

철도산업 치안제도의 효율화 방안에 관한 연구 - 건설교통부 철도공안제도를 중심으로 -

A study on Efficient Crime Prevention in the Railway Industry - Focusing on the Ministry of Construction and Transportation's Railway Police Office -

신태현[†] · 이용상* · 도정석**

Tack-Hyun Shin · Yong-Sang Lee · Jeong-Seok Do

Abstract

There are two kinds of police authorities in Korean railway industry, that is, the Special Judicial Police and the Local Subway Police. The existence of two separate entities for common objective of railway security has given rise to problems including inefficiency in performance and lack of customers-focused police service and synergic effects. The purpose of this study is to search for solutions to rail crimes that allows for rapid spatial movements since they take place on fast moving trains.

Keywords : Crime Prevention(범죄예방), Special Judicial Police(특별사법경찰), Local Subway Police(지하철경찰대), Railway Security(철도치안)

1. 연구의 목적

철도는 안전성과 정시성, 환경친화성, 에너지 효율성 측면에서 타 교통수단에 비해 절대우위에 있다는 점이 최대의 장점이지만, 일반적으로 철도의 안전성을 육로 등 타 교통수단에 비해 사고 발생률이 낮고 이로 인한 사고비용이 적다는 정도로만 이해하는 것은 잘못된 생각이다. 즉, 여객을 범죄로부터 보호하기 위해 급변하는 철도 치안수요에 원활히 대처하는 것도 철도 안전의 중요한 부분이라 할 수 있을 것이다.

현재 국내 궤도부분 치안유지 기능 주체는 성격이 상이한 특별사법경찰 조직과 일반사법경찰 등으로 2원화되어 있어 철도지역 내 치안 유지라는 동일한 업무 특성을 가지고 있음에도 불구하고 치안유지 주체의 상이함으로 많은 문제를 야기하고 있다.

본 논문에서는 현재 건설교통부 1차 소속기관으로 편제된 철도공안사무소를 (가칭)철도경찰대(철도전문 특별사법

경찰)로 확대·개편하여 국내 철도 및 지방자치단체 지하철의 치안을 통합 관리하는 방안에 대하여 연구하였다.

2. 특별사법경찰제도의 개념

2.1 경찰의 구분

일반적으로 경찰은 그 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 구분된다. 행정경찰은 사회 공공의 질서를 유지하기 위하여 행정법규에 따라 규제를 가하는 행정상의 경찰작용을 말한다. 이에 반하여 행정경찰과 대립되는 개념인 사법경찰은 형사소송법에 따라 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 권력작용을 의미한다. 이러한 구별은 유럽에서 유래한 것이나 판례법주의, 법의지배, 배심재판제도를 특징으로 하는 영미법 국가에서는 제도상으로는 판념상으로 이 구별을 인정하지 않고 있다[1]. 또한 우리나라에서는 이론상으로 양자의 구별을 인정하고 있으나, 조직상으로는 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 일반경찰 기관이 양자를 아울러 관장하고 있다. 또한 행정경찰은 보안경찰과 협의의 행정경찰로 구별 할 수 있다.

사법경찰에 대응하는 광의의 행정경찰 중에서 사회 공공의 안녕 및 질서유지를 목적으로 경찰기관의 소관사무와

[†] 책임저자 : 정희원 서울산업대학교 산업정보시스템공학과 교수
E-mail : shin6468@snut.ac.kr
TEL : (02)970-6468 FAX : (02)974-2849

* 정희원, 한국철도기술연구원 기획조정실장 책임연구원

** 정희원, 건설교통부 철도기획관실 철도운영팀

같이 다른 행정작용에 부수되지 아니하고 그 자체로서 독립하여 행하여지는 경찰작용을 보안경찰 또는 광의의 행정경찰이라고 한다. 반면에 교통행정, 보건행정, 산업행정, 재무행정, 군사행정 등에 수반하여 그 행정작용의 분야에서 생길 수 있는 공공의 안녕질서에 대한 위해를 예방하고 현실적으로 발생한 위해를 제거하기 위해 행하여지는 경찰작용을 협의의 행정경찰 작용이라 한다.

2.2 특별사법경찰

특별사법경찰 제도란 형사소송법 제197조에 근거, 관찰감사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정한 직무의 범위 내에서 단속계획을 수립하여 단속과 조사, 송치 등의 업무를 맡아 수행하는 제도이다. 이는 일반사법경찰관리의 수사권이 미치지 어려운 철도·환경·위생·산림·해사·전매·세무·교도소 등 특정지역과 시설에 대한 수사나 조세·마약·관세 사범 수사시 전문가에게 수사권을 위임하는 제도이다. 따라서 일반사법경찰관리와 비교하여 형사소송법상의 권한에는 차이가 없으나, 다만 그 권한의 범위가 사향적, 지역적으로 제한되어 있는 점이 다르다. 철도공안의 경우 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한법률」 제5조제13호 및 동법 제6조제9항에 법적 근거를 두고 있다. 또한 우리나라는 현재 상기 법의 규정에 따라 11개 부처 약 12,000명(40여 종류)의 특별사법경찰관리가 소관 행정업무에 수반하여 특별사법경찰관리 직무를 수행하고 있다.

3. 국내철도산업 치안제도 현황 및 문제점

3.1 국내철도산업 치안제도 현황

3.1.1 철도공안

철도공안은 1963년 교통부 법무관실에 설치된 이후 2005.

1. 1 철도산업구조개혁기본계획에 따라 기능 및 조직을 건설교통부 소속기관으로 편제하여 한국철도공사 및 한국철

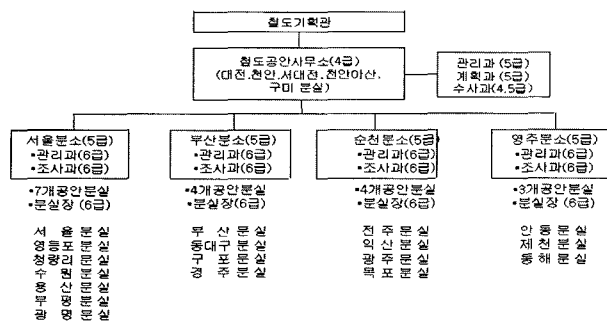


Fig. 1. 철도공안 조직도(2005년 6월 기준)

도시설공단 사업장내의 치안유지 기능을 수행하고 있는데, 「사법경찰의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」의 규정에 의해 철도안전법에 규정된 범죄와 철도지역내 현행 범인에대한 체포·수사·검찰 송치 및 대테러 예방활동을 병행하고 있으며 인력은 345명이다(Figure 1 참조).

철도 유동 인구의 증가에 따라 2002년 407건, 2003년 468건, 2004년 696건 등 철도형사 범죄는 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다[2].

3.1.2 지하철 경찰대

1987년 서울특별시 경찰국 강력과에 소매치기 전담형사 28명으로 지하철범죄수사대를 설치하여 서울지하철공사 사업장내 철도치안을 담당하였으며 1992년 지하철방범수사대로 변경되었다.

2005. 7. 10 경찰청은 7·7 런던 연쇄 폭탄테러와 같은 국제 테러조직의 지하철 등 다중이용시설에 대한 범행 가능성이 증가되고, 지하철 범죄에 체계적으로 대응하기 위해 기존의 지하철방범수사대를 확대 개편하여 서울·부산·대구·인천·경기 등 5개 지방경찰청에 지하철 경찰대를 발족하였다[3,4].

3.2 국내철도산업 치안제도의 문제점

국내 철도산업은 공익성과 기업성을 동시에 갖는 양면성이 있다. 철도치안 유지기관은 본연의 방범활동 이외에 고객에게 편안하고 쾌적한 여행 질서 확립이라는 치안 서비스 상품을 제공하여 고객 만족을 증진시키는 등 기업성에 부합하는 역할을 병행하여야 한다.

현 궤도부문 치안시스템의 문제점을 인적자원 관점, 고객 관점, 조직관리 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

3.2.1 인적자원 관점: 특화된 철도치안 전문인력 부족

국내 철도망은 철도키로 3,861km(철도 3,380km 지하철 481km)에 여객은 연간 약 29.8억명이 이용하는 중추 교통수단이다[5]. 반면에 국내 궤도산업내 치안 인력은 약 700명(철도공안 341명, 지하철 경찰대 359명에 불과하다. 1일 근무 치안인력 350명(2조1교대 근무체제 전제)이 담당하는 여객은 820만명(1인 치안인력 담당 여객수 23,000명)으로 2003년 일반경찰의 1인당 치안 담당 인구 523명과는 비교할 수 없는 수준이다[3].

철도지역 내에서 철도사고 발생시 철도사고에 대한 수사는 「건설교통부와경찰청과의수사업무관계협정」에 따라 일반적으로 일반경찰에서 취급함을 원칙으로 하고 있으며 사고조사는 철도운영자에 의해 이루어져 왔다. 그러나 일반

사법경찰의 경우 철도시스템에 대한 전문지식 결여로 사고의 정확한 원인 규명(고의 또는 과실 여부 포함)에는 한계가 있으며 철도운영자 또한 효율적인 재발방지 대책 수립이 미흡했던 것도 사실이다.

사고 발생시 원인 규명보다는 사고수습에만 우선 하였던 철도운영자가 스스로 사고 조사를 수행하였으므로 공정성 확보의 미흡과 철저한 원인규명에도 한계가 있었던 것으로 보여 진다. 따라서 '05년 7월 철도사고에 대한 정확한 원인 규명을 통한 사후 재발방지를 위해 객관성·공정성·독립성·전문성을 갖춘 철도사고조사위원회가 건설교통부에 설치되었지만 현장 조사 조직이 없어 사고발생시 신속한 현장 접근은 매우 제한적일 수밖에 없어 보인다. 또한 철도사고 수사측면에서 지자체 지하철의 경우 철도사고 수사 전문가 양성 등 철도치안 인력의 전문화는 특별한 진전이 없는 상태이다[6].

3.2.2 고객 관점: 고객 중심적 치안서비스 미흡

앞서 언급한 것처럼 궤도산업의 기업성으로 인해 궤도부문 치안기능도 여객 중심으로 변경되어야 하며 실질적으로 여객의 치안 체감 만족도를 높여주어야 한다. 일반 사법경찰관리인 지하철 경찰대는 지하철 내 강·절도 등 형사범 단속 및 대테러 예방 활동을 중점적으로 수행하고 있다. 결과적으로 철도공사의 사업장을 제외한 지자체의 지하철 내 무허가 물품판매자, 구걸자 등 행정법규 위반자에 대한 단속은 철도운영자의 책임으로 방치되어 있는 측면이 있다.

3.2.3 조직관리 관점: 철도치안 시너지효과 미흡

철도 신선 건설 및 기존선 개량시 주요 고려 사항중 하나는 교통수단간 연계성이다. 그러나 교통수단간 연계시설의 발달은 범법자의 지역적 이동성을 강화시켜 주고 있기 때문에 철도치안 유지 측면에서는 오히려 상당한 애로점을 유발하는 측면이 있다.

또한 현재 약 700명으로 전국 모든 철도지역 및 열차 내에 치안인력을 고정 배치하는 것은 현실적으로 불가능하며 행정 효율성 제고 측면에서도 바람직하지 않다. 제도적으로 철도 및 지하철 치안유지 기관의 직무범위는 사형적, 장소적으로 엄격히 구분되어 있어 연계 교통수단을 이용 지역간을 이동하는 철도범죄에 원활히 대응하는 것은 현실적으로 곤란하다. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조제9호의 규정에 따라 철도공안의 직무범위와 수사관할은 철도시설 및 열차안에서 발생하는 범죄로서 철도안전법에 규정된 범죄와 그 소속관서 역구내 및 열차안에서의 현행법으로 제한되어 있다. 즉 철도공안은 특

별사법경찰관리 제도의 취지에 따라 권한의 범위가 사항적으로는 철도안전법에 규정된 범죄 및 관할 구역내 현행법으로, 지역적으로는 한국철도공사의 사업장내로 제한되어 있어 지하철 경찰대와 긴밀한 수사 공조체제가 매우 중요하지만 성격이 상이한 기관이 효율적인 업무 공조 체제를 유지하기란 현실적으로 결코 쉬운 일이 아니다.

4. 해외 철도산업 치안제도 현황 및 특징

4.1 해외 철도산업 치안제도 현황

4.1.1 영국 교통경찰(BTP : British Transport Police)

영국은 1830년 세계 최초로 Liverpool - Manchester 간 철도를 운행하게 됨에 따라 1831년 철도지역내 특별사법경찰기구로서 특별철도경찰(Special Constable)을 창설하였다. 1949년에는 영국교통경찰위원회(BTPC : British Transport Police Commission)를 설치하여 4개 지역을 통합한 철도, 운하, 부두, 육로, 해상수송과 관련 형사소추등 특별사법경찰업무를 전담하여 수행하였다.

1963년 BTPC는 지역연방의 반대로 직무 및 수사관할이 육로, 해상, 운하 등을 제외한 철도부문전담 특별사법경찰로 축소되었으며 2001년 「교통법 2000」(Transport Act 2000)에 의하여 BRB(영국철도위원회)의 권한이 전략철도청(SRA : Strategic Railway Authority)으로 이관됨에 따라 BTP는 현재 영국 교통부에 소속되어 운영되고 있다[7-11].

영국 교통경찰의 직무관할은 중혼죄(Bigamy)를 제외한 철도지역 내에서 발생하는 모든 범죄를 취급하고 있으며 관할 규모는 철도영업거리 약 10,000mile, 역 수는 3,000개소이며 1일 여객 이용자는 536만명, 화물은 약 40만톤이며 2003년 철도지역내에서 약 81,500여건의 사건을 취급했다.

4.1.2 독일 연방국경수비대(BGS)

독일 철도경찰의 연혁은 독일 철도의 역사와 밀접히 연결되어 있다. 1835년 독일에서 최초로 철도사업이 시작되면서 마구 생겨나는 사설철도 업체들에게도 운영 장비, 화물 수송 및 여객 교통상의 위험을 지켜낼 수 있는 “철도경찰관”을 주어야 할 필요성이 대두됨에 따라 각 철도운영자의 철도종사원들이 특별사법경찰업무를 겸직으로 수행하였다.

제1차 세계대전 이후 바이마르 제국헌법에 의해 각 주의 철도경찰 관할권이 연방으로 이관되었고 제국은 ‘철도순찰대’라는 전임의 철도경찰 1,600명으로 운영하였다. 종전 후 승전국은 철도경찰을 특수경찰로 재편하였으며 1967년 연방철도경찰이 창설되었다[12].

1990년 ‘통일 협정서’에 의해 철도경찰의 업무는 연방 각

주의 연방국경수비대로 이관되었으며 1992년 연방 각 주의 전임 철도경찰 및 수색대의 경찰업무는 「업무이관법」(철도 및 공항교통 치안업무 연방국경 경찰이관법 제 2a조)에 의해 교통부에서 내무부 산하 연방경찰인 연방국경수비대(BGS)에 이관되어 현재에 이르고 있다[13-16].

4.1.3 일본 철도경찰대

일본의 철도치안 제도는 1924년 역장 및 차장 등에게 처음으로 특별사법경찰권을 부여하였으며 1946년 전후 혼란에 대처하기 위하여 경비, 승계 및 화물사고관련 순찰원에게도 특별사법권을 확대 부여하였다. 1947년 철도공안제도가 발족되었으나 1987년 일본 국철의 지역적 분할민영화 등 철도구조개혁에 따라 철도공안제도는 폐지되고 기존 조직 및 기능은 일반경찰로 이관되었으며 1987.4.1 전국의 시도 경찰본부에 철도경찰대가 설치되어 현재에 이르고 있다[17-19].

4.2 해외 철도산업 치안제도의 특징

영국의 경우 교통경찰은 여러 특징을 지니고 있다. 첫째, 영국교통경찰은 1949년부터 1963년까지 BTPC를 설치하여 철도, 운하, 부두, 육로, 해상수송 등 교통수단별 치안기능을 통합 관리하여 시너지 효과를 극대화 하였다. 둘째, 영국의 경우 철도구조개혁 등 철도대내외 환경변화에도 불구하고 철도치안은 교통부(DfT) 산하 전략철도청에 이관, 특별사법경찰기관으로 계속 유지함으로써 철도지역 내 치안을 공고히 하였다. 셋째, 공공장소의 치안유지 기능은 국가 책임으로 수행하는 것이 일반적인 현상이지만 영국의 경우 2004년 BTP의 급여 등 운영비용 약 136만 파운드를 철도시설(Network Rail), 운영회사(TOC) 및 런던지하철이 분담하고 있는 것이 다른 나라에 비해 매우 특이한 점 중 하나이다[5]. 넷째, 영국교통경찰은 「경찰법 1996」(Police Act 1996)에 따라 일반경찰과 업무협정을 체결하여 상호 업무협력에 관해 상세히 명시하고 있다. 또한 BTP와 철도시설 및 철도운영자간 협력 체계를 강화하기 위하여 BTPC로 하여금 BTP 치안 전략 수립 등 철도운영에 관한 주요 사항에 대한 의사결정을 하게 함으로써 BTP와 운영자간 원활한 협력을 도모하게 하고 있으며 모든 TOC와 ‘치안서비스 협약’(PSA : Police Service Agreement)을 체결하고 있다[20,21].

독일철도 치안제도는 1967년 연방철도경찰(Desbahnpolizei)이 창설되어 철도지역 내 치안유지 업무를 수행하다가 독일 철도의 구조개혁과정에서 1992년 「업무이관법」에 의해 교통부에서 내무부 산하 연방국경수비대로 조직과 기능이 이관되어 독일은 현재 철도, 항공, 육로, 내륙 수로 등 교통부문의 통합 치안제도를 확립하게 되었다[22].

일본의 경우는 철도구조개혁시 철도공안제도가 폐지되고 조직 및 기능은 일반경찰에 이관되어 1987년 4월 각 시도에 철도경찰대를 창설하는 등 철도치안을 공고히 하고 있다. 또한 1989. 9월 경찰청은 JR 7개 철도운영자와 「철도·경찰 중앙연락협의회」를 설치하였고, 각 시도 철도경찰대도 철도사업자와 실무 연락협의체를 구성함으로써 철도치안 수요에 원활히 대처할 수 있도록 하였다.

5. 실증연구

5.1 연구방법

현 지하철 치안시스템에 대한 평가 및 향후 제도개선 방향에 대한 정책 실무자의 견해를 측정하기 위하여 국내 5개 철도 운영사의 비상계획, 안전, 방재 및 법제 업무 등 치안관련 정책부서 실무자 116명을 대상으로 방문 설문을 실시하였다. 질문의 내용은 사실관계 확인성 질문을 제외하고 가능한 필요한 내용만 선별, 문항을 최소화하고 지식과 태도에 관한 견해를 측정하는데 중점을 두었다. 설문형태는 폐쇄형질문(Closed-ended Questions)과 부수적 질문(Contingency Question)을 사용하여 총 19문항으로 구성하였다(Table 1 참조).

5.2 연구결과

설문조사 결과(SPSS 통계처리)를 주요문항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

5.2.1 빈도분석

지하철의 질서유지 및 방법활동의 책임에 대한 문항(문항 ①)에서 ‘국가’ 67명(57.8%), ‘지하철 운영자’ 14명(12.1%), ‘국가의 책임으로 수행하되 지하철운영자의 일부 운영비용 분담’이 35명(30.2%)으로 설문대상 과반수 이상이 국가의 책임으로 지하철 내 치안 업무 수행을 선호하고 있는 것

Table 1. 설문문항 차원과 세부부수

차원	세부부수(문항번호 및 내용)	차원	세부부수(문항번호 및 내용)
방법 제도	① 질서유지(방법활동) 책임(자) 부담정도	방법 제도	⑦ 양 기관의 방법활동에 대한 견해(2문항)
	② 방법인력의 경영(재정) 부담정도		⑧ 지역별 수사관할에 대한 의견
	③ 현 치안시스템에 대한 만족도	관련 문항	⑨ 수사관할 통합에 대한 의견
④ 불만족요인별 백분율 할당(3문항)	⑩ 철도전문특별사법경찰 필요성 여부		
⑤ 방법활동의 중점사항	⑪ 철도전문특별사법경찰 기대효과(3문항)		
⑥ 지하철치안 전담조직	인적 사항	① 성별 ② 소속 ③ 직급	

로 조사되었으며, 지하철 운영자의 자체 질서유지 및 방법 인력(청원경찰, 공익근무요원 등)운영에 따른 경영부담 정도(문항㉔)에 대해서는 ‘부담이 되고 있다’ 82명(70.7%), ‘부담이 되지 않고 있다’ 10명(8.6%)으로 대부분의 지하철 운영자는 자체 방법인력운영을 경영부담 요인으로 인식하고 있었다.

지하철 치안시스템에 대한 만족여부에서는(문항㉓) ‘불만족’ 67명(57.7%), ‘만족’ 6명(5.2%)으로 응답하여 과반수 이상이 현 치안시스템에 대해 불만족 한 것으로 나타났다. 고객중심적 치안서비스의 효율성 제고를 위한 바람직한 치안 전담기구(문항㉖)로는 ‘특별사법경찰’ 72명(62.1%), ‘일반사법경찰’ 44명(37.9%)으로 나타나 현재 철도치안관련 정책담당자 과반수 이상이 특별사법경찰의 치안 유지를 선호하고 있는 것으로 조사되었다.

현재 구분되어 있는 철도공안과 지하철경찰대의 직무범위와 수사관할을 통합하는 방안에 대해서는(문항㉑) ‘철도공안을 중심으로 철도경찰대 설치’ 76명(78.4%), ‘지하철경찰대를 중심으로 철도공안의 기능 및 조직 흡수’ 21명(21.6)으로 상당수 응답자가 건설교통부 철도공안을 중심으로 특별사법경찰기구를 설치하여 철도공안의 직무범위 및 수사관할을 지방자치단체 지하철까지 확대하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다.

지자체의 지하철을 직무범위로 포함하는 철도 전문 특별사법경찰기구 도입 필요성에 대해서는(문항㉒) ‘필요’ 98명(84.5%), ‘보통’ 14명(12.1%), ‘불필요’ 4명(3.4%)으로 조사되어 응답자의 80% 이상이 특별사법경찰기구 도입 필요성에 공감하고 있는 것으로 조사되었다.

또한 철도공안을 중심으로 전문 특별사법경찰기구 설치 시 3가지 기대효과(문항㉕) 중 ①철도 전문지식 활용으로 철도치안 수요에 효율적 대처(㉕-1)에 ‘잘 이루어 질 것이다’ 91명(78.4%), ‘보통일 것이다’ 23명(19.8%), ‘잘 이루어 지지 않을 것이다’ 2명(1.7%)으로 조사되었고, ②고객 중심적 치안 정책의 수립 및 이행(㉕-2)에 대해 ‘잘 이루어 질 것이다’ 78명(67.2%), ‘보통이다’ 31명(26.7%), ‘잘 이루어 지지 않을 것이다’ 7명(6.0%)으로 조사되었으며, ③철도운영자와의 협력체제 강화 및 관계개선의 증진(㉕-3)에 대해서는 ‘잘 이루어 질 것이다’ 81명(69.8%), ‘보통이다’ 32명(27.6%), ‘잘 이루어지지 않을 것이다’ 3명(2.6%)으로 조사되어 3개 항목에 대해 응답자 중 평균 72%가 전문 특별사법경찰기구 설치시 기대효과에 대해 긍정적인 견해를 가지고 있는 것으로 조사되었다.

5.2.2 상관관계 분석

5점 척도 문항들 간의 관계를 파악하기 위하여 Pearson Correlation 분석을 행한 결과, 다음과 같은 두 가지 차원에서 유의한 관계가 도출되었다.

먼저, 철도전문 특별사법경찰기구 도입 필요성(문항㉒)과 효율적 치안수요 대처(문항㉑-1) 간의 관계에 있어서 상관계수가 높게 나타나고 있어(.489), 기구 도입의 필요성을 강하게 느낄수록 치안수요에의 효율적 대처에 대한 기대감이 상당히 높다는 것을 엿볼 수 있다. 그리고 지자체 지하철의 청원경찰 등 자체 질서유지 인력운영에 대한 경영부담(문항㉔)과 양 기관간의 협력증진 및 관계개선(문항㉕-3) 간의 관계에 있어서도 인력운영에 대한 경영부담을 느낄수록 양 기관간의 협력체제강화 및 관계개선을 바라는 것으로 나타났다(.220).

이상의 통계결과를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 먼저, 국내 지하철운영자의 비상계획 등 철도치안 정책 부문 실무자의 과반수 이상은 현 지하철경찰대에 의해 수행되고 있는 지하철 치안 시스템에 대해 부정적인 인식을 가지고 있으며 이러한 불만족을 유발하고 있는 중요한 요인은 지하철 경찰대의 형사범 위주 단속에 따른 잡상행위자 등 기초질서 위반 사범에 대한 미온적 단속에서 비롯된 것으로 보여 진다. 이러한 경향은 수년전부터 지속되어 온 지하철운영자의 특별사법경찰권 부여 요청 사유와도 무관하지 않다.

설문대상자의 62.1%는 지하철내의 바람직한 치안기구로 일반경찰 보다는 특별사법경찰을 선호하고 있으며, 78.4%는 철도공안을 중심으로 지하철내의 직무범위를 통합하여야 한다는 의견을 보이고 있다. 또한 84.4%는 철도전문특별사법경찰 기구의 설치 필요성에 공감하고 있으며, 응답자의 과반수 이상은 건설교통부 철도공안을 중심으로 지하철을 포함하는 특별사법경찰기구 설치시 철도전문지식 활용으로 철도치안수요에 효율적 대처, 고객중심적 치안정책의 수립 및 이행, 철도운영자와의 협력체제 강화 및 관계개선의 증진 등의 개선효과를 기대하고 있는 것으로 나타났다.

6. 철도산업 치안제도의 효율화 방안

6.1 철도부문 통합 특별사법경찰기구 설치

설문통계결과에 따르면 현재 치안 인력을 최대한 가용하여 철도치안 수요에 효율적으로 대처하기 위해서는 현재 철도지역내 양분되어 있는 치안 기구를 단일한 조직으로 통합 운영, 치안 종합효과(Synergy effect)를 최대화하는 것이 바람직하다. 철도 특별사법경찰 조직을 일반 사법경찰조직으

로 흡수 통합하는 방안과 기존의 철도 특별사법경찰 조직을 확대하여 지자체의 지하철을 직무 관할 범위에 포함시키는 방법이 있을 것이다.

철도공안 조직을 중심으로 궤도부문 통합 특별사법경찰 기구를 설치하는 것은 여러 측면에서 실익이 있다.

첫째, 설문문항 ⑩-1의 결과에서도 드러나고 있듯이 기존 전문 조직의 활용성 측면이다. 철도공안 조직은 1963년 창설 이후 40여 년간 철도지역내 치안 유지 기능을 수행하고 있으므로 철도에 대한 전문적 지식과 철도범죄 특성에 대한 전문적이 노하우를 가진 특화된 조직이라는 점이다.

둘째, 전문조직의 활용성과 같은 맥락으로 추가 인력 소요의 최소화이다. 현 철도공안 조직은 간선을 중심으로 전국 5개 지역에 지역별 조직 및 전국 대도시 23개 주요 역에 사무소를 운용 중에 있다. 또한 2007년까지 철도공안원 455명(2007년까지 110명 증원인력 포함)을 확보, 전문화된 인력을 운영함으로써 궤도부문 통합 특별사법경찰기구 설치에 따른 추가 인력 소요를 최소화 할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 지하철망과 간선이 연계되는 주요 지점에는 각 지역 철도공안 사무소가 설치되어 있어 철도공안을 중심으로 가칭 철도경찰대를 창설할 경우 지방자치단체 지하철에 대한 수사 및 직무 접근이 용이하다고 할 것이다. 현재 서울지하철공사 및 도시철도공사의 경우 한국철도공사의 1호선 도봉산역·창동역·석계역·신길역·신도림역·온수역, 용산선 왕십리역·옥수역·이촌역, 지하 청량리 및 서울역, 분당선 모란역·복정역·수서역 등과 거미줄처럼 연계되어 있다. 인천광역시 지하철의 부평역, 광주광역시 지하철의 송정리역, 대전광역시 지하철의 대전역 등은 한국철도공사와 상호 환승되며, 부산교통공단의 경우 부산역, 대구광역시 지하철의 대구 및 동대구역은 한국철도공사 사업장과 상호 인접거리에 위치해 있다.

상기 언급한 긍정적 측면 이외에도 지자체의 추가 치안비용의 절감 및 범죄 발생 억제력 등 많은 개선 효과가 있을 것으로 보여 진다.

6.2 일반경찰 및 철도운영자와의 협력체제 강화

철도지역 내 치안수요에 효율적으로 대처하기 위해서는 철도의 광역성, 고속성이라고 하는 특수한 성격을 감안하여 관할구역을 초월해서 광역에 걸친 범죄의 예방 및 검거 등을 신속, 정확하게 할 필요가 있다. 따라서 역 및 철도 인근을 관할하는 각 지역 치안기구 및 철도운영자간 긴밀한 연계는 효율적인 철도 치안유지에 매우 중요하다.

영국의 경우 「경찰법 1996」(Police Act 1996)에 따라 영국교통경찰과 일반경찰간 업무협정(Co-ordinated Policing

Protocol between the British Transport Police and Home Office Police Forces)을 체결하여 상호협력 절차, 사건보고·접수 및 이첩, 관할권 및 책임관계 등을 규정하여 상호 긴밀한 협력을 도모하고 있다.

철도공안의 경우 「건설교통부와경찰청간수사업무한계협정」을 체결하여 열차사고의 경찰 취급 등 상호 직무관할에 대해 명확한 구별을 하고 있으나 각 항목을 좀 더 세분화할 필요성이 있다. 예를 들면 현재 열차사고를 철도사고와 운행 장애로 구분하여 직무범위를 명시할 필요가 있다.

영국의 BTP를 관리하는 전략철도청(SRA : Strategic Railway Authority)은 철도운영자(TOCs : Train Operation Companies)와 치안서비스 계약(PSA : Police Service Agreement)을 체결하여 사업장내 접근권과 서비스의 범위, 운영비 분담 등에 관하여 구체적으로 정하고 있다.

독일의 경우 연방 내무부 장관은 DGAG와 「질서유지 동반자 관계 협정서」를 체결하여 철도운영자가 운영하는 자체 철도보안서비스회사와의 업무 중복 회피, 정보교환, 범죄 및 질서교란 행위의 사전 예방 등에 관한 긴밀한 업무 협력을 구축하고 있다.

일본의 경우 1989년 경찰청과 JR 7개 철도사업자간 「철도·경찰중앙연락협의회」를 체결하여 철도시설내 범죄예방 및 정보교환 등 상호 긴밀히 협력체계를 구축하고 있다. 주요 협의사항은 철도시설에 있어서의 각종 범죄의 예방, 검거 및 철도사고의 방지에 관한 사항, 선로 보안설비 기타 중요 방호시설 등 경계경비에 관한 사항, 철도시설내 열차승무 경비 및 순찰활동에 관한 사항, 철도경찰대 및 관계 경찰부서와 철도 각 운영회사와의 정보 교환 및 연계 강화 등이다[22].

현재 철도공안의 경우 건설교통부와 한국철도공사간에 「업무협약」을 체결하여 긴급시 상호 인력 원조 및 정보수집 등 협력체계를 구축하고 있다.

7. 결론

철도(지하철)치안의 취약점 중 하나는 육로와는 달리 외부에 노출되지 않은 밀폐된 지하공간에 위치해 있으며 고속으로 대량의 여객이 한꺼번에 이용하는 다중이용시설이라는 점이다.

이처럼 취약한 철도치안 수요에 효율적으로 대처하기 위해서는 철도지역내에서 발생하는 모든 철도사고 및 공공질서 저해 사범은 지역적, 사항적으로 직무 및 수사관할이 제한되어 있는 특별사법경찰 제도의 취지에 따라 철도 특별사법경찰관이 통합 취급하는 것이 바람직하다.

따라서 현행 철도공안 제도를 중심으로 가칭 철도경찰대를 설치하여 한국철도공사 사업장과 지자체의 지하철 부분의 치안 기능을 통합 관리하여야 한다. 이렇게 함으로써 소수의 특화된 전문 인력으로 전국적 네트워크 산업인 철도라는 제한된 특수 지역 내에서 발생하는 치안수요에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

참고 문헌

1. 이상운, 영미법, 박문사, 2003.
2. 철도청, 2004 철도통계연보, 2005.
3. 철도공안사무소, 2004 철도범죄통계연보, 2005.
4. 경찰청, 2004 경찰백서, 범신사, 2004.
5. 경찰청, 경찰통계연보, 범신사, 2005.
6. 건설교통부, 건설교통통계연보, 2005.
7. 건설교통부, 2004년도 교통안전연차보고서, 2004.
8. The British Transport Police H·Q, A brief history of the British Transport Police. 2005.
9. British Transport Police, Annual Report 2002/2003, 2004.
10. HMIC(Her Majesty's Inspectorate Constabulary), 2003/2004 Inspection, 2005.
11. British Transport Police, Statistical Bulletin 2002/2003, 2004.
12. 김정욱, 특별사법경찰관 제도의 관련법제 고찰과 발전 방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원 석사논문, 2002.
13. Bundesgrenzschutz, Die Historie des Bundesgrenzschutz, 2002.
14. -----, Federal Border Police, 2002.
15. -----, Bundesgrenzschutz-Jahresbericht, 2002.
16. Vereinbarung(zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, und der DeutschenBahn AG, vertreten durch den Vorstand.
17. 道警察隊の運營に關する規則(國家公安委員會 規則 第3號).
18. 鐵道警察隊の運營に關する訓令(京都府警察本部訓令 第2號).
19. 京都圈鐵道連絡協議會會則.
20. Ron Kopocki, Louis S. Thompson, Best methods of railway restructuring and privatization, 1995.
21. AGREEMENT(relating to the provision of Police Services by the British Transport Police), 2003.
22. 김연규·양근울, 철도사업의 구조개혁 방안 연구, 교통개발연구원, 1998.