

공항 Land-side에서의 폭발물 테러방지를 위한 법률적 연구: 한국공항을 중심으로

A Legal Study on the Countermeasures against Explosive Terrorism in the Airport Land-side: Case of Korea Airport

정진만* · 신동일**

Jeong Jin-Man · Shin Dong-Il

요약

공항 시설에서 통틀어 보안이 가장 취약한 곳은 Landside이다. 항공기 테러가 빈번하던 시절에는 X-ray를 비롯한 검색기술의 수준이 높지 않았던 탓에 Hijacking이나 폭발물에 의한 피해가 많았다. 물론 기술이 발전한 현대에 와서도 Hijacking이나 항공기 폭파 같은 테러가 발생하고 있지만 9.11테러 이전보다는 훨씬 감소한 상황이다. 최근에는 보안수준이 높은 Airside 보다 상대적으로 보안이 취약한 Landside에 대한 보안 강화가 필요하다. 그 이유는 테러의 유형이 협상의 여지가 없는 최대피해와 최대공포를 주는 방식으로 변화하고 있기 때문이다. 따라서 상대적으로 부담이 덜하고 유동인구가 많은 Landside가 Soft Target이 되었다. 이런 상황에서 대한민국 공항이 어떻게 대응해야 하는지 관련된 법을 중심으로 본 연구를 진행해 보고자 한다.

Keywords : Aviation security, Explosive, Terror, Airport, Land side, Soft Target

2. 서론

비행기가 발명된 후부터 민간여객기로 발전하기까지의 시간은 그리 길지 않다. 1903년 미국의 라이트 형제에 의해 최초의 동력비행기가 만들어지고 1916년 영국의 Aircraft Transport and Travel사에 의해 최초의 동력비행기를 이용한 항공사가 설립되기까지 시간은 불과 13년 밖에 되지 않는다. 우리나라의 경우 1924년 조선비행학교를 모체로 하는 대한국민항공사가 1948년 미군정의 허가를 받아 운항을 시작한 것이 최초이며 대한국민항공사 폐업 후 설립된 것이 대한항공공사(지금의 대한항공)이다.

위에 언급된 대한국민항공사 폐업의 원인은 놀랍게도 북한 공작원에 의한 Hijacking이었다. 이 사건은 1958년 2월 16일 발생한 대한민국 최초의 항공기 테러이며 북한에서 납파된 공작원(테러범)에 의해 발생한 사건이다. 창랑호 납치사건을 시작으로 1969년 대한항공의 YS-11(Tail number: HL5208) 납치사건, 1987년 대한항공의 B-707(ICAO : KE858, IATA : KAL858) 폭파 사건이 발생한다. 또한 1986년에는 서울의 김포국제공항 청사 폭발물 테러사건은 대한민국에서 발생한 최초의 Land-side 폭발물 테러가 발생했다. 대한민국에서 발생한 항공기 및 공항시설에 대한 테러는 지금까지 북한에 의해서 발생한 것으로 알려져 있으며 김포국제공항 테러의 경우에는 중동의 테러리스트인 ANO(Abu Nidal Organization)이 북한의 청부를 받고 저지른 사건으로 결국 모든 테러는 북한이 범인이 되었다.

대한민국과는 달리 전세계 항공기 및 공항시설에 대한 테러는 대부분 이슬람계 테러리스트에 의해 발생하고 있으며 9.11테러를 기점으로 보안이 강화되자 항공기나 Air-side에 비해 상대적으로 보안이 취약한 Land-side에 대한 테러가 증가하려는 징후가 보이고 있다. 테러의 방법에도 변화가 생겨 폭발물을 사용하여 직접 공격하여 대량의 피해를 입히거나 동시다발적인 공격 또는 Land-side와 함께 연결된 외부시설에 대한 공격으로 이어진다. 최근에는 원거리에서 드론에 의해 항공기 이착륙 방해 등으로 공항운동을 방해하여 경제적 손실을 입히는 사례가 꾸준히 증가하고 있다.

위와 같은 상황이 진행되면서 대한민국 공항을 예로들어 보안이 취약한 Land-Side에 대한 보안강화와 폭발물 테러 대응방안을 도출을 위해 공항안전 및 보안과 관련한 법을 중심으로 연구해 보고자 한다.

* 평생회원 · 아시아항공전문학교 교수 gpswc21@naver.com

** 평생회원 · 북한대학원 정치통일전공 석사(수료) / 5·18진상규명조사위원회 조사팀장 superlifer@hanmail.net

2. 본론

2.1. 국내상황

대한민국은 크게 군에서 운영하는 군공항과 공항공사에서 운영하는 민간공항으로 나뉜다. 민간공항은 다시 인천국제공항을 담당하는 인천국제공항공사(IIAC)와 나머지 민간공항을 담당하는 한국공항공사(KAC)가 운영 중이다.

표 1. 국내공항현황

No	Airport	IATA	ICAO	Country	City	Note
1	Cheongju International Airport	CJJ	RKTU	Republic of Korea	Cheongju	KAC
2	Daegu International Airport	TAE	RKTN	Republic of Korea	Daegu	KAC
3	Gimhae International Airport	PUS	RKPK	Republic of Korea	Busan	KAC
4	Gimpo International Airport	GMP	RKSS	Republic of Korea	Seoul	KAC
5	Gunsan Airport	KUV	RKJK	Republic of Korea	Gunsan	KAC
6	Gwangju Airport	KWJ	RKJJ	Republic of Korea	Gwangju	KAC
7	Incheon International Airport	ICN	RKSI	Republic of Korea	Seoul / Incheon	IIAC
8	Jeju International Airport	CJU	RKPD	Republic of Korea	Jeju	KAC
9	Jeongseok Airport	JDG	RKPD	Republic of Korea	Jeju	KAS
10	Muan International Airport	MWX	RKJB	Republic of Korea	Muan	KAC
11	Pohang Airport	KPO	RKTH	Republic of Korea	Pohang	KAC
12	Sacheon Airport	HIN	RKPS	Republic of Korea	Sacheon	KAC
13	Seoul Airport	SSN	RKSM	Republic of Korea	Secret	Airforce
14	Ulsan Airport	USN	RKPU	Republic of Korea	Ulsan	KAC
15	Wonju Airport	WJU	RKNW	Republic of Korea	Wonju	KAC
16	Yangyang International Airport	YNY	RKNY	Republic of Korea	Yangyang	KAC
17	Yeosu Airport	RSU	RKJY	Republic of Korea	Yeosu	KAC

대한민국에 등록된 공항은 공군기지 전용을 제외하고 총 17개 공항이며 그중 8개는 국제공항 1개는 VIP공항으로 공군에서 관리하고 있다. 또한 한국공항공사(KAC)와 공군이 공동으로 운영하는 공항도 여러(보안) 개이며 민간기업체(KAS: Korea Airport Service)에서 운영하는 곳이 1개이다. 따라서 평소에 사용되는 민간공항은 Jeongseok Airport와 Seoul Airport를 제외한 15개 공항이다.

모든 공항은 기본적으로 Air-side와 Land-side로 구분하여 운영하고 있으나 평소에 운영하지 않는 Jeongseok Airport와 Seoul Airport는 상황에 따라 달리 운영되고 있다. Jeongseok Airport의 경우 2002년 월드컵이 진행되는 동안 임시운영만 했고 평소에는 교육 및 훈련용으로 사용되고 있다. Seoul Airport의 경우는 Land-side부터 공군기지이기 때문에 보안의 수준이 다른 공항과 다르다. 또한 VIP가 이용하는 경우에는 Land-side뿐 아니라 공항반경 수km 이내에 군병력과 경찰이 배치되기 때문에 일반공항과 보안수준을 비교할 수 있는 대상이 아니다.

대한민국의 민간공항 중 비교되는 대표적인 곳이 인천국제공항과 김포국제공항이다. 인천국제공항은 김포국제공항 주변이 도시화되면서 공항주변 소음 문제와 항공기 수요 증가로 인해 새로 1990년을 시작으로 2001년 1단계 사업완료와 함께 개항한 공항이다. 또한 기존 한국공항공사(KAC)와 별개로 인천국제공항공사(IIAC)를 설립하여 운영중이며 한국공항공사에 비하여 상대적으로 민영화가 대폭 이루어졌다. 특히 보안 분야에서 대부분 민영화하면서 청원경찰제도를 대체하는 특수경비업무가 시작된 계기가 되었다. 하지만 경찰이나 청원경찰과 달리 민간인으로 구성된 특수경비원은 법적권한보다 경찰의 관리감독을 받는 입장에서 적극적인 업무수행이 어려운 것이 사실이다. 이러한 부분에서 유럽이나 일부 중동국가와 같이 특수경비원도 제한적인 법적 강제력을 행사할 수 있도록 활동을 보장해 주어야 할 필요성이 있다.

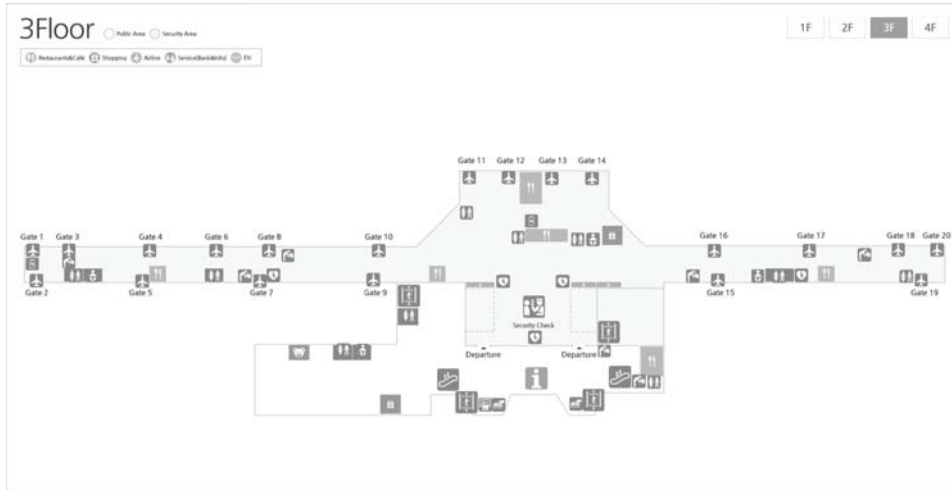


그림 1. International Building of Gimpo International Airport

위의 그림 1와 아래의 그림 2는 각각 김포국제공항 국제선 청사(3층)와 인천국제공항 제2터미널의 출국장 평면도이다. 위의 두 개 공항은 형태는 다르지만 기본적으로 보안의 개념은 같다. 또한 청사 내에 보안검색이 시작되는 구역부터 Air-side와 Land-side로 구분되어 있으며 보안의 수준이 달라진다.

공항을 방문하게 된다면 가장먼저 거쳐야 하는 구역이 Land-side이다. Land-side는 공항이 시작되는 구역으로 모든 관리 책임은 공항운영자에게 있다. 하지만 대한민국의 경우 특별한 경우가 아니면 보안검색의 대상이 아니며 보안검색을 실시하더라도 Land-side에서는 대체로 실시되지 않는다. 올림픽 같은 국제행사 기간이나 테러위협 등으로 보안등급이 높아지는 경우에는 Air-side 진입에 전에 보안검색을 강화하고 있다. 대한민국의 경우 항공보안은 「평시-관심-주의-경계-심각」5단계로 나뉘며 2018년 평창동계올림픽 기간에는 4단계인 경계단계를 유지하였다.

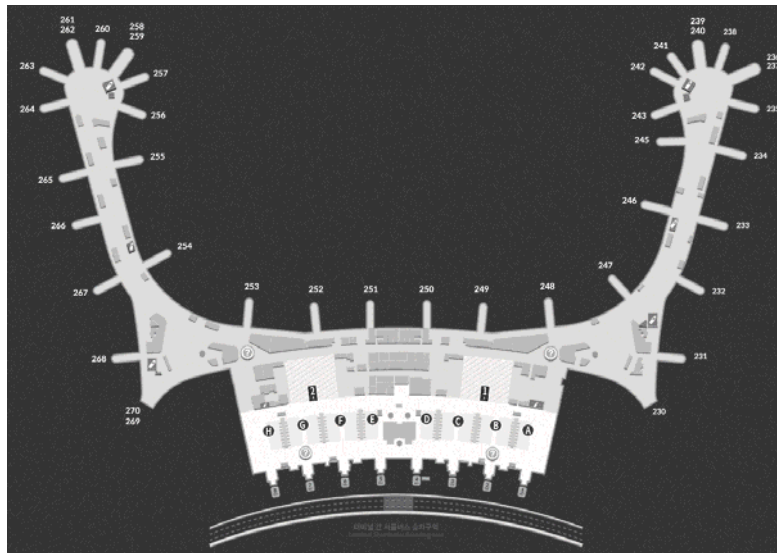
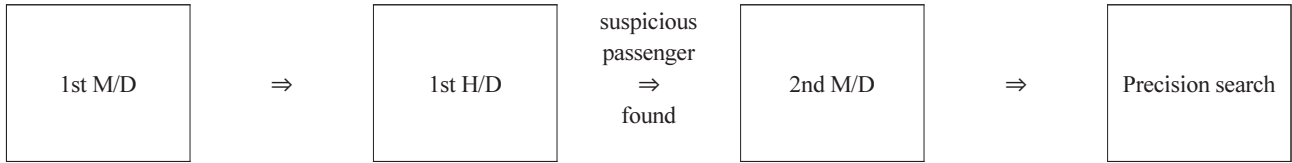


그림 2. Terminal 2 of Incheon International Airport

아래의 표 2는 공항의 Air-side 진입 전 대인검색 절차이다. 기본적인 방식은 국제공통사항이나 검색의 강제력이나 수준은 국가마다 차이가 있다. 대한민국의 경우 강제력보다는 서비스 중심 경향이 있어 필요이상의 신체접촉을 금지시키고 있다. 촉수검사가 필요한 경우에는 승객에게 사전에 양해를 구하고 같은 성별의 검색요원이 진행하게 된다. 최근에는 인천국제공항 제2터미널을 시작으로 개인의 신체정보가 보호되는 방식으로 변경된 원형전신탐색기(전신스캐너)가 운영되기 시작되었다.

표 2. Interpersonal search procedure at the airport



아래의 표 3은 공항의 Air-side 진입 전 대인검색이 진행되는 동안 승객의 휴대수하물을 검색하는 절차이다. 휴대수하물의 경우도 기본적인 방식은 국제공통사항이나 대인검색과 마찬가지로 강제력이나 수준은 국가마다 차이가 있다. 예를 들어 폭발물흔적 탐색의 경우 ETD 장비를 사용하게 되는데 대한민국의 경우 특별한 경우가 아니면 사례를 찾아보기 어렵다.

표 3. Carry-on baggage search procedure at the airport



2.2. 국내 관련법 현황

표 4. 국내 관련법 현황

법령	주요내용
항공보안법	• 「국제민간항공협약」 등 국제협약에 따라 공항시설, 항행안전시설 및 항공기 내에서의 불법행위를 방지하고 민간항공의 보안을 확보하기 위한 기준·절차 및 의무사항 등을 규정
항공안전법	• 「국제민간항공협약」 및 같은 협약의 부속서에서 채택된 표준과 권고되는 방식에 따라 항공기, 경량항공기 또는 초경량비행장치의 안전하고 효율적인 항행을 위한 방법과 국가, 항공사업자 및 항공종사자 등의 의무 등에 관한 사항을 규정
테러방지법	• 테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보에 관한 규정
통합방위법	• 적(敵)의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전(總力戰)의 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정
Other laws	• 항공사업법 • 공항시설법 • 경찰관직무집행법 • 청원경찰법 • 경비업법

위의 표 4는 대한민국의 법률로써 공항의 안전 활동에 관여하는 법령이다. 대한민국의 법률은 법과 연계하여 하위 법령인 시행령과 시행규칙으로 구성되어 있어 세부사항까지 규정하고 있다. 또한 상위법과 하위법을 법의 목적과 정의에 명시하여 적용한다. 항공보안도 마찬가지로 항공보안법과 연계된 시행령과 시행규칙이 존재하며 다른 법령과도 상충되는 부분은 법 적용의 우선순위를 명시하고 있다. 여기에서 문제는 세부사항까지 법으로 규정하고 있어 법령의 적용이나 해석의 범위가 좁아지게 된다. 예를 들어 공항 Land-side에서 보안을 담당하는 특수경비원의 신분은 민간인이다. Land-side 특수경비원의 경비업무 중 불심검문의 권한이 없는데 그 이유는 경찰관직무집행법에서의 불심검문에서 찾아볼 수 있다. 민간경비를 관리감독하는 경찰도 불심검문의 강제력을 행사하는 것이 제한되는 상황에서 특수경비원에게 적용되는 경비업법에도 불심검문 등에 관한 규정은 명시되어 있지 않다. 이것은 청원경찰도 마찬가지이며 Air-side 진입전 보안검색 구간에서만 검색이 실시되나 이것은 불심검문에 해당하지 않는다.

3. 결론 및 제언

일부 국가에서는 Land-Side에서의 보안검색이 강제되고 있지만 대한민국의 경우는 그렇지 않다. 비록 항공보안의 단계가 상향조정되거나 국가적으로 중요한 사안인 있는 경우 Land-side의 보안이 강화되기는 하지만 그것은 테러정보의 획득이나 국가적 사안 같은 특별한 경우이기 때문이다. 이것은 대한민국만의 문제가 아니라 민영화가 이루어진 모든 국가들의 공통된 연구과제이다. 2016년 벨기에 브뤼셀의 자벤텨 국제공항 테러의 경우 테러범들이 Land-side와 공항 인근의 지하철역에서 동시다발적으로 폭발물을 사용하여 자행된 테러이다. 대표적인 Soft-Target 테러로 보안이 상대적으로 취약한 Land-side와 유동인구가 많은 공항인근 지하철역을 대상으로 하였다. 이 사건 이후 공항보안체계가 유사한 네덜란드를 비롯한 인근 국가에서는 Air-side는 물론 Land-Side에 대한 보안을 강화하고 현재까지 유지하고 있다.

대한민국의 보안검색에 적용되는 기술은 세계적인 수준이라 평가할 수 있지만 그를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 부족한 것이 현실이다. 예를 들어 기본적인 대인검색에 사용되는 X-ray검색대는 X-ray가 두 개 방향에서 조사되는 2채널 방식이 사용되며 3채널 방식이 도입되어 시범 설치되고 점차 교체 예정이다. 또한 개인 신체정보를 보호할 수 있는 최신형 원형전신탐색기(전신스캐너)가 순차적으로 설치 및 운용되고 있다. 하지만 그것은 어디까지나 Air-Side에서의 보안검색이고 Land-Side는 경우가 다르다. 따라서 효율적인 항공보안 업무를 위한 법체계 정비가 시급한 것으로 판단된다.

공항의 안전을 보장하는 항공보안 업무를 효율적으로 운용하기 위해서는 법적 근거를 만들어야 한다. 하지만 대한민국의 법체계상 적용과 해석의 범위가 좁아 능동적이고 적극적인 활동이 제한된다. 이것을 해결하기 위해서 다음과 같은 제언을 한다.

첫째, 공항의 보안을 담당하는 Land-side의 특수경비원과 청원경찰 및 경찰에게 불심검문의 법적 권한을 명시하여야 한다. 또한 권한 남용을 방지하기 위해 법적권한은 근무지인 공항시설 내에 한정해야 한다.

둘째, 전문행동탐지요원(profiler)을 양성하여 Land-side 경비업무에 투입시켜야 한다. 또한 불심검문의 권한은 전문행동탐지요원에게 일임하여야 한다. 첫째에 언급한 권한은 전문행동탐지요원의 지휘에 의하여야 한다. 그 이유는 훈련받지 않은 인원의 판단에 의해 불심검문을 할 경우 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위함이다.

대한민국의 법체계는 상당히 복잡하고 세분화되어 있다. 그래서 발생하는 문제가 적용과 해석의 범위가 좁아 능동적이고 적극적인 활동이 제한된다. 따라서 법안 수정과정에서 합리적인 해석과 폭넓은 적용이 가능하도록 하는 것이 중요하다.

감사의 글

항공보안 분야를 공부하고 연구하면서 부족했던 실무 부분을 채워주신 선배님들과 형님들께 감사의 마음을 표 합니다.