

서울특별시 대중교통 기본 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 소영철 의원 등 50명

나. 의안번호 : 제1062호

다. 제출일자 : 2023. 8. 14.

라. 회부일자 : 2023. 8. 21.

2. 제안사유

- 지난 8월 3일 분당 서현역에서 다중을 대상으로 한 무차별 칼부림 사건이 발생하여 14명의 사상자가 발생한 데 이어 혜화역, 왕십리역, 신림역 등 지하철 역사 또는 역사 인근을 중심으로 한 칼부림 예고가 지속되고 있음.
- 6일에는 서울 지하철 9호선 전동차 내에서 흉기난동을 오인한 승객들이 대피하는 과정에서 넘어지고 밟히며 6명이 다치는 등 무차별 범죄에 대한 시민의 공포와 불안이 임계치에 달한 상황임.

- 이에 도시철도운영자로 하여금 평소 역무실에 흉기난동 등 긴급한 위협에 대응할 수 있는 안전장비(안전방패, U자형 안전막대 등)를 구비·비치하도록 하여, 유사시 경찰이 현장에 도착하기 전까지 시민과 직원의 안전을 확보할 수 있어야 함.

3. 주요내용

- 가. 도시철도법에 따른 도시철도운영자는 흉기난동 등 긴급한 위협으로부터 여객의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위해 필요한 안전장비를 고객안전실에 구비·비치하여야 함(안 제5조제5항)
- 나. 제5항에 따른 안전장비의 종류와 비치 방법 등에 필요한 사항은 시장이 정하도록 함(안 제5조제6항)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「도시철도법」, 「교통안전법」 등
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 입법예고
 - 기 간 : 2023. 8. 24. ~ 2023. 8. 28.
 - 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조치 결과

○ 서울시장(도시철도과)¹⁾ : 수정 가결

- 시민 및 직원의 안전확보를 위해 안전장비 구비 필요
- 제5조제5항의 내용 중 “고객안전실”을 “역무시설”로 수정 필요
 - ※ 역무시설의 정의: 역무실, 매표실, 전산실 등 역사를 운용·관리하는 시설 (국토교통부 「철도설계기준」 및 「도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침」)
- 제5조제6항의 내용을 제5항에 이어 작성하고, “안전장비의 종류와 비치 방법 등에 필요한 사항은 별도로 정한다”로 수정 필요
- 각 철도운영기관별로 역사 구조, 역무실 위치 등이 상이하며, 무인으로 운영되는 철도기관의 경우 역무원이 없는 대신 안전순회요원이 있는 등 각 철도운영 기관별로 운영 상황이 상이하므로, 각 철도운영기관별 특성에 맞게 계획을 수립하는 것으로 수립 필요

1) 교통정책과-11113(2023.8.30.)호

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 개정조례안은 도시철도운영자가 흉기난동 등 긴급한 위협에 대응할 수 있는 안전장비를 구비·비치하는 근거를 마련하는 한편, 시장이 안전장비의 종류와 비치방법 등의 필요한 사항을 정하도록 하는 것임

나. 검토의견

■ 조례 개정 필요성 관련

- 최근 다중밀집장소에서 불특정 다수를 대상으로 한 흉기난동 사태²⁾ 및 범죄예고글 게시 등이 동시다발적으로 발생하여 대중교통 이용자 등 시민들이 범죄에 대한 두려움이 커지고 있어³⁾ 다수의 시민이 이용하는 대중교통 시설의 안전보호 대책 마련이 어느 때보다 시급한 실정임

2) 최근 발생한 흉기난동 사건 피해현황 (2023.7.~)

- 2023.7.21. 신림역 인근 칼부림 사건 / 사망 1명, 부상 3명
- 2023.8.3. 서현역(AK플라자 분당점) / 사망 2명, 부상 12명
- 2023.8.17. 신림동 공원 강간살인사건 / 사망 1명
- 2023.8.19. 2호선 홍대입구역~합정역구간 흉기난동 / 부상 2명
- 2023.8.31. 광명역 2번출구 폭행사건 / 부상 2명

3) 잇단 칼부림·살인예고에 충격...불안감 호소하는 시민들 (연합뉴스TV, 2023.8.4.)

- 현행 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조4)에서 대중교통운영자는 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 규정하고 있고, 「서울특별시 대중교통 기본조례」 제8조5)에서도 시민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위해 대중교통안전이 향상될 수 있도록 노력해야 한다고 규정하고 있음
- 특히, 2018년부터 현재까지 지하철 1~8호선에서 발생한 흉기난동(칼부림 등) 사건 발생건수는 총 8건⁶⁾으로 일평균 수송 인원이 6,611천명⁷⁾에 달하는 서울 지하철에서 흉기난동 사건이 발생할 경우 다수의 피해자가 심각한 상해를 입을 수 있는 바, 동 조례 개정의 필요성은 충분히 인정된다 할 것임

4) 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조(국가 등의 책무) ① (생략)
 ② 대중교통운영자는 국가 및 지방자치단체의 대중교통정책에 협력하고, 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 서비스 개선을 위하여 노력하여야 한다.

5) 「서울특별시 대중교통 기본조례」 제8조(대중교통안전) 시장은 「교통안전법」에서 정하는 바에 따라 시민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 대중교통수단 및 대중교통시설의 안전 확보, 교통사고 부상자에 대한 응급구조체계 확립 등 대중교통안전이 향상될 수 있도록 노력하여야 한다.

6) 지하철 1~8호선 흉기난동 발생현황: 총 8건 (서울교통공사, 소영철의원 요구자료)

| 연도 | 사건일자 | 장 소 | 사건내용 | 피해현황 |
|------|---------|----------|-----------------------------------|---------------|
| 2018 | 5. 27. | 보라매역 | 뺨쪽한 흉기로 소란(경찰체포) | 피해자 없음 |
| 2020 | 2. 15. | 1호선 열차 내 | 60대(남)/대형 손톱깎이로 승객 위협(경찰체포) | 피해자 없음 |
| | 9. 30. | 신사역 | 40대(여)/과도로 타 승객 위협(경찰체포) | 피해자 없음 |
| 2021 | 12. 17. | 당산역 | 20대(남)/승객간 흉기 다툼(경찰체포) | 피해승객(출혈) 병원이송 |
| | 12. 24. | 신도림역 | 50대(남)/과도들고 난동(경찰체포) | 피해자 없음 |
| 2022 | 1. 5. | 1호선 열차 내 | 30대(남)/마스크 미착용 제지에 반발, 흉기시비(경찰체포) | 지해(손가락타박상) |
| | 9. 14. | 신당역 | 30대(남)/직원 흉기살해(경찰체포) | 피해직원 사망 |
| 2023 | 3. 18 | 2호선 열차 내 | 60대(남)/커터칼 소지, 승객위협(경찰체포) | 피해자 없음 |

7) 2022년 서울시 지하철 운행현황 (서울열린데이터 광장, 시정통계)
 - 1호선~8호선(서울교통공사): 5,901천명 / - 9호선 1~3단계(서울시메트로9호선): 581천명
 - 우이신설선(경전철): 68천명 / - 신림선도시철도(경전철): 60천명

■ 도시철도운영자의 안전장비 구비·비치 관련(안 제5조제 5항 관련)

- 안 제5조제5항은 도시철도운영자가 흉기난동 등 긴급한 위협으로부터 여객의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위해 필요한 안전장비를 고객안전실에 구비·비치하는 것을 규정하는 것임
- 「도시철도법」 제2조제8호8)에서 “도시철도운영자”를 도시철도운송사업 면허를 받은 자로 규정하고 있고, 서울시 도시철도는 서울교통공사(1~8호선, 9호선 2·3단계), 서울시메트로9호선(주)(9호선 1단계), 우이신설경전철(주)(우이신설선), 남서울경전철(주)(신림선) 등이 운영·관리하고 있음
- 서울교통공사에서는 무차별범죄 발생에 대응하기 위해 전자충격기, 전자호루라기 등의 안전보호장비(9종) 지급⁹⁾, 112 비상 직통전화 설치¹⁰⁾ 등을 시행·추진하고 있고 민자경전철인 우이신설선과 신림선은 신고방법 홍보 및 신고보조장비 확보 등을 통한 신고체계를 확립하고 있음

8) 「도시철도법」 제2조(정의)

8. “도시철도운영자”란 도시철도운송사업을 하는 자로서 국가, 지방자치단체 및 제26조에 따라 도시철도운송사업 면허를 받은 자(「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자로서 도시철도에 관한 민간투자사업을 하는 자를 포함한다)를 말한다.

9) 안전보호장비 지급 현황(9종 지급완료, 2023.8.16. 현재, 서울교통공사 내부자료)

- 신분증 녹음기(806개), 바디캠 및 조끼(60세트), 전자호루라기(3,677개), 호신용 경보기(889개), 페퍼스프레이(838개), 전자충격기(530개), 방검장갑(530개), 방검복(530개, 안내판형 방패(147개)

10) 112 비상직통전화: 긴급상황 발생시 버튼 조작, 비명 인식을 통한 112 자동신고 시스템

- 현행 법령에서는 지하철 역사 내에서 발생할 수 있는 긴급한 위협에 대응하기 위한 호신용 보호구(삼단봉, 전자충격기 등) 도입에 대해 명시적으로 정하는 규정이 없다는 점에서 안전 장비의 구비·비치를 법제화하는 방향으로 동 조례를 개정하는 것은 바람직한 것으로 보임
- 다만, 동 개정조례안에서 사용하고 있는 ‘고객안전실’이라는 명칭은 서울교통공사가 통합·출범한 이후 역무실, 고객안내센터, 고객상담실 등 여러가지 명칭으로 불리던 역사 내 사무공간을 ‘고객안전실’로 일원화하여 지칭¹¹⁾하는 것으로, 무인역사로 운영중인 민자경전철(신림선, 우이신설선)의 경우 안전순회요원¹²⁾이 배치되어 있으나 별도의 고객안전실이라는 용어를 사용하고 있지 않고 있음

이와 관련하여 「도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침」에서는 역무시설¹³⁾을 매표소, 검·개표구, 방송실, 역무관련 기능실 등을 포괄적으로 규정하고 있다는 점에서 현실 여건을 반영하여 명칭을 수정하는 것이 적절하다 할 것임

11) 서울교통공사 홈페이지(자주묻는 질문)

12) 안전순회요원 운영형태(서울시 내부자료)

- 우이신설선 : 총 43명 (3조 2교대 근무, 예비 근무자 포함)

- 신림선: 총 36명 (3조 2교대 근무, 예비 근무자 포함)

13) 도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침 <제3장. 정거장 내 시설>

3.5.1. 역무시설

- (1) 역무 종합관리실 (2) 발매기실 (3) 도시철도 수사대 및 출장소 (4) 기타시설

■ 안전장비 종류와 비치방법에 대해 시장이 정하도록 하는 규정 관련(안 제5조제6항 관련)

- 안 제5조제6항은 제5항에 따른 안전장비의 종류와 비치방법 등에 필요한 사항을 시장이 정하도록 규정하는 것으로 서울 지하철은 노선별로 역사의 구조, 역무실 위치 등이 다르고 특히 민간사업으로 운영되는 우이신설선, 신림선의 경우 역사 내에 별도의 고객안전실이 설치되어 있지 않아 안전장비 비치·관리에 어려움이 있을 수 있다는 점을 고려할 때 시장이 서울 도시철도 현황에 맞춰 필요한 사항을 정하는 것은 이해된다 할 것임

- 다만, 각 기관별 운영방식이 다르다는 점을 감안하여 안전장비의 종류, 비치방법 등에 대해서는 도시철도운영자가 정당방위¹⁴⁾, 과잉·오상방위¹⁵⁾ 등의 법률적 검토와 함께 관계기관(서울시 등) 협의를 거쳐 결정하고, 시에서 관리·감독하는 방안 마련도 고려할 필요가 있음

14) 「형법」 제21조(정당방위)

- ① 현재의 부당한 침해로부터 자기 또는 타인의 법익(法益)을 방위하기 위하여 한 행위는 상당한 이유가 있는 경우에는 벌하지 아니한다.
- ② 방위행위가 그 정도를 초과한 경우에는 정황(情狀)에 따라 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.
- ③ 제2항의 경우에 야간이나 그 밖의 불안한 상태에서 공포를 느끼거나 경악(驚愕)하거나 흥분하거나 당황하였기 때문에 그 행위를 하였을 때에는 벌하지 아니한다.

15) 과잉방위, 오상방위 개념 (법제처- 찾기쉬운 생활법령정보 등)

- 과잉방위: 현재의 부당한 침해를 막기 위한 행위가 정도를 초과하여 상당성을 벗어난 경우
- 오상방위: 정당방위의 구성요소에 대응해 객관적 정당화 상황이 없었던 경우