지하철보안관제도의 활성화 방안에 관한 연구

이 솔 지* · 이 주 락**

〈요 약〉

지하철은 서울에서 수송 분담률이 가장 높은 이동수단 중 하나로서 많은 이용객들이 이용하는 만큼 범죄도 자주 발생하고 있다. 이에 따라 2009년 서울메트로에서는 지하철 내에서의 안전을 확보하기 위해 지하철보안관제도를 신설하였다. 그러나 획기적인 제도에도 불구하고 그동안 여러 가지 문제로 인해 그 효과성에 의문을 제기하는 시민들이 많았다. 본 연구에서는 지하철보안관과의 심층면담을 통해 지하철보안관제도의 운영상황을 분석하여 제도의 문제점과 활성화 전략을 도출하고자 시도하였다. 심도 있는 문제점 분석을 위해 본 연구에서는 근무경력 4년 이상의 반장급 지하철보안관들을 대상으로 반구조화된 면담을 실시하였고, 이를 분석한 결과를 바탕으로 강점과 지하철보안관제도의 활성화를 위한 발전요인, 약점과 지하철보안관제도의 활성화를 저지하는 요인을 도출하여 제도의 개선방안을 제시하였다. 제시된 개선방안은 체계적 테러대응교육 도입, 인력충원과 정규직 전환, 부분적 사법권부여, 근무환경 개선, 지하철보안관제도에 대한 홍보강화 등이었다.

주제어 : 지하철, 지하철범죄, 범죄예방, 지하철보안관, 서울메트로

* 경기대학교 경호보안학과 박사과정
** 경기대학교 경호보안학과 교수 (교신저자, julaklee@kgu.ac.kr)
*** 본 연구는 2016학년도 경기대학교 대학원 연구원장학생 지원에 의하여 수행되었음.

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구 방법
Ⅳ. 심층면담 결과
Ⅴ. 결과분석에 따른 활성화 방안
Ⅵ. 결 론

Ⅰ. 서 론

지하철은 서울에서 수송 분담률이 가장 높은 교통수단 중 하나이다. 매년 지하철 이용객은 증가하고 있으며, 많은 시민들이 지하철을 가장 빠르고 편리한 교통수단으로 여기고 있다. 그러나 지하철을 이용하는 사람들의 수가 늘어날수록 지하철 내에서의 범죄도 함께 증가하고 있다.

서울경찰청 지하철경찰대에 접수된 지하철 내 범죄 건수를 살펴보면, 지하철 성범죄는 2012년 848건에서 2013년 1,026건, 2014년 1,110건, 2015년 1,819건으로 지난 3년 동안 두 배 이상 늘었고, 지하철에서 발생하는 절도도 2012년 508건에서 2013년 620건, 2014년 642건, 2015년 825건으로 지속적으로 증가하는 추세이다(헤럴드경제, 2016.07.20).

이처럼 우리가 항상 생활 속에서 편리하게 이용하고 있는 지하철은 혼잡한 상황을 틈타 범죄가 빈번하게 발생한다는 것을 알 수 있다. 서울시에서는 지하철 내의 질서유지와 범죄대응을 위하여 지하철보안관 제도를 도입하였다. 민간자본에 의해 건설되어 운영 중인 서울메트로 9호선이 2009년에 최초로 지하철보안원제도를 도입했고, 서울메트로와 서울도시철도공사에서는 2011년 지하철보안관제도를 도입하였다(신현기, 2013: 162). 이러한 지하철보안관제도는 지하철 내에서 발생하는 각종 범

죄에 대응하는데 어느 정도의 긍정적 역할을 한 것으로 보인다.

지하철보안관제도는 2009년을 시작으로 현재 8년째에 접어들고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 지하철범죄는 지하철보안관제도의 도입 이후에도 지속적으로 증가하고 있어, 지하철보안관제도가 지하철범죄 방지에 충분한 역할을 하지 못한다는 언론 등의 지적이 있었다. 그러나 학계에서 지하철보안관제도에 관한 연구는 신현기(2013), 이은주・유영재(2015)의 연구만 진행되었을 뿐 아직 이에 대한 실증연구는 이루어 진적이 없었다.

지하철보안관제도의 문제점과 개선방안을 논의하려면 지하철보안관제도의 실무자들의 의견이 가장 중요하다고 사료된다. 그러므로 본 연구에서는 지하철보안관들과의 심층면담을 통해 정책의 문제점 및 활성화방안 등을 알아보고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지하철보안관[1)]

지하철보안관과 관련하여 2009년 4월 ㈜서울메트로9호선이 최초로 '지하철보안요원'제도를 도입하였으며, 이어 2011년에 서울시메트로(1, 2, 3, 4호선)와 서울시도시철도공사(5, 6, 7, 8호선)에서 '지하철보안관'제도를 도입하였다. 지하철보안관은 주5일 40시간씩 2주간의 교대근무로 오전반(7:00～16:00), 오후반(16:00～익일1:00)으로 나뉘어 근무하고 있으며, 지하철 열차 및 역사(상가 등) 내 질서유지와 범죄예방 및 순찰활동 등의 업무를 수행하고 있다.

서울메트로에서 운용하고 있는 지하철보안관은 1호선～4호선을 담당하고 있다. 비교적 구간이 짧은 1호선은 5명씩 갑/을(2교대)반으로 근무를 하고 있으며, 2호선은 동/서부로 나누어서 10명씩 갑/을(2교대)반, 3호선 10명씩 갑/을(2교대)반으로 나누어서 근무하고 있고, 4호선은 8명씩 갑/을(2교대)반으로 근무하고 있다. 또한 하루 3번씩 지하철경찰대와의 합동근무를 수행하고 있다. 1～4호선을 근무하는 지하철보안관들은 2015년 12월 29일 기준 총 86명(2명 휴직자 포함)이다.

1) 서울시 메트로 내부자료 및 지하철보안관들과의 면담내용을 정리한 것임.

〈표 1〉 철도안전법 제47조, 제48조, 제49조

구분	위반내용	과태료(만원)
열차 내 금지행위	「철도안전법 제47조 제1호~제3호」 • 출입금지 장소 출입 • 열차 밖으로 물건을 투척하는 행위	1회 12.5 2회 25 3회 50
	「철도안전법 제47조 제4호」 • 흡연하는 행위	1회 12.5 2회 25 3회 50
	「철도안전법 제47조 제1호~제6호」 • 철도종사자와 여객 등에게 수치심을 일으키는 행위	500만원 이하의 벌금
	「철도안전법 제47조 제6호」 • 위해 동/식물 동승 • 법정 전염병자 승차 • 물품판매, 배부 및 연설, 권유 및 기부요청 *「철도안전법 제47조 제6호」 그밖에 여객 등에게 위해를 끼치는 행위로 국토교통부령으로 정하는 행위	1회 12.5 2회 25 3회 50
철도 보호를 위한 금지행위	「철도안전법 제48조 제6호」 • 역 시설 등 공중이 이용하는 철도시설 또는 철도차량에서 폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위	퇴거
	「철도안전법 제48조 제8호」 • 역 시설 또는 철도차량에서 노숙하는 행위	퇴거
	「철도안전법 제48조 9호」 • 열차 운행 중에 타고 내리거나 정당한 사유 없이 승강용 출입물의 개폐를 방해하여 열차운행에 지장을 주는 행위	1회 12.5 2회 25 3회 50
	「철도안전법 제48조 10호」 • 정당한 사유 없이 열차 승강장의 비상정지버튼을 작동시켜 열차운행에 지장을 주는 행위	1회 12.5 2회 25 3회 50
	「철도안전법 제48조 제11호」 • 흡연이 금지된 철조시설이나 철도차량 안에서 흡연하는 행위 • 철도시설이나 철도차량에서 광고물을 붙이거나 배포하는 행위 • 역 시설(물류시설, 환승시설, 편의시설을 포함한다)에서 철도 종사자의 허락 없이 기부를 부탁하거나 물품을 판매, 배부하거나 연설, 권유를 하는 행위 • 철도종사자의 허락 없이 선로 변에서 총포를 이용하여 수렵하는 행위 *「철도안전법 제48조 제11호」 그밖에 철도시설 또는 철도차량에서 공중의 안전을 위하여 질서유지가 필요하다고 인정되어 국토교통부령으로 정하는 금지행위	퇴거
철도 종사자의 직무상 지시준수	「철도안전법 제49조 제1항」 • 열차 또는 철도시설을 이용하는 자는 이법에 의하여 철도안전 및 보호와 질서유지를 위하여 철도종사자의 직무상 지시에 따라야 한다.	1회 12.5 2회 25 3회 50
	「철도안전법 제49조 제2항」 • 누구든지 폭행, 협박으로 철도종사자의 직무집행을 방해하여서는 아니된다.	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

출처: 이은주・유영재(2015):p.466~467

<표 1>에서 살펴본 바와 같이 지하철보안관은 철도안전법 제47조, 제48조, 제49조에 의거하여 열차 내 금지행위, 철도 보호를 위한 금지행위, 철도종사자의 직무상 지시준수 등의 업무를 수행하고 있다.

일반적으로 지하철보안관의 순찰을 통해 지하철내의 안전과 보안을 유지하고 있으나, 지하철보안관이 미처 보지 못했을 경우 질서저해자 등에 대한 신고는 '시민안전지킴이' 앱을 통해 접수가 가능하며, 서울메트로 콜센터와 지하철 내의 기관사 호출로도 신고접수가 가능하다. 신고가 접수된 경우 신고자와 가장 가까운 지하철보안관에게 신고가 전달되어 업무가 처리된다.

지하철보안관제도는 지하철 내의 안전과 보안에 꼭 필요한 제도라고 볼 수 있다. 이에 따라 현재 서울시에서는 증가하는 지하철 내의 범죄에 대처하기 위하여 지하철보안관의 충원을 확대하고자 해마다 50명씩 2018년까지 늘리는 방안을 시행하고 있다.

지하철보안관은 현재 서울메트로사 홈페이지에서 채용공고를 통해 서류심사와 면접을 통해 채용이 되며, 채용 후에는 멘토제(신규, 재직자)를 통해 3개월간의 견습기간과 OJT(인성교육 등)교육을 거치고, 가스분사기, 삼단봉, 방검복 등의 보호장비를 착용한 후 근무를 하게 되며, 서울메트로사의 소속직원으로써 무기업무직으로 근무한다.

2. 선행연구 분석

지하철 범죄에 관한 연구는 황성모(1994)로부터 시작되었다. 이 연구에서 황성모(1994)는 공식통계와 사건사례를 활용하여 지하철 범죄의 특성을 분석하였다. 이후 한동안 연구의 공백이 있다가 황지태(2003)가 지하철 이용객을 대상으로 한 설문조사와 공식통계를 비교분석하여 지하철 범죄에 대한 경찰의 대응능력 강화방안을 제시하였다. 황지태(2003)의 연구 이후에도 여러 연구들이 공식통계를 바탕으로 지하철 범죄의 실태와 특성을 분석하였는데, 이때 대부분의 논문들이 지하철에서 발생하는 성범죄에 초점을 두었다(예: 권정훈・김태환・최종균, 2009; 임상곤, 2004; 조용섭・이희선, 2010; 이윤호 외, 2007; 노성훈・김학경, 2012; 이주락, 2013). 다만, 2003년 대구지하철화재참사 이후 몇 년간 지하철 방화범죄 방지에 관한 연구들이 일부 이루어졌으나(예: 성한기・김교헌, 2004; 성한기・박순진, 2003; 노삼규 외,

2006), 이러한 유형의 연구는 더 이상 이루어지지 않고 있으며, 최근 지하철 범죄에 관한 연구의 초점은 CCTV나 환경디자인을 활용한 지하철 범죄예방에 두고 있다(예: 이경화 외, 2014; 박철현 외, 2014; 이하섭, 2014; 강석진, 2015).

한편 지하철보안관에 관한 연구는 아직까지 신현기(2013)와 이은주・유영재(2015)가 전부인데, 신현기와 이은주・유영재 모두 지하철보안관제도와 관련된 문헌 및 실무자료 등을 활용하여 제도의 문제점을 분석하고 그에 따른 활성화 방안을 제시하였을 뿐, 지하철보안관과 관련된 어떠한 실증연구도 아직 우리 학계에서 이루어진 적은 없다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구에서는 지하철보안관제도의 문제점과 활성화를 위한 개선방안을 심도 있게 논의하고자 양적 연구방법 보다 질적 연구방법을 사용하였다. 질적 연구방법이란, 행위자들이 모종의 사회현상에 대하여 어떠한 가치와 가정을 바탕으로 개인의 경험을 어떻게 해석하고 있는지 이해하는 방법이다. 질적 연구방법은 연구대상으로서 사회현상, 혹은 사회적 현상의 참여자들이 경험을 심층적으로 해석하고 이해하는 해석학적 입장을 근거하고 있다(유기웅 외, 2012;6).

본 연구에서는 지하철보안관제도의 현 시스템의 장점과 단점을 토대로 지하철보안관제도의 활성화를 위한 개선방안을 논의하고자 하였으며, 질적 연구방법에서 가장 보편적으로 널리 활용되는 자료수집 방법 중 하나인 심층면담방법 중 반구조화된 면담을 활용하였다. 심층면담이란, 일종의 형식과 구조를 가지고 있는 대화, 또는 유목적적인 의사소통 과정으로 규정할 수 있으며, 특히 연구자가 관심을 갖는 주제와 관련한 지식의 생산을 목적으로 이루어지는 연구자와 참여자간의 의도적인 대화로(유기웅 외, 2012;184), 본 연구와 같이 선행연구가 부족하고 공식적인 자료가 한정된 주제에 적합하다고 할 것이다.

1. 조사대상

본 연구에서는 서울시의 지하철보안관제도를 분석하여 문제점을 파악하고, 활성

화 전략을 도출하기 위하여 현재 실무를 담당하고 있는 지하철보안관을 조사대상으로 선정하였다.

연구참여자는 실효성 있는 답변을 위해 초기 지하철보안관제도의 시작점인 2009년부터 현재 2016년까지 8년의 기간 중 재직기간이 50%이상을 차지하는 근무경력 4년 이상의 지하철보안관 반장들을 선정하였으며, 연구참여자의 인적사항은 <표 2>와 같다. 연구참여자의 수는 중복성요인(Factor of Redundancy)에 의하여 결정되었는데, 본 연구에서는 대략 8회째의 면담에서부터 면담질문에 대한 답변들이 반복되기 시작하여 10회째 면담을 멈추었다. 이는 면담을 통해 연구질문에 대한 정보를 충분히 얻었다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 2〉 연구참여자의 인적사항

번호	성별	연령	소속기관	직위	근무년수
1	남	46	서울메트로 지하철보안관	반장	6년
2	남	45	서울메트로 지하철보안관	반장	5년
3	남	38	서울메트로 지하철보안관	반장	5년
4	남	38	서울메트로 지하철보안관	반장	5년
5	남	41	서울메트로 지하철보안관	반장	5년
6	남	40	서울메트로 지하철보안관	반장	6년
7	남	45	서울메트로 지하철보안관	반장	6년
8	남	33	서울메트로 지하철보안관	반장	5년
9	남	43	서울메트로 지하철보안관	반장	4년
10	남	39	서울메트로 지하철보안관	반장	4년

2. 조사방법

본 연구에서는 연구참여자들에게 <표 3>과 같이 지하철보안관 제도의 장점과 단점을 직접 질문하였다. 질문방식은 다섯 가지의 질문을 기본으로 후속질문은 면담 중 자유롭게 만들어져 진행되는 반구조화된 심층면담을 수행하였다.

면담에 사용된 다섯 가지 질문은 현 지하철보안관제도의 장점과 약점, 발전에 긍정적인 영향을 미치는 요인과 활성화를 방해하는 요인이 무엇인지에 관한 것이었으며, 심도 있는 답변을 위해 기본 질문 외의 면담 진행 상황에 따라 연구자가 후속질문을 연구의 목적과 방향을 고려하여 즉석에서 만들어 질문하며 진행하였다.

면담은 2015년 12월 28일부터 2016년 2월 5일까지 서울메트로 소속의 연구참여자를 만나 이루어졌으며, 면담결과는 녹음한 후 연구자에 의해 전사되고 소주제별로 구분하여 정리되었다.

〈표 3〉 질문지 내용

질문
1. 지하철보안관제도에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?
2. 지하철보안관제도의 강점 또는 장점이 무엇이라고 생각하십니까?
3. 지하철보안관제도의 약점 또는 취약한 점이 무엇이라고 생각하십니까?
4. 지하철보안관제도의 활성화를 위한 조건 또는 발전에 긍정적인 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하십니까?
5. 지하철보안관제도의 발전과 활성화를 방해 또는 바람직하지 않은 방향으로 흐르게 하는 요인이 무엇이라고 생각하십니까?

Ⅳ. 심층면담 결과

본 연구에서는 지하철보안관제도의 정책적 효용성을 분석하기 위하여 지하철보안관을 대상으로 수집된 면담 내용을 토대로 지하철보안관제도의 강점과 약점을 나타내었으며, 심층면담 결과는 다음과 같다.

1. 강점과 약점

1) 지하철보안관제도의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인

지하철보안관제도의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인으로는 무엇이 있는지 현장에서 근무하고 있는 지하철보안관에게 질문한 결과, 가장 많은 답변을 받은 세 가지의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인은 다음과 같다.

(1) 지하철 내의 범죄와 질서저해 행위에 신속한 대응

지하철보안관제도의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인으로는 무엇이 있는지 현장에서 근무하고 지하철보안관에게 질문한 결과, 질문 받은 10명의 지하철보안관 중 10명 모두 지하철 내의 범죄와 질서저해 행위에 신속히 대응할 수 있는 것이 가장 큰 강점이라고 답하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담내용을 나타낸 것이다.

> 긴급 및 일반 상황이 발생 했을 때 신속히 이동하여 대응할 수 있는 강점이 있죠. (연구참여자 2)
>
> 늘 고객 인근에 위치하고 있어 열차 내 상황이 발생 하거나 애로사항이 있을 시엔 신속하게 해결할 수 있는 장점이 있습니다. (연구참여자 5)

(2) 지하철보안관의 순찰로 인한 이용객의 심리적 안정감

현장에서 근무하고 있는 지하철보안관에게 현재 지하철보안관제도의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인을 질문한 결과, 질문 받은 10명의 지하철보안관 중 8명

이 지하철보안관의 지하철 내의 순찰만으로도 승객들에게 심리적 안정감을 제공해 준다고 답변하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담내용을 나타낸 것이다.

> 열차 내에서 보안관이 보이는 것만으로도 이용객들에게 심리적 안정감을 주죠. (연구참여자 10)
>
> 여성들의 경우 혼잡한 출/퇴근길에 성추행등이 빈번하게 이루어지는데 이러한 소수 약자들에게 지하철보안관의 순찰은 각종 범죄로부터 안전하다는 안정감을 줄 수 있죠.(연구참여자 4)

(3) 범죄예방 및 질서저해자 억제효과

이밖에도 다수의 연구참여자들이 범죄예방 및 질서저해자 억제효과와 경찰력의 부재에 보완하는 기능을 수행한다고 답하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담내용을 나타낸 것이다.

> 보안관의 순찰로 인해서 질서위해자의 억제효과가 많이 나타나요. (연구참여자 1)
>
> 모든 범죄예방과 안전을 경찰만이 책임지는 현 경찰력의 문제점을 지하철보안관을 통해 지하철내의 안전 도모는 경찰력 부재를 보완하는 기능을 수행할 수 있다는 큰 장점과 향후 지하철보안관제도를 활성화할 수 있는 요인이죠. (연구참여자 7)

이처럼 연구참여자들은 현재 지하철보안관은 지하철 내의 질서저해자와 이동상인, 흡연, 성범죄 단속 등의 범죄예방 업무를 담당하고 있는데, 지하철보안관은 지하철 내에서 발생한 상황에 빠른 대응을 할 수 있어 사건해결에 큰 도움을 줄 수 있다는 점과 신고가 없을 경우에도 지하철보안관의 순찰만으로도 질서저해자 억제 효과와 지하철이용객들의 심리적 안정감을 높여 줄 수 있는 점을 가장 큰 강점으로 언급하였다.

또한 지하철보안관제도의 활성화를 위한 조건 또는 발전에 긍정적인 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대하여 질문한 결과, 대부분 앞으로 증가하는 범죄에 효과적으로 대응할 수 있는 가능성이라고 답하였으며, 이밖에도 비슷한 맥락에서 경찰력의 부재를 보완하는 기능을 수행할 수 있다는 점과 국제적으로 심각하게 대두되고 있는 테러위협에 대한 대응력 등을 거론하였다.

> 지금 각종 범죄가 계속 증가하고 있잖아요, 특히 지하철에는 성범죄가 많이 일어나죠, 또 더 나아가 국제적으로 심각한 테러들도 있고…… 이러한 범죄들에 대해 앞으로 효과적으로 대응할 수 있는 가능성이 있어요. (연구참여자 3)

연구참여자들은 지하철 내의 범죄는 그 수단과 방법이 빠르게 진화하고 있다고 하며, 따라서 지하철 내에서의 범죄예방을 위해 지하철보안관제도는 앞으로 꼭 필요한 제도라고 믿고 있었다. 지하철보안관제도는 2009년에 신설되어 8년째에 접어들고 있으나 앞서 살펴본 바와 같이 아직 체계적인 제도 확립이 부족한 것이 현실이다. 그러나 연구참여자들은 향후 제도가 개선된다면 경찰력 부재를 보안하는 기능을 수행하게 되어 지하철 이용객들의 안전을 강화할 수 있을 것으로 생각하고 있었다. 특히 지하철에서 테러가 발생할 수 있으며 향후 지하철보안관제가 대량살상의 테러 방지에 큰 도움이 될 수 있다는 의견을 밝힌 연구참여자들이 많았다.

2) 지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화 제도를 저지하는 요인

지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인으로는 무엇이 있는지 현장에서 근무하고 있는 지하철보안관에게 질문한 결과, 가장 많은 답변을 받은 네 가지의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인은 다음과 같다.

(1) 인원부족

지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인으로는 무엇이 있는지 현장에서 근무하고 지하철보안관들에게 질문한 결과, 질문 받은 10명의 지하철보안관 중 10명 모두 지하철보안관의 인원부족이 지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인이라고 답하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담 내용을 나타낸 것이다.

지하철보안관은 꼭 필요한 제도에요. 그런데 인원부족이 심각해요. 또 무기업무직이다 보니 중간퇴사를 하는 사람도 많고, 그러니 더욱 인원이 부족한 거죠. (연구참여자 1)

인원부족으로 인해서 순찰할 때도 어려움이 있고 인원에 맞게 순찰하고 있는데도 순찰의 빈도가 현저히 낮으니 지하철보안관을 모르는 사람들이 아직도 많아요. (연구참여자 9)

인원이 부족해서 제대로 일을 할 수가 없어요. 우리도 힘들고 아무래도 고객에게도 서비스적인 면에서 부정적인 영향이 많아요. (연구참여자 5)

(2) 사법권 부재

현장에서 근무하고 있는 지하철보안관에게 현재 지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하고 요인이 무엇인지를 현장에서 근무하고 있는 지하철보안관들에게 질문한 결과, 질문 받은 10명의 지하철보안관들 중 10명 모두가 일부 사법권 부재를 큰 문제점이라고 답하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담내용을 나타낸 것이다.

성추행이나 범죄로 인한 민원이 제일 힘들어요. 현장에 도착해서 저지를 하려고 하면 범행자들이 사법권이 없는 줄 알고 순응하지 않죠. 어느 정도의 사법권을 부여하는 게 제일 필요해요. (연구참여자 8)

신속히 이루어져야하는 범죄단속에 경찰을 기다리고만 있어야 하는 것이 다수 다발로 일어날 수 있는 범죄에 신속대응하기가 어렵죠. 일부사법권 허용은 정말 필요해요. (연구참여자 4)

(3) 조직의 체계성 및 전문성 부족

현장에서 근무하고 있는 지하철보안관에게 현재 지하철보안관제도의 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하고 요인이 무엇인지를 현장에서 근무하고 있는 지하철보안

관들에게 질문한 결과, 질문 받은 10명의 지하철보안관들 중 7명이 일원화된 지휘체계의 부족과 전문적 지식이 필요한 상급자의 부재를 약점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인이라고 답하였다. 다음은 답변한 연구참여자들의 면담내용을 나타낸 것이다.

> 일원화된 체계가 확립되지 않아서 지위체계도 부족하고, 전문적 지식이 갖춘 상급자도 없어요. 그리고 모든 것이 체계화 되지 않았으니 당연히 근무환경도 좋지 않습니다. (연구참여자 9)
>
> 2009년을 시작으로 년수는 6년 이상인데 아직까지 체계가 확립되지도 않았고 전문성이 부족해요. (연구참여자 3)

(4) 민원에 취약한 근무환경 등

이밖에도 다수의 연구참여자들이 민원에 취약한 근무환경과 홍보부족으로 인한 부정적 시선, 높은 스트레스, 이직률 등의 문제도 심각하다고 말하였다.

> 서울메트로 소속으로 되어있어서 민원에 상당히 취약해요, 대부분 보안관에게 저지당한 사람들이 민원을 제기하면 여러 가지로 어려움이 생겨요. (연구참여자 4)
>
> 지하철보안관제도를 시작한지 꽤 됐어요, 그런데 아직 지하철보안관이 무슨 일을 하는지 어떤 사람들인지 모르는 사람들이 너무 많아서 …… 불법노점상을 운영하는 분들을 단속할 때 외관상으로 상당히 안 좋게 보는 부분들이 많아요. (연구참여자 2)
>
> 스트레스를 엄청 받죠. 욕하고 때리고 경찰도 아니고 니네가 뭐냐 하면서.. (연구참여자 7)
>
> 우리에게 비협조적이고, 무시하며 때로는 폭언과 폭력을 휘두르는 경우도 있어 많은 스트레스를 받고 있어요. 기회만 되면 다른 일을 하고 싶습니다. (연구참여자 3)

이상에서와 같이 연구참여자들은 지하철보안관이 지하철 내에서 사실 상의 경찰 역할을 하는 것에 비하여 범죄 대응에 필요한 특별사법경찰관의 권한 없이, 과태료 처분 권한만을 가지고 있기 때문에 업무의 효율성에 큰 지장을 초래한다고 생각하였다. 특히, 지하철보안관이 범죄를 인지한 경우에도 조사에 협조하지 않는 사람에 대하여 아무런 강제력을 동원할 수 없기 때문에 현장 검거 등의 실효적인 단속에 문제가 많다고 하였다. 또한, 처리해야할 다양한 업무에 비해 인원이 절대적으로 부족하여 업무를 충실히 수행하기 어렵고 인원부족에 따른 고된 업무는 고객에 대한 서비스 측면에서도 부정적인 영향을 미치고 있다고 하였다.

이외에 연구참여자들은 일원화 된 지휘체계 없이 지하철 운영사 별로 지하철보안관제도를 임의적으로 운영하여 운영사간 통일적 운영이 이루어지고 있지 않고 있다는 점과, 10년 미만의 신설제도로서 전문적 지식 및 운영 노하우의 부족으로 효율적인 운영이 되고 있지 않다는 의견도 피력하였다. 특히 이와 관련하여 몇몇의 연구참여자들은 지하철보안관은 서울메트로 소속의 직원으로 채용되어있지만 무기업무직 신분으로 미래가 불확실하여 상당수의 지하철보안관들이 경력을 쌓은 후 법원경비대, 청원경찰 등으로 이직하는 상황이라 전문성 확보에 문제가 크다고 하였다. 그리고 지하철보안관은 고객에 대한 서비스를 위주로 하는 서울메트로 소속의 직원이다 보니 승객의 민원 신청에 지나치게 휘둘린다는 점도 많은 연구참여자에 의해 취약한 근무환경의 원인으로 거론되었다.

또한 연구참여자들은 지하철보안관제도에 대한 홍보부족으로 단속 등의 업무를 수행하는 지하철보안관을 좋지 않은 시선으로 바라보는 사람들이 많다고 생각하였다. 또한 폭언과 폭력 등에 자주 노출되면서도 이를 제지할 특별한 방법이 없어 지하철보안관들이 큰 스트레스를 받고 있으며, 그러한 이유로 전직을 하고 싶어 하는 지하철보안관들이 많다고 말하며 이러한 요인들의 제도의 발전을 가로막는 걸림돌이 되고 있다고 생각하고 있었다.

Ⅴ. 결과분석에 따른 활성화방안

지하철보안관은 2009년을 시작으로 현재 8년째 시행되고 있다. 그러나 여러 가지 사유로 인하여 상당한 시간이 흐른 지금까지도 제대로 정착 되지 않은 실정이다. 이에 본 연구에서는 지하철보안관들을 직접 면담하여 지하철보안관제도의 강점(장점), 약점요인을 도출하였고, 도출된 내용을 바탕으로 다음과 같은 전략을 제시하고자 하였다.

1. 지하철보안관제도의 강점을 극대화하는 방안

지하철은 우리나라의 대도시에서 수송 분담률이 가장 높은 대중교통 수단 중 하나로서 많은 사람들이 이용하는 만큼 안전에 각별히 유의하여야 한다. 그런데 지하철보안관제도는 지하철 내에서 발생하는 범죄로부터 이용객들의 안전을 확보할 수 있는 중요한 수단으로 볼 수 있다.

앞서 설명한 바와 같이 연구참여자들은 지하철보안관제도의 강점(장점)과 지하철보안관제도의 활성화를 위한 발전요인에 관련하여 지하철보안관들이 범죄와 질서저해 행위에 신속히 효과적으로 대응할 수 있다는 점과 이용객들의 심리적 안정감, 질서저해자 억제효과 등을 강점으로 말하였고, 경찰력의 부재를 보완하는 기능을 수행할 수 있다는 점과 국제적으로 심각하게 대두되고 있는 테러로 인하여 향후 우리나라의 지하철에서도 테러가 발생할 가능성을 두고 지하철보안관제도가 테러방지에 큰 도움이 될 수 있다는 의견을 밝혔다.

향후 지하철의 내의 안전을 확보하기 위해 지하철보안관들에게 테러대응 교육과 훈련을 실시하여 앞으로 발생할 수도 있는 테러상황에 보다 신속하고 효과적인 대처를 할 수 있도록 해야 한다. 또한, 이는 지하철 내의 안전유지를 위한 것으로써 지하철보안관제도의 활성화와 더불어 경찰력의 부재의 보완효과에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

최근 유럽을 중심으로 발생하고 있는 민간인을 겨냥한 무차별 테러로 인해 많은 사람들이 고통 받고 있는데, 우리나라도 세계유일의 분단국가로써 테러의 발생가능성이 높으므로 테러에 대한 대비책을 가지고 있어야 한다. 그러나 우리나라는 테러대응에 대한 시민들의 인식부재와 공공장소의 안전관리를 담당하는 사람들의 테러

에 대한 안일한 생각으로 테러발생 시 엄청난 피해가 야기될 수 있다.

또한, 정부는 최근 국가정보원 주관으로 긴급대책회의를 열고 공항과 철도역, 지하철 등 주요 다중 이용시설과 외국인 밀집지역, 폭발물 제조 위험물질 취급시설에 대한 테러 대응태세를 보완하기로 했다(KBS 인터넷뉴스, 2016.03.23.). 정부에서 언급한 것처럼 지하철의 안전관리와 테러 대응태세는 적극적으로 보완되어야 하며, 이를 위해 지하철 테러대응 교육과 훈련은 전 세계에서 테러가 난무하는 지금과 같은 상황에서 반드시 필요한 사항이라 볼 수 있다.

2. 지하철보안관제도의 약점을 최소화하는 방안

지하철보안관제도의 단점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인과 관련하여 연구참여자들은 인력부족, 사법권부재로 인한 범죄자 단속의 어려움, 전문성부족, 취약한 근무환경, 홍보부족으로 인한 사람들의 부정적인 시선, 감정노동자로써의 많은 스트레스와 잦은 이직률 등을 지하철보안관제도의 단점(취약한 점)과 활성화를 저지하는 요인으로 말하였다.

지하철 내의 안전을 위해 지하철보안관제도는 꼭 필요한 제도라고 볼 수 있다. 지하철 내의 범죄와 질서 저해행위에 대한 신속한 대응과 순찰을 통해 이용객들의 심리적 안정감과 질서저해자 억제효과 등은 지하철보안관제도의 큰 장점이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 효과에도 불구하고 지하철보안관의 인력부족으로 인해 순찰에 어려움을 겪고 있으며, 전문성부족과 사법권의 부재로 효율적인 안전 활동이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 체계적인 교육시스템을 도입하여 지하철보안관의 전문성을 확보하고, 현재 무기업무직의 고용형태를 정년보장제로 전환함으로써 지하철보안관에 대한 직업적 자부심과 직무만족을 이끌어내야 할 필요성이 있으며, 지하철보안관에 대한 일부 사법권허용으로 질서 확보와 범죄대응에 효율적 대처가 필요하다.

지하철보안관은 2009년을 시작으로 현재 8년째 접어들고 있으나 아직까지 체계적인 교육시스템의 부재로 인해 업무를 수행함에 있어 미흡한 부분을 보이고 있다. 지하철보안관은 지하철의 안전을 책임지는 역할을 수행함으로써 지하철에 대한 지식은 물론, 범죄에 대응할 수 있는 법적 지식 또한 겸비하고 있어야 한다. 이러한 직업에 대한 전문성교육은 업무를 수행하는 지하철보안관들의 직업적 자부심을 자

아낼 수 있으며, 서비스의 질을 향상시키고, 더 나아가 지하철보안관에 대한 부정적 시선을 긍정적 시선으로 탈바꿈시킬 수 있을 것이다.

지하철보안관의 전문성확보와 고용형태의 변화는 지하철 이용객의 서비스 만족도의 향상을 이끌어 낼 수 있고, 서비스 만족은 지하철보안관에 대한 부정적 시선을 긍정적 시선으로 바꿀 수 있는 유인이 될 수 있으며, 이는 지하철보안관의 사기증대에도 도움이 된다고 볼 수 있을 것이다. 또한 지하철보안관의 일부 사법권허용은 성범죄자의 경우 증거확보가 필요하고, 경범죄자의 경우 신속한 제지와 제압이 중요한데 일부 범죄자들은 지하철보안관이 사법권이 없다는 것을 알고 이를 악용하는 경우가 빈번하게 이루어지고 있다. 따라서 지하철보안관의 일부 사법권허용은 질서확보와 범죄통제를 위해 꼭 필요한 부분이라고 사료된다.

지하철 내의 안전을 위협하는 범죄는 지하철을 이용하는 이용객의 숫자가 증가할수록 같이 증가한다고 볼 수 있다. 그러나 지하철보안관은 사법권이 없어 범죄자를 발견하였더라도 경찰에 신고하고 기다리는 수준의 역할밖에 할 수 없기에 사실상 범죄자에게 속수무책이라고 볼 수 있다. 최근 서울특별시의회 박중화의원은 효율적인 단속을 위해 지하철보안관에게 사법권을 부여할 수 있도록 “사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 개정건의안”을 대표발의 했다. 박의원은 “지하철 성범죄를 비롯한 무질서 행위자 등에 대해 지하철보안관에게도 사법권을 부여하여 효율적인 단속으로 시민들의 안전을 확보하고 노약자 및 여성, 교통약자들을 위해 범죄와 안전사고가 발생하지 않도록 관련 법령을 개정해야 할 필요가 있다.” 고 주장했다(서울Pn뉴스, 2016.08.01.). 이처럼 지하철보안관제도의 활성화를 위해서 일부 사법권부여는 꼭 필요하다고 볼 수 있다.

형사소송법 제197조에서는 산림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관, 철도, 기타 특수한 사항에 관하여는 직무의 범위를 법률로 정하여 특별사법경찰관리를 규정하고 있다. 그러나 지하철보안관의 규정에 관한 내용이 빠져있다(이은주・유영재, 2015; 471).

특별사법경찰권이 부여되는 이유로는 첫째, 업무상 전문성이 요구되어 일반사법경찰관의 수사가 어려운 경우. 둘째, 업무 수행 장소가 수용시설이나 운송수단 등 격리된 장소로 일반사법경찰기관으로부터 거리가 멀어 떨어져 있거나 신속한 출동이 어려운 경우. 셋째, 행정업무 수행과정에서 위반사범의 1차적 적발이 용이하고 현장단속이 필요한 경우. 넷째, 국가안보 및 특정한 국가정책의 수행이나 특수 분야의 수사업무 수행을 위한 경우들이 있다(곽영길, 2012:146).

이처럼 특별사법경찰권이 부여되는 경우들의 내용을 보면 지하철보안관의 규정에 상당수가 해당된다고 볼 수 있다. 철도나 열차 등의 경우 일반경찰의 권한 행사의 어려움이 따른다. 따라서 이와 같은 역할을 할 수 있는 자에게 수사권을 부여할 필요성이 크다고 볼 수 있다.

지하철 내의 안전을 위해 신속한 대응은 필수조건이다. 그러나 범죄단속 때마다 경찰의 협조를 구하는 현 시스템으로는 동시다발로 일어나는 범죄에 빠른 대응이 사실상 불가능하다고 볼 수 있다. 이에 지하철보안관에게 일부 사법권 허용과 더불어 사법권 행사와 관련된 교육을 통해 전문성을 확보하여 경찰력의 부재의 보완하고, 지하철 내의 안전을 도모하는 것이 중요하다고 사료된다.

Ⅵ. 결론

지하철은 많은 이용객들이 이용하는 만큼 각종 범죄에도 취약하다. 이에 2009년 서울메트로에서는 지하철 내의 안전 확보를 위해 지하철보안관제도를 신설하였다. 그러나 획기적인 제도에도 불구하고 여러 가지 이유로 현재까지 발전이 거의 없어 지하철보안관을 바라보는 시민들의 시선도 긍정적이지 않은 상황이다.

지하철보안관은 지하철내의 안전과 경찰력의 부재에 큰 역할을 줄 수 있는 제도로써 활성화를 위한 요인을 모색해 발전시켜야 하는 제도이다. 따라서 본 연구에서는 지하철보안관제도의 현 시스템을 심층적으로 알아보기 위하여 현재 지하철보안관으로 근무 중인 서울메트로 소속의 지하철보안관들을 직접 만나 심층면담을 수행하였으며, 이를 통해 도출된 결과를 토대로 지하철보안관제도의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인, 지하철보안관제도의 단점(취약한 점)과 활성화 제도를 저지하는 요인을 분석하여 지하철보안관 제도의 발전방안을 제시하였다.

지하철보안관제도는 각종 범죄가 심각한 요즘 지하철 내의 안전 확보를 위해 꼭 필요한 제도라고 사료된다. 따라서 지하철보안관의 강점(장점)과 활성화를 위한 발전요인을 부각시키고, 약점(취약한 점)과 활성화 제도를 저지하는 요인을 최소화하여 발전방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 테러로부터의 안전을 위해 체계적인 테러대응체계를 수립하여야 하며, 둘째, 지하철보안관제도의 효과성과 필요성을 알릴 수 있는 대내외적인 홍보활동을 강

화해야 한다. 셋째, 성범죄자 등 범죄자의 효과적인 단속을 위하여 지하철보안관에게 일부 사법권을 허용해야할 필요가 있으며, 마지막으로 체계적인 교육시스템을 도입을 통한 전문성 확보가 시급하다.

우리나라의 대도시에서 많은 사람들이 지하철을 이용하고 있는 만큼 지하철 내의 안전 확보는 사회적으로 중요한 문제라고 할 수 있다. 지하철은 특성상 밀폐된 공간이며, 많은 이용객들이 이용하므로 범죄에 취약하고, 그에 대한 대처 또한 어렵다고 볼 수 있다. 지하철 내의의 안전 확보 등을 위해 도입한 지하철보안관 제도는 획기적이며 꼭 필요한 정책이라고 볼 수 있다. 그러나 체계적인 교육부재와 홍보부족으로 인한 시민들의 부정적인 시선, 무기업무직으로 인한 높은 이직률, 사법권 부재로 인한 범죄대응의 어려움, 인원부족, 열악한 근무환경 등으로 지하철보안관 제도의 활성화가 저해되고 있다. 따라서 위의 발전방안 등을 토대로 지하철보안관의 제도를 개선함으로써 보다 효율적인 제도로 만들어야 할 필요가 있다.

참고문헌

강석진(2015). 서울시 지하철 역사에서의 범죄예방에 관한 연구, 대한건축학회 논문집: 계획계, 31(5) pp. 77-86.

곽영길(2012). 지방정부의 특별사법경찰제도에 관한 연구, 한국자치행정학보, 26(1) pp. 145-167.

권정훈・김태환・최종균(2009). 사례분석을 통한 지하철 테러에 대한 대책, 한국경호경비학회지, 18 pp. 1-20.

노삼규・함은구・김시곤(2006). 지하철 차량 방화사고 초기대응에 관한 연구, 한국화재소방학회논문지, 20(2) pp. 21-30.

노성훈・김학경(2012). 지하철범죄 예방전략: 서울 지하철의 성범죄를 중심으로, 한국콘텐츠학회논문지, 12(3) pp. 190-205.

박철현・최수형・박성훈(2014). 지하철 내의 CCTV 설치와 범죄예방 효과, 대한범죄학회 학술대회, 2014(1) p. 69.

서울Pn뉴스(2016). 서울시의회, 지하철보안관에 사법권 부여 추진, 검색일: 2016.08.02.

성한기・김교헌(2004). 대구지하철 방화피의자의 방화행위에 대한 사례연구, 한국심리학회지 건강, 9(1) pp. 163-185.

성한기・박순진(2003). 대구 지하철 방화사건과 피의자의 방화행위에 대한 범죄, 심리학적 분석, 연구총서, 2003(48) pp. 1-153.

신현기(2013). 서울시 지하철보안관제도의 개선방안에 관한 연구, 한국민간경비학회보, 12(2) pp. 159-183.

유기웅・정종원・김영석・김한별(2012). 질적연구방법의 이해, 박영사.

이경화・신윤재・엄아영・박재은・이전미・최성호(2014). 범죄예방 환경디자인을 통한 지하철 역사 공간의 범죄유발요인 연구, 한국디자인문화학회지, 20(3) pp. 409-424.

이윤호・성용은・유영재・전은주(2007). 한국 여성의 지하철 내 성범죄두려움 분석, 한국경호경비학회지, 13 pp. 351-382.

이은주・유영재(2015). 특별사법경찰제도의 활성화 방안에 관한 연구-지하철보안관을 중점으로-, 한국경찰연구지, 14(4) pp. 461-482.

이주락(2013). 지하철 성범죄의 유형별 실태분석과 대응전략, 한국범죄심리연구, 9(1) pp. 175-196.

이하섭(2014). CPTED를 활용한 지하철 범죄예방, 경찰학논총, 9(2) pp. 237-255.

임상곤(2004). 서울지하철 범죄 실태에 대한 범죄심리학적 연구, 한국경호경비학회지, 7 pp. 232-284.

조용섭・이희선(2010). 지하철 성폭력범죄의 두려움에 관한 연구, 치안정책연구소, 24(2) pp. 133-164.

헤럴드경제뉴스(2016). "[치안 사각지대…… 달리는 '시민의 발'] 지하철범죄 갈수록 느는데…… 전동차 75% CCTV가 없다", 검색일: 2016.06.02.

황성모(1994). 지하철범죄에 관한 소고, 한국형사정책연구원, 22 pp. 9-16.

황지태(2003). 지하철 내 범죄에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2003(1) pp. 13-167.

KBS인터넷뉴스(2016). "정부 긴급대책회의 테러 취약시설 안전 강화", 검색일: 2016.05.30.

【Abstract】

A Study on the Improvement of the Subway Protective Guards System

Lee, Sol-Ji · Lee, Ju-Lak

The Seoul subway system has one of the highest transport shares in the city of Seoul. A high number of passengers means that a high level of crimes of all kinds occur on the city's subway system. As such, Seoul Metro, created the Subway Protective Guards System in 2009, in an effort to enhance safety on the subway. But this innovative new system did not resolve problems. In fact, many citizens came to question the effectiveness of the new system, as it did not yield tangible results. This study seeks to deduce the problems and activation strategy of the Subway Protective Guards System. An in-depth study was conducted by interviewing subway protective guards who were squad leaders with five or more years of relevant work experience. Semi-structured interview analysis was utilized to evaluate their responses. Specifically, their responses were deduced to identify the strengths and weaknesses internal to the system and the opportunities and threats posed by the environment external to the system. This study presents measures to improve the system based on the aforementioned analysis. Measures for improvement focused on the following areas: the adoption of an education system in response to terror; recruitment and the possibility of becoming a permanent employee; obtaining partial judicial powers; improvement of work environment; and intensifying the promotion of the system.

Key words : subway, subway crimes, subway protective guards, crime prevention, Seoul Metro