

## 국제항공테러협약의 관할권 연구

김한택\*

### 목 차

- I. 서 언
- II. 국제항공테러협약의 관할권
- III. 결 론

---

\* 강원대학교 법학전문대학원 교수

## I. 서 언

국제항공테러협약의 제정 후 항공테러발생률은 현격하게 줄어들었으나 아직도 항공기를 이용한 테러는 그치지 않고 있다. 특히 2001년 9월 11일 발생한 9·11항공테러사건을 계기로 “테러와의 전쟁”(War on Terrorism)이라는 새로운 개념이 국제사회에 등장하면서 항공분야에서 테러방지를 위하여 국가들은 좀 더 공항의 안전을 위하여 검색을 강화하였으며 이로 인해 승객들의 불편은 날로 증가하고 있다.

본 논문은 국제항공테러방지<sup>1)</sup>를 위한 5대 협약, 다시 말해서 UN의 전문기구인 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)의 노력으로 1963년 9월 14일 도쿄에서 제정된 “항공기상에서 발생한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약”(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft: 일명 도쿄협약)<sup>2)</sup>, 1970년 12월 16일 헤이그에서 제정된 “항공기 불법납치방지를 위한 협약”(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft: 일명 헤이그협약)<sup>3)</sup>, 1971년 9월 23일 몬트리올에서 제정된 “민간항공의 안전에 대한 불법행위방지를 위한 협약”(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation: 일명 몬트리올협약)<sup>4)</sup>, 그리고 1988년 2월 24일 몬트리올에서 제정된 “1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공용 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서”(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of

1) 항공테러범죄의 국제법적 규제에 관하여; 栗林忠男(제성호 역), 「航空犯罪와 國際法」, 지평서원, 1987, 제성호, 「항공기테러와 국제법」, 지평서원, 1989, 여영무, 「테러리즘과 저항권-중국민항기 사건을 중심으로-」, 도서출판 나남, 1989, 이인재, 「항공테러와 국제법」, 세종출판사, 2006, 김한택, 「테러리즘과 국제법」, 지인북스, 2007 참조.

2) 1971. 5. 20. 한국에 대하여 발효(조약 제385호). 당사국은 2006년 4월 현재 180개국임.

3) 1973. 2. 17. 한국에 대하여 발효(조약 제460호). 당사국은 2006년 4월 현재 181개국임.

4) 1973. 9. 1. 한국에 대하여 발효(조약 제484호). 당사국은 2006년 4월 현재 183개국임.

Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Done at Montreal on 23 September 1971; 일명 몬트리올 의정서)<sup>5)</sup> 그리고 “가소성 폭약의 탐지를 위한 식별조치에 관한 협약”(Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detention; 1991년 3월 1일 몬트리올에서 채택됨 이하 ‘가소성 폭약탐지협약’으로 약칭)<sup>6)</sup>에 규정된 관할권조항의 내용을 국제법상 관할권이론에 비추어 분석하였으며 그 문제점을 연구하였다. 또한 국제항공테러협약의 관할권을 기타 국제테러협약의 관할권과 비교연구함으로써 장래의 국제항공테러협약 개정 시 추가되면 좋을 관할권에 관하여도 언급하였다. 본 연구에 관한 선행연구로는 필자가 1992년 동석 김찬규 박사화갑논문을 책으로 엮은 「전환기의 국제관계법」(법문사)에 “국제법상 항공범죄의 재판관할권 연구”를 발표한 바 있다.<sup>7)</sup>

## II. 국제항공테러협약의 관할권

### 1. 도쿄협약의 관할권

도쿄협약의 목적을 요약하면 항공기의 안전과 기내의 인명과 재산 그리고 일반적으로 민간항공의 안전을 도모하기 위하여 제정된 것인데, 이와 같은 목적은 첫째, 관할권에 관한 규칙의 통일, 둘째 관할권의 공백을 채우는 문제, 셋째 기내의 법과 질서의 유지, 넷째 협약에 따라서 행동하는 사람의 보호, 다섯째 하기된 사람(disembarked persons)의 이익보호, 마지막으로 항공기 하이재킹의 문제 등을 다루기 위한 것으로 분류해 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 도쿄

5) 1990. 7. 27. 한국에 대하여 발효(조약 제1012호). 당사국은 2006년 4월 현재 156개국임.

6) 2002년 3월 3일 한국에 대하여 발효(조약 제1584호). 당사국은 2006년 4월 10일 현재 125개국임.

7) 김한택, “국제법상 항공범죄의 재판관할권 연구”, 「전환기의 국제관계법」, 법문사, 1992, pp.623-652.

8) Sami Shubber, Jurisdiction over Crimes on Board Aircraft (이하 Jurisdiction으로 약칭),

협약이 국제항공테러협약인가 하는 의문이 있을 수 있는데 엄밀하게 말하면 도쿄협약은 항공기내의 일반범죄(예를 들면 살인, 폭력, 절도, 마약소지 등)를 다루는 협약이고, 다만 제4장 제11조에서 하이재킹(hijacking)을 간략하고 포괄적으로 다루고 있으므로 여기서는 제11조가 국제항공테러에 해당된다고 할 수 있다.

### (1) 일반범죄의 관할권

도쿄협약 제3조는 항공기등록국가의 관할권<sup>9)</sup>에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- “1. 항공기의 등록국은 동 항공기내에서 범하여진 범죄나 행위에 대한 관할권을 행사할 권한을 가진다.
2. 각 계약국은 자국에 등록된 항공기내에서 범하여진 범죄에 대하여 등록국으로서의 관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
3. 본 협약은 국내법에 따라 행사하는 어떠한 형사관할권도 배제하지 아니한다.”

이와 같이 항공기내에서 발생한 범죄 기타 항공안전을 위협하는 행위에 대한 관할권은 원칙적으로 항공기 등록국이 행사한다. 이것은 선박의 경우 기국의 관할권이 적용되는 것과 비슷하다. 그러므로 당사국들은 자국의 항공기내에서 발생한 범죄에 대하여 관할권을 행사하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다. 이와 같이 항공기 등록국이 우선적으로 관할권을 행사한다고 해서 다른 나라의 국내법에 따라 행사되는 관할권을 배제하는 것은 아니다. 특히 도쿄협약 제4조에 의하면 일정한 경우에는 다음과 같이 항공기등록국이 이외의 국가들이 관할권행사를 위하여 개입할 수 있다.

---

Martinus Nijhoff/The Hague, 1973, p.19.

9) 국제항공테러협약 상 ‘관할권’은 조약원문에 ‘jurisdiction’으로 명시되어 있는데, 이를 ‘재판관할권’으로 번역하기도하나 이 논문에서는 원어의 의미대로 ‘관할권’으로 하기로 한다.

- 그 범죄가 어느 국가의 영토상에 영향을 미치는 경우.
- 피해자의 국적국가 또는 상주거주국가
- 그 범죄가 어느 국가의 안전을 저해하는 경우
- 그 범죄가 어느 국가의 항공기 비행이나 조종에 관한 규칙을 위반한 경우
- 어느 국가가 국제다자조약상의 의무를 준수하기 위하여 관할권행사가 필요한 경우

그러면 이와 같은 항공기 등록국가의 관할권은 어떠한 형태의 관할권인가? 입법관할권인가, 집행관할권인가, 아니면 양자를 모두 포함하는 개념인가에 관한 의문이 있을 수 있다. 도쿄협약의 제정 당시 각 대표들의 견해를 종합해 보면 이와 같은 관할권은 입법관할권 뿐만 아니라 집행관할권까지 포함하는 것으로 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

## (2) 하이재킹에 관한 관할권

도쿄협약 제4장 제11조는 항공기의 하이재킹을 다루고 있는데 다음과 같이 규정하고 있다.

- “1. 기내에 탑승한 자가 불법적으로 폭행 또는 협박에 의하여 비행중인 항공기를 방해하거나 납치하는 행위 또는 기타 항공기의 관리를 부

10) 영국 런던대(UCL) 항공우주법 교수였던 Bin Cheng 교수는 관할권을 영토관할권(territorial jurisdiction), 준영토관할권(quasi-territorial jurisdiction) 그리고 인적관할권(personal jurisdiction)으로 구분하고, 관할권의 성질을 ‘입법관할권’(jurisdiction)과 ‘집행관할권’(jurisdiction)으로 나누어 설명하고 있는데 입법관할권은 국가관할권의 ‘규범적 요소(normative element)로서 국가가 타당하고 구속력 있는 법규범을 채택하고 사법기관과 같은 적정기관을 통하여 구속력을 가지고 그와 같은 규범을 구체화시킬 수 있는 권한을 의미한다. 다시 말해서 국가가 그 자국의 영토 또는 자국의 수송수단 또는 자국민에게 적용될 법을 제정하고 필요한 경우에는 그와 같은 법을 해석할 수 있는 권한을 의미한다. 그리고 집행관할권은 국가관할권의 ‘형식적 요소’(formal element)로서 주어진 시간과 장소에서 법을 실제로 구체화시키고 강제할 수 있는 즉, 물리적인 수행을 할 수 있는 권한으로서 범정의 개설 또는 범인의 체포 등을 그 예로 들 수 있다; Bin Cheng, *The Extra-terrestrial Application of International Law*(이하 Extra-terrestrial로 약칭), 18 *Current Legal Problems*, 1965, pp.136-137; Bin Cheng, *Studies in International Space Law*, Clarendon Press · Oxford, 1997, pp.73-74.

당하게 행사하는 행위를 범하였거나 또는 이와 같은 행위가 범하여 지려고 하는 경우에는 계약국은 동 항공기가 적법한 기장의 통제에 들어가고 그가 항공기의 통제를 유지할 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

2. 전항에 규정된 사태가 야기되는 경우 항공기가 착륙하는 계약국은 승객과 승무원이 가급적 조속히 여행을 계속하도록 허용하여야 하며 또한 항공기의 화물을 각각 적법한 소유자에게 반환하여야 한다.”

동 협약 제11조 (1)항에서 알 수 있는 것은 모든 계약국이 하이재커(hijacker)에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있는 권리가 있다는 점이다. 여기서 계약국을 복수로 명시한 것은 모든 계약국이 하이재킹이 발생한 경우에는 개입할 수 있다는 기초자의 의도를 알 수 있다. 따라서 항공기등록국 가이든 범죄와 관련 있는 국가이든 하토국<sup>11)</sup>이든 관계없이 계약국 전체를 의미하고 있다.<sup>12)</sup> 동 협약 제11조 (1)항에서 언급하고 있는 ‘적절한 조치’(appropriate measure)란 입법관할권 뿐만 아니라 집행관할권의 행사도 의미한다.

## 2. 헤이그협약의 관할권

도쿄협약은 항공기상에서 발생하는 불법적인 행위로 제기되는 문제를 해결하는 최초의 국제항공테러범죄협약이었으나 항공기불법납치행위에 관하여 일반적인 범죄의 구성요건과는 별도로 동 협약 제11조에 간접적인 방법을 명시하고 또한 항공기불법납치행위가 발생한 후의 조치에 관하여 언급하고 있을 뿐 효과적인 항공기불법납치행위의 억제에 크게 기여하지 못하였다.<sup>13)</sup> 따라서 ICAO는 이와 같은 항공기불법납치행위를 보다 효과적으로

11) 下土國은 영어로 ‘state overflown’ 인데 비행기가 어느 영토국을 비행할 때 그 국가를 말하며 ‘비행하부국’ 이라고도 부를 수 있다.

12) Shubber, Jurisdiction, *op. cit.*, pp.98-99.

13) Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law, ICASL-McGill University,

다를 수 있는 새로운 협약이 필요하게 되어 1970년 헤이그협약을 제정하였다. 하이재킹범죄에 대한 관할권에 관하여 헤이그협약은 제4조에 다음과 같이 명시하고 있다.

- “1. 각 계약국은 범죄 및 범죄와 관련하여 승객 또는 승무원에 대하여 범죄혐의자가 행한 기타 폭력행위에 관하여 다음과 같은 경우에 있어서 관할권을 확립하기 위하여 제반조치를 취하여야 한다.
  - (a) 범죄가 당해국에 등록된 항공기 기상에서 행하여진 경우
  - (b) 기상에서 범죄가 행하여진 항공기가 아직 기상에 있는 범죄 혐의자를 신고 그 영토 내에 착륙한 경우
  - (c) 범죄가 주된 사업장소 또는 그와 같은 사업장소를 가지지 않은 경우에는 주소를 그 국가에 가진 임차인에게 승무원 없이 임대된 항공기상에서 행하여진 경우
2. 각 계약국은 또한 범죄혐의자가 그 영토 내에 존재하고 있으며 제8조에 따라 본조 제1항에서 언급된 어떠한 국가에도 그를 인도하지 않은 경우에 있어서 범죄에 관한 관할권을 확립하기 위하여 필요한 제반조치를 취하여야 한다.
3. 본 협약은 국내법에 의거하여 행사되는 어떠한 관할권도 배제하지 아니한다.”

따라서 헤이그협약 제4조는 다음과 같이 3개의 국가가 범죄혐의자에 대하여 경합관할권(concurrent jurisdiction)을 가지고 있다.

첫째, 항공기의 등록국가, 둘째 범죄혐의자를 항공기상에 탑승시킨 채 착륙한 국가, 셋째, 협약당사국의 어떠한 국가 내에 범죄혐의자가 존재하는 경우 그를 항공기 등록국이나 또는 하이재킹 된 항공기상에 그가 탑승한 채 항공기가 착륙한 국가에 또는 상기 명시된 제1항의 (c)에 명시된 국가에 인도하지 않기로 결정한 국가이다.<sup>14)</sup> 동 협약이 명시하고 있는 각 관할권을

분석하면 다음과 같다.

### (1) 항공기의 등록국가

헤이그협약 제4조 1항 (a)에 명시된 바와 같이 항공기의 등록국가는 하이재킹범죄가 어느 곳에서 수행되든지 항공기상에서 발생한 범죄에 대하여 관할권을 행사할 권리를 갖는다. 따라서 동 국가는 하이재킹에 대한 법을 제정할 수 있을 뿐만 아니라(입법관할권) 하이재커들을 체포하여 재판에 회부할 수 있다(집행관할권). 또한 동 국가는 하이재킹 된 항공기의 이륙을 저지하거나 항공기의 활주로를 봉쇄할 조치도 취할 수 있고, 하이재킹 된 항공기에 자국의 전투기를 파견하여 착륙시킬 수도 있다. 그러나 이 경우에도 하이재커가 인질들을 죽인다고 위협하거나 항공기를 폭파시키겠다고 위협하는 경우에는 불가능할 것이다.<sup>15)</sup>

헤이그협약은 제5조에 공동항공운송운영기구나 국제운영기구에 의하여 운영되는 항공기의 경우를 명시하고 있는데 이와 같은 경우에는 관계계약국들이 그들 중에서 관할권을 행사하고 헤이그협약상의 등록국가의 속성을 가진 국가를 지정해야 한다.<sup>16)</sup> 또한 이와 같은 지정은 다른 계약국들도 인지할 수 있도록 ICAO에 보고하여야 한다. 이것은 관할권분야에서 공백을 피할 수 있는 유용한 착안이며 1963년의 도쿄협약의 제18조<sup>17)</sup>에 기초하고 있다. 관할권행사의 기초로서 이와 같은 국적의 원칙은 국제관습법을 선언

14) A. Abramovsky, Multilateral Conventions for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft, Part I the Hague Convention, 13 Columbia Journal of Transnational Law (이하 *CJTL*로 약칭), 1974, p.396.

15) S. Shubber, "Aircraft Hijacking under the Hague Convention 1970-A New Regime?"(이하 Aircraft Hijacking으로 약칭), 22 International and Comparative Law Quarterly (이하 *ICLQ*로 약칭), 1973, p.708.

16) 이 문제에 관하여는 Bin. Cheng, The Law of International Air Transport, Stevens/Oceana, 1962, pp.252-259 참조.

17) 도쿄협약 제18조

“여러 계약국들이 이들 중 어느 한 국가에도 등록되지 아니한 항공기를 운항하는 공동항공운송 운영기구나 국제적인 운영기구를 설치할 경우에는 이들 계약국은 그때 그때의 상황에 따라서 본 협약의 적용상 등록국으로 간주될 국가를 그들 중에서 지정하여야 하며, 이 사실을 국제민간항공기구에 통보하여 본 협약의 모든 당사국에게 통보하도록 하여야 한다.”

한 것이라 할 수 있는데 이것은 선박, 항공기, 우주선 등 국제수송수단의 국제국이 갖는 일반적으로 승인된 준영토관할권(quasi-territorial jurisdiction)을 말한다.<sup>18)</sup>

### (2) 범죄혐의자를 탑승시킨 항공기가 착륙한 국가

헤이그협약 제4조 1항 (b)에 규정된 바와 같이 하이재킹 된 항공기가 하이재커를 탑승시킨 채 체약국의 영토에 착륙한 경우 착륙국은 동 범죄에 대한 관할권을 행사할 수 있다고 명시하고 있다. 즉, 착륙국은 하이재커를 체포, 재판에 회부하여 투옥시키는 집행관할권을 행사할 수 있다는 의미이다. 동 협약의 의미는 착륙국은 하이재킹이 자국의 영토 상공에서 발생하였는지 불문하고 관할권을 행사할 수 있다는 뜻이다. 만일 범죄가 자국의 영토 상공에서 발생하였을 경우에는 국가는 배타적인 영토관할권을 행사할 수 있기 때문에 그와 같은 권리를 행사하는데 별 문제가 없다.

그러나 영토 밖에서 발생한 범죄, 다시 말해서 범죄와 국가영토 사이에 분명한 연관이 없음에도 불구하고 영토 내 착륙을 기준으로 범인을 처벌할 수 있다는 것은 국제법상 영토외적 관할권(extra-territorial jurisdiction)<sup>19)</sup>을 창설한 것이라고도 볼 수 있는데 공해상이나 자국영토 밖에서 발생한 해적 행위에 대해서 어떠한 국가도 관할권을 행사할 수 있는 것과 매우 유사하다.<sup>20)</sup>

### (3) 항공기 임차인이 주요사업장소와 주소를 가진 국가

헤이그협약 제4조 1항 (c)에 명시된 바와 같이 항공기의 임차인이 주요사업장소나 주소를 가진 국가는 하이재킹에 대하여 관할권을 행사할 수 있다. 협약은 이와 같은 국가에 대해서도 항공기등록국가나 착륙국과 같은 지위의 관할권을 부여하고 있으므로 이 같은 국가 역시 하이재킹에 대하여 입법관할권 및 집행관할권을 행사할 수 있다.

18) Cheng, *Extra-terrestrial*, *op. cit.*, p.135.

19) 이를 '역외관할권'이라고도 한다.

20) Shubber, *Aircraft Hijacking*, *op. cit.*, p.709.

동 조항은 관할권에 관하여 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 즉, 범죄행위나 미수가 상기한 국가의 영토상공에서 발생한 경우에는 영토관할권에 의한 관할권이 행사할 수 있으나 그와 같은 행위가 상기한 국가의 영토 밖에서 발생한 경우에는 기존의 관할권이론에서는 찾아볼 수 없는 헤이그협약에 의하여 창설된 새로운 관할권이 설정된 것이다. 예를 들어, A국에 등록된 항공기가 승무원 없이 B국에 주소를 가진 사람에게 임차되어 C국 국적을 가진 사람에 의하여 공해상에서 하이재킹 된 경우를 가정해보자. 여기서 B국과 범죄와는 아무런 관련이 없다는 것을 알 수 있다. 즉 하이재킹은 외국항공기에 탑승한 외국인에 의하여 공해상에서 발생한 것이다. 따라서 B국에 영토외적 관할권을 행사할 수 있도록 한 동 헤이그협약은 국제법상 전통적인 관할권이론들<sup>21)</sup>, 다시 말해서 (적극적)국적주의(active nationality principle)<sup>22)</sup>, 소극적 국적주의(passive personality principle)<sup>23)</sup>, 보호주의 또는 안전주의(protective or security principle)<sup>24)</sup>, 보편주의(universality principle)<sup>25)</sup>와 같은 관할권이론과는 별개의 것인데, 이러한 새로운 헤이그협약상의 원칙은 항공기임차인의 국적국이 아닌 주소나 주요사업장소를 가진 국가에만 기초하고 있는 것이다. 이것은 매우 유용한 고안이며 항공기임차의 경우 하이재커가 관할권의 부재로 인해 처벌받지 않을지도 모르는 경우를 대비해서 관할권의 공백을 메운 매우 흥미로운 발전이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

21) 국제법상 관할권이론에 관하여 김한택, 전게서, pp.21-34 참조.

22) (적극적) 국적주의(혹은 속인주의)라고 함은 국제관습법 상 국가는 영토적 한계와 무관하게 자국민에 대하여 행사하는 관할권을 말한다.

23) 소극적 국적주의는 국가는 외국에서 외국인이 자국민에 대하여 범죄를 행하였을 경우 그 외국인을 처벌할 권리가 있다는 개념에서 출발한다.

24) 보호주의 또는 안전주의란 국가가 자국의 안전, 신용, 정치적 독립이나 영토적 보전에 반하는 행위를 한 외국인에 대하여 영토외적관할권을 행사할 수 있는 것을 의미하는데, 간첩죄, 선동죄, 화폐위조 및 비자와 같은 공문서 위조, 해외공관의 침범뿐만 아니라 자국의 경제에 실질적으로 위협이 되는 행동 등이 이에 해당된다.

25) 이를 '세계주의'라고도 하는데 '허용적 보편주의'(permissive universality principle)와 '의무적 보편주의'(obligatory universality principle)로 분류된다. 전자는 모든 국가가 국제법에 반하는 범죄에 대하여 처벌할 수 있는 관할권을 부여받고 있는데, 전형적인 예로 해적행위(piracy)를 들 수 있다. 후자의 의무적 보편주의라 함은 국가에게 의무를 부과하는 것이기 때문에 의무의 발생요건은 모두 조약에 의해서 정해진다.

다만 국제법상 전통적인 관할권이론에서 많은 이론이 제기되었던 소극적 국적주의가 국제항공테러협약의 제정 이후 각종 국제테러협약에서 점차적으로 발전되어가고 있는 경향을 볼 수 있는데, 1973년의 뉴욕협약(외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents) 제3조 1항<sup>27)</sup>, 1979년 인질협약(인질 억류방지에 관한 국제협약; International Convention against the Taking of Hostages) 제5조 1항 (d)<sup>28)</sup> 그리고 1988년 로마협약(해상항행의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약; Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation) 제6조 2항 (b)<sup>29)</sup>

26) Shubber, Aircraft Hijacking, *op. cit.*, pp.710-711.

27) 일명 뉴욕협약으로 1973. 12. 14. 뉴욕에서 채택되고 1983. 6. 24. 한국에 대하여 발효 (조약 제813호)됨. 당사국은 2006년 4월 현재 159개국임.

[뉴욕협약 제3조 1항]

“1. 각 당사국은 다음 경우에 있어서 제2조에 규정된 범죄에 대한 관할권을 확립하기 위하여 필요한 제반조치를 취하여야 한다.

(a) 범죄가 자국의 영토 내에서 또는 자국에 등록된 선박이나 항공기내에서 범하여지는 경우

(b) 피의자가 자국민인 경우

(c) 범죄가 자국을 대표하여 행사하는 직능에 의하여, 제1조에 정의된 국제적 보호인물로서의 지위를 여사히 향유하는 그러한 자에 대하여 범하여지는 경우”

28) 일명 인질협약으로 1979. 12. 17. 뉴욕에서 채택되고 1983. 6. 3. 한국에 대하여 발효 (조약 제812호)됨. 당사국은 2006년 4월 현재 153개국임.

[인질협약 제5조 1항]

“1. 각 당사국은 제1조에 규정된 것으로서 다음 각 호의 범죄에 대한 관할권 확립을 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.

a. 자국 영토 내 또는 자국에 등록된 선박 또는 항공기상에서 행해진 인질억류범죄

b. 자국민 또는 적절하다고 간주하는 경우 자국에 상주하는 무국적자가 행한 인질억류범죄

c. 자국에 대해 일정한 작위 또는 부작위를 강요하기 위해 행해진 인질억류범죄

d. 적절하다고 간주하는 경우 자국민에 대해 행해진 인질억류범죄”

29) 일명 로마협약으로 1988. 3. 10. 로마에서 채택되고 2003. 8. 12 한국에 대하여 발효 (조약 제1645호)됨. 당사국은 2006년 4월 현재 122개국임.

[로마협약 제6조 2항]

“2. 또한, 당사국은 다음 각목의 경우에도 그 범죄에 대한 관할권을 확립할 수 있다.

a. 자국이 통상적 거주지가 있는 무국적자가 범죄를 행한 경우

b. 범죄의 실행 시 자국이 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해된 경우

c. 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 삼가도록 강요하기 위한 시도로서 범죄가 행하여진 경우”

가 그 예이다. 또한 1979년 인질협약 제5조 1항 (c)와 1988년 로마협약 제6조 2항 (c)에서는 자국에게 작위 또는 부작위를 강요하기 위한 범행의 경우에도 그 대상국가가 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 만일 장래에 국제항공테러협약이 개정이 될 경우에는 국제항공테러범죄를 좀 더 효과적으로 억제하기 위하여 이러한 관할권채택을 고려할 필요가 있다.

#### (4) 하이재커가 발견되는 국가

헤이그협약 제4조 2항에 의하면 헤이그협약의 체약국은 자국영토에서 하이재커가 발견된 경우 그 자에 대하여 관할권을 행사할 수 있다. 이 규정 역시 국제법상 영토외적 관할권에서 새로운 원칙을 설정한 것으로 간주될 수 있다. 그 이유는 하이재커 및 하이재킹 된 항공기, 그리고 관할권을 행사할 권한을 가진 국가와는 상호관련성이 전혀 없기 때문이다. 다시 말해서 범죄가 외국인에 의하여 외국의 영토상공이나 공해상에서 또는 외국항공기 내에서 발생될 수 있는데, 하이재킹이 발생한 후에도 단순히 체약국의 영토 내에서 범인이 존재한다는 사실만으로 동 국가가 범인에 대하여 관할권을 행사할 수 있기 때문이다.

동 규정에 의하면 또한 외국영토에서 외국항공기를 탈취한 후 자국으로 귀국한 범인에 대하여도 국제법상 (적극적) 국적주의에 따라 자국이 관할권을 행사할 수 있음은 물론이다. 따라서 동 협약은 체약국의 국민은 물론 외국인에게 적용되는 광범위한 범위를 가지고 있다. 이러한 새로운 원칙의 설정 의도는 하이재킹을 방지하기 위하여 협약에 참가하고 있는 가능한 많은 체약국들에게 하이재커들에 대하여 관할권을 행사할 수 있도록 함으로써 범인들이 관할권의 부재로 인해 처벌을 피할 수 없게 하려는데 그 목적이 있는 것이다.<sup>30)</sup>

#### (5) 국내법에 따른 관할권

헤이그협약 제4조 3항에 “이 협약은 국내법에 따라서 행사되는 어떠한

30) Shubber, Aircraft Hijacking, *op. cit.*, pp.712-713.

관할권도 배제하지 않는다.”고 명시하고 있다. 이것은 동 협약 제3조 3항에 명시된 것과 유사한데<sup>31)</sup> 헤이그협약 제4조의 1항과 2항에 명시된 관할권과는 다른 관할권을 근거로 범죄에 대하여 자국의 관할권을 설정하고자 하는 국가들의 견해를 배제할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 피해자의 국적국가나 항공기의 마지막 출발국가도 범죄에 대하여 관할권을 청구할 수 있다. 동 협정이 헤이그협약 제4조의 1항, 2항에 명시된 관할권과 차이점이 있다면 동 협약 제4조 1항 및 2항은 협약 상 의무적이다. 그러나 동 협약 제4조 3항에 의한 관할권은 관할권을 의무적으로 설정해야 하는 국가 이외의 국가들은 범죄에 대하여 관할권을 행사할 적절한 조치를 원하는 경우에 한한다는 점에서 구별된다.<sup>32)</sup>

“국내법에 따라 행사되는”이라는 의미는 동 협약 제4조 1항 및 2항에 명시된 관할권 이외의 관할권, 다시 말해서 어떠한 국가의 국내법에 존재하고 있는 관할권의 근거를 언급하고 있다. 더구나 이 구절의 의미는 한 국가에 의하여 행사되는 관할권의 범위와 방법은 국내법에 의하여 취해질 것을 시사하고 있다. 그러나 도쿄협약과 마찬가지로 헤이그협약 역시 관할권의 충돌에서 발생하는 문제를 해결하려고 하지 않았다.<sup>33)</sup> 이와 같은 문제는 헤이그 회의 중에 많은 대표들이 체약국들 간에 발생할 관할권경합문제와 관할권의 충돌문제에 적지 않은 우려를 표명했으며,<sup>34)</sup> 세계국제법협회(International Law Association: ILA)도 헤이그협약 제4조 3항을 삭제할 것을 제기한 바 있다.<sup>35)</sup> 실제로 한국은 1983년 “중국 민항기사건”에서 등록국인 중국과 견해차이로 곤란을 겪은 경험이 있다.<sup>36)</sup>

31) 또한 1971년 Montreal 협약 제5조 3항도 같은 내용을 담고 있다.

32) N. M. Poulantzas, The Anti-Hijack Convention of December 16, 1970: An Article by Article Appraisal in the Light of Recent Developments, 2 Anglo-American Law Review, 1973, p.23.

33) 김한택, 전게서, pp.74-78.

34) G. M. E. White, The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Review (The International Commission of Jurists), April-June, 1971, No. 6, pp.41-42.

35) Poulantzas, *op. cit.*, p.23.

36) 여영무, 전게서, pp.135-205 참조.

### 3. 몬트리올협약의 관할권

헤이그협약은 민간항공의 안전을 위하여 단지 비행중인 항공기의 안전에 관하여만 적용된다는 것이다. 따라서 항공기 폭파(sabotage)나 공항시설에 대한 범죄 그리고 하이재킹 이외의 항공기안전에 반한 불법행위를 다룰 새로운 제3의 협약의 필요성이 요구되어 ICAO에 의해서 1971년 몬트리올협약이 제정되었다.<sup>37)</sup>

항공기에 대한 불법적인 방해 행위를 억제하고 처벌하기 위하여 몬트리올협약은 제5조에 다음과 같이 관할권을 규정하고 있다.

- “1. 각 체약국은 다음과 같은 경우에 있어서 범죄에 대한 관할권을 확립하기 위하여 필요한 제반 조치를 취하여야 한다.
- (a) 범죄가 그 국가의 영토 내에서 범하여진 경우
  - (b) 범죄가 그 국가에 등록된 항공기에 대하여 또는 항공기상에서 범하여진 경우
  - (c) 범죄가 기상에서 범하여진 항공기가 아직 기상에 있는 범죄혐의자와 함께 그 영토 내에서 착륙한 경우
  - (d) 범죄가 주된 사업장소 또는 그러한 사업장소를 가지지 않은 경우에는 영구주소를 그 국가 내에 가진 임차인에게 승무원 없이 임대된 항공기에 대하여 또는 기상에서 범하여진 경우
2. 각 체약국은 범죄 혐의자가 그 영토 내에 소재하고 있으며 그를 제8조에 따라 본조 1항에 언급된 어떠한 국가에도 인도하지 않은 경우에 있어서 제1조 1항 (a)(b) 및 (c)에 언급된 범죄에 관하여 또한 제1조 2항에 언급된 범죄에 관하여 동조가 그러한 범죄에 효력을 미치는 한 그 관할권을 확립하기 위하여 필요한 제반조치를 취하여야 한다.
3. 본 협약은 국내법에 따라 행사되는 어떠한 관할권도 배제하지 아니한다.”

37) Edward McWhinney, *Aerial Piracy and International Terrorism-The Illegal Diversion of Aircraft and International Law*, 2nd revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p.45.

동 협약 제5조는 범죄혐의자에 대하여 적어도 4개의 국가가 경합관할권을 행사할 수 있는데 첫째, 자국의 영토에서 범죄가 발생한 국가, 둘째, 항공기의 등록국가, 셋째, 범인을 항공기상에 탑승한 채 착륙한 국가, 넷째, 동 협약 제5조 1항상 관할권을 행사할 수 있는 어떠한 국가에게 범인을 인도하지 않거나 동 협약 제1조의 1항 (a)(b)(c) 및 2항에 해당하는 범죄혐의자가 발견되는 체약국을 들 수 있다. 더구나 동 협약 제5조 3항은 그 범위 내에 (적극적) 국적주의, 소극적 국적주의 및 보호주의 3개의 원칙에 기초한 관할권을 추가시키고 있다고 볼 수 있다.<sup>38)</sup> 동 협약의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

동 협약 제5조 1항 (a)는 전통적인 영토관할권을 재확인하고 명문화한 것이므로 재론의 여지가 없다. 도쿄협약의 제3조, 헤이그협약의 제4조와 일치하여 작성된 몬트리올협약 제5조 1항 (b)는 국가는 자국에 등록된 항공기상에서 범죄행위를 한 자에 대하여 관할권을 행사할 수 있도록 명시하고 있다.

동 협약 제5조 1항 (c)는 헤이그협약 제4조 (b)와 일치한다. 그러나 헤이그협약에서는 범죄혐의자가 하이재킹이 성공할 경우 반드시 항공기상에 있어야 함에 반해서 몬트리올협약상의 범죄자는 동 협약 제1조 1항 (a)의 범위에 속하는 범죄를 제외하고는 반드시 항공기상에 있을 필요가 없다는 점이다. 이 점은 헤이그협약이 안고 있는 문제점을 보완한 것이라고 생각한다. 동 협약 제5조 1항 (d) 역시 헤이그협약 제4조 (c)와 일치하므로 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

동 협약 제5조 2항은 헤이그협약 제4조의 유형을 이어받았다. 헤이그회의에서와 마찬가지로 몬트리올회의에 참가한 많은 국가대표들이 동 협약 제1조에 열거한 범죄 중 어느 것이라도 수행한 범죄혐의자에 대하여 보편적 관할권(universal jurisdiction)을 채택할 것을 촉구하였다. 그러나 몇몇 대표들은 이에 완강히 반대하였는데 결국 오랜 토의 끝에 급박하게 영향을 주

38) A. Abramovsky, Multilateral Conventions for the Suppression and Interference with Aircraft, Part II: The Montreal Convention (이하 Montreal Convention으로 약칭), 14 CJTL, 1975, p.292.

는 범죄에만 한정시킨다는 원칙과(동 협약 제1조 1항의 (a)와 (b)) 체코슬로바키아의 제안이 채택되어 제5조의 2항이 되었다.<sup>39)</sup>

동 협약 제5조 3항은 도쿄협약 제3조 (3)항과 헤이그협약 제4조 (3)항과 마찬가지로 체결국들이 국내법에 규정된 관할권을 행사할 경우 이를 억제하지 못하였다는 것을 의미한다. 따라서 범죄혐의자에 대하여 국적국가는 (적극적)국적주의의 기초 하에 관할권을 주장할 수 있고, 범인에 의하여 위협을 받거나 불구가 되거나 살해당한 피해자의 국적국가도 보호주의나 소극적 국적주의에 의해서도 관할권을 행사할 수 있게 되었다.<sup>40)</sup>

헤이그협약에서와 마찬가지로 몬트리올협약도 관할권에 어떠한 우선순위를 규정하고 있지 않다. 헤이그회의에서와 마찬가지로 몬트리올협약 제정 시 소련은 항공기등록국가가 관할권의 우선권을 부여받아야 한다고 주장하였으나,<sup>41)</sup> 토론 끝에 소련의 안은 채택되지 못하였다. 비록 동 협약이 경합관할권에 관하여 우선순위를 정함이 없이 규정하고 있더라도 실제에 있어서는 범죄혐의자를 처음에 체포한 국가가 우선적으로 관할권을 행사할 수 있다는 주장도 있다.<sup>42)</sup> 따라서 동 국가는 범인을 인도하거나 혹은 동 협약 제7조에 따라서 관계당국에 본 건을 회부할 수 있다. 그러나 관할권의 우선순위가 명시되어 있지 않는 한, 반드시 범인을 체포한 국가가 우선적으로 관할권을 가지고 있다고는 할 수 없을 것이다.<sup>43)</sup>

헤이그협약이나 몬트리올협약은 범인의 국적주의를 부여하고 있지 않으나 인질협약은 제5조 1항 (b)에 인질억류범의 국적국가에게 관할권을 부여하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 만일 A국가의 국민이 어떤 국가나 제3자의 작위나 부작위를 강요할 목적으로 B국가에서 인질을 억류했다면 A국가도 그자에 대한 관할권을 행사할 권리를 가진다는 것이다. 따라서 만일 국제항공테러협약이 개정이 될 때는 이 문제도 고려할 필요가 있다고 생각

39) 체코의 제안은 강대국들의 지지를 받지 못하였고 이 제안의 채택으로 인하여 프랑스 대표는 동 협약의 서명 및 비준을 하지 않았다. 그러나 1976년에 가입하였다.

40) A. Abramovsky, *Montreal Convention*, *op. cit.*, p.292.

41) ICAO Doc. 9081-LC/170-1, at 61, 1973.

42) Abramovsky, *Montreal Convention*, *op. cit.*, p.293.

43) 김한택, 전게서, pp.83-85.

한다.

또한 인질협약 제5조 1항 (b)는 무국적자가 상주하는 국가에서 만약 그가 인질억류범죄를 행했고, 그 국가가 그렇게 하는 것이 적절하다고 고려하는 경우 그에 대하여 관할권을 행사할 권리를 부여한다. 관습법상 국가는 지금까지 영토주의 원칙이나 일정한 제한된 상황 하에서의 영토외적 관할권의 원칙 등 예를 들면, 보편주의나 보호주의를 제외하고는 무국적자에 대하여 관할권을 행사하지는 못했는데 본 협약은 관할권에 대한 이러한 새로운 기초를 창설하였다고 볼 수 있다, 이와 같은 목적에서 볼 때 무국적거주자를 국민과 동일하게 보고 있는 것이다.<sup>44)</sup> 그러나 헤이그협약과 몬트리올협약 상에는 이와 유사한 근거가 존재하지 않으므로 만일 국제항공테러협약이 개정이 될 때는 이 문제도 역시 고려할 필요가 있다고 생각한다.

#### 4. 몬트리올 의정서의 관할권

공항습격 즉, 공항에서의 테러행위가 처음으로 발생한 것은 1972년 일본의 적군파(Red Army; *Sekigun*) 소속 게릴라들이 텔 아비브(Tel Aviv)의 벤 구리온(Ben Gurion) 공항에서 자동소총과 수류탄을 투척한 사건인데,<sup>45)</sup> 24 명이 사망하고 약 78명이 부상을 입은 사건이다. 그리고 1985년에만 프랑크푸르트, 비엔나, 로마, 나리타 등 네 곳의 국제공항에서 테러행위가 발생하였다. 따라서 1986년의 제26차 ICAO 총회는 이의 대응방안으로 관련협약 제정의 필요성을 강조하였다. 그 결과 ICAO의 법률위원회가 1987년 제26차 회의를 소집하여 국제민간항공공항에서의 폭력행위억제를 위한 협약 초안을 작성하였으며 동 초안은 1988년 2월 9일-24일 몬트리올에서 개최된 항공법국제회의(International Conference on Air Law)에서 토의된 결과 몬트리올협약의 보충의정서가 채택되었다. 동 의정서 채택으로 몬트리올협약

44) Sami Shubber, *The International Convention Against the Taking of Hostages*, 53 *British Yearbook of International Law*, 1982, pp.222-223.

45) R. I. R, *Abeyrane, Aviation Security-Legal and Regulatory Aspects-*, Ashgate, 1998, p.75.

상의 범죄가 국제공항에서의 폭력행사행위와 공항시설 파괴행위를 포함하는 것으로 확대되었다.<sup>46)</sup>

제1조에서 동 의정서는 1971년 몬트리올협약을 보완하고 있으며 동 의정서의 당사국간에는 1971년 몬트리올협약과 동 의정서가 하나의 문서로 읽혀지고 해석될 것을 명시하고 있다. 제2조는 몬트리올협약 제1조에 새로운 1의 2(bis)가 다음과 같이 첨가될 것을 규정하고 있다.

“1의2. 어떠한 자도 어떠한 장치, 물질 또는 무기를 사용하여 불법적으로 고의적으로

- (a) 국제민간항공에 제공된 공항에 있는 인명에게 심각한 손상 또는 죽음에 이르게 하거나 그러한 우려가 있는 폭력행위를 수행하는 경우
- (b) 국제민간항공에 제공된 공항의 시설 또는 그곳에 비 운항중인 항공기를 파괴시키거나 손상을 주거나 또는 공항업무를 방해하는 행위 만일 그와 같은 행위가 동 공항의 안전을 위태롭게 하거나 그러한 우려가 있는 경우”

또한 동 의정서 제3조는 몬트리올협약 제5조에 다음과 같은 2의2(bis)가 첨가될 것을 규정하고 있다.

“2의2. 각 체약국은 제1조 1항 2 그리고 제1조 2항이 그와 같은 범죄와 관련이 있는 한 범죄혐의자가 자국의 영토 내에 있고 동 조 1항(a)에 언급된 국가에게 제8조에 따라서 그를 인도하지 않는 경우 그 관할권 확립에 필요한 조치를 취할 수 있다.”

따라서 몬트리올 의정서 상 관할권은 동 의정서가 몬트리올 협약을 보완하는 것이므로 몬트리올협약의 관할권과 같은 맥락에서 이해하면 될 것 같다.<sup>47)</sup>

46) 박원화, 「항공법」, 명지출판사, 1990, pp.251-252.

## 5. 가소성 폭약협약의 관할권

### (1) 팬암(Pan Am)기 폭파사건과 가소성 폭약협약

이 협약의 공식명칭은 “가소성 폭약의 탐지를 위한 식별조치에 관한 협약”(Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detention)으로 1991년 3월 1일 국제민간항공기구(ICAO)의 주관 하에 제정되었다. 동 협약 전문에서 테러행위가 국제안보와 관련이 있고, 항공기, 다른 운송수단 및 그 밖의 표적물의 파괴를 목적으로 하는 테러행위에 가소성 폭약이 사용되어 왔음을 우려하고, 가소성폭약에 적절하게 식별조치하는 것을 보장하기 위한 적절한 조치를 채택하도록 각국에 의무를 부과할 목적으로 한다고 하면서 1989년 6월 14일의 UN안전보장이사회 결의 제635호와 1989년 12월 4일의 UN총회 결의 제44/29호에서 ICAO로 하여금 탐지를 목적으로 가소성 또는 박판형 폭약에 식별조치하기 위한 국제제도의 고안 작업을 강화하도록 촉구하였다. 따라서 ICAO총회 제27차 회의에서 만장일치로 채택된 결의 제A27-8호가 가소성 또는 박판형 폭약의 탐지를 위한 식별조치에 관하여 새로운 국제문서를 준비하는데 최우선권을 부여하여 동 협약이 제정되었음을 밝히고 있다. 이 협약의 초기형성과정에서 법률소위원회나 법률위원회는 1971년 몬트리올협약과 1988년 몬트리올의정서가 이와 유사한 범죄를 다루고 있으므로 동 협약은 가소성폭약과 그 탐지에 관해서만 초점을 맞출 것을 권유하였다.<sup>48)</sup> 이 협약의 제정으로 항공테러협약은 1963년 도쿄협약, 1970년 헤이그협약, 1971년 몬트리올협약, 1988년 몬트리올의정서와 함께 5번째 협약으로 기록된다.

이 협약의 제정동기에 큰 충격을 준 것은 “팬암기 폭파사건(또는 로커비 사건)”으로 1988년 12월 21일 미국의 Pan Am(Pan-American Airlines)기 가 스코틀랜드의 로커비(Lockerbie) 상공에서 폭파된 사건인데 비행기 안에서 체코슬로바키아에서 제조된 플라스틱폭발물이 라디오 카세트에 장착되었

47) 김한택, 전게서, pp.86-87.

48) Abeyratne, Aviation Security, p.186.

다는 사실이 밝혀진 후이다.<sup>49)</sup> 이 사건은 1988년 12월 21일 런던의 히드로(Heathrow) 공항에서 뉴욕의 존 F 케네디(John F. Kennedy) 공항으로 가던 미 팬암 103편 Boeing 747 점보 여객기가 영국 스코틀랜드의 로커비 상공에서 공중 폭발하여 탑승객 258명과 마을 주민 15명 등 270 여명이 사망하는 대형참사였다.<sup>50)</sup> 미국과 영국의 정보수사기관의 합동수사결과 이 사건은 고성능 플라스틱 폭발물에 의한 테러였음이 증명되었는데, 미국과 영국은 리비아인 첩보장교 압델 바세트 알리 메그라히와 라멘 칼리파 피하마를 사건의 용의자로 지목하고 리비아에게 신병을 인도해줄 것을 요구했으나 리비아는 계속 거절하였다. UN 안보리는 수차례의 결의를 통하여 1992년 리비아로의 여객기 취항금지권고를 내는 등 제재를 가하였으며, 1993년부터는 해외자산을 동결하는 조치를 취한 바 있다.<sup>51)</sup>

리비아측은 재판의 공정성이 확보되는 중립적인 장소에서 배심원 없이 재판이 이뤄져야 한다면 용의자 인도를 거부해왔으나 1994년 국제사법재판소(ICJ)가 스코틀랜드 법원에 의한 재판 진행방안을 제안하고 1997년에는 영국과 미국 이외 국가에서 재판을 열 것을 제안하였다. 1998년 희생자유가족들이 스코틀랜드 법원에 의한 중립국 재판 수락을 촉구했으며, 미국과 영국이 네덜란드의 캠프 자이스트에서의 재판 개최를 수용하였다. 넬슨 만델라 남아프리카공화국 대통령의 중재노력 끝에 1999년 4월 리비아측이 용의자들을 헤이그로 인도했으며 미국이 리비아에 대한 제재를 중단했다. 1999년 12월 용의자들이 캠프 자이스트 법정에 출두했으며 2000년 5월 3일 첫 재판이 열렸다.<sup>52)</sup> 마침내 2001년 1월 31일 발생 12년여 만에 용의자 2명에 대한 판결이 내려졌는데, 용의자 중 리비아 정부의 정보요원 압델 바세트 알리 알 메그라히에게 종신형이 선고되고, 다른 용의자 라멘 할리파 피마흐에 대해서는 무죄가 선고되었다.<sup>53)</sup>

49) Roderick D. van Dam, A New Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, XVI Air Law, 1991, pp.167-8.

50) Sanford L. Dow, Airport Security, Terrorism, and Fourth Amendment: A Look Back and A Step Forward, 58 JALC, 1993, p.1163.

51) 김찬규, “국제테러의 해법과 로커비 사건”, 국제법평론, 1999-I (통권 제11호), pp.96-100.

52) 동아일보, 2001년 1월 31일자.

## (2) 당사국의 권한과 의무

동 협약에서 각 당사국은 비식별조치 폭약(unmarked explosives)이 자국 영토 안에서 제조되는 것을 금지·방지하기 위하여 필요한 효과적인 조치를 행하고(제2조), 각 당사국은 비식별조치 폭약이 자국 영토의 내외로 이동되는 것을 금지·방지하기 위하여 필요한 효과적인 조치를 행하여야 한다(제3조 1항). 전자가 자국영토내의 범주를 관할한다면 후자는 자국영토의 내외로의 이동을 관할한다는 점에 차이가 있다.<sup>54)</sup> 제2조는 효과적인 조치(necessary measures)만 명시하였을 뿐 이에 관한 구체적인 사항은 국내입법에 맡겨놓고 있다. 그리고 제3조는 이동(movement)이라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 수출과 수입이라는 용어보다는 광범위하다.<sup>55)</sup>

또한 각 당사국은 이 협약에 위배되는 목적으로 폭약이 전환·이용되는 것을 방지하기 위하여, 이 협약이 자국에 대하여 발효하기 이전에 자국 영토 안에서 제조되거나 자국 영토 안으로 반입된 비식별조치 폭약의 소유 및 그 이전에 대하여 엄격하고 효과적인 통제를 시행하기 위하여 필요한 조치를 행하여야 하고(제4조 1항), 각 당사국은 제1항에 규정된 폭약으로서 군사적·치안적 임무를 수행하는 당국이 보유하지 아니하는 폭약에 대하여는, 이 협약이 자국에 대하여 발효한 후 3년 이내에 당해 폭약의 모든 재고가 폐기되거나 이 협약에 위배되지 아니하는 목적으로 소비되거나, 식별조치되거나, 영구히 무력화되도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 행한다(제4조 2항).

그리고 각 당사국은 제1항에 규정된 폭약으로서 군사적·치안적 임무를 수행하는 당국이 보유하되, 정당하게 허가받은 군수품의 불가분의 일부를 구성하지 아니하는 폭약에 대하여는, 이 협약이 자국에 대하여 발효한 후 15년 이내에 당해 폭약의 모든 재고가 폐기되거나, 이 협약에 위배되지 아니하는 목적으로 소비되거나, 식별조치되거나, 영구히 무력화되도록 보장

53) 동아일보, 2001년 2월 1일자.

54) van Dam, *op. cit.*, p.172.

55) Michael Milde, Draft Convention on the Marking of Explosives, XV Annals of Air and Space Law, 1990, p.171.

하기 위하여 필요한 조치를 행한다(제4조 3항). 이 조항은 이러한 폭약폐기로 인하여 매우 심각한 기술적, 경제적, 환경적 문제를 초래할 우려 때문에 제정된 것이다.<sup>56)</sup>

### Ⅲ. 결 론

지금까지 살펴본 국제항공테러협약의 관할권을 분석하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 항공테러협약의 관할권규정에서 공통으로 발견되는 것은 어느 협약도 관할권의 우선순위를 명시하지 않고 있다는 점이다. 결국 하이재킹 된 항공기가 착륙한 국가와 항공기등록국간 관할권문제가 발생하는데 대부분의 경우 착륙국이 하이재커를 처벌하는 예가 많은 것으로 알려졌다.

둘째, 국제법상 전통적인 관할권이론에서 많은 비판이 제기되었던 소극적 국적주의(passive personality principle)가 국제항공테러협약의 제정 이후 각종 국제테러협약에서 점차적으로 발전되어가고 있는 경향을 볼 수 있다. 1973년의 뉴욕협약 제3조 1항, 1979년 인질협약 제5조 1항 (d) 그리고 1988년 로마협약 제6조 2항 (b)가 그 예이다. 또한 1979년 인질협약 제5조 1항 (c)와 1988년 로마협약 제6조 2항 (c)에서는 자국에게 작위 또는 부작위를 강요하기 위한 범행의 경우에도 그 대상국가가 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 만일 장애에 국제항공테러협약이 개정이 될 경우에는 국제항공테러범죄를 좀 더 효과적으로 억제하기 위하여 소극적 국적주의의 채택을 고려할 필요가 있다.

셋째, 헤이그협약이나 몬트리올협약은 범인의 국적주의를 부여하고 있지 않으나 인질협약은 제5조 1항 (b)에 인질억류범의 국적국가에게 관할권을 부여하고 있다. 만일 A국가의 국민이 어떤 국가나 제3자의 작위나 부작위

56) Abeyratne, Aviation Security, p.187.

를 강요할 목적으로 B국가에서 인질을 억류했다면 A국가도 그자에 대한 관할권을 행사할 권리를 가진다는 것이다. 따라서 만일 국제항공테러협약이 개정이 될 때는 이 문제도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 인질협약 제 5조 1항 (b)는 무국적자가 상주하는 국가에서 만약 그가 인질억류범죄를 행했고, 그 국가가 그렇게 하는 것이 적절하다고 고려하는 경우 그에 대하여 관할권을 행사할 권리를 부여한다. 이와 같은 목적에서 볼 때 무국적거주자를 국민과 동일하게 보고 있는데 헤이그협약이나 몬트리올협약에서는 없는 조항이다. 만일 국제항공테러협약이 개정이 될 때는 이 문제도 함께 고려할 필요가 있다고 생각한다.

지금까지 국제항공테러협약의 관할권을 중심으로 그것의 해석과 문제점에 관하여 살펴보았는데 사실상 이러한 협약의 제정으로 국제항공테러범죄는 범죄발생률이 매우 줄어들었다. 현재 국제항공테러범죄는 해적과 같은 “인류일반의 적”(hostis humani generis)에 상당하는 범죄는 아니나 오히려 의무의 발생요건이 모두 조약에 의해 정해지고, 협약의 당사국들은 Hugo Grotius이래 잘 알려진 “인도 아니면 소추”(aut dedere, aut judicare) 또는 “처벌 아니면 인도”(aut punire, aut dedere)의 원칙에 따라서 반드시 범인을 인도하거나 처벌하여야 하는 의무적 보편주의(obligatory universality principle)의 적용 하에 있는 범죄들로서 이는 ‘조약을 통한 범죄방지’라는 국제법의 큰 성과로 평가될 수 있으며 그 이후 많은 국제테러협약의 모델이 되었다.

## 참고문헌

- 김한택, 「테러리즘과 국제법」, 지인북스, 2007.
- 박원화, 「항공법」, 명지출판사, 1990.
- 여영무, 「테러리즘과 저항권-중국민항기 사건을 중심으로-」, 도서출판 나남, 1989.
- Abeyrane R. I. R, *Aviation Security-Legal and Regulatory Aspects-*, Ashgate, 1998.
- Abramovsky A, Multilateral Conventions for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft, Part I the Hague Convention, 13 *Columbia Journal of Transnational Law*, 1974.
- Abramovsky A, Multilateral Conventions for the Suppression and Interference with Aircraft, Part II: The Montreal Convention, 14 *Columbia Journal of Transnational Law*, 1975.
- Cheng Bin, *The Law of International Air Transport*, Stevens/Oceana, 1962.
- Cheng Bin, The Extra-terrestrial Application of International Law, 18 *Current Legal Problems*, 1965.
- Cheng Bin, *Studies in International Space Law*, Clarendon Press · Oxford, 1997.
- van Dam Roderick D, A New Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, XVI *Air Law*, 1991.
- McWhinney Edward, *Aerial Piracy and International Terrorism-The Illegal Diversion of Aircraft and International Law*, 2nd revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- Milde Michael, Draft Convention on the Marking of Explosives, XV *Annals of Air and Space Law*, 1990.
- Poulantzas N. M, The Anti-Hijack Convention of December 16. 1970; An Article by Article Appraisal in the Light of Recent Developments, 2

- Anglo-American Law Review*, 1973.
- Shubber Sami, *Jurisdiction over Crimes on Board Aircraft*, Martinus  
ijhoff/The Hague, 1973.
- Shubber Sami, Aircraft Hijacking under the Hague Convention 1970-A New  
Regime?, *22 International and Comparative Law Quarterly*, 1973.
- Shubber Sami, The International Convention Against the Taking of Hostages,  
*53 British Yearbook of International Law*, 1982.
- White G. M. E, The Hague Convention for the Suppression of Unlawful  
Seizure of Aircraft, *The Review* (The International Commission of  
Jurists), April-June, 1971, No. 6.

## 초 록

본 논문은 5대 국제항공테러범죄협약, 다시 말해서 UN의 전문기구인 국제민간항공기구(ICAO)에서 제정된 1963년 도쿄협약, 1970 헤이그협약, 1971 몬트리올협약, 1988년 몬트리올 의정서 그리고 1991년 가소성폭약협약에 규정된 관할권조항의 내용과 그 문제점을 연구하였는데 국제항공테러협약의 관할권을 연구하면서 얻은 결론을 다음과 같다.

첫째, 항공테러협약의 관할권규정에서 공통으로 발견되는 것은 어느 협약도 관할권의 우선순위를 명시하지 않고 있다는 점이다. 결국 하이재킹 된 항공기가 착륙한 국가와 항공기등록국간 관할권문제가 발생하는데 대부분의 경우 착륙국이 하이재커를 처벌하는 예가 많다.

둘째, 국제법상 전통적인 관할권이론에서 많은 이론이 제기되었던 소극적 국적주의(passive personality principle)가 국제항공테러협약의 제정 이후 각종 국제테러협약에서 점차적으로 발전되어가고 있는 경향을 볼 수 있다. 1973년의 뉴욕협약 제3조 1항, 1979년 인질협약 제5조 1항 (d) 그리고 1988년 로마협약 제6조 2항 (b)가 그 예이다. 또한 1979년 인질협약 제5조 1항 (c)와 1988년 로마협약 제6조 2항 (c)에서는 자국에게 작위 또는 부작위를 강요하기 위한 범행의 경우에도 그 대상국가가 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 만일 장래에 국제항공테러협약이 개정이 될 경우에는 국제항공테러범죄를 좀 더 효과적으로 억제하기 위하여 소극적 국적주의를 고려할 필요가 있다.

셋째, 헤이그협약이나 몬트리올협약은 범인의 국적주의를 부여하고 있지 않으나 인질협약은 제5조 1항 (b)에 인질억류범의 국적국가에게 관할권을 부여하고 있다. 만일 A국가의 국민이 어떤 국가나 제3자의 작위나 부작위를 강요할 목적으로 B국가에서 인질을 억류했다면 A국가도 그자에 대한 관할권을 행사할 권리를 가진다는 것이다. 따라서 만일 국제항공테러협약이 개정이 될 때는 이 문제도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 인질협약 제 5조 1항 (b)는 무국적자가 상주하는 국가에서 만

약 그가 인질억류범죄를 행했고, 그 국가가 그렇게 하는 것이 적절하다고 고려하는 경우 그에 대하여 관할권을 행사할 권리를 부여한다. 이와 같은 목적에서 볼 때 무국적거주자를 국민과 동일하게 보고 있는데 헤이그협약이나 몬트리올협약에서는 없는 조항이다. 만일 국제항공테러협약이 개정될 때는 이 문제도 함께 고려할 필요가 있다고 생각한다.

**주제어 :** 도쿄협약, 헤이그협약, 몬트리올 협약, 몬트리올 의정서, 국제항공테러협약, 관할권, 하이재킹, 사보타지

## Abstract

### A Study on Jurisdiction under the International Aviation Terrorism Conventions

Kim, Han-Taek\*

The objectives of the 1963 Tokyo Convention cover a variety of subjects, with the intention of providing safety in aircraft, protection of life and property on board, and promoting the security of civil aviation. These objectives will be treated as follows: first, the unification of rules on jurisdiction; second, the question of filling the gap in jurisdiction; third, the scheme of maintaining law and order on board aircraft; fourth, the protection of persons acting in accordance with the Convention; fifth, the protection of the interests of disembarked persons; sixth, the question of hijacking of aircraft; and finally some general remarks on the objectives of the Convention. The Tokyo Convention mainly deals with general crimes such as murder, violence, robbery on board aircraft rather than aviation terrorism. The Article 11 of the Convention deals with hijacking in a simple way.

As far as aviation terrorism is concerned 1970 Hague Convention and 1971 Montreal Convention cover the hijacking and sabotage respectively. The Problem of national jurisdiction over the offence and the offender was as tangled at the Hague and Montreal Convention, as under the Tokyo Convention. Under the Tokyo Convention the prime base of jurisdiction is the law of the flag (Article 3), but concurrent jurisdiction is also allowed on grounds of: territorial principle, active nationality and passive personality

---

\* Professor, School of Law, Kangwon National University

principle, security of the state, breach of flight rules, and exercise of jurisdiction necessary for the performance of obligations under multilateral agreements (Article 4). No Criminal jurisdiction exercised in accordance with national law is excluded [Article 3(2)].

However, Article 4 of the Hague Convention(hereafter Hague Article 4) and Article 5 of the Montreal Convention(hereafter Montreal Article 5), dealing with jurisdiction have moved a step further, inasmuch as the opening part of both paragraphs 1 and 2 of the Hague Article 4 and the Montreal Article 5 impose an obligation on all contracting states to take measures to establish jurisdiction over the offence (i.e., to ensure that their law is such that their courts will have jurisdiction to try offender in all the circumstances covered by Hague Article 4 and Montreal Article 5). The state of registration and the state where the aircraft lands with the hijacker still on board will have the most interest, and would be in the best position to prosecute him; the paragraphs 1(a) and (b) of the Hague Article 4 and paragraphs 1(b) and (c) of the Montreal Article 5 deal with it, respectively. However, paragraph 1(b) of the Hague Article 4 and paragraph 1(c) of the Montreal Article 5 do not specify if the aircraft is still under the control of the hijacker or if the hijacker has been overpowered by the aircraft commander, or if the offence has at all occurred in the airspace of the state of landing. The language of the paragraph would probably cover all these cases.

The weaknesses of Hague Article 4 and Montreal Article 5 are however, patent. The Jurisdictions of the state of registration, the state of landing, the state of the lessee and the state where the offender is present, are concurrent. No priorities have been fixed despite a proposal to this effect in the Legal Committee and the Diplomatic Conference, and despite the fact that it was pointed out that the difficulty in accepting the Tokyo Convention has been the question of multiple jurisdiction, for the reason that it would be too

difficult to determine the priorities. Disputes over the exercise of jurisdiction can be endemic, more so when Article 8(4) of the Hague Convention and the Montreal Convention give every state mentioned in Hague Article 4(1) and Montreal Article 5(1) the right to seek extradition of the offender. A solution to the problem should not have been given up only because it was difficult.

Hague Article 4(3) and Montreal Article 5(3) provide that they do not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law. Thus the provisions of the two Conventions create additional obligations on the state, and do not exclude those already existing under national laws. Although the two Conventions do not require a state to establish jurisdiction over, for example, hijacking or sabotage committed by its own nationals in a foreign aircraft anywhere in the world, they do not preclude any contracting state from doing so. However, it has been noted that any jurisdiction established merely under the national law would not make the offence an extraditable one under Article 8 of the Hague and Montreal Convention.

As far as international aviation terrorism is concerned 1988 Montreal Protocol and 1991 Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detention are added. The former deals with airport terrorism and the latter plastic explosives.

Compared to the other International Terrorism Conventions, the International Aviation Terrorism Conventions do not have clauses of the passive personality principle. If the International Aviation Terrorism Conventions need to be revised in the future, those clauses containing the passive personality principle have to be inserted for the suppression of the international aviation terrorism more effectively. Article 3 of the 1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against

Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, Article 5 of the 1979 International Convention against the Taking of Hostages and Article 6 of the 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation would be models that the revised International Aviation Terrorism Conventions could follow in the future.

**Key Words** : Tokyo Convention, Hague Convention, Montreal Convention, Montreal Protocol, International Aviation Terrorism Convention, Jurisdiction, Hijacking, Sabotage