

지하철내 테러대응 개선방안의 연구

박 응 신*

〈요 약〉

최근 중대한 테러범죄를 범한 자들의 특징은 특정 테러조직(ex. IS)의 직접적 지휘체계에 속한 것이 아니라, 테러조직의 프로파간다에 감화되거나, 기존 사회에서 적응하지 못한 자들이 IS를 비롯한 국제테러조직의 느슨한 형태의 지휘하에서 테러범죄를 범했다는 점이다. 또한 테러범죄자가 테러범죄를 범하려는 경우 취약한 연성목표물에 너무나도 쉽게 접근할 수 있음은 이미 널리 알려진 사실이다. 이에 본 연구에서는 지하철에서의 테러대응 개선방안을 제시하고자 하였다.

우선적으로 지하철 내에서 테러예방은 사전 예방의 범리가 중요함에도 불구하고 지하철 경찰대 및 철도특별사법경찰관만으로 이를 담당하기에는 물리적 한계가 있어 개선방안이 필요함을 확인했지만, 일각에서 제시되는 바와 같이 지하철 보안관에게 사법경찰권을 부여하는 것은 타당하지 않고 사법적·행정적 통제가 이루어지는 독립 보안부서를 설치하는 방안에 대해 검토하였다. 또한 지하철 운영기관에서 핵심 보직자에 대한 채용·배속시 신원조사를 통한 지하철의 안전을 제고하는 방안에 대해 검토했다. 더 나아가 테러방지법상 테러예방을 위해 설치되는 전담조직에 공항, 항만 등처럼 지하철 테러의 특성을 고려할 수 있는 테러대책 협의회의 신설이 필요함을 확인하였다. 마지막으로 테러대응 기관의 권한 강화는 필연적으로 국민의 기본권을 제한할 우려가 있기 때문에 이들의 활동에 비례성의 원칙을 준수해야 함을 다시 한 번 강조하였다.

주제어 : 테러범죄, 지하철 테러, 테러방지법, 프랑스 2016년 교통기관 테러방지법, 비례성의 원칙

* 성균관대학교 법학연구소 선임연구원 (제1저자)

목 차

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 들어가며 II. 지하철 등 대중교통 기관에서 테러예방에 대한 이론적 근거 III. 프랑스에서 교통기관의 테러예방대책 V. 현행법상 지하철 보안대책의 문제점 및 개선방안 VI. 나가며 |
|--|

I. 들어가며

기원전 44년 율리우스 케사르가 암살당한 이래 테러범죄는 항상 우리 인류 주위에 존재해왔다. 하지만 최근 몇 년은 인류의 테러역사에 불행한 목록을 대폭적으로 추가했다. 지난 2001년의 9·11 테러를 시작으로 2004년 스페인 마드리드 열차폭탄 테러, 2005년의 영국 런던 7·7 테러, 2015년 프랑스 파리 연쇄테러, 2016년 벨기에 브뤼셀 연쇄테러에 이르기까지 그 주체와 목적은 각기 다르지만, 테러범죄는 잇을만 하면 우리에게 그 존재를 각인시키고 있다.

최근 중대한 테러범죄를 범한 자들의 특징은 특정한 테러조직(ex. IS)의 직접적 지휘체계에 속하는 것이 아니라, 테러조직의 프로파간다에 스스로 감화되거나, 기존 사회에서 적응하지 못한 자들이 IS를 비롯한 국제테러조직의 느슨한 형태의 지휘하에서 테러범죄를 범했다는 점이다.¹⁾ 우리나라 역시 여기서 자유로울 수 없음을 지난 2015년에 김모군이 IS에 가입하려고 시리아에 입국한 사례를 보면 알 수 있다. 또한 테러범죄를 범하려는 경우 취약한 연성목표물에 너무나도 쉽게 접근할 수 있음은

1) 2015년 파리 연쇄 테러의 주범들은 거의 모두가 프랑스의 도시 빈민촌(zones urbaines sensibles) 출신이다. 이에 대해 자세한 것은 최인숙, “IS, 왜 프랑스에 분노하였는가?”, 내일을 여는 역사 제62호, 내일을 여는 역사, 2016, 308면 이하 참조.

이미 널리 알려진 사실이다. 우리나라 역시 예외는 아니므로 이에 대한 제도적 정비
가 필요한 시점이다. 이에 본 연구에서는 수도권 지하철에서의 테러대응에 논의하고
자 한다. 매년 지하철의 이용객은 가파르게 증가하고 있으며, 많은 시민들이 지하철
을 가장 신뢰할 수 있는 교통수단으로 인식하고 있다. 그에 반해 우리 지하철 내에서
의 범죄대응 능력은 어떠한가? 경찰 및 관계기관에서는 지하철내 안전 및 범죄예방
을 위해 지하철경찰대, 지하철 보안관 등을 운용하고 있으나, 실제 테러범죄의 압박
또는 테러범죄의 발생을 상정한다면 현행 제도는 자연스럽게 한계가 예측된다.

이를 위해서 좋은 선례로 삼을 수 있는 것이 2016년에 제정된 프랑스의 대응법제
이다. 프랑스는 2015년과 2016년의 연속적인 테러범죄 이후에 4개의 새로운 특별법
을 만들어 테러범죄에 대응하고자 하였는데²⁾ 특히 주목할만한 것이 “공공여객교통
의 부정행위, 공공안전에 대한 공격 및 테러행위 예방 및 대응에 관한 법률 제
2016-339호(이하 2016년 교통기관 테러방지법)”이다.³⁾ 종래 테러대응을 위한 특별법
은 특정한 사건을 계기로 정보·수사기관의 권한강화를 비롯한 각종 형사상 특별절
차를 신설하는 것이었지만, 동 법은 특정한 교통수단에서의 테러예방을 위해 정보
·수사기관이 아닌 대중교통 기관 내부 직원들의 권한 강화를 시도했다는 특징이
있기 때문에 본 논문에서 검토하고자 한다.

따라서 이하에서는 지하철이라는 특수한 공간에서 테러범죄의 예방을 위한 방안
에 대해 검토하기로 한다. 즉, 지하철이라는 특수한 공간에서 테러범죄의 예방을 해
야 하는 이론적 근거에 대해 검토하고(Ⅱ), 프랑스에서 교통기관의 안전을 담당하는
조직과 정책 그리고 2016년 교통기관 테러방지법의 주요내용을 검토할 것이다(Ⅲ).
이러한 논의를 토대로 현행법상 지하철내 보안대책의 한계점과 개선방안을 도출하
고자 한다(Ⅳ).

2) 프랑스에서 2016년에 제정된 테러대응법령은 i) 2015년 7월 “정보활동에 관한 법률”, ii) 2015년
11월 “긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률 제55-385호의 적용을 연장하는 그 규정의 효력을 강화
하는 2015년 11월 20일 법률 제2015-1501호”, iii) 2016년 3월의 교통기관 테러방지법, iv) 2016년
6월의 “조직범죄, 테러리즘 및 그 자금조달의 대응강화 및 형사절차의 합리화 및 보장의 개선을 위한
법률”이다.

3) 원문제목은 “Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les
incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les
transports collectifs de voyageurs”이다.

II. 지하철 등 대중교통 기관에서 테러예방의 이론적 근거

지하철은 지하공간을 활용한다는 점에서 동전의 양면과 같이 긍정적 요소와 부정적 요소를 내재하고 있다. 긍정적 요소는 공간의 효율적 활용과 직결되지만, 부정적 요소는 주로 안전⁴⁾에 대한 문제로 직결된다. 즉, 지하철은 i) 건축물 및 차량이 지하에서 운용되기 때문에 테러 발생시 지상으로의 대피가 곤란하며, ii) 출입구가 한정되어 있기 때문에 구조작업이 곤란하고, iii) 지하철 및 건축물은 지상에 비해 통로가 협소하고 미로성이 강해 테러범죄 발생시 대피가 지극히 곤란하며 피난 밀집도 증가로 인해 2차 피해도 예상된다(권정훈 등, 2009). 뿐만 아니라 개방성과 이용의 신속성 때문에 항공기 보안검색과 같은 사전적 안전대책은 불가능하다는 한계점도 있다. 따라서 지하철 내의 테러범죄에 대한 실효성 있고 지속적으로 시행가능한 테러 예방책을 유지할 필요가 있다.

1. 지하철내 테러예방의 고려사항

1) 철도교통의 특성 고려

불특정 다수인이 자유로이 출입할 수 있는 지하철은 개방성을 본질적으로 하기 때문에(신승균, 2012) 범죄예방과 상극관계에 있다. 뿐만 아니라 지하철은 운행이 시작되면 범죄를 비롯한 위협으로부터 회피할 수 없는 밀폐공간이기 때문에 테러범죄의 효율적인 공격대상이 될 수 있다(김진혁, 2007). 공항에서 수행되는 보안검사 또는 게이트형 탐지기를 철도역에 도입하는 방안은 철도교통과 항공교통의 이용객·역의 수 그리고 수반되는 예산을 감안할 때 불가능하다. 따라서 이미 실시되는 안전대책을 인적, 법적 혹은 기술적으로 강화하는 방향에서의 대응이 필요하다.

2) 개인의 기본권 침해와 균형성 제고

개인정보의 중요성이 널리 알려지고, 국민의 정보적 자기결정권에 대한 경각심이 높은 현대사회에서 국가 공권력에 의한 국민의 기본권 침해·제한은 각별한 주의를 요한다. 특히 개인영상정보를 포함한 디지털화된 개인정보에 대해서는 그 중요성이

4) 여기의 안전은 사고로부터의 안전과 테러 등 범죄로부터의 안전을 모두 포괄한다.

배가된다. 따라서 신원 및 소지품 확인, 감시 카메라의 촬영 및 송신, 수사를 위한 개인정보 공유 등의 조치는 테러대책이라도 그 정당성이나 제약조건이 법적으로 보장된 개인의 자유와 균형점을 이루어 비례성의 원칙을 충족해야 한다.

3) 효율성·신속성 제고

지하철 교통의 경우 관할과 권한의 지리적 제약을 극복할 수 있는 신속하고 효율적인 예방대책이 요구된다. 우리나라에서 지하철 범죄예방 활동은 지하철 운영기관에 따라 담당기관이 다르다.⁵⁾ 우리가 관심을 가지고 있는 프랑스는 기나긴 식민지 통치 경험과 1980년대부터 경험한 다양한 테러범죄로 인해 정보기관과 수사기관의 긴밀한 협력이 진행되고 있었다. 즉, 기존의 국토감시국⁶⁾과 예심판사의 긴밀한 협력하에 효율적인 테러대책을 추구해왔다.⁷⁾ 하지만 이러한 테러대응 체계는 국외로부터 테러범죄자가 유입되는 경우에는 유효한 대처일 수 있지만, 자생적 테러범의 확산이라는 최근의 경향에는 한계가 있다. 따라서 대중교통 기관에 있어서 행정, 사법 및 관련조직간의 유연한 지휘체통의 확립과 절차의 간소화, 정보전달·공유가 요구된다.

4) 내부 범행의 억제

최근 국제적으로 논란이 된 테러범죄의 실행범들은 대다수가 해당국에서 출생하여 그 지역에서 성장했지만, 여러 이유(ex. 반 이슬람 정서 등 종교적 차별 뿐만 아니

5) 그렇기 때문에 현행 체계상 경찰청 소속의 지하철 경찰대, 국토교통부 소속의 철도특별사법경찰관의 관할권 조정, 더 나아가 지하철 보안관에 대한 제한된 영역에서의 사법경찰권 부여에 대한 합리적 조정이 필요하다는 의견이 지속적으로 제시되고 있다. 이에 대해서는 김중오·유영현, 지하철 경찰대의 운영실태와 역할제고 방안, 한국자치행정학보 제26권 제3호, 한국자치행정학회, 2012, 485면; 이솔지·이주락, 지하철보안관제도의 활성화 방안에 관한 연구, 한국경호경비학회지 제49호, 한국경호경비학회, 2016, 149면; 권현식, 철도테러 예방을 위한 철도경찰 보안검색 강화 방안 연구, 경호경비학회지 제49호, 한국경호경비학회, 2016, 171면 참조.

6) 내무부 소속의 국토감시국은 테러범죄에 대한 업무효율성 제고라는 목적으로 경찰청 일반정보국과 통합되어 중앙 국내정보국(Direction centrale du renseignement intérieur, DCRI)으로 2007년에 개편되었다. 하지만 2013년 국내·외적인 이유로 DCRI는 다시 국내안전총국(Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI)로 개편되면서 업무영역을 재조정하였다. 최근 프랑스 정보수사기관의 개혁에 관해서는 김택수·이창무·문경환, 프랑스 정보경찰의 개혁과 갈등조정 역할에 관한 연구, 경찰법연구 제12권 제1호, 한국경찰법학회, 2014, 241면 참조.

7) 프랑스의 테러대책 특히 프랑스 특유의 예심수사판사와 해외정보기관인 국토감시국의 긴밀한 협조체계와 이로 인한 테러범죄의 효율적 예방에 대해서는 박선희, “프랑스의 대테러정책 - 자생적 테러리즘과 대테러 정책의 변화”, 평화학연구 제17권 제3호, 한국평화연구학회, 2016, 128-129면 참조.

라, 문화적·경제적 차별)로 스스로 급진화되어 테러범죄를 실행한 경우가 다수이다. 이들은 표면적으로 볼 때 일반인과 동일한 사회생활을 하고 있기 때문에 이들이 대중교통 기관에 채용 또는 배속되는 경우를 상정해야 할 필요성도 있다. 뿐만 아니라 교통기관의 내부직원이 이러한 급진화된 인물의 과격한 사상에 영향을 받는 경우도 가능하다. 따라서 대중교통 기관의 직원채용·배속에서 이런 인물을 검증하는 시스템 강화의 필요성이 제기된다.

2. 선행연구의 검토

기존의 지하철 테러범죄 예방에 대한 연구경향을 검토해보면 i) 지하철내 테러범죄 발생에 대한 논의는 제한적이며, ii) 지하철 내 범죄보다는 철도차량에서의 범죄예방 특히 보안검색 등의 필요성을 역설한 논의가 다수 있었다. 또한 iii) 지하철 내 각기 다른 치안기관의 관할권 경합 문제가 주로 이루어졌었으며, iv) 테러범죄에 관한 연구도 지하철 내부에서의 예방에 국한된 것이 아니라, 테러의 일반적 예방 또는 테러방지법 제정 필요성을 주장하는 논의가 다수를 이루었다.

본 연구주제와 가장 관련성이 있다고 여겨지는 권현식의 연구는(2016) 우리나라에서 철도교통의 비중을 고려하여 철도보안검색의 강화를 통한 국민보호와 공공안전 제고를 주장한 바 있다. 또한 김종오·유영현(2012)은 지하철 내에서의 일반 범죄 예방이라는 측면에서 권역별로 운영되는 지하철 경찰대의 운영실태를 검토하여 관할권 문제, 대응인력 부족, 치안인력 역할 분담 미흡 등의 문제점을 지적하고 이에 대한 정책적 개선책을 제시하였다. 이솔지·이주락(2016) 역시 유사한 관점에서 지하철 보안관 제도의 운영상황을 분석하여 문제점과 활성화 전략을 도출하였다. 특히 동 연구에서는 테러범죄 등 증가하는 치안수요에 대응하기 위해 지하철 보안관들에게도 테러상황에 신속한 대응을 할 수 있는 교육훈련이 필요함을 역설하였다. 뿐만 아니라 신승균(2012)은 해외 지하철 테러 사건을 분석하여 지하철 테러의 특성과 예방필요성 그리고 그 대응방안에 대해 제시하였다. 더 나아가 김진혁(2007)은 당시 전체 테러범죄 중 대중교통 테러행위의 비중을 검토하고, 해외 대중교통 사례를 분석하여 우리나라에서 대중교통 테러 방지를 위해 i) 열차탑승자 신원확인 강화, ii) 차량 운행자에 대한 수화물 검색, iii) 열차 보안요원의 대테러 능력 강화 등의 정책적 제안을 제시하였다.

이처럼 개방성과 신속성을 본질로 하는 지하철을 포함한 대중교통에서의 테러범죄 발생가능성에 대한 연구는 지속적으로 이루어졌다. 하지만 최근 유럽의 지하철과 관련된 테러범죄가 발생한 것을 계기로 우리나라 역시 지하철 내 테러범죄의 발생가능성 억제에 위해 구체적인 법률적 대응방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 최근 가장 다양한 테러범죄에 노출된 프랑스의 실태와 그 입법적 대응을 참고하는 것이 의미가 있다고 판단되기에 이하에서는 프랑스에서 대중교통기관의 테러예방대책과 지난 2016년 10월에 시행된 새로운 특별법의 주요 내용을 검토하여 장래의 참고자료로 삼고자 한다.

Ⅲ. 프랑스에서 교통기관의 테러예방대책

1. 철도교통에 있어서 안전대책의 개요

프랑스의 철도체계는 일부 관광용 등의 소규모 노선을 제외한 거의 모든 노선이 프랑스 국유철도(Société nationale de chemin de fer, 이하 SNCF)⁸⁾에 속하며 고속철도 TGV, 고속국제철도⁹⁾도 SNCF가 운영하고 있다. 또 인구가 집중되는 파리 및 그 근교에서는 파리교통공단(Régie Autonome des Transports Parisiens, 이하 RATP)¹⁰⁾이 파리 지하철 14개 노선을 운영하고, 파리와 근교를 잇는 철도망인 RER(Réseau express régional) 및 트랜스리아(Transilien), 파리 근교를 운행하는 노면전차에 대해서는 SNCF 또는 RATP가 운영하고 있다.

1) 경찰

프랑스에서의 경찰활동은 인구 2만명 이상을 일반적인 기준으로 하여, 도시지역을 국가경찰(Police Nationale)이, 그 이외 지역을 국가헌병대(Gendarmerie Nationale)가 담당하고(신현기 등, 2012), 내무부의 국가경찰총국(DGPN: Direction Générale

8) 프랑스 국유철도(SNCF)는 2015년 1월에 개편되어 ① SNCF Réseau(철도망 시설의 보유·관리), ② SNCF Mobilités(서비스 운영), ③ SNCF(전체조정·총괄)의 3기구조로 구성되어 있다.

9) 유로스타(Eurostar, 파리 ⇄ 영국 여러 도시), 탈리스(Thalys, 파리 ⇄ 벨기에, 네덜란드, 독일 여러 도시), 리리아(Lyria, 파리 ⇄ 스위스 여러 도시) 등이 운행되고 있다.

10) 파리교통공단(RATP)은 파리시내(일부 주변부를 포함)의 지하철·버스를 운영하는 공공기업체임.

de la Police Nationale) 및 국가헌병대총국(DGGN: Direction Générale de la Gendarmerie Nationale)이 각각 총괄한다. 다만 수도권역인 일드 프랑스주(Île-de-France)의 관할은 파리경시청(Préfecture de police)이며 이는 내무장관 직할이다.

국가경찰 중 철도교통에 특화된 임무가 있는 기관은 국경경비대 중앙총국(Direction Centrale de la Police Aux Frontières, 이하 DCPAF)에 속한 국가 철도경찰국(Service Nationale de la Police Ferroviaire, 이하 SNPF)이며 국제열차를 포함한 전국의 공공철도교통을 임무의 대상으로 하고 있다. 또 파리 수도권에서는 파리경시청 내부조직인 교통경찰지국(Sous-Direction Régionale de la Police des Transport, 이하 SDRPT)이 SNCF 및 RATP와 협력하여 교통안전대책을 관할하고 있다.

2) 국가헌병대

국가헌병대는 프랑스군의 일부를 이루고, 원래는 국방성에 속했으나 2009년 주된 임무가 경찰활동을 감안하여 조직전체가 내무부에 이관되어 국가경찰과 마찬가지로 내무장관의 지휘하에 놓여지게 되었다. 즉, 2009년 국방법(Code de la Défense) 개정에 의해 국가헌병대는 내무부 장관이 조직·관리·운영을 책임지고 지휘하게 하여 기술·측면에서 시너지 효과를 내도록 하고 있으며, 국방부 장관은 군사·인사·징계업무 등 제한적인 부분에 대해서만 통할할 수 있게 되었다(신현기 등, 2012).

국가헌병대는 철도교통에 특화된 조직은 가지지 않지만, 지역마다 조직되어 일반적인 경찰활동을 하는 지역헌병대(Gendarmerie départementale)가 지역내 교통에 있어서 치안활동을 임무의 대상으로 하고 있다. 또 기동헌병대(Gendarmerie mobile)는 긴급시에 철도역을 포함한 프랑스 전역의 필요지역에 배치된다.

3) 군

프랑스 정규군 역시 철도교통에 특화된 조직은 없지만 테러사건 등의 긴급시에는 경찰 및 국가헌병대의 경비태세를 보강하기 위해 육군병사가 철도역을 포함한 필요한 곳에 배치된다. 특히 지난 2015년 11월의 파리 연쇄테러 사건 이후 상비군이 비자 피라트 계획에 동원되어 파리 시내의 경비업무를 수행했음은 잘 알려져 있다.

4) 대중교통 기관

SNCF 및 RATP는 각각 내부에 안전대책국을 설치하는 것이 인정되고 있어 일정

한 경비 및 수사활동을 할 수 있는 권한이 있다.¹¹⁾ SNCF의 안전대책국은 종합안전 대책부(Sûreté générale, 이하 SUGE)라는 조직에서 약 2,800명의 직원이 소속되어 순찰, 사고방지 등 안전확보에 관련되는 광범위한 임무를 수행한다. 보안설비로 약 33,000대의 감시카메라가 설치되어 있다(역 구내에 약 12,000대, 차량 내에 약 21,000대).¹²⁾ 또 SUGE는 승객용 비상통보 시스템의 운용 및 신고에 대한 대응도 하고 있다. 이는 승객이 휴대전화 등에서 무료로 전화 또는 문자메시지로 비상통보할 수 있는 시스템이다.

RATP에서는 교통망 보호·보안그룹(groupe de protection et de sécurisation des réseaux, GPSR)이 있고 약 1,000명의 직원이 소속되어 있다. RATP도 감시카메라(역 구내에 약 10,000대, 차량내에 약 30,000대)를 운용하고 있다.

2. 프랑스에 있어서 테러사건과 경비체제의 강화

서구국가들은 대중교통을 포함한 대규모 테러사건을 이미 여러 차례 경험했으며, 최근에는 이슬람 과격조직의 테러행동에 대비하여 대다수의 국가가 기존의 대책을 보강하여 왔다. 그럼에도 불구하고 프랑스에서는 2015년부터 현재까지 다양한 테러사건이 발생했다. 여기에서는 대중교통의 보안대책 강화와 관련있는 부분만 소개한다.

1) 샤를리 엡도 습격사건

2015년 1월 7일 파리에서 발생한 풍자잡지 “샤를리 엡도”지 편집사가 사이드 쿠아시(Said Kouachi)와 세리프 쿠아시(Cherif Kouachi) 형제에 의해 습격받았다. 동 사건에서 총 12명의 직원이 사망했으며, 사건 직후 범인들은 공범자가 준비한 차량을 이용하여, 파리 지하철 5호선 포트 드 팡탱(Porte de Pantin)역까지 도주한 후 다른 차량으로 환승하여 도주하였다. 이후 1월 9일 파리 교외 지역에서 인질극을 벌이다가 현장에 출동한 GIGN에 의해 사살되었다.

11) 프랑스 교통법전 제2251-1조.

동법 제3장과 제4장에 의해 SNCF 및 RATP는 내부 보안부서를 설치할 수 있다.

12) 豊田 透, フランスの交通機関におけるテロ予防策及び不正行為の取締り, 外国の立法 第269巻, 日本國會圖書館, 2016, 5頁.

2) 고속열차 탈리스의 테러미수 사건

2015년 8월 21일 네덜란드의 수도 암스테르담에서 파리를 향해서 운행중이던 고속열차 탈리스의 차량내에서 단독범에 의한 테러 미수사건이 발생했다. 범인은 이슬람 과격파 조직에 소속된 경찰의 요주의 인물파일에 등록된 인물이었다. 또한 자동 소총을 소지하고 승차한 것으로 사후에 발견되어, 승객 및 그 소지품 검사가 어려운 철도교통에서 테러행위 예방의 한계가 다시 부각된 사건이었다.

3) 파리 동시다발 테러사건

2015년 11월 13일 밤, 이슬람 과격파 조직과 느슨하게 연계된 테러범들이 극장, 경기장, 레스토랑 등을 습격하여 130여명을 살해한 사건이다. 동 사건은 프랑스 대통령 긴급사태 선포,¹³⁾ 의회에서 비상사태법의 개정(긴급상태의 연장 및 기존 규정의 강화), 국정관리의 일시 부활(셴겐조약의 일시 정지) 등 매우 엄중한 긴급대책을 초래하는 테러범죄였다. 경찰 및 국가헌병대에 의한 종래의 테러경계체제가 전국적으로 증강되고, 비지피라트 계획에 의해서 파리 수도권 공공교통의 경비에 약 1,000명의 병력이 중점적으로 배치되었다.

4) 니스 테러사건

2016년 7월 14일 밤, 니스에서 혁명기념일의 불꽃놀이가 열리는 해안가 거리에서 트럭을 폭주시키는 테러사건이 발생했다. 사건 발생시점은 파리 동시다발 테러사건 직후 선언된 긴급상태가 3회 연장법의 제정¹⁴⁾을 거쳐서 2016년 7월 26일이 기한이 되고 있어, 프랑스 정부는 추가연장은 하지 않을 방침이었다. 또 비지피라트 계획에 의해 동원된 군 병력도 2016년 6월부터 7월 프랑스에서 개최된 EURO 2016의 종료 후 최대 10,000명에서 통상적인 7,000명으로 축소할 예정이었다. 그러나 이 니스 테러사건을 계기로 긴급상태의 4번째 연장과 2016년 테러대책 강화법도 통과되고, “보초작전”도 10,000명 체제를 계속하게 되었다.

13) Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

14) 법률 제2015-1501호에 의해 2015년 11월 26일부터 3개월, 법률 제2016-162호에 의해 2016년 2월 26일부터 3개월, 법률 제2016-629호에 의해 2016년 5월 26일부터 2개월 연장됐다.

3. 프랑스 2016년 교통기관 테러방지법의 주요 내용

유럽지역에서 철도교통의 치안에 대한 일반시민의 불안감은 철도교통이 가지는 비중만큼 엄중하다. 프랑스 의회는 i) 불특정 다수인이 이용하는 철도교통은 효율적인 테러공격의 대상이 될 수 있으며, ii) 철도교통은 지리적 한계를 초월하여 신속한 예방, 수사 및 진압의 필요성이 요구되며, iii) 자생적 테러범의 교통기관 조직의 침투를 막기 위한 제도도 요구되는 실정이다. 하지만 iv) 그럼에도 불구하고 시민의 자유와 인권은 과도하게 침해할 수 없다는 이유로 특별한 법률의 제정필요성을 제기하였다.¹⁵⁾

이에 2016년 3월 22일 교통기관 테러방지법이 제정되었다.¹⁶⁾ 2015년 10월에 제출된 당초 법안단계에서는 i) 테러행위 등의 공공안전에 대한 공격예방, ii) 부정행위(특히 무임승차)의 단속강화가 주목적이었지만, 여성에 대한 성범죄 예방 뿐만 아니라 해외영토에 관한 규정도 추가하여 제정되었다.

1) 철도교통 안전대책국 직원의 권한 강화

SNCF 및 RATP의 안전대책국 직원에게 수화물 및 신체검사 권한을 부여했다(제1조). 이 경우 수화물의 내용물 검사는 소유자의 동의가 필요하다. 또한 신체검사는 본인 동의와 함께 공공안전에 대한 중대한 위협이 존재하는 경우에만 가능하다. 이러한 범죄행위 예방권한의 실효성 보장을 위해 사복으로 임무를 수행할 수 있게 규정하고 있다(제4조).

2) 화상 및 영상촬영

SNCF 및 RATP의 안전대책국 직원은 관할 교통기관의 차량 또는 소유지내에서 공공질서에 대한 공격 등이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 그 상황·대상자를 휴대용 비디오 카메라로 녹화할 수 있다. 즉, 안전대책국 직원은 동영상 촬영을 상시 하는 것이 아니라 테러범죄를 포함한 공공질서에 대한 공격행위가 발생 또는 발생할 우려가 있는 경우에만 촬영할 수 있으며, 대상자에게 촬영여부를 통지해야 한다. 또한 이 조치는 시범적인 성격으로 실시기간은 향후 3년이며, 2년 이내에 계속여부를

15) Assemblée Nationale, "Proposition de loi, No.3109(rectifié)," 7 octobre 2015.

16) 동 법률은 국내치안법전, 교통법전, 형사소송법, 형법전의 개정법이며, 시행일은 2016년 10월 1일이다.

평가하도록 규정하고 있다(제2조).

SNCF 및 RATP의 안전대책국 직원은 긴급사태가 임박했다고 판단되는 경우에는 경비 중에 취득하는 화상·영상을 실시간으로 국가경찰 및 국가헌병대로 전송할 수 있으며, 그 외의 경우는 6개월 이내에 삭제해야 한다. 더 나아가 SNCF 및 RATP의 안전대책국 직원이 수집한 화상정보의 구체적인 사용방법은 CNIL¹⁷⁾의 자문을 거쳐 공세유 데이터의 심의를 거친 택레에 의하도록 하여, 개인정보 자기결정권의 보장도 배려하고 있다.

3) 지휘계통의 조정

범죄사실 입증을 위해 내무장관 또는 광역도지사가 명령하는 경우 국가경찰 또는 국가헌병대는 SNCF 및 RATP의 안전대책국을 지휘할 수 있다(제3조). 이 경우 국가경찰 또는 국가헌병대는 08시부터 20시까지 업무 소재지에 해당 장소의 점유자 및 대리인의 입회하에 출입할 수 있으며, 지휘하에 들어간 직원의 등록부, 근무상황, 직업운리의 준수상황, 범죄사실 등을 조사할 수 있을 뿐만 아니라, 국가경찰 및 국가헌병대의 지휘를 방해한 자를 1년 이하의 징역 또는 15,000 유로의 벌금으로 형사처벌할 수 있게 규정하고 있다.

다만 사법경찰관에 대한 사후적 통제를 위해 i) 내부적으로는 국가경찰 또는 국가헌병대가 업무 소재지에 출입하는 경우 보고서를 작성하여 이를 SNCF 또는 RATP의 책임자에게 제출하여 타당성을 검증할 뿐만 아니라, ii) 외부적으로는 보고서를 인권옹호관(The Défenseur des Droits)에 의한 사후적 심사를 받고, 이후 당해 보고서 자체를 일반에 공개하고 있다(제3조).

4) 범행의 내부협조 예방

대중교통 기관은 안전과 직접적인 관련성이 있는 직위로 채용·배속을 하기 전에 대상자에 대한 신원조회를 행정기관에 의뢰할 수 있다(제5조). 이 경우 행정조사 의뢰사실은 대상자에게 통보해야 한다. 행정조사는 공공질서에 중대한 공격을 가하는 행위 또는 그 우려가 있는 인물인지 여부를 판단하기 위해서 시행되고 범죄기록부나

17) CNIL(Commission nationale de l'informatique et des libertés, 정보처리 및 자유에 관한 전국위원회)는 개인정보의 처리 뿐만 아니라 정보주체의 개인정보 자기결정권을 보장하기 위한 독립행정기관으로 우리나라의 개인정보보호위원회와 유사한 기능을 하고 있다.

행정기관이 소유한 일정한 개인정보파일을 참조할 수 있다.

5) 사법경찰관의 권한

사법경찰관(OPJ: officier de police judiciaire)¹⁸⁾은 범죄수사 및 소추를 위해 공화국 검사의 서면허가에 근거하여 대중교통 차량 및 부지 내에서 신분증 검사와 이에 수반하는 수화물검사를 할 수 있을 뿐만 아니라 당해 검사에 필요한 시간 동안 소유자의 신체의 자유를 제한할 수 있다(제9조). 또한 사법경찰관 및 그 사법경찰직원보는 사람 및 재화에 대한 중대한 공격을 예방하기 위해 본인의 동의를 얻지 않아도 공화국 검사의 허가를 토대로 대중교통 기관의 차량 및 부지 내에서 신분증 검사 및 수화물검사를 할 수 있다. 이 경우 공화국 검사의 지시를 기다리는 동안 최대 30분까지 소유자를 구속할 수 있다. 이는 행정경찰 활동이지만, 범죄발생 전 예방적인 수사권을 사법경찰에 부여하는 취지로 보인다.

Ⅳ. 현행법상 지하철 보안대책의 문제점 및 개선방안

1. 현행 지하철 보안대책의 기본법제 검토

1) 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법

테러대응을 위한 기본법이라 할 수 있는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 테러방지법)」은 제10조에서 “국가중요시설과 많은 사람이 이용하는 시설 및 장비(이하 “테러대상시설”이라 한다)에 대한 테러예방대책”을 수립할 것으로 규정하고 있으며 그 구체적인 기관은 시행령에 위임하고 있다. 시행령은 제25조 제2항에서 도시철도, 여객선, 철도차량, 항공기 등의 관계기관 장이 대테러센터장과 협의하여 지정한 시설로 규정하여 수도권 도시철도 역시 테러예방 대책을 수립하여 시행하여야 함을 규정하고 있다.

18) 프랑스의 사법경찰활동은 범죄수사나 피의자 구속 등 사법경찰로서의 완전한 권한을 가진 사법경찰관, 일부 권한만 갖는 사법경찰관을 보좌하는 사법경찰직원(agent de police judiciaire) 및 사법경찰직원보(agent de police judiciaire adjoint)에 의해서 이루어진다.

2) 교통안전법

「교통안전법」은 교통안전에 관한 국가 또는 지방자치단체의 의무·추진체계 및 시책 등을 규정함으로써 교통안전 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 동법의 적용대상인 교통수단은 「도로교통법」에 의한 차마, 「철도산업발전기본법」에 의한 철도차량 등 모든 육상, 해상, 항공교통수단이므로 지하철 역시 동법의 적용 대상이다. 동법은 국가교통체계의 전반적인 안전기본계획 수립, 교통안전에 관한 기본시책 및 세부시책 등을 규정함으로써 명실공히 국가교통체계 안전에 관한 기본법이라 할 수 있다. 하지만 동법은 행정법적인 관점에서 사고로부터 자유로운 교통수단 확보에 중점을 두고 있기 때문에, 테러범죄를 비롯한 범죄로부터의 안전에 대해서는 형법을 비롯한 형사특별법에 위임하고 있다.

3) 철도안전법

철도안전을 확보하기 위한 필요사항을 규정하고, 철도안전 관리체계를 확보하고자 하는 「철도안전법」은 철도안전 관리체계, 철도종사자의 안전관리, 철도시설 및 철도차량의 안전관리, 철도차량 운행안전 및 철도 보호 등을 규정하고 있다. 이를 위해 동법은 i) 위해물품의 휴대 금지(제42조), 위험물의 탁송 및 운송 금지(제43조) 등을 규정하여 철도교통이 범죄의 수단으로 악용되는 것을 방지하고 있으며, ii) 철도 이용객에게 공공질서 유지를 위한 금지행위(제47조)와 철도안전 및 공공안전을 위한 금지행위(제48조)를 구분해 적용하고 있다. 또한 iii) 철도차량의 실효적 안전조치를 위해 철도특별사법경찰관(이하 철도특사경)에게 사람의 신체, 휴대물품 및 수하물에 대한 보안검색을 실시할 수 있게 하고 있다(제48조의 2). 즉, 동법은 수도권 지하철을 포함한 철도교통의 안전에 관한 기본법으로 안전한 지하철을 위한 제반 조치의 근거법이다.

4) 도시철도법

「도시철도법」은 “도시교통권역의 원활한 교통소통을 위하여 도시철도의 건설을 촉진하고 그 운영을 합리화하며, 도시철도차량 등을 효율적으로 관리함으로써 도시교통의 발전과 도시교통 이용자의 안전 및 편의증진에 이바지”한다는 동법의 목적(제1조)에서 보듯이 범죄로부터의 예방이 아니라 도심권 철도교통의 설계와 운영에 관한

기본사항을 규정하고 있다. 하지만 제41조에서 도시철도 운영자에게 범죄예방 및 교통사고 상황 파악을 위해 폐쇄회로 텔레비전을 설치·운영할 수 있게 규정하고 있다.

5) 국토교통부와 그 소속기관 직제

법률의 형식은 아닌 대통령령이지만 「국토교통부와 그 소속기관 직제」에도 지하철에서 테러를 비롯한 범죄예방에 관한 근거를 찾을 수 있다. 즉, 동법은 국토교통부에 철도국을 두고 철도국장에게 국가철도정책의 수립 및 예산 총괄·조정권한(제18조 제3항 제1호) 뿐만 아니라 철도사고, 재난 및 대테러 대책 수립 권한도 부여하고 있다(제26호). 이를 통해 국토교통부 차원에서 수도권 지하철을 포함한 철도교통에서의 테러대응 정책을 수립·추진할 수 있는 기틀을 마련했다.

2. 현행 지하철 보안대책의 문제점

1) 테러위험원에 대한 사전적 예방 조치 미비

지하철의 높은 수송분담률이라는 기능적 특성과 지하에서 운영된다는 지리적 특성으로 인해 지하철에서 테러범죄의 사전예방이 특히 요구된다. 2016년 1월부터 테러범죄 예방을 위한 「테러방지법」이 시행되고 있지만 동법은 테러의 사전적 예방보다는 사후적 대응에 중점을 두고 있을 뿐만 아니라, 지하철이라는 공간에서의 사전적 예방을 상정하고 있지 않기 때문에 기존 법제에 의해 테러범죄 예방에 나서야 한다.

이를 위해 우선적으로 검토할 수 있는 것은 철도안전법 제48조의 2에 규정된 보안검색이다. 동 조항에 의하면 철도특사경은 철도차량의 안전운행 및 철도시설의 보호를 위해 필요한 경우 여객열차에 승차하는 사람의 신체·휴대물품 및 수하물에 대해 보안검색을 할 수 있다. 뿐만 아니라 철도특사경은 경찰관직무집행법 제3조의 직무질문도 할 수 있다.

하지만 수도권 지하철에서 범죄예방을 위해 사람의 신체·휴대물품 및 수하물에 대해 검색을 한다는 것은 실질적으로 불가능하며, 직무질문의 경우 어디까지나 수사의 단서이기 때문에 사태의 긴급성, 혐의의 정도, 질문의 필요성과 수단의 상당성을 고려해 강제에 이르지 않는 정도의 유형력 행사만이 허용된다¹⁹⁾는 한계가 있다. 또

한 철도안전법 제48조의 2에 규정된 보안검색은 일반적인 소지품 검사가 아니라 X선 검색장비, 금속탐지장비 등과 같은 대형장비이기 때문에²⁰⁾ KTX와 같이 상대적으로 인원이 한정된 철도차량이 아닌 수송인구가 유동적인 지하철에서 이러한 보안검색을 시행하기는 불가능하다. 따라서 지하철 내에서는 테러예방 대책은 사법경찰관(철도특사경 포함)의 불심검문(직무질문)을 중심으로 한 인적 예방에 중심을 두는 방법만이 현재로서는 유일한 대응책이라 할 수 있다. 문제는 현재 지하철 경찰대와 철도특사경이 수도권 지하철의 보안대책을 담당하기엔 현실적으로 인원과 예산의 한계가 있다는 점이다.

2) 테러범죄 의심인물의 차단

최근의 테러범죄는 외로운 늑대의 발호로 표현될 만큼 자생적 테러범의 부각으로 설명될 수 있다. 이는 기존과 같은 국경통제, 외국인의 출입국 통제, 테러조직으로의 방문제한 및 귀국제한 등의 수동적 차단조치로는 테러범죄의 사전적 예방이 불가능하다는 점을 의미한다. 뿐만 아니라, 자생적 테러범이 국가 기간시설에 채용·배치되어 외부 테러범과의 상호연락하에 동조하는 경우의 대비도 요구된다.

대중교통 기관에 대한 의존도가 높은 우리나라에서 내부자가 테러범죄 등에 연루될 위험성을 배제할 수 없다. 하지만 철도, 공항 등 대중교통 기관의 직원이 테러 등 공공안전을 저해하는 범죄에 연루된 경우를 상정한 조치는 현재로서는 존재하지 않기 때문에,²¹⁾ 프랑스의 운용실태에 대해 지속적으로 검토할 필요가 있다. 현재 「철도안전법」에서 규정하고 내부 인력에 대한 통제는 안전운행과 관련된 규정으로만 구성되어 있으며,²²⁾ 「보안업무규정」의 신원조사도 지하철 운행 인력에 대해서는

19) 대법원 2014.2.27. 선고 2011도13999 판결.

20) 철도안전법 시행규칙 제85조의3(보안검색 직무장비 및 사용기준) ① 법 제48조의2제 2항에 따른 직무장비의 종류는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 위해물품을 검색·탐지·분석하기 위한 장비: 엑스선 검색장비, 금속탐지장비(문형 금속탐지장비와 휴대용 금속탐지장비를 포함한다), 폭발물 탐지장비, 폭발물흔적탐지장비, 액체폭발물탐지장비 등.

21) 지난 2015년에 코레일 직원들이 내부 보안문서를 유출하여 경쟁사에 전달한 사건이 발생하였다. 동 사건에서 상기 직원들은 내부 보안문서 약 12만건을 유출하여 경쟁사에 전달한 것인데, 이는 코레일의 내부보안 및 자체감사 시스템이 정상적으로 작동하지 않는다는 점을 상징적으로 보여주는 사건이다.

<http://biz.newdaily.co.kr/news/article.html?no=10086583> 참조(2017.01.20. 검색).

22) 철도안전법 제10조 - 제23조.

침묵하고 있다. 따라서 테러 위험인물 뿐만 아니라 북한과의 연계성이 의심되는 인물이 지하철 안전 운영에 있어서 핵심적 위치로 채용·배속되는 경우를 상정한 인원 조회절차 신설을 “신중하게” 고려할 필요가 있다.

3) 지하철 치안 담당 기관의 권한

수도권 지하철에서 치안을 담당하는 조직은 크게 서울지방경찰청(또는 경기지방경찰청) 지하철 경찰대, 국토교통부의 철도특사경과 「철도안전법」 제49조의 직무상 지시권을 가지고 있는 지하철 보안관으로 구성되어 있다. 사법경찰권을 가지고 있는 지하철 경찰대와 철도특사경은 「경찰관직무집행법」 제3조에 의해 불심검문과 흉기 소지검사를 할 수 있다. 다만 「경찰관직무집행법」의 불심검문을 구성하는 정지, 질문, 동행요구 모두 본질은 임의처분이기 때문에²³⁾ 대상자가 이에 응하지 않는다면 강제할 수 없다는 한계가 존재한다. 뿐만 아니라 현재 서울 지하철에서 운용되고 있는 지하철 보안관은 사법경찰권도 없기 때문에 만약 현장에서 테러범죄 의심자를 발견하는 등의 급박한 상황에서도 긴급피난의 원리가 아니면 이에 대응할 수 없다는 문제점도 지적할 수 있다.

3. 테러대응을 위한 지하철 보안대책의 개선방안

1) 사전적 예방조치의 개선

프랑스의 「2016년 교통기관 테러방지법」에서 주목해야 하는 것은 테러범죄를 발생 이전에 거부하는 사전적 예방조치의 강화이다. 이 사전적 예방조치는 사법경찰작용 뿐만 아니라 행정경찰작용도 포함한다. 하지만 앞서 본 바와 같이 한정된 예산과 인력의 지하철 경찰대 및 철도특사경만으로는 한계가 있기 때문에 지하철 운영기관 내에서의 자체적인 보안부서의 설치를 장기적으로 고민해볼 필요가 있다. 최근에 심각한 테러범죄를 경험한 프랑스는 「2016년 교통기관 테러방지법」을 제정하여 다양한 철도교통 내에서 테러방지를 위해 사법기관 공무원 뿐만 아니라 철도운영기관의

23) 단, 판례는 경찰관직무집행법상 불심검문의 실효성 보장을 위해서 “범행의 경중, 범행과의 관련성, 상황의 긴박성, 혐의의 정도, 질문의 필요성 등에 비추어 목적 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서 사회통념상 용인될 수 있는 상당한 방법으로 대상자를 정지시킬 수 있고, 질문에 수반하여 흉기의 소지 여부도 조사할 수 있다”고 한다(대법원 2014.2.27. 선고 2011도13999 판결).

보안직원의 권한강화를 시행했다. 이를 통해 SNCF 및 RATP 보안요원들은 관련 보안교육을 이수하여 경시청 및 자치단체의 허가를 받아 사복상태에서 무장할 수 있으며, 지하철 입구 및 지하철 내에서 승객의 신체수색도 할 수 있게 되었다.²⁴⁾ 이처럼 철도교통의 안전담당 직원이 공공의 안전에 대한 중대한 위협이 존재하는 경우, 소유자의 동의를 얻어서 소지품 검사뿐만 아니라 이에 수반하여 신체적 자유를 제한할 수 있다는 점에서 “안전”에 대한 프랑스의 현재 욕구를 읽을 수 있다.

그렇다면 이러한 프랑스의 사례에서 어떠한 점을 교훈으로 삼을 수 있을 것인가? 지금 우리나라 현실에서 프랑스와 같이 지하철 운영회사 직원들에게 사법경찰관을 부여하고, 이들에게 신체수색 권한을 바로 부여한다는 것은 현행법제를 개정한다 하더라도, 비례성의 원칙에 위배될 우려가 있으며 무엇보다 국민의 법감정이 용납하지 않을 개연성이 크다. 하지만 지하철 경찰대 및 철도특사경의 물리적 부족을 감안하고 테러범죄의 사전적 예방을 위해서 장기적으로는 우리나라에서도 지하철 운영기관 내부적인 보안부서를 설치하여 운영하는 방안을 장기적으로 고려해야 한다.

이를 위한 좋은 시도가 현재 운영되고 있는 지하철 보안관이라 생각한다. 특히 이와 같은 관점에서 지하철 보안관에게 사법경찰관을 부여하지는 주장도 제기된다(이솔지·이주락, 2016). 또한 서울시의회는 2015년 7월 “사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 개정건의안”을 통과시켜 지하철 보안관에게 사법경찰권 부여를 위한 물꼬를 텃다. 하지만 동 개정건의안의 주요취지는 i) 사법경찰권이 없기 때문에 범죄현장에서도 경찰에 신고하는 수준의 대응 밖에 안되며, ii) 무질서 행위자에 대한 대응을 위해 지하철 보안관에게도 사법경찰권을 부여해야 한다고 주장했다. 하지만 i)의 경우는 현행법 체포의 법리로도 충분히 극복 가능하며, ii)는 지하철 보안관에게 사법경찰권을 부여하는 것은 형사처벌로 이어질 개연성이 충분한데, “무질서 행위”라는 개념 자체가 명확성의 원칙에 반하는 문제점이 있다.

따라서 위 개정건의안에 의한 지하철 보안관에 의한 사법경찰권 부여는 제약이 있을 수 밖에 없으며, 장기적인 관점에서 지하철 보안관과 같은 느슨한 형태가 아니라, 프랑스의 SUGE·GPSR 같은 형태의 독립부서를 신설하고, 이에 대한 행정적·사법적 통제를 가하는 것이 좀 더 현실적인 방안이라 생각한다. 즉, 장기적으로 지하철 보안전담 직원의 채용 및 교육훈련은 경찰공무원 수준에 준하는 정도로 마련

24) 주프랑스 대한민국 대사관, 주간 프랑스 주요 동향(2016.10.3.-7), 2016.10.10., 3면.

하며, 경찰청, 국토교통부 등과의 긴밀한 연계를 통해 지속적인 전문성 제고를 위해 노력한다면 지하철 운영기관에서의 보안부서 설치 그리고 이들에게 제한된 범위 내에서의 사법경찰권 부여도 검토할 수 있다.

2) 테러위험 인물의 차단

앞에서 본 바와 같이 지하철 운영기관에 지하철 운행의 안전 자체를 위협하는 인물이 침투 또는 확산하는 것을 방지하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 지하철 운영기관에서 안전과 관련한 검증규정은 지하철의 안전한 운행 자체를 위한 제반규정이고(철도안전법 제10조 - 제23조), 내부인력에 의한 범죄를 상정한 규정은 없는 것이 현실이다.

최근에 테러범죄를 겪은 프랑스는 테러범죄자의 내부 협조 예방을 위해 채용·배속시 대상자에 대한 신원조사 뿐만 아니라 유사시 국가경찰 및 국가헌병대가 SNCF 및 RATP의 안전대책국을 지휘할 수 있게 하였다.

우리나라에서 유사시 사법경찰관이 지하철 운영기관을 지휘·통제하는 것은 아니더라도 지하철 운영기관의 제한된 직원(기관사 및 관제사 등 지하철 운영안전에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 직종)에게는 채용뿐만 아니라 배속시에도 신원조사 가능성을 “신중하게” 검토할 필요가 있다. 다만, 이는 정치적 논란이 제기될 수 있는 문제이기 때문에 이에 대한 안전장치도 필수적으로 고려해야 한다. 구체적으로는 철도 운전자의 운전면허 관리와 철도 관제업무자에 대한 자격요건 및 준수사항 등을 규정하고 있는 철도안전법 제3장(제10조 - 제23조)에 위와 같은 제한된 직역의 종사자의 채용 및 배속시 일정한 신원조사를 할 수 있는 근거규정의 신설을 고려할 수 있다.

3) 테러범죄의 사전예방적 기구의 미비

2016년 테러방지법과 동법 시행령이 제정·시행되면서 테러범죄의 사전적 예방조직 뿐만 아니라 사후적 대응조직도 신설되어 운영되고 있다. 테러방지법 시행령상 다양한 조직이 설치²⁵⁾ 또는 설치될 수 있으나²⁶⁾ 그 중에서 핵심은 국무총리실 산하

25) 테러방지법 및 시행령상 상설조직은 대테러센터와 그 산하의 테러정보 통합센터, 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회 그리고 국가대테러대책위원회 직할의 대테러인권보호관이다.

26) 테러사건 발생시 설치되는 조직은 테러사건 대책본부 및 현장지휘본부 산하의 각종 현장투입 및 지원조직이다.

의 대테러센터라 볼 수 있다. 대테러센터는 산하에 테러정보 통합센터, 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책의회를 설치하여 각각 테러정보의 통합관리, 해당 지역에 있는 관계기관간 테러예방활동에 관한 협의, 공항 또는 항만 내에서의 관계기관 간 대테러활동에 관한 사항 협의 등의 권한을 부여하고 있다. 공항·항만 등 대중교통 시설을 담당하는 상설 협의체는 설치되어 있지만, 가장 많은 국민이 이용하는 철도교통은 이러한 협의체에 참석조차 할 수 없다. 이처럼 철도교통 관할기관이 시행령 제11조의 전담기구(교통기능별 테러대책 협의회)에 포함되지 않은 것은 지하철 테러 예방의 효율성을 제고하지 못할 뿐 아니라, 다른 교통기관(항공·해운)과의 차별적 대우를 의미하는 입법적 불비이기 때문에 개선되어야 한다. 따라서 시행령 제 11조의 공항·항만 테러대책 협의회에 지하철 등 철도교통 담당기관도 포함되는 것으로 개정을 고려해야 한다.

4) 사법기관의 권한 강화와 비례성의 원칙 준수

미국, 프랑스, 영국 등 최근에 테러범죄의 피해를 당한 국가들의 공통된 테러대응 방안은 테러범죄에 대한 강력한 처벌과 정보·수사기관의 권한을 강화한 것으로 요약될 수 있다. 하지만 수사기관의 권한강화는 국민의 기본권을 제한할 우려가 있기 때문에 엄격한 요건 및 사후적 통제장치가 필요하다. 특히 테러방지라는 명목 하에 법집행기관의 권한확대는 기본권의 충실한 보호 안에서 수행되어 질 때 더 값진 것으로 평가될 수 있기 때문에(윤해성, 2011), 우리는 테러예방에서 비례성의 원칙을 다시 한 번 생각해야 한다. 이를 위해서 최근에 프랑스 사법부의 판단은 우리에게 하나의 이정표가 될 것이다. 지난 2015년 12월 프랑스 헌법원은 긴급사태 연장법에 의한 거소지정 조치가 헌법에 위반되는가에 대해, 주거지정 처분은 국가 비상사태가 선포된 상태에서 예외적으로 이루어진 조치이며 국민의 자유를 박탈하는 것이 아니라 제한하는 처분이기 때문에 헌법 제66조를²⁷⁾ 위반하지 않는다고 판단하였다. 뿐만 아니라 지정된 거소에 체류하는 시간은 일일 최대 12시간이라는 것은 거주·이동의 자유가 완전히 침해된 것은 아니라며 합헌판단을 내린바 있다.²⁸⁾ 즉 테러

27) 프랑스 헌법 제66조

① 어느 누구도 임의적으로 구금될 수 없다.

② 개인의 자유를 보장하는 사법당국은 법률이 정하는 바에 따라 이 원칙을 준수한다.

28) 강소희, “프랑스 테러와의 전쟁 - 국가비상사태 선포”, 헌법재판소 국외통신원 소식, 2016, 9면.

범죄의 예방 필요성도 있지만, 국민의 기본권 제한은 최소한도에 그쳐야 한다고 판단한 것이다.

V. 나가며

이상에서 가장 최근에 제정된 프랑스의 「2016년 교통기관 테러방지법」을 참조하여 수도권 지하철에서의 테러대응 방안의 문제점과 대응방안을 검토하였다. 지하철이라는 교통수단에서 테러 예방이라는 명제에 의문을 제기할 수는 없겠지만 구체적인 방향성을 어떻게 설정하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 따라서 우리보다 먼저 지하철을 비롯한 대중교통 기관을 활용한 테러범죄를 경험하고 이에 대한 입법적 대응을 한 프랑스의 사례를 검토하는 것도 의미가 있을 것이라 생각하여 본 고에서는 프랑스의 최근 법제를 간단히 검토하고, 우리나라의 대응방안의 개선책을 찾고자 하였다.

프랑스는 유럽 국가 중에서는 예전부터 테러의 표적이 되어 왔다. 그래서 테러를 방지하기 위한 첩보활동에 대해서 다양한 경험과 노하우를 가지고 있다. 하지만 테러범죄의 성격과 유형이 변화함에 따라 기존에 고수하여왔던 인적 첩보수집을 통한 테러 예방은 요원한 일이 되었으며, 그 결과 지난 2015년 샤를리 엠포 사건부터 시작해서 2016년 7월 니스테리에 이르기까지 다양한 형태의 테러에 노출된 것이다. 이에 프랑스는 국가 긴급상태 발령을 시작으로 테러와의 투쟁을 위해 국민의 기본권을 다양한 형태와 정도로 제한하는 법령을 제정하여 시행하고 있다. 특히 대중교통 특히 철도교통에 있어서 그 방대한 이용객과 철도역 그리고 수많은 철도차량에서는 공항과 같은 수준의 보안검색이 어렵다는 점에서 향후 프랑스의 대응에 주시해야 하기 때문에 본 고에서 참고로 하였다.

수도권에서의 지하철 테러예방을 위해서 표면적으로는 상당수의 법률이 제정되어 시행되고 있다. 하지만 「테러방지법」과 「철도안전법」 등의 관련법률이 실질적으로는 지하철 테러예방을 위해서는 한계가 있을 뿐만 아니라 시행중인 제도 자체에도 제한사항이 있다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 지하철 내에서 테러예방은 사전 예방의 법리가 중요함에도 불구하고 지하철 경찰대 및 철도특사경만 이를 담당하기에는 물리적 한계가 있기 때문에 제도적 개선이 요구된다. 이에 본고에서는 일각에

서 제시되는 바와 같이 현행 지하철 보안관에게 사법경찰권을 부여하는 것은 타당하지 않고 사법적·행정적 통제가 이루어지는 독립 보안부서를 설치하는 방안에 대해 지적하였다. 뿐만 아니라 수도권 지하철 운영기관에서 핵심 보직자에 대한 채용 및 배속시 신원조사를 통해 수도권 지하철의 안전을 제고하는 방안에 대해 지적하였다. 마지막으로 이러한 기관의 권한 강화는 국민의 기본권을 제한할 우려가 있기 때문에 비례성의 원칙을 준수해야 함을 다시 한 번 강조하였다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 강소희, 프랑스 테러와의 전쟁 - 국가비상사태 선포, 헌법재판소 국외통신원 소식, 2016, 9.
- 김진혁, 대중교통테러의 대응방안, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 114.
- 김응수, 파리 테러사건 분석을 통한 Islamic State의 급진화와 대응전략, 한국테러학회보 제8권 제4호, 2015.
- 김종오·유영현, 지하철 경찰대의 운영실태와 역할제고 방안, 한국자치행정정보 제26권 제3호, 한국자치행정학회, 2012, 458.
- 김택수·이창무·문경환, 프랑스 정보경찰의 개혁과 갈등조정 역할에 관한 연구, 경찰법연구 제12권 제1호, 한국경찰법학회, 2014, 241.
- 권정훈·김태환·최종균, 사례분석을 통한 지하철 테러에 대한 대책, 한국경호경비학회지 제18호, 한국경호경비학회, 2009, 9.
- 권현식, 철도테러 예방을 위한 철도경찰 보안검색 강화 방안 연구, 경호경비학회지 제49호, 한국경호경비학회, 2016, 171.
- 박선희, 프랑스의 대테러정책 - 자생적 테러리즘과 대테러 정책의 변화, 평화학연구 제17권 제3호, 한국평화연구학회, 2016, 128-129.
- 신승균, 한국의 철도테러 안전대책에 관한 연구, 한국위기관리논집 제8권 제1호, 위기관리이론과실천, 2012, 149-153.
- 신현기·이임걸, 프랑스 군인경찰제도에 관한 연구, 자치경찰연구 제5권 제3호, 한국경찰복지연구학회, 2012, 7.
- 이솔지·이주락, 지하철보안관제도의 활성화 방안에 관한 연구, 한국경호경비학회지 제49호, 한국경호경비학회, 2016, 149.
- 윤해성, 대테러 법제도 시사점 고찰, 한국테러학회 제8회 추계세미나 논문집, 한국테러학회, 2011, 69.
- 최인숙, IS, 왜 프랑스에 분노하였는가?, 내일을 여는 역사 제62호, 내일을 여는 역사, 2016, 308.
- 최정민, 파리 테러의 트라우마 계속된다, 시사저널 1370호, 2016.

2. 해외 문헌

Didier Bigo · Colombe camus, General Overview of the French Anti-Terrorism Strategy, NCTB Project, 2005, 14-20.

服部有希, 2012년 테로 대책법, 外国의立法 第254卷 第2號, 日本 國會圖書館, 2013, 1-2.

服部有希, 2014년 테로 대책 강화법—인터넷에 의한 테로의 확대, 外国의立法 第262卷 第1號, 日本 國會圖書館, 2015, 1-2.

豊田 透, 프랑스의 交通機關에 對한 테로 子防策 及 不正行爲의 取締, 外国의立法 第269卷, 日本國會圖書館, 2016, 3-6.

寺西香澄, 主要국에 對한 公共交通機關의 테로 對策, 레팔렌스 第665卷, 日本國會圖書館, 2006, 103-106.

【Abstract】

A Study on Improving Measures against Terrorism in Metropolitan Subways

Park, Woong-Shin

Recently the characteristics of those who committed serious terrorist crimes are not directly related to the direct command system of a specific terrorist organization (ex. IS) but are influenced by the political propaganda of terrorist organizations online, Terrorist crime under the loose form of the terrorist organization. Therefore, this study suggests ways to improve countermeasures against terrorism in metropolitan subways. Although it is important for the prevention of terrorism in the subway, it is important for the police officers of the subway police and the special police officers of the railway to have a physical limit to take charge of them, and after confirming that improvement measures are necessary, And pointed out the possibility of establishing independent security departments where judicial and administrative control is not feasible to grant police rights. In addition, I pointed out how to improve the safety of subways in the metropolitan area through the recruitment of core job candidates and the identity survey during the subway operation. Furthermore, it was confirmed that a special council on terrorism, which can take into consideration the characteristics of subway terrorism, such as airports and ports, is required to be established in charge of terrorism prevention under the current Anti-Terrorism Act. Finally, it is once again emphasized that the strengthening of the powers of the counterparts to terrorism must inevitably limit the basic rights of the people, so the principle of proportionality must be observed in their activities.

Keywords: terror crime, subway terrorism, Act on anti-terrorism for the protection of citizen and public security, France 2016 Transportation Terrorism Prevention Act, Principle of Proportionality