

해적피해예방법의 문제점과 개선방안에 관한 연구

박성호 · 안영중[†]

한국해양대학교(교수) · [†]한국해양수산연수원(교수)

A Study on the Problems and Improvement Measures of Act on the Prevention of Damage from Piracy

Sung-Ho PARK · Young-Joong AHN[†]

Korea Maritime and Ocean University(professor) · [†]Korea Institute of Maritime & Fisheries Technology(professor)

Abstract

The act on the prevention of damage from piracy has been legislated to ensure safety and prevent damage to ships and crews on international voyages from piracy. However, there is no improvement in related problems after the law was enacted, so it is necessary to supplement them. The purpose of this study is to point out the problems of the act on the prevention of damage from piracy and to present an effective improvement plan. In order to identify problems with the act on the prevention of damage from piracy, the Status of Piracy and Armed Robbery against Ships was investigated, and the main contents of the act were reviewed. As a result of the study, the definition of risk area and potential risk area for piracy and the need for improvement in the provisions related to passage reporting and citadel were confirmed, and a revised plan was suggested. Since the act on the prevention of damage from piracy is related to the lives of our crew, continuous legal review is required to respond to the increasing number of piracy.

Key words : Piracy, Armed robbery, Act on the prevention of damage from piracy, Risk area, Potential risk area

I. 서론

오늘날 국제무역에 있어 세계 물동량의 90% 이상이 해상운송로에 의존하고 있으며, 지정학적 으로 3면이 바다와 접하고 있는 우리나라도 수출입 물동량의 99.7%를 해상운송에 의존하고 있는 실정이다(KSA, 2021). 따라서 우리나라는 물론 국제무역거래에 있어서 안전한 해상운송로의 확보는 무엇보다 중요하다. 그러나 최근 서아프리카 해상에서의 선원납치와 싱가포르 해협 및 인

도네시아 인근 해역에서 지속적으로 발생하고 있는 해적행위는 국제사회를 비롯해서 우리나라의 선원 및 선박의 안전과 경제안보에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 특히 2020년에는 서아프리카 해상에서 외국적 어선에서 조업 중이던 우리 국민이 납치되는 사건이 세 번이나 연이어 발생하면서(MOF, 2020), 해상운송뿐 아니라 원양산업 계까지 해적공격에 대한 우려가 날로 높아지고 있는 실정이다.

우리나라는 해적행위로 인한 피해를 예방하기

[†] Corresponding author : 051-620-5795, yjahn@seaman.or.kr/orcid.org/0000-0001-5169-2164

* 이 논문은 2019학년도 한국해양대학교 신진교수정착연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임

위한 노력으로, 「국제항해선박 등에 대한 해적행위 피해예방에 관한 법률」(이하 ‘해적피해예방법’이라 함)을 2016년 12월에 제정하였으며, 2017년 12월부터 시행하고 있다. 이 법은 국제해사기구(IMO; International Maritime Organization)의 해적피해 경감을 위한 권고사항(Recommendations to Governments for Preventing and Suppressing Piracy and Armed Robbery Against Ships)과 선원대피처 설치 및 해상특수경비원 승선 등을 법제화함으로써 해적피해 예방에 실제적인 대응을 목적으로 한다. 그러나 입법 당시 소말리아 해적피해 예방을 위해 법안이 구성되었던 만큼, 최근 서아프리카 해적들의 지속적 증가를 예상하지 못했고, 시행 이후 제기된 법·제도적 문제점들이 정비되지 못해 실효성 제고를 위한 개선이 요구되고 있다. Doo(2019)는 해상특수경비원의 법적 지위에 관한 검토가 없이 동법이 시행된 문제점과 교육훈련에 대한 제시가 미비한 부분을 지적하였으며, 해상특수경비원에 관련한 미비점 외에도 선박과 관련한 「해적피해예방법」 적용상의 문제점들에 대한 검토가 필요하다.

따라서 본 논문에서는 「해적피해예방법」에 대해 지속적으로 제기되고 있는 문제점과 미비점을 보완하기 위해 해적행위의 개념, 최근 발생한 해적피해의 현황 및 「해적피해예방법」의 주요내용을 살펴본 후, 이를 중심으로 해적행위 피해예방에 효과적으로 대응하기 위한 법제적 개정방안을 제시하고자 한다.

II. 연구 방법

「해적피해예방법」의 궁극적인 입법목적은 해적행위 등으로부터 국제항해선박과 그 선원 및 해상구조물에 대한 안전을 확보하고 피해를 예방하는 데 필요한 사항을 규정하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 우선 「유엔해양법협약」과 국제기구를 중심으로 해적행위의 개념에 대해 살펴보고,

국제적 해적피해동향 및 우리나라의 해적피해 사례를 분석하였다. 또한 「해적피해예방법」 시행 이후 제기되고 있는 적용상의 문제점을 도출하기 위해 제정배경과 주요 내용을 검토하였다.

1. 해적행위 개념

가. 유엔해양법협약의 해적행위 정의

해적행위의 개념이 성문법에서 처음으로 정의된 것은 1958년 공해협약 제15조이며, 이후 「유엔해양법협약」 제101조~제103조에 그대로 계승하여 오늘날 보편적으로 인정되고 있는 해적개념으로 자리 잡고 있다. 「유엔해양법협약」 제101조(Article 101. Definition of piracy)는 해적행위에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다.

- (a) 민간선박 또는 민간항공기의 승무원이나 승객이 사적 목적으로 다음에 대하여 범하는 불법적 폭력행위, 억류 또는 약탈 행위
 - (i) 공해상의 다른 선박이나 항공기 또는 그 선박이나 항공기내의 사람이나 재산
 - (ii) 국가 관할권에 속하지 아니하는 곳에 있는 선박·항공기·사람이나 재산
- (b) 어느 선박 또는 항공기가 해적선 또는 해적항공기가 되는 활동을 하고 있다는 사실을 알고서도 자발적으로 그러한 활동에 참여하는 모든 행위
- (c) (a)와 (b)에 규정된 행위를 교사하거나 고의적으로 방조하는 모든 행위

또한 「유엔해양법협약」의 정의에 따른 해적행위의 성립요건을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 해적행위는 사적인 목적(private ends)을 위하여 실행되어야 한다. 이는 사적인 이유 또는 이익을 위한 목적으로 어떠한 정치적인 목적도 없이 또는 본국으로부터 어떠한 권한도 부여받지 않고 다른 선박을 강탈하거나 또는 선박에 대한 지배권을 장악한 경우를 의미한다(Choi et al., 2005).

둘째, 해적행위는 사유의 선박이나 항공기를 이용하여 타 선박 또는 타 항공기에 불법행위를 해야 한다. 즉, 해적행위가 성립하기 위해서는 불법행위의 주체와 그 피해대상으로 2척이상의 선박이나 항공기가 관여하여 하고 있어야 한다. 선박이나 항공기 내의 선원 및 승무원이 지배권 획득을 위해 벌이는 불법행위는 선상반란이나 공중납치(hijacking)에 해당하며, 이로 인하여 피해가 발생하는 상대 선박이나 항공기가 없다면 해적행위가 성립되지 않는다(Lim, 2010).

셋째, 해적행위는 공해상 또는 국가 관할 영역 밖에서 발생하여야 한다. 따라서 항구 또는 영해 내에서 발생하는 해적행위는 「유엔해양법협약」에서 정의하는 해적행위의 범주에는 포함되지 않는다.

나. 국제해사국의 해적행위 정의

국제상공회의소(ICC; International Chamber of Commerce) 산하 국제해사국(IMB; International Maritime Bureau)은 해적행위에 관한 연차보고서에서 “해적행위란 절도 또는 기타 범죄행위를 의도하고 자신의 행동을 실행하기 위해 무력의 사용을 의도하거나 무력을 갖추고 다른 선박에 승선하는 행위”로 정의하고 있다(ICC IMB, 2008). 동 정의에 의하면 해적행위의 발생에 관한 장소적 제한 문제와 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위인지 여부의 판단문제는 발생하지 않는다.

즉, 공해상을 항해중인 선박에 대한 행위뿐만 아니라 항구와 정박지에서의 선박에 대한 행위 및 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위도 포함하고 있다는 점에서 유엔해양법협약의 해적행위의 개념보다 광의의 개념이다(KMI, 2010)

다. 국제해사기구의 해적행위 정의

IMO는 해적행위 및 선박에 대한 무장강도(Piracy and Armed Robbery against Ships)에 대하여 “해적행위는 유엔해양법협약 제101조에서 정의하고 있는 불법적 행위를 의미하고, 무장강도는 한 나라의 관할권이 미치는 범위 내에서의 폭

행, 감금, 약탈 또는 위협의 불법적 행위를 의미한다.”고 정의하고 있다(IMO, 2009).

즉, 해역을 지리적 및 법적인 측면에서 2개의 범주로 나누어 공해상에서의 불법적 행위는 해적행위로 분류하고, 항구 또는 영해 내에서 발생하는 불법적 행위는 무장강도로 분류하고 있다(Kim, 2020).

2. 해적피해 동향

가. 국제적 해적피해 동향

최근 5년간 해적피해 발생현황을 살펴보면, 전 세계적으로 매년 200여건에 가까운 해적피해가 지속적으로 발생하고 있다. 특히 2020년에는 전년(162건)보다 약 20.3% 증가한 195건이 발생하였다(ICC IMB, 2020).

<Table 1> Status of Piracy and Armed Robbery against Ships

Location	2016	2017	2018	2019	2020
Gulf of Aden	1	3	1	0	0
Somalia	1	5	2	0	0
Singapore Straits	2	4	3	12	23
Nigeria	36	33	48	35	35
Worldwide (Total at year end)	191	180	201	162	195

Source : Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report 2016 to 2020, ICC IMB

<Table 1>과 같이 지역적으로 아덴만과 소말리아 인근 해상의 해적피해는 연합해군의 활약과 해상특수경비원 승선 및 국제적 통항보고체계 확립으로 현저한 감소를 보였으나, 서아프리카의 나이지리아 인근해상은 가장 많은 해적피해가 지속되고 있으며, 아시아 싱가포르 해협은 증가세를 보이고 있다. 한편 나이지리아 인근 해상의 해적피해 유형은 석방금(ransom)을 목적으로 하는

선원납치(kidnap)가 주요하며, <Table 2>와 같이 최근 5년간 지속적으로 선원납치 피해가 증가하고 있다.

<Table 2> Type of Violence to Crew

Type of violence	2016	2017	2018	2019	2020
Assaulted	5	6	0	3	5
Injured	8	6	8	7	9
Killed	0	3	0	1	0
Threatened	10	10	9	6	8
Kidnap/Ransom	62	75	83	134	135

Source : Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report 2016 to 2020, ICC IMB

나. 우리나라의 해적피해 사례

우리나라 선박의 피랍과 선원납치 및 석방금을 요구하는 해적피해는 <Table 3>과 같이 2006년부터 지속적으로 발생하고 있다. 총 17척의 선박이 피랍 및 석방되었으며, 이 가운데 국적선박이 3척이고, 14척은 우리나라 선사 소유의 외국적 선박 또는 우리 선원이 승선한 해외취업선박이다. 그리고 2011년 4월 21일에는 컨테이너선 한진 텐진호가 소말리아 동방 약 460해리 해상에서 해적으로부터 로켓포 공격을 받았으나, 우리나라 해군 청해부대의 도움으로 피랍의 위기를 모면한 사례가 있다.

피랍지역을 살펴보면, 국제적인 해적피해동향과 같이 2006년부터 2011년까지는 소말리아와 아덴만, 인도양 인근해상에서 피해가 발생했으나, 2014년부터 현재까지는 주로 서아프리카의 기니만 해역에서 사고가 발생되고 있다. 피해선박의 선종은 소말리아 해상에서는 주로 건현이 낮은 저속의 화물선들이었으나, 서아프리카 해상에서는 어선의 피해가 주요하게 나타나고 있다. 특히 2017년 12월 「해적피해예방법」이 시행된 이후부터 발생한 해적피해는 전부 서아프리카 기니만 해역에서 발생하였기 때문에 동 해역에서의 해적

피해예방을 위한 실질적인 방안을 마련하여야 할 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

<Table 3> Pirates Kidnapping of Korean Crews and Ships

Kidnap date (Release date)	Ship's name (Korean crews)	Kidnapping location
'06.4.4 ('06.7.30)	628 DONGWON (8 Peoples)	Adjacent sea of Somalia
'07.5.15 ('07.11.4)	MAPUTO 1, 2 (4 Peoples)	Adjacent sea of Somalia
'07.10.28 ('07.12.12)	GOLDEN NORI (2 Peoples)	Adjacent sea of Somalia
'08.9.10 ('08.10.16)	BRIGHT RUBY (8 Peoples)	Adjacent sea of Gulf of Aden
'08.11.15 ('09.2.13)	CHEMSTAR VENUS (6 Peoples)	Adjacent sea of Gulf of Aden
'10.4.4 ('10.11.6)	SAMHO DREAM (5 Peoples)	Indian Ocean
'10.10.9 ('11.2.9)	GEUMMI 305 (2 Peoples)	Adjacent sea of Somalia
'11.1.15 ('11.1.21)	SAMHO JEWELRY (8 Peoples)	Adjacent of Arabian Sea
'11.4.30 ('12.12.1)	GEMINI (4 Peoples)	Adjacent sea of Kenya
'14.7.26 ('14.8.3)	HAI SOON 6 (2 Peoples)	Adjacent sea of Ghana
'16.2.12 ('16.2.19)	MAXIMUS (1 People)	Adjacent sea of Ivory Coast
'16.5.8 ('16.5.9)	HAI SOON 12 (2 Peoples)	Adjacent sea of Indonesia
'16.10.20 (17.1.14)	DONGBANG GIANT 2 (1 People)	Philippines
'18.3.27 ('18.4.27)	MARINE 711 (3 People)	Adjacent sea of Ghana
'20.5.3 ('20.6.8)	AMERGER VII (1 People)	Adjacent sea of Gabon
'20.6.24 ('20.7.25)	PANOFI FRONTIER (5 People)	Adjacent sea of Benin
'20.8.28. ('20.10.17.)	AP 703 (2 People)	Adjacent sea of Togo

Source : 2020 Integrated Pirate Damage Prevention Response Guideline, MOF

3. 해적피해예방법 주요내용

가. 입법배경

「해적피해예방법」은 2011년 1월 삼호주얼리호 사건을 시작으로 우리나라 관할권 밖의 해상에서 발생하는 해적행위에 대하여 선박 및 선원의 안전확보를 위한 법적보호 조치가 미비하다는 점에서 국제항해선박과 선원에 대한 안전확보와 피해방지를 위한 체계적 대응에 필요한 사항을 규정 할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 법은 2016년 12월 27일에 제정되었으며, 2017년 12월 28일에 시행되었다.

나. 주요 내용

「해적피해예방법」은 총 7장 47개의 조문으로 구성되어 있다. 제1조 목적에는 “이 법은 우리나라 영해 밖의 해상에서 발생하는 「해양법에 관한 국제연합 협약」 등에 따라 금지되는 해적행위 등으로부터 국제항해선박과 그 선원 및 해상구조물에 대한 안전을 확보하고 피해를 예방하는데 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 국제항해 질서유지에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

법 제2조 정의 규정에는 국제항해선박, 원양어선, 선원, 해상구조물, 해적행위, 해상강도행위 위험해역, 위험예비해역, 해상특수경비업, 위험성평가에 대해 정의하고 있다. 특히 ‘국제항해선박’은 국적취득조건부나용선을 포함한다고 하여 적용범위를 명확히 하고 있고, ‘해적행위’는 각종 국제협약 등에서 다양하게 정의하고 있으나 동 법에서는 「유엔해양법협약」에서 규정하고 있는 개념으로 통일하여 정의하고 있다(Kim, 2018).

법 제4조 적용범위에는 위험해역 또는 위험예비해역을 통항하는 국제항해 중사하는 총톤수 500톤 이상의 화물선에 대해 적용하도록 규정하고 있다.

법 제6조에는 “해양수산부장관은 해적행위 등으로 인하여 발생하였거나 발생할 수 있는 위험과 피해를 예방하고 최소화하기 위하여 관계 중

양행정기관의 장 및 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」에 따른 관계 국가보안기관의 장과 협의한 후 제8조에 따른 해적행위피해예방협의회의 심의를 거쳐 해적행위 피해예방 종합대책을 수립·시행하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이러한 피해예방 종합대책에는 ① 해적행위 피해예방을 위한 관계 중앙행정기관의 역할에 관한 사항, ② 해적행위 피해예방요령의 수립에 관한 사항, ③ 해적행위 등과 관련한 정보 수집 및 동향분석에 관한 사항, ④ 해적행위 피해예방과 관련한 국제협력에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 해적행위 피해예방에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 등이 포함되어야 한다(법 제6조 제2항).

법 제7조에 의거 해양수산부장관은 해적행위 피해예방요령을 수립·시행하여야 한다. 이러한 요령에는 ① 위험해역 등의 진출입 시 조치할 사항, ② 국제항해선박 등의 통항보고와 관련한 사항, ③ 해적 등의 침입에 대비한 방지설비의 설치·운영에 관한 사항이 포함되어야 한다(법 제7조 제1항). 이와 관련해서 국제해사기구(IMO)는 국제 해운산업계가 마련한 BMP(Best Management Practices)의 이행을 회원국에 권고하고 있는 바, 해양수산부는 BMP 내용을 포함한 ‘해적피해 예방대응 지침서’(해양수산부 지침)를 마련하여 운용 중이다. 또한 해양수산부에 종합대책의 수립·변경·평가에 관한 사항, 관계 중앙행정기관 간 협력이 요구되는 사항, 그 밖에 해적행위 등 피해예방에 필요한 사항 등을 심의하기 위하여 해적행위피해예방협의회를 설립하여야 한다(법 제8조 제1항).

법 제10조에는 “누구든지 해적행위 등이 발생한 사실이나 발생할 징후를 발견하였을 때에는 지체 없이 외교부장관, 해양수산부장관, 해양경찰청장 또는 재외공관장에게 신고하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 신고를 받은 기관장은 그 내용을 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장과 선박소유자등에게 통보하여야 한다(법 제10조 제2항). 이에 따라서 해양수산부는 해적행위에 대한 신속

한 대응과 또 다른 해적사고를 방지하기 위해 해적사고 발생 신고가 접수되면 지체 없이 해양안전종합정보시스템(GICOMS; General Information Center on Maritime Safety and Security)에 게재하고 주변 선박에게 알려주고 있다.

법 제15조에는 “선박소유자 등은 위험해역 등을 통항하려는 국제항해선박등과 선원 등을 보호하기 위하여 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」 등 관계 법률에 따른 보안책임자 외에 무기를 휴대한 해상특수경비원(이하 ‘해상특수경비원’이라 함)을 승선하게 할 수 있다.”고 규정하고 있다(법 제15조 제1항). 해상특수경비원의 자격기준은 만 18세 미만 또는 65세 이상인 사람·피성년후견인 등 해상특수경비원이 될 수 없는 요건과 신체조건·경력·자격 등 갖추어야 할 요건을 규정하고 있다(법 제26조). 또한 해상특수경비업자로 하여금 해상특수경비원의 채용 또는 해고 시 고용관리대장에 기재 및 보관하도록 하고, 해상특수경비원의 자격기준 및 직무수행능력에 대한 평가를 실시하도록 하고 있다(법 제27조). 특히 해상특수경비원의 교육훈련은 해상특수경비원이 승선적합성 훈련, 의료관리자 교육, 무기사용 훈련 등 교육훈련을 받도록 하고, 승선적합성 훈련 및 의료관리자 교육은 한국해양수산연수원이나 그 밖의 선원교육기관 등이, 무기사용 훈련 등은 해양수산부장관이 지정하는 기관이 하도록 하고 있다(법 제28조).

법 제23조에서는 해상특수경비업자로 하여금 무기의 구입·교체 등의 사유가 발생한 때에 무기의 수량·명칭·제조회사 및 구매증명서·제조번호 등을 기재한 장부를 비치하도록 하고 있다. 그리고 해상특수경비업자로 하여금 해상특수경비원이 사용하는 무기를 국제항해선박 등에 반출입할 수 있도록 하고, 국제항해선박 등에 반입하는 무기는 선장 등과 해상특수경비원이 협의하여 공동으로 접근할 수 있는 장소에 보관하도록 하고 있다(법 제32조). 실질적인 무기사용은 선장 등으로 하여금 해상특수경비원의 무기사용에 대한 최

종 결정권을 가지고, 이 법과 국제법 등에 따라 다른 방법으로는 해적행위 등의 위협으로부터 피할 수 없는 급박하고 불가피한 경우에만 무기를 사용하도록 하고 있다(법 제33조).

Ⅲ. 연구 결과

1. 해적피해예방방법의 주요 문제점 검토

가. 해적위험해역 및 위험예비해역의 정의

(1) 주요 입법 내용

「해적피해예방방법」 제2조 ‘위험해역’은 해적행위나 해상강도행위가 발생하여 국제항해선박·원양어선·해상구조물 또는 선원·승선자의 안전에 상당한 위협이 있다고 판단하는 해역이고(법 제2조 제7호), ‘위험예비해역’은 해적행위 등이 발생할 우려가 있어 국제항해선박 등 또는 선원·승선자의 안전에 위협이 있다고 판단하는 해역으로 규정하고 있다(제2조 제8호). 또한 해적위험해역 및 위험예비해역은 해양수산부령으로 정하도록 하여, 동법 시행규칙 제2조에 따라 별표 1에 각 영역이 설정되어 있다.

(2) 문제점

「해적피해예방방법」 적용범위는 위험해역 또는 위험예비해역을 통항하는 국제항해선박 등에 대하여 적용된다(법 제4조). 따라서 동법의 공간적 적용범위는 ‘위험해역 또는 위험예비해역’으로 구분되며, 동 해역에 대한 명확한 용어의 정의 및 범위의 설정이 필요하다.

「해적피해예방방법」 상 이원화 되어 있는 공간적 적용범위는 현실적으로 많은 문제점을 야기하고 있는 실정이다. 첫째, 수범자 측면에서 ‘위험예비해역’이라는 용어는 ‘위험해역’에 비해 해적피해 발생 가능성이 다소 낮은 해역으로 인지할 소지가 있다. 실제 동법에 따라 위험예비해역으로 설정되어 있는 서아프리카 해상은 2020년 기준 전 세계에서 가장 많은 해적사고가 발생하고 있어, ‘위험해역’보다 오히려 더 위험한 해역이다

(Kim JE, 2020).

둘째, 구분되어 있는 해역에 따라 법률 내에서 적용상의 차이가 전혀 없기 때문에 위험해역과 위험예비해역으로 구분하여야 할 법익이 부재하다고 볼 수 있다. 셋째, 해양수산부령으로 정하도록 위임된 위험해역과 위험예비해역의 설정에 있어서도, 해적위험의 정도, 해적출몰 지역 등 상황변화를 신속하게 반영할 수 없는 문제점이 제기된다. 즉, 현재 위험해역과 위험예비해역은 동법 시행규칙 제2조 제1항 [별표 1] 제1호에 명시되어, 위험해역의 범위변화에 즉각적으로 대응하기 어려운 경직성을 내포하고 있다.

나. 해적위험해역 통항보고 관련 규정

(1) 주요 입법 내용

「해적피해예방법」 제7조와 동법 시행령 제4조에 따라 총톤수 500톤 이상의 국제항해선박은 위험해역 및 위험예비해역에 통항하려는 경우 통항하기 24시간 전까지 해양수산부장관에게 다음과 같은 사항을 보고하여야 한다. 구체적인 보고사항을 살펴보면, ① 통항하려는 국제항해선박 등의 명칭·국적·종류·호출부호·식별번호·총톤수, 국제항해선박 등에 승선하는 선원·승선자나 해상구조물에 있는 사람(이하 ‘선원 등’이라 함)의 국적 등에 관한 사항, ② 국제항해선박 등의 속력 및 건현(freeboard), ③ 위험해역 등의 진입 예정시각 등 국제항해선박 등의 운항정보, ④ 선원 등을 해적행위나 해상강도행위(이하 ‘해적행위 등’이라 함)로부터 안전하게 대피시킬 수 있는 시설물(이하 ‘선원대피처’라 함) 등 해적 등의 침입에 대비한 방지설비의 설치 여부에 관한 사항, ⑤ 무기를 휴대한 해상특수경비원의 승선 여부 등을 보고하여야 한다(동법 시행령 제4조 제1항). 예외적으로 국제항해선박이 해적피해예방법 시행규칙 제3조에 따라 ‘급박한 위험이 있는 선박을 구조하는 경우 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 경우’에는 위험해역 등을 통항하기 전까지 통항보고를 할 수 있다. ‘급박한 위험이

있는 선박을 구조하는 경우 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 경우’란 급박한 위험이 있는 선박을 구조하는 경우, 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 해양사고를 피하거나 그 사고로 인한 해양오염 피해를 방지하기 위한 경우, 국제항해선박·원양어선·해상구조물에서 「응급의료에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 응급환자가 발생한 경우, 출항지에서 위험해역 및 위험예비해역까지의 항해시간이 24시간 미만이거나, 위험해역 등을 통항하기 전 24시간 이내에 운항경로가 변경된 경우, 기상악화 등 국제항해선박 등의 안전에 현저한 위험이 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우를 말한다.

그리고 통항보고는 해양수산부장관이 지정한 전자적 방법으로 하여야 한다(동법 시행령 제4조 제2항). 현재 선박소유자 및 국제항해선박 등은 위험해역 통항보고를 위해서 해양수산부가 지정한 ‘통항보고양식 프로그램’을 활용하여 표준양식을 작성한 후 해양수산부 종합상황실로 전자메일로 송부하도록 되어 있다.

(2) 문제점

「해적피해예방법」 제7조와 동법 시행령 제4조에 따라 해적위험해역 등을 항해하려는 선박소유자 및 국제항해선박 등은 통항하기 24시간 전에 해양수산부 종합상황실로 메일을 통해서 통항보고를 하고 있다. 여기서 문제는 위험해역 통항보고 시점에 대한 불명확하다는 것이다. 즉, 동 규정상 ‘통항하기 24시간 전’이라는 시간적인 기준은 선박의 운항항로·속력·속력에 따른 항속거리 등이 상이하기 때문에 선박별로 적용되는 지리적인 통항보고 기준과 많은 차이를 발생한다.

따라서 해적위험해역 등에 통항하는 국제선박의 통항보고 시점의 기준을 명확하게 규정하기 위해서는 통항보고의 기준을 ‘통항하기 24시간 전’이라는 시간적인 기준보다는 지리적인 기준을 적용할 필요성이 있다.

현재 우리나라의 경우 해적행위 관련 종합정보

시스템 제공서비스를 통합한 VMS(Vessel Monitoring System) 및 해양안전종합정보시스템(GICOMS)을 구축하여 활용하고 있다. VMS는 선박에 설치된 무선장치, 선박자동식별장치(AIS; Automatic identification system) 등 단말기에서 발사된 위치신호가 전자해도 화면에 표시되는 시스템으로서, 선박·육상 간 쌍방향 데이터통신망이다. 선박에는 위치정보 송수신용 VMS 단말기 설치 및 육상에는 모니터링장치(하드웨어 및 소프트웨어) 설치를 한다. 이를 통해서 선박에 해적 및 테러 발생 예방을 위하여 선박에서 송신한 보안경보가 위성을 통해 해양수산부, 해양경찰청 상황실, 청해부대 등에 경보발생이 동시에 이루어져 체계적인 해적대응이 될 수 있도록 위성통신망을 사용하여 대처하고 있다. 또한, 해적 및 보안경보 상황 발생 시 선박에서 송신한 보안경보는 위성통신망을 통하여 해양수산부 선박보안경보 메일서버에 수신되고 수신된 메일은 메일 분석 프로그램을 통하여 선박보안경보 데이터베이스 서버에 저장되고 있다. 현재 우리나라 국적의 모든 선박은 선박모니터링시스템을 기반으로 해양수산부 종합상황실에서 실시간으로 1차적인 모니터링을 하고 있기 때문에, 해적위험해역에 대한 통항보고는 해적피해를 예방을 위한 2차적인 대응으로 볼 수 있다. 따라서 현실적으로 통항보고 기준을 시간적 기준에서 지리적 또는 공간적 기준으로 변경하는 것이 해적피해예방을 위한 실효적인 대응이라 판단된다.

다. 출입검사 및 선원대피처 설치

(1) 주요 입법 내용

선박소유자 등은 해적행위로부터 선원의 안전을 위하여 선박에 선원대피처를 설치하여야 하며(법 제12조 제1항), 해양수산부장관은 선원대피처를 설치하지 아니하거나 시설기준이 부적합한 선박의 위험해역 진입을 제한할 수 있다(법 제12조 제2항). 해양수산부장관은 선박검사관 또는 소속 공무원으로 하여금 선원대피처의 설치여부나 운

영 실태를 점검하거나 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고, 부적합한 경우에는 개선명령 등 필요한 조치를 할 수 있다(법 제12조 제6항).

(2) 문제점

「해적피해예방법」 제12조에 따라 선박검사관, 보안심사관 또는 소속공무원은 국제선박 등 또는 사업장에 출입하여 점검을 할 수 있다. 그러나 현행 법률상 점검 범위를 선원대피처의 설치 여부나 운영실태 확인으로 제한하고 있기 때문에 실질적인 해적행위 피해예방 요령, 교육훈련의 실시 등 해적행위 피해예방에 관한 조치사항의 이행여부를 실질적으로 점검할 수 있는 검증수단이 부재하다.

따라서 선박검사관, 보안심사관 또는 소속공무원이 국제선박 등에서 선원대피처의 설치 여부나 운영실태 뿐만 아니라 「해적피해예방법」 또는 이 법에서 정한 명령과 해적피해예방 정책의 실행여부 등을 포괄적으로 확인·점검을 실시할 수 있는 법률적 근거를 마련할 필요성이 있다.

2. 해적피해예방법의 개정방안

가. 해적위험해역 정의 및 설정근거규정 개정

법 적용 상 차이가 없는 ‘위험해역’과 ‘위험예비해역’의 용어를 통합하고, 유동적인 해적위험지역과 상황변화를 신속하게 반영하기 위해서는 법 제2조 및 제8조의 개정이 필요하다.

구체적인 개정방안은 법 제2조에서 ‘위험해역’과 ‘위험예비해역’을 구분하지 않고 ‘위험해역’으로만 정의하는 것이 바람직하다. 이에 따라 위험예비해역의 용어정의를 삭제하고, 위험해역의 정의는 ‘해적행위나 해상강도행위가 발생하거나 발생할 우려가 있어 국제항해선박·원양어선·해상구조물 또는 선원·승선자의 안전에 상당한 위험이 있다고 판단하는 해역’으로 수정되어야 한다. 또한 ‘위험해역’의 구분 및 세부 범위설정 등을 해적피해예방협의회를 거쳐 해양수산부장관이 고

시로 정할 수 있도록, 법 제8조 제1항의 협의회 심의사항으로 위험해역 지정에 관한 사항이 신설되어야 한다.

해적위험에 대한 상황은 고정적이지 않고, 변화하기 때문에 법 적용해역인 해적위험해역의 설정은 이를 반영할 수 있어야 한다. 상기 개정안과 같이 해적위험해역을 해적피해예방협의회 심의를 거쳐 별도의 고시로 설정한다면, 기존 시행규칙을 개정하여 적용하는 과정보다 유연하게 조정이 가능하다. 해적위험해역 설정의 유연성이 확보되어야 실제적이고 현실성 있는 법 적용과 그에 따른 효과를 기대할 수 있다.

나. 해적위험해역 통항보고 규정 개정

해적위험해역 등을 항해하려는 선박소유자 및 국제항해선박 등이 통항하기 24시간 전 해양수산부 통항보고를 하고 있으나, 현실적으로 ‘통항하기 24시간 전’이라는 시간적인 기준은 선박의 운항항로·속력·속력에 따른 항속거리 등이 상이하기 때문에 선박별로 적용되는 지리적인 기준과 많은 차이가 있어, 위험해역에 통항하는 국제선박의 통항보고 시점을 명확히 하도록 동법 시행령 제4조 제1항을 개정할 필요가 있다.

시행령 제4조 제1항의 개정안으로는 ‘통항하기 24시간 전까지’를 ‘위험해역을 통항하기 전까지’로 수정하는 것이다. 즉, 제4조 제1항은 “선박소유자들은 국제항해선박 등이 위험해역에 통항하려는 경우에는 위험해역을 통항하기 전에 해양수산부장관에게 다음 각 호의 사항을 포함하여 법 제7조 제1항 제2호에 따른 통항보고(이하 "통항보고"라 한다)를 하여야 한다.”라고 수정한다. 이와 함께 제4조 제1항의 단서 조항 및 동법 시행규칙 제3조를 삭제하여야 한다.

향후 국제항해선박 등의 통항보고에 있어 보고가 필요한 시점에 대해 공간적 개념으로 개정안을 마련함으로써, 통항보고 시기에 대한 명확한 인식이 가능할 것으로 예상된다.

다. 출입검사 규정 신설 및 선원대피처의 설치

규정 개정

선박검사관, 보안심사관 또는 소속공무원이 국제선박 등에서 선원대피처의 설치여부 및 운영실태 뿐만 아니라 이 법에서 요구하고 있는 해적피해예방 정책의 실행여부 등을 확인·점검할 수 있는 법적근거를 마련하기 위해 법 제12조의 개정 및 제12조의2 신설이 필요할 것으로 판단된다. 구체적인 개정방안은 「해적피해예방법」 제12조에서 기존 선원대피처의 설치 규정과 출입검사 규정을 분리하고, 해적피해예방요령의 이행유무, 해적대응 비상훈련 상태점검 등에 대한 이행여부 등을 확인하기 위한 출입검사 규정을 가지번호 방식으로 신설하는 것이 바람직하다. 즉, 현재 법 제12조 제3항~제6항의 조문을 분리하고, 제12조의2를 신설하여 분리한 조문의 이동 및 근거조항을 추가로 규정하는 방안이다.

또한 신설조문에 따른 과태료 부과 조문, 관련 하위법령 및 별표 규정에 대한 추가 개정이 필요하다. 즉, 출입검사 시 미비한 사항 및 그 외 해적피해예방요령 등에 대한 위반에 대해서는 개선명령 조항 삽입하고 개선명령을 위반하는 경우에는 제47조 제3항 및 제4항에 규정된 조문 명칭변경을 통해 과태료를 부과하는 방법이 있다.

향후 해적행위 피해예방 요령 및 자체해적피해예방대책의 이행, 교육훈련의 실시 등 선사·선박의 해적피해예방 의무조치사항 이행여부 확인·점검을 위한 사업장·선박 출입점검 및 이행위반 시 개선명령 근거 규정을 마련함으로써 선박소유자 등에게 요구하고 있는 해적피해예방 의무조치사항 등을 확인·점검할 수 있는 실질적 점검수단 확보할 수 있다. 이를 통해서 우리 선사 및 선박에 대한 해적피해예방정책의 이행력이 강화될 것으로 예상된다.

IV. 결론

「해적피해예방법」은 해적행위 등으로부터 국

제항해선박과 선원에 대한 안전을 확보하고, 해적피해예방을 목적으로 2017년 12월부터 현재까지 시행되어 오고 있다. 그러나 시행 이후 법 제도적 문제점에 대한 개선이 법률개정에 반영되지 못함에 따라, 실효성 제고와 미비점 보완이 요구되어 오고 있다.

본 연구에서는 국제적인 해적피해 동향과 우리나라 선박과 선원들의 피해사례를 조사하여 해적피해예방의 중요성과 필요성을 확인하였다. 또한 「해적피해예방법」의 주요내용을 검토하고, 해적 공격해역의 변화와 양상을 반영하고 실제적인 적용을 위한 법·제도적 문제점을 식별하였다. 「해적피해예방법」의 문제점을 보완하고 실효성을 높이기 위해 제시한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 해적피해예방이 요구되는 해역을 유연하게 관리하기 위해 해적위험해역과 위험예비해역의 용어를 통합하고, 구체적인 범위는 해적피해예방협의회 심의를 거쳐 고시로 설정하여야 한다.

둘째, 해적위험해역 통항보고 시기에 대해 ‘위험해역을 통항하기 전’으로 시행령을 개정하여, 보고가 필요한 시점에 대해 공간적 개념으로 명확하게 규정하여야 한다.

셋째, 실제적인 선원대피처의 설치여부 및 운영 실태를 확인할 수 있도록, 출입검사 규정 신설 및 선원대피처의 설치 규정을 개정하여야 한다.

연구결과로 제시된 개선방안들은 「해적피해예방법」의 미비점 보완과 해적피해 예방정책 실효성 제고를 위한 법률개정의 근거자료로 활용될 수 있을 것이다. 「해적피해예방법」은 국제적인 해적동향에 큰 영향을 받는 법이며, 피해발생 시 막대한 비용손해뿐 아니라 무엇보다 중요한 우리 선원들의 생명에 큰 위협이 된다. 때문에 실효성 있고 적극적인 법·제도적 지원이 필요하며, 정부와 업계 전문가들의 지속적인 법률검토가 요구된다. 본 연구에서는 「해적피해예방법」 시행 이후 발생한 제도적 문제점에 한하여 개선방안을

모색하였기 때문에, 실제 주요한 해적피해 선종에 대한 법·제도적 문제점에 대한 검토가 충분히 반영되지 못 하였다. 향후 서아프리카에서 발생한 사고사례와 대응조치 등을 검토하여 「해적피해예방법」 적용에 따른 피해경감과 보완점 및 주요 피해선종 지원을 위한 방안에 대한 연구를 수행할 예정이다.

References

- Choi SY, Lee YC and Hong SH and Park JK(2005). A Study on the Legal Liabilities and Countermeasures against Piracy, *Journal of Navigation and Port Research* 29(1), 43~58.
- Doo HW(2019). Consideration and Improvement on Legal Statute of Privately Contracted Armed Security Personnel, *Maritime Law Review* 31(2), 125~152.
<http://dx.doi.org/10.14443/kimlaw.2019.31.2.5>
- ICC IMB(2008). Piracy Robbery Against Ships : Annual Report 2007, 3.
- ICC IMB(2021). Piracy Robbery Against Ships : Annual Report 2020, 6.
- IMO(2009). Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters Off the Coast of Somalia, Resolution A.1026(26)
- IMO(2009). Recommendations to Governments for Preventing and Suppressing Piracy and Armed Robbery Against Ships, MSC.1/Circ.1333
- Kim JE(2020). A Study on the Roles of ROK Navy against combating Piracy in Gulf of Guinea, *Maritime Law Review* 32(3), 247~250.
<http://dx.doi.org/10.14443/kimlaw.2020.32.3.10>
- Kim KT(2018). Legislative Review of Act on Preventing Piracy to International Ships, *Journal of Legislation Studies*, 15(1), 58~59.
<http://dx.doi.org/10.31536/jols.2018.15.1.003>
- KMI(2010). A Study on Legislative Policy for Preventive Measures against Acts of Piracy, Report of Korea Maritime Institute 2010-07, 12~13.
- KSA(2021). Importance of shipping business, Korea Shipowners Association.
<http://www.shipowners.or.kr/m/about/industry.php> on 2021 Jan 10.

Lim CH(2010). A Study on the Somali Pirates and International Countermeasures, Journal of Maritime Law Review 22(2), 101~138.

MOF(2020). 2020 Integrated Pirate Damage Prevention Response Guideline, Ministry of Oceans and Fisheries, 2~3.

-
- Received : 03 February, 2021
 - Revised : 15 February, 2021
 - Accepted : 22 February, 2021