

이는 아마도 금세기의 대부분의 기간동안 재소자수가 상대적으로 안정적이었던 사실에 기인할 것이다.<sup>3)</sup> 결과적으로, 전통적인 矯正 서비스 제공 방식을 바꾸어야 할 동기가 거의 없었다.

지나고 나서 자세히 보니, 20세기의 마지막 25년 동안 미국의 형사사법제도 일반, 특히 矯正제도의 전통적인 서비스 제공방법이 엄청난 고통을 받은 데에는 많은 이유들이 존재한다. 예를 들어, 순전히 인구 차원에서 보면, 2차 대전후 '베이비 붐'의 결과로 16-25세 사이의 고도의 위험을 지닌 연령대가 전례없이 증가하였다는 사실을 명확히 해야 한다. 1960년에는 3,384,200건의 重大犯罪가 경찰에 보고되었다. 1975년에는 重大犯罪 보고가 11,292,400건으로 증가하였다.

게다가, 1960년대의 Judicial Activism(사법 적극적 행동주의)의 영향으로 미국 연방대법원은 헌법적인 차원에서 더 이상 법원이 拘留所와 矯正所의 운영에 간섭하여서는 안 된다는 'hands-off doctrine'(방치주의)를 명백히 하였다. Monroe v. Pape, 365 U.S. 167(1961)과 같은 기념비적인 판례 등으로, 재소자들이 비헌법적인 拘留所와 矯正所 환경에 대하여 소송을 제기할 수 있다는 것이 명백해졌다.

1970년대 중반에 미국의 재소자 수가 급증하였고, 그것이 矯正제도가 처리할 수 있는 한계에 무거운 부담을 지우기 시작하였다는 것은 부정할 수 없다. 예를 들어, 1975년과 1985년 사이에, 州 및 연방 재소자수는 240,593명에서 480,568명으로 증가하여 99.74%의 증가율을 보였다. 미국 矯正制度 역사상 이에 필적할 만한 규모의 증가를 경험해 보지 못하였고, 그에 따른 압력은 전국적으로 矯正制度의 대안을 찾아 나서게끔 하는 역할을 하였다.

3) 예를 들어, 1940년과 1970년 사이에, 州 및 연방 재소자수는 173,706명에서 196,429명으로, 수십 년간 약 13.08% 증가하였다. 같은 기간동안 拘禁率(다시 말해서, 일반 인구 100,000명당 州 및 연방 재소자의 수)은 실질적으로 131에서 96으로 현저히 감소하였다.

## 5. 최초의 계약 체결(The Initial Contract Awards)

가장 최초의 矯正民營化 운동은 1980년대 초반에 Immigration and Naturalization Service(이민귀화국)과 U.S Marshals Service가 California州에 자리한 Behavioral Systems Southwest 및 Eclectic Communications, Inc.와 같은 선구적인 회사와 작은 계약을 맺음으로써 형성되기 시작하였다. 그러나, 사실 그러한 民營化라는 대안은 수년 후 몇몇 주요한 발전이 구체화되기 전까지는 별로 주목을 받지 못했다.

구체적으로, 1984년에 최초로 郡단위의 운영계약이 합의되었는데, Tennessee州의 Hamilton County(Chatanooga)는 Corrections Corporation of America와 계약을 맺었다. 최초의 州단위 계약은 1985년에 Kentucky州가 U.S. Corrections Corporation사와 맺은 계약이다. 최초의 중요한 의미를 가진 연방 차원의 계약은 1984년에 Immigration and Naturalization Service(이민귀화국)가 Corrections Corporation of America 와 Houston Processing Center의 운영에 관하여 합의한 것이다.

뒤따른 民營化의 발전에 있어 이러한 계약의 중요성은 과대평가하기 어려우며, 오늘날 똑같은 운영회사들에게 그 계약이 여전히 유지되고 있다는 것은 이러한 사실을 최소한 간접적인 성과 계수로 받아들여야 하는 이들에게는 사소하지 않은 것이다. 그 각각의 예는 민간계약이 정부측에 의미있는 이익을 가져다준다는 가설을 실제적으로 검증할 수 있는 기회가 되었다. 또한 후속의 정부기관에 조달방법, 내실있는 계약의 체결방법, 효과적인 계약감독 수단 창안과 같은 중대한 분야를 검토하고 향상시킬 수 있는 귀중한 모델을 제공하였다.

초기의 민간 계약에 대한 다면적인 검증에도 불구하고, 矯正所 民營化를 의미있는 혁신이라고 간주하기에는 여전히 수많은 장애물이 존재한다. 矯正은 너무 보수적이어서 혁신이 좀처럼 쉽게 확산되지 않는 경향이 있는 분야이다.<sup>4)</sup>

이러한 것들 그리고 그에 관련된 장애물들 때문에 民營化 찬성자들이 초기에 극적인 발전을 실현시킬 수 있는 가능성이 방해됐다고 주장하기도 한다. 사실, 초기의 발전은 상대적으로 미미하였다. 그러나 동시에, 民營化의 비용절감에 대한 초기 보고서들은 질적으로 우수하였고, 전국의 矯正제도가 직면하고 있는 도전은 계속 증가하고 있었다. 다음 단계로 발전하기 위한 무대가 준비되고 있었던 것이다.

### 6. 성숙기로의 전이(The Transition to Maturity)

비록 언제 그러한 조류가 民營化에 우호적인 것으로 바뀌기 시작하였는가에 관하여는 박식한 비평가들 사이의 판단이 다를 수 있지만, 그 조류에 주요한 영향을 미친 것은 아마도 2개의 500명을 收容할 수 있는 시설을 CCA에 위탁하고, 2개의 500명을 收容할 수 있는 시설을 Wachenhut Corrections Corporation에 위탁한 1988년 Texas 司法行政局의 결정일 것이다. 이 4개의 계약 모두가 최소한 10%의 비용절감을 명시한 Texas州 法에 따라 체결되었다. 4개의 계약 모두에 공공기관에 적용되는 기준보다 더 과다한 성과기준이 부과되었다.

보다 정확히는, CCA 및 Wachenhut Corrections Corporation과의 계약 이전에 Texas의 또 다른 矯正기관 그리고 다른 사법관할 지역 내 矯正기관들이 시설 운영 계약을 맺었다(예, Florida, Pennsylvania, New Mexico 및 Tennessee州에서 지역차원의 계약; California, Kentucky, 및 Texas州에서의 州 차원의 계약; 그리고 California, Colorado 및 Texas州에서의 연방차원

4) 1980년대 초반에는 미국 내 어느 사법 관할 지역에도 拘留所 또는 矯正所 운영을 민간에 위탁할 권한을 부여한 성문입법은 존재하지 않았다. 그 기간동안 최소한, 여러 입법부들은 그러한 고상하고 잠재적인 위험성을 내포한 법과 정책의 분야에 모험을 걸려고 하지 않았다. 만약 있다 하더라도 극히 소수의 공공기관들이 시설 운영 계약을 맺는데 열정을 보였을 뿐이며, 그보다 훨씬 많은 이들이 그 개념에 대해 아주 강력하게 반대하였다. 공무원 노조들은 자신들이 독점을 즐기고 있는 분야가 급속히 사라지게 될 가능성으로 인해 화를 내었다. 여타의 이익단체들은 전연적인 民營化에 대해 거친 목소리로 반대하였다. 적절한 입법의 지역, 조달 절차의 개시, 계약의 체결, 그리고 시설의 開業 사이의 시간차는 상당히 컸다.

의 계약). 이러한 미미할 정도의 발표 하나가 미국 전체에 그리고 미국 국경을 넘어 충격파를 만들어 내었다.

### 7. 矯正所 民營化의 현재 상태(The Present Status of Correctional Privation)

뒤따른 발전이 아주 가속화되어 초기의 민간 矯正회사들이 이제 성숙기로 접어든 것은 명백하다. 예로서, 10년 전에는 운영중이거나 건설중인 모든 성인 보안 矯正시설들의 收容 정원은 3,122명뿐이었다. 비록 1990년 말에 비교되는 收容정원의 수가 15,300명으로 상당히 증가하였지만, 矯正 民營化 움직임의 미래는 모호한 상태였다. 그러나 그때부터, 계약 하 收容공간의 수로 측정된 성장률은 연평균 34.51%로 급상승되었다. 1996년의 통계에 의하면, 총 85,201명을 收容하기 위해 132건의 계약이 체결되었다.

중요한 것은, 90년대의 상반기 동안에 민간 矯正산업계가 달성한 일대의 전기가 퇴색의 징후를 전혀 보이지 않는다는 점이다. 1996년 말 현재 17개의 민간 矯正운영회사가 호주(7개 시설), 영국(7개 시설), 미국(118개 시설)에 위치하고 있거나 위치할 132개의 성인 보안 矯正시설에 관하여 계약을 맺었거나 또는 현재 협상 중에 있다. 이들 시설 모두의 예상 收容정원은 85,201명이며, 이는 1995년 말에 비해 33.97%의 증가를 나타낸다. 게다가, 만약 1997년 내에 계약이 마감절차가 완료될 것으로 기대되는 정부와의 조달계약이 예상치를 달성할 경우에는 합리적으로 예상해서 1997년 말에는 108,000-114,000개의 收容공간을 제공할 수 있는 155-165개의 시설이 계약 될 것이다.

### III. 矯正所 民營化 : 반대의 그 논박(Prison Privatization : Objections and Refutations)

民營矯正所에 대한 잠재적인 논란이상으로 정부 운영 矯正所들에 밀접하게 연관된 문제는 없다. 교도소 민영화가 권위, 적법성, 절차적 정의, 운영책임, 법적 배상책임, 비용, 보안, 안전, 부패, 기타 등등의 도전을 받는 것은 주로 민營矯正所들이 矯正所라는 성격 때문에 비롯된 것이지, 그것이 계약의 성격을 띠기 때문에 발생하는 것은 아니다. 여기에서는 이러한 문제들을 검토하고 민營화가 矯正所에 관하여 완전히 새로운 문제를 발생시키는 것이 아니라, 일부 새로운 해결책을 제시한다는 것을 보여준다.

民營矯正所에 대한 찬반논쟁의 양측에는 일부 유효적절한 논점이 있고, 그 문제와 관련된 명확한 사고에 절대적으로 중요한 하나의 주요한 원칙이 있다. 민營矯正所를 논의할 때, 잠재적인, 또는 심지어 실제적인 문제들을 확인하는 것만으로는 충분치 않다. 또한 민營矯正所에 대하여 문제점이나 염려를 제기하고 또 비판자들이 자주 그러하듯이, 똑같은 문제점과 염려를 정부가 운영하는 矯正所에는 적용하지 않고 단지 회피하는 것은 도움이 되지 않는다. 민營화에 반대하는 어떤 논지나 의문점, 또는 염려는 그것이 어떤 것이든지, 정부가 운영하는 矯正所보다 민간이 운영하는 矯正所가 보다 더 많은 문제를 낳는다는 것을 입증하여야만 한다.

그러나, 민營화에 관한 모든 논문이나 논의와 논쟁에서 최소한 민營矯正所와 관련된 어떤 분야에서도 정부가 운영하는 矯正所와 동일하거나 또는 밀접하게 관련된 문제를 이상의 잠재적인 문제는 아직까지 발견되지 않고 있다. 민營화는 그에 따른 독특한, 또는 진정으로 새로운 문제를 전혀 발생시키지 않으면서, 일부 새로운 해결책을 제시한다.

전체적인 문제들은 10가지의 범주로 나누어볼 수 있다 : 타당성, 비용, 질, 수, 유연성, 보안, 법적 배상 책임, 운영책임, 부패 그리고 의존도.

각각의 문제들에 대해 간략하게 논의해 본다.

#### 1. Propriety(타당성)

民營矯正所의 비판자들이 종종 수사학적으로 묻는 것은, 국가가 아니라 민營矯正所라는 개인이 시민의 자유를 박탈하는 것이 '적절한' 것인가의 여부이다.

그러나 그것은 논의의 한쪽에 치우친 진술이다. 戒護者들은 어느 누구의 자유를 剝奪하는 것이 아니다; 逮捕者와 有罪를 立證하는 사람 그리고 刑을 宣告하는 사람들이 그러한 것이다. 이에 관련된 질문은 정당하게 권위를 부여 받은 刑罰이 계약을 맺은 민간주체의 경우와 달리, 정부의 공무원에 의해 집행될 때에는 다소나마 適法성이 증감하는가의 여부이다.

우선, 정부가 處罰 권한을 소유하는 것은 아니라는 점을 분명히 하여야 한다. 그 권한은 시민들로부터 나와 정부에 委任되고, 정부는 이를 信賴性있게, 시민을 위하여 그리고 '법의 지배'에 따라 행사하는 것이다. 법의 지배에 의해 특징지어지는 제도에서는, 정부와 민간 부문 양자 모두가 법에 羈束되며, 어느 특별한 強制力의 행사가 適法한 것인가의 여부를 결정짓는 것은 그 행사자의 法的 身分이 아니라 法 그 自體이다.<sup>5)</sup>

#### 2. Cost(비용)

저명한 민營化 비판자인 Harvard의 교수, John Donahue는 矯正에 있어서

5) 정부가 고용한 矯正所 직원이 영백하고 극도의 진인한 행위를 저질렀다고 생각해보자, 우리는 그의 행위에 권한이 부여되었다거나 적법하다거나 또는 심지어 그가 그 행위 당시에 정부의 대리자로서 행동했다고 말하지 않는다. 사실상, 그가 재복을 입었고 여타 그의 직위에도 불구하고 우리는 그것을 부정한다. 우리는 그가 "자신의 권한의 範圍를 넘었다", 그리고 권한이 부여되지 않은 또 불법적인 유형의 행위를 했다고 말한다. 요컨대, 정부와 그 대리자간에는 암묵적인 계약이 존재하며, 그것이 대리인의 권한을 자신의 임무 수행의 적절한 범위내의 것이 될 것을 요구하는 조건부적인 것으로 만든다. 이러한 조건부적인 권한은 봉급을 받는 자들에 있어서와 똑같이 정부의 계약당사자에게도 부여될 수 있다.

그 비용절감의 범위가 매우 제한적이라고 주장한다. 그는 말하기를, 拘禁은 아주 간단하고 기본적인 기능이어서 효율성을 提高할 여지가 거의 존재하지 않는다고 한다. 만약 이 주장이 옳다면, 공영矯導所에 있어서도 성과 또는 비용측면에서 다양성을 유지할 여지가 거의 없다. 이 양자 모두에서 다양성(굉장히 많은 다양성)이 존재한다는 것을 우리가 알고 있으므로, 거기에는 다양성에 관한 여지가 있음에 틀림없다.

공공부문과 민간부문간의 효율성과 비용에 영향을 미치는 구조적인 차이가 존재한다.

예를 들어, 계약은 번거롭고 엄격한 정부의 조달절차를 피할 수 있게 해준다; 민간 기업은 보다 빨리 구매하고, 적은 재고를 유지하며 보다 나은 가격과 가치를 위해 협상한다. 계약은 효율적인 인원 운영(고용, 해고, 승진 및 봉급 책정; 임무의 부여, 작업시간표, 휴가 및 병가; 과도한 초과근무가 발생하지 않도록 적절한 직원충원; 권한의 위임; 기타)을 방해하는 공무원과 기타 정부(그리고 때때로 조합)의 제한을 피하게 한다.

끝으로, 이익을 창출하여야 할 필요는 낭비를 줄이고 생산성을 증가시키는데 있어 강력한 동기부여가 된다.

민營시설과 정부시설의 비용을 비교한 신문 기사에 따르면 비용절감이 5%부터 20, 30 또는 심지어 50%까지에 이른다고 주장한다. 그러나 그들은 일반적으로 서로 다른 비교 대상을 어느 일정한 한 가지 기준에 입각하여 비교하기 때문에, 그리고 그들은 "hidden costs(계상되지 않은 비용)"라는 엄청난 비용의 문제를 간과하기 때문에 대부분의 이러한 단순비교는 별 의미가 없다. 민간계약을 통한 현실적인 비용절감 예상치는 아마도 5%에서 15%의 범위일 것이다. 그것을 뒷받침하는 언급은 National Institute of Justice(사법연구원)에서 나온 것으로 Tennessee州 Hamilton County의 郡감사관이 제공한 자료에 근거한 것이다.<sup>6)</sup>

6) 郡 감사관은 기관간 또는 간접적인 비용과 같은 감춰진 비용을 확인하고 평가하기에 좋은 직위이므로 이 연구는 평범하지 않게 철저한 것이다.

CCA가 운영한 Chattanooga 인근 소재 350 收容공간의 輕拘禁-中拘禁 보안 郡 矯導所인 Hamilton County Penal Farm을 고려해 볼 때, 그 시설은 본질적으로 악화된 상태였고, 관심의 대상이 되지 못하였으며 또한 계약자가 그 시설을 광범위하게 개축하여야 할 필요가 있는 상태였다. 게다가, 그 지역은 矯導所 비용이 상대적으로 낮은 지역이었고, 그 郡은 이미 그 郡의 矯導所 관련지출비용이 같은 지역 내 다른 사법관할지역의 矯導所 관련지출비용보다 적었다. 그 郡이 이미 가장 적은 비용을 지출하고 있었기 때문에, 이 시설은 비용을 낮추는 동시에 물리적인 환경을 개선하고, 收容정원을 늘리며, 또한 운영의 질을 개선하는 민간 계약자의 능력에 관하여 아주 엄격한 검증사제가 되는데, CCA는 이 모든 것을 달성하였다.

그 郡이 그 시설을 보유하고 있거나 운영을 재개하였을 경우에 발생하였을 모든 직접 및 간접비용을 평가하기 위해 지속적으로 보수적인 가정을 적용하였다.<sup>7)</sup> 그 연구는 3년간의 조사를 거친 후, 그 郡이 矯正관련 비용을 최소한 연간 5%에서 8%까지, 그리고 보다 현실적으로는 5%에서 15%까지 절감하였다고 결론지었다.

그 조사방법론의 엄격함으로 인해 이 연구가 특별한 주목을 받을 만한 것인 반면, 상당히 많은 양의 자료들이 民營化가, 광범위한 여타 정부 기능에 있어서와 마찬가지로 矯正에 있어서도 비용을 절감시킨다는 것을 제시해주고 있다. 사실, 대부분의 계약들은 - 그리고 모든 계약들이 그러해야 하며 - 정부 운영 및 민간 운영 비용간의 구체적인 현장 비교의 결과이다. 일부 사법관할 지역들은 심지어 民營化가 일정한 수준의 비용절감을 달성해야만 한다는 것을 법으로 요구한다(Texas州 -10%, Florida州 7%), Tennessee州的 법은 계약서 '보다 적은 비용으로 최소한 똑같은 서비스의 질' 또는 '본질적으로 같은 費用으로 州가 제공하는 서비스의 질보다 나은 서비스를 제공한다'는 것

7) 그 가정들은 郡이 시설을 운영하는 비용을 하향 평가하는 방향으로 잘못 디자인되었다는 의미에서 보수적이었다. 이러한 비용들은 다시 계약 하의 운영비용과 비교되었는데, 거기에는 계약자의 수수료뿐만 아니라 그 수수료에 대하여 계속적으로 존재하는 郡의 모든 직접 및 간접비용, 그리고 계약의 집행 및 감독 비용을 포함하였다.

에 대한 입증을 요구한다. 그 州의 Select Oversight Committee(특별감독위원회)가 행한 연구에 따르면 그 계약은 사실상 보다 낮은 비용에 보다 높은 질의 서비스를 제공한 것으로 밝혀졌다.

### 3. Quality(서비스의 질)

비판자들은 말하기를, 만약 民營矯導所들이 보다 비용이 적게 든다면 그것은 단지 서비스의 질을 희생함으로써만 가능한 것이라고 한다.<sup>8)</sup>

그러나, 현재까지 행해진 체계적인 평가 연구 결과는 일반적으로 아주 긍정적이다. 민간과 계약한 청소년 보안 훈련 학교에 대한 한 평가는 혼합된 결과를 보여주었는데, 36가지의 긍정적인 결과와 22가지의 부정적인 결과가 포함되었다. Tennessee州 소재 민간이 운영하는 矯導所에 있는 재소자에 대한 조사는 320명이 응답하였는데, 그들 중 49%는 긍정적이었고, 21%는 양면적이었으며, 30%가 부정적이었다. 그러나 민간 운영과 그 전에 郡이 운영하였을 때와 비교해보면 압도적으로 긍정적이었다(28건의 응답자 중 24건). 세 번째 연구는 Massachusetts州의 민간 청소년 시설의 성과 그리고 Kentucky州 소재 민간 矯導所를 각각 비교되는 정부운영 시설과 비교한 것이다. 상당히 많은 성과 계수들 중 민간 시설이 최소한 작은 이점을 보여주었다. “대체적으로, 직원들 그리고 재소자들 모두가 민간이 운영하는 시설들의 서비스와 프로그램에 보다 나은 등급을 주었다 : 탈주율이 보다 낮았다 : 재소자들의 난동이 보다 적었다 : 그리고 일반적으로 민간이 운영하는 시설에서 직원 및 재소자들이 보다 편안함을 느꼈다.”

8) 비용을 절약하기 위해 서비스의 질을 낮추는 일(열악한 음식과 양의 부족, 줄어든 서비스 그리고 낮아진 전문의 식과 보다 적은 훈련과 결부된 값싼 노동력을 의미함)이 발생하리라는 것이다.

오늘날까지 가장 종합적이고 주의 깊게 짜여진 연구는 拘禁의 질, 보안, 안전, 질서, 의료, 활동, 정서, 생활 조건, 그리고 운영을 포함한 여덟 가지 측면에 관하여 민간, 州立, 연방 여자 矯導所의 성과를 333가지의 실험적인 계수로 나누어 비교한 것이다. 3가지 矯導所 모두가 질에서 높은 수준을 보여주고 있는 것으로 간주된 반면, 民營矯導所는 거의 모든 면에서, 어떤 경우에는 아주 많은 차이로 2개의 정부측 비교 대상보다 우위를 보였다.

民營시설들은 종종 계약상 ACA(미국矯正協會)의 기준에 적합하다는 認證을 받도록 요구된다. 矯正局 그리고 Florida와 같은 소수의 州 제도를 제외하면, 이는 정부시설들에서는 찾아보기 드문 조건이다. 認證이 서비스의 질을 보증하지는 않지만, 그 요구는 民營矯導所들이 고도의 기준을 충족하도록 기대한다는 증거이고 그들의 認證율이 높은 것은 그들이 이를 실현하고 있다는 증거이다.

서비스의 질에 대한 여타의 증거는 간접적인 것으로, 계약들이 만족한 정부기관들에 의해 정기적으로 갱신되고 있다는 사실, 그리고 미국 대부분의 州들이 정부측 운영 실패로 인하여 법원의 명령 하에 있는 반면, 어느 州의 民營시설도 열악한 조건을 고치라는 법원 명령 하에 있지 않다는 것 등이 그렇다.

### 4. Quantity(수)

많은 비판자들, 특히 ACLU의 구성원들은 주로 矯導所에 대하여 일반적으로 반대한다는 것을 이유로 民營矯導所에 대하여 반대한다. 보다 많은 矯導所들이 건설된다면 矯導所들이 존재한다는 사실 자체를 이유로 많은 재소자들이 거기에 收容될 것이라고 비판자들은 주장한다.

30년 이상에 걸쳐, 矯導所 개혁 단체들은 시설이 있으면 사용하게 된다는 믿음에서, 그리고 시설의 결여가 사용을 줄이는 결과를 낳는다는 희망으로, 모든 새로운 矯導所 건설의 유예를 주장하였다. 그 전략은 기대에 어긋난 결

과가 되었고, 재소자 수의 증가로 인해 과다收容과 악화된 물리적인 여건의 면에서 그 대가를 지불하고 있다.

비판자들은 또한 民營矯導所 회사들이 자신들의 생산물에 대한 수요를 인위적으로 창출하기 위한 시도의 일환으로 보다 엄격한 형벌을 요구하는 강력한 로비스트가 될 것이라는 점을 염려한다.

민간기업은 자신들의 생산물에 대하여 인위적으로 형성된 假裝 수요에 의해서가 아니라, 정확한 예측과 실재하는 수요에 신속히 대응함으로써 장기적으로 생존하고 번창한다. 바로 지금, 拘禁에 대한 실제적인 공급을 요구하는 커다란 수요가 존재한다. 만약 矯導所의 대안에 대한 수요가 또한 존재한다면, 또는 그러한 수요가 증가한다면, 민간기업은 역시 그 수요에 신속하게 대응할 수 있을 것이고 대응하려 할 것이다. 예를 들어, 일부 拘置所 계약자들은 전자 감시 장치와 기타 拘置所 대안을 제공하며, 또 공격적으로 시장에 대응한다.

비판자들의 로비에 대한 염려와 관련된 하나의 아이러니는 언급되어져야만 한다. Pete Wilson의 州지사 캠페인에 있어 가장 큰 기부자는 California 矯正 공무원 조합이었다. Wilson이 전국에서 가장 큰 矯導所 확대 프로그램을 추진했을 때 가장 강력하게 Wilson을 지원했던 것은 민간기업이 아니라 공무원 노조였다. New York 州정부에 대한 연구결과 상당수의 캠페인 기부금과 로비는 해당 州의 교원노조, 기타 공무원 노조, 의료조합, 은행연합, 학교 委員會 그리고 Conference of Mayors(시장회의)와 같은 법규에 규정된 산업 단체로부터 행해진 것이었다고 밝혀졌다. 간단히 말해서, 정부의 가장 큰 로비스트는 정부의 계층을 규정하는 권한을 가지고 있는 사람들 그리고 정부 그 자체라는 것이다.

## 5. Flexibility(유연성)

民營化계약에 대한 비판자들은 공공 기관을 필요로 하는 임무와 같이 광

범위하고 유연성이 있는 임무에 대한 계약을 작성하는 것이 불가능하다고 주장한다. 계약자들은 자신들의 계약조항에서 벗어나는 것을 꺼려할 것이다. 재협상과 계약의 변경은 시간 소비적이고 계약을 종료한다는 것은 종종 아주 어렵다. 따라서, 계약 하에서 정부가 명령하거나 변화를 통제한다는 것은 어려운 일이 될 것이라고 주장하기도 한다.

이것은 계약에 대하여 근거가 약한 반대중의 하나이다. 民營矯導所의 가장 널리 인정된 강점중의 하나는 그들이 운영에 있어 유연성이 보다 많다는 것 그리고 반응의 속도가 보다 빨라 소규모의 혁신과 계약의 개시, 확장, 축소, 또는 종료를 포함한 주요 프로그램의 변화 양자 모두를 촉진한다는 것이다.

어느 경우든, 만약 특정한 계약이 너무 비용이 많이 들거나 불만족스러운 것으로 판명되면, 항상 그 계약에 대해서는 종료 또는 갱신 실패의 가능성이 존재한다. 對照적으로, 임기가 정해지고 조합으로 무장된 공무원들로 충원된, 정부기관의 활동이 불만족스러운 것으로 밝혀졌을 때 이를 대체하거나 정지할 수 있는 가능성은 얼마나 될 것인가?

## 6. Security(보안)

폭동이나 파업의 경우는 어떠한 것인가? 民營矯導所 비판자들이 수없이 이러한 질문을 던지고 나서는 마치 그것이 그 답을 찾을 수 없는 것인 양, 또는 답이 필요없는 것인 양 다른 이슈로 옮겨가곤 했다. 그러나 그에 대한 답은 정부가 운영하는 矯導所에 대한 것과 거의 같다.

계약을 맺은 矯導所 戒護者들이 파업의 권리를 가지게 될 것인가의 여부는 불명확할 것이나, 그러한 권리의 부재가 공무원 戒護者가 파업, sickout(병을 이유로 한 비공식파업), 그리고 기타 준법투쟁(job action)에 가담하는 것

9) 계약을 종료하는 것이 항상 쉽지 않은 것이나, 경험에 비추어 정부기관을 종료시킨다는 것은 거의 불가능하여, 어떤 이는 만료에 관한 법을 만들어 정부기관을 시간이 되면 종료되게끔 만들어야 한다고 주장하기도 한다.

을 방지하지는 못했었다. 한때, Rhode Island와 Ohio州의 6개 형벌 기관의 矯導所 戒護者들이 공동쟁의로 자신들의 직무를 행하지 않은 적이 있다. 또 다른 경우에는, New York州 33개 矯正 시설들의 거의 모든 戒護者들이 17일동안 파업을 실시한 적이 있다. 州지사는 州 방위군(National Guard)를 소집하였고, 그들이 파업중인 矯導所 戒護者들의 폭력과 재물 손상에 대처하였다.

파업의 결과에 따른 실업은 공무원 戒護者보다 민간 戒護者에게 있어 보다 강도높은 위협이 될 것인데, 그 이유는 파업 또는 기타 혼란으로 인해 정부가 계약을 종료하고자 할 것이기 때문이다.

矯導所 계약은 통상적으로 파업, 폭동, 또는 부도와 같은 비상사태와 혼란을 처리하기 위한 긴급대책 계획을 포함한다. 州 경찰과 州 방위군은 公營이든 民營이든 간에 矯導所직원에 대한 궁극적인 대비책이 된다. 만약 정부가 계약된 시설을 운영해야 할 경우에는 정부의 비용을 부담하기 위해 증권이 활용될 수 있다.

탈주에 관하여는, 민간拘置所와 矯導所들에서의 경험이 정부측이 운영하는 對照群보다 악화된 것은 없었다. 그러나 신문기자들이 체크한 바에 따르면 197명의 拘置者들 중 30%가 행방불명 그리고 탈주자로 나타났던, District of Columbia의 정부가 운영하는 Maryland州 Laurel 소재 고도의 보안 청소년 拘置시설인 Oak Hill Youth Center, 또는 새로운 세대의 디자인으로 찬사를 받았던 적이 있는, 그러나 그 첫째 동안에 11번이나 인물對照를 잘못하여 재소자를 오인석방하였던 Maryland州 소재 Prince George's County Jail과 같은 정도로 보안이 느슨한 민간 시설은 하나도 없었다.

### 7. Liability(법적 배상책임)

일부 찬성자들이 주장하는 바와 같이 계약을 통해 矯導所행정에 대한 책임을 민간에 옮긴다고 해서 정부가 그 법적 배상책임에서 벗어날 수 없을 것이라고 비판자들은 경고한다.

어느 면에서는, 우리가 계약으로 정부를 법적 배상책임으로부터 면책시킬 수 있다고 주장하는 민간 주체를 찾아볼 수 없기 때문에 이는 허황은 논쟁이다. 민간시설에 있는 재소자들은 최소한 정부가 운영하는 矯導所에 있는 재소자들과 같은 정도의 여러 민사 배상의 경로를 가지고 있다. 달리 말해서, 전체적인 법적 배상책임은 감소되지 않았다.

그러나, 계약이 정부로 하여금 실제적인 법적 배상책임에 노출되는 것을 감소시키는 것은 가능하다. 그것은, 정부가 법적 배상책임의 결과로 겪을 수 있는 재정적인 손해가 감소될 수 있다는 것을 의미한다. 법적 배상책임에의 노출은 여러 가지 방법으로 감소될 수 있다:

- 1) 矯導所를 보다 잘 운영함으로써, 그리고 그에 따른 소송을 피함으로써;
- 2) 認證을 획득함으로써; 認證은 소송에 있어 방어력을 매우 증대시킨다;
- 3) 적절한 보험에 가입함으로써;
- 4) 계약자가 법정에서 정부를 방어하고 또 법적 손해에 대하여 계약자가 정부에 배상하는 합의에 의해;
- 5) 소송을 방지하고 또 소송을 수행하는 광범위한 법적 전문지식과 자원을 개발함으로써; 그리고
- 6) 법원 외부에서 신속히 해결함으로써.

이는 공공주체보다 민간 기업에게 있어 보다 쉬운 것이다.

### 8. Accountability(책임)

비판자들은 민간 부문은 국민 대중과 절연되어 있으며, 정부가 따르는 동일한 정치적 통제에 따르지 않기 때문에 계약이 책임을 감소시킨다고 주장한다. 또한, 비판자들은 계약이 책임을 분산시킨다; 어떤 일이 잘못되었을 때 정부부문과 민간부문이 서로 상대방을 비난할 수 있다고 주장한다.

찬성자들은 정부가 그 자신을 감독하고 통제하는 것보다 계약자를 보다 더 많이 감독하고 통제하려 할 것이므로 계약이 책임을 증가시킨다고 응답한다.

다. 계약자들은 법, 정부차원의 감독, 그리고 궁극적으로는 정치적인 제도를 통하여 선거구민에 대한 책임이 있다. 거기에 더하여, 경쟁적인 시장의 존재를 통해, 그들은 정부기관들이 직면하지 않는 어떤 힘들에 대해서도 책임이 있다. 그들은 보험자들, 투자자들, 주주들, 그리고 경쟁자들에 대하여 책임이 있다. 책임과 통제에 관한 메카니즘으로서, 시장의 경쟁력과 비교될 만한 것은 없다.

그러나, 矯正에 있어 가장 명백한 형태의 책임은 법적 책임이다. 만약 법의 지배(Rule of Law)가 州의 권한을 제한하고 기속(羈束)할 수 있다면, 그러면 분명히 그 법의 지배가 최소한 동등한 책임을 지도록 민간회사를 기속할 수 있다. 헌법적 기준은, 예를 들어, 정부 공무원에 의해 운영되는가 또는 계약자에 의해 운영되는가 여부에 상관없이 모든 矯正所에 동등하게 적용될 것이다.

### 9. Corruption(부패)

비판자들은 편파(favoritism), 담합입찰(bid-rigging), 이익의 충돌, 뇌물, 리베이트(kickbacks-상납), 등의 형태로 나타나는 계약은 부패를 초래한다고 주장한다. 그들은 다른 분야의 계약에 있어서의 현대적인 사례 그리고 재소자 작업을 계약하는데 있어서의 역사적인 부패 사례들을 지적한다.

그러한 역사적인 악습은 형사사법제도 전반에 걸쳐 부패와 악습이 훨씬 더 일반적으로 행해지던 시기에 발생하였다. 예를 들어, 일부 州는 다른 州와는 달리 민간 계약자들의 도움없이 자신들의 矯正所를 이윤추구의 기업처럼 무자비하게 그리고 착취적으로 운영하였다. 오늘날의 정치적 및 법적 환경하에서는, 그러한 극단적이고 악명높은 부패와 악습이 발생한다는 것은 아주 어렵다.

정치적인 부패는 정부의 필연적인 결과이지, 정부의 계약에 관한 것만은 아니다. 부패의 모든 사례에 공통된 요소는 사적인 소유권이 아니고, 공공의 권력이다. 봉급의 과다지급(payroll padding), 족벌주의(nepotism), 편파

(cronyism), 후원(patronage), 뇌물(bribery), 현금(payoffs), 과잉고용(featherbedding), 부정확한 예산 확대, 이익충돌, 공공 자금의 오용, 조직범죄와의 연계, 그리고 여타의 많은 종류의 부패 또한 공공노조와 관련하여, 또 계약을 통해서보다는, 직접적으로 서비스를 제공하는 정부 단위 내에서 발생한다.

### 10. Dependency(의존도)

비판자들은 계약자들이 'lowballing' (초기 입찰단가를 낮게 책정하고 후에 가격을 높게 결정하는 방법)하게 될 것이라고 걱정하는데, 그들이 비현실적이게 낮은 가격으로 입찰계약을 체결한다는 것이다. 그리고 나서, 정부가 종속적으로 되었을 때, 계약자들은 가격을 올리는 것이 자유롭게 될 것이라는 것이다. 보다 나쁜 것은, 정부측에 여분의 矯正 시설이 없는 상태에서 계약자들이 파산할 수도 있다는 것이다.

한 시설, 특히 보안수준이 낮은 시설의 시장 진입 비용은 중소기업 또는 투자자 집단이 부담할 수 있는 영역 내에 존재한다. 새로운 회사의 하나인 CCA는 5백만불을 들여 350개 收容공간의 矯正所를 7개월 이내에 위치선정, 자금조달, 건설 그리고 開廳을 할 수 있었다. 최초의 투자액 1백 9십만불로 2명이 설립한 U.S. Corrections Corporation는 그 첫 번째 시설을 695,000불에 구입한 학교에 개칭하였다. 만약에 그 비용이 그 시장에 참가하기 위한 모든 비용이라면, 시장 진입 비용은 수많은 잠재적인 경쟁자들의 자금범위 내에 있다는 것이 명백하다.

공공주체들은 단지 가장 낮은 입찰자를 찾는 것보다는 현실적으로 예정된 예산을 평가함으로써 부적절하게 낮은 입찰단가를 방지할 수 있다. 또한 정기적으로 계약을 재입찰함으로써 lowballing을 비용이 많이 소요되는 전략으로 만들 수도 있다. 경쟁자들로부터의 도전에 노출되지 않고 자신들의 비용을 합리적인 이익의 한계이상으로 아주 높이 올릴 수 있는 민간회사는 없다. 경쟁 회사들은 서로의 가격을 결정하는 데 있어, 납세자들이 정부의 비용을 통제할



수 있는 정보, 자금, 그리고 대책보다 훨씬 더 많은 정도의 정보, 자금, 그리고 조직적인 대책을 가지고 있다.

민營矯導所에 대한 반대로서의 의존문제는 자기 파괴적인 성격을 지니고 있다. 만약 의존이 실재하는 문제라면, 민간 기업이 존재하지 않는다면 그 문제가 해결될 것인가? 만약 공공서비스가 조합으로 조직된 공무원에 의해서만이 공급될 수 있다면, 그것 또한 다른 하나의 의존의 모습이 아닌가? 공공 서비스의 민간 공급자가 충분히 경쟁적이지 못할 것이라고 주장하는 것은 공공이 독점하고 있는 상황하에서는 아주 좋은 논점은 아니다.

#### IV. 民營矯導所의 타당성과 적법성(The Propriety and Legality of Private Prisons)

지난 10년간 民營化의 매력은 아주 극적으로 증가되었다. 그러나 전국적인 矯正 제도의 효율성과 실효성을 증대시키려는 목표 자체가 그 목표 달성의 수단을 정당화시키지는 못한다. 달리 표현해서, 矯正기능을 민간부문에 위임하는 것이 신중한 공공 정책으로 인정받기 위해서는 정책 결정자들이 주의 깊게 그 적절성을 고려하였느냐 여부가 전제되어야 한다. 그러한 고려는 타당성에 대한 검토(다시 말해서, 이러한 유형의 民營化가 본질적으로 도덕적인 견지에서 정당화될 수 있는지 여부) 그리고 만약 그 문제가 만족스럽게 해결되면, 적법성 문제(다시 말해서, 이러한 유형의 民營化가 정책 결정자들에 의해 적법하게 선택되었는지 여부)에 대한 검토를 요구한다.

##### 1. 民營矯導所의 타당성

타당성 문제와 관련하여, 民營化에 대한 철학적 반대자와 찬성자에 의견은

수없이 많다. 民營化 반대의 입장은 일반적으로 주장하기를, 정부가 일 個人 또는 會社로 하여금 누군가의 拘禁 또는 刑罰로부터 경제적인 이익을 취하게끔 허용하는 것은 道德적으로 부적당하다는 것이다. 民營化 찬성의 입장은 일반적으로 주장하기를, 정부는 어떤 수단이 공공 또는 민간 부문을 포함하는가 여부를 불문하고 公共의 利益에 가장 充實한 適法手段을 선택하여야 할 의무가 있다는 것이다.

우리의 矯導所나 拘置所의 운영으로부터 누군가가 재정적인 이익을 취하는가 여부는 논의에 오르지 않고 있다. 공무원이거나 민간 矯正회원이거나 간에 적절한 보상없이 공공의 이익에 봉사하고자 하는 이는 없을 것이고 또는 그렇게 기대되어져서도 안 된다. 따라서, 民營化 반대의 입장은 반대하는 修辭의 행간을 굉장히 열심히 읽고자 할 때에만 설득력이 있다. 예를 들어, 만약 누가 拘禁될 것인가 또는 얼마나 오랜동안 그들을 拘禁할 것인가를 결정하는 권한을 개인 회사에 위임한다는 것을 가정한다면, 그때에는 명백히 1) 민간회사가 자신들의 이익을 최대화시키려는 목적을 위해 주어진 상황을 不當하게 이용하려 할 것이고, 따라서, 2) 아무도 그러한 계약을 정당화시킬 수 없다. 그러나, 그러한 부적절한 합의는 채택된 적도 없고 심지어 提案되지도 않았기 때문에, 그에 따른 民營化 반대의 이론은 거의 실익이 없다.

적절한 안전장치와 均衡이 더해진다면 찬성의 입장이 보다 더 가치가 있다. 구체적으로 공공의 이익은 정책 결정자들이 필수적인 공공 서비스의 費用과 質에 대하여 均衡잡힌 초점을 가지고 있을 때 가장 잘 충족되어 질 수 있다. 이렇게 초점을 맞추게 되면 서비스의 提供者가 공공부문인가 민간부문인가 하는 것은 상관이 없다. 중요한 것은 가능한 가장 적은 비용으로 가능한 가장 좋은 서비스를 제공하는 것이다.<sup>10)</sup>

10) 보다 확실히 하자면, 만약 한 민간회사와 관련된 정부사이의 연관 구조가, 비록 의도적이지는 않더라도, 민간 회사에게 과도하게 광범한 委任權限을 주는 것을 포함한다면 그리고 그에 따라 공공의 이익보다는 그 회사 자체의 이익에 奉仕하게 된다면 그러한 입장의 實用적인 성격은 매력을 잃게 될 것이다. 그렇게 될 가능성을 허용하지 않는 계약 관계를 만들어 내는 것은 도덕성이나 윤리적인 문제라기보다는 法律的이고 契約 監督에 관한 문제이다.

## 2 民營矯正所의 適法性

적법성과 관련하여, 제기되는 문제는 보다 더 실용적인 부분에 관한 것이고, 철학적인 요소는 희미해진다. 달리 말해서, 만약 적절하게 구조화된 民營化안이 도덕적 및 윤리적 측면에서의 정밀조사 후 살아남는다고 정책 결정자가 결론짓는다면, 그러한 民營化안들이 憲法的인 원칙과 成文法의 조항들에 위반된다고 판정될 염려없이 이행될 수 있을 것인가?

오늘날에 있어 그 법적 측면은 극적으로 변화되었다. 오늘날, 거의 30개가 넘는 미국 내 司法管轄地域에서 100개가 넘는 民營 拘留所와 矯正所에 재소자들을 收容하고 있다. 현재까지 어느 사법관할지역에서도 民營化에 대하여 헌법적인 근거로 소송이 제기되지 않고 있다. 오늘날 한편으로는 공공부문과 민간부문사이의 구분을 명확히 하는 반면, 또 한편으로는 民營化된 시설이 효율성있게 그리고 유효하게 운영될 수 있도록 허용하는 것과 같은 방법으로 拘留所와 矯正所 民營化 권한을 명문화한 많은 수의 성문법이 있다. 오늘날 우리에게서 민간부문이 재소자가 收容되어 있는 민간 시설들이 정부기관보다 더 믿을 만하다는 것을 예시해주는 판례가 많이 존재한다.

矯正所 관련법 분야에 있어, 캘리포니아주는 주도적인 역할을 하는데 실패하였다. 사실, 캘리포니아주는 심지어 가장 명백한 예들, 즉, Arizona, Florida, Louisiana, Tennessee, 그리고 Virginia 등 다른 州들의 선례를 따르는 데에도 실패하고 말았다. 그 대신에, 아주 점진적으로 지역 및 州 차원 양자에서 현저하게 약한 입법 권고를 그 郡들과 캘리포니아 矯正局에 제공하는 쪽으로 나아갔다.<sup>11)</sup>

어느 경우이든, 矯正所 民營化에 있어 최초의 헌법 및 성문법과 관련한 열려가 상대적으로 쉽게 해결될 수 있다는 것은 입증된 사실이다. 民營化가 非憲法的이고 違法的인 것이라는 연속적인 공세가 때때로 제기되지만, 그러한

11) 디헨스립게도, 캘리포니아주가 이 분야의 법률 적절하고 정교한 방법으로 준비하지 못했음에도 불구하고, 핵심적인 법률적 관심은 다른 곳에서 유효하게 해결되었거나 될 수 있는 것들이었다.

주장은 거의 모두가 현재 상태를 유지하는 것이 명백히 경제적 및 정치적 既得權 유지에 도움이 되는 그룹들로부터 제기되는 것들이다. 비록 각자가 民營化의 도덕적, 윤리적 측면에 관한 독립적인 판단을 내려야 하지만, 적절하게 구조화된 民營化 합의는 법적인 挑戰에 건디어 낼 능력을 이제 잘 확립하고 있다. 따라서, 수 년 전에 그 논의의 초점이 民營化가 憲法的 및 法律的 요구를 充足시킬 수 것인가 여부에서 民營化가 의미있는 비용절감수단이 될 것인가 그리고 矯正 서비스의 本質에 손상이 가지 않도록 비용을 절감할 수 있을 것인가의 여부로 이동되었다. 그 각각의 핵심적인 관심사는 명백히 별도의 주의를 기울여 마땅한 것이다.

## 3 의미있는 비용절감의 가능성이 있는가?

矯正所 民營化에 관해서는 수많은 양의 논문이 발간되었다. 전면적인 矯正 시설 民營化가 의미있는 비용절감을 결과하였는가. 그리고 民營化가 矯正 서비스의 본질에 어떤 영향을 미치지 않았는가의 여부를 측정하고자한 연구자들에 의해 많은 연구가 출간되었다.<sup>12)</sup>

새로운 연구결과가 그 전의 연구에 의해 밝혀진 패턴과 유사할 경우, 그러한 결과들에 대한 신뢰가능성과 유효성에 대한 자신감은 증대된다.

## 1) Some Preliminary Considerations(몇 가지 예비적인 고려사항)

이 부분에 관한 분석을 시작하기 전에 몇 가지 경고와 적격심사를 먼저 하는 것이 적당할 것이다.

첫째로, 이 분야는 矯正民營化에 대한 찬성자와 반대자 양자로부터의 이념적인 修辭學이 넘쳐흘러 불순물이 혼재하고 있다는 것이다. 여전히, 조금이라

12) 다른 영역의 연구에서와 마찬가지로, 방법론적 그리고 통계적인 문제들로 인하여 사실을 간결하게 일반화시키려는 우리의 능력을 저감시켰다고 결론짓는 것이 타당할 것이다. 다른 영역의 연구에서와 마찬가지로, 더 많은 연구가 행해져야 할 부분이 많다고 결론짓는 것 또한 타당할 것이다.

도 사려가 깊은 사람이라면, 민간 운영회사의 利潤 동기로 인해 비용을 절감하는 것은 필연적으로 그들이 제공하는 서비스의 질을 희생시킴으로써만이 가능할 것이라는 극단적인 民營化 반대자의 가설이나, 또는 공공 기관들은 너무나도 官僚主義적이고 비용 효과를 낳을 동기를 결여하고 있어서 본질적으로 비효율적이고 유효성이 없다는 극단적인 民營化 찬성자의 가설 양자 모두가 받아들여지지 않을 것이다.

둘째로, 공공 및 민간 시설의 비용과 질적 측면에 관하여 의미있는 비교를 한다는 것은 엄청나게 어려운 것이다. 예를 들어, 평가된 공공기관의 운영비용은 거의 언제나 실제의 비용을 하회한다. 그것은 비용절감 보고서가 실제 이루어진 비용절감보다 적은 정도를 반영하고 있다고 일반적으로 믿게 만든다.

셋째로, 법이나 계약은 일상적으로 독립적인 계약자들에게 공공기관들은 부담을 가져야 할 의무가 없는 경제적인 부담을 지우는 요구사항을 부과한다. 따라서, 정책 결정자들이 바라고 있는 정확한 비교를 한다는 것은 불가능하지는 않다 하더라도 어려움이 있게 된다.

넷째로, 民營化안은 그로부터 파생되는 모든 이익들 또는 부정적인 결과들이 그 계약을 發注한 공공기관에 전적으로 귀책사유가 있게 되거나 그 시설을 운영하는 민간 회사에게로 책임이 돌아가게 된다는 점에서 결코 純一할 수가 없다. 成文法으로 그러한 案의 결과적인 모습을 조정하는 것이 가능하다. 공공기관 조달 서류와 계약은 일반적으로 보다 중요한 역할을 하며, 이에 따라 공공기관이 계약 준수 여부를 감독한다. 따라서, 만약 결과가 비용절감을 나타내거나 또는 그렇지 못할 경우, 그러한 이점들이나 부정적인 결과물들이 양 당사자들 중 어느 한쪽으로부터 낙착되어야만 하는 결론을 낸다는 것은 결코 가능하지 않다. 칭찬과 비난이 양자 모두에게 내려지는 것이 보다 적당할 것이다.

끝으로, 전적으로는 아니지만 부분적으로 유사한 입법과 계약들이 독립적인 계약자들에게 종종 각기 다른 성과에 대한 요구사항을 부과하기 때문에,

서비스의 질과 비용을 비교하고자 할 때 民營 시설에 비교할 공공시설을 찾아낸다는 것이 일상적으로 어렵거나 불가능하다.

이러한 점들 그리고 다른 요소들의 영향으로 인해, 어느 한 시설, 또는 한 사법관할 지역, 또는 하나의 운영회사에 대한 연구로부터 나온 결과를 토대로 광범위한 정책적 결론을 판단한다는 것은 신중하지 못한 일이 된다. 대신에, 각 연구결과들의 의미있는 유형을 찾아보고 또 일반화의 타당성에 대한 자신감을 확립한 후에 가서 결론을 형성하는 것이 보다 賢명한 일일 것이다.

## 2) 민영계약이 의미있는 비용절감을 이룩하였는가?

비용절감의 정도에 있어 믿을 만한 자료는 상대적으로 최근 동안에 의미 있는 방법으로 축적되기 시작했다. 예를 들어, 1987년에 The Council of State Governments and The Urban Institute(주 정부 및 도시 연구소)에 의해 "우리는 연구된 정부기관의 어느 단계의 기관에서도 이용가능하고 신뢰할 수 있는 비용에 관한 정보를 찾을 수 없었다"는 내용의 보고서가 마련되었다. 그러나, 그때부터 미국 내 모든 단계의 정부기관뿐만 아니라 호주 및 영국에서의 경험과 관련된 많은 양의 증거가 출간되었다. 실시된 비용 비교방법론의 정교함과 여타의 다양한 요소들을 감안해볼 때, 비용절감에 관한 분석의 결과는 연구마다 아주 광범위하게 다양하다. 아래에 주요한 예를 제시해본다.

### (1) Tennessee州에서의 계약과 관련된 초기 자료

Charles H. Logan과 Bill W. McGriff가 행한 최초 연구가 National Institute of Justice(사법연구소)에 의해 출간되었다. Logan과 McGriff는 1985년과 1988년 사이에 Tennessee州 Chattanooga 인근에 위치한 350 收容 공간의 Hamilton County Penal Farm을 운영하기로 CCA에 지불된 실제적인 계약가격과 Hamilton County가 계속하여 직접 이 시설을 운영하였을 경

13) 그 평가액은 1983-84 회계연도의 실제 비용지출액에 Hamilton County 직원들이 실제로 받았던 것에 상응한 연간 직원 봉급 인상분을 더한 것과 소비자 물가 지수에 의하여 측정된 인플레이션의 상응한 봉급 외 인상분을 더한 것을 토대로 마련되었다.

우에 지불했을 평가액을 비교하였다.<sup>14)</sup>

그 3년 동안에 그 시설을 공공이 계속 운영하였을 경우의 총평가액은 9,909,717불이었고 CCA에 그 3년 동안 실제로 지불한 금액은 9,404,801불이었다. 따라서, Logan과 McGriff는 계약에 의해 실현된 총 비용절감액은 504,917불 또는 연간 운영비용의 5.37%라고 결론지었다. 중요한 것은, 이러한 비용절감이 당해 3년간의 공공 운영비용 평가액이 그에 비교되는 Tennessee州 다른 지역에 소재한 시설의 일일 평균 단가보다 훨씬 낮은, 재소자 1인당 일일 평균 26.08불이었음에도 불구하고 가능하였다는 것이다.<sup>15)</sup>

#### (2) Texas州에서의 州立矯正所 수준에서의 자료

특별한 관심을 기울일만한 두 번째 연구는 1991년에 Texas Sunset Advisory Commission(Sunset 諮問委員會)에 의해 출간되었고 이는 Texas Department of Criminal Justice(텍사스 형사사법국)이 1988년에 CCA 및 Wackenhut Corrections Corporation과 맺은 계약이 관련 Texas법에 의해 규정된 10%의 비용절감을 달성하였는지 여부를 결정하기 위해 구성되었다.<sup>16)</sup>

그 결과, 공공이 시설을 운영할 때의 평가비용은 평균 42.92불이었고, CCA와 Wackenhut Corrections Corporation에 실제로 지불된 금액은 36.76불이었다. 재소자 1인당 일일 평균 절감액은 6.16불이고 또는 4개의 시설 모두로 보면 평가된 비용절감액은 연간 4,496,800불로 14.35%에 해당된다.

Texas州로부터의 보다 최근의 자료는 Texas Sunset Advisory Commission의 그러한 결론을 실증해 주며, 최소한 민營化 반대자의 또 다른 예측을 반박하는 일화를 제공해 준다. 구체적으로, 1997년 1월에 Texas Criminal Justice Policy Council(텍사스 형사사법 정책委員會)는 텍사스 정부

법 제4조에 의거, 그 委員會가 연간 1회 제출하여야만 하는 운영비용 비교 보고서에 배포하였다.

그 보고서에 의하면, 총 Texas州 재소자 收容인원에 대한 텍사스 형사사법국, 시설과의 운영비용(다시 말해서, 행정과 관련된 비용 및 독거拘禁된 재소자와 관련된 비용을 제외한 운영비용)은 1995 회계연도에 39.79불이었고 1996 회계연도에는 38.64불이었다. 텍사스 형사사법국 시설과의 계약하에 운영되는 民營 시설들의 운영비용은 1995 회계연도에 33.95불이었고, 1996년 도에는 33.61불이었다. 나아가, 이러한 데이터는 民營회사가 처음에는 아주 낮은 운영비용을 제안하나 그 후 시간이 흐르면 그러한 비용을 급속히 인상할 것이라는 民營化 반대자의 예측을 명백히 반박한다.

#### (3) Florida州의 자료

세 번째 예는 Florida州의 경우이다. 1993년의 특별 입법회기동안에, Florida의회는 현재 Florida州 Chapter 957이라고 일컬어지는 법을 제정하였다. 이 새로운 법은 Florida Correctional Privatization Commission(Florida州 矯正民營化 委員會)의 설립근거를 제공하고, 그 委員會에 750 收容공간의 中 拘禁 矯正所 2개를 민간이 디자인, 자금 조달, 건설 및 운영할 경우의 제안서를 작성하도록 의무를 부과하였다.<sup>17)</sup>

경쟁적인 절차를 거쳐 최종적으로 두 개의 민간회사가 선택되었다: CCA와 Wackenhut Corrections Corporation. CCA와 Wackenhut Corrections Corporation의 비용은, 시설건설과 관련된 의무적 채권 구입을 포함하여, 각각 46.96불과 47.05불이었다. 矯正 民營化委員會가 산출하고 총감사

14) 게다가, 그 저자들은 그들이 채택하였던 보수적인 조사방법론 때문에 Hamilton County가 아무 현실적인 비용 절감액은 거의 확실히 실제보다 낮게 평가되는 결과를 낳았다고 강조하였다.

15) 그 계약은 각각의 회사가 2개의 500 收容공간의 輕拘禁 보안 矯正所를 디자인, 건설, 운영하는 것을 내용으로 한 것이었다. Sunset Advisory Commission(Sunset 諮問委員會)가 채택한 비용 조사방법은 1990년에 그 4개의 矯正所가 텍사스 형사사법국에 의해 운영되었다면 Texas州가 지불했어야 할 비용을 결정하고, 그 평가액을 실제 CCA와 Wackenhut Corrections Corporation에 지불한 금액에 비교해 보기 위한 것이었다.

16) 회당 비용절감액을 확실하게 하기 위해, 그 새로운 법은 Florida Auditor General(Florida州 총감사관)에게 유사한 州立 시설의 디자인, 건설 및 운영 시 Florida州가 부담하여야 할 총 비용을 결정하도록 요구하였다. 중요한 것은, 그 총감사관은 명백히 요구된 기준 수치를 산출해내는데 있어 모든 종류의 비용을 망라할 의무를 지고 있었다는 것이다. 그리하여, 그 총감사관의 보고서는 Florida州 矯正局이 운영하는 다수의 비교되는 시설들에서 건설 및 운영비용, Florida州 矯正局이 중앙통제식으로 운영하는 것과 관련된 간접비용, 다양한 기타 州 기관들이 Florida州 矯正局에 제공하는 서비스들과 관련된 부가적인 간접비용을 검토하였다. 나아가, 그 법은 계약의 전제조건으로서 민간 운영회사가 제출한 費用關聯案이 최소한 7%이상의 비용절감을 포함하여야 한다는 것을 규정하였다.

국이 준비한 보고서에 기초한 Florida州 矯正局의 비교 비용은 52.40불이었다. 그러면 평균적으로 Florida州가 내린 이러한 계약결정에 의해 재소자 1일당 1일 평균 5.39불 - 또는 두 개의 시설에 관하여 3년간의 계약기간동안 약 9,000,000불의 비용을 절감할 수 있는 것으로 예상되었다.

그 두 개의 시설들이 1995년 중반에 처음으로 재소자들을 받아들이기 시작하였기 때문에, 종합적인 실제 비용절감액 분석은 아직 가능하지 않다. 일련의 교육, 마약 남용, 그리고 직업 훈련 프로그램이 州가 운영하는 시설들에서보다 民營化된 시설들에서 보다 활발히 이루어지고 있다는 사실은 그러한 분석을 어렵게 만든다.<sup>17)</sup>

#### (4) Tennessee州의 경험

Tennessee州는 비용절감을 計測하는데 있어 흥미있는 환경을 제공한다. 그 가치는 여러 가지 요소로부터 기인한다. 첫째, Tennessee州에서는 1992년부터 커다란 州立 矯正所 하나가 CCA에 의해 운영되었다. 둘째로, 직접적으로 비교할 만한 시설들이 공공주체에 의해 운영되고 있었다. 셋째로, 민간 운영회사와 공공주체간의 관계가 대립적이기보다는 협조적이었다. 넷째로, 양 사법관할 지역 내에서의 공공주체 운영비용은 전국의 평균비용 또는 기타 지역적으로 가까이 위치한 州 내의 많은 공공주체 운영비용보다도 현저하게 낮았다.

중대한 불이익은 Tennessee州에서의 시설 디자인 및 건설은 후에는 계약에 의해 민간이 맡았지만 당시에는 공공주체에 의해 처리되었다는 점이다. 전체 운영비용의 65-75%가 인건비와 연계되어 있기 때문에 그리고 矯正시설을 전문적인 방법으로 운영하기 위해 요구되는 직원의 수는 시설의 디자인과 아주 상호관련도가 높기 때문에, 정부주체에 의해 시설들이 디자인되고 건설된

때에는 그 민간 운영회사가 그렇지 않았으면 달성했을 비용절감의 기회가 존재하지 못했다.

여하간에, Tennessee州의 경험은 여러 연구를 통해 검토되었다. 그러한 연구들 중 가장 최근의, 그리고 아마도 가장 권위있는 것은 워싱턴州 Legislative Budget Committee(입법예산委員會)의 직원들이 작성한 것이었다. 구체적으로 보면, 1993-94 회계연도 Tennessee州의 일일 공공주체 시설 두 개와 CCA 시설의 일일당 평가액은 상대적으로 작은 차이를 반영한다: 두 개의 공공주체 시설의 일일 평균은 34.29불이었고; CCA의 일일 평균은 33.63불이었다(또는 약 2%의 비용절감). 그 세 개의 시설에서의 일일 평균 재소자 收容인원의 차이에 조정치를 부과하면, 조정된 비용 평가액은 두 개의 공공 운영시설은 35.55불이고 민간시설은 33.61불(또는 5.5%의 비용절감)이다.

#### (5) Louisiana의 長期 자료

어떤 면에서는 가장 흥미있는 비용절감 분석은 Louisiana State University에서 Archambeault와 Deis 교수가 최근에 출간된 것이다. 그들은 中拘禁과 超重拘禁 보안 위험으로 분류된 재소자를 收容하는 상대적으로 큰 Louisiana 州立 矯正所 3개에 초점을 맞추었다. 이 세 시설은 모두 디자인이 같다. 세 개의 시설 모두 일반적으로 Louisiana의 시골지역에 위치하고 있다. 세 시설 모두 실질적으로 동일한 유형의 재소자 收容인원 분포를 보이고 있다. 세 시설 모두에 대하여 5개 회계연도(1991-92 회계연도부터 1995-96 회계연도까지)의 직접 및 간접 지출 모두를 포함한 종합적인 회계 자료가 이용 가능하다. 그러나, 각각의 시설들은 각기 다른 주체에 의해 운영되었다: Louisiana Department of Public Safety and Corrections(루이지애나州 공공 안전 및 矯正局), CCA, 그리고 Wackenhut Corrections Corporation.

달리 말해서, 이 연구는 공공 및 民營시설에 관한 비용 비교의 결과에 왜곡을 초래하리라고 예상되는 주요 원인들에 대한 對照항목을 포함하고 있다(예, 위치, 물리적 디자인, 재소자 收容인원의 분포, 그리고 收容인원의 차이).

17) 그러한 프로그램에 대한 1995-96 회계연도 재소자 1인당 일일 평균 비용은, 95%의 점유율을 가질 경우, 州가 운영하는 시설에서는 단지 0.82불에 불과한 반면, 민간 시설에서는 3.80불이었다. 그러나, 그 委員會가 Florida州 의회에 제출한 1997년 보고서에 따를 경우, 만약 모든 프로그램에 관한 비용들이 포함되었다면 1995-96 회계연도의 비용절감 평가액은 1,472,775불(또는 5.94%의 비용절감)이었을 것이고, 프로그램관련 비용을 제외한 운영비용만을 비교하였다면 2,893,538불(또는 11.88%의 비용절감)이었을 것이다.

그 결과는 검토한 5개년 모두 매년 양 민營시설들이 州立시설에 비하여 의미 있는 비용절감을 달성하였다는 것을 말해준다. 두 개의 민간 矯正所가 달성한 5년 동안의 총 비용절감 이익은 1275%이다.<sup>18)</sup> 이러한 결과는, 차례로 다른 사법관할지역으로 하여금 현재의 공공시설들의 운영을 계약하는 것의 잠재적인 이익에 대하여 고려해 보도록 재촉하였다(예, Florida와 Tennessee州). 일부는 이미 그렇게 하려는 최종적인 결정을 내렸다(예, Washington D.C.).

#### (6) Arizona州의 최근 경험

Charles W. Thomas 박사가 비교 비용 및 성과에 관한 연구의 일환으로 Arizona州 의회의 Joint Legislative Budget Committee(합동 입법예산위원회)에 제출한 보고서의 핵심 목표는 Management and Training Corporation에 의해 운영되는 Marana Community Correctional Treatment Facility의 운영비용과 성과를 일반적으로 비교될 만한 州가 운영하는 矯正所들의 운영 비용 및 성과와 비교하는 방법을 결정하는 것이었다. 1995년 7월 1일부터 1996년 6월 30일의 기간에 걸쳐 15개의 州立 "Level Two"(즉, 中拘禁 보안) 矯正所와 Marana 矯正所에 대한 종합적인 회계 자료가 이용 가능하였다. 州立 矯正所들의 평균 운영비용은 재소자 1인당 연간 15,766불 또는 재소자 일인당 일일 43.08불로 나타났다. Marana 矯正所의 상대되는 숫자는 13,140불과 35.90불로, Arizona州에 16.66%의 비용절감효과를 가져다주었다.

이 Arizona州 비용비교의 결과는 그 조사 위치가 California州와 인근하고 있다는 점에서 부분적으로 흥미로운 것이고, Arizona州 矯正局이 보다 종합적인 회계 자료를 유지하고 있고, 그에 따라, 시설수준의 비용 및 기관 수준의 행정 비용 양자에 대하여 아주 주의 깊은 고려를 할 수 있게끔 하였다는 점에서 또 부분적으로 흥미로운 것이다. 그러나, 중요한 것은 "off-budget"(예산 외 비용)이라고 종종 일컬어지는 부분에 대하여는 이용 가능한 회계자료가 없었다는 것이다. 이러한 비용은 여타 州 정부 주체의 직접적인 서비스 제공

18) Allen Parish에 위치한 Wackenhut Corrections Corporation의 시설은 평균 13.80%의 비용절감 그리고 Winn Parish에 위치한 CCA의 시설은 5년 동안 평균 11.69%의 비용절감.

기관들(예, 矯正局)의 지원 하에 이루어지는, 서비스와 관련된 실제적인 비용이다. 그러한 기관들이, 州공무원 은퇴제도에 대하여 책임을 지는 기관에서처럼, 보다 적은 자원들을 민營 시설의 운영에 할당할 가능성이 아주 높기 때문에, 이 보고서에 평가된 비용절감액은 아주 보수적인(낮게 평가된) 것이다.

#### (7) Australia Queensland의 장기 자료

Australia Brisbane 소재 Griffith University의 경제학 교수인 Allan Brown이 미국의 경험이 미국 외에서 일반화될 수 있는가 여부에 대하여 흥미롭고도 아주 잘 조사된 자료를 만들었다. 그의 연구의 상당 부분은 Queensland 소재 공공 및 민간 矯正시설에 대한 2년간의 비용분석에 초점이 맞추어졌다. Borallon 시설은 호주 CCA에 의해 운영되었다; Lotus Glen 시설은 정부 矯正주체에 의해 운영되었다. 양 시설들은 최근에 건설되었으며, 디자인이 비슷하고, 그 크기와 재소자의 보안 수준이 유사하다. 중요한 것은, Brown의 비용 자료에 단지 시설 지출 자료만이 이용 가능할 때에는 종종 관심을 끌지 못하는 다양한 간접비용들이 포함되어 있다는 것이다.

Brown은 "Borallon(민營시설)은 Queensland 내 어느 矯正시설보다도 최고수준의 내용을 담은 프로그램을 제공하며, Lotus Glenn(공공시설)보다 많은 수의 직원을 프로그램에 배치한다"고 했다. 1991-92 회계연도의 재소자 1인당 연간 총 비용이 Borallon에서는 39,240호주달러이고 Lotus Glenn에서는 54,560호주달러였다. 게다가, 1992-93 회계연도의 재소자 1인당 연간 총 비용은 Borallon에서는 44,200호주달러였고 Lotus Glenn에서는 49,880호주달러였다.

#### (8) 영국의 비용절감보고서

1991년의 형사사법법의 제정에 이어, 영국은 당시까지 어느 사법관할 지역에서 고안된 것들 보다 가장 야심차고, 신중하게 계획된, 그리고 다면적인 민營화안을 개시하였다. 그리하여 현재까지 6개의 시설에 대한 계약이 체결되었고 그들 중 4개가 현재 재소자를 收容하고 있다. 그 4개의 시설 중 최초의 것이 1992년 4월에 재소자를 收容하기 시작하였다; 최초의 4개 시설 중 가장 최

근에 개청된 것은 1995년 7월에 재소자를 받아들였다. 그러므로, 명백히, 영국은 민營化와 관련하여 비용절감에 대한 그들의 평가가 의미가 있을 정도로 충분한 경험을 가지고 있다.

1996년 초에 Prison Service는 3개의 民營矯導所들(H.M. Prison Blakenhurst, H.M. Prison Doncaster, 그리고 H.M. Prison Wolds)에 대한 비교비용과 성과 분석을 위하여 Coopers와 Lybrand를 접촉하였다. 공공부문이 운영하는 비교시설이 선정되었다(Blakenhurst에 대하여 2개, Doncaster에 대하여 3개, 그리고 Wolds에 대하여 3개). 비용비교는 3 가지의 각기 다른 방법으로 행해졌다: 기준 Certified Normal Accomodation 또는 CNA(본질적으로 시설의 收容정원에 근거한 재소자 1인당 일일 비용), "in-use place"(사용중인 공간)당 비용(사용할 수 없는 공간 - 예를 들어, 보수계획에 의거 - 을 제외)을 고려하여 조정된 CNA 수치, 그리고 실제적으로 시설 내에 收容된 재소자당 비용. 모든 비교는 1994-95 회계연도의 운영비용에 관한 것이다. 적절한 회계 조정을 거친 후에, Coopers와 Lybrand는 실제적으로 民營시설에 收容된 재소자에 있어 Blakenhurst는 15%, Doncaster는 17%, Wolds는 11%의 운영비용이 절감되었다고 결론지었다.

이 연구는 矯正民營化가 비용절감을 결과하는가의 여부에 대하여 진행중인 논쟁에 상당한 중요성을 지니고 있다. 첫째, 세 民營시설 총계 약 2,000명의 재소자를 收容하고 있다. 둘째, 그러한 시설들에 收容된 재소자들은 中拘禁 또는 보다 높은 拘禁 수준에 해당한다. 셋째, 각기 다른 세 운영회사가 이러한 矯導所에 대하여 운영의 책임을 지고 있다(CCA, Blakenhurst: Group 4 Prison Services, Ltd., Wolds; 그리고 Wackenhut Corrections Corporation, Doncaster). 넷째, 그 연구는 여타의 어느 출간된 연구보다 많은 수의 공공시설과의 비교를 제공한다. 끝으로, Coopers와 Lybrand의 회사는 그들의 능력에 관하여 널리 알려져 있다.

#### 4 비용분석결과 어떤 유형이 밝혀졌나?

이용 가능한 비용분석에 대한 합리적인 평가는 최소한 감정을 거친 것이라는 점에서 民營化를 통하여 의미 있는 비용절감을 달성할 수 있다는 民營化 찬성자들의 주장에 지지를 보낸다. 확실히, 이러한 증거들 중에서 많은 액수의 비용절감을 기대할 수 있다는 증거는 거의 없다. 예를 들어, 다른 모든 조건들이 동일하다면, 전형적인 미국의 사법관할지역은 民營化를 통하여 대략 10-20%의 범위 내에서 절약이 실현될 것으로 기대할 수 있다 - 아마 현존하는 시설을 民營化하는 것에 초점을 맞추는 안에 하한선을 두고, 새로운 디자인-재정-건설-운영 프로젝트에 상한선을 둘 경우. 이러한 정도의 비용절감이 사소한 것이라고 묘사하는 것은 아주 오도된 것이라고 할 것이다.

최소한 두 개의 부가적인 유형이 존재한다. 그 첫 번째 그리고 가장 명백한 것은 民營化로부터의 의미 있는 비용절감의 기회들은 민간 矯正 운영회사들이 도대체 전혀 통제할 수 없는 요소들로부터 강한 영향을 받는다는 것이다. 예를 들어, 특별히 잘 훈련되지 않은 보호자들이 총을 소지하고 감독하는 것 이상의 시도를 하지 않는 그런 사법관할 구역 내에서의 비용절감의 기회는 아주 작을 것이다. 그와 유사하게, 공공 주체가 특히 효율적이고 또한 그 시설들이 현대적인 사법관할지역 내에서의 비용절감기회는 아주 작을 것 같다.

두 번째로 그리고 아주 중요하게도, 연구논문의 자그마한 자료들은 民營化와 관련하여 장기적인 그리고 가장 의미 있는 비용절감은 민간 矯正 운영회사들의 노력들로부터 보다는 民營化를 실시한 당해 사법관할지역 내 정부 주체들의 향상된 성과로부터 발생할 것이라는 점을 강하게 제시한다. 矯正분야에서 일하고 있는 공무원들은 일반적으로 수없이 많은 영화(대개 정확한 모습도 아니며, 심지어 정확한 모습을 반영한다 하더라도)에서 인정이 없으며, 비효율적이고, 때때로 잔인하게 묘사되는 矯正관계 공무원상을 아주 싫어한다. 民營化를 통하여 서로 대안적인 서비스 공급자간에 약간의 경쟁을 도입하

는 것은 공무원들이 보다 효율적이고 유효성있는 서비스를 제공하도록 강한 자극을 불러일으킬 것이다.

여하간에, 矯正所民營化에 대한 그렇게 많은 경험과 그렇게 많은 자료들은 民營化가 대부분의 이념적으로 맹목적인 民營化 비판자들이 논의의 초점을 다른 분야로 옮기려 하고, 따라서, 民營化 찬성자들에게 명백히 하여야 할 장애물들을 계속적으로 제기한 民營化 비판자들이 애써 회피하려고 하는 초점인 의미있는 비용절감을 民營化가 달성할 수 있다는 가설을 뒷받침한다. 오늘날 그들은 보다 일반적으로 "지불한 것에 따른 대가만을 받는다"라는 주장을 하며 낮추어진 가격은 필연적으로 질이 낮은 서비스를 결과할 것이라고 주장한다. 만약 이 주장이 유효한 것으로 입증된다면, 그때에는 외부와의 계약이 명백히 "작은 돈은 절약하나 큰돈은 잃는다" 결정의 범주에 속하게 되고 말 것이다. 그리하여, 민간 矯正운영회사들이 제공한 서비스의 질에 관련된 자료는 심각하게 고려되어야만 한다.

### 5. 民營化가 서비스의 질에 미친 영향은 어떠한가?

美에 있어서와 마찬가지로, 질 또한 보는 사람의 마음에 따라 결정되는 일 것이다. 그렇긴 해도, 계약에 따른 서비스의 질에 관하여 중요한 자료가 우리에게 있다. 그것은 최소한 4가지의 형태로 나타난다. 비록 납득이 갈 정도로 종합적인 자료는 없지만, 누군가가 일련의 합리적인 결론을 도출해내려는 시도에 어떤 유형을 찾아본다는 것은 역시 중요한 일이다.

#### 1) 성과 계수로서의 계약 재갱신

첫 번째 계수는 실용성이라는 광범위하고 개략적인 것이다. 계약의 정부측 당사자가 현재의 계약을 갱신하려는 의지의 정도를 측정함으로써 질을 평가할 수 있다. 그것은 만약 실현된 비용절감의 측면이나 독립적인 계약자들로부터 제공받은 서비스의 질에 만족하지 못한다면, 정부측 계약당사자가 그 계약

을 종료되거나 갱신되지 않을 것이라는 가설이다.

이러한 방법으로 측정된 결과, 정부측의 滿足度는 상당한 것으로 나타난다. 民營化의 움직임이 시작된 1980년대 중반부터의 성인 보안 시설 운영에 관하여 검토해 본 결과, 단지 한 시설(Zavala County, Texas州 - 계약기관이 부적절한 계약 성과로 이유로)의 폐쇄만이 있었고, Texas州 Sweetwater에서의 한 계약만이 한 民營회사로부터 다른 회사로 이전되었다. 간과해서는 안될 것은, 현재 이러한 상황과 관련된 운영회사들 중 어느 하나도 성인 矯正시설의 운영에 관련하지 않고 있다는 것이다. 그러한 종류의 목록에 포함될 수 있는 세 번째의 예는 New Jersey州 Elizabeth에 있는 한 시설인데, 거기에서는 1995년의 폭동 후에 모든 제조자들이 다른 곳으로 이송되었고, 1997년 초에 다른 회사가 운영하는 것으로 하여 재개청되었다. 또한, 검토 결과 California州에서의 한 계약만이 비용과 관련하여 재갱신되지 않았으나, 그 상황에서의 비용문제는 민간회사와 관련 정부기관 양자 모두의 통제하에 있지 않는 제3자가 관련된 부동산 임차와 연계된 것이다.

이러한 자료들이 증명력이 있다는 사실에도 불구하고, 그 자체만으로는 설득력이 전혀 없다. 그 이유는 여러 가지이다. 첫째로, 계약관련 정부주체의 실제적인 만족조차도 고품질의 성과를 달성한 증거로 간주되어 질 수는 없다. 만족도가 계약의 성과와 관련된 신중한 평가에 필연적으로 연계된 것은 아니다.

둘째로, 우리 모두는 우리의 최소한의 기대를 충족시키고, 따라서 비록 그들이 보다 높은 성과를 달성하지 않아도, 자신들의 직업을 유지하였던 직원들을 본 적이 있다. 독립적인 계약자에 대한 정부기관의 반응도 그와 유사할 수 있다.

끝으로, 民營시설의 자료에 따르면, 회계 보고서 상에서 성과가 아주 가혹한 검토 대상이었으나, 정부당사자가 양호한 판단을 내리거나 그에 따라 강제하는 정치적 용기를 보여준 적이 거의 없다.

짧게 말해서, 성과에 대한 계수로서의 계약 재갱신에 비중을 두는 것은 주



의를 기울여야만 한다. 그러나 여전히, 계약 재갱신의 강력한 자료들이 보여주는 유형은 의미가 있다. 지방, 州, 연방 또는 국제적인 계약인가의 여부에 상관없이, 민營회사에 책임을 물을 수 있는 이유로 종료된 계약은 그 수가 아주 적고, 거의 대다수의 계약들은 재갱신 일자가 다가오면 연장되었다.

## 2) 성과계수로서의 재소자 소송

두 번째 계수도 유사하게 광범위하고 실용적인 것이다. 이는 민營 矯正 회사측의 소송 경험에 초점을 맞춘다. 최근에 조사한 바에 따르면, 모든 미국 내 민營 拘留所들과 矯正所들 중에 재소자가 소송을 제기하여 화해 명령 (consent decree)이나 법원 명령 (court order) 하에 있는 시설은 하나도 없었다.

개략적으로 현재 3/4에 해당되는 미국의 사법관할지역이 주요한 시설들 또는 자신들의 전체 시스템이 화해 명령 또는 법원 명령 하에 있다는 사실 그리고 그와 유사한 법원으로부터의 간여가 공영 矯正제도 중에 찾아보기 힘든 것이 아님을 알게 되면, 민營시설들이 재소자들의 소송에 의해서 훼손되지 않고 있다는 사실은 결코 사소한 것이 아니다.

성과 계수로서의 서비스의 질에서와 마찬가지로, 민간부문의 소송경험이 여타의 많은 공공기관들의 경험들보다 긍정적이라는 사실에 너무 많은 비중을 두는 것은 잘못된 것일 것이다. 그 이유 또한 여러 가지이다.

첫째로, 높은 보안 위험수준의 장기수를 收容하는 상대적으로 큰 시설 - 대부분의 재소자 소송이 발생하는 유형의 시설 - 들을 운영하는 민간부문이 상대적으로 많지 않다.

둘째로, 아주 적은 수의 민간 시설들이 자신들의 收容정원을 초과하는 재소자를 收容하고 있다. 미국 내 재소자 헌법 소송의 상당수가 시설의 過多收容과 밀접하게 관련되어 있다.

셋째로, 재소자 소송과 관련, 연구자들이 손에 쉽게 획득할 수 있는 법원의 문서화된 의견에 도달하기까지에는 상당한 기간의 시간이 소요된다. 따라서

현재 의미가 작지 않은 소송이 제기되어 진행중일 수도 있다.

끝으로, 재소자들이 소송을 제기할 수 있는 주요한 근거를 아마 제공하지 않는 또는 전혀 제공하지 않는 것과 관련하여 여러 가지 유형의 계약이 가능하다.

달리 말해서, 재소자 소송과 관련한 자료들은 성과계수로서 완전하지는 못한 것이다. 그러나, 역시 우리가 활용할 수 있는 최선의 자료들은 민營회사가 저둔 서비스의 질에 우호적으로 나타나는 유형을 보여준다.

## 3) 성과계수로서의 認證

세 번째 계수는 American Correctional Association (미국 矯正協會)의 Commission on Accreditation for Corrections (矯正 認證 委員會)의 기준에 부합하는 가에 대한 독립적인 평가에 근거하고 있다. 認證을 받는 것과 관련한 중요한 부담을 지는 그리고 ACA 감사 팀의 독립적이고 전문적인 평가와 관련된 위험을 기꺼이 收容하려는 矯正시설들에 우호적인 평가가 많이 존재한다. 그리하여, 민營회사가 공공부문의 對照者들보다 훨씬 더 자주 認證 통로를 성공적으로 통과하였다는 것은 중요한 의미를 지닌다.

성과계수로서의 계약갱신 그리고 소송의 경험처럼, ACA 또는 여타 認證 기관들에 의한 認證은 불완전한 성과계수이다. 認證을 받았다는 것과 제공되는 서비스의 질 사이의 상호관계는 불완전한 것이다. 認證을 받으려 하지 않는 공공 및 민간 시설들 중에도 건전한 서비스가 제공되고 있음을 발견할 수 있다; 하나 또는 그 이상의 성과적 측면에서 exemplary와 거리가 먼 공공 및 민간 認證 시설들이 존재한다. 그러나 여전히, 정책 형성자들, 矯正전문가들, 그리고 법원은 認證을 획득하는 것이 공공 또는 민간 시설에 있어 특기할 만한 업적이라는 데 전적으로 동의하고 있다. 따라서, 이 부분의 유형이 그 자체로서 설득력을 가지지 못하기는 하지만, 합리적인 사람이 할 수 있는 추론은 분명히 긍정적인 것이다.

## 6 성과 연구에 관한 현재의 연구주제들에 대한 결론

矯正 民營化에 의해 달성된 성과의 질에 관한 논문들로부터 정확한 결론이 추론될 수 있다거나 또는 이러한 일련의 연구들이 California州가 보다 더 야심찬 民營化안을 시행했다더라면 이루어졌을 결과를 일반화하는 확고한 근거를 제시한다고 결론짓는 것은 적당치 못할 것이다. 그러나 民營化를 통해 그에 상응한 矯正 서비스의 질을 감소시키지 않고도 의미 있는 비용절감을 결과할 수 있다는 것을 명백히 보여주는 보고서가 계속적으로 출간되고 있다. 중요한 것은, 그 자료들이 광범위한 矯正 환경으로부터 나오고 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

중요한 것은, 연구논문들에 의해 입증된 자료들이 보여주는 성공적인 사례들에 대한 자료가 분명히 民營化가 하나의 흠도 없는 기록을 달성했다고 의미하는 것으로 해석될 수는 없다. 합리적인 개인이 실패라고 규정지을 수 있는 예들도 존재한다. 그러나 그런 실패가 우리에게 놀라움으로 다가오는 것은 아니다. 공공 矯正주체들의 기록에는 광범위한 다양성이 존재한다. 여하튼 民營회사들의 적격과 전문성에 있어 그와 유사한 다양성이 존재하지 않으리라는 믿음은 근거가 없다. 게다가, 바로 그러한 公共 矯正 시설들조차도 자신들이 책임지고 운영하는 개개의 시설들에서 成果면의 심각한 失敗를 經驗하여 왔다. 그러나 그 최저한은, 어느 사법관할지역이 성공적인 矯正업무 수행의 지침으로서 의지할 수 있는 모델들이 수없이 많이 존재한다는 것이다.

## 7. 矯正 民營化 경험으로부터의 교훈

民營化 찬성자들이 제출한 자료들은 너무 자주 정책결정자들로 하여금 矯正 民營化로부터 실제적으로 달성 가능할 것보다 훨씬 더 많은 것을 기대하도록 고무시킨다. 民營化가 어떤 미술적인 것이 아니어서, 국가 내의 矯正 제

19) 예를 들어, 輕拘禁, 中拘禁, 超中拘禁 보인 矯正所들; 적은 수 및 많은 수의 收容하는 矯正所들; 여자재소자, 남자재소자, 그리고 남녀재소자를 같이 收容하는 矯正所들.

도를 괴롭히고 있는 문제들에 대한 만병통치약을 제공할 수 없다는 것은 명백하다. 그러나, 솔직하게 평가해서, 동등하게 열렬한 矯正 民營化의 이념적인 반대자를 역사적으로 보다 거칠게 그리고 때때로 잔인하게 다루었다. 아마도 이는 변화의 바람이 부드러운 미풍으로부터 모든 저항을 허용하지 않는 허리케인으로 변하려 할 때에 현상을 유지하려는 자들이 취할 수 있는 운명과도 같은 것일 것이다.

그 이유가 무엇이든지 간에, 계속되는 논의의 전장은 이제 현실적인 증거들이 그들의 논지를 설득력있게 반박하는 民營化 비판자들의 비판적이거나 자신감에 찬 예측으로 어지럽혀져 있다. 예를 들어, 비판자들이 겨우 10년 전에 우리들에게 던져주었던 다음의 예측들을 생각해 보자.

\* 1980년대 중반의 초창기 계약을 직면하여, 비판자들은 전면적인 民營化안을 이행할 사법관할지역은 거의 없을 것이라고 예측하였다. 그들의 예측은 빗나갔다. 앞서 기술한 바와 같이, 1996년 말까지 132개의 시설운영 계약들이 체결되었고, 그 시설들은 85,201명의 재소자 收容공간을 마련할 것이다. 그 이후로 운영 중 또는 건설중인 民營 矯正所와 矯正所의 정원은 약 95,000이 되었고, 1997년 말까지는 110,000명에 이를 것으로 예측된다.

\* 비판자들은 만약 존재한다 하더라도, 民營化 실험은 특별한 재소자들을 收容하도록 디자인된 작은 시설들로 제한될 것이라고 예측하였다(예, Immigration and Naturalization Service(이민귀화국) 관할 하의 拘禁者들). 그들의 예측은 빗나갔다. 민간이 운영하는 시설은 이제 다양한 재소자들을 收容하고 있다. 현재 운영중인 가장 큰 시설은 Texas州 소재 CCA가 운영하는 2,000명의 재소자를 收容하는 시설이다. California州 Taft 소재 2,048명 收容의 연방 矯正所를 포함하여, 2,000명 이상을 收容할 수 있는 복합적인 矯正所들은 1997년 말이 되기 전에 운영이 될 것이다.

\* 비판자들은 만약 존재한다 하더라도 극히 소수의 사법관할지역만이 자

신들의 재소자들을 民營시설에 收容하도록 결정할 것이라고 예측하였다. 그들의 예측은 빗나갔다. 예를 들어, 호주, 캐나다, South Africa, 영국 및 다음의 미국 내 사법관할지역은 民營시설에 재소자를 收容하기로 결정하였다 : Alaska, Arizona, California, Colorado, the District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Kansas, Kentucky, Louisiana, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nevada, New Mexico, Michigan, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Puerto Rico, Tennessee, Texas, Utah, 그리고 Virginia. 게다가, 미국의 재소자 拘禁 책임을 지고 있는 연방기관 3개 모두가 재소자를 民營시설에 收容하고 있다.<sup>20)</sup>

\* 비판자들은 만약 존재한다 하더라도, 民營化의 실험은 낮은 보안 수준의 재소자를 收容하는 시설들에 국한될 것이라고 예측하였다. 그들의 예측은 빗나갔다. CCA는 첫 번째 民營超中拘禁보안시설을 1992년 6월, Kansas州 Leavenworth에 개청하였다. 많은 여타의 民營 시설들이 상당한 수의 超中拘禁 보안 수준 재소자들을 收容하였다.<sup>21)</sup>

\* 비판자들은 만약 존재한다 하더라도, 民營化의 실험은 거기에 收容된 재소자들이 민간인 戒護者의 권위를 존중하지 않을 것이기 때문이라도 실패할 것이라고 예측하였다. 그들의 예측은 빗나갔다. 비록 拘置所, 矯導所 등에서 통제력을 유지하는 것이 공공운영자 및 민간 운영자 모두에게 상존하는 문제이긴 하지만, 통제문제에 관한 자료(예, 재소자 상호간 폭행, 재소자의 직원 폭행, 소규모 소동, 폭동, 그리고 탈주)는 民營矯正시설 戒護者가 자신들의 시설 내에서 효과적으로 통제를 유지하는데 부적격하리라는 가설을 뒷받침해주지 않고 있다.

20) 다시 말해서, Federal Bureau of Prisons(연방矯正局), Immigration and Naturalization Service(이민귀화국), 그리고 U.S. Marshals Service(미 연방 보안관국).

21) 예를 들어, CCA와 Wackenhut Corrections Corporation 양자 모두 超中拘禁 보안 收容 시설을 갖춘 1,474명 收容의 州立矯導所를 Louisiana에서 운영하고 있다.

이러한 상반되는 교훈이 알려지게 되자, 비판자들은 이제 증대한 실수를 범하고 있다. 그 실수란 그들이 民營化찬성자들에게 명확한 설명을 요구하는 장애물을 만들려고 한다는 것이다. American University의 법학교수 Ira P. Robins가 주장한 이 새로운 논의점의 내용은 민간부문은 좋은 결과를 낳는 것보다 잘하는 것에 관심을 가질 것이라는 것이다(다시 말해서, 민간부문은 자신들이 제공하는 서비스의 질보다는 이익에 더 높은 우선순위를 두려 할 것이라는 것이다).

그러한 새로운 논의는 알파한 수사학에 불과하다. 비용절감에 대한 설득력 있는 자료없이 拘置所나 矯導所의 운영에 대한 계약을 맺으려는 공공기관은 없을 것이라고 가정될 수 있었을 것이며, 또 가정되었어야만 했다. 마찬가지로, 만약 그들이 기준이하의 서비스를 제공받았다면, 독립적인 계약자와 계약을 유지하려는 공공기관은 없을 것이라고 가정될 수 있었을 것이며, 또 가정되었어야만 했다. 그 논의는 논리에 앞서 수사학만이 발달된 것이다.

그리고 이제는 논쟁이 또 다시 바뀌었다. 미래에는 모든 예측이 “— 어떠한 일들이 발생하는 날이 올 것”이라는 형태로 시작될 것이라고 한다. 새로운 呪文이 현재의 형태를 띠고 나올 가능성이 높다. 그것은 아마도 “새로운 전략적” 발언의 형태로 나타나기가 쉬울 것이다. “民營회사들이 고용자들의 파업을 방지하지 못하게 되는 날이 올 것이다.” “민간 회사들이 부도나는 날이 올 것이다.” “초기의 비용절감이 줄어들어 아무 것도 절감되는 것이 없게 되는 날이 올 것이다.” “民營 矯導所에서 공공의 안전을 위협하는 대규모의 폭동이 발생할 날이 올 것이다.” “민간 회사들이 단지 자신들의 이익을 보장하기 위해 실익이 없는 장기형을 선고하도록 로비하는 날이 올 것이다.” 등이 그러하다.

“어떠한 것이 일어날 때가 올 것이다”라는 修辭에는 어떤 고상함이 존재한다. 앞서의 부정적인 예측들과는 달리, 새로운 呪文들이 거짓이라고 증명할 수 있는 사람은 아무도 없다. 만약 그날이 아직 오지 않았다면, 그날은 앞으로 도 오지 않을 수 있다. 만약 정책결정자들이 미래의 구체적이지 않은 시점에

발생할 부정적인 결과에 초점을 맞추도록 설득되어질 수 있다면, 민營化반대의 로비스트들은 자신들의 수수료를 벌 수 있을 것이고 現狀은 지속될 것이다.

솔직히 말해, 현상을 변화시키고자 도전하는 자들보다 현상의 유지로부터 더 많은 경제적 및 정치적 권력을 향유하는 자들로 인해 민營化를 둘러싼 정치논리가 자주 현상 유지를 선호하는 것이 현실이다. California, Hawaii, Illinois 그리고 New York州와 같은 곳에서 민營化 발의가 하찮게 취급되거나 존재하지 않는 것은 우연이 아니다.

矯正民營化에 대하여 찬성로비 또는 반대로비를 하는 사람들의 영향력으로부터 민營化 논의가 독립적인 것이 될 수 있도록 우리가 할 수 있는 것들도 권유한다. 수사학의 범위를 넘어서 논의의 본질을 바라보고, 자료에 초점을 맞출 것을 권한다. 그 자료들은 정부가 적절하게 짜여지고, 주의깊게 감독된 민營化안으로부터 비용과 성과의 혜택을 달성할 수 있다는 것을 명쾌하게 입증한다. 확실히, 성공이란 저절로 얻어지는 것은 아니다. 성문법에 있어 중대한 수정이 행해져야 한다. 우리가 의지하려는 회사들은 필수적인 경험과 전문기술을 가지고 있어야만 한다. 계약은 계약당사자의 권리와 의무를 명확히 하는 그런 방법으로 구조화되어야만 한다. 그 성과는 계속적으로 공정하게 그러나 확고히 감시되어야만 한다. 계약에 합의된 사항에 부합되지 않는 것은 신속히 보완하여야만 하고, 만약 보완적인 노력이 실패하면, 그 계약은 종료되어야 한다.

성공을 위한 이러한 전제조건들을 만족시키는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 위기에 대하여 효과적으로 대응하는 데에는 공공주체와 민간 부문 양자 모두에게 최선의 노력이 요구되는 것이 명확하다.

## V. 결론

요약해보면, 矯導所와 拘置所 민영화의 잠재적인 이익은 6가지 가장 현저한 영역에서 찾아볼 수 있다:

1. 비용절감
2. 물리적인 시설과 프로그램들을 확대하는데 (또는 계약하는데) 있어 신속성 그리고 유연성
3. 기준, 기대치, 그리고 운영의 질 향상 효과
4. 법적 배상책임에 대한 보증 및 기타 보호장치
5. 공급에 따른 수요가 아니라, 수요에 따른 공급을 허용함으로써 정의의 확대
6. 추가적인 감독과 독립적인 조사를 통한 책임성 및 적법절차의 강화

아마 이러한 모든 것들 중 가장 중요한 기능은 민營矯導所가 성과 측정의 비교 척도를 제공한다는 것이다. 정부가 우리의 矯導所를 가능한 가장 인간적이고, 효과적이며, 그리고 효율적인 방법으로 운영하고 있다는 것을 우리가 어떻게 알 수 있을 것인가? 다른 서비스에 있어서와 마찬가지로 서비스의 질에 있어 가장 좋은 테스트는, 그리고 서비스의 질을 가장 잘 보장하는 것은 경쟁과 비교이다.

현재, 우리 교정행정은 물리적인 시설의 미비와 노후로 인해 재소자의 생활 환경이 여타 선진국에 비해 열악한 부분이 많다. 그럼에도 불구하고, 근래에 있어 추진된 인권적 측면의 제도 개선 및 새로운 프로그램의 실시 등은 우리의 교정행정사상 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 과감하고 가속적인 발전을 보이고 있다. 그러나, 교정교화의 보다 발전된 형태의 목적달성을 위하여 그 최소한의 토양이 되며, 또한 바탕이 되는 전제조건, 즉 질서와 규율이 유지되는 교정공간 마련을 위해서 필요한 법과 제도의 정비는 차라리 등한시하는 경향이 많아 어렵게 시도된 발전적인 제도와 프로그램들이 그 실효를

거두는데 있어 어려움이 많은 것이 현실이다. 결국에 있어, 보다 엄격한 행형의 모습으로 되돌아가고만 미국의 1990년대 교정현실을 감안해볼 때, 균형있는 제도의 도입 및 시행 그리고 보안유지수단의 뒷받침이 절실한 시점이라 하겠다. 또한 직원의 근무 여건 역시 개선의 여지가 많은 것이 사실이다. 교도소의 시설 및 장비를 현대적으로 개선하고 그에 수반된 법적 안전장치를 적절히 마련함으로써 구금 및 보안의 확보에 투입되는 직원의 수를 줄이고, 교정의 궁극적인 목적이라 할 수 있는 교정교화를 달성할 수 있도록 관련된 프로그램을 확충하고 그에 따른 인력배치의 필요성이 절실한 때인 것이다.

이 시점에서 교정 민영화를 도입하는 것은 교정에 대한 민간의 관심을 불러일으키고 또한 교정에 대한 참여를 촉진시켜, 열린 교정행정을 펼쳐 나가는 데 도움이 될 것이다. 나아가 부족한 시설로 인하여 발생하는 과다수용을 해결할 수 있고, 또 국가적인 재원 투자의 우선순위와는 별개로 민간 기업의 재원을 활용하여 시설의 개선, 향상, 프로그램의 질 향상 등을 도모할 수 있는 하나의 방편으로서 역할을 할 수 있을 것으로 사료된다.

결론적으로, 재소자의 안전과 인권, 직원의 안전 및 복지, 사회 일반의 안전과 국가의 공적 질서유지 및 법규정비, 그에 따른 국가적인 감독작용을 명확하고 튼튼히 해야 만이 민영교도소가 전체적인 사법행정의 질서와 조화를 이루게 되고 그 효율을 높일 수 있을 것이다.

## 矯正關聯判例研究(上)



尹 晟 鉉/법무연수원·교수  
교정관

### 목 차

#### ◀

#### I. 교정관련판례연구의 중요성

#### II. 접견관련 판례

1. 안기부 면회사건
2. 변호인 접견실 칸막이사건
3. 비변호인 접견권
4. 소장의 접견거부처분 I
5. 소장의 접견거부처분 II

#### III. 서신검열

1. 미결수용자의 변호인에 대한 서신검열
2. 일간지 기사 삭제처분의 위헌여부
3. 미결수용자의 수의착용

#### M. 교도관의 부당한 조치

1. 교도관의 구타사건
2. 교도소장의 부당한 구금
3. 의무관의 주의의무 해태
4. 계구사용 허용기준과 금치의 내용

#### V. 수용자간 폭행

1. 수면방해를 이유로 한 폭행
2. 단체기합과 수용자간 폭행
3. 정신이상수용자의 번기파편 난동

#### ▶

#### VI. 안전사고

1. 작업중 오른손 절단사고
2. 천장도배작업중 실명사고
3. 운동경기중 실명사고

#### VI. 자살

1. 독거수용중 자살
2. 자살과 교도관의 부당한 조치

#### VII. 職務遺棄

1. 호송교도관의 직무유기여부
2. 당직근무자의 직무유기여부

#### VIII. 교도관의 비위

#### IX. 외국사례

1. 작업거부에 대한 사법적 판단

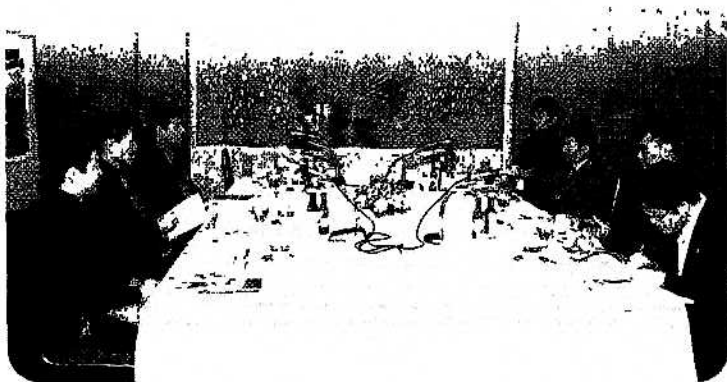
#### X. 결어

좌담회

# 민영교도소 관련 지상토론

- 주관 : 矯正편집실 -

- 일 시 : 2000 3 9 (목) 20:00 ~ 22:00
- 장 소 : 과천 호프호텔 8층 크리스탈룸
- 주 제 : 우리 실정에 맞는 민영교도소 운영방안
- 참석자 :
  - 곽대경 박사(에스원 범죄예방연구소 전문위원)
  - 김태훈 교정감(법무부 교정현대화 추진단)
  - 이상진 목사(한국기독교총연합회)
  - 이영우 신부(천주교 교정사목위원회 위원장)
  - 이운호 교수(경기대학교 교정학과)
  - 최찬희 교감(법무부 순회점검반)
- 사 회 : 김안식 교정관(법무부 교정과)



### 사회자



안녕하십니까, 법무부 교정과에 근무하는 김안식 교정관(사무관)입니다. 최근에 민영교도소등의설치운영에관한법률이 공포됨으로써 우리나라에서도 내년 7월부터는 민영교도소의 도입이 가능하게 되었습니다. 따라서 오늘 이 자리는 민영교도소 도입·운영 등과 관련하여 斯界의 권위자들을 모시고 관련 제반문제에 대한 전반적인 토론을 해보고자 마련하였습니다. 먼저 참석하신 분들께서 간단하게 자기를 소개하고 본론으로 들어가도록 하겠습니다.

### 이영우 신부



안녕하세요. 천주교 교정사목위원회 위원장을 맡고 있는 이영우 신부입니다. 사실, 민영교도소법에 대하여 깊게는 모르는데 오늘 배우는 마음으로 참석하였습니다. 만나 뵈게 되어 반갑습니다.

### 이상진 목사



한국 기독교총연합회의 이상진 목사입니다. 저희 연합회에서는 기독교도소 설립추진위원회를 설립하고 지금까지 약 4년동안 민영교도소, 저희들은 기독교 교도소라고 합니다만, 이에 대해서 연구를 해왔습니다. 제가 그 동안 실무를 담당하였기 때문에 이 자리에 온 것 같은데 사실은 저도 이 일에 대해서 모른다는 것만 확인한 것 같습니다. 그래서 요즘 공부부를 시작하고 있고 5월부터는 미국에 가서 자료를 좀 가지고 올생각입니다. 오늘 이 자리에서 좋은 말씀을 듣는 기회가 될 것 같습니다.

### 이윤호 교수



경기대학교 사회교육부에서 교정학을 가르치는 이윤호입니다. 저는 사실 전문가도 아닌데, 이 분야에 관심이 있어서 끌려온 것 같습니다. 오늘 좌담회가 건설적이고 생산적이 되도록 노력하겠습니다.

### 최찬희 교감



법무부 순회점검반의 교감(6급) 최찬희입니다. 저는 2000년 2월 2일자로 이곳에 왔는데, 앞으로 민영교도소도 입과 관련하여 세부 작업을 하면서 자주 빗기를 바라고 이 자리에서도 좋은 말씀들 많이 나올 것을 기대하면서 인사 드립니다.

### 김태훈 교정감



교정국 교정현대화추진단의 김태훈 교정감(서기관)입니다. 저는 민영교도소등의설치운영에관한법률에 관하여 처음 입안작업부터 참여하였는데, 금년 1월에 이 법안이 국회를 통과하고 공포까지 되었습니다. 앞으로 후속 작업으로 시행령, 시행규칙, 표준공개제안 요청서, 표준 계약서 등 할 일이 태산 같습니다. 이번 좌담회를 통하여 저희들이 후속 작업을 함에 있어서 한국 현실에 맞는 민영교도소 제도 도입 준비를 하는데 도움이 되었으면 합니다.

### 곽대경 박사



에스원 범죄예방연구소의 곽대경입니다. 저는 범죄사회학을 공부하였는데, 실제로 교정 쪽에도 평소 많은 관심을 가지고 있었습니다. 저희 회사가 가지고 있는 여러 가지 첨단 시스템에 대한 응용이 민영교도소 운영에도 많이 활용될 수 있는 쪽으로 최선을 다해 돕도록 노력하겠습니다.

### 사회자

오늘 이 좌담회를 위해서 종교계, 학계, 실무계 등 각 분야에서 권위자들이 모였습니다. 다만, 불교계에서도 한 분이 오시도록 되어 있었는데, 갑자기 사정이 생겨서 오늘 이 자리에는 참석하지 못하신 것이 아쉽습니다. 아무튼 비록 이 모임이 공식적인 모임은 아니지만, 한국의 민영교도소 도입에 관한 앞으로의 방향에 대해서 굉장히 의미 있는 자리가 아닌가 생각합니다. 그래서 제가 부족합니다마는 사회를 보면서 좋은 의견들이 많이 나와 앞으로 민영교도소법시행령, 표준 계약서, 시설기준 등 민영화도입 준비를 하는데 좋은 밑거름이 되기를 바라겠습니다. 그럼 우리, 박수로 이 모임을 환영하도록 하겠습니다. (다같이 박수)

### ● 민간교도소의 운영주체

#### 사회자

잘 아시다시피 작년 12월 28일 행정법이 개정되었고, 행정법 제4조의2에 보면 민영교도소를 도입할 수 있는 근거가 마련되었습니다. 이에 따라 올해 1월 28일, 민영교도소등의설치운영에관한법률이 공포되었습니다. 그래서 이제는 과거에 우리가 민영교도소의 장점은 이렇고 단점은 이렇다 하는 단계는 넘어선 것 같습니다. 이제는 도입하는 것을 어느 정도 기정 사실화해서 볼 때, 앞으로 남아 있는 산적한 문제들을 어떻게 해결해야 할 것인가가 오늘 좌담회의 초점이라고 할 수 있겠습니다. 먼저, 민영교도소를 도입하려고 할 때 지금 법에 보면 내년 7월 1일부터 시행할 수 있도록 되어 있습니다만, 그러면 과연 민영교도소를 운영하는 주체는 누가 되어야 할 것인가, 이 문제부터 시작하기로 하겠습니다. 먼저 법무부

김태훈 교정감께서 말씀을 열어 주시면 감사하겠습니다.

#### 김태훈 교정감

먼저 포괄적으로 교정 업무의 민간 위탁이라는 말로 표현한다면, 민영교도소등의설치·운영에관한법률은 교정업무중 일부분을 위탁할 경우에 운영주체 즉, 수탁자를 제한하지 않고 법인과 개인모두 가능하도록 규정하고, 그리고 교도소 전체를 소위 포괄적으로 위탁하는 형태의 경우에는 반드시 법인이 운영하도록 하되 그 법인 형태는 사단이든 재단이든 또는 영리든, 비영리든 구분하지 않고 있습니다. 그러니까 사회자께서 언급한 운영주체 얘기는 종교 단체가 되어야 되는가, 영리 단체가 적당한가, 또는 일반 비영리 단체가 적당한가 아니면 경비업체나 용역 업체가 맡는 게 적당한가 이런 얘기 같아요. 그러나 법에서는 현행법에서 요구하는 법인만 갖추면 민영교도소의 운영 주체가 될 수 있으므로, 앞으로 법규정이 요구하는 것을 다 충족해서 무리 없이 잘 운영할 수 있겠다는 공증을 받으려면 누구는 가능하지 않겠느냐는 생각이 듭니다.

#### 사회자

교정감님께서 말씀하신 것처럼 법에 나와 있는 요건은 법인체면 되는데, 결국 아까 말씀하신 대로 지금 방향이 종교 단체에서 하는 것이 좋겠느냐 아니면 확대경 박사님도 관계하고 계십니까라는 관련 사기업체에서 하는 것이 좋겠느냐, 결국 이렇게 방향이 모아지지 않겠느냐고 생각되어집니다. 그런 관점에서 교수님께서 말씀해 주시지요.

#### 이윤호 교수

우리가 운영주체를 구체적으로 이야기하려면 몇 가지 알아야 될 전제가 있습니다. 우선 법무부에서는 실제로 영리단체나 비영리단체 다 된다고 하셨는데, 영리단체에서 운영하기 위해서는 실제 영리가 남아야 하는데, 지금 법무부에서 영리단체의 수익을 남길 수 있을 정도의 예산이 지원될 수 있을지 그것도 중요한 얘기구요, 또 어떤 수용자들을 수용할 것인가에 따라서도 운영주체가 굉장히 차이가 날 수 있습니다. 그런데 서구의 민영화하고 우리 나라에서 의도하는 민영화는 그 목적부터 조금은 차이가 있습니다. 서구적 생각이 경제논리라면, 우리는 아마 경제논리보다는 교정교화 효과의 향상 쪽에 무게가 실려 있는 것 같습니다. 따라서 결론은 비영리단체나 종교단체로 기울지 않나 생각합니다. 예를 들어서 만약 수용자 1인당 경비를 충분한 정도로 지원한다면 영리단체에서도 하지 말라고 해도 뛰어들 것이고, 그렇지 못하면 어느 회사에서도 뛰어들지 않을

것 아니겠습니까.

#### 김태훈 교정감

그것은 저와 견해를 달리 합니다. 이윤호 교수님께서서는 처음부터 한국의 민영교도소의 바람직한 형태가 경제형보다는 교화형에 치우쳐 있다고 말씀하시는데, 저희는 그런 방침은 아닙니다. 아까 말씀드린 대로, 영리든 비영리든 관계없고, 종래에 가서는 결과적으로 미국과 같은 영리업체가 와도 되도록 지금 현행법은 모든 길을 열어 놓고 있습니다. 그러나 지난 번 장관님께서도 그렇게 말씀하셨습니까만, 처음에는 교정업무중에서도 직업훈련이다, 교도직업이다, 또는 의료 업무다, 경비 업무 등 부분적인 업무를 위탁하는 방식을 취했다가 그게 어느 정도 성공한다고 생각되면 교도소 하나를 완전히 민간에 위탁하는 것이 민영교도소 아니겠습니까? 또한 처음부터 중범죄자든지 살인범 등을 수용하면, 수용관리 경험이 없는 업체나 단체가 과연 제대로 관리할 수 있겠는가 하는 의문도 되니까 처음에는 비교적 관리가 용이한 수용자를 위탁 수용하도록 하고, 그것이 성공하면 발전 상황을 보아 가면서 단계적으로 위탁대상 범위를 넓혀갈 수 있지 않겠습니까. 그리고, 여기 이상진 목사님도 계시지만, 민영교도소를 주로 종교 단체에서 맡으려고 하는 것 같고 또 그래야 옳은 것 같지 않느냐 이런 식으로 상당한 여론이 있는 것 같습니다만, 사실 우리가 법안 작성할 때 입안과정에서부터 통과될 때까지 종교계에서 우리들에게 직접적으로 영향을 미친 것은 아니고, 다만 그 쪽의 움직임이 우리에게 포착된 것에 불과합니다. 따라서 종교 단체가 운영해도 상관은 없었지만 결국 종교단체로 한정되어서는 안될 것입니다. 예를 들어, 수탁자 선정은 여러 가지 시설, 인력 등을 평가하여 선정하게 될 것인데, 그때 어떤 기업체가 이윤을 떠나서 장기적인 목표를 가지고 국가 범죄방지구 교정교화에 이바지한다는 회사 이미지 제고 등의 차원에서 참여할 수 있다면 그 업체도 선정될 수 있을 것입니다. 문제는 교도직업 같은 경우에 영리업체가 가담할 수 있게 할려면 적어도 교도직업의 수입이 운영주체의 수입이 되어야 하는데 영리를 추구하다 보면 재소자 노동력 착취의 우려가 있을 수 있습니다. 그래서 일단 법에는 수용자의 교도직업 수입은 국고수입으로 한다고 뜻을 밝아 놔요. 물론 이런 것들도 향후 영리업체들이 맡게 된다면 법이라는 것도 결국 사회 공감대가 반영되는 것이니까 바뀔 수도 있겠지만 하여튼 아직은 시속도 안 해보고 무엇인가 만들어 가는 출발단계이기 때문에 확실한 것은 없다고 하겠습니다.



## 사회자

결국 법무부 입장에서는 글자 그대로 법인체면 다 운영이 가능하다는 것인데, 이상진 목사님께서도 과연 운영에 대하여 어떻게 생각하고 계신지 한번 얘기해 주시죠.

## 이상진 목사

저는 민영교도소법이 만들어졌을 때 기적이라고 생각했습니다. 여기 계신 김서기관님 노력에도 상당히 감사하게 생각하고요. 저희들은 누가 하느냐의 문제보다 누가 어떻게 하느냐의 문제가 더 중요하다고 생각해요. 결론적으로 영리법인에서 운영할 수 있는 요소들을 많이 열어 놓으면 종교단체에서도 훨씬 좋다고 하는 그런 생각을 합니다. 다만 제 생각으로는 영리단체에서 운영한다면 아까 얘기하신대로 노동력 착취 문제가 있으니까 우리 현실에는 기독교 등 종교단체에서 운영하는 것이 좋을 것 같아요. 사실 우리나라는 특이한 종교적인 상황에 있는 것이 사실이지요. 기독교, 불교, 천주교 등 상당히 큰 종교집단 셋이 상당히 큰 능력을 갖고 있다는 그런 특수한 상황이 우리나라입니다. 그런 면에서 우선 기독교가 가지고 있는 역량들을 사회에다 한번 내놓는다는 차원에서 하게 되지 않겠는가 그런 생각이 들어요. 그러면 불교와 천주교에서도 기독교가 하는 것을 보고 좋은 진전이 있지 않겠습니까.

## 사회자

세가지 큰 종교가 우리 사회에서 큰 영향력을 발휘하고 있는데 불교계에서 오늘 못 나오셨어요. 그래서 조금 서운합니다만은 이영우 신부님께서도 민영교도소 문제에 관하여 천주교에서는 어떻게 생각하고 있는지 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

## 이영우 신부

민영교도소 문제가 제기되고 있다는 것은 알고 있었지만, 법안이 나온 것은 사실 몰랐습니다. 사실 당황스럽기도 했구요. 그리고 행정법 개정시 안도 한번 보기는 했었는데 거기에 민간위탁부분이 있었습니다. 사실 이런 시안이 나왔을 때 저희들이 함께 했었다면 저희들도 민간교도소에 대해 좀더 함께 참여하는 부분들이 더 있었을텐데 하는 아쉬움이 있고요. 저희들이 민간교도소가 필요하다는 것은 그 전에 제시던 신부님 때부터 얘기가 제기되었었습니다. 그래서 몇 분이 민간교도소 시찰도 갔다 오셨고 저희 교회신문에 민간교도소에 대한 것도 실었고요. 그러다가 한동안 잠잠했는데 요근래 다시 민간교도소 문제가 제기되었고 또 기독교에

서는 한기총을 중심으로 무척 열심히 준비하는 것 같아요. 사실 저희는 준비해 오지 못했습니다. 그냥 민간교도소가 점차적으로 큰 대세속에 되지 않겠는가, 그래서 저희들도 민간교도소에 대하여 넓은 안목속에서 준비는 해야 되겠구나 하는 생각을 가지고 있었고요. 또 당장은 재정문제 등 여러 가지 어려운 점이 많으니까 천천히 되어가는 과정을 통해 확실한 모델들을 연구해 나가야겠다고 생각합니다.

## 사회자

지금 말씀하신대로 종교계에서 상당히 관심을 많이 가지고 계시거든요. 그런데 미국 같은 곳도 웨켄헛 교정회사라든지 CCA라든지 주로 기업체에서 상당히 활발하게 민영교도소를 운영하고 있습니다. 그래서 꼭대정 박사님께서도 한국에서도 이러한 민간기업에서 운영이 가능한지, 혹은 이와 관련해서 어떤 움직임이라든지 이런 것들을 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

## 곽대경 박사

우선 그동안 국가에서 전적으로 책임을 지고 있었던 교정행정에 대하여 일부뿐 아니라 민간쪽에 필요한 자원들이 있다면 그것을 활용할 수도 있다는 식으로 상당히 넓게 생각을 가져 주신데 대하여 상당히 고맙게 생각을 하고요. 지금 민간기업에서 종교단체처럼 그렇게 민영교도소를 운영해야겠다고 적극적으로 나서는 기업체는 아직은 없는 것 같습니다. 개인적으로 몇몇 독자들이 관심을 가지고 약 100명 내외의 청소년이나 혹은 과실범들을 수용하는 소규모의 것이면 어떻게 한번 운영해 볼 수 있는 방법이 있는지 모색하는 분들은 몇분이 계시더군요. 저희 에스원같은 경우도 민영교도소법은 만들어졌지만 아직 구체적인 시행령이나 시행규칙 같은 것이 전혀 만들어지지 않아서 우리가 어느 정도 준비를 해야 하는지 명확하지 않고, 그래서 아직은 여러 가지 변수가 많기 때문에 그러한 변수들이 좀 더 가시화되었을 때 적극적으로 검토를 해야 되지 않느냐 생각하고, 상당히 관심은 있지만 본격적으로 진지한 검토는 아직 되고 있지 않는 것 같습니다.

## 사회자

종교계와 일반 민간기업의 동향에 대하여 살펴 보았는데요. 최찬희 계장이 미국에 있을 때 민영교도소 연구를 많이 한 것으로 알고 있습니다. 아예 범위내에서 미국의 민영교도소 운영주체에 관한 동향이라고 할까, 거기에서도 종교단체와 같은 영리를 떠난 단체에서 운영하고 있는 것이 있

는지 얘기해 주시면 고맙겠습니다.

**최찬희 교감**

제가 그 쪽에 관한 논문을 쓰기는 했지만 그렇게 깊이있고 폭넓은 것은 쓰지 못했고, 여기 순회집담반에 와서 보니까 굉장히 방대한 자료들이 모여져 있어서 놀라기도 하고 그것을 열심히 보기도 합니다만 운영주체에 있어서 미국에서는 제가 알기로는 영리회사들이 약 90% 이상이고 또 시카부부터 그렇게 되었던 것으로 압니다. 제가 생각하고 있는 부분 중 하나는 아마 우리가 이것을 운영해 본 경험이 없기 때문에 외국회사하고 조인트가 되는 부분이 가능하지 않을까 하는 것과, 직원 내부에서 뜻이 있는 사람이나 어떤 종교적인 그런 모임하고도 연관이 될 수 있을지 모르겠습니다만 내부적으로 자생적인 움직임이 생길 가능성도 있지 않겠는가 그렇게 생각해 봅니다.

**사회자**

너무 한 주제가 길어졌습니다만 최찬희 교감이 외국회사와의 조인트 문제에 대해 얘기하셨는데 여기에 대해 이윤호 교수님의 말씀을 듣고 이 주제에 대하여는 넘어가도록 하겠습니다.

**이윤호 교수**

외국기업체는 경제성을 추구하는 이익집단이기 때문에 참여함으로써 얻어지는 경제적 이익이 있어야 될텐데 현실적으로 우리 교정예산을 볼 때에 전혀 불가능하다고 생각합니다. 예를 들어 미국처럼 1인당 수용경비가 몇만불씩 책정되어 있다면 충분히 외국 영리단체에서도 뛰어들 수 있겠습니다만, 현실적으로 우리나라 예산사정이 허용치 않을 거예요. 그리고 반일 영리단체를 참여시키기 위해서 행정경비를 올려주면 우리가 의도했던 민영화의 경제성이 무의미하지 않겠습니까, 그래서 아까 얘기했던 것처럼, 우리 입장에서는 비영리단체가 주체가 될 확률이 많고 더구나 교회쪽에 비중을 두고 있는 종교단체에서 더 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이라고 생각하는 것입니다.

**이상진 목사**

제가 조금 더 말씀을 드리자면, 아마 이 문제에 대해 많은 분들이 종교단체를 바라보는 것은 사실인 것 같아요. 그러나 솔직히 저희들도 기독교인들 중에서 돈을 많이 번 그런 분들을 찾아 이러한 좋은 프로그램에 동참하도록 인도하는 편이지요. 제 생각으로는 법무부에서 영리단체도 민영화도소를 운영하고 싶은 마음이 생길 수 있도록 그런 노력을 해야 되지 않겠

나 하는 생각이 듭니다.

**김태훈 교정감**

그 점에 대해서 착각을 하고 계신 것 같은데, 이 법에 보면 국가는 운영주체에게 매년 위탁의 대가로서 교도소 운영경비를 지급하게 되는데 이 경비에는 직원 인건비도 포함됩니다. 우리나라의 경우 재소자 1인당 연간 수용비용은 약 670만원에서 약 700만원 정도 되는데, 미국에서는 그것이 약 2천만원 정도됩니다. 그런 차이가 있지만 어쨌든간에 현재 우리 교도관이 받을 수 있는 월급을 주면서 직원을 고용하여 회사운영이 가능하다는 거예요. 그러니까 적어도 고용효과가 생기지요. 문제는 최초 시설비인데 시설을 신축해서 수용공간을 확보하는데 적게 지어도 300억, 500억 한다 말이에요. 그 돈을 일시에 국가가 다 조달키 어려우니까 민간자본을 유치한다 이런 차원인데 민간회사에서 300억내지 500억을 투자해 가지고 그걸 장기적으로 상환받는다면 거기에서 손해보는 정도이지 그 외에는 큰 문제가 없어요. 그러나 이 문제도 제 생각으로는 운영경비 지급시에 이차계산하여 장기 월리금 상환하는 형식으로 하면 되지 않을까 합니다. 그 외에 참고로 말씀드리면, 경찰공제회, 군인공제회, 그리고 과거 일반 사회수용복지시설 같은 곳을 경영해본 분들도 많은 관심을 갖고 있는 것 같습니다. 아무튼 영리단체가 온다고 하여 전혀 재산성이 없다하는 말은 아니어요.

**이상진 목사**

저도 그렇게 생각합니다. 지금 저회들도 100억, 200억하고 있는데 사실 종교단체에서 쉬운 얘기가 아니예요. 굉장히 큰 돈이거든요. 사실 이런 문제에 부딪히면서 일을 하고 있는 것이 사실입니다. 폐교 같은 것을 좀 고쳐서 하는 그런 것은 아니다 이거죠. 그렇게 생각하면 어려운 점이 있고 따라서 전혀 회사가 들어와 가지고 하지 못할 그 정도는 아니라는 생각을 많이 합니다.

**시설기준과 처우기준**

**사회자**

서기관님 말씀대로 움직임은 종교계에서 활발하지만 영리단체에서도 얼마든지 들어올 수 있는 길을 열어 놔고 또 앞으로 시행령이나 시설기준 등을 구체적으로 작업해 나가면서 어떤 기준을 세우면 분명히 영리단체에

서도 자기네들 조건에 맞으면 다 참여할 것으로 생각합니다. 그러면 그 문제는 이 정도로 말씀을 나누고요. 다음으로 사실 민영교도소라는 교정 시설을 보려면 크게 시설이 있어야 하고 그 시설을 중심으로 해서 어떤 처우가 이루어질 것이냐 하는 문제가 대두되게 될 것입니다. 그래서 과연 시설은 어느 정도 갖추어야 되며 그 안에서 소프트 웨어라고 할까요. 그러한 소프트웨어로서의 처우는 과연 어떻게 되어야 될 것인가 그런 문제를 한번 얘기해 보도록 하죠. 먼저 시설기준에 관해서는 광대경 박사님이 얘기해 주실까요.

#### 광대경 박사

우선 시설기준을 얘기하기 전에 먼저 얘기해야 될 것이 과연 처음 시작하면서 민영교도소에 적절한 수용인원이 어느 정도 되어야 하느냐 거기에 대한 어느 정도 합의가 이루어지면 거기에 맞는 시설기준을 결정하는게 순서일 것 같은데 제가 알고 있기로는 500명 정도가 되었으면 좋겠다는 의견이 있는 것 같아요.

#### 김태훈 교정감

저희가 법안 추진할 때는 사실은 IMF 세계형 범죄증가 등으로 수용인원 자체가 워낙 폭증하여 유사 이래로 최고 수용인원을 기록하였습니다. 7만 4천여명 가까이 수용하여 과밀수용이 일어났었는데 이 과밀수용은 수용관리에 모든 교정역량이 뺏기기 때문에 일반 교정프로그램 시행자체도 어려울만큼 수용관리가 힘들습니다. 그래서 이것을 타개하자나 수용시설 공간을 확충해야 되고 그러자면 막대한 예산이 수반되고 이를 어쨌든 민간자본을 도입해서 해결의 돌파구를 열어보자. 그러자면 미국이나 호주, 영국같은 선진국에서 이미 시행하고 있고 또 확대일로에 있고 크게 문제 없고 그래서 검토하기 시작했고 이 제도를 도입하기로 한 것입니다. 그때 기준으로 생각한다면 규모가 큰 시설도 상관없겠지만, 지금은 상황이 달라졌으니까, 처음에는 300명내지 500명 정도의 소규모로 출발하고 점진적으로 나중에 대규모 수용시설도 가능할 수 있겠고, 또 최계장 말씀대로 교정의 민영화가 현직 교도관들의 생계를 위협하면 안되니까 지금 미국같은 곳에서도 10만명 가까이를 민영교도소에서 수용한다고 하지만 전체 인원에 비하면 5% 밖에는 안됩니다. 우리나라에서 5%면 약 3,000여명 되는데, 아무튼 5% 이내에서 민간하고 우리 법무부 공공부문에 여러 가지 경쟁도 해 가면서 또 협력 교류한다면 서로 발전에 이바지할 수도 있을 것 같다는 생각이 듭니다.

#### 이윤호 교수

미국의 경우, 시설이나 회사에서 운영하는 시설수하고 수용인원을 대충 계산하여 보면 시설당 수용규모는 비교적 적은 것 같습니다. 이유는 몇가지 있지요. 우선, 공용교도소 보다는 관리의 어려움이 더 많을테고 또 반면에 규모가 너무 작으면 경제성의 문제, 즉 규모의 경제학이라는게 관계가 됩니다. 따라서 시설의 수용규모는 아무리 많아도 500명을 넘지 않아야 좋다고 각종 규칙이나 선언에서 채택되고 있는 것을 보면 500명을 넘지 않는 수준이 적정수준이라고 보시는 것도 괜찮을 것 같습니다.

#### 사회자

대중 결론이 전 수용자의 5% 이내에서 민영화를 허용하되 한 시설당 500명 이내가 좋겠다고 결론이 날 수 있겠습니까. 그러면 아까 말씀드린대로 시설과 처우 이렇게 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있었는데 아무래도 김태훈 교정감님께서 시설에 대하여 먼저 말씀해 주시는 것이 전체적인 방향을 잡는데 도움이 될 것 같습니다. 어떤 시설이 갖추어져야 할 것인지 말씀해 주시죠.

#### 김태훈 교정감

우리 법안을 보면 시설은 법무부장관이 정하는 시설기준에 적합하여야 되고 그 다음에 시설에 적합한 여부를 심사 받아서 불합격되면 보정명령도 받고 하여튼 시설기준에 적합하도록 되어 있습니다. 시설기준이라 하면 지금 교도소 등과 같이 거실 및 수용사동이라든지 작업장, 직업훈련 시설장비, 잠전실, 교회당 및 분류기자재, 운동장, 체육시설, 취사장·식당·부식창고 등 취사시설, 목욕시설 이런 정도가 지금 현재 교도소와 같은 체계를 갖추어야 된다는 얘기입니다. 그런데 이와 관련하여 법안 제정시에도 문제가 제기되었습니다만 만약 종교단체에서 운영할 경우, 특정종교의 상징물 등 종교와 관련된 시설물에 관해서도 시행령 등에 규정을 두어야 할 것으로 생각합니다.

#### 사회자

이상진 목사님께서 외국의 민영교도소를 찬찬히 살펴보았습니까

#### 이상진 목사

제가 가지는 못했습니다. 이번 5월에 한달정도를 잡아서 꽤 여러군데를 갈 것 같아요. 거기에 대한 여러 가지 자료도 받았습니. 그런데 시설에 대해서 제 생각을 말씀드리자면, 요즘은 무슨 무슨 친화적이라는 말을 많이 쓰잖아요. 그런쪽으로 조금 더 노력하려고 해요. 국내에서도 교도

소를 시설한 설계 회사들을 만나보았는데 그 사람들 말이 지금 시설의 목적을 달성하면서도 모양등을 달리할 수 있는 그런 방법이 많이 있다고 해요. 예를 들면, 쇠창살을 많이 감추고 창문을 작게 낸다든가 그런 식으로 해서 건축전문가들이 볼 때는 탈주가 거의 불가능하면서도 혐오스러운 것들을 많이 제거해 나갈 수 있다는 것입니다. 지금까지 법무부에서는 기존 양식을 고수한다고 들었는데 저희들은 새로운 형태의 많은 부분을 수용하고 싶습니다. 저희들이 스웨덴 자료를 봤습니다만 될 수 있는 대로 쇠창살 하나를 설치하더라도 눈에 보이지 않게 하려고 노력하는 것을 봤어요. 아아 그렇게는 되지 않겠나 하는데 기본적으로는 있어야 될 시설들을 다 갖추어야 하겠지요.

#### 사회자

아주 좋은 지적을 해 주신 것 같습니다. 광대경 박사님이 시설에 관해서 말씀 좀 해주시죠.

#### 광대경 박사

당연히 교도소에서 교정이 되기 위해서는 사람들을 그 안에서 확실하게 수용하는게 가장 중요합니다. 일단 그것을 확실하게 담보할 수 있는 한도 내에서 그 다음에 민영교도소가 좀 더 많은 공간대를 얻기 위해서는 좀더 다양한 교정, 교화, 직업훈련 프로그램들을 운영할 수 있는 그런 시설들이 지금 현재 국가에서 운영하고 있는 그런 교도소들 보다는 좀 더 강화가 되어야 할 것 같고요. 그리고 자기 여가라든지 운동을 할 수 있는 그런 시설들이 지금 현재보다는 조금 더 개선된 그런 기준을 갖추어야 될 것 같습니다. 그리고 민영교도소에서 특히 재소자들이 사회에 나와가지고 사회에 적응하기 위해서 필요한 그런 직업훈련쪽의 프로그램들을 많이 제시하는 모델이 될 수 있다면 그 나름대로 상당히 의의가 있을 것으로 생각을 합니다. 그리고 재소자들의 안전한 수용을 위해 그것을 담보하기 위해서는 민영교도소는 국가가 관리하는 교도소보다 좀 더 안전에 신경을 써야 됩니다. 만약에 민영교도소에서 불미스러운 사건, 주로 탈주라든지 재소자들의 폭동이라든지 이런 문제가 발생했을 때에는 그 부정적인 여파가 국가가 관리하는 교도소보다 더 심각할 것입니다. 그래서 민영교도소를 운영하기 위해서는 진짜 안전에 관해서는 완벽한 안을 만들어서 시작을 해야 합니다. 그래서 저희가 분류한 것이 몇 가지가 있습니다만, 우선 감시시스템, 그리고 출입통제시스템, 비상통신시스템, 순찰관리시스템, 진압통제시스템, 그리고 교도소의 모든 관리업무들을 통합관리

할 수 있는 관리시스템, 이러한 것들은 최소한 기본적으로 완벽하게 준비가 된 다음에 민영교도소를 열어야 된다고 생각합니다.

#### 이윤호 교수

시설이라고 하는 것은 지금 얘기하는 것처럼 시설의 종류와 수를 가지고 기준을 논할 것이 아니라 제 생각에는 질을 가지고 얘기를 해야 할 것 같아요. 민영시설은 지금 얘기하신 것처럼 공용교도소에 준한 또는 그 이상의 시설은 되어야 하는 것은 분명한 사실이니까요. 또한 시설의 안전에 관한 말씀을 많이 하셨는데, 만약 어느 단체에서 민영교도소를 운영할 때 사고가 난다면 그들에게 미치는 이미지 손상 때문에 아마 더 잘할 것이고 또 하나는 경제적인 이유가 되겠습니다만 비용을 절감하면서도 사고는 방지할 수 있는 아마 기계적인 보안에 많은 투자를 할 것 같아요. 따라서 시설기준을 얘기하기 전에 먼저 누구를 수용할 것인가에 따라 시설도 달라질 것입니다. 만약 과실범을 중심으로 한다면 그런 경우에는 천안개방교도소와 같이 도주방지 등과 같은 안전시설 등은 크게 필요가 없을 것입니다. 또 반대로 처우에 관한 얘기도 마찬가지입니다. 특수한 처우를 필요로 하는 수용자를 수용한다면 그 처우에 필요한 시설이 있어야 되겠지요. 교통과실범이라면 운전교육 시설이 필요할테고, 마약사범은 치료시설이 그리고 정신이상자는 정신이상 치료시설이 필요한 것처럼 획일적으로 기준을 논해서는 안될 것 같아요.

#### 사회자

민영교도소에 있어서도 수용자에게 가장 기본이 되는 시설, 즉 의식주를 위한 시설이나 도구를 방지한다든지 이런 기본적인 것은 반드시 갖춰져야 하고, 또 공용교도소보다 질이 높아야 되며 처우시설에 대하여는 누구를 수용할 것인가에 따라서 조금씩 달라지는 그런 형태가 될 것 같습니다. 연구를 많이 해 오신 것 같고 또, 구체적으로 설명해 주셔서 감사합니다. 끝으로 이윤호 교수님이나 최찬희 계장님이나 혹시 민영교도소를 직접 보시고 이것은 공용교도소와 많이 다르고 본받아야 될 점이 아닌가 하는 기억나시는 것이 있으십니까?

#### 최찬희 계장

실제로 제가 미국에서 공부했던 곳이 민영교도소를 인정하지 않는 일리노이주에 보니까, 민영교도소를 직접 참관해 보지는 못했습니다. 제일 가까운 민영교도소가 차로 13시간 정도 가야 되는 곳이어서 가볼까 하다가 못가보고 말았습니다만, 시설기준에 관하여 조금 첨언을 한다면 처우

프로그램이나 또한 보안부분에 관해서 미국은 교정협회에서 인증을 받는 제도가 있기 때문에 우리도 그런 것을 활용한다면 어느 정도 전반적인 기준이 나오지 않겠는가 하는 생각을 갖습니다.

#### 사회자

미국교정협회에서 만든 기준에 민영교도소나 공용교도소 다 거기 기준의 적용을 받습니까?

#### 이윤호 교수

제가 일전에 그러한 인증제도에 관해서 글을 쓴 적이 있습니다. 즉, 수용자에 대한 인권의 침해라든가, 노동력의 착취나 시설기준의 미비라든가 교정행정의 불안이라든가 이런 것들을 지적하는데 그런 것들을 해결할 수 있는 방안 중 하나가 바로 인증제도로써 우리나라에서도 사실은 이의 실현이 가능한 공공기관들이 있다고 생각합니다. 즉, 학회도 있고 교정협회도 있고 또는 농림협회 등 관련된 기관으로부터 인증을 받아야만 계약이 가능해지고 계속해서 운영을 할 수 있게 한다면 시설문제나 민영교도소 운영에 있어서 대두될 수 있는 여러 가지 문제들이 상당부분 해소될 수 있으리라 봅니다. 민영교도소와 공용교도소의 다른 점이라면 많은 사람들이 같은 목소리를 내는 것 중에서 좀 더 휴메인(humane)하더라도, 분위기가 좀 더 자유롭더라도..... 결국은 교정교화의 효과에 대해 지금까지 나온 연구결과들은 그래도 긍정적이라고 합니다. 여기서 제가 한마디 하고 싶은 얘기는 미국의 경우를 보면 어느 州에서는 10% 이상의 예산절감을 하고, 이런 인증제도를 통해서 교정행정의 수준도 향상시킬 수 있고 결국은 출소자들에 대한 재범율도 작게 나타나 교정교화 효과도 나쁘지 않았다는 그런 결론을 많이 내고 있습니다.

### ● 수용대상자 문제

#### 사회자

시설에 대해서는 어느 정도 논의가 되었으므로, 이제 처우를 논할 차례인데 먼저 처우를 논하기에 앞서 어떤 수용자를 대상으로 할 것인가 그것을 잠시 짚어보는 것이 좋겠습니다.

#### 이윤호 교수

실제로 여러 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있기 위해서는 정말 대상자 선정이 굉장히 중요하거든요, 실제로 성패를 좌우하는 것이 누구를 수용할 것

인가에 따라 달려 있습니다. 그런데 우리 교정을 바라보는 일부 시각 중에는 우리 교정에 대해 확신적이라고 말하는 사람이 있습니다. 따라서 어차피 시범적으로 민영교도소를 운영한다면 오히려 특수수용자들을 민간에 위탁하여 전문적인 처우를 할 수 있고 또 거기에 맞는 시설투자도 돈이 적게 들 것 아닐까요. 사실은 마약중독자 전문교도소라면 교도작업 같은 시설은 필요없거든요.

#### 사회자

수용대상자를 목사님께서 잠깐 말씀해 주시겠습니까?

#### 이윤호 교수

지금까지 이상진 목사님께서 이 방면에 준비를 많이 해주셨으니까 목사님께 어떤 수용자를 데리고 있고 싶은지 여쭙는게 제일 빠른 것 같습니다. (일동 웃음)

#### 이상진 목사

우선 저희들은 분류수용이라는 것을 철저히 해 봤으면 하는 생각입니다. 수용자에 대한 많은 기준을 가지고 분류를 하고 그 결과에 의해 따로 수용하는 것이 잘 되어야 한다고 생각합니다. 그래서 한편으로는 정말 고치기 힘든 사람들만 모아놓고 한번 해보면 어떻게 하는 마음도 있어요. 아마 정부에서 그렇게 해주지는 않겠지만, 비슷한 성향의 사람들이 모아지면 거기에 대한 방법이 집중되지 않을까 하는 생각이 듭니다. 또 조금 다른 방법으로 출소하기 전의 사람들을 모아 출소후의 프로그램과 연결시키는 그런 시설도 좋을 것 같습니다. 그리고 저는 재소자들의 의지를 고려해서 수용하는 것도 필요하다고 봅니다. 아무튼 법무부에서 분류를 잘 하겠다는 의지를 가진다면 민영교도소의 수용 대상문제는 어려움이 없을 것 같아요.

#### 김태훈 교정감

우리도 현재 분류수용의 바탕위에서 처우를 하고 있는데, 다만 시설이나 수용 여건상 완벽하게 안되고 있을 뿐입니다. 수원교도소같은 과실범 전담교도소도 분류수용의 결과입니다. 그런데 목사님께서 의지가 있는 재소자라면 누구든지 민영교도소의 대상이 될 수도 있다고 생각하시는 데, 물론 변화의 의지가 있는 수용자는 변하게 되어 있습니다. 그런데 문제는 의지를 위장할 경우 과연 어떻게 하겠느냐 하는 것이지요. 일선에서도 보면 소위 딱신자들도 있는 것 같고, 또 솔직히 인간이 운영하는 교도소라 하면 벌써 온화하고 부드러운 느낌이 들기 때문에 분명히 많은 재소

자들이 수용되기를 희망할 겁니다. 천사 어떤 종교와 관련이 없는 사람이라 하더라도 우선은 부드러운 인상 때문에 수용을 희망할 것입니다. 그래서 재소자의 의지에 따라 수용을 결정하는 것은 어려울 것입니다. 그리고 미약사범 같은 문제수용자를 민영교도소에 수용하는 것도 현실적으로는 너무나 힘들 것입니다. 우선 수용관리에 어려움이 많고, 또 의사도 많이 있어야 되고 의료장비 등등 엄청난 돈이 들 것 아니겠습니까.

#### 사회자

교정감님, 이것이 상당히 예민한 문제거든요, 가령 어떤 대기업체에서 만약 민영교도소를 한다, 혹은 기독교나 불교 또는 천주교 단체에서 한다고 했을 때, 이 기업이나 단체에서 우리는 이런 수용자만을 해 주었으면 좋겠다고 제시할 수는 없습니까?

#### 김태훈 교정감

좋은 얘기입니다. 앞으로 저희들이 교정업무의 민간위탁에 대한 나름대로의 기준을 정할 것이 아닙니까. 따라서 이 방침이 서면 민영에 참가하실 분들이 입찰이나 참가신청서 주로 어떤 사람을 수용할 것인가를 제시하여 계약을 체결하게 되겠지요.

#### 이영우 신부

아까도 말씀드렸지만 여러 형태의 교도소가, 어차피 점점 세분화되어가는 세상이기 때문에 다양한 형태의 교도소가 필요하다는 생각이 들고요, 만약 민간에서 참석하면 영리쪽에서는 큰 교도소를 원하겠지요. 그래야지 이해타산도 나올테고요, 그런데 저희같이 종교단체 같은 경우는 큰 교도소보다는 어차피 점점 그룹 형태로 가니까 100명이 넘지 않는 선에서 작은 모습의 교도소도 필요하지 않을까 하는 생각이 들어요. 사실 많은 재소자들을 우리가 다 겨안을 수는 없지만 작은 부분이라도 그들을 교화시킬 수 있다는 가능성이 있다고 생각합니다. 또 그것들이 우리 교정에 새 바람을 일으켜 새로운 분위기를 형성해 갈 수 있는 계기를 마련할 수 있지 않을까요. 제 개인적으로는 교도소를 일종의 병원으로 생각해요. 어쨌든 재소자들은 많은 病과 根, 마음의 병이 들어 있는 사람이기 때문에 거대한 시설 가지고는 안되고..... 저희가 작년부터 준비하고 있고 또 경기대학교하고 연합도 하고 있는데, 자원봉사자들을 통한 상담이 필요해요. 그래서 병위이라는 개념이 먼저 들어가야 되고 또 기존 교도소들을 새롭게 켤 수 있는 개방교도소 형태의 경구금시설 쪽이 좋지 않을까 생각해봅니다.

#### 김태훈 교정감

신부님께서 좋은 말씀하셨는데 수용자를 치료의 객체로 보느냐 하는 것은 여러 가지 모델에 따라서 학자들의 견해도 다 다릅니다. 그래서 과거는 치료모델로 해서 환자시한 그런 방법이 특세한 때가 있었는데 요즘은 그런 방식이 논리에 안 맞아요. 모든 재소자를 환자시하면 강제·강압으로 인해 인권침해의 우려가 있다고 생각합니다. 그리고 물론 저희들도 소규모의 교도소를 지향하고 있고요. 일본같은 경우만 해도 우리보다 수용 인원은 적은데 191개 시설이나 됩니다. 민간인이 참여한다면 그런 점은 아바 도움을 받을 것 같습니다.

#### 이윤호 교수

이러면 어떻습니까. 국가에서 하기 힘들거나 부족한 면을 보완하는 그런 차원에서 민영교도소가 운영된다면, 예를 들어 이미 모범수이나 형기가 부족하다든지 여러 가지 법률적인 요건 때문에 가석방의 대상이 되지 않는 그런 사람들을 그 가석방 요건을 충족시키는 동안까지 민영교도소에 수용을 한다든지 이런 형태면 양쪽의 의견을 절충할 수 있을 것 같습니다.

#### 김태훈 교정감

형법상으로는 형기의 1/3 이상이 경과하면 가석방이 가능한데 실제로는 여러 가지 기준이 있습니다. 실무상의 가석방 기준은 보통 형기의 2/3 정도가 지나야 되고, 또한 조직폭력이나 항정사범 등은 제외시키거든요. 그런 면에서는 이 교수님의 의견도 참고가 되리라고 생각합니다. 앞으로 법무부에서도 이 부분에 관하여 연구를 계속할 것이므로 여러분께서도 좋은 방안이 있으시면 언제든지 저희 실무자에게 의견을 많이 개진해 주시기 바랍니다.

#### 이상진 목사

지금 이 교수님 얘기하신 그런 내용은 브라질에 있는 천주교에서 운영하는 휴마이티 교도소가 유사하지 않나 생각됩니다. 거기에 보면 상당히 중죄수들도 많다고 하는데, 아무튼 그 사람들이 그냥 죄 없지 않은 사람들이 아닌데 재소자와 시설간에 서로 요구하고 응하고 하는 조건이 맞는 것 같아요.

#### 곽대경 박사

아까 신부님께서 만약에 민간기업에서 이 사업을 시작하려면 처음부터 대규모를 원하지 않겠느냐라고 하셨는데 지금 제 개인적인 생각입니다만, 오히려 민간기업에서도 대규모로 진입하기에는 현실적으로 어려운

면들이 많습니다. 우선 민간기업에서 일정규모 이상의 교도소를 처음부터 지을려고 하면 초기에 투자하는 비용이 엄청나게 듭니다. 지금 한 500명 정도를 수용하는 시설도 최소한 350억이상 든다고 하는데, 그것을 수지타산을 맞출려면 몇 십년이 걸릴 것입니다. 저희 회사에서 지난 번에 법무부에서 용역을 받아 교정시설에 대한 표준시스템을 만들어 본 적이 있습니다. 즉, 현재 있는 시설들을 기계경비 시스템으로 현대화 할 때, 인원을 얼마나 감축할 수 있는지 시뮬레이션을 해 본 적이 있습니다. 그랬더니 지금 현재 240명의 직원들이 일하고 있는 교도소에 직원들을 한 10~15% 정도 감축하여 인건비가 줄어드는 것만으로 첨단시스템이 들어간 그것을 상쇄할 수 있는 손익분기점이 5년이더라구요, 즉, 운영비만 손익분기점을 맞추는데 5년이 걸립니다. 그런데 처음에 건설하는데 드는 그 막대한 비용을 갖다가 시작하기가 참 힘들겠지요. 그런데 아까 서기관님이 말씀하셨지만, 어떤 민간기업체에서 만약 사회공익활동이나 사회의 안전을 담당한다는 그런 사명으로 하겠다 하면 가능한 일이겠지만, 일개 한 기업이 맡기에는 좀 부담스러운 그런 규모가 아니냐 그 생각이 듭니다. 그래서 외국의 민영교도소의 경우처럼 건설비도 국가에서 50%, 어떤 경우에는 60%, 그리고 나머지를 운영주체가 부담하는 그런 식으로 하면 좋겠어요. 그래서 외국에서는 시큐리티(Security) 기업체나 민간경비업체에서 처음부터 열성적으로 달라들었습니다. 그런데 우리 나라의 원래 중요한 의도 중에 하나가 국가의 재정부담을 경감해 보자는 것이었기 때문에, 일단 국가에서 건설에 드는 비용은 부담하기가 힘든 그런 경제상황이었습니다. 그래서 민간기업에서는 직원들을 연수하고 훈련시킨 그런 노하우가 오랫동안 쌓여 있기 때문에 청소년 직업훈련 같은 그런 분야를 활용해 보는 것이 어떨까하는 생각이 듭니다.

## ● 민영교도소의 국가 감독방법

### 사회자

앞으로 두 가지만 더 얘기하고 마치도록 하겠는데요. 지금 남아 있는 주제가 무엇이나 하면, 국가에서 민영교도소를 과연 어떻게 감독할 것이냐 하는 것과 그 다음에 민영교도소를 운영하면서 예상되는 문제점은 무엇이겠는가. 이 문제들을 조금씩이라도 터치가 되어야만 오늘의 모임이 의미가 있을 것 같습니다. 그래서 국가감독방안을 김태훈 교정감님께서 면

저 말씀해 주시죠.

### 김태훈 교정감

국가감독방안은 법에 나와 있으니까 그대로 시행될 것입니다. 우선 계약내용에 위배되게 하면 계약을 해제하여 일시적으로 위탁업무를 정지시킬 수 있고, 중대한 계약위반인 경우에는 계약해지도 할 수 있도록 되어 있어요. 또 법무부장관 소속 공무원이 민영교도소에 파견나가는 것, 즉 상주하는 것을 의무화해 놓고요, 즉, 수용자의 인권에 관한 처분이나, 석방, 또는 가석방 등 주요업무에 대하여는 반드시 감독관의 확인이나 승인을 받도록 하고 있습니다. 또 매월 또는 매 분기별로 법무부장관에게 정기적인 보고를 해야 하고, 수시 또는 정기적인 감사도 시행하며, 또 법인이 해야 할 의무를 위반하면 벌칙도 부과할 수 있도록 되어 있고, 직원의 불법행위로 국가에게 손해를 끼친 경우에는 국가에게 손해배상을 하도록 규정되어 있습니다. 그런데, 사실은 국회 입법심의 과정에서 여러 가지 반대 의견도 많았습니다. 민영교도소 제도에 대해서 우리 국민 전체의 공감대가 형성되어 있지 않다가, 또 민간에게 형벌집행권을 넘겨주면 양지마을 사건이나 형제복지원 사건같이 인권침해의 가능성이 있지 않겠느냐 등 인권단체에서 오히려 반대하고요, 교도관들은 오히려 찬성하는 경우가 많습니다. 그런데 교도관들도 교도소 자체를 우리가 지어준다면 반대할 겁니다. 밀착한 전문인력이 있는데 국가에서 돈 들여 시설을 지어가지고 민간에게 넘기려 하느냐는 거예요. 그래서 법안에서는 시설 신축비용을 부담한 경우에는 위탁기한을 늘리고 그렇지 않으면 짧게 하도록 했습니다.

### 이윤호 교수

서기관님 얘기가 아까 업무정지나 계약해지 얘기를 하셨는데 그것은 불가능하거든요. 지금, 업무정지시키면 그 교도소 당장 누가 운영해요.

### 김태훈 교정감

수용자를 우리가 바로 이송시키면 되겠지요.

### 이윤호 교수

말이 그렇지 현실적으로는 어렵지 않을까요. 그리고 그러한 해약이나 업무정지가 제대로 이행된다면 계약단계에서 철저한 공개경쟁이 이루어져야 하겠지요. 그리고 감독관 상주가 가장 좋을 것 같으나 상주에 따른 문제도 있어요. 그래서 저는 제3자에 의한 어떤 감시기능이 필요할 것 같

이요. 학제라든가, 인문이라든가, 시민단체라든가 이런.....

**이상진** 목사

법이 통과된 후 바로 저희들 중에 전문가들이 검토를 해보았는데 감독관들은 있어야 되지 않겠나 하는 식의 얘기였어요. 어차피 법무부가 책임져야 하지 않겠습니까.

**김태훈** 교정감

법 자체가 감독을 철저히 하여야 국민이 안심을 합니다.

**이상진** 목사

그런요. 그것은 저희도 충분히 이해가 갑니다. 교도소를 개방화하되 감독은 엄정하게 해야 하겠지요.

**● 직원훈련 및 선발문제**

**사회자**

민간교도소도 엄연히 범죄를 저지른 수형자를 상대로 하기 때문에, 왜냐하면 형벌집행 아닙니까. 그러니까 엄격한 관리감독은 필수조건이라고 생각됩니다. 자꾸 교정감님께 여쭙보게 되는데요, 이것과 관련하여 직원훈련과 선발문제도 잠시 언급이 되어야 할 것 같습니다.

**김태훈** 교정감

우선 민영교도소를 운영함에 있어서 수용관리와 교정서비스의 제공에 적합한 직원을 확보하여야 한다. 이것은 추상적인 얘긴데 아췌든 국가교도소 수준에 준하는 조직을 갖추어야 하겠지요. 그런데 영리법인이 참여하면 이윤추구 때문에 인력절감을 많이 기도하거든요. 사실 제가 호주 민영교도소를 가보니까 교도작업의 생산성 향상하고 그 다음에 직원인력을 절감해서 재산성을 유지한다는 겁니다. 직원인력 절감은 시설을 기계화하여 인력을 대체하고 그 다음에 상시인력보다는 파트타임 같은 그런 직원들을 쓰고 해서 전문성은 좀 떨어지는 것 같았어요. 그래서 처우의 질이 약화될 우려도 있고 해서 국영교도소에 준하는 직원을 확보하여야 한다고 해놨고요. 직원들 교육문제도 교육과 징계에 대해 시행령에 위임한다고 해 놨습니다만 제 생각으로는 민영교도소가 교정공무원의 교육기관에 준하는 자체 교육기관을 갖기 전까지는 우리 교정공무원 교육기관을 그 법인의 비용부담으로 이용할 수 있게끔 하면 되지 않을까 생각되요.

**사회자**

외국에서의 민영교도소 직원 선발과정이라든지 또는 선호도에 대해서 이윤호 교수님께서 간단하게 얘기해 주시죠.

**이윤호** 교수

어떤 자료를 보니까 이직률은 상당히 높다고 그래요. 아마 보수수준이 공무원보다 조금 적고 또 인력이 적으니까 업무부담도 많을테고..... 그러나 사람을 충원하는데는 어려움이 없다고 합니다. 그 다음에 교육훈련은, 경찰에 관해서 이런 얘기를 잘 합니다만 우리나라는 임용부터 하고 교육을 하거든요. 그런데 저는 그게 틀렸다는 거죠. 교육훈련을 받아 자격증을, 일정자격을 소지한 사람을 임용해야 된다고 봅니다. 그래서 적어도 민영교도소에서도 연수소에서 일정기간 연수를 받은 사람들을 고용하도록 의무화할 필요가 있다고 봅니다. 자격요건은 고등학교 졸업이상자 정도로 하면 되지 않을까요. 좀 더 나은 방향으로 할려면 경비지도사처럼 자격증제도를 만드는 것도 괜찮지 않을까 싶습니다.

**● 민영교도소의 장래방향**

**사회자**

그러면 끝으로 민영교도소를 운영할 경우 예상문제점을 한번 언급하고 싶었는데..... 가령 공정성 문제라든지, 직원의 부정부패 문제라든지, 또 수용자의 권리를 침해할 우려성이라든지, 그런데 이런 것들은 지금까지 다 언급이 된 것 같습니다. 그래서 마지막으로 한번씩 앞으로 민영교도소가 이런 쪽으로 발전이 되었으면 좋겠다. 그런 말씀을 한마디씩 하고 마치는 것으로 오늘 좌담회를 마치겠습니다. 박박사님부터 평소 생각하신 것을 중심으로 간단하게 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

**곽대경** 박사

일단 민영교도소가 다양하고 이전에 국가 교도소에서 시도하지 못했던 그런 프로그램들을 특히 교화라든지 아니면 직업훈련쪽의 프로그램들을 많이 개발을 하여 이 사람들이 사회에 나가 올바른 한사람의 성원으로서 스스로 일어나서 활동할 수 있도록 긍정적인 방향으로 이바지할 수 있는 쪽으로 민영교도소가 운영이 되어야 하지 않겠느냐. 그리고 우선 제법을 너무 연연하지 말고 그런 것보다는 오히려 좀더 교정교화쪽에 다양한 선택을 줌으로써 그 사람들이 이후의 삶을 살아가는데 도움이 되는 쪽으



로 운영이 되었으면 좋겠습니다.

#### 김태훈 교정감

민영교도소를 추진하는 실무자 입장에서 어쨌든 민영교도소 제도가 앞으로 정상적으로 정착이 되어서 국가 교정행정고 상호보완관계로 잘 발전되기를 바라구요. 그래야만 우리 교정행정도 국민이나 국가의 지대한 관심속에서 발전할 수 있다고 봅니다. 그리고 민영교도소가 등장하게 되면 최소한 첨단시설을 갖춘 교도소, 그 다음에 경직되지 않은 유연한 교화프로그램의 개발 등이 가능해지지 않겠느냐 하는 점에 가장 큰 의의가 있다고 생각합니다.

#### 최한희 교감

저는 이런 생각을 해봅니다. 시대가 많이 바뀌었으므로 시민단체라든가 일반단체들과 국가가 서로 협조해 나갈 수 있는 부분은 협조해 나가고, 또 공백을 메꾸고..... 앞으로 이 곳에 계신 분들과도 제가 실무자 입장에서 많은 도움을 바라며, 또 저한테 연락을 주시면 저도 성심성의껏 도와드리도록 하겠습니다.

#### 이윤호 교수

저는 민영교도소가 도입·운영된다면 지금의 교정공무원들이 좀더 분발해서 공영 교도소도 더 많은 발전이 있었으면 좋겠습니다. 민영교도소와 공영교도소가 서로 대체하는 것이 아니라 서로 보완하는 것이 되어야 된다는 생각이 들고요. 또 민영화가 사실은 하나의 시설 또는 소규모의 시설로서 우리 교정을 개혁시킬 그런 것은 기대하지 않습니다. 그러나 한 가지 우리 교정의 역사에서 상당한 자극은 되지 않을까 하는 이런 생각이 들구요. 그러면서 교정발전에 크게 기여할 수 있을 것 같구요. 또는 우리 교도소에 대해서 우리 시민들이 너무 많이 몰라주는데 민영화가 우리 사회와 가까워 질 수 있는 좋은 기회가 되지 않겠는가, 그런 면에서 굉장히 저는 긍정적이구요. 예전에 KDI박사 15명하고 저하고 16명이 경찰에 관하여 보고서를 쓴게 있는데, 그때 청장께서 하시는 얘기가 연구비를 3억이나 주었지만, 보고서를 안주어도 좋다. 왜냐하면 당신들 같이 경찰에 대해서 부정적인 시각을 가지고 있는 인텔리들이 경찰 구석구석을 보여주고 2년후가 되니까 전부 친경찰이 되었으니 보고서는 안 봐도 좋습니다. 그런 얘기를 하시는 것을 보고 우리 민영교도소도 교정발전에 기여할 수 있는 그런 큰 기대를 저는 갖고 있습니다.

#### 이상진 목사

전문가 뒤에서 얘기하다 보면 손해를 많이 보는데 앞에 제가 정리했던 말씀을 우리 교수님이 다 해 버렸습니다. (일동 웃음) 지난번 인권단체하고 얘기를 하면서 재범을 가지고 국가 교도소하고 비교할 것이라는 얘기가 나와 그것은 절대로 기준이 되지 않는다고 잘라서 말한 적이 있습니다. 그것보다는 이 교수님 말씀대로 서로 보완하고 서로 다양성을 주기 위해서 반드시 참여해야 한다는 생각이구요. 저는 법무부에서 민영화에 대해 좀 더 적극성을 띄워 줬으면 좋겠어요. 그래서 기준을 정해 놓고 할라하면 하고 말라면 말고 이것보다는 반드시 기업측에서도 들어오고 또한 기독교에서 하고, 천주교에서도 하고, 또 불교에서도 할 수 있도록 그렇게 적극적으로 해주셨으면 좋겠어요.

#### 김태훈 교정감

목사님 취지는 잘 알겠습니다만, 국가의 종교적 중립성이라든지 또한 형벌집행이라는 공익성을 추구하는 입장을 생각할 때 그것은 도무지 이루어질 수 없는 얘기라고 봅니다.

#### 이상진 목사

서기관님께서도 엄격하게만 말씀하시는데, 저는 법무부에서 융통성을 가지고 대처할 수 있다고 생각합니다. 그리고 제가 마지막으로 얘기를 드릴 것은 아까도 얘기했습니다만 교정프로그램의 다양화라는 문제에서 이게 뜬 것이 아니겠습니까. 그럴 때 종교프로그램, 종교교도소라고 하는 말이 합당할지는 모르겠습니다만 종교프로그램을 그 다양한 프로그램의 하나로 봐 줄 수 있지 않겠느냐 하는 것입니다. 우리 사회에서 그래도 종교의 어떤 영향이라든가 위치라는 것이 상당히 크지 않습니까. 물론 종교 프로그램이 위헌의 소지가 있는 것은 분명한데 저희들이 이에 대해서도 많은 연구를 하고 있습니다.

#### 사회자

저희들이 줄곧 목사님의 주장을 들었기 때문에 목사님의 말씀을 충분히 이해합니다. 여기서 사회자의 권한을 발동해서 마이크를 이영우 신부님에게 마지막으로 드리도록 하겠습니다. (웃음)

#### 이영우 신부

오늘 민영교도소등의 설립·운영에관한법률을 보면서 또 여러분과 같이 토론을 나누면서 민간교도소 설립한다는 것이 절대 쉬운 일은 아니구나

생각했구요, 저희들한테 또다른 숙제로 남을 것 같습니다. 그렇지만 이번에 법률이 통과되었기 때문에 계속 나온 말씀이지만, 민영교도소가 어느 특정한 부분들, 어떤 종파, 어떤 특정시설로 가면 안되겠지만, 그러나 여러분들 속에서 다양한 세상을 다양하게 펼칠 수 있는 계기가 됐으면 참 좋겠다는 생각도 들구요, 그리고 이번 기회를 통해서 아까 교수님께서 말씀하셨던 것처럼, 어떤 새로운 변화의 장을, 또 기존에 가지고 있던 교도소의 개념들을 조금씩 켤 수 있는, 함께 변화되어 갈 수 있는 그런 장과 계기가 되었으면 좋겠다는 생각도 듭니다. 또 교도소가 항상 은폐되어 있고 일반인들과는 거리가 멀어진 그런 모습들이 있는데 그것을 떠나서 가까운 곳에서 새로운 눈으로 일반인들이 보고 또 그 사람들이 사회에 나와서 쉽게 복귀해 나갈 수 있는 그런 계기들을 만들어 가는 그런 중간매체의 역할을 하였으면 좋겠다는 생각이 듭니다. 그리고 앞으로 좀더 열린 공간을 가지고 많은 사람들이 함께 참여한 가운데 좀더 새롭게 세부규칙들을 만들어 가는 것이 더 좋지 않을까 생각을 해 보게 됩니다.

#### 사회자

감사합니다. 거의 두시간에 걸쳐 너무나 좋은 말씀을 많이 해 주셨고,..... 아무튼 민영교도소가 앞으로 우리가 지향하고 있는 열린 교정과 그 다음에 효과적인 수용자의 사회복귀를 위해서 정말 기여할 수 있도록 저희들도 노력하고 또 관련단체나 많은 분들이 힘을 합쳐 주시기를 바라겠습니다. 오늘 제가 서두에도 말씀드렸습니다만 민영교도소에 관해서 일가견이 있는 분들이 한 자리에 모여서 좋은 말씀을 나눠주신 것에 대해서 대단히 감사하게 생각하고요, 굉장히 의미있었던 시간이라고 생각합니다. 앞으로 교정지에 잘 정리를 해서 우리 정책입안에도 반영을 하고 또 교수님이나 신부님, 목사님, 그리고 광복사님께도 좋은 자료가 되기를 바라겠습니다. 이것으로 마치겠습니다. 감사합니다. (일동 박수)



## 민영교도소 관련 설문조사 분석결과

- 편집자 주) 본 설문은 교정면접실과 법원 심리실자가발실이 공동으로 주관

### ▶ 설문조사 과정

본 설문은 2000년 3월호부터 신설되는 교정지의 「지상토론」코너의 한 주제로서 2000년 1월 14일부터 17일까지 설문문항 작성에 들어가 1월호에 게재되었고, 2월말까지 접수된 총 329명의 설문응답자에 대한 통계를 분석한 것이다. 응답자 인적현황을 보면 성별로 남자 285명, 여자 44명이 설문에 응해 주었으며, 연령별로는 31-40세가 가장 많이 설문에 응해 주었다. 직급별로는 7급과 8급이 주를 이루었고, 직렬별로는 교정직이 가장 많은 비율을 차지했다.

### ▶ 설문조사 분석결과

【표1】 성별에 따른 교차분석

Phi = .005	민영교도소의 직원은 어떻게 구성되어야 한다고 생각하십니까?					
	전문경력 유연인재	교정교화 및 상담전문가	전현직 교정공무원	사회사업 단체직원	무응답	총계
남자	10	96(29.2%)	147(44.7%)	17(5.2%)	15(4.6%)	285(86.6%)
여자	1	28(8.5%)	11(3.3%)	2(.6%)	2(.6%)	44(13.4%)
총계	11	124(37.7%)	158(48.0%)	19(5.8%)	17(5.2%)	329(100%)

【표1】성별에 따른 교차분석<sup>1)</sup> 결과를 통계적으로 유의수준 Prob.<.05<sup>2)</sup>에서 보면, 남자교도관들은 전현직 교정공무원이 민영교도소의 직원으로 구성되어야 한다고 생각하는 의견이 전체 응답자 329명중 44.7%인 147명으로 가장 많았고, 반면에 여자교도관들은 전체 응답자 329명중 8.5%인 28명이 교정교화 및 상담전문가가 민영교도소의 직원으로 적합하다는 의견을 보였다. 전체적으로 보면, 교도관들은 민영교도소의 직원으로 전현직 교정공무원(전체 응답자 329명중 48.0%인 158명), 교정교화 및 상담전문가(전체 응답자 329명중 37.7%인 124명)가 적합하다는 의견을 나타내고 있다.

【표2】연령별에 따른 교차분석

Phi = .002	민영교도소 도입을 찬성하는 이유는?					총계
	수형자에 대한 서비스개선	처우 프로그램의 다양화	정부의 비용절감	수형자 인권보호	무응답	
20세미만	0(0%)	1(3%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	1(0.3%)
21-30세	8(2.4%)	23(7.0%)	5(1.5%)	0(0%)	20(6.1%)	56(17.0%)
31-40세	20(6.1%)	97(29.5%)	25(7.6%)	3(9%)	28(8.5%)	173(52.6%)
41-50세	2(6%)	40(12.2%)	13(4.0%)	0(0%)	14(4.3%)	69(21.0%)
51세이상	3(9%)	15(4.6%)	12(3.6%)	0(0%)	0(0%)	30(9.1%)
총계	33(10.0%)	178(53.5%)	55(16.7%)	3(9%)	62(18.8%)	329(100%)

1) 교차분석이란 두 변수(여름달면, 성별과 직권구성의) 관계를 확률적으로 분석하고 검증하는 것을 말한다

2) 가설검정은 항상 귀무가설이 옳다는 전제하에서 검정통계량의 분포를 구하고, 실제 표본관측으로부터 구한 검정통계량의 값이 나타날 가능성에 의하여 귀무가설의 채택여부를 결정한다. 검정통계량이 나타날 가능성이 큰 경우에는 귀무가설을 채택하고 나타날 가능성이 작은 경우에는 귀무가설을 기각하게 되는데, 여기에서 가능성이 '크다' 또는 '작다'의 판단기준을 유의수준(significance level α)이라고 한다. 유의수준 α는 일반적으로 1%, 5%, 10%등을 이용하는데, 이 중 어떤 한 검정에서 유의수준 α를 5%로 정한다면, 귀무가설 하에서 구한 검정통계량의 값이 나타날 가능성이 5%이하이면 귀무가설을 기각하고 5% 이상이면 귀무가설을 채택하게 된다. 다시 말하면 나타날 가능성이 5% 이하일 때 '가능성이 작다'라고 판단한다는 것이다. 따라서 유의수준이란 귀무가설을 기각하게 되는 확률의 크기로 '귀무가설이 옳은데도 불구하고 이를 기각하는 확률의 크기'로 정의한다. 본 설문조사 통계분석에서는 유의수준을 5%로 정하였다

Phi = .018	민영교도소의 직원은 어떻게 구성되어야 한다고 생각하십니까?					총계
	전문경비 운영업체	교정교화 및 상담전문가	전현직 교정공무원	사회사업 단체직원	무응답	
20세미만	0(0%)	1(3%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	1(3%)
21-30세	2(6%)	17(5.2%)	23(7.0%)	6(1.8%)	8(2.4%)	56(17.0%)
31-40세	8(2.4%)	73(22.2%)	77(23.4%)	8(2.4%)	7(2.1%)	173(52.6%)
41-50세	1(3%)	25(7.6%)	40(12.2%)	1(3%)	2(6%)	69(21.0%)
51세이상	0(0%)	8(2.4%)	18(5.5%)	4(1.2%)	0(0%)	30(9.1%)
총계	11(3.3%)	124(37.7%)	158(48.0%)	19(5.8%)	17(5.2%)	329(100%)

Phi = .031	민영교도소 감시 감독의 방법으로 가장 적합한 것은?				총계
	교정공무원 파견	전담 계약 감독자 임명	초기 교정공무원파견 후기 수사팀문·감독	무응답	
20세미만	0(0%)	0(0%)	1(3%)	0(0%)	1(3%)
21-30세	14(4.3%)	5(1.5%)	29(8.8%)	8(2.4%)	56(17.0%)
31-40세	58(17.6%)	11(3.3%)	97(29.5%)	7(2.1%)	173(52.6%)
41-50세	21(6.4%)	7(2.1%)	39(11.9%)	2(6%)	69(21.0%)
51세이상	10(3.0%)	7(2.1%)	13(4.0%)	0(0%)	30(9.1%)
총계	103(31.3%)	30(9.1%)	179(54.4%)	17(5.2%)	329(100%)

【표2】연령별에 따른 교차분석 결과를 통계적 유의수준 Prob.<.05에서 보면, 첫째 민영교도소의 도입을 찬성하는 이유로는 전체 응답자 329명중 53.5%인 176명이 민영교도소의 도입이 수형자 처우프로그램의 다양화에 기여한다는 의견이 가장 높게 나타났고, 국가의 교정비용을 절감할 수 있다는 의견이 두 번째로 높게 나타났다 (전체 응답자의 16.7%인 55명). 둘째, 민영교도소의 직원 구성에 대하여도 성별에 따른 교차분석의 결과와 마찬가지로 전현직 교정공무원이 가장 적합하다고 생각하는 의견이 전체 응답자 329명 중 8.0%인 158명으로 가장 높게 나타났다. 셋째, 민영 교도소의 감시·감독방법에 대하여는 전체 응답자 329명중 54.4%인 179명이 민영화 도입 초기에는 교정공무원을 파견시키고, 후기에는 수시로 방문·감독하는 형태를 가장 선호하고 있으며, 그 다음으로 전체 응답자의 31.3%인 103명이 교정공무원을 파견하여 근무케 하는 방안을 제시하고 있다.

【표3】직급별에 따른 교차분석

Phi = .000	민영교도소 도입에 대해서 어떻게 생각하십니까?			
	찬성	잘 모르겠다	반대	총계
5급이상	15(4.6%)	1(1.3%)	0(0%)	16(4.9%)
6급	25(7.6%)	1(1.3%)	3(9%)	29(8.8%)
7급	58(17.6%)	1(1.3%)	31(9.4%)	90(27.4%)
8급	81(24.6%)	5(1.5%)	19(5.8%)	105(31.9%)
9급	30(9.1%)	2(6%)	2(6.4%)	34(10.5%)
기능직	9(2.7%)	4(1.2%)	9(2.7%)	22(6.7%)
무응답	8(2.4%)	1(1.3%)	5(1.5%)	14(4.3%)
총계	226(68.7%)	15(4.6%)	88(26.7%)	329(100%)

Phi = .027	민영교도소 도입을 반대하는 이유는?						
	국가의 행방건조기	수형자인권보 장 약문	부조리초과	책임감결여	전문성부족	무응답	총계
5급이상	1(1.3%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	15(4.6%)	16(4.9%)
6급	3(9%)	0(0%)	2(6%)	1(1.3%)	1(1.3%)	22(6.7%)	29(8.8%)
7급	17(5.2%)	8(2.4%)	6(1.8%)	3(9%)	6(1.8%)	50(15.2%)	90(27.4%)
8급	11(3.3%)	8(2.4%)	3(9%)	9(2.7%)	5(1.5%)	69(21.0%)	105(31.9%)
9급	9(2.7%)	2(6%)	9(2.7%)	3(9%)	0(0%)	30(9.1%)	53(16.1%)
기능직	1(1.3%)	2(6%)	5(1.5%)	0(0%)	1(1.3%)	13(4.0%)	22(6.7%)
무응답	4(1.2%)	0(0%)	0(0%)	1(1.3%)	9(2.7%)	14(4.3%)	14(4.3%)
총계	46(14.0%)	20(6.1%)	25(7.6%)	16(4.9%)	14(4.3%)	208(63.2%)	329(100%)

Phi = .003	민영교도소 도입을 찬성하는 이유는?					
	수형자에 대한 서비스개선	처우프로그램의 다양화	정부의 비용절감	수형자의 안전보장	무응답	총계
5급이상	1(1.3%)	12(3.6%)	2(6%)	1(1.3%)	0(0%)	16(4.9%)
6급	3(9%)	17(5.2%)	7(2.1%)	0(0%)	1(1.3%)	29(8.8%)
7급	6(1.8%)	52(15.8%)	17(5.2%)	0(0%)	2(6%)	90(27.4%)
8급	9(2.7%)	61(18.5%)	18(5.5%)	2(6%)	5(1.5%)	105(31.9%)
9급	9(2.7%)	22(6.7%)	9(2.7%)	0(0%)	4(1.2%)	53(16.1%)
기능직	2(6%)	7(2.1%)	2(6%)	0(0%)	1(1.3%)	22(6.7%)
무응답	3(9%)	5(1.5%)	0(0%)	0(0%)	4(1.2%)	14(4.3%)
총계	33(10.0%)	176(53.5%)	55(16.7%)	3(9%)	17(5.2%)	329(100%)

Phi = 003	민영교도소의 운영주체로 가장 적합하다고 생각하는 것은?					
	영리목적 전문기업	비영리단체	외국 전문기업	국립외기업 재류	무응답	총계
5급이상	4(1.2%)	12(3.6%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	16(4.9%)
6급	2(6%)	24(7.3%)	1(1.3%)	1(1.3%)	1(1.3%)	29(8.8%)
7급	9(2.7%)	73(22.2%)	4(1.2%)	2(6%)	2(6%)	90(27.4%)
8급	10(3.0%)	82(24.9%)	6(1.8%)	2(6%)	5(1.5%)	105(31.9%)
9급	5(1.5%)	40(12.2%)	3(9%)	1(1.3%)	4(1.2%)	53(16.1%)
기능직	2(6%)	18(5.5%)	0(0%)	1(1.3%)	1(1.3%)	22(6.7%)
무응답	6(1.8%)	2(6%)	2(6%)	0(0%)	4(1.2%)	14(4.3%)
총계	38(11.6%)	251(76.3%)	16(4.9%)	7(2.1%)	17(5.2%)	329(100%)

Phi = 013	교도소민영화의 분야로 가장 적합하다고 생각하는 것은?						
	모든분야	직업분야	의료분야	교회활동 분야	수용관리 분야	무응답	총계
5급이상	4(1.2%)	4(1.2%)	2(6%)	5(1.5%)	1(1.3%)	0(0%)	16(4.9%)
6급	3(9%)	6(1.8%)	2(6%)	17(5.2%)	0(0%)	1(1.3%)	29(8.8%)
7급	19(5.8%)	15(4.6%)	8(2.4%)	45(13.7%)	1(1.3%)	2(6%)	90(27.4%)
8급	22(6.7%)	23(7.0%)	9(2.7%)	43(13.1%)	4(1.2%)	4(1.2%)	105(31.9%)
9급	12(3.6%)	13(4.0%)	4(1.2%)	16(4.9%)	4(1.2%)	4(1.2%)	53(16.1%)
기능직	7(2.1%)	3(9%)	6(1.8%)	5(1.5%)	0(0%)	1(1.3%)	22(6.7%)
무응답	4(1.2%)	2(6%)	1(1.3%)	2(6%)	1(1.3%)	4(1.2%)	14(4.3%)
총계	71(21.6%)	66(20.1%)	32(9.7%)	133(40.4%)	11(3.3%)	16(4.9%)	329(100%)

Phi = .001	민영교도소에는 어떠한 수형자들이 우선적으로 수용되어야 한다고 생각하는가?						
	위험성이 낮은 수형자	특수취우 요하는자	소년범	개방취우 대상자	여자 수형자	무응답	총계
5급이상	6(1.8%)	4(1.2%)	1(1.3%)	5(1.5%)	0(0%)	0(0%)	16(4.9%)
6급	10(3.0%)	13(4.0%)	0(0%)	5(1.5%)	0(0%)	1(1.3%)	29(8.8%)
7급	11(3.3%)	41(12.5%)	10(3.0%)	24(7.3%)	2(6%)	2(6%)	90(27.4%)
8급	31(9.4%)	38(11.6%)	4(1.2%)	28(8.5%)	0(0%)	4(1.2%)	105(31.9%)
9급	15(4.6%)	10(3.0%)	5(1.5%)	18(5.5%)	1(1.3%)	4(1.2%)	53(16.1%)
기능직	7(2.1%)	5(1.5%)	3(9%)	6(1.8%)	0(0%)	1(1.3%)	22(6.7%)
무응답	3(9%)	2(6%)	3(9%)	1(1.3%)	1(1.3%)	4(1.2%)	14(4.3%)
총계	83(25.2%)	113(34.3%)	26(7.9%)	87(26.4%)	4(1.2%)	16(4.9%)	329(100%)

Ph: .048	민영교도소가 비용절감의 효과가 있다고 한다면 그 이유는?					
	조달절차의 간소화	인사관리의 용이	낭비감소 생산성증대	인건비등 절감	무응답	총계
5급이상	3( 9%)	0(0%)	7(2 1%)	5(1 5%)	1( 3%)	16(4.9%)
6급	5(1.5%)	3(.9%)	15(4.6%)	4(1.2%)	2(.6%)	29(8.8%)
7급	13(4.0%)	11(3.3%)	39(11.9%)	23(7.0%)	4(1.2%)	90(27.4%)
8급	24(7.3%)	13(4.0%)	47(14.3%)	14(4.3%)	7(2.1%)	105(31.9%)
9급	11(3.3%)	12(3.8%)	16(4.9%)	9(2.7%)	5(1.5%)	53(16.1%)
기능직	5(1.5%)	5(1.5%)	8(2.4%)	3(.9%)	1(.3%)	22(6.7%)
무응답	4(1.2%)	4(1.2%)	0(0%)	2(.6%)	4(1.2%)	14(4.3%)
총계	65(19.8%)	48(14.6%)	132(40.1%)	60(18.2%)	24(7.3%)	329(100%)

【표3】 직급별에 따른 교차분석 결과를 통계적 유의수준 Prob.<.05에서 보면, 첫째, 민영교도소 도입에 대하여 전체응답자 329명 중 68.7%인 226명이 찬성하고 있으며, 둘째, 민영교도소 도입에 대하여 반대하는 견해(전체 응답자 329명 중 26.7%인 88명)중 그 이유에 대하여는 국가의 형벌권포기라는 견해가 가장 높았으며(전체 응답자 329명 중 14.0%인 46명), 셋째, 민영교도소 도입에 찬성하는 이유에 대하여는 수행자 처우프로그램의 다양화를 가장 큰 이유로 들고 있다(전체 응답자 329명 중 53.5%인 176명), 넷째, 민영교도소의 운영주체에 대하여는 종교단체 등과 같은 비영리단체이어야 한다는 의견이 가장 많았고(전체 응답자 329명중 76.3%인 251명), 다섯째, 민영화를 도입해야 할 분야에 대하여는 역시 교화활동분야가 가장 많았다(전체 응답자 329명 중 40.4%인 133명), 여섯째, 민영교도소에 수용해야 할 대상자로는 마약사범, 정신질환자 등과 같은 특수처우가 필요한 자(34.3%인 113명) > 개방처우 대상자(26.4%인 87명) > 위험성이 낮은 수행자(25.2%인 83명) 등의 순으로 나타났다. 한편 민영교도소가 국가운영 교도소보다 비용절감 효과가 있다고 알려져 있는데, 본 설문조사결과 그 이유로는 국가운영 교도소보다 민간인이 운영하는 교도소가 낭비를 감소시키고 생산성을 증대시킬 수 있다는 의견이 가장 많았으며(전체 응답자 329명중 40.1%인 132명), 그 다음으로는 조달절차의 간소화로 저가구입(19.8%인 65명), 직원에 대한 교육훈련비, 인건비 등의 절감효과(18.2%인 60명)가 있다는 순으로 집계되었다.

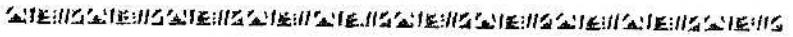
## ▶ 결론

지금까지의 통계분석 결과를 종합해 보면, 직원들은 대부분이 민영교도소 도입에 대해 찬성하는 의견을 갖고 있었다(전체 응답자 329명중 69%인 226명), 반대하는 경우(전체 응답자 329명중 27%인 88명)의 의견을 종합해 보면, 국가의 형벌권포기라는 의견이 가장 많았고(전체 응답자 329명중 14%인 46명), 그 다음으로 민영교도소 운영이 부조리를 초래할 수 있다는 의견이 전체 응답자 329명중 8%인 25명이었다. 민영교도소 운영의 주체로서 가장 적합하다고 생각되는 설문에는 종교단체등 비영리단체를 선호하였으며(전체 응답자 329명중 76%인 251명), 민영교도소 직원구성에서는 전현직 교정공무원을 가장 선호한 것으로 나타났다(전체 응답자 329명중 48%인 158명). 교도소 민영화의 분야로 가장 적합하다고 생각되는 설문에 대해서는 수행자에 대한 처우분야를 가장 선호하였으며(전체 응답자 329명중 40%인 133명), 민영교도소의 우선 수용대상자로서는 마약사범, 정신질환자등과 같은 특수처우를 요하는 자를 우선 순위로 꼽았다(전체 응답자 329명중 34%인 113명), 민영 교도소 감시·감독의 방법으로서는 민영화 초기에는 교정공무원을 상주시키고 어느 정도 정착된 후에는 수시로 방문하여 감독하는 방안을 제시하는 의견이 가장 많았다(전체 응답자 329명중 54%인 179명). 마지막으로 민영교도소가 비용절감의 측면에서 효과가 있다면 그 이유는 무엇인가라는 질문에 대해 낭비를 줄이고 생산성을 증대시킬 수 있기 때문이라는 의견이 가장 많았다(전체 응답자 329명중 40%인 132명).

교도소민영화에 대해서 현실적으로 비용절감의 효과가 없으며 우리 나라에서는 아직 시기상조라는 비판의 목소리도 없지 않지만 지금까지 교정직원들이 갖고 있는 의견을 분석해 보고 우리나라 교정의 현 상황을 고려해 보았을 때 민영교도소는 국가운영 교도소를 보완할 수 있는 하나의 새로운 대안요 시도라고 할 수 있다. 비록 민영교도소 운영에 있어서 많은 문제점이 발생할 수도 있지만 이는 새로운 제도의 도입과정에서 불가피하게 경험하게 되는 문제로 제도의 도입단계에서 각국의 실제와 운영면에서의 시행착오를 분석하여 우리 현실에 맞는 제도로 새롭게 보완하는 과정이 반드시 필요하다. 하나의 제도란 결코 완벽할 수 없으며 운영과정에서 그 운영의 묘를 잘 살린다면 또 하나의 보다 나은 제도를 창출할 수 있기 때문이다.



# 영국 민영교도소 참관을 마치고...



- I. 방문배경

---

- II. 영국의 교정행정 개요

---

- III. 블레큰허스트(Blakenhurst) 민영 교도소
  - 1. 시설
  - 2. 운영
  - 3. 수용관리
    - 가) 징벌사동
    - 나) 일반사동
  - 4. 수용자 처우
  - 5. 교도작업 및 직업훈련
  - 6. 접견제도
  - 7. 의료제도
  - 8. 체육시설
  - 9. 사이버 법정 운영

---

- IV. 참관을 마무리하며



최윤수/법무부 관리과 교장관

## I. 방문배경

영국정부에서 운영하고 있는 영국공무원대학(Civil Service College)교 육과정에 행정자치부 주관으로 영국의 전자정부 구현 및 규제완화 정책 연구와 EU 출범에 따른 유럽국가의 행정 및 사회에 대한 이해증진에 관한 연구를 목적으로 보건복지부 한문덕과장 등 중앙부처에서 선발된 20명이 한 팀이 되어 2000. 7. 2일부터 7. 22일까지 3주간 동안 대학에서 연수를 하게 되었다. 과정 중에 필자는 현장학습의 일환으로 평소 관심이 많았던 민영교도소를 참관하기 위해 영국 CSC에 파견근무중인 행정자치부 정진철국장의 안내로 UKDS (United Kingdom Detention Service)에서 운영하고 있는 Blakenhurst 교도소를 방문하게 되었다.

## II. 영국의 교정 개요

영국은 웨일즈, 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성되어 있으며 교정시설의 운영은 각 지방정부에 이관되어 있어 어느정도 독자적인 프로그램을 가지고 운영하고 있었다. 웨일즈와 잉글랜드의 교정제도는 거의 비슷하며, 스코틀랜드와 북아일랜드는 제도 자체가 상이한 점이 많았으나 모든 교정시설은 그 기능에 따라 교도소, 청소년 교정시설, 청소년 구금시설 및 구직시설의 4종류로 구분되어있고 구금형태에 따라 중구금시설, 반 중구금시설, 반 개방시설, 개방시설로 분류되고 있다.

이번에 필자가 방문한 Blakenhurst 교도소는 민영교도소로, 현재 웨일즈와 잉글랜드에는 120여 개의 교정시설이 있으며 이중 10개 시설이 민영으로 운영되고 있고, 금년 말 준공목표로 2개의 민영교도소가 건축 중

에 있었다. 영국의 민영교도소는 1970년대부터 수용자 호송업무와 같이 부분적인 형사사법업무를 민간인에게 위탁하기 시작하여, 1980년대 중반부터 과밀수용이 문제가 되면서 민영교도소 설립에 관한 논의가 본격화 되었으나 이에 대해 교도관협회, 감옥개혁협회 등에서 반대했지만 교정 시설의 민영화는 예정대로 추진되었다.

1990년대 초기 신설기관에 대한 민영화추진으로 1992년에 웨일즈구치소와 브레큰허스트 교도소가 문을 열어 민간기업의 교정시설운영이 시작되었다.

영국의 대부분 민영교도소는 민간인이 직접 건축하고 직원채용과 수용자 관리 등 시설 내 모든 운영을 전문민영회사가 맡는다.

민영교정시설 중 민간회사가 자본을 투자하여 건축한 시설은 정부로부터 25년간 매년 시설비와 운영비등을 받고 운영하며 그 계약기간이 만료되면 국가 소유가 되도록 되어있었다.

민간 회사가 민영교도소 운영에 대한 계약조건을 위반한다면 운영을 잘못하여 재계약을 못할 경우 직원 모두가 퇴직을 해야 하므로 계약 조건에 위반하지 않도록 소장이하 전직원 모두가 성실한 근무를 할 수밖에 없었다.

### III. 브레큰허스트(Blakenhurst) 민영교도소

Blakenhurst 교도소는 런던에서 3시간 정도 거리인 Redditch에 위치하고 있으며 직원 250여명, 수용자 850여명 수용규모로 일반교정회사인 UKDS(United Kindom Detention Service)에서 운영하고 있었다.

## 1. 시설

이곳 시설은 정부소유로 UKDS회사에 임대한 건축물로서 준공한지 7년이 되었으며 주변에는 감시대가 없는 대신 건물들의 중간에 높은 철망이 설치된 아주 깨끗한 시설이었다. 이중으로 설치된 정문의 1차 문에 들어서자 외부 첫번째 문이 완전히 닫히면서 두번째 문이 열렸고, 정문 안에 들어서자 정문근무자가 우리들의 소지품 및 묶수색을 세밀하게 한 후 안내자의 안내로 소장실까지 들어갈 수 있었다.

## 2. 운영

UKDS교정회사와 정부가 처음에는 600명을 수용하기로 계약하였으나 수용인원이 점점 늘어 850명까지 수용하게 되었고 80%가 미결이었으며 남자만 수용되어 있었다.

브레큰허스트 민영교도소는 250여명의 직원으로 운영되고 있으며 소장은 전직 교도소장 근무경력을 가지고 있었고 간부 몇 명은 전직 교도관 출신이었으나 일반 직원은 교도관 출신이 한 명도 없는 순수한 일반인들이었다.

민영교정시설 운영에 대한 모든 감독은 정부에서 파견된 2명의 Controler가 맡고 있었으며 내년에 계약이 만료되는 이 회사는 다시 재계약을 하기 위해 교도소 운영에 최선을 다하고 있는 모습을 엿볼 수 있었다.