航空機테러의 豫防과 抑制를 위한 對策

諸 成 鎬*

》차 례《

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 航空機테러의 豫防을 위한 對策
Ⅲ. 運航中인 航空機의 拉致에 대한 對策과 被拉航空機의 處理
Ⅳ. 航空機테러의 事後鎭壓
Ⅴ. 航空機테러에 대한 對應의 實際 : 미국의 경우
Ⅵ. 結 論

Ⅰ. 序 論

항공기테러의 防止를 위한 對策으로서는 일정한 國際協約에만 依存할 것이 아니라, 각 국가가 必要한 國內 立法措置와 함께 制度的으로 자국의 실정에 맞는 독창적인 방법을 수립하여 신축성 있게 대처해 나가는 方案도 병행되어야 비로소 그 효율을 기할 수가 있다.

국가의 對테러 對策에는 事前 豫防對策과 現場에서의 危機管理 및 事後 鎭壓對策 등의 3단계로 나누어지는 바, 이 중에서도 항공기테러의 根絶을 위해서는 원칙적으로 事前 豫防對策에 비중이 두어져야 한다. 항공기테러의 경우도 다른 국제테러의 對應策과 마찬가지로 그 목적이 危機管理나 事後處理에 능숙한 技術性을 과시하는데 있다기 보다는 오히려 치밀한 事前豫防으로써 사건의 발생을 저지하는데 있다고 할 것이기 때문이다.

먼저 事前豫防을 위해서는 각종 航空保安對策을 강구하는등, 技術的인 接近方法을 통해 항공기테러사건 자체의 예방에 만전을 기하여야 할 것이며, 또한 테러조직의 결성에 대한 원천적인 근절과 잠재적인 테러범의 事前檢擧 및 항공기테러 범행기도의 사전 기피유도 등의 對策들이 國際

*民族統一研究院 責任研究員·法學博士, 韓國航空法學會 會員

協力의 차원에서 이루어져야 한다.

다음으로 現場에서의 危機管理에 있어서는 항공기납치의 경우 運航中인 항공기 납치에 대한 對策, 그리고 항공기납치 범행후 着陸時 또는 항공기사보타지의 경우 사보타지 犯行에 의해 이루어진 人質 抑留時 그 人質釋放을 위한 협상 등이 문제될 것이다.

그리고 事後對應策은 犯行의 鎭壓을 위한 것으로서 人質救出을 위한 特攻作戰과 항공기테러범의 逮捕와 司法的 處理(訴追·處罰)에 의해서 關聯者에 대한 엄격한 法的 責任追窮을 하는 것이 主가 될 것이다. 항공기테러범을 共同管理할 수 있는 制度的 裝置를 마련하는 문제도 항공기테러의 抑制라는 관점에서 검토될 필요가 있다.

本稿에서는 事前 豫防對策과 現場에서의 危機管理를 주로 고찰하기로 한다. 전자는 다시 국가가 國內的 次元에서 시행할 수 있는 對應方案을 技術的인 防止對策과 制度的인 防止對策으로 그리고 現場에서의 危機管理를 運航中인 航空機의 拉致에 대한 對策과 被拉航空機 處理를 위한 現場指揮所 運營問題로 나누어 검토하기로 한다. 그리고 마지막의 事後鎭壓의 문제는 人質救出을 위한 特攻作戰에만 국한하여 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 航空機테러의 豫防을 위한 對策

오늘날 각국은 乘客과 乘務員의 生命과 安全, 航空機의 保護, 나아가 航空社 및 航空施設의 安全을 위하여 自國만의 一方的인 單獨 努力에 의해 항공기납치나 民間航空機에 대한 각종의 테러행위에 대응하기 위한 각종의 措置를 강구하고 있다. Edward McWhinney는 이러한 一方的 措置를 國內的 警察·行政등의 統制措置라고 설명하고 이를 두 가지로 分類하고 있다.

그에 의하면 그 하나는 항공기테러범의 攻擊을 방지하기 위하여 실시하는 것으로 地上에서 대기중인 出發前의 승객과 화물에 대한 檢問·檢索이며, 다른 하나는 만약의 경우 事件發生時 이를 직접 제지하기 위한

航空保安官(sky-marshall)의 搭乘이라고 한다.[1] 前者의 措置가 다소 個人의 自由를 制限한다는 점에서 國內的 問題가 제기될 수 있는 반면[2], 후자는 國際的인 問題를 야기할 수 있기 때문에 각별히 國家間의 協調를 필요로 하게 된다.[3]

1. 技術的인 豫防 對策

(1) 搭乘者에 대한 警戒 : 保安檢索 節次의 完備

항공기납치나 항공기사보타지 등의 항공기테러를 예방하는 최선의 技術的인 對策은 事前 檢索節次를 완비함으로써 잠재적인 테러범의 탑승을 원천적으로 봉쇄하는 것이다.[4] 이것은 소위 pre-flight screening system으로 알려져 있는 일련의 감시 및 保安計劃을 말한다.[5] 항공기테러범의 탑승을 저지하기 위한 엄격한 事前 檢索節次에는 乘客의 신체검사와 기내에 반입될 개인 휴대품의 철저한 체크가 포함된다. 이미 알려진 테러容疑者들은 탑승 전이나 입구 앞에서 사진대조가 행해지며 이를 효과적으로 달성하기 위해 항공기테러의 가능성이 있는 人物에 대한 블

1) Edward McWhinney, *Aerial Piracy and International Terrorism*(Dordrecht/Boston/Lancaster : Martinus Nijhoff Publishers, 1987), pp. 81—88 ; Noemi Gal-Or, *International Cooperation to Suppress Terrorism*(London : Croom Helm, 1985), p. 89.

2) 과거 미국에서는 反하이재킹 保安措置가 憲法上의 旅行의 自由를 侵害하는 것이 아닌가 하는 合憲性 問題가 제기된 바 있었다. 이에 대한 미국 판례의 태도에 관해서는 Abraham Abramovsky, "The Constitutionality of the Anti-hijacking Security System", *Buffalo Law Review*, vol. 22(1972), pp. 127—140 참조.

3) Noemi Gal-Or, *supra* note 1, p. 89.

4) 세계의 대다수 항공사들이 채택하고 있는 항공기납치의 防止對策은 크게 ① 탑승전의 예방 및 억지조치, ② 비행중 범인의 체포와 무능력화, ③ 비행간섭으로부터 승무원의 보호 등의 3가지 범주로 나누어질 수 있는데, 이와 같은 여러 접근방법 중에서도 최선의 조치는 잠재적인 항공기납치범의 身元을 확인하고 그들의 탑승을 예방하는 것이라고 할 수 있다. Michael J. Fenello, "Technical Prevention of Air Piracy", *International Conciliation*, No. 585(1971, Nov.), p. 30.

5) 가령 미국의 경우 모든 항공사들은 美聯邦航空局(FAA : Federal Aviation Administration)이 마련한 航空保安計劃을 전부 그대로, 또는 부분적으로 받아들여 주요 공항터미널에서 실시하고 있다.

랙 리스트(black list)가 작성되어 공항 보안당국에 제공되고 있다. 뿐만 아니라 항공기테러범의 행동특성, 심리상태, 인상착의 등을 定型化하여 잠재적인 테러리스트의 색출에 도움이 될 수 있도록 유관부처—미국의 경우 FAA내의 항공의학처내의 심리연구실—의 지원을 받기도 한다.[6] 그러나 여기에 그쳐서는 안되고, 탑승 예약시에 이미 예약자의 身元을 확인해야 할 것이며, 아울러 기내에 들어가는 일체의 所持品은 물론, 手荷物, 貨物, 우편물, 기타 항공안전에 위협이 될 수 있는 物品 등을 세밀하게 검사하지 않으면 안된다. 또한 폭발물의 반입에 있어서는 무고한 사람도 자신도 모르는 사이에 이용되는 경우가 있으므로 機長을 비롯한 승무원 모두에게도 일반 승객과 같은 檢索은 물론이고, 평상시 이들과 접근하는 인물에 대한 신원도 확인해 두는 것은 항공기테러 예방에 있어서 요망되는 일이라 하겠다. 스위스와 같은 국가는 취리히와 루세른에서 출발하는 승객들에 대해서는 개인적으로 철저한 몸수색을 위해 출발 2시간 전까지 공항에 도착할 것을 요구하기도 한다.[7]

비교적 승객에 대해 保安檢索이 엄격하다는 이라크의 바그다드空港과 아랍 에미레이트의 아부다비空港에서도 貨物에까지 보안검색이 철저하게 이루어지지 못하여 비극적인 KAL 858기 사건을 초래하였는바, 이 사건이 항공보안대책을 실시함에 있어서 큰 경종을 울린 바 있음은 잘 알려진 사실이다. 바그다드는 紛爭地域이고, 아부다비는 테러범의 주무대인 중동지역의 공항으로서 그 어느 선진국의 공항 못지 않게 까다로운 검색절차를 채택하고 있음에도 불구하고[8] 手荷物에 대한 체크의 미

6) *Ibid.*, pp. 30—31참조.

7) 각국의 항공사가 항공기 탑승 전까지 취하는 검색절차(check-in procedures)에 관한 보다 자세한 내용에 대해서는 *Ibid.*, pp. 31—35참조.

8) 지상 3층·지하 1층인 바그다드 공항의 出·入國時 保安檢索 節次는 1차로 승객들이 수하물을 들고 청사입구에 설치된 탐지문을 통과해야 공항청사로 들어가게 되어 있다. 다음 출국 탑승객들은 수하물을 컨베이어 벨트 위에 올려 놓고, X레이 투시검사를 받게 되어 있다. 그리고 나서 탑승객들은 비행기에 타기 직전, 또 다시 탐지기가 설치된 문을 통과해야 하고, 손에 든 짐은 바로 옆 검색대에서 바그다드 공항 保安員에 의해 검사를 받아야 한다.

비, 通過旅客에 대한 감시소홀, 入國時에 비하여 出國時 상대적으로 검색이 허술하였다는 점이 犯行의 발생을 방지하지 못한 主原因이었다고 할 것인바, 이에 대한 補完은 기타 국가의 공항에서도 역시 요구되는 것이라고 하겠다.

그럼에도 불구하고 事前 檢索節次를 통한 항공기테러의 예방은 결코 과소평가할 수 없다. 오늘날에는 과거와 달리 승객 자신들이 이러한 각종 검색에 자발적으로 응하고 있으며,[9] 나아가 스스로 자신의 安全을 위하여 情報提供은 물론 犯人의 逮捕에도 적극 협조하고 있다. 가령 미국의 경우 1973년 1월에 手荷物 및 搭乘客의 身體檢査가 제도화되었는데, 이 제도를 적극 활용하여 미연방항공국은 20,000점 이상의 무기를 적발하였다고 한다. 이것은 항공기납치의 방지조치에 대한 일반인의 호응과 지지가 있어서 가능했던 것으로 평가되고 있는데, 이러한 결과로써 1969~1970년에 절정을 이루었던 항공기납치는 1971~1972년에 약간 줄어들기 시작하다가 1973년에 들어서서는 전년에 비해 半減하는 성과를 얻게 되었다. 그 후 이러한 조치는 타국의 국제공항에서도 널리 실시되기 시작하였다.[10]

(2)空港에 대한 警戒

공항내에서는 正服 및 私服등 두 종류의 경찰관을 배치하여 상호 有機的인 接近을 가능케 함으로써 잠재적인 항공기테러범을 식별해 내고, 이들을 계속적으로 감시하는 체제가 확립되어야 한다. 이를 위해서 要注意人物의 선정기준을 설정한 항공기테러범의 行動 프로필제도(behavioral

---

이 과정에서 대부분의 한국인·태국인 등 동양인 근로자들은 소지품을 일일히 검사받았는데, 치약의 경우 보안원이 직접 짜볼 정도로 철저하며, 반면에 서양인이나 비교적 말쑥한 차림의 동양인에 대해서는 손짐에 대한 검색이 형식적이거나 소홀한 편이었다고 한다. 韓國日報, 1987년 12월 2일 15면 참조.

9) 다만 승객들은 통상 탑승하기 전에 연방항공국의 反하이재킹계획의 일환으로서 금속탐지기를 지나가게 되며, 이 때 항공권을 손에 들고 있어야 한다는 내용을 포스터를 통해 告知받게 된다. Michael J. Fenello, *supra* note 4, pp. 31—32.

10) 國家安全企劃部, "航空機拉致事件 分析", 對테러 情報資料集, 제11집(서울 : 同所, 1983), p. 4.

profile system)가 활용될 수 있다. 공항터미널에서 보안업무를 담당하는 航空保安要員들은 그와 같은 테러범의 특징을 분별할 수 있도록 체계적인 훈련을 받고 있다. 이러한 승객의 관찰 및 감시는 주로 검색카운터(check-in counter)에서 행해지게 되며, 실제에 있어서도 은폐된 무기를 적발하여 항공기테러를 사전에 막는 성과를 거두기도 하였다.[11] 그러나 이는 불완전성을 면할 수 없으므로 가급적 대합실 내에서는 不法武器의 휴대를 감지할 수 있는 武器探知器의 설치가 요망된다. 그리고 공항내의 모든 활동들이 TV세트 장치로 체크될 수 있도록 유지되어야 한다. 미국이나 유럽에서는 공항로비를 텔레비젼 카메라로 포촉하여 경비실의 모니터, 텔레비젼 수상기로 감시하고 있다.[12]

이같은 삼엄한 경계상황을 홍보하여 테러범들로부터 항공기테러의 기피를 유도하는 것도 바람직한 방법이라 하겠다. 이것은 테러범으로 하여금 犯行을 사전에 단념케 하는 心理的인 接近方法이라 할 수 있다. 그러나 이 방법은 주로 政治的 또는 金錢強奪의 목적을 위한 항공기테러에는 해당되나 정신이상자나 우발적인 동기에 의한 항공기테러에는 적용되지 않는 난점이 있다.[13]

(3) 機內에 대한 警戒 : 航空保安官의 配置

항공사는 이륙전에 自衛를 위한 措置로서 기내 전반에 걸쳐 최종점검을 해야 한다. 그리고 비행준비 중에 경비태세를 재확인해야 한다. 오늘날 대부분의 항공사들은 기내의 安全을 확보하기 위해서 무장요원 약간명을 탑승시키는 방법을 채택하고 있다. 이들의 주임무는 항공기납치나 사보타지 등의 항공기테러를 사전 억제하고 필요시에는 테러범을 체포하는 것이다.[14] 이와 같은 항공보안관(sky marshals)의 탑승제도는 1970

11) Michael J. Fenello, *supra* note 4, pp. 32—33 ; 飛行前 감시체제와 行動 프로필제도를 제대로 활용하지 못하여 항공기납치를 방지하지 못한 사례에 관해서는 *Ibid.*, pp. 35—36참조.

12) 崔完植, 實務航空法論(서울 : 韓國航空大學 出版部, 1984), p. 258.

13) 具光謨, 테러와 國際社會(서울 : 高麗苑, 1982), p. 205.

14) 그러나 항공보안관들은 피해자가 생명의 위협을 받지 않는 한 가급적 일반적인 범죄행위를 방지·진압하려고 하지 않는다. 그와 같은 행위는

년에 닉슨대통령이 마련한 7개 항의 對 항공기납치 계획에서 비롯되고 있다.[15] 미국의 경우, 이들은 근무중 FAA의 연방항공전문가(Federal Air Security Specialists)로서의 신분으로 활동한다. 그들은 주로 팀단위로 근무하며 그에 앞서 FAA에 의해 실시되는 특별한 훈련과정을 거친다. 항공보안관들은 기내에서 무기를 소지하며(단 化學武器는 금지됨), 미국항공기 내에서는 令狀없이 체포할 犯人을 수 있다.[16]

항공보안관들의 주된 관심사항이 승객과 승무원의 安全이기는 하지만, 그는 때에 따라서는 항공기납치를 진압하고 승객의 生命을 보호하기 위해 그 어떤 무력도 사용할 수 있다. 특히 무력저항을 할 경우, 正當防衛로서 살인을 할 수도 있다.[17]

이러한 점을 고려할 때 항공보안관 또는 무장경비원은 승객들에게 불안감을 주지 않기 위해 노출되지 않도록 세심한 배려를 하지 않으면 안된다. 승무원으로 하여금 이 업무를 대행시키는 방안도 생각해 봄직하다. 이스라엘의 엘 알 항공, 대한항공, 그리고 미국의 전 항공사를 비롯하여 대부분의 국가들이 항공보안관의 탑승을 정식으로 발표하고 있다.[18]

이외에도 조종실과 객실간에 非常警報網을 설치하여 신속히 비상사태에 대응할 수 있는 체제가 유지되어야 한다. 이를 위해 조종사의 손이나 발이 닿는 가장 가까운 곳에 비상경보장치를 두고, 사건발생시 기내의 어느 승무원에게 연락이 되도록 하는 방식이 취해진다. 그리고 조종실과 객실내의 승무원석 또는 기내방송실 등에 비상사태를 지상으로 통보할 수 있는 장치를 설치한다. 즉 항공기와 지상간에 자동적으로 신호를 발신하는 장치(ATC 트랜스폰터)에 의해 地上 航空管制塔에 危急狀況을 알

자신의 주임무를 위태롭게 하며 자신의 신분을 노출시킬 우려가 있기 때문에, 기내의 승무원들에게 맡기는 것이 보통이다. Michael J. Fenello, *supra* note 4, pp. 36, 38참조.

15) *Ibid.*, p. 36.

16) *Ibid.*, p. 37.

17) *Ibid.*, p. 38.

18) 崔完植, *supra* note 12, pp. 258—259.

려서 지상에서의 緊急非常對策을 강구할 수 있도록 한다.[19]

그런데 기내에서의 경계조치는 탑승자나 공항에 대한 경계, 즉 지상에서의 경계조치에 비하여 2차적이고 또한 부차적인 것이다. Cordman에 의하면 항공기납치 억제에 있어서는 항공기납치범이 항공기에 탑승하지 못하도록 지상에서 행하는 노력이 전체의 약 95%를 차지하고, 그 나머지가 機內에서의 保安에 주의가 기울여진다고 하고 있다.[20] 사실 항공기납치범이 일단 탑승하고 난 후 행동을 개시하면, 그의 요구에 응할 것인가 아니면 그를 진압할 것인가에 관한 결정은 機長에게 달려 있으며, 항공보안관의 활동도 그에 따라 상당히 제한받고 있다.[21]

(4) 航空施設物에 대한 警戒

활주로, 관제탑, 격납고, 항공기유도로, 수리공장, 화물창고, 각종 신호기, 항공기터미널, 항공기유도차 등의 각종 항공시설물에 대해서 엄격한 경비를 해야 한다. 가령 항공기의 착륙직전에 활주로를 폭파하여 착륙을 불능케 하는 행위, 연료의 재고가 거의 없는 상태에서 항공기의 비행안전을 위태롭게 하는 행위, 활주로나 항공기유도로에 폭발물을 설치하는 행위 등은 지상에서 항공기를 폭파시키는 살인행위가 될 것이다. 따라서 地上攻擊이나 여러가지 사보타지행위로 기체나 승객 그리고 항공시설물에 피해를 줄 수 있는 일체의 행위는 철저하게 예방해야 한다.

항공기테러는 테러범들이 공항과 기내의 삼엄한 경계 때문에 비행중인 항공기 내에서의 무모한 감행보다는 대기중인 항공기에 대한 지상습격 또는 항공시설물에 대한 지상의 테러행위로 점차 그 양상이 변하고 있다. 물론 이것은 공중납치나 공중에서의 항공기사보타지가 자취를 감추었다는 의미는 아니다. 테러범은 언제나 경계의 허점을 노리고 있다.

---

19) 金成洵, 航空機犯罪의 防止에 관한 國際法上 規制, 全南大 博士學位論文 (1988), p. 123.

20) F. A. Cardman, "A View on Aircraft Piracy and Sabotage," paper delivered at the Inter-American Aviation Law Conference, Univ. of Miami (Fla.), School of Law, 28 Apr. 1971, p. 26의 내용을 Michael J. Fenello, *supra* note 4, p. 34에서 재인용.

21) *Ibid.*

따라서 앞으로도 계속 공항주변과 각종 항공시설물에 대한 새로운 차원의 技術的인 경비대책이 강구되고 보완되어야 할 것이다. 항공시설물 및 공항 전반에 대한 경비는 항공사의 自衛策만으로는 부족하고, 국가의 관계기관과 유기적인 협조체제가 민활하게 이루어져야 한다.[22]

또한 空軍力과도 긴밀한 情報交換이 이루어져야 할 것으로 생각된다. 불원간 항공기테러 防止를 위하여 國際空中 特別團束班(versatile international paramilitary force)을 편성하고 軍·民 合同으로 종합적이고 입체적인 방법으로 항공기테러를 진압하는 방법도 등장할 것으로 기대된다.[23]

2. 制度的·組織的인 豫防對策

(1) 항공기테러범의 國際的인 連繫 把握

항공기테러범들은 항공기납치나 사보타지에 관한 새로운 技術을 습득하기 위하여 테러敎本을 탐독하기도 하지만, 일반적으로 테러조직간에 형성되어 있는 超國家的 協調채널을 통해서 테러支援國의 훈련소에 접근하여[24] 여기서 제공되는 최신의 전술전기와 테러교육 지원을 보다 선호한다. 항공기테러를 감행하려면 항공료를 포함하여, 많은 活動資金이 필요하게 되는데, 테러범들은 이를 위해 支援國과 同調者들로부터 지원을 받거나 때로는 은행을 강탈하거나, 저명인사를 人質로 삼아서 몸값을 요구, 그것으로 충당하는 경우가 많다. 이를 위해서도 테러조직들은 그들간에 협조 루트를 만들어 놓고, 이를 조직적으로 활용하고 있다. 항공기테러에 대한 背後操縱도 이와 같은 테러조직망(terror network)을 통하여 국가와 테러조직간에, 또는 상부기관과 하위 테러조직간에 치밀하게 이루어지고 있다.

따라서 항공기테러범들의 國際的 連繫를 사전에 파악하여 이들의 動

22) 金成洵, *supra* note 19, p. 123.

23) Robert H. Kupperman and Darrell M. Trent, *Terrorism : Threat, Reality, Response*(Stanford : Hoover Institution Press, 1979), p. 139.

24) 이러한 例로서는 PFLP가 베이루트山 속에 설치한 Baalbek훈련소 리비아의 트리폴리 근방 Nahar-El-Barad 훈련소, 기타 소련, 쿠바, 북한 등지에 있는 테러훈련소 등이 있다.

態를 감시·추적하는 反테러장치가 마련되지 않고서는 항공기테러의 實效的인 防止는 기대하기 어렵다고 할 것이다. 그래서 대다수 국가들은 테러의 抑制라는 명분하에 사실상 또 하나의 상대적인 對테러정보조직을 설치·운영하고 있다. 이러한 情報組織 내지 정보수집반의 주임무는 다양한 태러집단간의 항공기테러수행을 위한 유대 및 협조관계를 차단시키는 데 있다. 이를 위해 이들은 특히 항공기테러범들의 자금마련을 원천봉쇄하고 그들의 피난처를 폐쇄하는 근본적인 對策을 통해 항공기테러에 대응하고 있다.[25]

(2) 항공기테러 防止를 위한 特攻隊 組織

특공대의 설치는 항공기테러 사건을 事前豫防하기 위해서, 그리고 사건 돌발시는 그 진압을 위해서 운용하려는 데 목적을 두고 있다. 범인들이 투항하지 않고 항공기납치의 犯行을 계속한다든가, 또는 항공기사보타지를 자행한 후 人質을 납치하여 억류한다든가, 항공시설이나 대기중인 승객들에게 습격을 가하여 인질을 탈취한 후 항공기납치를 기도한다든가 하는등, 다양한 형태의 항공기테러를 수행하거나 또는 犯行을 계속할 때에는 武力攻擊으로 그 犯行을 종결시키는 방안도 항공기태러에 대한 하나의 效果的인 대책이 될 수 있다. 아마도 특공대의 編成 그 자체가 테러범들에게 心理的인 영향을 주어서 테러범들을 다른 곳으로 피신케 한다든가 또는 항공기테러를 단념케 하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 일반적으로 대부분의 국가들은 항공기테러에 의해 발생하는 돌발사태에 대비하기 위해 特殊機動打擊隊를 갖추고 있다. 이러한 特攻隊가 없는 국가에서는 테러가 발생할 경우 特殊訓練을 받는 軍部隊가 대행한다.[26]

테러진압을 위한 특공대를 두고 있는 주요국가로는 미국, 영국, 서독, 이스라엘, 프랑스, 벨기에, 덴마크, 네델란드, 노르웨이, 오스트리아, 인도네시아, 홍콩, 한국 등이다.[27] 그런데 이와 같이 테러진압 특공대를 운영

25) 金成洵, *supra* note 19, pp. 107—108.
26) *Ibid.*, p. 121.
27) 國際問題調査研究所, 世界의 테러리즘趨移와 展望(서울 : 同所, 1983, 1),

하는 정책에 대해서 無用論을 주장하는 사람도 없지 아니하다. 이들은 그 이유로서 테러진압 과정에서 통계적으로 테러범에 의한 살해보다는 特攻作戰에 의한 人命被害가 더 많다는 점을 들고 있다.[28] 그러나 범인들이 機內의 人質들을 살해하기 시작하거나 또는 機體를 폭파시키려고 한다거나 또는 犯行時間을 장기간으로 이끌 가능성이 보일 때에는 위와 같은 特攻作戰을 수행하지 않을 수 없다. 물론 이 作戰은 最後의 手段으로서 사용되어야 하며 高度의 戰術로써 인명희생을 최소화하는 가운데서 이루어져야 한다.

Ⅲ. 運航中인 航空機의 拉致에 대한 對策과 被拉航空機의 處理

1. 運航中인 航空機의 拉致에 대한 對策

美國은 이미 1970년 9월 중순부터 空港에 武裝警備員을 고정배치하고 電子監視機器의 活用을 強化해 나가기 시작하였다.[29] 그리고 1971년 몬트리올에서 採擇된 「民間航空의 安全에 대한 不法行爲의 抑制를 위한 協約」도 航空機에 대한 사보타지行爲와 運航施設의 損壞나 妨害行爲와 航空機의 運航을 위험에 빠트리는 虛僞情報의 提供과 같은 行爲를 防止하기 위한 것이었다. 어떻든 1970년대 후반에 들어와서 주로 空港에서의 警備強化措置가 世界全域으로 擴大됨에 따라 航空機拉致가 일단 주춤해진 것은 事實이다.[30] 그러나 항공기납치라는 범행은 乘客들을 가장하여 航空機에 탑승한 犯人이 그 航空機의 運航中에 乘客이나 乘務員에게 暴行 또는 脅迫을 가하여 航空機를 탈취하거나, 乘務員의 저항을 抑壓하여 이들을 人質로 하고 자기가 원하는 場所까지 航空機를 運航시키고 아울

---

p. 111참조 ; 한국도 아시안게임과 1988년 서울올림픽에 대비하기 위하여 1986년 특공대를 설치하였다.

28) 中央日報, "테러, 人質犯罪 뿌리 뽑는 블루베레", 1982년 4월 22일 참조.

29) Robert A. Friedlander, "The Crime of Hijacking", "*International Criminal Law*, vol. I ed. by M. Cherif Bassiouni(New York : Transnational Publishers, 1986), p. 458.

30) *Ibid.*, p. 460.

러 그 밖의 不法的인 目的을 이루려고 한다. 특히 航空機拉致는 비행중인 항공기 내라고 하는 特殊한 環境에서 범해지는 犯罪이기 때문에 그 항공기의 運航을 현저히 妨害하고 뜻밖의 事故를 發生시킬 危險 또한 크다. 뿐만 아니라 人質이 된 多數의 乘客·乘務員들의 공포·不安등 精神的 苦痛과, 航空機 所有者나 所有會社의 損害 역시 크기 마련이다.

國際테러犯罪의 形態와 狀況에 따라서는 犯人과의 커뮤니케이션이 극히 곤란한 경우가 많다. 國外脫出을 目的으로 한 飛行中의 航空機나 船舶을 拉致한 경우에 있어서 그러하다. 이러한 경우에는 커뮤니케이션의 手段確保에 制約이 있는데다, 이미 犯行의 目的 一部가 達成되는 과정에 있으므로 犯人에게 飜意를 要求해도 說得의 效果는 기대할 수 없을 것이다. 이와 같은 狀況下에서는 燃料不足등 航行에 지장이 있다는 口實을 만들어 범인을 설득시키고, 航空機를 着陸시키거나 船舶을 항구에 정박시킴으로써 犯人을 對話의 場으로 이끌어 내는 것이 必要하다. 그러나 犯人의 態度·犯行의 狀態에 따라 說得이 不可能한 경우도 있다. 政治的 目的의 確信犯인 경우 一時的인 對話만으로 설복시키는 것은 不可能하다고 할 수 있다. 그 외에도 精神異常의 犯人으로서 論理的 思考가 곤란한 경우 혹은 人質을 방패로 要求事項을 강하게 내세워서 그 生命과 身體가 危險에 처하게 될 때에도 그 說得이 不可能하다고 할 수 있다. 또한 人質이 처한 狀態 혹은 그 體力에 따라서는 事態收拾에 일정한 時限이 있을 수 있다. 이와 같은 경우 기회를 보아 트릭誘導 혹은 強制手段에 의한 逮捕와 人質의 救出 혹은 犯人과의 흥정에 의한 救出등 각기 대응하는 적절한 措置를 취하지 않을 수 없을 것이다.

事件發生 初期段階에서는 범인의 正體를 빨리 파악하여 諸般 對應手段을 강구해야 한다. 航空機拉致犯일 경우 人命被害를 事前에 防止하기 위해 機內保安要員과 機長을 포함한 全搭乘員들이 스턴彈 또는 小型爆發物을 利用, 犯人들의 機先을 제압하는 行動指針이 마련되어야 하는 바, 이를 위해서는 이미 發生했던 航空機拉致 事例를 中心으로 犯人이 使用했던 器機의 종류와 隱匿方法·乘務員이나 機體에 가한 危險이나 위협의 性質과 그 과정에서 노출되었던 犯人들의 脆弱点, 犯人들이 소지

한 手荷物 또는 貨物所持與否 등을 分析·檢討하여 初期段階에서의 對應措置를 講究해야 한다.[31]

西獨政府의 研究資料에 의하면 運航中인 航空機가 拉致되었을 때 취할 수 있는 對應策으로서 두가지를 건의하고 있다. 먼저 乘務員이 명심해야 할 사항은 拉致犯行中에 乘客과 乘務員의 生命과 安全을 위하여 最大限의 努力을 해야 한다는 것이다. 이를테면 無謀한 抵抗은 극히 危險한 行動이며 때로는 協商의 기회를 송두리째 앗아갈 수도 있다. 拉致犯들은 실패할 것이라든지 또는 일이 뜻대로 되어가지 않는다는 것을 느끼게 되면 계속 긴장하게 되고 일이 순조롭게 되어가는 것을 느끼게 되면 여유를 보이기도 한다. 拉致犯들을 安心시키기 위하여 協助的이거나 지나치게 가까이 보이려는 態度는 오히려 疑心을 자아내게 할 수도 있다.

다음으로 절대로 냉정하고 침착해야 한다는 것이다. 이 研究調査에 의하면 航空機拉致事件에는 最初의 3時間이 가장 危險하다고 한다. 극도의 긴장과 신경질적인 反應이 팽배해 있기 때문이다. 乘客중에 전혀 訓練을 받지 않은 사람이 단지 英雄心에서 경솔하거나 無分別한 行動을 敢行한다면 事態는 심각하게 될 수도 있다. 조종실이 테러범의 장악하에 들어갔을 때 機長의 役割은 누구보다 더 重要한 것이다. 절대 침착해야 하며 自信感을 가지고 技術的 問題에 대한 對話를 이끌어 나가야 한다. 경우에 따라서는 여러가지 代案, 즉 對替飛行場, 再給油施設 등에 대한 代案을 提示하고 拉致犯들이 결정하도록 하는 것이다. 客室乘務員들은 一致團結하여 대처하지 않으면 안된다. 테러범들이 보거나 듣는데서 속삭이거나 신호를 보내는 일이 없어야 할 것이다.

航空機의 경우, 着陸時의 安全確保, 소방차, 구급차 등의 준비, 空港內 一般乘客등을 안전한 地域으로 피난시켜야 한다(船舶接岸의 경우에는 港內의 선박에게 警告를 발하고, 危險이 있는 경우는 安全한 地域으로 피난시켜야 한다고 한다).

---

31) 國際問題調査研究所, *suupra* note 27, p. 123.

2. 拉致航空機 處理를 위한 地上指揮所 運營方案

일반적으로 테러事件 發生時 초기의 저항이 완전히 사라지고 犯人들이 일단 주도권을 장악하게 되면 占據段階로 돌입하게 된다. 이 段階에서 犯人들은 자신들의 正體는 물론, 要求條件을 提示하게 되며 그들의 性格이나 犯行動機가 어느 정도 밝혀지게 된다. 따라서 이들과 對應하는 일정한 組織이 構成되어 協商·說得 또는 軍事作戰 등을 통한 本格的인 作戰을 展開하게 된다. 테러 對應組織에는 최소한 閣僚級人士로 구성되는 對테러指揮本部와 그 밑에 現場指揮所와 協商팀이 構成되어야 하며 現場指揮所의 直接指揮를 받는 特攻部隊가 있어야 한다. 또 필요한 때에는 對테러指揮本部가 소집될 때까지 상황의 推移를 관찰하는 '非常센터'가 있어야 한다. 그 밖에 指揮本部를 支援하는 外交팀·通信팀·情報팀·弘報팀이 구성되어야 하며, 飛行機의 경우 保安팀이 있어야 한다. 保安팀은 평소에는 독자적으로 防禦任務를 遂行하나 現場指揮所가 설치되고 이의 지시를 받을 수 있는 상황하에서는 지시를 받아 움직여야 할 것이다.

現場指揮所는 特攻隊를 指揮하고 協商팀과 特攻隊의 活動을 調整하는 것이 主任務이나, 掩護·警備 그리고 救出된 人質의 護送도 指揮해야 한다. 占據段階에서 犯人들은 外部세계와 給食·補給·人質 釋放條件 提示 등 자신들의 必要에 의하여 外部와 接觸을 갖게 된다. 또 그들의 呼訴나 趣旨를 들어 줄 사람을 찾는다. 犯人들의 이러한 필요에 응해줄 수 있는 것이 協商팀이다. 협상팀의 役割은 단순히 犯人과의 人質釋放을 위한 協商에 局限되는 것이 아니라, 犯行을 포기하도록 하기 위한, 또는 生命을 위협하는 行動을 自制하도록 하기 위한 說得·犯人에 관한 情報入手, 犯人의 心理誘導 등의 役割을 겸해야 한다.

運航中인 航空機拉致의 경우에 있어서, 地上對策本部는 事件을 認知한 時點부터 構成되는 것이 아니라 평소에 構成되어 있어야 한다. 最初의 非常소집 발령시점도 事件을 認知한 時點이 아니라 航空機와 通信이 두절된 時點, 또는 航空機가 到着豫定時間을 적정시간 이상 超過하고 있는

時點에 自動發令이 되어야 한다. 初期 非常召集段階에 適應해야 하는 要員은 航空機運航部門에 관련된 인사로 한정되는 것이 一般的이다.[32] 또한 테러범의 心理狀態는 극도의 神經過敏狀態에서 평온을 찾는 狀態로 계속 變化하기 때문에 地上對策本部에서 心理學者의 助言은 절대적으로 必要하다.

被拉航空機와의 대치상황이 韓國領內에서 發生할 수 있는 경우는 다음 세가지로 區分할 수 있다. 첫째, 한국을 出發地 또는 目的地로 하여 韓國領內에서 發生한 경우와 둘째, 韓國이 航路上 중간기착지로서 韓國領內에 중도기착한 경우 그리고 마지막으로 韓國과 전혀 관계없는 제3국으로서 韓國領內에 被拉航空機가 寄着한 경우를 들 수 있다. 그러면 國際民間航空機構(ICAO)가 "航空機의 不法拉致(unlawful seizure of aircraft)"라고 定義한 行爲가 앞에서 언급한 세가지의 경우로 發展했을 때 具體的으로 地上指揮所를 어떻게 運營할 것인가.

地上指揮所란 危機管理機能을 遂行하는 一種의 統合指揮機構이다. 그 設置目的은 航空機 拉致行爲가 發生한 狀況 또는 그러한 企圖나 威脅을 認知한 상황에 效果的으로 對處함으로써 人命과 財產을 保護·救助하여, 被拉航空機를 조속히 正常航行狀態로 原狀復歸시키고 空港의 諸機能을 正常化시키는데 있다.[33] 地上指揮所의 構成에는 管理的 要素, 慣行的 要素, 戰術的 要素, 情報 및 搜査的 要素, 그리고 支援要素가 구비되어야 한다. 管理的 要素는 統合機構가 일반적으로 범하기 쉬운 非能率的인 官僚體制나 慣行을 止揚할 수 있도록 유의해야 한다. 慣行的 要素는 現場指揮所의 운영 및 管理方法이 전혀 새롭고 특이한 性格의 것이 아니라 旣存法規나 法令에 의하여 施行되고 있는 一般的 慣行과 標準運營節次에 따르는 것을 意味한다. 戰術的 要素는 現場指揮의 核心要素로서 協商팀의 協商能力과 人質救出特攻隊의 規則 및 狙擊能力을 의미하는 것이

32) 金孝俊, "運航中인 航空機의 拉致對應策". 對테러硏究(Ⅴ), 治安本部, 1985, 11., p. 120.

33) 金孝俊, "被拉航空機處理를 위한 地上指揮所運營方案", 對테러硏究(Ⅵ), 治安本部, 1986. 5., p. 104.

다. 技術的 要素는 戰術的 要素를 技術的으로 補完하고 效果的으로 極大化시키는 要素이다. 情報 및 搜査的 要素는 狀況分析과 對峙戰略樹立에 필요한 情報蒐集과 搜査能力을 뜻하는 것이다. 支援要素는 一般的으로 航空機事故 處理時 필요로 하는 각종 支援裝備와 각종 人的·物的 要素로서, 이를 適時에 動員할 수 있도록 事典에 措置를 취해야 한다.

地上指揮所의 運營은 편의상 組織 및 非常計劃과 狀況管理로 區分할 수 있다. 非常計劃은 基本計劃과 局地計劃으로 대별하는 것이 一般的인 慣例이다. 局地非常計劃中 單位·空港별로 設置·運營하도록 國際民間航空機構(ICAO)가 권장하고 있는 "공항보안위원회(Airport Security Committee)"는 國際民間航空機構의 國際標準 節次와 勸告事項을 참조하여 設置·運營할 필요가 있다.[34]

人質抑留犯罪는 犯行의 目的·動機 및 手段·方法 등에 따라 事件의 形態가 多樣하고 人質의 狀態·犯人의 數·凶器의 종류등에 의해 각각의 구체적인 對應方案도 달라지지 않으면 안된다. 특히 이들의 犯行은 공공연히 행해지기 때문에 승객 및 승무원의 生命과 민간항공의 安全은 물론 國際航空社會 全體를 불안과 恐怖에 몰아넣게 된다.

人質抑留事態의 發生時의 現場管理에 있어서는 時期의 포착이 무엇보다 重要한 要因이 된다. 이 점은 테러범과 人質間의 關係에 있어서도 역시 그러하다.[35] 특히 테러범과 人質로 잡힌 승무원의 不安한 心理狀態 때문에 事態發生後 最初의 數分間이 가장 중요하다. 따라서 이 시점에서는 테러對策班의 要員들은 犯人의 感情을 더 이상 刺戟할 措置를 피할 필요가 있다. 결국 事件現場의 周邊을 확보하고, 특별한 狀況의 展開가 없는 한 抑壓的인 武力의 示威 등을 피하여야 한다. 이러한 初期段階를 거친 후에 協商代表를 내세워 테러범들과의 意思疏通과 意見交換에 나서는 手順을 밟지 않으면 안된다.[36]

---

34) *Ibid.*, p. 107.

35) Grant Wardlaw, *Political Terrorism*(Cambridge : Cambridge University Press, 1982), p. 152.

36) *Ibid.*, pp. 152, 153.

이와 같이 人質抑留犯罪에서는 人質의 安全救出을 最優先으로 하고, 아울러 犯人逮捕에 노력하지 않으면 안되기 때문에 初期段階에서의 責任있는 간부의 指示에 의한 迅速·正確한 措置가 요망된다. 첫째 初期段階이기 때문에 責任있는 간부가 신속히 現場에 出動하여야 한다. 둘째, 이러한 事件에서는 報道機關이나 군중들이 몰려들기 때문에 가능한 한 部隊·搜査員을 早期에 現場에 投入하고, 對應體制를 整備하여야 한다. 세째, 現場에 出動할 때 携帶해야 하는 것으로서는 携帶用 無電器·望遠鏡·錄音器·集音器등과 夜間의 경우 照明裝置등이 必要하다. 또한 事件의 內容에 따라서 그에 맞는 裝備가 아울러 필요할 것이다. 네째, 人質抑留犯罪에 있어서는 一般的으로 警察部隊나 搜査員등의 到着狀況이나 位置등을 犯人이 알지 못하도록 하여야 한다.

다음으로 現場의 統制에 관하여 보면 이러한 事件의 경우, 警察部隊 또는 搜査員이 段階的으로 現場附近에 到着하는 경우가 많지만 指揮者는 現場附近의 狀況에 따라 後續警察官의 到着場所를 指定하고 補助者등으로 하여금 適切한 任務를 遂行하도록 適切한 現場統制를 하여야 한다.

現場統制에 앞서 現場의 狀況부터 把握하여야 할 것이다. 現場狀況 把握의 一般的인 方法으로는 警察官에 의한 直接確認, 釋放된 人質 기타의 關聯者로부터의 事情聽取나 人質로부터의 연락, 犯人과의 對話 등이 있다. 또한 航空機나 船舶의 경우에는 會社와 乘務員 사이의 業務用 無線에 의한 交信方法이 있다.

現場의 狀況이 把握되면 逃走의 防止를 위한 措置를 취하여야 한다. 航空機의 離陸, 船舶의 離岸, 기타 他犯人의 逃走, 移動 등에 대비하는 措置를 취해야 한다. 現場의 事情에 따라서 다르지만 警察은 犯人이 모르게 犯人을 監視하여 突發的 事後에 對備하여야 한다.

이러한 事件이 있으면 으레 報道機關이나 群衆들이 몰려들기 때문에 이를 방치하면 警察作戰遂行이 곤란할 뿐 아니라, 犯人을 刺戟하여 人質의 生命에 危險을 끼칠 우려가 있고, 事後의 說得에도 影響을 미친다. 따라서 早期에 철저히 交通統制나 出入統制를 하여야 한다.

Ⅵ. 航空機테러의 事後鎭壓

1. 航空機테러에 대한 基本對應方案

航空機테러 특히 항공기납치의 犯行이 계속되고 있는 경우 관계자들[37]은 現況의 展開에 따라 유연성 있고, 독창적인 방법으로 대응하고 있다. 항공기테러 진압의 장점은 국가마다 對테러업무에 종사하는 자들간에 다소의 차이는 있지만 기본적으로 다음 몇 가지의 요소가 고려되고 있다. 그것은 첫째, 승객과 승무원을 무사하게 구출해야 한다. 둘째 犯人을 살해하지 않고 逮捕해야 한다. 세째, 機體나 貨物에도 피해가 없어야 한다. 네째 가능한한 短期間內에 作戰을 마무리해야 한다는 것 등이다.[38]

항공기납치의 경우 피납과정에서부터 着陸後 대치상태에 이르기까지 상기 네 가지 상황을 예리한 判斷力으로 순발력 있게 대응할 수 있는 자는 一次的으로 機長이라고 기대된다. 그는 항공기납치 범행을 가장 잘 평가하고 신속히 대처할 수 있는 위치에 있기 때문이다. 물론 이 과정에서 기장은 지상의 관제탑, 항공사 및 기타 항공관계 부처의 책임자와 교신하여 대응책을 협의하기도 한다.[39] 이러한 점에서 헤이그협약과 몬트리올협약 기타 관련 國內法規는 機長에서 특별한 警察權을 부여하고 있다.[40] 그러나 항공사에 따라서는—예컨대 Eastern Airlines—空中의 機內에서 범인을 체포하기 위해 총격전을 펴는 위험을 감수하려 하지 않고, 우선적으로 항공기납치범이 항공기에 탑승하는 것을 최대한 저지하고, 그것이 여의치 못하여 일단 피납되면 납치범을 그가 원하는 目的地로

37) 과거에는 政府機關間의 管轄權과 協調가 원활히 이루어지지 못한 적도 있었다. 가령 1971년 1월 22일 발생한 밀워키發, 디트로이트行 Northwest航空社의 여객기가 납치되었을 때, Wayne읍 경찰서, 미시간주 경찰서, FBI가 각기 자체의 체포계획을 가지고, 관할권을 주장한 것이 그 대표적인 예로 들 수 있다. Michael J. Fenello, *supra* note 4, p. 36.

38) 金成洵, *supra* note 19, p. 124.

39) Michael J. Fenello, *supra* note 4, p. 36참조.

40) 金明基, "航空機犯罪에 대한 裁判管轄權과 警察權", 治安問題, 1981년 7월호 pp. 17—21 및 (其2), 治安問題, 1981년 8월호, pp. 21—25참조.

보내 주고, 사후에 예정된 항공로에 따라 승객과 기체를 반환하는 방식을 더 선호하기도 한다.[41]

다음으로는 사태의 추이를 관망하던 범인의 所在地國이, 때로는 피납기의 등록국이 事後의 鎭壓對策으로서 경찰권을 행사하기 위해 개입한다. 이 경우 특히 犯人들이 어떤 要求條件을 제시했을 경우에는 事件의 전개상황에 따라서 단계별로 대처하고 있다. 가령 처음에는 絶代不讓步의 強硬策으로 대응하다가 다시 伸縮性을 보이는 등의 다양한 방법을 시도하고 있다. 물론 여기에는 인명희생을 가능한 한 줄여야 한다는 고려에 입각한 技術的인 對應方案이 우선되어야 할 것이다. 사실 일부 국가를 제외하고는 대다수 국가들이 絶對不讓步政策을 止揚하고 있다. 이 政策은 국가의 強硬反應을 보여 줌으로써 장래의 발생가능성을 보다 더 억제시킬 수 있다는 기대감에서 그 타당성을 찾지만,[42] 「너 죽고 나 죽는다」는 自殺式의 과격한 테러범들에게는 오히려 인명피해의 위험성이 더 높을 수도 있다. 그래서 일부 국가들은 이른바 「방콕식 解決方案」을 채택하려고 한다.[43]

強硬策을 채택하고 있는 몇몇 국가의 예를 들면, 이스라엘은 「눈에는 눈」(an eye for an eye)의 報復戰略을 취하고 있어서 테러支援國에 대해서도 報復을 하고 있으며, 미국도 테러범에 대해서는 非妥協的인 強硬策으로써 항공기테러범에 대한 不讓步를 기조로 하고 있다. 영국과 서독은 당초에 위했던 신축성 있는 정책과는 달리 근래에는 非妥協(no-compromise)의 방향으로 전환하고 있다. 프랑스와 네델란드는 많은 국제테러집단의 자유로운 서식처가 되어서 피해가 커지고 있기 때문에 오늘날에는

41) Michael J. Fenello, *supra* note 4, p. 39.

42) 具光謀 *supra* note 13, p. 119.

43) 방콕식 解決方案(Bankok Solution)이라 함은 1972년 12월 28일 PLO의 「검은 9월단」(Black September)소속의 4명의 테러범들이 방콕駐在 이스라엘 大使館을 占據하고, 이스라엘 刑務所에 수감중인 아랍게릴라들의 釋放을 요구했다. 방콕정부와 이스라엘 大使는 테러범들의 요구를 거절하는 대신에 대사관 직원 12명의 피납자를 안전하게 석방해 주는 조건으로 테러범들을 희망하는 국가로 무사히 출국시켜 주는 것으로 해결을 보았다.

점차 絶對不讓步와 非妥協의 강경책으로 선회하고 있다.[44] 소련도 한편으로는 강경책을 취하면서도 다른 한편으로는 PLO와 깊은 관계를 맺고 있어 이들을 支援하기도 하는 등 상반된 입장을 보이고 있다.[45]

생각컨대 이들 국가에서 취하고 있는 강경책이 반드시 최선의 결과를 가져다 준다고는 볼 수 없다. 아마도 가장 바람직스러운 항공기테러에 대한 對應方案은 不讓步의 강경책을 외부에 표방하되 실질적으로 事件을 처리하는 과정에서는 사건담당자에게 상당한 裁量權을 부여하여 테러범과 접촉하고 협상할 수 있는 다소의 신축성을 보여 주는 것이 아닐까 한다. 그러나 테러범과 대치중에 있을 때 政府는 인질의 생명을 구해 보고자 때때로 人道的인 또는 感傷的인 衝動에 빠지기 쉽다. 즉 신축성 있는 대응책, 혹은 安全한 구출방법이라는 이유로 테러범에게 무력하게 양보할 수도 있는 것이다. 이와 같은 양보행위는 政府의 體面을 잃고, 신뢰성을 떨어뜨릴 위험성이 있기 때문에, 그 진행과정은 가급적 공개되지 않는 상태에서 기술적으로 이루어져야 한다. 여기에서 매스콤의 협조가 필요하게 된다.[46]

영웅심으로 흥분되어 있는 테러범들은 자신들을 널리 광고해 주는 言論媒體가 가장 좋은 친구라고 생각하고 있다. 언론에서 지나친 反應을 보이면 테러범들은 더욱 의기양양해 진다. 따라서 政府當局은 報復方法이나 報道內容의 限界에 대해서 신중히 고려해야 한다. 즉 보도는 가능한 한 상황이 종료될 때까지는 상세한 것을 삼가해야 하며, 센세이셔널리즘 등의 자극적이고 과격한 표현은 가급적 피함으로써 보다 정확성에 치중하는 등, 항공기테러에 관한 한 모종의 보도지침(guideline)이 정립되는 것이 바람직하다고 할 것이다.[47]

---

44) Christopher Dobson & Ronald Payne, *Counterattack, Israel : An Eye for an Eye*(Facts on File Inc., 1982), pp. 74—76.

45) Ray S. Clime and Yonah Alexander, *Terrorism, The Soviet Connection, Political Diplomatic and Cultural Relations*(Crane, Russak & Company Inc., 1984), p. 40참조.

46) 具光謨, *supra* note 13, p. 199.

47) *Ibid.*, pp. 212—213 ; 金成洵, *supra* note 19, pp. 124—125.

2. 항공기테러 發生時의 事後鎭壓

항공기테러의 事後鎭壓은 一次的으로 특공대에 의한 테러범의 制壓과 逮捕로 이루어진다. 전술한 바와 같이 특공대의 설치·운용은 항공기테러의 事後鎭壓 뿐만 아니라 事前豫防의 效果도 갖는다.

各國의 테러特攻隊에 관하여 보면 美國은 聯邦搜査局(FBI)에 「스와트」(SWAT)라고 불리워지는 「特殊武器戰術機動隊」(Special Weapons and Tactics)가 論理的인 테러鎭壓機能을 擔當하고 있다. 또한 各州와 市에도 테러의 豫防과 鎭壓을 위한 特別機動隊들이 設置되어 있다. 聯邦搜査局에 소속된 스와트는 1967年에 組織되어 67名의 隊員으로 編成되어 있다. 국내 테러事件이 스와트등 警察力만으로는 解決될 수 없을 정도로 심각한 때에는 關聯法의 規定에 따라 大統領은 特殊訓練을 받은 軍兵力을 投入할 수 있다.[48]

西獨은 1972年 9月에 뮌헨올림픽에 參加한 이스라엘선수들이 팔레스타인 테러團體인 「검은 9月團(Black September)」에 의하여 虐殺이 자행된 直後인 1972年 10月에 對테러 特攻隊로서 GSG—9(Grenz Schutz Gruppe—9)이라는 「聯邦 國境守備隊」 제9부대를 創設하였다. 西獨에서는 警察行政權이 各州의 所管으로 되어 있으므로 서독內의 테러地域으로 GSG—9를 投入할 때에는 해당 州政府의 要請이 있어야 한다.[49]

英國에서는 1942年 2차대전 當時에 아프리카에서 맹위를 떨치던 롬멜의 독일 戰車部隊를 붕괴시킬 目的으로 SAS라고 불리는 「特殊空軍聯隊」(Special Air Service Regiment)가 創設되었다. 이 부대는 2차대전 후에도 反테러·反게릴라 부대로 運用되고 있으며, 이로써 英國은 테러鎭壓特攻隊를 가장 일찍 창설한 國家가 되었다.

이탈리아는 1978年에 알도오로 前首相이 被拉된 후에 英國의 特殊 空

48) Christopher Dobson & Ronald Payne, *The Terrorists*(Facts on File Inc., 1979), pp. 146—147.

49) 具光謀, "警察特攻隊強化를 위한 類型別 所要裝備와 訓練方案", 對테러研究(Ⅳ), 治安本部, 1985. 4., p. 160.

軍聯隊와 西獨의 「聯邦 國境守備隊」 제9부대를 모델로 삼아 內務省 산하에 테러鎭壓隊인 「中央保安機動部隊」(NOCS)를 創設하여 警察 特攻隊員들을 養成해 왔다.[50]

세계에서 가장 우수한 特攻隊로는 이스라엘의 특공대를 들 수 있다. 이들은 1976年 7月 우간다의 엔테베空港 기습때 대담하고 치밀한 作戰으로 그 용맹을 떨친 바 있다. 그러나 이스라엘의 테러鎭壓組織에 대하여는 구체적으로 밝혀진 바가 없다. 다만 陸軍과 空軍의 特殊部隊가 테러事件 發生時에 現場에 派遣되는 것으로 알려져 있을 뿐이다. 이스라엘의 特攻部隊員들은 訓練과 實戰時를 除外하고는 대부분 民間人 生活을 한다는 것이다.

테러發生時의 事態의 鎭壓과 收拾을 위한 이러한 일부 國家의 特殊任務를 띤 부대가 現場管理를 위하여 投入될 것임은 의문의 여지가 없다. 그러나 여기에도 테러범들과 人質釋放을 위한 協商이나 매스미디어의 活用과 같은 多角的인 方案이 同時에 講究되어야 할 것이기 때문에 關聯機關과 當局間의 유기적인 業務調整의 必要性이 제기되기 마련이다.

V. 航空機 테러에 대한 對應의 實際 : 미국의 경우

國內테러 事件은 法務省의 「연방수사국」(Federal Bureau of Investigation : FBI)이 그리고 國外테러 事件은 國務省의 「테러鎭壓處」(Office for Combatting Terrorism)가 관장하도록 二元化되어 있다. 단 國內테러事件의 경우에도 항공기 여행자의 안전문제는 49USC 1357(e)의 규정에 의거 聯邦航空局長이 책임을 지고 있다. 따라서 항공기납치나 사보타지 등의 국제적인 항공기테러가 발생한 경우 그것이 순전히 미국내의 國內的 事件일 경우에는 聯邦航空局(Federal Aviation Administration : F.A.A.)이 승객의 안전, 사건에 대한 대응 및 사후처리를 하게 되고 범인의 체포, 수사, 기소등의 문제는 법무성의 연방수사국(FBI)이 관장하게 된다. 國外의 事件일 경우에는 국무성의 「테러鎭壓處」가 그 대응 및 테러진압 그

50) *Ibid.*, p. 161.

리고 사후처리등 전반에 관여하게 된다.[51]

또한 항공기납치의 경우 성격상 국외에서 종결될 수 있을 것으로 예상될 경우에는 聯邦航空局은 국무성과 긴밀히 협조하게 되고 사건이 聯邦航空局의 國內管轄權을 벗어났을 때 聯邦航空局長의 책임은 國務長官으로 옮겨진다. 國外事件이 聯邦航空局의 國內管轄權內로 옮겨질 경우에도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 항공보안대책의 수립, 개발, 항공보안관의 유지, 훈련, 탑승객의 안전, 공항에서의 검문검색 강화등의 대비책등의 업무에 대해서는 一次的으로 이 聯邦航空局이 담당하도록 되어 있다.

이 聯邦航空局은 1974년 8월 5일 제정된 美公法 93-366에 의거 「民間航空保安計劃」을 작성하고 이를 시행하고 있다. 33개 현장사무소, 11개 지역사무소 및 워싱턴 본부에 배속된 FAA직원들은 航空保安計劃을 수립·개발하고 집행하며 항공기들이 이러한 航空規則을 준수토록 하고 그 효과를 측정하기도 한다. 聯邦航空規則에 따라 1973년 1월 5일 수립, 시행되고 있는 「航空保安計劃」은 국내외항공편 및 공항에 대하여 FAA로부터 승인받는 효과적인 안전수단을 수립하여 취항하도록 규정하고 있다. 聯邦航空規則은 해외항공기로부터의 무기, 폭발물 및 인화물질의 수송을 엄금하고 이같은 항공기에 대한 非認可者의 접근을 금지하고 있다. 이 규칙은 또한 안전한 공항환경과 항공여행을 보장할 수 있는 각종 保安措置를 규정하고 있다.

직접 항공기납치 사건에 대처하기 위한 기구로는 FAA內에 狀況指揮센터(command center)가 있다. 이 指揮센터에는 사건이 발생하면 항공공학자, 폭약전문가, 정신병학자, 심리학자, 공보요원 그 밖에 필요한 전문지식을 가진 자는 누구든지 초청되어 사건해결에 참여하게 된다. 이 指揮센터는 항공교통관제소(air traffic control center)들을 통해 被拉機가 소속되어 있는 항공사와 수시로 연락을 취할 수 있고 그 밖의 문제해결을

51) William Regis Farrell, *The U.S. Government Response to Terrorism : In Search of an Effective Strategy*(Colorado : Westview Press, 1982), p. 38의 도표 참조.

위해서 필요할 경우 FBI, 國務省, 國防省, 백악관상황실 및 정부기관과도 연락을 취한다. 예를 들면 被拉機가 타국 영공으로 들어간다든지 하면 국무성에 연락을 취한다. 指揮센터는 被拉機 승무원에게 그때 그때 취해야 할 적절한 행동을 알려주기도 한다.[52]

한편 항공기납치－人質, 拉致, 강탈등의 테러사건의 경우와 마찬가지로－와 같은 사건에 대처함에 있어서 聯邦航空局은 테러사건이 國內事件인 경우에는 발생지에 관계없이 FBI, 軍, 州 및 지방경찰에 의한 작전수행의 지원을 받을 수 있다. 그리고 미국의 이해와 관련 국제항공테러리즘에 대한 해외조치가 필요한 경우에는 연방항공국은 직접 관련국과 협의할 수 없고 그대신 국무성을 통해서 관련국과 협의하게 된다.[53]

Ⅵ. 結 論

오늘날 날로 더욱 國際化, 大型化 그리고 組織化되어 가는 航空機테러의 對應을 위해서 국가간에 긴밀한 國際協力이 요청되고 있다. 國際協力體制가 구축되더라도 결국 航空機의 豫防과 抑制는 個別國家가 성실하게 자신의 義務를 이행할 때만이 가능한 것이다. 즉 각 국가의 一方的인 抑制努力이 항공기테러의 規制에 있어서 一次的이고도 基本的인 것이다.

항공기테러의 防止를 위해서는 무엇보다도 空港과 航空施設에 대한 警戒, 檢問檢索의 強化, 유능한 航空保安官 配置 등을 통한 技術的인 接近을 통해 事前에 犯行의 動機를 좌절시키는데 게을리해서는 안된다. 이러한 技術的인 豫防對策과 함께 組織的이고 制度的인 豫防對策도 매우 유용하다. 즉 항공기테러범들의 國際的인 連繫를 把握하고 이들을 國際管理化하는 것이 필요하다. 이들에 대한 情報를 相互交換하고 인터폴의 활용을 통해 항공기테러는 어느 정도 미연에 방지할 수 있을 것이다. 또 항공기테러를 진압하기 위한 特攻隊의 조직만으로도 豫防的 目的에 어느 정도 기여할 수 있다.

---

52) 國際問題調査研究所, *supra* note 27, p. 138.

53) *Ibid.*, p. 137참조.

항공기테러가 현재 진행중일 경우 被拉航空機에 대한 적절한 對應과 함께 現場管理에 만전을 기하여야 할 것이다. 여기에는 人質로 억류된 승객 및 승무원의 生命과 安全이 優先的으로 고려되어야 한다. 地上指揮所의 運營은 이를 위해 특히 주목할 조치라고 판단된다. 항공기테러의 發生時 事後鎭壓은 주먹구구식으로 그때 그때 판단하여 결정할 것이 아니라 國家的 次元의 基本對應方向이 사전에 결정되어야 한다. 일부 국가는 絶對不讓步의 強硬政策을 취하고 있으나 우리의 경우 順次的인 事案別 基本對應方案을 미리 決定해 두어 가장 적절한 對應策을 적용하는 것이 타당할 것이다. 여기에 軍事的 對應이 포함됨은 물론이다.

마지막으로 우리나라의 경우 항공기테러의 豫防과 抑制를 위한 組織的이고도 體系的인 對應方案이 마련되어 있는 지는 의심스럽다. 항공기테러의 豫防과 抑制를 위하여 특히 制度上의 미비점이 없도록 하기 위해서는 다음과 같은 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

첫째, 항공기의 피납방지를 위한 對策을 수립·시행하고, 공항업무 종사자의 對應能力을 배양해야 한다.

둘째, 항공기의 피납, 폭파사건 발생시 初動措置를 위한 現場管理 專門組織을 편성·운용해야 한다.

세째, 국제민간항공기구와 항공기 피납상황 및 情報의 交換 등을 위한 航空通信情報協力體制를 유지해야 한다.

네째, 空港保安對策 實務協議會를 구성하여 테러의 豫防 및 抑制活動을 원활히 수행해야 한다.