

## 추락한 해상주권, 회복방안은? - 폭력어선 차단을 위한 근본적·현실적 대책

이 용 민 (정책연구실 연구위원)

중국 불법어선들의 폭력성이 도를 넘어서고 있다. 지난 7일에는 단속에 쫓기던 불법어선이 우리 해경 고속단정을 들이받아 침수시켰다. 최초의 침몰사건이다. 이 사고로 수년 전 순직한 박경조 경위, 이청호 경사에 이어 또 한 명의 대원을 잃을 뻔 했다.

정부의 대응은 나약하고 무능했다. 사고 직후 유감, 항의, 요청으로 일관했다. 뒤늦게 내놓은 강경 대응안은 실효성 없는 미봉책에 불과하다. 중국 정부는 이를 조롱하듯 사과 한마디 없이 ‘냉정하고 이성적으로 행동하라’며 궤변과 억지주장만 펼치고 있다.

포장만 거창한 계획은 지양해야 한다. 한·중간 현실적인 관계에서 실현가능한 군사대책을 마련해야 한다. 불법조업 원천봉쇄를 위한 외교책에 대한 고민도 선행돼야 한다.

이에 본 고는 (1)반드시 가져야 할 것을 확보하는 방안(해경 독립, 특수 상설경비단 창설), (2)갖고 있는 것부터 제대로 사용하는 방안(해경 권한, 개인화기 활용), (3)부족한 것을 현실에 맞도록 보충하는 방안(인력/전력 확보, 경·군 협력체계 강화, 남북수산경협 재추진) 및 (4)대중 외교의 제약 속에서 우리 정부가 중국에 명백히 요구해야 할 사안(사과, 체포, 법·협정 개정)을 중심으로 우리 해상주권 회복의 해법을 모색했다.

### 1. 불법과 폭력이 활개치는 우리 바다, 해상주권의 실종!

□ 중국 불법어선이 우리 고속단정을 침몰시키고 도주, 갈수록 흉폭해지는 자국어선을 감싸기에 급급한 중국의 적반하장식 태도 - 언제까지 현실적 대책 없이 불안에 떨 것인가?

○ 지난 7일, 불법조업 단속에 걸려 쫓기던 중국어선(100톤급)이 해경 고속단정(4.5톤급)에 충돌공격<sup>1)</sup>을 가해 침몰시킨 사건이 발생함.

- 이 사고로 고속단정에 타고 있다 탈출을 시도한 단정장이 목숨을 잃을 뻔 했음.
- 함께 작전하던 경비함정(3005함)이 총기를 수습발 발사하는 등 뒤늦게 대응에 나섰으나, 불법어선이 아무 피해도 입지 않고 도주해 해경의 대처가 무능했다는 비판이 있었음.
- 사건 후 2차례에 걸친 정부의 항의와 유감 표시(9, 11일) 또한 대중 외교 마찰을 피하기 위한 ‘전달’ 차원의 소극적인 대응이라는 비난을 면키 어려운 수준이었음.

1) 1차 공격으로 전복된 고속단정에 다시 충돌을 가해 완전 침몰, 불법어선의 폭력행위로 우리 선박이 침몰한 최초의 사건

- 이에 우리 정부는 11일 중국 불법어선에 대한 함포사격 및 선체충격을 골자로 한 무력 대응안<sup>2)</sup>을 발표했는데, 직후인 12일 중국 정부는 이러한 강력대응이 월권행위라며 본 사건발생 자체를 합법화하는 식의 적반하장 태도를 보였음.
  - 중국측 주장은 침몰사건 발생지점(북위 37도 23분 6초, 동경 123도 58분 56초)을 기준한 것으로, 그곳이 공해(公海)이기 때문에 우리 해경 규제의 법적근거가 없다는 것임.
  - 이는 어불성설로, 우리 배타적경제수역(EEZ)인 불법조업 적발지점(북위 37도 28분 33초, 동경 124도 2분 3초)을 기준하는 것이 옳으며, 해경은 「유엔해양법협약」 111조1항에 명시<sup>3)</sup>된 추적권에 따라 공해상까지 쫓아가 나포작전을 벌이다 침몰공격을 당한 것임.
- 국민안전처를 위시한 강력대응안은 중국어선들의 불법조업 및 흉기(도끼, 쇠파이프 등)를 휘두르거나 선체충격을 가하는 등 폭력시위가 갈수록 집단화·흉폭화되는 시점에서 ‘내놓아야만 했던 최선’이라고는 생각되나, ‘강경대책이 있어도 사용도 못한’ 기존 경험과 현실상황을 고려할 때 미봉책에 불과한 것은 아닌지 검토가 필요한 상황임.
  - 2008.9월 목포해경 박경조 경위 순직, 2011.12월 인천해경 이청호 경사 순직, 2016.6월 나포를 위해 불법어선에 승선한 해경대원들을 그대로 신고 NLL 북쪽으로 질주한 일 등 중국 불법어선이 무력을 일삼아 우리 국민의 생명을 위협한 것은 어제오늘 일이 아님.
  - 이에 공용화기 무장으로 단호하게 맞대응하겠다는 정부방침은 이해되나, 개인화기조차 매뉴얼<sup>4)</sup>대로 제때 쓰지 못해 불법어선의 “한국해경은 절대 총을 못 쏜다”는 인식이 팽배한 상황에서 정부의 ‘무턱대고 중무장’ 책은 실효성이 없다<sup>5)</sup>고 판단됨.
  - 실제로, 정부방침이 발표된 당일(11일) 하루에만 서해 NLL 해역에서 중국어선 128척이, 대책이 효력을 발휘할만한 기간이 지난 13일에는 126척이 여전히 불법조업을 벌임<sup>6)</sup>.
  - 물론, 아르헨티나의 중국 불법어선 격침(2016.3월), 2015년 인도네시아의 외국 불법어선 91척 격침 및 나투나제도상 F-16 전투기 배치 등 불법어선에 대해 극도로 강경 대응한 해외 사례가 있긴 하나, 한·중간 현실적 관계에서 실현가능한 군사대책 및 불법어선 근절에 더욱 효과적인 외교책에 대한 고민이 선행되어야 함.
- 따라서, 본 고에서는 우리 정부가 해상폭력 현장대응의 무능을 극복하기 위해 최우선적으로 고려해야 할 핵심 추진력(조직) 확보방안, ‘갖고 있는 것(인력, 장비)부터 제대로 사용’ 하는 방안, ‘부족한 것(인력, 장비, 협력)을 현실에 맞도록 보충’ 하는 방안 및 대중 외교의 제약 속에서도 중국에 명백히 요구해야 할 사안을 중심으로 우리 해상주권 회복의 해법을 모색하고자 함.

2) ① 「해경경비법」 17조2항에 근거한 **공용화기(40mm 함포, 20mm/40mm 별컨포, M-60 기관총) 사용**, ② 선체충격을 통한 강제력 행사, ③ 기동전단 조기투입, ④ 해수부, 해군 등과의 협업을 통한 특별단속 실시, ⑤ 폭력시위로 저항한 불법어선 선원 전원 구속수사, ⑥ 무허가 어선 몰수처분 강화 및 즉각 폐기처분

3) “연안국은 자국 법령을 위반했다고 믿을만한 충분한 이유가 있는 경우, 외국 선박을 공해상까지 추적해 나포 가능”

4) 해상 총기사용 가이드라인 : “선원이 위험한 물건을 이용해 단속경찰을 공격, 2명 이상이 집단으로 폭행하는 등 정황이 급박해 총기를 사용하지 않으면 자기 또는 타인의 생명·신체의 방위나 진압할 방법이 없을 경우 개인화기 사용 가능”, “신체 사격 시에는 **공중에 공포탄 1발 발사 후, 대퇴부 이하를 조준해 실탄 발사 가능**”

5) 5년 전 이청호 경사 순직 후에도 안전보장을 위한 총기 적극사용 계획이 있었으나, 그 ‘선언적 의미’를 벗어나지 못함.

6) 인천해양경비안전서 자료, 2016.10.13.

“언제까지 소 잃고 외양간의 문만 고쳐 달 것인가?

정부의 무력대응안은 외양간 문을 ‘철문’으로 바꾸겠다는 호언장담일 뿐이다.

외양간의 구멍을 찾아내고, ‘그 틈새를 어떻게 메울 것인지’ 현실적으로 고민해야 한다.”

## II. ‘해상주권 안전지대’ 구축방안 - 우리 국민의 생명과 생존권 보장을 위해!

### 1. 해경 독립 최우선! 특수 상설경비단 창설!

- 정부 지휘체계상 중국 불법어선의 해상폭력에 대해 현장에서 즉각 대응할 수 있는 핵심 추진력이 부재하다는 비판이 연일 지속되는 바, 현재 국민안전처 산하 수준으로 격하돼 있는 해경본부를 다시 독립부처(청)로 승격시켜 지휘권을 보장하고 신속한 결정·실행 체계를 구축하는 것이 한반도 해상주권 회복을 위한 최우선책이라 판단됨.
- 국민안전에 관한 업무는 최대한 분권화해 독립성을 유지하게 하고, 그 업무가 부처별로 산발적으로 추진되지 않도록 명확한 협조체계를 마련하는 것이 중요함.
- 해경 독립을 추진하는 과정에서 최단기적으로는 서해 5도 등 사고빈도가 높은 지역에 단속 전담조직인 (가칭) ‘~해역 상설경비단’을 창설하는 것이 합리적임.
- 현재 각 해역의 해경은 안전처-해경본부에 소속돼 있고 해군/해수부 등과도 지휘체계가 복잡하게 얽혀있어 불법어선에 대한 신속대응이 매우 제한되는 것이 현실임.
- 따라서, 본 경비단에 보강 또는 신규 증강된 인력 및 전력자산을 배치하고, 불법어선 단속 및 군과의 협력을 위한 독자적인 권한과 책임을 우선 부여해야 하며, 차후 해경 독립 후에도 지휘부의 관할 아래 있되 독립성은 최대한 보장하도록 조치해야 함.

### 2. 개인화기부터 실제 사용하도록 조치! 해경 안전부터 완벽 보장!

- 단속현장에 출동한 해경 대원들이 개인화기만 제때, 실제로 사용할 수 있어도 충분한 무력대응이 가능하므로, 현 개인화기 사용 매뉴얼을 「경찰관직무집행법」과 연계하여 방어시나리오를 구체화하고, 1차 경고/공포탄 발사 → 2차 경고/선체 사격(부분지정) → 3차 경고/신체 사격(부위지정) 등 사격단계를 실행가능한 수준으로 세분화해야 함.
- 상기 지적했듯, 우리 해경은 현재 보유중인 K-1 소총, K-5 권총 등 개인화기조차 이미 마련된 매뉴얼대로 사용하지 못하고 있으며, 신체 사격은커녕 선체 직접조준도 못하고 위협용 발사, 전술상 후퇴 등으로만 일관하고 있음.
- 총기를 사용한 대원의 책임소재에 대해서도 매뉴얼상 ‘정당하게 총기를 사용한 경찰관에게는 행정책임을 묻지 않는다’고 명시돼 있으나 그 적용성이 떨어지는 만큼 정부는 외교 마찰 해소를 위해, 해경 지휘부는 현장의 대원들에게 명확한 권한과 지침을 주어 해상주권 수호 본연의 임무를 수행하는 데 부족함이 없도록 최선을 다해야 함.
- 현장 대원들의 안전을 가장 위협하는 요소는 불법어선에 직접 승선해 단속을 감행해야 하는 현 작전방식 및 착용전력이 부족한 현 상황임.

- 특히, 7일 사건과 같이 4.5톤급 소형 고속단정을 이용한 단속·승선은 더욱 위험하므로, 서북도서 군에 기 전력화된 이동형 해상감시레이더 및 신형 대포병레이더(ARTHUR)와 같은 감시·정찰자산을 해경이 확보하거나 군 협조를 통해 활용해 [지상 감시로 해상 단속 일부 대체 → 중대형 경비함정 급파 → 불법어선 선원들이 우리 함정에 승선토록 조치] 방식으로 대체하면 해경 안전을 더욱 보장할 수 있을 것으로 판단됨.
- 해경이 현재 보유한 착용전력은 흉기공격에 버티고 바다에 떨어져도 부력기능을 하는 방검부력조끼가 대표적으로, 이를 포함해 해상진압복, 방탄복, 헬멧 일체형 음성·영상 전송시스템 등 대원 안전보장을 위한 첨단화된 착용전투체계 확충이 절실함.

### 3. 중무장보다 인력과 필수전력부터 확보!

- 서해 5도 등 불법어선의 폭력시위가 가장 많이 발생하는 해역부터 해경 대원들을 중점 배치할 수 있도록 인력을 재분배하고, 신규대원 채용을 확대하며, 예산 등 인력확보에 차질이 생길 시 군복무 대기자를 대상으로 의경수요를 보충하는 방안도 고려 가능함.
- 7일 사고발생 시에도 불법어선 선원은 200~280명 규모(약 40척)였으나, 해경 대원은 약 10배 이상 수적열세를 보인 것(고속단정 기준)으로 추정됨.
- 각 해경에 관리·사무직이 아닌 경비구조/해양안전 인력을 집중 배치해 전문성을 확보해야 하며, 국민안전처 내 해경 지휘부 또한 본부장을 비롯해 경비함 근무경력 및 함장 경험이 없는 간부들이 요직을 차지하고 있다는 지적이 나오는 바, 현장상황에 기민하게 대처할 수 있는 실무중심 전문인력으로 교체해야 함.
- 해경의 기존 전력을 100% 가동할 수 있다 하더라도 현 경비함정, 경비정, 고속단정 등 보유수량만으로는 불법어선을 감시·단속하는 데 역부족으로, 증강이 급선무임.
- 1일 7~8척의 경비함정이 3교대로 서해 ~ 제주 해역까지 단속을 도맡은 실정임.
- 서해 NLL 해역만 보더라도, 평시 해경 경비함정 4척이 운용되는 데 비해 불법어선은 일평균 131척 수준(인천해경 조사)임.
- 지난 13일, 침몰사건에 맞대응해 실시된 서해 5도상 함포사격훈련 시에도 동원된 함정 전력은 100~500톤급 경비함정 4척 및 15~50톤급 경비정 2척에 불과했음.
- 4.5톤급 소형 단정보다는 최소 15톤급 이상 경비정을 우선 배치해야 함.
- 혹, 기존 전력만으로는 불법어선 대응이 불충분하다 판단될 시에는 별도의 소요기획을 통해 군의 경비함정급 고속정을 신규 전력화하는 방안도 고려할 수 있음.
- 500톤급 이하임에도 무장이 탑재돼 정부가 제시한 강경책(500톤급 이상 공용화기 장착)보다 더욱 적극적인 군사대응책이나, 어디까지나 중무장은 상기 수준의 대응이 효력이 없다고 판단될 시 사용가능한 ‘최소한의 차선’이라는 원칙 아래 운용돼야 함.
- 중무장 탑재가 반드시 중국어민의 인명피해와 연결된 것이 아님을, 인명피해를 최소화하는 방향으로 조치할 것을 중국측에 명확히 전달하고, ‘불법조업이라는 근원적 문제 해결’ 만이 무력대치 상황을 풀기 위한 유일한 해법임을 대화를 통해 제시해야 함.

**<표> 해경이 신규 전력증강을 고려할 수 있는 경비함정급 고속정<sup>7)</sup>**

구 분	고속정(PKM)	유도탄 고속정(PKG)
배수톤수	350톤급	440톤급 / 570톤급
최대속도	38노트	40노트
승조원	28명	약 40명
무 장	함포 40mm 1문, 20mm 2문	함포 76mm 1문, 40mm 1문, 대함유도탄 4발
성능·특성	사통장치, 대함레이더	대함/추적레이더, 스텔스, 방탄, 전자전(ES)

#### 4. 경·군 협력체계 강화!

- 일각에서는 불법어선에 대해 해군 주도, 해경 지원의 대응체계를 주장하고 있으나, 중국 어선은 군함이 아닌 민간선박이며, 군이 나설 경우 대규모 군사작전으로 비화될 위험이 높으므로, 현실성을 고려한 신중한 접근이 필요함.
- 무자비한 폭력을 휘두르는 ‘폭도’의 형태를 띤 하나 엄연히 ‘민간인’ 이므로 국제법상 인권침해 소지가 없도록 민정경찰 해경이 주도하되, 해군과의 협력체계를 명확히 하여 경·군협력 상시대비태세(해경-해군·해병대간 n:n 매칭)를 갖추는 것이 중요함.
- 특히 서해 5도의 경우, 서북도서방위사령부와 중부해경본부/인천해경 간 구체적 지휘·협력체계를 마련해야 하며, 해경의 자체 전력증강이 예산, 기간 등으로 추진이 어려울 경우 서방사 보유전력(코브라 공격헬기, ARTHUR 레이더, K-9 자주포 등)을 연합자산의 형태로 공유하는 방안도 고려할 수 있음.
- 지난 13일뿐 아니라, 8월 26일에도 인천항 갑문 인근 해상에서 해경-해군 합동훈련이 실시<sup>8)</sup>되었는데, 불법어선 문제를 돌발상황으로 치부하는 일시적·즉흥적 훈련이 아닌 상시적·체계적 합동훈련 계획을 재정립해야 함.

#### 5. 남북수산경협 재추진!

- 서해 5도의 경우, 중국어선들이 남북간 대치로 화약고나 다름없는 NLL 해역 특수성을 악용해 불법조업을 벌이다 단속이 시작되면 북쪽으로 도주하고 마는 실정을 감안할 때, ‘남북수산경협’과 같은 대북정책 재개와 연계하면 불법어선 문제 해결에 작지 않은 영향력을 끼칠 것으로 판단됨.
- 중국어선들의 입어를 허용함으로써 수익을 올리는 북한을 대상으로 다른 방법, 즉 북한 어민들이 어업활동으로 잡은 수산물을 우리 정부가 수입하는 방식으로 북한이 수익을 얻도록 유도하면, 북한이 중국어선의 조업활동을 막아낼 수 있을 것임.

#### 6. 중국으로부터 명확한 사과를 받아낼 것! 불법어선은 반드시 체포!

- 7일 침몰사건 직후 우리 정부가 보인 유감표시, 항의, 체포요청과 같은 나약한 태도는 그 후(11일) 발표한 강력대응안이 과연 실효성이 있는 것인지 불신을 갖게 했음.

7) 김철환, 이채연, 하철수, 전장기능별 무기체계, 한국군사문제연구원, 2015.7. 및 방위사업청 보도자료(2014.3.28.) 참고

8) 실제 EEZ 및 NLL 해역 내에서 발생 가능한 다양한 상황(쇠창살, 차단벽, 집단계류 저항, 산개진 도주 등) 연출·훈련

- 이러한 미온적 외교 대응에 중국 정부는 현재까지 사과는커녕 “냉정하고 이성적으로 처리하라, 합법적인 조업이었다, 한국의 대책은 분쟁만 유발할 뿐이다” 라는 궤변과 억지주장만 펼치며 사실상 우리 정부를 조롱하고 있음.
  - 19~23일간 계획되었던 12차 <한·중 어업지도단속공무원 교차승선>도 중국측의 일방적 요청으로 갑자기 취소(16일)되는 등 본 사태에 대해 외교 우위를 점하려는 중국 정부의 압박 또한 거세지고 있는 상황임.
- 그 어떤 해상 공권력에 대한 도전도 불용하겠다는 강한 의지 표명은 군사적 강경대응 이전에 외교적 대응에서 선행돼야 하며, 이에 **본 사건에 대한 분명하고 구체적인 사과부터 반드시 받아내고 불법어선 체포결과를 끝까지 추적해 확인**해야 할 것임.
- 포기하지 않는 외교력을 발휘해 ‘본때’를 보여줌으로써, 중국으로 하여금 자국 불법어선에게 ‘다시는 가지 말라’는 강한 메시지를 전달하도록 하는 것이 중요함.
  - 그래야만 정부의 무력대응책 또한 ‘우리 국민의 마음을 달래기 위한, 중국에 위협만 주기 위한’ 쇼가 아닌, 실효성 있는 대안으로 인식될 수 있음.
  - 실제, 중국 정부는 자국 법<sup>9)</sup>에 따라 관용선박을 파괴한 자에게 사형을 선고하고 미수에 그치기만 해도 최소 3년, 최대 10년 이상의 징역에 처하는 바, 본 사건의 경우 극악한 중범죄에 해당하므로 ‘적법하게’ 처리할 것을 강하게 요구할 근거가 될 수 있음.

## 7. 불법조업 원천봉쇄를 위한 법·협정 개정!

- 한·중 외교부간 및 <어업공동위원회> 내 비상협상을 조속히 실행해 「한중어업협정」 및 국내법 「배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 개정을 추진함으로써, **불법어선의 韓 EEZ 출입을 완벽히 차단하고 불법조업 시 해경의 단속·추적 및 자위권적 대응에 대해서도 중국측에 명확히 주지**시켜야 할 것임.
- 중국에서도 허가를 받지 못한 어선, 허가는 받았으나 어획량, 조업기간 등을 준수하지 않는 어선 모두 우리 EEZ에서 퇴출시켜야 할 불법어선으로, 현 「EEZ법」 및 협정상 이들의 어획침략 및 무분별한 폭력시위로부터 우리 어민들의 생존권, 해경들의 생명·안전을 지켜내는 데에는 제약이 많음.
  - 법·협정 개정간 중국측에 기 확립된 국제규범 및 관행을 준수할 것을 엄정한 원칙으로 견지해 동급의 전략적 동반자로서 의연하게 대응해야 할 것임.
- 궁극적으로, 우리 EEZ를 분쟁지역화 하려는 중국의 파상적 외교공세에 휩쓸리지 않고, **매듭짓지 못한 한·중간 EEZ 획정을 유리한 방향에서 마무리**해야 할 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

9) 형법 제119조(교통공구 파괴죄) : “기차, 선박 등을 파괴하는 행위에 대해 10년 이상의 유기징역, 무기징역, 사형 선고”