



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](#)

행정학 석사학위논문

해양경찰청 지방조직체제 개편방안에
관한 연구



2007년 2월

부경대학교 대학원

행정학과

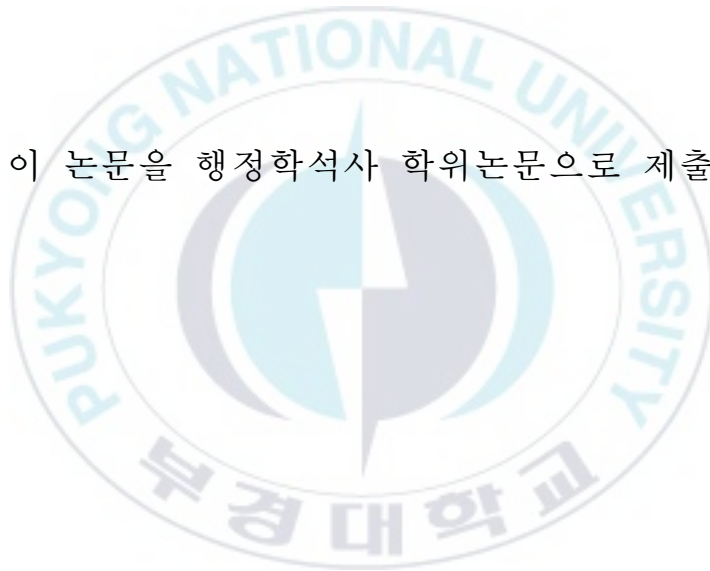
이원희

행 정 학 석 사 학 위 논 문

해양경찰청 지방조직체제 개편방안에 관한 연구

지도교수 김 영 수

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함



2007년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

이 원 회

이원희의 행정학석사 학위논문을 인준함

2007년 2월



주 심 행정학박사 ②인

위 원 행정학박사 ②인

위 원 행정학박사 ②인

<목 차>

제1장 서론	1
--------------	---

제1절 연구의 목적	1
------------------	---

제2절 연구의 범위와 방법	3
----------------------	---

제2장 해양경찰 조직체제와 연구의 분석틀	4
------------------------------	---

제1절 해상치안 환경 및 수요의 변화	4
----------------------------	---

1. 국제 해양환경의 변화	4
----------------------	---

2. 국내 해양환경의 변화	9
----------------------	---

3. 해양경찰의 수요변화	11
---------------------	----

1) 주변국과의 해양영토 분쟁 심화	11
---------------------------	----

2) EEZ해역 등 불법조업 어선 증가	12
-----------------------------	----

3) 해양레저 인구 증가와 해난사고 발생	14
------------------------------	----

4) 다양한 해상범죄의 발생과 단속	17
---------------------------	----

5) 해양오염에 대한 환경보전 활동	18
---------------------------	----

제2절 해양경찰 조직체제설계와 구성요소	20
-----------------------------	----

1. 조직 개편의 필요성	20
---------------------	----

2. 조직 설계의 두 가지 관점	21
-------------------------	----

1) 고전적 관점	21
-----------------	----

2) 현대적 관점	23
-----------------	----

3. 해양경찰 조직의 구성요소	25
------------------------	----

제3절 연구의 분석틀	28
1. 해양환경 분석	28
1) SWOT 전략	28
2. 해양경찰 조직체계 개편 분석틀	33

제3장 해양경찰 조직체제의 분석 · 평가 35

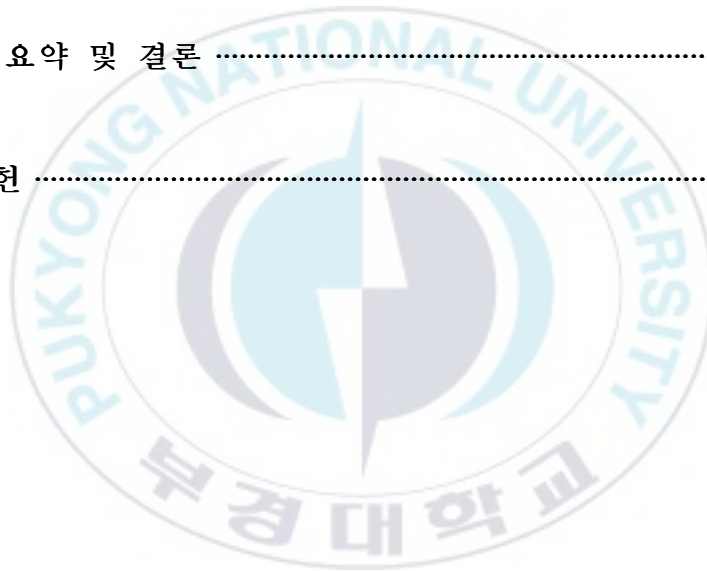
제1절 해양경찰 조직현황	35
1. 해양경찰 기능 및 조직	35
1) 해양경찰 태동기	35
2) 해양영토 수호의 침병기	38
3) 해상치안수요의 급증기	40
4) 외청 승격 및 발전토대 구축기	42
2. 해양경찰 예산	47
3. 해양경찰 장비	49
1) 함정 운용	49
2) 항공기 운용	50

제2절 해양경찰 조직체제의 문제점	51
1. 중앙조직 체제의 분석	51
2. 지방조직 체제의 분석	59
3. 해양경찰조직체제의 종합 평가	65

제3절 국내외 해양경찰 및 유관기관 조직 비교분석	69
1. 외국 해양경찰 조직	69

1) 미국의 해안경비대	69
2) 일본의 해상보안청	73
3) 영국의 해양경비청	79
4) 러시아의 국경수비대	82
2. 국내 유관기관 조직	84
1) 경찰청	84
2) 해군	87
3) 소방방재청	89
3. 관련기관 분석·평가와 시사점	92
제4장 해양경찰 지방조직의 합리적 개편방안	97
제1절 기본방향과 전략	97
1. 해양경찰 조직의 목표	97
2. 목표 달성을 위한 전략	101
제2절 대내외 기관간 기능 조정	101
1. 해양수산부와 해양경찰청	101
2. 해양경찰 본청과 지방조직	103
1) 재난대응 현장 기능 강화	104
2) 해상 정보·수사력의 합리적 조정	104
3) 지방조직의 국제 교류와 지방조직협력 활성화	105
제3절 지방조직체계 개편	106
1. 지방조직 개편 방향	106

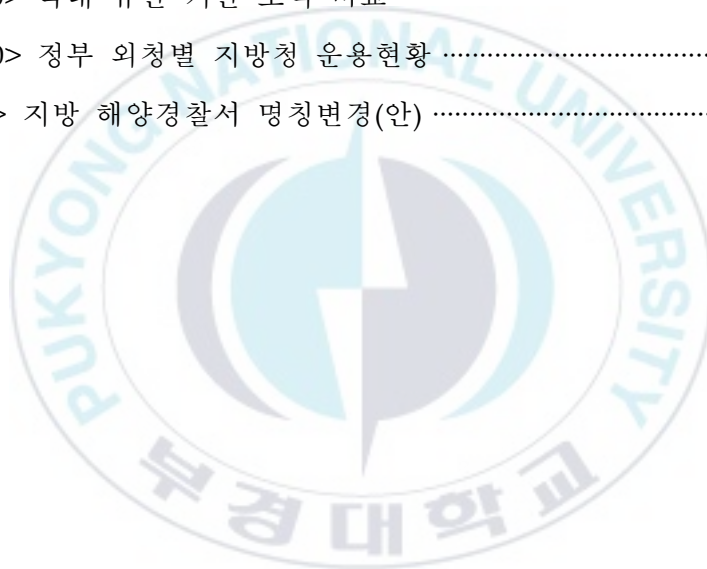
1) 국내외 해양환경에 맞는 지방조직 확충	106
2) 지방청의 일선 현장 지휘·통제시스템 구축	107
3) 저비용·고효율의 경제성 있는 조직구조	108
2. 바람직한 지방조직체계의 모형	108
1) 지방해양경찰청 조직	108
2) 지방해양경찰청 관할	111
3) 지방조직의 기능	113
 제5장 요약 및 결론	 115
참고문헌	121



<표 차 례>

<표 2-1> 독도 영유권 관련 한·일간 주장내용	7
<표 2-2> 남쿠릴 열도 영유권 관련 러·일간 주장내용	9
<표 2-3> 최근 10년간 중국어선 나포추이	13
<표 2-4> '04~'05년도 해양사고 발생현황	14
<표 2-5> 위험물 운반선 및 거대선 선도호송실적	15
<표 2-6> 여객선 및 유·도선 현황	15
<표 2-7> 여객선 및 유·도선 이용객 현황	16
<표 2-8> 해양관광 수요 추이	17
<표 2-9> 최근 10년간 범죄발생 추이	18
<표 2-10> 연도별 해양오염 사고 발생현황	18
<표 2-11> 사고원인별 해양오염사고 현황	19
<표 3-1> 해양경찰청 인력현황	46
<표 3-2> '96년도 외청 승격 후 인력변화 추이	47
<표 3-3> 연도별 해양경찰 예산 변화 추이	48
<표 3-4> 해양경찰 함정현황	50
<표 3-5> 해양경찰 해역별 항공기 배치현황	51
<표 3-6> 정책홍보관리관의 주요업무	52
<표 3-7> 장비기술국의 주요업무	53
<표 3-8> 경비구난국의 주요업무	54
<표 3-9> 정보수사국의 주요업무	56
<표 3-10> 해양오염관리국의 주요업무	57
<표 3-11> 국제협력관의 주요업무	58
<표 3-12> 지방본부별 파출소 현황	62

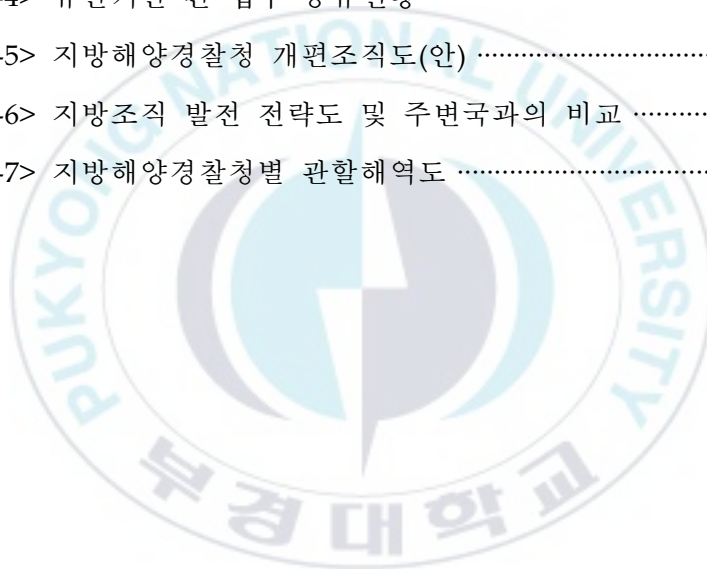
<표 3-13> 지방본부별 출장소 현황	63
<표 3-14> 지방본부별 대행신고소 현황	65
<표 3-15> 미국 해안경비대 함정보유현황	70
<표 3-16> 미국해안경비대 관구별 소속부대 현황	72
<표 3-17> 일본 해상보안청 장비현황	75
<표 3-18> 경찰청 본청 국별 과 구성 현황	85
<표 3-19> 외국 해상치안기관 비교	92
<표 3-20> 국내 유관 기관 조직 비교	94
<표 3-20> 정부 외청별 지방청 운용현황	95
<표 4-1> 지방 해양경찰서 명칭변경(안)	113



<그림 차례>

<그림 2-1> SER-M SWOT 분석방법 개념도	30
<그림 2-2> 해양경찰 지방조직체계 개편을 위한 연구분석틀	34
<그림 3-1> 해양경찰대 기구표(1953. 12. 23)	36
<그림 3-2> 해양경찰대 기구표(1962. 5. 5)	37
<그림 3-3> 해양경찰대 기구표(1969. 9. 20)	39
<그림 3-4> 해양경찰대 기구표(1978. 8. 9)	40
<그림 3-5> 해양경찰청 기구표(1991. 7. 23)	41
<그림 3-6> 해양경찰청 기구표(1996. 8. 8)	43
<그림 3-7> 현재 해양경찰청 조직도	45
<그림 3-8> 해양경찰청 산하 지방본부 조직도	60
<그림 3-9> 부산해양경찰서 조직도	61
<그림 3-10> 완도해양경찰서 조직도	61
<그림 3-11> 미국 해안경비대 조직도	71
<그림 3-12> 미국 해안경비대 관구 분할도	73
<그림 3-13> 일본 해상보안청 조직도	76
<그림 3-14> 일본 관구해상보안본부 관구 분할도	77
<그림 3-15> 일본 해상보안본부(제7관구 조직도)	78
<그림 3-16> 영국 해양경비청 설립 조직도	80
<그림 3-17> 영국 해양경비청 관련 조직도	82
<그림 3-18> 러시아 국경수비대 조직도	84
<그림 3-19> 경찰청 조직도	85
<그림 3-20> 서울지방경찰청 조직도	86
<그림 3-21> 경기지방경찰청 조직도	87

<그림 3-22> 해군부대 조직도	88
<그림 3-23> 해군본부 조직도	89
<그림 3-24> 소방방재청 조직도	90
<그림 3-25> 인천 소방방재본부 조직도	91
<그림 4-1> 해양경찰 미션(Mission)과 비전(Vision)	98
<그림 4-2> 기관간 중복기능 수행주체의 통합	101
<그림 4-3> 기관간 분산 기능 수행주체의 일원화	102
<그림 4-4> 유관기관 간 업무 공유현황	103
<그림 4-5> 지방해양경찰청 개편조직도(안)	110
<그림 4-6> 지방조직 발전 전략도 및 주변국과의 비교	111
<그림 4-7> 지방해양경찰청별 관할해역도	112



A Study for Korea Coast Guard Regional Organization

Reform Plan

Won Hee Lee

Department of Public Administration, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

Since UN international law of the sea agreement and EEZ(Exclusive Economic Zone) came into effect, international maritime environment has been changed as the competition on the water is getting high. Within the country, there is the increase of social conflicts arisen from the restriction of the fishing territory and decrease of fishery resources. And A large number of people have turned to marine leisure activity as our national income increases. Under these circumstances, there is such a high demand for maritime safety&security in order to protect the marine accident. so, the role of Korea Coast Guards in charge of marine protection and safety has been intensified. These rapid changes due to the external environmental causes have intensified the duties and the roles of the Coast Guards. In view of maritime rescue, the system of domestic vessels has been changed to multinational vessels, and the sea guarding within the territorial waters broadened to EEZ. and the public marine security system has been expanded to international police security system. So, KCG have come to perform a wide range of roles.

However, compared with these variety of works and the important roles we have, The functions·organization·human recourses·equipments of coast guards are very fragile at this point. So, it is important to note that we need capable human resources who could cope with a high demand of marine safety as well as expansion of new facilities and equipments. And our organization needs to be widely reformed in order to satisfy the specific needs for the regional sea area. Now, The sea is not only the space for traditional marine industry of marine transportation, harbors, fisheries and so on, but also the space for high-tech industry of marine leisure·tour·energy·resources·biotechnology. So, as the marine efficiency and accessibility increases, it is important to build efficient maritime safety management system and strive forward to provide high quality maritime safety&security services.

Also, the present system of KCG organization is very limited to provide optimum marine security services to meet the specific needs of regional sea area due to the fact that it has one single head quarter that directly controls over the whole sea area. In the case of 'Shin Poong Ho' accident in 2005, when Korea coast guards faced the marine sovereignty disputes over Japan Coast Guard, we failed to deal with it since there was absence of middle commanders and mediation structure of the organization. KCG has jurisdiction over such wide extent of sea area that it has revealed the limitation on the rapid response on marine accident with the lack of execution and policy making. Therefore, in order to actively cope with these circumstances, KCG needs to be equipped with capable human resources, facility and equipment and the right system of the regional organization.

KCG had been remained under the rule of the National Police Agency quite a long time, so the operation was only dealt with outstanding problems.

However, KCG strived harder enough in a positive way to cope with the innovation operation through the government-leading innovation activities.

KCG made a big change by introducing BSC system for the first time among the government bodies, establishing the innovation infrastructure, being raised to be a minister class, establishing regional coast guard headquarters, expanding human resources and equipment, and so on.

Though, in terms of commanding system, as to KCG headquarter directly controls the whole sea area(eastern, southern and western sea), the KCG have got difficulty in providing an optimum public safety&security service.

Also, due to a lack of policy formulation and execution, KCG reveals the limitation on a quick action against maritime disasters and disputes.

Therefore, through the function analysis and internal/external maritime environmental demanding analysis of the regional organization, I will find solutions for reform plan which KCG will become more effective and timeliness organization.

At Chapter 1, as for the introduction, I described a necessity of study, the purpose of study, and a range and a method of study.

At Chapter 2, I analysed the comparison of internal/external maritime safety&security circumstance, demanding analysis, KCG organization development process, internal/external relevant government agencies, as well as present STOW method for a frame of study.

At Chapter 3, I examined the current KCG organization system, and through this I compared and analysed the function and system between national government organization and regional government organization.

At Chapter 4, I demonstrated effective way of regional organization reform plan on a basis of problems which issued at Chapter 3.

Lastly, at Chapter 5, I presented the conclusion of this study.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

21세기 신 해양시대에 동북아지역의 해상교역량이 늘어나고 한·중 교역의 확대 및 한·중·러 관계개선, 미·일의 외교적 밀착 등 동북아 국가들간의 급격한 변화의 움직임이 지속되고 있으며, 남북한도 점차 종래의 이데올로기적 적대관계에서 금강산관광사업, 개성공단 개발사업 등 경제적 협력을 강화하는 분위기로 변화가 이루어지고 있다.

1994년 UN해양법협약의 발효와 더불어 더 많은 해양관할권과 해양자원을 차지하기 위하여 이미 세계 연안 국가들이 경쟁체제에 진입해 있는 실정이다. 특히 1996년에 선포된 배타적경제수역(EEZ)은 200해리까지의 경제수역에서 주권적 권리 등을 연안국에 부여하고 있으며, 자국의 해양영역을 확대하고, 해양패권을 통한 지역패권까지 추구하고 있는 것이다. 이와 같은 해양관할권과 영유권 확대는 이해당사국간에 갈등과 분쟁의 발생가능성을 증대시키고 있다. 이에 따라 한·중·일간의 바다 영토 확장을 위한 해양경쟁관계가 본격적으로 전개되어 영해기선 설정, 배타적 경제수역 경계획정과 어업협상 등의 문제로 이해관계가 첨예하게 대립함으로서 우리나라도 해양주권의 확보가 시급한 과제로 떠오르게 되었다.

국내적으로는 조업구역 축소와 수산자원 감소 등에 의한 사회적 갈등과 국민소득 증가로 해양레저 및 관광객 등이 늘어나고 해양문화 환경조성과 각종 해상안전사고 방지를 위한 국민들의 해상치안서비스 요구가 증대되고 있어 그 역할을 담당하고 있는 해양경찰의 역할은 갈수록 커지고 있는 실정이다.

이러한 내·외부 환경요인의 급속한 변화는 해양경찰의 임무와 역할의 재정립을 요구하고 있는데 해상구조를 내국적 선박구조 체제에서 다국적 선박구조 체제로, 해상경비는 영해 경비체제에서 EEZ 광역 경비체제로, 해상치안은 민생치안체제에서 국제경찰치안 임무로 확대되어 광범위한 임무를 수행하게 되었다.

그러나 해양경찰의 기능·조직·인력과 장비수준은 오랜 기간 경찰청 소속기관으로 있는 동안 해양종합 법집행기관으로서 매우 취약성을 보이고 있다. 또한 현 해양경찰 조직체제는 본청 단일조직에서 전 해역을 관장하는 지휘구조로 인하여 해역별 특성에 맞는 최적의 해양치안서비스를 제공하기 곤란하며, 2005년 6월 신평호 사건에서 볼 수 있듯이 해양경쟁국인 일본 해상보안청과 해양주권 분쟁이 발생 시 중간지휘 및 조정기구의 부재로 효과적인 대처를 하지 못한 사례가 있으며, 이와 같이 방대한 관할해역에 대비한 정책수립과 집행력의 부족으로 해양재난과 분쟁 등에 대한 신속한 대응에 한계를 드러내고 있다.

이와 같은 문제인식 하에서 본 연구의 목적은 첫째, 현 해양경찰조직체제에 대해 체계적이고 종합적으로 분석·평가하고 둘째, 해양경찰 환경변화와 새로운 수요에 적절히 대응할 수 있는 지방조직의 개편방안을 마련하고자 하는 것이다.

이를 통하여 해양경찰이 국제해양 경쟁시대 도래와 국민의 연안 안전욕구에 적극적으로 대응할 수 있도록 관련기관에 분산·중복되어 있어 기능의 합리적 통합과 해역별 특성에 맞는 치안서비스를 제공하고 고객 접근성과 현장 대응성을 향상시키기 위하여 현 해양경찰체제에서 지방조직을 확대 개편하여 새로운 해양환경과 수요에 적합하도록 개선함으로써 해양경찰조직의 역량을 강화하여야 할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 해양경찰이 효율적인 조직체계 구축을 위하여 지방조직을 어떻게 구성해야 하는지에 관하여 다음과 같이 크게 세 가지를 주요 과제로 연구하였다.

첫째, 해양을 둘러싼 환경변화로서 해양주권확보와 해역별 특성에 맞는 해양치안서비스를 제공하기 위한 대책을 마련한다.

둘째, 해양경찰의 중앙조직과 지방조직의 진단을 통하여 해양주권 분쟁과 대규모 해양재난사고 발생 시 신속하고 효과적인 지휘체계를 구축할 수 있는 방안을 제시한다.

셋째, 해사관련 기능으로서 분산 및 중복되어 있는 해상안전 및 해양오염 관리기능을 합리적으로 유관기관과의 조정을 통한 운영체계를 개선한다.

본 연구의 수행을 위해 해양경찰의 각종 내부 자료와 통계자료, 유관기관의 자료, 선행연구 등을 중심으로 문헌연구를 하였으며, 국내외 유관기관 조직과 비교분석을 통하여 현 조직체계의 특징과 개선점을 도출하였다.

특히 해양경찰 조직의 여건과 경쟁력을 분석하기 위하여 SER-M SWOT 분석기법을 사용하였고, 우리나라 해역별 특성을 고려한 지방조직의 보강과 유관기관과의 분산 및 중복되어 있는 기능의 합리적인 조정방안을 통한 최적의 지방해양경찰 조직의 개편 방안을 제시하였다. 본 연구의 시간적 범위는 해양경찰의 수요변화가 급격히 이루어진 1994년도 UN해양법 발효 이후부터 본 연구논문의 초안이 작성된 2006. 10. 30 현재까지로 하였다.

제2장 해양경찰 조직체제와 연구의 분석틀

제1절 해상치안 환경 및 수요의 변화

1. 국제해양환경의 변화

1994년 11월 16일 UN 해양법 협약 발효 이후 세계는 본격적인 해양 경쟁시대가 도래하게 되었는데 이는 과거 영해·공해·대륙붕으로 대별되던 해양수역을 영해·접속수역·대륙붕·배타적경제수역(EEZ)·심해저로 확대하는 변화의 양상을 보이게 되었다. 따라서 해양의 국경선인 EEZ 선포로 새로운 국제 해양체제가 요구되자 각국은 EEZ선포와 신어업협정을 체결¹⁾하여 자국의 해양 경제이익을 극대화하는 방향으로 정책 변화와 관련법을 개정하는 등 무한 해양경쟁시대가 도래되는 계기가 되었다.

이러한 UN해양법의 주요내용으로는 포괄적인 해양현장으로서 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해, 심해저 등 해양의 모든 영역과 해양환경, 해양과학조사, 해양기술이전, 분쟁해결제도 등을 대상으로 국가 관할수역에 관한 전통 국제법 보완·발전으로 영해폭을 종전 3해리에서 12해리로 확대, 국제해협 통과통항제도를 확립하게 되었다.

또한 연안국의 자원관할권 확대 및 200해리 배타적경제수역(EEZ)제도 확립으로 협약 채택 이후 약 113여 개국이 200해리 경제수역 또는 어업수역을 선포하였고 대륙붕제도 확립에 따른 연안국의 자연적 수중 영토

1) EEZ 선포는 일본이 '96.7월, 한국은 '96.9월, 중국은 '98.6월에 각각 선포하였고, 국가 간 상호 新어업협정은 한·일간에 '99. 1월, 중·일간에 '00. 6월, 한·중 간에 '01. 6월 각각 체결되었다.

연장에 따른 대륙변계의 바깥 끝까지로 하되 대륙변계의 바깥 끝이 영해 기선으로부터 200해리에 미치지 못할 경우 그 200해리까지를 대륙붕으로 정하였다.

국가관할권 바깥수역에 관한 새로운 법제도(심해저개발제도) 확립에 따라 심해저와 그 자원을 “인류공동유산”으로 규정하고 “국제해저기구”를 설립, 심해저자원 개발을 관리·규제하며 국제해저기구 산하 “심해저기업”에 의한 직접개발과 민간기업, 선행투자가를 통한 간접개발 등 병행개발체제를 채택하였다. 이외에도 해양환경보호, 해양과학 조사분야 등에 있어서 기본법규와 해양분쟁 해결제도를 수립하였다.

따라서 1982년 12월 10일 UN해양법 협약 채택 후 변화된 국제 정치·경제 질서와 선진국의 입장을 적극 반영하여 '94. 7. 28. 유엔총회에서 「심해저 이행협정」이 채택²⁾되었고, '95. 9. 8에는 「유엔 공해 어족보전협정」 채택³⁾되는 등 계속하여 해양이익을 극대화하는 추세에 있다.

대륙붕이 석유, 천연가스, 코발트 등 광물자원은 물론 막대한 수자원의 보고로 알려져 있어 각국의 대륙붕 경계 연장 등 해양에서 경제적 이익 극대화 경쟁은 치열하다. UN해양법 협약은 200해리를 벗어난 곳이라 해도 육지에서 유입된 토사가 일정한 두께 이상으로 퇴적돼 대륙붕과 연속된 곳으로 판단되면 일정한 범위 안에서 대륙붕의 연장으로 권리를 인정받는데 연장된 대륙붕을 「신대륙붕」이라 부른다. 이 권리를 인정받으려면 2009년 5월까지 지형과 지질에 대한 과학적 조사결과를 유엔 산하 ‘대륙붕의 한계에 관한 위원회’에 제출해 심사를 받아야 한다.

일본은 이미 국토면적의 1.7배에 해당하는 65만km²의 ‘신대륙붕’ 확보를 국가 전략적 목표로 삼고 한국, 중국 등 주변국과 별다른 이해충돌은 없

2) 1996. 7. 28 발효되었으며 우리나라는 1996. 1. 29 비준이 되었다.

3) 2001. 12. 11 발효되었다.

을 것으로 보이는 태평양 쪽을 염두에 두고 해양법조약이 발효된 직후인 1983년부터 20여간 총 1,000억 엔(약 1조원)을 투입 '신대륙붕' 확보를 위해 꾸준히 노력해 오고 있다. 이와 같이 일본이 신대륙붕 확보에 본격적으로 나서고 있는 가운데 호주 등 30~40개국은 연장 신청을 준비 중에 있어 해양에서 경제적 이익 추구는 갈수록 심화되고 있다.⁴⁾

또한 공해의 해저와 지하인 「심해저」는 전체해양넓이의 76%를 차지하는 방대한 바다로 유엔 해양법에서는 '인류공동유산'으로 규정했으며 세계 각국의 선점 경쟁 또한 치열하다. 심해저 개발에는 프랑스, 일본, 인도, 러시아 등이 선두국가에 해당하고 우리나라의 경우, '82년 한국과 학기술원 해양연구소에서 심해저 망간단괴탐사계획 수립 후 급진적으로 발전하여 '94년 세계에서 7번째로 하와이 동남방 2000km 클라리온-클리퍼튼 해역에 약 15만km²에 이르는 해저과구를 국제심해저 기구에 등록하여 향후 망간, 니켈, 코발트 등 금속을 연간 약 90만 톤으로 전량 수입 대체 효과가 있을 것으로 기대된다.

동북아 해양영토 분쟁은 날로 심화되고 있는바 이는 오랜 기간 역사적 배경이나 실효적 점유를 통한 해양 영토문제와 관련하여 각국의 이해가 첨예하게 대립·경쟁하면서 동북아 국가 간 갈등이 표출하고 국민들의 여론까지 비등하게 되어 국제적 긴장과 위기가 점차 확대되고 있는 실정이다.

한·일간 영토 분쟁에 있어 독도는 지질학적으로 지각활동에 의해 생겨난 용암이 오랜 세월동안 굳어지면서 생긴 암석이며, 지리적 위치로는 울릉도로부터 48마일, 일본의 오끼섬으로부터 86마일 떨어져 있으며 동도와 서도의 2개의 큰 섬과 주변 약 30개의 작은 섬으로 구성되어 있으며, 총 면적은 0.186km²에 불과하다.

4) 2004. 8. 18일자 동아일보 게재 내용에서 발췌하였다.

그러나 동해상 길목에 위치하여 안보와 전략적으로 중요한 요충지로서 동해상의 다른 나라 해양세력을 감시하기에 적합한 위치에 있고 주변해역의 풍부한 어장과 석유와 같은 천연자원의 매장 가능성으로 인해 그 중요성이 부각되고 있다.

<표 2-1> 독도 영유권 관련 한·일간 주장내용

국제법상 선점요건		한국측 주장	일본측 주장
무주지		- 무주지가 아님 - 한국의 고유영토 - 일본의 편입조치는 일본영토가 아님을 반증	- 무주지가 아님 - 일본의 고유영토 - 자국 고유영토의 공식편입조치
실효적 지 배		- 일본의 한국 식민지 고정에서 이루어진 영토 탈취 행위 - 당시 한국은 외교권이 박탈된 상태로 항의가 불가능한 상태	- 편입조치 이후 독도 실제 조사 및 어로 면허 발급 등 - 국제법상 정당한 경영, 이에 대해 한국측 항의 없었음
국가 의사 표시	국가 행위	- 국내법적인 하나의 지방관청 고시에 불과	- 국내 관례에 따라 각의 결정에 이어 조치
	통고 의무	- 비밀리 진행, 통고 없었음	- 통고의무는 국제법상 의무사항 아님 - 독도에 대한 타국과 쟁의관계가 없었기에 통고 상례는 해당 안 됨

또한 중·일간 조어도(센가꾸열도) 영토분쟁에 있어 조어도는 동중국해 상에 위치한 5개의 작은 섬과 3개의 암초로 구성되는 열도로 이를 점유하고 있는 일본과 역사적 배경에 의하여 영유권을 주장하는 중국과 대만의 영토분쟁지역으로 산호초로 이루어진 무인도이나 주변 해역은 고등어, 정어리 등 어족자원 풍부하다.

또한 석유 및 천연가스 등의 부족자원 매장 가능성이 크고, EEZ 설정 관련 우위를 점할 수 있으며, 인도양~말라카, 동지나해, 일본열도를 연결

하는 동북아 주요 국가들의 해상교통로로서 전략적 가치가 높다.

역사적 배경은 청일전쟁에서 승리한 일본이 시모노세키 조약(1895년)에 의해 요동반도, 대만과 함께 전리품으로 할양받아 오키나와현에 편입시켰다.

그러나 2차 세계대전 후 포츠담 선언(1945. 7. 26)에서 조어도를 일본의 영토적 범위에서 제외시켰다가, 1951년의 「샌프란시스코」 강화협정에서 다시 일본영토에 포함시켜 분쟁의 원인이 되었으며 '68. 10. 12~11. 29일에 걸쳐, 일본, 대만, 한국의 해양 전문가가 중심이 되어, 동중국해 일대에 걸쳐서 해저의 학술 조사를 실시한 후 동중국해의 대륙붕에는 석유 자원이 매장되어 있을 가능성을 제기되었다. 이것이 계기가 되어 센카쿠 제도는 주변국들의 영유권 분쟁에 본격적으로 휘말리게 되었고 '72. 5월 이후 현재까지 동 해역에서 당사국간의 무력충돌은 발생하지 않았으나, 영유권을 둘러싼 외교적 마찰 및 우익단체들 간 민간차원의 항의는 중국, 대만, 홍콩에서 지속적으로 이루어지고 있다.

끝으로 일·러 간 남쿠릴 열도 영토분쟁은 일본의 북해도와 러시아를 잇는 쿠릴열도 20개 섬 중 최남단에 있는 에토로프, 쿠나시리, 시코단과 하보마이 군도 등 4개 섬을 말하는데, 총면적은 약 5,000km²이며 일본과 최근접 섬인 하보마이는 5km² 떨어져 있다.

일본은 태평양전쟁 종전 후 러시아(옛 소련 포함)가 실효지배하고 있는 북방 4도에 대해 고유의 영토임을 주장하고 있고, 전략적 가치가 매우 높아 러시아의 염원인 부동항의 출로인 전략적 요충지이며, 배타적 경제수역 설정 관련 주요 포인트로서 해양관할권과 관련 분쟁이 첨예하게 대립되고 있다.

최근에는 '06. 8. 16일 이 해역에서 대게잡이를 하던 일본어선이 러시아 경비정의 충격을 받고 나포되는 과정에서 1명이 사망하는 사건이 발

생되어 양국의 영토 문제를 포함한 외교 문제로 비화되기도 하였다.

<표 2-2> 남쿠릴 열도 영유권 관련 러·일간 주장내용

일본 주장	러시아 주장
- 17C부터 松前藩이 지배하여 막부의 통제를 받아 왔으며, 일·러 통상조약으로 에토로프 섬을 경계로 국경확정 - 알타회담은 비밀협정으로 일본은 동협정의 존재를 몰랐기 때문에 불구속 - 샌프란시스코 조약에서 일본이 포기한 천도열도의 북방4도는 불구속 * 1875년 사할린·천도 교환조약에서도 천도열도에는 북방4개 도서가 미포함	- 열도를 최초로 발견, 개척한 것은 帝政 러시아로서 역사적으로 러시아 영토 - 일본은 포츠담선언 수락에 의해 천도열도의 인도를 명기한 알타협정을 인정한 것으로 이는 유엔의 법적결정임 - 샌프란시스코 조약에서 일본은 천도열도에 대한 권리를 포기한 바, 열도에는 당연히 북방4개 도서가 포함됨

2. 국내 해양환경의 변화

국제 해양환경이 날로 급격히 새로운 변화가 이루어지고 있는 가운데 국내적으로는 1996년 9월 우리 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포와 한·중·일 어업협정 체결로 관할해역은 종전에 비하여 11배(영해 48.44km² 기준으로 한 배타적 경제수역 및 중간·잠정수역 261,269km²)로 확대되었다.

따라서 EEZ 불법조업선 감시업무가 증가되었으며, 공해를 바탕으로 해오던 과거의 어업협정들이 배타적 경제수역을 바탕으로 대체가 되었다. 또 한·중·일 삼국간의 지리적인 근접으로 배타적 경제수역이 중첩되는 경우가 발생하게 됨으로써 이러한 수역(중간수역·과도수역·잠정조치수역 등)에서는 경계획정 문제가 해결될 때까지 자국의 관련 법령을 상대 체약국 국민에게 적용하는 것을 유보하고 어업협정을 체결하였다.

새로운 어업협정에는 연안국이 배타적 경제수역 관할권을 행사하는 연안국주의, 선적국이 중첩수역의 어선 관할권을 행사하는 선적국주의, 상호주의에 기초한 입어권과 긴급피난권 등과 같은 특성이 포함되어 있어 협

약국의 권리 의무를 다하기 위해서는 불법조업 감시행정이 강화되고 있다.

또한 우리나라는 지정학적 측면에서 삼면이 바다인 관계로 수출입 물동량의 99.7%를 해상을 통한 교통로에 의존하고 있다. 이러한 해상교통량의 증가추세를 살펴보면, 입항 외항선박 척수가 '98년~'99년도에 54,961척으로 15.5%가 증가하고, 입항 내항선박은 151,109척으로 8.7% 증가한 점을 감안하면 2020년에는 수송량이 현재보다 약 1.8~3배 증가할 것으로 추정되고 있다.

또 입출항 선박의 증가가 해상 교통 행정 수요를 유발시키고 있는데, 상선의 입출항 선박 수는 연평균 5.6%, 어선의 입출항 선박 수는 연평균 7.7%로 증가하여 2020년에는 각각 35만 2천척과 429만 척에 이를 것으로 전망된다.

아울러 최근 해상교통수단이 빠른 속도로 고속화, 대형화, 다양화되고 국민생활수준 향상과 가족 간의 여가를 즐기려는 생활방식의 변화로 여객선 및 유·도선 이용자는 매년 증가세를 보여 연평균 3천만 명을 상회하였으나, 최근 들어 연육교 개통으로 이용객이 일부 감소 추세를 보였으나 2004년부터 주 5일 근무제가 확산됨에 따라 증가세를 보이면서 이용객 천만 명 시대가 도래하였다.

한편 해양관련 유사한 집행기능이 여러 기관에서 담당하게 되면 정부시책이 분산되고 기관 간 갈등 및 경쟁으로 인한 낭비와 효율성이 떨어지게 된다. 그러나 현재 우리나라의 해양관련 행정은 여러 기관에 나누어져 집행되고 있는데 이러한 중복 및 분산기능을 해결하는 시각은 그 기능의 성격에 따라 크게 두 가지로 구별될 수 있다.

첫째, 효율성을 기준으로 살펴보면 현실적으로 여러 기관이 중복적으로 규제를 하고 분산시켜 관리체계를 운영하는 것은 중복투자와 분산투자의 위험성이 생겨나고 경제적 이점도 살리기 어렵다.

둘째, 가외성의 측면에서 보면 불확실성이 높은 현대사회에서 어느 정도 가외성을 확보하는 것이 바람직하다는 논의가 많다. 어느 한 기관이 제대로 기능을 하지 못할 때 다른 기관이 이를 대치할 수 있다는 점에서 조직의 대응성, 창의성, 신뢰성 및 융통성을 확보해 줄 수 있다는 점이다.

이러한 시각 하에서 먼저 중복된 기능으로 인한 갈등을 해결하고 효율성을 향상시키기 위해서는 중복된 기관들의 적극적인 협조가 필요하다. 특히 문제의 근본적인 해결을 추구하는 통합전략은 여러 기관이 얽혀져 있는 복잡한 정책이슈를 해결하고 기능을 조정하는데 가장 효과적일 수 있다.

기능 중복 및 분산으로 인한 여러 가지 문제의 근본적인 해결은 정부부처의 기능을 재조정하는 문제로 확대되지만 결국 중복으로 인한 문제를 상당히 해소할 수 있으며 가장 효율적인 방식이 될 수 있다.

3. 해양경찰의 수요 변화

앞에서 살펴본 바와 같이 국내·외적으로 해양환경이 급속히 변화함에 따라 해양경찰의 기능과 업무에 대한 많은 수요 변화가 있었는데 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 주변국과의 해양영토 분쟁 심화

해양법 발효와 해양경쟁 촉발은 인접국간 영토분쟁을 초래하면서 한·일 독도관련 영토 분쟁을 들 수 있다.

이는 시기별로 분쟁양상이 1952~1965년까지는 외교적 공식 논쟁기로서 '52. 1. 18 한일 평화선 선포, '65. 6. 22 한일 기본조약 체결(어업협정 등), 양국정부간 외교공문 반박서 교환 등이 있었고 1965~1994년까지는 정치·물리적 일본의 도전기로서 독도 영유권과 관련 망언사례가 시작되면서 독도 영해에 침범사례가 발생되었다. 1994~1998년까지 해양법적 논쟁 대립

기에는 '94. 11월 유엔 해양법 협약 발표와 EEZ 설정 문제, '95. 11월 독도 접안공사 착공('97. 11 완공)이 있었으며, 1998. 1~1999. 1월까지의 해양법적 해결 모색기로 '98. 2월 우리나라의 독도 공시지가 산정 백지화 및 '99. 1월 한일 어업협정 체결 발효 등이 있었다.

이후 독도에 대한 중요성이 날로 부각되면서 일본은 2005년 3월 16일 시마네현의 「다케시마의 날」 제정 조례안 통과를 계기로 끊임없이 불법적인 독도영유권을 주장하고 긴장감을 고조시킨 가운데 2005년 6월 11일 일본 우익단체(일본청년사) 회원 4명이 독도에 상륙하겠다고 26톤급 규모(선체길이 18미터, 최대속도 20노트)의 선박을 이용 니가타항을 출항, 오끼섬을 거쳐 독도 인근 약 24마일까지 진출하자, 우리 해경 경비 함정을 독도 근해에 증강 배치하고 영해 침범 시 나포하겠다는 의지를 강력하게 표명하자 자진해서 귀환한 바 있다. 2006. 7월에는 일본 해양조사선이 해류조사를 시도하고 최근 들어서는 해상보안청 순시선이 동해상 방사능 조사를 구실로 독도수역 접근을 시도함에 따라 해양경찰은 국토와 해양자원을 수호하는 국제분쟁에 최일선에 있다 할 것이다.

2) EEZ해역 등 불법조업 어선 증가

1996년 배타적 경제수역(EEZ) 선포 및 1999년 한·일 어업협정, 2001년 한·중 어업협정 체결로 체계적인 해양주권수호의 필요성이 증대되고 있는 가운데, 해양관할권이 기존 12해리에서 200해리까지 대폭 확대되었다.

이로 인해 인접국과 어업협정 체결 이후 새로운 조업질서 체제로 전환됨에 따라 외국어선의 불법조업이 크게 증가하여 경비체제를 연근해 영해선 해상경비에서 EEZ선 중심의 광역 경비체제로의 확대가 요구되고 있다. 그 동안의 국제어선 어업질서 양태를 살펴보면 일본어선은 5년간 총 10척에 불과한 반면, 한국어선의 외국수역 침범 불법조업 혐의로 나

포된 어선은 2005년도 총 16척으로 전년도 21척 대비 5척(20%)이 감소하였으며, 위반수역은 러시아 EEZ수역 1척을 제외하고는 모두 일본 수역 침범으로 나타났다.

그러나 중국어선이 한국수역을 침범하여 불법조업 중 나포된 선박은 한·중 어업협정 이후 크게 증가하였는데 아래 표에서 보는 바와 같이 2001년 이후 5년 동안 235%의 대폭 증가현상을 보이고 있다.

<표 2-3> 최근 10년간 중국어선 나포추이(2005. 12. 30 기준)

(단위: 척)

연 도	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
나포 척수	45	39	39	80	62	174	175	240	443	584

자료: 해양경찰청(2005: 63) 및 내부자료 참고

한·중·일 세 나라 사이에는 비록 중간수역·잠정조치수역·과도수역 등의 완충지대가 설정되어 있다 하더라도 어장이 구획되어 있어 그 경계선 부근에서의 어업이익 충돌문제가 발생할 수 있는 여지가 많다 할 것이다.

아울러 남·북한 대치상황을 틈탄 중국어선의 서해 NLL(북방한계선) 침범조업이 급증하고 있는데, 특히 꽃게어장 형성 시에는 연평도 및 백령도 해역 등을 중심으로 일일평균 70~100여척의 중국 어선들이 조업 중에 있다. 해양경찰에서는 대청도·연평도에 특공대 상주 배치 및 중국어선 상황관리반을 운영하면서 함정·항공기 등 경비세력을 평소보다 50% 증강 운용하고 있는 실정이다. 이에 따라 2005년에는 정부를 상대로 이곳 어민들의 피해보상소송이 있기도 했다. 이처럼 날로 증가하는 외국어선 불법조업은 주로 서남해 해역과 서해 북방 한계선(NLL)에서

빈발하고 있으며 단속하는 과정에서 경찰관에게 쇠파이프 등 흉기를 휘두르고 강력 저항하여 그 피해사례도 늘어나고 있는 실정이다.

3) 해양레저 인구 증가와 해난사고 발생

해상 사고는 귀중한 인명과 재산에 막대한 손실을 가져올 뿐만 아니라 다량의 기름 유출로 인한 해양 환경을 파괴하는 매우 중대한 사회 문제이므로 해난사고의 예방과 안전의 확보가 필수적이다. 그러나 해상이라는 특수한 공간에서 운항하는 선박 특성상 해양사고의 위험성이 상존하고 해상 물동량, 해상 관광객, 레저 활동, 그리고 해양 자원 개발의 증가로 인해 점차 증가하고 있는 추세이다.

2005년도 한 해 동안 전체 해양사고는 총 798척 4,684명이 발생하여 이중 691척(선박구조율 86.8%) 4,464명(인명구조율 95.3%)이 구조되고 선박 107척이 침몰, 화재 등으로 구조가 불가능하였으며 220명이 사망 또는 실종되었다. 그 중 선박사고에 있어 어선사고가 많은 부분을 차지하는 원인으로 최근 연근해 해상의 어획량 감소와 이로 인한 무리한 원해조업 강행, 어업의 기피로 인한 전문인력 유입감소 및 고령화, 선박 정비 및 안전의식 결여 등 인적요인에 의한 사고가 대부분을 차지하고 있다. 이를 방지하기 위해 시기별, 해역별 실정에 맞는 수난 대비·대응계획을 수립 시행하고 있다.

<표 2-4> '04~'05년도 해양사고 발생현황

(단위: 척, 명)

구분 연도	발 생		구 조		구조불능		인명피해		재산피해 (만원)
	척	명	척	명	척	명	사망	실종	
'04	784	5,401	682	5,246	102	155	86	69	3,045,924
'05	798	4,684	691	4,464	107	220	52	168	3,502,588
증 감	14	-717	9	-782	5	65	-34	99	456,664

아울러 주요 항만과 연안 해역을 항해하는 위험물 운반선·거대선 등에 대한 안전확보를 위해 이들 선박의 입·출항이 빈번한 주요 교통항로 순찰과 선도 호송을 실시하고 있다. 우리나라 연안을 운항하는 여객선 및 이용객이 증가추세에 있어 사고예방과 원활한 해상교통 흐름을 확보하기 위하여 「서해 횡리호 침몰사고」를 계기로 1996년 10월 9일부터 舊해운항만청에서 여객선 안전운항지도 및 감독업무가, 2001년 12월 13일에는 경찰청의 여객선 임검업무가 해양경찰청으로 각각 이관되어 기존의 안전관리 업무와 병행하여 업무를 수행하고 있다(해양경찰청, 2005a: 119).

<표 2-5> 위험물 운반선 및 거대선 선도호송 실적

(단위: 척, 회)

연도 \ 구분	실시횟수	척수	동원함정	이용선사
'04	2,779	2,784	2,643	1,354
'05	5,357	5,448	4,975	4,077

<표 2-6> 여객선 및 유·도선 현황(2005년 기준)

(단위: 척, 회)

여 객 선						유선	도선
소계	차량운송 겸용	고속선	쾌속선	초쾌속선	기 타		
160	97	14	3	22	24	678	115

<표 2-7> 여객선 유·도선 이용객 현황

(단위: 명)

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05
계	35,786,526	28,747,658	26,753,071	27,614,428	27,824,270	27,092,159
여객선	9,689,748	9,314,699	9,425,278	10,119,412	10,787,137	11,297,651
유·도선	26,096,778	19,432,959	17,327,793	17,495,016	17,037,133	15,794,508

자료: 해양경찰청(2005), 「2005해양경찰청 백서」 및 내부자료

최근 해양레저 및 해양관광 인구는 주 5일제 근무 시행과 육지 관광자원의 한계 및 교통체증 등의 이유로 빠른 속도로 증가하고 있으나, 일부 이용객들의 준법정신 부족과 안전 불감증으로 사고위험이 상당히 높은 실정이다.

다수가 이용하는 대중교통 수단인 여객선이나 유·도선에서 발생하는 사고는 초기에 잘 수습하지 못하면 대형 인명피해는 물론, 오염발생 등 2차적 피해가 확산되어 그 수습에 대규모 인력과 장비가 불가피하게 수반된다.

이와 함께 국민의 여가활동에 대한 관심이 높아짐에 따라 모터보트, 요트, 수상 오토바이, 보드 세일링, 서핑 등 수상에서의 레저 인구가 급속히 증가하고 2005년 말 기준 전국적으로 낚시어선 5,115척과 연간 약 200여 만 명이 바다낚시를 즐기는 등 해양 이용객이 증가 추세에 있다.

이에 따라 해양경찰에서는 1992. 2. 수상레저안전법 시행 및 레저보트 조종면허발급을 통한 수상레저 안전관리와 해상에서 일어나는 여러 형태의 재난사고에 대비하여 신속하고 효율적인 구조 활동을 전개하고 있으나 해상치안 서비스 수요증가는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

< 표 2-8 > 해양관광 수요추이(전망)

구분	'1997	'2003	'2010	'2020	'2010
해양관광수요 (만 명)	7,413	9,206	11,643	16,015	20,525
해양관광 점유율(%)	23	27	31	41	46

자료 : 관계부처합동. 「해양개발기본계획-해양한국 21」

4) 다양한 해상범죄의 발생과 단속

해상범죄는 2005년에 총 42,661건이 발생하여 전년대비 15.1%가 증가하였으며, 이중 수산·안전사범 등 특별법범은 32,242건으로 전체 범죄의 75.6%를 차지하고 형법범은 10,419건으로 24.4%를 차지하고 있다. 형법범은 살인·절도·폭력·사기·재물손괴 등 주로 민생침해범죄로서 특히, 선급금 편취와 면세유 불법수급과 같은 사기사범은 증가 추세에 있다. 특별법범은 무면허·무허가 조업과 같은 수산사범, 출입항 신고미필·무허가 유선행위와 같은 안전사범, 폐기물 불법처리·무단방출과 같은 환경사범, 불법 밀입국·중국 조선족 위장결혼과 같은 국제사범 등이 있으며, 최근 국민의 해양환경에 대한 관심고조와 NGO 등 환경단체의 지속적인 감시활동에 기인하여 높은 증가추세에 있다.

해양경찰에서는 이러한 관행화된 민생침해범죄 근절을 위해 계절별·유형별로 수사력을 집중하고 지능화·홍포화·국제화되어 가는 해상범죄에 효과적으로 대응하기 위하여 첨단 과학장비를 보강하고 수사 인력에 대한 보강과 수사교육의 전문화를 통해 새로운 수사기법 개발에 주력하는 한편, 갈수록 높아가는 국민의 요구수준에 부응하기 위하여 출장조사, 법률상담 등 국민편익 위주의 수사 활동을 전개하고 인권보호를 위한 수

사과정의 투명성 · 공정성 확보에 노력하고 있다.

<표 2-9> 최근 10년간 해상 범죄발생 추이

(단위: 건)

연도 구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
계	7,015	24,680	34,514	34,716	30,588	31,587	32,268	34,728	37,060	42,661
형법범	2,073	3,050	3,705	5,757	5,121	5,713	5,521	8,409	9,747	10,419
특별법범	4,942	21,630	30,809	28,959	25,467	25,874	26,747	26,319	27,313	32,242
증가율 (%)	4.6	215.8	39.8	0.6	-11.9	3.3	2.2	7.6	6.7	15.1

5) 해양오염에 대한 환경보전 활동

우리나라 항만 및 주변해역의 해상교통량은 매년 증가하고 선박의 대형화 · 고속화로 대형오염사고 발생 가능성이 상존하고 있는 가운데 해양오염사고는 연평균 약 400여 건 이상 증가하다가 2000년대 접어들어 국민의 환경의식 고조와 해양안전시스템 도입 등으로 다소 감소추세에 있다.

<표 2-10> 연도별 해양오염사고 발생현황

연도 구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
건 수	337	379	470	463	483	455	385	297	343	355
유출량 (kl)	1,720	3,441	1,050	387	583	668	410	1,458	1,462	410

오염사고를 원인별로 분석해 보면 2005년도에 선박 충돌 등에 의한 오염이 전체의 34%인 121건이 발생하여 총 유출량의 약 84%인 343.5kl가 해양에 유출되었다. 그 외 취급 부주의가 49% 173건, 파손 8% 30건, 고의배출 5% 16건순으로 나타나고 있다.

<표 2-11> 사고 원인별 해양오염사고 현황

연도 \ 구분		총 계	해 난	부주의	고 의	파 손	기 타
'04	건 수	343	107	161	31	37	7
	유출량(kℓ)	1,461.7	1,385.2	23.6	34.1	18.4	0.4
'05	건 수	355	121	172	16	30	15
	유출량(kℓ)	410.3	343.5	62.2	0.6	1.7	2.3
증감 (%)	건 수	3.5	13.1	6.8	-48.4	-18.9	114.3
	유출량(kℓ)	-71.9	-75.2	163.6	-98.2	-90.8	475

또한, 육상 폐기물 해양투기는 1988년부터 투기해역이 지정된 후, 지난 15년간 약 10배(1990년 1,069천 톤→2005년 9,929천 톤)로 급증하여 날로 투기해역의 오염도가 심화되고 있어 이러한 폐기물 해양투기 금지를 위한 국내외 추세에 부응하기 위하여 해양수산부, 농림부, 환경부 등 관계 기관에서는 폐기물 배출해역의 친환경적 관리를 위해 범정부적으로 대응 방안을 마련하여야 한다.

따라서 이러한 해양오염사고 방지를 위해 해양경찰에서는 자율적·예방중심의 감시·단속을 목표로 국가 방제기본계획을 통한 해양오염사고 대비·대응체제를 확립하고 선박·해양시설에 대한 순찰 및 연안 해역

해상순찰, 광역항공감시활동, 오염취약해역에 원격감시시스템 도입 등 다양한 방법으로 감시활동을 펴는 한편, 모범선박제도 운영내실화와 명예 해양환경감시원 제도의 확대 및 해양환경 참여공모전, 해양체험교실 등 다양한 프로그램을 통하여 국민의 인식전환을 도모하고 있다.

제2절 해양경찰 조직체제설계와 구성요소

1. 조직 개편의 필요성

인간은 사회의 일원인 동시에 조직의 일원이다. 따라서 인간을 사회적 동물이라고 함은 인간의 조직성원성의 불가피성을 말한 것이다. 현대의 시대는 사회변동과 사회발전의 속도가 빠르게 이루어지고 이로 인해 인간생활에서 조직이 차지하는 비중은 날로 높아지지 않을 수 없고, 따라서 현대사회를 조직사회, 현대인을 조직인이라고 부른 것은 적절한 표현이라 하겠다.

오늘날 조직의 수와 규모는 계속적으로 확대되어 가고 있고 이에 관한 조직 연구도 다각적으로 이루어지고 있으며, 잘 구성되고 분업된 조직은 사회적 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

이러한 현대사회의 거의 모든 조직은 축소화·분권화 및 적정화의 과정을 거치고 있다. 경찰조직도 예외일 수 없다. Robinett(1989: 1-5)는 그의 저서에서 경찰조직은 피라미드를 압축해서 조직의 평면을 확대하고 전통적인 준군대적 조직을 개조하여 유선형조직(Streamlined Organization)으로 재편되어야 보다 효율적이고(More Efficient and Cost-effective), 보다 국민에 초점을 두는(More People-focused) 치안조직으로 다가설 수 있다고 주장한 바 있다.⁵⁾

따라서 경찰청의 소속기관으로 오랜 시간을 지내온 해양경찰이 이제 독립외청이 되고 청장이 차관급으로 격상되면서 빠르게 변화하는 현대사회와 국민의 높은 서비스 수준에 부응할 지방조직의 시대를 열려하고 있다.

새로운 시대에 부응하며 효과적인 조직으로 재편되기 위해서는 조직의 모든 분야로부터 아이디어를 얻을 수 있도록 지방조직으로 분권화되고, 분권화된 조직 간에 상호연계성이 높게 조정되어야 한다. 이러한 관점에서 조직발전의 이론적 배경이 될 조직설계의 두 가지 관점과 조직구조의 구성요소에 대하여 살펴본다. 그리고 해양경찰 환경변화와 해양경찰 수요의 변화에 효율적으로 대응하기 위해서는 해양경찰조직을 합리적으로 개편하여야 한다.

2. 조직 설계의 두 가지 관점

1) 고전적 관점

(1) 분업(Division of Labor)

전적 조직이론가들은 조정보다는 분업에 더 많은 관심을 기울여 이를 제 1원리로서 중시해왔다. 이러한 분업의 원리는 Adam Smith 이래로 조직설계의 근간을 이루어왔다. 이러한 분업은 크게 보고체계와 관련한 수직적 분화와 개인의 업무 역할분담과 맞물린 수평적 분화로 대별해 볼 수 있다. 현대조직은 Perrow가 언급했듯이 복잡조직(Complex Organization)이기 때문에 이러한 분업은 전문화를 제고하는데 필수불가결한 요소이다.⁵⁾

일찍이 Luther Gulick은 조직의 생산성 제고를 위해 분업의 원리를 강

5) 송인동, 「한국 경찰행정조직의 합리적 발전방안에 관한연구」, 충남대학교, 2002: 14

6) 한국행정학회, 「문화행정 정부조직 발전방안 연구」, 2002:4

조하면서 그 기준으로 목적에 의한 분업, 과정에 의한 분업, 사람 또는 물자에 의한 분업, 그리고 장소에 의한 분업의 4가지를 제시했다. 이 중에서도 가장 많이 이용되고 있는 기준이 목적 또는 기능에 의한 분업이다. 이들 4가지 기준은 조직설계에서 대단히 중요한 의미를 가지기 때문에 윤유곤(1996)은 구체적으로 이에 대한 언급을 자세하게 하고 있다.

첫째, 목적(Purpose)으로 유사한 기능을 가진 모든 업무는 한 조직단위에 포함시켜 관리하는 것이 조직의 목표달성에 도움이 된다. 이러한 분업화를 통해 기대할 수 있는 이점으로는 목적달성과 연계된 모든 업무가 한사람의 책임 하에 이루어져 명령통일의 원칙이 지켜질 수 있고, 다른 부서와의 업무조정이 용이하며, 업무의 중복을 최소한도로 줄일 수 있는 반면, 단점으로는 부서할거주의가 팽배할 수 있고, 과도한 집권화가 초래될 위험이 있다.

둘째, 과정(Process)으로 공학, 법학, 의학 등 한 부서단위에 의해 요구되는 주요 과정에 입각하여 조직화하는 것이다. 예컨대, 법무부는 모든 전공의 법률 전문가를 두고 있다. 이러한 조직방식은 기술적 능력에 역점을 두고 있으나 가끔 조직에 의해 추구되는 주요한 목적을 망각할 수 있다.

셋째, 사람 또는 물자에 있어서는 조직의 주된 수혜자나 취급하는 물자에 따라 조직을 분화하는 방식이다. 예컨대, 국가보훈처는 보훈대상자가 직면하는 교육, 건강, 사업 등 모든 문제를 전부 다루어 주고 있다. 이러한 분업화의 이점은 고객이나 수혜자의 만족도를 극대화 해줄 수 있다는 데 있다. 반면 행정의 전문성을 떨어뜨리고 업무의 중복으로 부처간 갈등을 조장할 수 있다는 점이 문제로 지적되고 있다.

넷째, 장소 또는 지역에 있어서는 이러한 기준에 따른 분업은 어떤 일정지역을 단위로 업무의 목적이나 과정에 관계없이 모든 업무를 수행할

수 있도록 한 점이 특징적이다. 미국의 환경보호청이나 우리나라의 환경부는 국가전체의 환경문제를 다루기 위해 여러 지역에 중앙일선기관을 두고 있다. 이러한 분업화에 따른 이점은 지역특성에 맞는 행정을 펼칠 수 있다. 반면 단점으로는 전국적 규모의 통일성을 감소시키고 행정이 지엽적이고 근시안적으로 이루어질 수 있다는 것을 들 수 있다.

(2) 조정(Coordination)

고전적 조직이론에서 관심을 갖고 있는 또 하나의 분야는 바로 조정이다. 다시 말해 분화된 업무는 조정기능을 통해 조직목표에 맞게 통합해 나가야 한다. 이러한 문제는 수직적 분화(Vertical Differentiation)와 연결되어 있는데 이는 실제 업무 수행자와 감독자의 역할을 분리함으로써 조정기능을 수행해 낼 수 있다. 박우순(1996)에 의하면 조직 내에서 조정은 수직적 조정(Vertical Coordination)과 수평적 조정(Horizontal Coordination)으로 다시 세분화된다.

일반적으로 수직적 조정에는 명령, 감독, 정책, 규칙, 계획 등과 같은 통제메커니즘이 많이 활용되고 수평적 조정에는 회의, 태스크포스, 운영위원회, 매트릭스구조 등이 많이 이용되고 있다. 어떠한 조정방법이 바람직한가에 대한 정답은 없으나 대체로 조직의 환경이 안정되어 있고 업무가 정형화되어 있을 때는 수직적 조정이 효과성이 있으나 반면 환경이 불확실하고 업무가 복잡하고 비정형화되어 있을 때에는 수평적 조정이 효과적일 수 있다.

2) 현대적 관점

과학적 관리론, 행정관리론, 그리고 관료제론 등이 기초하고 있는 전통적 조직설계는 도구적 합리성(Instrumental Rationality)을 중시하기 때문

에 급격한 환경의 변화에 적절히 대응하기가 어렵다. 따라서 신축성의 제고, 불확실한 환경 변동에의 적응성을 높여 조직이 생존하려면 조직구성원들이 자율적으로 업무의 적정성을 결정하고 행동을 통제하는 실질적 합리성(Substantive Rationality)이 도구적 합리성보다 우월한 위치를 점하지 않으면 안 된다.

현대의 복잡조직에서 조직설계 시 가장 중시해야 할 요인은 바로 정보 기술(Information Technology)이다. 박우순(1996)에 의하면, 현대 복잡조직의 핵심적인 과업은 정보처리에 있다고 주장한다. 전통적 조직이론에서는 계층제를 통해 정보처리문제가 해결되었지만 정보체계, 데이터베이스의 공유, 의사결정지원체계 등이 발달함에 따라 계층제에 의하지 않고도 더 신속하고 정확하게 정보처리가 가능하게 되었다. 현대적 관점에서 조직구조 설계 시 프로젝트 구조와 매트릭스 구조, 네트워크 구조, 그리고 수평적 구조가 많이 활용되고 있다.

첫째, 프로젝트 구조는 계획, 연구 조정 등이 절대적으로 필요한 조직에 광범위하게 활용되고 있다. 프로젝트 구조는 조직이 특정한 목표달성을 위해 일정기간에 인력과 자원을 집중시킬 필요가 있을 때 선호될 수 있다.

둘째, 매트릭스 구조는 프로젝트 구조와 기능적 조직구조를 통합시킨 조직형태로서, 이것이 선호되는 이유는 전통적 기능구조는 전문요원의 집합으로 전문성을 살릴 수 있으나 부서 통합이 어렵고 프로젝트 구조는 전문요원의 통합 활용은 용이하나 비용이 중복되는 문제가 있기 때문이다. 이러한 매트릭스 구조는 고도의 정보처리능력이 요구되거나 조직이 최소한 인적자원을 최대한도로 활용하면서 양질의 품질기준을 확보할 필요가 있을 때 많이 활용될 수 있다.

셋째, 네트워크 구조는 조직 자체의 기능을 핵심 역량 위주로 합리화

하고, 여타 기능은 계약을 통해 외부 조직에 발주하여 수행하는 유기적인 조직 구조를 의미한다. 네트워크 구조는 간소화된 조직구조를 갖고 최저비용을 들여 질 좋은 제품을 신속히 제공할 수 있는 이점이 있다. 그러나 계약관계에 있는 외부 조직이나 기관을 감시·통제·조정하는 데 소요되는 거래 비용의 증가로 또 다른 비효율을 가져올 우려가 있고, 조직 구성원의 충성심을 기대하기 어려워 이직 현상이 빈번하게 나타나는 문제점이 있다(강대창·김영수, 2004: 194).

넷째, 수평조직은 계층제 대신에 수평적인 교차기능 과정(Cross-functional Processes)을 설계하는 데 역점을 둔다. 이러한 수평조직의 구조적 특성은 다음과 같이 요약될 수 있는데 기능별로 조직을 구조화하기보다는 3~4가지의 핵심적인 과정을 중심으로 조직화된다는 것과, 감독계층을 줄이기 위해 지나치게 분화된 업무를 통합하고 부가가치가 낮은 업무를 폐지하고 각 과정별 활동을 극소화한다는 점, 모든 것을 관리하는데 팀을 이용하며 이들 팀은 조직 목표를 공유하고 측정 가능한 성과목표를 달성하기 위하여 책임을 분담하여 지게 된다는 점, 수평조직에서는 산출물에 대한 고객의 만족도가 성과지표의 주요한 기준이 된다는 점, 구성원들은 개인적인 전문기술보다는 복합적인 기술발전에 따라 집단성과에 대한 보상을 받게 된다는 것과, 구성원들은 단편적인 정보보다는 의사결정에 필요한 모든 정보를 공유할 수 있다는 것을 들 수 있다.

3. 해양경찰 조직의 구성요소

조직의 구조는 넓은 의미에서 조직 활동과 기대, 최고 관리자, 직원, 소비자 또는 고객 간의 바람직한 교환 양식의 개요(Bolman and Deal, 1991)로도 볼 수 있고, 조직을 둘러싸고 있는 기술적 해결책, 정치적 교환, 사회적 해석의 종합이기도 하다(Fombrum, 1986).

그러나 조직 설계의 관점에서 보면, 조직 목표를 달성하기 위해 인적·물적 자원을 질서 있게 배열하는 과정에 따라 특정 부서들과 직무들 사이의 분업 관계, 공식적 권한의 흐름, 과업 조정의 수단들을 규정하는 바람직한 행동 양식의 통합 체제를 의미한다. 민츠버그(Mintzberg)는 조직의 기본 구조를 몇 개의 범주로 묶어 ①전략적 정점, ②중간 라인 부문, ③작업층, ④기술 구조, ⑤지원 참모 등 다섯 가지 유형으로 나누어 설명하고 있다(강대창·김영수, 2004: 180).

위에서 설명한 민츠버그의 조직 기본구조로 살펴 본 현재 해양경찰의 조직구조는 조직에 대해서 전반적인 책임을 지고 거시적인 시계 하에서 관리하는 최고 관리자를 말하는 전략적 정점(Strategic Apex)에 해양경찰청장을 비롯한 본청조직과 국장단으로 구성되어 있다.

다음으로 최하위 작업층과 전략적 정점을 연결시키는 중간 선상에 위치한 중간 관리층을 의미하는 중간 라인(Middle Line)에는 지방해양경찰본부장과 지방본부 조직을 들 수 있으나, 현재 관할서장이 겸직함에 따라 형식적인 기구 설치로 실질적인 역할은 없다고 볼 수 있다.

또한 현장에서 실제로 제품이나 서비스를 생산·공급하는 최하위 계층 운영의 핵을 의미하는 작업층(Operating Core)은 일선 해양경찰서와 예하 조직이라 할 수 있다. 기타 조직 내의 기술적인 문제를 전문적으로 다루는 부문으로, 과업 과정과 산출물의 표준화를 담당하는 사람들로 구성된 기술 구조(Techno Structure), 최하위 작업층의 업무를 간접적으로 촉진하면서, 기본적인 과업 외에 발생하는 문제에 대해서 지원하는 업무를 수행하는 전문가들을 의미하는 지원 참모(Support Staff)로는 해양경찰 혁신단, 발전전략팀, 해양경찰학교 이전추진단과 같은 임시설치 조직을 들 수 있다.

아울러 이러한 해양경찰의 조직의 구성요소로 살펴보면 첫째, 조직의

분화 정도를 의미하는 복잡성(Complexity)에 있어 전체 조직은 여러 하위 조직 단위들로 나뉘지는 정도가 높으면 높을수록 복잡성은 높아지고 그 반대의 경우에는 낮아진다. 조직의 분화는 ①전문화에 따라 조직 단위(부서)가 횡적으로 분화되는 수평적 분화, ②조직 구조의 깊이와 계층의 수를 나타내는 수직적 분화, ③조직의 사무실, 공장, 인적 자원 등이 지리적으로 분포되어 있는 정도를 뜻하는 공간적 분화 등이 있다(강대창·김영수, 2004: 181).

현재 해양경찰 조직의 복잡성 정도는 매우 낮은 수준으로 형식적으로는 본청, 지방본부, 경찰서로 구분되어 있으나 현실적으로 본청과 경찰서 2단계로 나누어져 있다고 볼 수 있는 수직적 분화의 성격을 띤다. 따라서 전략적 정점에 본청이 있으며, 작업층으로 각 해양경찰서가 존재한다.

둘째, 어떤 일을 누가 어떻게 어떤 방법으로 언제까지 해야 하는가를 표준화시켜 놓은 정도를 의미하는 공식화(Formalization)에 있어서는 공식화 정도가 높으면 기계적 구조를 띠게 되고 개인의 재량권은 그만큼 제약받는다. 반면에 공식화 정도가 낮으면 느슨한 조직 구조를 갖게 되어 구성원 개인의 재량권은 넓어진다. 이러한 공식화와 관련하여 해양경찰의 조직은 법령에 조직구조와 사무분장을 명확히 하고 있어 공식화의 정도가 매우 높은 편이며 기계적 구조를 띠고 있다.

끝으로 의사 결정 권한이 조직 계층의 상층부에 집중되어 있는 정도를 의미하는 집권화(Centralization)의 경우, 의사결정 권한의 집중도가 높다는 것은 집권화의 정도가 높다고 할 것이다. 조직의 집권화는 조직의 내부 통제력을 확보할 수 있어 위기 상황에 잘 대처할 수 있는 장점이 있다. 그러나 최고 관리자의 과도한 업무 부담을 가져올 수 있고, 구성원들의 능력과 기술을 잘 활용할 수 없으며, 환경의 변화에도 신속하게 대응하지 못하는 단점도 있다.

이러한 해양경찰에 있어 집권화의 정도는 과도하게 높아 많은 문제점을 안고 있다. 이는 신흥호 사건에서 그 단적인 예를 들 수 있는데, 주변국과의 분쟁 발생 시 중간지휘·조정기구의 부재로 효과적인 대처가 곤란하였다.

제3절 연구의 분석틀

1. 해양환경 분석

1) SWOT 전략

SWOT 분석은 미래의 외부환경 변화에 따른 기회(Opportunities), 위협(Threats) 요인과 조직의 내부능력에 있어서 강점(Strengths), 약점(Weaknesses) 요인 분석을 통하여 조직의 강점을 활용하거나, 약점을 보완하여 기회 요인을 극대화하고, 위협요인을 극소화하는 등의 미래 전략 대안을 개발하기 위한 도구이다.

이를 기초로 하여 해양경찰청 조직의 여건과 경쟁력을 분석하기 위하여 SER-M SWOT 분석기법을 사용하였다. 일반적으로 SER-M SWOT 분석은 특정산업이나, 국가 또는 기업의 경쟁력을 분석하고, 경쟁력의 원인을 설명하는 분석방법이다(오근엽·김대현, 1999).

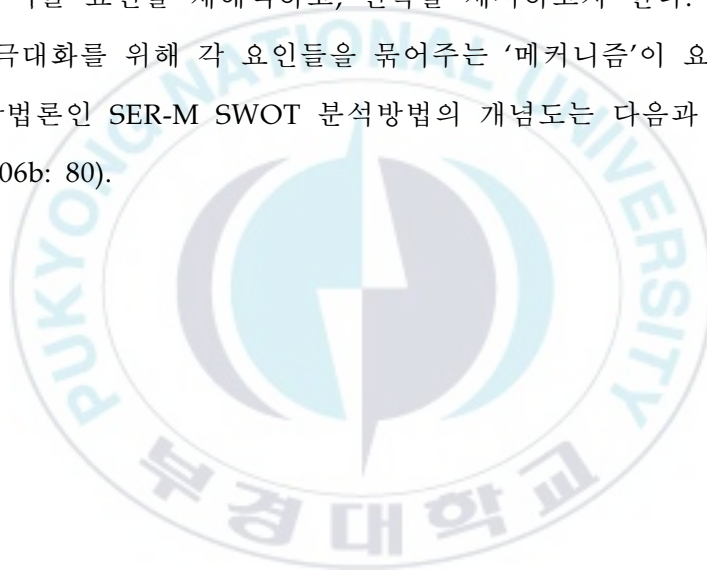
즉 이 방법론은 ‘주체(Subjective)’, ‘환경(Environment)’, ‘자원(Sesource)’을 의미하는 SER과 이 세 가지 요인을 연결해 정(+)의 시너지 효과를 거두는 ‘메커니즘(Mechanism)’을 의미한다. 따라서 SER-M SWOT 분석은 주체와 환경, 자원 그리고 메커니즘이라는 발전전략의 핵심 요소들 각각에 대해서 상대적 강점(Strengths), 상대적 약점(Weaknesses), 기회요인(Opportunities), 위협요인(Threats) 등을 분석하는 SWOT 분석과 연결시

켜 적용하는 것을 의미한다(신열, 2002).

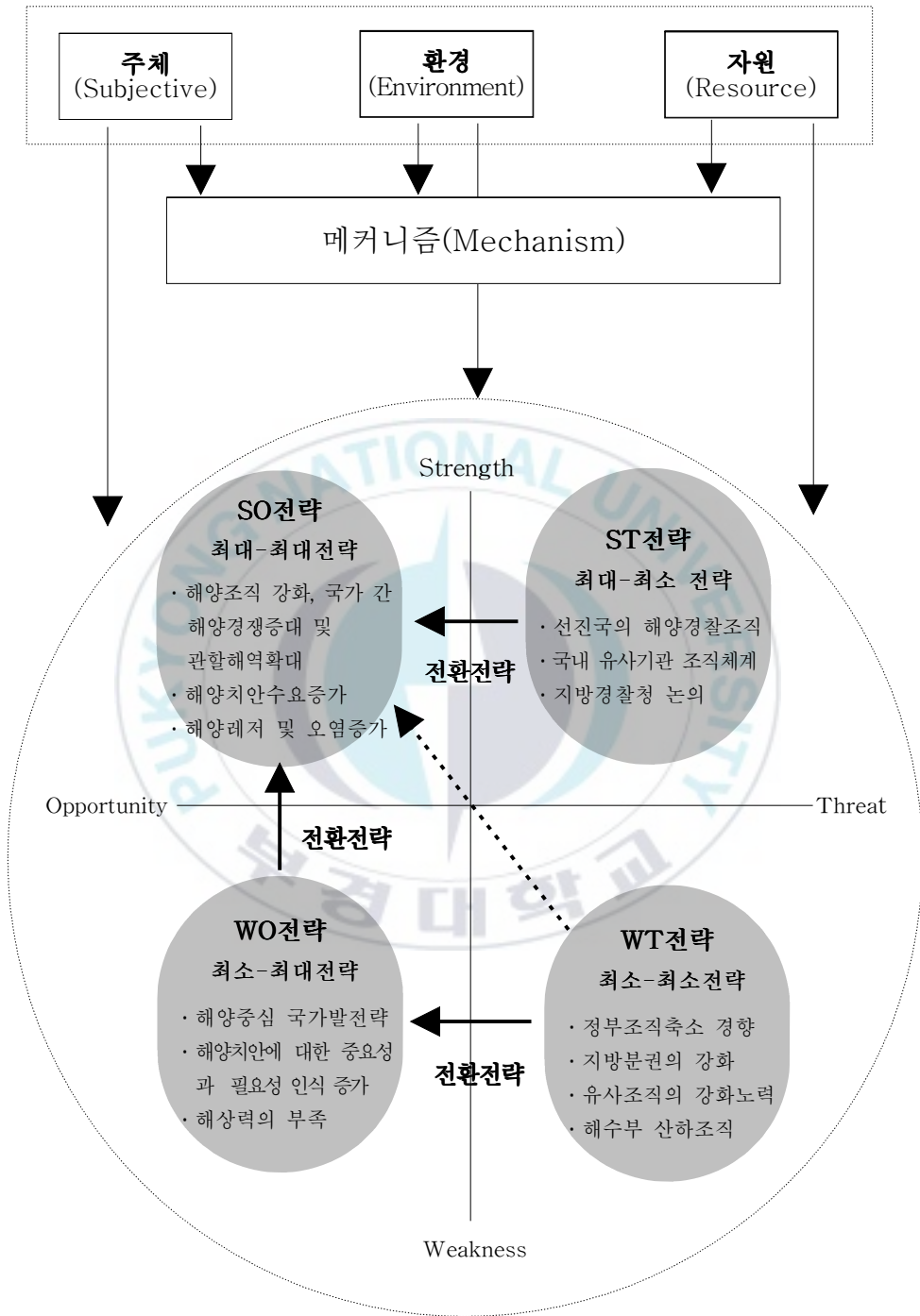
이 분석방법은 특정기업, 국가, 지역 또는 제도의 경쟁력을 분석하고 이를 통한 발전전략을 도출함에 있어 장점을 가진 방법론이라고 할 수 있다.

기존 SWOT 분석방법은 구조화되지 않은 변인들을 강점, 약점, 기회, 위협 등으로 구분하여 이들 요인들을 SO, ST, WO, WT로 집단화하여 접근하였으나 SER-M SWOT는 여기서 더 나아가서 '주체', '환경', '자원'에 따라 이들 요인을 재해석하고, 전략을 제시하고자 한다. 이때 시너지 효과의 극대화를 위해 각 요인들을 묶어주는 '메커니즘'이 요구된다.⁷⁾

연구방법론인 SER-M SWOT 분석방법의 개념도는 다음과 같다(해양경찰청, 2006b: 80).



7) 이재규(2000)는 SER-M SWOT분석에서 묶인 제 요인의 해석방법을 제시한다. 먼저 SO요인은 최대-최대전략으로 조직의 장점을 기회활용에 적용할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하며, ST요인은 최대-최소 전략으로 조직의 장점을 이용해 외부의 위협에 대처함을 의미한다. 반면 WO요인은 최소-최대전략으로 기회를 최대화하는 전략을 채택함으로서 약점을 최소화하며, WT요인은 최소-최소전략으로 약점과 위협 모두를 최소화하기 위한 전략이 선택된다.



<그림 2-1> SER-M SWOT 분석방법 개념도

(1) SO 전략

국가 간 해양경쟁이 증가하고 있다. 특히 중국과의 해양경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 해상교역뿐만 아니라 어업을 둘러싼 경쟁은 더욱 가속화되고 있다. 이를 둘러싼 법적 분쟁 건수도 증가하고 있다.

배타적 경제수역(EEZ) 선포로 인하여 관할 해역의 급속한 증대가 이루어졌다. 연안국주의, 선적국주의, 상호주의에 입각한 해역의 급속한 증대가 발생했다.

선진국형 레저인 해양레저가 급속히 증가하고 있다. 해양관광이 육상관광의 대체관광으로 그 수요가 급증하고 있고 해상 교통량이 증가하고 있다.

육지 오염의 증가는 해양오염의 증가를 초래하고 있다. 해상교통량의 증가와 해상사고로 인한 오염량도 증가하고 있다.

해양행정 수요의 급증과 이로 인한 해양치안 수요의 증가는 해양경찰 조직의 확대를 필요로 한다. 현재의 부족한 해양 경찰력과 조직체계의 강화가 급선무이다.

(2) WO 전략

국가의 발전 전략이 종래 내륙 중심에서 해양 중심으로의 변화가 모색되고 있다. 특히 서해안을 중심으로 하는 해양발전전략이 강조되고 있다. 아시아의 주도권이 해상을 중심으로 벌어지고 있다.

국민들의 해양치안에 대한 욕구가 높아지고 있다. 해상교통량의 증가뿐만 아니라 해상레저의 증가로 인한 치안과 안전에 대한 기대감이 크다.

해양을 강조하는 국가발전전략과 해상치안에 대한 국민들의 높은 기대에도 불구하고 우리의 해양력은 열악하다. 인력과 장비 면에서 뿐만 아니라 재정 면에서도 열악한 실정이다.

이러한 열악한 상황은 해상경찰조직력 강화의 필요성을 말해준다.

(3) ST 전략

선진국들의 해상력 강화는 우리에게 강점이 된다. 미국과 영국, 일본과 러시아 등은 모두 해상력강화와 해양경찰조직의 강화를 도모하고 있다. 특히 이들 국가들은 광역 해양권을 중심으로 지방해양경찰청 조직체계를 가지고 있다.

국내 유사 치안 관련 조직들의 지방청 조직체계는 해양경찰청의 지방청 조직체계로의 개편이 강점을 제공한다. 경찰, 검찰, 환경 등 유사기관들은 모두 지방청 조직체계를 갖추고 있다.

최근 특별행정기관의 통폐합 논의 및 지방자치경찰제 논의는 해양경찰의 지방청 조직개편 논의에 위협요인이 된다.

(4) WT 전략

신자유주의 물결과 공공부문에서의 경쟁원리 도입과 성과주의 강조 등은 지방청 조직개편에 위협 요인이 된다. 특히 작은 정부 지향과 정부축소 논의 등은 위협적 요인이다.

지방자치제의 실시와 그로 인한 분권의 강화 논의는 지방청 조직개편에 위협요인이 된다. 지속적인 지방자치경찰제 논의는 지방청 조직개편에 위협요인이다.

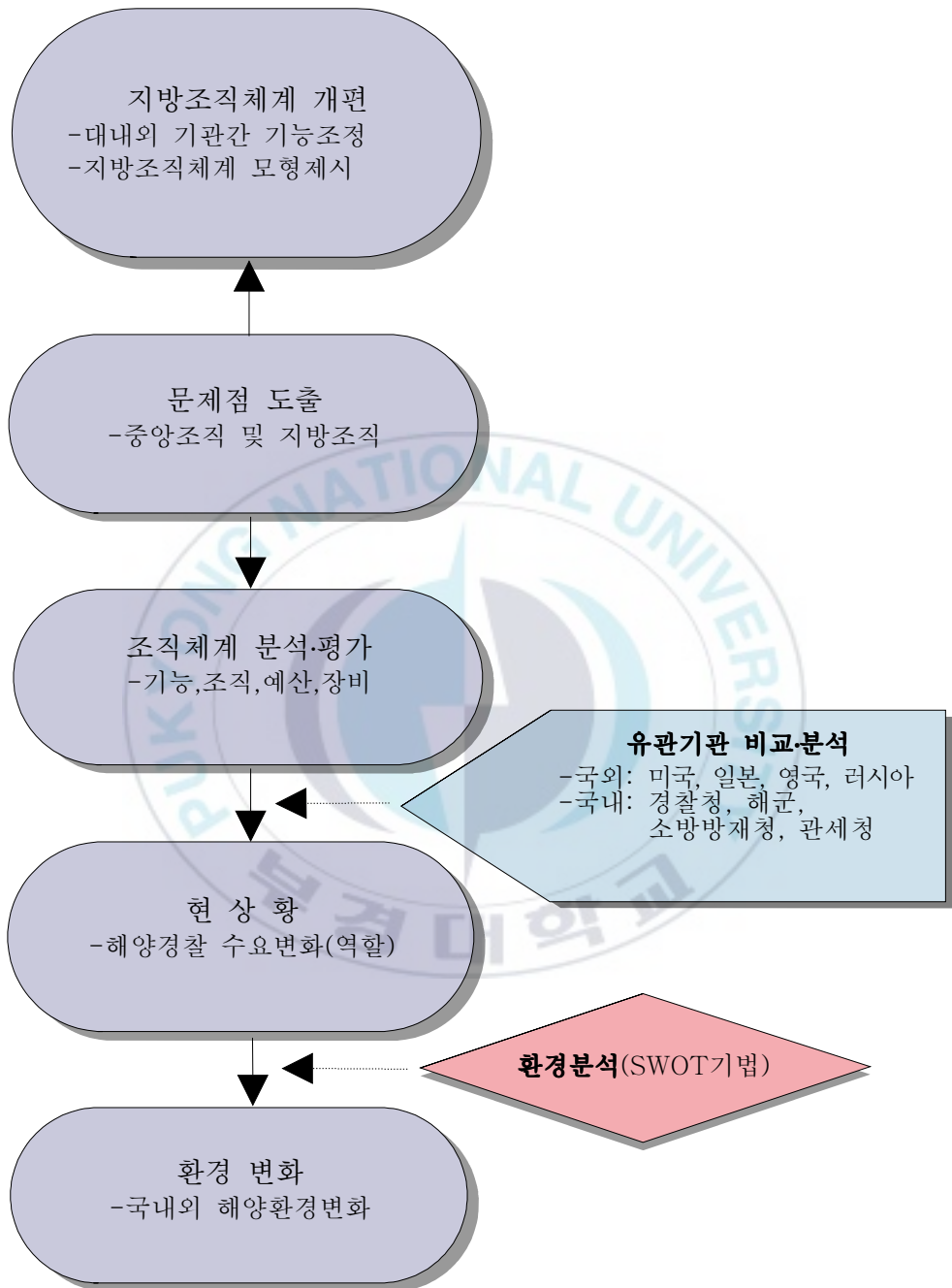
해양수산부와 경찰 및 군의 조직력 강화와 그로 인한 기능강화 노력은 해양경찰 조직 강화 노력에 위협이 된다. 특히 해양수산부의 기능강화는 직접적인 위협요인이다.

해양경찰이 해상의 치안을 담당하는 조직임에도 불구하고 해양수산부 소속으로 편제되어 있는 것은 큰 약점이다.

2. 해양경찰 조직체계 개편 분석틀

앞에서 해양환경의 변화를 SWOT을 통하여 분석한 결과를 바탕으로 해양경찰 조직체계를 분석할 수 있는 이론적 배경을 정리하면 UN해양법 발효와 해양경쟁시대 도래라는 국제해양환경의 변화는 국내적으로 배타적 경제수역 선포와 인접국간 신어업협정, 해상교통량 증가 및 해양레저 인구 급증을 가져오는 직간접적인 영향을 미치게 되었다.

이러한 환경의 변화는 결국 해양영토 경쟁과 주권수호, EEZ해역 불법조업 증가와 어자원 보호, 해양레저 인구증가와 해양 안전 확보, 다양한 해양범죄 발생 및 단속, 대형 해양오염사고와 환경보전활동이라는 임무의 강화 내지는 추가라는 해양경찰의 수요(역할)의 변화를 가져오게 하였는데, 이를 계기로 국내외 유관기관들의 조직구조 및 운영 실태를 비교분석하면서 현재 해양경찰의 모습을 분석하여 그 문제점을 도출하고 새로운 해양경찰의 조직 개편방안을 제시하고자 하는데 이상의 내용을 연구분석의 틀로 정리하면 다음 <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 해양경찰 지방조직체계 개편을 위한 연구분석틀

제3장 해양경찰 조직체제의 분석 · 평가

제1절 해양경찰 조직현황

1. 해양경찰 기능 및 조직

1) 해양경찰 태동기

1952년 1월 18일 이승만 대통령이 한국 연안수역 보호를 위해 선언한 해양 주권선으로 ‘이승만 라인’⁸⁾이라고도 하는데 이 수역은 면적이 336,175km²에 이르는 광활한 해역으로 우리나라 영해(86,000km²)의 약 4배, EEZ(447,000km²)의 약 0.75배에 해당한다.

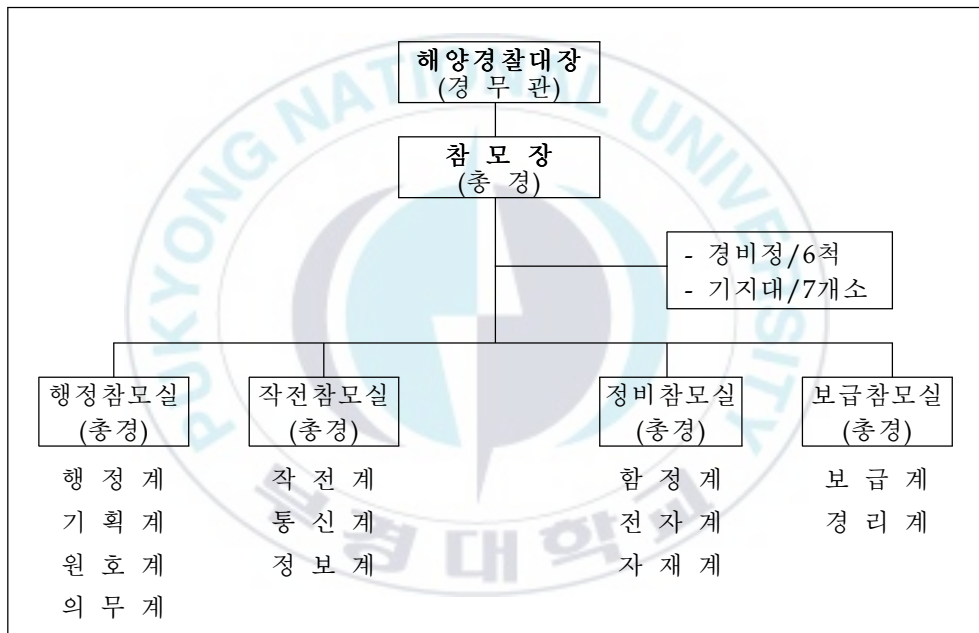
당시 세계 각국의 영해 확장 및 전관수역 선언 추세에 따라 정부는 “한국과 일본 사이의 평화유지에 그 목적이 있다”는 명분과 동해의 어족자원 보호를 위해 1952년 1월 18일 「인접해양의 주권에 대한 대통령 선언」⁹⁾을 선포 하였으며, ‘65년 6월 한·일 기본조약 체결¹⁰⁾로 사실상 폐지되었다. 평화선이 선포된 지 8개월 후인 1952년 9월 당시 유엔군 사령관 클라크는 북한의 잠입을 막고, 전시 밀수출입품의 해상침투를 봉쇄할 목적으로 한반도 주변에 해상방위수역(클라크 라인)을 설정하였으며, 평화선과 거의 비슷한 수역으로, 평화선 선포를 간접적으로 지원한 결과가 되었으며, 휴전협정 이후 폐지되었다.

8) 이승만 라인 또는李라인(Lee Line)이라고도 하는데 일본에서 ‘평화선’의 의미를 격하시키기 위해 부른 명칭이다.

9) 국무원에서는 "이미 발견된 것이든 앞으로 발견될 것이든 또 그 심도(深度)를 불문하고 이 선 안쪽수역에 포함된 모든 자원은 대한민국에 그 배타적 지배권이 있다"고 선언하였다.

10) 1965년 한·일 어업 협정시 까지 328척의 일본어선을 나포하였다.

한국전쟁 이후 일본 어선들의 끊임없는 침범조업과 일본어부로 위장한 북한 간첩 등에 의한 경제교란 방지 등 해양주권의 위협요소 증가에 따라 해양경비의 필요성이 절실히 요구되어 '53년 12월 12일 평화선을 침범하는 외국어선을 단속하고 어업자원을 보호하기 위하여 '어업자원보호법'을 제정한 후 같은 해 12월 23일에 관할수역의 경비를 담당하기 위하여 내무부 치안국 직속 기관으로 부산에 '해양경찰대'를 창설하였다.



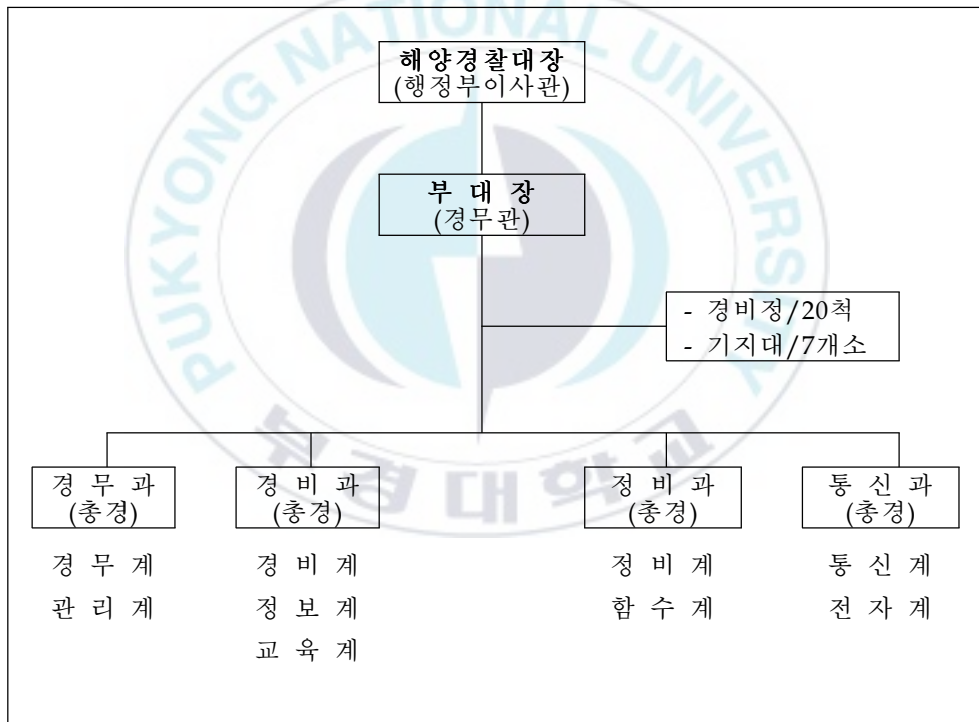
자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-1> 해양경찰대 기구표(1953. 12. 23)

창설당시 조직은 본대 및 7개 기지대(부산, 인천, 군산, 목포, 제주, 포항, 목호)로 하였으며, 장비는 해군에서 180톤급 경비정 6척을 인수하고, 인력은 우선 각 시도경찰국에서 차출된 경찰관 60명과 해군에서 차출된 장병 79명을 예비역으로 편입시켜 경찰관으로 임명하였다.¹¹⁾

1955년 정부의 유사기능 통폐합방침에 따라 해사행정을 통할하는 해무청이 발족함에 따라 해양경비에 관한 사무가 내무부에서 상공부로 이관되어 상공부 해무청 소속의 '해양경비대'로 변경되었다(정원 572명, 합정 20척).¹²⁾

1961년 정부의 행정 간소화와 합리화를 위한 정부조직기구 개편방침에 따라 '61. 10. 2 해무청이 해체되고, '62년 제정된 '해양경찰대설치법'에 의하여 내무부 소속의 해양경찰대로 재변경되었다.



자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-2> 해양경찰대 기구표(1962. 5. 5)

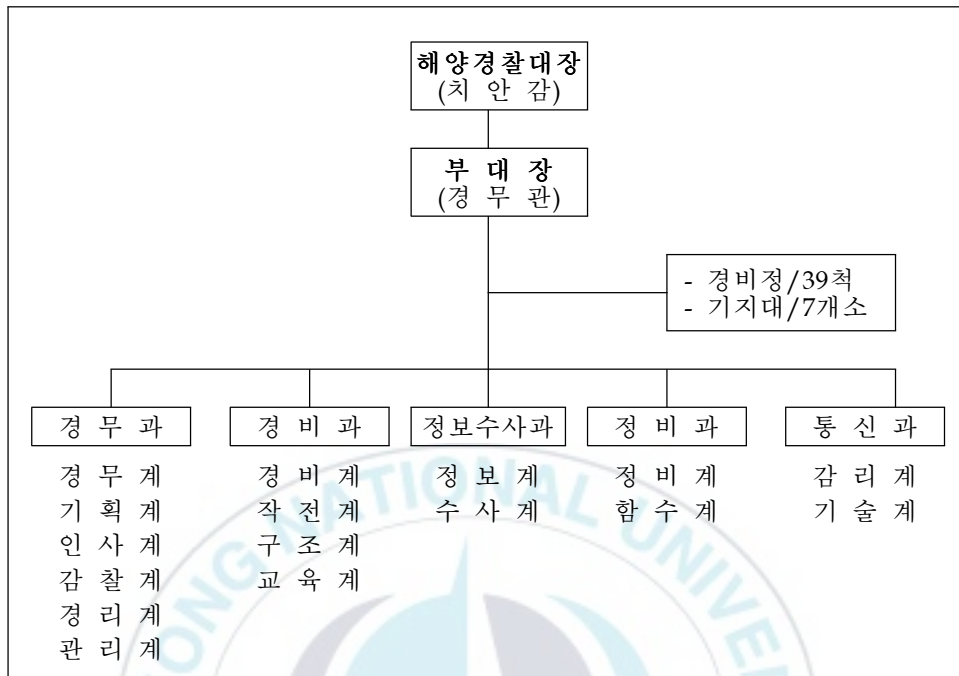
- 11) 초기 정원 658명, 초대 해양경찰대장은 해군 이상열 대령을 예편과 동시 경무관으로 임명되었다.
- 12) 공무원의 직급이 경찰계급으로부터 해군과 유사한 경령, 경정, 경위, 경조장, 경조, 경수 등의 직급으로 조정

어업자원보호법에 의한 관할수역에 있어서의 범죄수사와 기타 해상에 있어서의 경찰에 관한 사무를 관장하게 하고, 평화선 연장거리 975마일과 면적 336,175km²에 이르는 광활한 관할 수역 내에서 무단히 평화선을 침범하는 일본어선과 중공어선을 단속하고 해난구조와 기타 해상치안임무를 수행하여 '53년부터 '64년까지 외국어선 162척(일본 160, 중국 2) 나포, 조난선 300여 척을 구조하였다.

1965년 한·일 국교 정상화 이후 한·일 어업협정('65. 12 발효)이 연안 또는 직선기선으로부터 12마일 이내는 한국 전관수역, 전관수역선으로부터 평화선까지는 우리 어선과 일본어선이 공동으로 조업 할 수 있는 공동규제수역과 공동어자원조사 수역으로 규정됨에 따라 사실상 영해를 제외한 수역은 자유로운 조업의 형태로 전환 체결됨에 따라 해양경찰의 역할은 어족자원 보호 위주의 평화선 경비에서 우리어업수역 경비에 중점을 두게 되었다.

2) 해양영토 수호의 침병기('66년~'84년)

국방부(해군), 농림부(수산청)가 담당하여 오던 접적해역 어로보호업무를 '69년부터 해양경찰대 중심의 어로보호업무체제로 강화하기 위하여 인천 덕적도에 서해어로보호본부를, 강원도 속초에 동해어로보호 본부를 설치하고 동해의 명태성어기(11월 1일~익년 1월 31일)와 서해의 조기성어기(3월 15일~6월 30일)에 한하여 임시적으로 운용하였다.

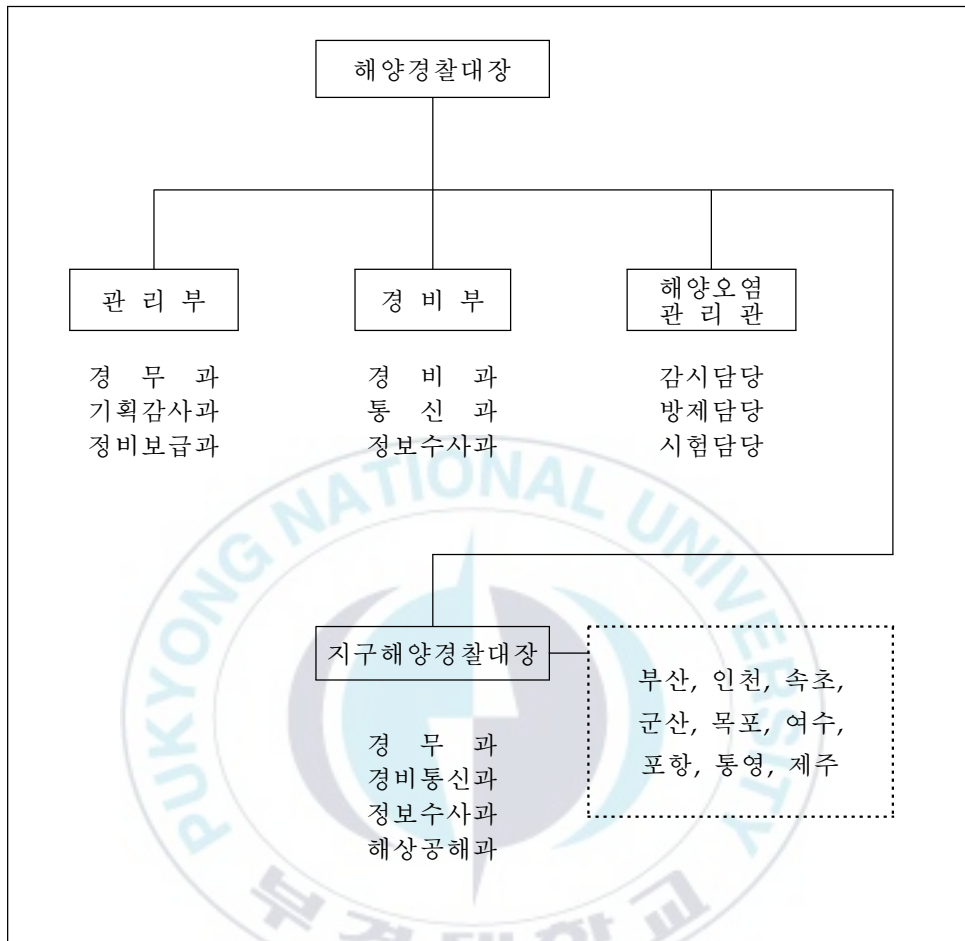


자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-3> 해양경찰대 기구표(1969. 9. 20)

이후 선박안전조업규칙(72. 4. 17제정)에 따라 동해본부는 속초지구대에, 서해본부는 인천지구대에 상설되고 지구대장이 어로보호본부장을 겸임하게 되었다.

산업발전으로 국가경제가 크게 성장하면서 환경보전의 필요성이 날로 증가하자 '77. 12월 해양오염방지법을 제정되고 해양오염방지 업무가 신설되는 등 업무량이 증가되자 '78. 8월 해양경찰대 직제가 확대 개편되었다(본대에 2부 1실 9개과와 지구대에 4개과를 둠. 정원 1,263명, 함정 49척).

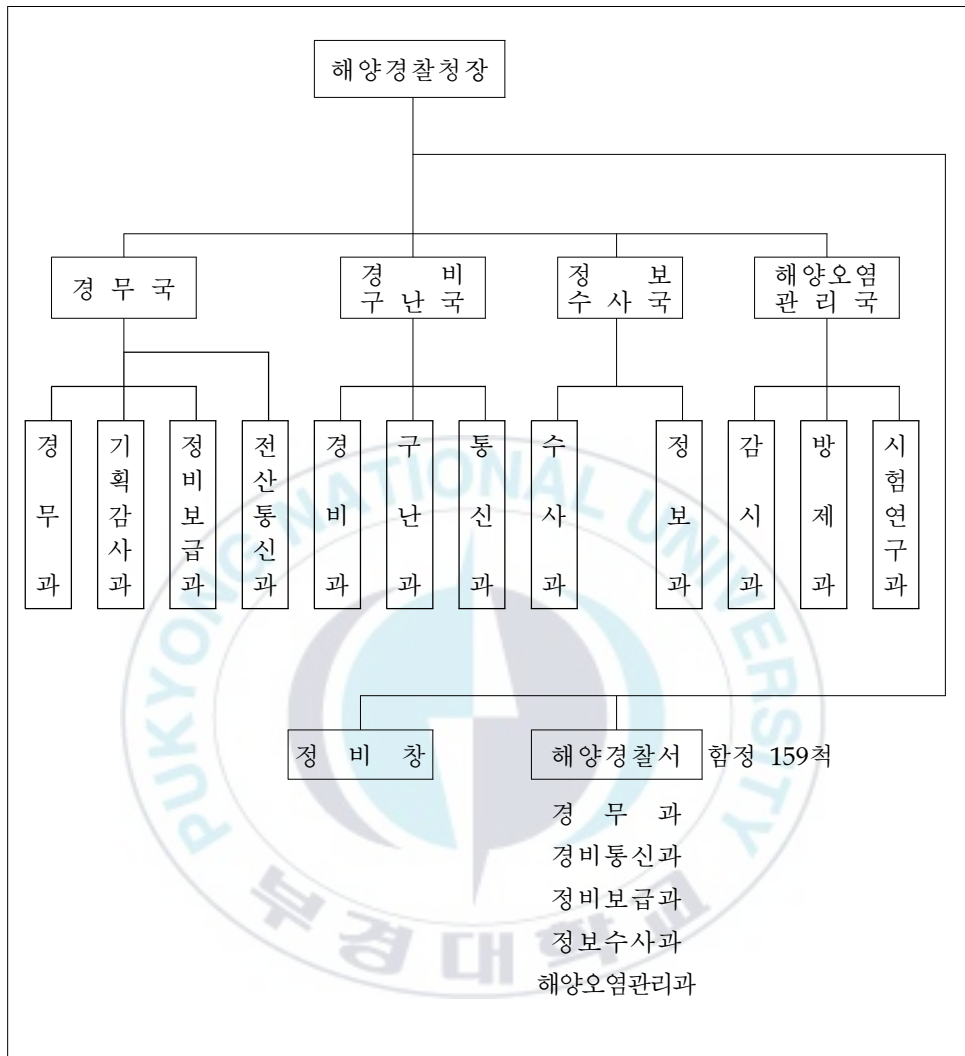


자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-4> 해양경찰대 기구표(1978. 8. 9)

3) 해상치안수요의 급증기('85년~'96년)

1991년 법률 제4,369호로 경찰법이 제정되고 경찰청이 외청으로 독립됨에 따라 해양경찰대는 경찰청 소속기관의 해양경찰청으로 변경되고, 지구해양경찰대는 해양경찰서로 승격되었다.(11개 해경서·정비창, 인력 3,874명, 함정 159척, 헬기 1대)



자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-5> 해양경찰청 기구표(1991. 7. 23)

1994년 1월 1일부터 해수면 유·도선(1,285척) 관리업무를 시·도지사로부터 이관, 해양경찰청에서 관장하게 되고 이와 함께 각종 해양오염사고와 해양사고가 빈발함에 따라 해양경찰의 민생치안업무의 중요성이 부각되어 기존 대간첩작전 위주의 경비함정 운영체제를 개선하여 해난구

조, 해양오염방제, 해상범죄 등 민생치안체제로 전환하게 되었다.

또한 세계적으로 해난사고의 증가와 규모의 대형화로 인명 및 재산피해가 급증함에 따라 범국제적인 수색·구조(Search & Rescue)제도의 필요성이 대두되어 '79년 국제해사기구(IMO) 총회에서 SAR협약을 채택하였으나, 우리나라는 국가의 종합적인 구조전담기구도 없고, 분단국가의 특수한 여건 등으로 말미암아 가입을 미뤄오다 '94년 범국가적인 수난구호체계 구축과 SAR(Search & Rescue; 수색 구조) 협약의 이행에 필요한 사항을 수용한 수난구호법이 시행됨으로써 '95년 SAR 협약에 가입하여 해상 수색구조 이행 기관으로 위상을 정립하고 국제 해양경찰로 도약의 계기를 마련하게 되었다.

1992년 8월 24일 한중수교로 인한 중국과의 관계개선에 따라 중국의 저인망어선들이 연 1,100여척(영해 침범 250여 척, 어업자원보호선 850여척)이 우리나라 관할해역을 침범하여 불법조업을 자행하고, 한·중 간의 임금격차(10~20배)로 2~3년만 고생하면 큰돈을 벌수 있다는 인식과 언어·문화의 동질성으로 인한 국민들의 신고기피 경향에 따라 조선족 밀입국이 빈발, '94년 최초 발생 이후 현재까지 연평균 20건 600명이 검거되어 사회문제가 되기도 하였다.

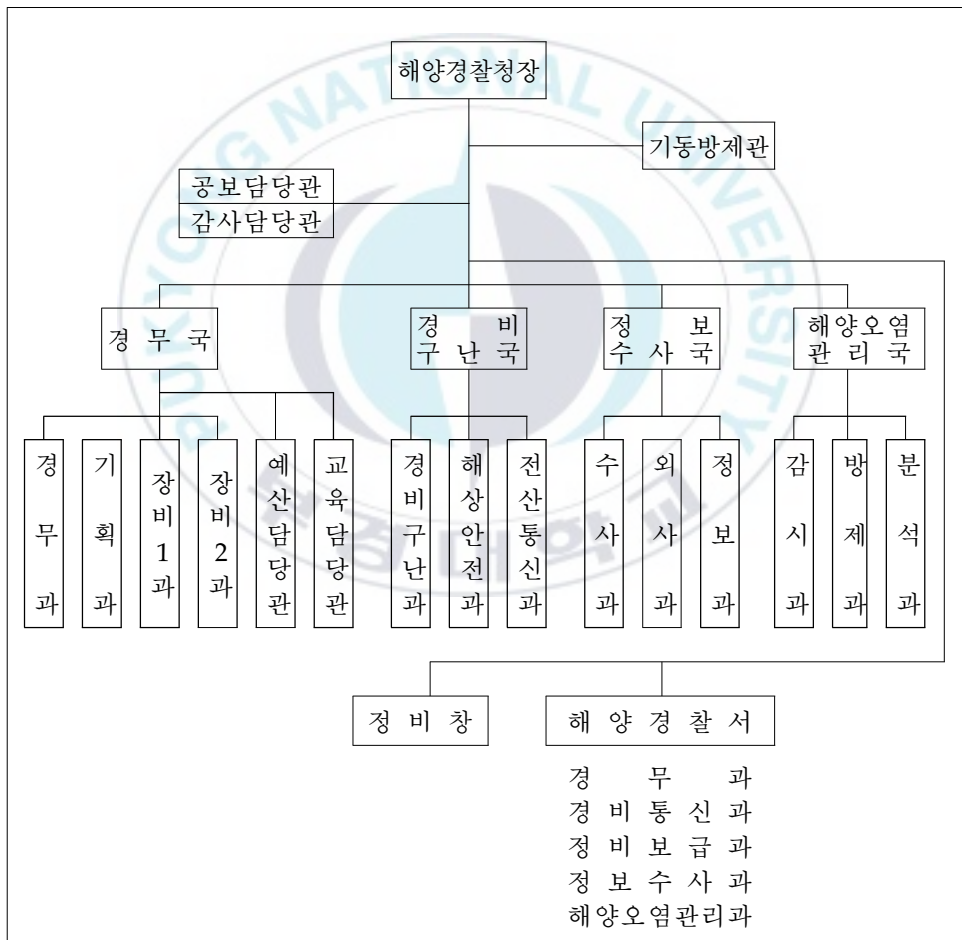
한편 대형 해양안전사고가 빈발하게 되는데 선박량의 증가와 안전 불감증으로 인해 292명이 희생된 서해 훼리호 침몰사고, 씨프린스 좌초사고 등의 사고로 인해 해양사고 다발국이라는 불명예를 가져오기도 하였다.

4) 외청 승격 및 발전토대 구축기('96~'03)

EEZ 선포, 해양환경보전, 해양개발 등 21세기 해양경쟁 시대가 도래하고 해양선진국 진입을 위한 국가적 전략의 수립·시행과 함께 분산된 해양행정의 일원화를 위해 정부는 '96년 8월 8일 '정부조직법'을 개정하여

해양수산부를 신설하고 해양경찰청은 해양수산부의 독립 외청으로 승격됨에 따라 획기적인 조직발전의 토대를 구축하게 되었다.

아울러 해상대테러업무, 수상레저업무, 교통문자방송업무를 신설하고, 경찰청과 해양경찰청으로 이원화된 선박출입항 신고업무를 해양과 선박에 대한 전문성을 갖춘 해양경찰청으로 일원화하여 선박안전관리체계를 강화하고 행정의 효율성을 제고하게 되었다.



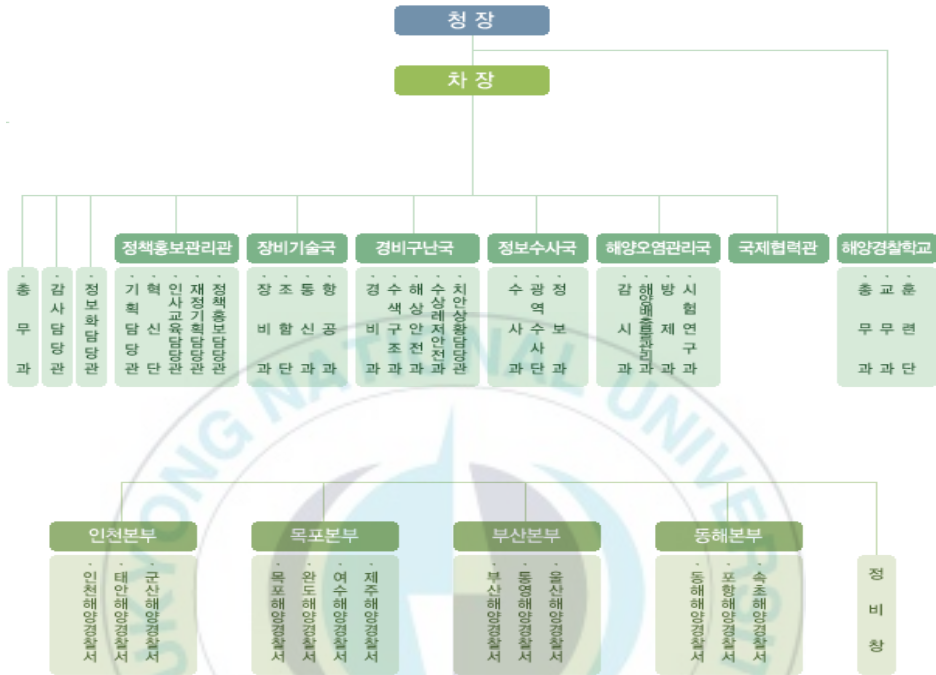
자료: 해양경찰청(2003b: 10). 「해양경찰 50년사」에서 인용.

<그림 3-6> 해양경찰청 기구표(1996. 8. 8)

1999년 1월 한·일 어업협정이 개정되고, 2001년 6월 한·중 어업협정이 발효되어 경비해역이 영해 및 어업수역(12마일)에서 EEZ(200마일)로 확대됨에 따라 광역경비체제 구축과 인접국간 해상협력 공조체제를 구축하기 위해 '98년에는 러시아국경수비대 및 중국공안부와 '99년에는 일본해상보안청과 협력약정을 체결하였다. 2000년부터는 「북서태평양 해상 치안기관장회의」를 개최하는 등 인접국 해상경찰기관간 실질적 협력기반을 구축하고 국제경찰장협회 정회원가입, 아·태 해사안전청장회의 등 국제협력활동 강화로 해양경찰의 국제적 위상을 제고하게 되었다.

2006년 6월 현재 본청 6국 23과(13과·6담당관·3단·1센터) 및 소속기관으로 4개 본부를 두고 그 아래 13개 해양경찰서가 있다. 해양경찰서 산하에는 파출소 71개소와 출장소 266개소를 두고 있다. 이외의 소속기관으로는 해양경찰학교, 정비창이 있다.

1차장, 6국(2관 · 4국), 23과(13과 · 6담당관 · 3단 · 1센터)



<그림 3-7> 현재 해양경찰청 조직도(2006년도 기준)

<그림 3-7>에서 보는 것처럼 본청의 6국(2관 · 4국)과 23과(13과 · 6담당관 · 3단 · 1센터), 7담당관, 3단이 있다.

지방조직으로 4개 지방해양경찰본부는 인천본부에 인천, 태안, 군산해양경찰서를 두고 목포본부에는 목포, 완도, 여수, 제주해양경찰서를 부산본부에 부산, 통영, 울산해양경찰서와 동해본부에 동해, 포항, 속초해양경찰서를 그 소속기관으로 하고 있다.

인력은 2005년 12월 말 현재 총 10,034명으로 경찰관 5,830명(58%), 전경 3,592명(36%), 일반직 250명(2%), 기능직 361명(4%), 계약직 1명으로

구성되어 있다. 해양경찰은 그 동안 구조적으로 부족한 인력확보를 지속적으로 노력한 결과 2005년에 이르러 해양경찰 인력 1만 명의 획기적 변화의 시대를 열게 되었다.

<표 3-1> 해양경찰청 인력현황(2005년 12월말 기준)

(단위: 명)

		계	본 청	학 교	경찰서	정비창
계		10,034	459	66	9,279	230
경 찰 관	소 계	5,830	304	50	5,433	43
	치안총감	1	1	-	-	-
	치안정감	1	1	-	-	-
	치 안 감	3	2	1	-	-
	경 무 관	3	3	-	-	-
	총 경	30	16	1	13	-
	경 정	124	47	7	68	2
	경 감	215	24	12	176	3
	경 위	654	92	17	536	9
	경 사	1,177	78	7	1,075	17
	경 장	1,677	38	5	1,624	10
	순 경	1,945	2	-	1,941	2
	전 경	3,592	90	15	3,466	21
	일 반 직	250	37	1	187	25

자료: 해양경찰청(2006a: 331), 「해양경찰백서」에서 인용.

<표 3-2> '96년도 외청 승격 후 인력변화 추이

(단위: 명)

연 도	'96	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
계	7,498	8,224	8,514	8,587	8,767	9,155	9,844	10,034
경 찰 관	3,988	4,366	4,458	4,531	4,704	4,787	5,201	5,830
일반 · 기능직	483	551	551	551	558	563	588	612
전 경	3,027	3,307	3,505	3,505	3,505	3,805	4,055	3,592
증 감(%)	-	-	3.5	0.9	2.1	4.4	7.5	2.0

자료: 해양경찰청(2006a: 331), 「해양경찰백서」에서 인용.

2. 해양경찰 예산

1954년 창설당시 총예산은 1억7,600만원으로 이는 대부분이 인건비 및 합정운영비성 예산이었다. 1968년도에 이르러 30톤급 경비정이 취역하면서 5억6,000만원으로 증액되었으며, 1975년에는 인력이 1,000명대에 이르고 예산도 44억 원으로 늘어났으며, 1978년도에는 해양오염에 대한 감시 및 방제업무가 추가되면서 총예산은 100억 원 규모로 대폭 증가를 보이게 된다. 1980년대부터는 본격적으로 250톤급의 경비정이 취역하면서 예산은 점진적으로 증가하였고, 1991년 경찰청 외청으로 소속변경 시에는 예산 총 규모가 1,203억 원에 이르게 된다. 또한 1996년 해양수산부 외청으로 발족 당시 2,000억 원이던 총예산 규모가 이후 꾸준히 증가하여 2006년도 대비 3.2배의 증가를 보이고 있다.¹³⁾

<그림 3-3>은 최근 10년간 해양경찰 예산변화 추이를 보여주는데 이러

13) 해양경찰청(2003b: 557), 「해양경찰 50년사」에서 발췌·정리하였다.

한 예산의 증가요인은 1995년 UN해양법협약에 의한 EEZ선포와 1996년 한·일 어업협정, 2001년 한·중 어업협정 발효 등 각국의 해양자원에 대한 중요성 인식으로 해양영토 경쟁이 치열해짐에 따라 해양주권확보를 위한 대형함정·항공기 등 광역장비 증강에 중점을 두었기 때문이다.

2006년도 해양경찰의 총예산은 6,443억 원으로 그중 인건비가 2,907억 원(45%), 기본사업비 358억 원(6%), 주요사업비 3,178억 원(49%)로 편성되어 있다. 주요사업비는 EEZ 해양주권수호를 위한 광역·구조장비 증강사업 860억 원, 해상치안 역량 강화를 위한 노후시설 장비·시설 현대화 사업 723억 원, 인력·장비의 효율적 운용을 위한 시스템 개선비 39억 원, 바다가족 생업보호를 위한 해상범죄 수사활동 지원비 33억 원, 깨끗한 해양환경 보전을 위한 해양오염 관리역량 제고 사업 17억 원, 일선 직원 사기진작을 위한 근무여건 개선비 62억 원, 제도개선을 통한 효율적 장비관리·운영비 849억 원, 기타 주요사업에 596억 원으로 구성되어 있다(해양경찰청, 2006a: 332).

<표 3-3> 연도별 해양경찰 예산변화 추이

(단위: 억 원)

구 분	'96	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
계	2,000	3,347	3,769	4,412	4,901	5,311	5,854	6,443
인 건 비	833	1,306	1,524	1,779	1,973	2,282	2,551	2,907
기본사업비	119	254	267	276	291	300	334	358
주요사업비	1,048	1,787	1,978	2,357	2,637	2,729	2,969	3,178

자료: 해양경찰청(2006a: 335), 「해양경찰백서」에서 인용.

3. 해양경찰 장비

1) 함정운용

해양경찰이 초기 창설당시에는 자체 확보된 장비가 전무한 상태에서 해군에서 181톤급 경비정 6척을 인수하여 해상경비업무에 투입되었다. 1955년에는 미국 제7항만경비사령부 LCM형 소방정 3척 등을 인수하면서 총 16척으로 늘어났으며, 1966년에는 나포한 일본어선을 경비정으로 개조 투입하고 미군으로부터 인수한 소형정을 확보하여 30여척으로 함정이 증가하였다.

1968년에 이르러 비로소 자체 함정건조에 나서 30톤급 소형정 7척, 100톤급 2척이 각각 취역하였으며, 1971년에는 60톤급 고속경비정 9척과 일본에서 건조된 소방정 1척이 취역하였고, 1976년에 250톤급 2척과 1979년에 500톤급 2척이 건조되면서 해양경찰은 중형급 신형함정을 보유하게 되었다. 1980년도 이후에는 본격적인 함정건조가 이루어지면서 1982년에 1000톤급 대형경비함 1척 취역으로 경비함정은 80척으로 증가하였고, 1983년에는 경찰청에서 어선 출입항 신고업무로 운용 중이던 연안경비정 70척과 인력 676명이 1, 2차에 걸쳐 인수되면서 함정 총 척수도 155척으로 크게 증가되었다.¹⁴⁾

1994년에는 3000톤급 다목적 대형경비구난함 1척이 5년여 간의 건조기간을 거쳐 취역하였으며, 2002년에는 독도수역 경비를 목적으로 5000톤급 최신예 대형 경비구난함이 취역되는 등 매년 1~2척의 대형경비함을 보강하였다.

이와 같이 해양경찰은 국토면적의 5배에 달하는 광활한 경비해역에서의 본연의 임무인 해양주권 수호 및 경비·작전, 해양치안유지 및 범죄

14) 연안 선박출입항 통제업무는 경찰청으로부터 1986. 1. 1일자로 인수되었다.

단속·수사, 해양안전관리 및 수색·구조, 해양오염·배출물 감시 및 방제를 위하여 함정·항공기 등 다양한 장비를 보유하고 날로 공포화·기능화되고 있는 범죄양상에 대응하고 있다.

함정운용에 있어 최근 일본의 독도 주변해역 진출 등 영유권 분쟁이 심화되고 있는 독도 영해주권 수호를 위하여 5000톤급 경비함정을 전담 배치하고, EEZ 등 광역수역에서의 해양자원보호 및 해상수색·구조를 위해 1000톤급 이상 대형함정을 배치, 불법조업을 강행하고 있는 외국어선을 집중단속하고 있다. 연안에서의 각종 해상범죄수사 및 밀수·밀입국 단속 등을 위해서는 중·소형 함정을 적절히 배치, 운용하고 있다.

특수함정은 그 목적에 따라 연·근해에서의 어업질서 확립 및 해상범죄 단속을 위해 형사기동정을 배치하고, 순찰정은 파·출장소 주변의 항·포구 순찰 등을 위해 활용되며, 방제정은 해양오염발생 우려가 높은 취약해역에 배치하여 사고발생시 신속하게 대처할 수 있도록 하고 있다. 또한 소방정은 화재 위험성이 높은 임해산업단지 부근에 배치하고, 갯벌에서도 운용이 가능한 공기부양정은 조수간만의 차가 큰 서해안 등에 배치하여 활용도를 극대화하고 있다(해양경찰청, 2006a: 337).

<표 3-4> 해양경찰 함정현황(2006. 6. 30 현재)

(단위: 척)

계	대형 경비함정	중·소형 경비함정	형사 기동정	방제정	순찰정	소방정	공기 부양정	예인선
268	20	141	28	19	53	1	2	4

2) 항공기 운용

해양경찰은 1989년도에 벨412 헬기 1대와 조종사·정비사 4명으로 시

작하여 1995~1999년까지 경험차관 대물상환으로 러시아제 구난용 헬기 카모프 8대가 도입되었으면 현재는 구난헬기를 4개 지방본부에 2~3대씩 배치하고 조종사 45명, 정비사 51명 등 104명의 인력을 보유하여 해상치안 수요에 대비하고 있다.

특히 2001년도에 광역경비를 위해 캐나다 봄바디어사의 장거리 비행기 1대와 2003년과 2005년도에는 해상 임무의 특수성을 고려하여 프랑스 유로콥타사의 함정 탑재헬기 4대를 도입하여 지방본부에 배치·운용 중에 있다.

<표 3-5> 해양경찰 해역별 항공기 배치현황(2006. 6. 30 현재)

(단위: 대)

합 계	서 해 권	남 해 권	동 해 권
14	6	5	3
KA-32C(8) B-412(1) AS-565(4) CL-604(1)	KA-32C(2) B-412(1) AS-565(2) CL-604(1)	KA-32C(4) AS-565(1)	KA-32C(2) AS-565(1)

자료: 해양경찰청(2006a: 339), 「해양경찰백서」에서 인용.

제2절 해양경찰 조직체제의 문제점

1. 중앙조직 체제의 문제점

현행 해양경찰청 중앙조직체제는 <그림 3-7>과 같이 1차장, 6국(2관·4국), 24과(14과·7담당관·3단)로 구성되어 있으며, 해양경찰청 소속기관으로 해양경찰학교와 정비창을 두고 있다.

<표 3-6> 정책홍보관리관의 주요 업무(2006년도 기준)

구분	주요 업무
기획담당관	○ 주요정책과 계획의 수립·종합·조정 ○ [제안규정]에 의한 공무원 제안제도의 운영 ○ 조직진단 및 평가를 통한 조직과 정원(전투경찰순경 제외)의 관리 ○ 행정제도 개선계획의 수립·집행 ○ 민원(국민제안 포함)관련 제도의 개선 ○ 법령안의 심사 등 법제업무 ○ 소송업무 및 행정심판과 관련되는 사항 ○ 규제개혁에 관한 사항 ○ 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
혁신단	○ 업무처리절차의 개선, 조직문화의 혁신 등 청 내 행정혁신 업무의 총괄·지원 ○ 주요사업의 진도과약 및 그 결과의 심사평가 ○ 성과관리제도 개발 및 운영 ○ 정부업무평가에 관한 사항 ○ 정책현안관리시스템 운영 ○ 전자신문 발간 ○ 정부혁신관리시스템 운영에 관한 사항 ○ 지식관리시스템 운영
인사교육 담당관	○ 소속공무원의 임용·상훈 ○ 소속공무원의 충원에 관한 계획의 수립 ○ 근무성적평정과 승진심사 ○ 인사위원회의 운영 ○ 소속공무원의 교육훈련과 채용·승진 시험 ○ 교육계획의 수립 ○ 해양경찰학교의 운영에 관한 감독
재정기획 담당관	○ 예산의 편성 및 집행의 조정 ○ 예산의 분석 및 관리 ○ 국유재산관리계획의 수립 및 집행
정책홍보 담당관	○ 주요정책에 관한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원 ○ 해양경찰업무에 관한 홍보 및 언론보도 내용의 확인·정정보도 등에 관한 사항 ○ 정책홍보와 관련된 각종 정보 및 상황관리

해양경찰청이 지향하는 목표를 효율적으로 달성하기 위한 본청의 체계와 기능을 분석해 보면 첫째, 정책홍보관리관은 4관(기획담당관, 인사교육

담당관, 재정기획담당관, 정책홍보담당관), 1단(혁신단)으로 구성되어 있다.

주요 업무는 <표 3-6>과 같으며 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “대국민 해양경찰 서비스”, “미래지향 해양경찰 행정”이라는 목표와 연결되어 있다.

둘째, 장비기술국은 3과(장비과, 통신과, 항공과), 1단(조합단)으로 구성되어 있다. 장비기술국의 주요 업무는 <표 3-7>와 같다.

<표 3-7> 장비기술국의 주요 업무(2006년도 기준)

구분	주요 업무
장비과	○ 함정정비 기본계획의 수립·조정 및 정비업무의 심사 평가 ○ 함정정비기술의 연구·개발 및 도입 ○ 함정장비의 고장 복구 및 개선 ○ 해양경찰정비창(책임운영기관)의 사업성과 평가 ○ 해양경찰정비창에 대한 지도·감독 ○ 물품의 수급·보관·출납 및 관리 ○ 함정유류의 확보 및 관리에 관한 사항 ○ 무기·탄약·화학 장비의 관리 ○ 차량 및 중장비의 운영·관리 ○ 경찰복제 및 피복의 보급·개선 ○ 함정 무기체계의 연구·개발 및 도입·개선
통신과	○ 통신과 관련된 주요업무계획의 수립·조정 및 지도 ○ 통신과 관련된 설비·장비의 운용 지원·관리 ○ 통신과 관련된 교육 및 보안업무에 관한 사항 ○ 통신기술의 연구·개발 및 도입 ○ 광역위성 통신망의 구축·관리 및 운용 지원
항공과	○ 항공지원업무에 관한 계획의 수립·조정 ○ 항공기 및 탑재장비의 도입·구매 ○ 격납고 등 항공시설 신축·보수 및 유지관리 ○ 항공기 정비·보수 및 유지 관리 ○ 항공물품 및 유류 등의 수급관리 ○ 항공인력의 교육훈련 및 항공기의 안전관리
조합단	○ 함정건조 기본계획의 수립·조정 ○ 함정건조 설계·계약의 의뢰 및 관리 ○ 함정건조의 감독 및 공정관리 ○ 함정 건조기술에 대한 연구개발 및 도입 ○ 함정건조예산 편성 및 집행 ○ 함정건조 성과분석 및 관리 ○ 함정 시운전 및 인수업무에 관한 사항

장비과의 주요 업무를 분석해보면 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “해양 경비”, “해양치안”, “해양안전”, “해양구난”이라는 목표와 연결되어 있다.

항공과 및 조함단의 주요 업무를 분석해보면 핵심 목표를 충실히 달성하기에는 그 지원 인력이 부족하다고 볼 수 있다.

셋째, 경비구난국은 4과(경비과, 수색구조과, 해양안전과, 수상레저안전과)로 구성되어 있다. 경비구난국의 주요 업무는 <표 3-8>과 같다. 경비과는 “해양경비”, “해양치안”을 수색구조과는 “해양치안” 및 “해양구난”이라는 목표와 매우 밀접히 연관되어 있으며 잘 달성할 수 있도록 구성이 되어 있다. 이와 달리 해상안전과는 “해양안전” 분야에서, 수상레저안전과는 “해양안전” 및 “대국민 해양경찰 서비스”에서 각각 핵심 목표를 충실히 달성하기에는 그 지원 인력이 다소 부족하다고 볼 수 있다.

<표 3-8> 경비구난국의 주요 업무(2006년도 기준)

구분	주요 업무
경비과	○ 해상경비에 관한 계획의 수립 및 지도 ○ 경비구난함정 및 항공기의 운용 지도 ○ 동·서해 특정해역에서의 어로보호를 위한 경비에 관한 사항 ○ 어선의 피랍(被拉)방지를 위한 경비에 관한 사항 ○ 해상에서의 집단행동에 관한 사항 ○ 비상계획 및 경찰전시훈련 등에 관한 계획의 수립 및 지도 ○ 해상에서의 경호에 관한 사항 ○ 해상에서의 테러예방 및 진압에 관한 사항 ○ 해상상황의 파악 및 유지 ○ 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
수색구조과	○ 해양사고 수색구조업무, 해양재난의 대비·대응에 관한 사항 ○ 수난대비 시행계획 수립에 관한 사항 ○ 해상수색구조관련 기술정보의 수집·연구, 국제협력에 관한사항 ○ [국제해상수색구조협약]의 이행에 관한 사항 ○ 해상수색·구조·구난작업에 동원된 세력의 지휘·통제 및 조정 ○ 광역 수색·구조대의 운영지도 및 조정 ○ 위성조난통신실·해상교통문자방송실·구난무선국의 운영 기획·지도 및 조정 ○ 선박위치통보제도의 운영

구분	주요업무
해상 안전과	○ 유·도선의 안전관리 지도, 사업면허·신고에 관한 사항 ○ 여객선의 여객 및 화물수송안전에 관한 사항 ○ 한국해운조합의 안전운항관리 지도 ○ 파출소 및 출장소의 운영지도 ○ 선박출입항신고업무 및 해상여가활동의 안전 지도 ○ 즉결심판 및 통고처분에 관한 사항 ○ [해상교통안전법]에 의한 특정해역의 설정 및 관리에 관한 사항
수상레저 안전과	○ 수상레저 활동 안전관리에 관한 정책의 수립·지도 및 조정 ○ 수상레저안전문화의 조성 및 진흥, 법령·제도의 연구 및 개선 ○ 수상레저기구의 안전검사 및 형식승인 업무의 지도 등에 관한 사항 ○ 수상레저사업의 등록업무 및 지도·조정·감독 ○ 동력수상레저기구의 조종면허시험제도 운영, 대행기관의 지정 및 지도·감독

넷째, 정보수사국은 2과(수사과, 정보과) 1단(광역수사단)으로 구성되어 있다. 정보수사국의 주요 업무는 <표 3-9>와 같다.

수사과의 주요 업무를 분석해보면 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “해양치안”과 가장 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 핵심 목표를 달성하는데 앞으로 해양치안의 수요가 더욱 늘어날 가능성이 있다는 점과 해양과 관련된 범죄의 유형이 다양화되고 더욱 치밀해질 가능성이 있다는 점 등을 감안할 때 현재의 수사과는 조금 더 강화, 보완될 필요가 있다.

정보과의 주요 업무를 분석해보면 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “해양치안”과 가장 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 그러나 현재의 정보과는 “해양치안”이라는 핵심 목표를 충실히 달성하기에는 그 지원 인력이 다소 부족하다고 볼 수 있다. 해상에서 일어나는 각종 정보를 조기에 정확히 수집, 분석, 종합하여 이를 정책에 반영하기 위해서는 정보력의 강화가 필수적이다. 이러한 점을 고려해 볼 때 현재의 정보과는 그 정보력을 더욱

강화하는 차원에서 시급히 보완될 필요가 있다. 광역수사단의 주요 업무를 분석해보면 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “해상치안”과 가장 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 현재의 광역수사단은 시급히 지방조직으로 이관이 필요하다.

<표 3-9> 정보수사국의 주요 업무(2006년도 기준)

구분	주요 업무
수사과	○ 수사에 관한 계획의 수립 및 그 지도 ○ 해상범죄의 수사 및 통계분석 ○ 형사업무에 관련된 사항 ○ 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
정보과	○ 정보업무에 관한 기획·지도 및 조정 ○ 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포 ○ 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포 ○ 해상집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도·조정 ○ 보안경찰업무에 관한 기획·지도 및 조정 ○ 보안사범에 대한 수사의 기획·지도 및 조정 ○ 보안과 관련된 정보의 수집·분석
광역 수사단	○ 광역수사업무와 그 기획·지도·조정 등에 관한 사항 ○ 수집 분석된 첩보에 의한 외근 형사활동 계획수립 및 사건처리 ○ 신종 범죄수법의 연구·분석 및 기획 수사계획 수립 ○ 2개 이상의 해양경찰서와 관련된 살인·강도·조직폭력·인신매매 등 강력사건 ○ 약취·유인 등 인권과 관련된 범죄에 대한 기획수사 ○ 기타 사회이목을 집중시키는 중요사건에 대한 수사

다섯째, 해양오염관리국은 조직도에 나타나 있는 것처럼 4과(감시과, 해양배출물관리과, 방제과, 시험연구과)로 구성되어 있다. 해양오염관리국의 주요 업무는 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 해양오염관리국의 주요 업무(2006년도 기준)

구분	주요 업무
감시과	○ 해양오염관리업무 시행계획 수립에 관한 사항 ○ 해양오염방지를 위한 감시·단속 및 홍보 ○ 해양오염방지를 위한 선박 및 해양시설에 대한 출입검사 ○ 해양환경감시원의 임용 및 운영 및 유창청소업의 등록 ○ [해양오염방지법]에 의한 과태료의 부과·징수에 관한 사항 ○ 인접국가간 해양오염 감시협력에 관한 사항 ○ 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
해양배출물관리과	○ 폐기물 배출해역 지정승인에 관한 사항 ○ 폐기물 해양배출업 등록 및 관리, 위탁처리 신고 및 지도업무 ○ 폐기물 해양배출 지도 및 감독에 관한 사항 ○ 해양환경개선부담금 부과·징수관련 집행에 관한 사항 ○ 해양오염방지를 위한 유해액체물질 배출규제
방제과	○ 해양오염방제조치에 관한 사항 ○ 기름배출 신고에 관한 사항 ○ 방제비용부담 및 재산처분에 관한 사항 ○ 방제교육 및 훈련에 관한 사항 ○ 한국해양오염방제조합의 방제업무 지도, 방제업의 등록·지도 ○ 전문방제연구기관에 대한 지원요청업무의 운용 ○ 기름오염비상계획서의 검인 및 그 대행자의 지정에 관한 사항 ○ 방제자재·약제의 형식승인 및 검정 ○ 해양오염방제 관련 국제협력에 관한 사항 ○ 대형 해양오염사고에 대비한 계획의 수립 ○ 해양오염방제대책본부의 운영 ○ 방제작업에 동원된 인력·장비의 지휘·통제
시험연구과	○ 해양오염에 관한 시험 및 연구 및 감식, 분석 ○ 방제자재·약제의 성능시험에 관한 사항 ○ 해양환경오염도 조사, 해양배출 폐기물 성분검사

해양오염관리국의 주요 업무를 분석해보면 해양경찰청 7대 핵심 목표 중 “해양환경보전”이라는 목표와 직접 연결되어 있다. 따라서 현재의 감시과 및 방제과, 시험연구과는 핵심 목표를 잘 달성할 수 있도록 구성되어

있다고 할 수 있다.

그러나 현재의 해양배출물관리과는 “해양환경보전”이라는 핵심 목표를 효율적으로 달성하기에 다소 미약하므로 좀 더 보완될 필요가 있다.

여섯째, 국제협력관의 주요 업무는 <표 3-11>과 같다. 국가 간 해양교류 및 협력을 도모하고 국제 해양 범죄에 긴밀히 대처하기 위한 국제협력관은 해양경찰청 7대 목표 중 “미래지향 해양경찰 행정”이라는 핵심 목표를 달성하기에 매우 필요한 조직이다. 그리고 200해리 광역경비, 환경보호, 인명구조, 밀수, 마약 등 국제화·대형화되는 추세에 있는 해양 정책에 효율적으로 대처해나가기 위해서는 국제교류협력이 매우 긴요하다. 또한, 국제 해상범죄가 발생하였을 경우 타 기관의 주재관을 통한 현지의 정보교류 및 업무협조에 주로 의존하고 있으나 업무의 성질이 상이하여 실질적인 협조가 미흡하며, 해양경찰청이 외청으로 독립한 후 밀입국 사범처리 등 국제성 업무가 증가하였으나 현지에서 정보를 수집하고 업무를 처리해야 할 해외주재관이 매우 필요하나 부족한 실정이다(경찰청은 미국 등 7개국에 14명, 해양수산부는 7개국에 8명, 해양경찰청 중국 상해 1명 파견).

<표 3-11> 국제협력관의 주요 업무(2005년도 기준)

구분	주요 업무
국제협력관	○ 주변국과의 공조체제 유지 - 러시아 연방 국경수비대와의 정례회의 - 한·중 해상치안기관간 정례회의 - 일본 해사보안청과의 정례회의 ○ 해사관련 국제회의 - 아태 해사안전청장 회의 - 국제 경찰장 협회 - 북태평양지역 해상치안 기관장 회의 ○ 국제성 범죄방지 단속을 위한 국제회의 - 아시아 지역 간 해적 및 무장 강도 대책회의 - 해상 밀·입출국 방지를 위한 국제협력 강화

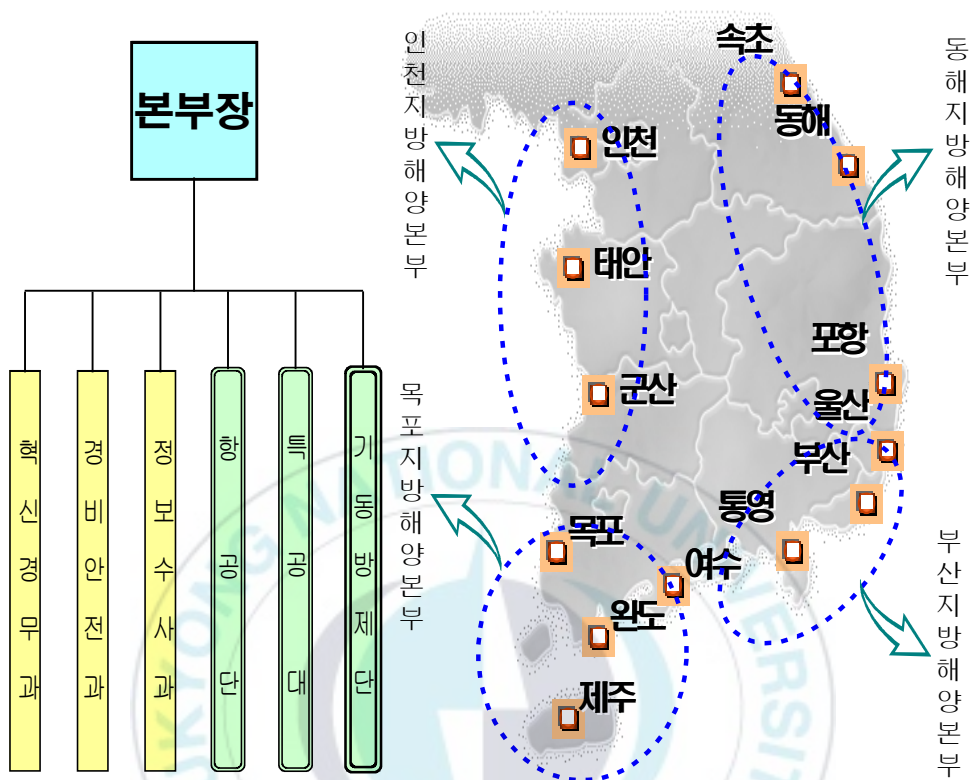
2. 지방조직 체제의 문제점

해양경찰청의 지방조직체계는 크게 4개 지방해양경찰본부 아래 해양경찰서, 파출소, 출장소, 대행신고소로 구성되어 있다. 그 현황을 살펴보면 해양경찰서 13개서, 파출소 74개소, 출장소 263개소, 대행신고소 953개소이다.

첫째, 해양경찰의 지방조직으로 지방해양경찰본부는 2006. 2. 22일 직제가 공포되고 같은 해 4·3일자로 개청하였는데 <그림3-8>에서와 같이 인천, 목포, 부산, 동해 등 4개소가 설치되어 있다. 지방본부는 3~4개의 경찰서를 관할하면서 소재지 해양경찰서장(총경)이 지방본부장을 겸직하고 있는데 본부장 아래 혁신경무과, 경비안전과, 정보수사과 등 3개 과와 항공단, 기동방제단, 특공대를 두고 있다.

우리나라는 동·서·남해 해역별로 특성이 다르지만 그 동안 해양경찰 조직체계는 광역화된 지방조직 없이 본청에서 일선 경찰서를 직접 지휘·통제하는 등 과도한 중앙집권적 시스템이었다. 지방본부가 출범함으로써 해역별 통합 지휘체제를 갖춘 광역대응체계 구축으로 특화된 서비스를 제공하고 본청의 정책을 지방본부 특성에 맞게 세부적으로 기획하고 집행하는 등 효율적인 해상치안 서비스로 국민들에게 보다 질 높은 맞춤형 치안 서비스를 제공하게 되었으며, 국내외 유관기관과도 대등한 조직체계 구축을 통하여 보다 적극적인 교류·협력 업무를 수행할 수 있게 됐다.

그러나 정부 인력증원 억제정책에 따라 본부신설에 소요되는 인력과 예산의 투입 없이 자체 구조조정을 통해 전환 배치하는 등 기구증설에 따른 국민 부담을 최소화함에 따라 3과 3단(대) 규모의 슬림화된 조직으로 출범하였다. 따라서 현 50명 규모로는 해상치안기관의 중간정책 조정역할을 하는 데 어려움이 있으며, 우리와 인접하고 있는 일본 제7관구본부(지방청)의 경우 관구장(치안감급) 밑에 6국 23과 170명 규모로 운영되고 있다.



<그림 3-8> 해양경찰청 산하 지방본부 조직도 (2006년도 기준)

둘째, 해양경찰서로서 현재 전국에 모두 13개이며, 각 해양경찰서는 <표 3-9, 10>에서처럼 관할규모에 따라 본서에 혁신경무과, 경비통신과, 해상안전과, 수사과, 정보과, 해양오염관리과 등 5~7개의 과로 구성되고, 20여개 내외의 계가 있다.

또한 경찰서 산하에 파출소와 출장소가 각 중요 항·포구에 산재해 있으며, 해상경비세력으로 원해에 대·중형함정과 연안에 소형경비정, 형사기동정이 배치되고 인천국제공항 인근해역을 관할하는 인천서에 공기부양정, 유류관련시설이 많은 울산서에 소방정을 배치하는 등 지역특성에 따라 특수정이 분산 배치되어 있다.



<그림 3-9> 부산해양경찰서 조직도(2006. 6. 30 기준)



▷ 기구: 5과 17계 1실 1대

<그림 3-10> 완도해양경찰서 조직도(2006. 6. 30 기준)

각 지역 해양경찰서의 주요 업무로는 경비구난, 해상치안, 해양환경보전, 해상교통안전관리, 해양오염방제, 국제교류협력 등 최일선 현장 집행기관업무를 담당하고 있다. 이러한 경찰서는 거의 도 단위 행정구역을 관찰구역으로 하고 있어 효과적으로 업무수행에 어려움이 따르고 있다.

셋째, 각 해양경찰서에 소속되어 있는 파출소로서 그 현황은 <표 3-12>와 같이 모두 74개소이다.

그 주요 업무로는 방법활동 및 첩보수집, 여객선 안전관리 및 임검, 해수면 유도선 안전관리 및 통제, 수상레저 활동의 안전관리, 출장소 및 선박출·입항 대행신고소 지도·교육, 범죄예방활동과 사건·사고의 접수 및 초동조치, 해난구조업무 지원 및 실종자 수배, 민원사항의 접수 및 실종자 수배, 순찰정 운용 및 관리, 선박출·입항신고 및 통제, 기타 해양경찰서가 필요하다고 인정하는 업무 등이다.

<표 3-12> 지방본부별 파출소 현황 (2006. 9월 기준)

기관별	인천지방본부(19)			목포지방본부(21)			
	인천서	태안서	군산서	목포서	제주서	완도서	여수서
개 소	7	7	5	4	6	5	6

기관별	부산지방본부(19)			동해지방본부(14)		
	통영서	부산서	울산서	포항서	동해서	속초서
개 소	9	7	3	6	5	3

그러나 현행 파출소의 현황 및 주요 업무에서 나타나있듯이 파출소의 업무는 매우 과다하여 특정 지역의 해양관련 업무를 신속하고 정확하게 처리

하기에는 현재의 파출소는 그 수에 있어서 매우 영세하다고 볼 수 있다.

특히, 대국민 해양경찰 서비스와 미래지향 해양경찰 행정이라는 핵심 목표를 달성하기 위해서는 지방의 해양경찰 세력을 더욱 강화할 필요가 있다. 그러나 현재의 파출소는 지역적으로 산재해 있어 전국의 해양경찰 관련 업무를 다루기에는 역부족이다. 따라서 해양경찰서를 중심으로 한 파출소의 기능을 강화하기 위해 현재의 수를 더 확장할 필요가 있다.

넷째, 출장소는 각 해양경찰서 파출소에 소속되어 있고 전국의 출장소는 모두 245개소이며, 그 현황은 <표 3-13>과 같다.

그 주요 업무로는 방법활동 및 첩보수집, 여객선 안전관리 및 임검, 해수면 유도선 안전관리 및 통제, 수상레저 활동의 안전관리, 출장소 및 선박출·입항 대행신고소 지도·교육, 범죄예방활동과 사건·사고의 접수 및 초동조치, 해난구조업무 지원 및 실종자 수배, 민원사항의 접수 및 실종자 수배, 순찰정 운용 및 관리, 선박출·입항신고 및 통제, 기타 파출소장이 지시하는 업무 등이다.

<표 3-13> 지방본부별 출장소 현황(2006. 9월 기준)

기관별	인천지방본부(69)			목포지방본부(63)			
	인천서	태안서	군산서	목포서	제주서	완도서	여수서
개 소	17	32	20	12	10	20	21

기관별	부산지방본부(63)			동해지방본부(50)		
	통영서	부산서	울산서	포항서	동해서	속초서
개 소	35	18	10	17	16	17

그러나 현행 출장소의 현황 및 주요 업무에서 나타나있듯이 출장소의 업무는 매우 과다하여 특정 지역의 해양관련 업무를 신속하고 정확하게 처리하기에는 현재의 출장소는 그 수나 조직체계에 있어서 매우 영세하다고 볼 수 있다. 그리고 파출소가 장소적으로 원거리에 분산되어 있는 출장소를 효율적으로 관리하기에도 어려움이 따르고 있다.

특히, 대국민 해양경찰 서비스와 미래지향 해양경찰 행정이라는 핵심 목표를 달성하기 위해서는 지방의 해양경찰 세력을 더욱 강화할 필요가 있다. 그러나 현재의 출장소는 지역적으로 산재해 있어 전국의 해양경찰 관련 업무를 다루기에는 역부족이다. 따라서 해양경찰서를 중심으로 한 출장소의 기능을 강화할 필요가 있다고 할 것이다.

다섯째, 각 해양경찰서에 소속되어 있는 대행신고소의 현황은 <표 3-14>와 같이 모두 971개소이며, 파·출장소가 설치되지 않은 전국 항·포구에서 선박 출·입항 신고업무를 담당하도록 하고 있다.

대행신고소장은 주로 어촌계장, 마을어장 운영자, 향토예비군 중대장 및 책임감이 투철한 지역주민 중 본인의 동의를 얻어 관할 해양경찰서장이 위촉하게 되어 있다. 별도의 사무실을 두지 않고 어촌계 사무실, 마을회관 또는 본인의 가옥에서 출·입항 신고업무를 수행한다.

그러나 대행신고소장에게는 매월 수당 성격의 일정액의 행정경비가 지원되고 있으나 그 금액이 미미하여 위촉이 어렵고, 본인 역시 민간인 신분으로 업무 수행과정에서의 다른 어민과의 마찰이 적지 않은데다 생업에 따른 업무의 소홀 등으로 적잖은 문제점이 도출되고 있다.

<표 3-14> 지방본부별 대항신고소 현황(2006. 9월 기준)

기관별	인천지방본부(172)			목포지방본부(409)			
	인천서	태안서	군산서	목포서	제주서	완도서	여수서
개 소	64	63	45	106	82	97	124

기관별	부산지방본부(272)			동해지방본부(118)		
	통영서	부산서	울산서	포항서	동해서	속초서
개 소	235	12	25	90	16	12

3. 해양경찰조직체제의 종합 평가

해양경찰조직의 SWOT분석 결과를 보면 첫 번째, WT전략(최소-최소전략)에서 WO전략의 전환점이 우선되어야 한다. 현재 신자유주의 물결과 공공부문에서의 경쟁원리 도입과 성과주의 강조 등은 지방조직 개편에 위협요인이 됨은 물론 특히 작은 정부 지향과 정부축소 논의 등은 위협적 요인으로 작용할 수 있다.

더군다나 해양수산부, 경찰, 군의 조직력 강화와 기능강화 노력은 해양경찰 조직 강화의 노력에 위협요인이며 해양수산부의 기능강화는 가장 직접적인 위협요인이라고 볼 수 있으며, 해상의 치안을 담당하는 해양경찰조직이 해양수산부의 소속으로 편제되어 있는 것 또한 큰 약점이라고 할 수 있다.

따라서 두 번째 전략으로서 WO전략(최소-최대전략)은 종래 내륙 중심에서 해양중심으로 국가발전 전략이 변화되는 시점에서 아시아의 주도권이 해상을 중심으로 벌어지고 있으며, 해상교통량의 증가와 국민들의 해양

치안에 대한 서비스 욕구가 증가하고 있는 점에 비하여 우리의 해상력은 열악한 상태이다. 이러한 열악한 상황은 해상경찰조직의 강화를 단적으로 말해 주고 있는 것이다.

세 번째 전략으로서 이러한 WO전략을 SO전략(최대-최대전략)으로 전환을 해야 한다. 즉 국가 간 해양경쟁이 증가하고 특히, 중국 및 일본과의 해양경쟁이 더욱 치열해지고 있는 상황에서 어업분쟁 뿐만 아니라 이를 둘러싼 법적분쟁 건수도 늘어나고 있는 추세이다.

그러므로 이러한 제반여건을 극복하기 위해서는 해양조직력을 강화하여 국가 간 해양경쟁에서 해양주권국가로서 자리매김을 해야 할 것이다. 아울러 국민들의 선진국형 해양레저의 급속한 증가에 대한 해양치안서비스도 또한 충족되도록 현재 부족한 해양경찰력과 조직체계의 강화가 급선무라고 할 수 있다. 여기에서 간과해서는 안 될 사항은 국내외 해상치안기관의 조직분석과 유관기관과의 협조와 조율을 합리적인 방법으로 이끌어 내야 한다는 것이다.

해양경찰청의 현행 지방조직체계는 지방청이 없는 가운데 본청-경찰서-파출소-출장소-대행신고소로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 현행 지방조직체계를 분석해보면 지방의 많은 해양경찰 행정을 출장소 및 대행신고소가 담당하고 있는 모습을 띠고 있다. 그러나 그 조직은 매우 영세함을 알 수 있다.

예를 들면, 파출소·출장소가 설치되지 않은 전국 971개 항·포구에 대행신고소를 설치하여 선박 출·입항 신고업무를 담당하도록 하고 있다. 대행신고소장은 주로 어촌계장, 마을어장 운영자, 향토예비군 중대장 및 책임감이 투철한 지역주민 중 본인의 동의를 얻어 관할 해양경찰서장이 위촉하게 되어 있다. 별도의 사무실을 두지 않고 어촌계 사무실, 마을회관 또는 본인의 가옥에서 출·입항 신고업무를 수행한다.

그러나 대행신고소장에게는 매월 수당 성격의 일정액의 행정경비가 지원되고 있으나 그 금액이 미미하여 위촉이 어렵고, 본인 역시 민간인 신분으로 업무 수행과정에서의 다른 어민과의 마찰이 적지 않은데다 생업에 따른 업무의 소홀 등으로 적잖은 문제점이 도출되고 있다. 이러한 문제점을 다소 해소하고 동기부여를 위하여 대행신고소장에게 해양경찰의 제주 수련원 이용자격을 부여하고, 각종 산업시찰 실시, 업무유공자 발굴포상 및 휴대용 신분증 발급 등을 추진하고 있으나 여전히 그 문제점이 개선되지 않고 있다.

이처럼 하나의 예이지만 대행신고소의 운영에서 드러나고 있는 문제점을 보더라도 지방의 조직체계는 매우 열악함을 알 수 있다. 특히 하부 지방조직으로 갈수록 그 영세성이 두드러진다고 할 수 있다. 이러한 지방의 허술한 조직체계로서는 선진화되고 미래지향적인 해양경찰 행정을 펼쳐나갈 수가 없으며, 지방에서 발생하고 있는 각종 해양사고나 치안문제에 신속하고 정확하게 대처해나갈 수 없을 것이다.

해양관련 각종 행정업무가 지방을 중심으로 이루어진다는 점과 해양경찰청이 모토로 내세우고 있는 7대 핵심 목표 중 “대국민 해양경찰 서비스”와 “미래지향 해양경찰 행정”이라는 점을 감안하여 볼 때 현재와 같은 영세한 지방조직체계로는 “대국민 해양경찰 서비스”와 “미래지향 해양경찰 행정”이라는 핵심 목표를 달성하기에는 매우 미흡하다고 할 수 있다.

그리고 현재의 지방조직체계는 특정 지역을 중심으로 편제되어 있어서 해양업무를 총괄적으로 통합·조정하는 광역조직이 없다. 이러한 광역조직의 부재는 업무의 효율성을 저하시키는 요인이 된다. 예를 들면 어떤 사건이 특정 지역에서 발생했을 때 그 업무의 책임과 조정 등을 책임지고 지휘하는데 많은 어려움이 있으며, 만약 애매모호한 지역에서 사건이 발생하여 그 대응이 늦어졌을 때 지역 중심의 현행 지방조직체계에서는 그 책임

소재를 분명히 하기가 어렵다. 즉, 총체적인 지휘체계에 문제점을 드러낼 수 있다. 따라서 해역별 광역지방조직의 구축이 매우 시급하며, 지역 중심이 아닌 해역별로 각 지방조직을 통괄·조정하는 기능을 발휘할 수 있는 지방해양경찰청과 같은 광역조직의 구축이 매우 필요하다.

또한 현행 지방조직체계는 구체적인 사안의 처리가 주로 출장소 및 대행신고소를 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 조직체계는 해양경찰의 행정력 및 전문성을 저하시킬 수 있다. 대행신고소의 문제점에서도 지적되었듯이 전문가가 아닌 비전문가 특히 민간인을 통해 업무를 처리하는 것은 매우 원시적이고 비효율적인 접근방식이라 할 수 있다. 많은 정부 부처에서는 행정의 효율성과 신속성, 정확성을 기하기 위하여, 그리고 대국민 행정 서비스의 질을 향상시키기 위해 원스톱(One-stop) 행정 처리를 적극 지향 또는 권장하고 있다(해양경찰청, 2006b: 107).

이러한 시대적인 흐름 속에서 현행 해양경찰청의 지방조직체계에 따른 업무 처리방식은 오히려 시대적 흐름에 뒤처지는 매우 낙후한 방식이라 할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 하나의 방안으로 광역지방조직인 지방해양경찰청을 신설하고 그 부속시설로 가칭 「원스톱 치안서비스센터」를 각 지방에 설립하여 기존의 대행신고소가 드러낸 문제점을 보완 또는 개선할 필요가 있다.

종합하면, 현재의 13개 해양경찰서를 위시한 지방조직체계를 가지고는 지방의 각종 해양관련 현안에 신속하게 대처하여 해결해 나가기 어렵다. 그리고 현재의 지방조직체계는 하부 지방조직으로 갈수록 그 영세성을 면치 못하고 있는 실정이다. 이러한 현행 조직체계는 미국이나 일본이 경찰서 중심으로 하여 내실 있게 운영하여 대국민 해양경찰 서비스 차원에서 고품질의 해양치안, 해양안전 및 해양행정을 제공하고 있는 것과 비교할 때 시급히 개선되어야 할 것으로 보인다.

제3절 국내외 해양경찰 및 유관기관 조직 비교분석

1. 외국 해양경찰 조직

1) 미국의 해안경비대¹⁵⁾

(1) 일반현황

국토안보부(Department of Homeland Security) 산하로서 육군, 해군, 공군, 해병대에 이어 제5군이며 군인의 신분을 가지고 평시에는 연방 경찰기관의 하나로, 전시에는 해군으로 작전권이 이양된다. 1770년 8월 4일 마약 단속 및 밀수감시를 목적으로 재무부 산하 세관감시선단으로 창설되었고, 1912년 타이타닉호 침몰사건으로 방산순찰업무가 추가 되었으며, 1915년 인명구조대와 통합, 미연안경비대로 개칭되었다. 이후 1967년까지 재무부 소속으로 있다가 교통부로 이관되었고 2003년 3월 국토안보부 소속으로 오늘에 이르고 있다.

해안경비대는 군인과 민간인도 되는 특성 때문에 독특한 이점을 갖게 되는데 핵심 임무는 국민과 환경을 보호하며 공해상이나 영해, 연안지역, 항구, 내해를 포함하여 어떤 수면 상에서라도 자국의 경제 및 안전에 위해 방지 임무를 수행하고 있다.

첫째, 군사임무로 군사훈련과 평시 해안방어지역 방어를 담당하고, 전시에는 항만과 200해리 방어를 위한 작전을 수행한다.

둘째, 해양관련 법령 집행으로는 200해리 수역 및 어자원 보호구역의 자원 보존임무 수행과 밀수, 마약, 밀항자 단속과 항법위반 단속업무를 수행한다.

셋째, 해상안전확보를 위하여 항로표지설비 유지업무, 항해정보 통지업

15) 미국 Coast Guard에 관한 모든 자료는 미국 Coast Guard 홈페이지 및 해양경찰청에서 발행한 「외국의 해상치안기관」 자료에서 인용·발췌·취합하여 정리한 것이다.

무, 교량행정업무, 해상레저보트의 안전 확보, 선박검사, 해기사 면허 관리, 교통관제시스템 관리 등의 업무를 수행한다.

마지막으로 해난수색구조업무, 쇄빙 업무, 환경보호, 항만보호, 보조대원 관리 업무 등이 있다.

(2) 장 비

경비정은 기본적으로 적당한 인원을 숙박시킬 승선인을 고려하여 최소한 64Ft(약20M)이상의 것을 말하며, 그 이하가 되는 모든 선박은 보트라 하며 대개 연안에서 활동하고 육상에서는 내수면에서 운영된다. 180Ft(약 54M)이상의 대형 경비정은 지역 지휘관의 명령에 따라 운영되고 그 외 쇄빙선, 극지 조사 보트와 상륙 장비도 구비하고 있다. 보유하고 있는 함정은 <표 3-15>에서 보는 것처럼 다양하다. 항공기는 총 211대를 보유하고 있으며 이중 비행기가 71대, 헬기가 140대가 있다.

<표 3-15> 미국 해안경비대 함정보유현황(2005년도 기준)

함정의 종류	전장(길이Ft 및 M)	톤 수	보유 척수
계			1,636
대형경비함정(WHEC)	378Ft(약115M)	3,250톤	12
중형경비함정(WMEC)	210Ft~282Ft(64M-85M)	1,000~1,820톤	30
소형 경비보트	64Ft(약20M) 이하		1,400
실습선(WIX)	180Ft~259Ft(55M-78M)		2
쇄빙선(WAGB)	140Ft~420Ft(42M-127M)	662~16,000톤	13
항행표지설치 및 정비선(WLB, WLM)	100Ft~225Ft(30M-68M)	845~2,000톤	55
순찰정(WPG)	87Ft~123Ft(26M-37M)	91~185톤	98
건설선(WLIC)	75Ft~160Ft(23M-48M)		13
항내예인선(WYTL)	65Ft(약20M)	60톤	11
기타			2

(3) 조직체계

국토안보부 산하에 해안경비대사령관을 보좌하는 참모 조직으로 <그림 3-11>에서 보는 것처럼 전략기획위원회, 해양위원회, 민원국, 민간인권관리과 등이 있고, 지방조직으로 예하 직할 부대인 2개의 지역사령부와 9개 관구 사령부가 지역별 특성과 지리적 여건을 고려하여 설치되었으며, 대서양지역사령부 산하에 5개 관구사령부가, 태평양지역사령부 산하에 4개 관구사령부가 있다.



<그림 3-11> 미국 해안경비대 조직도(2005년도 기준)

각 관구사령부 예하에 1-7개 규모의 해안경비단, 2-47개 규모의 연안순찰대, 1-5개 규모의 비행대, 2-12개 규모의 해상안전실, 1-14개 규모의 항해지원팀이 있는데 이를 표로 정리하면 다음의 <표 3-16>과 같다.

인적 구성으로는 현역 약 39,000명, 예비역(Reserve) 8,000명, 민간인 직원 약 6,000명, 보조대(자원봉사) 35,000명이다.

<표 3-16> 미국 해안경비대 관구별 소속부대 현황(2005년도 기준)

Area (지역사령부) ★★★	District (관구사령부) ★(★)	Group (해안경비단) ☼☼☼	Boat Station (연안순찰대) ◆◆◆	Air Station (비행대)	Marine Safety Office (해상안전실)	Aids to Navigation Team (항해지원팀)
Atlantic Area (대서양지역)	1st	6	34	1	4	9
	5th	6	32	2	2	9
	7th	6	19	4	5	6
	8th	7	15	3	12	14
	9th	5	47	2	8	-
Pacific Area (태평양지역)	11th	4	13	5	3	-
	13th	5	12	3	2	4
	14th	1	2	1	2	2
	17th	-	2	2	8	1
계	9개 사령부	40	176	23	46	45



<그림 3-12> 미국 해안경비대 관구 분할도(2005년 기준)

2) 일본의 해상보안청¹⁶⁾

(1) 일반현황

제 2차 세계 대전 후 일본의 해안 곳곳에 불법 출입국, 밀무역, 해적 행위, 불법 어로 등 범죄 행위가 극도에 달하여 이를 방지하기위해 1948년 5월 1일 해상에서의 인명 및 재산의 보호, 치안의 유지를 목적으로 운수성의 4개 외청 중의 하나로 창설되었다. 그 뒤 2001년 운수성에서 국토교통성의 4개 외국 중의 하나로 이관되었다.

16) 일본해상보안청에 관한 자료는 일본해상보안청 홈페이지 및 해양경찰청에서 발행한 「외국의 해상 치안기관」의 자료를 인용·발췌·취합 정리한 것이다.

해상보안청은 1948년 맥아더 군정에 의하여 군사력 보유를 금지한 헌법 정신 및 일본 제국주의의 폐해를 교훈 삼아서 평화 체제를 지향하는 국가 목표에 부합하도록 안보력을 제외한 구난, 안전 업무 중심 기능으로 창설되어 오늘의 해상보안청으로 발전하였다.

첫째, 해상치안 유지업무로 영해 및 해상분쟁경비, 불법입국 적발, 해난 사고 수사 등 해상법질서 유지와 EEZ 수역내의 불법조업, 밀수, 밀항 등 해상범죄 예방·단속업무를 수행한다.

둘째, 해난구조업무로서 해난에의 즉시대응체제를 유지하고 GMDSS, 특수 구난대를 운영하며 해상레저 사고방지 및 구조체계 확립한다.

셋째, 해양환경보전과 해상방제업무로 해양환경보전을 위한 감시활동, 지진, 해일 등 자연재해 대응과 대규모 유류 유출사고 대응 및 방제활동을 한다.

넷째, 해상교통의 안전 확보를 위해 해상교통관제시스템운영 및 선박안전운항 정보를 제공하고 항해원조시스템 구축을 위하여 항로표지의 정비를 한다.

다섯째, 국제간 공조협력을 위해 SAR, OPRC 조약에 의한 다국 간 협력 및 마약, 밀항 등 관련국간 협력 업무를 수행한다.

(2) 장 비

함정 514척, 항공기 75대를 보유하고 있으며, 지역이 광대하여 순시선 및 순시정만 361척이며, 그 외에 격납고 보유함(PLH형)이 13대, 항공 갑판 보유함(PL형)이 11척이며 항공기도 헬기를 포함하여 <표 3-17>에서 보는 것처럼 75기에 이른다.

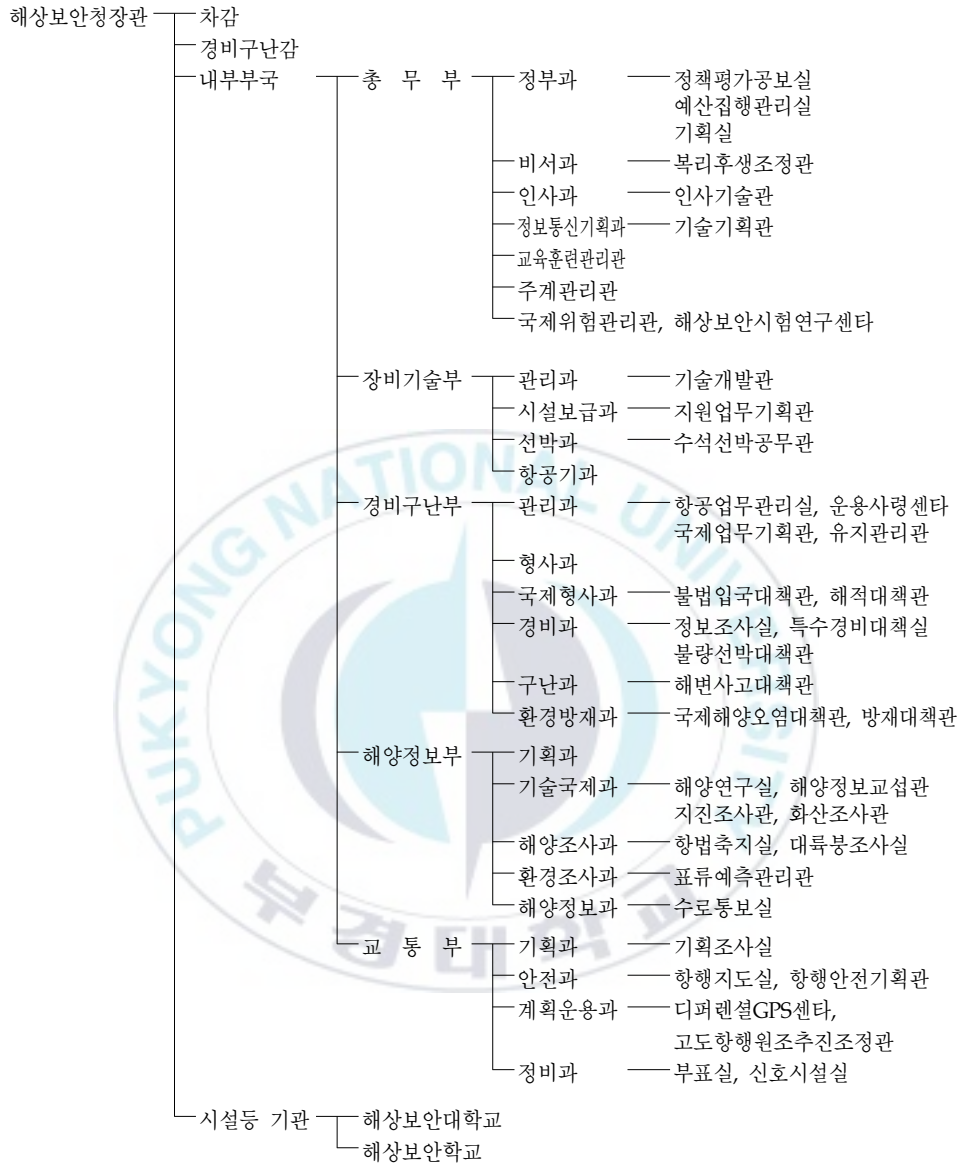
<표 3-17> 일본 해상보안청 장비현황(2005년도 기준)

종류	항목	보유현황	총계
순시함	순시선	124	514척
	순시정	237	
	특수경비구난정	87	
	측량선	13	
	항로표식측정선	1	
	설표선	4	
	등대순찰선	45	
	교육업무용선	3	
항공기	비행기	29	75기
	헬리콥터	46	

(3) 조직체계

해상보안청의 조직 구조는 다음의 <그림 3-13>에서 보는 것처럼 중앙 기구의 내부부국으로 총무부, 장비기술부, 경비구난부, 해양정보부, 교통부가 있고 시설 기관으로 해상보안대학교와 해상보안학교가 속해 있다.

계급 체계는 장관을 정점으로 차장과 경비구난감을 바로 아래에 두고 그 밑으로 1등 해상보안감을 ‘감’과 ‘을’로 구분하고 2등·3등 해상보안감과 그 아래 1등·2등·3등 해상보안정이 있고 끝으로 1등·2등·3등 해상보안사의 12계급으로 되어 있다.



<그림 3-13> 일본 해상보안청 조직도(2005년도 기준)

해상보안청은 전국을 지역 특성 및 설립지의 특수 환경 등을 고려하여 11개 해상보안관구로 나누어 해상 보안 업무를 실시하고 있는데 각 관구 해상보안본부의 구역 분할도는 다음 <그림 3-14>와 같다.



<그림 3-14> 일본 관구해상보안본부 관구 분할도(2005년도 기준)

조직구조의 특색을 살펴보면 관구해상보안본부 11개소와 해상보안부 65개소, 해상보안서 55개소가 지방조직의 중심적 역할을 수행하며 관구별 해상보안부와 해상보안서의 설치가 지역 특성에 따라 운영되고 있다.

예를 들면 러시아와 국경을 이루고 있는 북해도 전역을 담당하는 1관구는 겨울철 북해도를 떠다니는 유빙의 관리 및 등대 얼음 제거 작업을 하고, 동경만을 주로 관리하는 3관구는 폭증하는 해상 교통량의 안전을 위해 자동 선박 식별 장치인 AIS 항행 지원 시스템을 실시하며, 히로시마의 세토내해를 관장하는 제6관구는 특이 시설로 해상 부유유나 선박 유종을 화학적으로 분석하여 환경 기준에 적합한 배출 여부의 감시 및 유해 액체 물질 등을 분석하는 분석실을 가지고 있다.

다음 <그림 3-15>는 지방조직인 제7관구본부 조직도를 예시한 것이다.



<그림 3-15> 일본 해상보안본부(제7관구) 조직도(2005년도 기준)

인원 구성은 해상보안청이 2004년 현재 12,297명이며 여성 직원은 340명으로 전체 인원의 약 2.8%정도를 차지하고 있는 데 계급 구조로 보면 장관, 차장, 경비구난감 3명을 제외하고 보안감급으로 1,400명, 보안정급으로 7,100명, 보안사급으로 3,200명으로 구성되어 있다.

3) 영국의 해양경비청¹⁷⁾

(1)일반현황

해양경비청(Maritime and Coast Guard Agency)은 1998년 4월 1일 영국 정부의 예산절감과 기관간 긴밀한 업무체제 구축을 위하여 유사 관련기관 통·폐합 조치에 따라 교통부(Department for Transport)의 산하 집행기관인 환경교통지방부의 외청이었던 연안경비청(The Coast Guard Agency)과 해양안전청(Marine Safety Agency)이 본부조직을 통합하여 발족된 기관으로 이 두 기관의 업무를 수행한다.

해양경비청은 해상 안전 및 해양 오염 통제를 주목적으로 하고 이를 위한 제한적인 경찰 작용과 일부의 연안 경비 기능을 가지고 있다. 영국의 경우 해상 치안은 경찰이, 영해 경비 및 국가 안보는 해군이 각각 담당하고 있다.

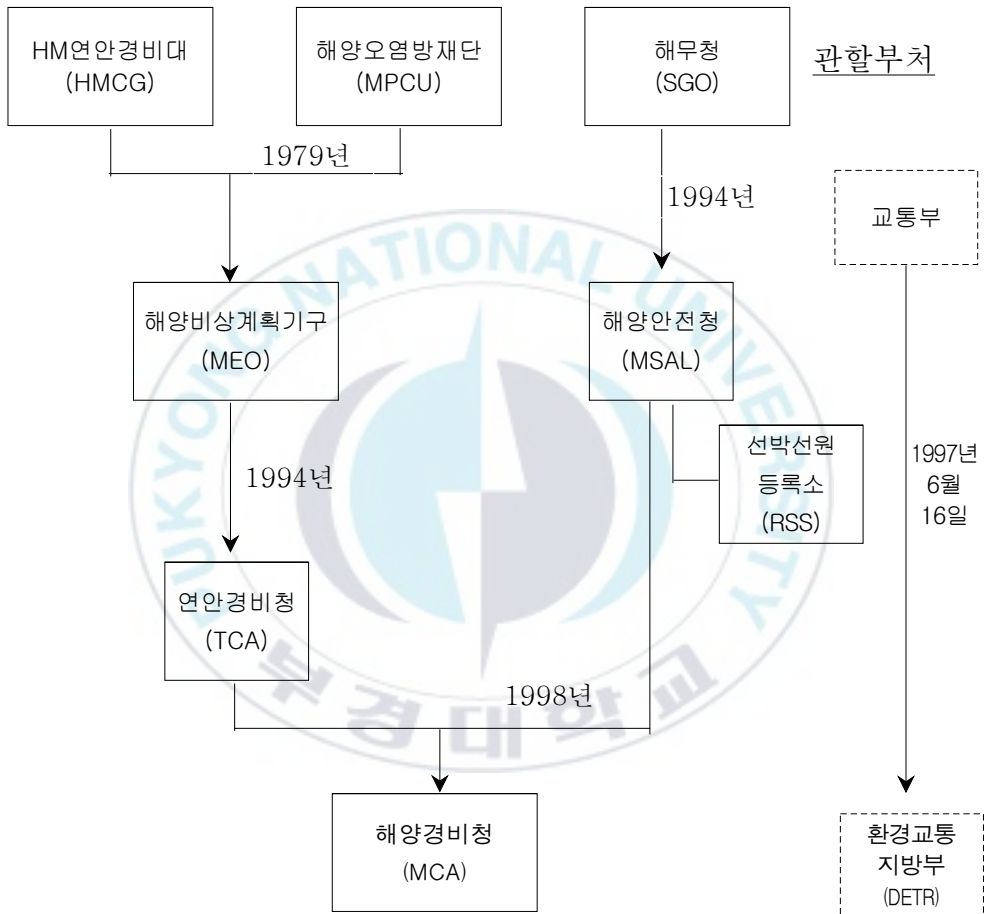
첫째, 해난수색 구조업무로 해군과의 협조 하에 해양 수색과 구난 업무에서의 민간 구조작업에 조정과 통제한다. 또 영국 해군은 해양경비청으로 하여금 최고의 기술을 보유하게 하는 것인데 이것은 해양 수색과 구난 분야에서 영국의 해양경비청이 세계의 모범이 되는 것을 의미한다.

둘째, 영국 내에서 정부의 해상 안전 정책을 수행하며, 외국정부 및 국제해양기구와 협조를 통하여 모든 선박의 국제 안전 규칙 준수여부를 점검한다.

17) 영국 해양경비청에 관한 자료는 영국 해양경비청 홈페이지에서 인용·발췌·취합 정리한 것이다.

셋째, 선박으로부터의 해상 오염을 방지하고 이에 대한 계획을 수립하며 지방정부, 항만당국과 관련 산업체에 대한 지원체제를 구축한다.

다음 <그림 3-16>은 영국 해양경비청의 설립 조직도이다.



<그림 3-16> 영국 해양경비청 설립 조직도

(2) 장 비

해양경비청은 현재 3대의 Sikorsky S61N 구난 전용 헬기를 보유하고 있는데 이것은 밤에도 작업이 가능한 전천후 능력을 가지고 있으며

Sumburgh Airport, Stornoway와 Lee-on-Solent의 세 곳에 배치되어 있고 영국 내 어디에도 갈 수 있는 항속거리를 갖고 있다.

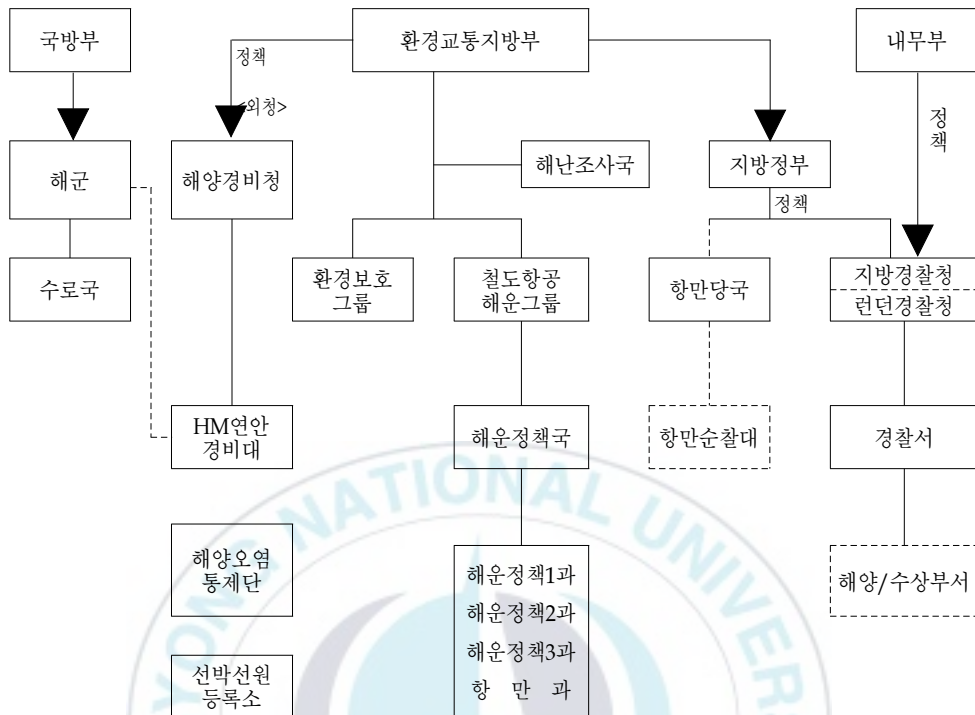
또한 4대의 비상용 예인선이 있는데 이것은 배가 좌초되어 아주 위험한 해상 오염이 예상될 경우에 예인하기 위한 것이며 이 예인선들은 Fair Isle, Minches, South Western 항구와 Dover 해협 지역에 있으며 1년 내내 하루 24시간 대기상태이다. 이 예인선들은 또한 화재 진압도 할 수 있다.

(3) 조직체계

해양경비청은 6인 평의회(청장, 연안경비대장, 운영선원국장, 안전기준국장, 해양 오염방제단장, 총무국장)와 4개의 실무 운영 부서(영국연안경비대, 해양안전운영 및 선원기준국, 해양안전기준국, 해양오염방제단)와 총무국으로 구성된다.

해양경비청의 본부는 Southhampton에 있는데 이곳은 지원과 정책 수립 업무를 주로하며 선원들을 위한 일선 업무 등 대부분의 업무들은 각 지방에서 자체적으로 이루어진다. 영국의 해양 관련 조직은 산재되어 있는데 해운 · 항만건설 · 해양안전 및 환경보호는 환경교통부에서, 수산행정은 농림수산부에서, 해양과학기술업무는 통산부 산하 과학기술청에서, 수로업무는 국방부 산하의 수로국에서 담당한다. 인력은 영국의 30여개의 장소에 주둔한 1,165명의 정규 인원과 3,250명의 자원 인원이 있다.

다음 <그림 3-17>는 해양경비청 조직도이다.



자료: 한국정신문화연구원(2003), 「해양경찰 혼 정립에 관한 연구」

<그림 3-17> 영국 해양경비청 관련 조직도(2005년도 기준)

4) 러시아의 국경수비대¹⁸⁾

(1) 일반현황

국경수비대는 1893년 10월 15일 러시아 황제의 칙령에 의하여 독립된 군부대조직으로 창설되었으며 1971년 국가보안청(KGB)으로부터 분리되고, 1994년 12월 30일 대통령 직속 러시아연방 국경수비대로 발족하였다.

조직의 성격은 국방부 정규군이나 내무부 군이 아닌, 러시아 국경 수비를 목적으로 설치된 특수군사부대로서 산하에 해상경비함대를 보유하고 있다(한국정신문화연구원, 2003: 299).

18) 러시아의 국경수비대에 관한 자료는 한국정신문화원(2003: 299), 「해양경찰 혼 정립에 관한 연구」에서 인용하였다.

인력으로 국경수비대의 병력은 기계화 및 보병 부대로서 총 20만 명이며 그 중 해상 경비 병력은 30,000명 정도이다. 장비로는 헬리콥터를 포함하여 300여대의 항공기를 보유하고 있으며 경비함정은 250여척의 순시함과 635척의 순시정 등 총 885척을 보유하고 있다.

러시아는 우리나라의 해양경찰청과 같은 조직이 없으며, 연방 국경수비대의 직무 중 일부로서 해양경찰 기능을 수행하고 있다.

첫째, 국경 지역의 보호와 국경 침범 행위를 방지하며, 국경 수비 목적으로 정보를 수집하고 방첩 활동과 관련하여 관계 기관과 협조한다.

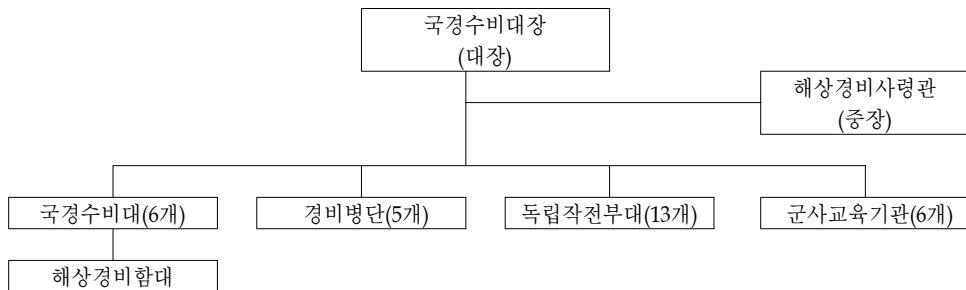
둘째, 육상 및 해상 국경에서의 인적, 물적 자원의 이동을 통제하고 출입국 관리를 수행한다.

셋째, 육상 및 해상 국경에서의 범죄 행위를 규제하며, 영해와 대륙붕 및 경제 수역에서 어업 규제 및 어로 지도 활동도 한다.

그러나 해상에서 제공될 수 있는 행정 서비스로서 수색 구조, 해난 사고 조사, 해상 교통관제, 항만국 통제, 해기사 시험 관리 등은 교통부에서 주관하고 있으며, 해도 제작 및 수로 조사는 국방부 해양총국에서 담당하고, 해양 오염 방지 업무는 환경보호위원회에서 관할한다.

(2) 조직체계

국경수비대 조직은 <그림 3-18>과 같이 본부에 국경수비대를 두고 북서 지역, 코카서스 지역, 바이칼 지역, 극동 지역, 태평양 지역, 북동 지역의 6 곳에 국경수비대 관구가 설치되어 있으며, 그 밖에 5개 경비 병단 및 13개 본부 직할 독립 부대가 있다.



자료: 한국정신문화연구원(2003), 「해양경찰 혼 정립에 관한 연구」

<그림 3-18> 러시아 국경수비대 조직도(2003년도 기준)

국경수비대 본부에는 해상 경비 참모로서 해상경비사령관이 있으며, 국경수비대 6개 지역 관구 소속으로 해상경비합대가 설치되어 있고, 함대의 역할이 우리나라의 해양 경찰과 유사한 기능을 수행한다.

2. 국내 유관기관 조직

1) 경찰청¹⁹⁾

경찰청은 치안에 관한 사무를 총괄하는 행정자치부 소속 외청으로써 1945년 10월 21일 미군청정 경무국으로 발족하여 1948년 8월 15일 정부 수립과 함께 내무부 치안국으로 개칭되었으며 1974년 내무부 치안본부로 확대·개편되었다가 1991년 8월 1일 독립 외청으로 개칭되었다.

경찰청은 국립 경찰로서 중앙 경찰 기구인 경찰청을 정점으로 14개의 지방경찰청, 233개의 경찰서, 870개의 지구대·파출소를 두고 있으며, 부속 기관에 경찰대학, 경찰종합 학교, 중앙경찰학교, 경찰병원, 운전면허시험관리단 등이 있다.

이 밖에 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확보하기 위하여 행정자치부에

19) 경찰청 홈페이지에서 인용·발췌·취합 정리하였다.

경찰위원회를 두어 경찰 행정에 관한 심의, 의결 기능을 수행하고 있으며, 소속은 행정자치부로 되어 있으나 경찰청장의 지휘, 감독 하에 운영되고 있다.

경찰청 조직은 <그림 3-12>와 같이 본청이 7국, 4관, 1심의관, 26과, 6담당관, 1단, 4센터로 구성되어 있다.



<그림 3-19> 경찰청 조직도(2006년도 기준)

<표 3-18> 경찰청 본청 국별 과 구성 현황

경찰청 본청 국	과 구성 현황
경무기획국	혁신기획과, 재정과, 법무과, 인사교육과, 장비과
생활안전국	생활안전과, 생활질서과, 여성청소년과
수사국	수사과, 지능범죄수사과, 형사과, 마약수사과, 과학수사센터, 사이버테러대응센터, 인권보호센터
경비국	경비과, 대테러센터, 경호과, 항공과
교통관리관	교통기획담당관, 교통안전담당관
정보국	정보1과, 정보2과, 정보3과, 정보4과
보안국	보안1과, 보안2과
외사국	외사기획과, 외사정보과, 외사수사과
홍보관리관	홍보과
감사관	감찰담당관, 감사담당관
정보통신관리관	정보통신1담당관, 정보통신2담당관
※ 총무과, 혁신기획단	

경찰의 계급으로는 치안총감(경찰청장)과 치안정감(차장, 경찰대학장, 서울청장, 경기청장), 치안감~경무관(지방청장 또는 본청 국장급), 총경(경찰서장 또는 청단위 과장)을 비롯하여 순경에 이르기까지 모두 11계급으로 되어있다.

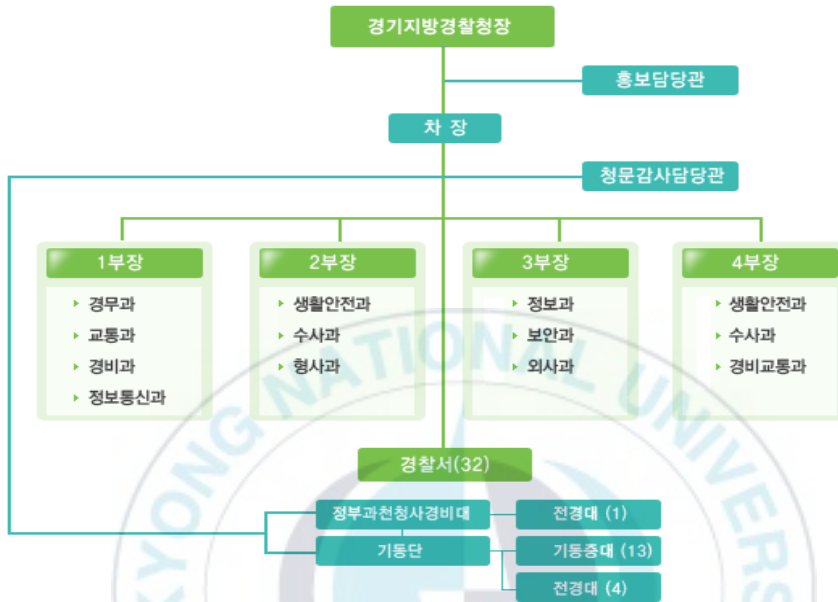
지방조직으로 14개의 지방경찰청(서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 강원, 경기, 경남, 경북, 전남, 전북, 충북, 충남, 제주)이 있는데 서울청이 7부 16과 2담당관, 경기청이 4부 13과 2담당관, 부산청이 9과 3담당관, 그 밖의 지방경찰청이 6과 3담당관로 되어 있다. 지방청 산하에는 전국에 234개의 경찰서가 4-9과로 구성되어 있으며 877개의 지구대 및 파출소가 있다.

지방청 중 행정구역 구분에 따라 지역을 고려하여 울산청과 제주청은 그 산하에 경찰서가 각각 4개와 2개에 불과함에도 지방청 조직을 신설하여 운영하고 있다. 참고로 서울경찰청과 경기경찰청의 조직도는 <그림 3-20, 21>과 같다.



<그림 3-20> 서울지방경찰청 조직도(2005년도 기준)

- 지방청 : 1차장 4부 13과 2담당관 2대 「정부과천청사경비대, 기동단」
- 경찰서 : 32개 경찰서, 15개 방범순찰대, 117대 순찰지구대(48개 파출소)
- 기동중대 : 33개 중대 「기동대 13, 전경대 5, 방순대 15」



<그림 3-21> 경기지방경찰청 조직도(2005년도 기준)

2) 해군²⁰⁾

해군은 1945년 8월 21일 해사대로 조직되어 같은 해 11월 11일 해방병단으로 결성되어 1946년 1월 14일 국방사령부로 편입되었다. 그 뒤 1948년 9월 5일 대한민국 해군으로 정식 창설되었다.

그 뒤 1973년 10월 10일 해병대를 흡수·통합하였으며 1987년 11월 1일 해병대사령부가 창설되고 1993년 6월 17일 해군본부를 계룡대로 이전하여 오늘에 이르고 있다.

해군은 해상 작전 및 상륙 작전을 주 임무로 하고 이를 위하여 편성, 장비되며 필요한 교육, 훈련을 실시한다고 명시된 것처럼 해군은 국토방위를

20) 해군본부 홈페이지 및 기타 자료에서 인용·발췌·취합 정리하였다.

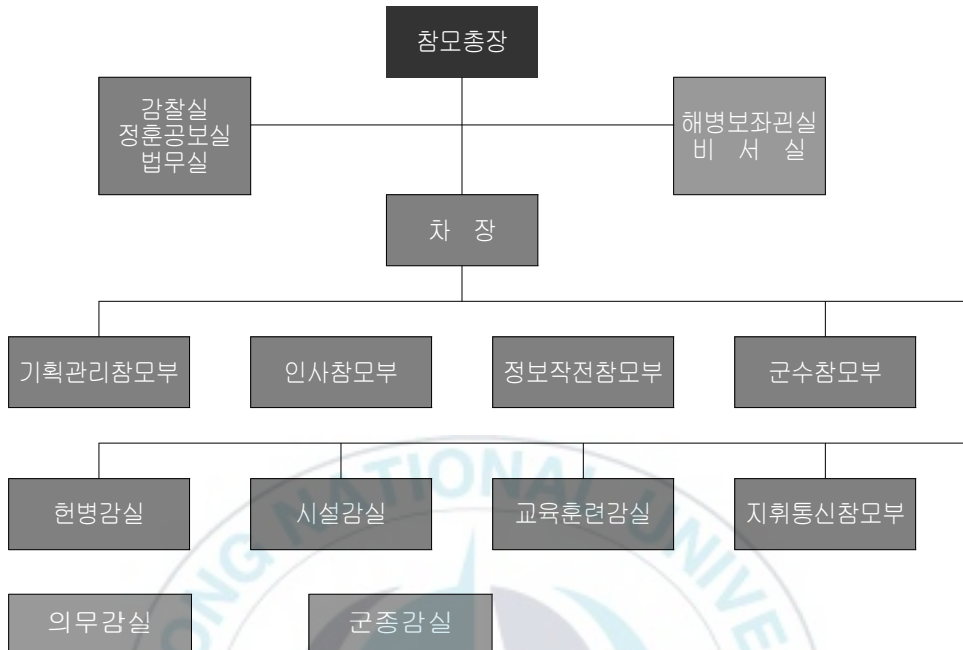
주 임무로 하고 있다

해군은 작전사령관 예하에 1·2·3함대사령부 있으며 7개 전·여단 등을 두고 있다. 또한 <그림 3-22>와 같이 해병대 사령부, 군수사령부, 교육사령부가 있으며, 교육기관으로 해군사관학교, 해군대학 등으로 구성되어 있다.



<그림 3-22> 해군 부대 조직도(2005년도 기준)

해군본부는 해군의 정책, 군사력 건설의 소요 제기, 편성, 교육 훈련, 인사, 군수 동원, 예비군 및 작전 지원 기타 해군의 운영에 관한 사항을 관장하며, 본부 조직은 <그림 3-23>과 같이 해병보좌관을 두고 기획관리, 인사, 정보작전, 군수, 지휘통신참모와 의무감, 헌병감, 군종감, 교육훈련감, 시설감 등을 두고 있다.



<그림 3-23> 해군본부 조직도(2005년도 기준)

3) 소방방재청²¹⁾

소방방재청은 국가 재난관리 전담기구로서 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 선진국 진입의 초석이 될 사회안전망 구축을 위해 2004년 3월 11일 재난 및 안전관리기본법이 제정·공포됨에 따라 동년 6월 1일부로 행자부 민방위재난통제본부를 전신으로 신설·개칭되었다.

이와 함께 통합된 소방조직은 1925년 경성소방서가 처음 설치된 이래 미군정 시대에는 소방위원회로, 정부 수립이후 1970년대까지는 중앙은 내무부 치안국 소방과 소속으로 지방은 경찰국 소방과 및 소방서로 운영되다가 1992년 4월 시·도 책임으로 일원화하여 시·도별 소방본부가 설치된바 있다.

주요 업무로는 첫째, 관리분야로 국가 안전관리 종합정보 및 통신 시

21) 소방방재청 홈페이지에서 인용·발췌·취합 정리하였다.

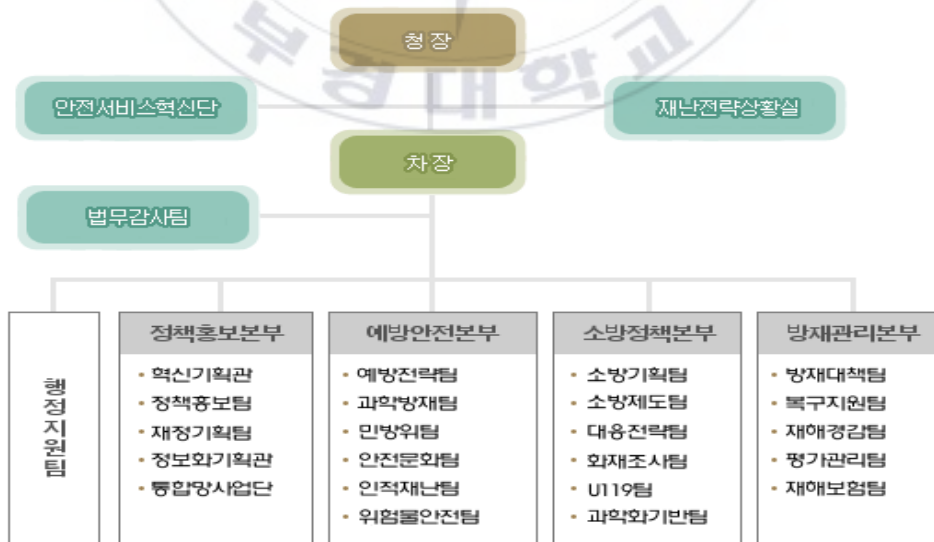
시스템 확립, 재난관리 표준화·체계화, 민간 안전지도자 양성과 국민 교육 훈련 강화 등이다.

둘째, 예방분야는 시설물 안전관리기준 표준화, 국가 종합재난대응훈련 도입, 뉴 거버넌스 형태의 참여, 안전문화 정착, 재난영향평가기능 강화, 방재산업 육성과 국제협력 증진에 있다.

셋째, 대응분야는 상황관리체계 개선과 조기 경보 시스템 확충, CP형 비상지원본부와 공동상황 관리체계 확립, 자기 책임형 민간 대응능력 제고, 통합 현장지휘체제 강화 등이다.

넷째, 복구사후관리는 예방 차원의 과학적 항구복구 추진, 과학적 피해 원인 조사와 수요자 중심의 복구체계 확립, 풍수해 보험제도의 단계적 확대, 재난관리 심사 평가 및 정책환류 기능 강화 등이다.

조직으로 <그림 3-24>과 같이 청·차장 아래에 4개 본부와 2관 21팀, 2단, 1실을 두고 있다. 소속기관으로는 중앙119구조대·민방위교육관·중앙소방학교·국립방재연구소 등이 있다.



<그림 3-24> 소방방재청 조직도(2006년도 기준)

그 외 각 지역별로 효과적인 방재 업무를 위해 각 도 및 광역시에 16개의 지방소방본부 조직이 있다.



<그림 3-25> 인천 소방방재본부 조직도(2006년도 기준)

지방조직의 문제점으로 1992년 이후 광역소방체제로 시·도 소방본부가 설치되어 대국민 서비스의 확대로 많은 국민들에게 봉사하는 기관으로 인정을 받게 되었으나, 소방본부는 시·도지사의 보조기관이며 소방서는 직

속기관으로 지휘감독을 받는다. 따라서 소방방재청이 발족하여 하부기관으로서 이원적인 지휘를 받게 됨으로 조직 구성원의 내부 불만을 안고 있다.

3. 관련기관 조직 분석 · 평가와 시사점

앞에서 살펴본 외국 해상치안기관의 중요한 공통적인 특징으로서 중앙기관들이 안정되고 광범위한 지방조직을 두고 효율적으로 업무를 수행하고 있다는 점이다. 각국의 해양여건이 나름대로 특성이 있는 만큼 지역과 해양수요에 적합한 지방조직을 구성하여 해양서비스를 제공하고 새로운 변화에 대처하고 있는 현실을 직시할 필요가 있다.

<표 3-19> 외국 해상치안기관 비교(2005년도 기준)

구분	미국	일본	영국	중국	러시아
소속	국토안보부	국토교통성	환경교통지방부	교통부	대통령 직속
명칭	해안경비대	해상보안청	해양경비청	해상안전국	국경수비대
신분	준군사조직	일반직 (공안직 2종)	연안경비대	군인	군인
계급	현역:14단계 일반직: 미상	공안직:12단계 일반직:14단계	미상	미상	미상
기관 창설 목적	1915년 美 해안경비대로 발족. 안보, 마약 단속, 구난, 밀수방지	1948년 맥아더 군정에 의하여 창설. 구난, 안전 목적	1894년 항행안전관리로 시작. 해상경비, 구난, 해상 오염 방제가 주목적	항행 안전 구난	국경수비, 출입국 통제 및 어업규제
인력 장비	54,100명('05.5) 선박 772척 항공기 212대	12,297명('04.12) 선박 580척 항공기 75대	약 4,500명 구조용 헬기 4대 예인선 다수 등	변방국인원 약11만 명 구조선박 59척 항공기 미상	해상경비사령부 약 3만 명 선박 850척 항공기 300대

구분	미국	일본	영국	중국	러시아
본부 조직	총사령관(장관급) 부사령관 참모장(중장)	청장(차관급) 차장, 경비구난감 5부(국), 32 과	6인 평의회 (청장, 연안경비대장, 운영선원국장, 안전기준국장, 해양오염방지단장, 총무국장)	공안부장(장관급) 부부장(차관급) 변방국(치안감) 해상안전국장(차장)	국경수비대장 (차관급) 차장 참모장(중장) 해상경비사령관 (소장) 15국
지방 조직	2개 지역사령부 9개 관구사령부 40개 해안경비단	11개 관구사령부 66개 해상보안부	19개 해난구난센터	15개 관구사령부	6개 국경수비대

이와 같은 외국 해상치안기관들의 지방조직을 중심으로 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙조직보다는 지방조직을 강화하는 경향이 있다. 미국의 경우 해안경비대(USCG)가 수색 및 구조분야에서 세계적인 명성을 갖게 된 배경이나 해운안전을 위해 북서 대서양지역의 빙산상태를 감시하는 업무, 국방 전략상 필요한 지역안전에 기여하며 밀입국자와 밀수품의 반입저지 등 해상보안 활동에 있어서도 지방조직의 역할이 뛰어나다는 점이다. 둘째, 지방조직의 다양한 서비스 제공을 들 수 있다. 일본의 예를 들면, 이들의 업무가 통상적인 해상보안 및 경비업무의 영역을 넘어서 해양생물 등 천연자원의 보호, 유빙의 감시, 해상방재의 조사연구 등 광범위하게 수행되고 있다.

또한 국내의 유관기관들의 지방조직 형태는 국가별로 지방청형태, 본부형태, 사령부 형태 등 각각 특색을 가지고 있으나, 지역별 또는 해역별로 지방조직을 설치 운영하고 있다. 해양경찰청과 관련이 많은 국내 유관기관

의 조직을 살펴보면 경찰청의 경우 전국을 14개의 지방경찰청이 운영하고 있으며, 해군도 각 지역적인 특성을 고려하여 동해, 서해, 남해에 각각 함대사령부 그 예하에 3개 방어사령관을 두어 각 지역별로 대비하고 있다.

해양수산부, 검찰, 소방방재청, 관세청 모두 상기에 전술한 대로 효과적인 목적 달성을 위해 지방청이나 지방청에 준하는 지방 조직(본부세관, 본부 등)을 두고 있다.

<표 3-20> 국내 유관 기관 조직 비교(2005년도 기준)

구 분	예산 (억 원)	인 력	본부조직	지 방 청	기타 지방조직
경찰청	58,090	145,492 (전경 49,000 포함)	5관1심의관 6국	14개 (지방청1,2급)	233개 경찰서 3229개 파출소
해군	-	-	3실, 5참모부, 7감실, 5사령부등	3개 (함대사령부, 소장)	13개 방어사령관
해양수산부	29,563	4,072	6관 1실 1단 5국	12개 (지방청,2급)	
소방방재청	1,377	435	1실 2팀 4본부	16개 (본부,2,3급)	166개 소방서 846개 파출소
검찰청	4,822	8,642	3관 1국 8부	23개 (고, 지검, 차관급)	37개 지청
관세청	3,148	4,249	3관 4국	6개 (본부세관,2,3급)	44개 일반세관
해양경찰청	5,854	10,034 (전경 3,592 포함)	2관 4국	4개 (본부, 총경)	13개 경찰서 337개 파·출장소

그 외 국내의 16개 외청 가운데 규모가 작은 통계청, 특허청, 문화재청을

제외한 대부분의 외청이 지방청이나 지방청에 준하는 지방 조직을 <표 3-21>과 같이 두고 있다.

<표 3-21> 정부 외청별 지방청 운용현황(2005년도 기준)

외청별	'05년 예산(억 원)		인력(명)		소속기관(특별행정지방기관)		
	예산	순위	정원	순위	지방청	기타	
						4급 이상	5급 이하
경찰청	59,090	1	145,492 (전경 49,000 포함)	1	14 (지방청, 1·2급)	233 (경찰서)	870 (지구대, 파출소)
국세청	10,017	3	17,022	2	6 (지방청, 2·3급)	99 (세무서, 4급)	17 (지서, 5급)
해경청	5,854	5	10,034 (전경 3,592 포함)	3	4 (본부, 총경)	13 (경찰서)	337 (파출소, 출장소)
검찰청	4,822	6	8,682	4	23 (고·지검, 차관급)	37 (지청)	-
산림청	9,754	4	1,483	9	5 (관리청, 3급)	25 (관리소, 4급)	-
기상청	1,381	13	1,159	11	5 (지방청, 3급)	35 (기상대, 4급)	40 (관측소, 6급)
병무청	1,307	15	1,739	7	10 (지방청, 2급)	4 (지청, 4급)	-
중기청	14,273	2	567	15	11 (지방청, 3·4급)	-	-
식약청	1,181	16	948	12	6 (지방청, 2·3급)	-	4 (검사소, 5급)
조달청	1,659	12	932	13	11 (지방청, 2·3급)	-	3 (출장소, 5급)

외청별	'05년 예산(억원)		인력(명)		소속기관(특별행정지방기관)		
	예산	순위	정원	순위	지방청	기타	
						4급 이상	5급 이하
관세청	3,148	8	4,249	5	6 본부세관, 2·3급	24 일반세관, 4급	13 (출장소, 5급)
농진청	4,561	7	2,070	6	9 기술원 등, 연구직	15 연구소 등, 연구직	-
통계청	2,473	10	1,681	8	-	6 (통계청, 4급)	6+35 (사무소+ 출장소)
특허청	2,250	11	1,206	10	-	1 (사무소, 4급)	-
문화재청	2,806	9	649	14	-	24 (지구관리소, 4·5급)	7 (출장소, 6·7급)
방재청	1,377	14	435	16	-	-	-

우리의 경우에는 최근 신설된 지방해양경찰본부가 인력·조직 면에서 업무추진이 미약하고, 실질적인 업무를 수행하는 각 해양경찰서는 직제나 주요업무 성격이 거의 동일한 수준에서 해양서비스를 제공하고 있다. 지역별 해양의 특성이나 지역주민의 해양치안서비스의 수요가 다름에도 불구하고 맞춤형 서비스가 이루어지지 않고 있는 것이다.

따라서 위에서 살펴본 각 기관들이 지방조직을 효율적으로 설치 운영하는 것을 볼 때 우리나라 해양경찰의 발전을 위해서도 현행 중간 감독기관인 4개 지방본부는 최소한 5개의 지방청으로의 변화와, 총경인 지방본부장의 계급과 일선서장과 계급이 동일하기 때문에 일선서에 대한 지휘·조정을 효과적으로 수행하기 위해서는 지방본부장의 계급을 본청 국장급으로 격상하고 실질적인 기능배분과 인력보강이 시급하다고 볼 수 있다.

제4장 해양경찰 지방조직의 합리적 개편방안

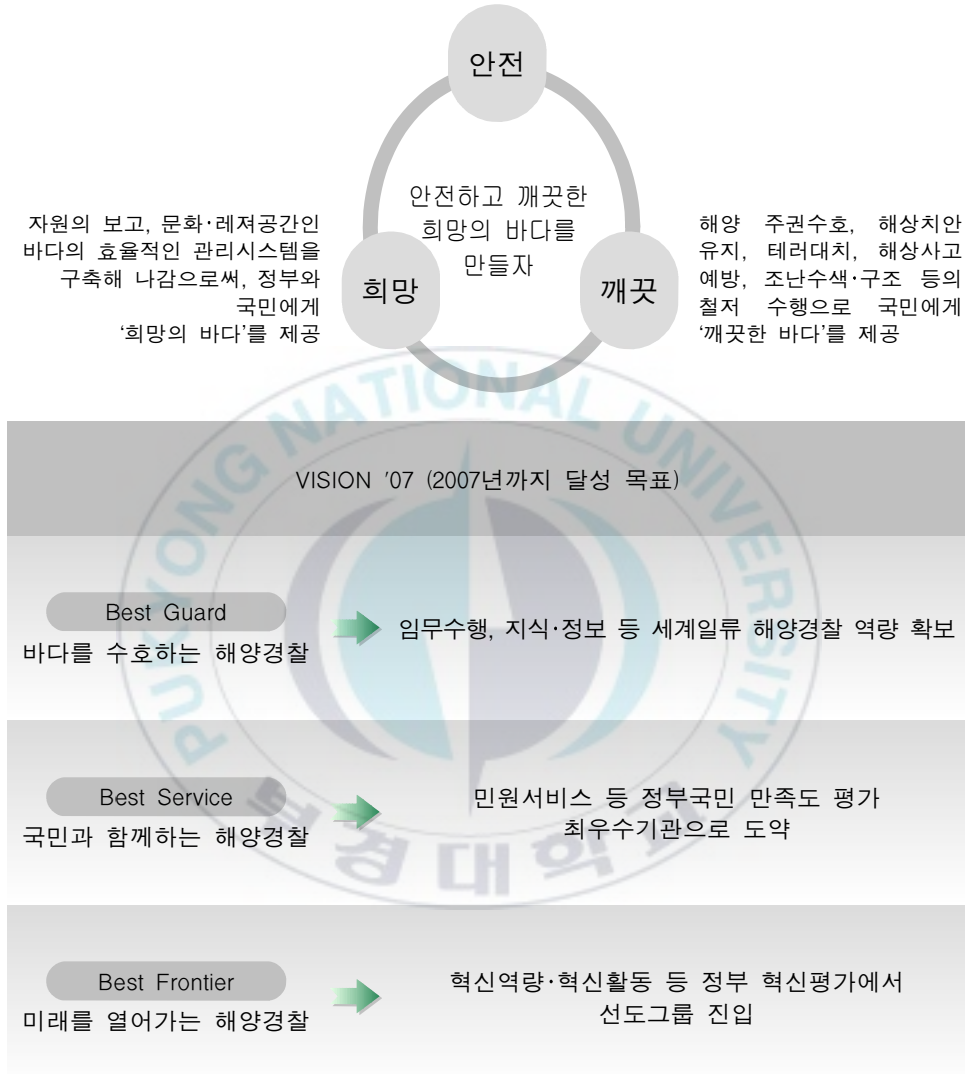
제1절 기본방향과 전략

1. 해양경찰 조직의 목표

해양경찰청의 미션은 「안전하고 깨끗한 희망의 바다를 만들자」이다. 이것은 “해상의 안전 확보”, “해양 환경의 지속적 보전”, “미래지향적인 해양경찰 행정”이라는 의미를 내포하고 있다. 비전으로는 첫째, Best Frontier로써 미래를 개척하는 해양경찰 둘째, Best Guard로써 바다를 수호하는 해양경찰 셋째, Best Service로써 국민과 함께하는 해양경찰이다.

이러한 미션과 비전을 달성하기 위해 설정한 구체적인 7대 핵심 목표는 다음과 같다. 첫째, 경비역량 극대화로 확고한 해양주권 수호이다. 둘째, 국민에게 신뢰받는 빈틈없는 해양치안 확보이다. 셋째, 동북아 Hub-Port화의 해상안전 기반구축이다. 넷째, 광역체제의 신 해양 선진구난 역량 확보이다. 다섯째, 해양환경보전을 위한 오염관리역량 제고이다. 여섯째, 국민이 만족하는 고품질 행정서비스 제공이다. 일곱째, 미래전략적인 조직·기능의 선진화이다.

해양오염 감시·단속·오염사고 방제, 효율적인 해양 폐기물관리
등 완벽한 해양환경 보호활동을 통하여 '안전한 바다'를 유지



<그림 4-1> 해양경찰 미션(Mission)과 비전(Vision)

2. 목표 달성을 위한 전략

조직의 개편을 통하여 창조역량을 강화하고 고객지향 서비스 제공하며 고품격의 행정 목표를 달성하고자 한다. 이는 총괄기능을 수행하는 본부로서의 해양경찰조직 강화뿐만 아니라 맞춤형 고객 지향적 행정을 위한 지방조직의 강화가 필요한 것이다. 특히 지방의 광역적 해양행정 수요를 충족시키기 위하여 지역의 해양경찰센터로서 지방해양경찰청조직의 신설을 고려할 필요가 있다. 이러한 조직의 재설계를 위한 기본 원칙을 다음과 같이 한다(해양경찰청, 2006b: 84).

첫째, 맞춤형 행정서비스 제공의 원칙이다. 새로운 해양환경 변화와 지방화 시대의 변화에 대응하기 위해서는 지방의 해역별 치안특성에 따른 대민 치안서비스를 제공하기 위한 체제를 구축해야 한다. 따라서 해역별 치안서비스 및 광역경비 능력을 제고하기 위한 협력체제 구축이 시급한 과제다.

지방화의 요체는 지방과 지역의 특성에 맞는 공공서비스의 제공에 있다. 따라서 해양경찰의 경우 해역별 특성에 따른 광역 치안수요에 대응한 서비스를 산출해야만 한다.

둘째, 통합(Unification)은 조직 설계에서 고려되어야 할 중요한 원칙이다. 치안 수요상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 각 소속기관의 통합적 운영시스템이 불가결한 요소이다. 만약 위기나 재난 상황에서 각 행위 주체 간에 분산적으로 대응이 일어나거나 개입하게 되면 행정의 효율성은 그만큼 저하된다.

셋째, 해상치안서비스는 행정사무를 전지역적 차원에서 조정할 필요가 있고 지역 전체를 대상으로 하여 응급 원칙에 의한 부담과 행정서비스를 공급할 때 경제적 능률성을 높이고 대규모 운영의 이익이 크므로 광역적

인 사무(Area-wide Administrative Service)에 해당한다 할 것이다.

따라서 이러한 광역적 행정 수요에 부응하기 위해서는 현재의 4지방본부, 13개 해양경찰서를 권역별로 구분하여 각 권역별 광역행정을 담당하는 지방해양경찰청 신설이 요청된다. 이러한 지방해양경찰청 신설은 광역적 행정수요를 일선 경찰서가 개별적으로 대응하는 한계를 극복하고 효과적인 해양경찰서비스를 제공할 수 있는 이점이 있다.

넷째, 조정의 원칙으로 해양치안은 지역적으로 세분된 행정관리 보다는 광역적으로 지역 간에 고도의 조정을 요구하며 이러한 서비스를 공급하기 위해서는 광역에 근거를 둔 조직이 바람직하다.

이러한 원칙에 따라 현행 해양경찰서 조직은 한계가 있다. 해양치안 서비스 공급에 있어서 지방해양경찰청 조직은 지역별 조정기구로서 광역적 업무를 특성화하여 추진할 수 있을 것이다.

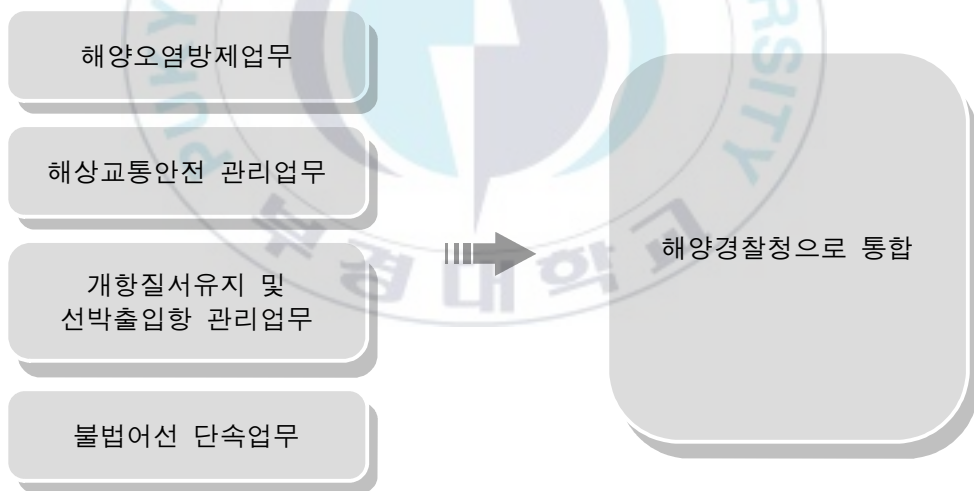
다섯째, 치안행정서비스의 접근성이 향상되어야 한다. 접근성을 높이기 위해서는 전자민원처리의 증가, 사이버 민원 처리 방식 증가(국민의 소리, 대화방, 제안방 등), 해양경찰의 활동에 대한 사이버 참여 및 평가의 활성화, 해양치안서비스의 쌍방향성 특성 증가 등이 필요하다.

마지막으로 파트너십과 네트워크 구축을 들 수 있는데 해양경찰의 업무가 영해와 접속수역(Continuous Zone), 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)을 경비·규제·관할하기 때문에 유엔 해양협약의 적용을 받으며, 국제간 협력이 어느 분야보다도 필요하다. 국제협력관계를 유지·발전시키기 위해서는 세력 확장의 경쟁의 추구에 치중하기보다는 관련기관의 국제적 협력체계 구축이 절실하다. 현재 일시적 국제회의 참석 등에 그치고 있는 국제관계를 해양경비기관간의 정기적 협의체로 발전시킬 필요가 있다.

제2절 대내외 기관간 기능 조정

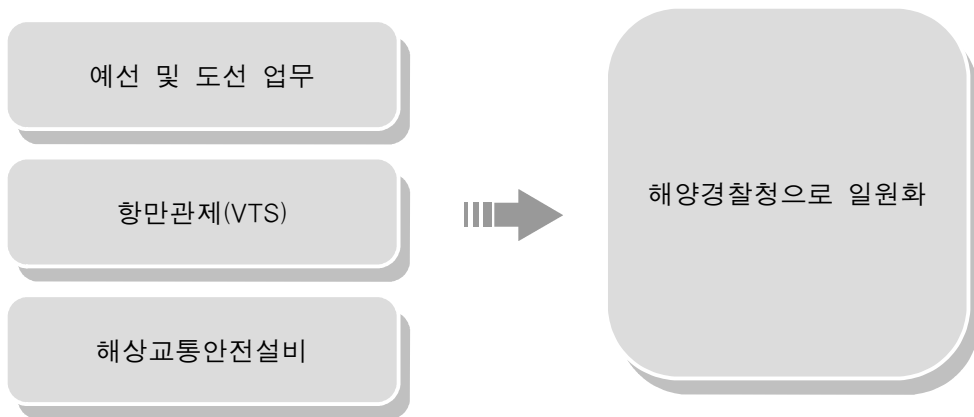
1. 해양수산부와 해양경찰청

해양경찰의 원활한 업무집행을 위한 필수조건은 강력한 법집행력, 경찰 조직의 장점, 해양경찰의 오래된 역사를 바탕으로 중앙기관으로서 해양 안전정책의 수립이 요구된다. <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 해양수산부와 중복기능 수행주체를 통합하여 해상집행력이 우수한 해양경찰청에서 업무 수행을 전담할 경우 중복된 규정의 단일화, 분산된 정보의 공유체제가 가능하고, 중복투자로 인한 낭비를 집중투자에 의한 예산절감 효과로 이어갈 수 있다(김현, 2005: 133-136).



〈그림 4-2〉 기관간 중복기능 수행주체의 통합

또한 〈그림 4-3〉 보는 바와 같이 해양수산부의 예선 및 도선 업무, 항만관제, 해상교통안전설비를 해양경찰청으로 일원화하여 수행할 필요가 있다.



<그림 4-3> 기관간 분산 기능수행주체의 일원화

이 경우 첫째, 해양집행업무의 전문성 보강과 강력한 집행력 확보 둘째, 탄력적이고 일관된 해양안전정책의 수립·시행으로 행정의 효율화 및 국가의 비상대응력 강화 셋째, 장비·인력 활용도의 극대화로 선진국형 해양관리체계의 구축이 실현될 수 있다.

한편 해양관련 행정업무가 <그림 4-4>처럼 유관기관 간 공유업무가 많고 국민 편의적 차원이 아닌 기관 간의 이해관계에 따라 분산되어 있음에 따라 이를 국민의 편의 차원에서 재검토할 필요가 있다.

예를 들면 미국의 경우 1917년 할리팩스의 대형 폭발사고를 계기로 항내 선박에 대한 통항, 정박을 포함한 모든 기능을 해안경비대가 담당하고 있으나, 우리의 경우 해양안전업무를 해양수산부 정책기능과 해양경찰의 집행업무로 나누어 있어 국민의 안전과 편익을 위하여 검토되어야 한다(해양경찰청, 2006b: 123).



<그림 4-4> 유관기관간 업무공유 현황

2. 해양경찰청 본청과 지방조직

앞 절에서 밝힌 바와 같이 해양경찰의 목표를 구현하기 위해서는 지방으로 기능이 이관 조정되어야 하는데 현행 지방본부는 관할 지역 경찰서장이 본부장을 겸임함에 따른 동일 계급의 타 서장을 지휘한다는 문제점과 최근 신설 조직으로서 본청으로부터 실질적인 업무이관이 이루어지지 않아 지방조직의 조정·통제업무가 미약한 실정이다.

따라서 지방해양경찰청과 연계된 신속한 지휘·명령·통제시스템이 구

축되고, 평소 해상현장에 신속한 인력·장비 동원이 가능하며 중앙·지방 간 긴급협조체제 구축을 위한 동질성 확보가 중요하다. 분산된 조직과 인력을 통합하고 복잡한 구조를 단순화시켜야 하며, 비전문성 조직보다는 전문화된 조직에 의한 관리중심의 업무수행에서 기능중심의 효율적 업무수행이 바람직하다. 아래 열거하는 업무들이 지방청의 신설과 더불어 지방기능으로 조정이 요구되고 있다.

1) 재난대응 현장 기능 강화

점차적으로 선박의 대형화·고속화 및 유조선·가스 운반선의 증가로 인한 해상사고 뿐만 아니라 국민소득 증대와 해양레저문화의 다양화로 해양에서의 안전사고는 급증하는 추세에 있다. 이러한 해상에서의 사고 발생은 인명구조, 오염방제, 화물이적, 선박구조, 화재, 폭발방지, 교통통제 등 복합적 사고 상황으로 변화하고 있다.

따라서 성공적인 재해관리체제를 위해서는 재해관리능력을 향상시킬 수 있는 구조(Management), 저비용·고효율의 경제성 있는 구조(Cost), 최상의 안전성을 확보할 수 있는 구조(Safety), 조직과 법규의 중복성을 단순화하는 구조(Simple), 국민 친화적인 신뢰성 있는 구조(Belief)를 위해 본청은 정책수립조직으로 한다. 지방해양경찰청으로 재난대응 관리 업무를 이관 조정하여 효율적인 재난업무 수행과 지휘체계시스템 구축이 필요하다. 이를 위해 지방청에 경비안전과를 경비과와 분리하여 해상재난관리과를 별도 설치할 필요가 있다.

2) 해상 정보·수사력의 합리적 조정

국가 간 시장개방의 가속화로 해상을 통한 물적·인적교류가 늘어남에 따라 필연적으로 해상치안수요의 증가현상이 나타나고 있다. 해상을 통한

밀·입출국, 밀수, 마약·불법총기류 밀반입 등 국제성 범죄는 감소추세를 보이고 있으나, 그 수법은 더욱 교묘해지고 있기 때문에 다양한 방법을 강구하여 적극 대응할 필요가 있다.

최근에는 인터넷 등 국제 통신망을 이용한 신종 국제범죄가 늘어나고 추적이 곤란한 첨단 복사기술을 활용하는 등 범죄수법이 지능화, 고도화되면서 사이버 범죄도 급속히 확산되고 있다. 특히 21세기 들어 세계화·국제화 추세로 국가 간 왕래가 용이해짐에 따라 범죄도 다국적화·지능화·조직화 양상을 띠는 경향을 알 수 있다.

이를 위해 현재의 지방의 수사 인력의 보강과 전문성을 확보하고, 초고속 형사기동정 증강 배치, 최신행 수사장비·감식장비의 보강을 통하여 지방조직의 수사력 강화가 필요하며 특히, 본청의 광역수사단과 같은 기능을 지방청으로 이관 통합이 요구된다.

3) 지방조직의 국제 교류와 지방조직협력 활성화

1994년 11월에 발효된 UN해양법협약과 1995년 SAR(해상수색구조협약) 가입 이후 해양경찰의 구조체제는 내국적 선박구조 체제에서 다국적 선박구조 체제로, 해상 경비역할은 접속수역을 포함한 영해 수호 경비체제에서 EEZ 광역경비체제로, 해상 민생치안체제에서 협정관리 등 국제해상치안체제로 그 업무가 국제화 및 다양화되고 있는 실정이다.

범죄 또한 국제화·광역화되고 있어 국가 간의 긴밀한 협조 없이는 원활한 대비·대응이 어려운 시대가 되었다. 특히 우리나라 주변국 해상치안기관과의 정보교류 활성화 및 공조체제 강화를 위하여 다자 또는 양국 치안기관장간의 정례회의 및 관련 국제회의에 적극 참석하여 급변하는 해상치안환경에 효율적인 대응을 위한 교류협력을 증진해야 할 것이다.

그러나 이 또한 본청 차원의 추진업무로 지방조직간 국제 협력 및 교류

는 미미한 수준에 있다. 지방청 신설시 이에 관한 다양한 업무도 이관 조정함으로써 관련국가와 분쟁발생시 지역별 실정에 맞는 정책수립추진과 현장에서 즉시성 있는 대응이 가능하며, 평소 지역관서별 활발한 교류를 통하여 이해조정력을 높이고 업무협조가 가능하다 할 것이다.

제3절 지방조직체계 개편

1. 지방조직 개편의 방향

한국 해양경찰이 50여 년의 역사에 있어서 수많은 조직의 변천을 거쳐 왔다. 그 동안 해양경찰의 태동부터 시작하여 6회의 큰 변화가 있었다. 해양경찰 소속부처는 내무부로 시작하여 해무청을 거쳐 다시 내무부로, 다음에는 치안본부에서 경찰청으로, 그리고 현재 해양수산부 소속의 외청으로 바뀌었다.

이러한 많은 변화 속에서 경찰조직 뿐만 아니라 해사복리기관으로도 경험을 가지고 있어 그 정체성에 혼란을 가져온 것도 사실이다. 경찰기관으로 장기간 존속해 오면서도 항상 소속부처의 변화가 논의된 이유는 기능의 성격과 관련 업무의 특성 때문이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 지방조직 개편을 통한 정체성 확립이 절실히 요구되는 바 지방조직 개편의 합리적인 방향을 제시한다.

1) 국내외 해양환경에 맞는 지방조직 확충

현재 우리나라의 주변 환경은 해양주권을 확보하기 위한 국가 간 경쟁이 날로 치열해져 가고 있으며, 21세기 해양경쟁시대에서 국내외 유관기관과의 상호 대등한 위치에서 국익을 수호하고, 해역별 특성에 맞는 해상치안정

책을 수립·시행하기 위해서는 지방조직체계의 보강이 절실한 실정이다.

이와 같이 효율적인 조직구조 체계를 구성하여 서해 EEZ·NLL의 중국어선 불법조업 단속, 동해의 독도 영토수호대책과 남해의 해상교통안전 및 일본해역 침범조업 등 해역별 맞춤형 치안정책을 수립하여 시행하여야 한다.

앞 장에서 선진국의 해양경찰조직을 살펴본 바와 같이 미국의 Coast Guard는 지방조직으로 대서양지역사령부와 태평양지역사령부의 2개 사령부 조직을 두고, 대서양사령부 산하에 5개 해양경비단과 수리 및 물류기지, 태평양사령부 산하에 4개 해양경비단과 수리 및 물류기지를 각각 두고 있다. 또한 일본 해상보안청의 지방조직으로는 11개 관구해상본부(지방청)가 있으며, 그 하부 조직으로 총무부 외 5개부가 구성되어 중앙조직과 체계적으로 효율적인 해상 업무를 수행하고 있다.

아울러 국내 유관기관의 예를 들어보면, 해군에는 해역별 3개 함대사령부와 3개 방어사령부가 설치되었고, 경찰청에는 14개 지방청, 소방방재청에는 16개 지방소방방재본부, 관세청은 6개 본부세관이 설치되어 있다.

그러나 해양경찰은 2006년에 신설된 4개 지방본부가 아직 제대로 된 인력과 조직을 갖추지 못하고 있음에 따라 시급히 지방청 조직으로 확대·개편이 요구되고 있는 것이다.

2) 지방청의 일선 현장 지휘·통제시스템 구축

1995년 9월 4일 가입한 국제수색구조협약(SAR 협약)과 동 협약을 국내법으로 수용한 수난구조법에 따라 해상에서의 수난 및 구조업무의 효과적 수행과 구난구조활동의 국제적인 협력을 이행하기 위해서는 해양경찰청에 중앙구조본부와 5개 해양경찰서에 광역구조본부를 각각 설치 운영하고 있다.

그러나 광역구조본부장인 현행 해양경찰서장(총경급)이 관할 경찰관서, 지역 군부대, 지방해양수산청, 시·도·군 등 지방자치단체와 지역 유관기

관과 지휘체계 시스템을 구축하는데 취약하기 때문에 현재 지방본부가 있으나 아직은 정착이 되지 않고 본청에서 일선 해양경찰서를 직접 지휘·통제함으로써 해역별 특성에 맞는 치안서비스를 제공하는데 애로가 있다.

따라서 긴밀한 협조체제를 구축하여 지휘하기 위해서는 현행 지방본부체제의 대폭적인 손질이 불가피하며, 또한 태풍·해일 등 대규모·반복성 재난에 대한 대응능력을 강화하고 해역별 광역지휘체계 구축으로 인력과 장비를 효과적으로 운용 및 활용도를 극대화하여야 한다.

3) 저비용·고효율의 경제성 있는 조직구조

현대사회에 있어 정부조직은 '작고 유연한 정부'를 설계하기 위해서는 정부기능을 핵심역량 위주로 개편·간소화하는 것이 필요하다. 특히, 정보화시대에는 '살아 움직이는 정부조직', 즉 행정수요에 스스로 반응, 진화, 발전해 나갈 수 있는 정부조직이 절대로 필요하다(이재충, 2000: 4). 이와 관련하여 해양경찰의 지방청도 작지만 유연성이 뛰어나며 신속한 대응력 발휘를 위해 우리나라의 지리적·해역별 특성 등을 고려하여 동해·서해·남해 3개 권역과 지리적·행정적 특성을 고려한 제주권역으로 나누어서 지방해양경찰청을 신설하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 또한 대형 경비구난함은 일선서에 배속시키는 것 보다 지역적으로 대응력을 높일 수 있도록 지방청 소속으로 함에 따라 고효율의 경제성을 거양할 수 있다.

2. 바람직한 지방조직체계의 모형

1) 지방해양경찰청 조직

앞에서 살펴본 지방조직 개편방향에 따라 해양경찰청의 본청은 국가 해양 정책을 유관기관과의 조정·심의·통제하고 대규모 해양재난시 중앙구

조조정본부장으로서 지방청장을 지휘·통솔하는 책임과 권한을 가지며 지방청장은 광역구조본부장으로서 산하 해양경찰서장과 유관기관 등 인근 구조세력을 통합 지휘하는 역할과 책임을 부여받아야 한다.

이러한 지방해양경찰청은 해역별 특성화된 치안서비스를 제공하여 지역 주민에게 맞춤형 고객만족도를 제공하고 대규모 해양재난 발생의 경우 해역별 지휘체계 확립과 권역별 광역 대응체제를 구축하여 신속하고 효과적인 해양안전관리체제를 위하여 5개 권역별로 5개의 지방해양경찰청의 신설이 필요하다.

또한 대형 경비구난함을 이동경찰서로 승격하여 지방청장 직속 하에 둔 으로서 부족한 함정세력을 효과적으로 운용하고, 신속한 현장 대응력을 높일 수 있다.

(1) 중앙조직

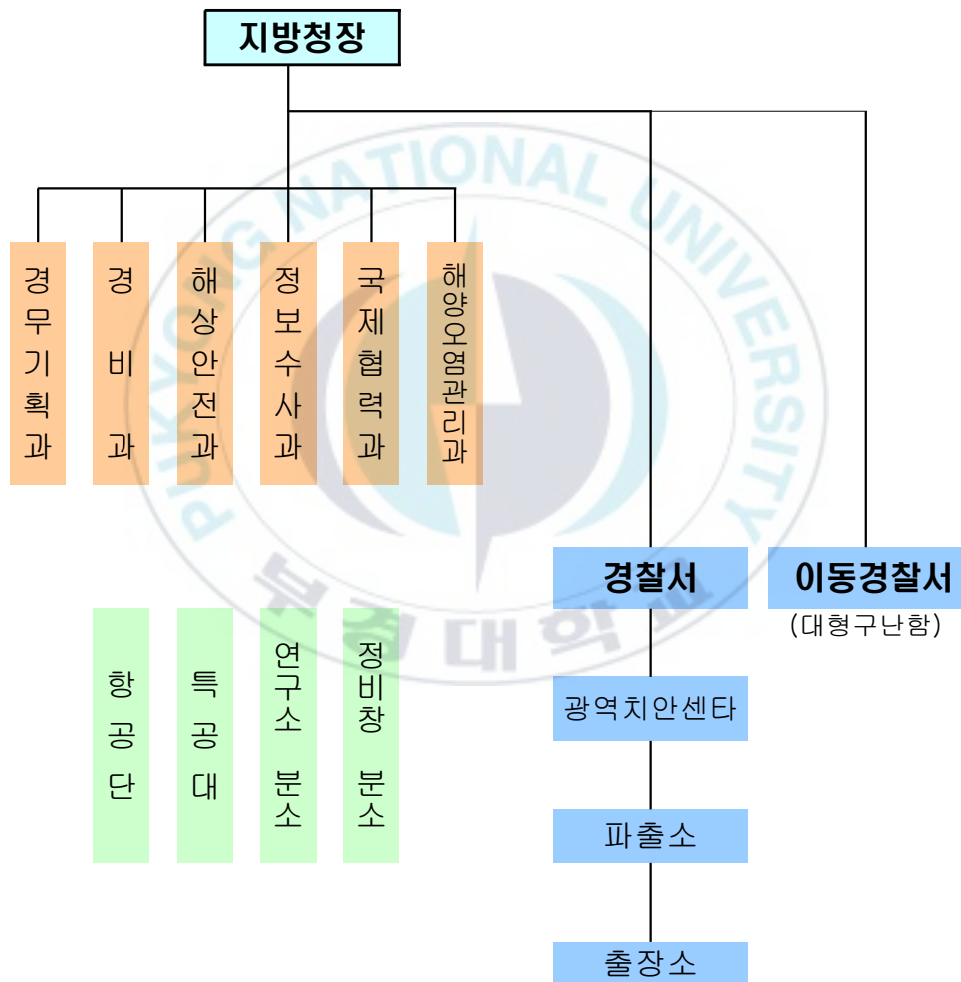
현행 부처별로 중복과 분산되어 있는 해상안전기능과 예방기능 및 관리 시설의 해양경찰청 이관 시 관리업무 전담 및 사무분장으로 인한 국·과 별로 업무조정과 신설이 필요하다.

특히 1996년 해양행정을 하나로 통합하여 해양수산부를 발족시켰으나, 물리적인 통합으로 인한 기능배분상의 문제와 유기적인 협조체제의 미흡으로 정책결정 및 집행과정에서 많은 갈등을 초래한 점을 고려하여 관련 기관과의 충분한 협의와 조정이 반드시 필요하다.

(2) 지방조직

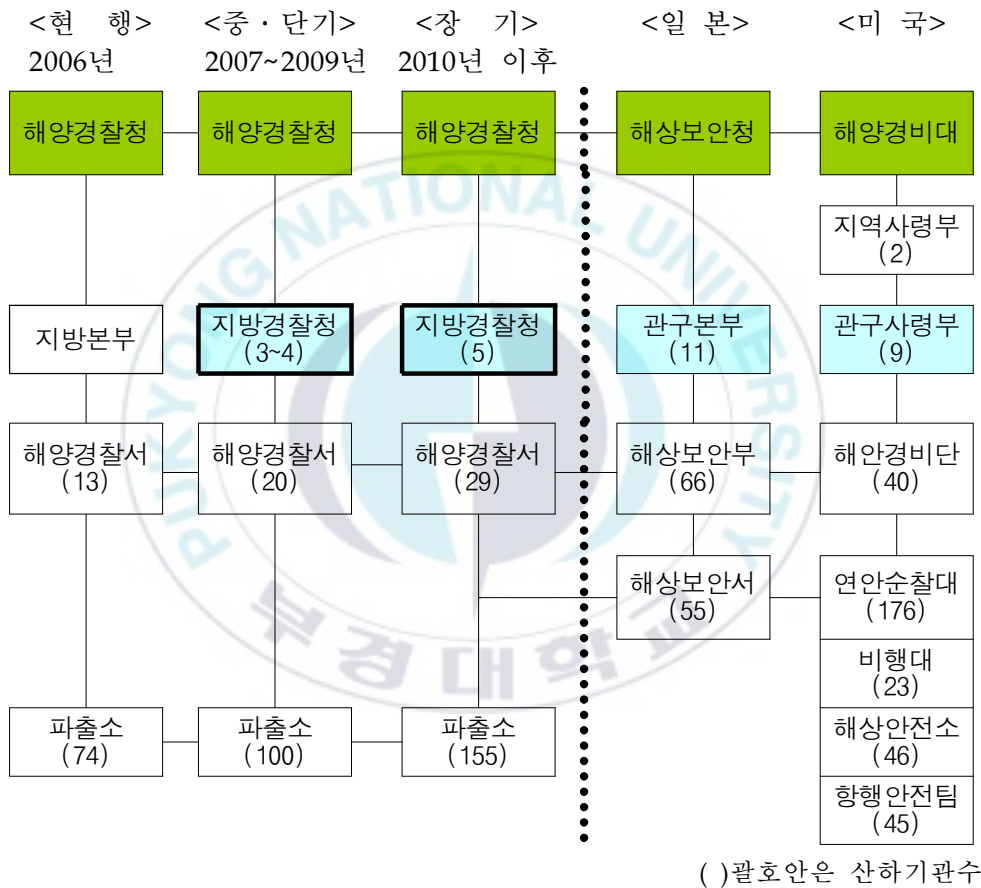
지방조직에 있어서는 단기적으로 3~4개 해역별 지방해양경찰청을 신설하고 장기적으로 5개 지역별로 지방해양경찰청과 산하 해양경찰서도 13개서에서 29개서로, 일선 파출소는 74개소에서 155개소로 확충을 해야 할 것이다.

단기적인 조직신설은 현 인력범위를 크게 초과하지 않는 범위에서 기능 분산의 통합을 바탕으로 해양 재난관리 등 권역별 광역 대응체제를 구축하고 일선 해양경찰서를 직접 지휘·통제함으로써 해역별 특성에 맞는 치안서비스 제공에 노력해야 할 것이다.



〈그림 4-5〉 지방해양경찰청 개편 조직도(안)

중장기 측면의 관점에서 보면 한반도 주변국가의 복잡한 해양여건의 변화와 국제해양질서 및 제도의 변화에 걸맞은 해양주권국가로서의 자리매김을 위해서는 대등한 조직체계를 갖추는 것이 시급하다. 여기에는 저비용·고효율성이 고려되는 경제적인 측면도 고려해야 할 것이다.

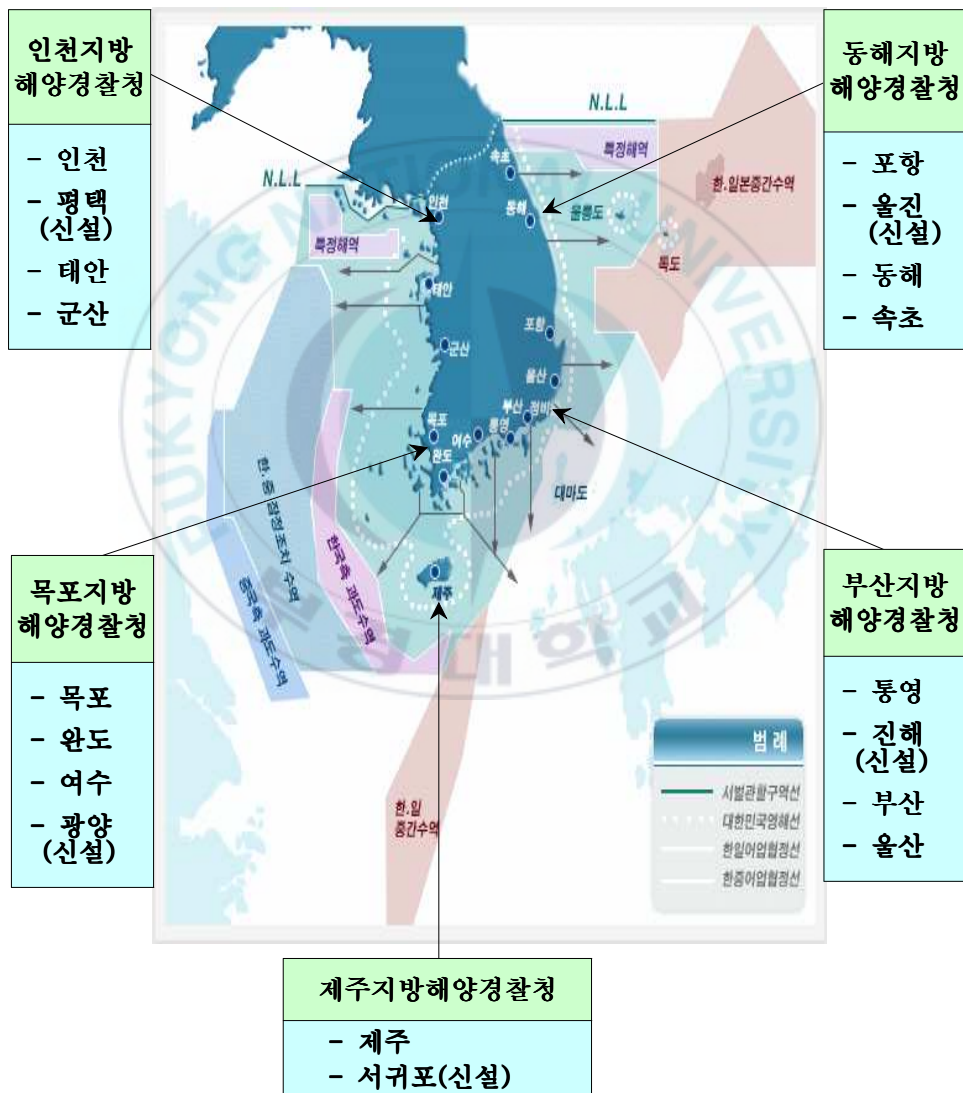


<그림 4-6> 지방조직 발전 전략도 및 주변국과의 비교

2) 지방해양경찰청 관할

지방해양경찰청별 관할구역은 5개 지역으로서 <그림 4-7>과 같이 나누었다. 해양레저·관광 등 해양이용객이 늘어남에 따라 안전한 바다에 대한

국민적 욕구가 증가함으로서 효율적 해양안전관리체제 구축 및 치안서비스의 질 제고가 시급하고, 또한 UN 해양법협약 발효('94년)와 배타적 경제수역 선포('96년)로 해양 영토화시대가 본격화됨에 따라 관할해역과 업무영역이 확대되어 해역별 특화된 해상치안시스템의 구축에 대한 필요성이 대두되고 있다.



<그림 4-7> 지방해양경찰청 관할 해역도

반면 지휘체계에 있어서는 해양경찰청 본청에서 전 해역을 관장하는 지휘구조로 인하여 해역별 특성에 맞는 최적의 치안서비스 제공이 곤란하다. 우리나라의 경우 해군에서는 3개 함대가 해역별로 운영되고 있으며, 일본 해상보안청은 지역별로 11개 해상보안관구본부로 나뉘어져 있고, 미국 또한 9개 관구사령부가 대서양 및 태평양을 관할하고 있다.

일본 해상보안청 등 해양경쟁국에 비해 중간지휘·조정기구의 부재로 해양주권분쟁 발생 시 효과적인 대처가 곤란하다. 예를 들면 '05. 6. 신평호 사건의 경우 일본 제7관구본부(치안감급) 와 울산해경서(총경) 간의 대응에서 많은 문제점을 노출하였다. 이와 관련하여 주변국과의 기관위상을 고려하고 국내적으로 관할구역의 방대성에 비추어 볼 때 현재의 해양경찰서 명칭은 <표 4-1>과 같이 변경하는 것이 바람직하다 할 것이다.

<표 4-1> 지방 해양경찰서 명칭 변경(안)

현 재	변 경	현 재	변 경
인천해양경찰서	좌 동	통영해양경찰서	경남해양경찰서
태안해양경찰서	충남해양경찰서	부산해양경찰서	좌 동
군산해양경찰서	전북해양경찰서	울산해양경찰서	좌 동
목포해양경찰서	전남서부해양경찰서	포항해양경찰서	경북해양경찰서
완도해양경찰서	전남남부해양경찰서	동해해양경찰서	강원남부해양경찰서
여수해양경찰서	전남동부해양경찰서	속초해양경찰서	강원북부해양경찰서
제주해양경찰서	좌 동		

3) 지방조직의 기능

(1) 해양경찰청

해상치안관련 핵심정책과 전략수립 및 조정기능만 수행하고 현 광역 해상치안기능의 수립·조정 및 지도 감독 기능은 지방청으로 이관한다.

(2) 지방해양경찰청

관할구역안의 광역·해역별 특성에 맞는 하부 정책수립 및 집행과 해양재난 및 경비 업무에 대한 총괄·조정·지휘하며, 해양재난에 대한 대비·대응 정책을 수립하고 관계기관·외국기관 등과의 협력에 관한사항을 수행한다. 또한 해양오염에 대한 광역 기동방제 및 단속을 위한 전략을 수립 시행한다.

(3) 해양경찰서

경비구난, 해상치안, 해양환경보전, 해상교통안전관리, 해양오염방제, 국제교류협력 등 최일선 현장 집행기관 업무를 담당한다. 이러한 경찰서는 거의 도단위 행정구역을 관할구역으로 하고 있어 효과적으로 업무수행에 어려움이 따르고 있으나, 경찰서 관할 구역 내에서 특화된 맞춤형 치안서비스를 구축하고 제공하여야 한다.

(4) 이동경찰서

1000톤급 이상 대형 경비구난함을 이동경찰서으로 승격하여 광역적으로 운영함으로서 효과적이고 신속한 현장 대응력으로 국제해양 경쟁국과의 현장 갈등 대응태세 능력을 강화한다.

(5) 파출소 및 출장소

관할 구역 내에서 방범활동, 여객선 임검, 해수면 유도선 통제, 범죄예방 활동과 사건·사고의 접수 및 초동조치, 순찰정 운용, 선박 출·입항신고 및 통제 등의 업무를 수행한다. 또한 출장소의 경우 파출소와 수행 업무 면에서 동일하나 지역적으로 원거리에 산재해 있어 치안서비스센터로서 그 기능을 강화할 필요가 있다.

제5장 요약 및 결론

해양에 있어서 최근 일본은 해양관련 정보와 정책입안 등을 전담하는 「해양정책장관」을 신설하고, 총리를 의장으로 하는 「종합해양정책회의」를 만들기 위해 「해양기본법」 제정을 추진하는 등 해양정책을 크게 강화하고 있다. 또한 중국 정부도 남중국해와 동중국해에서 영유권 분쟁 및 EEZ와 대륙붕 관할권을 수호한다는 명분 아래 최신 함대를 보강하기 위한 「4대 군사력 강화계획」을 통해 현대화된 정예군 육성에 나서고 있어, 한반도 주변수역은 그 어느 때보다 긴장의 파고가 높아질 것으로 전망되고 있다. 이처럼 그 어느 때보다도 급변하는 해양환경의 시대에 해양경찰은 어떤 상황에 있는지, 그리고 이러한 시대상황에 맞는 해양경찰의 모습은 어떠해야 하는지를 고민하면서 외국 해양법 집행기관들의 조직을 살펴보았다. 외국의 경우 지방조직이 잘 조직되어 있었고 기능도 분권화되어 있음을 볼 때 해양경찰이 중앙행정기관으로 제대로 된 해양행정을 수행하기 위해서는 지방청 신설과 많은 기능 업무를 지방조직으로 이관이 필요함을 절감하게 되었다.

이를 토대로 해양경찰 조직의 여건과 경쟁력을 분석하기 위하여 SER-M SWOT 분석기법을 사용하여 SO전략, WO전략, ST전략, WT전략으로 집단화하여 접근하였다.

먼저 해양을 둘러싼 환경변화로서는 1994년 UN해양법협약과 EEZ(배타적경제수역) 선포로 인하여 세계 각국이 해양자원 선점을 위한 무한경쟁을 가속화되고, 해양환경변화와 어자원 고갈 등에 따른 불법조업이 급격히 증가하였다. 2005년 한 해 동안 해상범죄는 총 42,661건이 발생하여 전년도 대비 15.1%가 증가하였는데 특히 연안국과 형사 관할권의 관련업무도

증가함으로서 해양경찰의 역할은 나날이 증대되어 가고 있는 실정이다.

이와 아울러 해상교통량의 증가추세는 국가경제 규모의 확대에 따라 해상 물동량의 증가와 국민 생활수준의 향상에 의한 해상관광객과 레저 활동의 증가로 지속적으로 늘어나고 있다. 더군다나 광역화된 치안환경에 능동적으로 대처하기 위해서는 유관기관과의 협조와 업무의 조정 또한 불가피하나 현재의 해양경찰의 역량으로는 역부족이다.

이러한 제반여건과 실정에 비추어 국내외 유관기관 및 해상치안기관의 주요한 공통적인 특성을 살펴보면 각기 지방조직을 두고 효율적인 업무수행을 하고 있으며, 지역과 해양수요에 적합한 지방조직을 강화하여 서비스의 다양화와 새로운 변화에 적극적으로 대처하고 있다는 점이다. 미국 해양경비대는 지방조직으로서 2개 지역사령부와 9개 관구사령부 및 40개 해안경비단을 활용하여 수색 및 구조분야에 세계적인 명성뿐만 아니라 국방 전략상 중요한 역할과 자연보호활동에도 그 활동범위가 다양하다.

일본의 해상보안청의 경우 마찬가지로 지방조직으로 11개 관구사령부와 66개 해상보안부의 주요업무 성격을 보더라도 시민단체의 요구사항에 대한 대응단계에서부터 전국을 지역특성과 특수 환경을 고려하여 각각의 특색 있는 맞춤형 해상보안업무를 수행하고 있는 것이다. 더군다나 통상적인 업무의 성격에서 벗어나 자국의 해상안전과 이익을 위해서 광범위하게 업무의 폭을 넓혀가고 있다.

또한 국내 유관기관의 예에서 지적하였듯이 경찰청, 관세청, 소방방재청 등의 경우에도 각각 지방조직을 두고 체계적인 조직 관리를 통하여 효율적인 업무수행과 국민에게 최상의 서비스를 제공하기 위해서 나름대로 노력을 하고 있다.

그러나 현재 해양경찰의 지방조직인 4개 지방해양경찰본부가 신설부서로서 그 역할이 미미하여 분석에서 제외하였으며, 각 해양경찰서의 조직

및 주요 업무 분석 결과에 따르면 해양경찰청의 7대 핵심 목표를 달성하기 위한 조직으로 이루어져 있고 주요업무 또한 7대 핵심 목표 중심으로 수행되고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 해양경찰서가 주로 특정지역을 중심으로 구성됨으로서 전국의 해양관련 업무를 처리하기에는 조직체계가 미흡하며 7대 핵심 목표도 주로 본청에서 처리되고 있는 실정이다.

아울러 해양경찰조직의 SWOT 분석 결과를 보면 현재 해양경찰의 여건이 정부 조직축소 경향이나 지방분권의 강화, 해수부 산하 조직이라는 약점과 위협이라고 하는 WT전략(최소-최소전략)에서 국가 간 해양경쟁 증대 및 관할해역의 확대, 해양치안수요 증가, 해양조직 강화로 가는 SO전략(최대-최대전략)으로 전환하는 목표를 추구해야 한다. 여기에서 ST전략(최대-최소전략)과 WO전략(최소-최대전략)이 각각 SO전략으로 전환되는 대응전략도 수립해야 할 것이다. 선진국의 해양경찰 조직과 국내유사기관의 조직체계, 해양중심 국가발전전략에 대한 중요성 인식은 해양경찰조직력 강화의 필요성을 말해 주는 것이다(해양경찰청, 2006b: 143).

더욱이 지방조직체계가 특정지역을 중심으로 편제되어 있어서 해양업무를 총괄적으로 통합 조정하는 광역조직의 부재로 업무의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 어떤 사안이 특정지역에서 발생하였을 경우에 업무의 책임과 조정, 대응의 신속성과 총체적인 지휘체계에 많은 문제점을 야기할 수가 있다.

이를 개선한 좋은 예로 해양수산부의 경우를 들 수 있는데 1996년 해양수산행정 통합으로 해양정책분야에서 해양수산 중장기 발전전략의 수립이 가능해졌고, 해양환경분야에서 해양환경관리역량이 강화되고, 해양안전분야에서 해양안전 인프라를 구축하는 등 통합 해양행정은 결국 정책변화로 이어지고 정책혁신으로 나타났다(김창수, 2003: 142).

이처럼 해양경찰에 있어 해역 특성이 유사한 일선경찰서의 해양치안업

무를 통합행정을 통하여 해역별 맞춤형 행정서비스를 제공할 때 지휘체계의 문제점을 해소하고 그 효과도 극대화 하고 할 수 있을 것이다. 이와 같이 해양경찰의 미래지향적인 목표달성을 위해서 먼저 효율적인 조직체계를 구축하되 지방조직을 중심으로 선행되어야 할 것이다.

우리 해양경찰의 역사를 살펴보더라도 해양경찰의 태동은 이승만 정부 시 평화선 선포에 따라 일본정부의 반발과 일본 어선들의 불법조업을 단속하기 위해 발족하게 되었는데, 이는 육상의 경찰기관과는 차별 있는 조직으로 성장하여 해상치안과 해양오염방제 등을 담당하는 중앙행정기관으로 성장을 해왔다.

그러나 급변하는 해상치안환경과 국제 해양질서 재편의 급류 속에서 우리나라 해양경찰은 새로운 조직체계의 필요성이 대두되고 있으며, 국제해양 경쟁시대의 도래에 따라 국내뿐만 아니라 국외적으로도 대등한 조직체계를 구축하는 것이 시급하다고 하겠다.

또한 주 5일 근무제 확산과 국민소득 증대에 따른 해양레저 확산으로 국민의 해양 및 치안서비스 욕구가 점차적으로 증가하고 있다. 이와 같이 다양한 해양치안의 서비스 욕구수요에 고객 중심적 서비스를 제공함으로써 적극적인 대응의 필요성이 요구되고 있는 실정이다.

이러한 제반 여건을 고려해 볼 때 본 연구에서는 새로운 해양환경 변화와 지방화 시대에 알맞은 해양경찰의 효율적인 조직체계의 개편을 위하여 다음과 같이 제언을 하고자 한다.

첫째, 급격한 해양환경 변화에 능동적인 대처와 해역별 맞춤형 치안서비스를 제공할 수 있는 지방조직의 보강이 필수적이다. 현재 우리 주변국인 한·일간 갈등심화와 중국과의 불법조업 분쟁 등 국제 해양경쟁체제는 날이 갈수록 심화되고 있다는 사례를 최근 “신평호 사건”과 “독도 해역 조사”를 계기로 국민들에게 각인시켜준 바 있다. 이처럼 양국의 해상에서 대

치상황과 협상에서 힘의 우위는 조직의 위상과 구성원의 사기에 미치는 영향이 지대하다고 할 수 있다.

아울러 지방과 지역의 특성에 맞는 해상치안서비스의 수요도 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이를 위해 5개 권역별로 특성화된 해양치안서비스의 제공을 실시해야 한다. 국민의 다양한 서비스 충족과 조직 구성원의 사기와 주권확보 차원에서 조직의 신설과 인력보강이 필수적이며 이러한 방안으로는 지방해양경찰청을 신설함으로써 권역별 광역 대응체제를 구축하고 대민 치안서비스를 제고함으로써 국민의 신뢰도가 높은 조직으로 도약할 수 있을 것이다.

둘째, 네트워크 조직의 구성이다. 해양경찰의 특성은 일사 분란한 지휘체제로 상명하복의 군대조직과 유사한 조직이라고 할 수 있다. 그러나 현재 해양경찰은 중앙기관과 하부계층의 연결과 일선기관의 효율적인 감독 기능에 대한 역할을 수행할 지방해양경찰청이 없다는 사실로 인하여 상호의존성과 평가 등 네트워크의 기능을 발휘할 수 없다는 점도 있다. 전통적인 피라미드 조직체계는 계층별로 상층부에서 명령과 지시에 의해서만 움직이는 형태이다. 그러나 중간계층 조직의 장점은 상층부의 정책을 보다 세부적으로 기획하며 집행에 있어서 효율성 추구하고 네트워크를 구성할 수 있다.

현대사회는 조직 구성원들의 참여와 토론이 개방적이며, 그들의 능력이 최대한 발휘되고 공유되어 조직의 정보지식이 축적되어야만 조직이 발전될 수 있는 것이다. 외형적으로 조직의 기구와 인력을 보강하는 것도 긴급한 사안이지만 먼저 구성원들의 신뢰를 구축하고 네트워크화 된 조직을 만드는 것도 또한 중요하다고 할 것이다(해양경찰청, 2006b, 145).

셋째, 전문성을 갖춘 기술기능중심의 체제로 변화해야 한다. 21세기의 미래지향적인 조직으로 발전하기 위해서는 과거의 행정관리 중심체제의

운영방식에는 한계가 있다. 따라서 급속도로 발전하는 정보화와 첨단 과학적인 시스템을 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 전문성을 갖춘 기술기능 중심 체제로 전환이 시급하다고 할 것이다.

특히 해양환경은 앞으로 해상은 물론 해저 지하자원의 탐사를 통하여 국가 경제적 가치를 높일 수 있도록 적극적인 연구와 탐색해야 할 과제가 산적해 있는 만큼 조직운영시스템이 행정관리 차원 중심에서 벗어나 보다 과학적이고 기술적인 측면도 충분히 고려한 조직운영의 개선이 요구된다고 하겠다. 그 예로서 1000톤급 이상의 대형 경비함정을 이동, 해양경찰서로 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 해상의 특수성을 감안해 볼 때 즉각 대처능력과 지휘체계의 신속성으로 인하여 그 효과성을 발휘할 수 있을 것이다. 따라서 해양경찰서별로 특화된 구성 체계 전략을 수립하는 것도 바람직할 것이다.

넷째, 국민으로부터 신뢰받는 조직으로서 고객 중심적 해양치안서비스를 제공해야 한다. 어려운 여건에도 불구하고 국민과 호흡을 함께 할 수 있도록 지역의 문제와 행정수요를 감당하고, 지역사회의 이익에 부합되는 활동을 적극적으로 전개하여야 한다.

다섯째, 지금까지는 자체 교육시설, 제도, 교육프로그램, 교수진 등의 부실로 그때그때 상황에 따라 인재를 특별채용의 형태로 수혈을 받아왔지만, 이제는 미래 해양경찰을 이끌어 갈 유능한 리더를 양성할 수 있는 인재양성 프로그램을 개발하고 관련예산을 대폭 확대하고, 끊임없는 자기 계발을 통해 업무에 대한 전문성을 제고하는 한편, 개인의 능력과 가치가 조직의 발전으로 승화될 수 있도록 교육에 대한 투자를 크게 강화해 나감으로서 해양경찰이 외국 선진 해양 법집행기관과 어깨를 나란히 하는 세계 일류 해양경찰로서, 국민에게 최상의 치안서비스를 제공하는 기관으로 거듭날 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강대창 · 김영수. (2004). 「행정학의 이해」. 부산: 도서출판 말씀.
- 김길수 외 7인. (2000). 「해양경찰학개론」. 부산: 다솜
- 김만기(편). (1998), 「2000년대에 대비한 정부조직의 혁신」, 서울: 대영출판사.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 박광국. (2002a). 「비교방법론」. 서울: 대영문화사.
- _____. (2002b). 「바른 한국의 비전과 과제」. 서울: 나남출판사.
- _____. (2003). 「로컬 거버넌스」. 서울: 법문사.
- 박우순. (2002). 「정부조직진단」. 서울: 대영문화사.
- 박춘호 · 유병화. (1986). 「해양법」. 서울: 민음사.
- 백완기. (1999). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 서울산업대학교 산학협력단. (2005), 「안전관리계획 수립·운영체제」.
- 이종열 외. (2000). 「정책학강의」. 서울: 대영문화사.
- 정진환. (1991). 「비교경찰제도」. 서울: 도서출판 대정.
- 조현진 외. (2005). 「외국의 해상치안기관」. 해양경찰청.
- 주동범 외. (2002). 「문화행정 정부조직 발전방안 연구」. 문화관광부.
- 한국미래정책연구원. (2005). 「해양경찰청 성과관리를 위한 통합고객만족도 조사」.
- 한국정신문화연구원. (2003). 「해양경찰 혼 정립에 관한 연구」. 서울: 도서출판 다량.

- 한국정책평가연구원. (2003). 「해양경찰청 개혁정책의 평가와 추진전략」.
_____. (2004). 「해양경찰청 혁신 아젠다 수립 및 해양집행기능
효율화 방안」.
- 한국해양대학교 해사산업연구소. (2001) 「해양경찰기능 및 조직체계 개선방
안 연구」.
- 한국해양수산개발원. (2001). 「중장기 해상 종합치안 수요전망과 대응방안」.
_____. (2004). 「2004 수산·해양환경통계」.
- 한국해양연구원 해양시스템 안전연구소. (2004). 「해양오염 관리업무 진단평
가 및 발전방안 연구」.
- 한국행정학회. (2002). 「문화행정 정부조직 발전방안 연구」.
- 해양경찰청. (2003a). 「2003 해양경찰백서」.
_____. (2003b). 「해양경찰 50년사」.
_____. (2005a). 「2005 해양경찰백서」.
_____. (2005b). 「해양오염 관리업무 발전계획」.
_____. (2005c). 「혁신관리 성과평가 보고서」.
_____. (2006a). 「2006 해양경찰백서」.
_____. (2006b). 「해양경찰의 효율적 조직체계에 관한 연구」.
- 해양수산부. (2004a). 「2002-2003 해양수산백서」.
_____. (2004b). 「2003 해양수산주요통계」.

2. 논문

- 김창수. (2003). 해양수산행정 통합효과의 시차적 해석. 「지방정부연구」,
7(2).
- 김 현. (2005). 한국 해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구. 박사학위논

- 문, 전남대학교 대학원.
- 송인동. (2004). 한국경찰행정조직의 합리적 발전방안에 관한 연구. 박사 학위논문, 충남대학교 대학원.
- 이재충. (2000). 정부조직 개편에 관한 연구: 행정자치부를 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.

3. 외국문헌

- Alter, C. and Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Emery, Fred E. and Trist, E. L. (1965). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*. 18(Feb): 21-32.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. . and Teermeer, C. J. A. M. (1995). Managing Networks in the Public Sector. *Public Administration*. 73(3): 437-454.
- Klijn, E. H. and Teisman, G. R. (2000). Managing Public-Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-Private Partnerships In Governance in Modern Society. O. van Heffen et al.(eds.). London: Kluwer Academic Publishers: 329-348.

4. 홈페이지

해양경찰청 <http://www.kcg.go.kr>

해군 <http://www.navy.mil.kr>

해양수산부 <http://www.momaf.go.kr>

경찰청 <http://www.police.go.kr>

대검찰청 <http://spo.go.kr>

관세청 <http://www.customs.go.kr>

소방방재청 <http://www.nema.go.kr>

서울지방경찰청 <http://www.smpa.go.kr>

인천지방경찰청 <http://www.icpolice.go.kr>

인천소방방재본부 <http://119.incheon.kr/bonbu>

미국 해안경비대 <http://www.uscg.mil>

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

해양경찰청 <http://www.kcg.go.kr>