

지하철범죄 예방전략 : 서울 지하철의 성범죄를 중심으로

Preventing Subway Crimes : Focusing on Sexual Offenses in the Seoul Metropolitan Subway

노성훈*, 김학경**

경찰대학 행정학과*, 계명대학교 경찰행정학과**

Sung-hoon Roh(rohpol@gmail.com)*, Hakkyong Kim(pocol@hanmail.net)**

요약

본 논문은 서울시 지하철범죄의 특성을 분석한 후, 영국과 미국의 지하철범죄 통제전략 및 제도를 바탕으로 지하철범죄에 효과적으로 대응할 수 있는 정책적 제언을 제시하고자 하였다. 지하철 내에서의 범죄는 기본적으로 공간적 특성으로 인한 기회형 범죄의 성격이 강하며, 최근 우리나라 지하철범죄 통계에 따르면 특히 성범죄가 급격히 증가하고 있다는 사실을 알 수 있다. 고로 이러한 범행기회를 제거하기 위해서는 근본적으로 지하철 내에서의 공식적인 감시기능을 강화하는 것이 필수적이라 할 수 있다. 이러한 분석을 바탕으로 본 논문은, 공식적 감시기능 및 지하철 이용객의 대응능력 강화의 측면을 중심으로, 첫 번째 지하철경찰인력의 증원, 두 번째 CCTV 설치확대와 효율적 활용, 세 번째 지하철이용객의 방어능력 강화, 네 번째 무관용경찰활동에 기반한 지하철 내 무질서행위 단속, 마지막으로, 지역사회와의 협력 강화라는 정책적 방안을 제시하였다. 논문에서 제시된 제안점이 지하철범죄의 원인이라 할 수 있는 과밀화 문제에 대해서는 근본적인 해결책이 될 수 없지만, 최소의 비용으로 최대한의 범죄통제효과라는 측면에서는 충분히 실행가능한 방안이라고 생각된다.

■ 중심어 : | 지하철범죄 | 영국교통경찰 | 워싱턴메트로교통경찰서 | 감시 | CCTV |

Abstract

The purpose of the paper is to provide policy suggestions for effectively tackling subway crimes, based on the UK and USA's crime control strategies and systems of subway crimes. The paper attempts to analyze the characteristics of subway crimes in Seoul Subways, and discovers that many of the crimes on the subways are basically 'opportunistic' crimes. In particular, crime statistics of Seoul Subways clearly show that sexual-related crimes are on the sharp increase. In this context, it is of great essence that official vigilance functions should be strengthened in order to eliminate crime opportunities in Seoul Subways. Based on such an analysis - in particular, focusing on official surveillance and response capabilities of subway passengers - the paper finally presents policy recommendations as follows: 1) an increase in the number of police officers of the Subway Police Squad, 2) an increase in the number of CCTV cameras and their effective use, 3) the development of subway riders' defence abilities, 4) strong law enforcement against minor disorder offences based on zero-tolerance policing, and 5) the reinforcement of community partnerships.

■ keyword : | Subway Crime | British Transport Police | Metro Transit Police Department | Surveillance | CCTV |

I. 서론

최근 들어 지하철에서 잇달아 발생한 성추행 사건들로 인해 지하철 내에서 발생하는 범죄에 대한 국민들의 우려가 높다. 지하철은 서울시의 경우 하루 평균 600만 명의 시민이 이용하는 가장 대표적인 대중 교통수단이라는 점을 감안할 때 지하철 내 치안과 안전은 결코 가볍게 다룰 이슈가 아니다. 지하철범죄에 대한 우려가 높아지자 서울시와 지하철 당국은 다양한 대책을 내놓고 있다. 작년 9월 22일부터 서울 지하철에서 시행중인 ‘지하철 보안관 제도’나 현재 논의 중인 ‘여성안전칸’ 등이 대표적인 예라고 할 수 있다[1][2]. 비공식적 통제방법으로서 시민들의 자발적인 협조와 시민적 양심에 호소하는 의견도 제시되고 있다. 소위 ‘매너손’을 둘러싼 지하철 내 에티켓 논란이나 ‘착한 사마리아인’에 대한 포상 등이 예라고 하겠다.

하지만, 그 동안 제시된 여러 대책들은 그 실효성에 대한 회의적 반응과 함께 형평성이나 역차별과 같은 또 다른 측면의 문제점을 내포하고 있다. 예를 들어, 여성안전칸의 경우 현실적으로 여성과 남성을 강제적으로 완벽하게 분리할 수 없는 상황에서 일반칸에 탄 여성들이나 여성안전칸에 탄 남성들 모두에게 더욱 난처한 상황만을 줄 것이라는 목소리가 높다. 더욱이 성범죄가 가장 혼잡한 출퇴근 시간에 집중해서 발생하고 있는 현실에서 야간 일부시간대에 여성안전칸을 운영하는 것이 과연 전체 성범죄를 줄이는데 얼마나 기여할지도 의문이다. 또한 공익요원이나 기간제 근로자를 활용한 순찰과 단속에 대해서도 이들이 사법권을 지닌 경찰이 아니라는 점을 고려할 때 잠재적 범죄자에게 미치는 범죄억제효과가 제한적일 수밖에 없다. 더군다나 지하철보안관이 범죄를 인지한 경우라도 수사에 협조하지 않는 피의자에 대해 법적으로 아무런 강제력을 사용할 수 없다는 점도 분명한 한계라고 하겠다.

그렇다면 지하철범죄를 효과적으로 통제할 수 있는 대책은 무엇일까? 본 논문에서는 이 질문에 대한 해답을 찾기 위해 우리나라 지하철범죄의 특성을 분석하고 영국과 미국의 지하철범죄 통제전략을 검토하였다. 이러한 분석을 바탕으로 지하철 내에서의 공식적 감시기

능의 강화와 지하철 이용객의 대응능력 강화의 측면을 중심으로 몇 가지 정책적 제언을 하였다.

II. 지하철범죄의 개념과 특성

1. 지하철범죄의 개념

‘지하철범죄’에 대한 뚜렷한 개념적 정의는 아직 없다. 지하철범죄에 관한 대다수의 국내논문은 지하철범죄에 대한 통계를 바탕으로 지하철범죄의 실태 및 특성을 분석하고 이를 토대로 대응방안을 제시하는 것이 주된 내용이며, 특히 성폭력에 초점을 둔 논문이 많았다[3-12]. 지하철범죄의 개념정의와 관련하여, 황성모는 범죄장소라는 공간적 개념에 기반하여 지하철범죄는 “지하철이라는 교통수단이 등장하면서 태어난 일종의 실무용어이며, 글자 그대로 지하철 내외에서 발생하는 범죄”라고 정의하였다[3]. 이후 지하철범죄에 대한 개념정의를 시도한 논문 모두 위 황성모의 공간에 기반한 지하철범죄개념을 그대로 차용하고 있었다. 천병철에 따르면, 지하철범죄는 “지하철 역사 및 전동차 내외에서 발생하는 통상적인 범죄의 일종이며 그 대상에 있어서 대인적 요소가 포함되는 범죄”를 의미한다고 한다[5]. 천병철은 나아가 지하철범죄를 강도·절도·폭행과 같은 형법범죄와 관련된 일반 형사범 그리고 전동차 내에서 이루어지는 잡상행위, 음주소란 및 구걸행위 등 법질서위반 사범인 경범으로 개념구분하고 있다. 유사한 맥락에서, 황지태는 지하철범죄는 “지하철 역구내, 전동차 내, 승강장을 포함하는 공간에서 발생하는 범죄”이며, 이러한 공간적 범위는 지하철범죄수사대의 관할구역과 일치하는 공간이라고 정의하고 있다[6]. 이강훈 또한 위 황성모와 황지태의 지하철범죄 개념을 인용하면서, 지하철범죄란 “전동차를 포함한 지하철 시설의 모든 공간에서 발생하는 형법상 또는 특별법상의 범죄”라고 개념정의하고 있다[10].

지하철범죄를 다룬 다수의 국외논문에서 ‘Subway Crime’ 또는 ‘Crime on the Subway(s)’라는 용어가 확인되었으나, 지하철범죄에 대한 개념을 직접 정의한 논문은 찾아볼 수 없었다[13-18]. Fisherman은 범죄의 유

형 및 주체가 탄생하게 되는 과정을 분석하면서, 범죄가 여러 주제, 예컨대, 나이·장소·성별 등으로 분류될 수 있다고 주장하면서, 나이와 관련해서는 노인범죄(Crimes against the Elderly), 장소(A type of location)와 관련해서는 지하철범죄(Subway Crime)·학교범죄(Schoolyard Crime) 등이 존재한다고 이야기하고 있다[15]. 지하철범죄에 대한 명확하고 구체적인 개념은 언급하지 않았지만, 지하철범죄가 장소(A type of location)에 기초한 범죄라는 것을 추정할 수 있다. Chiaken 외는 뉴욕지하철에서 발생한 8년 치의 강도범죄 통계자료를 분석하면서, 연구대상으로 지하철범죄를 선택한 이유는 바로 지하철범죄는 지하철에서 발생했는지 발생하지 않았는지 장소적 관점에서 구분이 명백하기 때문이라고 언급하고 있다[13]. 이 또한 지하철범죄 개념을 직접적으로 정의한 것은 아니지만, 지하철범죄(Subway Crime)는 지하철(Subway Systems)이라는 공간에 기반하고 있다는 것을 미루어 짐작할 수 있다. 이와 같이 지하철범죄에 관한 대부분의 국외논문은 'Subway Crime' 또는 'Crime on the Subway'라는 용어를 사용하고 있지만 위 개념에 대한 직접적인 정의를 제공하지 않았고, 다만 간접적으로 지하철범죄는 지하철이라는 공간에서 일어난 범죄라고 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 공간적 개념에 기반한 우리의 지하철범죄개념과 유사하다고 생각되어진다.

종합해 보면 국내외 지하철범죄 관련 연구들은 지하철범죄란 용어를 지하철이라는 공간에서 발생하는 모든 종류의 범죄를 지칭하는 매우 포괄적인 의미로 사용하고 있음을 알 수 있다. 통상 범죄를 유형에 따라 분류할 때에는 피해의 종류(대인범죄, 대물범죄 등), 가해자의 특징(청소년범죄, 외국인범죄 등), 피해자의 특징(아동학대 등), 피해의 정도(강력범죄, 경범죄 등), 형법상의 죄명(살인, 강도 등) 등에 의한다. 이러한 범죄의 분류에서 가장 기본적인 고려사항은 다른 범죄와의 배타성과 차별성이다. 예를 들어, 청소년범죄는 위법행위주체가 특정 연령 대에 속하는 경우만 포함하며 그렇지 않은 다른 모든 범죄는 이 유형에서 배제된다. 또한, 청소년범죄는 행위주체의 고유한 특성으로 인해 범죄패턴에서 타 범죄와 차별되는 특징을 갖는다. 그런데, 지

하철범죄는 통상적인 범죄 분류의 기준에 의한 유형도 아닐뿐더러 배타적 또는 차별적 특성도 매우 약하다. 범죄가 대인범죄이든지 대물범죄이든지, 가해자가 청소년이든지 외국인이든지 상관없이 오직 지하철 내에서 발생한 범죄는 모두 지하철범죄라는 범주에 포함된다. 오로지 지하철이라는 특정 공간만이 지하철범죄를 모든 다른 종류의 범죄와 구별 짓는 기준이 된다. 이런 식의 분류는 지나치게 포괄적이어서 분류의 실익이 과연 무엇일까 의문시된다.

더욱이 이전의 연구들은 지하철범죄의 공간적 범위를 지하철 역사와 승강장 등까지 확대하였다. 이로 인해 범죄발생 공간을 핵심으로 하는 지하철범죄의 개념상 차별성과 배타성이 더욱 약해져버렸다. 이와 같은 공간적 개념의 확대는 경찰의 관할권 문제와 같은 실무적 차원의 접근일 뿐 범죄를 유형화하는 원칙에 충실한 접근은 아니라고 하겠다. 지하철 내에서 발생하는 대다수의 범죄가 실제적으로 전동차 내에서 이루어지고 있을 뿐만 아니라 이러한 범죄가 현재 사회적 관심의 주요대상이 되고 있다. 더 중요한 점은 전동차 이외의 지하철 내 공간에서 발생하는 범죄들을 다른 공간에서 발생하는 범죄들과 구별하기에는 범죄유형 차원의 차별성이 약하다. 예를 들어, 지하철역 매표소 부근에서 발생한 폭행사건과 쇼핑몰 내 식당가 부근에서 발생한 폭행사건을 구별하기 위한 뚜렷한 범죄 특성적 기준이 없다. 이에 반해 지하철전동차는 그 공간만이 가지는 구조적 특징으로 인해 잠재적 범죄자에게 차별화된 범행 기회를 제공하는 장소이다. 전동차는 잠재적 범죄자에게 범죄에 용이한 기회를 제공한다. 이러한 특징으로 인해 전동차는 지하철 역사나 승강장 또는 여타 실내공간과 구별되는 범죄 환경이다. 범행기회의 차원에서 지하철전동차가 가지는 구체적인 특성들은 아래에서 상술하겠다. 결론적으로 말하면 지하철범죄를 범죄를 둘러싼 환경적 요소인 '공간'의 측면을 기준으로 다른 유형의 범죄들과 구분한다면 다른 공간과 차별화된 특성을 가진 공간에 국한해야 한다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 지하철범죄의 개념을 '지하철 전동차 내에서 발생하는 범죄'로 한정하여 사용하겠다.

2. 지하철범죄의 특성

그렇다면 지하철범죄의 특성은 어떠한 점이 있을까? 지하철범죄의 특성을 살펴보기 위해서는 범죄가 발생하는 공간적 환경인 지하철의 특성과 관련지어 생각해 봐야 한다. 보다 구체적으로 말하면 지하철이라는 공간이 잠재적 범죄자에게 어떠한 범죄환경을 조성하는지 살펴볼 필요가 있다. 합리적선택이론(rational choice theory)[19]이나 일상생활이론(routine activity theory)[20]과 같이 범죄를 범죄자의 이성적 선택과정으로 이해하는 입장에 의하면 범죄발생에서 가장 핵심적인 요소는 바로 ‘범행기회’(crime opportunities)이다. 범행기회가 주어지지 않는다면 아무리 강한 범행동기를 가진 범죄자라고 해도 범죄를 저지를 수 없게 된다. 범죄발생이 시간적·공간적으로 고르지 않은 분포를 보이는 것도 결국 범행기회의 분포를 반영하는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 풍부한 범행기회가 제공되는 시간과 공간에 범죄가 집중되기 마련이라는 것이다. 그렇다면 범행기회란 구체적으로 무엇을 의미하는가? 먼저 합리적선택이론에 의하면 범행기회란 범죄를 통해 성취하려는 궁극적 목적(금전, 성적만족 등)이 최소의 노력과 위험부담을 수반하는 상황적 조건을 의미한다. 아무리 적절한 범행대상이 있다고 하더라도 범행과정이나 범행 후에 검거될 개연성이 상당히 크다면 범행기회라고 할 수 없을 것이다. 다음으로 일상생활이론은 범죄가 발생하기 위해 필수적으로 요구되는 세 가지 요소를 들고 있다. 첫째, 범죄를 저지르고자 하는 동기 부여가 된 잠재적 범죄자가 필요하다. 둘째, 적절한 범행대상이 있어야 한다. 마지막으로 감시인 또는 보호인이 없어야 한다. 종합해 보면 범행기회란 감시인의 보호를 받지 않고 있는 적절한 범행대상을 의미한다고 하겠다.

지하철 전동차라는 공간적 특성으로 인해 잠재적 범죄자에게 어떠한 범행기회가 제공되고 있는지 살펴볼 도록 하자. 첫째, 지하철은 수많은 사람들이 집중적으로 이용하는 공간이기 때문에 풍부한 범행기회를 제공한다. 사람들이 어떠한 장소에 한꺼번에 많이 모인다는 사실은 잠재적 범죄자에게 적절한 범행대상을 찾기에 유리한 조건이 된다. 그런데 지하철이라는 공간을 이용하는 대부분의 사람들이 일상적인 합법적 활동(출퇴근

등)을 할 목적을 가지고 있다. 이러한 공간을 ‘범죄양식 이론’(crime pattern theory)에서는 ‘범죄유발장소’(crime generator)라고 분류한다[21]. 지하철, 쇼핑몰, 상가밀집 지역 등과 같은 장소가 그 대표적인 예인데, 이러한 장소에서 범죄가 자주 발생하는 이유는 단지 많은 사람들이 같은 장소에 집중된다는 사실 때문이다. 범죄유발장소에서 잠재적 범죄자는 대부분의 합법적 목적을 가진 사람들 속에 자연스럽게 뒤섞일 수 있고 그 속에서 손쉽게 범행대상을 물색할 수 있다. 이와 같이 범행을 저지를 목적으로 그러한 공간을 찾는 범죄자들도 있지만 단순히 일상생활의 한 부분으로 그 장소에 갔다가 우연히 적절한 범행대상을 목격하고 범행에 착수하는 경우도 있다. 후자의 경우는 적극적으로 기회를 찾거나 만들기 보다는 수동적으로 감지되는 범행기회에 우발적으로 반응하게 되는 범죄자들이 해당되겠다.

둘째, 지하철 공간의 물리적 구조가 범죄자에게 유리하게 작용할 가능성이 높다. 특히 전동차의 경우가 그러한데 우리나라 지하철에서 발생하는 성범죄의 거의 대부분이 전동차 내에서 발생한다. 전동차는 잠재적 가해자와 피해대상인 여성의 이동이 제한된 상태에서 함께 존재하는 한정된 공간이다. 일단 열차 문이 닫히면 다음 역에 도착할 때까지 열차 밖으로 나갈 수 없다. 또한 운행 중인 전동차 내에서의 이동은 길거리에서의 이동만큼 자유롭지 못하다. 더욱이 러시아워에는 승객들 사이에 공간이 확보되지 않기 때문에 이동은 더욱 제한될 수밖에 없다. 잠재적 범죄자의 입장에서 보면 범행대상이 될 여성이 일정시간동안 정지해 있다는 점은 분명히 범행에 유리한 조건이 된다. 계속 이동하는 대상보다 가만히 정지해 있는 대상일수록 범죄자가 탐색, 접근, 실행의 범행과정을 진행해 나가기가 더욱 용이할 것이다. 또 다른 특징은 전동차 내의 승객들은 정적인데 반하여 전동차 자체는 동적이라는 것이다. 전동차는 계속 운행하면서 새로운 공간(지하철역)으로 이동하고 그때마다 승객들이 교체된다. 잠재적 범죄자는 이러한 반복적 구조를 자신이 실행하려는 범죄에 유리하게 활용할 수 있다. 예를 들어, 성추행범은 자신이 하차할 역까지의 거리와 시간을 염두에 두고 범행을 저지른 뒤 전동차가 멈추었을 때 하차하여 다른 공간으로 도주해

버릴 수도 있다.

셋째, 지하철 내에서는 잠재적 범죄자와 범행대상 사이의 안전거리 확보가 어렵다. 일반적으로 사람들 사이에는 일정한 정도의 물리적 거리가 존재한다. 사람들은 낯선 타인과 같은 장소에 머무르게 되거나 거리에서 스쳐 지날 때에도 상대방으로부터 일정한 거리를 확보하려는 경향이 있다. 이는 낯선 이로부터 자신을 보호하려는 자기방어본능에서 자연스럽게 나오는 행동이다. 그런데 만약 이러한 안전거리가 확보되지 않는 상황이 오면 사람들은 불안해하거나 높은 경계심을 갖게 된다. 예를 들어, 처음 보는 사람이 갑자기 가까이 다가오는 경우 안전거리가 침범했다는 인식 때문에 두려움을 느끼고 방어적 자세를 취하게 된다. 사람들이 거리 분간이 안 되는 어두운 장소에서 두려움을 느끼는 이유도 갑작스럽게 무언가에 의해 안전거리가 침범당했을 때 적절한 방어를 할 수 없다는 인식 때문이다. 그러나 지하철 안, 특히 전동차 안에서는 이러한 원칙이 적용되기 힘들다. 승객이 꽉 들어찬 전동차 안에서 안전거리를 유지한다는 것은 불가능하다. 그럼에도 불구하고 사람들은 안전거리가 무너졌다는 이유 때문에 특별히 불안해하거나 경계심을 높이지 않는다. 낯선 타인과의 거리가 거의 확보되지 않는 상황에서도 이를 그저 당연하게 받아들이고 특별한 주의를 기울이지 않는다. 그저 매일아침마다 경험하는 ‘지옥철’의 일부분으로 인식할 뿐이다. 이러한 환경은 잠재적 범죄자가 상대방의 경계심을 불러일으키지 않고 자연스럽게 범행대상의 안전거리 변경 내로 진입할 수 있게 해 준다. 범행대상의 방어적 행동을 유발하지 않은 채 범죄자는 범행대상에게 가까이 접근할 수 있게 된다.

III. 지하철범죄 검거통계 분석

1. 지하철범죄통계 개요

본 연구에서는 서울지방경찰청 생활안전부 산하의 서울지하철 경찰대에서 수집한 지하철범죄검거통계를 사용하였다. 통계치를 살펴보기 전에 먼저 몇 가지 주의해야 할 점에 대해 언급할 필요가 있다. 기본적으로

아래에서 제시된 통계치는 지하철 내에서 발생한 범죄의 전체 규모를 나타내는 것이 아니라는 사실이다. 첫째, 검거통계의 수치들은 검거된 피의자의 숫자를 나타내는 것이지 발생한 범죄의 숫자를 보여주는 것이 아니다. 따라서 범죄가 신고 되었더라도 피의자가 검거되지 않은 사건들은 통계에서 누락되어 있다. 그렇다고 하더라도 지하철범죄의 경우 공식통계상의 발생건수와 검거건수가 큰 차이를 보이지는 않는다. 이는 지하철에서 발생하는 범죄 중 경찰 공식통계에 포함되는 경우의 많은 경우가 피해자의 신고에 의한 것이 아니라 사복경찰관의 수사 활동을 통한 현행범 검거에 의해서이기 때문이다. 성범죄의 경우 더욱 그러한데 성범죄 피해자의 거의 대다수는 범죄피해를 당하고도 신고를 하지 않기 때문이다. 또한 폭력범죄처럼 112신고를 통해 사건이 접수되는 경우에도 지하철에서는 거의 대부분 현장에서 피의자 검거가 이루어지기 때문에 발생건수와 검거건수 사이에 큰 차이가 없다고 봐도 무방하다. 둘째, 그럼에도 불구하고 지하철범죄통계는 결국 ‘경찰에 알려진’ (known-to-the-police) 범죄규모를 반영하는 것에 불과하다는 공식통계의 근본적인 한계를 벗어날 수 없다. 피해자가 신고하지도, 경찰관이 인지하지도 않은 범죄는 측정 불가능한 ‘암수범죄’로서 남을 수밖에 없다. 마지막으로, 검거통계가 가지는 또 하나의 중요한 문제점은 통계수치가 ‘경찰변수’(police factor)에 의해 영향을 받을 수밖에 없다는 점이다. 경찰변수란 경찰의 인력운용, 치안전략 등과 같이 경찰조직에 의해 결정되어지는 변수로서 범죄통계에 영향을 미치는 결정요인을 말한다. 경찰력을 얼마나 투입하는지, 단속과 검거활동을 얼마나 강도 높게 하는지가 검거건수에 영향을 미치게 된다. 이런 경우 실제로 범죄가 발생하는 정도와 상관없이 검거숫자가 증가 또는 감소하기 때문에 범죄발생정도를 나타내는 지표로서 대표성이 떨어질 수밖에 없다.

2. 지하철범죄 통계분석 결과

앞에서 설명한 검거통계의 한계를 염두에 두고 서울지하철경찰대에서 수집한 지하철범죄통계를 분석하도록 하겠다. 먼저 2007년부터 현재까지 서울지하철 경찰

대에서 검거한 사건통계를 보면 절도의 경우 2009년까지 증가추세에 있었으나 이후 감소추세로 바뀌었다. 2011년 상반기 6개월 동안 검거된 절도 피의자 숫자가 총 109명에 불과하여 2010년 연간 검거 피의자 416명과 비교할 때 뚜렷한 감소 경향을 보이고 있다. 이와 반대로 성범죄의 경우는 2008년 이후 현격한 증가추세를 보이고 있다[그림 1]. 2008년 460명에 불과하던 성범죄 피의자가 2009년 671명으로 약 46% 증가하였고 2010년에는 1,192명으로 전년도 대비 무려 78% 증가하였다. 이러한 증가추세는 2011년에도 지속되고 있어 2011년 상반기까지의 성범죄 피의자 숫자만 692명에 이른다. 폭력사건의 경우에는 2008년을 기점으로 감소하기 시작하여 2010년에는 총 727명으로 전년도 1,144건에 비해 약 36%가량 감소하였다. 2011년에도 상반기까지 201명에 불과해 여전히 감소추세에 있는 것으로 분석된다.

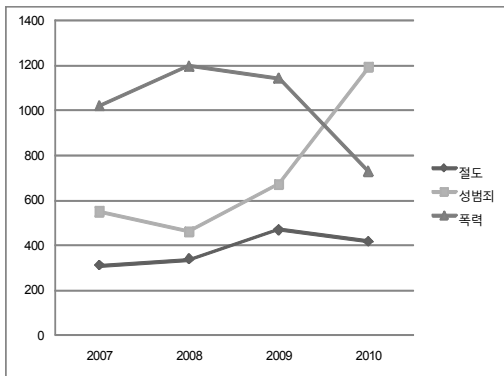


그림 1. 지하철범죄 유형별 피의자 검거빈도

통계수치상 보이는 성범죄의 증가추세와 다른 범죄들의 감소추세는 실제 범죄발생추세를 나타내고 있다고 해석할 수도 있다. 하지만, 이에 대한 또 다른 설명으로서 경찰변수의 영향을 간과할 수 없다. 최근 몇 년간 지하철 내에서 발생한 성추행 사건이 동영상 통해 인터넷상에 공개가 되어 사회적 이목이 집중되자 이에 대한 반작용으로 경찰이 지하철경찰대의 수사력을 성범죄 단속에 집중한 결과가 통계수치에 반영된 것으로 해석할 수도 있다.

2011년 상반기의 지하철범죄 검거현황을 살펴보면 총 1,047명의 검거피의자 중 절도가 109명(10%), 성범죄가 692명(66%), 폭력이 201명(19%)을 차지했다. 시간

대별로 살펴보면 성범죄의 경우 출퇴근시간에 뚜렷한 집중현상을 보였다. 출퇴근 4시간 동안 발생한 성범죄 숫자가 전체 성범죄의 63%를 차지했다[그림 2]. 대다수의 지하철 성범죄가 객차 안의 한정된 공간에 많은 사람이 밀집됨으로 인해 잠재적 가해자와 피해자가 근접하게 되는 상황에서 발생하며 출퇴근 시간대 객차 안이라는 공간이 바로 이러한 범죄환경을 조성한다는 점을 조합해 보면 이러한 통계결과를 납득하기 어렵지 않다. 일부 언론에 보도된 것과는 달리 심야시간대 지하철 내 성범죄문제가 통계수치상으로는 심각하지 않았다. 밤 10시부터 자정 사이의 성범죄 검거 건수는 출퇴근 시간대를 제외한 다른 시간대와 거의 비슷한 수준으로 나타났다. 하지만 단순히 객관적 통계수치만으로는 지하철 승객이 체감하는 주관적 수준의 범죄위험성을 설명하기에는 한계가 있다. 예를 들어, 심야에 승객이 드문 객차 안에서 발생한 한 건의 성범죄 사건이 많은 승객으로 복적거리는 출근시간에 발생한 여러 건의 성범죄 사건보다 심각하게 받아들여질 수 있기 때문이다. 절도사건의 경우는 심야시간대와 퇴근시간대에 비교적 검거 비율이 높았다. 특히 밤 10시부터 자정이후막차시간까지 총 37건으로 전체 절도사건의 34%를 차지했다. 이는 야간에 잠이 든 승객의 소지품을 훔치거나 취객을 상대로 한 소위 ‘부축빼기’ 범죄가 주로 발생하기 때문인 것으로 분석된다.

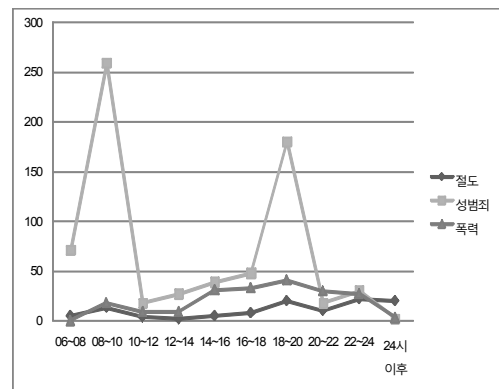


그림 2. 시간대별 피의자 검거빈도 (2011. 1. 1. ~ 2011. 6. 30.)

지하철 노선별 검거건수를 살펴보면 2011년 상반기의 경우 절도, 성범죄, 폭력 등 세 유형의 범죄 모두 2호선에서 가장 많은 검거가 이루어졌다(그림 3). 특히 2호선의 성범죄 피의자는 333명으로 전체 노선 692명의 거의 절반을 차지했다. 그 다음으로 1호선에서 194명(28%), 4호선에서 78명(11%)의 성범죄 피의자가 검거되었다. 이러한 결과는 지하철 2호선의 이용객 숫자가 타 노선에 비해 많은 점을 고려하더라도 여전히 집중정도가 과도하다. 지하철 2호선의 성범죄 집중현상은 지하철 이용객의 절대숫자 외의 여러 가지 다른 요인으로 설명할 수 있겠다. 첫 번째 요인으로 지하철 탑승자의 밀집도와 관련이 있다. 탑승자들 사이에 적절한 공간이 확보되지 못하여 밀착되는 상황은 성추행범에게 유리한 범죄환경을 조성한다. 그런데 탑승자 밀집정도가 시간대에 따라 고르게 분포되어 있는 것이 아니라 특히 출퇴근시간을 중심으로 현저히 높다. 앞서 시간대별 검거통계에서 살펴보았듯이 지하철 성범죄는 출퇴근 시간대에 집중적으로 발생하고 있다. 지하철 2호선에 출퇴근시간을 중심으로 지하철 탑승자가 밀집되는 정도가 타 노선에 비해 현저히 높으며 이로 인해 잠재적 범죄자에게 더 많은 범행기회를 제공하는 환경이 조성되는 점에서 성범죄 2호선 집중현상의 원인을 찾을 수 있겠다.

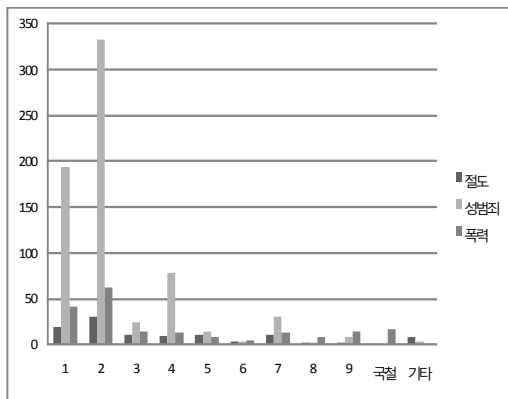


그림 3. 지하철 노선별 피의자 검거빈도 (2011. 1. 1. ~ 2011. 6. 30.)

둘째, 지하철 2호선에 환승역이 많은 점도 잠재적 범죄자에게 유리하게 작용할 수 있다. 지하철 2호선에는 총 21개의 환승역이 있으며 1호선(22개) 다음으로 가장 많다. 환승역은 서로 다른 노선의 지하철을 갈아타려는 사람들이 한데 모여 뒤섞이면서 다른 역들에 비해 더욱 혼잡하기 마련이다. 통행로, 출입구, 그리고 에스컬레이터도 더욱 복잡하게 연결되어 있을 뿐 아니라 그 숫자도 많다. 이러한 물리적 조건들은 범죄자들이 범행대상을 물색하고 범행 후 도주하거나 일시적으로 은닉하기에 용이한 환경을 제공한다.

끝으로, 역시 경찰변수를 고려하지 않을 수 없다. 2호선의 범죄발생 빈도가 타 노선에 비해 높기 때문에 더 많은 경찰력이 투입되고 이 때문에 검거숫자가 높아진 결과일 수 있다. 실제로 지하철경찰대의 사복경찰관들은 2호선의 환승역에 수사력을 집중시키고 있다. 범죄의 ‘핫스팟’(hot spot)에 경찰력을 집중시키는 것은 제한된 경찰력으로 경찰활동의 효율성을 최대화하는 방법으로 문제가 없다고 하겠다. 다만 범죄통계분석에 있어서는 이러한 경찰활동의 결과물로서의 통계수치는 고려의 대상이 되어야 한다.

마지막으로 가해자의 연령을 살펴보면 성범죄의 경우 30대(42%)가 가장 많고 그다음으로 20대(28%), 40대(20%) 순서로 나타났다(그림 4). 절도는 20대부터 50대 이상까지 비교적 골고루 분포되어 있었다. 끝으로 폭력은 연령대가 높아질수록 발생빈도도 많은 것으로 나타났다.

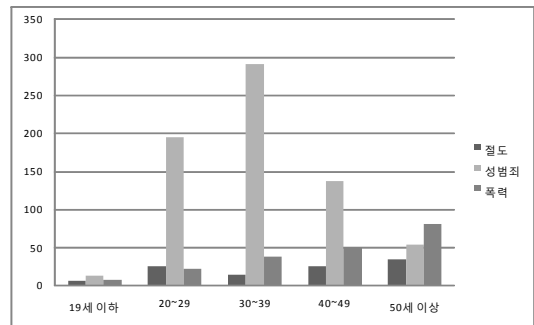


그림 4. 지하철 피의자 연령 (2011. 1. 1. ~ 2011. 6. 30.)

IV. 외국의 지하철경찰과 범죄예방대책

1. 영국 런던

영국에서 런던지하철의 범죄와 안전을 책임지고 있는 기관은 ‘영국교통경찰’(British Transport Police)이다. 영국교통경찰은 런던지하철뿐만 아니라 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 전역에 뻗어있는 약 16,000 킬로미터 길이의 철도와 3,000여개의 철도역에 대한 관할권도 가지고 있는 방대한 규모의 국가 특별경찰기구이다[22]. 2011년 2월 통계기준으로 2,928명의 정규경찰관, 206명의 특별경찰관(Special Constables), 337명의 지역 사회경찰지원관(Police Community Support Officers), 1,530명의 실무관이 근무하고 있다[23]. 정규경찰관의 15.9%가 여성경찰관이며 지역사회경찰지원관의 경우 여성비율이 48.6%에 달한다. 전체 경찰력은 영국 전역의 총 7개의 광역지역으로 나뉘어 배치되어 있는데 그 중 한 지역이 런던지하철(London Underground)과 닥랜드경전철(Dockland Light Railway)을 담당하고 있다. 영국 교통경찰은 2008년 5월부터 지역사회경찰활동개념(Community Policing)을 도입하여 이른바 지역사회 경찰활동팀(NPT: Neighborhood Policing Team)이라는 것을 운영하고 있다. 이는 가시성(Visibility) 및 감시기능(Vigilance)을 높여 주민들의 범죄에 대한 두려움을 감소시키고 지역사회와의 협조를 높여 궁극적으로 범죄를 감소시키려는 목적을 가지고 있다. 영국교통경찰은 총 60개의 지역사회 경찰활동팀을 운영하고 있으며, 이러한 팀 전체는 약 600명의 경찰관 및 지역사회 경찰지원관으로 구성되어 있다. 정복을 입고 담당 기차역과 운행 중인 열차 내를 순찰하는 것이 이들의 주된 임무이다[26]. 런던지하철을 관할하는 광역지역은 다시 8개 경찰서의 관할구역으로 나누어지며, 런던지하철 광역지역 내에는 총 700여명의 경찰관이 근무하며, 23개의 지역사회 경찰활동팀이 활동하고 있다. 지역사회 경찰활동팀은 2011년 8월 8일 현재 약 172명에 달하며(여성경찰관은 20여명) 한 팀당 보통 7~8명 정도의 경찰관으로 구성되며 적게는 4명에서 많게는 16명까지 있다[23]. 지역사회경찰관들은 순찰의 가시적 효과를 통해 범죄를 억제하는 것 외에도 적극적으로 범죄를 인지하

여 현행범을 검거하기도 하고 역무원, 승객 등과 유대 관계 및 네트워크를 강화하는 활동도 병행하고 있다.

1980년대 런던지하철에서는 강도나 절도와 같은 범죄가 급증하여 심각한 사회문제로 대두되었다. 이에 대한 대책으로 ‘승객안전운영위원회’(Passenger Security Steering Group)가 결성되었고 몇 군데 지하철역을 대상으로 범죄예방 파일럿 프로젝트를 실시하였다[27]. 프로젝트에 포함된 주요 범죄예방 전략들은 잠재적 범죄자에 대한 감시기능을 강화하는 것과 범죄피해자의 대응력을 높이는데 초점을 맞추었다. 경찰 인력을 늘리고, 지하철역 내에 CCTV를 증설하고, 주요지점에 안내 부스를 만들어 역무원이 상주하도록 하였다. 또한 범죄 피해자가 긴급히 도움을 청할 수 있도록 비상벨을 곳곳에 설치하였다. 이러한 노력으로 지하철범죄는 즉각적으로 감소하였다. 그런데 3~4년이 지나자 프로젝트에서 실시했던 범죄예방조치들에 아무런 변화가 없었음에도 불구하고 또 다시 범죄가 증가하기 시작했다. 범죄예방효과가 몇 년 사이에 사라진 것이다. 이러한 현상의 근본적인 원인은 잠재적 범죄자들이 실제로 느끼는 검거의 위험성이 높아지지 않았기 때문이다. 각종 범죄예방조치들이 처음 도입될 때에는 검거될 위험이 높아질 것으로 예상하여 잠재적 범죄자들이 위축되는 경향이 있었으나, 일정기간 시간이 지난 뒤 사실상 크게 변한 게 없다는 인식이 이들 범죄자들 사이에 확산되었고 이로 인해 다시 범죄를 저지르기 시작하게 된 것이다. 그렇다면 왜 여러 가지 범죄예방조치에도 불구하고 범죄자들로 하여금 범죄에 따르는 위험이 증가했다는 인식을 갖게 하는데 실패하였을까? 그 주된 원인은 실제로 위험이 증가하지 않았기 때문이다. 경찰력의 증원이 보다 적극적으로 범죄자를 찾아내고 검거하는 활동으로 이어지지 않았다. CCTV도 설치위치 문제로 인해 사각지대가 많았고 CCTV의 성능이 낮아서 촬영된 영상을 증거물로 사용하는데 제약이 있어서 실질적으로 수사에 도움이 되지 못했다. 또한 범죄가 발생했을 때 체포권한을 가지고 있는 경찰관이 아닌 역무원이나 보조요원들이 처리하게 되면 자신의 일이 아니라고 생각하여 소극적으로 대처하는 문제점 등이 확인되었다. 종합해보면 범죄예방조치들이 궁극적으로 잠재적

범죄자들로 하여금 자신들의 행동에 대한 감시가 강화되었고, 이로 인해 범죄에 따르는 위험부담이 높아졌다고 믿게 될 때 비로소 기대했던 효과가 발생한다고 하겠다.

표 1. 런던지하철범죄특계

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
총범죄수	16,445	15,109	14,536	13,472
강도	192	136	137	161
강력 폭력범죄	2,215	2,158	1,997	1,971
재물손괴	1,921	1,615	1,337	1,066
절도 (승객대상)	7,481	6,134	6,794	6,520
성범죄	332	338	328	300

최근 런던지하철의 범죄발생률을 살펴보면 폭력범죄의 경우 지난 4년간 해마다 조금씩 감소하고 있으며 2010년에는 총 1971건이 발생하였다[표 1]. 지하철 내 성범죄의 경우에도 해마다 조금씩 감소하고 있으며 2010년 발생건수가 300건이었다. 승객을 상대로 금품을 훔치는 절도는 가장 빈번하게 발생하는 범죄로 2010년에만 6,520건이 발생하였다. 런던교통경찰의 대표적인 범죄예방 전략은 충분한 순찰인력을 배치하여 가시성을 높이고 잠재적 범죄자의 범행기회를 제거하는 것이다. 특히 체포권한을 가진 지역사회 경찰활동팀 소속 정복경찰관이 지하철역과 전동차 내를 지속적으로 순찰하여 범죄발생을 억제하고 이용객들에게 안전감을 주도록 노력하고 있다. 둘째로 지역사회와의 협력관계를 강화하여 범죄예방활동의 효과를 높이고 있다. 대표적인 제도가 PACT(Police and Community Together)라는 지역사회-경찰 협력모임으로서, 이를 통하여 지역사회 경찰활동팀이 범죄예방정책 수립 시 지하철 당국과 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영한다. 아울러 런던을 관할하고 있는 수도경찰청(MPS: Metropolitan Police Service) 및 런던시티경찰청(City of London Police)과도 모든 치안영역에서 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다. 마지막으로 CCTV의 적극적 활용이다. 런던지하철의 경우 지하철 역사뿐만 아니라 전동차 내에도 CCTV가 설치되어 있어 범죄발생을 억제하고 이미

발생한 범죄에 대하여는 수사단계에서 증거를 확보하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 런던 지하철역과 전동차에는 총 13,000개의 CCTV가 설치되어 있고 설치와 운용은 런던교통국(Transport for London)이 담당하고 있다(TFL, 2009). CCTV에 활용된 화면은 런던지하철 본부의 관제센터뿐 아니라 영국교통경찰의 CCTV 관제센터에서도 모니터링을 할 수 있다. CCTV의 종류와 설치장소를 결정하는 과정에 영국교통경찰 소속의 범죄감소담당관(Crime Reduction Officer)이 런던교통국(Transport for London)에 조언을 하고 필요한 정보를 제공하도록 되어 있다.

2. 미국 워싱턴 D.C.

미국 워싱턴 메트로폴리탄 지역의 전철(지하철 포함)과 버스를 관할권으로 하는 ‘메트로 교통경찰서’(Metro Transit Police Department)는 그 관할지역을 워싱턴 D.C. 뿐만 아니라 인접해 있는 메릴랜드 주와 버지니아 주까지 포함하는 지역경찰기구이다. 경찰인력은 정규 경찰관 420명, 시설경비요원 106명, 그리고 일반직 직원 24명으로 구성되어 있다. 가시성 및 감시기능을 높이기 위하여, 정복 또는 사복 경찰관이 전철과 버스노선을 도보, 자전거 또는 순찰차를 이용하여 순찰한다. 또한 수사요원들이 있어서 관할지역에서 발생한 범죄수사를 담당한다.

메트로 교통경찰의 관할지역은 미국 다른 도시의 지하철과 철도에 비해 현저히 낮은 범죄발생율을 오랫동안 유지해왔다. 이러한 낮은 범죄발생율의 바탕에는 ‘상황적 범죄예방’(Situational Crime Prevention)을 중심으로 하는 효율적인 범죄예방 전략이 존재한다[16]. 상황적 범죄예방이란 잠재적 범죄자에게 범행의 기회를 제공하는 요인들을 사전에 제거하거나 통제하여 범죄를 예방하고자 하는 접근법을 말한다. 범행기회를 감소시키는 방법은 크게 범죄를 저지르기 위해 요구되는 노력의 증가, 범행 도중 또는 범행 후 검거될 가능성을 높여 범행에 따른 위험부담 가중, 범행으로 인해 얻게 될 이득의 감소, 그리고 범위만의 평가가 될 만한 요소의 제거 등으로 나눌 수 있다. 메트로 교통경찰이 도입한 대표적인 조치들을 살펴보면 먼저 승강장 등 사람들이

밀집하는 공간에서 가능한 사람들이 분산될 수 있도록 하였는데 승강장으로 통하는 에스컬레이터의 위치를 승강장 양 끝에 배치한 것이 그 대표적인 예이다. 공적 감시성을 높이기 위해 경찰력을 증원 배치하였고 무질서행위에 대한 적극적인 단속을 통해 범죄행위에 대한 경찰의 불관용 입장을 분명히 하였다. 단속대상이 되는 범위반행위의 종류와 처벌내용을 전동차 내를 비롯한 전철역 안의 이용객들이 잘 볼 수 있는 곳에 게시하여 단속을 할 때 위법인지 몰랐다는 핑계를 대지 못하도록 하였다. 또한 긴급상황이 발생한 경우 기관사에게 연락을 취할 수 있도록 전동차 내에 인터콤이 설치되어 있다. 열차역의 곳곳에는 ‘비상전화’(Blue Light Boxes)가 설치되어 있어 범죄피해 등과 같이 위험한 상황이 발생했을 때 신속히 경찰에 연락을 취할 수 있는 네트워크를 유지하고 있다. 마지막으로 전철과 버스 이용객들의 시민적 양심에 적극적으로 호소하는 캠페인 활동도 병행하여 추진하고 있다.

그런데 최근 들어 워싱턴 메트로(지하철) 관할 지역의 범죄발생이 급격히 증가하고 있다. 지난 5년간 범죄발생을 살펴보면 미국의 공식범죄통계(Uniform Crime Report) 상의 중대범죄(Index Crime)의 경우 전철과 지하철에서 발생한 범죄가 2010년에 총 1,267건으로 2009년도 975건에 비해서 무려 30%나 증가하였다. 이러한 증가추세는 지난 5년간 계속 이어지고 있는데 2006년과 2007년 사이 29%, 2007년과 2008년 사이 34%, 2008년과 2009년 사이 61% 각각 증가하였다. 일반범죄(Part II offenses)의 경우에도 중대범죄의 정도에는 미치지 못하지만 지난 5년간 계속적으로 증가해 오고 있다[34]. 이러한 증가세의 원인으로 9/11 사태 이후 시민들의 테러공격에 대한 경계심이 높아졌고 특히 2005년 런던 지하철테러, 2010년 모스크바 지하철 테러로 인해 시민들이 더욱 범죄에 대해 예민해졌으며 이런 현상이 신고의 증가로 이어졌다는 분석이 있다. 또 다른 분석은 워싱턴 경찰의 강력한 범죄억제정책으로 인해 도시 내의 범죄가 감소한 반면 이로 인해 잠재적 범죄자들이 지하철을 새로운 범죄장소로 찾게 되는 소위 ‘풍선효과’로 접근하는 분석도 있다. 어쨌든 범죄의 갑작스런 증가는 워싱턴 메트로에서의 안전문제의 심각성에 대한 인식

을 불러일으켰고 이에 대한 대책으로 2010년 미국 국토안보부(the U.S. Department of Homeland Security)는 지하철 안전을 강화하기 위해 7천 8백만 달러(한화 840억원)를 지원하기로 결정하였다. 지원금은 경찰관 추가 배치, 근무자에 대한 안전교육 및 훈련, 그리고 CCTV의 추가설치에 소요될 예정이다. 특히 지원금 중 2천 7백 80만 달러가 CCTV에 사용되고 그 중 7백 10만 달러는 지하철 전동차 내에 CCTV를 설치하기 위해 사용되도록 책정되었다. 현재 워싱턴 메트로시스템에는 총 7,078대의 CCTV가 설치되어 있으며 그중 1,111대가 전철 시스템에, 5,576대는 버스 시스템에 설치되어 있다. 이 중 약 81% 정도의 CCTV가 실제로 작동되고 있는 것으로 보고되고 있다. 특히 현재까지 운행 중인 전동차 내에는 CCTV가 장착되어 있지 않은데 이번 지원금으로 비로소 전동차 내에 CCTV가 설치되어 범죄억제효과를 높일 것으로 기대하고 있다.

한 가지 주목할 점은 작년 6월 워싱턴 시의회 청문회에서 메트로 경찰서장은 지하철 시스템 내의 범죄발생을 증가 문제의 심각성을 언급하면서 이에 대한 대책의 하나로 경찰관의 숫자를 늘려야 한다고 하였다. 범죄가 증가하고 있지만 이를 통제할 충분한 경찰관 숫자가 확보되지 않아 종종 경찰관들이 자신의 원래 담당구역 외의 지역까지 맡아야 하는 일이 발생하고 있다고 문제를 제기하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2012년 지하철 시스템 예산에 경찰관 30명 추가고용을 반영하도록 요청해 놓은 상태이다[35].

V. 정책적 제언: 가시성, 감시기능, 파트너십의 확대

1. 지하철경찰인력의 증원

앞에서 설명하였듯이 지하철이란 공간의 특성 때문에 기회형 범죄(opportunistic crime)가 지하철범죄의 대다수를 차지하고 있다. 따라서 지하철범죄를 가장 효과적으로 통제하는 방법은 결국 범행기회의 제거나 감소가 될 것이다. 우선적으로 생각해 볼 수 있는 방법은 감시기능을 확대하는 것이다. 아무리 적당한 범행대상

이 있다고 하더라도 누군가 범죄자의 행동을 쳐다보고 있다면 범행기회는 없는 것이나 다름없다. 지하철 내에서 감시기능을 확대하는 방법으로 가장 높은 효과성을 기대할 수 있는 것은 공식적 감시기능을 수행할 수 있는 경찰력의 증원이다. 현재 서울의 339개 지하철역과 대략 300km 길이의 지하철 전체 노선에 대한 범죄예방과 수사를 담당하고 있는 경찰인력은 총 104명에 불과하다. 서울지방경찰청 생활안전부에 주무부서인 지하철경찰대가 소속되어 있으며 8개의 수사팀과 16개의 출장소로 구성되어 있다. 수사팀은 한 팀당 5명의 경찰관으로 구성되며 범죄다발 노선과 시간대를 중심으로 소매치기 등 절도범죄와 성범죄 수사 및 검거를 담당하고 있다. 출장소에는 각 3명의 경찰관이 근무하고 있으며 2인 1조로 지하철 역구내와 전동차 내를 순찰하면서 범죄예방 활동을 실시하고 있다. 서울지하철은 하루 평균 400만 명의 시민이 이용하고 있으며 연간 탑승횟수가 20억 4천 8백만 회나 달하며, 특히 연간 탑승횟수를 기준으로 할 때 전 세계에서 일본 동경과 러시아 모스크바 다음으로 규모가 가장 큰 지하철시스템이다[36]. 미국 워싱턴 메트로의 경우 서울의 10분의 1수준인 2억 1천4백만 회 정도이고, 런던 지하철의 경우 서울의 절반가량이 11억 회 정도이다. 앞에서 살펴본 영국의 런던지하철이나 미국의 워싱턴 메트로와 비교해 볼 때 서울 지하철은 그 규모에 비해 지하철범죄와 질서유지를 담당하는 경찰인력이 크게 부족한 실정이다. 서울 메트로와 서울도시철도공사는 사법권이 없는 기간제 근로자를 지하철보안관으로 활용하고 있는 실정이다. 하지만, 런던의 사례에서 살펴봤듯이 체포권한을 가진 경찰관과 그렇지 않은 보조요원들 사이에는 범죄억제효과 측면에서 분명한 차이를 보인다. 잠재적 범죄자의 입장에서 보면 순찰중인 정복경찰관을 볼 때 심리적으로 더욱 위축감을 느낄 수 있을 것이며 반대로 시민들의 입장에서는 더욱 안심할 수 있을 것이다. 사건을 다룰 때에도 경찰관은 자신의 본연의 임무로 여기고 더욱 적극적으로 책임감을 가지고 대처하게 마련이다.

현재 우리 지하철 수사대의 경우 그나마 경찰인력의 대부분이 사복위주의 수사관이고 순찰에 집중하는 경찰관의 경우 48명에 지나지 않는다. 따라서 영국 교통

경찰의 지역사회 경찰활동팀 활동과 유사하게 정복순찰을 확대하여 가시성을 높이고 이를 통하여 잠재적인 범죄자의 범행기회를 제거하는 것이 필요하다고 생각된다. 지구대나 파출소 경찰관의 (지하철 역사로의) 도보순찰 확대도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 범죄수사의 측면에서도 출퇴근차량 내의 성추행과 같은 성범죄 사건의 대부분이 사복경찰관에 의한 적극적인 비노출 수사활동에 의존하고 있는 실정이다. 지하철 내 성범죄가 지속적으로 증가 추세에 있는 상황에서 보다 많은 수사 인력, 특히 여성 수사관의 확보도 중요하다고 하겠다.

표 2. 지하철 규모와 치안력 비교 (2010년 기준)

	노선길이	지하철역	연간 탑승	경찰관	CCTV
서울 지하철 ^a	313km (9개 노선)	339개	22억 회	104명 ^c	약13,000대
런던 지하철 ^b	402km (11개 노선)	270개	12억 회	약 700명 ^d	10,549대
워싱턴DC 지하철	171km (5개 노선)	86개	2억 회	550명 ^e	1,111대

- a. 서울메트로+서울도시철도공사+메트로9
- b. London Underground + Dockland Light Railway
- c. 정규경찰관
- d. 정규경찰관 + 특별경찰관 + 지역사회경찰지원관
- e. 정규경찰관 (420) + 시설경비요원 (106명) + 민간인직원 (24)
- f. 메트로 레일과 메트로 버스 근무인원을 합한 숫자임.

2. CCTV의 설치확대와 효율적 활용

감시를 통해 범행기회를 줄이는 또 하나의 대표적인 방법이 CCTV이다. CCTV는 잠재적 범죄자로 하여금 범행 도중 제지당하거나 범행 후에도 검거될 가능성이 높다는 인식을 주어 스스로 범행을 단념하게 하는 기능을 한다. 방법용 CCTV와 같이 범죄예방이라는 특별한 목적이 있는 경우에는 잠재적 범죄자에게 마치 경찰이 감시하고 있는 것과 같은 위압감을 느끼게 할 수도 있다. 이런 이유에서 CCTV는 경찰과 같은 공식적 감시의 한 종류로 이해되기도 한다[37]. 또한 CCTV는 범죄수사에 있어서도 결정적인 역할을 하는 경우가 자주 있다. 특히 지하철범죄수사의 경우 용의자와 범행여부를 확인하고 증거를 확보하기 위해 CCTV에 촬영된 영상에 많이 의존하고 있다. 2011년 현재 서울메트로, 서울도시철도공사, 그리고 9호선이 지하철 내에 운영하

고 있는 CCTV는 총 10,549대이다. 적지 않은 숫자임에도 불구하고 현재 지하철 내 CCTV는 범죄예방과 수사라는 측면에서 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 현재 CCTV가 설치된 장소는 안전사고 예방과 관리에 초점을 맞추어 선정된 것으로 범죄예방이나 수사 목적 위주가 아니다. 그렇다면보니 대부분의 CCTV가 안전사고의 우려가 높은 승강장이나 에스컬레이터 주변에 집중되어 있는 반면 CCTV 촬영반경 밖의 범죄사각지대가 발생하고 있다. CCTV를 효과적으로 범죄예방 목적에 활용하기 위해서는 지하철 내 범죄발생장소를 철저히 분석하여 목적에 부합하는 최적의 장소를 선정하는 것이 중요하다. 범피수사 목적을 고려한다면 범죄가 발생했을 때 용의자를 확인하고 증거를 확보하기에 가장 적합한 CCTV 설치장소를 선정해야 한다. 이를 위해서 CCTV의 종류와 설치장소 선정 및 운용에 관해서 지하철경찰이 그 결정과정에 조언과 정보를 제공할 수 있는 협력 시스템을 구축할 필요가 있다. 둘째, 앞에서 제기한 문제점과 관련해서 현재 대부분의 지하철 성범죄가 전동차 안에서 발생하고 있다. 선반 위의 놓인 물건을 훔쳐가는 유형의 절도사건도 전동차 안에서 빈번히 발생하고 있다. 그럼에도 불구하고 전동차 내에는 CCTV가 전혀 설치되어 있지 않기 때문에 범죄의 사각지대에 놓여 있는 실정이다. 감시의 눈이 없다면 잠재적 범죄자에 대한 통제 메커니즘이 작동하지 않고 범죄가 발생하여도 증거확보에 어려움이 많다. 최근에는 택시, 버스과 같은 다른 대중교통수단에도 CCTV 장착을 확대하고 있다. 교통사고발생시 증거확보 외에도 범죄예방 차원에서 적극적으로 활용되고 있는 추세이다. 물론 현재 서울에서 운행 중인 모든 전동차 내에 CCTV를 설치하기에는 재정적 부담이 너무 크다. 또한 사생활침해에 대한 우려의 목소리도 있는 것이 사실이다. 따라서 우선적으로 2호선의 몇 개의 전동차에 만이라도 시범적으로 CCTV를 설치하여 그 효과와 여론을 점검해본 후 점차 확대하는 방법이 보다 바람직할 것이다. 셋째, 지하철에 설치되어 있는 CCTV의 모니터링은 관리실에서 역무원들이 하고 있다. 그런데 역무원 혼자서 주어진 다른 업무를 처리하면서 동시에 수십 개의 화면을 모니터링 한다는 것은 사실상 불가능하다. 누군가 주의

깊게 화면을 관찰하고 있지 않은 이상 설령 화면상에 범행 장면이 촬영된다고 하더라도 어떠한 조치가 취해 질리 만무하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 승객이 밀집하고 범죄가 빈번히 발생하는 주요 환승역에 CCTV 중앙관제센터를 설치하여 경찰과 역무원이 공동으로 상시 모니터링을 하는 방법이 있겠다. 마지막으로, 성능이 낮은 CCTV의 경우 촬영된 화면의 질이 떨어져 증거자료로 사용하지 못하는 일이 발생하고 있다. 노후한 CCTV는 고화질의 화면이 지원되는 기종으로 변경할 필요가 있다. 또한 새로 CCTV를 설치할 때는 용도에 맞게 촬영거리와 줌인기능 등을 고려하여 선택해야 할 것이다.

3. 지하철 이용객의 방어능력 강화

일상생활이론에 의하면 범죄발생의 필요요건 중의 하나가 범죄에 취약한 대상(vulnerable victims)이다. 잠재적 범죄자의 입장에서 범행대상을 선택할 때 최소의 노력으로 가능한 적은 위험부담을 가지고 원하는 목적을 이루고자 할 것이다. 그렇다면 주로 범행대상으로 지목받는 사람들은 어떤 사람들일까? 먼저 범죄피해의 가능성에 대하여 전혀 인식하지 못하고 경계를 하지 않는 사람들일 것이다. 또한 범죄피해를 당하더라도 적절히 대처할 능력이 없는 사람들도 범죄자 입장에서 손쉬운 대상으로 분류될 것이다. 따라서 효과적인 지하철범죄예방대책으로 지하철 이용객들이 범죄에 대해 높은 방어능력을 갖도록 하는 접근법을 활용해 볼 수 있다. 상황적 범죄예방이론에서는 이를 ‘목표물강화’(target hardening)라는 용어로 표현한다. 지하철 이용객의 방어능력을 높이기 위한 첫 번째 방법으로는, 지하철 이용객에게 지하철범죄에 관한 정보를 사전에 제공하는 것이 있다. 영국교통경찰에서 인터넷상에 제공하고 있는 범죄지도가 하나의 좋은 예가 될 수 있다. 영국교통경찰 인터넷 홈페이지에 있는 런던지하철 노선도 상의 개별 지하철역을 클릭하면 해당 역에서 발생한 범죄에 대한 정보가 상세히 나타난다. 워싱턴 메트로교통경찰도 홈페이지에 전년도 대비 지난 5년간 범죄발생을 변화를 범죄의 종류와 발생장소 등에 따라 분류하여 공개하고 있다[34]. 뉴욕지하철의 경우에도 최

근 들어 지하철 성범죄에 대한 우려와 불만이 커지자 한 시의원이 뉴욕경찰과 지하철당국으로 하여금 지하철 안에서 발생하는 성추행에 관한 통계자료를 수집하여 시민들에게 제공하도록 하는 법안을 제출하였다. 이 법안에서 검거된 지하철 성범죄의 총 건수뿐만 아니라 이를 지하철 노선별, 지하철역별, 시간대별로 분류하여 구체적인 발생정보를 시민들에게 제공할 것을 제안하고 있다[39]. 시민들에게 지하철범죄에 대한 구체적인 정보를 제공함으로써 일차적으로 투명한 치안행정을 통해 시민들의 알 권리를 보장하며 동시에 시민들이 자신이 이용하는 지하철역에 대한 치안상태에 대한 정보를 갖게 함으로써 경계심을 불러 일으켜 방어능력을 높이는 기능을 한다. 또한, 지하철의 범죄예방을 담당하는 경찰관들에게 각자 맡은 구역에 대한 책임성(accountability)을 높이는 효과도 기대할 수 있다. 둘째, 보다 적극적인 홍보활동을 통해서 지하철이용객들이 스스로 범죄피해로부터 자신을 보호할 수 있는 방법들을 소개하고 범죄가 발생했을 때에는 적극적으로 신고하도록 권장하는 방법이다. 예를 들어, 워싱턴 메트로교통경찰은 홈페이지를 통해 지하철이나 버스 이용객들이 범죄를 예방하기 위해 취해야 할 몇 가지 요령들을 제공하고 있다[34]. 이외에도 지하철 내의 게시판이나 전동차 내의 전광판, 또는 홍보물을 통해 지하철 이용객들이 스스로 범죄로부터 자신을 지킬 수 있는 정보를 전달하는 것이 중요하다고 하겠다. 또한, 지하철범죄의 피해를 입은 경우에 많은 사람들이 신고를 하지 않는 경향이 있다. 홍보를 통해서 범죄 신고를 통한 적극적인 대응이 범죄로부터 안전을 지킬 수 있는 방법이라는 점을 인식시켜야 한다. 셋째, 지하철 이용객이 실제로 범죄피해를 당했을 때 경찰이나 지하철역무원에게 신속히 연락을 취할 수 있는 효과적인 방법을 제공해야 한다. 지하철경찰대에 직접 연락을 할 수 있는 112신고 시스템, 지하철직원과 통화할 수 있는 인터콤, 신속히 도움을 청할 수 있는 비상벨시스템 등이 갖추어져야 하겠다.

4. 기타 제언

상술한 방법들 외에 지하철 내의 홍보매체를 통해 지

하철성범죄가 성숙된 시민으로서 얼마나 부끄러운 행동인가를 지속적으로 알려 사람들의 시민적 규범의식에 호소하는 것이 있다. 특히, 지하철과 같은 공공장소에서 발생하는 성범죄는 사회에 만연한 성에 대한 그릇된 문화가 그 중요한 원인 중에 하나이다. 지속적인 홍보를 통하여 지하철 이용자들이 성숙한 시민적 도덕심을 함양하고 유지할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지하철 내 무질서행위를 적극적으로 단속하여 지하철 내의 법질서를 유지하는 방법이 있다. 대표적인 사례가 미국 뉴욕경찰이 시행한 '무관용경찰활동'(zero-tolerance policing)으로 강매행위, 낙서 등과 같이 당시 지하철 내에 만연해 있던 무질서행위들을 적극적으로 단속하여 지하철범죄 발생을 현저히 감소시킨 사례이다[40]. 질서유지 중심적인 경찰활동을 통해서 지하철이용객들도 하여금 지하철 내 위법행위에 대한 경찰의 단호한 입장을 분명히 하여 전반적으로 준법적 분위기를 조성하고 나아가 범죄예방에도 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다.

마지막으로, 경찰과 지하철 당국 사이에 긴밀한 협력 관계를 구축해야 한다. 영국교통경찰의 경우 지역사회구성원간의 협력을 통한 치안체계를 구축하고 있으며, 특히 지역사회 경찰활동팀의 경우 범죄예방정책과 관련하여 지역사회 기관 및 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하기 위하여 정기적으로 PACT(Police and Community Together) 모임을 개최하고 있다. 이러한 PACT 모임에는 승객대표, 역구내상점 직원, 지하철공사, 지역정부, 소방 등 다양한 지역사회구성원이 참여한다. 우리의 경우도 지하철 내의 안전에 관한 전반적인 이슈들을 다룰 수 있는 지하철공사·승객대표·역구내상점 직원·지자체 등을 포함하는 협의체내지 모임이 필요하며, 범죄예방정책과 관련하여 이들과의 적극적인 정보교류가 필요하다고 생각된다.

VI. 결론

최근 몇 년간 연이어 발생한 지하철 성추행사건으로 인해 지하철범죄가 세간의 주목을 끌고 있다. 범죄통계가 보여주듯이 지하철 성범죄의 대부분은 출퇴근시간

대 2호선과 1호선에 집중적으로 발생하고 있다. 여기에서 분명히 알 수 있는 사실은 지하철 이용객이 집중적으로 몰리는 가장 번잡한 시간과 장소에 성범죄가 가장 빈번히 발생하고 있다는 점이다. 다시 말해서, 지하철범죄가 발생하는 궁극적 원인은 지하철 이용객이 시간적·공간적으로 과도하게 집중하기 때문이라는 것이다. 결국 지하철 이용객을 줄이거나 분산시키는 것이 지하철 내 범죄, 특히 성범죄를 예방할 수 있는 가장 효과적인 대책이 된다. 전동차 안에 승객들이 서로 충분한 거리를 확보하고 띄엄띄엄 서 있는 장면을 떠올려보자. 이러한 환경에서 성추행과 같은 범죄가 발생하기는 매우 어려울 것이다. 그러나 지하철 승객을 줄이고 분산시키는 문제는 그렇게 간단하지가 않다. 지하철의 편의성과 경제성을 모두 갖춘 대체교통수단의 개발, 환승역 이용객을 줄이기 위한 새로운 지하철 노선의 증설 등과 같이 상당한 규모의 예산이 소요되는 장기적인 정책이 요구된다. 대부분의 공공정책과 마찬가지로 치안정책을 평가할 때도 효과성과 더불어 경제적 효율성도 고려해야 한다. 즉, 범죄를 효과적으로 통제하는 것도 중요하지만 이 목표를 얼마나 최소의 비용을 들여서 달성했는지도 매우 중요한 문제이다. 본 논문은 첫 번째, 지하철범죄의 개념정의의 시도하였고 나아가 범행기회적 측면에서 지하철범죄의 특성을 분석하였다. 두 번째로 영국의 교통경찰 그리고 미국 워싱턴의 메트로교통경찰서 중심으로 지하철을 관할하는 외국의 지하철범죄 통제전략 및 경찰제도를 소개하였고, 마지막으로 지하철범죄에 효과적으로 대처할 수 있는 정책적 방안을 몇 가지 제시해 보았다.

본 논문이 가지고 있는 한계로는 첫째, 논문에서 제시한 방안들이 지하철범죄의 궁극적인 원인인 이용객의 과밀화 문제를 해결할 수는 없다는 점이다. 하지만 적어도 최소의 비용으로 최대한의 범죄통제효과를 기대할 수 있는 방안이라는 차원에서 고려될 수는 있을 것으로 기대한다. 둘째, 지하철에서 발생하는 모든 유형의 범죄를 합리적선택이론과 일상생활이론으로 설명하기에는 한계가 있다. 과도한 스트레스나 분노로 인해 발생하는 표출적 범죄가 그 예라고 하겠다. 또한 범죄자의 합리성에 근거한 범죄예방대책들은 비합리적 동

기에 의한 범죄에는 효과가 제한적일 것이다. 본 논문에서 논의되지 않은 지하철 내 표출적 범죄, 무동기 범죄 등에 관해서는 앞으로 후속연구가 필요할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- [1] http://spp.seoul.go.kr/main/news/news_report.jsp?search_boardId=10350&act=VIEW&boardId=10350.
- [2] 이윤상, “안전한 지하철 이용을 위한 토론문, 안전한 지하철 이용을 위한 토론회 자료집: 최근 지하철범죄의 현황과 대책을 중심으로”, 국회의원 전병헌 의원실, pp.59-61, 2011.
- [3] 황성모, “지하철범죄에 관한 소고”, 치안문제, 제157호, pp.38-44, 1994.
- [4] 조용섭, *서울 지하철범죄의 실태에 관한 연구*, 한양대학교 행정대학원 석사논문, 2000.
- [5] 천병철, *지하철범죄의 현황 및 특성에 관한 연구*, 한양대학교 행정대학원 석사논문, 2000.
- [6] 황지태, *지하철 내 범죄에 관한 연구*, 서울: 형사정책연구원, 2003.
- [7] 임상근, “서울지하철범죄 실태에 관한 범죄심리학적 연구”, 한국경호경비학회지, 통권 제7호, pp.233-285, 2004.
- [8] 이윤희, 성용은, 유영재, 전은주, “한국 여성의 지하철 내 성범죄두려움 분석”, 한국경호경비학회지, 통권 제13호, pp.351-382, 2007.
- [9] 윤산호, *철도범죄에 관한 연구: 피해자지원을 중심으로*, 한양대학교 행정대학원 석사논문, 2008.
- [10] 이강훈, “지하철범죄의 실태와 대응방안에 관한 연구”, 한국범죄심리연구, 제6권, 제2호, pp.115-145, 2010.
- [11] 조용섭, 이화선, “지하철 성폭력범죄의 두려움에 관한 연구”, 치안정책연구, 제24권, 제2호, pp.133-164, 2010.
- [12] 조용섭, *지하철 성폭력범죄의 실태분석과 두려*

- 움의 결정요인에 관한연구, 한양대학교 행정대학원 박사논문, 2011.
- [13] J. M. Chaiken, M. W. Lawless, and K. A. Stevenson, *The Impact of Police Activity on Crime: Robberies on the New York City Subway Systems*, Report No. R-1424-N.Y.C. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1974.
- [14] C. T. Clotfelter, "Private Security and the Public Safety," *Journal of Urban Economics*, Vol.5, No.3, pp.338-402, 1978.
- [15] M. Fisherman, "Crime Waves as Ideology," *Social Problems*, Vol.25, No.5, pp.531-543, 1978.
- [16] N. LaVigne, *Visibility and Vigilance: Metro's Situational Approach to Preventing Subway Crime*, National Institute of Justice, November, 1997.
- [17] D. X. Kenney, "Crime on the Subways: Measuring the Effectiveness of the Guardian Angels," *Justice Quarterly*, Vol.3, No.4, pp.481-496, 1986.
- [18] W. Spelman, "Criminal Careers of Public Places," In J. E. Eck & D. Weisburd (Eds.), *Crime and place*, Crime Prevention Studies, Vol.4, pp.115-144, Monsey, NY: Criminal Justice Press. 1995.
- [19] D. B. Cornish and R. V. Clarke, *The Reasoning Criminal*, New York: Springer-Verlag, 1986.
- [20] L. E. Cohen and M. Felson, "Social change and crime rate trends: A routine activity approach," *American Sociological Review*, Vol.44, No.4, pp.588-608, 1979.
- [21] P. L. Brantingham and P. J. Brantingham, "Theoretical model of crime hot spot generation," *Studies on Crime and Prevention*, Vol.8, No.1, pp.7-26, 1999.
- [22] *BTP (British Transport Police). Annual Report*, UK: BTP. 2010.
- [23] <http://www.btp.police.uk>.
- [24] A. Crawford, *Plural Policing in the UK: policing beyond the police*, In Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing*(pp.147-182), UK: Willan Publishing, 2008.
- [25] T. Newburn, *Policing since 1945*, In Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing*(pp.90-182), UK: Willan Publishing, 2008.
- [26] *HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary). British Transport Police: Inspection Findings*, UK: HMIC. 2011.
- [27] B. Web, *Reducing crime on the London Underground: An evaluation of three pilot projects*, London: Home Office, 1992.
- [28] <http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/8937.aspx>.
- [29] *House of Commons. Railways: British Transport Police*, UK: House of Commons. 2010.
- [30] <http://www.tfl.gov.uk/static/corporate/media/newscentre/archive/11756.html>.
- [31] <http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/20147.aspx>.
- [32] <http://www.tfl.gov.uk/corporate/modesoftransport/londonunderground/1608.asp>.
- [33] <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/corporate/crime-antisocial-statistics-bulletin-June-2010.pdf>.
- [34] http://www.wmata.com/about_metro/transit_police/crime_stats.cfm.
- [35] http://www.washingtonpost.com/local/metro-needs-more-officers-to-deal-with-crimes-on-trains-officials-say/2011/06/24/AG3q0ejH_story.html, 2011.
- [36] Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/MetroWashington>
- [37] 최응렬, 김연수, "방범용 CCTV의 범죄예방효과에 관한 연구", 한국공안행정학회보, 통권 제26호, pp.145-186, 2007
- [38] http://www.wmata.com/about_metro/transit_

police/crime_prev.cfm)_systems_by_annual_passenger_rides.

[39] <http://www.metro-magazine.com/Channel/Rail-Transit/Article/Story/2010/01/NY-to-boost-efforts-to-curb-sexual-harassment-on-subway.aspx>.

[40] G. L. Kelling and C. M. Coles, *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*, New York: The Free Press, 1996.

저 자 소 개

노 성 훈(Sung-hoon Roh)

정회원



- 1993년 : 국립경찰대학 법학과 (학사)
- 2000년 : 미국 플로리다 주립대학교(범죄학/형사정책학 석사)
- 2005년 : 미국 썬셔스톤 주립대학교 형사정책학 박사
- 2010년 ~ 현재 : 국립경찰대학 행정학과 조교수
<관심분야> : 지역사회경찰활동, 범죄통제, 범죄학

김 학 경(Hakkyong Kim)

정회원



- 1999년 : 국립경찰대학 법학과 (학사)
- 2004년 : 영국 레스터 대학교(경찰학 석사:위기관리 전공)
- 2011년 : 영국 포츠머스 대학교 (경찰학 박사:위기관리 전공)
- 2012년 ~ 현재 : 계명대학교 범경대학 경찰행정학과 교수
<관심분야> : 보안관리, 위기관리, 경찰학