

---

## 국제해양안보협력의 평가와 발전방향

(소말리아 근해와 말라카 해협의 해적대응을 위한 해양안보협력을 중심으로)

박응수\* · 고광섭\*\*

\*해군대학 · \*\*해군사관학교

Evaluation and Developmental Direction for International Maritime Security Cooperation

( Maritime Security Cooperation in the Malacca Strate and adjioning seas of Somalia as centered)

Eung-Soo Park\* · Kwang-Soop Ko\*\*

\*Naval War College. \*\*Naval Academy

E-mail : [esgsspark@hanmail.net](mailto:esgsspark@hanmail.net)

### 요약

오늘날 세계경제를 견인하는 국제무역의 약 98%는 해양을 통해 이루어지고 있다. 이러한 사실은 해양의 안보가 세계경제뿐만 아니라 세계의 안보에도 핵심적 요소가 되고 있음을 시사한다. 따라서 이제는 국제사회가 국제해양안보협력의 문제를 근본에서부터 평가하고 보다 발전시킬 때가 되었다. 그러나 해양안보협력의 문제는 각 국가들이 상이한 해양안보문제에 직면하고 있고 이러한 안보문제를 해결하기 위한 안보협력을 위해서는 많은 인력과 예산이 투입되어야 하기 때문에 그렇게 쉬운 일이 아니다. 따라서 본 논문은 소말리아와 말라카 해협 등 국제적 핵심해상교통로 상에서의 해적대응을 위한 해양안보협력현황을 평가하고 이 평가에 기초하여 보다 발전적인 해양안보협력방안을 제시하기 위한 목적으로 작성하였다.

### ABSTRACT

Today, about 98% of the international trade which leads the global economy is conducted at seas. This situation shows that maritime security is a key component for the stable development not only for international economy but also for the international security. Further, it suggests that the international society have reached to the stage that needs to fundamentally evaluate issues of the international maritime security cooperation and make further development. However, the international cooperation might not be an easy task to achieve because each nation faces different maritime security issues and maritime security cooperations require massive manpower and budgets due to diverse types of threats. Therefore, this paper analyzes status and issues of maritime security cooperation in vicinity of Malacca Strait and Somalian seas as key SLOCs for international economy. Based on this analysis, this paper aims to contribute to improve stability for the international economy by suggesting directions for the further development.

### 키워드

국제관계, 세계화, 해양안보, 해양안보협력, 해적

### I. 서론

우리 인류가 나아가고 있는 현재의 국제사회는 국가 간 상호의존성과 상호연결성이 확대·심화되는 세계화(Globalization)의 과정에 있다. “세계화란 인간 사회조직의 범위에 있어서의 근본적인 전이(Shift) 또는 변용(Transformation)을 포함하며 멀리 떨어져 있는 공동체를 연결시키고 권력관계의 범위를 지역이나 대륙너머로 확산시키는 역사적인 과정(Historical process)”으로 정의 된다 [1]. 이러한 세계화의 핵심 동인(動因)으로는 정보통신기술(IT)의 발달, 국제경제활동의 확대 그리고 이를 규범적 제도적으로 뒷받침하는 국제정치적 배경 등이며 무엇보다도 국제경제 활동의 확대 특히 국가 간의 해상 교역이 실질적으로 가장 큰 기능을 하고 있다.

2009년 현재 세계교역은 물동량 기준 약 98%가 해양을 통해 이루어지고 있다. 이는 해양이 육지에 버금가는 인류의 핵심활동영역이며 이를 기반으로 한 해상교역이 세계화를 견인하는 핵심 요체라고 볼 수 있다. 이는 해상교역의 안전이 세계경제 나아가 세계의 안보와 번영에 직결된다는 사실을 의미한다.

이러한 이유로 세계 각국은 해상교역의 안전을 위협하는 다양한 해양안보위협에 대처하기 위하여 국가별 노력과 병행하여 지역협력체나 유엔을 중심으로 많은 노력을 기울이고 있으나 해양안보문제의 국제성과 복잡성으로 인해 해결되지 않은 문제점들이 지속되고 있다.

본 논문은 이러한 배경에서 세계경제의 안정 나아가 인류의 번영과 발전을 지속적으로 보장하기 위하여 국제 해양안보의 핵심위협요소로 부상하고 있는 해적문제의 현황 및 이에 대응하기 위한 국제 해양안보협력의 이론적 배경과 활동을 평가하고, 발전방향을 모색해보기 위한 목적으로 작성하였다.

## II. 해양안보협력의 개념과 이론적 배경

### 2.1 해양안보의 개념 논의와 범위의 확대

‘해양안보(Maritime Security)’란 지구의 71%를 점하고 있는 ‘해양’이라는 전범 세계적 공공영역에서의 ‘안보’문제를 다룬다는 측면에서, 명확한 관할권을 가지고 있고 그 주체와 경계가 명확한 주권국가의 안보 즉 ‘국가안보(National Security)’의 개념과는 구분이 된다. 국가안보란 국제법적으로 국가의 주권이 미치는 영역인 영토·영해·영공에 대해 주로 외부로부터의 위협에 대한 억제나 방지 또는 배제에 그 의의가 있다 [2].

반면에 해양안보는 해양에서의 인류(개인, 조직, 국가)의 활동을 위협하는 제반 요소로부터 인류가 자유로워지는 것 또는 그런 상태를 의미한다. 여기에서 인류의 해양활동이란 해양운송, 수산업, 해저자원 탐사 및 개발, 해양연구활동, 해양관광 및 레저, 항만 및 물류관리 등을 들 수 있겠다. 한편 이러한 인류의 자유로운 해양활동

을 위협하는 요소로는 자연재해, 해양오염, 해적 행위, 해상테러리즘, 해양자원이나 해양영토에 대한 관할권 분쟁, 전시 전쟁당사국의 해군력을 중심으로 하는 군사력에 의한 각종 군사 활동 등이 있다.

안보행위가 이루어지는 장소적 차원에서의 해양의 연속성, 안보의 대상차원에서의 해양활동과 관련 일부 해양안보는 국가의 주권이 미치는 영해 내에서의 국가안보활동과 중첩되기도 한다. 또한 모든 인간이나 조직이 특정국가의 구성요소일 수밖에 없는 현실에서 일부 해양안보기능은 국가안보기능과 중첩되기도 한다. 따라서 해양안보의 개념은 국가적 차원과 국제적 차원의 2가지로 구분하여 정의하는 것이 관련분야 연구를 위해서나 정책수행을 위해 타당할 것이다.

우선 국가적 차원 즉 보편적인 안보주체인 국가를 중심으로 정의를 한다면 “해양안보란 국가의 제반해양활동에 위협을 가하는 요소를 억제 및 방지하고, 유사시 적절히 대응함으로써 해양에서 국민의 생명 나아가 국가의 이익을 보호 및 증진하는 제반활동”으로 정의해 볼 수 있다 [3].

다음은 국제적 차원의 정의로서 해양안보가 특정국가의 관할권이 미치지 않는 ‘범세계적인 공공영역(Common Area)’인 해양에서의 안보활동이라는 관점에서 국제사회가 주체가 되어야 하며, 그 대상은 인류의 모든 해양활동의 안전과 자유의 보장이라는 관점에서 접근하여야 한다. 따라서 “해양안보란 국제사회가 인류의 제반해양활동에 위협을 가하는 요소를 억제 및 방지하고, 유사시 이에 적절히 대응함으로써 해양에서 인간 개인의 생명 나아가 조직이나 범세계적 공공이익을 보호 및 증진하는 제반활동”으로 정의해 볼 수 있겠다.

이 국제적 차원의 정의는 국제사회가 ‘온 인류의 자유롭고 안전한 해양활동을 보장함으로써 인류의 영구적인 안전과 번영을 추구 한다’는 인류 보편적 가치에 기초한다는 측면에서 국가적 차원의 정의보다 해양안보의 본질에 보다 가까운 개념이라 할 수 있다. 이는 해양안보를 증진하기 위한 국제적 해양안보협력이라는 인류의 바람직한 활동에 있어 이념적인 배경을 제공해주는 것이라 할 수 있다. 부가적으로 향후 해양안보관련 용어를 사용함에 있어 명확한 개념의 구분을 위해 ‘해양안보’라는 용어 앞에 안보의 주체나 지역을 명시한다면 보다 명확하게 관련 개념을 이해할 수 있으리라 생각한다(예: 국제해양안보, 동아시아 해양안보, 한국의 해양안보 등)

### 2.2. 해양안보협력의 이론적 배경

국제해양안보협력의 개념을 보다 깊이 있게 이해하기 위해서는 이 개념에 내재되어 있는 이념적·역사적 배경 등 이론의 검토가 필요하다.

일반적으로 국제정치현상을 설명하기 위한 국제관계 이론은 그 이론이 기초하고 있는 인식의 관점(패러다임)에 따라 크게 현실주의 이론(Realism)과 자유주의 이론(Liberalism)으로 대별

해 볼 수 있다. 이 중 해양안보협력과 같은 국제협력관련 개념은 대립적 현실주의 보다는 협조적 자유주의에 더 깊이 관련되어 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 ‘협력’이라는 개념에는 개별국가의 이익보다는 국제사회의 ‘공동의 이익’을 우선적으로 추구하고자 하는 인류의 보편적인 가치와 이념이 내포되어 있으며, 이러한 공동의 이익을 위한 노력의 근거에는 인간이성(理性)에 대한 긍정적인 인식과 이 인간이성이 미래의 바람직한 상태를 만들어 낼 수 있다는 확신이 내재되어 있기 때문이다. 이러한 관점은 국제정치에서 갈등이나 대립의 결정론과 비판론에 집중하여 국제체제에서 협력의 가능성을 부정적으로 바라보는 현실주의 관점과는 상치되기 때문이다.

물론 자유주의 국제정치이론 중에도 다양한 관점이 있다. 최근에는 전통적 자유주의 이론에서 보다 진전된 이론으로서 ‘신자유주의 이론’이 대두되고 있다. 신자유주의 국제정치학자인 볼드윈(D. Baldwin)은 신자유주의 국제정치이론을 크게 상업적 자유주의(Commercial Liberalism), 공화적 자유주의(Republican Liberalism), 사회적 자유주의(Sociological Liberalism), 자유제도주의(Liberal Institutionalism) 등의 4가지로 구분하고 있다 [4].

이중 안보협력과 관계되는 자유주의 이론은 마지막에 언급한 자유제도주의이다. 이 자유제도주의의 토대가 마련된 것은 1940~50년대의 기능주의 이론과 1960년대의 지역통합이론이 등장하면서이다. 이들 기능주의 및 지역통합이론은 공통적으로 평화와 번영의 실마리를 개별독립국가 자신들이 보유한 자원을 공동으로 출자하고 또 경우에 따라서는 주권의 일부마저도 공동의 이익을 위한 통합된 공동체에 이양하는 데에서 찾고 있다. 그렇게 함으로써 국가는 물론 국가이상의 공동체가 경제적으로 성장을 지속하고 개별국가가 다루기 힘든 지역적인 문제도 해결할 수 있다는 것이다. [5]

한편 1970년대에 이르러 이 자유제도주의는 초국가주의(Trans-nationalism)와 복합적 상호의존론(Complex interdependence)으로 발전했다. 자유제도주의는 ‘제도(Institution)’가 국제체제에서 행위자(Actor) 사이의 협력을 이루기 위한 중재자 혹은 수단이라고 확신하고 있다. 이러한 자유제도주의자들의 관심은 상호이익이라는 전제를 기존의 무역문제나 발전문제에 국한하는 것이 아니라 테러위협, 대량살상무기의 확산, 지역안보나 세계안보를 위협하는 국내갈등과 같은 새로운 안보의제에 까지 미친다는 것이다. 여기에서 주목해야 할 사실은 이러한 광범위한 초국가적 안보위협문제는 이제 한 국가가 단독으로는 해결할 수 없게 되었다는 점이다. 결과적으로 이러한 초국가적인 안보위협에 대처하기 위해서는 국가 간의 협력과 정책상의 조정을 도모할 수 있는 지역적 또는 세계적 차원의 협력체제(레짐 regime)를 만들어야 한다. 이상에서 논의한 자유제도주의 이론의 핵심 가정은 다음과 같다 [6].

국가는 국제관계에서 핵심행위자임은 틀림없지만 유일한 행위자는 아니다. 국가는 합리적인 행위자인 동시에 도구적인 행위자이므로 모든 의제에서 항상 국가이익을 극대화 하기 위해 노력한다. 현대사회와 같이 경쟁적인 환경에서 국가는 협력을 통해 절대적인 이득을 극대화 하려고 노력한다. 합리적 행위자는 국가로 하여금 협력행위에서의 가치를 고려하도록 한다.

협력이 성공적으로 이루어지는 데 가장 커다란 장애물은 당사자가 협력에 응하지 않는 것과 상대를 속이는 것이다.

협력에 문제가 없는 것은 아니지만 제도가 서로에게 이롭게 보이고 제도가 국가에게 국제적 이익을 확보할 기회를 증가시켜 준다면 국가는 자신이 가진 충성과 자원을 제도로 이동시킨다.

물론 이러한 신자유제도주의 이론은 국가가 서로 이익을 얻을 수 있는 개방무역과 환경보호와 같은 분야에 적용될 때 그 적실성이 크며, 이와는 반대로 당사국 서로에게 이익을 가져다 주기 어려운 분야 예를 들면 군사나 안보분야에 적용되면 적실성이 제한된다는 견해도 없지는 않다 [7]. 그러나 본 논문에서 논의하고 있는 ‘해양안보협력’은 보편적 의미의 안보 즉 국가를 주체로 하는 ‘대립적 국가안보’의 개념보다는, 모든 국가의 이익을 해치는 공공의 적에 대응하기 위한 안보협력이라는 차원에서 참여 국가들에게 공동의 이익을 가져다 줄 수 있는 유익한 제도라는 인식에서 접근해야 하리라 생각한다.

따라서 이러한 자유주의적인 국제관계이론의 관점과, 공공의 이익을 추구하고자 하는 이념적인 근거는 오늘날의 국제해양안보협력의 확대당위성에 대한 이론적·이념적인 배경으로서 작용하고 있다고 할 수 있다.

### III. 해양안보 위협으로서의 세계 해적행위 발생 현황

#### 3.1 해적행위(piracy)의 개념

일반적으로 해적(海賊, pirate)이란 “배를 타고 다니면서 항해하는 배나 해안 지방을 습격하여 약탈하는 도둑”을 말한다 [8]. 그러나 해적문제를 논의할 때는 해적 행위의 주체인 사람(pirate)에 대한 것 보다는 그들에 의해 저질러지는 행위 즉 해적행위(piracy)를 주요 대상으로 한다.

국제법이나 국제정치 영역 등 보다 전문적인 차원에서의 해적행위에 대한 정의는 1982년 채택된 유엔해양법협약 제 101조에 따른 정의로서 해적행위라 함은 다음 행위를 말한다. [9]

가. 사유의 선박 또는 항공기의 승무원 또는 승객이 사적 목적을 위하여 아래 대상에 대하여 범하는 불법적 폭력·억류·약탈행위

공해(high seas)에 있어서의 타 선박, 항공기 또는 편승 인원이나 재산.

어느 국가의 관할권에도 속하지 아니하는 장소

(a place outside the jurisdiction of any State)의 선박, 항공기, 인원 또는 재산  
 나. 관련 선박 및 항공기가 해적선박 또는 항공기라는 사실을 인지하고도 그 선박 또는 항공기의 활동에 자발적으로 참가하는 행위  
 다. 상기 '가', '나'의 규정에 명시된 행위를 선동 또는 고의적으로 조작하는 행위

이러한 정의는 유엔 산하기구인 국제해사기구(IMO : International Maritime Organization)에서 수용하고 있는 것으로서, 해적행위의 장소가 '공해나 또는 연안국 관할권이 미치지 않는 지역'이라는 장소와 관련, 현재의 해적행위는 공해는 물론 연안국의 관할권이 미치는 영해나 배타적경제수역(EEZ)에서도 광범위하게 발생하고 있어 그 범위가 확대되고 있는 추세이다.

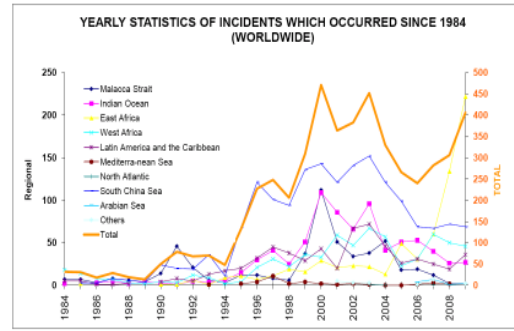
이와 관련 민간기관인 국제상공회의소(ICC) 산하 국제해사국(IMB : International Maritime Bureau)에서는 상기 유엔의 정의에 추가하여 장소와 관계없이 "무력을 사용하여 절도 및 다른 범죄를 수행할 의도로 선박에 승선하여 저지르는 제반 행위"로 규정하고 있다. 학계 및 국제해운업계는 이러한 확장된 정의 즉 모든 해양에서 발생하는 "해적과 선박에 대한 무장 강도 행위(Piracy and Robbery against ships)"를 포괄적인 해적행위의 개념으로 수용하고 있다. [10]

### 3.2 세계 해적 발생 현황

IMO의 연례 해적발생보고서(IMO, Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report-2009)에 따른 세계해적 발생추이(해적행위가 실제 발생한 경우와 시도된 경우 포함)를 보면, 통계를 시작한 1984년부터 1989년까지는 연 20건 내외의 낮은 수준을 유지하다가 1990년 ~ 94년까지는 연 50건 내외로 약 2배로 증가하였다. 이후 1995년 경 동아시아 지역에서의 외환 위기관련 경제침체의 여파로 기존의 4배 이상인 200건 수준으로 증가하기 시작하였다가 2000년 ~ 2005년에는 최고 450여건까지 급증하였다. 그 후 해적 피해의 심각성을 인식한 국제사회가 강력한 조치를 취하기 시작한 2006년도에는 그 발생건수가 250건으로 잠시 주춤하였으나 2008년도부터 미국에서 시작된 세계금융위기로 인한 경제침체로 2009년 현재 406건으로 다시 증가추세를 보이고 있다. 아래 <표-1>은 1984년부터 2008년까지의 세계해적발생현황을 집계한 것이다.

한편 해적이 발생하는 장소를 보면 1994년 이전까지는 말라카 해협을 중심으로 한 동남아 해역에서 세계 해적행위의 40%정도가 발생하였으나, 1994년을 기점으로 아프리카 동북부 소말리아와 중동 남부 예멘 인근의 아덴만과 인도양 그리고 서아프리카의 나이지리아 인근 해역에서 대부분의 해적이 발생하고 있다. 아래 <그림-1>은 2008년도 해적행위 발생 해역을 표시한 것이다.

<표-1> 세계해적 발생 현황



출처: IMO, Reports on Acts of piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report-2009

<그림-1> 2008년도 해역별 해적 발생 현황

\* RED : actual attack, Yellow : attempted attack



출처: 국토해양부, 해양안전종합정보시스템 (GICOMS) 홈페이지.

### 3.3 해적 발생의 배경과 영향

해적행위가 발생하는 데에는 타당한 배경이나 요인이 있다. 가장 큰 원인은 해적행위가 발생할 수밖에 없는 정치·경제적인 문제가 있거나, 해적행위가 발생하였더라도 이를 통제할 수 있는 치안체제가 확립되어 있지 않기 때문이다. 추가적으로 해적행위가 가능한 지리적인 여건과 목표가 되는 범죄대상 선박이 충분이 있어야 하는 등의 여건도 갖추어져야 한다.

소말리아의 경우 1991년 바르(Baree)정권 붕괴 이후 내전이 계속되고 있으며 이에 따라 소말리아의 경제가 파탄됨으로써 생존 수단으로서 해적행위를 선택하는 경우가 많다. 정치적으로 안정되지 않은 정부가 바다 멀리 해적을 단속할 수 있는 행정능력을 가질 수는 없을 것이다. 이에 추가하여 지역적으로나 국제적으로 이에 대한 안보협력에 대한 체제 구축이 미흡한 상태에서 해적발생에 효과적으로 대처하지 못하고 있다.

또한 아프리카 동북부 지역은 지리적으로 긴 해안선을 가지고 있어 어디서나 이동하는 선박에 접근이 용이하며 해안지역에 인구가 밀집되어 있다. 특히 이 해역은 수에즈 운하와 연계하여 유럽과 아시아를 잇는 교통의 요충지로서 매

년 20,000여척의 상선이 통과함에 따라 비교적 용이하게 목표물을 찾을 수 있는 지리적 특성이 있는 곳이다.

말라카 해협 역시 유럽과 동아시아를 연결하는 해상교통의 요충지로서 인근에 도서가 산재되어 있어 해적들이 쉽게 활동할 수 있는 환경을 제공해 주고 있다. 특히 이 해역은 수심이 낮고 통항 폭이 좁아 선박들이 일정한 항로로 저속 운항을 해야만 하는 이유로 해적들의 용이한 표적이 되고 있다. 한편 이러한 해적행위의 발생으로 인한 영향을 보면 다음과 같이 크게 4가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 해양을 통한 국가 간 교역 활동을 위축시켜 활발하고 원활한 세계경제발전 전에 악영향을 미친다. 물론 아직까지는 이로 인한 영향이 제한적이기는 하지만 만일 이를 적절히 통제하지 못한다면 이에 투입되는 정치 경제적 비용으로 인해 해양의존도가 높은 국가들은 심각한 안보위협에 직면하게 될 수도 있다.

둘째, 선박운항경로의 변경이나 해상보험료의 인상으로 인한 운송비용의 증가이다. 해적을 피하기 위해서는 해적이 빈번하게 출몰하는 해역을 피해가는 원거리 우회항로를 택할 수밖에 없다. 이는 해상운송에 추가적인 비용을 유발한다. 또한 관련 전문가들에 따르면 최근 소말리아근해 아덴만 해역을 운항하는 선박의 보험료가 10% 정도 인상되리라 전망되었다. 뉴욕타임스 지(2009.1.27.)에는 해적행위 발생에 따른 보험료 인상과 우회항로 운항으로 세계적 차원에서 경제적 손실은 연 평균 10억 ~ 160억 달러로 추정하고 있으며, 참다못한 영국의 보험·해운업계는 소말리아해적에 대응하기 위해 '사설해군'의 창설을 추진하고 있는 것으로 확인되었다. 여기에 소요되는 비용 1천만 파운드(약 180억원)는 보험회사에서 지급하게 될 예산으로 충당할 것이라고 밝힌바 있다 [11].

셋째, 대규모 해양환경재난이 발생할 수 있다. 현재 해적들은 기본 소병기 이외에도 견착식 대공포(RPG)와 같은 무기로 갈수록 중무장화하는 경향을 보이고 있다. 일부 해적들은 무차별적으로 선박을 공격하고 승무원들을 납치하고 있는데 특히 대형유조선 등 해양오염 위험물질을 운송하는 선박들에 대한 공격이 시도된다면 대규모 해양환경오염사고도 발생이 가능하다. 실제로 과거 해적들은 일본 유조선 타카야마(Takayama)호를 공격하여 상당량의 원유가 유출된 사례도 있으며, 2008년 11월에는 아프리카 케냐해안 인근해역에서 대형 유조선 시리우스 스타호가 납치된 바 있다.

넷째, 국제정치적으로 문제를 일으키고 있는 국제 테러조직과의 연계 가능성이 있다. 현재 해적행위는 점차 대형화 되고 조직화 되어가고 있으며 해적의 표적 선박도 과거 소형 저속선박 위주에서 수심만톤의 대형 유조선까지 가리지 않고 있는 경향을 보이고 있는 바, 이들이 알카에다와 같은 국제적 테러조직과 연계된다면 국제사회에 미칠 파장은 상상할 수 없을 정도로 커질 것이다.

#### IV. 해적 대응을 위한 국제해양안보협력의 평가와 발전 방안

##### 4.1 국제적 수준의 해양안보협력 현황

가. 유엔의 조치 : 유엔 안보리 결의문(Resolution) 채택

유엔은 급증하는 소말리아인근해역의 해적퇴치를 위해 2008년과 2009년 초까지 모두 11개의 결의안을 채택하는 등 해적행위 근절을 위한 국제사회의 노력을 촉구하고 있다. 이중 해적퇴치 관련 직접적 결의안은 2008년 6월과 12월에 각각 채택된 안보리 결의안 1816호와 1851호이다.

결의안 1816호는 소말리아 해적퇴치 작전에 참가하는 외국군대의 활동범위에 대해 유엔해양법협약에 나와 있는 공해상 해적처리 규정과 관련 국제법에 따르도록 하는 한편 소말리아 과도정부와 사전협의 하에 다른 나라군대가 소말리아 영해까지 해적을 추적할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점이 특징이다.

결의안 1851호는 결의안 1816호의 해적퇴치를 위해 제3국 군대의 소말리아 영해 진입허용에 추가하여 다른 나라 군대가 소말리아에 근거를 두고 있는 해적을 소탕할 수 있도록 일정기간동안 연안상륙 허용 등 가능한 모든 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

이러한 유엔의 결의안은 유엔이라는 국제기구의 합법적인 권위에 근거하여 국제사회가 국제적 또는 지역적 차원의 해양안보협력을 추진하는 데 있어 합법적 근거로 활용되고 있다. 이 유엔결의안을 근거로 2009년 1월 이디오피아를 중심으로 한 아프리카 연안 9개국은 소말리아 인근해역의 해적퇴치를 위해 지역적 해양안보협력을 위한 협정을 체결하고 활동 중에 있다.

##### 나. 해적퇴치를 위한 주요기구 및 협력 현황

###### 1) 아프리카 동북부 지역의 해양안보협력

###### 가) 국제적 안보 협력

아프리카 동북부 지역 특히 소말리아 인근해역의 해양안보협력기구의 하나인 '소말리아 해적퇴치연락그룹(CGPCS : Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia)'은 유엔안보리 결의 제 1851호를 근거로 2009년에 소말리아 해적퇴치를 위한 국제안보협력활동을 조정하기 위해 유엔본부내에 설치되었다. 이 그룹에는 한국을 위시하여 미국, 일본, 중국, 러시아 등 24개국과 유엔 사무국, 유럽연합(EU), 아프리카연합(AU), 나토, 국제해사기구(IMO) 등의 기관이 참가하고 있으며 해적관련 정보공유 및 해적퇴치 작전능력 강화, 해운업계의 자구책 마련 독려, 대 해적협조센터 설립, 해적퇴치활동에 대한 국제사회의 관심 및 인식제고, 해적의 사법처리를 위한 국제법의 정비, 해적집단의 자금흐름감시 등 적극적인 해적퇴치를 위해 6개의 중점 추진 분야를 선정하여 추진하고 있다.

###### 나) 군사적 안보협력

해적퇴치를 위한 실질적인 안보협력의 일환으

로 해군을 중심으로 한 해군간 협력을 들 수 있다. 먼저 미국 주도의 연합해군사(CMF : Combined Maritime Forces)가 있다. 연합해군사는 2002년 해상에서 국제 대 테러활동을 지원하기 위해 창설되었다. 이 부대의 임무는 해적 식별 저지 및 감시, 잠재적인 해적 위치 파악 및 위험지역 통항 상선에 정보제공, 상선의 안전을 위해 선단 이동계획 수립 및 호송, 해적공격의 퇴치, 나포해적에 대한 억류 등이다.

다음으로 나토(NATO)의 해상전투단(SNMG : Standing NATO Maritime Group)이 있다. 이 해상전투단은 미국을 비롯한 영국 이탈리아 독일 그리스 등 나토 회원국 합정으로 편성되어 있으며, 세계식량계획(WFP : World Food Programme)선박 보호 및 해적퇴치를 주 임무로 2008년 8월 이후 아덴만 및 소말리아 근해를 중심으로 활동하고 있다.

한편 EU합대도 2008년 11월 소말리아 해적과의 전쟁을 공식적으로 선포한 후 유엔 안보리 결의에 근거하여 EU소속 국가 해군함정으로 함대를 결성하였으며 나토 및 연합해군사와 협력하여 인근해역에서 작전을 수행하고 있다.

이외에도 한국, 중국, 일본, 러시아, 프랑스, 인도, 사우디아라비아, 말레이시아, 태국 등 20여 개국의 해군도 기존 해군군사안보협력체와 협조 또는 단독으로 해적퇴치활동에 참가 중에 있다.

## 2) 아시아 지역의 해양안보협력 현황

### 가) 국제적 안보 협력

아시아 지역 특히 말라카 해협은 유럽과 아시아를 잇는 교통의 요충지이자 협소한 해협의 지리적인 특성으로 일찍부터 해적활동이 빈번하였다. 이에 대해 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 태국 등 남아시아 국가들을 중심으로 대 해적작전수행을 위한 안보협력 노력이 활발하게 전개되었으며 이러한 노력으로 현재는 해적행위 발생이 점차적으로 감소하고 있다.

이지역의 해양안보협력 노력으로는 '아시아지역 해적방지협정(ReCAAP : Regional Cooperation Agreement on Anti-Piracy in Asia)'과 '아세안 지역안보포럼(ARF : ASEAN Regional Forum)'등이 있다.

우선 ReCAAP은 1999년 ASEAN+3 정상회담 시 일본이 주도적으로 해적방지를 위한 국제공조 필요성을 제기하여 2004년 아세아 지역 16개국에 의해 체결된 협정이다. 이것은 해적퇴치를 위한 정부간 협정으로서 최초의 협정이다. 주요 내용으로는 해적퇴치를 위한 국제적 공조를 강화하기 위한 국가별 전담기구 지정 및 정보공유센터(ISC : Information Sharing Center)구축이다.

이 정보공유센터는 싱가포르에 위치하고 해적 행위 및 선박에 대한 무장 강도 행위에 대한 정보교환, 해적발생동향 분석 및 각국 정부와 해적 관련 정보교환체계 유지 등을 주 임무로 하며 ReCAAP의 사무국 기능 및 각국에서 파견된 인원이 모여 전담연락창구 역할을 수행하고 있다.

본 센터가 본격적으로 임무를 수행하기 시작한 2006년 이후 아시아 지역에서의 해적발생 빈도가 말라카 해협을 중심으로 감소하고 있다.

한편 ARF는 아태지역 26개 국가 및 EU의장국 외무장관이 참석하는 아태지역 정부 간 유일의 정치·안보 협의체로서 해적퇴치를 위해 2003년 캄보디아에서 열린 제 10차 회의에서 '해적과 여타 해양안보 위협에 대한 협력에 관한 성명서'를 채택한바 있다. 이에 따라 '해상통행의 안전에 반하는 불법행동 억제 협정(SUA Convention : Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Marine Navigation)'에 대한 지지를 채택하였다. 이 협정의 주요 내용 중 하나는 이후 2008년 6월 소말리아근해 해적을 퇴치하기 위해 유엔에서 추진한 유엔결의 1816호와 같이 해상범죄자를 추적·나포하기 위해 다른 국가의 영해 진입을 제한적으로 허용했다는 점이다.

### 4.2 해적퇴치를 위한 국제해양안보협력의 평가

현재 시행되고 있는 국제해양안보협력은 상당한 성과에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 국가별 해양의존도의 차이에 따른 해양안보협력에 대한 관심과 능력의 차이이다. 이는 원활한 국제협력을 근본적으로 제한한다. 한국이나 미국, 일본, 중국, 독일 등과 같이 국가경제의 특성이 해양을 통한 교역에 기반을 두고 있는 국가는 해양안보협력에 대하여 적극성을 보이고 있다. 그렇지만 경제규모가 적고 대부분 자급자족에 의존하고 있는 빈곤 국가는 해양안보협력에 대해 관심을 가질 수 없으며 협력할 필요성도 느끼지 않고 있다. 즉 해양안보협력에 대한 적극성은 국가 경제 또는 안보의 해양 의존도에 비례한다는 점이다.

또한 해양에 대한 의존도는 높으나 협력에 기여할 수 있는 능력(해군력, 재정능력)이 부족한 국가역시 협력에 대하여 소극적일 수 밖에 없다. 해양안보협력을 위해서는 상당한 비용이 필요하기 때문이다. 따라서 국가재정능력이 부족한 국가는 해양안보협력에 소극적일 수밖에 없다.

둘째, 국가간 해양안보협력을 통해 얻고자 하는 목표의 차이이다. 협력에 참여하는 국가들은 모두 해적퇴치라는 공통의 목표에는 일단 합의하고는 있지만 그 이외의 목표는 미묘하지만 차이를 보인다. 예를 들어 미국은 해적퇴치 등을 통해 국제해양질서를 안정화시킴으로써 정상적인 국제 교역을 유지한다는 목표도 있지만, 이를 통해 현재와 같은 국제정치적인 영향력을 지속하려 하고 있다. 반면에 이러한 미국의 역할에 의구심과 반감을 가지고 있는 EU, 중국, 러시아 등의 강대국들은 미국주도의 해양안보협력체제의 참여를 거부하고 독자적으로 해적퇴치 활동을 전개하고 있다. EU는 아프리카에 대한 전통적 영향력을 유지하려하고 있고, 중국이나 러시아 역시 자원 확보 등을 이유로 아프리카나 인근 지역에서 자국의 영향력을 확대하려는 부가적

목표를 가지 있기 때문이다. 이처럼 범세계적 해양안보를 지켜야 하는 공공의 목표와 개별국가 가 가지고 있는 국가목표가 미묘하게 상충하고 있는 것이다. 이러한 상이한 국가목표에 따른 독자적인 활동으로 인해 해양안보협력은 한계를 가지고 있고, 결과적으로 확대되는 해적활동에 대해 국제사회가 효과적으로 대응하지 못할 가능성이 커지고 있다.

셋째, 해양안보 문제의 다층적 특성과 협력주체들의 다중성으로 인한 협력의 어려움이다. 먼저 해적문제는 정치적, 군사적, 경제적, 법적, 행정적인 분야의 다층적인 국제문제이다. 또한 해양안보문제를 다루고 있는 주체로는 유엔(IMO)을 포함한 해양안보관련 정부(세계적 또는 지역적) 간 협력체제, 민간(해운업계, 보험업계)등의 다양한 주체가 상호 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 해적문제하나를 해결하기 위해서도 이러한 제반요소를 고려해야 하고 관계되는 수많은 기관과의 협력이 필요함에 따라 안보협력의 장애로 작용하고 있다.

마지막으로 해적발생의 원인이 되고 있는 해당국가의 정치불안정, 경제적 피해 문제들을 보다 근본적으로 해결하기 위한 국제협력의 어려움이다. 해적 등 해양안보문제는 무엇보다도 해결하고자 하는 의지와 능력이 있어야 근본적 해결이 가능하다. 이를 위해서는 소말리아와 같은 실패한 국가들의 정치적 안정과 재건을 지원할 지역적인 협력체와 필요한 막대한 재원을 조달할 수 있는 국제적 리더십을 가진 국가가 나서야 하는데 아직까지는 그러한 의지나 관심을 가진 국가가 없다. 이를 통해 얻을 수 있는 이익보다 투입되어야 할 노력과 희생이 너무 크다고 판단했기 때문일 것이다.

### 4.3 국제해양안보협력의 발전방향

그렇다면 어떻게 하면 이러한 문제점을 극복하고 해양에서의 안보협력을 증진해 나갈 수 있을 것인가? 물론 이러한 문제는 워낙 복합적인 문제이기 때문에 단 시간 내에 해결하기는 쉽지 않다. 다만 그 가능성은 II장에서 언급한 국제협력의 이론적 기반을 제공하고 있는 '자유제도주의적' 아이디어에서 그 실마리를 찾아 볼 수 있다고 생각한다.

우선 국가는 국제관계에서 합리적으로 행동하며 국가이익을 극대화하기 위해 노력하는 존재라는 사실에 착안할 필요가 있다. 합리적인 행위는 국가가 국가 간 우호적인 협력을 통해 상호간 이익을 달성할 수 있다는 사실을 역사를 통해 인식하고 있다. 협력을 통해 구축된 체도가 국가에게 국제적 이익을 확보할 기회를 증가시켜준다는 사실을 믿을 때 즉, 국가 간의 신뢰를 믿을 때 국가는 자신이 가진 특권과 자원을 제대로 이용시킨다. 일례로 인류 이성과 지혜가 이룩해 낸 대표적인 국제협력의 결정체로 유엔이라는 전 지구적인 협력기구가 있다. 완전하지는 않지만 유엔은 제 2차 세계대전이후 인류로 하

여금 과거 1, 2차 세계대전과 같은 대규모의 전쟁을 성공적으로 방지했고 국제사회의 협력을 확대해 나가는 기본 틀을 제공하고 있다.

또한 국제사회는 양자·다자간 혹은 지역적으로 수많은 협력과 체도를 통해 보다 안전하고 발전적인 미래를 만들어 가고 있다. 세계화의 확대와 더불어 해적행위 등 국제안보를 해치는 행위는 이제 하나의 국가나 특정 지역의 문제로 끝나지 않고 즉각적으로 전 세계에 영향을 미치고 있음을 온 세계가 절박하게 인식해야 하며 이를 유엔을 중심으로 국제정치적 이슈로 꾸준히 의제화 해 나가야 한다. 이와 관련하여 해적퇴치를 포함한 포괄적인 해양안보협력의 발전을 위한 대안을 모색해 본다면 다음과 같다.

첫째, 해양안보협력문제를 전 세계의 안전을 위협하는 핵심요소로 인식하고, 이를 구조적으로 관리할 수 있는 지역적 해양안보협력기구를 구성할 필요가 있다. 현재 아프리카나 아시아 지역에는 아직 까지 본격적인 안보협력기구가 없다. 따라서 해양안보협력기구를 우선 만들어 해양의 안보문제를 해결해 나가고 이를 중심으로 향후 여타의 안보문제까지 포괄적으로 다룰 수 있는 지역별 다자안보기구로 발전시켜가는 것을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 우선적으로 해양안보협력기구 구성을 위한 주도 국가를 선임하고 이 주도 국가를 중심으로 안보협력조직을 편성하고 국제적인 협력체도와 규범을 만들어 체계적으로 이를 시행해야 한다. 협력기구의 주도국으로 미국이나 중국, 영국 혹은 일본 등과 같은 해양강대국들이 선임되는 것이 일면 효율적일 수 있겠으나, 반대로 강대국이 나서는 것은 문제점도 없지 않다. 국제정치적으로 상호 경쟁하는 강대국 중 한국가가 국제협력을 주도한다면 다른 강대국의 견제로 협력의 성공을 장담할 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 인도나 호주, 캐나다, 한국 등 중상위권 국가군에 속한 국가들이 이러한 국제협력을 주도한다면 성공가능성이 보다 높을 수 있을 것이다. 특히 한국과 같은 국가는 2010년 G20 의장국이 될 정도로 국제적 위상도 높고, 대외 무역물동량의 거의 대부분을 해운에 의존하고 있는 해양선진국이라는 측면에서 국제해양안보협력을 주도하는 데 있어 좋은 대안이 될 수 있다.

또한 이러한 지역적 해양안보 협력기구를 만들어 가는 데 있어 실제적이고 유용한 수단중 하나가 '해군력'이라는 점을 인식할 필요가 있다. 현재도 한국을 위시한 세계 20여 개국에서 파견된 해군이 해적퇴치임무를 연합 혹은 단독으로 수행하고 있는 것처럼, 해군력은 해양이라는 연결된 활동무대에서 국제협력의 핵심자산으로서 세계평화를 위해 경쟁과 대립이 아닌 협력과 상생의 역할을 훌륭하게 수행하고 있다.

둘째, 이와 병행하여 유엔 산하에 해양안보문제만을 전담하는 범세계적 해양안보관리기구의 창설과 국제적 체도를 만드는 것을 생각할 수 있다. 현재와 그리고 미래의 시대는 육지자원의 고갈과 세계화의 진전으로 인류의 해양의존도가

더욱 심화되는 시대가 될 것이다. 이에 따라 국제해적문제를 위시한 해양 테러리즘, 해양환경오염, 대형 재해재난, 해양분쟁 등 하나 또는 몇몇 국가가 해결할 수 없는 문제들이 보다 증가할 것이다. 이러한 문제를 근본적이고 종합적으로 대응하기 위해서는 앞에서 제시한 단편적인 유엔결의안이나 지역적 수준의 제한적인 안보협력으로는 그 해결에 한계가 있다는 것이 확인되었다. 또한 유엔을 제외하고는 해양에 대한 이해관계가 다른 국가들을 일정한 제도적 틀로 묶어 낼 수 있는 권위체도 없다. 비록 유엔 산하에 유사한 기관으로 국제해사기구(IMO)가 있지만 이 기관이 설립된 기본 목적이 해운에 영향을 미치는 기술사항에 대한 정부 간 협력을 촉진하는 데 있기 때문에 해양안보관련 급변하는 안보환경에 효과적으로 대처하는데 한계가 있다 [12]. 따라서 다소 늦은 감이 없지 않지만 유엔을 중심으로 한 범세계적인 해양안보 전담기구의 창설은 인류의 미래를 위해서 시급한 일이 아닐 수 없다.

## V. 결 론

미래 세계는 세계화의 진전으로 인류의 해양의존도가 더욱 심화되는 시대가 될 것이다. 해양을 통한 교역은 더욱 증가할 것이고, 육지자원의 제한으로 해양자원의 탐사나 확보 노력도 더욱 확대될 것이다. 해양은 이제 육지와 더불어 인류의 또 다른 생활터전으로서 인류 곁에 보다 가까이 다가오고 있다. 이에 따라 국제해적문제를 위시한 해양 테러리즘, 해양환경오염, 대형 재해재난, 해양 분쟁 등 한 국가가 해결할 수 없는 문제들이 이전보다 증가할 것이다. 해양문제로 인해 국가 간 대규모 전쟁도 발생할 수 있다. 최근 동중국해에서 중국과 일본 간 도서 영유권을 놓고 벌어진 다투어 다투어(일본명 센카쿠열도)의 분쟁이 한 예가 될 것이다. 이 분쟁의 해결을 위해 미국을 비롯한 세계의 주요 국가들이 이렇다 할 역할을 하지 못한 점은 국제안보를 관리하는데 있어 시사 한 바가 크다.

한편, 지금까지의 해양안보를 지켜나갈 국제적인 노력은 해적에 대응하는 경우에서만은 보더라도 매우 산만하고 제한적이어서, 미래 인류의 안전과 번영을 보장할 기반인 해양안보문제를 관리하는 데 한계를 보이고 있다.

이제 세계 각국은 이러한 국제안보를 다루는데 있어 국가별 대응이 사실상 불가능하며 국제적 협력을 통해서만이 가능하다는 사실을 인식하고 자국중심주의에서 벗어나 때가 되었다. 국제협력 특히 해양에서의 안보협력의 확대를 본격적으로 시작할 때가 된 것이다.

해양안보협력을 발전시키기 위한 대안으로 지역별 해양안보협력기구의 구성을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 먼저 이 해양안보기구 추진을 주도할 수 있는 최적의 국가를 선임한 후 이 국가를 중심으로 안보협력기구를 조직하고 체도를 만들어 추진해 가야한다. 이와 병행하여 유엔에 해양안보문제를 다룰 별도의 전담기구를 편성하

여 지금까지 지역별로, 개별적으로 추진해온 업무를 통합함으로써 세계적 해양안보문제를 종합적이며 체계적으로 관리해야 한다.

인류는 역사상 최악의 비극인 제2차 세계대전을 겪기 까지 국제적 안보문제를 다룰 책임 있고 권능 있는 국제기구를 만들어 내지 못함으로써 결과적으로 최악의 비극을 막지 못했다. 확대되어 가고 있는 해양에서의 안보위협 of 증가로 또 다른 비극이 발생할 수 있는 시대가 오고 있다. 이에 대한 대비가 시급하다. 영해를 제외하고는 사실상 온 인류의 공동 자산이자 번영의 무대인 해양에서의 안전협력을 매개로 해양의 안전을 보장하여 더욱 안전하고 자유로우며 번영하는 세계를 만들어 가야한다. 이를 위해 현재를 살아가는 우리는 인류 이성의 가능성과 지혜를 다시모아 '해양안보협력증진'을 위한 다각적인 노력을 기울일 때가 되었다.

## 참고문헌

- [1] John Baylis, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, p.19, 2008.
- [2] 국방대학교, 『안보관계용어집』, p.11, 2005.
- [3] 박용수·고광섭, “한국의 해양안보와 국가경제” 『한국해양정보통신학회논문지 제14권1호』, p.253, 2010.
- [4] John Baylis, *ibid.* p.131.
- [5] *ibid.* p.132
- [6] *ibid.*
- [7] *ibid.* p.133
- [8] 동아출판사, 『동아 새국어사전』, p.2570, 2009.
- [9] 김현수, 『해양법규』, 해군대학, p.37, 2006.
- [10] 이서향, “해적문제의 국제정치학”, 『주요국제문제분석』, pp.196~7, 2009년 봄호.
- [11] 세계일보, 2010. 9. 29일.
- [12] NIS, 『국제기구편람』, p.93, 2009.