



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](#)

물류학석사 학위청구논문

항만보안 실태분석에 관한 연구
- 부산항을 중심으로 -

**A Study on the Improvement of Security Practice
- Case of Busan Port -**



2017년 8월

한국해양대학교 해양금융·물류대학원

해운항만물류학과

신 주 철

本 論文을 신주철의 物流學碩士 學位論文으로 認准함.

위원장 곽 규 석

위 원 김 환 성

위 원 남 기 찬



2017 년 6 월 일

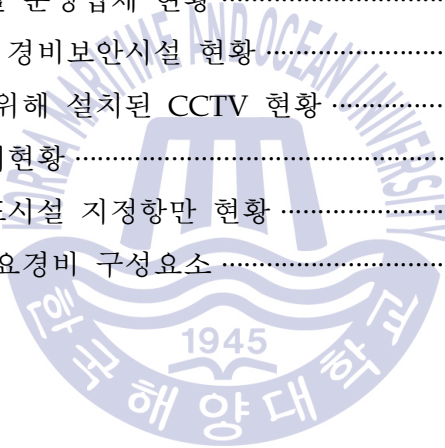
한국해양대학교 해양금융·물류대학원

목 차

List of Tables	i
List of Figures	ii
Abstract	iv
제 1장 서론	1
1.1 연구의 배경과 목적	1
1.2 연구의 범위 및 방법	3
제 2장 항만보안 실태 분석	4
2.1 항만보안 제도	4
2.2 주요국의 항만보안 실태	8
2.3 우리나라 항만 보안제도의 한계	15
제3장 항만보안 관련 법령 검토	19
3.1 통합방위법령	19
3.2 국가정보원법	23
3.3 항만법, 항만경비 및 보안관리지침	27
제4장 부산항 항만보안 관리의 문제점 및 개선방안	29
4.1 부산항 경비보안업무 현황	29
4.2 항만보안업무의 문제점	36
4.3 개선 방안	43
제 5 장 결론 및 정책제언	45
5.1 연구의 결론	45
5.2 정책 제언	46
참고문헌	48

List of Tables

Table 1 미국 해운보안법의 주요내용	9
Table 2 일본의 국제항해선박 및 국제항만시설 보안법률의 주요내용	11
Table 3 중국 선박해운보안규칙 및 항만시설보안규칙의 주요내용	13
Table 4 국가중요시설의 분류	20
Table 5 3지대개념 방호선(통합방위지침 세부시행지침)	22
Table 6 청원경찰 직무교육 등 현황	23
Table 7 보호구역 분류(보안업무규정 시행규칙)	24
Table 8 부산항 항만보호구역 지정현황	29
Table 9 부산항 부두별 운영업체 현황	30
Table 10 부산항 주요 경비보안시설 현황	31
Table 11 외곽경비를 위해 설치된 CCTV 현황	32
Table 12 경비초소배치현황	35
Table 13 국가보안목표시설 지정항만 현황	42
Table 14 항만시설 소요경비 구성요소	44



List of Figures

- Fig 1 부산항 경비보안 지휘체계 34
- Fig 2 부산항부두관리공사 지휘체계 34



A Study on the Improvement of Security Practic - Case of Busan Port -

Sin, Gyu Chul

Department of Port Logistics

Graduate School of Marine Finance and Logistics

Korea Maritime and Ocean University

Abstract

After the terrorism occurred on the September 11, 2001 in the United States the concept that ships and sea ports facility might be the subject of terrorism was recognized, and security measures on ships and ports has been reinforced as a result. The need has been raised on. In the Republic of Korea, during the 'Nuclear Security Summit' in 2012 port security was enhanced to the highest grade to 3.

The Republic of Korea has three sides faced ocean, and it has 85 percent of its trade dependency, and 99.8 percent of trade volume is carried out by sea, and ports are the most important elements as a means of connecting it. Therefore, port security control became a top priority, and, on the other hand, it costs a lot to reinforce the port security system.

One should devise ways to ensure maximum port security efficiency at reasonable cost. Therefore, the study examines the security status, security related laws and systems, and tries to suggest some improvement measures in relation to Busan Port.

KEY WORDS: Port Security, Busan Port, Security Improvement, Security Laws

제 1장 서론

1.1 연구의 배경과 목적

2001년 미국의 9.11테러를 계기로, 국제항해선박 및 항만시설도 테러의 대상이 될 수 있음이 인식되었고, 그 결과 선박과 항만에 대한 보안 강화의 필요성이 제기되어 왔다. 우리나라에서는 2012년 서울 '핵안보정상회의'에 대비하여 인천항, 경인항, 평택·당진항, 속초항, 동해·목포항 및 제주항 등 6개 항만 및 출입항하는 국제항해선박의 보안등급이 최고 등급인 3등급까지 상향되었고, 정부에서는 '항만국통제'를 통하여 선박보안 조치의 이행 여부를 확인했다.

우리나라는 3면이 바다로 이루어져 있고, 수출·수입 등 무역으로 경제를 이끌어가고 있다. 또한 무역의존도가 85%이고, 무역 물동량 중 99.8%가 해상을 통해 이뤄지고 있고 항만은 이를 연결하는 수단으로서 가장 중요한 요소이다

우리나라 항만은 「항만법」에 선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리, 해양 친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조합·가공·포장·제조 등 부가가치 창출을 위한 시설이 갖추어진 곳으로 기능에 따라 무역항¹⁾과 연안항²⁾으로 지정되어 있다.

총 부두시설은 210km³(일본 1,800km, 북한 14km), 접안능력 822척(부산항 162척, 인천 103척, 광양 80척, 울산 100척 등), 하역능력은 연간 830백만톤(부산202, 인천93, 광양 190, 울산 51 등), 취급화물량은 연간 1,204백만톤, 컨테이너 처리량은 연간 19,369천TEU(환적 6,641천 TEU)이다.

또한 우리나라 무역항은 총 31개항으로 서해안 10개(경인항, 군산항, 대산항, 목포항, 인천항, 장항항, 평택·당진항, 보령항, 서울항, 태안항), 남해안 14개(광양항, 마산항, 부산항, 여수항, 고현항, 삼천포항, 서귀포항, 옥포항, 완도항, 장승포항, 제주항, 진해항, 통영항, 하동항), 동해안 7개(동해항, 목포항, 울산항, 포항항, 삼척항, 속초항, 옥계항, 호산항) 등이고, 연안항은 29개항이 있다.

- 1) 무역항 : 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있고 주로 외항선이 입항·출항하는 항만
- 2) 연안항 : 주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입항·출항하는 항만
- 3) 해안선 총길이 12,574km

한편, 항만보안시스템을 강화하기 위해서는 경비보안 비용이 많이 들며, 이 비용은 항만시설이용자가 부담하게 되는데, 이는 항만운영의 활성화를 위축시키는 요인이 될 수도 있다.4) 따라서 적정비용으로 최대한의 항만보안의 효율을 낼 수 있는 방법이 강구되어야 한다.

따라서 본 논문은 우리나라 최대항인 부산항을 중심으로 보안실태, 항만보안관련 법률 및 제도, 항만시설에 대한 경비·보안현황 및 비용 등을 고찰하고 그 시사점과 문제점 등을 논하여 우리나라에 맞는 선진화된 항만보안시스템을 갖출 수 있는 방법이 무엇인지에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.



4) 항만이용자는 비용이 많이 드는 항만을 이용하려 하지 않을 것이기 때문이다

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 항만 보안에 한정되며 공간적으로는 부산항을 대상으로 한다. 항만보안 실태 파악을 위해서 주요국의 항만 보안 현황 분석을 포함하고 있다.

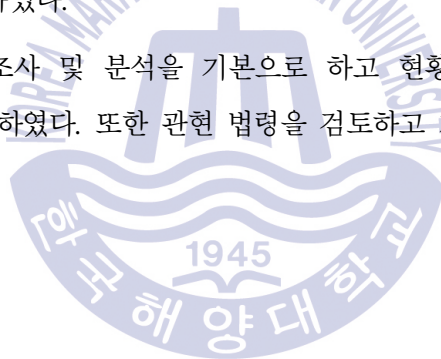
본 논문은 총 5장으로 구성되어 있다.

1장 서론에 이어 2장에서는 항만보안의 실태를 분석하였다. 부산항의 보안제도를 살펴보고 주요국의 항만보안 실태를 살펴 보았다.

3장에서는 항만보안 관련 법령을 검토하였다. 통합방위법, 국가정보원법, 국가대테러활동지침, 항만경비 및 보안관리지침, 항만법 등을 포함하였다.

4장에서는 부산항 항만보안의 문제점을 파악하고 개선 방안을 도출하였다. 이어서 결론과 정책제언을 제시하였다.

연구의 방법은 문헌 조사 및 분석을 기본으로 하고 현황 및 문제 분석을 위해서 공개된 제반 자료를 활용하였다. 또한 관련 법령을 검토하고 개선 방안을 도출하였다.



제 2장 항만보안 실태 분석

2.1 항만보안 제도

2.1.1 항만보안 개념

‘보안(security)’이란 지정된 정보, 물질, 인원, 활동 및 설비가 정탐·파괴행위·전복·테러에 대항하여 보호되는 상태 또는 허가되지 않은 노출에 대하여도 보호되는 상태를 의미한다.⁵⁾

보안에 대한 피해 발생의 원인이 ‘인간의 행위’라는 점에서 안전과 구분되고 있다. 미국의 9.11 테러 이후 ‘물류’는 물류자체만으로도 인간의 경제적·경제외적 활동을 위협하는 요인이 될 수 있는 것으로 인식되어 물류보안은 “물류 활동 내에서 야기되는 위협” 또는 “물류를 매개로 한 각종 위협”을 방지하는 것도 포함된다고 할 수 있다.

우리나라 현행법상 “항만물류의 안전이나 보안”에 관한 개념 정의는 존재하지 않는다. 그러나 국제항해와 관련된 ‘보안사건’에 대한 정의는 ‘국제 항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률’에서 확인할 수 있다. 법률상 정의하고 있는 보안사건은 “국제항해선박이나 항만시설을 손괴하는 행위 또는 국제항해선박이나 항만시설에 위법하게 폭발물 또는 무기류 등을 반입·은닉하는 행위 등 국제항해선박·항만시설·선박항만연계활동 또는 선박상호활동의 보안을 위협하는 행위 또는 그 행위와 관련된 상황을 말한다”라고 규정하고 있다.

‘항만보안(port security)’은 항만과 인접구역에 대한 방위, 범 집행 및 대테러 활동을 의미한다. 항만보안은 항만자체와 항만시설의 보호뿐만 아니라 항만을 통해 이동되는 화물의 보호, 검사 및 인접 해상보안도 포괄하는 개념이다. 항만보안과 인접 해상보안은 상호 밀접히 관계될 수밖에 없다

5) 한국선급, ISPS Code CSO/SSO Training Course 교재, 2003

2.1.2 선박과 항만보안제도

선박과 항만의 보안제도는 IMO의 국제선박 및 항만시설보안에 관한 규칙(International Ship and Port Facility Security : ISPS Code)과 미국의 해운보안법(Public Law 107-295 : Maritime Transportation Security Act 2002), 운송근로자 신분증 발급제도 등이 주축을 이루고 있다.

IMO는 2006년 5월 해상안전위원회(MSC)에서 기존의 해상인명안전협약(SOLAS 1974) 제5장(항해안전)을 개정하여 장거리 선박추적 시스템(LRIT⁶⁾의 도입을 의무화 하였다. 이 제도 도입으로 300톤 이상의 모든 국제항해선박에 2008년 1월부터 이 같은 시스템을 선박에 탑재하고 운항해야 한다.

선박이 테러리스트 등에 탈취당하는 경우 신속하게 추적하고, 진압조치 등 필요한 조치를 취할 수 있는 방안이 마련된 것이다. 우리나라는 2017년 3월 31일 대서양 공해상(브라질 리오그란데 동방 1,650해리)에서 철광석 26만톤을 적재하여 항해중인 광탄선인 스텔라 데이지호 침몰(추정) 및 2007년 5월 12일 중국 발해만에서 일어난 골든 로즈호 침몰 등 대형 해양사고가 잇따라 발생함에 따라 선박의 동정을 상시 파악할 수 있는 '선박위치추적제(VMS : Vessel Monitoring System)'를 도입, 시행하기로 하였다. 즉 선박안전법을 개정하여 2007년 11월부터 모든 국제항행 선박에 VMS 제도를 도입하고, 국내항행 선박 중에서도 여객선, 유·도선, 낚시어선 등 다중 이용 선박에 우선적으로 시행하기로 하였다.⁷⁾

미국은 2002년 11월에 제정된 해운보안법(Maritime Transportation Security Act of 2002)에 따라 외국 항만의 보안상태에 대한 평가를 지속적으로 수행하고 있다. 이 법률은 항만보안을 강화하려는 미국의 입장이 고스란히 반영된 법률로서의 특징을 보여주고 있다. 왜냐하면 동 법은 자국 내 해역을 운항하는 선박과 항만시설에 대한 보안조치의 강화뿐만 아니라 외국의 항만에서 시행되고 있는 항만보안제도의 적정성까지도 평가하는 내용을 포함하고 있기 때문이다.⁸⁾

6) Long Range Identification and Tracking System

7) 최재선 외, 국가물류보안체계 확립방안 연구(II), 한국해양수산개발원, 2007.12, 16면

8) 김용진.민정웅.하현구 편저, 물류기술과 보안의 이해, 정석물류통상연구원, 2008, 270면

즉, 동 법은 미국에서 정한 기준에 적합하지 않은 보안제도를 운영하고 있는 국가의 항만에서 출항하는 선박의 입항에 제한을 가할 수 있는 근거를 법률적으로 마련해 두고 있다.

또한 미국은 2007년 10월 1일부터 단계적으로 200만 운수근로자에 대한 신원조회 및 신분증 발급에 착수하였다.⁹⁾ 미국의 운송근로자 신분증 발급제도는 신원조사(background check)와 지문확보가 주목적으로 운송물을 취급하는 인력에 대한 보안을 확보하려는 것이다. 하지만 이 같은 조치를 도입하는 것과 관련하여 미국의 운수노동조합을 포함한 해운업계 및 트럭운송업체 등에서는 일제히 우려의 목소리를 내고 있다. 이러한 이유로 미국 전체적으로 10억달러 이상의 비용이 소요될 뿐만 아니라 신원조사과정에서 상당수의 운수근로자들이 신분증 발급을 거절당할 가능성이 크다는 문제점을 지적하고 있다.¹⁰⁾

2.1.3 컨테이너화물 검색제도

컨테이너 운송은 국제무역의 증대와 함께 물동량이 꾸준히 증대되어 1990년 0.9억 TEU에서 2015년 9.1억 TEU로 10배 이상 급증하였다.¹¹⁾ 이에 따라 컨테이너 운송과 관련하여 운송규모의 증대, 이동속도와 안전성 제고, 운송비용 감소 등이 기술적 문제로 등장하고 있으며, 특히 2001년 미국의 9.11 테러 이후에는 정보, 인력, 물자에 대한 국제적인 보안 규제가 강화됨에 따라 컨테이너 보안에 대한 중요성이 급증하고 있다.¹²⁾

미국의 보안규제 중 가장 대표적인 것은 컨테이너 보안협정(Container Security Initiative, 이하 CSI)으로 이는 미국 본국에 대한 테러물품이 선박을 통해 반입되는 것을 출발 항만에서 봉쇄하는데 핵심적 목적이 있다.¹³⁾

9) 최재선 외, 국가물류보안체제 확립방안연구, 요약 vii면

10) 최재선 외, 국가물류보안체제 확립방안연구, 19면

11) Drewry Shipping Consultants Ltd Annual Container Market Review and Forecast, 2016.7

12) 김태우, "컨테이너 보안동향과 대응방안에 관한 연구", 대한안전경영학회지(11권 제2호), 2009. 06, 235면

13) 김태우, 위의 논문, 237면

미국은 이 제도를 2002년 초에 도입한 이후 컨테이너 화물을 가장 많이 수출하는 세계 20대 항만이 속한 나라와 협정을 체결하였으며, 2007년 7월말 기준으로 23개국 53개 항만에 이르고 있다. 우리나라는 2003년 미국과 협정을 체결하여 부산항에서 미국행 수출 컨테이너 화물에 대해 일부 검색을 실시하고 있다.¹⁴⁾



14) 최재선, “컨테이너화물 100% 사전검색 의무화와 정책 시사점” KMI 해양수산 현안분석, 한국 해양수산개발원, 2007. 8. 5면

2.2 주요국의 항만보안 실태

2.1.1 미국

미국은 2002년 말에 해운보안법(Public Law 107-295)을 공포하였으며 이는 국제해사기구(IMO)가 국제선박및항만시설보안규칙(ISPS Code)를 채택한 시점¹⁵⁾과 비슷한 시기인데, 미국의 해운보안법은 자국 해역을 운항하는 선박과 항만시설에 대한 보안조치를 강화하는 규정과 함께 외국항만에서 시행하고 있는 보안제도의 적정성을 평가하는 내용까지 포함하고 있는 것이 특징이다

첫째, 항만과 선박의 보안취약성 평가를 강제하고 있는데, 5년마다 기초 평가를 우선 시행한 다음 이를 토대로 정밀평가를 시행하도록 규정하고 있으며, 정밀평가를 시행하는 데 있어서는 항만시설에 대한 평가보다는 선박에 의한 '위협여부'를 판단하는 데 중점을 두도록 한 것이 특징이다.

둘째, 해운보안계획의 수립을 의무화하고 있는, 미국 정부차원에서 수립하는 국가해운보안계획과 이를 토대로 한 지역보안계획, 그리고 각 선박과 항만시설에 따라 작성되는 개별적인 보안계획으로 구분하고 있으며, 작성된 보안계획은 국토안보부 장관의 사전 승인을 받아야만 시행할 수 있으며, 중요사항이 변경될 때 역시 동일하다.

셋째, 이 밖에도 이 법률은 해운 보안사고에 대한 대응계획의 수립과 보안 구역으로 지정된 곳의 출입을 통제하는 운송보안카드제도의 도입, 선박자동식별장치(AIS)의 설치를 의무화하고¹⁶⁾ 있을 뿐 아니라 위성통신기술이나 조난선박 구호 및 해상안전시스템(GMDSS¹⁷⁾)을 이용한 광대역 선박위치 추적시스템을 개발하고, 입항선박에 대해 적재하고 있는 화물의 정보를 사전에 신고하도록 규정하고 있다.

특히, 미국 해운보안법에서 중요한 사항은 외국항만에 대한 보안평가제도인데, 이 법률은 국토안보부 장관에게 미국으로 항해하는 선박이 출항하는 외국항만 뿐만 아니라 보안위협을 줄 수 있는 외국항만의 반테러 조치의 실효성을 판단하여 적절한 조치를

15) 2002년 12월 12일 채택

16) 미국은 현재 선박자동식별장치의 통달거리를 2,000마일까지 확대하는 방안을 추진하고 있음

17) Global Marine Distress and Safety System의 약자임

취할 것을 명시하고 있는 것이 특징이다.

Table 1 미국 해운보안법의 주요내용

조문	주요 내용	비고	
제102절	70101	- 제701장(항만보안)에서 사용되는 용어의 정의 - 지역해운보안계획, 시설, 선박소유자 및 선박운항자, 해운보안사고 등의 개념 등을 설명하고 있음	
	70102	- 미국 항만시설 및 선박의 보안취약성의 평가에 관한 사항 규정 - 최초평가(initial assessment)와 정밀평가의 시행에 관한 사항 규정	
	70103	- 해운보안계획의 수립과 시행 - 국가해운보안계획의 수립, 이르 근거로 한 지역해운보안계획, 선박 및 항만시설보안계획의 수립절차에 관한 사항	
	70104	- 해운보안사고에 대한 대응계획의 수리과 시행에 관한 사항 명시	
	70105	- 운송보안카드 발급절차에 관한 사항	
	70106	- 해상안전 및 보안팀의 설치·운영에 관한 사항	
	70107	- 해운보안 분야의 연구를 활성화하는데 필요한 연구개발사업의 진행	
	70108	- 외국항만에서 시행하고 있는 보안제도의 유효성에 대한 평가	
	70109	- 제70108조에 따라 시행된 평가결과의 통보에 관한 사항	
	70110	- 외국항만이 효과적인 반테러조치를 취하지 않고 있는 경우의 대응조치	
	70111	- 선원의 신분확인제도를 보완하는 조치	
	70112	- 해사보안자문위원회의 설립 및 운영에 관한 사항	
	70113	- 해사관련 정보의 수집과 분석에 관한 사항	
	70114	- 선박자동식별장치(AIS)설치 의무화와 선박별 설치시기에 관한 사항	
	70115	- 광대역 선박 추적시스템의 개발과 운용에 관한 사항	
	70116	- 완벽한 운송보안시스템을 구축하기 위한 프로그램의 개발과 시행	
	70117	- 해운보안법의 규정을 위반한 경우의 처벌 규정 - 각 위반마다 2만5,000달러 이하의 벌금 부과	
제103절	- 국제선원신분증명제도를 강화하는 국제회의의 제안 및 참여		
제108절	- 미국 수출입화물에 대한 정보의 사전 제공과 서류없는 화물에 대한 처리		
제112절	- 외국선박에 대한 보고제도		
제423절	- 외국선박이 관련된 해양사고의 조사		

한편, 미국에서 해운보안법을 집행하는 부처는 미국 연안경비대(U.S Coast guard, 한국의 해양경찰)이다.

2.2.2 일 본

일본은 2003년 4월 14일 '국제항해선박및국제항만시설보안의확보등에관한 법률'을 확정하여 같은 해 7월 1일부터 시행하고 있는데, 이 법률은 제1장 총칙을 비롯하여 제6장 벌칙 및 부칙 등 총 7개장 65개 조문으로 이루어진 매우 방대한 법률이다.

이 법률은 선박과 항만시설의 보안에 관한 사항을 각각 구분하여 규정하고 있는데, 제2장(국제항해선박의 보안확보)에서는 i) 국제항해 일본선박에 관한 조치와 ii) 국제항해 외국선박에 대한 조치에 관한 사항을 두고 있으며, 제3장(국제항만시설의 보안확보)에서는 i) 국제부두시설의 조치와 ii) 국제수역시설의 조치에 관한 사항을 각각 규정하고 있다.

또한 제4장에서는 국제항해선박의 입항선박에 대한 규제조치를 규정하고 있으며, 법률에서 정하고 있는 일정한 사항을 위반한 경우에는 징역 또는 벌금을 부과하도록 하는 처벌 규정도 아울러 두고 있다.

일본 법률이 갖고 있는 특징 중의 하나는 다른 나라 법률이 일반적으로 선박과 항만시설 부분 2가지로 구분하여 보안조치 사항 등에 대해 규정하고 있는데 반해, 국제수역시설이라는 개념을 별도로 두고, 필요한 조치를 할 수 있도록 한 점, 즉 일본 법률 제37조 내지 40조 이하에서는 수역시설 관리자에 대해 수역보안관리자의 선임과 수역훈련 및 "수역보안규정" 작성·승인 등에 관한 조치를 하도록 하고 있으며, 보안조치를 취해야 하는 범위를 세분화하여 관리하고 있는 것이 특징이다.

한편, 일본에서 이 법률을 시행하는 주체는 국토교통성이며, 여객선 이외의 선박보안계획서의 승인 및 보안심사업무는 일본선급(NK)에 위임되었고, 외국선박의 입항통제업무는 해상보안청(한국의 해양경찰)에서 담당한다.

Table 2 일본의 국제항해선박 및 국제항만시설 보안법률의 주요내용

조문	주요 내용	비고
제 2 조	국제항해선박이라함은, 여객선 또는 총톤수 500톤 이상의 여객선 이외의 선박(어선 등 제외)을 말함	
제 3 조	국토교통대신은 국제항해선박 및 국제항만시설에 대하여 “국제해상운송 등급(보안지표)” 을 설정하여 고시	
제 5 조	선박소유자는 당해 선박에 “선박정보통보장치” 등을 설치하여야 함	
제 11 조	선박소유자는 “선박보안규정”(선박보안계획서)을 작성하여 국토교통대신의 승인을 받아야함	
제 13 조	국토교통대신은 정기검사 결과 요건을 만족한다고 인정하는 때에는 “선박보안증서” 를 교부하여야 함	
제 22 조	국토교통대신은 선박이 요건을 만족하지 못한다고 인정하는 때에는 “개선명령” 을 할 수 있으며, 선박소유자가 명령에 따르지 않는 경에는 행정지 또는 중지를 명할 수 있음	
제 24 조	국제항해 외국선박소유자는 당해 선박에 “선박정보통보장치” 등 설치, “선박지표대응조치” 실시, “선박보안총괄자” 와 “선박보안관리자” 선임 및 “선박보안규정” 작성·승인 등 조치를 하여야 함	
제 25 조	국토교통대신은 위 선박이 요건을 만족하지 못한다고 인정하는 때에는 개선명령을 할 수 있으며, 선장이 이 명령에 따르지 않는 경우에는 행정지 또는 중지를 명할 수 있음	
제 29 조	중요국제부두시설(중요 항만에 있는 구제부두시설)의 관리자는 “부두지표대응조치(보안등급별 보안조치)” 를 이행하여야 함	
제 32 조	중요국제부두시설의 관리자는 “부두보안규정(보안계획서)” 를 작성하여 국토교통대신의 승인을 받아야 함	
제 34 조	국토교통대신은 중요국제부두시설이 요건을 만족하지 못한다고 인정하는 때에는 개선 권고를 할 수 있고, 당해 시설의 관리자가 권에 따르지 않는 경우에는 개선명령을 할 수 있음	

Table 2 일본의 국제항해선박 및 국제항만시설 보안법률의 주요내용(계속)

조문	주요 내용	비고
제 37 조 ~ 제 40 조	특정항만관리자(중요항만에 있는 국제수역시설의 관리자)는 국제수역 시설에 대하여 “수역지표대응조치” 실시, 수역보안관리자 선임, 수역훈련 및 “수역보안규정” 작성·승인 등 조치를 하여야 함	
제 44 조	일본 이외 지역의 항만에서 일본의 항만에 입항하고자 하는 선박의 선장은 “선박보안정보” 를 해상보안청장관에게 통보하여야 함	
제 45 조	해상보안청장관은 선박보안정보를 검토하여 당해 선박의 보안확보를 위하여 필요한 조치가 정확하게 이행하고 있는지 여부가 분명하지 않은 때에는 당해 선박에 대한 위해행위로 인하여 발생 가능성이 있는 위험을 방지하기 위하여 선장에게 정보를 재요구하거나 또는 소속직원에게 출입 검사하게 할 수 있음 해상보안청장관은 선장이 정보의 재요구 또는 출입검사를 거부할 때에는 당해 항만에 입항금지 등을 명할 수 있음	
제 45 조	해상보안관은 선박보안정보의 이용, 출입검사의 결과 기타 사정을 합리적으로 판단하여 당해 선박에 대한 위해행위로 인하여 급박한 위험이 발생할 가능성이 있고, 당해 위험을 방지할 수 있는 다른 적당한 수단이 없다고 인정하는 때에는 입항금지 등의 조치를 취할 수 있음	

2.1.3 중국

중국 교통부는 2003년 11월에 ‘항만시설보안규칙’을 제정한데 이어 2004년 6월 ‘선박해상보안규칙’을 제정하였다. 앞의 규칙은 공포일인 11월 13일부터 시행하고 있는데 비해 후자는 2004년 7월 1일부터 시행하는 것으로 부칙에서 정하고 있으며, IMO 협약의 국제적인 발효시기를 일치시킨 것이다.

중국 항만시설보안규칙은 제1장 총칙을 비롯하여 제2장 보안, 제3장 보안평가 등 모두 8개장으로 구성되어 있으며, 조문의 수는 모두 49개 조문으로 구성되어 있다.

제1조는 이 규칙을 제정하는 목적을 명시하고 있으며, 제2조는 적용되는 항만시설, 제3조는 규칙에서 사용되는 각종 용어의 정의 규정을 두고 있으며, 제4조 내지 제8조는 항만시설의 보안을 담당하는 각 정부부처와 각 성 및 자치구의 임무, 그리고 항만시설 운영주체에 대한 의무를 규정한다.

이 같은 조항에서 특이한 사항은 i) 국무원 교통주관부서에 대해 다른 계약국 정부와 단거리 해상노선의 항만시설에 대해 보안을 대신하는 쌍무협정 등을 체결하도록 하고 있는 점과 ii) 항만시설의 보안을 확보하는데 소요되는 예산을 인민정부에 신청하도록 하고, 항만시설의 보안평가, 보안계획의 수립, 보안계획의 시행에 관한 비용을 해당 항만시설 관리주체에 부담시킨 점 등이다.

한편, 중국에서 ISPS Code를 전반적으로 시행하는 기관은 교통부이며, 산하 수운과(Department of Water Transportation)에서는 항만보안을, 중국 해사국은 선박보안에 관한 업무를 담당하고 있다. 중국은 항만보안에 관한 인증기관으로 해상연구소(Waterborne Research Institute)가 있으며, 선박보안업무와 관련해서는 중국선급을 검사기관으로 인정하고 있다.

Table 3 중국 선박해운보안규칙 및 항만시설보안규칙의 주요내용

구분	조문	주요 내용
항 만 시 설 보 안 규 칙	제1조	ISPS Code를 수용하고, 항만시설의 보안강화 위해 규칙 제정
	제2조	국제항로운항여객선, 500톤 이상 화물선 등이 이용하는 항만시설에 규칙 적용
	제3조	선박 및 항만의 경계면 등이 규칙에서 사용하는 용어의 정의 규정
	제4조~ 제8조	항만시설보안규칙을 집행하는 각 부서 권한과 역할 및 비용의 부담사항 규정
	제2장	교통부에 대해 보안위협의 신뢰도 등을 고려하여 3단계의 보안등급 설정의무
	제3장	항만시설 운영주체의 평가신청(3년주기)→각 항만 관리기관 보안평가→각 성과 자치구 교통주관부서에 보안평가보고서 제출→15일 이내 보안평가 심사→교통부 승인
	제4장	항만시설보안평가 승인 이후 보안계획 작성신청→각항만 관리기관 계획수립→성 및 자치구 보안계획 심사→교통부 항만시설 보안계획 승인→적합증서 발급

	제5장	각 항만의 행정관리기관의 승인을 얻어 항만시설의 보안요원을 임명함
	제6장	입항선박과 항만시설 운영주체간에 체결되는 보안 약정에 대한 규정
	제7장	항만시설에서의 보안훈련과 연습, 자격증 발급 및 기록 유지 등에 관한 사항
선박해상보안규칙	제1조	선박해상보안규칙의 제정목적은 명시하고 있음
	제2조	이 규칙은 중국 외항 국적선과 공사(회사) 및 관할해역에 있는 외국선에 적용
	제3조	중국 교통부(해사국)은 ISPS Code의 선박보안에 관한 사항을 이행할 책임부담
	제6조	선박 및 항만의 경계면 활동 등 이 규칙에서 사용하는 용어 관련 정의
	제2장	해사국은 보안위험의 신뢰도 등을 종합적으로 고려하여 3단계 보안 등급 설정
	제17조~제36조	선박보안평가 및 선박보안계획, 국제선박보안증서의 발급 등에 관한 사항 규정
	제37조~제42조	해사관리부서는 선박 및 항만경계면 활동, 입항하는 선박의 위험 정도 등을 판단하여 선박과 항만시설, 기타 선박에 대해 보안약정(협정)을 체결할 수 있음
	제43조~제46조	선박보안기록부의 작성 및 3년간 선박에 비치·유지의무 등을 두고 있음
	제47~제50조	선박 및 회사 보안사관의 자격요건과 의무, 교육 및 훈련에 관한 사항 규정
	제4장	해상보안경보의 접수와 처리에 관한 규정으로 해사국당직실을 연락창구로 활용
	제5장	해사관리기관은 법률에 따라 선박보안활동을 감독 및 검사할 수 있음
	제6장	부칙으로 선박보안평가·보안계획 수립 및 시행비용은 회사의 부담으로 함

2.3 우리나라 항만 보안제도의 한계

2.3.1 항만 보안 관할 부처의 중복

정부조직법에 의해 항만보안업무가 육상·항공은 국토교통부로, 해양·항만은 해양수산부로 나누어져 있다. 물류의 특성에 따라 업무를 구분하여 관리의 체계화를 도모한데는 의의가 있으나, 항만보안 측면에서는 여러 부처의 업무가 혼재되어 중복 문제가 발생할 것으로 보인다.¹⁸⁾ 항만보안제도가 글로벌 메가트렌드로 정착되고 있는 시점에서 이에 대한 범정부적인 대응책을 마련하는 것이 시급함에도 불구하고 '국가물류시행계획'의 시행계획에 따르며, 통합적인 항만보안 정책이 마련되지 않고 있는 실정이다. 이러한 사태는 정책방향 및 정책의 중점 추진목표가 불명확하고 제도는 현실성이 결핍된 채로 정부부처별로 항만보안 정책을 추진하게 되는 상황까지 초래할 수 있다.

업무 주관부처의 분산에 따라 관련 근거 법규도 정부부처별로 운영되고 있으며 이에 따른 보안제도도 개별적으로 운영 중이다. 해양수산부는 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」, 「물류정책기본법」, 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 등에 근거하여 항만보안관련 업무를 관할하고 있다. 관세청은 「관세법」, 「종합인증 우수업체 공인 및 관리업무에 관한 고시」에 따라, 국가정보원은 「국가보안목표관리지침」, 국방부는 「통합방위법」 등 여러 정부부처에서 항만보안 업무를 규정하고 관리·감독업무를 시행하고 있다.

이처럼 정부부처 부서별, 업무 단계별로 관련된 제도를 각각 운영하고 있고, 개별법 차원에서 별도로 보안절차를 규정하고 있어 통합된 물류보안체계를 구축하는데 어려움이 있다. 통합적 물류보안관리 시스템을 구축하기 위한 전담부서를 일원화하고, 단일화된 법·제도의 정립 등이 필요할 것이다. 미국의 경우 9.11테러 이후, 국토안보부를 신설하여 22개 부서에 걸쳐 분산되어 있던 국경통제와 보안업무를 일원화하는 것으로 해안경비대(한국의 해양경찰)와 관세청의 기능을 통합하였다. 또한 중앙정보부와 연방수사국, 연방비상관리청의 기능 중 일부를 이관 받았으며,

18) 민상홍(2014)

교통안전청, 이민·귀화국도 국토안보부에 통합하였다.

한국에서도 국토안보부와 같은 거대 부처 정도까지는 아니더라도, 항만보안(안보) 기능을 전담할 수 있는 조직의 운영이 필요하다. 현실적인 문제에 따라 전담조직의 신설이 어렵다면 각각의 부처와 법령을 아우를수 있는 컨트롤 타워의 신설은 고려해볼만 할 것이다.

2.3.2 항만 보안 기준부재 및 인증제도의 중복

한국의 유통 및 물류산업 관련 법률은 부문별로 보안관련 규정을 마련하고 있어, 화물공급사슬 전반을 통합적으로 관리하는 물류보안제도가 구축되어 있지 않다. 항만물류보안과 관련하여 2004년 ISPS Code의 발효 이전, 우리나라는 2003년 선박 및 항만시설보안에 관한 규정(고시)을 도입하여 ISPS Code의 수용 기반을 조성하였으며, 2008년에는 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다. 이외에도 「해사안전법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 항만물류와 관련된 보안 규정을 마련하고 있다.

현재 우리나라는 항만(물류)보안제도와 관련하여 해양수산부, 관세청, 산업통상자원부 등에서 각각 보안제도를 운영관리하고 있다. 실제적으로 보안인증을 취득해야하는 기업은 여러가지 사유로 해양수산부의 ISPS Code, 관세청의 AEO, 기술표준원의 ISO28000의 중복적인 검토가 필요하며, 실제 3가지 제도를 모두 충족한 기업이 다수 존재한다. 때문에 각기 다른 인증제도의 기준을 충족시키기 위해 기업들은 추가적인 비용과 비효율적인 업무의 중복이 나타나고 있다.

2.3.3 항만물류보안 관련 정부부처간 불협화음¹⁹⁾

현재 한국은 공급망관리(Supply chain)²⁰⁾ 전반을 통합적으로 관리하는 항만보안제도가 부재하다. 업무 분산에 따라 관련 법률도 정부부처별로 운영되고 있으며, 이에 따른 보안제도도 각각 운영 중인 상태이다.

19) 김수엽 외(2009)의 해당 내용 재정리

20) 부품 제공업자로부터 생산자, 배포자, 고객에 이르는 물류의 흐름을 하나의 가치사슬 관점에서 파악하고 필요한 정보가 원활히 흐르도록 지원하는 시스템

이는 개별법 차원에서 별도로 절차를 규정하고 있기 때문이며, 부처 간 칸막이식 행정으로 인해, 유사한 항만보안 사업을 추진하면서도 부처 간 협조가 미흡하여 독자적인 운영이 심화되는 것으로 생각된다. 이는 불필요한 행정력 낭비를 초래할 수 있으며, 동일 사항에 대한 유관부서 간 갈등이 발생할 경우에는 갈등 비용도 초래될 수 있다.

분산되어 있는 업무를 당장 통합하지 않더라도, 이들 간의 불협화음을 제거하고 협조체계를 구축하는 것은 중첩되는 업무의 효율화, 행정력·비용 절감 등의 유익한 효과를 얻을 수 있다.

2.3.4 국가 간 항만물류보안 협력 미흡

한국의 항만보안 체계는 미국 등 주요 국가와 IMO, ISO 등 국제기구의 선두적인 물류보안 체계 요청에 비해 수동적으로 접근하는 경향이 있다. 단순히 이들 국가와 국제기구가 요구하는 기준이나 필요사항 충족 정도로 항만물류보안을 접근하고 있어, 국제사회에서 요구하는 항만보안 체계를 주도적으로 구축하지 못하고 있다. 국제수준의 항만보안에 적극 대응하기 위한 시간 비용부담을 무시할 수 없어 이를 최소화하기 위한 소극적인 입장을 견지하고 있는 실정이다.

그러나 단지 '대외적인 요구에 맞춰만 주면 된다'는 인식에 근거한 접근은 이미 세계적으로 거대한 시장을 형성하고 있는 항만보안시장을 외면하게 되는 것이다. 보안체계를 갖추지 못하게 되면 결국 국가 경쟁력을 하락 시키는 결과를 초래할 수 있기 때문에 더욱 능동적인 자세가 요구된다. AEO제도 등 국가 간 상호 인증이나 수출입 화물 정보 공유 등 항만보안공조 체제에 필요한 국가 간의 협력과 물류보안 체계 구축 및 투자 확대가 필요하다. 이를 위해서는 국가 차원에서 주요 선지국과의 협력·파트너십을 통해 항만보안의 공조체제를 구축하는 것이 중요하다

2.3.5 민·관 항만보안 파트너십 미흡

우리나라 항만보안산업 발전에 관한 논의에서 항상 정부의 역할이 늘 강조되어 왔다. 이는 수익을 먼저 생각하는 민간 차원에서 수행하기 어려운 항만물류보안 산업 인프라의 확충, 보안관련 신기술 연구·개발사업, 보안기술 표준화에 앞장서는 한편

실용화를 위한 각종 정부정책을 통해 항만보안산업 기반을 강화해 왔기 때문이다.²¹⁾

그럼에도 한국의 항만보안 산업영역은 여전히 영세성 및 보수성이 강하여, 미국과 유럽 등 일부 국제사회의 물류 관련 이슈를 주도하고 있는 국가들이 세계 물류보안시장을 선점하는 가운데 이를 뒤따라가는 실정이다. 보안과 관련된 주도 국가의 다국적 기업인 GE Security, Siemens 등이 항만보안 기술을 선도하고 있으며 국가적인 지원 정책으로 독일 Cebit, 일본 Security Show 등 대규모 박람회 및 산업전을 개최하는 방식으로 항만보안 관련 산업을 지원하기 위한 정책을 적극적으로 펼쳐 나가고 있다.

이에 따라 우리나라에서도 항만보안산업을 육성·지원하기 위하여 다양한 사업을 추진하고 있으나 이러한 일방향의 지원정책으로는 항만보안산업을 육성하는데 한계가 있다. 중·장기적인 관점에서 정부부처와 항만물류보안산업의 기업들이 상호유기적인 관계를 구축하여야 할 필요가 있다. 정부의 의지 못지지않게 민간 기업들의 의지와 투자가 필요한 것이다.



21) 김수엽 외(2009)

제3장 항만보안 관련 법령 검토

3.1 통합방위법령

3.1.1 통합방위법의 목적

통합방위법은 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가 총력전의 개념에 입각하여 국가 방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위대책을 수립·시행하는데 필요한 사항을 규정하기 위해 제정된 법률이다²²⁾.

동 법에서 “통합방위”라 함은 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말하는데 동 법은 정부에게 국가방위요소의 육성 및 통합방위태세의 확립을 위하여 필요한 시책을 강구하도록 요구하고 있다.(제3조제1항)

즉, 중앙부서의 장은 대통령령에서 정하고 있는 구체적인 내용에 대해 통합방위태세 확립을 위한 시책을 강구하여야 한다(시행령 제2조제1항)

3.2.2 국가 중요시설 경비보안

특히 통합방위법은 국가중요시설의 경비·보안 및 방호에 관한 규정도 두고 있는데, 국가 중요시설의 소유자 또는 관리자(이하 “시설주”라한다)는 경비·보안책임을 지며, 통합방위사태에 대비하여 자체방호계획을 수립하도록 요구하고 있다.

그러나 동 법에서는 경비·보안이라는 용어를 사용하고 있으나 이 용어에 대한 별도로 정의규정은 두고 있지 않다.(제15조의2) 국가중요시설의 경비·보안 및 방호를 위하여 국가중요시설의 소유자 또는 관리자와 지방경찰청장 및 지역 군사령관에게 수행할 업무를 적시하고 있으며(동법 시행령 제23조의2), 국가 중요시설의 시설주는 구체적으로 다음과 같은 업무를 수행한다.

첫째, 청원경찰, 특수경비원, 직장예비군 및 직장민방위대 등 방호인력, 장애물 및

22) 민상홍(2014)

과학적인 감시장비를 통합하는 것을 내용으로 하는 자체방호계획의 수립·시행한다.

둘째, 국가중요시설의 자체방호를 위한 통합상황실과 지휘·통신망의 구성 등 필요한 대비책의 강구한다.

셋째, 자체방호계획에는 시설주 및 특수경비업자의 책임하에 실시하는 통합방위법령과 시설의 경비·보안 및 방호업무에 관한 직무교육과 개인화기를 사용하는 실제의 사격훈련에 관한 사항이 포함되어야 한다.

한편, 국가정보원장은 국가보안목표를 지정한 시설에 대해 매년 통보받고 있어서 국가중요시설은 실질적으로 국가정보원장이 분류하고 있는데, 국가중요시설의 분류는 Table 4와 같다

Table 4 국가중요시설의 분류

구분	분류	항만
가 급	국가의 안전보장에 고도의 영향을 끼치는 행정·산업시설, 청와대, 국회의사당, 대법원, 정부종합청사, 국방부, 국가정보원, 한국은행 본점	1만톤 이상의 선박출입이 가능하고, 동시접안능력 100만톤 이상
나 급	국가보안상 국가경제 또는 사회생활에 중대한 영향을 끼치는 행정·산업시설, 경찰청, 대검찰청, 국책은행 및 시중은행 본점	1만톤 이상의 선박출입이 가능하고, 동시접안능력 50만톤 이상
다 급	국가보안상 국가경제 또는 사회생활에 중요하다고 인정되는 행정·산업시설, 기타 중앙행정기관이 정하는 시설	동시접안능력 10만톤이상, 여객운송 및 주요생활필수품 취급도서에 위치한 항만 특별한 보호가 요구되는 항만
기타 급	중앙부처장 또는 시·도지사가 필요하다고 지정한 행정·산업시설로서 중요도는 별로 없는 시설	

3.1.3 통합방위지침²³⁾

통합방위법 시행령 규정에 따라 통합방위지침은 해양수산부장관에게 항만 및 해상교통로 등의 국가중요시설에 대한 경비·보안 및 방호대책 수립·시행의 의무를 부과하고 있다.(제4조13호바)

국가중요시설의 지정은 해당 시설주의 요청을 받아 관계기관의 장 및 국가정보원장과 협의하여 국방부장관이 결정하도록 하고, 국가중요시설에 대한 방호는 군·경찰·향토예비군·민방위대 등 국가방위요소를 통합하여 3지대 방호²⁴⁾개념에 따라 수행하고, 평상시 시설경비·보안을 위한 자체방호인력으로 청원경찰·특수경비원을 운용하도록 하고 있다.(제15조4항)

즉, 국가중요시설의 자체경비, 보안및방호책임은 시설주에게 부여(제3조6호, 제15조제5항)하는 한편, 국가중요시설의 경비, 보안, 방호책임자는 모든 작전요소를 통합하여 지휘체계를 일원화하도록 요구하고 있는 것이 특징이다.(제15조제6항)

3.1.4 통합방위지침 및 세부시행지침²⁵⁾

국가중요시설 방호개념은 전·평시 동일하며, 시설은 시설주에게 방호책임을 부여하고 있다.(제19조제1항) 이에 따라 시설주는 시설의 특징·지역여건·가용인력을 고려하여 방호시설물 설치와 3지대 방호개념에 의한 자체 방호를 실시해야 한다.(제19조 제2항)

23) 대통령훈령 제28호

24) 핵심방어지대, 최후의 방어선

25) 세부시행지침 제20조 및 제24조

Table 5 3지대개념 방호선(통합방위지침 세부시행지침)

구분	내용
제1지대 (경계지대)	시설 울타리의 전방 취약지점에서 시설에 접근하기 전에 저지할 수 있는 예상 접근로상의 목 지점 및 고지 등을 장악하는 선으로 소충유효사거리 개념인 외곽경비지대를 연결하는 선으로 경력배치 및 장애물을 설치하여 방호를 실시
제2지대 (주방어지대)	시설 울타리를 연결하는 선으로 시설내부 및 핵심시설에 적의 침투를 방지하여 결정적으로 중요시설을 방호하는 선으로 방호시설물을 집중적으로 설치하고 고정초소 근무 및 순찰근무로서 출입자를 통제하고 무단침입자를 감시
제3지대 (핵심방어지대)	시설의 기능에 결정적인 영향을 미치는 지역에 대한 최후 방호선으로 주요 핵심부는 지하화하거나 위장이 되어야하며, 항상 경비원의 감시하에 통제가 되도록하고 방호벽·방탄망·적외선CCTV 등 방호 시설물을 설치하여야하며 유사시는 결정적인 보호가 될수 있도록 경비인력을 증가 배치하여야 함

국가중요시설의 방호를 위한 방호인력으로 청원경찰과 특수경비원을 운영하되 적정수준의 방호인력을 확보하도록 요구하고, 긴급 우발사항에 대비하여 5분 전투대기 부대를 편성하여 운용하도록 하고 있다.(제20조제1항)

또한 국가중요시설의 지휘통제를 효과적으로 할 수 있도록 일원화된 방호지휘체계를 강구하고, 방호상황실을 설치·운영하여야 한다.(제20조제3항) 이와 함께 경비·보안 및 방호능력 향상을 위한 교육훈련을 실시하여야 하는데, 시설주 및 특수경비업자는 당해 시설의 청원경찰과 특수경비원에 대한 직무교육을 청원경찰법 시행규칙 제6조 및 경비업법 시행규칙 제14 및 제16조에 의거, 다음과 같은 연간 교육계획을 수립·시행하여야 한다.

Table 6 청원경찰 직무교육 등 현황

구분	내용
청원경찰 등의 직무교육	- 청원경찰 : 임용시 2주간, 직무교육 매월 4시간 이상 - 특수경비원 : 임용시 2주간, 직무교육 매월 6시간 이상 - 국가중요시설에 배치된 청원경찰 및 특수경비원 : 1회 10발 이상, 연 2회 실사격 훈련 실시
항만방호책 입자(제22조)	- 해군 : 인천, 평택, 부산, 진해(마산), 목포, 포항, 동해, 제주 - 해경 : 군산(장항), 여수(광양), 통영, 속초, 묵호, 울산, 서귀포, 신진(안흥) - 지역군 사령관 : 그 외의 항만 및 포구
국가중요시설 보호 지원 및 지도감독 (제24조제1항)	- 국가중요시설 경비, 보안 및 방호업무에 대한 시행지침(법제8조 및 제15조의2, 시행령 11조) : 중앙행정기관 장(해양수산부장관)은 소관 국가중요시설(특별법, 직제령, 기타 규정에 의해 편성 운영되는 예하기관)의 시설주의 자체방호계획의 수립의 적절성, 취약점 유무를 지도감독하고, 그 결과를 통합방위본부에 통보

3.2 국가정보원법

3.2.1 국가정보원법

국가정보원의 조직 및 직무범위와 국가안전보장업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항 규정하고 있으며 국가정보원의 주요 직무 중의 하나가 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무이다.(제3조제2호)

3.2.2 보안업무규정

보안업무규정은 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정하고 있고, 국가안전 보장에 관련되는 인원·문서·자재·시설 및 지역을 관리하는 관계기관의 장에게 보안책임을 지우고 있다.(제3조)

각급기관의 장과 국가중요시설·장비 및 자재를 관리하는 자는 국가비밀의 보호와 국가중요시설의 장비 및 자재의 보호를 위하여 필요한 장소에 일정한 범위를 정하여 보호구역을 설정할 수 있도록 하고 있다.(제30조제1항)

보호구역은 그 중요도 및 취약성 기준으로 제한지역, 제한구역 및 통제구역으로 나뉜다.

Table 7 보호구역 분류(보안업무규정 시행규칙)

구분	내용
제한지역	비밀 또는 시설을 보호하기 위하여 제1차적으로 제한을 가하는 구역으로 울타리 또는 경비원에 의해 일반인의 출입감시가 요구되는 지역
제한구역	제한지역 내 제2차적 제한을 가하는 구역으로서 중요시설 및 자재에 대한 비인가자의 접근을 방지하기 위해 그 출입에 안내가 요구되는 지역
통제구역	제한구역 내에 3차적으로 설치하는 구역으로서 비인가자의 출입이 일체 금지되는 보안상 극히 중요한 지역

국정원장은 국가보안에 관련된 시설·자재 또는 지역을 파괴·태업 또는 비밀누설로부터 보호하기 위하여 보안측정을 실시한다.(제35조) 보안 측정대상으로는 파괴·태업 또는 비밀누설로 인하여 전략적 또는 군사적으로 막대한 손해를 초래하거나 국가안전보장에 연쇄적 혼란을 초래할 우려가 있는 시설 또는 지역(이하 “보안목표시설”이라 한다)과 선박·항공기 등 중요장비(이하 “보호장비”라 한다)에 대하여 실시한다.(제36조) 보안업무규정 시행규칙(대통령 훈령 46호)에 의하면 항만은 보안측정대상이다.(제59조)

3.2.3 국가보안목표관리지침

보안업무규정 및 동 규정 시행규칙, 국가대테러활동 지침, 통합방위지침에 따라 국가보안목표시설과 보호 장비(국가보안목표)에 대한 경비·보안관리의 지도감독 규정한다.(제1조)

대형선박의 출입항이 가능한 항만은 보안업무규정 제36조(측정대상) 및 시행규칙 제59조(보안측정 대상)의거하여 보안측정 대상이다.(제3조 제7호)

수개의 국가보안목표가 인접한 지역에 위치하고 효율적인 경비·보안관리를 위하여 필요하다고 판단될 때에는 단일 국가보안목표로 지정 가능하다.(제4조제3항)

시설주는 국가보안목표시설의 보호를 위해 자체 경비·보안계획을 수립 시행하고, 경비상황실을 설치·운용하여야 하며, 경비·보안계획에는 다음 사항을 포함하여야 한다(제6조 및 제7조)

- 경비인력 조직운영 및 지휘감독체계(경비인력은 청원경찰 또는 특수경비원 배치·운용)
- 경비인력 배치 현황 및 근무요령, 교육·훈련계획
- 출입인원·차량에 대한 출입통제 및 보안검색 대책
- 외곽 울타리(담장, 철조망과 함께 CCTV, 적외선 감지기 등 침입 감지용 과학보안장비 설치) 및 초소설치, CCTV 등 과학보안장비 운용방안
- 핵심시설에 대한 출입통제 및 경비·보안대책
- 경찰, 소방서 등 유관기관과의 비상연락체제 및 유사시 지원방안

시설주가 경비·보안계획을 수립할 때에는 감독기관의 협의 조정을 받아야하고(제6조 제5항), 국가보안목표시설의 경비업무를 특수경비업체에 용역 의뢰한 경우에도 경비인력에 대한 근무실태 확인점검 등 관리감독을 철저히 하여야 한다.(제6조 제3항)

단일 보안목표로 지정된 시설은 경비요소를 일원화하여 통합 경비체제를 구축 운영할 수 있다.(제6조 제6항)

운송업자는 계류(정박)중인 선박(항공기)에 대한 불법 침입, 폭발물 탑재 등 위해행위 방지를 위해 기내 출입자 및 반출·반입 물품에 대한 확인 등 통제와 경비를 실시하고, 운항중인 선박의 보안관리 대책을 강구하여야 한다.(제14조 및 제15조)

항만에 정박하고 있는 선박의 경비·보안에 관한 사항은 항만시설주의 지도·조정을 받는다.(제14조 제3항)

보안승무원 지정, 운항중 보안 및 대테러 총괄업무부여, 보호구역에 불필요한 인원 접근차단 대책 강구하고 항만보안대책협의회 구성·운영한다.(제23조)

3.24 국가 대테러 활동지침

1) 항만·공항테러대책협의회

항만·공항 테러 저지를 위해 공항·항만별 테러·보안대책위원회를 둔다(제17조)

<구성>

- 의장으로 국정원 보안실장
- 위원으로 해양수산부, 해양경찰 상위직위자, 공항·항만시설관리 및 경비책임자 등

<임무>

- 테러협의자 잠입, 테러물품의 반입에 대한 저지대책
- 공항 또는 항만내의 시설과 장비에 대한 보호대책
- 항공기·선박 피랍 및 폭파방지를 위한 탑승자와 수하물의 검사대책
- 선박의 피랍 또는 폭파사건에 대한 초동 비상처리대책
- 주요인사 출입에 따른 공항 또는 항만 내 경호·경비대책 등

관계기관의 장은 소관업무와 관련 국가중요시설, 장비 및 인원에 대한 테러예방 대책과 테러에 이용될수 있는 위험물질에 대한 안전관리대책 수립(제37조)

<해양수산부(해양경찰 포함) 임무>

- 해양테러에 대한 예방대책 수립·시행 및 관련업무종사자의 능력 배양
- 해양테러사건 발생시 해양테러대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합정리
- 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영
- 해양 테러전술에 관한 연구개발 및 필요장비·시설의 확보
- 해양안전관리를 위한 국제조약 체결, 국제기구 가입 등에 관한 업무지원
- 국제경찰기구 등과 해양대테러 협력체제 유지

3.3 항만법, 항만경비 및 보안관리지침

3.3.1 항만법

항만법에는 항만시설의 관리와 화물의 경비 등에 대한 일반적인 규정을 두고 있을 뿐 IMO협약에서 요구하고 있는 항만시설의 보안 등에 관한 규정은 없다.

즉, 해양수산부장은 항만시설의 관리와 화물의 경비 등을 위하여 필요한 경우에는 항만의 관리를 위한 법인을 둘 수 있다.(항만법 제70조 및 시행령 제40조)

부산항부두관리공사 등 항만관리법인은 매 사업연도의 사업계획 및 예산·결산에 대하여 해양수산부장의 승인을 받아야하고, 그 업무 및 회계에 관하여 지도·감독을 받는다.(시행령 제41조)

3.3.2 항만경비 및 보안관리지침

이 지침²⁶⁾은 보안업무규정과 통합방위지침(대통령훈령 제28호)의 규정에 의하여 국가보안목표시설로 지정된 항만보호구역의 경비 및 보안관리에 필요한 사항을 규정한다.

지방해양수산청장이 관할항만 전체에 대하여 경비·보안책임을 지되 항만보호구역에서의 민유 시설주 및 항만시설 임대자가 전용 사용하는 시설에 대하여는 그 책임하에 경비·보안업무를 수행하도록 규정하고 있다.(제3조 제1항)

경비보안책임자는 보안업무규정 시행규칙 및 통합방위지침 등 관계규정에서 정한 적정수준의 보안대책을 강구하여야 한다.(제3조제2항)

지방해양수산청장은 당해 항만보호구역의 경비·보안업무를 수행함에 있어 경비·보안에 관한 지휘감독권을 일원화하여야 하며, 당해 항만의 경비본부장이 된다.(제3조제3항)

지방해양수산청장은 항만법에 의해 설립된 항만관리법인에게 경비·보안관리 업무와

26) 해양수산부 훈령 제205호, 개정 239호

그 지휘감독권을 위탁할 수 있으나 항만경비·보안 상황을 파악·통제 하여야 한다.(제3조 제4항)

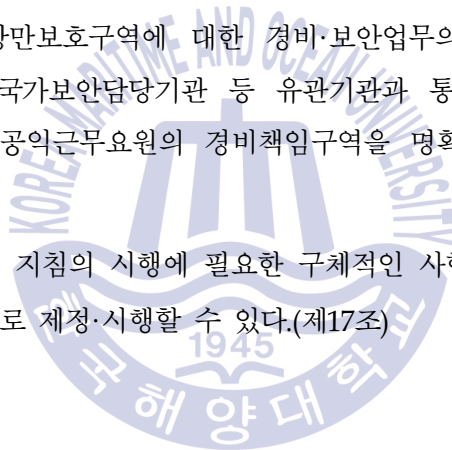
항만관리법인은 지방해양수산청장으로부터 항만보호구역의 경비·보안관리 업무와 그 지휘권을 위탁받은 범위 내에서 책임을 진다.(제3조제1항제2호)

지방해양수산청장은 항만보호구역에 대한 테러 및 안보위해상황 등 우발사태 대처할 수 있도록 항만종합상황실을 설치하고, 유관기관과 유기적인 협조체제 구축한다.(제4조제1항)

항만종합상황실에는 관련 상황의 신속한 접수·전파 또는 비상연락지원을 하기 위한 비상경보체제를 유지한다.

지방해양수산청장은 항만보호구역에 대한 경비·보안업무의 원활한 수행을 위하여 당해 지역을 관할하는 국가보안담당기관 등 유관기관과 통합방호체제를 구축하여야 하며, 청원경찰 및 항만공익근무요원의 경비책임구역을 명확히 지정하고 책임한계를 분명히 하여야 함(제5조)

지방해양수산청장은 이 지침의 시행에 필요한 구체적인 사항에 대하여 “항만경비 및 보안업무운영 세칙”을 따로 제정·시행할 수 있다.(제17조)



제4장 부산항 항만보안 관리의 문제점

4.1 부산항 경비보안업무 현황

4.1.1 일반현황

항만보호구역 지정현황(제7조)에 따르면 부산항의 4개항만, 즉 부산신항·북항·감천항·다대포항은 국가보안목표시설 '가'급에 해당한다. 정부 관리부두는 총 34개이며 면적은 8,332천㎡이다. 보안 관련 기본 시설인 보안 울타리는 총 면적은 52,840㎡에 달한다.

Table 8 부산항 항만보호구역 지정현황

구분	계	신항	북 항	감천항	다대포항
관리 부두	34	1~5부두, (컨테이너) 다목적부두	연안, 국제,1,2, 중앙,3,4,5, 자성대, 7, 우암, 8(미군), 연합, 신감만, 감만, 동명, 신선대, 용호 (19개부두)	동편, 중앙, 삼한, YK, 한진중건, 모든, 한진해운, 서방과제 (8개부두)	다대 (1개부두)
면적	8,332,156㎡	4,011,000㎡	3,384,850㎡	858,861㎡	38,678㎡
보안 울타리	52,840㎡	26km	20,294㎡	7,006㎡	536㎡
순찰 거리	74.06km	12.16km	33.4km	21.9km	6.6km

부산항 부두별 운영주체는 한국해운조합, 부산항만공사, 부두관리공사 등 공기관과 허치슨, 우성산업, 삼주항운 등의 민간기업으로 구성되어 있다.

Table 9 부산항 부두별 운영업체 현황

부두별	운영구분	운영업체	부두별	운영구분	운영업체
연안여객	전용	한국해운조합	신감만	전용	감만부두공용관리
국제여객	공용	부산항만공사	감만	-	-
1	-	부두관리공사	동명	공용	LG칼텍스, 현대오일뱅크
2	-	북항재개발중	신선대	전용	신선대'권'
중앙	-		용호	공용	부두관리공사
3	-		감천동편	공용	부두관리공사
4	-		감천중앙	전용	(주)동진
5물량장	공용		YK	공용	부두관리공사
자성대	전용	허치슨, 우성산업	한진중건	전용	(주)한진
7부두	임대	삼주항운, 동국통운	모든제일	공용	부두관리공사
우암	전용	우암터미널	한진해운	전용	(주)한진
8(미군)	군전용	대한통운, KCTC	서방파제	-	한국선기조합
연합	공용	유니온스틸	다대부두	공용	부두관리공사

부산항의 주요 경비보안시설은 Table 10과 같다.

Table 10 부산항 주요 경비보안시설 현황

장비명	용도	구입(인수)년도
폭발물처리장비	폭발물처리공구	1988
	관측탐침	1988
	물포총외	1988
	방탄복	1988
	전자청진기	1988
CCTV	무인감시용	1995
		1996
		2004
방독면	화생방	2003-2004
무전기	무선통신	
K-2소총	범죄진압	2002-2003
가스총	범죄진압	1996-2002
전자수신호 등	차량통제	매년
차량하부 검색경	테러방지(차량하부 검색)	2003-2004
휴대용 금속탐지기	신변 및 휴대품 검색	2002

북항 및 감천항의 외곽경비를 위한 CCTV는 총 171대이며 부두관리공사와 부산세관이 운영하고 있다.(Table 11)

Table 11 외곽경비를 위해 설치된 CCTV 현황

부두별	수량	부두관리공사		부산 세관	비고
		카메라	모니터		
합계	171	81	69	90	
북항	소계	127	62	56	65
	국제부두	18	12	18	6
	제1부두	9	4	3	5
	제2부두	9	3	3	6
	중앙부두	11	5	3	6
	제3부두	11	4	3	7
	제4부두	15	6	6	9
	자성대부두	13	7	5	6
	제7부두	15	8	5	7
	연합부두	2	2	1	
	감만부두	5	2	2	3
	신감만부두	9	7	5	2
	동명부두	2			2
	신선대부두	4			4
	용호부두	4	2	2	2
감천 항	소계	44	19	13	25
	동편부두	28		3	6
	중앙부두	6			2
	YK부두	2	3		2
	한진(주)	5	3		
	(주)한진구평	3			

4.1.2 경비보안주체 및 운영방식

부산항의 경비보안업무는 항만법에 의해 설립된 항만관리법인인 부산항부두관리공사가 수행하고 있다. 부산항은 “항만경비보안관리지침” 제17조의 규정, 즉 각 지방해양수산청장이 동 지침의 시행을 위한 별도의 운영세칙을 제정할 수 있다는 규정에 의거 “부산항만경비및보안업무운영세칙”을 제정·시행하고 있다.

동 세칙은 부산항만의 경비·보안업무의 책임을 다음과 같이 분장하고 있다.(제7조) 부산지방해양수산청장은 부산항의 경비·보안에 관하여 총괄책임을 진다. 부산항만공사 사장은 부산항의 소유주와 관리주로서의 경비·보안에 대한 책임 및 부산항부두관리공사 사장은 부산항만공사 사장으로부터 위탁받은 사항에 대하여 책임을 진다.

“부산항 경비및보안업무운영세칙”에서 규정하고 있는 각 경비주체별 구체적인 업무는 다음과 같다.

- 부산지방해양수산청장 : 부산항의 경비·보안업무의 총괄, 부산항만의 경비·보안장비 및 보안시설의 운영관리 실태점검 및 그에 따른 조치와 항만안전에 관하여 부산항만공사의 경비·보안업무 지도감독(제3조), 부산항만종합상황실 설치·운영(제6조)
- 부산항만공사 사장 : 부산항의 소유주 및 관리주로서의 경비·보안계획의 수립·시행에 관한 업무, 경비·보안업무의 부산항부두관리공사 위탁, 부산항부두관리공사의 임원·사업계획·예산 승인, 항만출입증 발급 등 항만출입관리 업무 수행(제4조)
- 부산항부두관리공사 사장 : 부산항만공사로부터 위탁받은 부산항 항만시설의 경비·보안업무 범위 내에서 경비·보안업무 집행, 즉 항만경비보안·대테러 대책·특별경계근무 강화 세부 계획 수립·보고 및 시행, 항만순찰 및 경비종합 계획 수립·시행(제5조)

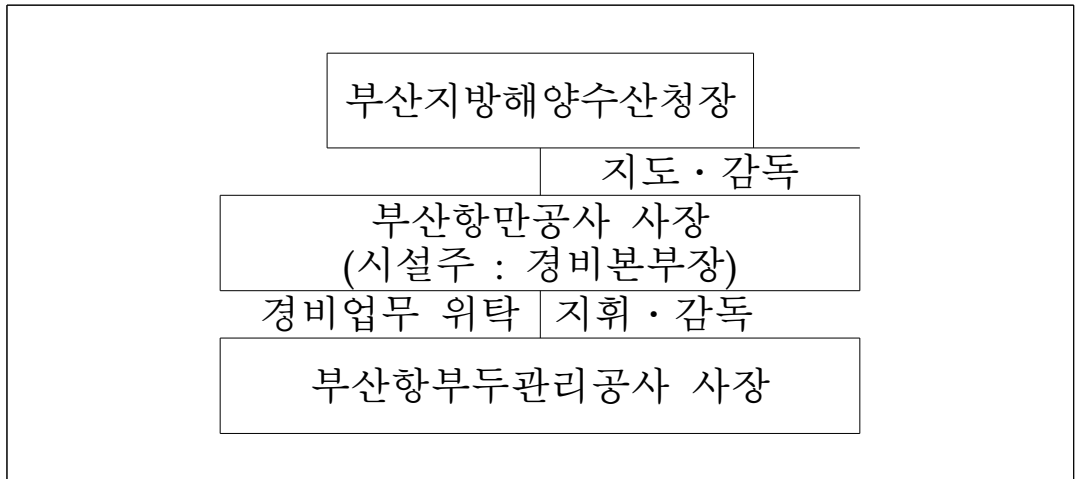


Fig 2 부산항 경비보안 지휘체계

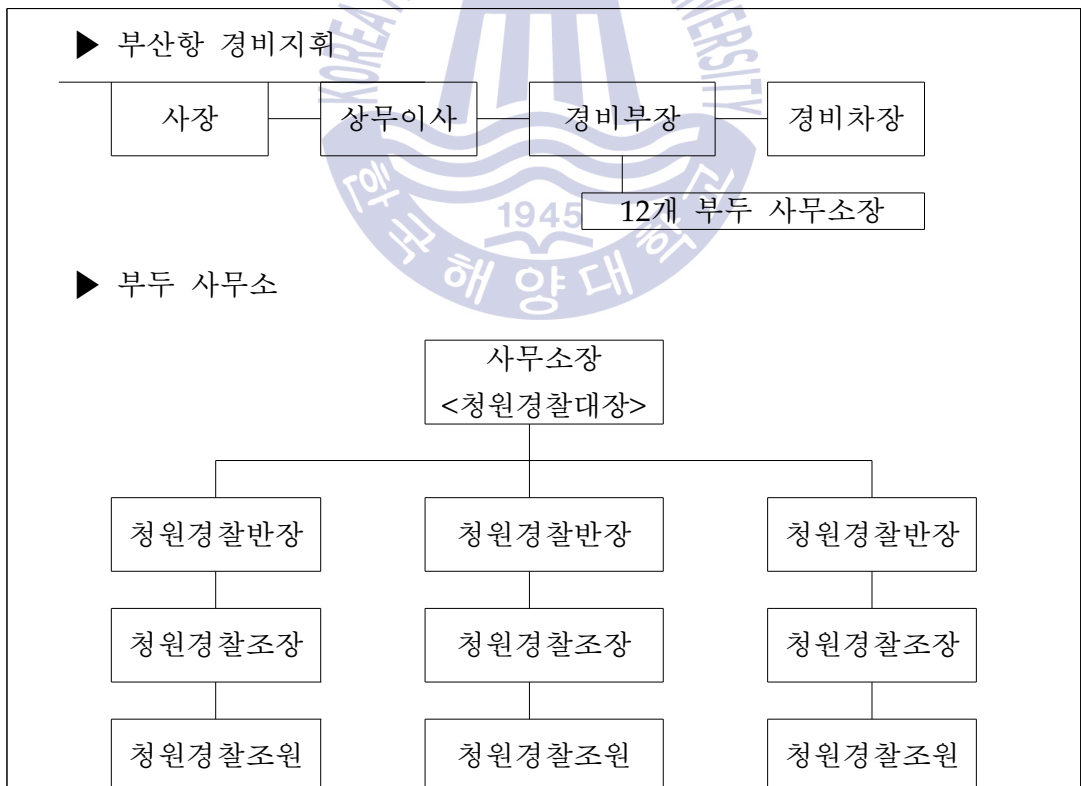


Fig 3 부산항부두관리공사 지휘체계

4.1.3 경비인력 및 항만시설 경비료 부담

부산항은 청원경찰직이 436명(일반직 34명 포함), 공익요원 205명이 28개부두의 98개 초소에서 경비보안업무를 수행하고 있다.

Table 12 경비초소배치현황

구분	계	정문초소	일반초소	비상초소
개소	98개소	24개소	54개소	20개소

- 경비보안인력의 근무형태는 3조 2교대(1일 12시간 단위로 교대)임
- 1인당 평균 인건비는 2016년 기준 약 2,800만원

부산항 시설에 대한 경비보안료 부담은 부두운영형식에 따라 다르다.

- 컨테이너 전용부두나 TOC(부두운영제)부두 : 부산항부두관리공사와 운영사간의 경비특약에 따라 운영사에서 부담
- 공용부두 별도로 항만시설 경비보안료를 산정하지 않고 정부가 부산항부두관리공사의 부족예산을 보조

부산항만공사 설립 후 경비보안료 징수체계가 다음과 같이 변경되었다.

- 운영사와 부산항부두관리공사간의 경비특약 폐지
- 부산항만공사와 부산항부두관리공사와 경비보안업무에 대한 위·수탁계약을 체결하고, 그에 따른 비용을 부산항만공사가 부산항부두관리공사에 지급
- 부산항만공사와 부두운영사는 '경비업무에 관한 협정서'를 체결하고, 항만시설 경비료는 시설사용료(전대료)에 포함시키거나 협정료로서 징수하는 것으로 변경 추진

4.2 항만보안업무의 문제점

4.2.1 전(임)대계약자의 경비보안 책임 검토

1) 통합방위법상 시설주의 책임

통합방위법은 국가중요시설의 경비·보안책임을 시설의 소유자 또는 관리자(이하 “시설주”라 한다)에게 부담시키고 있다.(제15조의2) 그러나 통합방위법에서는 ‘관리자’에 대한 정의 규정이 없다.

2) 민법상 ‘관리자’의 개념

민법상 관리자란 재산을 보관하여 그 경제적인 용도에 적합하게 하는 행위를 하는 자로, 관리행위는 보존행위, 이용행위 및 개량행위를 포함한다.

보존행위는 재산의 멸실·훼손을 방지하고, 그 현상을 유지하기 위한 사실적 행위(예 : 가옥의 수선) 및 법률적 행위(예 : 가옥의 수선계약), 이용행위는 재산을 그 성질에 쫓아서 유리하게 이용하는 사실적 행위(예, 항무지 경작), 개량행위는 재산상의 성질을 변하지 않는 범위에서 그 사용가치 또는 교환가치를 증가하는 사실상 행위(예 : 가옥에 설비를 하는 일) 및 법률상행위(예 : 위·도급계약)이다.

3) 부두 전대차 계약서의 주요내용과 전차인의 지위

전차인은 선박의 이접안, 컨테이너 양적하, 이송보관 및 인수도 등 전대시설의 운영 전반에 대한 권리를 가진다.(제6조) 전차인은 전대받은 재산에 대한 보전 및 안전관리책임과 전대시설의 일체 유지보수의무를 진다.(제7조) 시설물의 노후화, 자연침하, 천재지변 등 불가항력으로 인한 파손에 대한 유지보수 책임은 임대인의 부담이다.(제7조제2항)

부두 전대차계약에서 전차인에게 전대받은 재산에 대한 보전 및 안전관리책임과 전대시설의 일체 보수의무를 지우고 있는 것은 부두를 전대받은 자가 부두의 관리자의 지위에 있는 것으로 해석된다.

해양수산부는 부두운영자와 부두 전대차계약을 체결하고 있어서 해양수산부와 부두운영사간의 계약 즉, 전대차 및 임대차계약으로 발생하는 부두운영사의 지위는 재산을 보관하여 그 경제적인 용도에 적합하게 하는 행위를 하는 자인 관리자의 지위에 있다.

“항만경비및보안관리지침”은 보안업무규정과 통합방위지침(대통령훈령 제28호)의 규정에 의하여 국가보안목표시설로 지정된 항만보호구역의 경비 및 보안관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

동 지침에 의하면, 지방해양수산청장이 관할항만 전체에 대하여 경비·보안책임을 지되 항만보호구역에서의 민유시설주 및 항만시설 임대계약자가 전용사용하는 시설에 대하여는 그 책임하에 경비·보안업무를 수행하도록 규정하고 있다.(제3조제1항)

이와 같이 “항만경비및보안관리지침”에서 민유시설주 및 항만시설 임대계약자가 전용사용하는 시설에 대해 경비보안책임을 부여하고 있는 것은 이들이 통합방위법상의 시설주(관리자)의 지위에 있기 때문이다.

컨테이너부두의 전대료는 ‘무역항의항만시설사용및사용료에관한규정’에 따르지 않고 별도의 부두 전대계약에 산정되는 데, 전대료 원가 산정시 통상 항만시설 경비료를 운영사의 경비로 차감하고 있으므로 컨테이너부두 운영사는 전용사용하는 항만시설에 대해 경비료를 부담하여야 한다.

4.22 항만시설 무상사용자 및 항만시설관리권자의 경비보안 책임 검토

비관리청의 항만공사 또는 신항만건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.(항만법 제17조 및 신항만건설촉진법 제14조제1항)

다만 다음의 토지 및 항만시설은 국가 또는 지방자치단체에 귀속되지 아니한다.(시행령 제17조)

- 하역장비시설, 화물의 이송시설, 배관시설 및 계근시설
- 싸이로27(국가의 소유로 되어 있는 싸이로를 비관리청이 증축하는 경우

제외) · 저유시설 및 위판장시설

- 선박이나 수상구조물의 건조등을 위하여 설치한 시설
- 비관리청이 그 전용목적으로 설치한 계류시설, 항행보조시설, 화물의 유통·판매시설, 선박보급시설 및 항만의 관제·보안시설로서 해양수산부령이 정하는 시설
- 공해방지시설 중 이동식 시설 및 소모성 설비 등

항만공사를 시행한 비관리청과 신항만건설사업자는 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 항만시설을 총사업비의 범위 내에서 무상사용할 수 있다. 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 항만시설을 무상으로 사용하고자 하는 자는 미리 관리청에 신고하여야 한다.(시행령 제19조)

비관리청 항만공사 또는 신항만건설사업으로 항만시설을 건설한 자는 항만시설관리권을 설정할 수 있다.(항만법 제17조제3항). 항만시설관리권은 물권으로 보며 민법 중 부동산에 관한 규정을 준용한다. 항만시설관리권의 설정을 받은 때는 해양수산부장관에게 등록하여야 하며, 이를 변경시도 또한 같다. 항만시설관리권 또는 항만시설관리권을 목적으로 하는 저당권의 설정·변경·소멸 및 처분의 제한은 해양수산부에 비치하는 항만시설관리권등록원부에 등록함으로써 그 효력이 발생한다.

비관리청 항만공사 또는 신항만건설사업자가 건설한 항만시설을 국가 또는 지방자치단체에 귀속시킨 후, 항만 시설을 무상사용하는 경우 면제대상은 항만시설사용료이며, 항만시설 경비료도 당연히 면제되는 것은 아니다.

‘무역항의항만시설사용 및사용료에관한 규정’에 의하며 항만시설사용료의 종류는 선박입출항료, 접안료, 장박료, 계선료 등 선박료와 화물입출항료, 화물체화료 등 화물료이다. 항만시설 경비료는 항만시설사용료 항목에 포함되지 아니하므로 면제대상이 아니다. 따라서 비관리청 항만공사나 신항만건설사업으로 항만시설을 건설하고 무상사용하는 자가 당연히 항만시설 경비료 부담책임을 면하는 것은 아니다.

27) 곡물 등의 저장창고, 대부분 원통형의 저장탑

4.2.3 항만시설 경비 및 보안체제의 문제점

1) 지방해양수산청장의 경비보안책임자로서의 역할 미흡

(1) 부두운영형태별 경비보안책임

우리나라 항만시설은 운영방식에 따라 공용운영 시설과 전용운영 시설로 나눌 수 있다. 공용운영 시설은 공공의 사용에 개방된 항만시설로서 대부분 국가소유의 항만시설이다. 전용운영 시설은 운영사가 전용하는 시설이며, 다시 계약형태에 따라 소유주로부터 임차한 시설 또는 부두운영사로부터 전차한 시설과 비관리청 항만공사자나 신항만건설사업자가 무상사용하는 시설 및 항만시설관리권 설정에 의해 항만관리권 설정자가 무상사용하는 시설로 구분된다.

공용운영시설은 국가가 건설·관리하는 부두를 공공의 이용에 제공된 시설로 경비보안책임 주체는 소유주겸 관리자인 국가이다. 국가로부터 임차하거나 국가로부터 무상임차한 자로부터 전차한 자가 전용사용하는 시설은 임(전)차인이 관리자로서 경비보안책임 주체가 된다. 이 경우 소유주인 국가 또는 항만공사 등도 경비보안책임 주체가 될 수 있으나 “항만경비및보안관리지침”에서 전용 사용자에게 경비보안책임을 부과하고 있으므로 전용사용하는 시설에 대하여는 임(전)차인이 경비보안책임 주체이다.

비관리청 항만공사자나 신항만건설사업자가 부두를 건설하여 국가에 귀속하고, 무상사용하거나 항만시설관리권을 설정한 경우 총사업비의 범위내에서 무상사용(항만시설 사용료 면제)하므로 항만시설관리권자가 당해 시설에 대해 경비보안책임 주체가 된다.

(2) 경비보안책임자로서의 지방해양수산청장의 역할

해양수산부의 “항만경비및보안관리지침”에 따라 각 지방해양수산청이 제정한 “항만경비및보안업무에 관한 운영세칙”은 지방해양수산청장을 관할 항만의 항만경비보안책임자로 지정하고 있으나 부두를 임대한 경우 소유주인 지방해양수산청장과 임대부두 운영사와의 경비보안업무에 대한 역할 분담은 분명하지 아니하다.

항만관리법인이 있는 부산항의 경우는 항만관리법인인 부두관리공사가 경비보안 업무를 수행하고 있어 지방해양수산청(항만공사), 부두관리공사 및 임대부두 운영사간에 관계가 대체로 정립되어 있다. 그러나 타 지방해양수산청의 경우 지방해양수산청장이 관할 항만의 경비보안책임자이지만 항만내 부두시설 무상사용자나 임차인의 경비보안책임과의 관계 및 지휘통제관계가 명확하지 못하다. 이는 “항만경비및보안관리지침”에서 항만보호구역에서의 민유 시설주 및 항만시설 임대계약자가 전용 사용하는 시설에 대하여는 그 책임하에 경비·보안업무를 수행하도록 규정하고 있기 때문이다.(제3조제1항) 동 지침에 따르면 지방해양수산청장에게 관할 항만 전체에 대하여 경비·보안책임이 있다. 그런데 항만보호구역에서의 민유 시설주 및 항만시설 임대계약자에게 전용사용하는 시설에 대해 경비·보안 책임을 부여하고 있어 이들 또한 동 시설내에서 경비보안책임 주체가 된다(제3조제1항).

경비·보안책임자는 보안업무규정 시행규칙 및 통합방위지침 등 관계 규정에서 정한 적정수준의 보안대책을 강구하여야 한다(제3조제2항). 동시에 동 지침은 지방해양수산청장에게 당해 항만보호구역의 경비·보안에 관한 지휘감독권을 일원화하여야 할 의무를 부여하고, 당해 항만의 경비본부장으로 지정하고 있다.(제3조제3항)

그러나 경비본부장인 지방해양수산청장과 전용사용시설의 경비책임자간의 책임관계 등은 명확하지 못하다. 이에 반해 공항의 경우 공항공사가 직접 청원경찰을 고용하거나 특수경비업체와의 용역계약을 통해 경비보안을 확보하고 있어 경비보안책임 주체가 명확하고, 지휘통제 체계가 확립되어 있다.

2) 임(전)대부두의 경비보안주체 및 비용부담방법 상이

(1) TOC부두의 경비보안 책임 및 경비료 부담

부두운영회사(Terminal Operating Company : TOC)제도는 부두의 생산성 제고를 위해 부두 운영을 민영화한 것이다. 우리나라는 1997년 1월 부산항과 인천항에 TOC제도 도입을 시작으로 재래부두에 확대하였다. TOC부두도 컨테이너부두와 마찬가지로 운영사가 임대한 시설을 전용사용하고 있지만 항만시설 경비보안 책임은 컨테이너부두와 달리 임대주인 지방해양수산청(항만공사)이 지고 있다. 부산항은 부산지방해양수산청 및 부산항만공사에서 부두관리공사에 위탁하여 경비업무를 수행하고 있다. 항만시설 경비료는 부산항은 TOC 부두 운영자가, 인천항은 TOC부두 운영자가 아닌 화주가 부담하며, 그 외 항만의 TOC부두는 국가가 부담한다.

(2) 무상사용 및 항만관리권 설정부두의 경비보안 책임 및 경비료 부담

항만관리권을 설정한 부두도 선석 자체는 공용으로 운영되므로 지방해양수산청에서 부두(외곽)시설경비를 담당하고 있다. 무상사용허가에 의해 사용하고 있는 부두는 대부분 민유시설로서 시설주가 경비보안 책임을 부담하고 있다.

(3) 경비요원에 관한 사항

공항운영자인 한국공항공사는 청원경찰을 전원 고용하여 직접 공항 경비보안업무를 수행하고 있다. 2001년 통합방위지침 세부지침의 개정과 경비업법 개정으로 국가중요시설의 경비보안업무에 특수경비원 채용이 가능함에 따라 경비 보안업무의 일부를 특수경비업체에 위탁하고 있다.

국가가 운영하는 공영 부두시설은 국가에서 전부 청원경찰을 채용하여 경비업무를 수행하며, 부산항 및 인천항의 경비보안업무를 수행하는 부두관리공사도 청원경찰로 구성되어 있다. 임대부두는 대부분 특수경비원 체제로 전환하였으나 평택항의 민유부두인 한국가스공사, 서부화력발전, 한국석유공사 및 SK가스는 여전히 청원경찰을 고용하고 있다.

국가가 운영하는 항만의 경우 공항과 달리 모두 청원경찰을 고용하고 있으며, 특히 국가보안목표시설이 아닌 항만도 청원경찰을 고용하고 있어 민간 참여배제 및 효율적 조직운영에 어려움이 있다.

(4) ISPS Code 적용항만에 대한 대책 미흡

국가보안목표시설(국가중요시설)로 지정된 항만은 12개 항만이며, 통합방위법 및 국가정보원법에 따라 항만시설 시설주가 경비보안책임을 져야한다.

Table 13 국가보안목표시설 지정항만 현황

등 급	지정항만	비 고
“가”급	부산, 인천, 광양, 울산, 포항	5개
“나”급	대산, 동해, 평택	3개
“다”급	마산, 군산, 목포, 제주	4개

2004년 7월 발효한 ISPS Code 적용대상 항만시설은 국제항해에 종사하는 여객선, 총톤수 500톤 이상의 화물선, 총톤수 500톤 이상의 어획물운반선 및 이동식 해상구조물이 이용하는 항만시설이다. 따라서 우리나라 28개 무역항이 전부 대상시설이며, 그 중에는 국가보안목표시설로 지정되지 아니한 16개 항만도 포함 되어 있다.

ISPS Code 적용대상 항만 중 기존 국가보안목표시설로 지정되지 아니한 항만에 대한 시설 경비원 배치가 예산 등의 문제로 적절히 이뤄지지 못하고 있다.

4.3 개선방안

4.3.1 항만 경비보안 주체의 단일화

1) 항만경비보안 주체를 해양경찰로 단일화

항만의 경비·보안을 효율적으로 수행하기 위해서는 경비체제가 일원화와 지휘통제체계 확립이 무엇보다 중요하며, 이를 위해 항만경비 주체의 단일화가 필요하다.

현행 국가보안목표시설에 대한 경비보안책임 주체는 시설 소유자와 관리자로 양분되어 있고, 특히 “항만경비및보안관리지침”에서는 모든 전용시설 임차인을 경비보안책임 주체로 규정함으로써 시설 소유자와 관리자가 모두 경비보안책임자가 되는 결과를 초래한다.

부산항과 인천항의 경우는 부두 임차인은 전용사용하고 있는 항만시설의 경비보안책임자이지만 부두관리공사가 항만관리법인으로서 경비보안업무를 수행하고 있어 경비업체를 선임할 권한도 없다.

일부에서는 항만경비보안 주체를 지방해양수산청장으로 단일화하자고 주장하지만 지방해양수산청은 해양·항만·수산을 융성하게 하는 경제부처로 보아야 하고 항만경비보안에 전문적인 인력 또한 전문하다.

해양경찰은 경찰조직으로 항만경비보안의 주체로 적합하고, 경비함 및 취약지역 등에 센터 및 출장소 등을 보유하고 있어 항만경비보안의 주체 및 경비보안책임자로서 지도·감독권을 수행함에 적합하다 할 것이다.

ISPS Code에서 요구하는 항만경비보안책임자는 단순히 항만시설에 대한 경비보안책임자에 그치지 않고 화물을 포함한 항만물류에 대한 경비보안책임자의 성격을 지니고 있다. 이는 ISPS Code의 시행으로 항만 경비보안책임자의 성격이 단순한 시설에 대한 경비보안책임자로서의 역할에서 전 항만의 물류에 대한 경비보안책임자로 그 성격이 변화되었음을 뜻한다. 따라서 항만경비보안책임자는

개개의 시설 소유자가 아니라 전 항만에 걸쳐 경찰권을 보유한 해양경찰이 맡는 것이 적합하다 할 것이다.

2) 항만경비보안 중앙정부 및 지방조직 개편방향

우선 중앙조직으로 해양경찰(청) 및 지방해양경찰(청) 해양경비국내 항만보안과를 신설하고 주요업무는 선박 및 항만경비보안 정책의 수립, 항만경비보안업무의 지도·감독업무 등 기존 통합방위 법령과 관련된 업무, “선박및항만보안에관한법률”에서 규정할 선박 및 항만경비보안 기본계획수립, 항만시설 보안평가 및 보안계획의 수립·시행 및 보안증서 발급업무 등 ISPS Code 이행을 위한 업무이다.

동시에 각 해양경찰(서)에 항만보안계를 신설하여 “선박및항만보안에관한법률”에 신설될 항만별 항만보안 시행계획 수립 및 항만시설운영자인 항만공사, 민유시설의 경비보안업무를 지도·감독하고 ISPS Code 시행에 따른 업무도 수행한다.

4.3.2 항만 경비보안 경비료 부담방안

항만경비보안 주체를 해양경찰로 일원화한다고 하여 항만시설 경비료 역시 해양경찰에서 부담해야하는 것은 아니다. 항만시설 경비료는 항만시설 소요경비 구성요소 중 관리비의 성격이기 때문이다.

Table 14 항만시설 소요경비 구성요소

감가상각비	관리비	투자보수비	유지보수비
시설의 감가상각비	운영건물 감가상각비, 인건비, 경비보안료, 일반관리비 등	시설의 투자보수비	시설의 유지보수비

따라서 항만시설 경비료를 지불한 시설주는 이를 시설사용료에서 회수하여야 하지만 현행 항만시설 사용료 항목에는 항만시설 경비료가 포함되어 있지 아니하다.

제 5 장 결론 및 정책제언

5.1 연구의 결론

인류는 부족한 자원을 나누는 방법으로 발전을 해왔다. 이에 선박과 항만을 통해 대부분의 자원을 나눠왔다. 그러나 9.11테러를 기점으로 물류 및 항만보안의 중요성이 함께 고려하는 것으로 변해왔다. 국가별, 관리주체별 다양한 물류보안제도가 시행·운영되고 있으며 국내에서도 발빠르게 항만보안제도의 운영을 위한 법적기반 등을 마련하여 시행하고 있다. 우리나라 항만보안산업은 몇 가지 애로요인을 지니고 있는데 이러한 문제를 해결하면서 물류효율 제고와 보안을 조화시키는 것이 본 논문의 중요한 목표라 할 수 있다.

이를 위하여 가장 중요한 점은 항만보안 업무를 해양경찰로 일원화하는 것을 들었다.

미국이나 유럽연합 등은 항만보안업무를 통합하여 수행하고 있으나 우리나라의 경우 항만보안관련 법제도 및 업무가 분산되어 있어 통합항만보안정책을 마련하는데 애로가 있다. ISPS 관련 업무는 해양수산부, AEO는 관세청, ISO 28000은 기술표준원 등으로 나뉘어져 있다. 업무 분산에 따라 관련법규도 여러 부서에 나뉘어져 있다. 해양수산부는 국제항행선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 관세청은 관세법, 국가정보원은 국가보안목표관리지침, 국방부는 통합방위법 등을 관장하고 있다. 따라서 항만보안 업무의 효율적 집행과 단일화 된 관리체계가 필요하다.

문재인 정부가 새로 출범함에 있어 이러한 항만보안 업무의 일원화가 이루어져야 한다. 현실적으로 해양수산부는 항만보안관련 전담부서도 없을 뿐만 아니라 전담인력 또한 극소에 불과한 것이 사실이다. 해양수산부는 경제와 관련된 부처로 경제수석 산하에 해양수산비서관(1급)이 해양수산부에서 파견되어 근무를 했다. 이를 보면 해양수산부는 경제관련 부처가 명확함에도 항만보안의 총괄부서로 지정된 것은 이해할 수 없다. 항만보안은 경찰로 구성된 해양경찰에서 전문적으로 맡아 항만보안 및 테러방지 등 임무를 수행하여야 할 것이다. 선박에 폭발물 등이 있다는 정보가 있다면 해양경찰의 함정으로 이를 검문검색하여 항만으로 입항하지 못하도록 사전 조치가

가능할 것이다. 해양수산부에서는 이러한 위협정보를 입수한다고 하여도 다시 해양경찰에 협조를 요청하여 업무를 수행하여야 함으로 골든타임을 놓칠 가능성이 매우 크다.

5.2 정책 제언: 국가 항만보안계획 및 상용화주 제도

국가 항만보안계획은 항만의 보안을 유지하기 위해 계획을 수립하고 활용의 목적으로 만들어졌다. 국토해양부 장관은 선박 및 항만시설의 보안을 위해 10년마다 항만보안의 기본방침, 보안사건 대비책 및 대응조치 등의 내용을 계획하고 지방해양수산청장은 항만보안계획을 관할 구역의 항만시설에 적용한다.

「항공안전 및 보안에 관한 법률」은 주로 공항에서 공항 및 항공사의 항공보안책임에 관하여 규정하고 있지만 공항 이외의 지역에서도 화물기에 실리는 화물에 대해 자체적으로 보안 검색 또는 검사할 수 있는 제도, 이른바 상용화주(Known Consignor) 제도를 도입하였다. 상용화주는 화주 또는 화물을 취급하는 대리점이 정부에서 정한 보안시설, X-ray 검색장비, 전문인력 등 일정 자격을 갖추었을 경우 인정되며, 상용화주가 보안검색을 완료한 화물에 대해서는 공항 화물터미널에서의 보안검색을 생략하게 된다.²⁸⁾ 이에 따른 화주가 받을 수 있는 이득은 화물운송대기 시간의 단축이다. 또한 공항에서는 상용화주의 화물을 검색 안함으로 생기는 잉여 자원을 다른 화물을 검색하는데 이용할 수 있기 때문에 화물검색의 효율성을 높일 수 있다. 이처럼 상용화주 제도는 항공물류보안에 이용되는 제도로 항만물류안전의 확보를 위하여 향후 항만물류보안으로까지의 확대도 검토해 볼 필요가 있다고 본다.

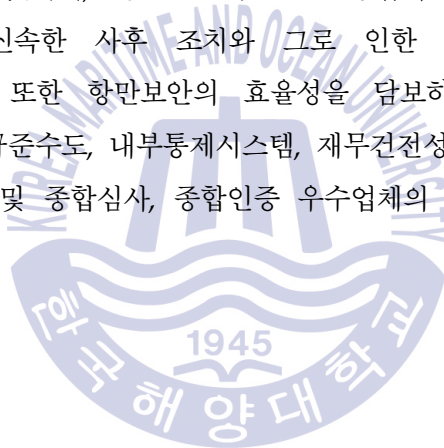
이를 위해서 신규 법률을 제정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 즉 가칭 ‘항만보안 촉진 및 지원에 관한 법률’을 제정해 앞으로 우리나라가 추진해야 하는 항만보안정책을 제도화하는 방안이다.

신법을 제정하는 경우에는 가) 법률의 제정목적, 나) 물류보안에 관한 정부 및 민간부분의 의무와 책임, 다) 이 법률에서 사용되는 용어에 대한 정의, 라) 물류보안에 관한 각 정부 부처의 권한과 관장업무, 마) 각 부처 차관 급으로 구성되는

28) 목진용, “우리나라 물류보안기준 설정 방안”, 해양수산 통권 280호, 2008, 7면

항만보안위원회의 설치·운영, 바) 항만 보안계획의 수립·시행, 사) 항만보안 인증제도의 도입, 아) 항만보안 보사 및 연구개발, 차) 항만보안 전문 인력의 육성, 카) 항만보안 참여업체에 대한 지원, 타) 항만보안 장비 및 기술 개발 투자와 지원·예산의 확보, 파) 항만보안 정보시스템 구축, 그리고 외국과의 항만보안 협력 등에 관한 사항을 규정하면 될 것으로 보인다. 항만보안 전구간의 안전을 확보하기 위한 항만보안 시스템의 구축·운영 등에 관한 사항도 이곳에서 반영하면 된다고 한다.

이러한 '항만보안 촉진 및 지원에 관한 법률안'이 육상, 해상·항만, 항공 철도 등 다양한 형태의 운송구간에 적용할 수 있는 통합적인 물류보안체계가 구축될 수 있을지는 의문이다. 하지만 물류보안에 대한 세계적인 추세를 감안한다면 다양한 시도와 노력이 필요할 것이며, 항만보안에 관한 종합적인 법률이 되기 위해서는 항만보안사고에 대한 신속한 사후 조치와 그로 인한 손해에 관한 책임규정도 포함되어야 할 것이다. 또한 항만보안의 효율성을 담보하는 관세법상의 종합인증 우수업체의 공인기준(법규준수도, 내부통제시스템, 재무건전성, 안전관리) 적용대상업체, 공인심사절차, 사후관리 및 종합심사, 종합인증 우수업체의 혜택에 관한 내용도 함께 다루어야 할 것이다.



참고문헌

김수엽, 최종희, 김찬호, “항만물류보안산업의 발전방안 연구”, 해양수산개발원 정책연구, 2009

김용진·민정웅·하헌구 편저, 물류기술과 보안의 이해, 정석물류통상연구원, 2008.

김태우, “컨테이너 보안동향과 대응방안에 관한 연구”, 대한안전경영학회지, 11권, 2호, pp.235-240, 2009

안재덕, 이기욱, “우리나라 물류보안의 문제점 개선 방안 제안 및 분석”, 한국컨텐츠학회 논문지, 10권, 2호, pp.352-360, 2010

목진용, “우리나라 물류보안기준 설정 방안”, 해양수산 통권 280호, pp.5-26, 2008

민상홍, “항만물류의 안전과 보안 제도의 개선방안에 관한 연구”, 경상대학교 박사학위 논문, 2014

최재선, “컨테이너화물 100% 사전검색 의무화와 정책 시사점” KMI 해양수산 현안분석, 한국해양수산개발원, 2007. 8.

최재선, 목진용, 황진희, 고현정, 국가물류보안체제 확립방안 연구(II), 한국해양수산개발원, 2007.12.

통합방위법, 통합방위지침 및 세부시행지침

한국선급, ISPS Code CSO/SSO Training Course 교재, 2003

해양수산부 훈련 제205호, 개정 239호