

공항 보안검색과 경찰활동에 관한 연구

강 맹 진*

I. 서 론

1. 연구의 목적
2. 연구의 범위 및 방법
 - 가. 연구의 범위
 - 나. 연구의 방법

II. 보안검색의 개념 및 중요성

1. 보안검색의 개념
2. 보안검색의 중요성

III. 관련 협약과 법규정

1. 국제협약
2. 국내 법규 등
3. 국제기준

IV. 보안검색 현황

1. 미국
2. 한국

V. 경찰활동의 효율성 제고

1. 법·제도적 보완
 - 가. 국제적 경향
 - 나. 「항공안전 및 보안에 관한 법률」의 보완
 - 다. 특수경비원에 대한 지도·감독
2. 경찰활동의 적정성 유지
 - 가. 역할분담
 - 나. 근무형태의 개선
 - 다. 정보활동 강화

VI. 결 론

◎ 참 고 문 헌

* 한영대학 경찰행정학 교수·법학박사

공항 보안분야에 관심이 많으며 지금까지 약 300회의 항공기 탑승 경험이 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적

9.11 테러가 발생한지 1년이 되었다. 항공기를 이용한 상상을 초월한 테러로 뉴욕 맨하탄의 세계무역센터(WTC)가 무너져내려 현장에서만 순식간에 2800여명이 목숨을 잃거나 실종되었다.

그런데 이와 같은 대형 참사의 원인이 몇 자루의 소형 칼에 의해서 시작되었다면 과연 누가 이를 믿겠는가? 9.11테러 참사 이전 필자는 항공안전성¹⁾확보를 위한 공항 보안검색의 중요성을 역설한 바 있다. 일반적으로 현대사회는 세계적으로 국제화·개방화가 보편화되고 있으며 급속히 변화하고 있다. 항공기술의 발달은 보다 더 직접적으로 단시간 내에 인적·물적 교류를 가능케 함으로써 그 중요성을 더해가고 있다. 그러나 항공교통의 일반화는 적지 않은 문제점을 유발하고 있다. 즉 공항을 통한 내국인 및 외국인들의 빈번한 출입은 마약류와 총포·도검·화약류 등의 불법 반입과 밀수를 용이하게 해주는 측면이 있으며, 특히 항공기와 승객을 대상으로 한 테러행위는 인류

에게 위협적인 요인이 되고 있다. 1960년대 중반 이후 테러단체들이 항공기에 대한 테러를 그들의 정치적 수단에 이용함으로써 항공기 납치 및 승객들에 대한 테러행위는 본격적으로 심각한 국제문제로 등장하였으며 그 중 1968년과 1972년 사이에 절정을 이룬 항공기 납치는 1969년 한 해 동안 85건이 발생하여 주당 2건이 발생한 것으로 나타났다.²⁾ 이와 같은 항공기와 승객이 목표가 되거나 항공기를 수단으로 한 테러행위는 1970년대 중반부터 약간씩 감소하는 경향을 보이고 있는데 이것은 항공 테러가 국제 사회 전체에 커다란 도전으로 인식됨에 따라 세계 각국이 공항과 항공기에 대한 보안시설 강화 그리고 탑승객과 적재 화물에 대한 보안검색 장비를 개발하고 검색 수준(Level)을 높여 항공 테러를 사전에 차단하고자 하는 노력을 기울인 결과이기도 하다.

그럼에도 불구하고 국제적인 상황의 변화와 국가간 이념·이해관계 대립 등으로 테러는 계속되고 있다. 1990년 Gulf전쟁 이후 무엇보다 테러리즘의 위협이 증가하게 됨에 따라 공항 보안을 보다 강화한 사례가 있었으며³⁾ 최근에는 이스라엘과 팔레스타

0) 항공기운항에 불안정한 요소를 제거함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 행위라고 할 수 있다.

0) 최진태, 테러, 테러리스트 & 테러리즘 (서울: 대영문화사, 1997), p. 75.

0) 김효준, “싱가폴 항공기 피납사건 분석”, 대테러연구, 경찰청, 1991, p. 191.

인(PLO)간의 접전을 비롯 세계 도처에서 국지전이 벌어지고 있는 현실이다. 그런데 항공안전성 확보를 위한 가장 중요한 수단인 보안검색(Security Check)은 그 과정상 수반되는 문제점들로 인하여 '100% 무관상태' 달성은 현실적으로 어려움이 따른다고 생각된다. 이러한 상황 속에서 불법행위 및 테러위협을 사전 차단하여 승객과 항공기에 대한 안전성을 확보하는 공항의 보안활동은 무엇보다 중요한 문제라 할 수 있다. 그런데 이것은 공항 이용객과 화물에 대한 보안검색과 내·외곽의 시설물에 대한 경비 등 폭넓은 연구를 통하여 구체화 될 수 있으나 본 연구에서는 보안검색과 경찰활동에 초점을 맞추고자 한다.

우리나라의 경우 「2000년 ASEM」⁴⁾과 「2002년 월드컵」⁵⁾을 사고 없이 마친 바 있으나 앞으로도 「2005년 APEC」⁶⁾ 등 대규모 국제 행사를 앞두고 있고 남·북간 해빙 무드를 틈탄 극좌·극우단체 및 회교세력과 이외의 조직에 의한 테러위협을 안고 있다.⁷⁾ 이러한 국제정세 흐름에 따라 공항에서의 치안서비스 특히, 보안검색과 경찰활동에 관한 연구가 필요하다고 생각된다. 이를 위하여 9.11테러⁸⁾의 피해 당사국인 미국의 최근 공항 보안검색 현황을 살펴보고 한국의 대표적인 공항이라 할 수 있는 김포 및 인천국제공항의 보안검색실태와 비교 분석, 항공안전성 확보를 위한 경찰활동의 효율화 방안을 제시하고자 한다.⁹⁾

- 0) 이 행사는 아시아·유럽 각국의 정상 26명 내외와 수행각료 등 외교사절 그리고 수많은 귀빈들이 참가하여 사고 없이 종료되었으나 당시, 공안 당국에 의하면 일부 국가원수와 항공기 등에 대한 테러 위협 첩보가 있었으며 그 대비책의 일환으로 공항·회의장·숙박시설 등에 대한 보안 검색, 경비수준을 최고 수준인 '갑호' 비상경계를 유지하였다.
- 0) 4년마다 열리는 대표적인 스포츠 행사로 32개국의 선수와 임원 및 응원단 등 수 만 명이 참가한 바 있다. 일본과 공동으로 개최하였으며 경찰은 대회 기간 중 최고수준의 경계태세를 유지하였으며 불상사 없이 행사를 치러내는 등 국내의 치안 수준을 외국에 널리 알리는 계기가 되기도 하였다.
- 0) 제13차 APEC 정상회담을 말한다. 이 회담에는 아시아·태평양지역의 21개국 정상을 비롯하여 경제각료와 외교사절 등이 참가하기로 되어 있는 국제규모의 행사이다.
- 0) 1988년 이후 미국의 테러지원국 리스트에 등재되어 있는 북한은 현 정부와의 관계 개선으로 남북간 화해무드를 조성하고 있다. 이와 관련하여 미국도 2000년 10월 7일자 담화에서 어느 정도 요건이 충족되면 북한을 테러지원국에서 제외하겠다는 관계개선 의지를 밝힌 바 있으나 미국 내에서는 아직도 시기상조라는 의견이 주류를 이루고 있다. 또한 최근인 2002년 9월 부시 미국 대통령의 발언에서도 북한을 아직도 믿을 수 없는 '악의 축'과 같은 선상에 있는 국가로 규정한 바 있다.
- 0) 이는 2001. 9. 11일 오전 8시 46분에 최초 발생한 미국 뉴욕에 위치한 국제무역센터(WTC)에 대한 항공기납치 충돌을 이용한 대형 참사로서 희생자 2801명, 현장 복구비용 210억 달러와 이에 따른 대 테러전 비용으로 300억 달러를 비롯 약 1000억 달러의 예산이 사용되었다. -미국 백악관 예산관리국(OMB)이 2002년 9. 10일 발표한 자료 중 일부

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

연구의 범위는 한국의 대표적 공항인 김포공항¹⁰⁾과 인천국제공항¹¹⁾의 보안검색과 경찰활동, 그리고 미국의 여러 공항 중 필자가 최근 방문한 로스엔젤레스 국제공항(LAX), 뉴욕의 존 에프 케네디 공항(JFK), 워싱턴의 덜러스 국제공항(IAD) 그리고 샌프란시스코 국제공항(SFO) 등 4곳의 공항 보안검색과 경찰활동에 관한 연구를 범위로 한정하였으나 미국 내 공항에 대한 내용은 개괄적인 것이 될 것이며 한국의 경우가 주가 될 것이다.

한국의 공항 중 연구범위에 포함된 김포공항과 인천국제공항은 국가의 중요시설로 분류되고 있다. 이것은 말 그대로 사회간접자본 측면과 안보적 측면의 중요성을 동시에 의미하는 것이다. 더욱이 공항 보안검색 효율화를 통한 공항 치안서비스의 제고라는 측면의 연구는 어떤 면에서는 보안성을 요

하기도 한다.

그런데 일반적으로 항공 테러는 한 번 발생하면 돌이키기 어려운 파급효과를 가져오며 국익에도 반한다. 우리나라는 지구상 유일의 분단국가라는 측면과 특히 항공기 이륙 후 5분 이내에 적국의 비행 금지구역에 진입할 수 있다는 사실 등이 항공테러의 차단을 위한 공항보안의 중요성과 맥락을 같이 한다.

그런데 공항의 보안활동은 근래에 이르러 국가 기관의 적극적 개입보다는 민간부분의 역할증대 방안으로 귀결되었으나 9.11테러 이후 세계 각 국은 앞다투어 공항보안을 강화하고 있으며 일면 경찰권의 강화를 정당화하고 있어 과거로의 회귀 경향을 보이는 면도 있다.

한편 공항에서의 경찰활동은 가장 중요한 보안검색과 이를 둘러싸고 있는 인적·물적 요인, 법·제도적 요인 그리고 사회·경제적 요인 등 여러 가지 문제와 상관관계가 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 여러 가

0) 국내 16곳의 민간 항공기 취항 공항 중 현재 국제선이 운항되는 곳은 인천·부산·제주·광주·대구공항 등이며 인천국제공항은 2001년 3월 29일 개항하였다.
0) 김포공항은 2001년 3월 28일 까지 국제선과 국내선 혼용의 국제공항체제를 유지하다가 이후부터 김포국제공항의 국제선 전체 항공편이 인천국제공항을 이용하게 되어 국내선 노선만 운항하게 되었고 유사시 인천국제공항의 항공기 이착륙 공항으로 이용될 계획이다.
0) 지난 세기말부터 국제화의 조류 속에서 동북아시아는 비약적인 발전을 거듭하고 있다. 세계 항공수요의 약 38%를 차지하는 아시아·태평양지역의 국제수송량은 2010년에 이르러서는 50%에 육박할 것으로 전망되며 그 대부분이 한국, 일본에서 발생하고 있다. 2001년 3월 29일 개항한 인천국제공항은 북미 및 유럽을 연결하는 동북아시아 지역의 중추(Hub)공항을 목표로 개항하였다; 인천국제공항공사 교육훈련팀, 인천국제공항(공항운영자용 교재), 2000, preface 참조.

지 보안수단 중 승객과 승객의 화물에 대한 보안검색 실태를 중심으로 경찰활동의 효율화 방안의 제시를 연구의 범위로 하였다.

이를 위하여 다루어지는 내용들은

- 첫째, 보안검색의 개념과 중요성
- 둘째, 관련 협약과 법 규정 현황
- 셋째, 미국과 한국의 보안검색 실태
- 넷째, 경찰활동 효율화 방안 등이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 공항 여객터미널에서의 보안검색에 중점을 두었다.

우선 국제기준 등을 참고하여 공항 보안검색의 개념과 중요성을 정의하였다. 국제협약과 관련 국내 법규정 등은 국내·외의 저술 및 선행연구에 대한 문헌조사(Documentary Review) 과정을 거쳤다. 그리고 공항 내 여러 분야의 보안활동이 해당 기관의 지도·감독 하에 민간경비업체 소속 특수경비원들에 의해 이루어지고 있고 앞으로 확대·발전될 것이 전망되어 경찰활동과 민간경비의 역할분담의 필요성에 대하여 견해 일부를 정리하였다.

한편 보안검색의 세계적 경향을 파악하기 위하여 필자가 2002. 7. 26일부터 2002년 8. 8일까지 미국의 일부 공항을 직접 방문하거나 비행 경험이 풍부한 국제선 항공기 승무원들이 지득한 내용을 재구성하는

방법으로 미국의 보안검색 현황을 정리하였다. 그런데 어떤 면에서는 요즘과 같은 시기에 그것도 9.11테러의 피해 당사국의 보안검색 현황을 파악하여 국내의 현실과 비교한다는 것은 편향적일 수 있으나 과거나 현재의 공항안전과 관련된 프로그램의 대부분이 국제민간항공기구(ICAO)의 권고사항 또는 미연방항공국(US. FAA)의 안전요구 규정을 따르는 현실을 감안하였다.

국내 공항의 보안검색 현황에 대하여는 필자가 공항을 방문하거나 면담을 통하여 자료를 수집하였는데 김포공항은 수시 방문하여 보안검색 절차와 내용들을 파악하였고 인천국제공항에 대하여는 지난 3월과 7월 출국시 파악한 사항과 일부 내용은 근무자를 대상으로 면담하였다.

경찰활동에 관한 부분은 필자의 항공기 탑승과 공항이용 경험, 선행연구와 관련 법 적용실태 등을 토대로 보완·개선되어야 하는 내용을 주관적인 판단에 의하여 제시하였다. 그런데 공항의 보안검색이 마치 문제가 있는 내용의 연구로 인식될 수 있으나 이는 그렇지 않으며 분명 선진화되고 잘 운영되는 부분이 많이 있다. 그러나 연구의 특성상 잘 운영되고 있는 부분에 대한 내용은 연구라기보다는 홍보라고 생각한다. 이와 같은 이유로 좋은 점보다는 보완되어야 한다고 판단하는 부분에 초점을 맞추었다.

II. 공항 보안검색의 개념 및 중요성

1. 보안검색의 개념

공항의 안전성과 관련된 일반적 보안에는 테러리스트에 의한 공중피납(Skyjacking)과 폭발물 및 폭탄위협, 항공화물 절도, 승객 수화물·항공권·물품 절도, 그리고 주차장에서의 절도, 혼잡경비, VIP경호, 교통 통제 및 잠재적 재난 예방활동 등이 포함되는 매우 복잡하고 전문성을 요하는 분야라고 볼 수 있다.

특히 항공테러는 항공기 운항 차질과 공항 전체의 폐쇄를 가져다주기도 하며 수많은 인명과 재산상 손실을 가져다주기 때문에 사전 단계에서부터 철저한 예방책이 마련되어야 한다. 그런데 공항보안활동에서 무엇보다 중요한 것은 여객터미널 내에서의 보안검색과 내·외곽의 중요시설에 대한 경비라고 할 수 있는데 보안검색이라 함은 출국하는 승객과 공항 내 국제 자유지역(C. I. Q지역)¹²⁾ 및 계류장 등을 출입하는 모

든 인원 에 대한 신변 검색과 휴대품, 수화물 및 탁송화물에 대한 검사를 통하여 항공기의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 물품(총포·도검·화약류 등)을 적발하는 행위이며, 이 외에 수상한 거동을 보이는 사람에 대하여 주위 사정을 합리적으로 판단 불심검문 함으로써 항공기와 승객에 대한 위해 요소와 국익에 반하는 행위를 사전 차단하는 활동¹³⁾이라고 정의할 수 있다.

2. 보안검색의 중요성

오늘날 공항 보안과 관련된 여러 가지 문제점들은 세계 각국이 공통적으로 안고 있는데 마약류 및 총기의 불법 반입·반출은 사회 전반에 위협요소가 될 수 있으며, 공항 특히 항공기를 대상으로 한 테러는 한번 발생하면 돌이킬 수 없는 인명과 재산의 피해를 가져오기 때문에 전 인류가 공통된 인식을 갖고 대처하고 있는 중요한 범죄이다. 더욱이 우리나라는 아직까지 세계 유일의 분단국이라는 특수한 상황, 그리고 김포공항과 인천국제공항으로부터 비무장지대

0) C. I. Q지역은 세관(Customs)·출입국관리(Immigration)·검역(Quarantine)지역이란 말로 공식 명칭은 아니며 편의상 쓰이는 용어로 볼 수 있다.

0) 경찰은 실무 측면에서 다음과 같이 정리하고 있다. 1) 총포·도검·화약류 등 보안위해물품 적발 2) 마약소지 및 외환관리법 위반사범 적발 3) 신원특이자 출국동향 파악 4) 수배자 등 범법자 검거 및 처리 등. 그런데 시행 단계에 있는 「항공안전 및 보안에 관한 법률」 제2조(정의) 8.에서는 “불법행위를 하는 데 사용될 수 있는 무기 또는 폭발물 등 위험성이 있는 물건을 탐지·수색하기 위한 행위”로 정의하고 있다.

(DMZ)와 북방한계선(NLL)의 거리는 불과 수 십km 내외로 항공기가 이륙 후 군사분계선을 월경하는 데 불과 몇 분 정도면 가능하다는 점¹⁴⁾에서 볼 때 사전 예방이 특히 중요하다. 그런데 지금까지의 예를 보더라도 항공기가 목적지에 도착한 후 발생한 테러사건은 극히 적었다. 목적지 도착 후 항공기와 탑승객, 공공의 이익에 반하는 행위는 테러와 직접적인 관련이 없는 밀수 등 관세적 차원의 문제이기 때문에 세계적으로 공항보안은 보안검색에 비중을 두고 있으며, 이 경우 보안검색은 항공기 출발지역의 검색에 중점을 두고 있다.

따라서 성공적인 보안검색의 관건은 접근 통제, 특히 개인이 금속탐지기를 통과하는 검색지점(Check point)에서의 승객과 화물에 대한 검색에 달려 있으며 검색이 효과적으로 이루어지기 위해서는 현대화된 검색 장비와 전문 검색요원이 배치되어야 한다. 또한 이 과정에서는 법 집행관이 현장에 상주해서 타인에게 위협을 가하거나 위험한 물건을 소지한 채 항공기 출발지역에 가려는 사람을 몇 분 이내에 체포할 수 있도록 해야 한다. 그런데 보안검색은 승객에 대한 서비스 측면을 고려하지 않으면 안되기 때

문에 검색절차는 4초~6초 이내의 짧은 시간에 승객 및 물품을 검색하도록 하여야 한다.¹⁵⁾

III. 관련 협약과 법규정

1. 국제협약

최근까지도 계속 발생하고 있는 테러 중에서 항공기에 대한 테러는 다른 테러와는 달리 비교적 오랜 역사를 가지고 있어 고전적인 테러라고 할 수 있는데, 오늘날에 와서는 그 어느 테러보다도 법적 대처 방안이 잘 확보되어 있다고 볼 수 있다. 항공기는 그 자체가 고도 기술의 산물일 뿐만 아니라 높은 고도에서 장시간 운항도 가능한 것이다. 그러나 운항중인 항공기는 그 성질상 고립되어 있을 뿐만 아니라 승무원만 제압하면 승객과 승무원 전원을 인질로 할 수 있다. 그리고 자체 통신시설만으로도 원하는 그 어느 장소와 통화가 가능하며 은신처로의 비행이 가능하다. 이러한 항공테러의 경우 세계의 이목을 쉽게 끌 수 있기 때문에 정치적인 목적의 테러 대상으로 적격이며 다른 방법 보

0) 예를 들어 항공기에 대한 테러로 항공기가 휴전선을 넘게 된다고 가정할 경우 남북 당국간 대화 전에 피랍 항공기는 이미 북한 상공에 들어가게 된다는 점을 고려할 필요가 있다.

0) Michael J. Stedman, "Airport Security Praterfall: Is the FAA Falling Down?", Security Technology and Design, July/August 1993, pp. 15-18.

다 체포의 위험성이 적어 항공기가 빈번한 테러의 대상이 되어 왔다.¹⁶⁾

한편, 민간항공에 대한 태업(sabotage)이나 하이재킹 그리고 테러리즘과 기타 저해행위에 대응할 수 있는 조치에 대한 국

제협약으로는 1) 항공기 내에서 범한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약¹⁷⁾, 2) 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약¹⁸⁾, 3) 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약¹⁹⁾ 등으로 정리할 수 있다.

16) Yonah Alexander and Eugene Sochor, *Aerial Piracy and Aviation Security* (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1990), p. 36.

0) 항공기내에서 범한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약 (CONVENTION ON OFFENSES AND CERTAIN OTHER ACTS COMMITTED ON BOARD AIRCRAFT)은 1963년 동경에서 작성되어 1969년 발효되었다. 한국은 1970년 10월 22일 국회에서 비준동의 절차를 밟았으며 1971년 5월 20일 대통령에 의해 공포되어 효력이 발생되었다. 동경협약이라고 불리는데 관련내용만을 정리하면, 제1장 협약의 범위 제1조 ①, ⑥에서 「범죄의 구성여부를 불문하고 항공기와 기내의 인명 및 재산의 안전을 위태롭게 할 수 있거나 하는 행위 또는 기내의 질서 및 규율을 위협하는 행위」에 대한 조약의 적용과, 제2장 재판관할권 제3조 ①에는 「항공기의 등록국은 동 항공기 내에서 행하여진 범죄나 행위에 대한 재판관할권을 가진다」고 되어 있어 재판관할권을 언급하고 있으며, 제3장 항공기 기장의 권한 제6조 ①에서는 「항공기의 기장은 항공기 내에서 어떤 자가 제1조 제1항에 규정된 범죄나 행위를 범하였거나 범하려고 한다는 것을 믿을 만한 상당한 이유가 있을 경우에는 그 자에 대하여 다음을 위하여 요구되는 감금을 포함한 조치를 부과할 수 있다고 되어 있는데 이것은 ㉠ 항공기와 기내의 인명 및 재산의 안전 보호 ㉡ 기내의 질서와 규율의 유지 ㉢ 본 장의 규정에 따라 상기자를 관계당국에 인도하거나 또는 항공기에서의 하기 조치를 취할 수 있는 기장의 권한 확보」 등을 규정하고 있으며, 이 외에도 「항공기의 불법점유」와 「체약국의 권한과 의무」 등을 규정하고 있다.

18) 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약 (CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL SEIZURE OF AIRCRAFT)은 1970년 12월 16일 네델란드 헤이그에서 채택되었으며 1971년 10월 14일 발효되었고 한국은 1973년 1월 18일 가입하였다. 헤이그협약이라고 하는데 이 협약의 <전문>에서는 「본 협약의 당사국들은 비행 중에 있는 항공기의 불법적인 납치 또는 점거행위가 인명 및 재산의 안전에 위해를 가하고 항공업무 수행에 중대한 영향을 미치며 또한 민간항공의 안전에 대한 세계인의 신뢰를 저해하는 것임을 고려하고, 그와 같은 행위의 발생이 중대한 관심사임을 고려하고, 그와 같은 행위를 방지하기 위하여 범인들의 처벌에 관한 적절한 조치를 규정하기 위한 긴박한 필요성이 있음을 고려하여 다음과 같이 고려하였다」고 밝히면서, 제1조 비행 중에 있는 항공기에 탑승한 어떠한 자도, ㉠ 「폭력 또는 그 위협에 의하여 또는 그 밖의 어떠한 다른 형태의 협박에 의하여 불법적으로 항공기를 납치 또는 점거하거나 또는 그와 같은 행위를 하고자 시도하는 경우」 ㉡ 「그와 같은 행위를 하거나, 하고자 시도하는 자의 공범자의 경우에는 죄(이하<범죄>라 한다)를 범한 것으로 한다」고 되어 있어 공범에 대한 처벌규정을 신설하였으며, 제2조에서는 「각 체약국은 범죄를 엄중한 형벌로 처벌할 수 있도록 할 의무를 진다」고 되어 있다. 이 외에도 승객과 승무원에 대한 폭력행사에 대한 관할권 등에 대하여 언급되어 있다.

19) 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약 (CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS AGAINST THE SAFETY OF CIVIL AVIATION)은 1971년 9월 23일 캐나다 몬트리올에서 채택되어 1973년 1월 13일 1발효되었고 한국은 1973년 8월 2일 가입하였다. 몬트리올 협약이라고도 불린다.

이와 같은 항공테러에 관한 국제협약은 시간이 지남에 따라 더욱 구체화되었으며, 이외에도 테러리즘에 관한 선언(1978. 7. 17 제4차 서방선진국정상회담), 하이재킹에 관한 선언(1980. 6. 23 제6차 서방선진국정상회담), 테러리즘에 관한 선언(1981. 7. 21 제7차 서방선진국정상회담), 국제테러리즘 억제에 관한 선언(1984. 6. 9 제10차 서방선진국정상회담) 등 세계 각국이 항공테러 억제를 위한 노력을 보이고 있다. 이러한 이유 때문에 적어도 9.11테러 이전까지는 항공테러가 감소 추세를 보였는지 모르겠으나 현행 관계 조약상의 흐름은 없는지 검토해 보아야 할 것이다. 이 점에서 1988년 2월 23일에 채택된 '민간항공의 안전을 위해 불법행위의 억제를 규정한 몬트

리올협약을 보완키 위한 국제 민간용 공항에서의 불법 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 Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Done at Montreal on 23 September 1971)의 성과를 지켜보아야 할 것이다. 이는 비행중 뿐만 아니라 날로 증가 추세에 있는 공항에서의 범죄 등에 비추어 주목해야 할 조약이다.²⁰⁾ 또한 세계 각국은 9.11 테러 직후인 2001년 12월 20일 비준된 '가소성폭약의 탐지용 식별에 관한 협약'²¹⁾의 준수를 위한 노력을 하고 있다.

이 협약은 동경협약과 헤이그협약이 민간항공의 안전에 대한 불법행위를 효과적으로 규제하지 못하게 되자 두 협약을 보완하기 위해 1년 만에 다시 체결되었다. 이 협약은 불법방해행위협약(Sabotage Convention)이라고 알려져 있는 바와 같이 과거의 두 협약에서 볼 수 없었던 항공기에 대한 폭력과 방해행위에 대한 규정이 포함되어 있다. 이를 살펴보면, 제1조 ① 「어떠한 자도 불법적이며 고의적으로」 ④ 「비행중인 항공기에 탑승한 자에 대하여 폭력행위를 행하고 동 행위가 그 항공기의 안전에 위해를 가할 가능성이 있는 경우」, ⑤ 「비행중인 항공기를 파괴하는 경우 또는 그러한 항공기를 훼손하여 비행을 불가능하게 하거나 비행의 안전에 위해를 줄 가능성이 있는 경우」, ⑥ 「어떠한 방법에 의하여서라도 운항중인 항공기상에 그 항공기를 파괴 할 가능성이 있거나 또는 그 항공기를 훼손하여 비행의 안전에 위해를 줄 가능성이 있는 장치나 물질을 설치하거나 또는 설치되도록 하는 경우」, ⑦ 「항공시설을 파괴 혹은 손상하거나 또는 그 운용을 방해하여 그러한 행위가 비행중인 항공기의 안전에 위해를 줄 가능성이 있는 경우」, ⑧ 「허위 정보를 교신, 그로 인하여 비행중인 항공기의 안전에 위해를 주는 경우에는 범죄를 범한 것으로 한다」고 규정하기에 이르렀다. 이것은 범죄의 범위를 항공기의 불법납치 뿐만 아니라 지상에서의 공격 및 비행 시설물에 대한 공격까지도 포함하는 것으로 확대시켰으며, 미수와 공범까지도 포함시켰다. 이 외에도 헤이그협약과 마찬가지로 '인도 아니면 기소'(aut dedere, aut judicare)원칙을 확립하였으며(제7조), 재판관할권 역시 이와 동일하다. 다만 순수한 국내범인 경우에는 이 협약의 적용을 받지 않으나 범인이 외국으로 도피한 경우에는 적용을 받는 것으로 하였다(제4조 2항).

0) 정형근, 국제테러의 법적 규제에 관한 연구, (서울: 고려원, 1992), p. 99.

0) 이는, 표시되지 않은 가소성 폭발물을 사용하거나 변형하는 것을 방지하기 위하여, 협약이 시행되기 전에 제조된, 표시되지 않은 가소성폭발물이 자국영토에 반입되거나 반출되지 않도록, 폭발물의 소지 통제 및 이동 통제를 위한 대책 수립을 위한 협약을 말함.

2. 국내 법규 등

공항 보안검색과 관련된 국내 법규정 등을 살펴보면 다음과 같다.

가. 항공법

항공법(91.12.14 법률 제4435호) 제61조 『폭발물 등의 운송 또는 휴대의 금지』에서는 ① 폭발성 또는 연소성이 높은 물건 기타 다른 사람에게 위해를 주거나 다른 물건을 손괴할 우려가 있는 물건으로서 교통부령이 정하는 것인 이를 항공기에 의하여 운송하여서는 아니되며,...²²⁾라고 규정되어 있어 항공기를 통한 위험물 운송금지와 기내 제한을 규정하고 있다.

나. 항공법시행규칙

항공법시행규칙 제188조 『운송금지 물건 및 무기 등의 보관』에서는 ① 법 제61조 제1항의 규정에 의하여 운송이 금지되는 물건은 다음 각호의 것으로서 국제민간항공기구에서 정한 위험물항공운송에 관한 기술상의 기준이 정하는 품목으로 한다. 여기에는 화약류²³⁾ · 고압가스²⁴⁾ · 인화성액체²⁵⁾ · 가연성물질류²⁶⁾ · 산화성물질류²⁷⁾ · 독물질²⁸⁾ · 방사성물질²⁹⁾ · 부식성물질³⁰⁾ · 자성물질³¹⁾ · 마취성 물질³²⁾ · 총포도검류 등³³⁾ · 기타 유해물질³⁴⁾을 포함하고 있다.

② 제1항의 규정에도 불구하고 예외적으로 물건을 항공기에 의하여 운송할 수 있다³⁵⁾고 규정하였으며,

- 0) ② 항공운송업사업을 경영하는자(이하 항공운송사업자라 한다.)는 수송품 중에 제①항의 규정에 해당하는 물건의 유무를 확인하기 위하여 그가 지정한 직원으로 하여금 그 수송이 의뢰되는 때에는 이를 점검하게 하여야 한다.
- ③ 누구든지 무기 또는 제①항의 규정에 의한 물건을 항공기 안에 가지고 들어 가서는 아니된다.
- ④ 제③항의 단서 규정에 의하여 무기 또는 물건을 휴대하고자 하는 자는 항공기내의 보안 업무를 담당하는 자를 제외하고는 탑승 전에 이를 항공기의 기장에게 보관시키고 목적지에 도착한 후 반환 받아야 한다.
- ⑤ 경찰관직무집행법 제2조의 경찰관의 직무를 행하는 자 또는 경비업법 제2조 제3호 나목의 특수경비원은 제1항 및 제3항의 규정에 의한 무기 또는 물건의 휴대 여부를 확인하기 위하여 여객의 신체 또는 물건을 검색할 수 있다.[개정 2001. 4. 7] [[시행일 2001. 7. 8]]
- ⑥ 항공운송사업자 또는 소유자 등은 항공기의 안전을 위하여 필요한 경우에는 청원경찰법에 의한 청원경찰 또는 경비업법에 의한 특수경비원으로 하여금 항공기의 경비를 담당하게 할 수 있다.[개정 2001. 4. 7] [[시행일 2001. 7. 8]]
- 0) 총포·도검·화약류 등 단속법에 의한 화약·폭약·화공품과 기타 폭발성 있는 물건.
- 0) 섭씨 50도 미만의 임계온도를 가진 물질, 섭씨 50도에서 300킬로파스칼을 초과하는 절대압력(진공을 0으로 하는 압력을 말한다.)을 가진 물질, 섭씨 21.1도에서 280킬로파스칼을 초과하거나 섭씨 54.4도에서 730킬로파스칼을 초과하는 절대압력을 가진 물건 또는 섭씨 37.8도에서 280킬로파스칼을 초과하는 절대가스압력(진공을 0으로 하는 가스압력)을 가진 액체상태의 인화성 물질.
- 0) 밀폐식 인화점 측정법에 의한 인화점이 섭씨 60.5도 이하인 액체 또는 개방식 인화점 측정법에 의한 인화점이 섭씨 65.5도 이하인 액체.

③ 법 제61조 제3항 단서의 규정에 의하여 항공기 내의 질서 및 규율을 해하는 행위를 방지하는 직무를 행하는 자³⁶⁾로서 항공기의 소유자 등의 신청에 의하여 교통부장관이 지정하는 자는 항공기 안에 제1항의 규정에 의한 물건을 가지고 들어 갈 수 있다고 하였고,

④ 법 제61조 제4항의 규정에 의하여 당해 항공기의 기장이 무기를 보관하는 때에는 지정된 장소에 이를 보관하고 그 인계·인수를 명확히 하여야 한다고 규정되어 있

어 항공보안의 정확성을 요구하고 있다.

다. 항공안전 및 보안에 관한 법률

항공기 테러에 관해서는 우리 나라가 동경협약, 헤이그협약, 몬트리올협약에 가입하게 됨에 따라 이 조약에서 명시한 국내 입법조치 의무를 지게 되었고 그 실시를 위해 1974년에 『항공기운항안전법』을 제정하였다. 그런데 9.11테러 이후 건설교통부 주관으로 입법이 추진되어 오던 민간항공보안법이 현행 『항공기운항안전법』을 포함하여

- 0) 다음 각 목에서 정하는 물질.
- 가, 가연성 고체: 화기 등에 의하여 용이하게 점화되며 화재를 조장할 수 있는 가연성 고체.
 - 나, 자연발화성 물질: 통상적인 운송상태에서 마찰·습기흡수·화학변화 등으로 인하여 자연발열 또는 자연발화하기 쉬운 물질.
 - 다, 기타 가연성 물질: 물과 작용하여 인화성 가스를 발생하는 물질.
- 0) 가, 산화성 물질: 다른 물질을 산화시키는 성질을 가진 물질로서 유기과산화물 외의 것.
- 나, 유기과산화물: 다른 물질을 산화시키는 성질을 가진 유기물질.
- 0) 가. 독물: 사람이 그 물질을 흡입·접촉 또는 체내에서 섭취한 경우에 강력한 독작용 또는 자극을 일으키는 물질
- 나. 병독을 옮기기 쉬운 물질: 살아있는 병원체 및 살아있는 병원체를 함유하거나 병원체가 부착되어 있다고 인정되는 물질.
- 0) 원자력법 제 2조의 규정에 의한 핵물질 및 방사성물질 또는 이로 인하여 오염된 물질로서 방사능 농도가 매 킬로그램당 74킬로베크렐(매 그램당 0.002나이크로큐리)이상인 것.
- 0) 생물체의 조직에 접촉한 경우 화학반응에 의하여 조직에 심한 위해를 주는 물질 또는 항공기의 기체·적하물 등에 접촉한 경우 물질적 손상을 주는 물질.
- 0) 포장된 표면으로부터 2.1미터 떨어진 지점에서 측정하여 미터당 0.159 암페어 이상의 자장력을 가진 물질.
- 0) 항공기 승무원이 정상근무를 할 수 없도록 극도의 고통이나 불편함을 발생시키는 마취성이 있는 물질 또는 그와 유사한 성질을 가진 물질.
- 0) 총포·도검·화약류 등 단속법에 의한 총포·도검 및 이에 준하는 흉기류.
- 0) 제1호 내지 10호 외의 것으로서 화학변화 등에 의하여 사람에게 위해를 주거나 항공기에 적재된 물건에 물질적인 손상을 줄 수 있는 물질.
- 0) 첫째, 국제민간항공기구에서 정한 위험물 항공운송에 관한 기술상의 기준에 따라서 운송하는 물건
- 둘째, 항공기의 운항 및 인명의 안전을 위하여 당해 항공기에서 사용하는 물건
 - 셋째, 제1항 제11호의 물건 중 화물로 적재하여 운송하는 것으로서 항공기의 안전운항에 지장이 없는 물건
- 0) 항공기내 보안승무원 또는 보안업무를 담당하는 자.

‘항공안전 및 보안에 관한 법률’³⁷⁾로 제정· 공포되었다.

이 법의 내용 중 제21조(위해물품휴대금지)를 보면, ‘항공기에는 무기·도검류·폭발물·독극물또는 연소성이 높은 물건 등을 휴대·탑승하거나 탑재할 수 없다’고 규정하고 있다. 이 외에도 항공기손괴죄 등(제39조),³⁸⁾ 항공기납치죄 등(제40조),³⁹⁾ 항공기항로변경죄(제42조),⁴⁰⁾ 항공기위험물건 탑재죄(제44조)⁴¹⁾ 등을 규정하고 있는데 항공기 안에서 발생하는 범죄에 대한 처벌 등 현행법의 관련 규정으로는 국제민간항공협약에서 정한 민간항공의 안전을 확보하는데 문제점이 있어서 「항공기운항안전법」을 개정하여 그 내용을 강화하였다.

다. 경찰관직무집행법

「경찰관직무집행법」은 국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는데 그 중 제3조 불심검문의 내용을 보면 ‘① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다.’ 또한 ‘③ 경찰관은 제1항에 규정된 자에 대하여 질문할 때에는 흉기의 소지여부를 조사할 수 있다’고 규정하고 있으며 이 외에도

- 0) 2002년 7월 31일 국회 본회의를 통과한 이 법률은 8월 26일 공포되었으며 공포 3개월 경과 후에 시행되는 법안 통례에 따라 11월 26일부터 시행되게 된다. 이 법안은 국제민간항공기구의 보안프로그램에 근거하여 항공보안에 관한 법률을 신설하고 지난 7월 27일 시행된 ‘항공기운항안전법’의 내용 중 일부를 개정하고 보완했는데, 법안의 내용을 보면 건교부장관을 장으로하는 항공안전협의회와 지방항공청장 주관의 공항안전운영협의회를 신설 운영하고 기내에 항공보안요원의 탑승, 승객의 휴대품·수하물에 대한 보안검색의 강화, 보안검색의 책임 등을 주요 내용으로 하고 있다.
- 0) ① 운항중인 항공기를 파괴하거나, 그 안전을 해할 만한 손괴를 가한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. ② 계류중인 항공기를 파괴하거나, 그 안전을 해할 만한 손상을 가한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.
- 0) ① 폭행 또는 협박 기타의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 그 운항을 강제한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ② 제1항의 죄를 범하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 사형 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ③ 제1항 또는 제2항의 미수범은 처벌한다. ④ 제1항 또는 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. 다만, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 자는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다.
- 0) 위계 또는 위력으로써 운항중인 항공기의 항로를 변경하게 하여 정상운항을 방해한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.
- 0) 제21조의 규정을 위반하여 휴대 또는 탑재 금지된 물건을 항공기에 휴대 또는 탑재하거나 타인으로 하여금 휴대 또는 탑재하게 한 자는 2년 이상 5년 이하의 징역에 처한다.

제5조(위험발생의 방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입) 등은 경찰의 보안검색에 법적 근거를 제공한다고 할 수 있다.

라. 형 법

항공안전성 확보와 관련된 형법상의 규정을 보면,

제186조 [기차, 선박 등의 교통방해]에서 「괴도, 등대 또는 표식을 손괴하거나 기타 방법으로 기차, 전차, 자동차, 선박 또는 항공기의 교통을 방해한 자는 1년 이상의 유기 징역에 처한다」고 되어 있고, 제187조 [기차 등의 전복등]에서는

「사람의 현존하는 기차, 전차, 자동차, 선박 또는 항공기를 전복, 매몰, 추락 또는 파괴 한자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다」고 하고,

제188조 [교통방해 치사상]에는

「제185조 내지 제187조의 죄를 범하여 사람을 상해에 이르게 할 때는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다. 사망에 이르게 할 때는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다」고 되어 있다. 이외에도 제366조 [채물 손괴] 그리고 인질역류범죄에 대해서는 체포·감금, 특수체포·특수감금, 체포·감금 치사상등의 죄에 관한 규정들이 적용될 수 있을 것이다.

이 외에 청원경찰법,⁴²⁾ 경비업법⁴³⁾ 등에

[표 1] 공항 보안검색 관련 국내 법규

구 분	관련 법규
항공법	제61조 폭발물 등의 운송 또는 휴대의 금지 등
항공법시행규칙	제188조 운송금지 물건 및 무기 등의 보관
항공안전 및 보안에 관한 법률	제13조 탑승객 등의 검색 제21조 위해물품 휴대 금지 등
경찰관직무집행법	제3조 불심검문, 제5조 위험발생의 방지, 제6조 범죄의 예방과 제지, 제7조 위험방지를 위한 출입 등
청원경찰법	제3조 청원경찰의 직무
경비업법	제2조 정의 제1항 마목 특수경비임무 등
형법	제186조, 제187조, 제188조, 제366조 등

0) 제3조(청원경찰의 직무) 청원경찰은 제4조제2항의 규정에 의하여 청원경찰의 배치결정을 받은 자와 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역안에 한하여 경비목적에 위하여 필요한 범위안에서 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 행한다. [개정 2001. 4. 7] [[시행일 2001. 7. 8]]

0) 이에 대한 법 조항에 관하여는 본 연구의 5장에서 다루기로 한다.

서도 경비 및 보안검색과 관련된 사항을 규정하고 있다. 우리의 경우 항공안전성 확보를 위한 법·제도적 성격의 규제는 「항공안전 및 보안에 관한 법률」의 제정으로 구체적인 진전이 있는 것으로 판단되나 부분적인 보완이 요구되며 이에 대한 논의도 활발해야 한다고 판단된다.

3. 국제기준

보안검색에 대한 국제민간항공기구(ICAO)와 미연방항공국(US FAA)의 기준이 국제적으로 통용되는데 이를 소개하면 다음과 같다.⁴⁴⁾

가. 국제민간항공기구의 국제표준(Annex 17 Security)

가. 각 당사국은 불법관여행위를 범하는데 이용될 수 있는 무기나 폭발물 또는 위험한 장치를 소지 또는 휴대할 수 없는 비인가자가 국제민간항공에 종사하는 항공기에 탑승하는 것을 방지하기 위한 조치를 수립할 것.

나. 통과/환승 여객과 그들의 휴대품 가운데 허가되지 않은 물품이 기내로 반입되는 것을 방지하는 조치를 취할 것.

다. 보안검색을 필한 여객과 검색을 받지

않은 사람이 섞이지 않도록 할 것이며, 만약 이러한 경우가 발생했을 때는 이미 검색을 통과한 여객과 휴대품을 재 검색 할 것.

라. 승객이 탑승하지 않은 위탁수화물은 수송하지 말 것.

나. 미연방항공국의 기준(US FAR Part 129.25 & 26)

가. 미국에 이착륙하는 외국항공사는 보안프로그램을 채택하여 실행해야하고 이 보안프로그램은 연방항공국장이 허가하며, 미 국내 항공사가 적용하고 있는 기준에 미달하지 않은 것이라야 한다.

나. 보안프로그램은

(1) 폭발물, 발화수단 또는 치명적이거나 위험한 무기를 개인 또는 그 개인이 접촉 가능한 사유물에 은닉하여 탑승하는 것을 무기탐지절차와 시설을 이용하여 방지 또는 저지하고,

(2) 비인가자의 항공기 접근을 금하며,

(3) 수하물은 항공사의 책임 있는 직원이 수탁할 것이며,

(4) 수하물과 화물은 반드시 보안절차에 따라 처리된 경우에만 탑재할 것.

다. 엑스레이 검색장치는

(1) 1974년 4월 25일 이전에 제작된 것은 사용할 수 없으며,

0) 김효준, “여객터미널 보안 인천국제공항의 테러방지 대책”, 대테러연구 제20집, 경찰청, 1998, pp. 190-191.

(2) 그 이후에 제작된 X-RAY 시스템은 「식품의약품안전청(FDA)」이 정한 기준⁴⁵⁾에 의하여 휴대품 검색에 사용하도록 제작된 캐비닛형의 것으로서 표준규격에 맞아야 하며,

(3) 시스템을 작동하는 요원은 방사선 안전과 기기의 효율적인 사용법, 그리고 무기 및 기타 위험물의 판독에 관한 교육/훈련을 반복하여 이수해야 하고,

(4) 작동요원은 모두 엑스레이 필름 배지를 착용해야 하며,

(5) 기기는 미국자재표준시험협회(American Society for Testing and Materials Standard) F792-82에 명시한 기준에 맞아야 한다.

또한 1972년도에 미연방항공국은 증가하는 공중 피납과 폭과위협에 대처하기 위하여 다음 [표 2]에서와 같은 내용을 요구하

게 된 것이다.⁴⁶⁾ 그리고 미연방항공국의 연방항공규칙(FAR: Federal Aviation Regulation) 107.14 에서는 미국내 모든 주요 공항의 접근통제 확인 절차와 안전시스템의 수준을 향상시킬 것을 촉구했는데 이러한 목적은 오로지 자격 있는 사람(승객 등)이 제한된 구역에 들어올 수 있도록 할 것을 강조하고 있다.⁴⁷⁾

그리고 대부분의 국제공항이 공항보안대책의 근간을 국제민간항공기구의 협약 및 부속서 제17. 보안(Security)에서 제시된 국제표준절차 및 권고사항을 채택하고 있으며, 그 공통적 사항은 아래와 같다.⁴⁸⁾

- 첫째, 공항경찰제도의 유지와 공항보안활동 전담
- 둘째, 공항단위의 광역보안대책 수립 및 훈련
- 셋째, 폭과위협, 항공기 납치, 테러 등의 방지를 위한 특수경찰력 유지.

[표 2] 미연방항공국의 공항 안전요구 규정

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 항공기 출발에 앞서 모든 승객과 소지품에 대한 검색 ② 검색지역에서 법집행관에게 3~5분간의 재량권 부여 ③ 검색요원과 항공관리자간의 FAA 승인하에 따른 안전프로그램 수립 ④ 항공 재난계획의 수립 |
|---|

45) 미 보건교육복지부의 식품의약품안전청은 1974년 4월 10일자 연방정부관보(39 FAR 12958)로 휴대품의 검색을 위하여 고안된 캐비닛형의 엑스레이 시스템에 대한 성능기준을 고시하였다.

0) Karen M. Hess and Henry M. Wroblecki, *op. cit.*, p. 555.

0) Jenkins Joe, "Airport Security System: Where to Begin?", *Security Technology and Design*, July/August, 1993. p. 20.

0) 김효준, "주요 국제공항의 항공기 지상보안사례", 대테러연구, 치안본부, 1983, p. 255.

IV. 보안검색 현황

1. 미 국

미국의 주요공항 보안검색은 9.11테러 이전과는 다르게 강화된 보안검색 절차를 채택하고 있다. 9.11테러 이전까지 항공사와 계약한 경비업체가 수행하던 보안검색과 경찰에 의한 보안검색지점(Security Check Point)에 대한 순찰, 유사시 조치를 취하던 것과는 달리 경찰이 국가를 대신해 공항 보안검색 과정에 깊이 개입하는 형태를 취하고 있다. 이는 미국이 피해 당사국이고 그 피해가 실로 엄청난 사실을 감안한다면 당연한 현상이라고 생각된다.

LA공항의 경우 보안검색은 경비업체에서 실시하며 LA경찰국에서 파견된 별도의 경찰 부서를 운용하고 있으나 경찰은 과거와는 달리 무장상태로 현장에 진출 검색지점 한 곳 당 1인 내지 2인이 고정근무를 교대로 하고있다. L.A 공항의 보안검색은 크게 3단계로 나뉘어 있는데 좌석 배정 등 탑승 수속과정에서부터 특이 승객에 대한 별도의 관리와 검색을 실시하고 있다. 즉, 항공기를 바꿔 타는 승객, 사전 예약 없이 항공기를 이용하는 내국인, 사전 예약을 했더라도 근래 입국한 외국인 등에 대하여는 별도의 확인 프로그램을 적용 이를 특별히 관리하는 치밀함을 보이고 있다.

실 예로, 국제선 항공기로 입국 후 로스엔젤레스에 3-4일 머물다가 국내선 항공편을 탑승하는 외국인 방문자의 경우 예외 없이 1단계 좌석배정 순간부터 특별 관리를 하고 있다. 좌석을 배정한 후 별도로 마련된 폭발물 반응 검사 데스크로 안내되어 휴대하지 않고 탁송하는 화물에 대해서도 개봉 검사를 하고 육안 검사 이외에 과거의 흔적을 찾기 위한 화학반응 테이프 검사를 한다. 이 과정에서 경찰은 감시와 관찰, 감독을 할 뿐 직접 검색을 하지는 않는다. 여기에서 통과가 되면 윗 층의 보안 수속장으로 이동하게 되어 2단계 검색을 받는데 여기에서는 신원특이자는 물론이고 내·외국인 구분 없이 철저한 검색을 받는다. 우리와는 다르게 강도 높은 보안검색을 하는데, 휴대품에 대한 개방은 물론이고 양복이나 점퍼는 벗어야 하며 바지의 벨트까지 풀어야 한다. 이 과정에서 금속탐지기의 반응이 있을 경우에는 별도의 공간으로 안내되어 맨손에 의한 검사를 받게되는데 신발을 X-ray에 투시하고 양말까지 검색한다. 이 과정에서도 민간경비업체의 경비원이 추가되고 자체 직급 구조에 따른 통제를 받는다. 경찰은 무장상태로 현장에서 2차 감독자의 역할과 문제 해결자로서의 역할 그리고 법 집행자로서 돌발 상황에 대한 대응태세를 갖추고 있다. 보안검색원의 경우 휴대용 금속탐지기나 무전기를 제외하고 총기류

등 별도의 무장은 하지 않고 있다.

3단계의 검색은 항공기 탑승 직전 탑승구 앞에서 항공안전프로그램⁴⁹⁾에서 특별한 관리를 확인된 내·외국인을 대상으로 선별 검색을 한다. 이미 여객대합실 또는 국제자유지역으로 들어온 상태인 만큼 항공기 탑승 직전에 신분증과 항공권을 확인하는 과정에서 별도의 검사를 필요로 하는 승객에 대하여 가까운 곳에 마련된 장소에서 2단계의 검색과 유사한 검색을 받는다.

여기에서 ‘별도의 검사를 요하는 승객’에 대한 선별은 탑승권을 자동개찰구에 투입함과 동시에 디지털화면에 “특별한 주의를 요한다”는 내용의 문구가 나타나고 항공사 직원의 안내를 받게된다. 이 프로그램은 9.11 테러이후 강화된 보안조치의 일환으로 개발된 전산 프로그램으로 개인의 여행정보와 국적, 시민권 취득 유무 등을 종합하여 ‘별도의 검사를 요하는 승객’ 여부를 판단한다. 항공권에도 항공사 직원들이 알 수 있는 별도의 표시를 하여 탑승과정상 번잡함으로 근무자가 개찰기의 화면을 보지 못할 경우에 대비 육안으로도 확인할 수 있는 별도의 표시를 한다.⁵⁰⁾

L.A 국제공항뿐만 아니라 뉴욕의 존 에

프 케네디 공항과 워싱턴의 덜러스 공항, 샌프란시스코 공항의 경우에도 국내선 국제선 구분 없이 동일한 절차와 수준의 보안검색을 하고 있으며 대부분 2-3단계 과정의 보안검색을 하고 있다. L.A 공항 이외에 연구의 범위에 포함된 3곳(JFK, IAD, SFO)의 공항도 민간경비업체가 보안검색을 하고 있으며 경찰은 LA 공항에서와 마찬가지로 검색현장에서 범법자 검거를 비롯한 법 집행 업무를 수행하고 있다.

그런데 경찰은 과거와 같이 유사시의 사후적·법률적 조치에 국한하지 않고 적극적인 현장근무감독형태를 취하고 있다. 검색장비들은 우리의 공항과 비슷하며, 보안검색 지점은 각 주마다 그리고 공항 시설의 특성상 약간 다른 특징을 보이고 있다. LA 공항을 비롯한 대부분의 공항은 좌석배정을 비롯한 탑승수속을 마치고 난 후, 승객대합실⁵¹⁾ 입구에서 보안 수속을 실시하고 있으며 환승 여객에 대해서도 승객과 화물에 대해 철저한 재검색을 하고 있는데 과거와는 달리 미국 내 대부분 공항의 보안수속은 까다롭고 철저하며 국제민간항공기구와 미연방항공국의 요구 및 권고 사항 등을 충분히 이행하고 있으며 자체적으로도 강도 높

0) 일종의 개인 여행정보와 일부 신상정보를 확인하기 위해 전산 입력된 프로그램을 말함.

0) 델타항공의 경우에는 탑승권의 우측 상단에 별표를 표시하고 있으며 유나이티드 항공에서는 항공권 우측 하단에 눈에 띄게 SSSS를 표시하여 일반 승객의 탑승권과 차별화를 시도하고 있다.

0) 국제 노선의 경우에 출국장 또는 국제 자유지역으로도 불리운다.

은 보안프로그램을 유지하고 있는 것으로 부와 민간은 국토안보분야에 1500억 달러
 판단된다. (약 180조원) 이상을 투입했다. 그런데 이
 한편 지난해 9.11테러 발생이후 미국 정 와 같은 노력에도 불구하고 워싱턴포스트의

[표 3] 미국의 공항 보안검색 현황

국가	공항	보안검색 담당기관	보안검색실태 (장비및절차)	통과여객 (T/S) 검색절차	검색지점
미 국	워싱턴 델러스 국제공항	경비회사, 경찰(근무감독, 법집행)	문형금속탐지기 및 X-RAY 휴대용 금속탐지기, 맨손검색, 외국인 등은 탁송, 휴대가방 불문하고 폭발물 반응 화학검사(국내선, 국제선 동일한 형태)	9.11테러 이후 전면 실시	탑승수속후 게이트 방향 검색, 탑승직전 선별검색
	로스엔젤스 국제공항	경비회사, 경찰(근무감독, 법집행)	문형금속탐지기 및 X-RAY 휴대용 금속탐지기와 맨손을 이용 다른 내용은 워싱턴 달라스 공항과 유사함.(국내선, 국제선 동일한 형태)	9.11테러 이후 전면 실시	좌석배정 후 탑승수속장 입구, 탑승직전 탑승구 앞에서 선별 검색
	샌프란시스코 국제공항	경비회사, 경찰(근무감독, 법집행)	문형금속탐지기 및 X-RAY 휴대용 금속탐지기 출국장입장시 전원 검색, 기계음 발생시 맨손으로 정밀 검색(국내선, 국제선 동일한 형태)	9.11테러 이후 전면 실시	출국장 입구, 재검색해당자는 항공기 탑승직전 탑승구를 통과하여 로딩 브릿지내 공간에서 재검색
	뉴욕 존 F. 케네디 공항	공항 전문분야에 걸쳐서 민간기업형태로 운영되었으나 9.11 테러 이후, 다른 공항과 동일하게 경찰활동 강화, 현장에 정복경찰 배치	문형금속탐지기 및 X-RAY 휴대용 금속탐지기 출국장 입장 전에 장비를 동원 전원 검색, 특이자는 맨손 검사(국내선 국제선 동일한 형태)	9.11테러 이후 전면 실시	좌석 배정 후 출국장 중간, 항공기탑승구 앞 선별검색

※ 자료 : 연구자가 2002. 7. 26 - 8. 8까지 현지 방문 조사한 내용을 정리

발표에 의하면 전문가에게 의뢰한 ‘미국의 국토안보태세 분야별 평점’을 보면 이 평가에서 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.⁵²⁾

2. 한 국

가. 김포공항

국내 공항에서의 비교적 체계적인 보안검색활동은 1969년 12월 11일 북한 간첩에 의한 강릉발 서울행 대한항공기 납치사건 발생이 계기가 되었다. 다음 해인 1970년 1월 7일 내무부 치안국 김포공항 외사분실이 설치되어 공항관련 첩보수집 및 보안검색에 참여한 것이 정부기관에 의한 공항보안검색의 시작이라 할 수 있다. 한편 군 병력이 담당하던 공항 외곽에 대한 경비도 경찰 중심으로 바뀌었으며, 이후 민간경비업체와 경찰이 혼합된 보안체제를 유지하였고, 군은 일부 특수부대 병력과 공항 상공의 적기출현에 대비한 대공포 병력 일부만을 주둔시켜 왔다.

1970년 2월 26일부터는 경찰공무원으로 구성된 보안관(50명)이 당시의 국적기인 대한항공기에 직접 탑승하는 등 보다 적극적으로 항공기와 탑승객의 안전문제에 관여하게 되었다. 국가의 분단상황이라는 특수성으로 인하여 대통령 특별지시(대통령훈령 제28호, 70. 1. 29)에 근거하여 항공기 승무감독을 실시하고, 1971년 7년 1일 공항운영위원회(AOC)소속의 보안검색원 7명을 선발하여 경찰의 지도·감독 하에서 출국승객의 신체 및 휴대품과 탁송화물에 대한 보안검색을 실시하였으며, 이후 수년간은 공항보안관련 제도에 변화가 없었다.

1979년 7월 29일에 이르러 탁송화물에 대한 검색업무를 세관에 이관(관세청 감시 1244-806, 79. 7. 5)하였고, 1980년 6월 30일 국제선 노선에 탑승했던 경찰보안관이 철수되고 대한항공 자체 보안관⁵³⁾이 매 편마다 2명씩 탑승함과 아울러 취약노선에만 경찰관이 탑승하여 이를 지도 감독하였다.

1980년 8월 12일 국제선 제1청사가 개청되었으며 이때 보안검색 분야에도 변화가 있었는데 보안검색업무 개선 계획의 일환으로 과학화된 보안검색장비가 도입되었다. X-Ray 관독기의 도입으로 맨손에 의한 검

0) donga.com, 2002. 9. 10.국제면

0) 대한항공에서 고용한 청원경찰관 신분으로 보안승무원으로도 불리었다.

색을 지양하게 되었으며 이후 1982년 9월 14일 X-Ray 판독요원의 전문성 확보를 위해 훈련받은 전투경찰요원 24명이 최초로 배치되었다.⁵⁴⁾

공항에서의 보안검색은 경찰이 그 주체가 되어 1986년 9월 20일 까지 항공권 이외에 『여행자신고서』를 작성·제출하게 했으며 항공권과 여행자신고서에 의해 주민등록증을 점검 확인하는 등 보안검사를 하였다. 1986년 9월 20일에는 공항청사 출입문 검색시설을 설치하였으며, 1988년 2월 5일에는 여자 검색대가 발대되었다. 이후 1989년 2월부터는 항공여행자에 대한 신고서 제출 제도 폐지하고 대신 항공권에 인적사항을 기록하여 주민등록증을 확인 항공기 탑

승토록 간소화되었다가 1992년 1월 13일부터는 주민등록증 확인제도가 폐지되었다.⁵⁵⁾

또한 1993년 9월 6일에는 경찰의 지도 감독을 받는 민간경비업체 경비원으로 공항 보안검색대가 발대되었고,⁵⁶⁾ 1993년 11월 8일부터는 휴대품에 대한 개봉 검사제도를 폐지하였으며⁵⁷⁾ 1994년 1월 1일부터는 여객청사 출입문에서의 보안검색을 중지하는 등 간소화 노력을 해왔다.

즉 공항보안의 국제적 경향과 정부에서 시행하는 국가 이미지 개선계획의 일환, 그리고 항공수요 급증에 따른 검색시간 단축 필요 등으로 이용객 불편 해소 차원에서 보안검색방법이 개선된 바 있는데 보편적으로

54) 1984년 9월 14일 국제선 제1청사에서 발생한 폭발물 사고와 '86아시안게임, '88올림픽을 계기로 1986년 9월 20일부터 여객터미널 출입객에 대한 검색강화를 위해 각 청사 출입문에 문형금속탐지기와 휴대용 금속탐지기를 갖추고 전투경찰대원으로 구성된 검색요원이 배치되었다. 또한 1988년 2월 5일 한국공항관리공단 소속의 여검색대가 발대되었는데, 이는 남성인 전투경찰대원의 출입여성검색에 대한 불편 해소책의 일환이었다. 1988년 4월 20일 국제선 제2청사가 개청되었고, 1993년 5월 1일 취약노선에 대한 경찰 보안관 탑승제도가 폐지되었으며, 1994년 1월 1일 각 청사출입문에 배치된 여검색대가 폐지되었는데, 이것은 항공수요의 급증과 여성 검색원에 의한 터미널 출입객 검문검색이 법적 근거가 없다는 것과 '94년 한국방문의 해를 맞아 국제적인 이미지를 개선시키자는 의도에서였다. 그 대신 전투경찰대의 순찰인원을 대폭 증원하여 운영하는 것으로 대체되었다. 그런데 2001년 3월 인천국제공항의 개항으로 국제선 업무가 인천으로 옮겨진 것을 계기로 공항보안에도 상당한 변화가 이루어지고 있는데 과거 경찰중심에서 민간경비업체 중심으로 보안활동의 주체가 변하는 경향에 있으나 아직도 부분적으로 미흡한 단계에 있다고 판단된다. 현재 김포공항은 경찰·경비업체·청원경찰이 혼용되어 국내선 여객터미널을 중심으로 공항 내·외곽에 대한 보안활동이 이루어지고 있는데 기존의 국제선 2청사는 도심공항터미널로 이용 중이며 국제선 1청사는 국내선으로 이용중이다.

55) 항공기 탑승에 따른 보안검색이 아닌 범법자 검거수단으로 이용한다는 민원유발과 수속지연에 따른 불편으로 폐지.

56) 당시 공항과건 경찰관 97명중 61명을 감축, 36명(2001년 3월 현재 근무자 29명)으로 운용하고 대체 인력으로 보안검색요원 98명으로 보안검색대를 발대함.

57) 행정쇄신위원회 결정으로 여자 핸드백은 휴대 통과 조치하고 휴대품의 개봉검색을 지양하며 시간 단축제도로 근무방법 개선.

경찰이 중심이 된 보안검색 이었다.

현재의 보안검색은 민간경비업체의 특수 경비원과 경찰이 공동으로 수행하는 형태인데 X-ray 판독기는 전투경찰대원이 조작하며 신체 검색과 수화물 개봉, 이외 보조업무는 경비원이 하고 있다. 근무감독은 경비업체 자체 감독과 경찰이 현장에 배치되어 감독 근무 형태를 취하고 있는데 경비업체 자체 감독은 형식적인 면에 치우쳐 있고 실제로는 경찰이 근무감독에 관한 권한 대부분을 행사하고 있다. 보안수속장 입구의 신분확인 절차는 공항공사 소속의 청원경찰과 공항경찰대소속의 전투경찰대원이 합동으로 근무하고 있는 등 김포공항 여객터미널에서의 보안검색과정에는 민간경비업체와 청원경찰 그리고 경찰 등 3자가 개입되어 있으며 경찰이 감독 주체가 되어 있다.

검색 절차는 2층에서 발권 및 좌석배정을 받은 후 화물을 탁송시키고 탁송화물에 대한 X-ray 검사에서 이상이 있는 경우에만 개봉검사를 하고 있으며 미국과 같이 별도의 승객 확인 프로그램이나 폭발물에 대한 화학반응 검사는 하지 않고 있다. 이 과정이 끝나면 승객은 3층에서 보안검색을 받는다. 보안검색장 입구에서 전투경찰대원과 청원경찰이 신분증과 탑승권을 확인하는데 이 경우도 근무자에 따라 자세한 확인보다는 형식적인 절차에 의하고 있으며 특히 외국인에 대하여는 원활한 의사소통을 하지

못하는 것으로 판단된다. 이후의 보안검색 과정은 승객대합실 입구 중앙에 X-ray와 문형 금속탐지기를 횡열로 배치시켜 승객의 숫자에 따라 탄력적으로 검색장비를 운용한다. 장비와 시설은 비교적 선진화되어 있다고 판단되나 일부 문형금속탐지기와 휴대용 금속탐지기는 오작동을 하는 것으로 판단된다. 또한 '별도의 검색을 요하는 승객'에 대한 확인 프로그램이나 검색 절차 없이 단 한 번의 보안검색을 하고 있으며 경우에 따른 맨손 검색도 하지 않고 있다. 또한 중앙에 위치한 승무원이나 항공사 직원 등 상주 근무자용 검색시설을 간혹 일부 정치인이나 기업체 사장 등 흔히 배경 있는 사람들이 이용하고 있어서 예외 없이 모든 승객과 휴대품 전체를 X-ray 검사하는 미국과는 대조를 보인다. 그러나 김포공항에서 전투경찰대원이 조작하는 X-ray 판독능력은 전세계 어느 공항보다 우수하며 이것은 우리나라에만 있는 독특한 형태로 짧은 시간 내에 정확한 판독이 가능한 우수한 인력이 있기 때문에 가능하다고 본다. 즉 전투경찰대원의 우수한 판독 능력은 군 복무라는 특수성과 계급 구조, 강도 높은 훈련의 결과라고 생각된다.

나. 인천국제공항

인천국제공항의 보안검색은 김포공항의 검색체계와는 다른 특징을 보이고 있다. 과거

김포공항 국제노선의 경우는 대인 및 수하물에 대한 검색은 항공사에서 비용을 부담하여 인원을 선발·운영하였고 그에 대한 감독기관은 경찰청이었으나 인천국제공항의 경우는 대인 및 수하물에 대한 검색은 종전과 같이 항공사의 비용 부담으로 경비업체에서 하고 그에 대한 운영은 공항사업자인 인천국제공항공사에서 하고 있다. 검색 감독은 현재까지 인천국제공항공사 소속 감독관과 경찰이 하고 있으나 『항공안전 및 보안에 관한 법률』의 제정으로 여객 등과 탁송화물에 대한 보안검색은 공항운영자인 인천국제공항공사와 항공운송사업자인 항공사에서 하는 것으로 감독 주체가 변경되었다. 또한 위탁수하물에 대한 근무감독기관도 관세청에서 인천국제공항공사로 변경된 것이 가장 큰 특징이며 그 내용은 다음 [표 4]와 같이 정리될 수 있는데 『항공안전 및 보안에 관한 법률』의 제정으로 운영주체의 변경이 불가피한 현실이다.

보안검색 장비는 외국의 경우와 유사하고

비교적 최신 장비를 운용 중에 있다. 검색 절차는 먼저 2층에서 발권과 좌석지정을 받고 화물을 탁송하는데 이 과정은 김포공항의 경우와 유사하며 승객의 탁송 화물에 대한 별도의 화학반응검사도 하지 않는다. 좌석 배정 후 3층에서 출국수속을 하게 되어 있는데 국제노선의 특성상 출국 수속장에는 세관신고와 보안검색 그리고 출국심사라는 절차가 있으나 본 연구에서 다루고 있는 보안검색에 대하여 기술하고자 한다.

출국 수속장 입구에서는 김포공항의 경우와 달리 특수경비원 신분인 검색요원들이 근무일정에 따라 여권과 탑승권을 확인하고 있다. 이후 세관신고 지역과 법무부 출국심사 부스 중간에 횡열로 배치한 검색 장비 앞에서 순서에 따라 보안검색을 받는다. 보안검색 절차 역시 김포공항과 유사하나 몇 가지 차이점이 있다. 한 가지는 소지하고 있는 외화에 대한 확인 절차인데 김포공항의 보안검색이 주로 위해물품을 적발하는 것이라면 인천공항은 이 외에 외화 밀반

[표 4] 인천국제공항 여객터미널 보안검색 운영 및 감독기관

구 분	운 영	현재 감독형태	감독기관(변경)
대인 및 휴대 수하물검색	항공사(AOC)	인천공항공사 경찰청	인천국제공항공사
위탁수하물 검색	항공사(AOC)	인천공항공사 관세청	항공운송사업자 (공항공사에서 감독 가능)

* AOC: Airline Operation Committe의 약자로 항공사운영위원회라 한다.

출 적발을 중요 업무로 포함하고 있다. 다른 한 가지는 김포공항과 달리 X-ray 판독 요원은 전투경찰대원이 아니라 특수경비원이라는 점이다. 마지막 한 가지는 보안검색 감독부분인데 김포공항의 경우 자체 감독과 경찰감독으로 2원적인 형태를 취하고 있으며 실질적으로는 경찰이 주 감독자이다. 그런데 인천공항은 민간경비회사 자체 계급구조에 따른 감독과 인천국제공항공사 감독관, 그리고 인천지방경찰청 소속 경찰관의 감독으로 3원화 되어 있다. 그런데 외국의 어느 국가를 보더라도 국내선 공항과 국제선 공항의 보안검색과정의 경찰활동에 차별

을 두는 국가는 없는 것 같다. 특히 9.11테러 이후 더욱 그렇다. 9.11테러만 하더라도 미국 내의 국내선 항공기를 이용한 테러였음을 볼 때 우리는 현재 국제선 이용공항인 인천국제공항에 더 관심을 두고 있고 김포공항을 비롯한 국내선 항공기 이용 공항을 간과하는 경향이 있다. 국내선에서는 경찰이 주체가 된 보안검색을 하고 있고 국제선에서는 공항공사가 주체가 된 대인 보안검색을 하는 이유를 알 수 없다. 업무의 통일을 기해야하며 미국의 L.A, 샌프란시스코나 워싱턴 덜러스, 뉴욕의 J.F.K 공항 등의 보안프로그램 성과를 확인해 볼 필요가 있다.

[표 5] 한국의 공항 보안검색현황

국가	공항	보안검색 담당기관	보안검색실태 (장비및절차)	통과여객 (T/S) 검색절차	검색지점
한 국	김포공항	경비업체, 경찰 (지방공항 일부는 경찰이 독자적으로 담당)	문형금속탐지기 및 X-RAY 휴대용 금속탐지기로 기계반응 유무와 관계없이 일괄 검색	해당 없음	탑승객 대합실 입구에 보안검색 시설·장비 설치 (중앙에 횡렬로)
	인천국제공항	경비업체, 인천국제공항공사(감독관), 경찰 등으로 3원화 되어 있다.	문형금속탐지기 및 X-RAY, 휴대용 금속탐지기로 장비의 반응 유무에 관계없이 탑승객 전원 일괄 검색, 의심이 가는 물품등은 축소 및 개봉검사, 굵이 높은 신발등은 X-ray 검사	인천공항공사 감독하에 경비업체 특수경비원이 검색, 해당 항공기의 출구에서 별도의 검색시설로 유도 후 재검색	국제자유지역(CIQ) 입구 2곳의 지점에 설치, 탑승구 입구에서도 간이검색 실시 (9.11테러발생 이후), 통과여객은 별도의 시설 이용

V. 경찰활동의 효율성 제고

이상에서 언급한 공항 보안검색이 안고 있는 문제점에도 불구하고 우리 공항의 보안수준은 다른 나라와 비교해 볼 때 운영 및 절차상 세밀하고 철저한 편이다. 그런데 항공안전성 확보 수단 중 특히 민원발생의 소지가 높은 부분이 보안검색이라 할 수 있으며 보안검색이 과장상 치밀하면 이용객들에게 불쾌감과 불편함을 줄 수 있고 이용객들의 편의를 생각하면 보안확보에 문제가 발생될 수 있으므로 적절한 조화가 요구된다. 그러나 작금의 세계 정세 특히 우리나라의 남북분단 현실은 공항경찰활동의 중요성이 강조되어야 할 큰 이유이다. 따라서 이하에서는 이러한 현실적 여건 및 문제점을 고려하여 김포·인천국제공항의 보안검색과 관련한 경찰활동의 효율화 방안을 제시하고자 하며 먼저 법·제도에 대한 검토가 필요하다고 생각된다.

1. 법·제도적 보완

가. 국제적 경향

9.11테러 이후 국제민간항공기구(ICAO)와 미연방항공국(US. FAA)은 항공보안을

더욱 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 현재 많은 국가들이 국내선, 국제선을 막론하고 항공기 운항에 대한 법적 규제를 강화하기 위한 입법조치를 취하여 테러규제법을 제정하거나 형법의 일부 규정을 개정한 바 있다.

미국은 1974년에 ‘항공기납치규제법’(Anti-Hijacking Act)을 제정·공포하였다. 이 법에서는 항공기 납치범에게 은신처를 제공하거나 인적·물적 보안계획과 절차, 승객과 화물의 보안검색, 전자검색 기기의 사용과 공항에서의 경찰과 경비원의 활용, 항공기와 공항의 보안구역과 탑승 장소 및 화물의 보관과 처리장소 등에의 무단출입의 규제 등을 비롯하여 공항에서의 효과적인 보안을 위하여 정하여진 기준을 준수하지 않는 국가에 대하여 미국대통령이 항공기 운항을 중지할 수 있도록 규정하였다.⁵⁸⁾ 또한 1974년에 하원에서 통과된 ‘항공기운항안전법’(Air Transportation Security Act)도 항공기와 관련시설의 파괴 등 항공기 운항을 방해하는 행위를 범죄로 규정하였다. 그리고 1984년 레이건행정부는 의회에 ‘인질범죄방지처벌법’, ‘항공기파괴공작대책법’, ‘테러정보보상법’, ‘테러조직훈련지원금지법’ 등 네 개의 법안을 제출한 바 있으며 같은 해에 ‘국제테러규제법’(1984 Act to Combat

0) Robert A. Friedlander, "The Crime of Hijacking", *International Criminal Law*, vol. I, 1986, p. 460.

International Terrorism)을 제정하였다. 여기에서는 테러행위를 인간의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하면서, 이 법의 제정 목적을 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관간의 협력 및 정보체제의 구축과 대응능력 향상, 그리고 국제적 협력을 주도적으로 확보하는데 있다고 규정하고 있다(제1조 및 제2조).⁵⁹⁾ 또한 1985년 8월 8일에 ‘국제안전 및 개발협력법(International Security and Development Cooperation Act of 1985)을 제정하였는데 그 제5편이 국제테러와 외국공항의 안전(International Terrorism and Foreign Airport Security)이다. 이 법에서는 국제테러의 억제를 위하여 정보교환, 상호조정, 조약체결 등 국제협력 증진에 관한 내용을 포함하였다. 또한 미국은 9.11테러 직후인 2001년 11월 18일 ‘항공 및 교통안전법(Aviation and Transportation Security Act)을 제정하여 조종실 안전 및 검색업무 등을 강화하였다.

영국의 경우는 1974년에 ‘테러방지임시조치법[Prevention of Terrorism (Temporary Provision) Act]을 제정 공포하였고 1976년에 이 법을 개정하였는데 이 법의 내용은

경찰에게 테러의 용의자를 48시간까지 구금할 수 있게 하고, 내무부 장관의 허가가 있으면 그 구금시간을 5일간 더 연장할 수 있게 하였다. 항구와 공항에서는 테러용의자를 최초 7일간, 그리고 국무장관의 허가가 있으면 더 이상의 기간동안 구금할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있다.⁶⁰⁾ 또한 1979년에 ‘테러방지임시조치개정명령[Prevention of Terrorism (Supplementary Temporary Provisions) (Amendment) Order]에서는 경찰이 항구나 공항에서도 다른 장소의 경우와 마찬가지로 직권으로 피의자를 구금할 수 있는 기간을 48시간으로 하였다. 이것은 테러에 관한 한 보안당국의 권한을 강화하는 입법조치가 필요하다는 점에 인식을 같이하고 있다. 이외에도 1984년 ‘테러방지임시조치법[Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1984]을 제정하였다.

일본은 테러활동에 대응하기 위하여 1970년에 ‘항공기 강취 등에 관한 처벌에 관한 법률’을 제정하여 폭행 또는 협박으로 항행중의 항공기를 강취하여 그 운항을 지배한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 하였다(제1조). 또한 1974년에는 ‘항공기의 위협을 발생시키는 행위 등의 처

0) 제성호, “항공기테러의 법적규제”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1989, pp. 176-178.

0) Grant Wardlaw, *Political Terrorism* (London: Cambridge University Press, 1982), pp. 32-48의 내용을 정형근, 전계서, p. 239에서 재인용.

벌에 관한 법률'을 제정하여 불법으로 영업 중인 항공기 내에 폭발물, 총기, 도검 등을 소지하고 들어간 자는 3년 이상의 징역에 처하도록 하였고(제4조), 1977년에는 '인질에 의한 강요행위 등의 처벌에 관한 법률'을 제정하여 '항공기 강취 등에 관한 법률' 제1조 제1항(항공기의 강취 등)의 죄를 범한 자가 당해 항공기내에 있는 자를 인질로 하여 제3자에 대하여 의무가 없는 행위나 권리가 없는 것을 요구한 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하도록 하였다(제2조).⁶¹⁾ 이외에도 여러 국가에서 항공안전성 확보를 위한 법개정 및 보완을 서두르고 있는 것이 최근의 현실이다. 한편 국제테러에 대처해 나가기 위한 특별입법조치를 취하지 아니한 국가의 경우는 적어도 형법에서라도 새로운 유형의 테러범죄의 소추와 처벌을 위한 명문의 규정이 필요하다는 주장⁶²⁾에 동의한다.

나. 『항공안전 및 보안에 관한 법률』의 보완

우리나라는 아직까지 포괄적인 대테러규제조치를 규정한 단행법이 제정되어 있지 않다. 다만, 형법의 일부 규정이나 특별형벌법규의 일부 규정이 국제테러의 규제를 위해 적용될 수 있을 뿐이다.⁶³⁾ 항공테러와 관련해서는 우리나라가 동경협약, 헤이그협약, 몬트리올협약에 가입됨에 따라 이 조약들에서 명시한 국내 입법조치 의무를 지게 되었고 그 실시를 위해 1974년 『항공기운항안전법』을 제정하였으며 훈령⁶⁴⁾과 지침⁶⁵⁾ 등으로 보완하는 형태를 취해왔다. 그 후 9.11테러 발생 약 1년 후인 2002년 7월 26일에 이르러 『항공안전 및 보안에 관한 법률』을 제정, 같은 해 8월 26일 공포하였다. 그런데 이 법률의 내용을 보면 먼저 제1조 (목적)에서 “이 법은 국제민간항공조약 등 국제협약에 따라 공항시설, 항행안전시설 및 항공기내에서의 불법행위를 방지하고 민간항공의 안전 및 보안을 확보하기 위한 기준·절차 및 의무사항 등을 규정함을

0) 제성호, 전개논문, pp. 170-172.

0) 정형근, 전개서, p. 252.

0) 우리 형법에서는 외국인수나 사절에 대한 폭행(제107조), 범죄단체의 조직(제114조), 폭발물사용(제119조), 공용물의 파괴(제141조), 공용건조물 등에의 방화(제165조), 폭발물파열(제172조), 살인(제250조), 상해(제257조), 중상해(제258조), 체포·감금(제267조), 특수체포·특수감금(제287조), 체포·감금 등의 치사상(제281조), 해상강도(제340조), 재물 또는 문서의 손괴(제366조), 공익건조물파괴(제367조), 중손괴(제368조), 특수손괴(제369조), 등의 규정이 테러의 규제를 위해 수용될 수 있다.

0) 대통령훈령 제28호 보안목표 관리지침, 제47호 국가 대테러 활동지침 등을 의미함.

0) 과거 국가안전기획부의 공항만 보안업무 세부운영지침을 말함.

목적으로 한다”라고 밝히고 있으며 구체적이고 향상된 내용들을 포함하고 있다.

그런데 세계 각국이 국제협약에 따라 공항 보안대책의 바탕으로 삼고있는 국제민간항공기구(ICAO)와 미연방항공국(US FAA)의 기준(FAR)이 충실하게 적용되었는지에 대한 의문이 든다. 그 예로 국제민간항공기구의 협약 및 부속서 제17. 보안(Security)에서 제시된 국제표준절차 및 권고사항에는 “공항경찰제도의 유지”와 “공항보안활동의 전담”, 그리고 폭파위협, 항공기 납치, 테러 등의 방지를 위한 “특수경찰력 유지”를 포함하고 있다. 또한 미연방항공국의 공항안전 요구규정에서도 검색지역에서 “법 집행관에게 재량권을 부여” 하는 내용이 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 시행단계에 있는 『항공안전 및 보안에 관한 법률』에서는 공항운영자와 항공운송사업자가 중심이 된 보안검색을 언급하고 있는데 이 법률 제15조(승객 등의 검색) ②항의 “공항운영자는 항공기에 탑승하는 자, 휴대품 및 위탁수하물에 대한 보안검색을 실시하고 항공운송사업자는 화물에 대한 보안검색을 실시하여야 한다. 다만, 경찰관서의 장은 범죄의 수사

및 공공의 위협예방을 위해 필요한 경우에 보안검색에 대해 필요한 조치를 요구할 수 있고, 공항운영자나 항공운송사업자는 정당한 이유없이 거절할 수 없다”고 규정⁶⁾하고 있는데 이 내용은 의결 직전 법률안의 내용과는 다르게 경찰의 보안검색과정 개입 가능성을 인정하고 있으나 가능한 한 최소의 범위 내로 규정한 측면이 있다.

그리고 이 법률 어디를 살펴보아도 “공항경찰제도의 운영”이나 “특수경찰력” 또는 “법 집행관”을 언급하는 내용이 없다. 오히려 이 법률 부칙 ②(보안검색에 관한 경과조치)에서 구체적인 언급 없이 “...보안검색업무를 수행하고 있는 자는 공항운영자 및 항공운송사업자가 보안검색을 인수할 때까지 보안검색을 수행한다”고 막연하게 규정하고 있어 마치 공항의 보안검색과정에서 경찰활동은 축소되어야 한다는 의미를 내포하고 있는 것으로도 생각된다. 또 현재 상태에서는 건설교통부장관이나 공항운영자, 항공운송사업자를 “법 집행자”로 볼 수 없음은 당연하며 검색요원이나 감독관도 법 집행 권한은 없다고 생각된다. 법률 제31조(비상계획의 수립)의 내용을 보면 “①공항운영자 등

0) 『항공기운항안전법』이 2001. 12. 20일 국회 본회의에서 의결된 후 공포(법률 제6644호, 2002. 1. 26)되어 시행(2002. 7. 26)되기도 전에 다시 동 법안이 항공보안 강화 차원에서 발의되었으며 법안심사소위원회(2002. 7. 25) 직전까지도 『항공안전 및 보안에 관한 법률안』에는 이 법률 15조 ②의 내용 중 “...다만 경찰관서의 장은 범죄의 수사 및 공공의 위협예방을 위하여 필요한 경우에 보안검색에 대해 필요한 조치를 요구할 수 있고...”라는 내용의 언급이 일체 없었다. 하루 뒤인 7월 26일 소위원회 심사보고·수정의결되었다.

은, 민간항공안전보안에 위협을 주는 불법 행위에 대응하기 위하여 행동요령, 통신체계 구축 및 교육훈련 등을 포함하여 비상계획을 수립·시행하여야 한다”고 되어 있는데⁶⁷⁾ 이는 국제민간항공기구(ICAO)가 시행을 권고하고 있는 국제민항보안계획과도 차이가 난다. 국제민간항공기구의 권고사항에는 이 경우 구체적으로 개입되어야 할 조직체를 공항당국(공사), 해당항공사, 항공청(지방항공청), 경찰, 군, 경비업체, 세관, 법무부(출입국관리국), 관련 정부 부서 등(타 국적 항공기에 테러가 발생한 경우: 해당 주한 외국 공관)의 대표로 구성된 민항(또는 공항)보안위원회를 조직하여 국가적인 차원에서 개발한 국제민항보안계획을 시행하도록 권고하고 있다.⁶⁸⁾ 또한 보안검색 책임을 공항운영자와 항공운송사업자에게 부과한다는 내용(법률 제15조)이 있는데 예를 들어, 만약 엄청난 재난이 발생한 후에 책임을 부과한다는 벌칙(법률 제50조)의 내용이 “1천만원 이하의 벌금에 처한다”면 과연 타당한가 하는 생각이 든다. 이 경우 항공운송사업자에게는 면허취소 또는 취

항금지와 같은 강력한 조치가 수반되어야 하는데 미국·캐나다·이스라엘 등 일부 국가들은 자국 영토 내 도착 항공기 승객이 총포류 등을 휴대하고 탑승한 사실이 밝혀졌을 경우 해당 항공기의 자국내 취항을 금지시키는 조치를 취하기도 한다. 공항운영자에게도 벌금과는 다른 성격의 책임을 부과할 수 있는 조치 등이 필요하며 부분적으로 이 법률의 수정이 필요하다고 생각된다. 즉 국제민간항공기구의 권고사항과 미연방항공국의 규정에 따른 보완이 요구된다.

한편, 경찰의 위협예방적 활동, 예를 들어 순찰, 정보수집, 교통감시와 같은 활동은 어떤 구체적인 위협이나, 추상적 위협의 구성요소에 의해서 제한 받지 아니하고 활동할 수 있음은 물론이다.⁶⁹⁾ 미국을 비롯한 세계 각국에서도 공항에서의 경찰활동은 적정수준을 유지하고 있다. 그런데 『항공안전 및 보안에 관한 법률』이 시행되면 경찰의 보안검색과정 개입은 결코 원만하지 못할 것으로 예측된다. 이와 같은 상황에서 경찰이 경찰 본연의 임무와 경찰관직무집행법에 따라 범죄의 예방과 제지(법 제6조⁷⁰⁾) 또는

0) 제15조의 경우와 대조적으로, 법률안 제31조(우발계획의 수립)에서는 구체적으로 “① 공항운영자, 항공운송사업자, 공항상주업체 및 화물터미널운영자 등은 민간항공안전보안에...” 라고 규정되어 우발 계획수립에 해당하는 기관이 구체적으로 언급되어 있었다.

1) 김효준, 전거서, p. 179.

2) 이운주, 사적 영역과의 접점에 대한 경찰권 발동, 경찰학연구, 2001·창간호, 경찰대학, 2001, p. 52.

3) 제6조(범죄의 예방과 제지) ① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명, 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한

위험발생의 방지(법 제5조⁷¹⁾)와 위험방지를 위한 출입(법 제7조⁷²⁾) 목적으로 공항의 자유지역을 출입하거나 불심검문(법 제3조) 차원 또는 경비업법상 특수경비원에 대한 지도·감독차원에서 보안검색에 개입한다면 공항운영자나 항공운송사업자가 이를 어떻게 받아들여야 하는가 하는 문제가 있다. 여기에서 갈등이 발생할 소지가 다분하다. 미국의 예를 보더라도 보안검색 현장마다 무장을 한 경찰관 1-2명은 항상 배치되어 있으며 그들의 임무에 대하여는 이미 언급한 바 있다. 그런데 우리의 상황에서는 앞으로 경찰이 『경찰관직무집행법』 등에 따라 직무에 충실하자면 공항에서 보안검색을 비롯한 보안업무에 직간접적으로 관여해야 하며 『항공안전 및 보안에 관한 법률』에 의한다면 경찰이 보안검색에 관여하는 것은 현실적으로 기관간 갈등의 소지가 있다고 본다. 이 경우 경찰활동, 즉 공항운영자를 대

신하는 보안검색 감독관과 항공운송사업자 그리고 이들의 감독을 받는 특수경비원과의 관계에서 발생할 수 있는 업무상 갈등 해결이 관건이다. 물론 보완장치가 있겠으나 예를 들면, 공항운영자와 항공운송사업자는 가능하면 승객과 화물을 신속하게 처리해서 항공기와 승객, 화물이 제시간에 출발해야 한다는 식의 기본적인 사고를 배제할 수 없을 것이며 경찰은 국가를 대신하여 이를 보다 자세하게 검색해야하는 입장에 있기 때문에 보안검색 자체가 중요하다 하더라도 기본적 사고에는 차이가 있다고 볼 수 있다. 필자의 견해는 보안검색과 관련한 경찰활동은 반드시 유지되어야 하며 다만 과거와는 다른 필요한 최소의 인원과 권한행사, 작지만 강한 경찰활동이 병행되어야 한다고 본다. 그러므로 공공부문의 민간이양에 따른 역할분담 그리고 법집행에 입각한 적정 수준의 기관간 업무한계와 협조에 대한 고

손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

- 0) 제5조(위험발생의 방지) ① 경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산의 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광견, 기마류 등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 다음의 조치를 취할 수 있다. 1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것 2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것 3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 취하는 것.
- 0) 제7조(위험방지를 위한 출입) ① 경찰관은 제5조 제1항 제2호 및 제6조 제1항에 규정한 위험한 사태가 발생하여 인명, 신체, 또는 재산에 대한 위해가 절박한 때에 그 위해를 방지하거나 피해자를 구조하기 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 타인의 토지, 건물 또는 선차 내에 출입할 수 있다. ② 흥행장, 여관, 음식점, 역 기타 다수인이 출입하는 장소의 관리자 또는 이에 준하는 관계인은 그 영업 또는 공개시간 내에 경찰관이 범죄의 예방 또는 인명, 신체와 재산에 대한 위해 예방을 목적으로 그 장소에 출입할 것을 요구할 때에는 정당한 이유 없이 이를 거절할 수 없다.

려가 필요하며 그에 대한 논의는 발생할 수 있는 일부 갈등요인을 해소할 수 있을 것이라고 판단한다.

다. 특수경비원에 대한 지도·감독

공항보안활동에서도 경찰 등 국가기관은 관련법에 따라 경비원에 대해 지도·감독관계에 있다고 볼 수 있다. 청원경찰의 경우는 청원경찰법 제9조의 3 (감독), 동법시행령 제18조 (감독) 등에 규정되어 있으며, 경비원의 경우 경비업법 제14조 (특수경비원의 직무 및 무기사용 등) 등에 규정되어 있는데 이와 같이 경비원에 대한 국가기관으로부터의 지도·감독은 국가중요시설이 갖는 중요성에 바탕을 두고 있다.

그런데 예를 들어 검색업무 중 마약류 반·출입, 문화재와 외화 및 한화유출 등 범죄행위에 대한 단속은 공항공사 소속 감독자나 특수경비원의 업무에 포함된다고 볼 수 없다. 즉 경비업법 제2조 제1항 마. 특수경비업무의 정의에 따른 ‘공항(항공기를 포함한다) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무’ 이외의 범죄에 대한 특수경비원의 대응은 어려움이 발생할 수 있다. 이를 보완하기 위하여 경비업법의 내용 중 일부를 개정하여 특수경비원의 업무에 외화밀반출·문화재유출·음란물 적발 등의 내용을 포함시키는 예외 규정을 두거나, 법

집행과 발생할 수도 있는 검색요원의 부정방지를 위하여 근무현장에 특수경비원의 자율성을 해치지 않을 정도의 경찰관을 배치하도록 하는 내부규정을 제정할 필요가 있다.

또한, 경비업법 제15조 [특수경비원의 의무] ③항에 ‘특수경비원은 파업·태업 그 밖에 경비업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다.’고 되어 있고 제28조 [벌칙] ④항 2에서 제15조 제3항의 규정에 위반하여 쟁의행위를 한 특수경비원에 대하여 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다’고 되어 있다. 그런데 근래 우리 사회에 법이 없어서 파업이나 태업 등 쟁의행위가 빈발하는 것은 아니라고 생각한다.

즉 법이 존재한다는 것은 어떤 면에서는 법에서 정한 금지행위가 발생될 수 있다는 의미이기도 하다. 이것은 공항에서도 경비원에 의한 쟁의행위가 언제든지 발생될 수 있다는 말이 되며 이에 대한 대비와 훈련된 인력의 확보가 필요하다. 그 예로 전철파업 시 군 병력이나 퇴직기관사 등을 동원하듯 만일의 사태에 대비해야 하며 이의 수단으로는 공항에 파견근무중인 공익요원이나 공항경찰에 소속된 전투경찰대원 등의 활용을 고려할 수 있을 것이다. 이와 함께 보안검색의 효율화를 위해서 이를 직접 담당하는 경비원들에 대한 신분을 민간인 신분 이상으로 보장해 줌으로써 사기를 진작시키는

방안을 고려해 볼 수 있다. 이것은 비록 국가중요시설의 경비를 맡고 있다 할지라도 신분상으로 불안정한 위치에 놓이게 된다면 소신 있는 경비업무를 수행하기가 어렵기 때문이다.⁷³⁾

인천국제공항의 경우는 법 제정으로 보안검색에 대한 근무감독 주체가 결정된 것으로 볼 수 있는데 김포공항의 경우도 인천국제공항의 경우와 유사하게 변하는 추세에

있다. 그런데 인천공항 개항 직후 인천과 김포공항에 근무하는 일부 보안검색요원 98명을 대상으로 한 설문 중 ‘근무에 대한 지도감독은 어디에서 하는 것이 타당하다고 생각하느냐’는 질문에 대한 분석결과 ‘경찰’이 하는 것이 타당하다고 생각한다는 응답이 34명으로 37%로 나타났고, ‘경비업체’나 ‘국가정보원’⁷⁴⁾ 또는 ‘공항공단(공사)’에서 감독하는 것이 타당하다는 의견이 각각

- 0) 현행 법규정상 국가중요시설경비를 담당하는 청원경찰과 경비원은 형법과 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 대통령령으로 특히 규정된 경우를 제외하고는 공무원으로 보지 않으며, 법규정상 비록 국가중요시설에서 경찰활동의 일부인 경비업무를 수행하고 있음에도 불구하고 이들은 공무원에 준하는 신분보장이 이루어지고 있지 않는 실정이다. 더욱이 청원경찰의 경우에는 청원경찰법상 일정한 조건에 부합할 때에만 면직 등이 가능하도록 규정되어 있어 어느 정도 신분보장이 되어 있으나, 경비원의 경우에는 이러한 규정이 없기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다. 그리고 청원경찰의 경우 역시 아래와 같이 신분이 애매하게 규정되어 신분상의 한계를 느끼고 있는 바, 이러한 문제점들을 검토하여 공항의 보안을 담당하는 경비원들에 한하여 한정적으로 적용할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 청원경찰법시행령 제19조 『청원경찰의 신분』에서는 청원경찰에 대하여 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 이 령에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 이를 공무원으로 보지 아니한다고 규정하고 있다. 청원경찰법 제10조의 2 『청원경찰의 불법행위에 대한 배상책임』에서는 청원경찰(국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰을 제외)의 직무상 불법행위에 대한 배상책임에 관하여는 민법의 규정에 의한다고 규정하고 있어 청원경찰은 신분상에 있어서 민간인임을 밝히고 있다. 또한 경비업법 제 26조 [손해배상 등]에서 ① ‘경비업자는 경비원이 업무수행중 고의 또는 과실로 경비대상에 손해가 발생하는 것을 방지하지 못하는 때에는 그 손해를 배상하여야 한다’고 되어있으며, ② ‘경비업자는 경비원이 업무수행중 고의 또는 과실로 제3자에게 손해를 입힌 경우에는 이를 배상하여야 한다’고 규정되어 청원경찰의 경우와 유사하다. 그런데 청원경찰법 제10조 『직권 남용 금지 등』 제1항에 의하면 청원경찰이 직무를 수행함에 있어서 직권을 남용하여 국민에게 해를 끼친 경우에는 6월 이하의 징역이나 금고에 처하며, 제2항에서는 청원경찰업무에 종사하는 자는 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 본다라고 규정하고 있다. 이와 같이 벌칙적용의 경우에만 공무원의 신분을 적용하고 있는 모순된 신분체제를 갖고 있다. 그러므로 청원경찰의 경우 현행 법규정에 명시되어 있는 이중적 신분구조를 명확하게 할 필요가 있으며, 경비원의 경우 청원경찰이 갖는 신분보장 조건을 참고하여 개선방안을 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다.
- 0) 당시 문항에 ‘국가정보원’을 예시한 것은 일반적으로 테러 등 국가의 안보와 관련된 문제에 관하여는 관련 법에 의거 국가정보원의 개입이 불가피하고 국가정보원의 의사결정이 중요하게 작용하는데 공항의 경우에도 보안활동과 관련한 의사결정에 적지 않은 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 설문지 문항 설계 과정에서 보안검색요원 중 일부가 “국가정보원으로부터 근무감독을 받는다면 급여나 신분보장 측면의 개선이 좀 더 용이할 수도 있다”는 의견을 밝혀 이를 문항에 예시하였음을 밝혀둔다.

17.4% 와 19.6% 그리고 14.1%로 나타났다.

분석결과를 보면 응답자들이 그간 익숙해 있던 근무정서에 많은 영향을 받은 것으로 판단되며 인천공항 개항직후 여러 상황이 안정되지 않은 상태하의 조사여서 신뢰도에 어느 정도 문제가 있을 수 있다.

그리고 국가 중요시설의 경비를 맡은 민간경비업체에서 총기를 보유, 사용할 수 있도록 경비업법⁷⁵⁾이 개정되었다. 경찰은 경

비의 전문화 및 과학화, 예산절감, 인력부족의 해소 등의 효과를 기대할 수 있다는 차원에서 개정안을 마련 국회에 제출한 바 있다. 이 법에서는 공항과 핵발전소, 전력 시설 등 국가중요시설 경비를 담당하는 민간경비업체에 ‘특수경비원’제도를 도입 특수경비원에 한하여 총기소지 및 사용권⁷⁶⁾을 부여했다.

그런데 이에 대하여 경찰을 비롯한 입법론자들은 오래 전부터 법집행과 범죄에 대

[표 6] 근무 지도감독에 대한 의견

구분	빈도	%	유효%	누적%
유효				
공항공단(공사)	13	13.3	14.1	14.1
항공사	11	11.2	12.0	26.1
경찰	34	34.7	37.0	63.0
경비업체	16	16.3	17.4	80.4
국가정보원	18	18.4	19.6	100.0
합계	92	93.9	100.0	
결측	6	6.1		
합계	98	100.0		

0) 구 용역경비업법으로 법률 제6467호로 2001년 4월 7일 전면개정 되었다.

0) 경비업법 중 총기소지와 관련된 사항을 살펴보면, 제2조 [정의] 1항 마에서 특수경비업무를 ‘공항(항공기를 포함한다) 등 대통령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무’로 정의하였으며, 3항 나에서 특수경비원에 대하여 ‘1항 마목의 업무를 수행하는 자’로 정의하였다. 그리고 제14조 [특수경비원의 직무 및 무기사용 등] 3항에서는 ‘지방경찰청장은 국가중요시설에 대한 경비업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 시설주의 신청에 의하여 무기를 구입한다...’고 하였고, 4항, ‘지방경찰청장은 국가중요시설에 대한 경비업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관할 경찰관서장으로 하여금 시설주의 신청에 의하여 시설주로부터 국가에 기부채납된 무기를 대여하게 하고, 시설주는 이를 특수경비원으로 하여금 휴대하게 할 수 있다. 이 경우 특수경비원은 정당한 사유없이 무기를 소지하고 배치된 경비구역을 벗어나서는 아니된다’고 하였으며, 8항에서 ‘특수경비원은 국가중요시설의 경비를 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때에는 필요한 한도안에서 무기를 사용할 수 있다’고 규정하였다.

한 대응은 경찰이 하고 범죄예방은 전문경비원이 각각 담당하도록 하는 미국과 일본의 예를 들어 우리도 민간분야의 전문인력양성이 시급하다는 견해를 밝혔었다. 반면 이에 대한 반대론적 입장은 민간경비업체 경비원에게 총기휴대 및 사용권을 허용하는 것 자체가 국민의 기본권을 위협할 가능성이 있으며, 또한 부실 경비업체가 선정될 경우 총기남용 및 유출 가능성을 배제할 수 없다는 우려를 제기하고 있다.

한편 민간인의 총기 보유가 위헌이라는 주장⁷⁷⁾이 있는데 이에 대한 필자의 견해는, 이 경우 일반시민이 위법하고 부당한 행위를 범했을 지라도 법이 정하고 있는 절차에 의하여 처벌되어야 하며, 여기에서 처벌이란 형사상의 처벌만이 아니라 질서벌이나 집행벌 등 본인에게 불이익 또는 고통이 되는 일체의 제재를 의미한다고 본다. 그러나 민간인 신분인 특수경비원이 총기를 사용하여 일반시민에게 사상을 입혔을 경우, 헌법상 민간인의 총기소지가 금지되었을 뿐만 아니라⁷⁸⁾ 적법절차에도 위배된다고 생각된다. 즉 일반시민이 법률이 정하고 있는 적법절차에 의해 처벌·제재를 받지 않고 민간인에 의해 처벌되는 모순이 발생하여 위

헌적 소지가 있다고 볼 수 있다. 그러나 국가예산 절감과 경찰력의 효율적 운용, 중요시설경비에 대한 민간개방 등이 선진국을 비롯한 각국의 일반적인 추세임을 감안하여 법 자체에 대한 부정보다는 제도적 측면의 보완을 통한 허용이 타당하다고 판단된다. 이를 위한 방안으로는 우선 총기사용 경비원 선발과정상 별도의 요건을 두어야 하며 채용 후에도 교육훈련 평가와 근무태도 등을 고려한 총기휴대 기준이 수립되어야 한다. 아울러 평소 충분한 윤리교육과 사격훈련, 인적관리와 철저한 총기관리가 필요하고 국내·외의 상황을 판단 필요시에 한하여 총기를 휴대하게 하고 부적절한 사용자에 대한 형사처벌을 강력하게 해야 한다. 총기라는 것은 사용 경험이 많아도 사용에 항상 부담이 따른다. 경찰은 선발된 후 집중적인 사격훈련을 받고 임용 후에도 정기적으로 사격훈련을 실시하며 근무 중 항상 총기를 가까이 두고 관리하고 있으며 근무 성적에 반영하는 등 총기와 사격술에 대한 강화된 규범을 채택하고 있다. 이는 업무의 특성상 당연하다. 그럼에도 불구하고 경찰 내부의 총기사고는 발생하고 있다. 범인검거와 상황대처능력을 계속 훈련받는 경찰관

0) 이 경우, 헌법 제12조의 '모든 국민은 신체의 자유를 가지며 누구든 법률과 적법절차에 의하지 않고는 처벌을 받지 아니한다'는 규정에 대한 논란이 있었다.

0) 미국 헌법 2조의 내용에는 민간인의 총기소지를 허용하는 내용이 있다. 그런데 우리 헌법에서는 미국의 경우와 같이 민간인의 총기소지와 관련한 별도의 규정은 없으나 민간인의 총기소지를 금지하는 것으로 본다.

들조차도 막상 일이 닥치면 당황하여 실수하기도 한다. 그런데 하물며 간헐적으로 사격훈련을 받고 몇 십 발의 사격을 하면서 위급한 상황에 대처한다는 것은 어불성설이다. 그래서 지속적인 훈련이 필요하며 현장에 최소의 경찰인력이 필요하다는 것이다.

2. 경찰활동의 적정성 유지

가. 역할분담

우리나라에서는 범죄에의 대처는 경찰만의 임무인 것으로 인식되어 왔으나 미국·일본 등 선진국에서는 사경찰을 육성하여 치안서비스를 공동생산 해 왔다. 예를 들면 선진국의 경우 사경찰이 차지하는 예방치안의 비중이 공경찰을 훨씬 능가하고 있으며(미국 70만명 대 190만명, 일본 26만명 대 40만명), 그 영역에 있어서도 컴퓨터보안·사설탐정·개인 정보의 조사에 이르기까지 방법, 수사, 경비 전 분야에 걸쳐 경찰 기능을 수행하고 있다.⁷⁹⁾ 그런데 사회의 각 부문이 다원화되고 전문화됨에 따라 다양한 경찰서비스에 대한 요구는 급증하는 반면에, 이러한 요구를 충족시키기 위한 예산을

확보하거나 인적자원을 배출하는 면은 크게 미흡한 것이 오늘날 경찰이 당면하고 있는 가장 큰 문제의 하나이다.⁸⁰⁾

오늘날 사회변화에 따른 행정수요의 증대 현상에 따라 공공부문에 의한 행정서비스의 한계를 극복하기 위하여 민간의 자본과 기술을 활용하는 방안이 증가하는 추세에 있다. 경찰경비분야에서도 경찰은 범죄발생의 사후적·사법적 집행기능을 중점적으로 수행하고, 사전적·예방적 기능은 민간차원을 활용하는 것을 이제는 집중적으로 검토해 볼 시기에 왔다고 판단된다.⁸¹⁾ 이는 공항에서의 치안서비스 제공도 경찰과 민간경비가 역할을 분담하여 효율적으로 보안서비스를 공동생산 해야 한다는 것을 의미한다.

그런데 공동생산(Coproduction)의 개념은 아직 이론전개의 역사가 짧다는 이유 등으로 이에 대한 논의가 활발한 미국에서조차 완전한 개념정의가 부족한 형편이고 이의 구체적 방안과 실현가능성 내지 적용분야에 대해서도 의견이 다양하다.⁸²⁾

우리나라의 경우도 공동생산, 역할분담에 대한 개념정의는 이론적으로 체계화되지 못한 실정에 있으나 국내학자들의 견해를 바탕으로 공항보안서비스 공동생산의 개념을

0) 경찰청, 21C 한국경찰의 비전, p. 59.

0) 광대경, “한국 민간경비산업의 과제와 전망”, 한국민간경비학회 제2회 국제학술세미나 자료집, 2001, pp. 95-96.

0) 정진환, 경찰행정론 (서울: 대영문화사, 1998), pp. 283-284.

0) 최선우, “치안서비스 공동생산의 효과성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999, p. 25.

정리하여 보면, 공항보안서비스는 항공안전성 확보를 위하여 정부나 공항당국을 비롯하여 민간경비업체 등에서 생산·공급하는 재화와 서비스 또는 제반활동을 의미한다고 볼 수 있으며 보안서비스 형성과정에서 경찰과 민간경비 나아가서는 시민들까지 참여하는 것이 보안서비스의 공동생산이고 이것이 곧 역할분담이라고 생각된다.

한편 터크맨(H. P. Tuckman)의 연구에 의하면 공공부문 비용체계의 결점과 공공재의 특수성을 인정하였는데 공공부문의 자원에 대하여 최적배분과 능률면에서 비효율에 대한 개선책으로 공공부문 역할 감축과 민간부문의 육성을 비롯한 다음과 같은 대안을 주장하고 있다.⁸³⁾

첫째, 공공부문 역할의 감축

둘째, 공공재 공급에 경쟁원리 도입

셋째, 공공부문에 대한 정부의 역할대신 민간부문(Private) 생산의 육성을 위한 유인체제 사용

넷째, 집단적 공공서비스의 능률화이다.

일반적으로 1980년대 이후 공공부문의 민영화가 세계적인 추세를 이루고 있다. 그런데 민영화의 증가에 따라 공공서비스의 민간위탁이 증가하면서 공공관료제의 독점

적 지위에 근거를 두고 이루어지던 이전의 관리방식에도 변화를 가져왔다. 민간위탁이란 정부와의 계약에 따라 민간기업이 공공서비스를 공급하는 것을 말하는데 국가중요시설 등의 보안활동 전체를 사업주 또는 민간경비업체에 전담시키는 것이 위탁은 아니며, 그 관리권을 공공기관이 보유한 상태로 운영만 사업주 등이 하는 것으로 외주(Out Sourcing)의 한 형태로 볼 수 있다. 즉 서비스의 내부 공급에서 외부 공급으로 전환이 이루어지고 이 과정에서 경쟁개념을 도입하여 보다 효율적인 서비스를 제공함에 그 의의가 있다고 할 수 있다.⁸⁴⁾ 많은 선진국들이 국가행정수요에 민간부문의 자본과 기술을 투자하여 국민에게 양질의 서비스를 제공하려 하고 있으며 치안행정수요에도 민간경비를 최대한 활용하고 있다.⁸⁵⁾ 즉, 이것은 경찰과 민간경비간의 상호협력관계를 통하여 보안서비스를 공동생산하자는 것이며 이미 세계적으로 공항에서의 보안활동에서도 확대·발전되는 추세에 있다. 즉 작은 정부 구현과 수익자부담원칙, 보안서비스 공동생산에 근거한 민간경비개념을 도입하여 이를 공항보안활동에도 적용하기에 이르렀다. 경찰을 비롯한 국가기관은 공항 등 중

0) H. P. Tuckman, "Alternative Approaches to Correcting Public Sector Inefficiency", *The American Journal of Economics and Sociology*, Jan. 1985, p. 55.

0) 안창훈, 전계논문, pp. 20-21.

0) 정진환, 전계서, p. 304.

요시설에 대한 보안활동을 민간차원에 이양하고 사후적 사법적 활동으로 전환하고 있는 추세이나 해당시설이 갖는 중요성으로 이에 대한 지휘·감독 체계를 유지하고 있다.

따라서 공항보안을 담당하는 경비원과 경찰과의 상호협력체계구축을 위해서는 두 조직의 기대와 특성을 먼저 고려해야 한다. 경비원이나 경찰은 모두 그들의 근무범위 내에서 범죄를 예방하고 범인을 검거하며 개인의 생명과 재산을 보호하는 공동목표를 추구하는 것으로 이해해야 한다.

적지 않은 수의 경찰력을 공항이라는 국가중요시설에 유지시키면서 정작 꼭 필요한 업무영역에서 경찰이 제 기능을 하고 있는지, 앞으로 할 수 있는지에 대한 의문이 든다. 흔히 말하는 더 중요한 업무를 전적으로 특수경비원을 비롯한 민간부분이 담당하고 덜 중요한 업무를 경찰이 맡게 되는 것은 바람직한 역할분담이 아니라고 본다. 그런데 공항의 보안활동 중에서 가장 중요한 것은 보안검색이라고 생각하는 필자의 입장에서 인천국제공항에서의 경찰활동이 외관상으로는 문제없이 이루어지고 있으나 실제로 특정부분에서는 경찰활동이 약화되어 가고 있는 것으로 판단된다.

그런데 경비원은 신분상 민간인으로서 경찰조직의 구조와 역할 그리고 범죄예방활동

의 기본적인 대상에 있어서 분명한 차이가 있다. 이와 같은 경찰과 경비원 양 조직의 차이점을 구체적으로 살펴보면 아래와 같이 대략 4가지 분야로 요약된다.⁸⁶⁾

첫째, 범죄예방이라는 공통된 기대를 가진 두 집단이 업무수행과정에서 야기되는 일반국민과 고객이라는 대상에서 오는 문제

둘째, 국민의 세금과 고객의 비용부담에 의해서 운영되는 치안서비스의 질적 차이에서 오는 역할 수행상의 문제

셋째, 법집행 권한과 업무수행상의 한계에서 오는 지위상징(status symbols)상의 문제

넷째, 범죄예방을 주요업무로 하는 민간 경비와 상대적인 관념에서 범죄예방도 하지만 범죄수사와 범인체포를 우선으로 하는 경찰조직과의 업무우선순위에서 오는 문제 등과 같이 양 조직은 각자의 업무수행에 있어 다른 기대와 특성을 가지고 있다. 그러므로 이들 조직은 기대와 특성의 차이에서 발생하는 이해관계를 해소하고, 이들이 가지고 있는 인적·물적 자원과 경험을 효과적으로 이용하여 실질적인 역할분담을 위한 연구가 필요하다.

나. 근무형태의 개선

인천국제공항개항과 함께 공항에서의 보안검색 주체에 대하여 논란이 있어 왔다.⁸⁷⁾

0) 이윤근 외, 전개논문, p. 144.

0) 2001년 3월 12일자 중앙일보(29면)의 기사 중 인천국제공항 “불안한 보안”이라는 제하의 내용을 살펴보면,

이 문제는 지금도 갈등의 소지가 다분하다. 인천국제공항개항 이전까지는 공항에서의 보안검색을 비롯한 경비보안활동 전반에 대하여 경찰이 근무감독 등 실질적인 권한 행사가 가능한 상태였으나 인천국제공항개항과 함께 인천국제공항을 시작으로 김포공항에서도 민간경비를 중심으로 한 자체적인 보안활동으로 전환되는 시점에 있다. 그런데 보안검색과 관련하여 몇 가지 보완되어야 할 점이 있다고 판단된다. 현재는 인천국제공항을 제외한 대부분의 공항에서 경찰이 주가 되는 보안검색 감독업무를 하고 있다. 그러나 인천국제공항의 경우는 경찰보다는 민간경비인력이 주체가 되어 보안검색 업무를 수행하고 있는데 공항공사에서 보안검색감독을 위하여 감독관을 채용, 그로 하여금 감독하게 하는 다른 공항과는 다른 독특한 구조를 가지고 있다. 이것은 어떤 면에서는 공공기관의 인력축소 경향에 역행하는 면이 있다. 그런데 공공영역에서의 경찰활동이 민간 중심으로 확대되는 추세는 이미 세계적 경향이며 경찰에서도 경찰개혁의 일환으로 경비지도사 제도와 경비업법 개

정, 특수경비원제도 도입을 서둘렀고 지금은 자리잡아가고 있는 단계에 있다. 그러므로 특수경비원 중에서 경비지도사 자격이 있는 자를 선발하여 감독⁸⁸⁾하게 하거나 경비업체 자체의 계급구조를 통한 감독이 타당하다고 생각된다.

한편 경찰의 근무형태도 변해야 할 부분이 있다. 보안검색현장에서 경찰은 대부분 감독자이거나 법집행 업무를 수행한다고 볼 수 있다. 그런데 과거 김포공항 국제선에서의 경찰활동이나 국제선이 옮겨간 인천국제공항에서 경찰활동이 인원이나 활동 면에서 큰 차이가 없다는 사실은 뭔가 개선의 여지가 있음을 나타내고 있다. 인천공항·김포공항을 비롯한 여러 공항에서 상당수⁸⁹⁾의 경찰력이 유지되고 있다. 이 숫자는 적지 않은 국가 인력의 배치라고 본다. 경찰활동의 일부를 민간으로 위탁했고 특수경비원제도의 도입과 경비지도사제도 등의 성과가 있다면 상식적으로 경찰의 인력은 축소되어야 한다. 적은 인원이 보안검색과정에 개입을 하고 경비업체 자체 구조를 통한 감독체계와 함께 병행되는 것이 타당하다고 생각

인천국제공항의 보안업무가 개항 이후 상당기간 차질을 빚게 될 것이라는 우려가 제기되고 있다며 “인천공항은 경찰이 검색 등 보안업무를 총괄했던 김포공항과 달리 인천공항공사와 항공사협의회가 선정한 경비업체에서 보안업무를 주관하도록 되어있고, 공항과 경찰간 공동 보안업무에 대한 협조가 이뤄지지 않아 혼선이 불가피할 전망이다”이라고 보도된 바 있다.

8) 경비업법 제12조 [경비지도사의 선임 등] 2항 1에는 “경비현장에 배치된 경비원에 대한 순회점검 및 감독”을 규정하고 있다.

9) 인천국제공항경찰대의 경우 2002년 9월 현재 경찰공무원183명, 전경 3대 중대가 배치되어 경찰활동을 하고 있다.

한다. 다만 이 과정에서 업무의 중요성에 비추어 민간에게 위탁할 수 없는 법집행 분야에 대한 고려는 선행되어야 한다. 즉 경찰이 취해야 할 것은 과감하게 취하고 넘길 것은 과감하게 넘기는 자세가 필요하다. 공항운영자 등도 인정할 것은 인정하는 자세가 필요하다. 공항 보안검색분야에서 경찰만큼 전문성이 확보된 기관은 없을 것이다. 사경비를 통한 공항 보안검색의 필요성이 제기되어 현 시점에 이르렀다고 하더라도 현실적으로 보안검색과정에서 그간의 경찰활동과 향후 경찰활동의 중요성은 인정되어야 한다. 이는 많은 수의 경찰력을 공항에 배치하지는 말아야 하며 개인의 프라이버시와 인권, 유사시 긴급상황과 법집행과 관련된 업무에 관한 한 충분한 경찰활동이 전제가 되어야 한다. 특히 법집행은 경찰의 업무이다. 적은 인원으로 경찰활동의 효과를 높일 수 있는 것은 적절한 수준의 법집행이라고 본다. 경찰법상 경찰의 임무와 경찰관 직무집행법상의 불심검문, 범죄의 예방, 위험방지를 위한 출입 등 일상적인 경찰활동의 중요성과 앞에서 언급된 국제민간항공기구의 협약서와 부속서 그리고 미연방항공국의 규정에 의한 권고사항을 고려해야 한다. 이외의 국내 공항 보안시스템도 통일을 기할 필요가 있다. 국내선 국제선이 모두 동일한 보안활동이 유지되어야 한다고 판단된다. 국내선과 국제선 그리고 인천국제공항

과 국내에 소재한 여타 공항의 보안검색 체계가 다르다는 점을 이해하기 힘들다. 통일이 되어야 한다고 판단된다. 미국의 9.11테러도 국제선 항공기가 아닌 자국내 영토를 비행중인 국내선 항공기가 이용되었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 그런데 우리는 같은 업무를 취급하는데도 국제선을 더 중요시하는 경향이 있다. 외화밀반출을 단속하기 위해서 국제선 공항의 검색강도가 높아야 한다는 사실을 고려하더라도 그렇다. 한 예로 현재 경찰에게 지급되는 활동비도 차이가 나며 특수경비원의 급여는 상당한 차이가 있는 것으로 알고 있다. 언급한 바와 같이 미국의 경우 국내선과 국제선의 보안검색 시스템이 다르지가 않다. 다를 이유가 없다고 생각한다.

보안검색기준도 전국적으로 통일되어야 한다. 예를 들면, 항공기 탑승시 지방 공항에서 적발되지 않는 물품이 김포공항이나 인천국제공항에서 적발된다든지 반대로 김포공항이나 인천국제공항에서 적발되지 않는 물품이 지방공항에서 적발된다든지 하는 경우를 말한다. 이는 근무자의 판독능력부족 또는 근무 규칙을 임의대로 적용하는 것으로 판단되므로 이에 대한 개선이 요구된다. 한편 국내선이 운항중인 여수공항의 경우는 보안검색과정에서 X-ray 검사를 받지 않은 휴대품 일체를 바구니에 넣어 육안검사나 촉수검사를 하며 승객이 문형금속탐지

기 통과과정에서 기계반응이 있는 경우에만 하여 정밀 검색을 하는 등 상황을 고려하여 탄력적으로 운용하고 있는데 이는 바람직한 근무형태라고 생각한다. 김포공항의 경우는 기계반응 유무에 관계없이 이용객 전원에 대한 검색시스템을 운영하고 있다. 인천국제공항의 경우는 국제공항의 성격상 금속탐지기가 탐지하기 어려운 화폐와 마약류 밀반출 단속을 위하여 탑승객 전원에 대한 검색이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 국내선 이용 공항만이라도 통일된 보안시스템을 운영해야 한다. 통일되지 않은 검색시스템을 운영하는 것은 이용객에게 혼란을 주며 근무자와 승객사이에 갈등을 발생시키는 결과를 가져오기 때문이다.

다. 정보활동 강화

공항의 안전 및 보안검색의 효율화를 위한 중요한 수단 가운데 하나가 공항내·외 출입인원을 대상으로 한 정보활동이다. 이러한 정보활동은 법 집행관, 공항관계자, 검색요원, 그리고 경비원들 간의 충분한 의사소통을 전제로써 가능하게 된다.⁹⁰⁾ 현재 공항에는 일반적으로 경찰청, 기무사령부, 국가정보원 등에서 관계 공무원을 파견하여 정보수집을 비롯한 관련 업무를 수행하고 있다. 그런데 기관간 정보의 공유가 쉽지 않으며 상호 배타적이고 비협조적인 측면도 있다. 경찰은 경찰대로 국가정보원은 국가정보원대로 취급하는 정보의 성격이 다르고 각 기관의 권한이 다르다하여⁹¹⁾ 관련 정보의 공유가 이루어지지 않고 있으므로 이에 대한 기관간 협조가 필요하다.

0) Homer A. Boynton, "An eye on Airline Security Technology", *Security Management*, June 1992, p. 22A.

0) 국가정보원과 특별사법경찰관과의 관계에서 국제범죄수사와 관련하여서 현행 국가정보원법 제3조 제1항 1호에 따르면 국가정보원은 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집작성 및 배포할 수 있는 직무를 수행하고 있다. 그리고 제3호에서 형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 국가기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄(다만, 제7조, 제10조에 규정된 죄는 제외한다)에 대한 수사권을 특별사법경찰관리로서 행사할 수 있다. 그런데 국가정보원법 제3조 1항 3호에서 언급한 내란죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란죄 등이 국제 조직범죄 집단과 연계해서 발생할 수 있을까? 국가정보원의 정보입수 및 이에 대한 수사권과 관련된 중요한 변수라고 생각한다.

현재 국가정보원은 국제범죄에 관련된 정보를 수집해서 검찰이나 경찰에서 이에 관한 정보를 배포하고 있다. 다시 말해서 국가안보와 관련된 국외정보수집력이 그 어떤 기관보다 우수한 국가정보원이 국제범죄정보에 관련된 정보를 수집해서 경찰과 검찰 등에 일정한 기간을 주기로 국제범죄에 관련된 정보를 배포하고 있다. 따라서 외사경찰은 국가정보원으로부터 국제범죄 관련 정보를 배포 받을 권리를 향유하고 있다. 반대로 국가정보원은 국제범죄에 관련해서 수사권은 가지고 있지 않다고 생각한다. 왜냐하면 안기부법 제3조 3항에서 언급된 범죄의 유형이 국가 안보와 직결되는 범죄로서 경제적 이득을 목적으로 하는 조직범죄나 마약범죄 그리고 정치적 목적으로 발생하고 있는 테러와는 연계되어서 발생하고 있다고 생각하지 않기 때문이다. 다만 북한과 관련된 테러, 조직범죄 그리고 기타 국제범죄는 별개라고 생각한다; 치안연구소, "국제범죄 수사역량 강화 방안", 1997, pp. 35-36.

물론 기관 업무의 특성상 특별히 보안을 요하는 정보가 있을 것이다. 그와 같은 것 모두를 공유하지는 것은 아니다. 경찰이 가지고 있는 방대한 양의 범죄정보와 정보기관이 가지고 있는 국익과 직결되는 정보, 군 당국과 검찰, 세관 등이 가지고 있는 정보 가운데 공유의 필요성이 인정되는 정보는 과감하게 공유할 필요가 있다. 이와 함께 경찰의 정보활동을 강화해야한다. 적은 인원으로 최대의 효과를 거둘 수 있는 경찰 활동 수단은 무엇보다 정보활동이라고 판단된다. 앞으로 공공부분에서 민간영역이 확대 될 것이고 이미 변하고 있다. 다시 말해서 경찰이 고급정보를 취득할 수 있어야 그에 상응하는 위치와 권위를 확보할 수 있기 때문이다. 더욱이 경찰의 활동이 공항에서 확대되기보다는 축소되는 경향에 있는 상황에서 경찰의 정보수집 능력 강화는 절대적이다. 보다 정확하고 완전한 정보를 적시에 이용함으로써 사건발생 전에 미리 예방적 운영을 꾀할 수 있도록 하는 것⁹²⁾이 중요하다.

VI. 결 론

공항 보안검색(Security Check) 분야는 상대적으로 새로운 분야이며 특히 공중피납이 시작된 1960년대 후반부터 오늘에 이르기까지 점차 발전하고 있다. 물리적 보안과 접근통제, 수화물 그리고 승객과 소지품에 대한 100% 보안검색, 화물경비, 기타 통제 사항들을 규정한 공항보안규정과 이러한 임무를 수행할 전문요원에 대한 요구는 지속적으로 증대하고 있다.⁹³⁾

김포공항과 인천국제공항은 근접하고 있어 같은 공역(空域)을 사용하고 있다. 특히, 수도권은 전체 항공 교통량의 70% 이상이 몰려있는데 인천국제공항의 개항으로 항공기 운항편수가 크게 늘어날 것으로 판단된다. 인천국제공항 국제선 정기편의 하루 평균 운항편수는 354편(여객기 295, 화물기 59편)으로 예정돼 있어, 김포공항(255편) 때보다 40%가 늘어났다. 피크타임에는 시간당 37회 운항, 1분40초마다 한 대씩 이착륙하는 셈이다.⁹⁴⁾ 이는 그만큼 많은 이용객이 공항을 찾게된다는 말이다.

그런데 인천국제공항공사가 국회 건설교

0) Bill Heberton and Thomas, *Policing Europe* (New York: st. Martin's press, Inc., 1995), pp. 169-172.

93) Gion Green, *Introduction to Security*, 4th ed., revised by Robert J. Fischer, Stoneham (MA: Butterworth Publishers, 1987), p. 28.

0) 조선일보, 사회면, 2001. 3. 15일자.

통위원회에 제출한 자료에 의하면 지난 3월 29일 개항 이래 현재까지 항공기 운항과 승객들을 위협할 수 있는 안전위해물품(기내 반입금지 물품)이 계속 적발되고 있는 것으로 나타났다.⁹⁵⁾ 일반적으로 세계 어느 공항이나 보안검색에 문제점은 있다고 판단된다. 다만 이를 최소화하여 항공안전성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있는 것이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 항공기 사고는 여전히 발생하고 있으며 그 중 상당수가 테러 또는 탑재 금지물품의 탑재와 관련된 것들이다. 지난 해 발생한 미국의 9.11테러도 따지고 보면 보안검색에 문제가 있었다. 당시 보안검색을 담당하는 미국의 공항 보안당국은 너무 나태했고 검색현장에 경찰관도 없었다. 경험 많은 경찰관들은 자신의 육감을 무시하지 못한다고 한다. 단 한 명의 경험 많은 경찰관이라도 있었다거나 보안검색을 철저히 했더라면 발생하지 않았거나 적어도 그 피해를 최소화할 수 있었을지 모른다. 이 사건 후 미국인들의 생

활양식은 물론 사고방식도 많이 바뀌었다. 이제 검문검색은 미국 생활의 필수가 되었다. 시카고의 외교위원회가 최근 성인 3263명을 대상으로 설문조사 한 결과, 응답자의 91%가 ‘미국이 직면한 큰 위협은 테러’라고 답했다. ‘세계최강의 안전한 나라의 국민’이라는 자부심에서 벗어나 스스로 자기방어를 하고자 나서고 있다. 안보를 위해서는 자유와 인권은 다소 양보할 수 있다는 태도를 가지게 되었다. 자유와 기회의 나라 미국이 애국심이라는 명분아래 개인의 희생을 미덕으로 간주하는 경향을 보이고 있는 것이다. 제한된 범위 내에서 개인의 자유제한은 미국에서 누리는 경제적 풍요의 대가라는 인식이 퍼지고 있다고 외신은 전하고 있다.⁹⁶⁾ 이것은 지식정보사회에서는 국민의 최우선 욕구가 ‘풍요’에서 ‘안전’으로 바뀌어 국가의 기능 중 ‘안전서비스’가 제일의 과제로 대두⁹⁷⁾된다는 견해와 무관하지 않다. 그런데 9.11 테러 1주년을 맞아 최근 이러한 상황과 관련하여 인권문제의 위험성을 지적하는 보고

0) 현재 인천국제공항 보안검색 운영 현황은 인천국제공항공사의 보안실이 관리하고 실질적으로 민간경비업체가 위탁 받아 운영 중이다. 이와 관련해 공항공사 보안실의 입장은 전문적인 공항보안검색과정을 통해 우수한 검색요원을 양성하고 있으며 보안요원들의 양성도 체계적인 정보와 훈련을 통해 철저하게 양성되고 있다고 밝혔다. 그런데 이와는 반대로 국회 건설교통위원회 소속 일부 의원들은 인천국제공항의 보안검색이 심각한 상황이며 이에 대한 대책이 사실상 없다는 주장을 제기했고, L의원은 “환승객이 김포공항에 비해 뚜렷하게 늘어났음에도 불구하고 같은 기간동안 기내 반입물품의 적발 건수가 비슷하다는 것은 검색에 문제가 있으며 이것은 완전한 보안검색을 하고 있다고 볼 수 없다”고 언급한 바 있다.(<http://www.magazinev.com/news>에서 재인용)

0) metro, 2002, 9, 10, 12면에서 재인용.

0) 경찰청, 21C 한국경찰의 비전, p. 41.

서들이 많이 발표되고 있다. 뉴욕 ‘인권변호사위원회’는 지난 6일 제출한 보고서에서 테러방지를 명분으로 마련된 각종 조치들이 국민의 신변자유를 보장한 수정헌법을 어기고 있다고 주장했다. 안보를 빌미로 인권침해를 가중시키고 있다면서 구금된 이민자에 대한 변호인 접견권을 확대해야 한다는 내용 등 11개 사항을 건의 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 분위기는 인권보다는 안보가 우선이라는 분위기가 지속되고 있다. 개인적으로 이 같은 경향에 대하여 미국이 자국의 안보를 빌미로 ‘요새화된 사회’, 새로운 ‘빅 브라더’가 되는 게 아니냐는 생각이 든다. 그러나 9.11테러의 발생은 전 인류에게 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에 적지 않은 영향을 미치고 있으며 인류의 안전에 대한 욕구는 더욱 증가하고 있다.

세계 각국이 항공안전성 확보를 위한 수단 가운데 특히 여객터미널에서의 보안검색을 무엇보다도 중요하게 다루고 있는 경향에 비추어 본 연구에서도 보안검색에 중점을 두고 현 시점에서 경찰활동의 효율성 제고를 위한 연구를 하였다. 많은 국가에서

공항 보안검색업무는 대체로 민간 경비회사가 담당하고 있다.⁹⁸⁾ 그런데 미국 테러사건 이후 최근 미국을 시작으로 이 부분에 대한 개선 또는 강화의 필요성이 제기되고 있다. 상황적 변수를 고려하자는 의견도 있다. 우리나라는 검색업무 자체보다는 어느 기관에 의한 감독이냐가 관건이다. 직접 이 업무를 수행하는 특수경비원이나 해당 경비업체는 이에 관하여 아무 목소리도 낼 수 없는 입장에 있다. 또 그들의 의견은 전혀 고려되지도 않는다.

그런데 이와 관련하여, 일부에서는 이 감독업무를 경찰업무로 환원시키자는 의견을 개진한 바 있으나 모처럼의 경찰개혁의 일환으로 역할분담을 실천하고 있는 현 시점에서 경찰에게 다시 업무를 되돌려 준다는 데는 찬성하기 어렵다⁹⁹⁾는 견해가 설득력을 얻고 있다. 이와 같은 견해에 기본적으로 동의한다. 그러나 언급한 바와 마찬가지로 경찰활동의 축소에만 초점을 맞추기보다는 상황¹⁰⁰⁾을 고려하여 합리적이고 합법적인 역할분담의 수준에서 이 문제가 다뤄져야 한다고 생각한다.

0) 보안검색과 주체와 관련한 유형은 대체적으로 항공사, 공항당국, 정부가 담당하는 것으로 구분할 수 있다. 사회주의국가와 유럽의 일부 국가 그리고 최근 법률안이 통과된 미국 등이 정부가 담당하는 유형이며 일본, 호주 등은 항공사가 검색운영 주체이며 공항당국이 담당하는 국가로는 영국을 비롯한 다수의 국가로 항공사가 국영이거나 공항당국을 전적으로 국가가 관리하거나 국가 소유인 경우이다. 그러나 공항당국이 담당한다 하더라도 경찰활동은 유지되고 있다.

0) 정진환, 개정 경비업법의 문제점과 개선방향, 경찰학연구, 2001·창간호, 경찰대학, p. 21.

0) 한 가지 예로, 경찰의 방법활동에도 일반방법활동과 특별방법활동이 있다.

따라서 이와 같은 경향을 바탕으로 국내의 공항 보안검색과 경찰활동에 관하여 연구되었으며 다음과 같은 경찰활동 방안을 제시하였다.

첫째, 국제협약에 따른 국내 법규정 보완

둘째, 특수경비원에 대한 지도·감독 셋째, 역할분담에 따른 경찰활동의 적정성 유지

넷째, 이 외의 효율화 방안 등을 제시하였다.

참 고 문 헌

1. 국 내

1. 단행본

경찰대학, 경찰경비론, 1999.

_____, 경찰방법론, 1999.

경찰청, 21C 한국경찰의 비전, 2001.

_____, 경찰백서, 2000.

_____, 경찰통계연보, 1997.

_____, 인터폴, 1997.

_____, 국제성범죄수사, 1996.

기획예산위, 국가중요시설 경비제도개선 세부실행계획, 1998.

에스원, Security Management, 서울 : 정출판사, 1997.

염장호, 세계항공보안경비론, 서울 : 오성출판사, 1996.

이윤근, 민간경비원론, 서울 : 엑스퍼트, 2001.

이황우·한상암 역, 대테러정책론, 서울 : 진명출판사, 1996.

정형근, 국제테러의 법적 규제에 관한 연구, 서울: 고려원, 1992.

최진태, 테러, 테러리스트 & 테러리즘, 서울 : 대영문화사, 1997.

2. 연구논문

김효준, “여객터미널 보안, 인천국제공항의 테러 방지대책”, 경찰청, 대테러연구, 제20집, 1998.

- _____, “싱가폴항공기 피납사건 분석”, 경찰청, 대테러연구, 1991.
- _____, “주요 국제공항의 항공기 지상보안사례”, 치안본부, 대테러연구, 1983.
- 박경식, “민간경비의 발전과 경찰의 역할”, 경대논문집. 1998.
- 안창훈, “시설경비의 효율성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 이윤근·최선우·안창훈, “국가중요시설경비의 효율화방안에 관한 연구, 서울 : 치안연구소”, 1998.
- 제성호, “항공기테러의 법적 규제”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1989.
- 최선우, “치안서비스 공동생산의 효과성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.

II. 국 외

- Addis, Karen K, “Securing the Friendly Skies”, Security Management, July 1991.
- Aerodromes, Annex, 14 to the Convention on International Civil Aviation, 7th edition, Montreal : International Civil Aviation Organization, June 1976.
- Bilek, Arthur J., Private Security : Standard and Goals—from the official private security task force report, Anderson Publishing Company, 1997.
- Boynton, Homer A., “An eye on Airline Security Techonology”, Security Management, June 1992.
- Cantor, Michael B., “Aviation Security : The Human Factor”, Security Technology and Design, August 1994.
- Demouplied, David S., “Effective Screening for Airport Checkpoint”, Security Management, October 1992.
- Federal Aviation Regulation Part 129. Operations Foreign Air Carriers, Washington D.C. : Federal Aviation Administration, Effective 7/31/91.
- Green, Gion, Introduction to Security, 4th ed. Revised by Robert J. Fischer. Stoneham, MA : Butterworth Publishers, 1987.

- Honey, Gerard, Electronic Protection & Security System, Great Britain : Clays Ltd., 1996.
- ICAO, Security Manual for Safe Guarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference(Doc 8973/2 Restricted), Montreal, 1983.
- Jenkins, Joe, "Airport Security System:Where to Begin?", Security Technology and Design, July/August 1993.
- Libby, Don, "The Challenge of Screening Passenger", Security Management, June 1992.
- Miller, R. Reuben, "The People Problem", Security Management, June 1993.
- Moore, Ashford Stanton, Airport Operations, N.Y. : John Wiley & Sons, Inc., 1984.
- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation. Montreal : International Civil Aviation Organizations, 1997.
- Stedman, Michael J., "Airport Security Pratfall:Is the FAA Falling Down?", Security Technology and Design, July/August 1993.
- Wiley, John R., Airport Administration and Management, Westport, Connecticut : Eno Foundation for Transportation, Inc., 1986.