

### 3. 수용관리

거의 모든 수용자가 사복을 착용하고 있었으며, 사진이 부착된 IC카드를 휴대케 하여 접견이나 출정 등 수용자 이동시 확인을 받도록 함으로써 전자화된 최첨단시스템을 활용, 수용자들의 현재 위치를 파악하고 있었다.

#### 가) 징벌사동

조사실과 일반 징벌실 그리고 중징벌실로 구분되어 있었다. 일반징벌실은 거실크기가 우리나라 일반거실의 약2배 정도 되었으며 거실내에는 침대와 세면대, 수세식 변기가 설치되어 있었다.

중징벌실은 열댓 보기에도 열악한 시설로 침대와 세면대, 변기는 불른 환기통도 설치되어 있지 않았다. 용변은 플라스틱 용기를 사용하도록 하고, 식수도 플라스틱 통이나 컵으로 넣어주고 있으며 평소에 핵수갑을 사용하고 있었다.

1689년 권리장전에 잔인한 형벌의 금지가 명시되어 있고, 1215년 대헌장에 신체의 자유와 적법절차개념을 규정할 만큼 기본권보장에 관하여 역사가 깊은 의회민주주의의 종주국인 영국임에도 인권에 대한 시각은 우리와 다른점이 많았다.

관규에 순응하고 수용생활을 잘 하고 있는 수용자는 그만큼 많은 혜택을 누리며 허용된 자유를 만끽하고 있었으나, 규율을 위반하고 교정질서를 문란케 한 수용자는 혹독한 처우를 받고 있는 것을 볼 때 의무를 성실히 다했을 때 자유를 누릴 수 있다는 것을 실감할 수 있었다.

징벌실 내부에는 자살 방지를 위해서인지 늘출부위가 전혀 없었고 거

울은 스탠레스스로 만들어 벽에 고정시켰으며 각 거실마다 보호용카메라가 설치되어 있었다.

징벌실 출입문에는 화재시에 소방호수를 넣고 소화할 수 있는 구멍이 뚫려 있었는데 평상시 담배를 피우기 위해 라이타 등을 소지하고 있기 때문에 화재의 발생에 대비한 것 같았다.

또한 징벌실에는 담요 한 장만이 지급되는데 손으로는 찢을 수 없도록 특수한 천으로 만들어져 있어 끈을 이용한 자살을 방지하고 있는 듯했다.

흥미로운 것은 징벌사동 복도에 체격이 건장한 청년 한사람이 긴 장대를 들고 의자에 앉아 있어 안내자에게 물어 보니 동료들에게 집단따돌림(일명 왕따)을 당하고 있어 보호차원에서 관리하고 있다고 하였으나 교도관인 나의 직감으로 볼 때 직원을 대신하여 징벌자를 관리하고 있는 듯 보였다.

그리고 규율위반시에는 규정에 따라 그 위반에 상응한 벌금도 부과하도록 되어 있었는데 많은 액수는 아니었다.

이렇듯 엄격하게 집행되는 징벌에 관하여는 정부에서 파견나온 콘트롤러(Controler)가 징벌선고와 집행을 감독하고 있었다.

#### 나) 일반사동

마약과 관련된 수용자는 일반 수용자와 함께 수용되어 있었으나 성(性)범죄관련 수용자는 별도의 사동에 격리 수용되어 일반 수용자와 접촉이 철저하게 금지되고 있음이 이해하기 어려웠다.

훈련이 잘된 마약 탐지견(犬)을 활용하여 소포물의 마약류반입 여부를 검사하고 있었으며, 모든 근무자는 각 출입문에 맞는 4개의 열쇠를

가족학대에 단단한 쇠줄로 매달고 근무에 임하고 있었다.

수용사들은 「ㄷ」형 3층 건물로 근무자 2-3명이 증앙 통제실에서 감시 카메라와 인터폰을 활용하여 수용자의 동정을 살피고 있었다.

수용자 편의시설로 사동 복도에 당구대와 탁구대가 설치되어 수용자가 자유롭게 사용할 수 있었고 지정된 장소에서 담배도 피울 수 있도록 허용되고 있었다.

#### 4. 수용자 처우

거실 수는 520여개로 대부분 1인 1실을 사용하고 있고 본인이 거실 자물쇠는 직접 소지 관리하고 있으며, 각 거실에는 전열기 사용이 가능하여 커피를 끓여먹을 수도 있었다.

각 거실 비품으로는 TV, 오디오, 침대, 세면대, 책상이 지급되어 있고 스펀데스 거울과 달력은 물론 개인 취향에 따라 좋아하는 연예인들의 사진 등도 제한 없이 벽에 부착되어 있어서 시설에 수용되어있다는 것 외에는 사회인과 비슷한 개인 생활을 하고 있었다.

수용자 식사를 위하여 별도로 식당이 설치되어 있는데 경우에 따라서는 식당에서 음식물을 가져와 거실 등 자기가 원하는 장소에서 식사를 자유롭게 할 수 있으며, 매점에서 생활필수품 등을 구입하여 사용할 수 있었고, 매점운영 이익금은 TV설치 등 수용자 복지향상을 위해서 사용된다고 하였다. 기결이나 미결 구분 없이 거의 같은 처우를 하며 수용자들끼리 자유롭게 접촉하는 것도 허용되고 있었다. 여직원은 전체직원의 25%를 차지하고 있으며 일반 사무분야는 물론 남자 수용자들이 수용되어있는 일반 사동과 성범죄 관련자 수용사동에 근무를 하고 있는데 수

용자들이 오히려 남자직원보다도 여직원의 말을 더 잘 듣는다고 한다. 또한 여직원들도 남자직원들과 동일한 근무조건과 환경속에 근무하며 동일한 보수를 받고 있었다.

마약범죄관련 수용자는 일반수용자와 같이 수용되어 있으나, 마약복용 여부를 파악하기 위해 정기적인 검사를 실시하고 있다.

또한 영국에는 불법취업자들이 많아 외국인 수용자가 증가하고 있으며 이들의 수용편의를 위하여 15개국어로 번역된 수용자 준수사항 등 수용안내 책자를 비치하고 있었다. 방문한 교도소에 부기수인 중국인 한 사람이 수용되어 있었는데 그 중국인 수용자를 위해 중국어로 번역된 수용안내 책자를 비치하는 등 세심한 배려를 아끼지 않는 모습을 볼 수 있었다.

사동에는 감시자 없이 사용할 수 있는 전화기가 설치되어 있는데 수용자는 전화카드를 외부와 통화 할 수 있으며 실질적으로 통화자에 대한 감청 등은 어려워 보였다. 외부에서 걸려오는 전화는 미결재소자라 하더라도 바꿔주지는 않았다.

#### 5. 교도작업 및 직업훈련

교도작업은 25개 작업장에 430여명이 취업을 하거나 직업훈련을 받고 있었으며 훈련직종은 도장, 미장, 조적, 용접, 철공, 각종 장비수리기술 등 대부분이 단순직종들이며 미결수용자도 본인이 원할 경우 직업훈련이나 취업을 할 수 있었다. 교도작업의 주 작업은 장비 대여회사의 각종 장비를 수리하여주고 있는데 그 대가로 수용자에게 주 25파운드를 상여금으로 지급하고 있고, 작업시간과 보수지급 등 모든 사항은 정부와 계

약에 의해 이행된다.

모든 취업장에서의 수용자 검신은 직원 2명이 하는데 한사람은 휴대용 소형검신기를 활용하고 한사람은 손으로 직접하고 있었다. 수용자 컴퓨터 교육은 기초반, 중급반, 고급반으로 나누어 실시하는데 기초반의 경우 처음에는 많은 수용자가 희망을 하는데 교육시작 2-3일이 지나면 포기하는 사람이 많다고 하였다. 교육용 컴퓨터는 대부분 구형모델로 오래된 것이었으며, 보안문제를 이유로 인터넷은 할 수 없도록 되어 있었다. 또한 학과교육으로 외부인사의 도움을 받아 8명에게 대학준기과정 교육을 실시하고 있었다.

## 6. 접견제도

일반수용자와 징벌자의 접견장은 서로 구분되어 있었으며, 징벌자는 현재 우리나라에서 운영하고 있는 접견실과 비슷하였으나 일반수용자는 수용자 50명이 함께 접견할 수 있는 큰 강당에 칸막이 없이 테이블을 놓고 수용자 1명당 3명까지 면회할 수 있는데 수용자는 의자에 앉아 있어야 하며 임의로 이동할 수 없고, 면회 온 가족은 구내 매점에서 직접 음식을 구입하여 함께 먹을 수 있도록 되어있다. 먹다 남은 음식물의 반입은 허용되지 않는다. 면회하면서 마약을 가져오나 적발되는 경우가 1년에 50명정도 되는데도 이러한 면회제도를 중단하지 않고 계속 시행하고 있는 이유는 규율을 잘 준수하고 있는 다른 가족들에게 불이익을 주지 않기 위함이었다. 면회하는 동안 외래인이 데리고 온 아이들을 돌보아줄 보모를 고용하고 있었고, 실내에 마련된 어린이 놀이터에 다양한 장난감 등이 비치되어 있었다.

접견은 Basic, Standard, 모범수 등 3가지의 종류로 실시되고 있었는데 미결수는 1일 1시간, 기결수는 한 달에 2시간으로 30분씩 3회 또는 2시간 1회 할 수 있으며, 모범수의 경우는 3시간까지 할 수 있다.

접견도중 가족들과 부정물품을 수수하거나 수상하다고 생각되면 접견 종료후 검신(머리털, 입안 등)을 철저히 하여 마약, 흉기 등 부정물품 반입차단에 철저를 기하고 있었다.

## 7. 의료제도

교정시설내 의료처우는 모든 수용자의 정신 및 육체적 건강에 대하여 책임을 지고 관리하며, 시설내에서 응급처치가 곤란한 수용자는 외부병원에 이송하여 진료하는 등 우리나라와 비슷한 점이 많았다. 브레큰허스트교도소에는 의사 2명, 간호사, 일반의료직원 2명 등 5명이 근무하고 있었으며 응급환자를 제외하고는 의무관의 진료를 받기 위해서는 예약을 하여야 하고 의사1명이 일 평균 30명의 환자를 진료하고 있었다.

의사는 요일별로 근무시간이 다르며, 응급환자 발생하는 경우 외에는 병일은 오전 8시부터 오후 9시까지, 금요일은 오전 9시부터 12시까지, 토요일과 일요일은 오전 9시부터 11시까지 근무를 하고 있었다. 의사의 보수는 사회수준에는 미치지 못하지만 다른 근무여건이 좋은 편이라서 교도소에 근무하고 있다고 한 의사가 얘기했다. 국립병원의 경우 또는 국민이 무료진료이므로 진료비에 대해서는 별분제가 없었고, 개인병원이나 본인이 원하는 병원에서 진료를 하고자 할 때는 자비부담이다. 치료 진료는 주 2회, 정신과와 X-ray진료는 주 1회로 제한되고 있다.

## 8. 체육시설

수용자들은 다양한 운동기구를 비치하고 헬스 지도요원을 배치한 헬스장과 샤워장을 자유롭게 이용할 수 있었고, 많은 직원들이 일과시간이 후 여가시간을 활용하여 수용자들의 체육시설에서 운동을 하고 있었다. 체육시설로는 4개의 실내 배드민턴 코트, 인조잔디가 깔린 축구장이 있는데 이러한 체육시설 등 모든 장소에 감시카메라가 설치되어 있어 직원의 직접계호는 거의 없었다.

## 9. 사이버 법정 운영

주요사건의 중요인물이나 테러범 등 중범죄자의 재판시 범정에 호송을 위하여 헬리콥터, 경찰순찰차 등을 동원하는 경우가 있는바, 이렇게 호송에 소요되는 경비 절감, 보안상의 이유로 재판부가 사이버법정 개정의 결정이 내려지면 교정시설내에 설치된 사이버법정에서 재판이 진행된다.

재판중에 피고인은 범정에 있는 수감번호사와 직통전화를 통해 사건에 관하여 도움을 받을 수도 있는데 이 전화는 감청이 불가능 하였다. 그러나 인정신문과 선고는 법정에서 판사가 직접하고 있었다.

## IV. 참관을 마무리하며

영국공무원대학 교육기간 중 갑자기 마련된 짧은 참관 일정때문에 충분한 자료수집이 어려워 영국의 민영교도소제도에 대해 자세하게 소개해 드리지 못한점 본인도 유감으로 생각한다. 깨끗한 시설과 첨단화된

각종 보안장비에 의해 수용자가 관리되어 있었고, 수용질서를 잘 지키는 자와 그렇지 못하는 자는 서로 구분되어 그에 상응한 처우를 받고 있었으며, 합동절검장을 통해 반입되는 마약 등 문제점이 있을 지라도 관계 규정을 성실하게 지키는 자를 위해 폐지하지 않고 계속 운영하고 있는 등 선진국다운 모습이 인상적이었으나, 직업훈련이라든가 학과교육 등 교육·교화에 관한 부분은 우리나라 수준에 훨씬 못 미치는 열악한 실태였다. 그리고 우리도 중요사범에 대해 한정적으로 시행 할 사이버 법정의 도입분계를 신중히 검토해 볼 필요가 있다고 생각되었다.

우리나라도 민영교도소설치운영에관한법률은 이미 제정되었고 동법 시행령 및 부속법률을 마련중에 있으며 2001. 7. 1 부터는 본격 시행되어 민영교도소운영사업체를 선정하는 등 민영교도소 시대를 열어갈 예정으로 이미 시행중인 시설의 자료를 참고하여 성공적으로 운영되기를 기원해 본다.



# 민營矯導所 設置 · 運營의 推進方向

## 大綱

### I. 民營矯導所制度의 概要

1. 序言
2. 民營矯導所의 의의
3. 도입배경 및 추진경과
4. 기대효과

### II. 受託者 선정과 委託契約

1. 受託者의 역할
2. 受託者 선정절차
3. 심사 및 평가
4. 수탁자 선정

### III. 矯正業務 민간위탁 방향

1. 기본방향
2. 교도소 설치방안
3. 民間委託 업무의 내용

### IV. 民營矯導所 運營방식

1. 운영개요
2. 수용인원 관리
3. 委託契約 기간 등
4. 矯正法人과 직원관리
5. 운영비용 등
6. 국가의 지도감독

### V. 성공적인 제도도입을 위한 提議



俞炳 謙 / 警廳제1보호감호소 · 작업과장  
(법무부 교정국 기획단 파견)

본집자 주) 이번호와 다음 10월호에 「민영교도소」에 관한 특집 논문 및 실무를 연재합니다.

## I. 民營矯導所制度의 概要

### 1. 序言

법무부는 지난 8월 24일 중앙 일간지 3개와 관보에 「民營矯導所 설치 및 운영에 관한 提案要請」을 공고하여 교도소 운영을 희망하는 자의 제안을 받기로 하고, 8월 28일 서울구치소 대회의실에서 약 90여명이 참석한 가운데 민營矯導所에 대한 설명회를 개최하였다.

이것은 추상적인 개념으로서의 민영교도소가 아니라 현실적이고 구체적인 개념의 민영교도소 實體를 드러내는 첫 삽이 띄워진 것이라 볼 수 있으므로, 민영교도소제도가 우리나라에서 잘 되겠나 하는 疑懼心만 가지고 볼 것이 아니라 궁극적으로는 범죄예방과 受刑者의 사회복귀능력 향상에 기여하는 제도로 탄생시키기 위해 모든 사회구성원의 애정어린 관심과 지원이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

이러한 견지에서 법무부가 일반에게 공개적으로 提案要請한 내용과 민영교도소 설치 및 운영에 관한 정부방침을 간략히 소개하고자 한다.

### 2. 民營矯導所의 意義

그동안 언론에서 꾸준히 언급 되어왔고 관련 법령도 제정되어서 민영교도소라는 단어가 그리 낯설지는 않다. 그렇다 할지라도 그 시행과 관련된 구체적인 내용에 들어가면 너무도 생소한 것이 민영교도소임에 틀림없다.

무엇보다도 교도소의 運營主體가 국가가 아닌 民間人이라는 점에서 그렇다. 민영교도소는 운영주체가 민간인이고 그 민간인이 고용하는 민간인 직원이 수용관리 등 矯正業務를 수행한다는 점에서 근본적으로 국가운영 교도소와 비교된다고 할 수 있는 것이다.

이러한 점을 고려하여 民營矯導所를 간단히 정의하면 민영교도소

는「民營矯導所등의 設置·運營에 관한 法律」<sup>1)</sup>에 의해 민간단체인 矯正法人이 운영하게 되는 교도소를 말한다<sup>2)</sup>고 할 수 있다.

위의 법률에 따르면 법무부가 矯正業務<sup>3)</sup>를 위탁하기 위하여 소정의 절차를 거쳐 수탁자를 선정하고, 그 受託者인 법인이 장관변경을 통해 矯正法人으로 認可 받도록 하고 있는데, 민영교도소는 이 矯正法人이 운영하게 되는 교도소를 말하는 것이다.

따라서, 개인이 직업훈련·교육·矯導作業 등 一部 矯正業務를 수탁하는 형태는 그 일부를 제외한 전반적인 運營主體가 여전히 국가이므로 민영교도소는 개념을 사용할 수 없으며, 민간위탁인 점을 감안한다면 지방자치단체나 공공단체는 그 運營主體가 될 수 없다.

### 3. 도입배경 및 추진경과

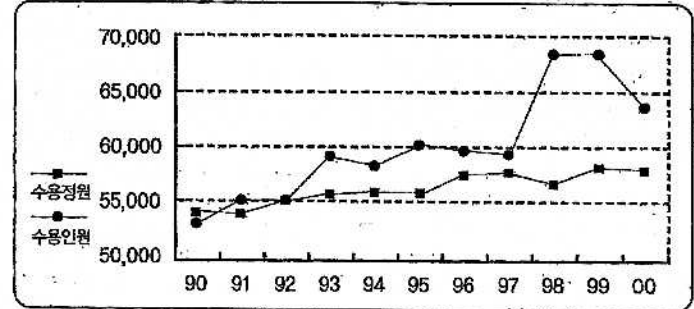
#### (1) 民營矯導所制度의 導入背景

우리와 비슷한 法制를 가지고 있는 독일·일본 등 대륙법계 국가의 어느 나라에서도 민영교도소제도를 시행하지 않고 있다. 또한, 국가의 형벌집행권은 양도할 수 없다는 점과 수용자 인권침해 우려가 있다는 점 등 이 제도에 대하여 많은 논란과 비판이 있어왔다.<sup>3)</sup>

그럼에도 불구하고, 정부가 이 제도를 도입하게 된 배경은 기본적으로 시대적 상황과 교정행정에 대한 패러다임의 변화라고 할 수 있다. 즉, 1998년경 IMF 관리체제라는 경제위기를 경험하면서 政府財政의 어려움이 커지고, 사회적으로는 절도 등 생계형 범죄가 급증하면서 교도소 수용인원이 갑자기 증가하여 그렇자 않아도 부족한 교정시설내 수용공간 부족현상이 심화되었다. 소위 過密收容 현상이 빚어지게 된 것이다. 최근 10여년간 교정시설내 수용정원과 수용인원을 비교하여 그래프로 나타낸 것을 보면 과밀수용의 추이를 쉽게 알 수 있다.

1) 2000. 1. 28. 법률 제6206호  
 2) 형형법 제1조의2제3호의 규정에 의한 수용자의 수용·관리, 교정·교육, 직업교육, 矯導作業, 분류·처우 기타 형형법이 정하는 업무를 말한다.  
 3) 이백철, "교도소 민영화의 이론과 실제", 교정교화, 한국교정교화사업연구소, 1992, p.131. 참조

〈표 1〉 수용정원과 수용인원 변화 추이



收容定員은 교정시설 수용사정을 고려한 '적정한 수용인원' 이므로 그 증가는 수용면적의 증가를 의미한다고 할 수 있다. 위 표를 보면 수용인원과 수용정원은 1992년까지는 비슷하여 적절한 수용밀도를 나타내고 있으나, 1993년 이후 많은 차이를 보였고 1998년 이후 그 차이가 심화되었음을 알 수 있다.

참고로 1998년말 한때 과밀수용인원이 약 1만 4천여 명에 달했었는데, 1평당 2명 정도가 적절한 수용밀도임을 감안한다면 수용거실에 따라서는 수면·식사 등 日常生活이 아주 곤란했음은 물론 정서순화를 통한 수용생활 안정, 교정교화 프로그램 시행, 그리고 수용질서 확립 등 교정시설내 수용관리에 필요한 기본공간의 확보조차 불가능한 상태를 초래했다.

과밀수용은 수용자 인권보장 및 교육교화 등 각종 처우의 시행에 큰 障礙가 될 수 있으므로 정부는 불구속 수사의 확대, 가석방 확대 실시, 교정시설 신·개축 등을 지속적으로 추진하고 있으나, 시설신축을 위한 정부예산 확보가 쉽지 않고 특히 매년 300억원 정도에 불과한 교정시설 건축예산은 기존 노후시설의 이전이나 개축에 투입되기에 급급하여 2001. 9월 현재까지도 약 5천여명이 과밀수용되어 있는 실정이다.

게다가 1980년대 이후 작은 정부를 지향하며 행정부문(Public

Sector)을 가능한 한 민營化(Privatization)하는 추세가 이어졌고, 1980년대 중반 이후 외국 특히 미국에서 民營矯正所 産業이 지속적으로 성장하여 상당히 긍정적인 효과를 거둠에 따라, 경제적으로 곤란한 상황에서 과밀수용을 경험하고 있는 우리나라에 영향을 주게 됨으로써 民營矯正所에 대한 논의가 활발해지고 정부차원의 제도도입 檢討가 가능하게 된 것이다.

참고로 美國은 1970년대 중반이후 교정시설 수용인원 증가와 이에 따른 정부의 재정부담 증가에 따라 교정시설에 대한 민영화 논의를 시작하여 1984년 현대적 의미의 민영교도소를 처음 승인하였는데, 2001년 9월 현재 세계적으로 약 180여 개의 民營矯正所 중 84%가 미국에서 운영되고 있다. 기타 호주, 영국, 남아프리카공화국, 뉴질랜드, 네델란드령 안틸레스에서 民營矯正所가 운영되고 있거나 건축중에 있다.

외국의 교정회사들은 민영교도소를 營利目的으로 운영하고 있으며 그 상당수는 다국적 기업으로서 CCA, WCC, MTC, Cornell Corrections, Group 4 등 5개 기업이 세계시장의 89%를 점유하고 있다.

## (2) 民營矯正所制度的 導入經過

우리나라 學界에서 민영교도소제도를 체계적으로 연구하여 김용진 교수의 "시설교도소의 도입 및 운영에 관한 연구", 이윤호 교수<sup>4)</sup>, 장규원 교수<sup>5)</sup> 등 비교적 활발한 학계의 연구가 이어졌다.

법무부에서는 1998년 11월 민영교도소제도 도입에 관한 公聽會를 개최하고 1999년 7월 「民營矯正所등의設置·運營에관한法律案」을 입법예고하여 여론을 수렴하고 각계의 의견을 참고하였으며, 1999년 12월 28일 행정법을 개정하면서 최초로 교도소등 민간위탁에 관한 법적 근거를 마련하였다.

4) 유병철, "外國의 민영교도소 事例分析", 法曹 卷권 제5(1999, 6월호), pp. 227 ~ 263, 참조

5) 김용진, "시설교도소의 도입 및 운영에 관한 연구", 형사정책연구원, 1996.

6) 이윤호, "민영교도소 도입에 따른 問題點 및 대책", 「行刑法 개정 및 민영교도소 도입에 관한 공청회 資料集」, 법무부, 1998.

7) 장규원, 「민영교도소 도입을 위한 豫備研究」, 형사정책연구원, 1999.

이러한 행정법의 교도소 민간위탁에 관하여는 따로 법률로 정한다는 규정<sup>8)</sup>에 따라 2000년 1월 28일 民營矯正所 등의 設置·運營에 관한 法律(법률 제6206호), 2000년 11월 9일 동법시행령(대통령령 제16996호), 2001년 5월 22일 동법시행규칙(법무부령 제506호)을 제정·공포하게 되었고, 이 법령에 따라 2001년 8월 24일 民營矯正所 設置·運營에 관한 提案要請을 일반에게 공고(법무부공고 제2001-22호)하여 사업자료를 모집하게 된 것이다.

## 3. 期待效果

법무부는 민영교도소제도를 도입함으로써 인간의 人的·物的 資源을 활용하여 교정시설 과밀수용에 능동적으로 대처함으로써 국가의 과다한 재정부담 없이 과밀수용을 해소하고자 한다. 또한, 교도소 운영에 민간 경영기법 및 會計管理方法 등을 적용함으로써 업무의 생산성·효율성을 제고하여 수용자 관리, 교화 및 상담, 교육훈련 등에 있어서의 탄력적인 프로그램 개발 및 적용으로 수용자 치우향상과 사회복귀 촉진에 기여하게 될 것이다.

최근 수 년 사이에 矯正行政은 부부만남의 집 설치, 전화사용, 거실 내 TV설치, 정보화 및 외국어 교육 등 선진외국에서도 시행하지 않는 각종 처우를 과감하고 획기적으로 시행하여 좋은 평가를 받고 있음에도 굳이 民營矯正所制度까지 도입하려는 것은 비용절감, 신속한 교화 프로그램의 도입 등 공공부문에 비하여 민간부문이 가진 長點<sup>9)</sup>이 있다면 이를 오랜 교정경험과 접목함으로써 결국에는 교정발전에 기여하기 위함이다.

8) 행정법 제4조의2.

9) 이윤호, "民營矯正所의 문제점과 개선방안", 「정감심박사 퇴임기념 논문집」, 정진사, 1999, p. 235 참조.

## II. 受託者 選定과 委託契約

### 1. 受託者の 역할

법무부가 제안요청하는 것은 민영교도소 설치 및 운영에 관한 受託者를 선정하기 위해 제안서를 제출하도록 하는 것이다.

민간법인이 제출하는 提案書를 통해 교도소 위탁업무를 제대로 수행할 수 있는가의 여부와 교도소 운영에 적격인가의 여부 등을 심의하고자 하는 것이다.

법무부는 受託者의 提案書 내용이 법무부의 기준 및 방침보다 동등 이상인 경우에는 제안서의 내용을 인용하여 그대로 계약내용으로 삼을 수도 있으며, 그 이하이거나 법무부의 방침과 어긋나는 경우에는 수정 또는 보완을 요구하여 委託契約로 명확히 정할 것이다.

受託者로 선정된 자는 법무부가 제안요청하는 내용과 스스로의 제안사항에 따라 위탁계약을 체결하게 되면, 그 위탁계약의 내용에 따라 교도소를 설치, 운영하게 된다.

수탁자는 委託契約를 체결한 이후 矯正法人으로서의 조직을 정비 또는 정관을 변경하고 기본실제에 따른 본실제 실시, 부지확보를 마친 다음에 교도소 건축에 착수하여야 한다. 교도소 운영에 필요한 직원을 미리 확보하여 충분한 사전교육을 마칠 것이 요구됨은 물론이다. 수탁자는 이러한 준비가 된 상태에서 법무부로부터 수용자를 이송받아 民營矯導所를 운영개시하게 되는 것이다.

이후 수탁자인 矯正法人은 법령과 계약내용에 따라 행형법과 하부 법령에 정하여진 제반 형벌집행업무인 矯正業務를 수행하게 되며 일정한 범위내에서 법무부의 지원과 지도감독을 받게 된다.

한편, 法務部長官은 수탁자가 법 또는 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 위탁업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있고, 중대한 위반이나 현저한 사업경영의 부실 또는 재무구조의 악화 기타의 사유로 인하여 위탁업무를 계속함이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에는 계약을 해지할 수 있다.

### 2. 受託者 選定節次

法務部長官이 受託者를 선정하고자 하는 경우에는 受託者選定審査委員會(이하 "선정위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 하며,<sup>10)</sup> 선정위원회는 위탁업무의 수행능력을 심사·평가하여 그 결과를 法務部長官에게 제출하여야 한다.<sup>11)</sup>

따라서, 선정위원회는 受託者 선정을 위한 심의기구이며 受託者選定은 法務部長官이 하게 된다.

선정위원회는 위원장인 법무부차관을 포함한 10인 이상 20인 이내의 委員으로 구성되며, 그 위원은 각계의 교정 및 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 시민단체가 추천하는 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉하게 된다.

위원회의 任務는 제안자의 적격여부를 심사하고, 提案書 내용을 기준으로 제안자의 인력·조직·시설·제정능력·공신력 등을 종합적으로 심사·평가하여 그 결과를 법무부장관에게 提出하는 것이다.

법무부는 관련분야 내·외부전문가로 구성된 선정위원회에서 공정하고 투명한 방법과 절차에 의해 제안서를 심사·평가한 결과를 참작하여, 법무부의 矯正業務 民間委託 方針에 가장 부합하는 제안에 유리한 배점을 부여하여 수탁자를 선정한다.

심사·평가의 항목은 민영교도소 설치 및 운영에 필요하여 提案要請된 내용을 대상으로 하며, 提案書를 평가요소별로 평가하되 전반적인 사항을 종합적으로 판단하여 교도소 운영에 적격인 자를 受託者로 선정하게 된다.

### 3. 審査·評價

提案書에 대한 심사와 평가는 미리 提案要請된 내용을 중심으로 하게 된다. 따라서 제안서에는 각 항목별 내용이 기술되어 있어야 하며,

10) 民營矯導所등의 설치 및 운영에 관한 법률 제3조 제3항.

11) 동법 시행령 제3조 제2항 및 제3항 참조.



충분한 보장자료와 보증서류를 제출하여 교도소 설치 및 운영에 관한 제안자의 준비상황과 추진계획이 정확하게 표현되어 있어야 한다.

選定委員會의 각 위원(위원장을 포함한다)이 제안서 내용 각각의 항목별로 채점한 點數를 모두 합한 뒤 해당위원 수로 나눈 평균점수를 제안자의 점수로 한다. 다만, 가장 높게 채점한 위원의 점수와 가장 낮은 위원의 점수는 평균점수 계산에서 제외하게 된다.

각 항목별로 수(매우 우수)·우(우수)·미(보통)·양(미흡)·가(아주 미흡)로 평가하여 점수를 배분하며, 평가에 필요한 자료를 제출하지 않았거나 자료를 제출한 경우라도 점수를 부여할 수 없는 경우에는 "0" 점으로 처리하게 된다.

제안자의 현황 30점, 교도소 설치계획 100점, 교도소 운영계획 100점, 기타사항 20점 등 총 250점 만점으로 평가된다. 제안법인의 현황은 提案書 및 證憑書類에 근거하여 그 신뢰도 및 사업수행 가능성, 추진계획의 적정성 등을 판단하며, 교도소 설치계획은 소요재원 마련계획이 없거나 부지확보방안 등이 전혀 현실성이 없는 경우는 결격처리하고, 그외 기본설계 등을 참조하여 판단한다.

또한, 교도소 운영계획은 矯正業務에 대한 전반적인 이해정도와 각 업무별 수행계획의 적정성·현실성·타당성 등을 판단하며, 기타사항은 收益事業에 관한 計劃, 監督官의 파견과 관련된 사항, 관계 행정기관과의 유기적 협조방안, 지역사회와의 봉사 또는 협력증대 방안에 관하여 그 우수성을 평가하여 점수를 부여하게 된다. 이에 대한 상세한 평가사항별 점수배분은 <표 2>와 같다.

<표 2> 심사·평가사항과 점수배분

평가항목	평가항목	점수				
		5	4	3	2	1
법인현황(30점)	법인 또는 구성원의 도덕성, 건실성	5	4	3	2	1
	사회봉사 실적, 유사업무 수행경험 등 사회기여도	5	4	3	2	1
	법인의 공신력	5	4	3	2	1
	법인의 추진인력, 재무현황	10	8	6	4	2
	矯正法人의 회계감독계획, 재무계획	5	4	3	2	1

평가항목	평가항목	점수				
		30	24	18	12	6
설치계획 (100점)	소요재원 확보상황 및 자금조달계획	30	24	18	12	6
	시설규모, 면적·위치의 적정성	10	8	6	4	2
	공시비용, 공법, 공사일정 등의 적정성	5	4	3	2	1
	敷地確保計劃 등의 현실성, 적정성	20	16	12	8	4
	설계내용의 적정성, 충실도	25	20	15	10	5
시설계획의 교화프로그램과의 부합성	10	8	6	4	2	
운영계획 (100점)	업무목표 및 업무추진방향의 적정성	5	4	3	2	1
	직원선발·충원·복지계획의 적정성	5	4	3	2	1
	職員 교육훈련계획의 적정성	10	8	6	4	2
	수용업무, 분류업무 계획의 타당성	5	4	3	2	1
	시설보안, 교호계획의 현실성, 적정성	15	12	9	6	3
	접견·시신·영치 등 계획의 적정성	5	4	3	2	1
	위생·의료 및 급식처우계획의 적정성	5	4	3	2	1
	矯治作業 실시계획의 적정성	15	12	9	6	3
	교육교화 계획의 적정성, 철의성	15	12	9	6	3
	직업훈련 실시계획의 적정성	5	4	3	2	1
기타사항 (20점)	시설·장비·물품관리계획의 적정성	5	4	3	2	1
	矯正法人·직원의 손해배상담보의 적정성	10	8	6	4	2
	收益事業의 적정성·현실성	10	8	6	4	2
	監督官 관련사항 조치계획의 적정성	5	4	3	2	1
	관계기관·지역사회 협조방안의 적정성	5	4	3	2	1

4. 受託者 選定

수탁자가 되기 위한 자격에 관하여 동법 제3조 제1항에는 교정업무를 포괄적으로 위탁받아 1개 또는 수 개의 교도소 등을 設置·運營하고자 하는 경우에는 법인에게만 위탁할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 법인만이 受託者로 될 수 있으며, 비영리·영리 및 재단·사단법인을 불문하고 상법상 회사 또는 법외법인의 부처를 주무관청으로 하는 법인도 소정의 절차를 거쳐 受託者로 선정되는 경우에는 民營矯正所를 운영할 수 있다. 다만 개인은 포괄적인 矯正業務의 수탁이 불가능하다.<sup>12)</sup>

12) 유병철, "민영교도소 관련법령에 관한 연구", 법조통권 제537호, 2001. 6. p. 200. 참조

法務部長官은 선정위원회의 심의결과를 참작하여 교도소 민간위탁 취지에 적합한 1개 또는 수 개의 法人을 受託者로 선정한다. 다만, 提案書 제출법안이 1개인 경우 평가점수가 200점, 기타의 경우는 평가점수가 175점 이상인 자 중에서 수탁자를 선정함으로써 최소한의 위탁 업무 수행능력을 요구하게 된다.

受託者가 선정되면 書面 등 적절한 방법으로 그 사실을 통지하고 그 통보 후 1개월 이내 委託契約를 체결하게 되며, 제안법인 또는 그 대표자가 부도·파산상태에 있는 경우나 부도·파산의 우려가 있다고 인정되는 경우, 제안자격이 제안보증금지급자서 등 중요서류의 흠결이 있는 경우, 법인현황·설치계획·교정업무 수행계획 등 심사·평가의 주요항목이 흠결되는 제안을 제출한 자, 서류의 위조·변조·허위 등 부정한 방법으로 제안관련 서류를 제출한 자 등은 受託者로 선정되더라도 수탁자결정 통보를 취소하거나 또는 委託契約를 취소 또는 해지할 수 있다.

### III. 矯正業務 民間委託 方向

#### 1. 基本方向

우리나라에서 사상 最初로 시행하게 될 민영교도소의 성공적인 도입을 위하여 민간에 의한 형벌집행업무의 공정성을 최대한 확보하고, 특히 수용자 관리의 투명성과 공공성을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다.

또한, 民間의 자율성에 바탕한 효율적 경영기법 및 수용자 교화프로그램을 존중하면서 충분한 국가의 지원과 지도·감독을 통하여 수용자의 再犯防止와 사회복귀능력 향상을 위해 공동 노력하는 패러다임의 구축이 바람직하다고 본다.

2001. 8월 提案要講된 民營矯導所는 이러한 점을 충분히 반영하였다. 受託者는 민영교도소 시설을 신축 또는 확보하고 이를 계속 보유하면서 10년 간의 委託契約를 수행하게 되며, 정부는 運營經費를 지원

함으로써 정부의 예산절감 목적과 안정적인 교도소 운영 및 수용관리를 도모하게 된다. 물론, 도덕성과 사회적 신용을 겸비하고, 수행능력과 추진능력이 종합적으로 검토된 자가 受託者로 選定되어야 함은 물론이다.

#### 2. 推進節次 및 日程

법무부의 제안요청 공고에 따라 제안서를 접수하게 되는데 공고 후 약 4개월 후인 2001년 12월 21일에 제안서 접수를 마감한다. 提案書가 제출되면 수탁자선정심사위원회를 구성하게 되며, 선정위원회는 심사·평가의 결과를 법무부장관에게 제출하여 법무부장관이 受託者를 최종 선정하게 된다. 이 일정이 예정대로 진행된다면 2002년 3월중 民營矯導所의 運營主體가 결정될 것으로 추정된다.

#### 3. 교도소 設置方案

##### (1) 교도소설치의 주체

외국의 事例를 보면 民營矯導所의 시설을 확보하는 방법은 아주 다양하다.<sup>13)</sup> 정부가 기존에 보유하던 시설을 임대 또는 매각하여 민간에 그 운영을 위탁하는 경우, 民間이 시설을 새로 신축하거나 다른 기업으로부터 시설을 매입하여 운영하는 방식 등 각각의 경우마다 각각 다른 내용의 계약을 체결하여 民營矯導所를 운영하고 있다.

최근 영국에서는 DCMF(Design, Construction, Management, Finance) 계약관리방식으로 民營矯導所를 設置·運營하고 있으며, 호주의 Virginia州는 시설건축, 시설소유, 운영(Build, Own, Operate)을 모두 민간이 수행하는 방식으로 민영교도소를 추진하고 있다.

우리나라에서도 과밀수용 해소를 위한 수용공간 마련과 이에 따른 정부의 재정부담 輕減 등을 위하여 민영교도소 시설을 민간부담으로

13) 장규원, "민영교도소 도입을 위한 예비연구", 형사정책연구원, 1999, pp. 69-92 참조

설치하도록 추진하고 있다. 물론 동법 시행규칙에서는 국가가 시설의 설치비용을 계약기간중에 분할하여 지급하고 그 시설의 소유권을 이 전받는 방법을 설정하여 놓았으나, 첫 민영교도소에는 적용하지 않게 되며 民營矯導所의 부지확보를 포함한 시설마련은 전적으로 受託者인 矯正法人이 수행하게 된다.

## (2) 設計方向과 範圍

民營矯導所를 矯正法人이 건축하더라도 범죄인을 수용하는 교도소의 기능에는 기존 국가운영 교도소와 다를 것이 없다. 따라서, 교도소 시설이 범죄인 구금과 교화 등 업무를 수행하는데 기능적인 결함이 없도록 법무부가 기본적인 설계의 방향을 제시하였으며, 이에 따라 제안자로 하여금 설계의 기본계획을 제안하도록 하여 이를 심사·평가시에 반영한다.

民營矯導所 설계에 대한 법무부의 기본 요구사항을 보면, 범죄인 구금을 확보할 수 있고 실질적인 교정교화가 가능하도록 시설 및 부지 등 주변환경을 설계하여야 하고, 교정교화 프로그램의 확대시행, 수용인원의 증가 등 상황변화에 대처할 수 있도록 여유 있는 수용공간을 확보하도록 하며, 노약자·장애인 등 특별한 보호가 필요한 자가 시설을 이용하는데 불편이 없도록 하여야 한다.

또한 수용사동 및 주요 건물의 건축시 南向이 가능하고 일조 및 통풍 등 자연환경을 최대한 이용할 수 있도록하고, 주변환경과 조화되어 교정시설이라는 느낌이 없이 이룩하여 민간의 연수시설로 연상될 정도의 분위기가 있는 조형으로 하는 것이 요구된다.

한편, 완벽한 보안체계 확보 등 미래지향적이고 바람직한 교화방침을 구현할 수 있도록 최적의 環境을 제공하면서, 동시에 그 유지관리에 있어서도 최소의 관리인력으로 최대의 효과를 발휘할 수 있도록 설계하고 업무의 전산화 등 업무환경의 변화에 따른 첨단장비 활용 및 시스템운용의 자동화가 가능하도록 설계하여야 한다.

設計의 範圍는 교도소 건축, 기계설비, 전기설비(통신설비 포함), 보안감시 시스템 등 기본 보안장비, 조경, 오수정화시설, 옥외오수 및

우수관로, 정문 및 울타리, 국기계양대, 단지조성, 구내포장 등 부대시설, 진입도로 등을 포함하여야 하며, 동법 시행령 제14조에서 정한 시설기준과 설계의 기본계획 수립에 필요한 법무부 교정시설 시설기준을 참조하여 설계할 것이 요구된다.

## (3) 敷地確保計劃 등

민영교도소의 부지는 소속직원 및 가족의 생활, 受刑者의 교도작업 및 사회학습을 고려하여 인구 5만 이상의 도시 또는 지방자치법상 도농복합형태의 시에 해당하는 지역의 도심에서 반경 30km 이내이고 교정시설 건축이 가능한 지역이고 가능한 한 국가운영교도소와의 거리가 가까운 位置를 권장하고 있다.

또한, 面積의 최소한 기준을 제시하여 일단 범무시설 면적기준에 준하되 범무시설인 교도소 부지면적의 최소 기준은 수용정원 300명일 경우 2만평, 500명일 경우 3만평을 요구하면서 건물형태(방사형, 병렬형 등) 및 배치는 제안자의 운영계획 또는 교화프로그램에 따라 자율적으로 정하도록 하였다.

또한, 수용시설의 성격을 고려하여 건축물 보안을유지에 지장이 없어야 하며, 교정시설의 특수성을 고려하여 지형을 최대한 활용할 수 있도록 진입도로의 개설, 울타리 등 보완대책을 강구하여야 한다.

지반공사 및 건축공사에 지장이 없는 지역이어야 하고, 상수도 및 地下水 공급가능 여부가 고려되어야 하며, 오·폐수 처리 등 인근 주거지 및 이해관계인에 의한 민원발생을 예상하여 이를 해결할 수 있는 지역이어야 하는 것 등이 요구되었다.

## 4. 民間委託業務의 內容

### (1) 收容者 處遇

矯正法人이 민영교도소에서 수행할 업무는 행정법 제1조의2 제3호의 규정에 의한 수용자의 수용·관리, 교정교화, 직업교육, 교도작업, 분류처우 기타 행정법이 정하는 업무를 포괄하는 업무이다.

따라서 제안자로서는 수용자 처우 등 모든 업무에 대한 구체적인 수행계획이 준비되어야 한다. 예를 들면, 수용업무는 신입자 수용·신입자 생활안내 등 교육·거실지정·분리수용·형기 등 신분서류 작성 및 관리에 관한 것이며, 계호업무는 무기·계구 등 보안장비의 관리 및 사용·강제력행사와 도주·폭동·화재·사망 등 교정사고 예방 및 대처방안, 신체 및 거실 등 검사, 외부인 출입 통제, 외부이송시 계호계획 등이다. 특히, 국가운영 교도소등에서는 달리 警備矯導隊가 없는 점을 감안한 시설경비계획이 추가되어야 하는 것이 중요하다.

접견과 서신, 의료·침구 등 생활용품 급여계획, 식단작성·식당운영 등 급식처우계획, 교정법인이 급여할 수 없는 물품에 대한 공급계획, 전염병예방 등 위생관리계획, 의약품조달·처방·조제 등 약품관리에 관한 사항, 병실운영, 환자치료, 외부병원 활용 등 의료관리 계획 등이 민영교도소 자율적 또는 국가운영교도소를 參考하여 수행되어야 한다.

또한 휴대금품 영차, 수용자에 대한 금품교부, 영치금품의 환부, 수형자 분류심사, 작업지정, 적성검사 및 심리검사, 행형성적 관리, 수용질서 확립, 일과시간 등 생활관리, 징벌집행, 가석방심사, 가석방 등 석방예정자 처우 등이 행해져야 한다.

## (2) 矯導作業

懲役刑 受刑者의 노동력을 이용하는 矯導作業으로 인한 모든 수입을 국고로 함에 따라 矯正法人의 교도작업 수행에 대한 노력이 부족할 우려가 있다. 모든 징역형 受刑者는 정역에 복무하게 하여야 하므로 民營矯導所에서는 평상시 矯導作業 실시인원은 전체 수용인원의 3/5 이상이 유지되어야 함을 요구하였다. 따라서 원칙적으로 학과교육 또는 직업훈련중인 자, 기타 작업을 수행할 수 없는 자를 제외하고 전 受刑者에게 작업이 부과되어야 한다.

반면에 교도작업에 소요되는 비용의 지급 및 작업수입 등 일반적인 矯導作業 내용에 관하여는 따로 별도의 계약으로 정하되, 그 소요비용을 교도작업특별회계 예산에서 모두 지급함을 원칙으로 하였다.

참고로, 동법 제15조에 따르면 矯正法人의 회계는 民營矯導所의 設置·運營에 관한 회계와 법인의 일반업무에 관한 회계로 구분하고, 전자는 일반회계와 교도작업회계로, 후자는 일반업무회계와 收益事業會計로 구분한다.

## (3) 교화프로그램 施行

민영교도소는 국가운영 교도소등에서 실시되고 있는 교화프로그램을 숙지함을 기본으로 하고 효율적인 교화방안을 법무부와 위탁계약을 체결한 내용대로 실시하여야 한다.

정신교육·생활교육·학과교육·직업훈련 등 수용자 교육훈련과 신문·방송·도서·집필 등, 종교생활, 교화상담, 석방전 교육·사회참관 등 사회적응능력 향상을 위한 처우 실시계획, 귀휴(외출·외박 포함)실시 등 수용자 교화에 필요한 교정교화를 수행하여야 한다.

다만, 직업훈련 및 학과교육 실시인원은 전체 수용인원의 1/5 이상이 유지되도록 하여야 한다.

## IV. 民營矯導所 運營方式<sup>14)</sup>

### 1. 운영개요

교정법인은 民營矯導所등의 운영에 필요한 기본재산을 갖추어야 하며, 그 기본재산을 매도·증여·교환 또는 용도변경을 하거나 담보에 제공하고자 하는 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 하는 때에는 法務部長官의 허가를 받아야 한다.

법무부장관은 민영교도소를 운영하는 矯正法人에게 투자한 고정자산의 가액과 민영교도소의 運營經費 및 국가에서 직접 운영할 경우의 소요경비 등을 참작하여 예산의 범위안에서 매년 당해 교도소의 운영에 필요한 경비를 지급하게 되며, 矯正業務를 위탁받은 자는 시설·조

14) 유병철, 앞의 논문, p. 199 이하 참조

직 등 교도소등 設置·運轉에 관한 제반사항을 준수하여야 하며, 수용자 처우에 있어서는 국가운영의 교도소등과 동등한 수준이상의 교정 서비스를 제공하여야 한다.

民營矯導所長은 계구·무기의 사용과 강제력의 행사 등에 法務部長官이 파견한 監督官의 承認을 얻어야 하고, 석방은 監督官의 확인을 받아 행하며, 교도관의 직무를 행하는 민영교도소의 직원은 공무에 종사하는 것으로 보고, 벌칙적용 등에 있어서는 공무원으로 간주하여 범칙인 구금과 교정교화 업무를 수행하는 자의 책임을 무겁게 하였다.

법무부장관에 의하여 受託者로 선정된 법인은 법명과 委託契約이 정하는 바에 의하여 교도소를 設置·運轉하는 주체가 되며, 형벌집행 업무를 포함한 교도소 設置·運轉업무를 수행하는 委託契約의 당사자로서, 수행자 교화를 통한 성공적인 사회복귀와 사회방위를 위해 노력해야 한다.

한편, 수탁자는 국가와 계약한 사항을 이행하기 위하여 관계법령에 따라 국가의 지원을 받으며, 法務部長官이 파견한 監督官으로부터 일부 해당업무에 대해 승인 또는 확인 등의 방법으로 지도·감독을 받게 된다.

## 2. 收容人員 管理

위탁수용 대상자는 法務部長官이 정하여 民營矯導所에 이송하며, 민영교도소에서 국가운영 교도소 등으로의 이송은 법무부장관 직권 또는 민영교도소장의 신청에 의하여 법무부장관이 결정한다.

위탁수용 대상자의 원칙적 범위는 국내 최초의 民營矯導所임을 감안하여 受託者의 관리능력, 교도소의 안전과 질서, 수용자의 사회복귀에의 유용성 등을 고려하여 ①범수 2범 이하, ②형기 5년 이하 및 잔여형기 6월 이상, ③연령 20세 이상 60세 미만 등의 요건을 모두 충족하는 受刑者를 移送하여 수용한다.

다만, 조직폭력사범·마약류사범·사회물의를사범·공안사범 등과 기타 民營矯導所에의 收容이 적절하지 않은 자는 수용하지 않는다.

위탁수용자의 인원, 즉 수용정원은 300명 이상 500명이하의 범위에서 교화프로그램 및 교도소 운영계획에 적절한 수용정원을 제안하여 委託契約으로 정하게 된다.

女子受刑者를 수용관리하고자 하는 자는 여자를 수용하기 위한 시설·직원 등 제반여건을 갖춘다는 전제하에 30명 이상 50명의 범위에서 수용할 수 있으며, 이 경우 女子受刑者 인원은 수용정원에 포함된다.

## 3. 委託契約 期間 등

동법 제4조제4항에서 정한 委託契約의 기간은 受託者가 교도소등의 설치비용을 부담하는 경우에는 10년 이상 20년 이내로 하고, 기타의 경우에는 1년 이상 5년 이내로 하되, 그 기간은 갱신할 수 있다.

다만, 이런 제안요청된 矯正業務의 수행을 위한 교도소 시설을 受託者가 제공하여야 하므로 계약기간이 10년이상 20년내가 가능할 것이나, 최초로 시행되는 제도임을 감안하여 계약기간을 10년으로 정하였다.

원칙적으로 契約更新이 가능하며 矯正業務 수행효과 및 수행능력 등을 고려하여 再契約 여부를 결정하게 된다.

## 4. 矯正法人과 職員管理

矯正法人에는 이사와 감사 등의 임원이 民營矯導所의 운영에 관한 중요한 의사결정을 하게 될 것이기 때문에 국가가 일정한 범위내 감독을 하게 되고, 임원 구성에 대한 법정 요건을 요구하고 있다.

즉, 임원은 法務部長官의 승인을 얻어 취임하고, 이사의 과반수는 대한민국 국민이어야 하며, 그중 5분의 1 이상은 矯正業務에 종사한 경력이 5년 이상인 자 이어야 한다. 受刑者 형벌집행에 대한 국민감정을 고려하였고 교도소 업무에 대한 경험자가 참여하게 함으로써, 시행착오를 최소화하기 위함이다.

민영교도소에 근무할 직원은 矯正法人 또는 民營矯導所長이 임명

하되, 과장 이상 직위의 직원임명에는 법무부의 승인을 받도록 하였다. 신입직원에 대한 교육이 중요하므로 矯正法人은 民營矯導所 등의 직원으로 임용된 자에 대하여 民營矯導所에 배치하기 전에 자체 교육 기관 또는 교정공무원 교육기관에서 직무수행상 필요한 교육을 2주간 받게 하여야 한다.

### 5. 運營費用 등

법무부는 수용자 처우 및 民營矯導所 운영에 필요한 경비를 지급하며, 수탁자 선정 후 기획예산처와의 협의를 거쳐 구체적인 運營經費를 결정하게 된다. 運營經費는 원칙적으로 委託契約締結 당시의 법무부 교정행정 일반회계 예산을 기준으로 예산에 반영하여 결정되며, 반영된 예산에서 10% 절감한 금액을 지급하여 민영교도소 운영을 통한 예산절감을 도모한다.

運營經費는 매년 기획예산처와 협의하는 절차에서 그 지급액이 달라질 수도 있으나, 근본적으로는 국가운영 교도소등의 예산 및 그 1인당 평균수용경비와 관련되어 결정되고, 또한 매년 증가하는 추세인 예산사정 등의 영향은 民營矯導所 예산책정시에도 마찬가지로 반영될 것이다. 이 運營經費는 실적평가 및 실제 수용인원에 따른 정산 등에 의하여 가감될 수 있다.

한편, 矯正法人은 民營矯導所의 운영에 지장이 없는 범위안에서 그 수익을 民營矯導所의 운영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 하는 사업(收益事業)을 할 수 있다. 收益事業은 法務部長官의 승인을 얻어 운영할 수 있으나, 수용자를 대상으로 한 收益事業은 불가능하며 收益事業은 그 성격상 비영리법인만이 가능하다.

### 6. 국가의 지도감독

受刑者의 인권침해 예방과 처우에 있어서의 형평성 유지 등 民營矯

導所에 대한 우려적인 요청이 많다. 이러한 점을 감안하여 국가에서는 監督官을 民營矯導所 현지에 파견하여 직접적인 지도감독 역할을 수행하게 된다.

監督官의 임무는 법령에 구체적으로 규정되어 있다. 즉, 계구·보안장비·무기 사용, 긴급이송과 일시석방, 외부병원에서의 이송, 외부통근교육·작업, 귀휴, 징벌처분 등에 있어서는 監督官의 승인을 얻어야 하며, 가석방 신청시의 監督官 의견첨부, 석방시 監督官의 확인, 기타 업무상 행정지원 및 직원교육 등을 수행한다.

監督官의 파견은 국가의 행정적인 출장지원이나 순회점검, 감사 등과는 다른 개념으로서 民營矯導所에의 상주 근무를 의미한다. 다만, 監督官에 대한 보수지급 및 후생복지, 복무감독, 인사조치 등은 전적으로 국가에서 행하며 이와 관련된 矯正法人의 비용부담은 없다.

民營矯導所 수용정원이 300명 이상 400명 미만인 경우에는 監督官을 5명(5급 1명, 6·7급 4명) 파견하고, 수용정원 400명 이상 500명 이하일 경우에는 監督官을 6명(4급 또는 5급 1명, 6·7급 5명)을 파견하여 지도·감독 업무를 수행하게 될 것이며, 委託契約으로 정하는 시기 또는 적당한 시기에 監督官 인원 등을 조정할 수 있도록 할 것이다.

## V. 成功的인 制度導入을 위한 提言

民營矯導所는 교도소 등 운영의 효율성을 높이고 수용자의 처우향상과 사회복귀를 촉진함을 목적으로 한다. 따라서 우리나라에서의 民營矯導所는 미국 등 외국에서의 民營矯導所 형태를 무조건 따르는 것이 아니라, 우리 법체제와 국민의 법감정, 그리고 교정행정의 현실과 주변여건을 감안한 최선의 民營矯導所로 출범하여야 한다.

법무부가 8월 24일 공고한 民營矯導所 提案要請書를 기준으로 보면, 민간 입장에서는 다소 미진하다고 생각하는 부분이 있을 수 있다. 특히 경제적인 수익성과 관련한 부분에 있어서는 더 더욱 그렇다.

법무부는 民營矯導所의 운영에 대하여 정확한 비용효과 분석을 하기에는 시기적으로나 경험적으로 어려우 여견이었지만 우리나라에서

처음 시작하는 점과 정부예산의 운용 폭이 좁은 현실을 감안한 최선의 선택으로 영리기업과 비영리기업을 모두 대상으로 하는 推進方針을 정한 것이다.

각각의 民營矯導所 운영희망자들이 목적으로 하는 사업방향과 운영희망자의 단체 성격이 천차만별일 것이므로 그 목표로서의 수익 정도와 달성 가능한 운영상의 비용분석도 일률적으로 예측하는 것이 무의미할 수도 있는 것이다.

따라서, 法務部는 민영교도소의 첫 모습에 관한 청사진을 일단 민간의 제안에 맡기기로 하고 제안서 심사를 통하여 수탁자를 선정한다. 제안내용의 구체적인 내용에서 법·제도적인 차원을 검토하고 형벌집행에 관한 기본 틀을 유지하는 선에서 법무부의 방침을 확정하여 위탁계약으로 민영교도소의 바람직한 형태를 결정할 것이다.

현재로서는 民營矯導所에 대한 우려와 기대가 많지만 그 성공여부는 누구도 장담할 수는 없는 문제이다.

民營矯導所의 성공여부가 객관적으로 분명해지는 것은 최소한 처음 출범하는 民營矯導所의 재계약 시점으로 미뤄질 가능성이 높다. 정부가 그동안의 실적과 성과를 바탕으로 재계약 하는 경우에 해당 민영교도소와 교정법인의 위탁업무 수행능력을 긍정적으로 평가한다면 최소한 그 民營矯導所는 성공했다고 볼 수 있기 때문이다. 만약 그렇지 않고 국가가 운영하는 것보다 못한 결과로 평가되어 재계약에 실패한다면 일단 그 民營矯導所의 운영에 대한 부정적인 판단이 내려지는 결과로 볼 수 있다.

현재 민영교도소를 준비하고 있는 단체나 개인이 가진 가장 큰 문제점은 대부분 교도소 업무를 잘 이해하지 못하고 있다는 점이다. 民營矯導所에서도 행정법과 그 하부법령에서 정한 교도관의 직무를 수행하여야 함에도 교도소 업무를 잘 모르고 있다면 민영교도소의 실제 운영은 물론 그 준비에도 큰 오류를 범할 수 있고, 충분한 情報 없이 어설픈 민영교도소 운영에 참여하는 결정을 하게 되면 큰 경제적 손실을 당하게 될 수도 있다.

또한 矯正業務를 잘 숙지하고 이해하는 것은 민간이 자율적으로 수행할 수 있는 프로그램 시행이 그만큼 더 가능하게 된다는 것을 의미

하며, 시행할 교화프로그램이 건축물 설계와 회계 등 경영과도 아주 밀접한 관련이 있다는 점에서 아주 중요한 것이다.

또 하나의 問題點은 대부분의 민영교도소 설치·운영을 희망하는 團體나 個人이 개별적으로는 민영교도소 설치·운영이라는 전체에 대해서는 감당할 능력이 부족하다는 점이다. 교도소 설계 및 건축, 교화프로그램, 자금조달, 직원확보 및 교육, 보안시스템 등 각 부문을 모두 자신 있게 추진할 수 있는 단체나 개인이 거의 없다는 것은 이들이 부분적·분야별로 협조 또는 사업제휴가 不可避하다는 것을 말해준다.

마지막으로 일부의 민영교도소사업 參與者는 교도소 운영에 대한 바람직한 價値觀이 부족하다고 할 수도 있다. 교도소 운영이 經濟的인 이익창출의 수단으로만 인식하고 수행자 인권과 처우에 대한 가치설정이 미흡하다면 수탁자로 선정되더라도 교도소 운영시 심각한 시행착오를 경험하게 될 수 있다.

受刑者 組織의 복잡한 下位文化, 관리자의 役割, 그리고 그 葛藤關係 등 교정업무에 아무런 경험 없는 민간이 부닥뜨릴 어려움은 그동안의 행정역사가 잘 말해줄 정도로 복잡한 것인데, 행정업무에 대한 바람직한 가치관과 올바른 방향설정이 부족하다는 것은 범죄인 구금과 교정교화라는 두 마리 토끼를 모두 다 놓칠 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 失敗가 아무리 사소한 것일 지라도 사회적으로 미치는 영향은 아주 크다는 점에서 민영교도소에의 接近에 신중함이 요구되는 것이다.

法務部에서는 제안의향이 있는 자에게는 교도소 업무에 대한 협조와 가능한 모든 情報를 제공할 예정이다. 이에 따라 제안되는 내용을 엄격하고 공정·투명하게 심사하여 최소한 국가운영 교도소보다 나은 수행자 처우와 교화프로그램을 시행할 수 있는 능력있는 수탁자를 선정할 것이다.

그러므로 민영교도소 설치·운영을 희망하는 단체나 개인이 위의 문제점과 우려를 극복하기 위해서는 법무부가 가진 수십년간의 行政經驗을 점목하기 위한 각고의 노력이 필요하며, 정부든 민간이든 서로 협력하여 새로운 제도를 시행도 못해보고 묻어두게 되는 漚를 범하지 않도록 차질 없는 준비를 하여야 한다.

## 외국의 민영교도소 운영실태를 돌아보고

### 차례

- 1. 머릿말
- 2. '웨켄헛 교정회사'  
(Wakenhut Corrections Corporation)
- 3. 사우스베이 민영교도소  
(South Bay Private Prison)
- 4. 조지힐 민영교도소  
(George W. Hill Correctional Facility)
- 5. 태프트(Taft)민영교도소 방문
- 6. 호주교정회사  
(Australia Correctional Management Pty.Limited)
- 7. 포트필립 민영교도소  
(Port Phillip Correctional Prison)

- 8. 난몽 및 소요진압 시범훈련 참관
- 9. 마운트캠버마 민영교도소
- 10. 오클랜드 민영교도소  
(Auckland Central Remand Prison)
- 11. 맺음말



박병웅/법무부 교정과·교감

### 1. 머릿말

지난 4월 25일부터 6월 24일까지 2개월 동안 서울지방교정청 김태훈 총무과장, 법무연수원 정유철 교수, 교정국 기획단 최찬희 교감 그리고 저를 포함해서 4명이 한 팀이 되어 교정 선진국인 미국, 호주, 뉴질랜드 등 3개국의 민영교도소 운영실태를 돌아보고 이렇게 뉘엿게나마 이들 3개국의 민영교도소 운영실태를 소개할 수 있게 되어 먼저 감사하다는 말씀을 드리고자 한다.

출국 당일 인천국제공항에서 간단하게 출국심사를 마치고 20시 20분발 Los Angeles행 대한항공 KE 011기편에 탑승하였다.

2년만에 다시 갖게 된 해외출장, 2개월이란 장기간 동안 가족과 떨어져 있어야 한다는 불안감 그리고 영어에 대한 자신감이 없는 상태에서 과연 제대로 출장목적성을 성취할 수 있을 것인가 등등의 상념에 사로잡힌 상태로 10시간 정도의 힘겨운 비행을 한 후 5월 25일 15시 30분경(현지시간) Los Angeles의 'Tom Bradley' 국제공항에 도착하였다.

공항내에서 6시간 30분 정도를 기다리고 나서 다시 Florida 주 'West Palm Beach' 행 Delta 항공사 소속의 DL 1636기편으로 갈아타고 5시간 정도의 비행을 한 후 4월 26일 6시 47분경(현지시간) 첫 목적지인 'West Palm Beach' 국제공항에 도착하였다.

새벽 상공에서 접겹의 투명한 구름층을 뚫고 내려다 본 팜비치 시내 전경은 그저 입이 벌어져 닫혀지지 않을 정도로 아름다운 광경이었다. 끝없이 펼쳐진 평야와 질푸른 전원, 그사이사이 초원 위에 펼쳐진 수많은 골프장은 과연 'PGA'와 'LPGA'의 본고장이었다. 에메랄드 색깔을 띤 대서양 해안을 따라 형성된 도시는 태고적 아름다움을 그대로 간직하고 있어 미국인들이 쉽게 쓰는 말로 'What a Beautiful it is!' 그 자체였다.

우리 팀의 민영교도소 시찰은 이렇게 시작되어 만 2개월이 지난 6월 24일 뉴질랜드 오클랜드 민영교도소 시찰을 끝으로 모든 일정을 마치게 되었다.



저는 이 기간동안 저를 포함한 민영교도소 시찰단이 보고 온 선진 외국  
의 민영교도소 운영실태에 대하여 부족하지만 방문기관별로 개략적으로  
소개를 하고자 한다.

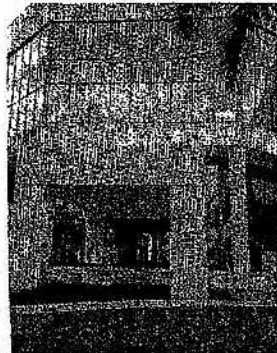
## 2. '웨컨헛 교정회사' (Wakenhut Corrections Corporation)

미국에서의 첫번째 방문기관인 '웨컨헛교정회사' (Wakenhut Corrections Corporation)의 본사까지는 숙소인 플로리다주 팜비치에서 승용  
차로 15분 남짓 걸렸다.

1층 로비에서 방문자의 인적사항을 기록한 후 잠시 기다렸더니 Ronald D. Champion씨가 우리를 반갑게 맞이해 주었다. 보안전문회사답게 건물  
입구에서부터 모든 출입구가 밖에서는 열려지지 않고 안에서 열여주어야  
만 되도록 설계되어 있었다. 회사건물 1층로비 벽에는 WCC 설립자인 웨  
컨헛씨의 대형초상화가 걸려 있었다. 웨컨헛 회사의 국제담당 부사장인  
캠피언씨의 안내를 받아 3층 접견실로 들어갔다. 접견실에서 투자관련 담  
당자인 Margaret Person씨와 수 인사를 한 후 곧바로 Champion씨의 회  
사소개가 시작되었다.

사전에 취재장의 자세한 질문내용을 파악한 WCC측은 우리 일행을 위해 각자에  
게 "대한민국 교정국 직원의 투여"란 제목  
하에 회사소개와 사전질의에 대한 답변내  
용을 담은 소책자를 나누어주었다.

먼저 WCC의 기구 및 연혁에 대한 소개  
가 있었고 이어 교정분야에 대한 자신들의  
축적된 경험과 교도소 설계 및 건축에 대  
한 경험, 인력관리, 운영 등에 대한 설명이  
이어졌다. 특히 직원관리 및 교육에 대한



대단한 자부심을 엿볼 수 있었다. 오전 10시부터 시작된 회사 소개와 질의  
및 답변은 오후 5시 30분이 되어서야 끝이 났다.

이후 우리 팀은 WCC 본사의 배려로 WCC가 운영하고 있는 미국 내의  
민영교도소인 사우스베이, 조지힐, 태프트 민영교도소를 방문하게 된다.

## 3. 사우스베이 민영교도소(South Bay Private Prison) 방문

숙소에서 승용차로 1시간 정도 걸리는 WCC사 소속의 'South Bay Private Prison'을 방문하기 위해 아침 일찍 숙소를 출발하여 지도판까지  
교도소로 향하였다. 복잡한 사내 길을 벗어나 Okeechobee(아메리칸  
인디언으로 big grass 란 뜻) Blvd.를 따라 양쪽으로 끝없이 펼쳐진 Corn  
과 시탕수수가 재배되고 있는 드넓은 농토를 가로질러 목적이란 교도소에  
도착했다.

플로리다 전역이 거의 산이 없어서인지 이곳 교도소도 넓은 들판 한가  
운데 철격자로 만들어진 Fence로 둘러 쌓여 있었다. 오전 10시에 도착하  
여 소경으로부터 교도소 현황에 대하여 브라깅을 들은 후 교도소 내 시설  
을 둘러보고 교도소 운영경비의 절감, 주정부에서의 감독여부, 직원관리,  
교육 및 근무체계, 그리고 재소자 수용관리, 교화프로그램, 직업훈련 등에  
대한 우리의 관심내용을 확인했다.

보안근무체계는 3교대제(07, 15, 23)였다. 당직보고는 우리처럼 매일  
아침에 당직간부가 소장실에서 보고하기 보다는 E-mail과 필요할 경우 전  
화로 보고를 하고 있었다. 수용인원은 약 1,200명(기결 1,070명, 미결 130  
명)이고 직원은 309명(보안직원 268명)이었으며 교도소 내에는 치과의사  
1, 일반의사 2, 심리학자 1, 정신과 의사 1명 등이 근무하고 있었다.

수용사들은 Unit로 관리하고 있었으며 1개 유니트에는 4~5명이 1조로  
근무하고 있었다. 사동 근무자는 4명(1면 2층)을 바라다보는 중앙에 위치  
한 사무실에서 근무하고 있었으며 근무지 안에서는 각 수용거실로 인터폰

으로 통화합은 물론 문의 개방여부를 빨강·노랑불로 확인할 수 있는 시설도 설치되어 있었다. 특이한 것은 직원·수용자 모두 사진이 부착된 명찰을 왼쪽 가슴에 달고 있었다.

사동 복도에는 편지함 상자처럼 4개의 상자가 있었고 각 상자는 구매물 품신청함, 소송서류함, 편지함, 진료신청함 등으로 구분되어 수용자가 종류에 따라 필요한 서류를 이곳에 넣으면 처리된다고 하였다. 구매물 판매 이익은 약 15%이내이고 전액 수용자 후생복지를 위해 사용한다고 하였다. 모든 수용자는 건물 밖에서 흡연이 허용되고 있었고 약은 의무실 투약구에서 받아 그곳에서 투약하고 거실로 가져갈 수는 없게 되었다.

각 거실에는 2개의 침대가 있었으며 각 사동마다 2대의 공중전화기가 설치되어 있었고 수용자 전화통화는 언제나 직원이 감청(Monitoring)할 수 있었다. 사동근무자 대부분이 여직원이었으나 보안상 어려움은 없으며 오히려 수용자에게 '모성애'를 줄 수 있어 긴장관계 해소에도움을 주는 관계자의 설명이 있었다. 그리고 만일 수용자와 직원간 부적절한 성관계(Sex Relationship)가 발견되면 관련직원은 징역형에 처하기 때문에 더욱 철저히 근무한다는 것이었다.

긴급시태 발생시 사용할 수 있도록 직원근무장소에는 산소호흡기(Breathing Apparatus) 2대가 장치되어 있었고 취사장 출역 수용자를 위한 별도의 수면실도 마련되어 있었으며 수용자에게는 이어폰, 라디오, 녹음기 등의 소자가 허용되고 있었다.

교화프로그램으로는 마약 및 알콜 중독자를 위한 별도의 교육프로그램이 있었고 수용자 도서실에는 각종 서적뿐만 아니라 개인용 Computer에 수용자에게 필요한 각종 자료를 저장한 디스켓을 제공하여 자신이 필요한 자료를 언제든지 검색하여 볼 수 있도록 하였다.

민영교도소에는 주정부 감독관 3명이 파견되어 감독하고 있었고 그들은 주 민영교도소위원회(Correction Privatization Commission) 소속으로 교도소운영 전반에 대하여 계약위반 여부를 확인하고 만약 위반사항

이 발견될 경우 소장에게 먼저 통보한 후 2주 이내에 수정되지 않으면 관련 자료를 증거로 주 민영교도소위원회에 제출한다고 하였다. 그리고 3년마다 감독결과를 재계약시 반영하고 있었다. 이 곳 민영교도소 간부직원 대부분은 20~25년 정도의 국가교도소 교도관으로 근무한 경력이 있는 경력직 직원이었다.

운영경비에 대한 구체적인 우리일행의 질의에는 답변을 회피한 채 다만 기본적으로 주운영교도소 경비의 15%를 절감한 금액만으로 교도소를 운영하고 있다는 두리모실한 답변만을 얻는데 만족해야만 했다.

교도소 앞에는 "WCC Team South Bay"란 간판이 부착되어 있었는데 "Team"이란 용어는 "Team spirit"의 준말로 수용자와 직원, 직원상호간 팀을 잘 이루어 성공적인 교정·교화를 이루자는 뜻이라고 하였다.

이 곳 수용자들의 밝은 표정에서 이 교도소에 수용된 수용자들 대부분이 수용생활에 만족하고 있음을 짐작할 수 있었다.

#### 4. 조지힐 민영교도소(George W. Hill Correctional Facility)

약속시간보다 약간 늦은 오전 10시가 지나서 어렵게 George W. Hill Correctional Facility에 도착했다. 부소장이 정문에서 우리 일행을 기다리고 있다가 반갑게 맞이해 주었다. 조지힐 교도소는 WCC가 카운티(County)와 계약을 체결하고 운영하는 카운티 교도소(County Jail)였다. 교도소 옆에는 고풍스런 아름다운 건물이 있었는데 교도소 직원의 말로는 이 교도소의 전신인 구교도소건물이라고 하였다. 이 교도소는 1930년에 건축되어 1998년 9월까지 사용하다 현재의 신 건물이 건축(1998년 10월 WCC가 카운티와



계약을 체결하고 현재의 자리에 죄신석의 보안시설을 갖춘 교도소를 신축) 되어 이전한 후 지금은 카운티 당국에서 구건물을 그대로 보존하고 있다고 한다.

WCC는 1996~1998년까지 2년간 카운티 당국과 계약을 체결하고 교도소를 운영하다 현재의 위치에 카운티 예산으로 설계와 건축을 한 후 2003년 9월까지 5년간 교도소 운영계약을 다시 체결하였다고 한다. 운용절감은 인력관리와 수용관리의 효율화를 통하여 절감하는 방식을 취하고 있었다. 다시 말해서 그동안 우리가 알고 있는 상식과는 달리 교도작업을 통한 이익창출보다는 효율적인 인력 및 수용관리로 비용을 절감하고 있었다.

물론 운영기준은 ACA(American Correctional Association)가 정한 기준에 맞게 운영하면서 국가 교도소보다 인력을 효율적으로 관리하고 있음을 알 수 있었다.

이 교도소는 County Jail로서 수용자는 미결 60%, 기결 40%로 구성되어 있었고 수용인원은 1,530여명이었으며, 직원은 370여명(보안직원 280명)으로 교도소 안에는 단계별로 개방·경·중구금의 보안시설을 갖추고 있었다.

교도소의 주요 지역에 33개의 카메라가 설치되어 있었고 수용관리는 특별사동(Special Housing Unite)과 일반사동(Special Management Unite)으로 구분하여 관리하고 있었으며 월 6일 이내의 선시제도(Good Time System)를 운영하고 있었다.

교도소 운영은 'South Bay' 교도소와 마찬가지로 교회위주로 운영되고 있었다.

이 곳 교도소의 보안직원대 수용자 비율은 5.4대1이고, 수용자는 주로 형기 5년 미만으로 교도작업은 없고 관용작업 수용자의 상여금은 주 5~25불 정도였다. 운영경비는 CPI(Consumer Price Index)를 기준으로 County당국과 계약을 통해 매년 환율적으로 운영경비가 결정되기도 한다고 하였다. 구체적인 계약금에 대하여 알고 싶다는 우리의 질문에 소장은

난색을 표하면서 주마다 계약금은 차이가 있으며 구체적인 계약내용은 회사비밀이라 밝힐 수 없다는 점을 양해해 달라고 하였다.

당직보고는 매일 오전 8시를 전후하여 하나 꼭 정례화된 것은 아니며 교화담당 부소장과 운영담당 부소장이 매일 간부회의시 보고하고 필요할 경우 근무교대시 당직이 소장에게 구두나 E-mail 또는 전화로 보고한다고 하였다. 그리고 우리로 말하면 교감이상의 간부는 대개 국가교도소에서 짧게는 5년 길게는 30년 이상의 교정공무원 경력을 소유한 자라는 설명도 곁들어 주었다.

County 당국에서는 감독관을 4명 내지 6명을 파견하여 교도소 운영 전반에 대하여 감독하고 있었다.

직원 휴가는 근무경력이 5년 이상 10년 이하의 직원은 1년에 2주 이내 10년 이상의 직원은 1년에 3주 이내의 휴가가 허용된다고 하였다.

## 5. 태프트(Taft)민형교도소

속소인 Bakersfield 시내를 벗어나 끝없이 펼쳐진 사막(Dessert)지역을 한참 달리다 보니 사막의 유전지역 한가운데 인적이 전혀 없는 곳에 Taft 교도소가 자리잡고 있었다. 교도소 정문에서 소경의 검문절차와 소지품 검사를 거친 후 청사로 들어가니 청사 복도에 내 눈에 익숙한 진일품이 눈에 띄어 가까이 가서 보니 퇴임하신 신광조 전대구지방청장님께서 3년전 교장심의관으로 재임시 이곳을 방문하시고 방문기념 선물로 제공한 안동교도소 교도작업 제품인 '화회탈' 이었다.

소장의 현황설명을 들은 후 소내 시찰을 하였다. 교도소 모든 건물의 실내에는 에어컨이 가동되어 시원하였으나 건물 밖으로 나가면 섭씨 41도가 넘는 뜨겁고 건조한 날씨 때문에 걷기조차 숨이 기쁠 정도였다. 모든 직원 및 수용자가 건물 밖에서는 선글라스를 쓰고 있는 것이 이해가 되었다.

이 교도소는 WCC가 연방정부와 1997년 8월 17일 3년계약(후에 7년 연

장함)으로 운영하고 있는 교도소로서 모든 시설과 토지는 연방소유이고 WCC는 단지 교도소 운영만 하고 있었으며, 다른 민영교도소와는 달리 교도작업이 실시되고 있었다.

미국내 연방교도소 중 5 내지 6개 교도소를 민영회사가 운영하고 있는데 그 중에 유일하게 연방교도작업공사(UNICO)가 이 교도소에서 교도작업을 운영하고 있었으며 현재 미 연방교도작업공사는 미국 전역에 100개의 교도소에서 교도작업을 운영하고 있다고 한다. 여하튼 이 교도소에서 실시하고 있는 교도작업은 의사생산과 인쇄 두 종목만 있었는데 연방교도작업공사 소속 직원인 훈련교사 16명이 출역 수용자 300여명을 훈련시키고 있었다. 이 교도소에서 생산하고 있는 의자는 월 60만불(7억8천만원상당)의 매출을 올리고 있었으며 수용자의 작업상여금은 연 2천 내지 3천불 정도였다.

이 교도소는 경구금시설인 교도소(수용정원 1,767명)와 개방시설(수용정원 512명)로 나누어져 있는 복합교정시설이었으며 근무직원은 390여명 가량이었다. 교도소의 경우 2층으로 된 날개형(Wings)의 사동이 3개이고 각 wing은 2개의 Unit를 가지고 있었으며 각 유니트에는 유니트 관리자, 케이스담당자 및 상담자가 근무하고 있었고 사동담당 직원은 총 64명이었다. 담당 근무실 옆 공간에는 TV모니터, 화장실, 세탁실, 샤워실 등이 설치된 종합공간이 있어 낮에는 수용자 대부분이 이곳에 나와서 생활하고 있었다.

이 교도소는 WCC가 운영하는 교도소중 의료시설이 가장 잘 되어 있는 곳인데 전체 의료직원은 40여명으로 외과의사 2명, 치과 의사 1명, 심리사 1명, 정신분석자 1명과 약사 2명 등의 의료직원들과 방사선기기 등 최신 의료장비가 구비되어 있었다.

또한 모든 보안직원들은 철저히 자신의 몸에 수갑, 열쇠, 무전기, 후레쉬, 호출기 및 수갑키 등을 착용하고 동시개방은 절대 허용하지 아니하였으며 심지어 소장도 중요시설 입출입시에는 자신이 가지고 있는 열쇠를 직

접 사용하고 있었다. 또한 모든 보안직원은 근무복에 명찰을 패용하고 위커를 신고 근무하고 있었다.

일반수용자 거실은 1실:2인(Two Bed) 수용이 기본이었으나 최근에는 수용과잉(Over Crowding)으로 1실 3인을 수용하고 있었다. 다만 특별사동(정벌자, 조사자, 신입자 등)은 1인 1실 수용을 기본으로 하고 있었으며 이곳에 수용된 수용자는 다른 일반사동 수용자와 구분하기 위해 바지색은 오렌지색(일반 수용자 카키색)이었으며 상의는 하얀색의 라운드 티로 일반수용자와 동일하였다. 또한 이 교도소가 경구금시설이어서인지 일반수용거실은 천장이 개방되어 있었고 일정한 높이의 벽돌로 쌓은 담으로 수용거실을 구분만하고 별도의 거실문은 없었다. 수용거실에는 캐비닛, 의자, 침대등이 있었고 화장실과 샤워실은 별도로 설치되어 공동으로 사용하고 있었다. 수용거실 안에서는 수용자들이 동료 수용자와 마작, 카드놀이 등을 하고 있었으며 주간에는 자유롭게 다른 거실로 왕래도 할 수 있었다.

특이한 제도는 수용자 징벌절차중에 청문절차(DH: Disciplinary Hearing)가 있었는데 비록 외부인사가 아닌 자체 직원이지만 판사(Judge)가 있어 청문절차를 거쳐 징벌을 결정하는 제도였다.

수용자는 실내체육관과 옥외 운동장에서 운동을 하는데 실내체육관은 당구장과 헬스 시설 등이 갖추어져 있었고 옥외 운동장에는 농구장, 축구장, 야구장, 배구장 등이 설치되어 있었으며 교화 프로그램 중에는 음악감상, 각종 악기 연주, 목공, 수공예품 제작 등의 프로그램이 있었다.

다른 민영교도소와 마찬가지로 이곳 교도소도 연방감독관 5명이 매일 방문해서 각종 수용처우를 감독하고 있었다.

보안직원은 184명으로 1일 3교대(08:00, 16:00, 24:00)를 하고 있었으며 3개월에 한 번씩 교체를 하며 교대시간은 소장이 자체적으로 전 직원의 의견을 수렴하여 그 시간을 결정한다고 하였다.

사실도가 넘은 무덤고 건조한 날씨 속에서도 약 5시간이 넘는 시간을 친절하게 안내해준 'Andrews' 소장에게 늦게나마 지면을 통해 고맙다는 말

을 전하고 싶다.

## 6. 호주교정회사(Australia Correctional Management Pty : Limited)

눈을 떠보니 오전 6시였다. 지도를 보고 호텔근처 자리를 익힌 후 호텔에서 100여m 떨어진 근처 하이드 파크(Hyde Park)에 가서 30여분 동안 조깅을 하였다. 상쾌한 아침 공기를 마시면서 달려서인지 아니면 공원이 너무 아름답고 조깅코스도 잘 다듬어져서인지 힘들다는 생각이 전혀 들지 아니하였다. 공원 내에는 수백년 되어 보이는 오크(Oak) 나무가 즐비하게 서 있었고 그 나무마다 작은 전구로 아름답게 장식되어 있어 보는 이로 하여금 감탄을 자아내기에 충분하였다.

오전 10시에 방문하기로 되어있는 ACM(Australia Correctional Management Pty Limited) 위치를 파악한 후 숙소에서 걸어서 20여분 걸려 시내 Market ST.에 위치한 ACM에 도착했다. ACM은 WOC의 자회사로 호주와 뉴질랜드에서 4개의 교도소와 6개의 구치소를 운영하고 있었다. 교도소로는 Arthur Gorrie Correctional Center(Queensland), Fulham Correctional Center(Victoria), Junee Correctional Center(New South Wales), Auckland Central Remand Prison(New Zealand)가 있었다. 그밖에도 부분적으로 교도소 운영에 참여하고 있었는데 특히 의료분야와 관련한 자회사인 'Pacific Shores Healthcare'는 11개 교도소의 의료분야에 참여하고 있었다.

방문을 마치고 우리는 Sydney Cove와 Farm Cove 사이에 있는 Bennelong Point에 있는 아름답고 독특한 건축양식(조개껍질 모양)으로 유명한 'Sydney Opera House'에 도착하여 수많은 관광객(주로 동양인)들 속에 몰려서 아름다운 시드니 해안 경치를 둘러보았다. 그곳에서 바라다 보이는 'Havor Bridge'는 그림 속의 아름다운 모습 그대로였다.

해안의 아름다운 모습을 바라보며 Ferry Wharves에 있는 야의 카페에서 어둑어둑한 시드니항의 야경을 즐기며 들이킨 맥주 한 잔은 참으로 시원한 맛 그 자체였다.

숙소로 돌아오면서 시내 공원이나 으스스한 길에 설치된 "Street safety camera have been installed in this area"란 표지판을 보고 시민들의 안전을 위해 세심한 배려를 하고 있는 시드니 시 당국의 노력을 엿볼 수 있었다.

## 7. 포트필립 민영교도소(Port Phillip Correctional Prison)

숙소인 빅토리아 호텔에서 차로 약 20여분 달려 'Group 4'사가 입주한 건물에 도착하였다. 그룹 4 측의 팀 클립프톤(Tim Clifton)씨의 안내로 16층에 위치한 그룹 4 사에 들어가니 오스트레일리아 이사장인 피터 올잭(Peter Olszak)을 비롯하여 3명의 교위 인사가 우리를 기다리고 있었다.

회의실에서 피터 올잭으로부터 회사의 전반적인 운영에 관한 브리핑을 들었다. 그룹 4 사는 보안분야 전문회사로 현재 오스트레일리아에서만 사업을 시작한 지 벌써 100년이 넘었고 전세계 50여개국에서 사업을 하고 있으며 종업원은 약 15만명이나 되고 연간 매출액도 10억불(미화)이나 된다고 한다. 또한 교정부문만 보더라도 영국에서 3개의 교도소와 1개의 구치소를 운영하고 있으며 호주에서 2개의 교도소 그리고 남아프리카에서 1개의 교도소를 운영하고 있다고 한다.

브리핑이 끝난 후 우리일행은 팀 클립프톤씨의 안내를 받아 회사에서 차로 약 30여분정도 떨어진 곳에 위치한 포트필립 민영교도소(Port Phillip Correctional Prison)로 이동했다.

켈빈 안델슨(Kelvin Anderson) 소장으로부터 소 전반에 대한 현황 설명을 들었다.

이 교도소는 누진급에 따라 다양한 경비등급의 수용시설을 운영하고 있었으며 특히 의료서비스 분야에서 빅토리아 주에서는 중심 교도소로서의

역할을 하고 있다고 한다. 모든 문의 개폐는 절대 동시개방이 인정되지 아니하였으며 소장을 비롯하여 모든 직원은 자신의 신분증 안에 장치된 전자 칩을 이용하여 모든 문을 열고 있었다. 수용자의 복장은 자유스러웠으나 다만 접견실에 갈 때는 일정한 색(그린)의 복장을 하고 접견을 하였으며 1일 1회 접견(정부 교도소는 누진급에 따라 다르지만 일반적으로 1주에 3~4회 허용)이 허용되고 있었다. 그리고 1일 수용자 주부식비는 3볼(미화)이었다.

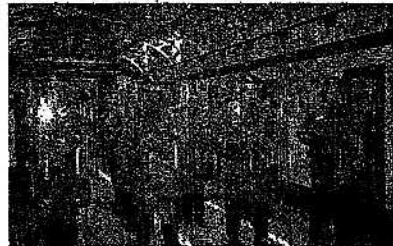
이 교도소는 교도작업을 운영하고 있었으나 여기서 이익을 얻는 데 목적이 있는 것은 아니고 다만 이익이 있을 경우 그 이익은 수용자를 위해 사용하고 있었다. 그리고 교도작업제품 판매처는 주로 민간회사로 약 15~20여 개의 회사가 있다고 한다. 일반 수용자 거실은 침대, 변기, 세면대, 샤워기, TV모니터, 카세트, CD 플레이어, 책상, 거울(스테인레스) 등을 소유하고 있었다. 또한 각 사동(유닛)안에는 헬스기구, 포켓볼다이, 탁구다이, 전화기, 자판기 등이 비치되어 있었다. 이 주는 주별로 각 유닛마다 조그만 풀장을 설치하도록 되어 있어 사동 밖 곳곳에 설치된 야외 미니풀장이 인상적이었다.

여하튼 오스트레일리아 민영교도소 분위기는 매우 자유스럽다고나 할까 그런 분위기를 읽을 수 있었다.

### 8. 난동 및 소요진압 시범훈련 참관

그를 4층에서 준비한 재소자 난동 및 소요 등을 진압하는 Demonstration을 보기 위해 사내에서 약 1시간정도 떨어진 Pentridge Prison(오래된 교도소로 현재는 수용자가 없고 주정부에서 관리하고 있음)으로 갔다. 우리가 도착하니 이미 포트클립교도소장인 켈빈 안덜슨 이 벌써 그곳에 도착하여 우리 팀을 기다리고 있었다.

우리는 그의 안내를 받아 빈사동 안으로 들어가 포트클립교도소 소속 18명으로 구성된 특수진압팀(Tactical Operation Group)의 진압훈련 모



습을 지켜볼 수 있었다. 9가지 상황에 따라 어떻게 진압하는지를 실제상황처럼 현실감 있게 보여주었다.

특수진압팀이 소유하고 있는 진압장비로는 헬멧, 방패(투명 강력 아크릴로 제작

된 가로×세로가 1m×2m), 방망이, 가스마스크, 벨트(벨트에는 수갑주머니, 자살용 끈을 자르는 칼, 방망이절이 등이 부착됨), 수갑, 특수무류보호대, 가스 등이었다.

#### 1. 2명의 재소자가 사동복도에서 입실을 거부하는 상황

진압대가 지휘관의 통솔하에 일정한 형태('ㄷ'자형)를 취한 후 사동입구에서부터 차근차근 전진하고 최종적으로 열 뒤에 있던 직원 3인이 1조가 되어 한 사람은 수용자의 머리를 땅으로 누르고 두 사람은 양손을 바틀어 움직이지 못하게 하여 입실시킴

#### 2. 모든 거실문이 개방된 상태에서 수 명의 재소자가 소란을 피우는 상황

진압대원 6명이 1열에 서고 그 뒤에 나머지 진압대원이 일렬로 서서 사동복도입구에서 차근차근 사동문을 방패로 밀어 닫는 방식으로 전진하여 최종적으로 1과 같은 방식으로 직원 3명이 1조가 되어 소란 수용자를 진압 입실시킴

#### 3. 다중의 수용자가 수용사동(2층) 복도로 나와 입실을 거부하고 싸움팅하는 상황

1의 진압방식과 같이 13명의 진압대가 'ㄷ'자형 형식으로 Step by

Step' 으로 복도 양쪽에서 진압하는 방식으로 일단의 재소자를 제압하여  
압실시킴

4. 재소자가 사동을 점령하고 진압하는 직원에게 각종 물건을  
던지고 흉기를 휘두르며 강렬하게 저항하는 상황

지휘관이 먼저 'Drop your weapons and surrender !' 라고 경고한 후  
거부하자 1과 같은 진압방식으로 밀고 들어가 개별적으로 1명씩 체압하여  
압실시킴

5. 마약견(Drog dog)을 이용하여 각 거실을 수색(search-  
ing)하는 훈련

마약견은 두 종류로 하나는 적극형(active), 다른 하나는 소극형(passiv-  
e)으로 적극형은 마약이 들어있는 것을 발견하면 적극적으로 그 물건을 물  
어뜯었으며 소극형은 마약이 들어있는 것을 발견하자 그 물건 앞에서 조용  
히 앉아있음

6. 사동 밖에서 수용자간 집단 싸움이 발생한 상황

'A' 형 포메이션을 형성하고 방패를 앞세워 전진하여 경고를 한 다음  
'A' 형 포메이션 뒤에서 따라가던 진압대원 3인이 1조가 되어 개별적으로  
제압하여 진압함

7. 거실안에서 수용자가 출실을 거부하는 상황

진압대원 3명이 1조가 되어 신속하게 거실문을 열고 들어가 한 사람은  
수용자의 머리를 누르고 다른 두 사람은 수용자의 양팔을 꺾어 제압한 다  
음 거실바닥에 엎드리게 한 다음 몸을 수색하여 흉기를 제거하고 진압함

8. 거실안에서 수용자가 출실을 거부하고 흉기를 휘두리는 상황

7과 같은 방식으로 진압함

9. 집단으로 수용자가 물건을 던지고 난동을 피우는 상황

'D' 지형 방식으로 방패를 앞세우고 전진한 다음 1열 뒤에 있는 진압대  
가 신속하게 가스분사기를 발사하여 진압하는 방식

이와 같은 진압훈련은 직원들 전원이 자발적으로 참여하여 보여준 것으  
로써 많은 감명을 받았다.

여하튼 '그룹 4' 측에서 보여준 훈련을 참관한 다음 우리 팀은 멜버른에  
서 서쪽으로 400여km 떨어진 곳에 위치한 'Mount Gambier' 교도소를 방  
문하기 위해 12시에 멜버른을 출발하였다. 멜버른은 계절상 겨울인데도  
비가 내리거나 흐린 날씨가 계속되었다. 우리 팀이 방문하던 날도 마찬가지  
로 날씨가 하루에도 몇 번이나 변덕을 부리고 있었다.

'마운트갬비아' 까지 가는 동안 고속도로 양편으로 끝없이 펼쳐진 초원  
위에서 유유자적 풀을 뜯고 있는 소와 양을 바라보면서 축복받은 나라에  
대한 부러움을 가지기도 하였다. 미국의 초원은 풀이 파릇파릇하지 않고  
누런 빛깔을 띄었는데 이곳 호주의 초원은 그야말로 푸른색으로 보는 이의  
눈을 편하게 해주었다.

저녁 5시 45분이 되어서야 우리의 목적지인 '마운트갬비아' 에 도착하  
여 'Lakes Resort' 에 여장을 풀었다. 숙소가 언덕 위에 위치하여 숙소에서  
내려다본 '마운트갬비아' (일명 'Blue Lake' City)시의 야경이 참으로 아  
름다웠다.

9. 마운트갬비아 민영교도소

South Australia(SA)에 위치한 마운트갬비아 교도소로 가는 도중 숙소  
에서 얼마 떨어져 있지 않은 곳에 있는 분화구와 'Blue Lake' 을 둘러보았

다. 블루레이크는 말 그대로 호수색이 검청색이었는데 원인은 여름에 이 호수에 용해되어 있는 마네랄이 강렬한 햇빛에 화학반응을 일으켜 검청색으로 변했다고 한다.

교도소 정물 앞에 도착하니 교도소장이 토요일이라 휴무일인데도 우리 일행을 맞이하기 위해 먼저 나와 기다리고 있었다. 마운트 갬비아 교도소는 경비등급이 경구급과 중구급을 병행하고 있는데도 외곽 펜스는 이중 펜스로 펜스위로는 800볼트 이상의 강력한 전력이 흐르고 있었으며 펜스 곳곳에 움직이는 카메라를 설치하여 철저한 감시를 하고 있었다. 나중에 소장으로 부터 현황설명을 들어서 알게 된 사실이지만 이 교도소가 1995년도에 세워진 이래 지금까지 도주사고는 단 한 건 밖에 발생하지 아니한 이 유종의 하나도 이처럼 완벽한 보안장치가 갖추어진 펜스가 설치되어서가 아닌가 하는 생각이 들었다.

이 교도소는 1995년에 사우스 오스트레일리아 주 정부와 5년간의 운영 계약을 체결한 후 다시 5년을 연장하여 운영하고 있었으며 수용정원이 110명의 소형교도소(일반수용사동: 54명, 카티지: 56명)로서 직원정원은 47명(보안직원 30명)이었고 성년남자만 수용하는 교도소였다. 포트필립 교도소와 마찬가지로 모든 직원은 Correctional Officer—Supervisor—Managing Officer—Director(Warden)로 구성되었다.

경구급시설이어서 인지 모든 수용자의 자유로운 활동이 최대한 보장되고 있었다. 수용자는 거실 안에서 흡연이 허용된 반면 유니트 안에서는 흡연이 허용되지 않았으며 유니트 안에는 탁구대, 포켓볼대, 웨이트 기구 등이 갖추어져 있었고 각 거실에는 수용자 부담의 TV모니터, 카세트, CD플레이어, 스탠드, 커피포트 등 모든 전열기가 갖추어져 있었다. 그리고 카티지(5명수용, 2명수용, 1명수용)에는 단계별로 누전계급이 올라감에 따라 수용될 수 있었는데 카티지에 수용된 수용자는 자유롭게 음식도 직접 조리해서 먹기도 하고 자신들만의 세탁실과 샤워실 등이 갖추어져 마치 일반 가정집 같은 분위기를 느낄 수 있었다.

여하튼 맨 처음 이 교도소에 오게 되면 신입실에 5일 동안 수용되어 수용생활에 대한 교육을 받은 다음 유니트에 수용되고 그곳에서 수용생활이 교도소 측에서 요구하는 수준에 이르면 카티지로 단계별로 이동된다고 한다. 카티지에 수용된 수용자 중 일부는 자원에 의해서 외부 자선단체에 기부도 하고 교도소 밖으로 자원봉사도 나간다고 한다.

이 교도소에도 교도작업을 운영하고 있었는데 특이한 것은 정부에서는 일체 교도작업에 어떠한 투자도 아니하고 'Group 4' 측의 책임하에 자신들이 공장을 건축하고 모든 자재를 투자하여 이익금은 정부에 보내고 그 중 일부는 수용자 교화 등 수용자를 위해 다시 환원한다고 한다. 만약 교도작업 운영에 있어 적지가 발생하더라도 정부는 책임을 지지 아니하고 '그룹 4' 측에서 적자를 감수한다고 한다.

교도소 시찰을 마친 후 12시경에 버운트 갬비아를 출발하여 멜버른까지 460km를 해안도로(Ocean Road)를 타고 무려 7시간정도 드라이브를 하여 멜버른에 도착하니 저녁 8시가 되었다. 멜버른으로 돌아오는 길에 'Port Campbell' 에 있는 '12 사도바위' (Twelve Apostles)를 둘러보고 도로 양옆으로 끝없이 펼쳐진 초원에서 변화무쌍한 날씨에도 아랑곳하지 아니하고 한가로이 풀을 뜯고 있는 소떼와 양떼를 바라보면서 거대한 땅을 소유한 오스트레일리아에 대한 부러움을 앓고 멜버른으로 돌아왔다.

## 10. 오클랜드 민영교도소(Auckland Central Remand Prison)

New Zealand는 전체인구가 약 350만(이중 원주민인 'Maori and Pacific People' 은 50 여만)이며 전국 19개 교도소의 수용자는 현재 5,800여 명으로 'Auckland Central Remand Prison' 에는 300여명의 수용자가 수용되어 있었으며 수용자의 70%가 마오리족이었다.

오클랜드 교도소(기능은 우리의 구치소와 같음)는 뉴질랜드 최초의 민영교도소(현재 1개의 민영교도소가 있음)로서 사내 중심에 자리잡고 있었



고 바로 옆에는 국가교도소인 마운트 에덴(Mt. Eden)교도소가 있었으며 국가교도소가 고품스럽고 오래된 교도소라면 이곳은 최근에 건축된 현대화된 모습 그대로의 교도소였다.

교도소 직원의 안내를 받아 2층에 있는 접견실에 들어가니 소장(General Manager)을 비롯하여 주요간부들과 목사(마오리족) 한 분이 우리 일행을 기다리고 있었다. 곧 이어 전통 마오리족 환영식이 시작되었는데 우리 일행을 앞좌석에 앉혀놓고 자신들은 우리를 마주보며 앉아 있다가 그 중 대표자가 일어나서 마오리족 언어인 'Te Reo Maori'로 한참동안 인사를 하더니 다시 간단하게 영어로 인사말을 하고 마오리어로 환영하는 노래를 부른 다음 우리 일행과 서로간에 "Hongi" (오른손으로 악수를 한 상태에서 왼손은 악수하는 상대방의 오른팔을 짚고 코와 코를 서로 맞대어 비비며 인사)를 하였다. 이는 서로간에 호흡을 같이하며 서로를 이해하고 존경하는 표시라고 한다. 물론 이러한 인사법에 대하여는 사전에 안내하는 직원으로부터 간단하게 교육을 받았었다.

여하튼 환영식을 마치고 우리는 보안과장(operation manager)의 안내를 받아 소내 순찰을 시작하였다. 2000년 7월 13일에 ACM사가 뉴질랜드 교정국과 5년간의 계약을 체결하고 현재 까지 운영하고 있으며 교도소건물은 정부소유(교도소 부지는 마오리족의 소유임)이고 다만 ACM에서는 교도소 운영권만을 가지고 있었다. 3층건물의 중(重)구급시설로 5개의 유니트(수용사동)에 수용정원은 366명(일반사동 345명, 특별사동 21명)이나 일일평균수용인원은 296명 정도였다.



이 구치소는 곳곳에 300여 개의 카메라가 설치되어 있었으며 이 중 5개는 이동(Zoom in and out)하는 카메라였다. 또한 자살우려자 등 문제수에 대하여는 별도의 특별사동을 두어 관리하고 있었으며 이들이 수용된 거실에는 모두 카메라가 설치되어 집중 관리함은 물론 이러한 모든 것을 통제하는 중앙통제실이 있었으며 모든 수용거실과 직원 근무실과는 인터콤이 설치되어 수용자의 요구에 적절히 대처하고 있었다.

또한 근무직원 전원이 귀에 이어폰을 꽂고 근무하고 있었는데 중앙통제실, 그리고 직원상호간 서로 무선으로 언제든지 연락이 가능토록 하고 있어 어떠한 상황에서도 신속하게 대처할 수 있도록 하고 있었다. 그리고 미국, 호주와 마찬가지로 이곳에 근무하는 직원은 절대 어떠한 문이던지 동시에 개방하는 경우가 없었으며 항상 한쪽 문을 열고 들어간 다음 그 문을 잠그고 다음 문으로 들어가고 있었다. 그리고 교도소 밖으로 나가는 대형문(정문, 후문 등)은 모두 자동개폐장치가 설치되어 있었다.

신입수용자가 들어오면 우리와 마찬가지로 신입자의 모든 옷을 벗기고 철저히 의체검사를 하고 있었으며 신입자가 소유한 물건은 영치하고 있었고 수용자의 사복 중 정복은 따로 옷걸이를 만들어 보관하고 나머지 의류 등은 바구니에 담아 보관하고 있었다. 의무실에는 정신과 의사 일반의사 치과 의사 등 3명의 외부의사가 1주에 3일 방문치료를 하고 있었다. 수용자에 대하여 원칙적으로 사동 밖에서의 휴연은 허용하고 있었으며 각 수용거실에는 TV가 설치되어 있었는데 수용자는 6개의 채널(교육, 영화, 스포츠, 수용자 활동 등)중 자신이 보고싶은 채널을 선택해서 볼 수 있었다. 또한 이 구치소에는 판사실이 별도로 설치되어 있어 관계직원에게 물어보니 판사가 직접 방문하여 심문을 하기 위해 시설을 만들었으나 거의 이용하는 실적은 없다고 하였다. 그리고 이곳에는 잘 훈련된 미약견이 있어 미약반입 유무를 철저히 감시하고 있었다.

특정한 교화프로그램으로는 뉴질랜드 인구의 대부분을 서양인이 차지하고 있지만 원주민과의 친밀한 관계를 유지하기 위해 각 교도소마다 원주민(마오리족과 폴리네시아족)을 위해 이들의 재통합과 문화활동(언어 : Te Reo, 문화 : Tikanga, 노래 : Kapa 등) 프로그램이 있었으며 마오리족 목사 한 명이 교도소 안에서 근무하고 있었다.

11. 맺음말

장기간 교정의 선진국인 이들 3개국 민영교도소 운영실태를 둘러보고 두서없이 보고 듣고 느낀 대로 소개를 하였다.

현재 우리나라는 '민영교도소 등 설치운영에 관한 법률' 제정 등 민영교도소 도입을 위한 제도를 마련하였으며 지난 8월 24일 민영교도소 설치 및 운영에 관한 제안요청을 공고하고 8월 28일 이에 대한 설명회 개최까지 마쳐 이제 가까운 시일 안에 민영교도소의 탄생을 보게 될 것이다. 따라서 교도소 운영을 민간인에게 위탁하고 정부 입장에서는 효율적인 민간교도소의 운영에 대한 관리감독 방안의 모색과 민영교도소 도입의 한 목적인 국가예산 절감의 실현 그리고 국가 형벌권 집행의 민간위탁에 따른 국민의 우려를 해소하는 방안 등에 대한 보다 더 세밀한 연구가 이루어져야 할 것이다.

여하튼 부족한 글이 민영교도소 도입 운영에 보탬이 될은 물론 우리 교정가족들의 민영교도소 이해에 다소나마 도움이 되었으면 하는 바람을 가져 본다.

호주 민영교도소의 국가 감독체계 비교분석<sup>1)</sup>

차례

I. 서론

II. 감독체계의 배경

1. 이론적 배경

- 1) 기획이론
- 2) 합리최선택이론
- 3) 동기유발적재통합이론

2. 감독의 목표와 문제점

3. 감독방법

- 1) 서류감사
- 2) 현장감사
- 3) 외부기관에 의한 인정제도
- 4) 사법적 통제
- 5) 행정적 통제
- 6) 국민에 의한 통제

4. 제재와 보상

III. 호주 민영화 교도소 국가감독의 실태

1. 감독권 행사방법의 기본구조

- 1) 빅토리아
- 2) 뉴 사우스 웨일즈

IV. 감독체계와 관련된 이슈들

- 1. 현장상주 감독과 비상주 수시·불시 감독
- 2. 감독의 질적 측면 제고
- 3. 수용과립과 감독간의 관계

V. 결론



김성호/영농포구치소·교위

1) 이 글은 필자의 호주 유학시 석사논문 일부를 번역, 수정한 것으로 현재 우리나라에서 계획중인 민영교도소와는 직접적 관련이 없음을 밝혀둔다.

## I. 서론

공공분야의 민영화 추세에 발맞추어 교정서비스도 시설 내 의료서비스를 시작으로 소유와 경영을 완전히 민간에 맡기는 총체적 민영화를 시작했다. 이러한 추세는 특히 20세기 후반에 들어 그 속도가 한층 더 해졌으며, 미국뿐 아니라 영국, 호주, 유럽에까지 확산되었다. 아시아 국가 중 한국도 이들 서구의 모델을 토대로 교정시설 민영화를 추진 중에 있다.<sup>2)</sup>

호주에서 교정시설 민영화는 수용시설의 개선, 수행자의 처우 및 교정 교화의 향상뿐만 아니라 1980년대 후반 경제위기에 기인한 정부의 재정부담을 덜어보려는 시도와 평행선상에서 시작되었다(James et al 1997). 따라서 교도소의 민간위탁은 피할 수 없이 철학적, 윤리적, 정치적 논쟁을 불러 일으켰고, 그 중에서도 국가운영교도소와 비교하여 질적, 경제적 측면에서 장점이 있는가 또 어떻게 민간 업체의 서비스 공급을 효과적으로 감독할 것인가에 대해 열띤 격론이 일어났다.

이들 논쟁 중 핵심사항인 질적·경제적 측면에서의 일반적 결론은 민영 교도소가 단기적 측면에서는 수용과달을 해소하고 정부의 재정부담을 덜었다고 인정하나 수용시설의 질적 향상과 장기적 비용분석 측면에서는 민영교도소 운영의 역사가 비교적 짧고 또한 각 연구마다 상이한 결과를 보여주고 있음으로 그 결론을 유보하고 있다. 이러한 결과에 상관없이 이미 민간이 교정서비스에 깊이 관여하고 있고 또 다른 몇몇 국가 이미 민영교도소를 건설중에 있으므로 가장 주요한 과제는 민간 서비스 공급자로 하여금 법률과 계약에 규정된 서비스를 차질 없이 공급하도록 만들고 나아가서 서비스 질을 더 높도록 이들을 유도하는 것이다. 따라서 제재와 보상을 통한 감독은 이러한 과제를 해결하는데 가장 중요한 역할을 하게 된다.

2. 법무부는 2001년 8월 28일 민영교도소 설치·운영에 관한 제안요청 설명회를 실시하여 민영교도소 및 민간위탁의 일정 및 절차 등을 안내하고 교도소 민간위탁에 관한 법무부의 기본방침을 소개하였다.

## II. 감독체계의 배경

전술한 바와 같이 호주 내 어떠한 연구도 민영교도소가 비용적·질적 측면에서 공공교도소보다 월등히 우수하며, 계속하여 좋은 서비스를 공급할 것이라는 결론을 얻지 못했다. 게다가 교정시설의 민영화를 반대하는 사람들은 교정시설 민영화에 대한 정부측 시도가 민간측과는 정반대입장이기 때문에 이윤추구를 목표로 하는 민간조직의 참여는 교정행정에 있어 기대하는 만큼의 광범위한 개혁을 가져오지 못할 것이라 주장하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 논쟁과는 별도로 이미 수행자를 민영교도소에 위탁 수용하고 있는 정부측 입장에서는 민간 계약업체가 법률과 계약에 규정된 이행의무를 충실히 수행하도록 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 이 장에서는 감독체계의 이론적 배경, 감독의 목표 및 문제점, 감독방법, 제재와 보상을 차례로 살펴보고자 한다.

### 1. 이론적 배경

감독작용의 이론적 시초는 화이트칼라 범죄를 깊이 연구했던 Sutherland의 범죄이론에 근간을 두고 있다(Vold et al 1998). 규제에 대한 순응(regulatory compliance)은 형법에 대한 순응(compliance with criminal laws)과는 근본적으로 다르지만 후자를 설명하는 이론들은 전자를 설명하는데도 유용하리라는 견지에서 이론이 도입되었다(Makkai & Braithwaite 1991). 교정 서비스 회사도 이윤추구를 목표로 하는 사기업이기 때문에 동일한 이론이 민간 교정회사의 법률과 계약의 이행이나 위반을 설명하는데 적용되리라 본다. 민간 교정회사의 의무 이행과 불이행을 설명하기 위해서 이 연구는 Makkai 와 Braithwaite의 양로원 연구 살펴보고자 이 이론적 근거를 마련하고자 한다.<sup>4)</sup>

3) 정부측은 시설내부의 개선, 비용절감, 수용자 처우개선, 투자위험의 민간전가, 운영면에 경쟁체제 도입, 설계 및 건설의 신기술 도입 등의 이유로 민영화를 추진했고 반면, 민간기업측에서는 장기적 인력에서 시장독점을 통한 미래의 이윤가능성을 보고 민영화 사업에 참여했다.

4) 양로원 연구(nursing home research): Makkai 와 Braithwaite는 호주 정부가 단영양로원에 대해 실시한 전체 감사과정과 정부소속 감사관들이 각 양로원에 대해 실시한 31개 의무이행조항 수행여부에 대

Makkai 와 Braithwaite가 연구대상으로 삼은 대부분의 양로원은 민영 교도소와 비교했을 때 조직구조, 경영, 감독절차, 민영화의 배경, 서비스의 수혜자 등에서 많은 유사점이 있다. 이러한 두 조직의 유사점을 고려해 볼 때 조직을 통제하는 방법은 같은 연장선 위에 있을 것이라 예상된다. 두 조직을 비교하게 만드는 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 조직을 통제하는 힘은 모든 직원에 대한 통제권을 행사하는 기관장 (general manager)에게 집중되어있다. 둘째, 서비스의 수혜자들은 처우에 대해 수동적, 소극적 입장에 있다. 셋째, 이들 조직에 대한 감독은 정부관청으로부터 정기·부정기감사 형태로 이루어진다.

양로원 연구를 통해 규제에 대한 순응을 설명 할 수 있는 이론은 3가지로 좁혀지는데 이는 기회이론 (opportunity theory), 합리적 선택이론 (rational choice theory), 동기유발적 재통합이론 (reintegrative shaming theory)으로, 민영교도소 경우에도 위에서 언급한 조직의 유사성을 고려할 때 상당부분 적용될 수 있으리라 생각된다. 따라서 이 세 가지 이론을 중심으로 민영교도소 감독체계의 이론적 배경을 살펴보고자 한다.

### 1) 기회이론

기회이론에 따르면 범죄는 사회적으로 가치있는 목표달성에 대해 합법적인 기회가 막혀있고 비합법적인 기회가 열려있는 상황에서 발생한다는 가정하에서 출발하고 있다 (Makkai & Braithwaite 1991). 이 이론의 주요점은 사회 경제적 환경이 주로 범죄를 유발하거나 억제한다는 것이다 (Ellis & Walsh 2000).

기회이론의 모태가 된 긴장이론 (strain theory)의 주창자인 Merton에 의하면 경쟁적 사회에서 목표달성에 좌절하고 실패한 사람들이 범죄를 저지른다고 주장하였는데, 그의 이론이 사회적 가치 중 물질과 하류층 시민들의 범죄현상에만 집중되어 있고 폭력범에 대해 간과하고 있다는 비평을 받았지만 최소한 물질추구적 범죄에 대해서는 아주 설득력 있는 이론이다.

한 평기를 조사 검토한 후 40명의 양로원 원장들을 제차 인터뷰하여 이들이 왜 법률과 계약조건에 명시한 의무를 이행하거나 불이행하는지 그 이유를 규명하려 했다.

이윤추구가 목표인 사기업의 운영이 경제적 합리성에 의해 의존한다는 사실을 고려해볼 때 기회이론은 민간교정서비스 공급자를 포함한 기업의 비행이나 의무불이행을 설명하는데 가장 큰 설득력을 가질 것이라 예상할 수 있다.

양로원 연구에서 Makkai 와 Braithwaite는 원장관단으로 조직목표 달성의 합법적 기회가 막히고 비합법적 기회가 열려 있을 때 그 조직은 통제적 규율을 위반할 가능성이 높으며, 조직목표달성이 실질적으로 가능한 경우에는 통제에 적극 순응할 것이라는 가정하에서 연구를 실시했다. 연구 결과는 가정에 부합하여 통제, 비행하위문화, 분화적절측이론 등 기타 이론보다 기회이론이 가장 영향력 있게 나타났다. 따라서 조직구조상 유사점이 많은 민영교도소의 통제를 설명하는데도 가장 설득력이 있을 것이라 유추가 가능하다. 게다가 민영교도소의 특성상 시민들로부터 상대적 무관심과 계약조건에 의한 상업상 비밀의 미공개 등을 고려해보면 기회이론은 법률과 계약조건의 이행과 불이행을 설명하는데 가장 핵심적 이론이 될 것이라고 본다.

그러나 기회이론이 이행과 불이행의 모든 경우를 설명할 수 있을 것이라 생각하는 것은 잘못이다. 왜냐하면 민간 교정회사측은 장래 시장의 가능성, 제재와 벌금으로 인한 손실, 투자자를 고려한 회사의 이미지 등을 항상 고려하고 있기 때문이다. 따라서 기회이론에서 누락된 변인들을 설명하기 위해서는 다른 이론적 바탕이 필요하다.

### 2) 합리적선택이론

민영교도소의 통제에 또다른 설득력을 가진 합리적선택이론은 이론적 원천에서 계몽주의 시대 자유의지를 기초로 한 고전주의적 범죄이론을 근간으로 한다. 기회이론과 마찬가지로 경제적 환경에 주요점을 둔 이 이론은 의무 이행으로 얻을 수 있는 이익과 제재와 벌금으로 잃게 될 손실의 계산결과에 그 초점을 맞추고 있다 (Ellis & Walsh 2000).

합리적선택이론에 따르면 인간은 이성적 사고를 통해 행동을 결정하고

행동의 결과를 예측하는 능력을 가지고 있다고 가정하며, 정신질환자를 제외한 모든 사람은 자신의 범죄행동 결과에 대한 체포, 기소, 구금의 가능성과 범죄를 통한 보상을 이미 예측하고 있다고 전제하고 있다. 따라서 이 이론은 살인, 방화 등 폭력범죄와 격정범죄의 행동을 설명하는 데는 부적절하나 경제적 환경하에 일어나는 화이트칼라 범죄와 범인조직의 범죄에 상당한 설득력이 있다 (Ellis & Walsh 2000). 실제로 서구 자유방임주의 시대 정부의 간섭이 최소화되었던 때에 광업, 제약산업의 여러 규정위반은 이 이론이 가장 잘 적용되는 경우이다. 사실 이 당시 사회·경제적 상황에서는 제재와 벌금에 의한 손실보다는 법률과 규정위반으로 얻는 이익이 훨씬 컸기 때문이었다. 한편으로, 강력한 규제도 또한 의무이행 비용을 과다하게 필요로 하여 불이행을 가져오는 원인이 되기도 했다.

양로원 연구에서의 합리적선택이론은 기회이론 만큼 설득력 있게 나타났다 (Makkai & Braithwaite 1993). Makkai 와 Braithwaite는 정부가 많은 재정지출이 요구되는 엄격한 규정을 설정하면 양로원측에서는 손익계산 결과 의무이행에 따른 손실이 이익보다 많아 낮은 의무이행 수준을 보일 것이라는 가정에서 연구를 시작했다 (Makkai & Braithwaite 1993). 자신들의 이론을 증명하기 위해 그들은 양로원 조사에서 얻은 의무이행에 대한 실제비용과 기대비용을 의무이행 수준과 비교한 후 높은 기대비용은 이행수준을 감소시킨다고 결론지었다. 이 결론은 원장이 의무이행에 대해 결정을 내리는 과정 중 기대비용의 계산이 다소 주관적이기는 하지만 합리적 선택구조를 따르고 있다는 것을 증명하고 있다. 따라서 민영교도소의 의무이행 수준 결정도 양로원의 경우와 같이 기대비용의 계산결과에 의한 합리적선택이론을 따를 것으로 유추된다.

그러나, 합리적선택이론은 기회이론과 마찬가지로 경제적 요소에 극단적으로 기초하고 있으며, 사회적 책임에 대한 기업의 가치관과 기업이 자신의 이미지에 대한 잠재적 가치를 고려하고 있다는 사실은 뒤로하고 있다는 단점이 있다. 따라서 자신만의 독특한 기업이념이나 업무결정과정들 가진 조직에 대한 설명을 위해서는 경제적 측면만이 아닌 또 다른 사회적

가치 측면을 고려한 접근법이 필요할 것이다.

### 3) 동기유발적재통합이론

동기유발적재통합이론은 기회이론이나 합리적선택이론과는 다른 이념에서 출발했다. 이 이론은 경제적 측면을 배제하고, 그 이론적 기초를 낙인 이론, 비행하위문화, 긴장, 분화적접촉이론, 사회학습이론에 두고 있다 (Makkai & Braithwaite 1994). 따라서 이 이론은 기업이 법률과 의무이행 규정 위반하는 것과 기타 여러 비행형태를 설명함에 일관적 설득력을 가지고 있다.

Makkai 와 Braithwaite는 양로원 연구에서 잘잘못에 대한 지적 (shaming)이 통합적일 경우에는 통제이론의 틀을 통해 의무불이행을 줄일 수 있으나 그 지적이 비난 적 일 때는 낙인이론이나 비행하위문화의 틀을 통해 의무 불이행의 수준이 높아진다고 가정했다 (Makkai & Braithwaite 1994). 자신들의 이론적 가정을 증명하기 위해 두 사람은 동기유발적 재통합 (reintegrative shaming)과 낙인 (stigmatization)의 개념을 사용했는데, 동기유발적 재통합은 인간적 유대관계 속의 부동의 (disapproval), 사람에게 대해 낙인없이 행위 그 자체에 대한 부동의의 의미를 지니는 것이며, 낙인은 비난적 부동의 (disrespectful disapproval)와 모욕 (humiliation) 행위뿐 아니라 사람 자체에 대한 낙인을 의미했다.

그들의 가정에 따라 양로원의 의무이행 수준을 조사한 결과 Makkai 와 Braithwaite는 양로원이 높은 동기유발적재통합-높은 부동의 (high disapproval)와 높은 재통합 (high reintegration)의 태도를 가진 감사팀에 의해 감사를 받았을 경우에는 추후 의무이행의 향상을 보인 반면, 높은 수준의 낙인 (high level of stigmatization) 높은 부동의 (high disapproval)와 낮은 재통합 (low reintegration)의 태도를 가진 감사팀에 의해 감사를 받았을 경우에는 추후 의무이행 수준이 낮아진다는 결론을 내렸다 (Makkai & Braithwaite 1994). 한편 이들은 인내 (tolerant) 와 이해적 (understanding) 태도-낮은 부동의 (low disapproval) 와 높은 재통합-를 가진 감

사람에 의해 감사를 받았을 경우에는 차후 의무이행에 별 영향력이 없으며, 감사팀과 양로원측의 상호의존도가 의무이행증진에 도움이 된다는 결론도 도출해냈다 (Makkai & Braithwaite 1994). 결론적으로 이 이론은 경제적 고려보다는 감독자와 피감독자의 관계에 주안점을 두면서, 다방면의 개인적, 구조적 특성을 의무이행 결정변인으로 포함하고 있는 것이다.

민영교도소도 정기·부정기적으로 일단의 감사팀에 의해 감사를 받고 있다는 사실과 양로원과 조직구조면에서 여러 공통점이 있다는 사실을 고려해 볼 때 위 이론은 충분한 적용의 가능성이 있으며 민영화 초기에 가장 적합한 통제이론이라 사료된다. 특히 민영교도소에 대한 낙인적인 감사 결과의 공개가 국민에 의한 낙인으로 이어져 의무이행 수준을 저하시킬 수도 있다는 가능성을 고려해볼 때 높은 부동외와 높은 재통합을 통한 감독작용이 민영교도소의 의무불이행을 사전에 예방함과 더불어 그 수준을 추후 높일 수 있다는 사실에 주목해야 할 것이다.

지금까지 민영교도소 의무이행과 이의 통제에 관한 실제적 이론검증은 없었지만 양로원연구에서 검증된 세 개의 이론은 다소간 두 조직간의 차이 점에도 불구하고 유용한 이론적 배경을 제공함에는 틀림없다. 따라서 이 이론들을 기본으로 한 가장 적절한 감독체계의 도출은 그 유용성에서 의미 있는 일이 될 것이다.

## 2 감독의 목표와 문제점

교도소에 대한 평가에 있어서 가장 큰 문제점의 하나는 대부분의 업무 수행이 시설 내에서 이루어져 공공의 감시체계 밖에 있다는 사실이다 (Foucault 1977). 더군다나 민영교도소는 독점적 시장지배 형태로 인해 외부적 통제를 거의 받지 않는다는 사실은 여러 우려를 낳고 있다. 따라서 이윤추구가 목적인 민영교도소에 대한 감독작용은 국가의 국민에 대한 중대한 책임이며, 수용자의 권리와 이익, 적절한 형벌권의 집행을 위해서 반드시 필요한 일이다 (Speller 1996).

정부가 감독작용을 수행함에 있어서 정부의 비효율성이 민영화 이유 중 하나였는데 그 정부가 과연 효율적 감독작용을 수행할 수 있을까 하는 의문, 정부 자신이 선택한 계약자를 감독함에 있어 선택 실수라는 비난을 피하기 위해 정부가 적극적으로 감독을 하지 않을 것이라는 우려, 또 정부가 국가기관과는 다른 외부조직을 감독함에 있어서 새로운 기술, 지식, 경험, 추가비용이 소요될 것이라는 우려의 목소리가 높지만 모든 시설 내 수용자의 최종적 보호의무가 정부에 있고 또한 이 의무까지 민간에 위탁할 수 없으므로 정부에 의한 민영교도소 감독은 반드시 필요한 일이다 (Shichor 1995, Robbins 1998). 따라서 현재의 당면과제는 감독의 목표를 설정하고, 감독에 따른 문제점을 사전에 파악하며, 나아가서 최적화 감독체계를 수립하는 일이다.

감독의 목표 중 첫째는 민간 서비스 업자의 범률상, 계약상 의무이행을 담보하여 공공교도소에 비해 양질 혹은 최소한 동질의 서비스 제공을 확보하는 것이다 (Gentry 1986). 이를 위해서 감독관들은 법률과 계약규정을 명확히 하여 의무이행 기준을 제공함과 동시에 정부측과 서비스 공급자사이에 의사소통로를 열어야 하며, 시설 내 모든 분야에 대해 접근이 보장된 상태에서 평가분석을 통해 민영교도소 운영에 피드백을 공급해야 한다.

두 번째 목표는 민간 서비스 업자의 성실 의무이행을 담보하기 위한 제재 활동으로 민영교도소의 사회적 책임을 구현함과 동시에 비합법적 위반 행위를 미연에 방지하는 것이다 (Shichor 1995). 계약이나 법률위반시 벌금, 계약파기 등은 공공교도소에는 볼 수 없는 강력한 제재방법이 될 것이다 (McCarney et al 2001). 민영교도소 찬성론자들은 이 방법이 실제로 가장 유효하게 의무이행을 보장하고 나아가 사회적 책임을 다하는 최선책이라 주장하고 있다 (Shichor 1995).

세 번째 목표는 감독작용을 통하여 여러 가지 보상을 실시하여 민간서비스업자로 하여금 시설개선, 교정사고예방, 효과적인 보안상태 확보, 최적

의 교정교화 프로그램을 실시하도록 유도하는 것이다 (Shichor 1995), 제재와는 달리 금전적 보상은 민간기업의 이윤추구 목표와 상충하기 때문에 의무이행 수준을 증대시키기에는 좋은 방법으로 여겨진다.

하지만 감독작용의 문제점도 있다. 첫째로 비용절감이 민영화의 주요 원인을 고려할 때 감독작용을 위한 비용은 민영교도소 운영자금과 합했을 때 그 총액이 정부에 의한 운영자금의 총액을 초과해서는 민영화의 의미를 퇴색케 하므로 어쩔 수 없이 일정한 비용의 범위 내에서만 행하여진다. 따라서 감독의 효과보다는 감독의 비용을 우선 고려하는 불합리를 낳게 된다. 또한 장기적 안목에서 적절하고 효율적 감독을 통한 민영교도소 운영이 비용절감을 가져오리라는 기대 하에서도 당장의 효과에 민감한 정부측에서는 적합한 감독방법을 선택하기에 머뭇거릴 것이다.

둘째로, 교정산업분야가 독과점적인 상황하에서는 감독작용을 통해 계약위반을 발견하더라도 실제로 강력한 제재를 행사할 수 있을지 상당히 의문이다. 이는 민간서비스업자가 계약의 파기를 선언할 경우 현재 민영교도소에 수용중인 수형자를 수용할 대안시설과 직원이 준비되지 않은 정부로서는 중대한 계약위반의 경우에도 민영교도소의 운영권을 박탈하거나 과중한 벌금을 과하는 등 강력한 제재방법을 자유스럽게 사용할 수 없기 때문이다. 게다가 감독관들과 민간업자 간의 잦은 접촉으로 인한 인간적 관계형성, 민간서비스업자의 제재에 대한 법률적 대응도 효과적 감독을 제한하는 요소로 작용한다 (Gentry 1986, Matthews 1989, Harding 1997).

셋째로, 감독관의 존재와 감독활동은 명령체계 (chain of command)의 혼란을 초래할 수 있다. 이는 소장이 시설 내 모든 정보를 감독관과 공유를 해야 하기 때문에 자연히 발생하는 것이며 특히 현장상주감독 (full-time and on-sight monitoring) 경우에 감독관이 시설 내 여러 사건, 상황에서 민영교도소 운영자와 다른 해석과 정의를 내릴 경우에는 더욱 심각하게 된다. 이러한 사실은 결과적으로 운영의 효율성을 감소시키는 요인으로 작용하게 될 것이다 (Shichor 1995).

마지막으로, 정부측 감독관의 입장에서는 민영교도소 운영이 법률과 계약에 규정된 만큼의 외형상 이행수준만 도달한다면 더 이상 이들로 하여금 좀더 나은 서비스를 제공하도록 적극적 지도 감독할 동기를 가지고 있지 않다는 사실이다. 공공집단의 관료주의적 성향, 교도소 운영에 대한 시민들의 무관심, 감독관의 감독수행 결과에 따른 적절한 보상이 없는 상태에서는 감독관들의 기대 이상의 노력을 바랄 수는 없는 것이다.

요약하자면, 감독체계는 비용상의 한계, 민영교도소 시장의 특성상 한계로 그 역할이 어느 정도 제한적이지만 교도소 민영화의 승패를 기를 수 있는 가장 중요한 한 요소임에는 틀림없다. 따라서 감독의 목표와 그 성취과정에서 발생될 문제들을 동시에 고려한 균형있는 감독체계의 설립이 민영교도소의 성공적 정착을 위한 우선 과제가 될 것이다.

### 3. 감독방법

질서, 안전, 보호, 인간적 처우가 보장된 수용환경을 보장하기 위해서 재정적 부문, 수용환경의 질적면, 각종 재활프로그램, 직원과 수용자간의 관계 등 모든 면을 포함한 적절한 감독방법이 필수 불가결하다. 하지만 불행히도 어떠한 방법이 최선인지에 대한 공통된 견해나 경험이 없고, 감독을 정부 자신이 해야 할지 아니면 이것도 민간 혹은 제3의 기관에 위탁해야 할지, 또한 감독작용을 법률상 명시해야 할지 아니면 계약상 명시해야 할지도 논쟁거리로 남아있다 (McDonald 1990). 위 두 개 논쟁은 실제 감독의 범위와 수준을 결정하고 민영교도소와 이를 감독하는 국가의 사회적 책임을 결정하는 중요한 요소이다. 따라서 기존 서구에서 시행중인 감독체계를 조사 분석하여 그 현 실태를 알아보는 것은 의미가 있다 할 것이다.

#### 1) 서류감사 (Document Review)

서류감사는 국가 감독기관에 의해 정기적으로 시행되는데, 회계자료, 통계자료, 정기보고서, 수용인원, 분류, 징벌, 고충처리, 사고, 각종 프

그럼 등에 관해 작성된 문서를 통해 감사하는 방법이다 (McDonald 1990). 이 방법은 전산화 시스템을 이용한 최소인원, 최소비용으로 실시할 수 있다는 장점이 있으나 민영교도소 운영자측이 자료나 보고서를 조작할 가능성이 있고 모든 중대 사고를 보고하지 않을 우려가 있으므로 효과성 면에서 의문이 있다. 따라서 이 방법은 그 자체만으로는 불충분하며 다른 감독방법과 결합하여 행함이 바람직하다.

## 2) 현장감사 (Observation)

현장감사 방법은 감독관이 시설 내에 머무르는 시간에 따라 두 가지로 나누어진다. 하나는 현장상주 감독법 (full-time-on-sight monitoring) 이고 또 하나는 비상주 주기 감독법 (part-time-periodic monitoring) 이다. 두 경우 모두다 감독관이 시설 내 전 분야에 걸쳐 때와 장소에 관계없이 접근성이 보장된다는 전제하에 사전계획을 철저히 한다면 민영교도소를 실질적으로 적절히 감독할 수 있다 (McDonald 1990).

현장상주 감독법은 감독관이 현장에 상주하며 모든 의무불이행을 사전 차단할 수 있으므로 가장 효과적일 것이라고 생각되지만 실제로는 감독관이 시설 전부에 동시에 있을 수 없고 잦은 접촉으로 오히려 민영교도소 운영자의 변명과 그들의 가치에 동조하는 현상이 일어날 수 있어 반드시 가장 효과적이지는 않다. 한편 이 방법은 어느 감독법보다도 과다비용을 요구하고 있으므로 비용절감이라는 민영화이념에 상반한다 (Shichor 1995).

비상주 주기 감독법은 사후 감독적 성격이 강함으로 다소 효과면에서 뒤떨어질 것이라는 우려는 있지만 감독작용은 충분히 가능하다. 또한 상주 감독법보다는 비용이 절감되고 감독관들이 민영교도소측의 가치에 동조하는 기회를 줄일 수 있으며, 불시감독과 병행하면 감독효과를 극대화할 수 있으므로 장점이 많은 방법이다 (Shichor 1995). 특히 이 방법은 감사 시마다 보안, 보호, 작업, 처우, 의료 서비스 등 교정시설 운영 관리상 핵심 면에 대한 전문가로 감사팀을 구성할 수 있으므로 또 다른 장점이 있다.

일반적으로 말해서 현장감독방법은 불법의 기회를 줄이고, 동기유발적 재통합으로 의무수행 수준을 높이며, 시설운영에 있어 여러 조건을 해주는 등 여러 장점이 있다. 하지만 이미 언급했듯이 누가 감독을 실시할 것인가, 감독작용이 법률에 의한 것인가 아니면 계약에 의한 것인가의 결정이 이 방법에서 가장 핵심적 요소이다. 왜냐하면 위 요건이 제재의 수준 결정과 동기유발적재통합 기술적용에 영향을 미치기 때문이다.

## 3) 외부기관에 의한 인정제도 (Accreditation)

이 방법은 1970년대 ACA (American Correctional Association) 에 의해 최초 개발된 것으로 효과적 기관 운영기준을 정하고 이의 도달 여부에 따라 인증서를 발급하는 방법이다. 민영교도소는 보안, 시설상태, 작업, 처우프로그램 등 전 분야에 걸쳐 철저한 감사를 받으며, 서류감사, 시설감사, 하자보안요구에 대한 순응도 등을 통해 ACA 기준에 적합하여야만 인증서를 받을 수 있다 (McDonald 1990). 현장상주감사법과 같이 이 방법은 비용이 과다하게 들고, 많은 시간이 소요되며, 감독대상시설의 크기에 따라 비용계산이 달라진다는 단점이 있다.

또한 많은 비용이 소요됨으로 잦은 감사가 불가능하고 감사 이후에 의무행위를 확인할 수 없다는 단점도 있다. 그러나, 감사집행기관이 정부가 아니라 독립된 민간기구라는 점에서 중립성과 공정성이 보장될 수 있다는 장점이 있다. 이 방법도 자체만으로는 완전한 감독을 이룰 수 없으며 다른 방법과 혼용상태에서 최선의 결과를 얻을 수 있을 것이다.

## 4) 사법적 통제 (Court models)

이 방법은 교정당국이 교정시설 전반에 걸친 결함 등을 이유로 민영교도소에 대해서만 그 보정을 요구할 수 없거나 하지 않으려 할 때 법원에서 파견된 감독관이 이를 대신하는 방법이다 (McDonald 1990). 법원에서 파견된 감독관은 서비스의 사용자가 아니기 때문에 계약조건에 대해서는 관여하지 못하고 법률적 의무이행조항에 대해서만 일반 감독관과 같은 역할을 한다. 이들은 사정명령을 민영교도소측이 이행하는지 여부를 법원에 정기적으로 직접 보고하고, 자신의 평가결과에 따라 법률소송을 진행하기



도 한다.

사법적 통제방법은 교정당국이 감독작용을 적절히 하지 못할 때 보완적으로 시행하며 비합법적 기회의 차단을 통해 최소한의 법률적 의무이행은 보장한다는데 그 의미가 있으나 고비용과 문제점 교정에 많은 시간이 든다는 단점이 있다.

#### 5) 행정적 통제 (Administrative mechanism)

엄격한 감독방법에 부가하여 옴부즈만 (Ombudsmen), 고충처리 위원회 (Grievance Commissions), 수용자 위원회 (Inmate Committees) 등 행정적 통제방법도 수용자의 고충처리 차원에서 시작되어 감독의 일부를 이루었다. 하지만 이 방법은 시설 내 직원에 의해 이루어지는 이유로 외부 감독과 같은 객관성은 보장되지 않으므로 다른 감독방법의 보충이라는 한계를 가지고 있다. 행정적 통제 대부분은 소장의 지휘하에 수용자의 고충해소를 위한 행정적 통로를 제공하여 사소한 불만들을 해결하고 있을 뿐이어서 감독이라기보다는 자기통제라고 볼 수 있다 (McDonald 1990, Moyle 1995)

#### 6) 국민에 의한 통제 (Public scrutiny)

감독의 마지막은 국민에 의한 감시라고 할 수 있다. 언론매체나 민간감사위원회 (civilian review boards)는 훌륭한 보충적 감독이다. 이 방법은 무비용으로 감독이 가능하고, 국민의 관심증대와 더불어 공적통로를 통해 고충을 해소하지 못한 수용자에게 또 다른 통로를 제공해 주고 있다. 하지만 국민에 의한 통제방법은 공공교도소의 의무수행도 균등하게 국민에게 공개된 상태에서만 효과를 볼 수 있으며, 국민의 관심부족과 교도소 관련 사건에 대한 언론의 선정적 태도는 오히려 역효과를 낼 수도 있다 (Shichor 1995).

민영교도소의 의무이행수준 향상, 형벌권의 적절한 집행 그리고 수용자 처우 향상을 위한 여러 감독방법들을 살펴보았지만 어떤 방법도 그 자체로만 충분하지 않다. 따라서 복합형태의 감독방법이 각각의 단점을 보완해

최선의 감독체계를 이룰 수 있으리라 생각되나 많은 비용이 소모되는 감독 방법을 선택하기는 사실상 어려운 일이다. 그러므로 정부는 재정문제와 기타 여건을 고려하여 최선책을 선택해야 할 것이다.

#### 4. 제재와 보상

민영교도소 연구에 따르면 제재와 보상은 법률과 계약조건 이행담보와 향상된 서비스를 장려하는 필수조건이라 한다. 제재는 벌금, 분기별 지급액의 유예, 계약의 파기 형태로 이루어 질 수 있다. 민간계약업자는 위와 같은 경제적 제재가 자신의 이윤에 직접적으로 영향을 미치므로 어떤 형태의 제재보다도 민감하게 반응하리라 생각되어진다. 따라서 벌금과 지급액 유예가 가장 이상적 방법일 것이며, 민간계약업자 또한 경제적 제재를 피하고 시장점유율 확보를 위해 스스로 자신의 직원과 시설운영을 감독할 것이라 예상된다.

한편, 계약파기를 통한 제재방법은 민간계약자에게 막대한 재정적 손실을 가하고 기업신임도 면에서 강력한 영향을 미치므로 가장 확실하고도 엄한 제재방법임에는 틀림없으나 정부측이 계약파기시 민영교도소를 인수할 시설, 인적자원, 자금이 없다면 이는 오히려 민간업자가 벌금 등 경제적 제재를 피하기 위한 수단으로 오용될 가능성이 있기 때문에 양면적 성격을 가지고 있다. 따라서 시장의 경쟁성과 대체 운영업자의 원활한 확보 없이는 그 사용이 제한적인 방법이다. 실제로도 민영교도소 역사를 통해 정부가 계약파기라는 제재를 사용한 예는 거의 없고 최후 수단으로만 사용되어야 할 것이다 (Shichor 1995, Gentry 1986).

제재의 또 다른 방법은 동기 유발적 재통합의 요소인 "shaming"의 사용이다. 이는 민간 서비스 공급자가 계약이나 법률에 규정된 이행조건을 어겼을 경우 그 내용을 이미 계약상 부가조건으로 명시된 규정에 따라 공표하는 것으로 이는 민영교도소에 대한 관심을 대중들로부터 이끌어내고 나아가서 국민들과 주주들로 하여금 민영교도소 운영자에 대해 압박을 가하

도록 만드는 것이다. 이 방법은 민간 서비스 공급자가 시장확대와 더불어 투자자 확보를 위해 노력하고 있는 상황에서 우호적인 대중반응이 필수적이므로 경제적 제재효과를 배가시키는 부가적 요소가 될 것이다 (Gentry 1986).

제재와는 달리 긍정적 방법으로 의무이행 수준을 향상시키는 방법으로 보상이 있다. 주로 보너스 형태로 호주 빅토리아 주에서 실시중인 PLF (performance linked fees)가 좋은 예이다. 부정적 측면의 경제적 제재와 마찬가지로 경제적 보상도 그 효과면에서는 의심의 여지가 없지만 그 사용에서 예산의 제한, 공공교도소와의 처우상 공평원리 때문에 제한을 받을 수밖에 없다.

### III. 호주 민영화 교도소 국가감독의 실례

호주에서 민영화교도소를 운영중인 주는 현재 5개 주에 걸쳐 있지만 이번 연구는 자료수집의 어려움으로 빅토리아 주와 뉴 사우스 웨일즈 주에 제한한다. 비록 자료가 2개 주에 제한되었다고 하나 호주 민영화교도소 수용인원의 약 50%가 이들 두 주에 수용되어 있고 호주 내 민영화교도소 역사면에서도 퀸스랜드 주 다음으로 오래된 경험이 있으므로 두 주의 감독체계 분석은 호주가 어떤 식으로 국가감독권을 행사하고 있는지 그 일반적 형태를 보여줄 것이다.

#### 1. 감독권 행사방법의 기본구조 (Monitoring framework)

빅토리아와 뉴 사우스 웨일즈 주 감독체계에 대한 상호 비교분석을 근간으로 한 이번 장은 두 개 주에서 수집된 자료를 통해 민영화교도소 운영을 규정한 법률조항, 감독담당부서, 감독부서의 역할, 감독과정, 감독의 결과 등을 살펴보고자 한다.

##### 1) 빅토리아

빅토리아 주는 수용인원의 약 45%가 3개의 민영화교도소에 수용중이며,

실제 수용인원은 약 1,300명으로 작지만 비올면에서는 호주 내에서 뿐만 아니라 전 세계에서 가장 높다 (Russell et al 2000). 따라서 빅토리아의 감독체계와 그 경험은 민영화교도소 도입을 추진중인 다른 주와 다른 나라에 유용한 기초를 제공할 것이다.

#### (1) 법률조항

교정국장은 수용자를 보호하고 처우를 증진시키기 위하여 각 민영화교도소를 포함한 모든 교정시설을 감독할 법적 책임이 있다고 법률상 그 의무를 규정하고 있다 (Section 8A, Corrections Act).

#### (2) 감독담당부서

OCSC (Office of the Correctional Services Commissioner) 내의 Monitoring and Review Unit는 서비스가 계약과 법률조건에 맞게 적절히 공급되었는가를 결정함으로써 실제적으로 대부분의 감독작용을 수행하며, 약물반용검사, 음식물공급에 대해서는 외부기관에 감독을 의뢰하고 있다. 부가적 감독은 Official visitors 와 음부즈만에 의해 수행되며, Official Visitors는 법무부 장관에 의해 임명되어 모든 교정시설의 운영에 대해 독자적 조사를 하고 그 결과를 장관에게 보고한다 (Russell et al 2000).

#### (3) 감독담당부서의 역할

감독부서인 Monitoring and Review Unit는 수행에 대한 평가결과, 공식적 피드백을 민간경영자 수뇌부에 전달하고, 장관에 대해서도 수행수준, 서비스관련 문제와 경향을 보고한다. 부가적으로 관련법률, 정부정책, 운영지침을 평가한다 (Kirby et al 2000).

#### (4) 감독과정

감독과정은 두 개의 범주로 나누어진다. 그 하나는 서비스 공급자의 보고와 자료보관에 관한 것이고 또 하나는 자료 검사, 분석 및 현장감사로 이어지는 Monitoring and Review Unit 에 의한 정기·부정기 감사이다

(OCSC 2000). 보고와 자료보관은 서비스 공급업자가 서비스 공급과 시설 내에서 발생한 각종 사고들을 교정국장과 교정국 내 계약담당관(Contract Administrator)에게 보고하는 것으로 감독에 있어 중요한 첫번째 단계이다. 사건 및 시설에 관한 자료는 보고와 동시에 시설 내에 보관해야 하며 차후 감독관들이 자료를 분석할 때 사용된다.

보고는 서비스관련보고와 사고관련보고가 있는데, 서비스 관련보고는 교정국장, 계약 담당관 그리고 외부감독관인 보건감독관에게 매월, 매 6개월, 매년마다 하며, 사고관련보고는 서비스 공급업자가 교정국장에게 매일 보고하는 것을 원칙으로 한다(OCSC 2000). 이러한 보고와 자료보관 계약을 통해 교정국장 감독부서는 서비스 공급업자에게 책임감을 지우고 감독의 첫단계를 수행하게 되는 것이다.

감독의 두 번째 단계는 Monitoring and Review Unit가 정기·부정기 방법으로 개개 교도소와 교정행정 전반의 중요부분을 감사하는 것이다. 정기적 감사는 매년 혹은 매 6개월마다 규칙적으로 실시하고 부정기 감사는 수용자, 수용자 가족, 인권단체, 음부즈만, 미디어, 교정시스템의 외부단체 등에서 문제제기시 감사의 필요성이 인정될 때 실시한다(OCSC 2000).

빅토리아에서는 현장상주 감독방법이 최초 3개월간 실시된 이후 자료의 평가분석과 현장감사가 복합적 형태로 정기·부정기적으로 시행되었다(OCSC 2000). 자료평가를 통해서도 보고된 자료의 정확도를 검사하고, 자료분석을 통해서도 서비스수행의 향상, 퇴보 등 전체적 경향을 분석하였다. 현장감사를 통해서도 평가, 분석된 자료와 실제 서비스공급과의 일치 등을 현장에서 직접 조사하였다(OCSC 2000).

#### (5) 감독의 결과

서비스 공급에 관한 공식적 보고서가 교정국장에 의해 계약담당관(Contract Administrator)에게 전달되며, 계약담당관은 이 보고서를 통해 계약의 이행정도를 평가한 후 수용비용(accommodation fee), 교정서비스

비용(correction service fee), 수행관련비용(performance linked fee)의 지급수준을 결정한다. 서비스 공급에 심각한 하자 발견시에는 교정국장이 장관에게 경고장 발부를 건의하고 경우에 따라 재계약을 하지 않거나 계약을 파기하도록 권고한다(OCSC 2000).

#### 2) 뉴 사우스 웨일즈

주 수용자의 8%를 수용중인 Junee 교도소는 호주 민영교도소 중 가장 오래 된 것의 하나로, 그 운영과 수행에서 여러 변모를 보여왔다.

(Mariasson & Eyland 1999, Bowery 1999). 그러므로 Junee에 대한 감독체계와 그 경험은 호주 민영교도소 감독을 이해하는 또다른 기회가 될 것이다.

#### (1) 법률조항

감독관의 임명과 책임이 수정 행정법 제 31조 1항에서 6항-Section 31E (1) to (6) of the Prison (Contract Management) Amendment-에 서술되어 있으며 감독관은 민영교도소의 운영을 평가 분석하여 교정국장(Director General)에게 보고하도록 규정하고 있다.

#### (2) 감독 담당 부서

교정국에 의해 임명된 감독관(Liaison Officer)이 계약이행 여부를 감독하고, 부가적 감독으로 지역사회 자문위원회(Community Advisory Council)가 장관에 의해 임명되어 교도소 운영에 관한 사실을 장관에게 보고한다(Bowey 1996).

#### (3) 감독관의 역할

감독관의 역할은 교정국에서 명시적으로 규정하고 있으며, 이는 교정국장 계약 당사자간의 의사소통로 확보, 시설 내 여러 이슈에 대한 해석과 정의, 계약조건 수정에 대해 교정국장에 충고, 계약상 지급해야 할 금액에 대한 감독과 충고, 민영교도소 내 회의에서 교정국의 의견대표, 계약에 영향을 미칠 수 있는 교정국 정책변화 고찰, 직원의 임명동의, 직원의 교육

승인, 수행평가를 위한 정기, 부정기적 감사를 그 내용으로 한다 (Department of Corrective Service NSW nd).

#### (4) 감독과정

빅토리아 주와 유사하게 감독체계는 보고의무와 감독관에 의한 감독으로 이루어져 있다. 감독과정의 일부로 민영교도소 소장은 서비스 공급과 시설 내 발생사건을 주와 월 단위로 보고하게 되어 있다. 주 보고에서는 일주일 동안 수용자의 이동상황을, 월 보고에서는 소장에게 주어진 책임사항을 보고하게 되어 있다. 탈주나 폭행 같은 심각한 사고 발생시에는 교정국 내 당, 숙직 근무자 (Duty Officer)에게 보고하여야 한다 (Bowers 1999).

감독관 (Liaison Officer)은 매년마다 계약수행을 감사하고 그 결과를 법무부 연도보고서를 통해 발표한다. 최초 18개월 동안 현장상주 감독이 교도소 운영의 조기정착과 계약 및 법률 규정의 이행 여부를 감독하기 위해 실시되었고, 감독관 사무실을 교정국으로 옮긴 이후에는 정기 감독과 더불어 법무부에서 요구시 불시 감독을 시행했다 (Bowers 1996).

### IV. 감독체계와 관련된 이슈들

짧은 민영교도소의 역사, 수행평가상의 문제점, 감독과 수행변화의 상관관계 규명의 어려움 등으로 인해 민영화의 성과를 단정짓기는 어렵다. 하지만 감독체계가 어떤 방향으로든 민영교도소의 수행에 영향을 미쳤고 정부가 민영교도소를 통제할 수 있는 최후의 방법임에는 틀림없다. 따라서 감독과 관련된 논쟁거리들을 살펴볼 필요가 있다.

#### 1. 현장상주 감독과 비상주 수시·불시 감독

빅토리아와 뉴 사우스 웨일즈 주는 운영권의 이양과정에서 발생하는 문

5) 실제 본 연구에서는 빅토리아 주와 뉴 사우스 웨일즈 주 민영교도소들의 수행수준 변화를 고찰하였는데 지면 관계상 생략되었다. 고찰결과, 민영교도소의 수행수준은 MWCC를 제외하고는 시간이 지남에 따라

제를 최소화하고 새 운영진의 조기정착을 위해 최초 각각 3개월과 6개월 간 현장상주감독을 실시한 후 비상주 정기·불시 감독법을 도입했다. 비상주 감독법으로 전환 초기에는 감독관이 현장에 없으므로 수행수준이 저하 될 것이라는 우려가 많았으나 MWCC (Metropolitan Women's Correction Center)를 제외하고 모든 민영교도소가 수행의 향상을 보였다.<sup>5)</sup>

이와 같은 결과는 교도소 내 이중적 통제체계는 반드시 수행의 향상을 보장하지는 않는다는 것을 의미한다.

그러나 이런 추세가 정부와 민간 계약자간의 초창기 밀월관계 이후에도 계속될 것인가 하는 의문은 여전히 남아있다. 민영교도소에 관한 빅토리아 주 보고서에서 우려했듯이 사고의 축소보고 가능성이 높고 정부측에서도 완전한 수행감독을 하지 못하므로 현장상주 감독방법도 비상주 불시 감독법과 병행하여 필요시 일정기간 실시할 수도 있을 것이다.

#### 2. 감독의 질적 측면 제고

현재까지 민영교도소에 대한 감독은 주로 탈주, 폭행, 자해 등 양적 측면에 주안점을 두었다. 물론 양적 측면에서의 측정이 보다 객관적이며 계약업자의 이행을 확보하는 수단으로 용이하지만 양적 측면에서의 성공이 반드시 바람직하다고만 확인할 수 없다. 왜냐하면 보건, 수용자복지, 시설환경 등 질적 측면도 좋은 교도소의 필수조건이기 때문이다.

질적인 면의 측정을 위해서는 직원 및 수용자에 대한 설문조사, 외부로부터 독립감사가 이상적이며, 이 방법은 수용시설의 물리적 상태, 의료서비스, 음식, 거실 외에서의 자유시간, 오락, 전화사용, 우편, 접견, 작업과 임금, 징벌과 보상 등을 포함해야 한다. Logan의 질적 평가방법을 감독 체계에 도입하는 것도 한 방법이 될 것이다. 질적 측면을 계약조건에 포함

향상을 보였으나 공공 교도소의 비교했을 때는 같거나 미세한 우세를 보였을 뿐이다. 한편, 감독방법을 현장상주 감독에서 비상주 정기·불시 감독으로 전환한 것은 수행수준에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

우 어려운 일이나 차후 계약연장이나 새로운 계약시 반드시 감독대상으로 포함시켜야 할 것이다.

### 3. 수용과밀과 감독간의 관계

민영교도소의 도입이유 중의 하나는 수용과밀의 해소인데 빅토리아와 뉴사우스 웨일즈주의 민영교도소 자체도 운영 2~3년부터 과밀수용을 보이고 있다. 수용시설의 확충은 더 많은 수용자를 양산한다는 논쟁을 뒤로 하고라도 이 상황은 정부와 민간 계약자간 시설운영에 대한 새로운 협상의 여지를 제공하고 있다. 민간 계약자는 과밀수용을 계약과 법률에 의한 이행조건을 원수해 내지 못한 변명으로 삼아 정부가 벌금이나 제재를 가함에 있어 그 수위를 낮춰 줄 것을 요구할 것이기 때문이다. 결과적으로 과밀수용은 적절한 감독을 막는 장애요인이 되며 계약업자에게는 법률과 계약조건 불이행의 변명을 제공하게 된다.

이와 같은 문제점을 해결하는 방법으로 계약조건에 수용시설 사용비용을 명시하는 방법이 있으나 공공교도소와의 수용조건에 대한 비례성을 고려해 볼 때 다소 비현실적이다. 어쨌든 공공교도소의 과밀수용 해소가 민영교도소 도입의 큰 이유중의 하나였는데, 민영교도소 자체도 과밀수용 문제점을 안게되어 그 운영의 성공여부가 오히려 공공교도소의 과밀문제 자체해소에 달려 있다는 것은 이율배반적 사실이다. 따라서 공공교도소의 과밀수용 문제는 법원, 경찰, 보호관찰 등 다른 시각에서 재고되어야 한다. 그리고 정부측도 민영교도소의 성공 여부를 검증하기 위해서 또한 민간 계약자에게 의무 불이행 변명의 기회를 주지 않기 위해서도 최적 시설사용률을 유지하도록 하는 것이 바람직하다.

6) 수용시설 최적 사용비율은 이송자의 일시수용, 의료적 혹은 특별보호가 필요한 수용자의 수용, 남녀의 격리수용, 보인등급에 따른 격리수용, 일시적인 대단위 단기수용자 수용 등의 이유로 100% 미만이어야 한다. 호주 범죄학회 (Australian Institute of Criminology) 와 유럽 및 미국 교정협회 회의 (Council of Europe and the American Correctional Association) 도 국제적 최적화 수용시설 사용비율을 95%-95%로 제안하고 있다 (SCRCSSP 2000).

## V. 결론

교정시설의 민영화는 재정적자에 시달리던 80년대 후반부터 호주의 각 주 정부에 있어서 떨치기 어려운 유혹이었다. 1990년대 초 민영교도소를 시작한 이래 지금껏 비용과 질적 측면에서 실시한 연구들은 현재까지 민영교도소가 공공교도소와 비교하여 비슷하거나 조금 우세한 수행수준을 보여왔으나 차후 수행에는 상당한 의구심을 남기고 있다고 결론짓고 있다. 따라서 민영교도소에 대한 최종 책임이 있는 정부는 감독권을 행사하여 계약과 법률에 규정된 이행조건을 확보하고 보다 나은 교도소로 이끄는 것은 너무나도 당연한 의무이다.

호주 내 2개 주 민영교도소의 수행변화와 감독체계를 살펴본 결과는 교도소 운영 각 부문의 전문가로 이루어진 비상주 불시 감독법이 저비용으로 질 높은 서비스를 확보하는데 가장 효과적인 것으로 나타났다. 또한 이 방법은 통제의 2중성을 제거함으로써 시설운영의 효율성도 아울러 증대시킨 것으로 나타났다.

지금껏 감독은 주로 측정과 이행확보의 용이성 때문에 주로 양적 측면에 초점을 맞추었다. 그러나 분명한 사실은 양적 측면의 결과만으로는 민영화의 성과를 결론 지을 수 없다는 것이다. 민영화 10년의 경험 후 정부와 학자들은 과밀수용과 비용문제는 단순한 시설의 민영화로 풀 수 있는 문제가 아니며, 민영, 국영을 막론하고 실질적 교정교화를 실시할 수 있는 교정시설이 무엇보다 필요하다는데 동의하고 있다. 시설에 수용중인 수용자는 언젠가는 다시 사회로 돌아오며 교도소는 이들의 사회복귀를 도와주는 역할을 하여야 한다. 그러므로 민영교도소 감독체계는 양적 측면에서의 계약수행을 확보함과 아울러 수용자의 교정교화와 관련된 질적 측면도 함께 고려해야 한다.

교정시설의 민영화 과정에서 정부가 국민에 대한 책임을 다하는 방법 중의 하나는 이미 민영화를 시행중인 국가의 계약과 감독과정에서의 실수

중의 하나는 이미 민영화를 시행중인 국가의 계약과 감독과정에서의 실수를 분석하고, 교정교화 측면을 광범위하게 포용하는 민영교도소를 실시 운영하는 것일 것이다. 이를 위해서는 엄격한 평가방법을 통해 어떤 방법이 가장 효과적이고 효율적으로 민영교도소를 운영할 수 있는지에 대한 연구가 선행되어야 하며 그 중에서도 최적화 감독체계를 만들어 내는 것이 무엇보다 중요하다. 부가적으로, 민영, 국영 교도소 모두에서 질적, 양적 측면의 정확한 자료 확보, 각 감독 방법의 비용분석, 제재와 보상의 효과 분석도 차후 연구가 풀어야 할 과제이다.

결론적으로, 민영교도소의 미래는 국가가 어떻게 효과적으로 감독권을 행사하느냐에 달려있다 하겠다. 왜냐하면, 민간 계약자는 시장의 독점성이 커지고 정부가 다수 수용자를 민영교도소를 위탁함의 결과로 그 의존성이 높아질 때 자신들의 이윤추구에 더욱 박차를 가할 것이 분명하기 때문이다. 따라서 양적, 질적 측면 모두를 광범위하게 포함하는 감독체계의 고안과 실사가 건강한 교도소를 만들기 위해 무엇보다 필요하며 민간 서비스 공급자와의 계약 시 그 세부사항을 반드시 포함시켜야 한다.

참고문헌

Bowery, M. (1999) Private Prisons in NSW: June 96 - a four-year review Research Publication No.42, NSW Department of Corrective Services.

Bowery, M. (1996) Private Prisons in NSW: June 96 - Year Two Research Publication No.35, NSW Department of Corrective Services.

Department of Justice of Victoria ( ? ) New Prison Project: Victoria's Private Prisons: An Innovative Partnership

Department of Corrective Services of NSW ( ? ) Role of the monitor.

Ellis, L. & Welsh, A. (2000) Criminology: A global perspective Allyn and Bacon.

Foucault, M. (1977) Discipline and punish: The birth of the prison Random house, New York.

Gentry, J. T. (1996) The panopticon revisited: The problem of monitoring private prisons, Yale Law Journal v 96 p 353-375.

Harding, R. W. (1997) Private Prisons and Public Accountability, Transaction Publishers.

James, A. L. & Bottomley, A. K. & Lebling, A. & Clare, E. (1997) Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality SAGE Publications.

Kirby, P. & Roche, V. & Greaves, B. (2000) Report of the Independent Investigation into the Management and Operation of Victoria's Private Prisons State of Victoria.

Logan, C. L. (1991) Well Kept: Comparing Quality of Confinement in a Public and a Private Prison, Journal of Criminal Law and Criminology v 83 n3 p577-613.

Logan, C. L. & McGriff, B. W. (1989) Comparing Costs of Public Private Prisons: A Case Study, N. I. J. Report, no.216.

Makkai, T. & Braithwaite, J. (1991) Criminological Theories and Regulatory Compliance, Criminology v29 n2 p191-220.

Makkai, T. & Braithwaite, J. (1983) the Limit of the Economic Analysis of Regulation: An Empirical Case and a Case for Empiricism Law and Policy v15 n4 p271-291.

Makkai, T. & Braithwaite, J. (1984) Re-integrative Shaming and Compliance with Regulatory Standard Criminology v32 n3 p361-385.

Mariasson, S. & Eytand, S. (1999) Inmate Statistics (weekly States) July 1996 to June 1999 Statistical Publication No.13, NSW Department of Corrective Service.

Matthews, R. (1989) Privatization in Perspective in Matthew, R. (ed.) Privatizing criminal justice London: Sage. P1-23

McCartney, C. (2000) Privatization from the Inside: An Inmate Perspective of the Quality of Confinement In a Private Prison in Queensland Bond University Library.

McCartney, C. & Lincoln, R. & Wilson, P. (2001) Privatizing community correction: Center for Applied Psychology & Criminology, Bond University.

McDonald, D. C.(1990) (ed.) Private prisons and the public interest New Brunswick: Rutgers University press.

Moyle, P (1991) Private Prison Research in Queensland, Australia: A case study of Borallon Correction Center, 1991 British Journal of Criminology 1995 v35 n1 p34-62.

OCSC (Office of the Correctional Services Commissioner) (2000) Statistical profile, the Victorian prison system 1995-96 to 1998-99 Department of Justice of Victoria.

OCSC (Office of the Correctional Services Commissioner) (2000) Monitoring framework Department of Justice of Victoria.

Robbins, I. P. (1989) The legal dimensions of private incarceration American University Law and Review v3 p531-845.

Russell, E.W. & Waterman, E. & Seddon, N. (2000) Contracting, Privatization Probity & Disclosure in Victoria: 1982-1999: Audit review of government contracts, An independent report to government, State Government of Victoria.

SCRCCSP (Steering Committee for Review of Commonwealth/ State Service Provision) (2000) Report on Government Services 2000, Volume 2: Justice, Emergency Management, Ausinfo, Canberra.

Shichor, D. (1995) Punishment for profit: Private prisons/ Public concerns, SAGE Publications.

Speller, A. (1996) Private Sector Involvement in Prisons Church House Publishing.

KINX2001144413

# 싱가폴 교정연수원 연수기(中)

## I. 들어가며

## II. 싱가포르 비밀결사와 교정의 역사

- 1. 싱가포르 비밀결사(갱 조직)의 역사
- 2. 싱가포르 교정의 역사

## III. 싱가포르에 대한 개인적 인상

## IV. 싱가포르의 교정제도

- 1. 교정공무원의 전문화와 자질향상 노력
- 2. 수용관리능력 향상방안
- 3. 싱가포르 교정조직의 전략적 틀

## V. 글을 마치며



손용주/진주교도소·교감

## 4) 신규직원 교육시 샌드위치 개념

신규직원들의 기본훈련과정을 보면 4주간훈련 전단계(前段階)로써 1주는 교도관학교에서 거주하는 오리엔테이션과정을 거치고 3주는 기관수습과정이다. 다음은 교도관학교에서의 거주훈련프로그램으로 간부교육생은 17주간, 비간부교육생은 13주간 교정법규, 체력훈련, 상담기법과 이론 등 주로 학문적인 부분과 기본체력의 향상에 중점을 뒀기 때문에 학습결과를 성취하게 된다. 다음으로 4주간의 실무훈련을 거치게 되는데 이 때