



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 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](#) 

政策學博士 學位論文

海賊行爲 豫防 및 處理에 關한 法制上
改善方案 研究

A Study on the Legal Issues and Countermeasures coping
with Piracy

指導教授 李 潤 哲



2014年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋軍事學科 海洋安保政策專攻

孫 太 基



本 論文을 孫太基의 政策學博士 學位論文으로 認准함.

委員長 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)



2013年 12月

韓國海洋大學校 大學院



目 次

Abstract

第1章 序 論	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
第2章 海賊行爲에 關한 一般의 考察	6
제1절 해적행위의 개념	6
I. 국제법적 개념	7
II. 국내법적 개념	10
제2절 해상교통로의 현황 및 가치	12
I. 해상교통로의 현황	12
II. 해상교통로의 가치	16
제3절 해적의 위협과 국제사회에 미치는 영향	19
I. 해상에서의 초국가적 위협	19
II. 해상교통로 위협	25
III. 국제 테러리스트와의 연계 가능성	28

第3章 海賊行爲 發生 現況 分析 32

제1절 해적행위의 발생 배경과 특징 32

- I. 해적행위의 발생 배경 32
- II. 해적행위의 특징 35

제2절 해적조직의 구성 및 해적행위 분석 42

- I. 해적조직의 구성 42
- II. 해적행위의 분석 44

제3절 지역별 해적행위 발생 동향 및 분석 48

- I. 지역별 해적행위 발생 동향 48
- II. 지역별 해적행위 발생 분석 51

第4章 海賊行爲 關聯 法制上 爭點 分析 54

제1절 국제법규 54

- I. 1982년 유엔해양법협약 54
- II. 1988년 SUA협약 57
- III. 아시아지역해적방지협력협정 59
- IV. 유엔안보리 결의안 61
- V. 국제법규상의 쟁점 분석 71

제2절 국내법규 86

- I. 형법 87
- II. 선박위해법 88
- III. 해적행위 처리에 관한 특별법안 91

IV. 국내법규상의 쟁점 분석	92
제3절 국제기구	96
I. 국제해사기구	96
II. 국제해사국	96
III. 유엔안전보장이사회	97
IV. 국제기구상의 쟁점 분석	98
제4절 군사제도	101
I. 청해부대	101
II. 연합해군사	109
III. 군사제도상의 쟁점 분석	114
第5章 海賊行爲 關聯 法制上 改善方案	121
제1절 국제법규	121
I. 1982년 유엔해양법협약상 해적개념의 재정립	121
II. 국제협약에 해적 및 해상무장강도의 처벌규정 명기	122
III. 해적퇴치를 위한 국제공조 활동의 포괄적 대응전략 마련	123
IV. 동남아시아 다자간 해양협력체계 구축	124
V. 해적위험의 지리적 확산에 대한 다자간 대응책 강구	126
VI. 유엔차원의 명확한 결의안 채택	127
제2절 국내법규	129
I. 국내법 체계 정비	129
II. 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법 제정	130

Ⅲ. 해양업무의 통합적 관리기구의 설립	131
Ⅳ. 국적 선사나 선박의 자구책 강구	132
제3절 국제기구	134
Ⅰ. 해적퇴치를 위한 국제사회의 근원적 대응 노력 필요	134
Ⅱ. 지역별 다양한 해적처리기구 발전	135
Ⅲ. 국제 해운업계의 노력	136
Ⅳ. 해양 영역에 대한 인식향상	137
Ⅴ. 유엔사무총장 특별자문관의 신규대책 적극 시행	139
제4절 군사제도	140
Ⅰ. 청해부대 법적 지위 개선	140
Ⅱ. 한국 해군력 증강 및 역할 확대	141
Ⅲ. 국제 군사협력 강화	142
Ⅳ. 효율적인 지휘통제 및 정보공유체계 강구	144
Ⅴ. 상선운송 안전보장을 위한 해군해상교통관제 제도 도입	146
第6章 結 論	148

參考文獻

그림 목차

<그림 2-1> 세계의 주요 해상교통로	13
<그림 2-2> 한국의 북극해를 통한 북유럽 항로도	15
<그림 2-3> 북극해의 영유권 주장도	16
<그림 2-4> 소말리아의 분리 독립 지역 현황	20
<그림 2-5> 2012년 해적발생 현황	21
<그림 2-6> 주요 해상교통로와 테러 발생지역	27
<그림 3-1> 소말리아와 주변국가의 지리적인 특징	33
<그림 3-2> 해적 공격의 지리적인 확장 현황(2005~2011)	41
<그림 3-3> 소말리아 해적의 활동 지역	44
<그림 3-4> 말라카해협 인근해역 해적발생 현황	50
<그림 3-5> 아덴만, 아프리카 동부해역 해적발생 현황	52
<그림 4-1> 작전해역	111

표 목차

<표 2-1> 해상에서의 초국가적 위협 유형별 비교	22
<표 3-1> 2011년 푼틀랜드 자치정부와 해적 수입 비교	35
<표 3-2> 2012년 소말리아 인근해역 피랍선박 억류 현황	37

<표 3-3> 소말리아 해적조직 구성	43
<표 3-4> 소말리아 해적의 조직 및 규모 현황	43
<표 3-5> 해적구성 현황	46
<표 3-6> 소말리아 해적 선박피랍 및 평균 석방금 현황	47
<표 3-7> 각 지역별 해적발생 현황	49
<표 3-8> 2003~2012년까지 보고된 해적 발생 건수	51
<표 4-1> IMO와 IMB 규정 비교	99
<표 4-2> 연합해군사 조직도	112



A Study on the Legal Issues and Countermeasures coping with Piracy

by Son, Tae-ki

Major in Maritime Security and Policy

Department of Naval Study

The Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

Abstract

Today, as the world economy becomes globalized and integrated, the importance of maritime shipping is also growing. While maritime shipping is central to South Korea's economy to the extent that its trade volume over the sea takes up approximately 99.7% of the total trade, South Korea faces increasing maritime threats such as maritime terrorism, piracy and armed robbery. Among other maritime security issues, growing piracy and armed robbery at sea have recently drawn attention of the international community. Given the seriousness of the threats, the international community has relied on the international law such as the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) in order to tackle piracy as well as multi-national anti-piracy operations based on the UN Security Council resolutions. However, it has not seen tangible achievements yet partly because of the limitations inherent in the international judicial system such as lack of enforcing power and difficulties in international collaboration.

For South Korea, the M/V *Tenyu* incident in September 1998 was the turning point that stimulates the South Korean government to establish measures against piracy at sea. That said, the government started to realize

the necessity to have a proactive and systemic approach to counter-piracy activities for the safety of merchant vessels and crew of South Korea. Accordingly, the government has strengthened international cooperation and deployed the *Cheonghae* Unit to the Gulf of Aden every six months. A lot of studies have been conducted on law enforcement against maritime crimes and the establishment of maritime safety systems particularly since South Korea experienced several problems in the process of conducting follow-up actions after the Operation Dawn of Gulf of Aden including handling captured pirates and legal processes. However, there has been little effort to study specific problems derived from the lack of enforcing power of international law and limitations of international institutions as well as measures to address the problems.

This study analyzes pirate activities that have adverse effects on the Sea Lines of Communication(SLOC). It also examines problems embedded in international organizations, international and domestic laws related to anti-piracy activities from the perspectives of military security and international institutions.

First, from the viewpoint of international law, it is required to redefine the concept of piracy in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. According to the convention, if a piracy occurred within the territorial waters of a coastal state, it is not subject to international regulations because the matter falls under the coastal state's jurisdiction. In order to overcome this institutional limitation, there should be an agreement that helps tackle such problem internationally. At the same time, we should have a measure to quickly respond to maritime terrorism. Most of all, some kind of universal jurisdiction should be established among all the states so that any state can deploy its naval ships or government vessels and seize those involved in terrorism in the international waters.

Second, the international community should establish an agreement that supports punitive actions against pirates or armed robbers. Most pirates and armed robbers exploit bad economic condition and unstable domestic security of the states. Such state are likely to suffer from corruption within their own governments. These conditions make it hard to prevent such

illegal activities at sea. Therefore, states in the international community must forge an agreement that each state mandatorily establish domestic laws defining punishment for piracy and armed robbery. States also need to work on bilateral or multilateral ways to support law enforcement activities of other states in the region of concern through joint monitoring and close cooperation.

Third, we must have a comprehensive counter-piracy strategy based on international cooperation. For example, states may set up a foundation through bilateral or multilateral agreement for establishing special courts and correctional institutions that can accommodate captured pirates and other criminals.

Fourth, the international community should seek a multilateral maritime cooperation system. Given the lack of multilateral security institutions in East Asia compared to Europe, utilizing already existing institutions may be a good starting point. Further, we need to materialize the South Korea-ASEAN security dialogue that President Park Geun Hye proposed at the 2013 South Korea-ASEAN Summit.

Fifth, given the fact that threats of piracy spread around the world including the west coast of Africa and the Indian Ocean, multinational efforts should be made to prepare for the geographic expansion of piracy.

Sixth, we need a clearer resolution at the UN. Since the UNSC resolution 1816(June 2, 2008) does not clearly define “acts of piracy and armed robbery,” it is also unclear what measures within the boundary of international law are allowed to take against pirates in the international waters. In order to address fundamental problems of piracy, first of all, we need to establish a clear definition of what constitutes piracy. Then, we should make sure that the deployed naval forces have self-defense rights, constabulary authority, and, if necessary, rights for preemptive attacks and blockade on shore facilities.

From the perspective of domestic law, states should establish domestic legal tools in a way that they are conducive to the implementation of the international law. Since South Korea does not have domestic laws that address the cases involving piracy, there exist many legal problems in the

procedure of handling captured pirates. Therefore, South Korea should carry out the obligation of international cooperation for combating piracy through the revision of criminal law article 340 that deals with maritime robbery crime and the criminal law for the harmful behaviors on vessels and structures on the water. It also should revise legal systems for smooth international cooperations on legal matters.

Second, a special legislature for the military activities off the coast of Somalia is required. As the threat from piracy continues, the deployment of the *Cheonghae* Unit will also continue for the time being. For the effective anti-piracy operations, the Unit needs a special law that provides a judicial ground for commanding officers of the ships so that they are allowed to execute criminal laws against the pirates.

Third, the South Korean government needs to manage maritime related affairs in a more integrated and efficient manner than now. Maritime affairs involve many governmental organizations including the Ministry of Foreign Affairs and Trade, the Ministry of National Defense, the Ministry of Oceans and Fisheries, the Republic of Korea Navy, and the Korea Coast Guard. We need an organization that can oversee and manage all these works carried out by different organizations in an integrated fashion.

Third, shipping companies should make their own preparation for the case of hijacking including establishing specific procedures and instructions for responding to piracy situations.

From the perspective of international organizations, efforts to address fundamental problems in order to eradicate piracy are necessary. When poverty is a root cause for piracy, strengthening legal measures cannot be a practical and long-term solution. In this respect, particularly when a coastal state does not have proper law enforcement system, provision of economic support as well as training and equipment for law enforcement can be arranged through international organizations. In such a manner, the international community can coordinate deployment of naval units to the scene.

Second, various regional organizations for anti-piracy operations should be established. Such multinational organizations would help all units and forces engaging in counter-piracy operations including coast guards and naval

patrol units share the same current operations picture. The mere fact that this kind of system exists may create deterrence against piracy.

Thirds, efforts on the part of the shipping industry are also required. The industry should make sure that it has provided basic instructions and training for crew members of merchant vessels so that they have proper knowledge and equipment to protect themselves from piracy.

Fourth, some countries that suffer from piracy do not even consider it a serious threat or major crime particularly when the pirates do harm to international shipping, not their countries. It would be important for the international community to share awareness about the nature of piracy.

Fifth, we should make sure the implementation of the report to the UN Secretary General by the special advisor that proposed solutions to the fundamental problems involved in eradicating piracy including the improvement of economic and security situations in the areas of origin.

From the perspective of military institutions, first, the revision of legal status for the *Cheonghae* Unit is necessary. The *Cheonghae* Unit should be given proper authorities and status so that it can carry out its missions effectively without any legal obstacles in law enforcement and the use of force. Therefore, the government should make an effort to provide a legal ground for the anti-piracy operations in Somalia through making a special law for military activities.

Second, South Korea should put a lot of efforts in advancing naval forces that can address both transnational threats such as piracy and North Korean threats. It should also work on developing a strategy that can lead to the expansion of the ROK navy's role in the future.

Third, robust cooperation and coordination among different militaries must be maintained. Tracking and patrolling activities in anti-piracy operations often involve entering waters of other countries' jurisdiction. In this respect, seamless cooperation among different countries would be very useful for successful anti-piracy operations.

Fourth, there should be efforts to develop effective C2(command and control) and informational sharing measures for the multinational anti-piracy operations. As numerous naval forces from different countries operate in the

same area, a coordination system is necessary for effective command and control activities as well as information sharing.

Fifth, for the protection of international shipping, a naval maritime traffic control system should be established for enhancing the effectiveness of patrol and convoy operations by multinational naval units.

Maritime security does not depend on a single country. A vessel of any country can be a target of piracy. For these reasons, international collaboration and joint efforts are the keys to protecting maritime traffics all around the world from threats of piracy. This way, we will be able to ensure peaceful use of the oceans by the members of the international community.



第1章 序 論

제1절 연구의 배경 및 목적

오늘날 전 세계가 하나의 시장으로 단일화됨에 따라 해상운송의 중요성이 커지고 있으며, 현재 전 세계 교역량의 80%인 약 90억 톤의 화물이 해상을 통해 운송되고 있다. 특히 우리나라는 부존자원이 부족하고 3면이 바다로 둘러싸인 지리적 여건으로 인해 해상을 통한 수출입 물동량이 전체의 99.7%에 이르고 있다.¹⁾ 해상운송은 비록 신속성, 정확성, 편리성 등의 측면에서는 다른 운송 시스템에 비해 약점을 지니고 있지만, 일시에 대량의 물품을 운송할 수 있고 선박 운임비는 육상수송에 비해 20%, 항공수송에 비해 2% 수준 정도 밖에 들지 않아 경제성의 측면에서 큰 장점을 가지고 있다. 그만큼 해상운송을 제공하는 선박의 항행안전 확보가 중요하다고 할 수 있다.

그런데 오늘날의 국제사회는 종래의 군사적위협과 같은 전통적 해양안보위협에 더하여 해상테러, 해적 및 해상무장강도, 대량살상무기의 운송 등과 같은 비전통적인 해양안보위협에 직면해 있다. 해양안보위협 가운데 최근에는 해적 및 해상무장강도의 발생이 증가하면서 국제사회의 집중적 관심사가 되고 있다. 그동안 세계에서 가장 위험한 해역으로 간주되던 동남아시아 지역에서 해적행위의 발생이 감소한 반면, 소말리아와 서부 아프리카 기니만 등 아프리카 주변 해역에서 해적행위의 발생이 급속히 증가하였다. 최근에는 아덴만에서 연합해군사의 해적퇴치활동 등으로 소말리아 해적행위가 줄어든 반면 동남아 해적행위가 다시 증가되는 추세에 있으며, 해적행위 행태도 대형화·조직화·홍포화되고 있다. 이러한 해적행위의 심각성으로 유엔해양법협약 등 국제법으로 해적

1) 한국선주협회, “해운산업의 중요성”, 인터넷홈페이지(2013). <http://www.shipowners.or.kr/>.

행위를 근절하기 위한 국제사회의 노력과 함께 유엔안전보장이사회 결의안으로 국제사회의 해군함정 파견 등 노력들이 있었지만 국제공조체계상의 어려움, 법규의 강제력 부재 등 국제법이 가지는 문제점으로 실질적인 성과를 가져오지 못한 것이 현실이다.

최근 문제가 되고 있는 아덴만해역은 전 세계 원유수송량의 30%, 무역량의 12%가 통과하는 지리적 특성을 가지고 있다. 2010년도 아덴만 등 해적위험해역을 운항하는 한국선사 소유 선박은 280여척으로 2,600회를 운항하였으며²⁾ 이들 해역에서 발생한 해적 건수는 총 446건 중 225건으로 전체의 절반을 차지하고 있으며, 그 중 우리나라 선박 2척이 피랍되었다.

우리나라는 1998년 9월에 발생한 텐유호 피랍사건 이후 해적행위 방지대책을 수립하는 전환점이 되었다. 동 사건을 계기로 해적피해의 심각성과 우리나라 선박 및 선원들의 안전 확보를 위해서는 해적행위에 적극적이고 체계적으로 대응해야 할 필요가 있음을 인식하기 시작했다. 정부는 이듬해인 1999년 4월 관련 정부기관 및 민간단체를 중심으로 해적피해방지협의회를 구성하여 우리 선원 및 선박의 안전증진을 위한 대책 수립과 시행 등 해적행위에 대해 지속적이고 보다 효과적인 대응책을 마련하기 위해 노력하였다.

또한 우리나라는 2001년 11월 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO) 정책결정을 주도하는 주요 해운국가로 구성되는 A그룹 이사국에 당선된 이후 현재까지 지위를 계속 유지하고 있으면서 2007년 11월에는 ‘소말리아 해적퇴치를 위한 결의서’ 채택에 주도적인 역할을 하였으며, 2008년 2월에는 싱가포르에 설치된 ‘해적정보공유센터’와 ‘해적방지를 위한 기술협력 MOU’를 체결하고 재정지원을 하였다.

그리고 2008년 초 소말리아 해역 일대에 대한 해적행위가 증대되면서 해군함정의 파견이 논의되어 2009년 3월 300명 내외의 병력과 헬기 1대, 고속단정 3척을 탑재한 4,500톤급 구축함으로 구성된 청해부대를 6개월 단위로 파견하고 있다.

2011년 1월 21일 청해부대는 소말리아 해적에게 피랍된 삼호해운(주) 소속 삼호주얼리호를 구출하기 일명 ‘아덴만 여명작전’을 펼쳤다. 청해부대 최영함에

2) 국토해양부, 『소말리아 해적피해 방지대책』, 2011. 1. 27, 2쪽.

서 투입된 해군특수전요원은 최영함과 해상작전헬기의 엄호 속에 삼호주얼리호에 승선하여 해적을 제압하고 21명의 선원 전원을 구출하였다. 이 과정에서 해적 8명을 사살하고 5명을 생포하였다. 삼호주얼리호 구출작전은 미국과 오만의 지원으로 비교적 원활하게 이루어졌다. 연합해군사령부(Combined Forces Maritime Component Command: CFMCC), 특히 미 해군함정, F-18, P-3C의 항공감시 및 정보제공, 오만 해군의 함정지원은 이번 작전의 성공에 큰 힘이 되었다.³⁾

2010년 11월 피랍된 삼호드림호⁴⁾가 216일 만에 몸값(Ransom)으로 950만 달러(한화 약 105억 원)에 달하는 거액을 지불함으로써 소말리아 해적에게 한국 선박은 돈이 된다는 인식을 심어주어 소말리아 해적의 집중 표적이 되는 결과를 초래하였다. 거액의 돈이 지불된 삼호드림호 피랍사건으로 해적에 대한 몸값 지불에 반대하는 여론이 일어났고 이러한 상황에서 인질구출 작전이 감행된 측면도 부정할 수 없다고 본다.

아덴만 여명작전의 성공은 금미 305호 석방에도 영향을 미쳐 2011년 2월 15일 소말리아 해적으로부터 조건없이 석방된 금미 305호 선장에 따르면 “해적들은 대한민국 해군의 작전대상이 되지는 않을까 걱정하는 모습을 보여 ‘아덴만 여명작전’이 금미 305호 석방에 긍정적이었다.”고 언급하기도 하였다.

우리나라는 한시적이지만 앞으로도 지속적으로 소말리아 해역에 청해부대를 파견하여 우리 국적의 상선을 보호하고 해적퇴치 임무를 수행할 것으로 예상된다. 그리고 아덴만 해역에 창설되어 활동 중인 연합해군사나 NATO해군 등의 군사적 활동에 대해 유엔안보리가 관련 국가들에 군대 파견을 요청하고는 있으나 명확한 교전규칙이나 국제법적으로 행동규칙을 명시하고 있지 않아 해적퇴치 작전에 여러 가지 한계점이 노출되고 있다. 파견 국가들은 소말리아 인근 국가들과 양자 혹은 다자 협약을 통해서 해적작전 뒤처리를 하는 등 어려움이 발생되고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 파견 국가들의 군사작전을 정당화하

3) 2011년 1월 20일 현지 시간 새벽 5시경, 삼호주얼리호 상공을 기동하며 해적의 동태를 살피던 미 해군 P-3C 해상초계기로부터 “좌현 선미 3명, 선교 4명, 중갑판에 4명이 식별되었음!” 정보를 받았으며, 삼호주얼리호 오른쪽 4.7마일 후방에 위치한 오만 해군의 Ral Sharqiyab함(394톤)이 동조 기동 중이었다. 해군본부, 『해군』, 03/04호, (계통대: 해군인쇄창, 2011), 20쪽.

4) 2010년 4월 4일 삼호드림호(31만 9천톤급 대형 유조선)는 미화 1억 7천만 달러(한화 약 1,880억 원) 어치에 해당하는 원유를 이라크에서 적재하고 미국으로 향하던 중 인도양에서 소말리아 해적에게 피랍되어 해적들에게 몸값(ransom)을 지불하고 피랍 217일 만에 풀려났다.

기 위한 국제법규나 제도적 측면에서 개선방안 필요성을 인식하게 되었다.

우리나라의 경우 ‘아덴만 여명작전’ 이후 뒤흔어리 과정에서 해적이송, 법적 처리 등 여러 가지의 문제점이 노정되어, 이에 관한 학술적·대중적 연구는 많이 행해져 해상안전범죄에 대한 법적 규제 및 해상안전시스템 구축방안에 대한 선행연구가 이루어져 왔다. 그러나 해적퇴치와 관련된 국제법의 강력한 규제력 부재와 국제기구들의 문제점 및 구체적인 개선방안에 대한 연구가 아직 부족한 실정이다.

따라서 이 연구는 주요 해상교통로에 영향을 미치고 있는 해적활동들을 분석하고, 해적과 관련된 국내외 법규 및 제도 등이 가지고 있는 여러 가지 쟁점과 청해부대 및 연합해군사 등 해적퇴치를 위한 군사제도의 한계점을 해적퇴치를 위한 청해부대 지원업무 등 연구자의 실무 경험을 통해 군사안보적 시각에서 종합적으로 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 논문은 위에서 제기한 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 각 장의 구성 및 내용으로 논리를 전개하였다. 제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적과 연구의 내용과 방법을 기술하였으며, 제2장에서는 국제법과 국제정치적으로 정의하고 있는 해적 및 해상교통로에 관한 이론적 고찰과 더불어 우리나라를 포함한 주요 국가들의 경제성장 및 교역증대, 해상교통량 증가 현황을 통해 해상교통로의 중요성과 해적과 연계된 해상교통로의 위협 형태에 대해 살펴보았다. 제3장에서는 국제 해양전문가, 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea: UNCLOS), 국제해사기구(IMO), 국제해사국(International Maritime Bureau: IMB), 해양수산부 등에서 발표한 자료를 분석하여 해적행위에 대한 보다 정확한 현황을 분석하고 해적행위 증가 원인에 대한 기본 연구의 접근경향과 그 한계점을 바탕으로 지역별 해적행위 발생 동향을 분석하였다. 제4장에서는 해적퇴치를 위한 국내외 법규 및 제도들의 현황과 관련 법제들이 가지고 있는 쟁점들과 더불어 청해부대와 연합해군사의 한계점을 분석하였으며, 제5장에

서는 제4장에서 분석된 여러 쟁점들에 대한 개선방안을 제시하였다. 제6장 결론에서는 실증주의적 시각에서 유엔을 포함한 국제사회 차원에서의 대응방안, 지역 및 국가 간 협력체계, 그리고 청해부대 및 연합해군사의 한계점에 대한 개선방안 등 해적행위와 관련한 법제상의 쟁점들에 대한 개선방안을 요약하고, 해적퇴치를 위한 법령체계를 설명함에 있어 이 논문이 지니는 한계를 살펴보고, 근원적 해적퇴치를 위한 국제사회의 해적행위에 대한 이후의 연구 방향을 제시하였다.

우리나라는 아직 국제사회에서 발생하고 있는 해적행위를 규제하기 위한 종합된 연구 논문의 수가 많지 않고 법적 문제 위주의 연구 논문이 주를 이루고 있어 국내외 법규 및 제도상에 여러 가지 노출된 쟁점에 대한 연구가 부족하고, 세계 경제양극화, 해양관할영역의 광역화, 국가상호 간의 이해관계의 불일치 및 전략부재 등으로 해상위해 행위에 대한 안전한 해상교통로 확보에 한계를 보이고 있다. 그리고 이 연구의 범위를 설정하기 위해서 우리의 주된 해상교통로인 말라카해협과 아덴만에서 발생하고 있는 해적행위가 해상교통로 안전에 끼치는 잠재적 위협이 어느 정도이며 이러한 해적행위가 왜 최근 10년간 급증하였는가를 분석하여 앞으로 해적으로부터 해상교통로 안전을 확보하기 위해 어떻게 해야 하는가를 판단한다. 따라서 본 연구의 시간적 범위는 해적행위의 추이를 21세기 초로 제한하고, 공간적 범위는 동남아시아의 말라카해협과 현재 주요위협이 되고 있는 소말리아를 모기지로 활동하는 아덴만으로 제한하였다.

본 연구는 해적과 관련된 국내외 법규 및 제도 등의 문제점을 연구·분석하여 개선방안을 제시하는 것으로 해적에 관한 단행본과 연구논문, 국제법규 및 유엔안보리 결의안, 정부간행물, 학술지, 각종 도서, IISS의 Military Balance와 군사관련 저널, 인터넷 자료 등 연구목적상 필요한 모든 관련 문헌들의 내용을 분석하는 문헌조사(Documentary Review)를 기초로 하여 해적행위에 관한 공식적인 통계자료와 법규자료의 내용을 비교·분석하는 서술적 연구방법(Descriptive Research) 등을 병행하였다.

第2章 海賊行爲에 關한 一般的 考察

제1절 해적행위의 개념

해적행위는 해양활동이 시작된 고대시대부터 나타났으며, 17세기 이전의 해적활동은 대양이 아니라 근해 또는 좁은 바다에서 이루어졌으나, 해상무역이 확대되고 식민지 활동이 활발해지면서 해적들의 활동무대가 넓은 바다로 옮겨갔다. 흔히 해적은 “해상에서 제3자의 선박이나 그 선박에 실린 재화와 화물 그리고 때로는 선박을 피랍하거나 실린 물건을 약탈하는 행위” 또는 “공해상에서 폭력과 약탈로 해상항해를 위협하게 만드는 것이나 행위”로 지칭되고 있다.⁵⁾ 따라서 해적행위는 오래전부터 국제범죄로 인정되어 왔으며, 해적행위를 행하는 자는 인류 공동의 적(Hostis Humani Generis)으로 간주되고, 국제관습법상 모든 국가의 군함 또는 정부의 명령을 받은 선박이 해적을 공해상에서 나포하여 자국항으로 연행해 처벌할 수 있게 하였다. 또한 해적행위에 대비하기 위해 국제사회는 다양한 대응수단을 마련하기 위한 노력을 활발하게 하고 있고, 우리나라도 관련 법령을 정비하는 등 국제적 협력을 다하고 있다. 즉, 국제사회는 해적행위를 실효적으로 규제하기 위하여 유엔해양법협약과 국제해사기구의 해사협약 등 국제적 법규를 채택·시행하고 있고, 우리나라를 포함한 주요 국가들은 해적행위를 규제하기 위한 국내법의 제정 또는 개정을 통해 적극 대처하고 있으나, 아직 이러한 해적위해 행위를 완전히 극복할 수 있는 법제적 준비가 되어 있지 않은 상황이다. 따라서 해적행위를 다루는 법적 개념을 국제법과 국내법을 기준으로 살펴보고자 한다.

5) 이은영, 『해적(Piracy)과 동아시아 해로안전』 (서울: 연세대학교, 2001), 8쪽.

I. 국제법적 개념

해적행위에 관한 성문화 작업은 1922년 워싱턴 해군조약(The Washington Naval Treaty of 1922)과 국제연맹의 국제법 편찬화 시도, 하버드 법과대학의 해적에 관련된 연구 초안, 1958년 공해에 관한 제네바협약, 그리고 1982년 유엔 해양법협약 등에서 근거를 찾을 수 있다.⁶⁾ 워싱턴 회담에서 결정된 동 조약 제3조에는 해적행위를 다음과 같이 명시하고 있다.

“상선의 공격, 피랍 및 파괴에 관하여 이미 서명국에 의하여 선언된 기존 인도법의 시행을 확보하기 위하여 서명국은 그와 같은 규칙을 위반하라는 명령을 정부의 상급기관으로부터 받은 것과 관계없이 이를 위반하는 자는 전쟁법을 위반한 것으로 간주하고 해적행위를 한 것과 같은(as if for an act of piracy) 재판과 처벌을 받게 되며, 그가 발견되는 어떠한 국가의 관할권 하에서 민간 또는 군사당국의 재판을 받는다.”⁷⁾

8년 후에 위의 동 조약 제3조를 1930년 런던 해군군축조약에 삽입하려는 시도가 있었으나 실패하였다.⁸⁾ 이는 당시 국가에 의한 해상폭력행위에 대해 국제법적으로 제재를 가한다는 것이 얼마나 어려웠는지를 보여 준다. William Edward Hall은 그의 저서 『A Treatise on International Law』⁹⁾에서 해적행위(piracy)의 개념을 다음과 같이 정의하였다.

“해양 또는 부적절한 육지에서 또는 바다를 접하고 있지 않은 국가의 영토 내에서 정치적으로 조직된 사회와는 무관하게 행동하는 사람들에 의해 행해진 폭력 행위”

위 정의의 문제점은 영해 내에서 일어나는 공격과 공해상에서의 행위를 구별하지 않았다. 또한 이러한 민간인에 의해 행해지는 행위들에 대해 어떠한 국가

6) 김한택, “해상테러의 법적 규제에 관한 연구”, 『강원법학』 (강원: 강원대학교, 1994), 78-79쪽.

7) American Journal of International Law(supplement), Vol. 16 (1923), pp.58-59.

8) N. D. Joyner, *Aerial Hijacking as an International Crime*, Kluwer Academic Publisher, p.62.

9) William Edward Hall, *A Treatise on International Law*(Oxford: Oxford University Press, 1924), p.314.

도 책임이 없다고 말하고 있다. 보통 해적행위가 정치적 조직체의 권한 하에 행해지고 있지는 않지만, 해적행위 또한 정치적 목적이나 영향력을 가질 수 있다는 점을 간과하고 있다. 예를 들면, 16·17세기 지중해의 해적들은 자신들의 행위를 유럽의 국가 및 사회체제의 발전에 대항하는 반란행위로 보았다.¹⁰⁾

국제법 또는 국제정치학의 영역에서 해적행위에 대한 정의는 유엔 산하기구인 국제해사기구와 국제상공회의소(International Chamber of Commerce: ICC)의 산하단체인 국제해사국에서 사용하는 것이 일반적으로 통용되고 있는데, 두 기구는 “선박에 대한 공격행위(attack on a ship)” 하는 것을 해적행위라고 공통적인 해석을 하고 있다. 우선 1982년 유엔해양법협약 제101조에서는 해적행위를 다음과 같이 정의하고 있다.

- a. 민간선박 또는 항공기의 승무원 또는 승객에 대하여 사적 목적(private ends)으로 불법적 폭력, 억류, 또는 강탈행위
 - (i) 공해상 다른 선박 또는 항공기에 대해 또는 이러한 선박과 항공기에 탑재된 사람 또는 재산
 - (ii) 어떤 국가의 관할권 밖에 있는 선박, 항공기, 사람 또는 재산
- b. 어느 선박 또는 항공기가 해적선 또는 해적 항공기로 활동을 하고 있다는 사실을 알고서도 자발적으로 그러한 활동에 참여하는 모든 행위
- c. a) 또는 b)에 규정된 행위를 교사하거나, 고의적으로 방조하는 모든 행위

위 규정을 간단히 요약하면 공해상 또는 국가관할권 밖의 지역에서 ‘민간선박 또는 항공기의 승무원이나 승객’이 ‘사적 목적(private ends)’으로 ‘다른 선박이나 항공기(two-vessels requirement)’에 대하여 선박이나 항공기 또는 그 선박이나 항공기 내의 사람이나 재산에 대하여 불법적 폭력행위, 억류 또는 약탈행위가 있어야 해적행위로 인정된다. 그러나 소말리아 해적의 경우와 같이, 오늘날 발생하는 해적행위는 개별 국가의 관할권이 미치는 정박지가 위치한 내수, 영해, 군도수역 등에서도 자주 발생하고 있기 때문에 유엔해양법협약이 규정하고 있는 해적행위에 대한 정의로는 해적행위를 규제하는데 있어서 한계가

10) Janice Thompson, *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State-Building and Extra-Territorial Violence in Early Modern Europe*(New Jersey: Princeton University Press, 1994), p.46.

있다. 또한 유엔해양법협약의 규정에 따르면 자기가 탑승한 선박이나 항공기를 약탈하거나 적재된 화물을 강탈할 경우에는 해적행위로 인정할 수 없다는 결론에 도달한다.

국제해사기구는 1982년 채택된 유엔해양법협약이 규정한 해적행위의 정의를 따르고 있는데, 해적행위가 주로 항구 정박시 등 내수에서 발생하는 것을 고려하여 유엔해양법협약의 ‘해적행위’와는 별도로 ‘해상무장강도행위’를 규정하고 있다. “해적행위(piracy)란 1982년 유엔해양법협약 제101조에서 정의하는 불법행위를 의미하고, 선박에 대한 무장강도(armed robbery against ships)란 한 나라의 관할권이 미치는 범위 내에서의 폭력, 감금, 약탈 또는 위협의 불법적 행위를 의미한다.”고 정의하고 있다.¹¹⁾

반면, 국제해사국에서는 해적행위를 “발생 지역과 관계없이 무력을 사용하여 절도 및 다른 범죄를 수행할 의도로 선박에 승선하여 저지르는 행위(an act of boarding any vessel with the intent to commit theft or any other crime and with the attempt or capability to use force in furtherance of that act)”로 규정하고 있다. 즉, 국제해사국은 “해적행위라 함은 절도 또는 기타 범죄행위를 의도하고 자신의 행동을 실행하기 위하여 무력사용을 의도하거나 무력을 갖추고 다른 선박에 승선하는 행위”로 보고, 국제해사기구보다 넓게 해적행위를 정의하고 있다.¹²⁾ 국제해사국의 정의에 따르면 이른바 전통적인 ‘두 선박 조건(two-vessels requirement)’의 요건이 결여되어도 해적행위가 성립된다.

또한 2004년 채택된 ‘아시아에서의 해적행위 및 선박에 대한 무장강도행위 퇴치에 관한 지역협력협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ship in Asia: ReCAAP)’도 유엔해양법협약의 해적행위와는 별도로 무장강도행위를 규정하고 있다.¹³⁾

그러나 국제해사기구에서 규정하는 해적행위에 대한 정의는 현재 전 세계적

11) Draft Code Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships(annexed to MSC/Circ.984, 2000), p.1.

12) Peter Chalk, *The Maritime Dimension of International Security* (RAND, 2008), p.3.

13) Annual Research Report(ReCAAP, 2008), p.4. 同 협정의 주요 내용으로는 ① 당사국간 정보공유와 협력증진을 위한 정보공유센터(싱가포르 소재) 설치, ② 해적선박에 대한 무장강도와의에 사용된 선박 또는 항공기, 피해선박 등의 탐지·체포·나포를 위한 당사국간 협력, ③ 자국 법령에 따라 해적행위 및 선박에 대한 무장강도행위 관련 범죄인 인도 및 형사사법 공조를 위한 당사국간 협력에 대하여 규정하고 있다.

으로 발생하는 해적행위를 볼 때 다소 논란거리가 될 수 있다. 왜냐하면, 해적행위는 공해상 또는 어느 국가의 관할권 밖에서만 발생하는 것이 아니라 영해 내에서도 발생하고 있기 때문이다. 국제해사기구에서 규정한 대로라면 아덴만, 인도양 또는 말라카해협 같은 국제수역에서 발생한 해적행위의 경우는 국제법적으로 처벌할 근거가 부족하다. 하지만 국제해사국에 따르면, 영해와 공해를 막론하고 어떤 선박이 정박하고 있는지 여부에 관계없이 해적이 특정 선박에 대해 실질적으로 공격 또는 공격을 시도하는 모든 행위를 해적행위라고 규정하고 있다.

국제해사국이 기존의 국제해사기구에서 규정하고 있는 해적행위와 다르게 규정한 이유는 과거부터 현재에 이르기까지 해적행위는 연안국의 관할권 영역(영해 또는 배타적 경제수역)에서도 오히려 빈번히 발생하고 있기 때문일 것이다. 국제해사기구는 유엔해양법협약이 규정한 해적행위의 정의를 따르는 반면, 국제해사국은 발생지역 등에 관계없이 보다 포괄적이고 현실적으로 해적행위를 정의하고 있음을 알 수 있다.

또한, 현재 국제해사국은 해적행위를 단순히 'piracy'로 부르지 않고 'piracy and armed robbery against ships'로 보다 더 포괄적으로 부르고 있다. 그리고 학계 및 국제 해운업계에서는 국제해사국의 정의를 보다 현실적인 것으로 수용하고 있으며, 말레이시아에 설치된 해적방지센터는 국제해사국의 정의에 따라 연례적인 해적발생 통계를 발표하고 있다.¹⁴⁾ 실제로 현재 전 세계적으로 발생하고 있는 해적행위를 볼 때 국제 통항로 및 공해상은 물론, 영해 내에서도 발생하는 현실을 감안해 보면 국제해사국의 규정에 따라 해적행위를 정의내리는 것이 타당하다고 본다.

II. 국내법적 개념

대부분의 국가에서는 해적 또는 해상강도¹⁵⁾에 대한 개념을 국내법으로 규정

14) 이서향, “소말리아 해적의 국제적 영향과 대응 동향: 해적문제의 국제정치”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원(2009), 2쪽.

15) IMO, *Resolution A. 1026(26)*, Annex, paragraph 2.2의 ‘해적행위와 선박에 대한 무장강도행위의 범죄 조사 실행 규정’은 무장강도행위를 다음과 같이 정의하고 있다. 1. 관할권 수역 내에서 해적행위 외 사적인 목적을 위해 선박, 또는 선박에 승선한 사람 또는 재산에 대해 자행되는 폭력 또는 구금의 모든 불법적 행동, 또는 약탈의 모든 행동. 2. 1에서 언급된 행동을

하고 있지만, 우리나라는 형법상으로 ‘해적’ 또는 ‘해적행위’라는 범죄개념은 존재하지 않는다. 다만 이와 유사한 개념으로 형법 제340조(해상강도죄)에서는 “다중(多衆)의 위력으로 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 타인의 재물을 강취한 자는 무기징역 또는 7년 이상의 징역에 처하며, 미수범도 처벌한다.”고 규정하고 있다. 즉, 해상강도란 ‘해상에서 선박이나 화물을 탈취하거나 승무원에 대해 상해를 입히는 불법적 행위’를 포괄하는 개념으로 적용하고 있다.¹⁶⁾

이와 같이 형법에서는 해적에 대한 정의는 별도로 규정하고 있지 않지만 형법은 대한민국 영역 외에 있는 한국의 선박 또는 항공기 내에서 죄를 범한 외국인에게도 적용될 수 있다.¹⁷⁾ 속지주의(屬地主義)의 일종인 기국주의(旗國主義)에 따라 형법 제340조(해상강도죄)에서 언급하고 있는 ‘해상’이란 공해와 대한민국 영해·영공을 포함한다. 따라서 한국의 선박 내에서 해적행위(미수범 포함)를 한 외국인에게 우리나라 형법이 적용되므로 구금 및 형사처벌을 할 수 있다.

한편, 공해상 또는 다른 국가의 관할해역에서 ‘민간 선박이나 민간 항공기에 있는 자’가 ‘사적 목적’을 갖지 않고 ‘다른 선박이나 항공기’에 대하여 선박이나 항공기 또는 그 선박이나 항공기 내의 사람이나 재산에 대하여 불법적 폭력행위, 억류 또는 약탈행위를 행사할 경우 ‘선박 및 해상구조물에 대한 위해행위 처벌 등에 관한 법률(선박위해법)’에 따라 처벌이 가능하다.

동아시아 국가들은 우리나라와 같이 해적에 대한 국내법 규정을 국제법 규정과 상이하게 정의하고 있다. 해상강도와 해적을 구별하는 기본적인 기준으로 ‘범죄 행위가 이루어진 해상의 성격’에 두고 있다. 예를 들어 해상무장강도(Armed Robbery at Sea)가 영해 내에서 범죄를 저질렀다면 이것은 우리 형법상의 해상강도죄에 해당되지만, 공해 또는 국제해협에서 이루어진다면 이는 해적행위에 해당된다.

유발하거나 의도적으로 촉진하는 모든 행동.

16) 형법 제340조는 ① 다중의 위력으로 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 타인의 재물을 강취한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ② 제1항의 죄를 범한 자가 사람을 상해하거나 상해에 이르게 한 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. ③ 제1항의 죄를 범한 자가 사람을 살해 또는 사망에 이르게 하거나 부녀를 강간한 때에는 사형 또는 무기징역에 처한다. 상습범은 가중 처벌하고, 미수범도 처벌하고 있다.

17) 이재상, 『형법총론』 (서울: 박영사, 2000), 41쪽.

국제법상 해적과 국내법상 해적의 차이점은 관할권 행사에서 찾아볼 수 있는데, 국내법의 경우에는 국적국가가 관할권을 갖지만, 국제법의 경우에는 모든 국가가 동 범죄를 체포, 재판 및 처벌할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 이와 같은 이론의 근거로 해적은 국제적인 의미에서 모든 사람의 적이며, 해적행위는 한 국가의 영토 밖에서 발생한다는 점이다.¹⁸⁾ 해적행위 발생 시 처리하는 방식은 각국의 법률 및 법원의 태도가 상이함에 따라 매우 복잡한 양상을 나타내고 있으며, 일관된 사법처리 방식이 정해져 있지 않다.

따라서 사람과 신체, 재산에 대한 살인이나 폭행, 약탈행위들을 해적죄로 규정하고, 엄중히 처벌하는 국제법과 달리 우리나라 형법에서는 해적행위 처벌에 대한 명확한 규정이 없어 해상강도죄로 적용하고 있기 때문에 일본의 경우¹⁹⁾와 같이 해적과 관련한 법제를 정비할 필요가 있다.

제2절 해상교통로의 현황 및 가치

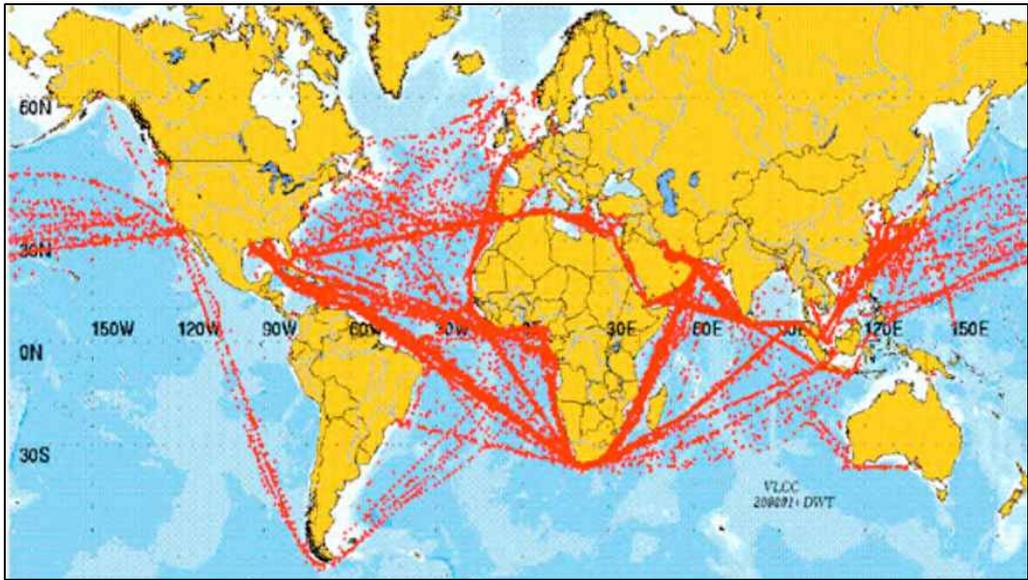
I. 해상교통로의 현황

오늘날 전 세계가 하나의 시장으로 단일화됨에 따라 세계 대부분의 국가에게 있어 해상교통로(Sea Lines of Communication: SLOC)는 중요한 생명선이다. 특히, 많은 물자가 육로를 통해 자유롭게 이동하는 유럽 국가들과 달리 섬나라가 많은 아시아 지역 국가들에게 해상교통로는 각종 산업물자, 경제성장에 필수적인 에너지가 수송되는 가장 중요한 통로이며 반드시 보호되어야 한다.

18) 이 이론은 1927년 Lotus호 사건에서 상설국제사법법원의 Moore 판사의 다음과 같은 견해에 잘 나타나 있다. “국제법상 해적은 그것의 관할권적인 측면에서 볼 때 그 자체가 특이한 성질의 것이다. 비록 그것이 처벌에 관한 제정법규가 있다고 해도 해적행위는 국제법에 반한 행위이다. 또한 해적활동의 장소가 어떠한 국가도 경찰권을 행사할 권리와 의무가 없는 공해상에서 발생하므로 해적이 지니고 있는 국기의 국적국가의 보호가 부정된다고 할 수 있고, 무법자로서 취급되고 어떠한 국가도 모두의 이익을 위해 체포하고 처벌할 수 있는 ‘인류공동의 적’이다.”

D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. II (Oxford: Clarendon Press), 1984, pp.956-957.

19) 일본은 “해적행위의 처벌 및 해적행위의 대처에 관한 법률” 제2조에 ‘해적행위’란 선박(군함 및 정부가 소유하는 또는 운항하는 선박을 제외)에 승선, 혹은 승선한 자가 사적인 목적으로 공해(EEZ 포함) 또는 일본의 영해 혹은 내수에서 행하는 각 호에 해당되는 행위를 말한다고 함.



<그림 2-1> 세계의 주요 해상교통로

<출처: Australian Defense College, Proceedings from the Indian Ocean Maritime Security Symposium (Canberra: Australian Defense College, April 2009)>

해상교통로는 “국가의 생존과 전쟁수행 상 필히 확보해야 할 해상연락 교통로 즉, 국민의 생존에 필요한 석유, 식량, 경제, 산업 활동에 필요한 주요 원료를 포함한 교역품의 이동통로이며, 유사시 전쟁수행에 필요한 탄약, 군수물자 등의 수송을 위해 필요한 해상보급로”²⁰⁾ 또는 “무역, 군수물자 및 해군력을 위해 사용되는 여러 항구들 간의 주요 해상이동로”²¹⁾라고 정의되어 있다. 마한이 육상전역을 지원하는 대양을 통한 군수보급품의 이동통로를 “Lines of Communication”이라는 용어로 사용한데서 그 유래를 찾을 수 있다. 마한은 해군과 해운의 관계를 “해군의 필요성은 평화로운 해운의 존재에 의해서 발생하며, 방호의 필요성이 없어지면 동시에 해군의 필요성도 사라진다.”라고 지적하면서, 상업적 목적으로서의 해운보호를 해군의 본질적인 임무로 강조하였다.²²⁾ 그러나 20세기 미국이 세계 초일류 국가로 부상하면서 해군의 임무 또한 확대되어

20) 해군본부, 『해군용어사전』 (계룡대: 해군인쇄창, 2011), 671쪽.

21) http://en.wikipedia.org/Sea_lines_of_communication.

22) A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, 해군대학 역, 『해군력이 역사에 미친 영향』 (대전: 해군대학, 1995), 32쪽.

군사전략 차원에서 해상교통로로 사용하게 되었다.²³⁾

해상교통로는 국가경제 및 전쟁 지속능력의 유지를 위해 반드시 확보 또는 보호되어야 할 생명선으로서 국민의 생존과 경제 및 산업활동에 필요한 유류, 식량, 주요 원료의 수송과 유사시 전쟁을 수행하는데 필요한 군수물자 및 증원군 등의 수송을 위해 전·평시를 불문하고 반드시 확보되어야 한다. 세계 물동량의 절반 이상이 말라카해협, 순다·롬보크해협 등 동아시아의 주요 해상교통로를 통과하고 있다.²⁴⁾ 말라카해협은 말레이시아 반도와 인도네시아의 수마트라 사이를 통과하는 해협으로 길이는 520마일이며, 해협의 폭이 가장 넓은 곳이 200마일, 가장 좁은 곳이 11마일에 불과하다. 말라카해협은 우리나라 선박이 중동을 잇는 최단 항로로서, 롬보크-마카사르(Lombok-Makassar) 해협을 경유할 때 보다 3.5마일이 단축된다.²⁵⁾

우리나라의 해상교통로는 북방항로, 남방항로, 동남항로, 한·일항로, 한·중항로 등 5개 항로로 구분된다.²⁶⁾ 남방항로는 중동과 아프리카에서 생산된 에너지 자원이 말라카해협을 통과하는 곳으로 우리나라의 핵심항로이며, 동아시아 지역의 주요 원유수송로이다. 특히, 한·중·일 3국 에너지 자원의 80%, 세계 교역량의 40%가 말라카해협을 경유하고 있어 말라카해협에 대한 아시아 국가들의 의존도는 절대적이라고 할 수 있다. 2006년까지만 해도 전 세계 해적행위 발생의 30~40%가 동남아 해역에서 발생한 것으로 집계되고 있다.

최근 북극해에 관한 관심이 증대하면서 북극해의 북동항로(Northeast Passage)를 통한 그린란드, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과의 무역에 많은 관심이 집중되고 있다. <그림 2-2>에서처럼 한국에서 노르웨이까지 항해한다고 가정하면, 파나마 운하를 경유하면 약 24,000km, 남아프리카의 Cape Hone를 경유하면 약 35,000km, 수에즈 운하를 경유하면 약 21,500km, 북극의 북동항로를 경유하면 약 14,500km이다.²⁷⁾ 그러나 북극해는 러시아, 미국, 캐나다, 덴마크령

23) Bill Wedertz, *Dictionary of Naval Abbreviation* (Annapolis: Naval Institute Press, 1984), p.282.

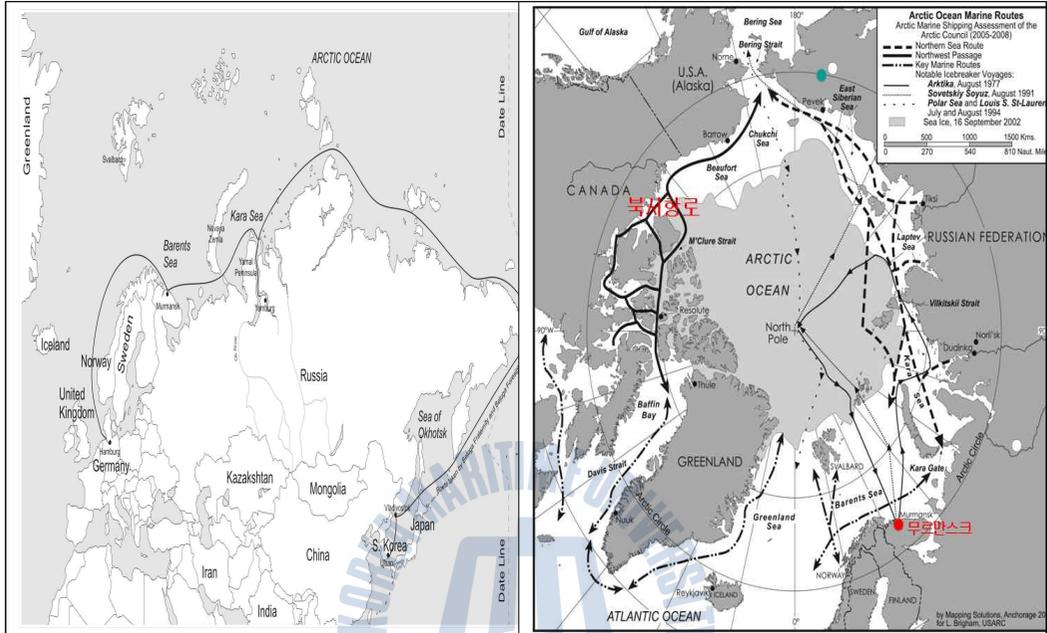
24) Sam Bateman, *Maritime Cooperation in the Asia-Pacific Region: Current Situation and Prospects* (Canberra: Strategy and Defense Studies Center Research, ANU, 1999), p.1.

25) 김중련, “해적퇴치를 위한 국제공조확대 방안”, 외교안보연구원 연구논문, 2011, 7쪽.

26) 배형수, “국가 해양력 발전과 해상교통로 보호”, 『제3회 해양정책 심포지엄』 발표 자료집, 대한민국해양연맹(2006), 30쪽.

27) 김중련, 전제논문, 7쪽.

그린란드, 노르웨이로 둘러싸여 있으며, 만년빙인 바다로 최근 북극해의 해빙기가 길어지면서 북극항로를 통한 항해 가능 일수가 현재 연간 30일에서 21세기 말에는 120일로 확대될 것으로 예상된다.²⁸⁾



<그림 2-2> 한국의 북극해를 통한 북유럽 항로도

<출처: Clive Schofield, "Over the Top?: New SLOC and Fresh Concerns over Arctic Navigation," a paper presented at the SLOC Study Group Korea, 30th Anniversary International Conference, June 25, 2011.>

28) 미국 지질조사국 발표에 따르면 현재 북극해에는 전 세계에서 발견되지 않은 석유의 13%, 천연가스의 30%가 매장되어 있는 것으로 추정된다. 그러나 최근 북극해에 매장되어 있는 석유, 천연가스, 희귀광물 등 지하자원의 개발 가능성이 증대되면서 관련국들의 영유권 확보 분쟁이 심화되고 있다. 2011년 5월 12일 북극해 관련 연안국 5개국과 아이슬란드, 스웨덴, 핀란드 등 8개국으로 구성된 북극위원회는 북극해에서의 탐색 및 구조 활동 협약을 체결하였으며, 동 협약은 법적 구속력을 갖춘 북극해 최초의 협약이다. 북극해에서 가장 큰 영유권 지역을 주장하고 있는 러시아는 2008년 9월 3단계 '2020년까지 북극해에서의 러시아 국가정책 원칙'을 발표하였다. 2010년에 완료된 1단계에서는 지질·지리적 탐사와 연구, 북극해 해역을 러시아 영토로 인정받기 위한 법적 토대를 마련하는 것이다. 2011년부터 2015년까지 진행될 2단계에서는 영토 경계를 위한 국제법적 근거를 확정하며, 마지막 3단계는 2016년부터 2020년까지 북극해를 러시아의 자원 기지화 한다는 것이다. 2009년 3월 러시아는 지상군, 해군, 공수부대로 구성된 '2020년 북극 군 창설계획'을 발표하였다. 러시아는 다른 국가와의 영유권 분쟁에 대비하여 장거리 폭격기 진술훈련을 실시하고, 핵잠수함과 쇄빙선을 운항하고 있다. 우리도 점차 북동항로가 우리의 경제에 중요한 영향을 미칠 것이라는 것을 인식하고 대비할 필요가 있다. 김중련, 전개논문, 8쪽.

그러나 이러한 해상교통로의 중요성에도 불구하고 동남아 해역에서의 해적행위 발생은 2009년까지 점차 감소추세를 보이다가 2010년부터 다시 증가 추세를 보이고 있고,²⁹⁾ 상대적으로 아프리카 해역에서는 2007년부터 급격한 증가추세를 보이고 있다가 연합해군사 등 해적대응작전이 강화되면서 2012년부터는 급격한 감소추세³⁰⁾을 보이고 있다. 특히 아프리카 동북부 소말리아와 예멘이 접한 아덴만(Gulf of Aden)과 주변 해역에서는 2008년 111건, 2009년 212건, 2010년 217건, 2011년 236건 등 가파른 증가세를 보이고 있었으며, 2011년에는 전세계에서 발생한 해적행위 가운데 54%를 차지하고 있었다.³¹⁾



<그림 2-3> 북극해의 영유권 주장도

II. 해상교통로의 가치

해상교통로의 안전을 확보할 뿐만 아니라 이를 잘 활용할 수 있는 능력을 포괄

29) 동남아시아 지역의 해적발생건수는 2004년 158건, 2005년 102건, 2006년 83건, 2007년 70건, 2008년 54건, 2009년 46건, 2010년 70건, 2011년 80건, 2012년 104건으로 집계되고 있다. ICC-IMB, Piracy and Armed Against Ships Report-Annual Report 2010-2012.
 30) 아프리카 지역의 해적발생건수는 2006년 61건, 2007년 120건, 2008년 189건, 2009년 251건, 2010년 259건, 2011년 293건, 2012년 149건으로 집계되고 있다. ICC-IMB, *Ibid.*
 31) ICC-IMB, Piracy and Armed Against Ships Report-Annual Report 2012, p.5.

적으로는 해양력(Sea Power)이라고 말한다. 해양력은 한 나라가 보유한 민간인 선박, 항해기술, 조선기술, 해양운용 능력들을 포괄적으로 지칭한다. 마한은 “전략에서 가장 중요하고 결정적인 요소는 교통(communication)으로 볼 수 있으며, 육상과 해상의 모든 군사조직은 결국 해상교통에 의존할 수밖에 없다고 주장하고, 교통은 국력의 기초”라는 점을 강조하였다.³²⁾ 국가경제와 해양교통로는 불가분의 관계로 바다의 길을 잘 활용한 나라들이 그렇지 않은 나라들에 비해 경제적으로 풍요한 삶을 누리고 살았다고 할 수 있다. 이러한 중요한 예로 그리스 도시국가 중 지상군 중심이었던 스파르타와 반대로 해군 중심의 군사력을 건설해 그리스 도시국가의 패자로 군림했던 아테네가 있다. 아테네 시대 이후에도 세계 강대국의 흥망성쇠를 연구한 학자들은 해양을 지배하는 국가들이 역사적으로 세계패권을 장악한 나라들이었다는 것을 밝히고 있다. 15세기 이후 대항해시대의 포르투갈, 스페인, 네덜란드와 18세기의 영국 등이 그 좋은 사례이고, 제1, 2차 세계대전에서도 연합국에 의한 해상교통로가 통제됨으로써 독일도 패망의 길로 들어섰다.

우리나라도 시대별로 해양국가, 대륙국가 중 지향방향에 따라 변영의 차이를 보였으며, 신라의 장보고, 백제의 다양한 해양활동, 조선시대 임진왜란 당시의 이순신의 활약 등과 2차 세계대전 이후 미국진영에 속해 미국의 막강한 해군력에 의해 해양교통로의 안전을 제공받은 역사적 사례가 있다. 이와 반대로 해양국가와 경제발전의 부정적 상관관계의 역사적 사례를 살펴보면 중국 역사상 막강한 해양세력을 보유하면서 정화합대가 세계 원정항해까지 했던 명나라가 바다로의 활동과 진출을 금지하는 해금정책을 시행한 이후 몰락하고, 19세기 초 해양제국으로 성장한 서구 열강에 의해 반식민지로 전락한 경우가 있다.

2010년 세계의 해상 물동량 총량은 83억 7300만 톤이었다. 같은 해 우리나라는 해상을 통한 수출입 물동량은 수입 물동량 6억 4700만 톤, 수출 물동량 3억 1900만 톤으로 총 물동량은 9억 6619만 3342톤이었다.³³⁾ 우리나라의 항구를 오가는 화물 물동량은 세계 전체의 11.5%(세계 평균의 약 16.7배)에 이른다. 즉 해상교통로는 우리의 주요 수출입품의 수송로로 우리에게 있어 생존이 달려있는 사활적인 문제로 중요하다는 것이다. 우리의 핵심 수송로로 안보상 취약한 말라카해협, 동지나해, 남지나해에 대한 적극적인 보호가 필요하다. 또한 우리

32) 김득주·이윤희 공역, 『해군전략론』 (서울: 동원사, 1974), 11-12쪽.

33) 국토해양부, 『2011해사통계』, 27쪽.

나라가 유럽지역으로 운송하는 주된 해상교통로인 아덴만 해역을 통과하는 선박은 모든 국적의 군함과 민간선박을 포함하여 연간 20,000 여척이 통과하고 있으며, 전 세계 물동량의 약 30%를 차지한다. 이중 한국국적 선박들은 월 평균 40척으로 연간 약 500척에 이르고 있으며, 우리나라 총 해운물동량의 약 26%를 차지하고 있다.³⁴⁾ 세계의 경제규모 확대 및 우리나라의 해운 의존도를 고려할 때 이들 해역을 통과하는 교통량은 매년 증가할 것으로 예상되며, 한국 선박의 해적행위로 인한 피해 가능성은 더욱 증가될 것으로 예상된다.

그리고 최근에 새로 생겨난 이슈로 지구온난화로 인해 북극이 새로운 해상교통로로서의 역할이 대두되고 있다. 북극해로 개방 시 아시아-유럽 간 항로의 경제성 증가로 인해 국제분쟁 가능성이 증대될 것으로 예상된다. 그리고 지리적 위치로 인해 북동해로는 캐나다, 북방해로는 러시아가 배타적 통제권 행사를 추구할 것으로 예상된다.

해상교통로의 안전 확보가 중요한 이유는 해상교통로를 통해 국가들은 국익을 증대시킬 수 있고, 해상교통로를 확보하지 못하는 국가는 패망을 초래할 수 있기 때문이다. 그래서 해상교통로는 국가의 생명선이라고도 불린다. 적어도 21세기 세계 유수의 산업 국가들에게 있어서 해상교통로는 곧 생명선이라고 말할 수 있게 되었다. 해상교통로의 안보가 위협당하거나 혹은 차단될 경우 단 몇 개월이라도 국가경제가 정상적으로 지탱될 수 없고, 사람의 생활에 필수품인 식량이나 석유 수입이 1개월 중단되었을 경우 현대 산업국가 중 붕괴되지 않을 나라는 거의 없을 것이다. 현대 산업 국가들에게 있어서 해상교통로의 안전 확보라는 말은 국가의 운명과 동의어라고 말해도 될 정도이다. 해양이 무역과 에너지 및 원료의 중요한 운송로가 되었기 때문에 각국의 해양의존은 더욱 높아지고 있다. 해상교통로는 국가의 생존을 위해 전·평시를 포함해서 반드시 보호되어야 할 대상으로서 어느 국가든지 선택의 여지가 없는 핵심요소이다. 특히, 동남아시아에 위치하고 있는 주요 해협은 동남아시아 국가들에게 사활이 걸려있는 중요한 곳이다. 따라서 이들 해협이 해적행위나 해상테러행위에 의해 선박통항에 차질을 받게 될 경우에는 전 세계 경제에 심각한 영향을 초래할 것이다.³⁵⁾

34) Joshua Ho, "Piracy in the Gulf of Aden: Lessons from the Malacca Strait", *RSIS Commentaries*(January 2009).

제3절 해적행위의 위협과 국제사회에 미치는 영향

I. 해상에서의 초국가적 위협

위협은 오래전 과거부터 해상이나 육상을 막론하고 항상 존재해 왔으며, 시간이 경과되면서 해상에서의 위협은 정치·경제·종교 등 다양한 이해관계와 더불어 비전통적 위협인 해적행위 등이 증가되면서 더욱 심화되고 있다. 전 세계 국가들의 사활적 생명선인 해상교통로를 위협하는 요인은 자연적인 위협과 인위적인 위협으로 구분할 수 있다. 자연적인 위협에는 해협을 통과하는 유조선의 좌초 또는 선박 충돌로 인해 유류 유출사고 등의 경우가 있으며, 이는 인근 국가에서 선박의 항해를 차단, 안정적으로 통제함으로써 사고발생을 방지할 수 있다. 하지만, 인위적인 위협인 해적행위는 정치·사회·경제·군사적으로 열악한 국가인 아프리카 및 동남아시아 지역 등 내전, 분쟁 및 국내 질서가 유지되지 않는 국가에서 대부분 발생하고 있어 이는 다양한 요인 등으로 단기간에 해소될 수 없는 실정이다.

최근 전 세계의 주목을 받고 있는 소말리아의 경우에는 오랜 독재와 내전으로 인한 강력한 중앙정부 부재 및 치안붕괴 등 무정부 상태 하에서 <그림 2-4>에서처럼 3개의 독립지역으로 분리되어 부정부패, 정치적 혼란, 경제 파탄, 해상에서의 각종 불법행위에 대한 단속 및 처벌, 각종 지원책 등의 부재로 인해 해적행위가 만연하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 이에 따라 전략적으로 중요하거나 고가의 물자를 적재하고 인근해상을 통과하는 선박들은 해적들에게 더욱 좋은 공격목표가 되고 있다. 해상교통로 상에서 선박에게 실질적인 위협이 되고 있는 것은 해적행위 및 해상테러행위와 같이 국적과 장소를 불문하고 발생하는 초국가적 위협으로 시간이 경과할수록 점점 그 위협이 증대되고 있다.

해적행위는 오래 전부터 해양활동의 안전을 저해하는 요소였으며, 최근에는

35) 수에즈 운하와 수메드(Sumed) 파이프라인은 2011년에 전 세계 석유의 7.5%를 이송했으며, 이 두 곳이 차단될 경우 아프리카 희망봉을 우회하여 6,000마일을 추가로 항해해야 하므로 상상할 수 없는 수송비용을 지불해야 할 것이다. Sumed는 Suez-Mediterran의 약어로 수메드 파이프라인은 200마일 길이의 수에즈와 지중해를 연결하는 것으로 수에즈 운하를 통과하는 비용과 위험을 줄이기 위해 차선택으로 설치되었으며, 하루 운송능력이 230배럴로 홍해에서 지중해로 연결되어 있다. <http://en.wikipedia.org/Chokepoint>.

주요 해상교통로에 대한 가장 큰 위협으로 등장하였다. 특히 우리나라의 가장 중요한 생명선인 말라카해협과 아덴만 해역은 해적활동이 가장 활발한 곳으로, 아덴만 해역에서 활동하는 소말리아 해적들은 대형화·조직화·흉포화 되는 경향을 보이고 있어 각국의 선박들에게 점점 더 큰 위협이 되고 있다.



<그림 2-4> 소말리아의 분리 독립 지역 현황

실제로 해적행위는 말라카해협과 아덴만에서 가장 많이 발생하고 있으며, 국제해사국의 발표에 따르면 남아프리카, 유럽 등 선박이 통과하는 대부분의 항로에서 해적행위가 이루어지고 있다고 한다. 예를 들면, 2009년 10월부터 11월 사이에 모잠비크 해협을 통과하던 M/V Delvina, M/V Harriette, M/V Jolly Rosso, M/V AL Khaliq 등 선박 4척이 해적으로부터 공격을 받았는데, 해적이 선박을 공격한 위치는 육지로부터 65마일에서 800마일까지 매우 폭넓은 해역이다.³⁶⁾ 이렇게 해적이 활동하는 해역은 해적에 대한 대응체계가 미비하고, 항공초계 활동이 활발히 이루어지지 못하는 곳에서 발생하고 있음을 알 수 있다.

36) 선주들도 과거에는 모잠비크 해역이 안전했던 해역이었으나, 지금은 그렇지 않다고 말하고 있다. 자세한 내용은 “Extension of the Piracy Threat into the Mozambique Channel”, *Idarat Maritime*(28 February 2011) at <http://www.idaratmaritime.com/wordpress> 참조.

국제해사국에서 보고한 2012년 전 세계에서 발생한 해적행위 현황을 지역별로 보면 <그림 2-5>에서 보여주듯이 아덴만과 인도양, 말라카해협을 중심으로 해적행위가 집중되어 있음을 알 수 있다. 최근에는 서아프리카 나이지리아, 베냉 등도 새로운 해적행위 위험해역으로 출현되고 있다.



<그림 2-5> 2012년 해적발생 현황

<출처: ICC-IMB, Piracy and Armed Against Ships Report-Annual Report

해적행위와는 별도로 해상테러는 일반적으로 정치적인 목적을 달성하기 위해 해상에서 발생하는 폭력행위로 정의할 수 있다. 아·태지역 안보협력이사회(The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)의 해상협력 실무그룹에서는 ① 해양환경(maritime environment)의 범주 내에서, ② 해상 또는 항만에서, ③ 관공 시설, 항만 및 항만과 인접한 도시를 포함한 해상 시설물에 대하여 행하는 테러를 해상테러리즘이라고 정의하고 있다.³⁷⁾ 해상에

37) 백병선, “한국의 해상교통로에 대한 초국가적 위협의 분석 및 향후 대응방안에 관한 연구”, 『국가전략』, 제16권 3호(2010), 95쪽.

서 발생 가능한 테러 유형으로는 ① 소형선박을 이용한 자살공격, ② 승객 위협을 통한 정치적 협상 요구, ③ 국가의 전략물자 등을 이송하는 선박의 납치 및 정치적 협상 요구, ④ 주요 항만시설 및 컨테이너 내부에 대한 폭발물 설치, ⑤ 해저 원유 시추시설 공격 등이 예상된다.³⁸⁾ 해적행위 및 해상무장강도행위와 해상테러행위는 어떻게 다른지 그 개념을 유형별로 비교하면 <표 2-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 2-1> 해상에서의 초국가적 위협 유형별 비교³⁹⁾

구 분	주 요 내 용	비 고
해적행위	민간선박 및 항공기의 선원과 여객 등에 대한 억류, 폭력행위(IMO 정의)	공해상, 관할권 밖
	무력을 사용하여 선박에 승선하여 저지르는 절도 및 다른 범죄 행위(IMB 정의)	영해, 공해 불문
해상무장강도	특정국 관할권내에서 해적 이외 불법행위	정박 또는 항해 불문
해상테러행위	해양환경 범주 내에서 정치적 목적 달성을 위한 폭력 행위	장소 불문

또한 해적들은 테러리스트들과 밀접한 관계를 맺고 있다는 정황이 있다. 해적행위를 통해 획득한 인질들의 몸값이 미국의 테러목록에 등록되어 있는 알-샤밥(Al-Shabaab)과 같은 테러리스트들에게도 흘러 들어간다는 것이다.⁴⁰⁾ 알-샤밥은 이슬람 법정연합(Islamic Courts Union)⁴¹⁾이 통치할 당시에는 청년민병대요원의 일원이었으나, 현재는 에티오피아, 소말리아 과도연방정부에 대항하여 무장투쟁을 벌이고 있다. 더욱이, 외국의 테러리스트 조직(Foreign Terrorist Organization)으로 지정된 알-샤밥은 항만테러, 민간인 및 인도적 지원을 하는 노동자를 표적으로 삼고 있으며 폭력수단을 통해 소말리아 과도정부를 전복하

38) 상계논문, 95쪽.

39) 상계논문, 96쪽.

40) "Somalia Gunmen", *Reuters*, 25 August 2008.

41) http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_Courts_Union.

려고 시도하고 있다.⁴²⁾ 또한 최근 2013년 9월 21일 케냐 수도 나이로비 쇼핑몰에서 발생한 테러로 59명이 사망하고 175명이 부상을 입는 사고가 발생하였는데 역시 알카에다와 연계하여 알-샤밥이 저지른 테러로 알려졌다. 이러한 테러리스트들과 연계되어 정치적 목적 달성을 위한 행위들로 인해 아덴만 및 말라카해협 등 주요 해상교통로 상에서 활동하고 있는 해적행위가 국제적으로 더욱 큰 위협이 되고 있다고 볼 수 있다.

소말리아 해적들이 알카에다 조직과 연계되고 있다는 것은 미국 국무부의 보고서를 통해서도 알 수 있는데, 2008년 동아프리카에서 활동하고 있는 알카에다 조직인 살레 알-나한(Saleh Al-Nabhan)은 소말리아 훈련소에서 활동하는 장면이 포착된 비디오가 유통되었는데, 알카에다의 일부 고위급들은 소말리아에 위치하고 있는 알-샤밥과 밀접하게 관계를 유지해 온 것으로 알려졌다.⁴³⁾ 해적과 연계된 초국가적 범죄조직은 말라카해협과 아덴만을 통과하는 엄청난 선박의 통행량을 고려할 때, 테러리스트들이 특별한 목적을 가지고 있을 경우 미국을 비롯한 많은 국가들의 선박은 주요한 목표가 될 가능성이 높다. 해상에서의 테러행위도 국제적인 문제로 대두되어 국제해사기구를 중심으로 국제사회에서 대응작업이 진행되고 있다. 해상테러가 국제적인 문제로 대두되게 된 계기는 1985년 10월에 발생한 이탈리아 유람선 *Achille Lauro*호 사건이며,⁴⁴⁾ 2000년 예멘에서 발생한 미국해군 구축함 *USS Cole*함 폭파사건,⁴⁵⁾ 2002년 프랑스 유조선 *M/T Limburg*호 사건⁴⁶⁾ 등을 통해 해상 테러행위에 대한 국제적인 관심이 고조되었다.

42) Johnnie Carson, *Developing a Coordinated and Sustainable U.S. Strategy Toward Somalia*, Statement Before the Subcommittee on African Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations. 20 May 2009.

43) *Ibid.*

44) 1985년 10월 7일 알렉산드리아를 출발하여 Port Said로 가던 이탈리아 여객선 *Achille Lauro*호가 수에즈운하 부근 공해상에서 팔레스타인 인민해방전선(Palestine Liberation Front) 소속 원에 의해 납치되었으며, 납치 목적은 이스라엘이 구금하고 있던 팔레스타인 게릴라 석방을 요구하기 위해서였다. 김태준, 『테러리즘, 이론과 실제』 (서울: 도서출판 붕명, 2006), 202-203쪽.

45) 2000년 10월 12일 예멘의 아덴항에 정박 중이던 미국 해군 *Cole* 구축함에 폭탄을 적재한 소형 고무보트가 함미 부분에 충돌하여 17명이 사망하고, 구축함은 대형 운반선에 적재되어 미국으로 운반된 사건이다. 상게서, 204쪽.

46) 2002년 10월 6일 예멘 동부 알마카라 항구 부두에 정박해 있는 프랑스 유조선 *Limburg*호가 폭탄을 적재한 보트의 자폭테러에 의해 선원 1명이 사망하고, 원유 90,000드럼이 유출되어 해상이 오염된 사건이다. 상게서, 201쪽.

테러리스트들이 해적들과 협조하여 말라카해협의 협소한 장소⁴⁷⁾ 또는 수에즈 운하 입구에서 대형 선박을 침몰시키거나 석유 또는 가스 수송선을 납치하여 폭파하는 경우 대규모 해양오염은 물론 국제 교역에 치명적인 영향을 줌으로써 세계경제에 막대한 영향을 초래하고, 어느 특정 국가의 경제를 위기로 몰고 갈 수 있다. 어느 연구결과에 따르면, 테러리스트들은 LPG(Liquefied Petroleum Gas) 운송선박을 강탈해서 떠다니는 폭탄으로 바꾸어 항구들을 마비시킬 수도 있다고 하는데,⁴⁸⁾ LPG 600톤을 운반하고 있는 선박을 폭발시킬 경우 반경 1,200m 범위 내에 있는 거의 모든 물리적인 것과 생물을 파괴할 수 있어 대규모 참사와 사상자가 발생할 수 있다.⁴⁹⁾

말라카해협에서 해적과 연계될 수 있는 가장 위험한 집단은 인도네시아 아체 지방에 근거지를 두고 있는 제마 이슬라미아(Jemaah Islamiah)라는 분리 독립 운동 조직이다. 이 조직은 말라카해협을 통과하는 모든 선박을 잠재적인 공격 목표로 하고 있지만, 특히 싱가포르를 방문하는 미국해군 함정도 주요 표적으로 하고 있다.⁵⁰⁾ 하지만 말라카해협을 접하고 있는 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르 국가들은 지난 30년 동안 해상테러리스트의 공격은 세계 모든 테러리스트 공격의 2%에 불과했고, 소수의 인질사건을 제외하고 어떠한 해상 테러리스트의 공격도 말라카해협을 중심으로 하는 동남아시아 해상에서 발생하지 않았다고 강력하게 반발하고 있다.⁵¹⁾

만약 해적들과 알카에다와 같은 테러조직과 긴밀한 유착관계를 통해 국제 테러리즘으로 변할 경우에는 지역적 차원은 물론 국제적 차원에서 안보를 위협하는 요인으로 발전할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 전문가들이 예상하는 해상

47) 말라카해협은 전체길이 약 520마일 가운데 해협의 폭이 가장 넓은 곳은 200마일이며, 가장 좁은 곳은 11마일이다. 김중련, 전계논문, 7쪽.

48) Michael Richardson, *A Tier Bomb for Global Trade: Maritime Related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), pp.112-114.

49) Ben Shepard, "Maritime Security Measures", *Jane's Intelligence Review*, Jane's Information Group(1 March 2003).

50) "Malacca Strait is Terror Target, Admit Militants", *Lloyd's List*(26 August 2004) and Singapore White Paper, *The Jemaah Islamiah Arrest and the Threat of Threat of Terrorism* (Singapore: Ministry of Home Affairs, 2003), pp.29-30.

51) Data converted from Lieutenant Commander Krzysztof Kubiak, Polish Navy, "Terrorism is the New Enemy at Sea", *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 129, No. 12 (December 2003), p.68.

테러 시나리오의 유형은 ① 대형 유조선 및 대량살상무기(WMD) 적재선박을 항구로 유도한 후 폭파하는 것, ② 해협의 관문에서 대형선박을 폭파함으로써 선박의 통항을 방해하는 것, ③ 해상으로부터 육상의 중요 시설물을 공격하는 것 등이다. 해적행위와 해상테러행위를 명확하게 구분하기가 힘들 수도 있지만, 해적행위가 주로 경제적 이익을 목적으로 발생하는 반면, 해상테러행위는 어떤 특정 정치·종교적 목적달성을 위해 자행되는 행위라고 볼 수 있다. 하지만, 해적행위와 해상테러행위는 해상에서 선박의 안전항해와 국가의 안보를 위협하는 폭력적 행위라는 점에서 공통점을 갖고 있다고 볼 수 있다.

II. 해상교통로 위협

해적행위가 활발해짐에 따라 말라카해협 및 아덴만 등 해상교통로가 큰 위협을 받고 있다. 특히, 지중해-수에즈 운하-홍해-아덴만-아라비아해를 연결하고 인도양으로 통하는 해상교통로는 한국뿐만 아니라 전 세계 거의 모든 국가들에게 큰 위협이 되고 있다. 왜냐하면 아시아와 유럽으로 크루즈 여객선, 원유, 군수물자 등을 적재한 선박들의 약 30%가 아덴만을 통과해야 하기 때문이다. 이 지역에서 해적행위가 증가한 이유는 3,000km나 되는 소말리아의 긴 해안선이 해적들로 하여금 빠른 시간 내 납치할 선박에 접근할 수 있는 지리적인 여건을 갖추고 있기 때문이다.⁵²⁾

또한 수에즈 운하로 이어지는 아덴만은 해상 물동량이 풍부하며, 무엇보다 해적활동을 할 수 있는 젊고 가난한 인적자원이 풍부하고, 부패한 정부 관리들이 연관되어 있어 해적행위를 방조하고 있기 때문이다. 미국에 위치하고 있는 One Earth Future Foundation에 따르면 소말리아 해적들에게 피랍된 선박과 선원을 풀어주기 위해 지불된 몸값은 2005년 평균 15만 달러에 불과하였으나, 2009년에는 340만 달러로 증가하였으며, 2010년에는 540만 달러로 전년도에 비해 거의 60% 가까이 상승하였다.⁵³⁾ 2008년 9월 25일 납치되었던 우크라이나 선적 파이나(M/V Faina)호는 러시아제 T-72탱크 33대, 포, 탄약 등이 적재되어 있어 만약 이들 무기가 소말리아 군벌이나 테러리스트들에게 넘어가게 되는

52) 윤현근, “소말리아 해역에서의 해적 위협과 그 극복방안”, 『교수논총』 제17권 1호, 국방대학교(2009), 53쪽.

53) www.FT.com/16 Jan. 2011. Sharp rise in pirate ransom costs.

상황을 우려해서 미국 군함과 러시아 군함들이 경계대세를 유지하였으며, 결국 2009년 2월 4일 320만 달러를 해적들에게 지불하고 풀려났다.⁵⁴⁾ 소말리아 정부에서도 피랍상선을 풀어줄 것을 요구하자 소말리아 반군단체인 알-샤바브은 “인질 몸값이 지불되지 않는다면 상선과 적재된 무기를 불태우거나 침몰시키라”고 해적들에게 지시했다.

선박이 피랍될 경우 선주들은 선원의 안전과 납치된 선박 및 적재된 화물의 가치를 고려해볼 때 몸값을 지불하는 것이 상대적으로 유리하기 때문에 먼저 몸값을 지불하게 됨으로써 소말리아 해적들의 해적행위에 대한 유혹은 갈수록 높아질 수밖에 없었다고 본다. 또한 이렇게 받은 몸값을 이용하여 무기, 고무보트, 통신장비 등을 구입하게 됨으로써 행적행위를 증가시키는 악순환이 반복되고, 피랍선박 1척을 관리하는 경비인원 등 100여 명의 인력이 필요하여 직접 고용하는 해적산업의 긍정적 기능으로 소말리아 정치지도자들이 단호하게 대응하지 못하고 있는 것도 사실이다.

전 세계 어느 지역을 불문하고 매년 해적행위의 발생건수가 증가되고 있다는 것은 주요 해상교통로에 대한 안전이 보장되고 있지 않다는 현실을 반영하고 있다. 주요 해상교통로에서 해적행위의 증가는 국가 간의 무역행위를 방해함으로써 국제무역을 위축시키는 부정적인 영향을 초래한다. 동아시아 국가들이 해양을 기반으로 한 국제무역에서 얻는 GDP의 비율은 1990년 47%에서 2006년에는 87%로 증가하였는데,⁵⁵⁾ 수출 지향적이고 국가경제의 가장 큰 부분을 수입에 의존하는 국가들에게 있어서 해상교통로의 안전보장은 국가의 사활이 달려 있다고 할 만큼 중요한 것이다.

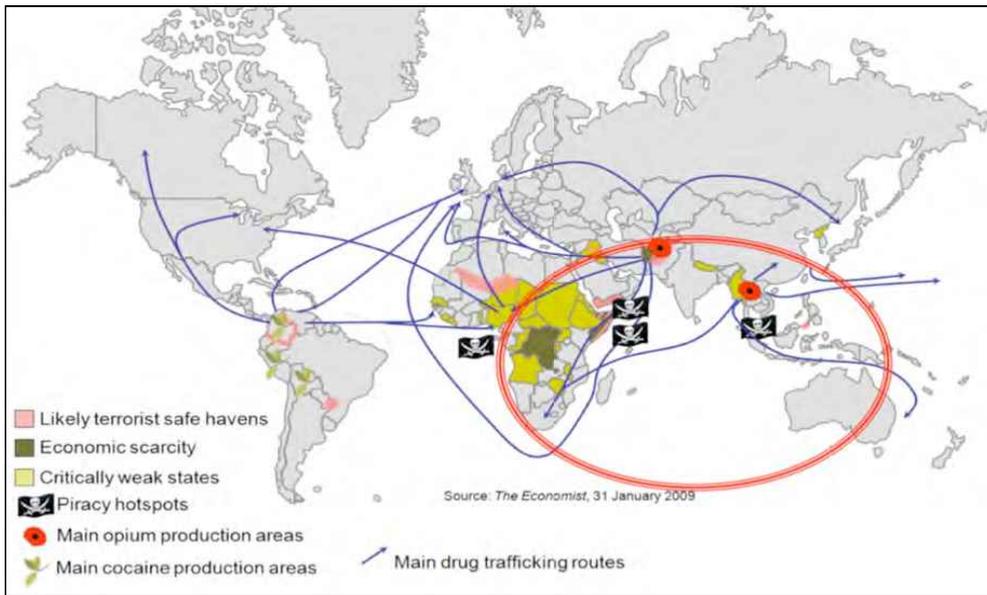
일본의 경우에도 해상교통로 보호는 2009년 일본 해양전략의 우선순위에서 해상 자위대의 일차적 임무로 되어 있으며,⁵⁶⁾ 중국 정부도 2004년에 “국가 발전의 이익을 보호하는 것을 포함하여 핵심적인 주권 수호 관련 군사현안 이상의 임무를 수행할 것”을 중국 인민해방군(PLA)에게 요구하였다.⁵⁷⁾

54) 소말리아 해역에서 해적사건이 증가하고 있는 가운데 러시아 상선 *Faina*호 사건을 계기로 유엔에서는 안보리결의안 1838호를 채택하였으며, 그 내용은 “소말리아 인근 공해상에서 해상안보 활동에 관심이 있는 모든 국가들에게 해적에 적극적으로 맞서기 위해 해군함정과 군용 항공기를 파견해줄 것을 요청 한다.”는 것이었다.

http://www.en.wikipedia.org/wiki/MV_Faina.(2010. 3. 26).

55) World Bank, World Development Indicators 2008, p.317.

56) Alessio Patalano, “Japan: Britain of the Far East?”, *The Diplomat*, 18 January 2011.



<그림 2-6> 주요 해상교통로와 테러 발생지역

선박이 해적에게 피랍됐을 때 경제적인 손해는 해적에게 지불되는 몸값 뿐만 아니라 선박 보험료가 증가함으로써 선박회사에게는 부담이 가중되고 있는 실정이다. 시간이 경과할수록 해적으로부터 피랍되는 선박의 빈도가 급증하자 국제 해운업계는 해적 위험이 높은 일부지역을 통과하는 선박에 대해서는 화물 운송보험료를 대폭적으로 인상했다. 특히, 아덴만 지역은 2008년 5월 전쟁위험 지역으로 분류되어 보험회사는 이 지역을 통과하는 선박에 대해 전쟁위험에 해당되는 보험료를 적용하고 있다. 아덴만을 통과할 때마다 선박에 부여되는 보험료는 2007년에는 900달러에서 2008년에는 9,000달러로 10배나 인상되었으며,⁵⁸⁾ 2010년에는 평균 15만 달러로 보험료가 대폭 증가되었다.⁵⁹⁾

이러한 부담으로 인해 많은 선박들이 해적의 공격을 우려하여 아프리카의 남단 희망봉(the Cape of Good Hope)을 우회하여 항해하고 있으며, 이에 따른 경제적 부담과 손실이 상당히 크다. 예를 들면 사우디아라비아에서 미국으로

57) *China's National Defense in 2008* (Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, January 2009), p.5.

58) Miles CosTello, "Shipping Insurance Costs Soar with Piracy Surge Off Somalia", *The Times*, 11 September 2008.

59) Anna Bowden, "Oceans Beyond Piracy: The Economic Costs of Maritime Piracy," *One Earth Future Foundation Working Paper* (December 2010), pp.10-11.

항해하는 선박은 항해거리가 기존 항로대비 약 2,700마일이 길어지며, 유럽에서 극동아시아까지는 15~20일이 증가하게 된다. 이런 항해기간의 증가는 연간 선박 운송량이 약 17%까지 감소되는 것으로 나타나고 있으며, 해적들의 피랍에 대한 위험을 피하기 위해 우회항로를 이용할 경우 선박회사는 매년 23~30억 달러 정도 추가로 비용을 지불하고 있는 것으로 추정된다.⁶⁰⁾

더욱이 아덴만으로부터 연결되는 수에즈 운하 입구에서 해적들이 해상테러 또는 피랍과정에서 사격으로 인해 대형선박이 침몰될 경우 국제 해상교통 자체에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 그 외에도 해적행위와 관련해서 27개국 이상의 국가에서 파견된 약 43척의 해군함정들이 NATO, EU 및 연합해군사 등의 부대에 배속되어 아덴만과 인도양에서 작전을 수행하고 있다. 유럽의 한 연구소 연구에 따르면 이러한 해적행위 퇴치활동을 위해 소요되는 비용이 매년 약 20억 달러나 되며, 해적에 의한 선박 피랍, 체포된 해적의 법적 처리 및 무역량 감소 등으로 세계 경제에 직·간접적으로 미치는 영향은 매년 최소한 70억~120억 달러나 되는 것으로 추정하고 있다.⁶¹⁾

다행히 최근 해적들이 선박피랍을 위한 시도 횟수가 증가하기는 했지만, 소말리아 해역에서 해적행위 퇴치작전을 수행하는 해군함정의 증가 및 각종 선박의 자체 안전조치 등으로 해적행위의 성공 횟수가 다소 감소한 것으로 나타나고 있으며, 실제로 성공 횟수가 2009년 52회에서 2010년에는 44회로 감소하였다.⁶²⁾

Ⅲ. 국제 테러리스트와의 연계 가능성

해적행위는 테러리스트들과도 밀접한 관계를 맺고 있다고 볼 수 있다. 안보당국자들은 테러리스트들과 해적들이 공조하거나 양측이 갖고 있는 정보 기술을 공유하는 경향이 많다고 말한다. 예를 들어, 2003년 3월 화학제품 운반선 *Dewi Madam*호를 납치한 사건의 경우 해적들이 총기를 사용하여 선원들에게 위협을 가하였을 뿐만 아니라, VHF 통신기를 이용하여 선박이 통신을 하지 못하도록 하였으며, 선장과 일등항해사를 납치하여 몸값을 요구한 후 선박을 30

60) *Ibid.*, pp.13-14.

61) *Ibid.*, pp.15-16.

62) www.FT.com/16 Jan. 2011. Sharp rise in pirate ransom costs.

분 이상 임의로 항해하기도 하였다.⁶³⁾

이 사건은 일반적인 해적들과 별 차이가 없는 것처럼 보이지만 선원들에게 대하는 행동이나 통신을 방해하는 등 일련의 형태를 고려할 때 테러조직이 연계되어 교육 및 훈련을 받고 한 행위였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 현장에서 대부분 행동대원으로 참가하는 해적들은 대부분 단순한 훈련만 받고 해적활동에 참가하기 때문에 위와 같은 전문적인 기술을 행하는 것이 지금까지 나타났던 해적들의 형태와는 다르기 때문이다. 소말리아에 기반을 두고 있는 해적들은 대부분 불법적인 조직으로 무기를 사용하고 있기 때문에 이들이 국제 테러단체의 대리인 또는 행동대원으로서 활동할 수 있다는 가능성은 항상 잠재되어 있다. 소말리아 중부 호비오와 하라데라 지역에서 활동하는 하라데라 해적은 군벌과 결탁하여 배후자금을 지원받아 원양항해가 가능한 모션을 보유하고 있어 활동 반경이 넓은 능력을 보유하고 있으며, 군벌의 배후자금을 통해 국제테러, 이슬람단체로부터 무장 및 장비를 지원받아 해적행위를 실행한다고 한다. 또한 2012년 2월 24일 알-샤밥 반군단체 대변인은 London Conference on Somalia 개최와 관련 영국 언론과의 인터뷰에서 ‘영국이 소말리아 사태 개입시 영국 본토에 테러를 감행할 것’을 표명하는 등 이들이 합법적으로 영국에 입국하여 테러를 자행할 가능성이 우려되기도 했다.⁶⁴⁾ 특히, WMD와 같은 무기까지 확보하고자 노력하는 알카에다 테러조직과 연계될 경우 국제사회에 미치는 영향은 매우 심각하다고 할 수 있다.

말라카해협을 기반으로 활동하는 제라칸 아체 메르데카(Gerakan Aceh Merdeka)와 같은 범죄 조직은 말라카해협에서 벌어지는 밀입국 알선, 무기밀매, 기타 금지품목의 밀거래에 깊은 연관을 맺고 있는 것으로 알려졌는데, 이것은 대 인도네시아 투쟁에 필요한 자금을 조달하기 위한 것이었다고 한다.⁶⁵⁾ 마찬가지로 이슬람 테러집단들은 셀레비스 해(Celebes Sea)를 통해 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 사이에서 스파이 공작원이나 폭발물, 무기 등을 실어 나르는 것으로 추정된다.⁶⁶⁾ 최근 국제 테러조직이 해적행위에 직접 또는 간접적으로 관여

63) John F. Bradford, U.S. Navy, “The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, *Naval War College Review*, Vol. 58, p.72.

64) 해군작전사령부, 『국제해적동향』 보고서, 93쪽.

65) John F. Bradford, *op. cit.*, pp.71-72.

66) John McBeth, “Across Borders; A New Generation of Terrorists Is Training in the

하고 있다는 명확한 증거가 제시된 사례는 없으나 해적과 국제 테러리즘과의 연계문제에 대해 미국 전문가들은 대체로 그 가능성을 높게 지적하고 있는 반면 기타 국가 전문가들은 테러조직과의 연계 가능성을 비교적 낮게 평가하고 있다.⁶⁷⁾

문제는 시간이 흐를수록 해적들이 폭력성·흉포성을 띄고 있다는 것이다. 특히, 선박에 피랍을 시도하는 과정에서 총기를 사용하는 횡수가 증가하고 RPG 등 중화기로 무장하여 상선을 공격하는 사례가 급증하고 있는데, 만약 해적들이 대형 유조선에 피랍하기 위해 로켓발사 수류탄 또는 중화기와 같은 무기를 사용하는 과정에서 유조선의 폭발로 원유 또는 천연가스가 유출할 수 있으며, 이로 인해 대규모 해양환경 오염이 발생할 수도 있다. 2012년 ICC-IMB 연례 보고서에서도 나타났듯이 해적들이 피랍을 시도했거나 실제 피랍을 했던 선박 중 2011년의 경우 총 439척의 선박 가운데 유조선 또는 화학물질을 적재한 선박이 161척으로 전체의 37%, 2012년에는 총 297척 중 108척 36%를 차지할 만큼 많은 수를 차지하고 있다.⁶⁸⁾

아덴만을 통과하는 선박들 가운데 인화물질을 적재한 선박들이 피랍되는 과정에서 해적들의 로켓포에 의한 공격으로 유조선에서 원유가 유출되어 해양이 오염되는 경우도 발생했다. 2008년 4월 22일 해적들이 아덴만 해역을 통과 중이던 일본 유조선 다카야마(Takayama)호를 공격하여 선박에 일부 손상을 입혔고, 이로 인해 상당량의 원유가 유출되어 해상이 오염된 사례가 있었다.⁶⁹⁾ 향후에도 해적들이 테러리스트들과 연계되어 의도적으로 특정국가의 유조선 또는 위험물을 적재하고 있는 선박을 공격하여 손상을 입힐 경우, 대규모 해양오염을 유발하여 항해하는 선박들과 인근 국가들에게 많은 피해를 주는 것은 물론, 국제사회에도 많은 파장을 일으킬 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 해적과 국제 테러리스트들과의 연계 징후가 다양하게 나타나고 있고 알카에다 조직의 활동범위가 범 이슬람권이고 아프리카의 대부

Philippines, and Traveling, a New Report Says”, *Far East Economic Review*, 22 July 2004.

67) 이서향, 진계논문, 11쪽.

68) ICC-IMB, Annual Report 2012, *op. cit.*, p.13.

69) 2008년 4월 21일, 일본 유조선(다카야마, 15만 톤급) 예멘 남서부 440km 해상에서 소속 불명의 선박으로부터 로켓 공격을 받아 원유 탱크가 손상을 입어 원유가 해상에 유출되었는데, 정확한 원유 유출량은 확인되지 않았다.

분의 국가들은 독립 이후 민족·종교 갈등과 부패·빈곤 등으로 군부 쿠데타와 이슬람 반군단체의 테러활동이 빈번하게 일어나는 등 정국이 불안정한 상황으로 테러 세력이 확장할 수 있는 환경에 노출되어 있다. 따라서 해적과 국제 테러리스트들과의 연계 가능성을 사전에 차단할 수 있는 국제적인 공조가 절실한 실정이다.



第3章 海賊行爲 發生 現況 分析

제1절 해적행위의 발생 배경과 특징

I. 해적행위의 발생 배경

1. 동남아시아 해적

동남아시아에는 남중국해 근해, 말라카 해협, 필리핀 근해, 싱가포르 해협 등에서 해적행위가 발생되고 있으며, 말라카 해협은 말레이시아·인도네시아·싱가포르 3개국 사이에 걸쳐 있으며 태평양과 인도양을 잇는 최단거리 해상교통로로 연간 5만 여척의 선박이 전 세계 교역화물의 30%(전 세계 원유는 50%)을 수송하는 국제해운의 요충지이고 해협길이가 900km에 비해 폭이 최소 2.5km로 좁고, 평균 수심은 50m로 얕아 해적의 공격으로 인해 선박 침몰이나 좌초의 가능성이 다분히 높은 지형적인 취약성을 가지고 있다. 또한, 1990년대 말 외환위기에 따른 경제 악화 여파로 인한 생계형 해적행위들로 2003년부터 2004년까지 기승을 부리다 2005년부터 감소추세를 보이다가 2010년부터 남중국해 및 말라카해협에서 해적출몰이 다시 증가하고 있다.⁷⁰⁾

2. 소말리아 해적

소말리아는 1991년 시아드 바레(Siad Barre) 정권이 붕괴된 이후 내전을 겪고 있으며, 내전 종식과 국내 질서 복원을 위해 2002년부터 케냐 정부 주도하에 과도연방정부(Somali Transitional Federal Government: TFG)를 구성하여 2004년에 유수프 아메드(Yusuf Ahmed) 대통령이 선출되었으나 계속 혼란을 겪고 있으며, 2006년 12월에는 에티오피아의 개입에도 불구하고 무정부 상태가 지속되어 국내 치안이 불안정하는 등 이른바 ‘실패한 국가’의 대표적 사례로 꼽

70) 해군작전사령부, 전개보고서, 101쪽.

히는 국가이다. 소말리아 해적은 정국의 주도권을 잡으려는 군벌출신들의 전사71)가 대부분으로 해적의 특징은 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 소말리아의 정치·사회적 측면이다. 소말리아는 2004년 10월 유엔 승인 하에 과도연방정부가 출범하였으나, 2006년 6월 과도연방정부에 반대하는 강경파 이슬람반군인 이슬람 법정연대(Islamic Courts Union)가 정부군과 교전 끝에 수도 모가디슈의 대부분을 장악하게 되었다. 2007년 4월부터 아프리카연합이 소말리아 평화유지군을 창설하고 미군과 에티오피아군이 개입하여 반군과 평화협정체결을 추진하는 등의 노력을 하였으나, 이슬람 법정연대 강경파 청년 군사조직인 ‘알-샤밥(Al-Shabaab)’의 평화협정 거부로 무장투쟁이 계속 이어졌다. 알-샤밥 군부는 전투요원들이 3개 분야로 구분되는데, 핵심 세력은 2,500명 이상의 소말리아 국민들과 수백 명의 외국군 용병으로 구성되어 있다.72)



<그림 3-1> 소말리아와 주변국가의 지리적인 특징

71) “Who are Somalia’s Pirates?”, at <http://www.csmonitor.com/2008/p25s22-woaf.html>.

72) 소말리아는 <그림 3-1>와 같이 아프리카 북동부에 위치하고 있으며, 한국에서 소말리아까지는 약 6,300마일(11,340km)이며, 홍해와 인도양을 연결하는 해상교통 요충지이다.

둘째, 알-샤밥과 협력을 하고 있는 대규모의 지방부족들인데, 이 부족들은 거주지역 밖으로 즉시 작전에 투입할 준비가 되어 있지 않은 세력이다. 또 하나는 수행하는 임무에 따라 비용을 받는 특수목적의 비정규 용병들이다.⁷³⁾ 2008년 12월에는 소말리아 과도연방정부 대통령 유수프 아메드는 반군의 세력 확장에 따른 정부 통제력 약화와 주둔 중이던 에티오피아 군의 철수 발표로 인해 대통령직을 사임하였으며, 이후 곳곳에서 폭탄테러 발생으로 소말리아는 혼란과 함께 정치적 불안이 지속되었다.

셋째, 소말리아 해적의 주된 동기는 경제적 측면인 돈으로 일부 해적은 군벌과 연결되어 있고, 부패한 공무원과 결탁하여 무기를 밀수입하고 있다.⁷⁴⁾ 소말리아 해적은 다른 지역의 이른바 ‘생계형 해적’과 달리 하나의 직업 내지는 사업의 한 영역으로 자리 잡고 있는 ‘기업형 해적’의 형태를 보이며 날로 조직화 및 흉포화 되고 있다.

소말리아의 최근 경제 상황에 대해서는 무정부상태나 다름없기 때문에 정확한 자료를 파악하기가 힘들지만, 1인당 국민소득이 약 600달러에도 미치지 못하는 것으로 나타나 세계에서 가장 가난한 국가 중 하나로 간주되고 있다.⁷⁵⁾ 세계은행의 보고서에 따르면 2008년 기준 수백만의 소말리아 국민들은 국제사회의 식량원조에 의존해 살고 있으며, 인구의 약 73%가 절대 빈곤이라고 할 수 있는 하루 2달러 이하의 수입으로 살아가고 있다.⁷⁶⁾

또한 1991년 내전발생 이후부터 정권 붕괴에 따라 정부의 관리 소홀 및 단속 부재로 외국 어선들이 소말리아 연안까지 불법으로 어류를 남획하거나 산업폐기물 및 심지어 방사능 물질까지 무단 투기하는 행위가 발생하였다. 이로 인해 소말리아 주민들의 어업이 붕괴되었고, 지역경제 약화와 함께 오랜 내전 및 무정부 상태로 인해 산업이 급속히 몰락하여 생계형 해적행위가 발생하기 시작했다. 이후 1995년부터 2000년까지 어민들은 소규모 해상민병대를 결성하여 불법 조업을 하는 외국어선을 나포하고 입어료를 징수하는 등 소말리아 연안에서 타국 선박에 대한 단속활동을 전개하였으며, 2000년 이후에는 소말리아 군부가

73) United Nations Security Council, *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853(2008)*, 33항.

74) “Who are Somalia’s Pirates?”, *op. cit.*

75) CIA, *World Factbook: Somalia* (2008).

76) <http://www.so.undp.org/shdr/Documents/Somslia%20Human%20Dev%20Factsheet.pdf>.

자국 영해 내에서 조업을 하고 있던 외국어선을 나포하여 금전을 강탈하기 시작했다.

<표 3-1> 2011년 푼틀랜드 자치정부와 해적 수입 비교⁷⁷⁾

푼틀랜드 자치정부 GDP	해적 수입	소말리아 전체 어획고	선박 1척 석방금
\$1천만	\$1억 3,500만	\$150만	\$100만~1,700만

2004년 이후 경제난이 심화됨에 따라 피랍선박 1척당 1백만 달러 이상의 보상금을 챙길 수 있는 해적활동이 어민들을 중심으로 고수익의 사업으로 정착되면서 2004년에는 소말리아 동부 ‘하라데라’ 지역에서 최초로 해적조직이 결성되었으며, 2005년에 이 해적조직이 소말리아 연안을 통과하는 대형 상선을 납치하면서 소말리아에서 해적활동이 본격화 되었다.⁷⁸⁾ 이와 같이 암담한 경제현실과 중앙정부의 공권력이 미치지 못함에 따라 소말리아 젊은이들은 손쉽게 돈벌이가 되는 해적행위에 대한 유혹을 뿌리치지 못하고 있으며, 오히려 자발적으로 해적단체에 가입하는 상황이 벌어지고 있다.⁷⁹⁾

2006년에는 과격 이슬람 원리주의 세력인 이슬람 법정연대가 수도 모가디슈를 장악한 후 이슬람 율법에 의해 해적행위를 불법으로 규정하고 강력한 단속활동을 전개하였으나, 2008년 소말리아 과도정부가 집권한 이후 이슬람 원리주의 세력이 약화되자 아덴만 지역을 중심으로 해적행위가 재개되었고, 공격빈도 및 활동범위도 점차 확대되었다.

II. 해적행위의 특징

1. 동남아시아 해적

동남아시아 지역의 해적행위 양상은 소말리아 해적과 같은 조직적 활동으로 선박을 납치하여 석방금을 요구하는 형태와는 다르게 단순 절도 수준의 해적행

77) 해군작전사령부, 전개보고서, 73쪽.

78) 국방대학교 PKO센터, 『소말리아핸드북』 (서울: 국방대학교, 2010), 14쪽.

79) 윤현근, 전개논문, 45쪽.

위로 투묘 중인 선박에 몰래 침입, 선박 물품이나 선원 소지품을 강탈하는 등 해적행위 대상선박을 연안 항해 및 정박 중인 선박을 위주로 공격하며, 무장은 주로 칼로 소말리아 해적에 비해 다소 약한 편이다. 그리고 해적행위로 사용되는 선박은 고속보트로 모선 활동은 식별되지 않고 있으나 소말리아 해적이 모선 사용을 보편화하고 있어 지속적인 관심이 요구된다.

주요 해역의 해적활동의 특징을 살펴보면 남중국해 근해는 특히 베트남 항만 내에서 정박 및 투묘 중인 선박을 상대로 칼로 무장한 해적활동이 급증하고 있어 다른 지역보다 주의가 요구되고 있으며, 말라카 해협은 인도네시아 항구와 인근 해역에서 정박 및 투묘 중인 선박을 대상으로 해적활동이 발생되고 연안국의 경비활동의 증가로 해적행위가 감소추세를 보이다가 최근 들어 말레이시아 아남바스 섬 인근해역에서 해적활동이 증가되고 있다. 필리핀 근해는 해상에 정박 중인 선박을 상대로 공격하고 있어 마닐라 해역을 통항시 해적에 대한 주의가 필요하며, 싱가포르 해협은 해적이 드물게 발생하고 있지만 최근 해적들이 해상 정박이나 항해 중인 선박에 대한 공격 사례가 발생하고 있다.⁸⁰⁾

2. 소말리아 해적

소말리아 해역에서 발생하는 해적행위의 대부분이 선박과 승무원을 인질로 삼아 거액의 인질 몸값을 요구하고 있다. 대체로 현금으로 지급되는 몸값은 해적들이 불법적인 행동에 좀 더 적극적으로 가담하게 하는 가장 큰 요인이 되고 있다. 프랑스의 인도양 함대사령부 참모장 Pierre-Emmanuel Augey 대령에 따르면 2008년 소말리아 해역에서는 165회의 해적공격 가운데 43회가 성공을 거두었는데, 2.1백만km² 넓이의 아덴만에 많은 국가의 해군함정이 작전하고 있음에도 불구하고 이제 더 이상 아덴만에서 선박의 안전은 보장할 수 없다고 밝혔다.⁸¹⁾

80) 해군작전사령부, 전개보고서, 102쪽.

81) Anna Bowden, "The Economic Costs of Maritime Piracy", *One Earth Future Foundation Working Paper*(December 2010), p.12.

<표 3-2> 2012년 소말리아 인근해역 피랍선박 억류 현황

지 역	피랍일자	피랍장소	선박명	국 적	선 원
소말리아	'10.3.27.	소말리아 연안	AL IZAJ	인도	-
소말리아	'10.3.31.	모가디슈 연안	화물선 AL BARARI	두바이	11명 (인도)
아덴만 -홍해	'10.5.7.	예멘 인근 (정박 중)	어선 AL DHAFIR	예멘	7명 (예멘)
아덴만 -홍해	'10.10.28.	예멘 소크트라섬 부근	DHOW AL NASSER	미상	12명
아덴만 -홍해	'10.11.19.	아덴만	어선 AL JEESH	예멘	6명
인도양	'10.11.26.	몰디브 군도 서방 255NM	컨테이너선 ALBEDO	말레이 시아	23명
서 아프리카	'10.12.15.	나이지리아 SAMBREIRO강	트롤어선 2척 SHRIMP MERMAID 3, SILVER MERMAID 3	나이지 리아	5명
아덴만 -홍해	'11.2.13.	예멘 SAMHAH섬 남방 8NM	어선 AL FARDOUS	예멘	8명
아덴만 -홍해	'11.7.13.	BOSASSO 북방 35NM	DHOW AL NAZIR	UAE	10명
소말리아	'11.9.23.	소말리아 북부 BOSASSO 인근	어선 DEER	예멘	8명
소말리아	'11.10.13.	소말리아 북부 BOSASSO 동방	어선 ALSAMER 2	예멘	-
인도양	'11.11.8.	인도양 조업 중	어선 IMULA	스리 랑카	-
소말리아	'11.12.3.	무스카트 남동방 326NM	DHOW SHIVAM	인도	-

아덴만 -홍해	'12.1.14.	예멘 MUKALLA 항 38NM	DHOW AL WASIL	인도	8명
소말리아	'12.3.26.	소말리아 호비호 동북방 115 NM	어선 NAHAM 3	오만	15명

<출처: 해군작전사령부 해양정보단, 국제해적DB관리체계>

소말리아에서 활동 중인 해적들은 작고, 빠른 소형선박을 자선으로 운용하고 있으며, 납치한 선박과 대형 어선같이 보이는 모선의 지원 하에서 임무를 수행한다. 해적들의 활동은 점점 전문화 되고 있으며, 작전 측면에서도 정밀성을 띄고 있다. 또한 해적들도 이제는 점점 준군사적인 세력으로 조직화 되고 있으며, 더 효율적인 자산, 예를 들면 장거리 운항이 가능한 고속 보트, 양호한 통신기(IRIDIUM), GPS 및 공격을 감행할 수 있는 장비(무기, 사다리 등)까지 구비하고 있다. 소말리아 인근 해역에서 피랍된 선박 현황을 보면 2010년에는 31척 500여명, 2011년은 6척 26명(3척은 인원 미상), 2012년은 2척 23명의 선원이 소말리아 해적에 의해 인질로 잡혔다.

몇 년 전만 해도 인질 몸값이 평균 수천 달러에 불과했지만, 요즘은 2~3백만 달러로 높아졌으며, 시간이 경과할수록 점점 상승하고 있다. 소말리아 해적은 2009년 한 해 동안에만 약 1억 달러를 몸값으로 확보했으며,⁸²⁾ 2011년에는 1억 3,500만 달러를 수입한 것으로 알려지고 있다.⁸³⁾ 예를 들면 2008년 피랍된 대형 유조선 Sirius Star호 피랍사건의 경우, 해적들이 2,500만 달러를 요구했으나 협상을 통해 300만 달러 정도의 현금을 지불하고 풀려난 것으로 알려졌다. 선박을 납치하고 돈을 요구하는 것은 전형적인 수법이지만, 최근에는 인질을 살해하거나 선박을 공격하여 의도적으로 피해를 입히는 수법을 보이기도 한다.

가. 공격 수단 및 방법

과거나 현재와 마찬가지로 해적이 선박을 나포하는 목적은 큰 차이가 없어

82) Somalia's Pirates, A Long War of the Waters, *The Economist*, 7 January 2010, at <http://www.economist.com/node/15214052>.

83) 해군작전사령부, 전개보고서, 73쪽.

보인다. 다소 차이가 있다면, 과거에는 수단의 제한으로 인해 연안을 따라 해적 행위가 이루어졌다. 몇 년 전에만 해도 활동장소가 해적 근거지가 위치하고 있는 육지에서 가까운 근해로 제한되었고, 해적들이 보유하고 있는 무장도 AK-47과 같은 단순한 개인화기가 주류를 이루었다. 아시아, 남아메리카 및 기타 지역에서 활동하는 해적들도 선박을 나포하기 위해 주로 소총류 등 개인화기 및 칼과 같은 비교적 단순한 무기를 사용하고 있으나, 최근 소말리아 및 아덴만 지역에서 활동하는 해적들은 자동소총, AK-47, RPG 등과 같은 중화기로 무장하고 육지에서 1,000마일 이상 떨어진 원해까지 진출하는 등 활동해역이 매우 넓어졌다.⁸⁴⁾

특히, 해적들은 주로 소말리아 모가디슈 인근의 암시장에서 무기 및 해적행위에 필요한 장비를 구입하고 있으며, 예멘에 위치한 무기 거래상으로부터 약 80%는 해상을 통해서 밀수하고, 약 20%는 지부티, 예멘 및 에리트레아 등 인접국의 육상을 통해 밀수하는 것으로 알려지고 있다. 하지만, 최근 해적들의 활동 상황을 보면 무장, 전술, 활동범위 등 거의 모든 분야에서 많은 발전을 보이고 있다. 해적들이 과거에 비해 무장을 강화하였다는 것이 여러 보고서 및 피랍됐던 선원들의 증거를 통해 나타나고 있다. 2010년 소말리아 해적들에 의해 피랍됐던 선박 또는 피랍직전 무사히 탈출에 성공한 선원들의 증언에 따르면 해적들은 견착식 로켓포 등 치명적인 무기를 사용하였으며, 이러한 것은 해상에서 작전을 수행하고 있는 해군함정 및 인근 해역을 통항하는 선박들에게도 매우 위협적이라는 것이다.⁸⁵⁾

또 한 가지 문제점은 최근 들어 소말리아 해적들은 모션을 소형에서 대형으로, 자선보트를 소형화 및 고속화로 변경하고 나포한 어선과 상선을 해적행위에 동원하고 있으며, 심지어 나포한 선원을 해적행위에 참가시키는 등 행동이 점점 대담해지고 있다. 과거에는 주로 소형 선박을 이용하여 연안에서만 활동함으로써 아덴만을 빠져나가는 선박들이 비교적 안전했지만, 아라비아해, 모잠비크, 인도양 및 몰디브 서해안을 포함하는 폭넓은 지역으로 작전반경을 넓혀 해적행위를 함으로써 선박들이 더욱 위협에 노출되고 있다.⁸⁶⁾

84) 김중련, 전개논문, 39-40쪽.

85) ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery Against Ships-Annual Report 2010, p.19.

86) *Ibid.*, p.19.

해적의 공격진술을 보면 상선 통항로 주변해역에서 대기하다가 속력이 느리고, 견현이 낮은 선박이 항해하는 것이 식별될 경우 피랍을 시도하지만, 일부 해적들은 지방 정부 또는 영국, 예멘 등의 해운 관계자들과 연계하여 선박 운항정보를 사전에 입수하여 고가치 선박을 대상으로 피랍을 시도하기도 한다. 기본적인 선박피랍전술은 해적들이 보유하고 있는 자선(skiff)을 이용하여 목표 선박 인근에 도착하면 적절한 속력으로 사다리나 갈고리 등을 이용하여 승선한 후 선교를 장악하고 선원을 총기로 위협하는 형태를 보이고 있다.⁸⁷⁾ 공격 시기는 주로 해뜨기 전이나 해진 후의 박명을 선호하며, 공격유형은 어획용 그물을 상선 프로펠러에 감기게 하여 상선 고장을 유발시켜 수리시 습격하는 방식과 함정 검색시 무기 및 사다리를 해상에 투하, 어선으로 위장하고, 조업 중인 어선으로 가장하여 연합해군사의 호송이 끝난 선박에 단시간에 승선하는 등 다양한 공격 방식을 구사하고 있다.⁸⁸⁾

나. 활동해역 확장 및 공격대상의 다양화

해적들이 과거에 비해 무장이 강화되고 있다는 것이 여러 보고서 및 피랍됐던 선원들의 증거를 통해 드러나고 있다. 해적들은 최근 들어 해적 선박 대형화 및 납치한 선박을 해적 모선으로 활용함으로써 오만, 모잠비크, 세이셸 남부까지 활동범위를 확장하고 있다.⁸⁹⁾

2008년에는 소말리아 해적의 활동해역이 주로 아덴만이었기 때문에 이 해역을 통과하는 선박들이 주요 표적 대상이었는데, 여러 국가에서 해군함정의 선박보호 활동으로 인해 해적들은 홍해, 오만 해안, 인도양 및 모잠비크 해협 등 전 지역으로 확대하였다.⁹⁰⁾ 이로 인해 국제해사국은 선박들의 안전항해를 위해 소말리아 해안으로부터 200마일 이상 벗어나서 항해하도록 권고하고 있으나 이마저도 해적의 피랍 위험지역에 포함되고 있다. 이렇게 해적들의 활동해역이 확대됨에 따라 현재 해적들에게 공격을 받게 될 수 있는 위험지역(risk zone)은

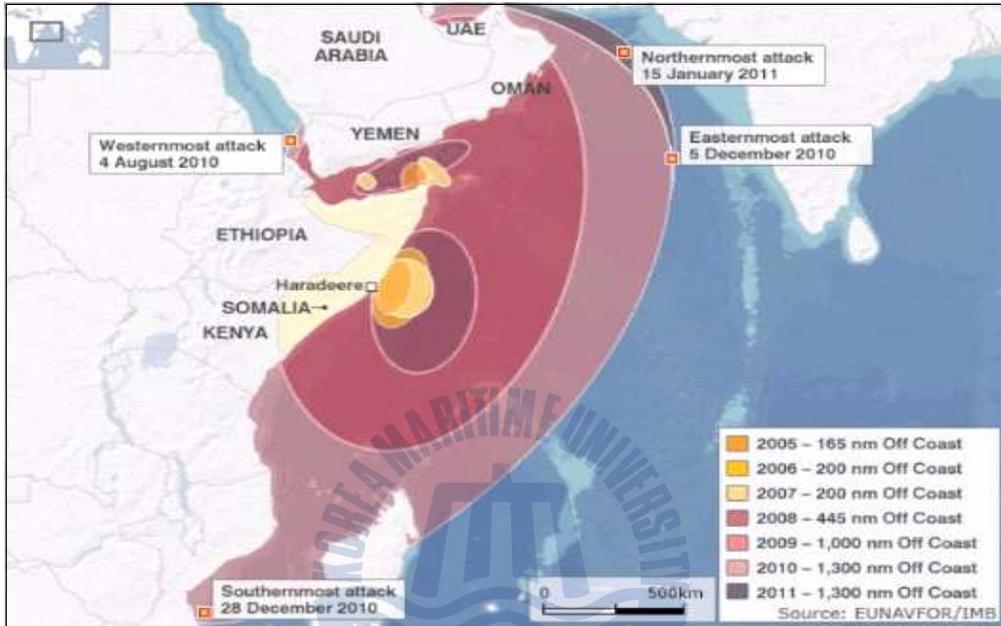
87) 합동참모본부, 『청해부대 1진 과병성과 및 교훈』 (서울: 합참, 2009), 32-33쪽.

88) 해군작전사령부, 전개보고서, 79쪽.

89) "Pirate Hijacking at Record High", 19 January 2011, at <http://www.guardian.co.uk>. 납치한 선박을 이용하여 새로운 선박을 납치하는 것은 인근 해역에서 작전을 하고 있는 해군함정들이 개입하기를 꺼리도록 하였다.

90) James Bridger, "A Failed State, Small Boats and Big Money: The Expansion of Somali Piracy and the World's Response", *The Atlantic Council of Canada*, at <http://atlantic-council.ca? p=2493>.

소말리아를 중심으로 최대 1,450마일 해역까지 포함하게 됐으며,⁹¹⁾ <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 2010년부터 2011년 1월 사이에 4척이 소말리아 하라디어(Haradeere)를 중심으로 1,300마일이나 떨어진 곳에서 해적의 공격을 받은 것으로 나타났다.



<그림 3-2> 해적 공격의 지리적인 확장 현황(2005~2011)

<출처: The Atlantic Council of Canada>

국제해사국 보고에 따르면 소말리아 해적들이 이처럼 활동반경을 현저하게 확대할 수 있었던 것은 기존에는 자선을 이용했기 때문에 많은 제한을 받았지만, 자선을 탑재할 수 있는 모션을 활용하기 때문이라고 발표했다.⁹²⁾ 일부 해적들은 나포한 선박을 모션으로 활용하여 아덴만 입구를 배회하다가 적절한 목표물이 포착되면 자선으로 옮겨 타고 임무를 수행한다고 한다.⁹³⁾ 자선으로 이용되는 선박은 중·소형 크기의 쾌속정으로서 스키프(skiff)라고 불리며, 통상 10

91) *Ibid.*

92) <http://www.icc-ccs.org/news/339-somalia-pirates-take-two-container-ships-off-the-east-coast-of-somalia>.

93) [http://www.thefreelibrary.com/The+shadow+of+death+in+the+Arabian+Sea+\(Report\),-a0182875214](http://www.thefreelibrary.com/The+shadow+of+death+in+the+Arabian+Sea+(Report),-a0182875214).

명 정도의 해적이 탑승하고 30노트 정도 속력으로 항해한다. 일부 조사에 의하면 해적들은 인도양에까지 활동범위를 확대하기 위해 GPS와 같은 우수한 항해장비를 설치하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 소형 선박 및 어선을 납치 후 해적 모선으로 활용하고, 대형 유조선 등 고가치 선박을 집중 공격하여 더욱 높은 합의금을 요구하며, 상선 납치가 어려워지자 육상에서 관광객 및 인도주의 활동 인원도 납치하는 등 습격 목표를 다양화하고 대해적 활동 군함 및 초계헬기에 대한 공격 감행, 인질에 대한 보복 및 살해 등 해적행위가 대담화·홍포화되고 있으며, 해적-후원자-합의금 협상가 간의 긴밀한 공조체제를 유지하는 전문화·조직화를 보이고 있다.⁹⁴⁾

제2절 해적조직의 구성 및 해적행위 분석

I. 해적조직의 구성

동남아시아 지역의 해적은 소말리아 해적과는 달리 단순 절도 수준의 행위로 투묘 중인 선박에 몰래 침입, 선박 물품이나 선원 소지품을 강탈하고 이에 사용되는 무기는 주로 칼로 무장하여 활동하나, 소말리아 해적들은 조직적으로 운영되는 것으로 알려졌다. 일반적으로 해적은 공격을 수행하는 해상군벌, 선박 나포 이전 및 나포 이후 군수지원을 통제하는 지상군벌, 재정을 담당하는 명목상 대표(figurehead)등으로 구성되어 있다.⁹⁵⁾

특히, 소말리아는 씨족중심 사회로 구성되어 있어서 해적들도 씨족과 출신지역을 기준으로 3개의 해적으로 구분되어 있는데, ① 북부 펀틀랜드 지역의 다르드족, ② 중부 지역의 하위예족, ③ 남부 메르카 지역의 디질족 등으로 구분하고 있다. 그 현황은 <표 3-3>에서 보는 바와 같다.⁹⁶⁾

94) 해군작전사령부, 전개보고서, 80-81쪽.

95) One Earth Future Foundation, "Piracy Ransoms-Conflicting Perspectives", *One Earth Future Foundation Work Paper*(13 August 2010), p.4.

96) 김중련, 전개논문, 30-31쪽.

<표 3-3> 소말리아 해적조직 구성

구 분	내 용	비 고
푼틀랜드 해적 (다로드족)	<ul style="list-style-type: none"> • 에일항을 거점으로 활동 • 지역 행정관리와 주민들이 해적행위 이익금을 분담 	활발한 활동
하라데라 해적 (하위예족)	<ul style="list-style-type: none"> • 하라데라, 호비요를 거점으로 활동 • 군벌출신 인원이 지휘하는 것으로 추정 	
메르카 해적 (디질족)	<ul style="list-style-type: none"> • 메르카 항을 거점으로 활동 • 선박 납치 후 하라데라, 푼틀랜드 해적에 이양 	인질협상 능력 미약

<표 3-4> 소말리아 해적의 조직 및 규모 현황

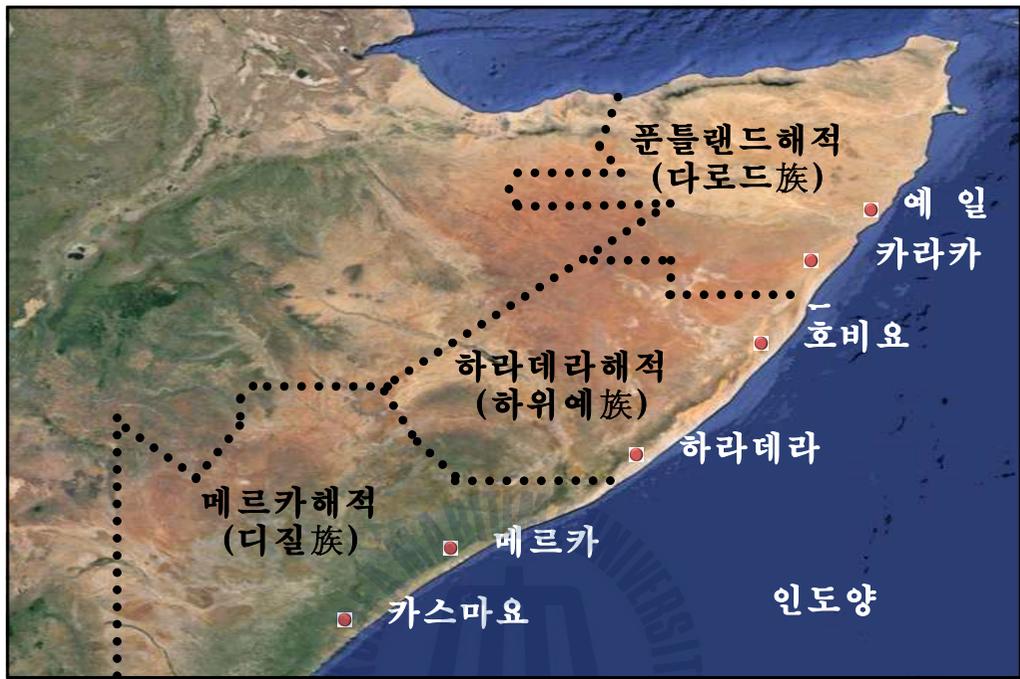
구 분	푼틀랜드	하라데라	메르카
배후인원	1만명	13만명	1.5만명
주(부)기지	2(9)	2(6)	2(7)
비 고	해적 행동원 1,500명, 일일 약 300명 활동		

<출처: UN 안보리 제6473차 회의(2011년 1월 25일)>

실제 해상에서 배를 타고 해적행위를 하는 인원은 일일 평균 약 300여명, 해안에 거주하는 예비 조직원은 약 1,500여명 정도가 된다. 하지만, 육상에서 지휘하는 지휘부 및 해적에게 도움을 주는 조력자까지 포함하면 그 숫자는 약 3,000~5,000명 정도가 실질적으로 해적행위에 개입하고 있는 것으로 평가된다.⁹⁷⁾ 이들 해적의 주 전투력은 전직 군인 및 소말리아 내전 참가자로 1,000여명의 무장 병력으로 추정되고 있다. 이들 해적들의 특징은 대부분 소말리아 북부 푼틀랜드(Puntland) 지역 출신으로 나이는 20~35세의 비교적 젊은 나이로

97) 국방대학교 PKO센터, 전개서, 15쪽.

구성되어 있으며, 해적의 수뇌부는 지역 어부들로 인근 바다에 대해 해박한 정보를 보유하고 있다는 것이다.



<그림 3-3> 소말리아 해적의 활동 지역

조직원들은 과거 해안경비대 출신이 주를 이루었으나, 최근에는 지역 젊은이들이 일확천금을 획득할 목적으로 해적행위에 가담하고 있으며, 하위급 해적들은 대개 일일 고용된 어부들로 구성되어 있다. 또한 사법처리가 불가능한 10대 미성년자를 가담시키고 체포시 밀입국자 또는 어부로 주장하는 등 사법처리 회피를 위한 다양한 자구책을 강구하고 있다.⁹⁸⁾

II. 해적행위의 분석

동남아시아에서의 해적행위는 남중국해 근해, 말라카해협, 필리핀 근해, 싱가포르해협에서 해상에 정박 중인 선박을 공격하는 형태를 보이고 단순 절도 수

98) 해군작전사령부, 전개보고서, 81쪽.

준의 강탈이 주를 이루고 있으며, 2003~2004년도에 급증하였다가 국제외환 위기가 회복되면서 감소 추세를 보이다가 2010년부터 다시 해적행위가 증가되고 있는 추세에 있다.

소말리아에서 해적행위가 가장 활발한 곳은 북동부에 위치하고 있는 반 자치 구역인 푼틀랜드(Puntland)로 이 지역에서는 해적행위를 통해 일확천금을 거두게 됨으로써 지역경제를 장악하고, 지방정부 관리들과 긴밀한 관계를 유지하면서 세력을 확장하고 있다.⁹⁹⁾ 이를 통해 해적들은 지역 내에서의 사회적인 입지와 지역사회 경제적 기여도로 인해 해적들의 수뇌부들은 종종 지역사회의 엘리트로 추앙받기도 한다.¹⁰⁰⁾ 가루위(Garowe) 지역의 한 주민에 따르면 “해적들은 돈을 가지고 있으며, 권력도 가지고 있어서 나날이 점점 더 강해지고 있다. 그들은 큰 집에서 살고 있으며, 자동차와 총을 구입하고 있다.”며 부러움을 나타내기도 하였다.¹⁰¹⁾ 소말리아 해역에서 해적퇴치작전을 수행 중인 NATO사령관 Hank Ort 제독에 따르면, “소말리아 해적산업이 성공을 거둠으로 인해 소말리아 젊은이들이 더욱 해적활동에 참가하게 되는 자극제가 되고 있다.”¹⁰²⁾고 말했다.

국제해사국 보고에 따르면 2010년 해적행위가 발생한 445건 가운데 실제 선박에 대해 공격행위를 한 것은 249건이며, 실제 피랍에 성공한 것은 53건으로 나타났다. 최근 2012년에는 총 297건 중 28건이 성공한 것으로 나타났다. 또한 선박피랍을 위해 선박에 직접 사격을 실시한 것이 전체 107건 가운데 소말리아와 아덴만 지역이 96건을 차지하고 있다.¹⁰³⁾ 반면 2000년부터 2005년까지 말라카해협 인근 해역에서 발생한 해적들의 가장 공통적인 형태는 강도행위(robbery)로 나타났다. 선원 또는 선박의 피랍행위를 포함하는 좀 더 정밀한 공

99) <http://feraljundi.com/somalia/MaritimeSecurity>: The Evolution of The Somali Piracy Business Model. 소말리아 상황을 감시하고 있는 단체의 보고서에 따르면 ‘해적 지도자들은 정치인들에게 로비자금을 제공함으로써 해적행위를 보호받고 있으며, 작전거리를 확장하고, 안정적인 작전을 할 수 있도록 하고 있다’고 주장한다.

100) 윤현근, 전계논문, 45쪽.

101) Robyn Hunter, “Somali Pirates Living the High Life”, *BBC* (20 November 2008). 최근 보도에 따르면 인질 몸값으로 일확천금을 갖게 된 해적들 일부가 케냐의 부동산을 고가에 매입하여 케냐의 부동산 가격 상승을 부추기고 있다.

102) <http://www.ft.com/cms/s/0/cd8574f4-d0a5-11df-8667-00144feabdc0.html>(2010. 10. 5.).

103) ICC-IMB, Annual Report 2010, *op. cit.*, pp.8-12. 해적들이 선박을 피랍하기 위해 총기, 칼, 기타 무기 등이 사용되었으며, 무기를 사용한 경우가 243건으로 압도적으로 많았다. 특히, 소말리아 주변국가 및 홍해 등이 전체의 207건을 차지하고 있다.

격행위는 해상강도행위보다 발생빈도가 낮았으며, 공격대상도 대체적으로 소형 선박이었다.¹⁰⁴⁾

<표 3-5> 해적구성 현황¹⁰⁵⁾

구 분	소말리아 해병대	폰틀랜드 그룹	자원해양경찰	메르카 그룹
구 모	13만명	1만명	1만명	5천명
종 족	하위예족	다로드족		디질족
거 점	하라데라	보사소, 에일	카스마요	메르카

소말리아에 근거지를 두고 있는 해적들의 행위가 갈수록 흉포해지고 있는 것으로 드러나고 있다. 국제운송노동자연합(International Transport Workers Federation)에 따르면 요즘은 해적들이 피랍한 선박의 선원들을 살해하겠다고 위협하거나, 고문을 하는 것으로 드러나고 있다.¹⁰⁶⁾ 단적인 예로 국제해사국의 2012년 해적 및 해상무장강도 자료를 보면 2011~2012년 해적 발생 총 1,557건 중 인질 1,387건(89%), 부상 70건(5%), 위협 40건(2.5%), 납치/몸값요구 36건(2%), 살해 14건(0.9%), 폭행 10건(0.6%)으로 나타났다. 이처럼 해적들이 폭력적인 경향을 보이고 있는 것은 최근 해군함정들에 의해 해적들이 사망하는 사건과 연관 지을 수 있다. 2011년 1월 21일 한국 선박 삼호주얼리(Samho Jewelry)호를 구출하는 과정에서 해군 특수부대에 의해 삼호주얼리호에 승선해 있던 16명의 해적 가운데 8명이 살해되고 5명이 체포됐다.

또 한 가지 사례로 2010년 2월 17일 미국인 4명이 타고 오만 근해를 향해 하던 요트 1척이 해적에 의해 납치되었으며, 미국 구축함(Sterett) 1척이 추적 및 해적을 제압하는 과정에서 요트에 타고 있던 미국인 4명 모두 해적에 의해 살해되었다.¹⁰⁷⁾ 이런 것을 볼 때 해적들이 인질을 잡는 목적은 몸값을 받는 것인

104) Sam Bateman; Catherine Zara Raymond; and Joshua Ho, *Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits: An Agenda for Action*, Institute of Defence and Strategic Studies Policy Paper(May 2006), p.21.

105) 김중련, 전계논문, 33쪽.

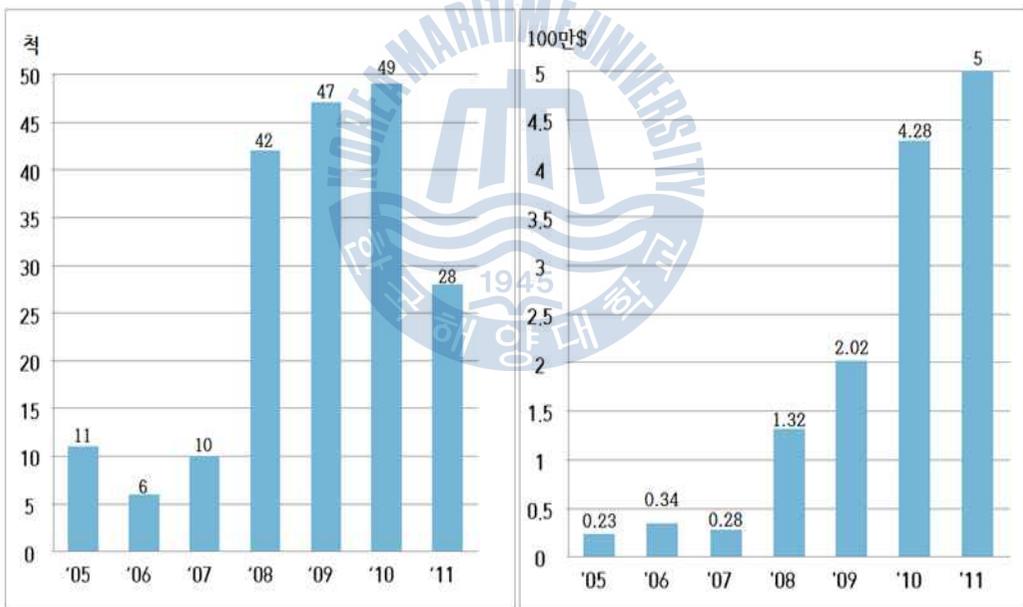
106) <http://atlantic-council.ca/somali-piracy-and-the-worlds-response/>.

107) <http://www.foxnews.com/world/2011/02/22/americans-aboard-yacht-captured-Pirates-reportedly-killed/>, 해적들이 미국 구축함의 추격을 받는 도중 미국 구축함에 유탄발사기를 발사

데, 군함의 추격을 받고 자신들이 위험에 빠지자 인질을 총으로 살해하는 등 폭력적으로 변해가고 있음을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다.

이런 일련의 사건에 대해 해적들은 자신들이 위험한 상황에 처하게 되면 모든 해적들은 이에 상응하는 행동을 할 것이라고 로이터 통신이 보도했다.¹⁰⁸⁾ 해적들은 납치한 선박에 승선하여 해적들의 지시를 따르지 않으면 선원들을 살해하거나 상해를 입히겠다는 등의 위협도 했다고 한다.¹⁰⁹⁾ 나포된 선박들 가운데 어선은 주로 차후에 다른 선박을 피랍하기 위해 계속 붙잡아 두었으나, 화물선 및 기타 대형 선박들은 인질 몸값 및 적재된 화물에 대한 가치를 고려하여 적정금액을 받고 석방을 하였다. <표 3-6>에서처럼 최근 들어 연합해군사의 해적퇴치 활동 등으로 피랍선박이 급격하게 감소되고 있으나 상대적으로 인

<표 3-6> 소말리아 해적 선박피랍 및 평균 석방금 현황¹¹⁰⁾



했으나 명중시키지 못했으며, 미국 측의 SEAL 요원에 의해 15명의 해적 가운데 2명이 살해되고, 13명이 체포되었다.

108) *Ibid.*

109) 소말리아 해적에게 납치됐다 4개월 만에 풀려난 금미 305호 선장에 의하면 124일간의 억류 기간 중 4차례나 금미호가 해적행위에 동원됐으며, 선장이 조종기를 잡았다고 증언했다.

110) One Earth Future Foundation, “The Economic Cost of Somalia Piracy”, 2011, p.2.

질 몸값은 1인 평균 500만 달러로 급속히 증가하고 있다. 또한 국제해사국 2012년 자료에 따르면 해적 공격 대상이 되는 선박의 종류는 2012년의 경우 총 297건 중 화학물운반선 76건, 벌크선 66건, 컨테이너선 39건, 유조선 32건, 예인선 23건순으로 전년도와 비교하면 공격척수는 줄어들었지만 대상 선박 공격 비율은 비슷하게 나타나고 있다.

제3절 지역별 해적행위 발생 동향 및 분석

I. 지역별 해적행위 발생 동향

해적행위가 발생하는 원인은 주로 해당 국가의 정치·경제적 불안정이 가장 큰 원인이라고 본다. 동아시아 지역에서 해적행위가 발생했던 주요 원인도 동남아시아 일부 연안국들이 정치·사회적으로 불안정한 상태가 유지되었기 때문이다. 2003년부터 2012년까지 국제해사국에 보고된 전 세계의 각 지역별 해적 관련 통계를 보면 2003년에 정점을 이루었다가 2006년에 가장 낮았으며, 이후 소말리아에서 해적행위가 증가함에 따라 다시 급증하는 추세로 돌아섰다가 2012년부터 급격하게 감소되고 있다.

특히, <표 3-7>에서 제시된 것처럼 그 동안 전 세계 해적관련 사고의 거의 절반을 차지했던 동남아시아를 포함하여 중남미 지역에서는 2009년까지 감소추세를 보이다가 2010년부터 증가 추세를 보이고 있지만 아프리카 지역은 2011년까지 급격한 증가 추세를 보이다가 2012년에는 급격한 감소 추세를 보이고 있다. 특히 소말리아가 위치하고 있는 동부아프리카 지역은 2005년부터 급격한 증가추세를 보이고 있다.

또한 아프리카 지역은 2010년에만 총 259건이 발생하여 전체 해적행위의 58%를 차지하였으며, 특히 아덴만과 소말리아 해역이 192건으로 아프리카 발생건수의 약 80%를 차지하고 있다. 반면, 과거 전 세계 해적행위 발생의 30~40% 이상이 동남아 해역에서 발생하였으나, 인도네시아와 말레이시아는 정치적 안정과 해적행위 및 선박에 대한 무장강도행위 퇴치에 관한 지역협력협정(ReCAAP)을 체결하고, 순찰활동을 강화함으로써 말라카해협에 대한 치안이 확보되어 해적행위가 급격히 감소하게 되는 원인이 되었다.¹¹⁾

<표 3-7> 각 지역별 해적발생 현황

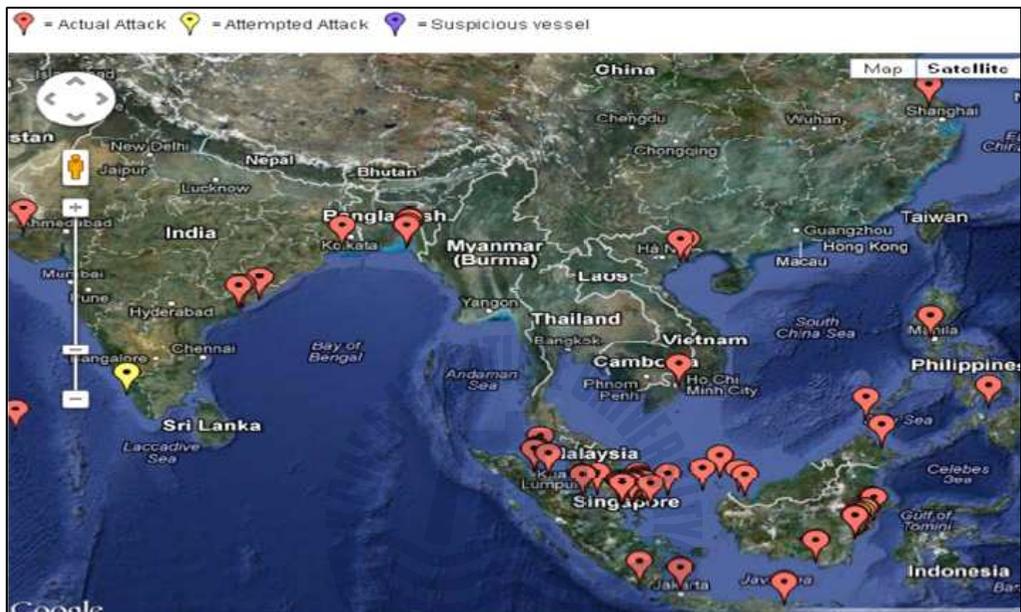
구 분		'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
아프리카	아덴만	18	8	10	10	13	92	117	53	37	13
	소말리아	3	2	35	10	31	19	80	139	160	49
	나이지리아	39	28	16	12	42	40	29	19	10	27
	홍 해	-	-	-	-	-	-	15	25	39	13
	기타 역내	33	35	19	29	34	38	10	23	47	47
	소 계	93	73	80	61	120	189	251	259	293	149
극 동	극동지역	19	15	20	5	10	11	23	44	23	7
인도양	방글라데시	58	17	21	47	15	12	18	23	10	11
	인 도	27	15	15	5	11	10	12	5	6	8
	스리랑카	2	-	-	1	4	1	-	-	-	-
	소 계	87	32	36	53	30	23	30	28	16	19
동남아	인도네시아	121	94	79	50	43	28	15	40	46	81
	말라카해협	28	38	12	11	7	2	2	2	1	2
	기타 역내	21	26	11	22	20	24	29	28	33	21
	소 계	170	158	102	83	70	54	46	70	80	104
남 미		72	45	25	29	21	14	37	40	25	17
기타지역		4	6	13	8	12	2	8	4	-	-
계		445	329	276	239	263	293	410	445	437	296

<출처: ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report 2008~2012.>

IMB-PRC(International Maritime Bureau-Piracy Reporting Center) 발표에 따르면 2003년에 동남아 해역에서는 해적행위 발생이 170건이었으나, 2005년에 102건, 2006년에는 83건만이 발생하여 감소하였으나, 2011년 80건, 2012년 104건으로 증가했다고 발표했다. 동남아 해역에서 해적행위가 빈발했던 이유는 아

111) ReCAAP(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ship in Asia)은 2004년 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 중국, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 베트남 등 16개국에서 채택되어 2006년 9월 4일 발효되었으며, 한국은 2006년 4월 가입했다. 싱가포르에 정보공유센터가 설치되었으며, 해적행위 등에 관련된 범죄인 인도 및 형사 사법 공조를 위한 당사국간 협력체제가 가동되고 있다.

체반군¹¹²⁾ 등 테러단체가 활동비용을 마련하기 위해 해적행위를 감행하였고, 인도네시아는 1,300여 개의 섬으로 이루어진 세계 최대의 군도국가로서 해양순찰이 물리적으로 불가능한 상황이며, 해상안보 강화로 인한 혜택이 대부분 해상교통로를 이용하는 한국, 중국, 일본 등 동북아 국가에게 귀속되는 무임승차 현상으로 인해 지역 내 국가들의 해적소탕을 위한 노력이 소극적이었다.



<그림 3-4> 말라카해협 인근해역 해적발생 현황

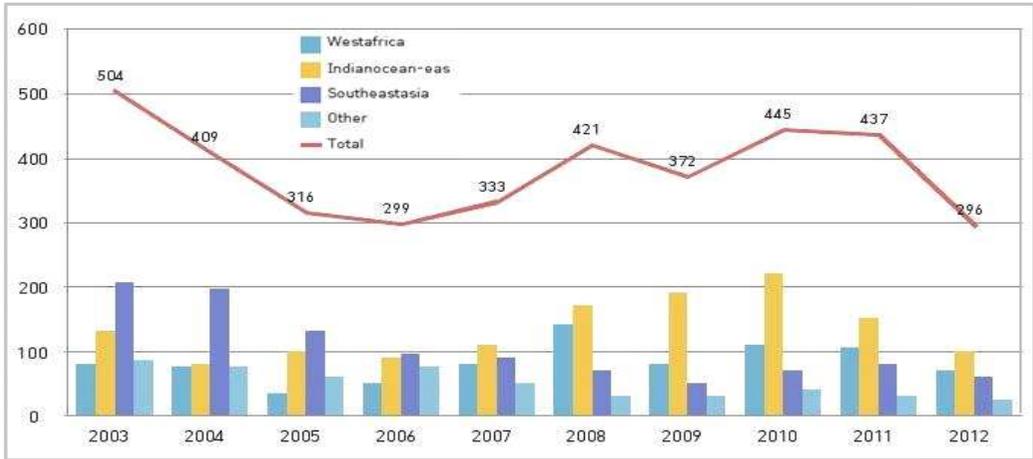
<출처: ICC-IMB, Piracy and Armed Against Ships Report-Annual Report 2012.>

IMB-PRC의 자료는 선박들이 자발적으로 보고한 것에 의존하기 때문에 모든 해적발생 현황이 국제해사기구에서 발표하는 통계와는 차이가 있을 수 있다. 선주들은 해적행위 발생 신고시 보험료 인상, 관계당국의 조사 등이 수반되는 우려 때문에 IMB-PRC에 보고하는 것을 꺼리고 있기 때문이다.¹¹³⁾ 2003년부터 2012년까지 지역별, 연도별로 구분하여 도표로 표시하면 <표 3-8>과 같다.

112) 아체는 수마트라 섬 북부의 5만 5,400km², 인구 410만 명의 원주민이 거주하는 곳으로 인도네시아 정부가 자바족을 우대하고 자원을 수탈하는 것에 대해 반발하여 대 정부독립 무력투쟁을 전개하고 있다.

113) ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery against Ships, Quarterly Reports 2008.

<표 3-8> 2003~2012년까지 보고된 해적 발생 건수



<출처: HCSS, Piracy Database.>

그러나 동남아 지역을 비롯한 거의 전 지역에서 해적행위 발생의 감소 추세에 비해 아프리카 지역에서는 2007년부터 급격한 증가 추세를 보이고 있다. 특히, 아덴만과 소말리아 해역에서는 2007년 44건에서 2008년 한 해 동안 111건으로 급증하였으며, 2009년에는 197건, 2010년 192건, 2011년 197건으로 증가하였다가 2012년에는 62건으로 감소하였다. 소말리아 지역은 다른 지역에 비해 매우 활발한 활동을 보여주고 있다. 또한, 최근에는 아프리카 서부지역인 나이지리아 근해에서도 해적행위의 발생이 급격히 증가하는 추세를 보였다. 해적행위의 발생추세가 동남아 지역에서 아프리카 지역으로 이동하고 있으며, 2010년에는 전 세계 해적발생 건수의 54%가 아프리카 지역에서 발생한 것으로 집계되고 있다.

II. 지역별 해적행위 발생 분석

소말리아 근해에서 해적행위가 기승을 부리는 원인을 보면, 첫째 국내적 상황으로 1991년 이후 내전으로 인한 무정부 상태가 지속됨에 따라 국가 통제력 상실 및 해상 치안력 부재 때문이다. 2005년 기준 100여명에 불과하던 해적 숫자가 2008년에 이르러서는 1,000명 이상 증가한 것으로 추산되고 있다.¹¹⁴⁾ 해적

활동에 참가하는 인원이 계속 증가하는 또 다른 원인은 전 세계 1/3의 선박이 통과하는 요충지로서 선박 피랍이 성공할 경우 인질의 몸값으로 경제적 이익을 충족시킬 수 있으며, 이로 인해 지역주민들이 해적에 대해 우호적인 분위기도 한 몫을 하고 있다. 최근 소말리아 동북부 해역 등 아프리카 지역에서 해적행위 발생이 중요한 국제적 관심사로 부각되고 있는 것은 이 지역에서 특별하게 해적행위 발생건수가 급격히 증가되고 있는 것뿐만 아니라 해적행위 발생으로 인해 세계 상선과 화물선 통과의 요충지가 되는 아덴만에 대한 안전이 보장되지 못함으로써 국제무역이 악영향을 받고 있다는 것이다.



<그림 3-5> 아덴만, 아프리카 동부해역 해적발생 현황

<출처: ICC-IMB, Piracy and Armed Against Ships Report-Annual Report 2012.>

또한, 해적행위로 인해 선박이 피랍됐을 경우 인질들의 몸값을 현금으로 지

- 114) 현재 소말리아에서 활동하고 있는 해적들 조직은 크게 소말리아 해병대(SM), 자원해양경찰대(NVCG), 마라카그룹(MG), 푼틀랜드그룹(PG) 4개 조직이다. 이 중에서 가장 규모가 크고 위협적인 존재는 SM그룹이다. 이 조직은 북부 하라데라항을 거점으로 활동하고 있으며, 소말리아 최대 군벌인 하위야가 지휘하고 있고, 조직원 수는 약 13만 명에 달한다. 지난 2006년 동원호 납치와 2007년 마부노 1, 2호 납치 사건도 SM이 주도한 것으로 확인 되었다. 그리고 소말리아 남부 키스마요항 연안에 주둔 중인 NVCG와 푼틀랜드 지역 연안에 위치한 항구를 거점으로 활동하고 있는 PG는 각각 1만 여명의 조직원을 거느리고 있다. 남부 마르카항 연안에서 활동하는 MG는 조직원 5천 명을 거느리고 있다.

<http://sisapress.com/news/articleView.html?idxno=47554>(2008. 10. 29.).

급함에 따라 해적과 연계된 테러조직의 무기구입 및 조직 운영자금으로 전용될 수 있으며, 유조선에 대한 해적들의 공격으로 인한 기름유출로 인해 대규모 해양오염 발생 등이 우려되기 때문이다.

둘째, 지형적 여건으로써 소말리아의 해안선은 아프리카에서도 가장 긴 3,000 km나 되기 때문에 해적들이 연안으로부터 쉽게 접근할 수 있는 자연적인 환경을 제공하고 있다. 소형 선박이 육상기지에서 단시간 내 출항하여 연안으로 통과하는 선박에 접근하여 피랍이 가능하며, 더욱 이 지역은 4~6월에는 기상조건이 좋아 바람이 거의 불지 않아 소형 선박이 원거리까지 항해할 수 있어 초기에 해적들이 소형 선박을 이용한 해적활동이 활발했던 원인이 되기도 하였다.

문제가 되는 것은 이들 해적들은 자신들이 저지르는 행위가 범죄행위라고 생각하고 있지 않으며, 처벌당할 위협을 느끼지 않고 있는 것 또한 해적행위가 증가하고 있는 이유라고 볼 수 있다. 소말리아 연방과도정부 대통령 유수프 아메드는 공개적으로 해적행위에 대해 유엔안보리결의에 근거하여 소말리아 영해에서 외국해군의 해적소탕 활동을 허용하고 있지만,¹¹⁵⁾ 실제로 내륙에서는 해적의 근거지를 소탕하려는 아무런 의지도 나타내지 않고 있다.

115) UNSCR 1816 (2008), UN Chapter VII, p.7.

第4章 海賊行爲 關聯 法制上 爭點 分析

제1절 국제법규

I. 1982년 유엔해양법협약

1. 국제법상의 일반원칙

국제법은 해적을 ‘인류공동의 적’으로 규정하고, 해적행위에 대하여 해적선의 국적이나 피해선박의 국적 또는 해적행위 발생장소에 관계없이 모든 국가가 형사사법권을 가지는 것으로 하는 이른바 ‘보편적 관할권’(universal jurisdiction)을 인정하고 있다.¹¹⁶⁾

또한, 모든 국가는 공해 또는 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 기타 수역에서 해적선·해적항공기 또는 해적행위에 의해 탈취되거나 해적의 지배하에 있는 선박 또는 항공기를 나포하고 선박 또는 항공기내에 있는 사람을 체포하거나 재산을 압류할 수 있다. 나포를 행한 국가의 법원은 부과할 형벌을 결정하며 또한 그 선박, 항공기 또는 재산에 대하여 취할 조치를 결정할 수 있다 (유엔해양법협약 제105조).

우리나라도 헌법 제6조에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고 있어, 1996년에 비준·공포한 유엔해양법협약은 국내법과 동일한 효력을 가지므로 해적들을 체포 및 처벌할 수 있다.

2. 해적행위의 개념

가. 해적행위의 주체와 대상

- ① ‘어느 해적선 및 해적항공기’와 ② 그 선박 및 항공기에 의한 ‘다른 선박

116) 노영돈, “국제법상 해적제도와 관련 국내입법의 검토”, 『성균관법학』, 제21권 제3호(2009. 12.), 995쪽.

및 항공기 또는 그곳 안에 있는 사람이나 재산'이 바로 해적행위의 주체와 객체이다.

나. 해적행위의 장소

해적행위는 공해 또는 국가의 관할권에 속하지 않는 곳에서 발생해야만 한다 (국가 관할권이 속하지 않는 곳을 언급함으로써 남극이나 북극도 이에 해당할 수 있음).¹¹⁷⁾ 이러한 요건은 공해에서의 국제무역을 방해하는 해적행위를 방지하는 것을 염두에 두고 만들어졌다는 견해가 일반적이다.¹¹⁸⁾ 이는 또한 영해에서 발생하는 유사해적행위는 연안국이 직접 관여할 문제라는 시각을 암시하기도 한다.

다. 해적행위의 양태

해적행위의 양태는 불법적 폭력행위, 억류 또는 약탈행위이어야 한다.

라. 해적행위의 목적

해적행위는 '사적인 목적'에 기반한 행위여야 한다. 이는 과거 국가의 사주를 받은 사략선(privateer)¹¹⁹⁾을 현대 민간주도의 해적행위와 구별하기 위한 취지로 만들어진 조항이라는 주장이 있다.

마. 사유의 선박

해적행위는 반드시 민간의 선박, 항공기에 의해서만 이루어질 수 있다. 민간 선박·항공기의 행위로 해적행위를 제한하는 것은 군함이나 기타 정부선박의 행위를 배제한다는 것이다. 민간 선박은 제102조 범주에 해당하지 않는 선박을 말하며, 민간 항공기는 1944년 국제민간항공협약 제3조에 의하여 국가항공기 이외의 항공기, 즉 군용·세관 및 경찰 등 행정업무 수행에 사용되는 항공기 이외의 항공기를 말한다. 그러나 군함, 정부선박 또는 정부항공기의 승무원이

117) 이민효, 『해양에서의 군사활동과 국제해양법』 (서울: 연경문화사, 2007), 149쪽.

118) Lieutenant (Navy) Mike Madden, Trading the Shield of Sovereignty for the Scales of Justice: A Proposal for Reform of International Sea Piracy Laws, 21 U.S.F. Maritime Law Journal No.2, p.146.

119) 전시에 적의 상선을 나포할 수 있는 허가를 받은 민간 무장선. *Ibid.*, pp.144-145.

반란을 일으켜 이를 지배하고, 해적행위를 범하는 때에는 사유의 선박으로 간주된다(유엔해양법협약 제102조).

바. 해적선의 정의

선박 또는 항공기를 지배적으로 관리하고 있는 자가 해적행위를 위하여 이를 사용할 것을 기도하거나 실제로 이를 사용해 온 경우에 그 선박·항공기는 해적선·해적항공기로 간주된다(유엔해양법협약 제103조). 실제로 해적행위에 속하는 폭력이나 폭력행위를 범한 경우는 그 선박·항공기가 그 행위를 범한 자의 지배하에 있는 한 해적선·해적항공기로 본다.

사. 해적선과 피해선박

해적행위의 대상은 해적선 이외의 다른 선박 또는 거기에 동승하고 있는 사람이나 재산이다. 따라서 자기가 탑승하고 있는 선박을 강취하거나 거기에 실린 화물을 강탈하는 행위는 해적행위의 대상이 될 수 없다. 이 경우에는 오로지 기국에 의해서만 통제를 받을 뿐이며, 다른 나라의 군함은 개입할 수 없다.¹²⁰⁾ 공해상에서 자기가 탑승하고 있는 선박을 강취한 선상반란 사건으로 1996년 8월 2일 남태평양 피닉스 섬 북방 60마일 해상에서 발생한 페스카마호 사건을 대표적인 예로 들고 있다.

3. 해적행위 단속 관련 국가의 권한

가. 해적선, 해적항공기 나포권

해적행위자의 나포는 군함, 군용항공기만이 할 수 있다. 또 특별히 해적선 나포의 임무를 부여받고, 이러한 권한이 명백히 표시된 정부선박은 이러한 나포에 임할 수가 있다(유엔해양법협약 제107조). 원래 1956년 국제법위원회 초안 제45조에서는 군함과 군용항공기만이 나포권자로 규정되어 있었는데, 이는 정부선박까지 해적선의 나포권자로 포함시킬 경우에는 권한남용의 우려가 있다고 보았기 때문이다. 한편, 1982년 유엔해양법협약에서는 “나포권한이 사전에 주어진 정부선박임을 명백히 나타내는 표시”를 할 요건이 추가되어 규정되었다.

120) 전일수·노영돈, “해적방지를 위한 국제적 동향과 우리나라 관련법제의 개선방안”, 해운물류연구 제42호, 한국해운물류학회(2004. 9.), 80쪽.

나. 해적선, 해적협회의 처벌

해적행위는 어떤 국가든지 해적선·해적항공기를 나포한 국가의 법원에 기소되어 재판을 받는다. 그 국가는 국내법에 의거하여 해적행위에 부과될 형벌을 결정할 수 있고, 재판절차에 따라 나포된 행위자를 처벌할 수 있다(유엔해양법협약 제105조). 아울러 그 국가는 나포된 해적선과 압수된 재산에 대해서도 적절한 조치를 결정할 수 있다. 그러나 선의의 제3자 권리를 보호하기 위한 합리적 배려가 수반되어야만 한다.

다. 불법나포에 대한 국가배상

해적행위의 혐의가 있는 해적선, 해적항공기의 나포가 적절한 근거가 없는 것으로 판명된 경우에는 나포를 행한 국가는 피 나포 선박·항공기의 국적국에 대하여 그 손해를 배상하여야 한다(유엔해양법협약 제106조).

II. 1988년 SUA협약

1. 제정 목적

해상폭력과 관련하여 종래의 국제법 질서는 해적행위를 규제하는데 중점을 두어왔지만, Achille Lauro호의 납치사건 이후로 해상테러에 대한 국제적 여론이 비등하게 되자, 이를 계기로 항해안전을 위협하는 모든 불법적 행위를 예방하고, 범죄자에 대한 효과적인 기소와 처벌을 위하여 국가 간의 협력을 강화할 목적으로 1988년 항해안전에 반하는 불법행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988: SUA협약)을 채택하게 되었다. 이 협약의 전문에서 해상테러리즘의 우려를 주로 표명하고 있지만 해적행위와 해상무장강도행위에 대해서도 SUA협약에서 규정하고 있다.

SUA협약은 전문과 22개의 조문으로 구성되어 있으며,¹²¹⁾ 항해의 안전에 대한 모든 불법적 행위의 예방과 그 범죄자들의 기소와 처벌을 위한 효과적이고

121) SUA협약은 22개조로 구성, 제1조 및 제2조는 대상선박, 제3조는 범죄구성요건, 제4조는 적용범위, 제5조는 제3조에 규정된 범죄에 대한 적절한 형벌부과, 제6조는 재판관할권, 제7조 내지 제15조는 당사국의 권한과 의무, 제16조 내지 제22조는 당사국간의 분쟁해결절차 및 종결규정에 관하여 규정하고 있다.

실제적인 조치를 취하는데 있어서 국가 간의 협력을 강화하기 위한 목적으로 제정되었다.¹²²⁾

SUA협약은 해적 및 해상무장강도로서 처벌될 수 있는 불법행위를 광범위하고 구체적으로 명시하고 있으며(제3조), 해적행위를 한 선박이 영해 내 혹은 영해 밖에 있을 경우뿐만 아니라 불법 행위자가 일국의 영토 내에 있을 경우에도 그 국가는 범죄인을 자국법에 따라 처벌하든지 혹은 관련국에 범죄인을 인도해야 할 의무를 규정하고(제4조), 또한 협약 당사국은 불법행위 방지를 위한 국제협력과 사법공조체제를 유지하도록 요구하고 있다.

2. 적용 범위

SUA협약의 장소적 적용범위는 모든 수역뿐만 아니라 범죄행위자가 존재하는 영토의 국가를 포함하는 것이며, 범죄에 대한 관할권도 의무적·임의적 관할권 모두를 규정하여 최소한 1개국의 관할권이 인정되도록 하여 해상불법행위를 처벌하기 위한 것이다. 즉 영해인지 공해인지를 불문하고 해상에서의 모든 해적행위는 SUA협약 상의 범죄행위에 포함시키고 있다.

3. 재판관할권

SUA협약에서 정하는 범죄행위에 대한 재판관할권을 확정하기 위하여 다음과 같은 규정을 두고 있다(제6조).

첫째, 각 당사국은 제3조에 규정된 범죄가 자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 동 선박에서, 영해를 포함하여 자국의 영역 안에서, 그리고 자국민에 의하여 발생하는 경우에는 그 범죄에 대한 재판관할권의 확립을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

둘째, 당사국은 자국이 통상적으로 거주지가 있는 무국적자가 범죄를 범한 경우, 범죄의 실행 시 자국민의 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해될 경우, 그리고 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 참가하도록 강요하기 위한

122) Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988, 전문참조, SUA협약은 1992년 3월 1일, 우리나라는 2003년 8월 12일 발효되었음.

(<http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>)

시도로써 범죄가 행하여진 경우에는 재판관할권을 확립토록 의무를 규정하고 있다(제6조 제3항 내지 제5항).

Ⅲ. 아시아지역해적방지협력협정

1. 제정 배경

아시아 각국의 해적행위는 오랫동안 해상운송의 장애요인이 되어 왔다. 특히, 중동과 아시아를 오가는 선박은 지리적으로 말라카해협과 싱가포르해협을 통과해야 하는 현실적인 측면과 1997년 국제 외환위기 이후, 해적행위가 날로 조직화·흉포화 되고 있어 해양안보를 위한 조치가 시급히 필요하다는 측면이 부각되어 2000년 들어 해적피해방지를 위한 국제공조 및 협력의 공감대가 형성되고 있었다. 이러한 상황에서, 일본의 오부치 게이조 전 총리가 1999년 최초로 해적 및 해상강도 퇴치에 관한 지역협력협정을 제안하였고, 이후 아시아 각국의 관련 부처, 국제해사기구, 각국 선주협회 등이 참가하여 2000년 “선박에 대한 해적 및 무장강도 퇴치에 관한 모든 해사 관련 정부 및 민간단체 국제회의(아시아해적퇴치회의)”가 동경에서 두 차례 개최되었다. 동 회의에서 각국이 해적퇴치에 서로 협력할 것을 선언한 ‘동경선언(Tokyo appeal)’과 구체적 내용을 담은 ‘표준행동계획(Model Action Plan)’ 및 각국의 해상경비기관에 의한 대책조치를 종합한 ‘아시아 해적대응대책 2000(Asia Anti-piracy Challenges 2000)’을 만장일치로 채택하게 되었고, 이는 아시아해적퇴치협정의 기초가 되었다. 그리하여 동 협정이 2004년 11월 11일 동경에서 채택되었고, 그 후 인도네시아와 말레이시아를 제외한 14개 국가의 비준을 얻어 2006년 9월 4일 발효되었다가 현재는 말레이시아 등 3개국이 추가되어 총 17개국이 참여하고 있다.

2. 기본 원칙

아시아해적퇴치협정 전문은 동 협정이 유엔해양법협약 상의 회원국의 해적행위 억지 및 예방의무를 준수한다는 점, 동경선언·표준행동계획·아시아 해적대응대책 2000을 기초로 한다는 점, 그리고 유엔총회와 국제해사기구에서 채택된 관련 결정 및 권고안을 존중한다는 점을 밝히고 있다. 즉, 동 협정은 유엔해양법협약 상의 당사국의 권리·의무를 변경하지 않을 것임을 밝히고 이에 따라 공

해상의 해적행위에 대해서는 유엔해양법협약에 따른 당사국 협력의무를 고취하고 영해에 대해서는 연안국의 주권을 바탕으로 무장강도행위를 예방하고 진압할 의무를 전제로 하고 있다. 그러한 책임을 효과적으로 이행하기 위해 동경선언 또는 표준행동계획에서 나타난 정보공유체제의 구축과 대응능력 배양에 있어 상호협력 의무를 그 기본원칙으로 하고 있다.

3. 주요 내용

아시아해적퇴치협정은 총 5부 20개의 조문으로 구성되어 있으며, 1부(제1조~제3조)는 정의 및 일반조항, 2부(제4조~제8조)는 정보공유센터, 3부(제9조~제11조)는 정보공유센터를 통한 협력, 4부(제12조~제16조)는 국제공조, 5부(제17조~제20조)는 최종조항으로 분쟁해결, 발효일, 개정 등을 다루고 있으며, 협정 제1조는 해적행위를 유엔해양법협약 제101조를 준용하여 동일하게 정의하고 있다.

그러나 공공목적의 약탈행위, 전 세계 해적의 80%이상이 공해상이 아닌 연안에서 발생하는 점과 두 선박 조건(two-vessels requirement)에 따라 동일 선박 내에서의 해상테러 및 폭력행위를 수용하지 못한다는 문제점이 지적되고 있다. 한편 아시아해적퇴치협정은 국제해사기구의 규정에 따라 무장강도행위를 정의하였는데 그 정의의 내용은 해적행위의 정의와 동일하고, 다만 그러한 범죄행위가 “협약국의 관할권 내”에서 발생하면 무장강도행위로 보고 있다.

4. 적용 범위

아시아해적퇴치협정의 적용 범위는 해적행위의 정의규정에 따라 공해상이고, 동시에 무장강도행위 정의규정에 따라 각국의 관할권이 미치는 해역이다. 여기서 문제되는 것은 배타적 경제수역을 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 주로 문제가 되는 말라카해협과 싱가포르해협은 그 폭이 좁아 양국 간 영해마저도 중첩되기 때문이다. 그리고 제3조는 각 회원국이 국내법 혹은 국제법의 관련 법규에 따라 ① 해적행위 및 무장강도행위 억지 및 예방, ② 해적 혹은 무장강도체포, ③ 범죄에 사용된 선박 혹은 항공기, 해적이 납치하고 있는 선박, 그리고 그 선박에 있는 재화의 나포 및 압류, ④ 강탈당한 선박이나 억류 중인 희생자

구조를 이행하기 위한 모든 노력을 다할 것을 규정하고 있다.

IV. 유엔안보리 결의안

대한민국 해군의 청해부대 파병은 소말리아해역에서의 해적행위를 억제하기 위한 유엔안보리 결의안(제1816호, 제1838호, 제1846호, 제1851호)에 따라 우리 국회가 동 해역에 국군부대를 파견하기로 결정한 사안이다. 청해부대는 소말리아 인근해역에서 우리선박의 안전한 활동을 지원하고, 동 해역의 해상안전 확보를 위한 국제적 노력에 동참하기 위한 목적으로 파병함으로써 유엔안보리 결의안과 청해부대 작전 간의 실질적인 상관관계를 검토할 필요성이 있다고 본다.

따라서 일련의 유엔안보리 결의안이 청해부대의 작전수행에 어떻게 적용되고, 어떠한 영향을 미치는지에 대한 명확한 이해가 필요하다.

1. 유엔헌장 제7장상의 ‘강제조치’

유엔안전보장이사회가 평화에 대한 위협, 파괴 및 침략행위가 존재한다고 ‘결정’하였을 경우, 안보리는 평화의 유지회복을 위해 유엔헌장 제39조에 따른 ‘권고’를 하거나, 유엔헌장 제41조와 제42조에 따른 ‘비군사적’ 혹은 ‘군사적’ 강제 조치를 결정할 수 있다. 특히 유엔의 관행상 안보리는 일반적으로 제7장에 근거하여 개별 회원국들에게 평화유지 회복을 위한 무력사용의 권한을 부여해오고 있다. 결국, 군사적 원조를 제공할 것을 ‘권고’하거나 ‘허용’하는 방식을 취하고 있다.¹²³⁾

2. 소말리아 해적 관련 유엔안보리 결의안

유엔안전보장이사회는 소말리아해역의 해적행위 실태와 관련하여 2011년 11월까지 총 10개(결의안 제1816호, 제1838호, 제1846호, 제1851호, 제1897호, 제1918호, 제1950호, 제1976호, 제2015호, 제2020호)의 안보리 결의안을 채택하였다. 그 중 결의안 제1918호를 제외한 대부분의 결의안은 소말리아해역에서 발생하고 있는 해적행위 및 해상무장강도행위가 유엔헌장 제7장의 평화와 안전에

123) 정인섭, 『신국제법강의』 (서울: 박영사, 2010), 754쪽.

대한 위협임을 ‘결정(determining)’하고 있다.

특이한 것은 이들 결의안들이 유엔해양법협약상의 개념인 해적행위 개념이외에도 회원국의 국내법상 개념인 해상무장강도행위를 병기하고 있다는 점이다. 그러나 이들 결의안들은 유엔해양법협약에 반영된 국제법이 해적행위 및 해상무장강도행위에 대응하는데 적용되는 법적 기반을 성립하였다고 확인하고 있어¹²⁴⁾ 해적행위의 개념을 정의하는 국제법적 범위에 대해 다소 모호한 태도를 취하고 있다. 그렇지만 유엔해양법협약을 언급하고 있는 이유는 유엔해양법협약이 국제조약으로서는 유일하게 해적행위와 관련된 추적·임검·나포 등의 구체적인 해적퇴치 작전의 형태들을 규정하고 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 이들 각 결의안들의 내용과 특징을 검토하여 쟁점이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

가. 안보리 결의안 제1816호(2008. 6. 2)

본 결의안은 소말리아 인근해역의 해적행위를 유엔헌장 제7장에서의 국제평화와 안전에 대한 위협으로 ‘결정’한 최초의 유엔안보리 결의안이며,¹²⁵⁾ 본 결의안 제7항의 내용에서처럼 유엔 회원국들에게 ‘모든 필요한 수단’을 사용하도록 허가하는 것은 일반적으로 안보리가 무력사용을 허가하는 방식으로 보면 될 것이다.¹²⁶⁾ 각 항목별 주요 결정사항은 다음과 같다.

124) “*Affirming* that international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (“the Convention”), sets out the legal framework applicable to combating piracy and armed robbery, as well as other ocean activities.” UN Sec.Res.1816, Preamble.(2 June 2008). (본 문단은 이후 채택된 모든 해적관련 결의안에서 같은 문장으로 재확인 되었음).

125) “Determining that the incidents of piracy and armed robbery against vessels in the territorial waters of Somalia and the high seas off the coast of Somalia exacerbate the situation in Somalia which continues to constitute a threat to international peace and security in the region.”

126) 정인섭, 전거서, 754쪽.

1. 공해 및 영해 내에서의 모든 해적행위 및 선박에 대한 무장강도행위들에 대하여 규탄함.
2. 소말리아 연안의 공해와 상공에서 해군함정과 군용항공기들을 운영하고 있는 국가들로 하여금 해적행위 및 무장강도행위에 대한 주의깊은 경계를 취해줄 것을 ‘촉구(urge)’함. 특히, 소말리아 연안의 상선 항로의 사용에 관심있는 국가들을 소말리아 과도연방정부와 협조하여 해적행위 및 해상무장강도행위의 억제를 위하여 서로 협력할 것을 권고(encourage)함.¹²⁷⁾
7. 본 결의안의 채택일로부터 향후 6개월의 기간 동안 해적 및 해상무장강도행위를 근절하기 위해 소말리아 과도연방정부와 협력하는 국가들은 이에 대한 사전통고가 과도연방정부로부터 유엔사무총장에게 제공된 경우에 다음 사항들이 허가됨. (a) 해적행위 및 해상무장강도행위의 진압을 목적으로 관련 국제법상 공해상 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 소말리아 영해에 진입해도 되고, (b) 소말리아 영해 내에서 관련 국제법상 공해상 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 해적행위 및 무장강도행위를 진압하기 위한 모든 필요한 수단(all the necessary means)을 사용해도 됨.¹²⁸⁾
11. 모든 국가들 특히, 기국, 항구, 연안국, 피해자와 혐의자의 국적국 또는 해적 및 무장강도의 국적국, 그리고 국제법 및 국내 입법 하 관련 관할권을 갖고 있는 타국들은 관할을 결정하고, 소말리아 근해에서 발생한 해적행위 및 무장강도행위에 대한 책임있는 자들에 대한 수사 및 소추하는데 협력해야 함.¹²⁹⁾

127) “2. *Urges* States whose naval vessels and military aircraft operate on the high seas and airspace off the coast of Somalia to be vigilant to acts of piracy and armed robbery and, in this context, encourages, in particular, States interested in the use of commercial maritime routes off the coast of Somalia, to increase and coordinate their efforts to deter acts of piracy and armed robbery at sea in cooperation with the TFG.”

128) “7. *Decides* that for a period of six months from the date of this resolution, States cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General, may: (a) Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law; and (b) Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery.”

나. 안보리 결의안 제1838호(2008. 10. 7)

본 결의안은 소말리아해역의 해적상황을 유엔헌장 제7장에서 국제평화에 대한 위협으로 다시금 ‘결정’하였으며, 다음과 같이 회원국들로부터 군함파견을 요청하고 있다.

2. 해상활동의 안보에 관심있는 국가들이 소말리아 인근 공해상에서의 해적행위 근절에, 특히, 유엔해양법협약 상에 반영된 국제법에 따라 해군 함정과 군용항공기를 파견하는 방식으로 적극 참여할 것을 요청(call upon) 함.¹³⁰⁾

동 결의안 및 이후 결의안들에서 사용되는 ‘요청(call upon)’이라는 단어의 법적 구속력과 관련하여 쟁점이 있을 수 있다.

유엔헌장 제40조에서 안보리는 평화유지·회복을 위하여 관계 당사자에게 잠정조치에 따르도록 요청(call upon)할 수 있다. 이러한 요청은 당사자에게 법적 의무를 발생시키는 ‘명령’으로 해석된다는 것이 일반적인 견해이다(유엔헌장 제41조에서는 안보리가 회원국들에게 비군사적 조치를 적용하도록 요청할 수 있도록 규정하고 있음).

본 결의안의 ‘요청(call upon)’은 군함 및 항공기의 파견을 통해 해적행위 근절에 적극 참여할 것을 요청하는 것이다. 이 요청이 과연 구속력 있는 명령인지의 여부는 불확실하다. 그러나 현실적으로 모든 회원국이 군함과 항공기를 파견할 능력을 보유하고 있거나 해상안보에 대한 이해관계를 갖고 있지 않다는 점에서, 그 취지상 모든 회원국에 대하여 구속력 있는 명령으로 의도된 것으로 보이지는 않는다.

한편, 이후 채택된 결의안 제1864호가 ‘가용한 능력이 있는 국가 및 지역기구

129) “11. *Calls upon* all States, and in particular flag, port, and coastal States of the nationality of victims and perpetrators of piracy and armed robbery, and other States with relevant jurisdiction under international law and national legislation, to cooperate in determining jurisdiction, and in the investigation, and prosecution of persons responsible for acts of piracy and armed robbery off the coast of Somalia [...]”

130) “2. *Calls upon* States interested in the security of maritime activities to take part actively in the fight against piracy on the high seas off the coast of Somalia, in particular by deploying naval vessels and military aircraft, in accordance with international law, as reflected in the Convention.”

(States and regional organizations that have the capacity to do so)'라는 문장을 추가한 것으로 보아, 결의안 제1838호 상의 '요청' 취지가 ① 해양안보에 이 해관계를 갖고 있고, ② 가용한 해군력이 있는 국가들에 한하여 구속력을 갖는 명령으로 해석될 여지도 있다. 그러나 현실적으로 이 두 조건을 모두 갖추고 있으면서도 여전히 해군력을 파견하지 않고 있는 국가들이 있다는 점을 고려해 볼 때, 본 '요청'이 과연 법적인 구속력이나 명령을 수반하고 있는 것인지의 여부는 여전히 불분명하다고 볼 수 있다.

다. 안보리 결의안 제1846호(2008. 12. 2)

6. 결의안 제1814호, 제1816호, 제1838호에 따라 캐나다, 덴마크, 프랑스, 인도, 네덜란드, 러시아, 스페인, 영국, 미국, EU, NATO 등이 소말리아해역에서 해적행위를 억제하기 위한 노력을 기울이는 것을 환영함.
7. 가용한 능력이 있는 국가들이나 지역기구들로 하여금 소말리아 연안에서 해적행위 및 해상무장강도행위를 진압하는데 적극적인 참여를 요청(calls upon)함. 특히, 본 결의안 및 관련 국제법과 조화를 이루는 것에 한해서 해군함정과 군용항공기를 파견하는 방법으로, 그리고 동 해역에서의 해적행위 및 무장강도행위에 사용된 보트, 선박, 무기, 관련 장치들의 압류 및 처분을 통해서 그러한 참여를 요청함.¹³¹⁾
10. 본 결의안의 일자로부터 향후 12개월의 기간 동안, 해적행위 및 해상무장강도행위를 근절하기 위해 소말리아 과도연방정부와 협력하는 국가 및 지역기구들은 이에 대한 사전통고가 과도연방정부로부터 유엔사무총장에게 제공된 경우에 다음 사항들이 허가됨. (a) 해적행위 및 해상무장강도행위의 진압을 목적으로 관련 국제법상 공해상 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 소말리아 영해에 진입해도 되고, (b) 소말리아 영해 내에서 관련 국제법상 공해상 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 해적행위 및 무장강도행위를 진압을 위한 모든 필요한 수단(all the necessary means)을 사용해도 됨.¹³²⁾

131) "7. *Calls upon* States and regional organizations that have the capacity to do so, to take part actively in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of

15. 1988년 SUA협약은 그 당사국으로 하여금 선박을 무력이나 위협 및 그 외 형태의 협박 등을 통해 나포/장악한 혐의자들의 범죄를 규정하고, 관할권을 행사하며, 그들을 인수받을 것을 규정하고 있음을 재확인. 이에 따라 SUA협약의 당사국들이 본 협약 상의 의무를 완전히 이행하고 유엔 사무총장과 국제해사기구(IMO)와 협력하여 소말리아해역에서의 해적행위 및 무장강도행위에 대한 성공적인 소추를 할 수 있는 능력을 갖추 수 있도록 촉구(urge)함.¹³³⁾

본 결의안에서는 결의안 제1816호와는 달리 해적행위에 대응하는 국가들 뿐만 아니라 지역기구(regional organizations)들에게도 영해진입 및 함정 파견 등을 허가·요청하고 있다.¹³⁴⁾ 이는 EU와 NATO와 같은 지역기구들의 활동을 염두에 둔 것으로 보인다.

결의안 제1816호가 해적행위에 대한 사법처리를 각 회원국에게 포괄적으로 요청한 반면, 결의안 제1846호는 보다 구체적으로 SUA협약¹³⁵⁾을 언급하고 있

Somalia, in particular, consistent with this resolution and relevant international law, by deploying naval vessels and military aircraft, and through seizure and disposition of boats, vessels, arms and other related equipment used in the commission of piracy and armed robbery off the coast of Somalia, or for which there is reasonable ground for suspecting such use;"

132) "10. *Decides* that for a period of 12 months from the date of this resolution, States and regional organizations cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General, may: (a) Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law; and (b) Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery."

133) "15. *Note* that the 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation("SUA Convention") provides for parties to create criminal offences, establish jurisdiction, and accept delivery of persons responsible for or suspected of seizing or exercising control over a ship by force or threat thereof or any other form of intimidation; urges States parties to the SUA Convention to fully implement their obligations under said Convention and cooperate with the Secretary-General and the IMO to build judicial capacity for the successful prosecution of persons suspected of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia;"

134) 소말리아는 영해와 EEZ 모두를 연안기선을 기준으로 200해리까지로 주장하고 있다.

135) 1988년 SUA협약 제6조

으며, 본 협약의 당사국들로 하여금 SUA협약상의 소추의무를 이행할 것을 요청하고 있는 것이 특징이다.

라. 안보리 결의안 제1851호(2008. 12. 16)

결의안 제1851호 제3항의 제3국 파견 편승사법경찰(shiprider)의 개념은 본 결의안에서 처음 등장하였으며, 해적 인수를 통한 사법처리에 적극적인 케냐, 세이셸 등에 의한 사법관할권 행사가 본 결의안과 연관되어 있다고 본다.

2. 국가들이나 지역기구들로 하여금 소말리아 연안에서 해적행위 및 해상 무장강도행위를 진압하는데 적극적인 참여를 요청(calls upon)함. 특히, 본 결의안 및 관련 국제법과 조화를 이루는 것에 한해서 해군함정과 군용항공기를 파견하는 방법으로, 그리고 동 해역에서의 해적행위 및 무장강도행위에 사용된(또는 그렇게 사용되었을 것이라고 합리적으로 의심되는) 보트, 선박, 무기 관련 장치들의 압류 및 처분을 통해서 그러한 참여를 요청함.

3. 소말리아해역에서 대해적 활동을 하는 모든 국가 및 지역기구들로 하여금 해적들을 구금할 의사가 있는 국가들의 사법경찰들(일명 'shiprider')과 동행하게 하기 위한 양자 특별협약/협정(대해적 활동을 하는 국가와 사법경찰 파견국간)을 맺을 것을 권고함. 이는 특정 지역/특정 국가에서 본 결의안에 따라 실시한 작전수행 결과 구금된 해적용의자들의 수사과 소추를 용이하게 하기 위함. 단, 소말리아 영해에서 파견사법경찰에 의한 제3국 관할권을 행사하기 위해서는 소말리아 과도연방정부의 사전 동의가 있어야함. 또한 상기 협약/협정이 SUA협약의 효과적인 이행을 방해해서는 안 됨.¹³⁶⁾

6. 결의안 제1846호(2008. 12. 2.) 채택 이후 12개월의 기간 동안, 소말리아 해역에서의 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가와 지역기구들은 소말리아 과도연방정부가 유엔사무총장에게 이에 대한 사전통고를 제공한 경우에 한하여 '소말리아' 내에서 적절한 모든 필요 조치를 취해도 됨.¹³⁷⁾

1. 각 당사국은 제3조에 규정된 범죄가 다음 각목의 경우와 같이 발생하는 때에는 그 범죄에 대한 재판관할권의 확립을 위하여 필요한 조치를 행한다.
- 가. 자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 동 선박에서 발생하는 경우
 - 나. 영해를 포함하여 자국의 영역 안에서 발생하는 경우
 - 다. 자국민에 의하여 발생하는 경우

한편, 본 결의안에서 무력사용이 허가된 ‘소말리아’라는 표현은 별도로 정의되어 있지는 않으나, 소말리아 ‘본토(mainland)’에서의 무력사용이 허가되는 것으로 해석하는 것이 일반론이다.¹³⁸⁾ 위 해석에 따르면 해군세력에 의한 소말리아 해적 본거지에 대한 육상공격도 이론상으로는 가능하다는 것이다.

마. 안보리 결의안 제1897호(2009. 11. 30)

7. 본 결의안 채택 이후 12개월 동안, 결의안 제1846호(2008) 제10조와 결의안 제1851호(2008) 제6조에서 정한 진입허가를 갱신하기로 결정함. 단, 과도연방정부가 이에 대한 사전통고를 유엔사무총장에게 제공해야함.¹³⁹⁾

주목할 것은 본 결의안이 결의안 제1846호에서 영해진입을 허가한 것을 12개월간 갱신할 뿐만 아니라, 결의안 제1851호에서 언급한 ‘소말리아’ 내에서의 대해적 작전을 허용하는 것 역시 동기간 동안 갱신한다는 내용이다. 이는 앞서 채택된 결의안에서 언급하고 있는 영해진입 뿐만이 아니라, 본토 내지 소말리

136) “3. *Invites* all States and regional organizations fighting piracy off the coast of Somalia to conclude special agreements or arrangements with countries willing to take custody of pirates in order to embark law enforcement officials(“shipriders”) from the latter countries, in particular countries in the region, to facilitate the investigation and prosecution of persons detained as a result of operations conducted under this resolution for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, provided that the advance consent of the TFG is obtained for the exercise of third state jurisdiction by shipriders in Somalia territorial waters and that such agreements or arrangements do not prejudice the effective implementation of the SUA Convention.”

137) “6.[...]*Decides* that for a period of twelve months from the date of adoption of resolution 1846, States and regional organizations cooperating in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General may undertake all necessary measures that are appropriate in Somalia for the purpose of suppressing acts of piracy and armed robbery at sea ...”

138) Tullio Treves, “*Piracy, Law of the Sea, and Use of force: Developments off the Coast of Somalia*,” *The European Journal of International Law* vol. 20, 2009, p.404.

139) “7. [...]*Decides* that for a period of twelve months from the date of this resolution to renew the authorizations as set out in paragraph 10 of Resolution 1846 (2008) and paragraph 6 of Resolution 1851(2008) granted to States and regional organizations cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General.”

아 영토 진입에 대한 모든 허가를 연장시키는 효과를 발생시킨다고 할 수 있다.

바. 안보리 결의안 제1918호(2010. 4. 27)

2. 인근 지역의 국가들을 포함한 모든 국가들이 자국 국내법으로 해적행위를 범죄로 규정하고 소말리아 해역에서 체포된 해적혐의자들에 대한 소추와 유죄 확정자들에 대한 투옥을 고려할 것을 요청(Calls on)하고 있음.¹⁴⁰⁾
3. 유엔사무총장으로 하여금 3개월 이내에 해적행위/해상무장강도행위에 대한 소추와 투옥을 위한 가능성 있는 대안들에 관한 보고서를 안보리에 제출할 것을 요구(request)함.

지난 안보리 결의안들이 모두 소말리아해적 사태를 유엔헌장 제7장에서 규정한 평화의 위협으로 재확인하는 ‘결정’들을 내리면서 이에 대한 회원국들의 조치를 요청한 반면, 본 결의안 제1918호는 별도로 소말리아 해적행위가 제7장의 강제조치에 해당되는 사안이라고 밝히고 있지 않다. 따라서 본 결의안의 요청들이 제7장에서의 강제적(법적) 구속력을 갖고 있는 것인지는 불분명하다. 그러나 동 결의안이 앞서 채택된 소말리아 해적행위 관련 결의안들을 모두 언급하고 있다는 점에서 본 결의안의 내용들도 앞서 채택된 결의안들의 강제조치적 성격의 연장선에 있는 것으로 판단된다.

사. 안보리 결의안 제1950호(2010. 11. 23)

7. 본 결의안은 안보리 결의안 제1846호(2008), 제1851호(2008) 및 제1897호(2009)상의 소말리아 영해진입권을 2010. 11. 23.부터 12개월간 연장하기로 결정함.

140) “2. *Calls on* all States, including States in the region, to criminalize piracy under their domestic law and favourable consider the prosecution of suspected, and imprisonment of convicted, pirates apprehended off the coast of Somalia, consistent with applicable international human rights law.”

본 결의안 역시 결의안 제1846호에서 ‘영해진입’과 아울러 결의안 제1851호에서 언급된 ‘소말리아’ 내에서의 작전 허용 역시 12개월 동안 연장한다고 결정하고 있다.

따라서 앞으로 채택될 진입허가 연장 관련 결의안의 경우, 항상 결의안 제1846호와 제1851호 모두를 언급할 것으로 보이며, 이에 따라 앞으로 계속해서 소말리아 영해 뿐 만이 아니라, ‘소말리아’라는 포괄적인 개념을 통해 소말리아 영토 전체에 대한 진입 허가 연장이 이루어질 것으로 예상된다.

아. 안보리 결의안 제1976호(2011. 4. 11)

본 결의안에서는 해적행위와 해상무장강도행위를 근절하기 위한 국제법적 기반을 유엔해양법협약, 그 중에서도 동 협약 제100조, 제101조, 제105조가 마련되어 있다는 점을 재확인(reaffirming)하고 있다.¹⁴¹⁾ 일부 조항들을 특정하여 해적행위 관련 국제법규를 확인하고 있다는 점에서 유엔해양법협약만을 지칭하였던 지난 해적행위 관련 안보리 결의안과 구분된다. 또한 본 결의안은 소말리아 푼틀랜드와 소말리랜드에 해적 구금시설 설치 및 교도원 육성 노력에 대한 추구를 담고 있다.

자. 안보리 결의안 제2015호(2011. 10. 24)

본 결의안은 결의안 제1976호와 마찬가지로 유엔해양법협약 제100조, 제101조, 제105조가 해적행위와 해상무장강도행위를 근절하기 위한 법적 기반을 마련하고 있음을 재확인하고 있으며, 소말리아 과도정부와 관련 소말리아 지역 당국들에 대하여 해적행위 근절을 위한 법제정을 촉구하고 있다.

차. 안보리 결의안 제2020호(2011. 11. 22)

본 결의안은 ‘소말리아’ 및 ‘소말리아 영해’ 진입에 대한 허가를 12개월 연장한다는 내용을 담고 있으므로 주목해야 한다. 우리 정부는 소말리아 과도정부의 관련 허가를 이미 받았으므로, 우리 청해부대는 2012년 11월 22일까지 소말

141) “*Reaffirming* that international law, as reflected the United Nations Convention on the law of the sea of 10 December 1982 (Convention), in particular its articles 100, 101 and 105, sets out the legal framework applicable to combating piracy and armed robbery at sea, as well as other ocean activities.” S/RES/1976(2011), Preamble.

리아 및 소말리아해역으로 진입할 수 있다.

7. 회원국이 소말리아 과도정부와 해적행위 및 해상무장강도행위를 근절하는데 협력하는 것을 장려하며, 소말리아 해역에서의 해적행위 및 해상무장강도행위를 진압하는데 있어 소말리아 과도정부의 주요한 역할에 주목한다. 그리고 본 결의안의 일자로부터 12개월 동안 결의안 제1846호(2008) 제10조, 결의안 제1851호(2008) 제6조에서 정한바 있고, 결의안 제1897호(2009) 제7조 및 결의안 제1950호(2010) 제7조가 갱신되어, 소말리아해역에서의 해적행위 및 해상무장강도행위를 진압하기 위해 소말리아 과도정부에 협력하는 국가들과 지역기구들에게 부여된 허가들을(과도정부가 유엔사무총장에게 사전통고 한 경우에 한하여) 갱신할 것을 결정한다.¹⁴²⁾

V. 국제법규상의 쟁점 분석

1. 유엔해양법협약

국제법상 공해에 관한 국가의 권리는 기국 이외의 관할권은 인정되지 않는 것이 국제법상의 원칙이지만, 이러한 기국관할의 원칙에는 예외가 있다. 국제사회 전체의 이익을 위하여 또는 특정한 경우, 연안국의 관할권시행의 실효성을 확보해 주기 위하여 기국의 관할권과 제3국의 관할을 병존시키는 특수한 공해제도가 발전되어 오고 있으며, 유엔해양법협약은 타국 국기계양(제91조 제1항 및 제92조 제1항), 노예수송(제99조), 해적행위(제100조 내지 제107조), 마약불법수송(제108조 제1항), 불법방송(제109조 제1항) 행위를 공해상에서의 금지행위로 규정하고 있다.

142) “9. *Encourages* Member States to continue to cooperate with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea, notes the primary role of the TFG the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, and decides that for a fletcher period of twelve months from the date of this resolution to renew the authorizations as set out in paragraph 10 of resolution 1846(20%) and paragraph 6 of resolution 1851(20%), as renewed by paragraph 7 of resolution 1897(2009), and paragraph 7 of resolution 1950(2010), granted to States and regional organizations cooperating with the TFG m the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General[.]” S/RES/2020(2011).

이중 해적행위는 국제관습법 상 아주 오래된 개념으로서 보편적 관할권이 인정되는 범죄행위이지만,¹⁴³⁾ 국제관습법에서는 해적행위에 관한 엄격한 정의가 없다.¹⁴⁴⁾ 국제관습법의 형태로 남아있던 해적행위의 개념이 ‘1958년 공해에 관한 제네바협약(The Convention on the High Seas)’ 제15조에 최초로 성문법으로 규정되었고, 이를 1982년 ‘유엔해양법협약’¹⁴⁵⁾ 제101조에서 거의 동일하게 수용되었으나, 유엔해양법협약에서의 해적행위에 대한 진압제도는 전통적인 국제관습법의 내용을 정리한 것에 불과하기 때문에 입법 당시부터 시대에 뒤쳐진 것으로 평가받고 있다.¹⁴⁶⁾

결국, 해적행위에 대한 개념과 적용범위는 각 협약의 입법목적과 배경에 따라 다소 차이가 있을 뿐만 아니라 국제법과 국내법상 해적행위의 범죄구성요건에 차이가 있고, 관할권 충돌의 문제 등으로 인하여 해적행위를 일률적으로 말하기 곤란하다.¹⁴⁷⁾ 따라서, 해적행위와 관련한 유엔해양법협약상의 쟁점들에 대해서 분석해 보고자 한다.

가. 해적행위 개념의 한계

1982년 유엔해양법협약에서 해적은 “인류공동의 적”으로 간주되어 어느 나라의 군함 또는 정부선박이 공해상에서 해적선을 나포하고 자국의 국내법에 의거하여 처벌을 할 수 있으나, 국제해사국의 보고서에 따르면 해적행위의 대부분을 차지하는 해상무장강도행위는 연안국의 영해 및 군도수역 내에서 일어나고 있어 연안국만이 관할권을 갖기 때문에 국제적인 규제가 제한을 받을 수밖에 없다. 법적 관점에서 국제협약은 해적행위에 대한 국제법의 성문화는 해적행위에 대한 다양한 국가들의 국내법과 통합되지 않을뿐더러 해적행위를 처벌할 통합적인 정책도 제공하지 못하고 있다. 하지만, 근본적 관점은 영해 밖의 해역 및 기타 해당 연안국가들의 관할권내에서 다른 국가의 이익에 반하여 행해지는 폭력적 범죄행위에 대하여 국가의 권한을 적용시켜야 한다는 근본적 기반이 공

143) Halberstam, M., “Terrorism on the High Seas; The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety”, 82 American Journal of International Law, 1988, p.272.

144) 남택삼, “해상운송에 있어 해적행위에 관한 연구”, 해양비즈니스 제4회(2004. 12), 116-117쪽.

145) UN 해양법협약은 1982년 12월 10일에 몬테고베이에서 체결되어 1984년 11월 16일에 발효되었으며, 우리나라에서는 조약 제1328호로 1996년 2월 28일에 발효되었다.

146) 김영구, 『한국과 바다의 국제법』 (서울: 21세기북스, 2004), 641쪽.

147) D. P. O’Connell, *op. cit.*, pp.966-983.

유되기도 한다. 이러한 한계에도 불구하고 국제사회는 다양한 해적행위에 대한 정의에 대해서 균형을 맞추려는 의지를 가진 것으로 보인다. 특히 2002년 7월에 일본에서 개최된 “해적행위 및 해상무장강도행위 억제를 위한 아시아지역협정 성안을 위한 전문가회의”에서 유엔해양법상의 해적행위의 정의를 그대로 인용하고 해상무장강도행위에 대해서도 별도로 규제대상 범죄로 정의함으로써 해상무장강도행위에 대한 처벌범위의 기틀을 마련하였다. 따라서 모든 국가들은 공해 또는 그 어떠한 관할권내에서 발생하는 해적행위를 억제할 수 있도록 억제의 범위를 가능한 최대로 확장시키는데 협력이 필요하고, 국가나 지역 간의 협력을 강화하기 위해 해적행위 억제를 실행하고 해적행위를 방지하는데 협력할 것을 의무화할 필요가 있다고 본다.

나. 해적 공격의 판단

해적공격은 어느 해적선에 의한 다른 선박에 대한 공격이어야만 한다. 따라서 민간 선박에 잠입한 범죄자들이 선박을 장악하고 인질극을 벌이는 경우는 해적행위에 해당하지 않는다고 할 것이다.¹⁴⁸⁾

청해부대의 호송작전 중 상선에 잠입한 괴한에 의해 선박이 장악되고 이에 대하여 선장의 도움요청이 있을 경우, 청해부대는 교전규칙상 이를 해적에 의한 피랍으로 보아야 하는지 여부가 쟁점이 될 수 있다. 이러한 행위는 유엔해양법협약상의 해적행위의 범주에는 속하지 않는다. 그러나 국내형법상의 해상강도 및 SUA협약에 의한 해상테러행위에 속하며, 이러한 행위들로 피랍 중인 선박은 교전규칙의 보호대상에 포함되는 행위로 볼 수 있고, 국제해사국의 정의에 의해서도 해상무장강도행위로 간주되어 해적행위로 볼 수 있다고 하겠다.

다. 영해 내에서의 해적행위 판단

영해 내에서의 해적행위는 연안국만이 관할권을 갖기 때문에 국제적인 규제

148) 미국 연방 제1심 법원에서 열린 소말리아인의 ‘해적행위’에 대한 재판이 있었음. 당시 피고는 본안판단에 앞서 미국연방형법에 규정되어 있는 ‘해적행위죄’는 피고의 행위에 해당되지 않는다고 주장하여, 본 죄에 대한 기소를 기각할 것을 신청하였고, 법원은 이를 받아들임. 판결문에서 법원은 국제관습법상 해적행위 또는 해적의 정의가 일관되지 않으며 명확하게 정의할 수 있는 성격이 아님을 언급하였음. Mohamed Ali Said, U.S. District Court Norfolk of VA (17 August 2010) (unpublished), at 14.

가 불가능하다. 그러나 청해부대가 소말리아 영해 내에 위치한 외국 상선으로부터 ‘해적의 공격을 받고 있다’는 보고를 받았을 경우, 청해부대는 이를 ‘해적 행위’로 보고 그에 상응하는 작전을 펼칠 수 있다. 그 근거는 유엔안보리 결의안 제1846호, 제1851호 및 제1897호, 제1950호상의 소말리아 영해로의 진입이 허가되어 있기 때문에 청해부대는 대해적 작전을 수행하기 위하여 소말리아 영해에 진입할 수 있다.

또한 청해부대의 작전대상에는 유엔해양법협약상의 해적행위 뿐만 아니라, SUA협약이 정의하고 있는 포괄적인 해상불법행위와 국내법상의 해상강도행위 역시 포함되기 때문에 범죄 발생지가 반드시 공해가 아닌 소말리아 영해라도 진입하여 작전을 수행할 수 있다.

라. 정치적 성격을 가진 조직적 해상테러행위

사적 목적 요건은 정치적 의도를 가지고 행해지는 테러행위가 해적행위와 연계될 경우에 다소 복잡한 해석의 문제를 발생시킬 수 있다.¹⁴⁹⁾ 예를 들어, 과연 알-카에다(Al-Qaeda)나 알-샤밥(Al-Shabaab)과 같은 소말리아 내 이슬람 테러리스트들에 의하여 범하여지는 해상공격 역시 해적행위로 간주될 수 있는가?¹⁵⁰⁾ 이에 대하여 일부 학자들은 테러리스트들은 모두 정치적인 목적을 위하여 동원되기 때문에 테러리스트에 의하여 자행된 해상테러행위는 유엔해양법협약상의 해적행위의 요건에 해당되지 않는다고 주장한다. 한편, 아무리 정치적 테러리스트들이 그러한 폭력행위에 가담하였다고 하더라도 그것은 여전히 유엔해양법협약상의 해적행위에 해당된다고 주장하는 학자들도 있다.¹⁵¹⁾ 즉, ‘사적인 목적’ 요건이란 오늘날의 해적행위와 과거 사략행위(privateering)와의 구분을 위해 마련된 개념으로 그 입법취지로 볼 때, 해당행위의 정치적 목적 여부와는 무관하다는 주장이다.¹⁵²⁾ 이 사적 목적 요건과 관련된 이러한 쟁점은

149) Milena Sterio, “The Somalia Piracy Problem: A Global Puzzle Necessitating A Global Solution”, American Univ. Law Review. Vol. 59 (2010), pp.1461-1462.

150) “해적들 배후에 알카에다”, 조선일보, 2011년 2월 2일자(외교부는 삼호주얼리호 납치 사건의 배후에 이슬람 테러조직이 조직적으로 연계된 것을 확인하였다고 보도).

151) E.G. Michael Bahar, “Attaining Optimal Deterrence at Sea: A Legal and Strategic Theory for Naval Anti-Piracy Operations”, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 40 (2007), p.3; Margaret.

152) *Ibid.*, pp.28-35.

2010년 한국의 군함이 파견되어 있을 당시 소말리아 내 이슬람 테러단체가 해적과의 연계를 통해 투쟁을 하겠다는 선언을 하였고, 제2장에서 살펴본 바와 같이 국제테러리스트와 해적과의 연계 징후가 나타나고 있으므로 해적행위로 간주하는데 어려움은 없을 것으로 본다.

마. 입검 및 나포 권한

유엔해양법협약 제110조(입검권)에서 “해적행위를 종사하는 것으로 혐의를 가지고 있다는 합리적인 근거(reasonable ground)가 있는 한 그러한 선박을 입검할 수 있다.”라고 하여 입검 권한을 명시적으로 규정하고 있다. 따라서 해적행위를 행한 혐의 선박에 대해서는 유엔해양법협약 제110조에 의하여 입검을 실시할 수 있다.

그러나 유엔해양법협약 제106조에 따르면 충분한 근거 없는 나포에 대한 손해배상책임도 규율하고 있다.¹⁵³⁾ 또한, 해적선의 나포는 유엔해양법협약 제105조를 근거로 ‘해적이 탈취하여 지배하고 있는 선박’은 나포의 대상이 된다. 즉, 삼호주엘리호는 ‘해적행위에 의하여 탈취되어 해적의 지배하에 있는 선박’에 해당하므로 침해부대장은 동 선박을 나포할 수 있다.¹⁵⁴⁾

바. 체포한 해적의 신병 처리 문제

해적은 현행범으로서 유엔해양법협약 제105조(해적선, 항공기의 나포)와 형사소송법 제212조(현행범인의 체포)에 의거하여 처벌할 수 있다.

삼호주엘리호의 경우 해적 처리방안으로 ① 인접 국가에 인도하는 방안, ② 우리나라로 압송하는 방안, ③ 훈방 조치하는 방안이 고려되었는데, 먼저 인접 국가에 인도하는 방안은 관련국들과 해적처벌에 관한 합의서가 체결되어 있지

153) 유엔해양법협약 제106조(충분한 근거가 없는 나포에 따르는 책임)

“해적행위의 혐의가 있는 선박이나 항공기의 나포가 충분한 근거 없이 행하여 진 경우, 나포를 행한 국가는 그 선박이나 항공기의 국적국에 대하여 나포로 인하여 발생한 손실 또는 손해에 대한 책임을 진다.”

154) 유엔해양법협약 제105조(해적선, 항공기의 나포)

“모든 국가는 공해 또는 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서라도 해적선, 해적항공기 또는 해적행위에 의하여 탈취되어 해적의 지배하에 있는 선박, 항공기를 나포하고, 그 선박과 항공기 내에 있는 사람을 체포하고 재산을 압수할 수 있다. 나포를 행한 국가의 법원은 부과될 형벌을 결정하며, 선의의 제3자의 권리를 존중할 것을 조건으로 그 선박, 항공기 또는 재산에 대하여 취할 조치를 결정할 수 있다.”

않고, 연안국들이 소말리아 해적 처벌에 관하여 난색을 표명하여 고려 대상에서 제외되었고, 해적을 훈방하는 조치는 군의 사상자가 발생하였고 국내 여론을 감안하여 고려 대상에서 제외되었으며, 결국 해적을 국내에서 형사 처벌하기 위해 압송하자는 방안이 채택되었다.

결국 체포한 해적 5명의 신병은 청해부대, UAE 군사협력단, 해군작전사령부 법무실, 남해해양경찰청을 거쳐 검찰로 인계되었다. 해적의 체포는 형사소송법 제212조(현행범 체포)에 따른 것이었으며, 김해공항 입국과 동시에 남해해양경찰청 사법경찰관에게 해적의 신병을 인도하였다.¹⁵⁵⁾

그러나 공해상에서의 해적행위에 중사 중이던 해적을 체포하여 국내법으로 처벌하는 과정에서 여러 가지 문제점이 노출되기도 하였다.

사. 군함의 공해상 해적선과 해적을 나포·체포하는 행위의 법적 문제

해적행위와 같은 중대한 범죄는 비록 공해상이라도 어느 국가든 보편적 관할권을 행사할 수 있다. 국제법은 특히 해적행위에 대해서 군함이나 정부업무에 종사하는 선박을 관할권 행사의 주체로 특별히 규정하고 있어,¹⁵⁶⁾ 군함의 해적행위에 대한 체포는 국제법적으로 국제공동체의 위임을 받아 국제공동체의 국가기관으로서 행하는 권력행사의 성격을 가지고 있다.

그러나 해적도 비록 인류공동의 적이지만 인권을 가진 사람으로서 권력행사도 보편적인 적법절차를 따라 이루어져야 한다. 유엔해양법협약도 제100조에서 제107조까지 해적행위, 해적선의 정의나 해적을 나포할 수 있는 선박, 충분한 근거 없는 나포에 대한 책임 등과 같은 해적행위에 대한 규율이 규정되어 있고, 우리 국내 형사소송법에서도 형사절차상 수사기관이 따라야 할 원칙과 제도 등을 규정함으로써 피의자나 피고인의 인권을 보장토록 하고 있다.

따라서 공해상에서 군함이 해적을 체포하고 해적선을 나포하는 행위가 과연 형사소송법상의 체포로 볼 수 있는가 하는 문제는, 체포는 국가기관 중 수사권한이 있는 수사기관만이 할 수 있는 수사의 한 종류이고 예외적으로 사인(私人)은 현행범을 체포할 수 있는 권한만 있어 군함이 해적을 체포하는 것은 형사

155) 제213조 (체포된 현행범인의 인도)

① 검사 또는 사법경찰관리 아닌 자가 현행범인을 체포한 때에는 즉시 검사 또는 사법경찰관리에게 인도하여야 한다.

156) 유엔해양법협약 제107조.

소송법상 현행범 체포(형사소송법 제212조)는 될 수 있어도 일반적인 체포(형사소송법 제200조의2)나 긴급체포(형사소송법 제200조의3)로 볼 수 없다. 체포나 긴급체포의 주체는 수사기관이고, 군함은 수사기관이 아니므로 체포나 긴급체포의 주체가 될 수 없고, 국내 형사절차상 군함은 현행범 체포의 주체가 될 수 있다고 본다.

아. 현행범 체포 후 구속영장을 청구하기까지의 절차 문제

군함은 사인(私人)으로서 현행범을 체포할 수 있어 국내 형사소송법의 절차와 관련된 규정도 당연히 적용이 되어야 한다고 본다. 즉 해적을 체포한 군 당국은 즉시 수사기관에게 인계하는 절차를 밟아야 하고(형사소송법 제213조 제1항), 인도받은 수사기관은 48시간 이내 구속영장을 청구해야 하며, 그렇지 않을 경우 즉시 석방해야 한다(형사소송법 제213조의2, 제200조의2 제5항).

따라서 해적을 체포한 군은 즉시 수사기관에게 인도하는 절차를 밟아야 한다. 사인은 체포할 권한만 있을 뿐이지 체포를 계속할 권한은 없기 때문이다. 만약 인도를 지연하거나 체포를 계속한 경우에는 불법감금죄의 형사책임을 지게 된다.¹⁵⁷⁾

여기서 ‘즉시’의 의미가 문제되는데, 해적을 체포했을 경우 체포 장소가 공해이므로 국내 사법기관 소재지와 원거리, 체포 주체가 군대라는 주체의 특수성으로 인도절차 준수 여부를 쉽게 판단할 수 없는 문제가 있다.

그러나 청해부대가 해적을 현행범으로 체포하여 UAE 군사협력단을 통해 남해지방해양경찰청에 해적의 신병을 인도한 것은 지체 없이 ‘즉시’ 인도한 것으로 볼 수 있고, 부산지방검찰청은 그 인도받은 때로부터 48시간 이내에 구속영장을 청구하였으므로 이는 적법절차에 따른 구속이라고 판단된다.

자. 해적 사체(死體)의 처리 문제

인질구출작전 과정 중 해군특수전요원(UDT/SEAL)에게 사살당한 8구의 해적 사체(死體)는 삼호주얼리호 냉동 창고에 냉동 보관되었는데 해적 사체 처리에 관하여 국제법으로는 규정하고 있지 않다. 따라서 사체 처리는 인도주의적

157) 백형구, 『주석(註釋) 형사소송법』, 제4판(2권)(서울: 한국사법행정학회, 2009), 233쪽.

관점에서 본국에 인도 또는 위생적인 관점에서 수장(水葬)을 할 수 있다. 결과적으로 해적의 사체(死體)는 2011년 2월 15일 소말리아 과도정부에 인도되었다.

그렇지 않았다면 국내법인 선원법과 선원의 상무 또는 관례에 따라 국내법 준용에 의한 수장도 가능하다고 본다. 수장과 관련하여 국내법인 선원법 제17조에서 선장에게 수장권한을 부여하는 한편, 선원법시행규칙 제11조에서 수장 요건 및 수장방법에 관하여 상세히 규정하고 있다. 선장은 선박이 항행 중 선박 안에 있는 자가 사망한 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 수장을 할 수 있는 수장권한을 가지고 있다.

또한 선박의 항행 중 선박 안에 있는 자가 사망하더라도 선장이 사망한 자를 수장하기 위해서는 다음의 수장요건을 갖추어야 한다. 첫째, 선박이 공해상에 있어야 한다. 둘째, 사망한 후 24시간이 경과해야 한다. 셋째, 위생상 시체를 선내에 보존할 수 없거나 선박에 시체를 신고 입항함을 금지하는 항에 입항할 예정이어야 한다. 넷째, 의사가 승선한 선박에 있어서는 그 의사가 사망진단서를 작성한 후이어야 한다. 다섯째, 전염병으로 인하여 사망한 때에는 의사 또는 의료관리자가 적절한 소독을 실시해야 한다. 따라서 선장은 수장요건을 갖추지 않은 경우에는 사망자를 수장할 수 없으며, 다만 선장의 수장권한은 재량사항이며, 의무사항이 아니기 때문에 수장요건을 갖추었다고 하더라도 선장이 반드시 사망자를 수장해야 하는 것은 아니다.

한편 수장방법과 관련하여 선장이 수장을 할 때에는 상당한 의식을 갖추되 시체가 떠오르지 아니하도록 필요한 조치를 취해야 하고, 사망한 자의 유발 기타 유품을 보관해야 한다. 여기서 “상당한 의식”이란 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하지 않는 정도의 의식을 의미한다고 볼 수 있다.

차. 편의치적 선박등록국의 개입 가능성 문제

삼호드림호(한국법인 소유주, 마셜군도 국적)와 같은 편의치적선박의 경우에는 등록국의 법률에 따라 선박등록 국적의 선박으로 간주될 수도 있는데, 이 경우 피랍구출 작전 중 선상에서 발생하는 행위에 대하여 해당 등록국의 법률이 행위지법으로 적용될 수도 있다. 또한 삼호드림호의 선원들 대부분이 필리핀인들이었던 것처럼 피랍된 선박의 선원들이 여러 가지 다른 국적을 보유하고 있을 경우, 해당 국적국들이 자국이 아닌 특정 국가에 의한 구출작전을 반대할

가능성도 배제할 수 없다.

그러나 유엔해양법협약 제105조는 해적선에 관한 구출작전에 있어서 작전권 자체에 대한 단서를 달고 있지 않다. 오히려 유엔해양법협약 제100조에서 “모든 국가는 공해나 국가 관할권 밖의 어떠한 곳에서라도 해적행위를 진압하는데 최대한 협력한다.”고 규정하고 있고, 이러한 의무사항은 해적 관련 유엔안보리 결의안에 따라 소말리아 영해 안팎으로 확대 적용될 수 있다. 따라서 편의치적 선박의 국적국이나 선박 내 선원의 여러 다른 국적국들은 오히려 협약 제105조에 따른 해적행위의 진압(나포와 체포)을 위해 협력할 의무를 지게 된다.

한편, ‘인질억류방지에 관한 국제협약’은 위와 같은 종류의 피랍을 범죄로 규정하고 있다. 따라서 선박의 등록국이나 선원의 국적국이 협약 당사국일 경우 해적들의 진압에 협력할 의무를 지게 되므로 구출작전을 적극적으로 반대하기는 어려울 것이다. 또한 다른 여러 나라들의 구출작전 사례에 비추어 보더라도 편의치적선박이나 선원의 국적국들이 그러한 구출작전을 반대한 사례는 찾아볼 수 없다.

2. SUA협약

SUA협약상의 범죄에 대한 정의는 대표적인 해상테러사건인 1985년 Achille Lauro호 사건 이후 해상테러에 대한 보다 포괄적인 정의와 조치를 위해 만들어지게 되었으며, 현재 세계 대부분의 국가들이 SUA협약의 당사국으로 가입되어 있다.¹⁵⁸⁾ SUA협약에 의하면 ‘불법적·고의적’으로 ‘무력 또는 무력적 위협이나 그 밖의 협박으로 선박을 억류·통제’하거나 ‘선상의 사람에게 대하여 폭력을 행사’할 경우 또는 ‘선박을 파괴하거나, 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 것’ 등을 행사할 경우, 그리고 이와 관련하여 ‘사람을 상해·살해’하는 자는 범죄를 범한 것으로 정하고 있다(제3조). SUA협약의 장소적 적용과 관련해서도 SUA협약은 원칙적으로 특정 선박이 어느 한 국가의 영해(또는 그 인접국 영해의 외측 한계의) ‘안으로 통과해서’ 또는 ‘그로부터 항해를 하고 있거나 그럴 예정일 경우’에 SUA협약에 적용되는 것으로 정하고 있다(제4조). 이러한 규정은 선박이 사건 발생 당시 어느 곳에 있었는가에 상관없이 국제항행에 종사하고 있

158) Tullio Treves, *op. cit.*, p.410.

었다면 일단 장소적 요건이 만족되는 것으로 해석된다.¹⁵⁹⁾

SUA협약에 따르면 유엔해양법협약 상의 해적행위의 구성요건인 ‘사적인 목적’, ‘두 척의 선박 관여’, ‘공해상에서의 행위’ 등의 요건을 만족시킬 필요가 없이, 유엔해양법협약 보다 더 넓은 의미의 행위 양태를 위법한 것으로 규정할 수 있다. 소말리아 해역에서 발생하는 소말리아인들의 해상폭력행위 역시 선박을 피랍하기 위하여 소말리아의 영해 내외를 항해하는 행위이며, 그 목적과 개입된 선박의 숫자와는 관계없이 SUA협약이 정하는 장소, 목적 등의 요건을 충분히 만족시키고 있다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 이러한 SUA협약이 유엔해양법협약 만큼 많은 숫자의 가입국을 가지고 있지 않으며,¹⁶⁰⁾ 유엔해양법협약이 누리고 있다고 평가되는 관습국제법으로서의 지위 역시도 확보하고 있지 못하고 있다는 것이다.¹⁶¹⁾ 따라서 소말리아를 비롯하여 인도네시아, 말레이시아 등의 국가들처럼 SUA협약의 당사국이 아닐 경우에는 SUA협약에서 정하고 있는 범죄행위에 구속되지 않는다는 주장이 있을 수 있다고 본다.

3. 아시아해적방지협력협정

아시아해적퇴치협정이란 “아시아에서의 해적행위 및 선박에 대한 무장강도행위 퇴치에 관한 지역협력 협정”을 지칭하며, 동 협정에 따라 설립된 정보공유센터는 선박의 기국에서 수신한 해적행위 등의 정보를 회원국에 신속히 전달하여 해적발생 연안국이 해적퇴치에 적극 나서게 하는 역할을 담당하고 있다. 이에 따라 아시아 각국은 해상에서 발생하는 해적행위 내지 해상무장강도행위에 공동으로 대처하는 국제공조체제를 구축하게 되었고, 구체적으로는 국가별 전담연락창구(Focal Point)와 정보공유센터를 통한 정보공유, 해적퇴치 능력배양, 그리고 해상안보를 위한 협력확대를 통하여 아시아 해적퇴치협력을 형성하고 있다. 그러나 동 협정과 협정상의 운영기구의 역할과 운영과정에는 몇 가지 문제점도 있다.

아시아 지역의 해적행위가 가장 빈발한 곳이 인도네시아 인근 해역임에도 인

159) 박찬호·김한택, 『국제해양법』 (서울: 지언북스, 2009), 217쪽.

160) SUA협약은 약 40여 국가들이 가입되어 있다.

161) James Kraska & Brian Wilson, “Fitting Pirates: The Pen and the Sword”, *World Policy Journal*, Vol.25. p.56.(SUA협약은 관습국제법의 규범을 반영하고 있지 않으며 오직 협약 가입국만을 규제 할 수 있다는 주장).

도네시아가 동 협정에 비준하지 않았다는 점과 적용대상 수역에 해적과 국제테러리스트와의 연계가능성에 대한 대책이 부재하다는 점, 그리고 선박보안경보시스템(SSAS)의 메커니즘이 신속한 정보공유를 방해한다는 현실적인 측면이 문제점으로 지적되고 있다.¹⁶²⁾

4. 유엔안보리 결의안

가. 소말리아 영해진입 가능 문제

우리 청해부대의 소말리아 영해 진입문제는 한국 정부가 소말리아 과도연방 정부와 교섭을 시행한 결과, 2009년 초 소말리아 정부는 한국 정부에게 자국 영해의 진입권 부여를 결정하였다. 소말리아 과도연방정부는 2009년 3월 18일 위와 같은 사실을 통보하는 서한을 UN사무총장 및 안보리 의장에게 전달하였으며, 2009년 3월 19일 이를 한국 외교부에도 통보하였다.¹⁶³⁾ 따라서 결의안 제 1846호 및 위 서한에 의해 발효권 효과로 인해 한국 군함은 소말리아 영해에 2009년 12월 2일까지 진입을 허가받게 되었다.¹⁶⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이, 이후 결의안 제1851호(2008년)와 제1897호(2009년) 및 제1950호(2010년)는 각각 상기 진입권을 채택일로부터 1년간 연장하도록 결정하였다. 따라서 청해부대는 작전수행을 위하여 2011년 11월 23일까지 소말리아 영해에 진입할 수 있게 되었다.

영해진입권의 유효기간은 진입 연장에 관한 안보리 결의안(제1851호, 제1897

162) 노승대, “국제해상운송의 해상안전 시스템 구축 방안에 관한 연구”, 목포해양대학교 박사학위논문(2012), 108쪽.

163) 외교통상부 공문, 제목: 청해부대 소말리아영해 진입권 확보(시행: 국제안보과-727, 2009. 3. 21. 접수 해외파병과-1021, 2009. 3. 26) 참조. 소말리아 과도정부의 서한 첨부 (“I have the honour to inform you that the Republic of Korea has requested the transitional Federal Government(TFG) to grant the Republic of Korea, pursuant to paragraph 7 of the UNSCR 1816 and paragraph 10 of the UNSCR 1846 the status of ‘a State Cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia.’ / In this regard, on behalf of the Transitional Federal Government of Somalia, I have the honor m provide Your Excellency, advance notification to permit the Republic of Korea, to deploy a naval vessel to the waters off the coast of Somalia as part of its efforts to join the International community’s counter-piracy operation.”)

164) 우리 외교통상부 역시도 소말리아 대표부가 UN사무총장 및 안보리의장 앞으로 위의 서한을 발송하였으므로 이로 인해 한국 군함의 소말리아 영해 진입권 관련 절차는 모두 완료된 것으로 판단하고 있는 것으로 확인됨. 상계서, 주유엔대한민국대표부 공문, 제목: 우리 군함 소말리아 영해 진입권(2009. 4. 3).

호, 제1950호)에서 정한 바와 같이, 한국군함의 경우 추가조치 없이 12개월 동안 자동 연장되는 것으로 확인하였다.¹⁶⁵⁾

나. 임무구역 관련 문제

최초 6개월의 영해진입 허가를 다시 12개월 연장하기로 한 안보리 결의안 제1846호(2008. 12. 2)가 발의되고 보름이 지난 후 소말리아 내의 진입을 허가하는 안보리 결의안 제1851호(2008. 12. 16)가 채택되었다. 결의안 제1851호는 본문에서 “결의안 제1846호의 채택 이후 12개월의 기간 동안, 소말리아해역의 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가와 지역기구들은 소말리아 과도연방정부가 유엔사무총장에게 이에 대한 사전통고를 제공한 경우에 한하여, 과도정부의 요청에 따라 해적행위와 해상 무장강도행위를 근절하기 위한 목적으로 ‘소말리아 내에서’ 적절한 모든 조치를 취해도”된다고 허가하고 있다.¹⁶⁶⁾ 본 결의안에서 ‘소말리아 내에서(in Somalia)’라는 표현은 별도로 정의되어 있지는 않으나, 이는 소말리아 ‘본토(mainland)’에서의 무력사용이 허가되는 것으로 해석하는 것이 일반적인 주장으로 보인다.¹⁶⁷⁾ 이러한 해석에 따르면 소말리아 인근 해역에서 활동 중인 해군 세력들은 소말리아 해적의 본거지인 호비요 등에서의 육상 공격도 이론상 가능한 것이다. 한편, 결의안에서 ‘소말리아’라고 표현한 것은 소말리아 영토 내에서 육상작전이 가능하다는 것을 허가한 것이 아니라, 정보 수집을 위하여 소말리아 영공에서의 초계 비행만을 허가한다는 내용이라는 주장도 있다.¹⁶⁸⁾ 즉, 미국이 그러한 항공기 운용을 위한 제반 여건이 마련되어야 함을 안보리에서 주장하였고, 이에 따라 관련 표현을 포함하여 결의안 제1851호가 발의되었다는 것이다.¹⁶⁹⁾ 또한 일부에서는 이것이 소말리아 근해에서 발생한 해적을 긴급하게 추적하는 과정(hot pursuit)에서 영토까지 연속적으로 추적이 가능하다는 것을 가리킨다는 주장도 있다. 결의안 제1851호에는 “소말리아

165) 상계서, 주유엔대한민국대표부 공문참조.

166) UN S/RES/1851(2008), para-6.

167) J. Ashley Roach “Agora: Piracy Prosecutions, Countering Piracy Off Somalia: International law and International Institutions”, *American Journal of Int'l Law*, Vol. 104 (2010), p.401.

168) *Ibid.*, pp.401-402; Louis Charbonneau, “US Wants Pursuit of Pirates Inside Somalia”, REUTERS, Dec. 10. 2008.

169) *Ibid.*

과도정부가 보내온 2008년 12월 9일 서한에 대한 답으로...”라는 표현이 등장한다.¹⁷⁰⁾ 그 서한에 관한 내용이 동 결의안 서문에 등장하는데, 이에 따르면 소말리아 과도정부는 2008년 12월 9일 서한을 통해 “국제 공동체가 과도정부를 도와 소말리아의 영토(territory)와 영공(air space)을 사용하여 해적행위와 해상무장강도행위를 조장하거나 취하는 이들을 제지할 것을 요청”하였다고 한다.¹⁷¹⁾ 결의안의 서문과 결정사항 간의 맥락을 연결해 보면 ‘모든 필요한 조치’가 소말리아의 ‘영토’와 ‘영공’ 모두에서 가능하게끔 허가된 것이라는 결론이 가능하다. 그러나 현실적으로 해적행위와 관련하여 영토 안에서의 직접적인 군사작전이 벌어진 경우는 없었으며, 다만 미군과 연합전력에 의한 소말리아 영공에서의 초계 비행만이 이루지고 있는 상황이다. 이러한 ‘소말리아’ 내에서의 작전을 허가한 결의안 제1851호의 결정사항은 이후 영해진입 허가 기간의 연장과는 별도로 계속 연장되고 있는 것으로 보인다. 안보리 결의안 제1897호(2009. 11. 30)는 결의안 제1846호에서 영해진입을 허가한 것을 12개월간 갱신할 뿐만 아니라, 결의안 제1851호에서 언급한 ‘소말리아 내’에서의 대해적 작전을 허용하는 것 역시 동기간 동안 갱신한다는 내용을 포함하고 있다.¹⁷²⁾ 이는 앞서 채택된 결의안에서 언급하고 있는 영해진입 뿐만 아니라 소말리아 영토 내지는 영공에 대한 모든 허가를 연장시키는 효과를 발생시킨다고 볼 수 있다. 이후 안보리 결의안 제1950호(2010. 4. 27)는 결의안 제1846호에서의 ‘영해진입’과 아울러 결의안 제1851호에서 언급된 ‘소말리아’ 내에서의 작전 허용 역시 12개월 동안 함께 연장한다고 결정하고 있다.¹⁷³⁾ 따라서 이후 채택될 진입 허가 연장 관련 결의안의 경우 항상 결의안 제1846호와 제1851호 모두를 언급할 것으로 보이며,

170) UN S/RES/1851(2008), para-6(“In response to the letter from the TFG of 9 December 2008...”)

171) *Ibid.*, preamble (“Noting the several requests from the TFG for international assistance to Comber piracy off its coast, including the letter af 9 December 2008 from the President of Somalia requesting the international community to assist the TFG in tabling all necessary measles to interdict those Who use Somali territory and airspace to plan, facilitate or undertaken acts of piracy and armed robbery at sea—”).

172) UN S/RES/1897(2009), para-7(“[] *decide* that for a period of twelve months from the date of this resolution to renew the authorizations as set out in paragraph 10 of Resolution 1846(2008) and paragraph 6 of resolution 1851(2008) granted to states and regional organizations cooperating with the TFG & the fight against piracy and anode robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General”)

173) UN S/RES/1950(2010), para. 7.

이에 따라 앞으로 계속해서 소말리아 영해 뿐 만 아니라 ‘소말리아’라는 포괄적인 개념을 통해 소말리아 영토와 영공 전체를 아우르는 진입 허가 연장이 이루어질 것으로 예상된다.

한편, 군에 의한 소말리아 내 영공 진입이 허가되는 것으로 해석되지만 대해적 작전이 아닌 과병부대의 장비·인원에 대한 긴급 구난 및 환자이송 등의 목적으로 소말리아 영공에 임의대로 진입할 수 있을지 여부가 쟁점이 될 수 있다. 안보리 결의안 제1851호가 소말리아 영공의 진입을 허가해 준 것이라고 하더라도, 이는 해적행위와 해상무장강도행위를 근절하기 위한 목적으로만 허가된 사항이기 때문에 이에 대한 전망은 부정적이다.

다. 소말리아 과도연방정부의 서한이 결의안 제1851호의 사전통고에 해당 되는지 문제

소말리아 과도연방정부가 한국 함정의 영해진입과 관련하여 유엔사무총장과 안보리의장에게 보낸 서한¹⁷⁴⁾이 과연 소말리아 내 진입을 허가하고 있는 결의안 제1851호에의 ‘사전통고’에 해당되는지 여부에 관하여 실무상 쟁점이 있을 수 있다. 결의안 제1851호는 “소말리아해역에서 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가와 지역기구들(states and regions organizations cooperating in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia)”이 그러한 활동에 관한 사전통고를 제공한 경우에 한하여, 이들 국가와 지역기구들이 ‘소말리아’ 내에서 적절한 모든 필요 조치를 취해도 된다고 언급하고 있다.¹⁷⁵⁾

한편, 소말리아 과도연방정부의 서한에 따르면 대한민국은 소말리아 과도연방정부가 한국 정부에게 “소말리아해역에서 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가”로서의 지위를 부여해줄 것을 요청하였고, 이와 관련하여 소말리아 과도연방정부는 서한에서 “한국 정부가 국제공동체의 대해적 작전에 참여하기 위한 노력의 하나로 해군함정을 소말리아 해역에 파견하도록 허가한다.”고 밝히고 있다.¹⁷⁶⁾

174) 외교통상부, 전게서, 공문 참조.

175) UN S/RES/1851(2008), para-6.

176) 외교통상부, 전게서, 공문 참고.

결의안 제1851호와 소말리아 과도연방정부의 서한에서 언급된 표현을 비교해 보면, 결국 “국제공동체의 대해적 작전에 참여하기 위해 노력”하고 있는 한국 정부는 “소말리아해역에서 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가”와 동일한 의미를 지니는 것으로 보인다. 따라서 기존에 유엔사무총장과 안보리의장에게 보내진 과도연방정부의 서한이 결의안 제1851호에서 요구하는 “사전통고”에 해당되는 것이라는 주장이 있을 수 있다. 이러한 주장에 의하면, 이론적으로 볼 때 기존의 영해진입 및 영해진입을 연장하는 여러 결의안만으로도 한국 정부는 별도의 조치없이 육상 작전을 청해부대에 지시할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 과도연방정부의 서한에서 “소말리아해역에서 해적근절을 위해 협력하고 있는 국가”로서의 지위를 요청한 것은 “안보리 결의안 제1816호와 제1846호 상의 영해진입 관련 결정에 따라(pursuant to paragraph 7 of the UNSCR 1816 and paragraph 10 of the UNSCR 1846) 요청된 것”이라고 명시하고 있다.¹⁷⁷⁾ 또한 과도연방정부가 한국 정부에게 허가하고 있는 사항은 ‘소말리아 해역에’ 해군세력을 파견하는 것일 뿐이므로,¹⁷⁸⁾ 이로 미루어 볼 때 과도연방정부의 서한은 오로지 소말리아의 ‘영해진입’에만 국한된 허가라는 주장 역시 가능하다. 현실적으로 소말리아 육상에서의 작전은 정치적·외교적 부담이 큰 사안이므로 기존 영해진입 허가를 위해 유엔사무총장 앞으로 발송된 과도연방정부의 서한에만 근거하여 소말리아 과도연방정부의 별도의 허가 없이 작전을 수행하는 것은 외교적 마찰이 발생하는 행동일 수 있다. 따라서 이 경우 외교부 차원에서의 별도 외교적 교섭이 있어야 할 것으로 판단된다.

라. SUA협약상의 소추 촉구에 대한 이행의무 문제

SUA협약상의 소추 촉구에 대한 이행의무 발생 여부에 관한 안보리 결의안 제 1846호는 SUA협약을 언급하며 SUA협약의 당사국들로 하여금 SUA협약상의 소추의무를 이행할 것을 촉구하고 있다. 이것이 한국 정부에 의한 이행의무로 이어질 수 있는지에 대한 쟁점이 제기될 수 있다. 우리나라는 1988년 SUA협약을 2003년에 비준하고, SUA협약의 국내적 이행을 위해 같은 해 ‘선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘선박위해법’으로 약

177) UN S/RES/1851(2008), *op. cit.*

178) *Ibid.*

칭한다.)’을 공포하였다.¹⁷⁹⁾ 이에 따라 공해상의 해적과 타 국가의 관할수역에서 우리나라 선박에 대한 해상무장강도행위는 국내법인 ‘형법’과 ‘선박위해법’에 의거하여 처벌할 수 있게 되었다. 따라서 우리나라 선박이 소말리아해역에서 해적의 공격을 받을 경우 우리 정부는 국내법의 적용을 통해 본 결의안의 SUA 협약상 소추의무를 이행할 수 있다고 볼 수 있다.

제2절 국내법규

세계 대부분의 국가에서 국제법은 국내법과 동일한 효력을 발생하도록 하고 있어 국내에서도 자동적으로 적용된다. 따라서 유엔해양법협약은 대부분의 국가에서 법적인 효력을 갖는다. 오늘날 유엔해양법협약의 당사국은 물론이고 미국과 같은 비당사국도 대부분 유엔해양법협약의 해적행위 관련 규정에 적용을 받는다. 앞에서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약은 제100조에서 제107조 그리고 제110조가 해적행위에 관한 규정들로, 이 조문들은 1958년 공해에 관한 제네바협약 제14조에서 제22조의 조문들을 거의 그대로 답습하였다. 그런데 유엔해양법협약에 가입하지 않은 미국, 이스라엘, 스위스, 베네수엘라는 1958년 공해에 관한 제네바협약의 당사국이므로 유엔해양법협약의 해적행위 관련 규범은 거의 모든 국가에게 동일하게 적용된다고 볼 수 있다.¹⁸⁰⁾ 우리나라 헌법은 제6조 제1항에서 헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있다. 따라서 유엔해양법협약의 해적행위 관련 규정은 당연히 우리나라에서도 법적 효력을 가지며, 우리나라가 해적행위에 대하여 형벌권을 행사하는 중요한 근거가 된다.

우리나라에서 해적행위는 형법 제340조의 해상강도죄를 적용하거나 2003년 5월 27일에 제정되어 2012년 2월 12일 개정된 ‘선박위해법’을 적용하여 처벌이 가능하다. 그런데 유엔해양법협약 제105조에 의해 모든 국가의 군함 또는 정부

179) 동 법 제3조(외국인에 대한적용범위) 1) 대한민국영역 외에서 대한민국선박에 대하여 폭행, 협박 상해, 살인, 선박납치, 손괴 등의 죄를 범한외국인, 2)대한민국영역 외에서 대한민국 대륙붕상의 해상구조물에 대하여 또는 해상구조물에서 제5주내지 제13조의 죄를 범한 외국인, 3) 위 죄를 범하고 대한민국영역 안에 있는 외국인을 처벌할 수 있다고 규정하고 있음.

180) Treves, *op. cit.*, p.401.

명령을 받은 선박은 공해 뿐 만 아니라 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 해상에서 해적을 나포하여 자국항으로 연행해 처벌할 수 있다. 더 나아가 유엔 해양법협약 제105조에 의해 모든 국가는 공해에서 기국주의에 대한 예외로서 해적행위에 대한 합리적 혐의가 있을 경우에는 선박을 임검할 수 있다. 그러므로 유엔해양법협약에 따라 특정연안국의 관할수역에서 발생한 경우를 제외한 모든 해적행위에 대해 모든 국가가 형벌권을 행사할 수 있다. 우리나라도 헌법 제6조 제1항이 ‘헌법에 의해 체결·공포된 조약’ 뿐만 아니라 ‘일반적으로 승인된 국제법규’도 국내법과 같은 효력을 가진다고 하고 있기 때문에 해적행위에 대한 형벌권을 행사할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 해적행위에 대한 형벌권의 행사는 죄형법정주의에 의해 해적행위에 대한 범죄구성요건과 형벌구성요건이 명시된 경우에만 가능하기 때문에, 결국 우리나라에서 해적행위에 대한 처벌은 형법 제340조와 선박위해법에 해당하는 경우에만 가능하다고 할 수 있다.¹⁸¹⁾

최근에는 2013년 5월 16일 국회에서 해양경찰청 주관으로 해적처리 특별법 제정을 위한 국회세미나를 개최하여 해적처리 특별법 제정의 필요성과 입법방향을 중심으로 토의가 진행되었으나, 연합작전수행 등 보유자산의 능력, UN의 결정 등의 고려요소를 충분히 검토해서 해적대응 주체를 결정해야 하고, 해군이 청해부대를 파견하여 성공적인 임무를 수행하고 있어 별도의 법률 제정에 대한 신중한 접근이 요구된다는 의견들이 토의되었다. 그리고 해적문제와 관련하여 국방부, 해양수산부, 해군, 해양경찰 등에 업무와 기능, 관련 법령들이 산재되어 있어 이를 효율적으로 관리할 주무관청의 필요성들이 제시되었다.

I. 형법

우리나라 형법 제340조 제1항은 “다중의 위력으로 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 타인의 재물을 강취한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.”고 규정하고 있고, 제2항은 “제1항의 죄를 범한 자가 사람을 상해하거나 상해에 이르게 한 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.”고 규정

181) 이윤철·배종영·최석윤, “해적행위 및 해상테러 규제를 위한 법제적 대응역량 강화방안 연구”, 2012, 16-17쪽.

하고 있으며, 제3항은 “제1항의 죄를 범한 자가 사람을 살해 또는 사망에 이르게 하거나 부녀자를 강간한 때에는 사형 또는 무기징역에 처한다.”고 규정하고 있다. 형법 제340조 제1항은 ‘해상강도’에 해당하고, 제2항은 ‘해상강도상해·치상’에 해당하며, 제3항은 ‘해상강도살인·치사·강간’에 해당한다.¹⁸²⁾ 따라서 대다수의 형법학자들은 형법 제340조를 이른바 ‘해적죄’라고 이해하고 있으며, 국제법상의 해적행위의 개념과도 유사한 측면이 있다.¹⁸³⁾ 그러나 해상강도상해죄와 해상강도치상죄, 해상강도살인죄와 해상강도치사죄의 법정형을 차별화해서 규정할 필요가 있다.

그런데 형법 제340조는 우선 유엔해양법협약 상의 해적행위의 개념과 달리 민간선박의 승무원이나 승객이 자신의 선박 또는 동료 선원이나 승객에 대한 범죄도 포함할 뿐만 아니라 ‘다중의 위력’을 요건으로 하고 있다는 점에서도 국제법상의 해적행위의 개념과 차이가 있다. 여기서 형법상 ‘다중’은 집단적 위력을 보일 수 있을 정도의 다수인을 의미하기 때문에 그것을 아무리 좁게 해석하여도 2인 이상이 범죄에 가담하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 1인에 의한 해상강도행위에 대해서는 형법 제340조가 적용될지 여부에 대해 의문을 갖게 된다.¹⁸⁴⁾

II. 선박위해법

선박위해법은 해상테러행위에 대처하기 위한 국내 형사법으로 SUA협약과 SUA협약 의정서의 국내이행입법으로 우리나라가 SUA협약에 가입하였기 때문에 국내이행법이 꼭 필요한 것은 아니지만 해상테러행위에 대처하기 위한 명확한 법적 근거를 마련하기 위해 선박위해법을 제정하여 시행하고 있다. 선박위해법의 제정이유는 “선박 및 해상구조물의 안전보호와 해상테러의 방지를 목적으로..., 대한민국 영역 외에서 발생한 대한민국 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위를 한 외국인도 처벌할 수 있도록 관할권을 확대하고, 위해행위를 한 것으로 의심되는 범죄인의 인도절차 및 위해행위의 구체적인 내용을 정하려는 것

182) 상계논문, 17쪽; 더 나아가 형법 제343조는 해상강도죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자도 처벌하고 있으며, ‘특정범죄가중처벌등에관한법률’ 제5조의4 제3항은 상습해상강도죄 또는 그 미수죄를 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다고 규정하고 있다.

183) 상계논문, 17쪽.

184) 상계논문, 17쪽.

이다.” 이와 같은 선박위해법은 모법인 SUA협약과 의정서가 개정되었기 때문에 대폭적인 개정이 이루어질 것으로 보았으나 2008년 6월 13일 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률의 개정에 따른 제4조의 내용개정이외에는 제정당시의 법률이 그대로 유지되고 있다. 선박위해법의 개략적인 내용과 개선이 필요한 부분을 살펴보면 다음과 같다.¹⁸⁵⁾

제1조는 선박위해법의 목적을 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선박위해법도 SUA협약과 마찬가지로 전통적인 해적행위를 규율하려는 것이 직접적인 목적이 아니라 해상테러행위로부터 선박이나 해상구조물을 보호하기 위한 것이지만 내용상으로는 해적행위에 대해서도 적용이 가능하다.

제2조는 각종 용어의 개념정의에 관한 것이다. 이 가운데 문제가 되는 것이 ‘운항’에 대한 개념정의이다. 선박위해법에서 운항이라 함은 항해·정박·계류·대기 등 해상에서의 선박의 모든 사용 상태를 말한다. 물론 이러한 개념정의 자체는 문제가 되지 않는다. 그러나 제1조에서 선박위해법의 적용대상이 되는 선박은 운항 중인 선박이라고 규정하였기 때문에 선박위해법을 적용할 때 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 좌초되거나 표류하고 있는 선박에 대해 위해행위를 한다면 선박위해법의 적용이 배제되는 문제점이 발생하게 된다. 해적의 경우도 마찬가지겠지만, 해상테러의 가장 좋은 표적은 전속력으로 항진하고 있는 선박이 아니라 운항장애를 겪고 있는 선박이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같이 운항장애를 겪고 있는 선박도 선박위해법의 적용대상이 될 수 있도록 정비할 필요가 있다.

제3조는 형법 제2조 내지 제6조의 적용을 받지 아니하는 외국인의 국외범도 처벌하기 위한 규정이다. 대부분의 테러조직이 국제적으로 조직화되어 있고 대부분의 조직원이 외국인이기 때문에 제3조는 해상테러범을 처벌하기 위한 필요불가결한 규정이라고 할 수 있다. 그런데 선박위해법 제3조 제3호는 혐의의 세계주의 내지 절대적 세계주의를 규정한 것이 아니라 광의의 세계주의 또는 상대적 세계주의 내지 조건부 세계주의를 규정한 것이다. 현실적으로 실효성을 담보할 수 있는 대응방안의 측면에서는 상대적 세계주의를 도입한 것으로 충분하지만, 대표적 해운국가로서 해상테러행위나 해적행위에 대응하기 위한 국제

185) 상계논문, 18-20쪽.

사회의 노력에 동참한다는 상징적 의미의 측면에서 협의의 세계주의 내지 절대적 세계주의를 도입하는 것도 고려할 만한 것으로 보인다.

제4조는 대한민국 선박의 선장이 선박위해법에서 규정하고 있는 범죄인을 외국정부기관에 인도하거나 외국선박의 선장이 우리나라에 범죄인을 인도하는 경우 및 우리나라가 인수한 범죄인을 증거부족 등의 사유로 당해 선박의 기국에 다시 인수하도록 요청하는 경우 등에 대한 요건 및 절차에 대하여 규정하고 있다.

제5조 내지 제13조는 구체적인 처벌대상을 명확히 규정하고 있는 것으로서 선박위해법의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 규정 가운데 선박납치에 관한 제6조는 형법 제340조 제1항에서 규정하고 있는 선박강취와 유사한 내용이라고 볼 수 있다. 그런데 형법 제340조는 법정형을 무기 또는 7년 이상이라고 규정하고 있는 반면, 선박위해법 제6조는 무기 또는 5년 이상이라고 규정하고 있다. 따라서 형법 제340조 제1항 또는 선박위해법상 선박납치죄의 법정형을 조절할 필요가 있다. 그리고 선박위해법 제7조와 형법 제187조의 관계에서도 유사한 문제점이 발생할 수 있으며, 선박위해법 제7조에서 선박을 파괴한 행위자와 선박의 안전을 위협하는 손상을 가한 행위자를 동일하게 처벌하는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 피해규모의 면에서나 다른 형법규정의 법정형을 비교하더라도 양자의 처벌수위가 달라야 한다. 더 나아가 선박위해법 제10조의 적용이 선박으로만 국한되어 있다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 왜냐하면 국가의 주요 시설물인 해상구조물에 대한 허위정보 전달행위는 선박에 대한 것과 동일한 불법성을 가진다고 보아야 할 것이기 때문이다.¹⁸⁶⁾

이상과 같이 해상테러행위에 대해서는 형법이 적용되지 않고 SUA협약의 국내이행법인 선박위해법이 적용된다. 따라서 선박위해법은 주로 해상테러행위를 규제하기 위한 것이지만, 내용상 해적행위와 해상무장강도행위에 대해서도 적용될 수 있다.

186) 상계논문, 18-19쪽.

Ⅲ. 해적행위 처리에 관한 특별법안¹⁸⁷⁾

1. 제안 이유

2011년 부산지방법원에서 진행된 소말리아 해적재판에서 해적들은 다음과 같이 주장하였다.

첫째, 체포 당시 그들은 대한민국 영역 외에 있었기 때문에 대한민국 형사소송법을 적용할 근거가 없으며, 둘째, 청해부대가 피고인들을 체포한 것은 국가 기관에 의한 현행범 체포이지 사인에 의한 현행범 체포라고 볼 수 없으며, 셋째, 설사 군인을 사인으로 보더라도 형사소송법 제213조 제1항에 따라 사인이 현행범을 체포한 경우 즉시 검사 등에게 현행범인을 인도하여야 하나 그렇지 않았으며, 넷째, 군인들이 피고인들을 체포한 후 9일이 지나서야 영장을 발부받은 것은 영장주의 위반이라 주장하였다.

이에 법원은 “첫째, 청해부대는 체포한 피고인들을 인접국에 인도하려고 하였으나 인접국들이 신병인수를 거부함에 따라 국내로 이송하기로 결정하였고, 둘째, 항공편 마련이 여의치 않아 아랍에미레이트의 협조를 받아 국내로 이송하는데 9일이 소요된 것은 공간적, 물리적 제약상 불가피한 것으로 정당한 이유 없이 인도를 지연하거나 체포를 계속한 경우로 볼 수 없다.”고 판단하였다.

그러나 이러한 법원의 판단에 대해 “첫째, 구체적이고 자세한 근거를 제시함이 없이 군인에 의한 체포를 ‘사인’에 의한 적법한 현행범 체포로 볼 수 있는지, 둘째, 청해부대의 해적 진압, 체포, 이송과정 등에서 적법절차 원칙 및 인신권 침해사실이 존재함에도 이를 적법하다고 볼 수 있는가.”는 논란이 있었다.

이에 이러한 논란을 해소하기 위하여 유엔해양법협약상의 해적행위 관련 규정을 국내법으로 반영하고 해적행위 처리 관련 특례를 규정하여 관련법의 공백을 해소하기 위하여 해적행위 처리에 관한 특별법안이 제안된 것이다.

2. 특별법안의 주요 내용

해적행위 처리에 관한 특별법안은 유엔해양법협약에서 금지하고 있는 해적행위의 수사절차 등에 필요한 사항을 정함으로써 해적행위를 퇴치하기 위한 국제

187) 해적행위 처리에 관한 특별법안(의안번호 6806), 국회입법예고시스템, 황주홍 의원 등 11명 발의.

적 협력의무의 이행과 해상에서의 공공안전과 질서유지에 이바지함을 목적으로 제안되었다.

해적행위 처리에 관한 특별법안은 해적행위에 관하여 정의규정을 명시하고 있으며, 해적행위의 처리에 관해서는 다른 법률에 우선하여 적용하는 한편, 특별법안에서 규정한 것을 제외하고는 형사소송법을 준용하도록 하고 있다. 해양경찰청장은 해적수사를 위해 필요한 경우에는 해양경찰관을 해외에 파견할 수 있으며, 해적행위 수사에 필요한 정보의 수집 및 제공에 노력해야 한다. 또한 해상에서 해적행위를 한 자를 체포한 경우에는 형사소송법 제200조의2 제5항¹⁸⁸⁾, 제200조의4 제1항¹⁸⁹⁾, 제200조의5¹⁹⁰⁾ 및 제213조의2¹⁹¹⁾를 적용함에 있어서 대한민국 입국 시부터 적용하도록 규정하고 있다.

IV. 국내법규상의 쟁점 분석

1. 해상강도죄 및 선박위해법

형법 제340조 제1항은 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 타인의 재물을 강취한 자를 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 하고 있다. 이는 유엔해양법협약의 관련 규정에 부합하는 것으로, 우리나라 형법학자들은 형법 제340조를 이른바 ‘해적죄’에 관한 규정으로 보고 있다. 그런데 해상강도죄의 성립을 위해서는 ‘다중의 위력’을 사용해야 한다는 규정은 오늘날 선박장비의 자동화·첨단화에 따라 선박운항에 많은 수의 선원이 필요 없게 되었고, 초대형 상선조차도 소수의 인원에 의해 관리되기 때문에 무장한 1인에 의해서도 쉽게 공격을 받을 수 있다는 점을 감안한다면 적합한 규정이라 할 수는 없

188) 체포한 피의자를 구속하고자 할 때에는 체포한 때부터 48시간 이내에 제201조의 규정에 의하여 구속영장을 청구하여야 하고, 그 기간 내에 구속영장을 청구하지 아니하는 때에는 피의자를 즉시 석방하여야 한다.

189) 검사 또는 사법경찰관이 제200조의3의 규정에 의하여 피의자를 체포한 경우 피의자를 구속하고자 할 때에는 지체 없이 검사는 관할지방법원판사에게 구속영장을 청구하여야 하고, 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할지방법원판사에게 구속영장을 청구하여야 한다. 이 경우 구속영장은 피의자를 체포한 때부터 48시간 이내에 청구하여야 하며, 제200조의3 제3항에 따른 긴급체포서를 첨부하여야 한다.

190) 검사 또는 사법경찰관은 피의자를 체포하는 경우에는 피의사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 주어야 한다.

191) 제87조, 제89조, 제90조, 제200조의2 제5항 및 제200조의5의 규정은 검사 또는 사법경찰관리가 현행범인을 체포하거나 현행범인을 인도받은 경우에 이를 준용한다.

다.¹⁹²⁾

또한 형법 제340조가 범행의 발생지역을 그냥 ‘해상에서’라고 한 것은 소말리아 해적이 발생한 이후 유엔해양법협약의 해적행위 개념이 도전받고 있는 현실에 비추어보면 오히려 적절한 표현일 수 있다는 평가들이 있다. 그러나 각국의 주권이 미치는 수역을 배제하지 아니하고 ‘해상에서’라는 표현을 통해 모든 해양에서 발생하는 범죄행위에 대하여 우리의 관할권을 인정하려는 것이라면 그것은 다소 과도하다고 할 것이다.

SUA협약 및 SUA협약 의정서의 국내이행입법인 선박위해법은 형법상 해적행위로 처벌되지 않았던 일부 해상폭력행위를 처벌하는 법적 근거가 되었다.¹⁹³⁾ 선박위해법은 제1조에서 “운항 중인 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위를 방지함으로써 선박의 안전한 운항과 해상구조물의 안전을 보호함을 목적으로 한다.”고 규정하였다. 유엔해양법협약이 ‘사적 목적’으로 행해지는 범죄행위만을 해적행위로 규정한 데 비해, 선박위해법은 ‘선박 또는 해상구조물의 안전을 위협하게 할 목적으로’ 행해지는 해상테러행위와 사적 목적에서 행해지는 해적행위도 대상으로 삼은 것이다. 선박위해법은 본래 SUA협약과 SUA협약 의정서의 국내이행을 위해 제정된 법이지만, 내용상 해적행위에 대해서도 적용이 가능한 이유이다.¹⁹⁴⁾

2. 해적행위 처리에 관한 특별법안

해적행위 처리에 관한 특별법을 제정하고자 하는 목적은 유엔해양법협약의 관련 규정에 따라 해적퇴치를 위한 국제협력의무를 이행하는 것이다. 유엔해양법협약 제100조는 매우 간단하게 “모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서도라도 해적행위를 진압하는데 최대한 협력한다.”고 하였다. 유엔해양법협약은 국가들의 협력의무의 내용을 구체적으로 밝히지는 않았지만 해적행위를 진압하기 위해서 ‘가능한 범위에서 최대한(to the fullest possible extent)’ 협력해야 한다는 일반적인 의무를 규정한 것이다. 소말리아해적 사태에서 보듯이

192) 형사정책연구원, “해적행위 처벌 등에 관한 법률제정에 대한 연구”, 연구보고서(2012), 10-11쪽.

193) 상계보고서, 13-14쪽.

194) 오정환, “한국과 일본의 해적행위 처벌 및 대응방안”, 한국비교형사법학회, 2012년도 한국비교형사법학회 동계학술대회 프로시딩, 90쪽.

오늘날 해적진압은 국가들이 적극적인 부담이 없이는 성과를 기대할 수 없는 만큼 국가들은 자국의 해적행위 관련 법령을 정비하여 법령이 허용하는 범위 내에서 최대한 협력하여야 하는 것이다.

또 하나는 해적문제에 대한 보편적 관할권을 규정하고 있는 것으로 해석되는 유엔해양법협약 제105조의 해적선과 해적항공기의 나포에 관한 규정이다. 국제법에서는 오래전부터 해적행위는 인류공동의 적에 해당하는 행위라고 하여 국가의 보편적 관할권이 적용된다고 보아왔다. 국제사회 전체의 이익을 위해 당해 국가와 특별한 연결점이 없어도 국가들에게 인정되어 온 보편적 관할권은 해적행위에 대해서 가장 오래전부터 인정되어 온 것이 사실이다.

해적행위 처리에 관한 특별법을 제정하고자 하는 보다 실질적인 목적은 유엔해양법협약과 기타 국제협약의 관련 규정들을 보다 효율적으로 국내에서 시행하기 위한 법을 만들어서 해적행위를 근절하고, 해상에서의 공공의 안전과 질서의 유지를 도모하는 것이다. 따라서 특별법은 「해양법에 관한 국제연합 협약」의 관계규정에 따라 해적퇴치를 위한 국제적 협력의무의 이행 및 해적행위에 대한 대응과 처벌에 필요한 사항을 정하여 해적행위를 근절하고 해상에서의 공공안전과 질서의 유지를 도모함을 그 목적으로 하고 있다. 다만, 유엔안전보장이사회가 일련의 결의에서 해적문제를 국제사회의 평화와 안전에 관한 문제로 보아온 것을 감안한다면, 국제사회의 평화와 안전에 대한 기여도 법률제정의 목적에 추가할 수 있을 것이다. 또한 오늘날에는 과학기술의 발달로 사람들의 해양사용방법이 다양해지고 있다. 특히 자원부족시대를 맞이하여 해양자원 개발이 추진됨에 따라 해저석유와 가스, 심해저자원 등의 개발을 위하여 대륙붕이나 심해저 등 국가관할 수역 바깥에 해상구조물을 설치하는 경우도 많아지고 있다. 해적행위가 흉포화하고 광역화되어지는 추세를 감안하여 해상구조물을 보다 효율적으로 보호하는 것도 목적에 추가될 수 있다고 본다.

그러나 소말리아해역에서의 해적퇴치를 위한 각국의 군함 및 항공기 파견요청은 유엔안전보장이사회의 결의에 따른 것이었다. 현재 많은 국가들이 소말리아해역에서 연합 또는 단독으로 상선의 안전을 보장하기 위해 호송 및 공동감시를 통해 해적의 위협을 꾸준히 감소시켜 왔다. 물론 해적들도 국가들의 근절 노력에 대응방안을 강구하고 먼 해역에서 모선 및 자선을 활용하여 다양한 활동을 시도하고 있다. 우리나라는 연합해군사와 함께 공동으로 해적 퇴치작전을

수행하고 있다. 연합작전을 통해 우리나라 국적선박 뿐만 아니라 타국의 상선에 대한 보호도 제공하고 있다. 청해부대 호송권 외곽에 위치한 구역에서의 우리나라 선박에 대한 해적의 위협은 연합작전에 참여하고 있는 터키 해군의 보호를 받기도 한다. 처음부터 유엔안전보장이사회가 전 세계 국가들로 하여금 군함 및 항공기 파견을 요청한 것은 공해상 상호 업무협조 및 연합작전 수행이 가능한 능력을 해군이 보유하여 적합하다고 판단한 것이었다. 물론 국가의 사정에 따라 해양경찰이 보유하고 있는 경우도 있겠지만 대부분의 경우 연안에서의 해상치안 유지능력만을 보유하고 있는 것이 현실이다. 또한 해양경찰 간의 연합작전 능력은 아직은 초보적인 수준으로 평가되며, 우리나라 해양경찰의 경우 남방항로의 말라카해협까지는 능력이 가능하다고는 하나 연합작전의 경험, 해상에서의 군수지원 능력이 부족하고, 단독으로 작전을 수행하기에는 실효성이 떨어진다는 의견들이 많다.

특별법 제정은 인신처벌 및 범죄사용물 압수 등 죄형법정주의 확립에 도움이 될 것은 분명하다. 그리고 국제법도 국내법과 같은 효력을 가지므로 유엔해양법협약 및 형사소송법 규정에 따라 형벌권 행사가 가능하다. 한시적으로 이루어지고 있는 국제사회의 해적행위에 대한 대응활동과 관련하여 해적행위 처리를 위한 특별법을 제정할 필요성이 있는지 여부에 대해서 좀 더 시간을 두고 검토하는 것이 바람직하다고 본다. 하지만 아직 청해부대가 해적퇴치 작전을 수행중인 만큼 오히려 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법안」의 제정이 더 필요하다고 본다. 파견함정의 제한점인 함장에게 사법권한 부여, 교전규칙 행사시 정당한 근거가 될 수 있게 함으로써 파견의 목적을 달성할 수 있게 될 것이다. 무엇보다도 해적퇴치 작전에 투입되는 주체는 업무수행능력, 연합작전능력, 투입예산의 규모, UN결정 등 여러 가지 요소가 고려되어야 할 것이다. 우리나라는 현재까지 해적문제에 있어 관련부처 간에 유기적으로 잘 대응해 왔고, 해양경찰은 해적업무에 있어 제한적인 역할만을 해왔으므로 해적행위의 대응 주체를 해양경찰로 변경하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

따라서 특별법 제정보다는 현재 이행되고 있는 청해부대 파견의 애로점을 해소할 수 있는 국군부대 활동에 관한 특별법을 제정하여 청해부대 해적퇴치 활동을 법적으로 뒷받침하는 것이 우선 필요하다.

제3절 국제기구

I. 국제해사기구

유엔 산하 국제해사기구는 ‘선박에 대한 무장강도와 해적범죄 관련 수사에 대한 이행규약(결의안A. 1025(26), 부속서, 절 2.2)’에서 유엔해양법협약 제101조 조항을 그대로 따르고 있으나, 영해 내에서 발생하는 해적행위를 적용하기 위해 “선박에 대한 해상무장강도” 규정을 별도로 두고 있다.¹⁹⁵⁾

그리고 2001년 9.11 테러사건 이후 해상테러로부터 선박 및 항만시설을 보호하기 위해 “해상의 인명안전에 관한 국제협약(International Convention for the Safety of Life at Sea: SOLAS)” 제11장을 개정하고, 국제해상보안규칙(International Ship and Port facility Security Code: ISPS Code)을 채택하여 2004년 7월 1일부터 시행하고, 항만국통제(Port State Control: PSC)를 강화하였다.

국제해상보안규칙(ISPS Code)은 해상에서 발생하는 해적행위를 처벌하기 위한 규칙이 아니라 선박 운항 중에 발생할 수 있는 해적이나 해상테러리즘과 같은 보안사고에 대비하여 회사 및 선박의 보안책임자 선정, 선박보안 등급별 보안조치, 당사국에 의한 선박 보안평가, 선박보안계획서의 비치, 선박보안경보장치의 탑재, 선박보안의 교육·훈련·연습 및 국제선박보안증서(International Ship Security Certificate: ISSC)의 발급 등에 관한 사항을 규정하여 예방적 차원에서 선박보안 확보를 목적으로 한 절차법적 역할을 한다.

II. 국제해사국

국제상공회의소 산하 국제해사국은 해적행위에 관한 규정에 있어 유엔해양법협약과 일정한 차이를 보이고 있다.

국제해사국은 해적행위에 대해 “절도나 기타 범죄행위의 명백한 의도로 승선

195) ‘선박에 대한 무장강도와 해적 범죄 관련 수사에 대한 이행규약(결의안A. 1025(26), 부속서, 절2.2)’에서 “선박에 대한 무장강도(Armed Robbery)는 해적행위를 제외한, 국가관할 영역내의 장소에 있는 타 선박이나 혹은 동 선박의 사람이나 재산에 대해 가하는 모든 불법적인 폭행, 억류, 약탈행위를 규정하고, 또한 앞에 언급된 행위를 교사하거나 고의적으로 방조하는 모든 행위를 말한다.”라고 규정하고 있다.

을 시도하거나 승선하는 행위 그리고 이러한 행위를 위한 무력 사용의 명백한 의도나 가능성을 가지고 승선을 시도하거나 승선하는 행위”¹⁹⁶⁾라고 정의하고 있다. 이러한 정의에 의하면 해적행위 및 해상무장강도행위를 발생구역에 따라 구분하지 않고, 수역에 따라 구분없이 선박에 대한 불법행위를 해적행위로 정의하고 있어 해적행위를 매우 폭넓게 인정하고 있다.

또한 해적행위와 해상무장강도행위에 대처하기 위해 국제해사국에서는 국제해사기구 등의 지원을 받아 해적신고센터(Piracy Reporting Center: PRC)를 개설하였고, SOLAS 제5장을 개정하여 선박자동식별시스템(Automatic Identification System: AIS)을 설치하도록 하는 등의 조치를 취하였다.¹⁹⁷⁾

III. 유엔안전보장이사회

유엔안전보장이사회는 유엔헌장 제24조 제1항¹⁹⁸⁾에 의거 국제평화와 안전유지에 관하여 1차적인 책임을 지게 된다. 특히 유엔헌장 제12조¹⁹⁹⁾에 의하면 국제분쟁 또는 사태와 관련하여 안전보장이사회가 임무를 수행하는 동안에 총회의 개입은 배제되며 안전보장이사회의 책임 하에 임무가 수행되는 것으로 되어 있다. 유엔기관의 권한과 임무에 관한 문제와 헌장 제12조에 규정된 경우를 제외한 일반적인 사항에 대하여는 총회에서 다룰 수 있다. 이처럼 지금까지는 테러행위에 대한 논의가 유엔총회에서 다루어지는 것이 관례였으나, 9.11테러 이후에 안전보장이사회에서 이 문제를 다루기 시작했다. 안전보장이사회를 통하여 유엔헌장 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 대한 조치)에 의거한 결의는 법적 구속력을 가지기 때문에 어디에서 이 문제를 다루는가의

196) ICC-IMB, Annual Report 2010, *op. cit.*, p.3.

197) 최석운, “해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안”, 『해사법연구』 제18권 제2호, 한국해사법학회(2006. 9.), 29쪽.

198) UN헌장 제24조 제1항: UN의 신속하고 효과적인 조치를 확보하기 위하여 UN 회원국은 국제 평화와 안전의 유지를 위한 일차적 책임을 안전보장이사회에 부여하며, 또한 안전보장이사회가 그 책임 하에 의무를 이행함에 있어 회원국을 대신하여 활동하는 것에 동의한다.

199) UN헌장 제12조: 1. 안전보장이사회가 어떠한 분쟁 또는 사태와 관련하여 이 헌장에서 부여된 임무를 수행 하고 있는 동안에는 총회는 이 분쟁 또는 사태에 관하여 안전보장이사회가 요청하지 아니하는 한 어떠한 권고도 하지 아니한다. 2. 사무총장은 안전보장이사회가 다루고 있는 국제평화와 안전의 유지에 관한 어떠한 사항도 안전보장이사회의 동의를 얻어 매 회기 중 총회 에 통고하며 또한 사무총장은 안전보장이사회가 그러한 사항을 다루는 것을 중지한 경우 즉시 총회 또는 총회가 회기 중이 아닐 경우에는 UN 회원국에 마찬가지로 통고한다.

문제는 상당히 큰 차이를 가진다. 그 결과 안전보장이사회 결의 제1373호를 통해 유엔의 모든 회원국에게 테러와의 전쟁의무를 부여하였다.

그러나, 해적행위에 대한 대응조치로서 유엔헌장 제7장에 의거한 무력조치를 사용하기에는 한계가 있다. 유엔헌장 제7장에 의한 조치는 일반적으로 군사적 무력분쟁에 대한 안전보장이사회의 결의에 의한 것이기 때문이다. 비록 해적행위가 공해의 자유를 위협함으로써 국제평화와 안전유지를 해한다 할지라도 군사적 무력도발에 해당되는 것으로 보기는 어렵다.

따라서, 해적행위에 대한 국제법적 대응근거는 해양법상의 보통법(le droit commun de la mer)에서 찾아야 할 것이다. 하지만 소말리아 해적퇴치를 위한 국제적 관심은 이러한 유엔안전보장이사회의 제7장에 근거한 조치를 예외적으로 적용하였다. 즉 2008년 4월 4일 프랑스의 호화요트 Le Ponant호의 납치 사건을 계기로 소말리아 해적을 소탕하기 위한 유엔차원의 결의가 요구되었고, 2008년 6월 2일 유엔안전보장이사회의는 만장일치로 소말리아 해적문제에 개입할 수 있는 근거로서 결의안 제1816호를 채택하였다. 결의안 제1816호에는 소말리아 해적 소탕을 위한 16개항의 조치사항과 함께 향후 6개월간 소말리아 과도정부와의 협력 하에 소말리아 인근해역에 외국 군함과 항공기 파견, 선박운항과 관련된 정보공유 등의 모든 조치를 취할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 특히, 이 결의안은 이해관계를 가진 국가의 군함이 소말리아 영해까지 추적할 수 있는 권한을 부여하였다.

그러나, 일부 국가는 유엔해양법협약 상의 해적처리 규정을 준수하면서 소말리아 정부와도 사전협의할 것을 요구하고 있다. 이후 2011년 11월까지 총 10개의 결의안(제1816호, 제1838호, 제1846호, 제1851호, 제1897호, 제1918호, 제1950호, 제1976호, 제2015호, 제2020호)에 이르기까지 유엔안전보장이사회는 소말리아 해적퇴치를 위한 모든 군사작전과 국제협력 조치를 취할 수 있게 하였다.

IV. 국제기구상의 쟁점 분석

1. 국제해사기구와 국제해사국

해적행위에 대한 정의와 보고 및 신고 규정이 두 기구 간의 차이로 인하여 혼란을 불러일으키고 있다. 국제해사기구는 유엔의 부속기구인 반면에 국제해

사국은 국제상공회의소의 부속기구로서 상업과 조선업 분야를 대표한다. 해적 행위와 관련한 두 기구 간의 상이한 내용을 <표 4-1>에서 비교하여 설명하였다.²⁰⁰⁾

<표 4-1> IMO와 IMB 규정 비교

IMO	IMB
<p>해적행위는 반드시 원해 또는 특정 국가의 관할권 밖의 해역에서 자행되는 행위를 지칭해야 한다. 특정 국가의 관할해역 내에서 무기를 소지하여 자행되는 공격은 무장강도(armed robbery) 행위이지 해적행위라고 할 수 없는 범죄이다.</p>	<p>해적행위와 관련하여 해상에서의 공격행위는 원해와 관할해역 간의 구분을 두지 않는다.</p>
<p>해적행위는 “두 척의 선박이 관여하는 것”을 필요로 하는데 해적행위에 사용되는 해적선과 해적의 표적이 되는 피해선박으로 형성된다. 선박 내의 폭동 및 사략선을 통한 나포행위는 해적행위에서 제외된다.</p>	<p>“두 척의 선박 관여” 개념은 없어져야 한다. 뗏목 또는 심지어 부두에서 가해지는 공격조차도 해적행위로 간주해야 한다.</p>
<p>해적행위는 사적 목적을 위해 자행되는 행위이다. 테러행위 및 환경적 행동주의(environmental activism)는 제외된다.</p>	<p>해적행위는 오직 사적 목적을 위해서만 자행되는 행위가 아니다. 정치적 또는 환경적 연유에서 자행되는 행위도 해적행위로 간주되어야 한다.</p>
<p>해적공격은 민간선박의 선원 또는 승객에 의해 자행되는 공격이므로 해군함정에 의해 가해지는 공격은 해적행위의 범위를 넘어선 것이다.</p>	<p>정부 해군함정에 의해 발생하는 공격행위도 확인한 상황하에서는 해적행위로 간주될 수 있다.</p>

200) 해군대학 역, 『역사적 및 현대적 사례연구, 해적 및 해양범죄』 (대전: 국군인쇄창, 2011), 18쪽.

상이한 두 기구의 규정으로 인해 종종 해적 공격의 규모와 유형에 대한 혼란을 낳기도 한다. 더 나아가 해적행위와 관련된 효과적 대응책을 발전시키는데도 방해요소가 되기도 한다.

이 두 기구의 규정과 관련하여 국제해사기구는 해적행위에 대한 국제법적 시각을 매우 긴밀하게 준수했다고 평가할 수 있지만 실제적으로 해적행위에 대하여 가장 광범위하게 사용되는 자료는 국제해사국에 근간한다. 통계적 목표를 위하여 국제해사국은 해적 및 무장강도 세력에 대하여 “약탈을 목적으로 선박에 강제 승선하거나 승선을 시도하는 행위로서 무장된 강제력을 통해 물자를 약탈하고 선원들에게 피해를 입히는 행위”라 정의하였다. 이러한 정의는 해당 선박이 항해 중이거나 또는 정박 중이거나 선박의 상황에 구애받지 않고 해적행위의 개념을 광범위하게 적용할 수 있도록 하였다고 판단된다.

2. 유엔안전보장이사회

유엔안전보장이사회는 국제평화와 안전유지에 관하여 1차적인 책임을 가지고 있어 국제분쟁과 관련하여 유엔안전보장이사회의 책임 하에 임무가 수행되는 것으로 되어 있다. 유엔안전보장이사회를 통하여 유엔헌장 제7장에 의거한 결의는 법적 구속력을 가지기 때문에 결의안 제1373호를 통해 유엔의 모든 회원국에게 테러와의 전쟁의무를 부여한 것으로 판단된다. 그러나 해적행위가 공해의 자유를 위협함으로써 국제평화와 안전유지를 해한다 할지라도 군사적 무력도발로 보기는 어렵기 때문에 유엔헌장 제7장에 의거한 무력조치를 사용하기에는 국제적인 분쟁의 소지가 있다고 본다.

또한, 유엔안전보장이사회는 소말리아 해적 소탕과 관련하여 10개의 결의안을 가결하여 유엔 회원국에 통고하여 소탕작전에 참여시키고 있으나, 결의안들이 유엔해양법협약상의 해적행위 개념 이외에도 회원국의 국내법상 개념인 해상무장강도행위를 병기하고 있다는 점이다. 그러나 이들 결의안들은 유엔해양법협약에 반영된 국제법이 해적행위 및 해상무장강도행위에 대응하는데 적용되는 법적 기반을 성립하였다고 확인하고 있어 해적행위 개념을 정의하는 국제법적 법원에 대해 다소 모호한 태도를 취하고 있다. 아무래도 유엔해양법협약을 언급하고 있는 이유는 유엔해양법협약이 국제조약으로서 유일하게 해적과 관

런한 추적·임검·나포 등의 구체적 해적퇴치 작전 형태들을 규정하고 있기 때문인 것으로 보인다.

제4절 군사제도

I. 청해부대

1. 파병의 경과

청해부대의 파병은 소말리아해역에서의 해적행위를 억제하기 위한 유엔안보리 결의안에 따라 정부가 국군부대의 파견을 결정하고 이를 국회가 동의함으로써 이루어졌다. 청해부대의 파병과 국회 의결 간의 상관관계 및 청해부대 파병의 성격을 정확하게 이해함으로써 청해부대 임무수행과 군사작전이 벌어질 경우 관련 쟁점사항을 극복하고 성공적인 작전임무를 수행할 수 있다고 본다.

가. 국군부대의 파견

유엔안보리 결의안 제1838호(2008. 10. 7)는 각국의 해군 함정과 군용항공기를 파견해줄 것을 본격적으로 요청(call upon)한 최초의 유엔안보리 결의안이다. 본 결의안에 대한 조치로 한국 정부는 2008년 10월 27일 곧바로 정부합동실사단을 바레인과 지부티로 파견하였고, 2009년 1월 20일 국무회의에서는 소말리아해역에 국군부대를 파견하기로 심의·의결하였다.

이에 헌법 규정(제5조 제1항 및 제60조 제2항)²⁰¹⁾에 따라 “해군함정 등으로 구성된 310명 이내의 국군부대를 소말리아해역에 2009년 12월 31일까지 파견하는 것”에 대한 동의안이 2009년 1월 23일 국회에 제출되었다. 이 동의안은 2009년 3월 2일 23시 36분 국회 본회의를 통과하였다. 이에 따라 2009년 3월 13일 청해부대 1진이 출항하였고, 같은 해 12월까지 청해부대 2진이 뒤를 이어

201) [헌법 제5조]

- ① 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.
- ② 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.

[헌법 제60조]

- ② 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

아덴만에서 임무수행을 하게 되었다.

나. 파병연장 동의안

유엔안보리 결의안 제1838호 이후 모든 해적행위 관련 결의안 제1846호(2008년)와 제1851호(2008년)는 각 회원국들에게 해군함정 파견을 요청하고 있다. 이와 같은 요청에 따라 국무회의는 2009년 10월 20일 ‘국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안’을 심의·의결하였다.

헌법 규정(제60조 제2항)에 따라 “소말리아 아덴만 해역에 파견된 국군부대의 파견 기간을 2010년 12월 31일까지 연장하는 것”에 대한 동의안이 2009년 10월 28일 국회에 제출되었고,²⁰²⁾ 본 동의안은 2009년 12월 29일 18시 2분에 국회 본회의를 통과하게 되었다. 이에 따라 청해부대 제3, 4, 5진이 교대로 2010년 12월 29일까지 아덴만에서 임무를 수행하게 되었다.

다. 추가 파병연장 동의안

2009년 12월 29일 소말리아 해역 파병연장 동의안이 통과된 이후 회원국의 해군함정 파견을 요청하는 유엔안보리 결의안 제1897호(2009. 11. 30)가 채택되었다. 이에 국무회의에서는 2010년 11월 9일 ‘국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안’을 심의·의결하게 되었다.²⁰³⁾

본 동의안은 2009년 11월 30일 채택된 유엔안보리 결의안 제1897호에 대한 언급이 없으며, 그 이전 결의안(제1373/1838/1846/1851호)들만을 언급하고 있다.²⁰³⁾ 그러나 “유엔안보리 결의에 근거”하여 청해부대의 파견기간을 연장한다고 밝히고 있어 여전히 유엔안보리 결의안의 파견 요청에 기반한 조치임을 유추해 볼 수 있다.

202) “제안이유: 첫째, 파견된 국군부대가 성공적으로 임무를 수행하여 우리 국익보호 및 국위선양에 기여하고 있고, 둘째, 아덴만 해역에서 해적 위협이 지속되고 있으며, 셋째, 한국선주협회 등에서 파견연장을 요청하고 있음.” 국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(의안번호 6365).

203) 본 연장동의안에 따르면 “제안이유: 소말리아 아덴만 해역에 파견된 국군부대(청해부대)의 파견기간이 2010년 12월 31일 종료될 예정이나, 다음 이유로 파견기간을 연장하고자 함. 첫째, 소말리아 해적 활동으로 우리 선박의 안전이 위협을 받고 있고, 둘째, 청해부대가 성공적으로 임무를 수행하여 우리 국익보호 및 국위선양에 기여하고 있으며, 셋째, 국내외 관계기관에서 파견연장을 요청하고 있음.” 국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(의안번호 9898).

헌법 규정(제60조 제2항)에 따라 “소말리아 아덴만 해역에 파견된 국군부대의 파견 기간을 2011년 1월 1일부터, 2011년 12월 31일까지 연장하는데 동의한다.”는 내용의 본 동의안은 2010년 11월 15일 국회 본회의에 제출되었고, 2010년 12월 8일 16시 57분에 국회 본회의를 통과하였다. 이에 따라 청해부대 제6진이 2010년 12월 29일부터 향후 6개월간 아덴만에서 임무를 수행하게 되었고, 청해부대 제7진과 제8진이 작전 구역에서 임무 교대를 하였고, 같은 기간 동안 작전을 수행하였다.

이후 정부는 “소말리아 아덴만 해역에 파견된 국군부대의 파견기간을 2012년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지 연장하는데 동의한다.”는 내용의 추가연장 동의안을 2011년 9월 19일 국회에 제출하였고, 이는 2011년 12월 22일 14시 43분에 국회 본회의를 통과하여 청해부대 제9진, 제10진, 제11진이 연말까지 임무를 수행하는데 필요한 국내법적 기반이 마련되었다. 이후 2012년 11월 22일 추가연장 동의안이 통과되어 2013년 12월 31일까지 연장되어 현재 제14진이 임무를 수행하고 있다.

2. 청해부대의 성격 및 법적 지위

가. 청해부대의 파견목적

국회에서 통과된 “국군부대의 소말리아 해역 파견 동의안” 및 추가적인 파견 연장 동의안은 부대 파견의 목적을 “유엔안보리 결의안(제1373/1838/1846/1851호)에 근거하여, 국제해상 안전과 테러 대응을 위한 국제적 노력에 동참하고, 우리 선박의 안전한 활동을 지원하기 위함”이라고 밝히고 있다.²⁰⁴⁾

나. 유엔안보리 결의안 관련 부대 성격 비교

(1) 유엔 평화유지군

일반적인 유엔 평화유지활동은 분쟁당사국 간의 휴전이 합의된 후 유엔안보리(또는 총회)의 결의를 근거로 하여 회원국들이 자발적으로 제공한 병력을 기반으로 유엔의 깃발 하에서 휴전을 감시하는 군사행동을 말한다.²⁰⁵⁾

204) 국군부대의 소말리아 해역 파견 동의안(의안번호 3623), 국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(의안번호 6365), 국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(의안번호 9898).

205) 정인섭, 전게서, 759-761쪽.

평화유지활동의 형태는 크게 두 가지로 ① 군사감시단(military observer)과 ② 평화유지군(peace-keeping forces)이 일반적이다. 유엔의 평화유지활동은 ‘분쟁’을 전제로 하며 분쟁당사자들로부터 중립을 지키며 관계국들의 동의하에 활동을 시작하게 된다. 무력사용은 자위권 차원에서만 가능하고 각국에서 파견된 군대는 유엔의 지휘 하에 활동한다. 평화유지활동의 본래 임무는 분쟁당사자 간의 평화유지 및 분쟁예방이지만(예컨대 휴전감시, 완충지역을 장악하여 분쟁 재발이나 악화 방지, 분쟁발생 가능성이 높은 지역에 예방적 차원의 배치 등), 최근에는 단순한 평화유지 단계를 넘어 평화의 강제 및 평화의 구축을 위한 임무가 부여되기도 한다(예컨대 소말리아 및 구 유고에서의 활동, 신정부 수립을 위한 선거 관장, 현지 행정기구 설립지원, 인권상황 감시 등).

한편, 청해부대의 경우 소말리아해역의 분쟁 지역이나 분쟁 가능 지역의 평화유지를 위하여 파견된 군부대가 아니다. 따라서 파견의 기초가 유엔안보리 결의안에 근거하고 있다고 할지라도 유엔 평화유지군 또는 유엔 다국적군 등으로 명명될 수 없다고 본다.

따라서 그간 유엔안보리에서 채택된 일련의 해적행위 관련 결의안들에 대한 조치로 파견된 청해부대는 한국 정부의 독자적인 국군부대의 파병이며, 유엔의 아무런 지휘통제를 받지 않는 국군부대라고 할 수 있다.

(2) 유엔 다국적군

유엔 다국적군은 유엔안보리의 무력사용 허가 결의를 근거로 한 일방적 군사 조치일 뿐이며, 유엔 평화유지활동이 아니다. 이는 현지국의 동의하에 주둔하는 외국군일 뿐이며, 연합군의 형성시 일정 국가가 사령관의 역할을 맡기도 한다(예컨대 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공시 각국에 의하여 파견된 다국적군).

청해부대가 유엔 다국적군으로서의 성격을 갖고 있는지 여부는 국회에서 통과된 ‘국군부대의 소말리아해역 파견 동의안’(2009. 3. 2. 통과) 및 이후 통과된 파견 연장 동의안을 통해 일차적으로 검토해 볼 수 있다. 세 개의 파병 관련 동의안들은 모두 다음과 같은 표현으로 청해부대의 임무를 간략히 밝히고 있다.

< 청해부대의 임무 >

- 국군부대의 임무는 연합해군사의 해양안보작전에 참여하고, 우리 선박의 안전한 활동을 지원하는 것임. <중략>
- 부대지휘권은 한국군이 보유하되, 우리 선박 호송간 작전운동은 연합해군사와 협조 하에 한국군이, 연합해군사의 해양안보작전에 참여할 경우 현지 사령관이 통제함.

청해부대는 대부분 상선 호송작전을 주된 임무로 하고 있으며, 각 호송 간 필요시 연합해군사와 그 예하 CTF(Combined Task Force)-151의 지휘통제 하에 경계구역을 할당받아 해양안보작전(Maritime Security Operation: MSO)을 수행한다.

선박호송 작전의 측면에서 볼 때 청해부대는 유엔안보리 결의의 요청에 따라 한국정부가 독자적으로 파견하고 독자적인 지휘권을 갖고 있으므로 유엔 다국적군으로 분류하기는 어렵다고 본다.

< 청해부대 작전의 종류 >

- 선박 호송작전: 청해부대가 모든 지휘 통제권을 갖고 활동.
- 해양안보작전(MSO): 연합해군사 및 예하 CTF-151의 지휘통제를 받음. 그러나 구체적인 작전(검문검색, 무력사용 등) 내용은 한국해군 자체 교전규칙이 연합해군사의 지휘통제보다 확실히 우선함. 따라서 연합해군 세력은 일종의 약한 형태의 연합해군이라 할 수 있음.

한편, 해양안보작전에 참가할 경우, 청해부대는 연합해군사의 지휘통제를 받게 되므로 유엔안보리의 결의를 근거로 파견된 각 회원국들이 형성한 다국적군의 일원이 된다고 할 수 있을 것이다.

그러나 전술 통제 측면에 있어서 한국 해군의 교전규칙이 연합해군사의 그 어떠한 교전 관련 지침보다도 철저히 우선한다는 점에서, 1990년 이라크전쟁 때와 같은 완전한 다국적 연합군으로서의 면모는 갖추고 있지 않다. 또한 아덴만에 파견된 연합전력들은 CMF/CTF-151 이외에도 EU가 파견한 Operation Atlanta, NATO 연합국이 파견한 NATO 해군세력들을 중심으로 각자 독자적

인 연합작전을 펼치고 있다. 그리고 기존 유엔 다국적군은 국가급 전쟁 차원에서 형성된 연합세력이었던 반면, 소말리아해역에서 대해적 작전에 파견된 세력은 ‘민간인(civilians)’을 상대로 이루어지는 작전을 수행해야 하므로, 이 점에서 볼 때에도 청해부대 파병을 기존의 유엔 다국적군과 비교하기에는 다소 성격이 다르다고 판단된다.

3. 청해부대의 무력사용 본질

가. 무력행사 시 소말리아 해적의 법적 지위

소말리아 해역에 적용되는 여러 가지 국제법적 근거들, 특히 유엔해양법협약 및 유엔안보리 결의안들은 일정한 한계를 가지고 군함에 의한 대해적 관련 물리적 제재 조치를 가능하게 하고 있다. 그러한 조치들의 양태는 유엔해양법협약에서 정하고 있는 ‘추적, 승선, 검문검색, 나포’ 등이 전부이며, 유엔안보리 결의안도 유엔해양법협약의 물리적 조치와 일관된 범위 내에서 ‘모든 필요한 조치’를 인정하고 있는 것으로 보인다. 여기서 ‘모든 필요한 조치’란 무력사용의 허가를 의미하는 것이 일반적인 해석이지만, 소말리아 해적 상황과 관련해서는 그것이 유엔해양법협약상의 물리적 조치에만 국한된다는 점에서 일반론과는 대별된다고 하겠다.²⁰⁶⁾ 그러나 관련 협약이나 유엔안보리 결의안에서 대해적 작전시 무력사용이 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 대해서는 언급하고 있지 않다.

무력분쟁법(law of armed conflict)은 일반적인 군사적 교전행위와 관련하여 작전상황시 구분되어야 하는 인명의 범주로서 ‘합법적인 적대전투원(lawful enemy combatants)’, ‘비합법적인 적대전투원(unlawful enemy combatants)’, ‘민간인(civilians)’ 등을 상정하고 있다. 이러한 구분은 해상무력분쟁에도 그대로 적용가능한데, 무력조치의 상대방이 위와 같은 작전법상의 범주 중 어디에 해당하는가에 따라서 교전자격 여부가 결정된다.²⁰⁷⁾

그러나 소말리아 인근 해역에는 현재 국제적·국내적 무력분쟁 상황이 발생하고 있지 않다. 그러므로 해적혐의자들에 대한 무력사용은 무력분쟁법상 인정

206) Treves, *op. cit.*, pp.404-405.

207) US Navy, “The Commander’s Handbook on the Law of naval Operation”, Jul. 2007, para. 5-4.

되는 적대국이나 적대전투원에 대한 무력사용으로 분류될 수 없다. 해적행위자들은 현재 자국 상선을 소말리아 인근 해역에서 보호하고자 하는 국가들과 전시 상황에 있는 것이 아니며, 따라서 무력분쟁법상의 전투원으로 분류될 수 없는 해적행위자들은 국제인도법에 따라 ‘민간인’으로 분류되어야 한다는 주장이 일반적이다.

나. 대해적 작전부대의 법적 지위

해적에 대한 군사적 행위가 해상무력분쟁의 틀 속에서 해석될 수 없다면 해군의 대해적 작전이 공해상에서 수행되는 사법경찰의 역할과 동일시되어야 한다고 주장하기도 한다. 이러한 해상경찰권의 행사는 해당 민간 선박 기국의 배타적인 관할권을 전제로 하는 것이므로, 외국 군함에 의한 소말리아 해적행위 진압은 기국에 의한 배타적 관할권 행사의 예외 상황(또는 보편적 관할권의 적극적 행사)으로 이해할 수밖에 없다.

해상무력분쟁의 틀이 아니라면 해군의 대해적 작전 관련 상황을 민간 사법경찰, 또는 해양경찰이 벌이는 치안활동 이외에는 별달리 설명할 방법이 없는 것이 사실이다. 일각에서는 현재 소말리아 해역에 파견되어 있는 해군부대들의 활동을 ‘자발적 호송 서비스(Voluntary Transit Service)’라고 지칭하기도 한다. 이는 치안 상의 위험이 증가하고 있는 특정지역에서의 선박교통안전을 높이기 위해서 만들어진 해군 함정에 의한 자발적 해상 교통 서비스 개념으로 보면 된다.²⁰⁸⁾

유엔해양법협약 상의 해적행위와 관련하여 물리적 조치를 취할 수 있는 권한이 부여되는 대상은 대체로 일국의 군함(warship)이며, 유엔안보리 결의안들 역시도 각국의 해군함정(naval vessel)과 군용항공기(military aircraft)의 소말리아해역 파견을 요청하고 있다.²⁰⁹⁾ 이러한 사실은 아무리 민간인을 대상으로 하는 사법경찰의 치안단속 행위와 대해적 작전이 유사하다고 할지라도 해상에서 해군만이 가지는 특정 권한이 주어져야 한다고 본다.

208) Lieutenant (Navy) Dr. Ir. F. J. Sluiman abd Commander (Navy) Ph. H. de koning, “Naval Vessel Traffic Service”, Naval War College Review, vol. 63(2010), p.126.

209) 유엔해양법협약 제107조; UN S/RES/1838(2008), para. 2.

다. 대해적 작전시 무력사용의 성격

소말리아 인근 해역의 해적행위자들은 민간인이며 전투원으로 분류될 수 없다는 주장은 그들에게 일반적 무력분쟁 상황에서 전투원에게 가해지는 공격과 같은 종류의 공격이 가해질 수 없음을 의미한다. 따라서 해적행위자들은 군의 선제적인 타격대상이 될 수 없다는 것이 일반적인 주장이다. 해상무력분쟁에 관한 원칙이 소말리아 해적행위에 있어서도 적용가능하다는 주장이 있을 수도 있지만, 그러한 적용여부와는 상관없이 소말리아 해역에서 해적 관련 감시활동을 벌이고 있는 해군세력들은 대체로 그들에 대한 무력공격 또는 이에 대한 위협이 먼저 발생하였을 경우에 한해서만 무력공격으로 대응하고 있는 것이 현실이다.

예를 들어, 2008년 11월 영국 군함은 덴마크 화물선을 피랍하려고 시도하고 있는 예멘 국적의 화물선을 발견하고 ‘비무력적인 방법’으로 정선을 시도하려고 하였다. 그러나 해적에게 피랍되었던 것으로 추정되는 예멘 국적 선박은 화기로 공격을 시작했고, 이에 영국해군은 자위권 차원에서 응사하여 공격자를 사살하였다는 기록이 있다. 현재 미국 연방 법원에서 계류 중인 해적 관련 사건들도 대부분 해적 혐의자들이 군함을 상선으로 오인하고 선제공격하다가 제압당한 후 생존한 나머지 해적들이 체포된 경우이다.²¹⁰⁾

따라서 소말리아 해적행위가 해상무력분쟁에 해당되는지의 여부 또는 민간인에 대한 자체적인 경찰권 행사인지의 여부 등과는 관계없이, 해적행위자들에 의한 무력공격 및 그에 대한 위협 등이 있을 경우 이에 대한 자위권 행사 차원의 무력사용은 일반적으로 용인되고 있는 것으로 판단된다. 부대와 군함을 방호하기 위한 목적을 가지고 이루어지는 자위권의 행사를 일컬어 일반적으로 ‘부대자위권(unit self-defense for unit)’이라 하며, 많은 무력분쟁 관련 연구들은 이러한 부대 자위권을 국제법상 일반적인 원칙의 하나로 받아들이고 있다. 반면, 민간인 신분의 해적이 다른 민간선박을 공격하는 상황에서 해군함정이 피해 선박을 보호하기 위해 무력을 사용하는 것은 민간 사법경찰이 위협에 처한 피해자를 보호하기 위한 일반적 자위권 행사 또는 보호조치의 차원으로 이해되어야 할 것이다.

210) US. v. Hansan, 727 F.Supp.2d 642(2010); US. v. Said, 2010 WL 3893761(2010).

II. 연합해군사²¹¹⁾

1. 임무 및 작전방향

연합해군사(Combined Maritime Forces: CMF)는 조직상 그 상위부대는 별도로 존재하지 않는다. 그러므로 연합해군사에는 상급부대로부터 하달된 명시과업이나 지침은 없다. 연합해군사령관은 회원국의 공통된 가치와 비전을 가지고 전 지구적 위협에 공동으로 대처할 수 있는 보편적인 임무를 도출하였다. 도출된 임무는 회원국이 참가하는 지휘관회의를 통해 최종적으로 승인된다. 최근에는 이러한 임무의 정당성 확보와 장기적인 작전방향을 설정하기 위한 연합해군사령관 비전을 작성하여 회원국들로부터 동의를 얻었다. 도출된 연합해군사의 임무는 ① 폭력적 극단주의자 및 테러조직들의 해양활동을 격멸 및 분쇄, ② 대량살상무기(WMD) 확산 감소, ③ 지역해양안보 유지, ④ 해양관련 조직/기관의 적극적인 지원 유도, ⑤ 지역 국가 해양작전 능력 향상이며 작전 방향은 ① 해양안보작전, ② 폭력적 극단주의자 대응이다.

2. 창설 배경 및 경과

연합해군사의 기원은 9. 11 테러 이후 해상에서 대테러 작전을 수행하기 위해 미국이 주도하여 창설한 부대인 GCTF-M(Global Counter Terrorism-Maritime)이 그 모체가 되었다. 창설 당시 예하에 CTF-150, 152, 158을 두고 있었다. 초기 대테러전 중심의 임무에서 참가국의 공통위협과 가치를 반영하는 임무로 전 지구적 해양안보작전 형태로 변화하였다. 이라크 해상 유류공급 플랫폼 경비를 담당하던 CTF-158은 2008년 말에 이라크, 미국, 영국으로 구성된 별도의 연합군 CTF-IM(Iraqi Maritime) 조직으로 분리되었다. 최초 대해적 작전은 CTF-150에서 수행하였으나, 2009년 대해적 작전을 전담하는 CTF-151이 창설되었다.

3. 참가 국가

참가국은 구두 또는 서면 합의에 의해 참여하며 조직의 융통성이 최대한 보

211) 연합해군사령부 참모장교 귀국보고서, 청해부대 결과보고서를 참고하여 연구자가 정리하였다.

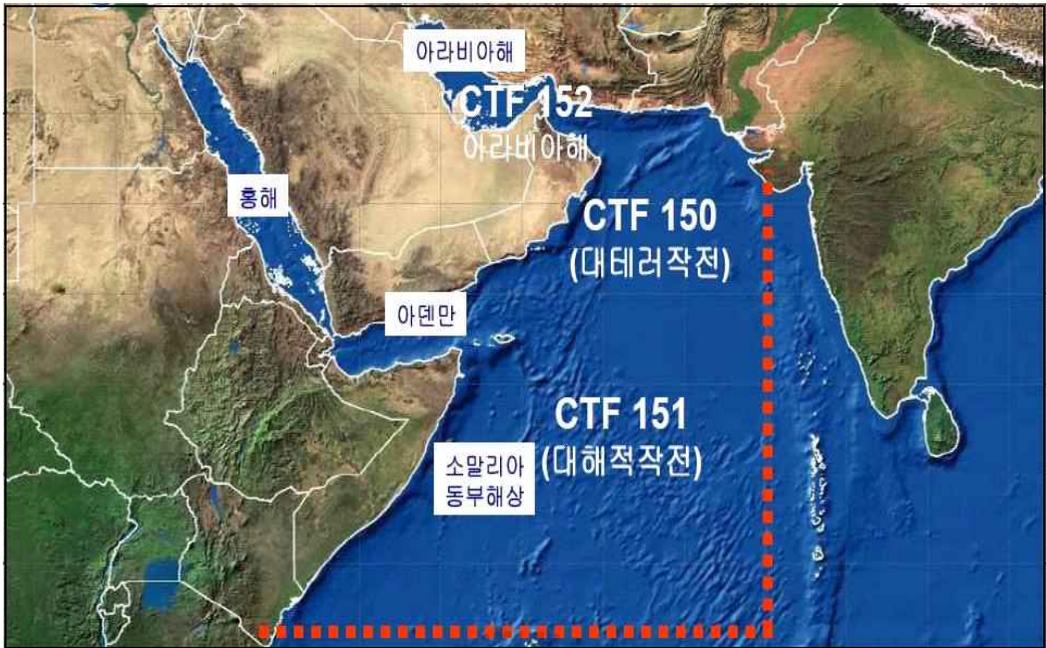
장되는 지휘구조를 가지고 있다. 현재 참가국은 한국을 포함한 24개 회원국 및 연합해군사 참모파견 비회원국 5개국으로 구성²¹²⁾되어 있으며, 25개국에서 함정 및 항공기 전력을 파견하고 있다.

다국적 전력이 참가하여 작전하는 연합해군에는 통일된 교전규칙(Rule of Engagement)이 없다. 각자의 교전규칙을 가지고 연합해군작전을 지원하고 있다. 따라서 연합해군사령부나 각 CTF지휘관은 어느 나라가 어떤 파병목적과 교전규칙을 가지고 있는지 파악한 후 최대한 그 목적에 부합되게 임무를 부여하여 전력을 운용하고, 전통적인 형태의 작전통제보다는 직접지원 또는 간접지원형태의 작전을 하고 있다. 이는 타 연합군 조직보다 지휘체계가 느슨한 단점이 있지만, 한편 오히려 많은 국가가 각국의 조건에 맞추어 큰 제약 없이 연합해군사 작전에 참가할 수 있는 전략적 융통성을 제공해준다.

4. 작전해역

연합해군사 작전해역은 미 중부해군사의 5함대 작전해역과는 다르다. 연합해군사의 특성상 미군의 지휘체계에 있는 것이 아니기 때문에 케냐와 탄자니아 국경해안을 남단으로 하고 동단은 동경 70도로 미 중부해군사 작전해역보다 넓으며 해적활동 범위가 확장됨에 따라 남단으로 남위 12도 동단으로 동경 72도까지 확장하였다. 미 중부해군사는 인근 통합군사령부와 작전책임지역에 대한 제한이 있지만, 연합해군사는 회원국들과 상의하여 임무구역을 지정할 수 있다. 호르무즈해협 서쪽 페르시아만은 CTF-152 작전해역이며, 이외 구역에서 CTF-150은 대해적 작전을 제외한 해양안보 작전을, CTF-151은 대해적 작전을 수행한다. 작전구역은 사실상 타 부대와 책임경계를 구분하거나, 교전규칙의 적용과 같은 일반적인 의미의 작전해역과는 다소 다르다.

212) 1. 참모파견(24개국): 대한민국, 호주, 바레인, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 요르단, 쿠웨이트, 네덜란드, 뉴질랜드, 파키스탄, 포르투갈, 사우디아라비아, 싱가포르, 스페인, 터키, 영국, 아랍에미레이트, 미국, 2. 연락장교 파견(5개국): 필리핀, 스웨덴, 카타르, 우크라이나, 예멘.



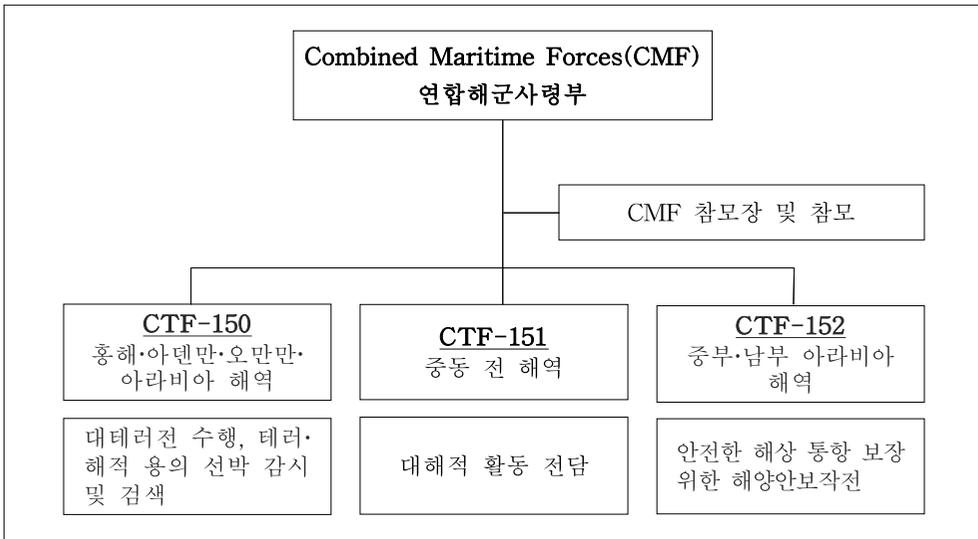
<그림 4-1> 작전해역

최근에는 소말리아 육상지역에 대한 연합해군사 작전 경계선을 설정하는데 작전적·법적 노력을 강화하고 있다. 통상 해양작전지역은 육상의 무력 한계 범위를 고려하여 수제선을 결정하는데 반해, 연합해군사에서 보다 공세적으로 육지내륙까지 작전이 가능한 방안들을 고려하고 있다.

5. 연합해군사 작전부대

5함대사령관이 중부해군사령관과 연합해군사령관 직책을 겸임하고 있지만 예하 참모조직과 전력은 지휘통제, 기능면에서 철저히 독립되어 있다. CMF 예하에는 CTF-150, 151, 152 등 세 개의 작전부대가 있다. 전력운용회의를 통해 중부해군사는 연합해군사에 요청하는 전력을 제공한다. 수상함정은 주로 중부해군사의 CTF-50과 51에서, 해상초계기는 CTF-57에서 지원된다.

<표 4-2> 연합해군사 조직도



가. CTF-150

CTF-150은 2002년 2월 항구적자유작전 초반에 대테러전에 주안을 두고 창설하였으며, 역대 지휘관 수행국가는 미국, 독일, 스페인, 이탈리아, 프랑스, 영국, 네덜란드, 파키스탄, 캐나다, 덴마크 등으로 기본 작전은 해양안보작전 (Maritime Security Operation: MSO)에 중점을 두고 있다. MSO의 임무는 ① 해양환경의 안보, 안정 및 전 세계적 번영 보장, ② 해양활동 저해세력 대응지원, ③ 지역 국가 안보수준 향상, ④ 불법 밀수행위 차단 및 극단주의자 활동억제이다. CTF-150은 2009년 이전에 부분적으로 대해적 작전임무를 수행했으나, 2009년 1월 CTF-151이 창설되면서 대해적 작전임무를 인계하고 현재는 대테러전 위주의 해양안보작전을 수행하고 있으며 중점 수행 작전은 작전해역 정보 수집 및 해상 마약밀수 차단이다.

나. CTF-151

2009년 1월 연합해군사령부는 해적퇴치 관련 유엔안보리 결의안에 근거하여 CTF-151을 창설하였다. CTF-151은 작전구역으로 분할된 CTF가 아니라 임무에 기반한 CTF이다. 최초 지휘관은 미국이, 2차 지휘관은 터키에서 맡았으며,

2009년 8월 중순부터 다시 미국이 지휘관 임무를 수행하였다. 이후 싱가포르, 태국, 덴마크, 뉴질랜드, 한국, 파키스탄 등이 지휘관 임무를 수행하였다. CTF-151에 전력을 지원한 국가는 한국, 미국, 터키, 영국, 싱가포르 등이다.

CTF-151이 대해적 작전을 성공적으로 수행하기 위해서는 ① 연합해군 참가 각국의 전력 참여, ② 선박회사의 해적 위협상황 인식 및 방어책 강구, ③ 상황 인식을 위해 연락사무소들과 선박회사 간의 활발한 정보교환 등의 핵심요소가 원활히 이루어져야 한다. CTF-151은 기본 작전(Baseline Operations)으로 ① 아덴만 및 소말리아해역에서 작전 중인 각국 전력과 공조 및 간섭 방지, ② 해적행위 억제 및 분쇄 등의 활동을 하고 있다. 중점작전(Focused Operation) 및 긴급대응작전(Surge Operation)으로 ① 연합해군 작전상황과 전력요소를 고려하여 해적행위를 억제하고 해적을 체포하도록 준비, ② 작전해역 및 해적행동 양상 정보수집 등을 하고 있다.

소말리아 해적행위는 아덴만 및 소말리아 동부해역에서 여전히 주요한 위협이고 2009년 3월과 4월에 소말리아 동부해역에서 활동이 급격히 증가하였다. 소말리아 동부해역에서는 해상 기상이 악화되는 남서몬순²¹³⁾이 시작되자 활동이 급감하였으나 여전히 피랍의 위협이 존재하고 있다. 소말리아 해적은 과거보다 원거리(소말리아 동부 연안 1,000마일 이상해역)에서 활동하고 있어 인근 해역을 통항하는 상선들에게 보다 원거리를 이격하여 항해하도록 항행주의보가 발령되어 있다. 이에 따라 해적들은 보다 원거리에서 선박을 피랍 할 수 있도록 새로운 전술을 적용하는 추세이며, 원거리 활동을 위해 모션을 활용하는 것으로 알려져 있다. 또한, 최근 홍해남단에서 발생한 해적행위는 이 해역이 향후 새로운 공격 대상지역이 될 수 있음을 암시하고 있다.

다. CTF-152

2004년 3월 창설되었으며 페르시아 만에서 해양안보능력 향상 및 상호교류 증진을 위해 작전 중이다. 지휘관 역임국가는 호주, 바레인, 이태리, 영국, 미국

213) 일반적으로 6월 중순부터 9월 중순까지의 기간이며 아프리카 북부에서 남서풍이 해상에서 증발한 습기와 사우디아라비아지역 사막의 모래먼지를 운반하여 무덥고 모래바람이 지속되는 기간임. 해상에서도 소말리아 동부 Horn of Africa에서 동북부 해역, 아덴만 해역, 인도양 중북부 해역에 3~5미터 파도가 발생함. 소형보트를 활용하는 소말리아해적의 경우 이 기간에는 활동이 급감함.

등이 있으며, 2008년 바레인에서 지휘관 임무를 수행하여 지역 국가들의 관심을 유발하였다. 이후 UAE, 쿠웨이트 등에서 지휘관 임무를 수행하였다.

작전 중점사항은 ① 해상 불법행위 및 해상질서 저해활동 근절 목적의 타 국가/기관의 공동대응해양작전(Synchronized Maritime Operation), ② 전반적인 안보와 안정성을 향상하는 가운데 지역 국가 참여 독려, ③ 위기대응능력 향상 등이며, 중점작전(Focused Operations)으로 해상활동 정보수집 및 마약밀수 행위 단속 활동 중이다. 주기적으로 해상으로부터 접근하는 적으로부터 해양구조물을 보호하여 해양안보를 확립하는 내용의 훈련을 실시 중에 있다.

Ⅲ. 군사제도상의 쟁점 분석

1. 청해부대

가. 청해부대의 지위

청해부대는 한국 정부의 독자적인 국군부대 파병이라는 측면과 아울러 유엔 안보리 결의안에 근거한 유엔 다국적군으로서의 성격도 일면 갖추고 있으나, 실제로 대부분의 작전이 선박호송에 초점을 맞추고 있으며 연합전력이 각 지역 기구별로 분산되어 있고, 기존의 유엔 다국적군과는 달리 민간인을 상대로 하는 작전이라는 점에서 유엔 다국적군으로서의 성격은 다소 부족하다고 판단된다.²¹⁴⁾

따라서 청해부대는 일련의 해적행위 관련 유엔안보리 결의안에 따라 국회에서 통과된 파병동의안에 의하여 파견된 국군부대이다. 파병동의안에 언급된 부대 임무의 성격과 작전구역에서의 실제 작전형태를 살펴볼 때 청해부대는 유엔 평화유지군 또는 유엔 다국적군으로서의 성격보다는 한국 정부의 독자적인 파병의 형태로 이해되어야 할 것이다.

나. 피랍선박 구출 작전 가능성 문제

소말리아 인근 해역에서 해적행위가 발생하였을 경우, 이것이 유엔해양법협약상의 해적행위이거나 영해 내에서 발생한 해상무장강도행위인지 여부에 관계없이 해군은 지금까지 발의된 유엔안보리 결의안의 결정에 따라 유엔해양법협

214) 해군본부, 『소말리아해역 호송전대 작전법 해설서』 (계룡대: 해군인쇄창, 2012), 7쪽.

약상의 대해적 관련 물리적 조치들을 취할 수 있다.²¹⁵⁾

유엔해양법협약 제105조는 모든 국가가 해적에게 탈취되어 해적의 지배하에 있는 선박을 나포하고 그 선박 내에 있는 자를 체포할 수 있다고 규정하고 있다. 해적 관련 안보리 결의안들은 이러한 유엔해양법협약 제105조가 소말리아 영해 내에서 발생하는(유엔해양법협약상의 해적행위가 아닌) 해상무장강도행위에도 적용될 수 있도록 하고 있다. 그러나 만약 그러한 행위가 기타 인근 국가(예멘, 오만 등)의 영해 내에서 발생하는 경우에는 해당 국가의 허가 없이 임의로 진입하여 작전을 수행할 수는 없을 것이다.

다. 무력사용 가능성 문제

해적협외자들은 민간인 범죄자이므로 해상무력분쟁법상의 공격대상이 될 수 없으며, 이때 군의 대해적 작전은 해상에서의 특정 행위를 규제하기 위한 경찰권의 행사와 비슷하게 이해되어야 한다. 또한 그러한 경찰권 행사의 일환으로 해군이 물리적 조치(임검, 나포 등)를 취하기 위해서는 필요성과 비례성의 원칙이 준수되는 범위 내에서 무력을 사용해야 한다고 본다. 따라서 선박이 해적세력에게 피랍되어 해당 선박과 선원들을 구출하기 위한 작전을 수행할 경우에도 동일한 무력사용 원칙이 적용될 수 있을 것으로 보인다.²¹⁶⁾ 유엔안보리 결의안은 소말리아의 영해 안팎에서 발생하는 해적행위 및 해상무장강도행위에 관하여 유엔해양법협약의 여러 규정이 적용될 수 있다고 암시하고 있는데, 피랍상황과 관련하여서는 유엔해양법협약 제105조가 특히 유용하게 적용될 수 있을 것이다. 유엔해양법협약 제105조는 모든 국가는 해적행위에 의하여 탈취되어 해적의 지배하에 있는 선박을 나포하고 그 내부에 있는 사람을 체포하고 재산을 압수할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 국적에 상관없이 모든 해군 세력은 소말리아 해역에서 해적에게 피랍된 어느 나라 선박이든 이를 나포하고 내부에 있는 해적 세력을 체포할 수 있는 권한이 있다. 따라서 해적 관련 무력사용의 일반원칙에 비추어 판단해 볼 때, 해군 부대가 피랍선박을 나포하고 내부 해적을 체포할 권한을 행사하기 위하여 사용하는 최소한의 무력사용은 국제법상 충분히 용인될 수 있는 성격의 것으로 판단된다.

215) 상계서, 89쪽.

216) 상계서, 90쪽.

라. 청해부대 임무 종료 시기 판단

해적행위 발생현황을 분석하면 최근에는 지난 2010~2011년에 비해 감소하였으나, 해적은 활동영역을 확장하고, 지능화하면서 지속적으로 상선을 피랍하려고 시도하고 있다. 기본적으로 소말리아 해적의 근원인 소말리아 내정 상황이 개선되지 않는 한 대해적 작전은 지속되어야 할 것으로 판단된다. 또한 해적행위의 상황이 당장 전무하더라도 이 상황이 지속될 것인지 여부에 대해서는 1~2년간의 분석기간이 필요하다.

연합해군사 차원에서 살펴보면 대해적 작전 협력을 위한 회원국은 증가추세에 있다. 실제로 2012년에 세이셸이 회원국에 가입함으로써 27개 회원국으로 증가하였고, 칠레와 브라질 등은 회원국 가입에 대해 문의를 하고 있다고 한다. 반면에 한국 내 상황은 북한의 당면한 위협에 대응하기에도 부족한 해군전력인데 청해부대를 계속 과병해야 하는가에 대한 의문을 제기하는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 상황에서 한국해군이 언제 청해부대의 파견을 중지하는가를 판단하는 것은 다양한 요소를 고려해야 할 것이다. 물론 공식적으로 매년 국회동의를 획득하기 위해 내부 평가를 실시하고 있지만 다음 사항을 고려하여 잘 판단하여야 할 것이다.

첫째, 우리나라 국내 상황이다. 국내의 정치, 안보 및 경제상황이 청해부대 파병을 지원하지 못한다면 더 이상 전력을 파견할 수 없다. 대북한 위협이 증가되어 해군의 임무와 역할이 증대된다면 최소 2척 이상이 소요되는 청해부대를 파견하기에는 역 부족일 것이다. 타국의 예를 보면 연합해군사 회원국 중 그리스는 경제상황이 악화되어 파견장교 및 전력 없이 회원국 자격을 유지하고 있다.

둘째, 소말리아의 치안능력이다. 연합해군사의 비전에 의하면 ‘지역국가가 해적상황을 안정적으로 관리할 수 있는 상황에 도달했을 시’에 대해적 작전의 임무를 달성했다고 판단할 수 있다.

셋째, 독립작전수행 국가의 상선호송 지속여부이다. 중국, 러시아, 인도, 일본 등이 현재 수행 중인 호송작전을 포기하는 시점에 도달한다면, 간접적으로 해적상황의 관리와 통제가 안정적임을 유추할 수 있을 것이다.

넷째, 한국과 미국 간의 동맹관계이다. 대한민국이 청해부대를 파견하기로 결정한 결정적 요인은 대한민국의 이익을 보장하기 위해서지만, 한국과 미국 간

의 전통적인 안보동맹의 연장선에서 청해부대 파병이 결정된 것도 하나의 이유라 할 수 있을 것이다. 따라서 한국과 미국 간의 동맹관계를 고려해 한반도의 상황이 허락한다면, 타 국가가 연합해군사 회원국을 탈퇴하기 이전에 청해부대 임무를 종료해서는 안 될 것이다. 청해부대 임무 종료 시기는 회원국이 감소하는 시기와 회원국 간의 협력 및 연계가 완화되는 시기를 고려하여 결정하는 것이 적절할 것이다.

단기적으로 해적행위의 발생이 줄어들었다는 현 상황을 고려하여 청해부대 철수시기를 판단하는 것은 곤란하며, 소말리아 치안질서 회복 등 지역통합 안보환경이 대해적 상황을 안정적으로 관리할 수 있는 시기가 도래할 경우 ‘관련국 임무 중지 및 회원국 탈퇴’를 고려하여 철수하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

2. 연합해군사²¹⁷⁾

가. 지휘체계

CMF/CTF-151은 참가국의 국내법과 능력 등을 고려하여 사전합의를 바탕으로 예하전력에 대한 느슨한 형태의 진술통제를 실시하나 대해적 상황 발생시 최 인근 전력에 대한 현장으로의 출발과 헬기 출격 대기 등의 임무지시는 가능하나 접근에서 승선검색, 상황종료에 이르는 세부절차 및 작전수행 상의 부족한 부분에 대해서는 강요할 수 없고, 자국 선박에 대한 지원, 긴급환자 후송 및 기타 긴급 상황 발생 시 등에는 자국 통제로 전환 가능하며, 기항·군수적재 등의 함 행동에 관해서는 통제가 제한된다. 따라서 참가국은 자국 사정이 허락하는 범위 내에서 인원, 함정 및 항공기 등의 전력을 파견하여 작전에 참가하고 소요되는 예산은 참가국이 부담하게 된다.

참가국의 교전규칙(ROE)은 각국의 국내법을 적용하며, 연합해군사는 국가가 아니므로 법적 구속력이 있는 교전규칙이 없으며, 대해적 작전에 필요한 법률지침(Legal Guidance)만 제공한다. 참가전력은 상황에 따라 연합해군사의 통제에 우선하여 자국의 국내법과 교전규칙에 따라 작전을 실시하므로, 연합해군사는 예하 전력에 단일 국가 내에서 행하는 수준의 지휘통제를 행사하는 것이 제한

217) 연합해군사 참모장교 귀국보고서, 청해부대 결과보고서를 참고하여 연구자가 분석하였다.

되는 것이 현실이다.

나. 대해적 작전을 위한 지속적인 전력 확보

최근 아덴만에서 해적행위가 감소하였지만, 인도양에서는 해적행위가 끊임없이 발생하고 있다. 이와 같은 현상이 일시적일지, 지속될지는 아직까지 판단하기에는 이르다고 할 수 있다. 그러나 이러한 해적행위의 감소 또는 해적행위 억제력을 유지하기 위해서는 지속적인 대해적 작전 전력의 확보가 필수적이다. 우리나라도 마찬가지지만 각 국가 마다 내부적인 의사결정과정과 안보 및 경제 상황이 있어 대해적 작전 전력을 지속적으로 과견하기에는 어려움이 많다. 이에 연합해군사령관은 수시로 대해적 작전 전력을 확보하기 위해 주기적으로 회원국 사령부 및 지휘부에 개인 서신을 보내는 등 노력을 경주하고 있으나 원활한 지원이 제한되고 있다. 구체적인 요청사항은 CTF 지휘관, 함정, 초계기와 3개 CTF를 지원할 참모 등이다.

다. 지역 안보 협력

연합해군사 장기목표는 지역 국가가 현 연합해군사 임무를 수행하는 것으로 지역 국가의 관심증대 및 전투력 강화를 위하여 지휘관 및 참모가 주변국을 방문하여 협력하고, 연합훈련 등을 추진하는 중에 있다. 가시적인 성과로 CTF-152 임무를 UAE에 이어 쿠웨이트가 수행하였다. 그러나 2012년 8월말부터 CTF-152 지휘관을 지원하는 국가가 없어 부지휘관인 미 해군대령이 공식인 지휘관 직무대리로서 업무를 수행하고 있다.

효과적인 대해적 작전을 수행하기 위해 연합해군사 비회원국인 오만과의 대외협력을 지속적으로 추진하고 있으나, CTF-151 교대식을 오만항구에서 실시하거나 오만 해군 수뇌부와 교류협력 등을 추진하나 실질적인 협력 달성은 미흡한 실정이다. 예멘의 경우는 내부적 정치상황의 불안정으로 인해 교류노력에 비해 성과가 적은 편이나 대해적 전력인 수상함에 예멘 해경 인원을 편승시키고, 소말리아 동부 해안 소코트라섬에 대한 정찰감시 활동을 협조하는 등 지역 안보 협력을 강화하고는 있으나 제한적으로 협력이 이루어지고 있다.

라. 한국 해군 주도 CTF-151 임무수행의 한계

(1) 다국적 CTF-151 참모 구성 및 지원 협조

CTF-151 지휘관 및 참모 조직은 통상 15명에서 28명까지 다양하게 구성된다. 이는 각국 지휘관의 결정에 따르기도 하고 또는 다국적 참모 지원을 어느 정도 확보하였는가에 결정된다. 우리 해군은 CTF-151의 지휘를 위한 검토결과를 참모총장 승인을 얻어 22명의 참모구성안이 확정되었다. 여기에서 요구되는 외국군 참모소요는 12명이었다. 다국적 외국군 참모 지원을 확보하기 위해 먼저 미 해군으로부터 업무협조를 시작하였다. 2011년도 연합해군사 참모장인 미 해군대령 Chambers에게 2012년도 중반기 한국 해군은 미 해군으로부터 최소 3명 이상의 참모장교와 1명의 소말리아 통역이 필요하니 관련 조치를 미리 요청하여 2012년도 미5함대 파견 예산을 대폭 증강토록 요구하였다. 이렇게 선제적으로 조치한 결과, 미 해군으로부터 4명의 참모를 지원받았고, 미국 국적의 소말리아 통역 1명을 지원받을 수 있었다. 이는 타 CTF-151 조직은 통상 미군으로부터 2~3명의 참모를 지원받는 것에 비교하여 본다면 전폭적인 지원을 이끌어 낸 것으로 평가할 수 있다. 2012년 1월 이후 각 국 선임 장교 회의시마다 한국 해군 주도 CTF-151에 참모를 지원할 수 있도록 협조를 지속 추진하였다. 이 과정 중에 이탈리아, 싱가포르, 프랑스, 영국, 호주, 캐나다로부터는 참모지원 협조가 불가함을 확인하였고, 네덜란드로부터 CTF-151 계획참모 1명, 요르단으로부터는 당직사관 및 통신참모 보좌 2명, 태국으로부터는 당직사관 1명, 터키로부터는 항공작전담당 1명, 사우디아라비아로부터는 당직사관 1명을 지원을 받았으나, 공보참모와 통신참모를 외국군으로 지원받지 못하였다. 최종적으로 6개 국가로부터 11명의 다국적 외국군 참모를 지원받아 임무를 수행할 수 있었다.

(2) CTF-151 임무 전 교육훈련 지원

먼저 임무 전 교육 3개월 전에 대해적 작전을 지휘하고 있는 태국 CTF-151에 협조하여 1.5개월씩 한국군 참모장교를 2회 파견 근무토록 협조하여 한국군 주도하에 참모업무를 수행할 수 있도록 기여하였다. CTF-151 임무 전 교육은 2012년 5월 31일부터 6월 17일까지 약 3주 기간이었다. 첫째 주는 외국군 참모 없이 한국군 장교 8명에 대한 사전준비에 초점을 맞추었고, 둘째 주는 외국군

참모가 합류하여 연합해군사 소개, 작전현황브리핑 및 작전계획 절차 교육을 실시하였다. 셋째 주는 지휘관상황판단 브리핑 및 CTF-151 직무 인수인계를 실시하였다.

세부적으로 각 주별 지원내용을 살펴보면, 첫째 주에는 한국군 참모들이 바레인 연합해군사 작전에 적용할 수 있도록 사무실 및 숙소 확보, 행정절차 등을 단기간에 완료토록 하였다. 또한 현행 연합해군사 작전을 이해할 수 있도록 관련 주요문서 및 자료를 제공하고 숙독케 하였다. 둘째 주에는 14개의 브리핑 및 교육프로그램을 3일간에 걸쳐 계획하고, 관련 담당자에게 교육토록 협조하고 교육장소를 확보하였다. 또한 유관부대인 CTF-150 작전현황과 TF-53 작전현황을 소개토록 실무 협조하였으며, 통신체계 운용을 위한 교육을 추가로 협조하여 참모업무를 수행할 수 있도록 지원하였다. 셋째 주에는 연합해군사 부사령관 및 중령 이상 주요 보직자를 대상으로 CTF-151 상황판단 브리핑을 실시하도록 관련 자료를 제공하고, 연합해군사 일정에 반영하였다. 이후 태국 CTF-151 기함(PFA Fort Victoria)이 바레인에 입항한 후 지휘부의 업무를 인계받을 수 있도록 교육훈련 일정을 협력하였다. 이처럼 여러 국가와 연합해군사의 관련 부서들과 다양하고 어려운 지원협력을 통해서 정상적인 임무수행이 가능하였다.

第5章 海賊行爲 關聯 法制上 改善方案

제1절 국제법규

I. 1982년 유엔해양법협약상 해적행위 개념의 재정립

1982년 유엔해양법협약에서 해적은 “인류공동의 적”으로 간주되어 어느 나라의 군함 또는 정부선박도 공해상에서 이를 나포하고 자국의 국내법에 의거하여 처벌할 수 있으나, 국제해사국의 보고서에 따르면 해적행위의 대부분을 차지하는 해상무장강도는 연안국의 영해 및 군도수역 내에서의 공격행위로 연안국만이 관할권을 갖기 때문에 국제적인 규제가 불가능하다.

2002년 7월에 일본에서 개최된 “해적행위 및 해상무장강도행위 억제를 위한 아시아지역협정 성안을 위한 전문가회의”에서는 1982년 유엔해양법협약상의 해적정의를 그대로 인용하였고 해상무장강도행위에 대해서는 별도 규제대상범죄로 정의함으로써 해상무장강도행위에 대한 처벌법규의 기틀을 마련하였다. 그러나 동 협약은 한국을 포함한 아시아지역 17개국의 지역협정이므로 그 적용범위도 17개국에만 적용된다. 국제해사기구는 각 지역별로 지역협정을 체결하도록 권고하였으나 각 지역협정이 통일성을 갖기란 쉬운 일이 아니며 선박이라는 것이 해당 지역 내에서만 운항하는 것이 아니라 전 세계를 활동무대로 하고 선박, 선원, 선주 등 하나의 운송행위에 여러 국가가 관여하므로 국제적으로 통일된 하나의 협약이 존재해야만 한다. 또한 최근 2013년 9월 21일 케냐 수도 나이로비 쇼핑몰에서 발생한 테러로 59명이 사망하고 175명이 부상을 입는 사고가 발생하였는데, 이는 소말리아의 알-카에다 연계세력인 ‘알-샤밥’이라는 반군단체의 소행으로 케냐의 소말리아 파병에 대한 보복행위라고 주장했다.²¹⁸⁾ 이처럼 해적세력과 국제테러세력간의 연계가 현실로 나타나고 있어 테러에 대한

218) 『중앙일보』, 2013년 9월 23일자, 6면.

개념도 재정립할 필요가 있다.

공해상에서 해상테러행위가 발생하였을 경우 현재의 국제법에 의하면 기국만이 해당 선박을 나포할 수 있다. 그러나 해당 선박의 기국에서 단시간 내에 관할권을 행사할 수 없을 정도로 먼 공해상에서 해상테러행위가 발생할 경우 기국에서 해당 선박을 나포하기 위해 접근하는데 많은 시간이 소요될 뿐 아니라 현실적으로 불가능하다. 기국의 동의나 요구를 전제로 하여 제정된 나포권에 의해 인접국가에서 해당 선박을 나포할 수 있으나 해상테러행위에 대한 적극적이고 신속한 대처가 되지 않는 것이다. 오늘날 대부분의 선박이 국제적으로 세금 부담이 적은 파나마, 라이베리아 등으로 편의치적 되어 있는 것 또한 해상테러에 적극 대처할 수 없는 하나의 요인이다. 편의치적제도는 국가재정 충당이 목적으로 선박안전에 대한 관심은 2차적인 문제이므로 해상테러행위에 적절히 대처할 수 없다. 대부분의 국제법학자들이 SUA협약의 ‘기소 또는 인도’의 원칙에 의해 해상테러행위에 대하여 준보편적 관할권이 인정된다고 하지만 ‘기소 또는 인도’의 원칙이 국가 간에 제대로 이행되지 않는 것에서 준보편적 관할권이 위협을 받는다. 이는 해상테러행위가 국제범죄나 인류공동의 범죄가 아닌 일반범죄로 규정되어 있기 때문이다.

그러므로 1982년 유엔해양법협약의 해적행위와 같이 공해상에서 해상테러행위에 대해서도 보편적 관할권을 인정하고 해상테러행위 선박을 어떤 국가의 군함 또는 정부선박도 나포할 수 있도록 하여 해상테러행위에 대하여 신속한 조치가 이루어 질수 있도록 해야 한다. 단, 기국주의원칙에 위배될 소지와 나포권의 남용을 막기 위하여 나포권 행사요건을 강화할 필요가 있다.

II. 국제협약에 해적행위 및 해상무장강도행위의 처벌규정 명기

해적은 1982년 유엔해양법협약에 의해 어느 나라의 군함 또는 정부선박도 이를 나포하고 자국의 국내법에 의거하여 처벌할 수 있으나, 동남아시아와 아프리카 등 세계 곳곳에서 발생하는 해적행위와 해상무장강도행위에 대응하기 위해 국적선이 진출입하는 해역마다 자국의 군함과 정부선박을 파견할 수는 없는 실정이다. 그러므로 해적행위와 해상무장강도행위가 기도되고 범죄자가 은신하며 노획물이 거래되는 위험지역 인접국에서 이들을 나포하고 처벌하는데 적극

적으로 나서야 한다. 그러나 현실적으로 해적행위와 해상무장강도행위는 해당 연안국의 빈곤한 경제 사정, 불안한 치안상황 등에 기인한 경제적인 목적으로 자행되고 조장되고 있다. 심지어 정부당국자의 부정부패로 이들을 비호하고 그 획득물로 부를 축적하는 경우도 있고, 국제테러세력 및 반정부 단체에서 활동자금 충당을 목적으로 해적행위 및 해상무장강도행위를 자행하기도 하므로 연안국의 적극적인 대응이 어려운 현실이다. 또한 연안국의 군함과 정부선박에 의해 해적 및 해상무장강도가 체포된다 하더라도 실질적으로 형벌이 부과될 수 있을 지도 불확실하다. 국제해사기구에서는 이들의 처벌을 위해 국내법의 모델을 제시하였으나 권고에 지나지 않으며, 1982년 유엔해양법협약에서 이들에 대한 처벌을 연안국의 국내법에 위임하고 있기 때문에 연안국의 재량권이 남용될 우려도 크다. 또한 해적행위로 선박탈취 후 적대국가에 입항하여 정치적인 이유로 망명을 주장할 경우도 처벌이 불가능할 수 있다. 그러므로 해적행위와 해상무장강도행위가 처벌법규 불비로 처리도하지 못하거나 연안국의 치안능력 부족 및 자의로 처벌하지 않는 경우를 방지하기 위해 해적행위 및 해상무장강도행위에 대한 처벌규정을 국내 입법화하는 의무규정을 국제협약에서 명시해야 하며, 양자조약 또는 다자조약에 의한 국가 간의 공동감시와 협조를 통해 위험지역 인접국의 치안 및 법집행 능력을 지원하고 배양토록 노력해야 한다.

Ⅲ. 해적퇴치를 위한 국제공조 활동의 포괄적 대응전략 마련

국제적으로 해적행위에 대한 법적 대응체계 개선을 위해 체포된 해적들을 수용할 수 있는 교도시설 및 사법처리를 위한 특별재판소 설립과 관련된 기금 운용, 국제적 자원 공유 등을 위해 관련 국가 간의 양자 또는 다자조약의 체결이 요구된다.

먼저 해적특별재판소 설립과 관련하여, 2011년 4월 11일 유엔 안보리는 결의안 제1976호를 통과시킴으로써 제3국에 소말리아 해적 특별 법정 및 교도소 설치를 공문화 하였다. 이와 관련하여 한국 정부는 2011년 4월 유엔 소말리아 해적퇴치 연락그룹(CGPCS) 신탁기금 50만 달러를 공여하는 서약을 하였으며, 2011년 12월에 10만 달러를 이미 납부하였고, 나머지 금액은 2013년까지 납부할 예정이다. 외교적 차원에서 유엔의 소말리아 해적특별재판소 설치를 적극적

으로 지원하고 소말리아 해적에 대한 법적 대응을 국제재판소에 의뢰하여 국내 재판 시 수반될 수 있는 정치, 경제적 부담을 경감시킬 수 있을 것이다. 둘째, 아프리카 연안 국가와 양자조약 체결을 통해 해당국의 법집행관을 우리 해군함정에 승선시켜 유사시 해적처리를 위한 법적 문제를 담당하게 하고, 이를 통해 불필요한 법적 분쟁을 감소시킬 수 있는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 셋째, 해적소탕의 근원적 문제인 해적의 육상 본거지를 소탕하기 위한 다국적군의 창설과 함께 육상 소탕작전이 요구된다. 해양법협약 제105조는 공해에서 기국은 물론 다른 모든 국가도 해적행위를 단속할 수 있다고 하였다. 해적선을 나포한 선박의 기국은 매우 광범위한 권한을 행사하게 되는데, 거기에는 해적을 체포하고, 물건을 압수하며, 해적선박·항공기·물건에 대하여 취할 조치를 결정하고, 체포된 해적과 압수된 물건을 사법절차에 회부할 수 있는 권리가 포함된다. 넷째, 오늘날의 국제해양질서의 동향에 비추어 볼 때 해적행위 문제에 보다 효율적으로 대처하려면, 우리나라 군함이나 정부선박의 외국 관할수역에서의 해적 퇴치업무가 원활하게 수행될 수 있어야 하며, 해양경계선 미확정 수역의 연안국과의 협력관계 구축이 필요하며, 공해에서 시작되는 해적선 추적이 피추적 해적선의 제3국 영해진입 후에도 계속될 수 있도록 연안국과의 사전협조가 필요하다. 다섯째, 청해부대의 법적 지위, 해적에 대한 사법처리 절차 등을 법률로 보장하기 위해 청해부대의 지휘관에게 사법권을 부여함으로써 해적의 체포, 구금, 인도 등 생포한 해적의 법적 처리와 관련된 초기 대응이 법의 테두리 안에서 이루어질 수 있는 기반을 마련하고, 만약 청해부대 지휘관이 군인의 지위로 사법 처리가 어려운 것에 대비하여 한시적으로나마 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법을 제정하여야 한다. 현재는 군 헌병수사관을 청해부대로 파견하여 소말리아 해적에 대한 사법처리를 지원하고 있다.

IV. 동남아시아 다자간 해양협력체계 구축

동남아시아는 유럽지역에 비해 다자안보의 체제가 활성화되어 있지는 않다. 다만 90년대 이후 몇 가지 다자간 안보협력체가 창설되기 시작하면서 이를 통해 안보협력 및 해양협력이 논의되기 시작했다. 1993년 창설된 아세안지역포럼(ARF)은 역내 국가의 안보정책 결정자들이 정기적으로 모여 지역내 안보이슈

들을 논의하는 다자간 안보대화의 장으로 기능해 왔다. 특히 2009년도에는 대형 태풍과 같은 자연재해가 회원 국가들에 발생했다는 상황을 전제로 회원국들에 의한 공동의 재해구원 태세를 점검하기 위한 공동훈련이 한국, 미국, 일본, 호주 등 12개국에 참가한 가운데 필리핀에서 개최되기도 하였다.²¹⁹⁾ 이 밖에 역내 국가들의 국방부장관이나 전문가들이 참가하는 정례적인 회의체로서는 영국의 국제전략문제연구소(IISS)가 주최하고 일본 아사히 신문사가 후원하여 싱가포르에서 매년 개최되는 아시아안보회의,²²⁰⁾ ARF회의의 일환으로 열리는 아시아 국방장관 회의나 국방대학교 총장회의, 일본 방위성이 주최하여 매년 개최되는 동경 디펜스포럼 등이 개최되고 있다. 2000년대 이후 정례화된 한·중·일 정상회담과 이를 뒷받침하기 위하여 2010년 설치된 한·중·일 협력사무국 등도 역내 해양안보를 위해 역할을 할 수 있는 다자간 협의체의 하나이다. 역내의 다자간 해양안보협력의 증진을 위해서는 기존에 존재하는 이와 같은 다자간 안보협의체를 우선 최대한 활용하는 것이 필요하다. 다자간 안보협의체에 참가하는 국가정상이나 국방부장관, 기타 국방정책 관계자들이 해양안보에 관련한 적절한 이슈를 개발하고, 이를 다자간 회의에서 의제화 하는 노력이 필요하다. 예컨대 한국은 물론 미국, 중국, 일본이 공통적으로 소말리아 아덴만 해역에서 활동하는 해적퇴치의 목적을 위해 각각 해군 함정들을 파견하고 있는데, 이 해역에서의 참가국간 정보교환과 공동 호송 등의 노력이 요구될 수 있다. 한·중·일 협력사무국이나 ARF 협의체는 이러한 이슈들을 논의하는 좋은 장이 될 수 있다고 본다. 최근 2013년 10월 9일 박근혜 대통령은 브루나이 수도 반다르스리브가완 컨벤션센터에서 열린 한·아세안 정상회의에서 안보대화의 신설을 제의하여 아세안 정상들이 동의하여 내년부터 개최된다.²²¹⁾ 이러한 정상들의 회의체를 통해서도 지역내 해양안보협력을 강화하는 기회로 삼아야 할 것이다. 또한 우리 해군도 아시아 역내의 다자간 협의체를 어떻게 활용하여 적절한 이슈를 제기할 것인지에 대한 평소의 관심과 준비가 필요하다고 본다.

219) 『국방일보』, 2009년 5월 4일자, 1면.

220) 일명 상그리라 대화로 불리는 싱가포르의 아시아안보회의는 2011년부터 중국이 참가하기 시작하여 역내 해양안보 문제를 실질적으로 논의할 수 있는 여건이 조성되었다.

221) 『한국일보』, 2013년 10월 10일자, 1면.

V. 해적위협을 지리적 확산에 대한 다자간 대응책 강구

최근 해적행위가 기존의 발생지역이 아닌 지리적으로 아프리카 서부해안과 인도양 원해까지 확산되고, 동남아 지역은 2010년(70건), 2011년(80건), 2012년(104건)으로 급격하게 증가되고 있다. 이에 따라 1990년대에 걸쳐 동남아 말라카해협을 중심으로 활동하던 해적위협 양상이 재현될 징후들이 보이고 있다. 현재 동남아 지역에서 발생하고 있는 해적행위에 대한 정의와 대응에 관한 각국의 인식차이로 실질적인 통계자료들이 잘 나타나지 않고 있으나, 동남아에서의 해적행위는 국가 사회적 불안, 실업, 경제 침체, 식량 및 에너지 부족 문제 등 일부 소외된 해안지역을 중심으로 지역 내 해양으로 확산될 가능성이 높은 것으로 알려져 있다.

이러한 해적위협을 지리적 확산에 대한 다자간 대응책 마련이 요구되고 있는 바, 많은 전문가들은 동남아로의 해적위협 확산이 오히려 지역 내 국가 간에 존재하고 있는 정치, 경제, 문화적 이질감에 따른 불신을 해소하여 다자간 해양협력(Multilateral Maritime Cooperation)을 증진시키는 촉매제가 될 수 있을 것으로 전망하고 있다. 특히 많은 전문가들은 현재 각종 해양 무질서 및 해양갈등과 분쟁으로 산만한 모습을 보이는 동남아 해양에서의 해적위협에 의해 그동안 다자간 해양협력에 소극적인 입장을 보이던 동남아 국가들이 그 동안의 비협조적인 상태에서 벗어나서 현재의 아덴만에서의 다자간 해양협력과 같은 해양협력을 이룰 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 예측하며, 이에 따라 동남아 국가들이 이룩한 세계 경제발전을 주도하는 추동력을 지속적으로 유지하게 될 것으로 전망하고 있다.

동남아 해양에서의 해양협력과 이를 위한 네트워크 형성은 가장 시급한 지역 해양안보 현안임은 누구도 부인할 수 없다. 이는 동남아 각국이 보유하고 있는 각기 다른 해상작전 능력을 공유하고 이를 통해 관련 국가 간에 신뢰를 증진하는 과정이 될 것이다. 이러한 과정은 지역 내의 해군 간에 해군작전 협력만을 향상시키는 것만이 아닌, 해군력을 공동이익을 위해 어떻게 운용할 것인가를 인식시키는 중요한 과정이라고 볼 수 있을 것이다. 특히 이를 위해 동남아 각국들은 지리적으로 확산되고 있는 해적위협이 지역 내로 확산되는 경우에 사전 대비하기 위해 다자간 해양협력을 위한 작전지원, 정보공유, 군수지원 등의 능

력을 향상시켜야 할 것이며, 이들 해군은 국가의 해양이익과 주권이 손상되지 않는 범위 내에서 해적 관련 정보와 관련 사항을 공유하여 향후 해적퇴치작전이 원활히 수행될 수 있도록 만반의 준비를 해야 할 것이다. 궁극적으로 향후 동남아 지역 내의 해적위협에 공동으로 대응하는 지역 내 국가간·다자간 해양 협력을 위한 파트너십 형성을 위한 공동의 노력이 요구되고 있다.

또한 아프리카 및 인도양 지역은 연합해군사를 주축으로 NATO, EU연합 해군들에 의해 해적퇴치 활동을 벌이고 있으나, 광범위한 해역 특성상 해군과견 세력의 부족으로 한계를 나타내고 있으며, 해적들은 갈수록 활동이 지능화 되고 있다고 한다. 연합해군 전력의 배치 상황을 고려하여 활동 해역을 변경하기도 하고, 선박통항량이 많은 곳을 집중하여 피랍 성공률 향상을 기도하고 있다. 따라서 연합해군사는 참가 국가들에게 지속적인 함정과 인원 파견을 요구하고, 참가 세력 간의 정보공유 등 지휘체계를 일원화하기 위한 노력을 경주하고 있으나 근원적 처방은 되지 못하고 있는 실정이다. 국제사회는 아프리카의 취약 국가에 대한 국가기능과 치안발전을 통해 해적행위를 감소시킬 수 있도록 협력해야 할 것이다.

VI. 유엔차원의 명확한 결의안 채택

유엔안보리 결의안 제1816호(2008. 6. 2.)는 소말리아 인근해역의 해적행위를 유엔헌장 제7장상의 국제평화와 안전에 대한 위협으로 결정한 최초의 유엔안보리 결의안이다. 본 결의안에서는 특히 “결의안 채택일로부터 향후 6개월의 기간 동안 해적행위 및 해상무장강도행위를 근절하기 위하여 소말리아 과도연방 정부와 협력하는 국가들은 이에 대한 사전통고가 과도연방정부로부터 유엔사무총장에게 제공된 경우에 다음 사항들이 허가된다.”고 규정하고 있다. 즉, “관련 국제법하 공해상 해적에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 해적행위 및 해상무장강도행위를 진압할 목적을 가지고, 소말리아 영해에 진입해도 되며”, “소말리아 영해 내에서 관련 국제법하 공해상 해적에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 해적행위 및 해상무장강도행위를 진압하기 위한 모든 필요한 수단을 사용해도 된다.”고 규정하고 있다.

그러나 이 결의안이 ‘해적행위 및 해상무장강도행위’에 대한 정의를 분명히

내리고 있지 않으므로 어떠한 조치가 ‘관련 국제법하 공해상 해적에 대하여 허용되는 일련의 조치’인지는 여전히 불분명하다. 결의안의 본문을 살펴보면 결의안이 언급하고 있는 그러한 일련의 조치란 유엔해양법협약상의 해적행위와 관련하여 취해질 수 있는 물리적 조치(추적, 승선, 검문검색, 나포 등)를 가리키고 있다는 것을 유추해 볼 수 있다. 즉, 표현상 ‘공해상 해적’이라는 용어가 사용되고 있고, 결의안의 서문이 유엔해양법협약이 해적행위와 해상무장강도행위를 진압하는데 필요한 법적인 틀(legal framework)을 마련해 놓고 있다고 ‘확인’하고 있는 점 등에서 이러한 유추를 할 수 있다.

따라서 설령 소말리아 근해에서 발견된 특정 행위가 유엔해양법협약상에 정의된 ‘해적행위’ 요건을 만족시키지 않거나, 소말리아 인접국 간의 영해 내에서 발생한 해상무장강도행위라고 할지라도, 그러한 행위에 대하여 유엔해양법협약상의 대해적 조치(추적, 승선, 검문검색, 나포) 등이 그대로 취해질 수 있다는 것이 일반적인 주장이다. 이와 같은 맥락에서 ‘모든 필요한 조치’라는 용어의 사용도 그것이 일반적으로 무력사용의 허가를 가리키는 것이기는 하지만, 소말리아 해적과 관련하여서는 그러한 무력사용이 유엔해양법협약상의 물리적 조치에 국한되도록 해석되어야 한다고 본다.

이는 소말리아 영해 안팎에서 유엔해양법협약상의 해적행위 또는 각국 국내법상 정의되는 해상무장강도행위를 진압하기 위하여 군함은 추적, 임검, 나포 등과 같은 유엔해양법협약이 정한 물리적 조치들을 그대로 취할 수 있는 것으로 분석된다. 그러나 이러한 물리적 조치들에 대한 권한은 일정부분 유엔안보리 결의안에 의하여 추가적으로 부여된 것이기 때문에, 결의안 본문이 가리키고 있지 않은 행위(즉, 공해상의 ‘해적행위’도 아니고 일국의 영해 내에서 발생하는 ‘해상무장강도행위’에도 속하지 않는 행위)가 발생할 경우 (예를 들어, 2척의 선박 관여 요건이 결여된 공해상 선상반란에 따른 해상테러행위, 사적 목적이 결여된 공해상에서의 해상테러행위 등) 이러한 행위에 대해서도 유엔해양법협약상의 물리적 조치가 확대 적용될 수 있을지는 여전히 불분명하다.

따라서 근원적인 국제해적 소멸을 위해 해적행위에 대한 명확한 정의, 과건함정의 자위권과 경찰권 권한 부여, 필요시 선제공격 권한 부여 등과 함께 육상기지의 선 봉쇄 등 강력한 결의안 마련이 요구된다고 본다.

제2절 국내 법규

I. 국내법 체계 정비

3면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 바다와 매우 밀접한 관계를 맺으며 삶의 터전으로 삼아왔다. 해양산업의 성장과 발전 속에서 오대양육대주를 오가며 왕성한 경제활동이 이루어지는 가운데 예측할 수 없는 안전사고, 불법행위, 테러행위 등에 대해 대처해야 하는 새로운 위험요인들이 대두되고 있다. 특히 삼호주얼리호 납치사건과 아덴만 여명작전 등은 공해상에서의 불법적인 범죄행위들이 매우 위험한 수준임을 알려주고 있다. 유엔차원에서도 각별한 관심과 대책 마련을 각국에 촉구하고 있지만 미진한 부분도 많다. 무엇보다도 우리 정부는 삼호주얼리호 납치사건을 통해 국내법상의 여러 법률들이 체계화되어 있지 않아, 범죄인을 처벌하는 법집행 과정에서 여러 가지 어려움을 겪기도 했으며, 향후 이와 같은 사태 발생시에 어떻게 대응해 나가야 하는지에 대해 큰 교훈을 얻게 되었다.

따라서 우리 국내법인 형법 제340조 해상강도죄와 선박위해법상 개선이 요구되는 규정을 중심으로 국제협약을 이행하는데 문제가 없도록 국내법 체계를 정비하는 일로 해적행위 및 해상테러행위들이 우리 국민의 생명과 재산을 침탈하는 사태에 대해 강력하고 적법하게 대응해 나가야 한다. 일부에서는 해적행위 처벌 등에 관한 특별법 제정, 주무관청의 설립 등 우리 국민들의 생명과 재산을 해적들의 해적행위로부터 지켜내고 글로벌 경제활동이 위축되지 않도록 국가차원에서 적극 뒷받침해야 한다는 의견들이 제시되고 있다.

그러나 현실적으로 우리 국내법인 해상강도죄와 선박위해법으로 국제협약에서 정하고 있는 조치들을 충분히 이행할 수 있고, 청해부대의 과병도 국제법에 저촉되지 않는 범위 내에서 국제사회와 협력하여 임무를 잘 수행하고 있다. 다만 앞에서 살펴본 국내법 중 형법 제340조 해상강도죄의 행위유형으로 ‘다중의 위력’ 요건을 단독 강도 행위자도 처벌이 가능하도록 하고, 해상강도상해죄와 해상강도치상죄, 해상강도살인죄와 해상강도치사죄의 법정형을 차별화하는 규정으로 개선될 필요가 있다. 해적행위는 갈수록 국제화·조직화 되어 가고 있기 때문에 범국제적으로 원활한 형사사법공조가 이루어질 수 있도록 법제적 정비

가 필요하다고 본다.

II. 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법 제정

1. 제정 필요성

우리 정부는 소말리아 해역에서 발생하고 있는 해적행위에 대하여 국제해상 안전의 유지와 테러에 대응하는 국제적 노력에 동참하고 우리나라 선박의 안전한 활동을 지원하기 위하여 국군부대를 파견하고 있다. 이에 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법」을 제정하여 소말리아 해역에 파견된 국군부대의 활동내용을 명확히 하고 체포된 해적에 대한 사법처리의 특례를 정함으로써 국제 해상의 안전 및 대한민국 선박의 안전을 도모하려는 것이다.

우리나라 선박과 관련하여 우리 영해는 물론 공해, 외국 관할수역에서까지 해적행위나 해상강도행위에 대한 처벌에 관한 국제협약과 국내법은 모두 마련되어 있으나, 해상안전 및 해상테러방지를 위한 국제적 공조노력의 일환으로 우리 군대가 소말리아해역에 파견되어 활동하는 과정에서 외국상선이 연루된 해적행위의 처벌에 관한 국내법이 마련되어 있지 않다.

현재 전 세계적으로 해적행위는 감소되지 않고 지속적으로 발생되고 있으며, 소말리아 근해에서는 감소추세를 보이고 있으나 동남아시아와 아프리카 서부해안에서 증가하는 등 해적행위가 당분간 계속될 것으로 예상되기 때문에 우리 국군의 파견도 상당기간 지속될 것으로 판단된다. 그러나 어디까지나 한시적이고, 연안국의 영해까지의 추적권 행사(유엔해양법협약상에 해적선이 자국의 영해나 제3국의 영해에 진입하면 추적은 중단됨)는 유엔안보리 결의안에 따른 것이므로 이 역시 한시적이라 할 수 있다. 또한 현재의 청해부대의 임무구역이 해상으로 한정하고 있어 파병업무 중 발생 가능한 파병부대의 장비·인원에 대한 긴급 구난 및 환자이송 등의 목적으로 소말리아 영공에 임의대로 진입할 수 있을지가 쟁점으로 되어 있고, 군함의 특성상 사법권 행사의 한계 등이 노출되어 있다. 따라서 청해부대의 명확한 임무수행을 위해서 함장에 대한 사법권 부여와 함장의 사법권 집행권한 등을 부여하여 실효성을 담보할 수 있도록 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법」 제정이 우선적으로 필요하다고 하겠다.

2. 주요 내용

첫째, 함장은 교전 규칙에 따라 함정의 안전을 위한 자위권의 행사, 소말리아 해역의 공해상에서의 해적선 퇴치 및 선박의 호송 등 해적행위의 예방활동을 하도록 한다.

둘째, 해적행위를 한 자에 대하여는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하며, 미수범은 처벌한다.

셋째, 소말리아 해역에서의 해적행위죄에 관하여 함장은 사법경찰관의 직무를, 함장의 지명을 받은 자는 사법경찰리의 직무를 수행하도록 한다.

넷째, 함장은 소말리아 해역의 공해상에서 해적선의 혐의가 있는 선박에 대하여 교전규칙으로 정하는 바에 따라 정지를 명하거나 임검·추적 또는 나포할 수 있으며, 임검 결과 해적행위에 관한 현저한 증거를 발견하거나 도주하는 선박을 나포한 경우 해당 선박의 승선자를 해적행위의 현행범인으로 보아 영장 없이 체포할 수 있도록 한다.

다섯째, 함장은 제7조 제2항에 따라 체포한 피의자를 구속하고자 할 경우 지체 없이 문서(전자형태의 문서를 포함한다.)로 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할 지방법원의 판사에게 구속영장을 청구하도록 한다.

여섯째, 나포된 선박은 국유재산으로 하되, 「국유재산법」 제14조 제1항에도 불구하고 나포한 선박을 등기·등록하지 아니하고 공용재산으로 사용하거나 해당 선박을 바다에 침몰시켜 폐기할 수 있도록 한다.

일곱째, 함장은 제5조에 따른 해적행위 예방활동 및 제7조에 따른 추적·나포와 관련된 선박의 위치정보를 기록하고 이를 기록된 날부터 2년간 함정에 보관하도록 한다.

Ⅲ. 해양업무의 통합적 관리기구의 설립

우리나라는 현재 해적행위 문제와 관련하여 외교부, 국방부, 해양수산부, 해군, 해양경찰청 등에 업무와 기능, 관련 법령 등이 산재되어 있어 이를 통합하여 효율적으로 대처하고 관리할 필요가 있다. 이는 정부가 해적행위 및 해상테러행위와 관련하여 취하고 있는 대응책의 대부분은 일반적인 해상범죄의 유형으로 파악하기보다는 특별한 성격의 해상범죄행위로 취급하고 있기 때문이다.

예컨대, 항공기테러행위와 관련해서는 국토교통부가, 해상범죄행위와 관련해서는 해양수산부와 산하 해양경찰청이 역할을 분담하여 수행하고 있다.

해적행위와 해상테러행위는 국가안보와 밀접한 관련이 있다. 그러므로 안보 관련 주무부처가 일차적인 책임을 지고 이들에 대한 통합적인 관리체계가 이루어져야 함에도 해상범죄행위를 통합적으로 관리하고 감독하는 주무부처가 과연 어디인지 파악하기 힘들 정도로 해상범죄행위에 대한 대응책이 다원화되어 있다.

오늘날 주요 해상교통로에서의 해상위해 요소가 확대되어 가고 있는 현실에서 안전한 해상교통로 확보를 위한 해상범죄행위 관련 국가기관 모두가 협조하고 주의를 기울여야 한다는 점은 이론의 여지가 없을 것이다. 따라서 해상에서의 해적행위와 해상테러행위방지와 관련해서는 정보력이 가장 중요하다. 이를 예방하기 위한 국내법령의 시행에 있어서 실제로 선박에 승선하여 검색을 행할 수 있는 해군력과 해양경찰청의 역할이 중요하다는 점을 감안하여 해상에서의 안전위해요소 방지와 관련하여 이들 업무를 담당하고 있는 기관들의 협조와 통합적인 운영을 가능하게 하는 조직이나 법제의 필요성과 더불어 각 기관들 간의 정책상 조율을 관장하는 기능에 대한 법제도의 정비 역시 필요한 시점이라고 본다.

특히 청와대에 국가해양위원회(가칭)를 설치하여 위원장을 대통령이 맡아 국가해양정책 전반을 총괄하고 관련 기관(외교부, 국방부, 해양수산부, 국토교통부, 국정원 등)들을 조정·통제하는 강력한 기구로의 법제정이 요구된다.

IV. 국적 선사나 선박의 자구책 강구

해적피해방지 대응요령(Best Management Practice: BMP)²²²⁾ 및 국제해사기구의 해적대응 가이드라인은 운항정보 보호로부터 선박 피랍에 대한 회피 요령에 대하여 전반적인 지침을 제공하고 있으며, 4번째의 버전이 발간되는 등 개선노력을 지속하고 있다. 연합해군사 파견장교의 결과보고에 의하면 2011~2012년 사이에 BMP를 준수한 경우 상선의 피랍률이 4배 이상 감소된 것으로

222) INTERTANKO, OCIF, BIMCO, IMB, UKMT0, EU NAVFOR 등이 공동 작성하고, IMO 제87차 해사안전위원회(MSC, 2010. 5.)에서 채택한 문서임.

나타나고 있다고 한다. 더불어 추천하고 있는 대응수단은 해적의 접근 및 승선을 거부하거나, 승선하여 탈취하는 과정에서 선원들의 안전을 보호 할 수 있는 안전대피실 설치를 강조하고 있다. 반면, 화기 등 살상무기 또는 무장 경호원 등은 선박 입출항에 제한이 될 수 있고, 해적행위가 명백하지 않은 상황에서 사용할 경우 법적 또는 국제적 분쟁을 야기할 수 있으며 해적들의 격렬한 반발을 살 수 있으므로 추천하지 않고 있다. 따라서 선박운항에 대한 보안방안을 강구하여 해적들이 대상 선박을 식별하는 것을 차단하고, 해적이 접근하여 승선을 시도하는 단계에서는 해적행위가 명백해짐에 따라 대응 강도를 높여가는 방안이 필요할 것으로 판단된다. 하지만 살상무기의 사용은 위에서 전술한 바와 같이 여러 가지 문제점을 파생시킬 수 있으므로 비살상 수단을 강구하는 방안이 타당할 것으로 판단된다. 또한 해적들이 승선하여 선박을 탈취하는 단계에서 해적대응 가이드라인은 안전대피실로 선원들의 대피를 통해 안전성을 강구하거나 여의치 않을 경우 적극적 대응을 자제하고 있으나 선원들이 인질이 될 경우 상당한 손실이 발생하고 생존에 대한 보장이 없기 때문에 선박이 구조될 때까지 안전한 대피를 보장할 수 있는 적극적 방안을 강구할 필요가 있겠다.

또한, 연합해군의 감시와 조기 대응을 위한 국제공조 네트워크를 구성하여 빠르고 정확한 해적 식별과 조기대응이 가능하도록 국제 공조망을 통한 해적 조기경고 및 대응체계 구축, 저가형 전자광학/적외선(Electro-Optics/Infrared: EO/IR) 장비를 운용하여 근거리에서 고속으로 접근하는 해적 보트 등을 상시 감시하고, 선박에 접근하는 해적선의 운항을 근거리에서 비살상적인 방법으로 무력화시켜 해적의 선박 탑승을 불가능케 하거나 지연시키기 위한 근거리 그물망 발사 장치 설치, 해적선이 접근하기 전 원거리에서 해적선을 향하여 녹색레이저를 조사함으로써 해적들의 눈을 일시적으로 마비시키거나 눈부시게 함으로써 해적의 접근 및 공격을 방지하고 지연하면서 위험지역을 벗어나는 방법으로 녹색레이저 조사장치 탑재, 피랍된 후에도 선내의 정보를 주기적으로 군에 제공하여 군사작전을 보다 안전하게 수행할 수 있게 지원하는 은폐식 CCTV 시스템 설치, 기타 사다리 로프 절단기, 갈고리 방지용 펜스, 최루액/경화제/수면가스 살포기, 고온고압 스팀 분사 장치 등의 설치를 강구하여 해적행위를 적극적으로 저지하고 선원들이 해적들의 인질이 되는 것을 방지함으로써 국민 안전

과 국가의 안전한 경제활동에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

제3절 국제기구

I. 해적퇴치를 위한 국제사회의 근원적 대응 노력 필요

해적행위 또는 해양범죄행위를 부추기는 것은 대부분 경제적 빈곤과 관련되었으며, 생활의 빈곤으로 인해 일시적으로 발생하거나 삶을 유지하기 위한 선택권이 없어 어쩔 수 없어 해적이 되기를 선택한 경우가 있으며, 조직적 범죄 집단의 경우는 경제적 악화로 인해 필요한 물자를 확보하지 못하자 해적활동을 통해서 필요한 물자를 획득하려고 하는 것이다. 급속한 경제적 악화가 발생하면 해양을 삶의 터전으로 살아가는 어민들에게 해적이 되어 기본적 수익을 올리는 것은 뿌리치기 쉽지 않은 유혹이었다. 예를 들어 인도네시아의 경우는 1997년 아시아를 강타한 국제 외환위기로 인해 어민들의 삶은 매우 피폐해졌다. 그로 인해 이 시기에 해적의 규모가 급속하게 확대되었다. 또 다른 문제는 해적이 되지 않으려 해도 경제악화로 인해 실직율이 증가하고 어획량 판매가 떨어져 당시 어민들은 기본적 생활을 위한 수익조차 올리지 못하였기 때문에 해적은 그들이 선택할 수밖에 없는 막다른 골목과 같은 상황이었다.

명백한 것은 빈곤으로 야기된 해적행위를 법적 집행력의 강화로 대응하는 것은 근원적인 해결책이 될 수 없을 뿐만 아니라 실용적인 대안도 될 수 없었다. 어민 또는 농부가 일터를 잃게 되어 해적이 되는 것을 막는 실용적이고 근원적인 대책은 전반적인 경제를 성장시키고 발전시키는 것이다. 취약한 정부가 이러한 경제적 향상을 시킬 수 있는 역량이 부족한 상황이라면 국제사회가 양자간 또는 다자간 지원을 위한 기반을 마련해야 한다. 경제적 성장으로 인해 충동적 해적발생의 수준을 완화시킬 수만 있다면 법적 집행력을 통한 해적의 관리는 훨씬 더 수월할 것이다.

조직적 범죄에 대응하기 위해서 법적 집행력을 강화하는 것은 중요하지만 간과할 수 없는 또 다른 사항들은 대응을 시행할 정치적 의지, 충분한 전문성을 가진 공무원들을 보유한 법 집행 기구에 대한 충분한 예산배정 그리고 범죄를 저지른 자들을 공정하고 엄정하게 처벌할 수 있는 적합한 사법적 기반이 갖추

어져야 한다. 취약한 정부가 이러한 방식으로 범죄에 대한 대응을 이행할 역량이 되지 않는다면 국제사회가 적절한 금전적 지원과 훈련 및 장비 지원을 이행할 수 있어야 한다. 그렇지만, 취약한 정부는 효력을 발생시키기까지 오랜 시간과 노력이 필요한 대응조치 등을 꺼리는 경향을 찾아볼 수 있다. 이러한 경우는 국제사회가 해군전력을 파견하여 문제를 해결할 수 있도록 협조해야 한다. 이러한 군사적 개입은 일반적으로 연안에서 시행되며 적의 육상 근거지를 소탕하고 해적들을 퇴치하는 것이다. 하지만, 오늘날 통용되는 국제법은 외부세력에 의한 군사적 조치를 일정수준으로 제한하고 있다. 외부 군사력의 개입은 해결이 급박하게 요구되는 상황을 해소시키는데 있지 문제의 근본까지 제거하는 것은 아니다.

따라서 정치·경제적인 측면에서 취약한 국가에 대해서는 국제사회에서 정치적 안정과 경제발전을 위한 근본적인 정책들을 지원하는 노력이 필요하다고 본다.

II. 지역별 다양한 해적퇴치기구 발전

말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 3국은 2004년 7월 말라카 해협에서의 대해적 초계활동 협력을 개시하였다. 이러한 3국의 협력 초계활동을 “MALSINDO”라고 불렀다. 2004년 11월 11일 동남아시아의 10개국 국가들 중 8개 국가들과 중국, 일본, 대한민국, 인도, 스리랑카 및 방글라데시가 함께 아시아 해적퇴치협정(ReCAAP)을 조직하였다. 이 조직은 국제해사국의 해적신고센터와는 다른 성격을 가졌는데, 그 이유는 이 조직이 해운기업 또는 보험회사와 연계되어 있지 않다는 점이다. ReCAAP는 싱가포르에 독자적인 신고센터 건설을 위한 예산을 책정하였고, 이를 통해 해적공격을 감시토록 하였다. 더 나아가 2005년 9월 말레이시아, 싱가포르 및 인도네시아는 “Eyes in the Sky”를 구성하여 해협의 상공에 대한 공중초계를 협력하였다.

이러한 다자간 협약발의는 다양한 경로를 통한 표준화된 정보를 요구하였다. 미 해군의 Harry Ulrich 제독은 2006년 NATO 미 해군 지휘관으로서 이러한 정보 수집이 어떻게 성공적으로 달성될 수 있는지 보여주었다. Ulrich 제독은 지중해와 국제해사기구의 자동식별체계(AIS)간을 긴밀히 연계할 수 있는 연안

기반의 감시체계 네트워크를 구성하였다. 야간 내내 NATO는 지중해를 거쳐 가는 1,000여 척의 모든 선박들을 추적하여 최고 72시간을 주기로 자료를 수집하였고, 1분에서 5분 주기로 지속적인 추적을 통해 정확한 정보를 산출해 냈고, 수면을 기준으로 50피트 내 범위의 수면 위를 지속적으로 추적 및 감시함으로써 필요한 정보수집 임무를 달성할 수 있었다. 2007년 Ulrich제독이 전역함과 동시에 NATO에서의 본인의 임무를 마치며 그는 지중해, 북대서양, 서아프리카 연안, 흑해 및 태평양을 거치며 적극적인 협조를 이행해준 32개 국가들에게 감사의 마음을 전달하였다. 이러한 체계를 강화하는 것은 체계가 가지고 있는 기능의 범위를 확대시키는 것을 의미한다. 더 많은 국가들이 참가하게 되면 더 큰 규모의 작전구역을 공유하게 된다. 이러한 다국적인 대규모 해적퇴치기구는 지역의 자체적인 해안 경비전력 및 해군 초계전력에게 해적행위와 관련된 많은 정보를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 자체적인 해적행위 억제도 가능하게 한다. 하지만, 아무리 견고하고 발전된 체계라도 모든 해적행위를 모두 억제 및 처리 할 수는 없다. 선박의 소유자 및 선장들도 자체적인 해적대응을 위한 자구책을 강구하는 노력을 해야 한다.

Ⅲ. 국제 해운업계의 노력

국제무역의 규모와 속도가 증가함에 따라 해적 및 해양범죄 집단이 노리는 표적 및 기회 역시 증가한다. 국제적인 선박운송에 대한 해적공격이 급격하게 증가함에 따라 관련 산업의 규모, 작전수행의 규모 및 해적공격으로부터 선박을 보호하기 위해 취해질 수 있는 대안 등 기본지침 정도는 제공될 수 있어야 한다.

전 세계 무역의 80% 이상이 해상을 통해서 이루어진다. 2012년 동안 총 92억 8천만 톤 규모가 해상을 통해 무역이 되었고, 그 중 중량품들은 선박이 아니었으면 이동할 수 없는 무역 품목이었다. 이러한 무역 품목들을 이동시키는 수단은 대부분 대규모 선박들이었으며 유조선과 벌크선이 주를 이루었다. 유조선은 약 4억 8천만 톤(36%), 벌크선은 약 3억 9천 1백만 톤(35%), 컨테이너선은 약 1억 4천 5백만 톤(13%), 일반 화물선은 약 1억 5백만 톤(10%), 기타 선박들이 약 6천 9백만 톤(6%)의 무역품을 이동시켰다.

국제 해운업과 관련된 주요 국가 및 기구들은 시간이 지남에 따라 변화해 왔으며 이러한 변화는 주요 5개의 세력들에 의해 조정되어 왔다. 이 주요 세력들은 국제해사기구, 해운업체, 선박들의 소속국가, 항만국가 및 연안국가들이다. 국제해사기구는 유엔과 연계된 특수기관으로서 해양문제와 관련하여 책임을 지고 있으며 총회, 규약, 권고 결의안(특정 국가들에 해당, 모든 국가들이 자국 내에 적용해야 하는 사항은 아님) 및 지침을 제공한다. 국제해사기구는 또한 국제 해운업과 관련된 해양의 안전성, 해양오염, 책임 및 보상, 화물, 해양기술, 해양환경, 항해, 생명구조, 탐색구조, 무선통신과 훈련 및 인증서 제공을 담당한다.

따라서 국제해사기구는 선박이 소속된 국가가 정기적으로 모든 해당 선박들과 관련하여 필요한 확인절차를 시행해야 할 뿐만 아니라 모든 해당 선박들이 합법적인 자료와 항해 도구를 보유하고 선원들도 적절한 훈련을 받도록 보장해야 한다. 또한 해운업계도 선박 자체의 해적퇴치 장비 설치와 해적퇴치 활동 전력들이 효과적으로 활동을 벌릴 수 있도록 해적정보, 선박운항 정보자료 제공 등 적극적인 협조가 요구된다.

IV. 해양 영역에 대한 인식 향상

해적행위가 얼마나 심각한 문제인가에 대해 미 해군참모총장 Michael Mullen 제독은 “해적행위는 국제범죄조직이나 위험물질 밀수입과 연계될 뿐만 아니라 국제 상업활동에 방해가 되는 등 세계안보를 위협하는 국제적인 문제이다.”라고 주장하였다. 하지만 해적행위의 영향을 적게 받는 국가들은 해적행위 문제를 주요범죄 또는 테러와 같은 위협으로 심각하게 보지 않는데, 특히 해적행위 문제가 자국보다는 국제해운업에 영향을 미치는 경우에는 이러한 경향이 더욱 강하다. 결과적으로, 해적행위를 억제하려는 해당 국가들의 노력은 현재까지 제한적이었다. 많은 국가들의 경우 해적퇴치 활동을 위해 연간 사용되는 비용이 해적행위로부터 피해를 입는 직접적인 피해비용 보다 크기 때문이다.

국제무역은 향후 지속적으로 증가할 것이고 이에 따라 해양에서의 안전과 안보가 크게 향상되어야 한다. 이러한 관점은 특히 해상을 통해 대부분의 무역활동을 하는 아시아의 개발도상국들이 점차적으로 수출주도의 경제체제로 성장을

이끌고 있는 상황을 반영한 것이다. 만약 국제사회가 다국적 해군전력을 대해 적 작전에 투사한다면 주어진 임무에 대한 적절한 대응을 보장하고 강화할 수 있도록 여러 가지 작전적 사항들이 고려되어야 한다. 이러한 사항들은 적합한 정찰체계, 의심되는 선박에 대한 차단 및 승선을 하는데 있어서 숙지해야 하는 교전규칙, 그리고 사법적 처리를 위해 해적이 법적으로 체포될 수 있도록 하는 법적 집행력도 보장되어야 한다.

해양 정찰활동은 분명 대양에서 어떠한 일이 발생하는지 식별하는데 유용한 정보를 확보할 수 있는 주요수단이다. 하지만, 현재 상황은 해양 정찰체계가 각각의 국가와 해당 지역 그리고 국제적 수준으로 긴밀히 연계되어 있지 않은 상황이다. 몇몇 국가 해군들은 미국 해군과 공유하는 “공통작전상황도(common operating picture)”를 가지고 있어 해상 어디쯤에 위치해 있는지 식별할 수 있다. 더 나아가 해상정찰 활동을 이행한다면 어떤 종류의 선박들이 해상에 위치해 있는지 알 수 있게 될 것이다. 교통 또는 해운 관련 국가 정부 기관들은 자신들의 해역에 진입하거나 항구에 입항하려는 선박에 대해서 사전에 식별하고 있어야 한다. 또한 선박국들은 자국 소속의 모든 선박들의 위치에 대해서 알고 있어야 한다. 통합적인 해양 정찰 시행을 구상하려면 위에서 언급한 모든 개별적 노력들이 반드시 통합되어야 한다. 이러한 통합은 결코 쉽지 않다. 해군정보의 경우 공통작전상황을 통한 정보의 수집이 가능하지만 대부분의 경우 정보자체가 기밀이며 국제해운업 관련 자료들은 대외비이다. 각각의 국가별로 의정서(protocol)를 보고하는데 이용하는 체계는 다른 국가들과 서로 호환되지 않는 상이한 종류의 컴퓨터 프로그램을 사용한다. 캐나다와 호주는 연합 정보센터를 운용하여 다양한 정보를 하나로 포괄적 상황도에 접목시키려고 노력하고 있다. 캐나다의 경우 두 개의 “해양안보작전센터(Maritime Security Operations Center)”를 운용하고, 호주는 국경경비사령부의 호주해양정보합동센터(Border Protection Command's Australian Maritime Information Fusion Center)를 운용하고 있다. 호주는 호주해양식별체계(Australian Maritime Identification System)를 이용하여 호주 해역에서의 감시, 추적, 위협평가와 관련된 정보를 수집, 분석하여 공개한다. 이러한 정보센터는 선박, 선원, 화물, 위치, 항해경로, 속력 및 입항 예상항구 등 선박운항정보를 식별한다.

미국은 “해양영역인식(Maritime Domain Awareness: MDA)”정책을 공표하여

모든 선박들이 서로 연결되도록 하여 각각의 선박의 움직임을 식별 및 추적하는데 그 목적을 두고 있다. 이는 미국이 범세계적 항공교통통제(Air Traffic Control)에서 달성하는 것과 같은 효과를 노린 것이다. MDA는 각각의 선박들이 해상에서 자신의 선박명, 소속국가 및 항해경로에 대해서 신호를 보내 밝히도록 하고 있다. 이는 “해상에서의 정찰활동”과 “선박의 이동상황을 식별하는데 바탕이 될 수 있는 정보수집”이 용이하도록 한 것이다.

따라서 해양영역인식체계를 잘 활용함으로써 전 세계 해양에서 해적에 의해 선박이 공격받게 되면 긴급신호를 통해 선박의 위치 및 선박이 직면한 위험에 대해서 보고가 될 수 있어 신속히 대응조치가 가능하게 될 것이다.

V. 유엔사무총장 특별자문관의 신규대책 적극 시행

2010년 8월 25일 유엔안보리는 소말리아 해적 관련 법률문제에 관한 유엔사무총장 특별자문관을 임명하기로 승인하였다. 특별자문관이 제안한 신규대책은 첫째, 푼틀랜드 및 소말리랜드에 대한 경제개발지원, 불법어업 및 해양오염조사 위원회 설치이다. 푼틀랜드 및 소말리랜드 지방에서의 어업, 항구, 축산업, 통신업 등의 발전을 통해 동 지역에서 해적행위를 대체할 수 있는 경제활동 영역을 확장시켜 나가고, 불법어업 및 유독물질의 해양폐기 문제들로 인하여 해적행위를 정당화 하는 구실로 주장하고 있는 현실을 고려하여, 본 문제의 조사를 위한 독립조사위원회를 설치해 당해 지역의 수산자원을 보호하고 해적행위의 구실을 원천적으로 차단하자는 제안이다. 둘째, 육상의 무법지역에 경찰서 설치, 소말리아 해안경비능력 강화지원, 해적교사자 처벌 등 해적행위의 근본적인 원인 처방 및 육상 해적근거지에 대한 치안능력 강화를 제안하였다. 셋째, 해적진압을 위해 소말리아 해적퇴치 법제의 종합적 정비, 단기대책으로 푼틀랜드와 소말리랜드에 교도소 1개씩 신축하여 2년간 각각 1,000명 및 500명을 수용할 수 있는 교정시설 확보를 요구하였다. 넷째, 소말리아 해적 특별법원 설립 등 사법처리를 위한 기반확보도 제안하였다. 해적문제에 대한 법적 해결의 활성화를 위하여 판사들의 훈련부족 및 행정부의 비대칭적 우위 등 소말리아의 열악한 사법현실을 감안하여 푼틀랜드, 소말리랜드 및 제3국에 소말리아 해적특별법원을 설립하자는 제안이다.

이러한 유엔특별자문관 보고서는 해적퇴치를 위한 군사적 노력과 더불어 해적의 근거지의 경제적, 치안적 측면 강화와 해적에 대한 사법처리체계 구축 등 해적퇴치를 위한 근본적인 문제에 대한 대안을 제시한 것으로 평가된다. 앞에서 제시한 국제사회의 근원적인 대응 내용과 연계하여 적극 시행하기 위한 관련 국가들의 노력이 요구된다.

제4절 군사제도

I. 청해부대 법적 지위 개선

청해부대는 유엔안보리 결의안에 따라 해적퇴치를 위한 국제적 노력에 동참하고 우리 상선의 안전한 활동을 지원하기 위한 목적으로 국회의 동의를 거쳐 파병되어 독립작전과 필요시 연합작전을 수행하는 한국 정부의 독자적인 국군부대이다.

그러나 군함의 특성상 국제해적이 ‘민간인’으로 분류되어야 한다는 주장이 일반적이기 때문에 적법한 범 집행의 한계가 있고, 또한 유엔해양법협약 및 유엔안보리 결의안들은 일정한 한계를 가지고 군함에 의한 대해적 관련 물리적 제재 조치를 가능하게 하고 있다. 그러한 조치들의 양태는 유엔해양법협약에서 정하고 있는 ‘추적, 승선, 검문검색, 나포’ 등이 전부이며, 유엔안보리 결의안도 유엔해양법협약의 물리적 조치와 일관된 범위 내에서 ‘모든 필요한 조치’를 인정하고 있는 것으로 보인다. 여기서 ‘모든 필요한 조치’란 무력사용의 허가를 의미하는 것이 일반적인 해석이지만, 소말리아 해적 상황과 관련해서는 그것이 유엔해양법협약 상의 물리적 조치에만 국한된다는 점에서 일반론과는 대별된다고 하겠다. 그러나 관련 협약이나 유엔안보리 결의안에서 대해적 작전시 무력사용이 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 대한 언급이 되어있지 않아 대해적 작전부대의 법적 지위나 무력사용의 성격 등에서도 명확한 근거가 필요하다. 이러한 한계점을 극복하고 국제적 분쟁없이 임무를 수행하기 위해서 해군만이 가지는 특별한 권한이 국내법으로 주어져야 한다.

따라서 국내법 측면에서 언급한 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법을 제정하여 청해부대의 지위 및 무력사용 등 국제협약 규정에 부합하고

국내법에 의해서 명확한 임무를 완수할 수 있도록 법적 지원이 필요하다.

II. 한국 해군력 증강 및 역할 확대

마한은 “해양력이란 무력에 의해서 해양 또는 해양의 일부를 지배하는 해상 군사력뿐만 아니라 평화적인 통상과 해운을 포함한다.”라고 정의함으로써 해양력의 행사는 해군만이 할 수 있는 독특한 역할과 기능으로 이해되어 왔다.

한국 해군은 1990년대부터 한반도 및 국제안보환경을 고려하여 해군전력 건설방향을 “대양해군”으로 설정하여 전력을 건설하던 중 2010년 3월에 발생한 천안함 폭침사건으로 대양작전을 지양해 오던 건설방향에 근본적인 변화가 요구되어 북한의 위협에 초점을 맞춘 연안해군 중심의 전력건설로 후퇴하는 시기를 맞기도 했다.

한국 해군의 대양해군 건설의 당위성은 단순한 능력적인 면보다는 국익을 보호함은 물론, 국제사회에서 한국을 대표하여 국가의 위상을 높일 수 있는 대양작전능력을 갖춘 해군으로 발전시키는 것이었다. 정호섭 박사는 “한국해군이 추구하는 대양해군이란 지역해를 벗어난 대양에서도 국가이익을 수호하고 국가정책을 지원할 수 있는 작전능력을 갖춘 해군으로서 지역 국가 간의 해군력 균형에 영향을 주고 자주독립국가로서 억제력을 보유하며, 원해 해상교통로 보호, 해양자원 개발 보호, 다자간 안보협력활동 참여, PKO 작전 지원 등의 능력을 구비한 수준을 말한다.”²²³⁾고 당시에 논의되었던 의미를 정의하였다.

현재의 국제안보상황은 국제적인 협력과 공조가 필요한 초국가적인 위협들이 강조되고 있다. 한국 해군의 전력건설은 다양한 위협 상황들을 유연성 있게 대처할 수 있는 방향으로 추진되어야 하며, 90년대부터 추진해 오던 대양해군건설 준비 과정들은 이러한 전력건설 필요성에 부합한 방향으로써 최근에 한국해군이 나아갈 방향으로 다시금 언급되기 시작했다.

해군력의 장점인 작전적 유연성과 기동성을 활용하여 북한위협과 해양안보에 동시에 대처할 수 있는 능력을 구축하고 발전시킬 수 있도록 전략개념을 발전시켜야 한다. 현재 한국 해군력은 기동전단을 제외하고는 대부분 해역 방어전

223) 정호섭, “한국해군과 대양해군을 둘러싼 제 논쟁의 분석과 새로운 해석”, 『해양연구논총』 제 17호(1996), 312쪽.

력으로 구성되어 있기 때문에 해양영유권을 보호하기 위한 원근해 작전을 장기간 독자적으로 수행할 수 있는 능력이 제한적이다. 해양안보위협은 다양성을 고려하여 이러한 복합적 위협에 대처할 수 있는 체계적인 능력을 발전시켜 우리의 해양영유권 보호뿐만 아니라 해상교통로 보호, 초국가적 위협 등 다양한 안보위협과 도전에 적극적으로 대처해야 한다.

해군의 역할을 강화하기 위해서는 해군이 추구하고 있는 기동함대 전력발전이 필수적으로 현재 1개의 기동전단이 창설되어 대북 위협에 대비하고, 청해부대 파견임무를 수행함으로써 전력부족으로 인한 승조원의 피로도 증가는 물론 효율적인 해군의 역할을 수행하지 못하는 실정이다. 최소 3~4개의 기동전단을 갖춘 기동함대를 창설해야 하며, 2개의 기동전단은 동·서해에 각각 배치되어 대북한 및 대주변국 임무를, 1개 기동전단은 남해에 배치되어 대주변국 및 국제사회 평화유지활동 임무를, 1개의 기동전단은 예비전단으로의 역할을 수행함으로써 북한의 위협대비와 해양영유권 보호, 국제적 임무 등을 유연하고 효과적으로 수행할 수 있다고 본다.

이를 위해서 해군예산은 국방비 대비 17%에서 최소 20%로 증가되어야 하고, 병력도 4만 여명에서 5만 여명으로 증원되어야 첨단 장비와 무기체계를 고도의 전문성을 가지고 체계적으로 운용할 수 있다. 소프트웨어가 제대로 구축되지 않고 하드웨어 능력만을 중시할 경우 해군에 요구되는 제반 역할을 제대로 수행하기는 어려울 것이다. 즉, 해군력 역할의 확대를 위해서는 하드웨어와 소프트웨어 요소를 종합적이고 체계적으로 강화할 수 있는 군사정책을 추진할 수 있도록 해야 한다. 대한민국의 미래는 바다에 있다. 강한 해군력 건설을 위해서 정부와 국민이 한마음이 되어 노력해야 할 시기이다.

Ⅲ. 국제 군사협력 강화

해적행위는 그 자체가 초국가적인 문제이기 때문에 해적행위를 효과적으로 대응하기가 국가뿐만 아니라 개별적 선박에게도 힘들고 어려운 문제이다. 국제사회에서 해군 간 양자협력이 이행되었던 예로 2002년 미국 해군과 인도 해군 간에 체결된 단기합의안이 있다. 이 합의안에 따라 양국 해군은 말라카 해협에서 인도양으로 지나가는 미국 상선들 중 고가치 자산을 운송하는 선박에 대해서

협력적인 보호책을 제공해야 했다. 이 합의안을 기반으로 미 해군 초계함정은 동남아시아 해역을 초계하였고, 인도해군은 벵골(Bengal)만과 인도양에 대한 초계를 실시하였다. 하지만, 이러한 양자 합의안이 장기적으로 지속되는 사례는 찾아보기 쉽지 않다. 그 이유는 해양협력 활동들이 연안국가의 해양활동에 제약되는 상황으로 변질되기 쉽기 때문이다.

이러한 협력사례가 제시하는 핵심은 해적의 근거지인 연안을 봉쇄할 수 없다면 국제적 협력을 통해 해상에서 해적을 퇴치하는 것이 가장 효과적인 결과를 도출한다는 것이다. 이러한 협력은 다양한 방식으로 이행될 수 있다. 국제적인 해군력의 초계활동부터 호송작전까지 국가들 간의 합의를 바탕으로 시행될 수 있다. 국제적 참여는 그 무엇보다도 중요하다. 그 이유는 해적에 대한 추적 및 초계활동을 이행하다 보면 특정 국가의 관할권 영역에 진입해야 하는 상황에 직면할 수 있고 이는 사전에 협의되어야 하는 문제이기 때문이다. 해군전력은 해적을 추적 및 퇴치하기 위한 대해적 작전을 실시하는데 있어서 반드시 필요한 사전협조를 마무리 짓고 개시하여야 한다.

해적행위에 대응하기 위해 파견되는 전력은 반드시 연안국가의 국내법에 의거하여 작전을 실시해야 한다. 그 이유는 해당 연안국가의 국내법에 의거하여 작전을 실시해야만 해적을 검거한 후 그들을 해당 연안국가로 이송시켜 연안국가의 법에 따라 사법적으로 처리할 수 있다. 이러한 관점은 종종 외국 전력이 특정 국가의 해역에 진입하는 문제와 관련된 논쟁에서 외면되는 문제로 해당 연안국가의 법적 권한을 미인정하고 준수하지 않는다면 특정국가의 관할해역에 진입하는 외국 전력은 그 어떠한 법적 권리도 보장받을 수 없게 될 뿐만 아니라 스스로 법을 위반하는 결과를 발생시킬 수도 있다.

국제군사협력은 실제로 아무것도 새로울 것이 없다. 지난 수세기 동안 진화해 온 것으로 이는 이미 장기간 역내에 형성되어 기존에 존재하는 이해관계를 기반으로 한 것이라 할 수 있다. 다양한 체계가 군사협력을 위해 이미 존재하는데 이는 역내 양자조약부터 5개국 방위력 협의(Five Power Defence Arrangements), 서태평양 해군 심포지엄(Western Pacific Naval Symposium), 그리고 새롭게 형성된 인도양 해군 심포지엄(Indian Ocean Naval Symposium)과 NATO에 의해 구성되는 조약들과 같이 다국적 협력 의정서가 포함될 수 있다. 이러한 조약들 및 협약들이 암묵적으로 전제하고 있는 것은 작전절차, 가능한

범위내의 상호 운용성, 연합 연습 및 훈련, 인력교환 및 상호방문에 있어서의 협력과 기준을 마련하는 것이다. 이러한 모든 활동들은 국가들 간의 작전이 공동으로 진행될 시 해군의 능력과 기술수준을 높이게 될 것이고 이로 인해서 해양에서의 해적퇴치는 물론 군사협력을 통한 세계 평화와 안정에 기여할 것으로 본다.

우리나라는 현재 소말리아해역에서 체포한 해적을 인계하기 위해 오직 예멘 해경과 협조하고 있다. 이는 미국이나 영국이 케냐 및 세이셸 등과 정식 양해각서(MOU)를 체결하고 있는 것과 구분된다. 지난 삼호주얼리호 사건시 소말리아 해적과 관련하여 외교통상부가 예멘정부와 교섭을 통해 우리 함정이 해적을 나포하여 예멘정부에 인계하고자 할 경우 예멘정부가 이를 인수하여 사법처리할 의향이 있음을 확인한 바 있었다. 그러나 실제로는 당시 해적혐의자들을 인계하고자 협조를 요청하였음에도 불구하고 인수를 거부하였다. 이는 한국과 예멘간의 정식 양자협정(MOU)이 체결되지 않은 상태에 기인한 것으로 예멘 등 다른 국가와 우리 정부간 해적 인계 협조관계를 정식절차에 의해 만들어야 한다.

해적들 역시 연안에서 활동하면 해군 함정들에 의해 체포되기 쉽다는 것을 알고 있으므로 갈수록 원해로 활동장소를 옮기고 있다. 따라서 해적퇴치 작전을 위해 함정 배치장소 및 초계구역 재조정 등이 필요하고, 특히 광범위한 해역을 효과적으로 감시하기 위해서는 속력과 행동에 제한을 받는 함정보다 기동성과 공간의 이점을 갖고 있는 해상초계기 및 무인항공기 등과 같은 전력을 배치하여 호송활동을 강화하고, 해적의 정보를 신속하게 전파하고 공유할 수 있도록 협력이 추진되어야 한다. 또한 아덴만 해역에서 작전 중인 연합기동부대(연합해군사 소속 CTF-151, 유럽연합소속 CTF-465, 북대서양조약기구 소속 CTF-508)간 주기적인 공조회의 추진 등 공조체계를 구축하여 선박의 피랍방지와 통항의 자유를 보장하기 위해 대해적 작전 세력들 간의 긴밀한 국제군사협력 관계를 구축할 필요가 있다.

IV. 효율적인 지휘통제 및 정보공유체계 강구

일반적으로 특별한 임무를 수행하기 위해 조직이 구성되면 효율적인 운용을

위해서 새로운 운영체계를 구성하려는 시도를 많이 하는데, 아덴만에서 연합해군사를 중심으로 해적퇴치 활동을 전개 중인 해군세력들은 연합해군사, 유럽연합해군, NATO해군 등 다양한 세력들이 모여 퇴치활동을 전개 중으로 새로운 운영체계를 만드는 것이 쉽지만은 않다. 현재 활동 중인 세력들은 각 국가의 국내법이나 지역협정에 의거해서 임무를 수행하다가 필요하다면 협력요청을 하는 등 지휘체계가 단일화되지 않아 효율성이 떨어지는 것이 사실이다. 유엔주도하의 다국적군의 개념이 적용되지 않는다면 연합해군사의 주도로 최소한의 교전 규칙이나 활동지침서를 작성하여 참가국들의 협정을 통해서 상호 원활한 협력을 유지하면 해적 퇴치활동의 성과를 극대화할 수 있다. 필요하다면 유엔 평화유지군의 개념을 적용하여 분쟁국가는 아니지만 국제적인 해상안전과 테러조직과의 연계성을 고려한다면 충분히 유엔안보리(또는 총회)의 결의를 근거로 하여 회원국들이 자발적으로 제공한 병력을 기반으로 유엔의 깃발 하에서 해상안전을 관리하는 군사행동을 수행할 수 있다고 본다.

또한 대해적 작전의 성과를 높이기 위해서는 참가국들 간의 정보공유가 우선시 되어야 한다. 자국이 필요할 때만 호출하고 협력을 요구하는 잘못된 작전 형태를 개선시켜 상호간의 호송작전 일정, 호송 중 의심선박의 활동 등을 가용통신망을 통해 각 함정들이 공유한다면 노력의 통일과 효율적인 지휘통제가 가능할 것이다. 추가하여 효율적인 군수지원 방안을 강구해야 한다. 연합 군수지원을 위해서는 반드시 능력, 가용성, 책임 등의 요소가 선행되어야 하는데 각 참가국들은 자국의 현 능력, 공유 가능한 가용자원 정보를 공유하고, 상호 군수지원시의 책임소재를 구체적으로 다루어야 한다. 현지에서 작전 중 가장 제한을 받는 요소가 유류수급으로 생필품과 음식은 각 나라의 식생활 문화가 다르기 때문에 군수 적재를 위해 입항 중에 해결해도 문제는 없을 것이다. 그러나 유류는 작전 상황에 따라 소모량이 달라지므로 군수지원함의 위치정보 공유, 유류호스 및 커플링과 같은 공·수급을 위한 세부적인 장구와 유류 내 첨가물, 가격 표준화 등 구체적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 가용자원을 종합하고 필요한 요소에 재분배하는 체계는 연합해군사의 군수지원시스템을 이용하는 방법도 하나의 방안이 될 수 있다. 이러한 효율적인 지휘통제 및 군수지원 등을 위한 정보공유체계들이 구축되어야 대해적 작전의 성공을 보장할 수 있을 것이다.

V. 상선운송 안전보장을 위한 해군해상교통관제 제도 도입

해상교통관제(Vessel Traffic Services: VTS)는 영국해협, 뉴욕항 등 복잡한 수역에서 안전하고 효율적인 해상교통을 조정하여 상선의 안전을 보장하는 체계로 운용되고 있다. 전자장비와 통신체제로 교통을 적극적으로 관리하는 이 체계는 해적과 해상무장강도 등 비대칭 위협이 상존하는 지역에서 효율적으로 활용할 수 있고, 연합해군사 주도로 수행되고 있는 해양안보작전(MSO)에서도 활용될 수 있다고 본다. 해상교통관제가 위험상황을 조기에 탐지하고 정보를 공유함으로써 해적들에 의한 상선 공격을 어렵게 하여 해상교통의 악영향을 감소시키고, 군함의 개별 상선호송이나 선단호송시 보다 해군함정 운용의 효율성이 증대되는 효과를 가져 올 것으로 판단된다.

따라서 기존의 해상교통관제 제도를 연합해군사의 해적퇴치 활동에 연계시켜 “해군해상교통관제(Naval Vessel Traffic Services: NVTS)”라는 새로운 개념으로 발전시켜 해양안보작전(MSO)시 해상안전에 책임이 있는 해군지휘관에게 해상안전문제를 쉽게 계획·수행하게 하고, 해상교통관제의 감시체계와 각종 통항 기구나 정보를 통합함으로써 이 제도의 목적 즉, 상선에 대한 해적 위협 또는 공격으로부터 위협을 최소화, 위협 또는 공격으로부터 선박통항에 대한 파급효과 최소화, 핵심해역을 통항하는 상선 처리량 최적화, 상선이동과 군사작전 간 분쟁제거, 제한되고 혼잡한 환경에서 통항위험 관련 선박안전 증대를 달성할 수 있다고 본다.

해군해상교통관제(NVTS) 운영은 지휘관 1명과 1개 이상의 팀으로 구성하여 기존 해상교통센터와 협력하는 특수장비를 보유한 해군해상교통관제팀으로 운영하면 된다. 이 팀들은 지휘관의 재량 하에 육상 또는 해상(해군 또는 민간 함정에 탑승)에 위치하여 각 팀 간 약간씩 중복되는 책임구역을 갖고, 모든 팀들은 수신기, 레이더, 통신기 등 정보수집 장비를 이용하여 통항상황 자료를 수집, 최신화, 수정, 전시를 위해 자동화체계에 연동된 자동식별체계를 장착한다. 각 팀과 지휘관 간 호환 가능한 자동식별체계 장비는 각 팀에게 참가한 선박과 그 의도에 대한 모든 정보를 제공한다. 제공된 팀 수와 지원 수준은 해당구역 상황과 위협 수준에 따르며 상황 전개에 따라 조절될 수 있다.

이러한 목적이 달성된다면 상선 보험비용을 안정화시키고 해군 초계·호송 효

과성을 증대시키게 되어 위험해역을 통과하는 상선들은 이 제도에 적극 참여할 것이고, 참가하는 선박은 안전을 확보하게 되고, 해군해상교통관제(NVTS)는 통항관리에 기여하게 될 것이다.



第6章 結 論

세계 경제의 글로벌화로 인해 국제무역이 증대되고 있는 가운데 전 세계 교역량의 80%를 차지하고 있는 해상운송의 중요성은 더욱 커지고 있다. 하지만 소말리아 해역을 비롯한 주요 해상교통로에서 발생하는 해적행위는 개인의 생명과 재산, 국가경제, 그리고 세계 경제 및 안보에 지대한 영향을 줄 수 있는 주요한 위협으로 대두되고 있다. 국제사회는 이러한 해적행위의 심각성을 인식하고 유엔해양법협약 등의 국제법과 해군함정 파견 등을 통해 해적행위를 근절하기 위해 노력하고 있다. 우리 정부 역시 국제적 협력을 강화하고, 아덴만에 해군 청해부대를 파견하는 등 해적행위 근절을 위한 노력을 하고 있다. 하지만 국제공조체계상의 어려움, 법규의 강제력 부재 등 국제법이 가지는 한계점으로 실질적인 성과를 가져오지 못한 것이 현실이다. 이러한 현실적인 문제를 해결하기 위해서는 주요 해상교통로에 영향을 미치고 있는 해적활동들을 분석하고, 해적과 관련된 국내·외 법규 및 제도 등이 가지고 있는 여러 쟁점을 다양한 시각에서 분석해 보고 국제법규 및 제도적 차원과 군사안보적 시각에서 종합적으로 분석하였다.

국제법규 측면에서는 첫째, 1982년 유엔해양법협약상의 해적행위의 개념을 재정립할 필요가 있다. 해적행위의 대부분을 차지하는 해상무장강도행위는 연안국의 영해 및 군도수역 내에서의 공격행위로 연안국만이 관할권을 갖기 때문에 국제적인 규제가 불가능하다. 선박이라는 것이 해당 지역 내에서만 운항하는 것이 아니라 전 세계를 활동무대로 하고 선박, 선원, 선주 등 하나의 운송행위에 여러 국가가 관여하므로 국제적으로 통일된 하나의 협약이 존재해야만 한다. 또한 공해상에서 해상테러가 발생하였을 경우 현재의 국제법에 의하면 기국만이 해당 선박을 나포할 수 있다. 그러나 해당 선박국에서 단시간 내에 관할권을 행사할 수 없을 정도로 먼 공해상에서 해상테러가 발생할 경우 기국에서 해당 선박을 나포하기 위해 접근하는데 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 현

실적으로 불가능하다. 따라서 1982년 유엔해양법협약의 해적행위와 같이 공해상에서의 해상테러행위에 대해서도 보편적 관할권을 인정하고 해상테러행위 선박을 어떤 국가의 군함 또는 정부선박도 나포할 수 있도록 하여 해상테러행위에 대하여 신속한 조치가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국제협약에 해적행위 및 해상무장강도행위의 처벌규정을 명기하여야 한다. 대부분의 해적행위와 해상무장강도행위는 해당 연안국의 빈곤한 경제사정, 불안한 치안상황 등에 기인한 경제적인 목적으로 자행되고 있고, 해당 정부당국자의 부정부패, 치안능력 부족, 해적 사법처리 불확실 등이 더해져 해적행위에 대한 억제력이 더욱 약해질 수 있다. 이를 방지하기 위해 해적행위 및 해상무장강도행위의 처벌규정을 국내 입법화하는 의무규정을 국제협약에서 명시해야 하며, 양자조약 또는 다자조약에 의한 국가 간의 공동감시와 협조를 통해 위험지역 인접국의 치안 및 범집행 능력을 지원하고 배양토록 노력할 필요가 있다.

셋째, 해적퇴치를 위한 국제공조 활동의 포괄적 대응전략이 마련되어야 한다. 국제적으로 해적행위에 대한 법적 대응체계 개선을 위해 교도시설 및 특별재판소 설립과 관련된 기금 운용, 국제적 자원 공유 등이 요구된다.

넷째, 동남아시아 다자간 해양협력체계를 구축해야 한다. 동남아는 유럽지역에 비해 다자안보 체제가 활성화 되어 있지 않다. 역내의 다자간 해양안보협력의 증진을 위해서는 아세안지역포럼(ARF), 아시아안보회의, 아시아 국방장관회의 등 기존에 존재하는 다자간 안보협의체를 우선 최대한 활용하는 것이 필요하다. 그리고 다자간 안보협의체에 참가하는 국가 정상이나 국방장관, 기타 국방정책 관계자들이 해양안보에 관련한 적절한 이슈를 개발하고, 이를 다자간 회의에서 의제화 하는 노력이 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 해적위협의 지리적 확산에 대한 다자간 대응책을 강구해야 한다. 최근 해적행위가 아프리카 서부해안과 인도양 원해까지 확산되고, 동남아 지역은 다시 증가되는 양상을 보이고 있다. 동남아 각국들은 지역 내로 확산되는 경우를 사전에 대비하기 위해 다자간 해양협력을 위한 작전지원, 정보공유, 군수지원 등의 능력을 향상시켜야 한다. 아프리카 지역은 국제사회에서 취약국가에 대한 국가기능과 치안발전을 통해 해적행위를 감소시킬 수 있도록 협력해야 할 것이다.

여섯째, 유엔차원의 명확한 결의안이 채택되어야 한다. 소말리아 해적행위를 유엔헌장 제7장상의 국제평화와 안전에 대한 위협으로 결정한 최초의 유엔안보리 결의안인 제1816호(2008. 6. 2)는 ‘해적행위 및 해상무장강도행위’에 대한 정의를 분명히 내리고 있지 않다. 이로 인해 어떠한 조치가 ‘관련 국제법하 공해상의 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치’인지 불명확한 측면이 있다. 다만 결의안의 본문에는 일련의 조치란 유엔해양법협약 상의 해적행위(piracy)와 관련하여 취해질 수 있는 물리적 조치(추적, 승선, 검문검색, 나포 등)를 가리키고 있다는 것을 유추해 볼 수 있으나, 결의안 본문이 가리키고 있지 않은 행위(즉, 공해상의 ‘해적행위’도 아니고 일국의 영해 내에서 발생하는 ‘해상무장강도행위’에도 속하지 않는 행위)가 발생할 경우(예를 들어, 두 척의 선박 관여요건이 결여된 공해상 선상반란에 따른 해상테러행위, 사적 목적이 결여된 공해상에서의 해상테러행위 등), 이러한 행위에 관하여도 유엔해양법협약 상의 물리적 조치가 확대 적용될 수 있을지는 여전히 불분명하다. 따라서 근원적인 국제해적 소멸을 위해 해적행위에 대한 명확한 정의, 파견함정의 자위권과 경찰권 권한 부여, 필요시 선제공격 권한 부여 등과 함께 육상기지의 선 봉쇄 등 강력한 결의안 마련이 요구된다.

국내법규 측면에서는 첫째, 국제협약을 이행하는데 문제가 없도록 국내법 체계를 정비해야 한다. 삼호주얼리호 납치사건 처리과정에서 국내법상의 여러 법률들이 체계화 되어 있지 않아 범집행 과정에서 여러 가지 어려움을 겪기도 했다. 따라서 국내법인 형법 제340조 해상강도죄와 선박위해법 개정을 통하여 해적퇴치를 위한 국제협력의무를 이행하고, 범국제적으로 원활한 형사사법공조가 이루어질 수 있도록 법제적 정비가 요구된다.

둘째, 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법 제정이 필요하다. 전 세계적으로 해적행위가 근절되지 않고 지속적으로 발생되고 있으며, 청해부대의 파견도 상당기간 지속될 것으로 판단된다. 그러나 군함의 특성상 사법권 행사가 제한되어 청해부대의 명확한 임무수행을 위해서 함장에 대한 사법권 부여와 함장의 사법권 집행 권한 등을 부여하여 실효성을 담보할 수 있도록 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법」 제정이 필요하다.

셋째, 해양업무를 통합적으로 관리할 수 있는 기구가 설립되어야 한다. 우리나라는 현재 해적문제와 관련하여 외교부, 국방부, 해양수산부, 해군, 해양경찰

청 등에 업무와 기능, 관련 법령 등이 산재되어 있어 이를 통합하여 효율적으로 대처하고 관리할 필요가 있다.

넷째, 국적 선사와 선박은 적극적인 자구책을 강구해야 한다. 선박운항에 대한 보안방안을 강구하여 해적들이 대상 선박을 식별하는 것을 차단하고, 해적이 접근하여 승선을 시도하는 단계에서는 해적행위가 명백해짐에 따라 대응강도를 높여가는 방안이 필요하고, 선원들이 인질이 될 경우 상당한 손실이 발생하고 생존에 대한 보장이 없기 때문에 선박이 구조될 때까지 안전한 대피를 보장할 수 있는 적극적 방안을 강구할 필요가 있다.

국제기구 측면에서는 첫째, 해적퇴치를 위한 국제사회의 근원적 대응 노력이 필요하다. 해적행위는 대부분 경제적 빈곤과 관련되어 있다. 빈곤으로 야기된 해적행위를 법적 실행력의 강화로 대응하는 것은 근원적인 해결책이 될 수 없을 뿐만 아니라 실용적인 대안도 될 수 없을 것이다. 이러한 측면에서 해당 국가의 정부가 범죄에 대한 대응을 이행할 역량이 되지 않는다면 국제사회의 적절한 금전적 지원과 훈련 및 장비지원이 선행되어야 하고, 필요시 국제사회가 해군전력을 파견하여 문제를 해결할 수 있도록 협조해야 한다.

둘째, 지역별 다양한 해적퇴치기구 발전이 필요하다. 다국적인 대규모 해적퇴치기구는 지역별 해적퇴치 전력에게 해적과 관련된 많은 정보를 제공할 수 있어 자체적인 해적행위 억제도 가능하게 한다. 더불어 선박의 소유자 및 선장들도 자체적인 해적대응책을 마련하는 등 협력을 하여야 한다.

셋째, 국제해운업계의 노력이 필요하다. 국제무역의 규모가 증가함에 따라 해적이 노리는 표적 및 기회 역시 증가하고 있다. 해적공격으로부터 함정을 보호하기 위한 기본지침 제공, 정기적인 선박 확인절차 시행과 선박들이 합법적인 자료와 항해 도구를 보유하고 선원들도 적절한 훈련을 받도록 보장해야 한다.

넷째, 해양영역에 대한 인식이 향상되어야 한다. 해적의 영향을 적게 받는 국가들은 해적문제를 주요범죄와 같은 위협으로 심각하게 보지 않는데, 국제무역이 지속적으로 증가하는 추세를 고려할 때 해양에서의 안전과 안보가 크게 향상되어야 하며, 해양정보체계 통합 관리 및 협력, 해적퇴치작전의 교전규칙 발전, 사법처리 집행력 발전 등이 요구된다.

다섯째, 유엔사무총장 특별자문관이 제시한 신규대책을 적극 시행해야 한다.

유엔 특별자문관 보고서는 해적퇴치를 위한 군사적 노력과 더불어 해적 근거지의 경제적, 치안적 측면 강화와 해적 사법처리체계 구축 등 해적퇴치를 위한 근본적인 대안을 제시한 것으로 국제사회의 이행노력이 중요하다.

군사제도 측면에서는 첫째, 청해부대의 법적 지위를 개선해야 한다. 군함의 특성상 국제해적이 ‘민간인’으로 분류되어야 한다는 주장이 일반적이기 때문에 적법한 법 집행에 한계가 있고, 또한 유엔해양법협약 및 유엔안보리 결의안들은 일정한 한계를 가지고 군함에 의한 대해적 관련 물리적 제재 조치를 가능하게 하고 있다. 그러나 관련 협약이나 유엔안보리 결의안에서 대해적 작전시 무력사용이 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 대한 언급이 되어 있지 않아 대해적 작전부대의 법적 지위나 무력사용의 성격 등에서도 명확한 근거가 필요하다. 따라서 국내법 측면에서 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법을 제정하여 청해부대의 지위 및 무력사용 등 국제협약 규정에 부합하고 국내법에 의해서 명확한 임무를 완수할 수 있도록 법제적 지원이 요구된다.

둘째, 한국 해군력 증강 및 역할을 확대해야 한다. 현재의 국제안보 상황은 국제적인 협력과 공조가 필요한 초국가적인 위협들이 강조되고 있다. 한국 해군의 전력건설은 다양한 위협 상황들을 유연성 있게 대처할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 해군의 역할을 강화하기 위해서는 기동함대 전력발전이 필수적으로 현재 1개의 기동전단이 창설되어 대북 위협에 대비하고, 청해부대 파견 임무를 수행함으로써 전력부족으로 인한 승조원의 피로도 증가는 물론 효율적인 해군의 역할을 수행하지 못하는 실정이다. 최소 4개의 기동전단을 갖춘 기동함대를 창설해야 하며, 2개의 기동전단은 동·서해에 각각 배치되어 대북한 및 대주변국 임무를, 1개 기동전단은 남해에 배치되어 대주변국 및 국제사회 평화유지활동 임무를, 1개의 기동전단은 예비전단으로의 역할을 수행함으로써 북한위협 대비와 해양영유권 보호, 국제적 임무 등을 유연하고 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

셋째, 국제 군사협력을 강화해야 한다. 해적의 근거지인 연안을 봉쇄할 수 없다면 국제적 협력을 통해 해상에서 해적을 퇴치하는 것이 가장 효과적일 것이다. 해적에 대한 추적 및 초계활동을 이행하다 보면 특정 국가의 관할권 영역을 진입해야 하는 상황에 직면할 수 있어 사전에 협의되어야 하는 문제이기 때문에 그 무엇보다도 중요하다. 또한 아덴만 해역에서 작전 중인 연합해군 간

공조체계를 구축하여 선박의 피랍방지와 통항의 자유를 보장하기 위해 대해적 작전 세력들 간의 긴밀한 협조관계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 아덴만에서 활동 중인 연합해군사의 효율적인 지휘통제 및 정보공유체계를 강구하여야 한다. 아덴만에서 연합해군사를 중심으로 해적퇴치 활동을 전개 중인 다양한 해군세력들이 새로운 운영체계를 만드는 것이 쉽지 않을 것이다. 현재 활동 중인 세력들은 지휘체계가 단일화 되지 않아 효율성이 떨어지는 것이 사실이다. 따라서 호송작전 일정, 호송 중 의심선박의 활동 등을 가용 통신망을 통해 각 함정들이 공유한다면 노력의 통일과 효율적인 지휘통제가 가능할 것이다.

다섯째, 상선운송의 안전을 보장하기 위한 해군해상교통관제 제도의 도입이 필요하다. 기존의 해상교통관제 제도를 해적퇴치 활동에 연계시켜 “해군해상교통관제(NVTS)”라는 새로운 개념으로 발전시켜 해적 위협 또는 공격으로부터 위험 최소화함으로써 선박의 안전한 항해를 보장할 수 있다고 본다.

이상에서 살펴본 바와 같이 해양안보는 어느 특정국가에게만 주어진 것이 아니며, 해적행위도 특정국가의 선박을 대상으로 하는 것이 아니므로 국제사회의 공동 협력과 공조가 반드시 실현될 때 해적의 위협으로부터 선박의 안전항해와 국제사회의 평화적 해양사용이 가능해 질 것이다.



參考文獻

1. 단행본

- 국방대학교 PKO 센터, 『소말리아 핸드북』, 2010.
- 국방부, 『2012 국방백서』.
- 국토해양부, 『소말리아 해적피해 방지대책』, 2011.
- 국토해양부, 『2011 해사통계』.
- 김달중, 『한국해로안보』, 서울 : 법문사, 1988.
- 김대순, 『국제법론』, 서울 : 삼영사, 2008.
- 김득주·이윤희 역, 『해군전략론』, 서울 : 동원사, 1974.
- 김두현, 『현대 테러리즘론』, 서울 : 백삼출판사, 2004.
- 김영구, 『한국과 바다의 국제법』, 서울 : 21세기북스, 2000.
- 김한택, 『테러리즘과 국제법』, 서울 : 지인북스, 2007.
- 김현수, 『국제해양법』, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 김태준, 『테러리즘, 이론과 실제』, 서울 : 도서출판 붕명, 2006.
- 박찬호·김한택, 『국제해양법』, 서울 : 지인북스, 2009.
- 백형구, 『주석(註釋) 형상소송법』, 서울 : 한국사법행정학회, 2009.
- 정인섭, 『신국제법강의』, 서울 : 박영사, 2010.
- 이민효, 『해양에서의 군사활동과 국제해양법』, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 이병조·이중범, 『국제법신강』, 서울 : 일조각, 2008.
- 이재상, 『형법총론』, 서울 : 박영사, 2000.
- 이은영, 『해적(Piracy)과 동남아 해로안전』, 서울 : 연세대학교, 2001.
- 이원우, 『다자안보협력의 한계와 제약』, 서울 : 한국학술정보, 2009.
- 이태운, 『새로운 전쟁 21세기 국제테러리즘』, 서울 : 모시는 사람들, 2004.
- 우철구·박건영, 『현대 국제관계이론과 한국』, 서울 : 사회평론, 2004.
- 유철중, 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』, 서울 : 삼우사, 2006.
- 최종화, 『현대국제 해양법』, 서울 : 도서출판 두남, 2004.
- 한국해로연구회 편, 『해양의 국제법과 정치』, 서울 : 도서출판 오름, 2011.

- 해군대학 역, 『해군력이 역사에 미치는 영향』, 대전 : 해군대학, 1995.
- 해군대학 역, 『역사적 및 현대적 사례연구; 해적 및 해양범죄』, 대전 : 국군인쇄창, 2011.
- 해군본부, 『소말리아해역 호송전대 작전법 해설서』, 계룡대 : 해군인쇄창, 2012.
- 해군본부, 『해군용어사전』, 계룡대 : 해군인쇄창, 2011.
- 해군본부, 『해군』, 계룡대 : 해군인쇄창, 2011.

2. 논문

- 국토해양부, “아시아 해적퇴치 국제공조 강화”, 「제3회 아시아 해적퇴치 협정 (ReCAAP) 관리 이사회 보도자료」, 2010.
- 김중련, “해적퇴치를 위한 국제공조 확대 방안”, 외교안보연구원, 2011.
- 김한택, “해상테러의 법적 규제에 관한 연구”, 「강원법학」, 제6권, 1994.
- 남택삼, “해상운송에 있어 해적행위에 관한 연구”, 해양비즈니스 제4회, 2004.
- 노승대, “국제해상운송의 해상안전시스템 구축방안에 관한 연구”, 목포해양대학교 박사학위논문, 2012.
- 노영돈, “국제법상 해적제도와 관련 국내입법의 검토”, 「성균관법학」, 제21권 제3호, 2009.
- 대검찰청 공안부, “해적행위 및 해상테러 대응역량 강화방안”, 연구보고서, 2011.
- 민꽃별·이용희, “해상안전범죄에 대한 국제법상 규제강화 방안에 관한 연구” 「2006 년 해양환경안전학회 학술발표회 자료집」, 2006.
- 박창권, “해양안보 위협 확산에 따른 한국 해군의 역할 확대방안”, 「STRATEGY 21」, 통권31호, 2013.
- 배형수, “국가 해양력 발전과 해상교통로 보호”, 「제3회 해양정책 심포지엄」, 대한민국 해양연맹, 2006.
- 백병선, “한국의 해상교통로에 대한 초국가적 위협의 분석 및 향후 대응방안에 관한 연구”, 「국가전략」 제16권 제3호, 2000.
- 오정환, “한국과 일본의 해적행위 처벌 및 대응방안”, 「2012년도 한국비교형사법학회 동계학술대회」, 한국비교형사법학회, 2012.

- 오태곤, “국제법상 해적개념 규정의 신진개”, 「국제법학회논총」, 제52권, 제3호(통권 제109호), 2007.
- 윤현근, “소말리아 해역에서의 해적 위협과 그 극복방안”, 「교수논총」, 제17권 1호, 국방대학교, 2009.
- 이상엽, “한국 해군 기동함대 전력건설방향의 당위성”, 「STRATEGY 21」, 통권31호, 2013.
- 이서향, “해적문제의 국제정치”, 「주요 국제문제 분석」, 외교안보연구원, 2009.
- 이서향, “소말리아 해적의 국제적 영향과 대응 동향”, 「주요 국제문제 분석」, 외교안보연구원, 2009.
- 이윤철·김주형, “해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안”, 「해사법연구」, 제18권 제1호, 2006.
- 이윤철·배종영·최석윤, “해적행위 및 해상테러 규제를 위한 법적 대응역량 강화방안 연구”, 2012.
- 송승은, “해적행위의 처벌에 관한 형사법상 제규정의 검토”, 「비교형사법연구」, 2008.
- 전일수·노영돈, “해적방지를 위한 국제적 동향과 우리나라 관련법제의 개선방안”, 해운물류연구 제42호, 한국해운물류학회, 2004.
- 정호섭, “한국해군과 대양해군을 둘러싼 제 논쟁의 분석과 새로운 해석”, 「해양연구논총」, 제17호, 1996.
- 정호섭, “한국의 해로안보”, 한국해양전략연구소, 2007.
- 최광영, “주요 수송로에서의 해군 해상교통관리체계 구축에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2009.
- 최석윤·이윤철·홍성화·박정기, “해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국항해항만학회지」, 제29권 제1호, 한국항해항만학회, 2005.
- 최석윤, “해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안”, 「해사법연구」, 제18권 제2호, 2006.
- 한국 해사문제 연구소, “실질적 해적 대응 현황과 방안 논의”, 「해양한국」, 2010.
- 홍성화, “최근 해상보험에서 주목해야 할 몇가지 위험들”, 「한국해법학지」, 제25권 제25호, 2003.

3. 신문·보고서·공문

국군부대의 소말리아 해역 파견 동의안(의안번호 3623), 국군부대의 소말리아
해역 파견연장 동의안(의안번호 6365), 국군부대의 소말리아 해역 파견연
장 동의안(의안번호 9898).

국방대학교 PKO센터, 연합해군사령부 참모장교 귀국보고서(정명호), 2012.

국방대학교 PKO센터, 연합해군사령부 참모장교 귀국보고서(김남훈), 2013.

국방대학교 PKO센터, 청해부대 12진 결과보고서, 2013.

국방일보, 2009년 5월 4일자.

국토해양부, 대 테러전문가 해외파견 참가보고, 해양비즈니스 제15호, 2004.

동아일보, 2012년 4월 18일자.

중앙일보, 2013년 9월 23일자.

조선일보, 2011년 2월 2일자.

외교통상부 공문, 제목: 청해부대 소말리아 영해 진입권 확보(시행: 국제안보과
-727, 2009. 3. 21접수 해외파병과-1021, 2009.3.26.).

한국선주협회, 인터넷홈페이지, 2013.

한국일보, 2013년 10월 10일자.

합동참모본부, 청해부대 1진 파병성과 및 교훈, 2009.

형사정책연구원, 해적행위 처벌 등에 관한 법률제정에 대한 연구, 2012.

해군작전사령부, 『국제해적동향』 보고서, 2012.

해군작전사령부 해양정보단, 『국제해적DB관리체계』 .

해군작전사령부, 청해부대 6~8진 보고서, 2009-2010.

해적행위 처리에 관한 특별법안(의안번호 6806).

4. 외국 문헌

American Journal of International Law(supplement), Vol. 16 (1922).

Annual Research Report(ReCAAP), 2008.

Alessio Patalano, "Japan: Britain of the Far East?", The Diplomat, 18
January 2011.

- Anna Bowden, “The Economic Costs of Maritime Piracy”, One Earth Future Foundation Working Paper, December 2010.
- Anna Bowden, “Oceans Beyond Piracy: The Economic Costs of Maritime Piracy”, One Earth Future Foundation Working Paper, December 2010.
- Bill Wedertz, Dictionary of Naval Abbreviation (Annapolis: Naval Institute Press, 1984).
- Ben Shepard, “Maritime Security Measures”, Jane’s Intelligence Review, Jane’s Information Group, 1 March 2003.
- China’s National Defense in 2008 (Beijing: Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, January 2009).
- CIA, World Factbook: Somalia, 2008.
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988.
- Data converted from Lieutenant Commander Krzysztof Kubiak, Polish Navy, “Terrorism is the New Enemy at Sea”, U.S. Naval Institute Proceedings, Vol. 129, No. 12, December 2003.
- Draft Code Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships (annexed to MSC/Circ.984, 2000)
- D. P. O’Connell, The International Law of the Sea, Vol. II (Oxford: Clarendon Press) 1984.
- E.g. Michael Bahar, “Attaining Optimal Deterrence at Sea: A Legal and Strategic Theory for Naval Anti-Piracy Operations”, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 40, 2007.
- Halberstam, M., “Terrorism on the High Seas; The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety”, 82 American Journal of International Law, 1988.
- ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery against Ships, Quarterly Reports, 2008.
- ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report, 2010.
- ICC-IMB, Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report, 2012.

IMO, Resolution A. 1026(26), Annex, paragraph 2.2.

J. Ashley Roach “Agora: Piracy Prosecutions, Countering Piracy Off Somalia: International law and International Institutions”, American Journal of Int’I Law, Vol. 104 (2010).

James Bridger, “A Failed State, Small Boats and Big Money: The Expansion of Somali Piracy and the World’s Response”, The Atlantic Council of Canada.

Janice Thompson, *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State-Building and Extra-Territorial Violence in Early Modern Europe*(New Jersey: Princeton University Press, 1994).

James Kraska & Brian Wilson, “Fitting Pirates: The Pen and the Sword”, World Policy Journal, Vol.25.

John McBeth, “Across Borders; A New Generation of Terrorists Is Training in the Philippines, and Traveling, a New Report Says”, Far East Economic Review, 22 July 2004.

Joshua Ho, “Piracy in the Gulf of Aden: Lessons from the Malacca Strait”, RSIS Commentaries, January 2009.

Johnnie Carson, *Developing a Coordinated and Sustainable U.S. Strategy Toward Somalia*, Statement Before the Subcommittee on African Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations. 20 May 2009.

John F. Bradford, U.S. Navy, “The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, Naval War College Review, Vol. 58.

Lieutenant (Navy) Dr. Ir. F. J. Sluiman and Commander (Navy) Ph. H. de Koning, “Naval Vessel Traffic Service”, Naval War College Review, vol. 63(2010).

Lieutenant (Navy) Mike Madden, *Trading the Shield of Sovereignty for the Scales of Justice: A Proposal for Reform of International Sea Piracy Laws*, 21 U.S.F. Maritime Law Journal No.2.

“Malacca Strait is Terror Target, Admit Militants”, Lloyd’s List (26 August 2004) and Singapore White Paper, *The Jemaah Islamiah Arrest and*

- the Threat of Threat of Terrorism (Singapore: Ministry of Home Affairs, 2003).
- Miles CosTello, "Shipping Insurance Costs Soar with Piracy Surge Off Somalia", The Times, 11 September 2008.
- Michael Richardson, A Tier Bomb for Global Trade: Maritime Related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004).
- Milena Sterio, "The Somalia Piracy Problem: A Global Puzzle Necessitating A Global Solution", American Univ. Law Reviews. Vol. 59, 2010.
- Mohamed Ali Said, U.S. District Court Norfolk of VA (17 August 2010) (unpublished), at 14.
- N. D. Joyner, Aerial Hijacking as an International Crime.
- One Earth Future, "Piracy Ransoms—Conflicting Perspectives", One Earth Future Foundation(13 August 2010).
- Peter Chalk, The Maritime Dimension of International Security (RAND, 2008).
- Robyn Hunter, "Somali Pirates Living the High Life", BBC (20 November 2008).
- Sam Bateman, Maritime Cooperation in the Asia-Pacific Region: Current Situation and Prospects (Canberra: Strategy and Defense Studies Center Research, ANU, 1999).
- Sam Bateman; Catherine Zara Raymond; and Joshua Ho, Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits: An Agenda for Action, Institute of Defence and Strategic Studies Policy Paper (May 2006).
- "Somalia Gunmen", Reuters, 25 August 2008.
- Tullio Treves, "Piracy, Law of the sea, and use of force: Developments off the coast of somalia", European Journal of Int'l Law, vol. 20, 2009.
- United Nations Security Council, Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853, 2008.

United Nations Security Council, S/RES/1816(2008), S/RES/1838(2008), S/RES/1846(2008), S/RES/1851(2008), S/RES/1853(2008), S/RES/1897(2009), S/RES/1910(2010), S/RES/1916(2010), S/RES/1918(2010), S/RES/1950(2010), S/RES/1964(2010), S/RES/1976(2011), S/RES/2002(2011), S/RES/2010(2011), S/RES/2015(2011), S/RES/2020(2011).

UNSCR 1816(2008), UN Chapter VII.

U.S. Navy, “The Commander’s Handbook on the Law of naval Operation”, Jul. 2007.

William Edward Hall, A Treatise on International Law (Oxford: Oxford University Press, 1924).

World Bank, World Development Indicators 2008.

5. 기타

http://en.wikipedia.org/Sea_lines_of_communication.

<http://www.edaily.co.kr/2013.01.28>.

<http://en.wikipedia.org/Chokepoint>.

http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_Courts_Union.

http://www.en.wikipedia.org/wiki/MV_Faina. 2010.

<http://www.csmonitor.com/2008/p25s22-woaf.html>.

<http://www.so.undp.org/shdr/Documents/Somslia%20Human%20Dev%20Factsheet.pdf>.

<http://www.economist.com/node/15214052>.

<http://www.guardian.co.uk>.

<http://www.icc-ccs.org/news/339-somalia-pirates-take-two-container-ships-off-the-east-coast-of-somalia>.

[http://www.thefreelibrary.com/The+shadow+of+death+in+the+Arabian+Sea+\(Report\)](http://www.thefreelibrary.com/The+shadow+of+death+in+the+Arabian+Sea+(Report)).

<http://feraljundi.com/somalia/MaritimeSecurity: The Evolution of The Somali Piracy Business Model>.

<http://www.ft.com/cms/s/0/cd8574f4-d0a5-11df-8667-00144feabdc0.html>(2010. 10. 5.).

<http://atlantic-council.ca/somali-piracy-and-the-worlds-response/>.

<http://www.foxnews.com/world/2011/02/22/americans-aboard-yacht-captured-Pirates-reportedly-killed/>.

<http://sisapress.com/news/articleView.html?idxno=47554>(2008. 10. 29.).

<http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>.

<http://www.idaratmaritime.com/wordpress.com/wordpress>.

<http://www.FT.com>/16 Jan. 2011. Sharp rise in pirate ransom costs.

