

항공테러방지를 위한 지상 보안활동

-미국 샌프란시스코국제공항을 중심으로-

Ground Security Activities for Prevention of Aviation Terrorism

-Centered on San Francisco International Airport of the U. S. A.-

강맹진*, 강재원**

남부대학교 경찰행정대학*, Burlingame high school California, USA**

Maeng-Jin Kang(maengpol@nambu.ac.kr)*, Jaewon Kang(jaewoon@gmail.com)**

요약

항공산업의 발전으로 급격한 국제화가 이루어지고 있는 현대사회에서 특히 염려가 되는 것은 승객과 항공기 또는 공항을 대상으로 한 테러리즘이라고 할 수 있다. 그런데 항공관련 테러방지를 위한 여러 가지 보안대책 가운데 중심이 되는 것은 지상 보안 활동이고 지상 보안활동의 중심이라 할 수 있는 것은 여객터미널 또는 화물터미널에서 이루어지는 탑승객과 출입자, 화물 등을 대상으로 한 보안활동이라고 생각한다. 일반적으로 지상보안활동은 물리적 보안과 접근통제, 수화물 그리고 승객과 소지품에 대한 100% 보안검색, 화물경비, 기타 통제사항들을 포함하여야 한다. 2001년에 발생한 9.11테러 이후 공항 보안활동에 대한 개선과 강화의 필요성이 강력히 제기되었으며 첨단장비의 개발과 운용에 많은 예산을 투자하고 있다. 또한 미국을 비롯한 세계 각국은 공공서비스 또는 민간서비스의 역할분담 측면에서 민영화를 통한 보안활동 강화를 추구하고 있으며 공항 지상 보안분야에서도 한정적이거나 사(私)경찰활동(Private Police Activities)이 활발하게 이루어지고 있다. 최근 샌프란시스코국제공항 지상 보안활동을 살펴보면 정보수집과 국가관련 중요행사, VIP경호, 법집행, 기관 간 협조, 일상적인 순찰, 교통관련 업무 등은 공(公)경찰인 샌프란시스코경찰국 소속 공항 파견부서에서 담당한다. 반면 민간인으로 구성된 사경찰은 TSA와 같은 국가기관, 공항당국의 지도·감독 하에 X-Ray 관독과 금속탐지기운용, 여권(ID)확인, 폭발물 반응검사 등 검색 업무에 한정된 경향을 보이고 있다. 이와 같은 상황 하에서 공경찰활동과 사경찰활동 간의 조화와 업무의 효율성을 위한 연구가 요구되며 특히 사경찰의 보안활동 강화를 위한 관독 전문가 양성, 이직률 감소 대책 강구, 첨단장비 보급과 보안관련 예산의 확보는 선결되어야 할 과제라고 생각한다. 이와 함께 보안활동 과정에서 부득이 발생하는 일반시민의 프라이버시 침해를 최소화하기 위한 대책 등은 매우 중요한 문제라고 생각한다. 본 연구에서는 샌프란시스코국제공항 국제선 여객터미널 내에서의 경찰활동 사례를 분석하여 보다 발전적인 지상 보안활동을 제안하고자 한다.

■ 중심어 : | 테러 | 공항보안 | 미국 교통안전국 | 사(私)경찰활동 |

Abstract

With the growth of airline management, as well as computer and IT security, the international trade in this modern society has been rapidly increasing. Along with the advancing, airplanes have become a universal means of communication. However, the complications associated with airplane safety have also been brought up as a result, the most concerning of which is terrorism. One of the main counterplans for preventing terrorism is Ground security activities the core of Ground security activities is absolute safety for passengers in both passenger terminal and freight terminal. Subastral security refers to physical protection, proximity control and 100% security search and freight guarding of the passengers' possessions, and the personnel's duties to perform such jobs are becoming more crucial. On the other hand, Airport security check has been gradually developing since the 1960's, when hijacking began to take place. Although the airports have been providing more safe and comfortable services to their customers, terrorism is still happening today. When Ground security activities is minute, the users feel displeasure and discomfort, yet considering solely their convenience can bring problems in achieving safety. Since the 9.11 terror in 2001, the idea of improving and strengthening airport security was reinforced and a considerable amount of estate is being spent today for invention and application of new technology. Various nations, including the United States, have been improving their systems of security through public services; public police department is actively carrying out their duties in airports as well. In San Francisco International Airport, private police department is in charge of collection of data, national events, VIP protection, law enforcement, cooperation within facilities, daily-based patrol and traffic control. Under guidance and supervision of national organizations, such as TSA, general police department interprets X-Rays, operates metal detectors, checks passports or IDs and observes reactions to explosives. Under these circumstances, studies about advancement of cooperation and duties of general police department and private police department necessitated; especially about private police department and their training for searching equipments, decrease in number of turn over rate, invention of technology and prior settlement in estate for security. The privacy of the public, who make up the major population of airport passengers, must also be minimized. In the following research, the activities of police departments in San Francisco International Airport will be analyzed in order to understand recent actions of the United States on airport security.

■ keyword : | Terror | Airport Security | TSA | Private Police Activities |

I. 서론

1. 연구의 목적

미국을 중심으로 한 대테러전쟁에도 불구하고 현재 세계 각국은 근래 발생하는 갖가지 형태의 테러위협에 직면해 있다. 최근인 2007년 아프가니스탄에서 발생한 한국인 21명의 납치와 살해사건을 비롯하여 10월 26일 파키스탄에서 발생한 자살폭탄 테러범의 공격으로 군부대 수송차량이 폭발하면서 적어도 19명이 숨지고 29명이 다치는 등 곳곳에서 테러가 끊이지 않고 있다. 그런데 근래의 테러는 대중이 이용하는 교통수단이 테러의 수단이고 목표가 되는 경향이 농후하다. 특히 미래는 항공산업에 의존적이며 항공산업과 항공교통은 세계화에 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 그러므로 테러를 방지하기 위한 공항보안시스템의 구축은 이 시대의 당면 과제라 할 수 있다. 미국에서 9. 11테러가 발생한지 6년이 되었다[1]. 이후 세계 각국은 공항보안을 강화하고 있으며 특히 피해 당사국인 미국은 그 동안 국가 전반의 보안을 강화하기 위하여 국토안보부를 설치하고 대 테러 관련 정책을 강도 높게 추진하고 있다. 2005년 4월 13일부터는 미국으로 입국하는 항공편 승객의 휴대품은 물론이고 탁송화물에 라이터와 성냥을 휴대 또는 탁송하지 못하도록 하고 있으며 이를 어길 경우 벌금을 부과하는 등의 법규를 시행하고 있고 미국을 출발하거나 도착하는 항공편의 기내에서는 다수의 승객이 모이는 것까지 금지하고 있는 실정이다. 9.11테러 이전에도 항공안전성[2] 확보를 위한 공항 보안활동의 중요성이 강조되고 나름대로 기준을 정비하는 등 노력을 보였으나 여러 가지 문제를 안고 있다. 특히 항공산업의 발전은 보다 더 직접적으로 단시간 내에 인적·물적 교류를 활발하게 함으로써 그 중요성을 더해가고 있다. 그러나 항공교통의 일반화는 적지 않은 문제점을 유발하고 있다. 특히 항공기와 승객을 대상으로 한 테러행위는 인류에게 위협적인 요인이 되고 있는데 1970년대 중반부터 약간씩 감소하는 경향을 보이고 있다. 이것은 항공테러가 국제 사회 전체에 커다란 도전으로 인식됨에 따라 세계 각국이 공항과 항공기, 탑승객과 화물 등에 대한 보안활동을 강화하여 테러를 사전에 차

단하고자 하는 노력을 기울인 결과이기도 하다. 그럼에도 불구하고 항공기와 승객을 대상으로 한 테러는 계속되고 있다. 그런데 항공안전성 확보과정에서 가장 중요한 지상보안 수단인 보안검색은 그 과정상 '100% 무균 상태' 유지가 어려운 것이 현실이다. 본 연구에서는 미국 샌프란시스코국제공항의 최근 지상 보안현황과 경찰활동을 살펴보고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

2.1 연구의 범위

연구의 범위는 미국의 공항 가운데 서부에 위치한 샌프란시스코국제공항의 국제선 여객터미널 청사 내의 보안활동으로 한정하였다. 그런데 미국 내 수백 곳의 공항 가운데 하나의 공항을 연구의 대상으로 하였다. 이는 미국 내 전체 공항의 보안활동을 대변할 수 있는지는 문제가 지적될 수 있다. 그러나 연구의 편의성을 고려하였고 9.11테러 이후 전국의 공항에서 TSA(Transportation Security Administration, 교통안전국)를 중심으로 통일된 보안검색시스템을 운영하고 있는 점에 비추어 연구의 결과는 일반화가 가능하다고 생각된다. 일반적으로 공항에서의 보안활동은 보안검색과 이를 둘러싸고 있는 인적·물적 요인, 법·제도적 요인 그리고 사회·경제적 요인 등 여러 가지 문제와 상관관계가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 1. 지상 보안활동과 보안검색의 개념, 2. 미국 샌프란시스코 국제공항 국제선 여객터미널의 공(public)·사(Private) 경찰활동, 3. 지상 보안활동에 대한 제언을 포함하고자 한다.

2.2 연구의 방법

본 연구를 위하여 우선, 관련 국제기준과 실무적 측면의 정의 등을 참고하였다. 공항 지상보안활동과 보안검색의 개념에 대하여는 김효준 등의 선행 연구를 인용하여 그 중요성을 정리하였다. 그리고 공항 내 보안활동의 상당부분이 민간인 신분인 민간경비원들에 의해 이루어지고 있고 앞으로도 확대·발전 될 것이 전망되어 사경찰(Private Police) 또는 민간 부문과의 역할분담의 필요성에 대하여 논의하였다. 이 과정에서 샌프란시스

코국제공항을 3회에 걸쳐 방문하였으며 민간부분의 지상 보안활동을 사경찰활동으로 한정하여 조명하였다. 또한 TSA와 관련된 자료 일부는 미국 국토안보부와 TSA의 홈페이지를 이용하였다.

II. 지상 보안활동의 개념 및 중요성

1. 지상 보안활동과 보안검색의 개념

공항 및 항공기와 여객을 대상으로 한 테러는 항공기 운항 차질과 공항 전체의 폐쇄는 물론이고 수많은 인명과 재산상 손실을 초래하기 때문에 사전 단계에서부터 철저한 예방책이 마련되어야 한다. 그런데 공항 보안활동에서 무엇보다 중요한 것은 지상 보안활동으로 여기에는 여객터미널, 화물터미널, 활주로, 계류장, 레이더 시설, 관제탑, 이동로, 외곽담장, 인접 지역 등이 포함될 수 있으며 이러한 시설과 공간에서 발생할 수 있는 각종 불법행위를 미연에 방지하기 위한 지상의 모든 활동이라고 정의할 수 있다. 또한 보안검색이라 함은 출국하는 승객과 공항 내 C. I. Q(Customs · Immigration · Quarantine) 지역 및 계류장 등을 출입하는 인원에 대한 신변 검색과 휴대품, 수화물 및 탁송화물에 대한 검사를 통하여 항공기의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 물품 등을 적발하는 행위이며, 이 외에 수상한 행동을 보이는 사람에 대하여 검문함으로써 항공기와 승객에 대한 위해 요소와 인류의 이익에 반하는 행위를 차단하는 활동이라고 정의할 수 있다. 또한 항공기의 안전을 방해하기 위한 불법행위에 사용될 수 있는 물건을 수색하는 행위로도 정의하고 있다.

2. 보안검색의 중요성

공항과 항공기를 대상으로 한 테러는, 발생하면 돌이킬 수 없는 피해를 가져오기 때문에 인류가 공동된 인식으로 대처하고 있는 범죄이다. 그런데 지금까지의 예를 보더라도 항공기가 목적지에 도착한 후 발생한 테러는 극히 적었다. 목적지 도착 후 공공의 이익에 반하는 행위는 테러와 직접적인 관련이 없는 밀수 등 관세적 차원의 문제이기 때문에 보안검색은 항공기 출발지 및

환승 지역에서의 검색에 중점을 두고 있다. 그러므로 성공적인 보안검색의 관건은 접근통제, 특히 개인이 급속탐지기를 통과하는 검색지점에서의 승객과 화물에 대한 검색에 달려 있으며 보안검색이 효과적으로 이루어지기 위해서는 현대화된 검색장비와 시설, 전문 검색요원의 배치와 출입자의 협조가 필요하다. 또한 이 과정에서 법 집행관이 현장에 상주하거나 즉시 대응할 수 있는 체제가 유지되어야 한다. 그런데 보안검색은 승객에 대한 서비스 측면을 고려해야하기 때문에 검색절차는 4초-6초 이내의 짧은 시간에 승객 및 물품을 검색하도록 하여야 하며[3]별도의 위탁 화물에 대한 검색 역시, 전문 인력과 첨단 장비를 이용하여 주도면밀하게 이루어져야 한다.

III. 지상 보안과 경찰활동

1. 경향

일반적으로 미국을 비롯한 선진 각국은 항공테러 방지를 위하여 관련법과 제도를 보완하고 있다. 이와 함께 첨단 보안장비의 개발과 예산확보를 서두르고 있으며 수의자부담원칙에 따른 역할분담 측면에서 사경찰(Private Police)활동 정착과 효율화를 위해 노력하고 있다.

1.1 법제의 강화

세계 여러 나라가 항공테러 방지를 위한 규제 방안을 가지고 있으나 미국만큼 활발한 국가는 드물다. 9.11테러 후 미국인들에게 검문검색은 생활의 당연한 과정이 되었다. '세계 최강의 국가, 안전한 국가의 국민'이라는 자부심에서 벗어나 스스로 자기방어를 하고자 부단히 노력하고 있고 안보를 위해서는 개인의 자유와 인권은 다소 양보할 수 있다는 태도를 가지게 되었다. 자유와 기회의 나라 미국이 애국심이라는 명분아래 개인의 희생을 미덕으로 간주하는 경향을 보이고 있는 것이다. 또한 제한된 범위 내에서 개인의 자유제한은 미국에서 누리는 경제적 풍요의 대가라는 인식이 퍼지고 있다. 이것은 국민의 최우선 욕구가 '풍요'에서 '안전'으로 바

뛰어 국가의 기능 중 '안전서비스'가 제일의 과제로 대두되는 경향과 같다. 반면, 인권문제의 위험성을 지적하는 보고서들도 발표되고 있다. 2005년 뉴욕 '인권변호사 위원회'는 제출한 보고서에서 테러방지를 명분으로 마련된 각종 조치들이 국민의 신변자유를 보장한 수정헌법을 어기고 있다고 주장했다. 미국이 국가안보를 빌미로 인권침해를 가중시키고 있다면서 구급된 이민자에 대한 변호인 접견권을 확대해야 한다는 내용 등 11개 사항을 건의 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 미국에서는 안보가 우선이라는 분위기가 지속되고 있고 국제민간항공기구(ICAO)와 미연방항공국(FAA)은 공항보안을 더욱 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 시설과 장비에 대한 투자는 물론이고 현재 많은 국가들이 국내선, 국제선을 막론하고 항공기 운항에 대한 법적 규제를 강화하기 위한 입법조치를 취하여 테러규제법을 제정하거나 형법의 일부 규정을 개정한 바 있으며 9.11테러 직후인 2001년 11월 18일 "Aviation and Transportation Security Act"를 제정하여 조종실 안전 및 검색 업무 등을 강화하였다. 그동안 미국은 국가안보와 관련된 법에서도 사상과 표현의 자유를 중요하게 여기는 만큼 개인의 기본적 인권과 자유를 유보하는 경우가 드물었다. 그러나 9.11테러 직후 소위 애국법 등이 제정되었는데 이 법은 국민의 기본적 권리를 규제하는 측면이 강하다. 예를 들면 테러단체와 연관성을 의심 받으면 영장 없이 도청이 가능하고(206조) 사전 영장을 받지 않고 압수수색이 가능하고(213조) 도서관에서 무슨 책을 빌려다 보고, 컴퓨터로 무엇을 검색하는지 조사가 가능하고(215조) 테러단체에 대해서는 자선명목으로도 어떠한 지원도 불허한다(803조)는 내용을 포함하고 있다. 미국은 9.11테러 이후 정치, 경제, 군사, 출입국관리 등 모든 분야에서 큰 변화를 겪었는데 국내에서는 국토안보부를 발족시키고 15개 정보기관을 총괄하는 국가정보국장이라는 직책과 테러관련 정보의 수집 장소 겸 대테러 정책 조정의 기능을 담당할 대테러 센터를 신설하였다. 이것은 9.11조사위원회가 2004년 7월 22일 발표한 최종보고서가 권고한 조치들이다. 부시 행정부는 이에 앞서 미국 본토에 대한 테러 방지를 목적으로 지난 2003년 초 이민국과 세관, 교통안전국 등

22개 연방기관을 합쳐 17만여 명의 직원을 갖는 거대 부처인 국토안보부를 발족시킨 바 있다.

1.2 보안장비 개발과 프로그램

얼마 전 영국의 한 보안장비개발 업체가 영국을 방문한 외국인들을 대상으로 실시한 인터뷰에서 대부분이 공항당국의 보안조치에 의해 야기되는 불편함을 감수할 의사가 있다고 밝혀 과거와 달라진 시각을 보여주었다. 그러나 절반 가까운 응답자들은 물품을 숨겨오는 것을 방지하기 위한 승객·수화물 검색시스템이 적절한 것인지에 대해 의구심을 나타냈다. 또 응답자의 46%는 각 공항들이 최신 보안 기술을 사용하지 않고 있다고 생각했다. 이에 대해 한 전문가는 운용 중인 보안장비가 "금속은 감지하지만 다른 무기들을 감지해내지 못하는 탐지기는 심각한 문제"라고 지적한 바 있다. 미국의 한 보안장비 생산 업체는 신기술을 이용, 공항의 보안검색을 획기적으로 향상시킬 수 있다는 것을 보여주고 있다[4]. 9.11테러 이후 Eagle Building Technologies사는 BioSterile's Insight Detection Sentinel이라는 장비를 뉴욕 LaGuardia 공항에서 시험적으로 사용했다. Eagle사는 보안검색장비를 전문으로 공급하는 회사로 수화물의 내부를 검색할 수 있는 감지장비를 선 보였다. 또한 미국은 Orlando국제공항을 차세대 보안 체크포인트 기기의 실험장소로 선하여 2002년 6개의 미래형 프로토타입 보안시스템도 선보였다. 당시 테스트에서는 승객용 3개, 화물용 3개 등 총 6개의 보안장비를 운용했는데 낮은 에너지를 쓰는 X-ray인 Rapiscan Secure 1000 같은 장비는 입고 있는 옷을 투과해 셔츠 주머니 안에 숨긴 플라스틱 칼을 발견하기도 했다. 그러나 몸의 형태가 너무 뚜렷이 보여 여성에 대한 검색은 힘들 것이라고 판단하였으나 이 스캐너를 승객이 이상한 행동을 보일 때만 사용할 것이고 보안검색 요원과 검색 대상자는 성별이 같을 것이라고 밝힌 바 있다. 최근 보안검색에 사용되는 장비로는 4가지 영역, X-Ray Machine, Metal Detector, Explosive Trace Detector (ETD), Explosive Detection System(EDS) 등이 있다. 이 장비를 사용하는 목적은 승객들이 항공기에 들어가기 전에 테러에 사용될 수 있는 품목을 발견

하는데 있으며, 두 가지 영역, 즉 폭발물 감지기, 메탈 감지기로 나누어진다. 메탈 감지기는 Walk Through Metal Detector과정과 Hand Held Metal Detector 과정에 사용되어, 총과 칼, 폭발물 등 승객의 몸에 숨겨져 있을 수 있는 위험물을 발견하는데 목적이 있다[5]. 특히 메탈 감지기의 사용으로 2002년 7월부터 수개월 동안 미국에서는 2백만 건수를 발견하여 사전에 위험 상황을 예방한 것으로 보고되었다. 한편 TSA에서는 최근 후방산란(Backscatter)의 방법으로 메탈과 플라스틱, 폭발물들을 발견하고자 연구하고 있는데 이는 승객이 Backscatter지역을 통과하면 이 장치가 승객의 윤곽과 폭발물을 발견하는 방법이다. 나아가 공항보안과 여객에 대한 서비스를 강화하기 위하여 생물측정학(biometrics)을 도입하는데 집중하고 있다. 또 다른 생물측정학 개념이 도입된 공항 보안프로그램은 Transportation Worker Identification Credential (TWIC) Program을 들 수 있다. 이 과정에는 생물측정 정보를 포함한 카드가 공항 보안검색 영역에서 개인의 신분을 확인하는데 이용된다. 또한 2005년 여름부터는 Registered Traveler(RT) Pilot Program을 5개의 공항, Washington Reagan, Boston Logan, Houston Intercontinental, Los Angeles, Minneapolis 공항 등에 도입하였다. RT Program 운용의 결과 이전의 보안검색과정보다 매우 빠른 것으로 밝혀져 이 제도를 다른 공항에도 확대하고 있다.

1.3 역할분담

80년대 이후 수익자부담원칙과 민영화의 증가에 따라 공공서비스의 민간위탁이 증가하고 있다. 민간위탁이란 정부와의 계약에 따라 민간 기업이 공공서비스를 공급하는 것을 말하는데 국가중요시설 등의 보안활동을 사업주 또는 경비업체에 전담시키는 것이 위탁은 아니며, 그 관리권을 공공기관이 보유한 상태로 운영만 사업주 등이 하는 외주의 형태로 볼 수 있다. 이 과정에서 경쟁개념을 도입하여 보다 효율적인 서비스를 제공함에 그 의의가 있다고 할 수 있다. 현재 많은 선진국들이 행정수요에 민간부분의 자본과 기술을 투자하여 국민에게 보다 나은 서비스를 제공하고 있으며 치안부분

에도 민간경비를 활용하고 있다.

터크만(H. P. Tuckman)은 공공부문 비용체계의 결점과 공공재의 특수성을 인정하였는데 공공부문의 자원에 대하여 최적배분과 능률면에서 비효율에 대한 개선책으로 공공부문 역할 감축과 민간부분의 육성을 비롯한 내용을 주장하였다. 일반적으로 20세기 초까지도 범죄에의 대처는 경찰만의 임무인 것으로 인식되어 왔으나 미국·일본·영국 등 선진국에서는 일찍부터 사경찰을 육성하여 치안서비스를 공동생산 해 왔다. 일부 선진국의 경우 사경찰이 차지하는 예방치안의 비중이 공경찰을 능가하고 있으며 그 영역에 있어서도 컴퓨터 보안·시설탐정·개인 정보의 조사는 물론이고 방범, 수사, 경비를 비롯한 많은 분야에서 경찰기능을 수행하고 있다. 그런데 사회의 각 부문이 다원화되고 전문화됨에 따라 다양한 치안서비스에 대한 요구는 급증하는 반면, 이러한 요구를 충족시키기 위한 예산을 확보하거나 인적자원을 배출하는 면은 미흡한 것이 사실이다. 그러므로 공항에서 필요로 하는 보안서비스도 경찰과 민간부분이 역할을 분담해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 공동생산의 개념은 아직 이론전개의 역사가 짧은 이유 등으로 이에 대한 논의가 활발한 미국에서조차 완전한 개념정의가 부족한 형편이고 이의 구체적 방안과 실현가능성 내지 적용분야에 대해서도 의견이 다양하다. 그런데 학자들의 견해를 바탕으로 공항 보안서비스 공동생산의 개념을 정리하여 보면, 공항 보안서비스는 항공안전성 확보를 위하여 정부나 공항당국을 비롯하여 민간경비업체 등에서 생산·공급하는 재화와 서비스 또는 제반활동을 의미한다고 볼 수 있으며 보안서비스 형성과정에서 경찰과 민간경비부분 나아가서는 시민들까지 참여하는 것이 보안서비스의 공동생산이고 이것이 곧 역할분담이라고 생각된다[6].

2. 샌프란시스코국제공항의 지상 보안활동

9.11테러 발생 다음 해인 2002년 한 해 동안 미국 정부와 민간은 국토안보분야에 1,500억 달러 이상을 투입했다. 그런데 워싱턴포스트의 발표에 의하면 이와 같은 노력에도 불구하고 전문가에게 의뢰한 '미국의 국토안보태세 분야별 평점'에서 가장 좋은 평점인 A를 받은

분야는 철도, 트럭, 버스였으며 반면 공항은 많은 탑승객의 원성을 살 정도로 엄청나게 보안검색을 강화했음에도 불구하고 예상 밖으로 평점 F를 받았다. 일반적으로 미국 내 공항의 경찰활동은 공경찰의 활동과 사경찰활동이 조화를 이루는데 특히 공경찰은 9.11이전에는 유사시의 사후적·법률적 조치에 국한하는 소극적 활동이었다가 9.11테러 직후에는 적극적인 현장근무와 보안검색 감시·감독 활동을 포함하였고 근래에는 테러 관련 정보의 수준에 따른 유동적인 근무형태를 유지하고 있다[7]. 이와 함께 보안검색 영역에서는 한정적이거나 사경찰의 활동이 활발하다.

2.1 TSA를 통한 사경찰활동

과거 미국 의회에서는 공항 보안검색요원들의 자격요건에 대하여 FAA(Federal Aviation Administration)의 기준을 발표하였다. 그러나 2001년 9.11테러가 발생할 당시 이 보안검색요원들의 자격요건에 대한 기준은 적용되지 않았다. 9.11테러 이후 자격 기준과 실제 현장에 대한 격차를 줄이기 위한 방안들이 제시 되었다. 또한 보다 나은 대안들을 찾기 위하여 유럽 공항의 안전체제와 미국 공항의 안전체제를 비교 분석하는 연구들이 이루어 졌다. 실제로 2000년, 103개 국가를 대상으로 한 연구가 이루어 졌는데 그 결과 몇 가지 특징들이 분석되었다. 연구결과에서는 2개의 국가를 제외하고, 다른 국가들의 공항 보안요원에 대한 자격 요건은 미국보다 엄격하였다. 한 가지 예로, 유럽의 경우 보안요원들의 임금이 미국 보안요원의 2배 정도로 높았으며 이들의 직업도 전문적으로 인지되어 있었다. 특히 테러 발생이 가능성이 높은 지역의 나라들은 보다 안전한 항공여행을 위하여 많은 비용을 지불하고 있었다. 2년 동안 100%이상의 이직률을 나타냈던 미국에 비하여 다른 국가의 보안요원들의 이직률은 유의하게 낮았다. 이와 같은 연구 결과에 따라 대통령과 의회, 전문가들은 보안요원들에게 임금을 인상하고 더 나은 교육을 제공하며 장비를 보완할 것에 동의하였다[8]. 2001년 9월 10월에는 “누가 공항의 안전 체제에 책임을 질 것인가”에 대한 논쟁이 활발했다. 결국 2001년 11월 TSA가 만들어졌고 공항에서의 서비스를 향상시키고 필요했던 기술

과 장비를 개선하여 공항의 안전체제를 강화하였다. 즉, 미국 정부가 테러리즘에 대처를 최우선 과제로 삼고 이를 향상시키기 위한 가장 중요한 결정 가운데 첫 번째 정책이 TSA의 시행이었다. TSA(Transportation Security Administration)는 2001년 11월 9일 부시 대통령이 “The Aviation and Transportation Security Act”에 서명함으로써 탄생되었다. TSA의 첫 번째 목적은 미국 내에 있는 429곳의 공항에 2002년 11월까지 TSA의 구성원을 배치하는데 있었으며 그 해 117,000명을 배치한 것을 시작으로 발전하였다. 그러나 당시 미국 내 공항에서는 여행자들에게 대한 신체 검색의 강화로 불만이 고조되었고 검색 현장에서 항의가 빈발하고 소송 준비 사례까지 나올 정도였다. TSA는 2004년 9월 러시아에서 발생한 항공기 폭발사건을 계기로 항공기 탑승객에 대한 검색을 강화하였다. 특히 용의자가 체첸 여성으로 지목되자 여성의 신체에 대한 특수검색을 강도 높게 시행하였으며 이 때문에 여성들이 강한 불만을 터뜨리고 있다. 그럼에도 불구하고 TSA는 금속탐지기에서 이상이 발견된 사람에 대해서는 예외 없이 의심이 가는 신체 부위를 손으로 정밀 검색하도록 했다. 또 컴퓨터로 무작위 선정한 승객과 사전 정보에 따른 정밀 검색 대상자도 금속탐지기 통과와는 별도로 검색요원에 의한 정밀 검색을 받아야 한다. 정밀 검색 대상은 전체의 10-15%나 된다. 또한 미국 정부는 2004년 1월 5일부터 실시한 ‘US-VISIT(Visitor and Immigrant Status Indicator Technology System)’ 프로그램을 점진적으로 출국 시에도 적용하였는데 샌프란시스코국제공항의 경우도 마찬가지였다. ‘US-VISIT’ 프로그램이란 미국 비자를 소지한 모든 외국인 입·출국 승객에 대한 기록을 전자데이터로 기록해 관리하는 시스템을 의미한다. 이 프로그램으로 미국을 방문한 외국인들의 입국 심사 시 지문 스캐닝과 디지털 사진 촬영을 하고 있는데 이 제도가 확대되어 시카고 공항을 필두로 2004년 9.1일 아틀란타를 비롯한 미국 내 11개 공항에서 출국할 때에도 ‘US-VISIT Exit Station’이라고 하는 무인 자동 키오스크에서 화면 지시에 따라 승객 본인이 직접 비자, 여권 및 지문을 스캐닝하는 출국 절차를 밟아야 했으나 최근 들어 효용성을 이유로 출국자에 대한

'US-VISIT Exit Station'을 운용하지 않고 입국 시 이민국 직원에게 제출한 I-94 양식 일부를 항공사에서 수집하여 출국정보를 관리하고 있다. 한편, TSA의 목적은 "No waiting, No weapon"인데 승객의 검색대기 목표시간은 10분 이내이다. 2002년도에 이루어진 TSA의 자체 조사에 따르면 95%이상의 승객이 10분이내의 대기시간을 기록하였는데 TSA는 안전을 위해서 필요한 검색지점의 세 가지 요소 즉, The system, The screener, The passenger에 대한 몇 가지 사항을 제안하고 있다. 첫째, The system은, 공항안전체제에서 가장 중점을 두는 것은 승객이라기보다는 승객이 소유한 물건이며, 둘째, The screener는 공항안전체제가 정부에 소속되어 있든, 민간사업이든 그 여부에 관계없이 검색요원의 효율화가 문제 해결의 핵심이므로 그들에게 보다 질 높은 훈련과 서비스에 대한 고도의 교육이 제공되어야 하며 또한 그들을 장기 확보하여 이직률을 감소시키는 것이 필요하고, 셋째, Passenger screen은 대부분 여행객의 행동이 이상한 경우 여행자의 정보, 즉 여행경력, 신용도, 범죄경력과 다른 부분을 조사하게 된다. 조사 결과에 따라 여행자의 탑승을 거부하거나, 여행기간동안 중점 관찰대상으로 관리하게 된다. 따라서 공항 보안검색의 발전은 승객의 휴대품과 화물 등에 중점을 두기 보다는 검색요원에게 여행자의 행동을 관찰할 수 있는 도구를 제공하거나 경찰활동에 필요한 훈련을 제공하는 것이다. 그런데 일반적으로 민간 보안요원에 의한 경찰활동 중 미흡점은 사항이 발견되거나 근무자의 주관적 판단에 따라 단순히 행동이 어색할 경우에도 별도로 마련된 폭발물 반응 검사 데스크로 안내되어 휴대하지 않고 탑승하는 화물에 대해서도 개봉 검사를 하고 육안 검사 이외에 지난 흔적을 찾기 위한 화학 반응 테이프 검사를 한다. 검색은 내·외국인, 공항근무자, 승객에 대하여 차별 없이 철저하다. 휴대품에 대한 개봉은 물론이고 신발과 양복류의 상의, 점퍼는 물론이고 바지의 금속벨트도 풀어야 한다. 이 과정에서 금속탐지기의 반응이 있을 경우에는 별도의 공간으로 안내되어 맨손에 의한 정밀검사를 받게 되며 양말까지 더듬는 검사를 한다. 이때 보안검색요원은 휴대용 금속탐지기나 무전기를 제외하고 별도의 무장은 하지 않고 있

다. 상황에 따른 최종 검색은 항공기 탑승 직전 탑승구 앞에서 항공안전프로그램에서 특별한 관리가 요구되는 것으로 확인된 내·외국인 또는 무작위로 추출한 승객을 대상으로 선별 검색을 한다. 이미 여객대합실로 들어온 상태인 만큼 항공기 탑승 직전, 신분증과 항공권을 재확인하는 과정에서 별도의 검사를 필요로 하는 승객에 대하여는 재검색을 받는다. TSA는 여러 가지 사항을 권고하고 있는데 공항에서 일상적인 패턴에 맞지 않게 행동하는 사람, 항공기, 작동물들을 보면 신고를 요망하고 있으며 다음 사항들에 대하여는 즉시 대응을 요구하고 있다. 즉, 수상한 항공기, 출발 전 승무원과 승객들의 신분 확인, 수화물 탑승자 신분확인, 근무자들의 적당한 ID 착용여부 그리고 증가하는 위협에 대한 조치로는 알려지지 않은 조종사, 비행기나 헬기 대여 고객, 알려지지 않은 서비스나 인편 배달, 비일상적인 항공기의 사용, 항공기나 시설물들을 배치하는 사람들에 대한 관심, 갑자기 또는 가끔씩 나타나는 사람들에 대한 관심, 항공기 내·외의 일상적인 하역 등에 대하여도 관심을 갖는다. 한편 샌프란시스코국제공항에서 사경찰 활동을 하는 CAS(Covenant Aviation Security) 등은 관련 규정에 의하여 확인된 화물을 검사하는 경찰활동을 하고 있다. CAS는 샌프란시스코공항의 화물과 승객을 대상으로 지상보안활동을 하기위하여 TSA와 계약한 사기업이다. CAS는 물리적인 검사로 승객들의 소지품 등을 검사하는데 TSA가 인지하지 못하는 자물쇠로 잠긴 탁송 화물에 대하여는 경우에 따라 소유주 또는 탁송인의 허락 없이 시건장치 등을 해제하기도 한다. 이 과정에서 위험물질을 포함하여 금지된 품목이 발견된다면 공항경찰을 비롯한 관련 기관에 인도하고 있으며 승객이나 화주의 질문이나 화물에 관한 정보의 제공을 위하여 웹사이트와 수신자부담 전화를 운영하고 더 높은 서비스 제공을 위하여 CAS직원들은 공항당국의 관찰이나 CCTV를 통하여 모니터 되어 진다.

2.2 샌프란시스코경찰국의 경찰활동

샌프란시스코국제공항은 미국 서부의 관문으로 북캘리포니아에 위치하고 있다. 샌프란시스코국제공항은 2006년도에 3천만 명이 넘는 여객이 공항을 이용하였

으며 항공기 운항 편수는 연간 35만 회 이상을 기록하는 국제선과 국내선 항공기 운항 공항이다. 특히 보안 활동의 주요 대상이 되는 탑승인원은 연간 약 1천 700만 명에 해당한다. 행정구역상으로는 정확하게 샌프란시스코 인근의 산마테오 카운티 내 하나의 시인 밀브래시시에 속하는데 샌프란시스코국제공항으로 명명되어 지금까지 사용되고 있다. 일반적으로 산마테오 카운티 내의 밀브래시시에 위치해 있다면 당연히 산마테오카운티 보안관 사무실이나 밀브래경찰서의 경찰활동 영역에 포함되어야 하나 20마일 이상 떨어진 샌프란시스코시 경찰국의 관할에 있는 점은 특이하다. 다시 말하면 샌프란시스코와 샌프란시스코국제공항 사이에는 데일리시티, 콜마타운, 사우스샌프란시스코, 산브루노를 비롯한 몇 개의 도시와 각각의 경찰서가 있음에도 불구하고 샌프란시스코경찰국에 소속되어 공항에 파견된 경찰관들이 경찰활동을 담당하고 있다. 샌프란시스코경찰국은 행정부서와 공항담당부서, 현장운용부서, 수사부서와 2개의 Division 아래 각각 5곳의 Station, 즉 10개의 Station을 두고 있는데 공항경찰을 하나의 Bureau로 하고 관리부서 다음으로 상위에 랭크 시킨 점은 샌프란시스코경찰국에서 공항담당부서가 차지하는 비중이 어느 정도 인가를 짐작하게 한다. 샌프란시스코경찰국 Airport Bureau는 1997년 7월 1일부터 업무를 시작하였다. “지역사회에 중점을 둔 경찰활동”을 목표로 하는데 폭발물 처리를 담당하는 K-9팀 업무를 비롯하여 화물절도, 마약단속에 이르기까지 다양한 활동을 하고 있다. 공항 보안관련 업무는, 공항에 기본적인 경찰서비스를 제공하고 TSA의 보안계획을 감독하며 공항 비상상황에 참가하여 비판적인 역할을 하는 것으로 정리할 수 있다.

또한 베이 지역에 위치한 샌프란시스코국제공항의 특성상 해안을 경비하는 COAST GUARD를 비롯한 인접 경찰관서와 공항 부근을 지나는 미국 국영 철도인 AMTRACK의 자체 경찰인 AMTRAC POLICE와 시내와 공항을 왕래하는 전철이라고 할 수 있는 BART의 자체 경찰인 BART POLICE, 카운티의 보안관인 SHERIFF 등의 협조 요청에 부응하기도 하며 테러와 재난을 대비한 합동훈련을 하기도 한다. 이와 함께

TSA의 공항보안정책에 대하여 의견을 제시하고 협조 사항을 이행하기도 하며 공항위원회의 의결 사항 가운데 보안부문에 대한 지원을 비롯하여 항공사의 탑승카운터나 보안검색현장에서 발생하는 경찰 요청에 대한 응대, 청사 내 보안시설 점검을 비롯한 일상적인 예방차원의 유동순찰과 대민 서비스에도 비중을 두고 있다. 그런데 샌프란시스코국제공항은 2-3년 전 미국 정부에서 실시한 공항보안 비밀점검에서 보안검색 부문이 탈락되는 낮은 점수를 받은 바 있으며 인근의 오클랜드국제공항, 산호세국제공항과 함께 지나치게 관료적인 것으로 평가받았다. 특히 당시에 샌프란시스코국제공항의 보안테스트에서 문제가 된 항목 가운데 일부 휴대용 금속탐지기는 작동불량이었으며 검색요원들도 낡아 뜯겨가방을 확인하지 못한 것으로 보도되었으며[9]경험이 있는 검색요원들이 해고된 후 한 명도 재고용되지 않아 경험이 부족한 검색요원들이 근무하고 있는 것으로 파악되었다. 그럼에도 불구하고 샌프란시스코 공항 역시 공항 보안검색을 위해 첨단 장비 도입을 서두르고 있고 강화된 보안프로그램을 적용하고 있으며 보안검색 현장에 무장 경찰관이 상주하거나 2인 1조의 순찰 인원을 증가 배치하고 경우에 따라서 도착 항공기 연결 통로까지 경찰관들이 진출하여 도착 승객들에 대한 신분확인 절차를 밟고 있다. 그럼에도 불구하고 출발하려는 승객에 대하여는 보안검색 과정에 특별한 문제가 없는 한 개입하지 않고 민간경비원으로 구성된 사경찰의 영역으로 구분되어 있다. 일반적으로 미국 내에 위치하거나 사무실을 둔 모든 항공사는 탑승금지자 명단을 통보 받아 전산 관리하는데, 항공기 탑승수속과정에서 탑승금지자와 동일한 성명 또는 유사한 성명일 경우 항공사 자체적으로 신원확인 절차에 들어가며 독자적인 판단이 어려울 경우 공항 내 경찰에게 연락, 경찰관이 현장에 진출 이를 판단한다. 샌프란시스코국제공항을 비롯한 미국 내 공항에서 경찰은 범집행과 순찰, 치안정보를 수집·작성·배포하며 VIP경호, 모니터링, 각종 신고와 구난에 대한 대응체제 수립 등 치안서비스를 제공하는 본연의 임무에 한정하여 경찰목적을 실현하고 있는 것으로 판단된다.

IV. 결론

샌프란시스코국제공항을 통해 살펴본 미국의 공항 지상 보안활동은 2001년 9. 11테러 발생 이전과 다르게 상황에 따라 유동적인 보안활동을 하고 있다. 9. 11테러 이전까지는 항공사와 계약한 경비업체가 수행하던 보안검색, 경찰에 의한 보안검색지점에 대한 순찰 및 유사시 대응조치를 취하던 형태였다면 9.11테러 직후에는 경찰이 공항 지상보안활동에 다양하게 개입하는 형태였고 최근에는 TSA 지도·감독을 받는 기관의 민간요원들이 사경찰활동을 통하여 보안검색과 같은 한정된 분야에서 보안활동의 주를 이루고 있다. 반면 샌프란시스코경찰국 Airport Bureau에 소속된 경찰은 시민의 서비스 요청에 대한 응대로부터 K-9팀에 의한 폭발물처리(EOD: Explosive Ordnance Disposal), 교통사고조사, 화물절도, 마약단속에 이르기까지 다양하며 범죄예방과 순찰, 교통통제, 정보수집 등과 같은 일상적인 업무에도 비중을 두고 있다. 즉, 공항경찰은 “지역사회에 중점을 둔 경찰활동”을 목표로 사경찰 또는 민간 영역에서 다룰 수 없는 업무에 대하여 여전히 경찰이 중심이 된 활동을 하고 있다.

일반적으로 공항 지상 보안분야는 공중피납이 시작된 1960년대 후반부터 점차 발전하여 왔다. 특히 물리적 보안과 접근통제, 수화물 그리고 승객과 소지품에 대한 100% 보안검색, 화물경비, 기타 통제사항들을 규정한 공항보안규정과 이러한 임무를 수행할 전문요원에 대한 요구는 지속적으로 증대하고 있다. 그런데 지상 보안활동이 치밀하면 치밀한 만큼 이용객들에게 불편감과 불편함을 줄 수 있고 이용객들의 편의를 생각하면 안전 확보에 문제가 발생할 수 있으므로 적절한 조화가 요구된다. 또한 탑승객의 수에 따라 유동적인 근무자의 배치, 검색 수준 등을 적절히 조절하기 위하여 관련 정보가 사경찰 과 공유되어야 한다고 생각된다. 일반적으로 어떤 공항이든 보안을 확보하려는 과정에 어느 정도의 문제점은 있다고 판단된다. 다만 이를 방지하기 위한 노력을 기울이고 있는 것이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 항공관련 테러는 여전히 발생하고 있으며 그 중 상당수가 반입 금지물품의 탑재와

관련된 것들이다. 언급한 바와 같이 지상 보안활동의 중심인 보안검색 역시 경찰활동의 일부이다. 근래 들어 많은 국가에서 보안검색 업무는 대체로 정부 또는 관계 기관의 감독 하에 민간경비회사가 담당하고 있는데 9.11 테러 이후 미국을 중심으로 이에 대한 개선 또는 강화의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 이미 세계 각국은 공공서비스 또는 치안서비스의 역할분담 측면에서 민영화를 통한 보안활동 강화를 추구하고 있으며 공항 지상보안 분야에서도 사경찰활동이 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 현실에서 경찰활동과의 조화와 효율화를 위한 연구가 요구되며 보안장비 운용 및 판독 전문가 양성, 민간경비원의 이직률 감소 대책, 첨단장비 개발과 보안관련 예산의 확보, 보안활동의 주요 대상인 일반시민에 대한 프라이버시 최소화 방안 등이 비중 있게 다루어져야 한다.

참고 문헌

- [1] M. S. Kathleen, AVIATION AND AIRPORT SECURITY, New Jersey: Pearson Prentice Hall, p.11, 2005.
- [2] 강맹진, *한국의 공항보안에 관한 연구*, 동국대학교 대학원, 박사학위논문, pp.3-4, 2001.
- [3] J. S. Michael. "Airport Security Prtalfall: Is the FAA Falling Down?," Security Technology and Design, p.25, 1993.
- [4] 디지털 타임스; 2004. 7. 7.
- [5] Associated Press; 2002. 3. 15.
- [6] 최선우, "치안서비스 공동생산론", 대왕사, pp.20-42, 2002.
- [7] <http://donga.com>
- [8] Shane Lester, AIRPORT SECURITY, -Trip für Travelers-, Booklocker, Inc, p.14. 2003.
- [9] WASHINGTON(AP); 2004(4), <SFO Flunk Undercover Security Test>.

저 자 소 개

강 맹 진(Maeng-Jin Kang)

종신회원

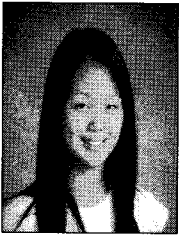


- 2001년 : 동국대학교 대학원
- 경찰행정학과 법학박사
- 현재 : 남부대학교 경찰행정대학
교수

<관심분야> : 경찰활동, 항공테러, 보안검색, 범죄

강 재 원(Jaewon Kang)

준회원



- Burlingame High School
California, USA

<관심분야> : 공공안전, 청소년 문제, 공항, 경찰