

국제민간항공협약의 표준과 관행을 고려한 공항보안체계의 문제점고찰

A Study on Aviation Security System on Airport

유 광 의(Yoo, Kwang-Eui)

한국항공대학교 부교수

Professor, Hankuk Aviation University

- I. 서 론
- II. 국제민간항공기구의 항공보안 규제체제
- III. 우리나라 항공보안법 및 업무수행 체계
- IV. 새로운 법률에 의한 항공보안체계에 대한 논점
- V. 결론 - 문제점 해결을 위한 제안

I. 서 론

항공안전(aviation safety)은 항공사고의 부재를 의미한다. 항공사고는 항공운항활동과 관련하여 발생한 사건으로 인해 인명 및 재산 상 피해를 입거나 운항활동이 장애를 받게 되는 상황이 유발된 것을 의미한다. 인명 및 재산에 피해를 주거나 운항활동에 장애를 주는 항공사고를 유발하는 요인 또는 환경은 무수히 많고 복잡하지만 이를 간단하게 두 개의 범주로 분류하기도 한다. 즉, 실수 또는 의도하지 않은(unintentional) 오류에 의해서 발생한 사고와 의도된(intentional) 범죄에 의한 사고로 이분(二分)하는 것이다. 국제민간항공사회에서 항공안전(aviation safety)이라는 말이 넓은 의미로 쓰일 때는 위와 같은 두 가지 요인에 의한 항공사고 모두를 포괄하지만 보다 구체적이고 좁은 의미로 쓰일 때는 정확하게 구분된 개념이 적용된다. 의도하지 않은(unintentional) 실수나 오류에 의한 사고와 관련해서는 항공안전(aviation safety)이라는 말을 사용하고, 의도적인(intentional) 범죄에 의한 사고와 관련해서는 항공보안(aviation security)이라는 말을 사용한다. 즉, 항공보안은 항공운송활동이 하이잭킹, 사보타지, 기타 불법 방해행위 등의 항공범죄에 의해서 피해나 장애를 받지 않도록 하는 모든 대책을 의미한다. 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization : ICAO)는 항공보안의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다, “A Combination of measures and human and material resources intended to safeguard international civil aviation against acts of unlawful interference” (ICAO Annex 17, Chapter 1, Definition).

본 연구는 항공보안 활동에 관한 국제표준 및 관행에 비추어 보아 우리나라 항공보안체계가 갖는 문제점이 무엇인지를 살펴보고 개선 안을 제시하는 것을 목표로 한다. 특히, 국제민간항공기구의 규정과 관행을 검토하고 일부 선진국의 항공보안 체계를 고찰하여 우리나라의 현행 법 및 규제체제나 보안활동 수행 체계가 갖는 문제점을 제시하는 데에 주력하고 이에 따른 일부 개선 안을 고려해 보도록 하겠다. 또한, 항공보안활동은 항공운송산업의 효율성(efficiency)이나 정규성(regularity)을 저해하지 않으면서 효과적으로 수행되도록 체계가 갖추어져야 한다. 즉, 국제민간항공기구에서도 권고하듯이 보안 효과가 저해되지 않는 한 보안활동에 의한 항공운송업무에 대한 간섭이나 지연이 최소화 되도록 해야 한다는 의미이다.¹⁾ 따라서, 본 연구도 국제표준이

1) Recommendation - Each Contracting state should whenever possible arrange for the security controls and procedures to cause a minimum of interference with, or delay to the activities of, civil aviation provided the effectiveness of these

나 관행을 준수하되 효율성과 정규성을 유지할 수 있는 항공보안 체계를 염두에 두고 문제점 지적과 개선 안 제의를 시도하겠다.

국제민간항공기구는 2001년의 미국 뉴욕, 워싱턴 테러 이후 각 체약국이 항공보안에 관한 국제 표준을 준수하는지를 확인하기 위한 감사활동(aviation security audit)을 벌이고 있으며 우리나라는 2004년 4사분기에 감사를 받도록 계획되어 있다. 본 연구는 이와 같은 환경을 고려하여 시도되었으며 연구의 결과가 효과적으로 활용될 수 있을 것을 기대한다.

II. 국제민간항공기구의 항공보안 규제체제

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 권고사항(Standard and recommended practices)을 제정하여 공표하고 이의 준수를 감사(audit)하는 활동을 하고 있다. 각 부속서에 제시된 표준(Standard)은 체약국들이 항공안전을 위하여 반드시 준수해야 할 사항이고, 권고사항(Recommended Practice)은 의무적으로 이행할 필요는 없지만 준수하는 것이 바람직스럽다고(Desirable) 판단한 사항들이다. 따라서, 국제민간항공기구의 감사에서는 표준의 준수 여부를 철저히 점검하게 된다. 항공 산업의 각 분야 별로 국제 표준 제정을 위한 별도의 부속서가 채택되어 왔는데 현재까지 18개 부속서가 제정되었다. 그 중에서 1974년 제정된 부속서17(annex 17 to the convention on international civil aviation)이 항공보안을 위한 부속서이다.

부속서17은 국제항공의 보안확보를 위하여 각 체약국이 지켜야 할 표준이나 권고사항만을 제시하고 그러한 표준이나 권고사항을 준수하기 위해 각 체약국이 취해야 할 조치는 별도의 문건인 보안교범(Security Manual : ICAO Doc 8973/5)에 담고 있다. 또한, 국제민간항공기구는 각 체약국 보안요원들의 교육 훈련을 위한 항공보안

controls and procedures is not compromised. *ICAO Annex 17 Chapter 2. section 2.2 Security and facilitation*

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 구성 되어 있어, 이 또한 항공보안활동에 대한 국제 관행을 보여주는 문건으로 고려되어야 한다. 결국, 국제민간항공계에서 일반적으로 받아들이는 항공보안업무 수행체계나 방법은 부속서17, 보안교범, 항공보안훈련교재에 제시되어 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 상기의 3개의 문건에 제시된 내용을 기초로 하여 각 국가에서 수행해야 할 주요한 항공보안활동 체계를 소개한다.

1. 국가의 항공보안활동²⁾

국민의 재산과 생명을 보호할 책임이 있는 국가는 민간 항공을 범죄로부터 보호해야 할 책임을 당연히 부담한다. 국가는 전반적인 민간항공보안프로그램을 수립하고 이의 실천을 위한 관련 부서의 책임과 의무를 법적 체계로 수립해 놓아야 한다. 항공보안활동에 참여하는 부서 및 기관이 많아서 책임과 의무에 대한 명확한 정의가 필요하고 보안활동에 소요되는 시설, 장비와 인력 운영에 소요되는 자원 확보 방안도 국가가 확실하게 규정해 놓아야 한다.

국가는 국가민간항공보안 프로그램을 운영하면서 프로그램의 효과를 증진시키기 위한 노력을 병행해야 하며 이를 위해 효과 측정절차도 필요하게 된다. 효과 증진을 위해서는 운항활동 등에서 얻어지는 자료를 수집 분석하여 위협의 내용과 수준을 평가하고 위협상황에 맞는 보안활동이 이루어지도록 해야 한다. 또한, 항공보안활동에 필요한 장비, 시설, 인원 조사를 통해서 결핍 사항을 파악하고 대책을 수립하도록 하며, 최소비용으로 최대효과를 거둘 수 있는 보안체계가 적용되도록 하고, 장비, 인원, 시스템의 점검 및 결함 수정이 체계적으로 이루어지도록 해야 한다.

국가민간항공보안프로그램 운영에 필요한 자원마련의 궁극적인 책임은 정부에 있지만 정부는 항공사 및 공항에게 부담을 전가할 수 있으며, 궁극적으로는 사용자 부담 또는 수혜자 부담의 원칙을 적용하여 항공여객이나 화주가 부담하는 체제로 할 수도 있다. 이 경우 실비 부담 원칙이 적용되어 보안료(security charge)로 수집된 비용은 보안활동에만 쓰이도록 해야 한다는 것이 국제적 표준이다.

2) 국제민간항공조약 부속서17의 제3장의 내용에 기초함

2. 공항에서의 항공보안활동

공항운영업무에는 여러 조직 및 기관이 참여한다. 대규모 국제공항에는 공항당국, 항공사 및 하청업체, 국경통제업무에 관련된 정부기관, 경찰 및 정보부서, 화물 및 여행관련 업체가 필수적으로 공항운영에 참여하게 된다. 공항에서의 보안활동도 공항당국의 활동뿐만 아니라 관련기관의 보안활동 모두를 포괄하여 살펴볼 필요가 있다. 그러나 본 논문에서는 공항에서 이루어져야 하는 항공보안의 주요 활동만을 소개하며, 주로 공항 당국과 항공사가 수행해야 할 보안업무들을 소개한다.

가. 공항보안당국 (Airport Security Authority)³⁾

공항보안프로그램의 수립 및 운영 책임은 공항 운영 조직의 보안부서가 담당한다. 공항에서 수행되는 보안업무는 크게 경비, 순찰 검색으로 나눌 수 있다. 공항 외곽에 대한 보안 대책으로 담장(fence)설치 및 기타 무단 침입을 막기 위한 보안조치를 취하고, 공항 지역 내에도 보안제한구역(security restricted area)을 지정하고 경비 및 순찰 등의 보안 통제를 실시해야 하며, 비행에 투입될 항공기에 접근하는 모든 사람들에 대하여 검색(screening) 업무를 수행해야 한다.

공항보안부서(Airport Security Authority)의 장은 임원급으로 하여 공항장에게 직접 보고하는 지위에 있어야 하며, 공항운영과 보안 업무에 관한 일반적, 기술적 지식을 보유하고 있어야 한다. 또한 공항보안부서의 장은 공항의 모든 시설과 공항 내 타 기관의 시설에도 접근 권한이 부여되어야 하며, 공항의 보안 절차에 대한 조사 및 검사 권한과, 취약점에 대한 시정을 권고할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.

나. 공항보안위원회 (Airport Security Committee)⁴⁾

공항보안위원회는 공항 내에 상주하는 보안관련 모든 부서가 참여하여 구성되어야 한다. 즉 다음과 같은 부서에서 대표들이 참여하여야 한다; 공항관리조직, 경찰, 국가정보 부서, 이민국, 세관, 우편국, 통신, 관제, 공항의료 부서, 소방 및 구조, 화물업체. 이 위원회는 정기적으로 회합을 가져야 하고, 다음과 같은 업무를 수행하여야 한다

3) 국제민간항공조약 부속서 17 및 항공보안교범(Doc. 8973/5)을 기초로 함

4) 항공보안교범(Doc. 8973/5), 항공보안훈련교재(Aviation security training package)를 기초로 함

다, 공항 내 기관들 간의 공항보안 실천 업무 수행 협조 조연; 보안안체계 구상, 개발 및 절차 수립 조연; 공항보안활동이 국가민간항공보안프로그램에 적합하도록 하는 조치; 보안상 취약점과 기본적인 장비와 시설의 취약부분 목록화; 최소한의 기본적 보안절차 및 비정규적 보안 실태 조사; 관계당국에 보안수준 정보와 공항으로서 해결 어려운 문제 통보; 공항직원의 보안 교육 주선.

다. 항공기 탑승자 및 휴대 수하물에 대한 보안활동⁵⁾

항공보안활동의 가장 중요한 목적은 비행에 투입되는 항공기에 무기, 폭발물 등의 불법물질이 반입되거나 장치되는 것을 막는 것이다. 대부분의 상업용 공항들은 무해지역(Sterile Area)을 운영하여 효과적이고 효율적으로 비행에 투입될 항공기에 불법물질이 반입되는 것을 막고 있다. 무해지역은 항공기 탑승자(승무원 및 항공여객)에 대한 보안검색 지점에서부터 항공기 출입문까지를 의미하며 모든 무해지역 진입자들과 그들이 휴대하는 모든 물건들은 반드시 보안 검색을 받아야만 하도록 되어있다. 또한, 필요한 경우에 무해지역 공간 자체와 지역 내에 있는 시설, 장비, 물품들에 대해서도 보안 검사를 함으로써 무해지역에 불법물질이 존재하는 것을 철저히 막고 있다.

항공여객에 대해서는 금속탐지기를 이용하여 검색을 하며 필요한 경우에 격리된 공간에서 정밀검색을 할 수도 있다. 휴대물품에 대해서는 X-Ray 장비를 이용하여 불법물질 포함여부를 검색하고 X-Ray 장비에 의한 검색으로 불충분할 때는 수작업에 의한 물리적 검사가 이루어져야 한다. 만약의 사태에 대비하여 검색 지점에는 보안감독관과 경찰관이 배치되어야 한다. 보안 감독관은 보안검색요원의 업무를 감독하며, 경찰관은 공권력이 필요한 경우 보안 감독관의 요구에 응하여 즉각적으로 개입할 수 있어야 한다.

라. 체크인 수하물 보안활동⁶⁾

체크인 수하물에 폭발물 등의 불법 물질이 포함되어 있는지를 검색하여야 한다. 항공범죄에서 항공기 사보타지에 해당하는 많은 범죄들이 체크인 수하물에 시한폭탄 등의 폭발물을 장치하여 저질러졌었으므로 이에 대한 대책이 철저히 이루어져야 한

5) 항공보안교범(Doc. 8973/5), 항공보안감독관훈련교재(ASTP123/Supervisor)를 기초로 함

6) 항공보안교범(Doc. 8973/5), 항공보안화물훈련교재(ASTP123/Cargo)를 기초로 함

다. 체크인된 수하물에 대해서는 대개 X-Ray 장비를 이용한 보안 검색이 이루어지며, 이상이 없는 수하물만 탑재절차를 밟도록 하고 있는데, 보안 검색 이후에 수하물에 폭발물 등을 추가 장치할 수도 있으므로 수하물 작업장 자체에 대한 보안과 수하물 이동 중의 보안도 고려되어야 한다.

항공여객을 가장한 항공기 사보타지 범죄자들은 수하물을 위탁한 후 자신은 탑승하지 않으므로써 항공기를 폭파시키고 자신은 죽음을 면하는 방법으로 범죄를 수행하는 것이 일반적이다. 따라서 수하물은 탑재되었으나 그 수하물의 주인은 탑승하지 않았다면 그 수하물에는 불법 물질이 포함되었다고 의심할 수 있고, 이러한 수하물은 비행 전에 하기시켜야 한다. 이러한 조치를 위하여, 항공사들은 비행 전에 탑재된 수하물의 주인이 모두 탑승하였는지를 확인하여야 한다.

마. 항공화물보안⁷⁾

항공화물이란 화주가 동반하지 않는 탁송품(Consignment)인데 항공범죄자들이 항공기 사보타지에 항공화물을 이용할 수도 있어 이에 대한 보안조치가 필요하다. 항공화물은 해상화물과는 달리 신속성이 생명이어서 보안절차의 적용에 어려움이 있지만 신속성 때문에 보안을 소홀히 할 수 없다는 점이 9.11 테러 이후 강조되는 현실 상황이다. 특히, 여객기의 벨리(belly)에 탑재되어 운송하는 항공화물에 대해서는 많은 수의 항공여객의 생명보호와 관계가 있어 높은 수준의 보안대책이 필요하다. 항공화물의 25%가 여객기 벨리에 탑재되어 수송되며 여객기 유상하중의 절반이 항공화물이므로 항공화물 보안대책은 여객이나 수하물 보안 못지않게 중요한 것인데, 화물에 대한 보안 대책은 여객이나 수하물 보안 대책보다 훨씬 소홀한 것이 전 세계적으로 지적되고 있다(Goh 2003).

Ⅲ. 우리나라 항공보안법 및 업무수행 체계

1. 9·11 테러 이전의 우리나라 항공보안 활동

7) 항공보안화물훈련교재(ASTP123/Cargo)를 기초로 함

우리나라는 전통적으로 일반적인 국가보안수준이 높은 편이며 항공보안활동도 양호하게 수행되고 있다고 볼 수 있다. 이는 북한과의 대치상황에 의한 보안의 중요성 인식에 의해 보안활동이 정부업무의 최우선으로 인식되어온 덕분일 것이다.

9·11 테러 이전에 우리나라 항공보안업무는 국가의 일반적 보안업무의 한 부문으로 인식되어 국가정보기관이 주도해 왔었다. 일례로 공항에서의 항공보안활동이 정보기관의 지휘를 받았고 정부의 항공당국(당시의 항공국)도 항공보안업무에 관하여 정책을 수립하거나 기획을 하는 일이 없었고 정보기관에 협조하는 정도로 항공보안업무는 항공부서의 업무가 아닌 것으로 인식해 왔었다. 따라서 항공법 체계에 항공보안활동에 관한 언급은 전무했었다. 그러나 정보기관은 공식적으로 드러나게 활동을 하지 않음으로 공항에서 수행되는 매일 매일의 보안업무는 경찰의 책임 하에 항공사와 공항이 전문 업체에 위탁하여 수행하거나(김포공항 및 일부 지방공항), 또는 경찰조직이 직접 수행해 왔다(소규모 지방공항).

2. 항공보안업무 인식변화와 새로운 항공보안체계 수립

미국 뉴욕 및 워싱턴에서 자행된 2001년 9월 11일의 항공테러로 인해 국제민간항공기구(ICAO)는 체약국의 보안활동에 대하여 지대한 우려와 관심을 갖게 되었고, 제33차 총회의 결의와 일련의 실천적 후속조치에 따라 각 체약국들의 항공보안활동을 감사(audit)하기로 하였다. 즉, 국제민간항공조약 부속서 17에서 규정한 항공보안업무의 표준(standard)을 각 체약국이 준수하고 있는지를 2002년부터 2008년까지 1차적으로 감사하기로 계획하고 현재 실천 중에 있다.

국제민간항공기구의 감사에 대응하기 위하여 현재의 우리나라 정부 항공당국인 항공안전본부(aviation safety)는 부속서 17의 표준 및 권고사항(Standard and Recommended Practice)을 검토하고 이를 준수하기 위한 법규체계 및 보안업무 수행체계 수립을 2003년 말 현재 대체적으로 완료했다. 즉, “항공안전 및 보안에 관한 법률”(이하 안전보안법)을 제정했고 관련 시행령, 시행규칙 등도 제정되었으며 구체적인 지침이나 고시 등도 준비하였다. 이하에서는 우리나라의 새로운 항공보안 법규체제와 업무체계를 부속서 17의 국제표준과 연관하여 설명하겠다.

가. 정부 내 항공보안 책임부서 지정

부속서 17의 제3장 1절은 각 체약국이 정부조직 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.

나. 공항의 항공보안 책임

안전보안법은 또한 항공보안을 위한 공항의 책임과 업무범위를 확대하고 명확히 하였다. 이 법에 의하여 공항운영자는 공항보안프로그램⁸⁾을 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 보안검색을 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 보안 검색업무를 수행하고 있다.

다. 항공사의 항공보안 책임

안전보안법에 의하면 항공사는 승객보안, 항공기보안, 항공화물보안 및 환승여객의 보안검색에 책임을 지도록 되어있다. 이 법에 의하면 항공사는 비행중인 항공기에 항공보안담당자를 탑승시키고(제14조 ②항), 조종실 출입문을 강화하여 조종실을 보호하도록 해야 한다(제14조 ③항). 또한 최초 출발하는 항공여객의 보안검색은 공항공

8) 공항보안프로그램이란 공항에서의 항공보안활동 체계와 관련한 모든 법규, 관행 절차 등을 의미한다.

사에서 책임과 비용을 부담하면서 수행하지만(제15조), 환승여객에 대해서는 항공사가 보안검색을 책임지도록 했으며(제17조), 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 법률에 의한 항공보안체계에 대한 논점

1. 비용부담 문제

우리나라의 안전보안법에 의하면 항공보안 수준향상을 위해 추가 소요되는 비용은 결국 항공운송시스템의 최종 이용자가 부담하도록 되어 있다. 공항 운영자가 수행하는 항공여객 보안검색과 기타 공항지역 내 보안활동 강화에 소요되는 추가비용 충당을 위해 공항공사는 여객들이 공항에 지불하는 여객공항세를 인상하였고, 또한, 화물이나 환승여객에 대한 보안책임을 항공사에게 부담시킴으로서 항공사는 이 비용을 항공요금에 반영하게 됨으로, 결국 항공보안 비용은 공항공사나 항공사의 징수 시스템을 이용하여 최종 이용자인 항공여객이나 화주가 보안비용을 부담하는 결과가 되도록 하고 있는 것이다.

이와 같은 체계는 9·11 테러 이후 개정된 미국의 보안비용 부담 체계와는 다소 다른 면을 보여주고 있다. 즉, 미국의 경우는 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 일반 예산의 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 것이라 볼 수 있다. 현실적으로는 테러 사태에 의한 수요 급감으로 재정적 위기에 직면한 자국 항공사에 대한 비용부담 감소와 여객들의 여행비용 증가에 의한 수요 위축을 막

기 위한 대안이 필요했기 때문이기도 할 것이다. 반면, 영국을 비롯한 유럽 주요 국과 그 외 많은 국가들은 공항당국이 보안업무를 수행하고 보안 비용도 공항 당국이 항공 여객으로부터 징수하는 우리나라와 유사한 체계로 항공보안비용을 부담지고 있다.

미국의 예에 근거하여 항공사들이 회원으로 되어 있는 국제항공운송협회(International Air Transport Association: IATA)나 일부 학자 및 전문가들은 항공 보안에 소요되는 비용을 정부가 보조하여야 한다고 주장한다⁹⁾. 이들의 주장에 의하면 기차역이나 버스 터미널 등에 대해서도 정부가 보안 및 치안 서비스를 제공하지만 기차 승객이나 버스 승객은 보안비용을 부담하지 않는데 공항에서 이루어지는 보안 활동에 대해서만 비용부담을 사용자에게 지우는 것은 옳지 못하다는 것이다.

본 논문은 상기의 주장에 반대한다. 왜냐하면, 공항지역에서도 경찰은 일반적인 보안 및 치안 서비스를 제공하지만 공항이나 항공사는 경찰에게 보안 서비스료를 지불하지 않는다. 즉, 공항에서 수행되는 기차역이나 버스 터미널 수준(또는 그보다 좀더 높은 수준)의 일반적 보안서비스는 사용자 부담이 아닌 일반예산으로 이미 부담되고 있다. 단, 항공운송의 특수 상황에 의해 추가적으로 소용되는 검색 업무에 쓰이는 비용만 사용자가 부담함으로 항공운송시스템 이용자만 부담하게 보안 비용을 지불한다고 볼 수 없다. 더구나, 일반적으로 항공여객은 항공여행을 하지 못하는 사람들보다 부유한 계층에 속한다. 일반 예산으로 고급 교통 수단인 항공교통수단 이용자를 보호하기 위해 특별히 소용되는 비용을 충당하는 것은 가난한 사람들이 부유한 사람들을 경제적으로 돕는 결과가 됨으로 경제적 정의를 위해서 옳지 못하다고 본다.

2. 항공화물 보안 문제

우리나라 안전보안법 시행령에 의하면 여객기 벨리에 탑재할 모든 항공 화물에 대하여 항공사가 공항에서 보안 검색을 실시하도록 되어있다(안전보안법 시행령 제12조). 이것은 공항에서의 항공화물 처리 지연의 원인이 될 수 있으며 항공화물의 성격상 검색에 의해서 폭약 등의 위험물질을 완전하게 탐지한다는 것이 거의 불가능하여 보안의 효과성도 높지 못하다. 국제민간항공기구가 발간한 항공화물보안 훈련교재에 의하면 항공화물은 검색 효과가 적어서 화물을 생성하는 단계에서 보안조치를 취하

9) 예를 들어 IATA의 의장인 Giovanni Bisignani 는 제59차 총회 연설에서 다음과 같이 주장했다: Why are people paying for their own security in the air and not in train stations? Other nations should follow the US example and compensate airlines for security costs. (자료원 : Online Air Transport World, www.atwonline.com: 2003년 6월 5일)

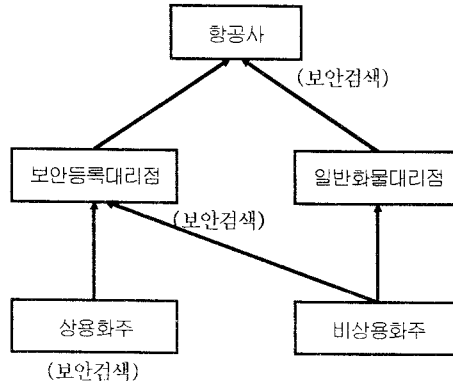
는 것이 탑재 직전에 검색을 실시하는 것보다 효과적인 것으로 지적하고 있다¹⁰⁾. 즉, 화주가 화물을 포장하는 단계에서 보안 조치를 취함으로써 불법물질의 내포를 방지하고 지상운송이나 저장 중의 보안 대책도 수립 실천함으로써 공항에서 검색을 실시하는 방법을 지양해야 한다는 것이다. 물론, 화주가 실시해야 할 보안 대책은 현장의 상황을 반영하여 다양한 방법으로 수행될 수도 있으나 그 효과성은 정부가 따져볼 필요가 있다.

현재 항공화물 보안대책은 국제항공보안의 가장 취약한 분야로 지적되고 있다(ICAO 2000a, Goh 2003). 이는 위에서 지적한대로 항공화물은 공항에서의 100% 검색이 불가능하고 현실적으로 효과적인 보안 대책을 수행하고 있지 못하기 때문이다. 선진국 중에서도 특히 항공보안에 앞서 있는 미국의 TSA나 EU의 항공기구인 ECAC(European Civil Aviation Conference)도 공항에서의 항공화물 검색의 어려움을 인정하고 보안등록대리점제도(Regulated Agent Regime: RAR)를 시행하기로 했다(Goh 2003). 이 제도는 항공화물 대리점이 정부 규정대로 보안 대책을 수행하여 공항에 인도한 화물에 대해서는 공항에서의 보안검색을 생략할 수 있도록 하는 제도이다. 또한, 이들 선진국가들은 화주가 보안대책을 실천하여 화물 운송시스템에 인도한 경우에도 보안 검색을 생략할 수 있도록 하는 상용화주(Known Consignor)제도도 병행운영하고 있다.

결국, 항공화물의 보안 검색은 항공화물 물류 흐름의 효율성과 보안 대책의 효과성을 고려하여 다음 그림과 같은 시스템으로 수행되는 것이 바람직스럽다고 보는 것이다. 즉, 상용화주는 포장, 운반, 저장 단계에서 보안 대책을 수행하므로 상용화주로부터 접수한 화물은 더 이상의 보안 검색의 필요성이 없이 보안등록대리점을 경유하여 항공사로 인도되고, 공항에서도 보안 검색을 하지 않고 항공기에 탑재한다. 또한 상용화주로부터 발생하는 화물은 반드시 보안등록대리점을 경유하게 되는데, 이는 보안등록 대리점이 상용화주를 관리하기 때문이다(ICAO 2000a). 비 상용화주로부터 발생하는 항공화물은 보안등록대리점을 경유하는 경우에는 보안등록대리점에서 보안 검색을 하고 공항에서는 더 이상의 보안 검색을 할 필요가 없으며, 보안등록대리점이 아닌 일반 화물대리점을 경유하는 경우에는 공항에서 해당 항공사가 보안검색을 하

10) 국제민간항공기구의 항공보안 훈련교재, ASTP123/Cargo에 의하면 항공화물의 보안 취약성을 다음과 같이 다섯 가지로 지적하고 있다: (i) volume carried increasing, (ii) cargo system well known, (iii) able to target specific flights, (iv) difficult to screen, (v) low risk to terrorist. 또한 이 문건은 모든 화물을 검색할 수는 없으며, 따라서 화물은 포장되거나 항공사에 인도되기 전에 검색하는 것이 손쉬운 보안대책이라고 지적하고 있다. (자료원: ICAO, 2000a)

여야 한다. 이렇게 되면 공항에서의 보안검색은 비 상용화주가 보안등록화물대리점이 아닌 일반화물대리점을 경유하여 위탁한 화물만 하게 되어 지연이 최소화되고 보안 효과는 최대를 유지할 수 있는 것이다.



<그림 1> 항공화물 흐름과 검색체계

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 책임담당, (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 수행능력 보고, (ix) 업무기강 확립, (x) 해결이 어려운 업무 기강 관련 문제의 보고, (xi) 유관 기관과의 업무 협조. (ICAO, 2000b)

우리나라 안전보안법에 의하면 항공보안업무에 대한 감독 기능은 공항운영자가 담당하도록 되어있는 한편, 실제적 보안업무인 항공여객 및 수하물 검색과 경비업무 등

은 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 소속 되게 되면 위에서 지적인 바와 같은 국제민간항공기구가 요구하는 감독관 기능의 달성이 어려워진다. 즉, 감독관은 보안 업무의 효과 달성뿐만 아니라, 효율성 증진, 업무 기강확립, 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 바람직스럽다고 볼 수 있다.

미국의 경우는 정부기관인 TSA가 보안업무를 주관하는데 감독관 역시 동일조직 소속으로 되어있고, 공항당국이 보안업무를 주관하는 유럽의 경우도 보안감독관은 보안업무 수행업체와 동일한 조직 소속으로 되어있음을 참조할 필요가 있다.

4. 환승승객에 대한 검색업무 책임 문제

안전보안법에 의하여 공항공사는 출발여객과 수하물의 보안검색 책임이 있다. 이 업무에 소요되는 비용은 항공여객들로부터 징수하는 공항이용료로 충당한다. 그러나 인천국제공항에서 환승하는 여객 및 휴대 물품에 대한 검색은 항공사 책임으로 되어 있다(안전보안법 제 17조). 공항공사는 환승승객에 대해서는 공항 사용료를 부과하지 않음으로 환승여객에 대한 일체의 수속은 항공요금을 받고 서비스를 제공하기로 계약한 항공사가 책임지어야 한다는 논리이다. 따라서 공항 지역 내의 보안 통제구역 및 무해지역(sterile area)의 지정과 운영은 공항공사가 담당하고, 출발여객의 보안 검색과 통제도 공항공사가 담당하며, 단지, 환승객에 대한 검색 업무만 항공사가 담당하는 형태로 운영되고 있다. 이는 여객 검색 업무의 이원화로 인해 효율성과 효과성이 극대화 될 수 없는 상황이다. 정부는 민간 기업인 항공사의 고객 보호책임을 강조하는 입장을 견지하는 듯하나 미국이나 유럽 선진국들은 환승객에 대한 보안검색을 우리나라처럼 항공사가 수행하지 않고 공항당국이나 경찰 등 공항의 전반적 여객검색 책임부서에서 수행하고 있음을 상기할 필요가 있다.

V. 결론 - 문제점 해결을 위한 제안

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.

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 보안 조치를 취할 수 있는 시스템을 고안해야 할 것이다.

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

또한, 출발여객 검색과 보안 통제구역 운영은 공항공사가 담당하고, 환승여객에 대한 검색 업무만 항공사 책임으로 분담함으로써 발생하는 비효율성 및 효과성 저해 문제 해결을 위해서는 환승여객을 포함한 모든 항공여객에 대한 검색 업무를 공항공사가 책임지고 다만, 환승객 검색 업무에 소요된 비용만 항공사가 부담하는 체제가 바람직스러울 것 같다. 환승객은 공항이용료를 지불하지 않으므로 환승객 검색에 소요되는 비용은 항공사가 담당하는 것이 경제적으로 합당하다고 본다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부 (2002), 항공안전및보안에관한법률
2. 건설교통부 (2002), 항공안전및보안에관한법률시행규칙
3. 건설교통부 (2002), 항공안전및보안에관한법률시행령
4. Abeyratne, Ruwantissa (1998), Aviation Security-Legal and Regulatory Aspects
5. 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
6. 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
7. ICAO (2002), Annex 17 Security
8. ICAO (2000a), Aviation Security Training Package, Cargo (ASTP 123 / Cargo)
9. ICAO (2000b), Aviation Security Training Package, Supervisors (ASTP 123 / Supervisor)
10. ICAO (1996), Security Manual for Safeguarding Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference, Doc 8973/5
11. IATA (2001), Annual Statistics
12. Milde, Michael (2003), "Aviation Security Post-9/11 - Legal Responses", The New Challenge of International Transportation Security, edited by Lawrence W. Lan, Institute of Traffic and Transportation, National Chiao Tung University, Taiwan, pp 149-160
13. Phipps, Denis (1991), The Management of Aviation Security, Pitman Publishing
14. Wong, Jin-Tsai and Chung, Yi-Shih (2003), "A Blue Print for Aviation Security", The New Challenge of International Transportation Security,

edited by Lawrence W. Lan, Institute of Traffic and Transportation,
National Chiao Tung University, Taiwan, pp 215-222

초 록

본 연구는 항공보안 활동에 관한 국제표준 및 관행에 비추어 보아 우리나라 항공보안체계가 갖는 문제점이 무엇인지를 살펴보고 개선 안을 고찰하는 것을 목표로 한다. 특히, 국제민간항공기구의 규정과 관행을 검토하고 일부 선진국의 항공보안체계를 고려하여 우리나라의 현행 법 및 규제체제나 보안활동 수행 체계가 갖는 문제점을 제시하는 데에 주력하고 이에 따른 일부 개선 안을 고려해 보았다. 본 연구가 수행한 분석의 결과 항공화물 보안의 효과성과 효율성확보를 위하여 상용화주제도와 보안등록대리점 제도를 도입할 것을 제안하며, 항공보안 감독 업무를 공항공사에서 보안업체로 이관시킬 것을 제안하고, 항공여객 검색 업무의 일원화를 제안한다. 국제민간항공기구는 2001년의 미국 뉴욕, 워싱턴 테러 이후 각 체약국이 항공보안에 관한 국제 표준을 준수하는지를 확인하기 위한 감사활동(aviation security audit)을 벌이고 있으며 우리나라는 2004년 4사분기에 감사를 받도록 계획되어 있다. 본 연구는 이와 같은 환경을 고려하여 시도되었으며 연구의 결과가 효과적으로 활용될 수 있을 것을 기대한다.

Abstract

According to the Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, an appropriate authority of each contracting state has to define and allocate tasks and coordinate activities between the departments, agencies and other organizations of the State, airport and aircraft operators and other entities concerned with or responsible for the implementation of various aspects of the national civil aviation security programme. It is generally recognized that the three major parties responsible for the aviation security at an airport are appropriate government departments, airport operator and airlines. The airlines are the beneficiaries of security activities as well as the provider of security activities. So, their responsibilities have been critical in protecting civil aviation from unlawful interferences. The airport has to take leading role in implementing security tasks at airport area because the airport operator is the provider of airport facilities and services to its customer and the security activities belong to its services. The government has the responsibilities not only for establishing regulatory system but also for overseeing the implementation of aviation security activities. The paper is to review the revision of aviation security regulation and the changes of aviation security responsibilities, and costs and task assignment in Republic of Korea after September 11 event. The responsibilities, tasks and costs assigned to airlines, airport operators and government are introduced and evaluated in terms of economic fairness, effectiveness and efficiency of aviation security activities. The drawbacks of new legal system are pointed out and the suggestions to remedy them are proposed as conclusions.

주제어 : 항공보안, 국제민간항공기구, 항공안전 및 보안에 관한 법률, 보안검색, 보안감사