



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

해양경찰학박사 학위논문

해양범죄수사의 고도화 방안에 관한 연구

A Study on Measures for Advancement of Maritime Criminal
Investigation

지도교수 최정호

2020년 2월

한국해양대학교 대학원

해양경찰학과

한 재 진

본 논문을 한재진의 해양경찰학박사 학위논문으로 인준함

위원장 : 최석윤



위 원 : 이은방



위 원 : 국승기



위 원 : 이기수



위 원 : 최정호



2019년 12월

한국해양대학교 대학원

목 차

표 목차	iv
그림 목차	vii
Abstract	viii

제 1 장 서 론	1
1.1 연구의 배경	1
1.2 연구의 목적	3
1.3 연구의 방법	6
1.4 연구의 활용 및 기대효과	7
제 2 장 해양범죄와 해양경찰의 수사	9
2.1 해양범죄의 개관	9
2.1.1 해양범죄의 정의	9
2.1.2 해양범죄의 특징	11
2.2 해양경찰청 수사기능의 개관	18
2.2.1 해양경찰 수사의 연혁	18
2.2.2 해양경찰 수사기관	21

2.3 해양경찰기관의 수사내용 비교	29
2.3.1 해양경찰청 수사통계	29
2.3.2 일본 해상보안청 수사통계	34
2.3.3 한국과 일본의 해양경찰기관 수사통계 비교	43
제 3 장 국내외 해양범죄 수사기관 비교	49
3.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰청	49
3.1.1 해양경찰의 개념	49
3.1.2 해양범죄 수사의 관할	62
3.2 해양 분야 특별사법경찰관리	75
3.3 외국의 해양범죄 수사기관	90
3.3.1 일본 해상보안청	90
3.3.2 미국 해안경비대	102
3.4 국내외 해양범죄 수사기관의 비교를 통한 시사점	108
제 4 장 해양경찰청의 해양범죄 수사기능 분석	122
4.1 해양경찰 수사전문가 대상 심층면접	122
4.2 해양경찰 수사담당자 대상 수사경과제 설문	128
4.3 SWOT 분석을 통한 해양경찰 수사환경	131
4.3.1 외부환경분석	131
4.3.2 내부환경분석	132
4.3.3 전략대안의 도출	133

4.4 해양경찰 수사의 실태 및 문제점	136
4.4.1 해양범죄 수사기관으로의 전문성 부족	136
4.4.2 국제해양범죄 수사력의 한계	137
4.4.3 형식적인 수사경과제 운영	138
4.4.4 전문수사관 인증제 운영 미흡	142
4.4.5 수사교육의 인력 부족	144
4.4.6 전문적 수사교육시스템 부재	145
4.4.7 해양범죄 과학수사에 대한 대비의 미흡	146
제 5 장 해양범죄수사의 고도화 방안	148
5.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰 수사기능의 조직화	149
5.1.1 해양경찰 수사경과제의 개선 및 정착화	149
5.1.2 국제형사조직의 설치 및 수사기능의 강화	152
5.2 해양범죄 수사인력의 전문성 제고	155
5.2.1 해양범죄 관련 전문수사관 인증제 활성화	155
5.2.2 해양경찰 수사교육시스템 개선	157
5.2.3 해양범죄수사 전문교육기관 신설	160
5.3 해양범죄 수사기법의 기술적 향상	161
5.3.1 해양범죄 대상 과학수사 역량 강화	161
5.3.2 해양범죄 관련 정보수집의 활성화 및 공조	164
제 6 장 결 론	166
참고문헌 (bold)	171

표 목차

<표 2-1> 해양경찰 수사조직의 변화	19
<표 2-2> 해양경찰 수사기능별 정원 현황(2017년 8월 기준)	21
<표 2-3> 수사부서 해양경찰 수사경력 현황(2018년 7월 기준)	22
<표 2-4> 해양경찰청과 경찰청 사무분장별 수사부서 비교	23
<표 2-5> 해양경찰청 전체 예산과 수사예산 비교	25
<표 2-6> 수사경과 선발 계급별 현황	26
<표 2-7> 수사경과 선발 세부 선발기준	27
<표 2-8> 수사경과 선발기준 및 제외사유	28
<표 2-9> 최근 10년간 범죄단속 현황	29
<표 2-10> 해양범죄 검거건수	30
<표 2-11> 해양범죄 중 형법범 검거 현황	31
<표 2-12> 해양범죄 중 특별법범 검거 현황	32
<표 2-13> 특별법범 주요 죄명별 분류	33
<표 2-14> 주요 특별법범 중 범죄유형	34
<표 2-15> 죄명별 송치건수 처리현황 비교	35
<표 2-16> 2018년도 일본해상보안청 형법범 송치현황	36
<표 2-17> 2017년 및 2018년 특별법범 법령별 송치 비교현황	37
<표 2-18> 2018년도 해사관계 법령 위반 죄명별 현황	38
<표 2-19> 2018년도 어업관계 법령 위반 형태별 현황	40
<표 2-20> 외국어선에 대한 적용 법령	41
<표 2-21> 2018년도 해상환경관계법령 위반 송치 현황	43
<표 2-22> 2018년도 한국과 일본의 해상범죄 죄명별 비교	44
<표 2-23> 최근 10년간 한국과 일본의 해상범죄 송치 건수(건)	45
<표 2-24> 최근 10년간 한국과 일본의 해양범죄 통계 비교	46

<표 2-25> 한국과 일본의 특별법범의 죄명별 비교	48
<표 3-1> 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」상 경찰의 권한	50
<표 3-2> 경찰의 위험방지활동과 범죄수사활동의 구분	53
<표 3-3> 경찰 직무별 행정경찰과 사법경찰 구분	54
<표 3-4> 「해양경찰법」과 「해양경비법」상 해양경찰의 권한	59
<표 3-5> 「경찰관 직무집행법」 및 「해양경비법」 비교	64
<표 3-6> 해양경찰 수사 관련 행정규칙 현황	65
<표 3-7> 2014년 이체 인력 대비 2016년 해양범죄 단속현황 비교	66
<표 3-8> 해양경찰 업무별 관련법령	74
<표 3-9> 해양 분야 특별사법경찰관리 지명 대상자 및 직무범위	82
<표 3-10> 최근 5년간 국내어선 단속실적(해양수산부)	85
<표 3-11> 최근 5년간 외국어선 단속실적(해양수산부)	85
<표 3-12> 해양환경특별사법경찰의 직무범위	87
<표 3-13> 최근 5년간 수산물 원산지 단속·현황(국립수산물품질관리원)	88
<표 3-14> 최근 불법 약물 단속 현황(일본해상보안청)	101
<표 3-15> 최근 금괴밀수 현황(일본해상보안청)	102
<표 3-16> 미국 범죄유형별 수사기관	106
<표 3-17> 美 연방수사국(FBI) 담당 주요범죄	107
<표 3-18> 해양경찰과 특별사법경찰의 구분	109
<표 3-19> 한국·미국·일본 해상치안기관 수사 비교	112
<표 3-20> 외국어선 공무집행방해 추이(단속경찰관 피해현황)	116
<표 3-21> 선박 충돌 도주 현황	118
<표 4-1> 심층면접 주요 내용	123
<표 4-2> 수사경과제 관련 심층면접 내용	124
<표 4-3> 전문수사관 자격 인증제 관련 심층면접 내용	125
<표 4-4> 인사 측면의 심층면접 내용	126
<표 4-5> 제도적 측면의 심층면접 내용	127

<표 4-6> 기타 개선사항의 심층면접 내용	128
<표 4-7> 설문조사의 개요 및 문항의 구성	128
<표 4-8> 설문조사대상자의 기본적인 특성	129
<표 4-9> 설문조사대상자의 계급 현황	129
<표 4-10> 설문 조사대상자의 수사경력 현황	130
<표 4-11> 설문 조사대상자의 수사교육 이수 현황	130
<표 4-12> 설문 조사대상자의 수사경과 선호도 조사	130
<표 4-13> 전략대안	134
<표 4-14> 경찰청 수사경과제도 운영경과	140
<표 4-15> 경찰청 교육시스템 현황	145
<표 5-1> 現 수사부서 내 수사경과자 현황	150
<표 5-2> 수사부서 내 비수사경과자 배치 현황	151
<표 5-3> 수사전문 교육과정 확대 개편안	158
<표 5-4> 교육과정 세분화 및 책임교수제	159

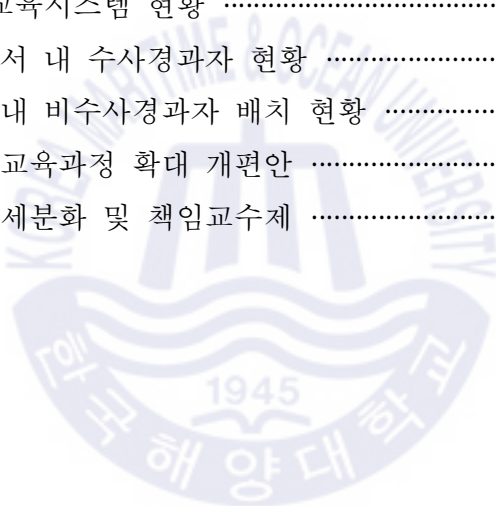


그림 목차

<그림 2-1> 해양경찰청 수사부서 조직	23
<그림 2-2> 지방해양경찰청 및 해양경찰서 수사부서 조직도	24
<그림 3-1> 일본해상보안청 조직도	98
<그림 3-2> 일본해상보안청 국제형사과 조직체계	99
<그림 3-3> 일본해상보안청 국제범죄대책기지 조직체계	100
<그림 3-4> Coast Guard Investigative Regions	104
<그림 4-1> 해양경찰 수사제도 SWOT	131



A Study on Measures for Advancement of Maritime Criminal Investigation

Han jaejin

Department of Coast Guard Studies
Graduate School of
Korea Maritime and Ocean University

Abstract

By the revision on Government Organization Act on July 2017, Korea Coast Guard had been restored, and started to hold the authority of police administration on maritime affairs; its authority had been expanded from criminal investigation on the 'sea' to 'maritime affairs' ; during the government re-organization, two-hundred investigators and budget for criminal investigation were transferred from Korean National Police Agency to the Korea Coast Guard which formed the Coast Guard as independent sub-body organization of MOF as in the past.

However, in order to restore criminal investigation function, the Coast Guard had been, filling on-scene investigators by having three stages internal recruitment ; however, the Coast Guard is going through the period of having urgent need for developing professionalism on criminal investigation due to the downfall caused by new investigators, recruited internally, without rich experience in such field.

Also, recent incidents in the maritime have continued to increase.

Therefore, it became issue raised during a parliamentary audit by National Assembly due to insufficient working conditions on maritime scientific investigation.

As the maritime incidents have been risen, the importance on many types of identification has been getting dramatically increased; however, there are not enough basic supporting elements such as the working force, budget, and equipments. Maritime crimes is a sensitive field which could lead diplomatic conflicts; this is the reason why the importance has been getting being divided into specialized kinds. However, maritime investigation has not yet formed its professionalism.

Moreover, foreigners' visitation to Jeju island peaked 50,000 arrivals per year on average; among those arrivals illegal immigrants are estimated 12,000. Most of them are supposed to have defected to move to the homeland without permission, and they are estimated to often leave Jeju Island without permission through small fishery ports or other waters rather than airports where the identification process is tricky. However, it is not vigorous that the illegal immigration through waters has being uncovered by the Coast Guard, so I think it is essential that the Coast Guard improve its investigative capabilities.

In addition, the adjustment of investigation authority between the Police and Prosecutor is under processing as the national major policy, so that the Coast Guard must revise criminal investigation system and professionalism on criminal investigation from the point of civilians' views.

Moreover, in order to recruit investigators with expertise in the field of maritime crime investigation, there should be extraordinary reorganization on investigation system and human resource management with the reflection on the characteristics of the Coast Guard.

In order to proceed on the reformation, this study describes the significance of the Coast Guard's investigators' ability, and its profile and special judicial police officer in maritime affairs, other countries' cases from released studies(on-off-line) then remarks the argument for, different from special judicial police officer, how Korea Coast Guard must hold general investigation authority and proceed on investigation duty.

The ways to develop professionalism in criminal investigation by Korea Coast Guard are, first, to increase the number of officers specialization in criminal investigation, and the authority of such recruitment gets transferred to regional head quarters.

Secondly, to increase the number of professional investigators by having professional investigator authentication system, then authentic investigators should be given opportunities such as internal training, commissioned training, and incentives.

Third, under the investigation rating system, in order to proceed on the operation of professional investigation training and investigation command ability evaluation, establishment of a training institution for maritime crime investigation is necessary.

Forth, to improve the information exchange and interaction between international organizations in transnational crime field in this global society and revise foreign affairs investigation department and increase the number of investigators in the field.

Finally, to develop scientific investigation field specialized in maritime characteristics such as maritime digital forensic, underwater-identification which only can be professionally performed by the Coast Guards.

KEY WORDS : investigation, Coast, Guard, professionalism, scientific investigation, investigation rating system,

제 1 장 서 론

1.1 연구의 배경

바다에서 국민의 생명과 재산을 지키는 해양경찰의 꿈을 안고 공직 생활을 시작하면서 수사 업무에 대한 막연한 기대를 갖고 있었다. 하지만 실제 해양경찰은 업무를 시작하게 되면서 해상 근무 특성상 신입시절의 순환보직기간에도 함정근무가 우선시되어 수사부서에 근무하는 것이 어려웠다. 수사부서에 근무하고 있지 않으면 전문적인 수사 교육을 받을 기회가 없기 때문에 수사경험과 수사교육이 없는 경찰관에게는 수사부서로의 진입은 쉽지가 않은 실정이다.

연구자는 해양경찰청에 근무하면서 수사부서에 근무할 수 있는 기회가 생겨 과감하게 수사업무에 뛰어들어 모든 것을 일일이 몸으로 부딪쳐 알아가야만 하던 상황에서 해양경찰의 수사직무 수행에도 전문성이 필요하다는 것을 스스로 느끼게 되었다. 다행히 이러한 경험을 토대로 경찰청의 수사와는 특성이 다른 해양경찰 수사 분야의 전문성과 특수성을 하나씩 축적하는 중이었다.

하지만 세월호 사고 발생 이후, 2014년 11월에 정부조직법 개정으로 해양경찰청의 수사기능이 상당 부분 경찰청으로 이관되었다. 그러나 해양경찰 수사의 필요성 때문에 모든 수사기능이 경찰청으로 이관된 것은 아니고 해상에서 발생한 사건에 대한 수사만 할 수 있는 일부 기능만 남아 명맥을 유지하였다. 이로 인해 해양경찰 수사기능이 상당 부분 위축될 수밖에 없었다.

2017년 7월, 정부조직 개편으로 해양경찰청이 다시 부활하였고, 이에 따라 해양경찰의 수사기능이 원상회복하게 되었다. 해양경찰청에서는 수사기능의 정상화 방안 시행 등 다각도로 노력을 기울였음에도 아직까지 제대로 활성화되었다고는 보기 힘들다.

최근 2019년도 해양경찰청의 국회 국정감사에서 “해양에서의 사건사고가 계속해서 증가하고 있는 반면에 해양 분야의 과학수사 여건이 미흡하다는 지적”이 제기되었다.¹⁾ 경찰청 소속 과학수사 전담인력은 조직의 1.5% 수준인 1,600

여 명이지만 해양경찰청 내 전담인력은 조직의 0.5% 수준인 45명에 불과하다. 사고사건의 원인 분석을 위한 감식·감정 실적은 2014년 682건에서 2018년 1,204건으로 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 사건사고가 증가함에 따라 감식·감정의 중요성도 커지고 있으나, 이를 뒷받침할 인력, 예산, 장비 등 기초적인 인프라가 매우 부족한 실정이다. 해양범죄는 외교적인 문제로까지 이어질 수 있는 매우 광범위한 영역이기 때문에 과학수사의 중요성이 날로 커지고 있지만 해양수사 분야는 아직 전문성을 갖추지 못하고 있다.

또한 화성연쇄살인사건의 유력 용의자가 밝혀진 진 것을 계기로 장기미제사건이 언론에서 거론되고 있다. 2014년에 발생한 1,418건의 선박사고와 11,180건의 인명사고는 2018년 각각 3,434건, 19,596건까지 증가했으며, 2018년에만 해양사고로 56명이 사망하고 33명이 실종되었다. 특히 최근 5년 사이 발생한 해양사건사고 중에서 아직 해결되지 못한 장기미제사건은 454건에 달하고 있으며, 이중 인명과 직접적인 연관성이 있는 실종·변사사건은 25건이나 차지하고 있다. 발생한 변사사건은 오랜 기간 표류 중 발견되어 사체 훼손이 심하고 인근 주변국에서 해상을 통해 떠내려오는 경우가 있어서 DNA 감식으로도 신원 확인이 어려워 수사의 전문성이 요구된다.

이러한 대내적인 여건과 더불어 대외적인 변화도 크게 대두되고 있다. 현 정부 국정과제인 경찰과 검찰 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템의 개선과 수사의 전문성이 요구되고 있다. 이는 검찰에게 수사지휘를 받아오던 종전의 수사 방식과는 전혀 다른 방식으로 해양경찰이 독자적인 수사권을 행사할 수 있어 수사의 공정성 확보를 위한 통제수단도 필요하겠지만, 수사과정에서 국민의 인권침해를 방지하고 신뢰받을 수 있는 수사 전문성을 키우기 위한 노력이 절실한 시점이다.

따라서 이 연구는 해양경찰 수사기능의 전문성을 회복하고 고도화하여 해양경찰 수사의 기틀을 바로 잡고 해양경찰만이 수행할 수 있는 해양범죄 수사의 핵심을 구축하기 위해 진행되었다.

1) 박완주 국회의원 국정감사 보도자료, 2019.10.13. 해경 과학수사 '전담과' 없고 예산비중은 0.04 불과.(박완주 국회의원 네이버 블로그)

1.2 연구의 목적

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 남북분단으로 인해 육로로 대륙과 연결되지 못하기 때문에 사실상 섬나라이다. 우리나라의 부존자원이 부족하기 때문에 국가 경제에서 국제무역이 차지하는 비중이 높으며, 무역량의 대부분을 해상운송에 의존하고 있다. 그러나 해양의 중요성은 해상운송에 국한되지 않는다. 전세계적으로 육지는 이미 상당부분 개발된 반면, 해양은 아직 개발이 적기 때문에 해양 자원의 활용 및 개발과 관련된 경쟁이 앞으로 더욱 치열해질 것으로 보인다.

해양의 활용도가 높아지면 해양에서의 분쟁이 발생할 가능성이 높아진다. 이에 따라 해양수사를 담당하는 해양경찰청의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 해양사건 수사는 해적, 외국 어선에 대한 단속 등 국제적 성격을 띤 사건과 해양오염 등 피해가 광범위한 사건이 많아 일반 육상사건 수사와는 매우 다른 성격이 다르다.

특히 해양은 범위가 광활하고 해류의 이동과 깊은 수심 등을 고려할 때 범죄가 발생 시 증거의 확보가 어렵다. 육상에서는 증거품이 이동하지 않기 때문에 증거를 수집하고 이를 바탕으로 수사하는 것이 비교적 쉬우나 해양에서는 증거수집이 어렵기 때문에 수사를 진행하기 어렵다.

최근 우리나라에서 불법중국어선이나 해적을 단속하거나 공해에서의 사건을 수사하는 경우 사건관계인에 대한 인권보호의 필요성이 높아지고, 국제법에 대한 지식이 필요하다. 이는 외국어선단속의 경우 격렬하게 저항하는 경우가 많기 때문에 경찰장구의 사용범위를 어떻게 정할 것인지, 수사 시 주의할 사항은 무엇인지에 대한 기준을 마련하고 교육하는 것이 필요하다.

또한 외국인 수사와 관련하여 해역에서의 수사관할권 여부에 따른 의사소통의 문제도 고려해야 한다. 통역을 사용할 경우 통역자의 형사사법에 대한 사전 지식이 중요하기 때문에 자체적으로 인력을 확보해 별도의 교육을 진행해야 한다. 지난 2011년 ‘일명 아덴만 여명작전’인 소말리아 해적사건에서 가해자들을

한국에 압송하여 수사하는 과정에서 통역의 어려운 점이 많이 있었고, 최근에는 국내 어선에서 외국인 선원이 증가함에 따라 어선의 전복·침몰 등 사고가 있을 때 유일한 생존자가 외국인 선원일 경우 사고경위 조사에서 소통의 어려움이 발생하고 있다.

이처럼 해양사건은 육상사건들과는 다른 방법으로 사건을 풀어나가야 하기 때문에 수사에 많은 어려움이 있다. 해양사건의 수사는 증거수집과 분석에 필요한 고도의 전문성은 물론 국제적 성격을 가지는 범죄가 많아 국제법, 해양학, 해양법, 인권법, 환경학 등 관련 분야에서 전문지식을 갖추어야 한다.

하지만 2014년 11월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 국민안전처로 개편되면서 육상의 수사기능은 경찰청으로 이관되고, 국민안전처의 해양경비안전본부는 해상에서 발생한 사건에 한정된 수사기능만 남게 되어 수사 인력 200명이 경찰청으로 이체되었다. 그 이후 2017년 7월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 부활하여 해양에서의 경찰사무를 담당하는 업무를 관장하게 됨으로써 해양에서의 수사업무로 관할권이 이전처럼 확장되었다. 수사정원이 30% 부족하여 함정이나 파출소의 현장인력을 수사부서에 배치하여 수사 정원을 대비하여 현원을 100% 채웠다. 그러나 당시 수사경력이 없는 미경력자 위주로 충원되어 수사부서에 미경력자가 많아졌고, 이에 따라 수사의 전문성이 하락하였다. 수사의 노하우는 오랜 경험을 통해서 축적되는 것으로 이론으로 쉽게 습득되지 않는다. 수사경험이 부족하면 수사이의제기 등 수사민원의 발생 소지가 많고, 이는 업무의 과부화로 이어질 수 있다. 또한, 인권의 중요성이 점점 더 강조되고 있기 때문에 수사부서원의 수사경력은 매우 중요하다. 하지만 2018년 해양경찰청 수사경력 현황 자료에 따르면 해경의 5년 미만 수사경력자가 전체의 58.2%를 차지할 정도로 높다. 여기에서 3년 미만자는 전체 37.9%를 차지하여 수사의 전문성이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 또한 그에 따른 수사민원이 발생하여 해양경찰의 수사신뢰도를 하락시킬 수 있다.

한편 2014년 세월호 사고 이후 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하는 것에 대해 검토가 이루어진 적이 있었다. 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하고 해양경찰에 초동수사권을 부여하거나, 다른 방안으로 캐나다 코스트가드

의 경우처럼 왕립경찰기마대경찰관이 함정에 승선하여 범 집행이 가능한 방법 등 여러 가지 방안이 제시되었다. 그러나 2015년 10월, 집단으로 저항하는 중국 어선을 단속과정에서 해양경찰이 쏜 총에 중국인 선원이 사망한 사건이 발생하였다. 이는 특별사법경찰이 업무상 공무집행방해나 특수공무집행방해사건을 수사할 수 없고 초동수사권을 부여하더라도 중국 등 주변국과 해상에서 충돌 시에 경비, 수사를 효과적으로 수행하기 어렵다는 논리가 작용하여 2015년 11월 국회에서 정부조직법 개정안이 수정되고 해양경찰에게 ‘해상에서 발생한 사건’으로 한정되는 일부 수사권을 부여하였다. 이처럼 해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다.

또한 문재인 정부 국정과제인 경찰과 검찰의 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 시점이다. 지난 문재인 정부의 수사구조개혁을 보면 검찰권 분산에 대한 국민의 열망을 반영하여 제19대 대선 주요 후보들은 검찰개혁방안으로 수사구조개혁 공약을 제시하였다. 제19대 대선에서 검찰개혁에 대한 국민의 높은 관심을 반영하여 수사구조개혁이 핵심 의제로 부상하였다. 각 후보는 누구의 공약이 검찰개혁에 더욱 효과적인지를 두고 열띤 토론을 펼쳤으며, 이러한 가운데 다양한 개혁 방안이 논의되었다. 한편 문재인 대통령은 제19대 대선 입후보 이전부터 수사과 기소 분리 필요성에 대해 강한 의지를 내비쳤고, 이러한 평소의 소신을 대선 공약에 반영하였다. 그 당시 수사구조개혁의 대원칙으로 ‘견제와 균형의 원리’를 내세웠으며, 구체적으로 경찰이 본원적인 수사(1차적 수사)를 담당하고 검찰은 공소유지를 위한 보충적 수사만 할 수 있도록 제한하는 방안을 공약하였다. 그 이후 문재인 정부는 2017년 7월 「국정운영 5개년 계획」을 발표하였다. 이 계획은 문재인 정부가 임기 5년을 어떻게 이끌어갈 것인가를 보여주는 청사진이라고 볼 수 있다. 국정운영 5개년 계획·전략을 실현하기 위한 100대 국정과제가 뒤따른다.

이번 수사구조개혁의 핵심이 정부 국정과제인 권력기관의 권한 분산과 상호 견제시스템을 정착하기 위해 ‘수사와 기소를 분리’ 하는 형사사법체계의 재설계

임을 감안하여 해양경찰도 검찰과 경찰의 상호 협력관계, 검찰의 수사지휘권 폐지, 경찰의 1차적 수사권 및 수사종결권 부여 등 기본방침에 공감하여 정부 합의안 조정에 있어서 적극적으로 의견을 개진하였다. 해양경찰청은 자체적으로 수사구조개혁 TF를 구성해 운영하고 종합계획을 수립하여 추진하고 있으나 일부과제에 대해서는 지속적으로 보완이 필요하다.

따라서 이 연구는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제고하고 국민의 권익을 강화하기 위해 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제시하고자 한다. 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요한 시기에 문제점을 개선하여 수사의 전문성을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 구체적인 사항을 연구하고자 한다. 첫째, 해양에서의 해양경찰을 수사기능, 일본 해상보안청과 수사통계 비교, 그리고 해양 분야 특별사법경찰과 일본 해상보안청, 미국 해안경비대 등의 국내외 해양범죄 수사기관의 비교를 통해 시사점을 제시하고자 한다. 둘째, 해양범죄수사의 고도화를 위한 방안으로 수사기능의 고도화 수사 인력의 전문성 제고, 수사기법의 기술적 향상에 대해 연구하고자 한다.

1.3 연구의 방법

이 연구의 방법은 국내에서 발행된 학술지, 연구논문, 보고서, 해양경찰청 자료, 해양경찰백서 등 문헌연구를 토대로 이론적인 관점에서 여러 연구자들의 견해를 살펴보았다.

해양범죄의 특성에 대한 선행 연구로 송창훈(2008, pp.33-34)에 의하면 “해양 범죄의 특징은 범죄규모의 대형화, 국제화, 고립성을 가지고 있다”고 하고, 차훈진·정우일(2011, pp.209-210)은 “환경적 특수성, 국제성, 대규모 파급효과성, 조직·집단화 경향”으로, 양태섭(2008, pp.12-16)은 “광역성, 수단성, 파급효과성, 추진성, 민감성과 유동성, 영리성과 조직성”으로, 김현(2005, p.67)은 “기존의 특성이외에 선박이용성”을 들고 있다.

이 연구의 통계는 해양경찰 백서 및 국회전자도서관, 해양경찰 연감, 해양경찰청, 해양수산부, 경찰청, 일본 해상보안청, 미국 해안경비대 홈페이지에 게시된 자료를 중심으로 분석하였으며, 특히 한국과 일본의 해양에서의 2013년부터 2018년까지의 범죄발생통계를 비교 분석하여 해상에서 발생하는 범죄의 유형 및 범죄건수가 유사하다는 의견을 제시하였다.

우리나라의 해양경찰처럼 수사권을 가진 조직이 없어 현실적으로 다른 나라와 비교하기는 다소 어려운 점이 있었으나, 일본의 해상보안청 및 미국 해안경비대의 수사권에 대한 제도를 검토하여 시사점을 제시하였다.

한편, 해양경찰의 해양범죄 수사기능 분석을 위해 수사전문가를 대상으로 심층면접을 하고, 해양경찰 1,273명의 경찰관을 대상으로 수사경과제의 선호도 설문조사결과를 분석하였다. 이를 기초로 하여 해양경찰의 수사환경을 SWOT 분석하여 해양경찰 수사전문성 향상에 대한 전략적 대안을 수립하였다.

1.4 연구의 활용 및 기대효과

해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 해양 분야 특별사법경찰은 불법어로 단속에 대해서는 전문성은 있지만, 해양에서의 모든 범죄를 처리하고 형법범을 수사할 수 있는 해양경찰에게 일반사법권을 부여하여 해양범죄수사를 전담하게 하는 것은 당연한 논리이다. 이 연구가 해양경찰의 수사 권한을 정함에 있어 귀중한 자료로 쓰이기를 바란다.

또한 검찰과 경찰의 수사권 조정으로 수사의 전문성이 요구되는 시기에 국민의 기본적 인권을 보장하고 범죄에 대한 실체적 진실의 발견을 위해 해양경찰의 수사전문성 향상에 대한 전략적 대응방안을 다음과 같이 제언하였다. 첫째, 해양경찰 전체의 수사역량을 강화하기 위해서는 2019년에 도입된 수사경과제도 개선이다. 둘째, 전문수사관 인증제 활성화이다. 셋째, 수사교육시스템 개선과 전문교육기관 신설이다. 넷째, 국제형사(외사) 조직 설치 및 수사기능의 강화이다. 다섯째, 해양경찰 과학수사의 역량 강화이다.

그리고 본 연구는 해양범죄수사의 고도화를 위해 수사경찰의 인사, 법령, 규칙 등 제도적인 개선과 장기적인 전략을 수립하고, 전문성 향상을 위한 참고자료로 유용하게 활용될 것으로 기대된다.



제 2 장 해양범죄와 해양경찰의 수사

해양경찰의 수사를 제대로 파악하기 위해서는 수사의 대상이 되는 해양범죄의 내용과 특성을 이해하는 것이 필요하고, 이를 수사하는 해양경찰의 수사조직에 대해서도 이해할 필요가 있다. 즉 모든 해양범죄를 해양경찰이 수사하는 것은 아니지만, 해양경찰이 수사하는 해양범죄의 내용과 통계를 통해 우리나라에서 발생하는 해양범죄의 규모와 해양경찰 수사의 특성을 파악할 수 있다.

그리고 우리와 가까운 일본 해상보안청과의 범죄통계 비교를 통해 우리나라 해양경찰청의 해양범죄 수사내용을 외형적으로 분석하고자 시도하였다. 특히 이 장에서는 해양범죄의 수사에 대한 우리나라의 해양경찰청과 일본의 해상보안청의 양적인 비교에 중점을 두었다.

2.1 해양범죄의 개관

2.1.1 해양범죄의 정의

어떠한 행위가 범죄가 되기 위해서는 형법 등의 법률을 위반해야 한다. 법률이 없으면 범죄도 없고 형벌도 없다는 것이 죄형법정주의의 원칙이다. 범죄에 대한 법률적 정의는 그래서 법이 요구하는 행위를 하지 않거나 법이 금지하는 행위를 한 행위라고 할 수 있다.²⁾ 또한 범죄란 형벌을 과할 필요 있는 불법일 것을 요하며, 그것은 사회적 유책성 내지 법익을 침해하는 반사회적 행위를 의미한다.³⁾

해양범죄의 의미를 명확히 파악하기 위해서는 ‘해양’의 의미를 정의할 필요가 있다. ‘바다의 범위’를 뜻하는 해양은 결국 ‘넓고 큰 바다’ 내지 ‘지구 표면의 약 70%를 차지하는 수권으로, 태평양·대서양·인도양 따위를 통틀어 이르는 말’로 정의할 수 있으며, ‘바다의 위’를 뜻하는 해상과 같은 것이라고 볼 수도 있다. 해상 내지 해양과 관련된 법령과 판례를 통하여 해상과 해양의 의미를 파

2) 이운호, 2007. 범죄학. 박영사.

3) 이재상, 2011. 형법총론. 박영사.

악하고 양자를 구별하는 시도가 있지만 입법목적이나 입법취지에 따라 상이하게 개념을 정의⁴⁾하고 있다. 즉 해양범죄는 ‘해양에서의 또는 해양과 관련된 범질서 위반행위’로서 해상범죄보다 다소 포괄적 개념으로 해양과 연관성이 있는 범죄를 말한다. 일반적으로 해양범죄를 정의하면 ‘해양에서 혹은 해양과 관련된 범질서 위반행위’로 폭넓게 학문적으로 정의할 수 있다. 해양범죄는 그 범죄의 발생장소를 기준으로 ① 해양에서 발생한 범죄, ② 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄, ③ 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄, ④ 해양에 영향을 미치는 범죄, ⑤ 기타 인적·물적으로 해양과 연관성을 가진 범죄 등으로 분류될 수 있고, 이는 모두 해양 내지 해상범죄에 해당된다. 범죄가 발생한 곳이 반드시 바다일 필요는 없다. 예컨대 수협직원 또는 어업인의 횡령·배임 사건과 염전과 같은 육상지역에서의 수산종사자 인권유린행위, 그리고 어업종사자의 면세유 불법 유통행위, 해수와 접촉이 없는 갯바위 변사사건, 교량에서 바다로 투신한 변사자 사건, 일본이나 중국에서 우리나라로 밀수·밀입국하여 육상에서 단속되는 경우의 사건처럼 추적하거나 검거하는 활동이 반드시 해상이라는 지리적 조건을 수반하지 않을 수도 있다.

우리나라에서는 해양에서 혹은 해양 관련 범질서 위반행위로 폭넓게 정의되어 있으나, 일본과 미국은 해상으로 관할권이 확정되어 있고 범죄통계도 해상범죄로 정의하고 있다. 일본의 해상범죄란 해상에서 ‘행해지는’ 또는 ‘시작되는’ 또는 ‘해상에 영향을 미치는’ 범죄라고 정의하고 있다(일본 해상보안청 「범죄수사규범」 제2조 제9호). 다른 정의에 의하면 해양범죄를 공해상에 있는 선박에서 발생하는 범죄라고도 한다.⁵⁾ 일본의 해사법규에 위반한 것을 해사범죄라고 정의하고 있으며, 해사법규란 육상과는 다른 위험에 대응하기 위한 규제 및 해운업, 어업 등에 종사하는 자의 직무의 특성에 대응한 규제, 선박의 재산적 가치 등에 착안한 규제 등의 다양한 각도에서의 법규를 말한다. 일본 해상보안청이 주로 취급하는 법률은 「선박법」, 「소형 선박 등의 등록에 관한 법률」, 「어선법」, 「선박안전법」, 「선원법」, 「선박직원 및 소형 선박 조종자법」,

4) 최석운, 최정호, 2016. 해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구. 한국해양대학교 산학협력단, p.13.

5) Maritime crime: <http://wiki.answers.com>[Accessed 20 August 2019]

「해양교통안전법」, 「해상충돌예방법」, 「항칙법」, 「항로표식법」, 「항만법」, 「사리채취법」, 「내항해운항법」, 「어업법」이다.

2.1.2 해양범죄의 특징

해양범죄의 특성에 대한 선행 연구로 송창훈(2008, pp.33-34)에 의하면 “해양범죄의 특징은 범죄규모의 대형화, 국제화, 고립성을 가지고 있다”고 하고, 차훈진·정우일(2011, pp.209-210)은 “환경적 특수성, 국제성, 대규모 파급효과성, 조직·집단화 경향”으로, 양태섭(2008, pp.12-16)은 “광역성, 수단성, 파급효과성, 추진성, 민감성과 유동성, 영리성과 조직성”으로, 김현(2005, p.67)은 “기존의 특성이외에 선박이용성”을 들고 있다. 이러한 의견을 종합하여 해양범죄의 특징을 정리하면 다음과 같다.

1) 국제성

해양은 국가와 국가 사이에 위치하는 경우가 많아 해양을 통해 다른 국가와 필연적으로 인접되어 있어 상호 영향을 미치게 된다. 그러나 해양에서는 육상과 같이 특정 지형지물에 의한 경계설정이 어렵고, 국가 간의 교역이나 왕래에 선박이라는 비교적 대규모의 운송수단이 이용되고 있다. 대규모 선박의 안전한 운행과 사고방지는 해양을 공유하는 국가가 공동의 이해관계를 가지고 있다. 따라서 선박의 안전과 해양환경보호는 국제적으로 중요한 의미를 가진다. 선박은 편의치적주의에 의해 선적이나 선박 종사자의 국적, 운송화물의 소유자와 선박이 소재하는 지역의 국가 간의 구성이 복잡 다양하게 얽혀 있어 관할권의 적용이 중복되는 경우가 많다. 또한 해양에서의 범죄는 여러 국가에 걸쳐 있는 경우가 대부분이며, 범죄의 해결 또한 관련 국가들과의 국제적인 공조를 통하여 해결이 가능한 경우가 많다.⁶⁾

범죄의 발생 시 국가적 상황에 따라 형사관할권이 다양하게 적용될 수 있으며, 범죄가 미치는 피해 상황도 어느 하나의 나라에 국한되는 것이 아니라 다

6) 노호래, 2011. 해양범죄의 유형분석과 대응방안. 한국공안행정학회보(제42호), pp.11-46.

른 나라에도 파급효과가 나타날 수 있는 육상범죄와는 확연히 다른 국제성을 띠고 있다. 예컨대 우리나라 배타적 경제수역에서 불법조업외국어선에 대해 해양경찰 함정으로 단속하는 과정에서 물리적 저항이 격렬하기 때문에 이를 진압하는 과정에서 인명피해가 발생할 수 있고, 단속 후의 절차에서 국제적 분쟁이 발생하기도 한다. 지난 2016년 10월 7일 불법 중국어선을 단속하는 과정에서 중국어선이 해양경찰의 고속단정을 고의로 충돌해 침몰시킨 사건에서 중국 정부는 “한국 해경은 침몰해역에서 법적 활동 근거가 없다.”고 하였고, 이에 대응해 한국 정부는 “한국수역에서 불법조업 중인 어선을 추적한 것(추적권 행사)”이라고 양국 정부가 정면충돌하였다. 중국정부는 한·중 어업협정을 주장의 근거로 내세웠지만, 한국정부는 유엔해양법에 관한 협약과 국내법을 근거로 반박하였다. 이 사건에서 규율하는 법적 근거의 기준이 서로 다르다는 사실에 주목할 필요가 있고, 앞으로 유사한 사건이 발생할 경우에 양국 정부가 사건을 해결하는 방법을 모색 과정에서 심각한 논란의 개연성이 있다.

최근에도 외국어선의 불법조업이 지속되고 있고, 집단 및 폭력저항이 심화되어 나포척수가 연간 평균 500여 척(2011년 534척, 2012년 467척, 2013년 487척)으로 집계되었다. 그 가운데 단속을 방해하는 공무집행방해 건수가 2002년부터 2019년까지 50건 발생하여 해양경찰관 2명이 사망하고 81명이 부상하였다. 한편, 이러한 문제를 해결하기 위해 2013년도 한·중 정상회담(6.27)에서 불법조업 문제 공동해결 노력에 합의하였고, 서해상 조업질서 확립을 위한 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 채택하였다.⁷⁾ 범죄혐의자를 검거해도 형사절차를 이행할 때 국적에 따른 여러 문제가 발생한다. 외국인의 체포·구금이 장기화될 경우 인권침해 논란이 발생할 수 있고, 사건의 처리결과가 외교적인 갈등을 불러오는 경우도 있다. 따라서 사건을 명확히 하여 문제의 소지가 없도록 방법을 강구해야 하며, 해양범죄의 국제적 성격으로 인한 외교적 갈등상황을 최소화해야 한다.

2) 피해의 대형화

해양범죄에는 다양한 유형이 있으나 해양에서 운송수단으로 사용되는 선박이

7) 해양경찰청 홈페이지(<http://www.kcg.go.kr>), 정책실명제(우리 어족자원 및 어민 보호를 위한 불법조업 외국어선 근절)

대형화·첨단화됨에 따라 범죄의 규모와 피해의 규모도 함께 대형화되고 있다. 해양에서의 범죄는 일반적인 범죄보다 피해 규모가 크다. 해양범죄는 선박을 이용하는 경우가 대부분이고, 선박의 특성상 다수의 사람이 함께 항해·운송작업에 참여하여야 하며, 그 운송하는 재화의 단위가 큰 경우가 많아 범죄와 연루되었을 때 손실·피해액이 크고 주변에 미치는 영향도 클 수밖에 없다. 예컨대 과거에 발생했던 씨프린스호 좌초 사건(1995년, 여수), 허베이스피리트호 기름 유출사건(2007년, 태안), 우이산호 충돌 사고(2014년, 여수) 등으로 인한 해양 오염은 발생규모와 그로 인한 피해가 광범위하여 국가적인 대응이 필요하였다. 해양에서의 사고는 범죄의 입증 여부에 따라 사고의 책임을 지고, 전문학적인 액수의 손해액을 책임져야 하기 때문에 형사법적인 측면은 물론 민사적인 측면에서도 사고의 진실을 명백히 밝히는 것이 매우 중요하다.

3) 고립성과 이격성

많은 수의 해양범죄가 육지에서 떨어진 해상의 고립된 선상에서 의도적으로 은밀하게 발생하고 있다. 해상에는 사람이 정주(定住)하지 않으므로 범죄피해를 당해도 주변에 도움을 요청하기 어렵고 목격자 또는 증인 확보에도 어려움이 많다. 어떠한 선박이든 항해를 마치고 부두에 입항하기까지는 그 어떤 외부로부터의 지원이나 구호의 손길을 받을 수 없기 때문에 망망대해 고립무원의 상태에서 피해를 입히거나 당할 우려가 있다.

육지로부터 떨어져 있는 해상에서 사건이 발생하면 선박 내의 범죄 가담자 또는 피해자 이외에는 직접적인 사건 관련 진술을 확보하기 힘든 상황인데, 이러한 경우 수사사건 자체가 범법자의 의도대로 그릇된 진술로 이어질 수도 있다. 해양범죄는 육상에서 기인한 범죄가 아닌 경우, 고립된 상태에서 발생하는 범죄이기 때문에 육상의 범죄와는 다른 성격을 가지는데, 선박 내에서 일어나는 범죄는 사건 전후 종사자들이 합의 하에 사건을 은폐하거나 진실을 감추는 경우도 있다. 고귀한 생명 11명을 무참히 살해한 1999년 원양어선 '페스카마호' 선상 반란사건⁸⁾에서 알 수 있듯이 고립된 상태에서 범죄가 발생하였기 때문에

8) 1996년 남태평양 해상에서 참치잡이 조업에 나간 원양어선에서 조선족 선원들이 한국인 선원 7명과 조선족 1명, 인도네시아 선원 3명 등 총 11명을 살해한 사건으로

범죄가 알려지는 것이 늦을 수 있고, 증거 또한 훼손되기 쉽다. 또한 운송수단으로서 선박을 이용하기 때문에 육상에서처럼 쉽게 접근하기 힘들고, 오로지 선박 내부에 있는 사람에게만 수사를 의존하기 때문에 범죄피해 신고시 또는 긴급한 상황을 전파할 때 오직 선박의 통신체계에 의존하여야 하므로 범죄 발생과 인접한 시간의 선박 항해와 관련된 각종 기기, 항적을 기록한 장치 그리고 통신수단에 사용된 장비와 녹음기록을 정확히 분석하여 사건의 실체를 파악할 수밖에 없다.

4) 조직성

바다를 이용하여야 하는 해양범죄는 속성상 선박을 이용하여야 하고, 범행에 이용된 선박을 가동·운영하기 위해서는 자격을 가진 다수의 인력이 필요로 하여 이들을 유기적으로 연계하는 조직적인 형태를 갖추게 된다. 다수의 범죄에서 특히 외국간의 교역과 관련된 해양범죄에서 두드러지게 나타나는 특성이 조직성이고, 이런 특성은 비단 해양에서만 나타나는 것이 아니라 이런 해양범죄를 모의하고 계획하는 단계에서부터 이루어지게 되므로 필연적으로 육상조직과도 연결된다. 해상과 관련된 국제 해양범죄 조직원의 활동은 대부분 여러 개의 영역을 넘나들면서 조직적으로 범죄행위를 수행하고 있다.

5) 광역성

광역성은 해양의 특성임과 동시에 해양범죄의 특성이기도 하고, 발생한 범죄의 피해가 미치는 영역적 특성이기도 하다. 해양환경은 매우 광활하고 유동적이다. 우리나라의 해양은 육지면적(99천km²)의 4.5배에 달하는 443천km²의 해양관할권 345천km²의 EEZ 및 대륙붕을 보유하고 있으며, 총연장 12,733km에 달하는 긴 해안선과 3,358의 도서를 보유하고 있다.⁹⁾ 이런 넓은 범위에서 범죄와 사고 예방활동을 수행하고 범죄를 단속하는 데에 어려움이 있다. 이처럼 해양범죄로 범법자들이 활용하는 영역이 매우 넓고 육상의 경우처럼 일정하게 지정된 장소를 사용하는 것이 아니라 얼마든지 가변적인 장소의 선택이 가능하기 때문에

수사에서 관련자의 진술에만 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이었다.

9) 해양수산부, 해양경찰청 등, 2010. 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020), p.27.

이런 속성을 이용해 밀입국 범죄가 일어나기도 한다. 철저한 준비태세를 갖춘다고 하더라도 범죄현장에 도착하는 데 많은 시간이 소요되어 범인 검거와 인명구조에 장애가 있다. 범죄에 대한 대비를 철저히 해도 넓은 관할 여건상 이를 일일이 단속하기에는 역부족이다. 따라서 우리 관할권에서 해상범죄가 발생하였다 하더라도 이를 검거·나포하거나 수색·발견의 어려움은 물론 초동조치의 한계성이 있다.

6) 전문성 및 지능성

일반 육상범죄와 달리 해양범죄는 특별한 여건 및 특정 수단을 이용하게 되므로 해당 분야에 대한 전문적인 지식을 가진 사람에 의해 발생하게 된다. 당장 선박의 이용만 해도 이를 움직일 수 있는 능력이 있어야 하며, 바다의 기상과 여건을 이용할 줄 알아야 한다. 해상과 관련된 밀수범죄는 다른 범죄에 비해 전문적이고 지능적인 성격이 강하다. 관세포탈과 해당 국가의 통제를 피하려면 국가에서 수출입을 금지·제한하고 있는 물품이 무엇인가, 국내외의 물가상정과 그 물품에 대한 관세율이 얼마인지, 외국에서의 물품구입은 어떠한 방법으로 할 것인지, 밀수를 성공적으로 수행하기 위해서는 어떤 수단을 사용할 것인지 등의 관세법규에 대한 지식은 물론이고, 국제거래에서 상품에 대한 전문지식을 가지고 있어야 하므로 밀수사범은 경제사범 중에서도 가장 전문적이고 지능적인 특성을 가지고 있다. 특히 합법을 가장하여 교묘히 법인체 등에 의하여 자행될 때에는 전형적인 화이트칼라 경제사범의 특성을 나타내기도 한다. 조직성을 가지고 특성상 범죄현장이 발각되지 않게 하거나 증거를 인멸하려는 지능적인 범행시도가 이어지게 되므로 전문성과 지능성은 해양범죄의 영역에 필수적으로 따라가는 특성이다.

7) 광범위한 파급효과

광범위한 파급효과는 해양범죄나 해양사고의 규모의 대형화에 따르는 부수적인 특성으로서, 해양범죄 또는 해양사고가 발생하면 미치는 파급효과가 정치·경제·사회적으로 광범위하게 나타나고 있다. 규모가 커지면서 피해가 미치는 영역도 광범위하게 나타난다. 해적행위나 선박납치와 같은 범죄나 유조선에서

의 기름유출 등은 범죄의 직접적인 피해만큼이나 사회 전체적으로 미치는 심리적·정신적인 피해도 막대하다. 해상에서의 선박을 통한 범죄행위는 단일사건이더라도 대형사건으로 발전할 수 있는 특징이 가지고 있다. 예컨대 밀입국의 경우 한 척의 선박으로 다수 불법 입국하게 되면, 불법체류자가 전국적으로 확산되고 결국 밀입국 사범을 양산하게 된다. 즉 하나의 범죄가 양적으로 확대될 뿐 아니라, 지속적으로 연계되어 범죄가 확산되는 상황을 만들어 낼 수 있다. 이처럼 해양범죄의 경우 사회적으로 큰 이목을 집중시키고, 언론의 관심을 끌게 됨으로써 단기간에 사회적으로 큰 파장을 일으키고, 사건이 국제적인 영향을 끼치기 때문에 그 효과가 어느 한 분야에만 머무르지 않는다. 사회적인 파급효과가 커서 국민의 관심이 크다.

8) 사건의 희소성

해양범죄 사건의 발생건수만 보더라도 육상범죄에 비해 발생빈도가 낮다. 또한 일반범죄와 동일한 구성요건을 가졌지만 해양에서 일어나는 범죄를 제외한다면 순수 해양범죄 고유의 특성을 지닌 범죄들을 일반범죄에 비해 그 발생빈도가 현저히 떨어진다고 할 수 있다. 하지만 해양범죄는 사건의 발생건수가 적은 데 비해 개별사건이 미치는 파급효과가 상당히 크므로 이들 사건을 무시할 수 없는 가치를 가지고 있다고 생각한다. 즉 일반범죄와 겹치는 사건에도 해결능력을 갖추어야 하겠지만, 드물게 발생하여 희소성을 지는 중요 해양범죄에 대한 사건해결에 수사력을 총동원하여 해결하여야 한다. 예컨대 해적사건에서 선박이 나포될 경우 선박에 대한 물적 피해도 상당하지만 인적 피해도 발생할 수 있다.

9) 증거의 오염 가능성

해양범죄의 경우 범행 현장이나 사용한 범죄 도구 등은 바닷물에 영향을 받아 단순하고 명쾌한 결과가 나오지 않을 우려가 있다. 특히 범죄 현장으로서 또는 증거의 유기장소로서 이용되기도 한다. 최근 5년간 발생한 장기미제사건 중에서 실종·변사자 25건을 아직도 해결되지 못하고 있다. 종종 사체의 유기장소나 신원 확인을 할 수 없게 조작한 변사체로 인해 수사는 미궁에 빠지기도

하고, 이러한 영향으로 바다는 완전범죄를 꿈꾸는 사람들이 이용하고자 하는 장소가 되었다. 심지어는 범행에 사용한 차량 또는 피해자를 태운 차량을 그대로 바다에 가라앉혀 수장시키는 것도 범죄의 고전적인 수법이 되었을 정도이다. 또한 바닷물에 오랜 기간 잠겨 있던 사체나 범행흉기들은 그 신원을 파악하기가 힘들고 흉기에 남아 있던 지문 등의 기초적인 증거자료가 바닷물에 오염되어 수사가 어려운 현실이다.

10) 수단성

바다는 육지와는 여러 가지 측면에서 특히 수단적 방법에서 다르다고 볼 수 있다. 즉 바다를 이용하려면 반드시 선박이라는 여러 가지의 수단을 통해서만 가능하다. 해적행위, 마약밀수, 밀출국 등 불법행위가 모두 선박을 사용하거나 선박 내에서 일어나고 있다. 해상을 이용한 범죄단체들은 선박을 이용할 경우 비행기보다 저비용, 대규모 운반능력, 기상특보시의 연안 해안선 경비의 허술한 점을 이유로 범죄의 장소 혹은 수단으로서 선호하고 있다.

11) 진행성

해양에서 범죄가 발생할 경우 바다의 물리적 현상 등을 고려할 때 범죄행위가 종결되지 못하고 목적지 이동, 사건의 진행과정에 있는 경우가 대부분이다. 해양은 인간이 수단적으로 이용하는 도구로서 범죄행위 발생시 사건이 진행하는 과정에 불과할 뿐 실질적으로 범죄가 기수가 되는 것은 아니다. 물론 예외적으로 선상 살인사건이나 선상 강도사건들은 선상에서 범죄행위가 완성되는 경우도 있지만, 밀입국 사건이나 밀수 사건의 경우에는 범행자체가 대부분 해상에서 완성되지 못한다.

또한 해양은 육상과 달리 주권이 미치는 범위도 해역별로 각각 다르기 때문에 국내법이 미치는 범위도 다를 수밖에 없다. 밀입국 사범이나 밀수사범도 범행에 이용되는 선박이 최소한 영해나 접속수역에 들어와야 「형법」, 「출입국관리법」, 「밀항단속법」, 「관세법」이 적용이 가능하게 된다. 영해와 접속수역을 제외한 공해상에서 적용될 수 있는 국내법은 배타적 경제수역, 대륙붕 관련 법령 이외 적용 가능한 법령은 거의 없다. 그러므로

이러한 해양에서의 범죄는 진행상 중간 위치에 놓여있기 때문에 범행을 차단할 수 있는 가장 유리한 지점으로 볼 수 있다. 이것이 바로 해양관할권내 해양범죄를 사전에 예방하고자 하는 중요한 이유에 해당된다.

2.2 해양경찰청 수사기능의 개관

2.2.1 해양경찰 수사의 연혁

해양경찰의 역사에서 법률 수준의 조직법이 있었던 시기가 있었다. 해양경찰의 수사의 연혁을 자세히 살펴보면 <표 2-1>과 같이 1962년 4월 3일 해상치안 수요가 증가함에 따라 「해양경찰대설치법(법률1048)」이 제정, 1962년 5월 5일 「해양경찰대 직제」가 제정(각령 제730호)되어 「어업자원보호법」에 의한 관할수역 내에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 수행하도록 하여 사법권이 강화되고 장비와 인력이 보강되었다.

이 법에서는 해양경찰대가 「어업자원보호법」에 의한 ‘관할수역 내의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장’하도록 규정하였는데, 이는 매우 큰 의미를 갖고 있다. 어업자원보호에 한정하여 제한된 사법경찰권이 부여되었던 종전과는 달리, 어업자원 보호는 물론 간첩의 해상침투 방지, 밀수·밀항자 단속, 평화선상의 관할수역 경비와 조난 선박의 구조, 항로표지의 보호 등 거의 모든 해상사법경찰권이 부여된 경우이다.

「해양경찰대설치법¹⁰⁾」이 제정된 이유는 상공부장관 소속 하의 해무청에서 해양경비에 관한 업무를 관장하여 오던 중에 한·일 국교의 정상화를 앞두고 어업자원의 보호뿐만 아니라 간첩의 해상침투, 밀수, 밀항자의 단속을 보다 더 철

10) 「해양경찰대설치」 제1조 (목적)에서 “어업자원보호법에 의한 관할수역내에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관 소속 하에 해양경찰대를 둔다. 제2조 (대장과 부대장) ① 해양경찰대에 대장 1인과 부대장 1인을 둔다. ② 대장은 행정부이사관으로서 보하고 부대장은 경무관으로서 보한다. ③ 대장은 내무부장관의 명을 받아 대업무를 관장하여 소속공무원을 지휘감독 한다. ④ 부대장은 대장을 보좌하며 대장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다. 제3조 (하부조직) 해양경찰대의 직제, 공무원의 직종과 정원에 관한 사항은 각령으로 정한다.” 라고 규정되어 있었다.

저히 하여야 할 필요성이 절실하여 해양경비대로 하여금 해상에 있어서의 일체의 경찰업무를 관장시킴으로써 경찰명령계통의 일원화와 해양경찰업무의 효율적인 수행¹¹⁾을 기하려는 것이다.

<표 2-1> 해양경찰 수사조직의 변화

구 분	주요 내용
1962년 4월	· 「해양경찰대설치법」 제정
1969년 9월	· 해양경찰대 정보수사과 신설(5과)
1972년 6월	· 지구해양경찰대 정보수사과 설치
1990년 7월	· 해양경찰대 정보수사과를 수사과와 정보과로 분과
1991년 7월	· 경찰청 소속 해양경찰청으로 변경, 정보수사부 신설
1996년 8월	· 해양수산부 외청으로 독립, 정보수사부를 정보수사국으로 변경
1998년 12월	· 4개 해경서 정보수사과를 수사과·정보과로 분리
1999년 5월	· 해양경찰청 외사과를 국제과로 변경
2006년 3월	· 지방해양경찰본부 정보수사과(4개 지방본부) 설치
2006년 11월	· 속초동해포항완도태안해양경찰서 정보수사과를 정보과수사과로 분과
2007년 9월	· 해양경찰청 광역수사단을 형사과로 명칭 변경
2014년 11월	· 해양경비안전본부 해상수사정보과로 변경
2017년 7월	· 해양경찰청 수사과, 형사과로 변경(해양에서의 경찰사무)

이는 해양경찰의 조직법적인 성격을 가지고 있는 법률로 현행 「해양경찰법」 제2조(국가경찰의 조직)과 유사하지만, 제정된 지 불과 11여 년만에 1973년 1월 15일 「정부조직법」이 개정되면서 부칙 제6조(특별지방행정기관에 관한 경과조치) 부분에서 「해양경찰대설치법」은 폐지되고 해양경찰의 조직에 관한 규정은 대통령령으로 정하게 되었다. 또한 해양경비대의 신분도 공안 직급에서 경찰직급(강력 → 총경, 경정 → 경감, 경위 → 경위, 경조장·1등 경조·2등 경조 → 경사, 3등 경조·1등 경수·2등 경수 → 순경)으로 변경하였다.

이는 상공부 시절(1955년~1962년) 해양경찰관 신분은 경찰관이 아니고 공안

11) 법제처, 법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>.

직렬로 어로보호 단속에만 사법권을 행사할 수 있는 제한된 특별사법경찰권을 행사한 것으로 생각한다.

이후 1969년 9월 20일에 「해양경찰대 직제」가 개정(대통령령 제4065호)되어 해양경찰대 '정보수사과'가 신설되고, 1972년 5월 6일에는 해양경찰대 기지대를 지구해양경찰대로 변경하고, 이후 6월 2일에는 범죄수사 업무를 추가적으로 관장하는 정보수사과를 하부조직으로 신설하면서 지금의 해양경찰과 같은 조직의 기본 골격을 갖추게 되었다. 1990년 7월 19일, 정보수사과를 수사과와 정보과로 분과하여 개편하였다.

1991년 5월 31일, 「경찰법」이 제정(법률 제4369호)됨에 따라 치안본부가 경찰청으로 변경되어 내무부의 독립 외청으로 승격되면서 경찰청의 소속 기관인 해양경찰청으로 개편¹²⁾되고 본청에 정보수사부(수사과, 정보과)와 11개 해양경찰서에 정보수사과를 기본으로 설치하였다. 1996년 8월 8일, 「정부조직법」이 개정(법률 제5153호)으로 해양수산부를 신설되고, 해양수산부장관 소속하에 해양에서의 경찰 및 오염방제를 담당할 해양경찰청이 외청으로 승격¹³⁾되고, 외사과가 신설되면서 정보수사부에서 정보수사국으로 명칭을 변경하였다. 이와 함께 해양경찰청을 해양수산부로 이관하게 되면서 경찰 조직의 하나였던 해양경찰청은 「경찰법」에서 삭제¹⁴⁾되어 해양경찰은 「경찰법」의 적용 대상에서 제외되었다. 2005년 8월 16일, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」이 개정(해양수산부령 제302호)되어 정보수사국 산하에 광역수사단을 신설하고, 2006년 11월 30일, 지방해양경찰청 하부조직으로 정보수사과를 신설하였다. 2007년 9월 14일, 해양경찰청 광역수사단을 형사과로 명칭이 변경되고, 2013년 3월, 「정부조직법」 개정에 따라 새로운 해양강국시대에 부응하기 위해 해양경찰청은 국토해양부에서 해양수산부 소속으로 변경되었다.

12) 「경찰법」 제2조 (경찰의 조직) ③해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 경찰청장소속하에 해양경찰청을 두고 해양경찰청장 소속 하에 해양경찰서를 둔다.

13) 「정부조직법」 제41조 (해양수산부) ③해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속 하에 해양경찰청을 둔다.

14) 「경찰법」 부칙에서 제2조제1항 중 "치안 및 해양경찰"을 "치안"으로 하고, 동조 제3항을 삭제한다.

2014년 국가적 재난안전관리를 총괄하는 조직인 국민안전처를 신설하여 그에 소속된 해양경비안전본부로 축소·개편하고, 2014년 11월 19일, 「국민안전처와 그 소속기관 직제 및 시행규칙」 개정으로 ‘정보수사국’, ‘수사과’가 폐지되었고 본부와 해양경비안전관서에는 ‘해상수사정보과’가 설치되었다.¹⁵⁾

2017년 7월 26일, 해양경찰의 역할을 재정립하여 해양안전을 확보하고 해양주권 수호 역량을 강화하기 위해 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 소속 독립 외청으로 부활하고, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제 및 시행규칙」이 제정되어 본청에는 ‘수사정보국’, 지방해양경찰청에는 ‘수사정보과’, 해양경찰서에는 ‘수사과’를 신설하였다. 이로써 수사사무 관할이 ‘해상에서 발생한 사건의 사무’에서 ‘해양에서의 경찰에 관한 사무’로 확대되었다.

2.2.2 해양경찰 수사기관

1) 해양경찰 수사 인원

수사조직의 인원은 2017년도 7월 기준으로 <표 2-2>와 같이 총 559명이다. 기능별로는 수사기능(과학수사) 208명, 형사기능(지능수사, 광역수사) 226명, 외사기능 125명이었다. 해양경찰청은 수사경과자에 보안경찰을 포함하고 있으나, 이 연구에서는 수사경과에 실질적으로 수사를 하는 기능 위주로 분석하기 위해 보안경찰을 제외하고자 한다.

<표 2-2> 해양경찰 수사기능별 정원 현황(2017년 8월 기준)

구 분	총계	수사		형사			외사 경찰
		수사	과학수사	형사	지능수사	광역수사	
계(명)	559	163	45	166	30	30	125

출처 : 해양경찰청(2019년, 재작성)

15) 개정된 「정부조직법」 제22조의 2에서 해양경찰의 수사정보 직무범위를 ‘해상에서 발생한 사건의 수사’로 한정하고, 동 법 부칙 제2조에 의거 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무는 제외하고 육·해상 연계범죄, 육상 수사사무는 경찰청으로 업무이관 시 조직도 축소되었다.

2017년 7월에 해양경찰청 부활시 수사인력이 많이 부족하여 정원 70%만 인원을 채울 수 있었다. 그 이후 경찰청과 협의하여 경찰청으로부터 128명을 이체 받고, 같은 해 12월에 해양경찰 교육을 마친 신입 순경을 배치하여 정원 대비하여 현원을 겨우 100% 맞추었다. 그러나 당시 수사부서에 경력이 없는 함정, 파출소에 근무하는 직원을 채워 수사부서의 전문성이 하락하였다.

또한 2018년도의 수사부서에 근무하는 경찰관의 경력자 현황은 다음 <표 2-3>과 같이 수사경력 5년 미만이 58.2%를 차지하고 있고, 더욱이 수사경력 3년 미만의 수사경력 직원은 전체 37.9%가 되는 것으로 나타났다. 이는 수사경찰의 경험 축적에 의한 전문성이 결여되었음을 의미한다. 수사경력이 부족하면 실무상 수사오류를 범할 가능성이 상대적으로 크고 그에 따른 수사민원이 발생하여 해양경찰의 수사 신뢰도를 하락시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

<표 2-3> 수사부서 해양경찰 수사경력 현황(2018년 7월 기준)

1년 미만	1년~ 3년 미만	3년 ~ 5년 미만	5년 ~ 7년 미만	7년 ~ 10년 미만	10년 이상
128명 (22.6%)	115명 (20.3%)	87명 (15.3%)	78명 (13.8%)	69명 (12.2)	90명 (15.9%)

출처 : 해양경찰청(2018년)

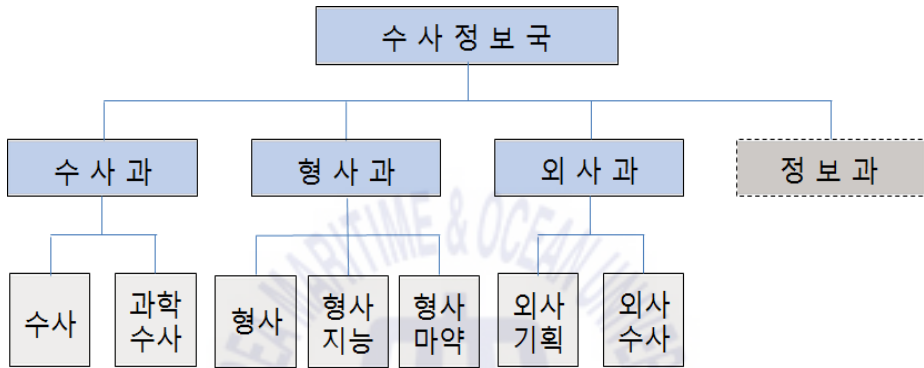
2018년 기준으로 수사부서의 업무를 지도하는 수사간부(경찰서 계장급 이상) 중에서 수사경력 3년 미만이 전체 인원의 19%에 해당한다.¹⁶⁾ 이러한 이유로 해양경찰은 외부의 전문인력 채용을 추진하고 있다. 변호사 자격 소지자를 4년간 25명 경감 직급으로 채용하고, 조사전문 인력은 3년간 97명을 경위, 경장, 순경 직급으로 채용한다. 과학수사 전문 인력을 4년간 29명, 외사특채자도 4년간 6명을 채용할 계획이다.¹⁷⁾

16) 김성욱, 윤성현, 2019. 국민을 위한 해양경찰 수사 혁신방안. 한국해양경찰학회보, p.12.

17) 이기수, 2019. 해양경찰의 수사경과제 시행현황과 과제, 한국해양경찰학회보 제9권 제3호, p.53.

2) 해양경찰 수사조직

해양경찰청의 수사조직은 <그림 2-1>과 같이 해양경찰청 본청 수사정보국 내에는 수사과, 형사과, 외사과 4개 과로 구성되어 있고, 수사과에는 수사계, 과학수사계, 형사과에는 형사계, 형사지능계, 형사마약계, 외사과는 외사기획계, 외사수사계가 있다.



<그림 2-1> 해양경찰청 수사부서 조직

본청의 수사정보국 조직은 <표 2-4>와 같이 경찰청의 수사국(수사기획과, 형사과, 수사1과, 수사2과, 특수수사과, 범죄정보과), 과학수사관리관(과학수사담당관, 범죄분석담당관), 사이버안전국(사이버안전과, 사이버수사과, 디지털포렌식센터)에 비해 대부분의 기능이 축소 통합되어 있다.

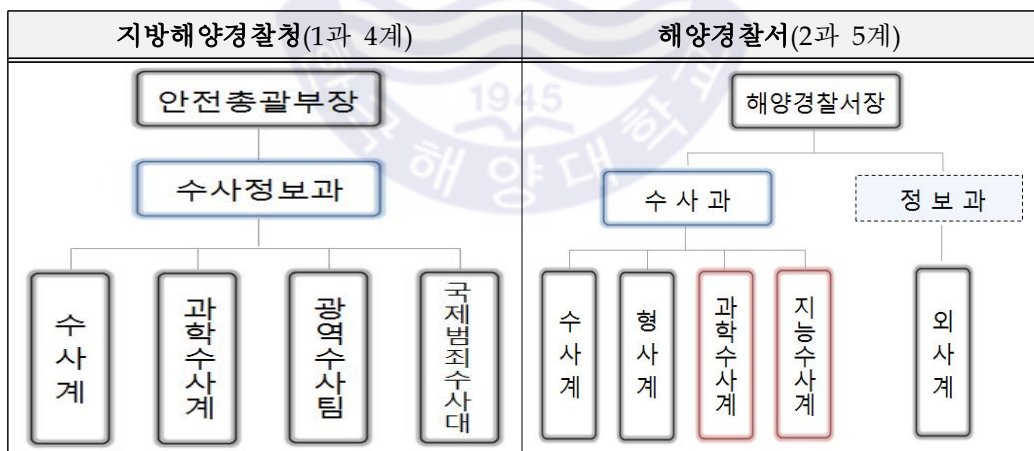
<표 2-4> 해양경찰청과 경찰청 사무분장별 수사부서 비교

해양경찰청	경찰청
수사과	수사기획과, 과학수사관리관, 사이버안전국
형사과	형사과, 수사1과, 수사2과, 특수수사과, 범죄정보과

해양경찰청 수사과 사무분장의 '수사업무, 범죄정보에 관한 기획·지도 및 조정'은 경찰청 수사국 수사기획과의 '경찰수사업무에 관한 기획·지도·조정 및 통제, 범죄통계 및 수사 자료의 분석'과 과학수사관리관의 '과학수사기법에 관한 기획 및 지도' 업무와 유사하다.

수사부서 업무에 대해서 구체적으로 살펴보면, 수사과는 수사업무에 관한 기획·지도 및 조정, 수사경찰 제도·시스템 연구개선, 수사과정에서 인권보호와 유치관리에 관한 사항, 과학수사 업무에 관한 기획·지도업무를 관장하고 있다. 형사과는 형사마약 업무에 관한 기획·지도 및 조정, 중요범죄의 예측·분석·평가 및 기획수사 지도, 살인·강·절도·폭력 등의 강력범죄 수사·지도, 지능범죄 등의 기획수사 및 지도업무를 관장하고 있다. 그리고 외사과는 외사업무에 관한 세부계획 수립 및 집행, 외사첩보 수집·분석·처리 및 정보망 운용, 인터폴 등의 국제 형사공조 및 수사 관련 국제협력 사항, 국제성범죄 수사, 외국 및 외국인 관련 중요범죄 수사업무를 관장하고 있기 때문에 경찰청 외사국과는 많은 업무 차이가 있다.

지방해양경찰청의 수사조직은 <그림 2-2>와 같이 안전총괄부장 소속 아래 1과 4계로 수사정보과가 있으며, 수사정보과에는 수사계, 과학수사계, 광역수사팀, 국제범죄수사대로 구성되어 있다. 중부·서해·동해 지방해양경찰청 수사정보과는 총경급이지만, 제주해양경찰청만 경정급으로 향후 직급 상향이 필요하다.



<그림 2-2> 지방해양경찰청 및 해양경찰서 수사부서 조직도

해양경찰서는 해양수사정보과가 국민안전처 소속 시에 신설된 보령, 부안해양경찰서를 포함하여 19개 해양경찰수가 수사과, 정보과로 분과 되었다. 수사과에는 수사계, 형사계, 과학수사계, 지능수사계로 구성되어 있다. 과학수사계는

포항, 통영, 여수, 군산, 인천해양경찰서 등 5개 경찰서에 있다. 지능수사계는 포항, 부산, 통영, 여수, 목포, 인천 등 6개서 경찰서에만 있기 때문에 분산된 업무를 지방청에서 총괄수행하기 위해 경찰서의 과학수사기능과 지능수사기능은 지방청으로 업무가 이관될 예정이다.

외사기능은 19개 해양경찰서의 정보과 소속으로 외사계가 있다. 이는 수사경찰이 아닌 정보과장이 수사지휘를 하는 문제가 있어서 향후 검찰과 경찰의 수사구조개혁이 되면 수사과 소속으로 조정이 필요하다.

3) 해양경찰 수사 예산

최근 5년간 2014년부터 2018년까지 수사예산은 다음 <표 2-5>와 같다. 2018년 수사예산은 44억 원으로 해양경찰 전체 예산의 0.32%에 불과하다.

<표 2-5> 해양경찰청 전체 예산과 수사예산 비교

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체 예산	11,134억원	12,455억원	12,687억원	12,083억원	13,732억원
수사예산 (전체 비율)	44억원 (0.39%)	28억원 (0.22%)	26억원 (0.20%)	26억원 (0.21%)	44.7억원 (0.32%)

출처 : 해양경찰청(2018년, 재작성)

2014년 수사예산은 전체 예산의 0.39%인 44억 원이었으나, 해양 관련 수사기능이 경찰청으로 이관됨에 따라 경찰청으로 10.8억 원이 이체되어 2015년, 줄어든 예산 28억으로 책정되었다. 그 이후 2017년, 해양경찰청이 부활하며 정부조직법 부칙에 따라 경찰청으로부터 10.7억원을 이체를 받아서 2018년에는 44.7억 원으로 증액되었다.

또한 장비도 경찰청으로부터 이관을 받아 수사차량이 60대(수사소관차량 35대, 리스차량 20대, 경찰청 이체차량 5대)이다. 또한 과학수사 장비는 진술녹화 장비, 카메라, 비디오, 녹음기, 지문인식기, 지문현출기, 탐지기, 디지털포렌식, 모바일포렌식 등 모두 24종 599점을 보유하고 있다.

4) 해양경찰 수사경과제 내용

2018년 12월에 수사경과 제도 시행을 위해 선발인원 및 선발 기준 등에 대한 기본방침을 마련하고 수사부서 직원을 대상으로 경정 이하 정원(732명)의 1.2배인 951명을 선발하였다. 수사경과 선발 계급별 현황은 다음 <표 2-6>과 같이 951명이다. 계급별로 경정 39명, 경감 983명, 경위 282명, 경사 193명, 경장 248명, 순경 96명이며, 그중에서 여경은 80명(경감 4명, 경위 20명, 경사 29명, 경장 19명, 순경 8명)을 선발하였다.

<표 2-6> 수사경과 선발 계급별 현황

구 분	계	경정	경감	경위	경사	경장	순경
총 선발자	951	39	93	282	193	248	96
수사경력자	766	39	93	279	185	149	21
미경력자	185	-	-	3	8	99	75
여 경	80	-	4	20	29	19	8

출처 : 해양경찰청(2019), 김성욱, 앞의 글, p.11. 인용

소관 법령 개정을 통한 수사경과 규정을 마련하기 위해 2019년 1월 15일에 「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」을 개정하고, 2019년 2월 1일, 「수사 인사운영 규칙」을 제정하였다.

수사경과 선발의 세부기준은 다음 <표 2-7>과 같이 최초 선발과 차기 선발을 구분하여 본청 주관으로 선발심사위원회를 통해 최종 선발하도록 하였다. 이는 수사경과의 안정적인 정착을 위해 최초 선발에서 다음 선발시 까지는 현재의 근무체제를 최대한 유지하는 원칙을 정하고, 수사경과자의 원활한 인사관리를 위해 관서별 정원, 수사경찰의 연령, 계급정년, 성별, 경위 이하 원적지 등을 감안하였다.

즉 현재 수사부서에 근무하는 경찰공무원 중에서 희망자를 우선적으로 선발하고, 다른 부서 근무자는 수사경력 1년 이상 희망자를 차순위 대상으로 선발하였다. 선발 인원을 채우지 못할 경우 수사경력과 상관없이 선발 요건 등 별도 공지를 통해 전체 경찰관 대상으로 선발하도록 조치하였다. 또한 선발심사위원회를 통해 선발 제한요건에 해당할 경우 선발을 배제하고 수사경과 관련 법령 및 행정규칙 시행(2019년 1월) 이전에 즉시 시행하였다.

<표 2-7> 수사경과 선발 세부 선발기준

최초 선발	수사부서 근무자	非 수사부서 근무자
	수사경과로 우선 선발, 비희망자 또는 부적격자는 제외	부족인원은 非 수사부서 근무자 중 수사경력 1년 이상인 자 대상으로 선발
차기 선발시	기존 직원 대상	신규 채용자 대상
	수사경찰 양성교육 수료 또는 수사경과 선발시험으로 선발 (2년 미만 근무경력자 제외)	수사분야 특별 채용자에 대해 임용과 동시에 경과 부여

출처 : 해양경찰청(2018년)

선발심사위원회는 총 8명으로 구성하여 위원장을 수사정보국장으로 정하고, 본청 3명(수사과장, 형사과장, 외사과장), 소속기관에서 5명으로 구성하였다.

일반경찰관이 해양경찰 근무경력 2년 이상인 자 중에서 선발교육 이수자나 선발시험 합격자를 대상으로 수사경찰로 진입을 할 수 있도록 조치하고, 수사업무 관련 특별채용자에 대해서는 임용과 동시에 수사경과를 부여하도록 하였다. 해양경찰의 다른 경과와 동일하게 인사원칙에 따라 수사경찰관 중에서 육상 수사부서 장기근무자는 해상근무부서인 형사기동정으로 전보될 수 있도록 순환근무를 원칙으로 정하였다.

수사경과 발령일 또는 갱신일로부터 5년간 수사경과를 유지하고 전문수사관 인증자 또는 만45세 이상으로 수사부서 근무기간의 합이 10년 이상인 경우의

당연 갱신사유와 해양경찰청장이 지정하는 수사관련 직무교육 이수자 또는 수사경과 갱신을 위한 시험에 합격한 경우 선택적으로 갱신하도록 하였다. 본청 및 지방청에 수사경과 해제를 위한 해제심사위원회를 구성하여 다음 <표 2-8>과 같이 선발 제외 사유를 마련하였다.

<표 2-8> 수사경과 선발기준 및 제외사유

✓ 최초 시행에 따른 선발 기준

- ① 전문수사관 자격이 있는 자
- ② 1년 이상의 수사경력이 있는 사람, 수사교육을 이수한 사람
- ③ 건강한 체력, 책임감, 정의감, 인내력이 있다고 판단되는 자

✓ 선발 제외 사유

- ① 현재 수사 중이거나, 형사사건으로 기소 중인 자
- ② 직무 관련 금품·향응 수수, 성비위, 중대한 인권침해 등 행위로 인해 징계 처분을 받은 경우(징계 요구중인 자 포함)
- ③ 위 ②항의 행위 이외로 인해 징계처분을 받은 경우 수사부서 근무에 부적합하다고 판단되는 자(징계 요구중인 자 포함)
- ④ 인권침해, 편파수사 등에 관한 시비로 사건관계인으로부터 수시로 진정 또는 민원을 받은 자로 수사부서 근무에 부적합하다고 판단되는 자
- ⑤ 수사업무 수행능력 및 전문성·발전가능성이 없다고 판단되는 자
- ⑥ 사명감, 책임감이 없거나 동료간 불화를 조성할 가능성이 있다고 판단되는 자
- ⑦ 수사경과 지원서를 허위로 작성한 자

출처 : 해양경찰청(2018년)

즉 ① 5년 연속 비수사부서에 근무하는 경우, ② 수사경과 갱신이 되지 않을 경우의 당연해제 사유, ③ 인권침해, 편파수사 등에 관한 시비로 사건관계인으로부터 수시로 진정을 받은 경우, ④ 수사업무 능력·의욕이 현저하게 부족한 경우 2년 연속으로 수사부서 전입을 기피하는 경우의 해제사유 발생시 위원회를 통해 해제심사가 가능하도록 하였다. 또한 수사경과 유지를 위한 유효기간을 5년으로 두고, 유효기간 내에 수사관련 교육원 전문교육 또는 경찰청 등 외부기관 위탁교육을 3회 또는 총 4주 이상 수료하도록 하는 규정을 두었다.

2.3 해양경찰기관의 수사내용 비교

2.3.1 해양경찰청 수사통계

해양범죄의 유형별 특성을 살펴보면 <표 2-9>와 같이 2009년부터 2018년까지 최근 10년간 범죄단속 현황은 연평균 37,662건이며, 2018년도에는 총 38,168건을 검거하였다. 해양범죄의 검거건수는 2014년에 급감한 후 2018년까지 소폭으로 상승한 것으로 나타났다.

<표 2-9> 최근 10년간 범죄단속 현황

구 분	' 09년	' 10년	' 11년	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년
계	49,882	48,594	47,075	45,822	51,441	12,535	27,031	30,040	26,035	38,168
형법범	25,236	28,775	16,893	12,860	11,628	2,176	4,515	5,379	3,182	7,217
특별법범	24,646	19,819	30,182	32,962	39,813	10,359	22,516	24,661	22,853	30,951

출처 : 해양경찰청(2009-2018) 백서 재작성

이는 세월호 사고 이후에 검경 수사본부가 구성되어 수사경찰관들이 많이 지원하고, 다른 구조 현장에도 지원하여 수사부서 인력이 부족하여 민원, 발생사건에만 집중하였기 때문에 인지사건이 많이 줄었다. 또한 국민안전처 시절 해양경비안전본부의 수사 관할권이 해상에서 발생한 사건으로 축소되어 발생건수가 줄어든 것도 이유이다. 이러한 이유와 더불어 실질적인 형법범의 건수가 2010년도 28,700여 건에서 2018년 7,200여 건으로 줄어 전체 범죄건수 감소에 결정적인 영향을 미쳤다.

해양에서 검거되는 해양범죄는 <표 2-10>과 같이 육상사건과 다른 특징이 있다. 첫째, 해양범죄의 검거율은 육상범죄¹⁸⁾에 비해 매우 높다. 2018년 육상범죄는 경찰청 범죄통계 백서에서 1,580,751건이 발생, 1,328,609건을 검거하여 검거율이 84%인 반면에 해양범죄 검거율은 2017년 99.3%, 2018년

18) 경찰청의 최근 3년간 검거율은 2016년 83.7%, 2017년 84.8%, 2018년 83.7%이다.(경찰청백서)

99.2%로 육상범죄에 비해 상당히 높다. 이는 거의 모든 범죄자가 검거되었음을 의미한다.

<표 2-10> 해양범죄 검거건수

구 분	발 생	검 거		검거율 (%)	처 리	
		건 수	인 원		구 속	불구속
2018년	38,487	36,168	7,882	99.2	156	7,726
2017년	26,215	26,035	7,236	99.3	158	7,078
2016년	30,415	30,040	6,706	98.8	177	6,529
2015년	27,087	27,031	5,866	99.8	205	5,661
2014년	13,408	12,535	7,814	93.5	197	7,617
2013년	51,441	50,718	12,811	98.6	382	12,429

출처 : 해양경찰청(2013-2018) 백서 재작성

둘째, 범죄발생건수 대비 검거인원이 육상범죄에 비해 상당히 낮다. 2018년도 해양범죄는 38,487건이 발생, 7,882명이 검거되어 검거율이 20%밖에 되지 않는데 반해 육상범죄는 99.9%이다. 해양범죄는 육상범죄와는 달리 같은 범죄 또는 비슷한 범죄를 반복적으로 행하는 경우가 많다.¹⁹⁾ 예컨대 「수산업법」으로 단속된 경우 조업구역 또는 조업구역을 위반하여 항해하면서 불법어로를 일정기간 동안 반복적으로 하는 행위를 단순 1일죄가 아닌 행위시마다 수죄로 처리하고 있기 때문이다. 이는 수사 실무상 범죄통계를 관리할 때 「범죄통계개선」의 규정에 따라 여죄로 처리하고 있다. 예를 들면, 조업금지기간에 불법어로행위에 대해 양망(그물을 걷어 올림) 행위를 할 때마다 건수로 입력하여 처리하고 있다. 따라서 동일한 사람이 금지된 행위를

19) 다만, 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제16조에서 '해당되는 범죄사건을 1건으로 처리하도록 사건의 단위'를 규정하고 있다. 제16조(사건의 단위) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 범죄사건은 1건으로 처리한다. 1. 법 제11조에 따른 관련사건. 이미 검찰청 또는 이에 상응하는 관서에 송치하거나 이송한 후에 수리(受理)한 사건도 또한 같다. 2. 불기소처분이 내려진 사건과 그 처분이 내려진 후 검사의 지휘에 따라 다시 수사를 개시한 사건, 3. 검사의 수사지휘를 받은 사건, 4. 다른 관서로부터 이송받은 사건, 5. 검찰청에 송치하기 전의 맞고소 사건, 6. 판사가 청구기간 결정을 한 즉결심판 청구 사건, 7. 피고인으로부터 정식재판이 청구된 즉결심판 사건

반복적으로 행하거나, 한 사람이 여러 가지를 위반하는 경우가 많다. 이때 범죄발생건수는 행위만큼 늘어난 반면 검거인원은 1명으로 처리되기 때문에 해양범죄의 특성상 범죄발생건수에 비해 검거인원이 적다.

셋째, 해양검거건수와 해양경찰이 검찰에 송치한 건수의 차이가 3만 여건으로 많은 차이가 있다. 이는 「범죄통계개선」 규정에서 범죄통계원표 작성요령에 의해 1인 수죄의 경우에는 발생사건표와 검거사건표를 각 죄마다 작성하도록 되어 있기 때문이다. 실제범죄 건수보다는 ① 어선의 면세유를 부정유통하면서 불법주유, 판매행위시마다 사건을 입력하는 방법(횡령, 배임행위), ② 해기사 면허가 없이 어선을 운항하는 무면허 운항시 사건을 입력하는 경우(「선박직원법」 위반), ③ 불법어로의 경우 양망 행위시 사건을 입력하는 경우(「수산업법」 위반) 여죄건수로 인해서 검찰에게 송치한 건수보다는 범죄검거건수가 상당히 많은 것으로 생각한다.

해양범죄의 유형별로 분석하면 다음 <표 2-11>과 같이 형법범, 특별법범으로 구분하고 있다. 형법범의 종류는 ① 폭력범(살인, 강간, 상해, 폭력, 체포감금, 협박, 약취유인), ② 재산범(강도, 절도, 손괴, 사기, 횡령배임, 공갈, 장물죄), ③ 과실범(과실치사상, 과실 매몰, 전복 파괴)로 구분하고 있고, 재산범죄를 가장 많이 검거하고 있다.

<표 2-11> 해양범죄 중 형법범 검거 현황

구 분	계(건)	폭력범죄	재산범죄	과실범죄	기 타
2018년	7,217	639	3,143	427	3,008
2017년	3,182	231	1,059	360	1,532
2016년	5,379	224	4,230	321	604
2015년	4,515	296	3,423	365	431
2014년	2,176	322	1,119	346	389
2013년	11,228	445	9,066	390	1,327

* 기타 : 문서인장, 공무방해, 업무방해, 모욕, 유기, 무기 등(출처 : 해양경찰청)

특히 범죄 유형은 주로 폭력범죄인 살인(동료 선원간 앙심 또는 상·하급자간의 불화 등에 의한 살인, 보험금을 편취할 목적으로 살해하는 존속살인), 강도(시신을 해상으로 유기하여 강도살인 및 사체유기), 폭력(사소한 시비로 상호 언쟁시비와 선원간 다툼으로 인한 폭력) 등이 있다. 재산범죄는 절도(어패류 및 선용품, 유류, 어구 등 해상절도와 선용품 편취), 재물손괴(선박·어구·어망에 대한 손괴), 사기(선용금 편취, 면세유 부정수급), 횡령·배임(면세유류, 어촌계금, 어획물 횡령), 과실범죄는 충돌·도주로 인한 과실치사상이다.

한편 2013년 이후 특별법범의 발생 및 검거현황은 <표 2-12>와 같이 수산사범, 안전사범, 환경사범, 국제사범, 기타로 구분하고 있다. 이 가운데 안전사범이 제일 많이 검거된다. 검거된 위반법률로는 「어선법」, 「수산업법」, 「선박직원법」, 「선박안전법」, 「항만운송사업법」 등이 대부분이다.

이는 2014년 이후 해양안전에 관한 관심이 높아지면서 선박의 무면허 운항, 면허 미비치, 출입항 미신고, 낚싯배·유도선의 과적과승, 무허가 유선행위 등의 안전사범에 대한 특별단속을 집중적으로 실시하여 검거건수가 증가되었다.

<표 2-12> 해양범죄 중 특별법범 검거 현황

구 분	계(계)	수산사범	안전사범	환경사범	국제사범	기 타
2018년	30,951	4,882	15,729	826	198	9,316
2017년	22,853	4,630	11,710	1,786	227	4,500
2016년	24,661	4,768	8,076	1,818	1,147	8,852
2015년	22,516	4,585	10,481	670	354	6,426
2014년	10,359	1,512	2,844	357	268	5,378
2013년	39,490	8,848	5,171	1,899	395	23,177

* 기타 : 공유수면 매립에 관한 법률, 건설산업기본법, 위험물안전관리법 등

그리고 특별법법 중에서 발생하는 주요 죄명별로 구분하면 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 특별법법 주요 죄명별 분류

구 분	주요 죄명
수산사범	「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「농수산물품질관리법」, 「내수면어업법」, 「어업자원보호법」
안전사범	「선박직원법」, 「선박안전법」, 「선박입출항법」, 「해사안전법」, 「유선 및 도선 사업법」, 「낙시관리 및 육성법」, 「수상레저안전법」, 「선원법」, 「어선법」, 「해운법」, 「선박법」
환경사범	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「물환경보전법」, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한법」, 「대기환경보전법」, 「화학물질관리법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「토양환경보전법」, 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」, 「악취방지법」, 「하수도법」
국제사범	「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」

수산사범은 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「어업자원보호법」 위반이 대부분이다.

안전사범은 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「어선법」, 「낙시관리 및 육성법」, 「해사안전법」, 「해운법」, 「수상레저안전법」, 「항만운송사업법」, 「선박법」, 「항만법」 위반이 많다.

환경사범은 「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「대기환경보전법」, 「하수 도법」, 「화학물질관리법」, 「자연공업법」, 「소음진동관리법」, 「물환경보전법」, 「토양환경보전법」 위반이 있다.

국제사범은 「출입국관리법」, 「관세법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」, 「검역법」, 「제주특별법」, 「외국인 근로자고용 등에 관한 법률」 위반으로 나타났다.

주요 특별법 중 범죄유형은 <표 2-14>와 같다. 「수산업법」 위반은 무허가 조업행위, 불법혼획, 무허가 어획물 운반행위, 어업별 어구의 불법 사용, 대형트롤협업조업, 월선조업이다. 「수산자원관리법」 위반사항은 불법어구 적재, 조업구역위반, 어구의 제한 또는 금지행위, 그물코 규격의 위반, 수산동식물 포획·채취 금지기간 위반이다. 「선박안전법」 위반사항은 선박검사 미필, 화물적재 및 고박 위반사항이다.

<표 2-14> 주요 특별법 중 범죄유형

법령별	범죄유형
「수산업법」	무허가 조업행위, 불법혼획, 무허가 어획물 운반행위, 어업별 어구의 불법 사용, 대형트롤협업조업, 월선조업
「수산자원관리법」	불법어구 적재, 조업구역위반, 어구의 제한 또는 금지행위, 그물코 규격의 위반, 수산동식물 포획·채취 금지기간 위반
「선박직원법」	무면허 운행행위, 해기사면허 미비치
「선박안전법」	선박검사 미필, 화물적재 및 고박 위반
「선박입출항법」	출입항 신고 미필, 지정장소의 정박, 항로에서 정박 등 금지, 항계내 어로행위
「해사안전법」	항행구역 위반, 음주(주취)운항
「유도선법」	무허가 유선 및 도선 행위, 과적·과승 행위
「낚시관리육성법」	미신고 낚시어선법, 출입항신고 미필, 과적·과승 행위
「수상레저안전법」	무면허 동력수상레저기구 운항행위, 영업정지기간 중 영업
「어선법」	어선표지판미표시, 선박불법개조

2.3.2 일본 해상보안청 수사통계

일본 해상보안청은 한국과 달리 해양범죄가 아닌 해상범죄로 통계치를 작성해 관리하고 있다. 이는 한국 해양경찰의 관할권과 달리 해상보안청이 해상에서만 관할권을 행사하고 있으므로 해양범죄보다 좁은 의미로 해상범죄로

정의하고 있다. 또한 범죄의 발생, 검거건수가 아닌 송치건수를 관리하고, 사건을 육상경찰과의 인계를 위해 인계건수를 별도로 관리하고 있다.

일본의 2018년도 해상범죄를 죄명별로 <표 2-15>와 같이 살펴보면, 검찰에 송치한 건수 중에서 해상관계법령이 45.3%, 어업관계법령이 30.9%, 형법범이 9.5% 순으로 나타났다. 이는 형법범을 제외한 특별법범이 약 90%를 차지하고 있어 한국과 비슷하다.

<표 2-15> 죄명별 송치건수 처리현황 비교

구 분	2017년			2018년		
	송치건수	송치인원	비율(%)	송치건수	송치인원	비율(%)
계(건)	7,962	5,073	100	7,594	4,776	100
형법범	742	742	9.3	721	716	9.5
해사관계법령위반	3,466	1,698	43.5	3,439	1,639	45.3
어업관계법령위반	2,681	1,748	33.7	2,350	1,525	30.9
출입국관계법령위반	2	1	0	12	9	0.2
총기·약물관계법령위반	90	9	1.1	83	12	1.1
해상환경관계법령위반	626	648	7.9	659	697	8.7
기타 법령위반	355	227	4.5	330	178	4.3

출처 : 일본해상보안청 통계 연보, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>, 제작성

특히 일본 해상보안관이 특별사법경찰임에도 일반사법경찰만이 할 수 있는 형법범을 약 10% 정도 수행하는 것은 해상에서 제한된 일반사법경찰권을 행사하고 있는 것으로 사료된다. 이는 한국의 특별사법경찰관 중에서 철도경찰이나 교도소의 특별사법경찰관처럼 장소적 범위에 관한 특별사법경찰의 유형이라고 생각한다.

일본의 해상범죄는 연간 7,500여 건 발생하며 2018년에는 7,594건으로 전년도 7,962건보다 368건이 감소했다. 법령별로 살펴보면, 해상관계법령 위반 3,439건으로 총 해상범죄의 45.3%를 차지했다. 이어서 어업관계법령 위반이 2,350건으로 30.9%, 형법범 위반이 721건으로 9.5%, 해상환경관계법령 위반이 659건으로 8.7%, 기타 법령위반이 330건으로 4.3%, 총기·약물관계법령 위반이 83건으로 1.1%, 출입국관계법령위반이 12건으로 0.2% 순으로 나타났다.²⁰⁾

1) 일본 형법범 단속 현황

2018년 형법범 송치건수는 <표 2-16>과 같이 721건(전년 742건)으로 전년에 비해 26건(약 2.8%) 감소한 것으로 나타났다. 즉 범죄종류별로는 선박의 왕래방해가 547건, 충돌이나 좌초와 같은 업무상 과실왕래위험이나 과실치상죄가 101건, 문서위조가 33건, 절도 및 강도 8건, 폭행 7건, 상해 5건, 횡령 3건, 방화 실화 3건, 공무집행방해죄 1건을 처리하고 있다.

<표 2-16> 2018년도 일본해상보안청 형법범 송치현황

구 분	합 계	공무 집행 방해	방화 · 실화	왕래 방해	문서 위조	횡령	상해	폭행	과실 상해	절도 · 강도	기타
송치 건수(건)	721	1	3	547	33	3	5	7	101	8	11
송치 인원(명)	713	1	3	549	28	1	4	5	110	2	10

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 제작성

형법범 통계 중에서 선박에서 발생하는 살인·상해 등의 통계를 관리하고 있으나, 그 가운데 90% 이상이 선박의 충돌·도주 등의 해난에 의한 선박의 왕래에 위험을 야기하는 죄(교통방해죄), 해난에 의한 사람을 사상시키는 죄(업무상 과실치사상죄)가 대부분이다.²¹⁾

20) 2017년 일본의 해상범죄송치건수는 총 7,692건이며, 해사관계법령위반 3,466건, 어업관계법령위반 2,681건, 형법범 742건, 해상환경관계법령위반 626건, 기타 법령위반 355, 총기·약물관계법령위반 90건, 출입국관계법령위반 2건이다.

21) 「日本刑法」 제124조(왕래방해 및 동 치사상), 제125조(왕래위험), 제126조(기차전복 등 및 동 치사), 제127조(왕래위험에 의한 기차전복 등), 제128조(미수죄), 제129조(과

형법범의 발생 추이는 2004년 1,000여 건에서 2013년 842건, 2018년 720건으로 점점 감소된 것으로 나타났고, 전체범죄 통계 비중에서도 약 11%에서 9.5%로 일부 하락하였다. 이는 형법범의 대부분 범죄가 왕래방해죄, 과실방해죄로 선박충돌·좌초 등에 의한 과실방해죄는 연간 130여 건이 검거되어 일정한 수준으로 왕래방해죄의 감소 여부에 따라 형법범의 송치건수도 감소하는 것으로 분석된다.

일본의 법령도 한국과 마찬가지로 선박이 대량 화물이나 많은 여객을 수송하는 과정에서 사고를 피하기 위해 적절한 조치를 취해야 하며, 해상에서는 과실에 의해 충돌이나 좌초로 자선 및 기타 선박의 항행에 위험을 미칠 경우에는 그 행위자에게 무거운 형벌로 처벌하고 있다. 해상보안청은 고의적인 충돌도주사범 및 절도사범에 대해 증거수집 및 보전, 분석을 신속하고 적절하게 수행하기 위해 감식 및 감정체제를 강화하고 있다.

2) 일본 특별법범 단속 현황

일본의 특별법범 발생 추이는 <표 2-17>과 같이 2018년 6,874건을 송치하였으며, 이는 전년대비 5% 감소한 수치이다. 주요 위반 유형으로 해사관계법령 위반 3,439건(50%), 어업관계법령 위반 2,350건(34.2%), 해상환경법령 위반 659건(9.6%), 총기·약물관계법령 위반 83건(1.2%), 출입국관계법령 위반 12건(0.2%) 순으로 나타났다.

<표 2-17> 2017년 및 2018년 특별법범 법령별 송치 비교현황

구 분	2017년			2018년		
	송치건수	송치인원	비율(%)	송치건수	송치인원	비율(%)
계(건)	7,220	4,331	-	6,543	4,060	-
해사관계법령위반	3,466	1,698	48	3,439	1,639	50.0
어업관계법령위반	2,681	1,748	37.1	2,350	1,525	34.2
출입국관계법령위반	2	1	0.03	12	9	0.2
총기·약물관계법령위반	90	9	1.2	83	12	1.2
해상환경관계법령위반	626	648	8.7	659	697	9.6
기 타	355	227	4.9	330	178	4.8

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

실 왕래위협), 제211조(업무상과실치사상 등)

(1) 해사관계법령 위반단속 현황

2018년도 해사관계 법령 위반 송치건수는 <표 2-18>과 같이 3,439건으로 전년 3,466건에 비해 27건이 감소하였다.

<표 2-18> 2018년도 해사관계 법령 위반 죄명별 현황

구 분	송치건수(건)	송치인원(명)	비율(%)
계(건)	3,439	1,639	100
「선박안전법」 관계법령 위반	1,209	885	35.2
「선원법」 위반	1,202	338	35.0
「선박법」 관계법령 위반(「어선법」)	490	119	14.2
선박직원 및 소형선박조종자법 위반	307	190	8.9
「항칙법」 위반(제24조)	168	65	4.9
해상교통안전법 위반	49	29	1.4
기타 법령 위반	14	13	0.4

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

해사관계법령의 죄명은 「선원법」, 「선박안전법」, 「선박법」 위반이 대부분으로 「선박안전법」의 위반이 1,209건으로 전체의 35.2%를 차지한다. 이는 선박안전 검사의 미수검, 선박의 구조·설비 불법변경, 부정한 방법으로 인한 검사, 만재흡수선 초과 운항, 출항정지명령 지시 위반, 등으로 나타났다.

「선원법」 위반은 1,202건으로 35%로 해당한다. 주요 불법유형으로는 선원의 직무, 복무, 근로조건의 기준, 선원의 급여, 교육사항과 선내 질서유지의 위반사항으로 선장의 권한남용, 지시사항 위반사항, 출항전 검사 및 항로변경 위반, 선요금 관련 부정한 방법 등으로 지급하는 경우가 대부분이다.

「선박법」 위반은 490건으로 14.2%를 차지하고 있다. 선박의 국적에 관한 사항과 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 사항을 위반한 경우가 대부분이다. 선박직원으로서 선박에 승무할 사람의 자격을 정한 「선박직원법」을 위반한 사항으로 「선박직원 및 소형선박조종자법」 위반이 307건으로 8.9%를 차지하고 있다. 또한 무역항의 수상구역 등에서 선박의 입항·출항에 대한

지원과 선박운항의 안전 및 질서 유지에 필요한 사항을 규정한 「항칙법」 위반이 168건 4.9%로 차지하고 있다. 선박의 음주운항, 교통안전특정해역을 위반하여 항행한 자, 선박교통관계에 정당한 사유 없이 위반한 경우, 정선명령이나 회항명령을 위반한 경우에 해상교통안전법 위반사항 49건 1.4%를 검거하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 일본 해상보안청은 이러한 해사관계 법령 위반 통계를 기반으로 불법행위 근절을 위해 「선박직원법」을 위반한 무자격운항과 「선박입출항법」을 위반한 허가구역 외에서의 운항, 그리고 해난사고 발생으로 이어질 우려가 있는 범죄의 단속을 강화하여 해상교통 법질서의 유지 임무를 수행하고 있다.

또한 항로가 개설되어 해상교통의 요충지가 된 도쿄만, 이세만, 세토내해 및 간몬해협에 해상교통관계센터가 설치되어 있어 항행선박의 동향을 파악하여 선박의 안전한 항행에 필요한 정보를 제공하거나 대형선박의 항로입항 간격을 조정하고, 항로와 그 주변 해역에 배치된 순시선과의 연계를 통해 해상지도 활동을 하고 있다.

(2) 어업법령 위반단속 현황

① 국내어업관련 위반단속현황

2018년 어업관계 법령위반(불법조업사범)의 송치 건수는 <표 2-19>와 같이 2,403건으로 전년보다 223건 감소하였다. 이는 최근 5년 연속으로 2,000여 건을 넘어 해상범죄 중에서 여전히 많은 건수가 단속되고 있는 것으로 나타났다.

어업관련법령 중에서도 무허가조업, 구역 및 금지기간 외 조업 등 이른바 밀어사건 위반(불법어로)이 전체의 98%를 차지하고 있다. 위반 형태별 특징은 어업자가 아닌 자가 어패류를 포획(어업권 침해)하는 행위가 920건(39.1%)으로 가장 많았다. 여기에는 조직적인 불법조업단체와 폭력배들이 선박의 잠수기를 이용해서 전복, 소라, 해삼을 송두리째 포획하는 악질적인 사례의 경우도 있다. 또한 밀수의 형태가 ‘해안 짝쓸이’로 불리는 일반시민에 의한 밀수, ‘망보기역’으로 순시선의 움직임을 감시하여 밀수자에게 연락하는 조력자까지 다양하게 확산되어 있다. 이러한 불법행위 단속을 위해 일본 해상보안청은

수사능력 향상과 과학기자재 확충을 도모하고, 악질적인 불법조업사범을 엄격하게 감시하는 체제의 구축과 단속에 노력하고 있다. 그리고 관계기관 및 어업관계단체들과의 긴밀한 연계를 통해 지역의 특성을 고려한 사전 방지 방안 등 종합적인 불법조업 대책을 추진하고 있다.

<표 2-19> 2018년도 어업관계 법령 위반 형태별 현황

구 분		송치건수(건)	송치인원(명)	송치건수비율(%)
계		2,350	1,525	100
어업권 침해		920	1,016	39.1
무허가 조업		53	61	2.3
조업제한 위반		134	95	5.7
허가의 내용위반	구역·기간	69	83	2.9
	어구·어업	2	3	0.1
	기타	1	-	0.0
허가의 제한조건 위반		69	61	2.9
정박명령 위반		-	-	-
출입검사 기피		6	1	0.3
수산식물의 채집소지 판매		710	103	30.2
기타		343	92	14.6
외국인관계 법령 위반		4	4	0.2
형식범		39	6	1.7

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

② 외국인 어업관련 위반단속현황

일본은 유엔해양법에 근거하여 일본해역에서 불법외국어선에 대한 적용법령은 <표 2-20>과 같이 적용하고 있다. 일본의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역(EEZ)에서 수산자원의 안정적인 공급을 유지하기 위해 외국어선에 의한 조업을 법령에 의해 규제하고 있다. 배타적 경제수역에서는 우리나라와 유사하게 주변국들과 각종 어업협정이 맺어져 있고 세부적인 규칙도 마련되어 있다.

<표 2-20> 외국어선에 대한 적용 법령

해역	법률명	규제내용
영해	「외국인 어업의 규제에 관한 법률」	원칙적으로 조업 금지
배타적 경제수역	「배타적경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적권리의 행사 등에 관한 법률」(「경제수역어업주권법」)	원칙적으로 조업은 일본의 허가가 필요

일본 영해에서는 원칙적으로 외국 어선의 조업이 금지되어 「외국인 어업의 규제에 관한 법률」로 처벌하고 있고 일본의 EEZ에서는 일본과 어업협정을 체결한 중국, 한국, 러시아 어선의 경우 EEZ 어업법 적용 특례대상해역을 제외하고는 일본의 허가를 얻은 후 조업할 수 있다. 그러나 이를 위반한 외국어선에 의한 불법조업이 끊이지 않고 있어서 2018년도에도 4척이 단속되었다. 단속된 유형으로는 입어조건 위반으로 「경제수역어업 주권법」에 의거해 처벌되는 사례가 1건 있고, 나머지 3건은 어업 등 금지규정 위반으로 「외국인 어업의 규제에 관한 법률」 위반이다.

이에 일본 해상보안청은 어업질서를 유지하기 위해 엄격한 감시 및 단속을 실시하고 관계부처와 공조를 통해서 외국어선에 의한 불법조업 근절을 위해 노력하고 있다.

(3) 출입국관계법령 위반단속 현황

2018년도 선박을 이용한 불법 입국자 관련 출입국관계법령 위반사항으로는 총 12건이다. 이 가운데 불법출국 1건, 불법상륙 1건, 기타 10건 발생한 것으로 나타났다. 불법출입국사범의 수법은 대부분의 경우가 컨테이너 내에 잠복하는 수법이거나 선박 내 밀실에 다수의 불법출입국자를 숨기는 수법이었다. 그러나 최근에는 밀항 알선 중개인의 개입으로 의심되는 소형선박과 화물선을 이용하여 소규모로 밀항하는 수법이 있고, 강제퇴거 전과가 있는 선원이 불법 상륙하여 적발되는 사례도 발생하고 있다. 이에 따라 일본 해상보안청은 밀항사범의 배후에 밀항을 알선하는 알선자가 많기 때문에 밀항자를 검거한

후에도 관계기관과 공조하여 계속해서 수사를 이어하고 있다. 즉 국제범죄대책기지 중심으로 국내외 관계기관과의 협력을 통해서 해양 및 어업 종사자와 지역 주민의 정보수집을 강화하고, 그 분석 결과를 토대로 밀수·밀항이 이루어질 가능성이 높은 해역에 순시선 및 항공기를 투입하여 중점적인 감시·경계를 실시하고 있다. 또한 밀수 및 밀항의 개연성이 높은 지역에서는 내항선박에 대해 중점적인 감시 및 현장 검문검색을 실시하여 밀수 및 밀항사범을 억제하고 있다.

(4) 총기·약물관계법령 위반단속 현황

2018년도 총기 및 약물관계법령 위반송치건수는 총83건(전년 90건)으로 전년에 비해 7건 감소하였다. 이 가운데 총기사범 적발건수는 73건, 약물사범 적발건수는 10건으로 나타났다.

총기·약물 관계 법령으로 단속되는 유형으로는 해상밀수사범의 대부분이 각성제(필로폰)에 의한 규제약물이 적발된 경우이다. 약사법에 지정된 지정약물의 밀수품으로도 점점 다양해지고 있다. 일본 해상보안청은 해상에서 1년간 1.3톤의 각성제를 단속하고 있을 정도로 약물사용이 만연해 있고 범죄로 얻은 불법수익이 폭력단의 자금으로 흘러 들어가고 있는 경우도 있다. 총기범죄와 밀항자가 흉악범죄를 범할 우려가 있어서 일본 내의 치안에 큰 위협이 되고 있다.

(5) 해상환경관계법령 위반단속 현황

해상환경관계법령 위반 송치건수는 2018년도에 659건(전년 626건)으로, 전년에 비해 33건 증가하였다. 해상환경관계법령 위반 유형은 <표 2-21>과 같이 선박의 기름 또는 유해액체물질 배출 등을 금지하는 「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」 위반이 400건(60.1%)을 차지하고 있다. 폐기물의 투기 등을 금지하는 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 위반송치건수가 199건(30.2%)으로 위에서 언급한 법령 위반사항과 같이 해상공해관계 법령 위반의 90%를 차지하고 있다.

<표 2-21> 2018년도 해상환경관계법령 위반 송치 현황

구 분	송치건수(명)	송치인원(건)	비율(%)
계	659	697	100
「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」 위반	400	405	60.7
「항칙법」(제24조) 위반	47	89	7.1
「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 위반	199	191	30.2
「수질오염방지법」 위반	10	12	1.5
기타 법령위반	3	-	0.5

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

더욱이 외국선박의 기름 불법배출사범 단속은 유엔해양법 규정에 따라서 담보금을 납부하면 석방하는 제도를 적용하고 있어 2018년도 13건의 기름 등 불법배출사범에 대해 담보금을 부과하였다. 해상환경관계법령 위반유형으로는 선박의 유류 불법유출이나 폐기물, 폐선박의 불법투기가 가장 많은 것으로 나타났다. 이는 적정한 처리비용과 설비 정비비용을 줄이기 위해 위반하는 사례가 많았다. 그 형태도 야간에 몰래 불법 배출하거나 선박명과 선체번호를 가린 채 투기하는 수법도 있었다. 이에 일본 해상보안청에서는 관계기관 및 지역주민과 협력하여 항내 기름 및 오염수 불법배출사범 및 폐기물 불법투기 사범 적발에 노력을 기하고 있다. 일본 순시선과 항공기를 이용해서 감시 및 단속을 강화하고, 육상에서도 연안 해역에 대해 단속을 하고 있다. 또한 항공기를 통한 광역감시능력을 활용하여 해상환경사범 단속의 임무를 수행하고 있다.

2.3.3 한국과 일본의 해양경찰기관 수사통계 비교

한국과 일본의 2018년도 해양범죄를 <표 2-22>와 같이 죄명별로 비교하여 살펴보았다. 형법범에서는 한국은 문서·인장, 횡령, 사기, 배임이 많았고, 일본은 교통방해죄, 과실사상의 죄가 많이 검거되었다. 또한 특별법범에서는

한국은 어업관계법령, 해상관계법령 위반이 대부분이었으며, 일본도 해상관계법령, 어업관계법령 위반이 많이 검거되었다. 양국의 해양범죄는 다음과 같은 특징이 있다.

<표 2-22> 2018년도 한국과 일본의 해상범죄 죄명별 비교

구 분		한국(건)	일본(건)
합계		38,487	7,594
형법범	소계	7,395	721
	살 인	6	-
	강 도	3	-
	방 화	213	3
	절도범	200	8
	상 해	59	5
	폭 행(협박)	572	7
	횡 령	1,317	3
	문서·인장	1,692	33
	공무방해에 관한죄	23	1
	교통방해의죄	114	547
	과실사상의죄	317	101
	기 타(사기, 배임 등)	2,879	13
특별법범	소계	31,092	6,873
	해사관계법령	9,795	3,439
	어업관계법령	10,970	2,350
	출입국관계법령	97	12
	총기약물관계법령	34	83
	해상환경관계법령	826	659
	기 타(공유수면관리법 등)	9,370	330

출처 : 일본해상보안청 홈페이지, 해양경찰청 자료 재작성

1) 한국과 일본의 송치건수가 연간 약 7,600여 건으로 비슷함

한국과 일본 해상에서 처리하는 송치건수를 <표 2-23>과 같이 살펴보면, 2009년부터 2018년까지 최근 10년간 약 7,000건에서 약 8,000여건으로 비슷한

추세이다.

<표 2-23> 최근 10년간 한국과 일본의 해상범죄 송치 건수(건)

구분	평균	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
한국	7,564	8,392	8,720	7,562	8,140	6,882	8,142	5,894	6,706	7,276	7,922
일본	7,607	8,200	8,089	7,356	7,448	7,201	7,052	7,459	7,710	7,962	7,594

출처 : 일본해상보안청 홈페이지, 해양경찰청 자료 재작성

이는 한국에 비해 일본의 인구가 많고 관할하는 해양면적은 넓지만, 한국과 달리 수사관할권이 해상으로만 국한되어 육상사건을 취급하지 않기 때문에 다양한 범죄를 다루는 한국의 해양경찰과 수사범위는 비슷하다. 또한 앞에서 언급하는 것처럼 수사관할의 차이도 있지만, 해양범죄의 정의가 일본은 해상범죄로 정의하고 있어 한국에 비해 상대적으로 좁은 의미를 내포하고 있다. 즉 일본은 해상에서의 해상범죄는 ① 해상에서 행해지는, ② 해상에 영향을 미치는 범죄(일본 해상보안청 「범죄수사 규범」 제2조 제9호)로 제한적인 반면 한국의 해양경찰청은 관할에 대한 명확한 근거가 없어 해양범죄를 ① 지리적으로 해양에서 발생한 범죄, ② 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 또는 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄, ③ 해상에 영향을 미치는 범죄를 취급하여, 그 해석이 광범위하고 일본에 비해 한국은 다양한 범죄를 취급하고 있다. 이를 감안하여 양국의 송치건수를 비교했을 때 비슷한 수준임을 알 수 있다.

2) 해양범죄 추세가 비슷함

한국 해양범죄 발생건수와 일본의 해상범죄 송치건수를 단순히 숫자로 비교하기에는 어려움이 있다. 이에 해양범죄 검거율로 비교분석하고자 한다. 우리나라 해양범죄 검거율은 99% 이상으로 검거건수와 발생건수에 차이가 없다. 일본 해상보안청은 송치건수로 통계를 관리하고 있으므로 한국과 일본의 해양범죄에 관한 내용을 <표 2-24>와 같이 정리하였다.

<표 2-24> 최근 10년간 한국과 일본의 해양범죄 통계 비교

구 분	' 09년	' 10년	' 11년	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년
한국(건)	49,882	48,594	47,075	45,822	51,441	13,408	27,087	30,415	26,215	38,487
일본(건)	8,200	8,089	7,356	7,448	7,201	7,201	7,459	7,710	7,962	7,594

출처 : 일본해상보안청 통계 연보, 해양경찰청 백서(2104년) 재작성

한국과 일본의 해양범죄건수가 2009년부터는 조금씩 감소하고 있는 추세이다. 이는 범죄현상이 실업 등의 경제적인 변수와의 상관성이 있고, 육상범죄와는 달리 해양범죄의 특수성으로 인해 경기상승과 범죄발생율이 비례적으로 발생하는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라에서는 아직까지 해양에서의 범죄를 경제적인 변수와의 상관성을 통해 분석한 연구가 없으며, 이러한 연구가 미진한 실정이다. 다만, 특정 연구결과(나호수, 2002)는 우리나라 해양범죄와 실업률 간의 관계를 30여 년의 전체 기간과 기간별 차이를 비교하였다.

이러한 현상은 해양범죄의 특성상 경기가 좋아질 때는 경제활동, 예컨대 어민들의 어획활동이 활발해지므로 위반사항이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 해양범죄의 경제범죄 특별법범의 비중이 높기 때문에 더욱 뚜렷한 상관관계가 있을 것으로 사료된다.

3) 형법범의 주요 유형 및 범죄 발생장소가 많이 상이함

형법범의 주요 유형은 한국의 경우는 주로 면세유류 및 어촌계금, 어획물 횡령·배임죄와 문서·인장죄, 그리고 어패류 및 선용품, 유류, 어구 등 절도가 대부분이다. 일본의 경우는 선박교통사고에 의한 왕래방해죄, 과실치사상의 죄가 대부분으로 형법범의 검거비율은 상이하다. 이는 형법범의 범죄발생장소가 다르기 때문이다. 한국은 장소별로 육상에서 58.2%, 항내 6.9%가 발생되어 육상과 연계된 범죄가 65.1%를 차지²²⁾하고 있을 정도로 많고

22) 해양경찰청은 형법범 범죄통계(2018년)에서 장소별로 육상 58.2%, 연안 28.5%, 항내

해상에서는 34.9%에 불과하다. 이에 반해, 일본은 100%로 해상에서 발생되고 있다. 이는 육상과 관련된 사건은 경찰청에 직접 인계하고 있기 때문에 범죄 유형이 장소에 따라 차이가 있다.

4) 해양에서 발생하는 특별법범의 범죄 유형이 비슷함

한국과 일본의 해양에서 발생하는 특별법범의 범죄유형이 비슷하다. 일본의 범죄통계처럼 특별법범을 죄명별로 <표 2-25>와 같이 비교하였다. 특별법범의 유형은 크게 한국은 유형별로 수산업법, 안전사범, 환경사범, 국제사범으로 분류 있고, 일본은 법령별로 어업관계법령 위반, 해사관계법령 위반, 출입국 관계법령 위반, 총기·약물관계법령 위반, 해상환경관련 법령 위반 등으로 분류하고 있다. 특별법범은 범죄발생장소가 대부분 해상으로 한정되어 있어 일본 범죄발생 유형과 비슷한 것으로 생각한다.

이는 일본의 해사관계법령 위반의 경우 한국의 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「해사안전법」, 「수상레저안전법」, 「해운법」, 「선박법」, 「항만운송사업법」, 「항만법」, 「도선법」, 「항로표지법」 등과 관련되어 있다.

일본의 어업관계법령 위반의 경우는 한국의 「수산업법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」, 「수산자원관리법」, 「어항법」, 「내수면어업법」, 「어업자원보호법」 등과 관련되어 있다.

일본의 출입국관계법령 위반의 경우는 한국의 「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」 등과 관련 있다.

일본의 총기약물관계법령 위반은 한국의 「마약류관리에 관한법률」(마약, 향정, 대마), 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(마약), 「총포·도검·화약류 단속법」 등과 관련되어 있다. 또한 일본의 해상환경관계법령 위반의 경우는 한국의 환경사범과 유사하다.

6.9%, 원근해 6.4% 순으로 발생되었으며, 육상과 연계된 범죄가 약 65.1%를 차지하고 있다.(해양범죄 중에서 특별법범을 제외한 형법범만 산정함)

<표 2-25> 한국과 일본의 특별법범의 죄명별 비교

구 분	한국	일본
해사 관계 법령	「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「해사안전법」, 「수상 레저안전법」, 「해운법」, 「선박 법」, 「항만운송사업법」, 「항만 법」, 「도선법」, 「항로표지법」	「선박법」(「어선법」), 「선박안 전법」, 「선원법」, 「선박직원 및 소형선박조종자법」, 「항칙법」 (제24조), 「해상교통안전법」
어업 관계 법령	「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」, 「기리는어업육 성법」, 「어업자원보호법」, 「어촌· 어항법」, 「영해 및 접속수역법」, 「경제수역어업주권법」	밀어사범의 어업권 침해, 무허가조업, 조업제한위반, 허가의 내용위반(구 역 및 기간, 어구 및 어법), 허가의 제한조건 위반, 정박명령위반, 출 입검사기피, 수산식물의 채집소집 판매, 외국인어업관계법(「영해 및 접속수역법」, 「EEZ법」)
출입국 관계 법령	「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」	「출입국관리 및 난민인정법」(불 법출국, 불법입국, 불법상륙 등), 「외국인등록법」
총기약 물관계 법령	「마약류관리에 관한법률」(마약, 향정, 대마), 「총포·도검·화약류 단 속법」, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」	「총포도검류소지 등 단속법」, 「화약류단속법」, 「각성제단속법」, 「마약 및 향정신약단속법」, 대마 단속법」
해상 환경 관계 법령	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「물환경보전법」, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한법」, 「대기환 경보전법」, 「화학물질관리법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「환경범죄단속법」, 「악취방지법」, 「하수도법」, 「소음·진동관리법」	「사람의 건강과 관계된 공해범죄의 처벌에 관한 법률」, 「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」, 「도도부현어업조정규칙」(유해물의 유기 및 누설), 「폐기물의 처리 및 청소에 관한법률」, 「수질오탁 방지법」

제 3 장 국내외 해양범죄 수사기관 비교

우리나라에서 해양범죄를 수사하고 처리하는 주요기관은 해양수산부 산하의 해양경찰청이고 그 외 해양 분야에 지정된 특별사법경찰이 있다.

다른 나라의 해양경찰기관과는 다른 우리나라의 독특한 역사적, 제도적 배경 때문에 우리나라의 해양경찰청은 그 조직이나 구성원의 신분에서 특별성을 가지게 되었다. 따라서 해양경찰청의 수사기능을 제대로 설명하기 위해서는 해양경찰의 개념을 정확히 살펴볼 필요가 있고, 해양경찰의 의미를 일반적인 경찰의 개념으로부터 도출하는 것이 필요하다.

이를 통해 우리나라 해양경찰이 다른 나라와 다르게 특별사법권이 아닌 일반 사법권을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 같은 해양 분야에서 해양범죄를 수사하는 해양수산부의 특별사법경찰과의 비교를 통해 해양범죄의 특수성을 분석하고, 다른 나라의 사례로 일본과 미국의 해양범죄 수사기관을 살펴봄으로써 우리나라 해양경찰청의 수사조직에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

3.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰청

3.1.1 해양경찰의 개념

해양경찰의 개념을 정의하기 위해 먼저 경찰의 개념을 살펴보았다. 이는 해양경찰이 육상경찰과 함께 역사를 같이 하다 1996년 독립하였기 때문에 해양경찰의 정의와 개념을 명확히 하기 위해서는 먼저 '경찰'의 일반적인 개념부터 정리해 두는 것이 필요하다.

1) 경찰의 개념

일반적으로 경찰이라고 하면 공공의 안녕 혹은 질서에 대한 위협의 방지 및 이미 발생한 장애의 제거를 목적으로 하는 모든 국가적 활동을 의미한다. 이러한 경찰의 위협방지 기능은 모든 국가에서 필요로 하는 근본기능이라고 표현되고 있다.²³⁾

경찰은 시대 상황 등 우리나라의 특수성을 감안하여 그 개념이 변화되어 왔으며 이하에는 경찰에 대한 정확한 이해를 위해 경찰의 개념을 형식적 의미의 경찰, 제도적 의미의 경찰, 실질적 의미의 경찰로 구분²⁴⁾ 해 살펴보고 그 종류를 파악하였다.

(1) 형식적 의미의 경찰(형식적 경찰개념)

형식적 의미의 경찰개념은 제도적 의미의 경찰(경찰청과 그 소속기관)의 권한과 관련된 개념이다. 형식적 의미의 경찰이란 내용이나 성질을 불문하고 제도적 의미의 경찰이 관장하는 모든 사무를 말한다. 형식적 의미의 경찰은 입법자가 경찰에 부여한 모든 사무를 의미한다. 따라서 형식적 경찰개념은 제도적 의미의 경찰의 사무범위와 관련되는 개념이다.

「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」은 제도적 의미의 경찰기관의 사무로 공공의 안녕과 질서를 위한 위험방지작용을 규정하면서 아울러 위험방지사무가 아닌 사무로서 사법작용인 범죄의 수사, 군사작용인 대간첩작전에 관한 사무도 제도적 경찰의 사무를 <표 3-1>과 같이 규정하고 있다.

<표 3-1> 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」상 경찰의 권한

구 분	「경찰법」 제3조 (국가경찰의 임무)	「경찰관 직무집행법」 제2조 (직무의 범위)
권 한	1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통의 단속과 위해의 방지 6. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지	1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

23) 서정범, 김연태, 이기준, 2009. 「경찰법」 연구. 세창출판사.

24) 제도적 의미의 경찰과 후술하는 형식적 의미의 경찰을 동일한 개념으로 설명하기도 한다(박균성, 2008. 행정법강의. 박영사.).

따라서 현행법은 제도적 의미의 경찰인 경찰청과 그 소속기관에 기본적으로 위험방지사무를 처리하도록 규정하면서 추가적으로 다른 작용도 수행토록 한다. 「경찰법」이나 「경찰관 직무집행법」 등의 경찰법령이 제도적 의미의 경찰에 부여할 권한이다. 「경찰관 직무집행법」 제2조(직무의 범위)는 국가경찰 공무원의 직무수행에 필요한 사항을 규정하는 법률로 국가경찰인 해양경찰도 당연히 적용된다.

(2) 제도적(조직적) 의미의 경찰

제도적 의미의 경찰개념은 행정조직법상 경찰행정기관의 조직과 관련된 개념이다. 예컨대 경찰이 비효율적으로 움직이는 경우도 있다고 한다면, 이러한 경우의 경찰개념은 제도적 의미의 경찰을 뜻한다.²⁵⁾ 경찰개념에서는 경찰작용을 행하는 행정청이 특정 행정청(경찰청)에 속하는지 여부가 중요하다. 이에 따라 조직적 의미의 경찰은 경찰의 조직영역에 귀속될 수 있는 모든 기관을 의미한다. 조직적 의미의 경찰은 「정부조직법」과 경찰법령에서 그 범위가 정해진다. 「정부조직법」 제34조는 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.”(제5항)고 규정하는 한편, “경찰청의 조직·직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”(제6항)라고 규정하고 있다. 이에 따라 국가기관의 조직에 관한 법으로서 「경찰법」이 제정되었다. 국가경찰의 조직과 관련²⁶⁾하여 경찰청을 정점으로 하여 지방경찰청과 경찰서로 구성되는 계층적 구조를 취하고 있다.

한편, 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하는 해양경찰청은 2017년 7월 26일, 「정부조직법」 개정으로 종래 ‘국민안전처장관’에서 ‘해양수산부장관’으로 그 소속이 변경되었다(「정부조직법」 제43조 제2항). 이에 따라 경찰조직은 ‘행정안전부장관 소속 하의 경찰청’과 ‘해양수산부 소속 하의 해양

25) 홍정선, 2013. 기본경찰행정법. 박영사, p.5.

26) 「경찰법」 제2조는 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.”(제1항), “경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사 소속으로 지방경찰청을 두고, 지방경찰청 소속으로 경찰서를 둔다. 이 경우 인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려하여 시·도지사 소속으로 2개의 지방경찰청을 둘 수 있다.”(제2항)라고 규정하고 있다.

경찰청'으로 이원화 되었다.

(3) 실질적 의미의 경찰(실질적 경찰개념)

실질적 경찰개념은 국가작용의 성질 내지 목적과 관련된 개념이다. 실질적 의미의 경찰(경찰작용)이란 '공공의 안녕(공적 안전)과 질서(공적질서)를 위협하는 위험의 예방(예: 교통사고 예방을 위한 경찰관의 순찰작용)이나 현실화된 위험의 제거(예: 도로상 발생한 교통사고의 정리, 발생한 교통사고는 새로운 교통사고의 원인이 될 수 있다)를 통해 개인이나 공중을 보호하기 위한 국가(지방자치단체 포함)의 활동'을 말한다. 실질적 경찰개념은 어떠한 공공행정기관이 위험방지작용을 수행하는가의 문제와는 무관하다. 제복을 입은 경찰관에 의한 도로상 교통통제도 실질적 의미의 경찰작용에 해당하지만, 구청이나 군청에서 내주는 건축허가도 건축으로부터 발생하는 위험을 방지하기 위한 것이므로 실질적 경찰작용에 해당한다.

실질적 의미의 경찰작용은 사회의 안녕과 질서의 유지를 위한 것이지만 국가의 존립을 위한 것은 아니다. 실질적 의미의 경찰작용은 새로운 복지상태를 창출하기 위한 적극적 작용이 아니라 위험의 발생을 예방하거나 제거하기 위한 소극적 작용이다.

① 실질적 의미의 경찰개념이 갖는 법적 의미

경찰의 일반적 직무집행의 범위에 관하여 규정하고 있는 「경찰법」 제3조 제7호27)와 「경찰관 직무집행법」 제2조 제7호28)가 갖는 법적 의무는 무엇보다 경찰권발동의 적법 여부를 판단하는 중요한 기준으로 작용하는 것이다. 개인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경찰작용이 적법하기 위해서는 우선 그러한 경찰작용이 경찰의 직무범위에 속하는 것이어야 한다. 만일 경찰이 공공의 안녕이나 공공의 질서에 대해 위험의 방지나 이미 발생한 장애의 제거가 문제되지 않는 곳에서 경찰권을 발동한다면, 그러한 경찰권발동은 이미 경찰의

27) 「경찰법」 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.(중간생략)

7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

28) 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다.(중간생략) 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

직무범위를 벗어난 것으로서 개별법상의 수권근거가 존재하지 않는 한 위법하다.

② 범죄수사활동과의 구별

조직적 의미의 경찰에게 맡겨진 중요한 직무는 범죄행위의 수사를 들 수 있다. 그 목적에 있어서 위험방지활동은 사전예방 경찰작용임에 반하여 범죄수사활동은 사후진압 경찰작용이라는 점에서 양자는 구별된다. 즉 위험방지활동은 「경찰법」 상의 보호법익(공공의 안녕과 공공의 질서)에 대한 위험을 방지하고 이미 발생한 장애를 제거하는 것에 주된 목적이 있다. 설령 범죄수사의 결과 간접적으로 범죄예방의 효과가 발생하고 경찰의 조치(예: 불심검문²⁹⁾)가 종종 범죄예방뿐만 아니라 범죄수사의 관점에서도 허용된다고 하여 양자의 구별필요성이 부인되는 것은 아니다. 다음 <표 3-2>와 같이 각각 다른 법(「경찰관 직무집행법」과 「형사소송법」)과 법원칙이 적용된다는 점(편의주의원칙과 합법주의원칙), 조직법상의 지휘권한에 차이가 있다는 점(경찰청장과 검사), 나아가 경찰작용의 전제요건(구체적 위험과 충분한 범죄혐의)과 권리구제절차(행정소송과 형사소송)가 다르다는 점에서 구별의 필요성이 존재한다.

<표 3-2> 경찰의 위험방지활동과 범죄수사활동의 구분

구 분	위험방지활동 (사전예방 경찰작용)	범죄수사활동 (사후진압 경찰작용)
일반법	「경찰관 직무집행법」	「형사소송법」
일반원칙	편의주의원칙	합법주의원칙
지휘권한	경찰청장	검사
경찰작용의 요건	구체적 위험의 존재	충분한 범죄혐의의 존재
권리구제절차	행정소송	형사소송

출처 : 손재영, 2014, 「경찰법」, 박영사, p.11.

29) 「경찰관 직무집행법」 제3조(불심검문) ① 경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 정지시켜 질문할 수 있다.

2) 경찰의 종류

(1) 행정경찰과 사법경찰

행정경찰이란 ‘실질적 의미의 경찰작용인 공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 행정작용’을 말한다. 행정경찰은 본래적인 의미의 경찰이다. 사법경찰이란 ‘사법사무인 범죄의 수사작용’을 말한다. 사법경찰은 형사사법작용의 일부이므로 실질적 의미의 경찰작용에 해당하지 아니한다. 실정법은 검사의 지휘 하에 사법경찰관리로 하여금 수사를 진행하도록 하는바(「형사소송법」 제196조), 이러한 범위에서 사법경찰작용은 형식적 의미의 경찰작용에 해당한다. 그리고 해양경찰 사법경찰관의 신분여부에 대해 「형사소송법」 제196조를 해석하면, 수사기관이란 법률상 수사의 권한이 인정되는 국가기관을 의미하고 모든 경찰공무원이 사법경찰관리가 되는 것이 아니라 구체적으로 범죄수사의 임무에 종사하는 경찰공무원만이 사법경찰관리이다. 즉 경찰공무원법상의 경찰관의 신분이 곧 사법경찰관이 되는 것은 아니다. 다음 <표 3-3>과 같이 해양경찰은 「경찰관 직무집행법」이 적용되는 순찰활동이나 음주단속의 행정경찰은 파출소, 경비합정에서 작용행위이고, 사법경찰은 음주운향 선박을 검거하는 활동과 충돌하고 도주하는 뺑소니 선박을 추적 검거·수사하는 사법행위로 해양경찰은 수사과, 형사과, 외사과 부서가 있다.

<표 3-3> 경찰 직무별 행정경찰과 사법경찰 구분

구 분	행정경찰	사법경찰
파출소 순찰요원	순찰활동	범인을 추적·검거활동
경비경찰	폴리스라인 형성	불법시위자를 발견·체포 활동
교통경찰	음주단속	음주운전자 발견 추적검거·수사활동
해경 관련 부서	파출소, 경비합정	수사, 형사, 외사과

지난 2014년 조직 개편 당시에 수사기능을 경찰청으로 이관을 검토하여 기능상 분류방법인 행정경찰, 사법경찰기능을 조직을 해양경찰청, 경찰청으로 분리

하여 해양에서의 사법기능이 불가능한 실정을 초래할 수 있었다. 결국 「형사소송법」에 따라 수사할 수 있는 사법경찰관리의 신분을 유지한 것이 아니라 「경찰관 직무집행법」상의 행정경찰기능을 수행하는 경찰공무원법상의 경찰관 신분만 유지한 것에 불과하다.

한편 행정경찰과 사법경찰의 구별은 삼권분립의 사상에 투철했던 프랑스에서 확립된 구분으로서, 프랑스 「죄(罪)와 형벌법전」 제18조 “행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고, 사법경찰은 범죄의 수사·체포를 목적으로 한다.”고 규정한 것에서 유래한다.

제도적 의미의 경찰이 수행한다고 하여도 양자는 적용법규를 달리하므로 사법경찰작용과 행정경찰작용은 구분되어야 한다.³⁰⁾ 그러나 우리나라에서는 조직법상으로 행정경찰과 사법경찰이 구분되어 있지 않으며 보통 경찰기관인 경찰청이 양(兩) 사무를 모두 담당한다.

선진 외국에서도 행정경찰과 사법경찰이론에 따라 조직적으로 전면 분리한 사례는 없다. 즉 ‘행정·사법경찰 분리론’은 1920년대 독일 등 일부 국가에서 제기되었다가 비현실적이고 경찰기능을 와해한다는 지적에 따라 사장되었다. 우리나라에서도 해방 직후 검찰이 사법경찰 조직을 분리하여 법무부 산하에 사법경찰청을 설치하도록 주장했으나 경찰의 통합력을 깨뜨린다는 이유로 채택하지 않았다. 기능상 구분론을 잘못 이해하여 일부 외국에서 마치 행정경찰 조직과 사법경찰 조직이 별도로 존재하는 것으로 생각하는 것은 명백한 오류이다. 선진 외국에서도 행정경찰과 사법경찰이론에 따라 조직적으로 전면 분리한 사례는 없다. 예컨대 대륙법계 국가인 독일, 프랑스도 수사를 전종하는 부서가 별도로 있으나 모두 내무부나 경찰청 산하에 있다. 즉 조직 내부적으로 수사부서에 대한 독립성을 보장한 것이지 행정·사법 분리를 한 것이 아니다. 경찰기관의 장은 사법경찰이 아니지만 소속 사법경찰에 대한 내부적 지휘·감독권을 행사하고 있다.(대륙법계국가의 영향을 받은 일본의 식민지배로 인해, 우리나라도 많은 영향을 받았다.)

30) 홍정선, 2013. 기본경찰행정법. 박영사, p.6.

우리나라의 지방해양경찰청장, 해양경찰서장 등의 행정경찰이 사법경찰을 지휘하는 것은 수사와 정보의 결합에 따른 경찰권 비대화, 공정성 침해 우려 등 문제가 있다는 주장이 제기된다. 경찰권 비대화 방지, 수사 공정성 확보는 지휘관의 권한남용을 차단하고 공정성을 해하지 않도록 별도의 제도적 장치를 두어 해결할 문제이지 실현 불가능한 조직분리를 해야 하는 것은 아니다. 조직 내 지휘계통에 따라 지방해양경찰청장과 해양경찰서장 등 직무상 지휘·감독이 이루어지는 것은 당연하다. 선진외국에서도 경찰청장과 서장은 소속 부서를 지휘·감독함과 동시에 소속 수사경찰관의 수사활동을 지휘·감독하고 있다.

이렇게 행정경찰과 사법경찰은 동시 또는 연속적으로 이루어지는데 이것을 구분하는 것은 현실적으로 불가능하다. 지휘관의 수사관여와 간섭이 문제라면 '수사부서의 독립성'을 보장하기 위한 장치, 제도를 논해야지 행정·사법경찰로 조직분리를 주장하는 비현실적인 이론의 적용은 옳지 않다.³¹⁾

(2) 보안경찰(일반경찰)과 협의의 행정경찰(특별경찰)

보안경찰은 '도로에서 이루어지는 교통경찰작용(예: 교통의 통제와 단속)은 그 자체가 독립적인 경찰작용인 것과 같이 공공의 안녕과 질서의 유지 그 자체를 고유한 임무영역으로 하는 경찰작용'을 보안경찰이라고 한다. 보안경찰을 위해 국가는 제도적 의미의 경찰(경찰청과 그 소속기관)을 둔다. 일반적으로 경찰이란 보안경찰을 말한다.

협의의 행정경찰은 산림에서 임산물을 채취하려면 산림에서의 위험방지(예: 산사태 발생방지)를 위해 시장·군수·구청장이나 지방산림청장의 허가를 받아야 한다.³²⁾ 여기서 임산물채취허가는 산림사무를 수행하기 위해 설치된 기관에서 이루어지는 부분 사무일 뿐이다. 이와 같이 '행정영역별로 그 행정이 갖는 특별한 행정목적의 달성을 위하여 경찰작용이 나타나기도 하는데(예: 건축허가, 어업허가), 이러한 작용'은 협의의 행정경찰이라 부른다. 협의의 행정경찰은 각 주무부장관 등 소관 하에 수행된다.

31) 경찰청 수사구조개혁단의 「수사구조 제자리 찾기」 블로그(<http://susa.go.kr>)

32) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조(입목벌채 등의 허가 및 신고 등)

(3) 예방경찰과 진압경찰

경찰권 발동의 시점을 기준으로 한 분류로, 예방경찰이란 ‘공공의 안녕과 질서의 유지를 위해 위협을 사전에 방지하기 위하여 이루어지는 경찰작용’을 말한다. 예방경찰은 행정경찰의 한 내용으로 경찰상의 위협의 발생을 방지하기 위한 권력적 작용인 행정경찰보다 좁은 내용이다.

진압경찰이란 ‘위험이 현실화되어 장애가 생긴 경우에 공공의 안녕과 질서의 회복을 위한 경찰작용’을 말한다. 범인의 체포 등이 이에 해당된다. 이러한 의미에서 진압경찰은 사법경찰로서의 의미를 갖는다. 그러나 도로상 불법시위 진압의 경우, 진압(「경찰법」 제3조 및 「경찰관 직무집행법」 제2조의 진압)은 사법경찰작용이지만, 동시에 그것은 이미 발생한 장애로 인해 발생할 수 있는 새로운 위협을 방지하는 의미도 갖는다. 이러한 점에서는 진압경찰은 예방경찰로서의 의미도 갖는다.

(4) 국가경찰관 지방자치경찰

국가경찰이란 ‘국가사무로서의 경찰사무를 수행하기 위해 국가가 설치·유지하는 경찰’을 말한다. 우리나라는 국가경찰을 원칙으로 한다. 1991년 「경찰법」이 제정되어 행정안전부장관 소속 하에 중앙경찰의 의무를 담당하는 경찰청을 두고, 시·도지사 소속하에 지방경찰청을 두어 중앙경찰과 지방경찰의 책임분담을 도모하고 있다. 그러나 지방경찰도 경찰청장의 지휘, 감독을 받으므로 국가경찰의 일부로 보아야 한다.

지방자치경찰이란 ‘지방자치단체사무로서의 경찰사무를 수행하기 위해 지방자치단체가 설치·유지하는 경찰’을 말한다. 우리나라의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 시행과 더불어 제주특별자치도 자치경찰제가 도입되었다. 자치제경찰이 인정되는 경우에도 경찰권의 기초는 국가경찰과 마찬가지로 국가의 일반통치권에 의거한다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

3) 해양경찰의 개념

해양경찰의 개념은 정치, 경제, 사회적 상황과 지리적 조건 등 그 나라의 환

경적 특성과 어우러져 생성되고 변화되었다. 해상에서의 위기관리를 위해서는 국제법과 국제적 관례에 따라 입법권행사가 즉시 가능한 합리적인 법 집행이어야 한다. 따라서 주변 해양강국들은 해상에서의 경찰권행사하면서 국제법 이전에 자국의 국익을 우선하여 집행된다는 점을 이해하지 않으면 안 된다. 우리 해양경찰 제도는 포괄적인 법적 권한과 일반사법경찰권 행사가 가능한 제도를 가지고 있다. 해양경찰조직은 중앙집권적인 국가 행정조직으로 이루어져 있음을 특징으로 한다. 경찰권의 작용은 국가 행정기관에 의하여 행하여짐을 원칙으로 한다. 경찰은 법체계적인 기준에 따라 대륙법계 국가경찰체제와 영미법계 자치경찰체제로 구분되어 왔다. 대륙법계인 경우에는 국가 이익중심의 중앙집권적 형태로서 능률성과 합법성을 중시하며 권력관념과 명령·강제수단에 치중하는 반면에 계몽·지도 봉사업무는 소극적인 데 반하여 영미법계인 경우에는 지방분권적 형태로서 민주성과 자치성을 중시하는 공복관념이 강하여 계몽·지도와 봉사업무에 적극적인 것이 그 특징이라 할 것이다. 그러나 20세기에 접어들면서 사회 경제구조가 복잡해지고 과학기술이 발달함에 따라 종래의 대륙법계의 경찰체제 행정 작용만으로는 국민의 경찰에 요구하는 행정수요에 부응할 수 없다. 영미법계는 경찰체제의 능률성 면에서는 한계에 부딪혀 대륙법계 경찰체제와 영미법계 경찰체제가 혼합, 융합되고 있다. 즉 사회가 발달하고 기능이 분화됨에 따라 안녕과 질서유지를 저해하는 요소는 더욱 복잡해지고 종전의 고전적 경찰개념으로는 행정수요를 충족하기가 점점 곤란해지고 있어 경찰개념이 확대되어 가는 것이 필연적이라 할 수 있다.

(1) 형식적 의미의 해양경찰

「정부조직법」 제43조³³⁾는 해양경찰의 직무에 대해 포괄적으로 규정하였기 때문에 해양경찰의 직무를 구체적으로 파악할 수 없었다. 따라서 해양경찰의 직무수행 책임성이 부족해지고 조직의 정체성이 모호해졌으며 국민들 또한 해양경찰의 직무가 무엇인지 명확히 알기가 어려웠다. 특히 해양경찰은 국민의 기본권을 직접적으로 제한하는 공권력을 행사하는 기관일 뿐만 아니라, 「헌

33) 제43조(해양수산부) ②해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다.

법」 제37조 제3항에 규정된 법률유보의 원칙에 따라 작용, 조직, 구체적인 직무범위 등에 대해 법률상 근거가 필요해서 최근 2019년 8월, 「해양경찰법」을 제정하였다.

한편 「정부조직법」 제43조에서 장소적으로 '해양'이라는 전제가 붙어있으나 해양에서 일반적인 경찰사무를 담당하는 것 이외에 오염방제에 관한 사무도 관장하는 것이 형식적 의미의 해양경찰이다. 형식적 의미의 해양경찰에 해당하는 직무를 「경찰관 직무집행법」, 「해양경찰법」 제14조, 「경찰관 직무집행법」 제7조에 규정하고 있다.

다음 <표 3-4>와 같이 「해양경찰법」과 「해양경비법」은 제도적 해양경찰기관의 사무로 해양에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 범죄예방·진압·수사와 치안정보의 수집·작성·배포, 해양에서의 수색구조·연안안전관리, 선박교통관제와 경호·경비·대테러작전에 관한 사무를 규정하고 있다.

<표 3-4> 「해양경찰법」과 「해양경비법」상 해양경찰의 권한

구 분	「해양경찰법」 제14조(직무)	「해양경비법」 제7조 (해양경비 활동의 범위)
권 한	1. 해양에서의 수색구조연안안전관리 및 선박교통관제, 경호·경비·대테러작전 2. 해양에서의 공공 안녕과 질서유지를 위한 해양관련 범죄의 예방·진압·수사와 치안정보 수집·작성·배포 3. 해양오염 방제 및 예방활동 4. 직무와 관련된 외국 정부기관 및 국제기구와 협력	1. 해양 관련 범죄에 대한 예방 2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 보호에 관한 조치 3. 해상경호, 대테러 및 대간첩작전 수행 4. 해양시설의 보호에 관한 조치 5. 해상항행 보호에 관한 조치 6. 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지

따라서 현행법은 제도적 의미의 해양경찰인 해양경찰청과 그 소속기관에 기본적으로 공공의 안녕과 위험방지를 처리하도록 규정하면서 추가적으로 다른 작용도 수행토록 한다. 「해양경찰법」이나 「해양경비법」 등의 해양경찰 법령이 제도적 의미의 해양경찰에 부여할 권리이다.

(2) 제도적 의미의 해양경찰

형식적 의미의 경찰작용을 담당하는 국가기관 그 자체, 즉 해양경찰조직을 의미하므로 「정부조직법」 제43조 제2항에 따른 해양수산부장관 소속 하에 해양경찰청이 제도적 의미의 해양경찰이다.

(3) 실질적 의미의 해양경찰

사회가 발달하고 기능이 분화됨에 따라 사회의 안녕과 질서 유지를 저해하는 요소는 더욱 복잡해지고 있어 더 이상 종전의 고전적인 해양경찰의 개념으로는 행정수요를 충족하기가 점점 곤란해지고 있으므로, 이러한 요구를 수용하여 해양경찰 개념을 정의하는 것이 필요한 상황이다. 따라서 가능한 해양경찰의 개념을 광범위하게 포함하는 방향으로 실질적인 의미의 해양경찰을 정의하자면 “해양 또는 연안(沿岸)에서 공공의 안녕과 질서를 유지하고 해양자원과 환경을 보호하며 국제법상 의무를 이행하기 위해 위험을 방지하고 이미 발생한 장애를 제거하는 국가의 모든 활동³⁴⁾이라고 할 수 있다.³⁵⁾

4) 경찰행정기관의 종류

경찰행정기관에는 경찰행정관청(경찰행정법상 주어진 권한의 범위 내에서 경찰에 관한 의사를 결정하고 이를 외부에 대해 표시하는 권한을 가진 경찰행정기관), 경찰의결기관(경찰행정상 의사결정권만을 갖는 기관), 경찰보조기관(경찰행정관청의 보조를 임무로 하는 기관. 예: 차장·실장·국장·과장), 경찰보좌기관(정책의 기획이나 계획의 입안·연구조사를 통하여 경찰행정청이나 보조기관을 보좌하는 기관, 예: 담당관), 경찰집행기관(경찰행정청의 명을 받아 경찰행정청이 발한 의사를 집행하여 경찰행정상 필요한 상태를 실현하는 기관) 등이 있다.

국가경찰행정관청이란 위험방지임무에 관한 국가의사를 결정하고 이를 외부에 표시할 수 있는 권한을 가진 기관을 의미한다. 경찰행정관청을 경찰행정청이라 불리기도 한다. 경찰행정관청은 다시 일반경찰행정관청(일반경찰행정청)과

34) 손재영, 2012. 「경찰법」의 기본체계와 이론적 기초. 박영사.

35) 최정호, 2012. 해양경찰 직무의 법적 근거에 대한 고찰. 해사법연구, 제2012년 제3호. p. 283.

특별경찰행정관청(특별경찰행정청)으로 구분된다.

일반경찰행정관청이란 일반경찰법(보안경찰법)상 행정관청(행정청)을 말한다. 일반경찰행정관청은 보통경찰관청이라고도 한다. 법령상 특별경찰행정 관청의 권한으로 규정된 것이 아닌 위험방지사무는 일반경찰행정관청의 경찰사무에 속한다(「경찰관 직무집행법」 제2조 제5호). 일반경찰행정관청은 중앙경찰관청과 지방경찰관청(지방 경찰청)으로 구분된다. 지방경찰청으로는 「경찰법」에 따른 지방경찰청장·경찰서장이 있다.

한편 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부 장관 소속으로 해양경찰청을 둔다(「정부조직법」 제43조 제2항). 해양경찰은 해양에서의 경찰 사무를 전반적으로 관장하므로 일반경찰로 볼 것이며, 특별경찰(협의의 행정경찰)로 볼 것은 아니다. 해양경찰청의 장 역시 중앙경찰청의 지위를 갖는다. 해양경찰청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다(「정부조직법」 제43조 제3항). 해양경찰청장은 치안총감으로 보한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제4조). 해양에서의 경찰사무가 종전에는 경찰청 소관이었으나, 1996년 8월 8일, 「정부조직법」의 개정(법률 제5153호) 시에 해양수산부의 신설과 동시에 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청이 설치되면서 해양경찰청의 소관사무가 되었다. 2008년 2월 29일, 「정부조직법」 개정 시에 해양수산부는 폐지되고 국토해양부가 신설되었다. 이후 2013년 3월 23일, 「정부조직법」 개정으로 해양수산부로 변경되고, 2014년 11월 19일, 국민안전처 소속의 해양경비안전본부로 조직개편되어 2017년 7월 25일, 해양수산부 소속 외청으로 환원되었다.

해양경찰청장의 관장사무를 분장하기 위하여 해양경찰청장 소속으로 지방해양경찰청을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제2조 제2항). 지방해양경찰청에 청장 1명을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제26조 제1항). 지방해양경찰청장은 해양경찰청장의 명을 받아 소관 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제26조 제3항). 지방해양경찰청장 소속으로 해양경찰서를 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제2조 제2항). 해양경찰서에 서장 1명을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직

제」 제30조 제1항). 서장은 총경으로 보한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제30조 제2항). 서장은 지방해양경찰청장의 명을 받아 소관 사무를 총괄하고, 소속 공무원을 지휘·감독한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제30조 제2항). 국가경찰집행기관이란 경찰행정관청이 명한 사항을 현장에서 현실적으로 직접 수행하는 경찰기관을 말한다. 해양에서의 경찰사무를 집행하는 해양경찰(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제3조)을 집행경찰이라 부르기도 한다.

3.1.2 해양범죄 수사의 관할

1) 해양경찰 수사 법적근거

해양경찰의 업무가 경찰행정에 속하여도 법적근거 없이 국민에게 법적부담을 주는 수단을 사용할 수 없다. 이는 오늘날 법치국가의 기본원칙 중의 하나이다.³⁶⁾ 경찰작용은 침해행정에 속하는 것이므로, 범죄수사 단계에서 발생할 수 있는 해양경찰처분은 관련자의 권리에 명령적으로나 침익적으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 처분은 '법률유보의 원칙'에 따라 법률상 근거를 요한다(「헌법」 제37조 제2항). 즉, 경찰권 행사는 법치주의 또는 법률에 의한 행정의 원리에 따라 최소한의 침익적 행정작용 내지 권력적 행정작용으로 법률에 근거를 두어야 하는 것이다. 수사업무는 국민의 기본권 제한과 의무의 부담을 필연적으로 전제하고 이루어지는 공법적 행위로써 반드시 법률의 근거가 필요하다. 수사에 관해서는 「형사소송법」 및 「경찰관 직무집행법」에 그 근거를 두고 있지만, 헌법상의 법률유보의 원칙에 비추어 해양경찰의 수사 직무에 대한 명확한 근거가 있어야 한다.

육상경찰인 경찰청의 경우에는 조직법인 「경찰법」과 작용법인 「경찰관 직무집행법」 등을 통해 공권력 행사에 대한 확실한 법적근거를 마련하고 있는 반면에 그동안 해양경찰의 경우 조직법 부재에 따라 법적 공백 상태가 있었다. 2020년 2월에 시행되는 「해양경찰법」은 '해양관련 범죄의 예방·진압·수사'를 직무로 명확히 규정하였기 때문에 이러한 문제점을 해소할 것으로 기대된다.

36) 홍정선, 2006. 행정법원론(하). 박영사.

해양경찰 수사의 직무는 「정부조직법」 제43조에서 “해양에서의 경찰에 관한 사무”, 「해양경찰법」 제14조 제2호에서 “해양에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 해양 관련 범죄의 예방, 진압, 수사에 관한 사무”가 규정되어 있고, 해양경찰청 직제 제13조(수사정보국), 「경찰관 직무집행법」, 「해양경비법」 제7조 제1호에서 “해양 관련 범죄에 대한 예방”에 근거를 두고 있다.

그리고 해양경찰의 직무인 ‘해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무’가 무엇인가에 대해서는 「해양경찰법」 제2조(책무), 제14조(직무)에서 직접적으로 정의하고 있다. 「해양경찰법」은 조직법이고 개별 작용법인 「경찰관 직무집행법」과 「해양경비법」을 살펴보았다. 「경찰관 직무집행법」에서 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무가 아닌 국가경찰공무원의 ‘직무의 범위’에 관하여 정의하고 있고, 「해양경비법」에서는 ‘해양경비활동의 범위’에 관하여 정의하고 있다. 해양경찰의 직무는 ‘해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무’이고, 구체적으로 「형사소송법」 제2조와 「해양경비법」 제7조의 제1호부터 제7호까지의 내용이라고 할 수 있다.³⁷⁾

또한 범죄에 대한 수사권을 행사할 수 있는 대표적인 작용법은 「경찰관 직무집행법」과 「해양경비법」이 있다. 하지만 <표 3-5>와 같이 「해양경비법」은 「경찰관 직무집행법」의 보충적 역할만을 수행할 뿐이다.³⁸⁾ 또한 「해양경비법」 제7조에서도 범죄수사에 대한 명확한 명문규정을 두고 있지 못하고 예방적 기능만을 강조하고 있다.³⁹⁾

37) 김경락, 2013. 육상경찰과 해양경찰의 직무와 관할의 범위에 관한 법적 검토. 법학논집, p. 301.

38) 다른 법률과의 관계에서 이 법에서 정하지 아니한 해양경비에 관한 사항은 「경찰관 직무집행법」에 따른다고 규정하여 제정안이 현행 해양경비 활동의 근거가 되는 각 개별법에 대한 기본법적, 일반법적 지위를 가짐과 동시에 「경찰관 직무집행법」과의 관계에서 특별법적 지위도 가지고 있음을 명시하려는 것으로 보인다.(국토해양위원회 전문위원 박수철, 2011. 해양경비법안 검토보고.)

39) 손영태, 2013. 해양경찰의 민생침해범죄 대응실태 및 개선방안에 관한 고찰. 한국해양경찰학회보 제3권제1호(통권4호), p.98.

<표 3-5> 「경찰관 직무집행법」 및 「해양경비법」 비교

「경찰관 직무집행법」 제2조 (직무의 범위)	「해양경비법」 제7조 (해양경비활동의 범위)
제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 2의2. 범죄피해자 보호 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지	7조(해양경비 활동의 범위) 해양경찰청 소속 경찰공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해양경비 활동을 수행한다. 1. 해양 관련 범죄에 대한 예방 2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 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

「경찰관 직무집행법」에서는 육상을 기준으로 범죄의 예방·진압 및 수사 등 경찰관의 직무수행에 필요한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 이는 해양경비 기능은 해양주권을 수호하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 핵심기능임에도 해양경비 활동의 근거 법률은 조직적 측면에서 해양경찰청에 관한 「정부조직법」의 규정만 있을 뿐 그 외의 임무 및 작용과 관련된 일반법은 존재하지 않는다. 즉 「배타적경제법」, 「영해 및 접속수역법」, 「해양과학조사법」, 「해양환경관리법」, 「경찰관 직무집행법」 등의 여러 관련 법률이 산재되어 규정되어 있다. 한편, 해양경비에 대한 권한부여 및 책임기관에 관한 명시적인 근거도 부재한 상황을 보완하기 위해 「해양경비법」을 제정으로 보완되었다.

오히려 범죄수사 활동에 대한 근거를 「해양경찰법」 제 14조, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제13조(수사정보국) 및 시행규칙 제8조에 따르면 수사·형사·외사업무에 대해 개괄적으로 규정되어 있다.⁴⁰⁾ 그밖에 범죄수사 활

40) 미국 해안경비대는 「미국 연방법」 제14장 제89조에 의해 선박에 대한 정선·승선·검색·나포·추적권 등의 행사를 할 수 있도록 하는 광범위한 권한을 규정하고 있다. 제14장 제89조(a)에서는 미국이 관할권을 가진 공해와 수역에서 미국법령 위반 범죄의 예방, 적발 및 퇴치를 위하여 질의, 심사, 검사, 수색, 압류 그리고 체포를 행

동의 근거를 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사 준칙에 관한 규정」, 「범죄수사규칙」과 같은 대통령령이나 훈령에 두고 있다.

행정규칙은 경찰청과 유사한 내용으로 <표 3-6>과 같이 총 31개가 있다. 훈령으로는 「종합수사지휘본부 운영규칙」, 「내사사건 처리규칙」, 「변호인 접견 참여 등 규칙」, 「범죄수사 규칙」, 「수사경찰관 인사운영규칙」, 「불법조업 외국어선 사법처리 절차 등에 관한 규칙」 등 22개 내부 훈령을 가지고 있다.

행정예규로는 「수사이의사건 처리규칙」, 「수사정보비 취급규칙」, 「수사 및 감식장비 관리규칙」, 「수사본부 운영 규칙」 등 9개가 있다.

<표 3-6> 해양경찰 수사 관련 행정규칙 현황

구 분	행정규칙명
훈 령	「종합수사지휘본부 운영규칙」, 「내사사건 처리 규칙」, 「변호인 접견 참여 등 규칙」, 「사건의 관할 및 관할사건수사에 관한 규칙」, 「수사사건 등의 공보에 관한 규칙」, 「범죄수사규칙」, 「참고인 등 비용지급 규칙」, 「범죄신고자 및 공익신고자보호등에 관한 규칙」, 「피의자유치 및 호송규칙」, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」, 「경찰 범죄통계 작성 및 관리규칙」, 「수사전담요원 관리운영 규칙」, 「전문수사관 운영 규칙」, 「과학수사기본규칙」, 「범죄수법공조자료 규칙」, 「순작·실종 등 대비 신원확인용 유전자은행 운영규칙」, 「지문 및 수사자료표 등에 관한 규칙」, 「형사기동정 운영규칙」, 「수사긴급 배치규칙」, 「지명수배 규칙」, 「수사경찰관 인사운영 규칙」, 「불법조업 외국어선 사법처리 절차 등에 관한 규칙」
예 규	「수사이의사건 처리규칙」, 「수사정보비 취급규칙」, 「수사 및 감식장비 관리규칙」, 「유치장설계표준규칙」, 「범죄수사자료 조회규칙」, 「행정검시규칙」, 「수사본부 운영규칙」, 「마약류 범죄정보전산관리 규칙」, 「밀항사법처리규칙」

사할 수 있도록 규정하고 있다.(김종구, 2009. 해상에서 선박에 대한 영장 없는 수색과 압수. 2009년도 해양환경안전학회 추계학술발표회.). 또한 일본의 「해상보안청법」 제2조 제1항에서는 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포를 해상보안청의 임무범위의 하나로 규정하고 있다(해양경찰청, 일본해상 안전 관련 법령집&일본해상보안청, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>)

한편 국제범죄수사를 위한 별도의 행정규칙이 존재하지 않는다. 이는 외사경찰도 수사규칙을 준용하고 있으므로 별도의 규칙을 제정할 필요성이 없는 것으로 해경의 업무로 특화된 「밀항사범처리규칙」, 「불법조업 외국어선 사범처리 절차 등에 관한 규칙」을 별도로 가지고 있다.

2) 해양수사의 관할

해양경찰청은 지난 2014년 11월 9일, 「정부조직법」으로 ‘해양사건이 해상에서 발생한 사건’으로 관할권이 축소되었으나, 현재는 ‘해양사건’으로 환원되었다. 2014년 11월 개정된 「정부조직법」 제22조의2 제3항에 따라 해양에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무는 해양경비안전본부가 수행하고, 해상 발생사건 이외의 해경의 기존 수사 사무를 경찰청으로 이관되어 해양범죄 관할권이 기존 해양경찰청에서 해양경찰청·경찰청으로 이원화된 적이 있었다.

2016년 4월 14일, 부산일보에 “해양경찰은 2011년부터 3년간 매년 평균 6천 800여 건을 검거했다. 하지만 수사 인력이 둘로 나뉘는 이후 2015년 검거건수는 해양경비안전서와 부산경찰청 수사2과 모두 합쳐 4천400여 건 밖에 되지 않는다.”라고 보도⁴¹⁾되었다. 이는 경찰청으로 수사 업무이관에 따른 대체효과는 전반적으로 미흡하고, 치안 공백이 증가한 것으로 생각한다. 즉 전반적으로 2014년 해경의 수사 기능의 축소 이후 해양범죄 검거실적은 <표 3-7>과 같이 약 2만여 건(2013년 50,718건 → 2016년 30,040건)이 감소되었다.

<표 3-7> 2014년 이체 인력 대비 2016년 해양범죄 단속현황 비교

구 분	범죄 검거실적	수사·정보 인력	1인당 사건처리	경찰서당 수사·정보인력
해양경비안전본부 (現 해양경찰청)	30,040건	287명	105건	12명
경찰청	1,657건	505명	3건	80명

41) “해경해체, 그 이후 수사권 대폭 축소...해양범죄 ‘사각지대’”(2016.4.14.부산일보)

경찰청에 이관된 해양범죄와 비교하면 1인당 사건처리건수도 경찰청의 3건을 처리한 반면에 해양경비안전본부는 105건으로 상당한 많은 사건 처리하고 있어서 수사업무가 과중되어 업무 이관에 따른 대체효과가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

또한 2017년 4월 19일에 해사신문에서는 “해경이 수사정보기능을 갖지 못하면 복원을 해서 무엇을 하겠느냐”고 반문했다. 현재 수사정보기능이 대부분 육상경찰로 넘어간 것과 관련해서는 “바다와 관련해 비전문가인 육상에서 조사를 하면서 많은 어민들이 불편을 겪고 있다”라고 보도되었다. 이는 해양범죄 수사에 대해서만 경찰청과 해양경찰청이 수사하고 있고 일부 관할이 중복되는 수사로 인해 이중으로 국민들의 출석요구, 조사 등으로 불편을 초래한 것으로 나타났다.

국회 및 언론에서도 해상치안 불안에 대한 실질적인 대책 마련을 지적하였다. 2015년 9월 15일, 국민안전처 국정감사(진선미 의원)에서 “구멍 뚫린 해상 마약범죄 사각지대... 해경 해체 후 마약단속 실적 전무하다.”라고 지적하였다. 또한 2016년 3월 2일, 경인일보에서는 “인천항을 통해 밀입국이 활개치고 있지만 해양경찰청 해체 후 검거 시스템이 작동하지 않고 있다. 밀입국 사범의 첩보 수집과 검거 등을 담당하던 해경 내 외사, 정보, 수사 기능이 대폭 축소됐기 때문이다. 현재 경찰청은 이들에 대한 정보 수집과 검거에 손도 못 대는 실정으로 알려졌다.”라고 보도되었다. 이는 수사관할권 조정이 단속 역량을 이원화시켜 해상치안의 공백을 초래하였다.

이에 따라 해양범죄는 해상과 육상으로 연계된 범죄로서 장소, 관련자, 범죄행위 등이 일반범죄에 비해 특성화되어 있고 전문화된 범죄이므로 해양전문 수사기관에서 수사를 하여 경찰청과 중복수사를 방지하고 국민의 불편을 해소할 필요가 있었다.

해양경찰은 2017년 7월 26일, 「정부조직법」 개정으로 수사 관할권이 ‘해양에서의 경찰에 관한 사무’로 변경되었다. 「정부조직법」 부칙 제2조(조직폐지 및 신설 등에 따른 소관사무 및 공무원 등에 관한 경과조치)에 따라 경찰청의

소관사무 중 이 법 제43조 제2항에 규정된 사무(‘해상에서 발생한 사건을 제외한 육상경찰에게 이관된 수사사무’를 말한다.)가 해양경찰청으로 이관되었다.

해양경찰의 수사 직무범위는 사무관할, 토지관할로 구분할 수 있으며, 발생 장소는 해양이 아닌 항만, 수산 등 기능적인 면에서 해양과 관련된 업무를 수행하는 사무관할과 해양 관련 사건뿐만 아니라 형법과 관련된 사건이라도 발생 장소가 해양인 사건인 토지관할로 구분할 수 있다.

먼저 해양의 개념에 대해 해양수산발전기본법 제3조 제1호에서 “해양이라 함은 대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적 권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역”이라고 정의하고 있다.

「영해 및 접속수역법」은 제1조 내지 제3조에서 해안선의 기준에 대한 정의를 “대한민국의 영해는 기선으로부터 측정하여 그 바깥쪽 12해리의 선까지에 이르는 수역으로 하면서, 영해의 폭을 측정하기 위한 통상의 기선은 대한민국이 공식적으로 인정한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선으로 하고, 지리적 특수사정이 있는 수역의 경우에는 대통령령으로 정하는 기점을 연결하는 직선을 기선으로 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

그렇다면 해상이란 만조 때 물이 닿은 곳이지만, 해안선의 설정기준에 대해 고조선 또는 저조선으로 설정할지에 대해 판단이 모호하다. 법령상 명확한 규정은 없어서 일선 해양경찰서와 경찰서 간의 수사과에서 실무 간 일시적 협의 하거나 사건장소에 바닷물이 닿았는지 여부에 따라 해양과 육상으로 구분하여 관행적으로 사건을 진행해 왔고 일부 수사관할권에 대해 다툼이 생겼다.

이를 개선하기 위해서는 해양경찰청과 경찰청의 직무범위는 특정한 사정이 없는 한 해안선을 기준⁴²⁾으로 구별하는 것이 합리적이다. 해안선을 기준으로 고저·저조를 불문하고 현재 해수가 있는 해상에서 사건이 발생하거나 해양에서

42) 수사의 범위에서 해안선 기준을 「측량·수로 조사 및 지적에 관한 법률」 제6조(측량기준) ① 4. “해안선은 해수면이 약최고고조면에 이르렀을 때의 육지와 해수면과의 경계로 표시된다.”의한 육지와 해수면과의 경계를 의미함.

범죄의 결과 및 원인행위 모두 해양에서 발생한 사건은 해양경찰의 수사 직무 범위에 해당된다. 일본 해상보안청의 경우처럼 해수면의 고조선, 저조선을 고려하지 않고 현재 해수가 있는 기준으로 설정하고, 하천과 해상과의 경계는 하천의 양쪽 기슭의 돌출한 끝을 연결한 선으로 하는 것⁴³⁾으로 이러한 기준에 따라서 해양경찰도 해양과 육상의 관할기준을 정하는 것이 바람직하다.

수사관할에 논의에 대해서는 양 기관의 노력이 있었다. 우선 해양경찰이 육상경찰로 수사관이 이관된 국민안전처 시절(2014.11.28., 2014.12.10.)에 해경과 경찰의 실무자 간 업무협의를 하였다. 관할조정에 따른 혼란과 해경서 수사 인력 감축에 따라 각종 사건·사고 발생의 경우에 처리기피 등으로 국민 불편이 야기되거나 언론에 부정적 보도 발생을 방지시키기 위한 양 기관 협조사항 논의와 ‘해상에서 발생한 사건’ 개념에 대해 논의하였다. 합의 내용은 해상은 현재 해수가 있는지 여부를 기준으로 고조, 저조를 불문하고 현재 해수가 있는 범위가 해상이고, 범죄 사실의 전부 또는 일부가 해상에서 발생한 해경이 처리하기로 하였다. 관할의 지정이 애매한 사건이 발생한 경우에는 해경과 경찰이 별도로 협의하기로 하였다.

그 이후 3차 협의는 2015년 4월 15일, 해경과 경찰청은 양 기관의 해양범죄 수사와 관련하여 관할이 중첩되거나 관할 지정이 있어 모호한 사건 유형에 대한 사건의 처리 방안을 논의하였다. 양 기관이 수사에 대해 상호 존중한다는 점과 해·육상이 연계된 범죄나 여죄의 처리 등에 있어 협의하고 갯바위, 갯벌, 원격지 도서 등에서 발생한 범죄와 같이 양 기관 수사관할이 중첩되거나 모호한 사건에 있어서 어떻게 처리할 것인지에 대해 협의하였다. 관할의 지정에 있어서 가장 우선적으로 고려할 점은 ‘무엇이 국민을 위한 것인지?’를 판단하여야 하고 국민의 편의를 위하여 먼저 사건을 처리한 후 관할과 관련된 부분이 있을 때 사건의 이송 등을 협의하고 하였다. 또한 국민에게 혼란을 일으키거나 불안을 야기할 우려가 있으므로 수사의 관할과 관련된 기획성 보도는 양 기관 모두

43) 경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정의 체결된 내용에서 “해상이란 고조, 저조를 묻지 않고 현재 해수가 있는 범위를 말하고, 하천과 해상과의 경계는 하천의 양쪽 기슭의 돌출한 끝을 연결한 선으로 한다. 다만, 하구에 「항측법」의 적용되는 항이 있는 경우의 당해항의 구역은 해상으로 한다.”고 규정되어 있다.

자제할 수 있도록 합의하였다.

2017년 해양경찰청이 부활된 이후 해양사건을 해경이 전담하면서 수사관할을 분명히 할 필요성이 내외부적으로 제기되었다. 2017년 9월 13일, 문재인 대통령은 제64주년 해양경찰의 날 치사에서 “이번에 경찰청에서 이관받은 수사정보기능도 조속히 정상화해야 합니다.”라며, “어민들이 경찰청과 해경으로부터 이중조사를 받는 불편을 겪지 않도록 경찰청과 해경 사이에 업무 관할을 분명히 하면서 공조 체계를 잘 갖춰줄 것”을 특별히 당부하였다. 이후 해양경찰은 2017년 9월에 정부조직법 개정으로 인한 육상경찰(경찰청)의 해양 관련 수사 기능 및 인력이 환원됨에 따라 국민의 인권을 보호하고 중복수사 및 관할 공백 등의 문제를 최소화하기 위해 양 기관 간의 상호 협력 및 공조를 강화해야 한다고 공감하고, 경찰청과 협조체계, 정보공유 및 수사관할에 대해 다음과 같이 업무 협력을 위한 양해각서를 체결하였다. 과장급으로 구성된 업무협의회를 구성하여 반기별로 정기회의를 개최하고, 중복수사 방지를 위해 개별사건 수사와 관련된 자료 및 정보를 요구할 수 있으며, 필요한 범위 내에서 상호 간 적극적으로 협조하기로 하였다. 양 기관의 수사관할의 기본원칙은 동일한 피의자에 대해서는 같은 사유로 중복 조사 및 소환을 하지 않기로 하고, 필요시에 상대방 기관에 공조요청을 할 수 있도록 하였다. 또한 범죄에 대한 수사관할은 범죄 장소, 범죄의 성질, 관련법 등을 종합적으로 고려하여 결정되 해양 관련 범죄는 해양경찰청에서 우선적으로 관할하도록 합의하였다. 여기서 해양범죄란 ①해양에서의 발생한 범죄, ②해양에서의 발생하여 육상으로 이어지는 범죄, ③육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄 중 해양관련성이 높거나 해양에 중대한 영향을 미치는 범죄, ④어민 등 종사자의 해양 관련 범죄, ⑤선박, 조선서, 해양플랜트, 물양장 등 해양과 관련된 장소에서의 해양 관련 범죄로 정의하였다.

이렇게 업무협약을 통해서 해양경찰과 경찰청 간의 해양범죄 수사에 대해서는 이중 수사로 인한 국민들의 불편은 감소하였다. 다만, 협약서 제4조 제3항, “제2항에도 불구하고 해양 관련 범죄 중 육상에서 발생한 범죄, 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄에 대해서는 경찰청에서도 수사할 수 있다.”, 제5조 제1호, “양 기관에서 중복수사가 진행되고 있는 경우에는 먼저 착수한 기관

에서 수사함을 원칙으로 한다.” 제5조 제2호, “수사착수 시점 판단의 근거는 KICS⁴⁴⁾에 입력된 입건시점을 기준으로 하되, 최초 첩보의 내용 및 사건의 진행 정도 등을 종합적으로 판단하여 관할 기관을 판단한다.”라고 규정하여 관할권에 대한 논란의 소지가 있다.

이는 양 기관에서 중복수사가 진행되고 있는 경우에는 먼저 착수한 기관에서 수사함을 원칙으로 하고 수사착수 시점 판단의 근거는 KICS에 입력된 입건시점을 기준으로 되어 있다. 즉 해양 관련 사건의 처리는 기본적으로 먼저 인지한 측에서 처리하도록 규정되어 있어서 해양 관련 수사 관할권에 대한 양 기관의 갈등의 소지가 발생할 수 있다. 왜냐하면 해양범죄는 사무관할이나 토지관할 중에서 육상과 연계된 사건이나 육상에서 발생한 사건으로 연안 34.9%, 항내 14.96%로 총 49.86%가 차지할 정도로 경찰과 관할 다툼의 소지가 일부 발생할 여지⁴⁵⁾가 있다.

또한 협약서의 해양범죄를 정의하는 규정에 ‘항만시설’이 포함되어 있지 않다. 이는 「국제선박항만보안법」 제30조의2(국제항해여객선 승객 등의 보안검색)에서 “항만시설소유자가 실시하는 보안검색 중 신체 및 휴대물품의 보안검색의 업무에 대해서는 관할 경찰관서의 장이 지도·감독”하도록 규정되어 있어서 이를 해양경찰관서의 장이 지도·감독할 수 있도록 관련 법률을 개정할 경우에 항만시설(여객선터미널) 보안구역에서의 수사관할권의 주체에 대해 경찰청과 이견이 발생할 소지가 있다. 따라서 중복수사 방지 등의 관할조정을 위해서는 경찰이 해양관계 법령에 관한 범죄 등 해양경찰의 직무범위에 해당하는 사건을 인지한 경우에는 신속히 사건의 개요를 관할 해양경찰서로 통보하고, 해양경찰이 경찰의 직무범위에 속하는 사건을 인지한 경우 관할 경찰서로 통보하도록 관련 규정을 별도로 정할 필요가 있다. 즉 해양경찰청과 경찰청의 수사관

44) KICS(Korea Information System of Criminal-justice Service, 형사사법정보시스템) 형사사법기관(법무부, 검찰청, 경찰청, 해양경찰청)간 정보를 공동으로 활용하는 시스템으로 약식사건절차를 절차화 하고, 국민에게 형사사건 정보를 제공한다(2010년 7월 개통).

45) 해양경찰청의 범죄통계(2018년)에서 육상 48.3%(18,581건), 연안 34.9%(13,439건), 항내 14.96%(5,757건), 원해·근해 1.84%(710건)로 나타났고, 육상과 해상발생 비율은 육상 48.28%, 해상 52.72%이다.

할권은 Vincent Ostrom과 Elinor Ostrom은 1971년에 쓴 ‘공공선택론(행정학 연구를 위한 색다른 접근방법)’이라는 논문에서 다조직 장치와 관할권의 중첩의 논리로 설명할 수 있다. 공공선택론을 행정학 연구에 차용하여 새로운 시사점을 주고, 특정 공공서비스를 공급하면서 단일의 계층제 대신에 상황에 따라 때로는 상호 상당히 독립적으로 운영되는 여러 공공기관들로 구성된 공공서비스 산업의 성격을 띠는 다조직 장치를 구성하여 상이한 운영수준에 따라 상이한 규모의 조직이 적절히 대처하자고 주장한다. 예컨대 경찰산업, 수도산업, 교육산업 등을 들었다. 기존의 획일적인 구역 대신에 해양경찰과 일반경찰(육경)의 수사관할의 중첩을 통해 그때그때 필요에 따라 역할을 맡으면 해안선으로 중심으로 발생하는 사건에 대한 수사관할권은 충돌되지 않을 것이다.

수사관할에 대해서는 일본, 미국의 해양치안기관과 비교하면, 일본의 경우 해상보안청의 장소 관할 범위는 ‘해상’으로 일본의 「해상보안청법」은 한국의 「해양경비법」 등과는 달리 관할 수역에 대한 명확한 규정이 없음에도 해상보안청의 법 집행 사무 관할이 해상으로 제한되어 있고 육상에서의 경찰권 행사는 불가하다는 견해가 있다. 수사권한과 관련하여 해상보안청은 ‘해상’에서 원인행위가 발생한 사건에 대해 수사권한을 수행하고 육상에서 결과행위가 발생한 경우 육경과 반드시 수사 협력이 필요하다.

미국의 경우는 해안경비대의 장소관할 범위도 좁은 의미의 ‘해상’에 한정되어 있다. 해안경비대에 속하는 구성원과 시설 관련 범법행위에 대한 수사 권한은 해양경비대가 가지고 있지만 다른 범법행위에 대한 수사권한과 수준은 뚜렷하지 않다. 이는 일본의 해상보안청과 미국의 해안경비대는 조직적으로 독립적인 외청의 지위를 가지고 있지만 수사에 대해 특별수사권을 가지고 있는 데 반하여 우리나라 해경이 일반사법권을 가지고 있다는 점에서 다른 나라의 사례와 단순 비교가 어려우며 독자적인 형태의 수사가 가능하다고 판단한다.⁴⁶⁾

이와 더불어 해양수사에 대해 「형사소송법」 제210조는 사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사할 때에는 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고

46) 최석훈, 앞의 글, pp.46-47.

(긴급한 경우 사후 보고 가능)하도록 제한되어 있고, 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정(대통령령)」 제11조에 따라 사법경찰관리는 소속 관서의 관할구역 내에서 직무를 수행한다. 다만, 관할구역 내의 사건과 관련성이 있는 사실을 발견하기 위하여 필요할 때에는 관할구역 외에서도 그 직무를 수행할 수 있다.

이는 경찰의 관할문제 중 토지관할의 문제로 실적경쟁 등을 이유로 관할구역 외에서 수사하는 것에 대해 검사장 등의 보고를 통해 억제시킴과 동시에 범죄는 다양한 지역에 연계된 경우가 많다는 것을 감안해 관련성 있는 사실의 발견이라는 예외를 둔 것으로 이해된다. 즉 해양경찰 사법경찰관리는 관할 구역 내에서 수사하되, 관할 내 사건과 관련성 있는 사실을 발견하기 위해 관할 구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있고 그 외의 경우에는 검사장 등에게 보고하여 관할구역 외에서도 수사할 수 있다. 이는 토지관할 위반에 대해 「형사소송법」 제320조 제1항에 따라 피고인의 신청이 없으면 관할위반의 선고를 하지 못해 소송행위에 영향을 미치지 않지만, 이는 피고인의 이익을 위한 취지이지 수사기관의 편의를 위한 것이 아니므로 수사기관은 이를 준수할 의무가 있다. 「형사소송법」 제210조와 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정(대통령령)」 제11조가 금지규정은 아니지만, 모든 공무원은 「국가공무원법」 제56조에 따라 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행할 의무가 있기 때문에 해양경찰은 해양에서 발생한 사건과 관련성 있는 사실을 발견하기 위하여 필요한 경우에는 관할구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있고 예외적으로 검사 보고를 통해 관할 외에서도 수사할 수 있다.

3) 해양경찰 수사의 작용 대상

해양경찰권을 「형사소송법」에 근거한 포괄적 법집행권을 보유하고 있다. 따라서 법정범(法定犯)과 자연범(自然犯)⁴⁷⁾ 통제와 긴급체포는 물론 강제명령권도 가지고 있다. 즉 해양경찰권은 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다.

47) 살인·강간·절도의 대부분의 범죄는 국가 성립전 또는 법률로서 범죄로 자연범 또는 형사범이라고 하며, 교통법규나 건축법규 등 각종 행정법규에 위반되는 범죄들은 법정범 또는 행정범이라고 한다.

해양경찰은 해상치안질서, 해상안전, 환경측면에서 보면 기관 간에 기능이 분리되어 있는 체계로서는 일관성 있는 기능 수행이 불가능하다. 그리고 국민의 기본권을 최대한 보장되어야 한다는 법치국가적 요청에 부응하면서도 경찰권 발동 외에 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰의 목적을 달성하기 위해서는 해상에서의 개괄적 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다. 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하는 직제에 개편됨에 따라 「경찰관 직무집행법」 등에 근거한 해상치안, 해상경비, 안전관리, 해양환경 등의 다음과 같이 업무를 수행하고 있다. 따라서 국민의 생명·재산보호를 위한 해양경찰권 대상은 지리적·인적·물적 그리고 기타 부분의 경찰작용 대상으로 볼 수 있다.

해양경찰 업무별 관련 법령 중에서 다음 <표 3-8>과 같다. 이 중에서 수사 관련 법령은 「형법」, 「형사소송법」, 「밀항단속법」, 「관세법」, 「특정금융정보법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「형사절차전자화법」 등이 있다.

<표 3-8> 해양경찰 업무별 관련법령

구 분	업무별 관련 법령
해양 경비	「해양경비법」, 「경찰관 직무집행법」, 「경제수역어업주권법」, 「통합방위법」, 「국제선박항만보안법」, 「영해법」, 「배타적경제수역법」, 「해양과학조사법」, 「해양과학조사법」, 「무인도서법」 등
해상 안전	「연안사고예방법」, 「해수욕장법」, 「재난안전법」, 「선박입출항법」, 「선박직원법」, 「선원법」, 「어선원재해보험법」, 「유도선법」, 「즉결심판법」, 「한국해운조합법」, 「선박법」, 「항로표지법」, 「해운법」, 「경범죄처벌법」, 「도선법」, 「낚시관리육성법」, 「수상레저안전법」, 「수상구조법」, 「선박평형수관리법」, 「선박안전법」, 「해사안전법」, 「해양사고심판법」, 「수중레저법」, 「마리나항만법」 등
수사	「형법」, 「형사소송법」, 「밀항단속법」, 「관세법」, 「특정금융정보법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「형사절차전자화법」 등
해양 환경	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「공유수면법」, 「해양심층수법」 등

해양경찰의 직무는 개별법에서 「해양경비법」, 「수상구조법」, 「수상레저안전법」, 「연안사고예방법」, 「선박교통관제법」, 「밀항단속법」은 소관 개별법률에 의해 직접적인 법적 근거가 가지는 직무가 있는 반면에 「해사안전법」, 「선박입출항법」, 「해양환경관리법」은 해수부 등의 다른 부처에 법률 근거를 두고 수행하는 직무도 있다.

3.2 해양 분야 특별사법경찰관리

3.2.1 특별사법경찰의 개요

1) 특별사법경찰의 개념

특별사법경찰제도는 전문화된 기능별로 전문성이 부족한 일반 사법경찰 관리로서는 직무수행이 불충분하기 때문에 그 효율성을 위해 전문적 지식이 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사활동을 하도록 제도화 한 것이 바로 특별사법경찰제도이다.⁴⁸⁾ 즉 사회발전으로 범죄수사의 전문성이 요구됨에 따라 산림, 환경, 세무, 컴퓨터 프로그램 등의 특별 법규 위반자에 대해 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사를 한 후에 검찰에 송치한다. 특수 분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하도록 하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적으로 어려움이 발생하고 사회의 분화, 전문화, 다양화에 따라 범죄의 내용도 전문화, 기동화 되면서 범죄와 밀접한 관계가 있는 전문적 지식을 갖춘 행정공무원에게 수사를 맡기는 것이 효율적이라는 이유로 확대되는 경향이다.

2) 특별사법경찰의 역사

우리나라에 특별사법경찰제도가 도입된 것은 1924년 5월 31일 일제시대 당시에 조선총독부령 제33호로 제정된 「사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위」였는데, 이는 20년 후인 1944년 7월1일, 조선총독부령 제265호로

48) 신형기, 2012. 철도특별사법경찰제의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구. 한국민간경비학회보, p.48. ; 이상원, 이승철, 2009. 환경특별사법경찰제도의 개선방안. 치안정책연구, p.237.

최종 개정되었다. 여기에는 18개의 분야의 공무원이 해당되었다. 그 이후 특별사법경찰제도가 본격적으로 시작된 것은 1956년 1월 12일, 법률 제380호로 그 기본토대가 된 것이 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위에 관한 법률(이하, 「사법경찰직무법」이라 약칭함)의 제정이었다. 제정 이유는 산림·해사·전매·세무 등 특수행정 분야에 관한 범칙사건을 일반사법경찰관리로 수사하게 하는 것으로써 그 특수성을 감안할 때 부적당하고 매우 곤란하므로 특수행정 분야를 직접 담당하여 그 방면에 정통한 공무원으로 하여금 이를 처리하게 하여 범죄수사에 신속과 철저를 기할 목적으로 검찰청서기·서기보, 형무소장, 소년원장, 산림주사·주사보, 중앙임업시험장 공무원, 농림축산식품부 산림국 공무원, 지방전매청 공무원, 보건복지부 공무원, 선장과 해원 등에게 사법경찰권을 부여한 것이 그 시초였음을 알 수 있다.⁴⁹⁾

우리나라 특별사법경찰제도는 시대적 변화와 상황에 따라 매우 다양하게 변화되었는데, 특별사법경찰제도의 모법인 「사법경찰직무법」은 수많은 개정이 이루어지면서 특별사법경찰 및 그 직무범위가 지속적으로 확대되었다.⁵⁰⁾ 이들 중 각 소관 행정업무 등에 수반하여 사법경찰관리로서의 직무를 수행하고 있는 특별사법경찰의 인원은 특별사법경찰은 해양수산부, 국토교통부, 소방청 등의 24개 부처에서 총 19,469명(중앙행정부처 10,327명, 지방자치단체 9,142명)이 지명 운영 중이다.(2017년 기준)

3) 특별사법경찰의 법적근거

「형사소송법」은 제197조에서 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정한 직무의 범위 내에서 단속계획을 수립해 단속과 조사, 송치 등의 업무를 수행하는 제도를 의미한다. 「형사소송법」 제197조는 특사경에 관한 “산림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사정에 관하여 사법경찰관리의

49) 최정호, 2008. 수산·어업 및 해양환경 분야의 특별사법경찰 직무범위에 대한 고찰, 해사법연구, p. 302.

50) 「사법경찰직무법」이 제정되어 오늘날 이르고 있으며 이 법률에 근거한 특별사법경찰의 업무는 지속적으로 확대·발전되어 나왔고, 2012년 9월까지, 무려 총 74 차례나 법률이 개정되는 역사를 보여주고 있다.(박경래 등, 2012, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, p33.)

직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다”라고 규정하고 있다.

1956년 제정된 법률이 「사법경찰직무법」으로서 이 법은 「형사소송법」 제197조에 의거하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자(특별사법 경찰관리의 종류)와 그 직무범위를 정하는 것을 목적으로 하며, 그 후 약 74여 차례가 넘는 법 개정을 거쳐 오면서 특별사법경찰 및 그 직무범위가 지속적으로 확대되어 왔다.⁵¹⁾ 특히 2008년 법 개정을 통하여 다수의 전문직 공무원에 대해 특별사법경찰권을 부여하고, 기존 특별사법경찰관의 직무범위를 확장하였다.⁵²⁾

또한 「특별사법경찰관리 직무규칙」은 사법경찰관리의 직무를 행하는 자의 범죄수사에 관한 직무상의 준칙을 명시하여 수사의 효율성을 높이고 인권침해를 방지함을 목적으로 제정되어 수사보고, 수사서류, 출석요구와 조사, 피의자 체포·구속, 현행범인, 변사자 검시, 고소사건 처리 등의 범죄수사 전반에 관한 직무상 준칙을 명시하고 있다.

다만, 특별사법경찰의 경우 범죄수사시에 각 소속 행정관서에서 제정한 훈령·예규 등의 행정규칙이 있을 경우에는 「특별사법경찰관리 직무규칙」보다 우선적으로 적용하도록 하였다. 예컨대 「해양환경 특별사법경찰관리 직무규정」, 「소방특별사법경찰관리 직무규정」, 「특허청 특별사법경찰관리 직무규정」, 「철도특별사법경찰 직무집행 규정」, 「식물방역특별사법경찰관리 직무규정」, 「가축방역특별사법경찰관리 직무규정」, 「철도특별사법경찰관 범죄수사규칙」, 「병무청 특별사법경찰관리 직무규정」 등이 있다. 이처럼 각 행정관서 소속 특별사법경찰관리가 그 직무를 수행하면서의 직무상 준칙 등을 따로 규정하고 있다.

4) 특별사법경찰의 직무와 직무범위

중앙부처에서 특별사법경찰을 운영하는 외교부, 통일부, 교육부를 제외하고는 해양수산부, 국토교통부, 소방청 등의 대부분의 부처에서 운영하고 있다. 이는

51) 정병하, 임정호, 2009, 특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구, 형사정책연구원, p.17.

52) 오병두, 2008, 특별사법경찰관리제도에 관한 소고, 강원법학 제27권, p. 64.

특별사법경찰을 운영하지 않은 기관은 업무 수행상 범죄가 발생될 행정부서가 아닌데 기인하고 있는 것으로 보인다. 특별사법경찰관은 소속 관서의 관할구역 및 법상의 직무범위 안에서 범인의 검거 및 조사, 증거수집 등을 직무로 하고, 특별사법경찰관리는 특별사법경찰관의 수사를 보조한다. 특별사법경찰관(리)도 사법경찰관이라는 점에서 「형사소송법」상의 권한에 있어 일반사법경찰관리와 차이가 없으나, 직무범위가 지리적 범위나 대상범죄로 구분하여 제한한다. 특별사법경찰의 직무범위는 「사법경찰직무법」 제6조에 따라 총 50개 분야이다.⁵³⁾ 산림보호·국유림 경영, 식품단속, 의약품 단속, 소방에 관한 업무, 문화재 보호, 계량기 검사, 공원관리, 수산업관리, 공중위생, 환경 단속, 차량운행제한 단속 및 도로시설 관리, 관광지도사무, 청소년보호 업무, 농수산물 원산지표시 및 인삼·양곡 단속 등의 각 직무 분야에 따른 관련 법령에 따라 수사한다. 단속 권한 대부분은 시·도지사, 시장, 군수 등이 단속 권한을 가지고 있다.

3.2.2 특별사법경찰의 특징

특별사법경찰의 특징은 다음과 같다. 첫째, 일반사법경찰 외에 특별사법경찰을 따로 두는 것은 주로 그 전문성의 이유 때문이다. 업무상 전문성이 요구되어 일반사법경찰의 효율적 수사가 어려운 경우에 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 즉 사회발전에 따라 수사의 전문화가 요구되고 특수분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적으로 어려우므로 단속과 수사의 적정을 기하기 위해 특별사법경찰로 하여금 그 임무를 수행토록 한 것이다.⁵⁴⁾ 예컨대 출입국 관리, 근로감독, 식품, 의약품, 관세, 공중위생, 환경, 전기 통신, 원산지 표시, 청소년 보호 등의 특수한 분야에 일부 범죄에 대한 수사만을 담당하게 된다. 이러한 특별사법경찰이 담당하는 범죄유형은 대부분 특별법이며, 그중에서도 행정법상 행정범이라 할 수 있다. 특별사법경찰은

53) 이현우 외, 2013, 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안, 경기개발연구원, p.7.

54) 양태규, 2004, 수사종결론. 대왕사, p.71.

행정공무원으로서 주로 행정법에 따른 행정작용에 부수⁵⁵⁾하여 그 영역에서 일어나는 특수범죄에 대한 수사를 담당하는 기관이기 때문에 그가 담당하는 범죄의 유형도 대부분이 행정법상의 행정범⁵⁶⁾에 한정되는 것이다.

둘째, 긴급성이다. 특별사법경찰의 관할구역 내에서 발생하는 모든 범죄에 대한 사법경찰권을 부여하는 이유는 바로 장소적 격리성으로 인한 긴급성 때문이라고 할 수 있다. 특히 수용시설, 운송수단 등의 격리된 장소인 교도소, 소년원, 치료감호소의 수용시설 종사자, 철도공안, 선장 등에서 발행하는 범죄단속을 위하여 필요한 경우 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 이들에게는 관할구역 내에서 발생하는 모든 범죄에 대해 수사권을 행사할 수 있도록 사항적 제한을 가하지 않고 지역적 제한만 가하게 된 것이라 할 수 있다. 그런데 이것은 반대로 생각해 보면 직무범위에 지역적 제한만 존재하는 특별사법경찰은 이러한 장소적 격리성으로 인한 긴급성의 요청에 따라 부득이하게 수사권이 부여된 자들이라는 것을 알 수 있게 된다.⁵⁷⁾

셋째, 현장성이다. 특별사법경찰이 행정업무 수행과정에서 위반사범을 1차적으로 적발하는 사례가 많으며, 특별사법경찰에 의한 단속이 필요한 경우에 사법경찰권을 부여하는 것을 의미한다. 예컨대 산림보호, 소방, 문화재 보호, 공원 관리, 하천감시, 광산보안, 국가 보존 등이다.

넷째, 고도의 보안성이다. 특별사법경찰의 보안성은 국가안보 등의 특정한 국가정책이나 특수분야의 수사업무를 수행할 경우에는 일반사법경찰권으로 이를 대체하기에 한계가 있기 때문에 국가정보원, 군 사법경찰관리,

55) 이러한 행정작용 부수성이라는 특징으로 말미암아 이들은 협의의 행정경찰기관으로 보기도 한다. 협의의 행정경찰기관이란 다른 행정작용에 부수하여 그 영역에서 일어나는 안녕·질서에 대한 위해를 방지하는 임무를 담당하는 기관을 일컫는 말이다(이영남, 신형기, 2003. 경찰조직관리론. 법문사, p.321. ; 이광윤, 김민호, 강현호, 2002. 행정작용법론. p.6. ; 손봉선, 2006. 신경찰학개론. 백산출판사, p.96.). 그러나 보통은 「형사소송법」 제197조 및 특별사법경찰법 등에 의한 특별사법경찰관리가 행하는 작용이 이에 해당한다고 할 수 있다(이황우, 조병인, 최응렬, 2004. 경찰학개론. 한국형사정책연구원, p.113.).

56) 이종건, 박기석, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구. 한국형사정책연구원, pp.68-69.

57) 최정호, 앞의 글, p.310.

대통령경호실 등의 특별사법경찰권을 부여하는 것을 말한다.⁵⁸⁾

3.2.3 특별사법경찰의 종류

특별사법경찰의 종류는 ①법률이 직접 사법경찰관을 부여할 특별사법경찰, ②관할 지검장의 지명을 요하지 않으나 반드시 명단을 보고하는 국가공무원으로서 특별사법경찰, ③관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰 등으로 나누어진다. 여기에 더하여 최근 제주특별법으로 특별사법경찰이 된 제주자치 경찰단도 있다.⁵⁹⁾

1) 법률의 직접 규정에 의한 특별사법경찰

자동적으로 직무를 수행할 수 있는 자로 지명을 요하지 않는 자로서 법률이 직접 특별사법경찰권을 부여하는 경우로 특수한 기관에 근무하고 있는 공무원들이 해당된다.

2) 부서장이 관할 검사장에게 명단만 보고하는 특별사법경찰

관할 지검장이 요하지 않으나 반드시 명단을 보고하는 국가공무원이다. 즉 산림청과 그 소속기관, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에서 산림보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 임업주사 및 임업주사보는 사법경찰관의 직무를, 임업서기 및 임업서기보는 사법경찰관리의 직무를 수행하는 경우 등이다.

3) 관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰

관서의 장의 제청에 의해 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명하는 자로서 교도소, 산림청, 지방자치단체, 식품의약품안전처, 철도특별사법경찰, 국립학교, 국가보훈처 등에서 관련 업무를 담당하는 4급에서 9급까지의 공무원 등으로 52개 종류에 달한다. 사법경찰관리의 직무를

58) 이현우 외, 2013. 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안. 경기개발연구원, p.4.

59) 박경래, 송재현, 신현기, 김도우, 2012. 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구. 한국형사정책연구원, pp.34-37.

행할자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조에 따르면, 해양수산 관련 공무원은 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원, 등대에서 근무하며 등대 사무에 종사하는 6급부터 9급까지의 국가공무원, 해양수산부와 그 소속기관에 근무하며 다음 각 목에 규정된 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원, 「농수산물 품질관리법」에 규정된 농수산물에 관한 단속 사무, 해양수산부와 그 소속 기관, 광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 해양환경 관련 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원으로 규정되어 있다.

4) 제주특별자치도 제주자치경찰단 특별사법경찰

제주자치경찰단 특별사법경찰과에서 운영 중인 특별사법경찰 종류가 있다. 이는 제주특별법에 근거하여 운영되는 하나의 특별사법경찰제도이다. 연혁을 살펴보면 2006년 2월 21일, 「제주특별법」 제정으로 자치경찰제 도입이 의무화되었고, 이후 2006년 7월 1일, 발족되어 초창기에는 ‘특사경팀’이라는 이름으로 법에 따라 특별사법경찰 업무를 시작하였다. 2010년 5월 4일, 「사법경찰직무법」이 개정되어 「제주특별법」 356조, 358조, 360조, 361조를 수행하게 되었다. 2015년 7월 24일 「제주특별법」이 개정되어 자치경찰에 음주측정 및 통행의 금지권한을 추가로 부여되었다. 2019년 1월 기준으로 산림, 식품위생, 「대외무역법」 등의 19개 분야 86개 법률의 직무를 수행하고 있고 경무관 이하 정원 169명이 근무하고 있다.

3.2.4 해양 분야 특별사법경찰의 운영 실태

해양 분야 특별사법경찰관은 <표 3-9>와 같이 어업관리단의 어업감독 공무원, 지방해양수산청의 해양환경 관련 단속사무 종사공무원, 국립수산물 품질관리원의 수산물 원산지표시 단속종사 공무원으로 구성되어 있다.

2019년 6월 기준으로 지방자치단체를 제외한 해양 분야 특별사법 경찰관은 551명 수준이다. 그 가운데 국립수산물품질관리원 160명, 어업감독공무원으로 서해어업 관리단 162명, 동해어업관리단 122명, 남해어업관리단 67명,

지방해양수산청 40여 명이 특별사법경찰관으로 지정되어 있다.

<표 3-9> 해양 분야 특별사법경찰관리 지명 대상자 및 직무범위

구 분		지명대상자	직무범위
해양 수산부	어업관리단	어업감독공무원	「수산업법」, 「어업자원보호법」, 「수산자원관리법」, 「어선법」, 「내수면어업법」 위반 범죄
	지방 해양수산청	해양환경 관련 단속사무 종사공무원	「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면관리법」, 「습지보전법」 등 위반범죄
	국립수산물 품질관리원	수산물의 원산지 등 표시 관한 단속사무 종사공무원	「농수산물의 원산지표시에 관한 법률」 등 위반 범죄

1) 어업감독 공무원으로서 특별사법경찰

(1) 직무범위 근거

수산·어업분야 특별사법경찰의 직무의 법적근거는 「형사소송법」 제197조, 「사법경찰직무법」 제5조제 18호, 제6조 제15호, 「수산업법」 제73조, 「수산자원관리법」 제57조, 「어선법」 제37조의2, 「특별사법경찰관리집무규칙」 등이 있다. 즉 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원은 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「수산업법」에 규정된 범죄, 「어업자원관리법」에 규정된 범죄 및 수산자원 관리법, 「어선법」에 규정된 범죄에 대해 직무를 수행하고 있다. 구체적으로 죄명별로 살펴보면 다음과 같다. 「수산업법」 제73조(사법경찰관)에서는 어업감독 공무원은 “이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대해 「사법경찰직무법」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다. 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행한다.”라고 규정되어 있다. 이는 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원의 직무범위와 수사관할은 소속 관서 구역에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 「어업자원보호법」에 규정된 범죄에 한정된다.(「사법경찰직무법」 제5조 18호, 제6조 15호)⁶⁰⁾

어업감독 공무원의 자격은 「수산업법」 시행령 제50조에서 “① 수산에 관한 사무를 담당하는 국가공무원으로서 해양수산부장관 또는 시·도지사가 지정하는 사람, ② 수산에 관한 사무를 담당하는 지방공무원으로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정하는 사람으로 한다.”고 정의하고 있다.

「수산업법」 상 어업감독 공무원은 어업조정, 안전조업, 불법어업방지 및 수산물의 유통질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정되면 어장·어선·사업소·창고, 그 밖의 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사 또는 관계인에게 질문하거나 그 밖에 정선(停船)이나 회항(回航)을 명할 수 있다. 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요하면 어업감독 공무원에게 다른 사람의 토지에 들어가서 측량·검사하게 할 수 있다. 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 옮기게 하거나 제거하게 할 수 있다. 이 경우 그 직무를 행하는 어업감독 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

「수산업법」에 따른 어업감독 공무원은 그 소속관서장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장의 지명을 받아야 하는 지명특별사법경찰관리이다. 이처럼 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원의 직무범위가 사항적·지역적으로 한정되어 있기 때문에 전문성의 원칙이 적용되어 수사의 전문성을 확보하기 위해 수사권이 부여된 경우라 할 수 있다.⁶¹⁾

「어업자원보호법」에 의한 어업감독 공무원의 직무범위에 해당하는 범죄는 해양수산부 장관의 허가를 받지 아니하고 관할수역 내에서 어업을 하려고 하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천 만원 이하의 벌금에 처하고 그 소유 또는 소지하고 있는 어선, 어구, 채포물, 양식물 및 그 제품을 몰수한다.⁶²⁾ 「어업자원관리법」에 규정된 범죄에 대한 수사에 있어서는 해군함정의 승무장교, 사병 기타 대통령령으로 정하는 공무원⁶³⁾이 사법경찰관리의 직무를

60) 최정호, 앞의 글, pp. 299-325.

61) 최정호, 앞의 글, pp. 299-325.

62) 「어업자원보호법」 제2조(관할수역내의 어업허가), 제3조(벌칙)

행한다. 수사에 있어서 필요하다고 인정한 때에는 범칙선박의 회항을 명할 수 있다. 관할수역 내의 어업허가의 위반의 혐의가 있다고 인정한 때에는 단순한 통과 선박일지라도 이를 정지시키고 임검, 수색 기타 필요한 처분을 할 수 있다.⁶⁴⁾

「경제수역어업주권법」에서 규정된 불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령은 「사법경찰직무법」 제5조 제18호에서 “어업감독 공무원 중 7급 이상의 공무원이 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령(停船命令)을 할 수 있다. 이 경우 선박은 명령에 따라야 한다.”라고 규정⁶⁵⁾하고 있다. 사법경찰관은 “이 법, 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대해 정선, 승선, 검색, 나포(拿捕) 등 필요한 조치를 할 수 있다. 사법경찰관은 위반 선박 등에 대한 사법절차를 하였을 때에는 그 결과를 검사에게 보고하되, 사정이 급하여 미리 지휘를 받을 수 없는 경우를 제외하고는 검사의 지휘를 받아 조치를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

「수산자원관리법」 제57조에서는 어업감독 공무원은 “이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는 행위에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.”라고 명시되어 있다.

「어선법」 제37조의2에서는 “어선의 건조·개조·등록·설비·검사 등과 관련하여 필요한 지도·단속을 할 수 있다.”라고 규정되고 있고, 이는 「수산업법」 제72조에 따른 어업감독 공무원에게 그 지도·단속 업무를 수행하게 할 수 있도록 관련법의 규정이 2017년 12월에 신설되어 육상에서 어선의 불법개조 등에 단속업무도 수행할 수 있어 그에 따른 인력도 채용하여

63) 「어업자원보호법시행령」 제4조(어업감독 공무원의 직무) 어업감독 공무원의 직무는 「수산업법」 제72호에 따른 어업감독 공무원으로서 같은 법 시행령 제50조에 따라 지명된 자는 법 제4조에 규정한 사법경찰관리의 직무를 행한다.

64) 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)

65) 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 제6조의2(불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령)

단속인력을 증원하고 있다.

(2) 단속 실적

최근 5년간 국내어선 단속실적은 <표 3-10>과 같이 2014년 558건에서 2018년 919건으로 꾸준히 증가하고 있다.

<표 3-10> 최근 5년간 국내어선 단속실적(해양수산부)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
건수	558	849	915	957	919

출처 : 해양수산부 통계

국내어선의 무허가, 조업금지구역, 불법어구 사용, 어린물고기 불법포획 유통 등을 중점단속하고, 어구위반, 무허가·무면허 조업이 대부분이다. 외국어선의 경우는 무허가, 불법어구(범장망 등) 조업조건 및 입어절차 위반을 중점 단속하고 있다. 이는 불법 외국어선은 한·중어업협정이 발효된 2001년 이후 단속건수가 급격히 증가하고 있으나, 2017년 한중 불법어업공동단속시스템 구축 등 양국 노력으로 감소하는 추세이다. 2018년도에 중국어선 122척을 단속하였다. 그 가운데에서 무허가 15척, 제한조건 위반 107척이 단속되었다. 또한 다음 <표 3-11>과 같이 영해침범 및 해양경찰이 전담하는 특정금지 구역단속에서는 실적이 없었으나, 최근에 무허가 어선의 단속 비중이 증가하고 있다.

<표 3-11> 최근 5년간 외국어선 단속실적(해양수산부)

구 분	합계(건)	무허가	영해침범	특정금지	조업조건 및 절차규칙
2014	96	8	0	0	88
2015	190	40	0	0	150
2016	159	23	2	0	134
2017	118	20	0	0	98
2018	122	15	0	0	107

출처 : 해양수산부 통계

2) 해양환경 특별사법경찰

해양환경특별사법경찰제도는 「사법경찰직무법」 개정으로 2008년도에 마련되었다. 이는 해양오염행위에 대한 사전예방활동의 강화, 오염행위에 대한 상시 단속 및 해양환경 관련 범죄의 단속과 수사를 하고 있다.

(1) 직무범위 근거

「사법경찰직무법」 제5조 제37호와 제6조 제34호에 따른 직무수행과 「해양환경 특별사법경찰관리의 직무규정」 제23조에서 직무의 범위를 규정하고 있다.

개별법으로는 해양환경특별사법경찰관리의 직무범위와 관련된 법률은 「해양환경관리법」, 「해양생태계법」, 「공유수면법」, 「습지보전법」, 「무인도서법」, 「해양심층수법」, 「선박입출항법」, 「어촌·어항법」, 「항만법」 등 9개의 법률로 정하고 있다. 개별법에서 규정된 내용은 <표 3-12>와 같다.⁶⁶⁾

「해양환경관리법」 제77조에 따라 해역이용협의 불이행, 검사를 받지 아니한 선박의 항해, 오염물질의 배출금지·총량배출 위반, 해양오염영향조사의 미 실시 사항에 대하여 처벌하고 있다. 「해양생태계법」 제20조에서 회유성 해양 동물 등의 보호 위반, 보호대상해양생물의 포획·채취 등 금지 위반을 규정하고 있다. 「공유수면법」 제8조에서 허가 없이 공유수면의 점용·사용, 허위 기타 부정한 방법으로 점용·사용허가 취득을 처벌하고 있다.

「습지보전법」 제13조에서 습지보호지역 습지를 면허 없이 매립하는 행위를 규정하고 있다. 「무인도서법」 제12조에서 절대보전무인도서와 준보전무인도서에서의 건축물 또는 공작물의 신축 및 증·개축에 대해 처벌하고 있다. 「해양심층수법」 제27조에서 면허 없이 해양심층수의 개발업의 영위를 처벌하고 있다. 「선박입출항법」 제38조에서는 선박의 안전운항을 해칠 우려가 있는 흙·돌·나무·어구 등 폐기물을 버리는 행위를 규제하고 있다.

「어촌·어항법」 제45조에서는 어항시설의 파괴, 어항시설의 구조개선 및

66) 이준서, 박종원, 김상태, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. 한국법제연구원, pp.8-9.

위치변경을 금지하고 있다. 「항만법」 제22조에서 항만에 유독물이나 동물의 사체나 다량의 토석 및 쓰레기 등을 버리는 행위를 금지하고 있다.

<표 3-12> 해양환경특별사법경찰의 직무범위

법 률	관련 범죄 유형
「해양환경관리법」	해역이용협의 불이행, 검사를 받지 아니한 선박의 항해, 오염 물질의 배출금지·총량배출 위반, 해양오염영향조사의 미 실시 등
「해양생태계법」	회유성 해양동물 등의 보호 위반, 보호대상해양생물의 포획·채취 등 금지 위반(20조)
「공유수면법」	허가 없이 공유수면의 점·사용, 허위 기타 부정한 방법으로 점 용·사용허가 취득(8조)
「습지보전법」	습지보호지역 습지를 면허 없이 매립(제13조)
「무인도서법」	절대보전무인도서와 준보전무인도서에서의 건축물 또는 공작 물의 신축 및 증·개축
「해양심층수법」	면허 없이 해양심층수의 개발업의 영위
「선박입출항법」	선박의 안전운항을 해칠 우려가 있는 흙·돌·나무·어구 등 폐기 물을 버리는 행위(제38조)
「어촌·어항법」	어항시설의 파괴, 어항시설의 구조개선 및 위치변경(제45조)
「항만법」	항만에 유독물이나 동물의 사체나 다량의 토석 및 쓰레기 등을 버리는 행위(제22조)

출처 : 이준서 등, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. 제작성

(2) 단속 실적

해양수산부 해양환경특별사법경찰을 운영하여 2013년부터 2017년까지의 단속실적은 40건이다. 연도별로는 2013년 10건, 2014년 7건, 2015년 7건, 2016년 3건, 2017년 2건⁶⁷⁾으로 단속실적은 다른 해양 분야 특별사법경찰에 비해 적다. 단속된 유형으로는 공유수면 무단사용 및 점용, 해변의 가설물 설치행위, 해변 무단 굴착행위로 인한 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 위반사항, 해양심층수 수질검사 미이행에 따른 「해양심층수법」 위반사항, 선박입출항에 따른 위반사항 등이 대부분이다.

67) 해양수산부 홈페이지(<http://www.mof.go.kr>)

3) 수산물 원산지표시 단속공무원

(1) 직무범위 근거

수산물 원산지표시 위반행위를 사전에 차단하고 건전한 수산물 유통질서를 확립하기 위해 국립수산물품질관리원 14개 지원 소속 특별사법경찰관, 조사공무원 등 40여 명의 단속인력을 운영 중에 있다. 직무범위는 「농산물의 원산지 표시에 관한 법률」 제7조에 따라 해양수산부장관은 원산지 표시에 따른 원산지의 표시 여부·표시사항과 표시방법 등의 적정성을 확인하기 위하여 관계 공무원으로 하여금 원산지 표시대상 수산물이나 가공품을 수거하거나 조사할 수 있다.

「농산물의 원산지 표시에 관한 법률」이 시행되어 수산물과 그 가공품 등에 대해 원산지를 표시하였기 때문에 소비자의 알권리를 보장하고 공정한 거래질서 확립 및 생산자와 소비자 보호목적으로 수산물 260개와 음식점 12개 대상품목을 정하여 단속업무를 하고 있다. 1994년 수입수산물, 1995년 국산, 1996년 가공품, 2010년 음식점 표시, 2011년 소금으로 대상 범위를 넓혔다.

(2) 단속 실적

농산물의 원산지 위반의 단속실적은 <표 3-13>과 같이 2014년 626건에서 2018년 818건으로 위반현황은 다소 감소하였다. 특히 연도별로 일본산수산물 원산지표시 위반현황은 2014년 41건, 2015년 87건, 2016년 109건, 2017년 59건, 2018년 53건을 검거한 것으로 나타났다. 이는 2013년 일본 방사능 사고 이후 단속을 대폭 강화하고, 국립수산물 품질관리원에서 원산지 미표시 허위표시위반에 대해 지속적인 계도와 홍보로 인한 변화이다.

<표 3-13> 최근 5년간 수산물 원산지 단속·현황(국립수산물품질관리원)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
합 계	626	769	745	677	818
미표시 및 표시방법 위반	477	609	593	514	655
거짓(허위) 표시	149	160	152	163	163

출처 : 국립수산물품질관리원 통계

4) 해양 분야 특별사법경찰의 운영상 개선방안

앞서 해양수산 특별사법경찰의 운영실태를 살펴보았다. 단속실적과 그에 따른 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 수사직무범위 확대에 따른 전문지식 향상 필요

최근 「사법경찰관직무법」을 개정(2018.1.18. 시행)⁶⁸⁾하여 어업감독 분야에 종사하는 지자체 및 어업관리단 특별사법경찰의 수사 직무범위를 대폭 확대함에 따라 해수면과 내수면에서의 실효적인 지도단속 권한이 강화되었다. 이는 기존 「수산업법」, 「어업자원보호법」 및 「수산자원관리법」에서만 수사를 진행할 수 있었으나, 이번 개정을 통해 추가로 「어선법」까지 확대되었다. 이에 특별사법경찰들은 대체로 환영하는 분위기이지만, 해양 분야 공무원의 경우는 보직에 따라 특별사법경찰업무가 부여받고 있으나 잦은 인사발령 등으로 인해 수사에 관한 전문지식이 부족하여 단속에 어려움이 있다. 이에 전문 수사지식을 습득하여 본격적으로 단속을 시작하기에는 다소 시간이 소요 될 것으로 사료된다.

(2) 전문교육과정 체계 개선

현재의 특별사법경찰로 직무지정을 받으면 법무부 산하 법무연수원에서 3주간의 기본교육을 받고 현장에 배치되어 업무를 수행하고 있으나, 같은 기간의 교육만 받고는 전문성 있는 수사가 어려운 실정이다. 따라서 별도로 해양수사의 전문성이 있는 해양경찰 교육기관에서 특별사법경찰과정을 신설하여 해양수산 분야별 심도 있는 교육을 받게 한 후 일정기간 실습을 거쳐 현장에 배치할 필요성이 있다. 이에 단속·수사 사례 발표 및 정보 공유를 통한 특별사법경찰의 직무역량을 강화해야 할 것이다. 법무연수원에서는 26개 분야 특별사법경찰(약 2만명)을 대상으로 1년에 총 36회 소집(2018년 기준)하여 교육을 실시하고 있으나, 특별사법경찰 1인당 1년에 2~5일 정도만 교육을

68) 법령정보센터(<http://law.go.kr/>) 「사법경찰직무법」 연혁(2018.1.18.) 사법사법경찰 관리의 직무를 수행하는 공무원의 직무범위 확대(제6조제6호·제14호·제15호·제19호 및 제20호 등) 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원이 「어선법」, 「내수면 어업법」 위반 범죄에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있도록 함.

받는 것에 그치고 있다. 어업감독공무원들은 법무연수원 주관 특별사법경찰을 대상으로 하는 일반적인 수사교육만을 받고 있어 수산분야의 특성화된 교육이 필요하다. 그리고 수산 관련 법률뿐만 아니라 수사서류 작성, 조서 등 수사기법에 대한 노하우 부족으로 기존 수사를 답습할 수밖에 없어서 수사 참고 지침서 등을 마련할 필요도 있다.

(3) 전문수사 인력 확보 및 인센티브 부여

국민 생활과 밀접한 어업 자원, 환경, 수산물 원산지 등의 범죄행위도 날로 지능화, 광역화되고 있어 해양수산 관련 특별사법경찰의 임무와 역할이 중요시 되고 있다. 그러나 전문 수사 인력 확보의 어려움, 근무기피, 업무과다로 인한 효율적인 업무 추진이 어려운 것이 현실이다. 겸직업무를 제외하고 수사 직렬을 신설해서 수사 전문 인력을 확보해 전문성을 확보할 필요도 있다.

또한 우수 특별사법경찰관을 선발하여 우리나라와 유사하게 운영하는 외국에서 관련 지식을 배울 수 있도록 연수 기회를 부여함으로써 우수 인력이 특별사법경찰에 지원할 수 있도록 혜택을 주는 것도 바람직하다.

3.3 외국의 해양범죄 수사기관

3.3.1 일본 해상보안청

1) 일본 해상보안청의 수사 개관

2017년 말 기준 일본 해상보안청의 정원은 13,744명이다. 이 중에서 관구 해상보안본부 등 지방부서의 정원이 11,869명, 순시함정·항공기 등의 정원이 6,927명이다. 2018년 전략적 해상보안 체계 구축 및 국민의 안전 업무 강화를 위한 인력으로 467명을 증원하였다. 2018년 해상보안청 예산은 2016년 12월에 결정된 “해상 보안 체제 강화 정책”을 받아 사상 최대 규모의 2,112억 엔이다. 이 중 인건비는 1,005억엔, 함정·항공기 정비비용은 441억엔, 운항비용(연료비, 수리비 등)은 375억엔이다. 함정은 457척과 항공기 83대를 보유하고 있다.⁶⁹⁾

69) 해상보안청 홈페이지(<http://www.kaiho.mlit.go.kr>)

특히 수사부서는 본부에 경비구난부 소속의 형사과, 국제형사과가 있고, 지방관구에 국제범죄대책기지, 경비구난부 소속의 형사과, 국제형사과가 있다. 이 부서에서 수사경찰은 총 420명으로 본청(형사과, 국제형사과)에 40여 명, 3관구 소속 국제범죄대책기지 50여 명, 11개 관구(형사과, 국제형사과)별로 30명씩 330명이 있다. 이와 별도로 수사경찰이 아닌 수사업무를 지원하고 있는 직원은 해상보안부 경비계(71개소)에 5명씩 357명과 해상보안서(61개소)에 담당으로 2~3명씩 150여 명이 있다.

조직법적은 근거로는 「해상보안청」을 기본법으로 제1조에서, 해상에서 인명 및 재산을 보호하고, 또한 법률위반의 예방·수사와 진압을 위해 국토교통대신이 관리하는 외청으로서의 해상보안청의 설치근거를 두었다. 같은 법 제2조에서는 법령의 해상에서의 시행, 해난구조, 해양오염방지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제, 수로, 항로표지에 관한 사무나 기타 해상안전확보에 관한 사무 및 부대하는 사항에 관한 사무를 관장하고 있다. 같은 법 제5조에서⁷⁰⁾는 해상보안청의 임무를 정의하고 있다. 그중에서 제16호 “해상에서의 범인수사 및 체포에 관한 사항”은 해상 범죄에 대한 사법경찰권의 행사이다. 제14호의 “해상에서의 폭동 및 소란의 진압에 관한 사항”은 해상에서의 집단적인 범죄행위를 진압하는 것이다. 집단적 범죄행위에 대해서도 이를 진압하기 위해서는 범인체포를 필요로 하는 경우 사법경찰권 행사와 관련되는 경우나 그것이 집단적 범죄행위라는 사회적 위협을 현실적으로 제거하는 의미이므로 행정경찰적 직무를 중시하는 것이다. 제17호의 “국제수사공조에 관한 사항”에 대해 해상보안청 조직규칙상 경비구난부 국제형사과 소관 업무사항에 대해 기술하였다.

해상보안관이 하는 강제처분은 해상에서 범죄가 행해지려고 하는 것을 인정한 경우 또는 천재사변, 해난, 공작물의 손괴, 위험물의 폭발 등 위험한 사태가 있는 경우로 사람의 생명 혹은 신체에 위협이 미치거나 또는 재산에 중대한 손해가 미칠 염려가 있어 급속을 요할 때는 다른 법령에 규정이 있는

70) <http://www.elaws.e-gov.go.kr>

것 외에 다음과 같은 조치를 취할 수 있다. 이는 ① 선박 진행을 개시, 정지시키거나 출발을 제지하는 것, ② 항로를 변경시키거나 선박을 지정하는 장소로 이동시키는 것, ③ 승무원, 여객 기타 선내에 있는 자를 하선시키거나 그 하선을 제한하거나 또는 금지시키는 것, ④ 적하를 양륙시키거나 그 양륙을 제한 또는 금지하는 것, ⑤ 타 선박 또는 육지와의 교통을 제한하거나 금지하는 것, ⑥ 전호에 열거하는 조치 외에 해상에 있어서 인명 혹은 신체에 대한 위험 또는 재산에 대한 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 행위를 제지하는 것을 규정하고 있다.

무기의 휴대 및 사용에 관한 규정은 제19조 및 제20조에서 “해상보안관 및 해상보안관보는 그 직무를 수행하기 위해 무기를 휴대할 수 있으며 무기사용에 대해 「경찰관 직무집행법」(1948년 법률 제136호) 제7조를 준용”한다고 규정하고 있다. 해상보안청 및 국토교통성 장관 지침, 그리고 해상보안청이 발간하는 백서에 나타나 있는 해상보안청의 주요 역할은 ① 영해경비, 외국어선 감시, 해상 범죄, 해상 분쟁 대응, 경비, 경호, ② 해난발생 구조, 해난구조체계, 해상교통의 안전, ③ 해양오염의 사고와 방지대책, 해상재해와 방지대책, ④ 항로표지와 현황, 항로표지의 정비, ⑤ 국제기관과의 협력, 국제관계 업무의 추진, 기술협력 업무도 분석된다. 이러한 측면에서 해상보안청 조직은 해상보안관을 집행기관으로 하는 사법경찰관으로서의 특성과 일반적으로 행정법상에 나타나는 행정관청의 성격을 동시에 수행하고 있다.⁷¹⁾

신분에 있어서 해상보안청 직원은 공안직이고, 「해상보안청법」 제31조에 해상보안관에 대한 사법경찰직원(우리나라의 사법경찰관리 의미임)으로서의 임명에 대해 아래와 같이 규정하고 있다.

▶ 「해상보안청법」 제31조(해상보안관의 사법경찰직원으로서의 지위) 해상보안관 및 해상보안관보는 해상에서의 범죄에 대해 해상보안청장관이 정하는 바에 따라 「형사소송법」의 규정에 의한 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

71) 최석윤, 앞의 글. p. 27.

▶ 「해상보안청법」 제31조(해상보안관의 사법경찰직원으로서의 지위) 해상보안관 및 해상보안관보는 해상에서의 범죄에 대해 해상보안청장관이 정하는 바에 따라 「형사소송법」의 규정에 의한 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

그리고 고시(「해상보안관 및 해상보안관보의 사법경찰직원 직무를 행하는 자를 지정」)가 정하는 바에 따라 원칙적으로 1등 해상보안사 이상의 해상보안관이 '사법경찰원'(우리나라의 사법경찰관에 해당됨), 2등 해상보안사 이하의 해상보안관 및 해상보안관보가 '사법순사'(우리나라의 사법경찰리에 해당됨)로 지정되어 있다.

일반적으로 수사의 절차방법 등에 대해 모두 「형사소송법」이 정하는 바에 따를 것을 요한다. 이것은 「해상보안청법」에 의해 주어진 사법경찰권을 어떠한 절차에 따라 행사할 것인가 하는 수단방법의 준칙이 「형사소송법」에 의해 주어진다고 말할 수 있을 것이다.

그리고 「해상보안청법」 제2조에서 해상보안관은 해상이라는 특수한 구역에서 국가 경찰권을 행사하는 것이 인정되고 있어 「형사소송법」의 용어에서 해상보안관은 특별사법경찰관이라고 말할 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 구역을 해상 그 자체로 한정하면 해상보안관은 일반사법경찰관으로 어업감독관 등과는 달리 해상에 관한 모든 범죄에 대해 수사를 하고 있어 장소적으로 제한된 일반사법경찰관이라고도 할 수 있다.

2) 일본해상보안청 수사범위 및 관할

해상범죄에 대하여 일본 해상보안청 「범죄수사규범」 제2조 제9호에서 “해상범죄란 해상에서 ‘행해지는’ 또는 ‘시작되는’ 또는 ‘해상에 영향을 미치는’ 범죄”라고 정의하고 있다. 해상범죄는 범죄 발생 장소가 바다라는 지리적 조건을 나타내는 범죄이고, 해양범죄는 해상범죄보다 더 넓은 개념으로 해양과 연관성이 있는 범죄로 해양이 주된 조건이기는 하지만, 범죄가 발생한 곳이 반드시 바다일 필요는 없다.⁷²⁾

「해상보안청법」 제1조에 의하면 “하천의 어구에 있는 항구와 하천과의 경계는 「항칙법」(「선박입출항법」 1948년 법률 제174호) 제2조의 규정에 근거한 정령(시행령에 해당됨)에서 정하는 바에 따른다.”고 규정되어 있다. 이것은 해상보안청의 지역관할을 정한 규정이다. 해상보안청의 권한은 원칙적으로 해상에만 미치며, 육상에는 미치지 않는다. 그러나 제2조의 사물관할에서 사법경찰권 행사시의 관련사건 등에 관해서는 육상에도 그 권한을 행사할 수 있다. 예를 들어 관련 사건의 수사, 항로표지 건설 등과 같이 예외적으로 그 권한이 육상에 영향을 끼친다고 해석된다.⁷²⁾

육상과 해상의 한계는 보통의 경우 물가(해상)에서 선을 그어 물가까지가 육상이고 그로부터 끝이 해상이며, 연안국의 주권이 미치는 영해는 영태가 끝나는 지점에서부터 일정한 거리까지를 인정한 것이다. 여기에서 육지와 해상의 기준선, 즉 기선(baseline)을 썰물 때의 해안선을 기준으로 하기 때문에 물가라는 개념은 그 반대인 만조시의 경계선이 합당하여 물가란 원칙적으로 만조시의 선이라고 해석하는 주장이 있다.⁷⁴⁾

그러나 「경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정」(1971년 8월 20)에 따라 수사 실무상 해안선의 만조시의 기준을 판단하면 고저, 저조 시 등 조석의 기준을 판단하기가 해안가별로 힘들다. 그래서 고저, 저조와 관계없이 육상과 해상과의 경계의 기준은 현재의 해수면이 타당하다고 생각한다. 또한 하천이 있는 항구에서 해면과 하천과의 경계는 「항칙법」시행령(1965년 6월22일 정령 제219호)에 규정되어 대략 하천의 가장 하류에 놓여 있는 다리를 하천과 해상의 경계로 정하여 하구에 항이 없는 하천과 해상과의 경계는 하구의 양단을 연결한 선이 타당하다고 생각한다.

일본 해상보안청의 담당수역은 전 세계에 미친다고 할 수 있다. 이는 「해상보안청법」이 제정 당시 해상보안청의 활동범위가 ‘항, 만, 해협 그 외

72) 신의기, 이경렬, 2013. 해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구. 형사정책연구원. 해양경찰청 연구용역과제, p.6.

73) 해양경찰학교, 2007. 해상보안청법 해설서, p 18. / 손영태, 2012. 해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구. 동국대학교, p.84.

74) 해양경찰학교, 앞의 책, p 18. / 손영태, 앞의 글, p.85.

일본의 연안수역(제정 당시의 「해상보안청법」 제1조 제1항)으로 한정되어 있었던 것이 '해상에서'라고 개정되면서 활동범위가 넓어졌다. 실제로 순시선이 '시마시마'에 의한 유럽-일본 간의 플루토늄수송 호위임무, 말라카해협(Strait of Malacca)에서의 해적수색 임무 등이 있었다.⁷⁵⁾ 또한 같은 법 제17조 제1항 및 제18조에서는 해상보안관이 행사할 수 있는 직권뿐만 아니라, 경찰 강제권에 대한 별도의 규정을 마련하고 있다. 이는 무조건적인 경찰권 행사가 아니라 경찰권 행사의 범위 및 그 조건에 대해서도 엄격한 제한을 두고 있음을 알 수 있다.⁷⁶⁾

3) 일본해상보안청과 타 행정관청과 관계

해상보안청은 관계 행정청과의 연락·협의·협력에 대하여 「해상보안청법」 제27조, 제28조에 규정하고 있다. 해상보안청, 경찰청, 세관 기타 관계 행정청은 범죄예방 또는 진압 또는 범인수사 및 체포를 위해 필요하다고 인정되는 때는 상호 협의하도록 되어 있다.

여기서 협의란 구체적인 개개의 사안에 대한 구체적인 필요에 근거한 협의이다. 미리 타 행정청과의 사이에 그 권한을 변경하는 협정은 허용하지 않는다. 이는 해상보안청만 아니라 경찰, 세관이나 기타 관계행정청도 직접 구속하는 규정이다.

이러한 관계에서 경찰행정청 간 한쪽이 다른 한쪽의 협력요청에 응해 출동한 경우 특히 협력을 요청한 측에게만 인정되는 권한을 제외하고, 그 협력을 요청한 측이 지휘에 따르는 한 모든 권한행사가 인정된다. 예컨대 해상보안관이 경찰행정청의 요청에 따라 육상사건에 출동한 경우 경찰관 직무집행법 제6조 같은 경찰직원 고유권한의 독자행사는 인정되지 않는다. 그렇지만 그 밖의 범죄의 예방, 진압, 수사, 체포에 대해 경찰직원의 지휘에 따른 한 그 권한행사는 전면적으로 인정된다고 해석된다고 볼 수 있다.

75) 해양경찰학교, 앞의 책, pp 19-20.

76) 손영태, 앞의 글, p.88.

▶ 「해상보안청법」 제27조(관계관계청과의 연락협의·협력) ① 해상보안청 및 경찰행정청, 세관 기타 관계행정청은 연락을 유지해야 하고, 또한 범죄의 예방 또는 진압, 범인의 수사 및 체포를 위해 필요하다고 인정될 때는 상호 협의하고 또한 관계직원의 파견이나 기타 필요한 협력을 요청할 수 있다. ② 전 항의 규정에 따라 협력을 요청 받은 해상보안청, 경찰행정청, 세관기타 관계행정청은 가능한 한 그 요청에 응해야 한다.

▶ 제28조(지휘계통) 전 조의 경우에 있어 파견된 직원은 그 파견을 요청한 행정청의 지휘를 받아야 한다.

반대로 경찰관의 해상보안관의 협력요청에 따라 출동한 경우에도 출입검사나 「해상보안청법」 제18조의 경찰강제권과 같은 권한은 해상보안관 이외에는 인정되지 않으므로 독자적으로 행사할 수 없다. 그렇지만 그 밖의 경찰권한은 해상보안관의 지휘에 따르는 한 이를 행사할 수 있다고 해석된다.

그리고 해상보안청과 일반경찰과 해상범죄수사를 능률적으로 행하기 위해 경찰관과 해상보안관 간에 상호 협력과 수사조정을 기여할 목적으로 「경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정」을 체결하였다.

그 주요 내용은 해상범죄수사에 관하여 참고가 되는 정보, 특히 항공기의 추락에 관계되는 범죄, 선박의 납치(seajack) 등의 범죄, 폭력단 범죄, 육상에서 발생하여 해상에 영향을 끼친 공해범죄 등에 관한 정보에 대해 밀접한 교환을 행할 것으로 되어 있다. 그리고 경찰관은 해상보안관에게 사전에 ㉠선박의 구조, 설비 또는 운용에 따른 업무상 과실치사상 사건 및 왕래방해 사건, ㉡「항칙법」, 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선원법」, 「선박법」, 「어선법」 및 「항만법」 위반사건, ㉢「해양오염방지법」, 「수질오탁(汚濁)방지법」, 「폐기물 처리 및 청소」에 관한 법률」 위반사건 등을 해상보안관에게 통보한다. 이 경우 적당하다고 인정되는 때는 인계하도록 되어있다. 이는 어느 쪽이든 경찰행정청과 해상보안청은 함께 국가통치권에 근거하여 경찰권을 행사한다는 점에서 상호 협력하여 국가의 치안유지에 최선을 다해야 한다. 특히 「해상보안청법」의 입법정신에 비추어 타(他) 행정청과의 협력은 중요한 사항이므로 해상보안관은 겸허한 자세로 경찰관에게

협력해야 한다고 규정하고 있다.

한편 일본은 해상보안청과 수상경찰서의 관할구역에 차이가 있다. 해상보안청 관할권은 해상 전체(영해, 접속수역, EEZ 등)를 관할하고, 수상경찰서는 현재 일본 내 대형항만인 요코하마, 오사카, 고베 등 3개소에만 있으며, 관할구역은 육상 및 수상(하천, 운하, 호수 등)에서의 경찰활동을 실시한다. 즉 바다와 하천이 연결되는 경우 양 기관 간 경계는 바다에서 하천으로 올라가는 첫 번째 다리를 경계로 관할권을 구분한다. 일본 수상경찰서 관할권은 해상을 제외한 하천, 운하, 부두 등 수상 및 연안부를 포함(바다를 제외)하고 있고, 동 구역에서의 범죄방지 및 구조활동을 실시하고 있다. 최근에는 일반경찰서로 통합하는 추세이다. 관할에 관한 근거로는 요코하마 수상경찰서의 경우에는 「경찰조직에 관한 조례」(가나가와현) 제4조 경찰서 명칭, 위치 및 관할구역을 규정하고 있다. 관할구역을 요코하마시 중구 소재시 부두, 쓰루미 하천, 요코하마 항만구역으로 지정하고 있다. 수상경찰서는 경찰청 소속기관으로 수상경찰서가 없는 경찰서에서의 수상경찰 임무는 일반 경찰서 내 지역(소형경비정 보유)에서 임무를 수행하고 있다.

해상보안청은 센카쿠 열도 등의 본토로부터 멀리 떨어진 낙도(無人島)에서 외국인 불법상륙 등 범죄가 발생할 경우 그동안 일반경찰관이 헬기나 선박을 이용하여 대응할 수밖에 없었던 문제점을 개선하기 위해 낙도에서 경찰권 행사가 가능하도록 2012년 9월 25일, 「해상보안청법」을 개정하였다. 경찰관이 출동하지 않더라도 해상보안청 장관과 경찰청 장관이 고시하는 낙도에서는 해상보안청장과 경찰청장과 협의 아래 해상보안관(보)이 경찰권⁷⁷⁾을 행사하도록 규정하였다. 해상보안청장관 및 경찰청장관이 고시하는 낙도를 정하는 고시(2012.9.14.)에는 센카쿠 열도, 오키노토리시마, 미나미토리시마, 히젠토리시마 등의 총 19개 낙도가 지정되어 있으나, 북방4도(쿠리열도)는 제외되었다.

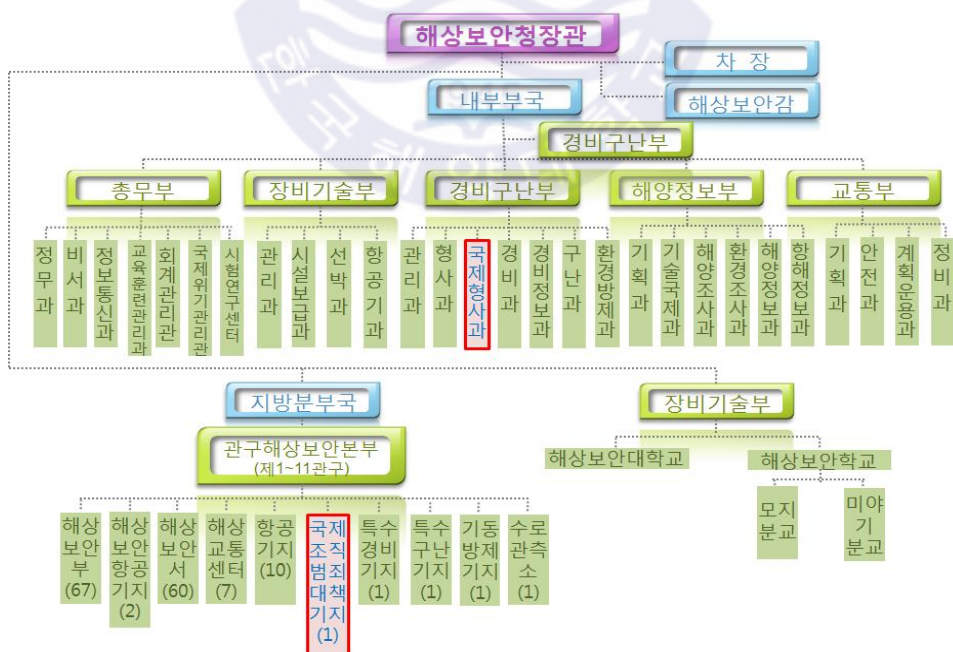
77) 경찰권 행사 : 경찰관 직무집행법 제2조(질문), 제5조(범죄의 예방 및 진압), 제6조(임검) 등

- ▶ 제28조의 2 제1항 : 해상보안관 및 해상보안관보는 (일본)본토로부터 원격지 또는 그 밖의 이유에 의해 경찰관이 신속하게 범죄에 대처하기 곤란한 경우에는 해상보안청장관 및 경찰청장관이 고시하는 낙도에서 해상보안청장관이 경찰청 장관과 협의하여 정한 바에 따라 당해 낙도에서의 범죄에 대처할 수 있다.
- ▶ 제28조의 2 제2항 : 「경찰관 직무집행법」 제2조(질문), 제5조(범죄의 예방 및 제압), 제6조(임검) 제1항, 제3항 및 제4항 규정은 해상보안관 및 해상보안관보의 직무집행에 관하여 준용한다.

4) 일본 해상보안청 국제형사 기능

(1) 국제형사(외사) 조직 체계

일본 해상보안청은 <그림 3-1>과 같이 1실(내부부국) 1관(수석감찰관), 5국(총무, 장비, 경비구난, 해양, 교통), 26과가 있다. 해양경찰의 외국인 수사를 전담하는 외사과와 유사한 기능으로 본부에 국제형사과, 지방의 국제범죄대책기지가 있다.



<그림 3-1> 일본해상보안청 조직도

본부 국제형사과는 국제조직범죄에 관한 정보의 수집·분석 및 지방관구에 정보제공을 제공하고, 전국적 사건에 대한 지방관구의 수사지원업무를 수행하고 있다. 근무인원은 과장 이하 17명이 근무하고 있다. 특히 해양경찰에는 없는 전문관이 있어서 과장을 보좌하고 있다. 하위 계단위 조직으로는 <그림 3-2>와 같이 기획계, 국제범죄수사1계, 2계, 해적대책실로 구성되어 있다.

부서별 업무는 기획계는 국제형사과 내에 기획총괄 및 국회업무를 담당하고, 국제범죄수사1계는 밀수대책업무를 담당, 국제범죄수사2계는 밀항대책업무를 담당, 해적업무 상황을 전담하는 해적대책실(대책계, 특별경비관리계)이 있다. 소말리아 해역에도 해상보안관을 파견하여 수사업무를 지원하고 있다.



<그림 3-2> 일본해상보안청 국제형사과 조직체계

또한 일본 동경에 국제범죄조직의 밀입국 및 마약류 밀수 등의 단속, 지역 관구 본부 수사 활동지원, 수도권 범죄 정보수집 및 수사를 위해 3관구 소속으로 국제범죄대책기지를 2002년 4월 설치 운영하고 있다. 우리나라 해양경찰청과 달리 본부에는 직접 수사기능이 없는 이유는 본부에 직제상 설치가 어려웠기 때문에 지방의 3관구 소속으로 운영 중이다. 지방에서 운영 중에 있음에도 본부의 국제형사과하고 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

조직은 <그림 3-3>과 같이 총경급인 국제범죄대책기지장, 기지장을 업무 보좌하는 차장, 정보조사관리관(정보조사관, 정보분석관), 총괄수사대장(제1

수사대, 제2수사대, 제3수사대) 등의 수사전문가 36명이 있다.

부서별 임무는 정보조사관리관 소속으로 정보조사관, 정보분석관이 있다. 정보조사관의 사무는 각국의 마약단속 조직, 경찰 등의 해외기관에서의 정보수집, 일본 국내 기관 및 해상보안청 관구 본부 등에서의 정보수집, 수집된 국제범죄 관련 정보의 분석을 통해 수사에 활용하고 있다. 특히 한국어, 중국어, 영어, 러시아어 등 외국어를 잘 하는 수사관들이 한국, 중국, 러시아 등 국제범죄에 관한 정보수집 및 분석을 하고 있다. 인터넷 공개정보, 첩보수집, 국제협력 등의 수사지원 및 국내외 관계기관과 정보교환, 각 관구에 필요한 수사정보를 제공하고 있다.



<그림 3-3> 일본해상보안청 국제범죄대책기지 조직체계

정보분석관의 사무는 각국 및 일본 국내 밀수·밀항에 관한 현황, 경향의 분석, 현재 수사 중인 사건에 관한 분석, 수집한 정보의 관리·분석 및 돈세탁에 대한 정보 수집, 밀수·밀항 의심 선박에 관한 선정 작업, 각 관구에서의 조회업무 지원을 하는 업무를 하고 있다.

총괄수사대장 소속으로 특별수사대 3개 팀으로 21명이 있다(2018년 기준). 주요사무는 구체적이고 믿을만한 정보를 바탕으로 잠복수사, 국제범죄조직 및 조폭 관계자 등에 대한 추적 수사, 합동 수사시 경찰·세관 등의 관계기관과의 연락·공조 업무, 국제범죄조직 및 조폭관계자에 대한 정보수집업무를 하고

있다. 특히 대책기지 단독으로 정보수집 및 내사 후 수사활동을 전개하고 필요시에 수사관을 전국으로 파견하여 수사를 실시하거나 지원하고 있다.

5) 국제범죄 관련 단속 현황

최근 해상을 통해 일본해상보안청으로 불법 약물 압수된 현황은 <표 3-14>와 같이 메트암페타민(필로폰)이 가장 많이 단속된다. 이는 2016년 1,314kg, 2017년 826kg으로 1톤의 양으로 대마도 증가하는 추세이다. 최근에 단속사례는 2016년 5월 말레이시아 요트 선장 일행(대만인)에 의한 필로폰 597kg을 밀수한 사건, 2017년 8월 이바라키현에서 필로폰 약 480kg을 홍콩에서 중국인 2명, 일본인 19명, 네덜란드인 1명이 미상의 외국선으로부터 일본어선으로 환적하여 밀수입한 사건, 2018년 1월 도쿄에서 필로폰 약 37kg을 대만인이 말레이시아에서 온 컨테이너 화물인 플라스틱 성형영사출기에 은닉 밀수입 사건 등이 있다.

<표 3-14> 최근 불법 약물 단속 현황(일본해상보안청)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
필로폰(kg)	11	195	83	1,314	826
대마(kg)	0.0005	0.003	0	0.001	0.1
기타(kg)	116.3	0	0.085	0.654	70

출처 : 일본 해상보안청 홈페이지

이에 반하여 우리나라의 전체 필로폰 단속실적은 2019년 1월 관세청 통계에 의하면, 2016년 19.6kg, 2017년 30.9kg, 2018년 222.9kg으로 일본에 비해 적고 해양경찰이 단속한 필로폰도 2017년 30.4g에 불과할 정도로 미비하다.

일본 실제 총기 압수 현황은 2013년 332정, 2014년 379정, 2015년 340정, 2016년 313정, 2017년 320정이 단속되었다. 불법밀입국으로 단속된 현황은 2013년 22명, 2014년 12명, 2015년 11명, 2016년 9명, 2017년 13명이다. 특히 우리나라 국민이 선박을 이용하여 일본으로 불법 출입하여 2012년 8명, 2013년 12명, 2015년 3명, 2016년 2명으로 지속적으로 적발되고 있는 실정이다.

최근 한국과 일본, 대만에서 일본으로 금을 밀수하는 사례가 <표 3-15>와 같이 급증하고 있다. 이는 일본이 소비세율을 2014년 5%에서 8%로 올리면서 금값의 시세가 급등하자 금 밀수도 증가하였다. 소비세를 내지 않고 밀반입해서 팔면 상당한 차익이 남는다. 예컨대 2kg짜리 골드바 시세는 약 1,000만엔(9,800만원)정도로 골드바 1개를 갖고 일본에 들어오면 세관에 신고하고 세율 8%로 소비세 80만엔(780만원)을 내야한다. 만약 스마트폰 2개 사이즈인 골드바를 세관의 눈을 피해 잘 숨겨서 들여와 일본 금은방에 팔면 세금을 얹어 1,080만엔을 받아 개당 80만엔의 차액을 남길 수 있다. 이러한 추세에 따라 일본 해상보안청의 적발건수도 2013년 12건에서 2014년 119건, 2015년 465건, 2016년 811건, 2017년 1,347건으로 급증하고 있다. 밀수가 증가하기 시작한 시기와 소비세율이 인상된 시점(2014년)과 일치하는 것을 주목할 필요가 있다. 2017년 밀수형태별로 살펴보면 비행기 여객 등을 통해 1,270건, 그리고 상업용 화물 48건, 선원 등 29건 순으로 적발되었다.

<표 3-15> 최근 금괴밀수 현황(일본해상보안청)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
적발건수(건)	17	18	12	119	465	811	1,347
압수량(kg)	63	79	133	449	2,032	2,802	6,236

출처 : 일본 해상보안청 홈페이지

3.3.2 미국 해안경비대

1) 미국 해양경비대 수사 개관

미국 해안경비대(USCG⁷⁸⁾)가 실질적으로 수행하고 있는 임무는 해양에 관련된 대부분의 업무에 관여하고 있어 포괄적이고 복합적인 집행기관의 성격을 가지고 있다.

일반적으로 미국 해안경비대의 주요임무는 국민과 환경을 보호할 목적으로

78) The United States Coast Guard : 해상법의 집행을 담당하는 미국 해양경찰 기관

공해상, 영해, 연안지역, 항구 등의 자국의 경제 및 안전에 위험이 되는 요소를 제거하는 역할을 대략적으로 11가지로 구분하고 있다. 이렇게 다양한 임무는 2002년 발효된 The Homeland Security Act에서 해안경비대의 임무를 크게 두 가지로 구분하였는데 이것은 국가 안보 관련 임무와 비국가 안보 관련 임무이다.⁷⁹⁾

국가 안보 관련 주요임무는 ① 항만, 수호 및 연안경비(Port, waterways and coastal security), ② 마약 차단(Drug interdiction), ③ 밀입국 차단(Migrant interdiction), ④ 국가방어 준비(Defence readiness), ⑤ 외국인의 어업에 대한 기타 법집행(Other law enforcement(foreign fisheries))이다. 비국가안보 관련 임무는 ① 해상안전(Marine safety), ② 수색과 구조(Search and rescue), ③ 항해지원(Aid to navigation), ④ 어업법 관련 해양생물자원(Living marine resources(fisheries law enforcement)), ⑤ 해양환경보호(Marine environment protection), ⑥ 쇄빙작업(Ice operations)이 있다.

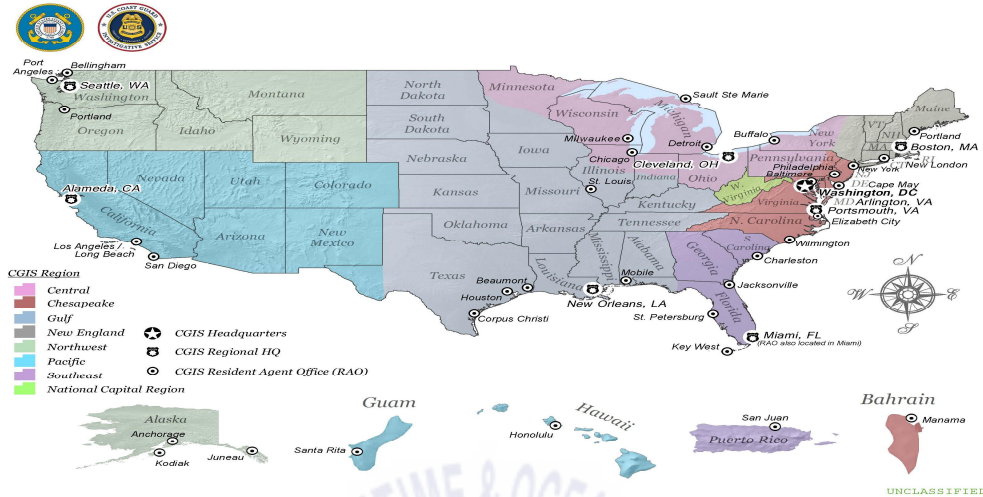
「미국 연방법」 제14장 제2조에서는 해안경비대의 주요임무에 대해 보다 세부적으로 규정하고 있다. 임무 관련 세부 내용으로는 ① 미국 관할권 내 해상, 해저, 공중에 적용되는 모든 연방법령 집행 및 집행 지원, ② 해상항공 감시활동(maritime air surveillance) 또는 금지활동(interdiction), ③ 행정규칙 제정 및 집행, ④ 해상운항 지원활동, ⑤ 쇄빙설비 및 구조설비 개발, 구축, 유지, 운영이다.

2) 미국 해양경비대 수사범위 및 관할

미국 해안경비대(USCG)의 법집행 권한에 대한 「미국 연방법」 제14장 제2조에 <그림 3-4>와 같이 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해상에 적용되는 모든 「미국연방법」을 집행하거나 보조한다고 규정되어 있다.

79) 이재승, 이완희, 문준섭, 2013. 미 해안경비대(U.S.Coast Guard)의 고찰을 통한 한국 해양경찰의 제도적 개선방안. 한국경호경비학회 제36호, pp.448-449.

COAST GUARD INVESTIGATIVE SERVICE REGIONS



<그림 3-4> Coast Guard Investigative Regions

(출처 : 미국 해안경비대 홈페이지)

「미국 연방법」 제14조 제89조에서는 해안경비대가 선박에 대한 정선, 승선, 검색, 나포, 추적권 등 광범위한 권한을 가질 수 있도록 규정하고 있다. 이는 미국 관할권 내 공해(high seas)와 수역(waters)에서 해안경비대가 법령위반 범죄예방, 적발 및 퇴치를 위해 자료요구(inquiries), 심사(examination), 검사(inspection), 수색(searches), 나포(seizures), 체포(arrests) 권한을 행사할 수 있도록 실정법상의 권한을 부여하고 있다. 또한 미국 해안경비대의 단속권한 및 수사권한은 우리나라 해양경찰과 마찬가지로 해상에서의 모든 범죄가 해당된다. 미국 해안경비대는 자국 관할 구역 내 모든 선박을 정선시키고 수색할 수 있는 권한을 가졌다. 해안경비대의 사관들이 명시된 권한에 따라 수행하는 행위는 특정 법령집행 권한이 있는 개별기관의 대리인(agents)으로서 업무를 수행한 것으로 간주한다. 권한을 부여받은 부사관들은 미국 관할권에 속하거나 미국법의 적용을 받은 어떤 선박이든 언제든지 승선(go on board)하여 심문하고, 선박의 문서와 서류를 조사한다. 선박을 조사, 수사, 수색하고, 순응을 위해 가용한 권한을 모두 사용할 수 있다. 나아가 심문, 조사, 수사, 수색의 결과 미국법을 위반한 사람이 있을 경우 체포할 수 있다. 또한

위반자가 해안(shore)으로 도주할 경우 즉시 추적하여 해안에서(on shore) 체포할 수 있으며, 다른 법적인 적절한 조치를 적절히 취할 수 있다. 선박 혹은 그 선박이 운반하거나 적재한 상품 혹은 상품의 일부가 미국법을 위반하여 몰수, 벌금, 벌칙 대상일 경우에는 선박 혹은 상품을 압류할 수도 있다.

그래서 미국 해안경비대의 해양 관련 수사 관할 범위는 기본적으로 ‘공해와 수역 위(upon the high seas and waters)’ 즉 ‘해상’이다. 장소적 의미에서 바닷물 위에 부상해 있는 선박을 의미하고 이러한 선박에 대해 ‘승선(on board)’해 있는 사람들에 대한 수사를 할 수 있다. 이는 미국 해안경비대의 수사 직무의 실행에 있어서 ‘해상’을 언급한 것일 뿐, 수사의 관할을 의미하지 않으며 범죄자가 해상으로부터 육상으로 도망갈 경우 ‘해안(on shore)에서’ 추적체포 할 수 있다.⁸⁰⁾ 이처럼 미국은 공해와 수역의 위, 아래, 상공까지 관할권을 미친다고 규정하고 있고 다른 규정 등을 통해 내수까지 확대하는 추세에 있다. 이와 더불어 해상범죄에 대해 “법령위반 행위자가 해안으로 도주한 경우에는 해안가에서 추적하여 체포하여야 하며, 기타 법률에 기하여 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하여 해상범죄자에 대한 추적 등의 육상에서의 수사활동에 관해 명시적 규정을 두고 있다.⁸¹⁾

미국 해안경비대 수사조직으로 범죄수사국(CGIS⁸²⁾)은 1915년 워싱턴 DC 해안경비대 본부(Coast Guard Headquarters)에 최고 정보 책임자(Chief Intelligence Officer)를 임명하면서 생겨났다. 1986년 CGI의 범죄 및 정보 기능이 서로 분리되어 결과적으로 Coast Guard Intelligence 및 Guard Investigative가 되었다. 1996년 Coast Guard Investigations는 현재의 범죄수사국(Coast Guard Investigative Service, CGIS)으로 변경되었다.

수사 인원은 2014년 7월 기준 약 400명(현역 112명, 민간인 121명, 예비군 158명)으로 전국에 35개 사무소를 중심으로 8개 권역으로 활동하고 있다. 각 지역은 특별요원(SAC)이 있고 그 사람은 CGIS의 부국장에게 보고하고

80) 한성대학교 산학협력단, 2015. 경찰의 해양관련 수사 관할권 연구 용역. p. 46.

81) 최석운, 앞의 글, p.40.

82) Coast Guard Investigative Service

CGIS-HQ 직원이 전적으로 함께 일한다. 부국장은 해안경비대의 부사령관에게 직접 보고하는 시스템이다.

범죄수사요원은 「미국 연방법」 제14조 제95조에서 총기휴대, 영장집행, 영장 없이 체포, 내부감찰의 권한을 가지고 있으며, 미국 해안경비대 사령관이 임명한다고 규정하고 있다. 여기서 영장 없이 체포하는 경우에는 ① 수사관이 있는 현장에서 범죄를 실행하는 경우, ② 미국법상 중대범죄를 행하거나 행하려고 할 때 수사관이 체포가 필요하다고 믿을만한 충분한 이유가 있는 경우로 우리나라의 현행범체포 및 긴급체포와 유사하다.

그러나 <표 3-16>과 같이 범죄수사요원의 법집행 권한행사(총기휴대, 영장집행, 영장 없이 체포, 내부감찰)시 국토안보부 장관, 법무부 장관, 미국 해안경비대 사령관의 사전 승인을 필요로 하며, 실질적으로 미국 해안경비대의 수사 활동은 제한적이다.

<표 3-16> 미국 범죄유형별 수사기관

범죄유형	주 수사기관	참여(지원)기관
살인사건	연방수사국(FBI) · 주경찰	※선박사고에 따른 과실치사는 USCG가 직접수사 가능
	※ 연방수사국(FBI)은 연방공무원, 국가소유지(연방건물, 군부대, 원주민 보호구역, 국립공원, 수로 등)내 발생한 살인사건 관련 수사	
해상강도	연방수사국(FBI) · 주경찰	USCG
	※ 연방수사국(FBI)은 해적 및 무기휴대 강도사건 관련 수사	
마약사건	마약단속국	USCG, 연방수사국(FBI), 주경찰
밀수 · 밀입국	세관국경수비부	USCG, 연방수사국(FBI), 주경찰
테러사건	연방수사국(FBI)	USCG
	※ 연방수사국(FBI)은 국내·외 테러 및 대량살상무기 관련 수사	

출처 : 미국 연방수사국(FBI) 홈페이지(www.fbi.gov)

또한 수사 활동은 법령상 제한은 없으나 수사 인력, 예산, 시설(유치장 미보유) 등이 부족하여 해양에서 단속된 범죄의 일부만 미국 해안경비대 직접 수사하고, 다음 <표 3-17>과 같이 살인, 강도, 테러, 방첩, 사이버범죄 등 중요범죄는 사안에 따라 육상의 수사기관(FBI 등)에 인계한다.

<표 3-17> 美 연방수사국(FBI) 담당 주요범죄

범죄유형	세부범죄 유형
살인	· 연방공무원 관련 살인사건 · 연방국가 소유지(연방건물, 군부대, 원주민 보호구역, 국립공원, 수로 등)내 발생한 살인사건
강도	· 무장 강도(해적, 무기휴대 강도, 차량) 관련 범죄
테러	· 국내·외 테러 · 대량살상무기 관련 범죄
방첩	· 핵무기 확산 방지 활동 · 경제기술 유출 방지 활동
사이버범죄	· 사이버 해킹 · 개인정보 도용 범죄
공직부패	· 불법선거 · 연방정부 관련 부정행위
인권범죄	· 인신매매 관련 범죄 · 인종·인권 관련 범죄
조직범죄	· 대륙별(이태리, 유라시아, 중동, 아시아, 아프리카 등) 조직 관련 범죄 · 스포츠 승부조작 범죄
화이트 칼라 범죄	· 경제사범(주가조작, 탈세 등) 관련 범죄 · 보험사기(의료, 생명보험 등) 관련 범죄
폭력 및 절도	· 폭력(원주민, 아동, 갱 등) 관련 범죄 · 절도사범(은행, 화물, 보석 등) 관련 범죄

출처 : 미국 연방수사국(FBI) 홈페이지(www.fbi.gov)

3.4 국내의 해양범죄 수사기관의 비교를 통한 시사점

3.4.1 국내 해양범죄 수사기관의 비교

사법경찰은 일반적인 모든 범죄의 수사를 담당하는 일반사법경찰과 특정한 분야의 범죄를 담당하며 수사하는 특별사법경찰로 구분한다. 특별사법경찰은 사법경찰이라는 점에서 일반사법경찰과 원칙적으로 차이가 없어서 피의자 조사, 압수, 수색, 영장 신청 등 일반사법경찰로서의 모든 권한을 행사한다.

특별사법경찰은 법에 근거한 직무범위 내에서 범위 및 범죄를 수사하고 증거를 수집하는 것을 직무로 한다. 「형사소송법」에 근거하여 검사의 수사지휘를 받아 수사를 종결할 때에는 관할 지방검찰청 검사장 또는 검사장에게 사건을 송치하여야 하므로 일반사법경찰의 직무수행과 동일하다. 이는 「형사소송법」 상 수사에 관한 부분은 일반사법경찰뿐만 아니라 특별사법경찰에도 동일하게 적용된다. 피의자 신문, 체포, 구속, 압수, 수색, 검증 등과 같은 수사상 강제처분을 할 수 있는 법률상의 주체가 된다. 다만, 특별사법경찰은 그 직무범위에 사항적 제한(일정한 범죄유형에 한정되는 것) 혹은 지역적 제한(일정한 관할구역에 한정하는 것)이 존재한다는 점에서만 차이가 있을 뿐, 그 외에는 일반사법경찰과 차이가 없다.⁸³⁾ 특별사법경찰은 그 직무와 권한의 범위가 사항적·지역적으로 제한하고 있다. 즉 일반사법경찰은 모든 범죄에 대해 수사권을 가지고, 특별사법경찰은 일정한 범죄에 대해서만 수사권을 가진다. 예외적으로 「근로기준법」 제108조에 따른 근로감독관과 「관세법」 제200조 제2항에 따른 세관공무원에게는 관련 범죄의 특수성을 고려하여 전속적 수사권을 부여하고 있다. 그 외의 특별사법경찰은 일반사법경찰과 경합적으로 수사권을 가지고 있다. 이는 특별사법경찰의 높은 가치는 말 그대로 특수한 행정영역에서 요구되는 전문지식과 수사상의 특별한 기술을 요하는 전문화된 각종 범죄를 단속하며 신속하게 범죄에 대처하기 위한 것이라는 점에서 찾을 수 있다.

83) 김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안. 서울시정개발연구원, p.15.

해양경찰과 특별사법경찰관리의 차이를 정리하면 <표 3-18>과 같이 일반사법경찰리는 원칙적으로 죄종에 관계없이 모든 범죄에 대해 수사할 수 있다. 따라서 수사 대상이 한정된 특별사법경찰관리의 직무 범위에 속하는 범죄에 대해 이를 특별히 배제하는 법률의 규정이 없는 이상 수사할 수 있다. 이 때문에 양자의 수사권한은 일반적으로 상호 경합하는 관계가 있다.

<표 3-18> 해양경찰과 특별사법경찰의 구분

구 분		해양경찰	특별사법경찰
공통점	검사의 지휘감독	반응	반응
	「형사소송법」 적용	반응	반응
차이점	직무범위의 제한	없음	반응
	수사관할의 제한	없음	반응
	분야별 예시	일반수사권	어업, 수산, 해양환경 등

출처 : 김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안. 서울연구원.

실무상 일반사법경찰관리가 특별사법경찰관리의 직무범위에 속하는 범죄에 대해 특별사법경찰관리에 앞서서 범죄사실을 인지하였을 경우 일반사법경찰관리가 범죄사건을 처리하는 방법을 구분할 수 있다. 첫째는 일반사법경찰관리가 독자적으로 판단하여 그 수사를 특별사법경찰 관리에게 인계하지 아니하고 직접 수사하는 방법이다. 둘째는 그 수사를 특별사법경찰 관리에게 인계하는 경우가 적당하다고 인정할 때에는 특별사법경찰 관리에게 사건을 이송하는 방법으로 처리할 수 있다.

이와 반대로 특별사법경찰관리도 자신의 직무범위에 속한 범죄가 다른 범죄사건과 관련되어 있거나 또는 기타의 이유로 경찰관에게 그 수사를 일반사법경찰관리에게 인계할 수 있다. 일반사법경찰관리가 특별사법경찰 관리의 직무범위에 속하는 범죄를 수사하는 경우에 있어서 특별사법경찰 관리의 수사와 경합될 때에는 그 수사에 관하여 필요한 사항을 서로 협의할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정될 때에는 관할 지방청 또는 지청의 검사에게 요청하여 조정을 받을 수 있다.⁸⁴⁾ 또한 이 양자가 업무를 원활하게 수행할 수

있도록 「특별사법경찰관리 직무규칙」 제6조는 직무에 있어 상호 성실하게 협조하여야 함을 규정하고 있다. 이는 양자 간 수사권이 경합하는 경우가 발생할 수 있는데, 수사가 경합되는 경우 해양경찰청 「범죄수사규칙」 제37조(공조의 원칙), 제38조(직접 수사하는 경우), 제39조(이송하는 경우), 제40조(인계를 받았을 경우), 제41조(수사가 경합하는 경우)에서 특별사법경찰관리와의 관계를 규정해 별도로 두고 있다.

전속관할을 가진 특별사법경찰의 경우에는 일반 사법경찰관은 수사권이 없으므로 해당 기관으로 인계 또는 통보를 하여야 한다.⁸⁴⁾ 그리고 먼저 수사에 착수한 기관에서 계속 수사를 진행하는 것이 부적합할 경우에는 상호 협조와 관할 검사의 지휘 하에 인계하도록 되어 있다. 국토교통부와 경찰청 간에는 상호 중복되는 수사업무를 조정하기 위해 국토교통부와 경찰청과의 수사업무 한계협정고시(경찰청 고시)가 체결되어 있다. 국방부와 경찰청 간에도 상호 중복되는 수사업무를 조정하기 위해서도 국방부와 경찰청과의 수사업무 공조협정(경찰청 고시)이 체결되어 있다.

한편 해양에서 발생하는 사건의 경우 특별사법경찰관리는 직무범위가 아닌 형법범을 처리할 수가 없다. 형법범은 일반사법경찰권을 가진 해양경찰만이 전담할 수밖에 없다. 그렇다고 형법범 외 특별법범을 모두 특별사법경찰관이 할 수 있는 것도 아니다. 즉 어업감독공무원으로서의 특별사법경찰과 해양관련 단속 사무 종사공무원으로서 특별사법경찰관이 다룰 수 있는 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「어업자원관리법」, 「경제수역어업주권법」, 「해양환경

84) 박노섭, 이동희, 이윤, 장윤식, 2013. 범죄수사학. 경찰대학 출판부, pp.80-81.

85) 일반사법경찰관리가 출입국사범에 대한 전속적 고발권자인 출입국관리사무소장 등에게 인계하지 않고 한 수사가 소급하여 위법하게 되는지 여부와 관련하여 판례는 “구 「출입국관리법」 제101조는 제1항에서 출입국관리사무소장 등의 전속적 고발권을 규정함과 아울러, 제2항에서 일반사법경찰관리가 출입국사범을 입건한 때에는 지체 없이 사무소장 등에게 인계하도록 규정하고 있고, 이는 그 규정의 취지에 비추어 제1항에서 정한 사무소장 등의 전속적 고발권 행사의 편의 등을 위한 것이라고 봄이 상당하므로 일반사법경찰관리와의 관계에서 존중되어야 할 것이지만, 이를 출입국관리공무원의 수사 전담권에 관한 규정이라고까지 볼 수는 없는 이상 이를 위반한 일반사법경찰관리의 수사가 소급하여 위법하게 되는 것이 아니다.”라고 판시하였다(대법원 2011. 3.10. 선고 2008도 7724판결).

관리법」, 「해양생태계법」, 「공유수면법」, 「습지보전법」, 「무인도서법」, 「해양심층수법」, 「어촌·어항법」에 규정된 범죄를 다루는 범죄를 제외한 특별법범을 처리할 수가 없다. 예컨대 수산분야 특별사법경찰의 직무범위는 수산사범 수사에만 국한되어 있다. 불법어업(IUU⁸⁶⁾) 위반사항으로 러시아 선박이 우리나라에 인근 해상에 몰래 정박한 후 출항하는 경우에 어업관리단의 어업지도선은 법적 권한이 없어서 승선 검문검색, 나포, 수사를 할 수 없다. 이러한 경우처럼 해양경찰에만 수사를 의존할 수밖에 없다.

어업관리단과 해양경찰관할의 직무범위가 일부 중복되어 충돌할 우려도 있으나, 어업관리단은 특별사법경찰로서 「사법경찰직무법」 제6조에 따라 「수산업법」, 「어업자원관리법」, 「수산자원관리법」에 규정된 수산관련 법령 위반 사항을 단속·수사하고 있는 반면에, 해양경찰은 일반사법권을 가지고 있어 직무범위와 수사관할의 제한이 없기 때문에 어업관리단과 관할 충돌은 실제로 일어나지 않는다.

만약 해양경찰이 수사권한이 없으면 「사법경찰직무법」의 개정을 통해 특별수사권을 부여할 수 있을 것으로 생각될 수도 있으나, 해양에서 직무범위에 규정되지 않은 범죄가 발생 시에 범인 검거가 불가능하다. 해양에서 많이 발생하는 형법범은 30여 개 법률로 사기죄, 폭력죄, 절도죄, 업무과실 치상죄, 업무상과실 선박과괴죄, 재물손괴죄, 횡령·배임죄, 장물운반·취득죄, 업무상실화죄, 과실치상죄, 업무방해죄, 상해죄, 실화죄, 살인죄 등이 있다. 특별법범은 70여 개의 법률로 「수산업법」, 「공유수면법」, 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「수산자원관리법」, 「해사안전법」, 「어선법」, 「항만법」, 「해양환경관리법」, 「경제수역어업주권법」, 「항만운송법」, 「낚시 관리 및 육성법」 등이 주로 발생한다. 즉 해양에서 발생하는 모든 범죄에 대한 개별법에 해양경찰 수사권한의 법적근거를 부여할 수 없고, 「사법경찰직무법」에도 수사권한을 규정할 수도 없다.

86) 'Illegal(불법)', 'Unreported(비보고)', 'Unregulated(비규제)'의 약자로 불법조업임

3.4.2 국의 해양범죄 수사기관의 비교

우리나라의 해양경찰과 일본의 해상보안청, 미국의 해안경비대와 설립 당시의 시대적 상황과 조직의 목적을 달리하고 있으며, 조직의 소속과 편제, 지위, 직무의 권한, 내용에 있어서 각기 다른 형태를 보이고 있으므로 일률적으로 비교하기는 어렵다. 앞에서 살펴본 것처럼 우리나라의 해양경찰과 일본의 해상보안청, 미국의 해안경비대의 신분, 사법조직, 행사범위, 법적근거를 비교하면 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 한국·미국·일본 해상치안기관 수사 비교

구 분	韓國 해양경찰청(KCG)	美國 해안경비대(USCG)	日本 해상보안청(JCG)
소속	해양수산부	평시(국토안보부) 전시(국방부)	국토교통성
신분	경찰공무원	군인(제5군)	해상보안관 (특별사법경찰관리)
사법조직	- 본청(수·형사, 외사) - 5개 지방청 (수사정보과) - 19개 경찰서(수사과)	- 본부(정보수사국) - CGIS(CG범죄수사대) ※ 美 전역을 8개 권 역으로 구분하고, 35 개 사무소를 운영	-본청(형사, 국제형사) -국제범죄대책기지 -11개 관구(형사과, 국 제형사과)
수사인원	559명	약400여 명	420명 (검직 510여 명 제외)
1인당 사건수	68.3건(2018년 기준)	-	15.6건(2018년 기준)
행사범위	해양에서의 경찰사무	미국의 주권이 미치는 수역 및 공해상에서의 모든 연방법 집행	해상에서의 발생하는 모든 범죄 수사
법적근거	- 「형사소송법」 제196조 (사법경찰관리) 제2항 - 「경찰관 직무집행법」 제2조 제2호 “범죄의 예방·진압 및 수사”	- 「미국 연방법」 제14장 제2조 - 「미국 연방법」 제14장 제95조	- 「해상보안청법」 제2 조(임무) - 「해상보안청법」 제5 조(사무내용) ※ 낙도는 해상보안청 (경찰청 대신)이 법 집행으로 법 개정

일본의 해상보안청 수사부서는 본부에 형사과, 국제형사과, 지방 3관구 소속으로 국제범죄대책기지가 있다. 수사인력은 2019년 기준으로 소속기관 11개 관구를 포함하여 총 420여 명이 있다.

수사직무의 범위는 「해상보안청법」 제2조에 ‘수사’에 관한 사항, 제5조에서는 ‘해상에서의 범인수사 및 체포’에 관한 사항으로 해상범죄에 대한 사법경찰권을 행사하도록 규정하고 있다. 제19조 및 제20조에서 ‘무기의 휴대 및 사용’에 관한 사항을 규정하고, 제31조에서 ‘사법경찰직원으로서의 지위’를 규정하고 있다.

수사범위는 「해상보안청법」 제1조에서 ‘지역관할’을 규정하고, 「범죄수사규범」 제2조에서 ‘해상범죄’를 정의하여 일본은 해상에서의 발생하는 모든 범죄를 수사하고 있고, 일부 낙도에 대해서는 경찰청 대신하여 해양보안청이 법집행이 가능하도록 법률을 개정하였다.

이처럼 일본 해상보안청은 그 근거 법규와 작용면에서 일본 경찰과의 관계에서 우리나라의 법제 및 조직형태와 매우 유사한 내용을 보이고 있으므로 현재 우리나라의 해양경찰청과 경찰청과의 수사관할 관계에서 좋은 예시를 제시⁸⁷⁾ 한다고 생각한다.

일본 해상보안청의 수사관할은 담수와 해수로 구분하여 담수는 일반경찰(수사경찰), 해수는 해상보안청이 담당한다. 이는 육상과 해상의 수사관할을 해안선을 기준으로 구분하기로 협의하였기 때문이다. 예컨대 바다와 하천이 만나는 경우 바다에서 하천으로 올라가는 첫 번째 다리를 경계로 육·해상의 관할권을 구분한다. 이처럼 수사범위는 해상에서 발생하는 모든 범죄를 수사할 수 있어 수사직무의 제한이 없으나, 일본법 체계상 특별사법경찰관으로 분류되어 수사범위의 한계가 아닌 해상으로 제한을 둔 일반사법경찰과 같다.

한편, 한국과 일본의 해상에서 1인당 사건수를 비교하면 한국이 1인당 68건인데 반해, 일본은 15건으로 한국에 비해 현저히 적다.

87) 최석윤, 앞의 글, p.46.

미국 해안경비대의 수사관할은 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해상에서 모든 「미국 연방법」을 집행(「연방법」 제14장 제2조)한다. 수사범위는 연방법 체계상 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해에서 발생하는 모든 범죄에 대해 단속 및 수사가 가능하다. 미국 해양경비대 본부에는 범죄수사국(CGIS) 약 410여 명의 수사요원이 있다. 일부 범죄에 대해서는 현행법체포 및 긴급 체포 시 영장 없이 체포할 수 있는 권한을 행사할 수 있지만, 해양에서 단속된 범죄 일부만 직접 수사가 가능하고 중요범죄에 대해서는 육상의 수사기관에 인계하고 있다. 예컨대 실무상으로 미국 해안경비대의 인력, 예산, 시설(유치장 미보유) 등의 이유로 중요범죄에 해당하는 살인·강도사건은 연방수사국 및 주경찰에 인계하고, 마약사건은 마약단속국, 밀수·밀입국 사건은 세관국경 수비부가 주도하며, 미국 해안경비대가 직접 수사부서를 지원하고 있다.

수사권의 행사범위는 일본은 해상에서 발생하는 모든 범죄를 수사가 가능하고, 또한 미국도 관할이 미치는 수역 및 공해상에서의 모든 연방법을 집행할 수 있다. 일본의 경우 해양오염을 제외하면 ‘해상’으로 관할 규정을 정의하고 있다. 미국의 경우 수역 위·아래·상공까지 포괄한다고 정의하고 있는 반면에 우리나라 경우는 일반적인 해양경찰의 직무를 ‘해양’으로 정의하고 있다.

3.4.3 해양범죄 수사기관을 비교를 통한 시사점

앞에서 해양에서의 해양경찰 수사 현황을 살펴보았고 한국과 일본의 해양범죄를 비교분석하여 한국과 일본의 유사한 점과 해양범죄의 특징을 연구하였다. 또한 해양수산 관련 특별사법경찰인 어업감독공무원, 해양환경 단속공무원, 수산물의 원산지표시 단속공무원의 직무의 범위, 단속실적을 검토해보고 운영상 나타난 문제점의 개선사항을 제시하였다.

그리고 일본, 미국의 국외 해양수사기관의 수사범위, 법적 근거, 행사범위 등을 검토하여 해양경찰을 특별사법경찰과 국내외 수사기관의 비교를 통해서 해양범죄에 전담할 수 있는 해양경찰의 방향을 제안하였다. 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하고 해양경찰에게 초동수사권을 부여하는 방안, 캐나다 코스

트가드의 경우처럼 왕립경찰기마대경찰관을 함정에 승선하여 법집행이 가능한 방법 등이 검토되었다. 검토과정에서 2015년 10월, 집단으로 저항하는 중국어선을 단속과정에서 해양경찰이 쏜 총에 중국인 선원이 사망한 사건이 발생하였다. 이는 특별사법경찰이 업무상공무집행방해나 특수방해사건을 수사할 수 없고 초동수사권을 부여하더라도 중국 등 주변국과 해상에서 충돌시에 경비, 수사를 효과적으로 수행하기 어렵다는 논리가 작용하였다.

2015년 11월, 국회에서 정부조직법 개정안이 수정되고 해양경찰에 ‘해상에서 발생한 사건’으로 한정되는 일부의 수사권을 부여하였다. 이처럼 해양에서의 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 특별사법경찰이 해당 분야에 전문성도 있지만, 해양에서의 모든 범죄를 처리하고 형법범을 행사할 수 있는 수사기관인 해양경찰에게 일반사법권을 부여할 수밖에 없는 것은 당연한 논리이다. 앞으로는 더 이상 해양경찰에게 초동수사권을 부여하거나 경찰청으로 수사기관 등의 수사권의 축소에 대한 언급이 되지 않기를 바란다.

또한 해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사 관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 그래서 특별사법경찰이 전문성도 있지만 해양에서 발생한 모든 범죄를 처리하고 형법범을 행사할 수 있는 해양경찰에게 일반사법권을 부여할 수밖에 없다. 특히 특별사법경찰이 할 수 없는 중국어선의 공무집행방해사범, 선박충돌도주사건의 업무상 과실치사상, 해상선박살인사건, 해적사건 등 형법범의 유형과 해양오염사건, 해상 밀입출국 사건은 해경만이 전담하는 특화된 수사 유형이기도 하다.

1) 형법 사건으로 특사경이 할 수 없는 수사 유형

(1) 공무집행방해 수사(형법상 특수공무집행)

특별사법경찰의 성격상 수사할 수 있는 직무의 범위가 법령으로 제한되어 있기 때문에 형법범인 공무집행방해 사범에 대한 수사권이 없다. 그러나 해양경찰은 일반사법권을 가지고 있기 때문에 해양에서의 공무집행방해 사범에 대한 수사권한이 있다. 지난 2013년 군산 해상에서 국내 불법 조업어선이

어업지도선의 단속에 저항하여 어업지도공무원 2명을 감금하고 도주한 사례가 있었다. 2014년 10월에 발생한 중국 선장 사망사건과 같이 중국 선원들이 단속경찰관을 폭행·흉기로 위협하는 사례가 다음 <표 3-20>과 같이 꾸준히 발생되고 있다.

<표 3-20> 외국어선 공무집행방해 추이(단속경찰관 피해현황)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
발생/피해현황	10건/20명	1건/10명	4건/4명	4명/2명	-/-	4건/2명

출처 : 해양경찰청 백서(2013-2018년)

2018년 12월 19일, 어업지도선이 목포 흥도 우리측 협정수역 내에서 무허가 조업 중인 어선을 나포하는 과정에서 주변의 어선들이 고의 충돌하고 나포된 어선을 탈취 도주해서 해경이 특수공무방해혐의로 중국어선 3척을 검거한 사례도 있다. 또한, 2019년 1월 14일, 어업지도선이 우리나라 협정수역 내에서 무허가 조업 중인 어선을 나포하여 목포로 조사하기 위해 압송하는 과정에서 다른 중국어선이 고의로 충돌하여 나포된 어선의 탈취를 시도하며 단속을 방해하였다. 이에 해경의 함정이 무허가 어선 및 공무집행방해선박을 포함한 3척을 나포하고 공무집행방해 및 무허가혐의로 수사하였다. 이러한 사건이 발생할 경우에 어업지도선의 특별사법경찰관은 형법범을 수사할 수 없어 해경이 검사의 지휘를 받아 무허가 조업인 「경제수역어업주권법」, 「형법」의 공무집행방해사범을 경합하여 수사를 진행하였다.

(2) 해상 선박 살인사건(형법상 살인)

해상의 선박에서도 동료 선원끼리 양심, 음주 후 사소한 시비 등으로 연간 10여 건 미만으로 살인 사건이 발생한다. 특히 연근해, 원양해역 등에서도 발생하고 선종별로는 근해어선, 원양어선, 화물선에서도 발생하고 있다. 그래서 해양경찰이 경비함정을 동원하여 현장에 경찰관을 급파하여 살인 사건처럼 사람의 생명, 신체에 중대한 위해(危害) 또는 위협을 가할 수 있으므로 인명 구조나 범죄의 진압, 범인의 체포를 위하여 초동조치 할 수 있다. 그리고

선박안에 지문, 족적, 용구흔적 등 유형 자료와 범행의 수법과 행동 등 무형 자료가 범죄현장에 남기 때문에 범죄현장의 보전은 중요하다. 또한 수사관이 범죄현장에 도착 즉시 현장에 최초 입장한 경찰관으로부터 간단한 보고를 받아 범죄현장 상황을 파악하고 현장감식절차 등 살인사건의 수사를 진행하고 있으므로 해상이라는 제한된 특성이 있어 현장에 접근 가능한 해양경찰만이 전문 수사가 가능하다.

예컨대 지난 1996. 7월, 남태평양에서 참치조업 중인 페스카마호에서 중국 조선족 7명이 선상 반란을 일으켜 한국인 선장 등 11명을 살해하고 배를 침몰시키려다가 일본 어업지도선에 발각되어 인계된 사건이 있었다. 공해상에서 발생한 살인사건이었지만 대한민국의 형사관할권을 인정하고 해경이 형사관할권을 행사한 사건이었다.

(3) 선박 출동·도주사건처리(형법상 업무상과실치사상)

해상에서는 선박 간의 선착충돌 및 도주사건이 연간 100여 건 발생하고 있다. 최근에는 2019년 3월 28일 15시40분경 러시아 국적 화물선 SEA GRAND호(5,998톤, 러시아선원15명)가 부산항 용호부두를 출항하면서 항 내를 선회하던 중 인근 요트계류장에 정박 중인 요트 3척을 1차 충돌하고 계속해서 운항 중 2차로 광안대교 상판 하부를 충돌한 사고가 발생하였다.⁸⁸⁾ 충돌 후 선장 음주측정 결과 혈중알코올농도가 0.086%로 이는 「해사안전법」 상의 해상음주운항 제한기준 0.03%보다 2배 이상 되는 수치로 단속되었다. 사고의 원인은 선장의 음주운항으로 인한 부주의로 요트 승무원 3명이 다치는 인적 피해와 광안대교 상판 하부를 손상, 이로 인한 차량 통제, 요트 3척의 물적 피해를 입혔다.

이처럼 해상에서 선박이 충돌하고 도주하는 현황에 대해 2015년부터 2018년까지의 자료는 다음 <표 3-21>과 같다.

88) 서울경제, 2019.3.5, '해경 러시아 화물선 음주, 조종미숙으로 광안대교 충돌' 등 언론 다수 보도 인용

<표 3-21> 선박 충돌 도주 현황

구 분	충돌	도주	인 명 피 해			재산피해		처리결과	
			사망	실종	부상	침몰	파손	구속	불구속
2018년	109	3	12	6	73	7	74	1	60
2017년	133	5	9	3	48	8	81	6	58
2016년	95	3	6	2	31	5	57	-	42
2015년	144	5	11	6	65	10	134	3	101

출처 : 해양경찰청 백서(2015-2018년)

이러한 선박 충돌 및 도주사건은 해양이라는 특성상 현장에서 사고와 관련된 증거물 보전이 어렵기 때문에 빈번히 일어나고 있다. 현장에 도착한 경비함정이 일차적으로 초동 수사를 하고, 나중에 해양경찰서의 수사과 직원들이 현장에 입장하여 수사를 진행하며 국립수사연구원 등과 협조를 통해 과학수사도 진행한다. 또한 해상교통관제센터(VTS), 해군 및 육군의 레이다기지(R/S), 어업정보통신국, 해양수산청 등 유관기관과의 긴밀한 협조 없이는 추적수사 검거가 곤란하다.

선박 충돌 및 도주사건의 처리를 위해 형법범인 업무상과실치사상, 교통방해의죄(선박 등의 교통방해, 전복), 특별범법인 「해사안전법」, 「선박안전법」 등의 관련법으로 처벌하고 있어 이러한 사건을 수사할 수 있는 특별사법경찰은 존재하지 않는다.

(4) 해적사건 처리(형법상 살인, 강도 등)

해양경찰은 우리나라 영해 밖의 해상에서 발생하는 「해양법에 관한 국제연합 협약」 등에 따라 금지되는 해적행위 등으로부터 국제항해선박과 그 선원에 대한 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 하고 있다. 일본이 「해적처리특별법」을 2009년에 제정하여 해적사건의 관할을 일본 해상보안청으로 설치한 경우처럼 우리나라도 해적수사를 해양경찰이 하고 있다. 예컨대 2011년 1월 인도양에 소말리아 12명이 삼호주얼리호 선원 21명을

감금하고 소말리아 해역으로 납치하던 중에 우리 해군이 “아덴만 여명작전”을 펼쳐 승선원을 구조하고, 진압하는 과정에서 7명의 해적을 살해하고, 5명을 체포하여 국내로 송환한 사건이 있다.

2) 해경만이 전담하는 특화된 수사 유형

(1) 해양오염사건 처리

우리나라 연안에서는 일일 평균 약 240여 척의 유조선이 86만 톤의 기름을 운송하고 있고 화물선, 예인선, 여객선 등 입·출항이 빈번하여 선박 및 해양시설에 의한 해양오염사고 발생 가능성이 상존하고 있는 실정이다. 해양오염사고는 2014년 215건, 2015년 250건, 2016년 264건, 2017년 271건, 2018년 288건이 발생하였다.⁸⁹⁾ 해양오염사고의 원인으로는 충돌, 좌초, 침수, 침몰 등에 의한 해양사고에 기인한 ‘해난’, 불법으로 기름을 바다에 배출하는 ‘고의’, 종사자의 작업 중 과실 등에 의한 ‘부주의’, 선체나 기기의 손상, 화재 등으로 인한 ‘파손’, 그리고 오염행위자를 알 수 없는 ‘미상’으로 나뉜다. 예컨대 지난 2014년 1월 우이산호가 원유하역차 여수 GS칼텍스 부두에 접안하려다 돌핀잔교 송유관과 충돌하여 해상에 기름이 유출되었다. 또한 1995년 시프린스호 사건, 2007년 허베이 스피리트호 사건 등 대형오염사건의 경우 범죄 중과실 및 고의 여부 등에 따라 천문학적인 배상금이 부과될 수 있어 특별사법경찰과 달리 해양경찰처럼 현장의 전문성이 있는 기관만이 수사가 가능하다. 또한 육상공장시설의 해양오염 행위 등은 범죄시작 장소가 육상에서 범죄가 발생하여 해양으로 이어져 해양범죄로 판단해 해양경찰이 전담하여 수사하고 있다. 예컨대 지난 2013년 6월 2일 강릉시 옥계면에 있는 공장 내에서 발생되는 폐놀(1급 발암물질)이 함양된 폐수가 인근 토양 및 시냇물을 따라 바다로 흘러 해양오염을 유발한 사건을 해양경찰이 수사한 사례가 있다.

(2) 해상 밀입·출국 수사

비자(사증) 면제 등 출입국 절차 간소화로 입국규제가 완화되어 중국, 동남아 등의 외국인의 합법적인 입국이 쉬어짐에 따라 해상을 통한 집단 밀입국

⁸⁹⁾ 해양경찰청, 2018. 해양경찰청백서, p.239

시도는 과거에 비해 감소하는 추세이다. 그러나 국내 해양수산업 인력 부족에 따른 체류외국인이 지속적으로 유입되고 FTA 등 국가 간 자유무역 확대에 편승한 국제범죄가 증가하고 있다. 2016년 이전까지는 생활고로 인한 취업목적의 밀항(일본)이 다수를 차지했지만, 2018년 이후부터는 범죄자 해외도피 목적 밀항이 대부분이다. 2014년부터 2018년까지 해양경찰로부터 밀입국으로 단속된 실적은 총 65건 176명으로 대부분 적발되는 유형은 외항선 선원이 국내 연안을 정박할 때 수영으로 탈출하여 밀입국하거나 항내 입항 시에 무단 하선한 후 밀입국하는 수법이다.

또한 밀입국의 새로운 형태로 제주 무사증제도를 악용한 불법이동 사례가 증가하고 있다. 외국인이 무비자로 제주도로 입국한 후 어선을 이용하거나 자동차나 화물차에 탑승한 후 여객선을 이용하여 내륙으로 우회 밀입국하고 있다. 출입국관리소 통계에 의하면 2018년도 제주도에 무사증 불법체류자는 10,074명으로 전체 2,112명(20.9%)가 검거되었고, 이 가운데 해양경찰이 50명을 검거하였다. 이처럼 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄인 밀수, 밀입국은 연속된 수사철차(정보수집, 추적, 검거)로 보안이 요구되어 수사보안성 및 신속한 수사가 불가피하다. 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄인 밀항사건의 경우는 내사단계부터 첩보수집단계가 중요하므로 이러한 업무를 수행하는 해양경찰만이 전담해야 한다. 예컨대 2012년 5월, 미래저축은행장과 수행원 1명이 경기 화성시 궁평항에서 어선을 이용하여 중국으로 밀항하려다 해양경찰에 검거된 사건이 대표적이다.

3.4.4 해양경찰이 해양범죄의 수사를 전담해야 하는 이유

해양에서의 해양범죄 수사에 대하여 해양경찰만이 전담수사를 가져야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 불법조업, 밀수, 해상강도, 밀입국, 해양오염 등의 업무를 집행하기 위해서는 일원화된 수사의 지휘체계가 확립되어야만 신속한 현장대응이 가능하다. 둘째, 만약 2014년도의 경우처럼 해경의 수사권을 육상경찰로 이관하여 해경의 수사권이 없고 육상경찰에게만 해양에서의 수사를 담당하게 된다면 수사권 조정 이후 통제할 수 있는 주체가 없고 육상경찰의

수사권이 비대화가 되어 권한남용에 따른 인권침해 우려가 있다. 셋째, 해양에서는 찰나의 순간에 증거가 훼손될 수 있으므로 현장에서 정확한 증거수집이 필요하며, 증거를 바탕으로 범인처벌이 가능하다. 넷째, 경찰임에도 수사권한이 없으면 해상에서 범 위반자들의 저항, 도주할 가능성이 높고 경찰관직무집행 역시 위축이 예상이 된다. 해상공권력 약화는 해상치안 불안으로 이어져 사회 문제화가 우려되며 어민피해의 예방을 위해서 해상에서 강력한 수사권이 필요하다. 이는 1958년부터 1961년까지 특별사법경찰의 신분으로 공권력 무력화 사례가 발생하여 경찰관으로 신분이 다시 환원된 사례에서도 찾아볼 수 있다. 다섯째, 중국, 일본 등 주변국과 충돌 시에 경비, 작전 등을 효과적으로 수행하기 위해서는 해상에서 수사권을 보유해야 한다. 중국해경은 2013년 조직개편을 통해 중국해경국으로 재편(국가해양국 소속, 공안부 지휘) 되었다가 2018년 3월, 현재의 중국 해경국(무경 소속)으로 개편하고 해양법 집행력을 강화하고 있다. 또한 일본 해상보안청은 2010년 9월, 센카쿠열도 부근에서 순시선과 중국어선 충돌 사건 이후 무인낙도 불법 침입시 경찰관을 대신해 해상보안관에게 수사권을 부여하는 등 수사권을 강화하고 있다. 만약 해경에게 수사권이 없으면 독도, 이어도, 대륙붕, EEZ 등에서 주변국과의 충돌 대응에 한계가 있다.

제 4 장 해양경찰청의 해양범죄 수사기능 분석

앞에서 살펴본 바와 같이 해양경찰의 수사체계는 일본, 미국의 해양치안기관과 달리 일반사법권을 가지고 있고, 해양 분야 특별사법 경찰에 비해 많은 수사권한을 부여받고 있다. 수사는 경찰청과 동일한 수사시스템으로 진행되고, 전국 관할 검찰청 소속 검사로부터 구체적인 수사지휘를 받고 있다. 현재 경·검 수사권 조정을 앞두고 수사에 대한 전문성 및 역량 강화를 위해서는 그간의 수사제도 및 수사인력관리에 대해 종합적으로 분석·평가할 필요가 있다.

이 연구에서는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제고하고 국민의 권익을 강화하기 위해 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제시하고자 한다. 또한 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요하기 때문에 도출된 문제점들을 개선하여 수사의 전문성을 향상시키는 데 목적이 있다.

수사제도에 대해서는 현재의 대내외적인 여건 등을 고려하여 수사환경을 SWOT 분석하고 수사경과자 중에서 수사경력이 많은 우수경찰관을 대상으로 심층면접을 통해서 조직적인 측면, 인사측면, 제도적 개선사항으로 수사경과제 운영상 문제점을 도출하였다.

4.1 해양경찰 수사전문가 대상 심층면접

해양경찰청의 수사경과제도가 시행된 지 1년도 채 되지 않았지만 시행초기의 문제점과 개선사항, 전문수사관 인증제의 개선내용, 수사경찰관의 인사 규정 등 전반적인 수사제도에 대한 문제점을 도출하여 발전 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 대해 보다 명확한 문제점을 파악하기 위해 수사경과를 부여받고 있는 수사경찰관 대상으로 심층면접(IDI⁹⁰⁾)을 2019년 10월에 진행하였다.

90) IN-Depth Interview(심층인터뷰) : 어떤 주제에 대해 응답자와 일대일 면접으로 자료를 수집하는 면접방법(조사의 신뢰도를 높이기 위해 기본 설문 외에 응답자와 일대일로 면접하는 방법)

면접에 참여한 경찰관은 수사경찰관 총 10명이었다. 연령은 40대가 9명이고, 가장 많았고, 나머지 50대가 1명으로 구성되었다. 근무부서는 본청의 경우 외사과 계장, 지방청의 경우는 수사과 계장, 광역수사대장, 수사부서 반장 2명, 경찰서의 경우는 수사과장 2명, 수사과 계장 2명, 외사계장 1명이었다. 수사경력은 5년 이상 10년 미만은 4명, 10년 이상 15년 미만은 1명, 15년 이상은 5명으로 면접대상자의 수사경력 평균은 12년 7개월이다. 입직경로는 경감특채 2명, 경사경채 1명, 순경공채가 7명으로 대부분이다. 계급은 경정 3명, 경감 4명, 경위 3명으로 구성되었다.

위와 같이 면접 참여자를 대상으로 해양경찰 수사제도에 대하여 심층적으로 면접을 실시하였으며, 심층 면접의 주요내용은 앞에서 수사제도의 SWOT 분석을 통해 전략대응방안을 도출한 내용을 토대로 <표 4-1>과 같이 크게 수사제도를 3개 분야로 조직적 측면, 인사 측면, 제도적 측면으로 문제점들을 살펴보았다.

<표 4-1> 심층면접 주요 내용

구 분	주요 내용
조직적 측면	- 전문수사관 자격 인증제도 개선사항 - 수사경과제 조기정착을 위한 제도적으로 개선사항
인사 측면	- 수사 전문성 향상을 위한 인사제도 개선사항 - 일반경찰과 다른 수사경찰의 별도 인사시스템 운영 여부
제도적 측면	- 수사교육기관의 필요성 및 교육시스템 개선사항 등
기타	- 현재의 과학수사의 전문성 진단과 개선방안 - 국제형사(외사)의 기능 강화 방안 등

심층면접조사결과를 종합적으로 분석하면, 현재의 계급, 경력, 입직경로에 따라 조직적, 인사, 제도적 측면의 내용과는 상관관계는 없었다. 다만, 현재의 근무부서, 경험한 직책에 따라 수사제도의 문제점을 제기하였다. 수사경과제의 개선, 전문수사관 운영 문제점에 대한 관심이 가장 컸다. 수사경과와 일반경과를 분리하여 별도의 승진체계에 대해서는 의견이 나누어졌다. 일부

대상자는 국제범죄형사 기능의 보강, 과학수사의 관심을 가졌다.

4.1.1 조직측면 분석

1) 수사경과의 선발기준 개선 및 제도의 조기 정착 필요

심층면접 결과, 2019년 시행된 수사경과제도의 운영상의 개선 의견과 조기 정착이 필요하다는 의견이 <표 4-2>와 같이 10명 중 5명이 있었다. 수사경과 선발시에 경력이 많은 직원은 선발을 기피하고, 신입 경찰관이 많이 지원하여 인력풀이 질적으로 하락되고 있다. 또한 수사경과의 선발·갱신절차에 대해서 엄격한 관리기준이 없고, 수사경과 자격갱신에 대한 기준을 마련해야 한다는 의견이었다. 수사경과제의 인상 운영에서도 장기적으로 인사운영의 경직화를 초래될 수 있고, 선발시험의 조기정착이 필요하다는 의견도 있었다.

<표 4-2> 수사경과제 관련 심층면접 내용

구 분	면접 내용
수사경과 운영	(A 수사경찰) “수사 실무 습득을 위한 기본적 수사경력이 부족하다. ○청의 경우 수사부서 115명 중 수사경력 3년 미만은 51명(44.3%)으로 수사역량 강화를 위한 교육·훈련을 강화해야 할 것이다.”
	(B 수사경찰) “수사경과자들 사이의 별도 승진인원 등 승진 인사에 대한 불만이 제기될 여지가 생겼으며, 향후 장기근무에 대한 피로 감으로 수사경과제도의 개선이 요구된다.”
	(C 수사경찰) “수사경과제 시행으로 함정, 파출소에서 수사전담요원만이 수사를 하는 것으로 인식되어 다른 직원의 수사역량이 저하될 가능성이 높아졌다.”
	(D 수사경찰) “수사경과제 선발시 부적격자 기준을 엄정하게 해야 하며, 수사경과 인력의 질을 확보해야 한다.”
	(E 수사경찰) “수사경과 자격 갱신을 위한 기준 및 방법에 대한 고지가 조기에 필요함에도 현재까지 그 부분이 미흡하다. “

이는 해양경찰이 수사경과를 시행하면서 별도의 시험 없이 희망자 위주로 선발하여 수사경력이 적은 경찰관이 선발되어 전문성이 하락하였다. 또한 시행 초기 시점이라 조기 정착을 위해 관련 기준과 사후 정비가 필요하다고 생각한다.

2) 부실한 전문수사관 자격 인증제도 운영

심층면접 결과, 2012년부터 수사역량을 키우기 위해 시행되고 있는 전문수사관 자격 인증제의 경우 인센티브 혜택이 없고 제도적으로 실효성 의문을 제기하고 되었다. 다음 <표 4-3>과 같이 심층면접 대상자 10명 중 5명이 새로운 대안을 모색, 사문화된 제도의 활성화, 인센티브 부여가 필요하다는 의견이었다. 이는 시행 이후 선발에만 집중한 나머지 보수교육, 인센티브 혜택 마련, 인력 양성 등의 사후관리가 미흡하여 개선이 시급하다고 생각한다.

<표 4-3> 전문수사관 자격 인증제 관련 심층면접 내용

구 분	면접 내용
전문수사관 인증제	(G 수사경찰) “해양경찰청의 발생사건, 기획수사사건, 수사 건수를 감안할 때, 일부관서를 제외하고는 전문수사관 자격을 받기 위한 실적 건수 채우기 어려운 실정으로 시험제도를 개선할 필요가 있다.”
	(H 수사경찰) “전문수사관 제도는 실질적으로 사문화된 성격이 큰 제도로 일반경찰과 마찬가지로 특별한 인센티브가 마련되지 않는 한 제도 개선이 어렵다.”
	(K 수사경찰) “전문수사관 자격자가 수사관련 부서 근무시 근무평정에 있어 독립된 평가를 받을 수 있도록 인센티브를 부여해야 한다.”

4.1.2 인사측면 분석

수사경과자의 인사측면에서 <표 4-4>와 같이 수사경과자의 승진, 발령 등의 인사사항은 일반경과와 분리하여 별도의 승진시스템에 대해서는 의견이

나뉘었다. 5명 중 3명은 별도운영이 필요하다는 의견이고, 나머지 2명은 별도운영보다는 지금처럼 통합하여 운영해야 한다는 의견이었다. 수사경과 도입으로 인한 일반경과와 조직 이원화 현상의 발생될 수 있다는 소수의견도 있었다. 또한 해양경찰의 경감 이하 원적지 제도가 완전히 정착하지 않아서 원적지에 대한 부담으로 수사경과 지원을 기피하고 있다는 의견도 있었다. 이는 수사의 전문성 확보를 위해 우수한 인재가 선발될 수 있도록 수사경과자만의 별도의 승진체계가 필요하고, 이에 대한 사후적 관리 강화를 위해 인사운영 규칙 개정 검토가 필요하다고 생각한다.

<표 4-4> 인사 측면의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
일반경과와 승진체계 분리여부	(A 수사경찰) “일반경과와 승진을 분리하면 안됨, 이는 승진인원이 적어 승진경과에 매우 분리하다.”
	(B 수사경찰) “현재의 승진심사에서 수사경과가 심사인원이 많으므로 별도 일반경과와 구분할 필요가 없다.”
	(C 수사경찰) “수사경과에 대한 별도의 승진인원을 일정비율로 확보가 필요해야 우수 인력의 유입효과를 마련해야 한다.”
	(D 수사경찰) “육경처럼 수사경과자만의 수사부서에 근무와 근무평정 등을 해야 한다.”
	(F 수사경찰) “별도의 승진인원을 배정하여 수사경과자의 수사 관련 부서의 근무경력, 성과 등을 평가요소에 반영하여 승진체계를 마련하여 수사 우수인력을 확보해야 한다.”
다른부서간 융합	(A 수사경찰) “익명계시판에서 일반경과와 수사경과의 괴리감 발생 전조 현상이 나타나고 있다.”
인사제도 개선	(A 수사경찰) “경감 이하 원적지 제도가 완전히 정착되지 않아 원적지에 대한 부담으로 수사경과 지원을 기피하는 일부 분위기가 있어 원적지 제도 개선이 조기에 필요하다.”

4.1.3 제도적 측면 분석

심층면접 결과 <표 4-5>와 같이 10명 중 4명이 수사교육측면에서 현재의 교육시스템이 부족하고, 수사경과자의 대상으로 신종 범죄 및 최신 수사기법의 역량을 강화시킬 수 있는 전문교육이 필요하다는 의견이었다. 이는 다양화·지능화 되고 있는 해양범죄에 대해 수사전문교육이 부실하게 운영되고 있다. 해양경찰교육원에 수사연수소를 비직제로 신설되어 있지만, 올해 운영되다보니 교과목 편성이나 교수선발에 운영상 한계가 있다. 수사전문교육기관이 없고 위탁교육과정도 소수인원에게만 교육기회가 부여되고 있는 현실에서 기인한 것이라고 생각한다.

<표 4-5> 제도적 측면의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
수사교육	(A 수사경찰) “현 교육과정은 체계적이지 않고, 수사연수소 교수요원 인센티브 부여 등으로 독자적인 해경수사 교육 과정을 마련하여 수사경과 전문성 확보를 위한 체계적인 교육시스템이 부재하다.”
	(B 수사경찰) “해양, 구조 중심의 신입경찰관 선발로 법적 지식이 부족하고 공채교육과정도 고교과목 중심으로 법과목의 이해도가 저하되어 있다.”
	(C 수사경찰) “수사경과자를 대상으로 정기적인 보수교육 필요하다.”
	(D 수사경찰) “수사부서에 근무 중인 수사경과자를 대상으로 신종 범죄 및 최신 수사기법 등 역량을 꾸준히 강화 시킬 수 있는 전문교육 필요하다.”

4.1.4 기타 개선사항

심층면접 결과 <표 4-6>과 같이 국제범죄의 수사관할권을 확대하는 방안과 과학수사의 기술 개발이 필요하다는 의견도 있었다. 이는 국제형사기능의 체계를 개선하여 밀수, 중국어선 수사 등의 해양에서의 특화된 수사를

전담하는 기능을 보강하고, 선박구조, 화재감식, 해양디지털포렌식 등의 해양의 특화된 분야를 선정하여 집중 육성할 필요가 있다고 생각한다.

<표 4-6> 기타 개선사항의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
기 타	(A 수사경찰) “일정 분야에 특화된 국제범죄의 발굴보다는 기존에 발생하는 국제범죄에 있어서 해양경찰의 수사관할권을 확대하는 방안이 필요하다.”
	(B 수사경찰) “과학수사 발전이 중요해서 선박에 설치된 각종 전자장비(레이더, GPS 플로터, AIS, VDR 등)를 고의 삭제하거나 훼손 시에 복구하여 분석할 수 있는 기술 개발이 필요하다.”

4.2 해양경찰 수사담당자 대상 수사경과제 설문

해양경찰청은 2019년 2월, 수사경과를 시행한 후 인사규정상 해상과 육상의 순환근무에 인력운영상 애로사항이 있음을 발견하여 수사경과자의 추가선발 필요성을 제기하였다. 이를 위해 2019년 7월 29일부터 8월 7일까지 경정 이하 경찰관(해양경과, 수사경과)을 대상으로 온라인을 통해 <표 4-7>과 같이 비수사경과자인 해양경찰 경찰관에게는 수사경과 신청 여부, 수사경과자에 대해서는 경과해제신청 여부를 선호도 조사를 실시했다.

<표 4-7> 설문조사의 개요 및 문항의 구성

구 분	내 용
설문조사 개요	- 설문조사 기간 : 2019.7.29.~8.7(10일간) - 설문대상 : 경정 이하 경찰관(해양경과, 수사경과) - 주요내용 : 수사경과의 선호도 조사
수사경과의 선호도 조사	- 수사경과 신청 여부 등(비수사경과인 해양경과자) - 수사경과 해제신청 여부(수사경과자)
인적사항	- 성별, 연령, 소속기관, 근무지, 직급, 근무경력, 수사경력, 수사전담요원 지정여부, 수사전담요원 경력, 교육 등

이 기간 중 <표 4-8>과 같이 1,273명이 설문조사에 참여하였다. 결과별로 해양경과는 888명(70%), 수사경과는 382명(30%)이다. 이 가운데 여자경찰관 115명이 참여하였다. 근무부서는 사무실 근무자는 55.3%(704명), 합정 26.9%(342명), 파출소 17.8%(227명) 순으로 나타났다.

<표 4-8> 설문조사대상자의 기본적인 특성

구 분	내 용
성별	남성 1,158명(90.97%), 여성 115명(9.03%)
근무부서	합정 342명(26.87%), 파출소 227명(17.83%), 사무실 704명(55.3%)
경과	해양경과 888명(69.76%), 수사경과 385명(30.24%)

설문 조사대상자의 계급현황은 <표 4-9>와 같이 경장 345명, 경위 308명, 경사 276명, 순경 217명 순으로 나타났고, 경위 이하가 1,146명으로 대다수를 차지하고 있다.

<표 4-9> 설문조사대상자의 계급 현황

구 분	경정	경감	경위	경사	경장	순경
인원(명)	31	96	308	276	345	217
비율(%)	2.44	7.54	24.19	21.68	27.10	17.05

조사대상자의 수사경력현황은 <표 4-10>과 같이 평균 수사경력은 1년 10개월이다. 이 가운데 수사경력이 전혀 없는 경찰관이 56.5%(719명)로 제일 관심이 많은 것으로 나타났다. 다음으로는 5년에서 10년 미만은 8.64%(110명), 1년에서 2년 미만은 8.33%(106명), 1년 미만은 7.78%(99명) 순으로 나타났다.

<표 4-10> 설문 조사대상자의 수사경력 현황

구 분	경력 없음	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
인원(명)	719	99	106	66	55	34	110	84
비율(%)	56.48	7.78	8.33	5.18	4.32	2.67	8.64	6.60

조사대상자의 수사교육 이수 현황은 <표 4-11>과 같이 수사교육을 이수하지 않는 직원이 39.51%(503명)로 가장 많았다. 이 중 1개 과정을 이수한 직원은 26.71%(340명), 2개 과정을 이수한 자가 14.61%(186명) 순으로 나타났다.

<표 4-11> 설문 조사대상자의 수사교육 이수 현황

구 분	이수실적없음	1개 과정	2개 과정	3개 과정	4개 이상
인원(명)	503	340	186	102	142
비율(%)	39.51	26.71	14.61	8.01	11.15

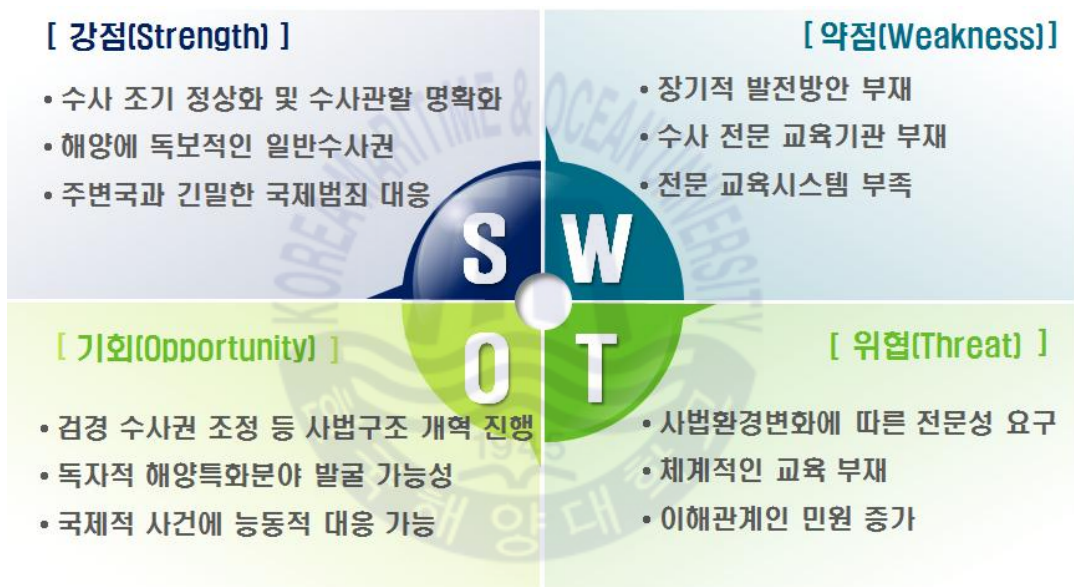
설문조사 대상자의 수사경과 선호도 조사결과 <표 4-12>와 같이 설문에 응답한 비수사경과자인 해양경과자 888명 중 58.45%(519명)이 수사경과 추가선발에 희망하였다. 또한 수사경과자 385명 중 51.95%(200명)의 과반수 인원이 수사경과를 해제할 의사가 있는 것으로 나타났다. 이는 비수사경과자 중에서는 과반수 이상이 수사경과를 희망한 반면에 수사경과자 중에서 과반수 이상이 해제 의사가 있어 수사경과자의 추가선발도 중요하지만, 선발자에 대한 사후 관리에 신경을 써야 할 것으로 생각한다.

<표 4-12> 설문 조사대상자의 수사경과 선호도 조사

구 분	내 용
수사경과 희망 여부(888명)	희망 519명(58.45%), 미희망 369명(41.55%)
수사경과 해제 희망 여부(385명)	희망 200명(51.95%), 미희망(48.05%)

4.3 SWOT 분석을 통한 해양경찰 수사환경

SWOT 분석은 미래의 외부환경 변화에 따른 기회, 위협요인과 조직의 내부능력에 있어서 강점, 약점요인 분석을 통하여 조직의 강점을 활용하거나, 약점을 보완하여 기회 요인을 극대화하고, 위협요인을 극소화하는 등의 미래 전략대안을 개발하기 위한 도구이다. 이를 기초로 하여 해양경찰의 수사 환경을 분석하여 미래전략을 도출하여 해경의 수사 전문성 향상을 위한 전략적 대안을 수립한다.



<그림 4-1> 해양경찰 수사제도 SWOT

4.3.1 외부환경분석

1) 기회요인

검찰과 경찰의 수사권 조정과 관련하여 2017년 8월 24일, 정부업무보고에서 문재인 대통령이 “수사권 조정은 기관 입장에서는 권한 조정의 문제이지만, 국민 입장에서는 경찰 조사 후 검찰 재조사를 받아야 하는 불편의 문제이다”라고 말할 정도로 검찰 개혁이 중요한 화두이다. 나중에 검찰 개혁이 되면 해양경찰

도 검찰과 상호 협력관계가 되어 검찰의 수사지휘권이 폐지되고 1차적으로 수사권 및 수사종결권을 부여받을 수 있다. 그리고 해양범죄의 특수성으로 인해 해경만의 특화된 독보적인 과학수사를 가지고 있다. 지난 2017년 12월 해경 연구센터는 선박의 항적자료를 수집하여 충돌 당시 상황을 시뮬레이션으로 재현하는 시스템을 개발하여 인천 영흥도 낚싯배 사고(2017. 12) 당시를 충돌을 재현 시뮬레이션을 실시하여 분석하였다. 이는 충돌사고, 선박화재감식은 해경만의 독보적인 전문분야이기도 한다.

해양경찰의 관할권 행사는 외국의 관할권과 충돌되는 경우가 많기 때문에 민감한 사항이다. 해양경찰 관할 사건 가운데 다수가 중국 등 인접국과의 협조가 필요한 부분으로 해상테러, 해적, 밀수, 밀입국, 마약단속 등의 대부분의 해상범죄가 국제적 양상을 띠고 있어서 이러한 경험을 토대로 해경은 국제적인 사건에 능동적인 대처가 가능하다.

2) 위기요인

수사권 조정 등의 사법환경 변화에 따른 수사 전문성이 요구된다. 수사요원 선발부터 교육 강화, 과학수사의 인력 확보가 필요하다고 생각한다. 증거위주 수사를 위해 전문성을 강화하고 첨단 장비·기법 개발을 통하여 해경 수사를 과학화하여 전문성을 갖추어야 한다. 이를 위해 경찰청의 위탁교육에만 의존할 것이 아니라 해양경찰이 가장 잘 할 수 있는 분야에 집중하고, 전문화할 필요가 있다. 해양경찰만을 위한 체계적인 교육과정이 부재하다고 생각한다.

4.3.2 내부환경분석

1) 강점요인

해경은 2017년 정부조직 개편 때 수사 조직을 정상화하기 위해 많은 노력을 기울였다. 수사 관할의 혼선을 없애기 위해 경찰청과 수사관할에 대한 업무협약을 체결하여 국민의 입장에서 해양범죄에 대해 경찰과 이중 수사가 되지 않도록 노력하였다.

중국어선 단속에서 중국인 선원이 저항할 경우 공무집행방해사건, 특수공무

집행방해사건을 수사가 가능한 기관은 일반사법권을 가진 기관은 해경만 있다. 이는 해상으로 제한된 일반사법권을 행사하는 일본 해상보안청과 지원수사기능만 있는 미국 해안경비대에 비하면 해양경찰은 해양에서의 독보적인 수사 권한을 가지고 있다.

또한 한국, 중국, 일본, 러시아, 미국, 캐나다 등의 북태평양 해상치안기관회의(NPCGF⁹¹⁾)의 다자간 회의와 양자회의를 통해 주변국과의 국제협력도 원활히 이루어지고 있다. 특히 일본과는 국제범죄대책 회의 교류가 활성화되어 있고 국제형사(외사)기능에서는 실무자간 회의채널도 구축되어 있다. 중국과도 어업문제협력을 위해 한·중 지도단속회의, 어업문제협력회의, 어업공동위원회에 참석하여 상호 간의 의견을 교환하고 있어 강점요인으로 분석된다.

2) 약점요인

그러나 수사발전방안에 대한 장기적인 전략 계획, 선행논문 등이 전무한 실정이다. 그래서 경찰청의 수사제도에 많은 부분을 의존하고 있는 것이 현실이다. 과거에 해양경찰 비전 2030, 미래전략은 일반적인 경비, 수색구조, 해양오염 등의 해경의 업무에 중점을 두어 전략이 수립되어 있어서 수사의 전략을 참고하는데 미흡한 상황이다.

또한 해양경찰만의 수사전문교육기관도 부재하다. 현재의 수사연수소가 비직제로 신설되어 운영 중이나 운영상 많은 문제점을 내포하고 있다. 현재의 해양경찰교육원의 교육과정은 수사경과자 모두를 교육시키는 데 한계가 있다. 해경의 특화된 과목이 없어 전문교육시스템이 부족한 것이 약점요인이다.

4.3.3 전략대안의 도출

기존 SWOT 분석방법은 구조화되지 않은 변인들을 강점, 약점, 기회, 위협 등으로 구분하여 이들 요인들을 <표 4-13>과 같이 SO, ST, WO, WT로

91) 북태평양 6개 해양치안기관장회의(NPCGF, North Pacific Coast Guard Forum)는 북태평양에서 국제범죄 예방, 수색구조, 해양환경오염 방지협력을 위해 한국, 중국, 일본, 러시아, 미국, 캐나다 등의 6개국으로 구성된 협의체이다.

집단화하여 접근하였다.

<표 4-13> 전략대안

	◎ 강점(Strength)	◎ 약점(Weakness)
	- 수사 조기 정상화 및 수사관할 명확화 - 해양에 독보적인 수사권 - 주변국과 긴밀한 국제범죄 대응	- 장기적 발전방안 부재 - 수사 전문교육기관 부재 - 전문 교육시스템 부족
◎ 기회(Opportunity)	- 검·경 수사권 조정 등 사법구조 개혁 진행 - 독자적 해양특화분야 발굴 가능성 - 국제적 사건에 능동적 대응 가능	- 전문수사관 인증제 개선 - 인사시스템 보완
◎ 위협(Treat)	- 사법환경 변화에 따른 전문성 요구 - 체계적인 교육 부재 - 이해관계인 민원 증가	
	〈SO전략〉	〈Wo전략〉
	〈ST전략〉	〈WT전략〉

1) SO 전략

해양경찰은 2017년 7월 정부조직법 개정으로 2014년 이전과 동일하게 수사권을 확대되고, 2017년 9월 경찰청과 수사관할에 관한 업무협약을 통해서 해양에서의 수사관할을 명확히 하였다. 일본 해상보안청과 국제범죄 공조를 위해 상호간의 방문회의 및 정보를 교환하고 있고 북태평양 해상치안기관장 회의를 통해 업무연락도 하고 있다. 또한 나중에 검찰과 경찰의 수사권 조정과 관련하여 독자적인 수사권을 부여받을 수 있고, 해양에서의 독자적인 특화분야를 개척할 일이 많다. 이에 따라 외사부서인 국제형사기능을 강화하여 밀수·밀입국, 중국 어선 수사, 조선, 해운 분야에서의 해양산업기술 유출 수사 등의 해양의 특화된 국제범죄수사로 개선할 필요가 있다. 또한 해양디지털포렌식, 선박구조, 화재감식 등의 특화된 과학수사 역량을 강화해야 할 것이다.

2) ST 전략

사법환경 변화에 따른 수사의 전문성이 요구된다. 수사구조개혁이 되면 기존 검찰의 지휘를 받아 진행하였던 수사방식에서 해양경찰에 독자적으로 수사를 진행해야 하므로 업무에 대한 전문성과 그에 따른 책임이 수반될 수밖에 없다. 또한 이해관계인의 민원이 증가될 수도 있다. 예컨대 선박충돌에 따른 가해자와 피해자 간의 입증책임, 불법외국어선 수사의 경우 담보금의 통일된 부과기준 등의 수사의 전문성과 책임이 요구되고 있다. 이를 위해 2019년에 시행된 수사경과제의 운영상 문제점을 보완하고, 향후 수사권 조정에 따른 검찰의 수사지휘를 삭제하고 그에 따른 독자적인 수사체계가 되도록 수사 법령 및 지침, 제도를 정비해야 할 것이다.

3) WO 전략

최근 해양경찰 수사의 장기적인 마스터플랜이나 발전방안 등의 연구보고서가 거의 없다. 2012년 ‘해양경찰 과학수사 발전방안’, 2013년 ‘해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구’, 2016년 ‘해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구’가 수립된 적은 있으나, 국제범죄수사, 중국어선의 수사와 관련된 연구가 진행된 적은 없다. 그리고 교육원의 교육시스템도 열악하여 전문수사관으로 선발된 기존 직원, 수사경과자로 선정된 직원에 대한 교육 관리가 필요하다고 생각한다. 이를 위해 2012년에 시행된 전문수사관 인증제를 개선하고, 수사부서에 유능한 직원이 장기간 근무할 수 있도록 인사시스템을 보완해야 할 것이다.

4) WT 전략

사법환경 변화와 해양경찰의 특성을 감안할 때 독자적인 수사기법 등의 해양수사에 대한 전문적인 교육이 필요하고 현재의 교육시스템으로는 이러한 수요를 감당할 수 없기 때문에 해양경찰 수사전문 교육기관의 설치가 필요하다고 생각한다.

4.4 해양경찰 수사의 실태 및 문제점

4.4.1 해양범죄 수사기관으로의 전문성 부족

최근 범죄 형태는 인터넷의 급속한 발달과 보급, 급격한 과학기술의 발전으로 인하여 다양하게 변모하고 있다. 이러한 신종범죄에 적절히 대응하기 위해서는 수사경찰의 전문화가 필수적이다. 범죄수사를 담당하는 수사경찰의 증원은 각종 제한으로 인해 현실성이 결여되어 있기 때문에 전문화된 지식 및 기술을 통하여 범죄수사의 효율화를 기해야 한다.⁹²⁾ 수사경찰의 전문성을 보장하는 제도가 제대로 실행되지 않아 수사형사들은 일선 수사현장에서 각종 어려움을 겪어 왔다. 이러한 상황 속에서도 경찰청은 수사경찰의 전문화를 위한 노력을 꾸준히 진행하고 있다.⁹³⁾

그러나 해양경찰은 수사기관으로서의 전문성이 부족한 현실이다. 최근 5년 사이 발생한 해양사건사고 중에서 아직까지 해결되지 못한 건수는 454건에 달하고 있으며, 이중 실종·변사가 25건을 차지하고 있다. 변사사건은 해상에 오랜 기간 표류 중 발견되어 사체 훼손이 심하고 인근 주변국에서 해상을 통해 떠내려 오는 경우가 있어서 DNA 감식으로도 신원 확인이 어려운 경우가 많다.

또한 해양경찰의 수사부서 경찰관 중에서 수사경력 3년 미만의 수사경과 직원이 전체 37.9%가 되는 것으로 나타났다. 이는 해양경찰 전문 수사역량 제고에 한계가 노출되어 기존 체제의 다양한 문제를 극복하고 수사경찰의 전문성을 강화할 필요가 있다고 생각한다. 특히 경찰과 검찰의 수사권 조정을 대비하여 현재 추진하고 있는 수사구조개혁을 충실히 이행해야 한다. 또한 수사규모 등을 고려할 때 경찰청처럼 수사본부장 체제의 도입이 현실적으로 불가능하므로 해양경찰만의 수사조직 체제에서 수사의 독립성과 책임성을 강화하는 방안으로

92) 한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 원광대학교 행정대학원. pp.23-24.

93) 박형식, 2006. 수사경찰의 전문성과 직무효과성에 관한 연구, 박사학위논문. 광운대학교 대학원. p.10.

추진해야 할 것이다. 그리고 수사경찰 개인의 역량강화를 위해 수사권 조정에 따른 「형사소송법」 개정 전까지는 수사의 전문성, 독립성, 책임성 강화를 위한 실행계획을 속도감 있게 추진하는 것이 바람직하다.

4.4.2 국제해양범죄 수사력의 한계

일본 해상보안청의 국제해양범죄 기능은 밀수, 밀입국 정보수집과 수사, 마약류 단속, 총기 수사업무에 특화되어 있다. 반면 한국의 국제형사기능은 육상경찰 중심으로 조직이 설계되어 있어서 해양경찰서는 정보과장 소속으로 외사계가 있다. 이는 국제해양범죄 수사력의 한계를 보여주는 단편적인 조직설계의 오류이다.

예를 들어 일본은 국제범죄대책기지에서 운영하는 시스템에 밀수·밀입국에 관한 정보를 위해 그 동안 축적해 놓은 선박제원 입·출항정보, 수사자료에 관한 검색시스템을 통해 인물조회, 조직, 사건, 선박, 차량, 통화기록을 검색할 수 있다. 또한 IBM 알고리즘방식을 활용하여 데이터베이스를 다차원 시각분석이 가능하도록 개선 중에 있다. 이러한 소프트웨어방식을 통해 해상보안청의 국제형사과, 지방관구 국제형사과의 특별정보반에서 항공기, 순시선 등 단속방법과 세력의 검토, 선내 검사 방법 및 감시방법 결정, 적발 이후의 검거방법 및 단속세력의 역할분담을 검토하고 있다. 또한 경찰·세관의 정보를 토대로 합동조사 및 합동수사본부 설치를 결정하고 있다. 즉 일본해상보안청의 국제형사과, 국제범죄대책기지와 우리나라의 해경을 비교분석을 하면 우리나라 외사기능의 문제점을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 조직적인 측면에서 우리나라의 해양경찰에는 범죄정보 분석기능이 미흡하다. 이는 우리나라 경찰청의 경우, 범죄정보과장 소속으로 중요 범죄정보 수집 및 분석에 관한 기획·조정·지동·통제업무, 범죄관련 동향에 대한 각종 정보의 수집·분석·처리 및 관리업무를 하고 있다. 일본해상보안청도 국제범죄 대응을 위한 조직이 우리나라 경찰청과 유사하다. 국제범죄대책기지가 본청 소속은 아니지만, 실질적으로 본청의 직접수사기능을 하는 만큼 우리나라의 해양경찰청 형사과 소속의 형사마약계, 지능수사계와 비슷한 사무구조 및

업무를 가지고 있다. 또한 해적대책실을 두어 전문관 및 해적대책관, 소말리아 파견을 통해서 해적수사업무를 지원하고 있다. 그러나 해양경찰의 해적업무의 소관 기능이 경비, 국제, 형사, 외사기능으로 다원화 되고, 경찰청이나 일본 해상보안청에 비해 범죄정보 분석이 약하다.

둘째, 업무프로세스 측면에서 우리나라 해양경찰은 국제범죄 정보수집기능에 한계가 있다. 이에 반해 일본의 국제범죄대책기지는 국제범죄 정보수집 기능이 비교적 완벽하게 갖추어져 있어서 사건정보, 인터넷 공개정보, 첩보수집, 국제협력 등의 다양한 루트를 통하여 수집한 정보를 데이터베이스화하여 관리하고 이를 수사업무에 활용하고 있다. 이는 해양경찰에도 수사지원시스템, 외사지원시스템이 있으나 국제범죄 정보에 대한 데이터분석에는 한계가 있다.

셋째, 밀입국, 밀수 사건의 경우에 관세청 등 유관기관과의 협력이 상대적으로 적은 편이다. 이에 반해, 일본의 경우는 단속방법이나 관할 조정 등의 업무에서 본청 및 일선관구 국제형사과, 관계기관(경시청, 세관, 출입국)과 긴밀하게 정보를 공유하여 수사 및 단속방법을 신속히 결정하고 있다. 이러한 시스템을 통해 해상에서의 불법 입·출국 적발이나, 마약적발, 총기적발에서도 우리나라와는 비교할 수 없을 정도로 엄청난 단속성과를 거두고 있다. 이는 우리나라의 국제형사(외사) 기능의 조직 및 체계 개선이 필요하고 육경과 달리 중국어선, 밀입국, 해양산업기술 유출 수사 등으로 해경의 특화된 수사를 전담하는 기능에 대한 보강이 절실하다고 생각한다.

4.4.3 형식적인 수사경과제 운영

1) 수사경과제의 의의

경과제도는 경찰공무원의 개개인의 자격과 능력, 그리고 경력을 중심으로 직위를 분류하고, 구체적으로 특기로 세분화한 것이다. 총경 이하의 해양경찰청 소속 경찰공무원에게 부여하는 경과는 해양경과, 수사경과, 항공경과, 정보통신경과, 특임경과로 나누어진다. 다만, 수사경과와 항공경과, 정보통신경과, 특임경과는 경정 이하 해양경찰청 소속 경찰공무원에게만

부여하고 있다(「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」 제1조의 2). 수사경과는 범죄에 관한 직무를 수행하도록 하였다(「해양경찰청 소속 경찰공무원임용령 시행규칙」 제20조). 수사경과제란 수사경찰을 일반경찰과 분리하여 별도의 선발·승진 및 인사시스템을 마련하여 수사부서에는 수사경과자만 근무할 수 있도록 하고, 타부서로의 전과를 금지하며 수사경과자만 별도 경쟁을 통해 승진하도록 하는 제도이다. 그러나 해양경찰청은 일반경찰과 분리 선발하여 수사부서에 근무할 수 있도록 원칙을 정하고 있으나, 선발 당시 정원이 많지 않아 비수사경과자(수사경과자가 아닌 경찰)도 불가피하게 수사부서에 근무하고 있다. 또한 별도의 승진인사시스템을 갖추지 못하고 있어 경찰청에 비해 미비하게 운영되고 있다.

2) 경찰청의 수사경과제 내용

경찰청의 경우는 수사경과제 도입 직전인 2003년~2004년에 서울 서남부 연쇄살인 사건 등 연달아 발생하는 강력사건에 경찰이 제대로 대응하지 못하고 있다는 강한 비난을 받고 있었다. 또한 수사부서 기피현상이 가속화되어 수사부서 근무 희망자가 절대적으로 부족한 상태였다. 그리고 수사부서에 배치된 후에도 근무여건에 대한 매력 상실로 인해 기회만 있으면 타 부서로 전출하려고 하여 수사부서 장기근무자가 부족하였다. 경찰의 수사역량 약화에 대해 우려하는 여론이 형성되었으며, 수사조직구조 및 인력관리 개선에 대한 근본적인 대책 마련이 필요하였다.

결국 2003년 10월, 수사경과제 도입방안을 연구검토하기 위한 ‘수사제도 개선팀’이 발족되었으며, 2004년 7월31일 수사경과제 도입을 내용으로 하는 ‘수사경찰운용 개선계획’을 수립하여 경찰청에서 수사경과제 시행방안에 대한 설명회를 개최하였다. 2004년 9월 1일부터 전국 30개 경찰서에서 ‘최종별 전문수사팀제’를 시범적으로 실시하였다. 2004년 9월 7일, ‘수사경과’ 신설이 포함된 「경찰공무원 임용령 및 시행규칙」 개정안이 경찰위원회에 상정되어 심의·의결되었으며, 2004년 11월 18일, 개정법령 공포 및 「수사경찰 인사관리 규칙」이 제정되었다. 2004년 12월 6일부터 15일 사이 수사경과자를 선발하여 2005년 1월 1일자로 ‘수사경과제’를 전면 시행하게 되었다. 경찰청의

수사경과제도 운영 결과는 다음 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 경찰청 수사경과제도 운영경과

- ▶ 2004. 12월 「수사경찰 인사운영 규칙」 제정(경찰청 훈령 제435호)
- ▶ 2005. 2월 수사경과자(경위 이하) 16,638명 신규 선발
- ▶ 2007. 11월 수사팀장(경위) 자격제 도입
- ▶ 2012. 12월 수사경과 선발계급 확대(경위→경정), 갱신제도(5년 주기) 도입
 - 수사경과 선발요건을 형사법 능력평가 시험 또는 수사교육으로 이원화
- ▶ 2013년 수사경과 총 2,490명 선발 1,569명 해제
 - 제1회 형사법 능력평가 시험 2,156명, 수사경과 선발교육 334명 선발
 - 징계처분, 수사업무능력 부족, 경과해제 희망자 등 1,569명 해제
- ▶ 2017년 수사경과자 총 1,689명 선발, 418명 해제
 - 제5회 형사법 능력평가 시험 1,339명, 수사경과 선발교육 350명 선발
- ▶ 2017년 12월 수사경과자 총 28,623명

출처 : 경찰청 백서(2018년)

수사부서에 근무하는 경정 이하 경찰관을 대상으로 수사경과제를 부여하였다. 시행초기에는 1년 이상 수사부서에 근무한 자를 선발심사위원회의 심사결과 적합 판정 시 자동으로 수사경과에 부여하였고, 1년 이상 수사경력자로서 수사경과 잔여 정원 범위 내에서 별도의 시험 없이 선발하였다. 또한 일반경과에서 분리하여 수사경과자만을 대상으로 별도로 승진할 수 있도록 승진시험 및 심사승진을 병행 실시하였으며, 승진시험 시에도 법률 및 실무과목 위주로 별도로 진행하였다.

3) 해양경찰의 수사경과제 내용

이와는 달리 해양경찰의 수사경과제의 도입의 목적은 다음과 같다. 첫째, 경·검 수사권 조정 대비 해양경찰의 수사 역량 제고에 한계가 노출된 기존 체제로서는 한계가 있어 수사의 전문성을 강화할 필요가 있다. 둘째, 수사부서의 기피현상을 부분적으로 해소하여 수사부서 근무희망자를 경과로 관리함으로 인해 수사부서 이탈을 방지하고 수사경찰의 장기근무를 유도하는 것이다. 수사부서는 함정 및 파출소 등의 현장부서에 비해 수당이 적고 업무

난이도가 높아 인사발령 시에 선호도가 낮다. 셋째, 조직 내·외부의 부당한 청탁이나 압력, 수사과정에서 부당한 지시 등에 대한 보호막 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 다만, 현재의 인사시스템에서는 경찰청처럼 수사부서장의 의견을 들어 별도의 수사경찰의 승진 및 보직을 부여하는 방안에 대해서는 없는 것이 한계가 있다고 생각한다.

해양경찰청은 문재인 정부의 국정과제(국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁)인 경·검 수사권 조정과 관련하여 자체적으로 수사구조개혁을 추진하였다. 특히, 수사의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 전문 수사역량이 필수적으로 요구됨에 따라 전문성을 획기적으로 강화하고 수사의 공정성 확보 및 인권 중심의 수사체계 구축을 위해 2018년 10월 15일, 「해양경찰 수사구조개혁 기본계획」을 마련하였다. 2019년 1월 15일, 「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」 및 「해양경찰청 소속 경찰공무원임용령」 등의 인사 관련 법령을 개정하였다. 2019년 2월 1일, 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」을 제정하여 수사경찰의 선발·보직관리 및 교육, 수사경과 부여 및 해제 등의 수사경찰 인사운영에 필요한 사항을 정하였다.

이러한 도입 과정 이후에 일부 문제점이 도출되고 있다. 첫째, 현재 수사경과를 가지고 있는 사람이 비수사부서에 근무하여 수사부서에 수사관이 부족하다. 이는 「해양경찰 인사운영규칙」에서 육상과 해상의 강제 순환 근무로 인해 수사부서에 근무하는 경찰관의 인력이 부족하여 경험이 없는 직원으로 수사부서에 충원하고 있는 실정이다. 둘째, 시행 초기 선발된 수사경과자에 대한 교육 및 인센티브가 많이 부족하다. 셋째, 지역적으로 근무여건에 따라 선호관서와 비선호관서의 편차가 심하다. 이러한 이유로 우수한 수사관 영입에 한계가 나타났다.

한편, 공직에도 1주 최대 52시간 근무로 일과 가정의 양립 등 민간·공공부문을 불문하고 삶의 질을 높이려는 범정부차원의 노력과 사회적 분위기 확산되고 있다. 2019년 1월 초에 수사경과를 선발하는 과정에서도 경사이하 모집인원보다 적게 지원하여 1주일 동안 추가로 모집해야만 했다. 해경 수사 인력의 지속적인 확충에도 불구하고 현장의 수사 인력과 전문성의 부족

등의 지적에 대한 개선이 필요하였다. 2019년 2월부터 형사요원의 근무체계를 개선하여 13개 해양경찰서의 형사계에 일근에서 협업근무⁹⁴⁾로 전환하여 시행 중에 있다. 근무체계 개선 시행 이후 전반적으로 상시 출동 체제를 유지하고 일한 만큼 보상을 받는 시스템으로 만족하고 있다. 다만, 현업근무를 시행되고 있는 13개 해양경찰서 중 8개서에서는 2명씩 3교대로 근무하고 있는 실정이다. 교육이나 휴가 등으로 일시적인 결원이 발생할 경우에 문제가 있다. 따라서 최소한 1개 관서에는 5개팀(팀별 4명)의 인력이 충당돼 운영될 수 있도록 수사경찰관의 인력 확보가 필요하고 그에 따른 수사지원비, 수당 등이 현실화 되어야 한다.

4.4.4 전문수사관 인증제의 운영 미흡

1) 전문수사관 인증제 의의 및 근거

전문수사관이란 「해양경찰청 전문수사관 운영규칙」 제2조 제2호에서 “일정한 자격을 갖추고 수사능력과 수사업무능력을 갖추었음을 청장으로부터 수사업무능력을 인정받은 사람을 말한다.”라고 규정하고 있다. 전문수사관 인증제의 목적은 수사의 전문성 강화를 위해 수사분야별 일정한 자격 요건을 갖춘 사람을 전문수사관으로 인증하고 지속적으로 업무역량을 개발할 수 있도록 지원·관리하기 위한 것이다. 이는 해양경찰청장이 요구하는 전문수사관은 일정 기간의 수사경력과 능력을 갖추어야 하고 더불어 해양경찰청장이 지정하는 인증기관에서 전문수사관의 인증교육을 받아야 한다. 전문수사관을 인증하는 기관은 해양경찰청이며, 인증분야는 죄종분야, 수사기법분야, 증거분석 분야, 해양범죄 특화분야 등 4개 분야 17개 세부 전문과정으로 구성되어 있다. 이 중에서 해양경찰에서만 특화되어 있는 분야는 증거분석분야에서 선박화재감식, 선박충돌 감식, 해양디지털포렌식, 항해(통신)장비 수사기법, 선박구조(도면)분석이 있고, 해양범죄특화분야에서

94) “현업공무원”이란 직무의 성질상 반드시 상시근무 체계를 유지하기 위해 교대로 근무할 필요가 있는 업무를 수행하는 공무원을 말한다.(「해양경찰청 현업공무원 복무관리규칙」 제2조)

불법조업 외국어선 조사, 해양안전, 해양오염, 수산사범이 있다.

불법조업 외국어선 조사분야의 인증과정은 우리 수역 내에서 불법 조업한 외국적 선박에 대한 전문적인 조사가 가능한 사람으로 최소 3년 이상의 수사경력이 있고, 해양경찰교육원 및 외부 수사교육기관에서 주관하는 해당 분야의 전문교육을 이수한 후 평가시험에 합격한 경우 전문수사관으로 인증을 받는다. 전문수사관의 인증 등급은 전문수사관과 전문수사 매니저가 있다.

해양경찰청의 전문수사관의 인증의 근거로는 해양경찰청 훈령 제5조 제1항상에서 전문수사기관의 인증기관은 해양경찰청장으로, 같은 조 제2항에서 인증업무를 수사정보국장에게 위임하여 관리·감독하게 되어 있다. 전문수사관의 인증 절차에 있어서는 제6조 제1항에서 “전문수사관의 인증 대상자 선정”, “인증심사위원회 심사 등의 인증절차”와 제7조에서 “근무경력, 근무실적, 교육이수 등의 자격요건”을 규정하고 있다. 제10조에서 전문수사관 인증을 대상으로 “평가시험 실시”와 제12조에서 “인증심사위원회”에 규정을 정의하고 있다.

2) 전문수사관 인증제도의 활성화 필요

전문수사관 인증제의 제도적 취지는 현재 공판중심주의 제도 아래에서 증거재판주의와 자유심증주의와 그에 따른 사실인정의 합리성 확보라는 차원에 기인한다. 더욱이 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 시행으로 인하여 국민 참여재판이 시행됨에 따라 개별적인 배심원도 평의에 참여하게 됨으로써 증명력 판단의 주체로 나서게 되어 법관이 아닌 일반인들에게 유죄의 확증을 가지기 위해 과학수사를 통한 과학적인 입증의 중요성은 더해가고 있다. 이에 형사절차에서 전문성을 갖춘 수사관을 양성하고 전문수사관의 질적 향상을 높여야 할 것이다.

더욱이 우리 대법원의 입장은 “과학적 증거방법을 전제로 하는 사실이 모두 진실인 것이 입증되고 추론 방법이 과학적으로 정당하여 오류 가능성이 전혀 없거나 무시할 정도로 극소한 것으로 인정되는 경우여야 하고, 특히 그 결과가 사실적 관련성 즉 요증사실에 대해 필요한 최소한도의 증명력을 가지고 있어야

증거로 쓸 수 있다.”이다.⁹⁵⁾

이에 해양경찰청은 2012년부터 수사경찰의 자긍심 고취 및 대내외적인 공신력 확보 필요성이 대두되어 수사역량 강화를 위한 과제로 전문수사관제를 시행하였다. 그러나 전문수사관의 자긍심 고취 및 수험준비를 통한 수사역량 향상 등의 긍정적인 측면과 실질적인 인센티브 부재로 제도의 유명무실화 우려가 있는 부정적인 측면의 문제점이 도출되었다. 해양경찰 전문수사관 인증제의 자격자에 대한 활성화를 해야 하고, 그에 따른 전문수사관을 양성하고, 위탁교육 및 보수교육 등의 사후관리도 필요한 실정이다.

4.4.5 수사교육의 인력 부족

現 정부 국정과제인 경·검 수사권 조정 대비하여 해양범죄수사에 특화된 전문교육기구가 필요하다. 수사경과제도 도입으로 수사전문화 교육과정 운영 및 수사지휘 역량평가를 진행하기 위해서는 해양범죄에 특화된 수사 전문 교육이 필요하다. 하지만 현재 해양경찰 교육기관으로 해양경찰교육원만 있고, 수사 전문교육기관은 없는 상황이다. 이에 해양수사요원 양성을 위한 교육·훈련 강화 기반을 마련해야 한다. 일부 전문수사과정은 경찰청 소속 경찰수사연수원에 위탁교육 중에 있다. 2018년 경찰청(경찰교육원 및 경찰수사연수원) 수사전문 위탁교육현황은 25개 과정 47명에 불과하다. 이는 해양범죄 특성을 고려한 전문수사교육 과정으로서는 그 역할 및 교육 수요 충족에 한계가 있다. 또한, 외부기관 수사 위탁교육의 수요를 제한하고 있어 기관 정책에 따라 수사 위탁교육 대상인원이 유동적으로 교육수요에 충족되지 못하고 있다.

해양경찰교육원에서 수사교수 5명이 신입경찰의 수사기본교육 및 기존 수사경찰관에 대한 수사전문 교육을 총괄 운영 중으로 해양범죄에 대한 세분화된 전문교육 여건은 열악한 실정이다.⁹⁶⁾

95) 현세준, 2013. 전문수사관 인증제의 활성화 방안에 관한 연구. 한세대, p.30.

96) 현재 해양경찰교육원의 수사교수는 인재개발과 교수팀 5명으로 구성되어 있으며, 분야별로 수사·형사 2명, 과학수사 2명, 정보·외사 1명이다. 정보·외사교수의 경우 행정기능인 정보와 수사기능인 외사를 함께 교육하고 있는 실정이다.

2018년 수사전문 교육과정은 해양범죄수사과정 등 15개 과정 662명만 교육을 이수하였다. 외부 위탁교육도 경찰수사연수원에서 수사지휘과정, 추적수사전문과정, 화재감식 기초과정, 변사현장 감식과정, 범영상분석과정 등 5개 과정만 있다. 이에 반해, 경찰수사연수원에서 독자적인 수사전문 교육기관을 운영하여 2019년도 62개 과정, 4,724명을 교육하였다.

4.4.6 전문적 수사교육시스템 부재

수사의 전문성을 위해서는 해양경찰만의 수사전문교육기관의 신설과 교육시스템 개선의 필요성이 제기되었다. 해양범죄 전문수사역량 강화를 위해서는 수사경찰에 대한 전문화된 수사교육 시스템에서 지속적인 교육·훈련이 필요하다. 그러나 해양경찰의 수사교육시스템은 충실하지 못하고 있는 현실이다. 해양경찰 수사연수소는 2013년 11월부터 해양경찰교육원 소속으로 신설준비단을 구성(3명)하여 2014년 3월부터 11월까지 비직제로 천안 연구센터 시설을 활용하여 운영되었다. 그 당시 총경 연구소장을 포함하여 경찰관 9명(행정요원 5명, 교수 4명)으로 구성 운영되었다. 하지만 2014년 11월, 조직개편 때 폐지되고, 2019년에 비직제로 외형적인 모습만 갖추었다. 이에 반해 경찰청은 독자적 수사전문 교육기관으로 1984년 경찰대학 부설 수사간부연수소로 출발하여 1992년 경찰수사연수소로 확대개편, 2017년 경찰수사연수원(원장 경무관, 정원 57명)으로 개원 운영 중이다. 또한 경찰청의 교육시스템도 <표 4-15>와 같이 신입경찰 기본교육과 재직자 전문교육을 완전 분리하고, 재직자 중 수사분야과 그 외 기능의 전문교육을 분리하여 교육하는 시스템이다.

<표 4-15> 경찰청 교육시스템 현황

구 분	교육기관	교육 내용
신입 교육	중앙경찰학교	신임 공채·경채 순경 직무역량 교육(수사기초교육 포함)
	경찰대학교	경찰대학생, 간부후보생, 경위·경감 경채 직무역량 교육
재직자 전문교육	경찰인재개발원	수사 기능 이외 직무수행 기술·지식 전문교육
	경찰수사연수원	수사 기능 관련 전문교육

하지만 해양경찰교육원 인재개발과 소속 교수팀 내 수사 담당교수 5명이 전담하여 별도 수사전담 교육기구 및 수사 실무실습을 위한 시설이 거의 없다. 즉 자체 교육 수사전문교육을 전담하기 위한 교육기구 및 시설이 미흡한 상황이다.

4.4.7 해양범죄 과학수사에 대한 대비의 미흡

과학수사 관련 국내외 수사기관을 다음과 같다. 우선 외국의 일본 해상보안청은 특별사법경찰기관으로 해상범죄 수사·체포를 담당하고 있으나, 별도의 과학수사 조직·인력은 없다. 지방경찰본부 형사과 감식과에서 현장감식업무를 수행하고, 감식과 산하 과학수사연구소에서 현장감식 지도, 혈흔·DNA 등의 각종 감정업무를 수행하고 있다. 해상보안청 시험연구센터내 과학수사연구과에서 선원 수첩의 위변조, 페인트 도막, 약독물 등의 분석·감정 및 시험연구를 수행하고 있어서 해양경찰청 연구개발센터와 유사한 기능을 갖추고 있다. 또한 미국 해안경비대는 주로 경비임무와 마약밀수, 밀입국, 불법어로 등의 단속 조사업무를 하고 별도의 과학수사 조직 및 인력은 없다. 해상범죄는 지역 육상경찰이 담당하며, 해안경비대 산하 과학수사과에서 현장감식반과 법과학 연구소에서 감식 및 감정 업무를 수행하고 있다.⁹⁷⁾

국내적으로 경찰청은 과학수사센터에서 2016년 5월, 과학수사관리관으로 개편되어 과단위로 과학수사담당관 및 범죄분석센터로 나누어져 있다. 2012년 기준 인력은 1,393명, 예산은 약 200억원, 장비 77종 15,646점을 보유하고 있다. 대검찰청은 과학수사기획관 산하 3수사담당관(과학, 디지털, DNA) 5실 6팀으로 구성되어 인력 42명, 예산 73억원, 장비 7,734점을 보유하고 있다.⁹⁸⁾

해양경찰은 2007년 수사과에 과학수사계를 신설한 이후 2008년 12월, 과학수사센터를 개소하였다. 2012년 4월에 남해 및 서해지방청 과학수사팀을 직제에 반영되었다. 그러나 2014년 국민안전처로 조직개편 되면서 과학수사 조직은 폐지되고, 2017년 7월, 해양경찰청으로 복원되면서 수사과 소속으로

97) 최정호, 최용석, 2012, 해양경찰 과학수사 발전방안 연구, 한국해양대학교, pp.76-81.

98) 최정호, 앞의 글, pp.76-81.

과학수사계 및 5개 지방청에 수사정보과 소속으로 과학수사팀으로 45명이 배치되었다. 이는 해경은 전담인력이 조직의 0.5% 수준에 불과하다. 과학수사 전문가는 21명으로 14명(디지털포렌식 4, 거짓말탐지 2, 지문 2, 검시 6명)을 특별채용하고, 나머지 7명(디지털포렌식 1명, 화재 3명, 거짓말탐지기 2명, 지문 1명)은 자체적으로 양성하였다.

과학수사 예산은 3.9억원으로 경찰청 과학수사 예산 297억원 대비 1.3% 수준으로 미약하다. 장비는 2012년 기준으로 모바일 48종 552점으로 유사기관인 경찰청, 경찰청 대비하여 운영기반이 취약하다. 즉 과학수사의 현재 도출되는 문제점으로는 과학수사 특채자 및 자체 양성요원에 대한 체계적 관리가 미흡하다. 대부분 수사과에서는 과학수사요원 비직제로 운영되고 타 업무를 겸직하여 과학수사 부서 근무를 기피하고 전문성이 결여되어 있다. 또한 인력 및 장비 등의 과학수사의 인프라 부족으로 경찰청 등 다른 수사기관에 비해 매우 초보적인 수준이다. 국내의 경우 국립과학수사연구원과 경찰청의 소속분리로 현장과 밀접한 전문적인 연구개발 없이 현장 경찰관이 필요에 따라 개발하는 실정이다. 따라서 연구소를 보유한 외국 육상경찰기관을 발전모델로 삼아 현장과 밀접한 연구개발 및 지원기능을 가진 한국형 독자모델 개발이 필요하며, 과학수사의 전문성 향상을 위해 육상의 특화된 분야는 다른 기관과의 협업 등을 통해 해결하고 해양경찰은 해양의 특화된 분야를 선정하여 집중 육성해야 할 필요가 있다.

제 5 장 해양범죄수사의 고도화 방안

2017년 7월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 부활하여 해양에서의 경찰사무를 담당하는 업무를 관장하게 됨으로써 해상에서 발생한 사건에서 해양에서의 수사업무로 관할권이 확대되었다. 이때 경찰청에서 수사정원 200명과 수사예산을 이관 받아 외형적으로 2014년 이전의 모습을 갖추었다.

그러나 해경은 수사 기능을 조기에 정상화하기 위해 현장에 부족한 인력을 3단계에 걸쳐 단계적으로 충원하였다. 이에 따라 수사경험이 없는 신규 경찰관 위주로 인력 충원이 되어 수사의 전문성이 하락하여 이를 향상하기 위한 노력이 절실히 필요하다. 또한 최근 해양에서의 사건사고가 계속해서 증가하고 있고 해양분야의 과학수사 여건이 미흡하다는 지적이 국회에서 국정감사 때 제기되었다. 해상에서 사건 사고가 증가함에 따라 각종·감식의 중요성도 매우 커지고 있으나, 이를 뒷받침해 줄 인력, 예산, 장비 등의 기초적인 인프라가 부족하다. 즉 해양범죄는 외교적인 문제까지 이어질 수 있는 매우 광범위한 영역이기 때문에 과학수사의 중요성이 날로 커지고 있지만, 해양 수사분야는 아직 전문성을 충분히 갖추지 못하고 있다.

최근 제주도 무사증 제도(비자 없이 30일간 체류)를 이용하여 제주에 입국하는 외국인이 한 해 평균 약 50만 명에 이르고 불법체류자는 약 1만 2,000명으로 추산되고 있다. 이들 중 대부분이 내륙으로 무단이탈한 것으로 추정되며, 신원확인 절차가 까다로운 공항보다는 소규모 항·포구 등의 해상을 통해 제주도를 무단이탈하는 경우가 많을 것으로 생각한다. 그러나 이렇게 해상으로 무단이탈하는 불법체류자의 단속실적은 연평균 20명에 불과하며, 전체 제주 무비자 불법체류자의 1% 수준에 불과할 정도로 해경의 단속실적은 미비하다. 앞으로 해경의 수사 기능 역량을 키워야 한다.

한편 현 정부 국정과제인 경찰과 검찰 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 실정이다. 이는 검찰에게 수사지휘를 받아오던 종전의 수사 방식과는 전혀 다른

해양경찰에만 독자적인 수사권이 부여되므로 수사의 공정성 확보를 위한 통제 수단도 필요하겠지만, 무엇보다도 수사과정에서 국민의 인권침해를 방지하고 신뢰받을 수 있는 수사역량(전문성)을 키우기 위한 노력이 요구된다.

수사전문화란 특정 범죄수사에 대한 고도의 지식과 기술 그리고 경험을 지니고 있어서 신속하고 정확하게 범인을 특정하고, 추적하고 검거할 수 있는 수사능력을 말한다. 이러한 수사전문화를 통하여 수사경찰의 위상이 제고될 경우 수사형사들의 사기가 진작되고, 아울러 수사경찰에 대한 국민의 신뢰도 증대되기 때문에 수사부서에 유능한 인적자원이 유입될 것이다.⁹⁹⁾

이 장에서는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제거하고 국민의 권익을 강화하기 위한 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제언하고자 한다. 또한 현재의 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요한 시기에 도출된 문제점들을 개선하여 해양범죄수사 고도화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

5.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰 수사기능의 조직화

5.1.1 해양경찰 수사경과제의 개선 및 정착화

1) 해양경찰 수사경과자 인력 보강

해양경찰 수사 전문성을 향상하는 방안으로 2019년에 시행된 수사경과제를 개선할 필요가 있다. 전문성 확보를 위해 수사경과자 선발은 매우 중요하다. 수사부서는 수사, 형사, 외사, 보안, 형사기동정의 부서를 말하며¹⁰⁰⁾, 수사부서 내 수사경과자 현황은 <표 5-1>과 같이 2019년 정원 744명 중 현원 742명으로 전국 평균 83.5% 수준이다.

지방청에서 수사경과자의 비율이 많은 관서는 92.3%이지만 낮은 관서는

99) 한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구. 석사학위논문. 원광대학교 행정대학원, pp.20-21.

100) 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」 제3조

78.9%이다. 형사기동정의 경우는 현원 103명 대비 55명(53.4%)이 수사경과자로 구성되었고, 일부 3개 해경서는 전원 비수사경과자로 구성하였다.

<표 5-1> 現 수사부서 내 수사경과자 현황

구 분	계	00청	00청	00청	00청	00청	00청	기타
정원(명)	744	51	143	177	180	116	71	6
현원(명)	742	53	147	174	183	116	65	4
경과(명)	616	46	116	145	146	103	60	-
충원율(%)	83.5	86.8	78.9	83.3	79.8	88.8	92.3	-

출처 : 해양경찰청(2019년)

이는 「해양경찰의 인사운영 규칙」 제27조(순환전보 실시) 규정에 따라 경감 이하 경찰공무원은 원칙적으로 파출소 2년, 함정 2년, 사무실 4년을 초과하여 근무할 수 없고 순환근무 하도록 규정하고 있다. 즉 해상(함정)과 육상(파출소, 사무실)을 강제적인 순환근무로 인해 전문화를 기대하기는 어렵다. 101)

「해양경찰청 소속 경찰공무원 인사규칙」 제27조(순환전보 실시), 「수사경찰 인사운영 규칙」 제4조(인사운영의 원칙)의 규정에 따르면 순환전보 및 승진인원의 전보원칙 등의 인사 원칙을 준수할 경우에 수사정원의 1.5배 인력으로는 원활한 인사운영이 곤란하다. 따라서 충분한 수사경찰의 예비인력 확보를 위해 수사정원의 2배 이상 수사경과자를 선발이 가능하도록 「수사경찰 인사운영 규칙」을 개정해야 할 것이다. 또한 수사부서에 수사경과자를 배치하도록 규정되어 있음에도 2019년 정기 인사 때 다음 <표 5-2>와 같이 비수사경과자를 수사부서에 16.5%를 배치하는 문제점이 도출되는 만큼 향후 2020년 정기인사까지는 수사 경과자에 대해 인력을 확보해야 할 것이다.

101) 김성욱, 앞의 글, p.10.

<표 5-2> 수사부서 내 비수사경과자 배치 현황

구 분	00청	00청	00청	00청	00청
비수사경과자	26명	29명	33명	12명	13명

출처 : 해양경찰청(2019년)

우선적으로 비수사경과자자를 대상으로 수사경과 양성교육을 신설하고 변호사 특채, 과학수사특채 등 신규로 채용되는 경찰관에 대해서는 수사경과를 부여해서 수사부서에 부족한 인원을 보충해야 한다.

이를 통해 육상근무(수사부서)와 해상근무(함정의 전담요원, 형사기동정) 간의 인원차이로 순환보직제도라는 인사규정이 있기 때문에 수사부서에 경과자를 원활히 배치하기 위해서는 선발인원을 수사정원의 1.5배에서 2배 이상으로 확대할 필요가 있다.¹⁰²⁾

2) 수사경과자의 선발권한을 지방청으로 위임

2019년도 정기인사발령시에 인사규정에 따라 수사부서에 수사경과자를 우선 배치하기 위한 기준이 있었으나, 수사경과자가 부족하고 수사경과자 중에서 수사부서 근무를 희망하지 않는 직원이 있어서 비수사경과자를 배치하였다.

또한 지역적으로 근무여건에 따라 관서별로 편차가 심하다. 이는 「수사경찰 인사운영 규칙」 제10조(선발의 원칙)에 해양경찰청장이 선발하도록 되어있으나, 지역에 맞는 우수 수사관을 영입하기 위해서는 지방청장에게 수사경과 선발권한을 위임해야 할 것이다.

3) 「수사경찰 인사운영 규칙」 개정 추진

해양경찰은 2019년 2월 1일, 국민의 인권을 보호하고 수사 역량을 강화하기 위해 수사경찰의 선발·보직 관리 및 교육, 수사경과 부여 및 해제 등의 인사운영에 필요한 사항을 규정한 「수사경찰 인사운영 규칙」을 제정하였다.

102) 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」 제10조

현재의 수사경찰의 근무부서는 수사정보국장의 업무 지휘를 받고 있는 해양경찰관서의 수사부서(외사, 보안, 형사기동정)의 경찰관, 해양경찰교육기관 교수요원으로 수사전문교육을 담당하는 사람, 수사업무와 관련된 파견근무 부서가 규정되어 있다.

첫째, 선발인원을 수사부서 총 정원의 1.5배의 범위 내에서 해양경찰청장이 정하게 되어 있다. 1.5배 이내에서는 순환전보 및 승진인력 전보원칙 등의 인사원칙을 준수할 시에 인사운영이 곤란하다. 따라서 충분한 수사경찰의 예비인력을 확보하기 위해 수사정원의 2배 이상으로 수사경과자를 선발할 수 있도록 개정이 필요하다.

둘째, 과장·팀장 자격제에 대한 구체적인 기준이 없다. 즉 “일정한 자격을 갖춘 사람으로 수사부서 근무경력, 수사 전문교육 이수여부 및 전문성 등을 고려하여 보임한다.”라고만 규정되어 있어 자격에 대한 구체적인 내용이 없다. 이에 해양경찰서의 “수사과장은 최근 10년간을 기준으로 총 수사경력 5년 이상인 사람 또는 수사경력 2년 이상의 변호사 자격증 소지자로 어느 하나에 해당하는 사람 중 수사 지휘역량의 심사를 거쳐 보임”한다. 그리고 “수사부서의 계(팀)장은 최근 10년간을 기준으로 총 수사경력 3년 이상인 사람, 수사경력 1년 이상의 변호사 자격증 소지자로 어느 하나에 해당하는 사람 중 수사 지휘역량의 심사를 거쳐 보임”이라고 구체적으로 명시할 필요가 있다.

셋째, 인사운영 규정에서 입법 미비사항 반영이다. 「해양경찰청 소속 경찰공무원 인사규칙」의 내용 중에서 「해양경찰청 소속기관의 직제」 및 같은 법 시행규칙이 “정보수사국”에서 “수사정보국”으로 개정되었으나, 아직도 「해양경찰 수사경찰 인사운영 규칙」에는 “정보수사”라고 규정되어 있어서 조속한 개정이 필요하다.

5.1.2 국제형사조직의 설치 및 수사기능의 강화

최근 불법체류자가 2017년 25여 만명, 2018년 40여 만명으로 급속하게 증가하고 있다. 해양수산종사자 중에서 외국인 선원도 증가하여 외국인 범죄가

사회적인 문제가 되고 있다. 특히 무사증을 이용하여 국내로 입국하는 이슬람계 러시아인이 2016년 12,335명, 2017년 17,884명으로 증가하고 있다. 이에 대해 테러가 의심되거나 마약류 의약품 밀수와 조직적인 불법취업 알선책 등에 대한 정보수집이 요구되는 실정이다.

또한 제주도 무사증 제도를 활용하여 한 해 평균 59만 명이 입국하여 불법취업을 위하여 제주도 밖으로 이동하여 무사증제도가 악용되고 있다. 이동수단으로 공항보다 상대적으로 보안이 취약한 항만을 이용하고 여객선, 화물선을 이용하는 수법에서 최근에는 낚시어선과 같은 소형 어선을 이용하는 수법 등 범죄의 수법이 다양화되고 있다. 그리고 국내 무역항의 31개소에서 연간 19만 척의 선박과 165만 명의 외국인이 항만을 통해서 입·출항하고, 화물의 이동 빈도도 증가함에 따라 밀수·밀입국 등의 국제범죄와 테러와 같은 국가안보와 직결될 수 있는 위협이 상존하고 있다. 특히 전국항만의 208개 보안시설 중 87개 시설에서 항만 내 월담행위, 무단이탈, 행방불명 등 연평균 25건의 항만보안사고가 발생하고 있다.

예컨대 최근 우리나라의 주요 항만보안을 위협하는 사례를 살펴보면, 2017년 11월 25일, 부산신항만에 입항한 화물선(텐진호, 11만톤급, 라이베리아 선적)은 멕시코에서 출발해 한국을 거쳐 중국 상하이 가는 선박으로 잠수부 2명을 투입하여 우현 해수 흡입구를 정비하다가 시체스트(sea chest)에서 마리화나 150kg가 담긴 가방 4개가 묶여 있음을 발견되었다. 마리화나는 소포장된 상태에서 물에 젖지 않도록 비닐에 싸여 가로 50cm, 높이 40cm 가량 되는 가방 4개에 담겨 있었다. 전체 무게는 150kg으로 가격은 150억 원대에 이르며 30만 명이 동시에 흡입할 수 있는 분량이다. 해경은 동유럽 출신 5명, 동남아 출신 17명을 포함한 텐진호 선원 22명 모두를 조사했으나, 이들은 모두 “전혀 모르는 일이며, 자신은 관계 없다”고 진술했다.¹⁰³⁾ 해경은 마리화나 전량을 압수했으나 화물 운송 차질을 우려해 선원은 모두 돌려보냈다.

2017년 11월 21일, 부산 감천항에 정박 중인 원양채낚기 어선인 101금양호의

103) 한겨레, 2017.11.27. “30만명 분량 마리화나 국내 밀반입 시도 적발”

기관장 침실 천정의 에어컨 덕트 내부에서 리벌버 권총 1정과 실탄 10발이 발견되었다.

2019년 8월 25일 오전 2시 10분경, 충남 태안항 인근 묘박지에 정박한 홍콩선적 화물선(홍콩선적, 94,528톤, 벌크선)에서 시가 3,000억 원 상당의 코카인 100.764kg이 적발되었다. 해양경찰은 미국 대사관 내 수사기관 및 미국 해안경비대(USCG)로부터 마약을 실은 것으로 의심되는 화물선이 싱가포르를 경유해 한국으로 입항한다는 첩보를 입수하고 해당 선박의 이동경로를 추적했다. 화물선은 지난 7월 7일, 콜롬비아의 한 항구에서 출항해 싱가포르를 거쳐 태안항에 도착했다. 해양경찰은 첩보 내용을 토대로 경비함정을 이용해 화물선에 접근한 뒤 세관과 함께 선박에 등선, 정밀 검색을 통해 닻줄 보관 창고에서 대형가방 4개를 발견해 숨겨진 코카인 덩어리 97개를 찾아냈다. 이번 코카인 밀반입 적발 사건은 한국 해양경찰과 미국 대사관 내 수사기관이 공조하여 국내 기관인 관세청과의 긴밀한 협업을 통해 이뤄낸 성과이며, 선원들을 대상으로 마약 유통경로 등에 대해 수사를 진행하였다.

그렇지만 현재의 외사기능으로는 이러한 단속에 한계가 있다. 예컨대 일본의 해상보안청은 1년간 해상에서 필로폰을 1.3톤 적발하여 단속하고 있는 데 반하여 해경은 해상에서 단속한 실적은 태안에서 단속한 코카인을 제외하고는 단속 실적이 거의 없다.

이는 항만시설 내에서의 보안사건의 전담수사 기관을 육상경찰에서 해양경찰로 변경할 필요가 있다. 「국제선박항만보안법」 제30조의2에서 “항만시설소유자가 보안검색 중 신체 및 휴대물품의 보안검색의 업무에 대해서는 관할 경찰관서의 장이 지도·감독하고, 위탁수하물의 보안검색에 대해서는 관할 세관장이 지도·감독권한이 있어” 해양경찰의 권한이 제한적일 수밖에 없다. 즉 기존 보안검색 지도·감독 권한의 역할도 경찰청에서 해양경찰청로 변경하여, 해경이 항만에서의 출입권한을 강화해야 한다. 또한 네덜란드, 독일, 중국, 미국처럼 자동화물 양적하기술, 자동운행기술의 사용으로 항만이 첨단화되고 육상에서 원격관제를 통해 항해 중인 무인선박을 조정하는 등 가까운 미래에는 항만을 완전 무인자동화로 운영하는 시대가 올 것이다.

이에, 무인화시대에 대비한 수사기능의 개선에 대해 미래전략을 수립해야 한다.

이처럼 현행 법령 및 제도상으로는 해양경찰이 해상과 육상으로 연계된 국제범죄에 효율적으로 대응할 수 있는 권한이 부재하고 준비되어 있지 않아서 국제형사 기능의 업무수행에 제한을 받고 있는 실정이다.

글로벌시대에 국가 간 인적·물적 교류가 확대되어 국제범죄관리 대상이 증가되고 있으나, 현재의 외사조직 및 인력으로는 국제범죄 단속에 한계가 있다. 첫째, 국제적인 추세를 고려하고 수사권 조정을 대비하기 위해 해양경찰청의 외사조직을 개편해야 한다. 본청 외사과의 직접 수사기능을 지방청 국제범죄수사대로 이관하고, 경찰서의 외사계는 인지사건을 지방청으로 이관해야 할 것이다. 특히 불법외국어선 수사, 외국적 선박 해양오염 사건 등의 발생사건에 대해서만 수사를 실시하고, 형사계에서 하고 있는 외국인 실종·변사, 살인, 충돌·침몰, 해적, 마약 등 강력사건 발생사건을 외사기능으로 이관하여 수사업무를 확대해야 한다. 또한 본청 외사과의 명칭을 국제수사과로 개편하고, 외사기획계를 국제수사기획계로, 외사수사계를 국제범죄수사 1·2계로 개편하고 기능 간의 업무 이관에 따른 관서별·기능별 정원을 조정해야 한다.

둘째, 외사 수사 전문인력을 채용하거나 증원해야 한다. 테러 위협의 고조되고 불법체류자에 의한 외국인 범죄 증가에 따라 국제범죄수사를 위해 지방청에는 기획 및 지원인력과 경찰서에는 수사인력이 요구되고 있는 실정이다. 지방청에서는 국제범죄수사대에 수사지원계(20명, 5개관서별 4명) 증원과 주요 항만보안 및 신종수법 중국어선 불법대응의 강화를 위해 경찰서 외사계에 인력을 증원(14명)해야 한다. 또한 테러 위협이 고조되고 불법체류자 등 외국인 범죄의 증가에 따라 해양경찰의 특별채용 기준을 기존 중국어, 러시아어, 영어, 일어권에서 베트남, 태국어, 인니어, 아랍어권의 전공자로 대상을 다각화해야 한다.

5.2 해양범죄 수사인력의 전문성 제고

5.2.1 해양범죄 관련 전문수사관 인증제 활성화

전문수사관 인증제의 교육·평가·자체기준에 관한 문제점을 개선하고 수사의 특화된 분야별 전문성 강화를 위해 일정한 자격을 갖춘 자를 선발하여 지속적인 역량 개발 및 관리가 요구된다.

첫째, 전문수사관의 인력 양성이 필요하다. 현재까지 선발된 전문수사관은 30명으로 자격소지 인력을 대폭 늘려야 한다. 현재의 규정이 3주 이상의 수사 전문교육을 이수하고, 수사경력 2년 이상인 경정 이하 경찰관 중에서 인증제 공고 이후 분야별로 1회 선발하게 되어 있다. 그러나 상·하반기 2회 실시하여 선발인력을 늘려야 한다. 전문수사관 인증 과정을 확대하였으나, 이에 대한 교육 내용의 표준화를 통한 교재 개발이 필요하다. 최근 2019년도 해양경찰은 전문수사관 양성을 강화하기 위해 인증제도 전문분야를 5개 분야에서 13개 분야로 세분화하였다. 해양의 특화된 분야에서 선박안전사고, 해양오염, 수중과학수사, 현장감식, 선박화재감식, 선박충돌감식, 해양디지털포렌식, 선박 구조(도면) 분석, 항해장비(통신) 수사, 영상분석, 강력범죄, 마약류범죄, 외사범죄로 추가하였다. 해양경찰 수사연수소의 각 교육과정별 표준 모델이 개발하여 교육과정에서 사용될 교재나 매뉴얼 책자가 통일성 있으면 체계적으로 관리하는 전문적인 수사관 교육이 가능할 것으로 기대된다.

둘째, 위탁교육을 활성화해야 하고 사후관리가 시급하다. 지난 2017년, 해양경찰청이 부활 이후 전문수사관 인증제도를 2019년까지 시행하지 않고 있다. 최근 범죄수법이 빠르게 진화하고 선박의 장비도 급속도로 개선되고, 새로운 장비가 보급되고 있는 시점에 이에 대처하기 위해서는 교육이 적시에 이루어져야 하는데 보수교육이 전혀 없다. 기존 전문수사관들을 상대로 새로운 수사기법 전수가 지속적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대 해양경찰교육원의 수사연수소에서 전문수사관 인증자를 대상으로 해양의 특화된 교육인 선박화재감식, 선박충돌감식, 항해장비 수사교육을 실시하는 것도 바람직하다.

또한 해양경찰 조직 내부의 집합교육만으로 수용하기 어려운 여건에서 해경보다는 수사의 전문성이 있는 경찰수사연수원의 디지털포렌식실무과정, 검시조사관과정에 해양경찰의 직원이 교육을 받을 수 있도록 경찰청과

업무협약을 하여 위탁교육 인원을 늘려야 할 것이다. 현재의 수사연수소의 한정된 교육시설, 예산으로 전문수사관 인증과정의 교육기획을 획기적으로 늘리는 것은 현실적으로 어렵다. 일선 현장의 수사관들도 인력이 부족하여 집합교육을 의무적으로 교육하기 어려운 면이 있어 사이버교육을 통해 이론적 지식을 습득하도록 하고, 나머지는 지방청에서 소속기관 직원들을 대상으로 1일에서 3일 정도의 실습위주로 교육을 운영함으로써 문제를 해결해야 한다.

셋째, 전문수사관 인증제도 운영체계의 개선이다. 현재의 인증제는 1차 심사, 2차 시험평가(전문교육 이수자는 면제), 3차 인증심의위원회를 구성하여 서류심사 및 시험 합격자에 한해 전문성 등을 심사하여 최종 인증대상자를 선발하고 있다. 그러나 경찰관이 제출한 증빙서류 분량이 상당하여 평가자가 모든 증빙서류를 검토하기에는 턱없이 부족하다. 평가자의 경우에도 평가를 위한 별도의 교육을 받은 적도 없어 평가기준에 객관성 문제가 초래될 수 있다. 따라서 1차 인증 평가자인 전문수사관을 대상으로 평가자로서의 자질 함양을 위해 교육과정을 신설해야 할 것이다. 전문수사관 인증을 받은 이후에는 수사부서 근무기간 등을 고려하여 자격을 박탈하거나 선발된 이후 5년 경과자에 대해서는 재인증을 받도록 할 근거가 전혀 없어서 이에 대한 제도적 규정을 마련해야 한다.

넷째, 전문수사관의 사회적 지위를 향상시키기 위해서도 인증제도를 국가 자격제도로 해야 한다. 변호사 자격처럼 국가가 공인하는 자격을 부여하는 방안으로 수사의 전문성을 공인할 수 있도록 평가시스템의 공신력을 갖추어야 한다.

5.2.2 해양경찰 수사교육시스템 개선

1) 교육과정 개편 및 교수요원 양성

수사교육은 현재의 교육과정의 수사지휘과정, 수사간부 교육 등 16개 과정으로 연간 710여 명이 교육을 받고 있다. 그러나 대부분이 육상경찰과 유사하므로 해양경찰만의 특화된 수사교육의 신설이 요구되고 있다. 수사경찰

대상으로 설문 등 다양한 의견을 수렴하여 현장실무에서 필요로 하는 신규 수사전문 교육과정을 발굴하여 다음연도 교육과정에 반영해야 할 것이다.

예컨대 최근 3년 범죄통계 기준으로 특별법범 비중은 전체 범죄의 80%를 차지하고 있다. 그에 비해 현재는 해양특별법 교육이 해양범죄수사 실무(Lv.1) 과정에서 5시간 배정에 불과하다. 그래서 ‘해양특별법’ 교육과정으로 확대하여 심화교육 체제로 개선해야 한다. 추가로 개설이 필요한 과정은 <표 5-3>과 같이 해양특별법과정(항만, 해운, 수산, 해양환경 등 해양특별법 위반 수사), 해양기획수사과정(해양 관련 기업의 회계부정, 보험사기, 비자금 수사), 선박사고 수사과정(선박의 침몰, 선박간의 충돌 및 해심의 조사 원리), 화재감식과정(선박, 해양플랜트 시설을 전문), 수사면담과정(심리적 안정을 위한 수사면담), 신문기법과정(피의자 진술·행동분석, 피의자 자백·범죄혐의 확인) 등이다. 이렇게 되면 현행 수사전문과정이 16개 과정 710명에서 25개 과정 1,140명 수준으로 개편될 것이다.

<표 5-3> 수사전문 교육과정 확대 개편안

현재 교육과정(16개 과정, 710명)	추가 개설 교육과정(9개 과정, 430명)
수사지휘과정, 수사간부과정, 해양범죄 수사 실무(Lv.1), 해양범죄수사 실무(Lv.2), 마약류 범죄수사과정, 수사전담요원, 수중과학수사 심화, 해양과학 수사 요원 양성, 현장감식 전문과정, 국제범죄 수사과정, 보안실무과정, 불법외국어선 조사요원 과정, 수사경찰 양성과정, 지능범죄 수사과정, 인권과 수사과정, 사이버외사요원 역량강화	해양특별법과정, 해양기획수사과정, 선박사고 수사과정, 선박·해양시설 화재감식과정, 수사면담과정, 신문기법과정, 통신·금융 추적수사과정, 수사서류작성 과정, 특별사법경찰과정

한편 25개 과정으로 개편되는 수사전문화 교육과정에 <표 5-4>와 같이 인권과 수사교양, 국제범죄, 해양특별법, 강력지능, 해양과학 등 전문분야별로 구분하여 전공별로 책임 교수제를 도입해야 할 것이다.

중·장기적인 측면에서 해양경찰 수사교육의 발전을 위해서는 전문적 지식과

경험을 갖춘 수사교수요원의 인력풀도 필요하다. 특히 수사교수요원 양성 특별 교육과정을 신설하여 교수요원으로서 능력도 향상 시키고 교육기간 내에 장기간 근무가 가능하도록 인사시스템을 마련해야 한다고 생각한다.

<표 5-4> 교육과정 세분화 및 책임교수제

인권과 수사교양	국제범죄	해양특별법	강력지능	해양과학
교수 1	교수 2	교수 3	교수 4	교수 5
■인권과 수사과정 ■수사지휘과정 ■수사간부과정 ■수사경찰양성과정 ■수사면담과정 ■수사서류작성과정	■국제범죄 수사 ■마약류범죄수사 ■불 법 외 국 어 선 조사 ■보안실무	■해양특별법 ■해양범죄 실무I ■해양범죄 실무II ■수사전담요원 ■특별사법경찰	■해양기획수사 ■지능범죄수사 ■선박사고수사 ■신문기법 ■통신·금융 추적수사	■선박·해양시설 화재감식 ■수중과학수사 심화 ■해양과학수사 요원양성 ■현장감식전문

그리고 특별사법경찰관에 대한 수사교육을 신설해야 한다. 특별사법경찰은 2017년 기준으로 99,817건의 사건을 처리했으며, 이는 전체 범죄의 7%를 차지하고 있다. 그러나 특별사법경찰관은 법무연수원에서만 교육을 3주 정도만 하고 있다. 특히 해양수사의 전문성을 갖춘 해경에서 수사를 교육하면 기관 상호 간의 우호적으로 협력관계가 형성될 것이다.

그리고 수사경과자들의 전문성을 제고하기 위해서는 교육이 마련되어야 할 것이다. 별도의 승진공부에 할애할 노력을 수사에 집중하도록 정기적인 교육과 평가를 통해 일정한 수준의 전문성을 갖춘 것으로 평가하고, 수사업무를 일정 기간 이상 성실히 수행했을 경우에는 승진하는 방식을 검토해야 한다.¹⁰⁴⁾

2) 해양경찰교육원의 학과제 교육개편

우선적으로는 분야별 학과제로 해양경찰교육원의 교육개편을 해야 한다. 이를 위해서는 관련 규정인 「해양경찰청 소속기관 직제시행 규칙」(부령)을 개정하여 과단위 인재개발과, 교육훈련과를 조정하여 교수과 신설이 필요하다. 교수과 내에서 수사정보학, 구조안전학, 경비학 등 분야별로 학과를 신설해야

104) 이기수, 앞의 글, p.62.

한다. 또한 해양경찰교육원의 교육체계상 교육성격과 방향이 다른 신입경찰교육과 재직자의 수사경찰전문교육을 동일한 교수요원들이 총괄 운영하고 있어서 이를 분리해야 한다. 이는 해양경찰수사연수원을 설치하여 교육원의 수사정보학과는 신입경찰 수사의 기본적인 교육만을 담당하고, 수사연수원에서는 기존 직원에 대한 수사 전문과정, 수사경과제 교육, 전문수사관 인증제 교육과정으로 개편해야 한다.

5.2.3 해양범죄수사 전문교육기관 신설

수사 전문성의 측면에서 수사교육은 절대적으로 선택이 아닌 필수요소이다. 현재 기술의 발달로 그 어느 때보다 빠르게 변모하고 있고, 신기술을 적용하는 신종범죄는 전통적 수사기법으로는 검거하기 힘든 경우가 많다. 수사관들에게 새로운 범죄수법과 전문수사기법, 개정법령 등에 대한 교육은 매우 절실하다.¹⁰⁵⁾ 해양경찰의 전문적인 교육·연구기관 설립을 통해 수사역량을 강화하고 해양범죄에 특화된 전문수사관 양성을 해야 한다. 이는 앞에서 언급한 것처럼 기존 교육체계에서 독립성을 강화하고 별도의 전문교육기관을 통해서 많은 전문가를 양성하여 수사업무 고유의 교육과정을 관리·운영하는 수사교육체계의 새로운 패러다임을 창조해야 한다. 이를 위해서는 비직제로 운영 중인 해양경찰 수사연수소를 해양경찰교육원 부설기관으로 우선 출범하여 운영하고, 현재의 '교육원 수사 전문과정'을 '수사연수원'으로 이관하여야 한다. 특히 비직제로 운영 중인 사항을 검토한 후에 수사연수원 직제화를 위해 행정안전부, 기획재정부 등 관계부처와 협의를 진행해야 한다.

한편 해양경찰에 대한 경·검 수사권 조정의 필수 전제로 수사연수원에서 운영하는 수사교육과정에 인권과목을 신규로 편성해서 인권경찰을 구현해야 한다. 중·장기적으로는 해양관련 특별사법경찰 수사교육 및 해양수사 관련수사기법 연구 등의 전문 수사교육 발전을 위한 교육·연구 단계적 기능이 강화되어야 할 것이다. 또한 다양한 수사현장 상황에 대응할 수 있도록 실습 위주의 전문교육 운영을 위해 수사연수원에 모의 범죄실습장, 모의법정실,

105) 이기수, 앞의 글, p.60

증거채취실습장, 영상녹화조사실, KICS 연습장, 과학수사실습장 등의 주요시설을 갖추어야 한다. 예컨대 현장 실무 사건사례 중 법률 쟁점사항 등에 대한 공유 및 토의학습, 모의범죄 현장을 구성하여 압수·수색, 체포 등의 현장상황 별로 실습을 하는 것도 바람직하다.

5.3 해양범죄 수사기법의 기술적 향상

5.3.1 해양범죄 대상 과학수사 역량 강화

해양경찰 과학수사의 정체성을 반영하여 해경만이 할 수 있는 해양과학수사 분야를 발전하고 고도화하기 위한 다각적인 노력이 필요한 시점이다. 적은 인력으로 해양과학수사의 전문기관으로 도약을 하기 위해서는 육상의 특화된 분야는 다른 기관과의 협업 등을 통해 해결하고 해양경찰이 해양의 특화를 위한 ‘선택과 집중’이 필요하다.

1) 해양경찰 특화 과학수사분야 육성

최근 해양에서 발생한 범죄에서 전체 범죄 중 안전사범이 차지하는 비율은 2015년 39%(10,522건), 2016년 27%(8,340건), 2017년 45%(11,801)로 대부분이다. 해양수사 활용 빈도가 많고 해경만이 할 수 있는 특화된 과학수사분야는 선박구조, 수중감식, 해양디지털 포렌식, 해상유류분석이다. 수사에 활용빈도가 많아 해양수사활동에 필수분야인 현장감식, 화재감식 거짓말탐지, 신원확인(AFIS) 분야는 국립과학수사연구원, 한국선급, 경찰청, 소방청, 한국해양안전공단 등 유관기관의 인프라를 활용하면서 자체적으로 인력을 양성과 채용을 통해 과학수사의 정상화가 필요하다고 생각한다.

해양수사 활용빈도가 극히 적고 국과수, 경찰청 등 유관기관에 특화되어 있는 법취면, 혈흔형태분석, 음성분석 분야는 인력을 양성하고 인프라를 구축하기보다는 유관기관과 협업을 통해서 감정의뢰 하는 것이 바람직하다. 특히, 해양에 특화분야인 해양디지털 포렌식 업무를 집중하여 강화해야 할 것이다. 현재 GPS플로터, VDR, AIS, 레이더, 전자해도 등 선박용

정보통신장비의 삭제된 기록을 복원하고 분석하는 것이 정보통신장비의 표준규격이 없어 충돌 및 불법어업 등 객관적인 증거자료에 확보에 어려움이 있다. 이에 신규 포렌식 장비를 도입하고, 선박용 통신 생산업체와 업무협조를 강화해서 통신장비의 제조사별로 상이한 파일시스템 분석해서 삭제된 기록을 복원하여 증거자료로 활용하면 될 것이다.

장기적으로 해양디지털포렌식 센터를 신설하여 사이버수사팀, 증거분석팀, 연구지원팀을 운영해야 할 것이다. 침수된 하드디스크, 메모리 등의 정보저장매체 복원을 위한 물리복구실을 구축해 운영하고 그에 따른 업무는 절도한 항해장비의 불법거래, 해양 레포츠 사기 등 일반 사이버 범죄까지 영역을 확대하고, 선박용 정보통신 장비에 대한 연구 및 일선 지도, 교육업무까지 가능하도록 영역을 확장해야 할 것도 바람직하다.

또한 해양에 특화된 업무는 수중감식분야이다. 일부 해양사건의 경우 침몰, 수장, 유기된 범행도구, 유류된 증거에 대한 채증이 미비하여 범죄를 재구성하는 경우에 진술에 의존하여 사건을 진행하는 경우가 있다. 현재 구조대 요원을 과학수사 교육을 이수하여 일부 직원에 대해 기초 감식능력을 확보하고 있다. 수중 업무의 특성상 잠수요원과 줄잡이 요원 등 3명이 최소 2대교를 운영하기 위해서는 6명이 필요하지만 현실적으로 지방청별로 교육이수 인력이 많지 않다.

또한 수중과학수사용 장비가 없어 구조대 잠수장비를 활용하고 있는 실정으로 예산을 확보하여 수중 촬영시에 발생하는 영상왜곡을 방지하고 수중통신이 가능한 장비를 도입해야 할 것이다. 대형인명사고 발생할 경우에는 전국 지방청의 수중과학수사 요원의 지원이 가능하도록 지침을 마련하고, 교육시 고가의 장비 및 예산 투입되는 만큼 수중과학수사요원이 장기간 근무가 가능하도록 여건을 조성해야 한다. 일반적으로 현장감식 업무는 육상경찰과 국과원 등에서 지속적으로 발전되고 있다. 이에 해양의 특수성을 감안하여 해양경찰도 장기적으로 해양생물 착생에 따른 입수시간 추정기법, 선박의 특성상 열과 염분으로 인한 잠재지문을 현출하는 기법, 그리고 손상 정도를 보고 당시 엔진의 전진과 후진 및 저고속의 상황을 추정가능하게 하는

감식기법, 해양지역 변사체 내에서 플랑크톤·미생물 분석 등의 분야에도 연구되어야 할 과제이다.

2) 과학수사요원 전문화

과학수사 전문인력에 대한 체계적인 관리와 기존 직원의 인력풀을 구성하여 예측 가능한 인사운영을 통해 과학수사요원의 전문성을 향상하고 근무환경을 개선해야 할 것이다. 해양경찰의 한정된 45명 과학수사 인력임을 감안하여 실정에 맞는 현장대응 체계를 마련하여 필수 과학수사 분야의 전문성을 강화해야 한다. 해양사건 사례분석을 통해 현장보존 및 증거물 수집방법, 중점감식 내용을 포함한 현장 대응 가이드북을 제작하여 과학수사 요원이 아니더라도 수사나 형사요원, 파출소, 합정 수사전담요원을 대상으로 배포하여 사건이 발생될 경우 현장에 과학수사요원이 없더라도 초동 과학수사가 될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 교육을 강화하기 위해서도 신입경찰교육과정에 과학수사 교과목을 편성하여 과학수사의 입문기회를 제공하는 한편, 해경수사연수원에 과학수사연수 과정을 많이 편성해서 자체인력을 양성해야 한다. 또한 경찰청과 협의하여 경찰수사연수원 등 외부 교육기관의 교육배정 인원을 증원해야 할 것이다.

해양의 특화분야는 고도의 전문성을 요구되고 있는 실정으로 해양안전사고가 발생할 경우 해양경찰은 사법수사기관인 반면에 한국해양교통안전공단과 한국선급은 검사기관이기 때문에 유관기관 간 업무특성과 전문성을 통해 서로 협력하고 정보를 교환할 필요가 있다. 실무형 전문가를 별도로 우수한 경력자를 지속적으로 채용해야 한다. 예컨대 선박도면 전문가, 선박화재, 선박충돌분야, 해양디지털포렌식 분야의 전문 인력을 지속적으로 채용해야 할 것이다. 해양경찰은 2018년까지 해양경찰은 디지털포렌식 4명, 거짓말탐지 2명, 지문 2명, 검시 6명 등 총 14명의 과학수사요원을 채용하였다. 지방청의 과학수사 인력이 5명에서 11명으로 인원이 육경에 비해 많지 않아 본인의 필수분야에 대한 교육은 반드시 이수하도록 제도를 정비하는 한편, 1인 1개의 전문수사관 인증제를 통과할 수 있도록 지원이 필요하다고 생각한다.

또한 과학수사 분야의 전문인력이 다른 부서로 전출을 희망하거나 우수인력이 유입될 수 있도록 과학수사요원에 대한 인센티브를 제공하여 사기진작 방안을 마련해야 한다. 「해양경찰청 소속 경찰공무원 승진임용규정 시행규칙」에서 자격증 가점에 소방, 소방설비 분야를 추가하고 실적이 우수한 직원에 대해서는 특별승급제도를 활용하는 것도 바람직할 것이다.

5.3.2 해양범죄 관련 정보수집의 활성화 및 공조

1) 국제네트워크를 구축을 통한 국제형사공조 강화

세계화·정보화 추세에 따라 범죄도 다른 국가로 영역을 확대하고 있어 세계 각국은 국제기구를 통해 문제를 조정·해결하고 있으나, 국제범죄를 담당하는 해양경찰 국제형사(외사)기능과 국제기구의 정보교환 및 교류는 매우 제한적이다. 이에 따라 국제형사(외사)기능을 다음과 같이 개선해야 한다. 즉 국제형사공조를 강화하고 국제네트워크를 구축해야 한다. 인터폴은 1956년 각 국가의 경찰기관들간의 상호 주권을 존중하며, 국제범죄의 방지 및 예방, 수사를 협력하기 위해 프랑스 리옹에 설립되었다. 인터폴은 국제공조수사, 도피사범 송환, 범죄정보 공유 등의 업무를 수행하고, 2019년 기준으로 194개국 이 가입하여 113개 회원국이 파견하여 약 900여 명이 근무 중이다. 이중 1/3이 인터폴과 직접 계약 채용된 고정인력이고, 나머지 2/3은 각국 파견인력으로 구성되어 있다. 우리나라의 경찰청에서는 인터폴에 6명(총경 2, 경감 4)이 파견으로 근무하고 있으나, 해양경찰에는 현재 인터폴에 파견인력이 없다. 앞으로 경찰청과 협의하여 인터폴계에 수사관을 파견을 추진해야 한다. 또한 해적(ReCAAP¹⁰⁶), IUU어업(FAO¹⁰⁷), 해상범죄(IMO¹⁰⁸) 등의 관련된 국제기구 및 단체에 수사관 파견을 위한 인력 및 예산 등을 적극적으로 협의해야 할 것이다.

106) ReCAAP(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, 아시아해적퇴치협정) 아시아 지역에서 선박에 대한 해적 및 무장강도 행위 퇴치에 관한 지역협정으로 2004년 11월 협정이 채택, 한국은 2006년 4월에 가입해 그해 9월 협정이 발효되었다.

107) FAO(Food and Agriculture Organization) 국제식량농업기구

108) IMO(International Maritime Organization) 국제해사기구

2) 해양범죄 대상 과학수사 교류 활성화

지방청 주관 유관기관 협업을 통한 실무형 전문가를 양성해야 할 것이다. 지방청별 관내 지방경찰청 또는 경찰서의 과학수사기능과 1주에서 2주 기간 동안 단기 합동근무를 통해 필수분야의 현장경험으로 노하우를 습득해야 한다. 과학수사 자문위원 중에서 소방의 전문위원을 포함하여 선박의 화재의 경우 자문을 통해서 수사결과의 공정성과 신뢰도를 향상시킬 수 있다. 또한 해군의 장소나 안전요원 등의 인프라를 활용하여 수중과학수사요원으로 양성 중인 과학수사 요원을 대상으로 합동훈련을 시행하는 것도 바람직하다.

그리고 대학교, 유관기관과의 업무협약(MOU)을 체결하고 분야별 감식기법을 고도화해야 할 것이다. 예컨대 분야별 과학수사 전문대학원은 과학수사 일반 대학원은 순천향대, 동국대이고, 법의학분야는 경북대이다. 디지털포렌식 분야는 서울대, 고려대, 성균관대이다. 화재분야는 성균관대, 부경대, 한국해양교통안전공단, 한국선급(KR), 소방청, 가스안전공사, 전기안전공사이다. 이러한 전문기관들과 전략적 업무협약 체결을 통해 맞춤형 교육기회를 제공하여 감식능력 및 기법을 향상할 필요가 있다. 또한 지방청별 과학수사요원의 지역별 세미나나 학회 등 참석을 장려하고 필수분야의 과학수사 최신기술은 상호 간 교류를 통해서 전문성을 제고해야 한다.

향후 해양범죄 분야의 주요 세미나, 연구모임 등을 통해서 인적 네트워크를 형성한 후에 민·관·학 전문가로 구성된 해양과학수사 연구학회를 만들 필요도 있다. 해양사이버, 해양보험 등의 해양범죄 전문가를 대상으로 해양범죄의 최신동향과 범죄수법에 대해 기술공유하거나 사례분석을 통해서 해양특화 과학수사 발전방안에 대해 제언하고자 한다.

제 6 장 결 론

이 연구는 해양범죄 수사의 전문성을 향상시키기 위한 이론뿐만 아니라 실증적으로 검증해 보았다. 이를 위해서는 이론적 연구, 외국의 사례, 선행 연구에 대한 검토와 실제 수사부서에 근무하는 경찰관을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

경찰과 검찰의 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 때이므로 해양범죄 수사에 대한 전문성과 역량을 확보하기 위해 그간의 수사체계 및 인력 관리에 해양경찰의 특성을 반영한 획기적인 개편이 필요한 시기이다.

해양에서의 사건의 특수성과 해양수산부의 어업단속 공무원, 해양환경단속 공무원, 원산지표지 단속공무원 등 특별사법경찰과의 차이점과 한국과 일본의 해상범죄 통계를 비교하고, 일본과 미국의 해양 관련 수사조직을 해경 수사조직과 비교 분석하였다. 일본이나 미국 등도 마찬가지로 해양에서 범죄 수사를 전담하는 기관은 있다. 하지만 해양경찰에게 초동수사권을 부여하거나 해양범죄 수사를 위해 경찰, 특별사법경찰에게 수사를 전담시킬 수도 없다. 즉, 해양범죄에 대해서는 해양경찰이 독자적인 수사체계를 마련해야 하는 필요성을 제안하였다.

수사에 대한 전문성과 역량을 강화하기 위해서는 그간의 수사제도 및 수사 인력관리에 대해 종합적으로 분석할 필요가 있었다. 수사경력이 많은 우수 경찰관을 대상으로 심층면접을 시행하였다. 그리고 경찰관 1,273명을 대상으로 수사경과제의 선호도를 설문조사를 실시하여 해양경과인 비수사경과자 50% 이상은 수사경과의 선발을 희망하는 반면에 현재의 수사경과자 50% 이상은 수사경과를 해제하기를 희망하는 것으로 나타났다. 이는 수사경과자를 추가 선발도 중요하지만, 2019년도에 시행된 수사경과 경찰관에 대한 사후관리에도 신경을 써야할 것이다. 그리고 수사제도에 관한 현재의 대내·외적인 여건 등을 고려하여 수사환경을 SWOT 분석하여 전략대안을 도출하였다. 이를 통해서 수사기능

의 실태를 체계적으로 보여주고 있으며, 그 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수사의 전문성이 부족하고 2019년에 시행된 형식적으로 수사경과제를 운영하고 있다. 2019년 1월, 선발 당시에 수사경험이 없는 직원을 선발하였고, 경찰관 정기인사 발령시에도 비수사경과자를 16%를 배치하여 전문성이 하락하였다. 또한 비수사경과자와 분리하지 않고 통합인사 운영하여 별도의 인사시스템을 갖추지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 기존에 선발되어 있는 직원에 대해서는 교육 및 인센티브가 부족하여 이에 대한 관리도 필요하다. 지역적 근무여건에 따라 수사경과에 대한 선호도가 관서별로 편차가 심해 우수한 수사관을 영입하는 데 한계가 있다.

둘째, 국제형사기능의 수사력이 한계가 있다. 일선 경찰서의 외사부서는 정보과장이 수사지휘를 하는 실정으로 지휘체계에 문제가 있다. 또한 밀입국 및 밀수단속 관련 부처 간 협업을 통해 관세청과의 정보공유도 해결하여야 할 과제라고 생각한다.

셋째, 전문적인 수사교육을 받은 인력 많지 않고 전문적인 수사교육시스템의 부재도 개선하여야 할 사항이다. 전문수사교육기관이 없어 해양경찰교육원에서 운영 중인 자체 교육과정도 15개에 불과할 정도로 열악하다. 경찰, 법무부 등 위탁교육 인원도 적어 현재 수사경과로 선발되어 있는 수사경찰관들을 모두 교육을 시킬 수가 없다.

넷째, 전문수사관 인증제도에 대한 개선도 필요하다. 2012년도 이후 지금까지 선발된 전문수사관 30명에 대한 인센티브가 없고 그동안 체계적인 교육이 없어 전문수사관 인증제도가 유명무실화 되는 측면이 있다. 따라서 이에 대한 활성화가 필요하다.

다섯째, 해양범죄 과학수사에 대한 역량을 향상시킬 필요가 있다. 해양경찰청은 경찰청이나 검찰, 국방부 등 다른 수사업무를 수행하는 부처에 비해 인력과 장비, 과학수사 수준이 상대적으로 매우 열악하다. 현재 여건상 가까운 시일 내에 대규모 과학수사 전문인력 양성에 한계가 있다는 점을 감안하면, 해양경찰은 수중과학수사, 해양디지털포렌식 등 해양에서 특화된 분야에 집중을 해야

한다.

따라서 이 연구에서는 우선적으로 국민의 기본적 인권을 보장하고 범죄에 대한 진실의 발견과 해상에서의 신종범죄에 대응하기 위해서는 기존에 도출된 수사제도의 다양한 문제점을 개선하고자 한다. 이를 위해 해양범죄수사의 고도화를 위한 방안에 대해 다음과 같이 제언을 한다.

첫째, 해양경찰 전체의 수사역량을 강화하기 위한 수사경과제도의 개선이다. 앞서 언급한 것처럼 2019년 정기인사 발령 때 수사과, 형사과, 외사과 등 수사부서에 수사경과자를 84%만 배치하고 나머지 16%는 함정이나 파출소의 비수사경과자를 배치하여 수사의 전문성이 하락하였다. 이는 해양경찰의 인사시스템이 함정의 해상과 파출소, 사무실의 육상을 강제로 순환보직하는 인사제도로 인해서 기존의 수사경과자 중에서는 함정, 파출소에 발령나는 경우가 있고, 부족한 인원에 대해서는 비수사경과자를 배치하는 악순환이 반복될 수밖에 없다. 따라서 수사경과자를 많이 선발하여 수사경과자들이 수사부서에 100% 충원될 수 있도록 「수사경찰 인사운영 규칙」을 개정해야 할 것이다. 또한 수사경과자 선발을 본청에서 일괄적으로 선발하는 현행시스템은 지역적 여건을 고려하지 않고 있으며, 수사경과를 선호하는 관서에서는 우수경찰관 영입에는 문제가 없으나 비선호 관서에서는 우수경찰관 영입에 한계가 있다. 수사경과 선발권한을 본청에서 지방청으로 위임하여 지방청에서 자체적으로 선발할 수 있는 권한을 조정해야 한다. 그리고 수사과장, 수사계장에 대한 자격에 대한 규정이 현행 ‘일정한 자격을 갖춘 사람’에서 ‘수사경력 5년 이상의 사람 또는 수사경력 2년 이상 변호사 자격을 소지한 자’로 관련 규정을 명확히 해야 할 것이다.

둘째, 국제형사(외사) 조직의 신설 및 수사기능의 강화이다. 최근 우리나라에 불법체류자가 2018년 말, 40여 만으로 급증하고 어선이나 양식장에 종사하는 해양수산 불법체류자도 증가하고 있다. 제주도 무사증을 활용하여 불법으로 내륙으로 이동하는 밀입국자, 어선에서 외국인 선원의 무단이탈도 증가되고 있는 실정이다. 현재의 해양경찰의 국제형사기능의 수사력은 단속에 한계가 있다. 해양에서만 사건을 집중할 수 있도록 외사기능을 조정하는 것도 바람직하다. 즉 본청의 직접수사기능을 지방청으로 이관하고, 경찰서의 인지사건 기능을 지방

청으로 이관하여 지방청 중심의 사건지휘가 가능하도록 개선해야 한다. 경찰서에서는 외사인력이 적기 때문에 불법외국어선 수사, 외국적 선박의 해양오염사건의 발생사건에만 전념하고, 지방청에서는 외국인 변사 살인, 선박 충돌, 해적, 마약 등 강력사건에 집중해야 한다. 그리고 주요 항만의 보안을 강화하고 수사현안을 해결하기 위해 외사 인력을 충원, 보강해야 할 것이다. 또한 국제형사공조를 강화하여 국제네트워크를 확대를 위해 국제형사 관련 기국에 경찰관 파견이나 정보공유 채널을 구축할 필요가 있다.

셋째, 수사교육시스템 개선과 전문교육기관 신설이다. 현재 해양경찰교육원에는 전공별로 학과가 없어 교수과를 신설하여 교수과 내에 수사전공을 신설할 필요가 있다. 이를 위해서는 해양경찰청 직제를 개정하고 행정안전부, 기획재정부와 협의하여 수사연수원을 신설해야 한다. 향후 수사연수원이 개설되면 해양경찰만이 할 수 있는 해양특별법, 선박사고, 화재감식, 특별사범경찰과정 등 특화과목을 추가하여 교육과정을 개편하고 전문지식과 경험을 갖춘 수사교수요원의 인력풀을 확보해야 한다.

넷째, 전문수사관 인증제 활성화이다. 2012년 제도가 시행된 이후 30명이 선발되고 2014년 이후 2019년까지 전문수사관 인증제도 시험이 시행되지 않고 있다. 30명의 전문수사관 인원에서 더 많은 양성하기 위해서는 지금이라도 선발시험을 시행하고 선발시험 횟수도 기존 연 1회에서 2회로 늘려 선발횟수를 확대할 필요가 있다. 또한 전문수사관 인증제에서 서류 검토시에 평가자들이 서류 및 증빙자료를 검토할 시간이 부족하고 평가자에 대한 교육이 없어 형식적인 서류검증을 할 수밖에 없다. 앞으로 시행되는 인증평가에서는 평가자에 대한 자질함양을 위해서는 평가자 교육과정을 신설하고 5년마다 선발된 직원에 대한 재인증절차를 마련하여 자격증 관리를 강화해야 한다. 또한 자격인증자에 대한 인센티브가 많이 부족하다. 변호사 자격처럼 전문수사관 인증제도를 국가자격증으로 제도화해야 하는 것도 바람직하다.

다섯째, 해양경찰 과학수사의 역량 강화이다. 해양경찰의 정체성을 반영하여 해양경찰만이 할 수 있는 과학수사 분야를 고도화하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 적은 인력으로 해양과학수사의 전문기관으로 도약하기 위해 육상의

특화된 분야는 다른 기관과의 협업을 통해서 해결하고 선택과 집중을 해야 한다. 우선, 수사의 활용빈도가 많은 현장감식, 선박의 화재감식, 거룻말 탐지, 신원확인 분야는 국과수 및 소방 등 유관기관을 활용한다. 해양에서 발생한 범죄 중에서 안전사범이 많이 발생하므로 선박구조, 수중 감식, 해양디지털포렌식, 선박유류분석 분야는 특화해서 육성해야 할 것이다. 그리고 기존 과학수사요원 45명(2019년 기준)에 대해 전문성을 강화하기 위해 교육과정을 개설하여 정기적으로 교육시키고, 선체구조, 선박화재, 그리고 선박충돌분야 등 다양한 분야의 외부 전문가를 지속적으로 채용해서 인력을 확보해야 할 것이다. 또한 과학수사 관련 교류의 활성화하고 지방청 주관 유관기관 협업을 통해 실무형 전문가를 양성해야 한다.



참고문헌

1. 단행본

- 대검찰청, 3년간 특별사법경찰 업무처리 현황 및 성과지표 분석(2009-2011).
- 박균성, 2008. *행정법강의*, 박영사.
- 법제처, 2006. 「정부조직법」 주해, 동국대학교 산학협력단.
- 손봉선, 2006. *신경찰학개론*. 백산출판사.
- 손재영, 2014. 「경찰법」 (「경찰법」의 기본체계와 이론적 기초), 박영사.
- 양태규, 2004. *수사종결론*, 대왕사.
- 이영남, 신형기, 2003. *경찰조직관리론*. 법문사.
- 이광윤, 김민호, 강현호, 2002. *행정작용법론*, 법문사.
- 이운호, 2007. *범죄학*, 박영사.
- 이재상, 2011. *형법총론*, 박영사.
- 이재상, 2010. *형법각론*, 박영사.
- 이황우, 조병인, 최응렬, 2004. *경찰학개론*, 한국형사정책연구원.
- 일본 해상보안청, 2004~2018. 2004~2018년 일본 해상보안청 백서.
- 한국형사정책연구원, 1995, 행정형법상의 제재수단에 관한 연구,
- 한국형사정책연구원, 1995. 행정형법상 제재수단에 관한 연구.
- 해양경찰청, 2013~2018. 2013~2018 *해양경찰백서*, 해양경찰청.
- 해양경찰학교, 2007. 일본 「해상보안청법」 해설서.
- 해양수산부, 해양경찰청 등, 2010. 제2차 *해양수산업발전기본계획*(2011~2020).
- 홍정선, 2013. *기본 경찰행정법*, 박영사.

홍정선, 2006. 행정법원론(하), 박영사.

홍정선, 2011, 행정법특강, 박영사.

2. 논문 및 연구서

김경락, 2013. 육상경찰과 해양경찰의 직무와 관할의 범위에 관한 법적 검토, 法學論叢(v33. no3).

김성욱, 윤성현, 2019. 국민을 위한 해양경찰 수사 혁신방안, 한국해양경찰학회보 제9권 제3호.

김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안, 서울시정개발연구원.

김현, 2005. 한국해양경찰의 기능의 재정립에 관한 연구, 박사학위논문, 전남대학교.

나호수, 2002. 해상범죄의 거시경제적 요인에 관한 연구, 해양환경안전학회지 제8권 제2호.

노호래, 2011. 해양범죄의 유형분석과 대응방안, 한국공안행정학회보, 제42호.

박경래, 승재현, 신현기, 김도우, 2012. 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원.

박형식, 2006. 수사경찰의 전문성과 직무효과성에 관한 연구, 박사학위논문. 광운대학교 대학원.

손영태, 2009. 해양경찰의 국내·외 해양범죄 대응실태 및 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문. 목표해양대학교.

손영태, 2013. 해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구, 박사학위논문. 동국대학교

손영태, 2011. 해양경찰조직 관련 법제의 입법방향에 관한 고찰, 비교법연구, 제11권 제2호.

손영태, 2013. 해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구, 박사학위논문. 동국대학교.

송창훈, 2008. 해양경찰의 중요범죄 정의와 기대효과에 관한 연구-5대범죄를 중심으로, 석사학위논문. 한국방송통신대학교 평생교육원.

신이기, 이경렬, 2013. 해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구,

한국형사정책연구원.

신형기, 2012a. 철도특별사법경찰제의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구, 한국민간경비학회보.

양태섭, 2008. 해양관할권내 해상범죄에 관한 연구, 석사학위논문. 제주대학교.

오두병, 2008. 특별사법경찰관리제도에 관한 소고, 강원법학.

이기수, 2019. 해양경찰의 수사경과제 시행현황과 과제, 한국해양경찰학회보 제9권.

이상원, 이승철, 2009. 환경특별사법경찰제도의 개선방안, 치안정책연구.

이재승, 이완희, 문준섭, 2013. 미해양경비대의 고찰을 통한 한국해양경찰의 제도적 개선방안, 한국경호경비학회.

이종건, 박기석, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구. 한국형사정책연구원.

이준서, 박종원, 김상태, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. 한국법제연구원.

이진우, 2008, 수사경과제 운영실태와 개선방안에 관한 연구.

이현우 외, 2013. 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안, 경기개발연구원.

정병하, 임정호, 2009. 특별사법경찰조직의 전문화 방안에 관한 연구, 형사정책연구원.

차훈진, 정일우, 2011. 해양범죄의 현황 및 대응방안, 한국범죄심리연구, 제7권제1호.

최석윤, 최정호, 2016. 해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구, 한국해양대학교 산학협력단.

최정호, 2008. 수산·어업 및 해양환경 분야의 특별사법경찰 직무범위에 대한 고찰, 해사법연구, 제20권 제3호.

최정호, 2012. 해양경찰 직무의 법적 근거에 대한 고찰, 해사법연구, 제2012년 제3호.

최정호, 최용석, 2012. 해양경찰 과학수사발전방안 연구, 한국해양대학교&해양경찰청.

한국형사정책연구원, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구.

한성대학교 산학협력단, 2015. 경찰의 해양관련 사건 수사 관할 연구 용역.

한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 원광대학교

행정대학원.

현세준, 2013. 전문수사관 인증제의 활성화 방안에 관한 연구, 박사학위논문, 한세대학교.

3. 홈페이지 등

경찰청 수사구조개혁단 블로그 <http://susa.go.kr>

경찰청 홈페이지(백서) <http://police.go.kr>

미국연방수사국(FBI) 홈페이지 www.fbi.gov

미국 해안경비대 홈페이지 <http://www.uscg.mil>

법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

세계법제정보센터 홈페이지 <http://world.moleg.go.kr>

일본 해상보안청 홈페이지 <http://www.kaiho.mlit.go.jp>

코넬대학교로스쿨 홈페이지 <http://law.cornell.edu/uscode>

해양경찰청 홈페이지 <http://www.kcg.go.kr>

해양수산부 홈페이지 <http://www.mof.go.kr>

박완주 국회의원, 국정감사 보도자료, 2019.10.13. “해경 과학수사 ‘전담과’ 없고 예산비중은 0.04불과.”(박완주 의원 네이버 블로그, <http://blog.naver.com/>)

부산일보, 2016.4.14., ‘해경 해체, 그 이후 수사권 대폭 축소..해양범죄 사각지대’.

서울경제, 2019.3.5. “해경 러 화물선 음주, 조종미숙으로 광안대교 충돌”.

한겨레, 2017.11.27. “30만명 분량 마리화나 국내 밀반입 시도 적발”.

해사신문, 2017.4.19., “해수부 제대로 된 역할 해야..해경은 반드시 복원되어야”.

해양경찰학박사 학위논문

해양범죄수사의 고도화 방안에 관한 연구

A Study on Measures for Advancement of Maritime Criminal
Investigation

지도교수 최정호

2020년 2월

한국해양대학교 대학원

해양경찰학과

한 재 진

본 논문을 한재진의 해양경찰학박사 학위논문으로 인준함

위원장 : 최석윤



위 원 : 이은방



위 원 : 국승기



위 원 : 이기수



위 원 : 최정호



2019년 12월

한국해양대학교 대학원

목 차

표 목차	iv
그림 목차	vii
Abstract	viii

제 1 장 서 론	1
1.1 연구의 배경	1
1.2 연구의 목적	3
1.3 연구의 방법	6
1.4 연구의 활용 및 기대효과	7
제 2 장 해양범죄와 해양경찰의 수사	9
2.1 해양범죄의 개관	9
2.1.1 해양범죄의 정의	9
2.1.2 해양범죄의 특징	11
2.2 해양경찰청 수사기능의 개관	18
2.2.1 해양경찰 수사의 연혁	18
2.2.2 해양경찰 수사기관	21

2.3 해양경찰기관의 수사내용 비교	29
2.3.1 해양경찰청 수사통계	29
2.3.2 일본 해상보안청 수사통계	34
2.3.3 한국과 일본의 해양경찰기관 수사통계 비교	43
제 3 장 국내외 해양범죄 수사기관 비교	49
3.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰청	49
3.1.1 해양경찰의 개념	49
3.1.2 해양범죄 수사의 관할	62
3.2 해양 분야 특별사법경찰관리	75
3.3 외국의 해양범죄 수사기관	90
3.3.1 일본 해상보안청	90
3.3.2 미국 해안경비대	102
3.4 국내외 해양범죄 수사기관의 비교를 통한 시사점	108
제 4 장 해양경찰청의 해양범죄 수사기능 분석	122
4.1 해양경찰 수사전문가 대상 심층면접	122
4.2 해양경찰 수사담당자 대상 수사경과제 설문	128
4.3 SWOT 분석을 통한 해양경찰 수사환경	131
4.3.1 외부환경분석	131
4.3.2 내부환경분석	132
4.3.3 전략대안의 도출	133

4.4 해양경찰 수사의 실태 및 문제점	136
4.4.1 해양범죄 수사기관으로의 전문성 부족	136
4.4.2 국제해양범죄 수사력의 한계	137
4.4.3 형식적인 수사경과제 운영	138
4.4.4 전문수사관 인증제 운영 미흡	142
4.4.5 수사교육의 인력 부족	144
4.4.6 전문적 수사교육시스템 부재	145
4.4.7 해양범죄 과학수사에 대한 대비의 미흡	146
제 5 장 해양범죄수사의 고도화 방안	148
5.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰 수사기능의 조직화	149
5.1.1 해양경찰 수사경과제의 개선 및 정착화	149
5.1.2 국제형사조직의 설치 및 수사기능의 강화	152
5.2 해양범죄 수사인력의 전문성 제고	155
5.2.1 해양범죄 관련 전문수사관 인증제 활성화	155
5.2.2 해양경찰 수사교육시스템 개선	157
5.2.3 해양범죄수사 전문교육기관 신설	160
5.3 해양범죄 수사기법의 기술적 향상	161
5.3.1 해양범죄 대상 과학수사 역량 강화	161
5.3.2 해양범죄 관련 정보수집의 활성화 및 공조	164
제 6 장 결 론	166
참고문헌 (bold)	171

표 목차

<표 2-1> 해양경찰 수사조직의 변화	19
<표 2-2> 해양경찰 수사기능별 정원 현황(2017년 8월 기준)	21
<표 2-3> 수사부서 해양경찰 수사경력 현황(2018년 7월 기준)	22
<표 2-4> 해양경찰청과 경찰청 사무분장별 수사부서 비교	23
<표 2-5> 해양경찰청 전체 예산과 수사예산 비교	25
<표 2-6> 수사경과 선발 계급별 현황	26
<표 2-7> 수사경과 선발 세부 선발기준	27
<표 2-8> 수사경과 선발기준 및 제외사유	28
<표 2-9> 최근 10년간 범죄단속 현황	29
<표 2-10> 해양범죄 검거건수	30
<표 2-11> 해양범죄 중 형법범 검거 현황	31
<표 2-12> 해양범죄 중 특별법범 검거 현황	32
<표 2-13> 특별법범 주요 죄명별 분류	33
<표 2-14> 주요 특별법범 중 범죄유형	34
<표 2-15> 죄명별 송치건수 처리현황 비교	35
<표 2-16> 2018년도 일본해상보안청 형법범 송치현황	36
<표 2-17> 2017년 및 2018년 특별법범 법령별 송치 비교현황	37
<표 2-18> 2018년도 해사관계 법령 위반 죄명별 현황	38
<표 2-19> 2018년도 어업관계 법령 위반 형태별 현황	40
<표 2-20> 외국어선에 대한 적용 법령	41
<표 2-21> 2018년도 해상환경관계법령 위반 송치 현황	43
<표 2-22> 2018년도 한국과 일본의 해상범죄 죄명별 비교	44
<표 2-23> 최근 10년간 한국과 일본의 해상범죄 송치 건수(건)	45
<표 2-24> 최근 10년간 한국과 일본의 해양범죄 통계 비교	46

<표 2-25> 한국과 일본의 특별법범의 죄명별 비교	48
<표 3-1> 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」상 경찰의 권한	50
<표 3-2> 경찰의 위험방지활동과 범죄수사활동의 구분	53
<표 3-3> 경찰 직무별 행정경찰과 사법경찰 구분	54
<표 3-4> 「해양경찰법」과 「해양경비법」상 해양경찰의 권한	59
<표 3-5> 「경찰관 직무집행법」 및 「해양경비법」 비교	64
<표 3-6> 해양경찰 수사 관련 행정규칙 현황	65
<표 3-7> 2014년 이체 인력 대비 2016년 해양범죄 단속현황 비교	66
<표 3-8> 해양경찰 업무별 관련법령	74
<표 3-9> 해양 분야 특별사법경찰관리 지명 대상자 및 직무범위	82
<표 3-10> 최근 5년간 국내어선 단속실적(해양수산부)	85
<표 3-11> 최근 5년간 외국어선 단속실적(해양수산부)	85
<표 3-12> 해양환경특별사법경찰의 직무범위	87
<표 3-13> 최근 5년간 수산물 원산지 단속·현황(국립수산물품질관리원)	88
<표 3-14> 최근 불법 약물 단속 현황(일본해상보안청)	101
<표 3-15> 최근 금괴밀수 현황(일본해상보안청)	102
<표 3-16> 미국 범죄유형별 수사기관	106
<표 3-17> 美 연방수사국(FBI) 담당 주요범죄	107
<표 3-18> 해양경찰과 특별사법경찰의 구분	109
<표 3-19> 한국·미국·일본 해상치안기관 수사 비교	112
<표 3-20> 외국어선 공무집행방해 추이(단속경찰관 피해현황)	116
<표 3-21> 선박 충돌 도주 현황	118
<표 4-1> 심층면접 주요 내용	123
<표 4-2> 수사경과제 관련 심층면접 내용	124
<표 4-3> 전문수사관 자격 인증제 관련 심층면접 내용	125
<표 4-4> 인사 측면의 심층면접 내용	126
<표 4-5> 제도적 측면의 심층면접 내용	127

<표 4-6> 기타 개선사항의 심층면접 내용	128
<표 4-7> 설문조사의 개요 및 문항의 구성	128
<표 4-8> 설문조사대상자의 기본적인 특성	129
<표 4-9> 설문조사대상자의 계급 현황	129
<표 4-10> 설문 조사대상자의 수사경력 현황	130
<표 4-11> 설문 조사대상자의 수사교육 이수 현황	130
<표 4-12> 설문 조사대상자의 수사경과 선호도 조사	130
<표 4-13> 전략대안	134
<표 4-14> 경찰청 수사경과제도 운영경과	140
<표 4-15> 경찰청 교육시스템 현황	145
<표 5-1> 現 수사부서 내 수사경과자 현황	150
<표 5-2> 수사부서 내 비수사경과자 배치 현황	151
<표 5-3> 수사전문 교육과정 확대 개편안	158
<표 5-4> 교육과정 세분화 및 책임교수제	159

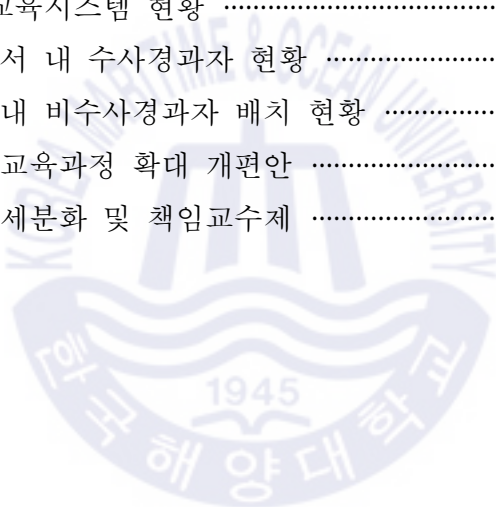


그림 목차

<그림 2-1> 해양경찰청 수사부서 조직	23
<그림 2-2> 지방해양경찰청 및 해양경찰서 수사부서 조직도	24
<그림 3-1> 일본해상보안청 조직도	98
<그림 3-2> 일본해상보안청 국제형사과 조직체계	99
<그림 3-3> 일본해상보안청 국제범죄대책기지 조직체계	100
<그림 3-4> Coast Guard Investigative Regions	104
<그림 4-1> 해양경찰 수사제도 SWOT	131



A Study on Measures for Advancement of Maritime Criminal Investigation

Han jaejin

Department of Coast Guard Studies
Graduate School of
Korea Maritime and Ocean University

Abstract

By the revision on Government Organization Act on July 2017, Korea Coast Guard had been restored, and started to hold the authority of police administration on maritime affairs; its authority had been expanded from criminal investigation on the 'sea' to 'maritime affairs' ; during the government re-organization, two-hundred investigators and budget for criminal investigation were transferred from Korean National Police Agency to the Korea Coast Guard which formed the Coast Guard as independent sub-body organization of MOF as in the past.

However, in order to restore criminal investigation function, the Coast Guard had been, filling on-scene investigators by having three stages internal recruitment ; however, the Coast Guard is going through the period of having urgent need for developing professionalism on criminal investigation due to the downfall caused by new investigators, recruited internally, without rich experience in such field.

Also, recent incidents in the maritime have continued to increase.

Therefore, it became issue raised during a parliamentary audit by National Assembly due to insufficient working conditions on maritime scientific investigation.

As the maritime incidents have been risen, the importance on many types of identification has been getting dramatically increased; however, there are not enough basic supporting elements such as the working force, budget, and equipments. Maritime crimes is a sensitive field which could lead diplomatic conflicts; this is the reason why the importance has been getting being divided into specialized kinds. However, maritime investigation has not yet formed its professionalism.

Moreover, foreigners' visitation to Jeju island peaked 50,000 arrivals per year on average; among those arrivals illegal immigrants are estimated 12,000. Most of them are supposed to have defected to move to the homeland without permission, and they are estimated to often leave Jeju Island without permission through small fishery ports or other waters rather than airports where the identification process is tricky. However, it is not vigorous that the illegal immigration through waters has being uncovered by the Coast Guard, so I think it is essential that the Coast Guard improve its investigative capabilities.

In addition, the adjustment of investigation authority between the Police and Prosecutor is under processing as the national major policy, so that the Coast Guard must revise criminal investigation system and professionalism on criminal investigation from the point of civilians' views.

Moreover, in order to recruit investigators with expertise in the field of maritime crime investigation, there should be extraordinary reorganization on investigation system and human resource management with the reflection on the characteristics of the Coast Guard.

In order to proceed on the reformation, this study describes the significance of the Coast Guard's investigators' ability, and its profile and special judicial police officer in maritime affairs, other countries' cases from released studies(on-off-line) then remarks the argument for, different from special judicial police officer, how Korea Coast Guard must hold general investigation authority and proceed on investigation duty.

The ways to develop professionalism in criminal investigation by Korea Coast Guard are, first, to increase the number of officers specialization in criminal investigation, and the authority of such recruitment gets transferred to regional head quarters.

Secondly, to increase the number of professional investigators by having professional investigator authentication system, then authentic investigators should be given opportunities such as internal training, commissioned training, and incentives.

Third, under the investigation rating system, in order to proceed on the operation of professional investigation training and investigation command ability evaluation, establishment of a training institution for maritime crime investigation is necessary.

Forth, to improve the information exchange and interaction between international organizations in transnational crime field in this global society and revise foreign affairs investigation department and increase the number of investigators in the field.

Finally, to develop scientific investigation field specialized in maritime characteristics such as maritime digital forensic, underwater-identification which only can be professionally performed by the Coast Guards.

KEY WORDS : investigation, Coast, Guard, professionalism, scientific investigation, investigation rating system,

제 1 장 서 론

1.1 연구의 배경

바다에서 국민의 생명과 재산을 지키는 해양경찰의 꿈을 안고 공직 생활을 시작하면서 수사 업무에 대한 막연한 기대를 갖고 있었다. 하지만 실제 해양경찰은 업무를 시작하게 되면서 해상 근무 특성상 신입시절의 순환보직기간에도 함정근무가 우선시되어 수사부서에 근무하는 것이 어려웠다. 수사부서에 근무하고 있지 않으면 전문적인 수사 교육을 받을 기회가 없기 때문에 수사경험과 수사교육이 없는 경찰관에게는 수사부서로의 진입은 쉽지가 않은 실정이다.

연구자는 해양경찰청에 근무하면서 수사부서에 근무할 수 있는 기회가 생겨 과감하게 수사업무에 뛰어들어 모든 것을 일일이 몸으로 부딪쳐 알아가야만 하던 상황에서 해양경찰의 수사직무 수행에도 전문성이 필요하다는 것을 스스로 느끼게 되었다. 다행히 이러한 경험을 토대로 경찰청의 수사와는 특성이 다른 해양경찰 수사 분야의 전문성과 특수성을 하나씩 축적하는 중이었다.

하지만 세월호 사고 발생 이후, 2014년 11월에 정부조직법 개정으로 해양경찰청의 수사기능이 상당 부분 경찰청으로 이관되었다. 그러나 해양경찰 수사의 필요성 때문에 모든 수사기능이 경찰청으로 이관된 것은 아니고 해상에서 발생한 사건에 대한 수사만 할 수 있는 일부 기능만 남아 명맥을 유지하였다. 이로 인해 해양경찰 수사기능이 상당 부분 위축될 수밖에 없었다.

2017년 7월, 정부조직 개편으로 해양경찰청이 다시 부활하였고, 이에 따라 해양경찰의 수사기능이 원상회복하게 되었다. 해양경찰청에서는 수사기능의 정상화 방안 시행 등 다각도로 노력을 기울였음에도 아직까지 제대로 활성화되었다고는 보기 힘들다.

최근 2019년도 해양경찰청의 국회 국정감사에서 “해양에서의 사건사고가 계속해서 증가하고 있는 반면에 해양 분야의 과학수사 여건이 미흡하다는 지적”이 제기되었다.¹⁾ 경찰청 소속 과학수사 전담인력은 조직의 1.5% 수준인 1,600

여 명이지만 해양경찰청 내 전담인력은 조직의 0.5% 수준인 45명에 불과하다. 사고사건의 원인 분석을 위한 감식·감정 실적은 2014년 682건에서 2018년 1,204건으로 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 사건사고가 증가함에 따라 감식·감정의 중요성도 커지고 있으나, 이를 뒷받침할 인력, 예산, 장비 등 기초적인 인프라가 매우 부족한 실정이다. 해양범죄는 외교적인 문제로까지 이어질 수 있는 매우 광범위한 영역이기 때문에 과학수사의 중요성이 날로 커지고 있지만 해양수사 분야는 아직 전문성을 갖추지 못하고 있다.

또한 화성연쇄살인사건의 유력 용의자가 밝혀진 진 것을 계기로 장기미제사건이 언론에서 거론되고 있다. 2014년에 발생한 1,418건의 선박사고와 11,180건의 인명사고는 2018년 각각 3,434건, 19,596건까지 증가했으며, 2018년에만 해양사고로 56명이 사망하고 33명이 실종되었다. 특히 최근 5년 사이 발생한 해양사건사고 중에서 아직 해결되지 못한 장기미제사건은 454건에 달하고 있으며, 이중 인명과 직접적인 연관성이 있는 실종·변사사건은 25건이나 차지하고 있다. 발생한 변사사건은 오랜 기간 표류 중 발견되어 사체 훼손이 심하고 인근 주변국에서 해상을 통해 떠내려오는 경우가 있어서 DNA 감식으로도 신원 확인이 어려워 수사의 전문성이 요구된다.

이러한 대내적인 여건과 더불어 대외적인 변화도 크게 대두되고 있다. 현 정부 국정과제인 경찰과 검찰 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템의 개선과 수사의 전문성이 요구되고 있다. 이는 검찰에게 수사지휘를 받아오던 종전의 수사 방식과는 전혀 다른 방식으로 해양경찰이 독자적인 수사권을 행사할 수 있어 수사의 공정성 확보를 위한 통제수단도 필요하겠지만, 수사과정에서 국민의 인권침해를 방지하고 신뢰받을 수 있는 수사 전문성을 키우기 위한 노력이 절실한 시점이다.

따라서 이 연구는 해양경찰 수사기능의 전문성을 회복하고 고도화하여 해양경찰 수사의 기틀을 바로 잡고 해양경찰만이 수행할 수 있는 해양범죄 수사의 핵심을 구축하기 위해 진행되었다.

1) 박완주 국회의원 국정감사 보도자료, 2019.10.13. 해경 과학수사 ‘전담과’ 없고 예산비중은 0.04 불과.(박완주 국회의원 네이버 블로그)

1.2 연구의 목적

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 남북분단으로 인해 육로로 대륙과 연결되지 못하기 때문에 사실상 섬나라이다. 우리나라의 부존자원이 부족하기 때문에 국가 경제에서 국제무역이 차지하는 비중이 높으며, 무역량의 대부분을 해상운송에 의존하고 있다. 그러나 해양의 중요성은 해상운송에 국한되지 않는다. 전세계적으로 육지는 이미 상당부분 개발된 반면, 해양은 아직 개발이 적기 때문에 해양 자원의 활용 및 개발과 관련된 경쟁이 앞으로 더욱 치열해질 것으로 보인다.

해양의 활용도가 높아지면 해양에서의 분쟁이 발생할 가능성이 높아진다. 이에 따라 해양수사를 담당하는 해양경찰청의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 해양사건 수사는 해적, 외국 어선에 대한 단속 등 국제적 성격을 띤 사건과 해양오염 등 피해가 광범위한 사건이 많아 일반 육상사건 수사와는 매우 다른 성격이 다르다.

특히 해양은 범위가 광활하고 해류의 이동과 깊은 수심 등을 고려할 때 범죄가 발생 시 증거의 확보가 어렵다. 육상에서는 증거품이 이동하지 않기 때문에 증거를 수집하고 이를 바탕으로 수사하는 것이 비교적 쉬우나 해양에서는 증거수집이 어렵기 때문에 수사를 진행하기 어렵다.

최근 우리나라에서 불법중국어선이나 해적을 단속하거나 공해에서의 사건을 수사하는 경우 사건관계인에 대한 인권보호의 필요성이 높아지고, 국제법에 대한 지식이 필요하다. 이는 외국어선단속의 경우 격렬하게 저항하는 경우가 많기 때문에 경찰장구의 사용범위를 어떻게 정할 것인지, 수사 시 주의할 사항은 무엇인지에 대한 기준을 마련하고 교육하는 것이 필요하다.

또한 외국인 수사와 관련하여 해역에서의 수사관할권 여부에 따른 의사소통의 문제도 고려해야 한다. 통역을 사용할 경우 통역자의 형사사법에 대한 사전 지식이 중요하기 때문에 자체적으로 인력을 확보해 별도의 교육을 진행해야 한다. 지난 2011년 ‘일명 아덴만 여명작전’인 소말리아 해적사건에서 가해자들을

한국에 압송하여 수사하는 과정에서 통역의 어려운 점이 많이 있었고, 최근에는 국내 어선에서 외국인 선원이 증가함에 따라 어선의 전복·침몰 등 사고가 있을 때 유일한 생존자가 외국인 선원일 경우 사고경위 조사에서 소통의 어려움이 발생하고 있다.

이처럼 해양사건은 육상사건들과는 다른 방법으로 사건을 풀어나가야 하기 때문에 수사에 많은 어려움이 있다. 해양사건의 수사는 증거수집과 분석에 필요한 고도의 전문성은 물론 국제적 성격을 가지는 범죄가 많아 국제법, 해양학, 해양법, 인권법, 환경학 등 관련 분야에서 전문지식을 갖추어야 한다.

하지만 2014년 11월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 국민안전처로 개편되면서 육상의 수사기능은 경찰청으로 이관되고, 국민안전처의 해양경비안전본부는 해상에서 발생한 사건에 한정된 수사기능만 남게 되어 수사 인력 200명이 경찰청으로 이체되었다. 그 이후 2017년 7월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 부활하여 해양에서의 경찰사무를 담당하는 업무를 관장하게 됨으로써 해양에서의 수사업무로 관할권이 이전처럼 확장되었다. 수사정원이 30% 부족하여 함정이나 파출소의 현장인력을 수사부서에 배치하여 수사 정원을 대비하여 현원을 100% 채웠다. 그러나 당시 수사경력이 없는 미경력자 위주로 충원되어 수사부서에 미경력자가 많아졌고, 이에 따라 수사의 전문성이 하락하였다. 수사의 노하우는 오랜 경험을 통해서 축적되는 것으로 이론으로 쉽게 습득되지 않는다. 수사경험이 부족하면 수사이의제기 등 수사민원의 발생 소지가 많고, 이는 업무의 과부화로 이어질 수 있다. 또한, 인권의 중요성이 점점 더 강조되고 있기 때문에 수사부서원의 수사경력은 매우 중요하다. 하지만 2018년 해양경찰청 수사경력 현황 자료에 따르면 해경의 5년 미만 수사경력자가 전체의 58.2%를 차지할 정도로 높다. 여기에서 3년 미만자는 전체 37.9%를 차지하여 수사의 전문성이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 또한 그에 따른 수사민원이 발생하여 해양경찰의 수사신뢰도를 하락시킬 수 있다.

한편 2014년 세월호 사고 이후 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하는 것에 대해 검토가 이루어진 적이 있었다. 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하고 해양경찰에 초동수사권을 부여하거나, 다른 방안으로 캐나다 코스트가드

의 경우처럼 왕립경찰기마대경찰관이 함정에 승선하여 범 집행이 가능한 방법 등 여러 가지 방안이 제시되었다. 그러나 2015년 10월, 집단으로 저항하는 중국 어선을 단속과정에서 해양경찰이 쏜 총에 중국인 선원이 사망한 사건이 발생하였다. 이는 특별사법경찰이 업무상 공무집행방해나 특수공무집행방해사건을 수사할 수 없고 초동수사권을 부여하더라도 중국 등 주변국과 해상에서 충돌 시에 경비, 수사를 효과적으로 수행하기 어렵다는 논리가 작용하여 2015년 11월 국회에서 정부조직법 개정안이 수정되고 해양경찰에게 ‘해상에서 발생한 사건’으로 한정되는 일부 수사권을 부여하였다. 이처럼 해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다.

또한 문재인 정부 국정과제인 경찰과 검찰의 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 시점이다. 지난 문재인 정부의 수사구조개혁을 보면 검찰권 분산에 대한 국민의 열망을 반영하여 제19대 대선 주요 후보들은 검찰개혁방안으로 수사구조개혁 공약을 제시하였다. 제19대 대선에서 검찰개혁에 대한 국민의 높은 관심을 반영하여 수사구조개혁이 핵심 의제로 부상하였다. 각 후보는 누구의 공약이 검찰개혁에 더욱 효과적인지를 두고 열띤 토론을 펼쳤으며, 이러한 가운데 다양한 개혁 방안이 논의되었다. 한편 문재인 대통령은 제19대 대선 입후보 이전부터 수사와 기소 분리 필요성에 대해 강한 의지를 내비쳤고, 이러한 평소의 소신을 대선 공약에 반영하였다. 그 당시 수사구조개혁의 대원칙으로 ‘견제와 균형의 원리’를 내세웠으며, 구체적으로 경찰이 본원적인 수사(1차적 수사)를 담당하고 검찰은 공소유지를 위한 보충적 수사만 할 수 있도록 제한하는 방안을 공약하였다. 그 이후 문재인 정부는 2017년 7월 「국정운영 5개년 계획」을 발표하였다. 이 계획은 문재인 정부가 임기 5년을 어떻게 이끌어갈 것인가를 보여주는 청사진이라고 볼 수 있다. 국정운영 5개년 계획·전략을 실현하기 위한 100대 국정과제가 뒤따른다.

이번 수사구조개혁의 핵심이 정부 국정과제인 권력기관의 권한 분산과 상호 견제시스템을 정착하기 위해 ‘수사와 기소를 분리’ 하는 형사사법체계의 재설계

임을 감안하여 해양경찰도 검찰과 경찰의 상호 협력관계, 검찰의 수사지휘권 폐지, 경찰의 1차적 수사권 및 수사종결권 부여 등 기본방침에 공감하여 정부 합의안 조정에 있어서 적극적으로 의견을 개진하였다. 해양경찰청은 자체적으로 수사구조개혁 TF를 구성해 운영하고 종합계획을 수립하여 추진하고 있으나 일부과제에 대해서는 지속적으로 보완이 필요하다.

따라서 이 연구는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제고하고 국민의 권익을 강화하기 위해 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제시하고자 한다. 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요한 시기에 문제점을 개선하여 수사의 전문성을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 구체적인 사항을 연구하고자 한다. 첫째, 해양에서의 해양경찰을 수사기능, 일본 해상보안청과 수사통계 비교, 그리고 해양 분야 특별사법경찰과 일본 해상보안청, 미국 해안경비대 등의 국내외 해양범죄 수사기관의 비교를 통해 시사점을 제시하고자 한다. 둘째, 해양범죄수사의 고도화를 위한 방안으로 수사기능의 고도화 수사 인력의 전문성 제고, 수사기법의 기술적 향상에 대해 연구하고자 한다.

1.3 연구의 방법

이 연구의 방법은 국내에서 발행된 학술지, 연구논문, 보고서, 해양경찰청 자료, 해양경찰백서 등 문헌연구를 토대로 이론적인 관점에서 여러 연구자들의 견해를 살펴보았다.

해양범죄의 특성에 대한 선행 연구로 송창훈(2008, pp.33-34)에 의하면 “해양범죄의 특징은 범죄규모의 대형화, 국제화, 고립성을 가지고 있다”고 하고, 차훈진·정우일(2011, pp.209-210)은 “환경적 특수성, 국제성, 대규모 파급효과성, 조직·집단화 경향”으로, 양태섭(2008, pp.12-16)은 “광역성, 수단성, 파급효과성, 추진성, 민감성과 유동성, 영리성과 조직성”으로, 김현(2005, p.67)은 “기존의 특성이외에 선박이용성”을 들고 있다.

이 연구의 통계는 해양경찰 백서 및 국회전자도서관, 해양경찰 연감, 해양경찰청, 해양수산부, 경찰청, 일본 해상보안청, 미국 해안경비대 홈페이지에 게시된 자료를 중심으로 분석하였으며, 특히 한국과 일본의 해양에서의 2013년부터 2018년까지의 범죄발생통계를 비교 분석하여 해상에서 발생하는 범죄의 유형 및 범죄건수가 유사하다는 의견을 제시하였다.

우리나라의 해양경찰처럼 수사권을 가진 조직이 없어 현실적으로 다른 나라와 비교하기는 다소 어려운 점이 있었으나, 일본의 해상보안청 및 미국 해안경비대의 수사권에 대한 제도를 검토하여 시사점을 제시하였다.

한편, 해양경찰의 해양범죄 수사기능 분석을 위해 수사전문가를 대상으로 심층면접을 하고, 해양경찰 1,273명의 경찰관을 대상으로 수사경과제의 선호도 설문조사결과를 분석하였다. 이를 기초로 하여 해양경찰의 수사환경을 SWOT 분석하여 해양경찰 수사전문성 향상에 대한 전략적 대안을 수립하였다.

1.4 연구의 활용 및 기대효과

해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 해양 분야 특별사법경찰은 불법어로 단속에 대해서는 전문성은 있지만, 해양에서의 모든 범죄를 처리하고 형법범을 수사할 수 있는 해양경찰에게 일반사법권을 부여하여 해양범죄수사를 전담하게 하는 것은 당연한 논리이다. 이 연구가 해양경찰의 수사 권한을 정함에 있어 귀중한 자료로 쓰이기를 바란다.

또한 검찰과 경찰의 수사권 조정으로 수사의 전문성이 요구되는 시기에 국민의 기본적 인권을 보장하고 범죄에 대한 실체적 진실의 발견을 위해 해양경찰의 수사전문성 향상에 대한 전략적 대응방안을 다음과 같이 제언하였다. 첫째, 해양경찰 전체의 수사역량을 강화하기 위해서는 2019년에 도입된 수사경과제도 개선이다. 둘째, 전문수사관 인증제 활성화이다. 셋째, 수사교육시스템 개선과 전문교육기관 신설이다. 넷째, 국제형사(외사) 조직 설치 및 수사기능의 강화이다. 다섯째, 해양경찰 과학수사의 역량 강화이다.

그리고 본 연구는 해양범죄수사의 고도화를 위해 수사경찰의 인사, 법령, 규칙 등 제도적인 개선과 장기적인 전략을 수립하고, 전문성 향상을 위한 참고자료로 유용하게 활용될 것으로 기대된다.



제 2 장 해양범죄와 해양경찰의 수사

해양경찰의 수사를 제대로 파악하기 위해서는 수사의 대상이 되는 해양범죄의 내용과 특성을 이해하는 것이 필요하고, 이를 수사하는 해양경찰의 수사조직에 대해서도 이해할 필요가 있다. 즉 모든 해양범죄를 해양경찰이 수사하는 것은 아니지만, 해양경찰이 수사하는 해양범죄의 내용과 통계를 통해 우리나라에서 발생하는 해양범죄의 규모와 해양경찰 수사의 특성을 파악할 수 있다.

그리고 우리와 가까운 일본 해상보안청과의 범죄통계 비교를 통해 우리나라 해양경찰청의 해양범죄 수사내용을 외형적으로 분석하고자 시도하였다. 특히 이 장에서는 해양범죄의 수사에 대한 우리나라의 해양경찰청과 일본의 해상보안청의 양적인 비교에 중점을 두었다.

2.1 해양범죄의 개관

2.1.1 해양범죄의 정의

어떠한 행위가 범죄가 되기 위해서는 형법 등의 법률을 위반해야 한다. 법률이 없으면 범죄도 없고 형벌도 없다는 것이 죄형법정주의의 원칙이다. 범죄에 대한 법률적 정의는 그래서 법이 요구하는 행위를 하지 않거나 법이 금지하는 행위를 한 행위라고 할 수 있다.²⁾ 또한 범죄란 형벌을 과할 필요 있는 불법일 것을 요하며, 그것은 사회적 유책성 내지 법익을 침해하는 반사회적 행위를 의미한다.³⁾

해양범죄의 의미를 명확히 파악하기 위해서는 ‘해양’의 의미를 정의할 필요가 있다. ‘바다의 범위’를 뜻하는 해양은 결국 ‘넓고 큰 바다’ 내지 ‘지구 표면의 약 70%를 차지하는 수권으로, 태평양·대서양·인도양 따위를 통틀어 이르는 말’로 정의할 수 있으며, ‘바다의 위’를 뜻하는 해상과 같은 것이라고 볼 수도 있다. 해상 내지 해양과 관련된 법령과 판례를 통하여 해상과 해양의 의미를 파

2) 이윤호, 2007. 범죄학. 박영사.

3) 이재상, 2011. 형법총론. 박영사.

악하고 양자를 구별하는 시도가 있지만 입법목적이나 입법취지에 따라 상이하게 개념을 정의⁴⁾하고 있다. 즉 해양범죄는 ‘해양에서의 또는 해양과 관련된 법질서 위반행위’로서 해상범죄보다 다소 포괄적 개념으로 해양과 연관성이 있는 범죄를 말한다. 일반적으로 해양범죄를 정의하면 ‘해양에서 혹은 해양과 관련한 법질서 위반행위’로 폭넓게 학문적으로 정의할 수 있다. 해양범죄는 그 범죄의 발생장소를 기준으로 ① 해양에서 발생한 범죄, ② 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄, ③ 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄, ④ 해양에 영향을 미치는 범죄, ⑤ 기타 인적·물적으로 해양과 연관성을 가진 범죄 등으로 분류될 수 있고, 이는 모두 해양 내지 해상범죄에 해당된다. 범죄가 발생한 곳이 반드시 바다일 필요는 없다. 예컨대 수협직원 또는 어업인의 횡령·배임 사건과 염전과 같은 육상지역에서의 수산종사자 인권유린행위, 그리고 어업종사자의 면세유 불법 유통행위, 해수와 접촉이 없는 갯바위 변사사건, 교량에서 바다로 투신한 변사자 사건, 일본이나 중국에서 우리나라로 밀수·밀입국하여 육상에서 단속되는 경우의 사건처럼 추적하거나 검거하는 활동이 반드시 해상이라는 지리적 조건을 수반하지 않을 수도 있다.

우리나라에서는 해양에서 혹은 해양 관련 법질서 위반행위로 폭넓게 정의되어 있으나, 일본과 미국은 해상으로 관할권이 확정되어 있고 범죄통계도 해상범죄로 정의하고 있다. 일본의 해상범죄란 해상에서 ‘행해지는’ 또는 ‘시작되는’ 또는 ‘해상에 영향을 미치는’ 범죄라고 정의하고 있다(일본 해상보안청 「범죄수사규범」 제2조 제9호). 다른 정의에 의하면 해양범죄를 공해상에 있는 선박에서 발생하는 범죄라고도 한다.⁵⁾ 일본의 해사법규에 위반한 것을 해사범죄라고 정의하고 있으며, 해사법규란 육상과는 다른 위험에 대응하기 위한 규제 및 해운업, 어업 등에 종사하는 자의 직무의 특성에 대응한 규제, 선박의 재산적 가치 등에 착안한 규제 등의 다양한 각도에서의 법규를 말한다. 일본 해상보안청이 주로 취급하는 법률은 「선박법」, 「소형 선박 등의 등록에 관한 법률」, 「어선법」, 「선박안전법」, 「선원법」, 「선박직원 및 소형 선박 조종자법」,

4) 최석운, 최정호, 2016. 해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구. 한국해양대학교 산학협력단, p.13.

5) Maritime crime: <http://wiki.answers.com>[Accessed 20 August 2019]

「해양교통안전법」, 「해상충돌예방법」, 「항칙법」, 「항로표식법」, 「항만법」, 「사리채취법」, 「내항해운항법」, 「어업법」이다.

2.1.2 해양범죄의 특징

해양범죄의 특징에 대한 선행 연구로 송창훈(2008, pp.33-34)에 의하면 “해양범죄의 특징은 범죄규모의 대형화, 국제화, 고립성을 가지고 있다”고 하고, 차훈진·정우일(2011, pp.209-210)은 “환경적 특수성, 국제성, 대규모 파급효과성, 조직·집단화 경향”으로, 양태섭(2008, pp.12-16)은 “광역성, 수단성, 파급효과성, 추진성, 민감성과 유동성, 영리성과 조직성”으로, 김현(2005, p.67)은 “기존의 특성이외에 선박이용성”을 들고 있다. 이러한 의견을 종합하여 해양범죄의 특징을 정리하면 다음과 같다.

1) 국제성

해양은 국가와 국가 사이에 위치하는 경우가 많아 해양을 통해 다른 국가와 필연적으로 인접되어 있어 상호 영향을 미치게 된다. 그러나 해양에서는 육상과 같이 특정 지형지물에 의한 경계설정이 어렵고, 국가 간의 교역이나 왕래에 선박이라는 비교적 대규모의 운송수단이 이용되고 있다. 대규모 선박의 안전한 운행과 사고방지는 해양을 공유하는 국가가 공동의 이해관계를 가지고 있다. 따라서 선박의 안전과 해양환경보호는 국제적으로 중요한 의미를 가진다. 선박은 편의치적주의에 의해 선적이나 선박 종사자의 국적, 운송화물의 소유자와 선박이 소재하는 지역의 국가 간의 구성이 복잡 다양하게 얹혀 있어 관할권의 적용이 중복되는 경우가 많다. 또한 해양에서의 범죄는 여러 국가에 걸쳐 있는 경우가 대부분이며, 범죄의 해결 또한 관련 국가들과의 국제적인 공조를 통하여 해결이 가능한 경우가 많다.⁶⁾

범죄의 발생 시 국가적 상황에 따라 형사관할권이 다양하게 적용될 수 있으며, 범죄가 미치는 피해 상황도 어느 하나의 나라에 국한되는 것이 아니라 다

6) 노호래, 2011. 해양범죄의 유형분석과 대응방안. 한국공안행정학회보(제42호), pp.11-46.

른 나라에도 파급효과가 나타날 수 있는 육상범죄와는 확연히 다른 국제성을 띠고 있다. 예컨대 우리나라 배타적 경제수역에서 불법조업외국어선에 대해 해양경찰 함정으로 단속하는 과정에서 물리적 저항이 격렬하기 때문에 이를 진압하는 과정에서 인명피해가 발생할 수 있고, 단속 후의 절차에서 국제적 분쟁이 발생하기도 한다. 지난 2016년 10월 7일 불법 중국어선을 단속하는 과정에서 중국어선이 해양경찰의 고속단정을 고의로 충돌해 침몰시킨 사건에서 중국 정부는 “한국 해경은 침몰해역에서 법적 활동 근거가 없다.”고 하였고, 이에 대응해 한국 정부는 “한국수역에서 불법조업 중인 어선을 추적한 것(추적권 행사)”이라고 양국 정부가 정면충돌하였다. 중국정부는 한·중 어업협정을 주장의 근거로 내세웠지만, 한국정부는 유엔해양법에 관한 협약과 국내법을 근거로 반박하였다. 이 사건에서 규율하는 법적 근거의 기준이 서로 다르다는 사실에 주목할 필요가 있고, 앞으로 유사한 사건이 발생할 경우에 양국 정부가 사건을 해결하는 방법을 모색 과정에서 심각한 논란의 개연성이 있다.

최근에도 외국어선의 불법조업이 지속되고 있고, 집단 및 폭력저항이 심화되어 나포척수가 연간 평균 500여 척(2011년 534척, 2012년 467척, 2013년 487척)으로 집계되었다. 그 가운데 단속을 방해하는 공무집행방해 건수가 2002년부터 2019년까지 50건 발생하여 해양경찰관 2명이 사망하고 81명이 부상하였다. 한편, 이러한 문제를 해결하기 위해 2013년도 한·중 정상회담(6.27)에서 불법조업 문제 공동해결 노력에 합의하였고, 서해상 조업질서 확립을 위한 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 채택하였다.⁷⁾ 범죄혐의자를 검거해도 형사절차를 이행할 때 국적에 따른 여러 문제가 발생한다. 외국인의 체포·구금이 장기화될 경우 인권침해 논란이 발생할 수 있고, 사건의 처리결과가 외교적인 갈등을 불러오는 경우도 있다. 따라서 사건을 명확히 하여 문제의 소지가 없도록 방법을 강구해야 하며, 해양범죄의 국제적 성격으로 인한 외교적 갈등상황을 최소화해야 한다.

2) 피해의 대형화

해양범죄에는 다양한 유형이 있으나 해양에서 운송수단으로 사용되는 선박이

7) 해양경찰청 홈페이지(<http://www.kcg.go.kr>), 정책실명제(우리 어족자원 및 어민 보호를 위한 불법조업 외국어선 근절)

대형화·첨단화됨에 따라 범죄의 규모와 피해의 규모도 함께 대형화되고 있다. 해양에서의 범죄는 일반적인 범죄보다 피해 규모가 크다. 해양범죄는 선박을 이용하는 경우가 대부분이고, 선박의 특성상 다수의 사람이 함께 항해·운송작업에 참여하여야 하며, 그 운송하는 재화의 단위가 큰 경우가 많아 범죄와 연루되었을 때 손실·피해액이 크고 주변에 미치는 영향도 클 수밖에 없다. 예컨대 과거에 발생했던 씨프린스호 좌초 사건(1995년, 여수), 허베이스피리트호 기름 유출사건(2007년, 태안), 우이산호 충돌 사고(2014년, 여수) 등으로 인한 해양 오염은 발생규모와 그로 인한 피해가 광범위하여 국가적인 대응이 필요하였다. 해양에서의 사고는 범죄의 입증 여부에 따라 사고의 책임을 지고, 천문학적인 액수의 손해액을 책임져야 하기 때문에 형사법적인 측면은 물론 민사적인 측면에서도 사고의 진실을 명백히 밝히는 것이 매우 중요하다.

3) 고립성과 이격성

많은 수의 해양범죄가 육지에서 떨어진 해상의 고립된 선상에서 의도적으로 은밀하게 발생하고 있다. 해상에는 사람이 정주(定住)하지 않으므로 범죄피해를 당해도 주변에 도움을 요청하기 어렵고 목격자 또는 증인 확보에도 어려움이 많다. 어떠한 선박이든 항해를 마치고 부두에 입항하기까지는 그 어떤 외부로부터의 지원이나 구호의 손길을 받을 수 없기 때문에 망망대해 고립무원의 상태에서 피해를 입히거나 당할 우려가 있다.

육지로부터 떨어져 있는 해상에서 사건이 발생하면 선박 내의 범죄 가담자 또는 피해자 이외에는 직접적인 사건 관련 진술을 확보하기 힘든 상황인데, 이러한 경우 수사사건 자체가 범법자의 의도대로 그릇된 진술로 이어질 수도 있다. 해양범죄는 육상에서 기인한 범죄가 아닌 경우, 고립된 상태에서 발생하는 범죄이기 때문에 육상의 범죄와는 다른 성격을 가지는데, 선박 내에서 일어나는 범죄는 사건 전후 종사자들이 합의 하에 사건을 은폐하거나 진실을 감추는 경우도 있다. 고귀한 생명 11명을 무참히 살해한 1999년 원양어선 '페스카마호' 선상 반란사건⁸⁾에서 알 수 있듯이 고립된 상태에서 범죄가 발생하였기 때문에

8) 1996년 남태평양 해상에서 참치잡이 조업에 나간 원양어선에서 조선족 선원들이 한국인 선원 7명과 조선족 1명, 인도네시아 선원 3명 등 총 11명을 살해한 사건으로

범죄가 알려지는 것이 늦을 수 있고, 증거 또한 훼손되기 쉽다. 또한 운송수단으로서 선박을 이용하기 때문에 육상에서처럼 쉽게 접근하기 힘들고, 오로지 선박 내부에 있는 사람에게만 수사를 의존하기 때문에 범죄피해 신고시 또는 긴급한 상황을 전파할 때 오직 선박의 통신체계에 의존하여야 하므로 범죄 발생과 인접한 시간의 선박 항해와 관련된 각종 기기, 항적을 기록한 장치 그리고 통신수단에 사용된 장비와 녹음기록을 정확히 분석하여 사건의 실체를 파악할 수밖에 없다.

4) 조직성

바다를 이용하여야 하는 해양범죄는 속성상 선박을 이용하여야 하고, 범행에 이용된 선박을 가동·운영하기 위해서는 자격을 가진 다수의 인력이 필요로 하여 이들을 유기적으로 연계하는 조직적인 형태를 갖추게 된다. 다수의 범죄에서 특히 외국간의 교역과 관련된 해양범죄에서 두드러지게 나타나는 특성이 조직성이고, 이런 특성은 비단 해양에서만 나타나는 것이 아니라 이런 해양범죄를 모의하고 계획하는 단계에서부터 이루어지게 되므로 필연적으로 육상조직과도 연결된다. 해상과 관련된 국제 해양범죄 조직원의 활동은 대부분 여러 개의 영역을 넘나들면서 조직적으로 범죄행위를 수행하고 있다.

5) 광역성

광역성은 해양의 특성임과 동시에 해양범죄의 특성이기도 하고, 발생한 범죄의 피해가 미치는 영역적 특성이기도 하다. 해양환경은 매우 광활하고 유동적이다. 우리나라의 해양은 육지면적(99천km²)의 4.5배에 달하는 443천km²의 해양관할권 345천km²의 EEZ 및 대륙붕을 보유하고 있으며, 총연장 12,733km에 달하는 긴 해안선과 3,358의 도서를 보유하고 있다.⁹⁾ 이런 넓은 범위에서 범죄와 사고 예방활동을 수행하고 범죄를 단속하는 데에 어려움이 있다. 이처럼 해양범죄로 범법자들이 활용하는 영역이 매우 넓고 육상의 경우처럼 일정하게 지정된 장소를 사용하는 것이 아니라 얼마든지 가변적인 장소의 선택이 가능하기 때문에

수사에서 관련자의 진술에만 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이었다.

9) 해양수산부, 해양경찰청 등, 2010. 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020), p.27.

이런 속성을 이용해 밀입국 범죄가 일어나기도 한다. 철저한 준비태세를 갖춘다고 하더라도 범죄현장에 도착하는 데 많은 시간이 소요되어 범인 검거와 인명구조에 장애가 있다. 범죄에 대한 대비를 철저히 해도 넓은 관할 여건상 이를 일일이 단속하기에는 역부족이다. 따라서 우리 관할권에서 해상범죄가 발생하였다 하더라도 이를 검거·나포하거나 수색·발견의 어려움은 물론 초동조치의 한계성이 있다.

6) 전문성 및 지능성

일반 육상범죄와 달리 해양범죄는 특별한 여건 및 특정 수단을 이용하게 되므로 해당 분야에 대한 전문적인 지식을 가진 사람에 의해 발생하게 된다. 당장 선박의 이용만 해도 이를 움직일 수 있는 능력이 있어야 하며, 바다의 기상과 여건을 이용할 줄 알아야 한다. 해상과 관련된 밀수범죄는 다른 범죄에 비해 전문적이고 지능적인 성격이 강하다. 관세포탈과 해당 국가의 통제를 피하려면 국가에서 수출입을 금지·제한하고 있는 물품이 무엇인가, 국내외의 물가 사정과 그 물품에 대한 관세율이 얼마인지, 외국에서의 물품구입은 어떠한 방법으로 할 것인지, 밀수를 성공적으로 수행하기 위해서는 어떤 수단을 사용할 것인지 등의 관세법규에 대한 지식은 물론이고, 국제거래에서 상품에 대한 전문지식을 가지고 있어야 하므로 밀수사범은 경제사범 중에서도 가장 전문적이고 지능적인 특성을 가지고 있다. 특히 합법을 가장하여 교묘히 법인체 등에 의하여 자행될 때에는 전형적인 화이트칼라 경제사범의 특성을 나타내기도 한다. 조직성을 가지고 특성상 범죄현장이 발각되지 않게 하거나 증거를 인멸하려는 지능적인 범행시도가 이어지게 되므로 전문성과 지능성은 해양범죄의 영역에 필수적으로 따라가는 특성이다.

7) 광범위한 파급효과

광범위한 파급효과는 해양범죄나 해양사고의 규모의 대형화에 따르는 부수적인 특성으로서, 해양범죄 또는 해양사고가 발생하면 미치는 파급효과가 정치·경제·사회적으로 광범위하게 나타나고 있다. 규모가 커지면서 피해가 미치는 영역도 광범위하게 나타난다. 해적행위나 선박납치와 같은 범죄나 유조선에서

의 기름유출 등은 범죄의 직접적인 피해만큼이나 사회 전체적으로 미치는 심리적·정신적인 피해도 막대하다. 해상에서의 선박을 통한 범죄행위는 단일사건이더라도 대형사건으로 발전할 수 있는 특징이 가지고 있다. 예컨대 밀입국의 경우 한 척의 선박으로 다수 불법 입국하게 되면, 불법체류자가 전국적으로 확산되고 결국 밀입국 사범을 양산하게 된다. 즉 하나의 범죄가 양적으로 확대될 뿐 아니라, 지속적으로 연계되어 범죄가 확산되는 상황을 만들어 낼 수 있다. 이처럼 해양범죄의 경우 사회적으로 큰 이목을 집중시키고, 언론의 관심을 끌게 됨으로써 단기간에 사회적으로 큰 파장을 일으키고, 사건이 국제적인 영향을 끼치기 때문에 그 효과가 어느 한 분야에만 머무르지 않는다. 사회적인 파급효과가 커서 국민의 관심이 크다.

8) 사건의 희소성

해양범죄 사건의 발생건수만 보더라도 육상범죄에 비해 발생빈도가 낮다. 또한 일반범죄와 동일한 구성요건을 가졌지만 해양에서 일어나는 범죄를 제외한다면 순수 해양범죄 고유의 특성을 지닌 범죄들을 일반범죄에 비해 그 발생빈도가 현저히 떨어진다고 할 수 있다. 하지만 해양범죄는 사건의 발생건수가 적은 데 비해 개별사건이 미치는 파급효과가 상당히 크므로 이들 사건을 무시할 수 없는 가치를 가지고 있다고 생각한다. 즉 일반범죄와 겹치는 사건에도 해결능력을 갖추어야 하겠지만, 드물게 발생하여 희소성을 지는 중요 해양범죄에 대한 사건해결에 수사력을 총동원하여 해결하여야 한다. 예컨대 해적사건에서 선박이 나포될 경우 선박에 대한 물적 피해도 상당하지만 인적 피해도 발생할 수 있다.

9) 증거의 오염 가능성

해양범죄의 경우 범행 현장이나 사용한 범죄 도구 등은 바닷물에 영향을 받아 단순하고 명쾌한 결과가 나오지 않을 우려가 있다. 특히 범죄 현장으로서 또는 증거의 유기장소로서 이용되기도 한다. 최근 5년간 발생한 장기미제사건 중에서 실종·변사자 25건을 아직도 해결되지 못하고 있다. 종종 사체의 유기장소나 신원 확인을 할 수 없게 조작한 변사체로 인해 수사는 미궁에 빠지기도

하고, 이러한 영향으로 바다는 완전범죄를 꿈꾸는 사람들이 이용하고자 하는 장소가 되었다. 심지어는 범행에 사용한 차량 또는 피해자를 태운 차량을 그대로 바다에 가라앉혀 수장시키는 것도 범죄의 고전적인 수법이 되었을 정도이다. 또한 바닷물에 오랜 기간 잠겨 있던 사체나 범행흉기들은 그 신원을 파악하기가 힘들고 흉기에 남아 있던 지문 등의 기초적인 증거자료가 바닷물에 오염되어 수사가 어려운 현실이다.

10) 수단성

바다는 육지와는 여러 가지 측면에서 특히 수단적 방법에서 다르다고 볼 수 있다. 즉 바다를 이용하려면 반드시 선박이라는 여러 가지의 수단을 통해서만 가능하다. 해적행위, 마약밀수, 밀출국 등 불법행위가 모두 선박을 사용하거나 선박 내에서 일어나고 있다. 해상을 이용한 범죄단체들은 선박을 이용할 경우 비행기보다 저비용, 대규모 운반능력, 기상특보시의 연안 해안선 경비의 허술한 점을 이유로 범죄의 장소 혹은 수단으로서 선호하고 있다.

11) 진행성

해양에서 범죄가 발생할 경우 바다의 물리적 현상 등을 고려할 때 범죄행위가 종결되지 못하고 목적지 이동, 사건의 진행과정에 있는 경우가 대부분이다. 해양은 인간이 수단적으로 이용하는 도구로서 범죄행위 발생시 사건이 진행하는 과정에 불과할 뿐 실질적으로 범죄가 기수가 되는 것은 아니다. 물론 예외적으로 선상 살인사건이나 선상 강도사건들은 선상에서 범죄행위가 완성되는 경우도 있지만, 밀입국 사건이나 밀수 사건의 경우에는 범행자체가 대부분 해상에서 완성되지 못한다.

또한 해양은 육상과 달리 주권이 미치는 범위도 해역별로 각각 다르기 때문에 국내법이 미치는 범위도 다를 수밖에 없다. 밀입국 사범이나 밀수사범도 범행에 이용되는 선박이 최소한 영해나 접속수역에 들어와야 「형법」, 「출입국관리법」, 「밀항단속법」, 「관세법」이 적용이 가능하게 된다. 영해와 접속수역을 제외한 공해상에서 적용될 수 있는 국내법은 배타적 경제수역, 대륙붕 관련 법령 이외 적용 가능한 법령은 거의 없다. 그러므로

이러한 해양에서의 범죄는 진행상 중간 위치에 놓여있기 때문에 범행을 차단할 수 있는 가장 유리한 지점으로 볼 수 있다. 이것이 바로 해양관할권내 해양범죄를 사전에 예방하고자 하는 중요한 이유에 해당된다.

2.2 해양경찰청 수사기능의 개관

2.2.1 해양경찰 수사의 연혁

해양경찰의 역사에서 법률 수준의 조직법이 있었던 시기가 있었다. 해양경찰의 수사의 연혁을 자세히 살펴보면 <표 2-1>과 같이 1962년 4월 3일 해상치안 수요가 증가함에 따라 「해양경찰대설치법(법률1048)」이 제정, 1962년 5월 5일 「해양경찰대 직제」가 제정(각령 제730호)되어 「어업자원보호법」에 의한 관할수역 내에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 수행하도록 하여 사법권이 강화되고 장비와 인력이 보강되었다.

이 법에서는 해양경찰대가 「어업자원보호법」에 의한 ‘관할수역 내의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장’하도록 규정하였는데, 이는 매우 큰 의미를 갖고 있다. 어업자원보호에 한정하여 제한된 사법경찰권이 부여되었던 종전과는 달리, 어업자원 보호는 물론 간첩의 해상침투 방지, 밀수·밀항자 단속, 평화선상의 관할수역 경비와 조난 선박의 구조, 항로표지의 보호 등 거의 모든 해상사법경찰권이 부여된 경우이다.

「해양경찰대설치법¹⁰⁾」이 제정된 이유는 상공부장관 소속 하의 해무청에서 해양경비에 관한 업무를 관장하여 오던 중에 한·일 국교의 정상화를 앞두고 어업자원의 보호뿐만 아니라 간첩의 해상침투, 밀수, 밀항자의 단속을 보다 더 철

10) 「해양경찰대설치」 제1조 (목적)에서“어업자원보호법에 의한 관할수역내에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관 소속 하에 해양경찰대를 둔다. 제2조 (대장과 부대장) ① 해양경찰대에 대장 1인과 부대장 1인을 둔다. ② 대장은 행정부이사관으로서 보하고 부대장은 경무관으로서 보한다. ③ 대장은 내무부장관의 명을 받아 대업무를 관장하여 소속공무원을 지휘감독 한다. ④ 부대장은 대장을 보좌하며 대장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다. 제3조 (하부조직) 해양경찰대의 직제, 공무원의 직종과 정원에 관한 사항은 각령으로 정한다.”라고 규정되어 있었다.

저히 하여야 할 필요성이 절실하여 해양경비대로 하여금 해상에 있어서의 일체의 경찰업무를 관장시킴으로써 경찰명령계통의 일원화와 해양경찰업무의 효율적인 수행¹¹⁾을 기하려는 것이다.

<표 2-1> 해양경찰 수사조직의 변화

구 분	주요 내용
1962년 4월	· 「해양경찰대설치법」 제정
1969년 9월	· 해양경찰대 정보수사과 신설(5과)
1972년 6월	· 지구해양경찰대 정보수사과 설치
1990년 7월	· 해양경찰대 정보수사과를 수사과와 정보과로 분과
1991년 7월	· 경찰청 소속 해양경찰청으로 변경, 정보수사부 신설
1996년 8월	· 해양수산부 외청으로 독립, 정보수사부를 정보수사국으로 변경
1998년 12월	· 4개 해경서 정보수사과를 수사과·정보과로 분리
1999년 5월	· 해양경찰청 외사과를 국제과로 변경
2006년 3월	· 지방해양경찰본부 정보수사과(4개 지방본부) 설치
2006년 11월	· 속초·동해·포항·완도·태안해양경찰서 정보수사과를 정보과·수사과로 분과
2007년 9월	· 해양경찰청 광역수사단을 형사과로 명칭 변경
2014년 11월	· 해양경비안전본부 해상수사정보과로 변경
2017년 7월	· 해양경찰청 수사과, 형사과로 변경(해양에서의 경찰사무)

이는 해양경찰의 조직법적인 성격을 가지고 있는 법률로 현행 「해양경찰법」 제2조(국가경찰의 조직)과 유사하지만, 제정된 지 불과 11여 년만에 1973년 1월 15일 「정부조직법」이 개정되면서 부칙 제6조(특별지방행정기관에 관한 경과조치) 부분에서 「해양경찰대설치법」은 폐지되고 해양경찰의 조직에 관한 규정은 대통령령으로 정하게 되었다. 또한 해양경비대의 신분도 공안 직급에서 경찰직급(강력 → 총경, 경정 → 경감, 경위 → 경위, 경조장·1등 경조·2등 경조 → 경사, 3등 경조·1등 경수·2등 경수 → 순경)으로 변경하였다.

이는 상공부 시절(1955년~1962년) 해양경찰관 신분은 경찰관이 아니고 공안

11) 법제처, 법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>.

직렬로 어로보호 단속에만 사법권을 행사할 수 있는 제한된 특별사법경찰권을 행사한 것으로 생각한다.

이후 1969년 9월 20일에 「해양경찰대 직제」가 개정(대통령령 제4065호)되어 해양경찰대 '정보수사과'가 신설되고, 1972년 5월 6일에는 해양경찰대 기지대를 지구해양경찰대로 변경하고, 이후 6월 2일에는 범죄수사 업무를 추가적으로 관장하는 정보수사과를 하부조직으로 신설하면서 지금의 해양경찰과 같은 조직의 기본 골격을 갖추게 되었다. 1990년 7월 19일, 정보수사과를 수사과와 정보과로 분과하여 개편하였다.

1991년 5월 31일, 「경찰법」이 제정(법률 제4369호)됨에 따라 치안본부가 경찰청으로 변경되어 내무부의 독립 외청으로 승격되면서 경찰청의 소속 기관인 해양경찰청으로 개편¹²⁾되고 본청에 정보수사부(수사과, 정보과)와 11개 해양경찰서에 정보수사과를 기본으로 설치하였다. 1996년 8월 8일, 「정부조직법」이 개정(법률 제5153호)으로 해양수산부를 신설되고, 해양수산부장관 소속하에 해양에서의 경찰 및 오염방제를 담당할 해양경찰청이 외청으로 승격¹³⁾되고, 외사과가 신설되면서 정보수사부에서 정보수사국으로 명칭을 변경하였다. 이와 함께 해양경찰청을 해양수산부로 이관하게 되면서 경찰 조직의 하나였던 해양경찰청은 「경찰법」에서 삭제¹⁴⁾되어 해양경찰은 「경찰법」의 적용 대상에서 제외되었다. 2005년 8월 16일, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」이 개정(해양수산부령 제302호)되어 정보수사국 산하에 광역수사단을 신설하고, 2006년 11월 30일, 지방해양경찰청 하부조직으로 정보수사과를 신설하였다. 2007년 9월 14일, 해양경찰청 광역수사단을 형사과로 명칭이 변경되고, 2013년 3월, 「정부조직법」 개정에 따라 새로운 해양강국시대에 부응하기 위해 해양경찰청은 국토해양부에서 해양수산부 소속으로 변경되었다.

12) 「경찰법」 제2조 (경찰의 조직) ③해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 경찰청장소속하에 해양경찰청을 두고 해양경찰청장 소속 하에 해양경찰서를 둔다.

13) 「정부조직법」 제41조 (해양수산부) ③해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속 하에 해양경찰청을 둔다.

14) 「경찰법」 부칙에서 제2조제1항 중 "치안 및 해양경찰"을 "치안"으로 하고, 동조제3항을 삭제한다.

2014년 국가적 재난안전관리를 총괄하는 조직인 국민안전처를 신설하여 그에 소속된 해양경비안전본부로 축소·개편하고, 2014년 11월 19일, 「국민안전처와 그 소속기관 직제 및 시행규칙」 개정으로 ‘정보수사국’, ‘수사과’가 폐지되었고 본부와 해양경비안전관서에는 ‘해상수사정보과’가 설치되었다.¹⁵⁾

2017년 7월 26일, 해양경찰의 역할을 재정립하여 해양안전을 확보하고 해양주권 수호 역량을 강화하기 위해 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 소속 독립 외청으로 부활하고, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제 및 시행규칙」이 제정되어 본청에는 ‘수사정보국’, 지방해양경찰청에는 ‘수사정보과’, 해양경찰서에는 ‘수사과’를 신설하였다. 이로써 수사사무 관할이 ‘해상에서 발생한 사건의 사무’에서 ‘해양에서의 경찰에 관한 사무’로 확대되었다.

2.2.2 해양경찰 수사기관

1) 해양경찰 수사 인원

수사조직의 인원은 2017년도 7월 기준으로 <표 2-2>와 같이 총 559명이다. 기능별로는 수사기능(과학수사) 208명, 형사기능(지능수사, 광역수사) 226명, 외사기능 125명이었다. 해양경찰청은 수사경과자에 보안경찰을 포함하고 있으나, 이 연구에서는 수사경과에 실질적으로 수사를 하는 기능 위주로 분석하기 위해 보안경찰을 제외하고자 한다.

<표 2-2> 해양경찰 수사기능별 정원 현황(2017년 8월 기준)

구 분	총계	수사		형사			외사 경찰
		수사	과학수사	형사	지능수사	광역수사	
계(명)	559	163	45	166	30	30	125

출처 : 해양경찰청(2019년, 재작성)

15) 개정된 「정부조직법」 제22조의 2에서 해양경찰의 수사정보 직무범위를 ‘해상에서 발생한 사건의 수사’로 한정하고, 동 법 부칙 제2조에 의거 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무는 제외하고 육·해상 연계범죄, 육상 수사사무는 경찰청으로 업무이관 시 조직도 축소되었다.

2017년 7월에 해양경찰청 부활시 수사인력이 많이 부족하여 정원 70%만 인원을 채울 수 있었다. 그 이후 경찰청과 협의하여 경찰청으로부터 128명을 이체 받고, 같은 해 12월에 해양경찰 교육을 마친 신입 순경을 배치하여 정원 대비하여 현원을 겨우 100% 맞추었다. 그러나 당시 수사부서에 경력이 없는 함정, 파출소에 근무하는 직원을 채워 수사부서의 전문성이 하락하였다.

또한 2018년도의 수사부서에 근무하는 경찰관의 경력자 현황은 다음 <표 2-3>과 같이 수사경력 5년 미만이 58.2%를 차지하고 있고, 더욱이 수사경력 3년 미만의 수사경력 직원은 전체 37.9%가 되는 것으로 나타났다. 이는 수사경찰의 경험 축적에 의한 전문성이 결여되었음을 의미한다. 수사경력이 부족하면 실무상 수사오류를 범할 가능성이 상대적으로 크고 그에 따른 수사민원이 발생하여 해양경찰의 수사 신뢰도를 하락시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

<표 2-3> 수사부서 해양경찰 수사경력 현황(2018년 7월 기준)

1년 미만	1년~ 3년 미만	3년 ~ 5년 미만	5년 ~ 7년 미만	7년 ~ 10년 미만	10년 이상
128명 (22.6%)	115명 (20.3%)	87명 (15.3%)	78명 (13.8%)	69명 (12.2)	90명 (15.9%)

출처 : 해양경찰청(2018년)

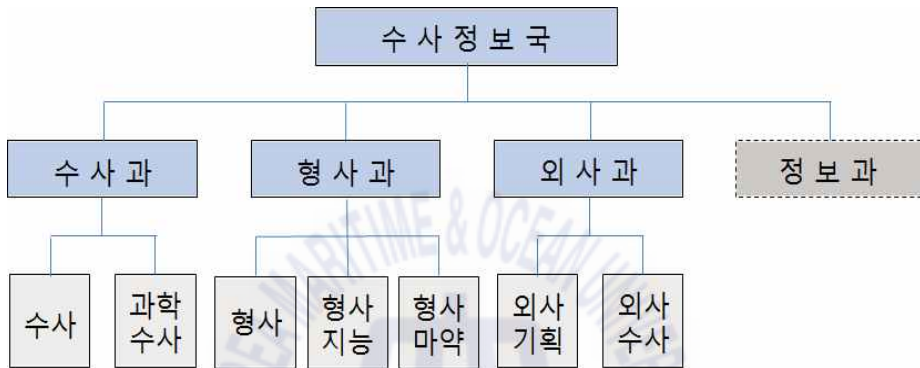
2018년 기준으로 수사부서의 업무를 지도하는 수사간부(경찰서 계장급 이상) 중에서 수사경력 3년 미만이 전체 인원의 19%에 해당한다.¹⁶⁾ 이러한 이유로 해양경찰은 외부의 전문인력 채용을 추진하고 있다. 변호사 자격 소지자를 4년간 25명 경감 직급으로 채용하고, 조사전문 인력은 3년간 97명을 경위, 경장, 순경 직급으로 채용한다. 과학수사 전문 인력을 4년간 29명, 외사특채자도 4년간 6명을 채용할 계획이다.¹⁷⁾

16) 김성욱, 윤성현, 2019. 국민을 위한 해양경찰 수사 혁신방안. 한국해양경찰학회보, p.12.

17) 이기수, 2019. 해양경찰의 수사경과제 시행현황과 과제, 한국해양경찰학회보 제9권 제3호, p.53.

2) 해양경찰 수사조직

해양경찰청의 수사조직은 <그림 2-1>과 같이 해양경찰청 본청 수사정보국 내에는 수사과, 형사과, 외사과 4개 과로 구성되어 있고, 수사과에는 수사계, 과학수사계, 형사과에는 형사계, 형사지능계, 형사마약계, 외사과는 외사기획계, 외사수사계가 있다.



<그림 2-1> 해양경찰청 수사부서 조직

본청의 수사정보국 조직은 <표 2-4>와 같이 경찰청의 수사국(수사기획과, 형사과, 수사1과, 수사2과, 특수수사과, 범죄정보과), 과학수사관리관(과학수사담당관, 범죄분석담당관), 사이버안전국(사이버안전과, 사이버수사과, 디지털포렌식센터)에 비해 대부분의 기능이 축소 통합되어 있다.

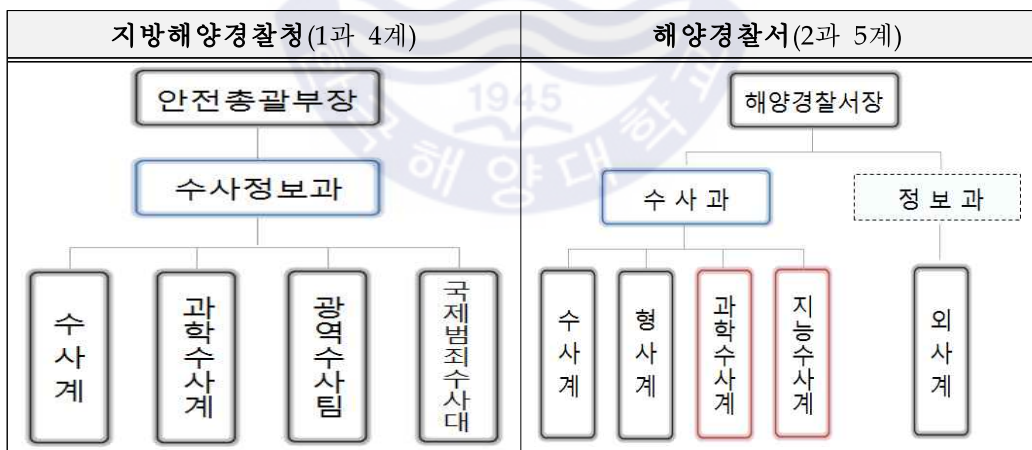
<표 2-4> 해양경찰청과 경찰청 사무분장별 수사부서 비교

해양경찰청	경찰청
수사과	수사기획과, 과학수사관리관, 사이버안전국
형사과	형사과, 수사1과, 수사2과, 특수수사과, 범죄정보과

해양경찰청 수사과 사무분장의 '수사업무, 범죄정보에 관한 기획·지도 및 조정'은 경찰청 수사국 수사기획과의 '경찰수사업무에 관한 기획·지도·조정 및 통제, 범죄통계 및 수사 자료의 분석'과 과학수사관리관의 '과학수사기법에 관한 기획 및 지도' 업무와 유사하다.

수사부서 업무에 대해서 구체적으로 살펴보면, 수사과는 수사업무에 관한 기획·지도 및 조정, 수사경찰 제도·시스템 연구개선, 수사과정에서 인권보호와 유치관리에 관한 사항, 과학수사 업무에 관한 기획·지도업무를 관장하고 있다. 형사과는 형사마약 업무에 관한 기획·지도 및 조정, 중요범죄의 예측·분석·평가 및 기획수사 지도, 살인·강·절도·폭력 등의 강력범죄 수사·지도, 지능범죄 등의 기획수사 및 지도업무를 관장하고 있다. 그리고 외사과는 외사업무에 관한 세부계획 수립 및 집행, 외사첩보 수집·분석·처리 및 정보망 운용, 인터폴 등의 국제 형사공조 및 수사 관련 국제협력 사항, 국제성범죄 수사, 외국 및 외국인 관련 중요범죄 수사업무를 관장하고 있기 때문에 경찰청 외사국과는 많은 업무 차이가 있다.

지방해양경찰청의 수사조직은 <그림 2-2>와 같이 안전총괄부장 소속 아래 1과 4계로 수사정보과가 있으며, 수사정보과에는 수사계, 과학수사계, 광역수사팀, 국제범죄수사대로 구성되어 있다. 중부·서해·동해 지방해양경찰청 수사정보과는 총경급이지만, 제주해양경찰청만 경정급으로 향후 직급 상향이 필요하다.



<그림 2-2> 지방해양경찰청 및 해양경찰서 수사부서 조직도

해양경찰서는 해양수사정보과가 국민안전처 소속 시에 신설된 보령, 부안해양경찰서를 포함하여 19개 해양경찰수가 수사과, 정보과로 분과 되었다. 수사과에는 수사계, 형사계, 과학수사계, 지능수사계로 구성되어 있다. 과학수사계는

포항, 통영, 여수, 군산, 인천해양경찰서 등 5개 경찰서에 있다. 지능수사계는 포항, 부산, 통영, 여수, 목포, 인천 등 6개서 경찰서에만 있기 때문에 분산된 업무를 지방청에서 총괄수행하기 위해 경찰서의 과학수사기능과 지능수사기능은 지방청으로 업무가 이관될 예정이다.

외사기능은 19개 해양경찰서의 정보과 소속으로 외사계가 있다. 이는 수사경찰이 아닌 정보과장이 수사지휘를 하는 문제가 있어서 향후 검찰과 경찰의 수사구조개혁이 되면 수사과 소속으로 조정이 필요하다.

3) 해양경찰 수사 예산

최근 5년간 2014년부터 2018년까지 수사예산은 다음 <표 2-5>와 같다. 2018년 수사예산은 44억 원으로 해양경찰 전체 예산의 0.32%에 불과하다.

<표 2-5> 해양경찰청 전체 예산과 수사예산 비교

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체 예산	11,134억원	12,455억원	12,687억원	12,083억원	13,732억원
수사예산 (전체 비율)	44억원 (0.39%)	28억원 (0.22%)	26억원 (0.20%)	26억원 (0.21%)	44.7억원 (0.32%)

출처 : 해양경찰청(2018년, 재작성)

2014년 수사예산은 전체 예산의 0.39%인 44억 원이었으나, 해양 관련 수사기능이 경찰청으로 이관됨에 따라 경찰청으로 10.8억 원이 이체되어 2015년, 줄어든 예산 28억으로 책정되었다. 그 이후 2017년, 해양경찰청이 부활하며 정부조직법 부칙에 따라 경찰청으로부터 10.7억원을 이체를 받아서 2018년에는 44.7억 원으로 증액되었다.

또한 장비도 경찰청으로부터 이관을 받아 수사차량이 60대(수사소관차량 35대, 리스차량 20대, 경찰청 이체차량 5대)이다. 또한 과학수사 장비는 진술녹화 장비, 카메라, 비디오, 녹음기, 지문인식기, 지문현출기, 탐지기, 디지털포렌식, 모바일포렌식 등 모두 24종 599점을 보유하고 있다.

4) 해양경찰 수사경과제 내용

2018년 12월에 수사경과 제도 시행을 위해 선발인원 및 선발 기준 등에 대한 기본방침을 마련하고 수사부서 직원을 대상으로 경정 이하 정원(732명)의 1.2배인 951명을 선발하였다. 수사경과 선발 계급별 현황은 다음 <표 2-6>과 같이 951명이다. 계급별로 경정 39명, 경감 983명, 경위 282명, 경사 193명, 경장 248명, 순경 96명이며, 그중에서 여경은 80명(경감 4명, 경위 20명, 경사 29명, 경장 19명, 순경 8명)을 선발하였다.

<표 2-6> 수사경과 선발 계급별 현황

구 분	계	경정	경감	경위	경사	경장	순경
총 선발자	951	39	93	282	193	248	96
수사경력자	766	39	93	279	185	149	21
미경력자	185	-	-	3	8	99	75
여 경	80	-	4	20	29	19	8

출처 : 해양경찰청(2019), 김성욱, 앞의 글, p.11. 인용

소관 법령 개정을 통한 수사경과 규정을 마련하기 위해 2019년 1월 15일에 「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」을 개정하고, 2019년 2월 1일, 「수사 인사운영 규칙」을 제정하였다.

수사경과 선발의 세부기준은 다음 <표 2-7>과 같이 최초 선발과 차기 선발을 구분하여 본청 주관으로 선발심사위원회를 통해 최종 선발하도록 하였다. 이는 수사경과의 안정적인 정착을 위해 최초 선발에서 다음 선발시 까지는 현재의 근무체제를 최대한 유지하는 원칙을 정하고, 수사경과자의 원활한 인사관리를 위해 관서별 정원, 수사경찰의 연령, 계급정년, 성별, 경위 이하 원적지 등을 감안하였다.

즉 현재 수사부서에 근무하는 경찰공무원 중에서 희망자를 우선적으로 선발하고, 다른 부서 근무자는 수사경력 1년 이상 희망자를 차순위 대상으로 선발하였다. 선발 인원을 채우지 못할 경우 수사경력과 상관없이 선발 요건 등 별도 공지를 통해 전체 경찰관 대상으로 선발하도록 조치하였다. 또한 선발심사위원회를 통해 선발 제한요건에 해당할 경우 선발을 배제하고 수사경과 관련 법령 및 행정규칙 시행(2019년 1월) 이전에 즉시 시행하였다.

<표 2-7> 수사경과 선발 세부 선발기준

최초 선발	수사부서 근무자	非 수사부서 근무자
	수사경과로 우선 선발, 비희망자 또는 부적격자는 제외	부족인원은 非 수사부서 근무자 중 수사경력 1년 이상인 자 대상으로 선발
차기 선발시	기존 직원 대상	신규 채용자 대상
	수사경찰 양성교육 수료 또는 수사경과 선발시험으로 선발 (2년 미만 근무경력자 제외)	수사분야 특별 채용자에 대해 임용과 동시에 경과 부여

출처 : 해양경찰청(2018년)

선발심사위원회는 총 8명으로 구성하여 위원장을 수사정보국장으로 정하고, 본청 3명(수사과장, 형사과장, 외사과장), 소속기관에서 5명으로 구성하였다.

일반경찰관이 해양경찰 근무경력 2년 이상인 자 중에서 선발교육 이수자나 선발시험 합격자를 대상으로 수사경찰로 진입을 할 수 있도록 조치하고, 수사업무 관련 특별채용자에 대해서는 임용과 동시에 수사경과를 부여하도록 하였다. 해양경찰의 다른 경과와 동일하게 인사원칙에 따라 수사경찰관 중에서 육상 수사부서 장기근무자는 해상근무부서인 형사기동정으로 전보될 수 있도록 순환근무를 원칙으로 정하였다.

수사경과 발령일 또는 갱신일로부터 5년간 수사경과를 유지하고 전문수사관 인증자 또는 만45세 이상으로 수사부서 근무기간의 합이 10년 이상인 경우의

당연 갱신사유와 해양경찰청장이 지정하는 수사관련 직무교육 이수자 또는 수사경과 갱신을 위한 시험에 합격한 경우 선택적으로 갱신하도록 하였다. 본청 및 지방청에 수사경과 해제를 위한 해제심사위원회를 구성하여 다음 <표 2-8>과 같이 선발 제외 사유를 마련하였다.

<표 2-8> 수사경과 선발기준 및 제외사유

✓ 최초 시행에 따른 선발 기준

- ① 전문수사관 자격이 있는 자
- ② 1년 이상의 수사경력이 있는 사람, 수사교육을 이수한 사람
- ③ 건강한 체력, 책임감, 정의감, 인내력이 있다고 판단되는 자

✓ 선발 제외 사유

- ① 현재 수사 중이거나, 형사사건으로 기소 중인 자
- ② 직무 관련 금품·향응 수수, 성비위, 중대한 인권침해 등 행위로 인해 징계 처분을 받은 경우(징계 요구중인 자 포함)
- ③ 위 ②항의 행위 이외로 인해 징계처분을 받은 경우 수사부서 근무에 부적합하다고 판단되는 자(징계 요구중인 자 포함)
- ④ 인권침해, 편파수사 등에 관한 시비로 사건관계인으로부터 수시로 진정 또는 민원을 받은 자로 수사부서 근무에 부적합하다고 판단되는 자
- ⑤ 수사업무 수행능력 및 전문성·발전가능성이 없다고 판단되는 자
- ⑥ 사명감, 책임감이 없거나 동료간 불화를 조성할 가능성이 있다고 판단되는 자
- ⑦ 수사경과 지원서를 허위로 작성한 자

출처 : 해양경찰청(2018년)

즉 ① 5년 연속 비수사부서에 근무하는 경우, ② 수사경과 갱신이 되지 않을 경우의 당연해제 사유, ③ 인권침해, 편파수사 등에 관한 시비로 사건 관계인으로부터 수시로 진정을 받은 경우, ④ 수사업무 능력·의욕이 현저하게 부족한 경우 2년 연속으로 수사부서 전입을 기피하는 경우의 해제사유 발생시 위원회를 통해 해제심사가 가능하도록 하였다. 또한 수사경과 유지를 위한 유효기간을 5년으로 두고, 유효기간 내에 수사관련 교육원 전문교육 또는 경찰청 등 외부기관 위탁교육을 3회 또는 총 4주 이상 수료하도록 하는 규정을 두었다.

2.3 해양경찰기관의 수사내용 비교

2.3.1 해양경찰청 수사통계

해양범죄의 유형별 특성을 살펴보면 <표 2-9>와 같이 2009년부터 2018년까지 최근 10년간 범죄단속 현황은 연평균 37,662건이며, 2018년도에는 총 38,168건을 검거하였다. 해양범죄의 검거건수는 2014년에 급감한 후 2018년까지 소폭으로 상승한 것으로 나타났다.

<표 2-9> 최근 10년간 범죄단속 현황

구 분	' 09년	' 10년	' 11년	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년
계	49,882	48,594	47,075	45,822	51,441	12,535	27,031	30,040	26,035	38,168
형법범	25,236	28,775	16,893	12,860	11,628	2,176	4,515	5,379	3,182	7,217
특별법범	24,646	19,819	30,182	32,962	39,813	10,359	22,516	24,661	22,853	30,951

출처 : 해양경찰청(2009-2018) 백서 재작성

이는 세월호 사고 이후에 검경 수사본부가 구성되어 수사경찰관들이 많이 지원하고, 다른 구조 현장에도 지원하여 수사부서 인력이 부족하여 민원, 발생사건에만 집중하였기 때문에 인지사건이 많이 줄었다. 또한 국민안전처 시절 해양경비안전본부의 수사 관할권이 해상에서 발생한 사건으로 축소되어 발생건수가 줄어든 것도 이유이다. 이러한 이유와 더불어 실질적인 형법범의 건수가 2010년도 28,700여 건에서 2018년 7,200여 건으로 줄어 전체 범죄건수 감소에 결정적인 영향을 미쳤다.

해양에서 검거되는 해양범죄는 <표 2-10>과 같이 육상사건과 다른 특징이 있다. 첫째, 해양범죄의 검거율은 육상범죄¹⁸⁾에 비해 매우 높다. 2018년 육상범죄는 경찰청 범죄통계 백서에서 1,580,751건이 발생, 1,328,609건을 검거하여 검거율이 84%인 반면에 해양범죄 검거율은 2017년 99.3%, 2018년

18) 경찰청의 최근 3년간 검거율은 2016년 83.7%, 2017년 84.8%, 2018년 83.7%이다.(경찰청백서)

99.2%로 육상범죄에 비해 상당히 높다. 이는 거의 모든 범죄자가 검거되었음을 의미한다.

<표 2-10> 해양범죄 검거건수

구 분	발 생	검 거		검거율 (%)	처 리	
		건 수	인 원		구 속	불구속
2018년	38,487	36,168	7,882	99.2	156	7,726
2017년	26,215	26,035	7,236	99.3	158	7,078
2016년	30,415	30,040	6,706	98.8	177	6,529
2015년	27,087	27,031	5,866	99.8	205	5,661
2014년	13,408	12,535	7,814	93.5	197	7,617
2013년	51,441	50,718	12,811	98.6	382	12,429

출처 : 해양경찰청(2013-2018) 백서 재작성

둘째, 범죄발생건수 대비 검거인원이 육상범죄에 비해 상당히 낮다. 2018년도 해양범죄는 38,487건이 발생, 7,882명이 검거되어 검거율이 20%밖에 되지 않는데 반해 육상범죄는 99.9%이다. 해양범죄는 육상범죄와는 달리 같은 범죄 또는 비슷한 범죄를 반복적으로 행하는 경우가 많다.¹⁹⁾ 예컨대 「수산업법」으로 단속된 경우 조업구역 또는 조업구역을 위반하여 항해하면서 불법어로를 일정기간 동안 반복적으로 하는 행위를 단순 1일죄가 아닌 행위시마다 수죄로 처리하고 있기 때문이다. 이는 수사 실무상 범죄통계를 관리할 때 「범죄통계개선」의 규정에 따라 여죄로 처리하고 있다. 예를 들면, 조업금지기간에 불법어로행위에 대해 양망(그물을 걷어 올림) 행위를 할 때마다 건수로 입력하여 처리하고 있다. 따라서 동일한 사람이 금지된 행위를

19) 다만, 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제16조에서 '해당되는 범죄사건을 1건으로 처리하도록 사건의 단위'를 규정하고 있다. 제16조(사건의 단위) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 범죄사건은 1건으로 처리한다. 1. 법 제11조에 따른 관련사건. 이미 검찰청 또는 이에 상응하는 관서에 송치하거나 이송한 후에 수리(受理)한 사건도 또한 같다. 2. 불기소처분이 내려진 사건과 그 처분이 내려진 후 검사의 지휘에 따라 다시 수사를 개시한 사건, 3. 검사의 수사지휘를 받은 사건, 4. 다른 관서로부터 이송받은 사건, 5. 검찰청에 송치하기 전의 맞고소 사건, 6. 판사가 청구기간 결정을 한 즉결심판 청구 사건, 7. 피고인으로부터 정식재판이 청구된 즉결심판 사건

반복적으로 행하거나, 한 사람이 여러 가지를 위반하는 경우가 많다. 이때 범죄발생건수는 행위만큼 늘어난 반면 검거인원은 1명으로 처리되기 때문에 해양범죄의 특성상 범죄발생건수에 비해 검거인원이 적다.

셋째, 해양검거건수와 해양경찰이 검찰에 송치한 건수의 차이가 3만 여건으로 많은 차이가 있다. 이는 「범죄통계개선」 규정에서 범죄통계원표 작성요령에 의해 1인 수죄의 경우에는 발생사건표와 검거사건표를 각 죄마다 작성하도록 되어 있기 때문이다. 실제범죄 건수보다는 ① 어선의 면세유를 부정유통하면서 불법주유, 판매행위시마다 사건을 입력하는 방법(횡령, 배임행위), ② 해기사 면허가 없이 어선을 운항하는 무면허 운항시 사건을 입력하는 경우(「선박직원법」 위반), ③ 불법어로의 경우 양망 행위시 사건을 입력하는 경우(「수산업법」 위반) 여죄건수로 인해서 검찰에게 송치한 건수보다는 범죄검거건수가 상당히 많은 것으로 생각한다.

해양범죄의 유형별로 분석하면 다음 <표 2-11>과 같이 형법범, 특별법범으로 구분하고 있다. 형법범의 종류는 ① 폭력범(살인, 강간, 상해, 폭력, 체포감금, 협박, 약취유인), ② 재산범(강도, 절도, 손괴, 사기, 횡령배임, 공갈, 장물죄), ③ 과실범(과실치사상, 과실 매몰, 전복 파괴)로 구분하고 있고, 재산범죄를 가장 많이 검거하고 있다.

<표 2-11> 해양범죄 중 형법범 검거 현황

구 분	계(건)	폭력범죄	재산범죄	과실범죄	기 타
2018년	7,217	639	3,143	427	3,008
2017년	3,182	231	1,059	360	1,532
2016년	5,379	224	4,230	321	604
2015년	4,515	296	3,423	365	431
2014년	2,176	322	1,119	346	389
2013년	11,228	445	9,066	390	1,327

* 기타 : 문서인장, 공무방해, 업무방해, 모욕, 유기, 무기 등(출처 : 해양경찰청)

특히 범죄 유형은 주로 폭력범죄인 살인(동료 선원간 앙심 또는 상·하급자간의 불화 등에 의한 살인, 보험금을 편취할 목적으로 살해하는 존속살인), 강도(시신을 해상으로 유기하여 강도살인 및 사체유기), 폭력(사소한 시비로 상호 언쟁시비와 선원간 다툼으로 인한 폭력) 등이 있다. 재산범죄는 절도(어패류 및 선용품, 유류, 어구 등 해상절도와 선용품 편취), 재물손괴(선박·어구·어망에 대한 손괴), 사기(선용금 편취, 면세유 부정수급), 횡령·배임(면세유류, 어촌계금, 어획물 횡령), 과실범죄는 충돌·도주로 인한 과실치사상이다.

한편 2013년 이후 특별법범의 발생 및 검거현황은 <표 2-12>와 같이 수산사범, 안전사범, 환경사범, 국제사범, 기타로 구분하고 있다. 이 가운데 안전사범이 제일 많이 검거된다. 검거된 위반법률로는 「어선법」, 「수산업법」, 「선박직원법」, 「선박안전법」, 「항만운송사업법」 등이 대부분이다.

이는 2014년 이후 해양안전에 관한 관심이 높아지면서 선박의 무면허 운항, 면허 미비치, 출입항 미신고, 낚싯배·유도선의 과적과승, 무허가 유선행위 등의 안전사범에 대한 특별단속을 집중적으로 실시하여 검거건수가 증가되었다.

<표 2-12> 해양범죄 중 특별법범 검거 현황

구 분	계(계)	수산사범	안전사범	환경사범	국제사범	기 타
2018년	30,951	4,882	15,729	826	198	9,316
2017년	22,853	4,630	11,710	1,786	227	4,500
2016년	24,661	4,768	8,076	1,818	1,147	8,852
2015년	22,516	4,585	10,481	670	354	6,426
2014년	10,359	1,512	2,844	357	268	5,378
2013년	39,490	8,848	5,171	1,899	395	23,177

* 기타 : 공유수면 매립에 관한 법률, 건설산업기본법, 위험물안전관리법 등

그리고 특별법범 중에서 발생하는 주요 죄명별로 구분하면 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 특별법범 주요 죄명별 분류

구 분	주요 죄명
수산사범	「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「농수산물품질관리법」, 「내수면어업법」, 「어업자원보호법」
안전사범	「선박직원법」, 「선박안전법」, 「선박입출항법」, 「해사안전법」, 「유선 및 도선 사업법」, 「낙시관리 및 육성법」, 「수상레저안전법」, 「선원법」, 「어선법」, 「해운법」, 「선박법」
환경사범	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「물환경보전법」, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한법」, 「대기환경보전법」, 「화학물질관리법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「토양환경보전법」, 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」, 「악취방지법」, 「하수도법」
국제사범	「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」

수산사범은 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「어업자원보호법」 위반이 대부분이다.

안전사범은 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「어선법」, 「낙시관리 및 육성법」, 「해사안전법」, 「해운법」, 「수상레저안전법」, 「항만운송사업법」, 「선박법」, 「항만법」 위반이 많다.

환경사범은 「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「대기환경보전법」, 「하수 도법」, 「화학물질관리법」, 「자연공업법」, 「소음진동관리법」, 「물환경보전법」, 「토양환경보전법」 위반이 있다.

국제사범은 「출입국관리법」, 「관세법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」, 「검역법」, 「제주특별법」, 「외국인 근로자고용 등에 관한 법률」 위반으로 나타났다.

주요 특별법 중 범죄유형은 <표 2-14>와 같다. 「수산업법」 위반은 무허가 조업행위, 불법혼획, 무허가 어획물 운반행위, 어업별 어구의 불법 사용, 대형트롤협업조업, 월선조업이다. 「수산자원관리법」 위반사항은 불법어구 적재, 조업구역위반, 어구의 제한 또는 금지행위, 그물코 규격의 위반, 수산동식물 포획·채취 금지기간 위반이다. 「선박안전법」 위반사항은 선박검사 미필, 화물적재 및 고박 위반사항이다.

<표 2-14> 주요 특별법 중 범죄유형

법령별	범죄유형
「수산업법」	무허가 조업행위, 불법혼획, 무허가 어획물 운반행위, 어업별 어구의 불법 사용, 대형트롤협업조업, 월선조업
「수산자원관리법」	불법어구 적재, 조업구역위반, 어구의 제한 또는 금지행위, 그물코 규격의 위반, 수산동식물 포획·채취 금지기간 위반
「선박직원법」	무면허 운행행위, 해기사면허 미비치
「선박안전법」	선박검사 미필, 화물적재 및 고박 위반
「선박입출항법」	출입항 신고 미필, 지정장소의 정박, 항로에서 정박 등 금지, 항계내 어로행위
「해사안전법」	항행구역 위반, 음주(주취)운항
「유도선법」	무허가 유선 및 도선 행위, 과적·과승 행위
「낚시관리육성법」	미신고 낚시어선법, 출입항신고 미필, 과적·과승 행위
「수상레저안전법」	무면허 동력수상레저기구 운항행위, 영업정지기간 중 영업
「어선법」	어선표지판미표시, 선박불법개조

2.3.2 일본 해상보안청 수사통계

일본 해상보안청은 한국과 달리 해양범죄가 아닌 해상범죄로 통계치를 작성해 관리하고 있다. 이는 한국 해양경찰의 관할권과 달리 해상보안청이 해상에서만 관할권을 행사하고 있으므로 해양범죄보다 좁은 의미로 해상범죄로

정의하고 있다. 또한 범죄의 발생, 검거건수가 아닌 송치건수를 관리하고, 사건을 육상경찰과의 인계를 위해 인계건수를 별도로 관리하고 있다.

일본의 2018년도 해상범죄를 죄명별로 <표 2-15>와 같이 살펴보면, 검찰에 송치한 건수 중에서 해상관계법령이 45.3%, 어업관계법령이 30.9%, 형법범이 9.5% 순으로 나타났다. 이는 형법범을 제외한 특별법범이 약 90%를 차지하고 있어 한국과 비슷하다.

<표 2-15> 죄명별 송치건수 처리현황 비교

구 분	2017년			2018년		
	송치건수	송치인원	비율(%)	송치건수	송치인원	비율(%)
계(건)	7,962	5,073	100	7,594	4,776	100
형법범	742	742	9.3	721	716	9.5
해사관계법령위반	3,466	1,698	43.5	3,439	1,639	45.3
어업관계법령위반	2,681	1,748	33.7	2,350	1,525	30.9
출입국관계법령위반	2	1	0	12	9	0.2
총기·약물관계법령위반	90	9	1.1	83	12	1.1
해상환경관계법령위반	626	648	7.9	659	697	8.7
기타 법령위반	355	227	4.5	330	178	4.3

출처 : 일본해상보안청 통계 연보, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>, 제작성

특히 일본 해상보안관이 특별사법경찰임에도 일반사법경찰만이 할 수 있는 형법범을 약 10% 정도 수행하는 것은 해상에서 제한된 일반사법경찰권을 행사하고 있는 것으로 사료된다. 이는 한국의 특별사법경찰관 중에서 철도경찰이나 교도소의 특별사법경찰관처럼 장소적 범위에 관한 특별사법경찰의 유형이라고 생각한다.

일본의 해상범죄는 연간 7,500여 건 발생하며 2018년에는 7,594건으로 전년도 7,962건보다 368건이 감소했다. 법령별로 살펴보면, 해상관계법령 위반 3,439건으로 총 해상범죄의 45.3%를 차지했다. 이어서 어업관계법령 위반이 2,350건으로 30.9%, 형법범 위반이 721건으로 9.5%, 해상환경관계법령 위반이 659건으로 8.7%, 기타 법령위반이 330건으로 4.3%, 총기·약물관계법령 위반이 83건으로 1.1%, 출입국관계법령위반이 12건으로 0.2% 순으로 나타났다.²⁰⁾

1) 일본 형법범 단속 현황

2018년 형법범 송치건수는 <표 2-16>과 같이 721건(전년 742건)으로 전년에 비해 26건(약 2.8%) 감소한 것으로 나타났다. 즉 범죄종류별로는 선박의 왕래방해가 547건, 충돌이나 좌초와 같은 업무상 과실왕래위험이나 과실치상죄가 101건, 문서위조가 33건, 절도 및 강도 8건, 폭행 7건, 상해 5건, 횡령 3건, 방화 실화 3건, 공무집행방해죄 1건을 처리하고 있다.

<표 2-16> 2018년도 일본해상보안청 형법범 송치현황

구 분	합 계	공무 집행 방해	방화 · 실화	왕래 방해	문서 위조	횡령	상해	폭행	과실 상해	절도 · 강도	기타
송치 건수(건)	721	1	3	547	33	3	5	7	101	8	11
송치 인원(명)	713	1	3	549	28	1	4	5	110	2	10

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 제작성

형법범 통계 중에서 선박에서 발생하는 살인·상해 등의 통계를 관리하고 있으나, 그 가운데 90% 이상이 선박의 충돌·도주 등의 해난에 의한 선박의 왕래에 위험을 야기하는 죄(교통방해죄), 해난에 의한 사람을 사상시키는 죄(업무상 과실치사상죄)가 대부분이다.²¹⁾

20) 2017년 일본의 해상범죄송치건수는 총 7,692건이며, 해사관계법령위반 3,466건, 어업관계법령위반 2,681건, 형법범 742건, 해상환경관계법령위반 626건, 기타 법령위반 355, 총기·약물관계법령위반 90건, 출입국관계법령위반 2건이다.

21) 「日本刑法」 제124조(왕래방해 및 동 치사상), 제125조(왕래위험), 제126조(기차전복 등 및 동 치사), 제127조(왕래위험에 의한 기차전복 등), 제128조(미수죄), 제129조(과

형법범의 발생 추이는 2004년 1,000여 건에서 2013년 842건, 2018년 720건으로 점점 감소된 것으로 나타났고, 전체범죄 통계 비중에서도 약 11%에서 9.5%로 일부 하락하였다. 이는 형법범의 대부분 범죄가 왕래방해죄, 과실방해죄로 선박충돌·좌초 등에 의한 과실방해죄는 연간 130여 건이 검거되어 일정한 수준으로 왕래방해죄의 감소 여부에 따라 형법범의 송치건수도 감소하는 것으로 분석된다.

일본의 법령도 한국과 마찬가지로 선박이 대량 화물이나 많은 여객을 수송하는 과정에서 사고를 피하기 위해 적절한 조치를 취해야 하며, 해상에서는 과실에 의해 충돌이나 좌초로 자선 및 기타 선박의 항행에 위험을 미칠 경우에는 그 행위자에게 무거운 형벌로 처벌하고 있다. 해상보안청은 고의적인 충돌도주사범 및 절도사범에 대해 증거수집 및 보전, 분석을 신속하고 적절하게 수행하기 위해 감식 및 감정체제를 강화하고 있다.

2) 일본 특별법범 단속 현황

일본의 특별법범 발생 추이는 <표 2-17>과 같이 2018년 6,874건을 송치하였으며, 이는 전년대비 5% 감소한 수치이다. 주요 위반 유형으로 해사관계법령 위반 3,439건(50%), 어업관계법령 위반 2,350건(34.2%), 해상환경법령 위반 659건(9.6%), 총가·약물관계법령 위반 83건(1.2%), 출입국관계법령 위반 12건(0.2%) 순으로 나타났다.

<표 2-17> 2017년 및 2018년 특별법범 법령별 송치 비교현황

구 분	2017년			2018년		
	송치건수	송치인원	비율(%)	송치건수	송치인원	비율(%)
계(건)	7,220	4,331	-	6,543	4,060	-
해사관계법령위반	3,466	1,698	48	3,439	1,639	50.0
어업관계법령위반	2,681	1,748	37.1	2,350	1,525	34.2
출입국관계법령위반	2	1	0.03	12	9	0.2
총가·약물관계법령위반	90	9	1.2	83	12	1.2
해상환경관계법령위반	626	648	8.7	659	697	9.6
기 타	355	227	4.9	330	178	4.8

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 제작성

실 왕래위협), 제211조(업무상과실치사상 등)

(1) 해사관계법령 위반단속 현황

2018년도 해사관계 법령 위반 송치건수는 <표 2-18>과 같이 3,439건으로 전년 3,466건에 비해 27건이 감소하였다.

<표 2-18> 2018년도 해사관계 법령 위반 죄명별 현황

구 분	송치건수(건)	송치인원(명)	비율(%)
계(건)	3,439	1,639	100
「선박안전법」 관계법령 위반	1,209	885	35.2
「선원법」 위반	1,202	338	35.0
「선박법」 관계법령 위반(「어선법」)	490	119	14.2
선박직원 및 소형선박조종자법 위반	307	190	8.9
「항칙법」 위반(제24조)	168	65	4.9
해상교통안전법 위반	49	29	1.4
기타 법령 위반	14	13	0.4

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

해사관계법령의 죄명은 「선원법」, 「선박안전법」, 「선박법」 위반이 대부분으로 「선박안전법」의 위반이 1,209건으로 전체의 35.2%를 차지한다. 이는 선박안전 검사의 미수검, 선박의 구조·설비 불법변경, 부정한 방법으로 인한 검사, 만재흡수선 초과 운항, 출항정지명령 지시 위반, 등으로 나타났다.

「선원법」 위반은 1,202건으로 35%로 해당한다. 주요 불법유형으로는 선원의 직무, 복무, 근로조건의 기준, 선원의 급여, 교육사항과 선내 질서유지의 위반사항으로 선장의 권한남용, 지시사항 위반사항, 출항전 검사 및 항로변경 위반, 선요금 관련 부정한 방법 등으로 지급하는 경우가 대부분이다.

「선박법」 위반은 490건으로 14.2%를 차지하고 있다. 선박의 국적에 관한 사항과 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 사항을 위반한 경우가 대부분이다. 선박직원으로서 선박에 승무할 사람의 자격을 정한 「선박직원법」을 위반한 사항으로 「선박직원 및 소형선박조종자법」 위반이 307건으로 8.9%를 차지하고 있다. 또한 무역항의 수상구역 등에서 선박의 입항·출항에 대한

지원과 선박운항의 안전 및 질서 유지에 필요한 사항을 규정한 「항칙법」 위반이 168건 4.9%로 차지하고 있다. 선박의 음주운항, 교통안전특정해역을 위반하여 항행한 자, 선박교통관제에 정당한 사유 없이 위반한 경우, 정선명령이나 회항명령을 위반한 경우에 해상교통안전법 위반사항 49건 1.4%를 검거하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 일본 해상보안청은 이러한 해사관계 법령 위반 통계를 기반으로 불법행위 근절을 위해 「선박직원법」을 위반한 무자격운항과 「선박입출항법」을 위반한 허가구역 외에서의 운항, 그리고 해난사고 발생으로 이어질 우려가 있는 범죄의 단속을 강화하여 해상교통 법질서의 유지 임무를 수행하고 있다.

또한 항로가 개설되어 해상교통의 요충지가 된 도쿄만, 이세만, 세토내해 및 간몬해협에 해상교통관제센터가 설치되어 있어 항행선박의 동향을 파악하여 선박의 안전한 항행에 필요한 정보를 제공하거나 대형선박의 항로입항 간격을 조정하고, 항로와 그 주변 해역에 배치된 순시선과의 연계를 통해 해상지도 활동을 하고 있다.

(2) 어업법령 위반단속 현황

① 국내어업관련 위반단속현황

2018년 어업관계 법령위반(불법조업사범)의 송치 건수는 <표 2-19>와 같이 2,403건으로 전년보다 223건 감소하였다. 이는 최근 5년 연속으로 2,000여 건을 넘어 해상범죄 중에서 여전히 많은 건수가 단속되고 있는 것으로 나타났다.

어업관련법령 중에서도 무허가조업, 구역 및 금지기간 외 조업 등 이른바 밀어사건 위반(불법어로)이 전체의 98%를 차지하고 있다. 위반 형태별 특징은 어업자가 아닌 자가 어패류를 포획(어업권 침해)하는 행위가 920건(39.1%)으로 가장 많았다. 여기에는 조직적인 불법조업단체와 폭력배들이 선박의 잠수기를 이용해서 전복, 소라, 해삼을 송두리째 포획하는 악질적인 사례의 경우도 있다. 또한 밀수의 형태가 ‘해안 싸쓸이’로 불리는 일반시민에 의한 밀수, ‘망보기역’으로 순시선의 움직임을 감시하여 밀수자에게 연락하는 조력자까지 다양하게 확산되어 있다. 이러한 불법행위 단속을 위해 일본 해상보안청은

수사능력 향상과 과학기자재 확충을 도모하고, 악질적인 불법조업사범을 엄격하게 감시하는 체제의 구축과 단속에 노력하고 있다. 그리고 관계기관 및 어업관계단체들과의 긴밀한 연계를 통해 지역의 특성을 고려한 사전 방지 방안 등 종합적인 불법조업 대책을 추진하고 있다.

<표 2-19> 2018년도 어업관계 법령 위반 형태별 현황

구 분		송치건수(건)	송치인원(명)	송치건수비율(%)
계		2,350	1,525	100
어업권 침해		920	1,016	39.1
무허가 조업		53	61	2.3
조업제한 위반		134	95	5.7
허가의 내용위반	구역·기간	69	83	2.9
	어구·어업	2	3	0.1
	기타	1	-	0.0
허가의 제한조건 위반		69	61	2.9
정박명령 위반		-	-	-
출입검사 기피		6	1	0.3
수산식물의 채집소지 판매		710	103	30.2
기타		343	92	14.6
외국인관계 법령 위반		4	4	0.2
형식범		39	6	1.7

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 재작성

② 외국인 어업관련 위반단속현황

일본은 유엔해양법에 근거하여 일본해역에서 불법외국어선에 대한 적용법령은 <표 2-20>과 같이 적용하고 있다. 일본의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역(EEZ)에서 수산자원의 안정적인 공급을 유지하기 위해 외국어선에 의한 조업을 법령에 의해 규제하고 있다. 배타적 경제수역에서는 우리나라와 유사하게 주변국들과 각종 어업협정이 맺어져 있고 세부적인 규칙도 마련되어 있다.

<표 2-20> 외국어선에 대한 적용 법령

해역	법률명	규제내용
영해	「외국인 어업의 규제에 관한 법률」	원칙적으로 조업 금지
배타적 경제수역	「배타적경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적권리의 행사 등에 관한 법률」(「경제수역어업주권법」)	원칙적으로 조업은 일본의 허가가 필요

일본 영해에서는 원칙적으로 외국 어선의 조업이 금지되어 「외국인 어업의 규제에 관한 법률」로 처벌하고 있고 일본의 EEZ에서는 일본과 어업협정을 체결한 중국, 한국, 러시아 어선의 경우 EEZ 어업법 적용 특례대상해역을 제외하고는 일본의 허가를 얻은 후 조업할 수 있다. 그러나 이를 위반한 외국어선에 의한 불법조업이 끊이지 않고 있어서 2018년도에도 4척이 단속되었다. 단속된 유형으로는 입어조건 위반으로 「경제수역어업 주권법」에 의거해 처벌되는 사례가 1건 있고, 나머지 3건은 어업 등 금지규정 위반으로 「외국인 어업의 규제에 관한 법률」 위반이다.

이에 일본 해상보안청은 어업질서를 유지하기 위해 엄격한 감시 및 단속을 실시하고 관계부처와 공조를 통해서 외국어선에 의한 불법조업 근절을 위해 노력하고 있다.

(3) 출입국관계법령 위반단속 현황

2018년도 선박을 이용한 불법 입국자 관련 출입국관계법령 위반사항으로는 총 12건이다. 이 가운데 불법출국 1건, 불법상륙 1건, 기타 10건 발생한 것으로 나타났다. 불법출입국사범의 수법은 대부분의 경우가 컨테이너 내에 잠복하는 수법이거나 선박 내 밀실에 다수의 불법출입국자를 숨기는 수법이었다. 그러나 최근에는 밀항 알선 중개인의 개입으로 의심되는 소형선박과 화물선을 이용하여 소규모로 밀항하는 수법이 있고, 강제퇴거 전과가 있는 선원이 불법상륙하여 적발되는 사례도 발생하고 있다. 이에 따라 일본 해상보안청은 밀항사범의 배후에 밀항을 알선하는 알선자가 많기 때문에 밀항자를 검거한

후에도 관계기관과 공조하여 계속해서 수사를 이어하고 있다. 즉 국제범죄대책기지 중심으로 국내외 관계기관과의 협력을 통해서 해양 및 어업 종사자와 지역 주민의 정보수집을 강화하고, 그 분석 결과를 토대로 밀수·밀항이 이루어질 가능성이 높은 해역에 순시선 및 항공기를 투입하여 중점적인 감시·경계를 실시하고 있다. 또한 밀수 및 밀항의 개연성이 높은 지역에서는 내항선박에 대해 중점적인 감시 및 현장 검문검색을 실시하여 밀수 및 밀항사범을 억제하고 있다.

(4) 총기·약물관계법령 위반단속 현황

2018년도 총기 및 약물관계법령 위반송치건수는 총83건(전년 90건)으로 전년에 비해 7건 감소하였다. 이 가운데 총기사범 적발건수는 73건, 약물사범 적발건수는 10건으로 나타났다.

총기·약물 관계 법령으로 단속되는 유형으로는 해상밀수사범의 대부분이 각성제(필로폰)에 의한 규제약물이 적발된 경우이다. 약사법에 지정된 지정약물의 밀수품으로도 점점 다양해지고 있다. 일본 해상보안청은 해상에서 1년간 1.3톤의 각성제를 단속하고 있을 정도로 약물사용이 만연해 있고 범죄로 얻은 불법수익이 폭력단의 자금으로 흘러 들어가고 있는 경우도 있다. 총기범죄와 밀항자가 흉악범죄를 범할 우려가 있어서 일본 내의 치안에 큰 위협이 되고 있다.

(5) 해상환경관계법령 위반단속 현황

해상환경관계법령 위반 송치건수는 2018년도에 659건(전년 626건)으로, 전년에 비해 33건 증가하였다. 해상환경관계법령 위반 유형은 <표 2-21>과 같이 선박의 기름 또는 유해액체물질 배출 등을 금지하는 「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」 위반이 400건(60.1%)을 차지하고 있다. 폐기물의 투기 등을 금지하는 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 위반송치건수가 199건(30.2%)으로 위에서 언급한 법령 위반사항과 같이 해상공해관계 법령 위반의 90%를 차지하고 있다.

<표 2-21> 2018년도 해상환경관계법령 위반 송치 현황

구 분	송치건수(명)	송치인원(건)	비율(%)
계	659	697	100
「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」 위반	400	405	60.7
「항칙법」(제24조) 위반	47	89	7.1
「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 위반	199	191	30.2
「수질오염방지법」 위반	10	12	1.5
기타 법령위반	3	-	0.5

출처 : 일본해상보안청 통계 연보(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>) 제작성

더욱이 외국선박의 기름 불법배출사범 단속은 유엔해양법 규정에 따라서 담보금을 납부하면 석방하는 제도를 적용하고 있어 2018년도 13건의 기름 등 불법배출사범에 대해 담보금을 부과하였다. 해상환경관계법령 위반유형으로는 선박의 유류 불법유출이나 폐기물, 폐선박의 불법투기가 가장 많은 것으로 나타났다. 이는 적정한 처리비용과 설비 정비비용을 줄이기 위해 위반하는 사례가 많았다. 그 형태도 야간에 몰래 불법 배출하거나 선박명과 선체번호를 가린 채 투기하는 수법도 있었다. 이에 일본 해상보안청에서는 관계기관 및 지역주민과 협력하여 항내 기름 및 오염수 불법배출사범 및 폐기물 불법투기 사범 적발에 노력을 기하고 있다. 일본 순시선과 항공기를 이용해서 감시 및 단속을 강화하고, 육상에서도 연안 해역에 대해 단속을 하고 있다. 또한 항공기를 통한 광역감시능력을 활용하여 해상환경사범 단속의 임무를 수행하고 있다.

2.3.3 한국과 일본의 해양경찰기관 수사통계 비교

한국과 일본의 2018년도 해양범죄를 <표 2-22>와 같이 죄명별로 비교하여 살펴보았다. 형법범에서는 한국은 문서·인장, 횡령, 사기, 배임이 많았고, 일본은 교통방해죄, 과실사상의 죄가 많이 검거되었다. 또한 특별법범에서는

한국은 어업관계법령, 해상관계법령 위반이 대부분이었으며, 일본도 해상관계법령, 어업관계법령 위반이 많이 검거되었다. 양국의 해양범죄는 다음과 같은 특징이 있다.

<표 2-22> 2018년도 한국과 일본의 해상범죄 죄명별 비교

구 분		한국(건)	일본(건)
합계		38,487	7,594
형법범	소계	7,395	721
	살 인	6	-
	강 도	3	-
	방 화	213	3
	절도범	200	8
	상 해	59	5
	폭 행(협박)	572	7
	횡 령	1,317	3
	문서·인장	1,692	33
	공무방해에 관한죄	23	1
	교통방해의죄	114	547
	과실사상의죄	317	101
	기 타(사기, 배임 등)	2,879	13
특별법범	소계	31,092	6,873
	해사관계법령	9,795	3,439
	어업관계법령	10,970	2,350
	출입국관계법령	97	12
	총기약물관계법령	34	83
	해상환경관계법령	826	659
	기 타(공유수면관리법 등)	9,370	330

출처 : 일본해상보안청 홈페이지, 해양경찰청 자료 재작성

1) 한국과 일본의 송치건수가 연간 약 7,600여 건으로 비슷함

한국과 일본 해상에서 처리하는 송치건수를 <표 2-23>과 같이 살펴보면, 2009년부터 2018년까지 최근 10년간 약 7,000건에서 약 8,000여건으로 비슷한

추세이다.

<표 2-23> 최근 10년간 한국과 일본의 해상범죄 송치 건수(건)

구분	평균	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
한국	7,564	8,392	8,720	7,562	8,140	6,882	8,142	5,894	6,706	7,276	7,922
일본	7,607	8,200	8,089	7,356	7,448	7,201	7,052	7,459	7,710	7,962	7,594

출처 : 일본해상보안청 홈페이지, 해양경찰청 자료 재작성

이는 한국에 비해 일본의 인구가 많고 관할하는 해양면적은 넓지만, 한국과 달리 수사관할권이 해상으로만 국한되어 육상사건을 취급하지 않기 때문에 다양한 범죄를 다루는 한국의 해양경찰과 수사범위는 비슷하다. 또한 앞에서 언급하는 것처럼 수사관할의 차이도 있지만, 해양범죄의 정의가 일본은 해상범죄로 정의하고 있어 한국에 비해 상대적으로 좁은 의미를 내포하고 있다. 즉 일본은 해상에서의 해상범죄는 ① 해상에서 행해지는, ② 해상에 영향을 미치는 범죄(일본 해상보안청 「범죄수사 규범」 제2조 제9호)로 제한적인 반면 한국의 해양경찰청은 관할에 대한 명확한 근거가 없어 해양범죄를 ① 지리적으로 해양에서 발생한 범죄, ② 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 또는 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄, ③ 해상에 영향을 미치는 범죄를 취급하여, 그 해석이 광범위하고 일본에 비해 한국은 다양한 범죄를 취급하고 있다. 이를 감안하여 양국의 송치건수를 비교했을 때 비슷한 수준임을 알 수 있다.

2) 해양범죄 추세가 비슷함

한국 해양범죄 발생건수와 일본의 해상범죄 송치건수를 단순히 숫자로 비교하기에는 어려움이 있다. 이에 해양범죄 검거율로 비교분석하고자 한다. 우리나라 해양범죄 검거율은 99% 이상으로 검거건수와 발생건수에 차이가 없다. 일본 해상보안청은 송치건수로 통계를 관리하고 있으므로 한국과 일본의 해양범죄에 관한 내용을 <표 2-24>와 같이 정리하였다.

<표 2-24> 최근 10년간 한국과 일본의 해양범죄 통계 비교

구 분	' 09년	' 10년	' 11년	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년
한국(건)	49,882	48,594	47,075	45,822	51,441	13,408	27,087	30,415	26,215	38,487
일본(건)	8,200	8,089	7,356	7,448	7,201	7,201	7,459	7,710	7,962	7,594

출처 : 일본해상보안청 통계 연보, 해양경찰청 백서(2104년) 재작성

한국과 일본의 해양범죄건수가 2009년부터는 조금씩 감소하고 있는 추세이다. 이는 범죄현상이 실업 등의 경제적인 변수와의 상관성이 있고, 육상범죄와는 달리 해양범죄의 특수성으로 인해 경기상승과 범죄발생율이 비례적으로 발생하는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라에서는 아직까지 해양에서의 범죄를 경제적인 변수와의 상관성을 통해 분석한 연구가 없으며, 이러한 연구가 미진한 실정이다. 다만, 특정 연구결과(나호수, 2002)는 우리나라 해양범죄와 실업률 간의 관계를 30여 년의 전체 기간과 기간별 차이를 비교하였다.

이러한 현상은 해양범죄의 특성상 경기가 좋아질 때는 경제활동, 예컨대 어민들의 어획활동이 활발해지므로 위반사항이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 해양범죄의 경제범죄 특별법범의 비중이 높기 때문에 더욱 뚜렷한 상관관계가 있을 것으로 사료된다.

3) 형법범의 주요 유형 및 범죄 발생장소가 많이 상이함

형법범의 주요 유형은 한국의 경우는 주로 면세유류 및 어촌계금, 어획물 횡령·배임죄와 문서·인장죄, 그리고 어패류 및 선용품, 유류, 어구 등 절도가 대부분이다. 일본의 경우는 선박교통사고에 의한 왕래방해죄, 과실치사상의 죄가 대부분으로 형법범의 검거비율은 상이하다. 이는 형법범의 범죄발생장소가 다르기 때문이다. 한국은 장소별로 육상에서 58.2%, 항내 6.9%가 발생되어 육상과 연계된 범죄가 65.1%를 차지²²⁾하고 있을 정도로 많고

22) 해양경찰청은 형법범 범죄통계(2018년)에서 장소별로 육상 58.2%, 연안 28.5%, 항내

해상에서는 34.9%에 불과하다. 이에 반해, 일본은 100%로 해상에서 발생되고 있다. 이는 육상과 관련된 사건은 경찰청에 직접 인계하고 있기 때문에 범죄 유형이 장소에 따라 차이가 있다.

4) 해양에서 발생하는 특별법범의 범죄 유형이 비슷함

한국과 일본의 해양에서 발생하는 특별법범의 범죄유형이 비슷하다. 일본의 범죄통계처럼 특별법범을 죄명별로 <표 2-25>와 같이 비교하였다. 특별법범의 유형은 크게 한국은 유형별로 수산업법, 안전사범, 환경사범, 국제사범으로 분류 있고, 일본은 법령별로 어업관계법령 위반, 해사관계법령 위반, 출입국 관계법령 위반, 총기·약물관계법령 위반, 해상환경관련 법령 위반 등으로 분류하고 있다. 특별법범은 범죄발생장소가 대부분 해상으로 한정되어 있어 일본 범죄발생 유형과 비슷한 것으로 생각한다.

이는 일본의 해사관계법령 위반의 경우 한국의 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「해사안전법」, 「수상레저안전법」, 「해운법」, 「선박법」, 「항만운송사업법」, 「항만법」, 「도선법」, 「항로표지법」 등과 관련되어 있다.

일본의 어업관계법령 위반의 경우는 한국의 「수산업법」, 「영해법」, 「경제수역어업주권법」, 「수산자원관리법」, 「어항법」, 「내수면어업법」, 「어업자원보호법」 등과 관련되어 있다.

일본의 출입국관계법령 위반의 경우는 한국의 「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」 등과 관련 있다.

일본의 총기약물관계법령 위반은 한국의 「마약류관리에 관한법률」(마약, 향정, 대마), 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(마약), 「총포·도검·화약류 단속법」 등과 관련되어 있다. 또한 일본의 해상환경관계법령 위반의 경우는 한국의 환경사범과 유사하다.

6.9%, 원근해 6.4% 순으로 발생되었으며, 육상과 연계된 범죄가 약 65.1%를 차지하고 있다.(해양범죄 중에서 특별법범을 제외한 형법범만 산정함)

<표 2-25> 한국과 일본의 특별법범의 죄명별 비교

구 분	한국	일본
해사 관계 법령	「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선박입출항법」, 「유도선법」, 「선원법」, 「해사안전법」, 「수상 레저안전법」, 「해운법」, 「선박 법」, 「항만운송사업법」, 「항만 법」, 「도선법」, 「항로표지법」	「선박법」(「어선법」), 「선박안 전법」, 「선원법」, 「선박직원 및 소형선박조종자법」, 「항칙법」 (제24조), 「해상교통안전법」
어업 관계 법령	「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」, 「기리는어업육 성법」, 「어업자원보호법」, 「어촌· 어항법」, 「영해 및 접속수역법」, 「경제수역어업주권법」	밀어사범의 어업권 침해, 무허가조업, 조업제한위반, 허가의 내용위반(구 역 및 기간, 어구 및 어법), 허가의 제한조건 위반, 정박명령위반, 출 입검사기피, 수산식물의 채집소집 판매, 외국인어업관계법(「영해 및 접속수역법」, 「EEZ법」)
출입국 관계 법령	「출입국관리법」, 「관세법」, 「밀항단속법」, 「외국환거래법」, 「대외무역법」	「출입국관리 및 난민인정법」(불 법출국, 불법입국, 불법상륙 등), 「외국인등록법」
총기약 물관계 법령	「마약류관리에 관한법률」(마약, 향정, 대마), 「총포·도검·화약류 단 속법」, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」	「총포도검류소지 등 단속법」, 「화약류단속법」, 「각성제단속법」, 「마약 및 향정신약단속법」, 대마 단속법」
해상 환경 관계 법령	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「물환경보전법」, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한법」, 「대기환 경보전법」, 「화학물질관리법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「환경범죄단속법」, 「악취방지법」, 「하수도법」, 「소음·진동관리법」	「사람의 건강과 관계된 공해범죄의 처벌에 관한 법률」, 「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」, 「도도부현어업조정규칙」(유해물의 유기 및 누설), 「폐기물의 처리 및 청소에 관한법률」, 「수질오탁 방지법」

제 3 장 국내외 해양범죄 수사기관 비교

우리나라에서 해양범죄를 수사하고 처리하는 주요기관은 해양수산부 산하의 해양경찰청이고 그 외 해양 분야에 지정된 특별사법경찰이 있다.

다른 나라의 해양경찰기관과는 다른 우리나라의 독특한 역사적, 제도적 배경 때문에 우리나라의 해양경찰청은 그 조직이나 구성원의 신분에서 특별성을 가지게 되었다. 따라서 해양경찰청의 수사기능을 제대로 설명하기 위해서는 해양경찰의 개념을 정확히 살펴볼 필요가 있고, 해양경찰의 의미를 일반적인 경찰의 개념으로부터 도출하는 것이 필요하다.

이를 통해 우리나라 해양경찰이 다른 나라와 다르게 특별사법권이 아닌 일반사법권을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 같은 해양 분야에서 해양범죄를 수사하는 해양수산부의 특별사법경찰과의 비교를 통해 해양범죄의 특수성을 분석하고, 다른 나라의 사례로 일본과 미국의 해양범죄 수사기관을 살펴봄으로써 우리나라 해양경찰청의 수사조직에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

3.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰청

3.1.1 해양경찰의 개념

해양경찰의 개념을 정의하기 위해 먼저 경찰의 개념을 살펴보았다. 이는 해양경찰이 육상경찰과 함께 역사를 같이 하다 1996년 독립하였기 때문에 해양경찰의 정의와 개념을 명확히 하기 위해서는 먼저 '경찰'의 일반적인 개념부터 정리해 두는 것이 필요하다.

1) 경찰의 개념

일반적으로 경찰이라고 하면 공공의 안녕 혹은 질서에 대한 위협의 방지 및 이미 발생한 장애의 제거를 목적으로 하는 모든 국가적 활동을 의미한다. 이러한 경찰의 위협방지 기능은 모든 국가에서 필요로 하는 근본기능이라고 표현되고 있다.²³⁾

경찰은 시대 상황 등 우리나라의 특수성을 감안하여 그 개념이 변화되어 왔으며 이하에는 경찰에 대한 정확한 이해를 위해 경찰의 개념을 형식적 의미의 경찰, 제도적 의미의 경찰, 실질적 의미의 경찰로 구분²⁴⁾ 해 살펴보고 그 종류를 파악하였다.

(1) 형식적 의미의 경찰(형식적 경찰개념)

형식적 의미의 경찰개념은 제도적 의미의 경찰(경찰청과 그 소속기관)의 권한과 관련된 개념이다. 형식적 의미의 경찰이란 내용이나 성질을 불문하고 제도적 의미의 경찰이 관장하는 모든 사무를 말한다. 형식적 의미의 경찰은 입법자가 경찰에 부여한 모든 사무를 의미한다. 따라서 형식적 경찰개념은 제도적 의미의 경찰의 사무범위와 관련되는 개념이다.

「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」은 제도적 의미의 경찰기관의 사무로 공공의 안녕과 질서를 위한 위험방지작용을 규정하면서 아울러 위험방지사무가 아닌 사무로서 사법작용인 범죄의 수사, 군사작용인 대간첩작전에 관한 사무도 제도적 경찰의 사무를 <표 3-1>과 같이 규정하고 있다.

<표 3-1> 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」상 경찰의 권한

구 분	「경찰법」 제3조 (국가경찰의 임무)	「경찰관 직무집행법」 제2조 (직무의 범위)
권 한	1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통의 단속과 위해의 방지 6. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지	1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

23) 서정범, 김연태, 이기준, 2009. 「경찰법」 연구. 세창출판사.

24) 제도적 의미의 경찰과 후술하는 형식적 의미의 경찰을 동일한 개념으로 설명하기도 한다(박균성, 2008. 행정법강의. 박영사.).

따라서 현행법은 제도적 의미의 경찰인 경찰청과 그 소속기관에 기본적으로 위험방지사무를 처리하도록 규정하면서 추가적으로 다른 작용도 수행토록 한다. 「경찰법」이나 「경찰관 직무집행법」 등의 경찰법령이 제도적 의미의 경찰에 부여할 권한이다. 「경찰관 직무집행법」 제2조(직무의 범위)는 국가경찰 공무원의 직무수행에 필요한 사항을 규정하는 법률로 국가경찰인 해양경찰도 당연히 적용된다.

(2) 제도적(조직적) 의미의 경찰

제도적 의미의 경찰개념은 행정조직법상 경찰행정기관의 조직과 관련된 개념이다. 예컨대 경찰이 비효율적으로 움직이는 경우도 있다고 한다면, 이러한 경우의 경찰개념은 제도적 의미의 경찰을 뜻한다.²⁵⁾ 경찰개념에서는 경찰작용을 행하는 행정청이 특정 행정청(경찰청)에 속하는지 여부가 중요하다. 이에 따라 조직적 의미의 경찰은 경찰의 조직영역에 귀속될 수 있는 모든 기관을 의미한다. 조직적 의미의 경찰은 「정부조직법」과 경찰법령에서 그 범위가 정해진다. 「정부조직법」 제34조는 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.”(제5항)고 규정하는 한편, “경찰청의 조직·직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”(제6항)라고 규정하고 있다. 이에 따라 국가기관의 조직에 관한 법으로서 「경찰법」이 제정되었다. 국가경찰의 조직과 관련²⁶⁾하여 경찰청을 정점으로 하여 지방경찰청과 경찰서로 구성되는 계층적 구조를 취하고 있다.

한편, 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하는 해양경찰청은 2017년 7월 26일, 「정부조직법」 개정으로 종래 ‘국민안전처장관’에서 ‘해양수산부장관’으로 그 소속이 변경되었다(「정부조직법」 제43조 제2항). 이에 따라 경찰조직은 ‘행정안전부장관 소속 하의 경찰청’과 ‘해양수산부 소속 하의 해양

25) 홍정선, 2013. 기본경찰행정법. 박영사, p.5.

26) 「경찰법」 제2조는 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.”(제1항), “경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사 소속으로 지방경찰청을 두고, 지방경찰청 소속으로 경찰서를 둔다. 이 경우 인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려하여 시·도지사 소속으로 2개의 지방경찰청을 둘 수 있다.”(제2항)라고 규정하고 있다.

경찰청'으로 이원화 되었다.

(3) 실질적 의미의 경찰(실질적 경찰개념)

실질적 경찰개념은 국가작용의 성질 내지 목적과 관련된 개념이다. 실질적 의미의 경찰(경찰작용)이란 '공공의 안녕(공적 안전)과 질서(공적질서)를 위협하는 위험의 예방(예: 교통사고 예방을 위한 경찰관의 순찰작용)이나 현실화된 위험의 제거(예: 도로상 발생한 교통사고의 정리, 발생한 교통사고는 새로운 교통사고의 원인이 될 수 있다)를 통해 개인이나 공중을 보호하기 위한 국가(지방자치단체 포함)의 활동'을 말한다. 실질적 경찰개념은 어떠한 공공행정기관이 위험방지작용을 수행하는가의 문제와는 무관하다. 제복을 입은 경찰관에 의한 도로상 교통통제도 실질적 의미의 경찰작용에 해당하지만, 구청이나 군청에서 내주는 건축허가도 건축으로부터 발생하는 위험을 방지하기 위한 것이므로 실질적 경찰작용에 해당한다.

실질적 의미의 경찰작용은 사회의 안녕과 질서의 유지를 위한 것이지만 국가의 존립을 위한 것은 아니다. 실질적 의미의 경찰작용은 새로운 복지상태를 창출하기 위한 적극적 작용이 아니라 위험의 발생을 예방하거나 제거하기 위한 소극적 작용이다.

① 실질적 의미의 경찰개념이 갖는 법적 의미

경찰의 일반적 직무집행의 범위에 관하여 규정하고 있는 「경찰법」 제3조 제7호27)와 「경찰관 직무집행법」 제2조 제7호28)가 갖는 법적 의무는 무엇보다 경찰권발동의 적법 여부를 판단하는 중요한 기준으로 작용하는 것이다. 개인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경찰작용이 적법하기 위해서는 우선 그러한 경찰작용이 경찰의 직무범위에 속하는 것이어야 한다. 만일 경찰이 공공의 안녕이나 공공의 질서에 대해 위험의 방지나 이미 발생한 장애의 제거가 문제되지 않는 곳에서 경찰권을 발동한다면, 그러한 경찰권발동은 이미 경찰의

27) 「경찰법」 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.(중간생략)

7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

28) 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다.(중간생략) 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

직무범위를 벗어난 것으로서 개별법상의 수권근거가 존재하지 않는 한 위법하다.

② 범죄수사활동과의 구별

조직적 의미의 경찰에게 맡겨진 중요한 직무는 범죄행위의 수사를 들 수 있다. 그 목적에 있어서 위험방지활동은 사전예방 경찰작용임에 반하여 범죄수사활동은 사후진압 경찰작용이라는 점에서 양자는 구별된다. 즉 위험방지활동은 「경찰법」상의 보호법익(공공의 안녕과 공공의 질서)에 대한 위험을 방지하고 이미 발생한 장애를 제거하는 것에 주된 목적이 있다. 설령 범죄수사의 결과 간접적으로 범죄예방의 효과가 발생하고 경찰의 조치(예: 불심검문²⁹⁾)가 종종 범죄예방뿐만 아니라 범죄수사의 관점에서도 허용된다고 하여 양자의 구별필요성이 부인되는 것은 아니다. 다음 <표 3-2>와 같이 각각 다른 법(「경찰관 직무집행법」과 「형사소송법」)과 법원칙이 적용된다는 점(편의주의원칙과 합법주의원칙), 조직법상의 지휘권한에 차이가 있다는 점(경찰청장과 검사), 나아가 경찰작용의 전제요건(구체적 위험과 충분한 범죄혐의)과 권리구제절차(행정소송과 형사소송)가 다르다는 점에서 구별의 필요성이 존재한다.

<표 3-2> 경찰의 위험방지활동과 범죄수사활동의 구분

구 분	위험방지활동 (사전예방 경찰작용)	범죄수사활동 (사후진압 경찰작용)
일반법	「경찰관 직무집행법」	「형사소송법」
일반원칙	편의주의원칙	합법주의원칙
지휘권한	경찰청장	검사
경찰작용의 요건	구체적 위험의 존재	충분한 범죄혐의의 존재
권리구제절차	행정소송	형사소송

출처 : 손재영, 2014, 「경찰법」, 박영사, p.11.

29) 「경찰관 직무집행법」 제3조(불심검문) ① 경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 정지시켜 질문할 수 있다.

2) 경찰의 종류

(1) 행정경찰과 사법경찰

행정경찰이란 ‘실질적 의미의 경찰작용인 공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 행정작용’을 말한다. 행정경찰은 본래적인 의미의 경찰이다. 사법경찰이란 ‘사법사무인 범죄의 수사작용’을 말한다. 사법경찰은 형사사법작용의 일부이므로 실질적 의미의 경찰작용에 해당하지 아니한다. 실정법은 검사의 지휘 하에 사법경찰관리로 하여금 수사를 진행하도록 하는바(「형사소송법」 제196조), 이러한 범위에서 사법경찰작용은 형식적 의미의 경찰작용에 해당한다. 그리고 해양경찰 사법경찰관의 신분여부에 대해 「형사소송법」 제196조를 해석하면, 수사기관이란 법률상 수사의 권한이 인정되는 국가기관을 의미하고 모든 경찰공무원이 사법경찰관리가 되는 것이 아니라 구체적으로 범죄수사의 임무에 종사하는 경찰공무원만이 사법경찰관리이다. 즉 경찰공무원법상의 경찰관의 신분이 곧 사법경찰관이 되는 것은 아니다. 다음 <표 3-3>과 같이 해양경찰은 「경찰관 직무집행법」이 적용되는 순찰활동이나 음주단속의 행정경찰은 파출소, 경비합정에서 작용행위이고, 사법경찰은 음주운행 선박을 검거하는 활동과 충돌하고 도주하는 뺑소니 선박을 추적 검거·수사하는 사법행위로 해양경찰은 수사과, 형사과, 외사과 부서가 있다.

<표 3-3> 경찰 직무별 행정경찰과 사법경찰 구분

구 분	행정경찰	사법경찰
파출소 순찰요원	순찰활동	범인을 추적·검거활동
경비경찰	폴리스라인 형성	불법시위자를 발견·체포 활동
교통경찰	음주단속	음주운전자 발견 추적검거·수사활동
해경 관련 부서	파출소, 경비합정	수사, 형사, 외사과

지난 2014년 조직 개편 당시에 수사기능을 경찰청으로 이관을 검토하여 기능상 분류방법인 행정경찰, 사법경찰기능을 조직을 해양경찰청, 경찰청으로 분리

하여 해양에서의 사법기능이 불가능한 실정을 초래할 수 있었다. 결국 「형사소송법」에 따라 수사할 수 있는 사법경찰관리의 신분을 유지한 것이 아니라 「경찰관 직무집행법」상의 행정경찰기능을 수행하는 경찰공무원법상의 경찰관 신분만 유지한 것에 불과하다.

한편 행정경찰과 사법경찰의 구별은 삼권분립의 사상에 투철했던 프랑스에서 확립된 구분으로서, 프랑스 「죄(罪)와 형벌법전」 제18조 “행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고, 사법경찰은 범죄의 수사·체포를 목적으로 한다.”고 규정한 것에서 유래한다.

제도적 의미의 경찰이 수행한다고 하여도 양자는 적용법규를 달리하므로 사법경찰작용과 행정경찰작용은 구분되어야 한다.³⁰⁾ 그러나 우리나라에서는 조직법상으로 행정경찰과 사법경찰이 구분되어 있지 않으며 보통 경찰기관인 경찰청이 양(兩) 사무를 모두 담당한다.

선진 외국에서도 행정경찰과 사법경찰이론에 따라 조직적으로 전면 분리한 사례는 없다. 즉 ‘행정·사법경찰 분리론’은 1920년대 독일 등 일부 국가에서 제기되었다가 비현실적이고 경찰기능을 와해한다는 지적에 따라 사장되었다. 우리나라에서도 해방 직후 검찰이 사법경찰 조직을 분리하여 법무부 산하에 사법경찰청을 설치하도록 주장했으나 경찰의 통합력을 깨뜨린다는 이유로 채택하지 않았다. 기능상 구분론을 잘못 이해하여 일부 외국에서 마치 행정경찰 조직과 사법경찰 조직이 별도로 존재하는 것으로 생각하는 것은 명백한 오류이다. 선진 외국에서도 행정경찰과 사법경찰이론에 따라 조직적으로 전면 분리한 사례는 없다. 예컨대 대륙법계 국가인 독일, 프랑스도 수사를 전담하는 부서가 별도로 있으나 모두 내무부나 경찰청 산하에 있다. 즉 조직 내부적으로 수사부서에 대한 독립성을 보장한 것이지 행정·사법 분리를 한 것이 아니다. 경찰기관의 장은 사법경찰이 아니지만 소속 사법경찰에 대한 내부적 지휘·감독권을 행사하고 있다.(대륙법계국가의 영향을 받은 일본의 식민지배로 인해, 우리나라도 많은 영향을 받았다.)

30) 홍정선, 2013. 기본경찰행정법. 박영사, p.6.

우리나라의 지방해양경찰청장, 해양경찰서장 등의 행정경찰이 사법경찰을 지휘하는 것은 수사와 정보의 결합에 따른 경찰권 비대화, 공정성 침해 우려 등 문제가 있다는 주장이 제기된다. 경찰권 비대화 방지, 수사 공정성 확보는 지휘관의 권한남용을 차단하고 공정성을 해하지 않도록 별도의 제도적 장치를 두어 해결할 문제이지 실현 불가능한 조직분리를 해야 하는 것은 아니다. 조직 내 지휘계통에 따라 지방해양경찰청장과 해양경찰서장 등 직무상 지휘·감독이 이루어지는 것은 당연하다. 선진외국에서도 경찰청장과 서장은 소속 부서를 지휘·감독함과 동시에 소속 수사경찰관의 수사활동을 지휘·감독하고 있다.

이렇게 행정경찰과 사법경찰은 동시 또는 연속적으로 이루어지는데 이것을 구분하는 것은 현실적으로 불가능하다. 지휘관의 수사관여와 간섭이 문제라면 '수사부서의 독립성'을 보장하기 위한 장치, 제도를 논해야지 행정·사법경찰로 조직분리를 주장하는 비현실적인 이론의 적용은 옳지 않다.³¹⁾

(2) 보안경찰(일반경찰)과 협의의 행정경찰(특별경찰)

보안경찰은 '도로에서 이루어지는 교통경찰작용(예: 교통의 통제와 단속)은 그 자체가 독립적인 경찰작용인 것과 같이 공공의 안녕과 질서의 유지 그 자체를 고유한 임무영역으로 하는 경찰작용'을 보안경찰이라고 한다. 보안경찰을 위해 국가는 제도적 의미의 경찰(경찰청과 그 소속기관)을 둔다. 일반적으로 경찰이란 보안경찰을 말한다.

협의의 행정경찰은 산림에서 임산물을 채취하려면 산림에서의 위험방지(예: 산사태 발생방지)를 위해 시장·군수·구청장이나 지방산림청장의 허가를 받아야 한다.³²⁾ 여기서 임산물채취허가는 산림사무를 수행하기 위해 설치된 기관에서 이루어지는 부분 사무일 뿐이다. 이와 같이 '행정영역별로 그 행정이 갖는 특별한 행정목적의 달성을 위하여 경찰작용이 나타나기도 하는데(예: 건축허가, 어업허가), 이러한 작용'은 협의의 행정경찰이라 부른다. 협의의 행정경찰은 각 주무부장관 등 소관 하에 수행된다.

31) 경찰청 수사구조개혁단의 「수사구조 제자리 찾기」 블로그(<http://susa.go.kr>)

32) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조(입목벌채 등의 허가 및 신고 등)

(3) 예방경찰과 진압경찰

경찰권 발동의 시점을 기준으로 한 분류로, 예방경찰이란 ‘공공의 안녕과 질서의 유지를 위해 위협을 사전에 방지하기 위하여 이루어지는 경찰작용’을 말한다. 예방경찰은 행정경찰의 한 내용으로 경찰상의 위협의 발생을 방지하기 위한 권력적 작용인 행정경찰보다 좁은 내용이다.

진압경찰이란 ‘위험이 현실화되어 장애가 생긴 경우에 공공의 안녕과 질서의 회복을 위한 경찰작용’을 말한다. 범인의 체포 등이 이에 해당된다. 이러한 의미에서 진압경찰은 사법경찰로서의 의미를 갖는다. 그러나 도로상 불법시위 진압의 경우, 진압(「경찰법」 제3조 및 「경찰관 직무집행법」 제2조의 진압)은 사법경찰작용이지만, 동시에 그것은 이미 발생한 장애로 인해 발생할 수 있는 새로운 위협을 방지하는 의미도 갖는다. 이러한 점에서는 진압경찰은 예방경찰로서의 의미도 갖는다.

(4) 국가경찰관 지방자치경찰

국가경찰이란 ‘국가사무로서의 경찰사무를 수행하기 위해 국가가 설치·유지하는 경찰’을 말한다. 우리나라는 국가경찰을 원칙으로 한다. 1991년 「경찰법」이 제정되어 행정안전부장관 소속 하에 중앙경찰의 의무를 담당하는 경찰청을 두고, 시·도지사 소속하에 지방경찰청을 두어 중앙경찰과 지방경찰의 책임분담을 도모하고 있다. 그러나 지방경찰도 경찰청장의 지휘, 감독을 받으므로 국가경찰의 일부로 보아야 한다.

지방자치경찰이란 ‘지방자치단체사무로서의 경찰사무를 수행하기 위해 지방자치단체가 설치·유지하는 경찰’을 말한다. 우리나라의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 시행과 더불어 제주특별자치도 자치경찰제가 도입되었다. 자치제경찰이 인정되는 경우에도 경찰권의 기초는 국가경찰과 마찬가지로 국가의 일반통치권에 의거한다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

3) 해양경찰의 개념

해양경찰의 개념은 정치, 경제, 사회적 상황과 지리적 조건 등 그 나라의 환

경적 특성과 어우러져 생성되고 변화되었다. 해상에서의 위기관리를 위해서는 국제법과 국제적 관례에 따라 입법권행사가 즉시 가능한 합리적인 법 집행이어야 한다. 따라서 주변 해양강국들은 해상에서의 경찰권행사하면서 국제법 이전에 자국의 국익을 우선하여 집행된다는 점을 이해하지 않으면 안 된다. 우리 해양경찰 제도는 포괄적인 법적 권한과 일반사법경찰권 행사가 가능한 제도를 가지고 있다. 해양경찰조직은 중앙집권적인 국가 행정조직으로 이루어져 있음을 특징으로 한다. 경찰권의 작용은 국가 행정기관에 의하여 행하여짐을 원칙으로 한다. 경찰은 법체계적인 기준에 따라 대륙법계 국가경찰체제와 영미법계 자치경찰체제로 구분되어 왔다. 대륙법계인 경우에는 국가 이익중심의 중앙집권적 형태로서 능률성과 합법성을 중시하며 권력관념과 명령·강제수단에 치중하는 반면에 계몽·지도 봉사업무는 소극적인 데 반하여 영미법계인 경우에는 지방분권적 형태로서 민주성과 자치성을 중시하는 공복관념이 강하여 계몽·지도와 봉사업무에 적극적인 것이 그 특징이라 할 것이다. 그러나 20세기에 접어들면서 사회 경제구조가 복잡해지고 과학기술이 발달함에 따라 종래의 대륙법계의 경찰체제 행정 작용만으로는 국민의 경찰에 요구하는 행정수요에 부응할 수 없다. 영미법계는 경찰체제의 능률성 면에서는 한계에 부딪혀 대륙법계 경찰체제와 영미법계 경찰체제가 혼합, 융합되고 있다. 즉 사회가 발달하고 기능이 분화됨에 따라 안녕과 질서유지를 저해하는 요소는 더욱 복잡해지고 종전의 고전적 경찰개념으로는 행정수요를 충족하기가 점점 곤란해지고 있어 경찰개념이 확대되어 가는 것이 필연적이라 할 수 있다.

(1) 형식적 의미의 해양경찰

「정부조직법」 제43조³³⁾는 해양경찰의 직무에 대해 포괄적으로 규정하였기 때문에 해양경찰의 직무를 구체적으로 파악할 수 없었다. 따라서 해양경찰의 직무수행 책임성이 부족해지고 조직의 정체성이 모호해졌으며 국민들 또한 해양경찰의 직무가 무엇인지 명확히 알기가 어려웠다. 특히 해양경찰은 국민의 기본권을 직접적으로 제한하는 공권력을 행사하는 기관일 뿐만 아니라, 「헌

33) 제43조(해양수산부) ②해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다.

법」 제37조 제3항에 규정된 법률유보의 원칙에 따라 작용, 조직, 구체적인 직무범위 등에 대해 법률상 근거가 필요해서 최근 2019년 8월, 「해양경찰법」을 제정하였다.

한편 「정부조직법」 제43조에서 장소적으로 ‘해양’이라는 전제가 붙어있으나 해양에서 일반적인 경찰사무를 담당하는 것 이외에 오염방제에 관한 사무도 관장하는 것이 형식적 의미의 해양경찰이다. 형식적 의미의 해양경찰에 해당하는 직무를 「경찰관 직무집행법」, 「해양경찰법」 제14조, 「경찰관 직무집행법」 제7조에 규정하고 있다.

다음 <표 3-4>와 같이 「해양경찰법」과 「해양경비법」은 제도적 해양경찰기관의 사무로 해양에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 범죄예방·진압·수사와 치안정보의 수집·작성·배포, 해양에서의 수색구조·연안안전관리, 선박교통관제와 경호·경비·대테러작전에 관한 사무를 규정하고 있다.

<표 3-4> 「해양경찰법」과 「해양경비법」상 해양경찰의 권한

구 분	「해양경찰법」 제14조(직무)	「해양경비법」 제7조 (해양경비 활동의 범위)
권 한	1. 해양에서의 수색구조연안안전관리 및 선박교통관제, 경호·경비·대테러작전 2. 해양에서의 공공 안녕과 질서유지를 위한 해양관련 범죄의 예방·진압·수사와 치안정보 수집·작성·배포 3. 해양오염 방제 및 예방활동 4. 직무와 관련된 외국 정부기관 및 국제기구와 협력	1. 해양 관련 범죄에 대한 예방 2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 보호에 관한 조치 3. 해상경호, 대테러 및 대간첩작전 수행 4. 해양시설의 보호에 관한 조치 5. 해상항행 보호에 관한 조치 6. 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지

따라서 현행법은 제도적 의미의 해양경찰인 해양경찰청과 그 소속기관에 기본적으로 공공의 안녕과 위험방지를 처리하도록 규정하면서 추가적으로 다른 작용도 수행토록 한다. 「해양경찰법」이나 「해양경비법」 등의 해양경찰 법령이 제도적 의미의 해양경찰에 부여할 권리이다.

(2) 제도적 의미의 해양경찰

형식적 의미의 경찰작용을 담당하는 국가기관 그 자체, 즉 해양경찰조직을 의미하므로 「정부조직법」 제43조 제2항에 따른 해양수산부장관 소속 하에 해양경찰청이 제도적 의미의 해양경찰이다.

(3) 실질적 의미의 해양경찰

사회가 발달하고 기능이 분화됨에 따라 사회의 안녕과 질서 유지를 저해하는 요소는 더욱 복잡해지고 있어 더 이상 종전의 고전적인 해양경찰의 개념으로는 행정수요를 충족하기가 점점 곤란해지고 있으므로, 이러한 요구를 수용하여 해양경찰 개념을 정의하는 것이 필요한 상황이다. 따라서 가능한 해양경찰의 개념을 광범위하게 포함하는 방향으로 실질적인 의미의 해양경찰을 정의하자면 “해양 또는 연안(沿岸)에서 공공의 안녕과 질서를 유지하고 해양자원과 환경을 보호하며 국제법상 의무를 이행하기 위해 위협을 방지하고 이미 발생한 장애를 제거하는 국가의 모든 활동³⁴⁾이라고 할 수 있다.³⁵⁾

4) 경찰행정기관의 종류

경찰행정기관에는 경찰행정관청(경찰행정법상 주어진 권한의 범위 내에서 경찰에 관한 의사를 결정하고 이를 외부에 대해 표시하는 권한을 가진 경찰행정기관), 경찰의결기관(경찰행정상 의사결정권만을 갖는 기관), 경찰보조기관(경찰행정관청의 보조를 임무로 하는 기관. 예: 차장·실장·국장·과장), 경찰보좌기관(정책의 기획이나 계획의 입안·연구조사를 통하여 경찰행정청이나 보조기관을 보좌하는 기관, 예: 담당관), 경찰집행기관(경찰행정청의 명을 받아 경찰행정청이 발한 의사를 집행하여 경찰행정상 필요한 상태를 실현하는 기관) 등이 있다.

국가경찰행정관청이란 위협방지임무에 관한 국가의사를 결정하고 이를 외부에 표시할 수 있는 권한을 가진 기관을 의미한다. 경찰행정관청을 경찰행정청이라 불리기도 한다. 경찰행정관청은 다시 일반경찰행정관청(일반경찰행정청)과

34) 손재영, 2012. 「경찰법」의 기본체계와 이론적 기초. 박영사.

35) 최정호, 2012. 해양경찰 직무의 법적 근거에 대한 고찰. 해사법연구, 제2012년 제3호. p. 283.

특별경찰행정관청(특별경찰행정청)으로 구분된다.

일반경찰행정관청이란 일반경찰법(보안경찰법)상 행정관청(행정청)을 말한다. 일반경찰행정관청은 보통경찰관청이라고도 한다. 법령상 특별경찰행정 관청의 권한으로 규정된 것이 아닌 위험방지사무는 일반경찰행정관청의 경찰사무에 속한다(「경찰관 직무집행법」 제2조 제5호). 일반경찰행정관청은 중앙경찰관청과 지방경찰관청(지방 경찰청)으로 구분된다. 지방경찰청으로는 「경찰법」에 따른 지방경찰청장·경찰서장이 있다.

한편 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부 장관 소속으로 해양경찰청을 둔다(「정부조직법」 제43조 제2항). 해양경찰은 해양에서의 경찰 사무를 전반적으로 관장하므로 일반경찰로 볼 것이며, 특별경찰(협의의 행정경찰)로 볼 것은 아니다. 해양경찰청의 장 역시 중앙경찰청의 지위를 갖는다. 해양경찰청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다(「정부조직법」 제43조 제3항). 해양경찰청장은 치안총감으로 보한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제4조). 해양에서의 경찰사무가 종전에는 경찰청 소관이었으나, 1996년 8월 8일, 「정부조직법」의 개정(법률 제5153호) 시에 해양수산부의 신설과 동시에 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청이 설치되면서 해양경찰청의 소관사무가 되었다. 2008년 2월 29일, 「정부조직법」 개정 시에 해양수산부는 폐지되고 국토해양부가 신설되었다. 이후 2013년 3월 23일, 「정부조직법」 개정으로 해양수산부로 변경되고, 2014년 11월 19일, 국민안전처 소속의 해양경비안전본부로 조직개편되어 2017년 7월 25일, 해양수산부 소속 외청으로 환원되었다.

해양경찰청장의 관장사무를 분장하기 위하여 해양경찰청장 소속으로 지방해양경찰청을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제2조 제2항). 지방해양경찰청에 청장 1명을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제26조 제1항). 지방해양경찰청장은 해양경찰청장의 명을 받아 소관 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제26조 제3항). 지방해양경찰청장 소속으로 해양경찰서를 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제2조 제2항). 해양경찰서에 서장 1명을 둔다(「해양경찰청과 그 소속기관 직

제」 제30조 제1항). 서장은 총경으로 보한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제30조 제2항). 서장은 지방해양경찰청장의 명을 받아 소관 사무를 총괄하고, 소속 공무원을 지휘·감독한다(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제30조 제2항). 국가경찰집행기관이란 경찰행정관청이 명한 사항을 현장에서 현실적으로 직접 수행하는 경찰기관을 말한다. 해양에서의 경찰사무를 집행하는 해양경찰(「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제3조)을 집행경찰이라 부르기도 한다.

3.1.2 해양범죄 수사의 관할

1) 해양경찰 수사 법적근거

해양경찰의 업무가 경찰행정에 속하여도 법적근거 없이 국민에게 법적부담을 주는 수단을 사용할 수 없다. 이는 오늘날 법치국가의 기본원칙 중의 하나이다.³⁶⁾ 경찰작용은 침해행정에 속하는 것이므로, 범죄수사 단계에서 발생할 수 있는 해양경찰처분은 관련자의 권리에 명령적으로나 침익적으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 처분은 ‘법률유보의 원칙’에 따라 법률상 근거를 요한다(「헌법」 제37조 제2항). 즉, 경찰권 행사는 법치주의 또는 법률에 의한 행정의 원리에 따라 최소한의 침익적 행정작용 내지 권력적 행정작용으로 법률에 근거를 두어야 하는 것이다. 수사업무는 국민의 기본권 제한과 의무의 부담을 필연적으로 전제하고 이루어지는 공법적 행위로써 반드시 법률의 근거가 필요하다. 수사에 관해서는 「형사소송법」 및 「경찰관 직무집행법」에 그 근거를 두고 있지만, 헌법상의 법률유보의 원칙에 비추어 해양경찰의 수사 직무에 대한 명확한 근거가 있어야 한다.

육상경찰인 경찰청의 경우에는 조직법인 「경찰법」과 작용법인 「경찰관 직무집행법」 등을 통해 공권력 행사에 대한 확실한 법적근거를 마련하고 있는 반면에 그동안 해양경찰의 경우 조직법 부재에 따라 법적 공백 상태가 있었다. 2020년 2월에 시행되는 「해양경찰법」은 ‘해양관련 범죄의 예방·진압·수사’를 직무로 명확히 규정하였기 때문에 이러한 문제점을 해소할 것으로 기대된다.

36) 홍정선, 2006. 행정법원론(하). 박영사.

해양경찰 수사의 직무는 「정부조직법」 제43조에서 “해양에서의 경찰에 관한 사무”, 「해양경찰법」 제14조 제2호에서 “해양에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 해양 관련 범죄의 예방, 진압, 수사에 관한 사무”가 규정되어 있고, 해양경찰청 직제 제13조(수사정보국), 「경찰관 직무집행법」, 「해양경비법」 제7조 제1호에서 “해양 관련 범죄에 대한 예방”에 근거를 두고 있다.

그리고 해양경찰의 직무인 ‘해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무’가 무엇인가에 대해서는 「해양경찰법」 제2조(책무), 제14조(직무)에서 직접적으로 정의하고 있다. 「해양경찰법」은 조직법이고 개별 작용법인 「경찰관 직무집행법」과 「해양경비법」을 살펴보았다. 「경찰관 직무집행법」에서 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무가 아닌 국가경찰공무원의 ‘직무의 범위’에 관하여 정의하고 있고, 「해양경비법」에서는 ‘해양경비활동의 범위’에 관하여 정의하고 있다. 해양경찰의 직무는 ‘해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무’이고, 구체적으로 「형사소송법」 제2조와 「해양경비법」 제7조의 제1호부터 제7호까지의 내용이라고 할 수 있다.³⁷⁾

또한 범죄에 대한 수사권을 행사할 수 있는 대표적인 작용법은 「경찰관 직무집행법」과 「해양경비법」이 있다. 하지만 <표 3-5>와 같이 「해양경비법」은 「경찰관 직무집행법」의 보충적 역할만을 수행할 뿐이다.³⁸⁾ 또한 「해양경비법」 제7조에서도 범죄수사에 대한 명확한 명문규정을 두고 있지 못하고 예방적 기능만을 강조하고 있다.³⁹⁾

37) 김경락, 2013. 육상경찰과 해양경찰의 직무와 관할의 범위에 관한 법적 검토. 법학논집, p. 301.

38) 다른 법률과의 관계에서 이 법에서 정하지 아니한 해양경비에 관한 사항은 「경찰관 직무집행법」에 따른다고 규정하여 제정안이 현행 해양경비 활동의 근거가 되는 각 개별법에 대한 기본법적, 일반법적 지위를 가짐과 동시에 「경찰관 직무집행법」과의 관계에서 특별법적 지위도 가지고 있음을 명시하려는 것으로 보인다.(국토해양위원회 전문위원 박수철, 2011. 해양경비법안 검토보고.)

39) 손영태, 2013. 해양경찰의 민생침해범죄 대응실태 및 개선방안에 관한 고찰. 한국해양경찰학회보 제3권제1호(통권4호), p.98.

<표 3-5> 「경찰관 직무집행법」 및 「해양경비법」 비교

「경찰관 직무집행법」 제2조 (직무의 범위)	「해양경비법」 제7조 (해양경비활동의 범위)
제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 2의2. 범죄피해자 보호 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지	7조(해양경비 활동의 범위) 해양경찰청 소속 경찰공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해양경비 활동을 수행한다. 1. 해양 관련 범죄에 대한 예방 2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 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

「경찰관 직무집행법」에서는 육상을 기준으로 범죄의 예방·진압 및 수사 등 경찰관의 직무수행에 필요한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 이는 해양경비 기능은 해양주권을 수호하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 핵심기능임에도 해양경비 활동의 근거 법률은 조직적 측면에서 해양경찰청에 관한 「정부조직법」의 규정만 있을 뿐 그 외의 임무 및 작용과 관련된 일반법은 존재하지 않는다. 즉 「배타적경제법», 「영해 및 접속수역법», 「해양과학조사법», 「해양환경관리법», 「경찰관 직무집행법」 등의 여러 관련 법률이 산재되어 규정되어 있다. 한편, 해양경비에 대한 권한부여 및 책임기관에 관한 명시적인 근거도 부재한 상황을 보완하기 위해 「해양경비법」을 제정으로 보완되었다.

오히려 범죄수사 활동에 대한 근거를 「해양경찰법」 제 14조, 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제13조(수사정보국) 및 시행규칙 제8조에 따르면 수사·형사·외사업무에 대해 개괄적으로 규정되어 있다.⁴⁰⁾ 그밖에 범죄수사 활

40) 미국 해안경비대는 「미국 연방법」 제14장 제89조에 의해 선박에 대한 정선·승선·검색·나포·추적권 등의 행사를 할 수 있도록 하는 광범위한 권한을 규정하고 있다. 제14장 제89조(a)에서는 미국이 관할권을 가진 공해와 수역에서 미국법령 위반 범죄의 예방, 적발 및 퇴치를 위하여 질의, 심사, 검사, 수색, 압류 그리고 체포를 행

동의 근거를 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사 준칙에 관한 규정」, 「범죄수사규칙」과 같은 대통령령이나 훈령에 두고 있다.

행정규칙은 경찰청과 유사한 내용으로 <표 3-6>과 같이 총 31개가 있다. 훈령으로는 「종합수사지휘본부 운영규칙」, 「내사사건 처리규칙」, 「변호인 접견 참여 등 규칙」, 「범죄수사 규칙」, 「수사경찰관 인사운영규칙」, 「불법조업 외국어선 사법처리 절차 등에 관한 규칙」 등 22개 내부 훈령을 가지고 있다.

행정예규로는 「수사이의사건 처리규칙」, 「수사정보비 취급규칙」, 「수사 및 감식장비 관리규칙」, 「수사본부 운영 규칙」 등 9개가 있다.

<표 3-6> 해양경찰 수사 관련 행정규칙 현황

구 분	행정규칙명
훈 령	「종합수사지휘본부 운영규칙」, 「내사사건 처리 규칙」, 「변호인 접견 참여 등 규칙」, 「사건의 관할 및 관할사건수사에 관한 규칙」, 「수사사건 등의 공보에 관한 규칙」, 「범죄수사규칙」, 「참고인 등 비용지급 규칙」, 「범죄신고자 및 공익신고자보호등에 관한 규칙」, 「피의자유치 및 호송규칙」, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」, 「경찰 범죄통계 작성 및 관리규칙」, 「수사전담요원 관리운영 규칙」, 「전문수사관 운영 규칙」, 「과학수사기본규칙」, 「범죄수법공조자료 규칙」, 「순직·실종 등 대비 신원확인용 유전자은행 운영규칙」, 「지문 및 수사자료표 등에 관한 규칙」, 「형사기동정 운영규칙」, 「수사긴급 배치규칙」, 「지명수배 규칙」, 「수사경찰관 인사운영 규칙」, 「불법조업 외국어선 사법처리 절차 등에 관한 규칙」
예 규	「수사이의사건 처리규칙」, 「수사정보비 취급규칙」, 「수사 및 감식장비 관리규칙」, 「유치장설계표준규칙」, 「범죄수사자료 조회규칙」, 「행정검시규칙」, 「수사본부 운영규칙」, 「마약류 범죄정보전산관리 규칙」, 「밀항사법처리규칙」

사할 수 있도록 규정하고 있다.(김종구, 2009. 해상에서 선박에 대한 영장 없는 수색과 압수. 2009년도 해양환경안전학회 추계학술발표회.). 또한 일본의 「해상보안청법」 제2조 제1항에서는 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포를 해상보안청의 임무범위의 하나로 규정하고 있다(해양경찰청, 일본해상 안전 관련 법령집&일본해상보안청, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>)

한편 국제범죄수사를 위한 별도의 행정규칙이 존재하지 않는다. 이는 외사경찰도 수사규칙을 준용하고 있으므로 별도의 규칙을 제정할 필요성이 없는 것으로 해경의 업무로 특화된 「밀항사범처리규칙」, 「불법조업 외국어선 사범처리 절차 등에 관한 규칙」을 별도로 가지고 있다.

2) 해양수사의 관할

해양경찰청은 지난 2014년 11월 9일, 「정부조직법」으로 ‘해양사건이 해상에서 발생한 사건’으로 관할권이 축소되었으나, 현재는 ‘해양사건’으로 환원되었다. 2014년 11월 개정된 「정부조직법」 제22조의2 제3항에 따라 해양에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무는 해양경비안전본부가 수행하고, 해상 발생사건 이외의 해경의 기존 수사 사무를 경찰청으로 이관되어 해양범죄 관할권이 기존 해양경찰청에서 해양경찰청·경찰청으로 이원화된 적이 있었다.

2016년 4월 14일, 부산일보에 “해양경찰은 2011년부터 3년간 매년 평균 6천 800여 건을 검거했다. 하지만 수사 인력이 둘로 나뉘는 이후 2015년 검거건수는 해양경비안전서와 부산경찰청 수사2과 모두 합쳐 4천400여 건 밖에 되지 않는다.”라고 보도⁴¹⁾되었다. 이는 경찰청으로 수사 업무이관에 따른 대체효과는 전반적으로 미흡하고, 치안 공백이 증가한 것으로 생각한다. 즉 전반적으로 2014년 해경의 수사 기능의 축소 이후 해양범죄 검거실적은 <표 3-7>과 같이 약 2만여 건(2013년 50,718건 → 2016년 30,040건)이 감소되었다.

<표 3-7> 2014년 이체 인력 대비 2016년 해양범죄 단속현황 비교

구 분	범죄 검거실적	수사·정보 인력	1인당 사건처리	경찰서당 수사·정보인력
해양경비안전본부 (現 해양경찰청)	30,040건	287명	105건	12명
경찰청	1,657건	505명	3건	80명

41) “해경해체, 그 이후 수사권 대폭 축소...해양범죄 ‘사각지대’”(2016.4.14.부산일보)

경찰청에 이관된 해양범죄와 비교하면 1인당 사건처리건수도 경찰청의 3건을 처리한 반면에 해양경비안전본부는 105건으로 상당한 많은 사건 처리하고 있어서 수사업무가 과중되어 업무 이관에 따른 대체효과가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

또한 2017년 4월 19일에 해사신문에서는 “해경이 수사정보기능을 갖지 못하면 복원을 해서 무엇을 하겠느냐”고 반문했다. 현재 수사정보기능이 대부분 육상경찰로 넘어간 것과 관련해서는 “바다와 관련해 비전문가인 육상에서 조사를 하면서 많은 어민들이 불편을 겪고 있다”라고 보도되었다. 이는 해양범죄 수사에 대해서만 경찰청과 해양경찰청이 수사하고 있고 일부 관할이 중복되는 수사로 인해 이중으로 국민들의 출석요구, 조사 등으로 불편을 초래한 것으로 나타났다.

국회 및 언론에서도 해상치안 불안에 대한 실질적인 대책 마련을 지적하였다. 2015년 9월 15일, 국민안전처 국정감사(진선미 의원)에서 “구멍 뚫린 해상 마약범죄 사각지대... 해경 해체 후 마약단속 실적 전무하다.”라고 지적하였다. 또한 2016년 3월 2일, 경인일보에서는 “인천항을 통해 밀입국이 활개치고 있지만 해양경찰청 해체 후 검거 시스템이 작동하지 않고 있다. 밀입국 사범의 첩보 수집과 검거 등을 담당하던 해경 내 외사, 정보, 수사 기능이 대폭 축소됐기 때문이다. 현재 경찰청은 이들에 대한 정보 수집과 검거에 손도 못 대는 실정으로 알려졌다.”라고 보도되었다. 이는 수사관할권 조정이 단속 역량을 이원화시켜 해상치안의 공백을 초래하였다.

이에 따라 해양범죄는 해상과 육상으로 연계된 범죄로서 장소, 관련자, 범죄행위 등이 일반범죄에 비해 특성화되어 있고 전문화된 범죄이므로 해양전문 수사기관에서 수사를 하여 경찰청과 중복수사를 방지하고 국민의 불편을 해소할 필요가 있었다.

해양경찰은 2017년 7월 26일, 「정부조직법」 개정으로 수사 관할권이 ‘해양에서의 경찰에 관한 사무’로 변경되었다. 「정부조직법」 부칙 제2조(조직폐지 및 신설 등에 따른 소관사무 및 공무원 등에 관한 경과조치)에 따라 경찰청의

소관사무 중 이 법 제43조 제2항에 규정된 사무(‘해상에서 발생한 사건을 제외한 육상경찰에게 이관된 수사사무’를 말한다.)가 해양경찰청으로 이관되었다.

해양경찰의 수사 직무범위는 사무관할, 토지관할로 구분할 수 있으며, 발생 장소는 해양이 아닌 항만, 수산 등 기능적인 면에서 해양과 관련된 업무를 수행하는 사무관할과 해양 관련 사건뿐만 아니라 형법과 관련된 사건이라도 발생 장소가 해양인 사건인 토지관할로 구분할 수 있다.

먼저 해양의 개념에 대해 해양수산발전기본법 제3조 제1호에서 “해양이라 함은 대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적 권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역”이라고 정의하고 있다.

「영해 및 접속수역법」은 제1조 내지 제3조에서 해안선의 기준에 대한 정의를 “대한민국의 영해는 기선으로부터 측정하여 그 바깥쪽 12해리의 선까지에 이르는 수역으로 하면서, 영해의 폭을 측정하기 위한 통상의 기선은 대한민국이 공식적으로 인정한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선으로 하고, 지리적 특수사정이 있는 수역의 경우에는 대통령령으로 정하는 기점을 연결하는 직선을 기선으로 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

그렇다면 해상이란 만조 때 물이 닿은 곳이지만, 해안선의 설정기준에 대해 고조선 또는 저조선으로 설정할지에 대해 판단이 모호하다. 법령상 명확한 규정은 없어서 일선 해양경찰서와 경찰서 간의 수사과에서 실무 간 일시적 협의 하거나 사건장소에 바닷물이 닿았는지 여부에 따라 해양과 육상으로 구분하여 관행적으로 사건을 진행해 왔고 일부 수사관할권에 대해 다툼이 생겼다.

이를 개선하기 위해서는 해양경찰청과 경찰청의 직무범위는 특정한 사정이 없는 한 해안선을 기준⁴²⁾으로 구별하는 것이 합리적이다. 해안선을 기준으로 고저·저조를 불문하고 현재 해수가 있는 해상에서 사건이 발생하거나 해양에서

42) 수사의 범위에서 해안선 기준을 「측량·수로 조사 및 지적에 관한 법률」 제6조(측량기준) ① 4. “해안선은 해수면이 약최고고조면에 이르렀을 때의 육지와 해수면과의 경계로 표시된다.”의한 육지와 해수면과의 경계를 의미함.

범죄의 결과 및 원인행위 모두 해양에서 발생한 사건은 해양경찰의 수사 직무 범위에 해당된다. 일본 해상보안청의 경우처럼 해수면의 고조선, 저조선을 고려하지 않고 현재 해수가 있는 기준으로 설정하고, 하천과 해상과의 경계는 하천의 양쪽 기슭의 돌출한 끝을 연결한 선으로 하는 것⁴³⁾으로 이러한 기준에 따라서 해양경찰도 해양과 육상의 관할기준을 정하는 것이 바람직하다.

수사관할에 논의에 대해서는 양 기관의 노력이 있었다. 우선 해양경찰이 육상경찰로 수사관이 이관된 국민안전처 시절(2014.11.28., 2014.12.10.)에 해경과 경찰의 실무자 간 업무협의를 하였다. 관할조정에 따른 혼란과 해경서 수사 인력 감축에 따라 각종 사건·사고 발생의 경우에 처리기피 등으로 국민 불편이 야기되거나 언론에 부정적 보도 발생을 방지시키기 위한 양 기관 협조사항 논의와 ‘해상에서 발생한 사건’ 개념에 대해 논의하였다. 합의 내용은 해상은 현재 해수가 있는지 여부를 기준으로 고조, 저조를 불문하고 현재 해수가 있는 범위가 해상이고, 범죄 사실의 전부 또는 일부가 해상에서 발생한 해경이 처리하기로 하였다. 관할의 지정이 애매한 사건이 발생한 경우에는 해경과 경찰이 별도로 협의하기로 하였다.

그 이후 3차 협의는 2015년 4월 15일, 해경과 경찰청은 양 기관의 해양범죄 수사와 관련하여 관할이 중첩되거나 관할 지정이 있어 모호한 사건 유형에 대한 사건의 처리 방안을 논의하였다. 양 기관이 수사에 대해 상호 존중한다는 점과 해·육상이 연계된 범죄나 여죄의 처리 등에 있어 협의하고 갯바위, 갯벌, 원격지 도서 등에서 발생한 범죄와 같이 양 기관 수사관할이 중첩되거나 모호한 사건에 있어서 어떻게 처리할 것인지에 대해 협의하였다. 관할의 지정에 있어서 가장 우선적으로 고려할 점은 ‘무엇이 국민을 위한 것인지?’를 판단하여야 하고 국민의 편의를 위하여 먼저 사건을 처리한 후 관할과 관련된 부분이 있을 때 사건의 이송 등을 협의하고 하였다. 또한 국민에게 혼란을 일으키거나 불안을 야기할 우려가 있으므로 수사의 관할과 관련된 기획성 보도는 양 기관 모두

43) 경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정의 체결된 내용에서 “해상이란 고조, 저조를 묻지 않고 현재 해수가 있는 범위를 말하고, 하천과 해상과의 경계는 하천의 양쪽 기슭의 돌출한 끝을 연결한 선으로 한다. 다만, 하구에 「항측법」의 적용되는 항이 있는 경우의 당해항의 구역은 해상으로 한다.”고 규정되어 있다.

자제할 수 있도록 합의하였다.

2017년 해양경찰청이 부활된 이후 해양사건을 해경이 전담하면서 수사관할을 분명히 할 필요성이 내외부적으로 제기되었다. 2017년 9월 13일, 문재인 대통령은 제64주년 해양경찰의 날 치사에서 “이번에 경찰청에서 이관받은 수사정보기능도 조속히 정상화해야 합니다.”라며, “어민들이 경찰청과 해경으로부터 이중조사를 받는 불편을 겪지 않도록 경찰청과 해경 사이에 업무 관할을 분명히 하면서 공조 체계를 잘 갖춰줄 것”을 특별히 당부하였다. 이후 해양경찰은 2017년 9월에 정부조직법 개정으로 인한 육상경찰(경찰청)의 해양 관련 수사 기능 및 인력이 환원됨에 따라 국민의 인권을 보호하고 중복수사 및 관할 공백 등의 문제를 최소화하기 위해 양 기관 간의 상호 협력 및 공조를 강화해야 한다고 공감하고, 경찰청과 협조체계, 정보공유 및 수사관할에 대해 다음과 같이 업무 협력을 위한 양해각서를 체결하였다. 과장급으로 구성된 업무협의회를 구성하여 반기별로 정기회의를 개최하고, 중복수사 방지를 위해 개별사건 수사와 관련된 자료 및 정보를 요구할 수 있으며, 필요한 범위 내에서 상호 간 적극적으로 협조하기로 하였다. 양 기관의 수사관할의 기본원칙은 동일한 피의자에 대해서는 같은 사유로 중복 조사 및 소환을 하지 않기로 하고, 필요시에 상대방 기관에 공조요청을 할 수 있도록 하였다. 또한 범죄에 대한 수사관할은 범죄 장소, 범죄의 성질, 관련법 등을 종합적으로 고려하여 결정하되 해양 관련 범죄는 해양경찰청에서 우선적으로 관할하도록 합의하였다. 여기서 해양범죄란 ①해양에서의 발생한 범죄, ②해양에서의 발생하여 육상으로 이어지는 범죄, ③육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄 중 해양관련성이 높거나 해양에 중대한 영향을 미치는 범죄, ④어민 등 종사자의 해양 관련 범죄, ⑤선박, 조선서, 해양플랜트, 물양장 등 해양과 관련된 장소에서의 해양 관련 범죄로 정의하였다.

이렇게 업무협약을 통해서 해양경찰과 경찰청 간의 해양범죄 수사에 대해서는 이중 수사로 인한 국민들의 불편은 감소하였다. 다만, 협약서 제4조 제3항, “제2항에도 불구하고 해양 관련 범죄 중 육상에서 발생한 범죄, 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄에 대해서는 경찰청에서도 수사할 수 있다.”, 제5조 제1호, “양 기관에서 중복수사가 진행되고 있는 경우에는 먼저 착수한 기관

에서 수사함을 원칙으로 한다.” 제5조 제2호, “수사착수 시점 판단의 근거는 KICS⁴⁴⁾에 입력된 입건시점을 기준으로 하되, 최초 첩보의 내용 및 사건의 진행 정도 등을 종합적으로 판단하여 관할 기관을 판단한다.”라고 규정하여 관할권에 대한 논란의 소지가 있다.

이는 양 기관에서 중복수사가 진행되고 있는 경우에는 먼저 착수한 기관에서 수사함을 원칙으로 하고 수사착수 시점 판단의 근거는 KICS에 입력된 입건시점을 기준으로 되어 있다. 즉 해양 관련 사건의 처리는 기본적으로 먼저 인지한 측에서 처리하도록 규정되어 있어서 해양 관련 수사 관할권에 대한 양 기관의 갈등의 소지가 발생할 수 있다. 왜냐하면 해양범죄는 사무관할이나 토지관할 중에서 육상과 연계된 사건이나 육상에서 발생한 사건으로 연안 34.9%, 항내 14.96%로 총 49.86%가 차지할 정도로 경찰과 관할 다툼의 소지가 일부 발생할 여지⁴⁵⁾가 있다.

또한 협약서의 해양범죄를 정의하는 규정에 ‘항만시설’이 포함되어 있지 않다. 이는 「국제선박항만보안법」 제30조의2(국제항해여객선 승객 등의 보안검색)에서 “항만시설소유자가 실시하는 보안검색 중 신체 및 휴대물품의 보안검색의 업무에 대해서는 관할 경찰관서의 장이 지도·감독”하도록 규정되어 있어서 이를 해양경찰관서의 장이 지도·감독할 수 있도록 관련 법률을 개정할 경우에 항만시설(여객선터미널) 보안구역에서의 수사관할권의 주체에 대해 경찰청과 이견이 발생할 소지가 있다. 따라서 중복수사 방지 등의 관할조정을 위해서는 경찰이 해양관계 법령에 관한 범죄 등 해양경찰의 직무범위에 해당하는 사건을 인지한 경우에는 신속히 사건의 개요를 관할 해양경찰서로 통보하고, 해양경찰이 경찰의 직무범위에 속하는 사건을 인지한 경우 관할 경찰서로 통보하도록 관련 규정을 별도로 정할 필요가 있다. 즉 해양경찰청과 경찰청의 수사관

44) KICS(Korea Information System of Criminal-justice Service, 형사사법정보시스템) 형사사법기관(법무부, 검찰청, 경찰청, 해양경찰청)간 정보를 공동으로 활용하는 시스템으로 약식사건절차를 절차화 하고, 국민에게 형사사건 정보를 제공한다(2010년 7월 개통).

45) 해양경찰청의 범죄통계(2018년)에서 육상 48.3%(18,581건), 연안 34.9%(13,439건), 항내 14.96%(5,757건), 원해·근해 1.84%(710건)로 나타났고, 육상과 해상발생 비율은 육상 48.28%, 해상 52.72%이다.

할권은 Vincent Ostrom과 Elinor Ostrom은 1971년에 쓴 ‘공공선택론(행정학 연구를 위한 색다른 접근방법)’이라는 논문에서 다조직 장치와 관할권의 중첩의 논리로 설명할 수 있다. 공공선택론을 행정학 연구에 차용하여 새로운 시사점을 주고, 특정 공공서비스를 공급하면서 단일의 계층제 대신에 상황에 따라 때로는 상호 상당히 독립적으로 운영되는 여러 공공기관들로 구성된 공공서비스 산업의 성격을 띠는 다조직 장치를 구성하여 상이한 운영수준에 따라 상이한 규모의 조직이 적절히 대처하자고 주장한다. 예컨대 경찰산업, 수도산업, 교육산업 등을 들었다. 기존의 획일적인 구역 대신에 해양경찰과 일반경찰(육경)의 수사관할의 중첩을 통해 그때그때 필요에 따라 역할을 맡으면 해안선으로 중심으로 발생하는 사건에 대한 수사관할권은 충돌되지 않을 것이다.

수사관할에 대해서는 일본, 미국의 해양치안기관과 비교하면, 일본의 경우 해상보안청의 장소 관할 범위는 ‘해상’으로 일본의 「해상보안청법」은 한국의 「해양경비법」 등과는 달리 관할 수역에 대한 명확한 규정이 없음에도 해상보안청의 법 집행 사무 관할이 해상으로 제한되어 있고 육상에서의 경찰권 행사는 불가하다는 견해가 있다. 수사권한과 관련하여 해상보안청은 ‘해상’에서 원인행위가 발생한 사건에 대해 수사권한을 수행하고 육상에서 결과행위가 발생한 경우 육경과 반드시 수사 협력이 필요하다.

미국의 경우는 해안경비대의 장소관할 범위도 좁은 의미의 ‘해상’에 한정되어 있다. 해안경비대에 속하는 구성원과 시설 관련 범법행위에 대한 수사 권한은 해양경비대가 가지고 있지만 다른 범법행위에 대한 수사권한과 수준은 뚜렷하지 않다. 이는 일본의 해상보안청과 미국의 해안경비대는 조직적으로 독립적인 외청의 지위를 가지고 있지만 수사에 대해 특별수사권을 가지고 있는 데 반하여 우리나라 해경이 일반사법권을 가지고 있다는 점에서 다른 나라의 사례와 단순 비교가 어려우며 독자적인 형태의 수사가 가능하다고 판단한다.⁴⁶⁾

이와 더불어 해양수사에 대해 「형사소송법」 제210조는 사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사할 때에는 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고

46) 최석윤, 앞의 글, pp.46-47.

(긴급한 경우 사후 보고 가능)하도록 제한되어 있고, 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정(대통령령)」 제11조에 따라 사법경찰관리는 소속 관서의 관할구역 내에서 직무를 수행한다. 다만, 관할구역 내의 사건과 관련성이 있는 사실을 발견하기 위하여 필요할 때에는 관할구역 외에서도 그 직무를 수행할 수 있다.

이는 경찰의 관할문제 중 토지관할의 문제로 실적경쟁 등을 이유로 관할구역 외에서 수사하는 것에 대해 검사장 등의 보고를 통해 억제시킴과 동시에 범죄는 다양한 지역에 연계된 경우가 많다는 것을 감안해 관련성 있는 사실의 발견이라는 예외를 둔 것으로 이해된다. 즉 해양경찰 사법경찰관리는 관할 구역 내에서 수사하되, 관할 내 사건과 관련성 있는 사실을 발견하기 위해 관할 구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있고 그 외의 경우에는 검사장 등에게 보고하여 관할구역 외에서도 수사할 수 있다. 이는 토지관할 위반에 대해 「형사소송법」 제320조 제1항에 따라 피고인의 신청이 없으면 관할위반의 선고를 하지 못해 소송행위에 영향을 미치지 않지만, 이는 피고인의 이익을 위한 취지이지 수사기관의 편의를 위한 것이 아니므로 수사기관은 이를 준수할 의무가 있다. 「형사소송법」 제210조와 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정(대통령령)」 제11조가 금지규정은 아니지만, 모든 공무원은 「국가공무원법」 제56조에 따라 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행할 의무가 있기 때문에 해양경찰은 해양에서 발생한 사건과 관련성 있는 사실을 발견하기 위하여 필요한 경우에는 관할구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있고 예외적으로 검사 보고를 통해 관할 외에서도 수사할 수 있다.

3) 해양경찰 수사의 작용 대상

해양경찰권을 「형사소송법」에 근거한 포괄적 법집행권을 보유하고 있다. 따라서 법정범(法定犯)과 자연범(自然犯)⁴⁷⁾ 통제와 긴급체포는 물론 강제명령권도 가지고 있다. 즉 해양경찰권은 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다.

47) 살인·강간·절도의 대부분의 범죄는 국가 성립전 또는 법률로서 범죄로 자연범 또는 형사범이라고 하며, 교통법규나 건축법규 등 각종 행정법규에 위반되는 범죄들은 법정범 또는 행정범이라고 한다.

해양경찰은 해상치안질서, 해상안전, 환경측면에서 보면 기관 간에 기능이 분리되어 있는 체계로서는 일관성 있는 기능 수행이 불가능하다. 그리고 국민의 기본권을 최대한 보장되어야 한다는 법치국가적 요청에 부응하면서도 경찰권 발동 외에 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰의 목적을 달성하기 위해서는 해상에서의 개괄적 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다. 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하는 직제에 개편됨에 따라 「경찰관 직무집행법」 등에 근거한 해상치안, 해상경비, 안전관리, 해양환경 등의 다음과 같이 업무를 수행하고 있다. 따라서 국민의 생명·재산보호를 위한 해양경찰권 대상은 지리적·인적·물적 그리고 기타 부분의 경찰작용 대상으로 볼 수 있다.

해양경찰 업무별 관련 법령 중에서 다음 <표 3-8>과 같다. 이 중에서 수사 관련 법령은 「형법」, 「형사소송법」, 「밀항단속법」, 「관세법」, 「특정금융정보법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「형사절차전자화법」 등이 있다.

<표 3-8> 해양경찰 업무별 관련법령

구 분	업무별 관련 법령
해양 경비	「해양경비법」, 「경찰관 직무집행법」, 「경제수역어업주권법」, 「통합방위법」, 「국제선박항만보안법」, 「영해법」, 「배타적경제수역법」, 「해양과학조사법」, 「해양과학조사법」, 「무인도서법」 등
해상 안전	「연안사고예방법」, 「해수욕장법」, 「재난안전법」, 「선박입출항법」, 「선박직원법」, 「선원법」, 「어선원재해보험법」, 「유도선법」, 「즉결심판법」, 「한국해운조합법」, 「선박법」, 「항로표지법」, 「해운법」, 「경범죄처벌법」, 「도선법」, 「낚시관리육성법」, 「수상레저안전법」, 「수상구조법」, 「선박평형수관리법」, 「선박안전법」, 「해사안전법」, 「해양사고심판법」, 「수중레저법」, 「마리나항만법」 등
수사	「형법」, 「형사소송법」, 「밀항단속법」, 「관세법」, 「특정금융정보법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「형사절차전자화법」 등
해양 환경	「해양환경관리법」, 「폐기물관리법」, 「공유수면법」, 「해양심층수법」 등

해양경찰의 직무는 개별법에서 「해양경비법」, 「수상구조법」, 「수상레저안전법」, 「연안사고예방법」, 「선박교통관제법」, 「밀항단속법」은 소관 개별법률에 의해 직접적인 법적 근거가 가지는 직무가 있는 반면에 「해사안전법」, 「선박입출항법」, 「해양환경관리법」은 해수부 등의 다른 부처에 법률 근거를 두고 수행하는 직무도 있다.

3.2 해양 분야 특별사법경찰관리

3.2.1 특별사법경찰의 개요

1) 특별사법경찰의 개념

특별사법경찰제도는 전문화된 기능별로 전문성이 부족한 일반 사법경찰 관리로서는 직무수행이 불충분하기 때문에 그 효율성을 위해 전문적 지식이 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사활동을 하도록 제도화 한 것이 바로 특별사법경찰제도이다.⁴⁸⁾ 즉 사회발전으로 범죄수사의 전문성이 요구됨에 따라 산림, 환경, 세무, 컴퓨터 프로그램 등의 특별 법규 위반자에 대해 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사를 한 후에 검찰에 송치한다. 특수 분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하도록 하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적으로 어려움이 발생하고 사회의 분화, 전문화, 다양화에 따라 범죄의 내용도 전문화, 기동화 되면서 범죄와 밀접한 관계가 있는 전문적 지식을 갖춘 행정공무원에게 수사를 맡기는 것이 효율적이라는 이유로 확대되는 경향이다.

2) 특별사법경찰의 역사

우리나라에 특별사법경찰제도가 도입된 것은 1924년 5월 31일 일제시대 당시에 조선총독부령 제33호로 제정된 「사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위」였는데, 이는 20년 후인 1944년 7월1일, 조선총독부령 제265호로

48) 신형기, 2012. 철도특별사법경찰제의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구. 한국민간경비학회보, p.48. ; 이상원, 이승철, 2009. 환경특별사법경찰제도의 개선방안. 치안정책연구, p.237.

최종 개정되었다. 여기에는 18개의 분야의 공무원이 해당되었다. 그 이후 특별사법경찰제도가 본격적으로 시작된 것은 1956년 1월 12일, 법률 제380호로 그 기본토대가 된 것이 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위에 관한 법률(이하, 「사법경찰직무법」이라 약칭함)의 제정이었다. 제정 이유는 산림·해사·전매·세무 등 특수행정 분야에 관한 범칙사건을 일반사법경찰관리로 수사하게 하는 것으로써 그 특수성을 감안할 때 부적당하고 매우 곤란하므로 특수행정 분야를 직접 담당하여 그 방면에 정통한 공무원으로 하여금 이를 처리하게 하여 범죄수사에 신속과 철저를 기할 목적으로 검찰청서기·서기보, 형무소장, 소년원장, 산림주사·주사보, 중앙임업시험장 공무원, 농림축산식품부 산림국 공무원, 지방전매청 공무원, 보건복지부 공무원, 선장과 해원 등에게 사법경찰권을 부여한 것이 그 시초였음을 알 수 있다.⁴⁹⁾

우리나라 특별사법경찰제도는 시대적 변화와 상황에 따라 매우 다양하게 변화되었는데, 특별사법경찰제도의 모법인 「사법경찰직무법」은 수많은 개정이 이루어지면서 특별사법경찰 및 그 직무범위가 지속적으로 확대되었다.⁵⁰⁾ 이들 중 각 소관 행정업무 등에 수반하여 사법경찰관리로서의 직무를 수행하고 있는 특별사법경찰의 인원은 특별사법경찰은 해양수산부, 국토교통부, 소방청 등의 24개 부처에서 총 19,469명(중앙행정부처 10,327명, 지방자치단체 9,142명)이 지명 운영 중이다.(2017년 기준)

3) 특별사법경찰의 법적근거

「형사소송법」은 제197조에서 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정한 직무의 범위 내에서 단속계획을 수립해 단속과 조사, 송치 등의 업무를 수행하는 제도를 의미한다. 「형사소송법」 제197조는 특사경에 관한 “산림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사정에 관하여 사법경찰관리의

49) 최정호, 2008. 수산·어업 및 해양환경 분야의 특별사법경찰 직무범위에 대한 고찰, 해사법연구, p. 302.

50) 「사법경찰직무법」이 제정되어 오늘날 이르고 있으며 이 법률에 근거한 특별사법경찰의 업무는 지속적으로 확대·발전되어 나왔고, 2012년 9월까지, 무려 총 74 차례나 법률이 개정되는 역사를 보여주고 있다.(박경래 등, 2012, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, p33.)

직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다”라고 규정하고 있다.

1956년 제정된 법률이 「사법경찰직무법」으로서 이 법은 「형사소송법」 제197조에 의거하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자(특별사법 경찰관리의 종류)와 그 직무범위를 정하는 것을 목적으로 하며, 그 후 약 74여 차례가 넘는 법 개정을 거쳐 오면서 특별사법경찰 및 그 직무범위가 지속적으로 확대되어 왔다.⁵¹⁾ 특히 2008년 법 개정을 통하여 다수의 전문직 공무원에 대해 특별사법경찰권을 부여하고, 기존 특별사법경찰관의 직무범위를 확장하였다.⁵²⁾

또한 「특별사법경찰관리 직무규칙」은 사법경찰관리의 직무를 행하는 자의 범죄수사에 관한 직무상의 준칙을 명시하여 수사의 효율성을 높이고 인권침해를 방지함을 목적으로 제정되어 수사보고, 수사서류, 출석요구와 조사, 피의자 체포·구속, 현행범인, 변사자 검시, 고소사건 처리 등의 범죄수사 전반에 관한 직무상 준칙을 명시하고 있다.

다만, 특별사법경찰의 경우 범죄수사시에 각 소속 행정관서에서 제정한 훈령·예규 등의 행정규칙이 있을 경우에는 「특별사법경찰관리 직무규칙」보다 우선적으로 적용하도록 하였다. 예컨대 「해양환경 특별사법경찰관리 직무규정」, 「소방특별사법경찰관리 직무규정」, 「특허청 특별사법경찰관리 직무규정」, 「철도특별사법경찰 직무집행 규정」, 「식물방역특별사법경찰관리 직무규정」, 「가축방역특별사법경찰관리 직무규정」, 「철도특별사법경찰관 범죄수사규칙」, 「병무청 특별사법경찰관리 직무규정」 등이 있다. 이처럼 각 행정관서 소속 특별사법경찰관리가 그 직무를 수행하면서의 직무상 준칙 등을 따로 규정하고 있다.

4) 특별사법경찰의 직무와 직무범위

중앙부처에서 특별사법경찰을 운영하는 외교부, 통일부, 교육부를 제외하고는 해양수산부, 국토교통부, 소방청 등의 대부분의 부처에서 운영하고 있다. 이는

51) 정병하, 임정호, 2009, 특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구, 형사정책연구원, p.17.

52) 오병두, 2008, 특별사법경찰관리제도에 관한 소고, 강원법학 제27권, p. 64.

특별사법경찰을 운영하지 않은 기관은 업무 수행상 범죄가 발생될 행정부서가 아닌데 기인하고 있는 것으로 보인다. 특별사법경찰관은 소속 관서의 관할구역 및 법상의 직무범위 안에서 범인의 검거 및 조사, 증거수집 등을 직무로 하고, 특별사법경찰관리는 특별사법경찰관의 수사를 보조한다. 특별사법경찰관(리)도 사법경찰관이라는 점에서 「형사소송법」상의 권한에 있어 일반사법경찰관리와 차이가 없으나, 직무범위가 지리적 범위나 대상범죄로 구분하여 제한한다. 특별사법경찰의 직무범위는 「사법경찰직무법」 제6조에 따라 총 50개 분야이다.⁵³⁾ 산림보호·국유림 경영, 식품단속, 의약품 단속, 소방에 관한 업무, 문화재 보호, 계량기 검사, 공원관리, 수산업관리, 공중위생, 환경 단속, 차량운행제한 단속 및 도로시설 관리, 관광지도사무, 청소년보호 업무, 농수산물 원산지표시 및 인삼·양곡 단속 등의 각 직무 분야에 따른 관련 법령에 따라 수사한다. 단속 권한 대부분은 시·도지사, 시장, 군수 등이 단속 권한을 가지고 있다.

3.2.2 특별사법경찰의 특징

특별사법경찰의 특징은 다음과 같다. 첫째, 일반사법경찰 외에 특별사법경찰을 따로 두는 것은 주로 그 전문성의 이유 때문이다. 업무상 전문성이 요구되어 일반사법경찰의 효율적 수사가 어려운 경우에 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 즉 사회발전에 따라 수사의 전문화가 요구되고 특수분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적으로 어려우므로 단속과 수사의 적정을 기하기 위해 특별사법경찰로 하여금 그 임무를 수행토록 한 것이다.⁵⁴⁾ 예컨대 출입국 관리, 근로감독, 식품, 의약품, 관세, 공중위생, 환경, 전기 통신, 원산지 표시, 청소년 보호 등의 특수한 분야에 일부 범죄에 대한 수사만을 담당하게 된다. 이러한 특별사법경찰이 담당하는 범죄유형은 대부분 특별법이며, 그중에서도 행정법상 행정범이라 할 수 있다. 특별사법경찰은

53) 이현우 외, 2013, 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안, 경기개발연구원, p.7.

54) 양태규, 2004, 수사종결론. 대왕사, p.71.

행정공무원으로서 주로 행정법에 따른 행정작용에 부수⁵⁵⁾하여 그 영역에서 일어나는 특수범죄에 대한 수사를 담당하는 기관이기 때문에 그가 담당하는 범죄의 유형도 대부분이 행정법상의 행정범⁵⁶⁾에 한정되는 것이다.

둘째, 긴급성이다. 특별사법경찰의 관할구역 내에서 발생하는 모든 범죄에 대한 사법경찰권을 부여하는 이유는 바로 장소적 격리성으로 인한 긴급성 때문이라고 할 수 있다. 특히 수용시설, 운송수단 등의 격리된 장소인 교도소, 소년원, 치료감호소의 수용시설 종사자, 철도공안, 선장 등에서 발행하는 범죄단속을 위하여 필요한 경우 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 이들에게는 관할구역 내에서 발생하는 모든 범죄에 대해 수사권을 행사할 수 있도록 사항적 제한을 가하지 않고 지역적 제한만 가하게 된 것이라 할 수 있다. 그런데 이것은 반대로 생각해 보면 직무범위에 지역적 제한만 존재하는 특별사법경찰은 이러한 장소적 격리성으로 인한 긴급성의 요청에 따라 부득이하게 수사권이 부여된 자들이라는 것을 알 수 있게 된다.⁵⁷⁾

셋째, 현장성이다. 특별사법경찰이 행정업무 수행과정에서 위반사범을 1차적으로 적발하는 사례가 많으며, 특별사법경찰에 의한 단속이 필요한 경우에 사법경찰권을 부여하는 것을 의미한다. 예컨대 산림보호, 소방, 문화재 보호, 공원 관리, 하천감시, 광산보안, 국가 보존 등이다.

넷째, 고도의 보안성이다. 특별사법경찰의 보안성은 국가안보 등의 특정한 국가정책이나 특수분야의 수사업무를 수행할 경우에는 일반사법경찰권으로 이를 대체하기에 한계가 있기 때문에 국가정보원, 군 사법경찰관리,

55) 이러한 행정작용 부수성이라는 특징으로 말미암아 이들은 협의의 행정경찰기관으로 보기도 한다. 협의의 행정경찰기관이란 다른 행정작용에 부수하여 그 영역에서 일어나는 안녕·질서에 대한 위해를 방지하는 임무를 담당하는 기관을 일컫는 말이다(이영남, 신형기, 2003. 경찰조직관리론. 법문사, p.321. ; 이광윤, 김민호, 강현호, 2002. 행정작용법론. p.6. ; 손봉선, 2006. 신경찰학개론. 백산출판사, p.96.). 그러나 보통은 「형사소송법」 제197조 및 특별사법경찰법 등에 의한 특별사법경찰관리가 행하는 작용이 이에 해당한다고 할 수 있다(이황우, 조병인, 최웅렬, 2004. 경찰학개론. 한국형사정책연구원, p.113.).

56) 이종건, 박기석, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구. 한국형사정책연구원, pp.68-69.

57) 최정호, 앞의 글, p.310.

대통령경호실 등의 특별사법경찰권을 부여하는 것을 말한다.⁵⁸⁾

3.2.3 특별사법경찰의 종류

특별사법경찰의 종류는 ①법률이 직접 사법경찰관을 부여할 특별사법경찰, ②관할 지검장의 지명을 요하지 않으나 반드시 명단을 보고하는 국가공무원으로서 특별사법경찰, ③관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰 등으로 나누어진다. 여기에 더하여 최근 제주특별법으로 특별사법경찰이 된 제주자치 경찰단도 있다.⁵⁹⁾

1) 법률의 직접 규정에 의한 특별사법경찰

자동적으로 직무를 수행할 수 있는 자로 지명을 요하지 않는 자로서 법률이 직접 특별사법경찰권을 부여하는 경우로 특수한 기관에 근무하고 있는 공무원들이 해당된다.

2) 부서장이 관할 검사장에게 명단만 보고하는 특별사법경찰

관할 지검장이 요하지 않으나 반드시 명단을 보고하는 국가공무원이다. 즉 산림청과 그 소속기관, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에서 산림보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 임업주사 및 임업주사보는 사법경찰관의 직무를, 임업서기 및 임업서기보는 사법경찰관리의 직무를 수행하는 경우 등이다.

3) 관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰

관서의 장의 제청에 의해 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명하는 자로서 교도소, 산림청, 지방자치단체, 식품의약품안전처, 철도특별사법경찰, 국립학교, 국가보훈처 등에서 관련 업무를 담당하는 4급에서 9급까지의 공무원 등으로 52개 종류에 달한다. 사법경찰관리의 직무를

58) 이현우 외, 2013. 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안. 경기개발연구원, p.4.

59) 박경래, 승재현, 신현기, 김도우, 2012. 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구. 한국형사정책연구원, pp.34-37.

행할자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조에 따르면, 해양수산 관련 공무원은 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원, 등대에서 근무하며 등대 사무에 종사하는 6급부터 9급까지의 국가공무원, 해양수산부와 그 소속기관에 근무하며 다음 각 목에 규정된 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원, 「농수산물 품질관리법」에 규정된 농수산물에 관한 단속 사무, 해양수산부와 그 소속 기관, 광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 해양환경 관련 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원으로 규정되어 있다.

4) 제주특별자치도 제주자치경찰단 특별사법경찰

제주자치경찰단 특별사법경찰과에서 운영 중인 특별사법경찰 종류가 있다. 이는 제주특별법에 근거하여 운영되는 하나의 특별사법경찰제도이다. 연혁을 살펴보면 2006년 2월 21일, 「제주특별법」 제정으로 자치경찰제 도입이 의무화되었고, 이후 2006년 7월 1일, 발족되어 초창기에는 '특사경팀'이라는 이름으로 법에 따라 특별사법경찰 업무를 시작하였다. 2010년 5월 4일, 「사법경찰직무법」이 개정되어 「제주특별법」 356조, 358조, 360조, 361조를 수행하게 되었다. 2015년 7월 24일 「제주특별법」이 개정되어 자치경찰에 음주측정 및 통행의 금지권한을 추가로 부여되었다. 2019년 1월 기준으로 산림, 식품위생, 「대외무역법」 등의 19개 분야 86개 법률의 직무를 수행하고 있고 경무관 이하 정원 169명이 근무하고 있다.

3.2.4 해양 분야 특별사법경찰의 운영 실태

해양 분야 특별사법경찰관은 <표 3-9>와 같이 어업관리단의 어업감독 공무원, 지방해양수산청의 해양환경 관련 단속사무 종사공무원, 국립수산물 품질관리원의 수산물 원산지표시 단속종사 공무원으로 구성되어 있다.

2019년 6월 기준으로 지방자치단체를 제외한 해양 분야 특별사법 경찰관은 551명 수준이다. 그 가운데 국립수산물품질관리원 160명, 어업감독공무원으로 서해어업 관리단 162명, 동해어업관리단 122명, 남해어업관리단 67명,

지방해양수산청 40여 명이 특별사법경찰관으로 지정되어 있다.

<표 3-9> 해양 분야 특별사법경찰관리 지명 대상자 및 직무범위

구 분		지명대상자	직무범위
해양 수산부	어업관리단	어업감독공무원	「수산업법」, 「어업자원보호법」, 「수산자원관리법」, 「어선법」, 「내수면어업법」 위반 범죄
	지방 해양수산청	해양환경 관련 단속사무 종사공무원	「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면관리법」, 「습지보전법」 등 위반범죄
	국립수산물 품질관리원	수산물의 원산지 등 표시 관한 단속사무 종사공무원	「농수산물의 원산지표시에 관한 법률」 등 위반 범죄

1) 어업감독 공무원으로서 특별사법경찰

(1) 직무범위 근거

수산·어업분야 특별사법경찰의 직무의 법적근거는 「형사소송법」 제197조, 「사법경찰직무법」 제5조제 18호, 제6조 제15호, 「수산업법」 제73조, 「수산자원관리법」 제57조, 「어선법」 제37조의2, 「특별사법경찰관리집무규칙」 등이 있다. 즉 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원은 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「수산업법」에 규정된 범죄, 「어업자원관리법」에 규정된 범죄 및 수산자원 관리법, 「어선법」에 규정된 범죄에 대해 직무를 수행하고 있다. 구체적으로 죄명별로 살펴보면 다음과 같다. 「수산업법」 제73조(사법경찰관)에서는 어업감독 공무원은 “이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대해 「사법경찰직무법」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다. 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행한다.”라고 규정되어 있다. 이는 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원의 직무범위와 수사관할은 소속 관서 구역에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 「어업자원보호법」에 규정된 범죄에 한정된다.(「사법경찰직무법」 제5조 18호, 제6조 15호)⁶⁰⁾

어업감독 공무원의 자격은 「수산업법」 시행령 제50조에서 “① 수산에 관한 사무를 담당하는 국가공무원으로서 해양수산부장관 또는 시·도지사가 지정하는 사람, ② 수산에 관한 사무를 담당하는 지방공무원으로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정하는 사람으로 한다.”고 정의하고 있다.

「수산업법」 상 어업감독 공무원은 어업조정, 안전조업, 불법어업방지 및 수산물의 유통질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정되면 어장·어선·사업소·창고, 그 밖의 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사 또는 관계인에게 질문하거나 그 밖에 정선(停船)이나 회항(回航)을 명할 수 있다. 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요하면 어업감독 공무원에게 다른 사람의 토지에 들어가서 측량·검사하게 할 수 있다. 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 옮기게 하거나 제거하게 할 수 있다. 이 경우 그 직무를 행하는 어업감독 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

「수산업법」에 따른 어업감독 공무원은 그 소속관서장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장의 지명을 받아야 하는 지명특별사법경찰관리이다. 이처럼 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원의 직무범위가 사항적·지역적으로 한정되어 있기 때문에 전문성의 원칙이 적용되어 수사의 전문성을 확보하기 위해 수사권이 부여된 경우라 할 수 있다.⁶¹⁾

「어업자원보호법」에 의한 어업감독 공무원의 직무범위에 해당하는 범죄는 해양수산부 장관의 허가를 받지 아니하고 관할수역 내에서 어업을 하려고 하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천 만원 이하의 벌금에 처하고 그 소유 또는 소지하고 있는 어선, 어구, 채포물, 양식물 및 그 제품을 몰수한다.⁶²⁾

「어업자원관리법」에 규정된 범죄에 대한 수사에 있어서는 해군함정의 승무장교, 사병 기타 대통령령으로 정하는 공무원⁶³⁾이 사법경찰관리의 직무를

60) 최정호, 앞의 글, pp. 299-325.

61) 최정호, 앞의 글, pp. 299-325.

62) 「어업자원보호법」 제2조(관할수역내의 어업허가), 제3조(벌칙)

행한다. 수사에 있어서 필요하다고 인정한 때에는 범칙선박의 회항을 명할 수 있다. 관할수역 내의 어업허가의 위반의 혐의가 있다고 인정한 때에는 단순한 통과 선박일지라도 이를 정지시키고 임검, 수색 기타 필요한 처분을 할 수 있다.⁶⁴⁾

「경제수역어업주권법」에서 규정된 불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령은 「사법경찰직무법」 제5조 제18호에서 “어업감독 공무원 중 7급 이상의 공무원이 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령(停船命令)을 할 수 있다. 이 경우 선박은 명령에 따라야 한다.”라고 규정⁶⁵⁾하고 있다. 사법경찰관은 “이 법, 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대해 정선, 승선, 검색, 나포(拿捕) 등 필요한 조치를 할 수 있다. 사법경찰관은 위반 선박 등에 대한 사법절차를 하였을 때에는 그 결과를 검사에게 보고하되, 사정이 급하여 미리 지휘를 받을 수 없는 경우를 제외하고는 검사의 지휘를 받아 조치를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

「수산자원관리법」 제57조에서는 어업감독 공무원은 “이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는 행위에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.”라고 명시되어 있다.

「어선법」 제37조의2에서는 “어선의 건조·개조·등록·설비·검사 등과 관련하여 필요한 지도·단속을 할 수 있다.”라고 규정되고 있고, 이는 「수산업법」 제72조에 따른 어업감독 공무원에게 그 지도·단속 업무를 수행하게 할 수 있도록 관련법의 규정이 2017년 12월에 신설되어 육상에서 어선의 불법개조 등에 단속업무도 수행할 수 있어 그에 따른 인력도 채용하여

63) 「어업자원보호법시행령」 제4조(어업감독 공무원의 직무) 어업감독 공무원의 직무는 「수산업법」 제72호에 따른 어업감독 공무원으로서 같은 법 시행령 제50조에 따라 지명된 자는 법 제4조에 규정한 사법경찰관리의 직무를 행한다.

64) 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)

65) 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 제6조의2(불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령)

단속인력을 증원하고 있다.

(2) 단속 실적

최근 5년간 국내어선 단속실적은 <표 3-10>과 같이 2014년 558건에서 2018년 919건으로 꾸준히 증가하고 있다.

<표 3-10> 최근 5년간 국내어선 단속실적(해양수산부)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
건수	558	849	915	957	919

출처 : 해양수산부 통계

국내어선의 무허가, 조업금지구역, 불법어구 사용, 어린물고기 불법포획 유통 등을 중점단속하고, 어구위반, 무허가·무면허 조업이 대부분이다. 외국어선의 경우는 무허가, 불법어구(범장망 등) 조업조건 및 입어절차 위반을 중점 단속하고 있다. 이는 불법 외국어선은 한·중어업협정이 발효된 2001년 이후 단속건수가 급격히 증가하고 있으나, 2017년 한중 불법어업공동단속시스템 구축 등 양국 노력으로 감소하는 추세이다. 2018년도에 중국어선 122척을 단속하였다. 그 가운데에서 무허가 15척, 제한조건 위반 107척이 단속되었다. 또한 다음 <표 3-11>과 같이 영해침범 및 해양경찰이 전담하는 특정금지 구역단속에서는 실적이 없었으나, 최근에 무허가 어선의 단속 비중이 증가하고 있다.

<표 3-11> 최근 5년간 외국어선 단속실적(해양수산부)

구 분	합계(건)	무허가	영해침범	특정금지	조업조건 및 절차규칙
2014	96	8	0	0	88
2015	190	40	0	0	150
2016	159	23	2	0	134
2017	118	20	0	0	98
2018	122	15	0	0	107

출처 : 해양수산부 통계

2) 해양환경 특별사법경찰

해양환경특별사법경찰제도는 「사법경찰직무법」 개정으로 2008년도에 마련되었다. 이는 해양오염행위에 대한 사전예방활동의 강화, 오염행위에 대한 상시 단속 및 해양환경 관련 범죄의 단속과 수사를 하고 있다.

(1) 직무범위 근거

「사법경찰직무법」 제5조 제37호와 제6조 제34호에 따른 직무수행과 「해양환경 특별사법경찰관리의 직무규정」 제23조에서 직무의 범위를 규정하고 있다.

개별법으로는 해양환경특별사법경찰관리의 직무범위와 관련된 법률은 「해양환경관리법」, 「해양생태계법」, 「공유수면법」, 「습지보전법」, 「무인도서법」, 「해양심층수법」, 「선박입출항법」, 「어촌·어항법」, 「항만법」 등 9개의 법률로 정하고 있다. 개별법에서 규정된 내용은 <표 3-12>와 같다.⁶⁶⁾

「해양환경관리법」 제77조에 따라 해역이용협의 불이행, 검사를 받지 아니한 선박의 항해, 오염물질의 배출금지·총량배출 위반, 해양오염영향조사의 미 실시 사항에 대하여 처벌하고 있다. 「해양생태계법」 제20조에서 회유성 해양 동물 등의 보호 위반, 보호대상해양생물의 포획·채취 등 금지 위반을 규정하고 있다. 「공유수면법」 제8조에서 허가 없이 공유수면의 점용·사용, 허위 기타 부정한 방법으로 점용·사용허가 취득을 처벌하고 있다.

「습지보전법」 제13조에서 습지보호지역 습지를 면허 없이 매립하는 행위를 규정하고 있다. 「무인도서법」 제12조에서 절대보전무인도서와 준보전무인도서에서의 건축물 또는 공작물의 신축 및 증·개축에 대해 처벌하고 있다. 「해양심층수법」 제27조에서 면허 없이 해양심층수의 개발업의 영위를 처벌하고 있다. 「선박입출항법」 제38조에서는 선박의 안전운항을 해칠 우려가 있는 흙·돌·나무·어구 등 폐기물을 버리는 행위를 규제하고 있다.

「어촌·어항법」 제45조에서는 어항시설의 파괴, 어항시설의 구조개선 및

66) 이준서, 박종원, 김상태, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. 한국법제연구원, pp.8-9.

위치변경을 금지하고 있다. 「항만법」 제22조에서 항만에 유독물이나 동물의 사체나 다량의 토석 및 쓰레기 등을 버리는 행위를 금지하고 있다.

<표 3-12> 해양환경특별사법경찰의 직무범위

법 률	관련 범죄 유형
「해양환경관리법」	해역이용협의 불이행, 검사를 받지 아니한 선박의 항해, 오염 물질의 배출금지·총량배출 위반, 해양오염영향조사의 미 실시 등
「해양생태계법」	회유성 해양동물 등의 보호 위반, 보호대상해양생물의 포획·채취 등 금지 위반(20조)
「공유수면법」	허가 없이 공유수면의 점·사용, 허위 기타 부정한 방법으로 점 용·사용허가 취득(8조)
「습지보전법」	습지보호지역 습지를 면허 없이 매립(제13조)
「무인도서법」	절대보전무인도서와 준보전무인도서에서의 건축물 또는 공작 물의 신축 및 증·개축
「해양심층수법」	면허 없이 해양심층수의 개발업의 영위
「선박입출항법」	선박의 안전운항을 해칠 우려가 있는 흙·돌·나무·어구 등 폐기 물을 버리는 행위(제38조)
「어촌·어항법」	어항시설의 파괴, 어항시설의 구조개선 및 위치변경(제45조)
「항만법」	항만에 유독물이나 동물의 사체나 다량의 토석 및 쓰레기 등을 버리는 행위(제22조)

출처 : 이준서 등, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. 제작성

(2) 단속 실적

해양수산부 해양환경특별사법경찰을 운영하여 2013년부터 2017년까지의 단속실적은 40건이다. 연도별로는 2013년 10건, 2014년 7건, 2015년 7건, 2016년 3건, 2017년 2건⁶⁷⁾으로 단속실적은 다른 해양 분야 특별사법경찰에 비해 적다. 단속된 유형으로는 공유수면 무단사용 및 점용, 해변의 가설물 설치행위, 해변 무단 굴착행위로 인한 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 위반사항, 해양심층수 수질검사 미이행에 따른 「해양심층수법」 위반사항, 선박입출항에 따른 위반사항 등이 대부분이다.

67) 해양수산부 홈페이지(<http://www.mof.go.kr>)

3) 수산물 원산지표시 단속공무원

(1) 직무범위 근거

수산물 원산지표시 위반행위를 사전에 차단하고 건전한 수산물 유통질서를 확립하기 위해 국립수산물품질관리원 14개 지원 소속 특별사법경찰관, 조사공무원 등 40여 명의 단속인력을 운영 중에 있다. 직무범위는 「농산물의 원산지 표시에 관한 법률」 제7조에 따라 해양수산부장관은 원산지 표시에 따른 원산지의 표시 여부·표시사항과 표시방법 등의 적정성을 확인하기 위하여 관계 공무원으로 하여금 원산지 표시대상 수산물이나 가공품을 수거하거나 조사할 수 있다.

「농산물의 원산지 표시에 관한 법률」이 시행되어 수산물과 그 가공품 등에 대해 원산지를 표시하였기 때문에 소비자의 알권리를 보장하고 공정한 거래질서 확립 및 생산자와 소비자 보호목적으로 수산물 260개와 음식점 12개 대상품목을 정하여 단속업무를 하고 있다. 1994년 수입수산물, 1995년 국산, 1996년 가공품, 2010년 음식점 표시, 2011년 소금으로 대상 범위를 넓혔다.

(2) 단속 실적

농산물의 원산지 위반의 단속실적은 <표 3-13>과 같이 2014년 626건에서 2018년 818건으로 위반현황은 다소 감소하였다. 특히 연도별로 일본산수산물 원산지표시 위반현황은 2014년 41건, 2015년 87건, 2016년 109건, 2017년 59건, 2018년 53건을 검거한 것으로 나타났다. 이는 2013년 일본 방사능 사고 이후 단속을 대폭 강화하고, 국립수산물 품질관리원에서 원산지 미표시 허위표시위반에 대해 지속적인 계도와 홍보로 인한 변화이다.

<표 3-13> 최근 5년간 수산물 원산지 단속·현황(국립수산물품질관리원)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
합 계	626	769	745	677	818
미표시 및 표시방법 위반	477	609	593	514	655
거짓(허위) 표시	149	160	152	163	163

출처 : 국립수산물품질관리원 통계

4) 해양 분야 특별사법경찰의 운영상 개선방안

앞서 해양수산 특별사법경찰의 운영실태를 살펴보았다. 단속실적과 그에 따른 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 수사직무범위 확대에 따른 전문지식 향상 필요

최근 「사법경찰관직무법」을 개정(2018.1.18. 시행)⁶⁸⁾하여 어업감독 분야에 종사하는 지자체 및 어업관리단 특별사법경찰의 수사 직무범위를 대폭 확대함에 따라 해수면과 내수면에서의 실효적인 지도단속 권한이 강화되었다. 이는 기존 「수산업법」, 「어업자원보호법」 및 「수산자원관리법」에서만 수사를 진행할 수 있었으나, 이번 개정을 통해 추가로 「어선법」까지 확대되었다. 이에 특별사법경찰들은 대체로 환영하는 분위기이지만, 해양 분야 공무원의 경우는 보직에 따라 특별사법경찰업무가 부여받고 있으나 잦은 인사발령 등으로 인해 수사에 관한 전문지식이 부족하여 단속에 어려움이 있다. 이에 전문 수사지식을 습득하여 본격적으로 단속을 시작하기에는 다소 시간이 소요 될 것으로 사료된다.

(2) 전문교육과정 체계 개선

현재의 특별사법경찰로 직무지정을 받으면 법무부 산하 법무연수원에서 3주간의 기본교육을 받고 현장에 배치되어 업무를 수행하고 있으나, 같은 기간의 교육만 받고는 전문성 있는 수사가 어려운 실정이다. 따라서 별도로 해양수사의 전문성이 있는 해양경찰 교육기관에서 특별사법경찰과정을 신설하여 해양수산 분야별 심도 있는 교육을 받게 한 후 일정기간 실습을 거쳐 현장에 배치할 필요성이 있다. 이에 단속·수사 사례 발표 및 정보 공유를 통한 특별사법경찰의 직무역량을 강화해야 할 것이다. 법무연수원에서는 26개 분야 특별사법경찰(약 2만명)을 대상으로 1년에 총 36회 소집(2018년 기준)하여 교육을 실시하고 있으나, 특별사법경찰 1인당 1년에 2~5일 정도만 교육을

68) 법령정보센터(<http://law.go.kr/>) 「사법경찰직무법」 연혁(2018.1.18.) 사법사법경찰 관리의 직무를 수행하는 공무원의 직무범위 확대(제6조제6호·제14호·제15호·제19호 및 제20호 등) 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원이 「어선법」, 「내수면 어업법」 위반 범죄에 대해 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있도록 함.

받는 것에 그치고 있다. 어업감독공무원들은 법무연수원 주관 특별사법경찰을 대상으로 하는 일반적인 수사교육만을 받고 있어 수산분야의 특성화된 교육이 필요하다. 그리고 수산 관련 법률뿐만 아니라 수사서류 작성, 조서 등 수사기법에 대한 노하우 부족으로 기존 수사를 답습할 수밖에 없어서 수사 참고 지침서 등을 마련할 필요도 있다.

(3) 전문수사 인력 확보 및 인센티브 부여

국민 생활과 밀접한 어업 자원, 환경, 수산물 원산지 등의 범죄행위도 날로 지능화, 광역화되고 있어 해양수산 관련 특별사법경찰의 임무와 역할이 중요시 되고 있다. 그러나 전문 수사 인력 확보의 어려움, 근무기피, 업무과다로 인한 효율적인 업무 추진이 어려운 것이 현실이다. 겸직업무를 제외하고 수사 직렬을 신설해서 수사 전문 인력을 확보해 전문성을 확보할 필요도 있다.

또한 우수 특별사법경찰관을 선발하여 우리나라와 유사하게 운영하는 외국에서 관련 지식을 배울 수 있도록 연수 기회를 부여함으로써 우수 인력이 특별사법경찰에 지원할 수 있도록 혜택을 주는 것도 바람직하다.

3.3 외국의 해양범죄 수사기관

3.3.1 일본 해상보안청

1) 일본 해상보안청의 수사 개관

2017년 말 기준 일본 해상보안청의 정원은 13,744명이다. 이 중에서 관구 해상보안본부 등 지방부서의 정원이 11,869명, 순시함정·항공기 등의 정원이 6,927명이다. 2018년 전략적 해상보안 체계 구축 및 국민의 안전 업무 강화를 위한 인력으로 467명을 증원하였다. 2018년 해상보안청 예산은 2016년 12월에 결정된 “해상 보안 체제 강화 정책”을 받아 사상 최대 규모의 2,112억 엔이다. 이 중 인건비는 1,005억엔, 함정·항공기 정비비용은 441억엔, 운항비용(연료비, 수리비 등)은 375억엔이다. 함정은 457척과 항공기 83대를 보유하고 있다.⁶⁹⁾

69) 해상보안청 홈페이지(<http://www.kaiho.mlit.go.kr>)

특히 수사부서는 본부에 경비구난부 소속의 형사과, 국제형사과가 있고, 지방관구에 국제범죄대책기지, 경비구난부 소속의 형사과, 국제형사과가 있다. 이 부서에서 수사경찰은 총 420명으로 본청(형사과, 국제형사과)에 40여 명, 3관구 소속 국제범죄대책기지 50여 명, 11개 관구(형사과, 국제형사과)별로 30명씩 330명이 있다. 이와 별도로 수사경찰이 아닌 수사업무를 지원하고 있는 직원은 해상보안부 경비계(71개소)에 5명씩 357명과 해상보안서(61개소)에 담당으로 2~3명씩 150여 명이 있다.

조직법적은 근거로는 「해상보안청」을 기본법으로 제1조에서, 해상에서 인명 및 재산을 보호하고, 또한 법률위반의 예방·수사와 진압을 위해 국토교통대신이 관리하는 외청으로서의 해상보안청의 설치근거를 두었다. 같은 법 제2조에서는 법령의 해상에서의 시행, 해난구조, 해양오염방지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제, 수로, 항로표지에 관한 사무나 기타 해상안전확보에 관한 사무 및 부대하는 사항에 관한 사무를 관장하고 있다. 같은 법 제5조에서⁷⁰⁾는 해상보안청의 임무를 정의하고 있다. 그중에서 제16호 “해상에서의 범인수사 및 체포에 관한 사항”은 해상 범죄에 대한 사법경찰권의 행사이다. 제14호의 “해상에서의 폭동 및 소란의 진압에 관한 사항”은 해상에서의 집단적인 범죄행위를 진압하는 것이다. 집단적 범죄행위에 대해서도 이를 진압하기 위해서는 범인체포를 필요로 하는 경우 사법경찰권 행사와 관련되는 경우나 그것이 집단적 범죄행위라는 사회적 위협을 현실적으로 제거하는 의미이므로 행정경찰적 직무를 중시하는 것이다. 제17호의 “국제수사공조에 관한 사항”에 대해 해상보안청 조직규칙상 경비구난부 국제형사과 소관 업무사항에 대해 기술하였다.

해상보안관이 하는 강제처분은 해상에서 범죄가 행해지려고 하는 것을 인정한 경우 또는 천재사변, 해난, 공작물의 손괴, 위험물의 폭발 등 위험한 사태가 있는 경우로 사람의 생명 혹은 신체에 위험이 미치거나 또는 재산에 중대한 손해가 미칠 염려가 있어 급속을 요할 때는 다른 법령에 규정이 있는

70) <http://www.elaws.e-gov.go.kr>

것 외에 다음과 같은 조치를 취할 수 있다. 이는 ① 선박 진행을 개시, 정지시키거나 출발을 제지하는 것, ② 항로를 변경시키거나 선박을 지정하는 장소로 이동시키는 것, ③ 승무원, 여객 기타 선내에 있는 자를 하선시키거나 그 하선을 제한하거나 또는 금지시키는 것, ④ 적하를 양륙시키거나 그 양륙을 제한 또는 금지하는 것, ⑤ 타 선박 또는 육지와의 교통을 제한하거나 금지하는 것, ⑥ 전호에 열거하는 조치 외에 해상에 있어서 인명 혹은 신체에 대한 위험 또는 재산에 대한 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 행위를 제지하는 것을 규정하고 있다.

무기의 휴대 및 사용에 관한 규정은 제19조 및 제20조에서 “해상보안관 및 해상보안관보는 그 직무를 수행하기 위해 무기를 휴대할 수 있으며 무기사용에 대해 「경찰관 직무집행법」(1948년 법률 제136호) 제7조를 준용”한다고 규정하고 있다. 해상보안청 및 국토교통성 장관 지침, 그리고 해상보안청이 발간하는 백서에 나타나 있는 해상보안청의 주요 역할은 ① 영해경비, 외국어선 감시, 해상 범죄, 해상 분쟁 대응, 경비, 경호, ② 해난발생 구조, 해난구조체계, 해상교통의 안전, ③ 해양오염의 사고와 방지대책, 해상재해와 방지대책, ④ 항로표지와 현황, 항로표지의 정비, ⑤ 국제기관과의 협력, 국제관계 업무의 추진, 기술협력 업무도 분석된다. 이러한 측면에서 해상보안청 조직은 해상보안관을 집행기관으로 하는 사법경찰관으로서의 특성과 일반적으로 행정법상에 나타나는 행정관청의 성격을 동시에 수행하고 있다.⁷¹⁾

신분에 있어서 해상보안청 직원은公安직이고, 「해상보안청법」 제31조에 해상보안관에 대한 사법경찰직원(우리나라의 사법경찰관리 의미임)으로서의 임명에 대해 아래와 같이 규정하고 있다.

▶ 「해상보안청법」 제31조(해상보안관의 사법경찰직원으로서의 지위) 해상보안관 및 해상보안관보는 해상에서의 범죄에 대해 해상보안청장관이 정하는 바에 따라 「형사소송법」의 규정에 의한 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

71) 최석윤, 앞의 글. p. 27.

▶ 「해상보안청법」 제31조(해상보안관의 사법경찰직원으로서의 지위) 해상보안관 및 해상보안관보는 해상에서의 범죄에 대해 해상보안청장관이 정하는 바에 따라 「형사소송법」의 규정에 의한 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

그리고 고시(「해상보안관 및 해상보안관보의 사법경찰직원 직무를 행하는 자를 지정」)가 정하는 바에 따라 원칙적으로 1등 해상보안사 이상의 해상보안관이 '사법경찰원'(우리나라의 사법경찰관에 해당됨), 2등 해상보안사 이하의 해상보안관 및 해상보안관보가 '사법순사'(우리나라의 사법경찰리에 해당됨)로 지정되어 있다.

일반적으로 수사의 절차방법 등에 대해 모두 「형사소송법」이 정하는 바에 따를 것을 요한다. 이것은 「해상보안청법」에 의해 주어진 사법경찰권을 어떠한 절차에 따라 행사할 것인가 하는 수단방법의 준칙이 「형사소송법」에 의해 주어진다고 말할 수 있을 것이다.

그리고 「해상보안청법」 제2조에서 해상보안관은 해상이라는 특수한 구역에서 국가 경찰권을 행사하는 것이 인정되고 있어 「형사소송법」의 용어에서 해상보안관은 특별사법경찰관이라고 말할 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 구역을 해상 그 자체로 한정하면 해상보안관은 일반사법경찰관으로 어업감독관 등과는 달리 해상에 관한 모든 범죄에 대해 수사를 하고 있어 장소적으로 제한된 일반사법경찰관이라고도 할 수 있다.

2) 일본해상보안청 수사범위 및 관할

해상범죄에 대하여 일본 해상보안청 「범죄수사규범」 제2조 제9호에서 “해상범죄란 해상에서 ‘행해지는’ 또는 ‘시작되는’ 또는 ‘해상에 영향을 미치는’ 범죄”라고 정의하고 있다. 해상범죄는 범죄 발생 장소가 바다라는 지리적 조건을 나타내는 범죄이고, 해양범죄는 해상범죄보다 더 넓은 개념으로 해양과 연관성이 있는 범죄로 해양이 주된 조건이기는 하지만, 범죄가 발생한 곳이 반드시 바다일 필요는 없다.⁷²⁾

「해상보안청법」 제1조에 의하면 “하천의 어구에 있는 항구와 하천과의 경계는 「항칙법」(「선박입출항법」 1948년 법률 제174호) 제2조의 규정에 근거한 정령(시행령에 해당됨)에서 정하는 바에 따른다.”고 규정되어 있다. 이것은 해상보안청의 지역관할을 정한 규정이다. 해상보안청의 권한은 원칙적으로 해상에만 미치며, 육상에는 미치지 않는다. 그러나 제2조의 사물관할에서 사법경찰권 행사시의 관련사건 등에 관해서는 육상에도 그 권한을 행사할 수 있다. 예를 들어 관련 사건의 수사, 항로표지 건설 등과 같이 예외적으로 그 권한이 육상에 영향을 끼친다고 해석된다.⁷²⁾

육상과 해상의 한계는 보통의 경우 물가(해상)에서 선을 그어 물가까지가 육상이고 그로부터 끝이 해상이며, 연안국의 주권이 미치는 영해는 영태가 끝나는 지점에서부터 일정한 거리까지를 인정한 것이다. 여기에서 육지와 해상의 기준선, 즉 기선(baseline)을 썰물 때의 해안선을 기준으로 하기 때문에 물가라는 개념은 그 반대인 만조시의 경계선이 합당하여 물가란 원칙적으로 만조시의 선이라고 해석하는 주장이 있다.⁷⁴⁾

그러나 「경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정」(1971년 8월 20)에 따라 수사 실무상 해안선의 만조시의 기준을 판단하면 고저, 저조 시 등 조석의 기준을 판단하기가 해안가별로 힘들다. 그래서 고저, 저조와 관계없이 육상과 해상의 경계의 기준은 현재의 해수면이 타당하다고 생각한다. 또한 하천이 있는 항구에서 해면과 하천과의 경계는 「항칙법」시행령(1965년 6월22일 정령 제219호)에 규정되어 대략 하천의 가장 하류에 놓여 있는 다리를 하천과 해상의 경계로 정하여 하구에 항이 없는 하천과 해상의 경계는 하구의 양단을 연결한 선이 타당하다고 생각한다.

일본 해상보안청의 담당수역은 전 세계에 미친다고 할 수 있다. 이는 「해상보안청법」이 제정 당시 해상보안청의 활동범위가 ‘항, 만, 해협 그 외

72) 신의기, 이경렬, 2013. 해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구. 형사정책연구원. 해양경찰청 연구용역과제, p.6.

73) 해양경찰학교, 2007. 해상보안청법 해설서, p 18. / 손영태, 2012. 해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구. 동국대학교, p.84.

74) 해양경찰학교, 앞의 책, p 18. / 손영태, 앞의 글, p.85.

일본의 연안수역(제정 당시의 「해상보안청법」 제1조 제1항)으로 한정되어 있었던 것이 '해상에서'라고 개정되면서 활동범위가 넓어졌다. 실제로 순시선이 '시마시마'에 의한 유럽-일본 간의 플루토늄수송 호위임무, 말라카해협(Strait of Malacca)에서의 해적수색 임무 등이 있었다.⁷⁵⁾ 또한 같은 법 제17조 제1항 및 제18조에서는 해상보안관이 행사할 수 있는 직권뿐만 아니라, 경찰 강제권에 대한 별도의 규정을 마련하고 있다. 이는 무조건적인 경찰권 행사가 아니라 경찰권 행사의 범위 및 그 조건에 대해서도 엄격한 제한을 두고 있음을 알 수 있다.⁷⁶⁾

3) 일본해상보안청과 타 행정관청과 관계

해상보안청은 관계 행정청과의 연락·협의·협력에 대하여 「해상보안청법」 제27조, 제28조에 규정하고 있다. 해상보안청, 경찰청, 세관 기타 관계 행정청은 범죄예방 또는 진압 또는 범인수사 및 체포를 위해 필요하다고 인정되는 때는 상호 협의하도록 되어 있다.

여기서 협의란 구체적인 개개의 사안에 대한 구체적인 필요에 근거한 협의이다. 미리 타 행정청과의 사이에 그 권한을 변경하는 협정은 허용하지 않는다. 이는 해상보안청만 아니라 경찰, 세관이나 기타 관계행정청도 직접 구속하는 규정이다.

이러한 관계에서 경찰행정청 간 한쪽이 다른 한쪽의 협력요청에 응해 출동한 경우 특히 협력을 요청한 측에게만 인정되는 권한을 제외하고, 그 협력을 요청한 측이 지휘에 따르는 한 모든 권한행사가 인정된다. 예컨대 해상보안관이 경찰행정청의 요청에 따라 육상사건에 출동한 경우 경찰관 직무집행법 제6조 같은 경찰직원 고유권한의 독자행사는 인정되지 않는다. 그렇지만 그 밖의 범죄의 예방, 진압, 수사, 체포에 대해 경찰직원의 지휘에 따른 한 그 권한행사는 전면적으로 인정된다고 해석된다고 볼 수 있다.

75) 해양경찰학교, 앞의 책, pp 19-20.

76) 손영태, 앞의 글, p.88.

▶ 「해상보안청법」 제27조(관계관계청과의 연락·협·협력) ① 해상보안청 및 경찰행정청, 세관 기타 관계행정청은 연락을 유지해야 하고, 또한 범죄의 예방 또는 진압, 범인의 수사 및 체포를 위해 필요하다고 인정될 때는 상호 협의하고 또한 관계직원의 파견이나 기타 필요한 협력을 요청할 수 있다. ② 전 항의 규정에 따라 협력을 요청 받은 해상보안청, 경찰행정청, 세관기타 관계행정청은 가능한 한 그 요청에 응해야 한다.

▶ 제28조(지휘계통) 전 조의 경우에 있어 파견된 직원은 그 파견을 요청한 행정청의 지휘를 받아야 한다.

반대로 경찰관의 해상보안관의 협력요청에 따라 출동한 경우에도 출입검사나 「해상보안청법」 제18조의 경찰강제권과 같은 권한은 해상보안관 이외에는 인정되지 않으므로 독자적으로 행사할 수 없다. 그렇지만 그 밖의 경찰권한은 해상보안관의 지휘에 따르는 한 이를 행사할 수 있다고 해석된다.

그리고 해상보안청과 일반경찰과 해상범죄수사를 능률적으로 행하기 위해 경찰관과 해상보안관 간에 상호 협력과 수사조정을 기여할 목적으로 「경찰청과 해상보안청과의 범죄수사에 관한 협정」을 체결하였다.

그 주요 내용은 해상범죄수사에 관하여 참고가 되는 정보, 특히 항공기의 추락에 관계되는 범죄, 선박의 납치(seajack) 등의 범죄, 폭력단 범죄, 육상에서 발생하여 해상에 영향을 끼친 공해범죄 등에 관한 정보에 대해 밀접한 교환을 행할 것으로 되어 있다. 그리고 경찰관은 해상보안관에게 사전에 ㉠선박의 구조, 설비 또는 운용에 따른 업무상 과실치사상 사건 및 왕래방해 사건, ㉡「항칙법」, 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「선원법」, 「선박법」, 「어선법」 및 「항만법」 위반사건, ㉢「해양오염방지법」, 「수질오탁(汚濁)방지법」, 「폐기물 처리 및 청소」에 관한 법률 위반사건 등을 해상보안관에게 통보한다. 이 경우 적당하다고 인정되는 때는 인계하도록 되어있다. 이는 어느 쪽이든 경찰행정청과 해상보안청은 함께 국가통치권에 근거하여 경찰권을 행사한다는 점에서 상호 협력하여 국가의 치안유지에 최선을 다해야 한다. 특히 「해상보안청법」의 입법정신에 비추어 타(他) 행정청과의 협력은 중요한 사항이므로 해상보안관은 겸허한 자세로 경찰관에게

협력해야 한다고 규정하고 있다.

한편 일본은 해상보안청과 수상경찰서의 관할구역에 차이가 있다. 해상보안청 관할권은 해상 전체(영해, 접속수역, EEZ 등)를 관할하고, 수상경찰서는 현재 일본 내 대형항만인 요코하마, 오사카, 고베 등 3개소에만 있으며, 관할구역은 육상 및 수상(하천, 운하, 호수 등)에서의 경찰활동을 실시한다. 즉 바다와 하천이 연결되는 경우 양 기관 간 경계는 바다에서 하천으로 올라가는 첫 번째 다리를 경계로 관할권을 구분한다. 일본 수상경찰서 관할권은 해상을 제외한 하천, 운하, 부두 등 수상 및 연안부를 포함(바다를 제외)하고 있고, 동 구역에서의 범죄방지 및 구조활동을 실시하고 있다. 최근에는 일반경찰서로 통합하는 추세이다. 관할에 관한 근거로는 요코하마 수상경찰서의 경우에는 「경찰조직에 관한 조례」(가나가와현) 제4조 경찰서 명칭, 위치 및 관할구역을 규정하고 있다. 관할구역을 요코하마시 중구 소재시 부두, 쓰루미 하천, 요코하마 항만구역으로 지정하고 있다. 수상경찰서는 경찰청 소속기관으로 수상경찰서가 없는 경찰서에서의 수상경찰 임무는 일반 경찰서 내 지역(소형경비정 보유)에서 임무를 수행하고 있다.

해상보안청은 센카쿠 열도 등의 본토로부터 멀리 떨어진 낙도(無人島)에서 외국인 불법상륙 등 범죄가 발생할 경우 그동안 일반경찰관이 헬기나 선박을 이용하여 대응할 수밖에 없었던 문제점을 개선하기 위해 낙도에서 경찰권 행사가 가능하도록 2012년 9월 25일, 「해상보안청법」을 개정하였다. 경찰관이 출동하지 않더라도 해상보안청 장관과 경찰청 장관이 고시하는 낙도에서는 해상보안청장과 경찰청장과 협의 아래 해상보안관(보)이 경찰권⁷⁷⁾을 행사하도록 규정하였다. 해상보안청장관 및 경찰청장관이 고시하는 낙도를 정하는 고시(2012.9.14.)에는 센카쿠 열도, 오키노토리시마, 미나미토리시마, 히젠토리시마 등의 총 19개 낙도가 지정되어 있으나, 북방4도(쿠리열도)는 제외되었다.

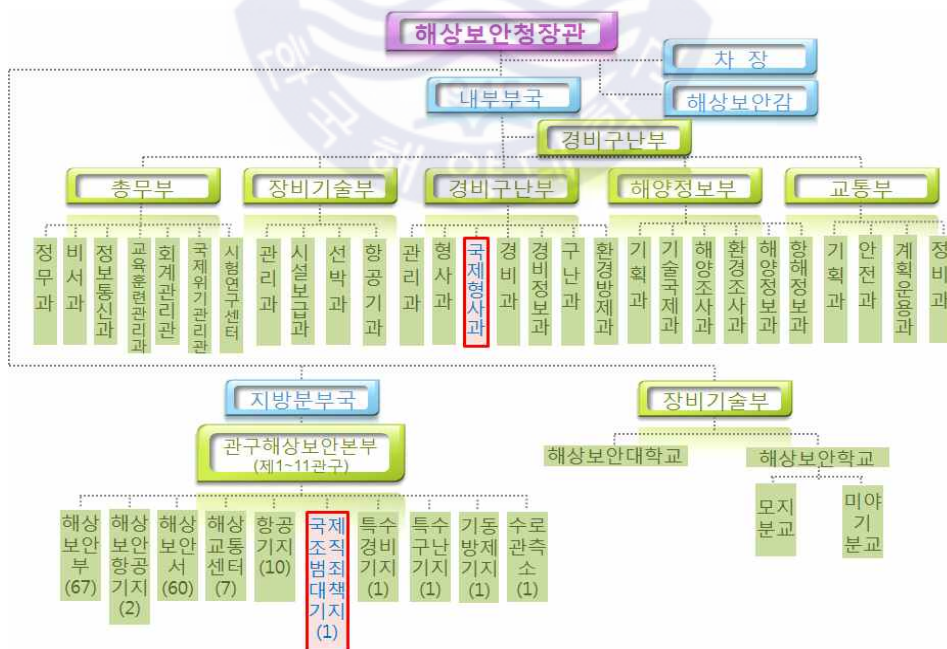
77) 경찰권 행사 : 경찰관 직무집행법 제2조(질문), 제5조(범죄의 예방 및 진압), 제6조(임검) 등

- ▶ 제28조의 2 제1항 : 해상보안관 및 해상보안관보는 (일본)본토로부터 원격지 또는 그 밖의 이유에 의해 경찰관이 신속하게 범죄에 대처하기 곤란한 경우에는 해상보안청장관 및 경찰청장관이 고시하는 낙도에서 해상보안청장관이 경찰청 장관과 협의하여 정한 바에 따라 당해 낙도에서의 범죄에 대처할 수 있다.
- ▶ 제28조의 2 제2항 : 「경찰관 직무집행법」 제2조(질문), 제5조(범죄의 예방 및 제압), 제6조(임검) 제1항, 제3항 및 제4항 규정은 해상보안관 및 해상보안관보의 직무집행에 관하여 준용한다.

4) 일본 해상보안청 국제형사 기능

(1) 국제형사(외사) 조직 체계

일본 해상보안청은 <그림 3-1>과 같이 1실(내부부국) 1관(수석감찰관), 5국(총무, 장비, 경비구난, 해양, 교통), 26과가 있다. 해양경찰의 외국인 수사를 전담하는 외사과와 유사한 기능으로 본부에 국제형사과, 지방의 국제범죄대책기지가 있다.



<그림 3-1> 일본해상보안청 조직도

본부 국제형사과는 국제조직범죄에 관한 정보의 수집·분석 및 지방관구에 정보제공을 제공하고, 전국적 사건에 대한 지방관구의 수사지원업무를 수행하고 있다. 근무인원은 과장 이하 17명이 근무하고 있다. 특히 해양경찰에는 없는 전문관이 있어서 과장을 보좌하고 있다. 하위 계단위 조직으로는 <그림 3-2>와 같이 기획계, 국제범죄수사1계, 2계, 해적대책실로 구성되어 있다.

부서별 업무는 기획계는 국제형사과 내에 기획총괄 및 국회업무를 담당하고, 국제범죄수사1계는 밀수대책업무를 담당, 국제범죄수사2계는 밀항대책업무를 담당, 해적업무 상황을 전담하는 해적대책실(대책계, 특별경비관리계)이 있다. 소말리아 해역에도 해상보안관을 파견하여 수사업무를 지원하고 있다.



<그림 3-2> 일본해상보안청 국제형사과 조직체계

또한 일본 동경에 국제범죄조직의 밀입국 및 마약류 밀수 등의 단속, 지역 관구 본부 수사 활동지원, 수도권 범죄 정보수집 및 수사를 위해 3관구 소속으로 국제범죄대책기지를 2002년 4월 설치 운영하고 있다. 우리나라 해양경찰청과 달리 본부에는 직접 수사기능이 없는 이유는 본부에 직제상 설치가 어려웠기 때문에 지방의 3관구 소속으로 운영 중이다. 지방에서 운영 중에 있음에도 본부의 국제형사과하고 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

조직은 <그림 3-3>과 같이 총경급인 국제범죄대책기지장, 기지장을 업무 보좌하는 차장, 정보조사관리관(정보조사관, 정보분석관), 총괄수사대장(제1

수사대, 제2수사대, 제3수사대) 등의 수사전문가 36명이 있다.

부서별 임무는 정보조사관리관 소속으로 정보조사관, 정보분석관이 있다. 정보조사관의 사무는 각국의 마약단속 조직, 경찰 등의 해외기관에서의 정보수집, 일본 국내 기관 및 해상보안청 관구 본부 등에서의 정보수집, 수집된 국제범죄 관련 정보의 분석을 통해 수사에 활용하고 있다. 특히 한국어, 중국어, 영어, 러시아어 등 외국어를 잘 하는 수사관들이 한국, 중국, 러시아 등 국제범죄에 관한 정보수집 및 분석을 하고 있다. 인터넷 공개정보, 첩보수집, 국제협력 등의 수사지원 및 국내외 관계기관과 정보교환, 각 관구에 필요한 수사정보를 제공하고 있다.



<그림 3-3> 일본해상보안청 국제범죄대책기지 조직체계

정보분석관의 사무는 각국 및 일본 국내 밀수·밀항에 관한 현황, 경향의 분석, 현재 수사 중인 사건에 관한 분석, 수집한 정보의 관리·분석 및 돈세탁에 대한 정보 수집, 밀수·밀항 의심 선박에 관한 선정 작업, 각 관구에서의 조회업무 지원을 하는 업무를 하고 있다.

총괄수사대장 소속으로 특별수사대 3개 팀으로 21명이 있다(2018년 기준). 주요사무는 구체적이고 믿을만한 정보를 바탕으로 잠복수사, 국제범죄조직 및 조폭 관계자 등에 대한 추적 수사, 합동 수사시 경찰·세관 등의 관계기관과의 연락·공조 업무, 국제범죄조직 및 조폭관계자에 대한 정보수집업무를 하고

있다. 특히 대책기지 단독으로 정보수집 및 내사 후 수사활동을 전개하고 필요시에 수사관을 전국으로 파견하여 수사를 실시하거나 지원하고 있다.

5) 국제범죄 관련 단속 현황

최근 해상을 통해 일본해상보안청으로 불법 약물 압수된 현황은 <표 3-14>와 같이 메트암페타민(필로폰)이 가장 많이 단속된다. 이는 2016년 1,314kg, 2017년 826kg으로 1톤의 양으로 대마도 증가하는 추세이다. 최근에 단속사례는 2016년 5월 말레이시아 요트 선장 일행(대만인)에 의한 필로폰 597kg을 밀수한 사건, 2017년 8월 이바라키현에서 필로폰 약 480kg을 홍콩에서 중국인 2명, 일본인 19명, 네덜란드인 1명이 미상의 외국선으로부터 일본어선으로 환적하여 밀수입한 사건, 2018년 1월 도쿄에서 필로폰 약 37kg을 대만인이 말레이시아에서 온 컨테이너 화물인 플라스틱 성형영사출기에 은닉 밀수입 사건 등이 있다.

<표 3-14> 최근 불법 약물 단속 현황(일본해상보안청)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
필로폰(kg)	11	195	83	1,314	826
대마(kg)	0.0005	0.003	0	0.001	0.1
기타(kg)	116.3	0	0.085	0.654	70

출처 : 일본 해상보안청 홈페이지

이에 반하여 우리나라의 전체 필로폰 단속실적은 2019년 1월 관세청 통계에 의하면, 2016년 19.6kg, 2017년 30.9kg, 2018년 222.9kg으로 일본에 비해 적고 해양경찰이 단속한 필로폰도 2017년 30.4g에 불과할 정도로 미비하다.

일본 실제 총기 압수 현황은 2013년 332정, 2014년 379정, 2015년 340정, 2016년 313정, 2017년 320정이 단속되었다. 불법밀입국으로 단속된 현황은 2013년 22명, 2014년 12명, 2015년 11명, 2016년 9명, 2017년 13명이다. 특히 우리나라 국민이 선박을 이용하여 일본으로 불법 출입하여 2012년 8명, 2013년 12명, 2015년 3명, 2016년 2명으로 지속적으로 적발되고 있는 실정이다.

최근 한국과 일본, 대만에서 일본으로 금을 밀수하는 사례가 <표 3-15>와 같이 급증하고 있다. 이는 일본이 소비세율을 2014년 5%에서 8%로 올리면서 금값의 시세가 급등하자 금 밀수도 증가하였다. 소비세를 내지 않고 밀반입해서 팔면 상당한 차익이 남는다. 예컨대 2kg짜리 골드바 시세는 약 1,000만엔(9,800만원)정도로 골드바 1개를 갖고 일본에 들어오면 세관에 신고하고 세율 8%로 소비세 80만엔(780만원)을 내야한다. 만약 스마트폰 2개 사이즈인 골드바를 세관의 눈을 피해 잘 숨겨서 들여와 일본 금은방에 팔면 세금을 얹어 1,080만엔을 받아 개당 80만엔의 차액을 남길 수 있다. 이러한 추세에 따라 일본 해상보안청의 적발건수도 2013년 12건에서 2014년 119건, 2015년 465건, 2016년 811건, 2017년 1,347건으로 급증하고 있다. 밀수가 증가하기 시작한 시기와 소비세율이 인상된 시점(2014년)과 일치하는 것을 주목할 필요가 있다. 2017년 밀수형태별로 살펴보면 비행기 여객 등을 통해 1,270건, 그리고 상업용 화물 48건, 선원 등 29건 순으로 적발되었다.

<표 3-15> 최근 금괴밀수 현황(일본해상보안청)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
적발건수(건)	17	18	12	119	465	811	1,347
압수량(kg)	63	79	133	449	2,032	2,802	6,236

출처 : 일본 해상보안청 홈페이지

3.3.2 미국 해안경비대

1) 미국 해양경비대 수사 개관

미국 해안경비대(USCG⁷⁸⁾)가 실질적으로 수행하고 있는 임무는 해양에 관련된 대부분의 업무에 관여하고 있어 포괄적이고 복합적인 집행기관의 성격을 가지고 있다.

일반적으로 미국 해안경비대의 주요임무는 국민과 환경을 보호할 목적으로

78) The United States Coast Guard : 해상법의 집행을 담당하는 미국 해양경찰 기관

공해상, 영해, 연안지역, 항구 등의 자국의 경제 및 안전에 위협이 되는 요소를 제거하는 역할을 대략적으로 11가지로 구분하고 있다. 이렇게 다양한 임무는 2002년 발효된 The Homeland Security Act에서 해안경비대의 임무를 크게 두 가지로 구분하였는데 이것은 국가 안보 관련 임무와 비국가 안보 관련 임무이다.⁷⁹⁾

국가 안보 관련 주요임무는 ① 항만, 수호 및 연안경비(Port, waterways and coastal security), ② 마약 차단(Drug interdiction), ③ 밀입국 차단(Migrant interdiction), ④ 국가방어 준비(Defence readiness), ⑤ 외국인의 어업에 대한 기타 법집행(Other law enforcement(foreign fisheries))이다. 비국가안보 관련 임무는 ① 해상안전(Marine safety), ② 수색과 구조(Search and rescue), ③ 항해지원(Aid to navigation), ④ 어업법 관련 해양생물자원(Living marine resources(fisheries law enforcement)), ⑤ 해양환경보호(Marine environment protection), ⑥ 쇄빙작업(Ice operations)이 있다.

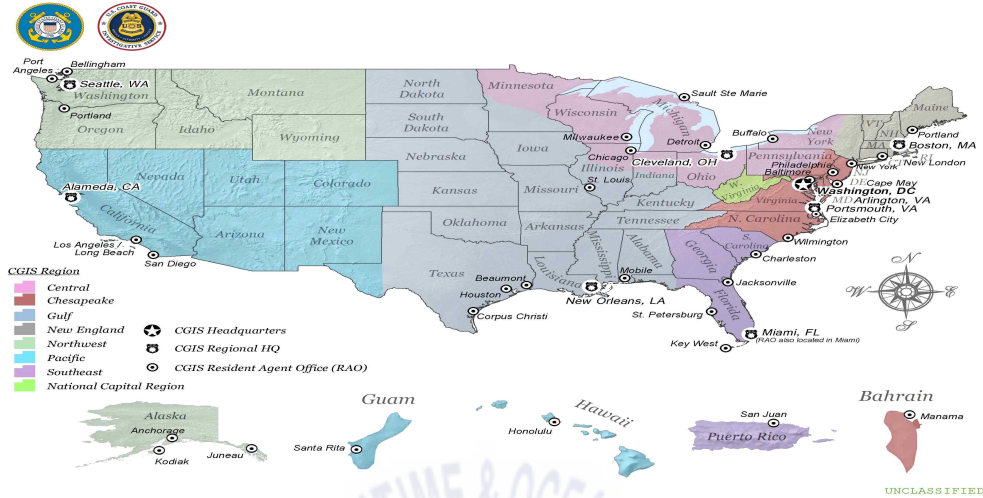
「미국 연방법」 제14장 제2조에서는 해안경비대의 주요임무에 대해 보다 세부적으로 규정하고 있다. 임무 관련 세부 내용으로는 ① 미국 관할권 내 해상, 해저, 공중에 적용되는 모든 연방법령 집행 및 집행 지원, ② 해상항공 감시활동(maritime air surveillance) 또는 금지활동(interdiction), ③ 행정규칙 제정 및 집행, ④ 해상운항 지원활동, ⑤ 쇄빙설비 및 구조설비 개발, 구축, 유지, 운영이다.

2) 미국 해양경비대 수사범위 및 관할

미국 해안경비대(USCG)의 법집행 권한에 대한 「미국 연방법」 제14장 제2조에 <그림 3-4>와 같이 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해상에 적용되는 모든 「미국연방법」을 집행하거나 보조한다고 규정되어 있다.

79) 이재승, 이완희, 문준섭, 2013. 미 해안경비대(U.S.Coast Guard)의 고찰을 통한 한국 해양경찰의 제도적 개선방안. 한국경호경비학회 제36호, pp.448-449.

COAST GUARD INVESTIGATIVE SERVICE REGIONS



<그림 3-4> Coast Guard Investigative Regions

(출처 : 미국 해안경비대 홈페이지)

「미국 연방법」 제14조 제89조에서는 해안경비대가 선박에 대한 정선, 승선, 검색, 나포, 추적권 등 광범위한 권한을 가질 수 있도록 규정하고 있다. 이는 미국 관할권 내 공해(high seas)와 수역(waters)에서 해안경비대가 법령위반 범죄예방, 적발 및 퇴치를 위해 자료요구(inquiries), 심사(examination), 검사(inspection), 수색(searches), 나포(seizures), 체포(arrests) 권한을 행사할 수 있도록 실정법상의 권한을 부여하고 있다. 또한 미국 해안경비대의 단속권한 및 수사권한은 우리나라 해양경찰과 마찬가지로 해상에서의 모든 범죄가 해당된다. 미국 해안경비대는 자국 관할 구역 내 모든 선박을 정선시키고 수색할 수 있는 권한을 가졌다. 해안경비대의 사관들이 명시된 권한에 따라 수행하는 행위는 특정 법령집행 권한이 있는 개별기관의 대리인(agents)으로서 업무를 수행한 것으로 간주한다. 권한을 부여받은 부사관들은 미국 관할권에 속하거나 미국법의 적용을 받은 어떤 선박이든 언제든지 승선(go on board)하여 심문하고, 선박의 문서와 서류를 조사한다. 선박을 조사, 수사, 수색하고, 순응을 위해 가용한 권한을 모두 사용할 수 있다. 나아가 심문, 조사, 수사, 수색의 결과 미국법을 위반한 사람이 있을 경우 체포할 수 있다. 또한

위반자가 해안(shore)으로 도주할 경우 즉시 추적하여 해안에서(on shore) 체포할 수 있으며, 다른 법적인 적절한 조치를 적절히 취할 수 있다. 선박 혹은 그 선박이 운반하거나 적재한 상품 혹은 상품의 일부가 미국법을 위반하여 몰수, 벌금, 벌칙 대상일 경우에는 선박 혹은 상품을 압류할 수도 있다.

그래서 미국 해안경비대의 해양 관련 수사 관할 범위는 기본적으로 ‘공해와 수역 위(upon the high seas and waters)’ 즉 ‘해상’이다. 장소적 의미에서 바닷물 위에 부상해 있는 선박을 의미하고 이러한 선박에 대해 ‘승선(on board)’해 있는 사람들에 대한 수사를 할 수 있다. 이는 미국 해안경비대의 수사 직무의 실행에 있어서 ‘해상’을 언급한 것일 뿐, 수사의 관할을 의미하지 않으며 범죄자가 해상으로부터 육상으로 도망갈 경우 ‘해안(on shore)에서’ 추적체포 할 수 있다.⁸⁰⁾ 이처럼 미국은 공해와 수역의 위, 아래, 상공까지 관할권을 미친다고 규정하고 있고 다른 규정 등을 통해 내수까지 확대하는 추세에 있다. 이와 더불어 해상범죄에 대해 “법령위반 행위자가 해안으로 도주한 경우에는 해안가에서 추적하여 체포하여야 하며, 기타 법률에 기하여 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하여 해상범죄자에 대한 추적 등의 육상에서의 수사활동에 관해 명시적 규정을 두고 있다.⁸¹⁾

미국 해안경비대 수사조직으로 범죄수사국(CGIS⁸²⁾)은 1915년 워싱턴 DC 해안경비대 본부(Coast Guard Headquarters)에 최고 정보 책임자(Chief Intelligence Officer)를 임명하면서 생겨났다. 1986년 CGI의 범죄 및 정보 기능이 서로 분리되어 결과적으로 Coast Guard Intelligence 및 Guard Investigative가 되었다. 1996년 Coast Guard Investigations는 현재의 범죄수사국(Coast Guard Investigative Service, CGIS)으로 변경되었다.

수사 인원은 2014년 7월 기준 약 400명(현역 112명, 민간인 121명, 예비군 158명)으로 전국에 35개 사무소를 중심으로 8개 권역으로 활동하고 있다. 각 지역은 특별요원(SAC)이 있고 그 사람은 CGIS의 부국장에게 보고하고

80) 한성대학교 산학협력단, 2015. 경찰의 해양관련 수사 관할권 연구 용역. p. 46.

81) 최석윤, 앞의 글, p.40.

82) Coast Guard Investigative Service

CGIS-HQ 직원이 전적으로 함께 일한다. 부국장은 해안경비대의 부사령관에게 직접 보고하는 시스템이다.

범죄수사요원은 「미국 연방법」 제14조 제95조에서 총기휴대, 영장집행, 영장 없이 체포, 내부감찰의 권한을 가지고 있으며, 미국 해안경비대 사령관이 임명한다고 규정하고 있다. 여기서 영장 없이 체포하는 경우에는 ① 수사관이 있는 현장에서 범죄를 실행하는 경우, ② 미국법상 중대범죄를 행하거나 행하려고 할 때 수사관이 체포가 필요하다고 믿을만한 충분한 이유가 있는 경우로 우리나라의 현행범체포 및 긴급체포와 유사하다.

그러나 <표 3-16>과 같이 범죄수사요원의 범집행 권한행사(총기휴대, 영장집행, 영장 없이 체포, 내부감찰)시 국토안보부 장관, 법무부 장관, 미국 해안경비대 사령관의 사전 승인을 필요로 하며, 실질적으로 미국 해안경비대의 수사 활동은 제한적이다.

<표 3-16> 미국 범죄유형별 수사기관

범죄유형	주 수사기관	참여(지원)기관
살인사건	연방수사국(FBI) · 주경찰	※선박사고에 따른 과실치사는 USCG가 직접수사 가능
	※ 연방수사국(FBI)은 연방공무원, 국가소유지(연방건물, 군부대, 원주민 보호구역, 국립공원, 수로 등)내 발생한 살인사건 관련 수사	
해상강도	연방수사국(FBI) · 주경찰	USCG
	※ 연방수사국(FBI)은 해적 및 무기휴대 강도사건 관련 수사	
마약사건	마약단속국	USCG, 연방수사국(FBI), 주경찰
밀수 · 밀입국	세관국경수비부	USCG, 연방수사국(FBI), 주경찰
테러사건	연방수사국(FBI)	USCG
	※ 연방수사국(FBI)은 국내·외 테러 및 대량살상무기 관련 수사	

출처 : 미국 연방수사국(FBI) 홈페이지(www.fbi.gov)

또한 수사 활동은 법령상 제한은 없으나 수사 인력, 예산, 시설(유치장 미보유) 등이 부족하여 해양에서 단속된 범죄의 일부만 미국 해안경비대 직접 수사하고, 다음 <표 3-17>과 같이 살인, 강도, 테러, 방첩, 사이버범죄 등 중요범죄는 사안에 따라 육상의 수사기관(FBI 등)에 인계한다.

<표 3-17> 美 연방수사국(FBI) 담당 주요범죄

범죄유형	세부범죄 유형
살인	· 연방공무원 관련 살인사건 · 연방국가 소유지(연방건물, 군부대, 원주민 보호구역, 국립공원, 수로 등)내 발생한 살인사건
강도	· 무장 강도(해적, 무기휴대 강도, 차량) 관련 범죄
테러	· 국내·외 테러 · 대량살상무기 관련 범죄
방첩	· 핵무기 확산 방지 활동 · 경제기술 유출 방지 활동
사이버범죄	· 사이버 해킹 · 개인정보 도용 범죄
공직부패	· 불법선거 · 연방정부 관련 부정행위
인권범죄	· 인신매매 관련 범죄 · 인종·인권 관련 범죄
조직범죄	· 대륙별(이태리, 유라시아, 중동, 아시아, 아프리카 등) 조직 관련 범죄 · 스포츠 승부조작 범죄
화이트 칼라 범죄	· 경제사범(주가조작, 탈세 등) 관련 범죄 · 보험사기(의료, 생명보험 등) 관련 범죄
폭력 및 절도	· 폭력(원주민, 아동, 갱 등) 관련 범죄 · 절도사범(은행, 화물, 보석 등) 관련 범죄

출처 : 미국 연방수사국(FBI) 홈페이지(www.fbi.gov)

3.4 국내의 해양범죄 수사기관의 비교를 통한 시사점

3.4.1 국내 해양범죄 수사기관의 비교

사법경찰은 일반적인 모든 범죄의 수사를 담당하는 일반사법경찰과 특정한 분야의 범죄를 담당하며 수사하는 특별사법경찰로 구분한다. 특별사법경찰은 사법경찰이라는 점에서 일반사법경찰과 원칙적으로 차이가 없어서 피의자 조사, 압수, 수색, 영장 신청 등 일반사법경찰로서의 모든 권한을 행사한다.

특별사법경찰은 법에 근거한 직무범위 내에서 범위 및 범죄를 수사하고 증거를 수집하는 것을 직무로 한다. 「형사소송법」에 근거하여 검사의 수사지휘를 받아 수사를 종결할 때에는 관할 지방검찰청 검사장 또는 검사장에게 사건을 송치하여야 하므로 일반사법경찰의 직무수행과 동일하다. 이는 「형사소송법」 상 수사에 관한 부분은 일반사법경찰뿐만 아니라 특별사법경찰에도 동일하게 적용된다. 피의자 신문, 체포, 구속, 압수, 수색, 검증 등과 같은 수사상 강제처분을 할 수 있는 법률상의 주체가 된다. 다만, 특별사법경찰은 그 직무범위에 사항적 제한(일정한 범죄유형에 한정되는 것) 혹은 지역적 제한(일정한 관할구역에 한정하는 것)이 존재한다는 점에서만 차이가 있을 뿐, 그 외에는 일반사법경찰과 차이가 없다.⁸³⁾ 특별사법경찰은 그 직무와 권한의 범위가 사항적·지역적으로 제한하고 있다. 즉 일반사법경찰은 모든 범죄에 대해 수사권을 가지고, 특별사법경찰은 일정한 범죄에 대해서만 수사권을 가진다. 예외적으로 「근로기준법」 제108조에 따른 근로감독관과 「관세법」 제200조 제2항에 따른 세관공무원에게는 관련 범죄의 특수성을 고려하여 전속적 수사권을 부여하고 있다. 그 외의 특별사법경찰은 일반사법경찰과 경합적으로 수사권을 가지고 있다. 이는 특별사법경찰의 높은 가치는 말 그대로 특수한 행정영역에서 요구되는 전문지식과 수사상의 특별한 기술을 요하는 전문화된 각종 범죄를 단속하며 신속하게 범죄에 대처하기 위한 것이라는 점에서 찾을 수 있다.

83) 김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안. 서울시정개발연구원, p.15.

해양경찰과 특별사법경찰관리의 차이를 정리하면 <표 3-18>과 같이 일반사법경찰리는 원칙적으로 최종에 관계없이 모든 범죄에 대해 수사할 수 있다. 따라서 수사 대상이 한정된 특별사법경찰관리의 직무 범위에 속하는 범죄에 대해 이를 특별히 배제하는 법률의 규정이 없는 이상 수사할 수 있다. 이 때문에 양자의 수사권한은 일반적으로 상호 경합하는 관계가 있다.

<표 3-18> 해양경찰과 특별사법경찰의 구분

구 분		해양경찰	특별사법경찰
공통점	검사의 지휘감독	반응	반응
	「형사소송법」 적용	반응	반응
차이점	직무범위의 제한	없음	반응
	수사관할의 제한	없음	반응
	분야별 예시	일반수사권	어업, 수산, 해양환경 등

출처 : 김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안. 서울연구원.

실무상 일반사법경찰관리가 특별사법경찰관리의 직무범위에 속하는 범죄에 대해 특별사법경찰관리에 앞서서 범죄사실을 인지하였을 경우 일반사법경찰관리가 범죄사건을 처리하는 방법을 구분할 수 있다. 첫째는 일반사법경찰관리가 독자적으로 판단하여 그 수사를 특별사법경찰 관리에게 인계하지 아니하고 직접 수사하는 방법이다. 둘째는 그 수사를 특별사법경찰관리에게 인계하는 경우가 적당하다고 인정할 때에는 특별사법경찰관리에게 사건을 이송하는 방법으로 처리할 수 있다.

이와 반대로 특별사법경찰관리도 자신의 직무범위에 속한 범죄가 다른 범죄사건과 관련되어 있거나 또는 기타의 이유로 경찰관에게 그 수사를 일반사법경찰관리에게 인계할 수 있다. 일반사법경찰관리가 특별사법경찰관리의 직무범위에 속하는 범죄를 수사하는 경우에 있어서 특별사법경찰관리의 수사와 경합될 때에는 그 수사에 관하여 필요한 사항을 서로 협의할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정될 때에는 관할 지방청 또는 지청의 검사에게 요청하여 조정을 받을 수 있다.⁸⁴⁾ 또한 이 양자가 업무를 원활하게 수행할 수

있도록 「특별사법경찰관리 직무규칙」 제6조는 직무에 있어 상호 성실하게 협조하여야 함을 규정하고 있다. 이는 양자 간 수사권이 경합하는 경우가 발생할 수 있는데, 수사가 경합되는 경우 해양경찰청 「범죄수사규칙」 제37조(공조의 원칙), 제38조(직접 수사하는 경우), 제39조(이송하는 경우), 제40조(인계를 받았을 경우), 제41조(수사가 경합하는 경우)에서 특별사법경찰관리와의 관계를 규정해 별도로 두고 있다.

전속관할을 가진 특별사법경찰의 경우에는 일반 사법경찰관은 수사권이 없으므로 해당 기관으로 인계 또는 통보를 하여야 한다.⁸⁴⁾ 그리고 먼저 수사에 착수한 기관에서 계속 수사를 진행하는 것이 부적합할 경우에는 상호 협조와 관할 검사의 지휘 하에 인계하도록 되어 있다. 국토교통부와 경찰청 간에는 상호 중복되는 수사업무를 조정하기 위해 국토교통부와 경찰청과의 수사업무 한계협정고시(경찰청 고시)가 체결되어 있다. 국방부와 경찰청 간에도 상호 중복되는 수사업무를 조정하기 위해서도 국방부와 경찰청과의 수사업무 공조협정(경찰청 고시)이 체결되어 있다.

한편 해양에서 발생하는 사건의 경우 특별사법경찰관리는 직무범위가 아닌 형법범을 처리할 수가 없다. 형법범은 일반사법경찰권을 가진 해양경찰만이 전담할 수밖에 없다. 그렇다고 형법범 외 특별법범을 모두 특별사법경찰관이 할 수 있는 것도 아니다. 즉 어업감독공무원으로서의 특별사법경찰과 해양관련 단속 사무 종사공무원으로서 특별사법경찰관이 다룰 수 있는 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「어업자원관리법」, 「경제수역어업주권법」, 「해양환경

84) 박노섭, 이동희, 이윤, 장윤식, 2013. 범죄수사학. 경찰대학 출판부, pp.80-81.

85) 일반사법경찰관리가 출입국사범에 대한 전속적 고발권자인 출입국관리사무소장 등에게 인계하지 않고 한 수사가 소급하여 위법하게 되는지 여부와 관련하여 판례는 “구 「출입국관리법」 제101조는 제1항에서 출입국관리사무소장 등의 전속적 고발권을 규정함과 아울러, 제2항에서 일반사법경찰관리가 출입국사범을 입건한 때에는 지체 없이 사무소장 등에게 인계하도록 규정하고 있고, 이는 그 규정의 취지에 비추어 제1항에서 정한 사무소장 등의 전속적 고발권 행사의 편의 등을 위한 것이라고 봄이 상당하므로 일반사법경찰관리와의 관계에서 존중되어야 할 것이지만, 이를 출입국관리공무원의 수사 전담권에 관한 규정이라고까지 볼 수는 없는 이상 이를 위반한 일반사법경찰관리의 수사가 소급하여 위법하게 되는 것이 아니다.”라고 판시하였다(대법원 2011. 3.10. 선고 2008도 7724판결).

관리법」, 「해양생태계법」, 「공유수면법」, 「습지보전법」, 「무인도서법」, 「해양심층수법」, 「어촌·어항법」에 규정된 범죄를 다루는 범죄를 제외한 특별법범을 처리할 수가 없다. 예컨대 수산분야 특별사법경찰의 직무범위는 수산사범 수사에만 국한되어 있다. 불법어업(IUU⁸⁶⁾) 위반사항으로 러시아 선박이 우리나라에 인근 해상에 몰래 정박한 후 출항하는 경우에 어업관리단의 어업지도선은 법적 권한이 없어서 승선 검문검색, 나포, 수사를 할 수 없다. 이러한 경우처럼 해양경찰에만 수사를 의존할 수밖에 없다.

어업관리단과 해양경찰관할의 직무범위가 일부 중복되어 충돌할 우려도 있으나, 어업관리단은 특별사법경찰로서 「사법경찰직무법」 제6조에 따라 「수산업법」, 「어업자원관리법」, 「수산자원관리법」에 규정된 수산관련 법령 위반 사항을 단속·수사하고 있는 반면에, 해양경찰은 일반사법권을 가지고 있어 직무범위와 수사관할의 제한이 없기 때문에 어업관리단과 관할 충돌은 실제로 일어나지 않는다.

만약 해양경찰이 수사권한이 없으면 「사법경찰직무법」의 개정을 통해 특별수사권을 부여할 수 있을 것으로 생각될 수도 있으나, 해양에서 직무범위에 규정되지 않은 범죄가 발생 시에 범인 검거가 불가능하다. 해양에서 많이 발생하는 형법범은 30여 개 법률로 사기죄, 폭력죄, 절도죄, 업무과실 치상죄, 업무상과실 선박과괴죄, 재물손괴죄, 횡령·배임죄, 장물운반·취득죄, 업무상실화죄, 과실치상죄, 업무방해죄, 상해죄, 실화죄, 살인죄 등이 있다. 특별법범은 70여 개의 법률로 「수산업법」, 「공유수면법」, 「선박안전법」, 「선박직원법」, 「수산자원관리법」, 「해사안전법」, 「어선법」, 「항만법」, 「해양환경관리법」, 「경제수역어업주권법」, 「항만운송법」, 「낚시 관리 및 육성법」 등이 주로 발생한다. 즉 해양에서 발생하는 모든 범죄에 대한 개별법에 해양경찰 수사권한의 법적근거를 부여할 수 없고, 「사법경찰직무법」에도 수사권한을 규정할 수도 없다.

86) 'Illegal(불법)', 'Unreported(비보고)', 'Unregulated(비규제)'의 약자로 불법조업임

3.4.2 국외 해양범죄 수사기관의 비교

우리나라의 해양경찰과 일본의 해상보안청, 미국의 해안경비대와 설립 당시의 시대적 상황과 조직의 목적을 달리하고 있으며, 조직의 소속과 편제, 지위, 직무의 권한, 내용에 있어서 각기 다른 형태를 보이고 있으므로 일률적으로 비교하기는 어렵다. 앞에서 살펴본 것처럼 우리나라의 해양경찰과 일본의 해상보안청, 미국의 해안경비대의 신분, 사법조직, 행사범위, 법적근거를 비교하면 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 한국·미국·일본 해상치안기관 수사 비교

구 분	韓國 해양경찰청(KCG)	美國 해안경비대(USCG)	日本 해상보안청(JCG)
소속	해양수산부	평시(국토안보부) 전시(국방부)	국토교통성
신분	경찰공무원	군인(제5군)	해상보안관 (특별사법경찰관리)
사법조직	- 본청(수·형사, 외사) - 5개 지방청 (수사정보과) - 19개 경찰서(수사과)	- 본부(정보수사국) - CGIS(CG범죄수사대) ※ 美 전역을 8개 권 역으로 구분하고, 35 개 사무소를 운영	-본청(형사, 국제형사) -국제범죄대책기지 -11개 관구(형사과, 국 제형사과)
수사인원	559명	약400여 명	420명 (검직 510여 명 제외)
1인당 사건수	68.3건(2018년 기준)	-	15.6건(2018년 기준)
행사범위	해양에서의 경찰사무	미국의 주권이 미치는 수역 및 공해상에서의 모든 연방법 집행	해상에서의 발생하는 모든 범죄 수사
법적근거	- 「형사소송법」 제196조 (사법경찰관리) 제2항 - 「경찰관 직무집행법」 제2조 제2호 “범죄의 예방·진압 및 수사”	- 「미국 연방법」 제14장 제2조 - 「미국 연방법」 제14장 제95조	- 「해상보안청법」 제2 조(임무) - 「해상보안청법」 제5 조(사무내용) ※ 낙도는 해상보안청 (경찰청 대신)이 법 집행으로 법 개정

일본의 해상보안청 수사부서는 본부에 형사과, 국제형사과, 지방 3관구 소속으로 국제범죄대책기지가 있다. 수사인력은 2019년 기준으로 소속기관 11개 관구를 포함하여 총 420여 명이 있다.

수사직무의 범위는 「해상보안청법」 제2조에 ‘수사’에 관한 사항, 제5조에서는 ‘해상에서의 범인수사 및 체포’에 관한 사항으로 해상범죄에 대한 사법경찰권을 행사하도록 규정하고 있다. 제19조 및 제20조에서 ‘무기의 휴대 및 사용’에 관한 사항을 규정하고, 제31조에서 ‘사법경찰직원으로서의 지위’를 규정하고 있다.

수사범위는 「해상보안청법」 제1조에서 ‘지역관할’을 규정하고, 「범죄수사규범」 제2조에서 ‘해상범죄’를 정의하여 일본은 해상에서의 발생하는 모든 범죄를 수사하고 있고, 일부 낙도에 대해서는 경찰청 대신하여 해양보안청이 법집행이 가능하도록 법률을 개정하였다.

이처럼 일본 해상보안청은 그 근거 법규와 작용면에서 일본 경찰과의 관계에서 우리나라의 법제 및 조직형태와 매우 유사한 내용을 보이고 있으므로 현재 우리나라의 해양경찰청과 경찰청과의 수사관할 관계에서 좋은 예시를 제시⁸⁷⁾ 한다고 생각한다.

일본 해상보안청의 수사관할은 담수와 해수로 구분하여 담수는 일반경찰(수사경찰), 해수는 해상보안청이 담당한다. 이는 육상과 해상의 수사관할을 해안선을 기준으로 구분하기로 협의하였기 때문이다. 예컨대 바다와 하천이 만나는 경우 바다에서 하천으로 올라가는 첫 번째 다리를 경계로 육·해상의 관할권을 구분한다. 이처럼 수사범위는 해상에서 발생하는 모든 범죄를 수사할 수 있어 수사직무의 제한이 없으나, 일본법 체계상 특별사법경찰관으로 분류되어 수사범위의 한계가 아닌 해상으로 제한을 둔 일반사법경찰과 같다.

한편, 한국과 일본의 해상에서 1인당 사건수를 비교하면 한국이 1인당 68건인데 반해, 일본은 15건으로 한국에 비해 현저히 적다.

87) 최석윤, 앞의 글, p.46.

미국 해안경비대의 수사관할은 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해상에서 모든 「미국 연방법」을 집행(「연방법」 제14장 제2조)한다. 수사범위는 연방법 체계상 미국의 관할이 미치는 수역 및 공해에서 발생하는 모든 범죄에 대해 단속 및 수사가 가능하다. 미국 해양경비대 본부에는 범죄수사국(CGIS) 약 410여 명의 수사요원이 있다. 일부 범죄에 대해서는 현행법체포 및 긴급 체포 시 영장 없이 체포할 수 있는 권한을 행사할 수 있지만, 해양에서 단속된 범죄 일부만 직접 수사가 가능하고 중요범죄에 대해서는 육상의 수사기관에 인계하고 있다. 예컨대 실무상으로 미국 해안경비대의 인력, 예산, 시설(유치장 미보유) 등의 이유로 중요범죄에 해당하는 살인·강도사건은 연방수사국 및 주경찰에 인계하고, 마약사건은 마약단속국, 밀수·밀입국 사건은 세관국경 수비부가 주도하며, 미국 해안경비대가 직접 수사부서를 지원하고 있다.

수사권의 행사범위는 일본은 해상에서 발생하는 모든 범죄를 수사가 가능하고, 또한 미국도 관할이 미치는 수역 및 공해상에서의 모든 연방법을 집행할 수 있다. 일본의 경우 해양오염을 제외하면 ‘해상’으로 관할 규정을 정의하고 있다. 미국의 경우 수역 위·아래·상공까지 포괄한다고 정의하고 있는 반면에 우리나라 경우는 일반적인 해양경찰의 직무를 ‘해양’으로 정의하고 있다.

3.4.3 해양범죄 수사기관을 비교를 통한 시사점

앞에서 해양에서의 해양경찰 수사 현황을 살펴보았고 한국과 일본의 해양범죄를 비교분석하여 한국과 일본의 유사한 점과 해양범죄의 특징을 연구하였다. 또한 해양수산 관련 특별사법경찰인 어업감독공무원, 해양환경 단속공무원, 수산물의 원산지표시 단속공무원의 직무의 범위, 단속실적을 검토해보고 운영상 나타난 문제점의 개선사항을 제시하였다.

그리고 일본, 미국의 국외 해양수사기관의 수사범위, 법적 근거, 행사범위 등을 검토하여 해양경찰을 특별사법경찰과 국내외 수사기관의 비교를 통해서 해양범죄에 전담할 수 있는 해양경찰의 방향을 제안하였다. 해양경찰의 수사권을 경찰청으로 이관하고 해양경찰에게 초동수사권을 부여하는 방안, 캐나다 코스

트가드의 경우처럼 왕립경찰기마대경찰관을 함정에 승선하여 범집행이 가능한 방법 등이 검토되었다. 검토과정에서 2015년 10월, 집단으로 저항하는 중국어선을 단속과정에서 해양경찰이 쏜 총에 중국인 선원이 사망한 사건이 발생하였다. 이는 특별사법경찰이 업무상공무집행방해나 특수방해사건을 수사할 수 없고 초동수사권을 부여하더라도 중국 등 주변국과 해상에서 충돌시에 경비, 수사를 효과적으로 수행하기 어렵다는 논리가 작용하였다.

2015년 11월, 국회에서 정부조직법 개정안이 수정되고 해양경찰에 ‘해상에서 발생한 사건’으로 한정되는 일부의 수사권을 부여하였다. 이처럼 해양에서의 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 특별사법경찰이 해당 분야에 전문성도 있지만, 해양에서의 모든 범죄를 처리하고 형법범을 행사할 수 있는 수사기관인 해양경찰에게 일반사법권을 부여할 수밖에 없는 것은 당연한 논리이다. 앞으로는 더 이상 해양경찰에게 초동수사권을 부여하거나 경찰청으로 수사기관 등의 수사권의 축소에 대한 언급이 되지 않기를 바란다.

또한 해양에서 발생하는 다양한 범죄를 대상으로 법률에 직무범위와 수사 관할에 속하는 범죄를 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 그래서 특별사법경찰이 전문성도 있지만 해양에서 발생한 모든 범죄를 처리하고 형법범을 행사할 수 있는 해양경찰에게 일반사법권을 부여할 수밖에 없다. 특히 특별사법경찰이 할 수 없는 중국어선의 공무집행방해사범, 선박충돌도주사건의 업무상 과실치사상, 해상선박살인사건, 해적사건 등 형법범의 유형과 해양오염사건, 해상 밀입출국 사건은 해경만이 전담하는 특화된 수사 유형이기도 하다.

1) 형법 사건으로 특사경이 할 수 없는 수사 유형

(1) 공무집행방해 수사(형법상 특수공무집행)

특별사법경찰의 성격상 수사할 수 있는 직무의 범위가 법령으로 제한되어 있기 때문에 형법범인 공무집행방해 사범에 대한 수사권이 없다. 그러나 해양경찰은 일반사법권을 가지고 있기 때문에 해양에서의 공무집행방해 사범에 대한 수사권한이 있다. 지난 2013년 군산 해상에서 국내 불법 조업어선이

어업지도선의 단속에 저항하여 어업지도공무원 2명을 감금하고 도주한 사례가 있었다. 2014년 10월에 발생한 중국 선장 사망사건과 같이 중국 선원들이 단속경찰관을 폭행·흉기로 위협하는 사례가 다음 <표 3-20>과 같이 꾸준히 발생되고 있다.

<표 3-20> 외국어선 공무집행방해 추이(단속경찰관 피해현황)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
발생/피해현황	10건/20명	1건/10명	4건/4명	4명/2명	-/-	4건/2명

출처 : 해양경찰청 백서(2013-2018년)

2018년 12월 19일, 어업지도선이 목포 흥도 우리측 협정수역 내에서 무허가 조업 중인 어선을 나포하는 과정에서 주변의 어선들이 고의 충돌하고 나포된 어선을 탈취 도주해서 해경이 특수공무방해혐의로 중국어선 3척을 검거한 사례도 있다. 또한, 2019년 1월 14일, 어업지도선이 우리나라 협정수역 내에서 무허가 조업 중인 어선을 나포하여 목포로 조사하기 위해 압송하는 과정에서 다른 중국어선이 고의로 충돌하여 나포된 어선의 탈취를 시도하며 단속을 방해하였다. 이에 해경의 함정이 무허가 어선 및 공무집행방해선박을 포함한 3척을 나포하고 공무집행방해 및 무허가혐의로 수사하였다. 이러한 사건이 발생할 경우에 어업지도선의 특별사법경찰관은 형법범을 수사할 수 없어 해경이 검사의 지휘를 받아 무허가 조업인 「경제수역어업주권법」, 「형법」의 공무집행방해사범을 경합하여 수사를 진행하였다.

(2) 해상 선박 살인사건(형법상 살인)

해상의 선박에서도 동료 선원끼리 양심, 음주 후 사소한 시비 등으로 연간 10여 건 미만으로 살인 사건이 발생한다. 특히 연근해, 원양해역 등에서도 발생하고 선종별로는 근해어선, 원양어선, 화물선에서도 발생하고 있다. 그래서 해양경찰이 경비함정을 동원하여 현장에 경찰관을 급파하여 살인 사건처럼 사람의 생명, 신체에 중대한 위해(危害) 또는 위협을 가할 수 있으므로 인명 구조나 범죄의 진압, 범인의 체포를 위하여 초동조치 할 수 있다. 그리고

선박안에 지문, 족적, 용구흔적 등 유형 자료와 범행의 수법과 행동 등 무형 자료가 범죄현장에 남기 때문에 범죄현장의 보존은 중요하다. 또한 수사관이 범죄현장에 도착 즉시 현장에 최초 입장한 경찰관으로부터 간단한 보고를 받아 범죄현장 상황을 파악하고 현장감식절차 등 살인사건의 수사를 진행하고 있으므로 해상이라는 제한된 특성이 있어 현장에 접근 가능한 해양경찰만이 전문 수사가 가능하다.

예컨대 지난 1996. 7월, 남태평양에서 참치조업 중인 페스카마호에서 중국 조선족 7명이 선상 반란을 일으켜 한국인 선장 등 11명을 살해하고 배를 침몰시키려다가 일본 어업지도선에 발각되어 인계된 사건이 있었다. 공해상에서 발생한 살인사건이었지만 대한민국의 형사관할권을 인정하고 해경이 형사관할권을 행사한 사건이었다.

(3) 선박 출동·도주사건처리(형법상 업무상과실치사상)

해상에서는 선박 간의 선착충돌 및 도주사건이 연간 100여 건 발생하고 있다. 최근에는 2019년 3월 28일 15시40분경 러시아 국적 화물선 SEA GRAND호(5,998톤, 러시아선원15명)가 부산항 용호부두를 출항하면서 항 내를 선회하던 중 인근 요트계류장에 정박 중인 요트 3척을 1차 충돌하고 계속해서 운항 중 2차로 광안대교 상판 하부를 충돌한 사고가 발생하였다.⁸⁸⁾ 충돌 후 선장 음주측정 결과 혈중알코올농도가 0.086%로 이는 「해사안전법」 상의 해상음주운항 제한기준 0.03%보다 2배 이상 되는 수치로 단속되었다. 사고의 원인은 선장의 음주운항으로 인한 부주의로 요트 승무원 3명이 다치는 인적 피해와 광안대교 상판 하부를 손상, 이로 인한 차량 통제, 요트 3척의 물적 피해를 입혔다.

이처럼 해상에서 선박이 충돌하고 도주하는 현황에 대해 2015년부터 2018년까지의 자료는 다음 <표 3-21>과 같다.

88) 서울경제, 2019.3.5, '해경 러시아 화물선 음주, 조종미숙으로 광안대교 충돌' 등 언론 다수 보도 인용

<표 3-21> 선박 충돌 도주 현황

구 분	충돌	도주	인 명 피 해			재산피해		처리결과	
			사망	실종	부상	침몰	파손	구속	불구속
2018년	109	3	12	6	73	7	74	1	60
2017년	133	5	9	3	48	8	81	6	58
2016년	95	3	6	2	31	5	57	-	42
2015년	144	5	11	6	65	10	134	3	101

출처 : 해양경찰청 백서(2015-2018년)

이러한 선박 충돌 및 도주사건은 해양이라는 특성상 현장에서 사고와 관련된 증거물 보전이 어렵기 때문에 빈번히 일어나고 있다. 현장에 도착한 경비함정이 일차적으로 초동 수사를 하고, 나중에 해양경찰서의 수사과 직원들이 현장에 입장하여 수사를 진행하며 국립수사연구원 등과 협조를 통해 과학수사도 진행한다. 또한 해상교통관제센터(VTS), 해군 및 육군의 레이다기지(R/S), 어업정보통신국, 해양수산청 등 유관기관과의 긴밀한 협조 없이는 추적수사 검거가 곤란하다.

선박 충돌 및 도주사건의 처리를 위해 형법범인 업무상과실치사상, 교통방해의죄(선박 등의 교통방해, 전복), 특별범법인 「해사안전법」, 「선박안전법」 등의 관련법으로 처벌하고 있어 이러한 사건을 수사할 수 있는 특별사법경찰은 존재하지 않는다.

(4) 해적사건 처리(형법상 살인, 강도 등)

해양경찰은 우리나라 영해 밖의 해상에서 발생하는 「해양법에 관한 국제연합 협약」 등에 따라 금지되는 해적행위 등으로부터 국제항해선박과 그 선원에 대한 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 하고 있다. 일본이 「해적처리특별법」을 2009년에 제정하여 해적사건의 관할을 일본 해상보안청으로 설치한 경우처럼 우리나라도 해적수사를 해양경찰이 하고 있다. 예컨대 2011년 1월 인도양에 소말리아 12명이 삼호주얼리호 선원 21명을

감금하고 소말리아 해역으로 납치하던 중에 우리 해군이 “아덴만 여명작전”을 펼쳐 승선원을 구조하고, 진압하는 과정에서 7명의 해적을 살해하고, 5명을 체포하여 국내로 송환한 사건이 있다.

2) 해경만이 전담하는 특화된 수사 유형

(1) 해양오염사건 처리

우리나라 연안에서는 일일 평균 약 240여 척의 유조선이 86만 톤의 기름을 운송하고 있고 화물선, 예인선, 여객선 등 입·출항이 빈번하여 선박 및 해양시설에 의한 해양오염사고 발생 가능성이 상존하고 있는 실정이다. 해양오염사고는 2014년 215건, 2015년 250건, 2016년 264건, 2017년 271건, 2018년 288건이 발생하였다.⁸⁹⁾ 해양오염사고의 원인으로는 충돌, 좌초, 침수, 침몰 등에 의한 해양사고에 기인한 ‘해난’, 불법으로 기름을 바다에 배출하는 ‘고의’, 종사자의 작업 중 과실 등에 의한 ‘부주의’, 선체나 기기의 손상, 화재 등으로 인한 ‘파손’, 그리고 오염행위자를 알 수 없는 ‘미상’으로 나뉜다. 예컨대 지난 2014년 1월 우이산호가 원유하역차 여수 GS칼텍스 부두에 접안하려다 돌핀잔교 송유관과 충돌하여 해상에 기름이 유출되었다. 또한 1995년 시프린스호 사건, 2007년 허베이 스피리트호 사건 등 대형오염사건의 경우 범죄 중과실 및 고의 여부 등에 따라 천문학적인 배상금이 부과될 수 있어 특별사법경찰과 달리 해양경찰처럼 현장의 전문성이 있는 기관만이 수사가 가능하다. 또한 육상공장시설의 해양오염 행위 등은 범죄시작 장소가 육상에서 범죄가 발생하여 해양으로 이어져 해양범죄로 판단해 해양경찰이 전담하여 수사하고 있다. 예컨대 지난 2013년 6월 2일 강릉시 옥계면에 있는 공장 내에서 발생되는 폐놀(1급 발암물질)이 함양된 폐수가 인근 토양 및 시냇물을 따라 바다로 흘러 해양오염을 유발한 사건을 해양경찰이 수사한 사례가 있다.

(2) 해상 밀입·출국 수사

비자(사증) 면제 등 출입국 절차 간소화로 입국규제가 완화되어 중국, 동남아 등의 외국인의 합법적인 입국이 쉬어짐에 따라 해상을 통한 집단 밀입국

89) 해양경찰청, 2018. 해양경찰청백서, p.239

시도는 과거에 비해 감소하는 추세이다. 그러나 국내 해양수산업 인력 부족에 따른 체류외국인이 지속적으로 유입되고 FTA 등 국가 간 자유무역 확대에 편승한 국제범죄가 증가하고 있다. 2016년 이전까지는 생활고로 인한 취업목적의 밀항(일본)이 다수를 차지했지만, 2018년 이후부터는 범죄자 해외도피 목적 밀항이 대부분이다. 2014년부터 2018년까지 해양경찰로부터 밀입국으로 단속된 실적은 총 65건 176명으로 대부분 적발되는 유형은 외항선 선원이 국내 연안을 정박할 때 수영으로 탈출하여 밀입국하거나 항내 입항 시에 무단 하선한 후 밀입국하는 수법이다.

또한 밀입국의 새로운 형태로 제주 무사증제도를 악용한 불법이동 사례가 증가하고 있다. 외국인이 무비자로 제주도로 입국한 후 어선을 이용하거나 자동차나 화물차에 탑승한 후 여객선을 이용하여 내륙으로 우회 밀입국하고 있다. 출입국관리소 통계에 의하면 2018년도 제주도에 무사증 불법체류자는 10,074명으로 전체 2,112명(20.9%)가 검거되었고, 이 가운데 해양경찰이 50명을 검거하였다. 이처럼 해양에서 발생하여 육상으로 이어지는 범죄인 밀수, 밀입국은 연속된 수사철차(정보수집, 추적, 검거)로 보안이 요구되어 수사보안성 및 신속한 수사가 불가피하다. 육상에서 발생하여 해양으로 이어지는 범죄인 밀항사건의 경우는 내사단계부터 첩보수집단계가 중요하므로 이러한 업무를 수행하는 해양경찰만이 전담해야 한다. 예컨대 2012년 5월, 미래저축은행장과 수행원 1명이 경기 화성시 궁평항에서 어선을 이용하여 중국으로 밀항하려다 해양경찰에 검거된 사건이 대표적이다.

3.4.4 해양경찰이 해양범죄의 수사를 전담해야 하는 이유

해양에서의 해양범죄 수사에 대하여 해양경찰만이 전담수사를 가져야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 불법조업, 밀수, 해상강도, 밀입국, 해양오염 등의 업무를 집행하기 위해서는 일원화된 수사의 지휘체계가 확립되어야만 신속한 현장대응이 가능하다. 둘째, 만약 2014년도의 경우처럼 해경의 수사권을 육상경찰로 이관하여 해경의 수사권이 없고 육상경찰에게만 해양에서의 수사를 담당하게 된다면 수사권 조정 이후 통제할 수 있는 주체가 없고 육상경찰의

수사권이 비대화가 되어 권한남용에 따른 인권침해 우려가 있다. 셋째, 해양에서는 찰나의 순간에 증거가 훼손될 수 있으므로 현장에서 정확한 증거수집이 필요하며, 증거를 바탕으로 범인처별이 가능하다. 넷째, 경찰임에도 수사권한이 없으면 해상에서 법 위반자들의 저항, 도주할 가능성이 높고 경찰관직무집행 역시 위축이 예상이 된다. 해상공권력 약화는 해상치안 불안으로 이어져 사회 문제화가 우려되며 어민피해의 예방을 위해서 해상에서 강력한 수사권이 필요하다. 이는 1958년부터 1961년까지 특별사법경찰의 신분으로 공권력 무력화 사례가 발생하여 경찰관으로 신분이 다시 환원된 사례에서도 찾아볼 수 있다. 다섯째, 중국, 일본 등 주변국과 충돌 시에 경비, 작전 등을 효과적으로 수행하기 위해서는 해상에서 수사권을 보유해야 한다. 중국해경은 2013년 조직개편을 통해 중국해경국으로 재편(국가해양국 소속, 공안부 지휘) 되었다가 2018년 3월, 현재의 중국 해경국(무경 소속)으로 개편하고 해양법 집행력을 강화하고 있다. 또한 일본 해상보안청은 2010년 9월, 센카쿠열도 부근에서 순시선과 중국어선 충돌 사건 이후 무인낙도 불법 침입시 경찰관을 대신해 해상보안관에게 수사권을 부여하는 등 수사권을 강화하고 있다. 만약 해경에게 수사권이 없으면 독도, 이어도, 대륙붕, EEZ 등에서 주변국과의 충돌 대응에 한계가 있다.

제 4 장 해양경찰청의 해양범죄 수사기능 분석

앞에서 살펴본 바와 같이 해양경찰의 수사체계는 일본, 미국의 해양치안기관과 달리 일반사법권을 가지고 있고, 해양 분야 특별사법 경찰에 비해 많은 수사권한을 부여받고 있다. 수사는 경찰청과 동일한 수사시스템으로 진행되고, 전국 관할 검찰청 소속 검사로부터 구체적인 수사지휘를 받고 있다. 현재 경·검 수사권 조정을 앞두고 수사에 대한 전문성 및 역량 강화를 위해서는 그간의 수사제도 및 수사인력관리에 대해 종합적으로 분석·평가할 필요가 있다.

이 연구에서는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제고하고 국민의 권익을 강화하기 위해 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제시하고자 한다. 또한 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요하기 때문에 도출된 문제점들을 개선하여 수사의 전문성을 향상시키는 데 목적이 있다.

수사제도에 대해서는 현재의 대내외적인 여건 등을 고려하여 수사환경을 SWOT 분석하고 수사경과자 중에서 수사경력이 많은 우수경찰관을 대상으로 심층면접을 통해서 조직적인 측면, 인사측면, 제도적 개선사항으로 수사경과제 운영상 문제점을 도출하였다.

4.1 해양경찰 수사전문가 대상 심층면접

해양경찰청의 수사경과제도가 시행된 지 1년도 채 되지 않았지만 시행초기의 문제점과 개선사항, 전문수사관 인증제의 개선내용, 수사경찰관의 인사 규정 등 전반적인 수사제도에 대한 문제점을 도출하여 발전 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 대해 보다 명확한 문제점을 파악하기 위해 수사경과를 부여받고 있는 수사경찰관 대상으로 심층면접(IDI⁹⁰)을 2019년 10월에 진행하였다.

90) IN-Depth Interview(심층인터뷰) : 어떤 주제에 대해 응답자와 일대일 면접으로 자료를 수집하는 면접방법(조사의 신뢰도를 높이기 위해 기본 설문 외에 응답자와 일대일로 면접하는 방법)

면접에 참여한 경찰관은 수사경찰관 총 10명이었다. 연령은 40대가 9명이었고, 가장 많았고, 나머지 50대가 1명으로 구성되었다. 근무부서는 본청의 경우 외사과 계장, 지방청의 경우는 수사과 계장, 광역수사대장, 수사부서 반장 2명, 경찰서의 경우는 수사과장 2명, 수사과 계장 2명, 외사계장 1명이었다. 수사경력은 5년 이상 10년 미만은 4명, 10년 이상 15년 미만은 1명, 15년 이상은 5명으로 면접대상자의 수사경력 평균은 12년 7개월이다. 입직경로는 경감특채 2명, 경사경채 1명, 순경공채가 7명으로 대부분이다. 계급은 경정 3명, 경감 4명, 경위 3명으로 구성되었다.

위와 같이 면접 참여자를 대상으로 해양경찰 수사제도에 대하여 심층적으로 면접을 실시하였으며, 심층 면접의 주요내용은 앞에서 수사제도의 SWOT 분석을 통해 전략대응방안을 도출한 내용을 토대로 <표 4-1>과 같이 크게 수사제도를 3개 분야로 조직적 측면, 인사 측면, 제도적 측면으로 문제점들을 살펴보았다.

<표 4-1> 심층면접 주요 내용

구 분	주요 내용
조직적 측면	- 전문수사관 자격 인증제도 개선사항 - 수사경과제 조기정착을 위한 제도적으로 개선사항
인사 측면	- 수사 전문성 향상을 위한 인사제도 개선사항 - 일반경찰과 다른 수사경찰의 별도 인사시스템 운영 여부
제도적 측면	- 수사교육기관의 필요성 및 교육시스템 개선사항 등
기타	- 현재의 과학수사의 전문성 진단과 개선방안 - 국제형사(외사)의 기능 강화 방안 등

심층면접조사결과를 종합적으로 분석하면, 현재의 계급, 경력, 입직경로에 따라 조직적, 인사, 제도적 측면의 내용과는 상관관계는 없었다. 다만, 현재의 근무부서, 경험한 직책에 따라 수사제도의 문제점을 제기하였다. 수사경과제의 개선, 전문수사관 운영 문제점에 대한 관심이 가장 컸다. 수사경과와 일반경과를 분리하여 별도의 승진체계에 대해서는 의견이 나누어졌다. 일부

대상자는 국제범죄형사 기능의 보장, 과학수사의 관심을 가졌다.

4.1.1 조직측면 분석

1) 수사경과의 선발기준 개선 및 제도의 조기 정착 필요

심층면접 결과, 2019년 시행된 수사경과제도의 운영상의 개선 의견과 조기 정착이 필요하다는 의견이 <표 4-2>와 같이 10명 중 5명이 있었다. 수사경과 선발시에 경력이 많은 직원은 선발을 기피하고, 신입 경찰관이 많이 지원하여 인력풀이 질적으로 하락되고 있다. 또한 수사경과의 선발·갱신절차에 대해서 엄격한 관리기준이 없고, 수사경과 자격갱신에 대한 기준을 마련해야 한다는 의견이었다. 수사경과제의 인상 운영에서도 장기적으로 인사운영의 경직화를 초래될 수 있고, 선발시험의 조기정착이 필요하다는 의견도 있었다.

<표 4-2> 수사경과제 관련 심층면접 내용

구 분	면접 내용
수사경과 운영	(A 수사경찰) “수사 실무 습득을 위한 기본적 수사경력이 부족하다. ○청의 경우 수사부서 115명 중 수사경력 3년 미만은 51명(44.3%)으로 수사역량 강화를 위한 교육·훈련을 강화해야 할 것이다.”
	(B 수사경찰) “수사경과자들 사이의 별도 승진인원 등 승진 인사에 대한 불만이 제기될 여지가 생겼으며, 향후 장기근무에 대한 피로 감으로 수사경과제도의 개선이 요구된다.”
	(C 수사경찰) “수사경과제 시행으로 함정, 파출소에서 수사전담요원만이 수사를 하는 것으로 인식되어 다른 직원의 수사역량이 저하될 가능성이 높아졌다.”
	(D 수사경찰) “수사경과제 선발시 부적격자 기준을 엄정하게 해야 하며, 수사경과 인력의 질을 확보해야 한다.”
	(E 수사경찰) “수사경과 자격 갱신을 위한 기준 및 방법에 대한 고지가 조기에 필요함에도 현재까지 그 부분이 미흡하다. “

이는 해양경찰이 수사경과를 시행하면서 별도의 시험 없이 희망자 위주로 선발하여 수사경력이 적은 경찰관이 선발되어 전문성이 하락하였다. 또한 시행 초기 시점이라 조기 정착을 위해 관련 기준과 사후 정비가 필요하다고 생각한다.

2) 부실한 전문수사관 자격 인증제도 운영

심층면접 결과, 2012년부터 수사역량을 키우기 위해 시행되고 있는 전문수사관 자격 인증제의 경우 인센티브 혜택이 없고 제도적으로 실효성 의문을 제기하고 되었다. 다음 <표 4-3>과 같이 심층면접 대상자 10명 중 5명이 새로운 대안을 모색, 사문화된 제도의 활성화, 인센티브 부여가 필요하다는 의견이었다. 이는 시행 이후 선발에만 집중한 나머지 보수교육, 인센티브 혜택 마련, 인력 양성 등의 사후관리가 미흡하여 개선이 시급하다고 생각한다.

<표 4-3> 전문수사관 자격 인증제 관련 심층면접 내용

구 분	면접 내용
전문수사관 인증제	(G 수사경찰) “해양경찰청의 발생사건, 기획수사사건, 수사 건수를 감안할 때, 일부관서를 제외하고는 전문수사관 자격을 받기 위한 실적 건수 채우기 어려운 실정으로 시험제도를 개선할 필요가 있다.”
	(H 수사경찰) “전문수사관 제도는 실질적으로 사문화된 성격이 큰 제도로 일반경찰과 마찬가지로 특별한 인센티브가 마련되지 않는 한 제도 개선이 어렵다.”
	(K 수사경찰) “전문수사관 자격자가 수사관련 부서 근무시 근무평정에 있어 독립된 평가를 받을 수 있도록 인센티브를 부여해야 한다.”

4.1.2 인사측면 분석

수사경과자의 인사측면에서 <표 4-4>와 같이 수사경과자의 승진, 발령 등의 인사사항은 일반경과와 분리하여 별도의 승진시스템에 대해서는 의견이

나뉘었다. 5명 중 3명은 별도운영이 필요하다는 의견이고, 나머지 2명은 별도운영보다는 지금처럼 통합하여 운영해야 한다는 의견이었다. 수사경과 도입으로 인한 일반경과와 조직 이원화 현상의 발생될 수 있다는 소수의견도 있었다. 또한 해양경찰의 경감 이하 원적지 제도가 완전히 정착하지 않아서 원적지에 대한 부담으로 수사경과 지원을 기피하고 있다는 의견도 있었다. 이는 수사의 전문성 확보를 위해 우수한 인재가 선발될 수 있도록 수사경과자만의 별도의 승진체계가 필요하고, 이에 대한 사후적 관리 강화를 위해 인사운영 규칙 개정 검토가 필요하다고 생각한다.

<표 4-4> 인사 측면의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
일반경과와 승진체계 분리여부	(A 수사경찰) “일반경과와 승진을 분리하면 안됨, 이는 승진인원이 적어 승진경과에 매우 분리하다.”
	(B 수사경찰) “현재의 승진심사에서도 수사경과가 심사인원이 많으므로 별도 일반경과와 구분할 필요가 없다.”
	(C 수사경찰) “수사경과에 대한 별도의 승진인원을 일정비율로 확보가 필요해야 우수 인력의 유입효과를 마련해야 한다.”
	(D 수사경찰) “육경처럼 수사경과자만의 수사부서에 근무와 근무평정 등을 해야 한다.”
	(F 수사경찰) “별도의 승진인원을 배정하여 수사경과자의 수사 관련 부서의 근무경력, 성과 등을 평가요소에 반영하여 승진체계를 마련하여 수사 우수인력을 확보해야 한다.”
다른부서간 융합	(A 수사경찰) “익명계시판에서 일반경과와 수사경과의 괴리감 발생 전조 현상이 나타나고 있다.”
인사제도 개선	(A 수사경찰) “경감 이하 원적지 제도가 완전히 정착되지 않아 원적지에 대한 부담으로 수사경과 지원을 기피하는 일부 분위기가 있어 원적지 제도 개선이 조기에 필요하다.”

4.1.3 제도적 측면 분석

심층면접 결과 <표 4-5>와 같이 10명 중 4명이 수사교육측면에서 현재의 교육시스템이 부족하고, 수사경과자의 대상으로 신종 범죄 및 최신 수사기법의 역량을 강화시킬 수 있는 전문교육이 필요하다는 의견이었다. 이는 다양화·지능화 되고 있는 해양범죄에 대해 수사전문교육이 부실하게 운영되고 있다. 해양경찰교육원에 수사연수소를 비직제로 신설되어 있지만, 올해 운영되다보니 교과목 편성이나 교수선발에 운영상 한계가 있다. 수사전문교육기관이 없고 위탁교육과정도 소수인원에게만 교육기회가 부여되고 있는 현실에서 기인한 것이라고 생각한다.

<표 4-5> 제도적 측면의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
수사교육	(A 수사경찰) “현 교육과정은 체계적이지 않고, 수사연수소 교수요원 인센티브 부여 등으로 독자적인 해경수사 교육 과정을 마련하여 수사경과 전문성 확보를 위한 체계적인 교육시스템이 부재하다.”
	(B 수사경찰) “해양, 구조 중심의 신입경찰관 선발로 법적 지식이 부족하고 공채교육과정도 고교과목 중심으로 법과목의 이해도가 저하되어 있다.”
	(C 수사경찰) “수사경과자를 대상으로 정기적인 보수교육 필요하다.”
	(D 수사경찰) “수사부서에 근무 중인 수사경과자를 대상으로 신종 범죄 및 최신 수사기법 등 역량을 꾸준히 강화 시킬 수 있는 전문교육 필요하다.”

4.1.4 기타 개선사항

심층면접 결과 <표 4-6>과 같이 국제범죄의 수사관할권을 확대하는 방안과 과학수사의 기술 개발이 필요하다는 의견도 있었다. 이는 국제형사기능의 체계를 개선하여 밀수, 중국어선 수사 등의 해양에서의 특화된 수사를

전담하는 기능을 보강하고, 선박구조, 화재감식, 해양디지털포렌식 등의 해양의 특화된 분야를 선정하여 집중 육성할 필요가 있다고 생각한다.

<표 4-6> 기타 개선사항의 심층면접 내용

구 분	면접 내용
기 타	(A 수사경찰) “일정 분야에 특화된 국제범죄의 발굴보다는 기존에 발생하는 국제범죄에 있어서 해양경찰의 수사관할권을 확대하는 방안이 필요하다.”
	(B 수사경찰) “과학수사 발전이 중요해서 선박에 설치된 각종 전자장비(레이더, GPS 플로터, AIS, VDR 등)를 고의 삭제하거나 훼손 시에 복구하여 분석할 수 있는 기술 개발이 필요하다.”

4.2 해양경찰 수사담당자 대상 수사경과제 설문

해양경찰청은 2019년 2월, 수사경과를 시행한 후 인사규정상 해상과 육상의 순환근무에 인력운영상 애로사항이 있음을 발견하여 수사경과자의 추가선발 필요성을 제기하였다. 이를 위해 2019년 7월 29일부터 8월 7일까지 경정 이하 경찰관(해양경과, 수사경과)을 대상으로 온라인을 통해 <표 4-7>과 같이 비수사경과자인 해양경찰 경찰관에게는 수사경과 신청 여부, 수사경과자에 대해서는 경과해제신청 여부를 선호도 조사를 실시했다.

<표 4-7> 설문조사의 개요 및 문항의 구성

구 분	내 용
설문조사 개요	- 설문조사 기간 : 2019.7.29.~8.7(10일간) - 설문대상 : 경정 이하 경찰관(해양경과, 수사경과) - 주요내용 : 수사경과의 선호도 조사
수사경과의 선호도 조사	- 수사경과 신청 여부 등(비수사경과인 해양경과자) - 수사경과 해제신청 여부(수사경과자)
인적사항	- 성별, 연령, 소속기관, 근무지, 직급, 근무경력, 수사경력, 수사전담요원 지정여부, 수사전담요원 경력, 교육 등

이 기간 중 <표 4-8>과 같이 1,273명이 설문조사에 참여하였다. 경과별로 해양경과는 888명(70%), 수사경과는 382명(30%)이다. 이 가운데 여자경찰관 115명이 참여하였다. 근무부서는 사무실 근무자는 55.3%(704명), 합정 26.9%(342명), 파출소 17.8%(227명) 순으로 나타났다.

<표 4-8> 설문조사대상자의 기본적인 특성

구 분	내 용
성별	남성 1,158명(90.97%), 여성 115명(9.03%)
근무부서	합정 342명(26.87%), 파출소 227명(17.83%), 사무실 704명(55.3%)
경과	해양경과 888명(69.76%), 수사경과 385명(30.24%)

설문 조사대상자의 계급현황은 <표 4-9>와 같이 경장 345명, 경위 308명, 경사 276명, 순경 217명 순으로 나타났고, 경위 이하가 1,146명으로 대다수를 차지하고 있다.

<표 4-9> 설문조사대상자의 계급 현황

구 분	경정	경감	경위	경사	경장	순경
인원(명)	31	96	308	276	345	217
비율(%)	2.44	7.54	24.19	21.68	27.10	17.05

조사대상자의 수사경력현황은 <표 4-10>과 같이 평균 수사경력은 1년 10개월이다. 이 가운데 수사경력이 전혀 없는 경찰관이 56.5%(719명)로 제일 관심이 많은 것으로 나타났다. 다음으로는 5년에서 10년 미만은 8.64%(110명), 1년에서 2년 미만은 8.33%(106명), 1년 미만은 7.78%(99명) 순으로 나타났다.

<표 4-10> 설문 조사대상자의 수사경력 현황

구 분	경력 없음	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
인원(명)	719	99	106	66	55	34	110	84
비율(%)	56.48	7.78	8.33	5.18	4.32	2.67	8.64	6.60

조사대상자의 수사교육 이수 현황은 <표 4-11>과 같이 수사교육을 이수하지 않는 직원이 39.51%(503명)로 가장 많았다. 이 중 1개 과정을 이수한 직원은 26.71%(340명), 2개 과정을 이수한 자가 14.61%(186명) 순으로 나타났다.

<표 4-11> 설문 조사대상자의 수사교육 이수 현황

구 분	이수실적없음	1개 과정	2개 과정	3개 과정	4개 이상
인원(명)	503	340	186	102	142
비율(%)	39.51	26.71	14.61	8.01	11.15

설문조사 대상자의 수사경과 선호도 조사결과 <표 4-12>와 같이 설문응답한 비수사경과자인 해양경과자 888명 중 58.45%(519명)이 수사경과 추가선발에 희망하였다. 또한 수사경과자 385명 중 51.95%(200명)의 과반수 인원이 수사경과를 해제할 의사가 있는 것으로 나타났다. 이는 비수사경과자 중에서는 과반수 이상이 수사경과를 희망한 반면에 수사경과자 중에서 과반수 이상이 해제 의사가 있어 수사경과자의 추가선발도 중요하지만, 선발자에 대한 사후 관리에 신경을 써야 할 것으로 생각한다.

<표 4-12> 설문 조사대상자의 수사경과 선호도 조사

구 분	내 용
수사경과 희망 여부(888명)	희망 519명(58.45%), 미희망 369명(41.55%)
수사경과 해제 희망 여부(385명)	희망 200명(51.95%), 미희망(48.05%)

4.3 SWOT 분석을 통한 해양경찰 수사환경

SWOT 분석은 미래의 외부환경 변화에 따른 기회, 위협요인과 조직의 내부능력에 있어서 강점, 약점요인 분석을 통하여 조직의 강점을 활용하거나, 약점을 보완하여 기회 요인을 극대화하고, 위협요인을 극소화하는 등의 미래 전략대안을 개발하기 위한 도구이다. 이를 기초로 하여 해양경찰의 수사 환경을 분석하여 미래전략을 도출하여 해경의 수사 전문성 향상을 위한 전략적 대안을 수립한다.



<그림 4-1> 해양경찰 수사제도 SWOT

4.3.1 외부환경분석

1) 기회요인

검찰과 경찰의 수사권 조정과 관련하여 2017년 8월 24일, 정부업무보고에서 문재인 대통령이 “수사권 조정은 기관 입장에서는 권한 조정의 문제이지만, 국민 입장에서는 경찰 조사 후 검찰 재조사를 받아야 하는 불편의 문제이다”라고 말할 정도로 검찰 개혁이 중요한 화두이다. 나중에 검찰 개혁이 되면 해양경찰

도 검찰과 상호 협력관계가 되어 검찰의 수사지휘권이 폐지되고 1차적으로 수사권 및 수사종결권을 부여받을 수 있다. 그리고 해양범죄의 특수성으로 인해 해경만의 특화된 독보적인 과학수사를 가지고 있다. 지난 2017년 12월 해경 연구센터는 선박의 항적자료를 수집하여 충돌 당시 상황을 시뮬레이션으로 재현하는 시스템을 개발하여 인천 영흥도 낚싯배 사고(2017. 12) 당시를 충돌을 재현 시뮬레이션을 실시하여 분석하였다. 이는 충돌사고, 선박화재감식은 해경만의 독보적인 전문분야이기도 한다.

해양경찰의 관할권 행사는 외국의 관할권과 충돌되는 경우가 많기 때문에 민감한 사항이다. 해양경찰 관할 사건 가운데 다수가 중국 등 인접국과의 협조가 필요한 부분으로 해상테러, 해적, 밀수, 밀입국, 마약단속 등의 대부분의 해상범죄가 국제적 양상을 띠고 있어서 이러한 경험을 토대로 해경은 국제적인 사건에 능동적인 대처가 가능하다.

2) 위기요인

수사권 조정 등의 사법환경 변화에 따른 수사 전문성이 요구된다. 수사요원 선발부터 교육 강화, 과학수사의 인력 확보가 필요하다고 생각한다. 증거위주 수사를 위해 전문성을 강화하고 첨단 장비·기법 개발을 통하여 해경 수사를 과학화하여 전문성을 갖추어야 한다. 이를 위해 경찰청의 위탁교육에만 의존할 것이 아니라 해양경찰이 가장 잘 할 수 있는 분야에 집중하고, 전문화할 필요가 있다. 해양경찰만을 위한 체계적인 교육과정이 부재하다고 생각한다.

4.3.2 내부환경분석

1) 강점요인

해경은 2017년 정부조직 개편 때 수사 조직을 정상화하기 위해 많은 노력을 기울였다. 수사 관할의 혼선을 없애기 위해 경찰청과 수사관할에 대한 업무협약을 체결하여 국민의 입장에서 해양범죄에 대해 경찰과 이중 수사가 되지 않도록 노력하였다.

중국어선 단속에서 중국인 선원이 저항할 경우 공무집행방해사건, 특수공무

집행방해사건을 수사가 가능한 기관은 일반사법권을 가진 기관은 해경만 있다. 이는 해상으로 제한된 일반사법권을 행사하는 일본 해상보안청과 지원수사기능만 있는 미국 해안경비대에 비하면 해양경찰은 해양에서의 독보적인 수사 권한을 가지고 있다.

또한 한국, 중국, 일본, 러시아, 미국, 캐나다 등의 북태평양 해상치안기관회의(NPCGF⁹¹⁾)의 다자간 회의와 양자회의를 통해 주변국과의 국제협력도 원활히 이루어지고 있다. 특히 일본과는 국제범죄대책 회의 교류가 활성화되어 있고 국제형사(외사)기능에서는 실무자간 회의채널도 구축되어 있다. 중국과도 어업문제협력을 위해 한·중 지도단속회의, 어업문제협력회의, 어업공동위원회에 참석하여 상호 간의 의견을 교환하고 있어 강점요인으로 분석된다.

2) 약점요인

그러나 수사발전방안에 대한 장기적인 전략 계획, 선행논문 등이 전무한 실정이다. 그래서 경찰청의 수사제도에 많은 부분을 의존하고 있는 것이 현실이다. 과거에 해양경찰 비전 2030, 미래전략은 일반적인 경비, 수색구조, 해양오염 등의 해경의 업무에 중점을 두어 전략이 수립되어 있어서 수사의 전략을 참고하는데 미흡한 상황이다.

또한 해양경찰만의 수사전문교육기관도 부재하다. 현재의 수사연수소가 비직제로 신설되어 운영 중이나 운영상 많은 문제점을 내포하고 있다. 현재의 해양경찰교육원의 교육과정은 수사경과자 모두를 교육시키는 데 한계가 있다. 해경의 특화된 과목이 없어 전문교육시스템이 부족한 것이 약점요인이다.

4.3.3 전략대안의 도출

기존 SWOT 분석방법은 구조화되지 않은 변인들을 강점, 약점, 기회, 위협 등으로 구분하여 이들 요인들을 <표 4-13>과 같이 SO, ST, WO, WT로

91) 북태평양 6개 해양치안기관장회의(NPCGF, North Pacific Coast Guard Forum)는 북태평양에서 국제범죄 예방, 수색구조, 해양환경오염 방지협력을 위해 한국, 중국, 일본, 러시아, 미국, 캐나다 등의 6개국으로 구성된 협의체이다.

집단화하여 접근하였다.

<표 4-13> 전략대안

	◎ 강점(Strength)	◎ 약점(Weakness)
	- 수사 조기 정상화 및 수사관할 명확화 - 해양에 독보적인 수사권 - 주변국과 긴밀한 국제범죄 대응	- 장기적 발전방안 부재 - 수사 전문교육기관 부재 - 전문 교육시스템 부족
◎ 기회(Opportunity)	- 검·경 수사권 조정 등 사법구조 개혁 진행 - 독자적 해양특화분야 발굴 가능성 - 국제적 사건에 능동적 대응 가능	- 전문수사관 인증제 개선 - 인사시스템 보완
◎ 위협(Treat)	- 사법환경 변화에 따른 전문성 요구 - 체계적인 교육 부재 - 이해관계인 민원 증가	
	〈SO전략〉 〈ST전략〉	〈Wo전략〉 〈WT전략〉

1) SO 전략

해양경찰은 2017년 7월 정부조직법 개정으로 2014년 이전과 동일하게 수사권을 확대되고, 2017년 9월 경찰청과 수사관할에 관한 업무협약을 통해서 해양에서의 수사관할을 명확히 하였다. 일본 해상보안청과 국제범죄 공조를 위해 상호간의 방문회의 및 정보를 교환하고 있고 북태평양 해상치안기관장 회의를 통해 업무연락도 하고 있다. 또한 나중에 검찰과 경찰의 수사권 조정과 관련하여 독자적인 수사권을 부여받을 수 있고, 해양에서의 독자적인 특화분야를 개척할 일이 많다. 이에 따라 외사부서인 국제형사기능을 강화하여 밀수·밀입국, 중국 어선 수사, 조선, 해운 분야에서의 해양산업기술 유출 수사 등의 해양의 특화된 국제범죄수사로 개선할 필요가 있다. 또한 해양디지털포렌식, 선박구조, 화재감식 등의 특화된 과학수사 역량을 강화해야 할 것이다.

2) ST 전략

사법환경 변화에 따른 수사의 전문성이 요구된다. 수사구조개혁이 되면 기존 검찰의 지휘를 받아 진행하였던 수사방식에서 해양경찰에 독자적으로 수사를 진행해야 하므로 업무에 대한 전문성과 그에 따른 책임이 수반될 수밖에 없다. 또한 이해관계인의 민원이 증가될 수도 있다. 예컨대 선박충돌에 따른 가해자와 피해자 간의 입증책임, 불법외국어선 수사의 경우 담보금의 통일된 부과기준 등의 수사의 전문성과 책임이 요구되고 있다. 이를 위해 2019년에 시행된 수사경과제의 운영상 문제점을 보완하고, 향후 수사권 조정에 따른 검찰의 수사지휘를 삭제하고 그에 따른 독자적인 수사체계가 되도록 수사 법령 및 지침, 제도를 정비해야 할 것이다.

3) WO 전략

최근 해양경찰 수사의 장기적인 마스터플랜이나 발전방안 등의 연구보고서가 거의 없다. 2012년 ‘해양경찰 과학수사 발전방안’, 2013년 ‘해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구’, 2016년 ‘해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구’가 수립된 적은 있으나, 국제범죄수사, 중국어선의 수사와 관련된 연구가 진행된 적은 없다. 그리고 교육원의 교육시스템도 열악하여 전문수사관으로 선발된 기존 직원, 수사경과자로 선정된 직원에 대한 교육 관리가 필요하다고 생각한다. 이를 위해 2012년에 시행된 전문수사관 인증제를 개선하고, 수사부서에 유능한 직원이 장기간 근무할 수 있도록 인사시스템을 보완해야 할 것이다.

4) WT 전략

사법환경 변화와 해양경찰의 특성을 감안할 때 독자적인 수사기법 등의 해양수사에 대한 전문적인 교육이 필요하고 현재의 교육시스템으로는 이러한 수요를 감당할 수 없기 때문에 해양경찰 수사전문 교육기관의 설치가 필요하다고 생각한다.

4.4 해양경찰 수사의 실태 및 문제점

4.4.1 해양범죄 수사기관으로의 전문성 부족

최근 범죄 형태는 인터넷의 급속한 발달과 보급, 급격한 과학기술의 발전으로 인하여 다양하게 변모하고 있다. 이러한 신종범죄에 적절히 대응하기 위해서는 수사경찰의 전문화가 필수적이다. 범죄수사를 담당하는 수사경찰의 증원은 각종 제한으로 인해 현실성이 결여되어 있기 때문에 전문화된 지식 및 기술을 통하여 범죄수사의 효율화를 기해야 한다.⁹²⁾ 수사경찰의 전문성을 보장하는 제도가 제대로 실행되지 않아 수사형사들은 일선 수사현장에서 각종 어려움을 겪어 왔다. 이러한 상황 속에서도 경찰청은 수사경찰의 전문화를 위한 노력을 꾸준히 진행하고 있다.⁹³⁾

그러나 해양경찰은 수사기관으로서의 전문성이 부족한 현실이다. 최근 5년 사이 발생한 해양사건사고 중에서 아직까지 해결되지 못한 건수는 454건에 달하고 있으며, 이중 실종·변사가 25건을 차지하고 있다. 변사사건은 해상에 오랜 기간 표류 중 발견되어 사체 훼손이 심하고 인근 주변국에서 해상을 통해 떠내려 오는 경우가 있어서 DNA 감식으로도 신원 확인이 어려운 경우가 많다.

또한 해양경찰의 수사부서 경찰관 중에서 수사경력 3년 미만의 수사경과 직원이 전체 37.9%가 되는 것으로 나타났다. 이는 해양경찰 전문 수사역량 제고에 한계가 노출되어 기존 체제의 다양한 문제를 극복하고 수사경찰의 전문성을 강화할 필요가 있다고 생각한다. 특히 경찰과 검찰의 수사권 조정을 대비하여 현재 추진하고 있는 수사구조개혁을 충실히 이행해야 한다. 또한 수사규모 등을 고려할 때 경찰청처럼 수사본부장 체제의 도입이 현실적으로 불가능하므로 해양경찰만의 수사조직 체제에서 수사의 독립성과 책임성을 강화하는 방안으로

92) 한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 원광대학교 행정대학원. pp.23-24.

93) 박형식, 2006. 수사경찰의 전문성과 직무효과성에 관한 연구, 박사학위논문. 광운대학교 대학원. p.10.

추진해야 할 것이다. 그리고 수사경찰 개인의 역량강화를 위해 수사권 조정에 따른 「형사소송법」 개정 전까지는 수사의 전문성, 독립성, 책임성 강화를 위한 실행계획을 속도감 있게 추진하는 것이 바람직하다.

4.4.2 국제해양범죄 수사력의 한계

일본 해상보안청의 국제해양범죄 기능은 밀수, 밀입국 정보수집과 수사, 마약류 단속, 총기 수사업무에 특화되어 있다. 반면 한국의 국제형사기능은 육상경찰 중심으로 조직이 설계되어 있어서 해양경찰서는 정보과장 소속으로 외사계가 있다. 이는 국제해양범죄 수사력의 한계를 보여주는 단편적인 조직설계의 오류이다.

예를 들어 일본은 국제범죄대책기지에서 운영하는 시스템에 밀수·밀입국에 관한 정보를 위해 그 동안 축적해 놓은 선박제원 입·출항정보, 수사자료에 관한 검색시스템을 통해 인물조회, 조직, 사건, 선박, 차량, 통화기록을 검색할 수 있다. 또한 IBM 알고리즘방식을 활용하여 데이터베이스를 다차원 시각분석이 가능하도록 개선 중에 있다. 이러한 소프트웨어방식을 통해 해상보안청의 국제형사과, 지방관구 국제형사과의 특별정보반에서 항공기, 순시선 등 단속방법과 세력의 검토, 선내 검사 방법 및 감시방법 결정, 적발 이후의 검거방법 및 단속세력의 역할분담을 검토하고 있다. 또한 경찰·세관의 정보를 토대로 합동조사 및 합동수사본부 설치를 결정하고 있다. 즉 일본해상보안청의 국제형사과, 국제범죄대책기지와 우리나라의 해경을 비교분석을 하면 우리나라 외사기능의 문제점을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 조직적인 측면에서 우리나라의 해양경찰에는 범죄정보 분석기능이 미흡하다. 이는 우리나라 경찰청의 경우, 범죄정보과장 소속으로 중요 범죄정보 수집 및 분석에 관한 기획·조정·지동·통제업무, 범죄관련 동향에 대한 각종 정보의 수집·분석·처리 및 관리업무를 하고 있다. 일본해상보안청도 국제범죄 대응을 위한 조직이 우리나라 경찰청과 유사하다. 국제범죄대책기지가 본청 소속은 아니지만, 실질적으로 본청의 직접수사기능을 하는 만큼 우리나라의 해양경찰청 형사과 소속의 형사마약계, 지능수사계와 비슷한 사무구조 및

업무를 가지고 있다. 또한 해적대책실을 두어 전문관 및 해적대책관, 소말리아 파견을 통해서 해적수사업무를 지원하고 있다. 그러나 해양경찰의 해적업무의 소관 기능이 경비, 국제, 형사, 외사기능으로 다원화 되고, 경찰청이나 일본 해상보안청에 비해 범죄정보 분석이 약하다.

둘째, 업무프로세스 측면에서 우리나라 해양경찰은 국제범죄 정보수집기능에 한계가 있다. 이에 반해 일본의 국제범죄대책기지는 국제범죄 정보수집 기능이 비교적 완벽하게 갖추어져 있어서 사건정보, 인터넷 공개정보, 첩보수집, 국제협력 등의 다양한 루트를 통하여 수집한 정보를 데이터베이스화하여 관리하고 이를 수사업무에 활용하고 있다. 이는 해양경찰에도 수사지원시스템, 외사지원시스템이 있으나 국제범죄 정보에 대한 데이터분석에는 한계가 있다.

셋째, 밀입국, 밀수 사건의 경우에 관세청 등 유관기관과의 협력이 상대적으로 적은 편이다. 이에 반해, 일본의 경우는 단속방법이나 관할 조정 등의 업무에서 본청 및 일선관구 국제형사과, 관계기관(경시청, 세관, 출입국)과 긴밀하게 정보를 공유하여 수사 및 단속방법을 신속히 결정하고 있다. 이러한 시스템을 통해 해상에서의 불법 입·출국 적발이나, 마약적발, 총기적발에서도 우리나라와는 비교할 수 없을 정도로 엄청난 단속성과를 거두고 있다. 이는 우리나라의 국제형사(외사) 기능의 조직 및 체계 개선이 필요하고 육경과 달리 중국어선, 밀입국, 해양산업기술 유출 수사 등으로 해경의 특화된 수사를 전담하는 기능에 대한 보강이 절실하다고 생각한다.

4.4.3 형식적인 수사경과제 운영

1) 수사경과제의 의의

경과제도는 경찰공무원의 개개인의 자격과 능력, 그리고 경력을 중심으로 직위를 분류하고, 구체적으로 특기로 세분화한 것이다. 총경 이하의 해양경찰청 소속 경찰공무원에게 부여하는 경과는 해양경과, 수사경과, 항공경과, 정보통신경과, 특임경과로 나누어진다. 다만, 수사경과와 항공경과, 정보통신경과, 특임경과는 경정 이하 해양경찰청 소속 경찰공무원에게만

부여하고 있다(「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」 제1조의 2). 수사경과는 범죄에 관한 직무를 수행하도록 하였다(「해양경찰청 소속 경찰공무원임용령 시행규칙」 제20조). 수사경과제란 수사경찰을 일반경찰과 분리하여 별도의 선발·승진 및 인사시스템을 마련하여 수사부서에는 수사경과자만 근무할 수 있도록 하고, 타부서로의 전과를 금지하며 수사경과자만 별도 경쟁을 통해 승진하도록 하는 제도이다. 그러나 해양경찰청은 일반경찰과 분리 선발하여 수사부서에 근무할 수 있도록 원칙을 정하고 있으나, 선발 당시 정원이 많지 않아 비수사경과자(수사경과자가 아닌 경찰)도 불가피하게 수사부서에 근무하고 있다. 또한 별도의 승진인사시스템을 갖추지 못하고 있어 경찰청에 비해 미비하게 운영되고 있다.

2) 경찰청의 수사경과제 내용

경찰청의 경우는 수사경과제 도입 직전인 2003년~2004년에 서울 서남부 연쇄살인 사건 등 연달아 발생하는 강력사건에 경찰이 제대로 대응하지 못하고 있다는 강한 비난을 받고 있었다. 또한 수사부서 기피현상이 가속화되어 수사부서 근무 희망자가 절대적으로 부족한 상태였다. 그리고 수사부서에 배치된 후에도 근무여건에 대한 매력 상실로 인해 기회만 있으면 타 부서로 전출하려고 하여 수사부서 장기근무자가 부족하였다. 경찰의 수사역량 약화에 대해 우려하는 여론이 형성되었으며, 수사조직구조 및 인력관리 개선에 대한 근본적인 대책 마련이 필요하였다.

결국 2003년 10월, 수사경과제 도입방안을 연구검토하기 위한 ‘수사제도 개선팀’이 발족되었으며, 2004년 7월31일 수사경과제 도입을 내용으로 하는 ‘수사경찰운용 개선계획’을 수립하여 경찰청에서 수사경과제 시행방안에 대한 설명회를 개최하였다. 2004년 9월 1일부터 전국 30개 경찰서에서 ‘최종별 전문수사팀제’를 시범적으로 실시하였다. 2004년 9월 7일, ‘수사경과’ 신설이 포함된 「경찰공무원 임용령 및 시행규칙」 개정안이 경찰위원회에 상정되어 심의·의결되었으며, 2004년 11월 18일, 개정법령 공포 및 「수사경찰 인사관리 규칙」이 제정되었다. 2004년 12월 6일부터 15일 사이 수사경과자를 선발하여 2005년 1월 1일자로 ‘수사경과제’를 전면 시행하게 되었다. 경찰청의

수사경과제도 운영 결과는 다음 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 경찰청 수사경과제도 운영경과

- ▶ 2004. 12월 「수사경찰 인사운영 규칙」 제정(경찰청 훈령 제435호)
- ▶ 2005. 2월 수사경과자(경위 이하) 16,638명 신규 선발
- ▶ 2007. 11월 수사팀장(경위) 자격제 도입
- ▶ 2012. 12월 수사경과 선발계급 확대(경위→경정), 갱신제도(5년 주기) 도입
 - 수사경과 선발요건을 형사법 능력평가 시험 또는 수사교육으로 이원화
- ▶ 2013년 수사경과 총 2,490명 선발 1,569명 해제
 - 제1회 형사법 능력평가 시험 2,156명, 수사경과 선발교육 334명 선발
 - 징계처분, 수사업무능력 부족, 경과해제 희망자 등 1,569명 해제
- ▶ 2017년 수사경과자 총 1,689명 선발, 418명 해제
 - 제5회 형사법 능력평가 시험 1,339명, 수사경과 선발교육 350명 선발
- ▶ 2017년 12월 수사경과자 총 28,623명

출처 : 경찰청 백서(2018년)

수사부서에 근무하는 경정 이하 경찰관을 대상으로 수사경과제를 부여하였다. 시행초기에는 1년 이상 수사부서에 근무한 자를 선발심사위원회의 심사결과 적합 판정 시 자동으로 수사경과에 부여하였고, 1년 이상 수사경력자로서 수사경과 잔여 정원 범위 내에서 별도의 시험 없이 선발하였다. 또한 일반경과에서 분리하여 수사경과자만을 대상으로 별도로 승진할 수 있도록 승진시험 및 심사승진을 병행 실시하였으며, 승진시험 시에도 법률 및 실무과목 위주로 별도로 진행하였다.

3) 해양경찰의 수사경과제 내용

이와는 달리 해양경찰의 수사경과제의 도입의 목적은 다음과 같다. 첫째, 경·검 수사권 조정 대비 해양경찰의 수사 역량 제고에 한계가 노출된 기존 체제로서는 한계가 있어 수사의 전문성을 강화할 필요가 있다. 둘째, 수사부서의 기피현상을 부분적으로 해소하여 수사부서 근무희망자를 경과로 관리함으로 인해 수사부서 이탈을 방지하고 수사경찰의 장기근무를 유도하는 것이다. 수사부서는 함정 및 파출소 등의 현장부서에 비해 수당이 적고 업무

난이도가 높아 인사발령 시에 선호도가 낮다. 셋째, 조직 내·외부의 부당한 청탁이나 압력, 수사과정에서 부당한 지시 등에 대한 보호막 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 다만, 현재의 인사시스템에서는 경찰청처럼 수사부서장의 의견을 들어 별도의 수사경찰의 승진 및 보직을 부여하는 방안에 대해서는 없는 것이 한계가 있다고 생각한다.

해양경찰청은 문재인 정부의 국정과제(국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁)인 경·검 수사권 조정과 관련하여 자체적으로 수사구조개혁을 추진하였다. 특히, 수사의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 전문 수사역량이 필수적으로 요구됨에 따라 전문성을 획기적으로 강화하고 수사의 공정성 확보 및 인권 중심의 수사체계 구축을 위해 2018년 10월 15일, '해양경찰 수사구조개혁 기본계획'을 마련하였다. 2019년 1월 15일, 「해양경찰청 소속 경찰공무원 임용에 관한 규정」 및 「해양경찰청 소속 경찰공무원임용령」 등의 인사 관련 법령을 개정하였다. 2019년 2월 1일, 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」을 제정하여 수사경찰의 선발·보직관리 및 교육, 수사경과 부여 및 해제 등의 수사경찰 인사운영에 필요한 사항을 정하였다.

이러한 도입 과정 이후에 일부 문제점이 도출되고 있다. 첫째, 현재 수사경과를 가지고 있는 사람이 비수사부서에 근무하여 수사부서에 수사관이 부족하다. 이는 「해양경찰 인사운영규칙」에서 육상과 해상의 강제 순환 근무로 인해 수사부서에 근무하는 경찰관의 인력이 부족하여 경험이 없는 직원으로 수사부서에 충원하고 있는 실정이다. 둘째, 시행 초기 선발된 수사경과자에 대한 교육 및 인센티브가 많이 부족하다. 셋째, 지역적으로 근무여건에 따라 선호관서와 비선호관서의 편차가 심하다. 이러한 이유로 우수한 수사관 영입에 한계가 나타났다.

한편, 공직에도 1주 최대 52시간 근무로 일과 가정의 양립 등 민간·공공부문을 불문하고 삶의 질을 높이려는 범정부차원의 노력과 사회적 분위기 확산되고 있다. 2019년 1월 초에 수사경과를 선발하는 과정에서도 경사 이하 모집인원보다 적게 지원하여 1주일 동안 추가로 모집해야만 했다. 해경 수사 인력의 지속적인 확충에도 불구하고 현장의 수사 인력과 전문성의 부족

등의 지적에 대한 개선이 필요하였다. 2019년 2월부터 형사요원의 근무체계를 개선하여 13개 해양경찰서의 형사계에 일근에서 협업근무⁹⁴⁾로 전환하여 시행 중에 있다. 근무체계 개선 시행 이후 전반적으로 상시 출동 체제를 유지하고 일한 만큼 보상을 받는 시스템으로 만족하고 있다. 다만, 현업근무를 시행되고 있는 13개 해양경찰서 중 8개서에서는 2명씩 3교대로 근무하고 있는 실정이다. 교육이나 휴가 등으로 일시적인 결원이 발생할 경우에 문제가 있다. 따라서 최소한 1개 관서에는 5개팀(팀별 4명)의 인력이 충당돼 운영될 수 있도록 수사경찰관의 인력 확보가 필요하고 그에 따른 수사지원비, 수당 등이 현실화 되어야 한다.

4.4.4 전문수사관 인증제의 운영 미흡

1) 전문수사관 인증제 의의 및 근거

전문수사관이란 「해양경찰청 전문수사관 운영규칙」 제2조 제2호에서 “일정한 자격을 갖추고 수사능력과 수사업무능력을 갖추었음을 청장으로부터 수사업무능력을 인정받은 사람을 말한다.”라고 규정하고 있다. 전문수사관 인증제의 목적은 수사의 전문성 강화를 위해 수사분야별 일정한 자격 요건을 갖춘 사람을 전문수사관으로 인증하고 지속적으로 업무역량을 개발할 수 있도록 지원·관리하기 위한 것이다. 이는 해양경찰청장이 요구하는 전문수사관은 일정 기간의 수사경력과 능력을 갖추어야 하고 더불어 해양경찰청장이 지정하는 인증기관에서 전문수사관의 인증교육을 받아야 한다. 전문수사관을 인증하는 기관은 해양경찰청이며, 인증분야는 최종분야, 수사기법분야, 증거분석 분야, 해양범죄 특화분야 등 4개 분야 17개 세부 전문과정으로 구성되어 있다. 이 중에서 해양경찰에서만 특화되어 있는 분야는 증거분석분야에서 선박화재감식, 선박충돌 감식, 해양디지털포렌식, 항해(통신)장비 수사기법, 선박구조(도면)분석이 있고, 해양범죄특화분야에서

94) “현업공무원”이란 직무의 성질상 반드시 상시근무 체계를 유지하기 위해 교대로 근무할 필요가 있는 업무를 수행하는 공무원을 말한다.(「해양경찰청 현업공무원 복무관리규칙」 제2조)

불법조업 외국어선 조사, 해양안전, 해양오염, 수산사범이 있다.

불법조업 외국어선 조사분야의 인증과정은 우리 수역 내에서 불법 조업한 외국적 선박에 대한 전문적인 조사가 가능한 사람으로 최소 3년 이상의 수사경력이 있고, 해양경찰교육원 및 외부 수사교육기관에서 주관하는 해당 분야의 전문교육을 이수한 후 평가시험에 합격한 경우 전문수사관으로 인증을 받는다. 전문수사관의 인증 등급은 전문수사관과 전문수사 매니저가 있다.

해양경찰청의 전문수사관의 인증의 근거로는 해양경찰청 훈령 제5조 제1항상에서 전문수사기관의 인증기관은 해양경찰청장으로, 같은 조 제2항에서 인증업무를 수사정보국장에게 위임하여 관리·감독하게 되어 있다. 전문수사관의 인증 절차에 있어서는 제6조 제1항에서 “전문수사관의 인증 대상자 선정”, “인증심사위원회 심사 등의 인증절차”와 제7조에서 “근무경력, 근무실적, 교육이수 등의 자격요건”을 규정하고 있다. 제10조에서 전문수사관 인증을 대상으로 “평가시험 실시”와 제12조에서 “인증심사위원회”에 규정을 정의하고 있다.

2) 전문수사관 인증제도의 활성화 필요

전문수사관 인증제의 제도적 취지는 현재 공판중심주의 제도 아래에서 증거재판주의와 자유심증주의와 그에 따른 사실인정의 합리성 확보라는 차원에 기인한다. 더욱이 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 시행으로 인하여 국민 참여재판이 시행됨에 따라 개별적인 배심원도 평의에 참여하게 됨으로써 증명력 판단의 주체로 나서게 되어 법관이 아닌 일반인들에게 유죄의 확증을 가지기 위해 과학수사를 통한 과학적인 입증의 중요성은 더해가고 있다. 이에 형사절차에서 전문성을 갖춘 수사관을 양성하고 전문수사관의 질적 향상을 높여야 할 것이다.

더욱이 우리 대법원의 입장은 “과학적 증거방법을 전제로 하는 사실이 모두 진실인 것이 입증되고 추론 방법이 과학적으로 정당하여 오류 가능성이 전혀 없거나 무시할 정도로 극소한 것으로 인정되는 경우여야 하고, 특히 그 결과가 사실적 관련성 즉 요증사실에 대해 필요한 최소한도의 증명력을 가지고 있어야

증거로 쓸 수 있다.”이다.⁹⁵⁾

이에 해양경찰청은 2012년부터 수사경찰의 자긍심 고취 및 대내외적인 공신력 확보 필요성이 대두되어 수사역량 강화를 위한 과제로 전문수사관제를 시행하였다. 그러나 전문수사관의 자긍심 고취 및 수험준비를 통한 수사역량 향상 등의 긍정적인 측면과 실질적인 인센티브 부재로 제도의 유명무실화 우려가 있는 부정적인 측면의 문제점이 도출되었다. 해양경찰 전문수사관 인증제의 자격자에 대한 활성화를 해야 하고, 그에 따른 전문수사관을 양성하고, 위탁교육 및 보수교육 등의 사후관리도 필요한 실정이다.

4.4.5 수사교육의 인력 부족

現 정부 국정과제인 경·검 수사권 조정 대비하여 해양범죄수사에 특화된 전문교육기구가 필요하다. 수사경과제도 도입으로 수사전문화 교육과정 운영 및 수사지휘 역량평가를 진행하기 위해서는 해양범죄에 특화된 수사 전문 교육이 필요하다. 하지만 현재 해양경찰 교육기관으로 해양경찰교육원만 있고, 수사 전문교육기관은 없는 상황이다. 이에 해양수사요원 양성을 위한 교육·훈련 강화 기반을 마련해야 한다. 일부 전문수사과정은 경찰청 소속 경찰수사연수원에 위탁교육 중에 있다. 2018년 경찰청(경찰교육원 및 경찰수사연수원) 수사전문 위탁교육현황은 25개 과정 47명에 불과하다. 이는 해양범죄 특성을 고려한 전문수사교육 과정으로서는 그 역할 및 교육 수요 충족에 한계가 있다. 또한, 외부기관 수사 위탁교육의 수요를 제한하고 있어 기관 정책에 따라 수사 위탁교육 대상인원이 유동적으로 교육수요에 충족되지 못하고 있다.

해양경찰교육원에서 수사교수 5명이 신입경찰의 수사기본교육 및 기존 수사경찰관에 대한 수사전문 교육을 총괄 운영 중으로 해양범죄에 대한 세분화된 전문교육 여건은 열악한 실정이다.⁹⁶⁾

95) 현세준, 2013. 전문수사관 인증제의 활성화 방안에 관한 연구. 한세대, p.30.

96) 현재 해양경찰교육원의 수사교수는 인재개발과 교수팀 5명으로 구성되어 있으며, 분야별로 수사·형사 2명, 과학수사 2명, 정보·외사 1명이다. 정보·외사교수의 경우 행정기능인 정보와 수사기능인 외사를 함께 교육하고 있는 실정이다.

2018년 수사전문 교육과정은 해양범죄수사과정 등 15개 과정 662명만 교육을 이수하였다. 외부 위탁교육도 경찰수사연수원에서 수사지휘과정, 추적수사전문 과정, 화재감식 기초과정, 변사현장 감식과정, 범영상분석과정 등 5개 과정만 있다. 이에 반해, 경찰수사연수원에서 독자적인 수사전문 교육기관을 운영하여 2019년도 62개 과정, 4,724명을 교육하였다.

4.4.6 전문적 수사교육시스템 부재

수사의 전문성을 위해서는 해양경찰만의 수사전문교육기관의 신설과 교육시스템 개선의 필요성이 제기되었다. 해양범죄 전문수사역량 강화를 위해서는 수사경찰에 대한 전문화된 수사교육 시스템에서 지속적인 교육·훈련이 필요하다. 그러나 해양경찰의 수사교육시스템은 충실하지 못하고 있는 현실이다. 해양경찰 수사연수소는 2013년 11월부터 해양경찰교육원 소속으로 신설준비단을 구성(3명)하여 2014년 3월부터 11월까지 비직제로 천안 연구센터 시설을 활용하여 운영되었다. 그 당시 총경 연구소장을 포함하여 경찰관 9명(행정요원 5명, 교수 4명)으로 구성 운영되었다. 하지만 2014년 11월, 조직개편 때 폐지되고, 2019년에 비직제로 외형적인 모습만 갖추었다. 이에 반해 경찰청은 독자적 수사전문 교육기관으로 1984년 경찰대학 부설 수사간부연수소로 출발하여 1992년 경찰수사연수소로 확대개편, 2017년 경찰수사연수원(원장 경무관, 정원 57명)으로 개원 운영 중이다. 또한 경찰청의 교육시스템도 <표 4-15>와 같이 신입경찰 기본교육과 재직자 전문교육을 완전 분리하고, 재직자 중 수사분야과 그 외 기능의 전문교육을 분리하여 교육하는 시스템이다.

<표 4-15> 경찰청 교육시스템 현황

구 분	교육기관	교육 내용
신입 교육	중앙경찰학교	신임 공채·경채 순경 직무역량 교육(수사기초교육 포함)
	경찰대학교	경찰대학생, 간부후보생, 경위·경감 경채 직무역량 교육
재직자 전문교육	경찰인재개발원	수사 기능 이외 직무수행 기술·지식 전문교육
	경찰수사연수원	수사 기능 관련 전문교육

하지만 해양경찰교육원 인재개발과 소속 교수팀 내 수사 담당교수 5명이 전담하여 별도 수사전담 교육기구 및 수사 실무실습을 위한 시설이 거의 없다. 즉 자체 교육 수사전문교육을 전담하기 위한 교육기구 및 시설이 미흡한 상황이다.

4.4.7 해양범죄 과학수사에 대한 대비의 미흡

과학수사 관련 국내외 수사기관을 다음과 같다. 우선 외국의 일본 해상보안청은 특별사법경찰기관으로 해상범죄 수사·체포를 담당하고 있으나, 별도의 과학수사 조직·인력은 없다. 지방경찰본부 형사과 감식과에서 현장감식업무를 수행하고, 감식과 산하 과학수사연구소에서 현장감식 지도, 혈흔·DNA 등의 각종 감정업무를 수행하고 있다. 해상보안청 시험연구센터내 과학수사연구과에서 선원 수첩의 위변조, 페인트 도막, 약독물 등의 분석·감정 및 시험연구를 수행하고 있어서 해양경찰청 연구개발센터와 유사한 기능을 갖추고 있다. 또한 미국 해안경비대는 주로 경비임무와 마약밀수, 밀입국, 불법어로 등의 단속 조사업무를 하고 별도의 과학수사 조직 및 인력은 없다. 해상범죄는 지역 육상경찰이 담당하며, 해안경비대 산하 과학수사과에서 현장감식반과 법과학 연구소에서 감식 및 감정 업무를 수행하고 있다.⁹⁷⁾

국내적으로 경찰청은 과학수사센터에서 2016년 5월, 과학수사관리관으로 개편되어 과단위로 과학수사담당관 및 범죄분석센터로 나누어져 있다. 2012년 기준 인력은 1,393명, 예산은 약 200억원, 장비 77종 15,646점을 보유하고 있다. 대검찰청은 과학수사기획관 산하 3수사담당관(과학, 디지털, DNA) 5실 6팀으로 구성되어 인력 42명, 예산 73억원, 장비 7,734점을 보유하고 있다.⁹⁸⁾

해양경찰은 2007년 수사과에 과학수사계를 신설한 이후 2008년 12월, 과학수사센터를 개소하였다. 2012년 4월에 남해 및 서해지방청 과학수사팀을 직제에 반영되었다. 그러나 2014년 국민안전처로 조직개편 되면서 과학수사 조직은 폐지되고, 2017년 7월, 해양경찰청으로 복원되면서 수사과 소속으로

97) 최정호, 최용석, 2012, 해양경찰 과학수사 발전방안 연구, 한국해양대학교, pp.76-81.

98) 최정호, 앞의 글, pp.76-81.

과학수사계 및 5개 지방청에 수사정보과 소속으로 과학수사팀으로 45명이 배치되었다. 이는 해경은 전담인력이 조직의 0.5% 수준에 불과하다. 과학수사 전문가는 21명으로 14명(디지털포렌식 4, 거짓말탐지 2, 지문 2, 검시 6명)을 특별채용하고, 나머지 7명(디지털포렌식 1명, 화재 3명, 거짓말탐지기 2명, 지문 1명)은 자체적으로 양성하였다.

과학수사 예산은 3.9억원으로 경찰청 과학수사 예산 297억원 대비 1.3% 수준으로 미약하다. 장비는 2012년 기준으로 모바일 48종 552점으로 유사기관인 경찰청, 경찰청 대비하여 운영기반이 취약하다. 즉 과학수사의 현재 도출되는 문제점으로는 과학수사 특채자 및 자체 양성요원에 대한 체계적 관리가 미흡하다. 대부분 수사과에서는 과학수사요원 비직제로 운영되고 타 업무를 겸직하여 과학수사 부서 근무를 기피하고 전문성이 결여되어 있다. 또한 인력 및 장비 등의 과학수사의 인프라 부족으로 경찰청 등 다른 수사기관에 비해 매우 초보적인 수준이다. 국내의 경우 국립과학수사연구원과 경찰청의 소속분리로 현장과 밀접한 전문적인 연구개발 없이 현장 경찰관이 필요에 따라 개발하는 실정이다. 따라서 연구소를 보유한 외국 육상경찰기관을 발전모델로 삼아 현장과 밀접한 연구개발 및 지원기능을 가진 한국형 독자모델 개발이 필요하며, 과학수사의 전문성 향상을 위해 육상의 특화된 분야는 다른 기관과의 협업 등을 통해 해결하고 해양경찰은 해양의 특화된 분야를 선정하여 집중 육성해야 할 필요가 있다.

제 5 장 해양범죄수사의 고도화 방안

2017년 7월, 「정부조직법」 개정으로 해양경찰청이 부활하여 해양에서의 경찰사무를 담당하는 업무를 관장하게 됨으로써 해상에서 발생한 사건에서 해양에서의 수사업무로 관할권이 확대되었다. 이때 경찰청에서 수사정원 200명과 수사예산을 이관 받아 외형적으로 2014년 이전의 모습을 갖추었다.

그러나 해경은 수사 기능을 조기에 정상화하기 위해 현장에 부족한 인력을 3단계에 걸쳐 단계적으로 충원하였다. 이에 따라 수사경험이 없는 신규 경찰관 위주로 인력 충원이 되어 수사의 전문성이 하락하여 이를 향상하기 위한 노력이 절실히 필요하다. 또한 최근 해양에서의 사건사고가 계속해서 증가하고 있고 해양분야의 과학수사 여건이 미흡하다는 지적이 국회에서 국정감사 때 제기되었다. 해상에서 사건 사고가 증가함에 따라 각종·감식의 중요성도 매우 커지고 있으나, 이를 뒷받침해 줄 인력, 예산, 장비 등의 기초적인 인프라가 부족하다. 즉 해양범죄는 외교적인 문제까지 이어질 수 있는 매우 광범위한 영역이기 때문에 과학수사의 중요성이 날로 커지고 있지만, 해양 수사분야는 아직 전문성을 충분히 갖추지 못하고 있다.

최근 제주도 무사증 제도(비자 없이 30일간 체류)를 이용하여 제주에 입국하는 외국인이 한 해 평균 약 50만 명에 이르고 불법체류자는 약 1만 2,000명으로 추산되고 있다. 이들 중 대부분이 내륙으로 무단이탈한 것으로 추정되며, 신원확인 절차가 까다로운 공항보다는 소규모 항·포구 등의 해상을 통해 제주도를 무단이탈하는 경우가 많을 것으로 생각한다. 그러나 이렇게 해상으로 무단이탈하는 불법체류자의 단속실적은 연평균 20명에 불과하며, 전체 제주 무비자 불법체류자의 1% 수준에 불과할 정도로 해경의 단속실적은 미비하다. 앞으로 해경의 수사 기능 역량을 키워야 한다.

한편 현 정부 국정과제인 경찰과 검찰 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 실정이다. 이는 검찰에게 수사지휘를 받아오던 종전의 수사 방식과는 전혀 다른

해양경찰에만 독자적인 수사권이 부여되므로 수사의 공정성 확보를 위한 통제 수단도 필요하겠지만, 무엇보다도 수사과정에서 국민의 인권침해를 방지하고 신뢰받을 수 있는 수사역량(전문성)을 키우기 위한 노력이 요구된다.

수사전문화란 특정 범죄수사에 대한 고도의 지식과 기술 그리고 경험을 지니고 있어서 신속하고 정확하게 범인을 특정하고, 추적하고 검거할 수 있는 수사능력을 말한다. 이러한 수사전문화를 통하여 수사경찰의 위상이 제고될 경우 수사형사들의 사기가 진작되고, 아울러 수사경찰에 대한 국민의 신뢰도 증대되기 때문에 수사부서에 유능한 인적자원이 유입될 것이다.⁹⁹⁾

이 장에서는 변화하는 수사구조에 대비한 수사제도개선사항을 발굴하여 수사과정에서 인권침해 요인을 제거하고 국민의 권익을 강화하기 위한 인권 친화적인 해양경찰로 거듭날 수 있도록 방향을 제언하고자 한다. 또한 현재의 수사역량의 전문성을 키우기 위한 노력이 절실히 필요한 시기에 도출된 문제점들을 개선하여 해양범죄수사 고도화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

5.1 해양범죄 수사기관으로서 해양경찰 수사기능의 조직화

5.1.1 해양경찰 수사경과제의 개선 및 정착화

1) 해양경찰 수사경과자 인력 보강

해양경찰 수사 전문성을 향상하는 방안으로 2019년에 시행된 수사경과제를 개선할 필요가 있다. 전문성 확보를 위해 수사경과자 선발은 매우 중요하다. 수사부서는 수사, 형사, 외사, 보안, 형사기동정의 부서를 말하며¹⁰⁰⁾, 수사부서 내 수사경과자 현황은 <표 5-1>과 같이 2019년 정원 744명 중 현원 742명으로 전국 평균 83.5% 수준이다.

지방청에서 수사경과자의 비율이 많은 관서는 92.3%이지만 낮은 관서는

99) 한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구. 석사학위논문. 원광대학교 행정대학원, pp.20-21.

100) 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」 제3조

78.9%이다. 형사기동정의 경우는 현원 103명 대비 55명(53.4%)이 수사경과자로 구성되었고, 일부 3개 해경서는 전원 비수사경과자로 구성하였다.

<표 5-1> 現 수사부서 내 수사경과자 현황

구 분	계	00청	00청	00청	00청	00청	00청	기타
정원(명)	744	51	143	177	180	116	71	6
현원(명)	742	53	147	174	183	116	65	4
경과(명)	616	46	116	145	146	103	60	-
충원율(%)	83.5	86.8	78.9	83.3	79.8	88.8	92.3	-

출처 : 해양경찰청(2019년)

이는 「해양경찰의 인사운영 규칙」 제27조 (순환전보 실시) 규정에 따라 경감 이하 경찰공무원은 원칙적으로 파출소 2년, 함정 2년, 사무실 4년을 초과하여 근무할 수 없고 순환근무 하도록 규정하고 있다. 즉 해상(함정)과 육상(파출소, 사무실)을 강제적인 순환근무로 인해 전문화를 기대하기는 어렵다. 101)

「해양경찰청 소속 경찰공무원 인사규칙」 제27조(순환전보 실시), 「수사경찰 인사운영 규칙」 제4조(인사운영의 원칙)의 규정에 따르면 순환전보 및 승진인원의 전보원칙 등의 인사 원칙을 준수할 경우에 수사정원의 1.5배 인력으로는 원활한 인사운영이 곤란하다. 따라서 충분한 수사경찰의 예비인력 확보를 위해 수사정원의 2배 이상 수사경과자를 선발이 가능하도록 「수사경찰 인사운영 규칙」을 개정해야 할 것이다. 또한 수사부서에 수사경과자를 배치하도록 규정되어 있음에도 2019년 정기 인사 때 다음 <표 5-2>와 같이 비수사경과자를 수사부서에 16.5%를 배치하는 문제점이 도출되는 만큼 향후 2020년 정기인사까지는 수사 경과자에 대해 인력을 확보해야 할 것이다.

101) 김성욱, 앞의 글, p.10.

<표 5-2> 수사부서 내 비수사경과자 배치 현황

구 분	00청	00청	00청	00청	00청
비수사경과자	26명	29명	33명	12명	13명

출처 : 해양경찰청(2019년)

우선적으로 비수사경과자자를 대상으로 수사경과 양성교육을 신설하고 변호사 특채, 과학수사특채 등 신규로 채용되는 경찰관에 대해서는 수사경과를 부여해서 수사부서에 부족한 인원을 보충해야 한다.

이를 통해 육상근무(수사부서)와 해상근무(함정의 전담요원, 형사기동정) 간의 인원차이로 순환보직제도라는 인사규정이 있기 때문에 수사부서에 경과자를 원활히 배치하기 위해서는 선발인원을 수사정원의 1.5배에서 2배 이상으로 확대할 필요가 있다.¹⁰²⁾

2) 수사경과자의 선발권한을 지방청으로 위임

2019년도 정기인사발령시에 인사규정에 따라 수사부서에 수사경과자를 우선 배치하기 위한 기준이 있었으나, 수사경과자가 부족하고 수사경과자 중에서 수사부서 근무를 희망하지 않는 직원이 있어서 비수사경과자를 배치하였다.

또한 지역적으로 근무여건에 따라 관서별로 편차가 심하다. 이는 「수사경찰 인사운영 규칙」 제10조(선발의 원칙)에 해양경찰청장이 선발하도록 되어있으나, 지역에 맞는 우수 수사관을 영입하기 위해서는 지방청장에게 수사경과 선발권한을 위임해야 할 것이다.

3) 「수사경찰 인사운영 규칙」 개정 추진

해양경찰은 2019년 2월 1일, 국민의 인권을 보호하고 수사 역량을 강화하기 위해 수사경찰의 선발·보직 관리 및 교육, 수사경과 부여 및 해제 등의 인사운영에 필요한 사항을 규정한 「수사경찰 인사운영 규칙」을 제정하였다.

102) 「해양경찰청 수사경찰 인사운영 규칙」 제10조

현재의 수사경찰의 근무부서는 수사정보국장의 업무 지휘를 받고 있는 해양경찰관서의 수사부서(외사, 보안, 형사기동정)의 경찰관, 해양경찰교육기관 교수요원으로 수사전문교육을 담당하는 사람, 수사업무와 관련된 파견근무 부서가 규정되어 있다.

첫째, 선발인원을 수사부서 총 정원의 1.5배의 범위 내에서 해양경찰청장이 정하게 되어 있다. 1.5배 이내에서는 순환전보 및 승진인력 전보원칙 등의 인사원칙을 준수할 시에 인사운영이 곤란하다. 따라서 충분한 수사경찰의 예비인력을 확보하기 위해 수사정원의 2배 이상으로 수사경과자를 선발할 수 있도록 개정이 필요하다.

둘째, 과장·팀장 자격제에 대한 구체적인 기준이 없다. 즉 “일정한 자격을 갖춘 사람으로 수사부서 근무경력, 수사 전문교육 이수여부 및 전문성 등을 고려하여 보임한다.”라고만 규정되어 있어 자격에 대한 구체적인 내용이 없다. 이에 해양경찰서의 “수사과장은 최근 10년간을 기준으로 총 수사경력 5년 이상인 사람 또는 수사경력 2년 이상의 변호사 자격증 소지자로 어느 하나에 해당하는 사람 중 수사 지휘역량의 심사를 거쳐 보임”한다. 그리고 “수사부서의 계(팀)장은 최근 10년간을 기준으로 총 수사경력 3년 이상인 사람, 수사경력 1년 이상의 변호사 자격증 소지자로 어느 하나에 해당하는 사람 중 수사 지휘역량의 심사를 거쳐 보임”이라고 구체적으로 명시할 필요가 있다.

셋째, 인사운영 규정에서 입법 미비사항 반영이다. 「해양경찰청 소속 경찰공무원 인사규칙」의 내용 중에서 「해양경찰청 소속기관의 직제」 및 같은 법 시행규칙이 “정보수사국”에서 “수사정보국”으로 개정되었으나, 아직도 「해양경찰 수사경찰 인사운영 규칙」에는 “정보수사”라고 규정되어 있어서 조속한 개정이 필요하다.

5.1.2 국제형사조직의 설치 및 수사기능의 강화

최근 불법체류자가 2017년 25여 만명, 2018년 40여 만명으로 급속하게 증가하고 있다. 해양수산종사자 중에서 외국인 선원도 증가하여 외국인 범죄가

사회적인 문제가 되고 있다. 특히 무사증을 이용하여 국내로 입국하는 이슬람계 러시아인이 2016년 12,335명, 2017년 17,884명으로 증가하고 있다. 이에 대해 테러가 의심되거나 마약류 의약품 밀수와 조직적인 불법취업 알선책 등에 대한 정보수집이 요구되는 실정이다.

또한 제주도 무사증 제도를 활용하여 한 해 평균 59만 명이 입국하여 불법취업을 위하여 제주도 밖으로 이동하여 무사증제도가 악용되고 있다. 이동수단으로 공항보다 상대적으로 보안이 취약한 항만을 이용하고 여객선, 화물선을 이용하는 수법에서 최근에는 낚시어선과 같은 소형 어선을 이용하는 수법 등 범죄의 수법이 다양화되고 있다. 그리고 국내 무역항의 31개소에서 연간 19만 척의 선박과 165만 명의 외국인이 항만을 통해서 입·출항하고, 화물의 이동 빈도도 증가함에 따라 밀수·밀입국 등의 국제범죄와 테러와 같은 국가안보와 직결될 수 있는 위협이 상존하고 있다. 특히 전국항만의 208개 보안시설 중 87개 시설에서 항만 내 월담행위, 무단이탈, 행방불명 등 연평균 25건의 항만보안사고가 발생하고 있다.

예컨대 최근 우리나라의 주요 항만보안을 위협하는 사례를 살펴보면, 2017년 11월 25일, 부산신항만에 입항한 화물선(텐진호, 11만톤급, 라이베리아 선적)은 멕시코에서 출발해 한국을 거쳐 중국 상하이 가는 선박으로 잠수부 2명을 투입하여 우현 해수 흡입구를 정비하다가 시체스트(sea chest)에서 마리화나 150kg가 담긴 가방 4개가 묶여 있음을 발견되었다. 마리화나는 소포장된 상태에서 물에 젖지 않도록 비닐에 싸여 가로 50cm, 높이 40cm 가량 되는 가방 4개에 담겨 있었다. 전체 무게는 150kg으로 가격은 150억 원대에 이르며 30만 명이 동시에 흡입할 수 있는 분량이다. 해경은 동유럽 출신 5명, 동남아 출신 17명을 포함한 텐진호 선원 22명 모두를 조사했으나, 이들은 모두 “전혀 모르는 일이며, 자신은 관계 없다”고 진술했다.¹⁰³⁾ 해경은 마리화나 전량을 압수했으나 화물 운송 차질을 우려해 선원은 모두 돌려보냈다.

2017년 11월 21일, 부산 감천항에 정박 중인 원양채낚기 어선인 101금양호의

103) 한겨레, 2017.11.27. “30만명 분량 마리화나 국내 밀반입 시도 적발”

기관장 침실 천정의 에어컨 덕트 내부에서 리벌버 권총 1정과 실탄 10발이 발견되었다.

2019년 8월 25일 오전 2시 10분경, 충남 태안항 인근 묘박지에 정박한 홍콩선적 화물선(홍콩선적, 94,528톤, 벌크선)에서 시가 3,000억 원 상당의 코카인 100.764kg이 적발되었다. 해양경찰은 미국 대사관 내 수사기관 및 미국 해안경비대(USCG)로부터 마약을 실은 것으로 의심되는 화물선이 싱가포르를 경유해 한국으로 입항한다는 첩보를 입수하고 해당 선박의 이동경로를 추적했다. 화물선은 지난 7월 7일, 콜롬비아의 한 항구에서 출항해 싱가포르를 거쳐 태안항에 도착했다. 해양경찰은 첩보 내용을 토대로 경비함정을 이용해 화물선에 접근한 뒤 세관과 함께 선박에 등선, 정밀 검색을 통해 닻줄 보관 창고에서 대형가방 4개를 발견해 숨겨진 코카인 덩어리 97개를 찾아냈다. 이번 코카인 밀반입 적발 사건은 한국 해양경찰과 미국 대사관 내 수사기관이 공조하여 국내 기관인 관세청과의 긴밀한 협업을 통해 이뤄낸 성과이며, 선원들을 대상으로 마약 유통경로 등에 대해 수사를 진행하였다.

그렇지만 현재의 외사기능으로는 이러한 단속에 한계가 있다. 예컨대 일본의 해상보안청은 1년간 해상에서 필로폰을 1.3톤 적발하여 단속하고 있는 데 반하여 해경은 해상에서 단속한 실적은 태안에서 단속한 코카인을 제외하고는 단속 실적이 거의 없다.

이는 항만시설 내에서의 보안사건의 전담수사 기관을 육상경찰에서 해양경찰로 변경할 필요가 있다. 「국제선박항만보안법」 제30조의2에서 “항만시설소유자가 보안검색 중 신체 및 휴대물품의 보안검색의 업무에 대해서는 관할 경찰관서의 장이 지도·감독하고, 위탁수하물의 보안검색에 대해서는 관할 세관장이 지도·감독권한이 있어” 해양경찰의 권한이 제한적일 수밖에 없다. 즉 기존 보안검색 지도·감독 권한의 역할도 경찰청에서 해양경찰청로 변경하여, 해경이 항만에서의 출입권한을 강화해야 한다. 또한 네덜란드, 독일, 중국, 미국처럼 자동화물 양적하기술, 자동운행기술의 사용으로 항만이 첨단화되고 육상에서 원격관제를 통해 항해 중인 무인선박을 조정하는 등 가까운 미래에는 항만을 완전 무인자동화로 운영하는 시대가 올 것이다.

이에, 무인화시대에 대비한 수사기능의 개선에 대해 미래전략을 수립해야 한다.

이처럼 현행 법령 및 제도상으로는 해양경찰이 해상과 육상으로 연계된 국제범죄에 효율적으로 대응할 수 있는 권한이 부재하고 준비되어 있지 않아서 국제형사 기능의 업무수행에 제한을 받고 있는 실정이다.

글로벌시대에 국가 간 인적·물적 교류가 확대되어 국제범죄관리 대상이 증가되고 있으나, 현재의 외사조직 및 인력으로는 국제범죄 단속에 한계가 있다. 첫째, 국제적인 추세를 고려하고 수사권 조정을 대비하기 위해 해양경찰청의 외사조직을 개편해야 한다. 본청 외사과의 직접 수사기능을 지방청 국제범죄수사대로 이관하고, 경찰서의 외사계는 인지사건을 지방청으로 이관해야 할 것이다. 특히 불법외국어선 수사, 외국적 선박 해양오염 사건 등의 발생사건에 대해서만 수사를 실시하고, 형사계에서 하고 있는 외국인 실종·변사, 살인, 충돌·침몰, 해적, 마약 등 강력사건 발생사건을 외사기능으로 이관하여 수사업무를 확대해야 한다. 또한 본청 외사과의 명칭을 국제수사과로 개편하고, 외사기획계를 국제수사기획계로, 외사수사계를 국제범죄수사 1·2계로 개편하고 기능 간의 업무 이관에 따른 관서별·기능별 정원을 조정해야 한다.

둘째, 외사 수사 전문인력을 채용하거나 증원해야 한다. 테러 위협의 고조되고 불법체류자에 의한 외국인 범죄 증가에 따라 국제범죄수사를 위해 지방청에는 기획 및 지원인력과 경찰서에는 수사인력이 요구되고 있는 실정이다. 지방청에서는 국제범죄수사대에 수사지원계(20명, 5개관서별 4명) 증원과 주요 항만보안 및 신종수법 중국어선 불법대응의 강화를 위해 경찰서 외사계에 인력을 증원(14명)해야 한다. 또한 테러 위협이 고조되고 불법체류자 등 외국인 범죄의 증가에 따라 해양경찰의 특별채용 기준을 기존 중국어, 러시아어, 영어, 일어권에서 베트남, 태국어, 인니어, 아랍어권의 전공자로 대상을 다각화해야 한다.

5.2 해양범죄 수사인력의 전문성 제고

5.2.1 해양범죄 관련 전문수사관 인증제 활성화

전문수사관 인증제의 교육·평가·자체기준에 관한 문제점을 개선하고 수사의 특화된 분야별 전문성 강화를 위해 일정한 자격을 갖춘 자를 선발하여 지속적인 역량 개발 및 관리가 요구된다.

첫째, 전문수사관의 인력 양성이 필요하다. 현재까지 선발된 전문수사관은 30명으로 자격소지 인력을 대폭 늘려야 한다. 현재의 규정이 3주 이상의 수사 전문교육을 이수하고, 수사경력 2년 이상인 경정 이하 경찰관 중에서 인증제 공고 이후 분야별로 1회 선발하게 되어 있다. 그러나 상·하반기 2회 실시하여 선발인력을 늘려야 한다. 전문수사관 인증 과정을 확대하였으나, 이에 대한 교육 내용의 표준화를 통한 교재 개발이 필요하다. 최근 2019년도 해양경찰은 전문수사관 양성을 강화하기 위해 인증제도 전문분야를 5개 분야에서 13개 분야로 세분화하였다. 해양의 특화된 분야에서 선박안전사고, 해양오염, 수중과학수사, 현장감식, 선박화재감식, 선박충돌감식, 해양디지털포렌식, 선박 구조(도면) 분석, 항해장비(통신) 수사, 영상분석, 강력범죄, 마약류범죄, 외사범죄로 추가하였다. 해양경찰 수사연수소의 각 교육과정별 표준 모델이 개발하여 교육과정에서 사용될 교재나 매뉴얼 책자가 통일성 있으면 체계적으로 관리하는 전문적인 수사관 교육이 가능할 것으로 기대된다.

둘째, 위탁교육을 활성화해야 하고 사후관리가 시급하다. 지난 2017년, 해양경찰청이 부활 이후 전문수사관 인증제도를 2019년까지 시행하지 않고 있다. 최근 범죄수법이 빠르게 진화하고 선박의 장비도 급속도로 개선되고, 새로운 장비가 보급되고 있는 시점에 이에 대처하기 위해서는 교육이 적시에 이루어져야 하는데 보수교육이 전혀 없다. 기존 전문수사관들을 상대로 새로운 수사기법 전수가 지속적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대 해양경찰교육원의 수사연수소에서 전문수사관 인증자를 대상으로 해양의 특화된 교육인 선박화재감식, 선박충돌감식, 항해장비 수사교육을 실시하는 것도 바람직하다.

또한 해양경찰 조직 내부의 집합교육만으로 수용하기 어려운 여건에서 해경보다는 수사의 전문성이 있는 경찰수사연수원의 디지털포렌식실무과정, 검시조사관과정에 해양경찰의 직원이 교육을 받을 수 있도록 경찰청과

업무협약을 하여 위탁교육 인원을 늘려야 할 것이다. 현재의 수사연수소의 한정된 교육시설, 예산으로 전문수사관 인증과정의 교육기획을 획기적으로 늘리는 것은 현실적으로 어렵다. 일선 현장의 수사관들도 인력이 부족하여 집합교육을 의무적으로 교육하기 어려운 면이 있어 사이버교육을 통해 이론적 지식을 습득하도록 하고, 나머지는 지방청에서 소속기관 직원들을 대상으로 1일에서 3일 정도의 실습위주로 교육을 운영함으로써 문제를 해결해야 한다.

셋째, 전문수사관 인증제도 운영체계의 개선이다. 현재의 인증제는 1차 심사, 2차 시험평가(전문교육 이수자는 면제), 3차 인증심의위원회를 구성하여 서류심사 및 시험 합격자에 한해 전문성 등을 심사하여 최종 인증대상자를 선발하고 있다. 그러나 경찰관이 제출한 증빙서류 분량이 상당하여 평가자가 모든 증빙서류를 검토하기에는 턱없이 부족하다. 평가자의 경우에도 평가를 위한 별도의 교육을 받은 적도 없어 평가기준에 객관성 문제가 초래될 수 있다. 따라서 1차 인증 평가자인 전문수사관을 대상으로 평가자로서의 자질 함양을 위해 교육과정을 신설해야 할 것이다. 전문수사관 인증을 받은 이후에는 수사부서 근무기간 등을 고려하여 자격을 박탈하거나 선발된 이후 5년 경과자에 대해서는 재인증을 받도록 할 근거가 전혀 없어서 이에 대한 제도적 규정을 마련해야 한다.

넷째, 전문수사관의 사회적 지위를 향상시키기 위해서도 인증제도를 국가 자격제도로 해야 한다. 변호사 자격처럼 국가가 공인하는 자격을 부여하는 방안으로 수사의 전문성을 공인할 수 있도록 평가시스템의 공신력을 갖추어야 한다.

5.2.2 해양경찰 수사교육시스템 개선

1) 교육과정 개편 및 교수요원 양성

수사교육은 현재의 교육과정의 수사지휘과정, 수사간부 교육 등 16개 과정으로 연간 710여 명이 교육을 받고 있다. 그러나 대부분이 육상경찰과 유사하므로 해양경찰만의 특화된 수사교육의 신설이 요구되고 있다. 수사경찰

대상으로 설문 등 다양한 의견을 수렴하여 현장실무에서 필요로 하는 신규 수사전문 교육과정을 발굴하여 다음연도 교육과정에 반영해야 할 것이다.

예컨대 최근 3년 범죄통계 기준으로 특별법범 비중은 전체 범죄의 80%를 차지하고 있다. 그에 비해 현재는 해양특별법 교육이 해양범죄수사 실무(Lv.1) 과정에서 5시간 배정에 불과하다. 그래서 ‘해양특별법’ 교육과정으로 확대하여 심화교육 체제로 개선해야 한다. 추가로 개설이 필요한 과정은 <표 5-3>과 같이 해양특별법과정(항만, 해운, 수산, 해양환경 등 해양특별법 위반 수사), 해양기획수사과정(해양 관련 기업의 회계부정, 보험사기, 비자금 수사), 선박사고 수사과정(선박의 침몰, 선박간의 충돌 및 해심의 조사 원리), 화재감식과정(선박, 해양플랜트 시설을 전문), 수사면담과정(심리적 안정을 위한 수사면담), 신문기법과정(피의자 진술·행동분석, 피의자 자백·범죄혐의 확인) 등이다. 이렇게 되면 현행 수사전문과정이 16개 과정 710명에서 25개 과정 1,140명 수준으로 개편될 것이다.

<표 5-3> 수사전문 교육과정 확대 개편안

현재 교육과정(16개 과정, 710명)	추가 개설 교육과정(9개 과정, 430명)
수사지휘과정, 수사간부과정, 해양범죄 수사 실무(Lv.1), 해양범죄수사 실무(Lv.2), 마약류 범죄수사과정, 수사전담요원, 수중과학수사 심화, 해양과학 수사 요원 양성, 현장감식 전문과정, 국제범죄 수사과정, 보안실무과정, 불법외국어선 조사요원 과정, 수사경찰 양성과정, 지능범죄 수사과정, 인권과 수사과정, 사이버외사요원 역량강화	해양특별법과정, 해양기획수사과정, 선박사고 수사과정, 선박·해양시설 화재감식과정, 수사면담과정, 신문기법과정, 통신·금융 추적수사과정, 수사서류작성 과정, 특별사법경찰과정

한편 25개 과정으로 개편되는 수사전문화 교육과정에 <표 5-4>와 같이 인권과 수사교양, 국제범죄, 해양특별법, 강력지능, 해양과학 등 전문분야별로 구분하여 전공별로 책임 교수제를 도입해야 할 것이다.

중·장기적인 측면에서 해양경찰 수사교육의 발전을 위해서는 전문적 지식과

경험을 갖춘 수사교수요원의 인력풀도 필요하다. 특히 수사교수요원 양성 특별 교육과정을 신설하여 교수요원으로서 능력도 향상 시키고 교육기간 내에 장기간 근무가 가능하도록 인사시스템을 마련해야 한다고 생각한다.

<표 5-4> 교육과정 세분화 및 책임교수제

인권과 수사교양	국제범죄	해양특별법	강력지능	해양과학
교수 1	교수 2	교수 3	교수 4	교수 5
■인권과 수사과정 ■수사지휘과정 ■수사간부과정 ■수사경찰양성과정 ■수사면담과정 ■수사서류작성과정	■국제범죄 수사 ■마약류범죄수사 ■불 법 외 국 어 선 조사 ■보안실무	■해양특별법 ■해양범죄 실무I ■해양범죄 실무II ■수사전담요원 ■특별사법경찰	■해양기획수사 ■지능범죄수사 ■선박사고수사 ■신문기법 ■통신·금융 추적수사	■선박·해양시설 화재감식 ■수중과학수사 심화 ■해양과학수사 요원양성 ■현장감식전문

그리고 특별사법경찰관에 대한 수사교육을 신설해야 한다. 특별사법경찰은 2017년 기준으로 99,817건의 사건을 처리했으며, 이는 전체 범죄의 7%를 차지하고 있다. 그러나 특별사법경찰관은 법무연수원에서만 교육을 3주 정도만 하고 있다. 특히 해양수사의 전문성을 갖춘 해경에서 수사를 교육하면 기관 상호 간의 우호적으로 협력관계가 형성될 것이다.

그리고 수사경과자들의 전문성을 제고하기 위해서는 교육이 마련되어야 할 것이다. 별도의 승진공부에 할애할 노력을 수사에 집중하도록 정기적인 교육과 평가를 통해 일정한 수준의 전문성을 갖춘 것으로 평가하고, 수사업무를 일정 기간 이상 성실히 수행했을 경우에는 승진하는 방식을 검토해야 한다.¹⁰⁴⁾

2) 해양경찰교육원의 학과제 교육개편

우선적으로는 분야별 학과제로 해양경찰교육원의 교육개편을 해야 한다. 이를 위해서는 관련 규정인 「해양경찰청 소속기관 직제시행 규칙」(부령)을 개정하여 과단위 인재개발과, 교육훈련과를 조정하여 교수과 신설이 필요하다. 교수과 내에서 수사정보학, 구조안전학, 경비학 등 분야별로 학과를 신설해야

104) 이기수, 앞의 글, p.62.

한다. 또한 해양경찰교육원의 교육체계상 교육성격과 방향이 다른 신입경찰교육과 재직자의 수사경찰전문교육을 동일한 교수요원들이 총괄 운영하고 있어서 이를 분리해야 한다. 이는 해양경찰수사연수원을 설치하여 교육원의 수사정보학과는 신입경찰 수사의 기본적인 교육만을 담당하고, 수사연수원에서는 기존 직원에 대한 수사 전문과정, 수사경과제 교육, 전문수사관 인증제 교육과정으로 개편해야 한다.

5.2.3 해양범죄수사 전문교육기관 신설

수사 전문성의 측면에서 수사교육은 절대적으로 선택이 아닌 필수요소이다. 현재 기술의 발달로 그 어느 때보다 빠르게 변모하고 있고, 신기술을 적용하는 신종범죄는 전통적 수사기법으로는 검거하기 힘든 경우가 많다. 수사관들에게 새로운 범죄수법과 전문수사기법, 개정법령 등에 대한 교육은 매우 절실하다.¹⁰⁵⁾ 해양경찰의 전문적인 교육·연구기관 설립을 통해 수사역량을 강화하고 해양범죄에 특화된 전문수사관 양성을 해야 한다. 이는 앞에서 언급한 것처럼 기존 교육체계에서 독립성을 강화하고 별도의 전문교육기관을 통해서 많은 전문가를 양성하여 수사업무 고유의 교육과정을 관리·운영하는 수사교육체계의 새로운 패러다임을 창조해야 한다. 이를 위해서는 비직제로 운영 중인 해양경찰 수사연수소를 해양경찰교육원 부설기관으로 우선 출범하여 운영하고, 현재의 '교육원 수사 전문과정'을 '수사연수원'으로 이관하여야 한다. 특히 비직제로 운영 중인 사항을 검토한 후에 수사연수원 직제화를 위해 행정안전부, 기획재정부 등 관계부처와 협의를 진행해야 한다.

한편 해양경찰에 대한 경·검 수사권 조정의 필수 전제로 수사연수원에서 운영하는 수사교육과정에 인권과목을 신규로 편성해서 인권경찰을 구현해야 한다. 중·장기적으로는 해양관련 특별사법경찰 수사교육 및 해양수사 관련수사기법 연구 등의 전문 수사교육 발전을 위한 교육·연구 단계적 기능이 강화되어야 할 것이다. 또한 다양한 수사현장 상황에 대응할 수 있도록 실습 위주의 전문교육 운영을 위해 수사연수원에 모의 범죄실습장, 모의법정실,

105) 이기수, 앞의 글, p.60

증거채취실습장, 영상녹화조사실, KICS 연습장, 과학수사실습장 등의 주요시설을 갖추어야 한다. 예컨대 현장 실무 사건사례 중 법률 쟁점사항 등에 대한 공유 및 토의학습, 모의범죄 현장을 구성하여 압수·수색, 체포 등의 현장상황 별로 실습을 하는 것도 바람직하다.

5.3 해양범죄 수사기법의 기술적 향상

5.3.1 해양범죄 대상 과학수사 역량 강화

해양경찰 과학수사의 정체성을 반영하여 해경만이 할 수 있는 해양과학수사 분야를 발전하고 고도화하기 위한 다각적인 노력이 필요한 시점이다. 적은 인력으로 해양과학수사의 전문기관으로 도약을 하기 위해서는 육상의 특화된 분야는 다른 기관과의 협업 등을 통해 해결하고 해양경찰이 해양의 특화를 위한 ‘선택과 집중’이 필요하다.

1) 해양경찰 특화 과학수사분야 육성

최근 해양에서 발생한 범죄에서 전체 범죄 중 안전사범이 차지하는 비율은 2015년 39%(10,522건), 2016년 27%(8,340건), 2017년 45%(11,801)로 대부분이다. 해양수사 활용 빈도가 많고 해경만이 할 수 있는 특화된 과학수사분야는 선박구조, 수중감식, 해양디지털 포렌식, 해상유류분석이다. 수사에 활용빈도가 많아 해양수사활동에 필수분야인 현장감식, 화재감식 거짓말탐지, 신원확인(AFIS) 분야는 국립과학수사연구원, 한국선급, 경찰청, 소방청, 한국해양안전공단 등 유관기관의 인프라를 활용하면서 자체적으로 인력을 양성과 채용을 통해 과학수사의 정상화가 필요하다고 생각한다.

해양수사 활용빈도가 극히 적고 국과수, 경찰청 등 유관기관에 특화되어 있는 법취면, 혈흔형태분석, 음성분석 분야는 인력을 양성하고 인프라를 구축하기보다는 유관기관과 협업을 통해서 감정의뢰 하는 것이 바람직하다. 특히, 해양에 특화분야인 해양디지털 포렌식 업무를 집중하여 강화해야 할 것이다. 현재 GPS플로터, VDR, AIS, 레이더, 전자해도 등 선박용

정보통신장비의 삭제된 기록을 복원하고 분석하는 것이 정보통신장비의 표준규격이 없어 충돌 및 불법어업 등 객관적인 증거자료에 확보에 어려움이 있다. 이에 신규 포렌식 장비를 도입하고, 선박용 통신 생산업체와 업무협조를 강화해서 통신장비의 제조사별로 상이한 파일시스템 분석해서 삭제된 기록을 복원하여 증거자료로 활용하면 될 것이다.

장기적으로 해양디지털포렌식 센터를 신설하여 사이버수사팀, 증거분석팀, 연구지원팀을 운영해야 할 것이다. 침수된 하드디스크, 메모리 등의 정보저장매체 복원을 위한 물리복구실을 구축해 운영하고 그에 따른 업무는 절도한 항해장비의 불법거래, 해양 레포츠 사기 등 일반 사이버 범죄까지 영역을 확대하고, 선박용 정보통신 장비에 대한 연구 및 일선 지도, 교육업무까지 가능하도록 영역을 확장해야 할 것도 바람직하다.

또한 해양에 특화된 업무는 수중감식분야이다. 일부 해양사건의 경우 침몰, 수장, 유기된 범행도구, 유류된 증거에 대한 채증이 미비하여 범죄를 재구성하는 경우에 진술에 의존하여 사건을 진행하는 경우가 있다. 현재 구조대 요원을 과학수사 교육을 이수하여 일부 직원에 대해 기초 감식능력을 확보하고 있다. 수중 업무의 특성상 잠수요원과 줄잡이 요원 등 3명이 최소 2대교를 운영하기 위해서는 6명이 필요하지만 현실적으로 지방청별로 교육이수 인력이 많지 않다.

또한 수중과학수사용 장비가 없어 구조대 잠수장비를 활용하고 있는 실정으로 예산을 확보하여 수중 촬영시에 발생하는 영상왜곡을 방지하고 수중통신이 가능한 장비를 도입해야 할 것이다. 대형인명사고 발생할 경우에는 전국 지방청의 수중과학수사 요원의 지원이 가능하도록 지침을 마련하고, 교육시 고가의 장비 및 예산 투입되는 만큼 수중과학수사요원이 장기간 근무가 가능하도록 여건을 조성해야 한다. 일반적으로 현장감식 업무는 육상경찰과 국과원 등에서 지속적으로 발전되고 있다. 이에 해양의 특수성을 감안하여 해양경찰도 장기적으로 해양생물 착생에 따른 입수시간 추정기법, 선박의 특성상 열과 염분으로 인한 잠재지문을 현출하는 기법, 그리고 손상 정도를 보고 당시 엔진의 전진과 후진 및 저고속의 상황을 추정가능하게 하는

감식기법, 해양지역 변사체 내에서 플랑크톤·미생물 분석 등의 분야에도 연구되어야 할 과제이다.

2) 과학수사요원 전문화

과학수사 전문인력에 대한 체계적인 관리와 기존 직원의 인력풀을 구성하여 예측 가능한 인사운영을 통해 과학수사요원의 전문성을 향상하고 근무환경을 개선해야 할 것이다. 해양경찰의 한정된 45명 과학수사 인력임을 감안하여 실정에 맞는 현장대응 체계를 마련하여 필수 과학수사 분야의 전문성을 강화해야 한다. 해양사건 사례분석을 통해 현장보존 및 증거물 수집방법, 중점감식 내용을 포함한 현장 대응 가이드북을 제작하여 과학수사 요원이 아니더라도 수사나 형사요원, 파출소, 합정 수사전담요원을 대상으로 배포하여 사건이 발생될 경우 현장에 과학수사요원이 없더라도 초동 과학수사가 될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 교육을 강화하기 위해서도 신입경찰교육과정에 과학수사 교과목을 편성하여 과학수사의 입문기회를 제공하는 한편, 해경수사연수원에 과학수사연수 과정을 많이 편성해서 자체인력을 양성해야 한다. 또한 경찰청과 협의하여 경찰수사연수원 등 외부 교육기관의 교육배정 인원을 증원해야 할 것이다.

해양의 특화분야는 고도의 전문성을 요구되고 있는 실정으로 해양안전사고가 발생할 경우 해양경찰은 사범수사기관인 반면에 한국해양교통안전공단과 한국선급은 검사기관이기 때문에 유관기관 간 업무특성과 전문성을 통해 서로 협력하고 정보를 교환할 필요가 있다. 실무형 전문가를 별도로 우수한 경력자를 지속적으로 채용해야 한다. 예컨대 선박도면 전문가, 선박화재, 선박충돌분야, 해양디지털포렌식 분야의 전문 인력을 지속적으로 채용해야 할 것이다. 해양경찰은 2018년까지 해양경찰은 디지털포렌식 4명, 거짓말탐지 2명, 지문 2명, 검시 6명 등 총 14명의 과학수사요원을 채용하였다. 지방청의 과학수사 인력이 5명에서 11명으로 인원이 육경에 비해 많지 않아 본인의 필수분야에 대한 교육은 반드시 이수하도록 제도를 정비하는 한편, 1인 1개의 전문수사관 인증제를 통과할 수 있도록 지원이 필요하다고 생각한다.

또한 과학수사 분야의 전문인력이 다른 부서로 전출을 희망하거나 우수인력이 유입될 수 있도록 과학수사요원에 대한 인센티브를 제공하여 사기진작 방안을 마련해야 한다. 「해양경찰청 소속 경찰공무원 승진임용규정 시행규칙」에서 자격증 가점에 소방, 소방설비 분야를 추가하고 실적이 우수한 직원에 대해서는 특별승급제도를 활용하는 것도 바람직할 것이다.

5.3.2 해양범죄 관련 정보수집의 활성화 및 공조

1) 국제네트워크를 구축을 통한 국제형사공조 강화

세계화·정보화 추세에 따라 범죄도 다른 국가로 영역을 확대하고 있어 세계 각국은 국제기구를 통해 문제를 조정·해결하고 있으나, 국제범죄를 담당하는 해양경찰 국제형사(외사)기능과 국제기구의 정보교환 및 교류는 매우 제한적이다. 이에 따라 국제형사(외사)기능을 다음과 같이 개선해야 한다. 즉 국제형사공조를 강화하고 국제네트워크를 구축해야 한다. 인터폴은 1956년 각 국가의 경찰기관들간의 상호 주권을 존중하며, 국제범죄의 방지 및 예방, 수사를 협력하기 위해 프랑스 리옹에 설립되었다. 인터폴은 국제공조수사, 도피사범 송환, 범죄정보 공유 등의 업무를 수행하고, 2019년 기준으로 194개국 이 가입하여 113개 회원국이 파견하여 약 900여 명이 근무 중이다. 이중 1/3이 인터폴과 직접 계약 채용된 고정인력이고, 나머지 2/3은 각국 파견인력으로 구성되어 있다. 우리나라의 경찰청에서는 인터폴에 6명(총경 2, 경감 4)이 파견으로 근무하고 있으나, 해양경찰에는 현재 인터폴에 파견인력이 없다. 앞으로 경찰청과 협의하여 인터폴계에 수사관을 파견을 추진해야 한다. 또한 해적(ReCAAP¹⁰⁶), IUU어업(FAO¹⁰⁷), 해상범죄(IMO¹⁰⁸) 등의 관련된 국제기구 및 단체에 수사관 파견을 위한 인력 및 예산 등을 적극적으로 협의해야 할 것이다.

106) ReCAAP(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, 아시아해적퇴치협정) 아시아 지역에서 선박에 대한 해적 및 무장강도 행위 퇴치에 관한 지역협정으로 2004년 11월 협정이 채택, 한국은 2006년 4월에 가입해 그해 9월 협정이 발효되었다.

107) FAO(Food and Agriculture Organization) 국제식량농업기구

108) IMO(International Maritime Organization) 국제해사기구

2) 해양범죄 대상 과학수사 교류 활성화

지방청 주관 유관기관 협업을 통한 실무형 전문가를 양성해야 할 것이다. 지방청별 관내 지방경찰청 또는 경찰서의 과학수사기능과 1주에서 2주 기간 동안 단기 합동근무를 통해 필수분야의 현장경험으로 노하우를 습득해야 한다. 과학수사 자문위원 중에서 소방의 전문위원을 포함하여 선박의 화재의 경우 자문을 통해서 수사결과의 공정성과 신뢰도를 향상시킬 수 있다. 또한 해군의 장소나 안전요원 등의 인프라를 활용하여 수중과학수사요원으로 양성 중인 과학수사 요원을 대상으로 합동훈련을 시행하는 것도 바람직하다.

그리고 대학교, 유관기관과의 업무협약(MOU)을 체결하고 분야별 감식기법을 고도화해야 할 것이다. 예컨대 분야별 과학수사 전문대학원은 과학수사 일반 대학원은 순천향대, 동국대이고, 법의학분야는 경북대이다. 디지털포렌식 분야는 서울대, 고려대, 성균관대이다. 화재분야는 성균관대, 부경대, 한국해양교통안전공단, 한국선급(KR), 소방청, 가스안전공사, 전기안전공사이다. 이러한 전문기관들과 전략적 업무협약 체결을 통해 맞춤형 교육기회를 제공하여 감식능력 및 기법을 향상할 필요가 있다. 또한 지방청별 과학수사요원의 지역별 세미나나 학회 등 참석을 장려하고 필수분야의 과학수사 최신기술은 상호 간 교류를 통해서 전문성을 제고해야 한다.

향후 해양범죄 분야의 주요 세미나, 연구모임 등을 통해서 인적 네트워크를 형성한 후에 민·관·학 전문가로 구성된 해양과학수사 연구학회를 만들 필요도 있다. 해양사이버, 해양보험 등의 해양범죄 전문가를 대상으로 해양범죄의 최신동향과 범죄수법에 대해 기술공유하거나 사례분석을 통해서 해양특화 과학수사 발전방안에 대해 제언하고자 한다.

제 6 장 결 론

이 연구는 해양범죄 수사의 전문성을 향상시키기 위한 이론뿐만 아니라 실증적으로 검증해 보았다. 이를 위해서는 이론적 연구, 외국의 사례, 선행 연구에 대한 검토와 실제 수사부서에 근무하는 경찰관을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

경찰과 검찰의 수사권 조정에 대비하여 국민의 시각에서 해양경찰 실정에 맞는 수사시스템 개선 및 수사의 전문성이 요구되는 때이므로 해양범죄 수사에 대한 전문성과 역량을 확보하기 위해 그간의 수사체계 및 인력 관리에 해양경찰의 특성을 반영한 획기적인 개편이 필요한 시기이다.

해양에서의 사건의 특수성과 해양수산부의 어업단속 공무원, 해양환경단속 공무원, 원산지표지 단속공무원 등 특별사법경찰과의 차이점과 한국과 일본의 해상범죄 통계를 비교하고, 일본과 미국의 해양 관련 수사조직을 해경 수사조직과 비교 분석하였다. 일본이나 미국 등도 마찬가지로 해양에서 범죄 수사를 전담하는 기관은 있다. 하지만 해양경찰에게 초동수사권을 부여하거나 해양범죄 수사를 위해 경찰, 특별사법경찰에게 수사를 전담시킬 수도 없다. 즉, 해양범죄에 대해서는 해양경찰이 독자적인 수사체계를 마련해야 하는 필요성을 제안하였다.

수사에 대한 전문성과 역량을 강화하기 위해서는 그간의 수사제도 및 수사 인력관리에 대해 종합적으로 분석할 필요가 있었다. 수사경력이 많은 우수 경찰관을 대상으로 심층면접을 시행하였다. 그리고 경찰관 1,273명을 대상으로 수사경과제의 선호도를 설문조사를 실시하여 해양경과인 비수사경과자 50% 이상은 수사경과의 선발을 희망하는 반면에 현재의 수사경과자 50% 이상은 수사경과를 해제하기를 희망하는 것으로 나타났다. 이는 수사경과자를 추가 선발도 중요하지만, 2019년도에 시행된 수사경과 경찰관에 대한 사후관리에도 신경을 써야할 것이다. 그리고 수사제도에 관한 현재의 대내·외적인 여건 등을 고려하여 수사환경을 SWOT 분석하여 전략대안을 도출하였다. 이를 통해서 수사기능

의 실태를 체계적으로 보여주고 있으며, 그 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수사의 전문성이 부족하고 2019년에 시행된 형식적으로 수사경과제를 운영하고 있다. 2019년 1월, 선발 당시에 수사경험이 없는 직원을 선발하였고, 경찰관 정기인사 발령시에도 비수사경과자를 16%를 배치하여 전문성이 하락하였다. 또한 비수사경과자와 분리하지 않고 통합인사 운영하여 별도의 인사시스템을 갖추지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 기존에 선발되어 있는 직원에 대해서는 교육 및 인센티브가 부족하여 이에 대한 관리도 필요하다. 지역적 근무여건에 따라 수사경과에 대한 선호도가 관서별로 편차가 심해 우수한 수사관을 영입하는 데 한계가 있다.

둘째, 국제형사기능의 수사력이 한계가 있다. 일선 경찰서의 외사부서는 정보과장이 수사지휘를 하는 실정으로 지휘체계에 문제가 있다. 또한 밀입국 및 밀수단속 관련 부처 간 협업을 통해 관세청과의 정보공유도 해결하여야 할 과제라고 생각한다.

셋째, 전문적인 수사교육을 받은 인력 많지 않고 전문적인 수사교육시스템의 부재도 개선하여야 할 사항이다. 전문수사교육기관이 없어 해양경찰교육원에서 운영 중인 자체 교육과정도 15개에 불과할 정도로 열악하다. 경찰, 법무부 등 위탁교육 인원도 적어 현재 수사경과로 선발되어 있는 수사경찰관들을 모두 교육을 시킬 수가 없다.

넷째, 전문수사관 인증제도에 대한 개선도 필요하다. 2012년도 이후 지금까지 선발된 전문수사관 30명에 대한 인센티브가 없고 그동안 체계적인 교육이 없어 전문수사관 인증제도가 유명무실화 되는 측면이 있다. 따라서 이에 대한 활성화가 필요하다.

다섯째, 해양범죄 과학수사에 대한 역량을 향상시킬 필요가 있다. 해양경찰청은 경찰청이나 검찰, 국방부 등 다른 수사업무를 수행하는 부처에 비해 인력과 장비, 과학수사 수준이 상대적으로 매우 열악하다. 현재 여건상 가까운 시일 내에 대규모 과학수사 전문인력 양성에 한계가 있다는 점을 감안하면, 해양경찰은 수중과학수사, 해양디지털포렌식 등 해양에서 특화된 분야에 집중을 해야

한다.

따라서 이 연구에서는 우선적으로 국민의 기본적 인권을 보장하고 범죄에 대한 진실의 발견과 해상에서의 신중범죄에 대응하기 위해서는 기존에 도출된 수사제도의 다양한 문제점을 개선하고자 한다. 이를 위해 해양범죄수사의 고도화를 위한 방안에 대해 다음과 같이 제언을 한다.

첫째, 해양경찰 전체의 수사역량을 강화하기 위한 수사경과제도의 개선이다. 앞서 언급한 것처럼 2019년 정기인사 발령 때 수사과, 형사과, 외사과 등 수사부서에 수사경과자를 84%만 배치하고 나머지 16%는 함정이나 파출소의 비수사경과자를 배치하여 수사의 전문성이 하락하였다. 이는 해양경찰의 인사시스템이 함정의 해상과 파출소, 사무실의 육상을 강제로 순환보직하는 인사제도로 인해서 기존의 수사경과자 중에서는 함정, 파출소에 발령나는 경우가 있고, 부족한 인원에 대해서는 비수사경과자를 배치하는 악순환이 반복될 수밖에 없다. 따라서 수사경과자를 많이 선발하여 수사경과자들이 수사부서에 100% 충원될 수 있도록 「수사경찰 인사운영 규칙」을 개정해야 할 것이다. 또한 수사경과자 선발을 본청에서 일괄적으로 선발하는 현행시스템은 지역적 여건을 고려하지 않고 있으며, 수사경과를 선호하는 관서에서는 우수경찰관 영입에는 문제가 없으나 비선호 관서에서는 우수경찰관 영입에 한계가 있다. 수사경과 선발권한을 본청에서 지방청으로 위임하여 지방청에서 자체적으로 선발할 수 있는 권한을 조정해야 한다. 그리고 수사과장, 수사계장에 대한 자격에 대한 규정이 현행 ‘일정한 자격을 갖춘 사람’에서 ‘수사경력 5년 이상의 사람 또는 수사경력 2년 이상 변호사 자격을 소지한 자’로 관련 규정을 명확히 해야 할 것이다.

둘째, 국제형사(외사) 조직의 신설 및 수사기능의 강화이다. 최근 우리나라에 불법체류자가 2018년 말, 40여 만으로 급증하고 어선이나 양식장에 종사하는 해양수산 불법체류자도 증가하고 있다. 제주도 무사증을 활용하여 불법으로 내륙으로 이동하는 밀입국자, 어선에서 외국인 선원의 무단이탈도 증가되고 있는 실정이다. 현재의 해양경찰의 국제형사기능의 수사력은 단속에 한계가 있다. 해양에서만 사건을 집중할 수 있도록 외사기능을 조정하는 것도 바람직하다. 즉 본청의 직접수사기능을 지방청으로 이관하고, 경찰서의 인지사건 기능을 지방

청으로 이관하여 지방청 중심의 사건지휘가 가능하도록 개선해야 한다. 경찰서에서는 외사인력이 적기 때문에 불법외국어선 수사, 외국적 선박의 해양오염사건의 발생사건에만 전념하고, 지방청에서는 외국인 변사 살인, 선박 충돌, 해적, 마약 등 강력사건에 집중해야 한다. 그리고 주요 항만의 보안을 강화하고 수사현안을 해결하기 위해 외사 인력을 충원, 보강해야 할 것이다. 또한 국제형사공조를 강화하여 국제네트워크를 확대를 위해 국제형사 관련 기국에 경찰관 파견이나 정보공유 채널을 구축할 필요가 있다.

셋째, 수사교육시스템 개선과 전문교육기관 신설이다. 현재 해양경찰교육원에는 전공별로 학과가 없어 교수과를 신설하여 교수과 내에 수사전공을 신설할 필요가 있다. 이를 위해서는 해양경찰청 직제를 개정하고 행정안전부, 기획재정부와 협의하여 수사연수원을 신설해야 한다. 향후 수사연수원이 개설되면 해양경찰만이 할 수 있는 해양특별법, 선박사고, 화재감식, 특별사법경찰과정 등 특화과목을 추가하여 교육과정을 개편하고 전문지식과 경험을 갖춘 수사교수요원의 인력풀을 확보해야 한다.

넷째, 전문수사관 인증제 활성화이다. 2012년 제도가 시행된 이후 30명이 선발되고 2014년 이후 2019년까지 전문수사관 인증제도 시험이 시행되지 않고 있다. 30명의 전문수사관 인원에서 더 많은 양성하기 위해서는 지금이라도 선발시험을 시행하고 선발시험 횟수도 기존 연 1회에서 2회로 늘려 선발횟수를 확대할 필요가 있다. 또한 전문수사관 인증제에서 서류 검토시에 평가자들이 서류 및 증빙자료를 검토할 시간이 부족하고 평가자에 대한 교육이 없어 형식적인 서류검증을 할 수밖에 없다. 앞으로 시행되는 인증평가에서는 평가자에 대한 자질함양을 위해서는 평가자 교육과정을 신설하고 5년마다 선발된 직원에 대한 재인증절차를 마련하여 자격증 관리를 강화해야 한다. 또한 자격인증자에 대한 인센티브가 많이 부족하다. 변호사 자격처럼 전문수사관 인증제도를 국가자격증으로 제도화해야 하는 것도 바람직하다.

다섯째, 해양경찰 과학수사의 역량 강화이다. 해양경찰의 정체성을 반영하여 해양경찰만이 할 수 있는 과학수사 분야를 고도화하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 적은 인력으로 해양과학수사의 전문기관으로 도약하기 위해 육상의

특화된 분야는 다른 기관과의 협업을 통해서 해결하고 선택과 집중을 해야 한다. 우선, 수사의 활용빈도가 많은 현장감식, 선박의 화재감식, 거짓말 탐지, 신원확인 분야는 국과수 및 소방 등 유관기관을 활용한다. 해양에서 발생한 범죄 중에서 안전사범이 많이 발생하므로 선박구조, 수중 감식, 해양디지털포렌식, 선박유류분석 분야는 특화해서 육성해야 할 것이다. 그리고 기존 과학수사요원 45명(2019년 기준)에 대해 전문성을 강화하기 위해 교육과정을 개설하여 정기적으로 교육시키고, 선체구조, 선박화재, 그리고 선박충돌분야 등 다양한 분야의 외부 전문가를 지속적으로 채용해서 인력을 확보해야 할 것이다. 또한 과학수사 관련 교류의 활성화하고 지방청 주관 유관기관 협업을 통해 실무형 전문가를 양성해야 한다.



참고문헌

1. 단행본

- 대검찰청, 3년간 특별사법경찰 업무처리 현황 및 성과지표 분석(2009-2011).
- 박균성, 2008. *행정법강의*, 박영사.
- 법제처, 2006. 「정부조직법」 주해, 동국대학교 산학협력단.
- 손봉선, 2006. *신경찰학개론*. 백산출판사.
- 손재영, 2014. 「경찰법」 (「경찰법」의 기본체계와 이론적 기초), 박영사.
- 양태규, 2004. *수사종결론*, 대왕사.
- 이영남, 신형기, 2003. *경찰조직관리론*. 법문사.
- 이광윤, 김민호, 강현호, 2002. *행정작용법론*, 법문사.
- 이윤호, 2007. *범죄학*, 박영사.
- 이재상, 2011. *형법총론*, 박영사.
- 이재상, 2010. *형법각론*, 박영사.
- 이황우, 조병인, 최응렬, 2004. *경찰학개론*, 한국형사정책연구원.
- 일본 해상보안청, 2004~2018. 2004~2018년 일본 해상보안청 백서.
- 한국형사정책연구원, 1995, 행정형법상의 제재수단에 관한 연구,
- 한국형사정책연구원, 1995. 행정형법상 제재수단에 관한 연구.
- 해양경찰청, 2013~2018. 2013~2018 *해양경찰백서*, 해양경찰청.
- 해양경찰학교, 2007. 일본 「해상보안청법」 해설서.
- 해양수산부, 해양경찰청 등, 2010. 제2차 *해양수산발전기본계획(2011~2020)*.
- 홍정선, 2013. *기본 경찰행정법*, 박영사.

홍정선, 2006. *행정법원론(하)*, 박영사.

홍정선, 2011, *행정법특강*, 박영사.

2. 논문 및 연구서

김경락, 2013. *육상경찰과 해양경찰의 직무와 관할의 범위에 관한 법적 검토*, 法學論叢(v33. no3).

김성욱, 윤성현, 2019. 국민을 위한 해양경찰 수사 혁신방안, *한국해양경찰학회보* 제9권 제3호.

김찬동, 이세구, 2009. 특별사법경찰제도의 장기발전방안, *서울시정개발연구원*.

김현, 2005. *한국해양경찰의 기능의 재정립에 관한 연구*, 박사학위논문, 전남대학교.

나호수, 2002. 해상범죄의 거시경제적 요인에 관한 연구, *해양환경안전학회지* 제8권 제2호.

노호래, 2011. 해양범죄의 유형분석과 대응방안, *한국공안행정학회보*, 제42호.

박경래, 승재현, 신현기, 김도우, 2012. 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원.

박형식, 2006. 수사경찰의 전문성과 직무효과성에 관한 연구, 박사학위논문. 광운대학교 대학원.

손영태, 2009. *해양경찰의 국내·외 해양범죄 대응실태 및 개선방안에 관한 연구*, 석사학위논문. 목표해양대학교.

손영태, 2013. *해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구*, 박사학위논문. 동국대학교

손영태, 2011. *해양경찰조직 관련 법제의 입법방향에 관한 고찰*, *비교법연구*, 제11권 제2호.

손영태, 2013. *해양경찰 법체계의 개선방안에 관한 연구*, 박사학위논문. 동국대학교.

송창훈, 2008. *해양경찰의 중요범죄 정의와 기대효과에 관한 연구-5대범죄를 중심으로*, 석사학위논문. 한국방송통신대학교 평생교육원.

신이기, 이경렬, 2013. *해양경찰 수사전문 교육기관 설치에 관한 연구*,

한국형사정책연구원.

신형기, 2012a. 철도특별사법경찰제의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구, *한국민간경비학회보*.

양태섭, 2008. *해양관할권내 해상범죄에 관한 연구*, 석사학위논문. 제주대학교.

오두병, 2008. 특별사법경찰관리제도에 관한 소고, *강원법학*.

이기수, 2019. 해양경찰의 수사경과제 시행현황과 과제, *한국해양경찰학회보 제9권*.

이상원, 이승철, 2009. 환경특별사법경찰제도의 개선방안, *치안정책연구*.

이재승, 이완희, 문준섭, 2013. 미해양경비대의 고찰을 통한 한국해양경찰의 제도적 개선방안, *한국경호경비학회*.

이종건, 박기석, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구. *한국형사정책연구원*.

이준서, 박종원, 김상태, 2009. 해양환경특별사법경찰 시행기반 구축에 관한 연구. *한국법제연구원*.

이진우, 2008, 수사경과제 운영실태와 개선방안에 관한 연구.

이현우 외, 2013. 광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안, *경기개발연구원*.

정병하, 임정호, 2009. 특별사법경찰조직의 전문화 방안에 관한 연구, *형사정책연구원*.

차훈진, 정일우, 2011. 해양범죄의 현황 및 대응방안, *한국범죄심리연구*, 제7권제1호.

최석윤, 최정호, 2016. 해상사건 수사 직무 범위에 관한 연구, *한국해양대학교 산학협력단*.

최정호, 2008. 수산·어업 및 해양환경 분야의 특별사법경찰 직무범위에 대한 고찰, *해사법연구*, 제20권 제3호.

최정호, 2012. 해양경찰 직무의 법적 근거에 대한 고찰, *해사법연구*, 제2012년 제3호.

최정호, 최용석, 2012. 해양경찰 과학수사발전방안 연구, *한국해양대학교&해양경찰청*.

한국형사정책연구원, 1995. 행정형법상의 제재수단에 관한 연구.

한성대학교 산학협력단, 2015. 경찰의 해양관련 사건 수사 관할 연구 용역.

한창선, 2009. 경찰 수사 전문화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 원광대학교

행정대학원.

현세준, 2013. 전문수사관 인증제의 활성화 방안에 관한 연구, 박사학위논문, 한세대학교.

3. 홈페이지 등

경찰청 수사구조개혁단 블로그 <http://susa.go.kr>

경찰청 홈페이지(백서) <http://police.go.kr>

미국연방수사국(FBI) 홈페이지 www.fbi.gov

미국 해안경비대 홈페이지 <http://www.uscg.mil>

법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

세계법제정보센터 홈페이지 <http://world.moleg.go.kr>

일본 해상보안청 홈페이지 <http://www.kaiho.mlit.go.jp>

코넬대학교로스쿨 홈페이지 <http://law.cornell.edu/uscode>

해양경찰청 홈페이지 <http://www.kcg.go.kr>

해양수산부 홈페이지 <http://www.mof.go.kr>

박완주 국회의원, 국정감사 보도자료, 2019.10.13. “해경 과학수사 ‘전담과’ 없고 예산비중은 0.04불과.”(박완주 의원 네이버 블로그, <http://blog.naver.com/>)

부산일보, 2016.4.14., ‘해경 해체, 그 이후 수사권 대폭 축소..해양범죄 사각지대’.

서울경제, 2019.3.5. “해경 러 화물선 음주, 조종미숙으로 광안대교 충돌”.

한겨레, 2017.11.27. “30만명 분량 마리화나 국내 밀반입 시도 적발”.

해사신문, 2017.4.19., “해수부 제대로 된 역할 해야..해경은 반드시 복원되어야”.