

# 필리핀 남서부 해적사고 현황과 대응방안 연구

나송진\*†

\* 해양수산부

## A Study on Situations and Response Methods for Pirate Incidents in the Seas Southwest of the Philippines

Song-Jin Na\*†

\* Ministry of Oceans and Fisheries, Sejong 30110, Korea

**요 약 :** 최근 필리핀 남서부 해역 즉, 술루해(Sulu Sea)와 셀레베스해(Celebes Sea)에서 통항선박에 대한 해적사고가 연이어 발생하고 있다. 해적들은 현지 이슬람 무장 반군 ‘아브 사야프 그룹’(Abu Sayyaf Group) 구성원들이다. 그들은 조직 운영자금 마련을 위해 최근 13개월 동안 선원 59명을 납치하고 감금했다. 이들에 의한 선원 납치와 살해는 같은 해역의 해상안전과 아시아 지역 물류활동에 커다란 위협이 되고 있다. 본 연구에서는 최근 동 해역에서 발생한 해적사고 22건을 총톤수, 선종, 시간, 장소 및 국적 등으로 분석한다. 아울러, 이들 해적행위 직접 가담자이자 배후세력인 ‘아브 사야프 그룹’과 현행 문제점을 살펴본다. 마지막으로 통항선박과 선사 그리고 관련국가 및 국제사회가 취할 대응방안을 제시하고자 한다.

**핵심용어 :** 해적사고, 술루해, 셀레베스해, 아브 사야프 그룹, 선원납치, 해상안전

**Abstract :** Recently, pirate incidents involving passing ships have been continuously occurring in the seas southwest of the Philippines, the Sulu Sea and the Celebes Sea. Pirates in these areas are members of the “Abu Sayyaf Group”, which consists of Islamic armed rebels. They have abducted and confined 59 ship crews over the last 13 months to obtain money for group operations. The activities of these pirates, abducting and killing crews, have become a significant threat for marine security in the Sulu and Celebes Seas and for logistic activities in Asia. This study examines and analyzes 22 recent incidents in terms of ships gross tonnage, kind, nationality, incident time, location, etc. The identity of the Abu Sayyaf Group, which has been committing this piracy and represents the de facto power behind the actors responsible, is also unpacked, along with current challenges to resolving these conflicts. Finally, responses passing ships, shipping companies, related countries and the international community should make are proposed.

**Key Words :** Pirate Incidents, Sulu Sea, Celebes Sea, Abu Sayyaf Group, Abducting Crews, Marine Security

### 1. 서 론

최근 필리핀 남서부 해역 즉, 술루해(Sulu Sea)와 셀레베스해(Celebes Sea) 지역이 통항선박에 대한 잦은 해적 공격으로 제2의 소말리아 해역으로 변하고 있다. 이 지역 해적은 오랫동안 필리핀 남서부 지역에 근거지를 둔 이슬람 불법 무장 반군 ‘아브 사야프 그룹’(Abu Sayyaf Group, 이하 ‘ASG’라 한다.)이다. 이들 세력은 2016년 3월부터 2017년 3월까지 13개월 동안 동 해역에서 22건의 해적행위를 시도

하여 선원 59명을 납치했다.

이들은 피랍자에 대한 석방대가로 거액을 요구하는 것으로 알려져 있다. 동 기간 중 해적공격을 받은 선박 가운데 한국선박 1척과 한국선원이 승선한 선박이 1척 있고, 한국인 선장이 납치되어 84일 만에 풀려나기도 했다(ReCAAP ISC internal incident report, 2017). 이 연구에서는 아시아지역 해적퇴치협정 정보공유센터(ReCAAP ISC, 이하 ‘해적정보센터’라 한다.)에 보고된 전체 22건 사고를 선종, 총톤수, 시간, 장소 및 국적 등으로 분석하고, 아브 사야프 그룹에 대한 사항과 현행 문제점 등을 토대로 사고방지 방안을 제시하고자 한다.

† sjna@korea.kr, 033-572-5710

## 2. 해적사고 발생해역과 해적조직

### 2.1 지리적 위치와 통항 선박

통항선박에 대한 해적공격이 발생하는 곳은 필리핀 민다나오섬(Mindanao) 남서부 즉, 술루 제도(諸島) 인근 해상이다. 이 제도는 북동-남서 방향으로 놓여 있으며 길이 약 250km, 폭은 약 100km 정도이고 면적은 4,000km<sup>2</sup>에 달한다. 제도를 이루는 주요 섬은 바실란(Basilan), 졸로(Jolo) 및 타위타위(Tawi-Tawi)이고, 주요 선박 통항로는 2곳으로 제도 남서부에 위치한 시부투(Sibutu) 해협과 북동부에 위치한 바실란 해협이다. 술루 제도는 필리핀 영토에 속하지만, 제도의 남서부 끝단 해역은 필리핀과 말레이시아 그리고 인도네시아 3개국 국경이 접하는 곳이다.

술루 제도를 통과하는 선박은 연간 약 15,000척이고 통과 방향은 주로 남북향이다. 이 항로는 극동 아시아나 인도차이나에서 인도네시아나 호주 등 인도양과 남태평양으로 항해하는 선박들이 주로 이용한다. 아울러, 필리핀과 말레이시아 및 인도네시아 국경이 만나는 곳이어서 3개국 사이 연안 항해 선박도 많다. 또한 작은 섬이 많고 산호초가 넓게 분포하며 수심도 낮아 어선의 어로작업도 활발한 곳이다.

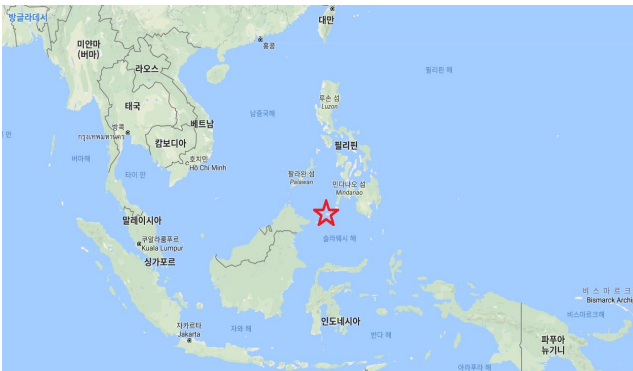


Fig. 1. Location of Sulu Archipelago (red-star).

### 2.2 해적조직과 구성원들

통항선박을 공격하고 승선원들을 납치하는 세력은 이슬람 무장반군 아브 사야프 그룹(Abu Sayyaf Group) 조직원들이다. 이들은 극단주의 무장단체 ‘이슬람국가’(IS)를 추종한다. 최근 관련국 해상안전기관들에 따르면 ASG 이외에도 소규모 지역 테러나 범죄 단체들도 선원납치에 참가하여 자신들이 납치한 선원을 ASG에 팔아넘긴다는 정보도 있다. 필리핀 해양경찰이 2017년 7월 해적정보센터 주관 워크숍에서 밝힌 자료에 따르면, ASG와 연계하여 활동하는 소규모 불법무장 세력이 약 100여개에 달하는 것으로 나타났다. ASG는 1980년대 말부터 필리핀 민다나오섬 서부지역과

술루제도에 자리를 잡고, 그동안 수많은 범죄와 테러를 자행했다. 1991년부터는 이들 활동이 본격화되어 여객선 폭발, 자국민과 외국인 납치, 방화, 약탈 및 살인 등을 저질러왔다.

이들 세력은 현재 약 570여명에 달하는 것으로 파악되고 있다(Armed Force of Philippine, 2017). 이들이 30여년 기간 동안 그곳에 근거지를 잡고 활동할 수 있는 배경은 필리핀 정부 행정력이 약하고 오랜 정치적 혼란과 많은 섬들로 이루어진 지리적 특성 등이 복합적으로 작용하고 있다. 이들을 일망타진하거나 근절하기 어려운 이유는 반군과 일반주민을 정부가 구분하기 어려운 점도 있다. 즉 총을 들면 반군이고 무기를 내려놓으면 평범한 국민이 되기 때문이다. 육지에서 활동하던 ASG가 바다로 진출하여 본격적으로 선박을 테러 대상으로 삼기 시작한 것은 2016년 3월부터이다.

이들은 이때부터 2017년 3월까지 13개월 동안 집중적으로 선박을 공격하고 승선 중인 선원들을 납치 또는 살해했다. 이들이 본격적으로 대형선박을 공격하기 시작한 2016년 후반기는 필리핀 신임 대통령 두테르테가 반군 소탕을 위한 군사작전을 전개한 시기이고, 중동 이라크에서는 미국 등 연합군이 이슬람국가(IS) 세력을 서서히 격퇴하던 때이다. 즉, 육상에서 필리핀 정부군에 밀려 자금 확보를 위한 범죄가 어려워지고 이라크 등에서 밀려나 동남아시아 국가로 귀국한 이슬람 전사들이 필리핀 ASG에 가담하면서 이들 활동이 바다로 확대된 것으로 분석된다.

## 3. 발생 해적사고 유형 등 분석

### 3.1 전반적 사고발생 현황

사고 선박은 22척 가운데 9척은 미수에 그쳤고 13척은 성공하여 이들 선박에 승선하고 있던 선원 59명이 납치되었다. 납치 선원 59명 중 37명은 석방되고 21명은 감금 중이며 1명은 살해되었다(Philippine Coast Guard, 2017). 해적들의 공격대상 선박 추이를 살펴보면, 2016년 3월부터 같은 해 9월까지의 예인선과 어선들을 주요 목표로 삼았다. 해적행위 초기에는 속력이 느리고 견련이 낮은 소형선박 등을 공격 대상으로 정했다. 이 기간에는 화기를 휴대할 뿐 발사하지는 않았다.

하지만, 2016년 10월부터 이들은 대형선박을 공격하기 시작했다. 뿐만 아니라 선박과 승선자들에게 총을 발사했다. 공격장소는 시간이 지나면서 육지나 섬으로부터 거리가 점차 멀어지는 것으로 나타났다. 선박에 승선한 해적들은 선원들을 납치하고 귀중품을 약탈한 다음 선교에 설치된 항해장비와 통신장비를 파괴한 후 도주하였다. 이들이 항해 통신장비를 부수는 이유는 선박이 연안국이나 선주

들에게 사고사실을 알리지 못하게 함으로써 자신들의 도주 시간을 벌기 위함이다.

### 3.2 사례별 선박공격형태 분석

해적이 습격한 선박종류는 해적활동 초기 즉, 2016년 3월부터 9월까지 7개월 동안 발생한 7건 대상선박 모두 소형선이었다. 7척 가운데 5척이 예인선이고 2척은 어선이었다. 이들 선박은 속력이 빠르지 않고 선체 높이가 낮다. 반면 2016년 10월부터 2017년 3월까지 6개월 동안 공격한 15척 가운데 예인선은 1척이고 어선은 2척이었으며, 나머지 12척은 화물선 등 대형선박이다. 시간이 가면서 이들의 공격이 대담해지고 습격기술이 늘었다고 할 수 있다. 12척 선종을 보면 산적화물선 7척, 일반화물선 3척, 컨테이너선 1척, 석유제품운반선 1척이다.

해적공격을 받은 선박의 크기를 보면, 가장 작은 총톤수는 60톤으로 예인선이고 최대 선박은 총톤수 93,169톤 산적화물선이다. 초기 7개월 동안 공격당한 7척 선박의 평균 총톤수는 189톤이고 후기 6개월 동안 공격받은 15척의 평균 총톤수는 23,134톤이다.

선박 국적은 초기 7개월은 소형선이므로 모두 인근 국가 선박이다. 예인선 3척이 인도네시아 국적이고 2척은 말레이시아 그리고 어선 2척은 말레이시아 선박이다. 초기에는 필리핀 자국 선박은 공격하지 않았다. 후기 6개월에 들어서 는 소형선으로 필리핀 선적 어선 1척과 예인선 1척을 공격했다. 다른 어선 1척은 말레이시아 선박이다. 후기 나머지 12척 대형선 국적은 파나마 4척, 필리핀 3척, 싱가포르, 한국, 노르웨이, 마살과 안티구아가 각각 1척이다.

사고시간은 22건 중 18건이 낮시간인 07:00시부터 18:00시 사이에 발생했다. 나머지 4건은 23:59시부터 03:30시 사이 즉, 심야시간에 일어났다. 해적들이 통항선박의 경계에도 불구하고 주간에도 대담하게 공격을 시도했다.

선박 습격 장소는 육지까지 거리가 최소 4마일인 곳에서부터 최대 65마일 떨어진 곳까지 있었고, 평균 거리는 약 21마일이었다. 공격받은 22척 선박이 통과했거나 통과 예정이던 항로는 20척은 시부투 해협이고 2척은 바실란 해협이었다.

사건당 참가 해적수는 최소 3명에서 17명까지 다양하지만 평균 약 7명이다. 사건별 납치 선원수는 최소 2명에서 최대 10명까지이고, 평균은 4.5명이다.

해적들이 습격시 사용한 무기는 소총 등 소화기로서 전체 22건 중 무기 종류가 파악되지 않은 3건을 제외하고 모두 총을 휴대한 것으로 나타났다.

이들이 승선을 시도했지만 실패한 9건은 모두 후기 6개월 동안에 있었다. 승선을 성공하지 못한 이유는 이들이

후기에 공격한 선박들이 규모가 크고 속력이 빨랐고, 초기 이후 해적정보센터와 선박 기국 등이 동 해역의 해적사고 발생사실과 선박의 대응방안 등을 전파하고 본선에서 이를 실행했기 때문으로 보인다.

공격자들이 사용한 보트는 대부분 고속 보트였다. 이들 보트 색깔은 회색 또는 흰색이거나 녹색이 많았다. 단색으로 칠한 경우도 있고 흰색이나 청색의 띠 모양으로 칠한 것도 있었다. 전체 사건 중 5건은 나무로 만든 재래식 보트를 사용했다.



Fig. 2. Members of Abu Sayyaf Group.

## 4. 현황과 대응방안

### 4.1 현행 문제점

다른 사항보다 지리적 조건이 원활한 해상치안 확보에 큰 걸림돌이 되고 있다. 무엇보다 수많은 섬이 가장 큰 장애요인이다. 섬이 많아 해안선 길이도 길고 복잡하다. 또한 동 해역은 수심이 낮고 산호초가 발달해 있어 대형 경비함정들이 쉽사리 접근하기도 어렵다. 이곳은 위도상 적도에 가까워 대부분 섬에 열대림이 무성히 자라므로 해적들이 일단 섬에 상륙하여 밀림에 숨어들면 해군이나 해경은 수색이 사실상 불가하다.

다음으로 필리핀 국내 상황이 불안정하다. 오랫동안 정치 혼란으로 정부 행정력과 치안상태가 약해진 틈을 비집고 ASG가 이곳에 오래전 자리를 잡았다. 그리고 각종 테러와 납치행위를 자행해왔다. 2016년 6월말 집권한 두테르테 대통령은 이들 불법 무장 세력 'ASG'를 제거하기 위해 정부군을 대규모로 동원하였다. 그러나 이들은 오히려 토벌을 비웃기라도 하듯 2017년 5월 그들의 근거지를 벗어나 다른 이슬람 무장세력 '마우테'와 협력하여 마라위에서 폭동을 일으키고 일부 지역을 장악하면서 정부군과 전투를 벌였다.

해적 준동 해역은 인접 국가들간 오랜 분쟁으로 상호 협력도 어렵다. 이들 지역은 해상 또는 육상으로 국경을 접하고 있는 곳이다. 이들 3개국은 일부 해역에 해상 경계선이 제대로 확정되지 않아 국경 분쟁이 있다. 또한 정치적으로도 관계가 원만하지 못하다. 이들 국가간의 밀접하지 못한 상황을 나타내는 사례가 해적사고를 두고도 일어났다. 2016년 3월부터 술루해와 셀레베스해에서 해적사고가 연이어 발생하고 자국 예인선 선원들이 납치당하자 인도네시아는 2016년 5월부터 필리핀에 대한 석탄 수출을 중단시켰다. 필리핀의 국내 에너지 수요가 큰 혼란에 빠졌다. 그 이유는 필리핀 전기 수요의 대부분을 화력발전이 담당하고 화력발전이 필요한 연료용 석탄 70%를 인도네시아로부터 해상을 통하여 수입하기 때문이다. 국가간 불화를 해적들이 이용하기도 한다. 한 나라 해역에서 통과선박을 공격하고 선원을 납치한 해적들이 다른 나라 해역으로 도주하고 육지로 상륙하여 숨어드는 경우가 바로 그것이다.

이들 연안 3개국은 해적사고가 자국 연안 또는 인접국 해역에서 빈번하게 발생하자 2016년 5월 관련국 외교 및 국방장관들이 만나 양해각서를 체결했다. 그 내용은 동 해역의 해적퇴치와 해상치안 안정을 위해 관련국이 협력한다는 내용이었다. 주요 실행방안으로 관련국이 함정을 보내고 공동으로 위험해역에 대한 해상순찰을 실시한다는 것이었다. 하지만 그후 이 계획들은 제대로 실행에 옮기지 못하고 있다. 그 이유는 인력과 예산 문제 등이 발목을 잡았기 때문이다. 관련국이 함정의 해상순찰 등에 소요되는 예산 등을 배정하지 않고 타국에 기대려하기 때문이다. 자국 해역 내에서 해적을 추적하기 시작한 경우 해적들이 인접한 타국 해역으로 도주하면 최초 해적추적 국가 함정이 타국에 진입하지 못하는 사례도 있다. 그 이유는 이들 국가간에 제3국에 대한 긴급 추격권한 등에 관한 협약이 없기 때문이다.

사고 빈발 해역에 관련국 해양경찰이나 해군 함정 등 해상치안세력이 장기간 오래 배치되어 활동할 수 있는 제대로 된 항구나 기지가 없는 점도 문제이다. 현재 동 해역을 지나는 선박들이 무선으로 접촉할 수 있는 곳은 전체 3곳에 불과하다. 이 가운데 두 곳은 필리핀 기지이고 한 곳은 말레이시아 기지이다. 이들 세 곳 중 단지 한 곳만이 해적사고 발생해역에 가까이 있고 나머지 두 곳은 수백km 떨어져 있다. 이들 기지는 단지 선박으로부터 통과 보고를 받은 정도의 역할만을 수행할 뿐이다.

#### 4.2 재발방지 대책

필리핀 술루해는 극동아시아와 동남아시아 국가들의 해상수송 루트에서 중요한 위치를 차지한다. 해적위험으로

인하여 이곳 항로를 포기하고 다른 곳으로 우회 운항할 경우 최소 1~2일 이상 더 항해일수가 늘어난다. 또한 이슬람 무장 세력들이 저지른 선원납치와 선박파괴 그리고 운항저해로 인한 피해도 막대하다. 공식적으로 발표된 바는 없지만 납치된 선원 석방금으로 해적들에게 지급하는 금액이 엄청난 것으로 알려져 있다. 인접국과 아시아 그리고 세계의 원활하고 안전한 해상물류와 경제활동을 위해서 관련국 뿐만 아니라 국제적으로 동 해역에 대한 해상치안 확보에 힘을 쏟아야 한다. 그 몇 가지 실행방안을 여기에 제시하고자 한다.



Fig. 3. Major shipping routes and Choke points.

먼저 당연히 선박 자체적인 해적 예방활동과 회피조선이 이루어져야 한다. 우선 해적출몰이 예상되는 경우 철조망 설치와 출입문 폐쇄 등의 예방조치를 취하고 경계원을 추가로 배치해야 한다. 가능하다면 주간에 위험해역을 통과하도록 항해시간을 조정하고 선단을 이루어 여러 척이 함께 연이어 항해하면 위험도를 낮출 수 있다. 더불어 위험해역 진입 전 ‘선박 무선통보 육상기지’ 전화번호와 VHF채널 Call-Sign 등을 숙지하고, 사전 통과 보고를 한다. 해적이 나타난 경우 즉각적으로 동 기지에 연락하고 해적이 본선에 접근이나 승선하지 못하도록 회피 기동을 실시한다. 만약 해적들이 본선에 승선한 경우 절대 저항이나 그들의 요구에 반하는 행동을 하는 것은 금물이다.

다음으로 당연히 연안 관련국의 활동이 가장 중요하다. 필리핀 국내 정치가 안정되고 국가 행정력과 치안력이 강화되어야 함은 물론이다. 드넓은 해역에 제한된 수의 해군이나 해양경찰 함정을 배치하는 것은 한계가 있다. 때문에 관련국은 지속적으로 해상치안력 확충에 노력하면서, 현재 단기적으로는 선택과 집중을 통하여 부족한 함정과 인력을

최대한 효율적으로 활용하여야 한다. 하루 몇 차례라도 함정을 배치하는 호송선단을 구성하여 상선단이 위험해역을 통과하도록 하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 아울러 위험해역에 대한 해군이나 해양경찰 기지와 배치함정 척수를 늘려야 한다. 해적선이나 통과선박을 감시할 수 있는 레이더 기지도 여러 곳 추가로 필요하다.

마지막으로 국제적인 공조와 노력도 요구된다. 위험해역이 필리핀 국내 해역이지만 사실상 국제해협 역할을 하는 곳이다. 또한 여러 나라가 국경을 접하는 곳에 가깝기 때문에 인접국의 협조도 필요하다. 먼저, 필리핀과 말레이시아 그리고 인도네시아 간에 더욱 긴밀한 관계를 맺고 해적 퇴치활동에 나서야 한다. 우선적으로 자국 해역 내에서 시작된 해적추적활동을 인접국 바다에서도 가능하도록 하는 국가간 협정이 체결되고 실행되어야 한다. 시부투 해협은 술루해를 통과하는 대부분의 선박이 지나가는 곳인 만큼 중요 국제해협과 같은 해상안전이 요구된다. 필리핀 1개 국가의 노력만으로는 부족하다. 소말리아 해적에 대한 수년간의 국제적 노력과 협력 같은 유사한 방안이 이곳에도 필요하다. 한국과 일본 및 중국 그리고 싱가포르 등 아시아 해운국들이 동 해역에 대한 해상안전도 제고에 기여해야 한다. 구체적으로 위험해역 레이더 기지 건설 등에 필요한 예산을 분담하고 장비도 제공할 수 있다. 현재와 같이 해적공격이 지속적으로 발생하는 경우, 앞선 소말리아 해역의 경우와 같이 주요 해운국들이 자국 해군함정을 파견하여 연합함대를 구성할 수도 있다. IMO 등 국제해사관련 기구의 관심과 지원도 필요하다. 더불어 대부분 사고가 필리핀 해역에서 발생하는 만큼 한국과 필리핀 정부 사이에 협력과 공조가 필요하다. 구체적인 방안으로 양국 해상안전기관간 양해각서 체결, 핫라인 설치 운영, 합동 훈련 실시 그리고 해상안전장비 지원 등이다.

## 5. 결 론

해적은 인류 공동의 적이다. 특히, 해상물류 활동과 어로 작업을 하는 상선과 어선에는 결정적인 장애요소이다. 최근 빈발하는 필리핀 남서부 해역의 해적사고는 필리핀 국내의 열악한 여러 사정에서 기인하였다. 하지만 이를 한 나라에만 맡겨두기에는 무리가 있다. 사고 여파가 크고 필리핀 단독으로 상황을 정상적으로 개선시키기에는 많은 어려움이 있고 시간이 오래 걸리기 때문이다. 때문에 여러 이해 관계자들의 노력과 공조가 절실하다.

필리핀뿐만 아니라 각 운항선박과 아시아 주요 해운국 그리고 더 나아가 국제적인 관심과 노력도 필요하다. 아국 선박 그리고 아국 선원이 승선한 외국선박이 이곳을 자주 이용하고 있다. 최근 2017년 10월 11일자 연합뉴스에 ASG가 한국선박 납치를 계획하고 있다는 보도도 있었다. 향후 일어나는 동 해역의 해적사고를 더욱 면밀히 관찰하고 분석하면서 추가적인 대응방안을 찾아야 할 것이다.

## References

- [1] Armed Force of Philippine(2017), Insight on Abu Sayyaf Group and Combatting Terrorism, PDF, p. 5.
- [2] Philippine Coast Guard(2017), Maritime Security Situation in Sulu-Celebes-Sibutu Sea, PDF, p. 5.
- [3] ReCAAP ISC(2017), Internal Incidents Reports, 22 cases.

Received : 2017. 12. 05.

Revised : 2017. 12. 26.

Accepted : 2017. 12. 28.



Fig. 4. Ship's three Contact Centers.