

해적과 해양안보: 소말리아 해적 문제를 중심으로

김석수 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

「JPI 정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

삼호드림호 피랍사건이 보여 주듯이 소말리아 해역에서 해적의 공격이 급증하고 있다. 해적행위에 효과적으로 대응하기 위해서는 해적행위가 바다에서 발생하지만 거점은 육지에 있는 범죄행위라는 점을 인식할 필요가 있다. 해적들이 추적자를 따돌리고 안전하기 위해서는 육지에 피난처가 필요한데, 법이 미치지 않고 해적들이 보호를 받을 수 있는 '실패한 국가' 소말리아의 존재가 소말리아의 해적문제를 설명하는 데 중요한 변수이다. 해적발생이 소말리아 국내정치와 밀접한 관련이 있지만 국제사회의 대응은 정치적 처방을 결여하고 있다. 2009년 이전 아덴만에서 해적퇴치작전은 진정한 다자적인 협력이라기보다는 주로 개별 국가적 차원에서의 대응이었다. 따라서 선박들에게 일관성 있고 지속적인 안전을 제공하지 못하고 때때로 해적공격을 저지하는 효과만 있었다.

해적문제의 해결을 위해서는 소말리아의 평화과정을 촉진하고, 허약한 정부를 지원하기 위하여 적극적으로 개입하는 것이 바람직하다. 만약 각국의 해군력이 유기적 연대를 통해서 효과적인 작전을 수행한다면 외부에서 소말리아로 유입되는 무기와 보급품을 차단해 소말리아 정치세력을 압박할 수 있어서 해적문제 해결에 좋은 결과를 거둘 수 있을 것이다.

지역안보의 차원에서 소말리아 해적은 무기와 탄약의 불법거래를 조장하고, 국제무역의 물동량을 축소시키고 비용을 높이며, 해적 공격에 의해 유조선이 파괴될 시에는 석유 유출이 발생하여 환경재앙이 발생한다는 점에서 위협이 되고 있다. 한국의 경우에 소말리아 해적에 의한 선박의 피해는 상대적으로 적었다. 이는 정부가 청해부대를 파견해 한국 선박을 보호하고, 선박도 자체적으로 해적대응을 강화한 결과라고 볼 수 있지만 한국 선박이 소말리아 해역을 연간 500회 이상 통과하고 있어서 지속적인 주의가 요구된다.

목 차

- 1. 해적발생의 원인
- 2. '실패한 국가' 소말리아 해적발생의 역사와 배경
- 3. 소말리아 해적의 정치경제학
- 4. 안보 위협 세력으로서 소말리아 해적
- 5. 소말리아 해적문제 해결을 위한 국제협력과 한국에의 함의
 - 가. 국제협력
 - 나. 한국에의 함의
- 6. 결론

1. 해적발생의 원인

- 냉전의 종식으로 무역확대에 장애가 되었던 이념과 체제의 대결이 감소하고 세계화와 신자유주의 확산으로 다국적·초국적 기업이 발전하면서 세계무역이 확대됨에 따라 원료와 상품의 운송을 위한 해양무역이 크게 증가하고 따라서 운송에 사용되는 선박들이 해양범죄의 좋은 목표가 되었음.
- 선주들은 해적의 발생을 대체로 무시할 뿐만 아니라 해적공격을 은폐하고자 함.
 - 선주들과 해운회사는 해적의 발생이 운송료와 보험료에 영향을 미치는 것을 두려워하며, 특히 해적을 신고했을 때 공식적인 조사 기간이 길어지고 이 기간 중에 선박을 이용할 수 없다는 우려 때문에 선장들에게 공식적으로나 비공식적으로 해적의 공격을 보고하지 말 것을 주문.
 - 만약 해적공격을 신고하면 조사 기간 동안에 해당 선박은 하루에 대략 25,000달러의 손실을 보면서 항구에 정박해 있어야 해 선주에게는 비용이 많이 들. 따라서 선주들은 해양무역에서 발생하는 전체 수입의 1% 미만에 해당하는 해적에 의한 피해액을 하찮은 거래비용으로 인식하고 있음.
- 개념정의의 문제, 기록의 미비, 피해은폐의 유인 등이 해적문제의 추적과 해결을 어렵게 하고 있지만, 2003년 이후의 해적의 추세는 확인할 수 있음.
 - 아프리카의 나이지리아 해역에서는 2005년에 30건에서 2008년에는 140건 이상으로 해적행위 증가. 아덴만 해역에서도 2007년 중반 이후 2009년까지 해적이 220% 이상 증가.
 - 소말리아는 수십 년 동안 해적들의 피난처였는데 최근 해적 행위가 급등한 것은 해적이 매우 이익이 되는 사업이 되었다는 사실로 설명할 수 있음. 일반 소말리아인들의 1년 소득은 600달러에 불과하지만, 해적행위는 몸값을 통해서 높은 수익을 올릴 수 있기 때문에 매

우 매력적인 사업이 될 수밖에 없음.

- 반면 인도네시아, 카리브 열도와 라틴아메리카 해역은 2003년에는 해적의 위협이 가장 높은 지역이었지만 그 이후 각각 90%와 95% 정도가 사라졌음. 말라카해협 역시 2003년에 209건, 2008년에는 75건, 그리고 2009년 45건으로 과거 몇 년 동안에 해적공격 횟수가 급격하게 하락.
- 대부분의 해적 사건은 허약한 국가구조와 지배할 수 없는 영토를 가지고 있는 취약한 국가 즉 '실패한 국가'에서 발생하는데, 이러한 국가로 소말리아, 나이지리아가 있고 인도 대륙, 그리고 동남아 지역 등에도 존재함.

2. '실패한 국가' 소말리아 해적 발생의 역사와 배경

- 소말리아 해역과 아덴만에서 해적행위는 증가하고 있으나 새로운 현상은 아님. 소말리아 해적들은 젊고 아직은 어떤 면에서 세련되지 못했지만 위험하기 때문에 해적문제의 심각성을 과소평가해서는 안됨. 이 지역의 역사적, 정치적인 맥락을 이해하여 해적들을 추동하고 있는 힘을 보다 잘 파악할 필요가 있음.
 - 해양무역의 증가는 무력을 사용해 무역의 네트워크를 통제함으로써 부를 급격히 축적할 수 있는 기회를 발생시켰고, 약탈과 공물은 소말리아 국가 형성에 도움이 되었음. 또한 20세기 초반 이후 홍해 연안과 아덴만의 해적 행위와 밀수가 은밀하게 연계되어 있어 합법적인 무역과 밀수 사이에는 경계가 대단히 불투명했음.
 - 1950년대 이 지역에서의 국제적 해적행위는 몸값을 요구하기 위한 요트의 나포에 제한되었지만, 지역의 다우선 무역업자와 어선에 대한 지역적 해적 행위는 계속되었음. 1960년대 소말리아에 대한 소련의 지원으로 베르베라와 모가디슈의 항구 시설이 군사화, 국제화되면서 연안에 강력한 군사력이 배치되었지만, 1960년대와 1970년 내내 이루어졌던 밀수를 국가가 통제하지 못하고 소말리아의 작은

해적은 국가가 허약하고, 영토의 지배가 안되는 '실패한 국가'에서 발생

해양자원의 경제적 중요성도
해적이 외국선박을 공격하게
된 하나의 원인

항구와 항만 시설을 통해서 계속되었음.

- 해적의 부활은 내전의 발생과 국제적 개입과 직접적인 관계가 있음. 1991년 이전에는 외국 선박에 대한 공격이 거의 없었지만 바레 정부의 붕괴와 함께 항구와 항만 시설들이 경제적 재원을 위한 투쟁의 거점이 되었음. 즉 국가 붕괴 이후 해적이 소말리아 해역에서 외국 선박을 공격하게 된 배경에는 해양자원의 경제적 중요성에 원인이 있었음.
- 국가 붕괴 이후 여러 파벌이 경쟁적으로 어업허가권을 남발하면서 외국의 어선들이 어종과 어량이 풍부한 소말리아 해역으로 몰려왔고, 지역 어선들이 연안에서 조업 중인 외국의 저인망 어선의 조업을 방해하거나 싸우고 있는 동안 항구를 지배하고 있었던 여러 파벌들은 어업에 세금을 징수하기 시작했음.
- 외국 어선들이 불법 어업을 통해서 소말리아 해안 주민의 재원을 탈취해 갔는데 만약 그렇지 않았으면 주민들의 생활이 상당히 개선되어 해적 행위 방지의 최소한의 역할을 할 수 있었을 것임. 소말리아 해안 지역 젊은 어부들의 좌절은 해적 행위에서 답을 찾기 시작했음.
- 소말리아 어부들은 최첨단 장비를 가진 외국 선박들과 치열한 조업 경쟁을 피하는 대신, 해역을 통과하고 있는 비무장 상선을 M-16, AK-47 자동소총 그리고 로켓포(RPGs)로 무장한 채 쾌속정을 타고 나포하는 것이 쉽다는 것을 깨닫게 되었음.
- 1990년대 말에 폰트란드가 독립 국가를 선포하면서 어업에서 세금 징수는 더욱 증가하였음. 연안 어업 세금의 확대를 추구하고 있었던 압둘라 유수프 아메드(Abdullahi Yusuf Ahmed) 정부는 항구와 연안의 세관을 관리하기 위해 하트(Hart)라는 민간보안업체를 고용했는데 이 보안업체는 전리품 전쟁을 하고 있는 여러 파벌들의 경쟁에 말려들어 폰트란드 항구를 통제할 수 없었음.
- 이 과정에서 하트는 40명의 소말리아인들에게 GPS 사용, 해양위치 추적과 보안방법, 해양에서 의심스러운 선박을 식별하고 탑승하면

서 선박을 정지시킬 수 있는 훈련을 시켰음. 하트의 훈련을 받았던 사람들이 나중에 소말리아 해적들 중에서 가장 능력이 탁월하며, 최첨단 컴퓨터를 이용한 위치를 추적하는 능력, 통신 장비 및 중화기를 사용하는 능력, 선박조종술을 가진 전문적인 해적이 되어서 규모가 큰 국제선을 연안에서 아주 먼 거리에서도 나포할 수 있게 되었음.

- 2005년부터 소말리아 해역에서 급등하고 있는 해적 행위는 정치적인 요소와 함께 자연적 요소가 혼재되어 있는데, 2004년 12월 26일에 발생한 쓰나미로 40,000명에서 50,000 명의 사람이 사망했고 거의 모든 해안 마을이 황폐해졌고 많은 어장과 어구가 파괴되었음. 그런데 소말리아는 서구의 관심 밖이었고, 존재하지도 않는 중앙정부가 대책을 세워주기를 기다리는 것은 굶어죽는 것과 마찬가지로 때문에 소말리아 해역을 통과하고 있는 선박을 약탈하는 것이 고난을 벗어나기 위한 논리적인 해결책이 될 수 있었음.
- 소말리아 해적 행위의 범위와 규모가 커지고 있는 문제를 심각하게 인식해야 함. 가장 믿을 만한 평가에 의하면 소말리아 해역에서 활동하고 있는 해적 집단은 약 10개 정도로 추산되고 있는데, 두세 개 조직은 상대적으로 신진세력이고 나머지는 오래된 베테랑들이며 2007년까지 각 세력들은 1년에 대략 12회 외국 선박에 대해 공격을 했음. 2007년 이후 해적 행위가 갑자기 급등하게 된 것은 활동을 시작한 두 세 개의 조직 때문이라고 볼 수 있는데, 장비와 기술의 투자가 상대적으로 작고, 한 지역에서 다른 지역으로 이동이 쉬우며, 밀수에서 해적으로 범죄 네트워크의 구조조정이 이루어진 것이 2007년 이후 해적 급등의 충분조건임. 해적들이 보험업자들에게 성공적으로 몸값을 받아내고 있는 현 추세를 고려하면 다른 범죄 세력도 해적 행위에 참가하는 것은 당연함.

2004년 쓰나미 피해에
대한 자구책 차원에서
해적 행위가 발생하기도...

해적에 대한 국제적 대처는
본질적 대응보다는 주로
경제적 차원의 접근에 그쳐...

3. 소말리아 해적의 정치경제학

- 해적들이 왕성하게 활동할 수 있는가 없는가를 결정할 수 있는 것을 국가의 능력이라 할 수 있음.
 - 과거나 지금이나 공통적으로 해적의 존재를 위해서는 법적인 제한을 가할 수 없는 넓은 해양환경, 우호적인 지리적 조건, 은신처를 제공하고 있는 허약하거나 고분고분한 국가들, 혜택을 받고 있는 부패한 관리와 지도자들, 강탈한 물건에 대한 시장, 갈등과 경제적 혼란, 풍부한 화물 판매, 선원들의 안전을 위해 지불된 몸값 등의 조건이 중요함.
- 해적은 기회의 범죄이고 경제적인 동기로 이루어지지만 해적 활동은 선박의 재물을 훔치는 좀도둑의 형태에서부터 화물과 선박 전체를 강탈하는 조직범죄에 이르기까지 광범위하게 존재. 소말리아 해적은 전형적인 해적과는 달리 화물이나 선박이 아니라 선원을 노리는데, 이는 소말리아에서 인식되는 인간 생명의 가치와 외부 세계 특히 서구 지역에서 인식하는 인간 생명의 가치의 차이점을 이용하는 것임.
- 소말리아 해적에 대한 국제적인 반응은, 문제 해결을 위한 본질적인 대응보다 주로 경제적인 차원으로 접근했기 때문에 느리고 비효율적이었음.
 - 최첨단 초계정으로 소말리아 해안을 순찰하는 것만으로는 해적 행위를 방지하거나 줄이는 것이 아니라 오히려 해적의 위험을 증가시킬 수 있음.
- 소말리아 해적은 소말리아 국내정치와 밀접한 관련이 있고, 해적을 조직하는 범죄자들은 분열된 정치권력과 연계되어 있음. 해안 지역의 군벌을 중심으로 하는 정치단체와의 대화와 협상은 시간이 걸리지만 해적 행위에 대한 자극과 유인책을 완화하거나 근본적으로 제거할 수 있을 것임.

- 역사적으로 해적은 바다에서 발생하는 그러나 거점은 육지에 둔 범죄임. 추적자들을 따돌릴 수 있기 위해서 해적들에게는 외딴 지역보다는 정치적, 법적으로 보호받을 수 있는 안전한 피난처에 대한 용이한 접근이 필수적임.
 - 소말리아 해적들이 국경 내에서 정치적인 보호를 받고 있기 때문에 소말리아 해적 문제 해결은 해안의 정치적 동력과 불가피하게 연결되어 있다고 할 수 있음.
- 소말리아는 실패한 국가이지만 실패한 사회는 아님. 아울러 소말리아 중앙정부는 붕괴했지만 다른 형태의 권력과 권위는 남아있음. 예컨대 어떤 형태의 권력과 권위는 개별적인 지역에 한정되어 행사되고 있고, 부족 혹은 하위부족의 지도자들은 전통적인 수단을 사용해서 권력과 권위를 활용하고 있으며, 어떤 권력과 권위는 지지자들의 후원, 동맹 그리고 혐의를 통해서 지도자들에게 위임되는 것도 있음. 어떤 권력과 권위는 이슬람 사원이나 군벌을 통해 활용되고 있음. 소말리아는 부족 중심 사회이지만 다양한 파벌들은 변화하는 환경에 대응해서 부족 혹은 하위부족들의 합종연횡을 통해서 동맹을 형성하고 있음.
- 1991년 국가 붕괴 이후 14차례 이상의 국가건설을 위한 시도는 소말리아의 핵심 부분을 무시하고는 성공할 수 없다는 것을 보여준 것임. 소말리아 사람들은 국가의 재건이 오히려 지역을 불안하게 만들 수 있고, 단지 해적문제를 해결하기 위한 국가재건은 의미가 없다는 것을 인식하고 있음. 소말릴란드와 폰트란드와 같은 지역이 일원화된 해결책을 근본적으로 반대하고 있는 한 소말리아 국가 통합을 계속 지지할 목적 역시 없기 때문에 아프리카 연합(African Union)은 소말리아가 분열되는 것을 반대하고 있지만 평화와 안정을 촉진하기 위해 통일국가 분립독립될 수 있다는 것은 사이프러스(Cyprus) 코소보(Kosovo)에서 잘 보여주었음.
- 급진 이슬람주의자들은 소말리아를 이슬람국가로 만들려고 하고 있지만 이슬람은 소말리아인들에게 아주 생소한 교리였음. 외부 세력

해적 행위는 바다에서 발생
하지만 그 거점은 육지에
둔 범죄임을 인식해야...

해적이 벌어들이는 몸값은
이슬람 극단세력인 알샤바에
자금으로 제공되어...

이 이슬람을 가지고 들어 왔지만 지역의 지지를 얻었던 것은 이데올로기적 접근이 아니라 실용주의적 방법을 통해서였음. 소말리아에서 이슬람이 거리에 평화를 가져올 수 있지만 사회적 규범으로서 자리 잡은 것은 아님. 소말리아에서 이슬람이 국내적으로 확고하게 뿌리를 내리지 못했으나 이슬람 정권이 들어서거나 이슬람 국가를 건설한다면 탈레반이 아프가니스탄에서 적용했던 이슬람의 규범을 강요할 수 있음.

- 소말리아에서 국가 통합에 가장 많은 관심을 가지고 있는 것은 폭력적인 알샤바를 중심으로 하는 이슬람단체들임. 이미 독립을 선언한 소말릴란드, 사실상 독립국가로 기능하고 있는 펀트란드의 지역과 이들 지역의 정체성을 가지고 있는 부족들은 통합과 이슬람을 반대하고 있기 때문에 소말리아내 이슬람 단체들은 걸프국가와 아라비아 전역의 이슬람 자선단체, 부유한 개인과 유럽과 미국에 살고 있는 소말리아 국외이주 무슬림들의 여러 해 동안의 적극적인 후원이 없었다면 세력이 급격하게 약화되었을 것임. 그러한 후원 단체가 없는 세력들은 에티오피아 등 해외 이주자가 보내는 송금과 지역기업의 세금징수에서 재원을 마련할 수밖에 없었고 결국 소말리아 해적은 재원확보를 위한 확실한 수익사업이 되었다고 볼 수 있음.

4. 안보 위협 세력으로서 소말리아 해적

- 전통적 안보의 개념에 따르면 해적은 안보위협으로 볼 수 있기 때문에 미국, 유엔, 서구 그리고 관련 국가들이 아덴만과 소말리아 해역에서 수행하고 있는 해적퇴치 작전은 정당하다고 할 수 있음.
 - 해적이 벌어들이는 몸값은 미국이 테러 집단으로 지정한 이슬람 극단 세력인 알샤바의 자금줄이 되었음.
 - 강경과 알샤바는 활동이 왕성한 몇몇 해적 세력을 통제하며 몸값의 몫에 대한 대가로서 해적에게 최첨단의 무기와 전문적인 훈련을 제공하고 있음. 최소한 2,500명의 소말리아 젊은이들이 해안 지역에

서 알샤바에 의해 훈련받고 있음.

- 해적 그 자체는 주변적인 문제이지만 조직범죄와 육지의 반란단체와의 연계는 해적이 소말리아 과도연방정부(TFG: Transitional Federal Government)의 약화에 기여하고 있다고 할 수 있음.
- 소말리아 해적은 3가지 차원에서 지역안보에 위협이 되고 있음. 첫째, 실패한 국가 소말리아는 불법 거래 특히 무기와 탄약의 불법 거래에 적합한 루트를 제공하고 있기 때문에 지역의 다른 국가들의 안보를 불안하게 하고 있음. 둘째, 아덴만은 세계에서 가장 분주한 해로 중의 하나로 아주 중요한 경제적인 거래 관계에 영향을 미치고 있어서 경제안보의 문제가 되고 있으며, 해운업에 관련되어 있는 주변 국가들의 수입의 격감을 가져오고 있음. 셋째, 유조선의 파괴로 인한 기름 유출로 발생하는 환경 위험은 동아프리카 해안과 인도양에 치명적인 영향을 미칠 수 있음.
- **불법 거래:** 소말리아는 항구도시들의 불법적 네트워크, 육로를 통한 밀수, 그리고 통과하기 쉬운 국경 때문에 세계에서 가장 큰 면세점이라고 불리고 있음. 소말리아를 통과하는 불법 거래품 중에서 무기와 폭발물이 중요한데, 정부의 통제가 없기 때문에 소말리아에서 무기와 탄약은 식량처럼 거래되고 있는 품목임. 무기는 지배체제를 유지하는 데에 필수품이며 폭력을 조장하고 확대하는 데 아주 중요한 자원이기 때문에 소말리아의 무기시장은 지역의 안정에 치명적인 위협이 되고 있음.
- **물동량 축소와 수입 감소:** 2008년 이후 급등하고 있는 소말리아 해적 공격으로 물동량이 축소되어 이것에 의존하고 있는 지역 국가가 크게 손실을 입고 있기 때문에 미국을 중심으로 하는 세계적 차원의 해적퇴치작전이 출현하게 되었음. 1년에 20,000척의 화물선이 홍해, 수에즈 운하 그리고 지중해를 연결해 주는 전략적 해로인 아덴만을 통과하고 있는데, 이 수치는 세계 해양 무역의 10분의 1에 해당하는 양임.

해적은 불법무기거래,
아덴만 물동량의 감소,
유조선 기름유출 등으로
지역안보를 위협

소말리아 해적은 테러조직에게
피난처를 제공하여 국제적인
문제가 될 수도...

- 아덴만을 접하고 있는 국가들은 선박이 통과할 때마다 세금을 부과하고 있기 때문에 높은 물동량으로부터 큰 이익을 얻어왔는데, 물동량의 축소로부터 오는 수익의 하락을 우려하고 있음.

○ **환경위협:** 소말리아 해적들이 최근에 사용하기 시작하고 있는 강력한 무기가 주목을 받고 있음. 해적들은 대형 유조선을 나포하기 위해서 소말리아에서 광범위하게 사용되고 있는 무기인 대전차 로켓포를 사용하고 있는데 그 공격이 빈번해지고 격렬해지면 유조선을 파괴할 수 있어서 끔찍한 환경 재앙을 초래할 수 있는 석유 유출의 원인이 될 수 있음. 해양에서 석유 유출은 수백 해리까지 확산되어 수면 위에 얇은 기름띠를 형성할 수 있기 때문에 육지에서보다 훨씬 더 많은 해를 입힐 수 있으며, 기름은 물에서 제거하기 어렵기 때문에 해안과 해상의 생물들뿐만 아니라 지역의 식물과 동물을 멸종시킬 수 있음. 어업과 농업에 크게 의존하고 있는 소말리아와 예멘과 같은 지극히 빈곤한 지역에서는 그러한 환경 재앙이 주민들의 생존에 결정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 해적과 환경안보 사이의 관계를 더욱 명확하게 보여주고 있음.

○ **테러리즘의 온상:** 해적은 소말리아의 국가실패를 촉진하는 데 연계되었음. 실패한 국가는 불법적인 경제 네트워크에 접근해서 기소할 수 있는 능력이 없기 때문에 국제 테러리스트 그룹들을 위한 유리한 환경을 제공하고 있음. 소말리아가 무슬림 국가라는 사실이 그 지역의 지지를 받을 수 있는 테러리스트 네트워크 혹은 무슬림 네트워크의 발생가능성을 증가시키고 있음. 알-카에다와 같은 테러리스트 조직에게 피난처를 제공함으로써 소말리아 해적의 문제는 국제적인 문제가 될 수 있음. 9.11 테러 공격 이후 소말리아는 이슬람 테러리스트들의 피난처로서 국제적으로 특히 미국이 많은 관심을 가지고 있어서 대테러리즘이 미국의 소말리아 정책의 최우선 순위가 되었음. 특히 심각한 위협은 테러리스트 단체들과 해적들 사이에 직접적인 협력의 잠재적 가능성임. 알-카에다 혹은 다른 국제테러조직들은 해적이 받고 있는 몸값이 올라서 해적 활동에 적극적으로 개입하는 것이고, 과거에 알-카에다는 동남아 해적과 연계해서 동남아 해양안보를

위협한 적이 있었음.

○ **인간안보의 위협:** 소말리아는 식량 특히 쌀, 설탕 그리고 파스타의 거의 50%를 해양을 통해서 국내로 도입하고 있는데 해적은 소말리아에 들어오는 인도주의적인 식량 운송에 영향을 미치고 있음. 2010년 3월 현재 소말리아 남부 지역의 거의 600,000명이 극심한 식량 부족에 직면하고 있지만 해적의 공격 때문에 유엔식량 프로그램은 2007년부터 인도주의적 식량 공급을 중단시켰음. 사할이 걸린 식량 제공의 방해는 인간안보를 위협하고 있으며, 식량공급 운송을 방해하고 있는 해적은 인간 안보의 심각한 위협 세력으로 볼 수 있음. 유엔을 중심으로 하는 국제사회는 인간안보 논의를 공론화하고, 유엔안보리(UNSC: UN Security Council)는 소말리아 해적을 비난하는 결의안에서 해적이 소말리아에 대한 인도주의적 원조 운송을 방해하고 있다는 것을 강조했음. 해적이 인간안보의 위협으로서 국제문제로 부상하였지만 2008년 이후 미국과 서구국가들이 소말리아 해적 퇴치작전을 실시하는 주요한 이유는 아니라고 할 수 있음.

○ **세계경제의 위협:** 세계경제에 대한 해적의 영향은 적어도 두 가지로 명백함. 해적은 중동에서 타 지역 국가로 운송되고 있는 석유의 국제 거래를 방해하고 있고, 해적은 아덴만을 통과하는 국제 무역의 전반적인 가격을 높이고 있음. 아덴만은 1년에 20,000척의 선박이 운항하는 필수적인 해로이고, 이는 세계 석유 생산의 7%와 해양 운송 석유의 11%를 포함하는 것임. 석유는 국가 경제가 작동할 수 있게 하는 기본적 에너지 자원이기 때문에 각국의 경제와 권력의 사할이 걸린 자원이라 할 수 있음. 석유는 많은 국가들에서 국가의 안녕과 관련된 무기와 군사력의 생산에 영향을 미치고 있기 때문에 미국과 다른 서구 국가들과 같이 에너지 소비가 많은 국가들에게 이 자원의 끊임없는 공급은 중요한 것임. 미국은 세계 석유 생산량의 약 25%를 소비하고 있고 석유는 미국의 운송 부문에서 사용되는 에너지의 90% 이상을 제공하고 있어서 석유 가격의 상승은 모든 산업의 비용을 상승시키는 결과를 가져올 것이기 때문에 계속적이고 시기적절한 석유 공급을 유지하는 것이 필수적임.

해적은 중동석유의
국제거래를 방해하고
국제무역 전반을 저해

지금까지의 해적퇴치작전은
주로 개별국가적 차원의
대응에 불과

- **보험료의 인상:** 해적은 보험료 인상으로 이어져 2008년 후반기에 해적 행위가 아덴만을 통과하는 선박의 보험료를 10배나 인상시켰음.
 - 사건 하나 당 평균 200만에서 300만 달러의 보험료 손실로 인해 2008년 한 해 동안에 소말리아 해적으로 인해 보험회사의 비용이 1억 달러로 증가되었고, 이것은 보험회사가 보험료를 인상하게 만들어 결과적으로 아덴만을 통과하는 비용의 상승을 가져왔고 통행료의 상승은 최종적인 소비자와 해운회사에게 중동에서 오는 석유 가격의 상승을 낳아 전체 무역에 영향을 미치게 됨.
 - 이러한 가격의 상승은 무역업자들이 아덴만을 통과하는 석유와 다른 상품의 선적을 피하게 되고 희망봉으로 우회하게 만드는 데 유조선이 희망봉으로 우회하는 항로는 12일에서 15일이 더 걸리고 하루 20,000에서 30,000 달러의 비용이 추가되고 있어서 중동산 석유 가격을 인상시킬 수 있기 때문에 해적이 세계 석유 가격을 올리고 있다고 할수 있음. 특히 2007년 말부터 시작된 세계 금융위기로 자원 가격이 훨씬 더 비싸졌기 때문에 해적은 심각한 문제가 되었음.

5. 소말리아 해적 문제 해결을 위한 국제협력과 한국에의 함의

가. 국제협력

- 2009년 이전의 아덴만에서 해적퇴치작전은 다자적인 협력이 아니라 주로 개별 국가적 차원의 대응이었음.
 - 가장 성공적인 것이 세계식량 프로그램의 식량운송공급의 방해에 대한 대응이었음. 캐나다, 노르웨이, 그리고 영국이 인도주의적 보급품을 가지고 있는 선박을 호위하고, 그 과정에서 몇 차례 협력적인 대응이 있었지만 선박들에게 일관성 있고 영구적인 안보를 제공할 수 없었기 때문에 소말리아에 기본적인 식량 운송을 보호하기 위한 그 국가들의 노력은 거의 성공할 수 없었고 단지 몇 차례 해적 공격을 저지하는 역할만을 했음.

- 국제적 협력이 확대되면서 테러와의 전쟁을 수행하고 있었던 미국 5함대 중심의 연합해군 구성사령부(CTF 150: A Combined Taskforce 150)가 아덴만, 오만만, 아라비아해, 홍해, 그리고 인도양 순찰을 위해 창설되었고, 2010년 3월 현재 한국, 미국, 중국, 일본 등과 EU함대와 NATO함대를 합쳐 24개국 30척이 2500마일의 해양을 순찰하고 있으나 부분적인 효과를 거두고 있을 뿐임. 국제 해군력의 영향력을 강화하기 위해 2008년 6월 2일에 UNSC는 필요한 모든 수단을 사용해 해양에서 해적과 해상강도 행위를 억제하고자 하는 취지로 소말리아 해역에 들어갈 수 있는 권리를 외국 군함에 주는, 프랑스가 발의한 유엔결의안 1816호를 통과시켰음. 그 결의안은 행동을 취하도록 어떤 특정한 국가를 지정하는 내용을 포함시키지 않았지만 2008년 8월에 통과된 결의안은 연합해군이 순찰할 수 있는 해양안보순찰지역(MSPA: Maritime Security Patrol Area)의 설립을 구체화했는데, MSPA는 소말리아와 예멘 사이에 매우 협소한 회랑을 지칭하면서 선박이 단지 이 지역에서 머물 수 있다는 것을 상정하고 있음.
- 최근의 해적공격 사건 중에서 규모가 가장 컸던 사우디아라비아 유조선 나포는 해적퇴치를 위한 국제협력이 효과가 없다는 것을 보여 주었음. 하지만 2009년부터 한국, 중국, 러시아, 인도 그리고 말레이시아가 구축함을 파견해 연합함대 순찰에 참여해 해적퇴치작전을 강화했음. 그러나 이 국가들은 자국의 선박을 보호하기 위해 일시적으로 군함을 파견한 것이기 때문에 해적문제의 근본적인 해결과는 거리가 있다고 볼 수 있음.
 - 2008년 10월에 UNSC는 결의안 1838호를 채택해 해군 함정과 항공기를 배치해 보다 적극적으로 해적퇴치작전을 전개하도록 강조했지만 어떤 특정한 국가를 지정하지는 않았음.
- 2008년 10월 이후 세계언론이 소말리아 해적문제를 집중적으로 다루었는데 이는 특히 사우디아라비아 석유 하루 생산량의 4분의 1에 해당하고 1억 달러 이상의 가치가 나가는 200만 배럴을 선적한 사우

연합함대의 순찰만으로는
해적 문제의 근본적인
해결에 미흡

근본적 해결을 위해서는
육지에서 해적을 지원하고
있는 세력을 중단시켜야...

디아라비아의 유조선이 나포되었기 때문이었음.

- 2008년 10월 15일에 EU는 해적과 전쟁을 위해 다른 함대와 항공기들에게 EU 군사협력체(EU NAVCO)의 통합협조(Coordination Cell)를 제공할 것이라고 발표하였는데, 그러한 협력은 해적과 전쟁에서 효율성을 증진시킬 수 있지만 인원이 많이 부족하고 그 임무를 효율적으로 수행할 수 있는 재정이 한정되어서 실용적이라기보다는 상징적인 것이라고 할 수 있음.
- EU는 2008년 12월 15일에 소말리아 해적과 전투를 위해 해군을 소말리아 해역에 최초로 파견했음. 6척의 EU 군함과 3대의 해양 정찰기가 해역을 정기적으로 순찰하고, NATO 함대가 2008년 10월 말 이후 소말리아로 들어가는 구호물자를 운반하고 있는 화물선을 호위하고 있으며, EU함대는 화물선을 호위하고 해적 공격을 억제하는 것을 포함해서 NATO의 임무와 같은 의무를 가지고 있음. 미국 5함대가 지휘하는 연합함대 역시 해적퇴치작전에 합류해 순찰을 강화하고 있음.
- 소말리아 해적퇴치를 위한 국제적인 노력에도 불구하고 소말리아 해적 행위는 가까운 시일내 완화되지 않고 오히려 악화될 가능성이 높음.
- 소말리아 해적 문제의 근본적인 해결은 육지에서 해적을 지원하고 있는 보다 크고 복잡한 시스템을 중단시키는 것임.
 - 해적의 네트워크, 군벌과 파벌 그리고 TFG와의 연계에 대한 보다 많은 자료를 수집할 수 있는 정확한 정보망의 구축이 선행되어야 하는데 서구 정보기관과 분석가들은 해적이 어떻게 작전을 하고 있는지에 대한 신뢰할만한 정보를 거의 얻지 못하고 있어서 해적이 받아 가는 몸값에 어떻게 분배되고 이용되고 있는지 확실하게 알 수 없음. 몸값의 많은 부분이 해적 행동대원과 지역에 뇌물로 지불되고 있지만 대부분의 자금이 사용처는 알 수 없음. 미국과 동맹국 지휘관들이 해적의 실체가 무엇인지 어떻게 작전을 계획하고 수행하고

있는지 확실한 정보를 가지고 있으면 어떤 세력들이 해적의 네트워크에 참가하고 지원하는지를 파악할 수 있을 것임.

- 국제사회는 소말리아의 평화과정을 촉진하고 허약한 정부를 지원하기 위해 적극적으로 개입해야함.
 - 육지에서 해적을 기소할 수 있는 효과적이고 법적인 집행이 없다면 소말리아는 해적 활동을 위한 피난처를 제공하게 될 것이기 때문에 2008년 말에 유엔 사무총장이 각국에게 일반적인 평화유지활동보다는 소말리아에서 무력충돌의 중지를 지원하기 위한 완전한 군사적 능력을 갖춘 다국적군(MNF: Multinational Force)을 구성할 것을 호소하였음. 하지만 어떤 유엔 회원국도 아직 주도적인 역할에 착수하지 않았고, 힘을 실어주는 대응 조치도 수반되지 않았음.
- 해적 행위를 근절할 수 있는 가장 중요한 요소는 해적에게 최신 무기와 기술을 제공하고 있는 흐름을 차단하는 것임.
 - 1992년에 UNSC는 소말리아에 대한 포괄적인 무기 수출금지를 부과하고 있는 결의안 733호를 통과시켰지만 UNSC는 그 실행을 촉구할 수 있는 조치를 거의 하지 않았음.
 - 수출금지조항의 이행을 감시하는 데 책임이 있는 유엔 조사단은 소말리아에 무기의 흐름은 2005년에 급격하게 증가했다고 보고함. 2008년 후반 이후 UNSC는 수출금지 효과를 개선하기 위한 노력에 다시 착수하면서 2008년 12월 중순에 소말리아 무기 수출금지의 보다 강력한 집행을 촉구하는 성명을 발표. 국제사회는 지역에서 무기의 흐름을 차단할 수 있는 구체적인 프로그램에 착수해야 함.
- 해적에 대한 정보를 수집하고, TFG를 강화시키고, 무기의 흐름을 차단한 것이 가장 효과적이지만 많은 시간이 요구되는 조치이기 때문에 합리적이고 단기적인 해결책은 상선에 보안요원의 배치임.
 - 보안요원은 사설보안회사에 의해서 제공되어야 하는데, 보험업자와 선주들은 블랙워터(Blackwater)사와 같은 계약이 야기하는 여

국제사회는 소말리아 평화
과정을 촉진하고 허약한
정부를 지원하여야...

2009년에 해적이 39%나 증가하였으나 한국선박의 피해는 상대적으로 작아...

러 가지 문제 때문에 불만이 있음. 사설보안요원을 고용하는 것은 상선들에게 비용이 비싸지만 해적의 위협에 대한 단기적 해결책으로 진지하게 고려될 수 있음.

나. 한국에의 함의

- 한국의 피해: 2005년 이후 소말리아 해적이 납치한 선박의 수는 계속 증가하고 있어서, 삼호드림호뿐만 아니라 2006년 4월 4일 한국 원양어선 동원 628호가 소말리아 해역에서 조업 중 해적들에게 납치되었다가 그해 8월 5일 석방된 바 있고, 2007년 5월 15일에는 한국인 안현수씨가 선주인 탄자니아 국적 마부노호가 케냐의 몸바사 항에서 예멘으로 항해하던 중 소말리아 해적들에게 납치되었다가 174일 만에 석방되었고, 2001년 1월에 현대·기아자동차의 수출차량 2388대를 싣고 사우디아라비아로 향하던 영국 국적의 1만3000톤급 화물선 '아시안 글로리호'가 소말리아 해적에게 납치된 적이 있었음.
- 북한 역시 소말리아 해적의 피해를 입었는데 2007년 10월에 소말리아 해역에서 해적들에게 납치된 북한 선박의 선원들이 피랍 다음 날 미군의 도움을 받아 해적들을 격퇴하고 배를 다시 되찾은 사건도 있었는데 적대 관계인 미국이 북한 선박을 도와준 것은 해적이 모든 국가의 공통의 적이라는 것을 확인한 사건이라 할 수 있음. 2009년 5월 소말리아 해역에 파견된 문무대왕함이 해적선에 쫓기던 북한 상선 다박호를 구했고, 북한 화물선은 2009년 9월에도 소말리아 해상에서 해적의 공격을 받았으나 화염병을 던지며 저항해 피랍 위기에서 벗어났으나, 2009년 11월에는 다시 인도양 세이셸 군도에서 북서쪽으로 320km 떨어진 해역에서 북한 선원 28명을 태운 버진 아일랜드 선적 화학물질 운반선이 소말리아 해역에서 해적들에게 납치되어 2010년 3월 현재 석방교섭을 벌이고 있음.
- 2009년 해적사건이 전년 대비 39% 증가한 406건이 발생했으나 한국 선박의 피해는 상대적으로 적었음. 이는 청해부대를 아덴만에 함정을 파견해 소말리아 해적 출범해역을 통항하는 우리 선박을 호송하고, 선박 자체적으로도 해적대응을 강화한 결과라고 볼 수 있음.

- 2008년과 2009년 3월까지 한국 선박은 2척 피랍, 6척 피격 등 총 8건의 피해가 발생했으나 함정이 파견된 2009년 4월부터 2010년 4월까지 한국의 유조선 삼호드림호가 납치되기 전까지는 해적으로 인한 피해가 발생하지 않았음.
- 하지만 한국 선박이 연간 500회 이상 통항하는 소말리아 해역에서만 2008년에 대비 95.5%가 증가한 217건의 해적사건이 발생한 것으로 나타나 계속적 주의가 요구됨.
- 한국은 소말리아 해역에서 해적퇴치를 위한 국제협력의 차원에서 2009년 3월에 청해부대 1진으로 문무대왕함, 청해부대 2진으로 대조영함, 청해부대 3진으로 이순신함을 파견하였고 2010년 3월에는 다시 강감찬호를 파견해 4월부터 한국이 다국적 연합함대를 지휘하게 될 예정임.
- 현재 아덴만과 소말리아 해역에는 미국 주도의 연합함대, EU함대, NATO함대, 중국, 러시아 그리고 인도함대까지 출동해 인도양, 아덴만, 홍해, 수에즈 운하를 왕래하는 자국의 상선과 소말리아 해역에서 조업 중인 어선을 보호하기 위한 대응책을 마련하고 있음.
- 한국은 소말리아 해적이 모선(Mother Vessel)을 거점으로 1000 마일 밖 해상에서도 활동을 자행하며 자동차 운반선 및 대형 유조선까지 공격하는 등 범죄 대상과 해역을 확대하고 있는 추세를 주목해 해양항만상황관리실 선박위치추적시스템(VMS)을 통해 한국 선박을 24시간 모니터링 하고 청해부대와 핫라인을 구축하는 등 유사시를 대비해 신속한 대응체계를 유지한다는 계획을 세우고 있음.
- 2010년 2월 한국은 유사시 세계 어느 지역에서도 신속하고 완벽한 작전수행이 가능하도록 이지스함과 대형 구축함으로 구성된 해군 최초의 제7 기동전단(戰團)을 창설했음. 이 기동전단은 유사시 남북 간의 충돌은 물론, 말라카 해협 등 우리 주요물자 해상 수송로 보호 작전, 세계 주요 분쟁지역에서의 유엔 평화유지활동(PKO) 지원작전을 펼 수 있는 일종의 전략 기동부대임. 평상시 우리 근해에서 작전을

하지만 한국선박이 연 500회 이상 소말리아 해역을 통과하고 있어 지속적인 주의가 필요

말라카 해협의 모델을
아덴만과 소말리아 해역에
적용하면 상당한 효과를
기대할 수 있어...

퍼다가 필요할 경우 세계 어디든 출동해 작전하는 일종의 '전략적 유연성'을 갖춘 전력(戰力)이기 때문에 평소엔 북한의 도발에 대응하는 등 한반도 내 유사시에 대비하면서 필요할 경우 해외에 나가 작전을 전개할 수 있는 편제이고 이것은 한국 해군이 대양해군을 지향하면서 해양안보에 초석이 될 수 있음.

6. 결론

- 말라카해협의 해적들처럼 소말리아 해적과 해양테러리즘 상호관계에 관한 확실한 증거는 없기 때문에 해적과 해양테러리즘은 서로 다른 현상이라고 보는 것이 정확한 인식이라 할 수 있음.
- 해적들은 자신들의 행위가 해양테러리즘이 아니라 순수하게 생계형이거나 상업적인 것으로 알려지기를 원하고 있지만 세계테러조직인 알-카에다와 폭력적인 이슬람 근본주의자들과 실패한 국가의 소말리아 해적과 연계 가능성이 높아서 해적을 통해서 세계안보를 위협할 수 있는 동시 다발적인 해양테러리즘의 발생가능성 역시 높을 수밖에 없기 때문에 해적이 해양테러리즘의 전위가 될 수 있다는 것을 인식해야 함.
- 미국과 동맹국들의 해군력이 유기적인 연대를 통해서 효과적인 작전을 수행한다면 외부에서 유입하는 무기와 보급품을 차단해 소말리아의 정치세력을 압박할 수 있고, 만약 말라카해협과 동남아 해역에서처럼 연안 국가들과 지역 국가들의 협력 작전과 해양합동순찰이 효과를 발휘한다면 해적을 거의 퇴치할 수 있기 때문에 미국과 동맹국이 말라카 해협의 모델을 아덴만과 소말리아 해역에 적용한다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이고 해적문제를 근본적으로 해결할 수 있을 것임.

편집: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)