

民間航空機의 不法한 目的에의 使用問題

— 특히 麻藥의 不法運搬과 관련하여 —

朴 基 甲*

■—————》차 레《—————■

- | | |
|-------------------------------------|--|
| I. 序 論 | IV. 麻藥의 不法運搬에 사용된 民
航機에 관련된 特殊 問題點:
武力行使 |
| II. 麻藥의 不法의 空中運搬 問題
의 多面性 | V. 結 論 |
| III. 麻藥의 不法의 空中運搬 問題
의 國際的 對處움직임 | |

I. 序 論

국제관계에 있어 상업적 목적에 사용되건 순수한 私用이건간에 민간 항공기는 1944년의 Chicago조약의 序文에서 밝히고 있듯이 “국제민간항공은 국가간과 그들 국민들간에 상호 신뢰와 이해를 조성하고 유지하는” 基本原則에 어긋나게 사용되어서는 아니된다.¹⁾ 이에 따라 각 국가는 自國의 민간항공기 및 그의 영토에 들어오는 외국 민간항공기가 不法한 目的에 사용되지 않도록 國內立法을 통하여 적절한 措置를 취하고 있는 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 우리는 종종 민항기가 관련된 크고 작은 사건에서 불행히도 일부 국가들이 외국의 민항기가 自國의 軍事的 利益

* 翰林大學校 法學科 助教授·法學博士, 韓國航空法學會 會員

1) “...the future development of international civil aviation can greatly help to create and preserve friendship and understanding among the nations and peoples of the world, yet its abuse can become a threat to the general security...”

에 반하는 불법한 목적에 쓰여지고 있다고 믿는 강한 불신감이 표출되는 극단적인 경우를 보았다.²⁾ 그리고 그 가장 비극적인 사태로서 1983년의 KAL 007機 事件을 들 수 있을 것이다. 하지만 민간항공기가 본래의 목적과 어긋나게 사용되는 경우, 즉 민항기의 불법한 목적에의 사용문제는 단지 첩보활동에만 국한되는 것이 아니라 항공기가 쓰여지는 구체적 상황이나 운반물체의 종류에 따라 다각도로 논의될 수가 있다. 本稿에서는 최근 論議의 대상이 되고있는 주제인 민간항공기가 불법적인 마약운송의 매개체로 쓰여지는 경우에 관하여 이 분야에서 일어날 수 있는 법적 문제점들을 國際法의 견지에서 살펴보기로 한다.

이 문제를 다루는 實益으로서는 여러가지를 들 수 있으나 우선 마약에 관한 문제가 國內的 차원에서도 최근 중요 관심사로 등장하고 있다는 점이다. 이미 일간 신문지상에 보도된 바와 같이 정부는 우리나라가 더 이상 마약의 안전지대가 아니라고 판단하여 마약사용자 단속과 함께 해외로 부터의 유입, 국내제조-판매등 마약류 공급조직을 분쇄하도록 하는 요지의 훈령을 관계당국에서 시달한 바 있다.³⁾ 이러한 점에서時機的으로 볼 때 본 연구가 적절하다고 볼 수 있으며, 아울러 항공분야의 선정은 우리나라의 지리적 위치로 보아 마약의 국내유입은 그 상당수가 육로보다는 해상과 항공수단을 통하여 이루어 지리라는 사실이 自明하기 때문이다.

다음으로 일반적인 마약문제는 비단 국내문제일 뿐만 아니라 國際的 차원에서 이미 오래전부터 비상한 관심을 모아온 분야라고 봐도 과장은 아니다. 왜냐하면 국가간의 協力없이 이 문제의 효율적인 해결책이나

2) 예를 들어 1984년 ICAO 제25차 특별총회에서 쿠바대표가 발언한 내용에서 잘 나타난다. "...Cette protection (non usage de la force armée) ne peut s'appliquer aux cas où l'aviation civile sert de couverture à des activités illicites ou contraires aux intérêts de l'Etat dont le territoire est utilisé, activités quisont menées par d'innombrables aéronefs qui, sous couvert d'une présence civile, profitent des droits dérivés des instruments juridiques conçus et établis pour les aéronefs civils." ICAO, Doc.9437, A25-Res., P-Min, p.38.

3) 조선일보, 1991년 4월 27일 머릿기사참조.

대비책은 있을 수 없기 때문이다. 따라서 이 분야에 관한 여러 관련 國際條約들이 존재하고 있으며⁴⁾ 특히 최근 1987년과 1988년에는 기존 條約들의 미비점을 보완하고 새로운 형태의 범죄, 즉 여러 마약운반수단에 관한 법적 대비책을 마련하기 위하여 일련의 國際會議가 개최되었고 그 결과 새로운 條約이 채택된 바 있다. 그리고 이러한 문서들은 마약이 항공운송수단을 통해서도 국제적으로 대폭 확산되고 있다는 현실에 상당히 우려를 표명하고 있다.

따라서 이 글에서는 우선 민간항공기를 통한 마약운반이 제기할 수 있는 새로운 면들을 잠시 살펴보고난 연후에(Ⅱ) 이 문제들을 해결하기 위해 대비책을 강구하고 잇는 국제적 움직임을 개진하여 보기로 한다. (Ⅲ) 끝으로 국가들이 문제의 불법행위에 관련된 민항기에 대해 취할 수 있는 조치중 가장 극단적인 수단인 武力使用에 관한 내용을 검토하여 보기로 한다.(Ⅳ)

Ⅱ. 麻藥의 不法의 空中運搬 問題의 多面性

마약생산자(일반적으로 개인임)가 불법적으로 A국(생산국)에서 B국(마약의 수요시장이 존재하는 국가)으로 운반할 때 민간항공기를 사용하는 방법은 최근 확대 추세일로에 있다. 즉 마약생산자는 직접 그가 경비행기를 사용하여 운반하기도 하지만 은밀한 운반조직을 통하여 商業用 定期 國際路線의 乘客내지 貨物편으로 소비국으로 반입하는 방법을 쓰고 잇는 것이다. 특히 개인용 경비행기가 마약운반에 사용되는 경우에는 국제항공법상 요구되는 비행기의 所屬國籍이 불분명한 상태이거나⁵⁾ 기타 필

4) 예를 들어 다음과 같은 조약을 들 수 있다. International Opium Convention, signed at Geneva(1925년 2월 19일) ; Single Convention on Narcotic Drugs, done at New York(1961년 3월 30일) ; Convention on Psychotropic Substances, concluded at Vienna(1971년 2월 21일) ; Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961, concluded at Geneva (1972년 3월 25일)

5) 관련 시카고조약 규정을 본다면 우선 제17조 : Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.” 그리고 제20조 : “Every

요한 文書의 위조나 변조행위가 행하여지는 경우가 상례이며⁶⁾ 특히 指定 路線이나 飛行높이가 아닌 변칙적 운항을 하기 때문에 다른 비행기와의 항공충돌가능성도 전혀 배제를 할 수가 없는 실정이어서 航空安全상의 문제도 제기하고 있다. 아울러 마약 반입과 반출에 관련되는 이들도 비행기승객뿐만 아니라 기내탑승원, 조종사, 공항관계자, 운송책임자 등등 가지각색이기 때문에 적절한 통제가 어려운 형편이다.⁷⁾

그런데 한 가지 짚고 넘어가야 할 문제는 다름이 아니라 1944년 Chicago조약의 제 4조를 보면 “民航機의 不法의 目的에의 使用(Misuse of Civil Aviation)”이란 개념이 이미 설정되어 있는데 과연 우리가 여기서 살펴보고자 하는 민간항공기의 불법적 사용의 態樣과 어떤 관계가 있는가의 여부이다. 즉 Chicago조약 제 4조의 적용 범위에 우리가 다루는 문제가 당연히 포함되는 것인지 따라서 제 4조가 문제해결의 法的 根據로서 활용이 될 수 있는 것인가?

이 질문에 대한 답변은 일견 보기와는 달리 1944년의 Chicago조약의 제 4조의 草案作成에 관련된 토론보고서를 검토하여 본다면 간단치는 않다. 왜냐하면 역사적으로 볼 때 이 조항의 制定目的은 본래 국가간에 있어서 關係國의 軍事上 安保를 害하지 못한다는 취지에 있기 때문이다.⁸⁾ 즉 다시 말해서 A국 政府가 그의 민간비행기를 B국의 安保에 威脅을 주는 목적으로 사용할 수 없다는데 초점이 맞추어져 있고 그에 따라

aircraft engaged in international air navigation shall bear its appropriate nationality and registration marks.”라고 규정하여 민항기는 국적표시를 하게 되어있다.

- 6) 시카고조약 제29조를 보면 “Every aircraft of a contracting State, engaged in international navigation, shall carry the following documents in conformity which the conditions prescribed in the Convention...”라고 정하고 있다.
- 7) Rigalt(A.F) : “illegal transport by air of drugs and psychotropic substances”, Air Law, vol.15, 1990, No.1, pp.17-35.
- 8) 그 당시 캐나다정부가 제시한 초안을 보면 “...하부국가의 안보에 위해를 끼칠 수 있는 민간항공기의 불법사용가능성에 대해서 국제민간항공기구가 연구를 하여야한다.”라는 귀절을 볼 수 있고 미국, 영국, 캐나다의 3국이 공동으로 제출한 제안문을 보더라도 “Each member State rejects the use of civil air transport as an instrument of national policy in international relations.”이기 때문에 본래는 민항기가 국제정치상 불법적으로 사용되

제 4조의 適用도 이 범위를 벗어나는 포괄적 내용일 수가 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 前述한 제 4조 “민항기의 불법적 목적에의 사용”이라는 개념은 원칙적으로 우리가 현재 다루고 있는 문제, 즉 個人이 민간항공기를 一般犯罪을 행하는 수행과정에서 하나의 수단으로 쓰는 경우와 관련 下部國家의 公共秩序와 그의 國內法에 어긋나게 쓰여지는 경우까지 예견하고 있지 못하다고 볼 수 있다. 이와 같이 볼 때 法解釋論상 제 4조가 시대의 변화에 맞게 國家對 國家의 차원에서 뿐만이 아니라 個人의 경우까지 擴大解釋이 되지 아니한다면 이 문제를 규율하는 근거로서의 가치를 상실하게 된다고 본다.

위와 같은 法的 根據에 관련하여 방향을 약간 달리하여 國際私法상의 해결책을 잠시 살펴본다면 이러한 류의 개인의 불법행위의 규제는 법률 충돌의 방법론에 의해서도 해결책은 제시될 수 있다. 즉 *lex loci delicti* (不法行爲가 행하여진 나라의 國內法)을 통하여 처벌이 가능한 것이다. 따라서 현재 각국은 관련 국내법을 제정하여 다각도로 자국의 領空에 들어오는 민간항공기가 취해서는 아니될 분야나 운반해서는 안될 품목 그리고 비행기내의 승객들이 취해서는 아니될 행동등을 규정해 놓고 있다.⁹⁾ 하지만 문제는 역시 國內法이 가지는 空間的 適用範圍의 限界에 의해서 뿐만이 아니라 國家間에 존재할 수도 있는 미묘한 政治的 要因으로 말미암아 마약퇴치의 효율적이며 궁극적인 해결방법이 될 수 있을런지 상당히 의문시된다.

는 경우만을 염두에 두었다는 사실을 알 수 있다. 재인용 Note de Travail de l'OACI, C-WP/8217, 1986년 3월 18일, 영문으로 된 소논문은 Milde (M) : "Interception of civil aircraft vs. Misuse of civil aviation", Annals of Air and Space Law, 1986, pp.105-130.

9) 예를 들자면 전쟁에 사용될 수 있는 물품의 규제(프랑스 항공법규, L. 150-6조 R.133-5조, Code de l'aviation civile, Tome I, 1981; 일본의 경우 Art.128 of Civil Aeronautics Law, No.63, 1958년 4월 15일)나 해독성 화학약품, 방사능 물질, 사진촬영금지등을 들 수 있다. 여기에 관해서는 Air Laws and Treaties of the World, Washington, 1961, 1392p에 실려있는 각국의 입법례를 참조할 수 있으며 아울러 참고 : La protection de la souveraineté aérienne, Pedone, Paris, 1991, pp.236이하 참조.

Ⅲ. 麻藥의 不法의 空中運搬 問題의 國際的 對處 움직임

마약이 민항기를 통하여 불법운반되어지는 것을 막기 위해서는 앞서 말한 바와 같이 제반 관련법률상의 조치가 필요하게 되는데 우선 사전적 대책으로는 탑승자의 검색과 물품조사, 공항감시뿐만 아니라 自國의 전반적인 領空감시등이 필요하며, 사후적 보완책으로는 마약을 공중 경로를 통하여 운반하려했던 現行犯이나 嫌疑者에 대한 國內司法的 처리 및 相關국가간의 犯罪人 引渡문제등이 제기된다. 하지만 항공기관 수단을 사용한 마약의 국제적 밀반출행위를 적절하게 다루기 위해서는 각국의 개별적인 國內法措置만으로는 충분하지 않고 필히 國際的 차원의 방법이 강구되어야 한다는 필연성이 대두되고 各國이 이를 인식하기 시작하였다. 이러한 움직임은 단순히 그 나라의 국민의 보건위생의 보호적 차원에서 뿐만이 아니라 경우에 따라서는 마약판매로 인해 얻어진 수입이 공공연하게 국제 테러리스트나 內亂狀態에 있는 국가의 경우 反亂軍의 무기구입비나 조직유지비용으로 둔갑하여 쓰여지고 있기 때문에 政治的, 社會的 不安要素로 작용될 수도 있다는 현실을 절감하게 된 것이다.¹⁰⁾

이미 前述한 바와 같이 마약사용과 그 운반에 관한 國際法的 관심은 이미 오래전 부터 시작되었다. 그런데 이러한 움직임을 더욱 발전시킨 것이 1987년 6월 17일부터 26일사이에 UN의 후원하에 비엔나에서 열린 국제회의에서 채택된 “麻藥使用과 그 不法의 運送問題에 관한 차후 行動을 위한 一般的 勸告案”¹¹⁾과 이를 발전시킨 1988년의 비엔나 條約이

10) 바로 이러한 배경에서 1984년 ICAO 총회의 특별회기에서 제 3Bis조를 개정하는 작업에서 남미국가들이 민간항공기가 마약운반에 사용될 뿐만 아니라 내부적으로 반란군진압과도 무관하지 않다는 자국의 실정을 강조하였고 그 결과 d)항에 민간항공기의 불법사용경우에 하부국가가 취할 수 있는 권한명시가 삽입되었다. ICAO, Doc.9438, A25-EX, p.87과 p.142참조(붙어판)

11) The Comprehensive Multidisciplinary Outline adopted by the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking, A/CONF.133/MC/L.1, p.63.

있다. 1988년 조약은 106개국 대표가 비엔나에 모여서 동년 12월 20일 채택되었다.¹²⁾ 이 條約이 갖는 法的 意味는 이전에 체결되어 효력을 발생하고 있는 기존의 관련 條約들의 미비점들을 보완, 발전시켰다는 점뿐만 아니라 특히 海外로부터 마약의 유입경로차단이 마약거래와 사용문제의 효율적 대처방안으로서 반드시 필요하다고 인식하여 이 분야의 國家間 協力體制를 강조했다는 점을 또한 들 수 있다.¹³⁾ 우리의 主題와 관련해서는 바로 이러한 문서의 내용들 중에 민간항공기를 통한 마약의 불법운반 사례가 지적되고 그에 따른 各國의 對應策을 요구하고 있는데 이하에서는 관련부분을 살펴본다.

1. 1987년 권고안내용

1987년에 채택된 권고안은 우선 각국이 공중경로를 통한 마약밀수업자를 적발하기위해서 펼쳐야 하는 空中監視活動에 어려움이 많다는 점을 시인하고 있다. 이 문서에 따르면 실제로 대부분의 국가의 공중감시를 위한 장비나 體制등이 不完全하기 때문에 밀수업자들이 경비행기등을 동원, 쉽사리 감시망을 뚫고 國內에 마약을 반입할 수 있다는 현실을 지적하고 있다. 더우기 나라에 따라서는 마약업자들이 은밀한 지점에 활주로까지 만들어 놓고서 적극적으로 마약의 반출을 시도하는가 하면 잠입한 경비행기는 교묘하게 행정력이나 경찰력이 닿지않는 오지에 다가 마약을 떨쳐뜨려 놓고 가기 때문에 現地의 마약퇴치작업이 벽에 부딪치고 있다는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 현실을 감안하여 1987년의 권고안은 다음과

12) United Nations : Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. 이 조약의 원문(영어판)은 International Legal Materials, 1989, pp.493-526에 실려있다. 참고로 1988년 조약은 효력발생을 위해서는 20개국이상의 비준이 필요한데(제29조) 1989년말까지 4개국(바하마, 중국, 니제리아, 세네갈)이 비준을 하였다. UN, Multinational Treaties Deposited with the Secretary General, Status as at 31 December 1989, p.281.

13) Rouchereau(F) : "la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes", Annuaire Francais de Droit International, 1988, pp.601-617.

14) Objectif No.26 : Surveillance terrestre, maritime et aérienne des frontières,

같이 각국이 취할 수 있는 공중경로를 통한 마약불법운반에 관한 다음과 같은 國內的 그리고 國際的 대응수단을 제시하고 있다.

(a) 國內的 차원에서 취할 수 있는 조치

(1) 국내 각 영공통제책임기관들은 입국가능지점 및 국경감시에 관한 적절한 계획을 수립, 적용, 조화시킬 것과, (2) 실제적인 方法論으로서 어느 비행기가 마약운반을 하고 있다는 의혹이 짙은 경우 즉각 세관에 연락, 문제의 비행기가 領海上空에 진입하였을 때 검색명령에 따를 것을 요구하는 방법이 있을 수 있다. 하지만 이때는 결코 비행중인 민항기의 安全을 해쳐서는 아니된다, (3) 국내 관련 행정부처는 모든 민간비행기의 登錄에 관한 國內적 국제적 規定을 엄격히 적용토록 할 것이며 아울러 모든 민항기에게 반드시 이미 허락받은 航路만을 운행토록 하며 관련 항공관제기관의 지시에 따르도록 해야한다, (4) 한 나라의 영공에 들어오거나 그로부터 나가는 민간비행기는 반드시 稅關이 있는 지정된 空港에서 이착륙을 하도록 하여야 한다, (5) 하부국가가 착륙하거나 이륙을 하려는 민간비행기와 그의 비행문서에 대하여 적절한 검색을 취하는 權限은 인정되지만 그의 行使는 正當한 方法에 의해서 그리고 지체없이 이루어져야 한다. 이러한 검색에 불응할 경우에는 制裁가 가능하다, (6) 관련국내부처는 마약의 불법운반을 퇴치할 수 있는 제반 요소, 특히 통신수단, 운송수단과 人的 資源을 확보토록 하여야한다. 만일 이와 같은 수단을 財政的인 이유에서 갖출 수 없는 나라는 國際的 協力方案, 특히 UN의 마약퇴치기금에 의뢰하여 소기의 목적을 이룰 수 있도록 하여야 한다, (7) 이러한 국내차원의 마약의 불법한 공중운반을 퇴치하고 감시하기 위하여 여러 항공업에 종사하는 個人도 적극 협조해야 할 것이다, (8) 불법행위를 발견한 경우 즉각, 연락할 수 있는 24시간 항시 무료로 사용할 수 있는 전화가설도 생각할 수 있다, (9) 역시 이와 관련한 포상금제도의 신설도 고려해 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁾

(b) 地域的 또는 國際的 차원에서 취할 수 있는 조치

ibid, pp.58-59.

15) ibid, pp.59-60.

이 분야에 관하여 各國들이 취할 수 있는 조치에 관해서 1987년 권고안은 다음과 같은 점들을 열거하고 있다. (1) 각국의 항공운수 통제기구와 그의 관련 기관들은 민항기가 마약운반에 사용되어지는 사태를 최대한으로 방지하기 위하여 인접국 및 여러 나라와 국제적으로 협력하여 관련 立法을 강화토록 한다, (2) 관련 국내 행정부처는 인접국의 관련 기관과의 적절한 상호 통신수단을 갖추도록 한다, (3) 국경선의 공중감시체제를 강화하기 위한 기술과 제반 대책들의 상호 교환을 용이하게 하기위해 지역적 세미나를 열도록 한다, (4) 관련 국내 행정부처는 국제기구와의 협력을 통하여 효율적인 방법론을 강구할 수도 있을 것이다.

결론적으로 보면 1987년의 권고안은 상당히 자세하고도 구체적인 세부항목들까지 나열해 놓고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 문서는 國際法上 法的 效力이 없는 단순한 권고안에 불과하지만 각국의 관련 기관들이 필요한 대책을 세울 때 충분한 方向提示를 해 줄 수 있다고 보여지며 유용한 참고자료로 사용되어 질 수 있을 것이다.

2. 1988년 비엔나 條約

그 다음해인 1988년에 비엔나에서 채택된 國際條約은 어떠한 이유에서인지는 분명하지 않으나 민항기에 관한 明示的 條文은 따로 두고 있지 않다. 하지만 전술한 바와 같이 國際的 次元에서의 불법적인 마약운반의 규제라는 궁극적 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 민간항공기가 마약운반에 사용되는 경우도 본 조약에 의해 規律되어야 할 것임은 의심할 여지가 없을 것이다. 따라서 以下에서는 明文으로 민항기에 관한 내용이 수록되어 있는 條項과 민항기에 관한 내용은 아니지만 作成意圖를 미루어 짐작할 때 민항기에 Mutatis Mutandis 類推適用이 가능한 몇몇 條項을 예로서 들어 본다.

(a) 민간항공기에 관해 明文으로 規定한 경우

여기에는 단 두 조문밖에 없다. 즉 관할권의 문제에 관한 제 4조에서 명문상으로 비행기의 國籍國家와 범죄가 행하여진 領土國家가 각각 일정한 경우에 관할권을 행사할 수 있음을 인정하고 있으며 아울러 제18

조의 비관세구역의 경우에도 공항을 명시하여 이 구역내에서도 마약운송에 관한 감시체제의 효율적인 운용을 하도록 하고 있다.

(b) 민간항공기에 類推適用이 가능한 경우

(1) 우선 포괄적 성격을 띠는 조항을 보면 “마약의 불법적 운반에 관한 각 국가의 의무”가 있는데 이 조항에 의한다면 마약운반에 관하여 國內行政措置와 國內立法節次를 통하여 적절한 조치를 취하도록 하고 있다.(제 2조 1항)¹⁶⁾ 여기에는 당연히 항공운송분야와 제반 법규도 포함 되어질 것이다.

(2) 역시 또다른 포괄적 성격의 條項으로서 “犯行과 制裁”라는 제목의 제 3조에는 각국은 本 條項에서 犯行의 態樣으로 지적된 行爲를 한 者가 그의 영토내에서 발견되는 경우에는 국내법규정과 특히 刑事法上의 節次에 따라 訴追되어져야 한다라고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 이 경우에도 항공기란 수단을 통해 마약을 반입한 자도 당연히 포함될 것이다.

(3) 아울러 通過國家(transit State)가 개발도상국인 경우에 조약의 목적을 달성하기 위해서 그에 대한 감시체제의 강화를 위한 국제적 협조와 원조가능성을 명시한 제10조는 역시 비행기의 통과국가의 경우도 포함될 것이다.¹⁸⁾ 여기서 한 가지 문제점을 제기한다면 통과국가의 마약운반을 불법적으로 행하는 통과중인 민간비행기에 대한 권한행사의 범위이다. 즉 예를 들어서 A國에서 B國으로 마약을 운반하는 A國국적의 민

16) Art.2 para.1: "...In carrying out their obligations under the Convention, the Parties shall take necessary measures, including legislative and administrative measures, in conformity with the fundamental provisions of their respective domestic legislative systems."

17) Art.3 para.9: "Each Party shall take appropriate measures, consistent with its legal system, to ensure that a person charged with or convicted of an offence established in accordance with para.1 of this article, who is found within its territory, is present at the necessary criminal proceedings."

18) 통과국가(Transit State)는 제 1 조 “개념정의”에 그 뜻이 나타나 있는데 이를 인용하여 본다면 다음과 같다. “Transit State means a State through the territory of which illicit narcotic drug, psychotropic substances ...are being moved, which is neither the place of origin nor the place of ultimate destination thereof.”

간비행기가 C國 상공을 통과할 때, C國은 自國의 이해관계가 직접적으로 관련되지 않음에도 불구하고 문제의 민항기에 대해서 적절한 조치를 취할 수 있겠는가? 이러한 문제의 저변에는 관연 마약퇴치라는 대명제가 國際的 管轄權이라는 성격을 띄고 있는가? 만일 그렇다면 各國은 어느 정도의 권한을 행사할 수 있는가라는 문제와 맞물리고 있는 것이다.

(4) 끝으로 제15조를 보면 “상업용 운송매체”라는 제목하에 국가들이 이러한 운반수단들이 본 조약에서 규정하는 犯法行爲에 사용되지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 촉구하고 있다. 바로 이런 “상업용 운송매체”에는 제1 조가 개념정의틀 해 놓았듯이 민간비행기도 당연히 이에 포함된다고 볼 것이다.¹⁹⁾

3. 국제민간항공기구의 작업현황

한편 국제민간항공기구(ICAO)도 나름대로 민항기가 마약불법운반에 사용되어지고 있는 問題에 관하여 대비책 내지 억제책을 마련하고 있는데 각종 국제회담에 참석할 뿐만 아니라 자체적인 研究報告書의 토대위에²⁰⁾ 이미 여러 회기에 걸쳐 이 문제에 관한 결의안을 총회에서 채택한 바 있다.

예를 들자면 1986년 제26회기에 決議案 A26-12은 (1) 마약들의 밀매 및 불법운송이 심각한 국제문제이며, (2) ICAO는 모든 國家들이 마약 밀매에 관한 유엔의 결의안 39/143을 적용토록 권고하며, (3) ICAO는 모든 국가들은 비행기를 통한 마약의 불법운반을 근절하는데 모든 적절한 방법을 사용할 것을 역시 촉구하는 바이며, (4) 이러한 대비책들은 시카고조약의 기존 規定에서도 분명히 용인되어 있다는 점을 밝힌다.²¹⁾

19) 제 1조를 보면 (d) “Commercial carrier” means any person or any public, private or other entity engaged in transporting persons, goods or mails for remuneration, hire or any other benefit.”

20) 예를 들어서 제117차 이사회에 제시된 사무총장의 보고서를 들 수 있다. “Usage indu de l’aviation civile”, C-WP/8217, 1986년 3월 18일자, 8페이지.

21) ICAO, Doc.9495, A26-RES, p.72.

여기서 適用可能한 條項들이란 비정기노선에 취항하지 않는 민항기에 관한 제 5조, 세관이 있는 공항에의 착륙을 지시하는 제10조, 出入國에 관련되는 제반국내법의 적용을 담은 제13조, 영토국의 관련 행정기관의 機體방문권등을 인정한 제16조, 비행에 있어 갖추어야할 각종 문서의 종류를 제시한 제 22, 23조, 화물에 관한 영토국의 고유권한을 다룬 제35조 (b)항 그리고 各國의 관련 法規의 統一에 관한 제37조 (j)항을 들 수 있다.

아울러 1989년 제26회기에서 ICAO 총회는 決議案 A27-12를 통하여 민항기가 마약운반에 불법적으로 사용되어지는 것을 막기위해서는 (1) 國際規範的 차원에서의 방지책강구, (2) 다른 국제기구와의 협력, (3) ICAO理事會에 민항기가 불법사용되지 않도록하는 취할 수 있는 다각적 방안연구할 것을 위임하였고 (4) 각국에게도 國內的 조치를 강구할 것과 아울러 1988년 비엔나 條約에 조속한 시일내에 비준할 것을 촉구하였다.²²⁾

IV. 麻藥의 不法運搬에 사용된 民航機에 관련된 特殊 問題點：武力行使

이상에서 여러가지 형태의 사전 대비책이나 사후 조치에 관해 살펴보았다. 현대 여기에서 좀더 상세히 살펴볼 필요가 있는 부분은 만일 마약을 不法으로 운송하고 있다고 여겨지는 A國 국적의 민항기가 B國의 領土上空을 비행중일 때 B國의 감시를 맡은 군용기나 기타 공공비행기가 문제의 비행기에 어떠한 措置를 취할 수 있겠는가의 문제이다.

이에 관해서는 이미 전술한 바 있는 1988년 비엔나 條約 제17조의 類推適用 可能性을 생각할 수 있다. 즉, 이 條項은 “海上을 통한 마약밀수”라는 제목하에 沿岸國이 일정 경우에 선박에 대한 적절한 조치를 취할 수 있는 상황을 예정하여 놓고 있는데 이와 같은 內容은 민항기가

22) ICAO, Doc.9551, A27-RES, 1989, pp.76-77.

마약을 싣고 바다上空으로 잠입기도하다가 연안국가의 전투기에게 요격 당하는 경우에도 適用될 수 있을 것이다. 하지만 제17조 5항은 연안국이 強制手段을 사용할 때는 선박과 그안에 타고있는 승객의 安全은 害할 수 없다라고 규정하고 있다.²³⁾ 민간항공기의 경우에도 이러한 義務事項은 두말할 여지없이 적용되어질 것인 바, 그 理由는 전투기가 가지는 속성상, 다시 말해서 언제든지 공격이 可能하기때문에 요격의 대상이 되는 비행중인 민항기의 安全과 승객의 生命의 保護가 강력히 요구되어지기 때문이다.

하지만 한 가지 재미있는 사실은 1983년 KAL기 격추사건이 난 후 ICAO총회가 비행중인 민항기에 대한 武力行使禁止의 原則을 成文化化 시키기 위해서 제25차 특별회기를 Montreal에서 1984년 4월 24일부터 5월 10일간 개최한 바 있다. 물론 이회기에서는 다 아는 바와 같이 시카고條約의 제 3Bis조를 개정, 채택하였지만 토론과정에서 武力使用禁止의 原則이 만일 민간항공기가 不法으로 使用될 때까지도 적용이 될 것인가 하는 문제에 관하여 심도있는 토론이 있었다.

특히 자메이카를 위시한 일부국가들이 오로지 “民間航空의 活動을 수행하는 비행기(des aéronefs exerçant des activités d’aviation civile)”만이 위 原則의 適用을 받을 수 있다는 요지의 주장을 펼쳤다.²⁴⁾ 이러한 표현이 함축적으로 意味하는 바는 만일 민간항공기가 마약의 불법운반등에 사용되는 경우에는 바로 Chicago조약 제 3Bis조가 보호하려는 범주내에 들 수 없고 따라서 경우에 따라서는 武力使用의 대상이 될 수도 있다는 것이다.

23) 제17조 5항을 보면 “Where action is taken pursuant to this article, the Parties concerned shall take due account of the need not to endanger the safety of life at sea, the security of the vessel and the cargo or to prejudice the commercial and legal interests of the flag State or any other interested State.”

24) 이와 아울러 폴란드대표도 다음과 같이 발언하였다. “...une immunité sans réserve encouragerait l’utilisation de l’aviation civile à des fins illicites ou incompatibles avec les buts de la Convention.”, ICAO, Doc. 9438, A25-EX, 1984, pp.24-26. 그리고 p.77.

허나 이러한 制限論은 다수 국가들로 부터 호응을 받지 못했는데 그 이유는 다음과 같다. 우선, 이러한 해석론을 받아들일 경우에는 마약이 밀수되는 國家의 恣意的 行위가 유발될 수 있고 따라서 제 3Bis조의 본래 취지를 감소키는 결과로 이어질 우려가 다분히 있다.²⁵⁾ 두번째, 비행 중인 物體가 과연 민항기인가의 식별가능성 자체마저 어려운데 민항기의 使用目的을 알아낸다는 작업은 주관적 오관을 충분히 불러일으킬 수 있는 것이다.²⁶⁾ 세번째, 不法目的에 사용되었다는 점만으로 관련 민항기에 대해서 현장에서 武力行使를 하여 범행을 중단시키겠다는 意圖는 道義的인 차원에서 뿐만이 아니라 一般的이고도 國內法的 原則인 범죄인과 혐의자에 대한 司法的 처리절차와도 정면적으로 대치된다.²⁷⁾ 끝으로 일반 국제법의 원칙상 민간인에 대한 무력사용은 원칙적으로 용납되지 않으며 부득이한 경우에는 “必要性(Necessity)”과 “比例性(Proportionality)”이란 두 條件을 충족시켜야 하는데 과연 이 경우 타당함에 대해 강한 의문이 提起된다.

마약밀매에 관련된 민간항공기에 대한 武力行使의 可能性과 관련해서 또 한가지 봐야할 問題는 바로 연안국의 감시비행기가 強制手段을 발동할 수 있는 空間的 시점의 設定이다. 즉 A國의 公共비행기가 그의 領海上空에서 마약밀수의 의혹이 짙은 민항기를 발견한 때는 필요한 경우 요격(Interception)을 해서 실탄공격이 아닌 나머지 적절한 조치를 취하는 행위는 國際法上 適法한 武力行使로서 인정된다. 하지만 문제의 비행기가 領海上空이 아닌 排他的 經濟水域(Exclusive Economic Zone)상공이나

25) 1984년 회의 당시 이러한 요지의 발언을 한 나라중에서 캐나다의 경우, “...무력행사금지의 원칙은 모든 민항기, 여기에는 어떤 민항기가 불법적 목적에 사용된 경우도 포함하여 적용되어야 한다. 그렇지 않는다면 제 3Bis조의 제정목적은 훼손케 될 것이다.”, *ibid*, p.30과 p.145. 케냐대표는 “...자메이카대표의 발언은 무력행사를 하고자하는 나라들에게 빗장을 열어주는 격이 될 것이다.”, *ibid.*, p.36.

26) 이러한 의미의 발언을 한 나라는 싱가포르대표로서, “...자메이카대표의 발언은 민항기가 지니는 적법성의 추정을 삭제하는 것으로 현실적으로 그 적용면에 있어 심각한 어려움을 내포하고 있다고 보여진다.”, *ibid.*, p.88.

27) ICAO, 연구보고서 “Usage indu de l’aviation civile”, C-WP/8217, 1986년 3월 18일자, para.5.

接續水域(Contiguous Zone)상공에 아직 위치하는 경우에도 연안국가가 領海에서 처럼 물리력을 행사할 수 있겠는가?

이 문제는 國際法, 특히 海洋法과 현실적인 國家間利害關係로 인하여 論難이 많은 부분이다. 왜냐하면 一部國家들은 접속수역과 배타적 경제 수역의 海上에서 상당한 정도의 國內法上 관할권을 행사하길 원하지만 다른 국가들은 이 두 수역은 특수한 목적이외의 경우에는 연안국의 國內法이 아닌 國際法에 의해 규율을 받는다고 본다. 특히 이들 수역에서의 연안국 海上管轄權문제가 제대로 정리되지 못하는데 그 上空에까지 연안국의 權利行使를 인정할 수 있을런지에 대해서는 상당히 회의적이다. 어쨌던 1988년 비엔나 條約이 채택될 때도 이와 같은 문제에 관하여 國家간에 이견이 대립되었다. 그 예를 들어 본다면 브라질정부는 條約에 署名할 때, “제17조의 적용 범위가 排他的 經濟水域까지 미치며 따라서 相關연안국은 아무런 제약없이도 상당한 조치를 취할 수 있다.”는 宣言을 한 반면 벨기에를 위시한 유럽공동체 국가들은 브라질정부의 성명에 반대하는 宣言을 제기하였다.²⁸⁾

V. 結 論

민간항공기에 의한 새로운 형태의 不法行爲의 態樣중에서 최근 토론이 되었던 마약의 不法運搬에 민항기가 쓰여지는 경우를 대략 살펴보았다. 이러한 마약의 불법거래는 그 속성상 超國境의 성격을 띠기 때문에 효율적인 대응책은 결국 國家間 또는 國家와 國際機構의 상호협력에 바탕을 둔 방법론의 채택이라고 볼 수 있다. 따라서 1987년과 1988년의

28) 브라질의 경우 “...It is the understanding of the Brazilian Government that para 11 of Art.17 does not prevent a coastal State from requiring prior authorization for any action under this article by other States in its Exclusive Zone.” 그리고 벨기에를 위시한 유럽공동체는 “...the declaration of Brazil concerning para.11 of Art.17 ...goes further than the rights accorded to coastal States by international law.” UN Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status as 31 December 1989, p.282 -284.

비엔나에서 열렸던 國際會議의 토론결과와 條約의 채택은 상당히 괄목할 만한 成果라고 평가할 수 있다. 하지만 모든 문제가 해결된 것은 아니다. 즉 민항기가 마약을 싣고 한 國家內로 잠입할 때 일어날 수 있는 모든 경우중에서 특히 극한 수단인 武力使用의 許容問題와 아울러 연안국의 權利使用의 공간적 영역설정이 제대로 정립되지 못한 실정이다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 마약의 세계적 확산추세 때문에 國家間의 協力이 더욱 절실해 짐과 동시에 만약 적절한 방법론의不在現狀이 계속될 경우에는 개별적 國家들의 마약밀수에 대한 대응책의 강도가 상당히 높아질 전망이다.