

세계의 민영교정회사 소개(WCC편)

차례

- 1. 국비단기팀제훈련 선발과정과 준비
- 2. WCC로부터의 정보수집
- 3. WCC (Wackenhut Corrections Corporation) 소개
- 4. WCC의 교정분야 경력
- 5. WCC의 국제적인 범위
- 6. 설계 및 개발 경험
- 7. 교정에 있어서의 혁신
- 8. WCC가 운영하는 시설 현황
- 9. 개별 시설 현황



최찬희/교정국 기획단·교감

1. 국비단기팀제훈련 선발과정과 준비

2000년도 말에 행정자치부 주관 2001년도 국비단기 팀제훈련의 일환으로 각 부처 중점 추진과제를 접수한 결과, 67개의 과제 중 10개의 과제를 선정하여 해외훈련을 실시하기로 하였는 바, 민영교도소제도가 그 가운데 하나에 포함되어 지난 4월 25일부터 6월 24일까지 총 2개월 간의 해외훈련을 다녀오게 되었다. 이 훈련의 목적은 국정현안과제에 대한 소수정예의 훈련팀을 구성하여 문제해결능력을 강화하고 선진국의 최신 정책 및 제도를 체계적으로 비교 분석하여 우리의 제도 수립 및 시행에 도움이 되도록 하기 위한 것이었다. 훈련대상은 중앙부처에서 관련 업무를 담당하는 2~7급 공무원 4명이었고, 어학능력시험 점정결과 일정점수 이상을 획득한 자로 제한되었다. 그리하여 최종적으로 현 서울지방교정청 김태훈 총무과장, 법무연수원 교정연수부 정유철 교수, 교정과 박병용 교감 그리고 본인을 포함하여 총 4명이 한 팀으로 구성되었다. 여타 훈련과 다르게 모든 일정을 스스로가 작성해야 하고, 방문국가와 방문시설의 접촉, 이동수단, 숙박까지 모든 것들을 자체적으로 해결하여야 하는 것 그리고 한 곳에 장기간 정착해 있지 못하고 계속 방문시설을 찾아 국가별 또는 국가내에서 장거리 이동을 해야 하는 것은 차라리 스트레스로 다가올 정도였다.

처음엔 욕심을 내어, 현재 민영교도소제도가 실시되고 있는 나라들(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 남아공화국 및 네덜란드령 안틸레스 제도) 가운데, 될 수 있으면 많은 나라들의 민영시설 및 민영교정회사들을 방문하고자 하였으나, 계획을 구체화해 갈수록 너무 힘든 여정이 되어서는 소기의 목적을 달성하는 데 지장이 있을 것으로 판단되어 애초에 계획하였던 영국은 그 대상에서 제외하였다. 그리하여, 미국, 호주, 뉴질랜드 3개국을 각각 43일, 17일, 10일간 방문하기로 하였고, 세계적인 교정회사 가운데서 우리에게 도움이 될만한 정보를 제공할 수 있는 민영교정회사를 선정하였다. 그리하여 WCC사와 Group 4사, 2개사를 선정하여 그 본사 및 각각의 운영시설 중 대표적인 시설들을 시찰하기로 하였다. 특히, 미국은 연방제국가로서 연방, 주, 지역사회별로 각각 그

제도가 달라 방문할 교정시설도 역시 그에 맞추어 방문시설의 특성에 착안하였다. 총 탑승횟수 8회, 총 비행거리 27,000 여 마일, 순수한 비행기 탑승시간만도 도합 55시간에 이르는 여정이었다. 방문여정 및 방문 교정시설에 대한 설명은 다른 이에게 맡기고 여기에서는 민영교정회사에 대한 소개만을 신기로 한다.

참고로, 전세계적으로 점유율이 가장 높은 민영교정회사는 미국 테네시주 내쉬빌에 본사를 두고 있는 CCA(Corrections Corporaton of America)이나, 이 회사는 현재 미국지역의에서는 전혀 교정시설을 운영하고 있지 않아서 방문대상에서 제외하게 되었다. 그리하여 현재 국제 시장점유율만 보았을 때에 그 점유율이 제1위인 WCC사와 제2위인 Group 4사를 방문대상으로 선정하였다.

아쉽게도, 지면관계상 Group 4사에 대한 설명은 다음 기회를 도모하기로 하고 이 글에서는 WCC사에 대한 정보만을 신기로 한다.

2. WCC로부터의 정보수집

회사 소개에 앞서 국제담당 부사장인 Ronald Champion씨의 면담을 통해서 알 수 있었던 민영교도소 관련 실질적인 정보를 먼저 소개한다.

WCC는 민영교도소 시장에서의 자신들의 강점을 3가지로 표현하였는데, 양질의 직원, 체계적인 훈련 그리고 자신들의 풍부한 재원을 들었다. 각 나라마다의 교정행정에는 고유한 문화가 있으며, 정책입안자들이 그 문화를 바꾸고자 할 때만이 이러한 민영교도소 도입의 움직임이 성공하는 것이라고 하였다. 자신들은 그러한 변화를 이루어내기 위한 좋은 수단인 하나라는 것이었다. 제도에 변화를 가져온 예로서, 영국의 경우 앞으로의 모든 새로운 교도소는 민영교도소로 건설하고 운영하기로 한 것이 그 대표적인 것이라고 하였다. 민영교정회사가 교도소를 운영함으로써 얻어지는 비용절감은 어느 정도인가라는 물음에 구체적인 예수는 피하고 영국의 Coopers report에 의하면 국가가 운영할 때보다 운영경비에 있어 15 ~ 25%의 비용절감이 된다고 하였다. 그러나, 그러한 비용상의 이익에 더하여, 각 국가마다 교정행정의 모든 부문에 있어 기

준 또는 표준을 설정하게 되고, 그에 따라 성과측정이 가능하도록 하는 것 또한 민영화과정의 또 다른 큰 이점이라고 하였다. 보안상의 문제가 있어 일반국민들의 우려와 관련하여서는 자신들에게도 물론 크고 작은 보안상의 문제가 발생하지만, 그들은 발생된 문제의 해결시간을 최소화 시킴으로써, 그들과 계약을 맺은 고객들을 만족시킨다고 하였다.

한편, 향후 2001년 하반기에 우리나라에서 민영교도소제도가 실시될 예정인데, 한국시장에 참여할 의향은 어떠한가라는 물음에 대하여는 WCC가 외국의 시장에 들어가기 위한 전제조건이 있다며, 두 가지를 들었다. 그 첫째는 최소한의 기준이 있어야 하며, 두 번째로는 자신들이 설계부터 운영까지 모든 것을 한꺼번에 할 수 있어야 한다는 것이었다. 자신들이 민영교도소를 운영하기 위한 제안을 하는 데에만도 25만달러(약 3억 원 이상)가 소요되며, 그러한 비용을 투자하기 위해서는 합리적인 상업적 이윤이 예상되어야만 한다는 것이었다. 제조사 1인당 1일 평균 운영경비가 호주 USD(미국달러) 55\$, 캐나다 USD 93\$, WCC 시설 평균 30-65\$, 코스타리카 34\$이며, South Africa가 우리나라와 비슷하여 약 USD 18\$이 된다고 하였다. 남아공화국에서는 WCC가 그 비용으로 민영교도소를 운영하고자 하는데 왜 한국시장에는 참여할 의향이 없는가라는 질문에 대하여는, 평균운영경비가 작다고 하더라도 수용인원이 많은 경우 운영상 수익을 남길 수 있으나 그렇지 못하고 300 ~ 500명의 작은 규모의 수용정원으로는 이윤을 창출할 수 없다고 답하였다. 참고로 WCC가 남아공화국에서 운영하고자 하는 민영교도소의 수용정원은 3,024명이다.

또한, 중남미의 코스타리카도 2001년 2월 28일에 민영교도소관련 법률이 통과되어 현재 WCC가 제안을 준비중인데, 그 시설은 수용정원이 1,200명이며, 코스타리카 정부가 요구하는 것은 기술이전, 작업의 실시, 그리고 자국내에 사무실을 갖출 것 등이었다.

실무적인 부분에 대한 조인으로는 equity 개념의 도입, 즉 운영주체의 자기자본이 총 비용의 일정액 이상(10 ~ 20% 이상)이 투자되게 하여 부실운영을 방지하는 장치를 두는 것이 국가에게 유리하며, 처음으로 실시하는 제도인 만큼 제안요청후 제안서접수까지의 기간을 되도록 길게 잡

는 것이 좋고, 참여회망자에게 가능하면 많은 정보를 제공하면, 제안자의 비용을 줄일 수 있다고 하였다.

민영교도소 운영시 그 이윤은 주로 어디에서 발생하는가라는 질문에 대하여 역시 구체적인 숫자보다는 개략적인 비율을 말하며, 후일에 WCC가 한국의 민영교도소 시장에 참여하게 되면 자신들이 가지고 있는 많은 정보를 다 제공할 것이라며 내비치는 자신감과 프로로서의 자세를 잃지 않는 모습은 차라리 배울만한 것이라는 생각이 들었다. 전체 운영 경비 중 인건비가 60 ~ 70%를 차지하며, 음식 및 의료서비스가 나머지의 대부분을 차지하는데, 자신들은 음식 및 의료서비스부분은 전혀 비용을 줄이지 않고 인건비를 줄여 이윤을 창출해낸다고 하였고, 작업으로부터의 이윤창출은 전혀 생각도 하지 않는다고 하였는데, 그 주된 이유는 제조자의 노동력을 착취하여 그로부터 이윤을 확보한다는 이미지를 주게 되면 기업전체의 이미지에도 악영향을 미치고 불필요한 마찰을 불러 일으킬 염려가 있다는 것이었다.

인건비를 줄이는 것은 효율성을 활용하여 직원의 수를 줄임으로써 가능하고, 이는 시설의 디자인, 적절한 장비의 도입 및 직원의 효율적인 배치와 직접적으로 관련있다고 하였다. 자신들의 방법에 따르면, 1개 배치개소에 5.5명이 소요되며, 1인당 연봉이 25,000\$이면, 1개 배치개소를 유지하는 비용이 연간 137,500\$이므로 배치개소를 얼마나 효율적으로 줄이는가 하는 것이 그 요체라고 하였다.

또한, WCC가 건설한 민영교도소의 건설비용의 조달은 어떻게 하고 있는가라는 질문에는 금융권 등으로부터의 자금조달이 약 95%이고, 정부가 소유하고 있는 시설이 5%정도에 해당한다고 하였다.

미국인들의 주말이 시작되는 금요일 오후에는 약속시간을 잡지 않는 것이 좋다는 조언을 해주면서도 자신은 금요일 오후 퇴근시간을 넘겨서 까지 진행된 면담시간에도 끝까지 성의있게 많은 조언을 해주는 국제담당 부사장 Ronald Champion의 진지함을 엿볼 수 있었고 또한, 만 1년을 조금 넘은 기간동안에 겨우 이메일을 5~6번을 교환했음에도 친구라 칭하며 반가이 맞이해주는 그의 모습이 이 글을 쓰는 지금도 생생하게 다가온다. 헤어지기 전에 다시 한번 교정민영화는 해당 국가 교정행정의 운

영문화를 바꾸는 것이 그 요체이며, 그 문화를 바람직한 방향으로 변화시키는 것이 민영화를 실시하는 국가의 가장 큰 이익이라고 강조하면서 우리가 후일에 제안요청서를 완성하면 이를 참고할 수 있도록 자신에게 보내줄 것을 요청하는 것도 잊지 않는 열정적인 사업가로 그는 나에게 비추어졌다.

3. WCC(Wackenhut Corrections Corporation) 소개

WCC시는 미국 플로리다주 Palm Beach Gardens(미국 PGA의 본산인 Palm Beach 인근임)에 본사를 두고 있으며, 회사의 이름은 창업자의 성을 딴 것이다.

WCC는 1984년에 Wackenhut Corporation의 한 부서로 설립되어, 1988년에 회사가 전액 출자한 자회사가 되었다. 현재 시장은 새로운 자회사가 되기 이전에 Wackenhut Services 사의 부사장이었던 George C. Zoley 박사이다.

WCC는 교정업무에만 전념하는 가장 큰 상장회사 가운데 하나이다. 전체적으로, 55개의 교정시설을 계약하에 운영하고 있으며, 남, 녀, 청소년, 미결, 기결을 포함하여 총 39,502명 이상을 수용하고 있다.

1994년에, WCC는 상장회사가 되었고, 2000년도 총수입은 535.6백만 달러(6,960억원, 환율 1,300원 기준)를 넘어섰다. WCC는 현재 뉴욕증권 시장에서 WHC라는 略字로 거래되고 있다. 또한, WCC는 1998년에 뉴욕증시에 CPV로 등록된 Correctional Properties Trust(CPT, 교정부동산신탁)을 공동 설립하였다. CPT는 교정산업계의 민영화경향이 증가함에 따라 자본을 조달하기 위한 부동산 투자신탁회사로 설립되었다. CPT의 기본 사업전략은 민간부문 운영자 및 정부주체들로부터 교정시설들을 구입하여 그 시설들을 경험있는 교정시설운영자들에게 장기적이고, 취소가 제한적이며, 3층의 안전장치를 지닌 임대조건으로 임대해주는 것이다. WCC와 전략적으로 제휴한 CPT의 출현으로 고객의 건설 및 개발

수요를 지원하는 출자자본 시장에 손쉽게 접근할 수 있게 되었다.

WCC는 텍사스주 Kyle에 위치한 Kyle Correctional Center(카일 교도소; 과거에 New Vision 교도소) 내에서 처음부터 운영하고 있는 세계에서 가장 큰 규모의 시설내 물질 남용(substance abuse; 마약, 알콜 중독 등) 프로그램을 포함하여, 전반적인 교도소 계약의 과정을 주의깊게 도표로 만들었다. 북아메리카, 영국, 호주, 남아공화국, 뉴질랜드 등에서 민영교도소를 개발하고 운영하고 있다.

회사의 직원에는 교도소 설계, 금융, 계약 수행, 일반 행정, 보안, 의료 서비스, 기본 교육, 직업훈련, 상담, 물질남용처우, 정신건강서비스 및 특수치우필요 수용자에 대한 서비스, 음식 서비스, 영선 및 조달분야 각각의 전문가들이 있다. WCC는 나아가 모회사로부터 정보기술 및 인적 자원을 지원받고 있다.

WCC는 운영하는 각각의 시설들이 현대적인 교정경영 및 범죄자 프로그램의 모델이 될 수 있도록 노력하고 있다. 또한, WCC는 범죄자들이 구금되어 있는 동안, 그들 각자에게 자신의 일생을 변화시킬 커다란 기회가 주어져야 한다고 믿고 있다. 상담, 작업, 학과 및 직업교육, 잘 짜여진 여가 프로그램, 가족의 가치에 대한 재교육, 물질남용의 심각성 인식과 그에 대처하는 기술, 출소후 체계적인 갱생보호 및 피해자 보상을 통하여, 각각의 범죄자들이 사회에 적응하고 자유사회에 기여하는 한 구성원이 될 가능성을 발견할 수 있다고 믿고 있다.

한편, 적절한 재사회화 서비스, 정서적인 격려 및 여타의 인센티브들이 제공된 후에는 그 소중한 기회를 재사회화를 위해 최대한 활용하느냐의 여부는 이제 범죄자들의 몫이라는 것을 확실히 인식하고 있음에도 불구하고, 그러한 기회를 재소자들이 최대한 활용하도록 격려하는데 있어 성공하느냐의 여부가 WCC의 미래에 일정한 영향을 미친다는 것을 잘 인식하고 있었다.

4. WCC의 교정분야경력

WCC는 현재 미국, 호주, 영국, 스코틀랜드, 웨일즈, 푸에르토리코, 남아공화국, 뉴질랜드 및 캐나다에서 교정시설을 개발하거나 운영하고 있으며, 교정업무에만 전념하는 가장 큰 상장회사 가운데 하나이다. 이러한 시설 계약들에 더하여, WCC는 영국, 웨일즈 및 호주에서의 법원 출정 및 호송 서비스; 영국에서의 전자감시 가택구금; 캐나다에서의 교정시설 유지; 그리고 호주 빅토리아주의 공공 교도소 90%에 주된 의료 서비스 제공과 같은 관련분야 계약을 맺고 있기도 하다.

1997년 7월, 미연방교정국은 2048명 수용의 경구금 교도소인 캘리포니아주 Taft에 위치한 Taft 교도소의 운영자로 WCC를 선정하였다. 미연방 교정국이 그 주요시설의 운영을 민간에 위탁한 것은 이때가 그 최초이다.

2000년 3월에, 연방교정국은 워싱턴 DC의 재소자들을 수용할 목적으로, North Carolina주 Winton에 위치한 1,200명 수용 교정시설의 설계, 건설, 재원조달 및 운영을 WCC에 위탁하였다. 그 시설은 계약 체결로부터 정확히 1년 후인 2001년 3월에 개소되었다.

WCC는 펜실베이니아주 Delaware County의 1000명을 수용하는 현존의 고색창연한 Delaware County 교도소에서 교정서비스를 제공하도록 계약을 맺었다. 그 현존하는 교도소를 운영하면서, WCC는 새로운 1,562명 수용정원(2000명까지 증원 가능)의 George W. Hill 교도소를 설계하고 건축하였고, 완공된 1998년 7월부터 전반적인 교정서비스를 제공해 오고 있다.

5. WCC의 국제적인 범위

1) ACM

WCC는 본사소유의 자회사인 ACM(Australasian Correctional Management)을 통하여 국제적인 시장에서 교정서비스의 제공 영역을 넓히고 있다. ACM은 호주의 New South Wales주 Junee에 中구금 교도소를 설계, 건설 및 운영하고 있으며, 호주 Queensland주 Brisbane 외곽

곽에서 Arthur Gorrie Remand and Reception Centre를 운영하고 있다. 1997년 4월에, ACM은 호주의 Victoria주 West Sale에 경구금/중구금 시설을 개소하였다.

1997년 10월에, Australian Department of Immigration & Multicultural Affairs(DIMA; 호주 이민·다문화국)는 ACM에게 이민 구금 및 호송 서비스를 제공하게 하였다. 1997년 11월에 빅토리아주 Public Corrections Enterprise(CORE)는 주 전체 교도소 90%의 1차적인 의료서비스를 제공하는 주체로 WCC를 선정하였다. 1998년 9월에, Victoria주 경찰국은 Melbourne시 구금시설 및 관련된 법원 구금시설의 운영주체로 ACM을 선정하였다.

뉴질랜드 교정국은 1999년 5월에 새로운 Auckland Central Remand Prison(오클랜드 중앙구치소)의 운영자로 ACM을 선정하였다. 2000년 7월에 개소한 이 시설은 성인 남자를 수용하며, Maori족 및 태평양군도 출신의 재소자와 특별한 처우가 필요한 재소자들에 대한 처우도 제공한다.

2) PPS(Premier Prison Services)

Premier Prison Services사(PPS)는 WCC(영국)과 Serco 주식회사간의 공동회사로서 영국교정국을 위하여 잉글랜드의 Doncaster에 위치한 1111명을 수용하는 교도소와 청소년 시설을 운영하고 있다. 그 교도소는 영국안전위원회로부터 두 번에 걸쳐 별 5개의 등급(five star status)을 받았고, 그 위원회가 발표한 영예의 Sword of Honour, 세계에서 가장 안전한 회사 40개 중의 하나였으며, 사람, 공장 및 설비에 대한 보안 시스템 업계에서 최고의 업적을 달성한 것으로 인정되었고, 생산성과 이윤 창출 가능성을 높였다. Doncaster 교도소는 또한 국내에서 가장 낮은 자살율을 기록하였다.

1996년 7월에, 영국교정국은 Nottinghamshire의 Lowdham Grange 교도소 재건축에 있어 설계, 건축, 자금조달 및 운영자로 PPS를 선정하였다.

1997년 8월에, 스코틀랜드 교정국은 East Ayrshire의 Kilmarnock에 교도소를 설계, 건축, 자금조달 및 운영하는 25년간의 계약에 있어 PPS

를 선정하였다. 이는 스코틀랜드 최초의 민영교도소 계약이다.

1997년 12월에, 영국교정국은 또 다시 PPS와 청소년 남자 교정시설을 설계, 건축, 자금조달 및 운영을 그 내용으로 한 25년 기간의 계약을 체결하였다. 이는 잉글랜드의 Pucklechurch에 위치한 Ashfield 교도소이다. 1998년 12월에, 교정국은 잉글랜드 Marchington에 위치한 성인남자 교도소를 설계, 건축, 운영 및 자금조달자로 PPS를 선정하였다. 그 교도소의 800개의 수용공간 중 200개는 치료요법공동체를 위하여 별도로 마련되었는데, 이곳에서는 자원한 재소자가 자신들의 부정적인 행태를 수정하는 단체 요법이 실시된다.

3) 재소자 호송 및 법원 서비스

PPS는 현재 영국 전역의 재소자 호송 및 법원에서의 구치계약을 체결하여 실시하고 있으며, 연간 250,000명 이상의 재소자를 이송시키고 있다. 이와 관련하여, PPS는 그들이 행하는 모든 호송 및 법원 구치 서비스가 아주 높은 수준의 서비스를 제공하고, 내무성, 경찰, 법원 및 국민에 대한 계약상의 의무사항을 완전히 충족시키기 위하여 최선을 다하고 있다. PPS는 법원출정을 위해 재소자를 교도소와 경찰서로부터 법원으로 안정하게 이송하고 구금명령이 결정되면 다시 그들을 교도소로 데리고 오는 것을 책임지고 있다. 여기에는 법원 구치감 및 법정에서 모든 재소자들을 안전하게 기호하는 것도 포함된다.

○ Premier Monitoring Services

1998년 11월에, PPS는 가택구금서비스를 제공하는 것을 내용으로 한 영국내무성과의 계약 4개 가운데 2개의 계약을 체결하였다. 잉글랜드와 웨일즈 지역의 교도소로부터 조기에 석방된 범죄자들을 감시하는 것이 그 계약들의 내용이다. 대개 약 2,000명이 몸에 부착된 감시장치를 통해 확인되고 있다. 계약상의 의무사항을 수행하기 위하여, PPS는 가택 구금장비를 망라하여 보급하는 Geografix 주식회사(후에 Premier Geografix 주식회사로 개명됨)의 자산을 취득하였다. 계약체결후 겨우 2개월 후인 1999년 2월 28일에 실제 운영이 시작되었다. 그 당시,

27,000평방 마일을 커버하기 위해 200명의 직원을 채용 및 훈련시켰으며 기간시설을 장차하였다.

4) SACS(South African Custodial Services)

1999년 7월에, 남아프리카공화국 정부는 WCC의 남아공화국 컨소시엄인 South African Custodial Services(SACS)와 25년간의 계약을 체결하였다. 그 내용은 북부지방에 수용정원 3,024명의 Kutama - Senthumule 초중구급 보안 교도소를 설계, 건축, 자금조달 및 운영하는 것이었다. 이 계획은 유사한 다른 계획과 더불어 아프리카 대륙의 정부가 실시한 최초의 교정시설 민영화 계획의 하나이다.

SACS의 WCC 파트너는 Kensani Corrections 주식회사이다. South African Custodial Management(SACM)는 SACS의 하청계약자이며 WCC가 50%, Kensani가 30% 그리고 Fidelity Guards사가 20%를 각각 소유하고 있다.

WCC는 미국 외의 국가에서 민영화된 교도소 수용정원의 57% 이상을 점유하고 있다.

6. 설계 및 개발 경험

WCC는 그 시작부터 교정시설의 설계, 건설 및 운영에 참여하여 왔다. 지난 14년 동안, WCC 및 자체 제작 디자인·개발팀은 총 12.2억 달러에 달하는 교정시설 건설개발 경력이 있다. 미국 및 해외에서 교정시설을 건설하여 우수한 교정 개발 및 운영회사로 인정된 그들의 명성은 보안, 기능성, 내구성 및 비용효과를 주된 목표로서 강조하는 경영철학에의 전념에 비롯된 것이다.

그 시작에 있어서부터 WCC는 보안분야, 의료분야, 음식분야, 재산관리 프로그램, 시설의 유지 및 정보기술분야에서의 교정 전문가들을 설계팀에 포함시켰다. 이 팀은 초기의 디자인 개념에서부터 최종적인 완공에 이르기까지 설계의 모든 단계에 지속적으로 참여한다. WCC를 시설의 디자인, 건설, 자금조달 및 운영책임자로 선정한다는 것은 고객의 입장

에서는 모든 문제에 대한 하나의 해결책을 보장받는 것이 된다.

WCC는, 재 시간에 그리고 주어진 예산의 범위내에서 교정시설을 건설함에 있어 놀라운 기록을 지니고 있다. 사실상, WCC는 단 한번도 완공기일을 지키지 못한 적이 없고, 부가적인 손해보상을 청구하는 소송을 제기당한 적도 없다. 어느 경우의 건설에 있어서도 최초로 체결된 계약가격을 초과해본 적이 없다.

WCC는 각 교도소를 건축함에 있어 다음과 같은 것들과 함께 투입된다.

- 교도의 경험을 가진 설계 및 건설 전문가 집단
- 가장 최근의 교정시설 설계, WCC에 의하여 현장 검증된 운영상의 효율성, 효과성, 보안 및 안전
- 최선식의 디자인 및 "최단시간" 내에 건설하기 위한 건설기법
- 전 세계적 건설자재 공급자들.

7. 교정에 있어서의 혁신

WCC는 교정분야에 있어서 새로운 혁신적인 접근방법을 개발함에 있어 자부심을 가지고 있다. 교정시설내에 안전하고, 인간적인 환경을 제공하는 것에 더하여, WCC는 재범을 줄이는데 있어서의 자체 능력을 계속적으로 증명해나가고 있다. 재범에 관한 특별 프로그램 2개가 중부 텍사스주에 있는 시설에서 행해지고 있다.

WCC는 텍사스주 Kyle에서 텍사스주 형사사법국-교정시설과(Texas Department of Criminal Justice-Institutional Division) 산하의 Kyle 교도소(과거의 New Vision 교도소)를 운영하고 있다. WCC는 화학물질과 구금간의 연관성을 인식하여, 세계에서 가장 큰 교도소내 치료 공동체 화학물질중독치우 프로그램을 이행하는 내용의 추가적인 계약을 텍사스형사사법국과 체결하였다.

WCC는 또한 텍사스주형사사법국-보호관찰과(Texas Department of Criminal Justice-Parole Division) 산하 작업프로그램 시설 하나를 텍사스주 Lockhart에서 운영하고 있다. 시장에서 이용가능한 직업기술의 결여와 구금간의 상관관계를 인식하고, WCC는 시설내에 공장을 설립할

민간 기업자들을 유치하여, 범죄자들에게 적절한 기술을 훈련시키고, 연방교도작업 강화프로그램(Federal Prison Industry Enhancement Program-PIE)의 확인을 받아 범죄자들의 노동에 대하여 상여금을 지급하고 있다.

이러한 시설들에서 제공된 마약남용 및 직업훈련 프로그램에 대하여 일반교육 및 대학수준의 과정이 실시되고 있다. 재소자들은 생계기술에 대한 상담을 받으며, 그들이 사회에 재진입하는 데 도움이 되는 다양한 종류의 프로그램과 활동에 참여할 수 있다. 비록 그 개발과 실행이 기술적으로 복잡하긴 하지만, 재범을 줄일 가능성이 가장 높은 것들은 바로 이러한 유형의 프로그램들이다.

8. WCC가 운영하는 시설 현황

○ 북미지역

- 미국내 15개주(Arkansas, California, Colorado, Florida, Louisiana, Michigan, Mississippi, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Pennsylvania, Texas, Virginia)에서 시설 운영, 건축 또는 협상진행중임
- 시설 수: 총 37개 시설
- 수용정원: 28,024명
- 현재의 평균 수용인원: 31,000명 이상
- 현재의 총 직원: 9,330명 이상
- 현재 운영중: 34개 시설, 수용정원 26,444명(청소년 1,312명 포함)
- 현재 건설중: 2개 시설 확장중, 수용정원 600명
- 협상진행중: 1개 시설, 수용정원 1,000명

○ 국제 지역

- 영국: 5개 시설(1개는 건축중), 수용정원 2,875명
- 스코틀랜드: 1개 시설(548명)
- 호주: 10개 시설, 수용정원 4648명(3개 시설 2,100명이 교정시설이

며, 나머지는 이민국관련 시설임)

- 뉴질랜드: 1개 시설(383명)
- 남아공화국: 1개 시설(3,024명, 건축중)
- 네덜란드령 안틸레스 제도: 1개 시설, 740명
- 캐나다: 1개 시설, 112명
- 호주 빅토리아주: 주립교도소의 90%에 건강의료 서비스 제공

9. 개별 시설 현황 - 북미지역

지역	시설명	성인/청소년	수용정원	비고
Arkansas (1856)	Scott Grimes Correctional Facility	남자 청소년	초중구급/중구급	600
	위 시설의 확장	남자 청소년	초중구급/중구급	400
	Ronald McPherson Correctional Facility	성인 여자	모든구급수준	685
	위 시설의 확장	성인 여자	모든구급수준	200
California (4556)	Central Valley Community Correctional Facility	성인 남자	중구급	550
	Desert View Community Correctional Facility	성인 남자	중구급	668
	Golden State Community Correctional Facility	성인 남자	중구급	550
	McFarland Community Correctional Facility	성인 남자	지역사회 교정	224
	Western Region Detention Facility at San Diego	성인	교정(Corrections)	616
	Taft Correctional Institution	성인 남자	최소구급/차구급	2048
Colorado (340)	Aurora INS Processing Center	남자/여자	미 이민국 구급센터	340
Florida (2436)	Groward County Work-Release Center	성인 남자/여자 노동식별	음주 및 마약 복용문전	300
	Moore Haven Correctional Facility	성인 남자	중구급	750
	South Bay Correctional Facility	성인 남자	중구급/말질계호	1436
Louisiana (1538)	Allen Correctional Center	성인 남자	중구급/초중구급	1538
Michigan (480)	Michigan Youth Correctional Facility	성인으로 판정받은 남자 청소년	초중구급	480
Mississippi (1500)	East Mississippi Correctional Facility	성인 남자 정신의료		500
	Marshall County Correctional Facility	성인 남자	중구급	1000
New Mexico (1800)	Lea County Correctional Facility	성인 남자	경구급/초중구급	1200
	Guadalupe County Correctional Facility	성인 남자	경구급/초중구급	600

국명	시설명	수용대상	수용규모	비고
New York (200)	Queens Private Correctional Facility	남자 여자	미 이민국 구금센터	200
North Carolina (1200)	Rivers Correctional Facility	연방교정국 성인남자 시설		1200
Oklahoma (1800)	Lawton Correctional Facility	성인남자	중구금/경구금	1800
Pennsylvania (1552)	George W. Hill Correctional Facility (Delaware County Prison)	성인 남자/여자 및 청소년 교도소		1552
Puerto Rico (500)	Bayamon Correctional Facility	성인남자		500
Texas (7177)	Bridgeport Correctional Center	성인 남자 석방전 센터		520
	Central Texas Parole Violator Facility	성인 남자/여자		623
	Cleveland Correctional Center	성인 남자	경구금	520
	Coke County Juvenile Justice Center	남자 청소년		200
	John R. Lindsey State Jail	성인남자 주 구치소 범죄자	경구금/중구금	1031
	Kames County Correctional Center	성인 남자	초중구금	579
	Kyle Correctional Center(New Vision)	성인 남자	미약중독	520
	Lockhart Secure Work Program Facilities(남자)	성인 남자	작업 프로그램	500
	Lockhart Secure Work Program Facilities(여자)	성인 여자	석방전 센터	500
	North Texas Intermediate Sanction Facility	성인 남자	단기 범죄자	400
	Willacy County Unit(州 구치소)	성인 남자		1000
	Val Verde County Jail(협촌 시설)	성인 남자	County 구치소	184
	Val Verde Correctional Facility(신축)	성인 남자	초중구금/중구금	600
	Virginia(1000)	Charlotte County Correctional Facility(협의중)	성인 남자	중구금

○ 개별 시설 현황 - 국제지역

국명	시설명	수용대상	수용규모
영국 (2697)	Hassockfield Secure Training Centre-Medomsley	청소년 범죄자	40
	HM Prison & Youthful Offender Institution Doncaster(지역교도소, 구치소)	청소년 범죄자	1111
	HM Prison Lowdham Grange (Nottinghamshire)	B급 훈련 교도소 - 남자	524

○ 개별 시설 현황 - 국제지역

국명	시설명	수용대상	수용규모
영국 (2697)	HM Prison & YOI Ashfield (Pucklechurch)	청소년 남자	400
	HM Prison Dovegate (Marchington)(긴축중)	청소년 남자	800
스코틀랜드 (548)	HMP Kilmarnock (East Ayrshire)	A/B급 기 마결 남자	548
Australia (4648)	Arthur Gorrie Remand & Reception Centre (Queensland)	지역교도소/ 구치소	710
	Junee Correctional Centre(New South Wales)	성인 남자	중구금 600
	Fulham Correctional Centre(Victoria)	성인 남자	중구금 700
	DIMA-Curtin	이민자 구금 & 호송	600
	DIMA-Perth		39
	DIMA-Port Hedland		700
	DIMA-Marlborough		80
	DIMA-Villawood		339
	DIMA-Woomera		800
뉴질랜드 (383)	Auckland Central Remand Prison	성인남자 구치소 (특별처우 필요자 포함)	383
남아공화국 (3024)	Kulama-Senthumule Maximum Security Prison (긴축중)	성인남자	3024
Netherlands Antilles	Koraal Specht Prison (설계/건축/재건축/운영)		740

싱가폴 교정연수원 연수기(上)

I. 들어가며

II. 싱가포르·비밀결사와 교정의 역사

1. 싱가포르 비밀결사(경 조직)의 역사
2. 싱가포르 교정의 역사

III. 싱가포르에 대한 개인적 인상

IV. 싱가포르의 교정 제도

1. 교정 공무원의 전문화와 자질 향상 노력
2. 수용관리 능력 향상 방안
3. 싱가포르 교정 조직의 전략적 틀

V. 글을 마치며

손용주/진주교도소·교감

I. 들어가며

싱가폴은 원래 산스크리트어로 라이언을 뜻하는 싱가포르(Singa)와 도시를 말하는 푸라(Pura)가 결합하여 싱가포르(Singapura)라고 하며 19세기 이후 영국의 토머스 스탬퍼드 래플스가 싱가포르에서 본격적으로 개발에 착수 하면서부터 세상에 알려지기 시작했다. 1824년 동인도회사가 설립되면서 국제항으로 그 역할을 했으며, 그후 영국의 식민지를 거쳐 2차 세계 대전

민영교도소에 관한 민간의 논의들

형사정책연구 38 (1997년 6월) 형사정책연구

10061411

矯導所(民營化)에 놓인 障導들
장영달
장영달

李承鎬*

I. 들어가는 말

IMF 관리체제 이후 우리사회의 최대 화두는 '경쟁력'이다. 비용을 줄이고 효율을 높여서 경쟁력을 계고시켜야 한다는 것에 사회 전체가 희생의 명운을 걸고 있다. 이는 구조조정의 몸살을 앓고 있는 민간부문에만 한정된 일이 아니다. 공공부문도 '작고 강한' 조직의 구축에 여념이 없고, 심지어 '민영화'에까지 적극적이다. 즉, 민간을 배우자는 차원을 넘어서서 아예 민간에 맡기자는 단계로까지 나가고 있는 것이 공공부문의 요즈음 개혁방향이다. 아무래도 민간이 공공보다 더 경쟁력있다는 판단에 입각한 것인데, 이러한 민영화의 범은 공기업 뿐 아니라 경우에 따라 국가나 지방자치단체의 공임무에까지도 불어닥치고 있다." 이러한 연장선상에서 최근에는 가장 '공공적'일 것 같은 교도소까지 민영화가 운영되고 있다. 법무부가 자진하여 교도소 민영화를 교정행형 혁신의 한 방안으로 내놓은 것이다." 하지만

* 建國大學校 法大 教授, 法學博士

- 1) 공기업은 공공주체가 소유 혹은 기타 참여자분을 통해 지배적인 영향력을 행사할 수 있는 모든 독립적 생산단위를 의미하고, 공임무란 공익 내지 공동선을 지향하는 임무 전체를 말한다고 한다. 양자의 개념 및 민영화의 법적 의미에 대해서는 이원우, "민영화에 대한 법적 논의의 기초", 한림법학, 제 7권, 1998, 207-231면 참조.
- 2) 1999년 5월에 법무부가 입법예고한 '행형법 개정안'은 제 4조의 2에서 ①법무부장관은 교도소등의 설립 및 운영의 일부를 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있다. ② 위탁수용대상자의 선정기준, 수용처우의 기준, 위탁절차, 국가의 감독 등 교도소 등의 민간위탁에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다."라고 하여 교도소 민영화의 법적 근거를 마련하고 있으며, 동년 6월에는 '행형법 개정안' 제 4조의 2의 ②항을 이어받아 '민영 교도소 등의 설치·운영에 관한 법률(안)'이 법무부 교정국에 의해 작성되어 있다.

아직 우리에게 민영교도소라는 개념이 낯설다. 선진적이라고 선전되기는 하나 과연 우리에게 어울릴 것인지 확신이 들지 않는 것도 사실이다. 그리하여 이 글은 이러한 문제상황을 바탕으로 과연 교도소의 민영화가 가능한 일인지, 가능하다면 해결해야 할 과제는 무엇인지 검토하기 위해 쓰여졌다. 즉, 민영교도소라는 새로운 개념을 우리에게 접목시키려면 어떤 여론의 걸림돌을 넘어야 하고, 어떤 실무적 과제를 해결해야 하는지 점검해 보려는 것이다. 이를 위해 우선 다음 글에서는 외국에서 진행되어 온 교도소 민영화의 상황부터 살펴보기로 하자.

II. 외국의 상황

1. 민영화 시도의 배경

사실 오늘날 교도소의 전신이라고 이야기되는 16세기의 감화원(House of Correction)은 대부분 민간에 의해 운영되었다. 즉, 당시 민간의 자산가들은 국가의 양해하에 범죄인 내지 부랑인들을 감화원에 수용하여 노동력을 사용하고 이를 통해 나름의 자본축적을 이루었던 것이다." 따라서 역사적으로 살펴볼 때 교도소운영의 본 모습은 민영이었다고 할 수 있다. 그러다가 교도소 운영이 지금과 같이 중앙집중화된 공공분야로 명실상부하게 이전된 것은 20세기에 들어와서의 일이다. 교도소 내의 노동력을 사용해야 할 산업적 필요성이 격감되고 동시에 교정주의 이념이 행형무대에 확산된 20세기에 이르러 비로소 교도소 운영이 공공부문에 완전히 맡겨지게 된 것이다."

- 3) Bridewell(1553년), Nuernberg(1558년), Amsterdam(1596년), Luebeck(1613년), Bem(1614년), Rome(1704년), Ghent(1731년) 등에 세워진 감화원은 모두 민간 자본가들에 의해 설립되었으며, 범죄인과 부랑자 등을 수용하여 그들의 노동력을 사용하였다 (구체적인 내용은 이승호, 교정주의의 이론과 실제에 대한 비판적 검토, 서울대 법학석사학위논문, 1985, 72-78면 참조).
- 4) 20세기에 들어와 교도소 사업이 공공사업으로 자리매김하게 된 이유로는 본문에서 제시한 ①교도소 내 미숙련 노동에 대한 산업현장의 수요격감과 ②교정이념의 채택

이후 20세기는 공공 교도소의 시기였고, 민간개입은 기껏해야 교도소내 사 용물품의 공급이나 자원봉사활동 정도로 국한되기에 이른다.

하지만 20세기가 지나가면서 다시 교도소 민영화의 바람이 불기 시작한 것인데, 그 발원지는 미국이었다. 여기서 우리는 왜 미국이 박물관에 넣어 두었던 20세기 전의 유물을 20세기가 끝나는 시점에 다시 꺼내들게 되었는 지 그 배경에 관심이 쏠리는데, 대략 다음의 세 가지 상황이 거론된다.

첫째, 교도소의 과밀화를 해결해야 할 실제적 필요성이 대두되었다는 것이다. 이와 관련하여 우리는 미국이 1980년대부터 실행한 강성 범죄대책, 즉 소위 '범죄와의 전쟁(war against crime)'이 교도소 수용인원을 급속하게 증가시켰다는 점을 기억할 필요가 있다.⁵⁾ 하지만 연방법원은 이러한 과 밀수용을 '잔인하고 이상한 형벌'에 해당한다고 판단하여 각 주에 시정명 령을 내린다.⁶⁾

따라서 주는 어떻게 해서라도 교도소의 과밀화를 해결해야 할 상황에 직 면했는데, 이 때 가장 현실적이고도 효과적인 대안으로 민영교도소의 설립 과 운영이 제안되었던 것이다. 즉, 교도소를 새로 짓자면 재정적 어려움에 봉착하고, 그렇다고 피수용자를 조기석방시키면 강성 범죄대책을 요구하는 여론의 반대에 직면하게 되니, 양 방법을 우회한 제3의 대안으로 민영화가 거론되었다는 것이다.

둘째, 20세기 후반부터 일기 시작한 '교정의 퇴조(the decline of rehabilitative

이외에도 ③ 교도소 내 노동력의 사용이 노동시장의 일자리를 빼앗는다고 주장하는 노동조합의 반대, ④ 민간 운영자의 교도소 권력 남용 및 오용에 대한 공중의 인식확 대, ⑤ 보다 나은 감옥운영을 요구하는 인도주의자들과 운동 등이 거론된다(Beyens, K. and Snacken, S., "Prison Privatisation: An International Perspective", in R. Matthews and P. Francis (ed.) *Prisons 2000*, Macmillan Press Ltd., 1996, p 240 참조).

5) 미국의 경우 1994년 6월을 기준으로 할 때 주 교도소의 수용인원이 919,143명이고, 연 방 교도소의 수용인원이 93,708명으로서 합하여 1백만명이 넘는 바, 이는 10년 전과 비 교하여 2배 정도 증가한 것이었다고 한다(Adrian L. James, A. Keith Bottomley, Aloson Lieblich and Emma Clare, *Privatizing Prisons*, SAGE Publication, 1997, p. 2). 아울러 캘리포니아 주에서는 교도소 수용인원이 10년 전과 비교하여 4배 이상 증가하는 미 국 교정사에 유례없는 사례가 발생하였다고 한다(Zimring, F. and Hawkins, G., "The Growth of Imprisonment in California", *British Journal of Criminology*, 1994, p. 83).

6) 1988년에 39개 주에 대해 교도소를 더 짓는지 조기석방을 단행하여 과밀수용을 해소하 라는 명령이 내려졌다(Shichor, D., *Punishment for Profit*, SAGE Publication, 1995, p. 11).

ideal and practice)' 도 교도소 민영화에 한 몫을 하였다. 사실 교정은 20세기 행형무대의 총아였고 교도소의 공영화를 공고하게 했던 이념적 지표였다. 그런데 이러한 교정에 대해 회의와 비판이 제기된 것이다. 우선 현실의 교 정이 성공적이지 못했다는 평가가 나오기 시작했고,⁷⁾ 곧 이어 이념적으로도 교정은 적절치 못한 행형지표라는 지적까지 제기되었다.⁸⁾ 아울러 일각에서 는 교정보다 무능화(incapacitation)를 선호하는 강경한 여론까지 등장하여 교정을 공격했는 바, 이로 인한 교정의 위축은 행형업무를 국가가 떠맡아야 한다는 관점까지 시들하게 했던 것이다. 바로 이러한 분위기에 교도소 민영 화론은 요령있게 편승하였다.

셋째, 1980년대 이후부터 불기 시작한 공공부문의 민영화라는 시대적 유행도 교도소 민영화에 나름의 영향을 미친 것으로 평가된다. 이와 관련하여 우리는 영국의 대처 정부와 메이저 정부, 미국의 레이건 정부와 부시 정부 등이 모두 공공부문의 재정적, 관리적 어려움을 해결하는 방책으로 소위 '민영화'를 만병통치약처럼 사용했는 점을 기억할 필요가 있다.⁹⁾ 아울러 공 공부문의 기능과 역할을 축소하고 가능한 한 많은 부문을 시장에 내 놓자는 이러한 정책은 오늘날 소위 '신자유주의'라는 사조로까지 발전해 있다 는 점도 주목할 필요가 있다. 그리하여 이러한 '시장화' 정책이 교도소까지 시장에 내놓아 보자는 시도를 가능하게 하였던 것이다.

7) 이러한 주장은 1970년대부터 나오기 시작했다. Martinson의 연구가 가장 대표적인데, 그는 교정프로그램의 효과에 대해 그 동안 행해졌던 231개의 연구자료들을 분석한 결 과 "지금까지 보고된 교정정책들은 거의 예외없이 제법을 방지하는데 있어서 아무런 실체적 효과를 얻지 못했다"라고 평가하였다(Martinson, R., "What Works? -Questions and Answers about Prison Reform", *Public Interest*, 35, Spring, 1974, pp. 22-55).

8) 가장 본질적인 비판은 소위 '강압성과 자발성의 모순'이론이다. 즉, 행형은 근본적으 로 강압적인 수 밖에 없고 교화는 근본적으로 피교화자의 자발성에 기초를 두어야 효과를 거둘 수 있는 것인데, '교정행형'이란 "자발성이 전제되어야 성공될 수 있는 교화를 강압적인 수 밖에 없는 행형에 의해 이루겠다"는 발상이므로 모순이라는 것 이다(구체적인 내용은 이승호, "보안처분 이데올로기 비판", 법학연구, 제 7권 1호, 충북대 법학연구소, 1995, 18-22면 참조).

9) 쓰레기 수거, 공공 운송, 보안(security) 심지어 소방업무까지 민영화되는 경향이 있 었다. 그리하여 이러한 현상을 '보이지 않는 손(invisible hand)'이 정부의 '철권(iron fist)'을 잔탈하였다고 표현하기도 한다(Houston, J., *Correctional Management*, Nelson-Hall Publishers, 1995, p. 274).

2. 미국의 경우

가. 교도소 민영화의 苗板(seedbed)

미국의 실용주의는 탁상공론보다 현장에서의 실험을 우선시한다. 그리고 이러한 실험정신은 사회제도의 수립 및 실행에 있어서도 묘판배양을 먼저 해보는 관행을 낳았는데, 교도소 민영화도 이러한 순서를 따랐다.

우선 첫 번째 실험은 1960년대에 행해졌는데, 사회내치우 센터와 중간치우의 집 등 비보안 교정시설(non-secure correctional facilities)을 대상으로 이루어졌다.¹⁰⁾ 즉, 민간운영의 부작용이 크게 우려되지 않는 개방시설부터 민영화 실험을 해보기 시작한 것이다. 나아가 1970년대에는 폐쇄시설에 대한 민영화 실험이 시도되는데, 우선 청소년 교정시설이 대상으로 선정되었다. 즉, 성인 구금시설에 앞서 '교육·보호기관'적 성격이 강한 청소년 교정시설에 먼저 민영화라는 새 옷을 갈아입혀 본 것이다.¹¹⁾ 마지막으로 1980년대 초에는 이민구금시설이 민영화 대상으로 선정됨으로써 성인구금시설에까지 실험이 확대되었다. 성인을 대상으로 하면서도 특별한 교정처우가 필요하지 않기 때문에 민간운영이 비교적 쉽다고 판단되는 이민구금시설이 본격적인 교도소 민영화의 마지막 묘판으로 사용되었던 것이다.¹²⁾

나. 교도소 민영화의 실태

묘판배양의 실험에서 자신을 얻은 미국은 1980년대 중반 이후 본격적인

교도소 민영화를 추진한다. 우선 1984년에 테네시 주의 Chattanooga에 320명 수용규모의 남자교도소와 117명 수용규모의 여자교도소가 민영으로 설립되었고, 1985년에는 플로리다 주의 Panama city에 204명 수용규모의 민영구치소가 설립되었다. 특히 1984년도에 240명 수용규모의 이민구금시설을 민영으로 개소한 바 있는 텍사스 주에서는 다음 해인 1985년도에 324명 수용규모의 민영구치소와 208명 수용규모의 민영 중(中)구금시설이 설립되고, 이를 시발로 1991년 말까지 24개의 구금시설이 민영으로 운영되기에 이른다. 아울러 텍사스 주의 모델은 미국 전체로 파급되어 1991년에는 총 2만여명이 민영구금시설에 수감되었으며, 1993년에 3만여명으로 증가하고, 1996년에는 126개의 민영구금시설에 5만여명이 수감되는 등 확산추세를 보이고 있다.¹³⁾

다. 교정회사

미국의 경우 교도소 사업에 관여한 민간은 자원봉사가 아니라 이윤추구를 목표로 한 회사가 대부분이다. 즉, 교정회사라는 신종의 업체가 심수개 등장하여 교도소 민영화에 앞장서고 있는데, 가장 대표적인 것이 CCA(Corrections Corporation of America)와 WCC(Wackenhut Corrections Corporation)이다. 이 두 회사는 미국 뿐 아니라 영국, 호주 등지에도 지사망을 갖추어 다국적 교정회사를 구축하고 있는 바, 1996년 현재 CCA는¹⁴⁾ 미국

10) James, A. L., et. al., op. cit., p. 5 참조.

11) 그 대표적인 것이 1975년에 펜실바니아에서 개소한 Weaversville Intensive Treatment Unit for juveniles라는 청소년 교정시설이다. 민간에 의해 설립, 운영된 통 시설은 20명의 청소년을 수용하는 작은 규모의 구금시설로서 다분히 실험용의 색채를 지니고 있었다. 아울러 통 시설의 운영에서 자신을 얻어서 1982년에는 플로리다에 400명의 청소년을 수용하는 Okeechobee School for Boys가 설립되기도 한다(Ibid., pp. 5-6).

12) 이렇게 1960년대부터 시작하여 1980년대 초까지 진행된 이러한 실험작업은 1986년을 기준으로 할 때 중간치우의 집, 청소년교정시설, 이민구금시설 등에 걸쳐 30개 이상의 시설이 민영화되는 정도로 확산되었다(Ibid., p. 7).

13) 하지만 미국내에서도 주에 따라 민영교도소를 허용하지 않는 경우가 있다. 예를 들어 펜실바니아 주는 1986년도에 Private Prison Moratorium and Study Act를 제정하여 교도소 민영화를 금지하였으며, 1995년 현재 펜실바니아를 비롯한 알라바마, 코네티컷트, 델라웨어, 아이오아, 메인, 메릴랜드, 노스캐롤라이나, 오레곤, 로드아일랜드, 사우스다코타, 버몬트 등은 민영화를 허용하지 않고 있다고 한다(Houston, J., op. cit., p. 277).

14) Corrections Corporation of America(CCA)는 민영교도소 사업의 다국적 기업화를 목표로 1983년도에 테네시 주의 네슈빌에 본부를 두고 설립되었었다. 설립자는 Thomas W. Beasley와 Doctor R. Crants인데, 그들은 풍부한 자금을 가지고 교정사업에 뛰어들어서 유능하고 경험있는 행정가들을 자기 회사에 끌어 들여가며 사업을 확장하였다. 특히 Beasley는 열정적이고 훌륭한 카리스마를 지니고 있는 사람으로서 사업확대에 지대한 영향을 미친. 혹자는 위 양인을 민간교정 분야의 '아버지'라고 불리운다(Thomas C. and Logan C., "The development, present status and future potential of correctional privatization in America", in G. W. Bowman, S. Hakim and P. Seidenstat (eds.), Privatizing Correctional Institutions, Transaction Publishers, 1993, pp. 213-240).

에서만 52개의 교정시설을 운영하여 24,000여명을 수용하고 있으며, WCC는 역시 미국에서만 32개 교정시설에 12,200여명을 수용하고 있다고 한다.

3. 기타 국가의 경우

가. 영국

영국에서의 교도소 민영화는 1988년 내무성 특별위원회가 작성한 한 보고서로부터 시작되었다. Green Paper라고 불리는 이 보고서는 미국의 민영교도소가 상당한 수준의 경제적 효율성을 달성하고 있는 것으로 평가하였으며, 영국에서도 교정분야에 민간개입을 적극 추진하도록 권장하였던 것이다.¹⁵⁾

이에 따라 영국에서는 3단계를 거쳐 교도소 민영화가 추진되었다. 우선 첫 단계는 신설구치소의 민영화였는데, 1991년 8월에 형사사법법(the Criminal Justice Act) 84절(Section 84)에 신설 구치소를 민영화할 수 있는 근거가 마련되었고, 이에 기초하여 1992년 4월에는 수용인원 320명 규모의 Wold 구치소가 Group 4 Remand Services Ltd.라는 회사에 의해 설립되었다.

두 번째 단계는 신설교도소의 민영화였다. 이를 위해 1992년 7월에는 형사사법법의 해당조항이 신설되어 구치소 뿐만 아니라 신설 교도소까지 민영화할 수 있도록 개정되었고, 이에 근거하여 동년 12월에 Redditch에 있는 Blakenhurst 교도소가¹⁶⁾ UK Detention Service(UKDS)¹⁷⁾에 의해 설립되었다.¹⁸⁾

15) 이에 대해 간수협회(the Prison Officers Association), 노동당 의원, 감옥개혁 협회(The Prison Reform Trust, The Howard League, The National Association for the Care and Resettlement of Offender) 등에서 반대했지만, 교도소 민영화의 추진을 막지 못하였다(Beyens, K., et al., op. cit., pp. 244-245).
 16) 하지만 Blakenhurst 교도소는 반드시 기결구금자만을 수용하는 곳은 아니었고, 미결구금자와 기결구금자가 동시에 수용되는 곳이었다. 아울러 동교도소는 수용정원 649명 규모의 중구금시설(medium-security prison)이었다(Ibid., p. 245).
 17) UKDS는 CCA와 John Mowlem and Co. 및 Sir Robert McAlpine and Son,이라는 두 개의 영국 회사의 합작으로 설립된 교정회사였다.
 18) 나아가 1994년 4월에는 3번째의 민영교도소가 개소되었는데, 수용정원 771명 규모의 다목적 구금시설이 새로 설립되어 5년의 기간 동안 6천 6백만 파운드의 조건으로 Premier Prisons에 운영이 맡겨졌던 것이다. 여기서 Premier Prisons는 미국 회사인

마지막으로 1993년 2월에는 형사사법법의 해당조항이 다시 개정되어 신설 뿐 아니라 기존의 구치소 및 교도소까지도 민영화가 가능하게 되면서 영국에서의 교도소 민영화 작업은 더욱 박차를 받는다. 1997년 현재 3개의 회사에서 4개의 교정시설을 운영하고 있으며, 총 2,600여명이 수용되어 있다고 하지만, 향후 전 구금시설의 10%까지를 민영화하겠다는 계획하에 착실히 민영화 작업이 진행되고 있는 것이다. 그리하여 종합적으로 평가할 때 영국은 민영화에 관한 한 유럽에서 선도적 위치를 차지하고 있는 것으로 판단된다.

나. 호주

호주 역시 1988년에 제출된 소위 케네디 보고서가 교정행정의 가장 효율적인 방안으로 교도소 민영화를 제안함으로써 민영화작업의 물꼬를 텄다. 동 보고서의 내용은 곧바로 입법화되어 교도소 민영화를 법적으로 뒷받침하는 Corrective Service Act가 1988년에 제정된다.¹⁹⁾

하지만 1990년도부터 본격화된 민영화 작업은 전적으로 미국 것을 '수입'하는 형태로 진행되었다. 즉, 미국의 다국적 교정회사들을 적극 유치하여 그들의 자본과 노하우로 민영교도소를 설립했던 것이다. 그 첫 번째 작품은 1990년 1월 1일 Queensland에서 개소된 Borallon 교도소이다. 수용정원 240석 규모의 동 교도소는 Corrections Corporation of Australia에 의해 설립되었지만, 동 회사는 CCA가 3분지 1의 주식을 갖고 있는 회사였다. 두 번째, 세 번째의 민영교도소는 WCC의 작품이었는데, WCC는 호주의 보안회사인 ADT

Wackenhut와 컨소시움의 형태로 설립된 회사이다(Nathan, S. (1994) "Privatisation. Factfile 5", Prison Report, Issue 26, Spring : 13-16).
 19) 동 보고서는 감옥체계에 대해 전반적으로 검토한 내용을 담고 있는데, 원래 중간보고서에서는 교도소 민영화가 배척되었다가, 관련 회사들과의 논의를 거쳐 작성된 최종 보고서에서 교정 서비스 개혁의 한 방법으로 교도소 민영화를 추천하였다. 여기서 동 보고서가 제시하는 민영교도소의 장점은 다음과 같다 : ① 적임의 행원(adequate staff)을 찾아 냄, ② 융통적인 운영을 할 수 있음, ③ 교정분야에 있어서 경쟁적인 시장체계를 도입시킬 수 있음, ④ 간수들의 지위와 근무여건을 향상시킬 수 있음(Harding R. W., "Prison Privatisation in Australia : A Glimpse of the Future", Current Issues in Criminal Justice, vol. 4, Sydney University Institute of Criminology, 1992, pp. 9-27).

와 50대 50의 지분으로 Australasian Correctional Management(ACM)라는 교정회사를 만들고 동 회사를 통해 민영화를 수출하였다. 즉, 1991년 10월에 380명 수용규모로 Brisbane에 있는 the Arthur Gorrie Correctional Centre의²⁰⁾ 운영을 맡았고, 1993년 3월에는 New South Wales에서 수용정원 600명의 큰 규모로 Junee 교도소를 설립하였던 것이다. 아울러 1998년에는 3개 교정회사에서 7개 교정시설을 운영하고 있으며, 3,300여명이 수용되어 있다고 한다.

다. 유럽대륙

유럽대륙의 국가들도 1980년대에 들어와 교도소의 과밀화 및 여건악화를 겪기는 마찬가지였다. 그리하여 상황극복의 방책으로 민영화가 제안되기는 하였지만, 대부분의 국가들이 전면적인 민영화에는 소극적이었다.

그 대표적인 국가가 네덜란드인 바, 동 정부는 첫째, 교도소 운영이 국가기능의 중심적 요소이기 때문에 민영화될 수 없다는 점과 둘째, 네덜란드에서는 철도사업을 민영화해 본 결과 장기적으로 더 비경제적이었다는 점을 들어 교도소 민영화에 반대하였다. 그러면서 네덜란드는 민영화 대신 '독립화'를 대안으로 채택하였다. 즉, 각 교도소가 독자적이고 자율적인 집행권을 갖도록 하는 것인데, 법무부장관은 전반적인 교도소 정책에 대해서만 관여하고, 개별 교도소의 일상적인 운영은 교도소의 책임자가 자율성을 갖고 실행하도록 한 것이다.²¹⁾

프랑스에서도 교도소 민영화는 반대여론에 밀려 무산되었다. 즉, 1987년에 교도소 수용인원의 급증에 대처하기 위해 교도소의 설립 및 운영을 4개의

20) 동 센터는 380석의 시설을 지니고 있었으며, 구치소 및 피난민 수용센터로서의 기능(remand and reception function)을 하고 있었다.

21) 이에 대한 관련자료는 Beyens, K., Snacken, S. and Eliaerts, C., Privatizing van Gevangeniswesen, VUB Press, 1992와 Greven, H. B., "Privatisering van het gevangeniswezen in Nederland?", Sancties, 1, 1994, pp. 21-28 참조. 하지만 이 글에서는 Beyens, K. and Snacken, S., "Prison Privatisation: An International Perspective", in R. Matthews and P. Francis (ed.) Prisons 2000, 1996, Macmillan Press Ltd., 1992, p. 247을 참조하였다.

민간기업에 위탁하려는 시도가 있었으나, 교정청과 국회의 반대에 직면하고 1988년에 정권교체를 겪자, 당초 계획을 크게 변경하여서 건축과 특정업무(교육, 작업, 기술지원)만을 민간기업이 행하고, 운영은 국가가 담당하도록 한 것이다. 그리하여 이러한 교도소를 혼합교도소 혹은 반민영화교도소(mixed prison, prison semi-privates)라고 한다.²²⁾

프랑스의 반민영화는 "오늘 파리에서 일어난 일은 내일 브뤼셀에서 일어난다"라는 말을 실증이나 하듯 곧 벨기에로 수출되었다. 즉, 1980년대 중반부터 교도소 수용인원의 급증으로 곤란을 겪던 벨기에 정부는 1993년에 교도소 탈주자들의 인질사건을 계기로 교도소 개혁을 검토한 후, 프랑스의 반민영화교도소를 본뜬 대안교도소(alternatively financed prison)를 만들겠다고 선언하였던 것이다. 동 교도소는 감옥건축과 일반운영을 민영화하고 보안업무는 공공부문이 담당하는 반민영화 형태이다.²³⁾

III. 민영화의 걸림돌

1. 개 관

지금까지 살펴본 대로 미국에서 시작된 교도소 민영화는 차츰 전 세계적으로 확산되고 있다. 하지만 수용정도는 나라에 따라 달라서, 영국, 호주 등의 영미계 국가들은 전면수입 정책을 취하고 있지만, 유럽대륙의 국가들은 신중한 행보를 보인다. 특히 네덜란드처럼 명시적으로 거부하는 나라까지 있다는 점도 이 글은 지적한 바 있다. 이러한 상황 속에서 이제 민영화는 우리 주변까지 와서 서성대고 있는 것이다. 과연 영국이나 호주처럼 벗장을

22) Vagg, J., Prison Systems, Clarendon Press, 1994, pp. 305-307 참조.

23) 1993년 11월에 Andenne에 이런 형태의 교도소를 설립하도록 민간기업과 계약을 체결하였으며, 동 교도소는 1996년 말에 개소되어 400명의 장기수를 수용하도록 계획되었다. 나아가 1994년 3월에 법무부장관은 또 하나의 대안교도소를 Saint-Hubert에 세우겠다고 발표하였다고 한다(Ibid., p. 248).

풀고 반감게 맞아들일 것인지, 네덜란드처럼 문밖에서 쫓아버릴 것인지, 아니면 그 중간의 어떤 다른 입장을 취할 것인지 결정해야 한다.

하지만 이 결정은 말처럼 쉽지가 않다.²⁴⁾ 우선 교도소의 파멸화는 우리도 결코 뒤지지 않는 상태이다.²⁵⁾

나아가 현재 시행되는 교도소 치우가 긍정적 평가를 받을 만한 수준이라고 판단되지도 않는다. 따라서 '새 피'가 필요하다는 주장은 나름의 의미를 지닌다. 국가재정의 부담없이 새 피를 공급해 줄만큼 여유있는 것이 아니라 는 사정을 감안하면, 새 피의 공급을 위해 민간자본을 끌어 들여 보자는 발상도 나올 수 있을 것으로 생각된다. 바로 법무부가 추진하는 교도소 민영화의 배경에는 이러한 현실적 이해의 계산이 깔려 있을 것으로 추측된다.

그러나 이러한 실용적 이득을 염두에 두더라도 교도소를 민영화한다는 것은 아직 우리에게 어색하다. 국가의 고유기능으로 여겨왔던 형벌집행을 민간에게 맡긴다는 것이 선뜻 받아들여지지 않는 것이다. 과연 민간에게 그런 권한까지 부여해도 되는 것인지, 이윤추구를 앞세울 수 밖에 없는 민간자본이 행정처우라는 공공적 기능을 얼마나 충실히 수행할 수 있을지, 오히려 감당 못할 부작용이 발생하는 것은 아닐지, 염려와 우려가 꼬리를 문다. 특히 복지원, 기술원 등 민간운영의 사회복지시설들의 사회적 물의를 떠올려 보면 민영화교도소도 그와 같은 책이 되지 않을지 걱정스러워지는 것이 사실이다.

아울러 이러한 우려는 큰 맘먹고 민영화를 추진하자는 입장에서도 받드

24) 사실 교도소 민영화에 관한 입장은 미국에서도 상당한 찬반의 대립이 있었다. 우선 찬성의 전례는 주로 민영화교도소 운영회사, 보수 우익의 정치가들에 의해 피력되었는 바, 주된 논거는 민영화가 경쟁의 기반을 형성하고 관료적 비효율성을 극복하여 새로운 운영기법을 도입하게 함으로써, 비용은 절감하면서도 더 나은 교정행령을 실행시킬 수 있다는 것이었다. 하지만 수인 인권단체는 민영화교도소가 헌법에 위반될 뿐 아니라, 이윤창출이 우선시될 수 밖에 없기 때문에 공공적 성격이 상실된다고 주장하였다. 아울러 노동조합에서는 고용감소와 임금삭감을 문제삼아 반대하였고, 좌파 범죄학자들은 민영화가 산출하는 현실적인 부작용을 자주 강조하였다(찬반 논의에 대해서는 Logan, C. H., *Private Prisons: Cons and Pros*, Oxford University Press, 1990 참조).

25) 1998년 5월을 기준으로 교정시설 수용인원은 70,116명으로 적정 수용인원 56,500명을 14,000여명 초과하고 있다. 아울러 인천구치소와 대구교도소의 경우 평당 3.19명과 3.01명을 수용하고 있어 적정 수용인원인 평당 2명을 훨씬 초과하고 있는 실정이다.

시 선결적으로 검토하고 해명할 과제여야 한다는 점을 이 글은 지적하고자 한다. 즉, 민영화가 색다른 대안인 만큼 그것을 추진하려면 일반의 우려를 불식시킬 설명과 방책이 있어야 한다. '우려'의 걸림돌을 무사히 넘어야 민영화의 과실을 딸 수 있다는 것인데, 이제 이 글은 그러한 걸림돌이 구체적으로 어떤 것인지 살펴보려 한다. 민영화에 대해서 느껴지는 걱정을 정리하는 작업인 바, 크게 다음의 세 가지 부분으로 나누어 진다.

2. 민간에 의한 형벌집행의 타당성 문제

지금까지 우리가 알고 있는 상식적인 법관념에 의하면 형벌권의 행사는 국가의 고유업무이다. 따라서 민영화교도소처럼 민간이 형벌권 행사에 관여하는 것이 도대체 가능한 일인지의 문제가 제기된다. 그럴 경우 국가의 본질적 기능이 훼손될²⁶⁾은 물론 수감자에 대해서도 형벌실행의 정당성 확보가 어렵지 않겠는가²⁷⁾라는 의문이 드는 것이다.

물론 이에 대해 형벌의 부과(allocation)와 집행을 분리하여 전자는 국가의 고유기능이지만 후자는 사기관에 위임될 수 있다는 설명도 제시될 수는 있다.²⁸⁾ 이 입장에 따르면 민영화교도소는 형벌부과에 관여하는 것이 아니라 형벌집행의 업무만 실행하는 것이므로 정당화될 수 있다고 한다. 하지만 이러한 주장에 대해서는 다음의 경우를 예로 들면서 형벌집행이 형벌부과로

26) 근대 민주국가에 있어서 형벌권은 국가의 본질적 기능이라는 입장이 있는 바, 이에 의하면 교도소 운영을 국가가 사기관에 위임하는 것은 근대 민주국가의 본질을 해치게 된다(Dilulio, J. J. JR., "Whats Wrong with Private Prisons", *Public Interest*, 92, 1988, pp. 66-83 참조)

27) 이와 관련하여 Palley가 U.N.의 한 소위원회에서 한 다음 발언은 매우 시사적이다: "상징적인 차원에서라도 국가만이 사법을 강제로 실행할 권한을 가져야 한다. 왜냐하면 그럴 경우에만 사법은 수법자의 눈에 정당성을 갖춘 것으로 비취지기 때문이다"(Palley, C., "The Possible Utility, Scope and Structure of a Special Study on the Issue of Privatization of Prisons", *United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 45th session, 1993, p. 30, 여기서는 Beyens, K. and Snacken, S., op. cit., p. 244에서 재인용함).

28) Sparks, R., "Can Prisons Be Legitimate? Penal Politics, Privatization and the Timeliness of An Old Ideas", *British Journal of Criminology*, vol. 43, 1994, pp. 14-28.

부터 전적으로 분리될 수 없다는 반론도 제기된다.²⁹⁾ 첫째, 독방감금이나 상층제와 같은 규율제도의 실행은 형벌집행의 한 내용을 이루는데, 이는 실결에 있어서 형벌부과의 변형된 형태로서의 성격을 지닌다. 둘째, 형벌집행 과정에서 실행되는 분류처우는 가석방제도와 연결되어 형벌부과에 영향을 준다. 셋째, 가석방이나 사면은 형벌집행자의 의견에 의지하여 행해진다.

이렇게 볼 때 아무리 형벌'집행'만에 국한하는 것이라 하여도 형벌권 행사의 '민영화'는 무리수라는 반론이 제기될 수 있다. 아무리 공공부문의 민영화가 유효이라지만 형벌권 행사라는 사법업무(司法業務)는 전기통신사업이나 수도사업, 철도사업 등의 수익업무(收益業務)와 성질이 다르다는 점을 주목하자는 것이다. 후자는싼 가격에 질 좋은 제품 및 서비스의 공급만 이루어진다면 국가든 민간이든 어디가 담당해도 상관없는 부문이지만, 전자는 '정의'를 실행하는 업무이기 때문에 민간과 친할 수 없다는 주장이다. 따라서 민영화를 추진하려면 어떻게 정의실행이 민간에게 맡겨질 수 있는지 설명할 수 있어야 할 것이다. 하지만 이 작업의 수행은 그렇게 간단하고 수월하지 않으리라 판단된다. 특히 미국과는 달리 민간보다 국가에 더 많은 사회관리의 책무를 부여하는 우리나라 법문화에서는³⁰⁾ 국가가 담당해야 될 교도소업무를 민간에 위임하겠다는 발상을 어떻게 납득시킬 수 있을지, 큰 난제라는 생각이다. 물론 설명없이 그저 밀어붙여 실행할 수도 있겠지만, 그래서 순탄한 발전을 기대할 수 없다. 이제 우리사회도 합리성에 근거하지 않은 힘의 사용에 대해서는 수인하지 않는 문화가 형성되어 가고 있기 때문이다.

3. 행형처우 개혁의 성공가능성 문제

민영교도소 찬성론자들은 민영화가 행형여건 개선에 기여할 것이라고 선전한다. 즉, 지금의 공공교도소가 안고 있는 담보적, 침체적 행형상황을 민영교도소가 순발력있고 융통성있게 해결할 수 있는 것이라고 주장하는 것

29) Moyle, P., "Privatisation of prisons in New South Wales and Queensland: a review of some key development", Howard Journal of Criminal Justice, 32, 1993, pp. 231-250.

이다. 하지만 이러한 낙관이 과연 말만으로 그치지 않고 현실화될 수 있을 것인지 우려가 제기되는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 민영교도소는 궁극적으로 이윤창출을 추구하게 된다. 물론 처음에는 자선적 모습을 띠 수도 있겠지만, 궁극에는 이윤에 신경쓰지 않을 수 없는 것이다. 그런데 이윤창출의 작업은 비용삭감에서부터 시작되는 것이 당연한 상식이다. 즉, 인력을 줄이고 불요불급한 시설이나 프로그램을 없애야 하는 것이다.³¹⁾ 그러면 이러한 시스템 하에서 어떻게 행형처우의 개혁이 가능할 것인지 의문이 제기될 수 밖에 없다. 교도소 상황의 개선은 당연히 비용증가를 요구할 텐데 반대로 비용절감을 추구해야만 하는 민영화가 어떻게 이를 달성할 수 있을지 의심하는 것이다. 물론 이에 대해 민영화 찬성론자들은 민영화가 추구하는 것은 방만한 예산의 삭감일 뿐 필요한 행형처우를 위해서는 오히려 더 많은 예산을 투자할 수 있을 것이라고 설명할 수도 있다. 하지만 그러한 설명에 전적인 신뢰가 가지 않으니 이것이 문제이다. 실제 외국의 경우를 보더라도 보안과 통제에만 신경을 쓰고 다양한 행형 처우프로그램의 개발에는 무관심한 민영교도소의 사례가 보고되고 있는 형편이니 말이다.³²⁾

- 30) 교도소를 민영화할 수 있는가 하는 문제에 대한 답은 국가의 기능을 어떻게 생각하는가에 따라 달라질 수 있다. 즉, 국가를 단지 조정자(mediator)로서만 파악하면 민간이 교도소 업무를 담당할 가능성이 생기지만, 국가가 독자적이교도 상위의 역할(supreme role)을 하는 것으로 파악하면 교도소 업무는 오롯한 국가의 몫이 되고 민영화의 가능성은 희박해진다. 따라서 국가를 그들이 만들어 낸 것으로 인식하는 영미법계의 법문화는 교도소 민영화에 적극적이지만, 국가를 전부터 항상 존재해 왔던 것으로 생각하는 유럽대륙의 법문화는 민영화에 강한 거부감을 갖는 것이다. 아울러 국가권력이 집권적인가 분권적인가 하는 점도 교도소 민영화에 대한 태도에 영향을 미친다. 그리하여 미국이나 영국처럼 광범하게 분권화가 이루어져 있는 국가에서는 민영화에 적극적이지만, 유럽대륙처럼 집권화된 국가에서는 소극적이다.
- 31) 교도소 운영에 있어서 인건비가 차지하는 비용이 총 예산의 80%에 이르기 때문에 비용을 절감하기 위해서는 우선적으로 인력을 대폭 줄이고 봉급을 삭감하며, 계약직, 노동력을 사용하고, 직원조합을 인정하지 않게 된다고 한다. 나아가 전자감시체계를 도입하여 간수들의 수를 더 줄이기도 하는데, 이러한 '간수없는 교도소'는 교도소 생활의 비인간화를 초래한다고 비판받기도 한다(Logan, op. cit., p. 81).
- 32) 1993년에 the Prison Reform Trust는 Wold 구치소를 평가했는데, 수인들이 하루에 14시간 가량 감방 밖에서 생활하는 등 일반적인 물리적 여건은 나아졌지만, 밖에서의 활동이 조직화되지 못하여 수인들이 지루해 하고 이리 저리 어슬렁거리며 동료 및 간수들을 괴롭히는 등의 문제점이 나타났음을 지적하였다. 아울러 동 구치소는 부적합한 간수진, 약물의 광범한 유통, 자주 일어나는 소동, 간수들의 스트레스와 질병발생이 높음 등의 문제점을 안고 있는 것으로도 지적되었다(Beyens, K., op. cit., p.

둘째, 행정처우의 개혁에 대한 관심과 열정에 있어서 민간은 공공보다 우월할 수 없다는 주장도 제기될 수 있다. 앞서 언급했듯이 행정처우는 정의 실행의 업무이다. 따라서 그에 대한 관련에 있어서 민간은 공공보다 소원할 수 밖에 없다는 것이다. 즉, 잘되든 못되든 크게 상관하지 않는다. 그러나 공공은 원래 자기의 일이기 때문에 잘해보자는 생각을 가질 수 있으나, 남의 일을 조건부로 위탁받은 민간은 사정이 다를 수 있다. 행정처우의 개혁, 그 자체보다는 조건실행에 집착할 것이고, 요구받지 않은 개혁에 대해서는 굳이 애써 행하려 하지 않을 것이라는 우려가 제기되는 것이다.³²⁾

따라서 민영화를 추진하는 그룹에서는 이러한 점에 대해서도 나름의 해명과 대책이 강구되어야 한다. 즉, 이윤적인 민간자본이 공공적인 정의실행을 현실적으로 수행할 수 있도록 유도하는 기발한(?) 방법을 제시해야 한다. 그러나 과연 이러한 방법이 현실적으로 찾아질지 회의가 든다. 아무리 관료가 무능하고 부패했다 하더라도 상인에게 관료의 업무를 담당하게 해서 제대로 일이 수행될지 의문이 제기되는 것이다. 이에 대해 속 시원히 대답하는 것도 민영화 추진론자들의 숙제이다.

4. 수인들에 대한 인권침해 가능성의 문제

이 글은 앞에서 역사적으로 살펴볼 때 교도소의 원래 모습은 민간운영이었음을 지적한 바 있다. 그런데 이러한 민간운영 교도소는 수인에게 혹독한

246). 아울러 호주의 Borallon 교도소에서는 수인들에게 저급 기술의 반복된 작업을 시켜서 오직 이윤창출만에 매달리는 경향이 있음도 지적된 바 있다(Moyle의 연구, 여기서는 법무부 교정국에서 편찬한 민영교도소 관련자료 제 1집, 329-348면의 Moyle, P., "A Case Study of Borallon Correctional Centre"를 참조하였음).

33) Logan은 미국의 뉴멕시코와 웨스트 버지니아 주에 있는 세 개의 여자교도소(하나는 민영교도소이고, 다른 하나는 주 교도소이며, 마지막 하나는 연방교도소였음)를 대상으로 구금의 질에 대해 조사하였는 바, 간수들은 민영교도소가 주 교도소보다 절적으로 우수하다고 응답하였지만, 수인들은 민영교도소가 주 교도소보다 더 열악하다고 응답하였다. 나아가 수인들은 민영교도소가 보안에 너무 많은 신경을 써서 더 관료적이고 더 감옥같은 분위기를 지니고 있다는 응답을 하기도 하였다(Logan, C. L., "Well Kept: Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83, 3, 1992, pp. 577-513).

처우를 행하였고,³⁴⁾ 이것이 공공화의 원인으로도 작용했던 것이다. 따라서 이제 민영화를 도입한다면 유럽과 영미가 옛날에 경험했던 민영교도소의 인권침해 실상이 재현될 수 있다는 우려도 제기될 수 있다. 물론 처음은 시범적으로 질 좋은 처우를 실행하려 하겠지만 걸치레로 끝나지 않을지 염려되는 것이다. 혹자는 세상이 바뀌었으니 걱정할 것 없다고 일소(一笑)할지 모르나, 18세기 민간자본이 갖추지 못한 휴머니즘과 정의감을 21세기의 민간자본은 갖추고 있다고 어떻게 말할 수 있을지, 낙관보다는 비판이 앞서는 것도 사실이다. 유엔 피구금처우최저기준규칙(SMR)을 비롯한 국제법규가 민영교도소에 부정적인 입장을 취하는 배경에도 바로 이러한 민간자본의 공공업무수행에 대한 회의가 깔려 있는 것이다. 즉, 인권은 국가에 의해 보장되어야 하고, 인권의 제약은 국가가 정부기관을 통해 실행하는 경우에만 허용되어야 하며, 교도소는 공공운영되어야 한다는 것이 국제법규의 일반원칙이다.³⁵⁾

따라서 이러한 국제법규의 우려에도 불구하고 민영화가 별 문제가 없을 것이라고 주장하려면 진지한 설명과 대책이 있어야 한다. 특히 우리는 복지원, 기술원 등의 사회복지시설 중 일부가 저지른 끔찍한 인권침해의 만행을 체험한 바 있다. 그리고 이러한 비인도적 처우는 사교(邪敎)단체나 심지어 일부 기도원 등에서까지 행해진다는 소식도 종종 듣는다. 따라서 이러한 저간의 사정을 감안하면 설명 민영교도소의 운영을 종교단체에 맡긴다 하더라도

34) 예를 들어 Lease system 하의 미국 민영교도소에서는 수인들의 대부분이 흑인이었고, 사망률도 높았으며, 처우가 야만적이고, 혹독한 규율이 시행되었으며, 부징의가 판을 쳤다고 한다. 아울러 운영자는 일 잘하는 수인들의 형기를 연장하려 하였으며, 수인의 복지에 대해서는 무관심했다고 기록되어 있다(Shichor, D., op. cit., pp. 34-43).

35) SMR(Standand Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) 46조 3항은 간수가 "전문적인 공무원이어야 하고 정규직으로 임명되어야 한다"고 규정하고 있다. 또한 나아가 PAP(the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) 제 2조도 "체포, 구속, 투옥은 엄격히 법규정에 따라 행해져야 하고 전문능력을 갖춘 공무원이나 동 권한을 부여받은 사람에 의해 실행되어야 한다"고 규정한다. 아울러 유럽SMR 54조 2항도 "간수는 정상적으로는 (normally) 정규 전문직으로 임명되어야 하며, 공복으로서의 지위를 가지고 있어야 한다"라고 규정하는 바, 여기에서 정상적이라는 말은 예외가 있긴 하다는 의미이긴 하지만, 문 예외는 의사나 목사 등과 같이 교도소 내 특정업무에 한정해서 외부에서 초빙되는 전문가를 의미하는 것이지, 교도소의 운영 자체나 업무 전체를 계약에 의해 사람에게 맡기는 것을 의미하지는 않는 것으로 해석된다.

도 그것만으로 안심할 수 있겠는지 우려되는 것이다. 그러므로 공공교도소보다 더한 여건악화가 초래될지도 모른다는 여론의 회의를 불식시켜 주는 것이 민영화를 추진론자들이 넘어야 할 또 하나의 걸림돌일 것이다.

IV. 그래도 남는 과제

1. 서

결코 쉽지 않은 위 3개의 걸림돌을 진정으로 모두 넘었다 해도, 즉 충분한 설명과 진지한 방책이 강구되었다 해도 구체적으로 교도소 민영화를 추진하는 작업은 결코 만만치 않다. 즉, 산을 넘고 내를 건넌어도 민영화의 과실을 따기 위해서는 사다리를 만들어 설치하고 한 계단씩 올라가야 한다. 어떻게 사다리를 만들고 어떻게 오를 것인가? 이 장에서는 이러한 실무적인 문제에 대해 잠시 생각해 보기로 한다. 즉, 구체적인 민영화 추진 과정에 놓여있는 실무적 과제들을 정리해 보려는 것이다. 하지만 거듭 말하거니와 이 논의는 민영화에 대한 위 3개의 쟁점이 모두 민영화 추진 쪽으로 해결되었다는 전제하에 진행되는 것이다. 그 중 한 부분에서라도 우리의 우려가 시원히 불식되지 않는다면 민영화는 포기 내지 보류하는 것이 마땅하다. 적어도 위 3개의 문제점에 대해서만은 해결의 자신이 있을 때 이 장의 논의가 의미를 지닐 것이라는 점을 재삼 강조하고자 한다.

2. 추진방향의 문제

가. 영리성 여부

민영화를 추진함에 있어서 가장 먼저 결정해야 할 사항은 수탁민간에게 영리추구를 허용할 것인가, 아니면 비영리를 조건으로 할 것인가의 문제가

다. 앞서 기술한 바와 같이 미국의 민영교도소들은 거의 대부분 교정회사들에 의해 운영된다. 따라서 영리추구를 목표로 한다. 하지만 미국에 있어서도 초기에는 자원봉사자들이 비영리로 교정업무에 개입한 경우가 있었다. 아울러 예외적이긴 하지만 브라질의 휴마이다 기독교 교도소는³⁶⁾ 교화만을 목적으로 한 비영리 민영교도소로 알려져 있다. 즉, 세계적인 상황을 살펴볼 때 대부분의 민영교도소는 영리적이지만, 비영리의 예도 간혹 발견되는 것이다.

영리를 허용할 경우에는 경제성이 제고된다는 장점을 지닌다. 아울러 민간자본의 투자유인에는 영리가 필수적이다. 하지만 행정업무를 돈벌이화함으로써 발생하는 부작용이 우려된다. 이 글이 앞 장에서 지적했던 민영화의 문제점은 모두 영리성 민영교도소를 전제로 한 것들이다. 이에 반해 자원봉사단체에 의해 비영리로 행정업무가 수행된다면 민영화의 소위 '걸림돌'은 상당부분 제거될 수 있다. 하지만 자원봉사는 것은 그 속성상 지속성과 확산성에 있어서 한계를 지니는 법이다. 직업이 아니라 자선으로 한다면, 행정업무의 악세사리 정도의 역할은 필연치 모르지만 과밀수용과 여건악화에 시달리는 교정행정에 현실적으로 별 도움이 못 될 수도 있음이 비영리 정책의 문제점이라는 것이다. 이렇듯 나름의 장단점을 지니기 때문에 영리인지 비영리인지 숙고해야 한다.

나. 전면적 민영화 여부

교도소의 운영 전체를 민간에게 맡기는 전면적 민영화를 허용할 것인지, 아니면 일정 업무만을 민영화하는 반민영화쪽으로 방향을 잡을 것인지도 민

36) 휴마이다 교도소는 원래 열악한 시설과 비인도적 처우로 비판을 많이 받아 1979년에 폐쇄된 곳이었으나, 1984년에 다시 민영교도소로 문을 연 후 나름의 성과를 거두고 있는 곳으로 알려져 있다. 문제는 동 교도소가 어떻게 긍정적으로 변화할 수 있었는가 하는 점인데, 그 배경에는 종교단체(기독교)의 열의있는 지원이 있었다고 한다. 즉, 제정지원부터 시작하여 자원봉사자들의 노력, 아울러 교화프로그램의 개발과 실행에 이르기까지 종교단체의 배려가 컸다는 것이다. 따라서 동 교도소는 민영이지만 영리를 목적으로 하는 것이 아니라 종교적 실행 내지 선교를 목적으로 한 비영리 민영교도소라고 할 수 있다(구체적인 내용은 한국교정선교회, 휴마이다 교도소의 신화, 베다니출판사, 1995 참조).

영화 추진에 있어서 결정해야 할 선결과제이다. 이미 살펴본 대로 영미 쪽은 전면적 민영화이고 유럽대륙의 국가들은 반민영화 쪽이다. 어느 쪽이건 모두 나름의 장단점을 지닌다. 우선 전면적 민영화는 민영화의 긍정적 효과를 최대한화할 수 있다는 매력을 지닌다. 신선한 개혁이 가능하고 국가의 부담도 줄어든다. 그러나 안 해보던 일을 하는 데에 따르는 위험부담이 있다. 자칫 모험일 수 있는 것이다. 유럽대륙이 반민영화를 선호하는 것은 바로 이러한 우려 때문이다. 교도소의 업무 중 일반업무는 민영화하더라도 보안업무는 공공이 담당해야 안정적이라는 것이 반민영화론의 논지이다. 하지만 반민영화는 지금까지 해 오던 민간개입을 조금 확대한 것에 지나지 않는다. 지금보다 크게 달라질 게 없는 방책이니 자금의 교정행형이 안고 있는 문제점을 해결하는데 큰 도움이 될 것 같지 않다는 한계를 지닌다. 따라서 한 번 크게 갈 것인지 반 보폭으로 천천히 갈 것인지, 이것 역시 숙고해야 할 과제이다.

다. 외국회사와의 합작여부

민영화를 추진함에 있어서 또 결정해야 할 사항은 외국(특히 미국)의 교정회사와 합작방식으로 민영화를 추진할 것인지, 아니면 우리나라의 민간역량만에 의존하여 민영화를 추진할 것인지의 문제이다. 세계적으로 교도소 민영화가 진행되는 상황을 살펴보면 점차 교정영역이 국제시장(international corrections-commercial complex)화하는 것을 알 수 있다. 아울러 이 시장은 보안산업(security industry) 및 국제 군사산업(international military industry)과도 밀접히 연결되어 발전한다. 하지만 이러한 다국적 기업에 대해서는 해당 국가의 법문화적, 형법문화적 차이를 간과하게 된다는 비판도 제기된다.

우리 입장에서 외국 교정회사와의 합작여부는 이득과 손실을衡量하여 현명하게 결정해야 할 문제이다. 외국의 자본을 끌어들이 수 있거나 선진된 행정기법을 도입할 수 있다는 것은 분명 이득이다. 그러나 행형에 외국 회사의 개입을 허용하는 것은 자칫 자주성 시비의 도마 위에 오를 수도 있다. 실리냐, 명분이나, 그리고 양자를 어떻게 조화할 것인가, 이것도 단순하

게 해결되지 않는 난제일 수 있다.

라. 소결

영리의 허용여부, 민영화의 폭, 외국회사의 개입 허용여부 등의 선결사항은 하나씩의 판단에도 상당한 숙고가 필요하지만, 각 항목의 결정내용이 여타 항목들의 결정에 변수로 작용하는 측면도 있기 때문에 그만큼 복합적인 사고를 요구하는 결정과제들이다. 즉, 각 논제들은 일차방정식이 아니라 다차방정식으로 연결되어 있다는 것이다. 따라서 여러 의견들이 개진될 수 있는데, 이 글이 생각하는 바람직한 추진방향을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 영리를 허용하는 경우에는 반민영화로 제한하고, 전면적 민영화를 추진할 경우에는 비영리를 원칙으로 시작해 보는 것이 어떨까 싶다. 즉, 영리-반민영화, 비영리-전면적 민영화의 짜임을 초기의 추진방향으로 잡아보자는 것이다. 그래야 민영화의 내실을 거두면서도 교정행형의 안정성을 도모할 수 있으리라는 것이 이 글의 판단이다. 아울러 이 양 구도는 동시에 추진될 수도 있다고 생각한다. 일부 종교단체 등에서 희망하는 민영화는 자선을 조건으로 교도소 운영 전체를 맡기는 형태를 취하면서도, 영리를 포기하지 못하겠다는 민간자본에는 반민영·반공영의 개입만을 허용하는 등 양 체계를 병행 실시해도 된다는 것이다. 아울러 이러한 양 체제의 운영은 사후검점을 통하여 바람직한 우리의 민영화 모델을 도출함에도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 외국회사와의 합작은 당분간 보류하는 것이 좋겠다. 대신에 외국 민영교도소의 운영기법을 적극적으로 배우려는 노력은 필요하다. 즉, 지분을 줄 수는 없어도 모델은 수입하자는 것이다. 짝퉁고 알먹고가 어떻게 가능하겠는지 냉소할 수도 있겠지만, 프로그램 별로 비용을 지불하면 된다는 생각이다. 즉, 영구적인 지분은 주지않되 사안별로 대가를 지불하면 자주성을 유지하면서도 선진기법의 도입이 가능해 진다. 적어도 자체 역량이 신장되어 교정시장의 문을 열어도 큰 부작용이 우려되지 않을 시점까지는 이러한 부분 개방이 현책일 것 같다는 생각이다. 물론 이 경우에도 도입 프로그

법에 대한 비용지분의 각오 정도는 해야 하겠지만 말이다.

셋째, 실행결과를 점검해 가며 단계적으로 민영화의 강도를 높이는 것은 가능하다. 즉, 비영리를 영리로 전환하고, 반민영화를 전면적 민영화로 확대하며, 외국 교정회사에 대해 개방의 폭을 넓히는 것을 염두에 둘 필요는 있다는 것이다. 왜냐하면 민영화의 진정한 실리는 영리-전면적 민영화에서 찾아지기 때문이다. 아울러 부작용만 막을 수 있다면 외국 교정회사와의 적극적인 관계설정도 실제적 도움을 제공해 준다. 다만 이러한 확대는 점진적, 단계적으로 추진하라는 것이 이 글의 체언이다. 그리하여 '외국 교정회사와의 합작에 의해 설립된 영리법인이 교도소의 설립과 운영 전체를 수탁받는' 완전 민영화는 20년 쯤 후에야 생각해 보는 것으로 늦춰 잡자는 것이다. 20년은 중장기 수행자에 대해 출소 후 재범률을 검토해 보는데 필요한 나름의 기간이 될 것이다.

3. 민간업체 선정의 절차와 기준의 문제

민영화의 구체적 추진에 있어서 가장 중요한 실무상 문제는 민간단체 혹은 업체를 어떠한 절차와 기준에 의해 선정할 것인가의 문제이다. 이 작업이 공정하지 못하거나 치밀하지 못하면 민영화는 실패로 돌아간다. 경우에 따라 고양이에게 생선을 맡긴 꼴, 혹은 장님에게 아이 맡긴 꼴이 될 것이기 때문이다. 따라서 이에 대한 방책을 미리 철저하게 수립하는 것이 요구되는데, 이와 관련하여 이 글은 다음의 세 가지 점을 제안하고자 한다.

첫째, 선정위원회를 만들라는 것이다. 이와 관련하여 법무부 교정국에서 제안한 법률(안)에는 수탁민간의 선정을 법무부장관의 진결사항으로 하고 있으나,³⁷⁾ 이는 투명성 시비에 걸릴 수 있어 바람직하지 못하다. 민영화 계

37) 법무부 교정국이 제안한 '민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률(안)' 제 3조는 다음과 같이 규정하고 있다 : ① 법무부장관은 필요하다고 인정할 때에는 이 법이 정하는 바에 의하여 교정업무를 공공단체 이외의 법인·단체 또는 그 기관이나 개인(이하 "수탁자"라 한다)에게 위탁할 수 있다. ② 법무부장관은 교정업무를 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 책임 능력과 공신력 등을 종합적으로 검토하여 적정한 자를 선정하여야 한다.

약의 당사자는 법무부장관이겠지만 선정업무는 일단의 위원회를 구성하여 심의를 거친 후 결정하도록 하자는 것이 이 글의 생각이다. 아울러 동 위원회에 변호사 등의 외부 법률가와 인권 및 사회단체의 관련자를 포함시키면 선정의 공정성 확보에도 큰 도움이 될 것이다.

둘째, 수탁민간은 우선 법인으로 제한하여 시작해 보는 것이 바람직하다. 법인이 아닌 개인에게 민영화 업무를 맡기는 것은 아직은 시기상조이다. 시작도 해보지 않았는데 큰 걸음부터 걸으려 해서는 안된다. 개인보다는 그래도 법인이 공공의 신뢰를 더 가질 수 있다는 점에서 우선은 법인을 대상으로 수탁자를 정하는 것이 안정적이다. 따라서 수탁자를 개인에게까지 확대한 법무부 교정국의 법률(안)은 너무 빨리 앞으로 나아간 감이 있다.³⁸⁾

셋째, 선정의 기준을 정함에 있어서는 인적, 물적 시설 및 재정상태 뿐 아니라 행정업무에 대한 전문성과 헌신성 등도 아울러 고려되어야 한다. 즉, 교정행정이 공공적 성격을 띤 업무임을 감안하면, 아무리 민간자본에게 맡기는 것이라 해도 이러한 공공적 책무의 수행에 필요한 능력과 태도는 갖추지 아니한 채 단순히 '풍부한 돈'만으로 뛰어드는 것을 허용해서는 안된다는 것이다. 교정행형과 같이 정의를 실행하는 사법업무(司法業務)는 일반의 수익적 공공업무(收益的 公共業務)와 성격이 다르다는 점은 이미 앞에서 지적한 바 있다.

4. 교도소 사고 및 열약화에 대한 법적 책임문제

교도소 운영을 민간에게 맡김에 있어서 또 하나 진지하게 고려해야 할 사항은 운영과 관련해 손해가 발생했을 경우 법적 책임을 어떻게 지울 것인가의 문제이다. 손해는 여러 원인으로 발생할 수 있다. 즉, 수인(四人)들

38) 《주 37)에 기재된 법률(안) 제 3조 1항 참조. 아울러 동 법률(안)은 제 10조 1항도 「교정법인이 아닌 수탁자가 교도소등의 운영을 위탁받은 때에는 교정업무를 위탁처리를 목적으로 하는 교정법인을 설립하여 그 법인으로 하여금 위탁업무를 처리하게 하여야 한다」라고 규정함으로써 법인 아닌 자도 위탁계약을 체결할 수 있고, 후에 법인을 설립하면 되도록 하고 있다.

의 소요, 폭동 등에 의할 수도 있고, 간수들의 권한남용 및 구금여건의 열악 등에 의할 수도 있다. 또한 수인의 자살도 운영상의 문제가 인정된다면 법적 책임이 문제된다. 나아가 손해를 입은 자는 수인인 경우가 대부분이겠지만 경우에 따라 일반인일 수도 있다. 수인들의 탈주로 일반인이 피해를 당한다면 이 때에도 배상책임이 문제될 것이기 때문이다. 이러한 일련의 법적 책임문제에 대하여 이 글은 다음의 2가지 점을 제안하기로 한다.

첫째, 1차적인 법적 책임은 국가가 지도록 하는 것이 마땅하다.³⁹⁾ 즉, 피해자가 수인(囚人)이든 일반인이든 손해발생이 인정된다면 그에 대한 배상책임은 일단 국가가 부담해야 한다는 것이다. 국가는 민영화를 위탁한 것이기 때문에 제3자적 관계에 있어서는 책임부담의 주체여야 한다. 이와 관련하여 이 글은 공무원의 고의·과실로 발생한 손해에 대해 국가가 책임지도록 하는 국가배상법의 관련 규정을⁴⁰⁾ 주목하고자 한다. 동 규정에 의해 공공교도소에서 발생한 손해는 국가가 배상한다. 그런데 민영교도소에서 발생한 손해는 국가가 책임지지 않는다면 이는 형평에 맞지 않는다. 따라서 공무원사인(公務受託私人)이라고 볼 수 있는 민영교도소의 관리자가 발생시킨 손해에 대해서도 일단 국가가 배상책임을 부담하도록 입법하는 것이 마땅하다. 그렇지 않을 경우 국가는 법적 책임을 회피하기 위해 교도소의 민영화를 추진하는 것 아니냐는 오해를 받을 수도 있을 것이다.

둘째, 국가와 민간수탁자와의 관계에서 있어서는 국가의 구상권을 인정하여도 무방하다. 즉, 민간수탁자의 고의나 과실이 인정되는 경우에는 국가가 피해자에게 부담할 배상을 민간수탁자에게 구상할 수 있다는 것이다. 다만

39) 미국에서도 이미 민영교도소의 사건들에 대해 국가나 주에 배상청구의 소를 제기하는 것이 가능하다고 연방대법원이 판시한 바 있다. 즉, 연방대법원은 민영교도소를 'under the color of state law' 에 있다고 함으로써 민영교도소의 사건에 대해서도 the Civil Rights Act 42 U.S.C. Section 1983가 인정하는 국가에 대한 배상청구를 가능하게 하고 있는 것이다(Kay, S. L., "The Implication of Prison Privatization on the Conduct of Prisoner Litigation Under 42 U.S.C. Section 1983", Vanderbilt Law Review, no. 4, 1987, pp. 867-888).

40) 국가배상법 제 2조 1항은 다음과 같이 규정한다: 「국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 영에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나, 자동좌손해배상법의 규정에 의하여 손해배상의 책임이 있는 때에는 이 법에 의하여 그 손해를 배상하여야 한다.」

문제는 민간수탁자에게 경과실만 인정되는 경우에도 국가에게 구상권 청구를 허용할 것인가 하는 점이다. 특히 이것은 공무원의 경우 고의와 경과실이 인정될 때에만 국가가 구상할 수 있도록 국가배상법이 규정하고 있어서 과연 이 원칙을 민영교도소에도 확대할 수 있을지 문제되는 것이다. 이에 대해 이 글은 민간수탁자가 영리인가, 비영리인가에 따라 구상권 청구의 기준을 달리하는 것이 타당하리라 생각한다. 즉, 비영리 수탁자의 경우에는 국가배상법의 법원칙을 이어 받아서 수탁자의 고의 및 경과실만을 구상권 청구의 대상으로 하고, 영리 수탁자는 경과실까지 모두 구상책임지도록 하는 것이다. 아울러 이러한 내용은 국가와 민간수탁자 사이의 계약에 포함시켜 해결할 수도 있겠지만, 확실을 기하기 위해서는 입법적으로 해결하는 것이 바람직하다.

5. 민영교도소의 감독과 공중통제의 문제

교도소는 폐쇄된 공간이다. 아울러 형벌집행 및 보안유지를 위해 물리력이 사용된다. 그만큼 인권침해의 가능성이 상존하고 부패의 우려도 크다. 따라서 감독과 공중통제가 철저히 요구되며, 민영교도소의 경우 그 필요성은 더 크다고 하겠다. 하지만 민영교도소는 말 그대로 사설(私設)이기 때문에 공적인 감독과 통제에서 비켜나기 쉽다. 여기서 어떻게 하면 철저하고 효율적인 감독과 통제를 행할 것인가가 문제되는데, 이 글이 지적하고자 하는 점은 다음의 두 가지이다.

첫째, 감독관 제도를 둘 필요가 있다. 가능하면 교정공무원으로서의 감독관과 외부인사 감독관을 복수로 두는 것이 바람직한데, 그럼으로써 감독관과 민영교도소 간의 밀월을 방지할 수 있기 때문이다.⁴¹⁾ 아울러 내부 감독관

41) 특히, 감독관의 부패가능성이 문제되는데, 외국의 사례에서도 감독관이 매수되거나 퇴임 후 동 교도소에 취업할 기대로 잘 봐주기 감독만을 행하는 경우가 있다고 하며, 이 중 후자의 경우를 Shichor는 '회전문 증상(revolving door syndrome)' 이라고 한다(Shichor, D., "The Corporate Context of Private Prisons", Crime, Law and Social Change, vol. 20, 1993, pp. 113-138). 아울러 민영교도소가 정치권과 깊숙한 관련을

의 경우 처음에는 상주하는 것이 필요하며, 어느 정도 정착기에 도달한 후에 수시 감독체제로 전환하면 될 것이다.⁴¹⁾

둘째, 공중통제를 위한 제도적 장치도 필요하다. 기본적으로 교도소는 공적인 정책을 실행하는 기관이기 때문에 교도소의 운영에 대해서는 공중의 통제가 가능해야 한다. 하지만 그 동안 교도소에 대한 공중의 통제는 전무했던 것이 우리의 실정이다. 즉, 공공교도소의 경우에도 의회에 의한 국정감사 이외에는 일반사회의 감시 및 통제가 거의 없었고, 애당초 불가능했다. 공중통제는 정확한 정보가 있어야 하는데, 교정업무는 웬만한 자료라도 모두 다 보안처리되기 일쑤이다. 아울러 이러한 사정은 민영교도소라고 크게 달라질 것 없으리라는 것이 이 글의 판단이다. 특히 민영교도소는 재무내지 인사의 정보를 '상업적 비밀(commercially confidential)'로 취급할 수 있기 때문에 그만큼 정보공개가 어려워지고 이것은 곧 공중통제를 저해하게 된다. 따라서 민영교도소에 대해서는 공중통제를 위한 정보공개제도를 들 필요가 있으며, 교정당국은 동 제도를 교도소 일반에 대한 공중통제의 시범 케이스로 시행해 볼 수도 있을 것이다.

V. 맺는 말

현금의 상황에서 교도소의 민영화는 달 것 같기도 한 기대와 쓸 것 같기도 한 우려가 동시에 감지되는 사안이다. 일언지하 거부하기에는 '신선한 변화'를 가져다 줄 지 모른다는 유혹이 크고, 선뜻 추진하기에는 '복지원'류로 되지 않을까 마음이 놓이지 않는다. 사안이 이런만큼 무엇보다 요구

맺고 있는 경우도 있다고 한다. 예를 들어 영국의 민영교도소 운영회사인 UKDS를 구성하는 Mowlem, McApline의 양 회사는 보수당에 기금을 제공하고 있으며, 이 중 특히 Mowlem의 사장은 보수당의 전직 재무위원(treasurer)이었다는 지적도 있다 (Beyens, K. and Snacken, S., op. cit., p. 258).

42) 호주의 Queensland에서도 처음에는 풀 타임 감독관을 두었다가 후에 일주일 당 두 번 방문하는 감독관으로 바뀌었다(법무부 교정국에서 편찬한 민영교도소 관련자료 제 1권의 281-300면에 실린 Macionis, S. and Millican, R., "History of Contract Management in Queensland Corrections" 참조).

되는 덕목은 '신중함'이다. 합리적으로 손익득실을 따져야 하고, 우리에게 접목되었을 때의 모양새를 그려보아야 한다. 이 글은 이러한 진단과 예견을 위해 제공된 하나의 자료이다. 굳이 찬·반의 입장을 명시적으로 표현하지 않은 것은 사안의 '복잡성'을 강조하기 위함이다. 하지만 그러면서도 이 글은 앞에서 제시한 민영화의 우려가 아직은 불식되지 않은 상황임을 지적하고 싶다. 그러니 성급한 추진은 금물이다. 실령 도입한다 해도 철저한 기획과 실행이 따라야 한다. 그저 유행이니 한 번 해보자는 발상이라면 처음부터 포기하는 것이 낫다. 교정행정은 패션거리가 아니기 때문이다.

〈참고문헌〉

법무부 교정국 (편), 민영교도소 관련자료 제 1집.
 이원우, "민영화에 대한 법적 논의의 기초", 한림법학, 제 7권, 1998, 207-231면.
 이승호, 교정주의의 이론과 실제에 대한 비판적 검토, 서울대 법학석사학위논문, 1985.
 이승호, "보안처분 이데올로기 비판", 법학연구, 제 7권 1호, 충북대 법학연구소, 1995, 67-101면.
 한국교정선교회, 휴마이다 교도소의 신화, 베다니출판사, 1995.
 Adrian L. James, A. Keith Bottomley, Aloson Liebling and Emma Clare, Privatizing Prisons, SAGE Publication, 1997.
 Beyens, K., Snacken, S. and Eliaerts, C., Privatizing van Gevangenis, VUB Press, 1992.
 Beyens, K. and Snacken, S., "Prison Privatisation : An International Perspective", in R. Matthews and P. Francis (ed.) Prisons 2000, Macmillan Press Ltd., 1996, pp. 240-265.
 DiIulio, J. J. JR., "Whats Wrong with Private Prisons", Public Interest, 92, 1988, pp. 66-83.

- Greven, H. B., "Privatisering van het gevangeniswezen in Netherland?", *Sancties*, 1, 1994, pp. 21-28.
- Harding R. W., "Prison Privatisation in Australia : A Glimpse of the Future", *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 4, Sydney University Institute of Criminology, 1992, pp. 9-27.
- Houston, J., *Correctional Management*, Nelson-Hall Publishers, 1995.
- Kay, S. L., "The Implication of Prison Privatization on the Conduct of Prisoner Litigation Under 42 U.S.C. Section 1983", *Vanderbilt Law Review*, no. 4, 1987, pp. 867-888.
- Shichor, D., "The Corporate Context of Private Prisons", *Crime, Law and Social Change*, vol. 20, 1993, pp. 113-138.
- Logan, C. H., *Private Prisons : Cons and Pros*, Oxford University Press, 1990.
- Logan, C. L., "Well Kept : Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83, 3, 1992, pp. 577-613.
- Martinson, R., "What Works? -Questions and Answers about Prison Reform", *Public Interest*, 35, Spring, 1974, pp. 22-55.
- Moyle, P., "Privatisation of prisons in New South Wales and Queensland : a review of some key development", *Howard Journal of Criminal Justice*, 32, 1993, pp. 231-250.
- Nathan, S., "Privatisation. Factfile 5", *Prison Report*, Issue 26, Spring, 1994, pp. 13-16.
- Palley, C., "The Possible Utility, Scope and Structure of a Special Study on the Issue of Privatization of Prisons", *United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 45th session, 1993.
- Shichor, D., *Punishment for Profit*, SAGE Publication, 1995.

- Sparks, R., "Can Prisons Be Legitimate? Penal Politics, Privatization and the Timeliness of An Old Ideas", *British Journal of Criminology*, vol. 43, 1994, pp. 14-28.
- Thomas C. and Logan C., "The development, present status and future potential of correctional privatisation in America", in G. W. Bowman, S. Hakim and P. Seidenstat (eds.), *Privatizing Correctional Institutions*, Transaction Publishers, 1993, pp. 213-240.
- Vagg, J., *Prison Systems*, Clarendon Press, 1994.
- Zimring, F. and Hawkins, G., "The Growth of Imprisonment in California", *British Journal of Criminology*, 34(Special issue), 1994, pp. 83-96.

교도소의 과밀수용 해소방안 - 한국의 경우

최정학

1. 과밀수용의 현황

한국의 교도소는 비교적 최근, 즉 90년대 중반 이후로 수용정원을 초과하는 숫자의 인원을 수용하기 시작하였다.¹⁾ 그러나 그 숫자는 심각한 정도의 크기는 아니어서 별반 주목을 받지 못하다가 지난 98년 갑작스러운 범죄의 증가로 교도소의 수용인원이 대폭 늘어나게 됨으로써 과밀수용이 본격적으로 문제시 되게 되었다. 99년 2월 대구 구치소의 완공으로 현재 우리나라의 교정시설의 수는 모두 44개이고 수용정원은 57,850명이라고 한다. 그리고 수용인원의 수는 다음의 표와 같다.

<표 1>²⁾

연도	1981	1985	1991	1995	1996	1997	1998
1일 평균 수용인원	49,929	52,050	55,123	60,166	59,762	59,327	67,883

pp2
68.0%

이 표를 통하여 우선 97년까지 6만명에 조금 못 미치던 교도소의 수용인원이 작년에 급격하게 증가하였음을 알 수 있다. 그리고 그 원인은 잘 알려져 있는 바와 같이 97년 말 이후 한국의 경제사정의 급격한 악화로 이른바 '생계형 범죄'가 급증하였다는 데에 있다. 실제로 1997년과 1998년의 범죄율을 죄명별로 비교하여 보면 생계와 연관되어 있다고 할 수 있는 절도와 사기의 비율이 높게 증가하였다고 한다.³⁾

다음으로 우리 교도소 수용 현황의 특색 중 하나는 미결 수용자의 비율이 대단히 높다는 것이다. 전체 수용자에 대한 미결 수용자의 비율은 95년에 44.5%, 97년에 43.5%, 98년에는 46.0%에 이르러 전 재소자의 약 절반에 육박하고 있다. 이것은 과밀수용의 해소방안과 관련하여 중요한 시사점을 주는 것이다. 한편 벌금을 납부하지 못하여 노역장에 유치된 사람들의 숫자도 작년 한 해에만 1,100명이 넘게 증가하였는데, 이것도 역시 작년의 어려웠던 경제사정을 반영하는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 전체 재소자에 대한 미결수용자의 비율과 노역장에 유치된 사람들의 숫자를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 2>

연도	1991	1995	1996	1997	1998
수형자	30,049	32,895	32,848	33,123	35,125
미결수용자	24,947(45.3)	26,785(44.5)	26,519(44.4)	25,825(43.5)	31,238(46.0)
노역장 유치	127	486	395	379	1,520

pp2
38.324
26.690 (42.1)
1114

* ()안은 전체수용자에 대한 미결수용자의 비율

- 1) 그러나 과밀수용, 즉 정원을 초과하는 수용의 문제와 1인당 주거공간의 확보문제는 구별해야 한다. 수용정원 자체가 1인당 면적을 작게 계산하여 도출된 숫자일 수 있기 때문이다. 우리 교도소의 경우 수용면적과 수용정원을 비교하여 보면 적정수용밀도는 평당 약2명이 된다고 한다. 그러나 이것은 외국이나 국제적 기준에 못 미치는 것이다.
- 2) 김화수, '과밀수용의 원인 및 대책', 『교정』99. 3, 13면, <표1>에서 재구성.
- 3) 김화수, 위의 글, 18면

24.
Avg 6.914
21.9470
302

그러면 이와같은 과밀수용의 상태를 해소하기 위하여 그 동안 어떤 방안들이 추진되어 왔는가를 살펴 보고 이를 비판적으로 검토해 보기로 하자.

II. 기간의 대책

1. 교도소의 신축

과밀수용에 대한 대응방안으로 무엇보다 가장 쉽게 떠오르는 것은 교도소의 신축이다. 실제로 우리의 재소자 수용정원은 지나치게 정제되어 있었다고 할 수 있다. 지난 1988년 5만명을 넘어선 수용정원은 10년 후인 1998년에 56,500명이 됨으로써 약 6%가 증가한 반면, 같은 기간 수용인원은 48,000여명에서 73,000여명으로 대폭 늘어남으로써 무려 53%에 가까운 증가율을 기록하였다. 교도소 수용정원의 변화를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 3>

	1988	1991	1994	1997	1998
수용정원	50,300(100)	54,300(101.9)	55,800(104.7)	57,660(108.2)	56,500(106.0)
수용인원	48,150(100)	53,496(111.1)	58,762(122.0)	62,982(130.8)	73,659(152.9)

19
48,000
66,000
73,659

* ()안은 1988년을 기준으로 한 증가비율이다.

이러한 수용정원의 지체는 다음과 같은 두 가지 이유에 기인하는 것으로 추측해 볼 수 있다. 하나는 경제상황의 악화에 따른 최근과 같은 갑작스러운 수용인원의 증가를 예측할 수 없었으리라는 점이고 다른 하나는 교도소, 특히 우리나라에서 처럼 그 규모가 큰 교도소와 같은 시설은 예산상의 제약으로 인해 쉽게 건축되기 어렵다는 사정이다. 우리나라에서 교도소 시설이 대폭 증가한 때는 1960년대 후반인데, 이것은 60년대 초반 새로운 정권이 들어선 데 따른 사회부조리의 척결 등으로 수용인원이 급격히 증가하였기 때문이다. 그 이전에는 교도시설도 다른 일반 국가기관과 마찬가지로 일반회계 예산에 의한 집행을 받았으나 1967년 사범시설등조성법과 사범시설등특별회계법이 제정되고 이를 수단으로 1968년부터 '사범시설 현대화계획'이 추진되어 새로운 교도소의 신설과 기존 시설의 확장, 개선이 이루어졌다.4) 그리하여 그 이후에는 교도시설은 일반회계가 아닌 사범특별회계 예산의 집행을 받았으나 지난 94년 사범특별회계는 폐지되고 국유재산특별회계로 변경되었다고 한다. 이것은 앞으로 교도소의 증축이 행정적으로 종래보다 더 어려워 지는 것을 의미한다.

어쨌든 교도소의 증축에 관한 행형당국의 계획은 2가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 새로운 교도소 시설의 신축과 기존 시설의 보완·확충이다. 법무부의 교정시설 현대화계획(1998 - 2003)에 따르면 포항 교도소, 여주교정시설, 시화 직업훈련 전담교도소, 안산구치지소, 서울북부 및 부산동부 구치지소, 마약 사범 전담교도소 등을 신축할 계획이며, 충주, 통영 등에 있는 경찰서 대용감방을 폐지하고 대신 구치지소를 신축하고, 안양, 순천, 강릉 교도소와 청주여자교도소 등 4개 시설은 증·개축할 것이라고 한다. 둘째로는 최근 관심이 모아지고 있는 민영교도소의 문제가 있다. 법무부는 계속해서 민영교도소의 설립을 추진하고 있으며 올 정기국회에 행형법의 개정안과 함께 이를 위한 특별법안을 상정한다는 계획이다. 이미 몇 차례의 공청회나 토론회가 개최되었으며 아마도 법무부 내부적으로는 특별법(안)이 작성되어 있지 않을까 생각된다. 민영교도소의 문제에 관해서는 다음 절에서 좀 더 자세히 살펴보기로 하겠다.

2. 가석방과 노역장유치자의 석방

그러나 교도소의 신축은 상당한 정도의 시간을 필요로 하는 것이어서 현재 급박한 과밀수용 문제에 상응하는 해결책이 될 수 없다. 따라서 당장의 대안으로 손쉽게 취해지는 것은 수용인원을 가능한 빨리 석방하는 것이다. 가석방을 규정하고 있는 우리 형법 제72조 1항은 "징역 또는 금고의 집행중에 있는

4) 김화수, 위의 글, 16면, 19면

자가 그 행상이 양호하여 ... 무기에 있어서는 10년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정 처분으로 가석방을 할 수 있다.”고 말한다. 이에 따라 행형법은 가석방의 적격여부를 심사하기 위하여 법무부 장관 소속하에 가석방심사위원회를 두며(제49조), 교도소장이 심사위원회에 가석방의 심사를 신청하면(제51조 1항), 위원회는 수형자의 연령, 죄명, 범죄 동기, 수형 중의 행상, 재범의 위험성 등 제반 사정을 참작하여 가석방의 적격결정을 하고, 5일 이내에 법무부장관에게 가석방허가 신청을 하도록 하고(같은 조 2항), 최종적으로 법무부장관의 허가에 의하여 가석방이 이루어지는 것으로 규정하고 있다(제52조).

그러나 실제로는 행형법 시행령에 따라 수형자분류처우규칙에 따른 분류상의 1급 재소자들만을 대상으로 가석방대상자가 선정되고 있다. 따라서 우선 전체적인 가석방자의 수가 적으며 만기출소자에 대한 가석방자의 비율도 외국에 비해 낮다. 또 가석방자의 형집행률은 대단히 높으므로 효과적인 보호관찰을 확보할 시간이 주어지지 않는다. 전반적으로 현재 가석방 제도는 대단히 소극적으로 운용되고 있다고 할 수 있는 것이다.

또 우리나라의 가석방 신청에 대한 허가율도 높다고는 할 수 없다. 최근 몇 년간의 신청대비 허가율은 80%내외를 기록하다가 지난 96년에는 57.7%만이 허가되었다.⁵⁾ 이것은 가석방심사위원회의 가석방에 대한 기준이 상대적으로 엄격하다는 것을 의미한다. 그리하여 작년 후반기에 법무부는 '가석방 업무 지침'⁶⁾을 새로 마련하여 가석방의 심사기준을 대폭 완화하였는데 그 내용은 다음과 같다.

- 무기수의 경우에는 초범·1급 수용자인 경우 형기의 82%에서 72%로, 누범·1급 수용자인 경우 87%에서 77%로(단, 3범 이상은 그대로 87%) 완화함.
- 형기 10년 이상의 장기수의 경우 75-85%에서 70-85%로 완화.
- 일반사범의 경우 60-80%에서 50-75%로 완화.
- 단기수형자의 경우 80-90%에서 70-80%로 완화.
- 제한사범⁷⁾의 경우 75-90%에서 65-90%로 완화.
- 제외사범⁸⁾의 경우 90%이상 가석방 허용.

이에 따라 98년 후반기의 가석방인원은 대폭 증가하게 되는데 전반기의 인원이 879명인 반면 후반기에는 무려 3,911명이 가석방되게 된다. 사실 이 정도의 인원은 90년대 중반 이전과 비교해 보면 많은 것이라고는 할 수 없다. 그러나 98년의 가석방인원 증가는 그 이유를 오직 과밀수용의 해소책이라는 데에서만 찾을 수 있다는 점에서 다소간 문제의 소지를 안고 있다. 참고로 90년대 전반의 가석방 인원수에 대한 통계를 소개하면 다음과 같다.

<표 4>⁹⁾

연도	1991	1992	1993	1994	1995
신청인원	7,149	8,971	7,402	5,786	4,360
허가인원	6,479	7,481	6,151	4,129	2,516
허가율	90.6	83.4	83.1	71.4	57.7

이와 함께 노역장에 유치되어 있던 사람들에 대한 석방도 넓은 범위에서 이루어졌다. 앞에서 말한 바와

5) 『가석방 심사체제 정비방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1998, 119면

6) 법무부 예규 제492호, '98. 20, 98. 8

7) 제한사범이란 살인, 강도, 강간, 방화, 폭력, 상습절도 및 장물취득, 1억이상 미변제 또는 미합의 경제사범, 보복범행자, 퇴폐풍조사범, 사회물의사범을 말한다.

8) 제외사범은 가정파괴범, 조직폭력사범, 범죄단체조직, 마약류사범, 미성년자 약취유인 또는 인신매매범 등을 말하는데 이들은 94년 정부의 민생침해사범 방지대책에 의해 가석방 대상에서 제외되었었다.

9) 『범죄백서』, 법무연수원, 1996, 223면

같이 벌금 미납자인 노역장 유치자도 98년에 급격히 증가하였는데 이에 대해 행정당국은 검찰과 협의 하여 98. 12. 5일 노역장유치의 탄력적 운용방안을 마련하게 된다. 그 내용은 98. 12. 5 - 99. 6. 30일 까지 7개월 동안 노역장에 유치된 인원을 줄이는 것으로 200만원 이하의 벌금 미납자 전원과 201만원 이상의 벌금 미납자 중 1/3이상 경과자를 석방하는 것이다. 이에 따라 98. 12. 7일부터 99. 1. 24일 까지 석방된 인원은 모두 2,649명에 달하였다고 한다.

3. 불구속의 확대와 대체 자유형

위에서 소개한 바와 같이 현재 우리 교정시설에 수용되어 있는 인원의 절반에 조금 못 미치는 사람들은 형이 확정된 수형자가 아니라 재판 중이나 수사 중에 구속된 미결수용자이다. 그러나 형사소송법상의 구속사유에 해당하지 않는 한 범죄혐의자는 불구속 재판을 받는 것이 원칙이며, 이것은 문명화된 법치국가의 일반원리라고 할 수 있다. 그렇지만 실제 우리 현실은 그렇지 못해왔다. 대략 1년에 14만여건에 이르는 구속사건은 미국이나 독일 등에 비해 몇배에 이를 뿐만 아니라 형사소송법상의 구속사유에 해당하는지에 대한 정밀한 검토가 이루어지지 않은 채, 검찰 내부의 구속사건 기준에 의해서 처리되어 왔다. 이러한 문제점을 시정하기 위하여 지난 96년 개정되고 97년부터 시행된 형사소송법은 이른바 '구속영장실질심사제'를 도입하였지만 이 제도는 검찰과 법원간에 치열한 공방만 불러 일으킨 채 97년말 형사소송법의 재개정으로 그 실효성이 반감된 상태이다. 그러나 다시 강조하건대 구속은 형벌이 아니고 수사나 재판의 진행을 원활하게 하기 위한 강제처분의 하나일 따름이다. 그러므로 이를 마치 범죄에 대한 응징의 하나로 여겨온 듯한 검찰 등 사정당국이나 여론의 태도는 앞으로 바뀌어야 할 것이다. 일반적으로 구속은 비교적 중한 범죄의 경우에 이루어 지는 것이므로, 피구속자의 실행선고비율은 상당한 정도로 높아야 할 것이다. 그러나 우리의 현실은 그 반대의 결과를 보여주는데 이것은 불필요한 구속의 남용에 대한 하나의 증거로도 볼 수 있을 것이다. 91년부터 95년까지 미결구금자의 처리결과를 표로 나타내보면 다음과 같다.

<표 5>10)

연도	1991 / 96	1992 / 97	1993 / 98	1994 / 99	1995
석방	21,746 / 16.236	19,621 / 10.335	19,033 / 10.163	26,548 / 17.033	18,886
벌금	2,749 / 2.384	3,006 / 2953	3,767 / 2.610	3,172 / 3.803	3,396
집행유예	40,132 / 41.863	38,668 / 39.899	46,295 / 46.941	39,787 / 42.429	42,111
보석	22,342 / 25.234	20,810 / 19.912	22,937 / 16.971	21,497 / 15.049	24,222
형확정	22,911(19.3) / 23.819	21,693(19.0) / 22.122	23,128(18.7) / 23.128	21,875(16.2) / 22.122	22,680(15.8)
기타	9,102 / 30.714	10,110 / 30.200	8,407 / 19.377	22,061 / 27.229	32,395
합계	118,982 / 149.131	113,908 / 122.352	123,567 / 128.668	134,940 / 136.211	143,690

* ()안은 출소한 미결구금자 전체에 대한 실행확정자의 비율
 24.62(200) 31.06() 33.818(24.2)

불행하게도 이러한 구속의 남용에 대한 반성은 외부적인 이유, 즉 과밀수용에서 주어졌다. 교도소의 과밀수용이 심각한 지경에까지 이르게 되자 검찰은 계속해서 구속인원을 줄이라는 지시를 각 지방검찰청에 내려보냈고 급기야는 일선검사에게 구속인원을 근무성과 연계시키겠다는 강한 압력(?)까지 행사하였다. 그러나 구속인원의 감소와 과밀수용의 해소가 밀접한 관련을 갖는 것은 우리나라의 특수한 상황 탓이고, 구속에 대한 형사사법기관의 정책은 보다 원칙적이고 근본적인 시각에서 검토되어야 한다. 이 문제는 이 글의 주제와는 직접 연관되지는 않는 것이지만, 간단히 그 결론만 언급해 보면 구속은 그 내용과 절차가 법에 따라 엄격하게 이루어져야 하며, 보다 많은 보석의 활용 등으로 구속인원을 가능한 줄여나가야 한다고 생각한다. 형사소송법상의 '무죄추정의 원칙'이나 '불구속재판의 원칙'은 말 그대로 원칙이어야 하기 때문이다.

마지막으로 과밀수용에 대한 가능한 제도적 대안으로서 대체자유형을 생각해 볼 수 있다. 현재 우리나라

10) 『범죄백서』, 법무연수원, 1996, 209면

가사비·인생교 정계 수형자 현황

연도	90	91	92	93	94
수형자	6,529	2,516	2,614	4,070	8,558
정계수형자	7016	22,614	20,614	22,173	24,242

라에는 자유형을 대체할 수 있는 형벌로서 선고유예나 집행유예, 가석방 시에 부과되는 보호관찰과 사회봉사명령과 수강명령 등 3가지가 있다. 이들은 모두 1997년부터 성인범죄자에게 확대 적용되기 시작하였다. 이러한 대체 자유형들도 사실 그동안 과밀수용과는 별 연관없이 도입되고 집행되어 왔다고 할 수 있지만, 이들을 잘 활용하면 교도소 문제의 해결에 도움이 될 것이라고 생각된다. 다음 절에서 대체 자유형에 대해 보다 상세한 검토를 해 보기로 하겠다.

III. 검토

1. 기간 대응책의 검토

교도소의 신축은 많은 예산과 시간이 투자되어야 하는 장기에 걸친 사업이다. 시간이 지나고 인구의 규모도 증가함에 따라 적정규모라고 생각할 수 있는 교도소의 숫자도 늘어나는 것이 아닐까 하는 생각을 해 볼수도 있다. 그러나 수용인원을 현저히 초과하는 여유시설이나 예비시설을 건축한다는 것은 생각하기 힘들 것이다. 그렇다면 교도소의 건축으로는 과밀수용의 문제를 해결할 수 없는 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 교도소의 건축은 항상 수용인원의 증가를 겨우 뒤쫓아가는 상황일 것이기 때문이다. 또 현실적으로 범죄인의 수용시설을 확대하기 위한 예산의 확보는 대단히 어려울 것이다. 국가경제의 어려움이 가중되는 상황에서 새로운 교도소의 신축에 대한 예산은 최후에야 고려될 가능성이 높다. 이것은 범죄인의 인권을 보호하고 개선하는 것이 그만큼 어렵다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

다음으로 가석방의 확대를 생각해 볼 수 있는데, 가석방과 같은 형기 만료전의 특별한 형벌의 종료가 일반적으로 확대되어야 한다는 원칙에는 찬성할 수 있지만,¹¹⁾ 작년과 같은 무분별한 가석방의 확대실시는 여러 문제점을 안고 있다. 우선 이론적으로 가석방의 기준과 관련하여 다른 시기의 재소자들과의 평등의 문제가 있다. 때에 따라서 가석방의 기준이 특별한 합리적 근거 없이 변화한다면 재소자들 간에 차별적인 처우가 이루어진다고 할 수 있음은 물론, 형벌의 집행이라는 규범에 관한 정책이 과밀수용이라는 단지 행정적인 사실에 의하여 좌우된다는 결과가 되고 말기 때문이다. 따라서 작년과 같은 가석방의 일시적인 증가는 한마디로 임시방편적 미봉책이라는 비판을 면할 수가 없다. 또 가석방된 수형자들의 재범 비율이 꾸준히 증가하고 있다는 통계에 비추어 보면 갑작스럽게 늘어난 가석방으로 인해 사회 내 범죄의 위협은 그 만큼 증가하였다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 여기에 관한 대책은 전무한 것으로 보인다. 만약 이들이 오랜 시간이 지나지 않아 다시 범죄를 저지르고 수용시설에 재수감되어야 한다면 마치 미국에서처럼 석방과 재수감의 악순환이 반복될 것이다. 또 가석방의 확대와 범죄위험의 증가에 대한 비판은 다시 가석방의 위축과 그 기준의 강화를 초래할 수도 있다. 이것은 결국 종합적이고 일관된 행형정책의 부재를 의미한다.

구속인원, 특히 검찰에 의한 수사 중의 구속인원의 축소는 현재 미결수용자의 규모를 생각할 때 과밀수용에 대한 효과적인 대책이 될 수 있을 것으로 생각한다. 그러나 앞에서 밝힌 바와 같이 이것은 구속의 원칙과 기준에 관한 문제라는 관점에서 접근되어야 한다. 과밀수용의 해소는 단지 그 부수적인 결과일 뿐이다. 법원의 재판에 관해서도 같은 이야기를 할 수 있다. 사건 당 몇 개월씩 걸리는 재판기간을 효과적으로 단축한다면 구속피고인의 처리가 그 만큼 빨라질 것이므로 구치소의 과밀수용의 해결에도 도움이 될 것이다. 그러나 이것 또한 장기간의 재판 진행으로 인한 피고인 기타 소송 관계자들의 권리의 침해를 방지하고 편의를 도모하기 위한 '신속한 재판의 원칙'에 따른 문제로 보아야 한다. 신속한 재판이 단지 교도소 내지 구치소의 과밀수용을 해결하기 위한 방법이라고는 하기 어렵다.

이러한 점들은 우리 형사사법의 전체적인 맥락에서 행형과 재소자의 문제를 바라보게 한다. 수사중 구속과 재판, 수용과 처우 및 석방이라는 범죄인에 대한 사법대응의 전 과정을 하나의 유기적인 체제로 본다면 교도소에의 수용, 또 과밀수용이라는 문제도 어느 한 부분만의 문제가 아니라 종합적인 관점에서 접근되어야 하는 문제라는 것이다. 따라서 문제에 대한 보다 근본적인 해결책도 전체 체제를 어떻게 효과적으로 관리, 운영할 수 있는가 하는데에서 찾아진다. 예컨대 범죄에 대한 사법처리 또는 자유형에 의한 대응의 기준을 마련한다는 의미에서 양형기준을 확립하려는 시도를 한다거나,¹²⁾ 시설내 처우나 나

11) 『가석방 심사체제 정비방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 141면

아가서 행정정책 전반에 관한 입안과 집행, 감독을 행하는 위원회를 설립하려는 시도 등을 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 종합적인 위원회를 구성하기 위해서는 많은 논의와 세밀한 준비가 필요할 것이고, 이러한 바탕이 없는 현실에서 이상의 대안은 다분히 추상적이고 그만큼 현실성이 약한 것으로 보일 수 밖에 없다.

그렇다면 우리 현실에 적합하면서도 효과적인 과밀수용의 해결방안은 더 이상 없는 것일까? 이 질문에 대해서 두 가지 사안에 대해 관심을 집중해 보려 한다. 하나는 민영교도소의 문제이고 다른 하나는 자유형의 대체, 즉 사회내 처우의 문제이다.

2. 민영교도소

교도소의 운영에 민간이 참여하는 것은 이미 이전부터 이루어져왔다. 특정한 물품이나 의료와 같은 서비스를 제공한다거나, 또는 직업훈련을 담당한다거나 나아가 외부통근의 형태로 재소자의 노동력을 민간이 임차하여 사용하는 것 등 다양한 부분적인 형태의 민영화가 그것이다. 그러나 최근 과밀수용이 본격화하면서 민영교도소는 현실적이고 유력한 대안으로 생각되기 시작하였는데, 이 때의 민영교도소란 그 설계와 건축에서부터 관리와 운영의 모든 사항을 민간이 담당하는 전면적인 민영화를 의미한다. 그 현실적인 의미를 파악하기 위해서는 우선 민영교도소의 장·단점으로 들어지는 것들을 정리해보는 것이 좋을 듯하다.¹³⁾

우선 민영교도소의 장점은 무엇보다 비용절감 효과에 있다. 국가가 독점하여 경영하는 현재의 방식과는 달리 경쟁과 시장을 통한 교도소의 설립 및 운영은 다양한 경영기법과 관리체제를 통하여 보다 적은 비용으로 양질의 서비스를 제공할 수 있게 한다는 것이다. 이들은 철도나 전력, 통신 사업등에서 민영화가 주장되는 것과 똑같은 이유로 교정 분야에서도 민영화가 이루어질 경우 보다 낮은 가격에 보다 다양하고 탄력적이며 질 좋은 서비스가 제공될 수 있을 것이라고 주장한다. 비슷한 이유로 민간교도소는 인적, 물적 자원을 여러 행정절차를 거쳐야만 하는 공공의 경우보다 더 쉽게 확보할 수 있을 것이며 따라서 과밀수용을 포함한 여러 문제에도 보다 효과적으로 대처할 수 있을 것이라는 점도 주장된다. 요컨대 민영교도소는 국가가 이를 운영하는 경우의 관료주의적 형식주의를 극복하여 그보다 훨씬 더 효율적인 것이라는 점이다.

교정프로그램의 내용 면에서도 민영교도소가 공공의 경우보다 못하지 않을 것이라는 점도 강조된다. 창조적인 아이디어와 다양한 경영기법 등으로 민영교도소에서는 재소자에 따른 개별처우가 가능할 것이며, 또 상황과 필요에 따라 조직이나 운영의 변화가 가능할 것이다. 이밖에 민영교도소는 그 규모나 특색이 각 교도소마다 다양할 수 있으므로 국가로서는 재소자의 관리를 종전보다 더욱 효과적으로 할 수 있으리라고 한다. 즉 큰 규모의 중구급 교도소나 작은 규모의 전문교도소 등 여러 특색있는 교도소로의 다양화가 더욱 쉬워질 것이라는 점이다.

끝으로 민영교도소에 대한 반대론의 핵심 논거인 국가만이 형벌의 집행을 담당할 수 있다는 주장에 대해서 옹호론은 형벌의 국가독점은 절대적인 명제가 아니며 오히려 역사가 보여주는 바와 같이 민간의 형벌기능에의 참여는 예전에도 있어왔고¹⁴⁾ 또 필요하다고 반박한다. 형벌영역에의 민간 참여는, 국가의

12) 최근 우리나라에서도 이러한 논의가 시작되고 있는 것으로 보인다. 여기에 관해서는 『양형의 합리화에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1993 및 『양형연구자료집』, 한국형사정책연구원, 1996 을 참조.

13) 교도소 민영화의 찬반입장에 대해서는 정봉휘, '형무소 민영화론 -미국의 민간형무소론을 중심으로-', 『교정연구』제2호, 1992, 311면 이하; 이백철, '교도소 민영화의 이론과 실제', 『교정교화』제4호, 1992, 148면 이하; 김용진, 『사설교도소의 도입 및 운영에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1996, 58면 이하 등을 참조.

14) 예컨대 미국 초기의 역사는 민간이 형벌을 담당하였던 사례를 몇 가지 보여준다. 예컨대, 식민지 시대에 본국으로부터 유형되어온 범죄인들은 이를 파는 상인과 이를 사는 농장주들과의 거래의 대상이었고 교도소의 경우에도 19세기 초반까지는 재소자의 노동력을 민간에 임대하고 정부가 사용료를 받는 경우가 빈번하였다고 한다. 이러한 교도소의 민간임대는 19세기 중반에 끝나게 되는데, 그 이유는 값싼 노동력과 상품 가격에 대해 일반 기업이

범죄통제 또는 형벌 기능이 어떤 부분에서 한계에 부딪혔을 때, 이를 해결할 수 있는 처방을 제시함으로써 역으로 국가의 사회통제기능을 안정화하고 이를 확장하는데 하나의 수단이 된다고도 한다. 그러므로 교도소를 민간이 운영하는 것이 시민의 기본권을 침해할 수 있는 권한은 오직 국가만이 가졌다는 관념에 대한 직접적인 침해는 아닐 수도 있는 것이다.

그러나 교도소 민영화에 대해서는 만만치 않은 반대주장이 있다. 이들은 우선 민영교도소가 야기할 수 있는 법적인 문제에 비판을 집중한다. 가장 근본적으로는 과연 형벌의 집행은 민간이 담당할 수 있는가 하는 질문이 있다. 어떤 의미에서도 민영교도소가 국가의 간섭이 전혀 없이 자유형의 집행을 담당할 수는 없다. 예컨대 최소한 교도소에의 입소와 출소는 국가에 의해 결정되는 것이다. 그렇다면 민영교도소에서 국가 개입의 폭은 어디까지여야 할까? 이것은 다음과 같은 여러 가지의 법적 문제로 표현되어진다. 만약 민영교도소가 위법하게 구금을 집행한다면 그 책임은 누구에게 돌아가야 하는가? 또는 민영교도소가 재소자 관리에 실패하였거나 재정적 문제를 갖게 된다면 국가가 여기에 대해서도 책임을 지고 이를 대체, 보조하여야 하는가? 적어도 행형의 문제를 완전한 민간의 자율에 맡기는 것이 어렵다면 국가는 민영교도소에 대한 관리·감독의 책임을 져야만 하는 경우가 있을 것이다. 그러나 이 책임을 근거로 교도소의 운영에 국가가 개입하게 되면 이것은 민영교도소의 취지에 반하는 결과가 된다. 그렇다면 국가는 권한없이 책임만 져야 하는가? 민영교도소는 이러한 모순에 빠질 수 있는 것이다.

둘째의 비판은 경제적 비용과 효율성에 관한 것이다. 민영교도소가 경제적으로 효과적일 것이라는 주장은 완전히 검증된 것은 아니다. 부분적이긴 하지만 재정적으로 실패한 민영교도소에 관한 보고도 있으며,¹⁵⁾ 민영화할 경우 삭감되는 비용요인도 많지만 증가하는 요인, 예컨대 노동조합경비나 직원들의 복지, 후생에 관한 비용 등도 다수 존재한다는 주장도 있다. 무엇보다 민영교도소는 투자에 대한 이윤이 발생해야 한다는 한계가 있다. 과연 재소자들의 노동력만으로 이윤을 낼 수 있는 기업이 몇이나 있을까? 나아가 관료주의나 형식주의의 비용과 관련해서는 미국처럼 교도소의 신축에 주민투표나 특별한 의회의 승인이 별도로 필요하지 않은 우리나라에서 과연 행정적 비용이 그렇게 큰 것인가 하는 의문이 있다. 그렇다면 비용과 효율성을 이유로 민간영역에 행형분야를 떠넘기는 것은 너무나도 손쉬운 해결책을 택한 것 아니냐는 비판이 가능하다. 왜 공공기관에서는 효율성이 증가할 수 없는 것인가? 그렇게 하기 위한 진지한 시도는 과연 있었는가?

끝으로 반대론은 행형 정책의 내용과 관련하여 민영교도소의 이윤동기를 문제삼는다. 국방이나 치안과 같은 공공재가 사적 시장에서의 상품과 다른 것은 그 경제적 결과에 관계없이, 즉 투자에 대한 이익과 손해의 여부와 상관없이 그 재화 또는 서비스의 생산이 이루어져야 한다는 데에 있다. 그러므로 이와 같은 재화나 서비스의 생산을 민간기업에 맡길 수 없고 국가가 담당해야만 한다는 것이 전통적인 공공재에 대한 경제이론이다. 따라서 이윤 동기가 가장 중요한 행동의 결정요인이 될 민간기업에 행형정책을 맡겼을 때는 그 내용이 왜곡되거나 변질될 우려가 있다는 것이 반대론의 주장이다. 예컨대 교도직원들의 임금이나 노동시간 등 복지가 감소하거나 재소자들의 인권보호에 관한 여러 조치들이 지금보다 더 악화될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 더욱 문제가 되는 것은, 예컨대 재소자들의 구금기간이 기업의 이윤확보에 영향을 미칠 수 있는 경우에 인위적으로 그 기간을 연장하거나 또는 수용인원을 확보하기 위한 불필요한 노력을 할 가능성마저도 있다는 것이다. 요컨대 반대론자들은 형벌과 행형에 관한 정책은 국가만이 행할 수 있는 윤리적이고 법적인 판단의 문제이며 경제학자가 이것을 결정할 수는 없다고 주장한다. 단지 경제적인 이유만으로 형벌과 같은 중요한 국가의 영역을 민간에 넘길 수는 없다는 것이다.

와 농부들이 반발하여 교도소에서의 상품생산을 제한하는 법률이 제정되었기 때문이다. 물론 이같은 상황은 관주도의 문화가 지배적이었던 우리나라에 맞지 않는다고 주장할 수도 있다. 그러나 '형벌'의 개념이 문제가 되겠지만, 우리나라에서도 민간의 형벌은 존재하였을 것이라고 생각한다. 예를들면 범죤인에 대해서 공적 기관에 해결을 맡기는 대신 집단적인 폭행을 가하거나 마을 공동체에서의 추방하는 일 등은 비교적 흔하게 생각할 수 있는 실례일 것이다.

15) 정봉취, 위의 글, 316면

이제 민영교도소에 대한 찬반론을 종합하여 평가해 보기로 하자. 사실 전체적인 형사사법절차에서 민간의 참여 또는 민영화는 단지 교도소에 관련해서만 일어나고 있는 일은 아니다. 지역사회 경찰(Community Policing)이나 지역사회 교정(Community Corrections)뿐만 아니라 이미 우리에게도 일상화된 시설경비용역업체나 청원경찰 등은 형사사법에 민간참여가 어디까지 와 있는가에 대한 실례가 된다. 그러므로 국가만이 형벌이나 행정정책을 독점해야 한다는 생각은 다소 경직된 것이라는 생각이 든다. 그러나 이윤을 제1의 동기로 삼는 전형적인 민간경쟁기업에 교도소의 운영을 맡기는 것은 쉽게 결정할 수 있는 일은 아닌 것으로 보인다. 위에서 지적한 여러 부작용이 예상되기 때문이다. 따라서 우선 비영리단체에 의한 민영교도소부터 조심스럽게 운영해 볼 필요가 있다고 생각한다. 일반기업에로의 확장은 그 후에 생각해두는 것이 낫지 않을 것이다. 또 민영교도소에 대한 국가의 간여 폭에 대해서는 아직까지는 일정한 부분에 대해서 - 예컨대, 일정액의 보조금, 일정 인력의 지원 등 - 국가가 지원을 해주고 민간측의 잘못으로 인한 문제에 대해서도 공동책임을 지는 것이 적절하지 않을까 하는 생각이다. 다만 국가와 민영교도소 간의 내부관계는 법적으로 별도로 판단될 수 있을 것이다. 또 점차 민간 측의 자율적인 권한과 책임의 범위를 넓혀나갈 수도 있을 것이다.

많은 어려움에도 불구하고 민영교도소의 도입을 긍정할 수 밖에 없는 것은 현재 국가의 경제와 재정 상황에 비추어보아 교도소의 과밀수용문제에 대한 해결을 더 이상 국가에 기대하는 것이 불가능하다고 판단되기 때문이다. 이것이 일시적인 현상인지 아니면 근대 자본주의 국가 성립 이후 강화되어 왔던 국가에로의 사회통제권력의 집중이 이제 더 이상 지탱될 수 없는 것인지, 아니면 또다른 제3의 권력이 등장하는 계기인지는 판단하기 어렵다. 그러나 민영화에 반대하는 여러 주장들의 절박함에도 불구하고 민영교도소는 피하기 어려운 시대의 흐름인 것으로도 보인다. 다만 개개인의 자유권이라는 소중한 가치가 너무나도 쉽게 경쟁과 이윤이 지배하는 시장의 원리에 흡수되어 버리지 않도록 그 흐름을 조절하고 내용을 제약하여 예상가능한 부작용을 최소화 하려는 노력이 반드시 필요할 것이다.

3. 대체 자유형

교도소의 과밀수용문제를 염두에 두고 도입된 것은 아니지만 이 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 가능성을 가진 제도 중의 하나가 대체자유형 또는 사회내처우(community treatment)이다. 사회내처우란 시설내처우(institutional treatment)에 반대되는 의미를 가진 개념으로써, 그 개념의 발전 자체가 이미 시설내처우, 즉 교도소에의 수용이 갖는 문제점을 비판하고 형벌을 사회내에서 집행할 수 있다는 생각을 보여주는 것이다. 그 내용은 용어에 나타난 그대로 범죄인으로 하여금 정상적인 사회생활을 하도록 하면서 일정기간 동안 감독관이 그의 생활을 감독하고 필요한 도움을 제공하는 등의 방법을 통하여 정상인으로 사회에 복귀시키는 것이다.¹⁶⁾

사회내처우로는 여러 가지가 제시되어 왔다. 보호관찰, 중간시설(halfway house)에의 구금, 소집단 거주제(group home), 외부 통근(work release), 외부 통학(study release), 사회봉사명령(community service order) 등이 그것이다. 이 중 우리나라에는 현재 보호관찰과 사회봉사명령, 그리고 수강명령 등 3가지의 사회내처우가 마련되어 있다.

보호관찰은 형법 제59조의2에 의해 보호관찰을 조건으로 선고유예를 받은 자와 제62조의2에 의해 보호관찰을 조건으로 집행유예를 받은 자, 또 같은 법 제73조의2 또는 보호관찰등에관한법률 제25조에 의해 보호관찰을 조건으로 가석방 또는 가퇴원된 자 등에 부과되며 기타 소년법상의 보호처분을 받은 자와 다른 법률에 의하여 보호관찰을 받도록 규정된 자에게도 부과된다(보호관찰등에관한법률 제3조 1항).¹⁷⁾ 그러나 보호관찰만을 별도로 부과할 수 있는 경우는 없으며, 자유형을 유예하거나 일단 종료(가석방)시켜 주는 경우 과해지는 하나의 조건으로 시행되고 있을 뿐이다. 따라서 엄격하게 말하면 현재 보호관찰

16) 오영근, '범죄인의 사회내처우제도와 그 문제점', 『교정교화』제3호, 1991, 75면

17) 성폭력특별법 제16조 1항과 2항, 3항은 각각 성폭력범죄자가 선고유예, 집행유예를 선고 받은 경우와 가석방된 경우에 보호관찰이 부과될 수 있음을 규정하고 있다. 또 사회보호법 제10조 1항은 피보호감호자의 가출소나 가석방, 피치료감호자의 가종료나 친족에의 위탁 시에도 보호관찰이 개시됨을 규정하고 있다.

은 자유형을 대체하고 있지는 못하다.

이러한 사정은 사회봉사명령과 수강명령의 경우에도 마찬가지이다. 이 2가지 종류의 명령은 형법 제62조의2에 의해 사회봉사 또는 수강을 조건으로 형의 집행유예의 선고를 받은 자와 소년법 제32조 3항에 의해 사회봉사명령 또는 수강명령을 받은 자, 기타 다른 법률에 의해 사회봉사나 수강을 받도록 규정된 자에게 부과되도록 되어있어서(보호관찰등에관한법률 제3조 2항) 소년법을 제외하고는 자유형을 대체하여 단독으로 부과될 수는 없는 것이다. 그러므로 보호관찰의 경우에는 보다 더 논란의 여지가 있겠지만, 적어도 사회봉사 또는 수강명령의 경우에는 앞으로 독자적인 하나의 형벌이 될 수 있도록 제도를 정비하는 방안도 검토되어야 한다.

그러나 만약 법원에서 보호관찰이나 사회봉사, 수강명령을 많이 활용한다면 법문의 규정과는 별도로 실질적인 자유형 대체효과가 생겨날 수 있을 것이다. 그러면 실제로 이들 사회내처우가 얼마나 활용되고 있는지 통계를 통해 점검해 보자.

보호관찰과 사회봉사명령 그리고 수강명령의 최근 몇 년간 실시인원은 다음과 같다.

<표 6>¹⁸⁾

연도	1994	1995	1996	1997	1998
보호관찰	22,170	24,617(11.0)	25,403(3.2)	35,917(41.4)	45,163(25.7)
사회봉사명령	2,231	2,057(7.8)	2,190(6.5)	7,023(220.7)	6,207(-11.6)
수강명령	1,181	1,114(5.7)	563(-49.5)	752(33.6)	1,045(39.0)

* ()안은 94년을 기준으로 한 증가율이다.

* 각 인원은 당해연도에 각 처분이 실시 중인 사람의 숫자이다.

<표 6>에서 가장 눈에 띄는 부분은 역시 1997년의 현격한 인원증가이다. 3가지 처우가 성인범죄자어로 확대실시된 1997년에 각 인원은 현저하게 증가하였고 특히 사회봉사를 명령 받은 인원은 그 전 해의 3배를 초과하는 정도에 이르렀다. 그리하여 예컨대 98년에는 사회봉사명령과 수강명령의 인원은 아직 많다고 할 수 없지만 보호관찰의 경우 무려 45,000명을 넘어서 결코 작은 숫자라고 할 수 없는 것처럼 보인다. 그러나 주의할 것은 이 인원은 기존의 소년법을 포함한 숫자라는 것이다. 따라서 자유형과의 대체효과를 알아보기 위해서는 성인법과 소년법을 분류해 보아야 한다. 소년법에는 소년법 상의 보호처분을 선고받았거나 소년원에 송치된 경우가 포함되어 있어 자유형을 선고받은 경우나 교도소에서의 수용 인구에는 포함되지 않는 경우가 대부분일 것이기 때문이다.

그리하여 98년 1월에서 9월까지 각 처분의 실시인원을 소년법과 성인법의 경우로 분리해보면 다음과 같다.

<표 7>¹⁹⁾ (98. 1 - 98. 9)

구분	성인	소년	합계
보호관찰	9,353	33,209	42,562
사회봉사명령	2,975	2,738	5,713
수강명령	900	246	1,146
합계	13,228	36,193	49,421

* <표 6>과 숫자가 약간 다른 것은 기간의 차이 때문인 것으로 보인다.

<표 7>을 통해 확인할 수 있는 것은 성인법의 경우 사회내처우를 받은 사람의 수가 그리 많지 않다는 사실이다. 보호관찰의 경우 작년 상반기 실시인원은 모두 9,300여명인데 이 중 가석방에 따른 보호관찰이 상당수에 이를 것을 감안한다면, 조금이나마 자유형에 대한 대체효과가 있다고 할 수 있는 집행유예

18) 법무부 보호국 관찰과, <업무현황>, 1999. 1

19) 법무부 보호국, <업무현황>, 1998. 11

나 선고유예의 조건으로 부과된 보호관찰은 과연 얼마나 될지 의심스럽다. 사회봉사명령이나 수감명령도 아직 그 숫자는 미미한 형편이라면 결국 현재 사회내처우의 자유형 대체효과는 아주 미약하거나 거의 없다고 할 수 있을 것 같다.

다음으로 각각의 처우의 내용에 대해서 간단히 검토하면 다음과 같다. 우선 보호관찰의 경우는 무엇보다 이를 담당하는 보호관찰관(보호관찰등에관한법률 제16조, 제31조) 수가 절대적으로 부족하다. 현재 우리나라의 보호관찰관 수는 97년 현재 약 70명 남짓이고²⁰⁾ 1인당 담당 인원은 397명으로 미국의 76명이나 일본의 53명에 비해 6-8배나 많다. 뿐만 아니라 일본의 경우는 보호관찰관의 지휘·감독을 받는 보호사가 4만8천여명이나 있어, 이들이 1인당 2명 꼴로 실질적인 보호관찰을 담당하고 있다. 우리도 보호관찰활동을 지원하기 위하여 '범죄예방위원'을 둘 수 있도록 하고 있는데(같은 법 제18조), 이에 따라 보호관찰을 담당하는 위원은 98. 10 현재 5,126명이라고 한다.²¹⁾ 그러나 이 위원들이 실제로 보호관찰 업무를 어느 정도로 담당하고 있는지는 의문이다. 그래서 이를 일단 논외로 하고 보호관찰관의 수만으로 볼 때, 이 정도의 인원으로는 효과적인 보호관찰이 불가능하다고 볼 수 밖에 없다. 실제로 보호관찰의 핵심적인 내용은 피보호관찰자에 대한 지도·감독과 원호에 있다고 할 수 있다. 지도·감독이란 "보호관찰 대상자와 긴밀한 접촉을 가지고 항상 그 행동 및 환경등을 관찰하고, 보호관찰에 부과된 준수사항을 이행하도록 지시하는 등 대상자의 건전한 사회복귀를 위하여 필요한 조치를 하는 것"(제33조 2항)이며 원호는 "숙소나 취업 알선, 직업훈련기회 제공 등 대상자가 자조의 노력을 함에 있어 그의 개선과 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 적절한" 조치를 말한다(제34조). 따라서 보호관찰이 범죄예방과 재범방지, 나아가서 피보호관찰자의 사회복귀에 효과적으로 기여할 수 있는냐의 여부는 이와 같은 지도와 원호가 얼마나 충실하게 이루어지느냐에 달려있는 것이고,²²⁾ 이를 위해서는 빠르게 증가하고 있는 보호관찰 대상자의 수에 맞추어 이를 담당하는 인원과 조직의 확충이 반드시 요구되는 것이다. 그러나 현실은 이러한 요청과는 거리가 멀다. 인원의 부족은 이미 강조한 바와 같거니와, 보호관찰과 사회봉사·수감명령 및 갇생보호에 관한 사무를 담당하는 보호관찰소는(제14조) 지소 11군데를 포함하여 전국적으로 23곳에만 설치되어 있다. 그리하여 직원이 채 10명도 안 되는 지소가 검찰지청 2-3곳의 관할지역을 담당해야 한다.²³⁾ 이런 상황에서는 보호관찰관이 피보호관찰자를 개별적으로 방문하기는커녕 피보호관찰자가 보호관찰소를 찾아오기도 쉽지 않을 것이다. 또 보호관찰에 관한 사항을 심사·결정하기 위하여 전국 5곳의 고등검찰청 소재지에 설치되어 있는 보호관찰심사위원회도 그 구성과 역할이 대단히 형식적이라는 느낌을 지울 수 없다. 5-9인의 위원 중에서, 나름대로 엄격한 자격과 기준을 갖춘 상임위원은 불과 3인이내에 불과하기 때문이다(제7조 4항, 시행령 제3조). 이 밖에 보호관찰관의 자격요건을 강화하여 그에게도 특별준수사항을 부과할 수 있도록 하자는 지적²⁴⁾도 있지만 현실적으로 어려운 요구로 보인다. 오히려 기본적인 조직과 인력의 확충이 그보다 더 시급하기 때문이다. 결국 실제로 현재 보호관찰처우는 피보호관찰자가 월 1회 보호관찰소를 방문하는 것이 그 내용의 대부분이라고 한다.²⁵⁾ 그러므로 현재 보호관찰은 자유형을 대체하지 못하고 있을 뿐만 아니라 대체효과도 전혀 기대할 수 없다고 할 수 있다.

사회봉사명령은 유죄가 확정된 범죄인에게 일정 시간동안 무급의 노동에 종사하게 하는 것으로서, 일종의 강제노동역이라고 할 수 있다. 그러나 이 제도는 소극적인 구금을 통한 처우와는 달리 적극적인 노동과 사회봉사를 통하여 범죄인에게 속죄와 사회에 대한 배상의 기회를 준다는 점에서 자유형을 대체할 수 있는 좋은 방안이라고 여겨진다. 우리나라에서는 1988년 소년법의 개정을 통해 사회봉사명령이 최초

20) "보호관찰제도의 성인범 확대실시를 위한 예비연구", 한국형사정책연구원, 1997, 180면

21) 법무부 보호국, <업무현황>, 1998. 11

22) 오영근, 위의 글, 85면

23) 현재 검찰(지)청은 모두 53개이다.

24) 오영근, 위의 글, 86-7면

25) "보호관찰제도의 성인범 확대실시를 위한 예비연구", 한국형사정책연구원, 1997, 181면

로 도입되었고(소년법 제32조 3항), 1997년 관련법규의 개정으로 성인범죄인에게 확대 실시되었다. 보다 구체적으로 사회봉사명령제도는 다음과 같은 효과를 가질 수 있을 것이라고 기대되었다. 첫째 여가시간을 박탈하고 원하지 않는 강제노동을 부과함으로써 자유형에 대체하는 형벌효과를 가질 수 있으며, 둘째 범죄인은 자신의 노동을 통하여 자신이 사회에 끼친 해악에 대해 배상할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 나아가 범죄인은 다른 사람을 위한 봉사를 통하여 자신의 죄책감에 상응하는 속죄를 할 수 있으며, 마지막으로 봉사노동은 범죄인에게 사회적 책임감을 길러주며 다른 노동자와 교제하고 기술을 익힐 수 있는 기회를 주어 노동습관을 회복시켜 주는 등 범죄인의 사회복귀에 크게 기여할 것이라는 것이다.

그러나 이와 같은 긍정적인 효과는 사회봉사명령의 구체적인 프로그램들이 개별적이고 효과적으로 작동할 때에만 가능한 것이다. 그 동안 우리나라에서 실시되어 온 사회봉사명령의 내용을 보면, 고궁 청소, 산지교사목 정리, 문화재 부근 청소, 헌책 제본과 같은 도서관 봉사, 식물원 화초 물주기, 동물사 청소, 자연보호활동 등이라고 한다.²⁶⁾ 과연 이 정도의 내용으로 범죄인에게 사회적 책임감을 길러주고 노동의욕을 불러 일으켜 사회에 대한 배상과 속죄의 느낌을 갖도록 할 수 있을까? 성인에게 사회봉사명령이 확대 실시된 이후 법원은 이 제도에 대단히 높은 관심을 보이고 있다고 한다. 실제로 그 인원도 많이 증가하였다. 법무부에서도 1,300여 기관과의 협조를 통하여 사회봉사명령의 내용을 확보하기 위해 노력하고 있다고 한다. 그러나 아직은 내실있는 방안들이 많이 확보된 것 같지는 않다. 여기서 다만 한 가지 지적하고 싶은 것은 사회봉사명령의 내용으로 범죄인들만의 작업이 아닌 일반인이나 자원봉사자들과 함께하는 노동이 적극적으로 고려되어야 한다는 것이다. 이것은 범죄인에 대한 불필요한 낙인효과를 없애줄 뿐만 아니라²⁷⁾ 일반인들과의 공동노동을 통해 사회적 연대감과 자신감 등을 회복할 수 있을 것이라고 생각되기 때문이다. 나아가 다양한 봉사명령 프로그램이 개발된다면 대상자들을 각자의 소질과 관심에 따라 분류하여 자기에게 적합한 노동을 하도록 할 수도 있을 것이다.

수강명령에서도 이 같은 사정은 비슷하다. 1989년부터 시작된 소년에 대한 수강명령의 경우 대개 인강 관계훈련, 시청각 교육 및 강의, 직업교실, 심리검사, 집단상담, 자유토론, 역할극, 기타 체육활동 등 일반적인 내용으로 이루어져 있다.²⁸⁾ 또 프로그램의 구체적인 내용을 보면 비슷한 시청각교육이나 강의가 가장 많은 비중을 차지하고 있고 대상자들의 적극적인 참여를 요구하는 경우는 그리 많지 않다. 더구나 각 프로그램은 대개 50시간 단위로 짜여져 있어서²⁹⁾ 100시간 이상의 수강명령을 선고받은 소년의 경우

26) 법무부의 사회봉사명령 집행준칙과 법원의 예규에 의하면 현재 사회봉사명령의 주된 작업내용은 ① 자연보호활동, ② 복지시설 및 단체 봉사, ③ 행정기관 지원, ④ 공공시설 봉사, ⑤ 병원지원, ⑥ 공익사업 보조, ⑦ 농촌봉사, ⑧ 문화재 보호봉사, ⑨ 기타 지역사회에 유리한 공공분야 업무지원 등이며 실제 법원의 명령은 복지시설 봉사와 자연보호활동, 그리고 공공시설 봉사에 집중되고 있다고 한다. 정동기, 『사회봉사명령제도의 연구』, 한양대학교 박사학위 논문, 1997. 12, 169-70면, 180면

27) 현재 법무부가 사회봉사명령을 직접 집행하는 경우에는 대상자들에게 특정한 조끼를 착용하게 한다고 한다. 이것은 현장에서 대상자들을 쉽게 식별하기 위한 조치라고 생각되지만, 당사자에게는 상당한 거부감을 줄 수 있을 것이다. 참고로 서울보호관찰소의 96년 표본 설문조사에 의하면 봉사명령 대상자의 24%가 사회봉사명령이 도움이 되지 않는 이유로 명령의 집행이 많은 사람에게 알려지기 때문이라고 답하였다고 한다. 정동기, 위의 논문, 181면, 각주 351).

28) 물론 같은 내용의 프로그램이라 하더라도 그 과정을 얼마나 충실하게 채우느냐 하는 것은 구체적인 계획과 담당자의 열성에 따라 큰 차이가 있을 것이다. 예컨대 서울청소년회관에서 실시하는 '알개교실'은 가치관 경매, 알개법정, 알개캠프와 같은 다양하고 흥미로우면서도 충실한 교육내용을 개발함으로써 효과적인 수강명령처우의 가능성을 보여주고 있다. 구체적인 내용은 "수강명령제도와 교육내용에 관한 연구", 한국형사정책연구원, 1995, 105면 이하를 참조.

29) 그 이유는 수강명령을 선고받은 사람의 90%이상이 50시간을 부과받기 때문이다. 97년까지의 수강명령시간 처분현황은 "수강명령프로그램의 운용실태와 개발방향", 한국형사정책

에는 거의 비슷한 프로그램을 중복수강한다고 한다. 예외적으로 약물범죄를 저지른 소년들만을 대상으로 하는 '청소년 건강교실'이 있는데, 여기에서는 약물에 관한 강의와 상담이 주내용을 이루며, '자조집단원 강의'라는 제목 하에 약물을 사용한 경험이 있는 사람이 자신의 경험과 약물사용을 중단하게 된 과정에 대해서 강의하는 시간이 있다.³⁰⁾

전문적인 처우프로그램 개발의 미흡은 성인범죄자에 대한 수강명령에서도 마찬가지일 것이다. 현재 성인 수강명령 대상자에 관해서는 마약사범과 교통사범, 그리고 성폭력범죄자에 대해서 각각 전문적인 수강명령 프로그램이 개발, 실시되고 있다. 그러나 예컨대 '밀알복지회 약물상담센터의 프로그램'등 몇몇 특수한 기관의 경우를 제외하면 소년범의 경우와 마찬가지로 다소 형식적이고 일률적인 내용을 벗어나지 못하고 있다고 느껴진다. 성폭력범죄자의 경우에는 97년 9월까지 전문 수강명령 프로그램을 집행한 실적이 불과 6명에 지나지 않았다고 한다.

이같은 상황은 우리 행형이 나아갈 바에 관해서 일정한 시사를 줄 수 있다. 자유형이나 벌금형과 같은 전통적이고 획일적인 형벌에서 이제 는 범죄와 범죄자의 개별적 상황에 맞는 전문적이고 효과적인 행형 처우의 내용이 개발되어야 한다. 그것이 특별히 구금된 상황 하에서 집행될 이유가 없다면 사회내처우의 내용으로 포함될 수 있을 것이며, 일반인 또는 다른 범죄인들과의 상호작용으로 구성된 처우는 실질적인 사회복귀에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 이러한 효과적인 사회내처우의 발전이 교도소의 과밀수용문제 해결에도 도움을 줄 수 있음은 물론이다.

사실 사회내 처우는 감옥의 실패를 배경으로 하여 그 처우의 인도성과 사회복귀에 실제적인 도움을 줄 수 있다는 장점을 갖는다고 주장되고 있지만 그 뿐만 아니라 시설내 구금에 비하여 경제적으로 큰 비용절감효과를 가질 수 있다는 점도 무시할 수 없음을 물론이다. 특히 사회내처우는 교도소의 경우보다 더 쉽게 민간자원을 활용할 수 있고, 이것은 비용절감효과를 더욱 크게 할 것이다. 교도소의 예산과 보호관찰을 비롯한 사회내처우의 그것을 비교해 보면 이 점은 극명하게 드러난다. 98년에 보호관찰소에 할당된 예산은 148억여원이었다. 반면 교도소 등 시설에 투여된 예산은 96년에 이미 약 3,680억에 달하고 있어 기간의 차이를 무시하고도 양자는 25배 정도의 차이가 난다. 이를 각각 같은 해의 수용 또는 대상인원으로 나누어 1인당 소요비용을 산출해보면,³¹⁾ 교도소의 경우에 615만원, 보호관찰 등의 경우에 28만5천원으로 20배 이상의 차이가 나고 있다. 그러나 사실 이러한 지나친 격차는 우리나라가 다른 나라에 비하여³²⁾ 사회내 처우에 지나치게 적은 투자를 하고 있음을 나타내 주는 것이다.

더 이상 제한된 시설로 증가하는 범죄인 수용에 대한 요구를 충족시킬 수 없다면 이제 우리의 형벌 개념도 바뀌어야 하지 않을까. 특히 실행선고자 중 그 비중이 가장 높고 그동안 폐해가 강조되어 온 단기 자유형에 대하여 사회내처우는 큰 대체효과를 가질 수 있을 것이다. 우리나라에 최초로 도입된 사회내 처우라 할 수 있는 사회봉사명령과 수강명령은 이제 시행된지 2년이 지났을 뿐이다. 여타의 사회내처우의 도입에 대한 검토도 계속 이루어져야 하겠지만 우선은 지금 있는 사회내처우 자체에 대한 관심의 증가와 투자의 확대가 절실히 요구된다. 이것이 형벌은 바로 징역형을 의미한다는 전통적인 관념의 전환을 필수적으로 전제하고 있음은 물론이다.

연구원, 1998, 51면의 <표 2-4>를 참조.

30) "수강명령제도와 교육내용에 관한 연구", 한국형사정책연구원, 1995, 103면. 이 밖에도 성폭력 범죄 소년범을 대상으로 하는 프로그램도 있다. 그러나 소년범 수강명령 대상자 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 것은 성폭력범이고 다음은 폭행과 절도이다. 약물범죄는 비교적 낮은 비율을 점하고 있을 뿐이다. 그러나 폭행이나 절도에 관해서 특별한 프로그램은 개발된 것이 없다. 소년범 수강명령 대상자의 구체적인 죄명별 분포에 관해서는 "수강명령 프로그램의 운용실태와 개발방향", 한국형사정책연구원, 1998, 53면을 참조.

31) 98년의 보호관찰 등의 대상인원은 52,000여명, 96년 교도소 등의 수용인원은 59,800여명이다.

32) 행형제도가 보다 잘 정비되어 있다고 평가되는 미국, 일본, 유럽 등에서는 양자의 차이가 대개 5배 정도 난다고 한다.

◎ 발행일:2001. 2. 7

◎ 쪽지:바로지금 우리모두

◎ 작성일:2001.2.13(화) 16:27

신자유주의, 교도소 민영화, 수형자 노동

신자유주의, 교도소 민영화, 수형자 노동

- 미국사례를 중심으로

최 성 애(메사추세츠

주립대학 박사과정)

1999년 12월 우리나라 국회는 '민영교도소 등의 설치 운영에 관한 법률'을 통과시켰다. 민간 단체 혹은 민간인의 교도소 설립과 운영을 허용하는 것을 목적으로 한 이 법률은 거의 세인의 주목을 받지 못한 상태에서 현재로서는 유일하게 종교계, 특히 기독교계의 환영과 재빠른 참여의사를 받고 있는 듯하다. 이미 1995년부터 기독교 교도소 설립을 건의해온 것으로 알려진 한국기독교총연합회는 300억 원의 기금을 모아 내년 중반에 기독교 교도소, 즉 한국 최초의 민영교도소를 설립할 계획을 발표하였으며 구체적인 실무작업을 진행중인 것으로 알려져 있다(한국일보 2000년 11월 24일자, 중앙일보 2000년 1월 15일자). 불교계와 천주교 측 역시 유사한 관심과 참여의지를 나타내고 있어, 날로 가열되는 우리나라 3대 종교의 무혈 성전(?)이 교도산업으로도 확장될 듯한 추세이다. 우리나라의 민영교도소가 구체적으로 어떤 모습을 취하고 그 효과가 어떠한지 미리 단언하기는 어렵지만 교도소 민영화 작업을 지난 20여년 간 적극적으로 추진해온 미국의 예를 볼 때 그 전망은 지극히 회의적이며 암울하기까지 하다.

미국의 교도소 민영화는 '교도소 산업 (prison industry)'의 한 방식으로서 1980년대 초, 즉 레이건 행정부가 출범하면서부터 본격화되기 시작하였다. 교도소 산업이란 한 마디로 교도소 운영에 시장논리를 개입시키는 것이다. 미국의 교도소 산업은 크게 세 가지 방식으로 이루어지고 있는데, 첫째는 공공교도소(연방교도소와 주립교도소) 자체가 수형자 노동(prison labor)을 이용해 교도소 내에서 상품을 생산하고 그 상품을 정부기관 혹은 일반 시장에 판매함으로써 돈을 벌어들이는 방식이며 둘째는 사기업이 공공교도소 수형자들을 고용하여 상품을 생산하는 방식으로서 보통 이 두 가지 방식이 함께 사용되는 경우가 많다. 미국에서의 수형자 노동은 결코 새로운 현상이 아니다. 흑인노예의 착취에 대한 언급은 접어두더라도, 수형자 노동은 미국의 산업화가 가속화되던 19세기 전반을 통해 극단적인 저임금 노동의 한 제공처로 역할 하였다. 그러나 1890년대에 이르러 '수형자 노동이 일반노동자들의 임금을 깎아내린다'는 노동조합들의 거센 저항에 직면하자 비로소 여러 주정부들이 영리추구를 목

적으로 한 수형자 노동을 금지시키는 법률을 통과시키기 시작한다. 하지만, 1979년 미연방대법원은 수형자 노동을 금지해온 여러 규제들을 완화시켜 '적정수준의 임금을 지불하고, 관련 노조들과 협의를 거치며, 일반노동자들을 대체하지 않는다는 조건' 하에서는 수형자들을 이윤을 목적으로 한 기업의 상품생산에 고용할 수 있도록 법을 수정하였다. 언뜻 합리적인 것처럼 보이는 이 규제완화는 그 기준의 모호함은 물론 위반사항에 대한 감시주체와 처벌에 대한 엄격한 보장이 없어 영리기업에 의한 수형자 노동의 사용기회를 활짝 열어준 법적 계기가 되었다. 바야흐로 '감옥을 공장으로(factories with fences)' 변모시킬 준비를 갖추게 된 것이다. 이후 많은 사기업들이 수형 노동자들을 찾아 감옥문을 두드려왔다(교도소측은 수형자 사용을 허용하는 대가로 이들 기업들로부터 커미션을 받는다. 한마디로, 교도소가 파견업체의 구실을 하는 것이다). 미국 워싱턴주의 한 주립교도소 수형자들은 마이크로소프트사의 소프트웨어를 포장하는 일을 하고 있으며, 오레곤 주립교도소에서는 맥도날드 햄버거사의 전자메뉴판을 생산한다. IBM사에 부품을 납품하는 하청업체인 LTI사 역시 수형노동자들을 고용해 컴퓨터 회로판을 조립생산한다. 뉴멕시코 주립교도소 수형자들은 주내 각 호텔들의 예약업무를 하는 텔리마케터로 일한다. 몇 년 전 미국 굴지 항공사의 하나인 TWA의 직원들이 파업을 하는 동안 캘리포니아 주립교도소 수형자들이 전화 예약업무를 도맡았다. 사우스캐롤라이나 주립교도소에서는 미국의 유명한 여성용 내의 생산업체인 빅토리아시크릿(Victoria's Secret)의 란제리를 만들며, 테네시 주립교도소에서는 미국의 대표적인 저가 의류 유통업체인 케이마트(Kmart)와 제이시페니(JC Penny)에서 판매되는 청바지를 생산하고 있다.

텍사스에 있는 유에스테크놀로지(U.S. Technologies)사는 회사를 Austin Electronics사에 팔면서 직원 150명 전원을 해고하였다. 45일 후 Austin Electronics사는 먼저 회사와 똑같은 업무를 개시하였는데, 달라진 것은 이번 경우 대부분의 노동자들이 감옥에 갇혀있는 사람들이라는 점이다. DPAS라는 샌프란시스코의 한 컴퓨터 업체는 해외(멕시코)에 차렸던 데이터 검색라인을 철수하고 대신 미국 샌쿠엔틴 교도소 수형자들에게 그 일을 맡기고 있다. 값싼 노동력을 찾아 제3세계로 생산라인을 옮겼다가 더욱더 값싼 미국 내 수형자들을 찾아 다시 국내로 되돌아온 것이다. 캘리포니아 교도소에서 생산된 의류제품은 제3세계 국가로 수출되기도 한다. 이를 반기는 사람들은 이를 '제3세계에 빼앗겼던 일자리를 되찾는 좋은 기회'라 칭송하기도 하는데, 오레곤 주정부는 몇 년 전부터 기업들을 대상으로 "값싼 노동을 원한다면 더 이상 제3세계로 갈 필요가 없다. 우리 주의 수형 노동자들과 생산시설을 이용하라"는 광고를 펼치고 있다.

두말할 나위 없이, 수형자 노동의 특징은 무엇보다도 먼저 극단적인 저임금에 있다. 재소 노동자들에게는 최저임금법과 노동조합법 등 일체의 노동관련법이 적용되지 않기 때문에 일반 노동자들과는 비교할 수 없을 정도로 노동조건이 열악하다. 수형 노동자들은 보통 시간당 20센트에서 1달러 50센트 정도의 임금을 받는 것으로 알려져 있는데(현재 미연방 최저임금 가이드라인은 시간당 5달러 15센트이다), 루이지애나의 한 주립교도소 수형 노동자들은 한 도축업체로부터 시간당 4센트를 받으며 갓잡은 닭의 뼈를 발라내는 일을 하고 있다.

시장논리를 가장 극대화시켜 도입한 교도소 산업의 형태가 바로 민영교도소(private prison), 즉 교도소의 설립과 경영 일체가 사기업화된 교도소이다. 개인 혹은 개인기업이 교도소를 짓고 정부로부터 미리 책정된 운영비를 지급 받아(1998년 현재 연방 혹은 주정부가 민간교도소에 지급하는 운영비는 수형자 1인당 하루 35달러 내외) 그것으로 수형자 관리 등 교도소 운영의 일체를 총담하면서 동시에 돈을 남겨 이익을 챙기는 방식이다. 1997년 현재 88개

의 사기업이 교도소를 경영하고 있는데 한 개 기업이 복수의 교도소를 소유하는 경우도 많아 민영교도소의 숫자는 백여 개가 넘을 것으로 추정된다. 미정부는 교도소 민영화를 추진하게 된 가장 큰 이유를 '재소자의 급격한 증가로 교도행정에 드는 비용 역시 크게 증가함에 따라 보다 효율적인 교도소 운영전략이 필요하게 되었으며, 사기업화야말로 비용절감을 위한 가장 효과적인 방법이기 때문'으로 들고 있다. 이윤추구를 우선적인 목적으로 하지 않는 공적 관료체계에 의한 교도소운영은 재소자의 증가에 따라 결국 납세자들의 부담을 더욱 가중시킨다는 주장이다. 교도소 운영권은 경쟁입찰을 통해 얻게 되는데 보다 낮은 비용예산을 제시한 기업일수록 입찰가능성이 높은 것은 물론이다. 민영교도소측은 그 제한된 운영비에서 이윤을 발생시키려 하기 때문에 결과적으로 수형환경의 질은 크게 저하되지만 '수형자(범죄자)의 인권'이 호소력을 갖지 않는 지배적인 사회여론 하에서 이는 문제시되지 않는다. 또한 민영교도소 역시 여타의 사기업들로 하여금 자기 교도소의 수형자들을 고용하게 함으로써 큰 수익을 거두고 있다. 지난 1983년 켄터키프라이드치킨 사의 주요 주주들의 투자로 세워졌으며 현재 미국 최대의 민영교도소로 꼽히는 CCA(Corrections Corporation of America)는 지난 1995년부터 3년 연속 뉴욕 증권시장에서 수익률이 가장 높은 미국 5대기업 중 하나로 선정될 정도로 사세가 확장되고 있다. 주식시장에 첫 상장된 1986년에 5천만 달러이던 주식 값이 11년 후인 1997년에는 35억 달러를 넘어섰을 정도이다. CCA 교도소는 현재 미국 민영교도소에 수감된 수형자들의 반을 수용하고 있으며, '세계화 전략'에 따라 영국과 호주, 푸에르토리코 등지에서도 교도소를 경영하고 있다.

미국 교도소산업의 확장은 신자유주의에 기반한 미국의 정치경제적 구조변화와 깊이 맞물려 있다. 레이건 행정부가 들어선 1980년 이후 지금까지 가속화되고 있는 신자유주의 정책은 사회복지예산의 급격하고도 지속적인 삭감, 공공 서비스 부문의 대폭적인 축소와 인원감축, 기업에 대한 각종 규제의 완화 및 노동운동 약화 등을 통해 빈부격차의 확대와 빈민층의 대규모 증가를 낳았다. 동시에, 교도소 수감자의 수도 유례를 찾을 수 없을 만큼 증가하였다. 1999년 말 현재 미국의 각종 교도소 및 유치장 수감자 수는 약 2백만 명으로 이는 10년 전에 비해 약 두 배가 증가한 것이다. 현재 미국 성인 100명 중 3명은 감옥에 있거나, 가석방 중이거나 집행유예 중이며, 이들 중 약 40%가 흑인을 비롯한 유색인이다 (참고로, 미국 전체인구 중 유색인의 비율은 약 18%임). 20년 가까이 계속되고 있는 '마약과의 전쟁'은 사실상 마약의 근절보다는 '사회적 오명 씌우기'를 통해 잠재적인 저항세력인 빈민층에 대한 사회적 통제와 감시효과를 높이는 데에 그 목적이 있는 것으로서 무수한 '말단' 마약 소지자들이 체포 구금되어, 수감자의 상당비율을 구성하고 있고, 동시에 수형자 노동의 주요 원천이 되고 있다. 강·절도 및 폭력 등 길거리 범죄도 지속적으로 증가하고 있지만 교도소 수감자의 증가는 범죄 자체의 증가는 물론 형량의 강화(집행유예의 축소와 실행선고의 증가, 그리고 형량 인플레이)에도 큰 원인이 있다는 것이 공통된 의견이다. "모든 것을 상업화하자(Let's privatize everything!)"는 신자유주의 정신으로 무장된 미국의 자본가들과 정책입안자들이 날로 늘어나는 교도시설과 오갈 데 없이 갇혀있는 많은 재소자들을 목도하며 입맛을 다시는 모습은 신자유주의 경제정책의 파괴적인 힘을 몸소 겪고 있는 우리에게도 따지고 보면 그리 놀라울 일이 아니다. 미국의 한 노동운동가는 오늘날의 미국 경찰을 '교도소산업에 노동자를 공급하는 노예브로커들'에 비유하기도 한다.

모든 범죄는 사회적 모순의 산물이며, 범법자들에 대한 교육과 대안적 삶을 제시할 일차적인 책임주체는 국가이다. 공공 기간산업들을 차례로 민영화하고 있는 우리나라 정부는 슬그머니 교도소 민영화의 길도 열어놓음으로써 중요한 책임 하나를 더 던져버리려 하고 있다.