

鐵道産業 治安제도의 效率化 方案에 관한 研究

(건설교통부 철도공안 제도를 중심으로)

A Study on a scheme for more efficient crime prevention in the railway industry.

(Focused on the Railway Police Office in MOCT)

도 정 석¹⁾

Do Jeong Seog

ABSTRACT

There are two kinds of police authorities in Korea. One is the Special Judicial Police, under the authority of the Ministry of Construction and Transportation, charged with maintenance of public order on trains, in stations and other places of business operated by the Korea Railway Corporation. The other is the Local Subway Police, belonging to the Local Police Agencies, whose jurisdiction covers trains, station and other areas managed and operated by local governments.

The existence of two separate entities for common objective of railway security has given rise to problems including inefficiency in performance and lack of technical knowledge and synergic effects.

This study looks at the need for resolving those problems by restructuring and expanding the Special Judicial Police to bring railway security under a single authority and an integrated railway security systems operation.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

최근 철도는 기반시설과 운영부문을 분리, 기반시설에 대한 정부의 책임과 역할을 강화하는 철도구조개혁²⁾을 단행하였고 2004. 4. 1 고속철도(KTX : Korean Train eXpress)를 개통함으로써 새로운 도약의 전기를 맞고 있다. 반면에 스페인 열차 테러, 런던 7.7테러 등 다중이용시설에 대한 국내외 테러 위협 증가 등 철도를 둘러싼 대내외 환경은 동태적으로 급변하고 있다.

철도는 공학, 토목 등 현대과학이 총 망라된 복합산업으로서 시설과 운영부분의 유기적이

1) 서울산업대학교 철도전문대학원 경영서비스학과 석사과정

2) 삼일회계법인, 철도구조개혁 실행방안 개발용역, 건설교통부, 2000 p1-11.

고 효율적인 인터페이스가 매우 중요하다. 따라서 스웨덴 등의 상하분리를 모델로 한 한국의 철도구조개혁은 어떤 의미에서는 현재 시험운행을 하고 있다고 할 수 있을 것이다. 철도는 안전성과 정시성, 환경친화성, 에너지 효율성 측면에서 타 교통수단에 비해 절대우위를 점하고 있다. 그 중에서 철도의 안전성은 철도교통의 최대 장점이라 할 수 있을 것이다.

일반적으로 철도의 안전성을 육로 등 타 교통수단에 비해 사고 발생률이 낮고 이로 인한 사고비용이 낮다는 정도로만 이해하는 것은 잘못된 생각이다. 철도는 대량교통 수단임으로 철도의 안전성이 높다고 하는 것은 여객의 안전성과 직결되는 일이다. 따라서 여객을 범죄로부터 보호하기 위해 급변하는 철도 치안수요에 원활히 대처하는 것도 철도 안전의 중요한 부분이라 할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 궤도산업의 치안 기능에 대한 체계적이고 심도있는 선행연구가 부재한 현실과 정부 및 철도운영자 등의 철도치안 기능의 중요성에 대한 인식 미흡은 매우 애석한 일이며 이번 연구 또한 다소 늦은 감이 있다 할 것이다.

현재 국내 궤도부분 치안유지 기능 주체는 성격이 상이한 2개의 조직으로 대별 할 수 있다. 즉 철도에 전문화된 특별사법경찰 조직 및 일반사법경찰에 의한 치안 유지 등이다.

한국철도공사의 사업장내에는 건설교통부 소속 철도공안³⁾이라는 특별사법경찰기구가 치안 유지 임무를 수행하고 있으나, 그 외 지방자치단체에서 운영하는 서울지하철, 도시철도, 인천지하철, 대구지하철, 광주지하철, 부산교통공단의 사업장내에는 관할 지방경찰청 소속 지하철 경찰대에서 치안업무를 수행하고 있다.

그러나 철도지역내 치안유지라는 동일한 업무 특성을 가지고 있음에도 불구하고 치안유지 주체가 상이함으로 많은 문제를 야기하고 있다.

첫째 일반사법경찰의 경우 철도에 대한 전문지식이 미흡하고, 특화된 철도전문 인력 양성에 소극적인 경향이 있다는 것이다.

둘째 고객 중심적 서비스가 미흡하다는 점이다. 일반적으로 치안유지 기능은 강제력을 수반한 사법권 부여가 전제되어야 함으로 국가의 책임으로 수행하는 것이 바람직하다. 그러나 지하철 경찰대는 대테러 예방 활동 및 강·절도 등 형사 사건위주의 사법경찰권 측면의 치안업무에 주력하고 있다. 따라서 현재 서울지하철공사 등은 소관 영업장내 무허가 물품 판매자 등 행정질서 저해사범을 단속하기 위해 자체 치안인력(청원경찰 및 공익요원)을 운용하고 있어 철도운영자의 경영 부담 요인이 되고 있다. 결과적으로 고객이 체감 할 수 있는 치안서비스가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

셋째 철도치안 기능의 시너지 효과(상승효과)가 미흡하다는 것이다. 전국 철도망은 상호 연계되어 있어 타 교통수단에 비해 열차내에서 범죄발생시 거리 및 지역 이동이 신속히 이루어지고 있다. 그러나 현재 철도와 지하철의 치안 시스템은 상호 수사협력이 미흡하고 전혀 별개의 영역으로 인식되는 측면이 있다.

이 논문에서는 현재 건설교통부 1차 소속기관으로 편제된 철도공안사무소 및 4개(서울·부산·순천·영주)철도공안 분소를 (가칭)철도경찰대로 확대·개편하여 철도 특별사법경찰이 국내 철도 및 지하철의 치안을 통합 운영하는 방안에 대하여 연구하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구과제와 관련하여 철도 특별사법경찰 제도 및 통합 특별사법경찰기구 설립에 관해

3) 건설교통부 소속 일반직 공무원으로 특별사법경찰관(4-7급) 및 특별사법경찰리(8-9급) 345명으로 구성되어 있으며 철도지역내 강, 절도 등 특별사법경찰관리 직무 취급. 「특별사법 경찰관리 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조13호 및 제9조제9항

선행 연구한 기존 문헌 및 자료가 매우 빈약하여 연구의 범위가 제한적일 수밖에 없었다.

제2장에서는 경찰 및 특별사법경찰관 제도의 개념에 대해서 살펴보았다.

제3장에서는 국내 궤도부문 치안제도의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 현재 국내 철도운영자는 한국철도공사, 서울지하철공사, 도시철도공사, 인천지하철공사, 대구지하철공사, 광주지하철공사 및 부산교통공단 등이 있다. 이 중 건설교통부 소속 철도공안직 공무원이 특별사법경찰의 직무를 취급하고 있는 한국철도공사와 각 지역 지방경찰청 소속 지하철경찰대에서 치안유지 기능을 담당하고 있는 서울지하철(도시철도 포함) 및 부산교통공단의 치안조직을 중심으로 그 운영 현황 및 인적 자원·고객 중심·조직관리 관점에서 현 시스템의 문제점을 살펴보았다.

제4장에서는 해외 궤도부문 중 영국의 교통경찰(BTP : British Transport Police), 독일의 연방국경수비대(BGS : Bundesgrenzschutz) 및 일본의 철도경찰대를 중심으로 기본 운영 현황 및 각 국의 철도구조개혁시 철도치안 조직 변화, 철도운영자와의 협력관계 등 치안제도의 특징에 대해 살펴보았다.

제5장에서는 향후 궤도부문 치안시스템의 효율적 운용을 위한 궤도부문 통합 특별사법경찰기구 설치 및 철도운영자와의 협력체제 강화방안에 대해 살펴보았다.

제2장 특별사법경찰 제도의 개념

제1절 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. 우리나라에서는 이론상으로 양자의 구별을 인정하고 있으나, 조직상으로는 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 일반경찰 기관이 양자를 아울러 관장하고 있다. 또한 행정경찰은 보안경찰과 협의의 행정경찰로 구별할 수 있다.

사법경찰에 대응하는 광의의 행정 경찰 중에서 사회 공공의 안녕 및 질서유지를 목적으로 경찰기관의 소관사무와 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.

제2절 특별사법경찰

특별사법경찰 제도란 형사소송법 제197조4)에 근거해 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정한 직무의 범위내에서 단속계획을 수립해 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·관세사범 수사시 전문가에게 수사권을 위임하는 제도이다. 따라서 일반사법경찰관리와 비교하여 형사소

4) 산림, 해사, 전매, 세무, 군 수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다. 형사소송법 제197조(법률 제7427호)

송법상의 권한에는 차이가 없으나, 다만 그 권한의 범위가 사항적, 지역적으로 제한되어 있는 점이 다르다. 철도공안의 경우 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조 제13호⁵⁾ 및 동법 제6조 제9항⁶⁾에 법적 근거를 두고 있으며 현재 상기 법의 규정에 따라 약 40여 종류의 특별사법경찰관리가 소관 행정업무에 수반하여 특별사법경찰관리 직무를 수행하고 있다.

제3장 국내 철도산업 치안제도 현황 및 문제점

제1절 국내 철도산업 치안제도 현황

1. 철도공안(鐵道公安)

철도공안은 1963년 교통부 법무관실에 설치된 이후(1966년 철도청 소속으로 변경) 현재 건설교통부 소속기관(철도공안원 339명)으로 전국 4개 공안분소 및 23개 공안분실을 설치 한국철도공사 사업장내의 치안유지 기능을 수행하고 있으며 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」의 규정에 의해 「철도안전법」에 규정된 범죄와 철도지역 내 현행범인에 대한 체포·수사·검찰 송치 및 대테러 예방활동을 병행하고 있다.⁷⁾ 최근 철도범죄는 철도 유동 인구의 증가에 따라 2002년 407건, 2003년 468건, 2004년 696건 등 철도형사 범죄는 지속적으로 증가하는 경향(Trend)을 보이고 있다⁸⁾.

철도공안의 방법 체계는 경부선 등 간선을 중심으로 전국을 서울·대전·부산·순천·영주 등 5개 권역으로 구분, 지역실정에 적합한 방법체계로 이루어져 있으며 철도공안 방법시스템의 주요 특징은 지상근무자(주요역 시설내)와 열차 승무자(운행중인 열차내)간 긴밀한 공조체제하에 24시간 입체적으로 이루어진다는 점이다.

2. 지하철 경찰대

1987년 서울특별시 경찰국 강력과에 소매치기 전담형사 28명으로 지하철범죄수사대를 설치하여 서울지하철공사 사업장내 철도치안을 담당하였으며 1992년 지하철방범수사대로 변경되었다. '05.7.10 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 발족, 현재에 이르고 있다.

3. 철도운영자의 자체 방법 및 질서유지 인력 운영

서울지하철 및 부산교통공단은 출범과 동시에 청원경찰이 자체질서유지를 담당하였으나 사법경찰권 미 부여에 따른 업무효율성 저하로 대부분 역무원으로 전환되었고, 현재 청원경찰 및 공익근무요원 일부를 전동열차 기동반으로 편성, 전동차내 불법행위자(잡상인, 구

5) 제5조(검사장의 지명에 의한 사법경찰관리)13호 : 건설교통부와 그 소속기관에 근무하며 철도공안사무에 종사하는 4급 내지 9급의 국가공무원 중 소속관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명

6) 제6조(직무범위와 수사관할)제9호 : 제5조제13호에 규정된 자에 있어서는 그 소속관서 관할 구역인 철도시설 및 열차안에서 발생하는 범죄로서 철도안전법에 규정된 범죄와 그 소속관서 역구내 및 열차안에서의 현행범에 대하여 사법경찰관리의 직무 수행

7) 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조 제9호

8) 2004년도 철도범죄통계연보, 철도공안사무소, 2005, p7

결자 등)단속 및 범죄예방 업무 등 자체 질서유지 활동을 하고 있다.⁹⁾

제2절 국내 철도산업 치안제도의 문제점

국내 철도산업은 공익성과 기업성을 동시에 갖는 양면성이 있다. 일반 치안유지 기능의 실익은 공공의 안녕으로 그 대상은 일반 국민이다. 그러나 궤도부문 치안기능은 궤도산업의 공익성과 기업성을 동시에 충족하여야 함으로 그 대상은 여객에 주안점을 두어야 한다. 따라서 철도 치안 유지기관은 본연의 방법활동 이외에 고객에게 편안하고 쾌적한 여행 질서 확립이라는 치안 서비스 상품을 제공하여 고객 만족을 증진시키는 등 기업성에 부합하는 역할을 병행하여야 한다. 따라서 현 궤도부문 치안시스템의 문제점을 인적자원 관점, 고객중심 관점, 조직관리 관점에서 살펴보았다.

1. 인적자원 관점(특화된 철도 치안 전문 인력의 부족)

인적자원은 조직 구성의 가장 기본적인 요소로서 조직의 원활한 기능 수행과 목표 달성에 핵심적인 원동력이라고 할 수 있을 것이다. 국내 철도 치안인력(약 700명 : 철도공안 341명, 지하철 경찰대359명) 1인당 1일 담당 여객수는 약 13만명으로 '03년 일반경찰의 1인당 치안 담당 인구 523명¹⁰⁾과는 비교 할 수 없는 수준이다. 방대한 치안 수요에 비해 열악한 인적 자원을 최적화하는 것은 모든 치안인력을 철도분야 전문가로 특화하는 것이 가망 바람직하다. 철도분야의 전문화 여부는(철도지역내 일반 형벌 법규 위반자 제외) 철도운영 중 발생 할 수 있는 모든 철도사고 및 운행 장애에 대한 수사 역량으로 대변 될 수 있을 것이다. 일반적으로 철도사고 발생시 재발방지를 위한 전문가의 사고조사 및 고의 과실 여부에 대한 일반수사기관의 수사가 병행된다. 철도지역내에서 철도사고 발생시 철도사고에 대한 수사는 「건설교통부와경찰청과의수사업무한계협정」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)에는 한계가 있으며 철도운영자 또한 효율적인 재발방지 대책 수립이 미흡했던 것도 사실이다. '05년 7월 철도사고에 대한 정확한 원인 규명을 통한 사후 재발방지를 위해 객관성·공정성·독립성·전문성을 갖춘 철도사고조사위원회가 건설교통부에 설치되었다. 이제 철도사고 발생시 재발방지를 위해 강력한 법적 권한이 부여된 전문조사 기관인 철도사고조사위원회가 설립되어 철도 안전성 제고에 큰 계기가 마련되었다. 그러나 철도사고조사위원회는 현장 조사 조직이 없어 사고발생시 신속한 현장 접근은 매우 제한적일 수밖에 없어 보인다. 또한 지자체 지하철의 경우 철도사고 수사측면에서는 철도사고 수사 전문가 양성 등 철도치안 인력의 전문화는 특별한 진전이 없는 상태이다.

2. 고객중심 관점(고객 중심적 치안서비스 미흡)

고객만족을 기업에서 개념화하고 도입하는 이유는 경쟁력 있는 기업이 되기 위한 경영전략상의 일환이다. 이는 경쟁업체보다 상대적으로 고객에게 편리한 제품을 제공하는 극히 시장 지향적이고 원론적인 의미이다. 앞서 언급한 것처럼 궤도산업의 기업성으로 인해 궤도부문 치안 기능도 여객 중심적(Passenger-focused)으로 변경되어야 하며 실제적으로 여객의 치안 체감 만족도를 높여주어야 한다. 일반 사법경찰관리인 지하철 경찰대는 지하철내 강·절도 등 형사범 단속 및 대테러 예방 활동을 중점적으로 수행하고 있다. 결과적으로 철도공사의 사업장을 제외

9) 서울지하철공사 홈페이지(www.subwayworld.co.kr)

10) 2004 경찰백서 p.342-343면 경찰청 2005

한 지자체의 지하철내 무허가 물품판매자, 구걸자 등 행정법규 위반자에 대한 단속은 철도운영자의 책임으로 방치되어 있는 측면이 있다.

현재 지하철 운영자는 자체적으로 청원경찰 및 공익요원을 활용, 경범 위반자를 적발하여 지하철 경찰대에 인계하고 있는 실정이다. 그러나 사법권 미부여로 인해 단속의 실효성 저하 및 관내 경범 단속을 위한 청원경찰 및 공익요원(1인당 연간 보상금 및 피복비 : 약 2,350천원) 운영으로 인해 경영에 부담이 되고 있는 실정이다. 결과적으로 현재 지자체 지하철의 치안시스템은 고객이 현실적으로 체감 할 수 있는 쾌적한 여행 질서 확립과는 거리가 있어 보인다.

3. 조직관리 관점(철도치안 시너지효과 미흡)

철도 교통의 발전은 여객의 이용 편의성 증진과 효율성 제고에 그 바탕을 두고 있다. 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. 즉 새마을호 서울-수원역간 강도사건 발생시 용의자의 도주로가 다양하다는 것이며, 범죄발생 장소가 고속으로 운행중인 여객이 밀집한 좁은 공간의 열차내라는 장소적, 시간적 제약으로 인해 사건 취급시 어려움에 직면하기가 쉽다. 제도적으로 철도 및 지하철 치안유지 기관의 직무범위는 사항적, 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 현행범으로 제한되어 있다. 즉 철도공안은 특별사법경찰관리 제도의 취지에 따라 권한의 범위가 사항적으로는 철도안전법에 규정된 범죄 및 관할 구역내 현행범으로, 지역적으로는 한국철도공사의 사업장내로 제한되어 있다. 따라서 범죄 용의자가 한국철도공사 사업장내에서 범죄 실행 후 서울지하철공사 등 타 지역으로 도주한 경우 검거가 사실상 곤란하다. 이러한 경우 철도공안 및 각 지역 지하철 경찰대간 공조체제로 해결해야 한다. 철도범죄에 있어서 수사기관간 공조체제는 매우 중요한 사항이지만 현실적으로 성격이 상이한 기관간 효율적인 업무 공조 체제를 유지하는 것은 제도적으로 수사 및 직무 관할이 엄격히 구분되어 있기 때문에 결코 쉬운 일이 아니다.

제4장 해외 철도산업 치안제도 현황 및 특징

제1절 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 통합 철도, 운하, 부두, 육로, 해상수송과 관련된 특별사법경찰업무를 전담하여 수행하였다. 1963년 BTPC는 연방의 반대로 직무 및 수사관할에서 육로, 해상, 운하 등을 제외하고 철도 부문 전담 특별사법경찰로 직위가 조정되었으며 2001년 「교통법 2000」(Transport Act 2000)에 의하여 BRB의 권한이 전략철도청(SRA : Strategic Railway Authority)으로 이관됨에 따라 현재 영국 교통부 소속기관으로 운영되고 있다.¹¹⁾

11) A Brief History Of The London Transport Police, the British Transport Police Force Headquarters.

영국 교통경찰의 직무관할은 중혼죄(Bigamy)를 제외한 철도지역내에서 발생하는 모든 범죄를 취급하고 있다. '03년 기준으로 영국교통경찰 인력은 3,002명(일반교통경찰 2,206명, 강력계 129명, 업무 보조원 667명)이며 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에 약 88개 관서를 운영중이다. 또한 영국교통경찰은 2003년 철도지역내에서 약 81,500여건의 사건을 취급했다.

제2절 독일 연방국경수비대(BGS)

1838년 독일 각 주에서는 철도경찰을 창설하였으나 당시는 일반 철도 직원이 철도지역내 특별사법경찰관리로 지명되어 임무를 수행했다. 제1차 세계대전 이후 바이마르 제국헌법에 의해 각 주의 철도경찰 관할권이 연방으로 이관되었고 제국은 '철도순찰대'라는 전임의 철도경찰 1,600명으로 운영하였다. 1938년 철도순찰대는 철도치안경찰로 명칭이 변경되었으며 제2차 대전 중(1940년) 군대에 편입되었다. 종전 후 승전국은 철도경찰을 특수경찰로 재편하였으며 1967년 연방철도경찰이 창설되었다. 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.¹²⁾

국경수비대의 직무 및 수사관할은 육지와 수로 및 항공으로부터의 국경경비 경찰업무, 국경통과 서류조사·국경통과 허가 및 국경수색 등을 포함한 국경통과 교통의 검색 경찰 업무, 국경지역의 30km 및 해안 경계선에서 50km 이내의 국경 치안을 위협하는 위험으로부터의 방위 업무, 국가 경계선 또는 국경 인근지역에서의 직접적 뿐만 아니라 국내에서의 공항 및 항만(국경¹³⁾ 통과 교통)과 연방철도의 철도시설 및 철도차량에서 일상적인 치안 업무 등 이다.

특히 국경수비대의 철도교통 부문 직무 및 수사관할은 철도의 이용자, 시설 또는 운영을 위협하거나 또는 철도의 운영시 발생하거나 또는 철도설비로부터 생겨나는 위험 등에 대한 범죄사실(파괴행위, 소유권 침해, 폭력범죄, 낙서, 절도 및 신체손상 등)의 처리, 철도교통에 대한 위험한 침해 예방 및 형사소추, 국경통과 교통 및 시위행위와 관련된 현존 범죄처리, 의도된 범죄와 근거리 승객교통 및 화물 교통 열차에서의 범죄수사, 대규모 행사(축구팬 수송시)시 승객 운송과 관련된 열차와 철도역에서의 안전 조치, 방사성 물질의 안전운송시 폭력사태를 막기 위한 위험방지 조치 등 주요 직무를 수행하고 있다.¹⁴⁾

현재 연방국경수비대는 내무부 장관의 감독을 받으며 7,530개 철도역과 정류소를 포함한 36,000km의 선로망 전부를 관할하고 있다.

제3절 일본 철도경찰대

일본의 철도치안 제도는 1924년 역장 및 차장 등에게 처음으로 특별사법경찰권을 부여하였으며 1947년 철도공안제도가 발족되었으나 1987년 일본 국철의 지역적 분할민영화 등 철도구조 개혁에 따라 철도공안제도는 폐지되고 기존 조직 및 기능은 일반경찰로 이관되었다. 1987.4.1 전국의 시도 경찰본부에 철도경찰대가 설치되어 현재에 이르고 있다.

일본 국철의 분할 민영화시 '철도공안제도'가 폐지됨에 따라 철도지역내 치안유지의 전문성을 제고하기 위해 경찰청 생활안전국 지역과에 철도경찰관리실을 설치하고, 동경 경시청 및 도,

2005, p8-9.

12) Die Historie des Bundesgrenzschutz, BGS, 2002, p5-7.

13) 총 9,804km(외부국경 4,087km, 내부 국경 1,356km, 해안국경4,361km)

14) Federal Border Police, BGS, 2002, p7.

부, 현 경찰본부 지역부에 철도경찰대를 설치하였으며 기존 철도공안 직원 2,943명 및 장비를 이체하였다.

철도경찰대의 주요 직무는 철도시설내 방범순찰에 관한 사항, 선로·운전보안설비 기타 중요한 철도시설 경비에 관한 사항, 철도시설내 혼잡 경비에 관한 사항, 열차내 방범 순찰에 관한 사항, 열차에 의한 현금 기타 물품수송 경비에 관한 사항, 열차내 불법 위험물 수송시 단속에 관한 사항, 철도사고시 인명구조 및 철도사고 방지에 관한 사항 등이 있다.¹⁵⁾ 또한 승차연계경비 제도¹⁶⁾를 실시하고 있으며 철도운영자와 「철도경찰 중앙연락 협의회」¹⁷⁾를 구축 긴밀한 협력 관계를 유지하고 있다.

제4절 국외 철도 치안제도의 특징

영국은 1978년 국가 공기업 민영화 정책의 일환으로 재정적자 감소를 목적으로 철도산업 구조개혁을 추진하였다. 1994년 BR을 100여개의 사업단위로 분할하였고, 1996년 Railtrack을 설립 후 주식매각을 통한 민영화를 실시하였다¹⁸⁾.

다른 나라에 비교하여 영국 교통경찰의 특징은 여러 가지가 있다
첫째 영국교통경찰은 1949년부터 1963년까지 BTPC를 설치하여 철도, 운하, 부두, 육로, 해상수송 등 교통수단별 치안기능을 통합 관리하였다. 둘째 영국의 경우 철도구조개혁 등 철도대내외 환경변화에도 불구하고 철도치안은 교통부(DfT) 산하 전략철도청에 이관, 특별사법경찰기관으로 계속 유지함으로써 철도지역내 치안을 공고히 하였다는 점이다. 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.¹⁹⁾ 넷째 영국교통경찰은 「경찰법 1996」(Police Act 1996)에 따라 일반경찰과 업무협정을 체결하여 상호 업무협력에 관해 상세히 명시하고 있다. 또한 BTP와 철도시설 및 철도운영자간 협력체계를 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 있다는 점이다.²⁰⁾

독일의 경우 1989년부터 추진된 철도구조개혁은 3단계에 걸친 단계적 민영화 방안으로 정부 전액 출자의 독일철도주식회사(DBAG)를 2002년 이후 해체하고 자회사들이 각각 독립된 주식회사 형태로 민간 자본에 개방하는 것이 주요 골자이다.²¹⁾

독일 철도치안제도는 독일철도의 구조개혁과정에서 1992년 「업무 이관법」에 의해 교통부에서 내무부 산하 연방국경수비대로 조직과 기능이 이관되어 독일은 현재 철도, 항공, 육로, 내륙 수로 등 교통부문의 통합 치안제도를 확립하게 되었다. 또한 국경수비대는 2000년 12월 독일철도주식회사(DBAG)와 「질서유지 동반자 관계 협정」을 체결하여 철도운영자와 원활한 협력관계를 도모하고 있다.

일본의 경우 철도구조개혁은 1949년 국유철도를 공사형태인 국철(JNR)로 전환 이후 1964년

15) 철도경찰대의 운영에 관한 규칙 제3조(국가공안위원회 규칙 제3호)

16) 전국적인 승차경비 활동을 제고하고, 열차내에서 발생이 많은 범죄 예방, 검거활동을 강화하기 위해 ‘승차경비 도중 주요역에 하차하여 역구내 등 순찰경비를 실시한 후 지정 후속 열차에 승차하는 방법

17) 국가공안위원회 규칙 제3호

18) Ron Kopicki, Louis S. Thompson, Best Methods of Railway Restructuring & Privatization, 1995, p57-60.

19) 2003/2004 Inspection, HMIC(Her Majesty's Inspectorate Constabulary), 2005, p32.

20) 2003/2004 Inspection, HMIC, 2005, p37.

21) 김연규·양근율, 철도사업의 구조개혁방안 연구, 교통개발연구원, 1998, p87-97

철도건설공단을 설립하여 철도건설과 운영을 분리하였으며 1987년 6개 여객회사 및 1개 화물회사로 국철을 분할 민영화하였다.²²⁾ 철도구조개혁시 철도공안제도는 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·경찰중앙연락협의회」를 설치하였고, 각 시도 철도경찰대도 철도사업자와 실무 연락협의체를 구성함으로써 철도치안 수요에 원활히 대처 할 수 있도록 하였다.

제5장 궤도부문 치안시스템의 효율화 방안

제1절 궤도부분 통합 특별사법경찰기구 설치

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 바람직 할 것이다. 철도 특별사법경찰 조직을 일반 사법경찰조직으로 흡수 통합하는 방안과 기존의 철도 특별사법경찰 조직을 확대하여 지지체의 지하철을 직무관할 범위에 포함시키는 방법이 있을 것이다.

현재 각 지방 경찰청에 설치된 지하철 경찰대의 직무관할을 한국철도공사 사업장까지 확대하는 방안은 그 구분 실익의 측면에서 접근하여야 한다.

사법경찰과 협의의 행정경찰(특별사법경찰)의 구분은 현대사회의 복잡성에 그 이유가 있을 것이다. 현재 활동중인 40여개 소관 분야별 특별사법경찰관 제도 운영의 실익은 업무의 전문성에 있다. 특별사법경찰 제도는 지역적, 사항적으로 제한된 전문영역에 대한 치안유지 기능을 특별사법경찰에게 부여함으로써 일반 사법 경찰력이 미치지 어려운 분야에 대한 상호 보완책의 성격이 강하다. 결과적으로 사법경찰을 중심으로 궤도부문을 통합하는 것은 소관 행정행위에 수반되어 파생되는 업무의 전문성을 배제함으로써 오히려 업무 효율성 측면에서는 부정적인 효과를 초래 할 수 있을 것이다. 따라서 직무 전문성, 기존 조직의 활용성 및 조직 구조상 현장 접근 편의성 등을 감안, 철도공안사무소를 확대·개편, 가칭 철도경찰대를 창설하여 일반철도(한국철도공사 사업장) 및 각 지방자치단체의 지하철에 대한 치안기능을 통합·관리하는 것이 바람직하다.

철도공안 조직을 중심으로 궤도부분 통합 특별사법경찰기구를 설치하는 것은 여러 측면에서 실익이 있다.

첫째 기존 전문 조직의 활용성 측면이다. 철도공안 조직은 1963년 창설 이후 40여년간 철도지역내 치안 유지 기능을 수행하고 있으므로 철도에 대한 전문적 지식과 철도범죄 특성에 대한 전문적이 노하우를 가진 특화된 조직이라는 점이다. 둘째 추가 인력 소요의 최소화이다. 현 철도공안 조직은 간선을 중심으로 전국 5개 지역에 지역별 조직 및 전국 대도시 23개 주요역에 사무소를 운용 중에 있다. 또한 2007년까지 철도공안원 455명(2007년까지 110명 증원인력 포함)을 확보, 전문화된 인력을 운영함으로써 궤도부분 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 창설 할 경우 지방자치단체 지하철에 대한 수사 및 직무 접근이 용의하다고 할 것이다. 현재 서울지하철공사 및 도시철도공사의 경우 한국철도공사의 1호선 도봉산역·창동역·석계역·신길역·신도림역·운수역, 용산선 왕십리역·옥수역·이촌역, 지하 청량리 및 서울역, 분당선 모란역·북정역·수서역 등과 거미줄처럼 연계되어 있다. 인천광역시 지하철의 부평역, 광주광역시

22) 김연규·양근율, 철도사업의 구조개혁방안 연구, 교통개발연구원, 1998, p47-66.

시 지하철의 송정리역, 대전광역시 지하철의 대전역 등은 한국철도공사와 상호 환승되며, 부산 교통공단의 경우 부산역, 대구광역시 지하철의 대구 및 동대구역은 한국철도공사 사업장과 상호 인접거리에 위치해 있다. 또한 상기 언급한 긍정적 측면이외에 지자체의 추가 치안 비용의 절감 및 범죄 발생 억제력 등 많은 장점이 있을 것이다.

제2절 일반경찰 및 철도운영자와의 협력체계 강화

철도지역내 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 있으며, 또한 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 철도 운영자가 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.

제6장 결론

향후 철도지역내에서 발생하는 모든 철도사고 및 공공질서 저해 사범은 특별사법경찰관 제도 (지역적 사항적으로 직무 및 수사관할이 제한) 취지에 따라 철도 특별사법경찰관이 취급하는 것이 바람직하다. 따라서 현행 철도공안 제도를 중심으로 가칭 철도경찰대를 설치하여 한국철도공사 사업장과 지자체의 지하철 부문의 치안 기능을 통합 관리하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 독일의 경우도 철도, 항공, 해운, 육로, 내륙 수로 등 교통부문 치안 기능이 단일 국가조직으로 통합 운영되고 있다. 제한된 인력으로 방대한 철도 등 교통시설내 치안기능의 효율적 수행을 위해서는 상승효과를 극대화 할 수 있는 단일한 치안 조직 운영이 바람직하다.

따라서 단일 조직으로 철도 특별사법경찰기구를 설치함으로써 궤도부문 종합 방법계획 수립, 지역간 긴밀한 상호 수사 공조 및 협력체계 구축 등을 통해 소수의 특화된 전문인력으로 전국적 네트워크 산업인 철도라는 제한된 특수 지역내에서 발생하는 치안수요에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

참고 문헌

1. 국내문헌

<관련자료>

삼일회계법인, 철도구조개혁 실행방안 개발용역, 건설교통부, 2000
경찰청, 2004 경찰백서, 서울 범신사, 2004
철도공안사무소, 2004 철도범죄통계연보, 2005

<학술논문>

김연규·양근을, 철도사업의 구조개혁 방안 연구, 교통개발연구원, 1998

<인터넷 정보사이트>

http :// www.btp.police.uk
http :// www.tube.tfl.gov.uk
http :// www.bundespolizei.de
http :// www.police.go.kr

2. 국외 문헌

<영국 참고자료>

The British Transport Police H-Q, A brief history of the British Transport Police. 2005
HMIC(Her Majesty's Inspectorate Constabulary), 2003/2004 Inspection, 2005
Ron Kopocki, Louis S. Thompson, Best methods of railway restructuring and privatization, 1995
Co-ordinated Policing Protocol between the British transport police and Home Office Police Forces
British Transport Police Committee, AGREEMENT(relating to the provision of Police Services by the British Transport Police), 2003

<독일 참고자료>

Bundesgrenzschutz, Die Historie des Bundesgrenzschutz, 2002
-----, Federal Border Police, 2002

<일본 참고자료>

鐵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)
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)
京都圈鐵道連絡協議會會則