

해양경비안전본부 정보활동의 법적·제도적 측면의 문제점 분석 및 개선방안 연구

순길태*

〈요 약〉

1953년 12월 23일 불법 외국어선 단속 및 영해경비를 목적으로 창설된 해양경찰은 2014년 4월 16일 발생한 세월호 사건을 계기로 국민안전처 해양경비안전본부로 개편되었다. 이 과정에 정보수사업무는 ‘해상에서 발생한 사건에 관한 수사정보’를 제외하고 경찰청으로 이관되었다. 그러나 정보활동에 대한 정의가 명시되지 않았으며 활동범위와 관할이 불분명하여 논란이 지속되고 있다. 이러한 인식하에 본 연구에서는 정부조직법 개정으로 개편된 해양경비안전본부의 정보기능에 대해 법적, 제도적 측면을 분석하고 경찰청, 일본 해상보안청, 미국 해양경비대 등 국내외 치안기관과의 비교분석을 통해 그 한계를 도출하고 개선방안 제시를 목적으로 하였다. 연구 결과를 요약하면, 첫째 법적인 측면에서 「정부조직법」 본문에 정보활동에 대한 수권 근거가 없었으며, 임무를 규정한 조직법이 없었고, 작용법 역시 근거가 미약하였다. 둘째, 제도적 측면에서 「정부조직법」 부칙에 규율된 ‘해상에서 발생한 사건에 관한 정보’의 개념이 불분명하며, 경비·안전·오염방제 업무는 ‘해상에서’, 정보업무는 ‘해상에서 발생한 사건’으로 각각 이원화 되어 직무와 정보활동의 범위가 일치하지 않았다. 또한, 직제 및 인력이 대폭 감축되어 유기적이고 조직적인 정보활동이 곤란하였다. 경찰청은 「정부조직법」에 ‘치안에 관한 사무’가 명시되어 있으며, 조직법과 작용법을 통하여 수권직무를 지원하는 정보활동범위를 ‘치안정보 수집, 작성 및 배포’로 규정하여 담당직무와 정보활동의 범위가 일치하고 있었다. 일본이나 미국 해상치안기관 역시 정보기능이 설치되어 있으며 조직의 임무에 부합하는 정보활동을 하고 있었다. 중국, 일본 등 인접국가들은 해양에서의 우위를 확보하기 위하여, 중국은 해경국을 신설하였으며, 일본은 해상보안관에게 도서지역에서 경찰권을 행사할 수 있도록 관련법령을 개정하는 등 해양집행력을 강화하고 있으며 이를 뒷받침하기 위해 분야별로 전문화된 정보기능을 유지, 발전시키고 있었다. 해양주권수호 및 해양안전의 안정적인 집행력을 확보하기 위해 해양경

* 속초해양경비안전서장, 행정학박사

비안전본부의 정보기능에 대해 법적근거를 명확히 갖추고 직제와 기능을 강화함과 동시에 인력을 보강하고 전문적인 교육 및 관리 체제를 갖추기를 제안한다.

주제어 : 해양경비안전본부, 정보경찰, 정보활동, 해상보안청, 해양경비대

목 차

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 국내·외 기관의 정보활동 비교분석
- IV. 법적, 제도적 보완을 통한 개선방안
- V. 결 론

I. 서 론

해양경찰청은 1953년 12월 23일 부산에서 불법외국어선 단속 및 영해경비를 목적으로 창설되었으며, 1996년 해양수산부 외청으로 독립되어 해양 주권수호, 해양 안전관리, 해양교통 질서확립, 해양범죄단속 및 정보수집, 해양오염 예방·방제 등 60여 년동안 해양에서 경찰업무를 수행하였다. 그러나 2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰사건을 계기로 각 부처에 분산되어 있는 안전관련 조직을 통합하고, 지휘체계를 일원화해서 육상과 해상에서 일어나는 모든 유형의 재난에 현장 중심으로 대응할 수 있는 체제를 만들려는 정부의 계획에 따라 해양경찰청은 해체되고 국민안전처 소속 해양경비안전본부로 개편되었다(노호래, 2014; 28).

이 과정에서 “해상에서 발생한 사건의 수사 및 정보에 관한 사무”를 제외하고 정보·수사업무는 경찰청으로 이관되었다. 그러나 「정부조직법」 본문 및 타 법률에 정보업무에 대한 근거법령이 미비하고, 정보활동의 범위도 명확하게 정의 되어 있지 않아 그 범위와 관할을 두고 논란이 되고 있다.

본 연구는 이러한 문제인식하에 국민안전처 소속 해양경비안전본부 정보활동의 범위 및 관할과 정보기능의 적절성을 분석하고 문제점에 대한 개선방안을 제시하는데 연구의 의의가 있다고 하겠다.

본 연구는 해양경비안전본부의 전신인 해양경찰 및 정보기능의 변천을 연대순으

로 살펴보고, 개정된 정부조직법에 의해 달라진 정보업무와 이에 따른 직제 및 인력 변동의 내용을 알아본다. 해양경비안전본부 정보기능의 적정성을 알아보기 위해 정보활동의 법적근거와 제도적 측면에서 이를 분석 하고, 해양경비안전본부와 유사한 업무를 수행하는 경찰청과 일본 해상보안청 및 미국 해양경비대 등 외국치안기관의 정보활동을 비교 분석하여 문제점을 도출하고 개선 방안을 마련하고자 한다. 이러한 연구를 진행하기 위하여 연구 범위는 다음과 같이 한정하고자 한다.

첫째, 해양경찰 및 정보기능의 변화 내용에 대해서는 정보활동 부여시기 및 정보기능의 변동과정을 살펴보고자 한다. 이어서 정부조직법 개정에 따른 해양경비안전본부의 임무 및 정보업무와 기구, 인력의 변화 내용을 알아보고자 한다.

둘째, 해양경비안전본부 정보기능 및 활동에 대한 한계를 살펴보고자 한다. 이를 위해 정보활동의 법적, 제도적 현황을 분석하고 국내·외 유사기관과 비교를 통해 문제점을 도출하고자 한다.

셋째, 도출된 문제점에 대해 해양경비안전본부의 효율적 업무 수행과 목적에 부합한 정보기능 개선 방안을 제시하고자 한다.

그동안 경찰의 정보활동에 대해 비교적 활발한 연구가 이루어지고 있었으나 해양경찰의 정보에 대한 연구는 거의 없어 심층적인 접근에 한계가 있을 것으로 예상된다. 이러한 한계가 예상됨에도 불구하고 국내·외의 온·오프라인 출판 문헌을 분석·활용하여 최대한 근접하게 접근하고자 한다.

본 연구에서 사용하는 연구 방법은 문헌연구가 중심이다. 저서, 논문, 연구발표자료, 언론보도, 정부기록물, 형사판례, 법령개정 연혁 및 일본 해상보안청 및 미국 해양경비대 홈페이지 등을 주로 활용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 해양경찰 및 정보기능의 변천

해양경찰은 한국전쟁의 휴전과 함께 전후 혼란스러운 시기를 틈타 일본 등 외국 어선들의 불법조업이 빈번해짐에 따라, 평화선 연장거리 975마일과 면적 336,175km²에 이르는 광활한 관할수역에서 영해경비와 어업자원보호업무를 수행하기 위하여

1953년 12월 23일 부산에서 본대와 7개 지구대를 내무부 치안국 소속으로 설치하고, 해군에서 181톤급 경비정 6척을 인수하여 시·도 경찰국에서 차출한 경찰관 60명, 해군 예비역 장병 79명 등 658명으로 해양경찰대가 발족되었다(김현, 2005; 33).

해상에서의 행정업무를 총괄하기 위해 상공부 산하에 해무청이 1955년 2월 7일 발족되면서 내무부 소속으로 있던 해양경찰대는 소속이 이관되고 명칭도 해양경비대로 개칭되었으며 항로표지 업무가 추가 되었다. 소속 변경으로 신분은 경찰관에서 해상경비원으로 바뀌었으며, 수사권은 특별 사법경찰관이었다. 당시 해양경찰은 영해경비와 어업질서 위반자에 대한 단속 업무가 주를 이루고 있어서 특별사법경찰관으로 업무 수행이 가능하였으며 정보업무는 특별히 부각되지 못하였다.

그러나 북한의 위협 및 한·일 국교 정상화를 앞두고 간첩의 해상침투, 밀수·밀항의 증가 등 해양에서의 환경이 급속히 변화하고 있어 기존의 어업자원 위반자 단속 등의 권한으로는 변화하는 환경에 대응하지 못함에 따라 해양에서의 범죄수사와 더불어 해양 주권수호 등 해양경찰권 행사의 보장을 위해 1962년 4월 3일 법률 제1,048호로 「해양경찰대설치법」을 제정하여 ‘어업자원보호법에 의한 관할 수역 내에서의 범죄수사와 기타 해상에서의 경찰에 관한 사무를 관장’하였으며, 소속이 다시 내무부장관 직속기관으로 편제되었다. 신분은 경찰공무원이며 수사권은 일반사법경찰권을 행사하게 되었으며 정보업무도 같이 수행하게 되었다.

다양화하고 증가하는 해양 치안요소에 대한 예방 및 정책업무를 강화하기 위해 1969년 9월 20일 「해양경찰대 직제」 개정(대통령령 제4065호)을 통해 경비부에 정보수사과를 설치하고 수사계와 정보계가 분리되어 단독적으로 정보업무를 담당하였다. 이 시기부터 해양경찰이 정보활동을 수행하기 위한 기본적인 체계를 갖추었다고 볼 수 있다.

1980년대 후반부터 사회전반에서 일어나는 민주화에 편승하여 해양에서도 어업권 보상, 불법조업 단속에 대한 저항, 임해시설 건설 반대 등 집회 및 시위가 증가하고 이에 대응하기 위한 전담부서의 필요성이 요구되어 1990년 7월 19일 「해양경찰대 직제」 개정(대통령령 제13061호)을 통해 경비부 정보수사과가 수사과와 정보과로 분과되어 과단위에서 단독적인 업무를 담당하게 되었다.

1991년 7월 23일 경찰청이 내무부 소속에서 외청으로 독립되고 해양경찰대는 경찰청 소속 해양경찰청으로 승격하여 최초로 청단위로 발전하였으며, 수사과와 정보과를 관장하는 정보수사부가 신설되었다. 중국어선 불법조업, 중국인의 밀입국 및

내국인의 일본으로 밀출국 등 해양에서의 범죄가 다양화되고 조직화, 광역화 되어 일선 경찰서에서도 수사과와 분리하여 정보과를 신설하기 시작하였다.

이후, 정부는 연안국의 배타적 경제수역 선포, 해양환경보전, 해양자원의 자국화 및 해양개발 등 21세기 해양경쟁시대 도래에 따라 해양선진국 진입을 위한 국가적 해양전략수립과 함께, 분산된 해양수산업무의 일원화를 위해 경찰청 소속 해양경찰청을 1996년 8월 8일 해양수산부 외청으로 승격시켰다. 또한 여객선안전관리, 해양오염방제, 구난·해철업, LUT운영 등의 업무가 추가되었고 그에 따른 업무 지원역 보장을 위해 정보수사부를 정보수사국으로 확대하였다.

중국과의 국교수립 및 중국의 개방화에 따라 코리안 드림을 꿈꾸고 불법으로 밀입국하는 중국인들이 증가함에 따라 이들에 대해 예방, 진압, 재발방지 총괄 및 인접국 해상치안기관과의 국제교류를 위해 2008년 3월 10일 「해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」을 개정하여 외사과를 정보과에서 분리 독립시켰다. 이로써 해양경찰은 일본, 중국 등 인접국가와 정기적인 회의 등 국제협력을 통해 정보를 교류하고 합동 훈련 등을 통하여 역내 범죄 예방을 위한 국제화 체제를 갖추기 시작하였다.

그러나 2014년 4월 6일 전남 진도군 앞바다에서 발생한 세월호 침몰사고로 인해 2014년 11월 19일 「정부조직법」 개정으로 해양경찰의 정보·수사 사무중 ‘해상에서 발생한 사건에 관한 사무’를 제외하고는 경찰청으로 이관되어 사실상 업무가 이원화 되고 구난·안전 업무의 강화에 따라 기구가 축소되고 인력이 감축되는 변화가 일어나게 되었다.

2. 개편된 해양경찰 임무 및 정보활동 변화 내용

1) 조직개편 내용

정부는 세월호 사건을 계기로 국가재난 관리시스템을 재확립하기 위해 2014년 6월 11일 「정부조직법」 개정 법률안을 국회에 제출하였으며, 야당에서도 유대은 의원과 백재현 의원 대표발의로 각각 정부조직법 개정안을 제출하였다(순길태, 2015; 187).

정부안은 해양경찰청을 폐지하고 수사·정보업무는 모두 경찰청으로 이관하는 내용을 담고 있었으며, 야당안은 명칭을 변경하여 국민안전처 소속 외청으로 두고 수사업무는 ‘해상에서 발생한 사건’으로 한정하며, 육상 관련 수사업무는 경찰청으로

이관하는 내용을 담고 있었다.

2014년 11월 7일 제329회 국회(정기회) 제3차 안전행정위원회는 “국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부서로서 국무총리 소속의 ‘국민안전처’를 신설하고, 현행 해양경찰청과 소방방재청의 업무를 조정·개편하여 국민안전처의 차관급 본부를 설치”하는 것을 주 내용으로 하는 「정부조직법 일부 개정 법률안」을 위원회안으로 제안하기로 의결하였다(손영태, 2015; 377).

같은 해 11월 7일 국회 본회의에서는 제329회 국회(정기회) 제12차 전체회의를 열어 원안 가결, 11월 19일 공포·시행되었는데 그 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부조직법 개정에 따른 해양경찰 업무 조정 내용

구 정부조직법	신 정부조직법
제43조(해양수산부) ① (생략) ② 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다. ③ (생략)	제22조의2(국민안전처) ①② (생략) ③ 국민안전처에 소방사무를 담당하는 본부장을 두되 소방총감인 소방공무원으로 보하고, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당하는 본부장을 두되 치안총감인 경찰공무원으로 보한다. ④ ⑤ ⑥ (생략)
	부칙 제2조 해양경찰청장의 소관사무중 수사·정보에 관한 사무(해상에서 발생한 사건의 수사 및 정보는 제외)는 경찰청장에게 이관한다.

2) 해양경비안전본부 직무 내용

개정 정부조직법은 해양경비안전본부의 임무를 ‘해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무’로 열거적인 방식으로 명시하였다. 그러나 그 범위 및 관할에 대한 규정이 없어 관련법령과 해석론을 통하여 그 개념을 도출하고자 한다.

먼저 ‘해양에서의 경비’ 업무에 대해서는 해양에서의 경비활동을 규율하고 있는 「해양경비법」을 통해 살펴보고자 한다. 「해양경비법」 제7조에 해양경비활동의 범위에 대해, ①해양관련 범죄에 대한 예방, ②해양오염방제 및 해양자원보호에 관한 조치, ③해상경호, 대테러 및 대간첩작전 수행, ④해양시설의 보호에 관한 조치, ⑤해상항행보호에 관한 조치, ⑥그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과

질서유지 등 6가지 사항을 규정하고 있다. 이는 해양에서의 법집행과 해양시설보호 및 해상교통 등 포괄적으로 경찰업무를 명시하고 있다.

두 번째, ‘해양에서의 안전’ 업무에 대해서는 직제 상 해양경비안전본부 해양경비안전국 산하 해상안전과·수색구조과·수상레저안전과 및 해양장비기술국 산하 해상교통관계과의 업무를 규율한 대통령령 제25986호인 「국민안전처와 그소속기관 직제」에 명시된 업무를 기준으로 분류하면, ①유선 및 도선사업 제도·안전운행에 관한 사항, ②해양 구조·구난, ③해양 수색·구조, ④수상레저 사업 등록 및 안전관리, ⑤연안해역 안전관리, ⑥해상교통안전 및 질서유지, ⑦해상교통관계(VTS) 설치 및 운영 등 7가지 사항으로 정리할 수 있을 것으로 보인다(동 시행령 제21조 15호 내지 30호 및 제23조 10호 내지 13호 참조).

세 번째, ‘해양에서의 오염방제’ 업무에 대해서는 ①해양오염 방제 조치, ②오염물질 해양배출신고 처리, ③방제대책본부 구성·운영 및 긴급방제 총괄지휘, ④해양오염방지를 위한 예방활동 및 지도·점검, ⑤오염물질 해양배출행위 조사 및 오염물질의 감식·분석 등 5가지 사항으로 정리할 수 있다(동 시행령 제22조 참조).

마지막으로 ‘해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무’에 대해서는 ①범죄의 수사에 관한 사항(해상에서 발생한 사건에 한정한다), ②수사업무 및 범죄정보에 관한 기획·지도 및 조정, ③해양과학 수사업무에 관한 기획·지도 및 조정 등이 규정되었다(동 시행령 제21조 참조).

이처럼 범죄수사 범위를 해상에서 발생한 사건으로 한정하고 있으나, 사건을 해상과 육상으로 일률적으로 구분하기 쉽지 않으며, 범죄 발생지·경유지·결과지가 중첩될 경우 관할 구분이 불분명하고, 해상에서 육상으로 이어지거나, 육상에서 해상으로 이어지는 범죄에 대한 관할 역시 분류하기 곤란한 문제점이 있다.

3) 정보기능 직제 및 업무 분석

「정부조직법」 개편으로 정보수사국 정보과 소속 4개계가 해양경비안전국 소속 해상수사정보과 산하 정보계로 과단위에서 계단위로 축소되었으며, 인력은 정보·보안 요원 238명이 44명으로 80%이상 감축되었다.

정보업무의 근거는 「정부조직법」 본문에 규정을 두지 않고, 부칙 제2조에 ‘해양경찰청장의 소관사무중 수사·정보에 관한 사무(해상에서 발생한 사건의 수사 및 정보는 제외)는 경찰청장에게 이관한다고 규정하고 있어 수권적·적극적 규정보다는 단

서에 의해 소극적으로 규정하고 있는 것을 알 수 있다.

하부규정인 직제령 제21조 제34호 내지 36호에 ①정보업무의 기획·지도 및 조정(해상에서 발생한 사건에 한정한다), ②정보의 수집·분석 및 배포(해상에서 발생한 사건에 한정한다), ③보안경찰업무의 기획·지도 및 조정(해상에서 발생한 사건에 한정한다) 등 3가지 사항을 명시하고 있다. 그러나 모두 ‘해상에서 발생한 사건에 한정한다’는 단서를 두고 있다.

3. 선행연구

정보경찰 및 정보활동과 관련된 선행연구로는 박사학위를 포함하여 학위 논문 약 100여건, 학술지 및 학회 발표된 연구논문 50여건으로 총 150여건의 논문이 발표되었다. 주요 내용은 본 연구에서 다루고자 하는 정보활동에 대한 법적 근거 및 정보활동 범위와 대상에 대한 고찰과 정보활동으로 파생되는 개인정보보호에 관한 개선안 제시가 주를 이루었다. 선행연구에서 논의 제시된 내용은 다음과 같다.

김성훈(2004)의 연구에서는 경찰정보활동의 법적 근거와 한계에 대해 문제점과 대책을 제시하였다. 국가전략수립 및 정책반영 등을 위해 끊임없이 정보의 수집을 요구받고 있으나 통일되고 체계화된 법규정이 미비하여 활동단계부터 수집대상기관, 단체와의 지속적인 마찰과 갈등이 초래되고 있어 경찰정보도 애매모호한 법규정에 안주하지 말고 구체적이고 명확한 입법규정을 마련하여 합법적이고 정당한 활동의 보장과 함께, 대국민 인권의식의 함양에 노력할 것을 제시하였다.

이근영(2005)은 경찰정보활동의 적법성 확보를 위해 「경찰관직무집행법」에 명시된 ‘치안정보’의 한계와 범위를 명백히 하고 정보활동을 공개적으로 할 것을 제시하였다. 또한 탈냉전, 세계화, 정보화, 민주화 시대에 신축성있게 부응하기 위해 인터넷을 접목한 공개정보 수집, 시민단체와의 협력정보체계 구축, 첨단 산업기술에 대한 보안활동 강화, 신종 사이버 범죄의 증대에 대비한 정보활동 방향을 제시하였다. 이어 나날이 복잡화, 정교화, 체계화되어가고 있는 범죄 출현에 대비하여 범죄정보 수집활동 강화를 제시하였다.

백초현(2006)은 최근 첨단기술, 정보기술의 발전에 따라 새로운 유형의 기본권 침해, 즉 개인정보자기결정권에 대한 침해 문제가 발생하고 있으나 법규정과 제도가 이를 충분히 고려하지 못하고 있다는 인식아래, 독일의 사례를 분석하여 경찰의 개

인정보 수집과 처리에 관해 요건·대상·방법 등 상세한 규정을 두고 정보활동과 슬기롭게 조화점을 찾고 있다며, 우리나라에서도 「경찰관직무집행법」 등 관련 규정을 개정하여 개인정보 수집·활용에 법적 근거를 부여하면서 동시에 개인정보 보호를 위한 통제를 가해야한다고 제안하였다.

오용훈(2008)은 그동안 비공개적으로 이루어지고 있던 정보활동 및 개인프라이버시 보호에 대한 문제점을 지적하고 정보경찰의 전문성에 대한 의견을 제시하였는데, 정보경찰활동에 관해 새로운 입법을 통해 법률의 근거를 명확히 하고 개인 정보침해에 대한 기본권보장을 확고히 하며 정보경찰의 자질향상을 위해 실질적인 내용 위주로 교육프로그램을 개선할 것을 제시하였다.

장동익(2009)은 이제까지 정보경찰이 사회혼란을 방지하는 공안유지 역할에 치중하여 정보환경 변화에 적극적으로 대처하지 못해 정보의 질이 떨어지고 잘못된 정보활동 관행으로 국민의 불신과 비난을 초래하고 있다고 지적하면서 3가지 개선방안을 제시하였다. 첫째, 적법성 확보방안으로 정보경찰활동의 구체적 법적 근거 마련을 요청하였다. 둘째, 개인정보 보호를 위하여 정보경찰활동 행동규범을 확립하고 정보기관 종사자가 이를 준수하도록 하며 획득한 정보를 목적에 벗어나 남용하지 않도록 제도적 뒷받침이 필요하다고 하였다. 셋째, 정보화 시대에 효과적으로 대처하기 위하여 정책정보 및 분석기능 강화에 초점을 맞추고 다단계 보고체계를 개선하며 공개정보를 적극 활용할 것을 제시하였다.

이선형(2011)은 경찰의 정보활동은 그 작용의 특성상 개인 신상 관련 정보가 많이 있으나 경찰책임자 이외의 자에 대한 개인관련 정보의 법적 통제 장치가 미비하여 「헌법」상 기본권보장에 대한 위협까지 받고 있다며 이에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 현행 제도상 개인정보보호의 규제 대상으로 행정안전부가 감독기관으로 되어 있으며, 정보통신 관련법령에 의해 정보의 안전한 유통을 위한 정보보호시책 추진기관으로 한국정보보호진흥원이 설치되어 있으나, 이들이 실질적인 권한을 행사할 수 없으므로 통일된 개인정보보호 정책의 수립과 집행, 실질적인 권리보호의 보장을 위해서는 개인정보보호와 관련된 감독규제 기능을 일원화하고 일상적인 감독, 고충처리, 분쟁조정기능을 집중적으로 수행할 수 있는 독립적인 지위를 갖는 감독기구 설치를 제시하였다.

이성용(2012)은 독일 경찰법 체계와 비교를 통하여 정보활동에 대한 법적 규정미비 및 경찰 정보활동의 통제 장치가 미흡한 점에 대해 문제점과 대안을 제시하였다.

법치주의 관점에서 개인정보 수집이라는 경찰기관의 침해행정이 법률유보의 원칙을 준수하고자 하면 먼저 관련 법률에서 규정하고 있는 ‘치안정보의 수집’에 대해 명확한 규범적 해석이 필요하며, 개인정보처리에 관해서도 정보를 수집하기 위한 요건과 범위를 명확히 하고 행정청의 자의적인 권한확대를 제한 할 수 있는 장치 마련이 필요하다고 제안하였다.

이완수(2012)는 2011년 9월 11일 발생한 9.11테러 이후 외국에서도 범죄정보의 수집활동을 강화하고 있으나 우리나라에서는 상당히 미흡한 수준에 있으며 이 업무 자체를 중요하게 다루지 않고 있어 이러한 원인과 문제점 및 해결방안 제시를 목적으로 수집 - 범죄 첩보의 처리 - 문제점 해결방안 등 3개 카테고리 세분화하여 실증분석을 하였다. 그 결과 정보경찰은 범죄 첩보를 부수적인 업무로 생각하고 있어 의무 제출건수에 급급 활용도가 떨어졌으며, 수사경찰 역시 정보경찰이 작성한 범죄 첩보는 가치가 없다는 인식으로 장기간 방치하는 결과를 초래하고 있어 수사·정보 경찰간 인식의 변화가 필요하다고 분석하였다.

양지현(2014)은 사회현상 변화에 따라 정보경찰의 활동이 예방적 활동까지 확대되고 있어 개인정보의 자기결정권을 침해하는 경우가 많이 있으므로, 개인정보 보호와 위험확인을 위한 예방적 정보수집활동 간 조화로운 균형점을 찾아 비례의 원칙에서 어느 한쪽에 치우침이 없이 정당하게 형량 되어야 하고 법률유보 및 명확성의 원칙에 따라 법률규정의 명시적 규율을 제안하였다.

그 외에 해양경찰정보업무와 관련된 연구로는 박남규(1999), 여인태(2008), 순길태(2011) 등이 해상에서의 집회 및 시위에 관해 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」의 규율 대상이 되지 못해 「헌법」에서 규정하고 있는 국민의 기본권이 침해당하고 있다며, 해상에서도 육상에서와 같이 집회 및 시위의 자유를 보장 받을 수 있도록 법적 보완책 마련을 제시한 연구가 있었다.

Ⅲ. 국내·외 기관의 정보활동 비교 분석

1. 해양경비안전본부 분석

1) 법적 측면

(1) 정보활동 수권조항 미약

우리 「헌법」 제96조는 “행정각부의 설치조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이는 “행정조직 법정주의”를 헌법에 명시한 것으로 헌법과 행정법의 기본원리인 법치국가 원리를 행정조직에도 그대로 반영한 것이라고 볼 수 있다. 행정조직 법정주의란 행정조직에 관한 사항은 기본적으로 법률로 정하여야 한다는 원칙(박균성, 2015; 897)을 말하며, 이에 근거하여 정부조직법이 제정되었다. 이에 따라 정부조직법 제2조 제1항은 “중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다고 규정하고 있다.

그러므로 해양경비안전본부 정보업무 역시 「정부조직법」에 근거가 명기되어 있어야 한다. 개편 전 임무는 ‘해양에서의 경찰로 포괄적인 규정을 두고 있어 업무별로 별도의 수권조항이 필요 없었으나, 급변 개정된 법률은 업무를 열거식으로 나열하고 있으므로 업무별로 규정을 두는 것이 타당하다고 본다. 그러나 본문에 근거 없이 부칙을 통해 소극적·간접적 근거를 두고 있어 이를 근거법률로 삼기에는 다소 미흡하다고 볼 수 있다.

또한 해양경비안전본부는 조직법을 가지고 있지 않으므로 정보활동에 관해 조직법적인 규정은 없다. 다만, 하부 규정인 대통령령 제25986호 「국민안전처와그소속기관 직제」 제21조(해양경비안전국) 제2항 제34호 및 제35호를 통해 ‘정보업무의 기획·지도 및 조정, 정보의 수집·분석 및 배포(해상에서 발생한 사건에 한정한다)’를 두고 있을 뿐이다.

이처럼 정보활동에 대해 「정부조직법」의 수권이 미약하고, 조직법적 규정은 없으며, 다만 행정명령을 통하여 제한적으로 법적근거를 두고 있다.

(2) 정보활동 작용법 미비

해양경비안전본부의 직무수행을 위한 작용법은 「해양경비법」과 「경찰관직무집행

법」 2가지 법률을 활용하고 있다. 두 법률의 관계에 대해 「해양경비법」은 제5조(다른법률과의 관계)에서 ‘이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「경찰관직무집행법」을 적용한다고 규정하고 있어 상호 보충적 관계임을 알 수 있다. 이는 「해양경비법」이 장소적으로 해상을 전제로 제정되어 적용에 한계가 있어, 정보경찰·수사경찰·파출소 등 육상 활동이 필요한 기능의 치안활동 공백을 방지하기 위해 원용하고 있기 때문에 2개의 법률을 같이 검토해야 할 것이다.

먼저, 「해양경비법」은 벌칙 조항까지 포함하여 22개 조항을 두고 있으며, 제1조 목적에 ‘이 법은 경비수역에서의 해양안보 확보, 치안질서 유지, 해양자원 및 해양시설 보호를 위하여 해양경비에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 안전과 공공질서의 유지에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다. 즉 해양에서 치안업무와 더불어 대 간첩작전 및 해양자원·시설보호업무까지 다 기능적인 범위를 규정하고 있다. 또한 제7조에 해양경비활동의 범위를 6개 항목으로 분류하여 정하고 있다.¹⁾ 그러나 이들 조항에 정보활동에 대해서는 명시적 규정을 두고 있지 않다.

「경찰관직무집행법」의 경우, 동법 제2조(직무의 범위) 제4호에 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’가 규정되어 있어 정보활동의 근거 규정으로 볼 수 있으나, 육상 정보경찰의 근거법이 해상에도 그대로 원용될 수 있는지에 대해 논란이 지속되고 있으며, 그 범위도 ‘치안정보’로 되어 있어 개편된 해양경비안전본부의 정보활동 범위와 불일치한 현상을 보이고 있다.

〈표 2〉 경찰청 및 해양경비안전본부의 정보활동 근거법률

구 분	경찰청	해양경비안전본부
직무수권 근거	「정부조직법」 제34조 제4항 치안에 관한 사무’ 규정	「정부조직법」 본문에 미규정 단, 부칙 제2조에 ‘해상에서 발생한 사건 정보에 관한 사무’로 예외적으로 규율
조직법	「경찰법」 제3조 제4호 치안정보수집·작성 및 배포’	없 음
작용법	「경찰관직무집행법」 제2조 제4호 치안정보수집·작성 및 배포’	·「경찰관직무집행법」 제2조 제4호를 원용 ·「해양경비법」에 근거조항 없음

1) 해양경비법에 명시된 활동 범위를 보면, ①해양관련 범죄에 대한 예방, ②해양오염방지 및 해양자원 보호에 관한 조치, ③해상경호, 대테러 및 대간첩작전 수행, ④해양시설의 보호에 관한 조치, ⑤해상 항행보호에 관한 조치, ⑥그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지 등 6가지를 명시하고 있다.

경찰청과 해양경비안전본부의 정보활동 근거 법령을 비교하면 다음 <표 2>와 같다.

2) 제도적 측면

(1) 정보활동 범위 불분명

상기와 같이 해양경비안전본부의 정보업무는 ‘해상에서 발생한 사건의 정보’로 한정되었다. 그러나 관할 및 활동 범위가 법률에 명시되지 않았으며 해석론적 개념 도출도 난해한 실정이다.

경찰관할이란 경찰권을 행사하는데 있어 법률상 권한에 의거하여 유효하게 국가 행위를 행사할 수 있는 범위를 말하며, 여기에는 3가지 관할로 분류할 수 있다. 먼저, 사물관할로 ‘경찰이 개입할 수 있는 사무내용의 범위’를 말하는데, 법령상 「경찰관직무집행법」 제2조, 「경찰법」 제3조를 그 범위로 보고 있다.

두 번째는 인적관할로 ‘경찰권이 발동될 수 있는 인적범위’를 말하며 원칙적으로 대한민국 내에 있는 모든 사람에게 적용되고 대통령, 국회의원, 외교사절 등에 대해서는 일정한 제한이 있다.

마지막, 지역관할로 ‘경찰권이 발동될 수 있는 지역적 범위를 말하며, 이는 원칙적으로 대한민국 영역 내에 모두 적용된다, 예외적으로 국회·법정·치외법권 지역, 미군영내 등에 대해서는 경찰권의 행사에 제한이 있다.

정보활동 범위가 경찰관할 중 토지관할을 명시하는지 사물관할을 명시하는지 불분명하며, ‘해상’의 범위 역시 내수·항만 및 해안가 방파제 등 장소적으로 어느 범위를 의미하는지 규정이 없어 이를 특정하기 곤란하다는 것이다.

(2) 조직의 직무와 정보활동 불일치

「정부조직법」은 해양경비안전본부의 직무범위에 대해 경비·안전·오염방제 등 3가지 업무는 ‘해양에서’로 관할을 정하였으나, 수사업무에 대해서는 ‘해상에서 발생한 사건’으로 규정하고 있으며, 정보업무는 부칙을 통하여 수사업무에 부가하여 ‘해상에서 발생한 사건에 관한 정보’로 명시하고 있다. 즉, 경비·안전·오염방제 업무와 수사·정보업무가 각기 관할을 달리하여 이원적으로 명시하고 있다. 이를 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 정부조직법상 일반 업무와 수사·정보 업무와의 비교

구 분	일반 업무	수사 및 정보업무
내 용	해양에서의 경비·안전·오염방제	해상에서 발생한 사건의 수사 및 정보에 관한 사무
토지관할	해 양	해 상
사물관할	해양관련	해상 발생사건

다른 기관의 사례를 보면, 경찰청의 경우 「정부조직법」 제34조 제4항에 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 경찰청을 둔다’고 규정, 국민안전처 소속 소방의 경우 동법 제22조의2 제3항에 ‘소방사무를 담당하는 본부장을 두되 소방총감인 소방공무원으로 보한다’고 규정, 관세청의 경우 동법 제27조 제5항 ‘관세의 부과·감면 및 징수와 수출입물품의 통관 및 밀수출입단속에 관한 사무를 관장하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 관세청을 둔다’고 규정하는 등 조직의 직무와 토지관할 및 사물관할이 일치하고 있는 것을 알 수 있다.

외국의 사례를 보면, 일본 해상보안청의 경우 제2조(임무) 제1항에 ‘해상보안청은, 법령의 해상에서의 시행, 해난구조, 해양오염방지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제, 수로, 항로표지에 관한 사무나 기타 해상안전 확보에 관한 사무 및 이에 부대하는 사항에 관한 사무를 관장 한다’고 규정하여 모든 업무가 통일된 관할을 가지고 있다.

미국 해양경비대의 경우 연방법 Title 14 §89에 ‘미국 관할권내 공해(high seas)와 수역(waters)에서 미국법령 위반 범죄의 예방, 적발 및 퇴치를 위하여 질의(inquiries), 심사(examination), 검사(inspections), 수색(searches), 압류(seizures) 그리고 체포(arrests)를 행사할 수 있다’고 하여 ‘공해 및 수역’으로 업무의 관할이 통일된 체계를 가지고 있다.

(3) 정보 기능의 절대적 취약

정보업무에 전종하는 인력은 44명으로 해양경비안전서에 1명~3명이 정보업무를 담당하고 있다. 경찰청은 총 109,364명 중 정보경찰은 3,206명으로 전체인력 대비 약 3%인 반면, 해양경비안전본부 인력 8,095명 대비 정보경찰은 0.54%로 상대적으로 매우 열악한 실정이다.

해양경비안전본부의 정보업무는 일반경찰관들이 매월 정기적으로 제출하는 견문

보고서와 정보경찰이 작성하는 견문보고서를 평가, 분석하여 정부정책이나 업무에 반영할 사항은 정책보고서를 생산 전파하고, 해상시위 같은 공공의 안녕질서 및 다중범죄에 대한 정보를 생산 담당부서에 전파하는 예방적 기능과 범죄 첩보를 수집하여 수사기능에 통보하는 다 기능적 업무를 수행해야 하나 이에 비해 직제 및 인력이 절대적으로 취약한 현상을 보이고 있다.

특히, 남북이 분단된 현실적·환경적 요인과 한반도를 둘러싼 중국, 일본 등과의 영토분쟁 등 그 어느 때보다 국내외적으로 해양에서의 국제분쟁 가능성이 농후하며, 중국어선의 불법조업, 해상을 통한 밀수·밀입국과 무사중 외국인들의 무단이탈 등 해양범죄에 대응하기 위한 해양집행력의 강화가 필요한 시기이다. 그러나 해양집행기관의 정보 기능 축소는 집행력의 약화를 가져올 우려가 있으며, 해양에서의 업무 효율성을 담보하기 곤란한 문제점을 야기하고 있다.

해양에서 발생하는 범죄는 육지와 떨어진 장소에서 발생하는 이격성, 사람이 정주하지 않은 곳에서 발생하는 비정주성으로 인한 목격자 및 증인의 확보 곤란성, 선박을 이용하는 속성으로 인해 선원들 대부분이 참여하는 조직성, 활동영역이 넓은 해역에서 발생하는 광역성, 일반범죄와 달리 특별한 여건이나 특정한 수단을 사용하는 전문성 등의 특성을 가지고 있어 첩보의 수집과 장기간 내사가 필요한 경우가 많다. 그러나 정보활동의 범위가 제한되고 인력과 장비 등이 부족하여 해양경비안전본부 직무수행에 필요한 정보제공이 제한적으로 이루어질 수밖에 없는 실정이다.

2. 국내·외 유사기관 분석

1) 경찰청

(1) 법적 측면

경찰청의 직무는 「정부조직법」에 ‘치안에 관한 사무’를 명시하고 있으며, 이에 부수하여 조직법인 「경찰법」 제3조에 국가경찰의 임무를 7가지²⁾로 명시하고 있으며

2) 국가경찰의 임무는 ①국민의 생명·신체 및 재산의 보호, ②범죄의 예방·진압 및 수사, ③경비·요인 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, ④치안정보의 수집·작성 및 배포, ⑤교통의 단속과 위해의 방지, ⑥외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, ⑦ 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

제4호에 정보활동의 근거인 ‘치안정보의 수집, 작성 및 배포’를 규정하고 있다. 이와 더불어 경찰관의 직무수행에 필요한 사항을 규정한 작용법인 「경찰관직무집행법」 제2조 직무의 범위에 「경찰법」과 동일하게 7가지 직무를 규정하고 있으며 정보활동에 대해서도 동법 제4호에 규율하고 있다.

즉, 경찰청은 「정부조직법」의 수권을 근거로, 조직법인 「경찰법」과 작용법인 「경찰관직무집행법」 등 3단계로 정보활동에 대해 법적 근거를 두고 있다.

(2) 제도적 측면

경찰청 정보기능은 「경찰청과 그소속기관직제 시행규칙」 제11조에 직제 및 분장 사무를 두고 있으며, 정보직제는 경찰청장 산하에 정보국을 두고 담당업무를 기준으로 정보국 소속으로 정보1과 부터 정보4과 까지 두고 있다.

정보1과는 ‘정보경찰 업무의 기획·지도 및 조정, 신원조사에 관한 업무’, 정보2과는 ‘치안정보업무의 기획·지도 및 조정과 정책정보의 수집, 작성, 배포 및 조정’, 정보3과는 ‘정치·경제·노동분야 치안정보 및 집단사태관리’, 정보4과는 ‘학원·종교·사회·문화 분야 치안정보 및 집단사태관리’ 업무를 담당하고 있다.

즉, 정부조직법에 수권조항을 두고 정치·경제·문화·노동 등 사회 전 분야에 걸쳐 치안과 관련된 정보 뿐만 아니라 정부시책 추진상 문제점과 대안을 제시하는 정책정보와 집단사태 관련 정보까지 폭넓게 정보활동을 하고 있다.

2) 일본 해상보안청

(1) 법적 측면

일본 해상보안청은 제2차 세계대전 패전 후 해난사고, 밀수, 밀항 등의 불법행위가 증가함에 따라 미국의 해양경비대(USCG)와 같은 제도의 확립 필요성에 따라, 1946년(소화 21년) 7월 1일, 해난구조·해양오염 등의 방지·선박 항행의 질서 유지·해상 범죄 예방 및 진압·해상 범인의 수사 및 체포·선박 교통에 관한 규제 등 목적으로 설치되었다. 초창기에는 운수성 해운총국에 불법입국선박 감시본부, 구수 및 동해 혼슈의 북서부와 접하는 지역에 불법입국 감시부를 설치하고, 구일본군 해군함정 28척을 인수받아 운영하였다. 1948년(소화 23년) 4월 27일 법률 제28호를 제정하고 동년 5월 1일 운수성의 외국으로 해상보안청이 설치되었다(해양경찰학교, 2011; 20).

구체적인 임무를 살펴보면 「해상보안청법」 제2조(임무) 제1항에 ‘법령의 해상에서의 시행, 해난구조, 해양오염방지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제, 수로, 항로표지에 관한 사무나 기타 해상안전 확보에 관한 사무 및 이에 부대하는 사항에 관한 사무를 관장한다’고 규정되어 있다.

이처럼, 일본 해상보안청은 조직법에 정보활동을 명시하지 않고 있다. 이러한 입법 방식은 일본 경찰의 경우에도 동일한 태도를 보이고 있다. 일본 「경찰법」 제2조는 경찰의 책무를 규정하고 있으나 정보업무에 대한 내용은 없다. 또한 작용법인 「경찰관직무집행법」은 총 8개 조항으로 구성되어 있으나 직무규정 조항이 없으며, 정보활동 조항을 두고 있지 않으나 실제로는 다양한 방법으로 정보활동을 하고 있다.

이에 대해 일본 법원은 “일본 경찰법 등 관련 법령에 정보활동의 근거법률은 없으나, 일본 「경찰법」 제2조(경찰의 책무) 제1항 ‘경찰은 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호에 임하여, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서의 유지를 담당함을 그 책무로 한다’고 규정되어 있어 경찰의 책무와 경찰업무의 성질상 당연히 경찰이 정보활동을 수행할 수 있다”는 취지의 판결을 한 바 있다.³⁾ 이러한 입법형식에 따라 일본 해상보안청 역시 법령에 근거를 두지 않고 있으나 「해상보안청법」에 명시된 임무를 달성하기 위해 직제를 통해 정보업무를 취급하는 부서를 두고 있으며, 관련정보를 수집하여 활용하고 있다.

(2) 제도적 측면

해상보안청 정보기능은 고유한 의미의 경찰정보와 국민들에게 제공하는 해양관련 정보 모두를 취급하고 있으며, 경비구난부 산하 경비정보과와 해양정보부 산하 해양정보과 및 항해정보과에서 담당하고 있다.

먼저, 고유한 의미의 경찰정보를 취급하는 경비구난부 경비정보과는 ‘경비정보조정관’과 ‘선박동정정보조정관’을 두고 있으며, 담당업무는 ①경비업무에 관한 정보의 수집, 분석 및 경비정보의 관리에 관한 사항, ②공포 또는 불안을 야기할 목적으로 하는 정치적 주장과 폭력적 파괴활동 등 테러정보, ③그 밖의 공안을 해하는 활동에 관한 범죄, ④수사와 용의자 체포에 관한 사항을 취급하고 있어 해양경비안전본부의

3) 동경 고판, 소화41(1966년 3월 24일) 『정방법반대데모사건』 판결 참조.

경비업무와 유사한 범위의 사항에 대해 정보활동을 하고 있다.⁴⁾

다음은 순수하게 해양관련 정보를 인터넷 등을 통해 제공하는 해양정보 담당부서로 해양정보부 해양정보과와 항해정보과를 두고 있다. 첫째, 해양정보과는 ‘해양공간 정보실’과 ‘대륙붕정보관리관’을 두고 있는데, 담당하는 업무는 ①해양의 개발·이용, 조사, 연구, 환경보전 등을 위해 수집한 정보의 수집·관리 및 제공⁵⁾, ②전국 연안지역의 자연정보, 방재정보, 해안선의 ESI정보(환경취약성 지표) 등 ‘연안해역 환경보전정보’ 제공⁶⁾, ③영해 및 배타적 경제수역 등 관할 해역의 범위 확정에 필요한 기선 정보 수집·관리 등을 하고 있어 순수한 해양정보 제공을 위한 자료 수집, 관리 업무를 하고 있다.

두 번째, 항해정보과는 ‘수로통보실’을 두고 있는데, 담당업무는 ①항로의 상황, 연안 및 항만의 지형·시설·법규 등을 기재한 수로도지 및 항공도지 발행, ②선박의 안전항행을 위한 긴급항행경보⁷⁾ 통보 등의 업무를 하고 있다.

이상의 자료를 통해 보면 일본의 경우 해양과 관련된 정보는 해상보안청으로 일원화하였으며, 담당 업무를 기준으로 경찰업무 수행에 필요한 정보는 경비구난부 경비정보과에서 담당하며, 수로·항로·교통·환경 등 일반 해양관련 정보는 해양정보부 2개과에서 취급하고 있어 해양정보의 일관성과 전문성을 함께 추구하고 있음을 알 수 있다.

3) 미국 코스트 가드

(1) 법적 측면

미국 해양경비대 (U.S.Coast Guard; USCG)는 연방법(United States Code; U.S.C)에 설립근거를 두고, 자국 영해, 영토 방어와 해안경비 및 구난을 목적으로 1790년에

4) <http://www.kaiho.mlit.go.jp/soshiki/keikyuu/keibijyouhouka.html>, 2015.8.1. 검색.

5) 해양정보의 수집, 관리, 제공하는 곳은 일본해양 데이터 센터(Japan Oceanographic Data Center; JODC)이며 해양조사기관에 의해 얻어진 해양데이터를 수집하여 일반인들에게 제공하며 국제적으로 해양데이터 정보·교환시스템(International Oceanographic Data and Information Exchang; IODE)의 일본 대표기관으로 활동하고 있다.(<http://www.jodc.go.jp/jodcweb/index.j.html>, 2015.8.1. 검색.

6) 연안해역환경보전정보는 ESI맵으로 연안 해역의 환경에 관한 정보를 인터넷으로 제공하고 있다 (<http://www2.kaiho.milit.go.jp/>, 2015.8.1. 검색.

7) 항행정보제공은 선박교통안전정보(NAVAREA)라고 하는데 전세계 21지역중 일본은 11지역 조정국으로 선박의 안전을 위해 긴급 통조를 필요로 하는 정보를 인마세트(정지위성)를 통하여 제공한다 (<http://www1.kaiho.milit.go.jp/>, 2015.8.1. 검색.

창설되었다. 이들은 전시 해군 소속으로 운용되는 경우를 제외하고 평시에는 미국 국토안보부(The Department of Homeland Security) 소속으로 편제 되어 있다(이재승, 이완희, 문준섭, 2013; 447).

임무는 평시와 전시를 막론하고 해상안전, 선박검사, 해상교통관리 및 관련 법률 집행 등의 업무를 담당하고 있으며 전시에는 해군의 기능을 부여한다. 경찰권 행사 근거는 미국연방법 제14편 제89조(Title 14 §89)에서 선박에 대한 정선, 승선, 검색, 나포, 추적권 등 광범위한 권한을 가질 수 있도록 규정하고 있다. 또한 U.S.C Title 14 §89(a)에서는 미국 관할권 내 공해(high seas)와 수역(waters)에서 미국 법령위반 범죄예방, 적발 및 퇴치를 위해 질의(inquiries), 심사(examination), 검사(inspection), 수색(searches), 압류(seizures) 그리고 체포(arrests)를 행사할 수 있도록 실정법상의 권한을 부여하고 있다. 더불어 자국 관할 구역 내 모든 선박을 정선시키고 수색할 수 있는 권한을 가지고 있다. U.S.C Title 14 §89(b)에서는 사관들이 U.S.C Title 14 §89(a)에서 명시된 권한에 따라 업무를 수행하는 행위는 특정 법령집행 권한이 있는 개별 기관의 대리인(agents)으로서의 업무를 수행하는 것으로 간주하고 있다.

정보업무는 미국 해양경비대 「표준해상작전지침」 제2장 해양안보 E.17. 내지 E.23.g. 까지 규정하고 있다. 이곳에는 ‘정보수집, 정보종류, 정보생산’ 등을 규율하고 있다.⁸⁾

(2) 제도적 측면

정보기능은 해양경비대 사령부에 정보·범죄조사처(소장급)가 있고 부사령관의 임무를 동시에 수행하며, 산하에 수사국(Coast Guard Investigative Service; CGIS)과 정보국(Coast Guard Intelligence; CGI)을 두고 있다. 이들은 광범위한 관할에서 적시에 맞춤형 업무를 집행하기 위하여 다른 정보기관과 폭넓은 협력관계를 맺고 있으며, 항만 보안·수색 및 구조·해상안전·마약단속·외국인 이주 차단 및 해양자원 보호 등에 관한 정보를 수집, 분석한다. 이 부서는 1915년 윌슨 대통령이 Article 304와 614법에 서명함으로써 창설되었다.

정보국은 연방법집행기관 및 국가정보기관의 일원으로서 비권력적 작용 임무인 ①해상안전(Marine safety), ②수색과 구조(Search and rescue), ③항해지원(Aid to

8) United States Coast Guard Department of Homeland Security, Model Maritime Operations Guide, 2003.4.2.

navigation), ④내국어업과 관련된 해양생물자원(Living marine resources(fisheries law enforcement)), ⑤해양환경보호(Marine environmental protection), ⑥쇄빙작업(Ice operations) 등 6가지와, 권력적 작용인 ①항만, 수로 및 연안경비(Ports, waterways and coastal security), ②마약 차단(Drug interdiction), ③밀입국 차단(Migrant interdiction), ④국가방어 준비(Defence readiness), ⑤외국인의 어업에 대한 법집행(Other law enforcement(foreign fisheries)) 등 11가지 법정업무(노호래, 2012; 114)를 지원하고 국가안보의 중요한 교량적 역할을 한다(U.S.C Title 6 §468).

해양경비안전본부와 일본, 미국 해상치안기관과의 정보기능을 비교하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 정보 기능에 대한 국내 · 외 기관과 비교

구 분	일본 해상보안청	미국 해양경비대	경찰청	해양경비 안전본부
소 속	국토교통성	국토안보부	행정자치부	국민안전처
지 위	외 청	외청급	외 청	불명확
신 분	공안직	군 인	경찰관	경찰관
근 거 법 률	판 레	국토안보부 지침	정부조직법, 경찰법, 경찰관직무집행법	정부조직법 부칙
정 보 직 제	1. 경비구난국 경비정보과 2. 해양정보부 해양정보과와 항해정보과	정보·범죄 조사처 산하 정보국	정 보 국	해상수사정보과
담 당 부 서	국 단위 3개과 에서 담당	국 단위에서 담당	국 단위 4개과 에서 담당	과에서 담당
취 급 내 용	· 경비정보 및 테러관련 · 공공안전유지 · 용의자 체포 · 항행안전에 관한 정보 · 수로등에 관한 정보	· 11개 법정업무에 대한 정보	· 치안업무 · 정책정보 · 집단사태관리	해상에서 발생한 사건에 관한 정보
업 무 연관성	수권업무와 동일	수권업무와 동일	수권업무와 정책, 집회·시위관리 까지 폭넓게 규정	수권업무 중 해상 발생사건만 취급

자료: 일본 해상보안청법, 미국 연방법 참조 작성.

IV. 법적, 제도적 보안을 통한 개선방안

1. 법적 측면 강화 방안

1) 수권조항 명확화

정보경찰은 ①신분의 비노출성, ②업무의 비공개성, ③불법적 수단(오용훈, 2008; 29)에 의해 정보수집활동을 하고 있어 인권침해의 요소가 예상되므로 반드시 법률의 근거가 있어야 한다.

또한 정보경찰이 정보보고서를 작성하기 위한 초기 활동을 첩보수집활동이라고 하는데 이는 출처를 개척하고 수요첩보를 입수하여 전달하는 일련의 과정으로 수집 과정에서 인적, 기술적 수단이 활용되고 공개출처자료⁹⁾ 뿐 아니라 비공개출처자료¹⁰⁾도 그 원천이 되므로 법령에 기초하여야 한다.

경찰청의 경우 「정부조직법」에 직무를 규정하고, 「경찰법」, 「경찰관직무집행법」을 통해 직무수행에 필요한 임무와 작용에 대해 법률적으로 명시하고 있다. 정보경찰은 정보수집과정에서 수반되는 개인정보의 침해 가능성 등을 감안할 때 활동 분야 또는 대상에 대한 법적근거가 필요하므로 해양경비안전본부의 정보활동 역시 구체적이고 명시적인 내용으로 법제화 하여야 할 것이다.

2) 조직법 제정을 통한 직무 법제화

조직법은 당해 조직의 설치와 직무를 법률로 규정하여 법적안정성과 예측가능한 행정을 담보하기 위한 목적으로 제정되고 있으며 특히, 경찰, 검찰, 국정원 등 특정직에 종사하는 조직의 대부분은 조직법을 가지고 있다.

해양경비안전본부는 해양에서 치안, 수난구호, 안전, 오염방제 등 다양한 업무를 수행하고 있으나 조직법을 가지지 못하였으며, 1953년 창설 이후 정부가 개편될 때마다 조직의 소속이 변경되는 유동적인 지위에 있으며, 조직의 정체성마저도 확립하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

국민들의 인권과 밀접한 관련이 있는 정보업무의 경우에도 조직법이 미비하고 작

9) 인터넷, 통신매체 등을 통하여 수집한 정보를 말한다.

10) 정보관이나 주재관이 직접 수집하거나, 공직원이나 협조자를 활용하여 수집하는 경우로 나누어진다 (문경환, 이창무, 2014; 52).

용에 관한 법적 근거가 미약한 상태로 활동을 하고 있어 정보활동의 합법성 취약 우려와 다양한 정보에 대한 수집권이 약화되는 결과를 초래하고 있다. 조직법의 제정을 통해 직무의 범위를 명확히 하고 조직의 정체성을 확고히 하여야 할 것이다.

3) 작용법 제정을 통한 근거마련

경찰권은 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 일반통치권에 기초하여 국민에게 명령·강제하고 자연적 자유를 제한하는 행정작용을 말한다. 또한 경찰활동은 활동 범위가 다양하고 그 권한 발동으로 인해 국민의 자유와 권리가 크게 제한되므로 그 발동의 한계를 엄격하게 할 필요가 있다(김재광, 2012; 3).

정보경찰의 활동은 비권력적 활동에 그치는 것이 아니라 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정의 임무까지 수행하면서 경찰작용 대책의 일환으로 제시하는 경우에는 그 가운데 일용 권리와 자유의 침해를 수반하는 권력적 작용들을 포함하고 있다(황규진, 문경환, 2015; 19).

이처럼 정보경찰의 권한 행사가 그 대상의 권리와 자유 침해를 수반할 경우에는 경찰권 발동에 대한 명확한 작용법의 근거가 필요하다. 「해양경비법」은 해상에서 경비활동에 필요한 사항을 규율하고 있으며 「경찰관직무집행법」은 육상의 경찰권발동을 근거로 하고 있어 해양에서 원용하는 것에 대해 논란이 있으므로 해상의 경비 활동을 규율한 「해양경비법」과 보충적 수단으로 활용하고 있는 「경찰관직무집행법」을 통합하여, 해상과 육상에서 업무수행이 가능하도록 「해양경찰관직무집행법」을 제정하고 동 법률에 정보활동의 근거를 규율할 것을 제안한다.

2. 제도적 측면 강화 방안

1) 정보활동 범위 명확화

경찰은 공공의 안녕과 질서유지를 기본적인 임무로 한다. 이러한 경찰의 임무는 공공의 안녕과 질서에 대한 위험이나 경찰위반의 상태가 실현되는 시점을 전후하여 예방과 진압이라는 두 가지 임무로 크게 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분을 기준으로 볼 때 정보경찰은 예방경찰로서의 임무를 주로 하되 진압단계에서의 정보지원이라는 사후적인 의의와 목적도 함께 가진다고 볼 수 있다(황규진, 문경환, 전게서; 3).

정보는 활동분야에 따라 정치정보¹¹⁾, 경제정보¹²⁾, 노동정보¹³⁾, 사회정보¹⁴⁾, 기

타¹⁵⁾ 등 5가지 분야로 분류하고 있으며(문경환, 이창무, 전계서; 123), 내용을 기준으로 상황정보¹⁶⁾, 정책정보¹⁷⁾, 범죄정보¹⁸⁾ 등으로 분류할 수 있어 분야별, 장소별, 내용별로 그 범위와 관할이 각기 상이하다.

그러므로 해양경비안전본부의 정보활동에 대해 대상과 범위를 명확히 규정하고 장소적으로 적용되는 지역을 구체화함과 동시에, 사전 예방적 정보활동과 사후 진압적 정보활동 가능여부를 명시적으로 규율하여 정보활동으로 인한 인권침해 및 관할권 논란의 소지를 방지해야 할 것이다.

2) 조직의 직무에 부합하는 정보활동 규정

정보경찰은 형식적 의미의 정보경찰과 실질적 의미의 정보경찰로 분류할 수 있다. 형식적 의미의 정보경찰이란 정보기능에 소속된 경찰관을 말하여 실질적 의미의 정보경찰이란 국가안전보장, 사회질서유지, 국민의 생명·신체·재산보호 등 치안상 필요한 정보를 수집·작성하고 이를 배포하는 것을 주 임무로 하는 경찰활동을 말한다.

경찰청과 해양경비안전본부는 형식적·실질적 의미의 정보경찰 업무를 하고 있으나 활동의 범위나 관할이 다소 상이하다.

경찰청은 ‘치안사무’를 보조하기 위해 경찰청 정보국에 4개 과를 두고 경제, 노동, 사회, 학원, 종교, 문화 등 모든 분야에 걸쳐 정보활동을 하고 있다. 그러나 해양경비안전본부의 경우 해양에서 경찰업무를 수행하고 있음에도 정보활동 범위가 제한적으로 규정되어 있어 그 역할을 다하지 못하고 있다.

해양에서 예측 가능한 경비활동과 국민의 생명·재산 보호를 위한 안전활동 및 해양오염의 예방과 사고 발생시 신속한 방제를 통한 피해 최소화를 위해 정보활동의

11) 정당, 선거, 정치권력 구조 및 정치에 대한 국민반응 등 국내정치상황 등에 대한 정보를 말한다.

12) 개인, 기업, 정부 등 경제주체의 경제행위와 경제정책 등이 범죄와 무질서와 같은 경찰위반의 상태를 초월할 위험을 사전에 방지하는데 필요한 정보를 말한다.

13) 임금, 근로시간 등 노동시장 및 근로조건 등에 관한 정보를 말한다.

14) 보건, 복지, 환경정책 등과 관련된 민심, 여론, 각종 유언비어, 철거단체 등 사회단체의 활동과 주장 등을 말한다.

15) 집회 및 시위관리를 위한 학원 종교, 문화 정보 등을 말한다.

16) 집회 및 시위상황을 보고할 때 작성하는 정보서로 통상 속보라고 한다.

17) 현재 시행중이거나 시행예정인 정부의 주요 정책과 관련하여 시행상 문제점이나 개선 요망사항, 치안질서 유지 또는 치안 정책에의 영향 등을 중점적으로 하는 정보를 말한다.

18) 범죄 발생이 예상되거나 범죄가 이루어진 상황 및 피의자, 피해자 및 목격자 등과 관련된 정보를 말한다.

범위를 해양경비안전본부 직무범위와 동일하게 재조정할 필요가 있다.

3) 각 부서에 분산된 해양정보의 일원화

해양과 관련된 정보 중 치안관련 사항은 해양경비안전본부, 수로·항로관련 정보는 해양수산부, 해양기상 관련 정보는 기상청 등 여러기관에 분산되어 관리되고 있다. 해양에서 종사하는 사람들이 관련된 정보를 입수하기 위해서는 각기 다른 기관의 홈페이지나 사이트를 통해 제공받고 있어 불편하고, 종합적인 정보관리가 되지 못하고 있는 실정이다.

섬나라 국가인 일본의 경우에는 바다를 기반으로 경제활동이 이루어지고 있어 해양정보가 국가경제에 중요한 요소가 되고 있다. 이와 더불어 북한, 중국 등 인접국과 해양영토 분쟁 등 갈등이 지속되고 있어 해상 집행세력인 해상보안청에서 치안·테러 뿐 아니라 항해에 필요한 정보 등 모든 해양관련 정보를 수집, 관리하고 있다. 다만 전문성을 감안하여 치안 관련 정보는 경비구난부 경비정보과에서, 일반 항행 정보는 해양정보부 해양정보과와 항행정보과에서 취급하고 있어 전문성을 함께 추구하고 있다.

우리나라에서도 해양의 유일한 집행력인 합정을 보유하고 해양 주권수호·법집행·교통질서 관리·해상범죄 단속·해양오염방제 업무를 수행하는 해양경비안전본부에서 경찰활동에 필요한 치안정보, 안보정보, 테러정보에 부가하여 해양기상, 항로 및 수로표지 업무 등 해양수산부 및 기상청 등에 분산되어 있는 바다의 정보를 일원화하여 해양정보 관리의 선진화를 추구할 것을 제안한다.

4) 직제 · 인력 보강 및 전문화 추구

해양경비안전본부 산하 해양경비안전서 정보외사계에서 정보업무를 담당하는 경찰관은 1~3명으로 육상 내근, 합정, 안전센터 등 일반 경찰관들이 의무적으로 제출하는 견문 평가에도 인력이 부족한 실정이다.

또한 정보업무는 보안과 즉시성이 필요하며, 정보의 원칙상 알 사람에게만 공개되는 것이 원칙임에도 외사업무와 통합하여 계단위로 운영되고 있어 보안 유지가 어려울뿐더러 업무의 정체성 없이 혼재되고 있는 양상을 보이고 있다.

정보경찰업무가 해양경비안전본부의 직무수행에 필요한 사항과 해양수산분야 유일한 정보기관으로 정책수립 및 정책수행상 문제점 등에 대한 예방적 기능을 충분히

할 수 있도록 독립성을 부여하고, 정보요원에 대한 교육, 훈련을 강화하여야 할 것이다. 그리고 해양경비안전본부 특성상 3년~5년 사이 주기적으로 보직을 변경하고 있으나 해양업무는 일반행정가(generalist)가 아닌 전문행정가(specialist)가 요구되기 때문에 인사에 있어 강제적 순환보직을 자제하고 전문성을 지속적으로 유지시켜야 할 것이다.

정보 업무 처리는 견문수집 → 평가 → 종합·분석 → 활용 → 환류의 순환단계를 거쳐 유지되기 때문에 이를 처리하기 위한 적절한 시스템과 인력이 요구되고 있다. 그러나 질적으로는 수집·평가하는 정도의 수준에 머물고 있으며, 양적으로는 전체 인력중 정보인력이 0.54%에 불과해 실질적인 정보활동이 되지 않고 있다. 앞으로 해양경비안전본부의 직무수행을 뒷받침하고 해양관련 정보의 총괄관리 기관으로 지위를 갖추기 위해 해양치안, 해양교통, 해양기상, 해양오염 등 정보분야를 더욱 세분화하고 전문적인 지식을 갖춘 인력을 배치하여 전문성을 더욱 강화해야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 2014년 4월 16일 전남 진도 앞바다에서 발생한 세월호 사건을 계기로 해양경찰이 국민안전처 소속 해양경비안전본부로 개편되는 과정에 조정된 정보활동 내용과 그 변천 과정을 살펴보았으며, 이와 함께 정보활동의 근거와 범위에 대해 법적인 측면과 제도적인 측면으로 나누어 관련법령과 국내·외 유사기관 사례를 검토하여 정리해 보고자 했다.

본 연구를 통해 도출한 결론은 다음과 같다.

먼저 법적인 측면에서 정부기관의 직무를 규정한 「정부조직법」 본문에 정보활동의 근거가 없고 다만, 부칙에 소극적으로 명시되어 근거가 미약하였으며, 조직법이 없어 정보활동에 대한 임무규정이 미비하였다. 작용법에서는 「해양경비법」에 근거 조항이 없었으며 「경찰관직무집행법」에 정보활동의 근거가 있으나 이는 육상 경찰 활동을 전제로 제정된 법률로서 장소적으로 상이한 해양경비안전본부에서 원용 가능한지에 대해 의문의 여지가 있었다.

다음은 제도적인 측면에서 「정부조직법」 부칙에 명시된 정보활동에 대해 그 범위가 불분명하고, 조직의 수권 직무에 비해 정보업무의 범위가 과도하게 한정되어 경

찰목적 달성을 위한 유기적인 활동이 곤란하였다. 또한 조직 개편과정에 직제 및 인력이 80%이상 감소되어 해양집행력 지원을 위한 정보기능 약화가 우려되었다. 더 불어 정보요원 전문화를 위한 교육시설이 불비하고 순환보직으로 인해 전문성이 저해되고 있었다.

우리나라 해양을 둘러싸고 독도, 이어도 등 에서 영토분쟁이 지속적으로 야기되고 있고, 동·서 NLL에서의 국지적 도발 등 위협이 상존하고 있으며, 중국 등 외국 어선들의 불법조업이 과격화·흉포화 되고 있어 이에 대응하기 위한 집행력의 지속적인 강화가 요구되고 있다.

또한 세월호 사건을 계기로 국민들의 해양에서의 안전에 대한 관심이 증가하고 국민소득 향상에 따라 해양을 놀이문화의 장으로 삼는 인구가 증가하고 있어 무엇보다도 해양과 관련된 정보를 통한 안전, 구난, 치안 업무의 유기적인 연대가 요구되고 있는 실정이다. 이에 적극 대처하기 위해 해양경비안전본부의 정보활동 방향을 다음과 같이 개선, 강화할 것을 제안한다.

첫째, ‘법적 측면’에서 보완이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해 ①「정부조직법」에 정보활동 수권조항을 명시하고, ②조직법 제정을 통하여 정보업무 근거를 마련하며, ③「해양경찰관직무집행법」을 제정하여 조직법과 연계하여 정보활동의 법제화를 추구해야 할 것이다.

둘째, ‘제도적 측면’에서 ①정보활동의 범위와 관할에 대한 정의를 명확히 하여 혼란을 방지하고, ②정보활동을 기관의 직무와 동일하게 재조정하며, ③해양의 유일한 법집행 기관으로서 역할을 할 수 있도록 해양기상, 수로, 항로 등 해양관련 정보를 일원화하고, ④과도하게 축소된 인력과 직제를 보강하며, 전문교육기관을 신설하고 정보경찰에 대해 순환보직을 유예하는 등 정보경찰 전문화 방안을 제시하였다.

마지막으로 필자는 해양에서의 강력한 집행력은 해양주권수호의 전제조건이며 국민안전의 필수요소가 된다고 생각한다. 이는 해양경비안전본부 정보기능의 법적, 제도적 보강을 통한 안정적인 지위가 뒷받침되어야 한다고 생각한다.

참고문헌

- 김재광 (2012). 경찰관직무집행법. 서울: 도서출판 학림.
- 김충남 (2013). 경찰수사론. 서울: 박영사.
- 김 현 (2013). 한국해양경찰 기능의 재정립에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위논문집.
- 노호래 (2014). 2014년 해양경찰 조직개편안의 문제점과 방향. 한국해양경찰학회, 16(5), 28.
- 노호래 (2012). 「해양경비법」 검토와 발전방안. 한국경호경비학회, 32, 114.
- 문경환, 이창무 (2014). 경찰정보론. 서울: 박영사.
- 박균성, 김재광 (2014). 경찰행정법입문. 서울: 박영사.
- 박균성 (2015). 행정법강의. 서울: 박영사.
- 손영태 (2015). 해양경비안전본부의 해양경찰권 적정 운영방안에 관한 연구: 일본 해상보안청과의 비교를 중심으로. 한국경호경비학회, 42, 377.
- 순길태 (2015). 해양경비안전본부 위상 재정립에 관한 연구. 한국경찰연구학회, 14(2), 187.
- 이재승, 이완희, 문준섭 (2012). 미 해안경비대(U. S. Coast Guard)의 고찰을 통한 한국 해양경찰의 제도적 개선방안. 한국경호경비학회, 36, 447.
- 오용훈 (2008). 정보경찰의 발전방향에 관한 연구. 한세대학교 경찰법무대학원 석사학위논문집.
- 장동익 (2009). 정보경찰의 발전방안에 관한 연구. 관동대학교 경영행정대학원 석사학위논문집.
- 해양경찰학교 (2011). 일본 해상보안청법 해설서. 여수: 해양경찰학교 교무과.
- 허경미 (2015). 경찰학개론. 서울: 박영사.
- 황규진, 문경환 (2011). 경찰정보론. 용인: 경찰대학출판부.
- [On-Line] <http://www.kaiho.milt.go.jp> 일본 해상보안청, 2015. 8. 1 검색.
- [On-Line] <http://ko.wikipedia.org> 일반검색/키워드 : Coast guard Intelligence, 2015. 8. 1 검색.
- [On-Line] <http://www.uscg.mil>. 미국 해양경비대, 2015. 7. 30 검색.
- [On-Line] <http://likms.assembly.go.kr> 국회의안정보시스템, 2015. 8. 7 검색.

【Abstract】

**A Study on Korea Coast Guard Intelligence
Centered on legal and Institutional comparison
to other organizations, domestic and
international**

Soon, Gil-Tae^{*}

Found in 23 Dec 1953 to cope with illegal fishing of foreign ships and coastal guard duty, Korea Coast Guard was re-organized as an office under Ministry of Public Safety since the outbreak of sinking of passenger ship "Sewolho". In the course of re-organization, intelligence and investigation duty were transferred to Police Department except "Cases happened on the sea".

But the definition of intelligence duty is vague and there are lots of disputes over the jurisdiction and range of activities. With this situation in consideration, the object of this study is to analyse legal and institutional characteristic of KCG Intelligence, to compare them to that of Police Department, foreign agencies like Japan Coast Guard and US Coast Guard, to expose the limit and to suggest solution.

To summarize the conclusion, firstly, in the legal side, there is no legal basis on intelligence in [The Government Organization Act], no regulation for mission, weak basis in application act. Secondly, in the institutional side, stated in the minor chapter of [The Government Organization Act], 'the cases happened on sea' is a quite vague definition, while guard, safety, maritime pollution duty falls under 'on the sea' category, intelligence fell to 'Cases happened on the sea' causing coast guard duty and intelligence have different range. In addition, reduced organization and it's manpower led to ineffective intelligence activities. In the case of Police Department, there is definite lines on 'administration concerning public security' in [The Government Organization Act], specified the range of intelligence activities

* Sokcho Coast Guard Chief, Doctor of Public Administration

as 'collect, make and distribute information concerning public security' which made the range of main duty and intelligence identical. Japanese and US coast guards also have intelligence branch and performing activities appropriate for the main missions of the organizations.

To have superiority in the regional sea, neighboring countries Japan and China are strengthening on maritime power, China has launched new coast guard bureau, Japan has given the coast guard officers to have police authority in the regional islands, and to support the objectives, specialized intelligence is organized and under development.

To secure maritime sovereignty and enhance mission capability in maritime safety duty, it is strongly recommended that the KCG intelligence should have concrete legal basis, strengthen the organization and mission, reinforce manpower, and ensure specialized training administrative system.

Key words : Korea Coast guard, Intelligence police, Intelligence activities,
Japan Coast Guard, U.S Coast Guard