



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

海賊行爲 및 海上테러 規制를 위한 法制的
研究

A Legislative Study for the Control of Piracy and Maritime
Terrorism



2013年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科 海事法務專攻

李 鐘 鎬

本 論文을 李鐘鎬의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長 池 相 源 (印)

委 員 崔 錫 胤 (印)

委 員 李 潤 哲 (印)

2012年 12月

韓國海洋大學校 大學院

목 차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
제2장 해적행위 및 해상테러의 개념	6
제1절 해적행위 및 해상테러의 의의	6
1. 해적행위의 법적의의	6
2. 해상테러의 법적의의	8
3. 최근의 동향	10
제2절 해적행위 및 해상테러 규제의 경향	12
제3장 해적행위 및 해상테러의 국제적 규제	14
제1절 국제연합	14
1. 결의서	14
2. 1982년 유엔해양법협약	16
제2절 국제해사기구	18
1. 국제선박 및 항만시설 보안규칙	18
2. 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약 및 의정서	21
3. 결의서 및 회람문서	27
제3절 지역협정 및 기타	28
1. 아시아해적방지협력협정	28
2. 대량살상무기확산방지구상	30

제4장 해적행위 및 해상테러 규제에 대한 대응사례	33
제1절 군사적 대응 및 지역적 협력을 통한 대응	33
1. 군사적 대응	33
2. 지역적 협력을 통한 대응	34
제2절 각국의 국내적 입법을 통한 대응	35
1. 미국	35
2. 독일	37
3. 일본	39
4. 중국	42
제3절 국제적 대응사례를 통한 시사점	43
1. 국제협력을 통한 교훈	43
2. 각국의 대응사례를 통한 교훈	44
제5장 해적행위 및 해상테러에 대한 우리나라의 대응	45
제1절 해적행위 및 해상테러 방지관련 법률	45
1. 국제항해선박 및 항만시설 보안에 관한 법률	45
2. 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안	47
제2절 해적행위 및 해상테러 처벌관련 법률	49
1. 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률	49
2. 형법	50
3. 형사소송법	51
제3절 우리나라의 대응역량 강화 방안	53
1. 현행법령의 개정	53
2. 특별법의 제정	57
3. 국제협력의 강화	63
제6장 요약 및 결론	68



A Legislative Study for the Control of Piracy and Maritime Terrorism

by Lee, Jong-Ho

Major in Maritime Law

Department of Maritime Policy

Graduate School of Korea Maritime University

Abstract

In light of the reality that Korea imports and processes most of raw materials and energy resources and exports most of them back as well as depending move of such trade volumes on the maritime transportation, securing of safe sea routes for international trade transaction is very critical. The international society today is encountered with its conventional marine security threats, such as, military threats, in addition to the non-conventional marine security threats, such as, maritime terrorism, piracy and maritime armed robbery, transportation of weapons of mass destruction and so forth, and this type of development has been confirmed in series of cases for maritime terrorism, piracy and maritime armed robbery in Asia and Africa as well as export of weapons of mass destruction by North Korea in recent days.

Due to the foregoing threats, particularly for those large liquefied natural gas carrier (LNG), very large crude oil carrier (VLCC), harmful

liquid substance carrier (chemical vessels) and others that carry massive volume of hazardous materials, it is feasible to have the discharge of cargo oil from ship damage or kidnapping of ship from the attacks while navigating to cause great disruption in global economy by shutting down the critical points of transportation in key straits, key ports, major terminals and ports, and it would present major problem to the world due to additional issues in increase of oil price, ship insurance premium and the like beyond the boundary of a state.

Under the recognition of such issues, in order to regulate the global piracy activities and maritime terrorism, the resolution of the United Nations Security Council, the International Maritime Organization Maritime Conventions, Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, dispatching of multi-national united marine forces and other international efforts have undertaken.

Notwithstanding such effort, these threats persist and the piracies are more prevalent and expanding onto the public waters with several hundred miles beyond the Aden Bay area. There are significant efforts placed to encounter such trend and Korea has made international cooperation to establish pertinent laws and dispatching battle ship and the like. However, such norms have yet to secure clear means to overcome such threats yet.

Yet, particularly for Korea, it has experienced incidents of Samho Dream, Samho Jewelry and other hijacking accidents to require domestic responsive competency in preventing and punishment of piracy activities and maritime terrorism after having been criticized for having no clear laws and regulations on piracy punishment as well as the need of urgent legal improvement for preventive measure against piracy activities.

This thesis has taken a look at the international norms on piracy activities and maritime terrorism with the focus on United Nations on the Law of the Sea, 1982, and International Maritime Organization conventions, etc. for the effective control of piracy and maritime terrorism as well as reviewing on the status of pertinent domestic laws and regulations, its limitations and legislative cases of the United States of America, Japan, China and other major countries for international responsive cases to prepare the revision of laws and regulations of Korea with the presentation of legal improvement scheme to strengthen the responsive capability through establishing the special laws.



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지정학적으로 삼면이 바다와 접하고 있을 뿐만 아니라 부존자원 중 특히 천연자원이 부족하여 원자재와 에너지를 주위 다른 국가로부터 수입·가공하여 수출하는 방식의 국제무역에 국가경제의 대부분을 의존하고 있으며, 이와 같은 국제무역의 99.7%를 해상운송에 의존하고 있는 실정이다. 이러한 해상운송은 비록 신속성, 정확성, 편리성 등의 측면에서는 항공, 철도 등 다른 운송 시스템에 비해 약점을 지니고 있지만, 일시에 대량으로 운송할 수 있다는 경제성의 측면에서 큰 장점을 가지고 있다.

따라서 우리나라는 대부분의 원자재와 에너지 자원을 수입·가공하여 수출하는 현실과 이러한 무역량의 대부분을 해상운송에 의지하고 있는 현실에 비추어 볼 때 국제무역 거래를 위한 안전한 해양운송로의 확보가 매우 중요하다.

오늘날의 국제사회는 종래의 군사적 위협과 같은 전통적 해양안보위협에 더해 해상테러리즘, 해적 및 해상무장강도, 대량살상무기의 운송 등과 같은 비전통적인 해양안보위협의 문제들과 마주하고 있으며, 이는 근래의 해상테러리즘 사례¹⁾, 아시아 및 아프리카의 해적 및 해상무장강도²⁾ 그리고 북한의 대량살상무기의 수출³⁾ 등과 같은 일련의 사례에서 확인할 수 있다. 먼저 해상테러의 경우 2001년 발생한 9.11 사건⁴⁾을 계기로 전 세계적으로 해상테러에 대한 관심도 급속도로 확산되어 국제해사기구(International Maritime Organization

1) 예컨대, 1985년 Archille Lauro호 납치사건, 2000년 미군함 Cole호 폭파사건, 2002년 리고 2002년 프랑스 유조선 Limburg호 테러 사건 등이 있다.

2) 예컨대 2011년 1월 15일 삼호주얼리호의 소말리아 해적의 납치사건 등이 있다.

3) 예컨대 2002년 발생한 북한 화물선 서산호 사건이 있었다.

4) 세계무역센터와 국방부를 공격하여 4,685명의 인명피해와 220억 달러의 재산상의 피해를 초래하였다.

이하 “IMO” 라 한다)와 미국을 중심으로 재빠르게 국제선박 및 항만시설 보안 규칙(International Code for the Security of Ships and Port Facilities 이하 “ISPS CODE” 라 한다)을 제정 시행하여 항만 및 선박에 대한 보안을 강화하였다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 최근까지 크고 작은 테러 사건⁵⁾이 발생하여 물자를 운송하는 선박 및 항만의 위험성이 증가하는 추세이다.

해적행위의 경우 그 기원은 오래전부터이나 최근 10여년 전부터 국제사회의 이목을 집중시키고 있다. 해적문제를 총괄하고 있는 IMO의 최근 5년간 자료를 살펴보면 2007년 263건, 2008년 293건, 2009년 406건, 2010년 445건, 2011년 266건 등 최근 5년간 1,673건의 해적 및 해상무장강도가 발생하였고 동 기간 동안 총기발사 343건, 피랍272건 등 막대한 물적, 인적피해를 야기하였다⁶⁾. 특히 주목할 만한 점은 그 동안 세계에서 가장 위험한 해역으로 간주되던 동남아시아 지역에서의 해적행위의 발생이 아시아해적방지협력협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia 이하 “ReCAAP” 이라 한다)을 중심으로 한 각국의 노력으로 감소⁷⁾한 반면 최근 아프리카 서부지역 주변해역인 나이지리아, 코트디부아르 등에서 해적행위의 발생이 급속히 증가하는 것이 특징이다.⁸⁾

또한 가장 해적의 공격이 빈번한 지역인 소말리아 해역의 해적들은 종래의 ‘생계형 해적’의 형태에서 점차 고도로 조직화되고, 신속한 기동성을 갖추고 있을 뿐만 아니라 수류탄 발사기 등으로 중무장하여 선박을 공격하고 납치하는 형태로 진화하고 있어⁹⁾ 국제사회 전반에 커다란 위협이 되고 있다.

5) 예컨대 2010년 9월 28일 이란부근 호르무즈 해협에서 발생한 일본 유조선 엠스타호 폭발사고의 원인으로 이슬람 과격세력인 압둘라 아잠 여단의 테러행위가 있다.

6) 해양안전종합정보시스템(www.gicoms.go.kr) 8월 31일 방문.

7) 동남아 지역의 경우 2003년 170건이 발생하였으나 2011년에는 41건 발생하였다. www.gicoms.go.kr 10월 31일 방문.

8) 국제해사국에 따르면 나이지리아는 2011년 상반기 6건 발생에서 2012년 상반기에는 17건의 해적사고가 발생하였고 기나만의 경우 작년상반기 25건이던 해적사고가 올 상반기에는 32건으로 늘어났다.

9) 최재선, “UN, 소말리아 해적 소탕 결의안 채택”, 해양수산동향 1264호, 한국해양수산개발원(2008), 3쪽.

이러한 위협들로 인해 특히 대량의 위험물을 운반하는 대형 액화천연가스운반선(LNG)¹⁰⁾, 대형 원유운반유조선(VLCC)¹¹⁾ 유해액체물질운반선(케미컬선)등이 운항중에 공격을 받아 선박이 납치 되거나 선체파손으로 인한 화물유 유출이 발생하게 되어 그 주변 주요 해협, 주요 운하, 주요항구, 주요 터미널 등 수송의 요충지를 봉쇄하게 된다면 세계경제가 대혼란에 빠지게 되고 한 국가를 넘어 유류값 인상, 선박보험료 인상 등 부가적인 문제로 인하여 전 세계가 큰 문제에 당면 할 것이다. 결국 이들에 대한 해상테러, 해적 및 해상무장강도는 선박 기국만의 문제가 아니라 범국가적인 문제가 되는 것이다.¹²⁾

이러한 문제들을 인식하여 전 세계적으로 해적행위 및 해상테러를 규제하기 위하여 그동안 국제연합(United Nations 이하 “UN”이라 한다)의 안보리 결의, IMO 해사협약, ReCAAP, 다국적 연합해군 파견 등 다양한 국제사회의 노력에도 불구하고 계속해서 발생하고 있으며, 오히려 해적들은 아덴만 인근해역을 수백 마일 벗어난 공해에까지 활동영역을 넓히고 있다.¹³⁾

해적행위와 해상테러에 대비하기 위해 국제사회는 다양한 대응수단을 마련하기 위한 노력을 하고 있고, 우리나라도 관련법령을 정비하고 합정을 파견하는 등 국제적 협력을 하고 있다. 하지만 아직까지 현재의 규범들은 그러한 위협을 극복할 수 있는 명확한 수단을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 우리나라의 경우, 삼호드림호, 삼호주얼리호 등의 피랍사고 등을 겪으며 해적피해에 대한 방지대책을 마련하기 위한 법제도의 개선이 시급하다는 것을 우리에게 알려주고 있고 또한 해적처벌에 관한 법령이 명확하지 못하다는 비판이 있어 해

10) Liquefied Natural Gas Tanker, 21m³의 경우 1회 수송량이 국내 1.5일분에 해당함.

11) Very Large Crude Oil Carrier : 보통 적재톤수 30만톤 이상의 선박을 말함.

12) 이민수, “해상테러행위의 대응방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(2010), 2쪽.

13) 우리나라의 경우에도 2010년 4월 4일 한국인 5명이 승선한 삼호해운 소속 ‘삼호드림호’가 아덴만 해역으로부터 동남쪽으로 1,700km(약 917마일)나 떨어진 거리에서 해적에게 피랍되었다가 217일 만에 석방되었다; 이윤철, “소말리아 해적문제와 우리의 대응방안”. 영토,해양관련 해양법정책토론회-동북아 해양법 현안 및 우리의 대응방안-, 동북아역사재단, 한국해양연구원, 부경대학교(2011.2.18), 1~2쪽.

적행위 및 해상테러의 예방과 처벌에 관련하여 국내적 대응역량강화가 필요한 시점이다. 따라서 이 논문에서는 해적행위와 해상테러 규제에 대한 국제적 규범들을 1982년 유엔해양법협약과 IMO 해사협약 등을 중심으로 살펴보고 관련 국내법령의 현황 및 한계점과 국제적 대응사례 특히 미국, 일본, 중국 등 주요 국가들의 입법사례를 검토하여, 우리나라의 국내법령 개정방안을 마련하고 한 걸음 더 나아가 특례법 제정을 통하여 향후 이에 대한 대응역량을 강화 할 수 있는 법제적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 연구범위를 해적행위 및 해상테러 규제를 위한 국제적 규범을 살펴보면서 연구·분석하였으며 국내에 제정되어 있는 기존의 법령들을 검토하여 한계점을 파악하고 국제적 대응사례를 검토하여 국내 기존 법령개정 및 특례법의 제정방안을 제시하는 것으로 한정하였다.

이 논문은 총 6장으로 구성되었으며 제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적과 연구의 내용 및 방법에 대하여 기술하였고, 제2장에서는 해적행위 및 해상테러의 개념을 국제협약상에 명시된 정의를 통해 검토하여 보았으며 제3장은 해적행위 및 해상테러 규제를 위한 국제적 규제를 UN을 중심으로 한 결의서, 1982년 유엔해양법협약, IMO를 중심으로 한 국제선박 및 항만시설보안규칙(International Ship and port Facility Security Code 이하 “ISPS CODE” 라 한다)과 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 이하 “SUA 협약” 이라 한다)과 의정서, 그리고 IMO 결의서 및 회람문서 등에 명시된 것을 살펴보았고, 지역협력체인 ReCAAP과 미국을 중심으로 구성된 대량살상무기 확산방지구상(PSI :Proliferation Security Initiative, 이하 PSI라 약

칭한다)을 검토하였다. 제4장에서는 해적행위 및 해상테러 규제에 대한 대응사례를 군사적 대응 및 지역적 협력을 통한 대응사례와 각국의 국내적 입법을 통해 대응을 강화한 주요국가의 사례를 살펴보고 이러한 것들이 우리나라에 주는 시사점에 대해서 검토하였다. 제5장은 이 논문의 핵심으로 앞장에서 언급한 내용들을 검토하여 앞으로 우리나라가 나아갈 방향에 대해서 논해보았다. 그 첫째로 우리나라의 해적행위 및 해상테러 방지관련 기존법령들을 방지법령과 처벌법령로 나누어 검토하여 현행규정상 미흡한 부분을 찾아 그 한계점에 대해서 살펴보고, 둘째로 앞에서 언급한 문제점들을 해결하기 위한 우리나라의 대응역량 강화방안에 대해서 3가지 방안을 내놓았다. 먼저 현행 방지법령과 처벌법령의 개정방안을 살펴보고 한 걸음 더 나아가 특별법의 제정까지 간략하게 논해보았다. 그리고 해적행위와 해상테러를 예방하기 위해 필수적인 국제협력의 강화에 대하여 국제사회의 지원 및 정보교류 강화, 기존협정 강화 및 신규협정 체결방안을 검토하였다.

제6장 결론에서는 앞에서 기술한 주요내용들을 정리하여 향후 해적행위 및 해상테러 규제에 대하여 우리나라의 나아갈 방향을 제시하였다.

제2장 해적행위 및 해상테러의 개념

제1절 해적행위 및 해상테러의 의의

먼저 해적행위 및 해상테러의 규제에 대한 국제적 규범들을 논하기 전에 해적행위 및 해상테러의 개념에 대한 정의를 명확히 하는 것이 필요하다. 이 장에서는 해적행위 및 해상테러의 개념에 대하여 다수의 국가들이 체결한 국제협약 및 국제기구들에서 정의하고 있는 내용들을 살펴보고 특히 최근에 발생한 해적행위 및 해상테러가 종래의 협약상의 개념을 뛰어넘는 경우가 발생하기도 하여 해적행위 및 해상테러의 광의의 개념 및 통합적인 개념에 대해서도 살펴보고자 한다.

1. 해적행위의 법적의의

해적행위의 개념에 대하여 국제협약상 처음으로 정의된 것은 1958년 공해협약 제15조에서였고 그 정신을 계승하여 바다의 헌법이라 할 수 있는 1982년 유엔해양법협약 제 101조¹⁴⁾에 명시가 되어 오늘날까지 기본적인 해적행위의 개

14) 협약 제101조 원문(Piracy consists of any of the following acts)은 아래와 같다.

(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State

(b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft

(c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b).

념으로 많이 인용되고 있다.

동 규정에 의하면 해적행위라 함은 “민간선박 또는 민간항공기의 승무원이나 승객이, 공해상의 다른 선박이나 항공기 또는 그 선박이나 항공기내의 사람이나 재산에 대하여 또는 국가 관할권 밖의 장소에 있는 선박·항공기·사람이나 재산에 대하여, 사적인 목적으로 폭행·억류·약탈 행위를 하거나 이에 자발적으로 참여하거나 또는 이들 행동을 교사하거나 고의적으로 방조하는 행위”를 말한다.¹⁵⁾고 명시하고 있다. 먼저 제 101조의 내용을 풀어보면 우선 해적행위의 주체는 민간선박 또는 민간항공기이다.¹⁶⁾ 그리고 국제법상의 해적행위는 ‘公海 ‘또는’ 국가관할권 밖의 장소 ‘에서 행해져야 한다. 따라서 일국의 영해에서 행해지는 약탈행위는 그 국가의 국내 경찰문제 중의 하나일 뿐, 국제법상의 해적행위는 아니다¹⁷⁾라고 판단하고 있다.

또한 ‘다른 선박 또는 다른 항공기’란 표현을 사용함으로써 해적행위가 성립하기 위해서는 공격하는 선박 또는 항공기와 공격받는 선박 또는 항공기가 별개로 존재해야 한다.¹⁸⁾ 다음에 해적행위의 목적인 사적인 것이어야 하며, 해적행위는 폭행·억류·약탈 행위 및 이에 자발적으로 참여하거나 이를 교사 또는 고의적으로 방조하는 행위를 포함한다.¹⁹⁾고 규정하고 있다. 즉 위에서 언급한 것들을 정리하여 본다면 1982년 유엔해양법협약에서의 해적행위란 사적인 목적으로 공해상이나 국가의 관할권이 미치지 않는 곳에서 두 척의 선박이 관여한 사건을 해적행위로 보고 있다.

15) 송승은, “해적행위의 처벌에 관한 형사법상 제규정의 검토”, 「비교형사법연구」 제10권 제2호, 한국비교형사법학회(2008), 173쪽.

16) 유엔해양법협약 제102조에 의하면 군함 등의 정부선박 혹은 정부항공기도 내부반란이 일어나 국가의 통제를 완전히 벗어나면 민간선박 또는 민간항공기로 간주된다.

17) 송승은, 전제논문, 173쪽.

18) 유엔해양법협약 제101조 (a)(i)은 ‘다른 선박 또는 다른 항공기’란 표현을 사용하고 있으나, 동조(a)(ii)는 이 표현을 사용하지 않고 있다. 따라서 공해상이 아닌 ‘국가관할권 밖의 장소’에서 발생하는 해적행위는 동일선박이나 동일항공기내의 승무원이나 승객에 의해서도 행해질 수 있음을 시사하는 듯이 보이지만 이 같은 해석은 일반적으로 배척되고 있다. 김대순, 「국제법론(제13판)」(서울 : 삼영사, 2008), 956쪽.

19) 김대순, 상계서, 956쪽.

주목할만한 점은 해적의 개념에 대해서 처음으로 성문화 시켜 동 문제에 대해서는 자국을 넘어 범국가적인 위법행위로 다루고자 하였다는 점이다.

이 협약의 정의는 앞으로의 언급할 IMO나 ReCAAP의 해적정의에서도 원용하고 있다. 그러나 최근 발생하는 해적행위의 동향을 보면 공해상이나 국가의 관할권이 미치지 않는 지역이 아닌 정치적 불안이나 내란으로 국가의 강력한 통제권이 못 미치는 국가²⁰⁾들의 영해에서도 발생하고 있어, 1982년 유엔해양법협약상 정의된 해적의 개념을 넘어선 상황이 발생하고 있기도 하다. 또한 특히 동 협약은 다른 선박이나 다른 항공기를 그 대상으로 하고 있으므로, 자기가 탑승하고 있는 선박 또는 항공기를 탈취하거나 거기에 실린 화물을 빼앗은 행위는 해적행위가 아니다.²¹⁾라고 해석되기도 하였다.

2. 해상테러의 법적의의

해상테러의 정의에 관해 논의하기 위해서는 흔히 혼동하여 사용되어 온 해적행위와의 구별이 선행되어야 할 것으로 본다. 협약상의 정의들을 비교하여 본다면 크게 세 가지 정도로 차이가 있는데 그 첫째로 해적행위는 어떤 선박의 승객이나 선원에 의해 다른 선박 또는 그 선박의 승객이나 적재화물에 대해 행사되는 범죄행위를 전제로 하고 있으므로 “2척의 선박”이라는 요건을 충족해야 한다는 점에서 선박척수의 제한이 불필요한 해상테러와 구별된다. 둘째 해적행위는 “사적 목적을 위하여” 폭력행위가 행사되어야 한다는 점에서 정치적 목적이나 종교적 목적 등으로 까지 확대되고 있는 해상테러와 구별된다. 셋째 해적행위는 공해상 혹은 국가관할권이 미치지 않은 장소에 위치한 선박이나 항공기에 대한 불법적 폭력행위란 점에서 내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해 등 해역위치상의 제한을 받지 않는 해상테러와는 구별된

20) 대표적인 예로 소말리아와 나이지리아 코트디부아르를 들 수 있다.

21) 따라서 선박 또는 항공기의 기국의 국내범죄로 처벌될 수 있을 뿐이다. 신의기, “해상테러억제를 위한 로마협약에 관한 일고찰”, 「형사정책연구」 제9권 제1호, 한국형사정책연구원(1988), 143쪽.

다.²²⁾ 이와 같이 해상테러의 정의에 관해서는 해적행위에 대한 정의를 살펴봄으로써 상대적으로 유추해 볼 수 있으나 아직까지 국제법적으로 명확한 정의를 규정한 문서는 찾아볼 수 없다.

다만 아시아 태평양 안전협력 심의회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific 이하 “CSCAP” 라 한다)의 해상 협력 작업반에서 “해상테러”를 ‘1) 해상환경의 범주 내에서, 2) 해상 또는 항만에서 선박 또는 플랫폼을 이용하거나 이에 대하여 또는 여객이나 사람에 대하여, 3) 관광시설, 항만 및 항만과 인접한 도시를 포함한 해상시설물에 대하여 행하는 테러행위’라고 정의하여 단순히 해상에서 발생한 폭력행위라는 관점의 협의의 개념으로 해상테러를 정의하지 않고 광의의 개념으로 정의하고 있다. 따라서 해상테러에 대한 개념은 위의 CSCAP에서 정의하고 있는 바와 같이 광의의 개념으로 접근하는 것이 현대적 해상테러를 연구하기에 타당하다 할 것이다.²³⁾

해상테러행위에 대한 규제를 최초로 규정한 국제협약인 IMO의 1988년 SUA 협약 제3조에서도 해상테러에 대한 개념정의를 하고 있으나 해당범죄를 다음과 같이 나열하는 수준에 그치고 있다는 비판이 있다.

그 내용을 살펴보면 해상테러란 1) 불법적으로 그리고 고의적으로 다음 각 호의 행위를 한자는 범죄를 범한 것으로 한다. (a) 무력 또는 무력의 위협 또는 기타 형태의 협약에 의해 선박을 억류하거나 선박에 대한 통제를 행사하는 행위 또는 (b) 선박상의 사람에 대하여 그 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨릴 가능성이 있는 폭력행위를 실행하는 행위 또는 (c) 선박을 파괴하거나 선박 또는 그 화물을 훼손하는 행위로서 그 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨릴 가능성이 있는 행위 또는 (d) 선박을 파괴할 가능성이 있는 장치나 물질을 어떻게 해서라도 선박에 설치하거나 설치되도록 하거나 또는 그 선박 또는 그 선박의 화물을 훼손하는 행위로서 그 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨리거나 위협에 빠뜨

22) 해적행위에 관한 국제법상의 자세한 내용은 1958년 공해에 관한 협약 제15조 및 1982년 유엔해양법협약 제101조를 참조할 것.

23) 이운철, “해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안”, 「해양환경안전학회 학술발표대회 논문집」, 해양환경안전학회(2005), 92쪽.

릴 가능성이 있는 행위, 또는 (e) 항해시설을 파괴하거나 혹은 심각하게 손상시키거나 그 운용을 심각하게 방해하는 행위로서 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨릴 가능성이 있는 행위, 또는 (f) 자신의 허위임을 아는 정보를 교신함으로써 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨리려는 행위, 또는 (g) (a)내지 (f)호에 규정된 모든 범죄행위 또는 그 미수와 관련하여 사람에게 상해를 입히거나 살인하는 행위라고 규정하고 있으며 2) 다음 각 호의 행위를 한 자도 범한 것으로 한다. (a) 제1항에 규정된 범죄의 미수행위, 또는 (b) 타인을 교사하여 제1항에 규정된 범죄를 범하게 하는 행위 또는 그러한 범죄를 범하는 자의 기타 공범행위, 또는 (c) 국내법에 규정된 조건부 또는 무조건적으로 자연인 또는 법인이 어떠한 행위를 하거나 참가도록 강요할 목적으로 제1항의 (b), (c) 및 (e)호에 규정된 범죄를 범하겠다고 위협을 가하는 행위로서 문제의 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨릴 가능성이 있는 위협을 가하는 행위²⁴⁾라고 규정하고 있다.

3. 최근의 동향

최근에 발생하는 해적행위의 경우에는 공해상이나 각국의 관할권의 영향을 받는 일국의 영해에서 발생하기도 하여 지리적 제한을 뛰어넘는 경우도 있고 사적목적이 아닌 정치적 의도를 가지고 해적행위를 행한 사례가 발생하기도 하였다.²⁵⁾ 또한 오늘날 해적행위의 경향이 더 잔혹하고 폭력적이기 때문에 해적행위에 의한 피해가 테러에 의한 피해형태와 유사하게 진행되며, 해적행위 역시 정치·경제적으로 미치는 피해규모가 커지고 있다는 점이다.²⁶⁾

이와 같은 현상으로 국제해사국(International Maritime Bureau 이하"IMB "라 한다)은 해적행위에 관한 연차보고서에서 " 해적행위란 절도 또는 기타

24) 민꽃별·이용희, "해상안전범죄에 대한 국제법상 규제강화방안에 관한 연구", 「해양환경안전학회 학술발표대회 논문집」, 해양환경안전학회(2006), 143쪽.

25) 예를들어 테러집단이 해적행위를 통하여 자신의 조직유지 비용과 또 다른 테러행위를 하기위한 자금을 조달할 수 있다는 것이다.

26) 조성제, "해상테러행위에 대한 법적대응방안", 「한국치안행정논집」 제8권 제1호, 한국치안행정학회(2011), 193쪽.

범죄행위를 의도하고 자신의 행동을 실행하기 위하여 무력의 사용을 의도하거나 무력을 갖추고 다른 선박에 승선하는 행위 “라고 정의하고 있다. 따라서 해적행위가 어디에서 일어났는지 하는 장소적 제한 문제 및 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위인지 여부의 판단 문제는 발생하지 않는다.

이는 공해상을 항행중인 선박에 대한 행위뿐만 아니라 항구와 정박지의 선박에 대한 행위 및 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위도 포함하고 있다는 점에서 1982년 유엔해양법협약의 해적행위의 개념보다 광의의 개념이다.²⁷⁾ 특히 IMO에서도 해적행위 및 선박에 대한 무장강도(Piracy and Robbery against Ships)란 용어를 사용하여 그 개념을 정의하고 있는데 해적행위는 1982년 유엔해양법협약 제101조 조항을 그대로 원용하고 있고 무장강도는 국가의 관할권이 미치는 영해, 군도수역, 내수에서 발생하는 행위로 정의하고 있다. 요컨대 해역을 지리적 및 법적인 측면에서 2개의 범주로 나누어 공해상에서의 불법적 행위는 해적행위로, 항구 또는 영해 내에서 발생하는 불법적 행위는 무장강도로 분류하였다.²⁸⁾

ReCAAP 제1조 1항에서는 해적개념 정의를 ‘민간선박 또는 민간항공기의 승무원이나 승객이 사적 목적으로 공해상의 다른 선박 또는 그 선박 내의 사람이나 재산과 국가관할권에 속하지 않는 곳에 있는 선박, 사람이나 재산에 대해 범하는 불법적 폭력행위를 비롯해 이러한 행동을 교사하고 또는 방조하는 행위’ 라고 정의하고 있다.²⁹⁾ 마찬가지로 해적행위는 1982년 유엔해양법협약상의 정의를 그대로 인용하고, 해적행위와 무장강도는 내용면에서 동일하지만 그 발생장소에 의해 구별하고 있다. 동 협정에서 그러한 범죄행위가 ‘협정국의 관할권이 있는 해역 내에서 발생하면 무장강도이다.³⁰⁾

27) 목진용·최용석·김민수, “해적피해 방지를 위한 법률 정비방안”, 「연구보고서」 2010-07, 한국해양수산개발원(2010), 12쪽.

28) 홍성화, “해적행위와 보험보상 문제”, 「한국해법학회지」 제24권 제1호, 한국해법학회(2002), 90쪽.

29) 목진용·최용석·김민수, 전제논문, 14쪽.

30) 그 외 자세한 내용은 오공균 “아시아지역해적방지협력협정과 해적 퇴치 국제공조체제의 발전 방향”, 「해양한국」 2003년 11월호, 44쪽.

위의 내용들을 정리해보면 해상테러의 경우는 개념의 정의에 대하여 별 문제가 없는 것으로 보이나 해적행위에 대해서는 최근의 동향을 고려한 IMB의 광의적인 개념을 쓰는 것이 현실에 맞게 사용될 듯하다. 이에 앞으로 언급하는 해적행위에 대해서는 무장강도 의미를 포함한 광의적 의미의 해적행위로 보겠다.

제2절 해적행위 및 해상테러 규제의 경향

해적행위 및 해상테러에 대하여 다수의 국가들은 공동의 문제로 인식하고 UN과 IMO를 중심으로 군사적 대응을 비롯하여 각종 협약에서 다양하게 규제를 하기 시작하였다. 특히 내부정세가 불안한 국가들에 대하여 직접 개입하여 군사적 지원 및 안정적이 정부수립을 위해 노력하고 있고 ReCAAP 같은 해적발생위험 구역의 인접 국가들을 중심으로한 지역협정 체결을 통해 각 국간 협력을 강화하여 동남아 해적행위 발생이 크게 감소하는 결과를 보이고 있어 국가간의 협조의 중요성을 보여주고 있는 사례가 있다. 이에 해적행위 및 해상테러를 사전예방하기 위해서는 국가간의 긴밀한 협조와 기타 추가적인 조치들이 강화되어야 할 것이다.

또 한가지 해적행위나 해상테러가 발생하여 진압했을 시 처리방안 등에 대해서는 한번쯤 고민 해보아야할 문제이다. 기존의 협약에서 인도 및 기소에 관한 규정이 있지만 우리나라의 삼호주얼리호 사건을 보더라도 인접국들 예를 들자면 소말리아 해적의 사법적 처리를 주로 전담해온 케냐정부 및 아덴만 인근 국가에서 보복 및 종교적인 사유로 꺼려하고 있는 추세³¹⁾여서 사후처리문제에 관련하여 국제협력 강화와 법·제도의 정비도 더욱 개선이 필요한 시점이라 하겠다.

해적행위와 해상테러행위는 해상안전 또는 해상보안을 위협하는 폭력적 위해

31) 케냐 외무장관은 케냐가 소말리아의 해적의 '처리장' 이 돼선 안 된다고 주장하고 있다.

행위라는 점에서 그 공통점을 가지고 있고, 오늘날 그 구별이 더욱 모호하다고 볼 수도 있지만 그 동기나 목적 등 본질적인 면에서 차이가 있기 때문에 별도의 규제가 필요하다고 생각한다.³²⁾



32) 최석윤, “해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안”, 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국해사법학회(2006), 34쪽.

제3장 해적행위 및 해상테러의 국제적 규제

제1절 국제연합(UN)

1. 결의서

국제연합헌장에 따라 1945년 10월 24일 정식으로 성립하여 1946년 1월 10일부터 활동을 개시한 UN은 국제평화유지와 국제협력달성을 목표로 하는 기관이다. 2008년 4월 소말리아 아덴만 해역에서 발생한 프랑스 국적의 대형요트인 르 포낭(Le Ponant)호 납치사건³³⁾을 계기로 UN을 중심으로 한 해적응징과 국제공조가 본격화 되었다. UN 안전보장이사회는 2008년 6월 2일 만장일치로 소말리아 해적퇴치를 위한 결의서를 채택했다(제1816호).

이 결의서에 따르면 UN 사무총장은 5개월 이내에 결의안 이행 현황을 보고해야 하고 소말리아 정부는 6개월간 협력 국가의 군함 등이 해적퇴치 목적으로 소말리아 영해에 진입하는 것을 승인해야 한다. 국제사회의 공동대응을 촉구한 이 결의서는 소말리아 해적이 공해뿐만 아니라 영해에서 활동하고 있음을 주지하고, UN헌장 제7장에 근거해 군사적 조치를 포함한 국가 간 공동대응조치를 취하도록 하는 것이 특징이다.

구체적으로 소말리아 정부가 향후 6개월간 한시적으로 협력 국가의 군함 등이 해적퇴치 목적으로 소말리아 영해에 진입할 수 있도록 승인하는 것 외에, 소말리아 정부의 해적퇴치 역량 강화를 위한 기술지원 제공, 해적에 대한 형사관할권 행사를 위해 소말리아와 연안국가, 피해 선원의 국가 등 관련국간 공조체제 확립 촉구, 해적퇴치 역량강화를 위한 워크숍 및 각종 교육·훈련과 국제

33) 프랑스 특수부대는 납치된 30명의 선원을 구조하고 소말리아 해적 일당 가운데 6명을 체포하여 프랑스로 데려왔다.

세미나 참석 등이 포함되어 있다.

이후 UN 안전보장이사회를 통해 채택된 소말리아 해적관련 UN 안전보장이사회 결의서는 제1838호(2008.10.7)³⁴, 제1846호(2008.12.2), 제1851호(2008.12.16), 제1897호(2009.11.30), 제1918호(2010.4.27), 제1950호(2010.11.23), 제1976호(2011.04.11), 제2015호(2011.10.24), 제2020호(2011.11.22)에서도 해적퇴치에 대해 일관된 자세를 보여주고 있다.

또한 최근 아프리카 대서양 상부 기니연안의 해적발생빈도가 빈번해지자 UN에서도 소말리아 지역과 마찬가지로 제2018호(2011.10.31), 제2039호(2012.02.29)의 결의서를 채택하여 국제적으로 대응하고 있다. 결의서 제1846호는 제1816호에 의하여 승인된 외국정부의 소말리아 영해 진입 시한이 2008년 12월 1일로 만료됨에 따라, 이 기간을 1년간 연장하고, 소말리아 해적퇴치를 위한 국제공조 조치를 강화하기 위해 채택되었다. 이에 따라 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization 이하 "NATO" 라 한다) 및 유럽연합(European Union 이하 "EU" 라 한다)의 세계식량계획(World Food Programme 이하 "WFP"라 한다) 인조지원 선박 호송 지원 등이 가능해졌다.

결의서 제1851호는 소말리아 해적퇴치를 위해 소말리아 내에서 향후 필요한 모든 조치를 취할 수 있도록 승인하였으며, 소말리아 해적 기소 및 처벌을 위해 인근국과 사법 공조 촉구와 해적관련 정보 조정을 위한 센터 설립 및 국제협력 메커니즘 구축을 제안하였다. 이 결의는 소말리아 해적퇴치를 보다 근본적인 측면에서 대처하기 위해 국제사회의 인식을 반영하고 UN 안전보장이사회 차원의 대응조치를 더욱 강화하였다고 볼 수 있다.

UN 안전보장이사회 결의 제1851호에 근거하여 소말리아 해적퇴치를 위한 공동의 접촉 창구로 ‘소말리아 해적퇴치 연락그룹³⁵’이 2009년 1월 설립되었다. 창립 회원국은 우리나라, 미국, 영국, 프랑스 등 해적퇴치 국제공조에 주도적인 기여국가 및 주요 당사국 등 총22개국이며, 해적관련 정보공유와 해적

34) 소말리아 인근해역에 회원국의 군함·항공기 파견 요청이 결의되었다.

35) The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia : CGPCS.

처벌을 위한 사법공조체제 구축 등 해적퇴치 핵심조치에 대해 협조하는 역할을 한다. CGPCS 국제협의체는 매년 3~4회 전체 회의 개최와 4개의 작업반³⁶⁾을 운영하며, 20개국이 파견한 30여척의 군함이 호송작전 등을 수행하고 있다. 이 협의체는 현재 50여 개 국가 및 유엔, EU, IMO, NATO, BIMCO³⁷⁾, INTERTANKO³⁸⁾ 등 10여개 국제기구 및 해운업계가 참여하고 있다. UN은 또한 해적행위의 근본적 문제해결책은 소말리아를 ‘공격’ 하는 것이 아니라, ‘지원’ 해야 하는 것에 있음을 공감함에 따라 국가기구 재건, 정보와 훈련의 공유 및 교류, 고용 창출을 최우선 과제로 하는 지원전략을 지속적으로 해나가고 있다는 점은 눈여겨 볼만하다.

2. 1982년 유엔해양법협약

1) 협약개요

지구의 2/3를 차지하는 바다는 경제, 교통, 군사 등의 분야에서 우리 인류의 삶에 커다란 영향을 미치고 있으며, 이 바다를 규율하는 국제법인 해양법의 중요성도 더욱 커지고 있다. 이러한 관점에서 1982년 유엔해양법협약이 15년 간의 논의를 거쳐 1982년 12월10일 채택되고 12년만인 1994년 11월16일 발효되었다는 것은 신해양질서의 국제법적 확립이라는 중대한 의미를 가진다³⁹⁾.

2012년 9월 현재 협약당사국은 162개국으로 보편성을 지닌 협약으로 발전하고 있다.⁴⁰⁾ 따라서 ‘바다의 헌법’ (Constitution for the Oceans)이라 할 수

36) 작업반은 수시개최되며 제1 작업반에서는 군사활동 조정 및 지역역량 강화 역할을 하고, 제2작업반에서는 해적 사법처리 공조, 제3작업반에서는 해운업계 자구책 강화(해적대응매뉴얼 배포 등), 제4작업반에서는 소말리아 인근국가들을 대상으로 해적퇴치 필요성에 대한 인식제고 및 홍보를 담당한다.

37) BIMCO : The Baltic International Maritime Conference : 발틱국제해운거래소.

38) INTERTANKO : International Association of Independent Tanker Owners : 국제유조선선주협회.

39) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」 (서울: (주)북21, 2004), 13쪽 이하.

40) 국제해양법재판소(www.itlos.org) 2012년 9월 27일 방문.

있는 이 협약은 국제사회에서 해양문제에 관한 가장 중요한 제1차적 판단기준이다.⁴¹⁾ 특히 종전에 관습적으로 해적행위를 규제하였던 규범이 1958년 공해에 관한 제네바 협약을 거쳐 유엔해양법협약에서 성문화되어 해적행위를 인류에 반하는 보편적인 범죄로 규정하였고 범죄지에 관계없이 모든 개별국가의 법으로 처벌할 수 있도록 하였다.

2) 주요특징

1982년 유엔해양법협약은 모든 국가에게 공해 또는 국가관할권 이원 수역에서의 해적행위에 대해 나포 및 처벌할 수 있는 권한을 부여하며 보편적 관할권(Universal Jurisdiction)을 인정하고 있다.(협약 제101조 및 제105조)⁴²⁾ 또한 모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서도 해적행위를 진압하는 최대한 협력하도록 규정하고(제100조) 있는데 이는 해적행위 진압을 위한 협력의무를 국제사회에 부과하기 위해 해적행위를 인류공동의 적으로 간주하고 보편적 관할권을 인정함으로써 그 진압에 실효성을 높이고자 하는 의도가 표현된 것 같다.

그리고 나포를 위한 임검권을 부여하여 해적행위에 종사하고 있는 혐의에 합리적인 근거가 있는 선박에 대해서는 또는 조약에 따라 간섭행위가 부여된 권한인 경우에는 군함은 해당선박이 그 국기를 게양할 권리를 가지는가를 확인할 수 있다. 이러한 규정은 군함뿐만 아니라 군용항공기, 정부업무에 사용 중인 것으로 명백히 표시되어 식별이 가능하며 정당하게 권한이 부여된 그 밖의 모든 선박이나 항공기에도 적용된다.(제110조)

이러한 임검 결과 해적행위의 근거 및 증거가 확실해지면 군함·군용 항공기

41) 이현조, “1982년 유엔해양법협약과 한국의 대응”, 「안암법학」 제16호, 안암법학회(2003), 179쪽.

42) 해적행위의 보편적 관할권에 대한 자세한 내용은 최수정·이동현, “해적행위에 대한 보편적 관할권의 한계와 집행력 제고방안”, 「해양정책연구」 제26권 제1호, 한국해양수산개발원(2011), 105쪽 이하; 강정우, “해적 단속을 둘러싼 법적 제문제 검토”, 「저스티스 통권」 제123호, 한국법학원(2011), 234~236쪽 참조.

또는 정부업무를 수행중인 것으로 명백히 표시되고 식별이 가능하여 그러한 권한이 부여된 그 밖의 선박이나 항공기를 통해 해적행위를 이유로 해당선박을 나포할 수 있고(제107조) 나포된 선박과 항공기내에 있는 사람을 체포하고, 재산을 압수할 수 있다.(제105조).

그러나 해적행위의 혐의가 있는 선박이나 항공기의 나포가 충분한 근거가 없이 행하여진 경우, 나포를 행한 국가는 그 선박이나 항공기의 국적국에 대하여 나포로 인하여 발생한 손실 또는 손해에 대한 책임을 진다(제106조). 나포된 선박은 나포를 행한 국가의 국내법에 의거 재판절차에 따라 나포된 행위자를 처벌할 수 있고 해적선 및 항공기 또는 재산에 대하여 취할 조치를 결정함에 있어서 선의의 제3자의 권리를 고려해야 한다(제105조)⁴³⁾

이상 1982년 유엔해양법협약상에 명시되어있는 해적행위 규제에 대한 내용들을 살펴보았다. 정리해보면 1982년 유엔해양법협약에서는 해적행위에 대해서 인류공동의 범죄로 인식하고 범국가적으로 규제 할 수 있도록 절차를 마련해 놓았다는 것에 큰 의미를 두었다고 볼 수 있다.



제2절 국제해사기구(IMO)

1. 국제선박 및 항만시설 보안규칙 (ISPS CODE)

1) 협약개요

IMO의 해사안전위원회는 2001년 미국의 9.11테러사건 및 2002년 10월 6일 프랑스 초대형 유조선 M/T Limburg호 피격 사건 이후, LNG 및 LPG를 포함한 해상 화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상테러에 대비하기 위하여 ISPS Code를

43) 민꽃별 · 이용희, 전제논문, 143~144쪽.

개발하게 되었다. 이 협약의 제정 작업은 미국과 영국의 주도로 이루어 졌다고 볼 수 있는데, 영국은 통신작업반회의에 적극 참여했으며, 미국은 협약 제정 작업을 촉진하기 위해 두 차례에 걸쳐 IMO 임시회의 개최비용을 부담하는 등 적극적인 지원과 노력을 기울이기도 했다.

또 협약을 채택하는 외교회의가 개최되기 전에 미국 상원의 상업·과학·운수위원회 소속의원들은 IMO 사무총장 앞으로 보낸 서한에서 국제해사보안기준의 중요성을 강조하는 등 협력을 요청하기도 하였다. 또한 미국은 이 협약을 채택하기 전인 2002년 11월에 해상운송보안법을 제정하는 등 적극적인 태도를 보이기도 했다.⁴⁴⁾

IMO가 해상보안과 관련한 새로운 협약을 작업착수 1년 만에 제정한 것은 IMO 설립 이후 처음 있는 일이며, 이 협약은 해상에서의 인명안전에 관한 협약 (International Convention for the Safety of Life At Sea 이하 “SOLAS 협약” 이라 한다)의 개정과 묵시적 수락(Tacit acceptance)절차로서 과거 IMO가 제정한 각종 협약 가운데 가장 빨리 이행된 것이다. SOLAS 협약은 해상에서의 인명의 안전을 위한 선박의 설비, 구조, 운항요건 등을 규정하고 있는 반면에 ISPS Code는 선박과 항만시설 종사자의 상호협조를 통해 해상보안을 저해하는 행위를 식별하여 예방하는 것을 목적으로 선박과 항만에 적용하도록 되어 있다⁴⁵⁾.

2) 주요내용

동 코드는 강제규정(Mandatory Requirement)인 Part A와 임의규정(Guidance)인 Part B로 나누어져 있다. Part A는 총 19개의 조항으로 구성되어 있으며, 국제무역에 사용되는 선박 또는 항만시설에 위협이 되는 보안위협에 대한 예방

44) 최석윤 · 이윤철 · 홍성화 · 조동오, 「해상테러행위에 대한 법적책임과 대응방안」, 「한국해법학회지」 제29권, 한국해법학회(2007). 348쪽

45) 이윤철, 「국제해사협약」(부산 : 다솜출판사, 2011), 276쪽 이하.

조치를 취할 것을 주목적으로 하고 있으며, 보안활동을 위한 회사의 의무, 선박의 의무, 보안심사, 보안계획서 등에 관하여 규정하고 있다. Part B는 Part A와 같은 조문배열을 따르되, 구체적인 이행을 위한 지침을 제공하고 있다. 그러나 Part B의 규정들은 비록 강제조항은 아닐지라도 보안시스템을 수립하고 이행하는 경우에는 반드시 참조하여야 하는 규정이므로 실질적으로는 Part A와 동일하게 강제적으로 규정되는 규정으로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 Part A에서는 보안시스템에 포함되어야 하는 기본적인 원칙만을 규정하고 있고 구체적인 사항들은 Part B를 참조하도록 위임해 놓고 있기 때문이다.⁴⁶⁾

한편 ISPS Code를 수용하여 해상안전과 해상보안 강화를 위한 특별조치를 신설한 SOLAS 협약에서는 총톤수 100톤 이상의 모든 여객선 및 총톤수 300톤이상의 모든 화물선에는 선박고유의 식별번호를 표시하도록 규정하였고, 선박이 해적의 대상이나 테러행위에 이용되지 않도록 하기 위해 선박의 이력을 추적할 수 있는 선박의 기국명, 등록일, 선박식별번호, 선명, 선적항, 등록선주, 회사명, 선급 등을 기록하는 선박이력기록부를(Continuous Synopsis Record :CSR) 기국으로부터 발급받아 선박에 비치하도록 하는 규정을 새로 신설하였다.

또한 선박보안경보시스템(SHIP SECURITY ALERT SYSTEM:SSAS)을 설치하도록 하여 선박이 해적이나 무장강도로부터 위협을 당할 경우 작동할 수 있는 설비를 규정하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 ISPS Code는 해상에서 선박이나 항만시설에 발생할 수 있는 위협, 예를 들자면 해적이나 해상무장강도에 대해 피해를 최소화 하도록 예방적 조치에 관한 내용을 명시한 협약이라고 할 수 있겠다. 그리고 통제 및 이행을 위한 조치(Control and compliance measures)로서 항만에서 항만국 통제관(PSCO)에 의한 점검을 받아야 하며 규정을 위반하였을 경우 선박의 지체 및 선박의 억류, 항만 내에서 이동을 포함한 이동의 제한, 항만으로부터의 추방 등 조치를 취할 수 있다.

46) IMO MSC 77차 회의(2003.6.4)에서도 PART B 8.1항~13.8항까지 강제규정으로 해석하기로 결정한 바 있다.

다른 당사국 입항선박에 대하여는 선박의 보안정보(SSI:Ship Security Information)제공을 요구하고 이에 대한 부적합사항이 있을 경우 입항거부(Denial of Entry into port)등 강력한 통제조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

3. SUA 협약 및 의정서

1) 협약개요

Achille Lauro호 납치사건⁴⁷⁾을 계기로 해상불법행위에 대한 국제적 여론이 확산되자 IMO에서 동 협약안을 마련할 필요성을 느끼게 되어 초안을 작성하였고 1988년 3월 1일 로마에서 열린 협약채택외교회의에서 참가국의 만장일치로 채택되었다.

일명 로마협약이라는 이 협약의 목적은 항해의 안전에 대한 불법적 행위가 사람과 재산의 안전을 위협하고 해양서비스 활동에 심각한 영향을 끼치며 항해의 안전에 대한 세계인의 신뢰를 약화시킨다는 것을 고려하여, 항해의 안전에 대한 모든 불법적 행위의 예방과 그 범죄자들의 기소와 처벌을 위한 효과적이고 실제적인 조치를 취하는데 있어 국가간 협력을 강화하기 위한 것이다.⁴⁸⁾

47) 이 사건의 대략적인 사실관계를 소개하자면 다음과 같다. 1985년 10월 7일 4명의 팔레스타인해방기구(PLO)를 대표한다고 자칭한 무장괴한들이 이탈리아 기국의 순항정기선인 Achille Lauro호를 이집트 Said 항구에서 약 30마일 떨어진 공해상에서 완전히 장악하여 선원과 승객을 인질로 억류하였다. 그들은 이스라엘에 억류중인 50명의 팔레스타인인 죄수의 석방을 요구하며 개입이 시도될 경우 선박을 폭파시키겠다고 협박을 하였으며, 자신들의 요구가 관철되지 않는다면 승객들도 살해하겠다고 위협하였다. 그 결과 유대인계 미국승객인 Klinghoffer씨가 총에 맞아 살해되었고, 시신은 선체 밖으로 던져졌다. 이 사건으로 4명의 무장괴한은 이탈리아 정부에 의해 구금되었고, 미국은 이탈리아에 대해 범죄인인도를 요청하였으나 거절당하였다. 그 이후 이탈리아 정부는 납치사건을 주도한 아불 아바스를 석방하였고, 석방된 아바스는 로마를 거쳐 유고슬라비아로 도망하였다. 아바스는 제노아의 법원에서 권석재판으로 종신형을 선고받았고, 나머지 3명의 납치범들은 선박납치 및 승객살인죄로 4년 내지 6년의 자유형을 선고받았다.

48) 이윤철, 전계논문, 95쪽.

2) 주요내용

SUA 협약은 전문과 22개조의 조문으로 구성되어 있다. 제1조는 ‘동력선, 잠수함 또는 기타의 부양선을 포함하여 영구적으로 부착되지 않은 모든 형태의 선박’에 대해 협약이 적용된다고 규정하고 있고, 제2조는 ‘① 군함, ② 해군 보조함, 세관 또는 경찰용으로 사용되고 있는 국유 또는 국가에 의하여 운항되고 있는 선박 또는 ③ 항해에 사용되지 않거나 퇴역된 선박’에 대해서는 협약의 적용을 배제하고 있다.

제2조 제2항은 “ 동 협약의 어떠한 규정도 군함과 비상업적 목적으로 운영되는 기타의 정부선박의 면제권에 영향을 주지 않는다”고 명시하고 있다. 그러므로 상업적 목적으로 운영되는 정부선박과 상업적 목적이 아니라도 조사선이나 채빙선과 같은 정부선박은 동 협약의 적용을 받지 않는다.⁴⁹⁾

제3조는 범죄구성요건으로서 어떤 사람이 불법적으로 그리고 고의적으로 동 조에서 규정한 불법행위를 할 때에는 협약상의 범죄가 된다고 규정하고 있다.

동 협약의 장소적 범위는 공해뿐만 아니라 영해, 군도수역, 배타적 경제수역, 국제항행용 해협, 내수에서 일어난 모든 테러행위에도 적용되며, 이에 해당되지 않는 경우에도 협약 당사국의 영토 내에서 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 때에도 동 협약이 적용된다(제4조 제2항)

해상테러행위에 대한 관할권은 의무적 관할권과 임의적 관할권으로 구분할 수 있는데 범죄가 행하여진 당시 자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박 내에서 행해진 경우와 범죄가 자국의 영해를 포함한 영토에서 행해진 경우(속지주의), 범죄가 자국민에 의하여 행해진 경우(속인주의)에 각 당사국은 관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다(제6조 제1항),

반면 자국에 상주지를 가지고 있는 무국적자에 의한 범행인 경우(속지주의),

49) 김한택, “국제법상 해상테러범죄의 규제”, 「강원법학」 제6권, 강원대학교비교법학연구소(1994), 81쪽.

자국민이 납치, 위협, 상해 또는 살해된 경우(보호주의), 자국에 대하여 어떤 작위 또는 부작위를 강요하기 위하여 범죄가 행해진 경우(보호주의) 당사국은 임의적 관할권을 행사할 수 있다(동조 제2항).

또한 동 협약은 범인 소추를 강화하기 위한 규정을 두고 있는 바, 예컨대 자국의 영토 안에서 범인 또는 범죄혐의자를 발견한 당사국은 해당 범행이 자국 영토 안에서 행해졌는가 여부와 상관없이 자국법 절차를 통한 기소를 위하여 자국의 소관 당국에 지체 없이 사건을 회부하여야 한다(제10조 제1항)

따라서 해상에서의 모든 해적행위는 SUA 협약상의 범죄행위에 해당되며, 동 협약의 당사국은 체포된 해적행위자를 자국법에 의해 처벌하거나 관련국가에 인도하여야 한다고 규정하고 있어 유엔해양법상에 규정하고 있는 보편적 관할권에 근거한 해적행위와는 구별되기도 한다.

3) SUA 협약 의정서의 주요내용

SUA 협약의 적용범위에서 제외된 ‘대륙붕에 위치한 고정구조물에 대한 폭력적 위해행위’를 규제하기 위해 SUA 협약과 함께 SUA 협약 의정서가 1988년 3월 10일 채택되어 1992년 3월 1일부터 발효되었다. 의정서의 최종문안은 외교관회의에 참석한 12개국⁵⁰⁾ 대표들 간의 집중적인 비공식 협의에 의해 이루어졌으며, 대부분 SUA 협약의 내용과 일치한다.

SUA 협약의정서는 전문과 10개의 조문으로 구성되어 있다. SUA 협약 의정서 제1조제1항은 “협약 제5조, 제7조, 제10조 내지 제16조의 규정은 본 의정서 제2조에서 규정하는 범죄⁵¹⁾에도 준용한다.”고 규정하고 있다. SUA 협약 의정

50) 외교관회의에 대표단을 파견한 12개국은 호주, 캐나다, 중국, 덴마크, 독일, 이란, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 미국 및 영국이었다.

51) (i) 무력 혹은 무력의 위협 또는 기타 어떠한 협박에 의해서 고정구조물을 점거하거나 통제를 행사하는 행위, (ii) 고정구조물내의 인명에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 고정구조물의 안전을 해칠 가능성이 있는 경우, (iii) 고정구조물을 파손하거나 공격하여 고정구조물의 안전을 위해할 가능성이 있는 경우, (iv) 여하한 방법에 의해서라도 당해 고정구조물에 구조물을 파괴할 가능성이 있거나 그 안

서 제1조 제2항은 SUA 협약 제4조 제2항에 상응하는 것이다. SUA 협약의정서 제1조 제2항은 “본 의정서가 적용되지 않는 경우에도, 자국의 내수 또는 영해에 고정구조물이 위치하는 국가가 아닌 당사국의 영토내에서 범인 또는 범죄용 의자가 발견된 때에는 본 협약이 적용된다” 고 하고 있다. SUA 협약 의정서 제2조 제3항에 따르면 ‘고정구조물’은 자원의 탐사, 발굴 또는 기타의 경제적 목적을 위하여 해저에 영구적으로 부착된 인공섬, 인공설비 및 인공구조물을 의미한다.

4) SUA 협약의 한계와 문제점

SUA 협약은 해상안전 내지 해상보안을 위협하는 폭력적 위해행위를 협약상의 범죄로 규정하고, 협약당사국들에게 그러한 범죄를 범한 행위자를 ‘인도 아니면 기소’ 하도록 의무를 부과하고 있으며, 더 나아가 그러한 범죄행위에 대한 철저한 형사소추를 위해 국제형사사법공조의 토대를 마련한 것이라고 할 수 있다.

그러나 SUA 협약 제3조는 비록 매우 광범위한 유형의 불법행위들을 규정하고 있기는 하지만, 모든 유형의 해상테러행위를 규율할 수 있는 것이 아니기 때문에 한계가 있다는 지적이 있다. 예컨대 선박을 테러행위의 수단으로 사용하는 경우나 선박으로부터 유독물질 또는 핵폐기물을 해양에 투기하는 경우를 포섭할 수 없다는 것이다.⁵²⁾

더 나아가 SUA 협약은 테러범이 생존해 있는 경우를 전제로 그에 대한 처벌을 강구한 것이기 때문에 자살테러에 대해서는 아무런 소용이 없다는 한계를

전을 해칠 가능성이 있는 장치 또는 물질을 고정구조물에 두거나 두도록 하는 행위, (v) (i) 내지 (iv)에서 규정한 범죄 또는 범죄미수와 관련하여 인명을 살해 또는 상해하는 행위, (vi) 위 범죄의 미수범, 교사범, 공범 (vii) 위 (ii), (iii) 행위를 하도록 위협하고 그 위협이 고정구조물의 안전을 해칠 가능성이 있는 경우가 행해진 경우

52) H.E. José Luis Jesus, “Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects”, *I.J.M.C.L.* Vol.18(2003), p.394.

지니고 있다. 따라서 SUA 협약은 사후처벌을 위한 재판관할권을 규정하는 것에 그칠 것이 아니라 사전예방활동을 위한 경찰관할권을 도입할 필요가 있다는 지적이 있다.⁵³⁾ 이와 같은 한계 이외에도 해상테러범이 정치범불인도의 원칙에 따라 인도대상에서 제외될 수 있는 가능성을 남겨두고 있으며, 국가의 사주나 지원에 의해 발생하는 해상테러에 대해 아무런 대응방안을 마련하지 못하고 있다는 문제점을 지니고 있다.⁵⁴⁾

5) 개정 SUA 협약 의정서

이와 같은 기존 SUA 협약과 의정서는 9.11 테러사건을 계기로 대폭 개정되었다. 즉, 9.11 테러사건에서 항공기가 테러도구로 사용되었기 때문에 선박도 테러도구로 이용될 수 있다는 우려뿐만 아니라 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction :이하 WMD라 한다)가 테러도구로 이용될 경우의 피해는 상상을 초월할 만큼 치명적일 것이라는 우려가 널리 확산되었다. 따라서 새로운 양상의 테러리즘에 대처하고 WMD의 확산을 차단하기 위해 SUA협약을 개정할 필요가 있다는 공감대가 자연스럽게 형성되었던 것이다.⁵⁵⁾

그 이후 미국의 제안에 의해 2002년 제84차 IMO 법률위원회 회의에서부터 논의가 시작된 이래 7차례의 회의를 거쳐 마련된 SUA 협약 개정의정서가 2005년 10월 14일 런던의 IMO본부에서 개최된 외교회의에서 채택되었다. 이러한 개정 SUA 협약은 2006년 2월14일부터 1년간 서명을 위해 IMO 본부에서 개방되고 현

53) 이러한 입장에서 해적사건의 경우 이미 오래 전부터 사전예방을 위한 경찰관할권이 인정되어 왔기 때문에 해상테러에 대해서도 경찰관할권을 인정할 수 있으며, 다른 한편 해상테러에 적용되고 있는 ‘인도 아니면 기소’의 의무가 해적사건에도 적용되어야 한다는 주장이 있다. 예컨대, H.E. José Luis Jesus, *op. cit.*, p.399 이하 참조.

54) 자세한 내용은 이윤철·김주형, “해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006), 216쪽.

55) 개정 SUA 협약에 관하여 자세한 내용은 정대율, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006), 303쪽 이하 참조.

행 SUA 협약 당사국 중 12개국에 비준 또는 수락한 후 90일이 경과한 때에 발효하며, SUA 협약의정서는 3개국의 비준 또는 수락 후 90일이 경과한 때에 발효하게 되어 있다. 개정 SUA 협약의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개정 SUA 협약 제3조의2는 범죄구성요건을 신설하여 처벌대상범죄의 범위를 확대하였다. 즉 개정 SUA 협약 제3조의2는 ① 선박을 이용하여 인명을 살상하거나 재산을 파괴하는 행위, 선박을 이용하여 인명살상 또는 재산파괴를 야기하는 방향으로 폭발물, 방사성 물질 또는 BCN(Biological Chemical and Nuclear)무기를 사용하는 행위, ② 선박으로부터 유독물질, 유류, 액화천연가스 등을 방류하는 행위 및 ③ 선박을 이용하여 국제법상 금지된 BCN무기, 원료물질, 특수분열물질, 특수분열물질의 가공·사용·생산을 위하여 설계 또는 준비된 장비·물자·이중용도물자 등을 운송하는 행위를 새로운 범죄로 규정하고 있다.

이와 같이 처벌대상범죄를 확대한 것은 종래의 SUA 협약으로는 선박을 테러수단으로 이용하는 경우나 선박으로부터 유독물질 또는 핵폐기물을 해양에 투기하는 경우를 포섭할 수 없다는 지적을 수용한 것이라고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 그러나 BCN무기의 제조·소유·사용 등이 일반적으로 국제법상의 국제범죄로 인정되고 있지 않은 상황에서 그 운송만을 국제범죄로 처벌하도록 한 것의 타당성에 대한 논란은 앞으로도 지속될 전망이다. 더 나아가 이중용도물자라는 불분명한 구성요건 때문에 협약의 규범력이 약화 될 우려가 있다.

따라서 개정 SUA 협약을 수용하여 선박위해법을 개정할 때 이중용도물자의 범위를 명확히 정의함으로써 개념정의의 모호성과 법집행의 자의성을 제거할 필요가 있는 것으로 보인다. 둘째, 개정 SUA 협약 제8조의2는 협약상의 범죄혐의가 있는 선박에 대해 협약당사국의 법집행기관이 승선과 검색을 할 수 있는 제도를 새로 도입하였다. 이와 같이 해상승선·검색제도를 신설한 것은 종래의 SUA 협약이 사후처벌을 위한 재판관할권을 규정하는 것에 그치고 있어 자살테러에 대해서는 무용지물이기 때문에 사전예방활동을 위한 경찰관할권을 도입할

56) 예컨대 H.E. José Luis Jesus, *op. cit.*, p.398 참조.

필요가 있다는 지적을 받아들인 것으로 볼 수 있다.⁵⁷⁾

해상승선·검색을 하기 위해서는 협약당사국이 혐의선박의 기국에 승선·검색을 할 수 있도록 승인을 요청하여야 하며, 기국은 요청을 수락·거부·공동검색 또는 기국의 자체검색이라는 네 가지 조치 가운데 하나를 취하여야 한다. 협약당사국은 개정 SUA 협약의 서명·비준·수락 또는 가입 시에 자국국적 선박에 대하여 승선·검색에 대한 포괄적 사전승인을 IMO 사무총장에게 통지할 수 있다. 승선·검색결과 무혐의로 밝혀질 경우 그에 대한 책임이 있는 국가는 효과적인 구제 방안을 제공하여야 하며, 협약당사국은 선박의 국적확인·승선 및 검색요청의 발송과 접수를 담당할 정부부서를 지정 또는 창설하여야 한다.

따라서 승선·검색국은 강제적 분쟁재결, 손실보상, 정보교환 등과 같은 안전 조치를 통하여 기국의 권리를 존중하여야 한다.⁵⁸⁾ 셋째, 개정 SUA 협약은 국제테러범의 해상운송에 대한 처벌규정을 신설하고 공범의 처벌에 관한 규정을 신설하였을 뿐만 아니라 당사국간 국제형사사법공조체제를 강화하였다. 특히 개정 SUA 협약 제11조의 2와 3은 상당한 근거가 있는 경우를 제외하고 해상테러범이 정치범불인도의 원칙에 근거하여 인도대상에서 빠져나가는 일이 없도록 하고 있다. 넷째, 개정 SUA 협약의 내용은 SUA 협약의정서에도 준용된다. 따라서 대륙붕상에 위치한 고정구조물을 이용하여 유독물질을 방출하는 행위나 BCN 무기 또는 핵물질 등을 사용하는 행위 등은 모구 SUA 협약의정서에 의하여 처벌대상이 된다고 규정하여 기존 SUA 협약의 미비점을 보완하고 사전적 예방활동을 강화하였다고 볼 수 있다.

3. 결의서 및 회람문서

IMO에서는 총회 결의서와 해사안전위원회 회람문서 등 26건의 문서를 통하여 해적행위 및 해상테러행위에 대해서 규정하고 있다.

57) 예컨대, H.E. José Luis Jesus, *op. cit.*, p.395 이하 참조.

58) *Ibid.*, p.396.

먼저 총회결의서 545호(1983.11.17)에서 처음으로 해적과 해상무장강도 대응 조치에 대해서 논의하였고 각국정부들의 관심과 보안조치를 강화할 필요가 있다고 명시하였다. 가장 최근인 2012년 5월 25일 해사안전위원회 회람문서 1444호에서는 소말리아에 근거지를 둔 해적행위를 예방하기 위한 기국의 조치에 대한 안내를 명시하였다. 기국은 해적방지를 위한 정책을 수립하여야 하며 그 정책은 해적에 의한 납치를 피하기 위한 합당한 조치, 선박에 근무하는 선원들의 위험을 감소하기 위한 노력 등 체계적인 대응조치를 고려해서 수립해야한다고 규정하고 있다.

기국은 더 나아가 해적으로 인한 피랍발생시 선원과 그 가족에 대한 인도적인 지원을 고려하라고 하였으며, 위험지역에서의 해적진압에 관련하여 관할권과 처벌절차를 국가간 협의하도록 하고 있으며, 기국은 해사안전위원회 회람문서를 구현하기 위해 취해진 조치를 기구에 보고하도록 제6항에서 규정하였다.

2011년 5월 23일 회람된 해사안전위원회 회람문서 1404호에서는 선박에 대한 해적행위와 무장강도가 발생 시 조사에 관련된 도움을 주는 안내를 소개하였다. 조사관이 선박이 풀려난 이후에 즉시 승선한다면 증거를 수집하기 위하여 선장과 직접연락을 취하고 회사의 보안책임자에게 연락하고 저지선을 설치하고 선원들과 정해진 양식에 따라 조사를 할 수 있도록 하고 있다.

제3절 지역협정

1. 아시아해적방지협력협정(ReCAAP)

1) 협정개요

ReCAAP은 1990년대 이후 말라카 해협을 중심으로 아시아지역에서의 해적행위

및 해상무장강도가 급격히 증대함에 따라 이를 효율적으로 방지 및 진압하기 위하여 채택된 정부간 협정으로 회원국들의 다각적 협력을 도모함을 목표로 하여 탄생되었다. 동 협정은 2004년 11월 11일 채택되어 14개국이 가입하여 2006년 9월에 발효되었으며, 같은 해 11월 싱가포르에 ‘정보공유센터(ISC : International Sharing Centre)’를 구축하고 국가별 ‘전담연락창구(Focal Point)’를 설립, 운영하여 체약국간 정보공유체계 유지 및 해적피해방지 역량강화, 해적피해 대응 방안 연구, 해적관련 사고접수, 전파 및 정보교환, 해적사고 발생 시 연안국에 정보요청 등 적극적인 활동을 하고 있다.⁵⁹⁾ 그리하여 현재에 와서는 해적행위 및 무장강도의 발생 빈도수가 현저히 줄어드는 등 해적퇴치에 관한 국제공조체제의 좋은 모델을 만들었다고 볼 수 있겠다.

2) 주요특징

동 협정은 제1조부터 제4조까지는 해적의 개념정의 등 일반적인 규정과 정보공유센터의 구성, 기능, 운영에 관하여 명시하고 있다. 특히 위에서 언급한 정보공유센터는 해적행위 및 무장강도에 대한 전체 정보망을 관리하여 24시간 유기적인 정보 연계 협력망을 확보할 수 있게 되며, 협정 당사국은 자국 선박이 타 협정 당사국의 영해 내에서 무장강도 등의 피해를 입었을 경우와 같이 유사시에 센터를 통하여 피해발생 해역의 인근 연안국에게 수색·수조 협력요청을 하고 동 협력 요청을 받은 연안국은 협정에 따라 순찰선 파견 등 직접적인 대응 조치 및 결과 보고를 하는 등 실질적인 국제협력이 이루어지게 된다.⁶⁰⁾ 또한 체약국은 선박에 대한 해적행위 및 해상무장강도 행위의 방지와 진압, 범 죄자의 체포, 해적행위 및 해상무장강도 행위를 하는데 사용된 선박 또는 항공기를 나포하고 및 해적 등에 의해 탈취된 선박과 그 선박내 재산을 압수하고, 피해선박과 피해자를 구조하기 위해 노력해야 하며, 이를 위해 당사국간 협력

59) 자세한 내용은 오공균, 전계글, 43쪽 이하 참조.

60) 오공균 전계글, 46쪽 참조.

을 다해야 한다고 규정하고 있다.

2. 대량살상무기확산방지구상(PSI)

1) 제정배경

2003년 5월 31일 조지 W. 부시 미국 대통령이 폴란드 의회에서 행한 연설에서 PSI의 필요성을 제안한 후, 6월 12일 마드리드에서 개최된 미국, 영국, 호주, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드, 스페인 등 11개국 회의와, 6월 18일의 아세안 지역포럼을 통해 그 내용은 더욱 구체화되었다.

2003년 6월 12일의 제1차 회의에서는 대량살상무기 및 관련물질을 수송하는 선박 또는 항공기의 운항을 가맹국들이 자국 영해나 영공에서 차단하고, 자국 항만에 입항하였을 때에는 항만국통제(Port State Control)를 통하여 이를 규제한다는 데 합의 하였다. 2003년 7월 9일부터 10일까지 호주 브리즈번에서 개최된 제2차 회의에서는 공해(公海) 및 공공(公空)에서의 차단 가능성에 대한 논의가 진행되었다. 이 회의에서는 현행 국제법으로도 단속이 가능하다는 의견과 새로운 조약의 체결이 필요하다는 의견이 대립되어 결론을 내리지 못하였지만, 이들 PSI 가맹국들은 2003년 9월 12일~14일 사이에 「태평양의 수호자」라는 작전명으로 호주 근해에서 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction : 이하 WMD라 한다)의 확산을 차단하기 위한 선박입검 및 나포훈련을 실시하는 등 PSI가 새로운 국제행동규범으로 성립된 가능성이 가시화되었다.⁶¹⁾

2) 주요특징

61) 대량살상무기(WMD)란 「원자폭발무기, 방사선무기, 치명적인 화학 및 생물학무기, 그리고 이들 무기의 폭발력에 상응하는 미래에 개발될지도 모르는 어떤 무기들」이라고 유엔에 의하여 정의된 바 있다.(United Nations, "New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons", *Disarmament Yearbook*, Vol. 16, 1991, p. 313).

주요내용을 살펴보면 본 구상의 일환으로서 타국에 의해 제공되는 정보의 기밀을 유지하면서 혐의가 있는 확산활동에 관련되는 정보의 신속한 교환을 위하여 합리적인 절차를 취하고, 차단활동 및 차단능력을 제고하기 위하여 적절한 자원 및 노력을 투입하는 등 차단노력에 대한 가맹국간의 조정을 극대화 하며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우, 관련 국내법을 재검토하고 강화하도록 노력하기로 하였다.

그리고 이러한 구속을 이행하기 위하여 필요한 경우에는 적절한 방법에 따라 관련 국제법 및 제도의 강화를 위하여 노력한다고 규정하고 있다. 각국의 국내 법적 권한이 허용하는 범위 내에서 국제법 및 국제제도상의 의무에 합치하도록 WMD 등의 화물수송에 대한 차단노력을 지원하기 위하여 다음을 포함한 구체적인 행동을 취하도록 하는데 첫째, 확산 관련 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로의 화물수송 및 관련협력을 하지 않는다. 그리고 자국의 관할권 내에 있는 어느 누구에게도 이를 허가하지 않는다. 둘째, 자국의 주도나 타국의 요청 또는 기타의 사유에 근거하여 자국적선박이 확산 관련 국가나 단체와의 사이에 WMD 등을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 경우에는 내수, 영해 및 타국의 영해 이원의 해역에서도 정선·임검 조치를 취하고, 확인된 관련화물을 억류한다. 셋째, 적절한 상황 하에서 타국에 의한 자국적 선박의 정선·임검에 동의하고, 당해 국가가 확인하는 경우에는 당해 선박에 적재되어 있는 관련 화물의 억류조치에 대하여 동의하는 것을 진지하게 고려한다. 넷째, 확산 관련 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로 WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 경우에는 내수, 영해, 접속수역에서 정선·임검하여 발견된 관련 화물을 억류하거나, WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적 이유가 있는 경우에는 그 항구, 내수 및 영해를 출입하고자 하는 혐의 선박에 대하여 입항 전에 정선·임검을 요구하여 관련화물을 억류하는 등의 적절한 조치를 취한다. 다섯째, 자국의 주도나 타국의 요청 또는 증거 제시에 근거하여 확산 관련

국가나 단체로부터 관련국가나 단체로 WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있으면서 자국 영공을 통과 중인 항공기에 대하여 검사를 목적으로 착륙할 것을 요구하고, 확인되는 경우에는 관련화물을 억류하고, 관련화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 항공기에 대하여 사전에 자국 영공의 통과를 거부한다. 여섯째, 항만, 공항 및 기타의 시설이 확산 관련 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로 WMD 등의 화물 수송중계지로 이용되는 경우에는 관련화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 선박, 항공기, 기타의 수송수단을 검사하여 혐의사실이 확인된 경우에는 해당화물을 억류한다는 내용이 규정되어 있다.



제4장. 해적행위 및 해상테러 규제에 대한 대응사례

최근 발생하는 해적행위 및 해상테러의 사고들이 피해규모가 커지고 조직화, 흉폭화, 난폭화, 되어가는 경향⁶²⁾이 있어 국제사회가 UN을 중심으로 인류공동의 문제로 인식하고 대응하기 시작하였다. 대응방법에는 각국의 해군함정을 파견하여 해적이 출몰하는 지역의 안전한 선박 통항을 위하여 노력을 하는 군사적 대응을 비롯하여 ReCAAP 등 해적 발생 고위험지역에 대하여 각국간 공조를 통한 대응, 국내법령정비를 통하여 법적근거를 명확히 하는 대응 등이 있다. 이장에서는 이러한 사례들을 살펴봄으로써 우리나라의 대응역량강화방안에 필요한 것들을 추출하고자 하였다.

제1절 군사적 대응 및 지역적 협력을 통한 대응

1. 군사적 대응

예전과 달리 해적행위 및 해상테러의 유형이 앞서서도 언급한 것처럼 조직적이고 사용하는 무기 또한 점점 강력해지기 때문에 어쩌면 그러한 것들을 예방하는 방편으로 군사적 대응은 필수적인 대응방식 중에 하나라 하겠다. EU는 2008년 12월 8일부터 소말리아 해역의 소말리아 해역의 해적을 소탕하기 위해 이른바 EU NAVFOR(European Union Naval Force Somalia) Atlanta 작전을 시작하여, 2010년 12월까지 진행하였으며, 동 작전에는 EU회원국 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 네덜란드, 스페인, 이탈리아, 룩셈부르크 및 스웨덴 등과 비회

62) 최근 서아프리카 해역의 해적공격의 경우 32건의 해적사고 중 20건에서 무장총기가 사용돼 1명의 선원이 사망하기도 하였다. 자세한 내용은 「변화하는 해적문제」 월간해양한국 470호(2012.11.) 참조.

원국인 노르웨이 등이 참가하였다.⁶³⁾

NATO는 해상에서의 선박 테러리즘 방지 및 해적의 퇴치를 위해 NATO Shipping Centre(NSC)를 설립하였다. NSC는 아덴만 및 소말리아 해역에서의 해적의 저지 및 퇴치를 위해 'Counter Piracy Operation Ocean Shield(CPOOS)' 작전을 수행하고 있다. CPOOS 작전은 다음과 같은 군사적 임무를 수행한다. 우선 CPOOS는 해적을 저지 및 붕괴시키거나, 해적의 공격으로부터 선박을 보호하고 위험에 빠진 선박을 원조하고 해적혐의자를 적극적으로 수색하고, 그들의 선박 및 재산을 억류·압류하여 해적행위를 방지하며, 해적혐의자 및 증거를 지정하여 법집행기관에 인도한다. 마지막으로, 지역국가들의 대 해적작전을 지원하고, 또한 동 지역에서 활동하는 EU 연합해군 및 다른 해군력과 협력하여 대 해적작전을 수행하는 역할을 한다. 연합해군(Combined Maritime Forces :CMF), 즉 23개국 해군함은 소말리아 인근 해역에 파견되어 해적을 퇴치하기 위한 국제 공조를 하고 있다. 특히 CMF는 2009년 1월에 해적작전을 전담할 CTF(Combined Task Force) 151을 구성하였으며, CTF 151은 전 지구적 해양안보의 확보 및 모든 국가의 항해자유 확립을 목표로 해적을 저지·억제·퇴치하기 위해 아덴만과 소말리아 동부 해안의 약 110만 마일을 그 작전구역으로 하고 있다. 또한 해상테러행위를 예방하기 위하여 자국의 조직을 보완하여 통합조직을 만들거나 특수부대를 강화하고 사전에 정보력을 통해서 미리 예방 하고자 하는 정보수집 강화 등의 노력을 하고 있다.

2. 지역적 협정을 통한 대응

1) 말라카 해협

해적활동이 한때 빈번했던 말라카 해협에서는 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르

63) 자세한 내용은 EU NAVFOR Somalia 홈페이지(<http://www.eunavfor.eu>) 참조.

포르 등 3국간에 합동군사훈련, 해양에서 범죄자 발견 및 감시, 예방 등 해양 안보 지역협력이 증대되고 있다. 앞서 언급한 ReCAAP도 이와 같은 지역협력과 맥을 같이 한다. 우리나라 같은 경우는 해양경찰청이 창설 51년만에 처음으로 말라카 해협에서 말레이시아 해양경찰청과 합동훈련을 실시하기도 하였고 일본과 필리핀 등 말라카 해협 국가들과 수색구조, 해적선 추적, 나포 훈련을 정례화 하고 해상보안청 퇴직자를 이들 국가에 파견해 항해술을 전수하고 동남아 국가의 해양경찰을 자국에서 교육하는 활동 등을 하고 있다.

2) 동아프리카 인근

IMO는 동아프리카 인근에서 발생하는 해적행위에 대해 공동으로 대응하기 위해 MOWCA(Maritime Organization for West and Central Africa:중서부 아프리카 해양기구 “이하 MOUCA”라 한다)⁶⁴⁾회원국의 항구 및 연안경비관리(Port and Coast Guard Management for MOWCA Member Countries)과정을 도입하였다. 이것은 21세기 해양주권 수호 및 환경보전을 위한 아프리카 지원사업의 일환으로서 IMO와 중서부 아프리카 해양기구(MOWCA)간의 협력 연수 프로그램이다.⁶⁵⁾

제2절 각국의 국내적 입법을 통한 대응

1. 미국

일련의 테러와 해적행위로 인한 피해를 입은 미국은 대대적인 조직정비와 법령개정 검색·검문강화 등을 실행하였다. 먼저 해적행위에 관해서는 2009년 4월

64) 아프리카 중서부 25개국이 1975년 지역내 해운, 해상안전, 환경보호 등 제반문제 협의를 위해 창설된 정부간 회의체로 최근 국제해사기구(IMO)등 국제기구에서 강력한 영향력을 행사하고 있다.

65) 목진용·최영석·김민수, 전개논문, 39쪽.

3일 미국국적의 머스크 알라바마호가 아프리카로 구호물품을 수송하던 도중에 소말리아 해적에 의해 선박이 납치되면서 선장이 인질로 잡혔던 사건이 있었다. 특수부대 투입으로 동 사건은 5일만에 선장이 구출되고 해적이 사살되면서 종료되었지만, 2011년 2월 18일에 발생한 세계일주중이던 요트 퀘스트호가 해적에 의해 납치되었고 협상과정에서 인질4명이 사망하는 사고가 발생한 사례가 있다.

이러한 사건들로 인해 미국은 먼저 처벌규정을 자국법인 연방법에 명시하여 적절히 대응을 해나가고 있다. 그 내용을 보면 먼저 연방법 제81장에서 11개 조문(제1651조~제1661조)에 걸쳐 해적행위 및 그 처벌에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 우선 몇 가지 경우를 해적으로 정의하고 이를 중신형에 처하고 있다. 그리고 이러한 해적행위 이외에 해적과 동맹을 하거나 해적을 이롭게 하는 등의 행위를 하는 경우를 대체로 벌금형이나 10년 이하의 징역형 또는 양자의 병과를 하도록 규정하고 있는데 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁶⁾ 먼저 제1조 제8항에서 “의회는 공해상에서 행해진 해적행위와 중죄 그리고 국제법에 대한 범죄를 정의하고 처벌할 권한을 갖는다” 라고 명시하고 있다. 이는 의회가 국제법상 범죄에 대해 정의하고 처벌할 입법관할권을 행사하고 있다는 것으로, 국제범죄의 국내처벌에 관하여 미국은 국제관습법상의 범죄에 대하여 국내의 입법수용 절차 없이 범죄 행위자를 처벌할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

또한 공해상에서 국제법에 규정된 해적죄를 범하고 미국으로 들어온 자는 무기징역(중신형)에 처함으로써(제1651조) 1982년 유엔해양법협약상 정의하고 있는 공해상의 해적행위와 동일한 정의를 내리고 있다. 해적행위의 처벌기준으로는 해적행위별로 무기징역에서 3년 이하의 징역까지 부과하고 있고, 내외국인을 불문하고 해적행위를 행한 자와 동조자도 무기징역이라는 중형을 부과하고 있다.

연방법 제1652조와 1665조 및 제1661조에서는 주요 해적행위의 유형을 규정

66) 송승은, 전계논문, 177쪽.

하고 있는데, 여기에는 미국인이 공해상에서 살인, 강도 또는 미국 혹은 미국 시민에 대한 적대행위를 한 자, 선원이 해적행위를 방어하는 행위를 방해하고 저지하기 위해 그의 지휘관을 폭행하는 행위, 해적행위적인 항해 또는 사업에 참여하고 있는 자 또는 해적선의 승무원인 자가 해안에 상륙해서 강도죄를 범하는 경우 등이 있다. 즉, 해적행위 처벌을 규정하고 있는 미국 연방법은 내외 국인을 불문하고 해적행위를 한 자, 그리고 이에 동조한 자도 무기징역 (Imprisonment for life)이라는 중형을 법정형으로 규정하고 있다.

해상테러에 관련된 규정을 보면 먼저 9.11 테러사건이후로 미국은 해상에서의 테러 행위 발생을 우려하여 IMO를 통해 ISPS CODE를 빠른 시일 내에 시행하고자 굉장히 노력하였고 테러위협에 대한 강력한 대응체계를 발전시키기 위하여 미국의회와 행정부는 미국을 겨냥한 국제테러의 주무부서로서 연방수사국 (FBI)에 강력한 수사권한을 부여하였다. ‘신 테러리즘’에 대한 대응자세가 너무 미흡하다고 판단하여 부시대통령은 9.11 테러 발생 9일만에 국토안보담당관 및 국토안보국을 대통령 직속기구로 창설하여 대테러 업무에 대한 전략수립, 탐지에서 대응까지의 임무 등을 부여하면서 연방정부, 주정부, 지역정부와 FBI 및 CIA, 국방부 등 정부 관련기관 및 사설기관들의 노력을 통합 조정하도록 하였다. 9.11 사태 이후 테러입법의 획기적인 전환점을 마련하였는데, 이로써 제정된 법이 반테러리즘법이다. 이 법의 명칭은 ‘테러 제동 및 방해에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합강화법’ (USA Patriot Act of 2001: Uniting and Strengthening America by providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)이다.

2. 독일

대륙법계에 속하는 독일은 해적행위를 따로 규정하지 않고 철도, 항공기, 선박 등을 교통수단의 범주로 합쳐서 그에 대한 위해행위를 처벌하는 내용을 형법에서 규정하고 있다. 또한 독일은 해상교통수단에 대한 위해행위로 치사에

이른 경우에만 중신형 또는 10년 이상의 자유형을 규정하고 있을 뿐이고 그 밖의 경우에는 법정형이 5년 이하의 자유형으로 되어 있기 때문에 영미법계에 비해 법정형이 매우 낮게 규정되어 있다.⁶⁷⁾는 특징이 있다.

67) 제315조(철도, 선박, 항공 특수교통방해)

- ① 다음 각호의 1에 해당하는 행위에 해당하는 궤도차량, 삭도차량, 선박, 항공기 교통의 안전을 침해하고, 이로 인하여 타인의 신체·생명 또는 상당한 가치의 재물에 대하여 위협을 야기한 자는 6월 이상 10년 이하의 자유형에 처한다.
 1. 운송시설 또는 운송수단의 파괴, 손상 또는 제거
 2. 장애물의 설치
 3. 표지 또는 신호의 허위 조작
 4. 기타 이와 유사하고 동일한 정도로 위험한 침해행위의 기도
- ② 미수범은 처벌한다.
- ③ 행위자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 1년 이상의 자유형에 처한다.
 1. 다음의 각 1에 해당하는 의도를 가지고 행위한 경우
 - a) 재난을 야기하려는 의도
 - b) 다른 범죄를 가능하게 하거나 은폐하려는 의도
 2. 행위를 통한 타인에게 중한 건강훼손을 야기했거나 수인에게 건강훼손을 야기한 경우
- ④ 제1항의 행위가 중하지 아니한 경우에는 3월 이상 5년 이하의 자유형 제3항의 중하지 아니한 경우에는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.
- ⑤ 제1항의 경우에 과실로 위협을 야기한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.
- ⑥ 제1항의 경우에 과실로 행위하고 과실로 위협을 야기한 자는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.

제316조(항공기 및 선박의 운항방해, 파괴)

- ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 5년 이상의 자유형에 처한다.
 1. 다음 각 1에 해당하는 지배권을 장악하거나 그 운항에 영향을 미치기 위하여 폭행을 가하거나 사람의 의사결정의 자유를 침해하거나 기타 음모를 실행한 자
 - a) 민간항공에 속하고 비행중인 항공기
 - b) 민간 해운교통에 속하는 선박
 2. 제1호의 항공기나 선박 또는 이에 적재되어 있는 화물 등을 파괴, 손상하기 위하여 총기를 사용하거나 폭발이나 화재 야기를 기도한 자
승무원이나 승객이 이미 탑승하고 있는 항공기, 운송물의 적재를 개시하였거나 승무원이나 승객이 예정대로 하차하지 아니한 항공기 또는 그 운송물의 하역이 종료되지 아니한 항공기는 비행중인 항공기로 본다.
- ② 제1항의 행위가 중하지 아니한 경우에는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처한다.
- ③ 행위자가 당해 행위를 통해 최소한 중과실로 타인의 사망을 야기한자는 무기 또는 10년 이상의 자유형에 처한다.
- ④ 제1항의 범죄를 예비하기 위하여 총기, 폭발물, 기타 폭발이나 화재를 야기하기 위한 물질이나 장비를 제조, 취득하거나 타인으로 하여금 취득하게 하거나, 보관하거나 타인에게 양여한 자는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.

독일 형법 제316c조 제1항에 의하면 “민간항공에 속하고 비행중인 항공기 또는 민간 해상교통에 속하는 선박의 지배권을 장악하거나 그 운항에 영향을 미치기 위하여 폭행을 가하거나 사람의 의사결정의 자유를 침해하거나 기타 음모를 실행한 자(제1호)와 이러한 항공기나 선박 또는 이에 적재되어 있는 화물을 파괴, 손괴하기 위하여 총기를 사용하거나 폭발이나 화재를 야기하고자 한 자(제2호)는 5년 이하의 자유형”에 처한다고 규정하고 있다. 그리고 승무원이나 승객이 이미 탑승하고 있는 항공기, 운송물의 적재를 이미 개시하였거나 승무원이나 승객이 예정대로 하차하지 아니한 항공기 또는 그 운송물의 하역이 종료되지 아니한 항공기는 비행 중인 항공기로 보고 있다.

제316c조 제3항은 동조 제1항의 범행을 통하여 적어도 경솔하게 사망을 야기한 경우에 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하고 있다. 그리고 동조 제4항은 특정한 예비행위에 대하여 가벌성을 확대하고 있다. 즉 동조 제1항의 범죄를 예비하기 위하여 총기, 폭발물 또는 기타 폭발이나 화재를 야기하기 위한 물질이나 기구를 제조, 취득하거나 타인으로 하여금 취득하게 하거나, 보관하거나 타인에게 양도한 자는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처하도록 규정하고 있다.

다음으로 해상테러행위에 대한 독일정부의 조치에 대해서 살펴보면 먼저 독일정부는 빈발하는 테러를 방지하기 위하여 유럽에서 가장 먼저 법적조치를 강구하였다고 볼 수 있다.

예를 들어 테러 방지책은 오직 엄벌밖에 없다는 입장에서 ‘71년 형법을 개정, 선박 및 항공기 납치범과 인질 납치범들에 대한 처벌을 강화하였으며, 동년 9월에는 “테러방지법”을 제정하였다. 이 법은 테러단체가 인명을 위협할 경우 테러리스트 및 용의자를 외부 세계로부터 완전히 차단하여 고립화 시킬 수 있도록 규정하고 있다. 이 형법은 9.11 테러사건 이전까지 3차례의 재개정을 통하여 테러리즘에 대응하여 오다가 동 사건이후 2001년 9월19일 대테러 특별 대응조치를 담은 입법안을 승인하여 테러행위 억제에 위한 방안을 마련하였다.

3. 일본

해적행위에 관련한 일본의 대응을 보자면 2009년 6월 「해적행위 처벌 및 대처 방안에 관한 법률」(Law on Punishment of and Measures against Acts of Piracy)을 제정하였다⁶⁸⁾ 이 법률의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째로 해적행위를 새롭게 정의하고 그 해적행위에 대한 처벌을 명확히 한 점이다. 둘째로, 경찰관직무집행법에 의한 무기사용과 과도하게 선박에 접근하여 경고를 따르지 않는 해적선박에 대한 정선사격을 규정하고 있다는 점이다. 셋째로 해적대처의 주체를 명확히 한 점이다. 즉, 해상보안청이 일차적으로 담당하지만 필요한 경우에는 절차를 밟아 해상자위대를 파견할 수 있도록 규정하고 있다. 해적행위에 대한 대처는 일차적으로 해상보안청이 담당하고, 해상보안청이 대응하기 어려운 경우에는 방위대신이 총리의 승인을 얻어 자위대에 해적대처행동을 명할 수 있으며, 자위대에게도 해상보안청법의 규정과 무기사용에 관한 경찰관직무집행법의 규정, 그리고 해상보안청의 무기사용규정을 준용하는 규정을 두고 있다.⁶⁹⁾

또한 일본은 섬나라로 부존자원이 부족한 우리나라와 마찬가지로 주요 자원을 해외에서 수입하고 있어서 해상운송로의 안전 확보가 어느 국가보다도 중요한 국가이다. 이러한 이유에서 일본은 1982년 유엔해양법협약에 근거하여 모든 국가가 가능한 한 최대한 범위에서 공해 또는 영해에서의 해적행위를 억제하기 위하여 국가 간 공조체제를 견지하고 있다.⁷⁰⁾ 이 점은 우리나라가 앞으로 참

68) 일본은 2009년 3월 13일 아소총리의 담화를 발표하면서 자위대법을 근거로 해상경비행동을 발령하였다. 이후 2009년 7월 24일 해적행위를 범죄로 정의하고 대응주체를 해상보안청으로 명시하여 필요시 자위대가 대처 가능하도록 법적 기준을 마련하는 등의 입법과정을 거쳤다.

69) 박병식, “해적대책의 법체계와 입법방향에 관한연구”, 「경찰학논총」 제6권 제1호, 원광대학교 경찰학 연구소(2012), 389-390쪽.

70) 일본은 2011년 3월 아라비아해의 공해상을 향해하던 일본 미츠이상선의 유조선(바하마선적 편의치적선)을 습격한 4명의 해적을 미군이 체포하여 자위대 군함의 해상보안청 파견수사대에 함상에서 인계하여 지부티 해상보안청 항공기로 해적을 일본으로 호송한 후 동경해상보안부가 도쿄지검에 신병을 인도하여 일본 최초의 해적재판을 하였다. 이는 타국(미국, 지부티)과의 원활한 사법공조와 체계적 국내법

고해야할 부분일 것이다.

이 법은 국방장관의 해적행위에 대한 특별조치가 있을 경우 자위대법에 우선하여 적용된다. 이 법률에 규정되지 않은 경우 일본 해양경비대법, 경찰공무원 직무집행에 관한 법률, 자위대법, 형법 등이 적용된다.

일본의 해적행위 처벌 및 대처 방안에 관한 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

해적행위의 적용수역은 공해뿐만 아니라 배타적 경제수역, 영해, 내해를 포함한다(제2조). 해적행위를 한 자는 5년 이상의 유기징역 또는 무기징역에 처하며, 미수에 그친 해적행위는 3년 이하의 징역에 처한다(제3조). 해적행위를 저지른 자가 범죄현장에서 타인에게 상해를 입힌 경우 6년 이상의 유기징역에 처하고, 사망에 이르게 한 경우 사형 또는 무기징역에 처한다(제4조). 국방부장관은 해적행위에 대한 특별조치 필요성이 있는 경우, 총리의 승인으로 일본 자위대에 명령을 내릴 수 있다. 이 경우 자위대법 제82조(1954년 법률 제165호)는 적용되지 않는다(제7조). 해상운송법(1949년 법률 제187호) 제23조의2에 규정된 해운업자와 선박 운항자는 해적행위로 인한 피해를 방지하는데 전력을 기울이고, 국가에 해적행위에 관련한 적절한 정보를 제공하는데 노력해야 한다(제11조). 이 법률의 시행에 있어서 일본이 서명한 협정과 기타 국제 조약의 성실한 이행을 방해하지 않고 국제적으로 확립한 법이 준수되도록 노력을 기울여야 한다(제12조).

이와 같이 일본은 해적행위 대응을 위해 ‘해적행위 처벌 및 대처방안에 관한 법률’을 입법하여 해적행위의 정의와 처벌, 무기사용 기준과 절차 등을 규정하고 있고, 특히 해적행위 대처의 주체를 해상보안청으로 하고 필요시 해상 자위대를 파견하도록 하여 명확한 대응주체를 규정하고 있다. 해상테러와 관련하여 일본은 9.11테러 이후 “테러대책 특별조치법”을 만들어 미국의 대테러 군사작전에 자위대의 참여를 보장하였다.

그리고 총리를 본부장으로 하는 ‘긴급테러대책본부’와 사이버, 화생방 공

을 기반으로 철저한 법집행을 보여주는 성공적인 사례라고 할 수 있다.

격에 대비한 ‘국제테러대책본부’를 설치하고 방위청에 기존의 방위력 증강계획 중 ‘게릴라 공격 대처를 위한 특수부대 창설계획’을 앞당겨 3개 중대 500명 규모의 테러전담 특수부대를 조기 창설한다는 방침을 결정하였으며 외무성에 우방과의 테러협력 문제를 조율하기 위해 ‘테러대책 담당대사’를 신설하였다.

또한 미국 주도의 테러공격을 후방에서 지원하기 위해 ‘테러대책특별조치법’을 제정하는데 이어 일본 내 미군시설에 대한 자위대의 경비를 가능하게 한 자위대법 및 수상한 선박에 대해 선체 수색을 허용하는 ‘해상보안청법’도 개정, 합법적으로 무기를 사용할 수 있는 법적인 근거규정을 마련하였으며, 2002년에는 공조 등 협조목적의 범죄행위를 위한 자금 제공 등 처벌에 관한 법률을 제정하여 테러의 정의와 자금제공, 자금수집 등에 관한 내용을 확대하고 처벌을 강화하였다.⁷¹⁾

4. 중국

사회주의 법률체계를 유지하고 있는 중국은 해적행위에 대한 처벌규정을 따로 규정하지 않고, 기차, 자동차, 선박 또는 항공기를 교통수단의 범주로 합쳐서 그에 대한 위해행위를 처벌하는 내용을 자국 형법 제2장에서 공공안전위해죄로 통합하여 규정하고 있다. 즉, 중국은 자국 형법에서 “기차, 자동차, 전차, 선박 또는 항공기를 파괴하거나 기차, 자동차, 전차, 선박 또는 항공기를 전복 또는 훼손하기에 충분한 위험을 발생시켰으나 아직 엄중한 결과를 초래하지 아니한 경우, 3년 이상 10년 이하의 유기징역에 처한다.”고 규정하고 있다(동법 제116조). 또 궤도, 교량, 터널, 도로, 공항, 항로, 등대, 표지 등을 파괴하거나 기타 파괴활동을 하여 기차, 자동차, 전차, 선박 또는 항공기를 전복하거나 훼손하기에 충분한 위험을 야기했으나 아직 엄중한 결과를 초래하지

71) 이재현, “해상테러에 대한 효율적인 대응방안 연구”, 목포대학교 행정학석사학위 논문(2012), 39쪽.

아니한 경우, 3년 이상 10년 이하의 유기징역에 처한다고 규정하고 있다(동법 제117조). 한편, 폭력, 협박 또는 기타 방법으로 선박, 자동차를 납치한 경우, 5년 이상 10년 이하의 유기징역에 처한다. 엄중한 결과를 초래한 경우에는 10년 이상의 유기징역, 또는 무기징역에 처한다고 규정하고 있다(동법 제122조). 이와 같이 중국은 해적행위의 처벌에 대해 대륙법계인 독일보다는 처벌규정을 무겁게 규정하고, 미국, 호주 등 영미법계 국가보다는 처벌규정을 비교적 가볍게 규정하고 있다.

제3절 국제적 대응사례를 통한 시사점

1. 국제협력을 통한 교훈

해적행위 및 해상테러는 지리적 제약에 있어 국가의 관할권이 미치지 않는 지역에서 발생하거나 타국의 영해에서 발생하기도 하여 국가간의 협력이 절대적으로 필요하다고 볼 수 있다. 특히 평화유지와 피해예방을 위해 군사적인 대응도 필요하고 지역간의 협정을 통해서 사전예방 강화와 처벌과 관련한 협력이 강화되어야 한다고 볼 수 있다. 우리나라도 이러한 대응사례를 통하여 앞으로 타국과의 협력 및 국제기구와의 협력이 필요하고 함정과견연장 및 추가 파병에 대해서도 진지하게 고민을 해 봐야 한다.

2. 각국의 대응사례를 통한 교훈

영미법계인 미국과 호주의 경우에는 해적행위에 대해 비교적 상세한 별도의 규정을 두고 있고 해적행위 자체에 대해 무기징역이라는 중형으로 규정하고 있는⁷²⁾ 반면에 대륙법계인 독일과 우리나라의 경우는 해적행위를 별도로 규정하

지 않고 처벌도 비교적 가벼운 상황이다. 따라서 최근 우리나라는 위 영미법계의 국가와 최근의 일본의 경우처럼 해적행위에 대해 강력하게 형사처벌을 할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한 독자적 법률의 제정이나 기존 형법의 개정이 요구되고 있다.

또 해적행위와 유사한 처벌조항을 가진 국내법으로 선박위해법이나 형법, 형사소송법이 있으나 범죄행위로 명확하게 규정하고 있지는 않고 있어서 국제적으로 통용되고 있는 해적행위의 개념을 구성요건으로 모두 수용할 수 있는 데에는 한계를 보이고 있다. 그리고 해적에 대한 사법처리의 절차는 형사소송법에 의거해야 하나 행위지가 원거리인 육지와 고립된 해상이기 때문에 각종 법리상 해석 문제가 발생한다.

이와 관련하여 최근 우리나라는 해적 피해방지에 관한 관련 법 제도의 개정 및 보완의 필요성에 대한 논의가 진행되고 있다. 우선, 형법의 경우 국군 과병 활동 중에 외국상선 또는 외국선원이 해적으로부터 공격을 받은 때에 범죄행위에 대한 형사소추나 처벌 근거를 규정하기 위한 입법적 노력을 하고 있다.

주요 국가들의 국내적 입법사례를 참고하여 예방적 법령과 처벌관련 법령들을 조속히 개정할 필요가 있고 해석상의 논란과 혼란을 줄이기 위해 특별법을 제정하는 것도 필요하다. 특히 우리나라와 상황이 비슷한 일본의 입법례는 많은 시사점을 준다. 일본은 해적행위의 정의를 명확히 하고, 행위 유형에 따라 처벌을 세분화 하였으며 해적대응의 주체도 명확히 하였고 무기사용, 정선사격 등의 세부적인 내용들을 입법화하여 효과적으로 대응하고 있다는 점은 앞으로 우리나라의 입법과정에 많은 영향을 줄 것이라 생각된다. 해상테러행위에 대한 규제도 미국과 같은 경우 별도의 조직을 신설하는 등 각 국가들은 다방면으로 노력하고 있고 사전예방을 위한 정보수집 강화나 관련법령의 정비를 통해 대응을 해나가고 있다는 점도 참고해야 한다.

72) 최석윤 · 이윤철 · 홍성화 · 조동오, 전계논문, 12~14쪽.

제5장 해적행위 및 해상테러에 대한 우리나라의 대응

제1절 해적행위 및 해상테러 방지관련 법률

이번 장에서는 해적행위와 해상테러에 대한 우리나라의 대응에 대해서 논해보고자 한다. 먼저 현존하는 국내적 규범들에 대해서 방지 법률이라 할 수 있는 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률과 국회에 발의되었다가 폐기된 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안을 간단히 검토하였다. 그리고 실제로 삼호주얼리호 구출작전 일명 아덴만 여명작전을 통해 해적행위의 처벌과 관련된 법률이 이슈가 되었던 만큼 기존의 선박 및 해상구조물대항위해행위의 처벌 등에 관한 법률(이하 “선박위해법”이라 한다)과, 형법, 형사소송법의 현행규정을 검토한 후 앞으로 우리나라가 나아갈 방향을 제시하였다.

1. 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률

1) 개요

9.11 테러 이후 IMO가 국제항해에 취약하는 선박과 항만시설에 대한 테러 가능성에 대비하기 위해 채택한 ISPS Code를 국내법에 수용하기 위한 국내법 “국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률”을 제정(2007년 8월3일 법률 8618호)하였으며 시행령(2008.1.31, 대통령령20586호) 및 시행규칙(2008.2.15, 해양수산부령 411호)이 제정 완료 되었다.

2) 주요특징

먼저 보안업무를 총괄적으로 수행하기 위한 총괄보안 책임자와 각 선박에서 보안업무를 담당할 선박보안책임자를 지정해야 하며(제7조 제1항). 선박소유자는 또 소속 선박에 대한 자체 보안평가를 실시한 후 국가로부터 보안심사를 받고 합격한 선박에 한해 국제 선박보안증서를 교부받아 국제항해에 취항할 수 있다고 규정하여 선박의 소유자 및 선장의 보안업무 강화를 실시하였다.

이와 함께 우리나라에 입항한 외국 선박은 당해 선박의 보안관리체제가 국제협약 등에서 정하는 기준에 적합한지 여부를 우리나라 정부가 확인·점검하고(외국적 선박이 국내항 입항 24시간 전에는 선박의 전 출항지 정보 및 선박의 보안인증 여부 등을 포함한 보안정보를 항만국에 통보하여야 한다) 또한 보안상태가 적합하지 않는 선박들에 대해서는 그 부적합 정도에 따라 운항정지 또는 추방 등 필요한 조치를 할 수 있도록 했다(제19조).

동 법 제3장에서는 선박뿐만 아니라 항만시설소유자도 항만시설에서 보안업무를 수행을 위한 보안책임자를 지정하고 항만시설보안계획서의 작성과 항만시설 보안심사를 받은 후 항만시설적합확인서를 교부받아 운영하도록 규정하고 있다.

항만시설에 대한 보안상의 위협을 사전에 예방하고 보안 사건이 발생하는 경우 필요한 조치를 효율적으로 수행할 수 있도록 종합적이고 장기적인 관점에서 항만 보안의 기본방침 또는 보안사건의 대비·대응조치 등을 주요 내용으로 하는 국가항만보안계획을 10년마다 수립·시행하도록 하고, 지방해양항만청장은 국가항만보안계획에 따라 관할구역의 항만에 대한 지역항만보안계획을 수립·시행하도록 하여 국가적인 차원의 국가항만보안계획과 개별 항만시설 단위의 지역항만보안계획을 통하여 항만보안에 대한 중·장기 추진방향을 수립·시행함으로써 항만시설의 보안업무에 대한 효과적인 정책집행이 가능하도록 하고 있다(제5조).

국제항해선박 및 항만시설에 대하여 국제협약에서 정하는 바에 따라 보안등급을 설정·조정하게 하여 국제적인 보안위협에 효과적으로 대응할 수 있게 하

고 있으며(제6조 제1항), 보안사건의 발생 및 위험정도에 따라 보안등급을 설정·조정하고 각 보안등급별 보안조치사항을 효과적이고 통일되게 실시하게 함으로써 국제항해선박 및 항만시설에서의 유기적인 보안업무활동이 되도록 하고 있다.

외국의 국제항해선박에 대한 항만국통제(제19조)는 외국의 국제항해선박에 대한 보안체제가 국제협약 등에서 요구하는 국제기준에 적합하게 시행되고 있는지의 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 할 수 있는 법적근거를 규정하며 대한민국의 항만 안에 있거나 항만에 입항하고자 하는 외국의 국제항해선박에 대하여 보안관리체제가 국제협약 등에서 정하는 기준에 적합한지 여부를 확인·점검하고 필요한 조치를 하게 한다.

이와 같은 항만국통제는 유효한 국제선박보안증서 등을 비치하고 있는지 여부를 확인하는데 한정하여 국제선박의 불편을 최소화하도록 하고 있으나 같은 조항 제3항에 그 처벌 규정을 두고 있다.

이 법은 너무 해상테러쪽에만 치우쳐져 있어 일부 해적행위에 대한 내용들이 부족하다는 비판도 있다. 예를 들자면 해적행위 및 무장강도에 대한 정의가 없고 해적피해예방종합대책수립, 해적피해방지 요령의 법적근거 부족, 선박소유자의 의무, 정보 제공, 해적관련 훈련 등 해적행위에 대한 구체적인 정책수립을 위한 근거, 또한 예방요령, 선원의 훈련 교육, 위험해역 통항 시 반드시 보고, 선박대피설비의 설치 등에 대한 법적근거가 확보된다면 훨씬 명확하고 정확하게 근거를 마련할 수 있을 것이다.

2. 소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안

1) 개요

우리나라는 소말리아 해역에서의 해적발생 빈도수 증가에 따라 국제사회의 노력에 동참하고 국적선사의 선박 및 국적선의 안전을 위하여 국군부대를 파견

하고 있다. 이와 관련하여 파견된 국군부대의 활동내용을 명확히 하고 사법적 처리에 대한 특례를 규정함으로써 효과적인 법적근거와 절차를 마련하고자 하였으나 통과되지는 못하였다. 여기에서는 특례법적 상징성을 고려하여 간단하게 살펴보고자 한다.

2) 주요특징

먼저 1982년 유엔해양법협약 제101~107조 내용을 토대로 국제법에 합치하는 방식으로 형법의 내용을 보완해서 소말리아 해역에서의 파견부대의 법적근거를 마련하였다.

주요내용으로 (i) 함장은 교전규칙에 따라 함정의 안전을 위한 자위권의 행사, 소말리아 해역의 공해상에서의 해적선 퇴치 및 선박의 호송 등 해적행위의 예방에 주력한다(제4조). (ii) 해적행위를 한 자에게는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하며, 미수범은 처벌한다(제5조). (iii) 소말리아 해역에서의 해적행위에 대해 함장은 사법경찰관의 직무를, 함장의 지명을 받은 자는 사법경찰관의 직무를 수행하도록 한다(제6조). (iv) 함장은 소말리아 해역의 공해상에서 해적선의 혐의가 있는 선박에 대해 교전규칙으로 정하는 바에 따라 정지를 명하거나 임검·추적 또는 나포를 할 수 있으며, 임검 결과 해적행위에 대한 현저한 증거를 발견하거나 도주하는 선박을 나포한 경우 해당 선박의 승선자를 해적행위의 현행범으로 보아 영장 없이 체포할 수 있다(제7조). (v) 함장은 제7조 제2항에 따라 체포한 피의자를 구속하고자 할 경우 지체없이 문서로 검사에게 신청해 검사의 청구로 관할 지방법원의 판사에게 구속영장을 청구한다(제8조) (vi) 나포된 선박은 국유재산으로 하되, 국유재산법 제14조 제1항에도 불구하고 나포된 선박을 등기·등록하지 아니하고 공용재산으로 사용하거나 해당 선박을 바다에 침몰시켜 폐기할 수 있다(제11조), (vii) 함장은 제5조에 따른 해적행위 예방활동 및 제7조에 따른 추적·나포와 관련된 선박의 위치정보를 기록하고 이를 기록된 날부터 2년간 함정에 보관한다(제12조)고 규정하고 있다.

제2절 해적행위 및 해상테러 형사처벌 관련 법률

1. 선박위해법

1) 개요

해상테러행위에 대처하기 위한 국내형사법으로 SUA 협약과 SUA 협약의정서의 국내이행입법인 선박위해법이 제정되어 시행되고 있다. 선박위해법의 제정이유는 “선박 및 해상구조물에 대한 위해행위(危害行爲)를 방지 함으로써 선박의 안전한 운항과 해상구조물의 안전을 보호함을 목적으로 한다고 정의하고 있다.

이 법령에서는 대한민국 영역 외에서 발생한 대한민국 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위를 한 외국인도 처벌할 수 있도록 명시하고 있고 위해행위를 한 것으로 의심되는 범죄인의 인도절차, 각종 발생할 수 있는 범죄의 종류와 처벌 규정 등이 규정되어 있다. 실제로 삼호주얼리호에 대한 수사 및 재판이 진행되는 과정에서 선박을 강취하고 상해를 입히는 부분에 대하여 이법을 적용하여 위반으로 소말리아 해적에 대하여 기소하기도 하였다.

2) 주요특징

제1조는 선박위해법의 목적을 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선박위해법도 SUA 협약과 마찬가지로 전통적인 해적행위를 규율하려는 것이 직접적인 목적이 아니라 해상테러행위로부터 선박이나 해상구조물을 보호하기 위한 것이지만 해적행위 역시 선박 및 해상구조물에 대하여 위해행위를 가하여 목적을 달성하는 것을 본다면 해적행위에 대해서도 적용이 가능하다고 본다.

제2조는 각종 용어의 개념정의에 관한 것이다. 선박위해법에서 운항이라 함은 항해(抗海)·정박(碇泊)·계류(繫留)·대기(待機)등 해양에서의 선박의 모든 사용 상태를 말한다고 규정하고 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 필요 불가결한 규정이라고 할 수 있다.

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.

제5조에서부터 제13조까지는 구체적인 처벌대상을 명확히 규정하고 있는 것으로서 선박위해법의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있으며 이러한 규정 가운데 선박납치에 관한 제6조(선박납치죄)는 형법 제340조 제1항에서 규정하고 있는 선박강취와 유사한 내용이라고 볼 수 있다.

3. 형법

1) 개요

어떠한 행위가 범죄로 처벌되고, 그 처분의 정도, 종류를 규정한 공법중의 하나인 형법에서는 해적행위와 해상테러에 대한 직접적인 처벌규정이 존재하지는 않지만 제340조인 해상강도죄의 범위에 포함이 되므로 여기서는 제340조에 대해서 살펴보고자 한다. 특히 우리나라의 경우 삼호주얼리호 사건처럼 해적을 소탕하여 국내로 송환, 국내법정에서 재판한 사례가 있으며 그 당시 선박을 강

취한 부분은과 선원들의 재물을 강취한 부분을 ‘해상강도죄’로 기소하였고 아국 해군에게 총격을 가한 부분도 해상강도 살인미수죄로 기소한 사례가 있어 그 결과를 중심으로 논하고자 한다.

2) 주요특징

현재 우리나라의 형법에는 해적행위라는 문구는 없다. 대신 해상강도죄로 판단하여 처벌을 하였다. 형법 제340조는 다중의 위력으로 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 타인의 재물을 강취함으로써 성립된다(제340조 제1항) 그리고 해상강도의 기회에 범인이 사람을 상해하거나 상해에 이르게 하면 해상강도상해·치상죄(동조 제2항), 사람을 살해 또는 사망에 이르게 하거나 부녀를 강간하면 해상강도살인·치사·강간죄(동조 제3항)가 성립되며 해상강도죄가 기수인지 미수인가는 이들 범죄의 성립에 영향을 미치지 아니한다.

또한 형법은 이러한 해상강도죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자를 처벌하고 있으며(제343조), 특별범죄가중처벌등에 관한 법률 제5조의4 제3항은 상습해상강도죄 또는 그 미수죄를 사형·무기 또는 10년 이상의 징역이라는 중형으로 처벌하고 있다.

이 범죄는 해적죄의 일종으로서, 특수강도의 일종이지만 해상에서의 강도행위는 육지에서의 강도행위보다 그 위험성이 현저하게 크기 때문에 그보다 중하게 처벌하고 있는 것으로 보인다.

공해상에서 내국인이 범한 해적행위(형법 제3조), 국외에 있는 내국선박에서 외국인이 범한 해적행위(동법 제4조), 외국선박상에서 외국인이 내국인에 대하여 범한 해적행위(동법 제6조) 등은 이 조문에 의해서 처벌할 수 있다. 그러나 공해상의 외국선박상에서 외국인이 외국인에 대해서 범한 해적행위는 이 조문에 의해서 처벌할 수 없다는 점이 미비하다는 비판이 있기도 하다

3. 형사소송법

1) 개요

형법을 적용하고 실현하기 위한 절차를 규정한 형사소송법에 대해서도 삼호 주얼리호 사건을 중심으로 살펴보고자 한다. 아덴만 작전 성공이후 생포된 해적의 처리방안에 대해서 고민하던 우리나라 정부는 주변국가에 인도하는 방안, 현지에서 훈방하는 방안, 그리고 국내로 압송하여 처벌하는 방안이 검토되었는데 첫 번째 방안은 주변국들의 난색으로 제외되었고 훈방하는 방안도 국내의 단호한 대처를 하자는 여론이 강해서 역시 제외되었다. 결국 선택된 것이 국내로 압송하여 처벌하는 방안이었는데 우리나라는 당시 해적행위에 대한 처벌 사례가 없고 해적행위에 대한 관련 특별법이 존재하지 않아 형사소송법 절차에 따라 진행이 되었다.

2) 주요특징

먼저 소말리아 해적의 국내로 압송 조사를 거쳐 법정에서 재판을 하는 과정에서 발생한 논란을 중심으로 논해보고자 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 형법 제6조와 유엔해양법협약 제105조에 따라 우리나라는 외국에서 우리나라 국민에 대해 해적행위를 한 외국인을 체포하여 관할권을 행사할 수 있다. 또한 형사소송법 212조에 따라 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있다.

그런데 아덴만 작전에서 해적들을 체포한 사람은 국군 청해부대 소속 군인들이기 때문에 형사소송법 제213 제1항 ‘검사 또는 사법경찰관이 아닌자가 현행범인을 체포한 때’에 해당하고, 이런 경우에는 즉시 검사 또는 사법관에게 인도하여야 한다는 규정에 맞지 않다는 비판적인 의견이 제기 되기도 하였다.

일부에서는 또한 국내로 이송하는 데에 약 9일이 소요되어 형사소송법상 명시되어있는 즉시라는 의미에 대해서 의견이 달라 국내로 압송하여 수사하는 절차상 문제가 있다고 주장하기도 하였으나 재판을 담당했던 재판부는 적법하게

수사절차에 따라 진행하였다고 판단하였다.

또한 형사소송법상 제34조에서는 “변호인 또는 변호인이 되려는 자는 신체 구속을 당한 피고인 또는 피의자와 접견하고 서류 또는 물건을 수수할 수 있으며 의사로 하여금 진료하게 할 수 있다” 고 규정하여 해적행위의 경우라도 변호인의 조력을 받을 권리를 보장하여 인권을 존중하도록 규정하고 있다.

제3절 우리나라의 대응역량 강화 방안

1. 현행법령의 개정

1) 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률의 개정

이 법의 개정은 기존의 선박 및 항만시설에 대한 보안을 강화하는 것으로 선박에 대해서는 해적피해 예방을 위한 법령 중에서는 가장 현실적이다.

동법 제2조 제5호에 의하면 ‘보안사건’을 국제항해선박이나 항만시설을 손괴하는 행위 또는 국제항해선박이나 항만시설에 위협하게 폭발물 또는 무기류 등을 반입·은닉하는 행위 등 국제항해선박·항만시설·선박항만연계활동 또는 선박 상호활동의 보안을 위협하는 행위 또는 그 행위와 관련된 상황으로 규정하고 있다.

이 경우 시행규칙 제7조(선박보안계획서의 세부내용)에 선박보안계획서상에 해적행위에 대한 대응절차를 명시적으로 포함시킴으로써 해적행위로 인한 피해 예방 및 대응요령에 대한 조치 등을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련할 수 있다. 선박보안계획서 승인 및 선박보안심사 시에 해적행위로 인한 피해예방 및 대응요령에 대한 승인 및 심사도 함께 이루어져 시정 및 보완조치가 가능하다.

또한 보안심사원 및 보안책임자의 교육과정에 해적대처관련 내용이나 훈련이

추가적으로 구성되어야 할 것이다. 기존의 보안업무에 해적행위에 대한 대응업무를 명시적으로 추가하여 실시하기 때문에 현행 제도에서 체계적으로 업무가 이루어 질 수 있다.

그리고 다음과 같은 내용들이 기존법령에 추가된다면 훨씬 대응과 관련하여 명확히 하고 법적 근거를 마련할 수 있다. 첫째로 국가의 해적피해 예방대책 수립의무이다. 해적피해 예방을 위해 정부는 소말리아 해역에 함정을 파견하여 우리선박 및 선원을 호송하고, 해양항만상황실 운영을 통해 24시간 피해예방 및 긴급대응 체제를 갖추고 있으며, 민·관 합동훈련 실시, 선사들을 대상으로 하는 세미나, 해적피해 방지 대응요령 책자 발간 등을 수행하고 있다. 그러나 이러한 정부의 대책은 법률적인 근거가 없으므로 정부대책을 지속적으로 추진하기 위해서는 국가에게 해적방지 계획을 수립할 의무를 부여할 필요가 있다.

특히 해적행위의 피해방지에 관한 중장기 정책방향, 행정기관 및 선박소유자 등의 역할, 해적피해 방지를 위한 대비 대응조치, 교육 훈련, 국제협력이나 기술개발에 관한 사항이 포함되어야 한다. 또한 최근 해적피해예방을 위해 상선에 승선하는 사설보안업체 요원의 관리에 대한 규정도 추가가 되어야 한다. 이들로 인하여 또 다른 보안 위협을 안기며 오히려 악영향을 줄 수 있다는 비판이 있어 고용계약, 관리감독, 책임소재, 무기사용원칙, 교전수칙, 보험문제 등에 대해서도 통일된 기준을 마련하여 기존법령을 보완해야 할 것이다.

2) 형법 및 형사소송법의 개정

(1) 실체법적 개선방안

삼호주얼리호 구출에 대한 아덴만 여명작전이후 소말리아 해적을 국내 압송하여 재판하는 과정에서 삼호주얼리호에 승선하고 있는 외국적 선원에 대한 폭행 및 물품 갈취 등 피해부분에 대하여 처벌하는 과정에 논의가 있었다. 현행 형법상 내국인이든 외국인이든 우리나라의 영역 내에 있는 해상에서 해적행위

를 한 경우, 내국인이 외국의 영역 내에 있는 해상이나 공해에서 해적행위를 한 경우, 내국인이든 외국인이든 우리나라의 영역 밖의 우리나라 국적선에서 해적행위를 한 경우, 그리고 외국인이 외국의 영역 내에 있는 해상이나 공해에서 우리국민을 대상으로 해적행위를 한 경우에는 형법 제2조 내지 제6조에 따라 우리형법을 적용할 수 있다.

그런데 우리형법은 세계주의 내지 보편주의를 도입하지 않고 있기 때문에 외국인이 외국의 영역 내에 있는 해상이나 공해에서 외국인을 대상으로 해적행위를 한 경우에는 우리형법을 적용할 수 없다는 비판이 있다. 이러한 주장에 대하여 먼저 현행법상 문제가 없다는 의견이 있다. 1982년 유엔해양법협약 제105조와 헌법 제6조 제1항⁷³⁾에 의해 우리형법을 적용할 수 있는 여지가 있다. 더 나아가 이러한 여지를 인정하지 않는 입장에서도 선박위해법 제3조 제3호가 상대적 세계주의를 규정하고 있기 때문에 외국인이 외국의 영역 내에 있는 해상이나 공해에서 외국인을 대상으로 해적행위를 한 경우에도 선박위해법이 적용될 수 있다는 것은 부인할 수 없다.

이와 같은 관점에서 본다면 피해자가 내국인이든 외국인이든 불문하고 해적 사건에 대해 우리형법을 적용하는 것은 흠결은 없다고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 해석상의 논란을 입법적으로 명확히 해결하기를 원하는 입장에서 형법개정을 통해 세계주의를 도입하자는 주장이 있다. 이와 관련하여 외국인선원들의 피해에 대해서도 형법상의 해상강도죄를 적용하는 것과 관련된 논란을 입법을 통해 근본적으로 해결하기 위해서는 선박위해법과 같은 상대적 세계주의를 도입하여 좀 더 명확하게 형사처벌을 할 수 있도록 하는 방안이 필요 하겠으며 선박의 특성상 편의치적을 하는 경우가 많고 다국적 국가의 선원들이 승선하는 사례가 많은 만큼 예외규정을 신설하는 것도 논의해 볼 필요가 있다.

그리고 형법 제340조는 우선 1982년 유엔해양법협약상의 해적개념과 달리 민간선박의 승무원이나 승객이 자신의 선박 또는 동료 선원이나 승객에 대한 범

73) 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

죄도 포함할 뿐만 아니라 ‘다중의 위력’을 요건으로 하고 있다는 점에서도 국제법상의 해적개념과 차이가 있어 다중이라는 문구를 삭제하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로 형법 제340조는 해상강도죄를 선박과 관련된 범죄로 국한하고 있기 때문에 해상구조물에 대한 강도행위에 대해서는 적용될 수 없다는 문제점을 지적 할 수 있다. 현재 많은 국가들이 대륙붕 개발을 위해서 대륙붕상 해저에 고정된 시설물들을 설치하고 있거나 이미 그러한 시설물을 확보하고 있다. 이러한 해상구조물도 육지에서 고립되어 있기 때문에 경찰권 등의 지배력이 쉽게 미칠 수 없는 상태에 있다. 따라서 이러한 해상구조물에 대한 침해행위에 대해서는 선박위해법이 적용될 수 있기는 하지만 이러한 행위도 해상강도죄에서 규정하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

(2) 절차법적 개선방안

앞에서 언급하였듯이 삼호주얼리호 사건을 계기로 해적을 국내에서 처벌하는 경우 체포부터 국내 압송하여 조사 및 재판하는 과정에서도 일부 논란이 제기 되기도 하였다. 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안」에는 이러한 내용들을 명확히 하고자 함장에게는 사법경찰권이 부여하였고, 함장의 지명을 받은 자가 사법경찰관리의 직무를 수행하도록 되어 있으며, 체포 후 48시간 이내에 구속영장(전자문서)을 발부받도록 되어 있다. 만약 이와 같은 법률이 제정된다면, 해적에 대한 생포, 구속에 이르는 일련의 과정에 대한 법률적 근거의 존부에 대한 논란은 입법적으로 해결이 될 것으로 예상된다. 그런데 일부에서 특례법은 필요하지 않고 부적절하다는 입장에서는 다음과 같은 근거를 들었다. 첫째, 부산지법과 부산고법 및 대법원의 판결에서 본 바와 같이 해적을 체포하고, 국내에 데려와 형사처벌을 하는 과정이 1982년 유엔해양법협약, 형사소송법 규정에 근거가 있으므로 별도로 해군에게 사법경찰권을 부여하는 것은 필요하지 않다. 둘째, 아덴만 아라비아해에 파견된 해군은 총과 로켓

포로 중무장한 해적을 상대로 상시적으로 군사작전을 해야 하는 환경에 처해져 있으므로 상황이 가변적이고 유동적인바 국내에서 이루어지는 사법경찰관리의 활동과는 차이가 있어 사법경찰관리의 지위를 부여하는 것은 적절하지 않다. 셋째, 이중통역의 문제로 사실상 피의자에 대한 조사가 이루어질 수 없는 상황 이다라고 주장하였다.

기존의 절차법령만으로도 해적행위의 처벌을 처리 할 수는 있겠으나 해적행 위라는 공간적 제약이 있는 특수한 경우를 고려하여 일본처럼 해상보안관을 함 정에 승선시켜 절차상 논란이 없이 명확하게 처리하는 과정이나 예외규정이 필 요하리라 본다.

2. 특별법의 제정

1) 해상테러

우리나라는 해상테러행위와 관련하여, 예방, 진압 등 포괄적인 규정을 담은 법률은 제정되고 있지 않다. SUA 협약의 이행법인 선박위해법⁷⁴⁾과 ISPS CODE 를 이행하기 위하여 제정된 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률은 해상테러 관련 활동의 일반법으로는 볼 수는 없다. 국민의 인권침해를 최소화 한다는 전제하에서 장래 해상테러 관련 활동의 일반법이 제정된다면, 별개의 법률로 제정하지 않고 대테러활동 전반에 포함시켜 테러방지법(가칭)의 단일법 전에 포함시키는 것이 바람직하다고 생각한다.⁷⁵⁾

또한 국제적으로 테러행위의 대상이 확대되어 가는 상황에서 해상에서 발생 할 수 있는 테러방지 업무에 관해 국가기관 모두가 협조하는 것은 매우 중요하

74) ‘인도 아니면 기소’ 라는 형사법적 절차를 진행시킬 수 있을 뿐이기 때문에 유엔 해양법협약 규정에 따라 안전에 관한 국내적 법령을 마련하여 안전에 위해를 가할 우려가 있는 외국선박에 대해 테러행위 발생 이전에도 집행관할권을 행사할 수 있는 입법적 조치가 필요하다.

75) 조성제, 전계논문, 189쪽.

다. 특히 해상테러행위의 방지와 관련해서는 어느 테러행위와 마찬가지로 정보력이 가장 중요하고 방지를 위한 국내법령의 시행에 있어서는 실제로 선박에 승선하여 검색을 행할 수 있는 해군력을 보유한 해군과 해양경찰청의 역할이 중요하다 할 수 있다.

이러한 점을 고려하여 상선을 담당하고 있는 국토해양부와 해군, 해양경찰, 국정원, 외교통상부, 농림수산식품부 등 각 기관에 분산되어 있는 업무들을 통합하여 효과적인 조직을 구성하는 것도 필요하며, 이들과의 관계를 테러방지법(가칭)에 규정 하는 것도 필요하다. 2002년 미국이 해운보안법(Maritime Transportation Act)을 제정하여 먼저 통합적으로 해상 테러리즘에 대한 대응을 당해 법의 틀 내에서 정비한 후에 하나의 수단으로 실시된 것이라는 점을 감안할 경우 이러한 미국의 입법례는 우리나라에 좋은 사례가 된다.

테러방지법(가칭)에는 선박이나 해상구조물의 특성상 공해상에서 발생할 경우가 있고 외국항에서 발생할 수 있음을 고려하여 적용범위와 적용대상을 명확히 하고, 사전 예방활동을 위한 각각의 의무, 정보공유, 사건발생시 피해최소화를 위한 상황전파나 초기대응, 대책본부 설립, 타 기관과의 상호협력관계를 명시하여 위기관리에 있어 적절하고 효과적으로 대응하도록 하고, 기타 기존의 다른 법령들과의 관계 등을 검토하여 기존에 산재되어있던 법령들을 통합적으로 정리하여 규정한다면 해상테러에 관해서 좀 더 명확하게 법적근거를 마련하고 효율적으로 대응할 수 있으리라 본다.⁷⁶⁾

또한 날로 현대화 되어가는 선박 및 항만시설에 사이버테러로 인한 선박의 항해조종불능, 항만설비 운영 마비 등의 혼란을 방지하기 위한 사이버테러에 대한 부분도 규정이 필요하다. 그리고 해상테러가 국내적 성격을 지니는 경우에는 국내법령으로 해결을 도모할 수 있으나 선박의 운항특성상 국제적 성격을 띠는 해상테러범죄에 대해서는 관할권 충돌과 테러범 처벌에 있어서 지속적인 정책 수립과 집행이 필요하리라 보고 정책수립에 규정을 명시하여 법적근거를 마련하는 것도 필요하다.

76) 해양경찰청의 국가대테러활동 세부운영 규칙의 내용중에 유사한 내용이 있다.

우리나라의 경우 북한과의 대치상황에서 해상테러리즘의 발생위협이 어느 국가보다도 높다는 점을 다시한번 인지하여 효과적인 대응을 할 수 있는 법적 제도적 마련이 시급하다.

2) 해적행위

(1) 특별법 제정의 당위성

해적행위에 대하여 명확한 법적근거를 마련하고 실제 군사작전을 하고 있는 해군이 생포한 해적을 국내로 압송하는 것은 국가공권력의 조직적, 체계적 행사이므로 법률적 성격과 절차를 명확히 하는 것이 필요하다. 생포한 해적은 군사법원이 아니라 일반 법원에서 형사재판을 받는 절차를 받게 되고 해군은 해적이 소지한 무기류의 확보 등 사실상 증거수집 활동을 하게 되므로 형사소송법의 규정이 적용되도록 하는 것이 적절하다. 또 해적을 체포하여 국내에 압송하기까지 장시간이 소요되는 바 이송기간의 법적 성격에 대하여 명확히 할 필요가 있다.

향후에도 상당기간 소말리아 인근 등에서의 해적이 근절되기가 어렵고 해군이 해적을 생포한 이후의 절차에서 해적들을 사실상 다른 나라에 인도하기가 쉽지 않고 석방하거나 비인도적인 방법으로 처리할 수도 없기 때문에 국내에 압송하여 형사절차를 진행할 수밖에 없는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 해적을 생포하여 국내로 압송하기까지의 사법절차를 진행할 주체, 이송기간, 구금형식과 방법, 확보한 무기류의 처리 등에 대하여 세부적인 내용을 특별법의 제정을 통해 명확히 규정하는 것이 적법절차 위반 논란을 근본적으로 제거하고 관련기관의 예측가능성을 담보하여 혼란을 방지할 수 있으며 나아가 해적처벌의 실효성을 증대시킬 수 있을 것이다.

1982년 유엔해양법협약상 해적은 ‘민간인’으로 체포 이후 구금, 인도 등 적법한 사법권이 없는 군에 의한 사법처리에 한계를 안고 있기 때문에 UN 안보

리결의를 비롯하여 국제사회는 최근 해적 근절을 위해 각국의 국내입법을 통한 체포해적의 적극적인 사법처리를 촉구하고 있다.

해적에 대한 사법처리를 위해서는 해적행위의 구체적 구성요건과 형벌규정 등이 마련되어야 하지만 기존의 국내법으로는 완벽한 법적용이 어려운 실정이다.⁷⁷⁾ 따라서 해적처리에 관한 특별법의 제정을 통해 그동안 제기된 적법절차 위반논란을 근본적으로 제거하고 관련기관의 예측가능성을 담보하여 혼란을 방지할 수 있으며 나아가 해적처벌의 법적 실효성을 확보할 수 있을 것이다.⁷⁸⁾

현재 우리나라는 해적을 범죄로 명시한 법률이 없는 상황이다. 해적행위와 유사한 처벌조항을 가진 형법이나 선박위해법이 있으나 국제사회에 통용되고 있는 해적행위의 개념을 구성요건으로 하는 명문규정이 없으므로 그 적용상의 한계가 있다. 해적문제는 국제적인 문제이고 우리나라의 국익에도 직접적인 영향을 미치는 사안이므로 해적범죄의 재발방지과 억제를 위해서는 국내적 조치인 법적 처벌이 매우 중요하다. 철저한 범집행과 피의자의 인권보호, 법치국가로서 명확한 사법처리를 통해 국제사회에서 위상을 제고할 수 있도록 하기 위해서도 특별법의 제정이 반드시 필요하다.

특히, 해적에 사법권을 행사하는 데에는 시간과 공간이 관련된 사법절차의 적정성과 신속성, 인신보호권의 문제 등 일반 형사범죄인을 다루는 것과는 특수한 사정이 많으므로 해적단속을 위한 입법도 그 특수성에 비추어 단일의 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.

(2) 특별법의 유사사례

77) 2011년 삼호주얼리호 재판 당시 형법의 적용범위, 군의 체포와 신병인도 및 구속의 적법성, 해적의 국내 이송 등 절차법적 문제점이 대두된 바 있다.

78) 예컨대 일본에서는 2009년 「해적행위 처벌 및 대처방안에 관한 법률」을 제정하여 해상보안관 8명이 우선 자위대 호위함 2척에 동승하여 호위활동을 개시함으로써 해상보안관이 해적대응의 명목으로 동아프리카에 활동거점을 확보하였다. 더 나아가 해상보안청은 대규모 인원이 승선가능한 7,000톤급 대형순시선 건조와 제트기 증강 등을 추진하여 자위대와 별도의 독자적 원해활동을 강화하고 있다.

우리나라는 소말리아 해역에서 발생하고 있는 해적행위에 대해 국제해상 안전의 유지와 테러에 대응하고, 우리나라 선박의 안전항행을 지원하기 위해 국군부대를 파견하고 있다.⁷⁹⁾ “국군부대의 소말리아 해역 파병동의안”은 2009년 3월 2일 국회를 통과하였고, 2009년 4월 중순부터 4,500톤급 문무대왕함을 중심으로 한 청해부대 제1진의 파견을 시작으로, 이후 대조영함, 충무공 이순신함, 왕건함, 강감찬함, 최영함이 함정 정비소요 및 해군장병들의 피로도 등을 고려해 6개월을 기준으로 교대하여 임무를 수행해 오고 있다.

함정의 해적방지활동으로는 운항하는 선박에 대한 호송, 선박을 탈취하고자 하는 해적선의 격퇴, 해적의심 선박에 대한 임검 및 추적, 해적선의 나포 등을 들 수 있다. 특히 향후의 해적행위의 억제책으로서 해적에 대한 강력한 처벌은 필수적이라고 할 수 있지만, 아직까지 우리나라에는 해적행위를 적절히 통제할 수 있는 관련 법률이 제대로 제정되지 아니한 실정에 있다. 예컨대 공해상에서 체포된 해적을 처벌하고자 할 경우 처벌할 수 있는 법 규정이 없으며, 형사재판을 위한 형사소송절차도 제대로 정비되어 있지 않은 상태다. 이와 같이 적절한 근거와 절차가 미비된 상태에서 우리 해군함정의 해적방지활동에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 해군함정은 현지에서 활동하고 있다고 할지라도 조속히 국내 관련 법률의 정비가 필요하다고 할 것이다.

이를 위하여 우리나라는 지난 2009년 11월 소말리아 해적퇴치를 위해 파견된 우리나라 해군 함정이 교전규칙에 따라 해적의 예방활동은 물론이고 해적 행위자에 대해 임검, 나포 등 사법처리할 수 있는 사법경찰관의 직무를 부여하는 내용을 골자로 하는 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안」을 의원입법으로 발의하였다. 이 특례 법안은 소말리아 해역에서의 파견부대의 활동의 법적 근거를 마련하고자 한 것이다. 그러나 이 법안을 관장한 부처가 국토해양부, 국방부, 외교통상부 등으로 분산되어 있고, 상호 입장차이가 있어서 법률로 채택되지 못한 상태에서 18대국회의 임기만료로 폐기되고 말았다.

79) 2009년 11월 17일에 이진복 의원이 대표발의한 특례법안 내용 참조(의안 번호 6600).

(3) 특별법의 개요

앞에서 살펴본 바와 같이 소말리아 해적의 사범처리와 관련하여 제기된 적법 절차 위반논란을 근본적으로 제거하고 관련기관의 예측가능성을 담보하여 혼란을 방지할 뿐만 아니라 해적처벌의 법적 실효성을 확보하기 위해서는 해적처리에 관한 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.

이와 같은 특별법은 1982년 유엔해양법협약상의 실체법적 규정과 절차법적 규정을 충실히 수용하는 것에 주안점을 두어야 한다. 그리고 일본의 입법례에 비추어 볼 때 폐기된 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법안」처럼 해군의 구성원에게 사범경찰관리의 지위를 부여하는 것보다 해양경찰이 직접 소말리아 해역 등 해적이 빈번히 출몰하는 지역에서 순시활동과 호위활동을 할 수 있도록 하는 것이 더 바람직한 것으로 보인다. 이러한 활동을 위해서는 일본의 사례와 같이 당분간은 해양경찰이 과병함대에 동승하여 경찰활동을 하고 장기적으로는 대형함정의 건조와 헬기나 제트기의 보강 등 인력과 장비를 구축하여 독자적 원해활동능력을 확보할 필요가 있다. 그리고 일본의 사례와 같이 소말리아뿐만 아니라 인근국가들과 해적대책 관련 협정을 체결하여 과견함정의 정박지, 비행장, 조사실 등 부대시설을 마련할 필요가 있다.

해적처리에 관한 특별법의 핵심은 1982년 유엔해양법협약에 입각한 실체법적 구성요건과 절차법적 사항이라고 할 수 있다. 그리고 1982년 유엔해양법협약, 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법안」, 일본의 「해적행위 처벌 및 대처방안에 관한 법률」 등을 참조하여 인도 아니면 기소의 원칙, 중벌 처벌의 원칙, 해적은 정치범으로 간주하지 않는다는 원칙 등을 기본원칙으로 하여야 할 것이다. 또한 세계주의에 대한 선언으로 해적이라는 인류공동의 범죄행위에 대해 우리나라가 형사관할권을 행사하는 근거를 명확히 해야 할 것이고,⁸⁰⁾ 해적죄의 구성요건은 1982년 유엔해양법협약상⁸¹⁾의 범죄행위 유형을 모

80) 백상진, “해상안전범죄에 대한 형사법적 규제의 문제점과 개선방안”, 「해사법

두 포괄해야 하며 다양한 해적행위를 구성요건으로 유형화하여 이에 상응하는 형량을 규정하여야 할 것이다. 이를 기초로 해적행위의 정의, 추적 및 나포권, 체포 및 이송절차, 장거리 해적이송에 관한 절차법상 예외규정, 처벌형량, 관할법원, 해군 및 타 국가와의 협조체제 등에 대한 내용이 특별법에 구체화되어야 할 것이다.

3. 국제협력의 강화

1) 국제사회 공조 및 정보교류 강화

앞서 국제적인 차원에서의 해적행위 및 해상테러에 대한 대응방안의 강화와 관심의 고조는 실질적인 해적공격을 당했거나 위협지역을 향해하는 국가들의 다국적 연합해군의 활약으로 상당한 성과를 올리고 있다. 그러나 이러한 군사적 차원의 대응조치는 관할지역의 광역화나 지속적인 대응체제 유지 그리고 이해 당사국간의 갈등 등으로 향후 지속적인 공조체제를 유지하기가 쉽지 않다.

하지만 지역적, 국제적 차원의 공조체제는 불가피한 것이며, 이에 대한 각국 차원의 실무적, 입법적 정비도 요구된다. 특히 미국과 서방국가 주도의 공조체제도 중요하지만 ReCAAP의 활성화를 통한 아시아 국가들 간의 협력체제를 강화할 필요가 있다. MOWCA와도 협력강화가 필요하며, UN산하의 IMO나 IMB와의 긴밀한 정보공유를 통하여 효율적인 대처방안이 시행되어야 하며, 우리나라의 경우도 이러한 특별기구에서 제시하는 각종 정보 및 예방시스템을 적극 활용할 필요가 있다. 이와 관련한 조약에의 참여나 관련법규의 정비를 통하여 적극적인 대책을 강구하여야 한다.

또한 본문에서 지적했다시피 해적행위 및 해상테러리즘에 대한 통합관리부처가 필요하지만 통합관리감독기구가 설치되기까지 그동안에라도 관련부처간의

연구」 제21권 제3호, 한국해사법학회(2009), 304쪽 이하.
81) 1982년 유엔해양법협약 제105조.

유기적인 협조체제를 유지하여야 할 것이다.

한편 소말리아 해역의 경우와 같이 군사적 개입을 위한 협조체제도 필요하지만 그 보가 더 근본적인 해결책으로서 해적의 국적국이 스스로 해상안전을 보장하고 공해자유의 원칙을 회복시킬 수 있도록 정치적 경제적 역량강화를 지원 해주어야 할 것이다. 동시에 해적출몰이 빈번한 연안국들 스스로의 개선 및 협조의지가 중요함을 두말할 필요가 없을 것이다. 국제항해의 안전보장을 지원하기 위해서 세 가지 차원의 능력강화 즉 여력이 있는 국가들간의 연합을 통한 지속적인 감시능력을 제고하며, 정보교환과 공유를 통한 분석능력의 제고, Atlanta 군사작전과 같은 지속적이고 적절한 개입능력의 제고가 필요하다.

해상공간의 자유를 보장하기 위해 국제사회는 각 국가의 경제적 재정적 수단과 군사적 능력 그리고 그들 자체의 법적 근거마련 등을 통하여 안전한 해역이 바로 인류공동의 보물이라는 인식하에서 국제적 지역적 공조체제를 갖추어야 하며, 이는 단기적인 문제가 아니라 지속적인 체제로 운영되어야 한다.⁸²⁾

해상테러와 같은 경우도 어느 특정 국가들만의 노력이 아닌 총체적인 대응방안이 필요하다. 예를 들어 미국처럼 전 세계 해양을 통제할 수 있는 국가와 긴밀한 협력관계를 유지하는 것이 중요하다. 한미동맹관계와 대테러전쟁 참여와는 별도로 해상테러의 사전 예방과 신속한 사후 처리를 위해서는 미국의 해양안보자산을 적극 활용할 수 있어야 한다. 이런 점에서 미국이 주도하는 PSI에 적극참여하여야 한다. PSI는 대테러전쟁의 핵심 고리로서, G8 국가는 물론 대부분의 서방 해양국가들과 한국의 해상교통로 연안국들이 참여하거나 지지하고 있다. 포괄적 정보교환 및 법 집행 등 국제협력을 강조하는 PSI는 해상테러를 포함해 유사시 한국의 해상교통로 안전을 보장할 유용한 군사적 수단의 확보를 의미한다.

둘째, 일본과의 해양안보 협력도 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다. 한국과 일본은 해양의 의존도가 높은 국가로서, 안보 및 경제 차원에서 해양

82) 권한용, “해상테러 및 해적행위 방지를 위한 국제법적 논의”, 「동아법학」 제48호, 동대학교 법학연구소(2010), 917쪽.

안전은 공동관심사이다. 특히 일본은 중동에서 인도양을 거쳐 동남아에 이르는 해상교통로상의 연안국들과 긴밀한 양자관계 구축을 위해 힘쓰고 있다. 한일간 군사협력은 역사적 갈등과 남북관계라는 측면에서 부담의 소지가 없지 않으나 해상테러 방지협력 분야에 국한해서라도 공동보조를 취하는 것은 유익하다고 판단된다.

셋째, 동남아 국가들과의 해양안보 협력을 적극 추진해야 한다. 한국은 이미 동남아국가연합(ASEAN) 10개국과 정치·경제적으로 돈독한 관계를 맺고 있는 상태이다. 해상테러 방지노력은 다자협력과 양자협력을 병행하게 되면 더욱 견실해 질 수 있다. 특히 국제 해상교통로 연안의 말라카해협 3국과 필리핀과는 해상안전에 관한 양자협정을 통해 기존의 우호관계를 한층 더 강화시킬 필요가 있다.

넷째, 인도양과 남중국해 등의 해역에서 각각 지역 해양 강국의 위치를 점하고 있는 인도와 중국과의 해양안보협력도 중장기적으로 추진하는 것이 바람직하다. 한국의 경제 파트너로서 중요성을 감안해서라도 양국과의 해상테러 방지 협력은 향후 포괄적 안보협력의 기초가 될 수 있을 것이다. 다섯째, 해상테러 방지를 위한 국제공조에서 우리의 역할을 증대시키기 위해 자산을 확충해 나가야 한다. 그리고 해상테러에 대한 대책을 마련함에 있어 정확한 정보수집 활동은 매우 중요한 요소이다. 테러가 국제화되어 가는 추세에서 현실적으로 우리나라가 미국과 같은 정보체제를 구축하는 것은 불가능하고 다수의 요원을 해외에 파견하여 테러 관련 정보를 수집하는 것도 어렵기 때문에 테러를 사전에 차단하기 위해서는 무엇보다도 국제적인 정보의 공유가 필요하다. 해상테러에 대한 대책을 마련하는 목적은 위기관리나 사후처리에 능숙한 기술성을 과시하는 것이 아니고, 치밀한 사전대책을 마련하여 사건발생 자체를 억제하는 데 있다.

해상테러를 자행할 가능성이 높은 테러단체의 정체를 정확히 파악하고 사전 검거, 자금 및 무기지원 경로 차단⁸³⁾ 등을 하지 않고서는 해상테러의 근절은

83) 예를 들면 2002년 6월 모로코 정부는 지브롤터 해협을 통과하는 영국과 미국의 유조선들을 습격할 것으로 의심되는 알 카에다 첩보 단체를 체포함으로써 해상테러리

불가능 할 것이다. 따라서 각국은 해상테러에 관한 정보활동을 강화함은 물론, 필요하다면 외교적 노력을 동원하여 이해관계에 있는 국가간의 비군사적 선박의 위치와 자국선박에 대한 불법적 공격행위에 대한 정보를 교환하는 것이 필요하다. 이러한 정보교환은 양자 또는 다자간 그리고 지역적 협의를 통해 점차적으로 확대해 나갈 때 최대의 효과를 달성할 수 있다.

2) 기존협정 강화 및 신규 협정 체결

국제공조강화 방안의 실천적인 행동의 일환으로 기존협약 및 MOU를 강화하고, 더 나아가 다자간 양자간 신규협정을 체결하여 효과를 극대화 하는 것이 필요하다. 해적행위 및 해상테러가 우리나라가 아닌 국외에서 발생한 경우가 많으므로 사전예방과 사후처리에 관하여 주변국들과의 협력은 기존의 협정현황만 봐도 잘 알 수 있다. 하지만 삼호주얼리호 사건처럼 사건 발생 후 처벌하는 과정에서 주변국들이 여러 가지 사유로 거절하는 경우가 발생하여 문제가 발생하기도 하여 이 문제에 대한 해결이 필요하다. 미국 같은 경우 체포된 해적의 사법처리 편의를 위해 케냐와 「해적의 기소와 처벌에 관한 MOU」(2009.1.28)를 체결하여 케냐 국내법에 따라 사법처리를 하게 된다. 이런식으로 해적발생 인접국과들과 MOU를 체결하는 것도 좋은 방법이고, 우리나라 선박의 호송강화를 위해 인도국과 체결한 MOU처럼 사전예방을 위한 국가간의 협정도 확대될 필요가 있다. 그리고 해상테러와 관련된 정보력이 뛰어난 미국, 영국 등과의 기존협력을 강화하여 사전예방을 강화하고 관련분야 업무교류확대를 통하여 예방을 강화할 수 있으리라 본다. 삼호주얼리호 사건의 경우도 청해부대 뒤에서 미국군함 및 경찰기의 지원, 오만함정의 지원이 있었기에 더욱더 완벽한 작전이 수행될 수 있었다고 본다.

해상테러에 대해서도 지역적 또는 양자적 접근법의 도입도 필요하다. 앞서 언급한 MOU를 비롯하여 대표적인 것이 CSI라 할 수 있는데 미국이 중심축으로

음을 예방할 수 있었다.

개별국가와의 양자간 교섭을 통하여 일종의 실무기관간의 통관절차에 관한 업무협조라는 성격을 지니고 있다.



제6장 요약 및 결론

지금까지 해적행위 및 해상테러의 규제에 대하여 기존의 국제적 규제를 분석하고 그에 대한 한계점에 대하여 살펴보았다. 또한 우리나라의 해적행위 및 해상테러를 규제하는 기존법령에 대하여 한계점도 살펴보았다.

과거에는 해상교통 안전의 저해요인으로 자연재해나 선원과실, 선박설비의 결함 등이 문제가 되었고 이러한 문제들은 IMO를 중심으로한 해사안전협약의 시행과 각 지역을 중심으로 실시하고 있는 항만국통제 제도에 의하여 극복을 해나가고 있다. 그러나 최근의 해상교통의 안전은 해적이나 해상테러와 같은 폭력적 위해행위에 의해서 심각한 위협을 받고 있다.

이러한 위협들은 선박과 해상이라는 특수한 상황에 놓여 있기 때문에 위험지역을 항해하는 국가들의 협력을 비롯하여 UN과 같은 국제기구와의 긴밀한 협조가 반드시 필요하고 기존의 협력은 더욱 강화되어야 할 것이다. 이미 다국적 연합해군의 활약으로 상당한 성과를 올리고 있는 것은 좋은 예이다. 아울러 해상테러행위에 대해서는 정보수집 활동이 상당히 중요한 만큼 외교적 노력과 신속한 공조체제 유지를 위한 조치도 필요할 것이다. 특히 해적행위나 해상테러에 대한 대응은 국제법, 관할권, 각국의 입장차이 및 군사적 성격 등에 의하여 복잡한 양상을 띠고 있으며, 사법처리 방법에 있어서도 정해져 있지 않으므로 초국가적, 다자간 협력을 통한 해결이 중요하다.

한편, 우리나라의 경우 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률을 비롯하여 선박위해법, 형법, 형사소송법이 해적행위 및 해상테러의 규제에 관련한 현행법령이 있다. 먼저 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률의 경우 해적행위규제에 관한 부분 예를 들면 선박보안계획서의 세부내용에 해적행위부분을 명시하여 포함하고, 현재 국토해양부에서 실시하고 있는 해적피해예방대책과 해양항만상황실 운영을 통해 24시간 피해예방 및 긴급대응 체제, 민·

관 합동훈련 실시, 해적피해 방지 대응요령 책자 발간 등 정부대책에 대한 법률적인 근거와 상선에 실제 승선하는 사설보안업체 요원에 대한 관리 규정부분이 보완이 된다면 해적행위에 대하여 효과적으로 대처 할 수 있을 것이다.

선박위해법의 경우 ‘인도 아니면 기소’ 형사법적 절차를 진행시킬 수 있을 뿐이기 때문에 1982년 유엔해양법협약의 규정에 따라 안전에 관한 국내적 법령을 마련하여 안전에 위해를 가할 우려가 있는 외국선박에 대하여 해상테러행위 발생 이전에도 집행관할권을 행사 할 수 있는 입법적 조치가 이루어져야 할 것이다.

형법 및 형사소송법의 경우 해적행위에 대한 사법적 처리 과정에서 제기된 실체법상, 절차법상 비판에 대하여 해적행위의 특수성을 고려하여 예외규정을 명시하거나 현행법령 개정을 통하여 처벌요건을 명확히 하는 것이 필요하겠다.

마지막으로 해적행위 및 해상테러를 효과적으로 규제하기 위한 특별법 제정하는 방안도 필요하다. 먼저 해상테러행위의 경우 아직까지 예방, 진압 등 포괄적인 규정을 담은 법률이 제정되고 있지 않은 만큼 2002년 미국이 해운보안법을 제정하여 통합적인 해상테러행위에 대응한 사례를 참고하여 적용범위와 적용대상을 명확히 하고, 사전예방을 활동을 위한 각각의 의무, 사건발생시 피해최소화를 위한 대응, 타 기관과의 상호협력관계 등을 규정하여 특별법 제정을 통해 명확한 법적근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

해적행위의 경우 생포한 해적들을 국내에 압송하여 형사절차를 또 진행할 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 사법절차를 진행할 주체, 이송기간 등 처리에 관한 세부적인 내용을 특별법 제정을 통하여 명확히 규정한다면 위반 논란을 근본적으로 차단 할 수 있을 것이다. 특히 해적에 대한 사법권 행사의 경우 시간과 공간이 관련된 절차상의 적정성 등이 상호주얼리호 재판하는 과정에서 제기된 만큼 그 특수성에 비추어 단일의 특별법을 제정하는 것이 바람직할 것이다

<참고문헌>

1. 국내문헌

(1) 단행본

김대순, 「국제법론(제13판)」, 서울 : 삼영사, 2008.

김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 서울: (주)북21, 2004.

목진용·최용석·김민수, “해적피해 방지를 위한 법률 정비방안”, 「연구 보고서」 2010-07, 서울 : 한국해양수산개발원, 2010.

이운철, 「국제해사협약」, 부산 : 다솜출판사, 2011.

(2) 논문·보고서 및 기타

강정우, “해적 단속을 둘러싼 법적 제 문제 검토”, 「저스티스 통권」 제 123호, 한국법학원, 2011.

권한용, “해상테러 및 해적행위 방지를 위한 국제법적 논의”, 「동아법학」 제48호, 동대학교 법학연구소, 2010.

김한택, “국제법상 해상테러범죄의 규제”, 「강원법학」 제6권, 강원대학교 비교법학연구소, 1994.

민꽃별·이용희, “해상안전범죄에 대한 국제법상 규제강화방안에 관한 연구”, 「해양환경안전학회 학술발표대회 논문집」, 해양환경안전학회, 2006.

박병식, “해적대책의 법체계와 입법방향에 관한 연구”, 「경찰학논총」 제6권 제1호, 원광대학교 경찰학 연구소, 2012.

박영선, “국군부대의 소말리아 해역파병 특례법에 관한 연구”, 「해사법연

- 구」 제21권 제1호, 한국해사법학회, 2009.
- 백상진, “해상안전범죄에 대한 형사법적 규제의 문제점과 개선방안”, 「해사법연구」 제21권 제3호, 한국해사법학회, 2009.
- 송구균, “삼호주얼리호 사건의 국내 국제법적 고찰”, 인하대학교 법학석사 학위논문, 2012.
- 송승은, “해적행위의 처벌에 관한 형사법상 제규정의 검토”, 「비교형사법연구」 제10권 제2호, 한국비교형사법학회, 2008.
- 신의기, “해상테러억제를 위한 로마협약에 관한 일고찰”, 「형사정책연구」 제9권 제1호, 한국형사정책연구원, 1988.
- 신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 「서울국제법연구」 제11권 제2호, 서울국제법연구원, 2004.
- 오공균, “아시아지역해적방지협력협정과 해적 퇴치 국제공조체제의 발전 방향”, 「해양한국」 2003년 11월호.
- 이민수, “해상테러행위의 대응방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 2010.
- 이윤철, “소말리아 해적문제와 우리의 대응방안”. 영토,해양관련 해양법정책토론회-동북아 해양법 현안 및 우리의 대응방안-, 동북아역사재단, 한국해양연구원, 부경대학교, 2011.2.18.
- 이윤철, “해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안”, 「해양환경안전학회 학술발표대회 논문집」, 해양환경안전학회, 2005.
- _____. 김주형, “해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회, 2006.
- 이재현, “해상테러에 대한 효율적인 대응방안 연구”, 목포대학교 행정학석사학위 논문, 2012.
- 이현조, “1982년 유엔해양법협약과 한국의 대응”, 「안암법학」 제16호, 안암법학회, 2003.

- 정대을, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회, 2006.
- 조성제, “해상테러행위에 대한 법적대응방안”, 「한국치안행정논집」 제8권 제1호, 한국치안행정학회, 2011.
- 최석윤, “해상테러행위에 대한 형사법적 대응방안”, 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국해사법학회, 2006.
- _____. 이윤철 · 홍성화 · 조동오, 「해상테러행위에 대한 법적책임과 대응방안」, 「한국해법학회지」 제29권, 한국해법학회, 2007.
- 최수정 · 이동현, “해적행위에 대한 보편적 관할권의 한계와 집행력 제고방안”, 「해양정책연구」 제26권 제1호, 한국해양수산개발원, 2011.
- 최재선, “UN, 소말리아 해적 소탕 결의안 채택”, 해양수산동향 1264호, 한국해양수산개발원, 2008.
- 홍성화, “해적행위와 보험보상 문제”, 「한국해법학회지」 제24권 제1호, 한국해법학회, 2002.

(3) 기타

해양안전종합정보시스템(<http://www.gicomsgo.kr>).

국제해양법재판소(<http://www.itlos.org>).

2.국외문헌

H.E. José Luis Jesus, “Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects”, I.J.M.C.L. Vol. 18, 2003.

Jessica Romero, "Prevention of Maritime Terrorism: The Container Security Initiative", Chicago Journal of International Law

597, 2003.

Malvina Halberstam, "Terrorism on the High Sea: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety", A.J.I.L. Vol. 82, 1988.

United Nations, "New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons", Disarmament Yearbook, Vol. 16, 1991.

