

# 最近國際航空保安對策의 諸問題

— 특히 法的側面을 中心으로. —

崔完植\*

〈차 례〉

- I. 序 文
- II. 最近의 하이재킹 事件등 事故現況
- III. 既存의 法的構造(東京·헤그·몬트리올 條約)
- IV. 國際空港에서의 不法한 暴力行爲
- V. 國際民間航空條約에 의한 國際標準
- VI. 國際民間航空構構(ICAO)에서의 最近 動向
- VII. 最近 美國의 航空保安對策 強化傾向
- VIII. 結 論

## I. 序 文

지난 1990년 12월 16일 中國民航機가 空中拉致되어 日本의 후꾸오카 空港에 착륙된 사건이 발생한 일이 있다. 우리나라의 경우 지난 1984년 卓張仁의 수명의 拉致犯이 中國民航機를 납치하여 우리나라 領土안에 착륙한 사건이 일어나 犯人에 대한 裁判權行使등 여러가지 法律的問題를 論議하게 한 주요 航空保安事件이 있었다. 물론 지난 1945년 이후 南北分斷의 상황에서 우리 民航機를 북한으로 拉致해간 사건(KNA 납북사건)이라든지, 이같은 크고 작은 여러차례의 강제납치 미수 사건이 있었음을 우리는 기억하고 있다. 今年에도 지난 2월 11일 독일여객기가 공중납치되어 승객 104명을 탑승시킨채 하노버에 불시착한 후 재급유를 받고 뉴욕으로 向할것을 강제당하였다.

오늘날 각 나라의 慣行으로 보아, 특히 航空交通管制, 航行援助등 하늘의

\* 韓國航空大學校 教授·法學博士, 韓國航空法學會 首席 副會長

安全(Safety)에 관련된 것을 중심으로 이것을 航空保安이라 하였지만 최근 특히 流行한 항공기납치행위 이른바 하이재킹(hijacking, 혹은 Skyjacking) 空中運航을 비롯한 空中의 안녕 질서를 확보하는 것(Security)과 같은 의미로 사용하여 이것을 통털어 「航空保安」이라고 부르게 된 것으로 해석되어진다.

따라서 本小論에서는 後者の 의미에서의 航空保安에 관하여 최근 사건의 발생상황, 관련국제조약등을 중심으로 종래의 法的構造를 살펴본 기반위에서 최근의 國際動向 또는 새로운 課題등을 특히 法的側面을 중심으로해서 再考察해 보고자 하는 것이 根本趣旨이다. 무엇보다도 民間旅客機의 하이재킹 행위 혹은 항공기폭파와 같은 航空犯罪행위야 말로 人道主義的 觀點에서 도저히 허용할수 없는 國際犯罪行爲로서 있어서는 안될 犯行임에도 불구하고 문제는 根絶되지 않고 있는 것이 오늘의 現實이다. 그러므로 또한 오늘에 이르기까지 세계 각 나라가 航空犯罪 특히 航空保安対策에 관하여는 상당히 협조적인 입장에서 노력해 온게 사실이지만 아직도 미흡한 점이 많고 보다 적극적인 防止対策이 요망되는 것이다.

오늘날 하이재킹件數의 발생은 세계전체로보아서는 일시적인 현상으로나마 빈발하지는 않았으나 中東地域이나 東아시아등 特定地域에서는 여전히 중대한 문제로 대두되고 있고 항공기폭파나 공항시설에 대한 테러행위등은 今後에도 확대되는 경향에 있다.

## II. 최근의 하이재킹事件등 事故現況

### (1) 하이재킹事件

최근 약 10여년간의 세계 하이재킹事故의 발생상황은 1980년에만 44件으로 그 절정에 이르렀으나 그 後 北美地域을 중심으로 점차 감소 견향에 있었으나 1986년 이후는 매년 10件정도이었다.<sup>(1)</sup> 그러나 하이재킹뿐만 아니라 공항테러행위등 항공안전에 대한 불법방해행위 일체를 망라한 세계 전체에서의 발생통계에 의하면 1985년 한해동안만 항공테러행위로 인하여 사망한 자의 숫자는 473명, 부상자수는 375명이었다.<sup>(2)</sup>

(1) ICAO 統計資料(1977-1989)

(2) 미국연방항공청(FAA) 統計資料(1986)

〈세계하이재킹사건발생상황〉(미수포함)

발생지역	연도												
	1977	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
북 미	5	9	13	23	10	12	20	4	3	3	4	1	1
중 남 미	2	3	3	7	7	3	0	4	0	3	2	3	3
아시아·오세아니아	8	3	4	3	2	5	2	3	3	0	1	2	3
중 근 동	6	2	4	6	2	1	4	11	10	2	1	1	1
구 라 파	11	8	3	4	12	7	3	4	8	2	2	0	3
아프리카	1	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1
소 련	1	2	0	1	0	1	2	0	1	1	0	2	1
不 明	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
계	35	27	29	44	34	30	31	27	26	11	10	10	13

(ICAO統計資料)

이와같이 하이재킹사건이 감소하게 된 커다란 원인은 X선검사장치의 도입등에 의한 항공기안으로의 흉기의 휴대 방지대책에 있어서 각 나라가 비교적 잘 협조하여 온 성과라 할 수 있다.

이웃 나라인 日本항공기의 하이재킹 사건은, 요도號시간이<sup>(3)</sup> 발생한 1970년 이후 1979년까지 평균 매년 1件내지 3件이 발생하였으나 1980년 이후는 크게 눈에 띄이지 않았다.

(2) 항공기폭파사건

항공기폭파사건의 발생현황을 최근에는 매년 1件내지 2件 그 이전에도 매년 최고 5件으로 하이재킹사고에 비해서는 발생비율이 낮다. 그러나 항공기폭파는 일시에 다수의 인명이 희생되는 특징을 갖고 있다는 점에서 항공보안상 우려할만한 지극히 惡質的이며, 비열한 범죄로 지목되고 있다.

(3) 1970년 3월31일 발생한 사건으로서 요도號(日航351편：동경과 후꾸오카 사이 운항)는 이날 아침 7시 30분경 일본 나고야(名古屋) 상공에서 적군과 9명에게 납치되었다. 북한 입국이 강제되었으나 연료가 떨어져 후꾸오카 공항에 착륙하여 승객의 일부를 내려놓은 다음, 서울 김포공항에 착륙하였다. 남은 승객, 스텀어디스를 구출코자 서울 현장에 급파된 日本 出村運輸政務次官이 탑승하여, 犯人의 요구대로 북한으로 비행, 평양 美林 비행장에 착륙한 사건이다.

최근의 사건으로는 1987년 11월에 발생한 KAL858機事件으로 승무원과 여객 115명 전원이 사망한 사건과 1988년 12월에 발생. 승객 259명이 사망한 판아메리칸 항공기사건이 큰 사건이었다. 판아메리칸 여객기사건은 가장 큰 희생자를 낸 최대의 사건으로서 이 사건을 계기로 항공기폭파에 대한 위협과 그 대책 강화의 긴급성이 세계적으로 강하게 인식되었다. 뿐만아니라 각 나라는 항공기폭파대책을 항공보안상의 최우선과제로 삼게 하였으며 국제적으로는 프라스티콕약탐지조약<sup>(4)</sup>이 1991년에 몬트리올에서 성립되었다.

〈세계하이재킹사건발생상황〉(미수포함)

연 도	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
건 수	2	3	5	5	1	5	4	3	2	1	2

(ICAO統計資料)

### III. 既存의 法的構造(東京·헤그·몬트리올條約)

航空保安문제에 관한 국제적인 종래의 법적구조는 국제민간항공기구(ICAO)를 중심으로, 당초에는 주로 하이재킹 대책을 과제로 진전되어 상당히 내적인 충실을 기할 수 있었다. 하이재킹대책은 사건발생후의 사후적인 대책과 사건을 미연에 방지하기 위한 대책으로 크게 나눌 수 있다. 前者에 관해서는 通稱, 東京條約, 헤그協約 및 몬트리올 條約으로 불리워지는 3개 조약이 있어서 하이재킹등을 國際犯罪로 규정하고 機長의 단속권한, 재판권, 하이재킹등의 발생시에 있어서의 체약국의 원조조치등에 관해서 규정하고 있다. 後者에 관하여는 獨立條約은 아니지만 시카고협약(국제민간항공조약)에 기초를 둔 국제표준 및 권고가 정하여져 있다. 그 中心이 되는것이 바로 航空保安에 관한 제17부속서이다. 그뿐만아니라 이같은 규칙의 제정 이외에도, 국제민간항공기구(ICAO)는 세미나의 개최등에 의해서 개발도상국의 항공보안대책의 실시에 협력해 오고 있다.

(4) 이 조약은 1989년 ICAO 제27회 총회에서 논의되기 시작 1991년 몬트리올 ICAO 본부에서 ICAO 특별법률소위원회가 작성한 초안을 기초로 조약 채택을 위한 외교회의가 열리어 79개국 및 6개의 국제기구가(Observer 자격) 참석하여 15개조 및 기술 부속서로 이루어진 條約案이 참가국들의 콘센서스(합의)에 의하여 채택된 것이다.

(1) 現行3個條約의 概要

① 1963년의 東京條約

동경조약은 正式명칭이 「航空機内에서 행하여진 犯罪, 기타 어떤 종류의 行爲에 관한 條約」<sup>(5)</sup>으로 호칭되는데, 항공기내범죄 일반에 대한 최초의 기본적인 국제다자조약이다. 이 조약은 1963년 동경에서 작성되어 1970년에야 發效하였다. 또한 이 조약은 항공기안에 있는 者에 의한 刑法上的의 犯罪, 항공기 또는 항공기안에 있는 사람이나 재산의 안전을 침해할 우려가 있는 행위(범죄나 아니냐를 불문), 그리고 항공기 안의 질서 및 규율을 문란시키는 행위에 대한 항공기 등록국의 재판권 설정, 이러한 범죄 또는 행위에 대한 機長의 단속 및 감독권에 관한 규정, 하이재킹行爲가 발생한 경우, 締約國에 의한 機長에 대한 항공기의 管理의 회복 또는 維持에 관한 원조, 여객, 승무원의 여행의 계속 및 機體, 貨物의 반환등에 관하여 규정하고 있다.

이 동경조약은 특히 미국 처 Cordova事件<sup>(6)</sup>과 R.V.Martin事件<sup>(7)</sup>에서 보는바대로, 犯人이 항공기를 납치하여 수만리 公海上空으로 도망칠경우 문자 그대로 無法지대로서, 法的인 대응이 어려운데 대한 現實적인 必要에 의해서 研究되고 草安된 역사적인 조약문서이다.

그러한 두려움은 특히 수백명의 여객을 실은 점보대형제트기일 경우 더욱 커질수 밖에 없었던만큼, 이러한 우려속에서 점보제트여객기시대로 들어오는 1960年代 초반에는 그 같은 多者協約의 필요성은 더욱 절실하였을 것이다.<sup>(8)</sup> 그러나 그후 이 조약을 비준하는 각 나라의 속도가 너무 완만했고 成立以後 24년이 지난 1987년 현재 기준으로 동경·해그·몬트리올 협약 중에도 가정 적은 수의 당사자가 가입했을 뿐이었다.<sup>(9)</sup> 그런데 前記 Cordova와 Martin 하이재킹사고에서, 등록국의 국가재판관활권의 행사자격이 있다는 의미와 실제로 재판권을 행사했느냐 하는것과는 큰 차이가 있었다는

(5) ICAO Doc. 7695.

(6) 3 Avi. 17,309.

(7) [1956] : 2.Q.B.272.

(8) B. Cheng, "Crimes on Board Aircraft", Current Legal Problems(1959), p.177.

(9) 東京條約成立에 관한 보다 상세한 내용은 다음 문헌 참조 바람 : Royal Aeronautical Society, Report on Crimes and Offences on Board Aircraft for Submission to the Minister of Aviation (Mimeographed, 1962) ; Sir Richard Wilberforce (as he then was), "Crime in Aircraft", 67 Journal of the Royal Aeronautical Society(1963), p.175.

점이 문제되었었다. 국가관할권도 다시 國際法的觀點에서 이를 다시 그 국가자신의 영토와 국가자신의 선박, 항공기, 우주기기, 또 人的관할권 대상으로 국가에 소속된 국민, 私人 또는 企業등으로 분류할 수 이싸.<sup>(10)</sup>

## ② 1970년의 헤그協約

헤그협약은 「항공기의 불법납치의 방지에 관한 협약」(조약이라고 호칭해도 무방함)이라고 부르는데 특히 Convention이라 했기 때문에 協約이라 번역한 것이다. 헤그협약은 1970년에 헤그에서 작성되어 1971년에 발효되었다. 協約의 내용은 폭력, 폭력에 의한 협박 기타 위협수단을 사용하여 항공기를 불법으로 납치하거나 장악관리하는 행위(미수 또는 이에 가담하는 행위를 포함)에 관하여 이것을 重罪로 규정한 점이 특색이다. 특히 재판권의 設定을 광범하게 규정함과 동시에 범죄인 인도조약에서 引渡犯罪(extraditable offence)로 간주하여, 犯人處罰을 위한 가일층 효과적인 國際協調體制를 확립한것으로 하이재킹행위의 抑止를 위한 東京條約을 더욱 補強한 것이 특색이다. 특히 被拉항공기의 登錄國裁判管轄뿐만아니라, 着陸國裁判權도 규정하여 신속한 범인의 체포와 訴追를 가능하게 하였다. 도리켜볼때 1930년과 1967년사이 어떤 特定年度内の 최고의 하이재킹件數는 6件에 불과했던것이 1968년에 와서는 33-38件으로 대폭늘어났고 대부분 成功的으로 납치행위가 마무리된 사건들이다.<sup>(11)</sup>

헤그협약에 의해서 가장 革新的인 조치로 취해진것은 하이재킹行爲를 협약 당사국사이의 國際刑事犯罪로 斷定하여 처벌하도록 했다는 점이다.

첫째 당사국국내법에 의해서 엄중한 형벌로 처벌하도록하고(협약 제21조), 세계 어느장소에서 이같은 犯行을 하던간에 그 犯人이 所在하는 나라의 法院의 管轄權이 즉각 行使될 수 있게 하며, 犯人이 引渡되지 않을경우 犯人이나 피해자의 國籍과 관계없이 訴追등 강력히 대처하도록 合意하였다.<sup>(12)</sup>

(10) See Further B. Cheng, "Crimes on Board Aircraft", 12 Current Legal Problems (1956), p.177, and "The Extra terrestrial Application of Internation Law, 18 ibid. (1965), p.132.

(11) ICAO Doc. 8920 ; see B. Cheng, "The Hague Convention on Hijacking of Aircraft 1970-The Legal Aspects", 76 Aeronautical Journal (1972), p.529.

(12) Implied in Art. 4(2). Cf. the International Law Association's proposal to the Heaque Conference, ICAO, International Conference on Air Law, The Hague, December 1970, Documents, Vol. 11, ICAO Doc. 8979-LC/165-2, p.54, and comment by

헤그協約도 하나의 국제조약인 이상 協약의 당사국이외의 제3국에 대해서는 “권리도 주지않고 의무도 지우지 아니한다.”는 Vienna 協約의 원칙을 벗어날수는 없으나, 설사 동경·헤그·몬트리올조약의 당사국이 아니라도 시카고협약(국제민간항공조약)의 당사국이면, 항공테러리즘 박멸에 대한 국제법상의 의무가 지워져 있다고 해석되어진다. 시카고 協약 前文이나 目的條項(제44조)의 “항공안전”(Air Safety)이란 字句나 附屬書 제17(航空保安—Aviation Security)은 적극적으로 하이재킹行爲를 비롯한 모든 航空保安問題를 포함하고 있기 때문이다.<sup>(13)</sup>

### ③ 몬트리올 條約

1971년의 몬트리올 條約은 「民間航空의 安全에 대한 不法한 行爲의 抑止에 관한 條約」이라고 부르는데 1971년 몬트리올에서 立成되어, 1974년에 發效하고 있다.

이 條約은 민간항공의 안전에 대한 하이재킹 이외의 不法한 行爲를 抑止하기 위한 目的에서 비행중인 항공기 안의 사람에 대한 暴力行爲(당해 항공기의 안전을 손상할 兇器가 있는 것에 限함), 그리고 업무중인 항공기를 파괴하거나 비행을 不能케하거나, 비행안전에 損害할 兇器가 있는 物질을 끼치는 行爲, 업무중인 항공기에 이같은 損害를 미치는 장치 또는 物질을 놓아 두는 行爲, 항공시설의 파괴 또는 그 運用을 방해하는 行爲 등(이러한 未遂 및 여기에 가담하는 行爲포함)을 重罪로 규정. 헤그協約과 같이, 裁判權의 認定을 광범하게 규정함과 동시에, 犯罪인도조약에서의 引渡犯罪로 간주하는 등 항공기폭파등의 行爲에 대해서도 하이재킹의 경우와 같은 조치를 강구하고 있다.<sup>(14)</sup>

이 조약은 순수한 법적관점에서만 본다면 이 조약이 헤그협약과 동일한 메카니즘을 사용하고 있는데 差異가 있다면 즉 犯罪가 指向하는 犯罪行爲의 性格上的 差異이다. 몬트리올조약이 특히 制裁대상으로 삼는 行爲는 하이재킹보다도 항공기와 항공보안시설에 대한 공격 및 불법방해 行爲이었다.

its Observer at the Conference, Id., Minutes, Vol. 1, ICAO Doc. 8979—LC/165—1, p.76.

(13) 시카고 協약 제17부속서

(14) See B.Cheng, “Custom : The Future of General State Practice in a Divided World”, in R. St.J.Macdonald and D.M.Johnston, The Structure and Process of International Law(1983), p.513, at pp.532—3.

사실상, 1970년에 와서는 항공기의 불법납치행위로 인하여 사망한 사람 보다는 항공기의 불법방해행위로 인하여 수백명이 사망한 통계가 나왔다. 이 당시 구라파에서는 스위스와 독일에서 각각 1건 씩 2건의 항공불법방해사건이 발생, 1970년 2월 21일 47명의 인명이 손실되어<sup>(15)</sup> 특히 몬트리올 조약 성립을 촉진시키는 계기가 되었다.

犯罪行爲에 관한 條約上の 定義規定 이외에는 1970년의 헤그협약과 1971년의 몬트리올 조약은 실제로는 같은 성격의 조약이었다.<sup>(16)</sup>

그러나 한편 몬트리올 조약의 초안의 작성에는 각 회원국들이 엄격히 말해서 국제적 요소가 아닌 어떤 문제를 국제적으로 규제하는 것을 꺼려했고 그를 자신의 主權과 國內管轄權을 극도로 옹호하고자 하였다. 3개조약의 개요는 이상과 같지만 그 이후 하이재킹사건등이 빈번히 발생하여 그態樣도 복잡화함에 따라 이에 대한 対策도 국제사회에서 커다란 과제로 대두되었고, 국제조약에 의한 犯人處罰을 위한 體制도 점차 補充되어왔다.

#### ④ 要約

위에서 비교설명한 3개조약을 다시 要約해보면 범죄행위의 범위에 관하여는 앞에서 설명한바대로 각각 그 대상에 차이가 있으나, 헤그協約 및 몬트리올條約에서는, 未遂 및 범죄가담 행위도 犯罪行爲로 明文規定하였으며, 몬트리올條約에서는 航空施設의 파괴등과 같이, 항공기에 대한 직접 侵害行爲以外的 행위도 범죄행위로 포함하고 있다.

헤그協約 및 몬트리올條約에서는 각각 규정하고 있는 범죄행위에 관하여 각체약국이 重罰을 科할수 있도록 義務지우고 있으나, (조약에서는 각체약국이 약속한다고 하는 文言 사용) 동경조약에서는 그 対象으로하는 犯罪 및 行爲의 相違點도 있어서 이와같은 의무는 규정되어있지 못하였다.

다음으로 條約이 적용되는 항공기의 상태면에서의 범위에 관해서 본다면, 동경조약과 헤그협약에서는 비행중인 항공기에 대해서 행하여진 범죄에 적용되는 점에서는 동일하지만 비행중(in flight)의 범위에 관해서는 東京

(15) Explosions caused by bombs fitted with altimeters which were contained in postal packages destined for Israel being carried by a Swissair Coronado(all on board killed over Switzerland) and an Austrian Carewelle(aircraft succeeded in turning back to Frankfurt).

The Times, 23 February 1970, p.1e ; 28 February 1970, p.4a.

(16) See B.Cheng, "Hijacking and Sabotage," New Society(2 August 1973), p.270.



條約이 機長의 권한에 관한 규정을 제외하고는 「動力이 離陸을 위해서 作動하는 時點으로부터 着陸의 滑走가 끝나는 時點까지」 飛行中이라고 보는데 대해서, 헤그協約에서는 「모든 乘降口가 비행기에 탑승한 後에 문이 닫히는 時點부터 승강구중 어느 하나가 비행기에서 내리기 위하여 열리는 순간까지」를 비행중이라고 규정하여 外部로부터 密閉된 항공기 안에서의 犯罪이라고 하는 하이재킹行爲의 特殊性에 의하여 여기에 적절히 대응한 내용이다.

다시 몬트리올 條約에서는 앞에서 본대로 비행중인 항공기 안에서의 一定行爲 이외에 업무중인 항공기의 파괴등도 범죄행위로 간주하였으나, 업무중이라 함은 「어떤 特定の 비행을 위한 地上業務員 또는 승무원에 의해서 당해 항공기의 비행전의 준비가 開始된 時點부터 着陸後 24時間을 경과하는 時間까지」라고 하여 상당히 넓은 定義를 내리고 있다.

또한 裁判權을 設定하는 나라의 범위에 있어서도 東京條約에서는 항공기의 登錄國에 그 權限을 인정하고 등록국 이외의 締約國에는, 當該犯罪가 그 領域에 대해서 영향을 미칠 경우 그 범죄가 그 국민에 의해서 또는 그 국민에 대해서 행하여진 경우등 일정한 경우에 限하여 刑事裁判觀의 行使를 目的으로 한 干涉이 인정되는데 불과하다.

그러나 헤그協約의 경우는 항공기의 등록국뿐만아니라 犯罪행위가 행하여진 항공기가 혐의자를 탑승시킨채 당해 條約國의 領域안에 착륙할 경우등에는 이러한 條約國도 자기나라의 裁判權을 설정하기 위해서 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였다는 점에 特色이 있다. 뿐만아니라 그 혐의자가 領域안에 所在하는 締約國은 혐의자를 前記 裁判權을 가지는 나라에 引渡하지 아니할 경우에는 當該犯罪行爲에 관하여 裁判權을 設定하는데 필요한 조치를 취할수 있도록 했다.

몬트리올條約의 裁判權設定方式도 헤그協約과 기본적으로는 同一하지만 그 対象이 되는 犯罪行爲의 性格에 대응하여, 犯罪행위가 그 領域안에서 行하여진 締約國도, 자기나라의 裁判權을 設定하는데 필요한 措置를 취하도록 한 것이 特色이었다.

#### IV. 國際空港에서의 不法한 暴力行爲

일반적으로 보아서의 어느 나라 空港에서의 旅客과 勤勞者보호문제는

순수한 국내문제일 수 있을 것이다. 그러나 周知하다시피 최근 國際空港에서의 多數의 殺人的 공격이 있었다.

1973년에서 1985년까지 12년사이에 아덴, 로마, 텔아비브, 베이루트, 프랑크푸르트, 비엔나 등의 국제공항에서 25件 이상의 국제공항테러리즘이 있었다. 이같은 결과는 1986년 제26차 국제민간항공기구(ICAO) 총회에서 캐나다 대표가 제안한 決議案이 만장일치로 채택되었는데<sup>(17)</sup>이 決議案은 1986년 10月8日에 “국제민간항공에 사용되는 국제공항에서의 不法한 暴力行爲의 抑制”에 관한 새로운 條約文書를 1987년 말 이전에 채택할 것을 요구하는 내용으로 되어 있다.

그 이후 이러한 문제에 관한 국제민간항공기구(ICAO) 法律委員會 特別小委員會가 창설되어 R.D.Van Dam氏기 研究報告書로 임명되어 Van Dam氏의 報告書는 1986년 12월5일에 報告되고 회람되었다.

그런데 이 보고서의 내용은 결국 1971년의 몬트리올 條約에 의한 犯罪의 適用범위를 擴大하자는 취지이었다.

결국 이같은 내용의 것이 기반이되어 1988년 2월 몬트리올 國際會議에서 國際空港테러防止議定書<sup>(18)</sup>가 채택된 것이다.

앞에서도 수차 지적한바대로 이 의정서를 채택하게 된 배경은 종래의 航空犯罪방지協約이라 할 수 있는 東京(1963), 헤그(1970), 몬트리올(1971) 협정은 민간항공기의 安全運行에 限定되고 있었기 때문에 국제공항을 대상으로 한 航空테러방지를 특히 留意하여 의정서를 마련함으로써 安全運航의 概念을 확대하였다는점에 커다란 意義가 있었다.

1985년의 비엔나 空港爆破事件, 1986년의 파리空港爆破事件과 金浦空港 폭파사건등에서 보는바대로 이같은 테러행위는 국제공항의 시설물과 사람을 상대로 恣行되었다. 이 같은 국제공항에 대한 테러행위는 국제민간항공의 安全에 直結된다는 사실에 주목하였다.

무엇보다도 항공기 및 민간항공에 대한 테러행위는 國際空港에서의 안전조치를 強化함으로써 防止될 수 있다는 점이 論議되었다. 1987년 11월29

(17) See ICAO Doc. A26-WP/41, Ex/9, 14/7/86.

(18) Air Law, Kluwer, Volume X111 No. 2

April 1988, pp.95-96 : 1988년 2월 9일부터 24일간 캐나다 몬트리올에서의 국제회의에서 채택됨. 이 회의에는 우리나라 代表團도 참석, KAL858機事件의 違法性과 非人道的 處事를 규탄한바 있다.

일에 발생한 KAL858機事件에 관한 우리나라 代表의 事例說明을 통해서 특히 강조된바 있다. 그러나 이 議定書는 空港에 대한 테러리즘을 民間航空의 安全에 대한 위협으로 파악하여 몬트리올協約(1971)의 부속서형식으로 규정하는데 合意한 것이다.

이 議定書 채택과정에서 주로 논의된 주요내용은 ① 議定書의 체계 ② 國際航空에 사용되는 空港의 定義 ③ 犯罪行爲에 사용된 手段의 表現方式 ④ 適用範圍 ⑤ 管轄權 및 犯罪人引渡 ⑥ 議定書加入問題이었다.

무엇보다도 議定書 제2조 제1항 제1호는 犯罪行爲의 手段을 어떠한 裝置·物質 또는 武器의 사용으로 규정했다(using any device, substance or weapon).

이와 관련하여 에쿠아도르, 아르헨티나, 칠레등 일부 국가는 이 表現이 너무 制限的이어서, 國際空港에 대한 구체적인 不法行爲, 예컨대 示威群衆에 의한 行爲등 人的暴力, 核에너지使用, 폭탄 및 그와 유사한 장치에 의한 테러행위등 모든 가능한 不法行爲를 규제할 수 없다고 지적하고 이를 防止하기 위해서는 '기타 다른 手段'(other means)이라는 字句를 追加할 것을 제안하였다.

이에 대해서 대다수의 국가는 범죄행위의 國際性에 유의하고 아울러 이 규정은 例示的인 것인 만큼 해석 및 집행과정에서 적절히 해결될 수 있을 것이라는 理解下에 上記表現에 合意하였다.

## V. 國際民間航空條約에 의한 國際標準

지난 1970년 이래 東京, 헤그, 몬트리올조약을 광범하게 수락하도록하는 과제가 실패하였음과 더불어 각 조약이 규정하는 의무를 불이행하는 문제가 대두되었고 특히 범인을 형식적으로 처벌한다던지 犯人引渡를 거절한 후에도 訴追하겠다는 노력이 결여되었음을 보여주었다. 뿐만아니라, 항공기, 여객 및 인질의 抑留가 계속 지연된 사건이 있었다.

이전 관점에서, 동경·헤그·몬트리올 조약(각각 제24조, 12조 및 14조)등 3개 조약은 체약국사이에 발생하는 분쟁(각 조약의 해석 또는 적용에 관한)을 중재 재판 또는 중재재판구성이 실패할경우 국제사법법원에 제소하는 동일한 조항을 포함하고 있다. 그동안 동경·헤그·몬트리올조약의 당사국이던 아니던간에 이 조약에 규정된 원칙들을 무시하는 제 국가에게 제재를

부과할 각종 제안이 제기되었던 것이다.

국제민간항공기구 법률위원회 특별회의가 1973년 1월 몬트리올에서 소집되고 그같은 각종제안을 심의하기 위해서 1973년 9월과 8월에는 로마에서 국제항공법 회의가 소집되었다. 그럼에도 불구하고 별다른 성과가 없었다.<sup>(19)</sup>

법적, 실제적성격의 많은 어려움이 이러한 식으로 대두되었던 것이다.<sup>(20)</sup>

국제민간항공조약에서는 航空의 安全등에 관계있는 사항에 관하여 국제민간항공기구(ICAO)가 국제적인 표준 및 권고<sup>(21)</sup>를 필요에 따라 제정 시행하여 왔다. 그런데 이같은 국제표준 및 권고방식은 민간항공의 여러 분야에서 기능을 하고 있다. 航空保安에 관해서도 국제표준 및 권고가 국제민간항공조약의 제17부속서로서의 1974년에 채택되어 1989년까지 7회에 걸친 改正이 있었다.

시카고협약 제17부속서에서는 각 계약국이 국가적인 航空保安計劃을 策定, 실시할 수 있다는 등의 항공보안에 관한 締約國의 一般的義務에 대해서 규정함과 동시에 예방적인 航空保安措置, 不法妨害行爲에 대한 대응등에 관하여, 규정하고 있다. 그 主要内容은 다음과 같다.

예방적인 항공보안조치에 관해서는, 항공기에, 무기나 폭발물, 기타의 위험물건을 소지하고 들어가는 행위를 阻止하는 등의 一般原則 이외에 여객 및 휴행 수하물에 관한 조치로서 이들에 대한 철저한 보안 검색과 검색받지 아니한 도착여객과의 混在를 방지하는 일등이 규정되고 있다.

뿐만아니라 委託手荷物, 기타의 物品에 관한 조치로서, 物件主人이 탑승

(19) See ICAO, Legal Committee, 20th Session (Special), 9-30 January 1973. Minutes and Documents, ICAO Doc, 9050-LC/169-182; ICAO, International Conference on Air Law, Rome, 1973, Minutes and Documents, ICAO Doc. 9225.

(20) See further A.W.G. Kean, B.Cheng, Sir F.Tymms, "The Latest on Hijacking," 77 Aeronautical Journal(1973), p.338; "Comments on the Report of the ICAO Special Subcommittee on the Council Resolution of 19 June 1972," ICAO, LC/Working Draft No.823, in Legal Committee, 20th Session(Special), 1973, Documents, ICAO Doc. 9050-LC/169-2(1973), pp.277-81.

(21) 국제표준(standard)과 勸告(recommendation)의 差異는 간단히 말해서 標準이 준수할 義務가 따르는 반면에 勸告에는 이것이 없는데 있다. 다만 국제표준에 관해서도 여기에 자기나라의 方式을 완전히 一致시키는 것을 不可能하다고 인정하는 나라 또는 이것과 다른 方式을 채용할 것을 필요로 하는 나라는 그 相違點(Difference)을 국제민간항공기구(ICAO)에 通告하면 가능한 것으로 되어 있다.

하지 아니한 항공기에는 별도, 保安確保를 위한 조치를 강구하지 않는 限 이같은 荷物을 탑재하지 않도록 하는 일등이 空港의 出入管理를 위한 조치로서 승객의 出入에 있어 철저한 身分確認節次를 확립할 것 등이 규정되어 있다.

不法妨害行爲에 대한 對應에 관해서는 각 締約國이 하이재킹 발생시에 있어서 승객과 승무원의 安全을 확보하는 일, 關係국가에 대한 사건의 通報를 행하는 일 등이 규정되어 있다.

이제 제17부속서에는 附錄으로서 하이재킹 發生時의 비행방식, 항공교통관제 등 不法妨害行爲에 관련한 他附屬書의 規定이 첨부되어 있다.

국제민간항공기구(ICAO)는, 이 부속서를 보완하여 實施를 위한 指針을 제시하기 위해서 편람(Manual)을 策定하고 실무상으로는 부속서를 一體로서 活用하고 있다.

오늘날 國際民間항공기구(ICAO)에서 航空保安問題를 담당하는 委員會는 不法妨害委員會(Committee on Unlawful Intereference)로서 그 산하에 전문가들로 구성되는 航空保安 Panel(Aviation Security Panel, AVSEC Panel)을 設치해서 이 Panel에 付定期的으로 國際표준등을 정하기 위한 Manual 改正을 行하고 있다.

## VI. 國際民間航空機構(ICAO)에서의 最近動向

최근 航空保安에 있어서 중대한 문제가 되고 있는 항공기 납치사건(Hijacking),이나 항공기폭파사건이 빈번히 發生하여 이에 대응하는 航空保安對策面에서의 國際民間항공기구(ICAO)를 중심으로한 새로운 動向이 窺보이고 있다. 한편 미국에서도 팬 亞메리칸 航空機事件에서 다수의 國民이 사망한데서 國際테러리즘으로 인한 직접적인 妨害를 받는데서부터, 이를 契機로 하여 독자적인 對策의 強化를 피하고 있다.

### (1) 被拉된 航空機에 대한 援助

항공기 납치사건이 發生한 경우의 締約國의 조치에 관한 東京條約 및 海그條約에서는 「締約國은 當該 항공기의 管理를 그의 適法한 機長에게 回復시키거나 維持시키기 위하여 모든 적절한 조치를 취한다」고 규정하고 있으나 (동경조약 第11조, 海그조약 第9조) 구체적인 조치에 관하여는 國

際標準에서도 규정된 바가 없었다. 그러나 不法拉致된 항공기는 犯人에게 그 항공기의 管理權을 박탈당한 상태의 항공기로서 通常의 運航을 行한다는 것은 기대할 수 없는바로서 人命尊重의 觀點에서 航空交通管制등의 面에서도 관계국가는 최대한의 援助를 必要가 있다. 이같은 觀點에서 지난 1974년에는 제17부속서가 制定된 것으로, 이 時期에 또한 국제민간항공기구의 航空交通管制에 관한 부속서가 改正되었다.

즉 同 제2부속서 「航空規則」에서 「權限을 갖는 航空交通管制機關에서, 被拉된 항공기등으로부터의 要求에 신속히 대응한다」는 취지의 규정 (同 부속서 3.7.1)이라던지 또 同 제11부속서(항공교통관제업무)에서 「被拉된 항공기 등에 대하여는 他航空機에 비해서 優先權이 부여되지 아니하면 아니된다」는 취지의 규정(同 부속서 2.18)이 추가되었다.

이 규정은 바로 국제표준의 주요내용이다. 이러한 규정으로 보아서 被拉된 항공기는 着陸에 있어 飛行經路設定에 必要한 요구가 있으면 항공교통관 제기관에 의하여 반드시 受容되어야 한다.

그러나 하이재킹事故와 같은 긴급사태에 있어서도 各 나라의 對應은 國際政治의 복잡한 力學關係의 영향을 받지 않을수 없는 사정이 많았다. 특히 최근에 이같은 경향이 두드러지고 있다.

1988년 4월 5일 방콕發, 케이트行, 승무원, 승객 112名이 탑승한 케이트항공422便이 오만灣上空에서 무장한 아랍인으로 보이는 者 數名에게 被拉되어 이란 東部の 마샤트空港에 착륙하였다. 犯人側이 승객의 일부를 풀어준다음 피납항공기는 이 공항을 離陸하였으나, 레바논과 시리아 착륙을 거부당하고 결국 사이프라스의 라루나카空港에 착륙하였다. 여기에 다시, 犯人側은 승객의 일부를 해방하는 한편 케이트人2名을 殺害하였다.

그후 아라파트 PLO의장의 仲介에 의해서 拉致항공기는 알제리아의 알지에空港에 도착하였다. 알제리아 當局도 犯人側과의 교섭의 결과 나머지 人質 全員이 석방되고, 사건은 일단락되었다.

이 사건에서의 敎訓으로는 피납항공기에 대한 着陸拒否문제가 심각한 사태를 유발시킬수 있다는 점이다.

국제민간항공기구(ICAO)도 이미 1986年の 총회에서 「不法拉致行爲下에 있는 항공기의 航行安全이, 航行援助 및 航空交通管制의 拒絕, 활동로 및 誘導路의 使用阻止 및 閉鎖에 의해서 다시 危險에 빠진다」는 보고로부터 各 締約국은 반드시 필요한 원조를 주어야 한다는 취지를 決議하고 있다.

그러나 이같은 決議도 上記事件에서 지켜지지 못하였다. 위 事件에서는 着陸의 拒絕뿐만 아니라, 설사 착륙을 인정해도 다시 별도의 空港을 向해서 이륙하도록 하여 事件이 같은 방향에서 해결되지 못하였다는 문제가 대두되었다.

이같은 점에서 국제민간항공기구 理事會는 1987년에 被拉된 항공기의 離陸阻止등에 관한 宣言을 채택하고 있다. 이상과 같은 動向속에서 앞서 말한 航空保安 Panel은 제17부속서의 제7차 개정작업에서 위와같은 總會 決議 및 理事會宣言을 規範化할 것을 검토하였다. 제7차 改正案은 1989년 6월에 理事會에서 채택되고 같은 해 10월부터 發效하였으나, 피납된 항공기의 취급에 관하여는 다음 두가지 규정을 포함하고 있음을 注目할 필요가 있다.

〈제17부속서 5.1.4〉

각 締約국은 不法으로 납치당하고 있는 항공기에 대해서, 航行授助, 航空交通管制 및 着陸문제를 포함하여, 주위상황으로 판단해보아 필요한 원조를 提供하지 아니하면 안된다.

〈제17부속서 5.1.5〉

각 締約국은 不法납치된 항공기의 운항자의 國籍國과의 協議의 重要性을 인식하여 人命을 지키기 위해서 不可避한 경우를 除外하고는 자기나라 領域안에 착륙하고 있는 不法拉致된 항공기를 離陸시키지 않기 위한 實施 가능한 모든 조치를 취하여야 한다.<sup>(22)</sup>

이와같은 국제민간항공기구(ICAO)에 의한 國際標準은 改正前에 비교하여 각 締約국의 원조의무를 明白히 규정하고 있다는 관점에서 상당한 進歩를 보이고 있다. 다만 「주위 상황에 따라 필요한 원조」 「실시 가능하다고 인정된 조치」라고 한 규정에 대해서는 원조를 행하는 경우 및 그 내용에 관해서는 개별적이고 구체적인 사정에 따라서 결정할 일일것이다.

(2) 爆發物探知를 위한 최근 對策<sup>(23)</sup>

前述한바대로, 최근 많은 희생자를 낸 항공기폭파사건이 계속 발생하였기 때문에 航空界 뿐만아니라 國際社會全體에 있어서도 항공기 폭파에 대한

(22) 시카고 협약 제17부속서 제5장(不法妨害行爲에 대한 對應)에 追加

(23) 이 문제에 관한 資料는 1992년 5월 筆者가 日本空法學會세미나(東京開催) 참석시에 토론한 것과 日本空法學會誌(제133호)등을 참고로 하였음.

對策強化의 氣運이 높아지게 되었다.

팬아메리칸 항공기 사건 직후인 1989년 2월 국제민간항공기구 이사국, 각료급 회합이 개최되고 폭발물 탐지를 위한 연구개발추진 및 폭발물 탐지를 위한 조치로서 폭발물에 探知物質을 混入하는 작업에 관한 國際體制의 검토가 決議되었다.

같은해 3월에는 理事會에 의해서 설립된 폭발물탐지 임시전문가 회합이 개최되고 제조단계에서 첨가물을 混入함으로써 플라스틱 폭탄의 探知可能性을 높이는 일이 가능하다는 결론에 도달하였다. 또 6월에는 유엔안전보장이사회에서 국제민간항공기구를 비롯한 국제기관이 폭발물탐지를 위한 국제체제의 확립에 협력을 촉구하는 決議이 행하여졌다. 국제민간항공기구의 이사회는 이 決議를 받아들여 앞에서 소개한 폭발물 탐지 임시전문가 회합에 대해서, 플라스틱폭탄의 탐지가능성을 높이기 위한 添加物(첨가물)을 권고하는 指示와 함께 技術的作業을 완수하는데 필요한 기타의 技術方策을 特定하도록 指示하였다. 동시에 理事會는 폭발물 탐지를 위한 添加物混入措置에 관한 새로운 法的文書의 준비를 최우선 과제로하여 法律委員會의 作業계획중에 포함시키는 일에 합의하였다. 그리하여 최근 폭발물탐지를 위한 이같은 새로운 조치들은 先進國 사이의 政治課題가 되고 있다.

뿐만아니라 1989년 12월의 유엔총회에서도 국제민간항공기구(ICAO)의 폭발물 탐지작업이 계속 추진되고 최근까지 전세계적인 중요과제가 되고 있다.

그런데 국제민간항공기구(ICAO)는 그후에도 이같은 작업을 계속 강화하여 1990년 1월에는 폭발물 탐지에 관한 法的文書起草特別法律小委員會가 개최되고 몇 개의 法案이 검토되었다.

條約草案은 같은해 3월부터 4월까지의 사이에 제27회 법률위원회에서 「探知를 위한 플라스틱 및 箔狀 폭발물에 대한 폭발물 探知 添加物 混入에 관한 條約草案」(Draft Convention on the Marking of Plastic and Sheet Explosives for the Purpose of Detection)으로 최종 정리되었다.

이 草案은 1990년 2월 몬트리올에서 개최된 外交會議에서 채택을 위하여 조약 심의 작업이 진행되었다.

이 條約草案의 骨子は 各加盟國에 대해서 探知添加物이 混入되지 아니한 플라스틱 폭발물이 製造되지 않도록 또한 그러한 폭발물이 領域內나 領



域밖으로 移動하지 않도록 필요한 조치를 강구함과 동시에, 그 같은 조치가 되지 아니한 既存 폭발물도 엄중히 管理하고 일정기간안에 폐기처분하는 등의 조치를 취할 것을 의무지우는 이외에, 專門家에 의한 폭발물 기술위원회의 설치에 등에 관하여 규정하고 있다.

## Ⅶ. 최근 美國에서의 航空保安對策의 強化傾向

### (1) 外國航空會社에 대한 航空保安計劃의 認可制의 導入

각 나라의 法令의 適用은 屬地的 統治權으로 인하여 원칙적으로 그 領域內로 限定된다. 航空保安에 관한 規制에 있어서도 이같은 原則에 좇아, 領域國이 行하는 것으로 생각되어 왔다.

미국에서도, 종래는 미국의 항공회사를 중심으로 항공보안계획의 제출을 요구하여 認可를 받을 것을 義務로 하였다. 따라서 외국항공사에게도 提出해도 좋고 아니하여도 무방한 것으로 하였다.

그러나 최근 팬아메리칸 航空機事件後, 미국에서는 미국국민이 외국의 항공회사를 이용하는 경우가 많아, 미국에 취항하는 외국항공회사의 航空保安計劃도 미국연방항공국이 심사하여 認可하도록하는 方式을 도입 지난 1989년 4월에 미연방항공국의 규칙이 改正된바 있다.

즉 개정규칙은 미국에 취항하고 있는 외국 항공회사에 대해서 미국을 최종목적지로하여 출발하는 외국공항에 있어서의 항공보안 체제를 포함하는 항공보안계획을 제출하도록하여 인가를 받을것을 의무지우고 있다. 그러나 미국 법령의 영역의 적용이라고하는 근본 문제를 가지고 있는 이같은 규칙의 개정에 관하여는 개정 절차가 개시된 당초부터 일본을 포함한 구라파 여러 나라들이 강력히 반대를 표명하여 왔다.

이 문제에 관하여는 앞에서 인용한 국제민간 항공조약 제17부속소에도 문제가 있었다. 즉 당해 부속소의 항공보안 계획에 관한 규정을 보면 다음과 같다.

〈제17부속서 3.1.15〉

각 締約國은 해당 국가를 향하여 또는 해당 국가로부터(to and from) 서비스를 제공하고 있는 운항자에 대해서 해당 국가가 인식하고 있는 국제민간항공 및 그 시설에 대한 위협에 대하여 보안계획을 채택하여 적용하도록 요구하지 않으면 아니된다.

## (2) 熱中性子檢査 裝置의 試驗的 導入

판아메리칸 항공 사건에서는 푸라스틱 폭탄이 사용된것으로 알려져 있지만 그의 탐지를 위한 대책이 강구되어왔다. 한편 푸라스틱 폭탄은 질소 원자가 고밀도인 것을 착안하여 이것을 熱中性子の 照射에 의하여 判別코자 하는 機器의 개발에 미국연방항공국이 착수하였다.

그리하여 미국연방항공국은 1989년 7월 뉴욕의 케네디 공항에서 열중성자 검사 장치의 시험적운용을 개시하였다. 그후 이러한 장치는 런던의 가드위크 공항, 워싱턴의 탈레스공항 등에도 도입되고 있다.

## VIII. 結 論

앞에서 소개한 판아메리칸 항공기 사고에 의하여 全世界的으로 항공 테러리즘에 대한 염려와 공포가 높아짐으로서 항공 업계는 어두운 그림자가 드리워진 것이 사실이었다.

항공보안을 포함하는 항공 안전의 확보가 항공 수송의 발전에 필수적인 조건이라 함은 새삼스럽게 말할 필요는 없지만 항공보안의 중요성이 널리 인식된것도 미증유의 일이었다.

항공 보안을 확보하기 위하여는 항공 관계자의 끊임없는 노력은 물론 이용자의 이해와 협력이 필수적인 조건이다.

이 論文에서는 항공보안에 관하여 가능한 한 法的側面에 주목하면서도 최근의 동향을 고찰해 본것으로 항공 보안에 대한 이해의 증진을 주목적으로 서술된 것이다.

우리나라의 항공보안대책은 國際民間航空機構(ICAO)에 있어서의 제활동 및 우리나라가 체험한 항공기 납치 사건을 교훈으로 삼아 점차 강화되어 왔다. 법제도의면에 있어서는 관계조약 실시를 위한 국내법을 정비하여 왔지만 미흡한 실정이다. 가령 1970년의 항공기 납치 억제를 위한 헤이그 협약은 1974년의 항공기 운항안전법 제정 실시를 통해서 국내법이 정비되었다 하나 선진 항공 여러나라에서 이미 국내 입법화된 국제공항 테러 방지법 제정 시행 등이 대단히 미흡한 실정이다.

지난 1986년 서울 아시아 올림픽 경기를 전후하여 김포국제공항 폭발물 테러사건의 범인 체포등 사건의 완전한 해결을 보지 못하였고 1988년 서울 세계올림픽 경기 대회에 즈음 하여서는 항공 보안대책이 비교적 성공적으로

강구되어서 별 문제는 없었으나 앞으로 항공 수송 수요의 급격한 증가를 눈 앞에 두고 항시 그러한 좋은 경험을 거울삼아 현행의 항공보안 시스템을 꾸준히 점검하여 종합적이고도 효율적인 대책을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

특히 항공회사는 여객과의 운송 계약에 기초를 두고 旅客의 生命, 신체 및 財産의 안전을 확보할 책무가 있으므로 이같은 책무를 완수하기 위하여는 보다 철저한 여객과 수화물 등의 보안검사와 항공기에 대한 不審者의 接近防止등 대책을 강구하여야 한다.

뿐만아니라 航空管理者는 營造物의 관리자로서 空港의 이용자 및 시설의 안전을 확보하지 않으면 안되기 때문에 공항 출입자의 관리 대책을 더욱 강화하여야 하는 것이다.

이 양자가 행하는 보안 대책은 상호 보완 관계에 있기 때문에 가령 항공회사가 행하는 탑승여객등에 대한 보안 검사는 동시에 공항 안에서의 안전 확보에도 큰 역할을 하는 것이다.

한편 항공행정 주무 관청은 항공 보안에 관한 정책의 企劃立案, 외국, 他 정부기관과의 조정을 행하고 이와같은 활동이나 폭발물 등의 수송금지 공항 관리 규정의 인가등 항공법상의 규정을 통해서 항공회사나 공항관리자를 규제하고 지도하지만 그같은 역할은 상당히 後見的인 위치에서 시행되는 경우가 많다.

무엇보다도 항공기 폭파의 방지라고 하는 관점에서는 항공 화물에 대한 문제가 복잡하다.

항공화물은 유통 경로가 복잡하기 때문에 항공기 탑재직전의 보안 검사가 가장 효과적인 대책이지만 기술적으로는 그러한 실시가 쉬운 일이 아니다. 따라서 항공화물에 관하여는 화물 취급업자등 항공회사 이외의 관계자도 일정한 보안 대책을 실시할 필요가 있으므로 이러한 관계자에게 책임을 분담시킴과 동시에 항공회사를 포함한 모든 관계자들 사이의 一體로서의 協力體制를 정비해나갈 必要가 있다.

항공 보안대책에 있어서는 여객과 수화물 및 화물에 대한 보안 검사가 반드시 필요한 일이기 때문에 항공운송 약관에서는 보안 검사에 관한 규정을 설치하고 있지만 보안 검사에 관한 규정이 개괄적이거나 미흡한 경우가 많다. 화물운송 약관에서는 항공회사가 항공보안상 必要하다고 인정한 경우 또는 화물이 다른 사람에게 害를 미친다고 판단한 경우는 荷送人에게 豫

쏟아지지 않고 내용을 점검하거나 운송을 중지하거나 연기 또는 폐기할 수 있으며 항공기 위에서도 폐기 할수있다는 취지의 규정이 있는데 불과하다.

모름지기 국제항공보안에 관한 국제협력을 가일층 強化해가면서도 國內法令의 정비강화를 통한 國內的인 항공보안대책에 萬全을 기해야 되리라고 본다.

[Summary]

Some New Problems of International  
Aviation Security—Considerations  
Focused on its Legal Aspects

Wan-Sik, Choi\*

This article is concerned with the comment on “Some New Problems of International Aviation Security—Considerations Focused on its Legal Aspects”. Ever since 1970, in addition to the problem of failure to accept the Tokyo, Hague and Montreal Conventions, there has been also the problem of parties to them, failing to comply with their obligations under the respective treaties, in the form especially of nominal penalties or the lack of any effort to prosecute after blank refusals to extradite.

There have also been cases of prolonged detention of aircraft, passengers and hostages. In this regard, all three conventions contain identical clauses which submit disputes between two or more contracting States concerning the interpretation or application of the respective conventions to arbitration or failing agreement on the organization of the arbitration, to the International Court of Justice.

To the extent to which contracting States have not contracted out of this undertaking, as I fear they are expressly allowed to do, this promise can be used by contracting States to ensure compliance.

But to date, this avenue does not appear to have been used.

From this point of view, it may be worth mentioning that there appears

---

\* Professor of Aviation Law, Korea Aviation University,  
The First Vice Chairman of the Korean Association of Air Law

to be an alarming trend towards the view that the defeat of terrorism is such an overriding imperative that all means of doing so become, in international law, automatically lawful.

In addition, in as far as aviation security is concerned, as in fact it has long been suggested, what is required is the “application of the strictest security measures by all concerned.”

In this regard, mention should be made of Annex 17 to the Chicago Convention on Security—Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Intereference.

ICAO has, moreover, compiled, for restricted distribution, a Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, which is highly useful.

In this regard, it may well be argued that, unless States members of ICAO notify the ICAO Council of their inability to comply with opecific standards in Annex 17 or any of the related Annexes in accordance with Article 38 of the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation, their failure to do so can involve State responsibility and, if damage were to insure, their liability. The same applies to breaches of any other treaty obligation.

I hope to demonstrate that although modes of international violence may change, their underlying characteristics remain broadly similar, necessitating not simply the adoption of an adequate body of domestic legislation, firm in its content and fairly administered, but also an international network of communication, of cooperation and of coordination of policies.

A further legal instrument is now being developed by the Legal Committee of ICAO with respect to unlawful acts at International airports.

These instruments, however, are not very effective, because of the absence of universal acceptance and the deficiency I have already pointed out. Therefore, States, airports and international airlines have to concentrate on prevention.

If the development of policies is important at the international level, it is equally important in the domestic setting. For example, the recent

experiences of France have prompted many changes in the State's legislation and in its policies towards terrorism, with higher penalties for terrorist offences and incentives which encourage accused terrorists to pass informations to the authorities.

And our government has to tighten furthermore security measures.

Particularly, in the case an unarmed hijacker who boards having no instrument in his possession with which to promote the hoax, a plaintiff—passenger would be hard—pressed to show that the airline was negligent in screening the hijacker prior to boarding. In light of the airline's duty to exercise a high degree of care to provide for the safety of all the passengers on board, an acquiescence to a hijacker's demands on the part of the air carrier could constitute a breach of duty only when it is clearly shown that the carrier's employees knew or plainly should have known that the hijacker was unarmed.

The general opinion is that the legal oystem could be sufficient, provided that the political will is there to use and apply it effectively.

All agreed that the main responsibility for security has to be borne by the governments.

A state that supports aviation terrorism is responsible for violation of International Aviation Law.

Generally speaking, terrorism is a violation of international law.

It violates the sovereign rights of states, and the human rights of the individuals.

We have to contribute more to the creation of a general consensus amongst all states about the need to combat the threat of aviation terrorism.

I think that aviation terrorism as becoming an ever more serious issue, has to be solved by internationally agreed and closely co—ordinated measures.