coupling) 형태로는 변화하는 환경에 쉽게 적응할 수 없기 때문임을 그 이유로 들고 있다. 이와 같이 정책집행체계 다원화의 장점은 해양환경의 변화와 관련된 문제에 대한 적응성과 비능률을 방지하는 데에는 해양관련 집행체계를 다원화시켜 각 주체들 간의 독립성을 확보하는 것이 도움이 된다는 것이다. 즉 해양관련 업무를 한 기관에서 통괄하는 것보다는 유관기관 등에 기능을 배분하고, 그것을 조정하는 기구를 탄력적으로 운용하는 것이 더 효율적이라는 것이다.

하지만 해양관련 집행체계의 다원화를 정당화시킬 경우 여러 가지 문제점이 표명되고 있다는 것이

더 큰 문제로 작용될 수 있다. 그 문제 중 하나가 다원화된 부처 간의 책임전가 현상으로 나타나는 할거주의가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 즉 해양관련 집행 문제를 다원적으로 처리하게 되면 유관부처들 간의 협조가 원활하게 이루어 지지 않아 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)와 같은 현상이 발생하게 된다.

더구나 공공재의 관리를 둘러싼 결정과정에 참여한 관료들에게 적절한 보상이 주어지지 않기 때문에 서로가 자신의 입장만을 주장하게 되고 협동의 노력을 태만하게 되는 현상이 증가하게 된다는 것이다. 이러한 결과로 문제가 발생한다면 담당기관들은 사건에 대한 책임을 서로 미루게 되며, 어려운 문제나 다양한 이해관계가 얽혀 있는 문제에 대해서는 관심 자체를 회피하게 되는 결과가 발생될 것이다.

3. 해양경찰의 조직·기능에 관한 선행연구

국내에서 이루어진 해양경찰의 현황 위기 사태를 해결하기 위한 기능 및 조직에 관한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 김현(2005)은 '한국해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구'를 통해 해양경찰 기능이 명확히 정립되고, 조직의 정체성이 확립될 때 해양경찰이 어느 부처에 속하던 간에 현재의 위기상황을 해결할 수 있고, 더욱 발전할 수 있다고 주장한다. 즉 이 연구에서는 해양경찰의 기능 전반에 대한 분석을 통해 해양경찰 조직의 기능을 재정립할 때 해양경찰조직의 발전에 도움이 된다는 것이다. 이춘재(2006)는 '해양관리행정의 선진화에 관한 연구'를 통해 현재 해양관리 및 집행기능이 중복, 분산되어 있어 행정의 비효율성이 나타나며, 법적 제도나 장치 또한 미흡하여 해양관련 집행업무를 수행하는 데 여러 가지 한계가 있음을 지적하였다. 이에 21세기 新해양경쟁시대 여러 부처에 중복, 분산되어 있는 해양관리행정의 통·폐합 등 국가의 해양관리기능을 효율적으로 재정립하여 국가의 해양경쟁력을 강화하기 위한 방안으로 해양경찰청, 해양수산부, 경찰청, 해양안전심판원, 해군, 지방자치단체 등에 중복, 분산되어 있는 여러 기능들에 대해 국민 불편을 해소하고 행정의 효율성 제고와 행정의 일관성을 확보할 수 있는 방향으로 기능조정 방안을 제시하였다. 또한 해양관리기능의 선진화를 위해 해당기관들이 각 부처의 이기주의를 버리고 대상 업무의 객관적, 체계적인 업무분석을 통해 국민편의 지향의 원칙하에 집행기능 효율화를 위한 공감대를 형성하고 관련 법령의 제정 및 정비를 통해 집행기능 효율화를 추진해 줄 것을 제안한 바 있으며, 또한 해양관리 행정의 기능 재정립을 통해 최상의 서비스를 국민에게 제공하고, 치열한 해양경쟁시대에 해양주권 수호와 선진해양국가 발전에 기여할 것을 제기하였다.

이원희(2006)의 경우는 '해양경찰청 지방조직체제 개편방안에 관한 연구'를 통해 해양경찰 조직체제에 대한 체계적이고, 종합적인 분석과 평가를 시도하였다. 나아가서 해양경찰 환경변화와 새로운 수요에 적절히 대응할 수 있는 지방조직의 개편방안을 제안하였다. 이로는 첫째, 급격한 해양환경 변화에 능동적인 대처와 해역별 맞춤형 치안서비스를 제공할 수 있는 지방조직의 보강이 필수적이며, 아울러

지방과 지역의 특성에 맞는 해상치안서비스의 수요도 또한 지속적으로 증가하고 있어, 이를 위해 5개 권역별로 특성화된 해양치안서비스의 제공을 실시해야 하고, 국민의 다양한 서비스 충족과 조직 구성원의 사기와 주권확보 차원에서 조직의 신설과 인력보강이 필수적이며 이러한 방안으로는 지방해양경찰청을 신설함으로써 권역별 광역 대응체제를 구축하고 대민 치안서비스를 제고함으로써 국민의 신뢰도가 높은 조직으로 도약할 수 있음을 제시하였다. 둘째, 네트워크 조직의 구성을 위해 전통적인 피라미드 조직체계에서 탈피해 구성원들의 신뢰를 구축하고 네트워크화 된 조직을 만드는 것이 중요하다고 지적하였다. 셋째, 전문성을 갖춘 기술기능중심의 체제로의 변화를 위해 21세기의 정보화와 첨단 과학적인 시스템을 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 전문성을 갖춘 기술기능 중심 체제로 전환이 시급함을 언급하였고, 넷째, 국민으로부터 신뢰받는 조직으로서 고객 중심적 해양치안서비스를 제공할 것과, 마지막으로 미래 해양경찰을 이끌어 갈 유능한 리더를 양성할 수 있는 인재양성 프로그램을 개발하고 관련예산을 대폭 확대할 것을 제시하였다.

박대웅(2008)은 '신해양시대에 대비한 해양경찰조직의 개편방안에 대한 연구'를 중심으로 해양경찰의 중앙조직과 지방조직에 대한 체계적이고 종합적인 분석과 평가를 통해 우리 해양의 영해 내에서 발생하는 다양한 위기적 환경변화 극복과 새로운 수요에 대응할 수 있는 해양경찰조직의 개편을 논한 바 있다. 구체적으로 박대웅은 해양경찰이 장기적으로 해양경찰만의 독자적인 정체성 확보가 반드시 필요하며, 관련 해양관리행정(해운항만청, 해군 등)과 협조하여 해상치안행정의 구심점 역할을 해야 하며, 아울러 조직원들의 동기부여, 직무만족도 개선을 위해 각 입직경로의 갈등이 없도록 인사, 승진 등의 문제도 공평하게 개선되어야 하고, 또한 해양관리행정 역시 미국, 일본 등의 선진해양국가의 해상치안관리조직의 모습처럼 해양경찰이 해상치안, 해상구난의 중심이 되어야 해양관리행정이 제 역할을 할 수 있음을 지적하였다.

이상인(2009)은 '해양경찰의 자치경찰제 도입 가능성 연구'를 통해 자치경찰제 도입과 관련하여 국가경찰의 한 축을 이루고 있는 해양경찰의 자치경찰제 도입 가능성 여부를 검토하였다. 이상인은 제주특별자치도 운영사례와 외국의 코스트 가드(Coast Guard: 해양경찰) 사례 등을 분석하여 해양경찰 관할의 특수성과 해양안보 등의 상황을 고려할 때 해양경찰의 자치경찰제 도입 가능성은 어렵다는 주장을 하였다. 이상의 연구들을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

이상의 선행연구를 통해서 볼 때, 해양경찰 집행기능이 타 부처와의 중복, 분산으로 인해 행정의 비효율성 문제가 초래됨을 알 수 있고, 이를 통해 보다 실질적인 해양강국으로 거듭나기 위해 새로운 형태의 조직개편이 이루어져야 함을 알 수 있다.

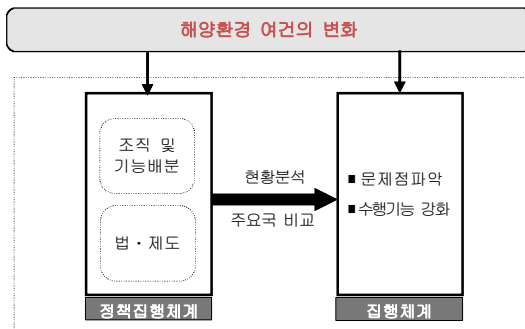
<표 1> 해양경찰의 조직·기능에 대한 선행연구

연구자	내용
김현(2005)	해양경찰 기능 전반에 대한 분석과 특성 규명을 통해 해양경찰조직의 재정립 필요성을 논의함.
이춘재(2007)	분산 또는 중복되어 처리되는 해양관리 행정을 새롭게 통합할 필요성과 일원화된 조직체계를 정립할 필요성이 있음을 논의함.
이원희(2009)	개인능력과 조직발전을 고양시켜 최상의 서비스를 제공할 수 있도록 해양경찰의 새로운 역할조정이 필요함을 논의함.
박대웅(2008)	해양경찰의 정체성확보 및 조직 및 조직원 만족감 제고를 논의함.
이상인(2009)	해양경찰의 자치경찰제 도입 가능성을 연구한 결과, 해양경찰이 가지는 특성으로 인해 자치경찰제 도입에는 다소 한계가 있으나 앞으로의 연구방향에 대한 새로운 토대를 마련하였다는데 의의가 있음.

4. 분석방법 및 연구모형 설정

해양경찰의 정책집행체계에 대한 선행연구를 보면, 주로 2006년 12월 1일 3개의 지방 해양경찰청이 개청되기 전 본청 위주의 해양경찰조직(지방조직)에 관한 논의가 주를 이루고 있으며, 또한 자체 발전 방안을 연구하기 위한 해양경찰청 연구보고서 등 만이 일부 존재하고 있을 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 연구의 범위를 지방해양경찰청이 개청이후로 선정하여, 해양안전 집행체계의 실효적 효율성을 논의하기 위해 해양수산부와 해양경찰청 그리고 여러 기관으로 중복, 분산되어 운영되어 온 불법어로와 관련된 어로지도·관리 기능을 중심으로 논의하고자 하였다.

본 연구에서는 해양경찰의 효율적 정책집행체계를 논하기 위해 각종 관련 보고서와 학술지 논문, 그리고 해양경찰 내부자료 등을 활용하였으며, 논의의 과정에서 나타난 문제점을 검토하고 이에 적합한 정책적 방안을 마련하기 위해 해외사례 비교분석을 통해 우리에게 적합한 해양경찰 정책집행체계와 불법어로 행위로 인해 발생하는 각종 위기사태에 대응하기 위한 어로지도·관리 개선방안에 대해 연구하였다.



<그림 2> 새로운 해양경찰 정책집행체계 모색을 위한 분석모형

III. 해양경찰의 불법어로 활동에 대한 어로지도·관리 및 집행체계에 관한 현황분석

1. 해양환경 여건의 변화

UN해양법협약 발효 및 배타적 경제수역 선포로 관할해역이 종전 12마일에서 200마일로 늘어남에 따라 광역해역 방위 및 해양자원 확보가 각국의 최우선 정책과제로 대두됨에 따라 우리나라도 해양행정관리에 있어 외적인 변화와 위기에 능동으로 대처하기 위해 무단한 노력을 경주해 왔다. 이에 우리나라는 EEZ에서 불법적으로 조업하는 불법조업어선을 감시하기 위하여 다양한 형태의 조직적 체계를 정비하였고, 이에 따른 업무의 강도도 증강시켜 왔다. 또한 한·중·일·러 사국간의 지리적 근접으로 인한 배타적 경제수역에 대한 경계가 모호하여 상호 중첩되는 경우가 발생함에 이 수역(중간수역·과도수역·잠정조치수역 등)에 대한 정확한 경계확정 문제가 해결될 때까지 자국의 관련 법령을 상대체약국에게 적용하는 것을 당분간 유보하는 상태로 다소 국가 간에 분쟁의 소지를 발생시키고 있다.

새로운 어업협정에서는 연안국이 배타적 경제수역 관할권을 행사하는 연안국주의, 선적국이 중첩수역의 어선 관할권을 행사하는 선적국주의, 상호주의에 기초한 입어권과 긴급피난권 등과 같은 특성이 포함되어 있어 협약국의 권리·의무를 다하고 우리의 영해를 고수하기 위해 불법조업 감시행정을 강화하고 있다.

우리나라는 1996년 배타적 경제수역 선포 이후 중국 및 일본과의 경계확정을 위한 교섭을 개시하였으나, 양국 간 입장차가 커 경계확정이 이루어지지 못한바 있다. 다만, 국민 생계와 직접적으로 연관되어 있는 어업분야에 있어 한·일 어업협정(1999. 1. 22. 발효)과 한·중 어업협정(2001. 6. 30. 발효)을 통하여 잠정적으로 어업질서를 상호 유지해 나가고 있는 상태이다. 그러나 문제는 중국해역에서의 무분별한 남획과 산업화로 인한 연안해역 오염으로 근해어자원이 고갈되고, 중국 어선들이 우리 영해 및 배타적 경제수역을 침범하여 불법조업을 자행하고 있어 자국의 영해가 위협받는 등 심각한 문제로 대두되고 있다. 해양경찰의 강력한 단속에도 불구하고 불법조업은 근절되지 않고 있으며, 오히려 단속을 회피하기 위한 각종 수법이 점차 조직화·집단화·홍포화 되어가고 있는 추세에 있다.

2011년 우리 해역에서 불법조업 행위로 나포된 중국어선이 534척에 이르며, 전년도 370척에 비해 164척(44%)이 늘어난 현상을 보더라도 그 위협의 수위가 어느 정도인지 가늠할 수 있다. 이 중 허가를 받은 어선이 조업조건을 위반하여 검거된 경우는 334척으로 전년도 대비 98척(42%)이 증가하였고, 무허가로 조업하다가 나포된 외국어선은 170척으로 전년도 대비 79척(87%)이 증가하였다(<표 2>참조).

<표 2> 현행 해양안전관리 집행 현황 예시

구분	계	NLL	EEZ			구속 인원	담보금 부과액
			계	무허가	제한조건 위반 등		
2009년	381	49	332	109	223	130	55억3,000만원
2010년	370	43	327	91	236	56	78억1,600만원
2011년	534	30	504	170	334	72	145억8,600만원

※ 자료: 해양경찰백서(2012: 48).

최근에는 해양경찰의 단속을 피하기 위한 불법 중국 어선들이 선단을 이루어 어선 나포 시 어획물 운반선을 중심으로 극렬히 집단 저항하는가 하면, 높은 파도와 강한 바람 등 해상 특수성을 역이용하여 10여 척 이상의 어선이 집단 계류하면서 해양경찰의 승선을 방해하기 위해 선박 양측에 그물을 설치하거나, 쇠파이프 및 삽 등을 이용하여 난폭한 행동을 자행하고 있다.

서해 북방한계선(NLL) 부근에서는 북측 해역에서 조업하다가 야간이나 기상이 불량한 시간을 틈타 기습적으로 우리 해역으로 넘어와 불법 조업을 하면서 다시 북측 해역으로 넘어가는 게릴라식 수법을 사용하고 있어 그 위협의 상태가 가히 심각하다 할 수 있다.

2011년 우리 해역에서 불법조업으로 해양경찰에 검거된 선적항을 보면, 산동성(283척, 53%)과 요녕성(171척, 32%)이 가장 많은데, 그 이유는 두 지역이 우리나라 수역과 가깝게 위치하고 있어 이동에 소비되는 유통비 등 각종 소모성 비용을 절약할 수 있고, 불법조업으로 잡은 어획물을 신속하게 운송할 수 있기 때문이다. 우리 해역에서 중국어선의 불법조업이 계속되는 원인 중 하나는 중국의 경제수준 향상으로 수산물 소비가 늘어나고 가격이 꾸준히 상승하고 있다는 것이 그 주된 이유인데, 그러나 중국 연안바다의 경우 낮은 염도와 남획, 그리고 급속한 산업화에 따른 환경오염으로 어장이 황폐화되어 이러한 현상이 더욱더 발생하고 있는 것으로 분석된다.

우리는 이러한 불법조업에 대응하기 위해 보다 강화된 해상 공권력을 확보하기 위해²⁾ 2011년 12월 26일 정부부처합동으로 외교적 대응강화, 단속역량 확충, 법·제도 개선을 내용으로 하는 ‘불법조업 근절 종합대책’을 발표한 바 있다.

또한 해양경찰에서도 ‘해양경찰 실천계획’을 수립하여 불법조업 근절을 위한 단속함정 증강, 해상특수기동대 인력 보강, 단속장비 보강 등 단속역량을 강화하고 단속 경찰관 안전 확보를 위한 방안을 확충해 나가고 있다. 그리고 해양경찰은 서해지방해양경찰청과 중국 황발해구어정국 간 업무협약을 체결하여, 한·중 해상치안기관장회의, 어업협정 관련회의 등을 통하여 중국어선 불법 조업이 근절될 수 있도록 다각적인 노력을 기울이고 있다. 문제는 이러한 노력에도 불구하고 서해 NLL 부근 해역이 가지고 있는 특수성으로 인하여 단속이 매우 어려운 실정이다. 즉 2011년 백령도, 대·소청도, 연평도 주변 해역에서 조업을 한 중국어선은 75,624척으로 전년도에 비해 17,110척(29%)이 증가하였고, 해역

2) 2011년 12월 12일 인천 소청도 해상에서 불법조업 중이던 중국어선을 단속하던 중 우리나라의 해양경찰이 사상(1명 사망, 1명 부상) 당하는 사고가 발생한 것이 주된 계기가 되었다고 할 수 있다.

별로는 백령도 서북쪽 해역에 21,000여척, 소청도 남동쪽 해역 42,000여척, 연평도 북쪽 해역 11,000여척으로 하루 평균 270척이 연중 조업하고 있다. 이처럼 중국어선은 남북 군사 대치해역의 특수성을 이용하여 기상 불량 시, 그리고 야간시간을 틈타 우리 해역에 침범하여 불법조업을 감행하고 있다.

최근에는 중국 어선들이 동해 북한해역 및 러시아 해역에서 어로작업하기 위해 동해안을 따라 이동하는 과정에서 우리 어업인들의 어구를 손괴하거나 불법조업을 감행하는 등 우리 어민피해가 발생하고 있어 중국어선 이동경로에 따라 탄력적으로 경비함정을 배치하고, 우리 어선조업상황에 따라 외곽 항해를 유도하며, 불법행위 발견 시 관계기관과 합동으로 강력히 대응하는 등 우리 어민 피해 최소화 및 어업질서 확립을 위해 최선을 다하고 있다. 또한, 러시아 해역에서 우리 어선들의 어로행위를 방해하고 우리 어민 피해사항에 대해 강력한 단속을 요청하는 등 러시아 수역 우리 어선 조업보호를 위해 다각적인 노력을 강구하고 있다. 이러한 조치는 바로 우리 해양주권에 대한 권리의 발로이며, 우리에게 처해있는 해양자원 불법탈취라는 위기상황에 대응하는 하나의 조치수단이라 할 수 있다.

2. 국외 불법어로지도 및 관리 사례

일본과 미국의 경우 그 직무를 담당하는 자 또는 기관을 명확하게 규정하고 있어 국제관계에서 자국의 법령을 집행하는데 단속 주체에 대한 논란의 여지는 없다고 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 일본

일본의 해상보안청은 제2차 세계대전 후 본토 육지 면적의 86.9배에 달하는 일본의 해양 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(이종열 외, 2006: 31).

일본의 해상보안청은 1948년 맥아더 군정에 의해서 군사력 보유를 금지한 헌법정신 및 일본 제국주의 폐해를 교훈 삼아 평화체제를 지향하는 국가목표에 부합하도록 안보력을 제외한 구난, 안전 업무 중심 기능으로 창설되어 오늘의 해상보안청으로 발전하였다. 해상보안청의 주된 임무로는 여러 가지가 있지만³⁾, 본 연구의 논점적 관점에서 볼 때, 해상법질서 유지와 EEZ 수역내의 불법조업, 밀수, 밀

3) 일본 해상보안청의 주된 임무로는 첫째, 해양경비 업무(바다와 관련된 범죄의 수사, 해양 경비 등 공안 경찰 및 경비 경찰로서의 업무)와 둘째, 해난구조 업무(해난의 구조, 도서지역의 위급환자의 수송, 화재 선박의 구조, 해양의 오염 방지 등 해상 소방 기관으로서의 업무), 셋째, 해양정보 업무(해도의 작성, 조류의 측정, 방제를 위한 해저 화산·해저 단층의 조사 등, 바다의 측량 기관으로서의 업무), 넷째, 해양교통 업무(등대의 설치·관리, 항행 지원 시스템 등 해양 교통경찰 및 해상정보 제공기관으로서의 업무)가 있다(위키백과사전, 검색어: 일본 해상보안청).

항 등 해상범죄 예방과 단속의 업무를 수행하고 있다(박대용, 2008: 47).

구체적으로 해상에서의 검문검색에 있어서 해상 보안관은 그 직무를 수행함에 필요한 때에는 선장 또는 선장을 대신해 선박을 지휘하는 사람에 대해 법령상 각종 서류 제출을 명하거나, 선박의 동일성, 선적항, 선장의 이름, 직전의 출발항 또는 출발지, 목적항 또는 목적지, 적하의 성질이나 적하의 유무 그 외 선박 적하 및 항해에 관하여 중요하다고 인정하는 사항을 확인하기 위해 선박의 진행을 정지시켜 현장 검사를 하거나 또는 승무원 및 여객에 대해 그 직무를 행하기 위해 필요한 질문을 할 수 있다고 규정하고 있다.

선박에 대한 정선, 승선, 추적권 행사에 있어 일본 해상보안관은 해상에서 범죄가 일어날 개연성이 높다고 인정한 경우 그리고 천재 사변, 해난, 공작물의 파괴, 위험물의 폭발 등 위험한 사태가 있는 경우 사람의 생명, 신체에 대한 위협이나 재산에 중대한 손해가 있거나 또는 손해가 발생할 우려가 있으며 위급을 요할 때는 1-6호(정지 또는 출발 금지, 양륙 제한 또는 금지, 교통 제한 또는 금지)등의 조치를 강구할 수 있다고 규정하고 있다.

무기의 사용⁴⁾에 있어서는 일본 「해상보안법」 제19조에 의거하여 해상보안관 및 해상보안관보는 그 직무를 행하기 위하여 무기를 휴대할 수 있다. 제20조 제1항은 해상보안관 및 해상보안관보의 무기 사용에 관해서는 「경찰관직무집행법」 제7조의 규정을 준용한다고 규정하고 있다.

일본은 2010년 9월 센카쿠열도에서 승선검사를 하려는 일본 순시선을 중국 어선이 들이받자 해상보안관 권한을 강화해 영해 경비를 철저히 하고자 다양한 법적 조치를 마련하였다(매일경제, 2012.01.05. 검색일: 2013.07.01.). 또한 일본 해상보안청은 UN해양법협약의 취지에 기초하여 새로운 어업질서를 내용으로 하는 협정을 발효하여 일본의 EEZ에서의 다수 외국 어선에 대한 불법 조업을 감독하고 있다(이종열 외, 2006: 51).

일본의 경우 불법조업에 대한 국가기관 감독은 농림수산업성 수산청으로 되어 있으며, 실질적인 집행기관은 어업조정사무소(어업단속선)으로 이루어져 있다. 또한 지방행정기관으로는 도도부현이 그 기능을 담당하며, 어업지도과(어업지도선)가 집행기관으로 그 권한을 행사하고 있다. 전체적인 법적 권한 집행기능은 해상보안청에서 불법어업을 단속하는 등 일본의 해상 영유권의 안전과 어족자원보호를 위해 실질적인 임무를 책임지고 있다.

2) 미국

미국의 어로지도 관리 및 집행은 해양대기청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration)과 수산국(NMFS: National Marine Fisheries Service), 지역사무소, 주정부, 그리고 해안경비대(USCG)가 담당하고 있다. 미국에서의 기본적인 어업관리법은 1976년에 제정된 매그너슨어업

4) 해상보안관은 수상한 선박에 대해 현장 판단에 따라 살수총이나 장거리 음향발생 장치를 사용할 수 있다. 살수총은 선박화재나 시위진압에 사용되는 물총이며, 장거리 음향발생 장치는 사람이 견딜 수 있는 소리 크기의 최대 50배까지 소리를 증폭해서 발사하는 무기라 할 수 있다(매일경제, 2012.01.05. 검색일: 2013.07.01.).

보존및관리법(MFCMA: Magnuson Fishery Conservation and Management Act)이며, 이후 매그너슨-스티븐스어업보존및관리법(MSFCMA)으로 개정되었다. 동법에 의해 지역어업관리위원회가 설립되어 운영되고 있고, 동위원회에 의해 지역별 어업관리계획을 수립하고 있다. 그리고 주정부의 어업관리규제에 대한 집행은 주별로 다소 차이는 있지만, 일반적으로 어업·수렵부와 환경관리부 등에 의해 이루어지고 있다.

해양대기청 소속의 법집행사무소(Office of Law Enforcement: OLE)는 우리나라의 어업지도사무소와 유사한 기능을 하는 조직으로 연방어업관리규제의 집행을 담당하는 부서로서 타 연방기관, 주정부 파트너, 비정부기구, 국제기구, 어업관리위원회(FMC)와 협력하고 있다. OLE는 메릴랜드주 실버스프링에 본부를 두고, 지역에 6개 분과사무소와 59개 현장사무소를 두고 있다. 동 기관은 조업 중인 어선에 대해 승선조사를 실시하기 위해서 순찰선(19척)을 보유하고 있으며, 육상, 해상, 공중에서 주정부 및 연방정부의 관련 기관들과 연계하여 순찰활동을 하고 있다. 그리고 미국에서 어업관리의 감시·감독과 관련하여 연방정부와 주정부의 가장 강력한 파트너는 해안경비대로서 1,709척의 선박(구명보트, 서프보트, 구명선, 항구보안선 등), 54대의 비행기, 144대의 헬리콥터, 251대의 소형 감시선을 보유하고 있다(이정삼 외, 2008: 37).

해상에서의 검문검색에 있어서 미국 해안경비대는 미국이 관할권을 가진 공해와 수역에서 미국 법령 위반 범죄의 예방과 적발 및 퇴치를 위하여 미국 법령의 작용에 따라 선내 승선자들에게 질의를 하고, 선박구비문서와 서류를 심사하며, 선박을 검사 및 수색할 수 있는 모든 권한을 법령화하여 강제 처분하고 있다. 선박에 대한 정선, 승선, 추적권 행사에 있어 미국 해안경비대는 관할권을 가진 공해(high seas)와 수역(waters)에서 미국법령 위반 범죄의 예방, 적발 및 퇴치를 위하여 질의(inquiries), 심사(examination), 검사(inspections), 수색(searches), 압류(seizures) 그리고 체포(arrests)를 행사하고 있다. 무기의 사용은 14 USC 637 Chapter 17 Administration §637에서 압류(seizures) 또는 심사(examination) 처분을 받아야 하는 선박이 경찰 선박 또는 항공기에 의해 추격되거나 정지명령을 받고도 이에 복종하지 않은 경우, 경찰 선박 또는 항공기의 책임자는 정지불응 선박을 향해 발포할 수 있다고 규정하고 있다.

궁극적으로 미국의 해안경비대는 불법어로와 관련하여 해양경비대의 주요임무 중 하나인 해상보안 영역에 불법어로 방지를 소명하고 있으며, 자국의 해양보존과 국경보호를 위해 상당한 노력을 기울이고 있음을 확인할 수 있다. 또한 EEZ와 공해상의 중요지역의 어족 자원 보호를 위해 해양경비대는 해양에서 여러 가지 법을 집행할 실질적인 권한을 가지고 있고, 미국의 관할권에 속하는 해상, 해중, 바다 상공에서 자국 선적이던 외국 선적이던 국적 없는 선박이던 모든 선박에 대해 적용 가능한 모든 법을 집행할 권한을 행사하고 있다(이종열 외, 2006: 27).

미국을 불법조업에 대한 현황을 정리하면, 미국은 국가기관으로 주요담당부서를 해양대기청(NOAA)과 수산국(NMFS)으로 지정하고, 해양대기청 소속의 법집행사무소(OLE)에서 집행권한을 담당하도록 하였다. 또한 지방행정기관으로는 각 주정부에서 지방에서의 주요 업무를 담당하도록 하였

고, 실질적인 집행기관은 어업지도소에 그 권한을 맡게 하였다. 그러나 미국 전역에 대한 불법어업 단속에 있어 실질적인 사실상의 모든 법집행권은 해안경비대에 넘겨놓은 상태라는 것을 알 수 있다.

3. 주요국의 비교분석 및 시사점

외국 사례를 검토해 보면 해양에서의 경찰 역할은 집행기관에 집중되는 경향을 볼 수 있다. 미국의 해양경비대나 일본의 해상보안청은 해상교통질서 단속 및 해상교통질서 단속 및 해상치안을 집행기관에서 관장하고 있다.

어업질서 유지는 자국의 어족자원 보호와 사회 안정 확보 차원에서 중요할 뿐만 아니라, UN해양법 협약과 어업협정의 당사국이 상대방 국가의 배타적 경제수역 관리 제도를 존중해야 하는 의무로서도 매우 중요하다. 현재 해양수산부소속 어업지도선 30척이 우리나라 연근해와 배타적 경제수역 전체를 담당하고 있어 사실상 어업지도선의 적당 관리해역이 너무 광범위하고 불법어업 행위가 지능화·과격화·기동화 되면서 실질적 단속이 곤란한 실정이다. 내국인의 준법 어업활동 지도 및 단속활동 역시 향후 어족자원 보호를 통한 어업자원 이용의 연안국주의를 수용해야 한다.

<표 3> 주요수산국 어업지도 및 단속체계

국가	국가기관			지방행정기관			관리기관
	관할 해역	담당 부서	집행 기관	관할 해역	담당 부서	집행 기관	
미국	3해리 외측	NOAA ⁵⁾ / NMFS ⁶⁾	OLE (법집행사무소)	3해리 이내	주정부	어업지도소	불법어업 단속 (COAST GUARD)
일본	근해	농림 수산성 수산청	어업조정 사무소(어업단속선)	연안	도도 부현	어업지도과 (어업지도선)	불법어업 단속 (해상보안청)
중국	근해	어업부 어정국	어정 지휘센터	연안	지방 정부	각 성 직할시 어업관리소	공안청 ⁷⁾ (치안유지 등 포괄적 업무관리)
한국	연근해	해양수산부	동서해 어업관리단	연안	지자체	지자체	불법어업단속

※ 자료: 해양경찰청 내부자료(2012: 151).

4. 국내 어로지도 및 관리 현황

1) 어로보호 및 불법조업 단속 배경

- NOAA(National Oceanic and Atmospheric Administration, 해양대기청): 해양과 대기에 관련된 업무를 관할하는 연방정부기관으로 지구의 환경변화 예견 및 국가의 해안과 해양자원을 광범위하게 관리하는데 설립 목적이 있다.
- NMFS(National Marine Fisheries Service, 수산국): NOAA 산하 기관으로 어류의 보호 및 연구·관리·복원 등을 위해 설립하였다.
- 국방업무 외에 어업관리, 출어선·어업인 관리 등 포괄적 업무를 담당한다.

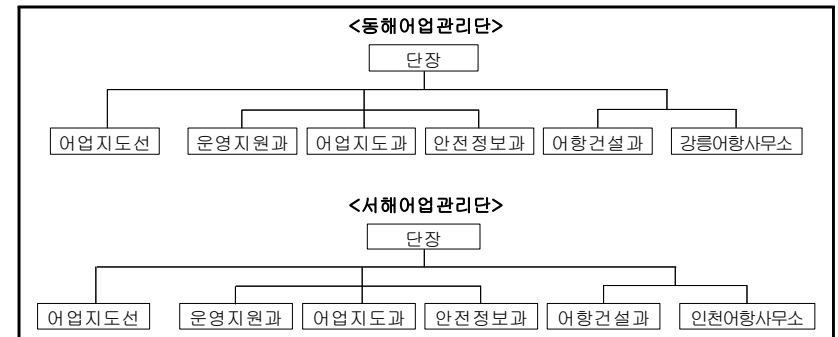
2001년 한-중 어업협정 발효이후 해양경찰은 경비함정과 소형보트를 이용하여 불법 침범하는 중국 어선을 적극적으로 단속해 왔으나, 최근 중국어선의 격렬한 저항과 인해전술식 집단방해로 공권력 확보에 어려움이 일자 무기사용 등 강력한 대응책을 마련하였다.

불법어업과 관련하여 외국선박이 대한민국의 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 한·일, 한·중 어업협정에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아야 하는데, 허가를 받고 입어하여 조업을 하는 선박과 허가를 받지 아니하고 조업을 하는 무허가 선박이 불법어업을 자행하고 있다.

어로관리지도의 임무로는 주로 연근해 어업지도 및 사고예방, 행정처분 등과 어로관계선 주변해역 어장 조정, 어업정보통신국 지도 등을 담당하고 있다. 2012년 기준 어업지도선은 총 34척이고, 투입 인원은 483명으로 구성되어 있다.

2) 업무 및 조직체계

어업지도관리와 관련하여 현재 주무기관은 해양수산부이며, 그 산하에 두 개의 어업관리단(동해·서해어업관리단)이 존재하고 있다. 어업감독 공무원은 특별사법경찰관리로서 안전조업, 불법어업방지, 수산물 유통질서 확립을 위해 해양수산부에 소속된 공무원을 말하며, 총 605명(본부 13, 지방 어업관리단 591명)의 인력으로 운영되고 있다. 동해·서해어업관리단의 조직 중 하나인 어업지도선에서는 어선의 안전조업지도, 월선·피랍 및 해난사고 방지, 불법어업 단속 및 예방, 외국과의 어업협정 및 정부간 합의사항 등의 수행, 긴급조난·구조어선에 대한 유류, 식수, 의약품 등 지원, 기타 해양수산부장관이 지시하는 임무를 수행하고 있다. 해양경찰은 어업관리단에서 담당하는 업무보다 더 포괄적인 어업지도·단속을 포함한 해상치안유지와 수색구조업무를 담당하고 있다.



<그림 3> 동해·서해어업관리단 조직도

<표 4> 어업관리단과 해경의 기본 업무 및 단속 현황

구분	어업관리단	해양경찰
기본업무	어업지도 단속 및 안전조업 지도	해상치안 유지, 수색구조 (어업지도 단속 포함)
세력	34척	295척
중국어선 단속	'09년 12척, '10년 60척	'09년 381척, '10년 370척
우리나라 어선 불법조업 단속	'08년 1,106척, '09년 875척	'08년 2,502척, '09년 2,836척

※ 자료: 해양경찰청 내부자료(2012: 110).

3) 법·제도적 측면

(1) 영해 및 접속수역법

「영해및접속수역법」에 따르면, 외국선박(군함 및 비상업용 정부선박은 제외)이 제5조(외국선박의 통항)의 규정을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 때에는 관계당국은 정선·검색·나포 기타 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 1977년 제정된 영해법을 기초로 접속수역 문제를 법제화하기 위해 일부를 개정하여 1995년 국내법에 수용하고 있다. 그러나 구체적인 핵심기능이나 담당기관을 명시함에 있어 「관계당국」이라는 포괄적인 명칭을 사용하고 있어 명확성이 요구되는 국제관계에서는 논란의 여지도 있다.

(2) 배타적 경제수역법

대한민국의 「배타적경제수역법」에서는 제3조(배타적 경제수역에서의 권리)의 규정에 의한 권리를 행사 또는 보호하기 위하여 대한민국의 법령을 적용한다라고 하여 국내법에 단속 근거를 마련하였다. 또한 제3조의 규정에 의한 권리를 침해하거나 당해 배타적 경제수역에 적용되는 대한민국 법령을 위반한 혐의가 인정되는 자에 대하여는 관계기관은 「유엔해양법협약」 제111조의 규정에 의한 추적권의 행사, 정선·승선·검색·나포 및 동법 절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

(3) 배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률

배타적 경제수역에서 이 법의 명령 또는 제한조건 위반행위, 협정에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 인정되는 경우 등 불법어업활동 혐의가 있는 외국선박에 대하여 정선명령을 할 수 있으며, 이법의 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 기타 위반자에 대하여 검사 또는 사법경찰관이 정선·승선·검색·나포 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하여 2010년 3월 17일 전문개정으로 국내법에 수용하였다.

불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령은 검사(檢事)나 대통령령으로 정하는 사법경찰관은 배타적 경제수역에서 이 법 및 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는

경우, 대한민국과 어업에 관한 협정을 체결한 국가의 선박이 그 협정, 그 협정에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우에 해당하는 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령(停船命令)을 할 수 있다.

(4) 해양경비법

해상검문검색에 있어서 해양경찰관은 해양경비 활동 중 다른 선박의 항행 안전에 지장을 주거나 진로 등 항행상태가 일정하지 아니하고 정상적인 항법을 이탈하여 운항하는 선박 등, 대량파괴무기나 그 밖의 무기류 또는 관련 물자의 수송에 사용되고 있다고 의심되는 선박 등, 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 의심되는 선박 등에 해당하는 경우 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 상당한 이유가 있는 경우 해상검문검색을 실시할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 해상검문검색은 대한민국이 체결·비준한 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 실시하여야 한다.

추적·나포의 경우 해양경찰관은 해상검문검색에 따르지 아니하고 도주하는 선박 등, 해당 경비수역에서 적용되는 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 확실시되는 상당한 이유가 있는 선박 등에 대하여 추적·나포(拿捕)할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 추적권의 행사는 「해양법에관한국제연합협약」 제111조에 따라야 한다.

무기사용의 경우 해양경찰관은 해양경비 활동 중 선박 등의 나포와 범인을 체포하기 위한 경우, 선박 등과 범인의 도주를 방지하기 위한 경우, 자기 또는 다른 사람의 생명·신체에 대한 위해(危害)를 방지하기 위한 경우, 공무집행에 대한 저항을 억제하기 위한 경우에는 무기를 사용할 수 있다. 이 경우 무기사용의 기준은 「경찰관직무집행법」 제10조의4에 따라야 한다.

선박 등과 범인이 선체나 무기·흉기 등 위험한 물건을 사용하여 경비세력을 공격한 때와 대간첩·대테러 작전 등 국가안보와 관련되는 작전을 수행하는 때에는 개인화기(個人火器) 외에 공용화기를 사용할 수 있다.

해양경찰장비 및 장구의 사용의 경우 해양경찰관은 「경찰관직무집행법」 제10조 제2항 및 제10조의 2 제2항에 따른 경찰장비 및 경찰장구 외에 해상검문검색 및 추적·나포 시 선박 등을 강제 정선, 차단 또는 검색하는 경우 경비세력에 부수되어 운항하는 경찰장비 및 경찰장구, 선박 등에 대한 이동·해산 명령 등 해상항행 보호조치에 필요한 경찰장비 및 경찰장구, 그 밖에 정당한 직무수행 중 경비세력에 부당하게 저항하거나 위해를 가하려 하는 경우 경비세력의 자체 방호를 위한 경찰장비 및 경찰장구를 사용할 수 있다.

IV. 해양경찰 정책집행체계상의 문제점 및 수행기능 효율화 방안

1. 현행 체계상의 문제점

해양경찰의 현행 법·집행상의 문제는 다음과 같다. 첫째, 「해양경비법」 상에 검문검색 대상에 있어 현행 법 제2조에서는 해양경찰청장이 경비세력을 사용하여 경비수역에서 선박 등을 대상으로 정선 요구, 승선, 질문, 사실 확인, 선체 수색이나 그 밖에 필요한 조치를 하는 것이라 용어를 정의하고 있어 구체적인 그 검색대상 선박(예를 들어 불법어업선박)을 하위법령에 위임하여 명시할 필요가 있다. 둘째, 해양경찰과 어업관리단의 업무중복으로 국가자원 낭비가 심화되어 있다는 것을 문제로 지적할 수 있다. 해양경찰 경비함은 해상에서 발생하는 모든 해상범죄(불법조업 포함)·인명구조·화재진압 등 다양한 임무를 수행하고 있으나, 어업관리단 지도선은 어족자원 보호, 안전조업 지도 등 어업지도 업무를 수행하고 있다는 점에서는 해양경찰과 분명한 차이점을 보이고 있다. 그러나 어업관리단 지도선의 또 다른 업무 중 하나인 불법어업 단속이라는 측면은 해양경찰과 상당부분 중첩되고, 실질적으로 거의 모든 집행업무를 해양경찰이 하고 있다는 측면을 고려할 때 행정 자원낭비 문제가 발생한다는 것이다. 또한 해양경찰이 해양안전과 불법조업 단속을 위해 항공기·경비함정 도입을 계획하고 있는 시점에 농림수산식품부도 국가어업지도선 대체건조 12척과 항공기 보강을 추진하고 있다는 것을 볼 때, 이 또한 국가자원낭비의 요소가 될 수 있는 것이다.

<표 5> 기관별 어업지도 단속현황(건수/비율)

구분	2006	2007	2008	2009
해양경찰	1,624(53.8%)	1,950(51.6%)	2,502(56.2%)	2,836(59.6%)
어업관리단	637(21.1%)	954(25.2%)	1,106(24.8%)	875(18.3%)
지자체	754(25%)	869(23%)	841(18.9%)	1,045(21.9%)

※ 불법 외국어선 단속(해경/어업관리단): 2009년(381/12), 2010년(370/60), 2011년(534/172).

※ 자료: 해양경찰청 내부자료(2012: 110).

셋째, 어업관리단의 독자적인 조업관리가 곤란하다는 점을 또 다른 문제로 지적할 수 있다. 국가어업지도선의 경우 34척에 불과한 노후 함정과 열악한 장비로는 우리나라 전 해역의 어선을 지도·관리하기는 사실상 곤란하다. 2012년 4월 30일 어업지도선 단속공무원이 불법중국어선으로부터 폭행을 당하는 등 지도·단속에 한계가 있다는 점이 그 하나의 예라 할 수 있다.

넷째, 해양경비업무 중대에 따른 기존 조직체계 상의 한계를 또한 지적할 수 있다. 해양경비법 제정으로 불법 어업 선박에 대한 해상 검문검색 및 추적·나포에 관한 업무를 해양경찰이 수행하도록 하였으므로, 기존의 해양경찰조직에 있어서 그러한 권한 위임에 따른 집행 체계의 효율성을 제고하여야 한다. 또한 불법어업 단속 강화와 효과적인 업무 수행을 위한 무기 및 장비·장구에 대한 지원체계가 현행 법제의 변화에 따라 확대되어 이루어질 필요가 있다. 그러나 현재의 해양경찰조직은 해양수산부 예하에 조직이 편성되어 있어 실질적인 집행권한이 다소 결여되어 있으며, 효율적인 업무수행을 위한 각종 지원체계가 소원한 상태로 지속되고 있다는 것이 문제라 할 수 있다.

다섯째, 불법조업 단속을 위한 조직의 분산형태가 문제로 지적된다. EEZ어업법 상 불법조업을 하는 중국어선을 단속하는 사법경찰관이란 이 법 제3조의2에 의거하여 형사소송법에 따른 사법경찰관이나 사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제20호에 따른 어업감독 공무원 중 7급 이상의 공무원을 지칭하고 있다. 해양경찰이나 어업감독 공무원은 EEZ어업법의 근거 규정에 의하여 불법조업 중국어선을 단속하고 처벌하고 있으나, 현재 실질적인 단속은 해양경찰에 의해 주로 이루어지고 있는 상태이다. 해양경찰은 영해에서 범죄의 의심 가는 선박에 대해서는 경찰관직무집행법 상의 불심검문 조항에 근거하여 해양경찰 작용을 할 수 있기 때문에 현행법이 아니라면 의심 선박을 강제로 정지시킬 수 없고, 질문이나 수색으로 나아갈 수도 없으며, 이에 불응한다고 하여도 어업감독 공무원이 하는 것처럼 검사지시위반이나 정선명령 위반으로 처벌하는 것은 더욱 불가하다.

이처럼 해양경찰의 해양행정업무가 해양경찰청을 비롯하여 여러 기관에서 분산되어 관장되고 있어 이러한 문제가 노정되는 것이라 할 수 있다. 이 중 해난사고조사, 해양오염단속과 같은 기능은 3개 기관에, 해상안전정책, 선박 및 도선, 항만국통제와 같은 기능도 2개 이상의 기관에 중복·분장되어 있어서 일관성 있고 체계적인 업무처리에 차질을 빚고 있는 것이다.

2. 어업지도의 지방조직 및 수행기능 효율화 방안

현행 어업감독은 안전조업, 불법어업방지, 수산물 유통질서 확립을 위해 해양수산부에서 담당하고 있으며, 총 605명(본부 13, 지방 어업관리단 591명)의 인력으로 운영되고 있다.

어업관리단은 어업지도 단속 및 안전조업 지도에 관한 사무를 담당하며, 해양경찰청은 어업지도·단속을 포함한 해상치안유지와 수색구조업무를 담당하고 있다.

해경 경비함은 해상에서 발생하는 모든 해상범죄(불법조업 포함)·인명구조·화재진압 등 다양한 임무를 수행하고 있으나, 어업관리단 지도선은 어족자원 보호, 안전조업 지도 등 어업지도업무에만 한정 수행 되고 있다.

국가어업지도선 34척의 노후 함정 및 열악한 장비로는 우리나라 전 해역의 어선을 지도·관리하기는 사실상 곤란 하며, 최근 해양수산부 소속의 어업지도선 단속공무원이 불법중국어선으로부터 폭행을 당하는 등 지도·단속에 한계가 있다. 따라서 실질적인 불법조업 어선에 대한 지도, 감독이 해양경찰에서 이루어지고 있는 점을 감안한다면, 현재와 같은 체제에서 탈피하여 모든 실질적 집행권한을 해경으로 이관한다면 국가어업지도선 34척을 운영하는데 들어가는 210억 여원의 비용⁸⁾을 절약할 수 있는 효과가 있을 수 있을뿐더러 보다 실질적인 권한집행으로 인한 해양주권의 확보와 각종 위협으로부터의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

자국 선박의 불법어업의 약 60%, 불법조업 중국어선의 대부분을 해양경찰이 단속하고 있는 상황이므로, 해양경찰의 조직체계를 새롭게 재편하기 보다는 현재 해경 경비안전국 경비과를 확대, 강화하여

8) 구체적으로 어업지도선 34척에 들어가는 선박유류비는 약 160억 정도이며, 유지관리비는 약 51억에 이른다.

이를 전담하도록 조직을 개편하는 것이 보다 현실적인 대안으로 판단되며, 이에 따른 각 지방해양경찰청 경비안전과에 대한 각종 지원체계가 이루어져야 할 것이다. 이렇게 되면, 국가예산 및 인력절감 효과가 발생할 수 있으며, 대국민서비스가 한층 더 제고될 수 있다.

따라서 급격한 해양환경 변화에 능동적인 대처와 해역별 맞춤형 어로지도·관리를 시행하기 위해서는 정책집행체계의 보강이 필요하다. 이에 대한 방안으로는 첫째, 현 지방해양경찰청의 증설이 현 2개에서 5개의 권역별 광역 대응체제로 구축될 필요가 있다. 이러한 조직체계의 권역별 대응체계 구축은 상황에 맞는 해양서비스와 안전관리를 수행함과 동시에 지금 현재 문제로 제시되는 사항들이 다소 해소할 수 있을 것이다. 둘째, 유관기관에 분산 또는 중복되어 있는 기능을 통합하여 일원화하면 국가행정의 효율성을 제고할 수 있다. 이를 위해 해양안전기능에 대한 기능배분을 전면적으로 검토하여 이에 적절한 인력 및 예산배정이 필요하다. 셋째, 해양경찰청이 연안해역 안전관리 등이 집행력과 고객만족도가 높기 때문에 분산되어 있는 기능을 일원화하거나 통합화할 필요성이 있다. 즉 기관통합을 통해 집행업무의 용이성과 국민 접근성, 서비스전달체계의 간편화를 통해 국민들과의 의사소통이 더욱더 원활하게 될 수 있다.

V. 결론

해양은 육상자원이 고갈되어 가고 있는 상황에 새로운 미래발전의 동력으로 부각되고 있고, 지구 온난화와 세계 경제위기를 해결할 수 있는 인류 생존 최후의 보루로 평가받고 있다. 따라서 세계 각국은 자원의 보고인 해양의 중요성을 새롭게 인식하고 해양영토 및 해양자원 확보를 위해 총력을 기울이고 있는 상황이다(해양경찰청, 2012: 40).

이에 해양경찰은 국가적 차원에서의 업무 효율성, 재정 건전성, 인력활용성 측면에서 보다 나은 활로를 모색하기 위해 다양하게 산재되어 있는 기관별 업무 분야의 통합화 가능성, 조직 재편의 방향성을 모색할 필요성이 증대되고 있다. 본 연구는 해양정책 집행체계 중에서도 어로지도·관리 분야를 중심으로 현재 해양수산부와 지방자치단체, 해양경찰로 분산되어 있는 체계상의 문제점을 진단하고 그 대안책을 제시하고자 하였다.

현재 각 기관에서 분산되어 어로지도와 관리를 함에 따라 명확한 법적체계가 결여되어 있다는 점(「해양경비법」의 문제)과 해양경찰과 어업관리단 업무중복으로 인한 국가자원 낭비 그리고 해상안전정책 및 선박과 도선 관리에 있어서의 일관성 결여문제 등이 제기된다. 따라서 현재와 같이 분산되어 있는 조직체계를 하나의 기관으로 통합할 필요성이 제기되는데 이는 실제 업무를 담당하고 있는 해양경찰로의 조직이관이 바람직할 것이다. 만약 해경으로의 통합화가 이루어지면, 해양업무 집행단계가 축소되어 현재와는 다른 보다 효율적 운영이 이루어질 것으로 예상되며, 통일된 조직체계 정비 및 효율적인 행정업무가 가능할 뿐만 아니라 새로운 인력 증원 없이 업무수행이 이루어질 수 있으므로

비용 효과측면에서도 상당한 타당성이 있다고 할 수 있다.

해외사례에 대한 분석에 있어서도 국제사회가 제시하는 해양집행업무에 대한 성향 또한 조정기구의 설립보다는 일원화된 관리체계를 더 선호하고 있는 것을 확인할 때 위의 논의는 아주 실용적이다 할 것이다.

특히 우리나라의 경우 해양경찰로 통합할 경우, 어로지도·관리의 효율적인 통합관리를 도모할 수 있다. 그러나 큰 구조조정 없이 조직개편과 간소화를 기대할 수 있다는 것이 최대의 장점이지만, 해양안전 관리와 관련된 업무 간의 연계가 약화되며 해양수산부가 가지고 있는 규제기능이 혼재될 수 있다는 것은 하나의 단점으로 지적할 수 있다. 따라서 일원화된 해양관리체계의 구축을 위해서는 무엇보다 관련된 수많은 법률들이 함께 개정되어야 하는 난관도 있지만, 중앙정부에 의한 일방적인 대책이나 관리조직의 신설보다는 기존의 관리조직이나 계획을 종합적인 관점에서 재구성함으로써 해양자원을 활용한 계획 및 시행의 연계성, 효율성, 실효성을 제고하는 해양 정책집행체계를 구축할 필요가 있을 것이다(이환범·장철영, 2013: 46).

마지막으로 본 연구가 가지는 한계와 후속연구에 방안에 대해서 제시하면 다음과 같다. 본 연구는 불법어로를 중심으로 현행 해양경찰 집행체계가 타 부처와 기관간의 업무상 중복내지 분산문제로 실질적인 권한행사가 한계에 처해 있음을 살펴보았다. 이에 해양경찰로의 권한 일원화내지 통합화 가능성을 지적하였다. 그러나 다분히 본 연구가 시론적 차원에서 제기된 논문이라 구체적인 대안을 제시하는데 일정부분 한계가 있음을 지적할 수 있다. 따라서 향후 후속연구가 이루어진다면 해양경찰청의 업무진단을 통해 보다 구체적이고 실효성있는 대안제시가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김대영, 신영태, 류정곤, 박상우, 이헌동, 이승진. 2012. 중국 불법어업 대응방안 연구. 서울: 농림수산식품부.
- 김동현. 1984. 분권화와 정책집행 모형. 한국정치학회보. 18: 337-347.
- 김동환 외. 1994. 분산된 행정기능이 정책집행에 미치는 영향: 시뮬레이션을 통한 환경관리체계의 평가. 한국행정학보. 29(1): 143-165.
- 김병준. 1984. 정책집행 연구의 비판적 고찰. 한국행정학보. 2: 479-492.
- 김 현. 2005. 한국 해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김형렬. 1993. 효율적인 정책집행체계의 구축에 관한연구: 문민정부의 정책혁신과 제도개혁. 한국정책학회보. 2(1): 65-86.
- 노유희. 1993. 지방자치와 환경행정. 김동훈교수 회갑기념논집.
- 박대웅. 2009. 신해양시대에 대비한 해양경찰조직의 개편방향에 대한 연구. 연세대학교 석사학위논문.

박홍식. 1985. 정책형성·집행과정의 이론정립을 위한 분석적 연구. 연세대학교 박사학위논문.

안승남. 2011. 지방해양경찰에 관한 연구: 조직 및 해상안전관리 효율화를 중심으로. 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문.

양기근, 김형두, 정원희. 2010. 효율적인 해양안전관리의 문제점과 개선방안. 한국위기관리논집. 6(4): 139-156.

윤종희, 이상집. 2003. 21세기 한국해양경찰의 발전방향에 관한 연구. 해양산업연구논문집. 10: 39-53.

이상인. 2009. 해양경찰의 자치경찰제 도입 가능성 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

이원희. 2007. 해양경찰청 지방조직체제 개편방안에 관한 연구. 부경대학교 대학원 석사학위논문.

이정삼, 류정곤, 김대영. 2008. 한·미 어업관리제도의 규제순응에 관한 비교 분석. 해양수산. 3: 31-44.

이종열, 박광국, 주동범, 이영철. 2006. 해양경찰의 효율적 조직체계에 관한 연구: 지방조직을 중심으로. 인천대 위기관리연구센터.

이춘재. 2006. 해양관리행정 선진화에 관한 연구: 해양관리 조직과 기능을 중심으로. 인하대학교 석사학위논문.

이환범, 장철영. 2013. 해상안전관리 효율화를 위한 조직 수행체계 진단: 해상교통안전 분야를 중심으로. 한국치안행정논집. 10(1): 27-47.

정재용, 박영수, 박진수. 2006. 제한수역에서의 항해 선박항과 거리에 관한 연구. 한국항해항만학회 2006년도 추계학술대회 논문집.

조동호. 2012. 불법조업 중국어선동향을 통해 바라본 단속제도에 대한 고찰: 어업관리단(특별사법경찰) 중심으로. 한국해양경찰학회보. 2: 65-96.

최성모, 유재원, 안문석, 안광일. 1994. 대구폐놀사태와 환경정책의 지방분권화. 한국정책학회보. 3: 197-219.

한국일보. [나의 NIE] “중국어선 흉포화...인력·장비 늘려 우리 영해 지켜야”. 2013.01.28. 검색일: 2013.05.09.

해양경찰청. 2011. 2011 해양경찰백서. 인천: 해양경찰청.

해양경찰청. 2012. 2012 해양경찰백서. 인천: 해양경찰청.

해양경찰청 내부자료. 2012. 해양경찰 지방조직 및 기능수행체계 진단.

Chase, Gordon. 1979. Implementing a Human Services Program: How Hard Will It Be? *Public Policy*. 27(4): 385-436.

DeLeon, Peter. 1981. Policy Sciences: The Discipline and Profession. *Policy Sciences*. 13(1): 1-7.

DeLeon, Peter. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. NY: The Russell Sage Foundation.

Derthick, Martha. 1972. *Towns In-Towns*. Washington, DC: The Urban Institute.

Downs, Anthony. 1966. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown & Co.

Dror, Yehezkel. 1963. The Planning Process: A Facet Design. *International Review of Administrative Sciences*. 29(March): 46-58.

Lindblom, Charles E. 1965. *The Intelligence of Democracy*. NY: The Free Press.

Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Schick, Allen. 1971. From Analysis to Evaluation. *The Annals of the American Academic of Political and Social Sciences*. 394(March): 57-71.

Schneider, Anne L. 1982. Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework. *Evaluation Review*. 6(6): 715 -730.

Sharkansky, Ira. 1975. *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies*. 3rd ed. Chicago: Rand McNally Publishing Co.

Smith, Thomas B. 1973. The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*. 4(2): 197-209.

Weick, K. 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled System. *Administrative Science Quarterly*. 21(1): 1-19.

張哲榮: 영남대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 대구외국어대학교 경찰행정전공 교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “유해물질 사고 예방과 대응을 위한 경찰조직 및 기능 수행체계에 관한 정책적 함의(2013)”, “선박안전관리 효율화를 위한 조직 관리체계 개선에 관한 연구(2013)”, “해상안전관리 효율화를 위한 조직 기능 수행체계 진단: 해상교통안전 분야를 중심으로(2013)”, “한국 경찰공무원의 부패유형 탐색 및 함의: KINDS를 통한 언어네트워크 분석(2012)” 등이 있으며, 저서로는 “경찰학개론(2013)”, “경찰학총론 제대로 알기(2013)”, “SPSS 사회현상 조사분석 및 연구논문 작성을 위한 알기 쉬운 통계기법의 활용(2011)”, “경찰조직관리론(2009)” 등이 있고, 주요관심 분야는 경찰행정, 범죄학, 해양경찰 등이다(heyfor1@dufs.ac.kr).

투 고 일: 2013년 07월 09일
수 정 일: 2013년 07월 26일
게재확정일: 2013년 07월 28일

A Study on the Construction of Efficient Policy Implementation in National Maritime Police Agency(Korea Coast Guard)

- Focused on the Illegal Fishing Work -

Cheol Yeung Jang

The study examines how the diffused and overlapped distribution of the executive power of the National Maritime Police Agency(Korea Coast Guard) adversely affects its policy efficiency. The research is focused on the following subjects. Firstly, the types and characteristics of the maritime policy and the legal and institutional demands for the more efficient policy implementation, Secondly, the comparative research in the organization and power distribution of the National Maritime Police(Korea Coast Guard) in other countries. Thirdly, the status of policy enforcement of the Maritime Police(Korea Coast Guard) in the supervisory and managerial area of fishing works. Fourthly, the search for a more effective and efficient policy implementation and execution system. The study point out the following problems that are to be solved immediately: legal constraint in dealing with the illegal fishing boats, wasting of budgets due to the overlapped jurisdiction between the National Maritime Police(Korea Coast Guard) and the Sea Fisheries Supervision Office, the limit of independent operation of the Sea Fisheries Supervision Office, the organizational overload of the existing maritime administration with the expanding burden of coastal guarding service, and the low efficiency in dealing with the illegal fishing works due to the diffused organizational system in managing illegal fishing works. The study suggests that it is needed to integrative diffused functions and organizations to improve the efficiency of policy execution, secure the financial optimal and make best of the human resources on the national level. To meet the above mentioned requirement, it is recommended to integrative the relevant law enforcement agencies into the National Maritime Police(Korea Coast Guard).

Key words: national maritime police agency(korea coast guard), ministry of oceans and fisheries, sea fisheries supervision office, illegal fishing work, efficient policy implementation