

공항보안 책임 주체 변화에 따른 문제점 연구

A Study on Airport Security Responsibility in New System

유광의(한국항공대학교), 조동호

I. 서론

항공보안이란 범죄 행위로부터 항공활동의 안전을 확보하기 위한 노력을 의미함으로 보안활동의 효과를 높이기 위해서는 합리적이고 명확한 책임 소재와 효율적 명령체계 확보가 중요한 문제로 대두된다. 미국에서 2001년 9월 11일의 충격적인 테러 사건이 발생하기 이전까지는 공항에서의 항공보안 활동은 항공사의 고객인 승객과 항공기를 보호하기 위한 목적으로 수행됨으로 항공사의 책임 중심으로 보안활동이 이루어져왔다. 그러나, 항공기를 납치하고 납치한 항공기를 무기로 지상의 건물과 인명에 공격을 가하는 자살 테러 행위의 발생으로 항공보안 활동이 단순히 항공기나 항공여객만 보호하는 목적이 아닌 것으로 인식할 수도 있게 되었으며, 따라서, 항공보안 활동을 일반 국민의安危를 책임지는 공공적 책임으로 인식하는 계기가 되었다. 새로운 상황에 의하여 항공보안은 항공사의 자산이나 고객만 보호하는 것이 아니라 일반국민의 생명과 재산을 보호하는 목적을 갖게 되었다. 미국의 경우는 특히, 테러와의 전쟁을 선포하여 항공보안 활동을 국가적 전쟁수단의 일부로 간주할 수 있게도 되었으므로 정부가 공항의 항공보안 활동에 주도적 책임을 지는 것이 당연하게 여겨졌고, TSA(Transportation Security Administration)이라는 새로운 정부조직을 만들어 공항에서 수행하는 주요한 보안활동의 하나인 검색 업무를 전적으로 수행하고, 전반적 항공보안 책임을 지게 되었다. 캐나다 등 미국 이외의 일부 국가에서도 항공보안 업무의 책임을 항공사 중심에서 공항이나 정부 등 공공분야 책임으로 전환한 사례가 상당히 목격되고 우리나라도 그 중의 하나다. 즉, 9/11 테러 이후 공항에서의 항공보안 활동에 관한 책임이 항공사로부터 정부 소유로 되어 있는 공항조

직으로 상당 부분 이관되었던 것이다.

본 논문은 우리나라의 새로운 항공보안 법률 체계에 의한 공항보안 활동 업무 수행과 책임 분담에 관한 문제점들을 정리해보고 이에 대한 해결 방안을 개략적으로나마 제시하는 것을 목적으로 한다. 국제항공운송활동의 안전 규제를 주도하는 국제민간항공기구의 항공보안 규제체계를 살펴보고 몇몇 국가의 공항보안 업무 책임 분담 체계를 검토하여 우리나라 공항보안 업무 체계의 위상을 정리해 봄으로써 본 논문의 결론으로 제시하는 개선 방안에 대한 지지를 확보하고자 한다.

II. 국제민간항공기구의 항공보안 규제체계

국제민간항공기구는 국제연합(UN) 산하의 전문기구(specialized agency)로서 국제민간항공의 안전하고, 질서있고, 효율적인 발전을 도모하는 것을 설립목표로 한다. 2003년 현재 188개국이 체약국으로 가맹되어 있으며, 특히 국제민간항공의 안전 및 보안을 확보하기 위한 업무에 활동을 집중하고 있다. 그리하여 국제민간항공조약(일명 시카고조약)의 부속서(Annex) 형태로 국제민간항공의 안전 및 보안 확보를 위해 각 체약국이 지켜야 할 표준 및 권고사항을 제정하여 공표하고 이의 준수를 감사(audit)하는 활동을 하고 있다. 각 부속서에 제시된 표준은 체약국들이 항공안전을 위하여 반드시 준수해야 할 사항이고, 권고사항은 의무적으로 이행할 필요는 없지만 준수하는 것이 바람직스럽다고 판단한 사항들이다.

부속서17은 국제항공의 보안확보를 위하여 각 체약국이 지켜야 할 표준이나 권고사항만을 제시하고 그러한 표준이나 권고사항을 준수하기 위해

2 2004년 한국항공운항학회 학술대회

각 계약국이 취해야 할 조치는 별도의 문건인 보안교범(Security Manual : ICAO Doc 8973/5)에 담고 있다. 또한, 국제민간항공기구는 각 계약국 보안요원들의 교육 훈련을 위한 항공보안 훈련 프로그램을 수립하고 국제적으로 표준화된 항공보안훈련교재(aviation security training package : ASTP)를 개발하여 각 국에 배포하며, 실제 훈련을 실시하기도 한다. 이 교재의 내용은 각 보안업무 참여자가 수행해야 할 업무 내용과 방법으로 구성되어 있어, 이 또한 항공보안 활동에 대한 국제관행을 보여주는 문건으로 고려되어야 한다. 결국, 국제민간항공계에서 일반적으로 받아들이는 항공보안업무 수행체계나 방법은 부속서17, 보안교범, 항공보안훈련교재에 제시되어 있다고 볼 수 있다.

III. 주요국의 공항보안활동 책임 체계 검토

1. 정부 책임 사례

공항의 항공보안 활동 중에서 가장 중요한 업무는 검색 업무이다. 항공기에 탑승하거나 기타의 이유로 비행에 투입될 항공기에 접근하는 사람들에게 대한 보안 검색 업무는 항공기에 대한 테러를 방지하는데 결정적으로 중요한 역할을 하기 때문이다. 미국의 경우는 9/11사건 이전에는 검색업무를 대개 항공사 책임하에 수행되었는데 테러 사건 이후 정부조직에 교통보안청(TSA: Transportation Security Administration)을 두어 공항에서 수행하는 보안 검색 업무를 국가 공무원에 의해 수행함으로써 항공보안 활동에 국가의 책임이 상당히 증대된 형태로 변화되었다. 캐나다도 미국과 비슷하게 캐나다항공보안청을 신설하여 검색 업무를 공무원들이 수행하고 있다. 스위스의 경우는 공항 당국이 항공보안활동을 전반적으로 책임지되 검색 업무는 경찰이 계약에 의해 수행하는 형태를 취하고 있다.

2. 공항책임 사례

영국의 경우는 공항이 검색 업무를 포함한 항공보안업무를 전담하는 체제이다. 검색 업무는 공항 당국이 실시하고 감독은 정부 부처인

Department of Environment, Transport and the Regions에서 담당한다. 경비는 공항에서 담당하고 경비 업무에 대한 감독은 공항운영조직(BAA: British Airport Authority)의 본사에서 담당한다. 물론, Law Enforcement는 경찰이 담당하므로 불법 행위가 탐지되면 지휘권이 경찰로 넘어간다. 우리나라와 유사한 체제라 할 수 있다. 홍콩의 첵랍콕 공항도 공항당국이 전반적 보안업무 책임을 지는 체제인데 첵랍콕 공항당국은 AVSECO라는 자회사를 설립하여 이 회사가 검색, 경비, 순찰 등 공항보안 업무 전체를 책임지도록 하고 있다. 일본의 경우는 전반적 공항 보안은 공항이 책임지되 아직도 항공사가 보안 검색 업무에 참여하는 체제를 유지하고 있다.

IV. 우리나라 항공보안법 및 업무수행 체계

1. 9·11 테러 이전의 우리나라 항공보안 활동

우리나라는 전통적으로 일반적인 국가보안수준이 높은 편이며 항공보안활동도 양호하게 수행되고 있다고 볼 수 있다. 이는 북한과의 대치 상황에 의한 보안의 중요성 인식에 의해 보안활동이 정부업무의 최우선으로 인식되어 온 덕분일 것이다. 9·11 테러 이전에 우리나라 항공보안업무는 국가의 일반적 보안업무의 한 부분으로 인식되어 국가정보기관이 주도해 왔었다. 일례로 공항에서의 항공보안활동이 정보기관의 지휘를 받았고 정부의 항공당국(당시 항공국)도 항공보안업무에 관하여 정책을 수립하거나 기획을 하는 일이 없었고 정보기관에 협조하는 정도로 항공보안업무는 항공부서의 업무가 아닌 것으로 인식해왔었다. 따라서 항공법 체계에 항공보안 활동에 관한 언급은 전무했었다. 그러나 정보기관은 공식적으로 드러나게 활동을 하지 않음으로 공항에서 수행되는 매일 매일의 보안업무는 경찰의 책임 하에 항공사와 공항이 전문업체에 위탁하여 수행하거나(김포 및 일부 지방공항), 또는 경찰조직이 직접 수행해 왔다(소규모 지방공항).

2. 항공보안업무 인식변화와 항공보안체계 수립

미국 뉴욕 및 워싱턴에서 자행된 2001년 9월

11일의 항공테러로 인해 국제민간항공기구는 체약국의 보안활동에 대하여 지대한 우려와 관심을 갖게 되었고, 제33차 총회의 결의와 일련의 실천적 후속조치에 따라 각 체약국들의 항공보안활동을 감사하기로 하였다. 즉, 부속서 17에서 규정한 항공보안업무의 표준을 각 체약국이 준수하고 있는지를 2002년부터 2008년까지 1차적으로 감사하기로 계획하고 현재 실천 중에 있다. 국제민간항공기구의 감사에 대응하기 위하여 현재의 우리나라 정부 항공당국인 항공안전본부는 부속서 17의 표준 및 권고사항을 검토하고 이를 준수하기 위한 법규체계 및 보안업무 수행체계 수립을 2003년말 현재 대체적으로 완료했다.

1) 정부 내 항공보안 책임부서 지정

부속서 17의 제3장 1절은 각 체약국이 정부 조직 내에 국가민간항공보안프로그램을 개발하고 실천할 책임 당국자를 지정할 것을 요구하고 있다. 우리나라는 안전보안법 제4조에 건설교통부 장관이 항공보안의 계획과 부서 간 협조에 책임을 지도록 규정했으며 공항과 항공사의 보안프로그램 인증 권한도 갖도록 했다. 대체적으로 이 법률에 의하여 국제민간항공기구가 요구하는 항공보안활동에 관한 정부의 책임과 권한에 관련한 표준이 만족되었다고 판단할 수 있다. 중요한 것은 정보기관의 지휘 통제와 경찰의 책임으로 수행되어 오던 항공보안업무가 이 법에 의하여 국제표준과 관행에 맞게 항공당국의 책임과 권한으로 이양되었다는 점이다. 이는 항공운송의 효율성과 신속성을 고려하면서 항공보안업무가 효과적으로 수행되도록 하는데 도움이 될 것이다. 즉, 항공 산업에 대한 이해가 부족한 타 기관에 의해서 항공보안업무가 주도됨으로써 발생할 수 있는 부정적 효과가 줄어들 수 있다는 것이다.

2) 공항의 항공보안 책임

안전보안법은 또한 항공보안을 위한 공항의 책임과 업무범위를 확대하고 명확히 하였다. 이 법에 의하여 공항운영자는 공항보안프로그램을 수립하여 실천해야 할 전반적 책임이 있다(제11조, 12조, 13조, 15조, 16조). 이는 정보기관의 간섭과 지시를 받던 공항보안체계가 합법적으로 공항운영자의 책임과 권한으로 수립되고 실행되도록 한 것이다. 또한, 이 법의 제15조는 해당 공항에서 최초 출발하는 항공여객의 보안

검색을 공항 운영자가 책임지도록 명시함으로써 이전에 경찰 책임 하에 수행되던 항공여객 보안검색업무가 공항당국 관할업무로 이관된 것이다. 현재, 인천국제공항공사와 한국공항공사는 항공여객 검색 업무를 보안전문업체에 위탁하여 수행하고 공항공사 소속의 보안감독자가 검색현장에서 감독업무를 수행하는 체계로 보안검색업무를 수행하고 있다.

3) 항공사의 항공보안책임

안전보안법에 의하면 항공사는 승객보안, 항공기보안, 항공화물보안에 책임을 지도록 되어 있다. 이 법에 의하면 항공사는 비행중인 항공기에 항공보안담당자를 탑승시키고(제14조 ②항), 조종실 출입문을 강화하여 조종실을 보호하도록 해야 한다(제4조 ③항). 또한 항공화물보안은 어느 경우든 항공사가 책임을 지도록 했다(제15조). 특히, 여객기 벨리(belly)에 탑재할 항공화물에 대해서는 공항 내에서 보안검색장비로 100% 검색할 것을 항공사의 의무로 부담시키고 있다(안전보안법 시행령 제12조)

IV. 새로운 법률과 항공보안체계에 대한 논점

공항에서의 보안업무는 크게 경비업무, 검색업무, 대테러업무로 구분할 수 있다. 공항경비업무의 경우 안전보안법과 대통령훈령 제28호에 의거 공항방호책임을 공항운영자(시설주)가 담당하도록 규정되어, 기존의 경비보안 업무가 일원화되었다. 이전에는 공항 내·외곽 및 중요시설 경비는 공항공사의 청원경찰(특수경비원)이 담당하였고, 계류장 출입 검문소, 합동상황실 운영은 경찰에서 담당하였었다. 현재는 일원화되어 한국공항공사에서 공사 소속 직원인 청원경찰과 위탁용역업체 직원인 특수경비원으로 공항 경비업무를 수행중에 있다.

<표 1> 공항별 경비업무 수행현황

| 구 분 | 경비원 현황(명) | | 계 |
|---------|-----------|-------|-----|
| | 청원경찰 | 특수경비원 | |
| 김 포 | 168 | 127 | 295 |
| 김 해 | 55 | 69 | 124 |
| 제 주 | 56 | 29 | 85 |
| 기타 지방공항 | 280 | 152 | 432 |
| 계 | 559 | 377 | 936 |

자료원: 2004년 국정감사자료(2004. 한국공항공사)

보안검색 업무의 경우 현행 안전보안법은 공항에서의 보안활동 특히 보안검색과 관련된 거의 모든 책임을 공항운영자가 지도록 규정하고 있으며(안전보안법 제11조, 12조, 13조, 15조, 16조), 항공운송업자는 항공화물 및 항공기 등에 대한 책임을 지도록 규정하고 있어(안전보안법 제14조, 시행령 제12조), 항공사에 대해서는 책임을 완화시켜 준 반면 공항당국에 대해서는 과중한 보안책임을 부여하고 있다. 공항공사에서는 현재 전문용역 업체에 위탁 용역계약을 체결하여 운영중에 있으며, 항공화물에 대한 검색은 항공사에서 각각 위탁용역으로 수행하고 있다. 또한 대테러 업무의 경우 공항공사의 정규직원과 용역업체 직원이 함께 대테러 업무에 종사하고 있다.

본 연구에서는 우리나라의 공항보안체계 하에서의 현황, 문제점, 개선방안에 대해 논의하고자 한다.

<표 2> 공항별 보안검색요원 (04. 8월 현재)

| 공 항 | 신체, 휴대, 위탁 | | 환 승 | | 화물 | 합계 |
|------|------------|-----|-----|-----|-----|-------|
| | 감독자 | 검색 | 감독자 | 검색 | | |
| 인 천 | 37 | 463 | 7 | 111 | 51 | 669 |
| 김 포 | 12 | 146 | - | - | 21 | 179 |
| 김 해 | 10 | 112 | 1 | 3 | 19 | 145 |
| 제 주 | 9 | 108 | 1 | 12 | 28 | 158 |
| 지방공항 | 22 | 145 | - | - | 32 | 199 |
| 합 계 | 90 | 974 | 9 | 126 | 151 | 1,350 |

자료원: 2004년 국정감사자료(2004. 한국공항공사)

1. 보안책임 주체에 관한 문제

현행 안전보안법은 공항에서의 보안활동 특히 보안검색과 관련된 거의 모든 책임을 공항운영자가 지도록 규정하고 있으며(안전보안법 제11조, 12조, 13조, 15조, 16조), 항공운송업자는 항공화물 및 항공기 등에 대한 책임을 지도록 규정하고 있어(안전보안법 제14조, 시행령 제12조), 항공사에 대해서는 책임을 완화시켜 준 반면 공항당국에 대해서는 과중한 보안책임을 부여하고 있다. 물론 공항에서의 대부분의 활동을 책임지고 있는 공항운영자가 공항운영 활동의 하나인 보안분야에 대해서 책임을 부담하는 것은 당연한 일이지만, 공항에서의 보안의 중요

성과 보안활동 수행과정에서의 정부 관련기관과의 관계 등을 감안 할 때, 현실적으로 공항운영자가 그러한 보안책임을 감당할 수 있을지 여부에 관해서 의문을 제기하지 않을 수 없다. 또한 공항의 보안책임을 보안사고로 이어질 경우 그동안 공항시설의 유지·관리 업무에 치중해 오던 공항운영자가 그에 따른 막대한 재산적 피해를 담보할 경제력이나 위험관리 능력을 가지고 있는지에 대해서는 생각해볼 여지가 있을 것이다. 미국의 경우 9.11 테러 이후 공항에서의 보안활동 강화를 위해 교통성(Department of Transportation) 산하 교통보안청(Transportation Security Administration : TSA)이 책임을 부담하고 있는 것과 비교가 될 것이다. 공항에서의 보안책임에 관해서는 경제적 측면에서 공항운영자의 보전능력이 우선적으로 고려되어야 하며, 공항운영자가 현실적으로 그러한 보전능력이 없다면 결국 그 비용은 국가의 부담으로 남을 수밖에 없는 것은 자명하기 때문이다.

또한 공항 보안업무 수행에 있어서 정부의 보안당국 특히 정보기관의 영향력 배제 및 공항운영자의 자율성 확보도 중요한 현안으로 부각되고 있다. 관련 규정에 따르면 공항운영자는 공항에서의 보안업무의 효율적 수행을 위하여 「항공안전 및 보안 시행계획」을 수립·시행하도록 되어 있고(안전보안법 제10조), 이 계획은 「공항안전운영협의회」의 협의를 거쳐 건설교통부장관의 최종 승인을 받도록 되어 있다(안전보안법 제10조, 시행령 제4조). 이러한 업무수행 과정에서 공항운영자의 자율성은 상당 부분 제약받을 수밖에 없으며, 치안이나 보안관련 업무에 대해 사실상의 결정권도 없는 공항운영자가 이 계획을 주도하기도 어려울 뿐만 아니라, 이해관계가 상반되는 민감한 분야에 있어서는 그 어려움이 더욱 커질 것이다. 이러한 상황에서 정보 및 치안 기관의 간섭이나 영향력 등을 극복하고 현실적으로 보안업무를 자율적·주도적으로 수행하는 것은 불가능할 것이며, 특히 공항내 일반 치안과의 관계에서 경찰과의 임무 및 책임구분 모호 등도 문제가 될 것이다. 한편 공항운영자의 경우 다른 분야에 비해 보안분야에 관해 상대적으로 전문노하우나 인력측면에서 취약한 것이 현실이며, 이런 상황에서 공항운영자가 자율적으로 보안계획을 수립·시행하여 보안 책임을 전담하기에는 어려가져 어려움이 예상된

다. 따라서 공항운영자의 보안사고에 대한 대응능력 부족, 보안업무 전문성 취약 등 우리나라 공항운영자의 상황, 공항에서의 정부 치안당국의 역할 등을 종합적으로 고려한다면 공항 내에서의 보안책임을 공항운영자에게 전적으로 부과시키는 것은 무리가 있으므로 장기적으로는 정부 당국에서 보다 적극적으로 책임을 분담할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 이에 대한 대안으로 미국의 경우와 같이 공항의 보안 업무를 정부기관이나 산하기구에 공항운영자와는 별개의 전문조직을 설립하여 운영하는 것이 업무추진의 효율성 측면이나 보안확보의 실효성 측면에서도 바람직 할 것이다.

<표 3> 외국 공항보험(배상책임보험)현황

| 가입 여부 | 공 항 명 | 출국검색 주체 | 보 상 한 도 |
|-------------|------------|--------------|----------------|
| 가 입 | 살트폴(프) | 파리공항공단 | USD 10억불 |
| | 히드로(영) | BAA | " |
| | 비엔나(오) | 국가경찰, 항공사 | € 7억, 5천만유로 |
| | 창이(싱) | 지방정부 | " |
| | 체렙콕(홍) | 홍콩공항공단 | USD 1억5천만불 |
| | 세팡(말) | 정부지분 72% | USD 5천만불 |
| | 마닐라(필) | 공항운영자 | PHP 1백억 페소 |
| | LA공항(미) | 정 부 | USD 1억불 |
| 미 가 입 | 프랑크푸르트(독) | 정부지분 71% | - |
| | 간사이,나리타(일) | 항공사 | - |
| | 시카고,덴버(미) | 정 부 | - |

자료원: 2004년 국정감사자료(2004. 한국공항공사)

또한 만일의 보안사고 특히 항공기 테러 등 대형참사에 대한 대비책도 마련되어야 할 것이다. 이와 관련 지난 2003년도에 이어 2004년도 국회의 국정감사에서 논의된 바 있어 주목을 끌고 있다. 2003년 한국공항공사에 대한 국회 건설교통위원회 국정감사에서 “보안검색 문제로 항공기 사고 발생시 막대한 배상금에 대한 대책”에 대한 질의가 있었으며 올해 국정감사에서도 이에 관한 자료 제출요청이 있었다. 한국공항공사에서는 내부적으로 보안사고에 대비 테러보험 가입 등에 대한 검토가 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있으나, 막대한 비용 소요가 불가피할 것으로 보이는 이러한 대책은 향후 공

항운영자의 보안책임과 관련 장기적으로 재검토 되어져야 할 것이다. 자료에 의하면 현재 외국 공항에도 일부 테러보험에 가입한 사례도 있으나, 이 문제는 결국 보안검색 업무 및 책임 주체가 누구인가에 따라 달라지게 될 것이다. 실제로 외국 공항의 가입사례를 보면, 보안검색 업무를 공항운영자가 책임을 지는 경우에는 보험에 가입하는 경우가 많고, 정부 또는 항공사에서 보안검색 업무를 책임지고 있는 경우에는 테러보험 가입 실효성이 없어 가입하지 않는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

2. 비용부담과 관련된 문제

항공보안에 소요되는 비용 및 보안업무 수행에 따른 수익과 관련 몇 가지 쟁점 사항을 지적할 수 있다. 먼저 가장 큰 쟁점은 항공보안 강화에 따른 추가 비용을 과연 누가 부담할 것인가에 관한 문제이다. 우리나라의 안전보안법에 의하면 항공보안 수준향상을 위해 추가 소요되는 비용은 결국 항공운송시스템의 최종 이용자가 부담하도록 되어 있다. 공항운영자가 수행하는 항공여객 보안검색과 같이 공항지역 내 보안활동 강화에 소요되는 추가비용 충당을 위해 공항공사는 여객들이 공항에 지불하는 여객공항이용료를 인상하였고, 화물에 대한 보안책임을 항공사에게 부담시킴으로서 항공사는 이 비용을 화물요금에 반영하게 됨으로, 결국 항공보안 비용은 공항공사나 항공사의 징수 시스템을 이용하여 최종 이용자인 항공여객이나 화주가 보안비용을 부담하는 결과가 되도록 하고 있다. 이에 관한 논의의 쟁점은 결국 공항의 보안에 대한 국가와 공항운영자의 책임과 의무에 관한 한계를 규정하는 것과 같은 의미일 것이다.

일반적으로 국가의 경찰임무는 전통적으로 가장 필수적인 책임중의 하나로 인식되어 오고 있으며 이에 따르는 비용은 당연히 국민의 세금으로 지출되는 것으로 받아들여지고 있다. 실제로 철도 등 기타 교통수단의 운영에 있어서도 치안이나 보안활동에 따른 추가비용을 운영자가 자체적으로 부담하는 사례는 찾아보고 힘들다. 물론 공항에서의 보안비용의 경우 다른 측면이 있는 것은 사실이다. 즉 공항에서 요구되어지는 보안활동의 수준은 타 장소에서의 그것과는 구별된다는 데서 그 차이점을 찾을 수 있다. 최근의 항공기 테러 등 국제 항공운송 분야에서의

테러 위협성의 증대 및 보안활동의 필요성에 비추어 항공분야의 안전한 운영을 위해서는 일반 치안수준과는 구별되는 보다 높은 수준의 보안활동이 공항에서는 필요하다는 데 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 이러한 공항에서의 높은 수준의 보안활동 확보 등의 필요성에 기인하여 추가적인 보안활동에 소요되는 비용은 공항 이용객이 부담하여야 한다는 논리는 설득력을 가질 수 있다.

또한 수혜자 부담원칙이라는 경제논리의 적용 여부도 논의될 수 있을 것이다. 일반적으로 공기기업에서 제공하는 행정 서비스의 경우, 그 서비스로 인해 혜택을 받는 국민이 그에 상응하는 비용을 부담하는 것은 경제의 일반원칙으로 받아들여지고 있으며, 그 서비스가 일반적인 혜택과는 구별되는 공항에서의 보안활동에 있어서도 이와 비슷한 경제 논리가 자연스럽게 제기될 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 공항에서의 보안활동에 따른 비용을 그 활동의 수혜자라고 할 수 있는 공항이용객들이 부담하는 것은 자연스러운 것으로 받아들여질 수도 있을 것이다.

그러나 공항의 이용은 이제 특정 국민이나 경제력이 있는 소수에만 한정된 것이 아니고, 항공교통도 타 교통 수단과 별로 구별 없이 불특정 대다수 국민들이 이용하는 점과 향후 이런 현상이 가속화될 것이라는 전망에 비추어 본다면, 수혜자 부담원칙이라는 단순한 경제논리로 접근하기에는 여러 가지 복잡한 문제들이 예상된다.

또한 공항에서의 보안활동은 만약 보안사고가 테러 등 불법행위로 이어질 경우 그런 불행한 참사는 단지 탑승객뿐만 아니라 일반 국민들도 그 피해의 대상이 될 수 있다는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 향후 선진국의 사례처럼 점점 지능화되고 있는 항공테러의 위협에 적극적·효율적으로 대처하기 위해서는 기존의 전통적인 대처 방식으로는 한계가 있을 것이며, 보다 과학화·첨단화된 기법이나 장비가 활용되어야 할 것이다. 따라서 이를 위한 전문인력과 장비 등을 대폭 확충하고 공항 내에 생체인식시스템의 운용 등 기본적인 보안수준 유지를 위해서는 향후 상당규모의 비용소요가 불가피할 것이므로 이러한 비용을 공항운영자가 전적으로 부담하기에는 여러 가지 한계가 있을 것이다.

미국의 경우에도 이와 같은 한계를 절감하고 정부가 주도적 역할을 하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 즉, 9-11 테러 이후 개정된 미국의 보안비용 부담 체계는 주로 항공사 책임 하에 수행해 오던 항공여객 보안검색 업무를 정부기관인 교통성(Department of Transportation) 산하의 교통보안청(Transportation Security Administration : TSA)이 책임지도록 함으로써 보안검색에 소요되는 비용을 정부가 일단 떠맡도록 하였고, 정부는 강화된 보안활동을 위한 재원의 일부를 여객들로부터 1인당 2.5달러의 항공보안세(aviation security tax)를 징수하여 충당하고 나머지는 일반예산의 예비비로 충당하고 있다. 이는 9-11 테러의 테러범들이 항공기를 납치하여 항공운송과 무관한 건물을 공격하기 위한 무기로 사용함으로써 항공범죄의 피해자가 일반 국민 누구라도 될 수 있음으로 항공보안에 소요되는 비용의 일부를 일반 세금이 재원인 정부 예산으로 충당하도록 한 것이라고 볼 수 있다. 현실적으로 테러 사태에 의한 수요 급감으로 재정적 위기에 직면한 자국 항공사에 대한 비용부담 감소와 여객들의 여행비용 증가에 의한 수요위축을 막기 위한 대안이 필요했기 때문이기도 할 것이다. 반면, 영국을 비롯한 유럽 주요 국과 그 외 많은 국가들은 공항당국이 보안업무를 수행하고 보안비용도 공항 당국이 항공여객으로부터 징수하는 우리나라와 유사한 체계로 항공보안비용을 부담시키고 있다.

미국의 예에 근거하여 항공사들이 회원으로 되어있는 국제항공운송협회(International Air Transport Association : IATA)나 일부 학자 및 전문가들은 항공보안에 소요되는 비용을 정부가 보조해야 한다고 주장한다. 이들의 주장에 의하면 기차역이나 버스 터미널 등에 대해서도 정부가 보안 및 치안 서비스를 제공하지만 기차승객이나 버스 승객은 보안비용을 부담하지 않는데 공항에서 이루어지는 보안활동에 대해서만 비용부담을 사용자에게 지우는 것은 옳지 못하다는 것이다.

같은 맥락에서 최근 단편적인 사례이지만 이와 같은 공항에서의 보안비용 분담에 관한 논의를 살펴 볼 필요가 있을 것이다. 미국의 경우 공항안전과 보안관련 비용은 공항측이 부담해야

할 사안이 아니며 정부 예산에서 지출해야 한다는 주장이 있어 주목을 끌고 있으며, 유럽공항위원회(Airports Council International Europe)도 미국정부가 운용하고 있는 보안비용에 대한 공항지원기금제도를 유럽에서도 도입해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 이와 같은 논의나 관점에 비추어 볼 때 공항에서 높은 수준의 보안활동 필요성에 기인한 추가적인 보안비용을 공항이용객의 부담으로 전가시키는 것은 불합리한 것으로 판단되며, 추가비용 중 일부는 어떤 형태로든 국가에서 지원하는 것이 바람직할 것이다.

또 다른 쟁점은 검색업무 수행으로 생기는 수익의 사용문제이다. 앞서 지적한 바와 같이 ICAO의 관련 규정에 의하면 공항운영자가 항공여객이나 화주에게 검색 비용을 전가시키는 경우 실비부담 원칙이 적용되어 보안료 등으로 수집된 비용은 보안활동에 쓰이도록 해야 한다고 권고하고 있으나 실제에서는 이를 실행하기가 쉽지 않을 것이다. 즉 공항운영자가 보안검색업무 수행의 대가로 받은 인상된 공항이용료를 보안검색업무 수행에 사용할 지여부가 불확실하다. 물론 현실적으로 공항운영자의 입장에서는 보안검색업무에 따른 비용을 충당하기 위해 공항이용료를 인상하였다고 할 수는 있으나, 정확한 수익의 규모를 파악하기는 쉽지 않다. 실제로 지난 2002년 11월 공항이용료 인상에 대한 검토 당시에도, 인상요인이 단지 보안검색업무 인수에만 있었던 것은 아니며, 따라서 정확한 실제적 수익규모는 단지 추정에 불과하며, 현재의 공항운영자의 회계원칙이나 관행상 특정분야의 수익을 특정분야의 지출에 직접 연계시킬 수가 없어 지출에 대한 강제가 쉽지 않은 것이 현실이다. 또한 공항운영자의 입장에서는 최근의 공사체제로의 조직전환과 공기업 경영혁신 추진의 지속에 따라, 비록 검색업무 인수에 따라 추가수익이 발생하였다고는 하지만 공항운영자는 보안업무에 관한 필요성과 심각성이 다르게 느껴질 수 있어, 투자사업이나 업무 수행 과정에서 우선순위가 낮아질 수도 있음에도 유의할 필요가 있을 것이다.

실제로 한국공항공사는 2003년 보안검색 업무 인수로 인해, 단순논리로 공항이용료 인상분 전체가 보안업무 수행에 따른 대가로 가정한 경

우, 국내선 부문에서만 연간 약 200억원의 추가수익이 발생하였다고 할 수 있으나, 업무위탁에 따른 인건비 등 보안검색업무 수행에 따르는 비용으로 어느 정도 지출되었는지에 관해서는 별로 관심이 없다. 특히 한국공항공사의 경우가 업무수행과 관련 증원된 자체인원은 보안검색 감독업무를 수행하는 계약직 50여명에 불과했고, 그것도 인건비 절감 등의 이유로 정식 직원이 아닌 2년 계약직의 신분으로 채용·운영하고 있는 점에 비추어 보면 보안업무에 대해 공항운영자가 느끼는 중요성을 실감하게 하고 있다. 또한 시설이나 장비 투자에 있어서도 X-Ray 등 검색장비 투자에 국한된 소극적 대응에 치중하고 있는 형편이다.

따라서 보안검색업무 수행의 반대급부로서의 공항여객이용료 인상에 따른 추가 수익은 공항운영자의 회계원칙이나 관행상 그대로 동일 분야 업무를 위해 재투자될 수 없으므로, 보안업무 수행 주체 변경에 따른 공항이용료의 상승은, 공항에서의 보안수준 향상과는 무관하게 공항이용객의 부담으로 귀착될 수 있을 것이다. 그러므로 영국이나 캐나다 등의 사례처럼 별도의 항목(보안세 등)으로 부과하는 바람직하나, 이는 공항이용객 입장에서는 또 하나의 부담으로 느껴질 수 있고 또한 징수 절차나 분배에 있어서도 또 다른 문제점으로 작용할 수 있으므로, 현행처럼 공항이용료에 함께 징수하되 감독기관에서 공항운영자가 보안검색 업무 수행에서 발생하는 수익을 보안검색 업무를 위해 적절하게 적절히 사용하는 지를 점검할 필요가 있을 것이다. 또한 인력 증원이나 시설투자 등에 적정하게 사용하여 공항에서의 보안수준 향상을 위해 쓰여질 수 있도록 점검할 수 있는 시스템 구축을 위해 지독 감독을 강화하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

3. 감독기능과 검사기능 수행 주체의 문제

항공보안업무에 있어서 감독관의 기능은 매우 중요하게 인식되고 있다. 왜냐하면 검색, 경비, 순찰 등의 업무는 주로 인력에 의존해 수행되는 노동 집약적인 업무이며 업무 내용이 단순하고 보수도 낮아 보안 요원은 질이 낮을 수밖에 없다. 따라서 이들이 수행하는 보안업무를 현장에서 효과적으로 감독, 지도하는 것이 중요하게 인식되는 것이다. 국제민간항공기구에서 규정한

항공보안감독관의 기능 및 책임은 다음과 같다; (i) 보안업무부서의 효과적 생산성 달성, (ii) 경영진에 대하여 보안업무 책임 담당, (iii) 인적, 기술적 자원을 효과적으로 활용하기 위한 업무 조직 구성, (iv) 보안 업무 효과 증진을 위한 업무 우선순위 결정, (v) 일시적으로 수행 불가능한 보안업무에 대하여 경영진에게 보고, (vi) 각 업무 수행자(부하직원)에 대한 업무 지침 시달, (vii) 각 업무 수행자의 업무 수행 능력 파악, (viii) 경영진에 대하여 각 업무 팀 및 팀원의 업무 수행 능력 보고, (ix) 업무 기강 확립, (x) 해결이 어려운 업무 기강 관련 문제의 보고, (xi) 유관 기관과의 업무협조 (ICAO, 2000b).

<표 4> 공항별 보안검색 운영(04. 7월 현재)

| 공항별 | 검색원 | 감독자 | 계 |
|---------|-----|-----|-----|
| 김 포 | 139 | 12 | 151 |
| 김 해 | 115 | 11 | 125 |
| 제 주 | 108 | 8 | 116 |
| 기타 지방공항 | 145 | 19 | 164 |
| 계 | 507 | 50 | 556 |

자료원: 2004년 국정감사자료(2004. 한국공항공사)

우리나라 안전보안법에 의하면 항공보안업무에 대한 감독 기능은 공항운영자가 담당하도록 되어 있는 한편, 실제적 보안업무인 항공여객 및 수하물 검색과 경비업무 등은 보안전문업체가 위탁받아 수행한다. 따라서 현장에서 보안업무를 직접 수행하는 말단 근무자는 아웃소싱한 보안전문업체 소속 직원이고 감독관은 공항공사 직원으로 되어 있는 것이 현실이다. 이와 같이 감독관과 하급 근무자가 서로 다른 조직에 소속되게 되면 위에서 지적한 바와 같이 국제민간항공기구가 요구하는 감독관 기능의 달성이 어려워진다. 즉, 감독관은 보안업무의 효과 달성뿐만 아니라, 효율성 증진, 업무기강 확립, 하급 직원에 대한 평가, 업무 우선순위의 결정 등 업무에 대한 지휘, 감독, 평가 기능 등을 맡아야함으로 업무를 수행하는 기관 내의 상급자 위치에 있는 자가 감독관 기능을 수행하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 미국의 경우는 정부기관인 TSA가 보안업무를 주관하는데 감독관 역시 동일조직 소속으로 되어 있고, 공항당국이 보안업무를

주관하는 유럽의 경우도 보안감독관은 보안업무 수행업체와 동일한 조직 소속으로 되어있음을 참조할 필요가 있다.

4. 보안검색 수준의 문제

공항에서의 보안검색업무는 앞에서 지적한 바와 같이 대부분의 책임을 공항운영자가 담당하고 있으며 항공운송업자는 항공화물의 검색에 대해서만 책임을 지고 있다. 공항운영자 및 항공운송업자는 이러한 검색업무를 건설교통부장관이 지정한 전문업체에 위탁용역을 시행하고 있으며(안전보안법 제15조), 검색요원들에 대한 감독업무는 공항운영자가 계약적으로 운영하고 있고, 또한 이들 감독자에 대한 관리는 공항운영자의 내부 직원들에 의해 수행되고 있다. 이들 보안검색업무 종사자들은 대부분 일반 행정업무를 담당하던 직원들이 기본적인 필수교육만을 이수하고 업무를 수행하고 있는 실정이며, 목포공항·군산공항·원주공항 등 일부 소규모 지방공항의 경우 인력부족 등을 이유로 검색감독 업무도 일반직 직원이 겸직해서 수행되고 있는 실정이어서 검색업무의 효율적 수행에 많은 한계를 가지며 전체적인 수준 저하를 가져오고 있다. 이런 보안검색 업무의 질적 수준을 저하시키는 요인들은 크게 인력운영 측면과 장비 및 시설 등의 운영 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 먼저 인력운영 측면에서는 무엇보다도 먼저 업체의 현실을 지적할 수 있다. 낮은 보수, 업무의 단순성에 기인한 사기 수준 저하, 높은 이직률에 따른 전문 노하우 축적의 한계, 전문성 부족 등 여러 가지 측면에서 문제점이 노출되고 있다. 이와 같이 보안검색 요원의 자질 문제는 심각하게 거론되고 있으며 채용후의 인력관리에서도 교육 및 훈련 등 관리 운영상 많은 문제점이 있다. 이로 인해 보안검색 업무는 공항에 대한 서비스 평가와 관련 공항 이용객들이 가장 많은 불만을 나타내고 있으며, 각종 설문조사 등에서도 공항 서비스의 질 저하의 가장 큰 원인으로 지적되고 있어 공항운영자 입장에서도 서비스 개선 노력과 병행하여 검색 업무에 대한 점검이 필요한 실정이다. 장비 및 시설 운영측면에서도 아직까지 단순한 X-Ray 검색이나 금속탐지기 등 기본적인 검색만을 수행하고 있으며, 첨단 기술을 활용한 과학적인 보안검색 수행과는 여전히 거리가 먼 실정이므로 첨단 장비

의 도입 등 보다 장기적인 시설 투자가 필요한 것으로 지적되고 있다.

<표5> 보안검색요원이직률(월평균)(04.8현재)

| 구 분 | 2003년 (%) | 2004년 (%) |
|------|-----------|-----------|
| 김포공항 | 7.8 | 5.4 |
| 김해공항 | 1.3 | 1.1 |
| 제주공항 | 2.8 | 2.0 |
| 대구공항 | 0.4 | 1.4 |
| 광주공항 | 2.0 | 3.5 |
| 울산공항 | 0.7 | 1.5 |
| 청주공항 | 0.0 | 2.3 |
| 양양공항 | 3.1 | 2.1 |

자료원: 2004년 국정감사자료(2004. 한국공항공사)

이러한 문제점 해결을 위해서는 먼저 근본적으로 인력증원과 업무능률 향상을 위한 조치가 선행되어야 할 것이다. 특히 보안검색 업무가 노동집약적인 점을 감안 하다면 적정인원 확보가 가장 중요하며, 또한 한정된 인력자원을 효율적으로 활용할 수 있는 인센티브 방안 등 업무 효율성 증진이 무엇보다도 중요할 것이다. 영국의 경우 BAA 산하 영국 내 공항 전체직원의 약 35%가 보안관련 업무에 종사하며, 9.11 테러 이후 약 1,000여명 이상의 보안 관련 직원을 신규 채용한 알려졌다. 물론 현재 우리나라의 보안검색 관련 업무에 종사하는 직원수의 적정성 여부 등에 관해서는 충분한 검토가 이루어져야 하겠지만 최근의 항공보안 중요성에 대한 각국의 노력에는 주의를 기울일 필요가 있을 것이며 향후 우리나라의 보안검색업무에 관한 정책 결정시 참고가 될 것이다.

첨단 검색 시스템 활용방안 수립도 검토되어야 할 것이다. 최근까지는 주로 낮은 수준의 검색장비와 인력에 의존하는 형편이나, 향후에는 보다 과학적이고 체계적인 검색업무가 이루어질 수 있도록 장비 및 시설의 첨단화가 요구되고 있으며 이에 대한 장기적이고 계획적인 투자계획이 수립되어야 할 것이다. 특히 각국 공항에서의 보안 수준이 향후 미국 등 선진국의 요구 사항과 맞물려 국가적 공항 신인도의 측정도구가 될 것이 분명하기 때문에 보안활동에 대한 혁신적 투자를 통해 지속적 발전시킬 필요가 있을 것이다. 또한 보안수준 향상을 위한 인센

티브제도 실시도 필요할 것이며, 최근 한국공항공사에서 도입된 『대테러 신고 포상제』도 이러한 맥락에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

V. 결론 - 문제점 해결을 위한 제언

2001년 9월 11일의 테러 사건 이후 강화된 국제적 항공보안 수준은 국내의 항공보안 체계를 다시 생각하도록 했고, 새로이 제정된 안전보안법과 관련 규정들은 우리나라 항공보안 체계를 정비한 최초의 시도로 매우 긍정적인 평가를 할 수 있을 것이다. 그러나, 보안 수준의 효과적 확보와 경제적 효율성 등을 고려할 때 다소의 문제점을 제기하지 않을 수 없었으며 앞에서 제기한 문제점들에 대한 개선 대안을 몇 가지 제시해 보겠다.

먼저 보안책임 주체에 관해서는 현행법이 공항에서의 보안활동 특히 보안검색과 관련된 거의 모든 책임을 공항운영자가 지도록 규정하고 있어 이에 관한 재검토가 있어야 할 것이다. 즉, 공항에서의 보안활동의 중요성과 보안활동 수행과정에서의 정부 관련기관과의 관계 등을 감안할 때 공항 운영자가 현실적으로 보안활동에 관한 막중한 책임을 감당할 능력이 있는 지 의문스럽다. 특히 공항에서의 보안활동이 보안사고로 이어질 경우 사고에 대한 경제적 담보능력이 없는 공항 운영자에게 과도한 책임만을 부과하는 것은 문제가 있을 것이므로, 이에 관해서는 향후 공항 운영자의 책임을 완화하고, 만일의 보안사고에 대비한 경제적 담보력을 확보할 수 있도록 정부의 책임을 강화하는 방향으로 재정립되어야 할 것이며, 장기적으로는 공항 운영자도 테러보험 가입 등과 같은 구체적이고 실효성 있는 대책을 수립 시행하여야 할 것이다.

보안활동에 따르는 비용 문제와 관련, 현행 최종 이용자인 승객에게 전가되고 있는 비용 체계는 개선되어야 할 것이다. 외국의 사례에서와 같이 보안활동 강화로 인해 추가로 소요되는 비용은 단지 공항이용객 뿐만 아니라 정부차원에서 지원 방안이 검토되어야 할 것이다. 즉, 공항에서 높은 수준의 보안활동 필요성에 기인한 추가적인 보안비용을 공항이용객의 부담으로 전가시키는 것은 불합리하므로 추가 비용 중 일부는 어떤 형태로든 국가에서 지원하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 또한 보안업무 수행으로

발생하는 수익의 지출에 관해서도 체계적인 관리와 활용방안이 강구되어야 할 것이다. 즉, 보안검색 업무의 수행으로 인해 발생하는 공항 운영자의 추가수익은 회계원칙이나 관행상 그대로 동일 분야 업무에 재투자 될 수 없으므로, 감독 기관에서는 공항 운영자가 이 수익을 보안업무 수행을 위해 적절하게 사용하는 지를 점검할 수 있는 업무 시스템이 구축될 수 있도록 지도 감독을 할 필요할 있을 것이다.

항공화물 보안문제와 관련, 항공화물의 상당량이 여객기 벨리에 탑재되어 수송된다. 따라서 화물량이 많은 인천공항 등의 경우 여객기에 탑재할 모든 항공화물에 대하여 공항에서 검색을 하도록 규정한 현행법은 신속성이 주요한 속성인 항공운송 수단의 경쟁력을 저해하고 항공화물 흐름에 막대한 지장을 초래하게 되거나 항공사가 부실하게 검색 업무를 수행함으로써 보안 확보가 어려워질 가능성이 높다. 국제민간항공기구의 항공화물 보안 관련 문건들에서 지적하듯이 항공화물은 보안검색이 어려움으로 포장단계에 화주가 보안 조치를 취하고 공항으로 이동하기까지의 단계에서 보안유지를 위한 조치를 취하는 것이 바람직스럽다. 즉, 정부는 상용화주(Known Consignor)제도나 보안등록대리점(Regulated Agent Regime) 제도를 도입하여 공항지역 내에서의 검색에 전적으로 의존하는 화물보안제도를 지양하고 공항 도착 이전에 보안조치를 취할 수 있는 시스템을 고안해야 할 것이다.

보안업무 수행 현장에서 업무를 감독하는 감독관은 보안업무를 실제 수행하는 해당업체 소속의 직원으로 하는 것이 바람직스러울 것이다. 보안업무의 효과성과 효율성 증진, 직원에 대한 업무평가 및 업무 기강확립 등의 기능을 수행하기 위해서는 감독자와 수행자가 동일 회사의 상하 지위 관계에 있는 것이 자연스럽고 효과적일 것이기 때문이다. 다만, 공항의 전반적 보안수준에 책임이 있는 공항운영조직 내의 보안부서는 보안효과에 대한 점검(inspection) 기능을 수행함으로써 조직의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 즉, 감독관 업무는 위탁 업체에 일임하고 공항공사는 점검기능을 수행할 것을 제안한다.

참고문헌

1. 건설교통부 (2003), 항공안전및보안에 관한 법률, 시행규칙, 시행령

4. 김형훈 (2003), “항공화물 보안관리”, 항공진흥 제29호, 한국항공진흥협회, pp 121-138
 5. 최봉선 (2003), “항공테러 방지를 위한 항공보안 실태 및 발전방향”, 2003항공안전세미나, pp 12-15
 6. 유광의 (2002), “항공보안의 개념과 항공보안 활동”, 항공진흥 제27호, 한국항공진흥협회
 7. 국회 건설교통위원회 (2003, 2004), “2003년, 2004년 국정감사결과보고서”
 8. 한국공항공사, “경영정보 Vol.206(2003. 3.10), Vol.255(2004. 3. 2)”
 9. Abeyratne, Ruwantissa (1998), Aviation Security—Legal and Regulatory Aspects
 10. Feng, Cheng-Min (2003), "A Review of Aviation Security Organization", The New Challenge of International Transportation Security, edited by Lawrence W. Lan, Institute of Traffic and Transportation, National Chiao Tung University, Taiwan, pp 73-84
 11. Goh, Daniel (2003), "Aviation Security: Challenges and Opportunities", The New Challenge of International Transportation Security, edited by Lawrence W. Lan, Institute of Traffic and Transportation, National Chiao Tung University, Taiwan, pp 85-92
 12. IACO (2002), Annex 17 Security