

한국 감옥의 현실

이승호 · 박찬운 외 지음
천주교 인권위원회
인권운동사랑방
출판

인권총서 1

한국 감옥의 현실
감옥 인권실태 조사보고서

이승호 · 박찬운 외 지음
천주교 인권위원회 · 인권운동사랑방 엮음

도서출판 사람생각

한국 감옥의 현실

감옥 인권실태 조사보고서

인권총서 1

한국 감옥의 현실

감옥 인권실태 조사보고서

1998년 12월 18일 1판 1쇄 찍음

1998년 12월 21일 1판 1쇄 펴냄

지은이 김선수·도재형·박찬운·손민영
엄주현·유해정·이승호·최정학

엮은이 천주교 인권위원회·인권운동사랑방

펴낸이 염규홍

펴낸곳 도서출판 사람생각

서울시 종로구 익선동 93번지 순정빌딩 302호

전화 3675-4096 전송 3675-4098

등록 제1-a2337호(1998. 6. 22. 등록)

© 천주교 인권위원회·인권운동사랑방, 1998

ISBN 89-88686-00-4 94360

값 15,000원

인권총서 1

한국 감옥의 현실

감옥 인권실태 조사보고서

이승호·박찬운 외 지음

천주교 인권위원회·인권운동사랑방 엮음

도서출판 **사람생각**

감옥을 바꿉시다!

우리 사회에서 일반인의 접근이 쉽지 않은 폐쇄적인 공간 중의 하나가 교도소입니다.

흔히 '인권의 사각지대'로 일컬어지는 교도소는 실정법을 위반한 이들을 법원의 결정에 의해 일정 기간 동안 사회로부터 격리, 구금하는 곳입니다. 따라서 서울구치소 등 전국 42곳에 이르는 교도소 운영은 교화를 통한 사회 적응 훈련과 갱생의 기회를 부여하기 위한 것입니다.

그렇지만 이런 근본 취지와 달리 재소자와 그 가족으로부터 심심찮게 전해져 오는 제보나 호소에 의하면 교도소 내에서 여전히 가혹 행위 등 각종 인권유린 행위가 일어나고 있으며, 열악한 처우로 재소자들의 고통은 가중되고 있습니다.

그러나 끊임없는 교도소 내의 인권유린 의혹 논란에 비해 그 실태에 대한 정확한 조사를 토대로 한 자료는 너무 빈약했습니다. 따라서 사안에 따른 일회성 대응 외에 행형의 근원적인 변화를 위해 노력할 수 있는 기준이 없었음은 인권단체에게 한계로 다가왔습니다. 물론 몇몇 언론에서 교도소 실태의 문제점을 지적하기는 했지만 단지 몇몇의 사례 정도에 지나지 않았습니다. 특히 여러가지 실정법 위반 등으로 구속되어 교도소 수감생활을 경험했던 일반수의 실질적인 체험을 조사한 자료는 그동안 논란이 되어 왔던 심각성에 비해 매우 미흡했

습니다.

인권운동사랑방과 천주교 인권위원회가 설문조사를 시작하기로 한 것은 인권을 존중하겠다는 국민의 정부가 출범한 98년 2월경부터였습니다.

98년 2월 과태료 미납으로 성동구치소 노역장에 강제 유치된 박순종씨가 의혹 속에서 사망하고 잇따라 영등포구치소 재소자 이봉해씨 사망사건 등이 발생하면서 인권의 사각지대로 남아 있는 교도소를 더 이상 방치할 수 없다고 생각하였습니다.

3월 13일, 국민의 정부 출범을 계기로 단행된 사면 복권을 통해 석방된 이들에게 설문지를 배포하면서 시작된 이 사업에서 가장 어려웠던 점은 설문조사에 협조할 출소자를 만나는 것이었습니다.

공안사건 관련 구속자의 경우 상대적으로 많은 수가 설문조사에 응했으나 일반 형사사건으로 구속된 이들은 설문조사 자체를 매우 부담스러워할 뿐 아니라 기억하고 싶지 않은 기억을 들추는 것에 대해 못마땅해하기도 하였습니다. 수감생활을 했던 이들을 직접 만나 설득을 하기도 하고 출소자를 소개받기도 하며 우리는 최대한 많은 표본을 수집하기 위해 노력했습니다. 그러나 약 5천여 부 정도의 설문지를 배포한 것에 비해 수집된 표본은 기대에 많이 미치지 못했습니다.

한편에서는 생각보다는 실망스러운 결과라는 지적도 있습니다. 그렇지만 이런 최초의 시도로 그 동안 폐쇄되어 있던 교도소의 한 단면을 정리할 수 있었던 점만은 매우 의미있는 사업이었다고 생각합니다.

교도소가 실정법 위반자를 응징하기 위한 곳만은 아닙니다. 우리는 법무부 교정직 공무원들이 교도소에 수감중인 재소자들도 우리와 같은 '사람'이라는 사실을 잊지 않으시기 바랍니다.

이번 설문조사를 통해 확인된 교도소 내 여러 문제가 바로잡히는데 이 자료가 귀하게 쓰이기를 기대하며 이를 통해 '인권의 사각지대'로 남겨져 있는 교도소가 인권을 존중하겠다는 국민의 정부에서 근본적인 변화를 이루기를 바랍니다. 이를 위해 인권단체는 앞으로도 꾸준한 관심과 노력을 기울여 갈 것입니다. 끝으로 설문조사 및 자료 정리를 위해 수고한 모든 이의 노고에 특별히 감사의 말씀을 드립니다.

1998년 12월

김 형 태

(천주교 인권위원회 위원장)

머리말 감옥을 바꿉시다! / 김형태 · 5

제1부 재소자 인권 보장을 위한 첫걸음

- 국제 기준과의 비교, 평가 및 개선책

- 제 1 장 총론 / 박찬운 · 13
- 제 2 장 차별, 누진처우, 분류 / 이승호 · 35
- 제 3 장 규율 및 징벌, 불복신청제도 / 김선수 · 48
- 제 4 장 작업 및 작업상여금 / 김선수 · 78
- 제 5 장 면회, 편지 및 금품의 취급 / 도재형 · 92
- 제 6 장 운동, 오락 및 종교 활동 / 도재형 · 105
- 제 7 장 여성 재소자 / 손민영 · 113
- 제 8 장 건강권과 의료 / 엄주현 · 128
- 제 9 장 수용시설 / 최정학 · 147
- 제10장 위생, 의류 및 침구, 식사, 일과 / 유해정 · 160
- 제11장 도서, 신문 열독 및 집필 / 최정학 · 190
- 제12장 이송 및 전방 / 박찬운 · 202

제2부 한국 감옥의 현주소

- 감옥 인권실태 설문조사 분석 결과

- 제 1 장 응답자 인적사항 · 207
- 제 2 장 수감생활에서의 차별 · 214
- 제 3 장 분류 · 218

- 제 4 장 수용시설 · 221
- 제 5 장 신체 위생 · 240
- 제 6 장 의류 및 침구 · 246
- 제 7 장 일과 · 254
- 제 8 장 식사 · 260
- 제 9 장 운동 · 스포츠 및 오락 · 265
- 제10장 의료 · 273
- 제11장 규율 및 징벌 · 282
- 제12장 불복신청제도 · 298
- 제13장 면회 · 304
- 제14장 편지 · 314
- 제15장 도서 · 신문 열독 · 321
- 제16장 종교 · 333
- 제17장 금품의 취급 · 338
- 제18장 집필 · 342
- 제19장 이감 · 전방 · 347
- 제20장 작업 및 작업상여금 · 352
- 제21장 누진처우 · 359
- 제22장 여성 · 360
- 제23장 기타 · 365

부 록 교도소 · 구치소 설문조사 · 375

제1부

재소자 인권 보장을 위한 첫걸음

국제기준과의 비교, 평가 및 개선책

제1장
총론

-실태 보고서 작성 원칙과 관점-

박찬운

1. 글 머리에-실태 보고서의 분석 방법론

한 나라의 인권의 현실을 알아보기 위해서는 그 나라의 감옥에 가 보라는 말은 동서고금을 통하여 보편적인 격언이 되어 왔다. 인권의 가장 원초적인 형태는 역시 신체의 자유이고, 감옥은 이를 가장 현실적으로 억압하는 곳이기 때문에 그곳의 실태가 어떠한 한 사회의 인권의 현실을 알아보는 가장 현실적인 잣대가 될 수 있기 때문이다. 그런 면에서 한국 인권의 최소한은 한국의 감옥에서 발견된다. 바로 이것이 우리가 이번 감옥 인권실태 조사보고서를 발간하는 이유이다.

감옥의 실태는 크게 두 가지 측면에서 접근되어야 한다. 첫째는 행형제도의 문제점을 점검하는 일이다. 이것은 그 현실적인 실시 여부에 관계없이 제도 자체의 문제점을 행형이론과 일반의 법원칙에 따라 분석하여 그 잘잘못을 따지는 일이다. 상식적으로 생각하여도 인권현실은 인권제도를 능가할 수 없는 일이다. 따라서 행형제도는 감옥 인권의 현실을 규정하는 가장 결정적인 장치이자 한계이다. 두 번째는 행형의 실상을 점검하는 일이다. 비록 행형제도는 흠잡을 것이 없다

할지라도 현실과 규범은 언제나 유리될 수 있다. 따라서 현상 자체를 점검하는 것은 언제나 유용한 실태 보고의 한 요소이다. 우리의 실태 보고서는 이러한 원칙에 입각하여 현재의 행형의 실태를 제도와 현상이라는 두 개의 요소로 분석할 것이다.

현행 행형법은 1950년 3월 2일 법률 제105호로 제정 발효된 법률이다. 그러나 이 법의 뿌리가 일본의 감옥법(명치 41년 제정, 1907년)이라는 사실은 불문가지이다. 일본 감옥법은 제정 당시 응보형을 기본사상으로 하고, 감옥 실무를 엄격한 규율에서 구하였던 독일 감옥학에서 절대적으로 영향을 받았기 때문에 현대 행형의 목적인 교육형의 이념과는 거리가 먼 법률이었다." 한마디로 말하면 죄지는 사람을 옥에 가두어 감시하는 법에 다름 아니었다. 우리의 행형법은 바로 이러한 구시대의 유물을 곳곳에 간직한 채 지난 50여 년간을 유지해 왔다. 물론 행형법은 제정 이후 6차에 걸친 개정을 통하여 상당한 변화 과정을 거쳐온 것도 사실이다. 특히 5·16 쿠데타 직후의 1차 개정에서는 법문상 행형의 방향이 교육형주의로 전환되었고, 지난 95년의 5차 개정에서는 피구금자의 처우를 상당히 개선하는 방향으로 개정된 것도 사실이다.

그러나 행형제도와 현실은 아직 피구금자의 자유가 필요 이상으로 제한받고 있고, 인간의 존엄성에 비추어 비인도적인 요소가 도처에 깔려 있는 실정이다. 더욱이 우리의 행형이론은 아직도 기본적으로는 피구금자가 헌법상의 기본권을 누릴 수 없으며, 그 기본권 침해에 대해서도 사법적 혹은 외부적 통제를 받지 않는다는 고전적인 특별권력관계론이 지배하고 있다고 보여진다. 이러한 이론에서는 피구금자가 수용시설에 구금되는 순간 그의 모든 권리는 박탈되고 단지 시설측의 시혜에 의해 그의 운명이 결정된다는 논리를 정당화시켜 왔다. 바로 이러한 사고가 우리의 구금시

1) 박찬운, 「국제인권원칙으로 본 한국행형제도의 문제점과 개선 방향」, 『국제인권원칙과 한국의 행형』, 서울지방변호사회, 1993년, 11쪽.

설에서 일어나는 수많은 비인권적 실태의 원인을 제공하는 이론적 근거였음은 긴 설명이 필요 없을 것이다.

인권 개념은 이제 보편화·국제화되고 있다. 따라서 우리의 행형도 이러한 추세에 맞추어 재정립되지 않으면 안된다. 현재 국제적으로 인정되고 있는 행형의 원칙이 주로 국제연합(UN)을 중심으로 만들어졌기 때문에 이를 지키는 것은 국제연합 가입국인 우리에게도 당연한 일이다. 뿐만 아니고 국제원칙은 우리의 행형제도와 현실을 진단하는 유용한 잣대가 된다. 현재 국제사회가 인정하고 있는 행형의 원칙에 우리의 행형제도와 현실이 얼마나 따라가고 있는지를 조사하는 것은 곧 우리 행형의 문제점을 발견하는 일일 뿐만 아니라 행형제도의 개혁방향을 제시하는 일일 것이다.

위와 같은 인식을 바탕으로 이 책을 집필한 필자들은 각각의 주제에 관해서 우선 국제사회에서 행형 원칙으로 알려진 각종의 국제원칙을 조사하여 소개할 것이다. 그리고 이를 주된 잣대로 사용하여 우리의 행형제도와 설문에서 드러난 감옥의 현실을 분석 비판할 것이다. 이러한 비교 과정을 거치게 되면 우리의 행형이 국제기준에 비추어 어떤 문제점이 있는지, 그리고 그 개선 방향이 무엇인지 윤곽이 잡힐 것이다.

2. 피구금자의 인권보장에 관한 국제인권원칙과 그 국제법적 의미

여기에서는 필자들이 각각의 주제와 관련하여 잣대로 사용한 행형에 관한 국제원칙에 대하여 개괄적인 소개와 그 국제법적 의미를 간단히 설명하고자 한다.

1) 시민적·정치적 권리에 관한 국제조약

시민적·정치적 권리에 관한 국제조약(이하 '자유권조약')²⁾은 1966년 국제연합에서 제정한 다자간 조약으로 1976년부터 효력이 발생하였고, 우리나라는 1990년에 가입하였다. '자유권조약' 중 피구금자와 관련된 규정으로는 고문, 비인도적 혹은 품위를 상하게 하는 취급과 형벌을 금지한 제7조, 자유를 박탈당한 사람에 대한 인도적이고, 인간의 존엄성에 입각한 취급을 정한 제10조, 변호인 선임권 등 공정한 재판을 보장하는 제14조, 사생활, 가족과의 통신에 대한 자의적인 간섭을 금지한 제17조 등이 있다. 이 조약은 우리나라가 비준동의한 국제조약이므로 국내법과 같은 효력을 지닌다.

2) 국제연합 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙

국제연합 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(이하 '최저기준규칙')³⁾은 1955년 제1회 국제연합 범죄 방지 및 범죄자 처우회의에서 결의된 것으로 1957년 국제연합 경제사회이사회에서 승인·채택되었다. '최저기준규칙'은 피구금자의 처우와 시설 관리지침을 담은 국제원칙이라고 할 수 있다. 이 규칙은 형식적으로는 국제법적 이행 의무가 있는 법적 구속력(legal binding)은 없다. 왜냐하면 이를 결의한 경제사회이사회가 국제법상 법적 구속력을 발휘하는 규범을 만드는 입법기관은 아니기 때문이다.⁴⁾ 그러나 이 규칙은 법적 구속력이 없음에

2) International Covenant on Civil and Political Rights, G. A. Res. 2200, UN GAOR, 22d Sess., Supp. No. 16, at 52, UN Doc. A/6316(1967).
3) Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, E. S. C. Res. 663 (XXIV) C. U. N. ESCOR, 24th Sess., Supp. No. 1, at 11, UN Doc. E/3048(1957).
4) Suzanne M. Bernard, An eye for an eye: the current status of international law on the human treatment of prisoners, 25 Rutgers L.J., p. 771.

도 불구하고 세계 각국의 행형제도에 심대한 영향을 미쳤고, 피구금자의 처우에 관한 가장 권위 있는 국제준칙으로서의 지위를 행사해왔다. 물론 이러한 권위는 국제연합의 지속적인 노력의 결과이기도 하다.

이 규칙은 국제연합 경제사회이사회 범죄방지위원회(Committee on Crime Prevention and Control)와 5년마다 정기적으로 열리는 범죄방지 및 범죄자 처우에 관한 회의(Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders)에서 지속적으로 점검되고 있다. 1984년에 열린 범죄방지위원회에서는 회원국 중 피구금자에 대한 처우가 '최저기준규칙'에 다다르지 못한 나라는 이 규칙을 반드시 채택하라고 결의하기도 했다.⁵⁾ 또한 국제연합 총회에서도 여러 번에 걸쳐 회원국에 이 규칙의 실시를 촉구한 바 있다. 1971년 국제연합 총회는 "'최저기준규칙'이 행형시설에서 효과적으로 적용되어야 한다"고 강조하면서 각 회원국은 이 규칙을 국내법에 수용하는 데 적극적인 관심을 가져야 한다고 결의하였다.⁶⁾

국제연합 회원국은 사무총장에게 이 규칙의 실시 여부에 대한 정기보고서를 제출해야 하며, 사무총장은 이를 범죄방지위원회에 보내고 있다.⁷⁾ 1984년에 62개국이 첫 번째 보고서를 제출하였는데, 이들 나라 모두가 이 규칙의 중요성에 대해서는 동의하였다. 그 중 40개국은 이미 이 규칙을 국내적으로 실시하고 있다고 보고하였고, 오로지 한 나라만이 실시하고 있지 않다고 보고하였다.⁸⁾

5) Committee on Crime Prevention and Control, Procedures for the Effective Implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, E.S.C. Res. 1984/47, UN ESCOR, Supp. No. 1, at 29 UN Doc. E/1984/84(1984).
6) G.A. Res. 2858, UN GAOR, 26th Sess., Supp. No. 29, at 94, UN Doc. A/8588 (1971).
7) 각주 5)의 Procedures, 5~6항.
8) Suzanne, 위의 글, 774쪽 참조.

이 규칙은 시간이 지날수록 그 영향력이 어떠한 국제법보다 커지고 있다고 할 수 있다. 그리하여 많은 국제법학자들은 이 규칙이 이미 국제관습법으로서의 지위를 확보하였다고 주장하고 있다. 이러한 중요성 때문에 이 책의 필자들은 이 규칙을 가장 중요한 국제원칙으로 삼고 집필하였다.

3) 모든 형태의 억류·구금하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙

모든 형태의 억류·구금하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙(이하 '보호원칙')⁹⁾은 1988년 12월 국제연합 총회에서 만장일치로 채택하였다. 이 원칙에서는 형사구금뿐만 아니라 모든 형태의 구금에 적용되는 기준을 정하고 있으며, '최저기준규칙'이 정하고 있는 피구금자에 대한 일반적 보호를 보충하는 원칙이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 이 원칙이 '최저기준규칙'과 더불어 피구금자에 대한 국제원칙 중 가장 중요한 의미가 있는 국제준칙이라는 데에는 큰 이견이 없다.¹¹⁾

이 '보호원칙'은 가장 최근에 만들어진 피구금자의 처우에 관한 규정이기 때문에 현재의 피구금자에 대한 처우의 국제수준이 어떠한고, 국제연합 회원국간의 공감대가 어떠한지를 가장 잘 나타내주고 있다. 그러나 이 원칙 또한 '최저기준규칙'처럼 형식적으로는 국제연합 총회의 결의에 불과하므로 국제법상 법적 구속력을 인정하기는 어

9) Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, G.A. Res. 43/173, UN GAOR, 43d Sess., Supp. No 49, UN Doc. a/43/49(1988).

10) Suzanne, 위의 글, 775쪽.

11) 박찬운, 위의 글, 15쪽 참조.

렵다. 그럼에도 학자들은 이 원칙의 중요성을 인정하는 데 인색하지 않다. 많은 학자들은 이 원칙이 국제연합 총회에서 투표절차 없이 만장일치로 채택되었고, 그 결의에서 회원국들이 이 원칙을 널리 알리고 존중하는 데 최대한의 노력을 하여야 한다고 한 것에 초점을 맞추어 국제관습법으로 생성되어 가는 중이라고 설명한다.¹²⁾

4) 유럽형사시설규칙

유럽형사시설규칙(이하 유럽원칙)¹³⁾은 종래 유럽인권조약(European Convention on Human Rights)의 비준국으로 구성된 유럽각료회의(Council of Europe)가 채택하였던 유럽 최저기준규칙(European Minimum Rules)¹⁴⁾을 1987년에 광범위하게 개정한 것이다. 이것은 국제연합의 '최저기준규칙'과 유럽인권재판소의 판례 등을 참고하여 만들어진 것으로, 유럽지역의 행형정책의 지침으로 사용되고 있다. 또한 유럽인권조약의 해석 기준으로도 사용되고 있다. 이 규칙은 비록 우리에게는 국제법적 구속력이 있는 규범이 아니라고 해도 세계의 형사 피구금자의 인권보장에 대한 최신 동향을 단적으로 나타내주고 있기

12) Tullio Treves, The Body of Principles for the Protection of Detained or Imprisoned Persons, 84 Am. J. Int'l L. 578, 585(1990). 국제법 학자들은 이렇게 생성중인 국제관습법을 soft law라고 부른다. 이에 대해 국제조약 등과 같이 완전한 법적 구속력을 갖는 국제법을 hard law라고 부른다.

13) Recommendation No. R(87)3 of the Committee of Minister to Member States on the European Prison Rules(1987).

14) 유럽 최저기준규칙은 국제연합 최저기준규칙을 기본으로 하였다. 따라서 대개의 내용은 최저기준규칙과 같다. 다만 몇 가지 점에서는 최저기준규칙과 비교하여 선진적인 측면이 있다. 즉, 유럽 최저기준규칙에서는 구금에서 인간의 존엄성의 확보를 가장 기본적인 원칙으로 선언하였고, 피구금자에 대한 의학적 및 과학적 실험을 금지시켰다. 뿐만 아니라 집단적인 형벌(collective punishment)의 폐지도 채택하였다. Suzanne, 위의 글, 784쪽 참조.

때문에 우리나라에서 행형제도를 개선할 때 많은 도움이 될 것이다.

5) 적절한 구금시설 관리를 위한 국제지침서

『적절한 구금시설 관리를 위한 국제지침서(Making Standards Work-International handbook on good prison practice)』는 원래 국제적 비정부기구(NGO)인 국제형사개혁위원회(Penal Reform International)가 그동안 국제사회에서 만들어온 피구금자에 관한 국제원칙을 전세계에 제대로 알리고 행형에 관심 있는 사람들간에 협력을 촉진하기 위한 사업의 하나로 만든 것이다. 따라서 이것은 각종의 행형에 관한 국제준칙을 설정한, 앞에서 언급한 여러 조약이나 결의를 설명한 하나의 참고서이다. 이 지침서는 1995년 카이로에서 열린 제11차 국제연합 범죄 방지 및 범죄자 처우에 관한 회의에 제출된 것이다.

따라서 이 지침서는 행형법을 국제인권법적 시각에서 이해하고자 하는 사람들에게는 중요한 의미가 있는 문서가 되고 있다. 그리고 이 책의 집필과정에서도 필자들은 이 지침서를 적절하게 이용하고자 노력하였다.

6) 기타의 국제원칙

이외에도 행형에 관한 주요한 국제원칙은 상당수 존재한다. 그 중에서도 국제연합 총회에서 1979년에 무투표로 채택된 법집행관 행동규범¹⁵⁾과 1982년에 채택된 의료종사자의 의학윤리에 관한 원칙¹⁶⁾ 등이 대표적인 국제원칙이다. 법집행관 행동규범은 법을 집행하는 공무

15) G.A. Res. 34/169, UN GAOR, 34th Sess., Supp. No. 46, at 185, UN Doc. A/34/46(1979).

16) G.A. Res. 194, UN GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, UN Doc. A/37/51(1982).

원들에게 피구금자의 처우에 관하여 국제연합 '최저기준규칙'을 준수하도록 명백히 요구하고 있으며, 의료윤리에 관한 원칙은 고문 등과 같은 비인도적 처우에 대하여 의사 등이 이를 적극적 혹은 소극적으로 돕는 행위를 고문을 행하는 행위와 똑같은 것으로 취급하고 있다.

3. 피구금자의 처우에 관한 이 책의 기본 시각

피구금자의 처우와 관련하여 중요한 것은 행형을 담당하고 있는 시설이나 그 종사자가 어떠한 행형관 혹은 행형철학을 갖고 있는나이다. 따라서 이 책의 필자들도 우리나라의 제도와 현실을 분석·비판하고, 그 대안을 제시하는 데 특정한 시각을 갖지 않을 수 없었다.

피구금자의 처우와 관련하여 최근까지의 동향을 살펴보면 크게 세 가지 부류의 시각으로 나눌 수 있다.

첫째는 특별권력관계론의 시각이다.¹⁷⁾ 이 이론에 따르면 “소장(교도소장 혹은 구치소장)과 피구금자의 관계를 전자가 영조물(營造物)의 권력에 기해 후자를 포괄적으로 지배하고, 후자는 이에 포괄적으로 복종하는 공권력 관계”라고 설명한다. 즉, 피구금자는 구금된 순간 원칙적으로 모든 기본권을 상실하고 시설측의 시혜에 의해 조금씩 그 처우가 향상된다는 것이다. 그러므로 피구금자에 대한 권리 제한은 법률의 근거가 필요없고, 사법심사의 대상도 원칙적으로는 안된다는 설명이 가능하다.

둘째는 기본권의 성질을 구별하여 차별적으로 적용하자는 기본권 성질론이다.¹⁸⁾ 이것은 헌법상의 기본권의 차이를 인정하여 어떤 기본

17) 구금시설에 관한 특별권력관계론을 제대로 설명한 글은 국내에서 찾기가 힘들다. 일본의 경우는 店橋秀夫, 「피수용자의 법적 지위」, 朝倉京一 외편, 『일본의 교정과 보호』(有斐閣, 1980), 229쪽을 참조하라.

권은 구금과 관계없이 절대적으로 인정하고 또 어떤 기본권은 구금과 더불어 당연히 제한되는 것으로 보자는 이론이다. 이 이론에 따르면 사상 및 양심의 자유나 종교의 자유 등은 절대적인 기본권으로 피구금자라 할지라도 마땅히 누려야 하는 기본권이지만 거주이전의 자유나 직업선택의 자유, 집회결사 등의 자유는 구금과 양립할 수 없으므로 당연히 제한되는 기본권이라는 것이다.

셋째의 시각은 원칙적으로 행형절차에서도 법의 적정절차의 원리가 적용되어야 한다는 이론이다.¹⁸⁾ 이 논리에서는 헌법적 기본권은 피구금자라 할지라도 당연히 상실되는 것이 아니고 다만 구금의 목적에 따라 일부 기본권이 필요최소한의 제약 원칙과 법률의 적정절차의 원칙에 따라 제한되는 것이라고 설명한다.²⁰⁾

이 책의 필자들은 최소한 우리나라 행형제도가 특별권력관계론에 서는 벗어나야 한다는 데 동의하였다. 다만 두 번째 시각과 세 번째 시각에 대해서는 필자들에 따라 입장이 달랐다. 어떤 필자는 피구금자와 일반인이 법적 지위에서 원칙적으로 다르지 않다는 동일성의 원칙을 바탕으로 행형을 시작하여야 한다고 주장하였다. 이 주장에 따르면 시설 내에서의 피구금자의 행위는 원칙적으로 자유이므로 이를 제한하기 위해서는 법률적 근거가 필요하다는 것이다. 그러나 대다수의 필자들은 이와는 방향을 달리하면서 피구금자의 권리신장을 추구하는 쪽으로 의견이 모아졌다. 즉, 첫 번째 시각이 지배적인 우리 사회에서 동일성의 원칙을 실현하기는 현실적으로 어려우므로 그것보다는 오히려 피구금자가 누릴 수 있는 권리를 법률에 가급적 명확히 보장하는 쪽이 낫다는 것이다. 아무튼 이런 시각을 정립하는 것이 우

18) 이돈희, 「행형법의 제문제」, 『인권과 정의』 1987년 9월호, 10쪽.

19) 五十嵐二葉 외편, 『국제인권기준에 의한 형사절차 핸드북』, 청봉사, 1991, 294쪽 참조.

20) 박찬운, 위의 글, 20쪽.

리나라 행형 발전을 위해 대단히 중요하다는 데 필자들은 공동으로 인식하고 앞으로 좀더 정치한 이론을 발전시킬 것을 약속하였다.

4. 우리나라 행형제도와 현실의 문제점

이번 실태조사를 통하여 필자들이 발견한 우리의 행형제도와 현실의 문제점 중 가장 중요하다고 생각되는 부분에 한해 간략히 정리하고자 한다.

1) 수용시설

우선, 이 책에서는 우리나라 행형시설의 수용조건이 국제기준에는 대단히 못 미친다는 것을 지적하고 있다. 무엇보다 우리나라 시설은 전체적으로 너무 많은 인원을 수용하고 있어 재소자들의 삶의 질이 매우 열악한 상태에 놓여 있다. 광주교도소의 경우는 약 5평의 사방에 33명의 재소자가 수감되었다는 응답이 있었을 정도이다. 전국 40여 개의 시설에 1일 평균 약 7만 명의 미·기결수기 구금되어 있는 상황은 피구금자의 처우에 기본적인 한계 요인으로 작용하고 있다. 이러한 과밀수용 상태에서는 적절한 분류 수용이나 합리적인 교정 활동도 불가능하다. 아울러 이러한 상황은 우리나라의 교정시설을 비인간적이며 비위생적인 공간으로 만드는 기본적 제약조건이 되고 있다.

또한 우리나라는 재소자가 인간으로서의 존엄성을 보장받을 수 있는 최소한의 생활공간과 재소자의 건강에 필수적인 사방의 조명이나 환기 시설, 화장실, 냉난방 등에 관한 특별한 기준이 정해져 있지 않다. 더욱이 재소자에게 지급해야 할 일상용품들을 모두 시설의 장의 재량사항으로 규정하고 있다. 그 결과 천차만별이라 할 만큼 각 시설이

제멋대로 운영되고 있고, 기본적인 일상용품마저도 재소자에게 지급되지 않는 상황이 비일비재하게 일어나고 있다.

나아가 우리나라는 천편일률적으로 대규모 시설이라는 데 문제가 있다. 전국의 40여 개 시설은 정도의 차이는 있지만 평균 1,500~2,000명을 수용하고 있다. 국제기준에서 요구하는 500명을 훨씬 능가하고 있는 것이다. 이러한 대형시설에서는 재소자들의 사회화를 위한 교정 프로그램을 마련하기가 사실상 불가능하다.

대형시설과 과밀한 수용은 재소자의 자유를 박탈하고 외부세계와 단절된 생활만을 강요할 뿐이다. 재소자를 위한 교정교육은 뒷전으로 밀려날 수밖에 없다. 그 결과 교정공무원 사이에서도 보안을 다루는 부서가 우대받고 교화를 담당하는 부서는 소외되는 현상을 초래하기도 한다.

2) 의료 및 위생

국제기준에서는 재소자들의 의료권과 위생적으로 살 수 있는 권리를 보장하는 내용을 아주 자세하고도 심도 있게 규정하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 국제기준에 훨씬 못 미치게 규정되어 있을 뿐만 아니라, 그 운영도 큰 문제를 안고 있다. 의료와 관련하여 가장 심각한 문제는 자격을 갖춘 전문 의료인이 절대적으로 부족하다는 것이다. 전국적으로 약 60명의 의사가 7만 명이 넘는 재소자를 담당하고 있다. 더욱이 주간에만 의사의 진료와 치료가 가능한 상태이며, 야간에는 무면허의 교정공무원들이 의사를 대신하여 진료하는 게 현실이다. 또한 재소자의 질병의 특성에 맞추어 최소한의 전문의(예컨대 여성 재소자를 위한 산부인과 전문의 혹은 치과 전문의)가 있어야 함에도 행형 법규에는 이에 대한 아무런 규정이 없다.

이러한 열악한 조건에서 재소자들의 외부진료는 건강과 관련하여

중요한 처우가 될 수 있다. 그러나 시설의 장의 재량에 따라 가능하도록 규정이 되어 있어 재소자들이 외부진료를 받기란 사실상 어렵다. 또한 외부진료 치료비도 국가와 재소자의 책임 한계가 불분명해 경우에 따라서는 외부진료 자체가 특정 재소자에 대한 특혜로 비쳐지기도 한다.

신체 위생과 관련한 기본적·세부적 내용이 대부분 시설의 장의 재량 사항이므로 피구금자가 인간으로서의 존엄성을 유지하기에 적합한 환경을 기대하기가 어렵다. 규정상 재소자는 여름철 5일에 1회, 겨울철 주 1회의 목욕 및 샤워를 할 수 있어야 한다. 그러나 이것은 우리나라 기후에 맞지 않는 비위생적 규정이며, 더구나 이마저도 지켜지지 않는다는 것이 이번 설문조사에서 나타나고 있다. 뿐만 아니라 관에서 지급되는 걸옷이 재소자당 1벌만 지급되어 이를 세탁하게 되면 입을 옷이 없는 형편이다. 취침시 사용하는 담요 등도 공동으로 사용하고 있고, 위생 상태가 좋지 않아 각종 피부병이나 호흡기 질환을 앓는 경우가 있다고 한다.

3) 독서와 집필

재소자가 신문이나 잡지를 읽고 글을 쓰는 일은 교육형으로 전환된 현대 행형에서 특히 중요한 교정활동의 하나다. 그러나 우리나라에서는 이 부분이 매우 후진적인 상태에 놓여 있음을 이번 설문조사에서 확인할 수 있었다. 행형법은 “수용자가 도서의 열람을 신청하는 때에는 특히 부적당하다고 인정되는 사유가 없는 한 당해 소장은 이를 허가하여야 한다”(제33조)고 되어 있지만 여전히 행형 당국은 이를 소장의 절대적인 재량 행위로 해석하고 있는 듯하다.

물론 재소자의 열독권을 충족시킬 수 있는 도서 시설을 갖춘 곳이 거의 없으며, 재소자에게 필요한 최소한의 법령을 비치한 곳도 드문

실정이다. 이번 설문조사 응답자 중 90%가 넘는 미결수가 형사소송 관련 법규를 보지 못하였으며, 90%가 넘는 재소자도 행형법이나 재소자 처우와 관련된 법규를 보지 못했거나 모른다고 답변하고 있어 단적으로 그 실태를 말해주고 있다.

특히 행형 당국이 특정 재소자에게 부적절하다고 판단되면 아직도 신문이나 잡지의 기사를 삭제한 뒤 제공한다든 사실이다. 이는 재소자에게도 헌법상 보장되는 사상과 양심의 자유를 물리적으로 차단하는 것으로 전근대적인 사상통제수단에 다름 아니다.

집필에서는 최근 과거에 비해 많은 진전이 있다고 평가되나 아직도 집필 작품의 외부 반출이 엄격히 통제되는 등 자의적인 운용이 심각한 실정이다.

4) 분류·누진처우

현대 행형의 기본적 접근방법은 재소자의 특성을 고려한 개별 처우에 있다. 이를 뒷받침하는 행형제도가 바로 분류·누진처우이다. 우리나라도 이를 기본적으로 수용하여 시행하고 있으나 그 제도와 운용 현실은 자못 심각한 형편이다.

초범자와 재범자를 같이 수용하면 자칫 수용 시설이 범죄학교로 전락하기 쉬워 분류처우에 가장 기본적 관심을 쏟아야 하지만, 이를 간과한 혼거수용이 전국의 시설에서 광범위하게 발견되고 있다. 대부분의 행형시설이 수용밀도가 높고 대규모여서 적정하게 분류하여 개별적인 처우를 하기에는 사실상 거의 불가능한 상태에 놓여 있다고 할 수 있겠다.

행형법에서도 분류·누진처우 규정이 너무 간단하고 추상적이며 법무부에 너무 많은 재량을 주고 있으며, 이러한 이유로 수형자 분류 처우 규칙이나 분류처우 요강이 개별처우에 초점을 맞추기보다 누진

제에 의한 구금의 완화 정도에 초점을 두고 있는 실정이다. 더욱이 사상범은 분류에서 급외로 제외할 수 있게 하여 강제적인 사상전향을 합법화시키고 있는 점도 지적되어야 할 부분이다.

5) 여성 재소자에 대한 처우

여성은 남성과는 구별되는 신체적 특성이나 성격적·정서적 차이가 있으므로 이를 고려하여 처우해야 한다. 그러나 전국 어느 시설에도 여성의 특성을 이해하는 전문의료인이 없다. 전국 유일의 여성교도소인 청주여자교도소마저도 산부인과 전문의가 없어 임신부가 있는 경우 검진이나 치료가 제대로 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 장기간 차가운 바닥에서 생활하면 부인과 계통의 질환을 앓기 쉬운데 전국 어디에도 온돌 난방시설은 없어 많은 장기구금자들이 여성 질병으로 고생하고 있다.

여성 재소자에 대한 직업훈련도 남성에 비하여 단순하고 차별적이다. 재소자에 대한 직업교육이 전반적으로 낙후되어 있지만, 그 중에서도 여성에 대해서는 더욱 한정적이며 대개는 일반사회에서 이미 사양산업이 된 분야가 대종을 이루고 있다. 재소자의 소질이나 적성이 반영될 여지가 없을 뿐만 아니라 많은 여성 재소자를 소내의 직원식당에서 취사 인원으로 사용하고 있어 직업훈련에서조차 제외되기도 한다.

6) 징벌·불복제도

피구금자가 수용시설의 규칙을 위반한 경우 질서유지를 위해 그에 상응하는 징벌은 필요하다. 그러나 징벌이 피구금자의 교정 처우에 맞추어 지나치지 않아야 하며, 그 절차에서도 비인권적인 측면이 있

어서는 안된다. 그런 면에서 우리의 징벌절차는 아직 후진적인 측면을 유지하고 있다.

우선 징벌절차에서 피구금자의 위반 사실을 고지받을 권리와 변명의 기회를 부여받을 권리 등이 법률에 의하여 보장되어 있지 않다. 모든 불이익 처분에서 그 사유의 사전 통지와 변명 기회의 부여는 적법절차 원리에 의해 기본적으로 보장받아야 하는 것이고, 국제기준도 이를 권리로써 규정하고 있다.

그러나 설문조사에 따르면 많은 경우 규율 위반 여부를 조사받는 징벌 결정 이전 단계에서 이미 가혹행위를 당하는 일이 비일비재하게 일어나고 있어 적정 절차에 의해 징벌이 결정되는지에 심각한 의문을 품게 한다. 징벌에 대한 재심이나 불복절차가 명문상으로 보장되어 있지 않은 것도 문제이다. 재소자가 징벌위원회의 결정에 불복하는 경우 상급기관 등에 신속하게 재심을 청구하여 시정할 수 있는 기회를 보장하여야 하는 것이 당연하나 우리나라에서는 그 규정이 분명치 않다.

나아가 징벌도 비인도적인 방법을 사용해서는 안된다. 국제기준에서는 징벌 목적으로 계구(戒具)를 사용할 수 없고 암실 등에 수용해 서도 안된다고 규정하고 있다. 그러나 설문에 의하면 징벌방에 창문이 아예 없는 경우도 있고, 창문이 너무 작거나 아크릴 등으로 막혀 햇빛이 들어오지 않는 경우도 있어 사실상 암실에 수용을 하고 있는 셈이다. 그리고 징벌 목적으로 계구도 사용하는 것(수갑이나 포승에 묶인 채 며칠씩 감금되기도 한다)으로 드러났다. 또한 규정에도 없는 다양한 형태의 징벌(심한 시승과 연쇄(連鎖) 사용, 수갑을 차게 한 상태에서 3~4명씩 0.79평의 사방에 수용, 혁수정의 착용 등)이 가해진다.

행형시설은 외부로부터 완전히 차단되고, 자유가 제한되어 있어 인권침해 사건이 발생하거나 불이익을 당해도 이의 시정을 요구하기가

기본적으로 어렵다. 그러므로 피구금자의 인권을 제대로 보호하기 위해서는 반드시 상급기관이나 제3의 기관에 대한 불복제도가 필요하다. 그러나 우리나라는 이런 제도가 없다. 현재 소장 순시나 법무부장관 또는 순회점검 공무원에 대한 청원이 모두 교정행정 당국을 대상으로 하는 것이어서 실효성이 거의 없다. 청원을 위해 집필을 신청해도 거부되는 경우가 많고, 많은 경우에는 교도관에 의한 보복이 두려워 사실상 이들 제도를 사용하기가 대단히 어렵다는 사실이 이번 설문조사에서도 드러났다.

5. 각종 개선책에 관한 기본 시각

1) 행형제도 개선을 위한 원칙

필자들은 설문조사에 입각하여 행형제도와 현실을 분석하고, 이에 대한 개선책을 내놓았다. 물론 필자 개개인의 행형관이 동일하지 않은 관계로 구체적인 부분에서는 일관성이 부족한 면도 부인할 수 없지만 대개는 다음과 같은 세 가지 원칙²¹⁾에 따라 개선책을 정리하고자 노력하였다.

(1) 법률화

법률화 원칙은 행형제도의 개선 방향을 의미하는 문제이다. 우리나라 행형제도에서 재소자의 인권이 열악해질 수밖에 없는 가장 기본적인 이유는 재소자에 대한 처우가 법률(행형법)에 근거하지 않고 소장

21) 감사원 부정방지대책위원회, 『행형 부조리 실태 및 방지 대책』(1994. 9), 114쪽 이하 및 박찬운, 「행형법 개정 및 감옥제도의 개선을 위한 제언」, 『21세기 나라의 길』(나라정책연구원, 95년 1월호), 133쪽 이하 참조.

의 재량이나 법무부의 각종 공문으로 그때그때 변경될 수 있다는 점에 있다. 이것은 행형제도가 법치주의를 배제하는 이른바 특별권력관계의 한계에서 조금도 벗어나지 못했음을 의미한다. 다시 말해서 재소자가 감옥 내에서 무엇을 할 수 있다면 그것이 법률상 권리로서 보장된 것이 아니라 소장이나 교정당국이 허용했기 때문에 가능하다는 말이다. 행형법 어디에도 “재소자는 ……할 수 있다”거나 “소장은 ……해야 한다”는 규정은 없고, 대개 “소장은 ……할 수 있다”는 규정으로 가득차 있다. 이런 상황에서 재소자는 감옥에 들어오는 순간 모든 자유를 잃게 된다. 그리고 차츰차츰 교정당국의 시혜로 할 수 있는 일이 생기게 되는 것이다.

행형법은 교정당국의 재량을 가능케 하는 근거 규정일 뿐이다. 시혜는 조변석개하는 것이므로 어제까지만 해도 허용되었던 것이 오늘부터는 당장 금지될 수도 있고, 필요에 따라 교정당국은 얼마든지 처우를 달리할 수도 있다. 재소자는 처우가 달라졌다고 해도 호소할 수가 없다. 법 자체가 그런 자의적 변경을 허용하고 있기 때문이다.

이러한 제도에서는 행형법보다는 하위 법령이 중요한 의미가 있으므로 오히려 장관이나 교정국장의 지시나 공문이 강력한 힘을 갖게 된다. 어떤 교도관도 자신있게 재소자에 대한 처우가 어떻다고 말할 수 없게 된다. 시시각각 변하는 상급기관의 지시를 다 알 수는 없기 때문이다(법무부는 1982년 그간의 교정 관계 훈령, 예규, 지시 등을 모아 교정예규집을 펴냈는데 그 분량이 무려 1,118쪽에 이른다). 따라서 피구금자에 대한 인권 보장과 행형시설의 적절한 운용을 기대하기는 사실상 어렵다 하겠다.

그러므로 우리가 제도 개선 방법으로 해야 할 일은 소장이나 교정당국이 자의적인 판단과 결정을 못하도록 재소자들에 대한 처우를 행형법에 규정하는 일이다. 이를 위해 “소장은 ……해야 한다”라고 하거나 “재소자는 ……할 수 있다”는 형식의 행형법을 만드는 것이 바

람직하다. 또한 피구금자의 권리와 의무에 관한 기본적 사항을 가급적이면 행형법에 규정화될 수 있도록 해야 한다. 하위 법령에 위임하는 경우에도 그 범위를 구체적으로 특정해야 한다. 즉, 현재 시행령과 법무부령 기타 예규 등에 널려 있는 처우 규정을 행형법으로 통합하고, 더 구체적이고 세부적인 사항에 대해서만 하위 법령에 위임할 수 있도록 해야 한다.

(2) 사회화

사회화 원칙은 행형제도의 개선 내용이 무엇인가의 문제이다. 행형제도를 개선하는 데 있어 그 초점을 주로 어디에 맞추어야 하며, 기본목표를 무엇으로 삼아야 하는가의 문제이다. 이는 행형 철학과 밀접한 관련이 있다. 현대 행형의 기본목표는 수형자를 기준으로 보면 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째는 사회로부터의 격리다. 이는 범죄인으로부터 사회를 방위하고자 하는 최소한의 요구에서 나온 목적이다. 이 목적을 달성하기 위해서 수형자를 특정 공간에 가두는 구금이 이루어지는 것이다.

둘째는 범죄인에 대한 사회복귀 교육이다. 즉 재사회화를 위한 교육형이 형벌의 목적이 된다. 이 입장에서는 행형이란 건전한 사회인으로 재창조하는 교육에 다름 아니다.

첫째 입장을 강조하면 행형은 보안 위주로 나아가게 되고, 둘째 입장을 강조하면 피구금자에 대한 교육을 중시하게 된다. 국제 기준이나 행형 선진국에서는 행형의 목적을 주로 두 번째 입장에서 살핀다. 그러므로 이 입장에서는 어떠한 처우가 피구금자의 재사회화에 도움이 될 것인가 하는 관점에서 행형제도를 개선하고자 노력한다.

우리나라에서도 행형제도를 교육형 사상에 맞춰 피구금자의 재사회화를 제1의 목적으로 삼는다고 표현하고 있지만 제도 곳곳에 나타나는 응보형 사상의 유물과 보안 위주의 현실은 그러한 제도적 목적

을 무색케 한다. 따라서 행형제도를 개선하려면 보안, 즉 구금 위주에서 피구금자를 사회화시킬 수 있는 노력이 개선책의 곳곳에 스며들어가야 하는 것이다.

행형의 사회화에는 크게 세 가지의 내용이 포함되어야 한다.

첫째는 행형 시설에서의 생활 수준이나 양식이 일반 사회의 그것과 유사하게 만들어져야 한다는 것이다. 즉, 행형 시설의 비사회성과 이상성(異常性)을 배제하는 것이다.

둘째는 피구금자의 주체성을 가능한 존중하면서 사회 복귀를 위한 보다 효과적인 지도와 훈련을 시키는 것이다. 행형 시설 내에서 받은 각종 직업훈련이 사회에 나가서 활용할 수 없다면 수형자는 출소 후에도 사회에 적응하지 못하고 곧바로 범죄의 유혹을 받게 된다.

셋째로 행형 시설이 일반 사회로부터의 일정한 참여와 간섭을 받아야 한다. 폐쇄적으로 운영되는 행형 시설은 사회에서 고립된 섬과 같은 존재로 결코 피구금자의 사회화에 도움이 되질 못하며, 오히려 그들에게 인권 침해를 강요하는 현실이 되기도 한다.

(3) 국제화

국제화 원칙은 우리나라 행형제도가 나아가야 할 수준의 문제이다. 앞에서 말한 법률화와 사회화의 수준을 어느 정도로 끌어올릴 것인가. 그리고 그 기준은 어디에 두어야 할 것인가의 문제이다. 이에 대한 대답이 행형제도의 국제화이다.

국제화에는 두 가지 내용이 있다. 하나는 행형제도와 관련해 국제적으로 공인되어 있는 각종 인권조약이나 국제연합 등에서 만든 인권 원칙에 우리의 행형제도를 부합시키는 일이다. 우리의 현실은 행형제도에서 국제원칙으로서 최고의 권위를 인정받고 있는 '최저기준규칙'에 비추어보면 대단히 낙후되어 있다. 다른 하나는 인권 선진국이라고 할 수 있는 서구 여러 나라의 행형 현실에 관심을 갖고 그들의 수

준에 우리의 현실을 근접시키려는 노력이다. 인권이란 보편적 개념이다. 미국에서 보장되는 인권이 바람직하다면 한국에서도 언젠가는 보장되어야 한다. 인간의 존엄성을 보호하기 위한 장치는 그 도입이 제한되지도 않을 뿐 아니라 그것을 문화적 사대주의란 말로 매도할 필요도 없다. 물론 행형제도는 많은 부분 각국의 문화적 특성과 경제적 조건에 따라 영향을 받는 것이므로 외국의 제도를 하루아침에 받아들이기는 어려운 것이다. 그러나 재소자의 사회화와 인권 보장에 좋은 제도는 최소한 우리의 교정행정의 목표로서 추구되지 않으면 안된다.

한마디로 행형의 국제화는, 필요조건으로서 '최저기준규칙'을 비롯한 국제인권원칙에 우리의 행형제도를 충족시키고, 충분조건으로서 서구의 행형 선진국과 비견될 수 있는 제도를 만들어나가는 것이라 말할 수 있을 것이다.

2) 개선책의 추진 원칙

필자들은 그간의 내부토론을 통하여 아래의 각 주제에서 제시한 개선책이 하루아침에 우리의 행형 현실에 반영되는 것은 사실상 어려울 것이라고 예상하였다. 그것은 어떤 대책은 예산이 뒷받침되어야 하고, 어떤 경우는 국민적 합의가 전제되어야 하기 때문이다. 그러나 대부분의 대책이 정책 당국자의 의지만 있으면 당장이라도 실시 가능한 것이라는 데도 인식을 같이하였다. 따라서 문제는 개선책의 선후를 어떻게 마련하느냐에 달려 있을 것이다.

우선 단기적 대책으로는 피구금자의 처우 중에서도 생활 조건을 규정하고 있는 행형 법령의 개정을 들 수 있다. 재소자에 대한 자유 확대에 관련된 규정은 개정만으로 바로 효과가 나올 수 있다. 집필, 신문·잡지의 열독, 운동 및 오락 활동, 일과 활동, 규율 및 징벌, 불복제도, 외부감시감독제 등의 개선은 예산상의 큰 어려움 없이도 가

능한 것이라 생각한다.

다음으로 중장기적인 대책으로는 수용 시설 자체의 확충과 개선일 것이다. 과밀 수용의 해소와 적절한 분류 수용을 위해서는 현재의 대규모 시설이 소규모 전문시설로 전환되어야 한다. 그러나 이러한 개선은 상당한 재원이 소요되는 것이므로 일단은 행형의 정책적 목표로 삼고 향후 신설되는 행형 시설에 대하여 우선적으로 적용하고 국가경제의 상황을 보아 기존 시설을 점진적으로 전환해 나가야 할 것이다.

제2장 차별, 누진처우, 분류

이 승 호

1. 수감생활에서의 차별

1) 국제기준

수감생활에서의 차별대우 금지는 여러 종류의 국제인권규칙에서 공통적으로 선언하고 있는데, 그 대표적인 것으로 국제연합 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(이하 '최저기준규칙') 제6조를 들 수 있다. 내용은 다음과 같다.

제6조 ① 이 규칙은 공평하게 적용되어야 한다. 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 입장, 기타 소신, 국적, 사회적 신분, 재산의 유무와 정도, 출생적 지위 및 기타 지위에 따른 차별이 있어서는 안된다.

② 반면에 피구금자가 속한 단체의 종교적 신념과 도덕 관념은 존중될 필요가 있다."

1) Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners(이하 SMR)

§6. ① The following rules shall be applied impartially. There shall be no discrimination on grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other

'최저기준규칙' 제6조의 해석과 관련하여 특기할 사항은 다음과 같다.

첫째, 제6조 1항은 피구금자에 대한 처우 규칙이 공평하게 적용되어야 한다는 점을 선언하고 있다. 차별 금지의 근거 사유로 인종에서부터 기타 지위에 이르기까지 12가지의 사항을 열거하고 있다. 이런 사유는 가능한 모든 종류의 차별 근거들을 포괄하는 것으로 해석된다.²⁾ 특히 마지막 부분의 '기타 지위(other status)'는 다양한 경우를 포함하는 열린 개념으로, 혹시 생길지 모를 새로운 유형의 차별근거를 억제하는 도구로 사용된다.³⁾

둘째, 차별(discrimination)과 개별 처우(differential treatment)는 별개의 문제로, 후자는 현대적 교정 처우의 원칙으로 취급된다는 점은 주지의 사실이다. 따라서 차별과 개별 처우를 구분하는 기준이 문제되는데, 일반적으로 개별 처우는 "충분히 축적된 지식과 경험에 근거하여 피구금자의 상황을 개선시킬 목적으로 충분한 인내와 이해를 바탕으로 행해지는 것"⁴⁾이라고 설명되고 있다. 따라서 이러한 요건을 제대로 충족시키지 못하는 처우의 다름은 차별처우로서 금지된다.

셋째, 2항은 피구금자의 종교적 신념과 도덕 관념은 단순히 불이익 처우 금지의 대상이 아니라 적극적으로 존중되어야 한다는 규정이다.

opinion, national or social origin, property, birth or other status.

② On the other hand, it is necessary to respect the religious beliefs and moral precepts of the group to which a prisoner belongs.

2) 이런 사유는 세계인권선언(the United Nations Universal Declaration of Human Rights) 제2조에서도 동일하게 반복될 정도로 차별 금지를 규정할 때 항상적으로 거론되는 사항이다.

3) 최근 서구에서는 에이즈 양성반응의 피구금자에 대한 차별대우가 문제되었고, 의학적으로 검증되지 않은 전염의 두려움으로 그들을 고립 구금시키는 것은 부당하다는 점이 지적되었다. 이때에도 최저기준규칙 제6조 1항의 '기타 지위'에 따른 차별 금지가 거론되었다(Making standards work, p. 22).

4) Making standards work, p. 23.

이는 종교의 자유와 양심의 자유를 특히 강조하기 위한 것이다. 하지만 종교적 신념과 도덕 관념도 다른 사람들의 그것을 부정하거나 폭력을 수반하는 경우에는 존중될 수 없는 것으로, 6조 2항에 단서규정이 없더라도 당연한 것으로 이해되고 있다.

2) 국내 행정법규

국내 행정법규에서는 수감생활에서의 차별 금지에 대해 명문 규정을 두고 있지는 않다. 그러나 헌법 제11조 1항의 평등권 조항이 수형자에게도 적용된다는 것이 일반적인 견해이므로 이 조항으로부터 피구금자에 대한 차별 금지라는 원칙을 끌어내는 것은 어렵지 않다. 그리고 그 구체적인 내용은 '최저기준규칙' 6조를 참조하여 구성할 수 있을 것이다.

3) 설문조사 분석

우선, 수감생활 중 교도관으로부터 차별 대우를 받았다고 생각하는 지에 대한 질문에 230명의 응답자 중 134명(58.3%)이 그렇다고 대답하였다. 아울러 차별 대우의 사유로는 85명(30.69%)이 정치적 의견을, 27명(9.75%)이 사회적 신분을 거론하고 있어 특히 주목을 끈다.

차별 대우의 내용은 다양한데, 생활 환경의 제한을 지적한 응답자가 23명으로 비교적 많은 편이었고, 보다 나은 처우를 받았다는 응답자도 8명이나 되었다.

4) 종합 평가 및 개선책

차별 대우를 받았다는 134명의 대부분이 그 사유로 정치적 의견

(85명)과 사회적 신분(27명)을 지적하고 있다. 따라서 주로 정치사범이나 노동사범 등이 집중적으로 차별 대우를 받는 것으로 판단된다. 물론 이러한 판단은 설문응답자 230명 중 129명이 학생(92명, 40%), 노동자(29명, 12.6%), 사회운동가(8명, 3.5%)로, 이들이 차별 대우를 받았다고 응답한 134명에 근접한다는 점에 의해서도 뒷받침된다.

따라서 향후 구금시설 문제와 관련해서는 시국사범에 대한 차별 대우 금지가 가장 중요한 이슈로 부각되어야 할 것이다. 우선 시국사범 본인들의 응답만큼이나 실제로 차별 대우가 횡행하는지, 그 정도는 어느 정도인지 등이 객관적으로 조사되어야 할 것이다. 다음으로는 조사 결과를 바탕으로 입법적·행정적 대책이 강구되어야 할 것이다.

2. 분류제도

1) 국제기준

피구금자를 일정 기준에 따라 분류수용 및 분류처우해야 한다는 것은 오늘날 세계 각국의 형사사범의 기본원칙이다. 이에 대해서는 '최저기준규칙' 제8조에서도 최소한의 기초적인 내용을 규정하고 있다.⁹⁾

제8조 성별, 연령, 범죄 경력, 구금의 법적 사유, 처우상의 필요에서 구

- 5) 기타 분류제도에 관련된 '최저기준규칙'의 규정을 보면 다음과 같다. 제63조 1항 "이 원칙들을 집행하는 데서는 처우의 개별화와 이 목적을 위해서는 피구금자의 분류가 필요하다..." 제67조 "분류의 목적은 다음과 같다. (a) 범죄 경력 또는 나쁜 성격으로 인해 다른 수형자에게 나쁜 영향을 미칠 우려가 있는 수형자를 격리하는 것 (b) 수형자의 사회 복귀를 위하여 처우를 용이하게 하고자 수형자를 그룹으로 분류하는 것" 제68조 "상이한 그룹의 수형자를 처우하는 데에는 가능한 한 별개의 시설 또는 시설 내의 별도구역이 사용되어야 한다."

별되는 피구금자들은 상호 분리된 시설 또는 시설 내의 구역에 수용하여야 한다. 즉,

(a) 남자와 여자는 가능한 한 분리된 시설에 수용하여야 한다. 한 시설에 수용하는 경우에도 여자에게 할당된 설비는 그 전체를 분리시켜야 한다.

(b) 미결구금자와 기결구금자는 분리하여야 한다.

(c) 채무불이행으로 구금된 자 및 기타 민사피구금자는 형사피구금자와 분리하여야 한다.

(d) 소년은 성인과 분리하여야 한다.¹⁰⁾

이 조항에 따르면 남자와 여자, 소년과 성인, 미결구금자와 기결구금자, 민사피구금자와 형사피구금자를 분리할 것 등을 최소한의 분리 원칙으로 선언하고 있다. 아울러 범죄 경력을 분리의 기준으로 거론하고 있는데, 이는 초범자와 누범자를 분리해야 한다는 의미로 이해해야 한다. 마지막으로 처우상의 필요에서도 피구금자를 분리해야 한다는 규정은 분리의 목적을 수용의 차이뿐만 아니라 처우 내용의 차이까지 고려해야 한다는 의미로 파악해야 한다.¹¹⁾

6) SMR, §8. The different categories of prisoners shall be kept in separate institutions or parts of institutions taking account of their sex, age, criminal record, the legal reason for their detention and the necessities of their treatment. Thus,

(a) Men and women shall so far as possible be detained in separate institutions: in an institution which receives both men and women the whole of the premises allocated to women shall be entirely separate;

(b) Untried prisoners shall be kept separate from convicted prisoners;

(c) Persons imprisoned for debt and other civil prisoners shall be kept separate from persons imprisoned by reason of a criminal offence;

(d) Young prisoners shall be kept separate from adults.

7) 분류제는 그 목적을 어디에 두는가에 따라서 수용분류(관리분류)와 처우분류로 구분된다. 수용분류는 수형자의 수용과 관리를 위해 시행하는 분류제도이고, 처우분류는 수형자에게 부과되는 처우 내용에 차이를 두기 위해 시행하는 분류제도를 말

2) 국내 행형법규

분류제도는 우리나라 행형법규에도 명시적으로 규정되어 있다. 우선 수용분류와 관련해서는 행형법에 성별에 따른 분리 수용, 소년과 성인을 분리하기 위한 소년교도소와 일반교도소의 구별, 미결수와 기결수를 분리 수용할 수 있는 시설의 설치를 규정하고 있다.⁸⁾ 또한 범죄 경력과 관련해서도 초범자와 재범 및 3범 이상자를 분리 수용하도록 하고 있다(법무부 예규, 보안일 제386호, 1994년 4월 7일).

아울러 수형자 분류처우 규칙⁹⁾에서는 개선 가능성을 중심으로 수형자를 A, B, C, D 등급으로 구분하고 있다.¹⁰⁾ 구체적인 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

한다. 분류제도를 역사적으로 살펴볼 때 처음에는 수용분류의 수준에서 그쳤지만, 오늘날에는 수용분류는 기본이고 처우분류까지 강조하는 추세이다.

8) 행형법 제2조 2항 “교도소에는 만 20세 이상의 수형자를 수용한다.” 3항 “소년교도소에는 만 20세 미만의 수형자를 수용한다.” 4항 “미결수용자를 수용하기 위하여 교도소, 소년교도소 내에 미결수용실을 둔다.” 5항 “미결수용자의 수용에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 필요한 때에는 법무부장관 소속하에 구치소를 둘 수 있다.”

제4조 “남자와 여자는 격리 수용한다.”

9) 1969년 5월 16일 법무부령 제111호로 제정, 1997년 1월 28일 법무부령 제445호로 개정.

10) 이러한 분류는 수용분류(관리분류)만이 아니라 수형자에게 부과되는 처우 내용의 차이를 수반하는 처우분류의 성격을 동시에 지니고 있다. 즉, A, B, C, D 4등급의 분류에 따라 분리하여 수용할 뿐 아니라 부과되는 처우 내용도 달라지는 것이다. 우선 분리 수용은 수형자 분류처우 규칙 제12조와 제12조의 2에 규정되어 있다(제12조 “제11조의 규정에 의하여 분류된 수형자에 대하여는 급별, 범수, 죄질, 연령, 형기 등을 참작하여 거실을 지정하고 공장, 교회당 등의 좌석과 위치 등 공동 생활에 있어서의 필요한 사항을 정하여야 한다.” 제12조의 2 “수형자는 분류급, 누진계급 및 죄질에 따라 초중구급시설, 중구급시설, 경구급시설 및 개방시설에 분류 수용하고 시설별 단계처우를 실시함을 원칙으로 한다”). 아울러 이런 분류가 처우분류의 성격도 지니고 있다. 즉, A, B, C, D의 등급은 누진처우제도에서 1, 2, 3, 4급의 판정 기준이 된다(구체적인 내용은 누진처우제도 부분을 참조).

먼저, 수형자 분류를 위해 수형자 개인이 가지고 있는 자질과 문제점을 분석, 진단하여 개인에게 적합한 처우 계획을 수립하는 분류심사를 한다. 범죄 경력, 생활 환경, 교육 정도, 지능지수, 직업, 소질, 적성, 가정 관계, 교우 관계, 특기, 건강상태, 정신상태 등을 조사, 평가하는 것이다. 이러한 분류심사에는 신입심사와 재심사의 2종이 있는데, 신입심사는 형이 확정된 때로부터 1개월 이내에, 재심사는 심사 사유가 발생한 때로부터 10일 이내에 실시하도록 되어 있다.

다음으로 심사가 끝나면 각 수형자를 개선 가능 여부에 따라 개별적으로 등급을 매겨서 분류한다. 등급은 크게 4등급으로, 개선 가능자를 A급, 개선 곤란자를 B급, 개선 극난자를 C급, 급외를 D급으로 정하고 있다. 이 중 A, B, C급은 다시 가, 나, 다, 라의 4단계로 세분된다. 구체적인 기준 내용은 다음의 표와 같다.

수형자 분류급별 기준표

급별	나이도	유 형	실 명
A급 (개선 가능)		가. 과실 및 우발범	범죄의 동기가 우발적이고 주의의무를 태만히 한 범죄
		나. 격정범	순간적인 정열적 흥분으로 평소의 인격과 전연 무관계한 범행을 주로 술에 취한 상태에서 범한 범죄
		다. 기회범	사려의 부족과 유혹으로 우연한 기회에 행한 범죄
		라. 기타(전입)	B급에서 개선 가능하다고 인정된 자
B급 (개선 곤란)		가. 예모범	범죄를 계획하여 행하거나 흥기를 소지하여 범죄하는 등 공공의 위험성이 강한 범죄
		나. 관습범	범죄적 환경에서 성장하여 무기력적인 생활을 하는 심리적 변질자들의 범죄
		다. 직업범	범죄의 욕구가 강하고, 환경보다 소질로 인하여 범하는 관습성 있는 범죄
		라. 기타(전입)	C급에서 개선의 정이 다소 있는 자

<p>C급 (개선 극난)</p>	<p>가. 4범 이상 나. 개선의 정이 있는 자유민주주의 질서파괴범 다. 개선 조짐이 보이는 특정강력범 라. 기타(전입)</p>	<p>범죄로 인하여 징역 또는 금고 이상의 형을 선고받고 복역하였거나 집행유예 회수를 기준으로 4회 이상인 자 자유민주적 기본질서를 부정, 파괴하는 내용의 범죄를 범했으나 개선의 정이 있는 자 특정강력범죄를 범한 자로서 심성이 순화되고 개선의 조짐이 보이는 자 A, B급 중 개선이 지극히 어려운 자와 D에서 전입된 자</p>
<p>D급 (급외)</p>	<p>1. 집행할 형기가 6월 미만자 2. 만 70세 이상자 3. 임산부 4. 불구자 및 3주 이상 치료를 요하는 정신이상자 5. 개선의 정이 없는 확산범 6. 순화되지 않은 특정강력범</p>	<p>신입심사에서 급외로 판정되면 재분류하여야 할 특수한 사정이 없는 한 분류심사 대상자에서 제외한다.</p>

3) 설문조사 분석

분류제도와 관련하여 설문에서는 소년과 성인, 초범자와 전과경력자가 같이 수용된 적이 있는지만 묻고 있다. 즉, 수용분류제도의 가장 기초적인 것이라 할 수 있는 연령 및 범죄 경력에 따른 분리 수용의 준수 여부만을 점검하고 있는 것이다. 그런데 설문조사 결과, 연령에 따른 분리 수용은 비교적 준수되고 있으나, 범죄 경력에 따른 분리 수용은 많은 문제점을 안고 있는 것으로 나타났다.

설문조사에 따르면 230명의 총 응답자 중 44명(19.1%)만이 20세 미만의 소년수와 같은 거실에 수감된 적이 있다고 했지만, 초범자가 전과 2범 이상자와 같은 거실에 수감된 적이 있다는 경우는 152명

(66.1%)에 이르고 있다.

4) 종합 평가 및 개선책

우선 초범자와 전과경력자를 같은 거실에 수감하는 것은 하루빨리 개선되어야 한다. 특히 설문조사에 의하면 광주교도소, 대구교도소, 대전교도소, 안양교도소 등에서 이러한 현상이 많이 지적되었으며, 서울구치소, 성동구치소, 영등포구치소 등도 상황이 비슷한 것으로 나타났다. 그런데 분리 수용은 예산이나 처우 기술상 큰 어려움이 없이 운용상 성실성과 의지만 충분하면 해결될 수 있는 문제이다. 그러므로 분리 수용이 단순히 선전구호로만 그칠 것이 아니라 실제 행형에서 어김없이 실행되도록 감독을 철저히 해야 할 것이다.

아울러 이번 설문에서는 수용분류의 기초적인 사항만을 확인하는데 그쳤지만, 현대적 행형이 추구하는 처우분류에 대해서도 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 우리나라 행형에서 처우분류제도를 활성화시키기 위해서는 최소한 다음의 제도들이 실행되어야 할 것이다.

(1) 분류 전담기구의 설치

분류 업무를 전문적으로 실행할 전담기구가 필요하다. 현재 지역별로 분류전담소가 설치되어 있고, 일부 교도소에 분류심사과가 있지만, 아직 그 전문성과 독자성이 미흡한 실정이다.

(2) 개별적 처우의 개발 및 실행

분류는 처우와 연결되어야 의미가 있다. 따라서 분류에 따른 개별적 처우의 방법들이 다양하게 개발되어야 분류제의 의미가 살아나게 되는 것이다.

(3) 판결 전 조사제도

이 제도는 판결 전에 범죄자의 인격 및 사회적 환경을 조사하는 것을 말한다. 이러한 제도가 발전 정착되어야 분류제도를 위한 기초 자료가 집적될 수 있다.

3. 누진처우제도

1) 국제적 기준

누진처우제는 효율적인 교정처우의 실행을 위해 현대 행형이 고안해 낸 처우기법이다. 즉, 수형자의 인권을 보장하기 위한 준칙이 아니라 수형자의 자발적인 교정 참여를 유도하기 위해 개발된 교정 프로그램인 것이다. 따라서 누진처우제도에 관해 명시적으로 언급하는 국제준칙은 별로 발견되지 않는다. 다만 수형자에게 상우(賞遇)제도를 마련해서 수형생활에 대한 수형자의 자발적 적응을 장려해야 한다는 규정 정도가 있을 뿐이다. 누진처우제도는 이러한 정신과 취지를 구현하기 위한 것이라고 할 수도 있을 것이다. 참고로 '최저기준규칙'에 규정된 상우제도에 관한 사항은 다음과 같다.

제70조 수형자의 선행을 장려하고 책임감을 증진시키며 처우에 대한 관심과 협력을 확보하기 위하여 모든 구금시설은 수형자의 각 그룹 및 처우의 각 방법에 적합한 상우제도를 마련해야 한다."

11) SMR, §70. Systems of privileges appropriate for the different classes of prisoners and the different methods of treatment shall be established at every institution, in order to encourage good conduct, develop a sense of responsibility and secure the interest and cooperation of the prisoners in their treatment.

2) 국내 행형법규

누진처우제도는 우리나라에서도 채택하고 있으며, 이에 관한 행형법규가 수형자 분류처우 규칙이다. 이 규칙 제3장과 4장에 누진처우의 기준과 방법이 상세히 규정되어 있다. 이에 따르면 수형자를 4계급으로 구분(신입자는 4급)하여 각 계급별로 처우의 내용을 달리하고, 점수제에 따라 상위계급으로의 진급 여부를 결정하도록 규정하고 있다. 따라서 계급별 처우 내용과 점수산정 방법이 문제되는데, 이에 대해 간단히 정리하면 다음과 같다.

(1) 계급 구분과 각 계급별 처우 내용

계급	처우 내용
제1급	수시로 적정한 장소에서 교도관이 참여하지 않는 면회가 허용되며, 월 3회 특찬 급여가 지급되고, 작업상여금의 2분의 1까지 사용이 가능하다. 또한 다음의 특전도 부여된다. 자유 교담(交談), 대표자 선정하에 연대책임제, 책상·서화·화분·거울·가족사진 비치, 월 4회 TV나 라디오 시청, 신문 열독, 사회 견학, 1일 2시간 이내의 자기 노작(勞作), 자기 작업용구 사용 등
제2급	징역형 수형자에게는 주 1회, 금고형 수형자에게는 수시로 교도관 참여하에 집견실에서의 면회가 허용되고, 월 2회 특찬 급여가 지급되며, 작업상여금의 3분의 1까지 사용할 수 있다. 또한 다음의 특전이 허용된다. 월 2회의 TV와 라디오 시청, 월 2회의 경기나 오락회, 가족사진 비치 허용, 자기의 작업용구 사용 허용 등
제3급	징역형 수형자에게는 월 3회, 금고형 수형자에게는 주 1회 교도관 참여하에 집견실에서의 면회가 허용되고, 월 1회 특찬 급여가 지급되며, 작업상여금의 4분의 1까지 사용할 수 있다.
제4급	징역형 수형자에게는 월 2회, 금고형 수형자에게는 월 3회 교도관 참여하에 집견실에서의 면회만 허용되고, 나머지의 특전은 허용되지 않는다.

(2) 점수산정 방법¹²⁾

점수산정은 각 수형자에게 책임점수를 부여하고 매월 획득하는 소득점수에 의해 책임점수가 모두 상쇄되면 등급을 상향하는 방법으로 운영된다. 따라서 책임점수가 먼저 산정되어야 하는데, 우선 분류제에 의해 분류된 A, B, C의 등급에 따라 각 수형자에게 기본점수가 부여되고, 이 기본점수에 집행할 형기를 월로 환산한 수를 곱하여 책임점수가 결정된다. 기본점수는 초범인 경우 A급 2점, B급 3점, C급 4점이며, 누범인 경우 A급 2.5점, B급 3.5점, C급 4.5점이다. 또한 소득점수는 소행점수 6점, 작업점수 6점, 상훈점수 3점의 범위 내에서 매월 부여되고, 상훈점수는 한 번 취득한 후부터는 같은 점수가 매월 소득점수에 가산된다. 예를 들어, 과실치사죄로 징역 3년형을 선고받은 초범인 수형자는 책임점수는 기본점수가 2점이고, 형기가 36개월이므로 72점(2×36개월)이다.

3) 설문조사 분석

누진처우제도에 관한 설문조사 결과는 각 항목에 대해 모두 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 비슷하게 나타나고 있다. 우선 급수 분류가 공정하다고 생각하는가라는 질문에 대해서 공정하지 못하다고 69명(30%), 공정하다고 6명(2.6%)으로 부정적인 응답이 우세한 것같이 보이기도 한다. 그러나 모르겠다는 응답자가 44명(19.1%)이고 무응답도 92명(40%)에 이르고 있어 이 질문의 결과를 어느 한쪽으로

12) 입법론적으로 고찰할 때 누진처우제도에서 등급을 결정하는 방법에는 고사제와 점수제의 두 방법이 있다. 고사제는 일정 시기에 행형위원회가 일괄적으로 심사하여 등급을 결정하는 제도이고, 점수제는 행형 성적에 따라 부여되는 소득점수로 애당초 부과된 일정 책임점수가 모두 상쇄되면 승급시키는 방법이다. 우리나라는 점수제를 채택하고 있다.

몰아 설명하는 것은 무리라는 판단이다. 아울러 누진처우의 승급을 위하여 교도관의 눈치를 보거나 비위를 맞춘 일이 있는가라는 질문에 대해서도 무응답이 과반수 이상인 52.2%(120명)나 되고, 긍정적인 응답(35명, 15.2%), 부정적인 응답(43명, 18.7%), 모르겠다는 응답(32명, 13.9%)이 비슷한 수를 보이고 있다. 마지막으로 교도소 내에서 누진처우제도가 필요하다고 생각하는가라는 질문에도 무응답자가 111명(48.3%)으로 총 응답자의 절반에 육박한 가운데, 긍정적인 응답(42명, 18.3%)과 부정적인 응답(38명, 16.5%), 모르겠다는 응답(39명, 17.0%)이 역시 비슷하다.

4) 종합평가 및 개선책

누진처우제도에 관한 설문조사 결과가 한쪽에 치우침이 없이 분산되는 양상을 보인 것은 이 제도의 운영에 대한 수형자들의 인식이 다양하다는 것을 의미한다고 하겠다. 이는 한편으로는 응답자의 범죄내용이 다양하고, 그에 따른 수형 태도 역시 서로 다른 데 기인한 측면도 있겠지만, 앞서 지적한 대로 누진처우제도가 기술적인 교정처우 프로그램으로서의 성격을 지니고 있어서 가치중립적으로 운영되는 결과라고 판단된다.

따라서 이러한 류의 교정처우제도에 대해서는 옳다, 그르다 하는 평가보다는 기술적으로 더욱 성숙, 발전시켜서 효율적인 교정처우의 기법으로 기능할 수 있도록 하나씩 그 내용을 구축해 내는 작업이 필요하다고 생각한다. 물론 이러한 과정에서 누진처우가 오용, 남용되어 자의적인 통제 기제로 사용될 위험성은 충분히 경계해야 할 것이다.

제3장
규율 및 징벌, 불복신청제도

김 선 수

1. 규율과 징벌

1) 국제기준

(1) 규율과 징벌의 규정과 공표

국제기준은 규율과 징벌에 관하여 법률이나 행정관청의 규칙으로 명확히 규정할 것을 요구하고, 나아가 '보호원칙'에서는 이를 공표할 것을 요구하고 있다.

'최저기준규칙' 제29조는 "a. 규율 위반을 구성하는 행위, b. 부과할 징벌의 종류 및 그 기간, c. 징벌권을 갖는 기관 등을 항상 법률 또는 권한 있는 행정관청의 규칙으로 정할 것"을 규정하고 있다. '유럽규칙' 제35조도 "a. 규율 위반을 구성하는 행위, b. 과해지는 징

- 1) The following shall always be determined by the law or by the regulation of the competent administrative authority:
- a. conduct constituting a disciplinary offence:
 - b. the types and duration of punishment which may be inflicted:
 - c. the authority competent to impose such punishment.

벌의 종류 및 기간, c. 이들 징벌을 선고하는 권한을 갖는 기관, d. 이의신청할 수 있는 절차 및 이를 실시하는 기관 등의 사항을 미리 법률 또는 권한 있는 행정당국의 규칙으로 정할 것"을 규정하고 있다.

한편 '보호원칙' 제30조 제1항은 "억류 또는 구금중에 징벌의 원인이 되는 행위의 형태, 과해진 징벌의 종류와 기간, 징벌을 과하는 기관은 법률 또는 법률에 따른 규칙에 명기되고 정확히 공표되어야 한다"고 규정하고 있다.

(2) 규율 목적과 규율 권한 있는 자

국제기준은 질서 유지를 위해 필요한 한도 내에서만 교정시설에서의 규율을 인정하고 있다. 또한 규율에 관한 권한을 가진 자는 교도관에 국한되고 그 권한이 일부 재소자에게 부여되어서는 안된다는 점을 분명히 하고 있다

'최저기준규칙' 제27조 규율 및 질서는 엄정히 유지되어야 하나, 안전한 구금과 질서 있는 소내생활을 유지하기 위하여 필요한 한도를 넘어서는 안된다.

제28조 ① 어떠한 피구금자라도 시설의 업무를 부여받거나 규율 권한이 부여되어서는 안된다.

② 그러나 이 규칙은 특정한 사교, 교육 또는 스포츠 활동이나 책임을 직원의 감독하에 처우 목적을 위하여 그룹으로 분류된 피구금자들에게 말

- 2) The following shall be provided for and determined by the law or by the regulation of the competent authority:
- a. conduct constituting a disciplinary offence:
 - b. the types and duration of punishment which may be imposed:
 - c. the authority competent to impose such punishment:
 - d. access to, and the authority of, the appellate process.

기는 자치에 기초한 제도의 적절한 활용을 배제하지 않는다.”

‘유럽규칙’ 제33조 질서 및 규율은 안전한 구금과 질서 있는 공동생활을 위해 그리고 처우 목적을 위해 유지되어야 한다.

제34조 ① 어떠한 피구금자도 시설의 업무에서 규율상의 권한을 수반하는 지위에 임명되어서는 안된다.

② 단, 이 규정은 특정의 사회적, 교육적 또는 체육적인 활동 혹은 그 책임을 시설의 감독하에 결정한 처우 계획에 참가하기 위해 조직된 피구금자에게 위탁하는 적절한 조치를 방해하는 것은 아니다.”

(3) 법률 등에 의한 징벌과 이중징벌금지의 원칙

국제기준은 법률 등에 의한 징벌과 이중징벌금지의 원칙을 명시적으로 규정하고 있다.

‘최저기준규칙’에서는 “어떠한 피구금자도 이와 같은 법률 또는

- 3) 27. Discipline and order shall be maintained with firmness, but with no more restriction than is necessary for safe custody and well-ordered community life.
28. ① No prisoner shall be employed, in the service of the institution, in any disciplinary capacity.
- ② This rule shall not, however, impede the proper functioning of systems based on self-government, under which specified social, educational or sports activities or responsibilities are entrusted, under supervision, to prisoners who are formed into groups for the purposes of treatment.
- 4) 33. Discipline and order shall be maintained in the interests of safe custody, ordered community life and the treatment objectives of the institution.
34. ① No prisoner shall be employed, in the service of the institution, in any disciplinary capacity.
- ② This rule shall not, however, impede the proper functioning of arrangements under which specified social, educational or sports activities or responsibilities are entrusted under supervision to prisoners who are formed into groups for the purposes of their participation in regime programmes.

규칙에 의한 경우를 제외하고는 징벌을 받아서는 안되며 동일한 위반에 대해 이중으로 징벌받지 않는다”(제30조 제1항)”고 규정하고 있고, ‘유럽규칙’에서도 “피구금자는 당해 법률 또는 규칙이 정한 규정에 의해서만 징벌이 가해지고 또 동일 위반사실에 대하여 결코 거듭 징벌을 받지 아니한다”(제36조 제1항)”고 정하고 있다.

(4) 징벌 절차

국제기준은 피구금자를 징벌하기 위해서는 항변기회를 부여할 것을 요구하고, 특히 필요한 경우에는 통역자를 사용하여 항변할 기회를 보장하도록 하고 있다.

‘최저기준규칙’ 제30조 ② 피구금자는 자신에 대하여 주장되는 위반을 통고받고 이에 대해 항변할 적절한 기회를 부여받지 아니하고는 징벌받지 아니한다. 권한 있는 기관은 사건의 철저한 심리를 하여야 한다.

③ 필요하고 가능한 경우 수용자는 통역자를 통해 자신의 항변을 하도록 허용되어야 한다.”

‘유럽규칙’ 제36조 ③ 어떠한 구금자도 자기가 그것에 의해 비난받는 위반에 대하여 고지를 받고 반론을 제출할 적절한 기회를 부여받지 않고

- 5) 30. ① No prisoner shall be punished except in accordance with the terms of such law or regulation, and never twice for the same offence.
- 6) 36. ① No prisoner shall be punished except in accordance with the terms of such law or regulation, and never twice for the same act.
- 7) 30. ② No prisoner shall be punished unless he has been informed of the offence alleged against him and given a proper opportunity of presenting his defence, the competent authority shall conduct a thorough examination of the case.
- ③ where necessary and practicable the prisoner shall be allowed to make his defence through an interpreter.

서는 징벌을 받지 않는다.

④ 필요하고 실행 가능한 경우에 피구금자에게 통역을 통하여 자기의 변호를 신청하는 것이 허가되어야만 한다.⁸⁾

이러한 규정에 더하여 국제기준은 상급기관에 대한 재심절차도 요구하고 있다. 즉, '보호원칙'에서 "억류 또는 구금된 자에게는 징벌이 집행되기 전에 청문을 받을 권리가 있어야 한다. 징벌을 받은 자는 상급기관에 재심을 신청할 권리를 갖도록 해야 한다"(제30조 제2항)⁹⁾고 규정하여 재심신청권을 보장하고 있다.

(5) 가혹한 징벌의 금지

'최저기준규칙' 제31조 체벌, 암실 수용 및 잔인하거나 비인간적이거나 굴욕적인 모든 징벌은 규율 위반에 대한 징벌로서 완전히 금지되어야 한다.¹⁰⁾

'유류규칙' 제37조 집단적 징벌, 체벌, 암실 구금 및 모든 잔혹하고 비인도적이며 굴욕적인 제재는 징벌로서 절대적으로 금지된다.¹¹⁾

8) 36. ③ No prisoner shall be punished unless informed of the alleged offence and given a proper opportunity of presenting a defence.

④ Where necessary and practicable prisoners shall be allowed to make their defence through an interpreter.

9) 30. ② A detained or imprisoned person shall have the right to be heard before disciplinary action is taken. he shall have the right to bring such action to higher authorities for review.

10) 31. Corporal punishment, punishment by placing in a dark cell, and all cruel, inhuman or degrading punishment shall be completely prohibited as punishments for disciplinary offences.

'적절한 구금시설 관리를 위한 국제지침서'(이하 '국제지침서')에 의하면 금지되는 가혹한 징벌은 행해진 행위 또는 규율 유지라는 목적에 비추어 과도한 징벌(불균형성), 비합리적인 징벌, 불필요한 징벌, 자의적인 징벌, 부당한 고통을 수반하는 징벌 등을 의미한다. 금지되는 가혹한 징벌에 해당하는지 여부를 판단하는 데 고려하여야 할 요소로는 징벌의 성질과 기간, 성별이나 나이 혹은 기타 신체적 특징에 비추어 초래되는 영향, 피구금자의 육체적·정신적 상태, 징벌의 육체적·정신적 건강에 미치는 결과에 대해 의사가 체크할 기회가 있는지 여부, 법률에 부합되는지 여부 등을 제시하고 있다.¹²⁾

(6) 징벌 집행상의 주의점

국제기준은 징벌 집행시 의사가 피구금자를 진찰하고 건강상태 등을 점검할 것을 요구하고 있다.

'최저기준규칙' 제32조 ① 금지 또는 감식의 징벌은 의사가 그 피구금자를 진찰하고 서면으로 그가 그러한 징벌에 견딜 수 있음을 증명한 경우가 아니면 부과해서는 안된다.

② 위 제1항은 피구금자의 신체 또는 정신의 건강을 침해하는 어떠한 징벌에 대하여도 적용된다. 어떠한 경우에도 이러한 징벌은 제31조에 규정된 원칙에 반하거나 이 원칙에서 벗어날 수 없다.

③ 의사는 이러한 징벌을 받고 있는 피구금자를 매일 방문하여야 하며, 신체적 또는 정신적인 건강상의 이유로 그 징벌의 정지 또는 교체가 필요하다고 인정될 때에는 소장에게 그 취지를 조언하여야 한다.¹³⁾

11) 37. Collective punishments, corporal punishment, punishment by placing in a dark cell, and all cruel, inhuman or degrading punishment shall be completely prohibited as punishments for disciplinary offences.

12) Making Standards Work, pp.49~50.

‘유류규칙’ 제38조 ① 징벌방 및 피구금자의 신체적 또는 정신적 건강을 손상시킬 우려가 있는 기타의 징벌처분은 의사가 피구금자를 진료한 후에 서면에 의해 당사자가 징벌을 감당할 수 있다는 증거가 없으면 과할 수 없다.

② 어떠한 경우에도 그와 같은 처분은 결코 규칙 제37조에 정한 원칙에 반하거나 또는 이 원칙에서 어긋나서는 안된다.

③ 의사는 이와 같은 징벌을 받고 있는 피구금자를 매일 감시해야 하고 신체적 또는 정신적인 건강상의 이유로 그 징벌을 중지하거나 시정할 필요가 있다고 인정될 때에는 소장에게 보고해야 한다.¹⁴⁾

(7) 계구 사용의 제한

국제기준은 징벌 목적의 계구 사용을 명문으로 금지하고 있고, 특정한 계구의 사용을 금지하고 있다. 또한 다른 수단이 실패했을 때

13) 32. ① Punishment by close confinement or reduction of diet shall never be inflicted unless the medical officer has examined the prisoner and certified in writing that he is fit to sustain it.

② The same shall apply to any other punishment that may be prejudicial to the physical or mental health of a prisoner. in no case may such punishment be contrary to or depart from the principle stated in rule 31

③ The medical officer shall visit daily prisoners undergoing such punishments and shall advise the director if he considers the termination or alteration of the punishment necessary on grounds of physical or mental health.

14) 38. ① Punishment by disciplinary confinement and any other punishment which might have an adverse effect on the physical or mental health of the prisoner shall only be imposed of the medical officer, after examination, certifies in writing that the prisoner is fit to sustain it.

② In no case may such punishment be contrary to, or depart from, the principles stated in rule 37.

③ The medical officer shall visit daily prisoners undergoing such punishment and shall advise the director if the termination or alteration of the punishment is considered necessary on grounds of physical or mental health.

계구를 사용할 수 있도록 규정하여 비교적 엄격하게 제한하고 있다. 나아가 계구의 종류와 제식 등에 대하여 미리 법률 등으로 정할 것을 요구하고 있다.

‘최저기준규칙’ 제33조 수감, 연쇄, 차꼬 및 구속복 등 계구는 결코 징벌의 수단으로 사용되어서는 안된다. 특히 연쇄나 차꼬는 계구로서 사용되어서는 안된다. 그밖의 계구는 다음 각호의 경우를 제외하고는 사용되어서는 안된다.

a. 호송중 도피에 대한 예방책으로 사용되는 경우, 다만 사법 또는 행정 당국에 출석할 때에는 계구를 해제하여야 한다.

b. 의료상의 이유에 의하여 의사의 지시를 받은 경우.

c. 피구금자가 자기 또는 타인에게 침해를 가하거나 재산에 손해를 주는 것을 다른 수단으로써는 방지할 수 없어서 소장이 명령하는 경우. 이 경우 소장은 지체없이 의사와 상의하고 상급 행정 관청에 보고하여야 한다.

제34조 계구의 제식 및 그 사용방법은 중앙 행정 당국이 정하여야 한다. 이러한 계구는 엄격히 필요한 시간을 초과하여 사용되어서는 안된다.¹⁵⁾

15) 33. Instruments of restraint, such as handcuffs, chains, irons and strait-jackets, shall never be applied as a punishment, furthermore, chains or irons shall not be used restraints, other instruments of restraint shall not be used except in the following circumstances:

a. as a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority:

b. on medical grounds by direction of the medical officer:

c. by order of the director, of other methods of control fail, in order to prevent a prisoner from injuring himself or others or from damaging property: in such instances the director shall at once consult the medical officer and report to the higher administrative authority.

'유류규칙' 제39조 연쇄(chains and irons)의 사용은 금지되고 수갑, 구속복 및 기타 구속구는 결코 징벌의 수단으로 사용되어서는 안된다. 구속구는 다음의 경우에만 사용될 수 있다.

a. 호송중 도주에 대한 예방수단으로 하는 경우. 단, 피구금자가 사법 또는 행정 당국에 출두했을 때에는 위 당국이 구속구 사용을 결정하지 않는 한 즉시 이를 풀어야 한다.

b. 의사의 지시에 의한 의료상의 이유가 있는 경우.

c. 피구금자가 자기 혹은 타인에게 위해를 가하거나 재산에 중대한 손해를 주는 것을 방지하기 위하여 피구금자를 진정시킬 다른 수단이 실패했을 때 소장의 명령에 의해 사용하는 경우. 이 경우에도 소장은 즉시 의사와 상의하고 상급 행정 당국에 보고해야 한다.

제40조 위의 규정에 의해 허가된 구속구의 제식 및 그 사용 방법은 법 및 규칙에 의해 정해져야 한다. 그 사용은 꼭 필요한 시간을 넘어서는 안된다.¹⁶⁾

34. The patterns and manner of use of instruments of restraint shall be decided by the central prison administration, such instruments must not be applied for any longer time than is strictly necessary.

16) 39. The use of chains and irons shall be prohibited, handcuffs, restraint jackets and other body restraints shall never be applied as a punishment, they shall not be used except in the following circumstances:

a. if necessary, as a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority unless that authority decides otherwise:

b. on medical grounds by direction and under the supervision of the medical officer:

c. by order of the director, if other methods of control fail, in order to protect a prisoner from self-injury, injury to others or to prevent serious damage to property: in such instances the director shall at once consult the medical officer and report to the higher administrative authority.

40. The patterns and manner of use of the instruments of restraint authorized in

2) 국내 행정법규

(1) 징벌의 종류 및 기준

수용자가 규율을 위반한 때에는 징벌에 처한다고 행정법 제46조 1항에 규정되어 있다. 제2항에서는 징벌의 종류로서 경고, 1월 이내의 도서열람 제한, 청원작업의 정지, 작업상여금의 전부 또는 일부의 삭감, 2월 이내의 금치 등 5가지를 정하고 있다. 제3항은 징벌을 과함에 있어서 필요한 기준을 법무부장관이 정하도록 하고 있는데, 이에 따라 구체적인 재소자의 규율과 징벌기준 등에 관하여는 '재소자 규율 및 징벌에 관한 규칙'(법무부령)에서 규정하고 있다.

(2) 징벌 절차

징벌은 징벌위원회의 의결로써 정하는데(행정법 제47조 제1항), 징벌위원회는 3인 이상 5인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 당해 소장이 되고 위원은 위원장이 당해 교도소·소년교도소 또는 구치소의 부소장과 과장 중에서 임명한다(제2항).

징벌위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에는 이를 소집하며(행정법 시행령 제140조), 징벌위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다(시행령 제141조). 징벌은 당해 소장이 이를 선고한다(시행령 제144조).

징벌혐의자로서 조사중에 있는 수용자는 독거실에 수용되는데(시행령 제143조), 이를 보통 조사방 또는 먹방이라고 한다.

(3) 징벌의 집행

징벌은 징벌의 선고가 있는 후 지체없이 집행하여야 하는데(행정

the preceding paragraph shall be decided by law or regulation, such instruments must not be applied for any longer time than is strictly necessary.

법 시행령 제145조 제1항), 금치의 처분을 받은 자는 독거실에 수용하고 그 기간중 접견, 서신 수발, 작업, 운동 및 도서열람을 금지하되 다만, 소장이 필요하다고 인정할 때에는 혼거실에 수용할 수 있다(같은 조 제2항). 금치의 처분을 받은 자는 의무관이 그의 건강을 진단한 후 그 건강에 해가 없다고 인정하는 경우가 아니면 이를 집행하지 못한다(같은 조 제3항).

행형법 시행령 제146조는 “금치의 집행중에 있는 자는 의무관으로 하여금 수시로 그 건강상황을 진단하게 하여야 한다”고 규정하고 있고, 제148조는 “소장은 금치를 받은 자가 징벌의 집행을 종료한 때에는 지체없이 의무관으로 하여금 그의 건강을 진단하게 하여야 한다”고 규정하고 있다.

징벌의 집행을 받고 있는 수용자를 이송하는 경우 인수한 소장은 인수 후 3일 내에 징벌의 집행을 개시하여야 하는데, 집행정지일부터 집행개시 전일까지의 일수는 징벌기간에 산입하지 아니한다(시행령 제149조). 한편 수용자가 이송 도중에 규율을 문란하게 하였을 때에는 그를 인수한 소장이 이를 징벌한다(시행령 제150조).

(4) 징벌의 정지, 면제

행형법 제48조는 제1항에서 “징벌을 받은 자로서 질병 기타 사유가 있을 때에는 소장은 그 집행을 일시 정지할 수 있다”고 규정하고, 제2항으로 “소장은 징벌을 받은 자가 누우치는 빛이 뚜렷한 때에는 징벌위원회의 의결을 거쳐 징벌을 경감 또는 면제할 수 있다”고 규정하고 있다.

소장은 금치를 받은 자가 법원 또는 검사의 소환에 의하여 법정 또는 검찰청 등에 출석하는 때와 금치를 받은 자를 다른 교도소 등에 이송하는 경우에는 이송하는 당일에 한하여 징벌의 집행을 정지하여야 하는데(시행령 제147조 제1, 2항), 이 경우 징벌의 정지일수는 이

를 징벌기간에 산입하지 아니한다(같은 조 제3항).

(5) 징벌의 기록

행형법 시행령 제151조는 소장으로 하여금 수용자의 징벌에 관한 사항을 신분장부 및 징벌부에 기재하도록 규정하고 있다.

(6) 계구 사용

행형법 제14조 제1항은 “수용자의 도주, 폭행, 소요 또는 자살의 방지 기타 필요한 경우에는 계구를 사용할 수 있다”고 규정하고 있다. 행형법 시행령 제45조에서는 계구는 당해 소장의 명령 없이 사용하지 못하도록 했으나, 다만 긴급을 요하는 때에는 사용 후 즉시 소장에게 보고하도록 규정하고 있다.

계구의 종류로는 포승, 수갑, 사슬, 안면의 보호구 등 4가지가 있다(행형법 제14조 제2항). 따라서 현행법에 의하면 위 4가지 계구 이외의 것은 허용되지 않는다고 할 것이다. 계구의 종류별 계호조치에 관한 규정은 행형법 시행령 제46조에 있다. 포승과 수갑은 소요·폭행·도주 또는 자살의 우려가 있는 자와 호송중의 수용자에게, 안면보호구는 제지에 붙음하고 고성을 발하거나 자해의 우려가 있는 수용자에게 각각 사용하며(제1항), 사슬은 포승과 수갑으로 수용자를 제지할 수 없거나 기타 특히 필요한 경우에 사용할 수 있다(제2항). 이때 안면보호구는 6시간 이상을 계속하여 사용하지 못하며 다만, 특히 계속하여 사용할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 3시간을 연장 사용할 수 있다(제3항).

3) 설문조사 분석

(1) 수감생활 중 폭행당한 경험

수감생활 중 교도관이나 경비교도대원으로부터 73명(31.7%)이 폭행당한 사실이 있으며, 152명(66.1%)은 없다고 답변하였다.

폭행당한 사실이 있다고 답한 사람들은 폭행 방법으로 심한 욕설(60명), 수갑·포승 따위의 과잉 사용(54명), 발로 차기(37명), 손으로 구타(35명), 몽둥이로 구타(23명), 기합(13명), 물고문(5명) 등을 지적하였다. 기타 방법으로는 회초리, 겨울에 발가벗겨 놓고 찬물 끼얹기, 전기봉, 바늘로 온몸 찌르기, 통닭구이 상태에서 몽둥이와 발길질 등도 있었다.

(2) 징벌 절차 등에 대한 인식

징벌에는 다섯 종류가 있다는 사실에 대해서는 42명(18.3%)이 알고 있으나, 176명(76.5%)은 알지 못했다.

징벌위원회에 대하여는 81명(35.2%)이 알고 있다. 65명(28.3%)이 모른다. 27명(11.7%)이 들은 적이 있다고 답변하였고, 57명(24.8%)은 응답하지 않았다.

징벌시 징계위원회에 출석하여 진술하거나 진술서를 제출할 수 있다는 사실에 대하여는 69명(30.0%)이 알고 있다. 78명(33.9%)이 모른다고 답변하였으며, 83명(36.1%)은 응답하지 않았다.

(3) 징벌의 경험 및 종류

징벌을 경험한 경우(59명, 25.7%)보다는 그런 적이 없다(165명, 71.7%)는 답변이 더 많았다.

징벌 받은 사람들은 징벌의 원인으로 재소자간의 싸움(6명), 통방(5명), 단식(4명), 소내 향의농성(4명), 도박, 출입금지 소지품 소지,

난동·폭행, 재소자끼리의 물건 수수(각각 2명) 등을 지적하였다. 기타 사유 중에는 소장 순시 때 불편사항을 말했다는 이유나 교도관과의 말다툼 때문이라는 답변도 있었다.

선고 받은 징벌의 종류로는 2월 이내의 금치(34명), 경고(21명), 청원작업의 정지(7명), 1월 이내의 도서열람 제한(6명), 운동정지, 1개월 접견금지 등이 있었다.

징벌시 부과되는 불이익 조치는 운동금지(58명), 편지의 수·발신금지(57명), 가족이나 친지와 면회금지(53명), 종교집회 참가 금지(48명), 위안·오락 등 일반집회 참가 금지(46명), 목욕금지 또는 제한(33명), 세면금지 또는 제한(19명) 등이었다. 114명은 답변하지 않았다.

법에 규정된 5가지 형태의 징벌 이외에 변질된 형태의 징벌을 목격했는지의 여부에 대하여는 60명(26.1%)이 있다. 44명(19.1%)이 없었다고 답변하였고, 126명(54.8%)은 답변하지 않았다. 위 경우 변질된 형태의 징벌로는 심한 시승과 연쇄 사용, 수갑을 채우고 독방에 감금, 지하독방 감금, 몽둥이 구타 등등이었다.

(4) 징벌 절차

규율위반 행위에 대한 조사 과정에서 교도관으로부터 폭행당한 경우도 39명이나 있었다(당하지 않았다 58명, 무응답이 133명). 위 경우 폭행 방법에 대하여는 구타(10명), 폭언(8명), 몽둥이 구타, 수갑·포승·족수정·사슬 착용, 독방감금 등을 지적하였다.

징벌의 종류와 기간 및 이유에 대한 통지 여부에 대해서는 8명이 어떤 형태로든 통지 받은 사실이 없다고 답변하였다. 통지 받은 경우에는 정식으로 통보 받지 못하고 지나가는 말로 징벌 받은 사실을 전했거나(14명), 징벌위원회에 출석했을 때 그 자리에서 통지 받았거나(13명), 계장 이상의 간부로부터 구두로 통지 받았다(8명). 그리고 사

동 담당교도관이나(8명), 주임(6명), 서면을 통해서(3명) 정식으로 통지 받았다는 답변도 있었다. 170명은 이 질문에 응답하지 않았다.

징벌시 징벌위원회에 출석했는지 여부에 대하여는 23명이 있다, 64명이 없다고 답변하였다.

징벌위원회 결정에 불복하여 법무부에 이의제기를 해보았는지 여부에 대하여는 5명(2.2%)이 해보았다, 33명(14.3%)이 해보지 않았다, 43명(18.7%)이 그런 제도가 있다는 것도 모른다고 답변하였고, 149명(64.8%)은 응답하지 않았다.

(5) 계구의 사용

징벌 중 계구(포승, 수갑, 사슬, 안면보호구 등)의 사용 여부에 대하여는 55명(23.9%)이 있다, 28명(12.2%)이 없다고 답변하였고, 147명(63.9%)이 응답하지 않았다. 계구를 사용한 경우에는 수갑(55명), 포승(41명), 안면보호구(7명), 사슬(6명), 혁수갑(2명), 연쇄(1명)로 나타났다.

(6) 징벌의 집행

징벌을 받은 장소에 대하여는 징벌방 46명, 먹방 13명, 일반독거방 9명, 기타 3명(혼거실, 빈사동의 빈공간, 수용되어 있던 방)이었다(무응답 165명).

징벌방과 먹방의 구조에 대하여는 보통 0.7~0.8평 넓이에 창문이 천장 밑에 설치되어 있어 통풍이 안되고 밖을 볼 수 없었으며, 대부분 두꺼운 아크릴로 막혀 있었던 것으로 나타났다. 심한 경우에는 창문이 완전히 밀폐된 경우도 있었다.

징벌 중의 건강 체크에 대해서는 40명이 했다, 47명이 하지 않았다고 답변하였다.

(7) 단식 여부

수감생활 중 단식을 한 경험이 있는지 여부에 대하여는 132명(57.4%)이 있다, 55명(23.9%)이 없다고 답변하였고, 43명(18.7%)이 응답하지 않았다.

단식 경험이 있는 경우 단식 이유로는 69명이 정치적 이유(전두환·노태우 사면 반대, 공안탄압분쇄, 한총련 이적단체 철회, 국가보안법 철폐, 양심수 석방, 노동법 날치기 통과 반대 등), 32명이 처우 개선(식사 개선, 반찬 구입 확대, 인간적 권리, 쓰레기 무단소각 반대 등), 14명이 소내 투쟁(폭행 책임자 처벌, 구타 항의, 면회 제한에 항의 등)을 지적하였다.

단식의 경우 강제급식을 경험했는지 여부에 대하여는 20명이 있다, 115명이 없다고 답변하였다. 강제급식을 경험한 경우 강제급식자로는 주임(7명), 보안과 간부(7명), 교사(5명), 의무과 직원(4명), 경비교도대 동원(2명), 의무과장(1명) 등이었다.

(8) 기타

기타 징벌과 관련하여 무리한 계구 사용, 보복적 차원의 징벌 남용, 자의적이고 공정하지 못한 징벌 등이 문제점으로 지적되었다.

4) 종합 평가 및 개선책

(1) 법 규정상의 문제점

행형법 5차 개정(1995년 1월 5일)을 통하여 징벌의 종류를 종전의 9개(경고, 3월 이내의 도서열독 금지, 청원작업의 정지, 5일 이내의 운동 정지, 작업상여금의 일부 또는 전부 삭감, 2월 이내의 작업 정지, 2월 이내의 접견·서신 금지, 2월 이내의 금치, 7일 이내의 감식)에서 5개(경고, 1월 이내의 도서열독 제한, 작업상여금의 전부 또는

일부의 삭감, 청원작업의 정지, 2월 이내의 금지)로 축소된 것은 진일 보했다고 평가할 수 있다. 특히 비인도적인 징벌로서 비난받아 왔던 감식이 삭제된 것은 때늦은 감이 있으나 적절한 조치였다.

징벌 절차에서 피구금자의 위반 사실을 고지받을 권리 및 변명할 기회를 부여받을 권리 등이 법률에 의하여 보장되어 있지 않다. 모든 불이익 처분에 있어 사유의 사전 통지와 변명 기회의 부여는 적법절차의 원리에 의하여 기본적으로 요청되는 것이고, 국제기준도 모두 이를 권리로서 보장하고 있으므로 법률에 위 권리를 보장하여야 할 것이다.

국제기준에 의하면 이중 처벌 금지 원칙이 명문으로 규정되어 있는데 반하여 우리나라 형법에는 이에 관한 명문 규정이 없다. 따라서 동일한 징벌 사유로 이중 처벌을 받지 않는다는 명문의 규정을 둘 필요가 있다.

징벌에 대한 재심 또는 불복 절차가 명문으로 보장되어 있지 않다. 징벌자가 징벌위원회의 결정에 불복하는 경우 상급기관 등에 신속하게 재심을 청구하여 시정할 수 있는 기회를 보장하여야 할 것이다. 이러한 재심 절차가 보장되어 있지 않은 현재 상태에서는 징벌자는 징벌에 불복하기 위해서 행정심판이나 행정소송의 방법으로 다투고, 나아가 국가배상청구소송의 제기를 통해 사후구제를 도모할 수밖에 없다. 그러나 수감되어 있는 재소자가 위와 같은 법률상의 조치를 취한다는 것은 현실적으로 거의 불가능에 가까워 실효성이 없다. 따라서 징벌에 대한 재심 절차를 별도로 마련하는 것이 필요하다.

형법 제14조 제1항은 계구의 사용 목적에 대하여 “수용자의 도주, 폭행, 소요 또는 자살의 방지 기타 필요한 경우”라고 규정하여 계구의 사용목적에 ‘징벌’이 포함되지 않았으나 징벌 목적으로 계구를 사용할 수 없다는 적극적인 규정은 없다. 그러나 국제기준들은 대부분 계구를 징벌 목적으로 사용할 수 없음을 명시적으로 규정하고 있

으므로 이에 관하여는 적극적으로 규정하는 것이 필요하다.

국제기준은 계구를 사용할 수 있는 경우로서 호송중 및 의료상의 이유가 있는 경우를 제외하고는 피구금자가 자기 혹은 타인에게 위해를 가하거나 재산에 중대한 손해를 주는 것을 방지하기 위하여 피구금자를 진정시킬 다른 방법이 실패했을 때 소장의 명령으로 하고, 이 경우에도 소장은 즉시 의사와 상의하고 상급 행형 당국에게 보고하도록 ‘보충성의 원칙’을 엄격하게 규정하고 있다. 그러나 우리나라 행형법규는 위와 같은 보충성의 원칙을 명문으로 규정하고 있지 않은 바, 계구 사용이 남용되고 있는 실정에 비추어 이를 명문으로 규정할 필요가 있다.

(2) 운영상의 문제점

설문조사 결과에 의하면 징벌의 종류나 징벌위원회 및 징벌시 진술기회 등에 대하여 제대로 교육하지 않아 재소자들이 이에 관하여 정확하게 알지 못하고 있는 것으로 나타났다. ‘보호원칙’에 의하면 “억류 또는 구금 중에 징벌의 원인이 되는 행위의 형태, 과해진 징벌의 종류와 기간, 징벌을 과하는 기관은 법률 또는 법률에 따른 규칙에 명기되고 정확히 공표되어야 한다”(제30조 제1항)고 규정하고 있다. ‘정확하게 공표’할 것을 요구하는 취지에 비추어보더라도 재소자들에게 교육과 홍보가 실질적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

설문조사를 통해 드러난 바에 의하면 징벌기준이 분명하지 않고 교도관들에 의하여 자의적으로 운영되는 측면이 많고 이것이 재소자들의 주요한 불만요인의 하나인 것으로 보인다. 교도소나 교도관의 부당한 행위에 항의하거나, 소장 순시 때 불편사항을 말했다가 징벌에 처해지기도 하며, 교도관과 말다툼을 했다는 이유로 징벌을 받기도 했다는 등 징벌 이유가 합리적이지 못한 경우도 많았다. 결국 징벌의 공정한 운영과 집행이 필요하다고 할 수 있다.

또한 규율위반 행위에 대하여 조사를 받는 과정에서 가혹행위를 당하는 사례가 많이 발견되었는데, 정식 절차에 의한 징벌 이외에 구타 등의 가혹행위는 어떠한 이유로도 정당화될 수 없을 것이다. 따라서 이러한 가혹행위에 대해서는 철저한 감시와 함께 가혹행위를 한 교도관들에 대한 엄정한 처벌이 뒤따라야만 할 것이다.

설문조사 결과에 의하면 징벌 과정에서 징벌위원회에 아예 출석하지 못한 경우나 징벌의 종류와 기간 등을 정식으로 통보 받지 못한 경우가 많은 것으로 나타났다. 결국 이는 징벌 절차가 공정하게 이루어지지 못한다는 점을 반증하는 것으로서 수용자의 징벌에 대한 승복을 기대하기 어려운 요소로 작용할 가능성이 높다. 따라서 징벌 절차를 공정하게 하고 당사자에게 소명 기회를 충분히 주어야 할 필요성이 있다.

징벌이나 조사는 주로 징벌방 또는 일반독거방에서 집행되는데, 창문이 아예 없는 경우도 있고 또 창문이 있다고 하더라도 너무 작고 아크릴 등으로 막혀 있어 햇빛이 들어오지 않는 것은 물론 통풍이 안 되고 캄캄한 것으로 밝혀졌다. 국제기준은 징벌 목적으로도 암실 수용을 금지하고 있다. 징벌방과 먹방을 폐쇄하여 사실상 암실과 같은 정도로 되는 것은 비인간적이라고 하지 않을 수 없다. 따라서 징벌방이나 먹방의 창문을 아크릴 등으로 폐쇄하는 관행은 철폐되어야 할 것이다.

행형법 시행령 제146조는 금치의 집행 중 의무관이 건강상태를 진단하게 하도록 규정하고 있으나, 설문조사 결과에 의하면 징벌 중 건강진단을 받지 않은 경우가 건강진단을 받은 경우보다 많은 것으로 나타났다.

설문조사 결과에 의하면 법률에 의하여 허용된 계구 이외의 계구가 사용되고 있는 것으로 드러났다. 현행 행형법상으로 허용되는 계구는 포승, 수갑, 사슬, 안면보호구 등 네 가지인데, 그 외에도 연쇄,

혁수정 등의 계구가 사용되고 있는 것으로 나타났다. 연쇄는 “신체의 동작을 제한하기 위해 만들어진 철제사슬(chains and irons)”을 말하고, 혁수정은 “양손의 팔목 부위에서 팔꿈치 부위까지 및 허리에 걸쳐 채우는 가죽으로 만든 계구”로서 혁수정이 채워지면 양팔의 동작이 완전히 정지되어 버린다. 국제기준도 연쇄의 사용을 명시적으로 금지하고 있다.

더 나아가 계구가 징벌의 목적으로도 사용되고 있는 것으로 드러났다. 행형법 제14조 제1항은 계구를 징벌 목적으로 사용하는 것을 금지한다고 해석할 수 있다. 그러나 설문조사 결과는 현실적으로 계구가 징벌 목적으로 사용되고 있는 경우가 여전히 많음을 보여주고 있다.

2. 불복신청제도

1) 국제기준

(1) 정보 제공을 받을 권리

국제기준은 피구금자에게 불복신청제도 등에 대하여 수용시에 서면으로 정보 제공을 받을 권리를 보장하고 있다. 서면을 해독할 수 없는 피구금자의 경우에는 구두로 설명받을 권리를 보장하고 있다.

‘최저기준규칙’ 제35조 ① 모든 피구금자는 수용과 동시에 자기가 속하는 범주의 피구금자에 대한 처우 규칙, 규율을 위한 의무 사항, 정보를 구하고 불복을 신청하는 정당한 수단 및 자기의 권리와 의무를 이해하고 시설 내 생활에 적응하기 위하여 필요한 모든 사항에 대하여 서면에 의한 정보를 제공받아야 한다.

② 피구금자가 문자를 해독할 수 없을 때에는 전항의 정보는 구술로 알려주어야 한다.¹⁷⁾

‘유럽규칙’ 제41조 ① 피구금자에게는 입소시에 자기가 소속하는 피구금자 부류의 처우를 규제하는 규칙, 시설의 규율에 관한 규칙, 정보를 구하거나 불복신청을 하기 위해 허가되어 있는 방법 및 기타 자기의 권리, 의무를 이해하고 시설의 생활에 적응하기 위하여 필요한 사항에 대하여 서면에 의한 정보가 제공되어야 한다.

② 피구금자가 서면에 의해 제공된 정보를 이해할 수 없을 때는 모든 설명을 구두로 해주어야 한다.¹⁸⁾

(2) 불복신청 방법

국제기준은 불복신청 방법으로 소장에 대한 불복신청, 조사관 또는 순열관에 대한 불복신청, 중앙 행정 당국이나 사법기관에 대한 불복

17) 35. ① Every prisoner on admission shall be provided with written information about the regulations governing the treatment of prisoners of his category, the disciplinary requirements of the institution, the authorized methods of seeking information and making complaints, and all such other matters as are necessary to enable him to understand both his rights and his obligations and to adapt himself to the life of the institution.

② If a prisoner is illiterate, the aforesaid information shall be conveyed to him orally.

18) 41. ① Every prisoner shall on admission be provide with written information about the regulations governing the treatment of prisoners of the relevant category, the disciplinary requirements of the institution, the authorized methods of seeking information and making complaints, and all such other matters as are necessary to understand the rights and obligations of prisoners and to adapt to the life of the institution.

② If a prisoner cannot understand the written information provided, this information shall be explained orally.

신청 등을 인정하고 있다.

‘최저기준규칙’ 제36조에서는 “평일에 소장 또는 그를 대리할 권한을 가진 직원에게 청원 또는 불복신청을 할 권리”(제1항), “자신에 대한 조사중에 조사관에게 청원 또는 불복신청할 권리(이 경우 소장 또는 기타 직원의 참여 없이 담당조사관 또는 다른 조사관에게 말할 기회가 주어져야 한다)”(제2항), “내용의 검열을 받지 않고 적합한 형식에 맞추어 허가된 경로에 따라 중앙교정당국, 사법관청 또는 기타 관청에 청원하거나 불복신청할 권리”¹⁹⁾를 인정하고 있다.

‘유럽규칙’ 제42조에서도 “매일 소장 또는 소장이 대리권한을 부여한 직원에 대하여 요구 및 불복신청할 권리”(제1항), “구금시설의 순열관에 대하여 그 순열 중에 시정요구 또는 불복신청할 권리(이 경우 피구금자는 소장 또는 기타 시설직원의 입회 없이 순열관 또는 시설을 방문하는 권한을 부여받은 기타의 공무원과 면담할 수 있어야 하며, 단 정식 결정에 대한 이의신청은 정규의 절차에 한정된다)”(제2항), “검열되지 않고 봉서로써 중앙행정당국, 사법기관 또는 기타의 권한을 갖는 당국에 대하여 요구 또는 불복신청할 권리”(제3항)²⁰⁾를 인정하고 있다.

19) 36. ① Every prisoner shall have the opportunity each week day of making requests or complaints to the director of the institution or the officer authorized to represent him.

② It shall be possible to make requests or complaints to the inspector of prisons during his inspection, the prisoner shall have the opportunity to talk to the inspector or to any other inspection officer without the director or other members of the staff being present.

③ Every prisoner shall be allowed to make a request or complaint, without censorship as to substance but in proper form, to the central prison administration, the judicial authority or other proper authorities through approved channels.

20) 42. ① Every prisoner shall have the opportunity every day of making requests or complaints to the director of the institution or the officer authorized to act in that

‘보호원칙’ 제29조에서는 “억류시설은 억류시설 또는 구금시설의 운영에 직접 관여하는 기관과는 별도의 권한을 갖는 기관에 의해 임명되고 그 기관에 책임을 지며 자격과 경험을 갖춘 사람에 의하여 정기적으로 방문받도록”(제1항) 규정하고, 이때 “피구금자가 억류 또는 구금시설을 방문한 사람과 자유롭게 완전히 비밀이 보장된 상태에서 의사소통할 권리”(제2항)²¹⁾를 인정하고 있다. 나아가 제33조는 억류시설을 관리하는 책임있는 당국과 그 상급기관 또는 심사 및 구제 권한을 갖는 적절한 기관에 시정 요구 또는 불복신청할 권한이 있음을 규정하고 있다.

(3) 제3자에 의한 불복신청권

피구금자는 신체의 자유를 구속당하고 외부와 차단된 상태에 있으므로 피구금자가 직접 불복신청권을 행사하는 것이 곤란한 경우가 많

capacity.

② A prisoner shall have the opportunity to talk to, or to make requests or complaints to, an inspector of prisons or to any other duly constituted authority entitled to visit the prison without the director or other members of the staff being present, however, appeals against formal decisions may be restricted to the authorized procedures.

③ Every prisoner shall be allowed to make a request or complaint, under confidential cover, to the central prison administration, the judicial authority or other proper authorities.

21) 29. ① In order to supervise the strict observance of relevant laws and regulations, places of detention shall be visited regularly by qualified and experienced persons appointed by, and responsible to, a competent authority distinct from the authority directly in charge of the administration of the place of detention or imprisonment.

② A detained or imprisoned person shall have the right to communicate freely and in full confidentiality with the persons who visit the places of detention or imprisonment in accordance with paragraph ①, subject to reasonable conditions to ensure security and good order in such places.

다. 이러한 경우에 대비하여 ‘보호원칙’은 제3자에 의한 불복신청을 인정하고 있다. 제33조는 “피구금자의 변호사에게 불복신청권을 인정”(제1항)하였고, “피구금자 또는 그 변호사가 불복신청권을 행사할 가능성이 없는 경우에는 억류 또는 구금된 자의 가족 또는 사건에 관하여 지식을 갖는 자는 누구라도 불복신청권을 행사할 수 있다”(제2항)²²⁾고 규정하고 있다.

(4) 조속한 처리, 비밀 보호 및 불이익 취급 금지

‘최저기준규칙’ 제36조 제4항에서는 “모든 요구 또는 불복은 그것이 명백하게 사소한 것이거나 근거 없는 것이 아닌 한 즉시 처리되고 지체없이 회답되어야 한다”²³⁾고 규정하였고, ‘유럽규칙’ 제42조 제4항에서도 “행형 당국에 제출된 요구 또는 불복신청은 즉시 당국에 의하여 검토되고 부당하게 지연되지 않고 피구금자에게 회답되어야 한다”²⁴⁾고 규정하고 있다.

‘보호원칙’ 제33조에서는 “시정 요구 또는 불복신청에 관한 비밀은 신청인이 요구하는 경우에는 지켜지도록 해야 하”(제3항)며, “모

22) 33. ① A detained or imprisoned person or his counsel shall have the right to make a request or complaint regarding his treatment, in particular in case of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment, to the authorities responsible for the administration of the place of detention and to higher authorities and, when necessary, to appropriate authorities vested with reviewing or remedial powers.

② In those cases where neither the detained or imprisoned person nor his counsel has the possibility to exercise his rights under paragraph ①, a member of the family of the detained or imprisoned person or any other person who has knowledge of the case may exercise such rights.

23) 36. ④ Unless it is evidently frivolous or groundless, every request or complaint shall be promptly dealt with and replied to without undue delay.

24) 42. ④ Every request or complaint addressed or referred to a prison authority shall be promptly dealt with and replied to by this authority without undue delay.

든 요구 또는 불복신청은 신속히 처리되고 부당한 지연 없이 회답되도록 해야 한다. 요구 또는 불복신청이 거부되거나 부당하게 지연된 경우에 불복신청자는 사법기관 등에 신청할 수 있도록 해야 한다. 시정요구 또는 불복신청을 한 자는 요구 또는 불복신청을 행한 것으로 인해 불이익을 받지 않도록 해야 한다”(제4항)²⁵⁾고 규정하고 있다.

2) 국내 행정법규

(1) 인정되는 불복신청제도

행정법은 불복신청제도로써 소장 면담, 법무부 장관 또는 순회점검 공무원에 대한 청원을 인정하고 있다.

(2) 소장 면담

소장은 매주 1회 이상의 면접일을 정하고 수용자의 처우 또는 일신상의 사정에 관하여 면담을 원하는 수용자를 면접하여야 한다(행형법 제9조 제1항). 소장은 면담을 원하는 자가 있는 때에는 그 성명을 면접부에 기재한 후 순서에 따라 면접을 하여야 하며 면접인에게 표시한 의견의 요지를 면접부에 기재하여야 한다(제2항).

(3) 법무부 장관 또는 순회점검 공무원에 대한 청원

행형법 제6조는 수형자 또는 미결수용자(‘수용자’라 칭함)에게 그

25) 33. ③ Confidentiality concerning the request or complaint shall be maintained of so requested by the complainant.

④ Every request or complaint shall be promptly dealt with and replied to without undue delay, if the request or complaint is rejected or, in case of inordinate delay, the complainant shall be entitled to bring it before a judicial or other authority, neither the detained or imprisoned person nor any complainant under paragraph ① shall suffer prejudice for making a request or complaint.

처우에 대하여 불복이 있을 때에는 법무부 장관 또는 순회점검 공무원에게 청원할 수 있음을 인정하고 있다(제1항).

법무부 장관에 대한 청원은 그 취지를 기재한 서면을 당해 소장에 게 제출하고 소장이 이를 접수하여 지체없이 법무부 장관에 송부하여야 하는데, 이때 본인이 직접 작성하여 봉합하여야 하고 교도관은 청원서를 개봉하지 못한다(행형법 제6조 제2항, 시행령 제5조 제1, 2항).

순회점검 공무원에 대한 청원은 서면 또는 구술로써 할 수 있는데, 순회점검 공무원이 구술에 의한 청원을 청취하는 때에는 교도관을 참여시키지 못한다(행형법 제6조 제3항). 소장은 순회점검 공무원에게 청원을 하고자 하는 수용자가 있을 때에는 그 성명을 청원부에 기재하여야 하고, 순회점검 공무원은 수용자로부터 구술 청원을 받은 때에는 그 요지를 청원부에 기재하여야 한다(시행령 제6조 제1, 2항). 순회점검 공무원은 청원을 심사한 후 스스로 그에 대한 결정을 하였을 때에는 그 요지를 청원부에 기재하여야 하고, 받은 청원 중 특히 중요하다고 인정되는 것은 이를 법무부 장관에게 보고하여야 하며 스스로 그에 대한 결정을 하지 못한다(시행령 제7조 제1, 2항).

청원에 대한 결정은 문서로써 하여야 하며 그 결정서는 당해 소장이 지체없이 이를 청원인에게 전달하여야 한다(행형법 제6조 제4항).

한편, 소장은 수용자가 청원을 하였다는 이유로 수용자에게 수용중 부당한 처우를 하여서는 아니된다(시행령 제8조).

3) 설문조사 분석

(1) 불복신청 방법에 대한 정보 제공

불복신청제도에 대한 방법 등을 정식으로 통지 받았는지 여부에 대하여는 2명(0.9%)이 있다. 210명(91.3%)이 없다고 답변하였다(18

명(7.8%)은 무응답).

관·검사, 법무부 당국자에 의한 수용시설 순회점검에 대하여 알고 있다는 사람은 104명(45.2%)이었고, 52명(22.6%)은 그런 말을 들어 본 적이 있고, 63명(27.4%)은 모른다고 답변하였다.

(2) 소장과의 면담

담당 교도관에게 소장 면담을 신청한 적이 있다는 답변은 104명(45.2%)이었고, 113명(49.1%)은 없다고 하였다.

담당 교도관에게 소장 면담을 신청한 경우 신청이 받아들여졌는지 여부에 대하여는 2명(0.9%)이 쉽게 받아들여졌다, 20명(8.7%)이 어렵게 받아들여졌다, 88명(38.3%)이 받아들여지지 않았다고 답변하였다(120명(52.2%)은 무응답).

실제로 소장을 면담한 경우는 30명(13.0%)에 불과했고, 159명(69.1%)은 면담을 하지 못했다고 답변하였다. 소장을 면담한 경우 면담 횟수는 1회 13명, 2회 8명, 3회 6명, 4회 2명, 5회 2명, 8회 1명, 10회 1명, 수시로 1명, 여러 번 1명 등이었다.

(3) 법무부 장관에 대한 청원

법무부 장관에게 청원하기 위해 집필신청을 46명(20.0%)은 했으나 144명(62.6%)은 하지 않았다고 답변하였다(40명(17.4%)은 무응답). 집필신청을 한 경우 그 횟수는 1회 12명, 2회 11명, 3회 7명, 5회 2명, 8회 1명, 수차례 2명, 10회 1명 등이었다.

청원 집필신청에 대해서는 11명(4.8%)은 받아들여졌다, 5명(2.2%)은 정식으로 거부되었다, 41명(17.8%)은 묵살당했다고 답변하였고, 173명(75.2%)은 응답하지 않았다.

(4) 순회점검시 청원

관·검사 또는 법무부 당국자의 순회점검 때 구두 혹은 서면으로 청원하려고 한 사실에 대해서는 45명(19.6%)은 있다, 152명(66.1%)은 없다고 답변했다(33명(14.3%)은 무응답).

순회점검시 청원을 하지 않은 이유로는 '청원을 해봐야 소용없다고 생각했다'(72명), '누가 순시하는지 전혀 몰랐다'(60명), '교도소 당국의 보복이 두려웠다'(16명), '수감생활에 불편이 없었기 때문이다'(8명), '청원 자체를 몰랐다'(8명), '검열관을 만나지 못했다'(5명) 등이었다.

청원하려 했을 때 교도소측에 의해 제지당한 사실이 있는 경우도 51명(22.2%)이나 되었으며, 34명(14.8%)은 없다고 답변했다.

(5) 불복신청제도의 홍보 부족

불복신청제도와 관련하여 지적된 사항은 '제도의 홍보가 부족하여 제대로 알려져 있지 않다', '불복신청이 형식적이고 받아들여지지 않는다', '교도소에 의해 방해당하고 또한 보복과 불이익이 뒤따른다', '청원권을 가족에게도 보장해야 한다' 등이다.

4) 종합 평가 및 개선책

(1) 법 규정상의 문제점

현행 행형법에는 교정시설의 부당한 처우에 대한 불복신청 방법으로 소장 순시, 법무부 장관 또는 순회점검 공무원에 대한 청원만이 인정되고 있다. 그런데 이는 모두 교정행정 당국에 의한 것으로서 실효성에 의문이 있으므로 제3의 독립기관에 대한 청원이 인정되어야 할 것이다. 독립된 인권보장기구로 국가인권기구가 설치되고 여기에 교정시설을 순회점검하고 비밀이 보장된 청원이 가능하게 하는 것도

그 방법의 하나가 될 수 있을 것이다.

‘보호원칙’ 제33조는 불복신청권을 당사자 본인에게만 한정하지 않고 변호인에게도 인정하고 이들에 의한 권리행사 가능성이 없는 경우에는 피구금자의 가족이나 사건에 관하여 알고 있는 자에 대하여는 누구라도 시정 요구 또는 불복신청할 권리를 인정하고 있다. 피구금자의 경우 외부와의 연락이 단절된 상태에 있기 때문에 부당한 처우를 받고도 불복신청권을 직접 행사하기가 현실적으로 곤란한 경우가 많으므로, 피구금자의 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 위와 같이 불복신청할 수 있는 자의 범위를 확대하여 인정하여야 할 필요성이 있다.

국제기준은 피구금자에게 수용과 동시에 처우 규칙, 규율을 위한 의무 사항, 정보를 구하거나 불복신청을 위해 허가된 방법, 자신의 권리와 의무를 이해하고 시설 내 생활에 적응하기 위해 필요한 모든 사항에 대하여 서면에 의한 정보를 제공 받을 권리(서면에 의한 정보를 피구금자가 이해할 수 없는 경우에는 구두로 설명 받을 권리)를 보장하고 있다. 그러나 우리나라의 행형법은 이에 관한 명문 규정이 없으며, 또 실제로 정보 제공이 이루어지지 않아 재소자들이 불복신청 방법에 대하여 전혀 알지 못하는 경우도 많이 있다. 따라서 피구금자가 위와 같은 정보를 제공받을 권리가 있음을 명문으로 규정할 필요가 있다.

(2) 운영상의 문제점

설문조사 결과에 의하면 불복신청제도 및 판·검사 또는 법무부 당국자에 의한 수용시설 순회점검 자체에 대하여 수용자들이 알지 못하는 경우가 많아 정보제공이 제대로 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 피구금자를 수용시설에 수용하는 시점에 이들 사항에 대해 서면으로 통지하여 수용자들이 불복신청권 등을 알지 못하

여 피해를 입는 사례가 없도록 하여야 할 것이다.

소장 면담이나 법무부 장관에 대한 청원 신청이 일선 교도관들에 의하여 묵살되는 경우도 많았다. 이는 피구금자의 권리이므로 이를 묵살함으로써 수용자의 인권을 침해하는 사태는 발본색원되어야 할 것이다.

설문조사에 따르면 재소자들은 소장 면담이나 법무부 장관에 대한 청원 등의 불복방법은 실효성이 없다고 생각하고 있고, 오히려 많은 재소자들이 사후에 보복조치를 받을 것을 두려워하여 위와 같은 불복신청 자체를 포기하고 있는 것으로 나타났다. 그나마 보장되어 있는 불복 신청제도라도 제대로 활용되기 위해서는 교정행정 당국의 자세 전환과 운영 방법의 개선이 필요하다.

제4장
작업 및 작업상여금

김 선 수

1) 국제기준

(1) 교도작업의 실시 목적 및 일반적 기준

국제기준은 교도작업이 석방 후 정착에 기여하기 위한 목적에서 실시되어야 함을 명시하고, 피구금자의 신체적·정신적 적성에 맞게 작업선택이 이루어질 수 있도록 할 것을 요구하고 있다.

'최저기준규칙' 제71조 ① 교도작업은 성질상 고통을 주는 것이어서는 안된다.

② 모든 수형자는 작업의 의무를 지되, 의무관이 판정한 신체적·정신적 적성에 맞는 것이어야 한다.

③ 통상의 작업일에 수형자로 하여금 활동적으로 작업하게 하기 위하여 유용하고 충분한 작업량이 주어져야 한다.

④ 가능한 한 작업은 석방 후 정직한 삶을 얻을 수 있는 수형자의 능력을 유지하거나 증진시키는 것이어야 한다.

⑤ 실용적인 직종의 직업훈련은 그 직종으로 소득을 얻을 능력이 있는 수형자와 특히 소년수를 위하여 행하여져야 한다.

⑥ 수형자는 적당한 직업선택에 부합하고 시설관리와 규율의 필요에 부합하는 범위 내에서 원하는 종류의 작업을 고를 수 있어야 한다.

제72조 ① 교도작업의 조직 및 방법은 가능한 한 시설 밖의 동종의 작업과 유사하게 하여 수형자를 정상적인 직업생활 환경에 준비시켜야 한다.

② 그러나 수형자 및 이들의 직업훈련의 이익은 시설 내 사업에서 오는 재정적 이익의 목적에 종속되어서는 안된다."

'유럽규칙' 제71조 ① 형무작업은 처우, 훈련 및 시설관리상 적극적 요소로 평가되어야 한다.

② 유죄를 선고받은 피구금자는 의사가 결정한 신체적, 정신적 적합성에 따라 작업을 하도록 요구될 수 있다.

③ 피구금자가 통상 작업일에 적극적으로 고용되어 일하기 위해서 유

1) 71. ① Prison labour must not be of an afflictive nature

② All prisoners under sentence shall be required to work, subject to their physical and mental fitness as determined by the medical officer.

③ Sufficient work of a useful nature shall be provided to keep prisoners actively employed for a normal working day.

④ So far as possible the work provided shall be such as will maintain or increase the prisoners' ability to earn an honest living after release.

⑤ Vocational training in useful trades shall be provided for prisoners able to profit thereby and especially for young prisoners.

⑥ Within the limits compatible with proper vocational selection and with the requirements of institutional administration and discipline, the prisoners shall be able to choose the type of work they wish to perform

72. ① The organization and methods of work in the institutions shall resemble as closely as possible those of similar work outside institutions, so as to prepare prisoners for the conditions of normal occupational life.

② The interests of the prisoners and of their vocational training, however, must not be subordinated to the purpose of making a financial profit from an industry in the institution.

용한 종류의 충분한 작업이나 혹은 적절하다면 목적 있는 다른 활동이 제공되어야 한다.

④ 작업은 가능한 한 피구금자가 석방된 후 일상생활비를 벌 수 있는 능력을 유지하거나 증진시키기 위한 것이어야 한다.

⑤ 작업에 의하여 효과를 거둘 수 있는 피구금자 및 특히 젊은 피구금자에 대해서는 유용한 직업훈련이 제공되어야 한다.

⑥ 피구금자는 합리적인 직업선택 및 시설의 관리상, 법률상 요구가 양립할 수 있는 범위 내에서 자기가 하고 싶은 종류의 작업을 선택할 수 있어야 한다.

제72조 ① 형무작업의 조직 및 방법은 피구금자가 직업을 가진 일상적인 생활을 준비하기 위하여 가능한 한 일반사회의 작업과 유사해야 한다. 그러므로 그것은 작업기준과 기술에 부합하고, 근대적 관리체제와 생산공정에 따라 조직되어야 한다.

② 단, 시설 내의 형무작업에 의하여 재정적 수익을 추구하는 것이 훈련의 수준을 올리고 질을 향상시키는 데에 평가받을 만하지만 피구금자의 이익 및 직업훈련의 이점을 수익의 증대보다 하위에 놓아서는 안된다.²⁾

2) 71. ① Prison work should be seen as a positive element in treatment, training and institutional management.

② Prisoners under sentence may be required to work, subject to their physical and mental fitness as determined by the medical officer.

③ Sufficient work of a useful nature, or if appropriate other purposeful activities shall be provided to keep prisoners actively employed for a normal working day.

④ So far as possible the work provided shall be such as will maintain or increase the prisoner's ability to earn a normal living after release.

⑤ Vocational training in useful trades shall be provided for prisoners able to profit thereby and especially for young prisoners.

⑥ Within the limits compatible with proper vocational selection and with the requirements of institutional administration and discipline, the prisoners shall be able to choose the type of employment in which they wish to participate.

(2) 교도작업의 직접운영 원칙

'최저기준규칙' 제73조 ① 시설의 공장 및 농장은 되도록 당국에 의하여 직접 운영되어야 하고 개인 계약자에 의하여 운영되어서는 안된다.

② 수행자는 당국이 관리하지 아니하는 작업에 종사할 경우에도 항상 시설직원의 감독하에 있어야 한다. 작업이 정부의 다른 부서를 위하여 이루어지는 경우가 아닌 한 작업에 대한 통상의 충분한 임금이 작업을 제공받는 자로부터 교정당국에 지급되어야 하며 수행자들의 생산고가 참작되어야 한다."³⁾

'유럽규칙' 제73조는 피구금자의 작업은 행형 당국에 의하여 행형 당국 자체의 공장 및 작업장 혹은 농장, 시설의 내부 또는 외부에서의 사적 기업의 협력(이 경우에는 노동을 제공한 피구금자에게 통상의 임금이 그의 생산고를 측정하여 지불되어야 한다)이라는 상황이

72. ① The organization and methods of work in the institutions shall resemble as closely as possible those of similar work in the community so as to prepare prisoners for the conditions or normal occupational life, it should thus be relevant to contemporary working standards and techniques and organized to function within modern management systems and production processes.

② Although the pursuit of financial profit from industries in the institutions can be valuable in raising standards and improving the quality and relevance of training, the interests of the prisoners and of their treatment must not be subordinated to that purpose

3) 73. ① Preferably institutional industries and farms should be operated directly by the administration and not by private contractors.

② Where prisoners are employed in work not controlled by the administration, they shall always be under the supervision of the institution's personnel, unless the work is for other departments of the government the full normal wages for such work shall be paid to the administration by the persons to whom the labour is supplied, account being taken of the output of the prisoners.

확보된 상태에서 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

유럽규칙 제73조 피구금자의 작업은 행형 당국에 의하여 다음과 같은 상황에서 확보되어야 한다.

- a. 행형 당국 자체의 공장 및 작업장 혹은 농장
- b. 시설의 내부 또는 외부에서의 사적 기업의 협력(이 경우에는 노동을 제공한 피구금자에게 통상의 임금이 그의 생산고를 측정하여 지불되어야 한다.)⁴⁾

(3) 노동시간과 안전보건 등 노동조건의 확보

'최저기준규칙' 제74조 ① 자유로운 노동자의 안전과 건강을 보호하기 위하여 취해지는 예방조치는 시설에서도 동일하게 지켜져야 한다.

② 직업병을 포함하여 산업재해로부터 수형자를 보호하기 위한 규정이 마련되어야 하며, 이 규정은 법률에 의하여 자유노동자에게 인정되는 조건보다 불리한 것이서는 안된다.

제75조 ① 수형자의 하루 및 주당 최대 작업시간은 자유노동자의 고용에 관한 지역적 기준과 관습을 참작하여 법률 또는 행정규칙으로 정하여야 한다.

② 정해진 작업시간은 주당 하루의 휴일과 수형자에 대한 처우 및 사회복귀 원조의 일부로서 요구되는 교육과 그밖의 활동을 위한 충분한 시간을 남겨두는 것이어야 한다.⁵⁾

- 4) 73. Work for prisoners shall be assured by the prison administration :
- a. either on its own premises, workshops and farms : or
 - b. in co-operation with private contractors inside or outside the institution in which case the full normal wages for such shall be paid by the persons to whom the labour is supplied, account being taken of the output of the prisoners.

'유럽규칙' 제74조 ① 작업의 안전 및 건강을 위한 조치는 일반사회의 노동자에게 제공되는 것과 비슷한 정도여야 한다.

② 작업상의 사고 및 직업병에 대하여 피구금자를 법률에 의해 사회 노동자에게 인정되고 있는 조건과 유사한 조건에 따라 보상하기 위한 조치가 취해져야 한다.

제75조 ① 피구금자의 최고작업시간 및 주 최고작업시간은 일반사회 자유노동자의 고용에 관한 지방적인 관행 혹은 규칙을 근거로 정해져야 한다.

② 피구금자는 최소한 1주일에 1일의 휴일과 피구금자의 처우 및 사회 복귀를 위하여 요구되는 교육 및 기타 활동에 필요한 충분한 시간을 가질 수 있어야 한다.⁶⁾

- 5) 74. ① The precautions laid down to protect the safety and health of free workmen shall be equally observed in institutions.
- ② Provision shall be made to indemnify prisoners against industrial injury, including occupational disease, on terms not less favourable than those extended by law to free workmen.
75. ① The maximum daily and weekly working hours of the prisoners shall be fixed by law or by administrative regulation, taking into account local rules or custom in regard to the employment of free workmen.
- ② The hours so fixed shall leave one rest day a week and sufficient time for education and other activities required as part of the treatment and rehabilitation of the prisoners.
- 6) 74. ① Safety and health precautions for prisoners shall be similar to those that apply to workers outside.
- ② Provision shall be made to indemnify prisoners against industrial injury, including occupational disease, on terms not less favourable than those extended by law to workers outside.
75. ① The maximum daily and weekly working hours of the prisoners shall be fixed in conformity with local rules or custom in regard to the employment of free workmen.
- ② Prisoners should have at least one rest-day a week and sufficient time for