

정부는 '국가의 재정부담을 경감하면서 교정시설의 확충을 촉진하고.... 교정의 민간부문과의 경쟁으로 업무의 효율성 또는 경쟁력 제고...' 등을 교도소 민영화의 취지로 들고 있다. 교도소를 사기업화할 뿐 아니라 공공 교도소 운영에도 '기업마인드'를 도입하겠다는 것이다. 미국에서의 교도소 민영화 추진배경과 너무도 흡사하다. 민간기업의 유일한, 그리고 최고의 목적은 경제적 이익의 극대화에 있다. 미국 교도소 산업은 수형자들에 대한 노동착취가 어떻게 교도소 기업의 성장에 핵심적인 원천이 되고 있는가를 잘 보여주고 있다.

시장화된 수형자 노동은 수형자 당사자들과 일반 노동자들 모두에 대한 심각한 노동권 침해를 야기한다. 신체적 자유와 법적 권리를 유보당한 수형자들의 노동력 가격은 일반 노동자들의 그것에 비교할 수 없을 만큼 낮을 것이며, 이는 결국 일반노동자들의 임금저하 혹은 실업을 야기할 것이기 때문이다. 우리나라 수형자들의 수적 규모가 상당수 일반노동자들의 일자리를 위협할 만큼 크지 않기 때문에 별달리 문제시되지 않는다는 의견도 있을지 모른다. 또 '교화'를 강조하는 종교단체들이 민간교도소 설립에 앞장서고 있는 만큼 영리추구를 앞세운 노골적인 기업식 교도소운영은 피할 것이라는 믿음도 있을 수 있다. 그러나 상황이 그리 낙관적이지만은 않다. 법무부가 민영교도소법 제정을 건의한 가장 직접적인 이유는 '국제통화기금 한파 이후 경제범이 늘어나면서 전국의 교도소가 적정 수용인원을 넘어선 것'에 있다.

신자유주의는 복지사회의 반대개념이다. 신자유주의 경제질서가 계속되는 한 범죄의 증가(동시에 경찰, 혹은 준경찰력의 증가)는 필연적이다. 경제적 심리적 박탈감을 완화시킬 사회적 완충장치가 없어짐에 따라 점점 많은 사람들이 탈법적 수단에 의존하게 되기 때문이다. 범죄의 증가는 곧 수형자 노동력 공급의 꾸준한 증가를 의미한다. 또한, 우리나라 민영교도소법이 민간교도소의 설치와 운영을 종교단체에 국한시키고 있는 것은 결코 아니다. 개별 기업체나 개인, 심지어 외국기업이나 개인도 일정한 요건(주로 경제적 신용)만 갖추면 국내에서 교도소 사업을 벌일 수 있게 되어있다. '장사가 된다'는 확신이 서면 종교계 이외의 기업이나 개인도 곧 교도소 사업에 뛰어들 것이다. 어쩌면 머지않아 '미국 CCA 한국지점'이 생길지도 모를 일이다. 최근 미국 노동운동계는 교도소산업에 이용되는 수형자 노동을 '노예노동'으로 규정하고 서서히 이에 대한 저항을 시도하고 있다. 우려가 현실로 나타나기 전에 그것을 미연에 방지할 예리한 관심과 감시능력이 지금 우리에게 요구되고 있다.

**** 본 원고에 제시된 미국 교도소 산업 사례는 주로 아래의 웹사이트를 참조하였다.

www.november.org/private.html/www.igc.org/lpa/lpv2 4/lp3.htm

www.well.com/user/tomorrow/prison.html

www-unix.oit.umass.edu/~kastor/private/prison-labor.html

www.iamaw.org/political/letter_may799.html

교정시설의 민영화에 대한 법이론적 논쟁

장규원(張珪遠)*

1. 머리말

개정 행형법(법률 제6038호, 1999.12.31)은 교정시설 민영화의 길이 마련되었다. 동법은 "교도소 등의 민간위탁"이라는 제목 하에 법무부장관은 교도소 등의 설립 및 운영의 일부를 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있도록 하고(동법 제4조의2 제1항), 위탁수용대상자의 선정기준, 수용자처우의 기준, 위탁절차, 국가의 감독 등 교도소의 민간위탁에 관하여 필요한 사항은 다른 법률에 의하여 정하도록 하고 있는 것이 그것이다(동조 제2항). 이에 따라 정부는 "민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률"(이하 '민영교도소법'이라 한다)을 제정하였다(장규원·정현미·진수명·정희철, 1999 116-119 참조).

우리나라에서 교정시설 민영화의 논의는 비교적 최근의 일이라고 할 수 있지만, 언론을 통하여, 공청회 등을 통하여 그리고 법제화를 통하여 상당히 알려져 있다고 할 수 있다. 일반 여론의 반응도 높다고 할 수 있다.

이러한 관심에서 공통적으로 추려낼 수 우려의 하나는 과연 국가의 고유 기능으로 여겨왔던 형벌의 집행(형법 제66조 내지 제71조, 행형법 제1조 참조)을 민간에게 맡긴다는 것이 선뜻 받아들여지지 않는다는 것이다.

과연 그러한 권한을 부여해도 되는 것인가, 이윤 추구를 내세울 수밖에 없는 민간자본이 교정처우라는 공공적 기능을 충실하게 수행할 수 있을 것인가를 걱정스러워 한다는 점을 부인할 수 없다.

이에 이 글에서는 교정시설의 민영화에 관한 법이론적 논쟁을 정리하고자 한다. 먼저 우리나라의 교정시설 민영화의 배경 및 태도를 언급하고, 민영교도소의 법률적 쟁점 및 그에 대한 이론 구성, 해결방안을 살펴본다.

2. 우리나라에서의 민영교도소 논의에 대한 정리

가. 개념의 정리: 민영화, 교정의 민영화, 민영교도소

교정시설의 민영화와 관련하여 제기될 수 있는 법률적 문제점을 살펴보기 앞서 이 글에서 논의되는 용어를 정리한다.

(1) 일반적으로 공공분야에서의 '민영화'(privatization)란 전통적으로 국가 또는 정부가 수행하여 왔던 어떠한 재화의 생산이나 공공 서비스의 공급을 계약에 의해 민간에게 위임하거나, 국가의 재산이나 어느 한 기능(또는 권능)을 민간분야로 이전하는 것을 말한다(Chandler & Plano, 1988: 100-101). 이는 민간의 전문적 지식이나 기술, 자본을 활용하여 정부가 인적·예산상의 한계로 인하여 직접 수행하지 못하는 각종 서비스를 제공할 수 있는 한 대안으로 제시되고 있다. 그러나 민영화란 정부가 수행하던 공공업무의 민간에게 이양하고, 정부는 그 일에서 완전히 손을 떼는 것을 의미하지는 않는다. 많은 경우에 정부는 업무 수행에 있어서 필요한 지침과 엄격한 기준을 제시하고, 이를 민간이 엄정히 집행할 수 있도록 사전

지도와 사후감독을 실시하고 있다. 또한 주요 프로그램의 개발 및 보급 등을 통하여 서비스의 질을 감시하고 통제하는 역할은 여전히 남아있다(주희종, 1999: 275).

(2) 이러한 민영화의 의미를 통하여 '교정의 민영화'(privatization of correction)의 개념을 살펴보면 다음과 같다: "교정의 민영화란 교도소 등 교정시설을 민간기업이나 민간단체가 국가를 대신하여 건설·재정·행정 등을 담당하여 교정시설을 운영하거나 교정시설의 일부 프로그램을 지원하는 것"이다(김명환, 1999: 399; 허주욱, 1998: 298).

'교정의 민영화'와 민영교도소의 개념은 구분된다. 일반적으로 교정처우의 개별화, 다양화 내지 사회화의 논의와 함께(장규원, 1995), 교정의 민간인 참여의 확대(한인섭, 1993) 등이 수용자의 처우개선을 위하여 제시되고 있다. 바로 이러한 맥락에서 '교정의 민영화'는 다양한 형태로 이루어 질 수 있다(Report of the President's Commission of Privatization, 1988: 145-149). 즉 민간기업이 교정의 조직과 운영의 전반에 관하여 실시하는 것을 말할 수 있다. 또한 교도소의 일부 용역을 제공하는 것 등 다양한 형태도 찾을 수 있다(이윤호, 1998). 예컨대 외부의료단체와 계약을 통해서 의료 서비스를 제공한다든지 교도작업의 분야에 있어서와 같이 특정 서비스를 민간기업에 계약 구매하는 형태로 이루어지는 것과 같은 것 등이다. 이외에 영리의 목적은 아니지만 비행청소년에 대한 다이버전(diversion)이나 보호시설에의 위탁 등과 같은 형태로 이루어지는 총체를 교정의 민영화라 할 수 있다.

(3) 민영교도소의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다(장규원·정현미·진수명·정희철, 1999: 30; McDonald, 1990, 1-18): ① 교정시설을 민간기업이나 단체가 직접 소유하여 운영하며, 그에 소요되는 자본도 민간자본으로 투자된 형태의 교도소를 말한다. ② 교정시설은 기존의 교정당국에 의해 운영되지만 재정적인 영역, 즉 투자와 소유권은 민간에 귀속되어 있는 형태의 교도소 또한 민영교도소의 한 유형이라 할 수 있다. 그리고 마지막으로 ③ 정부가 소유하고 있는 시설을 민간이 참여하여 교정 서비스를 제공하는 업무를 전담하는 경우의 교도소를 말하기도 한다. 이는 곧 민영교도소의 유형(또는 형태)과 관련된다. 즉 여기서 ①의 유형을 이른바 코코스(COCOS; COntactor owned and COntactor operated)라 하고, ③의 민영교도소는 고코스(GOCOS; GOvernment owned and COntactor operated)의 유형, 그리고 ②의 경우는 교정의 민영화의 한 유형이라 할 수 있다(김용진, 1996, 13).

나. 민영교도소에 관한 찬·반론

우리나라의 경우 이미 2~3년 전부터 기독교 등 종교단체를 중심으로 민영교도소의 설립에 관한 논의가 본격화되기 시작하였으며, 행형법 개정과 '민영교도소법'의 제정으로 급속한 진전을 보이고 있다. 이러한 현실을 놓고 볼 때, 민영교도소의 도입 타당성의 논란을 살펴보는 것은 어느 면에서 보면 의미가 없다. 그러나 찬·반론의 견해를 검토함으로써 민영화의 정도나 운영 주체 및 그 방식에 관한 제안을 분명하게 드러낼 수 있다는 점에서 그리고 찬·반론의 견해차에서 드러나는 교정시설의 민영화에 대한 철학적 논쟁, 법이론적 논쟁을 정리할 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

전통적으로 국가의 고유영역으로 받아들여졌던 국가의 교정이 비용의 절감과 효율성, 탄력성 있는 운영, 신속한 문제대처능력 등을 약속하는 영리추구단체나 기업에게 맡겨질 수 있

는가에 대하여는 민영교도소의 시초라고 하는 미국에서도 그 답을 찾지 못하고 있다.

민영교도소를 찬성하는 입장은 주로 비용절감 및 정부의 재정부담의 감축, 다양한 처우 프로그램의 신속한 시행 가능성, 탄력적인 교정 운영의 가능성 등을 그 장점으로 들고 있다(김용진, 1996: 60-64; 법무부, 1998; 이순길, 1998: 118-129; 장규원·정현미·진수명·정희철, 1999: 51-60): 예컨대, ① 민영교도소는 정부가 부담해야 할 교정시설의 신축 및 운영에 따른 막대한 경비를 줄여 줄뿐만 아니라 간소화된 경영체제로 공영교도소와 동질의 교정 서비스를 적은 비용으로 제공할 수 있다는 것이다. ② 시장원리에 따라 민간기업간의 서비스 경쟁으로 다양한 교정처우기법이 신속하게 개발·시행될 수 있고, 교정처우 프로그램의 탄력적 운영이 가능하다는 것이다. ③ 새로운 구상과 자원의 계속 유입으로 교정 분야에 긍정적인 변화를 기대할 수 있으며, 민간기업체의 경쟁력 제고 노력으로 과학적 시설과 장비를 확보할 수 있다는 점도 찬성론이 내세우는 민영교도소의 장점으로 꼽힌다.

그러나 민영교도소 반대론은 교정행정의 공공성과 배치되는 점, 비용절감의 효과에 대한 불투명성, 수준미달의 수용자 처우 가능성에 대한 우려, 공공교정의 침체 등을 그 단점으로 들고 있다: 즉 ① 민간기업체가 국가의 고유영역인 형벌집행의 기능을 대행하는 것에 대해 의문을 제기하고, 법집행의 공정성과 보편성이 위협받을 우려가 있다는 점을 내세운다. ② 민영교도소 운영업자는 수용 최고치를 유지하려고 하거나 더욱 긴 형기를 보내도록 유도함으로써 정부가 운영하는 것보다 더 높은 비용이 들 우려가 있다. 다시 말해 찬성론이 제기하는 경비절감효과는 수용자에 대한 비인간적 처우를 담보로만 가능하다는 것이다. ③ 비용절감을 위해 시간제 근무직원을 많이 고용하게 되고, 비용이 많이 드는 수용자를 위한 교정 처우 프로그램을 생략하는 등 교정 서비스의 질적 저하를 가져올 우려가 있다는 것이다. ④ 교정조직의 일체성과 교정업무의 일관성을 해치고 교정업무의 이원화로 인한 교정직 공무원의 사기를 저하시킬 수 있으며, 민영교도소가 양질의 수용자만을 수용함으로써 공공교정이 침체될 우려가 있다는 것이다.

다. 우리 교정제도의 문제상황

우리나라는 1998년 5월 현재 수용인원이 70,000명을 상회하고 있어 교정수용인원 56,600명을 14,000명을 초과하고 있다. 전국 교도소는 교정수용인원의 125%를 초과수용하고 있다(장규원·정현미·진수명·정희철, 1999: 93). 이러한 과밀수용은 교정수요의 증대와 재정부족이 주된 원인이다. 이미 제기되고 있던 과밀수용 및 수용 환경의 열악성의 문제는 IMF체제 아래에서 절도와 강도 등 생계형 범죄증가와 벌금미납으로 인한 노역장 유치 수형자의 증가로 더욱 악화되었다. 과밀수용·노후시설수용의 문제해결을 위해 막대한 교정경비가 소요됨에도 일반시민의 인식부족과 재정적 제약으로 교정시설 신축과 교정사업운영에 대한 추가투자를 어렵게 하고 있다(법무부, 1998: 20).

1970년대 이후에 도입된 교화위원제도와 1983년 이후에 실시된 종교위원제도의 활성화 및 교정공무원의 자질향상 등으로 재범률이 다소 감소 추세에 있긴 하지만 아직도 재범률은 상당한 수준을 유지하고 있다. 이러한 제한효과의 주요한 원인이 되는 것으로는 교정관료제와 과밀수용이 있다.

교정관료제는 교정이념과 교정목표달성의 수단인 교정처우의 개별화·과학화를 어렵게 하

고 일관성 있고 효과적인 교화활동을 제약하고 있다. 행정편의주의와 교정행정의 획일성은 교정처우의 다양화의 장애요소이며, 민간의 자발적 참여를 제한하고 있는 것이 사실이다. 교정행정의 밀행성·폐쇄성 및 보안성의 지나친 강조는 교정의 사회화 실현을 곤란케 하고 있다(법무부, 1998: 22).

특히 우리나라 교도관은 그 수가 11,400명 선으로 교도관 1명당 6.3명의 수용자를 관리하고 있어서 수용자의 탈출방지 등 보안기능에만 주력하고 적극적인 교화기능을 수행하지 못하고 있다. 미국의 경우는 1997년 현재 교정직원 1명당 2.9명, 일본의 경우는 2.3명으로 매우 낮은 비율을 보이고 있다(이순길, 1998: 135). 과밀수용은 교도소내의 폭력범죄를 유발하고 범죄의 악성감염의 원인을 제공하고 있어서 부족한 교정인력과 함께 교정효과를 저하시키는 상승효과를 보이고 있다.

라. 민영화 배경의 출발점

역사적으로 볼 때, 교정시설의 운영 등에 있어서 기본적 형태는 민간에 의한 교정시설의 운영이었다고 할 수 있다(배종대, 2000: 431; 이승호, 1999: 130). 오늘날 교도소의 전신이라고 이야기되는 16세기의 노역장·감화원 등은 대부분 민간에 의해 운영되었다. 당시 민간의 자산가들은 국가의 양해하에 범죄인 내지 부랑인 들을 노역장·감화원에 수용하여 그 노동력을 이용하고, 이를 통해 자본축적을 이루었다. 이러한 상황은 산업화가 어느 정도 이루어지고 국가형벌권이 강화되면서 교정시설에 대한 민간참여는 약화 내지 제한되어 갔지만, 교도소 운영에 대한 민간의 개입은 19세기까지도 계속되었다. 예컨대 "형벌체계의 변화는 비록 범죄의 투쟁에 있어서 일정한 역할이 인정된다고 해도 그것이 변화된 것으로만 설명될 수는 없다. 모든 생산체계는 그 생산관계에 해당하는 처벌을 발견하려는 경향이 있다"는 주장(Johnson, 1986: 5), 또는 "교도소산업은 미국의 형벌 발전의 중요한 특징이며, 그 생산 및 이익은 형벌(형사) 정책의 초석이었다"는 견해(Johnson, 1990)는 산업생산과 교도소산업 간의 관계를 극명하게 내보이는 말이다. 심지어 "사실상 모든 주가 어느 정도 죄수들의 노동력에 의존한다"는 분석이 있을 정도였다(Conley, 1980: 257-275). 교도소 작업에 영리를 목적으로 한 민간인의 개입은 19세기 미국에서 잘 알려진 관례였다(이순길, 1998: 27).

교도소의 운영은 20세기에 들어와서 중앙 집중화된 공공분야로 이전되어, 마치 교도소의 운영은 국가의 영역에 속하는 것으로 인식되기 시작되었다. 그 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째는 사회적 분위기에 따른 이유를 찾을 수 있다. 즉 교정시설 내의 노동력을 사용하여야 할 산업적 필요성이 격감되었다는 것을 생각할 수 있다. 둘째로는 교정이념의 등장이다. 교정주의의 이념이 행형의 무대에 본격적으로 나타나면서, 교도소의 운영은 공공부분에서의 임무로 맡겨지게 된 것이다. 그 외에 교정시설내 노동력의 사용이 노동시장의 일자리를 빼앗는다고 주장하는 노동조합의 반대와 민간운영자의 교도소 권력남용 및 오용에 대한 공중의 인식확대, 그리고 더 나은 교도소 운영을 요구하는 인도주의자들의 운동 등을 이유로, 이후 20세기는 공공교도소의 시기였고, 민간개입은 기껏해야 교도소내 사용물품의 공급이나 자원봉사활동 정도로 제한되었다.

20세기가 지나면서 종래 국가의 영역에 속했던 분야의 민영화 작업이 활발히 논의되거나 추진되게 되었고, 그 가운데 형사사법, 특히 교정 분야에서 민간 부문의 개입이 이전보다 증

가된 추세를 보이고 있다. 특히 교도소의 과밀수용의 문제, 구금환경의 악화, 구금비용의 증가, 그리고 교정이념에 대한 회의 등은 교정시설의 민영화에 반대하던 정부의 관료들에게도 불가피하게 민영화에 대하여 다시금 생각하도록 만들었다. 그 결과 민간분야의 참여가 활성화되기 시작하였고, 민간의 경영기법이 도입되는 등 오늘날 민영교도소는 유망한 산업분야로서 부상하고 있다.

미국에서 시작된 교정의 민영화는 차츰 전세계적으로 확장되고 있다. 반면 그 수용정도가 나라에 따라 차이가 난다. 영국, 호주 등 영미법계 국가는 전면적 수용정책을 취하고 있지만, 유럽 대륙국가들은 신중한 태도를 취하거나 네덜란드와 같이 반대입장을 명확히 하고 있다(장규원·정현미·진수명·정희철, 1999: 69-92). 그러면 우리나라의 경우 민영화 배경은 어디에서 찾을 수 있는가?

마. 민영화에 대한 우리의 태도

오늘날 우리의 최대 관심은 '경쟁력'이고, 이의 경쟁력을 위하여 '민영화'가 논의되고 있다. 외국의 경우, 특히 미국의 경우는 민영교도소의 운영에 있어서 그 첫 번째는 바로 경제성을 바탕으로 하는 민영화가 놓여있다. 즉 정부의 공공부문에 대한 지나친 투자를 억제하고 가능한 한 많은 영역을 시장원칙에 맡기고자 하는 시도에서 나왔다고 할 수 있다(배종대, 2000).

우리의 상황에서 교정의 민영화는 외국과 다른 점이 있다(이윤호, 1998). 외국의 경우는 민영화의 출발점이 주로 경제적 측면이 강조되고 있으나, 이와 아울러 수용자의 교화·개선 효과의 향상, 출소자의 사회복귀의 용이, 출소자에 대한 갱생보호의 확대, 교정과 수용자에 대한 시민의 인식의 전환 등도 경제성이나 효율성 못지 않게 중요한 민영화의 배경을 이루고 있다.

우리의 경우는 앞에서 살펴본 바와 같이, 교정제도의 현실적 문제점을 극복하기 위해 민영교도소 도입의 필요성이 강조된다. 교화업무의 내실화, 국가예산절감 및 사회경제적 효과증대, 수용환경의 개선과 교정개혁 등이 그 필요성의 중심이 된다(법무부, 1998: 28-30).

1999년 제정된 민영교도소법은 교정시설의 민영화 추진에 관한 제안 이유를 다음과 같이 밝히고 있다: "교정시설의 설치·운영 등 교정업무를 민간에 위탁하는 데 필요한 사항을 정함으로써 국가의 재정부담을 경감함과 아울러 교정시설을 확충하고, 민간의 다양한 교정처우기법을 도입하여 수용자에 대한 교정교화의 효과를 증대시키는 것"이다(교정국, 1999: 1).

민영교도소법에서 교정시설의 민영화를 통하여 피하고자 하는 목적은 크게 세 가지로 정리할 수 있다:

첫째, 교화업무를 내실화를 꾀하자는 것이다. 교정에 대한 일반인들의 인식부족으로 인하여 소요재원의 확보에는 한계가 있게 마련이다(Tuck, 1988). 현행 교정제도에 대한 교정공무원의 불만족의 정도도 상당한 정도에 이르고 있음을 알 수 있다(박재윤, 1993). 이에 민영화를 통하여 교정행정에 관심이 많은 전문가, 수용자 교화에 관심이 있는 종교단체, 퇴직한 전직 교정직 공무원 등의 전문성과 자원 및 그 열의를 활용하여 한 단계 높은 교화사업을 전개하고, 공영교도소의 관료주의적 형식주의를 극복하고 탄력적이고 다양한 교정 프로그램을 운영하여 수용자의 교화효과를 배가할 수 있도록 한다(이순길, 1998: 140).

둘째, 종래 관료적이고 비효율적인 교도행정의 일정부분을 민영교도소에 위임하고 민간경영기법의 도입으로 경제적인 경영관리를 도모할 수 있고, 교정시설의 확충을 피하자는 것이다. 과밀수용 문제를 해소하기 위해 정부는 2004년까지 서산구치소 등 17개 교정시설을 신·개축하고 경찰서내의 대용감방을 구치지소로 전환시켜 나가기로 했다(한겨레신문, 1999.5.19). 그러나 전통적인 범죄 인구도 늘어나는 추세이고, 더욱이 마약·조직범죄·컴퓨터 범죄·환경범죄 등 새로운 범죄가 양산되어 범죄자가 늘어나고 있으며, 범죄문제의 심각성으로 일반인은 범죄자에 대해 강력한 처벌을 원하고 있어 교정시설의 수용 폭증은 교정수요를 증대시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다(허주욱, 1998: 298).

끝으로 세 번째로는 민영화를 통한 다양한 교정처우기법의 도입에 대한 기대라고 할 수 있다. 교정시설을 민영화하면 운영자들은 비용을 줄이기 위해 더욱 효과적인 관리 프로그램의 개발과 함께 수용자의 교정·교화에 효과적인 처우 프로그램을 개발하려는 노력이 있을 것이라는 기대감이 그 바탕에 깔려 있다고 할 수 있다. 이러한 다양하고 탄력적인 교정 프로그램을 통해 구금과 교화의 균형을 이룸으로써 교육행형이념을 실질적으로 구현할 수 있는 발판을 마련할 수 있을 것이다.

3. 민영화에 따른 법이론적 논쟁

가. 문제의 제기

여러 가지 실용적 이유에서 시작된 교정시설의 민영화는 우리에게 아직은 어색하다. 특히 민간 운영의 사회복지시설이 종종 일으켜 온 사회적 물의를 떠올려 보면 민영교도소도 그와 같은 우려가 실제화 되지 않을지 염려된다. 이에 따라 민영화를 추진한다 하더라도 반드시 선결적으로 해결해야 할 과제는 무엇일까를 생각하여야 한다.

민간 분야가 교정시설을 운용하는 것에 대한 논의는 국가와 일반 시민 사이의 관계에 대한 근본적인 문제로부터 시작한다(주희중, 1999: 281). 민간에 의한 교정시설의 운용에 대해서 찬성론자와 반대론자 사이에는 국가의 역할에 대해서도 서로 다른 시각을 가지고 있다. 국가의 역할에 대한 상반된 견해는 법적 강제력의 위임에 관한 철학적 견해의 차를 초래하였고, 그 결과 개인의 이익과 공공의 이익간의 대립 등 다양한 윤리적인 문제들을 제기하고 있다(Shichor, 1995: 45).

교정시설의 민영화에 관한 법이론적 논점은 다음의 관점에서 문제점을 제시하고 그에 대한 해결 논거를 찾아보고자 한다. 먼저 공권력을 집행하는 교정업무의 특성상 교정분야에서도 민간분야의 참여가 허용해야 하는가라는 의문이다. 그리고 허용될 수 있다고 한다면 그에 대한 이론 배경은 어떻게 구성할 수 있는가, 또한 민영교도소의 참여가 허용되고 시행된다면 그러면 과연 공정하게 이루어질 수 있는가. 다른 하나는 교정사고와 수용자의 인권침해에 대한 법적 책임 문제는 어떻게 할 것인가의 문제이다.

나. 민간에 의한 형벌 집행의 타당성

지금까지의 상식적인 법관념에 의하면 형벌권의 행사는 국가 고유의 권한이며 업무이다.

따라서 민영교도소처럼 민간이 형벌권 행사에 관여하는 것이 가능한 일 인지의 문제가 제기 된다(이승호, 1999: 140 참조). 이와 관련하여 두 가지의 시각으로 생각할 수 있다:

① 근대 민주국가에 있어서 형벌권은 국가의 본질적 기능이라는 입장이 있다. 이에 따르면 국가가 교도소의 운영을 국가가 민간기관에 위임하는 것은 근대 민주국가의 본질을 해치는 것이 되는 것이다(Robbins, 1987).

② 또한 상징적이라 할지라도 국가가 형사사법을 강제로 실행할 권한을 가져야만, 수용자에 대해서도 형벌집행의 정당성을 확보할 수 있을 것이라는 입장이다(Palley, 1993: 30).

물론 이에 대해 법적 근거가 있다면 국가권력을 민간인이 행사하는 것도 정당화된다고 주장할 수 있다. 즉, 권력행사의 정당성을 근거 지워 주는 것은 행사자의 공무원 지위가 아니라 명문의 법이다. 따라서 법이 특정 상황에서 민간인에게 국가권력행사의 권한을 부여했다면 그에 의한 권력행사는 충분히 정당화되고, 교도소 운영업무도 마찬가지라는 할 수 있을 것이다.

또한 형벌의 부과와 형벌의 집행을 분리하여 법이론적으로 설명이 가능하다고 생각할 수 있겠다. 즉 형벌의 부과는 국가의 고유 기능으로, 형벌의 집행은 민간기관에 위임될 수도 있다고 설명하는 것이다. 다시 말해 민영교도소는 형벌부과에 관한 것이 아니라, 법률이 위임하는 범위 안에서 형벌집행의 업무만 실행하는 것이므로 정당화될 수 있겠다.

그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다(이승호, 1999: 141; Moyle, 1993). ① 독방구금이나 상훈체계와 같은 규율제도의 실행은 형벌집행의 한 내용을 이루는데, 이는 실질적으로 형벌 부과와 변형된 형태로서의 성격을 가지고, ② 형벌집행과정에서 실행되는 분류처우는 가석방제도와 연결되어 형벌부과에 영향을 줄 수 있으며, ③ 가석방이나 사면은 형벌집행자의 의견에 의존하여 이루어진다는 것이 그 것이다.

이러한 반론에도 불구하고 형벌권의 집행만을 국한시켜 생각하여도 여전히 해결해야 할 의문이 남는다. 즉, 형벌권 행사라는 사법업무(司法業務)는 전기통신사업이나 수도사업, 철도사업 등의 수익 업무와 그 성질을 달리한다. 수익 사업의 경우는 싼 가격에 질 좋은 제품 및 서비스의 공급만 이루어진다면 국가든 민간이든 어디가 담당해도 상관없는 부문이지만, 사법 업무의 경우는 '정의(正義)'를 실현하는 업무이기 때문에 민간에 이양한다는 것이 우려된다(이승호, 1999: 141).

따라서 민영화의 추진에 있어서는 어떻게 정의의 실행이 민간에게 맡겨질 수 있는지에 대해 설명하는 작업부터 시작해야 할 것이다. 교도소를 민영화할 수 있는가 하는 문제에 대한 답은 각국의 법문화 내지 정치 문화의 차이에 따라 달라질 수 있다: 미국, 영국, 호주 등과 같은 영미법계 국가에서는 국가를 단지 조정자(mediator)로서만 파악한다. 하지만 대륙법계 국가에서는 국가가 독자적이고도 상위의 역할을 하는 것으로 파악한다. 즉, "미국사람들은 국가를 그들이 만들어 낸 것으로 인식하는 반면, 유럽사람들은 국가를 전부터 항상 존재해 왔던 것으로 생각하는 경향이 있다"(장규원·정현미·진수명·정희철, 1999).

따라서 영미국가에서는 교도소의 민영화에 대한 비교적 거부감이 적지만, 대륙법계의 국가에서는 교도소 민영화에 강한 거부감을 갖게 되는 것이다. 아울러 국가권력이 집권적인가 분권적인가 하는 점도 교도소 민영화에 대한 태도에 영향을 미친다. 예컨대 미국은 광범하게 분권화가 이루어져 있는 국가이지만, 대륙법계 국가는 일반적으로 집권화된 국가이다. 그리하여 영미법계 국가는 교도소 민영화에 적극적이고, 대륙법계 국가는 소극적인 경향을 보이는 것이다. 특히 미국과는 달리 민간보다 국가에 더 많은 사회관리의 책무를 부여하는 우리나라 법문화에서는 국가가 담당해야 될 교정업무를 민간에 위임하겠다는 발상을 어떻게 납득시킬 수 있을지 큰 난제이다(이승호, 1999: 141, 142).

민영교도소 찬성론자들의 견해는 ① 고전적인 자유주의(classical-liberalism), ② 최소한의 국가자유주의(minimal state libertarianism), 그리고 개인의 권리와 자유가 국가의 권리와 복지보다도 우선한다는 자유주의적 철학적 토대 위에서 출발한다(Logan, 1990).

'고전적인 자유주의'의 전통은 국가를 사회계약이라는 관점에서 설명한다. 따라서 시민은 질서유지를 통해 국민의 생명, 자유, 재산을 보호하기 위하여 국가와 계약을 체결하였고, 그 결과 시민의 다양한 권리와 힘을 일부 양도하였다는 것이다. 따라서 만약에 정부가 위임된 임무를 충실하게 수행하지 못하면, 사회구성원들은 국가를 해체할 권한을 가지고 있다고 해석할 수 있다.

이러한 고전적인 자유주의의 전통은 국가의 정치적 권위는 궁극적으로 개인에 있고, 단지 통치자들은 권위를 위임받은 것에 불과하다고 한다. 즉 "권위가 국가에서 유래한 것이 아니기 때문에 그 권위는 본질적으로 국가에 귀속되어 있는 것이 아니고 양도될 수 있다"고 한다(Logan, 1987: 36).

이러한 입장을 지지하기 위해서는 또한 '최소한의 국가'라는 사고에 동의하여야 한다. 이에 따르면 국가는 질서유지와 같이 단지 제한된 역할만을 담당하여야 한다. 결과적으로 최소한의 국가라는 개념은 정부가 교정업무같은 공식적인 사회통제의 기능을 독점적으로 행사하는 것에 회의를 제기하며, 교정의 민영화는 정부의 행동영역을 축소하려는 노력으로 간주된다.

다. 민간에 의한 교정업무의 공정성

만약 정당한 형벌권의 집행은 국가에 필수적이라는 입장에서 민영교도소를 채택하게 될 경우, 그렇다면 "범죄자를 처벌하기 위해서 정부에게 부여된 합법적인 강제력을 어느 정도까지만 민간에게 위임될 수 있는가?"를 생각하여야 한다(Shichor, 1995: 51-52; Logan, 1990: 59). 이러한 의문에 대한 답은 교정시설의 운영이라는 맥락 속에서 고려되어야 한다.

실제로 교정공무원은 업무의 성격상 수행자의 순응을 위하여 어느 정도의 강제력을 사용하고 있다. 이러한 과정에서 교정공무원은 공식적 또는 비공식적으로 규칙위반 행위를 처리하는 등의 준사법적 재량권을 행사하게 된다(Shichor, 1995: 53-54). 여기서 이러한 업무를 민간분야의 근무자가 담당할 때, 재량권의 행사가 민간의 이해관계를 초월하여 공정하게 이루어질 수 있는가의 문제가 제기될 수 있다.

전통적인 시각에서 교정공무원은 공적인 법적 권위에 의해 확립된 방식으로 직책에 부여된 권한을 행사하기 때문에 이러한 이해의 대립은 문제되지 않는다고 한다(Weber, 1964).

그러나 민간이 운영하는 민영교도소의 직원은 그들의 회사와 직접적인 이해관계를 갖는다고 할 것이다. 예컨대, 민영교도소의 직원이 수용자의 불화를 과잉으로 보고함으로써 가석방 대상자의 수를 줄여, 그로 인해 적절한 이윤을 보장하는데 필요한 수용자의 수를 유지할 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

민영교도소에 운영에 있어서 궁극적으로 국가는 민간에게 형벌의 집행권만을 인정하는 것이다. 국가는 모든 권력을 민영교도소의 운영자 측에 이양하는 것이 아니다. 구금기간 등 처벌의 부과는 독립적인 사법적인 기능으로 여전히 남아 있다. 그리고 이익의 대립으로 인한 우려는 결국 적절한 감독과 통제로서 극복될 수 있다(Logan, 1990). 구체적인 문제에 대한 대책으로는 다음과 같이 정리 할 수 있다:

① 교정처우의 개혁에 대한 관심과 열정에서 민간이 공공보다 뛰어날 수 있을지의 문제이다. 국가의 공공기관의 일을 조건부로 위탁받은 민간교정시설이 교정처우의 개혁 그 자체보다는 그러한 계약의 조건실행에 집착할 것이고, 요구받지 않은 개혁에 대해서는 굳이 시도조차 하지 않을 수가 있다. 따라서 민영교도소를 성공적으로 추진하기 위해서는 민간자본으로 하여금 이러한 업무에 적극적으로 임할 수 있도록 동기를 부여하거나 효과적으로 유인할 수 있는 방법이 필요할 것이다.

② 민영교도소의 경우 수용자들의 자살, 소요, 폭동 나아가 교도관들의 권한남용 및 구금여건의 악화 등에 대해 누가 법적 책임을 질 것인지를 명확하게 할 필요가 있다. 특히 수용자의 자살이나 폭동 등이 민영교도소의 과실로 인한 경우 누가 궁극적인 책임과 배상의무를 질 것인지, 만약 사고를 진압하기 위해 경찰이나 군이 동원되었을 경우 그 소요경비를 누가 부담할 것인지에 관한 법적 책임소재를 계약서에 명확히 하지 않으면 안 된다. 더불어 계약서를 작성할 때 국가는 분명한 기준을 마련해 놓을 필요가 있다. 미국의 경우 이미 민영교도소의 사고들에 대하여 국가나 주정부에 배상청구의 소를 제기하는 것이 가능하다고 연방대법원이 판시하였다(Robbins, 1987). 이를 위한 우리의 준비는 소홀한 것 같다. 민영교도소 법에는 행형법을 준용토록 하여(제40조 참조), 이의 문제가 발생한 경우 종래에 행형법의 개정방안 등에서 제기된 상황이 반복될 우려가 제기된다(장규원, 1995). 따라서 필요하다면 법령상 명시가 요구된다.

③ 민영교도소 감독과 공공통제의 장치가 요구된다. 교도소에 대해서는 교정행정 일반에 대해 내부적·외부적 감독이 이루어져야 한다. 특히 민영교도소는 계약내용을 충실히 이행하고 있는지에 관해 감독해야 한다. 여기서 민영교도소에 대한 정부감독의 방식 또한 신중하게 결정되어야 한다. 외국의 사례에서 보는 바와 같이 감독관이 매수되거나 퇴임후 같은 교도소에 취업할 것을 기대하고 봐주기씩 감독을 하는 등(이른바 회전문 효과, revolving door syndrom)의 부패 가능성에 대해서도 신중히 대처하여야 한다. 계약감독이 효과적이고 성공적이라면 계약에 따라 책임을 갖는 모든 당사자들이 계약의 요구사항과 내용에 대하여 상호이해를 가지고 있어야 한다. 해석상의 차이는 계약이 실행되기 전에 해결되어야 하며, 공급자는 계약이행을 감독할 모든 담당 기관들을 알아야 하고 계약불이행시에 가해질 벌칙과 계약이 파기될 수 있는 기준을 포함한 서비스의 공급에 영향을 미칠 수 있는 특수한 규정에 대해서도 알아야 한다. 감독의 기본적인 원리는 예상치 않은 사건이 터져서는 안 된다는데 맞추어져야 한다.

교도소는 공공정책을 실행하는 기관이기 때문에 그 운영에 대해서는 공공의 통제가 가능해야 한다. 공영교도소에 비해 공공통제의 여지가 적어질 수 있는 민영교도소가 '상업적 비밀'을 이유로 정보공개를 거부하여 공공통제를 저해할 가능성에 대한 면밀한 해결책이 강구되어야 할 것이다(이승호, 1999: 153).

라. 수용자의 인권침해 가능성

민간운영의 교도소가 수용자에 혹독한 처우를 행하고, 이것이 역사적으로 공공화의 원인으로도 작용했었다. 예를 들어 20세기 초 입대방식에서의 미국 민영교도소에서는 죄수들의 대부분이 흑인이었고, 사망률도 높았으며, 처우가 야만적이고, 혹독한 규율이 시행되었으며, 부정이 판을 쳤다고 한다. 아울러 운영자는 일 잘하는 수형자들의 형기를 연장하려 하였으며, 수용자들의 복지에 대해서는 무관심하였다(이승호, 1999: 144; Shichor, 1995: 34-43). 민영교도소 내에서 인권침해가 자행되었을 경우 공영교도소보다 그 폐해가 더 심각할 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

그리하여 이러한 인식을 바탕으로 '최저기준규칙'을 비롯한 국제법규는 민영교도소에 대하여 부정적인 입장을 취하고 있다. 최저기준규칙 제46조 제3항은 간수가 전문적인 공무원이어야 하고, 정규직으로 임명되어야 한다고 규정하고 있다. 아울러 유엔의 인권선언도 교도소의 민영화를 허용하지 않는 것으로 해석된다. 즉 인권선언 제21조는 국민의 의사가 국가권위의 기초라 하였고, 인권선언 제7조는 사람은 누구나 법 앞에 평등하고 동등하게 법의 보호를 받는다고 규정하고 있는 바, 이에 의할 때 국가가 수형자를 구금하는 등의 개인의 자유를 제한할 수 있는 권한을 하청 주는 것은 허용될 수 없기 때문에 교도소의 민영화에 부정적이라고 해석할 수 있겠다.

이는 인권은 국가에 의해 보장되어야 하고, 인권의 제약은 국가가 정부기관을 통해 하는 경우에만 허용되어야 하기 때문에 교도소는 공공 운영되어야 한다는 것이 국제법규의 일반적인 원칙이 아닐까 생각된다. 따라서 이러한 국제법규의 우려에도 불구하고, 민영화가 별문제 없을 것이라고 주장하려면 많은 설명과 설득이 전제되어야 할 것이다.

인권침해문제가 발생하지 않도록 민간업체 선정기준을 엄밀하게 규정하는 한편, 인권침해 소지에 대한 교정감독권의 구체적 내용을 미리 세밀하게 규정할 필요가 있다.

우리의 민영교도소법은 기본적으로는 전면적인 민영화를 상정하고 있다고 할 수 있다(제2조 1호 참조). 그러나 필요하다고 인정되는 때에는 업무의 분리 계약 및 부분위탁이 가능하도록 되어 있다(제4조 제2항, 제41조).

민영화의 구체적 추진에 있어서 가장 중요한 실무상 제기되는 문제는 민간업체를 어떠한 기준에 의하여 선정할 것인지의 문제일 것이다. 이 작업이 공정하지 못하거나 치밀하지 못하면 민영화는 실패로 돌아갈 것이다.

민영교도소법은 운영업자의 선정을 위하여 법무부장관 소속 하에 '수탁자선정심의위원회'를 두고 있다(제3조 제3항). 민영교도소의 운영업자의 범위는 공공단체 외의 법인·재단 또는 그 기관이나 개인으로 되어 있으며(동조 제1항), 민영업자의 선정에 있어서는 수탁자의 인력·조직·시설·재정능력·공신력 등을 종합적으로 검토한다는 기준을 마련하고 있다(동조 제2항). 민영교도소의 운영업자는 선정위원회를 통하여 선정하도록 하고 있다. 여기서 다

음의 두 가지 사항을 충분히 고려하여야 하겠다:

첫째, 모든 선정절차에서 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 선정위원회에 민간인으로서의 교정 전문가 및 민간단체의 포함을 신중하게 고려하여야 하겠다. 선정위원회의 구성, 심사방법, 수탁자의 선정절차 기타 선정위원회에 관한 필요한 사항은 별도의 대통령령으로 정하도록 되어 있다(제3조 제4항). 따라서 이에 선정위원회에 민간인의 참여를 명시하는 것이 중요하다고 생각한다.

둘째, 민영교도소 운영업자의 선정의 주체는 민영교도소법에 따르면, 선정위원회가 되겠다. 그러나 운영업자의 선정 이전에 일반인에게 참여할 수 있는 기회를 알리는 공개제안의 단계가 요구된다(김용진, 1996: 75). 이를 통하여 운영업자로 하여금 나름대로의 민영화 운영계획을 제안하도록 유도한 뒤, 그 중 가장 유리한 조건을 제시하는 업자와 계약을 체결할 수 있다는데 그 이유가 있다. 이의 단계에서 예컨대 공개청문회 또는 토론회를 통하여 일반인에게도 어느 업자가 형사사법 정의의 실현에 부응할 수 있는가를 검증할 수 있을 것이다.

4. 맺음말: 민영교도소의 미래

민영화를 할 것인가 아니면 안 되는가의 논의는 무의미하다. 민영교도소법을 마련하고, 준비하는 과정에 있어서는 이제 설득과 사고의 전환이 요구된다. 즉 이제는 "누가 교정 서비스를 제공해야 되는가가 아니라, 교정 서비스를 누가 가장 저렴한 비용으로 가장 양질의 서비스를 제공할 수 있는가"에 관심을 가질 때이다(이윤호, 1998).

민영교도소가 성공하기 위해서는 몇 가지 선결과제가 있다. 오늘날 민영교도소의 정당성에 대해서는 많은 주장이 제시되고 있으나, 이러한 논쟁의 상당수는 경험적으로 검증되지 않은 철학적 논쟁으로서 21세기에서도 계속되리라 생각된다. 이와 함께 효율성, 가설 등과 같이 민영교도소의 운용을 찬성론자와 반대론자간에 전개되는 상반된 주장들도 경험적 연구결과에 의하여 어느 한쪽을 정당화하거나 일반화하기에는 아직 시기상조라고 할 수 있다.

민영교도소의 추세는 범죄율 및 교정수요의 지속적인 증가, 형사사법제도의 운영비용의 상승, 공공 교정행정의 실패, 유래에 없는 과밀수용의 현실, 정부의 재정부담의 증가 등 제반 요건과 상황을 고려한다면 일시적인 유행을 넘어서 더욱 가속화될 것이라는 점에는 이론의 여지가 없다.

경쟁적인 측면에서 생각할 때, 교정의 국가독점도 경쟁을 제한하는 요소라 할 수 있다. 민영화의 배경이 이러한 경쟁력을 높인다는 측면도 고려된다면, 경쟁원리는 철저하게 지켜져야 할 것이다. 즉 국가가 민영교도소가 문제가 된다면 다시 말을 준비가 되어 있어야 한다. 아울러 민영교도소의 참여 희망업체가 다수가 되도록 유도하여야 하고, 결코 어느 특정 집단이나 단체 또는 기업에 독점적인 지위를 부여해서는 안 된다. 모두에게 개방되어 경쟁의 원리가 지켜질 수 있도록 해야 한다.

끝으로 민영교도소의 운영에 있어서 우리가 결정할 것은 무엇일까? 영국이나 호주처럼 빗장을 풀고 반갑게 맞아들일 것인지, 네덜란드처럼 도의시하여야 할 것인지, 아니면 그 중간의 다른 입장을 취해야 할 것인지부터 택하여야 하지 않을까? 이미 우리의 견해 중에서도 신중론을 살필 수 있다(이순길, 1999; 김명환, 1999). 여기서는 단계적 도입론을 주장하고자

한다(김명환, 1999: 401 참조).

시대의 흐름에 따라, 세계의 조류에 따라 민영화의 도입이 이제 본격적이다. 이미 법안이 준비되어 있고, 이제는 그에 대한 제기될 수 있는 문제점을, 그리고 그러한 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 준비하고 있는 때라고 할 수 있다. 이에 우리의 민영화 도입을 단계적으로 준비하자는 것이다.

민간운동을 통하여 제기될 수 있는 문제점은 앞에서 충분히 언급했다. 우선 형벌권의 민간 위임의 문제도 결코 쉽게 해결될 수 있는 사안이 아니다. 소위 형의 부과와 집행을 분리하고, 이에 대한 논리도 준비하고, 일반인에 대한 설득도 할 수 있다. 그러나 형사법상 정의의 실현은 어떻게 설정되어야 하는가는 여전히 문제로 남는다.

이러한 까닭에서, 민간운영의 부작용이 크게 우려되지 않는 교정시설부터 민영화를 하자는 것이다. 개방교도소와 소년원을 그 예로 들 수 있다. 미국의 경우도 1960년대 초 사회내처우 센터와 중간처우의 집 등 비보안 교정시설(non-secure correctional facilities)부터 민간운영이 위탁되었다.

이어서 그의 경험을 살려 폐쇄시설에서도 민영화를 시도할 수 있겠다. 그러나 이의 경우에 있어서도 우선 소년 교정시설을 그 대상으로 시행함이 타당할 것이다. 소년교도소가 그 예이다. '교육과 보호기관'적 성격이 강한 소년교정시설을 성인교정시설에 앞서 실시함으로써, 민영화를 통해 제기될 수 있는 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

다음 성인교정시설에 대한 민영화 시도에 있어서도 먼저 특별한 교정처우가 요구되지 않는 교정시설부터 민영화를 시도함이 타당할 것으로 생각된다. 예컨대 외국인 교정시설을 들 수 있겠다. 이미 법무부는 외국인 범죄자 교도소 등의 전문 시설을 마련키로 했다(한겨레신문, 1999. 5.19).

마지막으로 성인교정시설에까지 민영화를 시도할 수 있겠다. 이의 경우에 있어서는 소규모의 수용인원이 그 전제가 되어야 한다. 현재 소위 종교교도소를 추진하고 있는 한국기독교 교도소의 경우에도 그 수용인원을 500여명으로 예정하고 있다. 경제적인 측면을 분명하게 고려한다면, 대규모의 수용인원이 채산성에 맞을 것이다. 예컨대 겨울철 같은 난방을 하더라도 적은 수용인원을 위해 들어가는 것보다는 대규모 인원을 위해 들어가는 비용이 훨씬 경제적일 수 있다. 그러나 민영화의 근본 취지의 하나는 효율적인 경제성의 추구를 무시할 수 없지만, 처우의 다양화의 측면도 고려하여야 한다(장규원, 1998).

참고문헌

- 교정국, 1999. 민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률(안), 법무부 교정국.
- 김명환, 1999. "교정의 사회화 확대방안에 관한 연구", 정갑섭교수 정년퇴임기념논문집.
- 김용진, 1996. 사설교도소의 도입 및 운영에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 박재운, 1993. 교정공무원의 의식에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 배종대, 2000. 형사정책 (제3판), 홍문사.
- 법무부 교정국, 1998. 민영교도소 관련자료 제1집, 법무부.

- 이순길, 1998. 민영교정제도의 도입의 타당성에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문.
- 이승호, 1999. "교도소 민영화에 놓인 장애들", 형사정책연구 (제10권 제2호), 한국형사정책연구원.
- 이윤호, 1998. "민영교도소 도입에 따른 문제점 및 대책", 민영교도소 도입에 관한 공청회 자료집, 법무부.
- 장규원, 1995. 현행 행형법의 문제점과 개선방안, 한국형사정책연구원.
- 장규원, 1998. "행형법 개정의 기본방향", 형사정책연구소식 (통권 제50호), 한국형사정책연구원.
- 장규원 · 정현미 · 진수명 · 정희철, 1999. 민영교도소 도입을 위한 예비연구, 한국형사정책연구원.
- 주희중, 1999. "교정의 민영화; 현황과 과제", 정갑섭교수 정년퇴임기념논문집.
- 한인섭, 1993. 교정교화분야의 민간참여에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 허주욱, 1998. 교정학, 일조각.
- Chandler, R.C. & J.C. Plano, 1988. *The Public Administration Dictionary* (2nd ed.), Sata Barbara.
- Conley, J.A., 1980. Prisons, Production and Profit: Reconsidering the Important of Prison Industries, *Journal of Social History*.
- Johnson, Paul B., 1986. "What Are the Legal Problems in Privatization of State/Local Corrections?" *Corrections Digest* 17: 1-10.
- Johnson, Paul B., 1990. "The Privatization of Correctional Management: A Review." *Journal of Criminal Justice* 18: 351-358.
- Logan, C.H., 1987. *The Propriety of Proprietary Prisons*, Fedral Probation.
- Logan, Charles H., 1990. *Private Prisons: Cons and Pros*, New York: Oxford University Press.
- McDonald, D.C., 1990. *Introduction in private prisons and public interest*, New Brunswick. New Jersey: Rutgers University Press.
- Moyle, Paul, 1993. "Privatization of prisons in New South Wales and Queensland: A Review of some key development", in: *Howard Journal of Criminal Justice* 32.
- Report of the President's Commision of Privatization, 1988. "Toward More Effective Government", U.S.Government.
- Robbins, Ira P., 1987. "Privatization of Corrections: Defining the Issues", *Vanderbilt Law Review* 40.
- Shichor, David, 1995. *Punishment for profit: Private prisons/public concerns*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Tuck, M., 1988. "The Future of Correctional Research" in *Current International Trends in Corrections: Selected Papers from the Australian Bicentennial International Congress on Correctional Services*, Sydney.
- Weber, M., 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Free Press.

교정시설의 과밀수용이 문제시되는 이유는 그것이 필연적으로 인권침해를 낳기 때문이다. 비좁은 공간과 불결한 환경, 부적절한 의료행위와 불균형적인 영양, 최소화된 운동시간과 접견, 그리고 전체주의적 분위기 속에서 말살되는 처우의 다양성까지 교정시설 내에서 발생하는 대부분의 문제 뒤엔 '과밀수용'이 숨어있다.

국내 교정시설의 과밀수용은 이미 90년대 초부터 많은 문제를 일으켜 왔지만 그 심각성은 97년 불어닥친 경제위기로 '생계형 범죄'가 급증, 교정시설내 수용인원이 포화상태가 되면서 주목을 받기 시작했다.²⁾

과밀수용으로 인한 인권침해 시비가 계속되자 98년 4월 9일 김대중대통령은 '교도소 과밀수용 대책마련'을 지시했다. 이에 정부와 여당은 곧바로 "재소자의 과밀수용문제를 해결하고 예산을 절감하기 위해 민영교도소 도입을 적극 추진키로" 입장을 정리하고, 99년 12월 행형법 개정을 통해 민영교도소 설치근거를 마련했다. 그리고 곧이어 2000년 1월 '민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률'³⁾을 제정, 민영교도소 설립은 이제 목전으로 다가왔다.

정부가 민영교도소 설립에 거는 기대는 크게 두 가지다. 우선 교도소 설립 및 운영을 민간에 위탁함으로써 정부지출을 줄이고 동시에 과밀수용을 해결하겠다는 것이다. 그리고 민간의 다양한 교정처우기법을 도입하여 수용자에 대한 교정·교화의 효과를 증대시키겠다는 것이다. 하지만 이러한 문제들을 해결하는 방법이 민영교도소 밖에 없는 것인지, 또한 민영교도소 도입으로 위 문제들이 해결될 지는 제대로 논의된 바도, 검증된 바도 없다. 게다가 민영교도소의 도입은 운영과정에서 파생될 긍,부정적 효과를 떠나 경제논리에 떠밀려 국가가 고유업무 중 하나인 '형벌권'을 이양했다는 점에서 국가권한 자체에 대한 혼란 및 파장을 일으키기에 충분하다.⁴⁾

1) 민영교도소, 예산절감 및 과밀수용의 해법인가?

법무부는 외국사례를 근거⁵⁾로 민영교도소 도입이 교정시설에 소요되는 국가예산을 절감시켜줄 것이라 확신한다. 하지만 법무부가 내놓은 통계는 믿음이 가질 않는다. 근거 통계라는 것이 외국 교정회사 및 민영화 찬성론자들만의 주장인데다가 지금까지 법무부가 교도소 민영화와 관련해 단 한차례도 제3기관, 하다못해 기획예산처 등을 통해 사전 경영진단을 실시하지 않았다는 사실은⁶⁾ 의구심만 부추긴다.

백번을 양보해 법무부의 주장대로 국가예산을 절감하는 효과를 거둔다고 해도, 그것은 초기현상에 불과할 것이다. 86년부터 미국에서 민영교도소를 운영해오고 있는 세계 최대의 교정회사인 CCA(Correction Corporation of America)는 매년 민영교도소 운영에 막대한 적자가 발생하고 있다며 주장하고 있으며 최근에는 이를 빌미로 국가에 보조금 인상을 촉구할 움직임마저 보이고 있다.⁷⁾

또한 민영교도소가 들어설 경우, 비용최소화의 운영원칙에 따른 인권후퇴현상도 충분히 예견된다. 기업의 존재목적은 '인권보장'에 있기보다는 '이윤창출'에 있기 때문이다. 따라서, 민영교도소는 수용자에 대한 인권침해 여부에 아랑곳없이 가장 많은 예산이 소요될 교도인력을 줄이고 CCTV 등 전자감시 시스템을 도입할 가능성이 높다. 또 애초 기대했던 교화프로그램 개발에 역점을 두기보다는 고안된 몇가지 프로그램을

1) 이 글은 인권운동사랑방의 공식적 입장과는 무관하며 개인소견을 담은 것이다.
 2) 91년 55,123명(수용정원 54,300명)이던 수용자는 98년 67,883명(수용정원 56,500명)으로 늘어났으며 현재까지 좀처럼 줄어들지 않고 있다. (2000. 법제사법위 국정감사 자료집)
 3) 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률은 '수용자의 수용·관리, 교정·교화, 직업교육, 교도작업 등 교정업무를 공공단체외의 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있'도록 하고 있으며 오는 2001. 7월 1일부터 시행된다.
 4) 미국, 영국, 호주 등을 제외한 거의 대부분의 유럽 국가들은 국가의 형벌권 이양과 인권침해문제 때문에 교도소 전체를 민영화하기보단 교육 및 주·부식업무 등만을 민영화하는 절충식 민영교도소를 운영하고 있다.
 5) <민영교도소 관련 자료> 제 1집. 법무부 교정국 펴냄
 6) 2000년 법제사법위 국정감사 자료집
 7) The Prison Reform Trust 2001년 보고서. www.penlex.org.uk/pages/prtprep.html

단순 운영하는 수준에 그칠 것이고, 고비용이 드는 프로그램의 개발과 활용은 기대하기조차 어렵다.⁸⁾

과밀수용을 해결하리라는 정부의 기대 역시 충족될 것으로 보이지 않는다. 이미 많은 법조인들은 민영교도소의 설립이 전체 수용인원을 증가시키는 역효과를 가져올 수 있다고 경고한 바 있다. 민영교도소는 매년 국가로부터 그 운영경비를 지원 받게 되는데 대체로 수용자의 수에 따라 지급액이 차등 결정될 것으로 예상된다. 따라서 민영교도소를 운영하는 주체들은 더 많은 지원을 받기 위해 재소자의 숫자를 늘리려는 경향을 가질 수밖에 없고, 급기야 정치권에 '범죄와의 전쟁'선포 같은 강력한 범죄단속과 엄한 형벌정책을 촉구하며 전체 수용인원을 증가시키려는 로비도 불사할 지 모른다는 것이다.⁹⁾

2) 이미 경험했던 민영교도소

민영교도소 도입이 우려되는 또 한가지 이유는 민영교도소에 대한 정부의 완전한 감독과 통제가 불가능해, 수많은 인권침해가 발생하리라는 점이다. 정부는 이러한 피해를 막기 위해 정기적으로 민영교도소 운영실태를 감사 및 검사하고, 필요할 시에는 감독관을 교도소에 파견해 지도 및 감독, 교육을 실시하겠다고¹⁰⁾ 고 밝혔다. 하지만 우리사회는 이미 형제복지원, 양지마을, 에바다농아원 사태 등을 통해 수많은 사설 사회복지시설의 인권침해를 경험한 바 있으며, 정부의 감독과 통제의 허술성을 절감한 바 있다. 더구나 국가가 직접 운영하는 현 교정시설 역시 인권침해시비에서 예외가 되지 못한다. 특히 수형자의 권리구제조치가 미흡한 현 상황에서 특별한 대책마련 없이 교정업무를 민간에 위탁한다는 것은 최악의 사태 발생마저 예측하게 한다.

불과 몇 달 전에도 미국 루이지아나에 있는 민영교도소 Wackenhut Correction Corporation에 수감돼있던 청소년들이 끔찍한 인권유린을 경험했다는 보고가 있었다. 이에 미국의 법무부가 나서 국가와 회사를 상대로 체벌과 강압적인 폭력 그리고 가스봉 사용의 금지, 화학물질과 기계사용의 억제, 자살 위험요소의 제거, 적절한 안전과 치안을 위한 충분한 교도인력의 고용, 충분한 심리적 치료와 감독, 주택제공 등을 명령하도록 하는 소송을 제기해놓은 상태다. 호주 정부 역시 Correction Corporation of Australia가 운영하던 민영 여자교도소를 도로 사들였다. 민영으로 운영되었던 4년간 인권침해시비 등 온갖 문제가 끊이지 않았기 때문이다.¹¹⁾

3) 한국 민영교도소 1호, 한국기독교 교도소

현재로선 한국기독교총연합회(한기총)가 추진중인 한국기독교교도소(가칭)가 민영교도소 1호가 될 전망이다. 한기총은 지난 95년 말부터 브라질의 휴마이다 교도소¹²⁾를 모델로 국내에 종교교도소 설립을 추진해왔으며, 2003년초 개방을 목표로 <아가페> 재단을 설립하는 등 적극적인 유치활동에 나서고 있다.

명칭에서도 드러나듯 한국기독교교도소는 CCP(Christian Correctional Program) 개발을 통해 "기독교적 화해정신을 기저로 하나님과의 화해(일련의 신앙적 관계성 회복), 피해자와의 화해(사회구성원들과의 관계성 회복), 가족공동체내의 화해(가족공동체의 회복과 재소자 자아 존중심 회복) 등을 실현하겠다"는 것을 그 설립 목표로 한다.¹³⁾ 이러한 목표는 종교의 자유를 보장하고 있는 헌법은 물론 "수용자에게 특정의 중

8) 이승호, 「교도소 민영화에 놓인 장애들」. 93년 the Prison Reform Trust가 Wold 구치소를 평가했는데 수용자들의 활동이 조직되지 못해 수용자들이 지루해하고 이리 저리 어슬렁거리며 동료 및 간수들을 괴롭히는 등 문제점이 나타났음을 지적하였다.

9) 한영수, 「행형과 형사사법」 233p

10) 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률 제22조(민영교도소등의 검사), 제32조(지원), 제33조(감독 등), 제34조(보고·검사), 제35조(위탁업무의 감사)

11) Penal Reform International(PRI) Newsletter Dec 2000.

12) 휴마이다 교도소는 1970년대 천주교 신자이자 시의원으로 활동하던 오토보니에 의해 제안되었다. 오토보니는 APAC라는 종교프로그램을 개발, 10여년간의 실험을 걸쳐 종교교화프로그램의 모델을 창출했으며, 종교계의 재정적 도움과 국가의 배려 속에 1985년 당시 공영교도소인 휴마이다 교도소를 인수했다. 현재 휴마이다 교도소는 현격히 낮은 재범율이 선전되면서 세계적으로 많은 반향을 일으키고 있다.

13) 한국기독교교도소 설립추진위원회 <한국기독교 교도소>. 이 페이퍼에는 CCP프로그램의 운영을 위해 수형인원을 350명으로 제한하고 있으며, 철저한 성경적 원칙에 의해 이루어지는 프로그램은 아침 5시

교 또는 사상을 강요해서는 안 된다”는 법 규정¹⁴⁾에도 정면으로 위배되는 것이다. 그럼에도 불구하고, 민영교도소 도입에 한기총이 배제되는 일은 발생하지 않을 것으로 보인다. 민영교도소 도입 및 추진과정에서 한기총이 큰 몫을 담당했기 때문이다. 물론 이 상태로 한국기독교교도소가 설립된다면 인권침해 시비는 더욱 불거질 수밖에 없다. 수형자들에 대한 종교 강요는 물론 처우 및 가석방의 결정에 신앙적 잣대가 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다.¹⁵⁾

또한 이러한 폐해를 최소화시키기 위해, 수형자의 지원을 받아 선별적으로 수용한다 하더라도 CCP프로그램의 성공 가능성은 장담하기 어렵다. 휴마이타 교도소가 프로그램 개발에만 10여년을 투자한 것과 달리 이 프로그램은 검증은 커녕 아직 완성조차 되지않았기 때문이다.

4) 그렇다면 해법은 무엇인가?

올바른 대책은 문제의 근원을 살피는 것으로부터 도출돼야 한다. 민영교도소 도입의 주원인 국가예산절약은 고질적인 관료주의의 경직성이 낳은 문제이며, 이는 모든 정부조직에서 조속한 시일 내에 혁신돼야 할 과제이다. 과밀수용 역시 교도소 증축보다는 불구속 수사 원칙 수립과 보석, 가석방의 확대에서 해법을 찾아야 한다. 현재 교정시설에 수감중인 6만8천여명 중 미결수용자는 무려 42%에 달한다.¹⁶⁾ 그러나 미결수용자 가운데 실형을 확정받는 사람은 25%에 불과하다. 나머지는 집행유예와 벌금, 보석조치로 풀려나고 있으며 10%는 구속되지 않아야 할 사람들이다. 즉, 교도소 과밀화현상은 범죄율의 증가에도 원인이 있겠지만 구속납용에서 온 필연적 산물인 셈이다.

또한 불구속 수사 원칙 수립과 보석, 가석방을 확대함에 있어 다양한 재사회화 프로그램 개발 및 실행에 역점을 두어야 한다. 6월 18일에 발표된 경찰청 통계를 보면, 지난해 경찰에 붙잡힌 전체 피의자 189만7천415명중 61.2%(116만1천313명)가 유경험자인 것으로 나타났다. 이는 구금의 효과 뿐 아니라 ‘재사회화’라고 하는 현대교정의 목표가 실패했음을 보여주는 단적인 예다. 따라서 적극적이고 다양한 프로그램 개발 및 시행으로 이 수치를 역으로 돌려야 한다. 그렇지 않고서는 범죄자는 더욱 양산될 뿐이다.

따라서 법무부는 ‘민영교도소만이 능사’라는 입장에서 벗어나 문제해결을 위한 다양한 대안 모색과 적극적인 시행에 나서야 할 것이다. 또한 좀 더 나은 교정환경을 만들기 위해 수형자의 입장에서 고민하고 행동하는 자세를 가져야 한다. 그리고 민영화는 부작용이 적은 부분에 대한 절충식 민영화를 시도하면서 가능성과 성공여부를 따져가는 수순을 밟아야 할 것이며, 국민적 이해와 동의를 구해야 할 것이다.

만약 이러한 과정을 무시하고 법무부가 민영교도소 도입만을 서두른다면 우리는 최악의 인권침해 사태에 직면하게 될 것이다.

새벽경건회에서부터 시작하여 하루 8시간의 교도작업을 마친후 저녁시간대에는 체계적인 기독교 교정교화 프로그램을 실시한다고 쓰여져 있다.

14) 민영교도소등의 설치·운영에관한 법률 제25조(수용자의 처우)

15) 민영교도소의 수형자의 행형점수 책정 및 처우, 가석방 심사 역시 공영교도소의 기준에 준한다. 하지만 일반적으로 행형점수 책정 및 처우는 일선 교도관들이 점수를 어떻게 주냐에 따라 다르게 산출, 처우될 수 밖에 없으며, 이 점수는 가석방에 고스란히 반영된다. 단 민영교도소의 경우 가석방 심사를 신청할 때에는 감독관의 의견을 첨부하게 돼있다. 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률 제27조

16) 법무부 통계. 99년 현재 전체 수용자는 68,087명. 그중 기결 38,324. 미결 28,690. 노역장유치 1,114이다.

民營矯導所 導入의 當爲性

2001. 6. .

서울地方矯正廳

民營矯導所 導入의 當爲性

서울地方矯正廳
矯監 崔 權 德

I. 導入背景

그동안 한국의 矯正行政은 국내외적인 정치·경제·사회·문화적으로 급속한 變化를 거치면서, 과거의 폐쇄주의 사회에서 開放化와 시설참관 등 열린 교정행정으로 시대변화에 적응해 나가고 있다.

최근 矯正環境도 IMF체하에서 국민들의 생계곤란, 사업파탄으로 재산범죄의 급증, 산업화에 따른 각종 신종범죄의 증가 등으로 수용인원은 지속적으로 증가 하고 있으나, 國家豫算 不足으로 收容施設의 신·증축은 미미하여 결과론적으로 수용자는 과밀수용되어 있는 실정이다.

또한 대부분의 교정시설이 건축된지 15-20년이 지나 노후화가 심각하여 收容環境은 더욱 열악한 상태에 놓여 있고, 施設改善의 가능성은 불투명한 상태에 놓여 있다.

이러한 이유는 矯正施設의 신·증축에 막대한 國家豫算을 필요로 하기 때문에 예산확보가 곤란하여 수용시설의 확충에 많은 어려움이 있기 때문이다.

따라서 이러한 問題를 해결하기 위한 대안으로 떠오르는 것이 교정분야에 민간의 경영기법을 도입하는 民營矯導所와 관련된 문제일 것이다.

이것은 교정시설의 運營管理를 법인·단체 등 민간분야의 참여를 통하여, 국가의 재정부담을 경감하면서 교정시설의 확충을 촉진하고 과밀수용을 해소하여 수용자 人權伸張과 矯正敎化 효과를 극대화할 수 있도록 민간에 委託하여 설치·운영하는 제도를 말하는 것이다.

외국의 경우를 보더라도 서구에서는 이미 오래전부터 民營矯導所가 導入되어 과밀수용의 해소와 구금비용의 절감 등 矯正의 民營化가 촉진되고 있으며, 미국에서는 14개 교정회사에서 165개 교정시설을 운영하고 있어, 전체 수용자 1백 6십 여만명중 약 12만명(7.4%)을 수용관리하고 있다.('99.10 현재)

이러한 사실로 미루어 볼 때, 우리나라에서도 民營矯導所制度를 導入하여 수용자 過密收容의 해소와 國家豫算 節減의 일환으로 적극 導入해 나가는 것이 바람직할 것이다.

II. 民營矯導所 導入의 經過

民營矯導所 導入을 위한 民間委託의 개념을 법제화 시킨 것은 行刑法으로서, 行刑法 제4조 2항에서 교도소등 설치·운영의 민간위탁에 관한 규정을 두어, 교정업무의 일부를 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있도록 하였다.

따라서 民營矯導所란 법무부장관으로부터 수용자 收容管理 등 교정업무를 포괄적으로 委託받은 法人등이 운영하는 矯導所를 말하는 것이다.

이제 우리나라에서 처음으로 도입되는 民營矯導所 制度가 2001년 7월 1일부터 민영교도소등의설치·운영에관한법률과 그 시행령, 시행규칙이 시행되어 진다.

동법률은 이미 2000년 1월 28일 법률 제 6206호로 제정되었으며, 동시행령은 2000년 11월 9일 대통령령 제16996호로, 시행규칙은 2001년 5월 22일 법무부령 제506호로 제정·공포되었지만, 민영교도소 제도가 처음으로 도입되는 시점에서 성공적으로 도입·시행할 수 있도록 제안요청서 및 표준계약서를 작성·완료하는 등 보다 충분한 준비기간을 두었던 것이다.

앞으로 民營矯導所 導入에 관한 法律과 施行令등이 2001년 7월 1일 시행되면, 法務部가 공개로 제안요청을 공고하여 제안서를 접수하고, 說明會를 開催하여 審査한 후 계약체결 과정을 거쳐 수탁자를 公開的으로 모집할 예정이다.

民營矯導所에는 2범 이하의 수용자를 수용할 예정이며, 수용인원은 300명 내지 500명 정도의 소규모로 추진할 計劃으로 시설은 민간이 비용부담하여 건축하는 것을 원칙으로 하고 있다.

참고로 한국기독교총연합회가 기독교교도소 설립추진위원회를 구성하고, 지난 6월 8일 서울 팔레스호텔에서 소속 교단과 단체가 모인 가운데 財團法人 “아가페” 를 발족하여 2002년말 完工을 목표로 民營矯導所 設立에 나서고 있다.

Ⅲ. 맺 음 말

矯正施設은 범죄로부터 국민의 재산과 생명 등 사회를 보호하는 극히 중요한 시설로서, 최근 國家人權委員會法이 국회를 통과하여 시행을 눈앞에 둔 시점에서 수용자의 人權을 적극 保障하고, 사람다운 쾌적한 삶의 공간을 마련하거나 수용밀도를 완화시키기 위해 民營矯導所 制度를 도입하는 것은, 모두가 수용자들의 권익향상을 위해 필요한 것임은 두말할 나위가 없을 것이다.

이제 우리나라도 교정시설의 民營化 길이 활짝 열려 다양한 지역사회 교정프로그램이 본격적으로 시행되어 지역사회와의 연계가 강화되고 民營化를 통한 拘禁環境 改善과 先進 矯正行政을 조기에 달성할 수 있을 것이다.

물론 일부에서는 民營矯導所 導入에 관한 찬반여론의 주장이 대두되고 있는 실정이지만, 이러한 논쟁의 의미는 무의미하다고 생각한다.

앞으로 民營矯導所 導入의 추세는 우리 사회속에서 犯罪者가 사라지지 않고 矯正施設을 영원히 없앨 수 없으며, 범죄율과 犯罪者가 지속적으로 증가하고 있어 과밀수용의 현실과 정부의 재정부담 증가 등의 요인으로 인하여 시간이 경과하면서 더욱 가속화 되기를 기대하고 있다.

따라서 이 제도의 성공적인 도입을 위하여 法務部에서는 보다 철저한 준비를 하여야 할 것이며,

일반사회의 많은 업체들이 참여하여 더욱 활성화 되므로써, 矯正이 社會속의 矯正, 敎育機關으로 꾸준히 成長發展할 수 있도록 온 국민들이 힘과 용기를 북돋아 주어야 할 것이다.

이와 더불어 이제는 모든 국민의 意識도 바꾸어져야 한다.

犯罪者의 隔離拘禁과 矯正敎化 활동을 통하여 社會의 安寧과 질서를 유지하고, 再犯防止의 최종보류를 담당하고 있는 교정업무가 그 실효를 거두지 못한다면, 그 피해는 다시 선량한 시민에게 돌아가게 되므로 더불어 함께 사는 社會를 建設하도록 교정에 대한 범국민적 참여와 새로운 認識이 요망되어 진다.

끝으로 矯正에 대한 이해와 애정, 犯罪者에 대한 편견을 버리고 이들이 社會로 돌아올 때 좀더 따뜻이 맞이할 수 만 있다면, 이들의 再犯을 防止함으로써 “범죄없는 밝은 社會”를 建設할 수 있을 것이라 확신한다. 끝.

1. 민영교도소 등장 배경

오늘날 우리의 일상관념은 교도소를 먼 옛날부터 있어 온 당연한 형벌기제로 생각하곤 한다. 하지만 행형사가(行刑史家)들의 지적에 의하면, 그것의 역사는 기껏해야 근대 자본주의의 성립과 궤를 같이하며 더욱이 그것의 전신(前身)인 16세기의 감화원은 민간에 의해 운영되는 공장 형태의 수용소에 불과했다고 한다. 그러다가 교도소 운영이 국가의 독점적 업무로 이전된 것은 19세기 후반에 이르러서야 비롯된다. 즉, 수인(囚人)들의 노동력을 동원해야 할 산업적 필요성이 격감되고 반면에 교정이념이 행형무대의 중심적 지향으로 자리잡으면서 공영 교도소의 틀이 갖추어졌던 것이다. 그런데 이제 20세기를 지나 보내는 이 시점에 다시 복고의 바람이 불고 있어서 주목을 끈다. 즉, 교도소의 운영을 다시 민간에 맡기자는 움직임이 만만치 않게 제기되고 있는 것이다. 아메리카 대륙을 발원지로 한 이 바람은 이미 우리나라에까지 도달해 있는데, 이러한 복고의 배경으로는 다음 두가지의 저간 사정이 거론된다.

첫째, 교도소의 과밀화를 해결해야 할 실제적 필요성이 대두되었다. 이와 관련하여 우리는 1980년대 이후 전세계적으로 실행된 강성 범죄대책, 즉 소위 '범죄와의 전쟁(war against crime)'이 교도소 수용인원을 급속하게 증가시켰다는 점을 기억할 필요가 있다. 미국에서는 레이건 정부가 보수적 형사사법의 전단(戰端)을 열었고, 영국의 대처 정부도 보조를 맞추었으며, 우리 역시 삼청교육으로 시작한 5공화국의 형사사법은 '범죄박멸'을 표어로 내걸었다. 그 결과 교도소는 넘쳐나게 되었고, 늘어나는 수용인원을 감당하기 위한 현실적이고도 효과적인 대안의 하나로 민영교도소의 설립과 운영이 제안되었던 것이다. 즉, 교도소를 새로 짓자면 재정적 어려움에 봉착하고, 그렇다고 수형자를 조기석방시키면 강성 범죄대책을 요구하는 여론의 반대에 직면하게 되니, 양 방법을 우회한 제 3의 대안으로 민영화가 거론된 셈이다.

둘째, 20세기 후반부터 확인되기 시작한 '교정 전선의 이상현상'도 교도소 민영화에 한 몫을 하였다. 사실 교정은 20세기 행형무대의 총아였고 교도소 공영화의 발판을 마련한 이념적 지표였다. 그런데 1970년대부터 현실의 교정이 실패하였다는 지적이 설득력있게 제기된다. 재범율의 증가가 가장 큰 근거였는데, 이러한 부정적 평가는 국가운영의 교정 체계 전반에 대한 회의를 낳았다. 즉, 어차피 국가가 감당 못할 교정이라면 민간의 힘을 빌리든지, 그도 아니면 교정지표를 내세우지 말고 솔직하게 행형의 경제성을 제고하든지, 둘 중 하나를 선택하자는 인식이 확산되었고, 교도소 민영화론은 이러한 분위기에 요령있게 편승하였다.

그리하여 남미의 브라질에서는 종교교도소의 모델이 실험되고, 동시에 미국에서는 민간 자본이 교도소 운영에 개입하였다. 그 결과 민영교도소는 담론 속에서만이 아니라 현실의 행형무대에서도 급속하게 확산되었는데, 그러면서도 미국형과 브라질형은 착상과 운영방법을 달리하므로 일단 양 모델을 비교하여 알아두는 것이 필요할 듯 하다.

2. 첫 번째 모델 -미국식 민영교도소-

영리교도소의 대표적 모델로 평가되는 미국식 민영교도소는 1980년대 중반부터 시작되어 2000년 12월 현재 153개의 행형시설에 14만여명을 수용하고 있다. 통상 이윤추구를 목표로 내건 교정회사가 설립·운영하는데, 가장 대표적 교정회사인 CCA의 경우 포춘(Fortune)지가 고속성장 기업의 한 예로 선정된 바 있을 만큼, 미국의 교정회사는 활발하고 전망도 밝다. 즉, 민영교도소의 설립과 운영이 '잘 나가는 사업'의 하나로 각광받고 있는 셈인데, 그렇다면 어떻게 교정행형이 이윤을 산출할 수 있을지 궁금해진다. 즉, 교정회사들이 사용하는 이윤창출의 방법에 대한 이해, 이것이 바로 미국 민영교도소의 본 모습을 파악하는 핵심요소가 될 터인데, 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민영교도소 수입의 대강을 차지하는 것은 정부보조금이다. 그 액수는 민영계약을 체결할 때 협상되는데, 통상적으로 수형자 1인당 하루 소비비용을 얼마로 할지 결정하는 방법이 사용된다고 한다. 각 교도소별 정확한 액수는 상업비밀의 원칙상 상세히 알기가 힘들다, 작년에 형사사법에 투여된 미국의 예산이 1,500억 달러였고 민영교정시설이 차지하는 규모가 전체 교정행형의 10% 남짓 된다는 점을 감안하면, 전체 정부지출액의 액수가 만만치 않음을 짐작할 수 있다.

둘째, 수형자가 생산노동에 종사하여 받는 임금도 민영교도소의 중요한 재원이 된다. 물론 동 임금 중 일부는 수형자에게 돌아가지만 그 액수는 미미하고, 대부분이 교도소의 운영비용으로 충당된다고 한다. 1998년에 발표된 한 연구결과에 의하면, 수형자 노동력을 사용하는 외부회사들이 교도소 측에 지불하는 임금은 시간당 5달러에서 7달러 정도인데, 그 중 교도소가 수형자에게 돌려주는 금액은 23센트에서 1달러 15센트 가량이라고 한다. 따라서 그 차액은 교정회사의 수입이 되는 셈이다.

셋째, 무엇보다 민영교도소가 의지하는 수익창출의 방법은 지출비용의 절감이다. 즉, 공영교도소와 비교하여 경제성의 우위를 차지할 수 있는 배경은 수입 면보다 지출 면에서의 비용절감 정책에서 찾아진다. 특히 교도소 운영상 총 지출의 80% 가량이 인건비라는 점을 감안하면, 비용절감의 포인트는 주로 인건비 감축에 맞추어진다. 즉, 정규 인력을 대폭 줄이면서 계약직 노동력을 사용하고, 아울러 보안의 상당부분을 전자감시체계로 대신하는 등 혁신적 인력관리정책을 통해 지출비용의 상당부분을 줄이는 것이다.

그리하여 이런 식으로 맞추어진 수지타산을 바탕으로 미국의 민영교도소는 일취월장의 성장을 거듭하고 있다. 수용인원을 기준으로 할 때 현재에도 대략 10분의 1 정도의 비중을 차지하고 있는 바, 공영교도소에 비해 월등히 높은 경제성을 보인다는 장점으로 인해 그 매력이 한층 더해지는 상황인 것이다.

3. 두 번째 모델 -종교교도소-

영리를 목적으로 하는 미국식 민영교도소 이외에 최근들어 부쩍 활발해진 민간 참여 교도소의 또 다른 모델이 있으니, 종교교도소가 바로 그것이다. 주로 기독교 교단에 의해 운영되는데, 그 시발은 브라질의 휴마이다 교도소로 알려져 있다. 대부분의 산업화된 나라가 그러하듯이 브라질도 20세기 후반에 들어와 교화실패와 과밀수용이라는 전형적인 행형위기를 맞게 된다. 그리고 그 해결방책으로 휴마이다 교도소에서 종교단체가 개입한 교화실행이라는 새로운 실험이 행해진다. 즉, 브라질에서도 민영화가 행형위기 극복의 방책으로 제시된 셈인데, 그러면서도 미국식 민영교도소와는 달리 종교교도소의 모습을 띠

면서 과밀수용의 해소보다는 교화의 성공을 도모하였다는 특색을 지닌다.

그리고 그 당연한 연장선상에서 휴마이타 교도소는 비영리를 지향하였다. 아울러 국가의 재정보조도 최소화할 원칙으로 하였는데, 그 이유는 국가개입으로 말미암아 혁신적 프로그램의 개발 및 시행에 장애가 초래되는 것을 방지하기 위함이었다. 그 대신 재정의 상당부분은 민간기부에 의존하였고, 이와 동시에 수인들의 작업수입 중 일부를 자발적 기부의 형태로 받아 운영비용에 충당하였다고 한다.

이후 휴마이타의 모형은 남미의 몇 나라들을 거쳐 미국으로까지 파급된다. 특히 미국에서는 교도사목 분야의 대부격인 콜슨(Charles Colson)이 1997년에 텍사스 주의 당시 주지사인 조지 부시의 지원을 받아 제 2 제스터 교도소의 운영을 위탁받았고, 이 곳을 또 하나의 휴마이타로 꾸려나갔다. 아울러 “속사람의 변화, 자유의 첫걸음(Inner Change, Freedom Initiative)”이라는 교화 프로그램을 실행하였는 바, 성경공부, 기독교적 가치(사랑, 박애, 희생, 정직, 성실 등)의 교육, 자원봉사자에 의한 멘토링 등으로 구성된 동 프로그램은 종교적 교화의 대표적인 방법으로 평가받고 있다.

4. 민영교도소, 과연 달까? 쓸까?

앞에서 살펴본 바를 정리하면 미국식 민영교도소는 경제성 제고가 가장 큰 장점이고, 비영리 종교교도소는 교화의 성공가능성이 가장 큰 매력이다. 그 동안의 운영결과에 대한 평가도 양 모델의 이러한 특장(特長)을 뒷받침해 준다. 우선, 영리교도소에 대해 행해진 경제성 분야의 실증조사에서는 약간의 예외가 있긴 하였지만 대체적으로 민영이 효율적이라는 결론이었다. 또한 종교교도소의 교화업적에 관해서도, 브라질 교정행형의 평균 재범율이 70%를 상회함에 반하여, 휴마이타 출소자들의 재범율은 4% 정도에 불과했다고 하니, 이러저러한 통계상의 왜곡 변수들을 감안하더라도 휴마이타의 교화 프로그램을 과소평가할 수만은 없는 노릇이다.

하지만 양 모델은 각기 나름대로의 걱정스러움도 안고 있다. 우선, 미국식 모델에서는 과연 영리를 목적으로 하는 민영교도소가 수인들의 처우에 얼마나 인간적이고 개혁적일 수 있겠는가 의 문제가 제기된다. 영리는 사익(私益)이고 인권은 공익(公益)인데, 전자를 조직의 목표로 하는 민영교도소라면 마땅히 후자에 대한 관심의 비중이 작아질 수 밖에 없으리라는 우려이다. 즉, 인권침해 가능성에 대한 염려인데, 역사적으로 살펴 보아도 자본주의 성립기에 민간자본에 의해 운영되었던 교도소들이 대부분 수인(囚人)들에게 열악하고 혹독한 처우를 행했고, 이것이 공공화의 한 원인으로 작용했던 측면을 고려하면, 민영이 인권을 침해하리라는 염려는 반드시 기우(杞憂)만이 아닐 수도 있다.

이에 반해 종교교도소의 모델에 대해서는 확산가능성이 의문으로 남는다. 즉, 기부와 자선에 기초한 비영리의 민영교도소가 과연 어느 정도까지 확대될 수 있겠는가 하는 점이다. 자본주의 사회에서 영리가 개재되지 않은 민간활동은 범위와 폭이 제한되는 것이 통상의 관례이다. 여유가 있어야 베풀고 힘이 남아야 자원봉사도 가능하지, 잉여분을 넘어 본래의 영역에서까지 이타(利他)를 요구하는 것은 자본주의의 생리에 어긋난다. 결국 비영리의 작업은 프로화되기 힘들다는 이야기인데, 그렇다면 휴마이타나 제 2 제스터도 그저 아마추어의 수준에 머물 가능성이 많다. 즉, 교정행형의 위기를 전면적으로 극복해내지 못하고, 양념 내지 장식품 정도의 역할만에 그칠 수도 있다는 지적이다.

아울러 종교적 색채가 너무 강하다는 일부의 비판도 현금의 비영리 종교교도소가 넘어야 할 벽이다. 물론 휴마이타나 제 2 제스터 모두 입소신청의 자발성과 특정종교 강요배

제를 표방하고는 있지만, 실행 프로그램은 철저히 '하나님의 능력'을 실현하는 방책들로 구성되어 있다. 결국 특정종교 편향성을 가지고 있다는 이야기인데, 이 점은 종교교도소의 힘이 되기도 하지만 보편화를 가로막는 장애로 작용하기도 한다.

이렇게 보면, 현금의 상황에서 민영교도소는 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'이나 '기도원' 류로 되지 않을런지 마음이 놓이지 않는다. 사안이 이런만큼 무엇보다 요구되는 덕목은 '신중함'이다. 철저한 준비를 바탕으로 손익득실을 차분히 따져보는 자세가 무엇보다 요구된다 하겠다.

實務研究

民營矯導所 關聯法令에 관한 考察

靑松第1保護監護所 作業課長 兪炳喆

I. 民營矯導所의 基本概念

1. 민영교도소의 意義

최근 우리나라에서 민간부문의 참여가 증가되면서 여러 政府部門 (public-sector)이 民營化의 길을 밝게 되었다. 민영화란 보통 국가 또는 정부가 수행하던 공공업무를 민간에 이양하는 過程으로서 민간 인과의 계약 또는 정부규제완화 등의 방법으로 민간부문에게 좀더 넓은 범위의 활동권한을 부여하여 공공부문의 效率性을 제고하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

行政權限의 委任 및 委託에 관한 규정 제1조¹⁾를 보면 민영화 또는 민간위탁의 목적을 '정부조직법 및 기타의 법령에 의하여 행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 소관사무중 일부를 지방자치단체가 아닌 法人·團體 또는 그 機關이나 個人에게 위탁하는 것'이라고 하고 있다.

즉, 民間委託을 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무중 일부를 지

1) 大統領令 第17115號(2001. 01. 29).

방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.

이러한 민간위탁의 개념을 처음 교도소등에 적용시킨 것은 行刑법 44조제2에서 교도소등 설치·운영의 민간위탁에 관한 규정을 두어 교도소등의 설치·운영업무의 일부를 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있도록 法制化하였다.²⁾

이에 따라 제정된 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률은 제2조에서 민영교도소란 법무부장관으로부터 수용자 수용관리 등 矯正業務³⁾를 包括적으로 위탁받은 法人이 운영하는 矯導所를 말하는 것으로 설명하고 있다.⁴⁾

外國⁵⁾에서 운영중인 대부분의 민영교도소와 같이 우리나라에서도 교도소 민영화라고 해서 정부가 그 行刑業務에서 완전히 손을 떼는

2) 行刑법이 1999. 12. 28일 개정되어 법률 제6038호로 공포되었으며, 동법에 의해 민영교도소제도의 법적근거가 처음 마련되었다.

3) 矯正業務라 함은 行刑法 제1조의2 제3호의 規定에 의한 수용자의 수용·관리, 교정·교화, 직업교육, 교도작업, 분류·처우 기타 行刑법이 정하는 업무를 말한다.

4) 따라서 민영교도소 외에 민영소년교도소, 민영구치소, 민영구치지소 및 민영교도소지소 등이 모두 가능한 개념이다.

5) 현재 민영교도소를 운영하고 있는 國家는 미국, 영국, 호주, 남아프리카공화국, 뉴질랜드 등 영미법계국가이며, 특히 미국에서는 1980년대 중반이후 1990년대 말까지 교도소·구치소 업무의 민간위탁이 增加하여 왔다. 세계전체의 민영교도소 운영실태를 보면 2000. 12. 31 현재 전체 182개의 민영교도소(구치소 포함)에 141,613명이 수용되어 있다(전 플로리다주립대 교수인 Charles W. Thomas의 인터넷자료-<http://web.crim.ufl.edu/>-참조). 미국은 전체 수용자 약 2백만명중 6%인 12만명 정도를 153개 시설에 수용하고 있으며, 호주는 14개 시설에 7,334명, 영국은 10개 시설에 7,161명, 뉴질랜드는 1개 시설에 384명, 남아공은 2개 시설에 6,048명을 수용하고 있다.

영국을 제외한 유럽에서는 민영교도소에 대한 관심이 적으며, 다만 프랑스는 건축·교육·작업 등을 민간위탁하였고, 최근 독일의 Hessen州에서 민영교도소를 추진하고 있다. 브라질은 국가가 제공하는 건물에서 공공요금 등을 원조받아 종교단체 및 자원봉사자, 가족 등에 의해 휴미타교도소를 운영하여 재범방지에 큰 효과를 보고 있다고 한다.

것을 의미하지는 않는다. 많은 경우에 정부가 업무수행에 필요한 指針과 엄격한 基準을 제시하고, 이를 민간이 엄정히 집행할 수 있도록 사전지도와 사후감독을 실시하고 있기 때문이다. 또한 주요 프로그램의 개발 및 보급 등을 통하여 서비스의 질을 감시하고 통제하는 역할은 여전히 남아있는 것이다.⁶⁾ 따라서 우리나라의 민영교도소도 민관이 정부의 감독과 협력관계의 틀 안에서 교정업무를 포괄적으로 위탁받아 운영하는 교도소인 것이다.

2. 制度導入 經過

이제 2001년 7월 1일이면 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률과 그 시행령, 시행규칙이 施行되게 된다.

同法律은 이미 2000년 1월 28일 법률 제6206호로 제정·공포가 되었고 同施行令은 2000년 11월 9일 대통령령 제16996호로 제정·공포되었지만, 민영교도소제도가 우리나라에서는 처음으로 도입되는 제도일 뿐만 아니라 우리가 법을 계수한 獨逸⁷⁾을 비롯한 대륙법계 국가의 어느 나라도 시행하지 않는 제도이므로 이 제도를 도입·시행하기 위하여 충분한 준비기간을 두었다고 볼 수 있다.

이제 법령을 마련한 입장에서 民營化를 할 것인가 말 것인가의 논의는 무의미하다. 이제는 누가 矯正서비스를 제공해야 되는가가 아니라, 교정서비스를 누가 가장 저렴한 비용으로 가장 양질의 서비스를 제공할 수 있는가에 관심을 가지고 제도시행에 있어서의 施行錯誤를

6) 주희중, "교정의 민영화: 현황과 과제", 「정갑섭교수 정년퇴임기념 논문집」, 정진사, 1999, p.275 ; 형사정책연구원, 「민영교도소 도입을 위한 예비연구」, 1999, p.29.
7) Richter am BVerfG a. D. Konrad Krus, München, ZRP(Zeitschrift für Rechts Politik), 2001. 1에서는 헤센주의 법무부가 500명 거실규모의 민영교도소를 추진하고 있다고 하나 전반적인 독일어론은 민영교도소를 반대하고 있는 것으로 보인다.

최소화하는 노력이 필요하다.⁸⁾

이 논문은 이러한 점을 기본시각으로 하여 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률 및 시행령 등 관계법령의 내용을 설명함으로써 민영교도소제도를 檢討하고자 한다.

II. 矯導所 民間委託

1. 民間委託 目的

외국에서 민영화의 논의는 기본적으로 정부행정이 비능률적이고 불필요하게 과다한 비용이 드는 점을 批判하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 수용자 처우에 있어서 민간이 정부보다 더 나은 처우를 보장하리라는 명확한 證據도 없지만,⁹⁾ 최소한 능률에 있어서는 民間部門이 앞선다는 전제로 경제원리에 입각하여 생산성의 향상을 도모하기 위한 시도인 것이다.¹⁰⁾

미국의 경우 교도소가 민영화되는 배경에는 收容人員의 폭발적인 증가와 이에 대한 政府財政 부담의 증가가 가장 큰 요인이었다.¹¹⁾ 그렇다고 해서 정부가 운영하는 교도소를 대체하자는 움직임은 아니며, 민영교도소제도 도입으로 교정제도 전반에 대한 선택의 폭을 다변화 또는 극대화하는 의미가 크다고 하겠다.¹²⁾

8) 이윤호, "민영교도소 도입에 따른 문제점 및 대책" 「행법법 개정 및 민영교도소 도입에 관한 공청회 자료집(법무부 주최, 1998. 11. 27)」, p.45. ; 형사정책연구원, 「민영교도소 도입을 위한 예비연구」, 1999, p.133. 등 참조
9) 유병철, "외국의 민영교도소 사례분석", 법조 통권 513호, 1999. 6., pp.227-263. 참조 ; 주희중, 전개논문, p.285-287에서도 같은 견해임.
10) 이윤호, "민영교도소의 문제점과 개선방안", 「정갑섭박사 퇴임기념 논문집」, 정진사, 1999, p.235.
11) 주희중, 전개논문, p.277.
12) 이윤호, 전개논문, p.234.

비슷한 배경¹³⁾으로 그 도입논의가 진행된 우리나라는 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률 제1조에서 민영교도소체도의 목적을 (1) 교도소 운영의 效率性 提高, (2) 수용자 처우의 向上, (3) 수용자 社會復歸 촉진 등으로 하고 있다.

운영경비에서 國家豫算을 절감하고¹⁴⁾ 교도소 건축기간의 단축 및 所要費用의 절감을 추구하고 있으며,¹⁵⁾ 직·간접적으로 수용자 처우향상과 수용자의 성공적인 사회복귀를 도모하고 있는 것이다.

2. 民間委託 矯正業務

민간에 위탁하는 교정업무는 行刑法 第1條의2 第3號의 規定에 의한 수용자의 수용·관리, 교정·교화, 직업교육, 교도작업, 분류·처우 기타 行刑法이 정하는 업무이다.¹⁶⁾

교정업무를 수탁받을 수 있는 자는 공공단체외의 법인·단체 또는 그 기관이나 개인이며, 公共團體¹⁷⁾는 민간위탁의 취지를 감안하여 교

- 13) 이윤호 법무연수원 교정연수부장은 전계논문, p.236에서 우리나라의 경우 재소자에 대한 교화개선효과의 양, 출소자 사회복귀 용이, 출소자에 대한 경쟁보호 확대, 교정과 재소자에 대한 시민의 인식전환 등이 민영교도소 등장 배경이라 하고, 경제성과 효율성 또한 앞으로 중요한 배경이 될 것으로 예측했다.
- 14) 동법 제23조 제2항에서는 연간 지급경비를 투자한 교정자산, 운영경비 및 국가운영시의 소요경비 등을 참작하여 예산범위안에서 정하도록 되어 있다. 민영교도소의 취지 등을 고려할 때, 교정법인에 지급하는 운영경비는 국가운영시의 예산보다 적은 금액으로 결정될 것임을 예정하고 있다고 볼 수 있다.
- 15) 유병철, 전계논문, p.239. ; 주희종, 전계논문, p.279. ; Charles H. Logan and Bill W. McGriff, "Comparing Costs of Public and Private Prisons," Research in Action(Washington, DC : National Institute of Justice, 1989).
- 16) 민영교도소등의 설치·운영에 관한 법률 제2조 제1호 참조.
- 17) 공법인(公法人) 또는 공법상의 법인이라고도 한다. 공공단체는 그 존립의 목적이 법률에 의하여 정해져 있고, 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 한

정업무 수탁이 불가능하고, 개인이든 법인이든 모두 교정업무의 수탁이 가능하다.

다만, 교정업무를 包括적으로 委託받아 1개 또는 수개의 교도소등을 설치·운영하도록 하는 경우에는 법인에게만 위탁할 수 있도록 함으로써 교정업무의 部分委託과 구별하고 있다. 부분위탁¹⁸⁾은 일부 교정업무를 특정하여 위탁하는 경우로서 비교적 간단한 절차로 가능하다. 관계법령이 包括委託를 중심으로 규정하면서 부분위탁의 경우에는 그 규정을 準用하도록 하고 있으므로 이 논문에서는 포괄위탁을 중심으로 서술한다.

3. 受託者 選定節次

법무부장관은 교정업무를 위탁하고자 하는 때에는 제안요청, 제안서 접수, 제안서 심사·평가, 수탁자 선정의 과정을 차례로 거쳐야 한다. 提案要請은 위탁할 업무, 위탁기간, 계약의 조건, 수탁자선정기준 및 제안서의 형식 등에 관한 사항을 명기한 제안요청서를 관보와 3개 이상의 일간신문에 公告함으로써 한다.

수탁자를 선정하기 위해서는 受託者選定審査委員會가 구성되어야 하며 선정위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상 20인 이내의 위원으로 하고, 위원은 판사·검사·변호사, 관계행정기관의 공무원, 교수, 종교인, 언론인, 민간기업경영인 등으로서 교정 및 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 시민단체¹⁹⁾가 추천하는 자중에서 장관이

도에서 공권력(公權力)을 행사하는 권한이 인정되는 지방자치단체·공공조합·영조물법인(營造物法人) 등을 말하며, 이들 공공단체는 넓은 의미에서 국가행정조직의 일부를 구성한다고 볼 수 있다.

- 18) 國家가 운영하는 矯導所등의 業務중 職業訓練·矯導作業 등 일부 矯正業務를 특정하여 委託하는 경우 그 受託者에 관하여는 그 성질상 허용되지 아니하는 경우와 委託契約에서 달리 정한 경우를 제외하고는 矯正法人에 관한 規定을 準用한다(동법 제41조).

任命 또는 委囑한다. 수탁자 선정의 공정성, 투명성을 확보하기 위해 시민단체와 민간기업경영인 등이 선정위원회 위원으로 추가되었다.

선정위원회는 법무부의 提案要請에 응한 자에 대하여 제안서의 내용과 인력·조직·시설·재정능력·공신력 등을 종합적으로 검토하여 위탁업무의 수행능력을 심사·평가하며, 그 심사·평가결과를 장관에게 제출하고 장관은 이를 참작하여 수탁자를 選定한다.²⁰⁾

4. 委託契約

(1) 위탁계약의 내용

교정업무를 위탁하기 위해서는 수탁자와 위탁계약을 체결함으로써 한다.²¹⁾ 矯正法人은 이 위탁계약에 위반하여 다른 사람으로 하여금 민영교도소를 운영하게 하거나 위탁업무를 처리하게 할 수 없다. 이에 위반하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

위탁계약에는 ① 위탁업무를 행함에 있어서 受託者가 제공하여야 하는 施設 및 교정업무의 기준에 관한 사항, ② 수탁자에게 지급하는 委託의 代價²²⁾와 그 금액의 調整 및 지급방법에 관한 사항, ③ 契約期間²³⁾ 및 契約期間의 수정·갱신과 계약의 解止에 관한 사항, ④ 교

도작업에 있어서의 作業賞與金·위로금 및 조위금의 지급에 관한 사항, ⑤ 위탁업무를 再委託할 수 있는 범위에 관한 사항, ⑥ 委託收容對象者의 범위²⁴⁾에 관한 사항, ⑦ 기타 장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다.

이러한 내용으로 위탁계약을 체결하는 경우 계약사항의 누락방지, 계약내용의 일관성 유지, 계약체결의 效率性 및 공정성 제고를 위하여 교정업무의 민간위탁에 관한 표준계약서를 정하여 두는 것이 필요하다. 위탁계약은 법무부장관과 수탁자가 계약내용에 관하여 약정하고 당해 계약서에 서명, 날인함으로써 성립한다.

(2) 위탁업무의 停止 및 위탁계약의 解止

민영교도소는 국가의 형사사법책무를 수탁하여 운영되는 것이므로 수탁자의 교정업무 수행능력이 부족하게 되거나, 정당한 지도·감독을 이행하지 아니하는 경우에는 非常措置를 취할 수 있어야 한다. 따라서, 동법 제6조 및 제7조에서는 위탁업무를 정지할 수 있는 경우와 위탁계약을 解止할 수 있는 경우를 규정하고 있다.

즉, 수탁자가 同法 또는 同法에 의한 命命이나 처분에 위반한 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 委託業務의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있으며, 이 경우 장관은 所屬公務員으로 하여금 그 정지된 위탁업무를 처리하게 하여야 한다. 다만, 위탁업무의 停止命命을 할 사유가 있음에도 법무부 소속공무원으로 하여금 정지된 업무를 처리하게 할 수 없는 어려운 사정이 있는 경우에는 그 사정이 解消될 때까지 그 停止命命의 집행을 猶豫할 수 있다.

기간을 대부분 3-4년으로 정한다고 함).

24) 위탁수용 대상자의 범위는 受託者의 관리능력, 교도소의 安全과 秩序, 收容者의 社會復歸에의 有用性 등을 참작하여 형벌집행을 담당하게 될 민간인의 업무수행능력과 위탁대상 수용자의 특성 등을 종합적으로 고려하여 장관이 정하되 위탁계약으로 명시되어야 한다.

19) 비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다.

20) 형사정책연구원, 전게서, p.106에서는 선정의 주체를 선정위원회라고 하고 있으나, 선정위원회는 제안의 심의, 즉 심사·평가기구에 불과하고 법무부장관이 선정의 주체이다.

21) 김용진, "시설교도소의 도입 및 운영에 관한 연구", 형사정책연구원, 1996, p.103-106 참조.

22) 운영경비는 국가예산으로 지급될 것이므로 장관은 委託契約를 체결하기 전에 계약내용에 관하여 기획예산처장관과 미리 協議하여야 한다.

23) 委託契約의 기간은 수탁자가 교도소의 設置費用을 부담하는 경우에는 10년 이상 20년 이내로 하고, 기타의 경우에는 1년 이상 5년 이내로 하되, 그 기간은 更新할 수 있다(이윤호, 전게논문, p.245에서는 가장 합리적인 계약

또한, 위탁계약의 해지사유로 첫째, 수탁자가 수용시설에 대한 補正 命을 받고 상당한 기간이 지난 후에도 이를 이행하지 아니한 경우 둘째, 同法 또는 同法에 의한 命이나 처분에 중대한 위반을 한 경우로서 위탁업무의 停止命으로서는 監督의 目的을 달성할 수 없는 경우 셋째, 현저한 사업경영의 不實 또는 財務構造의 惡化 기타의 사유로 인하여 이 법에 의한 위탁업무를 계속함이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우를 규정하여, 이러한 사유가 발생하는 경우 법무부의 일방적 의사표시로 교도소 위탁이라는 계속적 계약관계를 장래에 향하여 소멸시킬 수 있도록 하였다.

한편 위탁계약 양당사자의 합의로도 위탁계약을 해지할 수 있다. 이른바 약정해지사유로서 위탁계약에서 정한 해지사유가 발생하면 어느 일방 당사자는 장래에 향하여 위탁계약을 해지할 수 있다.²⁵⁾

위탁계약이 解止된 경우 국가가 부득이한 사정으로 인하여 委託業務를 즉시 처리할 수 없는 때에는 수탁자 또는 그의 承繼人은 國家가 그 業務를 처리할 수 있을 때까지 종전의 위탁계약에 따라 그 業務의 처리를 계속하여야 한다.²⁶⁾ 위탁계약이 해지되었다고 해서 교정업무의 수행이 중단될 수 없으므로 별도의 약정이 없더라도 수탁자 또는 그의 승계인은 국가가 수용자 이송 등 교정업무를 정상화할 수 있을 때까지 교정업무를 계속 수행하도록 특별규정을 하고 있는 것이다. 즉, 이러한 경우에는 위탁계약의 해지가 가지는 계약효력의 소급적 소멸이라는 성질을 일정부분 제한한 것이다.

25) 이러한 위탁계약의 정지 및 해지에 관한 규정에 위반하여 委託業務의 停止 命을 받거나 委託契約이 解止된 후에도 權限없이 委託業務의 처리를 계속한 者에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다(동법 제42조 제1항 제2호).

26) 위탁업무 해지 후 일정기간 수탁자 또는 그 승계인이 위탁업무의 처리를 계속하지 않는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제42조 제2항 제1호).

위탁계약의 해지는 해지사유로 인한 손해에 대한 배상청구에는 영향을 미치지 않는다. 또한 해지되더라도 청산할 의무가 존속하는 동안에는 양당사자 사이에 일정한 범위에서 債權關係가 존속하게 된다.

III. 民營矯正所 運營主體

1. 교정법인의 意義

교정법인은 장관으로부터 교정업무를 包括적으로 위탁받아 교도소·소년교도소·구치소 및 그 지소를 설치·운영하는 법인을 말한다. 즉, 교도소의 교정업무를 위탁받기로 위탁계약을 체결하여 교도소를 설치·운영하게 되는 법인이 矯正法人이다.

포괄위탁을 제안하는 자는 법인이어야 하므로, 수탁자로 선정되어 교정업무를 위탁받은 법인은 위탁계약을 이행하기 전에 법인의 목적사업에 민영교도소의 설치·운영이 포함되도록 定款을 變更하여야 하고 그 정관변경을 認可²⁷⁾받아 교정법인이 되는 것이다. 정관변경을 인가받지 아니하는 경우에는 1천만원 이하의 過怠料에 처해질 수 있다.

교정법인은 민영교도소 설치·운영에 관한 업무를 수행함에 있어서 법령과 위탁계약이 정하는 범위안에서 권리·의무의 주체가 된다. 위탁계약의 당사자는 교정법인이 되며 독자적인 의사를 가지고 대표기관의 행위에 의하여 法律行爲를 하는 주체가 되는 것이다.

위탁업무의 제안당시에 法人의 성격을 묻지 않으므로 사단법인 또는 재단법인, 영리법인 또는 비영리법인 어느 것이라도 교정법인이 될 수 있다. 따라서 영리·비영리, 재단·사단법인을 불문하고 수탁자로

27) 명칭변경, 사무소의 소재지변경, 공고 및 그 방법에 관한 사항의 변경 등 다른 사안에 관한 정관변경은 법무부에 신고하면 되며, 신고하지 아니하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료에 처해진다(동법 제10조 제2항 단서 및 동시행령 제5조, 동법 제41조 제1항 제1호).

선정되면 목적사업에 민영교도소의 설치·운영이 포함되도록 정관을 변경하여 인가를 받아 교정법인으로 되는 것이다. 이때 각각의 교정법인은 영리 또는 비영리 등 법인의 종류에 따라 해당되는 법률의 적용을 받게 된다. 따라서 교정법인에 관하여는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 당해 법인의 설립형태에 따라 民法중 社團法人 또는 財團法人에 관한 規定, 商法중 회사에 관한 規定 기타 設立根據法律을 적용한다.

2. 교정법인의 任員

(1) 任員構成

· 교정법인의 사실상 행위는 代表機關이 행한다. 동법은 교정법인의 기관으로 理事, 監事를 필수적으로 두도록 하고 있으며, 특히 이사중에서 위탁된 교정업무를 전담하는 자를 선임하도록 하고 있다. 矯正法人의 代表者 및 監事와 위탁업무를 전담하는 理事를 임원이라 하고 임원의 취임은 장관의 承認을 얻도록 하고 있다.

理事의 수는 제한이 없으나 過半數는 大韓民國 國民으로 하고, 그 중 5분의 1 이상은 교정업무에 종사한 經歷이 5年 이상인 者로 구성되어야 한다.

국가의 중요한 기능중 하나인 형벌집행업무가 외국인에 의해 전횡되는 것을 차단하고 전문성을 요하는 교정업무의 특성상 교정업무에 종사했던 경력자를 참여시켜 노하우를 접목하고 현실과 괴리된 업무 수행의 가능성을 줄여보자는 趣旨라고 볼 수 있다.

임원의 任期는 당해 법인의 定款이 정하는 바에 의하고, 정관에 특별히 정함이 없으면 이를 3년으로 하되 연임할 수 있으며, 당해 법인의 위탁업무를 전담하는 이사 또는 감사 중에서 缺員이 생긴 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2월이내에 이를 補充하여야 한다. 장관은 교정법

인이 이사의 결원보충을 하지 아니함으로 인하여 당해 교정법인의 目的을 달성할 수 없거나 손해가 생길 염려가 있다고 인정되는 때에는 이해관계인의 청구 또는 職權에 의하여 臨時理事를 선임할 수 있다.

(2) 임원의 결격사유

아래의 경우에 해당하는 자는 임원이 될 수 없으며, 임원이 된 후 이에 해당하게 된 때에는 그 任員의 職을 상실한다.

① 금치산자 또는 한정치산자, 파산자로서 復權되지 아니한 者, 禁錮 이상의 刑을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 確定된 후 5年을 경과하지 아니한 者, 금고이상의 刑을 받고 그 執行猶豫의 期間이 完了된 날로부터 2年을 경과하지 아니한 者, 禁錮 이상의 刑의 宣告猶豫를 받은 경우에 그 宣告猶豫期間중에 있는 者, 法院의 判決 또는 다른 法律에 의하여 자격이 喪失 또는 停止된 者, 懲戒에 의하여 罷免의 처분을 받은 때로부터 5年을 경과하지 아니한 者, 懲戒에 의하여 解任의 처분을 받은 때로부터 3年을 經過하지 아니한 者

② 동법 또는 동법에 의한 命命이나 처분에 위반한 때, 任員간의 紛爭·會計不正 및 현저한 부당행위 등으로 당해 교정법인의 설립목적 달성을 수 없게 한 때에는 법무부장관에 의해 임원취임 승인이 취소될 수 있는데, 그 任員就任承認이 取消된 후 2年을 경과하지 아니한 者

③ 법무부장관은 민영교도소의 직원이 위탁업무에 관하여 동법 또는 동법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때에는 당해 직원의 임면권자에게 정직 등의 징계처분명령을 할 수 있는데, 이때 解任命命을 받아 解任된 후 2年을 경과하지 아니한 者 등이다.

(3) 임원의 직무

교정법인의 대표자는 교정법인을 대표하며, 법인의 업무를 통할한다. 대표자가 권위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 정관에 미리 정한 자가 그 직무를 代行하되, 정관에 특별히 정함이 없는 때에는 이사 중에서 호선한 자가 그 직무를 대행한다.

理事는 理事會에 출석하여 교정법인의 업무에 관한 사항을 심의·의결하며, 이사회 또는 대표자로부터 위임받은 사항을 처리한다.

監事는 교정법인의 재산상황과 회계감사, 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항 감사, 교정법인의 재산상황과 회계 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사한 결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 경우 이를 이사회와 장관에게 보고하는 일과 그 보고를 위해 이사회 소집요구, 교정법인의 재산상황 또는 理事會의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 대표자 또는 이사에게 의견을 陳述하는 일 등을 수행한다.

교정법인의 대표자는 당해 교정법인이 운영하는 민영교도소의 長을 겸할 수 없으며, 理事는 監事 또는 당해 교정법인이 운영하는 민영교도소의 長을 제외한 직원을 겸할 수 없다. 監事는 교정법인의 대표자·理事 또는 그 직원과 민영교도소의 직원을 겸할 수 없다.

(4) 理事會의 會議

이사회는 대표자가 소집하고 그 議長이 된다. 이사회는 교정법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, 정관의 변경에 관한 사항, 교정법인의 合併 또는 解散에 관한 사항, 임원의 임명에 관한 사항, 교정법인이 운영할 민영교도소의 장 및 정관이 정한 직원의 任免에 관한 사항, 위탁업무의 처리에 관한 중요사항, 그밖에 법령이나 定款에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등을 심의·의결한다.

3. 교정법인의 財産

矯正法人은 민영교도소의 운영에 필요한 基本財産²⁸⁾을 갖추어야 하

28) 基本財産은 위탁계약에서 위탁업무수행에 필요한 財源으로 사용 또는 공여하기로 한 不動產, 정관에서 기본재산으로 정한 재산, 總會 또는 理事會의 결의에 의하여 기본재산에 편입되는 재산, 歲計剩餘金 중 적립금으로 한다

며, 그 기본재산은 교도소등의 부지매입·설계 및 건축에 필요한 재원(교정법인이 교도소등의 設置費用을 부담하는 경우에 한한다)과 직원교육·손해배상 등 교도소등의 운영에 소요되는 經費를 충당할 수 있어야 한다.

기본재산은 교도소 운영에 필수적인 것이므로 교정법인이 그 기본재산을 賣渡·贈與·交換 또는 용도변경을 하거나 擔保에 제공하고자 하는 때 또는 의무부담이나 권리의 포기를 하고자 하는 때에는 장관의 許可를 받아야 한다.

다만, 가액 5천만원 미만의 기본재산의 매도·증여·교환·용도변경 또는 담보의 제공이나 가액 5천만원 미만의 의무의 부담 또는 권리의 포기 등 경미한 사항은 이를 장관에 대한 申告로서 가능하다.

특히, 교정법인의 재산중에서 교도소 收容施設로 직접 사용되고 있는 재산²⁹⁾은 국가 또는 다른 矯正法人외의 者에게 이를 賣渡·贈與 또는 交換하거나 擔保에 제공할 수 없다.³⁰⁾

4. 會計 및 豫算

민영교도소의 설치·운영에 관한 會計의 豫算은 민영교도소장이 편

(동시행령 제9조).

29) 운동장을 포함한 교도소등의 敷地, 收容舍棟, 재료창고 및 직업훈련시설을 포함한 作業場, 집전실 및 그 부대시설, 취사장 및 그 부대시설, 체육관·목욕탕·이발관 등 수용자의 후생복지시설, 교육·집회시설, 구내업무용 사무실을 포함한 廟舍, 기타 수용자의 수용관리·교정교화 등 矯正業務에 직접 사용되는 시설·설비, 보안장비 및 교재·교구 등(동시행령 제11조).

30) 기본재산의 처분에 대한 허가 없이 그 처분행위를 하거나 교도소 수용시설로 직접 사용되고 있는 재산을 국가 또는 다른 교정법인의외의 자에게 이를 처분하는 자는 3년이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있고, 가액 5천만원 미만의 기본재산의 처분 등에 관한 행위를 신고하지 아니하고 하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료에 처해진다(동법 제42조 제1항 제3호 및 동법 제44조 제1항 제2호 참조).

성하여 교정법인의 理事會가 審議·議決하고 민영교도소장이 이를 執行한다. 교정법인의 회계는 그가 운영하는 民營矯導所의 設置·운영에 관한 會計와 법인의 일반업무에 관한 會計로 구분한다.³¹⁾ 지금의 흐름을 파악하기 쉽게하여 회계의 투명성을 확보함으로써 교정법인에 의한 불법행위로 인해 수용관리에 미치는 악영향을 차단하기 위함이다.³²⁾

민영교도소의 설치·운영에 관한 會計는 이를 矯導作業會計와 一般會計로 구분하며, 法人의 일반업무에 관한 會計는 이를 一般業務會計와 收益事業會計로 구분할 수 있다.

민영교도소의 설치·운영에 관한 회계에서 일반회계의 세입과 세출, 교도작업회계의 세입과 세출은 각각 법령이 정한 바에 따른다.³³⁾

교정법인의 회계연도는 政府의 會計年度에 의하며, 矯正法人은 장관에게 매 회계년도개시전에 다음 年度에 실시할 사업계획 및 예산을 제출하고, 매 회계년도종료후에 사업실적과 결산을 보고하여야 한다.³⁴⁾ 장관은 일정규모 또는 필요하다고 인정되는 경우³⁵⁾에는 교정법

31) 이를 위반하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료에 처해진다(동법 제15조 제1항 및 동법 제44조 제1항 제2호).

32) 이순길, "민영교정제도 도입의 타당성에 관한 연구", 박사학위논문, 동국대학교, 1998, pp.102-104 참조.

33) 동시행령 제12조에 의하면 ①일반회계의 세입은 위탁계약에 의하여 지급받은 교도소등 운영경비, 다른 회계로부터 전입되는 전입금, 일반회계의 운용과정에서 생기는 이자수입, 교도소등 시설·설비 등의 불용품 매각수입, 일반회계의 세출에 충당하기 위한 차입금, 기타 교정법인의 수입으로서 다른 회계에 속하지 아니하는 수입으로 하며, 세출은 교도소등 운영에 소요되는 인건비 및 물건비, 수용관리·교정교화 등 교정업무에 직접 소요되는 시설·설비비, 일반회계의 세출에 충당하기 위한 차입금의 상환원리금, 기타 수용관리·교정교화 등 교정업무에 소요되는 경비로 한다.

②교도작업회계의 세입은 교도작업회계의 세출에 충당하기 위한 차입금, 일반회계로부터 전입되는 전입금, 기타 교도작업에 따른 제 수입으로 하며, 교도작업회계의 세출은 교도작업을 위하여 필요한 일체의 경비로 한다

34) 이때 그 제출과 보고를 위반하면 1천만원 이하의 과태료에 처해진다(동법 제16조 제2항 및 제3항, 동법 제44조 제1항 제3호).

35) 당해 회계연도의 수용정원이 500명 이상인 교도소등을 설치·운영하는 교

인이 決算書를 제출할때 矯正法人으로부터 독립된 公認會計士 또는 회계법인의 監査證明書를 첨부하게 할 수 있다.

5. 교정법인의 합병·해산

교정법인이 다른 法人과의 合併, 會社인 경우 分割 또는 分割合併, 解散하고자 하는 때에는 장관의 認可를 얻어야 한다.³⁶⁾

해산한 교정법인의 殘餘財産의 귀속은 合併 및 破産의 경우를 제외하고는 定款이 정하는 바에 의하며, 그래도 처분되지 아니한 矯正法人의 재산은 國庫에 귀속한다. 국가는 國庫에 귀속된 재산을 다른 민영교도소의 사업에 사용할 수 있다.

IV. 民營矯導所의 設置·運營

1. 민영교도소의 시설

교정법인이 민영교도소를 設置하고 운영하기 위해서는 일정한 기준³⁷⁾에 따른 施設을 갖추어야 하며, 위탁수용대상자의 특성을 고려하여 양당사자의 합의로 위탁계약에서 달리 정할 수 있다.

矯正法人은 민영교도소의 施設이 법령 및 위탁계약의 내용과 합치

정법인과 당해 회계연도의 수용정원이 500명 미만인 교도소등을 설치·운영하는 교정법인이 회계부경, 결산서의 허위작성 기타 현저히 부당한 회계처리 등으로 회계질서를 문란하게 하여 장관이 특별히 감사증명서를 제출하게 할 필요가 있다고 인정하는 교정법인

36) 동법 제17조 참조. 합병, 분할, 분할합병 등에 인가를 받지 아니하면 1천만원 이하의 과태료가 부과된다(동법 제44조 제1항 제1호).

37) 교정법인이 기본적으로 갖추어야 할 시설은 동시행령 제14조에 따르면, 거실 및 수용사동, 작업장 및 직업훈련시설, 점건실 및 그 부대시설, 교육·검회시설, 위생·의료시설, 운동장, 취사장 및 그 부대시설, 목욕탕·이발관 등 수용자 후생복지시설, 기타 위탁계약으로 정하는 시설 등이다.

하고 민영교도소 운영에 적합한지의 여부에 관하여 檢査를 받아야 한다. 시설에 대한 檢査결과 그 施設이 收容施設로서 부적당하다고 인정되는 때에는 矯正法人에게 그 補正을 명할 수 있다.³⁸⁾

교정법인은 特別敎誨를 실시하기 위하여 마련된 장소를 제외하고는 그가 운영하는 교도소의 시설안에서 수용자가 상시 출입하거나 접근할 수 있는 장소에 特定宗教의 상징물을 설치하여서는 아니된다. 다만, 장관이 국가의 종교적 中立性 및 종파간의 衡平性을 해하지 아니하는 범위안에서 특별히 허가한 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 민영교도소의 組織

민영교도소는 국가가 운영하는 矯導所에 준하는 組織을 갖추어야 한다. 현재 국가운영 교도소는 소장 또는 부소장, 서무과, 보안과, 직업과, 용도과, 의무과, 분류심사과, 교무과, 출정과 등이 설치되어 있다. 민영교도소는 이와 유사한 조직을 갖추어야 하는데, 그 명칭 및 관장 업무나 소속부서의 인원, 소속인원의 체계 등은 自律로 정할 수 있다.

3. 運營經費

법무부장관은 사전에 기획예산처장관과의 協議를 거쳐 민영교도소를 운영하는 교정법인에 대하여 매년 당해 교도소의 운영에 필요한 經費를 지급한다. 年間 지급하는 경비의 기준은 投資한 固定資產의 價額과 민영교도소의 運營經費 및 국가에서 직접 운영할 경우의 所要經費 등을 참작하여 예산의 범위안에서 법무부장관이 정한다.

38) 검사를 거부하거나 이를 기피 또는 방해한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제42조 제2항 제2호).

4. 수용자 處遇의 基準

민영교도소는 원래 국가운영 교도소보다 양질의 서비스를 목적으로 한다고 볼 수 있으며, 미국에서도 민영교도소의 전문성과 서비스 질이 향상될 수 있다고 주장되고 있다.³⁹⁾ 법령에서도 矯正法人은 위탁 업무를 행함에 있어서 같은 유형의 수용자를 수용·관리하는 국가운영의 교도소와 동등한 수준 이상의 矯正서비스를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나, 실제 수용자 처우의 수준을 국가운영 교도소와 비교하는 것은 어려운 일이지만, 한국적 상황에서는 民營化가 수형자의 권익을 신장할 수 있을 것으로 보는 견해도 있다.⁴⁰⁾

민영교도소에 수용된 수용자는 行刑法에 의한 矯導所에 收容된 것으로 보며, 그 성질상 허용되지 아니하는 경우와 법령 및 委託契約에서 달리 정한 경우를 제외하고는 行刑法을 準用한다. 따라서 일단 처우의 형태는 국가운영 교도소와 비슷하게 행해질 것이며, 국가운영 교도소보다 월등한 처우가 보장되는 것도 평등의 원칙상 바람직하지 않다.

민영교도소에 수용될 자의 결정은 전적으로 법무부장관의 권한이다.⁴¹⁾ 교정법인은 민영교도소에 收容되는 者에 대하여 收容者의 特異事由를 이유로 수용을 거절할 수 없다. 다만, 수용·작업·교화 기타 處遇上 특히 필요하다고 인정되는 때에는 장관에게 수용자의 移送를 申請할 수 있으나, 이에 대한 법무부의 결정에 따라야 한다.

39) Dana C. Joel, "The privatization of secure adult prisons: Issues and evidence," pp.51-74 in Bowman, Simon Hakim, and Paul Seidenstat(eds.), Privatizing the United States Justice System - Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector, Jefferson, NC: McFarland & Company, Inc., 1992. ; 이윤호, 전계논문, p.240. 참조.

40) 이윤호, 전계논문, p.248 참조.

41) 이윤호, 전계논문, p.251.

5. 宗教活動

수형자라 할지라도 종교의 자유는 보장되며, 矯正法人의 任·職員과 민영교도소장 및 職員은 수용자에게 특정의 宗教 또는 思想을 強要하여서는 안된다. 따라서, 민영교도소장 및 직원은 수용자에게 특정 종교의 교리·교의에 의한 교육·교화·의식 기타 행사에의 참가를 강요하여서는 아니되며, 민영교도소장 및 직원은 수용자에 대하여 특정종교를 신봉하지 아니한다는 이유로 처우상 불이익을 주어서는 아니된다.

또한 종교단체에 의해 민영교도소가 설치·운영되더라도 해당 종교와 관련없는 수용자의 수용도 감내해야 하며 특정종교 신봉자만을 위한 교도소 운영도 바람직하지 않다.⁴²⁾

6. 矯導作業

수용자의 勞動力을 민간이 이용할 수 있는가의 문제는 민간의 비용 부담, 노동력 착취 등 윤리적인 타당성과 관련하여 다양한 논의가 있으나, 관련법령은 이를 허용하되 민영교도소에 수용된 收容者의 作業收入은 이를 國庫收入으로 하도록 하여, 노동력 착취의 가능성을 일단 차단되었다고 볼 수 있다.

V. 民營矯導所의 職員

1. 職員의 任免

42) 수용자에게 특정의 종교 또는 사상을 강요한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제42조 제2항 제3호).

교정법인이 민영교도소를 운영하기 위해서는 收容者의 收容·관리와 矯正서비스의 제공에 적합한 職員을 확보하여야 한다. 민영교도소의 직원은 교정법인의 대표자가 任免하며, 교정법인의 代表者는 민영교도소장을 제외한 직원의 任免權限을 민영교도소장에게 위임할 수도 있다.

직원은 수용자의 구금확보를 위해 강제력행사, 계구 및 무기사용⁴³⁾ 등 교도관에 준하는 직무를 수행하여야 하므로 임용시 이러한 임무를 제대로 수행할 자를 신중히 선발하여야 할 것이다. 동시행령에서도 제17조에서 18세 이상인 자, 일정한 신체조건에 해당하는 자 등을 임용하여야 함을 명시하고 있다.

또한, 민영교도소장과 법무부외그소속기관직제에 의하여 교도소에 두는 과의 課長 이상의 職에 준하는 직위의 직원의 任免에 있어서는 미리 장관의 승인을 얻어야 한다. 소장파 과장에 준하는 자는 교도소 운영 및 수용자 처우에 미치는 영향이 크므로 주무관청에서 직격자 여부를 미리 검토하기 위한 것이다.⁴⁴⁾

아울러 민영교도소의 직원은 범죄인을 교화하는 입장이므로 많은 도덕심과 직업의식, 사명의식 등이 필요하게 된다. 법령은 민영교도소의 職員을 임용할 때의 任用缺格事由⁴⁵⁾ 등 제한을 두어 객관적으로

43) 민영교도소의 운영에 필요한 武器는 당해 교정법인의 부담으로 법무부장관이 구입하여 이를 배정한다(동법 제31조 제2항).

44) 이 규정을 위반하여 승인을 얻지 아니하고 민영교도소 직원을 임용한 경우에는 1천만원 이하의 과태료에 처해진다(동법 제44조 제1항 제4호).

45) 大韓民國 國民이 아닌 者, 國家公務員法에 의해 제한되는 禁治產者 또는 限定治產者·破產者로서 復權되지 아니한 者·禁錮 이상의 刑을 받고 그 執行이 終了되거나 執行을 받지 아니하기로 確定된 후 5년을 경과하지 아니한 者·禁錮 이상의 刑을 받고 그 執行猶豫의 期間이 完了된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 者·禁錮 이상의 刑의 宣告猶豫를 받은 경우에 그 宣告猶豫期間중에 있는 者·法院의 判決 또는 다른 法律에 의하여 資格이 喪失 또는 停止된 者·懲戒에 의하여 罷免의 處分을 받은 때로부터 5년을 경과하지 아니한 者·懲戒에 의하여 解任의 處分을 받은 때로부터 3년을 經

이를 보장할 수단을 마련하고 있다. 任用후 그 임용결격 사유에 해당하게 된 때에는 當然退職된다.

민영교도소는 직원 인건비의 절감을 위해 아르바이트 등 비정규 人力을 활용하여 수용자관리를 하게 될 가능성이 다분히 존재한다.⁴⁶⁾ 일정한 정도의 常勤職員의 最低限을 위탁계약으로 정하는 것이 필요하며 이에 대한 주무관청의 감독도 철실히 요청된다.

2. 직원의 職務

민영교도소의 職員은 行刑法에 의한 矯導官의 職務를 행하여야 하며, 일정한 制服을 着用하고 근무하여야 한다.⁴⁷⁾

직무의 성격상 민영교도소의 직원에 대해서는 일반 공무원에 준하는 근무자세와 의무를 요구한다. 즉, 국가공무원법상의 의무로서 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 하며, 所屬上官의 職務上の 命令에 복종하여야 하고, 所屬上官의 許可 또는 정당한 이유없이 직장을 離脫하지 못하며, 친절공정히 집무하여야 하고, 재직중은 물론 退職후에도 직무상 知得한 비밀을 嚴守하여야 하며, 직무와 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 謝禮·贈與 또는 褒應을 授受할 수 없고, 그 소속상관에 증여하거나 소속직원으로부터 증여를 받아서는 아니된다.

또한 직무의 내의를 불문하고 그 품위를 損傷하는 행위를 하여서는 아니되며, 公務 이외의 營利를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하고, 政黨 기타 정치단체의 結成에 관여하거나 이에 가입할 수 없고,

過하지 아니한 者, 동법 제12조의 규정에 의하여 任員就任承認이 取消된 후 2년을 경과하지 아니한 者, 동법 제36조에 의한 解任命令에 의하여 解任된 후 2년을 경과하지 아니한 者 등이 임용결격사유이다(동법 제28조).

46) 이윤호, 전계논문, p. 250 참조.

47) 제복을 착용하지 아니하고 근무하는 자에 대해서는 1천만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다(동법 제31조 및 동법 제44조제1항제5호).

선거에 있어서 특정정당 또는 특정인의 支持나 반대를 하기 위하여 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유운동을 하는 등의 행위를 하여서는 아니된다. 그리고 노동운동 기타 공부 이외의 일을 위한 集團의 行爲를 하여서는 아니된다.⁴⁸⁾

3. 職務教育

교정법인은 민영교도소의 직원으로 임용된 자에 대하여 민영교도소에 配置하기 전에 자체 교육기관에서 직무수행상 필요한 교육을 하여야 한다. 그리고 필요하다면 국가의 교정공무원 교육기관에서 직무교육을 받게 할 수도 있다. 다만, 자체 教育機關 또는 교정공무원 교육기관의 교육계획상 부득이하다고 인정되는 때에는 任用後 1년 이내에 교육을 받게 할 수 있다.

그러나, 교정시설의 警備矯導를 포함한 교정공무원이었거나 민영교도소의 직원으로 근무하다가 退職한 자가 퇴직한 날부터 2년 이내에 민영교도소의 직원으로 任用된 때에는 임용시 教育을 면제할 수 있다.

4. 職員懲戒

(1) 직원의 직권면직

교정법인은 민영교도소의 직원이 신체·정신상의 이상으로 직무를 감당하지 못하거나 인원의 감축으로 과원이 되었을 때 또는 위탁업무의 停止命令을 받았거나 위탁계약이 해지되었을 때에는 직권으로 이를 免職시킬 수 있다.

(2) 징계처분

교정법인은 민영교도소의 직원이 장관에 의한 징계처분명령을 받았

48) 이윤호, 전계논문, pp.245-246 참조.

거나, 법령 등의 명령에 違反하였을 때, 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 태만히 한 때, 품위를 손상하는 행위를 한 때 등의 경우에 직원을 懲戒할 수 있다.

민영교도소의 직원에 대한 징계의 種類는 해임·정직·감봉·견책으로 하되, 정직은 1월 이상 3월 이하의 기간동안 職務에 종사하지 못하게 하고 보수의 3분의 2를 감하며, 감봉은 1월 이상 3월 이하의 기간동안 보수의 3분의 1을 감한다.

VI. 國家의 支援 및 監督 등

1. 國家의 支援

법무부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 職權 또는 당해 교정법인이나 민영교도소장의 申請에 의하여 민영교도소에 소속공무원을 派遣하여 그 업무를 지원하게 할 수 있다. 또한 국가가 보유하고 있는 업무상 지식과 관련 자료를 제공하고 전산프로그램 등 운영기법에 관한 내용도 비용부담은 별론으로 하고 적극 협조하여야 할 것이다.⁴⁹⁾

2. 日常的인 指導·監督

법무부장관은 민영교도소의 업무 및 그와 관련된 矯正法人의 業務를 指導·監督하며, 필요한 경우 指示나 命命을 할 수 있다.⁵⁰⁾ 다만, 민간위탁의 취지상 민간의 자율적·창의적인 프로그램 개발을 위해 收容者에 대한 教育과 敎誨에 관하여는 당해 교정법인의 의견을 최대한 존중하여야 한다.

49) 김용진, 전계논문, p. 130 참조.

50) 이러한 장관의 지시에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제42조 제2항 제6호).

국가가 민간에 교정업무를 위임할 수는 있으나 책임까지 계약으로 정하여 떠맡길 수는 없으므로⁵¹⁾ 교정법인 및 민영교도소장은 필요한 教育을 실시하는 외에 항상 소속직원의 근무수행 상황을 監督하여야 할 필요가 있다.⁵²⁾

민영교도소장은 매일 收容現況, 矯正事故의 발생현황 및 懲罰現況, 保健醫療서비스 및 主·副食의 급여현황, 외부통학·외부출장직업훈련·歸休·사회건강학·외부통근작업 및 외부병원이송등 收容者의 외부출입현황, 교도작업의 운영현황, 직원의 人事·懲戒에 관한 사항을 장관에게 보고하여야 하고, 매 분기마다 武器 등 보안장비의 保有·사용 현황, 교육·직업훈련 등의 實施現況, 기타 장관이 필요하다고 인정하는 사항을 보고하여야 한다.

그밖에도 장관은 필요하다고 인정하는 때에는 수시로 矯正法人 또는 민영교도소에 대하여 그 業務·會計 및 財産에 관한 사항을 보고하게 하거나, 소속공무원으로 하여금 帳簿·書類·施設 기타 물건을 檢査하게 할 수 있으며, 違法 또는 부당한 사실이 발견된 때에는 이에 따른 필요한 措置를 명할 수 있다.⁵³⁾

법무부장관은 민영교도소의 직원이 위탁업무에 관하여 이 법 또는 이 법에 의한 命命이나 처분에 위반한 때에는 당해 직원의 任免權者에게 그 직원의 해임이나 停職·減俸 등 懲戒處分을 하도록 명할 수 있다. 교정법인 또는 민영교도소장이 懲戒處分命命을 받은 때에는 즉

51) 이윤호, 전계논문, p.246 참조.

52) 미국 연방대법원은 민영교도소의 사고에 대하여 정부에 소를 제기하는 것이 가능하다고 판시하였다(형사정책연구원, 전계서, p.125; Robbins, Ira P., 1986, "Privatization of Corrections: Defining the Issues", Federal Probation 50).

53) 장관의 명령에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해지며(동법 제42조 제2항 제6호), 보고를 게을리하거나 부실한 보고를 하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료 처분을 받는다(동법 제44조 제1항 제6호).