

인권정보자료실
CPal.84

민영교도소

관련

자료모음집

인권운동사랑방

인권정보자료실
CPal.84

민영교도소 관련 자료모음집

인권운동사랑방 인권정보자료실

민영교도소 관련 자료모음집

인권운동사랑방 인권정보자료실

차례

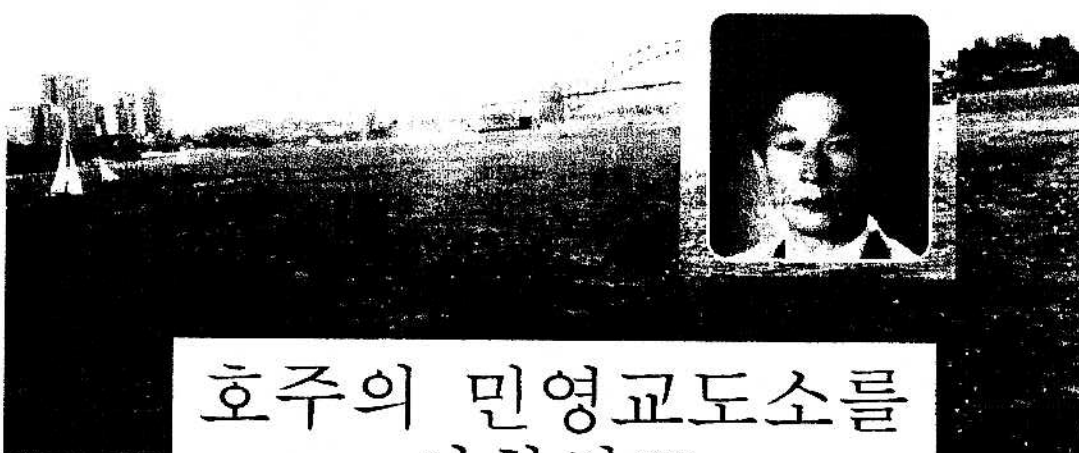
<민영교도소에 관한 법무부 입장>

- 호주의 민영교도소를 시찰하고 / 矯正 (98.12, 272호)
- 미국의 민영교도소를 시찰하고 / 윤보식 (법무부 교정과 교위) - 矯正 (99.03, 275호)
- 외국의 민영교도소 사례분석 / 법무부 교화과 교정관 유병철- 법조 (99.06, 513호)
- 미국 민영교도소 제도 : 그 역사와 발전 / 최찬희 (천안교도소. 교감) - 矯正 (99.10, 282호)
- 민영교도소 관련 지상 토론 / 박대경 외 矯正 편집실 - 矯正 (00.03, 287호)
- 민영교도소 관련 설문조사 분석결과 / 교정편집실, 법무부 교정국 심리검사개발실 - 矯正 (00.03, 287호)
- 영국 민영교도소 참관을 마치고 / 최윤수 (법무부 관리과 교정관) - 矯正 (00.10, 294호)
- 민영교도소 설치.운영의 추진방향 / 유병철 (청송제1보호감호소 작업과장) - 矯正 (01.09, 305호)
- 외국의 민영교도소 운영실태를 돌아보고 / 박병용 (법무부 교정과 교감) - 矯正 (01.10, 306호)
- 세계의 민영교정회사 소개(WCC)편 / 최찬희 (교정국 기획단 교감)- 矯正 (01.09 , 305호)

<민영교도소에 관한 민간의 논의들>

- 교도소 민영화에 놓인 장애들 / 이승호 (건국대학교 법대 교수 법학박사) - 형사정책연구 38(99.6)
- 교도소의 과밀수용 해소 방안 - 한국의 경우 / 최정학 - 민주법학 17(00.2)
- 신자유주의, 교도소 민영화, 수형자 노동 / 최성애 (메사추세츠 주립대학 박사과정) - (2001.02.07)
- 교정시설의 민영화에 대한 법이론적 논쟁 / 장규원 - (01.03, 교정연구 10차)
- 민영교도소는 유예돼야 한다 / 유해정(인권운동사랑방 상임활동가) - 시민과변호사 (01.06, 서울지방 변호사회)
- 민영교도소 도입의 당위성 / 최권덕 (서울지방교정청 교감) - 시민과 변호사 (01.06)
- 기대 반, 우려 반의 민영교도소 / 이승호 (건국대 법대) - 시민과 변호사 (01.06)
- 민영교도소 관련법령에 관한 고찰 / 유병철 (청송제1보호감호소 작업과장) - 法曹(01.06)
- 우리나라 '민영교도소법'의 허용성과 위험성 / 김성동 (성균관대학교 법과대학 부교수, 형사법전공) - (01.10 성균관법학 13호 제2호)
- 형사사범업무의 민간위탁에 관한 연구 / 한영수 (경원대 법학과 교수) - 형사정책 (01.12, 13권 2호)
- 민영교도소에 관한 고찰 / 박광섭 (충남대학교 법과대학 교수) - 법학연구 (01.12, 12권 1호) 충남대 법학연구소
- 민영교도소의 추진상황과 효율적 운영방안 / 법무부 교정 사무관 - 法曹 (02.09, 552호 51권 9호) 법조협회
- 미국에 있어서 민영교도소에 관한 법적 쟁점 및 분석 / 박상열 (광운대학교 법과대학 교수) - 교정연구 17호 (02.12 17호)
- 민영교도소의 허용성과 한계 / 한상훈(국민대 법대교수, 법학박사) - 형사정책연구 53호(제14권 제1호, 2003. 봄)

민영교도소에 관한 법무부 입장



호주의 민영교도소를 시찰하고

출발전

지금까지 해외여행의 기회를 갖지 못한 나로서는 기대와 설렘과 떨림의 순간이었다. 10월 19일 오후 3시 25분 평촌 뉴코아백화점 옆에서 박계장과 함께 공항버스에 오른 것이 이 여행의 시작이었다.

4시 30분경 김포공항에 도착하여 필요한 돈을 여행자수표와 호주달러로 바꾼 다음 박계장과 2층 로비에서 커피를 들면서 나와 같이 떠날 최병수 계장과 여행사 직원을 기다렸다. 5시 10분경 최계장은 환송나온 가족과 함께 모습을 보였으나, 약속시간인 5시 30분이 지났는데도 여행사 직원은 나타나지 않았다. 그는 우리의 호주행 왕복항공티켓 및 호주현지에서의 항공티켓과 숙박장소가 명시된 일정표를 지참하고 있었기에 그를 기다리는 우리의 마음은 초조할 수밖에 없었다.

이윽고 5시 42분경에 여행사직원이 교통정체를 타하며 상기된 얼굴로 나타나 연신 늦어 죄송하다고 했다. 우리는 이미 출입국사무직원인 권계장의 도움을 약속받았기 때문에 필요한 서류와 티켓등만 돌려받고 여행사 직원은 돌려보냈다. 권계장의 따뜻한 배려덕에 최계장과 나는 빠른 출국수속을 마치고 3층에 있는 Morning Calm 라운지에서 쉴 수 있었다.

7시경까지 이 곳에서 음료수 등을 마시면서 TV로 프로야구 플레이오프 삼성 대 LG 경기를 시청하다가 1 : 0 스코어로 LG가 앞선 상태에서 일어나 18번 Gate에서 탑승을 기다렸다.

기내에서

7시 15분경에 탑승자 체크인이 시작되었고, 최계장과 나의 자리는 비행기 앞쪽(Prestige Class) 오른편 창가였다. 승객의 탑승이 완료된 7시 40분 드디어 우리를 태운 비행기는 머나먼 호주를 향해 이륙하였다. 이미 창밖은 짙은 어둠속에 들어갔으나 상공에서 본 서울의 야경은 일상을 벗어나 한결 가벼운 마음 닦인지 오늘 따라 더욱 아름답다.

이륙후 비행기가 안전한 고도를 유지할 때까지는 굉음과 흔들림으로 다소 불안했지만 이내 안정을 찾았다. 그러나 고도 11 내지 15km 상공을 계속 날아 김포·부산·후쿠오카·타이페이·마닐라 근처, 적도근처, 호주 등으로 진행하면서 가끔 난기류를 만날 때는 마치 큰 파도를 헤치는 배처럼 비행기가 아래위로 몹시 흔들려 이따금 불안감이 엄습해 옴은 어쩔수 없었다.

10시간 정도의 장시간 비행이었지만 커피 등의 음료와 와인, 식사제공, 비디오와 음악 등 승무원들의 기내 서비스 덕분에 크게 지루하지는 않았다. 나는 와인 두잔을 들고 긴장 탓에 시리도록 아픈 눈을 참으면서 이연걸·멜기슨 주연의 영화 "Lethal Weapon"을 끝까지 감상했다. 시계는 벌써 새벽 1시 20분이다. 이리다간 내일 현지시각(우리보다 한시간 빠름)

오전 9시에 예정된 보랄론(Borallon) 민영교도소 시찰을 하는데 지장이 있을 것 같아 억지로 눈을 감았다. 눈꺼풀에 불빛이 느껴져 눈을 떴을 때는 벌써 새벽 4시 40분. 조금 지나자 우리의 1차 목적지인 브리스번(Brisbane)이 창가에 모습을 드러내기 시작했다.

이국정서(Exoticism)라는 설레는 표현과는 사뭇 다른 어디서 본 듯한 정취를 느끼고 다소 실망했다. 척박한 것 같은 땅에 나즈막한 산, 온통 목장과 골프장 투성이고 울창한 나무보다는 파르스름한 풀밭으로 이루어진 모습들이 눈을 가득 메워 왔다. 집들은 마치 주차장에 잘 정리되어서 있는 자동차 모습같고 주택들 사이에는 나무들이 많은 작은 전원도시 썸 되는 것으로 여겨졌다.

Brisbane에서

이윽고 비행기는 도시의 연안 바다를 나즈막히 한 바퀴 돌아 브리스번 국제공항에 착륙했다. 첫 눈에 들어온 전경이 정말 한가로웠으며, 평화롭기 그지없는 넓은 땅에서 사람들이 여유있게 살아가는 나라라는 생각이 스며든다.

입국 게이트에서부터 Spoken English 능력 부족으로 곤혹을 치렀다. 여행사측에서 미리 첫 도착지에서 우리가 유숙할 Hotel 이름을 알려주지 않고 있다가 김포공항에 나왔던 여행사직원이 비로소 최종일정표를 넘겨주었기에 가방 어느 한 구석에 처박혀 있는 일정표를 찾는데 시간이 걸렸기 때문이었다. 하는 수 없이 한국의 정부관료인데 호주 민영교도소(Private Prison)를 방문하러 왔다고 설명하고 우리가 방문하고자 한 기관으로부터 팩시밀리로 송부된 승인서를 보여주고 나서야 비로소 통과시켜 주었다.

유창하지 못한 영어실력에다 갑자기 바뀐 언어 환경 때문에 답답함을 만끽(?)해야 했다.

탁송 수하물을 찾아 출구를 빠져나오자 여행사에서 위촉한 가이드 박경수씨가 우리가 나오기만을 기다리고 있었다. 우선 10시간 이상 참았던

담배를 연신 두세개피 피우고 가이드가 타고 온 승용차를 가지러 간 사이 정신을 차리고 주위를 둘러보니 호주식의 증절모를 쓰고 짙은 베이지색 유니폼을 입은 한 젊은이가 승용차를 대기해 놓고 서 있기에 그에게 말을 건넸다. 당신의 유니폼이 참 아름다운데 직업이 무엇인가라고 물었더니 뭐 잘 알아듣지는 못했으나 from singapore 어쩌고 driver 어쩌고 하는 것이 싱가포르에서 오는 손님들 안내할 운전기사쯤 되어 보였다. 공항출구에서의 흥역과는 달리 보통 오고가는 호주사람들의 첫 인상이 참 밝고 친절하다는 생각이 들었다.

조금있다 우리는 박경수씨의 승용차(레간자였음)를 이용하여 그가 안내하는 시내 음식점으로 향했다. 아침식사를 하고 여장도 풀지 못한 채 첫 방문기관을 찾아가야 했기 때문이다.

가이드가 우리를 안내한 음식점은 '포석정(Posokjeong)'이라는 한국인 부부가 경영하는 식당이었는데, 무뚝뚝한 아버지(김훈립씨)는 가이드와 몇마디 나누고 우리와는 말 한마디 없이 이내 아침식사를 준비하기 시작했다. 된장찌개에 반찬 한 두 가지와 쌀밥이 마련되었는데 우리는 가볍게 식사를 마친 후 이 곳에서 세면과 옷을 갈아 입어야 했기에 그제서야 주인 아버지와 서로 통성명했다.

차 트렁크에서 짐보따리를 꺼내와 화장실에서 간단히 세수한 다음 옷을 정장으로 갈아입고 보랄론 민영교도소를 찾아 나섰다. 가이드가 길을 잘 몰라 식당주인 김씨가 운전하면서 우리와 동행하기로 한 모양이다.

여러개의 고속도로를 달려 목적지에 도착했을 때는 방문 약속시간보다 30분이 지난 9시 30분이었다.

Borallon 교도소에서

철제 razor type fence로 둘러싼 시설의 문앞에서 벨을 누르자 누군가의 목소리가 흘러나왔고 한국에서 온 방문객이라고 박씨가 말하자 대문이 열렸다. 건물입구 security check point에서 방문자 성명, 날짜, 서명 등을 기록한 다음 출입증을 받아 왼쪽 가슴에 꽂고 소장실로 안내 되었다.

간단한 인사와 선물증정을 하고 미리 준비해 둔 다과를 들면서 얘기가 이어졌다.

우리가 미리 보낸 질문지의 내용은 대부분 보안사항이라 자료를 제공할 수 없어 미안하다며 퀸스랜드주정부 공무원을 소개해주면 어떻겠느냐는 것이 소장의 말이었다.

민영교도소 운영 계약서, 교정회사의 정관 등 우리가 꼭 필요했던 자료를 손에 넣을 수 없어 허탈한 생각이 들었지만 일단 간단한 일반현황에 대한 설명을 듣고 그들이 안내하는 시설내부를 참관하기로 했다.

이 곳은 직원 240명이 성인수형자(거의 모든 종류의 범죄자로서 이들의 80%이상이 약물관련 범죄자이거나 약물경험자라 함) 500명을 수용관리하는데 우선 보안감시체계가 완벽해 보였다. 출입자는 군데군데 문입구에 '보행자전용출입구'(Pedestrian Entrance Only)라 써여져 있는 중간 통제실을 통과하게 되어 있는데 직원들은 자신의 전자카드(Electronic Card)를 사용하여 통과하고 기타 출입자들은 통제실 직원이 문을 열어 주어야 통과할 수 있다고 한다.

놀라운 것은 모든 수용자에게 흡연이 허용되었으며 그것도 실내만 아니면 자유로와 심지어 보행중에도 담배를 물고 다녔다. 소장은 수용자들이 보든 말든 복도를 빠져나오자마자 우리에게 담배를 권했다. 전화도 비록 감청은 하지만 수용자들이 자유롭게 사용한다고 하며 수용자들의 생활은 완전 자치제에 가깝게 운영되어 여가시간에는 잘 갖추어진 실내 체육관이나 운동장에서 운동을 즐길 수 있다고 한다. 그러나 규율위반자는 철그물로 지붕을 한 운동실이 딸린 방에 수용되어 하루 2시간의 운동만 허용되고, 수용자 인원점검은 하루 6회(09:00, 12:00, 15:00, 18:00, 야간 2회등) 직원들이 직접 실시한다고 했다.

수용사동은 3개의 권역으로 나누어 단계적인 처우를 시행하고 있었다. 마지막 단계인 준개방사동은 4명의 수용자가 꼭 가정집 분위기를 느낄 정도로 주방 등 생활편의시설을 잘 갖춘 시설에서 직접 취사도 한다고 했다. 음식물의 재료는 교도소측에서 제공하거나 필요하면 수용자가 구입

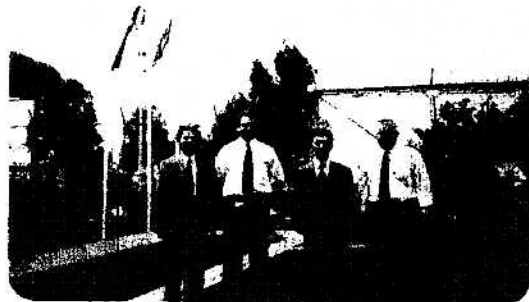
해서 사용한다는 것이 안내직원의 설명이다. 그러나 면회는 별도로 마련된 면회실에서만 가능하고 외래면회인의 시설내 출입은 허용되지 않는다고 했다.

교도소의 건물과 부지는 주정부소유이고, 운영만 회사(CCA : Correctional Corporation of Australia)가 전담하며, 이윤 창출은 직원수의 탄력적인 조절과 교도작업의 생산실적에 의존한다는 것이 소장의 설명이다.

염가의 교도작업제품(소음방지 귀마개, 메탈·목재공장제품 등)이 민업압박이란 비판을 받지 않느냐 했더니 그것을 시비하는 호주사람은 없다고 하면서 다만 염가의 질이 낮고 디자인이 투박한 교도작업제품을 구입하느냐 좀 비싸지만 질 좋고 모양좋은 브랜드상품을 구입하느냐는 것은 오직 소비자의 선택문제일 뿐이라고 했다.

이 교도소에서는 총기등의 비치가 허용되지 않고 정당방위차원에서 가스총 등의 사용만이 허용되며 'Armed Vehicle'이라하는 무장차량이 교도소 외곽을 순시함으로써 교도소의 질서를 담보한다고 한다.

계약서등 민영교도소제도 연구에 중요한 정보는 입수하지 못했지만 그나마 성과는 있었다고 생각된다. 의정문에서 소장 및 간부들과 사진 몇장을 찍고 우리는 다음 행선지로 향했다.



▲보탈론교도소 Bradbury(좌에서 두번째)소장과 함께

Arther Gorrie구치소 에서

처음에는 다음 방문기관도 보탈론의 경우에서처럼 같은 주에 있으니 보안상의 이유로 자료제공을 꺼려할 것이 뻔하다 생각되어 차라리 방문을 포기하고 퀸스랜드주정부청사에 들를까 했으나 바로 옆에 있으므로 밀저도 본전이라는 생각에 예정대로 방문하기로 했다. 가는 도중 차안에

서 가이드 박경수씨와 함께 길안내를 자청했던 포석정사장 김훈립씨는 오후에 일본인 친구들과 골프 약속이 있다며 방문을 중단하고 시내로 들어갔으면 하는 눈치를 몇번이 나 주었다.

원래는 11시에 방문하기로 되어 있었으나 아씨고리 구치소로 가는 도중 이미 시계는 11시 30분을 넘어서고 있다. 물어 물어 도착하니 몇 개의 교정시설이 한 곳에 밀집해 있었는데 우선 Youth Center라는 표지판이 있는 기관을 지나쳐 다른 시설의 입구에서 벨을 눌렀더니 들어오라 한다. 그러나 그곳은 와콜(Wacol) 공영구치소란 것이 안내직원의 설명이었고 나는 국내에서 민영교도소 관련 글들에서 와콜이란 말을 접해 혼란스러웠는데 와콜구치소가 주정부에서 운영하는 공영구치소임을 바로소 알게 되었던 것이다.

다시 찾은 곳은 'Wacol Remand and Reception Centre' 라고 적힌 간판이 왼쪽 입구에 부착되어 있었고 오른쪽 간판에는 분명히 'Arthur Gorrie Correction(ACM)...' 이라 되어 있었다. 이 지역의 행정적 명칭이 와콜이기 때문에 빚어질 수 있는 혼란이라는 것을 깨달았다.

보탈론 교도소에서처럼 방문자 체크를 한 다음 소장실에 안내되었는데 예상대로 소장은 이 구치소를 운영하는 'ACM(Australasian Correctional Management)' 이라는 회사의 사장을 겸하고 있었고, 소장이하 5명의 간부직원이 친절하게 우리를 맞이하면서 점심을 같이 할 수 있는지를 물어왔다. 우리는 한국에서 비행기로 10여시간 여행 후 오늘 아침에 도착하자마자 바로 기관방문에 나서 이곳이 두 번째라 매우 피곤하다고 설명하면서 점심을 사양했다.

그러자 소장은 우리가 내민 작은 선물을 받기가 무섭게 바로 우리로부터 미리 받은 질문지를 꺼내 들고 항목 순서대로 브리핑하기 시작했다. 이미 책상에는 'Monthly Report of Arther Gorrie Remand & Reception Centre' 라는 책자의 복사본과 함께 팜플렛 등 예상외의 자료도 함께 놓여 있었다.

그사이 나도 조금씩 영어 말문이 트이기 시작하여 소장에게 직접 회사

정관, 계약서 등을 얻을 수 없겠느냐고 질문을 하였고 소장은 쾌히 "O·K" 했다. 그리고 ACM은 미국에 있는 교정회사인 웨켄헛(Wackenhut)의 자회사인 줄 알고 있다고 하자 블랙보드에 웨켄헛이 운영하고 있는 세계 각국의 교정시설 및 자회사등에 관하여 판서하고 설명을 이어 간다. 남아프리카 공화국에도 민영교정시설이 2개 있으며, 그 회사명칭은 약칭 'SACS' 라는 사실을 처음으로 알게 한 유익한 시간이었다. 그러나 그 시설들이 교도소인지 혹은 소년원인지는 미처 물어보지 못했다.

브리핑이 끝난 후 주요 코스만 안내해 줄 것을 요청했으나 거의 모든 것을 보여주었다. 이 곳 역시 보안감시 체계는 보탈론 교도소에 못지 않았으며 수용거실마다 TV와 샤워실이 구비되어 있고 1개 거실에 1명(가끔 2명)씩 수용하고 있었다.

아씨고리 구치소는 피의자·피고인뿐만 아니라 형이 확정된 후 이송을 기다리는 대기자등 총 624명의 수용자를 250명의 직원이 관리하며 직원은 130명의 보안직원과 120명의 기타 직원으로 구성되어 있다고 한다.

시설 시찰도중 안내직원에게 미결수용자를 수용하는 구치소에서는 교도작업도 대단치 않을텐데 어떻게 수지를 맞추느냐고 하자 여기에서도 보탈론과 마찬가지로 직원인원 조절을 통해 이윤을 창출한다는 대답을 주었다.

이 곳도 건물과 부지는 주정부소유라는 점은 보탈론과 같았고 호주전체에서 미국의 일부 민영교도소처럼 교정회사가 자기 소유의 부지에 건물을 신축하여 교도소를 운영하는 사례는 Fulham교도소 뿐이라는 설명을 들었다.

시설 내에는 체육관, 접견실, 의료사동 등 현대적 부대시설이 잘 갖추어져 있었고, 두께 7cm이상 되는 방탄짚차(Armed Vehicle)가 계속 시설 외곽을 순찰함으로써 만약의 사태에 대비하고 있었다.

그리고 무죄추정정신에 맞게 미결수용자에 대한 처우는 아주 자유로운 듯 했다. 실제 영양사 또는 검식요원 같은 여직원에게 수용자 식사에 관하여 질문을 했는데 마침 그 때 수용자 수십명이 식당에서 샌드위치를

먹고 있었고 이것은 그 여직원의 설명과 도움을 받아 수용자 스스로 만든 음식이라 했다.

수용자들이 요청하면 욕구에 관한 것이면 대부분 들어준다는 것이다.

호주의 민영교도소·구치소 등 두 개의 시설을 견학한 느낌은 이들의 거실이나 기타 부대시설 및 수용자의 생활상태가 과히 우리에게 비해서는 호텔급으로서 시설 자체만으로도 교정의 목적은 반이상 달성할 수 있으리라는 것이었다.

우리와 함께 시설을 둘러본 식당주인 김씨는 한국도 이제는 모두 의식을 전환하여 응보가 아닌 수용자 스스로가 반성하도록 자율적인 분위기를 제공해야 한다는 주장을 폈다.

1시 10분경 우리는 호주 교도관들이 자외선을 차단하기 위하여 쓰는 모자(카우보이들이 쓰는 중절모 비슷함)를 선물로 받고 직원들과 기념촬영을 한 후 교도소를 나섰다.



▲ 아서고리 구치소 Kevin White 소장(가운데)과 함께

Gold Coast에서

점심식사를 마친 우리는 그제서야 브리스번에서 이틀간 머물 호텔로 향했다. 4시 30분경 파라다이스 아일랜드 호텔(Paradise Island Hotel)에 도착하여 체크인한 다음 여장을 풀었다. 호주는 꼭 셋강 같은 바다의 작은 지류들이 도시 깊숙이 들어와 있는 곳이 흔하여 인공으로 다듬은 별장 같은 집들이 많았는데 이 호텔도 '보트택시'가 정박하고 있는 모습을 바라볼 수 있는 전망이 아름다운 건물이었다.

간단한 샤워를 끝낸 우리는 간편복으로 갈아입고 가이드의 안내를 받아 중국인이 경영하는 일식집을 찾았다. 꽤 비싸긴 하지만 호주 온 기념으로 Lobster회를 시켜서 따끈한 정종 한잔과 초밥으로 저녁을 먹은 다음

호텔로 되돌아와 장시간의 여독과 짝퉁했던 하루 일과를 정리하였다. 다음날은 공식일정이 없고 시내관광이었으므로 기상시간에 대한 부담없이 편한 밤을 보낼 수 있었다.

다음날(10월 21일) 아침 기상이 늦어 호텔 내에서의 조반을 놓친 우리들은 시내 노천식당에서 외국음식중 재호주 한국인들의 입맛에 가장 맞는 음식이라는 케밥(레바논 음식)을 들고 관광하루를 시작했다.

골드코스트 해안에서 우리가 잤던 호텔이 있는 곳을 바라보니 현장에서 그저 감탄하는 것 이외에는 달리 그 아름다움을 표현할 길이 없을 듯싶다.

호주 특유의 샌드스톤이 장구한 세월을 두고 풍화와 침식을 거듭하고 바닷물에 쓸려 생겨난 해안 모래는 정말 보드랍고 깨끗한 느낌을 맨발에 전해 준다.

우리나라에서는 좀처럼 볼 수 없는 파도타기 광경을 물끄러미 바라보면서 우리가 찍은 사진들에 넉넉한 마음을 남기리라 여기고 우리는 다음 코스로 향했다.

우리가 이른 곳은 개인이 운영하는 아열대성 과일농장으로서 퀸스랜드(Queensland)주와 뉴사우스웨일즈(New South Wales)주의 경계 근처에 있는 "Tropical Fruits & Research Park"라는 곳이었다. 대표적 과일인 Avocado의 대형 모형이 공원입구에 서 있고 농장안에는 커피, 아보카도, Soursop, 파인애플, JacFruit, 브라질포도, 종려나무 등 3,000여종의 진귀한 아열대성 과일나무가 재배되고 있었다.

우리는 가이드 박경수씨의 농장 직원들과의 친분 덕분에 단체운송수단인 트럭을 타지 않고 자동차트(Cart)를 이용하여 3명이 오붓하게 공원 곳곳을 구경하면서 사진을 찍을 수 있었다.

농장 공원에서 돌아 올 때는 양옆에 전개되는 수백에이커의 광활한 사탕수수밭을 통과하여 왔다. 가이드 박경수씨에 의하면 사탕수수는 불을 지른 다음 당분 때문에 타지 않고 남은 부분만 기계로 수확한다고 한다. 이 때 연기와 열 때문에 사탕수수밭 속에서 서식하는 뱀, 코알라, 캥거루

등 수많은 야생동물들이 고속도로에 튀어나와 자동차에 치어 죽기도 하고 이들을 피하려는 자동차들이 뒤엉켜 교통이 정체되기도 한다고 하였다.

오후 3시경 골드코스트 변화가에 있는 상점에서 이 여행을 도와준 분들에게 드릴 선물을 고를 즈음 가이드 경수씨는 저녁 7시 30분의 Marina Mirage 선상관광을 예약해 놓고 우리를 골드코스트에서 가장 부촌인 Sanctuary Cove와 Sovereign Island로 안내했다. 입구에 아름드리 야자수를 옮겨 심어 놓은 이 곳은 집집마다 좋은 저택에 호주에서는 신분의 상징이라고 하는 중·대형 요트 한 척씩을 보유하고 있었고, 인근에는 유명한 골퍼 Arnold Palmer가 설계한 세계 11번째이며 호주에서 제일 큰 골프장이 위치하고 있었다.

돌아오는 도중에 우리는 또한 골드코스트에서 가장 빈촌의 집모습과 비교해 볼 기회를 가졌는데 빈촌의 주민들은 대부분 실업수당을 받는 사람들이 살고 있지만 건물 외양은 우리나라 중산층이 사는 집에 못지 않아 보였다.

시간이 없어 호텔에 다시 들르지 않은 채 우리는 곧바로 Marina Mirage로 향했다. 이 곳은 관광정책에 따라 일부러 방조제를 쌓아 우리나라 다도해처럼 조용한 바다로 만든 곳이라 한다.

배안에서 술·음료수 등 값만 별도로 지불하고 뷔페 식으로 제공되는 음식값과 쇼관람료 등은 예약시에 지불한 요금에 모두 포함되어 있었다. 오늘따라 일종의 승선인원은 거의 대부분이 한국인 신혼부부들이 차지하고 있었고 나머지는 호주인·뉴질랜드인·이탈리아인 등이었다. 마치 한국에 있는 느낌이 들 정도였다. 배는 2층이었고 쇼는 2부로 진행되었다.

쇼는 피터라는 사람이(남태평양섬 출신) 진행하였는데 탐존스, 엘비스 프레슬리 등이 노래한 흘러간 팝송을 주로 부르면서 남국의 정취가 물씬 풍기는 훌라춤, 뉴질랜드 전통춤을 무희 2명, 남자 1명과 함께 보여주었다. 간간히 관람객 중 몇명을 선발하여 참여의식을 조장하고 관객과 함께하는 쇼를 진행하기 위하여 노력하는 것 같았다. 그는 마치 플라시도 도밍

고 같이 우람한 체격에 대단한 보이스를 가진 자였다. 아리랑도 부르고 "여러분 안녕하세요", "감사합니다" 등의 한국어를 구사하는 것도 잊지 않았다.

밤 10시 30분쯤 쇼가 끝날 무렵에 배는 이동 3시간여만에 최초 출발장소에 귀환했고 우리는 배를 빠져나와 호텔로 돌아왔다. 한국에서 가져 온 팩소주를 최계장과 나눠두고 내일 멜버른(Melburne)행 비행기를 의식하며 잠을 청했다.

Melburne에서

골드코스트를 떠난 비행기는 10월 22일 오전 9시 25분경에 멜버른의 Ansett Australia 공항에 도착하였다. 공항출구를 빠져나오자 여행사 사장 박만수씨가 우리를 기다렸다.

우리는 공항옆 호텔(Centra Hotel & Resorts)에 짐을 풀고 박씨의 안내를 따라 멜버른시내로 향했다. 한국인이 경영하는 식당(Seoul Restaurant)에서 아침을 들고 인근 'Captain Cook' 생가를 구경한 다음 오늘의 방문기관 포트필립교도소(Port Phillip Prison)를 찾아 나섰다.

Port Phillip교도소에서

이 교도소는 평원의 한 복판에 있었는데 우리가 시찰한 3개 민영교도소 중 유일하게 주벽을 갖추고 있다는 특징 때문에 쉽게 찾을 수 있었다. 수용정원 600명에 기결수 120명 및 미결수용자 420명을 수용하고 있으며 직원은 모두 200명이라 한다.

소장은 주정부공무원 1명등 3명의 직원과 함께 우리를 따듯이 맞이하며 교도소 일반현황을 브리핑해준 다음 매니저 1명에게 우리의 시설참관을 안내하게 했다. 전체 13개의 사동을 5개의 구획으로 분류하여 거실당 1명 또는 2명씩 수용하며, 범죄내용과 관계없이 정신상태·성격등을 기준으로 특별한 관리가 필요한 수용자들은 철저히 격리한다고 한다.

실제 이들이 수용된 사동을 시찰했을 때는 거실내부가 보이지 않게 가

려진 상태에서 철제문에 '격리(Separation)'란 문구가 표시되어 있었고 안에서는 볼 수 없고 밖에서만 보이도록 한 시찰구가 문에 부착되어 있었다. 이들은 하루 1시간의 운동만 허용되고 나머지 시간은 거실내에 폐쇄수용된다는 것이었다.

이 곳의 수용자도 전체의 3/4이 약물관련자들이며, 매일 실시하는 약물 검사에서 평균 12%의 수용자가 양성반응을 보인다는 것이 안내직원의 설명이다. 그리고 약물은 90% 이상이 '마리화나'라고 한다. 평소에도 보안 장비 보관창고에 마약전 3마리를 키우고 있었지만 불시 검사시에는 마약전 15마리가 더 동원되는 모양이다. 보안장비 창고에는 마약전외에도 폭동, 소요 등의 진압장비가 잘 갖춰져 있었다.

보안장비 중 Controller Helmet은 이어폰형식의 무선 수신장치가 내장되어 있어 필요시 직원상호간에 교신을 할 수 있다고 한다. 직원들은 평소 무선전화를 휴대 사용하며 비상시에는 근무지마다 설치되어 있는 벨만 누르면 2 ~ 3분내에 즉각 진압조가 출동한다고 한다.

무기(총기)는 외부호송시 이외에는 구내에서 소지와 사용이 허용되지 않고 있었다. 각 구획 중간마다 통제실이 마련되어 있어 비밀번호 및 전자카드를 동시에 사용하거나 손바닥을 갖다대고 비밀번호를 눌러야 문이 열리도록 장치되어 있으며, 중앙통제실에서는 교도소 중요지점 및 감시가 필요한 수용자 거실에 감시용카메라를 설치하여 교도소 전체를 살살이 모니터링하고 있었다.

수용자 거실에는 TV, 물주전자, 스팀시스템, 침대, 샤워기, 수세식 변기 등이 잘 갖추어져 있어 생활하기에 불편함이 없을 듯 보였다. 다만, 규율위반자, 특별관리대상자들의 방에는 TV, 라디오 등을 비치하지 않고 있었는데 일종의 징벌이거나 보안상의 이유에 의한 것 같았다.

실외에서는 흡연이 가능하고 공중전화도 비용만 부담하면 자유롭게 허용된다고 한다. 미결수용자들은 하루 12시간의 자유시간이 부여되어 산책을 하거나 체육관, 운동장등을 이용하여 축구나 미식축구를 즐길 수 있으며, 수형자들은 섬유, 엔지니어링, 세탁 등의 작업에 종사하고 기초교육

(문맹자 대상) 또는 대학수준의 교육기회가 주어진다고 한다.

면회실은 'contact 면회실'과 'closed 면회실' 등 두가지 형태가 있고 전자는 원형탁자에 둘러앉아 상호접촉이 가능하나 후자는 투명아크릴이 가로놓여 수화기를 통해서만 대화를 나눌 수 있도록 되어 있었다.

이 교도소의 대지는 주정부가 제공했지만 건물은 현재 교도소를 운영하고 있는 'Group 4' 회사가 6천만 호주달러(한화로 약 540억원)를 들여 직접 완공했다고 한다. 매일 지불되는 건물투자에 대한 주정부의 상환금 및 운영비와 1년에 1회 지불되는 성과금으로 경비를 조달하고 있으며, '97년 하반기에 개청하여 운영기간이 짧아 공영교도소와의 비용분석이나 사고통계분석등은 제대로 이뤄지지 않고 있다는 설명이다. 그러나 최근의 화재사건을 비롯하여 보안사고는 매일 1 내지 2건이 발생하는 모양이었다.

다른 민영교도소는 계약기간이 대개 3년 또는 5년이지만 이 교도소는 건물소유주인 회사가 건축비용을 상환받기 위하여 계약기간을 20년으로 하고 있으며 20년 이후에는 건물이 주정부소유로 바뀐다고 한다.

교도소 운영에 대한 주정부의 감독방법을 묻자 주정부 감독관 4명이 이 교도소를 포함한 민영교도소와 공영교도소를 합쳐 13개의 교정시설을 순회하면서 감독한다는 것이 우리를 안내한 매니저의 설명이다.

MRRC(수도구치소)방문

다음날 아침일찍 멜버른을 출발하여 시드니공항에 도착한 것은 오전 9시 45분이었다. 가이드(옥재우)의 안내로 호주에서 마지막 밤을 보낼 호텔(Hilton Airport Hotel)에 들러 미리 체크인하고 짐을 내려 놓은 우리는 오전에는 한국인들이 많이 사는 캄시거리와 시드니올림픽스타디움 건설현장을 둘러보고 오후에는 마지막 방문기관인 뉴사우스웨일즈 주 수도구치소(MRRC)를 찾았다.

이 곳의 방문목적은 민영교도소와 공영교도소의 비교를 통해 민영교도소 시찰을 보다 의미있게 하기 위해서였다. 수도구치소는 우리의 서울구

치소에 비견하면 될 것 같다.

그러나 오는 날이 장날이라고 했던가 때마침 교도관들의 파업으로 기관내 분위기는 어수선했다. 소장은 파업 5일째 협상 마무리 때문에 모습을 보이지 않았으며 우리는 방문자담당관(Client Service Director)의 간단한 설명을 들은 후 기관사정이 어려워 보이므로 그냥 돌아가겠다고 했으나 뒤늦게 소장의 재가를 얻었다며 간곡히 시찰을 권하는 바람에 내키지 않은 구내 시찰을 하게 되었다.

어쨌든 호주에서는 국방·경찰등의 필수분야를 빼고는 모든 공무원에게 파업등 노동3권이 인정되고 있으며 수도구치소에도 복수의 교도관노동조합(Correctional Officer's Union 및 Commissioned Officer's Union 등)이 있다고 한다.



▲ 수도구치소 John Dunthome소장과 함께

구내 시찰을 끝내고 돌아가려고 할 무렵 그제서야 한국에서 온 방문객이 있다는 사실을 알아 찬 소장이 정말 미안하다며 우리를 다시 소장실로 안내했다. 호주의 공공기관중 유일하게 MRRC의 소장은

사복직이지만 그도 20여년이상 정복 교도관 생활을 한 사람이라면서 호주에 유학했던 김모계장과의 친분을 얘기하는 것으로 미안한 마음을 대신하는 듯 했다.

90년대 초에 시작된 민영교도소 내지 교도소민영화의 물결은 현대적 교정시설을 선 보이게 되었고 이는 공공부문에다 영향을 끼쳐 시설노후, 기·미결 혼합수용 등의 문제점을 안고 있던 기존의 열악한 교도소들을 폐쇄하고 새로운 교정단지를 조성하는 프로젝트가 진행중이라 한다. MRRC도 '97년도에 개청되어 Mulawa여자교도소, Silverwater교도소 등과 함께 교정단지(Silverwater Correctional Complex)를 이루고 있었다.

수도구치소는 수용규모 900명의 호주 최고의 교정시설로서 현대적인 시설에다 전자보안감시체계 등이 잘 갖추어져 있고 모든 업무가 전산처리된다고 한다. 이번의 파업도 이러한 변화된 업무환경에 적응곤란을 느낀 직원들이 직원증원을 요구하면서 Correctional Officer's Union측에서 일으킨 것이라는 설명이니 우리 입장에서는 쉽게 이해되지 않을 듯 싶다.

뒤늦게 만난 소장으로부터 뉴사우스웨일즈주의 교도작업제품인 Wine 1병과 넥타이 등을 선물받고 우리는 수도구치소를 빠져 나왔다. 이로써 호주에서의 공식일정을 모두 마친 셈이다.

Sydney에서

10월 24일 오늘은 호주를 떠나는 날이다. 저녁 비행기에 오르기 전까지 최대한의 관광을 위하여 우리의 걸음과 마음은 바빴다.

시드니 타워가 보이는 맞은편 매과리포인트를 찾는 것을 시작으로 아름다운 시드니의 풍광에 대한 탐닉을 이어갔다. 이 곳은 전 뉴사우스웨일즈주 총독이었던 Macquarie(1762~1824)의 이름을 딴 곳이라 하는데 그는 아일랜드 출신의 설계사였던 죄수 Francis Greenway로 하여금 유행지에서 병원, 의회의사당, 도서관, 등대등을 설계하게 하여 아름다운 건물을 남긴 것은 물론 인도주의적인 식민지관리를 통해 지금까지 가장 훌륭한 총독으로 존경받고 있다고 한다.

Art Gallery 박물관 관광 후 우리는 나폴리, 리오데자네이로 등과 함께 세계 3대 미항이라는 시드니 항을 일주하는 유람선에 올랐다. 항구 순항도중 하버브릿지, 오페라하우스, 총독관저 등을



▲ 유람선상에서 오페라하우스를 배경으로 필자

배경으로 기념사진을 촬영하는 것도 빠뜨리지 않았음은 물론이다.

조용한 호수같은 형언할 수 없는 색깔의 바다위에서 작열하는 태양을

안고 떠있는 우리를 마치 그림속의 일부로 이따금 착각함도 자연스러울 지경이었다.

오후에는 Bondi Beach 해수욕장에 들러 일광욕을 즐기는 여인들, 백사장에서 축구로 젊음을 달구는 청소년들, 연인·친구·가족들과 수영하는 사람들 틈에서 모래위를 산책하는 기쁨을 잠시 누린 후, 왜 시드니항이 세계 3대 미항의 조건을 갖추게 되었는가를 알 수 있게 하는 Gap Park를 둘러보았다.

잔잔한 바다, 대형선박이 정박할 수 있을 것, 원형의 훼손없이 주변경관이 뛰어날 것 등이 미항의 조건이라면, 시드니항의 관문으로서 입구를 좁혀 만을 형성시키고 깊은 수심을 유지한 채 거센 남태평양의 파도를 맞고 선 남과 북의 두 곳(Northhead & Southhead)의 틈새를 지칭하는 Gap Park는 분명 미항 시드니를 낳은 어머니라 할 수밖에 없을 것이다.

돌아오는 길에 Watson's Bay, Rose Bay를 거쳐 호주 최고 부촌이라는 Double Bay의 거리와 해안을 관광하고 환락가 King's Cross 거리에 있는 한인식당에서 호주에서의 마지막 식사를 했다.

여행을 마치고

저녁 8시 50분 KE814 편으로 브리스번을 경유 서울로 향했다. 10월 25일 오전 8시 10분경 서울은 추울 것이라는 예상과는 달리 약간 덥다는 느낌을 주면서 6일전 떠나보낸 나를 반겨주었다. 먼 이국 땅에서 우리를 잠시나마 그리워하게 했던 이 곳은 여전히 바쁜 사람들과 차들로 영적이었다.

■ 방문기관

민영교도소

- Borallon Correctional Centre : CCA가 운영, 90. 1. 개청
- Arthur Gorrie Remand and Reception Centre : ACM이 운영, 92. 6. 개청
- Port Phillip Prison : Group 4가 운영, 97. 하반기 개청

공영구치소

- Metropolitan Remand and Reception Centre : 97. 개청

■ 수집자료 목록

- 빅토리아주 수도교도소 계약서(Men's Metropolitan Prison, Victoria)
- 빅토리아주 교정국 홍보물 : 남자교도소, 사설교도소, 교도소마약정책, Port Phillip 교도소 개청에 따른 보도자료, 건설회사 소개, 교정제도 소개
- 퀸스랜드주 아써고리 구치소 월보(Monthly Report of the Arthur Gorrie Correctional Centre)
- 뉴사우스웨일즈주 수도구치소의 운영 및 조직(Standard Operating Procedure of Metropolitan Remand and Reception Centre, New South Wales)
- 뉴사우스웨일즈주 수도구치소의 팸플렛
- 호주 교도작업 팸플렛(CSI AND OTHER BUSINESS)
- 그룹 4의 회사소개 팸플렛(Group 4 Securitas Profile)
- 웨켄헛 교정회사 잡지(Wackenhut Corrections Corporation) 등

미국의 민영교도소를 시찰하고



윤보석 / 법무부 교정과·교위

준비하면서(98. 11월 22일)

해외여행은 설레임 만큼이나 불안감을 떨칠 수 없다.

내일 비행기가 무사히 뜰 수 있을까? 하는 마음으로 몸을 뒤척이다가 새벽 2시에 창문을 열고 하늘을 쳐다 보았다.

별은 보이지 않고 백설이 대지를 계속 찾아 들고 있었다. 이른 아침, 사랑하는 두 아들에게 며칠간이지만 헤어져 있어야 하는 아쉬움에서 오는지 전에 없는 포옹을 하였다.

몇가지 마지막 준비를 하고 신광조 교정심의를관을 모시고 오후 3시경에 김포공항에 도착하였다. 함께 국외출장을 가게되는 서울구치소 신경수 과장, 성동구치소 이기복 과장, 춘천교도소 손행용 과장, 영등포구치소 배효덕 과장, 대구지방교정청 최철수 과장도 약속된 시간에 합류하였고 무사히 출국 수속을 마쳤다.

출발하면서

16시 30분경에 탑승이 시작되었다.

정각 17시에 출발한다는 안내방송과 함께 서서히 엔진을 가속했다. 드디어 우리 일행을 태운 비행기는 소위 "꿈과 희망의 나라"라는 미국을 향하여

이륙하였다. 마(魔)의 5분이라는 시간동안 나는 신에게 우리 일행의 건강과 우리의 임무가 완수될 수 있도록 간절한 기도를 올렸다.

그리고 시찰이라는 대과제도 있었지만, 가방속에 들어 있는 "한국의 교정행정" 책자와 같은 자료들을 통해 한국 교정의 선진화된 모습을 미국인에게 알리고 싶었다.

우리는 개인 신분인 한국교정의 사절단이라는 의식을 다시 한번 가슴에 새겼다. 이 시찰을 위하여 밤잠을 설치면서 준비했던 일이 주마등처럼 머리를 스쳤다. 바깥을 보니 이미 창밖은 짙은 어둠속에 잠겼으나, 상공에서 바라본 서울의 야경은 아름다웠다.

비행기는 고도 12km 상공을 날고 있었다. 가끔 난기류를 만날 때에는 비행기가 위 아래로 흔들려 불안한 마음도 있었다. 그러나 이미 루비콘강을 건넜으니까, 10시간 동안의 여행이었지만은 기내에서의 식사제공, 커피, 음료수, 비디오 상영, 음악 등으로 크게 지루하지는 않았다.

그런데 잠이 쉽게 오지 않았다. 긴장 탓인가. 겨우 2시간 여의 취침 끝에 깨어보니 05시 30분이었다. 창문을 통해 태평양 바다를 내려다 보았다. 발을 내디디면 한 걸음에 "침방" 물을 적실 것만 같았다. 자신감이 생기기 시작했다.

08시 30분경 이제 한 시간 후면 미국 L.A 국제공항에 도착한다는 기내방송이 나왔다. 비행기는 서서히 공항 안으로 진입하고 있었다. 우리 일행은 간단한 수속절차(방문 목적이 무엇이며, 얼마나 미국에 머무를 것인지 등)를 마치고 출구로 나왔다.

공항버스를 타고 거리를 나오니 사람이 보이지 않았다. 모두가 자동차 또는 버스를 이용하고 있다고 했다. 야자수 나무 이외에는 나에게겐 조금도 어색함이 없었다.

웨스턴호텔에서 가이드 이씨가 갖고 나온 중형버스를 타고 2일간 머무를 서울팔레스호텔로 출발했다. 양지식당에서 점심을 설렁탕으로 해결한 후 여

장을 풀고 L.A 시내 한인타운을 구경한 후 영화촬영의 본산지인 할리우드로 출발했다.

1시간 30분간을 차로 달려 일행은 할리우드 간판이 보이는 그리피스 천문 관 앞에서 기념촬영을 했다. 그리고 일행은 할리우드 차이나 극장앞에서 마돈나를 비롯해 미국영화를 빛낸 명배우를 만날 수 있었다. 저녁 식사를 마친 후 일행은 내일의 교정시설 방문을 위해 잠을 청했다.

11월 23일

일행은 아침식사를 간단히 하고 태프트교도소로 향했다. 10시에 도착예정이었기 때문에 07시 30경에는 출발해야 했다. Death Valley를 지나 베이커스 필드를 거쳐 달렸다. 좌우로 보이는 것은 넓은 대지와 들소들이 많이 보였다.

조금 더 지나자 인근 주택이 보이고 자동차 시설로 경영되는 오렌지 과일 농장이 끝없이 보였다. 09시 40분에 태프트 교정시설에 도착했다. 간단한 인사와 시찰목적을 방문지에 기록하고 사인을 했다.

조금 후 건물입구 보안체크지점에서 출입증을 받고 있을 즈음, 소장실에서 안내원이 와서는 우리를 소장실로 안내했다. 존 퀘벨소장과 교정심의관 간의 인사교례 후 심의관계서 “한국의 교정행정” 영문판과 준비해 간 하회탈을 기증했다.

태프트교도소 Contract Administrator RAY MARSHALL도 한국의 교정행정을 열심히 읽었다. 우리 일행은 소장의 안내로 시찰을 시작했다. 태프트교도소는 수용능력이 2,048명인데 현재인원은 약 1,800명이다. 건물은 1997년에 완공, 수용자를 수용했고 수용자는 대부분 중범죄자로서 20년 형기중 15년에서 18년의 수용생활을 주요정시설에서 형기를 마친 수형자였다.

거실을 방문하니 수용자들은 자유롭게(?) 움직이고 있었다. 침대에 걸터

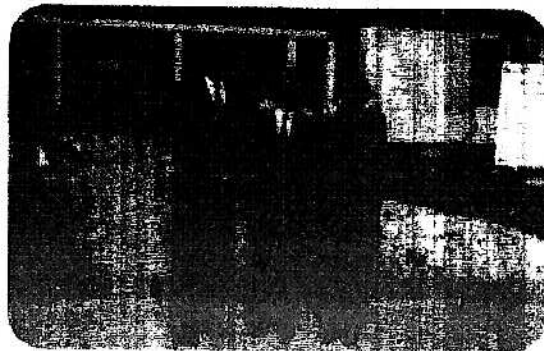
앉아있는가 하면 옆수용자와 잡담을 나누고 있었다. 침대는 2층으로 되어있었고 거실내에서는 금연이나 운동장에서는 흡연이 허용되었다.

다음은 수용자자치체의 한 형태라 할까? 수용자들이 자신의 돈으로 그들의 일상적인 소모품을 구입할 수 있는 스토어로 안내되었다. 직원은 절대로 물품을 구입할 수 없는 수용자 전용가게다. 비누 등 많은 물품이 진열되어 있었다.

간단한 시찰을 마친 후 수용자 건강을 위한 의료과를 둘러 보았다. 현대화된 시설, 기계장비 등이 눈에 띄었다. 미국 직원은 계속해서 이곳을 보여주며 시종일관 밝은 미소를 짓고 있었다.

수형자 건강을 위하여 이렇게 많은 투자를 하다니, 심지어 급한 중환자의 경우에는 캘리포니아주 교정국에 연락을 취하여 헬리콥터로 수송을 한다고 한다. 다음은 징벌방으로 안내되었다. 징벌수용자는 아무도 없었으나 우리 일행이 도착한 날에 한 수용자가 난동을 부렸던 것이다.

조사실에서 3일간 조사를 받은 후 징벌위원회의 결정에 따라, 징벌 집행 후 계속 수용할 것인지 아니면 다른 일반 교도소로 이송할 것인지 결정된다. 징벌위원회의 주된 관심사는 ① 난동을 부리게 된 경위 ② 정신감정상태 ③



충남에 신광조 심의관님, 직속 존퀘벨 소장

개선가능성 및 개선정도 등이다.

직업훈련소에서는 결상을 만들었으며 작업장 및 직업훈련은 크게 활성화 되지 못한 것으로 생각되었고 만들어진 결상은 공공기관에 주로 공급된다고 했다.

교육과정은 우리와 같이 중학과정, 대입과정, 대학과정이 있었으나 우리와 비교해 볼 때, 우리의 교정행정이 훨씬 열의가 있다고 판단되었다. 아침 점심 시간이 다가와 식당을 시찰하였는데 메뉴는 1식 3찬으로 햄버그와 소시지 등이었다.

면회실은 넓은 공간에, 자유로이 면회를 할 수 있었으며 대면(對面)면회가 주를 이루었다. 태프트교도소는 모든 보안시설이 전자감응장치로 설치되어 있었기 때문에 도주는 업무도 못낸다고 했다.

두번째 시찰시설인 샌추럴밸리 교도소에 도착한 시간은 14:00분이었다. 소장인 Larry Brinkman은 우리 일행을 친절히 반겨주었다. "환영합니다."라는 플래카드를 브리핑실에 게시하였다. 교정시설의 수용인원은 500명으로서 현재 480명이 수용되어 있다고 했다.

샌추럴 밸리교도소는 태프트교도소와 운영형태가 비슷하여 그 이유를 물



앞줄 우측에서 두번째 신장조 심의관님, 세번째 LARRY BRINKMAN 소장

어보니 미국 민영교도소 운영체제는 모두 같은 규정에 의하여 운영되기 때문에 해외에 있는 민영교도소조차도 동일한 운영체제를 갖고 있다고 했다.

11월 24일

아침 식사를 한 후 일행은 유니버설 스튜디오로 출발했다. 입구에서 기념 촬영을 한 후, 미국영화의 역사를 볼 수 있는 트램을 타고 약 50분간 영화 촬영장을 관람했다. 백 투더 퓨처라는 전시관에서 가상미래영상을 경험했다. 미국은 관광산업과 영화산업으로 많은 부를 누리고 있구나 싶었다.

한편 우리 나라도 천연관광자원이 너무도 많은데……, 중식을 마친 후 라스베이거스로 이동을 했다. 로스앤젤레스에서 라스베이거스까지 소요되는 시간은 1시간 소요되었다. 18시에 아메리칸 에어라인에 탑승하였으나 나의 머리속에는 오직 태프트교도소와 캘리포니아 샌추럴 밸리교도소뿐이었다.

[미국의 민영교도소는 과연 성공적일까, 성공의 운영기법은 무엇일까? 성공적이라면 장래에도 성공적으로 운영될 수 있을까?] 지금도 찬반양론이 팽팽한 가운데 어떻게 될까? 나에게 태프트교도소는 “중간처우의 집” 정도로 각인되었다. 약 30분 후 라스베이거스의 현란한 야경이 보이기 시작했다.

11월 25일

아침 일찍 우리는 그랜드 캐년을 향하여 엑세레이터를 힘차게 밟았다. 가도 가도 끝없는 들판이었다. 무한한 자원이구나 싶었다. 가는 도중에 후버댐을 관람한 후 사진을 찍었다.

그랜드 캐년까지는 약 6시간 30분이 소요되었다. 자연의 아름다움과 장엄함을 경험한 후 귀행을 서둘렀다. 미국은 자연환경 보호에 많은 관심을 갖고 있었다.

11월 26일

기상 후, 샌프란시스코행 비행기를 타기 위하여 공항으로 출발했다. 중식을 마친 후 금문교를 방문했다. 마침 이슬비가 내리고 있어 금문교는 안개로 덮혀 있었다.

한 가지 인상적인 것은 금문교를 만들자고 제안한 자가 설계도를 제시하여 시공할 회사를 물색했는데 그 당시에는 모두가 다리 건설 완공은 불가능하다고 했었다고 한다.

그러나 이 모든 어려움을 극복하고 다리를 시공·완성하여 현재는 시민에게 교통로 및 관광명소로도 각광을 받는다고 하니 '모든 것이 시작은 어려운 것이구나'라는 생각과 함께 우리의 장래 민영교도소를 생각했다. 트윈픽스에 잠깐 들른 후 피셔맨스 워프에 들었다. 비는 계속해서 유리창을 때리고 있었다.

귀국(11월 27일)

이날 19시 30분경에 샌프란시스코 공항으로 출발했다. 오늘은 교정국에서 주관하는 "행형법 개정 및 민영교도소"에 관한 공청회를 개최하는 날이다. 본부로 전화를 걸었다. 성공리에 끝날 것을 기원하면서 비행기에 몸을 실었다.

7일간의 미국 시찰 및 여행!

나는 무엇을 보고 무엇을 느꼈을까?

지금은 알 수 없지만 앞으로 공부하고 연구하여 내 인생의 7일간이 한국 교정행정 발전에 밑거름이 될 것임을 확신한다.

다시 한번 이번 시찰을 허락해 주시고 도와 주신 모든 분들께 머리숙여 감사드린다.

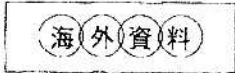
保護監護業務 小考



朴 鉉 熙 / 청송제1보호감호소 보안과장

목 차

- 1. 글머리에
 - 가. 보직신고
 - 나. 직무시작
- 2. 보안업무와 사회범죄
 - 가. 보호감호소의 업무의 특성
 - 1) 수용대상
 - 2) 집행, 집행방법과 기간 등
 - 3) 분류수용 및 처우
 - 나. 코페르니쿠스적 사고의 전환
- 3. 계획수립과 저항
 - 가. 교정교육 프로그램 등
 - 1) 독서장려 및 실시계획 수립
 - 2) 한문 및 명심보감 교육 계획수립
 - 3) 성과점수제 계획수립
 - 4) 아간(특별기동대) 운영계획 수립
 - 5) 난재대 계획수립
 - 나. 추진과정
 - 1) 교재 등 학습비품 자원 조달에 매달림
 - 2) 책자·교상 및 식탁검 책상확보 추진
 - 3) 명심보감 책자 발간경비의 확보
- 다. 성과 및 실적
- 4. 수용환경개선으로 질서확립
 - 1) 행동요령의 제시로 규율 순치 유도
 - 2) 각 취업장 관물함, 수간구조대 등 제작 비치
 - 3) 창소 및 배식당면제 시행
 - 4) 독찰을 컴퓨터로 코팅 제작 게시
 - 5) 거실내 부착물 등 개선
 - 6) 거실내 세탁구조대 설치
 - 7) 각 사동 등에 산발장 제작 비치
- 5. 인권신장 조치
 - 1) 계구사용실대 점검부 비치 활용
 - 2) 관규위반자 징벌유예제도 실시
 - 3) 배식제도 개선
 - 4) 병사거실에 난방시설 설치
 - 5) 의무병원 확대실시로 의료처우 향상
- 6. 맺는말



外國의 民營矯導所 事例分析

法務部 教化課 矯正官 俞炳喆

I. 序 論

1. 民營矯導所의 意義

얼마전 IMF관리체제라는 국가적인 위기로 인하여 사회전반에 걸쳐 여러 가지 어려움을 겪게 되면서, 교정분야의 矯導所 過密化 현상은 더욱 악화되었다. 교도소의 過密收容은 수용자의 처우환경을 악화시켜 과밀수용 그 자체가 인권침해가 될 수 있을 뿐만 아니라 교도관 및 교정시설의 안전, 나아가서는 社會의 安全까지도 위협할 수 있는 문제이다. 법무부 교정국은 이 과밀수용을 비롯한 교정행정의 어려움을 타개하고 발전적인 교정 프로그램의 개발 등을 위하여 『矯正의 現代化』를 추진하고 있는데, 그 중에서도 도입을 적극적으로 검토하고 있는 民營矯導所 制度는 矯正史에 획기적인 轉機를 가져올 사안이다.

이 제도의 검토는 민간인이 교도소를 운영하면 정부가 운영하는 것보다 우수한 費用使益을 제공할 수 있고 전문적인 지식과 시설장비, 자금의 운용이 나올 것이라는 가정을 기초로 하고 있다. 우리나라로서는 처음으로 시도하는 제도이고 外國의 사례에서도 분석결과에 대한 평가가 여러 가지로 나타날 뿐더러, 설사 民營矯導所制度의 도입이 옳다고 하더라도

외국의 법제도와 우리의 그것을 그대로 비교할 수 없는 어려움으로 보다 많은 연구가 필요하기도 하다. 일률적으로 정의할 수 없을 만큼 외국의 민영교도소 운영형태가 다양하다는 점도 연구의 어려움을 더해 준다.

현재 교정기관에서 민간 개인이나 조직의 활동은 매우 활발하다. 종교위원·교화위원등의 矯正委員이 매년 3,000여명 이상 공식적으로 활동하는 것을 비롯하여, 교도소와 구치소내 도움이 필요로 하는 자에 대한 이른바 자발적인 矯正參與는 광범위하게 펼쳐지고 있다. 그러나 이러한 자원봉사자의 활동은 사회의 이타정신이나 박애정신의 접목에 불과하고 外國의 民營矯導所 事例에서 보는 바와 같은 공공부문에 대한 民營化와는 거리가 있다.

영국에서는 責任運營機關(Executive Agency)¹⁾라는 모습으로 국방·보건·국세청 등과 함께 矯導所도 기관별로 자율적으로 운영하고 그 성과에 대하여 평가받는 새로운 형태가 있다. 우리나라에서도 최근 책임운영기관제도를 추진하고 있으나 교도소는 그 대상이 아닐뿐더러 책임운영기관은 정부기관이고 직원이 公務員 身分이라는 점에서 民營矯導所와는 다르다.

民營矯導所의 문제는 수용자의 격리구금과 교정교화 업무의 일부 또는 전부를 민간에게 맡겨 운영하게 하려는 것이다. 따라서 民營矯導所도 정부기관 民營化의 한 형태라고 볼 수 있다.²⁾ 교정의 민영화는 정부가 일정

1) 1988년 영국에서 처음 도입된 제도로서 행정기관의 생산성이 매년 3%정도 증가하여 영국의회기 많은 그 동안의 행정개혁중 가장 성공적인 것이라 평가하고 있다. 1988년 현재 영국에는 142개의 책임운영기관이 있고 여기에 종사하는 공무원은 약 37만명에 달한다. 호주는 Statutory Authority, 미국은 Performance Based Organization, 캐나다는 Special Operating Agency, 뉴질랜드는 Crown Entity라는 이름으로 불리는 제도이다.

2) 세계은행에 따르면 과거 12년 동안 80여개 국가에서 8,500개 이상의 정부기업이 민영화되었다고 한다. 이중 세계은행의 자금을 대출해 산 기업은 2천여개이다.

한 대가를 지급하면서 교정시설의 건축 및 관리 등의 업무를 민간업체에 의존하는 過程을 말하는 것이고,³⁾ 따라서 민영교도소는 정부가 아닌 민간이 운영하는 교도소를 말한다. 民營矯導所는 정부와 민간, 양 당사자의 합의 또는 契約이 중요한 역할을 한다. 민간금융에 의한 교정시설의 건축, 교도작업의 민간위탁, 시설관리, 민간업체에 의한 금융과 건설·운영을 포함하는 전 교정업무의 委託運營이 이루어지는 근본적인 원인행위가 정부와 민간기업의 契約이기 때문이다. 정해진 양식에 따라 민간기업이 사업제안서를 제출하면 정부는 이를 검토하여 민간기업과의 계약협상에 나서고 이것이 체결되는 형태가 다양하게 나타난다.

최근에 영국에서도 民營化(Privatization)이라는 용어 대신 契約管理(Contract Management)이라는 표현을 사용하는데,⁴⁾ 民營矯導所의 개념정립에서도 교도소의 民營化라는 표현보다는 계약을 통한 민간에의 위탁형태라는 표현이 적절하다. 즉, 民營矯導所란 계약을 통하여 교도소의 운영을 민간에 맡기는 형태의 矯導所인 것이며, 양당사자의 합의에 의한 계약에는 건물의 건축이나 設計에서부터 수송관리, 재정문제 등에 이르기 까지 모든 분야의 내용이 포함되어 나타나는 다양한 형태의 교도소가 지칭될 수 있다.

行政權限의 委任 및 委託에 관한 規定⁵⁾에 따르면 정부기능을 민간이 수행하도록 하는 民間委託은 각종 法律에 규정된 행정기관의 사무중 일

3) 韓寅燮, 『矯正教化分野의 民間參與에 관한 研究』, 韓國刑事政策研究院, 1993; 李潤鎬 교수는 교정의 민영화란 교도소 등 교정시설을 사적인 영리목적으로 하는 조직에서 재정적으로 지원하거나 운영하고 또는 일부 프로그램을 지원하거나 운영하는 것을 의미한다고 한다(矯正學, 『박영사』, 1995, p.354).

4) 영국에서는 DCMF, 즉 Design, Construction, Management, Finance를 民營矯導所化의 중요한 요소로 보아 DCMF계약이라는 용어를 사용한다.

5) 大統領令 第15737號, 1998. 2. 28. 全文改正.

부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 行使하도록 하는 것을 말한다. 따라서 행정기관은 그 소관사무중에서 조사·검사·검정·관리업무등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 單純事實行爲인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무 등 국민 생활과 직결된 단순행정사무를 민간에 委託할 수 있도록 되어 있다.

그러나 이 규정에도 불구하고 또는 교정업무의 공익성과 국민의 기본권 관련성, 형벌의 집행권 관할 등의 문제를 고려한다면 民營矯導所의 意味는 국민의 意思인 법률로서 명확히 규정해야 할 필요가 있다.

2. 民營矯導所 制度의 檢討 背景

전통적으로 법과 형벌, 그리고 범죄에 대한 統制는 국가의 고유한 영역이라는 인식이 깊이 뿌리내리고 있다. 국가권력의 기본적 특성의 하나는 公權力의 獨占이며, 공권력이 민간부문으로 分散될 경우 법집행의 공정성과 보편성이 위협받을 수 있으며, 공권력의 행사와 형벌집행은 사회적, 상징적인 의미가 지대하므로 개인이나 특정이익 단체에게 양도되어서는 안된다는 전통적인 사고가 존재하고 있는 것이다.⁶⁾ 그 중에서도 특히 교도소 업무는 국가가 담당하고 있는 주된 기능중의 하나이고, 영리를 목적으로 하는 민간기업이 담당할 여지가 전혀 없다고 인식되어져 왔었다.

그러나, 오늘날 사회가 개방화, 국제화 되어가면서 범죄자 처우에 관한 교정행정 서비스도 이러한 사회의 추세를 외면할 수만은 없게 되었다. 영국, 미국 등지에서는 재판전 조사과정, 교정행정영역에 영리목적의 민간기업의 참여가 이루어지고 있고 여러 가지 이유로 이러한 傾向은 날로 확

6) 李白哲, “矯導所 民營化의 理論과 實際”, 교정교화, 한국교정교화사업연구소, 1992, p.131.

대되고 있다.

우리나라에서도 이미 해방직후부터 篤志訪問委員制度로 시작한 외부민간인의 교정참여 활동과 석방된 자들을 위한 보호프로그램, 교도작업에의 민간기업의 다양한 참여 등 이미 우리 교정도 사회속의 矯正, 민간과의 협력체제가 갖추어진 矯正의 자리매김이 되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로 民營矯導所 처럼 교정의 전반적인 분야에 영리기업이 참여하는 제도는 아주 생소한 것이 현실이다.

우리나라는 지난 97년말 IMF관리체제를 맞게 된 이후 수용인원이 급증하여 적정한 수용인원인 56,500명을 훨씬 초과한 70,000여명 이상이 수용되는 상황까지 이르게 되었고, 여러 정치적·경제적·사회적인 이유로 民間의 참여를 허용하여 과밀수용문제를 해결하자는 主張이 설득력을 갖게 되었다.

우리나라의 경우 교정분야에의 民營矯導所 도입문제는 그 자체로서 정부, 특히 교정분야에 대한 개혁의 표본인 것처럼 인식하는 견해도 있으며, 일부 종교단체에서 민영교도소의 도입을 위해 자체 법안 마련 등 실무적인 준비를 하고 있기도 하다.⁷⁾ 이미 민영교도소의 도입문제의 거론 자체는 교정행정에 많은 영향을 끼치는 現在의 問題가 되어 있다.

美國에서는 수용자 식사, 의료처우, 수용자 이송 등의 민간참여가 이미 19세기에 시작되었다. 특히 시·군단위의 교정시설에서 수용자의 영양, 건강, 정신치료, 복지 등의 분야에서 정부보다 더 좋은 서비스를 제공할

7) '98년 한국기독교총연합회의 한국기독교교도소설립추진위원회(위원장:이종윤목사)는 자금마련 방안 수립, 가칭 사립교도소법안 마련 등의 준비와 공청회 개최, '98. 7.10.에는 법무부에 사립교도소 설립의 법적 허용가능성에 대한 의견조회를 한 바 있다. 이에 대해 법무부는 특정종교 신봉자만 수용하거나 특정종교인만을 공무원으로 채용하는 것은 위헌, 위법소지가 있어 불가능하며 일단 사립교도소의 허용에 관한 법이 마련되어야 한다는 의견을 제시한 바 있다.

수 있다는 민간기업의 효율성을 무기로 계속되어 왔다. 이러한 배경에서 10여년 전부터 民營矯導所 制度의 문제가 부각되고 있는 것은 파탄상태라고까지 보는 미국 교정행정에 대한 대안으로서의 의미가 크다.

그러나 우리나라의 경우는 미국의 배경과 다르며 근본적으로 영미법계의 국가와는 다른 법체제를 가지고 있고 일반 국민의 법감정도 다르며, 민간의 교정분야 경험이 거의 없다는 점에서 많은 반대가 있는 것이 사실이다.

民營矯導所 制度의 도입이 반드시 지금 운영하고 있는 政府의 矯正制度가 잘못되어서 이를 是正하기 위한 수단으로서 주장된다고 생각하지는 않는다. 오히려 그동안 국가의 영역이라고 단정지어져 온 분야에 民間이 참여할 수 있는 기회를 확대하여 과밀수용문제의 해결을 도모하고, 다양한 민간의 교정처우 기법을 도입하는 등 보다 나은 교정과 건설한 사회를 위한 방법의 하나로 민영교도소의 導入이 주장된다고 본다.

정부에 의한 그 동안의 교정행정에 민간기업 운영이라는 새로운 방식의 단순한 도입이 아니라 교정업무 전반, 교정환경의 모든 변수들에 영향을 끼치는 새로운 패러다임의 登場이라는 점에서 우리에게 민영교도소의 도입문제가 가지는 意味가 크다.

3. 研究의 目的과 範圍

그동안 민영교도소의 상대적 우수성은 끊임없이 주장되어 왔지만 최근까지는 이를 立證할 수 있는 국내의 자료나 논문이 많지 않은 것이 사실이다. 그러나 이제 미국에서의 民營矯導所 歷史도 15년이 되었고 토마스(Thomas) 교수⁸⁾의 말처럼 민영교도소의 분체는 미국에서는 '革命은 아

8) Professor, Leader of Private Prison Project in the University of Florida.

직도 진행중이지만 '實驗은 이제 끝났다'라는 평가가 가능할 정도로 분위기가 많이 변해 있다. 과연 민간이 정부보다 더 잘 운영할 수 있는가에 대한 판단을 과학적으로 할 수 있는 시점이 되었고, 사실상 외국에서는 많은 研究發表가 이어지고 있다.

민영교도소제도가 가지는 장점에 대한 여러 가지 가정과 주장이 사실인가라는 문제와 民營矯導所는 과연 어떻게 이런 일들을 가능하게 할 것인가라는 문제는 민영교도소 제도의 도입 이전에 研究되어야 한다. 따라서 민영교도소제도에 대한 미국등 외국의 실제 경험이 어떻게 分析評價되는지를 파악할 필요가 있다.

여기서는 개략적인 민영교도소의 외국실태를 기초로 하여 비용 및 교정처우의 질 등을 政府矯導所⁹⁾와 비교한 자료를 소개하려고 한다. 미국 이외의 여러 나라에서도 민영교도소를 운영하고 있고 각각의 民營矯導所마다 운영방법상의 차이가 있지만, 대체로 미국의 민간기업에 의한 진출이 확대되고 있고 따라서 미국의 영향을 많이 받고 있으므로, 주로 美國의 事例를 중심으로 紹介하면서 호주와 영국의 事例도 간략히 설명하고자 한다.

미국에서의 민영교도소 경험도 시점에 따라서는 아주 오래 전으로 거슬러 갈 수 있다. 그러나 오래 전의 미국 民營矯導所에 대한 시대적인 배경과 그 運營樣式이 최근 우리나라가 검토하는 그것과는 거리가 있으므로, 여기에서는 간단한 역사를 살펴보는 것으로 같음하고 1980년대 이후의 사례를 중심으로 敍述하고자 한다.

9) 국가 또는 정부가 운영하는 교도소를 지칭함에 있어 공공교도소, 공영교도소, 국영교도소, 주정부교도소 등 여러 가지 표현이 있으나, 여기서는 정부운영의 교도소라는 의미로 政府矯導所라 칭하고자 한다. 물론 정확히 말하면 구치소 부문도 포함되어야 옳다고 본다.

II. 矯正分野의 民營化 歷史

1. 矯導所 收容者의 賃貸事業

근대 관료주의 형태의 국가가 탄생되기 전에는 정부는 국민들에 충분한 공공서비스를 제공할 기본적인 行政能力이 缺如되어 있었다. 중앙정부에 대해 서비스를 확대하라는 사회의 요구는 정부능력의 결여에 따라 주로 자원단체나 민간도급업체에 의해 이행되었다. 소위 官僚制度가 성장하기 전까지는 교육, 소방, 도로, 그리고 刑事司法分野에 이르기까지 민간 부문에 의한 주도가 보편적이었던 것이다. 영국에서는 식민지의 상실과 미국대륙의 독립에 따라 流刑制度가 廢止되자 이에 따른 대안을 민간부문과의 협조에 의해 찾으려고 노력해 왔고 이러한 傾向이 그대로 미국에 전해졌다.

미국에서는 이미 1666년에 스테이플포드(Raymond Stapleford)라는 민간 사업가가 교도소를 신축하여 주고 그 대가로 담배 10,000파운드와 아울러 중신토록 그 시설과 노동력을 운영할 수 있는 契約을 메릴랜드 州 정부와 체결한적이 있었고, 1825년 켄터키주에서 수형자의 노동력을 민간기업인에게 임대하고 주정부가 임대사용료를 받는 賃貸制度가 발생하게 되었다.

이러한 수형자 임대제도는 19세기의 수형자관리의 수된 형태로 존속하였다. 이는 남북전쟁 이후 교정시설의 황폐와 자원의 결핍이 심했던 남부 지역에서 성행하였다. 19세기에 각주의 교도소는 자급자족하도록 되어 있었고, 많은 교도소에서 잉여가 남아 이를 주정부에게 까지 利益을 넘겨 주었다.

서부주에서도 행정능력과 세금수입의 한계를 넘는 서비스가 사회로부터 요구됨에 따라 民營化의 效率性이 재인식되어 네부라스카주, 켄사스

주, 오클라호마주, 오레곤주, 유타주, 캘리포니아주 등지에서 교정시설과 수형자 노동력을 임대하는 제도가 성행하였다. 당시의 교도소는 소장이 무한한 권한을 가지고 엄격한 규율과 질서하에 운영되었고, 체형이나 족쇄, 독거구금 등의 懲罰이 흔히 사용되었다.¹⁰⁾

또한 남북전쟁 당시 파괴된 교도소에 대체하여 수형자를 수용관리하기 위하여 조지아주에서는 민간기업체에 一時的으로 委任한 경우도 있었고, 1866년 미시시피주에서는 14년간의 賃貸契約을 실정하여 주립교도소를 민간기업이 운영하도록 하였으며, 텍사스 주의 헨츠빌교도소 역시 한때 민간에게 위임관리된 역사가 있다. 이러한 물품, 의료 등의 업무제공 등으로 대표되는 미국 교정의 民間部門의 關與는 오랜역사와 깊은 전통을 가지고 있는 것이다.¹¹⁾ 이러한 경험이 이후 수형자의 노동력을 이용하여 구금에 따른 정부의 경비를 절감하는 政策의 定着에 영향을 끼쳤다.

2. 民間參與 作業의 衰退

수형자에 대한 저임금, 학대 등 인권유린과 일반기업에 불공정한 경쟁이 문제되고 한편으로는 政府도 거대한 시설에서 수용관리할 수 있는 능력을 갖추게 된 이후 사라지게 되었다. 그 理由로는 첫째, 일반기업가 및 농부들이 단합하여 수형자의 저임금과 이에 따른 矯導作品의 低價格에서 비롯되는 불공정한 경쟁을 제한하는 法案을 통과시켰고, 둘째는 개혁론자들이 민간주도시설 및 임대제도에서의 열악한 조건을 비난하는 輿論을 동원하는데 성공하였으며, 셋째로는 현대적 의미의 거대한 관료주의형 국가가 탄생됨으로써 정부가 교도소와 같은 거내시설을 운영할 수 있는 능

10) 李白哲, 전계서, pp.140-142.

11) 鄭鳳輝, “刑務所 民營化論”, 『교정연구』 제2호, 한국교정학회, 1992, pp.311-314 참조.

력을 갖추게 된 것이다.

이러한 역사를 살펴보기 위해서는 다음과 같은 法律들의 등장에 대한 설명이 적절하다. 실업률의 상승등 최악의 경제적 상황을 맞이한 경제 대공황 시기에 州間 矯導所 生産品의 搬入禁止法(Hawes-Cooper Act, 1929년)이 제정되었다. 범죄자가 만드는 물건이 다른 주로 이동될 때에는 이를 받아들이는 주의 법률에 따라야 하도록 한 법인데 결과적으로 범죄자가 만든 물건의 판매를 제한하게 되었다.

또한 1만달러가 넘는 정부계약 공사에 수형자의 노동을 금지하는 왈시 힐리법(The Walsh-Healy Act, 1936년)이 制定되었고, 교도소 생산품을 주 경계선을 넘어가게 하는 경우에는 주법률에도 불구하고 연방법 위반으로 보는 쉘너스-애셔스트법(The Sumners-Ashurst Act, 1940년) 등이 제정되자 교도소의 범죄인들을 상대로 한 민간의 참여는 갈수록 쇠퇴할 수밖에 없었다.

1885년 당시에는 전체 수용자의 3/4이 생산노동에 투입되었고 대부분은 계약과 리스 제도로 민간에 勞動力을 주기도 하였으나, 약 50년 후 수용자의 44%만이 작업을 하게 되고 약 90%가 민간영역에서 일을 하기보다는 政府矯導所에서 일을 하게 되었다. 위에 언급한 일련의 법률들은 1979년경에 廢止되었다.

3. 民營矯導所의 再登場

미국에서의 20세기 후반 民營矯導所가 등장한 배경의 첫째는 교도소의 過密收容이다. 1980년대 초반부터 미국의 범죄증가가 두드러지고, 이에 대하여 정부도 強力한 對應(get-tough)으로 대처한 결과인 것인데 이에 대한 해설책은 교도소를 증설하는 것이었다. 그러나 때마침 이른바 쌍둥이 적자라는 어려운 미국경제 현실상 정부재정을 기대하기에는 역부족이었다.

사실 1970년대 후반이후 10여년 동안 미국의 연방 및 주립 교정시설

에 수용된 수용인원은 거의 두배 이상 增加하였다. 구금시설이 확충되지 않은 상황에서 1980년에서 1984년 사이 교정시설의 수용인원은 40%의 증가율을 나타냈으며 1985년에는 인구 1,000명당 2명 이상이 구금되는 현상을 보이기도 하였다. 수용인원의 폭발적인 증가현상은 이어져 1995년 말에는 연방 및 주립 교정시설에 수용된 인원이 1,023,572명에 달해 교정시설 한 개당 평균수용인원이 854명에 달하는 過密收容 현상을 보게 된 것이다.¹²⁾

한편 미국 사법부는 과밀수용 그 자체가 미국 修正憲法 제8조의 “잔인하고 비상식적인 刑罰의 禁止條項”에 해당되는 것으로 해석하여 州政府로 하여금 과밀수용을 해소하도록 명령하면서 준수하지 않을 경우에는 엄청난 벌금을 부과하거나, 아무리 큰 범죄를 지은 자라도 하급법원이 구금판결을 내릴 수 없도록 하였다. 州政府는 엄청난 지출을 감수하며 교도소를 짓거나, 사회의 시민안전을 위민한 채 가석방권한을 남발하기도 하였으나 과밀수용 현상이 개선되지는 않았다.

수용인구의 과밀화와 그에 따른 財政支出의 증가, 그리고 범질서에 관한 강력한 보수정책이 행형여건을 더욱 惡化시켰다. 교도소의 과밀화를 해결하는 최상의 방책인 교도소를 증설하기 위해서는 재정확보가 필요한데 미국에서는 일반적으로 채권을 발행하는 경우에 지역주민의 동의가 필요하여 다른 대안으로 최근 등장한 방법이 바로 民營矯導所이다.

III. 民營矯導所의 現實態

1. 民營矯導所의 再登場

미국에서의 민영교도소 등장은 미국 移民局인 INS가 1979년부터 강제

12) 南相誌, 『교정발전론』, 시사법률사, 1998, p.259.

추방대상인 不法滯留者들을 구금하는 시설을 민간에게 委託하는 데에서 힌트를 얻게 되었다.¹³⁾ INS는 민간이 정부보다 시설건축을 빨리 한다는 이유로 시작하여 1988년 말까지 7개의 민영시설에 800여명을 收容함으로써 전체 대상자의 1/3을 민간에 위탁하였다. 이 당시 형사사법 관련 민영시설의 대부분은 少年院과 불법입국자 구금시설이다. RCA의 펜실바니아주 주립소년원(State Training School), 에크트재단(Eckert Foundation)의 플로리다주 오케츠코비 소년원(Okeechobee School for Boys), 기타 Southwest Behavioral Systems의 샌티에고·덴버 등지의 不法入國者 拘禁施設 등이 그것이다.

1984년 테네시주의 Hamilton카운티와 CCA(Corrections Corporation of America)간의 계약이 체결되었고, 1985년 켄터키주와 US Corrections Corporation 사이의 계약이 체결되었으며, 플로리다 矯政局은 1985년 12월 BAY카운티와 CCA간의 계약을 承認하였다. 1986년 8월 뉴멕시코주 산타페 카운티도 유사한 계약을 체결하였다. 이후 民營矯導所에 대한 논쟁이 가열되었으나, 민영교도소 建築事業은 서서히 증가하여 왔다. 연방교정국이 애리조나주 Eloy에 있는 1000명 규모의 중간구금 교도소를 Concept社(켄터키주 부이스빌 소재)에 디자인, 건축, 운영을 위탁하는 계약을 체결한 것이 聯邦矯政局으로서는 최초이다. 또한 기존의 연방교도소를 민간위탁한 사례로는 1997년 7월 웨스턴 교정회사가 캘리포니아주 Taft의 연방교도소를 10년간 3억달러에 계약한 것으로서, 이는 연방정부가 민간기업에 聯邦矯導所의 運營을 처음으로 위탁한 것이다.

13) Douglas C. McDonald, "Public Imprisonment By Private Means", PRISON IN CONTEXT, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1994, p.29.

2. 民營矯導所 現況

(1) 民營矯導所 市場의 規模

일반적으로 矯導所를 민간기업이 건축할 때는 정부보다 약 20%의 비용을 절감할 수 있고, 교도소를 운영하는 費用은 약 5~15%가량 절약할 수 있다고 한다.¹⁴⁾ 이러한 교정사업의 경제성을 이유로 많은 기업들이 관심을 갖고 여기에 參與를 하고 있다.

民營矯導所의 契約運營은 꾸준히 증가하여 1993년 6월 30일 현재 20,698명의 성인수용자가 수용되어 전체 미국 수용자의 1.5%를 점유하던 것이 1999년 1월 현재에는 미국내 수용인원만 거의 5배 增加하였다. 민영교정시설은 1996년의 7억달러 시장에서 1997년말에는 10억달러 규모로 되어 매년 30-40%의 비율로 성장하고 있다고 한다.

민영교도소 市場의 전망에 대해서는 여러 견해가 있다. 1997년 12월 15일자 비즈니스위크誌(Business Week)에서 게일 드조지와 줄리아 플린은 矯導所 民營化의 경향은 향후 5년동안 25% 정도 더 증가할 것이라고 하였다.

한편, 1999년 3월 4일 인베스터스 비즈니스 데일리誌(Investor's Business Daily)에 따르면 구금산업이 성장하고 있으며, 매년 8% 증가하고 있는 수용자의 수가 현재 150만명에 달하고 있는데 이러한 추세라면 1,000명 수용규모의 시설이 每週 두 개씩 필요하다고 한다. 민간기업이 전체 수용자의 약 5%정도를 분담하고 있지만 계속 증가하고 있고,

14) Charles H. Logan and Bill W. McGriff, "Comparing Costs of Public and Private Prisons," Research in Action(Washington, DC: National Institute of Justice, 1989).

民營矯導所 産業은 연간 6억달러 규모인데 매년 30%씩 증가하고 있다. 민영교도소는 교도소 건축에 40%, 운영은 20% 정도 政府矯導所보다 값싼 費用으로 가능하다고 한다. 다른 나라에서도 민영교도소에 관한 관심이 높아져 가고 있으나 미국의 10개당 1개꼴로 증가하여 미국보다 그 증가속도가 느리다.

(2) 民間 矯正會社의 現況

플로리다 주립대학교에서 '99년 4월 發表한 자료¹⁵⁾는 상당히 정확한 최신의 정보를 제공하고 있다. 民間企業은 14개 회사가 조사되었으며 미국 내에는 약 12만명(88.4%)이 민영교도소에 수용되어 있고, 미국이외의 국가에는 약 1만 6천여명(11.6%)이 수용되어 전체적으로는 13만 5천여명이 수용되어 있는 것으로 나타났다. 이중에서 CCA가 미국내 시장의 56% 이상을 점유하고, 웨켄헛사는 21%의 시장을 점유하고 있어서 이들 두 회사가 전체 미국시장의 77%를 寡占하고 있다는 것을 알 수 있다.

CCA는 미국내에서 가장 큰 회사로서 1983년 테네시주 내쉬빌에 설립되어, 1988년까지만 해도 불과 전체 5,000명 정도를 수용하였으나 1996년 28,000여명의 수용인원을 관리하는 거대한 기업으로 성장하였다. 특히 비록 주의회가 거부하기를 했으나, 1985년 테네시주정부에 대하여 2억 5천만 달러에 州 全體의 교도소를 99년간 리스하겠다고 제안하여 그 당시 民營矯導所에 관한 미국의 관심을 한층 고조시킨 바 있다.

15) Charles W. Thomas(Director) & Dianne Bolinger(Project Assistant), University of Florida, Private Corrections Project), April 5, 1999: 웨이코헛사는 자료제출을 거부했으나 증언거래시장정보 등을 근거로 파악하였고 나머지 회사는 직접 제출한 자료임.

〈표 1〉

전세계 민간 교정회사의 현황

운영회사	미국내 수용인원	미국의 수용인원	총 수용인원	미국내시장 점유율	미국의시장 점유율	세계시장 점유율
Alternative Programs社	340	0	340	0.29%	없음	0.25%
Avalon Correctional Services社	350	0	350	0.29%	없음	0.26%
The Bobby Ross Group	464	0	464	0.39%	없음	0.34%
CiviGenics社	3,563	0	3,563	2.99%	없음	2.64%
Cornell Corrections社	6,638	0	6,638	5.57%	없음	4.92%
Correctional Services Corporation	6,891	0	6,891	5.78%	없음	5.11%
Correctional Systems社	272	0	272	0.23%	없음	0.20%
Corrections Corporation of America	67,272	2,244	69,516	56.45%	14.35%	51.56%
Group 4 Prison Services社	0	4,510	4,510	없음	28.84%	3.35%
The GRW Corporation	362	0	362	0.30%	없음	0.27%
Management & Training Corporation	7,465	0	7,465	6.26%	없음	5.54%
Maranatha Production Company	500	0	500	0.42%	없음	0.37%
Securicor Custodial Services社	0	800	800	없음	5.12%	0.59%
Wackenhut Corrections Corporation	25,061	8,086	33,147	21.03%	51.70%	24.59%
합 계	119,178	15,640	134,818	100.00%	100.00%	100.00%

1997년 9월 29일자 포춘(Fortune)誌에 따르면 CCA를 67번째로 고속 성장하는 기업으로 선정하였는데, 지난 3년 동안 주식평가액이 764%나 증가한 바 있다고 발표하기도 했다.

1999년 1월 현재에도 전 세계적으로 가장 많은 수용인원을 관리하고 있는 기업은 CCA로서 약 7만명을 수용하고 있으며, 웨컨헛社가 그 뒤를 이어 약 3만 3천명의 수용자를 관리하고 있다.

테네시주 머프리스보로에 있었던 Prior사는 이 방면의 선두주자중 하나였으나 최근赤字를 본 이후 成人矯導所 분야에서 손을 뗀 바 있다. 이 자료에는 나와 있지 않으나 CRSS Constructors社는 미국내 12개주에 걸쳐 10조 달러 상당의 교정시설을 건축하고 있는 대형 교정시설 건축과 관련한 전문회사이다.

민營矯導所에서 수용중인 人員도 미국만 약 12만명으로 늘어나 전체 수용자의 10%에 육박하고 있다. 미국 이외의 시장개척에는 웨컨헛社가 단연 돋보인다. 이 교정회사는 미국 이외의 시장에서 약 52%를 점유하여 선두를 차지하고 있고 Group 4社는 약 29%, CCA는 14%를 차지하여 이들 세 회사가 전체 미국 이외의 시장중 95%를 차지하고 있다.

현재 대부분의 민간 교정회사는 운영만 하고 있다. 교정시설 부지나 건축에 대한 비용부담은 정부가 부담하고 있거나 투자전문회사측에서 맡고 있는 事例가 많다. 1991년 13개의 민영교도소를 운영하던 CCA도 그 중에서 4개의 민영교도소만 직접 소유하였고 나머지는 운영만 하는 시설이었다.

(3) 美國의 민營矯導所 現況

미국내 민영교정시설의 現況을 보면 텍사스주가 43개의 시설을 보유하여 3만여명을 수용하고 있고 캘리포니아가 24개의 시설에 1만천여명의 수용자를 收容하고 있다. 이들 두 개 주의 최근 수용인원 증가가 가장 많

(표 2) 미국내 각주의 민영시설과 수용인원 현황¹⁶⁾

지 역	시설수	수용인원	지 역	시설수	수용인원
에리조나	6	6,860	미시시피	7	4,630
아칸소	2	1,200	미조리	2	660
캘리포니아	24	11,294	뉴멕시코	7	4,696
콜로라도	9	4,644	노스 캐롤라이나	2	2,112
플로리다	10	6,255	오하이오	2	2,256
조지아	5	6,418	오클라호마	8	9,702
캔사스	2	529	푸에르토리코	3	3,000
켄터키	4	2,631	텍사스	43	29,577
류지애나	2	2,948	테네시	6	7,326
콜럼비아 특구	1	866	뉴 욕	1	200
아이다호	1	1,250	펜실바니아	1	1,200
일리노이	1	220	로드아일랜드	1	302
인디애나	1	670	유 타	1	400
미시간	1	480	버지니아	1	1,500
미네소타	1	1,338	워싱턴	1	150
몬타나	1	512	뉴저지	1	300
네바다	1	500			

16) 각주 15. 참조.

있는데 이러한 현실이 그대로 民營矯導所의 적극적인 증설로 이어졌음을 볼 수 있다.

그 밖에 플로리다에서는 10개의 시설에서 6,255명이 수용되어 있고, 기타 오클라호마, 미시시피, 뉴멕시코, 테네시, 에리조나 지역이 민영교도소의 도입에 적극적인 것으로 보인다. 푸에르토리코와 콜럼비아 특구를 제외하면 미국내 31개의 주에서 민영교도소를 운영하고 있으며 시설 수는 전체 161개이다.

(4) 英國의 民營矯導所 現況

영국에서는 일찍이 1970년부터 護送業務와 같은 부분적인 刑事司法業務를 민간인에게 위탁하여 왔으나, 1985년경 Adam Smith 연구소와 McConville and Williams와 같은 연구단체가 民營矯導所 設立에 관한 제안을 하면서부터 본격화되었다고 볼 수 있다. 이후 의회와 학술단체의 이해와 협조로 1991년 刑事司法法(Criminal Justice Act)을 통과시켜 민영시설에 미결·기결수용자를 수용할 수 있도록 하였고, 동년 11월에 Group 4社와 북콘볼사이드의 Wolds구치소를 운영하는 계약을 체결하였다. 1992년에는 650명 수용규모의 Blakenhurst교도소를 CCA와 영국건설회사의 합작기업에 위탁하는 계약을 체결하였고, 1993년에는 Salford 교도소를 1000명 수용규모로 民間企業이 운영하도록 하고, 동년 영국 내 무성은 정부교도소인 스트레인지웨이즈 교도소의 운영을 민간위탁하기 위하여 입찰을 하도록 하였다. 1994년에는 미국의 WCC인 웨컨헛 교정회사가 컨소시엄 형태로 구성한 Premier Prisons社로 하여금 영국 정부와 계약을 맺어 건설한 미국식의 民營矯導所 돈카스터 교도소를 운영하게 하였다. 이 교도소는 5년간 6천 6백만 파운드에 계약되었다.

이후 영국 정부는 전체 교도소의 10%정도를 민영교도소화 한다는 계

획을 가지고 있으며, 1994년 개정된 영국의 형사사법법(Criminal Justice Act)은 '민營化(Privatization)'이라는 부정확한 용어보다는 契約管理¹⁷⁾이라는 용어를 사용하면서 계약관리에 관한 분명한 내용을 제시하고 있다. 이에 따르면 ① 政府矯導所와 동일한 수준의 감독 ② 민영교도소 직원에 대한 감독 ③ 민영교도소 운영자인 民間企業이 계약을 이행하지 못할 경우의 정부가 시설인수할 준비 ④ 폭동 등의 사태발생시 민영교도소와 정부와의 협조 및 지원 ⑤ 식원의 罷業을 위한 조직구성 금지 등 민영교도소의 운영에 대한 확고한 안전장치와 통제, 감독 등에 관한 규정을 두고 있다.

〈표 3〉 영국의 민영교도소 현황¹⁸⁾

민영교도소	개 청	민간기업	비 고
월즈교도소	1992	Group 4	'94년과 '95년 자료에 의하면 13-22%의 비용절감 기록
블레컨허스트 교도소	1993	UKDS	'95년과 '96년 자료에 의하면 11-17%의 비용절감
논캐스터교도소	1994	PPS	자료없음
버클리교도소	1995	Group 4	자료없음
알터코스교도소	1995	Group 4	10%의 비용절감을 계약함
파크교도소	1996	Sec/SA	자료없음
로우드햄그랜지	1996	PPS	14%의 비용절감을 계약함

모든 계약은 최초에는 5년간으로 되어 있으며, 최대 14년간 경쟁없이 계약기간을 延長할 수 있다. 월즈교도소와 블레컨허스트교도소는 각각 5

17) 앞의 각주 4.의 내용 참조.

18) 1997년 사모이프로 아래의 1999년 1월의 최신자료와는 차이가 있음. : 영국 내무성 교정국(Prison Services) 발간 연보, 1996.4-1997.3.

년과 3년간으로 계약이 연장되었다. DCMF의 계약으로 내무성 교정국은 교도소 부지에 대한 비용만 부담하고 民間企業들이 컨소시엄을 구성하여 계약으로 교도소를 운영하도록 한다. 이렇게 함으로써 위험부담을 줄이고 각 분야에서 적합한 민간기업이 담당할 수 있게 되었다.

(5) 기타 외국의 민營矯導所 現況

濠洲에서는 1989년 11월 미국의 CCA와 워달드社, 존홀란드社가 합작한 호주 CCA에 보달론의 교정시설을 운영하도록 계약한 것이 시초이다. 1992년에는 Wackenhut社와의 협력회사인 ACM이 아썬고리 구치소를 운영하게 되었으며, 1993년 3월엔 사우스오스트레일리아의 유니교도소가 ACM에 의하여 3번째의 민營矯導所로 운영되었다.

〈표 4〉 미국의 민영교정시설의 수와 수용인원 현황¹⁹⁾

국 가	호 주	영 국	스코틀랜드	남아공
시설 수	12	10	2	2
수용인원	4,659	6,761	1,300	3,000

1999년 1월 현재 호주에서는 12개의 시설에 4,659명의 수용자가 수용되어 있고 스코틀랜드를 포함한 英國에서는 12개의 시설에 8,061명이 수용되어 있으며 남아프리카 공화국에서도 2개의 시설에 3천명이 수용되어 있다.

미국·영국·호주 등 英語圈 國家에서 민영교도소가 발전되고 주류를 이루고 있는 것에 대하여 더글라스 맥도날드 교수는 민간의 矯正會社들이 非英語圈 國家市場을 공략하는 데에는 어려움이 있기 때문에 부분적

19) 각주 15. 참조.

으로는 言語障壁에서 기인한다고 한다.²⁰⁾

3. 醫療處遇 部門의 民間參與

1996년 12월 26일자 뉴욕타임즈에서 멜로디 피터슨(Melody Peterson)은 “州政府和 地方政府는 교도소 수용자 처우에 민간기업을 이용함으로써 수백만달러의 세금을 節約하고 있다”라고 하면서 지난 10년간 뉴저지의 교도소 의료비용이 500% 증가한 이후, 주지사인 크리스틴 토드 휘트단은 교도소의 간호 및 의료인력을 解雇하고 민간기업에 주내의 2만 6천여명의 의료보호를 맡김으로써 시행 첫해에 1,400만달러를 節約했다고 보도했다. 뉴욕시 관계자는 12만 8천명의 수용자에게 의료서비스를 제공할 사상 최대의 의료관리 계약을 성사시키기 위해 의료전문회사와 협상하고 있으며, 전문가들은 이러한 방식으로 의료처우를 받는 수용자의 수가 매년 20%씩 증가하고 있다고 한다. 矯正醫療서비스(Correctional Medical Services)라는 미국내 최대 관련기업은 28개주의 교정시설과 계약하여 16만 2천여명의 수용자를 관리하고 있는데 이는 1992년에 비하면 두배로 늘어난 수치이다. 전문가들은 민간 의료기업이 1994년 26만 1천여명의 수용자에 대한 서비스를 제공하던 것이 현재는 약 37만명으로 확대되었다고 분석하고 있다. 정부는 수용자 의료보호에 30억달러 이상을 支出하고 있다.

IV. 民營矯導所의 事例分析

1. 概要

민간과 정부의 會計制度는 운영방법과 산출방법이 서로 달라 단편적으

20) Douglas C. McDonald, "Public Imprisonment By Private Means". PRISON IN CONTEXT, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1994, p.36.

로 비교하기가 어렵다. 특히 민간의 會計는 이윤추구에 목적이 있지만 정부의 회계는 지출이 적정하게 되도록 조정하고 부정 또는 부당한 지출을 방지하는데 그 目的이 있다. 또한 공공서비스인 교정업무를 회계산출방식으로 比較分析하는 것도 잘못일 수 있다. 그러나 정부교도소와 민영교도소의 운영비용을 비교하기 위한 노력은 민영교도소의 贊反論爭 만큼이나 진지하게 진행되어 왔고, 상당히 객관적인 결과가 도출되기도 하였다. 교도소의 運營費用에 영향을 끼치는 요소로는 시설디자인, 시설운영의 효율성, 시설의 노후정도, 緩和拘禁 또는 嚴正警備施設등 구금수준, 교도작업의 운영여부 등이며, 이러한 요소들이 검토되어야 함은 물론이다.

民營矯導所의 批判論者인 하바드대학 교수 존 도나휴는 民營矯導所의 비용절감은 매우 제한적이라고 한다. 拘禁은 단순하고 기본적인 관리업무로서 效率性 側面에서 개선의 여지가 거의 없는 분야라는 것이다.²¹⁾

역시 민영교도소 批判論者인 토마스 교수에 따르면 민영교도소는 서비스의 질을 낮추는 방법으로 비용절감을 한다고 한다. 즉 운영비용 절감은 음식의 質을 낮추거나 양을 줄이고 교화프로그램의 수 축소, 노동에 대한 임금의 삭감, 職業訓練의 축소를 의미한다는 것이다.²²⁾

미국의 州政府에 따라서는 民營矯導所를 許可하면서 최소한의 비용절감을 명시적으로 要求하고 있다. 즉 텍사스주는 10%, 플로리다는 7%, 테네시주는 적어도 정부보다 더 적은 비용으로 정부와 비슷한 수준의 서비스 또는 같은 費用으로 정부보다 더 나은 서비스를 제공할 것을 요구하

21) John D. Donahue, Prisons for Profit: Public Justice, Private Interests (Washington, DC: Economic Policy Institute, 1988), p.4.

22) Fern Shen, "Investors Hope to Spring Profit from Private Prisons," Hartford Courant, April 1, 1984(여기서 Houston ACLU의 변호사 Steffan Presser는 민영교도소가 이익을 내기도 비용을 절감하기도 불가능하다고 함).

고 있다. 테네시주 Select Oversight Committee의 研究에 따르면 계약으로 인하여 사실상 더 낮은 비용으로 더 높은 서비스를 제공하고 있다고 한다.²³⁾ 테네시주 해밀턴 카운티의 事例에 따르면 비용절감이 해마다 5-15%에 이른다고 하였다.²⁴⁾

1991년 이후 그동안 민영교도소에 대한 評價가 여러 가지 방법으로 실시되었다. 개략적으로 살펴보면, 캘리포니아와 테네시주, 와싱턴주는 운영비용과 서비스의 質을 비교분석 하였고, 텍사스주는 운영비용만을 분석, 뉴멕시코는 서비스의 質만을 분석하였다. 캔터키주와 뉴멕시코주는 민營矯導所에 대하여 긍정적인 立場이라고 볼 수 있다. 그러나 플로리다의 키 웨스트(Key West)카운티 등은 계약기간 등과 관련하여 민간기업과 다른 입장으로 마찰을 빚고 있기도 한다. 아래에서는 이러한 사례분석에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 플로리다의 事例分析

(1) 再犯率 比較分析²⁵⁾

1999년 현재 플로리다에는 10개의 민영교정시설에 6,255명의 수용자가 있으나, 이 재범을 조사는 그 이전인 1988년 1월 플로리다 주립대학교의 란자 교수와 카렌 F. 파커 교수가 석방후 12개월간의 出所者 조사

23) Charles W. Thomas, Testimony Regarding Correctional Privatization before the Subcommittee on Crime of the House Committee on the Judiciary (Washington, DC, June 8, 1995), p.20, pp.10-16.

24) Charles Thomas and Charles Logan, "The Development, Present Status, and Future Potential of Correctional Privatization in America," (March 1990), pp.26-27.

25) Lonn Lanza-Kaduce, J.D., Ph.D. & Karen F. Parker, Ph.D., Private Corrections Project, University of Florida, 1998.1.

를 통해 분석한 것이다.

두 교수는 첫째, 플로리다 政府矯導所와 민營矯導所로부터 석방된 자의 재범율 사이에 統計學上 의미있는 차이가 있는가, 둘째 재범율을 줄이기 위한 교화프로그램에의 참여 또는 수료와 재범율 사이에 의미있는 통계상의 차이가 있는가 라는 점을 분석하였다.

플로리다주는 1986년 플로리다주법 85-340장의 통과로 민영교정시설의 운영이 가능하게 되었고 바로 그해 베이 카운티가 CCA와의 계약으로 베이카운티 矯導所를 운영하도록 하게 되었다. 1993년에는 플로리다주법 93-406장으로 矯正民營化委員會(Correctional Privatization Commission)를 창설하여 민營矯導所 建築 및 運營에 관한 사무를 처리하도록 하였다.

CPC는 두 개의 시설당 한명의 현장 감독자를 파견하였는데, 매월 보고서 제출하게 하였다. 감독자는 계약이행 여부, 미국교정협회(ACA)의 기준 준수여부 등을 監督하였다. 주교정국이 승인한 가드스탠 교도소는 지역의 감독자가 감독하게 하고 CPC에 의하여 고용된 독립적인 감독자로 하여금 현장방문 감독을 3달마다 시행하도록 하였다.

이 연구결과는 바로 Correctional Privatization Commission이 주 의회에 제출하는 報告書이다. 이 분석은 플로리다에서 운영되고 있는 민營矯導所중에서 750명 규모로 CCA(Correctional Privatization of America)에서 운영하는 베이(Bay) 교도소와 역시 750명 규모로 웨켄헛 교정회사에서 운영하는 무어 헤이븐(Moore Haven)교도소 등 두 곳의 자료를 기초로 再犯率 比較에 초점을 맞추었다.

두 민營矯導所는 1995년 중반에 수용관리 업무를 개시하였으므로 이 결과는 짧은 기간을 대상으로 한 분석이다. 전체적으로 보면 민영교도소의 출소자들이 정부교도소 출소자보다 낮은 재범율을 보이고 있다. 민營

<표 5>

1996년 현재 승인된 민영 교정시설^{26) 27)}

계약사	시설용도	수용인원	이름 또는 소재지	민간기업명
주교정국	성인용	768	Gadsden CI*	US Correction
CPC	성인용	750	Moor Haven CF*	웨컨헛社
CPC	성인용	750	Bay CF*	CCA
CPC	성인용	1,318	South Bay	웨컨헛社
CPC	소년용	350	Columbia	CCA
CPC	소년용	350	Polk	Correctional Services Cop.
CPC	소년용	350	Palm Beach	Correctional Services Cop.
합 계		4,636		

矯導所의 경우 17%, 정부교도소는 24%의 출소자가 재범을 한 것이다. 체포된 자의 수를 비교하여 보면 민영교도소는 10%, 政府矯導所는 19%가 다시 1년만에 체포되었다. 출소 후 다시 새로운 범죄로 재범을 하여 형벌을 선고받은 수는 민營矯導所가 4.5%로서 정부교도소의 6-10% 보다 낮은 결과를 나타내고 있으며, 교정시설에 再入所하는 비율은 민영교도소 출소자가 10%, 政府矯導所 出所者가 14%의 재입소하였다. 출소자의 재범내용을 분석한 결과로는 政府矯導所의 출소자가 민영교도소의 출소자 보다 중대한 범죄를 저지른다고 보고하고 있다.

다만 이 연구에서 아쉽다고 분석한 점은 민영교도소 출소자의 약 37%가 이송이나 출소 등의 사유로 인하여 교정교화프로그램을 제대로 마치지 못한다는 점이다. 교화프로그램을 마치지 못한 출소자의 약 40%가 재범을 하였다라는 결과가 민營矯導所의 再犯防止 프로그램의 성과를 반증

26) Florida Corrections Commission supplemental report, Bonding for State Prisons, April 1996.

27) * 표시된 것은 1996년 현재 운영중인 시설임. 1999년 현재 현황은 표2 참조.

하는 논거로 사용되었다.

(2) 費用分析

위의 연구결과와는 다르게 1996년과 1997년 회계연도에 플로리다주 矯政局이 행한 비용분석에서는 상당히 부정적인 결과가 나왔다.

Moore Haven교도소와 Bay교도소 등을 대상으로 州政府矯導所와 비교한 연구에서 州政府矯導所는 하루 수용자 1인당 평균비용이 43.79 달러인데 비하여 민營矯導所에서는 45.05달러에서 47.57달러의 비용이 든다고 보고하고, 州政府 여자수용시설인 Jefferson교도소가 48.59달러인데 비하여 여자 민營矯導所인 Gadsden 교도소가 50.37달러의 비용이 소요된다고 하였다.

플로리다 矯政局이 주장하는 바에 따르면, 민營矯導所의 비용을 분석할 때 고려해야 할 調停費用의 내용은 다음과 같다. 우선, 민영교도소의 수용자들이 응급치료 이외에 일정수준 이상의 入院費(수용자 1인당 1회 입원시 7500달러) 등은 수용자 본인의 비용부담이고, 둘째는 민영교도소에 배치된 주교정국 分類擔當 職員들에 대한 비용을 州政府가 부담하는 점, 셋째, 민간기업이 사실상 부담하지 않는 세금과 수용자 복지관련 신탁기금 등, 넷째, 수행자 교육과 마약치료 등의 義務를 제대로 수행하지 않음으로써 부담하지 않는 비용 등이다. 이러한 조정비용, 즉 다른 기관으로부터 받은 間接費用, 의료비 추가비용, 교육 프로그램 비용, 약물남용 치료 프로그램 등을 감안하여 조정한 이후의 결과는 더욱 그 차이를 높여주었다. 州政府矯導所가 43.14달러인데 비하여 무어헤이븐교도소는 49.16달러, 베이교도소는 48.04달러였고, 정부교도소인 제퍼슨 교도소가 48.59달러인데 비하여 가드스덴교도소는 50.37달러로 나타났다.

結論的으로 민영여자교도소인 가드스덴교도소는 비교대상이 되는 주정부교도소 보다 3%이상 비용이 많이 들며, 장단기 수용자를 수용하고 있

는 무어헤이븐 및 베이 民營矯導所는 州政府矯導所 보다 10~12% 이상 비용이 많이 든다.

플로리다 교정민영화위원회(CPC)가 民營矯導所의 비용절감을 주장하는데 반해 州政府 矯政局의 연구결과는 반대의 주장을 하고 있는 것이다. 또한 제3자인 정부책임 및 계획정책분석실(OPPAGA)로 하여금 분석케 한 연구결과에서도 1996년과 1997년 회계연도의 무어헤이븐 및 베이교도소는 법이 정한 7%의 비용절감을 수행하지 못했다고 한다.

1996년 8월의 미국 監査院에서의 보고에서도 民營矯導所들이 政府矯導所보다 비용이 효율적이거나 質적으로 우수한 서비스를 제공하였다는 주장을 뒷받침할 證據는 없다고 하였다.

이 보고서에서 플로리다주 矯政局은 CPC에 대하여 부정적인 시각을 그대로 나타내고 있는데, 우선 정부기능의 부적절한 분리로 행정업무의 공조 체계가 잘 이루어지지 않는다고 불만을 표시한다. 플로리다 주법령에서 주 교정국이 주도적인 역할을 할 것을 규정하고 있음에도 CPC가 이를 무시하고 있으며, 模範受刑者만을 수용하려는 CPC의 자세를 批判하기도 한다.

3. 텍사스주의 事例分析

(1) 費用分析

텍사스주는 1987년에 民營矯導所 制度를 도입하였다. 제70회 州議會는 텍사스주 刑事司法局(Department of Criminal Justice)에 민영교도소에 관한 재정, 건축, 운영을 허가하는 권한을 주면서 처우가 법적인 수준을 갖추어야 하고 서비스를 정부보다 더 적은 비용으로 제공할 것을 요구하는 기준을 制定하였다.²⁸⁾ 法的인 基準에는 ① 민영교도소 하나의 시

28) S. B. 251, 70th Legislature, Regular Session, 1987.

실당 하루에 수용되는 인원은 최대 500명일 것 ② 완화구금 또는 중간구금 대상의 수용자만 수용할 것 ③ 연방헌법 기준과 법원의 명령을 준수할 수 있을 것 ④ 민영교도소가 美國矯正協會(American Correctional Association)로부터의 承認을 유지할 것 ⑤ 텍사스주 형사사법국의 현지 감독을 받을 것 등이 있다.²⁹⁾

주의회는 民營矯導所의 準備를 위하여 1988-1989회계년도 2년 동안 3천만 달러를 텍사스주 형사사법국에 승인하면서 전체 계약이 2,000명 수용규모로 제한되도록 하였다. 민영교도소는 사회에 곧 出所할 수용자를 위한 프로그램을 갖춘 석방전 센터로 건축될 것을 요구하였다.

이에 따라 刑事司法局은 CCA와 웨컨헛社 두 개 회사로 하여금 각각 두 개의 시설, 총 4개의 시설을 Kyle, Bridgeport, Cleveland, Venus에서 운영하기로 결정하였다. 1989년 6월과 8월 드디어 형기가 2년 이하인 수용자를 수용하게 되었는데, 전체 약 75%가 완화구금 대상의 수용자로서 석방전 처우프로그램에 참여하게 되었다.³⁰⁾

州議會는 州政府가 민영교도소 계약을 하는 경우에는 政府矯導所 보다 적어도 10% 이상의 비용절감을 계약의 조건으로 하였다. 주의회는 the Sunset Advisory Commission으로 하여금 ① 民營矯導所 계약으로 인한 모든 비용 ② 州政府가 民營矯導所와 비슷한 시설은 운영하는데 드는 모든 비용 등과 관련한 비용분석을 하게 하였다. 동 위원회는 1990년 8월 31일 민영교도소가 정부교도소보다 10% 이하의 비용으로 운영되고 있고, 세금 등 모든 비용을 고려한 運營費用으로 비교해 보아도 14% 이

29) Sunset Advisory Commission (SAC), Recommendations to the Governor of Texas and Members of the Seventy-Second Legislature, (Austin, Texas, March 1990), p.1.

30) Texas Department of Criminal Justice Institutional Division, 1990, Fiscal Year Statistics Report, (Huntsville, Texas, 1990), p.1.3.

하의 비용으로 운영된다고 보고한 바 있다.

정부교도소의 1인당 收容費用은 작게는 1,225명 수용시설의 32.35달러(Pack II 교도소)에서 여자교도소의 61.08달러(Mountain View 교도소, 616명 수용)에 이르기까지 多樣하다. 또한 정신질환자 수용교도소(Skyview 교도소, 517명 수용)의 비용은 99.82달러이고 矯導所病院(Hospital, 108명 수용)은 237.68달러이다.

民營矯導所의 비용은 1인당 하루평균 35.24달러인데, 감가상각비 등 부채부분을 제외하면 운영비용은 29.25달러에 불과하다. 텍사스주의 여러 가지 수용규모를 가진 교도소를 정부측과 민간측으로 나누어 분류한 자료를 보면, 2,250명 收容規模의 시설에서의 운영비용은 평균 43.43달러이고 1,000명 규모는 33.55달러이다.³¹⁾

(표 6) 정부교도소와 민영교도소의 수용규모별 1인당 비용비교³²⁾

수용규모	政府矯導所	民營矯導所
500명 수용규모	36.70달러에서 37.13달러	30.62달러
1,000명 수용규모	33.55달러	30.62달러
2,250명 수용규모	43.43달러	30.62달러

州議會의 현재 입장은 주 교정당국이 민영교도소와의 契約을 지속적으로 추진할 것을 권고하면서 1,000명 수용규모의 시설로 확대하도록 하고 있다. 정부운영교도소와 民營矯導所의 混合의인 運營은 새로운 프로그램의 시행과 성공에 크게 도움이 된다는 것이다.³³⁾ 또한 민영교도소를 기준

31) Texas Department of Criminal Justice and Texas Performance Review.
 32) Texas Performance Review and Sunset Advisory Commission의 자료.
 33) The Privatization Council, Partnership Focus, "Use of Private Correctional Services," (March 1991), p. 14.

의 政府矯導所의 근처에 설립하는 것이 따로 떨어진 곳에 설립하는 것보다 비용절감 효과가 더 크다고 하면서 그 理由로는 여러 지원이 인근교도소로부터 쉬워지고 동일한 사업을 시행하는 경우에는 所要費用을 줄일 수 있는 협조체제가 가능하기 때문이라고 하였다.

(2) 處遇의 質 分析

164명의 수용자에 대한 설문조사가 텍사스의 3개 민영교도소에서 행해졌다. 設問調査는 Charles Logan에 의해 실시되었는데 보안, 안전, 의료처우, 교육, 미약범처우프로그램, 직원처우, 훈련, 생활조건, 기타 활동 등에 관한 것이었다.

수용자들은 모두 정부운영교도소에서 服役한 경험이 있어서 민영교도소를 비교할 수 있는 자들이었다. 수용자들은 수용분위기, 직원처우, 안전, 청결도, 레크리에이션, 접견, 교육과 미약범처우프로그램 등에서는 民營矯導所가 우수하다고 평가했다. 그러나 식사의 양은 州政府 矯導所가 나은 것으로 평가하면서 정보전달, 식사의 질, 우편서비스, 훈련과 작업의 기회 등에서는 비슷한 수준으로 評價했다.³⁴⁾

4. 뉴멕시코주의 事例分析³⁵⁾

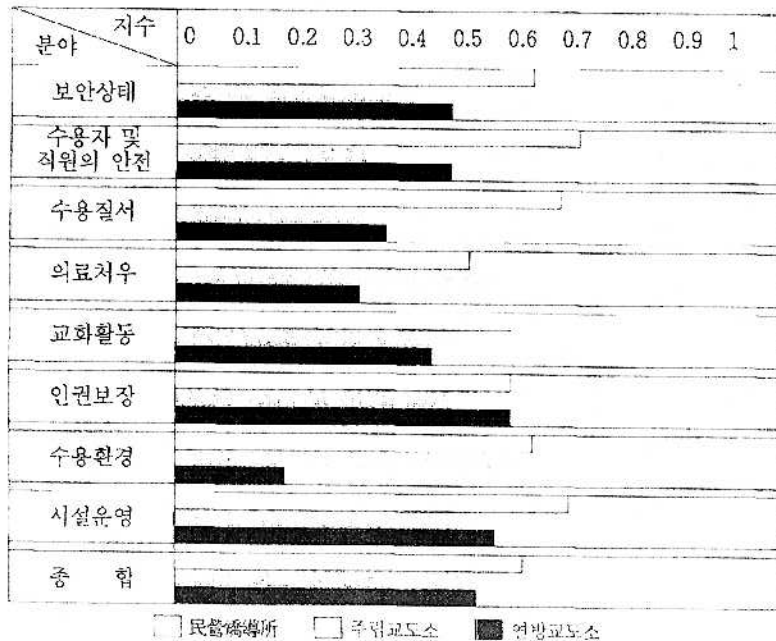
뉴멕시코주에서는 1984년부터 여자수용자를 뉴멕시코주 그랜트 지방의 西뉴멕시코 교도소(Western New Mexico Correctional Facility, WNMCF)에 수용하여 왔었다. 1988년 7월에 뉴멕시코주는 200명 규모의 여자교도소에 대한 디자인, 부지선정, 재정, 건축, 운영할 것을 내용으

34) Data from a survey conducted by the Texas Performance Review on April 17, 24, and 30.
 35) National Institute of Justice, Bureau of Prisons, National Institute of Corrections에 의해 자금지원을 받아 1991년에 시행됨.

로 하는 계약을 CCA와 체결하여, 1989년 6월 5일에 WNMCF의 전체 여자수용지를 신설한 民營矯導所인 CCA-뉴멕시코 女子矯導所로 이송했다.

1991년 뉴멕시코주에서는 민영교도소의 운영이 聯邦政府나 州政府矯導所의 비교하여 어떠한가를 分析하기 위하여 민영교도소는 1989년 6월부터 11월까지, 州政府矯導所는 1988년 6월부터 11월까지, 연방교도소는 앨더슨(Alderson)에 있는 연방 여자교도소를 1988년 5월부터 6개월간 실시하였다. 시설은 民營矯導所가 새 건물이었고, 州政府矯導所는 4년, 연방교도소는 60년 된 시설이었다. 수용인원은 民營矯導所가 170명, 州政府 교도소가 143명, 연방교도소가 814명이었다. 州政府矯導所 및 民營矯導所에 대하여 8가지 분야의 333개의 항목이 사용되었고, 그 중

〈표 7〉 연방교도소, 주립교도소, 민영교도소에 대한 설문조사 결과



131개의 항목은 聯邦政府의 矯導所에도 이용되었다. 연구결과를 보면 1점을 만점으로 보았을 때 民營矯導所가 전반적으로 우수했는데, 의료처우는 州政府가 우수했고 인권 등 권리보장 부분은 연방과 민영교도소가 동일한 점수를 받았다. 전반적으로 볼 때 州政府矯導所가 두 번째로 높은 점수를 받았다.

5. 루이지애나주의 事例分析

루이지애나 주립대학교의 William G. Archambeault 교수와 Donald R. Deis, Jr 교수는 1996년 12월 루이지애나주에 있는 주립교도소 Avoyelles교도소와 두 곳의 民營矯導所인 Allen교도소와 Winn교도소를 종합적으로 비교 분석하여 발표하였다.

1989년에 개칭한 Avoyelles교도소의 수용인원은 1,474명이다. Allen교도소는 웨컨헨사와의 계약으로, Winn교도소는 CCA와의 계약으로 1990년 개칭하여 최대 1,474명을 수용할 수 있는 施設이다.

결론을 요약해 보면 도주사건의 예방 등을 통한 시민의 안전보호에서는 정부교도소인 Avoyelles가 가장 우수했으나 수용자간 폭행·직원에 대한 폭행·총기사고 등의 발생건수도 Avoyelles가 가장 많았다. 수용자의 處遇에 대한 불만제기 건수는 Allen이 가장 많았고 Winn은 교육 프로그램, 처우향상을 위한 노력등의 분야에서 우수했다. 즉 민영교도소이나 정부교도소이나에 따른 차이라기 보다는 각 사안별로 각 교도소의 특성에 따른 차이를 보여주고 있다.

6. 其他의 事例分析

다른 州에서도 民營矯導所에 관한 연구가 실시되었는데, 첫째는 미국 변호사협회 재단의 연구원인 Samuel J. Brakel이 수행한 테네시주 해밀

던 카운티의 실버데일 행형농장에서의 수용자 연구이다. 그는 구금상대와 교화프로그램, 처우, 적정절차와 외부사회와의 교통 등을 연구하였는데 민영교도소의 시설개선과 보존상태, 청결도, 직원의 능력, 작업성취도, 종교 및 일반상담, 고충처리, 진화 등 동선, 외부사회와의 접촉 등을 정부운영교도소 보다 높이 評價하였고, 안전, 보안, 분류, 의료처우, 식사, 교육, 훈련, 법적절차 등의 분야에서는 긍정 또는 부정의 평가를 하여 비슷한 評價를 하였으며, 레크리에이션과 석방절차 등은 부정적인 평가를 하였다.³⁶⁾

美國 法務研究院(the National Institute of Justice)에 의해 支援되고 都市研究院(the Urban Institute)에 의해 실시된 研究에서는 켄터키주의 완화구금 성인교도소와 매사추세츠주의 소년교도소에 대하여 각각 민영교도소와 정부운영교도소를 비교하였는데, 켄터키주에서는 差異보다는 비슷한 점이 많이 나타났으나 보다 민영시설을 선호하였고, 매사추세츠주에서는 켄터키주보다도 더 민영교도소를 선호함을 보여주고 있다.³⁷⁾

이러한 서비스의 질 측면을 연구한 연구결과를 보면 상당히 민영교도소에 대하여 긍정적이다. 비행 청소년에 대한 민간운영 시설의 직업훈련 학교에 대한 수용자의 평가에서는 36개의 肯定的인 結果와 22개의 否定的인 結果가 도출되었고,³⁸⁾ 테네시주의 한 민영교도소에 대한 설문조사에서 수용자중 49%가 긍정적이었고 21%가 중간적인 입장, 30%가 부정적이었다. 그러나 政府矯導所 경험이 있는 수용자의 대부분은 긍정적인

평가를 하였다.³⁹⁾ 매사추세츠의 민영 소년교정시설과 켄터키주 民營矯導所를 政府矯導所와 비교 분석한 연구에서는 대부분의 사항에 대하여 민영시설이 다소 이점이 있다고 평가되었는데, 직원과 수용자 모두 민영교도소의 서비스와 프로그램이 다소 우수하다는 평가를 하고, 도주율도 낮으며, 수용자에 의한 사고도 적게 발생했고, 직원과 수용자 모두 心理的으로 더 안정된 상태였다고 한다.⁴⁰⁾

7. 事例分析 餘論

일부 民營矯導所들은 계약으로 美國矯正協會(American Correctional Association)의 처우기준에 맞출 것을 요구받고 있다. 연방교정국과 플로리다 등 몇몇 주를 제외하고 정부운영교도소에는 이러한 요구가 행해지지 않고 있으나, 미국 矯正協會의 承認이 바로 서비스의 질을 보장하는 것은 아닐지라도 民營矯導所가 높은 수준의 처우기준에 맞출 것이 예상되며 그 승인이 바로 그들이 그렇게 하고 있다는 하나의 證據가 될 것이다.

한편 간접적인 증거들로서는 일정기간이 지난 후 계약이 바람직한 방향으로 개정되고 있고, 州政府의 잘못된 운영으로 法院에 의해 改善命令을 받은 州政府는 있어도 민영교도소에 의해 초래된 수용환경의 악화를 개선하라는 法院의 指示를 받은 事例는 하나도 없다는 것이다.⁴¹⁾

36) Charles Thomas and Charles Logan, *ibid.*, pp.20-21.

37) Charles Thomas and Charles Logan, *ibid.*, pp.21-23.

38) American Correctional Association, Private Sector Operation of a Correctional Institution(Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, National Institute of Corrections, April, 1985).

39) Samuel Jan Brakel, "Prison Management, Private Enterprise Style: The Inmates' Evaluation," *The New England Journal on Criminal and Civil Confinement* 14(1988: 2): 175-244.

40) Samuel Jan Brakel, "Prison Management, Private Enterprise Style: The Inmates' Evaluation," *The New England Journal on Criminal and Civil Confinement* 14(1988: 2): 175-244.

41) Thomas, Testimony, 전제논문, pp.16-20.

특성 民營矯導所가 정부보다 더 많은 비용이 든다거나 만족스럽지 못 한 경우에는 계약을 取消하거나 中止시킬 수 있다. 그러나 경험상 이렇게 계약을 변경하거나 취소시키는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.⁴²⁾

민영교도소에서 暴動이나 罷業이 발생하면 어떻게 할 것인가?라는 것도 민영교도소에 대한 反對論者들의 단골 질문이다. 民營矯導所의 직원들에게 罷業할 권리가 있어야 하는 것이 논란이 있는 문제이지만, 民營矯導所의 직원은 파업으로 인한 계약파기로 실직자가 될 것을 더 염려하기 때문에 그리 걱정할 정도는 아니라고 한다. 다만 수용자의 지속적인 구금비용이 매우 중요한 사안이므로 민영교도소 계약에는 파업과 폭동, 파산과 같은 비상사태에 관한 언급이 必須的이다.

민영교도소 반대론자들은 민간기업이 낮은 입찰가로 계약을 따내어 오히려 정부가 民間企業에 의존하게 될 것이라고 말한다. 또한 민간기업이 경제적인 상황이 악화되어 부도가 나는 경우, 수용자를 아무런 대책없이 정부에 맡겨버리는 결과를 초래한다는 것이다.

민영교도소 市場에는 적은 자본으로도 진입할 수가 있다. 특히 구금정도가 약한 수용시설의 하나 정도는 작은 기업도 參與할 수가 있는 것이다. CCA는 350명 수용규모의 교도소를 부지를 선정하여 건축하고 개청하는 데에 7개월안에 5백만 달러만 가지고 이루어 내었고, 2명에 의해 1.9백만 달러로 설립된 US 교정회사(US Corrections Corporation)는 695,000 달러에 민영교도소를 구입하여 운영하기도 하였다.⁴³⁾ 入札價 등

42) Robert Behn, "The False Dawn of the Sunset Laws," *The Public Interest* 49 (Fall 1977): 103-118.

43) Charles H. Logan and Bill W. McGriff, "Comparing Costs of Public and Private Prisons," *Research in Action* (Washington, DC: National Institute of Justice, 1989). p.227.

으로 인하여 교정이 시장의존적이 된다는 논리는 정부가 스스로 운영할 때도 마찬가지로 문제가 있는 것이어서 民營矯導所의 문제점은 아니라고 볼 수 있다.

V. 結 論

코네티컷 주립대학교의 로간 교수⁴⁴⁾는 矯導所의 目的은 수용자의 구금을 확대하고 안전하게 하며 秩序가 있어야 하고, 건강한 상태를 유지해야 하며, 무엇인가 하도록 만들어 바쁘게 해야 하되, 公正하여야 하고, 부당한 처우를 해서는 안되며 가능한 효율성을 가져야 한다고 말하고 있다.

현재 美國을 비롯한 外國의 민영교도소 운영규모는 전체 수용자에 비하면 극히 일부분을 차지하고 있는 수준이다. 그러나 數的으로는 적지만 民營矯導所는 그 이상의 영향을 全體 社會에 끼치고 있다. 또한 다른 교정분야에 경쟁을 촉발하여 민간 부문이든 공공부문이든 제3섹터이든 간에 교정에 대한 서비스의 질을 더 높이고 費用을 낮추는 요인이 되고 있다. 사실상 대체로 지금까지의 外國의 民營矯導所는 政府矯導所보다 낮은 비용으로 더 나은 서비스를 제공하고 있는 것으로 평가된다.

정부로부터 비용지급을 받고 監督을 받아야 하는 민영교도소는 生來的으로 정부 依存的이 될 수 있으며 우리나라에서의 民營矯導所 운영은 실패할 수도 있다. 또한 예측하지 못한 意外的 사태가 발생할 수도 있다. 여러 가지 外國의 사례도 아직은 정확한 분석이라는 확신이 없고 또한 우리 현실에 그대로 接木할 수도 없다.

44) Charles H. Logan, Professor of Sociology, University of Connecticut.

이러한 시점에 우리가 民營矯導所 制度를 도입하려는 것은 既存의 矯 正行政 體制에 색다른 형태의 교도소가 새로 생기는 것만을 의미하지는 않는다. 民營矯導所제도의 도입은 일단 현재의 교정의 위기를 극복하면서 변화와 개혁을 추진하려는 試金石으로 인식되면서 결과적으로는 전체 교정의 역량을 확대시키게 될 것이다. 즉 교정행정의 큰 틀을 다시 짜는 교정패러다임의 재구성을 의미하는 것이다.

우선 民營矯導所의 登場은 과밀수용을 해소하는데 상당부분 기여할 것으로 보인다. 물론 당장 여러 개의 民營矯導所가 건축되는 것도 어려울 것이고 그 시설당 수용인원도 초기에는 많아야 기존의 政府矯導所 보다 적은 規模일 것이다. 그러나 과밀수용을 해소하는 방식과 이 문제를 해결하는 認識의 轉換이 가능해질 것이다. 즉, 그 동안 과밀수용 문제를 정부의 재정문제와 국민의 인식부족으로 수용관리의 독점적 주체인 국가가 스스로 해결하지 못했던 것을 민간이 참여하여 해결할 수도 있는 가능성이 열리는 것이다. 이로써 오랜 慣行과 누적된 規制 및 節次를 打破하려는 노력이 가속될 것이고 비효율적인 운영상의 문제를 민간과 정부가 서로 競爭하면서 풀어나갈 수 있는 계기가 될 것이기 때문이다.

이제 民營矯導所의 문제는 비용 효율적인가? 라는 의문과 비판에 발목을 잡혀 있는 段階를 이미 지났다고 볼 수 있다. 새로운 범죄인 처우의 방법으로 국가의 교정능력과 행정영역을 확장시킬 준비를 해야하는 단계에 접어든 것이다. 民營矯導所가 제대로 역할을 수행하기 위해서는 첫째 수용자의 권리의 적정한 수준의 처우 보장, 둘째 정부와 기업간 또는 민간운영주체간의 競爭 보장, 셋째 기존 矯導官의 身分保障 및 處遇의 향상 등을 전제로 차질 없는 준비가 이뤄져야 할 것이다.

◇ 詩 ◇



누 이 야

서울地方法院 部長判事 丁仁鎭

- 서울지방법원 98가합 ○○○○○
계급반환청구사건의 원고에게 -

누이나
물들인 네 머리에 그날 멧적게 웃은
내 서투름을 나무라지 말아 다오
남자란 건 法臺 타고 앉은 것마저 어쩔 하나갈다고
혈랑 차지 말고

차마 제 색깔로는 전될 수 없어
붉게 물들인 머리에
밑동으론 어쩔 수 없이 검은 머리칼 늘 자라 올 것을,
原告席 엄마 품에 안겨 기적 같이 웃던 네 아가가
세상 구정물로 잉태한 또 하나의 無染始胎
참을 수 없는 소망의 소산임을
나 이제 모르지 않으니

美國 民營矯導所 制度 : 그 歷史와 發展

次 目 次	
I. 서론	16
II. 미국 민영교도소의 발전과정	17
III. 교도소 민영화	25
IV. 민영화교도소의 타당성과 적임성	37
V. 결론	59



김 상 호 / 전 안스년 교도소 교감

I. 서론

작은 정부를 지향하는 국가적 추세와 범죄의 증가에 따른 수용자의 증가로 교정 공간이 증설되어야 할 필요성 및 그에 따라 교정행정에 소요되는 비용 절감과 구금확보 및 범죄자의 교정교화라는 교정의 양대 목표를 달성하는 많은 대안 중의 하나로서 교도소 민영화는 그 연구의 대상이 된다할 수 있다. 그리고 교정 민영화는 실제로 이를 도입하지 않는다 할지라도 그에 따른 프로그램 아이디어와 현재의 교정행정의 발전에 자극요소가 될 수 있는 비교대상으로서의 가치도 지니고 있다.

미국의 교도소 민영화는, 비록 우리 나라와는 그 발전과정이나 모습이 다르나, 이미 15년 이상 동안의 도입 과정중 그에 대한 법적, 경제적, 도덕적, 철학적으로 많은 논의가 있어 왔고, 실제의 경험이 축적되어 갈수록 더 많은 주가 더욱 더 많은 수의 재소자를 민영시설에 수용하고 있는 추세이다. 또한, 20개가 넘는 미국의 민영교도소 운영회사들은 주식시장에 상장되어 미래의 성장가능성을 이유로 그 주가가 오르고 있는 실정이다.

미국 교정 민영화의 역사 및 발전과정, 도입과정의 찬반논의, 현재 민영교도소의 실제적인 운영실태, 실제적인 경비절감 여부, 인권의 보장에 관한 측면에서의 안전장치 및 감독장치, 사회, 재소자, 직원 각각의 안전에 미치는 효과 등 외국의 입수 가능한 사례를 살펴봄으로써 앞으로 보다 활발한 논의를 가져올 교도소 민영화의 발전방향과 한국적 제도 수립 및 운영에 참고가 될 수 있도록 하고, 공영 교도소와의 성과 비교를 통하여 성과가 양호한 민영교도소 관련 프로그램을 현재의 교정 시스템에 접목시켜 교정행정의 발전을 도모하는 것이 이 보고서의 역할이라 하겠다.

또한 향후 유사 또는 관련 연구에 도움이 되는 자료를 번역 및 종합하고 이를 공유함으로써 교정의 대안 또는 혁신적인 교정 프로그램을 개발하는데 도움이 되는 것 역시 이 보고서의 또 다른 목적이다.

II. 미국 민영교도소의 발전과정

미국 형사사법제도의 역사는 필수적인 정부 서비스가 영리 및 비영리 민간부문에 의해 제공되어진 예로 가득 차 있다.¹⁾

일반적인 형사사법 관련 서비스 특히 矯正관련 서비스를 제공하는 데 있어 공공부문과 민간부문간 연계의 역사적 성격과 복합적인 성격에도 불구하고, 拘留所와 矯正所의 전면적인 민營化는 금세기중 矯正분야가 맞이한 가장 의견이 엇갈리는 문제로 부각됐다. 실로, 이에 필적할 만한 것으로는 사형제도에 대한 찬반논의만이 이에 해당될 것으로 생각된다. 따라서, 보다 구체적인 관심사로 이동하기에 앞서, 최소한 矯正 민營化의 역사와 현재 상태에 대한 간략한 검토를 제공하는 것이 생산적이고 또 아마도 필요한 일이라고 생각된다.

1. 민營化가 출현하게된 주위 환경의 이해

일련의 영향력 있는 기구들, 일부는 기득권이 있고 일부는 명백히 민營化 시도에 대해 기득권이 전혀 없는, 그러한 기구들이 교정 민영화 계약에 강렬하게 반대했다.²⁾

사실, 금세기 후반기에 있어 경제정책 및 공공정책의 역사를 보면 그 대부

1) 연방 차원에서, 예를 들어, Secret Service(미국 재무성 (비밀) 경찰국 - 위조작발, 대통령 경호 등을 함: 1885년에 창설)의 역사적인 가원은 Pinkerton 형사 단체와의 계약으로 가솔러 올라간다. 이와 유사하게, 미국의 독립적인 청소년 사법제도도 공공부문의 주도하가 아니라 민간부문의 주도하에 형성되었다. 게다가, 矯正에 있어서의 민간부문의 참여 - 비록 종종 유례한 방법으로는 아니라 할지라도 - 는 미국이 국가로 형성되기 이전부터 있어 왔다. 최종적으로, 拘留所와 矯正所를 운영하는 전면적인 수단으로서의 矯正所 민營化가 출현하기 이전에도, 광범위한 구체적 서비스에 있어 정부가 민간부문과 계약을 맺는 것이 일반적이었다 (예, 교육, 음식, 의료 서비스).

2) The American Civil Liberties Union(미국 시민자유연합), the American Federation of State, County and Municipal Employees(AFSCME)(미국 州, 郡, 및 자치도시 공무원 연합), the American Jail Association(미국 拘留所協會), and the National Sheriffs Association(미국 셰리프協會)등이 잘 알려진 반대그룹이다.

분이 민간부문과 공공부문을 구별하는 경계의 명확성 그리고 필수불가결한 공공 서비스를 제공하는데 있어서의 그들의 역할에 대한 일반 대중과 정책 결정자들 양자 모두의 판단이 근본적으로 변화된 것과 관련되어 있다.

2 민영화 이전 시대(The "Pre-Privatization Era")

초기에는 물론, 일반적으로 재화와 서비스의 공공부문 공급자와 민간부문 공급자가 동시에 일정부분을 차지하고 있었다. 한쪽 끝에는 전통적인 공공기관이 존재하여 가장 필수적인 공공 서비스(예, 교육, 병원 및 의료 서비스, 우편배달 서비스, 정신병원시설, 쓰레기 수거, 하수 처리, 그리고 물론, 矯正 서비스)를 제공하였다. 그 연속선상에는 민간부문이 고도의 규제 하에 제공한 기타 필수적인 서비스가 있었다(예, 전기 시설, 철도 및 운송 회사, 그리고 통신 서비스). 그 반대쪽으로 넘어와서는 민간부문 및 비영리 회사가 일반적으로 전통적인 정부기관이 제공하는 것 이외의 필수적인 서비스(예, 비영리 급성환자 치료(acute care) 및 정신 건강치료시설)를 제공하거나 또는 어느 방식으로든 공공기관 공급자와 경쟁하면서 유사한 서비스(예, 사립 및 카톨릭계통 학교와 복지서비스의 민간부문 공급자)를 제공하였다. 반대쪽의 가장 끝에는 전통적인 영리 추구 회사들이 존재하고 있어 일반적으로 공공기관들이 제공하지 않는 여타 서비스와 재화의 생산 및 전달에 그 역할을 한정하고 있었다.

3 민營化개념의 탄생(The Emergence of the Privatization Option)

Federal Express, United Parcel Service 및 많은 여타의 회사들이 중요한 우편물을 배달하게 되었고, MCI가 AT&T에 대한 대안으로서 통신을 공급하고 기타 쓰레기를 수거하고 처리하는 회사, 정부 소유 빌딩을 지키는 회사, 공공의 공항을 운영하는 회사, 공공빌딩을 유지하는 회사, 학교 버스를 운영하는 회사, 소방서비스를 제공하는 회사, 하수 처리 서비스를 제공하는 회사,

정부소유 차량을 수리하는 회사, 공립학교에서 학생들을 가르치는 회사 등 무수히 많은 민간회사들이 존재하게 되었다.

근래 수십 년 동안 공공부문과 민간부문의 영역이 굉장히 불분명하게 되었다. 여기에는 최소한 세 가지의 상호 연관된 이슈가 영향을 미치고 있다.

첫째는 물론, 미국인들은 일반적인 권력 특히 정부 권력을 불신하는 오랜 역사를 가지고 있다. 미 헌법의 제 1 수정조항 10개조에서 찾아볼 수 있는, 그러나 거기에만 국한되지 않는 헌법의 여러 조항들은 이러한 불신을 예증해 준다. 비록 그와 똑같은 불신이 명백하게 민간 회사에 의한 권력 행사에도 확장되지만, 옳건 그르건 간에, 민간 부문이 정부보다 효율적이고 효과적이라는 일반적으로 인정된 믿음을 도처에서 찾아보기는 그리 어렵지 않다. 이러한 사실은 Donald F. Kettl의 말에서 간결하게 표현되어 있다.

미국인들은 공공의 권력에 대한 불신을 대체할 민간부문에 대하여 오랜 경의(reverence)를 가지고 있다. 시장은 효율성을 추구한다 ; 정부는 그렇지 않다. 시장은 그 질과 가격에 있어서 선택을 제공한다 ; 정부는 그렇지 않다. 시장은 경쟁을 제공한다; 정부는 독점이다. 정부에 대한 가장 커다란 공격은 사실 시장과의 비교로부터 발생한다. 경쟁으로 인하여 민간 부문은 명백하게 최저선에 초점을 맞추지만 정부의 관료들은 효율성으로서가 아니라, 자신들의 기구를 확대시키고 예산을 더 확보하는 것으로 인정을 받는 경향이 있고 응답성(responsiveness)이 아니라 자신들의 권력을 확대시킴으로써 인정을 받는 경향이 있다.

이러한 민간 및 공공 부문에 대한 이미지가 종종 틀린 것이라는 점은 그리 중요치 않다. 중요한 것은 비용을 많이 투자해야 할 필요가 발생될 때엔 민간 부문에 의지하는 것이 합리적이라는 가설을 받아들이려는 경향이 있다는 것이다.

두 번째로, 일반 대중은 한편으로는 정부로부터 보다 많은 그리고 보다 나은 서비스를 요구하는 경향이 있고, 또 한편으로는 세금을 증가시키려는 거의 모든 노력에 대하여 저항을 한다. 이에 따른 選舉職 공무원들에 대한 압력은

상당하여 서비스를 제공하는데 있어 효율성과 효과 양자 모두를 목적으로 삼는 정책 선택을 유도한다. 서비스의 제공을 외부에 용역을 주는 것은 정책결정자들이 이러한 압력에 통상적으로 반응하는 하나의 방법이 되었다.

세 번째로, 우리는 보수당진영 및 자유당진영 양자가 공히 지원하는 개념인, 정부를 보다 '기업가적' 정신을 가지도록 하여 '정부를 재발명한다'는 개념의 시대에 살고 있다. 그러한 개념은 정부가 자체 기관들의 경쟁을 유도하고 그에 따라 보상하는 방법으로 구조를 바꾸게끔 하고 있다. 같은 비용 또는 더 적은 비용으로 같거나 더 나은 서비스를 창출해 낼 수 있을 때는 정책결정자들 및 정부기관들이 민간부문에 광범위한 필수적 공공 서비스의 제공을 계약형식으로 맡기려 하는 의지가 강화된 것은 위에 언급한 '재발명'의 명백한 부산물이다.

간단히 말해서, 근년에 들어 정부가 필수적인 공공 서비스를 제공하는 방법에 근본적인 변화가 발생한 것이다. 정부의 적절한 역할에 공공정책의 형성 및 정책에 따라 정책에 규정된 서비스의 제공, 양자 모두를 포함한다는 것이 다수의 견해였던 시대는 지나갔다. 정부기관이 필수적인 공공 서비스의 공급에 관한 공공정책을 형성하고, 실제적인 서비스의 공급업무에 관해서는 민간 부문과 계약을 맺는 것이 일반적인 시대가 도래하였다. 이러한 추세가 전 분야에 걸쳐 나타남으로써, 矯正 현장에 민간부문이 등장하게 되는 것은 단지 시간문제일 것이다.

4. 矯正民營化의 현대사(The Modern History of Correctional Privatization)

앞에서도 언급한 바와 같이, 民營 청소년 시설 및 비보안 성인 시설(예, 노동석방시설들)등의 보안시설을 최초로 계약을 통해 民營化한 것뿐만 아니라, 전문적인 서비스(예, 음식 및 의료 서비스) 공급에 대한 계약을 맺기 훨씬 이전에도, 미국의 矯正은 民營化에 어느 정도 의존해 왔다. 그러나, 이러한 民營化의 범위가 확대될 것이라고 예측한 사람은 거의 없었다.