

碩士學位論文

矯正行政發展에 관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

高 昌 龍

碩士學位論文

矯正行政發展에 관한 研究

指導教授 金 秀 吉



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

高 昌 龍

矯正行政發展에 관한 研究

指導教授 金 秀 吉

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2004年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻



高昌龍 行政學 碩士學位 論文으로 認准함

2004年 12月 日

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍와 方法	2
1. 研究의 範圍	2
2. 研究의 方法	3
第2章 矯正行政 概觀 및 外國의 矯正環境	5
第1節 矯正行政의 目的과 沿革	5
1. 矯正行政의 目的	5
2. 矯正行政의 沿革	6
第2節 組織機構	9
1. 中央組織	9
2. 中間監督組織	10
3. 一線矯正組織	10
第3節 矯正公務員	12
1. 職員現況과 選拔	12
2. 勤務方式 및 形態	13
3. 職員教育	14
第4節 外國의 矯正環境	17
1. 矯正發展	17
2. 矯正의 國際化 時代	18
3. 矯正에 관한 國際人權原則	23

第 3 章 우리 나라 矯正行政의 問題點	27
第 1 節 矯正施設 關聯 內容	27
1. 收容管理	27
2. 過密收容	29
第 2 節 犯罪樣相 變化 및 收容者 訴訟 增加에 對한 對策 未洽	50
1. 犯罪樣相 變化에 對한 不適切한 對應	50
2. 收容者에 依한 職員 告訴·告發	55
3. 各種 收容者 爭訟現況	55
4. 收容者의 告訴·告發 및 各種 訴訟濫發	58
第 3 節 協力體制의 未洽 및 矯正弘報 不足	60
1. 社會와 有機的 協力體制 未洽	60
2. 矯正行政의 弘報 不足	61
第 4 節 矯正公務員의 士氣低下	62
1. 矯正施設의 大型化 및 過密收容으로 業務暴注	62
2. 劣惡한 勤務環境	63
3. 矯導官의 困境과 對處	65
4. 矯正公務員 人力 不足	67
第 5 節 矯正行政組織 體系 未洽	68
1. 矯正行政組織의 現況	68
2. 矯正局 組織體系	70
3. 各國의 矯正組織 現況	72
第 4 章 矯正行政의 發展方向	74
第 1 節 矯正施設의 改編	74
1. 矯正施設의 現代化	74
2. 科學的인 保安裝置 設置	76
3. 矯正施設의 專門化	77

4. 開放處遇의 擴大 및 多樣化	78
5. 民營矯導所 設立	79
第2節 過密收容 解消	100
1. 過密收容 解消 方案	100
2. 假釋放制度의 積極 活用	105
第3節 矯正行政組織의 改革方向	110
1. 各國의 矯正組織 現況	110
2. 矯正保護廳 獨立·新設	111
3. 矯正公務員의 增員	113
4. 矯正研修院 獨立·新設	113
5. 矯正公務員法 制定	114
第4節 矯正環境變化에 대한 對策	115
1. 革新을 위한 中央組織의 努力	115
2. 矯正行政 透明化·公開化	117
3. 矯正行政 國際化·開放化·情報化	117
4. 法務擔當官制 導入	119
5. 地域社會와 協力體制 構築	122
6. 法務部 矯正局에 弘報部署 新設	124
7. 矯正理念 具現을 위한 與件造成	126
第5章 結 論	129
參考文獻	131
Abstract	138

표 목 차

〈표 1〉 중앙조직기구표	9
〈표 2〉 교정기관 기구표	11
〈표 3〉 미결구금자 입소사유별 인원	31
〈표 4〉 인구대비 수용인원	32
〈표 5〉 교정시설 1일 평균 수용인원	33
〈표 6〉 교정사고 발생현황(1993~2002년)	41
〈표 7〉 연도별 수용환자 처리현황(1999~2003.6)	47
〈표 8〉 수용환자 과목별 현황(2002)	48
〈표 9〉 연도별 수용자 의료예산 집행현황(1998~2002)	49
〈표 10〉 외부병원 진료에 따른 계호인력 소요(2002)	50
〈표 11〉 연도별 발생 및 검거 상황	52
〈표 12〉 강력범죄 연도별 발생 및 검거상황	52
〈표 13〉 강력범죄 죄명별 발생 및 검거상황(2003년도)	53
〈표 14〉 범죄자의 범죄회수별 동향(1998~2002년)	54
〈표 15〉 최근 5년간 고소·고발사건 현황	55
〈표 16〉 수용자 행정심판 청구현황	56
〈표 17〉 수용자 행정소송 청구현황	57
〈표 18〉 수용자 국가손해배상 청구현황	57
〈표 19〉 수용자 헌법소원 청구현황	58
〈표 20〉 아시아·태평양지역의 수용현황	68
〈표 21〉 교정공무원의 정원	69
〈표 22〉 외청별 공무원 정원	70
〈표 23〉 각국의 교정조직 현황	73

〈표 24〉 외국 민영교도소 현황(구치소 포함)	80
〈표 25〉 외국 민영교도소 운영회사 현황	81
〈표 26〉 미국 민영교도소 수용자 증가 추세	82
〈표 27〉 미국 내 각 주의 민영시설과 수용인원 현황	84
〈표 28〉 최근 10년간 수용인원 및 수용정원 추이	95
〈표 29〉 교정시설 관련 예산 투입규모(예정)	105
〈표 30〉 가석방 인원과 전체 수형자 석방인원	106
〈표 31〉 가석방자 입소경력별 인원	107



第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

우리는 그 동안 다양한 형태의 교정제도를 경험해 왔다. 그러나 현재 우리의 교정행정은 오랜 역사에도 불구하고 여전히 개선해 나가야 할 미진한 부분들이 많은 것이 현실이다.

고도성장 과정을 거쳐 정보화시대에 이르는 동안 물질문명의 급속한 발전은 제반 사회병리현상을 수반하게 되고 동시에 범죄현상도 나날이 지능화, 흉폭화, 대형화되고 양적인 증가가 초래되어 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 범죄는 세계 어느 나라에도 보편적으로 존재하는 현상으로 범죄를 예방하고 재범을 방지하는 것은 중대한 과제이다.

우리 사회에 있어서의 범죄문제는 사회불안을 증가시키는 요인이 되고 있으며 이러한 범죄현상에 대처하여 범죄로부터 사회를 지키기 위해서는 이를 위한 국가형사사법작용이 효율적으로 운영되어야 하겠으며 특히 형사사법 작용의 최종단계인 교정행정 작용의 현대화를 통한 효율적인 운영이 선결과제라 하겠다. 이러한 관점에서 현대 한국의 교정행정은 범죄인을 교정시설에 격리수용하고 이들에 대하여 각종 교정정책을 심도 있게 실시함으로써 이들의 범죄 심성을 순화하여 다시 선량한 시민으로 사회와 가정에 복귀시키는 데 있다. 형벌은 사회일반의 법익보호와 범죄인 자신의 사회복귀를 도모하는 양면성을 지니고 있으며, 이를 실현하기 위해 국가는 사회복지 정책 등 범죄억제를 위한 여러 가지 정책을 수립하여 시행하고 있으나 국가의 형사사법 분야, 그 중 범죄자들을 직접 상대하여 사회보호 및 재범방지와 성공적인 사회복귀 업무를 담당하고 있는 교정분야의 역할과 책임은 실로 막중하다 할 것이다.

우리나라의 교정행정은 건국 이후 비교적 짧은 기간동안 교육형주의에 입각한 교정정책의 추진으로 괄목할 만한 성장발전을 거듭하여

왔다. 하지만 열악한 수용시설과 교정전문인력의 부족, 예산부족, 불합리한 교정행정조직, 이러한 문제점들을 해결하지 않고서는 수용자 처우에 있어서 구금확보와 질서유지에만 치중하게 되며 교정교육을 통한 수형자 사회복귀라는 교정의 목적 달성에 지장을 초래하는 것은 당연한 일이라 하겠다.

이러한 교정업무가 실효를 거두지 못하게 되면 그 피해는 다시 사회구성원 전체에게 돌아가게 된다. 따라서 교정이 추구하는 형사정책적 목적을 더욱 효과적으로 수행하기 위해서는 교정처우의 기초가 되는 물리적 시설환경의 확충과 효과적인 교정인력 등 인적 환경의 조성, 충분한 예산 집행, 혁신적인 교정행정조직의 개편 등은 국가의 다른 어느 분야 못지않게 중요하다.

범죄인이 교정시설의 생활을 통하여 완전히 개선되어 건전한 국민으로서 사회복귀에 성공하려면 교정당국의 노력만으로는 그 해결이 불가능하므로 교정행정이 발전하기 위해서는 학계의 활발한 연구 활동에 의한 발전의 선도와 교정행정의 중요성에 대한 국민의식의 전환을 통한 적극적인 지원과 참여, 교정공무원의 능동적·창의적 업무집행이라는 3대요인이 조화롭게 수행되어 상호 상승작용이 이루어져야 하겠다.

본 연구는 이와 같은 현 시점에서 우리 나라 교정행정의 현 실태와 문제들을 진단하고 이를 바탕으로 선진교정의 구현을 위한 핵심적인 발전 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

第 2 節 研究의 範圍와 方法

1. 研究의 範圍

우리 사회전반의 변화는 교정환경에도 커다란 변화를 몰고 왔으나 그 대응의 미흡은 기존의 수용관리 체계의 비효율성이라는 결과를

났으며, 아울러 수용자의 권리의식의 확산은 수용자들로 하여금 수용처우에 관한 기대 수준을 크게 높여 놓았으나 교정처우에 필요한 현실적인 수용시설, 직원수, 의료장비, 의료인력, 다양한 프로그램 개발, 사회와의 유기적 협력체제 미흡, 각종 법령의 제도정비 미비 등 아직도 현실적인 인적·물적 여건의 확충이 아직 기대 수준에 미치지 못하는 부분이 많다. 이러한 이유로 본 논문은 한국의 교정실태를 파악하고 그 원인을 분석하여 이에 따른 대책을 마련하고자 한다.

본 논문의 내용은 총 5장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 목적과 범위 및 방법에 대하여 설명하였다. 제2장에서는 교정행정의 목적 및 연혁, 조직기구, 교정공무원의 선발 및 교육에 관하여 살펴보았으며, 아울러 외국의 교정발전 과정 및 행형정책의 세계적 발전을 위한 국제활동 상황 등을 살펴보았다. 제3장에서는 우리나라의 교정행정의 문제점을 특히 수용관리문제, 과밀수용문제, 수용자 소송 증가 현황, 사회와의 유기적 협력체제 미흡 및 교정홍보부족, 교정공무원의 사기저하 요인, 행정조직개편에 따른 문제점 등을 살펴보았다. 제4장에서는 우리 나라의 교정행정 발전을 위하여 교정시설 개편을 위한 교정시설 현대화, 과학적인 보안장치의 설치, 교정시설의 전문화, 개방처우의 확대, 민영교도소의 설립, 과밀수용해소대책, 행정조직의 개혁방향, 교정환경 변화에 대한 여러가지 대책을 제시하였다. 제5장에서는 지금까지 논의되고 분석한 전체의 내용을 토대로 결론을 맺었다.

2. 研究의 方法

본 논문은 주로 문헌분석을 토대로 하는 연구방법으로 교정관련 법령에 나타난 내용들을 참고하여 실시 현황 및 실효성에 대한 분석을 주 내용으로 하였다. 연구의 대상인 수용관리상의 문제점, 과밀

수용의 문제, 교정공무원 증원 문제 등은 법무부 법무연감, 법무연수원 범죄백서, 대검찰청 범죄분석, 법무부 교정국을 비롯한 각종 공식적인 통계자료를 통하여 분석하고 결과를 도출하였다.

특히 민영교도소 설립을 앞둔 시점에서 외국의 민영교도소 현황을 파악하고 우리 나라 민영교도소 설립의 추진 현황 배경을 살펴보았으며, 교정행정조직의 문제점을 해결하기 위하여 각종 문헌의 자료를 통하여 교정보호청 승격의 당위성을 설명하였으며 교정시설의 과밀수용현상을 해소하기 위한 대안을 각종 통계 및 문헌을 토대로 여러 가지 현안 사항을 검토하였다.

이러한 교정행정의 발전을 위한 방안들을 교정에 대한 실태를 파악하고 현안들에 대한 제도운영상의 문제점을 점검하고 제도운영에 관한 교정공무원들의 의식을 살펴봄으로써 효율적인 운영방안을 제시하는 방법에 중점을 두었다.



第 2 章 矯正行政 概觀 및 外國의 矯正環境

第 1 節 矯正行政의 目的과 沿革

1. 矯正行政의 目的

1999년 개정된 현행 행형법 제1조는 행형의 목적을 “수형자를 격리하여 교정·교화하며 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하게 하며 아울러 미결수용자의 수용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 형법에서 보면 형벌이란 규범 침해행위가 발생했을 때 국가가 그 행위에 대해 사회윤리적으로 불승인하고 행위자로부터 통상의 자유나 정리명령을 강제적으로 감소시킴으로써 사회 일반인의 법익보호와 범인의 사회복귀를 도모하는 공적 제재수단이라고 할 수 있다.¹⁾

행형법과 동 시행령, 수형자분류처우규칙, 계호근무준칙 등 행형 관련 법령에는 행형법 제1조를 실현하기 위한 수단과 방법을 하나하나 열거하고 있다. 그것들은 결국 수용자에 대한 처우의 방법이 되며 교정행정²⁾의 최종 목적인 사회복귀를 대비한 준비 작용들이다.

종래 우리 나라의 교정정책은 수형자의 격리구금과 보안에 주로 집중하여 인권보장이나 사회복귀·재사회화에는 소홀한 감이 적지 않다. 최근 들어 정부와 교정당국은 교정시설 내에 수용되어 있는 수용자의 인권보장을 실현하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

1) 김일수·서보학, 「형법총론」, 박영사, 2004, p. 717.

2) 교정행정의 개념은 다원적이고 복잡성을 띄고 있기 때문에 정리하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 교정행정은 행정의 이론과 원리들을 교정분야에 접목시켜서 논의해야 하기 때문에 교정과 행정에 대한 정의와 개념이 먼저 선행되어야 할 필요가 있다. 송태호, 「교정행정학」, 청문사, 2003, p. 2.

2. 矯正行政의 沿革

우리 나라 행형사는 우리 역사만큼이나 유구하다. 삼국유사, 삼국지 위서동이전 등의 기록에 의하면 고대국가인 고조선에서는 행형이 독립된 국가기능으로 자리 잡았고, 부여에서는 범국가적 행사 ‘영고’ 시에는 죄인을 석방하는 제도를 시행하였을 뿐만 아니라, 원형 형태의 고유한 옥을 축조·사용하였으며 신라에서는 국초부터 사면제도를 시행하는 등 행형제도가 정착되었다.³⁾

더구나 고조선 팔조법금의 기록에서와 같이 형벌을 대신 하는 속전제도를 시행하였고, 중죄인에 대해서는 두 번의 재판받을 기회를 부여했던 백제의 복심제도 그리고 형옥과 형률을 담당하는 관직으로 백제에서 조정좌평을 둔 것과 형사사법업무 담당 관청으로 좌우이방부를 두었던 신라의 관제 등을 감안할 때 그 당시에 이미 상당한 수준의 행형이 시행되었음을 짐작할 수 있다.

고려에서는 개국과 함께 독립된 행형시설인 전옥서를 최초로 설치하였고, 고려형법을 제정하여 오형제도(태형, 장형, 도형, 유형, 사형)를 확립하였으며⁴⁾, 사수삼복제, 삼원신수제, 구금 죄수 휴가제도인 보방제 등 인본적 형사제도를 일반화하였다.

조선에서는 고려조의 행형제도를 상당부분 계승하면서도 경국대전 등 법령을 편찬·정비하여 법치국가로서의 면모를 갖추는 한편, 행형에서도 생명형인 사형보다도 반자유민으로 생활하며 재사회화를 도모할 수 있는 유형을 확대하였고, 형구의 규격과 사용방법, 절차 등을 성문화하여 남형을 방지하는 데 많은 노력을 기울여 왔음을 엿볼 수 있으나 전반적으로는 근대 행형의 틀에서는 벗어나지 못하였던 것으로 평가되었다.

1894년 갑오경장을 기해 국정전반을 개혁하면서 행형분야에서도 감옥규칙을 제정하여 근대 자유형 집행에 부합하도록 법령을 마련하였고, 1898년에는 오늘날의 시행령에 해당하는 감옥세칙을 제정,

3) 법무부, 「한국의 교정행정」, 2004, p. 6.

4) 이윤호, 「교정학개론」, 박영사, 2003, p. 49.

수용자 작업·서신·접견·급여 등 구금자 처우 전반에 대한 기준을 마련하는 등 근대 교육형에 기초한 행형으로의 변화를 시도하였으나 일제강점으로 좌절되었다.

그 후 일제치하 36년 동안 일본 감옥법을 국내 행형에 그대로 적용하면서 행형시설 확충, 행형작업 확대 등을 추진하였으나 이는 식민지 통치에 행형을 이용하려는 데 목적이 있었고 수용자들의 인권은 무참하게 유린된 시기였으며 미 군정 시에는 선시제도 등 선진 교정제도 도입에 노력하였으나 그 기간이 짧아 결실을 보지 못하였다.

1948년 대한민국 정부가 수립되고 1950년 행형법(법률 제105호)이 제정됨으로써 우리 국민들에 의해 운영하는 민주 교정의 기반을 마련하였으나, 곧이어 발발한 6.25전쟁으로 다시 한번 시련을 겪었다. 행형관계 법규에 있어서는 일본의 감옥법을 비롯한 일본 행형법규를 의용 하였으므로 외형상 근대적 모습을 띠고 있었지만, 실제에 있어서는 조선 감옥령을 제정하여 총독의 명으로 행형에 관한 별도의 규정을 둘 수 있게 하고, 이에 근거하여 태형제도·예방구금 등 민족적 차별과 응보주의적인 행형을 시행하였다.⁵⁾ 1960년대 이후 한강의 기적이라고 불렸던 비약적인 국가 경제 발전으로 교정시설의 신·개축의 지속적인 추진과 7차례에 걸친 행형법개정을 통해 수용자 인권신장 및 사회 복귀 촉진을 위한 각종 제도를 확대하고, 수용환경 개선 및 다양한 처우 프로그램을 개발·시행하고 있으며, CCTV를 통한 전자감시 시스템 등 수용관리의 과학화를 꾸준히 추진함으로써 국민과 국제사회로부터 신뢰받는 선진교정으로 자리잡아가고 있다.⁶⁾

1999년 12월 12일 7차 개정의 주요내용을 보면 민영교도소 설립의 법적 근거를 마련하였고 청원의 취지를 기재한 서면을 소장에게 제출할 필요 없이 법무부장관에게 청원할 수 있도록 하고 청원을 저지하거나 청원을 이유로 불이익한 처우를 하여서는 아니 되게 하였고, 교도소에 입소한 수용자에게 형기, 일과시간, 규율,

5) 이영근, “한국 교정시설내처우의 개선방안”, 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999, p. 150.

6) 법무부, 「한국의 교정행정」, 2003. p. 17.

접견, 징벌, 청원 등에 관한 사항을 고지하도록 하였으며 교도소 등의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 경우에만 계구를 사용하고 징벌의 수단으로 계구를 사용할 수 없도록 함으로써 계구의 남용(개정된 계구사용 방법)을 방지하도록 규정하였다.

수용자에게 원칙적으로 통화내용 청취를 조건으로 전화통화를 허용하고 수형자에 대하여 교육상 필요한 경우에는 외부의 교육기관, 기업체 등에 통근하게 할 수 있도록 하고 귀휴허가요건 중 형기의 1/2경과를 형기의 1/3(무기형의 경우 7년 이상)로 완화하고 형 기간 중 주 3일 이내였던 귀휴기간을 1년 중 10일 이내로 확대 조정하였다. 이와 관련하여 관련규정, 직계비 존속, 배우자 또는 배우자의 직계존속 등의 사망, 직계 비속의 혼례 등의 사유가 있는 수형자에 대하여는 일반 귀휴요건 및 기간에 불구하고 5일 이내의 특별 귀휴를 허가할 수 있도록 하는 등 수형자 인권강화에 초점을 맞춰 개정하였다.⁷⁾

특히 1988년부터 수용자 집필, 신문열람 및 TV시청 허용과 개방교도소·여자전용교도소 신축을 통해 교정시설을 다양화하였고, 1989년 야간근무자 3교대제도 시행, 1999년 가족만남의 집 제도 도입, 2002년 수용자 1인당 수용면적⁸⁾을 0.75평으로 확대, 2003년 화상접견제도를 시행하였다. 또한 교정시설 내 장애인 편의시설 설치 확대, 수용거실 환경개선⁹⁾, 원거리 거주 수용자 가족에게 원격화상접견을 2000년부터 실시하여 2003년에는 36,815건을 실시하였다.¹⁰⁾ 또한 문화적인 교정시설 모델개발 등으로 수용자 처우향상 및 인권신장에 획

7) 공정식, 「교정학」, 화학사, 2002, p. 317.

8) 노후과밀시설 해소를 위해 「교정시설확충계획」을 수립하여 혼거 수용거실 면적을 1인당 0.5평에서 0.75평으로 상향조정(2002.12 법무부 시설 기준 규칙 개정)하였으며, '98년 착공한 청주 여자교도소는 2003년에 준공하였고, 순천교도소는 2004년에 준공완료 이전하였으며 2002년에 착공한 포항교도소는 2005년 준공목표로 공사가 진행 중이며 장흥교도소는 이전·신축을 위한 공공시설 입지협약이 완료된 상태이다. 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 213.

9) 전국 교정기관에 수용되어 있는 수용자의 기본적인 인권이 보장된 가운데 안정된 수용생활을 할 수 있도록 수용거실 등에 난방시설을 설치하고, 재래식 화장실을 수세식으로 교체하는 등 지속적인 수용환경을 개선한 결과, 전국 44개 교정시설 중 2003년에 39개 기관의 화장실을 수세식으로 개선하여 전 교정시설에 대하여 화장실 개선사업을 완료하였으며, 29개 기관에 대하여 바다 난방 공사를 완료하였다. 2004년에는 부산구치소 등 15개 기관의 난방시설을 개선하여 전 교정시설의 난방시설 개선을 완료할 예정이다. 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 212.

10) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 211.

기적인 개선안을 마련하는 등 교정행정의 양적인 면은 물론 질적인 면에서도 발전을 거듭하여 오늘에 이르고 있는 것이다.

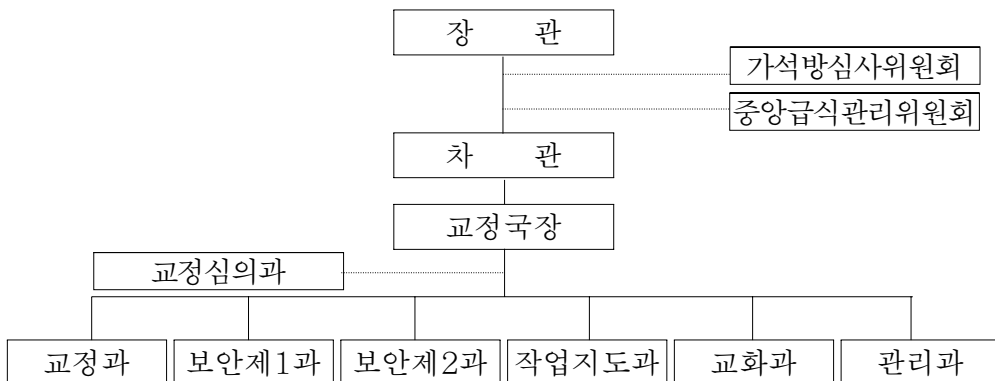
第 2 節 組織機構

1. 中央組織

1948년 7월 17일 대한민국 헌법이 제정·공포됨에 따라 법률 제1호로 정부조직법이 제정되었고, 이에 의거하여 동년 11월 4일에 대통령령 제21호로 법무부직제가 공포·시행되었다. 동 직제에 의하여 법무부는 1실 4국 21개과로 발족하였으며 그중 교정행정을 총괄하는 행정국은 감사과, 형무과, 작업과, 보호과, 교육과 및 후생과의 6개과로 조직되었다. 그 후 17차에 걸쳐 직제가 개정되었으며, 우리 나라의 교정행정기구는 종합적인 교정 정책을 수립·시달하고 지휘 감독하는 중앙조직기구와 중간감독조직 이를 집행하는 일선 교정기관으로 조직되었다.

우리 나라의 교정행정을 총괄하는 중앙조직기구를 <표 1>에서 보면 법무부장관, 차관 밑에 교정국장이 있고 교정국장 보조기관으로 교정부이사관으로 보좌하는 교정심의관 1인과 교정과, 보안 제1과, 보안 제2과, 작업지도과, 교화과, 관리과 등 6개 과가 있다.

<표 1> 중앙조직기구표



자료 : 교정국 홈페이지 (<http://www.moj.go.kr>)

2. 中間監督組織

교정행정의 중앙기구인 법무부 교정국에서 일선 교정기관을 직접 관리·감독하는 것은 조직의 능률과 효과 면에서 바람직하지 못하여 1991년 9월 30일 법무부와 그 소속기관직제(대통령령 제13483호)를 개정하여 4개 지방교정청이 신설되어 같은 해 11월 1일 개청을 하게 되었다. 지방교정청은 서울(중부지방), 대구(영남지방), 대전(충청지방), 광주(호남지방) 등 4개 지역에 설치되어 관할구역 일선 교정기관을 직접 감독하는 중간감독기능을 수행하고 있다.

3. 一線矯正組織

1) 교도소

조선말기 이전까지 시설이 미비한 상태에 있었던 우리나라 교정시설은 1908년 4월 11일 법무부령 제2호(감옥관제 : 칙령 제52호)에 의하여 8개 감옥을 설치하였으며, 1908년 11월 20일 법무령 제19호로 8개의 분감이 설치됨으로써 비로소 근대형형 이념에 부응하는 시설을 갖추게 되었다. 1923년 5월 5일 총독부령 제72호로 감옥을 형무소로, 분감을 지소로 각각 개칭하여 전국(남북포함)에 형무소 15개소, 소년형무소 1개소, 지소 13개소 등 29개소를 설치·운영하게 되었다.

1945년 8월 15일 제2차 세계대전의 종전으로 독립이 되었으나 전국의 29개 시설 중 북한지역에 설치된 10개소(형무소 6개, 지소 4개)는 접수하지 못하고 남한지역의 11개 형무소와 7개 지소를 본소로 승격시켜 총 18개소를 관장하게 되었다.

정부수립 후 1950년 3월 18일 형무소직제(대통령령 제289호) 제정 당시에는 총 20개의 형무소와 1개의 지소가 있었으나 그동안 범

죄의 증가 및 교정처우 개선에 따른 시설의 증가로 2004년 3월 현재 교도소 26, 구치소 9, 구치지소 6, 소년교도소 2, 개방교도소 1, 감호 2, 여자교도소 1, 총 47개 교정시설이 있다. 교정기관 기구표는 <표 2>와 같다.

<표 2> 교정기관 기구표



자료 : 법무부, 「법무연감」, 2004. p.15.

2) 구치소

구치소는 재판 중에 있는 미결수용자를 구금수용 하는 시설이므로 형이 확정된 수형자를 수용·처우하는 교도소와는 그 기능이 다르다. 1967년 7월 7일 대통령령 제3140호로 서울구치소가 처음 설치되었고, 이어서 영등포구치소, 성동구치소, 부산구치소, 천안구치지소, 인천구치소, 울산구치소, 수원구치지소, 평택구치지소, 논산구치지소 및 대구구치소 등을 각각 설치함으로써 2004년 3월 현재 모두 9개의 구치소와 6개의 구치지소를 운영하고 있다.

특히 수원구치소(1999. 6. 29. 개청), 인천구치소(1997. 10. 5. 신축이전)와 대구구치소(1999. 3. 18. 개청)는 법원·검찰청과는 거리 및 도시환경 미관 등을 고려한 초현대식 고층빌딩형식의 구치시설이다.

3) 보호감호소

사회보호법(법률 제3286호, 1980. 12. 18) 제1조 제3항의 규정에 의거 피보호감호자를 수용하기 위하여 1981년 10월 2일 대통령령 제10475호로 청송 제 1, 2, 3 보호감호소를 설립하였으며, 1983년 3월 9일 대통령령 제11066호로 청송제1보호감호소를 청송교도소로, 청송제2보호감호소를 청송제1보호감호소로, 청송제3보호감호소를 청송제2보호감호소로 각각 개편하였다.

第 3 節 矯正公務員

1. 職員現況과 選拔

교정공무원은 일반직, 별정직, 기능직공무원으로 구성되어 있다. 2004년 6월 30일 현원 12,802명의 교정공무원이 수용관리와 수용자 교정·교화를 위해 힘쓰고 있다.¹¹⁾ 교정공무원의 선발은 매년 공

11) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 15.

채를 통하여 이루어지고 있으며 특채로 채용하기도 한다. 직원의 선발 방식은 다음과 같다.

1) 교정공무원 신규채용 및 선발

교정직 공무원의 공개경쟁채용은 5급(교정관)과 7급(교위·교회사보·분류사보), 9급(교도)이 있다. 교정관과 교위채용은 격년으로, 교회사보와 분류사보 채용은 소수나마 매년(결원발생에 따라 변화가 있음), 교도는 매년 채용하고 있다.

2) 내부승진

4급~2급으로의 승진은 결원 발생에 따라 심사에 의해 이루어지고 5급으로의 승진은 시험에 의해 이루어지고 있으며, 8급~6급으로의 승진은 시험승진과 심사승진이 병행되고 있다.

하위직 공무원의 처우향상 및 자기진작을 위해서 승진기회를 넓히고자 1994년 2월부터 8급경력 8년, 9급경력 7년이 경과하면 직제상의 정원에 관계없이 승진시킬 수 있는 근속승진제도와 교정사고 방지 및 교정행정 발전 등에 공적이 있는 8급 이하 교정공무원을 위한 특별승진제도가 있고 5급(교정관)은 고도의 전문지식과 경험을 요하는 직무의 성질상 일반승진시험과 행정고시에 의하여 시행되고 있다.

2. 勤務方式 및 形態

교정시설에는 6개~9개의 부서가 있으며 교정직류는 보안과를 비롯한 모든 부서에서, 교회직류는 교무과에서, 분류직류는 분류심사과(과가 없는 곳은 보안과 분류실)에서 근무한다. 근무형태는 보안과 야간근무와 기타 사무근무로 구분되며 보안과 야간근무는 3교대제 근무를 하고 기타 사무근무는 일반직 공무원의 근무형태와 같다.

1) 교정직 공무원

수용자의 지도·처우·계호를 주로 담당하며 수용자의 교정·교화와 안정적인 구금확보를 위한 시설 내 질서유지와 각종 교정프로그램의 효과적인 실시 및 이를 위한 여건조성 등 수용관리에 관한 전반적인 사항을 담당한다.

2) 교회직 공무원

수용자의 교육, 교회, 서신, 집필, 독서에 관한 사무, 귀휴, 사회견학, 합동접견에 관한 사무와 석방자 보호에 관한 사무를 주로 담당한다.

3) 분류직 공무원

수형자 등의 자질검사, 처우의 분류, 교육 및 작업의 적성판정 등 분류심사와 누진처우에 관한 사무를 주로 담당한다.

교정공무원은 범죄자의 격리·교정교화라는 직무의 특수성으로 인하여 전문적인 지식과 투철한 사명감이 요구된다. 따라서 고매한 인격의 도야와 직무수행에 필요한 실무능력을 배양하기 위하여 일반교육 훈련도 지속적으로 실시하여야 함은 물론이다. 하지만 과도한 업무와 제한된 교육 프로그램으로 적절한 교육은 힘든 실정이다.

3. 職員教育

교정공무원의 훈련¹²⁾목표는 창의적 사고와 체계적 지식·정보관리 능력함양, 효율적 직무수행능력과 세계화 대응역량 강화, 교육과정의 다양화 및 전문성을 위한 심화교육, 투철한 공직윤리와 대민봉사 자세확립으로 삼고 교육은 주로 법무연수원 교정연수부에서 담당하고 있다. 법무연수원¹³⁾은 전문적인 법무교육기관으로서 직무분야 및 직급에 상응하는 교육

12) 교정공무원의 교육·훈련이란 특정한 직책과는 직접적인 관련성을 갖지 않는 개인의 일반적인 잠재능력을 종합적으로 개발하는 것을 말한다. 반면에 훈련은 직무를 위한 능력을 발전시키는 것을 의미한다. 오늘날의 공무원은 능력발전이 중요한 문제로 인식되어 교육과 훈련은 밀접한 관련성을 갖게 되었다. 송태호, 전게서, p. 141.

13) 현재 법무연수원 교정연수부는 국가발전과 사회방위를 위한 교정행정의 중요성을 고려하여 교정공무원 훈련의 내실을 기하기 위한 교정공무원 전문교육기관으로 교정연수원이 독립설치되어 인사, 예산, 시설관리, 기획, 조사, 연구, 교육훈련, 평가 등 전반적인 면의 특수성에 맞게 운영되어야 한다. 송영삼, “우리나라 교정공무원의 교육훈련 분석 및 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1997. p. 100.

훈련을 실시하고 있다.

교육과정은 기본교육, 전문교육, 특별교육으로 나누어 실시하고 있으며 그리고 교정공무원의 자질향상을 위하여 중앙공무원교육원, 국방대학원 등에 위탁교육을 실시하여 기관 운영관리 등 업무수행에 필요한 전문능력을 배양해왔고 교정공무원의 국비 장·단기 해외훈련 및 외국교정시설 시찰을 지속적으로 확대 실시하고 있다.¹⁴⁾

1) 기본교육

기본교육은 7급 승진자 과정과 신규자 과정으로 나눌 수 있는데, 전자는 7급 승진자 및 승진예정자를 대상으로 초급 교정간부로서의 자질 및 전문지식 배양, 투철한 국가관 및 공직윤리관 정립, 직무수행능력 배양 등을 위하여 2주간의 교육을 실시하고 있다. 후자는 7급 공개경쟁채용 시험 합격자에게 초급 교정간부로서 필요한 전문지식 배양, 자질향상 및 업무처리능력 향상 등을 목적으로 12주간의 합숙교육을 실시하고 있으며, 9급 신규 채용자에게는 투철한 국가관 및 공직윤리관 정립, 교정공무원으로서의 기초지식 및 자질배양, 수용자 처우기법 및 현장근무능력 배양 등을 목적으로 4주간의 합숙훈련을 실시하고 있다.

2) 전문교육

전문교육¹⁵⁾은 공통전문교육과정, 선택전문교육과정, 외국어전문과정, 전산교육과정 등 크게 4분야로 나눌 수 있다. 공통전문교육과정은 다양한 행정수요에 대응할 수 있는 전문가를 양성하기 위하여 공통필수적인 전문지식과 기술의 습득 및 향상을 목적으로 보안실무 6·7급반 등 9개반이 개설되어 있으며 교육기간은 1주일이다. 선택

14) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 17.

15) 수사·재판·교정은 각기 다른 일을 하는 것이며, 그래서 각기 다른 특유의 교과과정을 가져야 한다. 그리고 교과목은 가진 각자가 설정하고 계획함은 너무나 당연시된다. 이런 점에 비추어 보아도 교정공무원의 교육이 교정연수원으로부터 분리될 충분한 이유를 갖는 셈이다. 이런 이유 때문이더라도 교정전문교육은 현재보다 더 큰 규모로 발전되어야 할 당위성을 갖는다. 그래서 현재 교정교육은 재판과 수사 업무의 한 부분에 한정된 것 같이 생각되어서 법무연수원의 한 부속 부분인 교정연수원으로서 존재하는 것은 적절하지 않다. 홍성열, “교정공무원의 전문교육을 위한 활성화 방안”, 「교정연구」 제19호, 한국교정학회, 2003, p. 110.

전문교육과정은 특정업무 분야별 전문지식이나 정보·기술 등을 다양하게 습득할 수 있는 교육과정으로 교정관리자반 등 19개반이 개설되어 있다. 외국어 전문과정은 외국인 수용자의 효율적 수용관리, 교정관련 국제 업무 처리능력배양 및 세계화에 대비한 교정인력을 양성하기 위하여 매년 영어·일본어 회화반 교육을 5주간 실시하고 있다. 마지막으로 전산교육과정은 직무수행에 필요한 전산기초지식과 전산업무 처리능력을 함양함으로써 교정행정의 과학화와 생산성 제고를 위해 12주간 실시하고 있다.

3) 특별교육 및 위탁교육

특별교육은 국방부에서 전입된 신임 경비교도를 대상으로 투철한 국가관 및 복무기강확립, 교정시설 방호능력 함양 및 수용자 간접계호능력 배양 등을 위하여 2주간의 교육을 실시하고 있으며 위탁교육은 교정공무원의 자질을 함양하고 사기를 높이기 위하여 국가공무원 교육기관 이외에 교정행정관련 전문과정이 설치되어 있는 국내 대학원의 석사과정에 입학시키고 있으며, 외국의 교정제도와 처우기법 등을 연구시키기 위하여 미국, 일본, 호주 등 외국의 대학이나 연구소 등에 파견하여 견문이 넓은 유능한 교정공무원의 양성에 주력하고 있다. 또한 외국인 수용자 증가에 능동적으로 대처하기 위하여 대학부설 어학연구소 및 외국어 전문학원에 위탁하여 어학능력 향상에 주력하고 있다.

第 4 節 外國의 矯正環境

1. 矯正發展

복수적 위하적 단계인 고대부터 18C경까지의 기간으로 복수관념에 의한 탈리오법칙, 즉 범죄행위에 대한 처벌로서 눈에는 눈, 이에는 이로 보복한다는 의미로 사용되는 시기를 말하며 이를 보복사상이라고도 한다. 이러한 위하적 단계의 수형자에 대한 행형이란 야만성을 탈피하지 못했고, 교육적 목적이 전혀 고려되지 않은 행형건축이 주로 이용되었다.¹⁶⁾ 형벌의 특징은 개인적인 형벌에 입각한 복수관 즉 사형벌 위주이면서 강력한 공형벌 개념의 병존시기로 초기 유럽의 경우에는 주권의 전시와 범죄통제 측면에서 공개적인 처벌이 선호되었는데 이는 수형자에 대한 야만적인 처형으로 나타났다. 당시 행형시설은 음침한 지하의 혈창, 성벽의 폐허 등이 사용되었다.

다음은 교육적 개선단계로 유럽의 문예부흥기와 산업혁명기인 18C말엽부터 19C 중반에 걸쳐 변화된 형벌관으로 박애주의 사상에 입각한 형벌관의 변화에 입각한 것으로 위하적 혹형에서 박애적 관형으로, 죄형처단주의에서 죄형법정주의에 의한 균형 있는 처벌로, 생명과 신체형 위주에서 자유형의 변화를 가져왔다. 이는 형벌의 응보적·위하적·배해적 목적이 교정적·개선적·교화적 목적으로 바뀌었음을 의미하는 것이다. 행형상 특징은 수형자의 개선을 위하여 질서생활, 근로에 의한 교화개선에 중점을 두고 네덜란드의 암스텔담 노역장에서 처음 실시되었으며 펜실베니아제, 오번제, 오스트레일리아의 누진제 등의 실시가 교육적 개선에 있어서의 제도변화의 시도라고 할 수 있다.

그 후 과학적 처우단계로 19C말부터 20C초 형벌의 개별화가 주장되면서 진취적이고 실증적인 범죄의 분석과 범죄자에 대한 처우로서 사회를 범죄로부터 구제 내지 방어하려는 방향이 제시되면서 발달하였으며 그 다음 과학적 처우단계로 19C말부터 20C초 형벌의 개별화가 주장되면서 진취적이고 실증적인 범죄의 분석과 범죄자에 대한 처우로서 사회를 범죄로부터 구제 내지 방어하려는 방향이 제시되면서 발달하였다. 이러한 수형자에 대한 과학

16) 공정식, 전계서, p. 307.

적 처우를 위해서는 훈련된 교도관으로 하여금 수용자의 구금과 처우를 담당하게 하고 수용자의 적성발견과 개별적 처우로서 건전한 사회인으로 재사회화를 도모하는 것에 초점을 두었다. 행형건축의 특징은 수용자의 교육과 사회복귀를 위한 직업훈련시설을 갖추고 질병의 감염방지와 건강을 고려한 의료적 배려하에 현대식 건축을 도모하였고 행정의 집행기구는 보다 집약적인 교정업무를 강력히 수행할 수 있도록 개편되었다.

사회적 권리보장단계는 제2차 세계대전 이후 개선되어 치료모델의 실재로 범죄자가 다시 복귀해야할 사회와의 재통합을 전제로 한 사회내처우가 주목을 받으면서 보호관찰, 가석방, 중간처우 등의 사회내처우 프로그램들이 인기를 얻게 된 시기라고 할 수 있다.

또한 1960년대 이후 세계 각지에서 일어난 인권운동은 수형자에 제도 영향을 미쳐 수형자들도 침해된 권리구제를 위한 적극적 소송제기가 인정되었으며, 현재 세계 각국은 다각적 측면에서 수형자의 사회적 권리보장을 위한 교정제도 개선에 노력하고 있다.¹⁷⁾

그 후 1971년 9월에 발생한 뉴욕주의 Atica 주립교도소의 폭동 사건을 계기로 수형자의 침해된 권리구제를 위한 자유로운 소송제기가 인정되었으며 헌법상 보장된 권리들이 수형자들에게도 폭넓게 받아들여져 미국의 교정제도는 다각적인 측면에서 수형자의 사회적 권리보장을 위한 교정제도개선에 박차를 가하게 되었다.

20C 이후 범죄현상의 흐름이 세계 각국의 공통적 현상으로 행형의 과학적 운영은 공통된 요망사항이 되어 각국은 국제적인 조직 하에 상호 정보교환과 개혁을 위한 토의가 필요하게 되었다. 이는 20C 이후 발달된 국제조직과 궤를 같이하여 발전하였다.

2. 矯正의 國際化 時代

범죄현상의 대부분은 각국에 공통되는 악으로서 전 세계 인류의 적이라고 할 수 있고, 범죄에 대한 투쟁도 결코 국경에 의하여 한계지어질 문제가 아니라 세계 인류의 공통적인 관심사인 것이며 이러한 점

17) 장세석·고광도, 「교정학개론」, 서울고시각, 2004, p. 12.

에서 교정의 세계성이 인정되는 것이다. 이러한 측면에서 각국이 서로의 범죄이론과 기술을 비교하고 보다 나은 발전방향을 위한 모델을 제시하기 위하여 노력하는 것은 당연한 해결이라고 할 수 있다.

행형정책에 관한 국제협력은 이미 범죄에 대한 실증적이고 과학적인 연구가 이루어지기 시작한 19세기말부터 활발히 이루어졌으며 이를 위한 일환으로서 각국의 형사법학자나 관련분야에 종사하는 학자, 실무가에 의하여 학회 또는 회의가 개최되어 행형정책의 세계적 발전에 커다란 기여를 하였던 것이다.¹⁸⁾ 아래에서는 이러한 국제활동 상황에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 국제범죄 인류회의

이 회의는 롬브로조가 개척한 범죄인류학적 연구를 기초로 하여 범죄대책을 토의하기 위하여 개최된 국제회의로서 각국의 학자들이 개인의 자격으로 참석하였다. 제1회는 1885년 로마에서 개최되었으며 1911년 쾰른에서 제7회까지 개최되었고 제8회가 부다페스트에서 개최될 예정이었으나 제1차 세계대전으로 무산되고 말았다.

범죄인류 회의는 롬브로조가 개척한 범죄인류학 연구 중심으로 범죄인류학, 범죄심리학, 범죄생물학적 연구와 논의가 활발하였으며 후에는 페리의 영향도 받아 사회학적 원인도 검토되었다.¹⁹⁾ 이 회의는 범죄생물학적 연구의 선구적 역할을 한 것으로 의의가 크다고 할 수 있다.

2) 국제형사학협회

이 협회는 1889년 독일의 리스트를 중심으로 하여 네덜란드의 하멜(V.Hamel), 벨기에의 프린스(A. Prins)에 의하여 설립된 이래 1937년까지 50년간 11회의 국제회의를 개최하면서 형사정책의 광범위한 분야에 걸쳐 문제점과 개선방향을 토의하고 모두 25권에 달하는 보고서를 공개하여 20세기 초의 형사학회를 주도하여 왔다고

18) 김용준·이순길, 「교정학」, 국시원, 1999, pp. 128~129.

19) 장세석·고광도, 전계서, p. 13.

할 수 있다. 동 협회의 회칙 제1조는 그 임무에 관하여 “국제형사학 협회는 범죄 및 그 원인과 대책에 관하여 단지 법률학적 견지에서 뿐만 아니라 범죄인류학적·사회학적 견지에서도 관찰해야 한다는 입장을 취한다. 본 협회는 이상과 같은 견지에서 범죄 및 그 원인과 대책에 관한 과학적 연구를 행함을 임무로 한다.”고 규정하고 있다.

이 협회에서 다룬 문제로서 중요한 것을 들어보면 미수·공범에 관한 해석 및 입법문제·소년범·누범 내지 상습범의 문제, 단기자 유형의 비 판 및 그 대응제도, 벌금형의 개선 석방자의 보호·부랑자·결인에 대한 처우문제, 국제적 범죄, 우생학적 사회학적 단종, 사회학적 사범보조, 직업범죄인에 대한 제재 등 주로 행형을 대상으로 하는 것이다.²⁰⁾

3) 국제형법 및 형무회의

이 회의는 1872년 런던에서 국제형무회의라는 명칭으로 정부간의 공적인 대표들로 구성, 개최되어 원칙적으로 5년마다 소집되어 초기에는 행형문제를 중심으로 하여 토의를 하다가 점차 형법을 포괄한 광범위한 형사정책상의 문제를 다루게 되었고, 1929년 그 명칭을 국제형법 및 형무회의로 바꾸게 된 것으로서 정부단위 협력체였다.

1935년 베를린회의까지 12회의 회의가 개최되었으나 제2차 세계대전으로 1940년 로마회의가 무산되고 종전 후 1950년에 헤이그에서 열린 제12회 회의는 본회의에서 그 활동을 종료하고 사업을 국제연합(UN)에 인계하기로 결정하여 UN에 승계·결정하여 UN범죄예방 및 범죄인처우 회의로 바꿨다.²¹⁾

이 회의는 입법·사법·예방·소년의 4개부로 나누어 토의를 진행하였는데 그 동안 다루어진 주요한 테마로는 자유형의 단일화, 부정기형의 필요성, 수형자분류, 수형자인격조사, 누진제, 교도작업의 문제, 형사재판관 및 교도관에 대한 범죄학에 대한 예방교육의 필요, 소년범·상습범의 문제, 보호자보호·가석방위원회의 문제, 작업임금지원의 필요 등 행형전반에 관하여 논의한 바 있다.

20) 김용준, 이순길, 전게서, pp. 129~130.

21) 장세석·교광도, 전게서, p. 14.

4) 국제형법협회

이 협회는 1924년 파리에서 프랑스·벨기에·이탈리아·스위스·폴란드·미국의 학자들이 모여 창설한 것으로서 제1차 세계대전을 계기로 활동이 일시 중단되었던 국제형사학협회(IKV)를 계승한다는 의미를 가지고 있다. 1926년 브뤼셀에서 제1회 회의를 개최한 이래 1969년 로마회의까지 10회의 회의를 개최하여 형사법전반에 관한 문제를 토의하였다. 동 협회 회칙 제1조는 “본 협회는 범죄 및 그 원인과 대책방안, 형법 감옥제도, 형사소송절차에 관하여 개선할 점을 연구하고 동시에 국제형법의 이론 및 실제적 발전을 도모하여 세계형법 관념과 형사소송 절차의 통제에 도달할 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

이 협회에서 그동안 다루어진 주요한 테마로는 보관처분, 작업, 법인의 형사책임, 단독 및 합의재판소의 배치, 형사재판관의 전문화, 부심·삼심의 배치, 범죄인의 전과통지, 죄형법적정주의, 범죄인도제도, 형사절차의 분석 등을 들 수 있다.²²⁾

5) 국제 범죄학의 회의

이 회의는 1937년 파리에서 조직된 국제범죄학협회가 1938년 로마회의 이후 제2차 세계대전으로 활동이 중단된 후 이탈리아의 드길리오(Di giullio)교수에 의하여 1950년 제2회 파리회의를 개최하면서 붙여진 명칭이다.

이 회의는 범죄의 과학적 연구 및 이에 기한 사회방위를 목적으로 하고 있으며, 그동안 토의된 주요한 테마로는 소년범죄문제, 범죄인의 인격조사, 법의학, 기술적·과학적 관찰, 생물학, 심리학, 정신분석학, 행형학, 통계, 위험성의 진단, 형사정책의 문제성 등 광범위한 분야를 내용으로 하고 있으며 현재에도 [국제범죄학년보(International annals of Criminology)]라는 잡지를 발간하는 한편 범죄학분야의 우수논문에 대하여 5년마다 한번씩 데니스캐롤상(Denis-Carol Award)을 수여함으로써 범죄학의 실천적·이론적·발전에 커다란 공헌을 하고 있다.

22) 김용준·이순길, 전계서, p. 131.

6) 국제연합 범죄예방 및 범죄인 처우회의

국제형법 및 형무회의를 계승하여²³⁾ 정부단위의 국제협력체로서 이루어진 이 회의는 현존하는 최대규모의 형사정책에 관한 국제협력체로서 이미 1948년 UNESCO산하에 창설된 사회방위국과 개최국 정부의 공동협력으로 주최하도록 되어 있다.

이 회의는 사전에 결정된 문제에 따라 3, 4개의 분과로 나누어 토론을 진행하고 난 다음 총회를 개최하여 의결과 권고(Conclusions and recommandations)의 문안을 채택하는 방식으로 진행되며 회의의 내용과 결과는 종합보고서로 작성, UN총회와 각국 정부에 발송²⁴⁾ 하고 있다. 현존하는 최대규모의 형사정책에 대한 국제협력체로서 정부단위협력체²⁵⁾이다. 세계적 연구소를 살펴보면 일본에는 '아시아·극동범죄방지연구소'가 있다. 또한 로마에는 '국제연합사회방위연구소'가 개발도상국의 범죄대책 등을 연구하고 있다²⁶⁾고 하겠다. 그동안 1955년 제네바에서 제1차 회의를 개최한 이래 1980년 베네주엘라의 카리카스에서 제6차 회의를 개최한 바 있다.

한편, 이 회의를 주관하고 있는 사회방위국은 형사정책에 관한 광범위한 분야에 걸쳐서 연구조사를 실시하는 한편 ① 국제적·국내적 비정부기관의 활동에 유효한 협력을 하기 위한 노력, ② 형사입법 및 범죄자 처우에 관한 권고, 최저기준 및 기본적 실무원칙의 수립, ③ 문제분야에 관한 정보 분포와 이에 관한 지식·경험·사상의 국제적 교류촉진, ④ 기술원조 등의 노력을 하고 있으며 매년 국제형사정책평론을 발간하고, 6대주의 지역별의회도 개최하고 있다.

전술한 것 이외에도 현재 지역별로 많은 형사정책연구기관이 존재하고 있으며 그중에서도 프랑스의 그라마티카(Grammatica), 앙셀(Ancel) 등에 의하여 기초된 국제사회방위협회(Internationale Gesellschaft fur Sozialverteidigung)는 범죄로부터 사회의 구성원을 방위하기 위한 다각

23) 장세석·고광도, 전게서, p. 14.

24) 배종대, 「형사정책」, 홍문사, 1999, p. 42.

25) 최재천·박영호, 「형사정책」, 유스티니아누스, 1999, p. 71.

26) 배종대, 전게서. p. 42.

적인 연구를 행하고 있고, 국가간의 경찰정보교환 및 사법공조를 위하여 만들어진 국제경찰기구(International Criminal Police Organization Interpol)와 아시아·태평양 지구의 교정실무자들이 모여 교정 현안의 문제점과 해결책을 모색하는 아태국장회의 등이 있다.

3. 矯正에 관한 國際人權原則

1) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(약칭 국제인권B규약) 및 선택 의정서

이는 1966년 국제연합에서 제정된 다자간조약으로 우리도 1990년에 가입하였다. 피구금자에 대한 규정으로는 고문, 비인도적 혹은 품위를 상하게 하는 취급과 형벌을 금지하는 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.²⁷⁾

2) 국제연합 피구금자 처우에 관한 최저기준준칙

이 규칙은 1955년 제1회 국제연합 범죄방지 및 범죄자처우회의에서 의결된 것으로 1957년 유엔 경제사회이사회에서 승인 채택되었다.

이 규칙은 피구금자의 처우와 시설의 관리지침으로서의 성격과 피구금자의 권리장전으로서의 성격을 지닌 국제원칙이라고 할 수 있다. 국제연합은 이 규칙의 실행을 촉구하기 위하여 5년마다 국제연합 사무국으로 하여금 조사를 하도록 하고 있으며 이미 1967년과 1974년에 회의국을 상대로 조사가 이루어진 바 있다.²⁸⁾

이 규칙이 세계 각국의 행형제도에 미친 영향은 막대하고, 이 규칙 자체는 조약은 아니지만 국제관습법으로서 혹은 국제인권법의 법원으로서

27) International Covenant on Civil and Political Rights, G. A. Res. 2002. UN GAOR. 22d Sess. Supp. No. 16 at 52. UN Doc. A/6316(1967).

28) 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).

의 지위를 인정해야 한다는 것이 일반적 인식으로 받아들여지고 있다.

3) 모든 형태의 압류·구금하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙

이 원칙은 1988년 12월 국제연합 총회에 참석한 회원국의 만장일치로 채택된 것이다. 이 원칙의 내용은 형사구속만이 아니고 모든 형태의 구금에 적용되는 기준을 정하고 있으며, 이를 만들기 위하여 국제연합인권위원회는 10년 이상의 작업을 하여, 비로소 채택하기에 이른 것이다.

이 원칙은 가장 최근에 만들어진 피구금자에 대한 원칙이기 때문에 현재의 피구금자에 대한 처우의 국제수준이 어떠한고, 국제연합 회원국간의 공감대가 어떠한지를 가장 잘 나타내주는 원칙이라고 할 수 있다. 국제연합B규약의 위 내용을 보다 구체적으로 정한 것이라 볼 수 있는 원칙으로서 위의 국제연합 피구금자 원칙에 관한 최저기준규칙과 더불어 피구금자에 관한 국제원칙 중 가장 중요한 의미가 있는 원칙이다.²⁹⁾

4) 변호사의 역할에 관한 기본원칙

이 원칙은 1990년 제8회 국제연합범죄방지 및 범죄자처우회의에서 채택된 것으로 변호인 선임권, 변호인과의 접견, 통신에 대하여 최근의 국제 인권수준을 알아볼 수 있는 중요한 원칙이다.

5) 미결구금자에 관한 결의

이 결의도 제8회 국제연합 범죄방지 및 범죄자처우회의에서 채택된 것으로, 미결구금자에 대한 처우만을 다룬 결의로서는 첫 결의이다. 미결구금자의 처우는 형이 확정된 자의 그것과는 본질적으로 달라야 한다는 것이 이 결의의 주된 내용인데, 우리의 행형법은 미결구금자와 수용자의 처우를 기본적으로 동일하게 하고 있어 이 결의의 중요성이 새삼 강조되어야 할 것으로 보인다.

29) 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).

6) 유럽형사시설규칙

이 규칙은 1987년 유럽인권조약의 비준국으로 구성되어 있는 유럽심의회가 채택한 것이다. 이 규칙은 위에서 본 국제연합 최저기준규칙, 유럽인권재판소의 판례 등을 참작하여 만들어진 것에서 유럽지역의 행형정책의 지침으로 사용되고 있다. 또한 유럽 인권조약의 해석기준으로서도 사용된다.

이 규칙은 세계의 형사 피구금자의 인권보장에 대한 최신 동향을 단적으로 나타내주고 있기 때문에 우리의 향후 제도 개선에 많은 도움이 될 것이라는 점에 그 중요성이 있다.³⁰⁾

7) 적절한 구금시설 관리를 위한 국제지침서

적절한 구금시설 관리를 위한 국제지침서는 원래 국제적 비정부기구(NGO)인 국제형사개혁위원회가 그 동안 국제사회에서 만들어온 피구금자에 관한 국제원칙을 전 세계에 제대로 알리고 행형에 관심이 있는 사람들 간에 협력을 촉진하기 위한 사업의 하나로 만든 것이다. 따라서 이것은 각종의 행형에 관한 국제원칙을 설정한, 앞에서 언급한 여러 가지 조약이나 결의를 설명한 하나의 참고서이다. 이 지침서는 1995년 카이로에서 열린 제11차 국제연합범죄방지 및 범죄자 처우에 관한 회의에 제출된 것이다.

8) 기타의 국제원칙

행형에 관한 주요한 국제원칙은 상당수 존재한다. 그 중에서도 국제연합 총회에서 1979년에 무투표로 채택된 법집행관 행동규범과 1982년에 채택된 의료종사자의 의료윤리에 관한 원칙³¹⁾ 등이 대표적인 국제원칙이다. 법집행관 행동규범은 법을 집행하는 공무원들에게 피구금자의 처우에 관하여, 국제연합 '최저기준준칙'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.

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

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

9) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약

우선 행형과 관련된 국제인권규약을 살펴보기 전에 행형관련 국제인권규약의 탄생에 기본적인 내용을 제공한 시민적·정치적 권리에 관한 규약에 대하여 기본적인 설명을 하고자 한다. “자유권 규약(B규약)”으로도 불리는 이 규약은 구속력 있고 경성법의 형태를 띠고 있는 국제인권기준으로 우리나라도 가입하고 있다. 이중 행형에 관련된 부분을 간단히 살펴보겠다.

국제인권규약은 정치적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약(사회권 규약), 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(자유권규약), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 선택의정서(제1선택 의정서), 사형 폐지를 지향하는 자유권규약의 제2선택의정서 등으로 구성되어 있다.

이 중에서 형사사법과 관련하여 중요한 것은 앞서 말한 자유권 규약과 제1선택 의정서이다.

자유권 규약은 전문과 53개의 조로 구성되어 있고 그 중 3부가 실체규정인데 생명에 대한 권리 및 사형의 제한(제6조), 고문 등의 금지(제7조), 노예 및 강제노동의 금지(제8조), 신체의 자유와 안전의 보장 및 자의적인 체포와 구금의 금지(제9조), 피구금자의 처우 및 행형제도(제10조), 공정한 재판을 받을 권리(제14조), 소급처벌금지(제15조), 법 앞의 평등(제16조) 등이 행형과 관련된 조문이라고 볼 수 있고 이는 형사법 전체에도 영향을 미치고 있다. 제1선택 의정서는 자유권 규약상의 인권을 침해당한 개인이 국내적 구제를 다했어도 구제되지 못한 때에 자유권규약위원회(Human Right Committee)에 통보해서 그 심리를 받을 수 있도록 규정하고 있는 것이다.

第3章 우리 나라 矯正行政의 問題點

第1節 矯正施設 關聯 內容

1. 收容管理

범죄자를 수용하여 교정·교화하는 시설로서 교도소, 소년교도소, 보호감호소가 있는데 교도소, 소년교도소 및 구치소는 징역형, 금고형, 노역장 유치 및 구류형을 받은 자와 미결수용자를 수용하고 보호감호소는 사회보호법에 의한 보호감호처분을 받은 자를 수용하고 있다. 법무부의 정책에 따라 수용자들에 대한 제반 처우를 획기적으로 개선하고 각종 권리 보장 제도를 강화하였음에도 불구하고 수용관리가 어려워지는 현상은 우리 사회변동요인이 반영된 결과가 그 배경이 되고 있지만 직접적으로 이러한 배경이 다음과 같은 몇 가지 내부적 요인과 결합하여 빚어낸 복합적 상호 작용의 결과라고 이해할 수 있다.

1) 교정환경의 변화에 대한 대응전략의 미흡

우리 사회 전반의 변화는 교정환경에도 커다란 변화를 몰고 왔으나 그 대응의 미흡은 기존의 수용관리 체계의 비효율성이라는 결과를 낳았다. 권리 의식 확산 등 수용자의 의식구조와 형태의 변화, 범죄 양상의 변화에 따라 과학적 처우기법과 수용관리 방법에 대한 연구개발의 필요성이 증대되고 있음에도 불구하고 전통적인 관리방식으로 고수하려고 하였기 때문이다.³²⁾

조직의 기능적 효율성이 없고 처우기법의 개발 또한 아직 획기적

32) 이순길, “교정환경의 변화와 미래대응 전략”, 「교정」 통권 제309호, 2002. 1, p. 13.

인 진전 없이 전통적인 관리방식의 고수는 교정관리의 효율성이 저하로 이어져 왔다. 수년간에 걸쳐 수용자 처우를 획기적으로 개선하고 각종 권리 구제제도를 강화하는 등 수용자 권리를 대폭 신장하였음에도 불구하고 오히려 수용관리상의 어려움이 증가함으로써 교정 공무원들을 당혹하게 만드는 현상의 원인은 이러한 측면과도 관련이 있다. 새로운 변화에 능동적으로 적응하지 못한 채 종전의 관념과 관리방식을 고수하려고 하였기 때문이다.

2) 수용자처우와 권리에 대한 법적·제도적 보장과 현실적인 수용여건 확충사이의 지체현상

수용자들의 의식구조변화와 사회발전과 인권존중 의식을 반영한 법령의 연구 및 개정으로 국가인권위원회와 시민단체, 언론 기관 등에서 교정행정에 대한 문제를 제기하거나 시정을 요구하는 경우가 많아지고 교정행정을 비판하는 사회분위기에 적극적으로 대처하기 위하여 교정에 관한 연구가 부족하다는 점이다.

수용자의 권리의식의 확산은 수용자들로 하여금 수용처우에 관한 기대 수준을 크게 높여 놓았으나, 교정처우에 필요한 현실적인 수용 시설, 의료장비와 인력 등 여러 현실적 여건은 예산확보의 어려움으로 아직 보완할 부분이 많은 실정이다. 일련의 수용자 처우 향상 및 권리보장의 강화는 주로 법률적·제도적 차원에서 빠르게 진전되었으나 이를 뒷받침하기 위한 현실적인 인적 물적 여건의 확충이 아직 미치지 못하는 부분이 많다.³³⁾ 직원의 증원, 교정시설의 확충은 느리게 진행되고 있어 수용자나 인권단체에게 수용자처우라는 구실로 수용질서 저해의 빌미로 악용되고 있어 현재의 교정환경에 막대한 지장을 초래하고 있다. 기본적인 수용질서 확립은 교정의 본연의 목표임에도 불구하고 현재의 과밀수용상황은 수용자 처우에 부정적인 요소로 작용하고 있다.

33) 상계논문, p. 14.

3) 현 교정시설 조직관리시스템의 비효율적인 측면

수용자 관리는 다양한 처우가 선행되어야 하는데, 구금확보에 치우치고 있으며 수용관리에 세분화된 조직간의 유기적 활성화보다 관리자의 의사에 따라 진행되고 있어 조직의 활성화 없이 조직전체가 비효율적으로 운영되고 있다.³⁴⁾

교정환경의 변화는 수용관리 뿐만 아니라 직원 조직관리에 있어서 새로운 변화를 요구하고 있다. 수용자의 변화뿐만 아니라 직원들의 조직에 대한 기대욕구도 커지고 있다. 환경이 변화함에 따라 종전의 관리시스템은 점차 비효율성을 노출하고 있으며 발전적 개선이 요구되고 있다.

또한 직원 한명이 많은 수용자를 관리하고 있어 항상 위험성이 상존하고 있고, 현장 근무자의 권한과 책임이 명확하지도 않고 소극적인 근무자세로 사회전반의 인권의식 신장에 편승한 수용자들의 악의적인 고소·고발 청원의 빈발은 근무자 사기저하에 막대한 영향을 끼치고 있다.

수용관리 시스템 자체의 기능적 개선이 이루어지지 못했기 때문에 수용자 권익신장과 처우개선이 이루어졌음에도 불구하고 기능적 비효율성으로 인하여 문제상황에 적절히 대처하지 못하고 있다.

2. 過密收容

범죄문제에 있어서는 급속한 경기악화와 실업률의 증가로 생계형 범죄가 증가함에 따라 수용자 수가 급증하고 따라서 전국 교정시설은 과밀수용의 어려움에 직면하게 되었다. 우리 교정은 선진국에 비하여 1인당 주거 면적, 수용자 대 직원 비율이 열악한 상태였는데, 급작스런 외부환경의 변화로 인한 수용자 수의 급증으로 인한 교정환경은 더욱 악화되었다. 교정시설 내의 수용자과밀 상태는 업무과

34) 상계논문, p. 15.

중, 교도관의 사기저하, 수용질서 문란, 교육프로그램 실시 곤란 등 많은 문제점을 야기 시킴으로써 결국은 교정의 궁극적 목적인 수용자의 교정교화를 저해하는 큰 요인으로 작용하고 있다.

교정처우의 기본이념이 처우의 과학화, 개별화, 사회화를 도모하고 수형자의 재사회화를 효과적으로 수행하는 것이라면 무엇보다도 먼저 교정시설별로 적정한 수용인원을 유지하는 것이 필요하다.³⁵⁾

2003년 12월 31일 현재 전국의 교정기관은 중간 감독기관인 4개의 지방교정청과 30개의 교도소, 10개의 구치소, 2개의 보호감호소, 5개의 지소 등 총 51개의 교정시설이 있다. 직원 및 수용자 인원을 보면 교정시설 1일 평균수용인원은 58,945명으로 교도관 대비 평균 수용인원은 4.7명으로 외국에 비해 낮은 비율이다.

1) 미결수용 현황

미결 수용자의 1일평균 수용인원은 1994년에 58,188명이었고 그 뒤 약간의 증감을 계속하다 1998년에는 67,883명으로 증가하였고, 1999년에는 68,087명으로 최고점을 달한 후 조금씩 매년 감소추세에 있으며, 2003년도에는 정원 44,350명에서 1일 평균 수용인원은 58,945명이다.

〈표 3〉에서 연도별 미결구금자 입소사유별 인원현황을 보면, 1994년에 입소자 총수는 122,388명으로 매년 증가추세를 보이다가 1998년에는 131,960명으로 수용인원이 포화상태에 이르렀다. 그러나 1999년 이후에 매년 감소추세를 보이고 있는데 2003년도에는 95,192명으로 감소하고 있지만, 아직도 과밀수용현상으로 분류처우, 교육생활, 교정위원제도, 교도작업, 직업교육, 급여 및 의료, 교정사고 등의 교정처우에 막대한 지장을 초래하고 있는 실정이다.

35) 허주욱, 「교정학」, 법문사, 2002, p. 626.

〈표 3〉 미결구금자 입소사유별 인원

(단위 : 명)

구분 \ 연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
계	122,388	129,953	135,958	112,531	131,960	128,669	119,279	118,448	115,866	95,192
신 입 소	122,368	129,875	135,570	111,919	131,123	127,000	118,289	117,558	114,535	93,820
기 타 (보석취소등)	20	78	388	612	837	1,669	990	890	1,331	1,372

자료 : 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 398.

2) 인구대비 수용현황

〈표 4〉에서 최근 10년간 인구대비 수용인원 구성비를 보면 1994년도 1일 평균 수용인원은 58,188명으로 인구대비 1일 평균 수용인원이 0.13%이며 2003년도 1일 평균 수용인원은 58,945명으로 인구대비 1일 평균 수용인원이 0.21%로 낮아졌다. 그리고 1995년에는 교도관 대비 평균수용인원이 제일 많고 2002년부터 적어지고 있으나 2003년 12월 31일 현재 우리 나라의 교도관 1명당 수용자와의 비율은 교도관 인원 12,490명 대비재소자 58,945명으로 0.12%로 4.7명이다. 즉 스웨덴이 1.0명으로 가장 적고 그 다음으로 영국(1.3명), 캐나다(1.6명), 홍콩(1.8명), 독일(2.0명), 일본(3.3명), 미국(3.9명)순이다.

〈표 4〉 인구대비 수용인원

(단위 : 명)

연도 \ 구분	인 구	1일 평균 수용인원	인구대비 1일 평균수용인원(%)	교도관 정원	교도관 대비 평균수용인원
1994	44,453,179	58,188	0.130	10,618	5.5
1995	44,850,801	60,166	0.134	10,618	5.7
1996	45,545,000	59,762	0.131	12,013	5.0
1997	45,991,257	59,327	0.129	12,054	5.0
1998	46,991,171	67,883	0.144	12,329	5.5
1999	47,335,678	68,087	0.144	12,352	5.5
2000	47,732,558	62,959	0.132	12,347	5.1
2001	48,289,173	62,235	0.129	12,410	5.1
2002	48,517,871	61,084	0.126	12,272	5.0
2003	48,823,837	58,945	0.121	12,490	4.7

자료 : 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 394.

3) 과밀수용 실태

〈표 5〉를 보면 교정시설 1일 평균 수용인원은 1999년에 68,087명으로 수용정원 58,000명보다 10,087명 초과 수용되었고, 2002년에는 1일 평균 수용인원 61,084명을 수용하여 2003년에 수용인원 58,440명보다 2,644명이 초과 수용되었다. 2003년도에는 혼거수용시설 면적을 1인당 0.5평에서 0.75평으로 상향조정되면서 수용인원 58,945명에서 수용정원은 44,350명으로 14,595명이 초과 수용되어³⁶⁾ 과밀수용문제는 심각한 수준이다.

36) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 213.

〈표 5〉 교정시설 1일 평균 수용인원

(단위 : 명)

구 분		연 도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
		수용정원	55,800	55,800	57,360	57,660	56,500	58,000	58,000	59,130	58,440	44,350
1일평균수용인원		58,188	60,166	59,762	59,327	67,883	68,087	62,959	62,235	61,084	58,945	
수용 내용	기 결 구 금 자	소 계	33,752	33,381	33,243	33,502	36,645	39,438	38,647	38,472	38,173	37,692
		수형자	33,207	32,895	32,848	33,123	35,125	38,324	37,040	37,036	37,111	36,458
		노역수	545	486	395	379	1,520	1,114	1,607	1,436	1,062	1,234
	미 결 구 금 자	소 계	24,436	26,785	26,519	25,825	31,238	28,609	24,312	23,763	22,911	21,253
		피의자	2,892	3,158	3,272	2,253	2,930	2,547	2,341	2,485	2,226	2,896
		피고인	21,544	23,627	23,247	23,572	28,308	26,062	21,971	21,278	20,685	18,357

자료 : 법무부, 「법무연감」, 2004. p. 394.

미국의 경우 1997년 12월말 현재 180만명에 이르는 사상초유의 수용기록(1980년대 연평균 7~8%의 성장)을 유지하면서 교정시설의 과밀수용문제는 법원의 개입까지 불러일으키면서 사회의 큰 과제가 되고 있다. 우리나라의 경우 교정시설의 과밀수용문제는 심각한 사회문제로 대두되면서 수용인원의 급속한 증가로 대부분의 교정시설은 법정 수용인원을 훨씬 초과하게 되었고 이러한 과밀수용 상황은 정도의 차이는 있으나 지금까지도 지속적으로 유지하고 있으며 특히 주목할 만한 사항은 노역장유치자의 지속적인 증가추세이다.

4) 과밀수용의 원인

인구의 증가에 따른 범죄 발생율의 증가, 도시화와 산업화에 기인한 범죄의 증가 등 역사적으로 살펴 볼 때 범죄는 자연 발생적으로 증가하는 추세이지만, 범죄자를 수용하는 시설은 증설되지 않는 것이 일반적인 현상이고 따라서 과밀수용은 필연적인 현상이라고 할 수 있다. 범죄율이 증가하고 범죄문제가 사회의 심각한 관심사로 대두되면서 언론매체는 일부 강력범죄에 대하여 집중보도와 범죄에 대한 진상왜곡은 범죄에 대한 공포를 증폭시키는 한 요인으로 작용하고 있다. 이러한 왜곡된 보도는 시민들이 범죄문제에 대한 보다 강력한 대응을 요구하게 되었고 나아가서는 형사정책의 보수화를 초래하는 결과를 가져왔다.³⁷⁾ 예를 들면 판사의 재량을 제한하는 양형기준표의 작성과 활용, 정기형으로 복귀, 특정 범죄자에 대한 중형의 강제 또는 미국의 삼진법 등 보수적 형사정책이 과밀수용을 야기한다고 할 수 있으며, 범죄자에 대한 강경대응으로 범죄자에 대한 구금률이 높아지기 때문에 과밀수용을 초래한다고 볼 수 있다.³⁸⁾

2000년도 전체 미결구금자 중 23.6%만 실형이 선고되고 나머지 76.4%는 집행유예나 보석 및 그 외의 사유로 석방되고 있는 실정이다. 즉 구속취소 5.7%, 벌금 3.1%, 집행유예 32.9%, 보석 10.7%, 형확정 23.6%, 기타 24%로 전체 석방된 자들이 76.4%인 점에 비추어 볼 때 필요이상의 자유박탈처분이라고 말할 수 있다. 이것은 우리 형사사법기관이 수사단계에서 불필요한 구속이 많다는 것을 단적으로 보여주는 예이며, 이는 형사소송법의 불구속수사 원칙에 반한다고 하겠다.

(1) 생계형 범죄의 증가

형사사범은 크게 재산범과 신체범으로 구분할 수 있는데 생계곤란

37) 이연담, 「교정학」, 박문각, 2003, p. 186.

38) 김옥현, 「교정학」, 고시월보사, 2002, p. 304.

또는 사업파탄으로 인한 재산범죄가 크게 증가하였다.

(2) 형사정책의 보수화

1970년대 이후 범죄율이 증가하고 범죄문제가 사회의 심각한 관심사로 대두되면서 언론매체의 강력범죄에 대한 집중보도와 범죄에 대한 진상왜곡은 범죄에 대한 공포를 증폭시키는 요인으로 작용하여 보다 강력한 대응을 요구하여 형사정책의 보수화를 초래하였다.

전체 수용자 중 미결수가 40%정도에 이르고 이 가운데 실형을 선고 받는 비율은 50%정도에 그치는 것을 감안할 때 불구속 수사를 해야 하는 것은 너무도 당연한 일이다. 그러나 실적위주의 수사 관행은 마구잡이식 구속수사는 과거의 관행을 버리지 못하게 하는 이유 중 하나일 것이다. 또한 사범부도 선고유예, 집행유예 등을 확대해야 할 것이다. 과실범, 초범, 생계형범죄, 약물관련 사범등의 범죄자에게는 각각의 범죄 특성에 맞는 신중한 선고를 해야 함에도 양형의 길고 짧음으로 판결함으로써 사회에 대한 원망으로 가득한 전과자와 예비범죄군을 양성하고 이로 인해 교정은 더욱더 어려움에 봉착하게 만드는 것이다. 교정의 실태는 교정당국만의 문제가 아니라 형사 사법체계 전체의 문제라는 점을 인식해야 할 것이다.

(3) 과밀수용과 수용자 인권

과밀수용은 현재 우리 교정당국이 당면하고 있는 심각한 문제 중의 하나로서 시급히 해결해야 할 과제 중의 하나이다. 교정시설의 공간 부족으로 인해 현재 수용자들은 1명당 0.5평에도 미치지 못하는 좁은 공간에서 생활하고 있다. 과밀수용 상태는 생활공간의 수용 거실의 부족은 물론이고 급여 의료 및 위생 교정교육, 교도작업 및 교화활동, 직업훈련 등 교정시설 내에서 수용자에 대하여 실시하는 모든 처우가 영향을 받게 되어 양질의 교정서비스 제공이 곤란해지고 나아가서는 수용자의 인권침해 문제가 야기되고 있다. 또한 서구

(특히 미국)의 경우 과밀수용문제는 석방된 출소자들의 재범율이 급속히 증가하는 것과 관련하여 유기적인 시스템으로써 업무가 상호 일정한 연관성을 가지는 경찰, 검찰, 법원, 교정 등 형사사법제도 전반의 업무량 폭증과 비정상적인 운영을 초래하였다. 그러나 대법원에서는 과밀수용 그 자체는 잔인하거나 비인간적인 형벌이 아니고 과밀수용으로 인하여 기본 식사, 의료 및 위생이 침해 되었을 경우에만 헌법에 위배되며 따라서 과밀수용으로 인하여 작업, 교육, 교육 및 직업훈련의 기회가 감소되었다 하더라도 어느 헌법에 위배되는 것이 아니라고 판시하였다. 우리 나라에서는 지금까지 과밀수용 그 자체를 문제시하여 소송 등을 제기한 경우는 없지만 과밀수용에 따르는 각종 처우에 대한 불만을 이유로 행정소송, 헌법소원, 청원 등 이의를 제기하는 수용자가 증가하는 추세에 있다.

(4) 수용시설의 확충 및 문제점

수용인원의 증가율에 비해 수용시설³⁹⁾이 확충이 부족하기 때문에 과밀수용현상이 빚어지고 있으나 교정시설의 신·증축은 막대한 국가 예산이 수반되며 국가경제의 규모와 관련이 있으므로 쉽게 해결되지 않는 문제점이 있다. 우리 나라 교정시설의 문제점으로는 ① 대규모의 시설구조로 수용자의 질서 확립과 개별처우가 곤란하다. ② 교도소 내 미결수용실의 병치로 교정행정 업무의 복잡과 수형자 중심처우에 일관성을 유지하기가 곤란하므로 시설분리가 이루어져야 한다. ③ 행형법과 달리 실체는 혼거수용원칙, 예외적으로는 독거수용을 인정할 만큼 사방의 부족과 사방규모가 너무 협소하다. ④ 보안중심의 시설형태로 개별적 교정처우가 곤란한 시설구조로 되어 있다.⁴⁰⁾

39) 수용규모의 다양화를 위하여 시설규모를 엄정(1,000명 내외 수용), 중간(700명 내외 수용), 완화 및 개방(300명 내외 수용) 등으로 구분하여 각 수용 규모에 적합한 수용관리 및 처우기준을 확립해 나갈 계획이다. 법무부 교정국, 「한국의 교정행정」, 2003, p. 57.

40) 장세석·고광도, 전계서, p. 190.

(5) 형사사법기관의 대응방법과의 관계

인구증가와 경기변동과는 상관없이 형사사법기관의 범죄에 대한 대응방법에 따라 수용자 증감을 가져오기도 한다. 경찰과 검찰의 수사단계에서 불필요한 구속을 하지 않고 법관은 자유형의 상당부분을 벌금형으로 대처한다면, 그 결과 구치소나 교도소로 유입되는 인원이 크게 감소할 것이다. 즉 형사사법기관이 범죄에 대하여 필요 이상으로 과잉 대응하는 것이 교도소 과밀수용의 원인이 된다는 것이다.⁴¹⁾ 형사사법절차가 진행 중인 미결수에 대해서는 구속수사를 우선하는 우리의 잘못된 수사관행이 기인하는 것으로 보인다.

미국이나 일본의 경우 구속수사는 원칙적으로 증거인멸이나 도주 우려가 있는 피의자에 한해 매우 제한적으로 사용되고 있으며 미결수의 수용인원은 전체 재소자의 10~20%정도이다. 반면에 우리의 경우는 중범죄는 아직도 대부분의 경우 구속수사를 원칙으로 하고 있어 범죄율의 증가가 구금율의 증가로 직결되고 있음을 잘 보여주고 있다. 이러한 경찰이나 검찰의 구속수사 관행은 교정시설의 대한 과밀수용을 초래하는 직접적인 원인을 제공할 뿐 아니라 인권침해 등 심각한 사회문제를 야기하고 있다. 또한 실제로 구속된 피의자 중 30%미만이 1심에서 유죄선고를 받고 있다는 사실을 보면 불구속 수사를 정착시키기 위한 각종 노력이 시급한 것으로 보인다.

5) 과밀수용의 결과

교정시설의 과밀수용으로 인하여 제반 구금환경이 급속히 악화되었다. 재소자들은 문제가 많은 사람들이므로 보다 집중적인 관리를 하는데, 과밀수용은 사람을 수용한계 이상으로 수용하므로 교정시설 내의 폭력 등을 야기할 가능성이 커지고 업무부담이 커져 교정관리를 악화시킨다.⁴²⁾ 그리고 과밀수용문제는 석방된 출소자들의 재범율이

41) 최용열·황영균, “교정시설 과밀수용의 실태와 형사사법적 대응방안에 관한 연구”, 「교정연구」 제18호, 한국교정학회, 2003, p. 215.

42) 김옥현, 전계서, p. 303.

급속히 증가하는 것과 관련하여 유기적인 시스템으로서의 업무가 상호 밀접한 연관성을 갖는 경찰, 검찰, 법원 등 형사사법제도 전반의 업무량의 증가와 비정상적인 운영을 초래하였다. 그 결과 시민들간에 공공안전에 대한 위기감이 고조되는 정부의 방법 및 비난여론이 증가하면서 공권력에 대한 불신을 야기하는 한 요인이 되고 있으며⁴³⁾ 구금환경의 악화로 직업훈련과 교육, 의료처우, 정신건강, 식사, 위생 등 각종 서비스가 악화되었고, 교도소내의 긴장 및 갈등이 고조되었다.

시설 및 직원의 부족과 업무의 과다로 재소자의 사회복귀라는 교정처우의 이념은 실질적으로 포기된 상태다. 과밀수용 상황은 또한 소내의 규율위반, 수용자간의 폭력, 수용자의 스트레스 증가, 심리적 불안정, 자살 등 교정사고나 사건을 초래했고, 교정시설의 안전에도 큰 위험 요소로 작용하고 있으며 수용시설의 인력과 장비 그리고 시설에 비하여 많은 수용자가 구금됨으로 인하여 상대적인 처우의 질이 낮아지고 이로 인하여 각종 교정시설의 문제점이 발생하고 있다.

교정시설의 과밀수용에 대한 문제가 제기 된다고 함은 교정시설에서 행하는 각종 교정처우⁴⁴⁾의 질이 저하되고 시설의 질서를 문란하게 만드는 중요원인이 되며 이러한 이유만으로도 과밀수용은 더 이상 방치되어서는 아니 된다.

(1) 수용자 인권 침해

2001. 5. 24 국가인권위원회법 제정으로 사회발전과 인권존중의식을 위한 법령의 연구 및 개정이 인권적 관점에서의 법령 및 제도의 정비가 계속 이루어지고 있으며 피구금자에 대한 인권침해 문제가 대단히 중요하게 사회문제화 된다. 헌법의 규정을 보면 수용자에 대한 기본권의 제한은 헌법상 부여되어 있는 기본권의 성격과 해당

43) 주희중, “과밀수용해소를 위한 21세기 교정정책방향”, 「교정」 통권 제292호, 2000. 8, pp. 13~14.

44) 교정시설 내의 생활조건은 일반의 생활조건과 크게 다르지 않을 것이다. 이러한 시설 내의 의식주에 관한 처우를 수용처우라고 할 수 있는데 수용처우는 교정처우의 기본이 되는 처우이므로 매우 중요하며 시설내에서 수용자가 안전감을 느끼고 생활하게 만드는 중요한 처우이다. 이윤주, “교정처우의 문제점과 개선방안”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2002, p. 16.

사항의 수용관계에 목적을 비교형량하여 구체적인 권리를 법률로서 제한하여 하며, 행형목적에 위해 필요한 최소한의 제한만을 하고 있다. 이는 수용자 인권제한의 중요한 기본원칙이다.

교정시설에 수용된 자들이 인권이 혹시 침해되고 있는 것 아닌가 하고 사회 각 계층에 주시하고 있다. 지금까지 많은 사람들이 교도소를 인권의 사각지대로 잘못 알고 있으며, 교정시설내의 질서벌의 하나인 징벌을 수용자의 인권침해의 대표적 사례로 지적하고 있는 사람들도 상당한 것 같다. 그러면 수용자의 징벌은 과연 수용자의 인권침해가 있는지 현행 징벌관련 법 규정들이 인권침해가 있는지 관련 규정들을 면밀히 검토해야겠으며 교도소 내의 질서도 원만히 유지하고 수용자의 인권도 최대한 보장될 수 있다면 그것보다 더 좋은 방법은 없을 것이다. 그리고 범죄자의 인권과 범죄피해자의 인권, 교도관의 인권과 수용자의 인권에서 흔히 권리의 충돌이 주장된다.⁴⁵⁾

국가인권위원회 목적을 보면 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 엄정한 수용질서의 확립은 교정행정의 근간이며 대전제이다. 또한 수용자에 대한 인권 존중은 비켜갈 수 없는 시대적 흐름이다. 수용자 인권이 곧 처우향상과 직결된다는 점을 깊이 인식하고 이를 적극 수용하는 열린 자세가 필요하며 수용자를 사회로부터 격리하여 교정시설에 구금하여 사회복위와 사회적응에 필요한 프로그램 시행하는 동안 자유박탈이나 프로그램의 시행은 수용자에게 고통을 주는 것이 될 수도 있지만 범죄예방을 통한 사회보호와 수용자 개인의 복지를 위한 것이라는 명분이 있는 한 그 범위내에서 특별권력 관계는 아직까지도 유효한 이론이라고 보아야 할 것이다.⁴⁷⁾

45) 국가인권위원회, 「인권길라잡이」, 2002, p. 10.

46) 김옥현, 전계서, p. 319.

47) 김차승, “수용자의 사회복귀제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2001, p. 28.

(2) 분류처우 곤란

교정처우의 기본이념이 처우의 과학화, 개별화, 사회화를 도모하고 수형자의 재사회화를 효과적으로 수행하는 것이라면 무엇보다도 먼저 교정시설 별로 적정한 수용인원을 유지하는 것이 필요하다.⁴⁸⁾ 미국의 연방 교정시설의 1개 시설 당 평균 수용인원은 500여명, 호주는 170여명, 영국은 358명, 일본은 230명에 불과하나 우리나라는 1,500여명(최고는 4,000여명)으로 개별처우에 많은 문제점을 안고 있다. 교정시설의 크기 및 구급정도에 의한 분류를 보면 초중구급교도소는 1,200명 이상 수용(청송제2교도소), 중구급교도소는 최대 1,200명 이하의 수용(대구, 안양, 대전, 청송제1교도소), 중구급교도소는 최대 600명 이하의 수용(나머지 교도소), 경구급교도소는 최대 400명 이하의 수용소(천안개방교도소, 군산교도소) 등이 있다.⁴⁹⁾

우리나라 교정시설은 다른 나라에 비해 지나치게 수용규모가 크기 때문에 수형자 교정교화·사회복귀를 위한 현대적 분류 및 누진처우제도는 막대한 지장을 초래하고 있으며 이러한 이유로 수용자처우가 중요시 되는 현 교정목표는 제자리걸음을 면치 못하고 있는 실정이라 하겠다.⁵⁰⁾

교정시설의 미비가 수형자의 처우를 어렵게 하는 것은 당연한 것으로 수형자 수용공간 등의 불균형은 결국 수형자처우의 핵이라고 할 수 있는 분류가 사실상 무의미해지고 의미 없는 분류에 기초한 개별처우는 형식화 될 수밖에 없는 것이다.

교정시설 과밀수용은 수용자처우 중 분류처우에 막대한 지장을 초래하고 있다. 교정시설에 수용되어 있는 수용자의 특성은 그야말로 천차만별이다. 이러한 수용자들을 과학적으로 분류하여 그에 부합한 개별처우를 실시하는 것은 교정의 궁극적인 목표인 교정·교화 및 사회복귀를 효율적으로 달성하는 데 과밀수용은 교정행정 발전에 장애요소이다. 근래 교정정책의 방향은 한 마디로 수형자의 사회복귀를 위한 처우

48) 허주옥, 전계서, p. 626.

49) 장세석·고광도, 전계서, p. 107.

50) 박성찬, 전계논문, p. 71.

의 다양화 내지 개별화라는 말로 상징된다고 할 수 있다.

(3) 교정사고의 빈발

교정사고의 유형으로는 도주사고 및 소요, 폭동 외에 자살, 화재, 병사, 폭행치사, 직원폭행, 소란, 난동 등으로 구분할 수 있다.

〈표 6〉은 1993년부터 2002년까지의 전국의 교정시설내에서 발생한 도주·자살 등 교정사고 발생현황을 나타낸 것이다.

〈표 6〉 교정사고 발생현황(1993~2002년)

(단위 : 명)

사고내용 년도	계	도주	자살	화재	폭행치사상	작업중사상	기타
1993	192	1	6	-	120(2)	24	41
1994	307	5	6	-	206(6)	41	49
1995	364	2	9	-	252(3)	20	81
1996	255	3	9	-	219(5)	4	20
1997	263	3	8	-	214(6)	11	27
1998	353	-	5	-	221(1)	17	110
1999	511	-	10	-	389(0)	24	88
2000	572	2	12	0	370(0)	51	137
2001	504	-	7	1	332(0)	15	149
2002	484	1	8	1	332(0)	11	131

- 주 : 1. 도주 : 당일체포자는 제외
 폭행치사상 : 입건송치된 자
 작업중사상 : 위로급피지급자
 기타 : 병사, 오인석방, 화재미수 등
 2. () 안은 폭행치사

자료 : 법무연수원, 「범죄백서」, 2003, p. 285.

법무부에서 같은 기간 동안에 발생한 전체 3,805건의 교정사고 중에서 사고유형별로 선례적 가치가 있는 사고를 선별하여 교정사고의 동기, 사고자의 형명·형기·죄명·범수·연령 및 사고 발생장소와 발생기간 등을 통계적 방법으로 분석하였다.⁵¹⁾ 발생빈도별 분포

51) 법무연수원, 「범죄백서」, 2003, p. 285.

를 보면 폭행치사상이 2,655건(70%)으로 가장 높고, 그 다음이 소란·난동 833건(21.8%), 작업 중 사상 218건(5.72%), 자살 80건(2.1%), 도주 17건(0.44%), 화재 2건(0.05%) 순이다.

과밀수용은 교정시설을 내부적으로는 제반 구금환경의 악화를 가져왔고 수용자간의 긴장고조로 폭력사건이 증가하는 등 제반문제가 발생하고 있다. 과밀수용은 수용자간의 잦은 접촉으로 스트레스를 가중시키고 직원과 수용자간의 긴장관계를 고조시킴으로써 폭행사고 등 교정사고를 유발시키는 원인으로 작용하고 있다.

(4) 재범 악순환 우려

교정시설의 과밀수용상태는 효율적인 수용자 교정교화 시행을 어렵게 만들고 결국은 절대로 교화가 되지 않은 채 출소를 한 수용자는 사회복귀에 실패하여 다시 재범을 저지르게 되는 악순환이 반복될 가능성이 높아지는 것은 자명한 사실이다.

한국에서의 재범의 원인은 교정단계에서의 문제점과 일부 수사와 재판단계의 제도미흡으로 발생하는 것으로 설명할 수 있다. 여러 학자들의 견해를 살펴보면 김수길 교수는⁵²⁾ 재범의 원인으로 교정시설 내에서의 교정처우의 불충분, 사회적 처우의 미흡, 경제적 요인, 사회적 불신, 사회내 처우의 미흡을 들고 있다.

김기현⁵³⁾은 재범의 원인으로 수사기관의 구속 수사관행 및 유예제도 활용 미흡, 단기자유형의 폐해문제, 교정시설의 부족과 그로 인한 과밀수용과 인권침해문제, 분류처우의 미흡 등을 거론하고 있다.

신상철⁵⁴⁾은 재범방지를 위한 교정의 효율적인 운영을 위해서는 경찰, 검찰, 법원, 보호관찰소, 갇생보호공단 등 관련조직과 사회복지기관 및 단체와 상호교류, 협력체제, 연계방안을 강구되어야 한다고 주장하고 있다. 각각의 주장은 교정기관의 한계와 수사기관의 문

52) 김수길, "누범 방지에 관한 연구", 「제행논총」 제1집, 제주대학교 행정대학원, 1993, pp. 68~71.

53) 김기현, "재범의 원인과 그 방지대책에 관한 연구", 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999, pp. 242~249.

54) 신상철, "수형자 사회복귀의 효율적 발전방향", 「교정문집」 제1집, 2000, p. 577.

제를 들고 있다. 특히 보호감호 가출소자 재범율의 심각성은 더 크다고 하겠다. 2003년도 7월부터 9월 사이에 가출소된 보호감호 3명 중 1명이 다시 범죄를 저지른 것으로 나타났다.⁵⁵⁾

2004년 10월 14일 법무부의 “가출소 후 재범자” 분석 자료에 따르면 이 기간 동안 상습절도, 강력범 등에 대한 보호감호기간(최장 7년)을 1~2년씩 단축해 가며 가출소시킨 1,901명 중 640명이 다시 범죄(재범율 33.7%)를 저질러 500명이 구속되고 140명이 불구속 기소됐다. 재범자 중 강력사범은 154명이었고 486명은 절도·사기 등 상습범이었다. 이처럼 가출소자들의 재범률이 높은 것은 이들이 대부분 상습범인데다 경기침체의 여파로 일자리를 구하지 못했기 때문이라고 법무부는 분석했다. 장기간의 수형생활로 가족관계 등이 단절돼 가출소해도 갈 데가 없다는 점도 재범을 부추겼다.

이 같은 결과에 대해 사회보호법 폐지를 주장하는 인권단체들은 “보호감호제가 본래의 취지와 달리 재범을 막는데 큰 효과가 없는 것으로 나타난 것”이라고 주장하고 있으나 법무부는 “사회보호법은 대부분의 선진국이 채택하고 있다.”며 보호기간 동안 직업교육 등 사회복귀를 위한 지원을 강화하는 방향으로 법률을 개정하는 것이 바람직하다고 설명하고 있다.

국가가 주도적으로 운영해 왔던 시설내 처우가 지니고 있는 구조적인 제약이나 비효율성 등으로 교정의 목적을 효과적으로 달성할 수 없었고 그로 인해 재범율이 지속적으로 증가와 교정시설의 과밀 수용을 초래하였으며 이러한 추세는 급속히 확산되고 있고 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.

(5) 의료처우 곤란

교정기관 수용자 의료관리 문제는 지금까지 사회 일반의 특별한 주목의 대상이 되지 않았고, 교정행정의 정책의제로서도 그다지 중요하게 취급되지 않았다. 그것은 그동안 우리의 국가·사회적 여건

55) 법무연수원, 「범죄백서」, 2003, p. 305.

이 범죄자라고 여겨지는 수용자들의 건강에까지 특별한 관심을 기울일 여지가 없었고, 교정기관 내부의 정책적 방침에서도 그 우선순위에 있어서 항상 다른 부분에 밀려 왔던 때문이라 할 수 있다. 그러나 과밀수용으로 인하여 환자진료에 많은 지장을 초래하고 있다.

우리나라의 경우 현재 교정시설 내 처우에 있어서 가장 열악하고 낙후된 분야가 의료분야라 하겠다. 교정기간에서 제공하는 교정서비스 중에서 대표적으로 의료서비스를 들 수 있는데, 절대적으로 부족한 의료 전문인력으로 인해 실제로 수용자들은 특정시간대나 일요일에는 의료서비스를 전혀 제공받지 못하는 경우가 많으며 이러한 현상은 수용자의 안전과 직결되는 문제로서 국가에서 운영하는 교정시설에서 환자가 제때에 의료서비스를 제공받지 못한다면 상당히 심각한 문제이다.⁵⁶⁾ 선진국 수준에 훨씬 못미치는 상황은 차치하고라도 수용자의 기본적인 인권보호 차원에서도 문제점이 많은 실정이다. 결국 국가가 수용자의 신변을 인수한 이상 질병의 예방과 치료는 국가의 몫이 되는데, 이와 관련하여 의사에 대한 접근성, 진료 및 치료의 무, 교통사고로 발생한 질병의 치료문제 등이 제기된다.⁵⁷⁾

피구금자처우최저기준규칙 제22조에서는 의료처우에 있어서 모든 시설에 정신의학 지식을 가진 최소한의 1인 이상의 의사가 있어야 하며 여자수용시설에는 산전, 산후관리 및 진료를 위한 특별시설이 있어야 할 뿐 아니라 육아실을 설치하여야 한다고 규정되어 있다. 아시아에서는 일본이 의료처우면에서 두각을 나타내고 있다. 의료형 무소 5개소를 비롯하여 의료담당 전문요원 등이 고도로 전문화되어 있는 실정이다. 또한 일본의학회 산하에는 교정의학회도 설치되어 있어 수형자의 의료처우에 만전을 기울이고 있는 것이다. 중국같은 사회주의 국가에서도 대표적인 교정시설인 북경감옥에는 20여명의 상주의료인이 있어서 일반사회 병원 못지 않은 양질의 의료처우를 하고 있다. 미국이나 유럽 선진국의 교정시설 내 의료처우는 일반사

56) 김진혁, "자유형제도와 인권에 관한 연구", 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2004, p. 121.

57) 국가인권위원회, 「인권길라잡이」, p. 32.

회와 별 차이가 없이 운영되고 있다 하겠으며 특히 미국과 같은 경우에는 약물중독 수형자를 위한 약물교육프로그램 및 처우와 상담서비스에 신경을 기울이고 있는 실정이다.⁵⁸⁾

현재 수용자 1인당 의료비는 약 89,000원 정도인데, 이 정도의 의료비로는 외부병원 진료, 약품 제공 등 의료서비스를 수용자에게 충분히 제공하기 어렵다. 현재 의료인력 151명으로 수용자에게 기본적인 의료서비스조차 제공하기 곤란한 상태이다. 의료시설의 평균 사용 연수가 20년에 이르는 등 의료시설의 부족과 노후화도 심각하다. 교정시설내에 전문적인 치료시설이 미비하여 의료처우에 큰 어려움과 함께 수시로 사회의 비난에 직면하게 되었고 그 문제는 심각하다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

수용자들의 시설내처우는 교정교화를 통한 심성의 순화로 출소 후 건전한 사회시민의 일원으로 복귀시켜 재범을 방지하는데 최우선의 목표를 두고 있는바, 수용자들에 대하여 보다 나은 의료 서비스를 제공하여 신체적·정신적 건강을 유지토록 하는 것은 교정행정의 목표를 달성하는데 있어서도 대단히 중요한 문제이다.

앞으로 예상되는 변화형태를 보면,

첫째, 환자 수는 일정 수준까지 계속 증가할 것이며 질병의 종류 또한 더욱 다양해 질 것이다.

둘째, 외부병원 진료 환자는 일반 환자의 증가율을 상회하여 그 수가 더욱 증가할 것이며, 그에 따른 기관 인력·예산 소요도 급속히 증가될 것이다.

셋째, 환자들의 의료처우 욕구는 더욱 다양화, 고급화, 세분화될 것이며, 진정·고소 등 불만의 표출도 급속히 증가할 것이다.

넷째, 수용기간 중 의료처우 미흡에 대한 사후불만, 의료사고에 따른 쟁송 등 기관에 수용자간 의료관련 법적 분쟁이 다수 발생할 것이다.

58) 정명철, "교정의 현황과 개선방안에 관한 연구", 석사학위논문, 고려대학교 행정대학원, 2002, p. 90.

59) 정명철, 상계논문, p. 90.

다섯 번째, 수용자들의 인권의식은 더욱 높아지고, 이에 따라 수용질서 유지를 위한 기관 내부의 통제수단과 강도는 현저히 약화될 것이다.

여섯 번째, 특별한 계기가 없는 한 인력 부족문제를 해소하기 위한 직원 증원은 향후에도 상당기간 억제될 것이다.

일곱 번째, 보수, 의료여건, 근무환경의 획기적 개선이 이루어지지 않는 한 일반사회 의사들의 교정기관 기피현상은 지속될 것이다.

여덟 번째, 직원들의 직무 수행에 있어서 법령상 자격요건 불비 등을 이유로 특정업무를 거부하는 사례가 발생 할 것이다.

아홉 번째, 수용자 의료예산은 매년 일정부분 증가할 것이다. 일반 환자 및 외부병원 진료자의 증가율 등 여건 변화에는 반비례적으로 상응하지 못할 것이다.

열 번째, 수용자 의료관리에 대한 사회 인권단체(NGO) 등의 문제제기 및 비판이 심화되고 이에 따른 수용자 가족, 메스컴 등 사회 일반의 관심도가 높아질 것이다.

그러나 수용자의 보건위생, 의료 및 약제에 관한 사항은 법무부 교정국 관리과에서 관장하고 있는데 현재 식품위생직 6급직원 1명이 전국 47개 교정기관, 수용자 6만 여명의 보건위생·의료 약제에 관한 사무를 총괄하고 있는 실정이다.⁶⁰⁾

① 연도별 환자 발생·처리 현황

㉠ 교도소·구치소·구치지소·보호감호소 등 전국 교정기관의 수용인원은 매년 감소하는 추세인데 반해, 이들 중 각종 질병의 이환으로 치료를 받는 환자의 수는 꾸준히 증가하는 추세이다. 1999년 이후 5년간 전체 수용인원과 환자 발생인원을 <표 7>에서 비교해 보면, 기준 연도인 1999년에 연 4,658,067명의 환자가 발생하여 1일평균 환자 수는 12,762명으로 1일평균 수용인원 68,087명의 18.7%의 비율을 보이고 있는데, 2003년(1~6월)에는 연 2,571,450명의 환자가 발생하여 일평균 환자 수는 14,129명으로 1일평균 수용인원 58,355명의 24.2%의 비율을 보이고 있다. 즉 지난

60) 법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선방안」, 2003, p. 54.

5년간 수용인원은 1일평균 68,087명에서 58,255명으로 9,732명(14.3%) 이 감소한 반면, 환자는 1일평균 12,762명에서 14,129명으로 1,367 (10.7%)명이 증가하였다. 이는 현재 전국 교정기관 수용자들의 4명 중 1명은 어떤 형태이든 질병에 시달리고 있는 것이다.

〈표 7〉 연도별 수용환자 처리 현황 (1999~2003.6)

(단위 : 명, %)

연도별	환자처리 연인원			일평균 환자수 (A/365일)	일평균 수용인원 (B)	환자 발생율 (A/B)
	계 (A)	소내치료	외부병원 진료			
1999	4,658,067	4,644,732	13,337	12,762	68,087	18.7
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
2000	4,876,092	4,526,959	16,266	13,359	62,959	21.2
	(104.7)	(97.5)	(122.0)	(104.7)	(92.5)	
2001	4,851,083	4,834,642	16,441	13,290	62,235	21.4
	(104.1)	(104.1)	(123.3)	(104.1)	(91.4)	
2002	5,117,955	5,097,168	20,787	14,021	61,084	23.0
	(109.9)	(109.7)	(155.9)	(109.9)	(89.7)	
2003.1~6	2,571,450	2,559,772	11,678	14,129	58,355	24.2
	(110.4)	(110.2)	(175.1)	(110.7)	(85.7)	

자료 : 법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선안」, 2003, p. 3.

수용환자에 대한 치료는 소내에서 투약·처치·의무과 병실에서의 입실 등의 조치를 취하고, 소내 치료가 불가능한 응급·중증환자, 정밀진단을 요하는 환자 등의 경우 외부병원 진료를 시행하고 있다. 외부병원 진료 환자를 전문 과목별로 구분하여 보면 2002년도의 경우 연 20,787명 중 내과 6,877명, 정형외과 3,123명, 일반외과 1,838명, 안과 2,381명, 치과 1,918명, 정신과 708명, 기타 3,942명으로 분류되며 전체 환자의 전문과목별 구성비율과 비슷한 양태를 보이고 있다.⁶¹⁾

61) 법무부 감사관실, 「수용자의료관리 실태 및 개선안」, 2003, p. 7.

외부병원 진료인원이 1999년에 연 13,337명에서 2003년(1~6월)에는 연 11,678명으로 75.1%의 대폭적인 증가추세를 보이고 있다. 이를 종합해보면, 지난 5년간 전체 수용인원의 감소(100%→85.7%)에 불구하고 수용환자는 증가(100%→110.7%)하였고, 특히 외부병원 진료인원은 대폭적으로 증가(100%→175.1%)한 것으로 나타났다.

㉔ 2002년도 전국교정기관 수용환자 과목별 현황을 <표 8>에서 보면 총 5,117,955명으로 이들을 전문과목별로 분류해 보면, 내과 2,430,247명, 정형외과 683,864명, 일반외과 604,317명, 정신과 391,130명, 치과 206,319명, 안과 124,442명, 기타 677,636명으로 나타나고 있다. 이는 수용환자에 대한 의료처우⁶²⁾의 중점 및 의무관의 배치 등에 있어서 내과·외과·정신과·치과 등 발생빈도가 높은 과목에의 집중이 필요함을 나타내 주고 있다.

<표 8> 수용환자 과목별 현황(2002)

(단위 : 명, %)

계	내과	정형외과	일반외과	정신과	치과	안과	기타
5,117,955	2,430,247	683,864	604,317	391,130	206,319	124,442	677,636
100	47.5	13.4	11.8	7.6	4.0	2.4	13.3

자료 : 법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선안」, 2003, p. 4.

㉕ 외부병원 진료 환자의 대폭적인 증가에 따라 소요예산도 매년 증가하고 있다. 1998년 이후 2002년까지 수용자 의료예산 집행실태를 <표 9>에서 보면, 1998년에 전체 집행액 2,523백만원 중 외부병원 진료비는 25.2%인 637백만원이었던 것이 2002년에는 전체 4,084백만원 중 40.9%

62) 의료처우 개선을 위하여 법무부 교정국에서는 중·장기 과제를 나누어 계획을 세워 시행하고 있으며 단기과제로는 수용자 의료비 증액 및 의료환경 개선, 중증환자 관리거실 지정 운영, 교정공무원 중 간호조무사 양성, 공중보건 의사 증원, 수용자 건강검진제도 개선, 여성 수용자 전용 진료실 설치 등이며 장기과제로는 의료인력 증원, 건강보험 적용 추진 등이다. 법무부, 「인권존중의 법질서」, 2004, p. 91.

인 1,670백만원을 집행하여 1998년 대비 62.2%로 1,033백만원이 증가한 것으로 나타났다.

〈표 9〉 연도별 수용자 의료예산 집행현황(1998~2002)

(단위 : 백만원, %)

연도	집행액	집행내역	
		의약품 등	외부병원
1998	2,524	1,887(74.8)	637(25.2)
1999	2,547	1,559(61.2)	988(38.8)
2000	3,102	1,917(61.8)	1,185(38.2)
2001	3,430	1,999(58.3)	1,431(41.7)
2002	4,084	2,414(59.1)	1,670(40.9)

자료 : 법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선안」, 2003. p. 7.

㉔ 외부병원 진료에 따른 계호인력 배치는 기관운영상 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 외부병원 진료에는 통상 환자 1명당 3명의 교도관을 배치하고, 그 외 운전기사 및 의무과 행정요원도 각 1명이 소요되므로 결국 환자 1명에 5명의 인력이 필요한 셈이다. 입원하는 경우에는 환자 1명당 3명의 계호인력을 3교대로 배치하여야 하므로 1일 9명의 교도관을 배치하여야 한다.

〈표 10〉을 보면 2002년도 전국 교정기관의 외부병원 진료 환자는 연 20,787명으로 이들에 대한 계호인력은 연 91,515명이 소요된 것으로 조사되었다. 이 같은 계호인력은 가뜩이나 인력부족으로 시달리고 있는 교정기관 인력사정에 가일층 장애요인으로 작용하고 있는 것이다.

〈표 10〉 외부병원 진료에 따른 계호인력 소요(2002)

(단위 : 명, %)

계		통원치료	입원치료	1일평균
환 자	20,787 (100)	15,928 (76.7)	4,859 (23.4)	57
계호인력	91,515 (100)	47,784 (52.2)	43,731 (47.8)	251

자료 : 법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선안」, 2003, p. 9.

第 2 節 犯罪樣相 變化 및 收容者 訴訟 增加에 대한 對策 未洽

1. 犯罪樣相 變化에 대한 不適切한 對應

급격한 사회변동은 사회성원의 일탈행동 증가를 유발하며 이는 곧 범죄의 증가로 연결된다. 우리나라의 경우도 비교적 완만하기는 하지만 안정적인 증가추세를 보이고 있다.⁶³⁾ 그런데 우리나라 범죄 추세 특징 중 하나는 경제적 발전에도 불구하고 재산범죄가 급격히 증가하지 않은 반면 이와는 대조적으로 폭력성 범죄가 지속적으로 증가해 왔는데 이는 우리 사회전반에 걸친 폭력화 성향을 나타내주는 단적인 예이다.

아울러 이와 관련하여 조직폭력범죄의 증가 및 흉포화·지능화·국제화 경향도 심각한 양상을 띠어가고 향정사범 등 마약류 범죄의 증가도 큰 폭으로 늘어나고 있다. 이는 우리사회의 성문란 및 소비향락풍조와 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 생각된다.

이러한 범죄양상의 변화는 실상 교정시설 내부의 수용관리환경에도 많은 영향을 끼치고 있다. 우선 증가하는 조직폭력사범과 향정사범에 대한 처우는 현재 교정시설 내에서 골칫거리가 되고 있다. 조직범죄 사범들은 수용생활 중에도 입소 전의 범죄조직과 강한 심리적 연대의식을 갖고 있는데다

63) 최인섭, “한국의 사회변동과 범죄양상”, 「형사정책연구」 제8권 제3호, 형사정책연구원, 2002, p. 15.

가 이들이 출소 후 복귀하는 곳도 그 범주를 거의 벗어나지 않기 때문에 이들에 대한 교정교육이나 직업훈련 등의 효과성을 기대하기는 어렵다.

속칭 히로뽕으로 불리는 메스암페타민류 흡입사범 등 마약류사범들의 경우에도 교육이나 처우수단이 마땅치 않은 경우가 많다. 많은 경우 이들은 의료적 치료대상이지 일반적인 교도소 수용처우에는 부적절한 경우가 많고, 출소 후 이들이 돌아갈 생활환경이 바뀌지 않는 한 이들에 대한 교정교육과 직업훈련이 재사회화에 별다른 도움을 주지 못하는 경우가 많기 때문이다. 더욱이 문제되는 것은 이들 조직사범과 마약사범이 수용질서 문란의 주요인이 되고 있다는 것이다. 이들의 상당수는 이른바 범죄 지향적 하위문화에 깊이 젖어있는 유형으로서 이러한 이들의 행태는 다른 수용자들에게도 악영향을 미치게 되어 전체 수용질서를 저해하는 요인으로 작용하는 경우가 많다.

한편 신종범죄의 출현 및 증가는 이들 범죄자에 대한 교정처우에 있어서 또 다른 형태의 어려움을 수반하게 될 것으로 예상된다. 교정처우의 이상적 방법으로 여겨지고 있는 처우의 개별화가 실현되지 못하는 현재 여건 속에서 이러한 새로운 처우방법을 필요로 하는 수용자들의 증가는 교정교육 및 처우의 부담을 가중시키는 또 다른 딜레마로 부각될 수 있다.

1) 2003년도 범죄발생 및 검거상황

〈표 11〉에서 2003년도 범죄의 발생 및 검거상황을 보면 발생 건수 2,004,439건, 검거건수 1,776,049건, 검거율 88.6%, 검거인원 2,184,975명인 바, 전 년도에 비하여 발생건수는 증가한 반면 검거건수·검거인원·검거율은 감소하였다. 우리 나라의 경우 인구 10만명당 범죄발생 건수는 해마다 증가현상을 보이고 있어서 범죄발생의 심각성은 최근에 더욱 악화되고 있다. 특히 전체 범죄건수가 매년 20,000여건이 발생하고 있다.

〈표 11〉 연도별 발생 및 검거 상황

구분 연도별	발 생		검 거		검거율 (%)	검거 인원
	건수	지수	건수	지수		
1999	1,732,522	100	1,651,896	100	95.3	2,081,797
2000	1,867,882	108	1,664,441	101	89.1	2,126,258
2001	1,985,980	115	1,763,346	107	88.8	2,234,283
2002	1,977,665	114	1,826,852	111	92.4	2,267,557
2003	2,004,329	116	1,776,049	108	88.6	2,184,975

자료 : 대검찰청 「범죄분석」 2004. p. 13.

2) 강력범죄

(1) 발생 및 검거상황

〈표 12〉에 의하면 2003년도 강력범죄의 발생건수는 305,502건, 검거 건수는 284,950건, 검거율은 93.3%, 검거인원은 462,430명인 바, 전 년도에 비하여 발생건수, 검거건수, 검거인원은 증가하였으나 검거율은 감소하였으며 99년도를 기준으로 볼 때 발생지수는 105로 증가하였다.

〈표 12〉 강력범죄 연도별 발생 및 검거상황

구분 연도별	발 생		검 거		검거율 (%)	검거 인원
	건수	지수	건수	지수		
1999	289,801	100	285,721	100	98.6	480,944
2000	338,243	117	314,229	108	92.9	531,245
2001	342,249	118	315,912	109	92.3	533,287
2002	292,528	101	276,222	95	94.4	456,996
2003	305,502	105	284,950	100	93.3	462,430

자료 : 대검찰청, 「범죄분석」, 2004, p. 19.

강력범죄의 죄명별 발생상황을 <표 13>에서 보면 폭력행위등처벌에 관한법률위반이 230,096건으로 전체 강력범죄의 75.3%로 가장 많고 상해 10.1%, 폭행 6.1%, 강간 3.4%, 강도 2.4% 등의 순으로 발생하였다.

<표 13> 강력범죄 죄명별 발생 및 검거상황(2003년도)

구분 죄명별	발생 건수	발생율	검거 건수	검거율	검거 인원
계	305,502	100.0	284,950	93.3	462,430
살인	1,011	0.3	1,049	103.8	1,163
강도	7,327	2.4	7,202	98.3	16,394
방화	1,713	0.6	1,561	91.1	1,669
강간	10,365	3.4	9,555	92.2	10,570
폭행	18,721	6.1	15,838	84.6	21,017
상해	30,955	10.1	30,533	98.6	40,989
협박	2,093	0.7	1,787	85.4	2,026
공갈	2,461	0.8	2,209	89.8	3,097
약취와 유인	401	0.1	419	104.5	931
체포와 감금	359	0.1	342	95.3	484
폭력행위등처벌에 관한법률위반	230,096	75.3	214,455	93.2	364,090

자료 : 대검찰청, 「범죄분석」, 2004, p. 19.

3) 범죄전력별 현황

<표 14>에서 1998년부터 2002년까지 5년간의 범죄자의 범죄횟수 동향을 살펴보면 전체범죄자 중 초범자의 숫자는 2000년 이후 상대적으로는 물론이고 절대수치에서도 감소하였다. 이에 반하여 전체 범죄자 중 누범자의 비율은 증가하여 1998년 누범자가 전체범죄자의 45%였으나, 2001년에는 54%에 해당한다. 특히 4범이상 누범자는 늘어나서 1997년에 293,591명에 비하여 2001년에는 무려

504,262명으로 무려 71% 급증하였다. 아울러 2004년과 2001년을 비교하면, 전체 범죄자는 3%증가한 반면 초범자는 2%가 감소하였으며 4범이상 누범자는 10%로 증가하였고, 2001년도에 비해 2002년도에는 조금 감소한 것으로 나타났다. 특히 전과9범 이상의 경우 1998년에 80,703명에서 2002년에는 148,053명으로 폭증하여 다수의 재범자들은 사회 적응 훈련이 부족한 것으로 보여진다.⁶⁴⁾

〈표 14〉 범죄자의 범죄회수별 동향(1998~2002)

전과 \ 연도	1998	1999	2000	2001	2002
計	2,196,565	2,306,824	2,241,635	2,321,580	2,297,030
초 범	788,833	784,222	730,058	718,221	681,195
1 범	337,571	352,710	338,412	348,481	336,968
2 범	216,956	230,006	226,228	235,250	227,179
3 범	147,718	162,478	158,731	167,409	164,046
4 범	100,930	114,989	114,671	121,522	120,021
5 범	70,770	81,216	82,833	89,633	89,211
6 범	50,621	58,707	61,175	66,008	67,097
7 범	36,476	43,580	46,002	51,247	51,323
8 범	26,323	32,012	33,737	37,718	38,625
9 범 이상	80,703	104,658	117,935	138,134	148,053
미 상	339,664	342,246	331,853	347,957	373,312

자료 : 법무연수원, 「범죄백서」, 2003, p. 159.

결국 현재 우리나라 형사사법제도의 문제점과 시급한 과제는 교도소의 사회복귀 및 재사회화 기능을 강화하여 재범율을 감소시켜야 한다는 것이다. 이는 한편으로 종래의 교정교화정책이 실패했다는 반증이며, 동시에 수형자에 대한 교정교화정책을 획기적으로 개선, 개혁하지 않으면 안 된다는 과제를 부여하고 있다.

64) 대검찰청, 「범죄분석」, 2004, p. 19.

2. 收容者에 의한 職員 告訴·告發

〈표 15〉를 보면 2000년도 고소·고발 건수가 86건이었으나 2001년도에는 129건으로 증가하였으며, 2003년도에는 310건으로 계속 증가하여 2004년도 8월 31일 현재 302건으로 계속 증가하고 있다.

〈표 15〉 최근 5년간 고소·고발사건 현황 (단위 : 건)

연도 \ 구분	건수	피소인원	무혐의	죄안됨	기소유예	각하	선고유예	조사중	소취하	기타
2000	86	304	193	2	2	35			72	
2001	129	575	241		4	49		20	243	18
2002	164	409	202			80		16	90	21
2003	310	1,065	256		1	155	2	328	299	24
2004. 8.31.	302	848	45			46		624	125	8
누 계	991	3,201	937	2	7	365	2	988	829	71

주 : 기타는 진정종결, 내사종결, 참고인 중지결정, 공람종결, 고소장반려, 무죄선고 등임
 자료 : 법무부 교정국, 「주요소송사례」 자료, 2004. 10, p. 7.

3. 各種 收容者 爭訟現況

법무부는 수용자의 기본적 인권보장을 위하여 행형법 제7차개정(1999. 12. 28)에서 수용자 인권을 최대한 존중되어야 하며, 국적·성별·종교 또는 사회적 신분 등에 의한 수용자 차별이 금지된다고 규정하여 행형법의 집행에 있어서 인권을 중시하고 공정한 처우를 도모하면서 교정시설 내에 수용되어 있는 수용자의 인권보장을 위하여 많은 노력을 기울여 왔다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 일반적인 국민 여론이나 국내·외 인권관련 NGO들의 대부분 주장은 현재의 교정처우시설과 처우실태는 개선되어야 한

다고 한 목소리를 내어 주장하고 있다.⁶⁵⁾

그리고 최근들어 수용자 쟁송행위 동향을 보면 직원에 대한 고소·고발은 별개로 진행하면서 교정행정 전반에 걸쳐 각종 정보공개청구를 통하여 소송자료를 수집하고, 이를 근거로 행정심판, 행정소송, 손해배상청구, 헌법소원 등 적법절차를 이용하여 지능적인 쟁송행위를 진행하고 있다.

법무부에 따르면 2000년부터 2004년 6월말까지 4년반동안 고소·고발된 교도관은 총996건에 연인원 2,901명에 이르며, 이중 사건이 종결된 2,064명 중 무혐의(913명), 각하(307명), 소취하(775명) 등이 96.7%인 1995명에 달했고, 벌금 또는 집행유예 및 실형을 선고 받은 경우는 한 건도 없었다.⁶⁶⁾

〈표 16〉에서 행정심판 청구현황을 보면, 2000년도에 청구건수 14건에서 2003년에는 156건으로 증가하였고 2004년 8월 현재 168건으로 계속 증가 추세에 있다.

〈표 16〉 수용자 행정심판 청구현황

(단위 : 건)

연도	구분 청구건수	계류중	소송결과				취하
			기각	각하	일부인용	전부인용	
총계	422	28	187	85	15	11	96
2000	14		4	5			5
2001	21		6	3	1		11
2002	63		44	5	2	2	10
2003	156		77	31	8	8	32
2004.8	168	28	56	41	4	1	38

자료 : 법무부, 「교정국 통계」, 2004.

〈표 17〉에 의하면 2000년도 수용자 행정소송 청구건수는 6명에서 2003년도에는 53건으로 계속 증가추세에 있으며 앞으로도 계속

65) 박성찬, “기·미결수 수용자의 처우실태와 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 2001, p. 66.

66) 법무부 교정국, “수용자 고소·고발 등 소송통계자료”, 2004.

증가할 것으로 전망된다.

〈표 17〉 수용자 행정소송 청구현황

(단위 : 건)

연도	구분	청구건수	계류중	소송결과			취하
				기각	각하	일부인용 전부인용	
총계		140	53	11	27	2	47
2000		6		1	3		2
2001		16	2		6	1	7
2002		22	3	3	6	1	9
2003		53	20	4	10		19
2004.8		43	28	3	2		10

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2004.

수용자의 국가손해배상청구 현황을 〈표 18〉에서 보면 2000년도에는 15건으로 전국교정시설 숫자에 비하면 얼마 되지 않았으나 그후 계속 증가하여 2004년 8월말 현재 기준으로 보면 58건으로 크게 늘어나고 있다. 이같은 상황은 앞으로도 그 건수가 계속 증가하면서 인력부족으로 힘든 교정직원이 이에 대한 답변서 작성 및 자료의 수합, 제출 등 행정적으로도 많은 인력과 시간이 소요되는 등 기관 운영에 상당한 문제를 초래할 것으로 예상된다.

〈표 18〉 수용자 국가손해배상 청구현황

(단위 : 건)

연도	구분	청구건수	계류중	소송결과			
				계	승소	일부승소 패소	
총계		219	118	101	2	22	77
2000		15	2	13	1	4	8
2001		35	9	26		10	16
2002		49	18	31		4	27
2003		62	38	24	1	4	19
2004.8		58	51	7			7

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2004.

〈표 19〉에서 보듯이 헌법소원은 2000년부터 2002년까지 청구건수가 1건 있다가 2003년에 갑자기 43건으로 증가하였으며 앞으로 계속 증가할 것으로 예상된다.

〈표 19〉 수용자 헌법소원 청구현황

(단위 : 건)

연도 \ 구분	청구건수	계류중	소송결과				취하
			기각	각하	일부인용	전부인용	
총계	85	39	4	32	1	2	7
2000	1			1			
2001	1	1	1	4	1	2	2
2002	1	2		7			1
2003	43	25	2	12			4
2004.8	19	11		8			

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2004.

4. 收容者의 告訴·告發 및 各種 訴訟濫發

수용자들에 대한 인권보호의 중요성을 부인할 수 없는 것은 어제와 오늘만의 일은 아니다. 그러나 수용자들의 인권존중에만 치중한 나머지 국가형벌권의 집행 차질과 교정공무원들의 인권이 소홀시 되는 결과를 자초하는 것은 도저히 용납 될 수 없는 일이다. 수용자의 인권신장에 발맞추어 폭주하는 고소·고발 사건처리에 형벌권이나 교정권의 집행이 밀려 소임을 제대로 못하고 있는 실정이다. 현재 범죄의 증가, 수용시설확충부진, 수용밀도편차, 미결수용자의 과다수용 등이 원인으로 교정공무원 업무에 막대한 지장을 초래하고 있다.

교정행정은 범죄자를 사회로부터 격리·구금하여 법의 실효성을 확보함으로써 사회의 안녕질서를 보호하는 중차대한 기능을 담당하고 있으며 나아가 수용자를 교정·교화하여 건전한 사회의 일원으로 복귀시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 국가의 형사정책 목표를 달성하기 위해 각 교정기관에서는 다양한 처우 및 교육훈련 프로그램을 개발하여 시행하는 등 적극적인 노력을 경주하고 있음에도 불구하고 작금의 현실은 국민의 인권신장 분위기에 편승하여 일부 수용자들이 소정의 작업과 교육훈련을 거부하거나 해태하고 수용생활 중 당연히 준수해야 할 의무를 몰각한 채 왜곡된 인권의식으로 권리 주장만을 내세워 교도관의 정당한 업무를 방해하고 공권력을 악화시켜 이기적 처우요구 관철 또는 수용생활 편의 등을 꾀하려 하고 있다. 이러한 현상은 청원서 제출, 고소, 고발, 국가를 상대로 한 손해배상청구(민사소송), 행정소송, 행정심판, 국가인권위원회, 청와대 등 각 기관에의 진정 등을 남발하고 있어 권리 수단을 악용하여 수용질서 문란 등 역기능을 초래하고 있으며 교정목적 실현의 장애요인으로 작용하고 있다.

第 3 節 協力體制의 未洽 및 矯正弘報 不足

1. 社會와 有機的 協力體制 未洽

교정시설은 범법자를 효과적으로 교정 교화하여 사회에 건전한 시민으로 복귀시킴으로써 궁극적으로 사회 안녕질서에 기여하는 것을 조직목표로 한다. 교정행정은 사회적 지원의 확보에 총력을 기울여야 할 것으로 본다. 이는 유관형사사법기관뿐만 아니라 넓게는 범죄 예방과 관련된 사회 각 부분과의 협력은 물론 지역사회와의 유대강화와 언론과 시민단체 및 교정에 관심을 가진 일반 시민에 이르기까지 전반적이고 포괄적인 협력체제의 구축을 의미한다. 그러나 현재까지 위와 같은 내용의 협력체제는 거의 전무한 상태임은 부인할 수 없다. 교정행정의 발전과 성공적인 사회복귀를 위해서 교정시설개발, 교정행정공개와 더불어 지역사회와의 협력체제 유지 발전은 중요한 과제이다.

오늘날 교정행정이 당면하고 있는 딜레마는 교정의 환경변화에 대하여 적극적으로 대응할 수 있는 내부적 외부적 지원이 부족하다는 데에 있다. 따라서 인력·시설·장비확충을 위한 예산의 확보와 함께 사회 일반의 교정에 대한 관심과 참여를 유도하고 사회 각 부분의 유기적 협조를 끌어내기 위한 정책적 노력과 아울러 나아가 범죄방지를 위한 사회정책적 차원에서의 지원확보를 위한 중·장기적 전략이 필요하며 아울러 교정행정의 발전을 위해 교정참여 인사들의 활동은 교정현장의 경우 중요한 변수라고 할 수 있다. 교정현장에서 교정참여 인사들의 식견과 전문성을 활용하여 수형자 교정교화에 어떻게 활동할 수 있는가 하는 것은 수용자를 건전한 시민으로 재사회화시킨다는 교정의 목적을 달성한다는 점에서도 매우 중요한 일이다.⁶⁷⁾

67) 임봉기, “교정참여 인사의 활동실태와 개선방안”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003, p. 351.

2. 矯正行政의 弘報 不足

지금까지 교정행정은 보호·선도를 뒤로 한 채 규제와 통제에만 치중하는 관리형태로 이어져 왔고, 교정시설을 가급적 공개치 않는 행정으로 일관해 온 것이 사실이다. 갖가지 형사제재 수단을 투입했음에도 불구하고 범죄율이 점점 높아지는 현상을 직시할 때 국민의 따가운 질책은 당연하다

국민의 마음속 깊이 뿌리박힌 불신 즉, “교도소는 가혹한 형벌이 있을 뿐이다.”라는 인식이 남아있는 지금 교정행정이 앞으로 나아가야 할 방향으로서 교정행정의 홍보를 빼놓으면 안 되겠다.⁶⁸⁾ 얼마 전 까지만 하더라도 교정행정에 대한 홍보는 거의 전무하다하여도 과언이 아니다. 국민들은 교도관의 열악한 근무여건은 생각하지 않고 또한 쏟아지는 사회비판은 항상 교도관의 편이 아니었다. 이 점이 가혹하다는 생각도 들지만, 그 간에 교정행정에 대한 비판은 피할 수 없는 현실임을 명심해야 한다. 교정행정을 둘러싼 주변 환경적 요인 가운데 주목할 만한 점은 언론과 시민인권 단체, 종교사회 단체 등이 교정정책에 대한 압력단체로써 영향력이 날로 커지고 있다는 것이다.⁶⁹⁾

언론기관들은 교정시설에 대한 보도를 통하여 여론을 형성하거나 또는 여론을 바탕으로 교정당국 또는 교정시설에 대한 비판을 하기도 하며 시민단체나 각종 인권단체들은 수용자의 법적 지위나 권리구제 또는 소위 양심수 등 특정 부류의 수용자 처우에 관하여 영향력을 발휘하려는 형태로 나타나고 있다. 범죄율증가에 따라 수용인원이 증가하고 수용환경이 악화됨으로써 재범율도 여전히 높은 상황

68) 교정시설의 실상을 알리는 등의 홍보활동을 적극적으로 행하다 보면 자연 사회일반인으로부터 여러 가지의 건설적인 의견이나 비판이 나오게 될 것이고 교정당국으로서는 그러한 의견이나 비판을 솔직하게 받아들여 이를 교정개선 자료로 유용하게 활용해 나가도록 하여야 21세기 민주복지사회의 교정이 꽃피울 수 있게 될 것이다. 김태규, “노역장 유치제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2003, p. 83.

69) 이순길, 전계논문, p. 12.

에서 출소자들의 범행사건 또는 도주사고가 발생하여 국민들의 불안에 빠질 때마다 언론은 교정행정기능에 대하여 질타를 가하였다.

한편 지역사회도 대체로 교정시설에 대하여 배타적이고 부정적인 선입견을 갖는 경향이 두드러지고 있다. 물론 선진국에서도 지역주민들이 자기 거주지역에 교정시설이 위치하는 것을 그다지 좋아하는 것 같지는 않지만 우리 나라의 경우는 그 정도가 심하다. 따라서 이러한 시민의 정서와 교정시설에 대한 왜곡된 인식을 바로 잡기 위해서는 교정시설의 개방 등 교정행정의 홍보 강화가 필요하다.

이는 수용자처우 적정화를 위한 교정시설의 소규모화 추진문제라든지 구치시설을 법원·검찰청 인근 설치 문제, 장래 지역사회교정의 정착을 위한 사회적 분위기 조성 등을 감안할 때에도 더욱 그러하기 때문이다.

第 4 節 矯正公務員의 士氣低下

1. 矯正施設의 大型化 및 過密收容으로 業務暴注

과밀수용의 결과에서 언급하였듯이 교정시설⁷⁰⁾의 적정화 문제를 살펴보면 미국의 연방 교정 시설의 1개 시설 당 평균 수용인원은 500여명, 호주는 170여명, 영국은 358명, 일본은 230명에 불과하다. 우리나라는 1,500여명(최고는 4,000여명)으로 개별처우에 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 이유로 직원의 근무요건에도 많은 지장을 초래하고 있고 과밀수용 및 지나치게 수용규모가 크기 때문에 과중한 업무로 인하여 교정 공무원이 사기가 상당히 떨어져 있는 상태이다.

우리 나라 교정공무원의 업무는 인력에 의존하는 것이 대부분으로 다른 조직에 비해 구성원들의 사기와 직무 만족이 더욱 중요한 의미를

70) 시설의 증·개축 및 신설 계획을 보면 순천교도소 2004년 2월 준공하였으며, 마산교도소 2007년, 장흥교도소 2008년, 광주교도소 2009년 준공 예정, 안양·의정부·전주교도소, 부산구치소, 영등포교도소, 영등포교도소, 영등포구치소는 2011년까지 점차적으로 준공 예정이다. 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 90.

가지며 일선 현장에서 근무하는 교도관의 사기는 교정행정의 목적달성 및 출소자의 재범률과도 일정한 상관관계를 가진다고 해도 결코 과언이 아닐 것이다.⁷¹⁾ 이러한 교정시설의 대형화 및 과밀수용으로 인하여 일선 교정시설에 근무하는 교정공무원이 사기가 상당히 떨어져 있다.

2. 劣惡한 勤務環境

교정의 발전을 위해서 간과할 수 없는 또 하나의 과제는 교정공무원에 대한 사기진작이다.⁷²⁾ 일선에서 근무하는 교정공무원의 근무형태는 보안과 야간근무와 사무근무로 구분되어 있고 보안과 야간근무는 3교대제 근무를 원칙으로 하고 기타 사무근무는 일반직 공무원의 근무 형태와 같이 실시하고 있다. 따라서 교정공무원의 근무시간은 크게 계호업무로 주된 직무로 하고 있는 보안근무자와 사무처리를 주된 직무로 하고 있는 사무근무자로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 근무시간 측면에서 보면 보안근무자의 경우 일근 근무는 1일 8시간 근무하며 야근은 3개부로 나누어 상호 1일 24시간 교대 근무를 하고 있으나 교도관직무규칙 제17조 1항에서는 '직원부족 등 근무의 형편상 부득이한 경우에는 2개부로 나누어 근무하게 할 수 있다'라고 규정하고 있다.⁷³⁾

또한 보안근무자는 소장에 정하는 바에 따라 근무시간 중에 식사 등을 위한 휴식을 할 수 있으며(동규칙 제17조 2항), 보안근무자의 근무시작과 종료시간은 계절, 지역여건, 근무내용 등을 참작하여 소장이 따로 정할 수 있다(동규칙 제17조 3항). 소장은 직원부족, 직무의 특수성 등 특히 필요하다고 인정될 때에는 동 규칙 제17조 및 제18조 규정에도 불구하고 근무시간을 연장 또는 조정하거나 공휴일에 근무를 명할 수 있다(동규칙 제19조 1항).

71) 송태호, "교정공무원 사기진작에 관한 연구", 「교정」 통권 제238호, 1996. 1, p. 48.

72) 박양민, "21세기 한국교정의 새로운 패러다임", 「교정」 통권 제300호, 2001. 4, p. 23.

73) 임정민, "교정공무원의 사기와 복지실태에 관한 실증적 연구", 「교정」 통권 제335호, 2004. 3, p. 95.

실제 일선기관에서는 교도관의 부족으로 인하여 일근 근무자의 휴일근무 또는 야간지원근무 등이 빈번하게 발생할 뿐만 아니라 이에 대한 보상이나 휴식도 어려운 상황이다. 이는 교정공무원의 업무만족부분에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 그리고 보안야간근무 중 중번 순찰제 근무는 매 시간 40분간 사동순찰 근무를 한 후 20분 휴식하고 다시 순찰을 마친 근무자가 대기 장소에 도착하면 다시 순찰근무를 하는 것으로 40대 이상의 직원에게 신체적 피로는 이루 말할 수 없다.

근무지의 물리적 환경과 업무측면에서 볼 때 계호근무자의 경우 장시간 폐쇄된 장소에서 예측 불가능한 많은 흉악범 수형자들의 동태를 수시로 파악해야하는 위험하고 냉난방 시설이 열악한 곳에서 근무해야 하므로 정신적 스트레스와 신체적 위험에 항상 노출되어 있다. 업무의 특성상 경찰이나 일반 공무원과는 달리 근무교대 없이는 근무지를 이탈할 수 없기 때문에 오는 심리적 중압감은 스트레스의 요인이 될 것이다.

근무여건에 따른 만족도와 직원건강에 대해 연구한 선행 연구를 보면 3교대제 야간근무로 신체의 리듬이 깨어지고 가족이나 친구들이 활동한 시간과 야간 근무자의 활동시간이 엇갈리는 데서 상호교제가 제한을 받고 일부에서는 직원과의 관계, 재소자와의 관계 그리고 낮은 승진기회 등 세가지가 교도관의 스트레스에 관련된다고 주장하기도 한다. 김용택은 교정공무원의 근무여건 만족도에 있어 불만족이 43%나 되고 있으며 불만족 이유로 열악한 근무여건을 우선으로 인식하고 있다.⁷⁴⁾

수용자인권 및 처우문제 못지않게 교도관들의 열악한 근무여건과 교정행정관리의 어려움이 심각한 수준이며, 현재의 직원수로는 많은 수용자들을 관리하기에 턱없이 부족한 현상은 현지 지도는 물론 적절한 관리감독·교육역시 제대로 이루어 질 수 없다는 지적이다. 그럼에도 사회적 욕구에 따라 수용자의 인권신장과 전화통화 허용, 서신횟수 제한 철폐, 접견횟수증가, 가족만남의 집 운영, 외부 교통권 확대, 정보화 교육, 외국어 교육 등 다양

74) 김용택, "교정직 공무원의 의식 및 사기에 관한 연구", 「교정연구」 제6호, 한국교정학회, 1996, p. 74.

한 처우 프로그램 확대 실시에 따라 업무량이 증가하고 있다. 특히 최근 국가인권위원회의 발족 등으로 수용자의 인권이 크게 강화되면서 각종 권리구제, 소장면담, 청원, 국가인권위원회 진정, 소송, 헌법소원, 진정건 처리를 위하여 교정인력의 소요가 크게 증가되어 교정공무원의 사기가 더욱 저하되고 있는 실정이다. 교정관계 전문가들에 의하면 교도관의 열악한 근무조건으로 인해 교정 규칙대로 수용자를 관리하는 것보다 강압과 무력이 발생할 수 있다고 지적하고 있다. 또한 이런 환경으로 인해 교도관들이 수용자에 대한 인권유린을 유발할 수 있는 여지를 갖게 한다는 것이다.

3. 矯導官의 困境과 對處

교정과 관련된 변화는 교도관의 세계도 많은 변화로 이어지고 있다. 그러한 변화의 결과가 긍정적일 수도 있지만, 교도관의 입장에서는 교도관이 감수해야 할 어려움과 곤경을 더해주는 것으로 인식되고 있다. 그리고 최근의 교정발전과 변화에 따라 교도관의 세계도 많이 변화가 되었는데 특히 교도관의 불확실성을 더욱 가중시키게 되었다. 이러한 변화를 가져오게 된 가장 큰 이유는 교화개선의 강조, 수용자 인구의 증가와 특성의 변화 그리고 교정시설 운영에 대한 법원의 개입 등이 그것이다.⁷⁵⁾ 교도관이 겪고 있는 문제와 어려움 중에서 중요한 몇 가지를 요약하면 다음과 같다.

1) 위험성과 무력감의 증대

수용인구의 증가와 재소자의 특성이 더욱 폭력성향이 강한 범죄자로 변하고 있어서 교정시설의 위험성은 더 심화되고 있다고 볼 수 있다. 그 위험성은 대개 신체적인 폭력이 대부분을 차지할 수 있지만 실제로 교도관에 대한 폭력의 행사는 그리 많지 않다. 따라서 교도관에 대한 폭력은 예측할 수 없다는 특성에 기인한다. 다시 말해서 교도관의 위험성의 인식은 폭력의 가능성이 아니라 폭력의 예측 불가능성에 관련

75) Ben Crouch, "Prison Guards on the Line", The Dilemmas of Punishment : Readings in Contemporary Corrections, Prospect heights, IL : Waveland Press, 1986. p. 178.

한 바 크다는 것이다. 위협성 외에 무력감이 교도관이 지적한 가장 중요한 곤경으로 받아들여지고 있다.⁷⁶⁾ 실제 조사결과도 신체적 위협성이 교도관의 높은 관심사 중의 하나였다. 그러나 위협성 외에 무력감이 가장 중요한 사항으로 지적되고 있다. 무력감이 증대하면 교도관의 재소자에 대한 통제력이 감소되고 결국은 교도관의 안전성도 낮아지게 되어 위협성을 증대시키는 것으로 간주할 수 있다.⁷⁷⁾

2) 통제력의 상실

무력감은 교도관의 권위가 타락한 결과 나타나는 현상으로 파악할 수 있는데 교도관의 권위가 타락하면 교도관의 권위가 상실되며, 그 대신 재소자가 그만큼 더 권한을 얻게 되어 교도관의 사기가 저하되는 등의 부적절한 결과를 초래하게 된다. 사이크스(Gresham Sykes)는 교도관의 권위타락 행태를 친분과 상황성 그리고 태만으로 인한 타락으로 설명하고 있다.

3) 외부통제와 간섭의 증대

교정에 대한 사법부의 개입이 증대되면서 교도관들은 영향력과 권한을 상실하는 반면, 재소자들은 적법절차의 보호로 인하여 영향력과 권한을 얻게 되었다. 이에 대해 크로치(Crouch)는 교정시설이 교도관과 재소자 간의 관계가 과거 부모 - 자식 간의 관계에서 이제는 권한에 대한 공개경쟁의 교정시설로 전이되었다고 표현하고 있다. 교도관은 실질적인 지침도 없이 적법절차만을 강요하는 당국과 자신들의 권위를 시험하고자 하는 재소자 사이의 틈바구니에 끼어 양극적 무력감에 직면하게 되는 것이다.⁷⁸⁾

76) James B. Jacobs and Lawrence J. Kraft, "Integrating the keepers : A comparison of Black and White prison guards In Illinois," *Social Problem*, 1978, 25 pp. 304~318 : James B. Jacobs, "What prison guards think : A profile of the Illinois force," *Crime and Delinquency*, 1978, 24 pp. 185~196 : Eric D. Poole and Robert M. Regoli, "Professionalism, role conflict, work-alienation, and anomia :A look at prison management," *Social Science Journal*, 1983, 20 pp. 63~70.

77) 이연담, 「교정학」, 박문각, 2003, p. 175.

78) 상계서, p. 175.

4) 역할 갈등

교정에 있어서 교화개선사상과 처우프로그램이 도입되면서 교도관이 한편으로는 재소자의 구금과 보안에 대한 책임을 지게 되고, 다른 한편으로는 재소자의 교화개선에 관심을 두도록 요구받게 되었다. 교도관은 재소자들과 일정한 거리를 두면서 동시에 그들과 밀접한 인간관계를 가질 것, 즉 재소자에게 도움과 관용을 베풀기를 바라면서 강인하고 엄하기를 요구받고 있는 것이다. 물론 이러한 갈등은 교정시설의 보안수준과 처우를 강조하는 정도에 따라 달라진다. 경구금교도소가 중구금교도소보다 이러한 역할 갈등이 심하다. 그것은 중구금교도소는 처우보다는 보안이 아직도 최우선시 되기 때문이다.

4. 矯正公務員 人力 不足

2004년 6월 30일 현재 교정공무원은 정원 12,610명이며, 현재 인원은 12,802명으로 수용관리와 수용자 교정교화에 노력하고 있으나 직원의 절대부족으로 많은 어려움에 처해 있다.

〈표 20〉에서 교정공무원 관련 각 국의 비율을 보면 우리나라 교도관 1명당 수용자와의 비율은 교도관 인원 12,358명 대비 재소자 58,741명(2003. 5. 8 현재)으로 4.7명이다.

〈표 20〉 아시아·태평양지역의 수용현황(2000. 6. 30)

구 분	수용자수	교도관수	교도관대 수용자비율	인구10만명당 수용자비율
한 국	64,038	12,129	5.3	135.3
호 주	20,863	6,970	3.0	108.9
브루나이	333	118	2.8	98.4
캄보디아	5,502	1,124	4.9	45.9
중 국	1,427,407	286,345	5.0	109.8
북아일랜드	23	19	1.2	153.3
피 지	1,185	332	3.6	152.5
홍 콩	11,567	6,514	1.8	170.1
일 본	56,133	17,055	3.3	44.3
키리바티	57	35	1.6	73.1
마 카 오	895	373	2.4	207.7
말레이시아	25,994	9,100	2.9	104.0
뉴질랜드	5,648	2,750	2.1	148.1
싱가포르	13,791	1,605	6.7	344.8
스리랑카	16,850	5,139	3.3	88.7
태 국	206,011	10,123	20.4	334.1
통 가	68	83	0.8	55.3

자료 : 법무부 교정국, 「교정홍보」, 2000, p. 76.

第 5 節 矯正行政組織 體系 未治

1. 矯正行政組織의 現況

교정공무원은 크게 일반직·별정직·기능직공무원으로 구분된다. 〈표 21〉을 보면 2004년도 6월 30일 현재 일반직 12,126명, 별정직 91명, 기능직 585명 등 총 12,802명이 근무 중에 있다. 여기에 전국 각 교정 시설 경비를 맡고 있는 경비교도대원 4,731명을 포함하면 인원이 무려 17,553명에 이르고 있다. 〈표 22〉에서 보면 우리 나라 정부조직 외청 단위 기관과 비교해 볼 때 네 번째에 해당하는 방대한 규모이다.

〈표 21〉 교정공무원의 정원

(단위 : 명)

	구 분		정 원
일반직공무원	교정직렬	교정직류	11,356
		교회직류	309
		분류직류	196
	의 무 직		67
	약 무 직		3
	간 호 직		69
	식품위생직		26
	의료기술직		13
	건 축 직		56
	농 업 직		9
	행 정 직		4
		기타 기술직	
별정직공무원(직업훈련교사 등)			91
			585
			12,802

자료 : 법무부 교정국, 「한국의 교정행정」, 2004, p. 17.

〈표 22〉 외청별 공무원 정원

(단위 : 명)

구 분	공무원 정원		비 고
	2001	2004	
경 찰 청	① 96,096	96,102	
철 도 청	② 30,080	29,418	
국 세 청	③ 16,918	16,845	
검 찰 청	8,682	8,002	
해 양 경 찰 청	5,452	5,082	'98. 3. 31 발족
관 세 청	4,209	4,094	
농 촌 진 흥 청	2,070	2,052	
병 무 청	1,739	1,482	
통 계 청	1,681	1,692	
산 림 청	1,467	1,406	
기 상 청	1,129	1,045	
특 허 청	1,126	953	
조 달 청	932	935	
식 품 의 약 청	846	794	
문 화 재 청	636	583	
중 소 기 업 청	567	560	
교 정 국	12,349	12,410	
보 호 국	1,033	1,552	
소 계	13,382	④ 13,962	

자료 : 행정자치부 홈페이지 자료 참조.

2. 矯正局 組織體系

교정국은 소속직원이 약 12,000여명으로 행정부 산하 현 16개청의 공무원정원을 기준하여 경찰청, 철도청, 국세청에 이어 4번째 규모에 해당하는 큰 조직이다. 예산규모도 5번째에 해당한다. 이처럼 방대한 규모의 인력과 예산을 관리하는 교정국이 법무부의 1개 “국”으로 남아있기 보다는 “청”으로 승격되어야 하는 되는 것이 바람직하다는 지적이 교정관련

전문가로부터 끊임없이 제기되어 왔던 것이 사실이다.

교정국이 외청으로 나가야 하는 이유는 구금시설 내에서 근무하는 교정공무원의 특수한 업무성격 때문이라고 생각한다. 힘든 근무여건과 교정업무의 특수성 감안하여 교정공무원을 일반직공무원에서 분리시켜 경찰공무원이나 소방공무원·교육공무원처럼 특정직으로 해야 할 필요성이 있다. 이를 위해서는 교정보호청으로 분리되어 특수성이 인정되는 독립적 기관이 되는 것이 바람직하다.

8·15광복 이후 오늘에 이르기까지 우리의 교정조직은 타행정 기관의 발전적 조직개편 성과에 비해 낙후성을 면치 못하고 있는 실정이다. 이는 한 국가의 교정의 수준은 그 국가의 수준과 정비례하여 발전한다는 교정학적 원리가 우리나라의 현실에서는 통용되지 않고 있음을 의미하는 것이다. 바꾸어 말하면 힘있는 조직은 더욱 발전하고 힘없는 조직은 업무의 중요성이나 과중한 업무량에도 불구하고 제대로 반영되지 못하여 온 것을 뜻하는 것이다.

그 대표적인 예로 우리 나라는 아직도 일선 교정기관을 총 지휘 감독하는 중앙감독기구가 법무부 장관의 보조기구에 불과한 교정국이고 국장 밑에 교정심의관 1인과 6개과를 두고 있는데 불과한 것을 들 수가 있다.

1991년 11월부터 산하 교정시설에 대한 중간감독기구로 서울, 대구, 대전, 광주 등 4개 지방교정청이 설치 운영되게 되고 있는 것은 그나마 다행이다. 그러나 교정국 자체의 업무량이 과다하다보니 1개 국 밑에 6개과나 되는 많은 과를 두고 있으면서 교정행정의 합리적인 운영과 산하 교정기관에 대한 감독 작용이 모두 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

보조기관의 특성상 조직자체도 지휘명령계통의 일관성을 유지하기 위하여 단순한 개선조직으로 되어 있을 뿐 전문직으로 구성된 각료조직이 없어 전문적인 지도조언을 채용할 수 없도록 되어 있어 폭주하는 교정국의 업무량을 효율적으로 대처 소화해 내지 못하고 있는데다가 중간감

독청에 대한 과감한 권한의 이양마저 제대로 이루어지지 않고 있다.

더구나 검찰 및 경찰 등 특수업무를 수행하는 조직들은 그 직무의 특수성과 전문성에 상응한 독립청(검찰청, 경찰청)으로 조직되어 있으나, 교정공무원은 방대한 조직에다 특수한 업무를 수행하면서도 중앙조직은 1국 체제에 불과해 사기저하와 자긍심 위축의 주된 요인이 되고 있다.

3. 各國의 矯正組織 現況

외국의 예를 비교하여 보더라도 교정행정의 중요성을 크게 인식하여 영국은 내무성에 차관급에 해당하는 교정본부장(Director-General of Prison Department)이 있고, 그 밑에 지역별로 4개 지부가 교정시설을 분장 감독하고 있다.⁷⁹⁾ 호주는 각 주 정부별로 교정장관(Minister for Corrective Service) 밑에 교정국장이 있고, 지역별로 2~3명의 부국장이 교정시설을 분장 감독하고 있다.

미국은 법무부 산하에 교정국을 두고 있으나 연방교정국장(Director, Federal Bureau of Prison)은 연방교정시설만을 관리하고, 주 정부에는 주교정국장이 별도로 있어 산하 교정시설을 지휘감독하고 있다.⁸⁰⁾

일본의 경우에는 우리나라와 같이 법무성 산하에 교정국이 있으나 소년보호조직 기능이 교정국에 속하여 있다는 것이 차이점이라 할 수 있다. 그러나 우리 나라와는 달리 <표 23>을 보면 일본의 교정국은 교정정책시달이 그 주요 업무이고, 중간감독기구인 8개의 지방교정관구가 산하 교정기구에 대한 지휘·감독 작용의 효율성을 도모하고 있다.

79) Home Office, Report on the Work of Prison Department, 1982(London : Her Majesty's Stationary Office, 1983), pp. 3~4.

80) 남상철, 「교정발전론」, 시사법률, 1998, p. 172.

〈표 23〉 각국의 교정조직 현황

국 가	중앙 조직	중 간 감독기구	교 정 시설수	교 정 공무원수	수 용 인 원	직원대 수용자 비 율	기 준 일 자	비 고
한 국	법무부 교정국	4개 지방교정청	43개	10,706 (산하기관 교정직원)	69,874	1:6.5	'98. 8	
미 국	법무부 교정국 (연방)	6개 지방지부	93개	30,208	116,376	1:3.9	'98. 3	外局형태
영 국	내무부 교정본부	4개 교정지부	137개	38,000	49,500	1:2.2	'96.11	본부장 차관급
캐나다	법무부 교정본부 (연방)	-	41개	9,000	14,307	1:1.6	'97. 6	
일 본	법무성 교정국	8개 교정관구	192개	17,067	49,414	1:2.9	'97. 6	
스웨덴	법무부 교정청	7개 교정관구	106개	6,406	6,425	1:1.3	'96. 1	
독 일	법무부 교정국	-	223개	34,814	70,279	1:2.5	'95. 1	
프랑스	법무부 교정국	9개 교정관구						
호 주 (NSW)	교정부	3개 교정관구	29개	4,200	6,200	1:1.5	'96. 6	독립청 형태

자료 : 박종관, “교정행정 발전방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2004, p. 72.

第 4 章 矯正行政의 發展方向

第 1 節 矯正施設의 改編

1. 矯正施設의 現代化

교정시설은 징역, 금고, 구류 등의 자유형을 집행하는 국가시설을 말하며 현행 교정시설은 소년보호시설을 제외하고 법무부 교정국 산하 교정시설은 합리적 기준없이 그 때 그 때의 필요에 따라 임시적 방편으로 지어졌다는 것을 알 수 있다. 이러한 문제점은 과밀수용으로 이어졌다.

과밀수용에 대한 개선방안으로 무엇보다 가장 쉽게 떠오르는 것은 교도소의 신축이다. 교정시설의 개선문제는 예산상의 문제와 더불어 과밀수용이라는 교정기관의 전통적 문제와 맞물려 있으며⁸¹⁾, 교도소 신축시 소규모의 형태의 교정시설은 과밀수용의 해소와 인권보장의 측면뿐만 아니라 수형자를 분류 수용하여 그에 따르는 개별처우를 극대화시킬 수 있다.⁸²⁾ 실제로 우리의 재소자 수용정원은 지나치게 정체되어 있었다고 할 수 있다.⁸³⁾

이러한 수용정원의 지체는 경제상황의 악화에 따른 최근과 같은 갑작스러운 수용인원의 증가를 예측할 수 없었으리라는 점, 우리나라에서처럼 규모가 큰 교도소와 같은 시설은 예산상의 제약으로 인해 쉽게 건축되기 어렵다는 사정, 교도소가 혐오시설이라고 생각하는 지역주민의 반대로 신속하게 대응할 수 없다는 이유 등을 들 수 있는데 이에 대하여 사전에 충분히 대비하여 시설을 운용하여야 한다는 것이다. 그리고 교정시설을 개선하는 문제는 법령을 바꾼다고 해서 하루 아침에 해결되는 것이 아니고 시간과 예산이 지속적으로

81) 김진혁, 전계서, p. 119.

82) 박성찬, 전계논문, p. 104.

83) 이윤주, 전계논문, p. 40.

투입되어야 가능할 것이다. 따라서 여기서의 개선방안이란 하나의 바람직한 교정정책의 방향을 의미하고, 이를 행형법에 반영한다면 교정시설에 대한 원칙적 규정이 될 것이다. 실로 많은 예산과 교정 인력이 소요되는 문제이지만 교정시설이 소규모화 되도록 추진하여야 한다. 수용자의 개별처우에 적정을 기하면서도 시설의 운영에 원활성을 도모하기 위해서는 1개 교정시설의 수용규모는 'UN피구금자 처우 최저기준규칙'에서 권고하였듯이 500명 정도가 무난하다.⁸⁴⁾

그러나 우리 나라의 교정시설의 수용현황은 매우 방대하여 1개 교정 시설 당 수용인원은 1,300~1,500명 선에 이르고 있다. 우리나라의 교정시설 가운데 1,000명 이상을 수용하는 시설이 25개소로 시설의 대부분을 차지하고 있다. 그중 2,000명 이상 3,000명 미만을 수용하고 있는 시설이 8개이고 3,000명 이상을 수용하는 시설도 5개소(서울·부산 구치소, 안양·대전·대구교도소)가 있다.

대규모의 집단수용은 우선 수용질서를 유지하기가 어렵고 수용자 처우의 전제가 되는 안전한 격리부담을 가중시킨다. 더욱 중요한 것은 수용자의 분류수용과 특성에 따른 개별처우를 어렵게 한다.⁸⁵⁾ 이와 같이 1개 교정시설 당 수용인원이 너무 많은 실정으므로 수용자에 대한 교정교화 등 개별 처우가 어려울 뿐만 아니라 직원 등 조직관리, 대규모 시설에 따른 시설관리·예산관리 등에도 많은 어려움을 안고 있는 실정이다. 따라서 교정시설의 증설이 불가피한 바, 이는 막대한 예산이 소요되고 교정직원의 증원이 뒤따라야 하는 어려움이 있으나 범죄자 교정의 중요성을 감안한다면 연차적으로 적극 추진되어야 할 것이다. 특히 앞으로 신축되거나 신축 이전할 경우에는 철저한 소규모화가 검토되어야 한다.

미국의 경우 교정협회에서 발행하는 「연방교정제도」(1977)에 의하면 앞서 말한 바와 같이 1개 교정시설의 적정수용인원은 500여명 내외라고 한다. 일본의 경우에도 2000년 9월 전체 교정시설이 191개소에 이르나 수용인원 45,000~50,000여명 선으로 1개 시설 당 평균 244

84) 허주옥, 전계서, p. 279.

85) 정명철, 전계논문, p. 34.

명 정도를 수용하고 있음을 볼 수 있다.⁸⁶⁾

무엇보다도 교정시설 중 그 증설이 시급한 것은 구치소이다. 구치소(구치지소포함)는 현재 11개밖에 없어 전체 교정시설의 25.6%에 불과하다. 구치소는 법원·검찰 주변에 구치지소의 형태로 세워지는 것이 바람직하다. 그리고 단기적 효율화 방안은 예산상의 문제로 단기간 내에 대규모 수용시설을 소규모화 하거나 전문 시설화하는 데 어려움이 있을 경우에는 대규모 시설을 분리·격리작용이 가능하도록 시설을 개수하거나 처우급에 따라 시설내 구획을 구분함으로써 분류처우의 효과를 높일 수 있을 것이다.

또한 일본의 1일 평균 수용인원은 5만여명 수준인데 교정시설은 총 191개소이고, 이중 구치시설이 115개이며 그 가운데 108개 구치지소가 있다.

2. 科學的인 保安裝置 設置

노후한 교정시설과 직원부족으로 수용자 통제가 원활하지 않아 교정사고가 발생할 여지가 많다. 기존의 교정시설은 보안직원에 의한 “인력 중심의 계호체계”를 하여왔지만 앞으로는 최첨단 교정기기인 CCTV, 자동식 개폐문 장치, 전자카드, 각종전자감시 시설 등 최신 기계장비로 최대한 대체하여 과학적인 “기계중심의 계호체계”로 전환하여야 할 것이다. 이러한 과학적 보안시설 내지 장비의 설치로 혐오스러운 망루나 구시대적인 계호장비 등을 말끔히 제거할 수 있을 것이며 이를 위한 단계적 대체 계획을 수립하여 연차적으로 시행하여야 할 것이다. 현재 보안직원이 전체 교정공무원의 약 70% 이상을 차지하고 있는 바, 앞으로 각종 계호장비의 현대화로 많은 유휴인력을 분류심사직, 교회직·교도작업직 등에 순환전환 처리하여 교정인력의 전문화와 정례화를 도모하여야 할 것이다.⁸⁷⁾

86) 허주욱, 전계서, p. 279.

87) 법무부 교정국, “교정행정의 당면과제와 개혁방안”, 2003, p. 88.

3. 矯正施設의 專門化

현재 우리의 교정시설은 규모는 크나 시설별로 세분화되어 있지 않다. 더군다나 과밀수용된 상태에서 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 국가예산상의 문제로 교정시설의 전문화가 미루어지고 있는데 우선 기존 시설을 세분화하고 새로 신축되는 교정시설은 소규모화·세분화되어 적정한 수용관리자와 교정의 목표인 교정·교화 및 사회복귀를 위하여 많은 노력을 기울여야 하겠다.

우리 나라 교정시설의 현 수용구분은 주로 범수중심의 수용특성을 지니고 있다. 교정시설을 구금의 정도에 따라 분류하면 초중구금시설로는 청송교도소가 있고 경구금시설로는 천안개방교도소가 있으며 나머지 시설은 중구금시설에 해당한다.⁸⁸⁾

형이 확정된 수형자를 4개 등급으로 나눠 분리수용하는 방안을 내년도에 행형법을 개정하면서 반영키로 하고 있는데, 전국 교정시설을 엄중경비시설, 중간경비시설, 완화경비시설, 개방시설로 구분하고 시설형태 및 계도방법을 차등화해 효율적인 수용관리를 하고 수용자의 사회복귀를 촉진하여야 하겠다. 앞으로 수형자들을 범죄의 악성, 개선 가능성 등을 심사 받아 수용시설이 되도록 하고 정기적으로 재심사를 받아 분류등급이 상·하향 조정이 필요하다.

법무부안에 의하면, 엄중 경비시설에는 수용생활 중 상습폭력 등으로 수용질서를 문란케 한 소수의 특별관리 대상자들을 수용하고 중간 경비시설에는 현재의 일반수형자, 완화경비시설에는 자치생활을 허용할 수 있는 정도의 모범적인 수용자, 개방시설에는 사회생활과 비슷한 수준의 생활을 할 수 있는 모범수형자들을 수용키로 했다. 이 제도의 시행으로 300~400명 정도의 특별관리 대상자가 엄

88) 미국의 연방 교정시설들은 수형자의 인원수와 구금경비의 정도에 따라 A, B, C, D, E, F Level 등 6개 Category의 단계적 시설처우를 하고 있는데, 여기서 초중구금시설, 중구금시설, 중등구금시설, 경구금시설은 개방시설을 뜻한다. 영국의 경우에도 그 교정시설을 내역별로 보면 교정시설이 18개소, 여자교도소가 8개소, 구치시설이 28개소, 기타 중구금, 경구금 교도소가 69개소 등이며 그 외 1개 교정대학과 2개의 교정직원 연수기관이 있다. 박성찬, 전개논문, pp. 104~106.

중경비시설에 수용되는 반면 700~800명이 완화 및 개방처우의 혜택을 받게 돼 전반적으로 수형자들의 자율과 책임이 확대될 전망이다. 심사를 거쳐 수형자들이 수용될 시설을 결정되며 이 같은 방안은 시설장비 등이 우선돼야 하기 때문에 행형법이 개정되더라도 2008년쯤 전면 시행될 수 있을 것으로 보고 우선 1단계 조치로 2005년초 문제수형자 100명을 청송제2교도소에 분리수용할 계획이다.

4. 開放處遇의 擴大 및 多樣化

개방처우라 함은 교정의 사회화를 위하여 시설 내 처우에 있어서 요구되는 격리와 엄격한 규율 등을 완화하여 가능한 한 교정시설내의 생활을 일반사회생활과 접근시켜 수형자를 일반사회와 교통케 함으로써 시설화에 따른 악영향과 인격의 파괴를 피하고 사회에의 재적 등을 용이케 하는 처우방법⁸⁹⁾을 말한다. 1988년 11월 비로소 전형적인 개방처우 시설로서의 천안개방교도소가 발족함에 따라 우리나라도 비로소 개방처우⁹⁰⁾를 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 1988년 11월에 천안개방교도소가 발족되기 전에도 전형적 개방시설에 의한 개방처우는 아니지만 본격적인 개방처우 이전의 단계로서 모범교도소에 의한 반개방 처우제도와 준개방 처우제도가 운영된 적이 있다.⁹¹⁾

개방처우의 종류는 개방시설 또는 개방교도소 설치를 통한 처우, 외부통근제, 귀휴제도⁹²⁾, 주말구금제 및 단속구금제, 부부특별면회 접견제

89) 김옥현, 「형사정책학」, 고시연구사, 2000, p. 217.

90) 개방처우의 기초는 수형자에 대한 신뢰와 수형자 각자의 자율에 두는 것으로, 전통적인 폐쇄시설에서의 폐쇄적 처우의 폐해를 최소화하여 그 생활조건을 일반사회생활에 접근시킴으로써 수형자의 재사회화 내지 개선효과를 얻고자 하는 처우방법이다. 김화수, 「개방처우론」, 범죄예방정책연구원, 2003, p. 29.

91) 상계서, p. 105.

92) 귀휴제도의 요건(행형법 제44조 제3항) ①1년 이상 복역한 수형자로서 형기의 1/3(무기형은 7년 이상)을 경과할 것. ②누진직급 3급 이상으로 행형성적이 우수할 것. ③1년 중 10일 이내의 귀휴를 허가하며 귀휴기간은 형 집행기간에 산입한다.(행형법 제44조 제3항).

도 가 있으며 사회와 단절된 시설내의 폐쇄처우에 대응하는 상대적 개념으로 전통적 폐쇄시설에서의 폐쇄적 처우의 폐해를 제거하여 그 생활조건을 일반 사회와 접목시키는 방법이다.⁹³⁾ 개방처우는 재범방지 효과에 기여하고 있으며 아울러 행형의 경제에 기여한다고 볼 수 있다.

참고로 우리 나라의 경우를 보면 천안개방교도소에서 개방처우의 교육을 받고, 1988년 12월부터 1998년 10월까지 11년 동안 가석방 출소한 8,658명 가운데 재범은 불과 96명으로 1.1%라는 낮은 재범율을 보이고 있다.⁹⁴⁾ 앞으로 개방처우는 확대 및 다양한 제도의 도입으로 발전시켜야 하겠다. 제일 문제가 되는 점은 도주사고인데 이러한 문제들은 미래지향적으로 개선하여 발전적인 방향으로 더욱 확대시행 하여야 하겠다.

5. 民營矯導所 設立

1) 민영교도소의 역사

1970년대 미국에서 시작된 민영교도소는 크게 미국식과 브라질식으로 구분되어진다. 미국의 민영교도소는 영리를 목적으로 출발한 기업 형태이다. 미국의 민영교도소 사장의 70%를 점유하는 CCA와 WCC는 영국과 호주 등지에 자사망을 갖춘 다국적 교정 회사로 미국에서는 민영교도소가 '황금 알을 낳는 거위'로 불리는 사업이다. 브라질식의 민영교도소는 비영리 민영교도소의 대표적 모델로서 '휴마이타 종교교도소'로 1984년 설립되었다. 종교적 교화를 목적으로 하는 이 교도소는 재범률이 4%에 불과할 정도로 성공을 거두었다. 국내 첫 민영교도소는 기독교 재단이 운영하는 브라질형 교도소를 모델로 하고 있다.

2) 외국의 민영교도소 운영 현황

현재 민영교도소제도가 실시되고 있는 나라는 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드,

93) 장세석·고광도, 전게서, 2004, p. 463.

94) 김화수, 전게서, p. 35.

캐나다, 스코틀랜드, 남아공화국 및 네델란드령 안틸레스 제도 등이 있다.⁹⁵⁾

〈표 24〉를 보면 미국의 경우 민영교도소 수는 전 세계의 84%를 점유하나 민영시설 수용인원은 미국 전체수용 인원의 6%에 불과하고 호주는 전체수용인원의 약 35%, 영국은 전체 수용인원의 약 10%를 민영시설에 수용중이다. 영국을 제외한 유럽에서는 민영교도소에 대한 관심은 적으나, 프랑스는 건축·교육·작업 등을 민간위탁 하였고, 독일에서는 최근 Hessen州에서 민영교도소를 추진하고 있다.⁹⁶⁾

〈표 24〉 외국 민영교도소 현황(구치소 포함)

국가별 내용	민영시설수	수용인원	민영시설당 평균인원	민영수용자비율 /전체수용인원
미 국	158	119,449	785	6.0%/2백만
호 주	12	4,659	524	35.3%/20,753
영 국	12	8,061	716	9.7%/73,545
캐 나 다	1	1,184	1,184	3.0%/39,334
뉴질랜드	1	384	384	7.3%/5,236
안틸레스	1	737	737	5.4%/13,618
남 아 공	2	3,000	3,024	4.2%/142,410

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2001. 7.

〈표 25〉에서 보듯이 민영교도소의 운영주체는 대부분 영리목적의 대기업으로 CCA, WCC, MTC, Group 4 등 5개 기업이 세계시장의 89%를 점유하고 있다.

95) 유병철, “민영교도소 설치·운영의 추진방향”, 「교정」 통권 305호, 2001, 9, p. 16.

96) 박광식, “효율적인 민영교도소 운영에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2004, p. 8.

〈표 25〉 외국 민영교도소 운영회사 현황 (단위 : %)

회사명 \ 점유율	미국시장 점유율	세계시장 점유율
CCA	52	43
WCC	22	28
MTC	8	8
Cornell Corrections	7	6
Group	0	4
기타	11	11

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2001. 7.

(1) 미 국

미국의 민영교도소는 건국 초기 구치소를 영리의 목적으로 민간인에 의하여 운영되었던 것에서 출발하고 있다. 따라서 미국의 교정은 민간의 참여가 오랜 역사와 깊은 전통을 가지고 있는 것이다. 그러나 그 부작용도 많아 반대 의견도 많다.⁹⁷⁾ 미국에서의 민영교도소는 미국 이민국인 INS(Immigration and Naturalization Service)가 1979년부터 강제추방대상인 불법체류자들을 구금하는 시설을 민간에게 위탁하는 데에서 힌트를 얻어 등장하였다.⁹⁸⁾ 1600년대는 영국정부가 자국의 수많은 범죄자들을 신대륙 미국으로 대거 강제 이주시키기 시작한 때이다. 당시 상인들은 범죄자들을 신대륙에 있는 농장주들에게 팔 수 있는 특권을 부여받는 조건으로 이들 범죄자들의 대서양 수송비용을 지불하였다. 한 역사가에 의하면 1666년에 스키퍼플포드(Raymond Stapleford)라는 기업인이 교도소를 신축해 주고 그 대가로 담배 10,000파운드와 아울러 종신토록 그 시설과 노동력을 운영할 수 있는 계약을 메릴랜드주 정부와

97) 장세석·고광도, 전계서, 2001, p. 433.

98) Douglas C. McDonald, "Public Imprisonment By Private Means", Prison in context, oxford university press, 1994, p. 29.

체결하였다⁹⁹⁾고 한다.

1984년에 최초로 군단위 운영계약으로 Tennessee州的 Hamilton County(Chattanooga)가 Corrections Corporation of America와 계약을 맺었고, 州단위 계약은 1985년에 Kentucky주가 U.S. Corrections Corporation사와 맺은 계약이다. 최초의 중요한 의미를 가진 연방 차원의 계약은 1984년에 INS(Immigration and Naturalization Service)가 Corrections Corporation of America와 Houston Processing Center의 운영에 관하여 합의한 것이다.¹⁰⁰⁾ 그 후 1986년에 미국교정회사 U.S. Corrections Corporation가 최초로 민영 교도소를 개설한 이래 CCA, WWC, Wackenhut, USCC, Eclectic Communications, Pricor, Concepts 등 20여 개의 민영교정회사가 정부와 계약을 맺고 그 계약에 따라 교정업무를 수행하고 있으며, 수용인원도 119,449명에 이르고 있고 연간 매출규모 1천억 달러에 이르고 있다. 또한 수용인원도 연간 35%의 증가율을 보이고 있다.¹⁰¹⁾

〈표 26〉에서 미국 민영교도소 수용자 증가추세를 보면 1986년에 2,620명에서 계속증가 하여 1993년에 32,555명으로 급속한 증가를 보였으며, 1996년에는 76,932명으로 증가하였다.

〈표 26〉 미국 민영교도소 수용자 증가 추세 (단위 : 명)

구분	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수용인원	2,620	3,122	4,630	10,973	15,300	15,476	20,687	32,555	49,154	63,595	76,932

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2001. 7.

99) Durham, A(1989) "Origins of Interest in the Privatization of Punishment : The Nineteenth and Twentieth Century American Experience", Criminology, V. 27, NO. 1.

100) 최찬희, "미국 민영교도소 제도 : 그 역사와 발전", 「교정」 통권282호, 1999.10, p. 22.

101) 미국의 민영교도소의 주별 분포를 살펴보면, 비록 여섯 개의 주에서만 주정부교도소를 민간과 계약하여 주정부 교도소를 운영하고 있지만 그 밖의 여덟 개 주에서도 최소한 한 개 이상의 민영교도소를 가지고 있다. 여기에는 구치소, 교도소, 석방전 구금시설, 가석방 조건 위반자 구금시설, 불법체류자 수용시설 등이 포함된다. 텍사스주는 도합 15개의 민영구금시설을 운영하고 있고 그 뒤를 이어 캘리포니아주가 여섯 개의 시설을 민간기업체와 계약하여 운영하고 있다. Charles W. Thomas and Suzanna L. Ford, Private Correctional Facility Census. Gainesville : Center for Studies in Criminology and Law, University of Florida. Nov. 1991.

미국이 민영화로 전환한 요인은 범죄자들의 증가로 수용할 수 있는 공간부족 때문이라 할 수 있다. 미국의 민간업체들은 이미 오래 전부터 경제성과 효율성을 근거로 하여 국가 교정시설에 식품·의료·복지·시설유지 및 자료관리 등 다양한 서비스를 제공하여 왔다. 이와 같이 교정의 민영화는 국가가 공적서비스를 전달해 온 관행을 깨고 민간기업체 내지는 관련 단체에 교정업무의 일부 또는 전부를 맡기면서 대신 국가가 그 댓가를 민간업자에게 지급하는 체제를 가리킨다.

범죄통제와 재정위기간의 모순으로 비롯된 과밀수용 문제를 해결할 민영화의 형태로는 첫째, 민간업자가 자체의 금융으로 교정시설을 건축한 후 일정기간 정부기관이 임대사용하고 장기분할 상환하는 방식. 둘째, 교정시설내 외에 교도작업공사를 짓고 수형자의 노동력을 활용하거나 민간업자에게 노동력을 임대하는 방식. 셋째, 민간업자와의 계약을 통해 교정당국이 필요로 하는 물품이나 서비스를 제공하는 방식. 넷째, 민간업체가 금융·건설·운영을 포함하여 전 교정시설을 일괄적으로 종합 관리하는 방식 등이 제시되었다.¹⁰²⁾ 1980년대 이래 10여년 동안 미국의 연방 및 주 교도소에 수감된 수용자는 거의 2배로 증가하였다. 구금시설이 충분히 확충되지 않은 상황에서 1980~1984년 사이는 수용인원이 40%의 증가율을 나타냈으며, 1985년에는 인구 1,000명당 2명 이상 즉 2배가 넘는 50만명에 육박하고 그 수는 이후 해가 다르게 기하급수적으로 증가하였다.¹⁰³⁾

따라서 교도소는 과밀화로 시달리게 되었는데, 때 맞추어 연방법원은 과밀수용을 '잔인하고 이상한 형벌'로 판단하고 시정명령을 내림으로써 과밀수용의 해소를 당면과제로 부각시켰다. 그 결과가 미국의 민영교도소 탄생의 계기가 되었다.¹⁰⁴⁾

102) Weiss Robert P. "Private Prisons and the State", in Privatizing Criminal Justice, edited by Roger Matthews. (London: Sage Publications, 1989), pp.26~27.

103) 1980년대 이후 미국 내 교정시설에의 수용인원을 5년 단위로 정리해 보면 다음과 같다. (Bureau of Justice Statistics 참조. 1980년(501,886명), 1985년 (744,208명), 1990년(1,148,700명), 1995년(1,585,401명) : 여기서는 Vivien Stern, Against the Future-Imprisonment in the world. Northeastern University Press, 1998, p. 61.

104) 박광기, "민영교도소제도의 합리적 운영 방안", 석사학위논문, 충북대학교 법무대학원, 2001, p. 8.

미국 내 민영교정시설의 현황은 <표 27>과 같다.

<표 27> 미국 내 각 주의 민영시설과 수용인원 현황

지 역	시설수	수용인원(명)	지 역	시설수	수용인원(명)
에리조나	6	6,860	미시시피	7	4,630
아 칸 소	2	1,200	미 조 리	2	660
캘리포니아	24	11,294	뉴멕시코	7	4,696
콜로라도	9	4,644	노스캐롤라이나	2	2,112
플로리다	10	6,255	오하이오	2	2,256
조 지 아	5	6,418	오클라호마	8	9,702
캔 사 스	2	529	푸에르토리코	3	3,000
켄 터 키	4	2,631	텍 사 스	43	29,577
류지애나	2	2,948	테 네 시	6	7,326
콜롬비아특구	1	866	뉴 욕	1	200
아이다호	1	1,250	펜실바이나	1	1,200
일리노이	1	220	로드아일랜드	1	302
인디애나	1	670	유 타	1	400
미 시 간	1	480	버지니아	1	1,500
미네소타	1	1,338	워 싱 턴	1	150
몬 타 나	1	512	뉴 저 지	1	300
네 바다	1	500			

자료 : 법무부, 「교정국통계」, 2001.

(2) 영 국

영국에 현대적 의미의 교도소가 들어선지 200년, 수용자의 인간적 처우와 사회복귀를 추구해 온 전통적 교정행정 이념에서 보면 교도소 민영화는 대단한 변화를 가져온 것이다. 영국이 이처럼 교도소 민영화를 추진하고 있는 것은 무엇보다 경비절감을 위해서이다. 1990년 4월 수용자, 교도관 등 수십 명의 사상자를 낸 ‘맨체스터’ 교도소 폭동사태가 직접적인 계기가 되어 교정 업무를 담당하는 내무성에서는 교도소를 더 지어야 한다는 쪽으로 결론을 냈지만 문제는 예산이었다. 1991년에서 1992년까지 3,768명을 수용할 6개 교

도소를 짓는데 2억 2천 2백파운드의 비용이 산출되었으나 경제가 급속히 힘을 잃어가는 상황에서 비용을 감당키 어려운 부담이 되어 나온 대안이 교도소 민영화이다.¹⁰⁵⁾

영국은 1991년 8월 형사사법법 제84조에서 민영구치소 계약에 관한 근거조항을 마련하고, 1992년 4월 3일 잉글랜드 북동부 험버사이드에 Wolds 구치소를 “Group4” 경비회사가 5년간 관리하는 계약을 체결함으로써 Wolds 구치소 미결수용자들은 자기 거실 열쇠를 소지하고 하루 15시간을 거실 밖에서 지내면서 교육, 작업, 운동, 상담, 오락 등으로 시간을 보내게 되었다. 1992년에는 650명 수용규모의 Blakenhurst교도소를 CCA와 영국건설회사의 합작기업에 위탁하는 계약을 체결하였고, 1993년 2월 형사사법법(Criminal Justice Act)은 추가로 기존 및 새로운 교정시설을 계약에 의하여 관리할 수 있도록 개정하고 Salford 교도소를 1,000명 수용규모로 민간기업이 운영하도록 하였으며, 동년 영국 내무성은 정부교도소인 스트레인지웨이즈 교도소의 운영을 민간위탁하기 위하여 입찰을 하도록 하였다.

1994년 6월 세계 최대 민영교도소 회사인 미국 웨컨허트사가 컨소시엄 형태로 구성된 Premier Prisons사로 하여금 영국 정부와 계약을 맺어 건설한 순 미국식 민영교도소인 “돈카스터”를 운용하게 되었다. 교육 운영의 모든 것을 민간회사가 책임을 지고 정부는 재소자 1인당 1주일에 310파운드를 민간운영자에게 지불하는데 영국 내 수용자 한 사람당 평균 교정비용 442파운드에 비하면 30%나 싼 편이다.

1994년 개정된 영국의 형사사법법은 ‘민영화’¹⁰⁶⁾라는 부정확한 용어보다는 계약관리라는 용어를 사용하면서 계약관리에 관한 분명한 내용을 제시하고 있다. 이에 따르면 ① 정부교도소와 동일한 수준의 감독, ② 민영교도소 직원에 대한 감독, ③ 민영교도소 운영자인 민간기업이 계약을 이

105) 허주욱, 「교정학」, 일조각, 1998, pp. 303~304.

106) 일반적으로 공공분야에서의 민영화란 전통적으로 국가 또는 정부가 수행하여 왔던 어떠한 재화의 생산이나 공공 서비스의 공급을 계약에 의해 민간에게 위임하거나, 국가의 재산이나 어느 한 기능(또는 전능)을 민간분야로 이전하는 것을 말한다. 박광식, 전게서, p. 33.

행하지 못할 경우의 정부가 시설을 인수할 준비, ④ 폭동 등의 사태발생 시 민영교도소와 정부와의 협조 및 지원, ⑤ 직원의 태업을 위한 조직구성 금지 등 민영교도소의 운영에 대한 확고한 안정장치와 통제, 감독 등에 관한 규정을 두고 있다. 또한 모든 계약은 최초에는 5년간으로 되어 있으며 최대 14년간 경쟁 없이 계약기간을 연장할 수 있다.

영국에서는 Group 4 Remand Service Ltd, UK Detention Services(미국 CCA와 합작회사), PPS(Premier Prison Services) 등 3개 회사가 12개의 민영교정시설을 운영하고 있으며 수용인원은 약 8,000명이다.¹⁰⁷⁾

(3) 호 주

호주의 민영교도소는 3개의 민영교정회사에서 12개의 시설을 운영하고 있으며 수용인원은 98년 5월 기준으로 약 3,200명 정도이다. 회사별로는 미국 CCA의 자회사인 호주교정공사에서 퀸즈랜드 주의 보랄론 교도소와 빅토리아주의 Management에서 퀸즈랜드 주의 아더고리 구치소, 뉴사우스웨일즈 주의 유니교도소, 빅토리아주의 풀햄교도소를 운영하고 있으며, 네델란드에 본부를 둔 경비전문회사인 Group4에서는 빅토리아주의 포트필립교도소와 남호주의 뉴마운트감비아교도소를 교정국과 계약에 의하여 민간업자가 교정국을 대신하여 교도소를 운영하고 있다.

민영교도소의 건물과 부지는 정부의 소유이고 관리와 운영만 민간기업체가 담당하고 있으며, 교정국은 민간업자가 교도소 위탁경영에 대한 계약을 할 때 예산 및 수용자를 위한 각종 프로그램 등 제반조건을 심사하여 판단 한 후 결정한다. 1990년에 개청한 보랄론 교도소는 브리즈번 서부 60Km 지점에 위치하고 있으며 조직은 소장 밑에 운영, 제정행정 프로그램, 의무, 용도, 지능조사, 훈련, 인권담당을 두고 200여명의 직원으로 1990년 1월 2일 240명의 수용정원

107) 유병철, "외국의 민영교도소 사례분석", 「법조」, 1999.

으로 운영을 시작하였다. 이 교도소는 처음에는 수용자의 대부분이 경구금 및 개방수준의 수용자들이었으나 1년이 지난 후에는 수용자의 90%가 중간구금처우대상자들이 되었으며 나머지 10%정도가 경구금 및 개방처우 대상자로 바뀌었다.

1992년 6월에 개칭한 아더고리 민영구치소는 퀴즈랜드주 서부에 위치하여 직원 전원이 민간인으로 수용인원 600여명의 미결, 불법 체류자를 수용하고 있다.¹⁰⁸⁾ 구치소 주벽은 특수 3중 철조망으로 구축되어 있으며, 철조망에 전자감응장치를 부착하고 있고 수용 거실은 일반거실과 특수거실로 나누어지고 일반 거실은 단층건물에 1실 2인 수용이며, 특수 거실은 자살방지를 위해 침구 침대시트 등은 찢어지지 않는 천을 사용하며 거실 천장 좌측 모서리에 감시카메라를 설치하고, 5평 규모의 독거운동장을 설치해 두고 있다. 정문과 통용문은 전자식으로 개폐되며 중앙통제실에서 출입문을 개폐하여 작동시키고 있다. 일반 접견실은 50평 규모의 장소에 플라스틱 책상과 탁자를 비치하고 1주일에 2회 2시간씩 합동접견을 실시하고 있다. 또한 청사에 감시 모니터실을 설치하여 시설 내 각 통용문 및 주요 요소를 감시카메라로 모니터링 한다. 그러나 의료, 분류, 서신, TV 시청, 전화, 구매, 담배, 작업 등의 수용자 처우내용은 州정부 교정시설과 대동소이하다.¹⁰⁹⁾

(4) 브라질

1972년 변호사이자 시의회 의원이었던 오토보니(Ario Ottboni) 박사가 몇 명의 기독교인들과 함께 범죄예방과 재범감소 프로그램을 개발하였던 것이 시초가 되어 州정부 교도소였던 휴마이타교도소를

108) 허주욱, 전계서, 1998, p. 305.

109) 수용자처우 내용을 살펴보면 의료의 경우 일반 환자는 소내에서 치료하고 중환자는 외부 병원에 이송하여 치료한다. 수용자의 분류는 죄질, 개인적인 특성, 수용태도 등에 따라 High, Medium, Low, Open 4등급으로 분류하여 퀴즈랜드 주 각 교정시설로 이송하여 수용처우 하고 서신제한은 없으며, 전화는 분류등급에 따라 사용이 허용되어진다. 최강주, "오세아니아 교정제도 소개", 『교정』 통권 239호, 1996. 3, p. 59.

폐쇄 전 1984년 정부로부터 인수받아 마르케즈판사와 같이 발전적으로 재건하여 그 유명한 휴마이타 민영교도소를 운영하게 되었다.

휴마이타교도소는 APAC(범죄인 보호지원협회로 교도선교협회의 전신)에 의해 운영되는데 브라질에서는 민영교도소로서 종교교도소가 설립된 것은 브라질의 문화적 특성과 교도소의 수용자가 수용능력의 4-5배를 넘어선 상황이라는 점이다 브라질 인구의 90% 이상이 카톨릭 신자이며, 브라질 사회 어느 장소를 가보더라도 종교적 상징물을 쉽게 발견할 수 있을 정도로 브라질 문화에서는 종교가 중요한 비중을 차지하고 있다. 수용결정 및 석방은 판사의 권한이며 휴마이타 교도자를 재판단계에서 선정하거나, 전국의 수용자 중에서 가석방 예방자를 주로 선정하고 있다. 또한 가족의 자원봉사활동 참여와 수용자와의 유대를 고려하여 사실상 가족이 교도소 근처에 살고 있는지 여부와 수용결정에 큰 영향을 미치고 있다.

브라질 교도선교협회(Prison Fellowship Brazil)는 고도로 발달된 보안장치나 무장된 교도관 없이 수형자는 입소와 동시에 기독교 교리에 따라 수갑을 풀고 교정교화하여 사회에 복귀시키는 교정철학에 기초하여 이 교도소를 운영하고 있다. 교도소의 보안체계는 신뢰를 바탕으로 하고 있으므로 험악하게 보이는 창살과 높은 담장은 없다. 그렇다고 경범죄만을 구금하는 경구금시설은 아니고, 이곳에 수용된 수용자들은 폭행, 강도, 마약관련사범에 이르기까지 다양한 범죄로 실형을 받은 사람으로서 이들의 평균 복역기간은 10년이다.

휴마이타교도소의 운영프로그램은 제1단계 엄정구금보호, 제2단계 중간구금보호, 제3단계 최소보호, 제4단계 가석방으로 분류된다.

제1단계에서는 인간가치·자기존중·책임감 교육, 범죄성향의 제거, 자치능력의 배양에 중점을 두고 주로 교도소 내에서 생활하거나 작업을 한다. 자치활동으로 개인적 차원에서 절반이상의 수용자가 직무를 담당하고 있고, 각자는 다른 수용자의 후견인으로 책임을 지며 수용거실별로 감독자, 총무 등 임원을 선출한다. 수용자 심의제

의 일환으로 자치에 관한 최고 의결기구로 수용자가 선출한 15인의 위원과 회장을 두고 각 위원은 수용자의 행동을 관찰하여 회장에게 보고하며 행동점수에 따라 처우에 반영한다.

제2단계는 사회복귀의 준비단계로 한 차원 높은 책임감의 배양과 지역사회와의 바람직한 관계 형성을 목적으로 교도소 안에 기숙사 형태로 수용되며 교도소 안에서의 자유로운 생활을 보장한다. 수용자심의회가 주요사항을 결정하고 중구금 수용자를 감독하거나 운영에 참여하는 임무를 부여하고 외부이송 시 호송업무, 서신수발, 매점관리 등 점수제로 수용생활을 통제하며 규율을 위반하거나 적응하지 못하면 중구금단계로 이전시키며 자기가 제작한 제품을 외부 또는 내부 매점에서 판매가능하다. 작업의 수입은 전부 본인에게 귀속하며 작업수입으로 가족을 부양하거나 교도소 운영기금으로 납부할 수 있으며 지역사회의 공동체 활동에도 참가한다.

제3단계에서는 지역사회 구성원으로서의 복귀를 실험하는 단계로 지역사회 내에서의 정상적인 생활을 유도한다. 본인의 가정에서 거주하며, 교도소와 자원봉사 단체의 협조로 인한 취업알선과 직장생활 및 가정생활이 가능하다. 출근 전에 매일 교도소에 와서 확인하고 두 달에 한번씩 교도소 직원과 회동하여 계속 지원과 협조체제를 유지한다.

제4단계에서는 가석방 중의 일정한 생활조건을 부여하며 출소자 보호와 지원, 자원봉사자와의 지속적인 유대관계의 지속, 교도소를 중심으로 한 사후관리체제를 유지한다. 일정한 조건을 부여한 석방으로서 이를 준수하여야하며 자원봉사자와 매월 모임을 갖고 지속적인 협조를 받으며 교도소의 행사에도 항상 초청을 받는다.¹¹⁰⁾

브라질 교도소의 과밀현상과 급증하는 범죄율을 감안해 볼 때 APAC의 결과는 매우 성공적인 사례로 보고 있다. 그 이유는 이 프로그램이 비단 수용자들이 가족에게 뿐만 아니라 지역사회에도 유익한 파급효과를 미치고 있다는 점이다. APAC 관리자들은 이 프로그램을 이수한 수용자

110) 이상현, “민영교정제도 도입의 타당성에 관한 연구”, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1998, pp. 112~117.

들 중 3.84%에 해당하는 사람들만이 재범을 했고, 지난 6년 동안 프로그램을 중도하차한 수용자는 단지 6명이었다고 한다. 또한 APAC 프로그램을 주정부가 교도소를 운영하기 위해 부담하는 액수를 절감시켜주는 데 APAC에서는 기부금 제도를 활용함으로써 수용자 1인당 소요되는 비용을 주정부 교도소 수용자 1인당 50%의 수준으로 낮추었다. 이와 더불어 간접적인 납세액 절감효과와 지역사회내의 자원봉사들과 사업자들에게 자신들의 노력한 바에 따라 결과가 어떠한지 체험할 수 있는 기회를 제공하며 교인들로 하여금 믿음을 삶에서 구체적으로 표현하는 법을 깨우쳐 주고 영적 이해의 차원을 개발할 수 있도록 도와주는 효과도 가지고 있다는 점을 효과로 제시하고 있다.

브라질의 일반 교도소를 출감한 자들의 재범률은 75%에 달하는 점을 감안해 볼 때 APAC의 이러한 프로그램은 재범률 감소에 매우 효과적이므로 브라질의 120여 개의 정부운영의 일반교도소에서도 APAC가 개발한 프로그램을 실시하고 있다.

휴마이타 교도소의 괄목할 만한 성과에 따라 현재 미국을 비롯한 서구제국에서 자기 나라의 실정에 맞는 종교교도소의 도입을 적극 추진하고 있다. 에쿠아도르 교도선교협의회와 페루 교도선교협의회는 브라질의 모델을 기초로 한 프로그램을 만들기 위해 자국 정부와 협상 중에 있으며, 과테말라의 한 단체는 비슷한 프로그램을 개발시켜 이미 5개의 교도소에서 실행하고 있다.¹¹¹⁾

3) 우리 나라의 민영교도소 운영 현황

(1) 추진현황

민영교도소 제도를 도입하게 되면 국가는 교도소 운영 비용 등 국가재정의 부담을 경감하면서도 교정시설을 확충할 수 있고 민간의 다양한 교정처우기법을 도입함으로써 수용자에 대한 교정·교화의

111) 유병철, “브라질 교정제도 시찰보고”, 법무부 교정국, 1998, p. 318.

효과를 증대시킬 수 있다.¹¹²⁾ 그리하여 법무부는 민영교도소 설립의 취지를 국가의 재정부담을 경감함과 아울러 교정시설을 확충하고 민간의 다양한 교정처우기법을 도입하여 수용자에 대한 교정 교화의 효과를 증대시키려는 것이라고 밝힌 바 있다.¹¹³⁾ 우리 나라에서도 근년에 이르러 전통적으로 정부 각 부처의 소관이었던 업무를 민간에게 대폭 이양하는 국·공기업 등의 민영화 추세에 힘입어 이른바 교정의 민영화라는 지극히 혁신적인 대안이 거론되어 오다가 마침내 한개의 민영교도소가 탄생을 목전에 두고 있다.¹¹⁴⁾

국가의 재정부담을 경감하면서 과밀수용을 해소하고 민간의 효율적인 경영기법 및 탄력적인 교화프로그램을 도입하고자 추진되는 민영교도소는 공청회를 거쳐 여론을 수렴하여 1999년 12월 28일 행형법 개정시 그 설치근거를 마련하였으며, 민영교도소등의설치운영에관한법률(2000. 1. 28, 법률 제6206호) 및 동법시행령(2000. 11. 9, 대통령령 제 16,996호), 동법시행규칙(2001. 5.22, 법무부령 제 506호)을 제정함으로써 본격화 되었다. 2001년 12월 21일까지 제안서를 받은 결과 기독교계 재단법인 「아가페」가 민영교도소 운영의 수탁자로 선정 되었으며 2006년도 초 경기도 여주에 민영교도소가 신설될 예정이다. 이 교도소는 기독교재단 「아가페」가 마련한 경기도 여주군 64,000평의 부지에 건립비로 350억원을 책정하고 있는데 현재 120억원을 모금하였고 2003년도 3월에 법무부와 운영위탁 계약을 맺었다. 2006년도 9월 개소를 목표로 사업을 추진하고 있으며 재단 측 계획에 따르면 교도소는 철저히 기독교 프로그램에 의해 움직일 예정이다. 또 수용인원은 500여명이지만 1,000여명의 교도관과 자원봉사자가 투입된다. 형기 1~7년, 초·재범 수감자만 2만여명 가운데 신청을 받아 면담을 거쳐 선발된다. 이 교도소 외에도 민영 교도소는 더욱 늘어날 전망이다.

112) 장세석·고광도, 전계서, p. 432.

113) 이승호, “교정시설 민영화 추진과정의 문제점과 발전방향”, 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2004, p. 80.

114) 남상철, “민영교도소의 효율적인 운영 방향”, 「교정연구」 제20호, 한국교정학회, 2003, p. 8.

(2) 우리 나라 교도소 민영화 추진배경

1980년대 중반부터 시작한 교도소 민영화의 바람은 대체로 시장경제 원리와 수요인구의 증대로 인한 수용경비의 증대, 교정자원의 한계 및 재범률의 증가라는 국가 독점적 교정의 실패 등에 대한 현실적 대안의 하나로서 나타난 추세라고 할 수 있다.¹¹⁵⁾ 특히 우리 나라는 1998년경 IMF 경제위기를 경험하면서 정부재정의 어려움이 커지고 사회적으로는 절도 등 생계형 범죄가 급증하면서 교도소 수용인원이 갑자기 증가하여 그렇지 않아도 부족한 교정시설 내 수용 공간 부족현상이 심화되었다. 따라서 우리는 과밀수용과 교정실패라는 서구 산업사회의 교정행형 위기가 우리에게도 그대로 확인되는 셈인데, 그러면서도 교정행정에 투여되는 예산은 법무부 예산의 절반을 넘을 정도이니,¹¹⁶⁾ 새로운 교정정책의 필요성은 더욱 절실하다고 할 것이다. 그래서 법무부는 개정 행형법(법률 제6038호, 1999. 12.31)과 민영교도소등의설치·운영에관한법률(2001. 1. 28. 법률 제6206호)을 제정하여 교정시설 민영화의 길을 마련하였다.

그러나 교도소 민영화를 위해서는 현실적으로 많은 장애들이 놓여 있다. 그러므로 현재 민영교도소 신설에 대한 학계의 반응은 찬·반으로 나누어져 있다. 찬성하는 측은 교정시설은 정부기관보다 민간기업에 의하여 ① 보다 부드럽고 효과적으로 운영될 수 있고, ② 양질의 서비스를 보다 싼값에 제공할 수 있으며, ③ 교도작업을 통하여 관리·운영경비를 충당함으로써 교정시설도 이윤에 기초해서 운영될 수 있고, ④ 민간기업이 국가기관보다 필요한 재화와 용역을 구매하는데 훨씬 유리한 입장에 있다는 점을 들어 적극적으로 민영화를 주장하고 있다. 반대하는 측에서는 ① 재소자 관리와 훈육에 대한 책임성, ② 민간인에 대한 국가형벌권 위임, ③ 수용자에 대한 착취와 권익의 침해, ④ 범죄자수용의 확대 등의 면에서 논란의 소지가 많다는 점을 들어 반대하고 있다. 위에서 언급내용을 계속 연구·보완하여야겠다.¹¹⁷⁾

115) P. Smith, "Private prisons : Profits of crime", Covert Action Quarterly, Fall 1993, p. 2.

116) 법무부의 총 예산은 811,062,757,000원이었고, 그 중 교도 분야의 예산이 472,425,762,000원이었다. 법무부, 1999년도 예산명세서, pp. 27~32 참조.

117) 김옥현, 전계서, p. 555.

2001년 12월 5일 현재 민영교도소 사업의향서를 제출한 곳은 조계종을 비롯한 종교단체 3곳, 복지법인 1곳, 사설경비업체 등 사기업 4곳, 개인 1명 등이었다. 그러나 이들 대부분은 4백억원의 초기투자비가 소요되는 대형 사업인 만큼 재정확보의 어려움으로 거의 포기·보류한 상태이며 현재 위탁 계약이 체결된 곳은 기독교교도소 운영주체인 재단법인 아가페뿐이다.¹¹⁸⁾

민영교도소가 더 많은 수용자에게 더 좋은 처우와 서비스를 더 효율적으로 제공하여 더 효과적인 교화개선을 하고 재범률을 낮출 수 있다는 가정에서 시작되었다. 교정분야에 있어서의 민영화의 범위도 적게는 의료, 정신치료서비스 프로그램, 사무적인 일, 식사나 약물치료 프로그램 등 특정분야의 서비스를 제공하는 것에서부터 재소자의 생산품과 서비스가 사회적 목적에 기여하리라고 믿는 사람들에 의해 광범위한 지지를 받아오고 있는 교도작업 프로그램, 민간교도소 신설, 민간자금의 조달 등과 같이 약간 범위가 큰 형태도 있고 아주 큰 시설전체를 민간인에게 이양하여 그 민간인이 시설을 운영하고 정부는 감독만 하는 형태에 이르기까지 그 내용이 다양하다.¹¹⁹⁾

서구에서의 교정의 민영화¹²⁰⁾는 주로 경제적인 측면에서 제기된 반면, 우리 나라에서는 수용자에 대한 교화개선효과의 향상, 출소자의 사회복귀의 용이, 출소자에 대한 갱생보호의 확대, 교정과 수용자에 대한 시민 의식의 전환 등이 경제성이나 효율성 보다 더 중요한 교도소 민영화의 배경이 되었다.¹²¹⁾

(3) 교정수요의 증대

우리 나라의 범죄발생은 꾸준한 증가추세에 있으며 이로 인하여

118) 2006년에 문을 열 민영교도소는 경기도 여주에 생기며 국내 첫 민영 교도소가 될 이곳의 구조는 '교도소 내 생활을 교도소 밖과 동일하게' 이다. 수용인원은 500명이며 직원 및 자원봉사자 1000여명이 투입된다. 조선일보 2004년 9월 3일 '미리보는 2006년 민영교도소'.

119) Michael D. Reisig, "The Privatization of Corrections in the U.S. : Rhetoric Reality and Future Prospects"

120) 교정의 민영화와 민영교도소의 개념은 엄격히 구분되나 본 연구에서는 교정의 민영화의 개념에 민영교도소가 포함되는 것으로 본다. 자세한 것은 장규원, "교정시설의 민영화에 대한 법이론적 논쟁", 「교정연구」 제11호, 한국교정학회, 2000, pp. 165~166.

121) 이윤호, "교도소 민영화의 쟁점과 과제", 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999, p. 354.

교정시설의 과밀수용을 촉진하고 있다, 교도소의 과밀화는 수용자의 인권침해 등의 폐해를 초래하고 있다. 현재 우리 나라의 경우 전국의 교정시설의 정원이 48,000여명인데 반해 수용자의 수는 약6만여명이 초과함으로써 수용밀도는 125%의 과포화 상태를 보이고 있다.

범죄성을 증가시키는 사회적 환경의 악화는 전반적인 범죄발생율을 증대시키고, 과거 범죄자에 대한 교정·교화에 대한 불만으로 범죄자에 대한 강경정책(get-tough policy) 등 형사정책의 보수화로 교정시설에 수용되는 수용자의 수가 늘어나고 있다. 일부 범죄학자들은 Frontdoor와 Backdoor 전략을 통하여 이 과밀수용을 해소하려고 하나 이는 고정된 수용능력에 맞추어서 수용자를 수용하자는 것인데 범죄발생률을 통제할 수 없는 국가에서는 불가능한 일이다. 따라서 정의모형론자들의 주장처럼 수용자의 수용은 국가에서 통제할 수 없는 범죄율에 따라서 하기 때문에 수용능력은 융통성이 있어야 한다.

수용인원의 감축은 제한된 교도소 공간, 즉 수용한계 때문이 아니라 사법정의나 형사사법제도의 향상을 위한 것이어야 한다. 민영교도소의 존재가 바로 이러한 융통성을 제공할 수 있다.¹²²⁾ 그리고 수용자의 수용기간도 장기화되어 전체적인 시설수용인원이 폭증하여 과밀수용을 초래하게 되었다.¹²³⁾

우리 나라의 경우 1997년까지 수용인원과 수용정원이 비슷하여 적정한 수용밀도를 유지했으나 1998년 이후에는 많은 차이를 보이기 시작하였다. 이러한 현상은 1997년 말 IMF 관리체제하의 절도와 강도 등 생계형 범죄증가와 벌금미납으로 인한 노역장유치 수형자의 증가로 그 차이가 심화된 결과라 하겠다. 또한 교정업무를 직접 수행하는 교정국 산하 기관으로는 2003년 12월 31일 현재 전국의

122) Logan C. H, "Well keep : Comparing quality of confinement and public prison" In the Journal of Criminal Law and Criminology, 1993, pp. 577~613.

123) 이윤호, 「교정학」, 박영사, 1995, p. 335.

교정기관은 중간감독기관인 4개의 지방교정청과 30개의 교도소, 8개의 구치소, 2개의 보호감호소, 5개의 지소 등 총 49개 교정시설이 있다.¹²⁴⁾ 수용인원은 58,945여명으로 1개 시설 당 수용인원이 1,400명 정도로 UN 피구금자처우최저기준규칙 제63조 2항의 1개 시설 당 적정 권고선인 500명을 훨씬 초과하고 있다.¹²⁵⁾

〈표 28〉 최근 10년간 수용인원 및 수용정원 추이
(단위 : 명)

연도 구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
수용정원	55,800	55,800	57,360	57,660	56,500	58,000	58,000	59,130	58,440	44,350
수용인원	58,188	60,166	59,762	59,327	67,883	68,087	62,959	62,235	61,084	58,945
과밀수용인원	2,388	4,366	2,402	1,667	11,383	10,087	4,959	3,105	2,644	14,595

자료 : 법무부, “민영교도소 설치·운영에 관한 제안요청서”, 2001, pp. 9~10.

〈표 28〉에서 보듯이 1999년에 수용정원 58,000명인데 수용인원은 68,087명으로 과밀수용인원은 10,087명에 달하고 있다. 특히 법무부의 교정시설 확충계획을 수립하여 혼거 수용거실 면적을 1인당 0.5평에서 0.75평으로 상향조정 한 결과 수용정원은 44,350명인데 수용인원은 58,945명으로 과밀수용인원은 14,595명으로 상당히 많은 수용인원이 과밀수용되어 있음을 알 수 있다.

이러한 과밀수용은 수용자의 처우환경을 악화시켜 과밀수용 그 자체가 인권침해가 될 수 있을 뿐만 아니라 다시 수형자에 대한 교화·개선을 어렵게 하여 수형자의 누범화를 가중시키고, 이는 다시 직업적인 범죄자를 양산하게 되어 이들의 과다수용과 장기수용으로 과밀수용이 초래되는 악순환을 겪고 있다. 따라서 수용자의 인권차원에서 과밀수용을 해소하도록 노력하게

124) 김학성, “한국교정행정의 개관”, 「범죄예방의 이론과 실제」 제7호, 범죄예방정책연구원, 2003, pp. 123~127.

125) 남상철, “21세기 교정의 발전적 전망”, 「교정연구」 제11호, 한국교정학회, 2000, p. 47.

되었는데, 이에 대하여 교정당국에서는 대체로 가석방 및 불구속 수사를 통한 시설수용을 줄이거나 수용시설의 신축을 통한 수용능력을 증대시키는 방향에서 그 해결책을 찾으려고 하였다. 그러나 수용능력의 증대는 수용시설의 증설을 전제로 하기 때문에 막대한 예산을 요구하게 되므로 교정당국이 수용능력의 증대를 위해 찾아낸 돌파구가 교도소 민영화 사업이다.

(4) 과도한 교정비용

수용자의 증가는 교정비용의 증대를 뜻하는 것으로 이는 국가의 재정에 큰 부담이 되는 것으로 더욱이 IMF이후 꾸준히 증가하는 범죄는 미리 책정된 예산으로 증가하는 수용자를 관리해야 한다는 측면에서 기존의 수용자에 대한 서비스의 질을 낮출 뿐만 아니라 수용자에 대한 교도관의 업무량 증가로 업무의 효율성을 낮게하고 있다. 사실 교도소 한 개를 건립하는데 드는 비용이 약350~500억원이 드는 현실과 약500여명 수용기준의 구금 시설에 드는 일년 예산이 약50억~60억원이 넘는 현실에서 민영교도소를 통한 민간자본이 흡수는 정부로서는 선택의 여지가 없는 것처럼 보인다.

교정수요의 증대와 그로 인한 교정경비의 증대에 대해 교정당국이 찾을 수 있는 방안은 당연히 교정관리의 효율화로 귀착될 수밖에 없다. 경제원리에 입각하여 적은 투자로 산출을 극대화할 수 있는 생산성의 향상이라는 비용편익적인 경영기법의 도입이 절실히 될 수밖에 없는 것이다. 즉 같은 경비를 가지고도 교정당국보다는 민간기업이 더 생산적이고 효율적으로 교정을 운영 관리할 수 있다는 사실에 입각하여 교정의 민영화가 시도되고 있다고 할 수 있다.¹²⁶⁾

일반적으로 교도소를 민간기업이 건축할 때는 정부보다 약 20%의 비용을 절감할 수 있고, 교도소를 운영하는 비용은 약 5~15%가량 절약할 수 있다고 한다.¹²⁷⁾ 따라서 교정에 대한 국가 독점보다도 공개경쟁이라

126) M. Tolechin, "Companies Aid in Easing Crowded Jails", New York Times, February 17, 1985, p. 29.

127) Charles H. Logan and Bill W. McGriff, "Comparing Cost of Public and Private Prisons", Research in Action(Washington, DC : National Institute of Justice, 1989), p. 9.

는 시장원리에 맡기는 것이 경제적이라는 인식을 바탕으로 하고 있다.

(5) 국가에 의한 교정행정의 실패

지금의 교정이 범죄자의 재범률을 낮추는데 실패했다는 비판적 여론과 더불어 이 대안으로 제시되고 있는 사회재통합이론이 강조되고 있다. 사회재통합이론이란 범죄자와 범죄를 유발시킨 사회까지도 서로 상호간에 개선되도록 하는 이론으로 최근 강력히 부각이 되고 있는 이 이론의 일환으로 복지단체나 민간분야의 교정 참여가 확대되고 있는 것이다.

지금까지 국가에서 독점적으로 운영하던 교정이 사실은 만족스러운 결과를 낳지 못했다는 비판이 있다. 다시 말해서 국가기관에 의한 독점적 교정이 교정의 목표를 만족스럽게 달성하지 못했다는 데 대해서는 재범률이라는 사실적 자료에 의해서 입증되고 있으며 시민, 교도관, 수용자, 피해자 등 교정관련자 누구나 현재의 교정에 만족하지 못한다는 지적도 공공교정의 실패를 엿보게 해준다.¹²⁸⁾ 그리고 과밀수용 및 국가가 운영하는 교정시설만으로는 교정당국이 범죄자를 처우하여 교화 개선시키고 사회에 복귀시켜 완전히 재통합할 수 있도록 하려는 당초의 교정목표를 만족스럽게 달성하지 못했다는 것이다. 거의 모든 국가에서 경험하는 높은 재범률이 이것을 입증하고 있다.¹²⁹⁾ 시장경쟁으로부터 정부의 독점을 보호하는 것은 비민주적이라고 할 수 있다. 그것은 개인이나 집단으로 하여금 경쟁하고 양질의 서비스를 저렴한 가격으로 공급할 수 있는 기회를 박탈하는 반면 정부독점의 보호로 공공에게 비민주적으로 질이 낮은 서비스

128) 이윤호, 「형사정책」, 박영사, 1996, p. 535.

129) 미국의 교정민영화위원회(Correctional Privarization Commission)의 주의회 제출 보고서에 의하면 일반적으로 민영교도소의 출소자들이 정부교도소 출소자보다 낮은 재범을 보이고 있다. 민영교도소의 경우 17%이나 정부교도소는 24%의 출소자가 재범률 한 것으로 분석되었다. 체포된 자의 수를 비교하여 보면 민영교도소는 10%, 정부교도소는 19%가 다시 1년 만에 체포되었으며 출소 후 다시 새로운 범죄로 재범을 하여 형벌을 선고받은 수는 민영교도소가 4.5%로서 정부교도소의 6~10% 보다 낮은 결과를 나타내고 있다. 교정시설에 재입소하는 비율은 민영교도소 출소자가 10%, 정부교도소 출소자가 14%의 재입소하였다. 출소자의 재범내용을 분석한 결과로는 정부교도소 출소자가 민영교도소의 출소자 보다 중대한 범죄를 저지른다고 보고하였다. 유병철, 전개논문, pp. 250~251.

를 높은 가격으로 강요하는 결과를 초래하기 때문이다.¹³⁰⁾

교정이념이 사회재통합¹³¹⁾이라는 사실을 고려할 때 국가기관이 교정당국에만 의존하는 교정은 결국 실패할 수 밖에 없음을 알 수 있다. 이를 위한 교정당국의 노력이 바로 교정의 사회화¹³²⁾이다. 특히 소년법의 목적이 청소년의 건전한 육성과 보호에 있다면 국가의 사법기관보다는 사회복지기관이, 복지기관보다는 민간분야가 더 유리하다는 것은 의심의 여지가 없을 것이다. 이는 범죄자에 대해서는 국가의 사법기관의 개입이 오히려 부정적 낙인의 정도와 그 영향이 심화되며 범죄자의 사회복지를 어렵게 하는 가장 큰 장애요인이라는 사실을 잘 입증해 주고 있다.¹³³⁾

우리 나라의 경우 교정공무원 수가 12,410명¹³⁴⁾으로 교도관 1명당 6.3명의 수용자를 관리하고 있어 수용자의 탈출방지 등 보안기능에만 주력함으로써 적극적인 교화기능을 수행하지 못하고 있는 실정이므로 교정에의 민간참여가 절실하다.

우리 나라에서의 민영교도소는 미국 등 외국에서의 민영교도소 형태를 무조건 따르는 것이 아니냐 하는 우려의 목소리도 없지 않지만 민영교도소 운영에 대한 우리의 법체계와 국민의 법감정, 그리고 교정행정의 현실과 주변여건을 감안하여 실시하여야 하며 민영교도소법이 과연 법치국가원리를 국가의 행정업무를 위탁받은 사인에 대해서도 작용할 수 있도록 하는 일정한 제도적 장치가 필요하며 앞으로

130) Morgan D. R. and England R. E. "The two faces of privatization", 1988, p. 48.

131) 사회재통합이란 범죄자는 물론이고 범죄를 유발했거나 조장하였던 사회가 모두 개선되고 변화되어서 이들이 상호 재통합될 수 있어야만 범죄자의 완전한 복귀와 재할이 가능해진다는 것이다. 김학의, "한국형사정책에 있어서의 교정이념과 현실", 「형사정책」 제3집, 1988, p. 126.

132) 교정의 사회화란 ①교정시설에서의 수용자 생활수준이나 생활양식을 가급적 일반사회의 그것에 접근시키는 등 교정시설의 비사회성이나 소내생활의 이상성을 배제하는 것, ②수형자의 주체성을 가급적 존중하고 사회복지를 위한 보다 효과적인 지도 훈련의 충실을 도모하는 것, ③교정시설의 일반사회로부터의 고립, 격리성일 제거하고 나아가 국가의 행정작용에 관하여 일반사회의 일정한 관여를 인정하는 것 등을 지향하여 교정과 사회의 의미 있는 관계를 정립시킨 것으로 일방적 관계가 아닌 쌍방향 관계를 위한 사회에서 교정에 참여하는 것과 교정의 개방화를 전제로 한다. 남상철, 전계논문, p. 9.

133) 허주욱, "교정제도의 개선방안에 관한 연구", 박사학위논문, 강원대학교 대학원, 1998, p. 83.

134) 2001년 5월 1일 기준, www.moj.go.kr/corrections/official/job.html. 참조.

민영교도소 신설로 인하여 과밀수용해소 및 전통적인 교정행정에 매우 의미 있는 충격과 영향을 줄 것으로 기대된다.¹³⁵⁾

(6) 민영교도소 운영 관련한 쟁점 사항

첫째, 교정행정의 전문성 문제로 교정행정의 전문성을 논함에 있어서 그 중심에 있는 것은 재범률일 것이다. 수형자의 교정 교화의 성공으로 나타나는 재범률의 축소와 반대로 증가 추세에 있는 재범률의 수치는 현 교정행정의 실패로 지적되고 있으며 이는 교정행정의 전문성에 회의를 갖도록 하고 있는 실정이다. 그러나 교정행정의 최일선에 근무하는 교도관의 입장에서 본다면 이런 일방적 주장에 대해서는 억울한 측면이 있다. 왜냐하면 나날이 증가하는 범죄로 인한 수용인원의 증가는 교도관에게 본연의 업무보다는 그 수용자들을 그저 지켜보고 그들의 요구사항을 해결하는 것까지도 힘들게 하고 있는 실정이기 때문이다. 그리고 인권의 무분별한 주장으로 인하여 권력, 특히 수용자들에게 최소한의 교화권마저도 적용할 수가 없는 현실이기에 단지 수용될 당시의 상태도 출소하기만을 바라고 있으며 교정시설에 대한 사회적 무관심과 냉대로 인한 교도관의 상대적 박탈감으로 인하여 업무에 대한 자긍심을 갖지 못하는 것이 현재의 교정 현실이다. 그럼에도 이런 현실적 문제들을 애써 무시한 채 교정 교화의 실제의 원인을 모두 교도관에게 돌리고 그 대안으로서 민영 교도소의 설립만을 주장한다면 이 또한 미봉책에 불과할 것이다.

둘째, 형벌권의 위임문제, 사회통제나 형벌권은 국가의 고유 권한으로서 교정기관은 국가의 대리인으로 간주되고 있다.

형벌집행권이 민간에 의해서 행사될 때에는 법치국가의 원칙이 무너질 수 있다는 것이다.

더욱이 법질서를 무시하는 풍토가 만연한 우리의 현실에서 본다면 이는 많은 문제를 제기할 것이다. 교도관은 범죄자의 교정·교화를

135) 박광식, 전계서, p. 136.

위해 국가와 국민을 대신하여 형벌을 집행하고 있는데 특정 종교의 교리에 충실한 사람들이 그들을 관리한다면 이로 인하여 민영교도소 직원과 수형자의 위법적 유착 관계가 형성될 가능성이 주어진다. 이로 인하여 시설의 규율과 질서가 무너지고 부당한 차별대우와 인권 침해가 발생할 확률이 증가할 것이다.

第 2 節 過密收容 解消

1. 過密收容 解消 方案

1) 불구속 수사 및 수사확대로 미결구금의 최소화

미결구금은 형사절차의 원활한 진행을 확보하기 위한 것이지만 단순히 수사를 용이하게 하거나 피의자에게 징벌적 효과를 부과하기 위한 것은 아니다. 그리고 형사소송의 목적 수행을 위하여 행하여지는 사법적 색채가 강한 행정작용으로 구금의 진행 중 법원의 행정력 개입이 많이 가하여지고 있는 것이 특징이다.

전체수용자 중 미결수용자가 절반이 넘는 우리의 수용실태를 볼 때 미결수용자의 수를 줄이는 것이 과밀수용을 해소하는 가장 좋은 방책 중의 하나라고 생각한다. 따라서 검찰에서 피의자의 구속을 엄격히 제한하고 법원에서 영장 실질 심사제를 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.¹³⁶⁾

2) 벌금집행제도의 개선

벌금형은 형벌을 금전으로 환산하여 과하는 것으로 신체를 일정 장소에 구금하는 대신 벌금의 납부에 의한 경제적 부자유를 가져옴으로써 범죄인에게 제재를 과하는 것을 목적으로 하는 형벌로 신체적 자유를 박탈하는 자유형과 대조를 이루는 형벌이라고 할 수 있겠다. 그러나 오늘날 자유형과 함께 가장 중요한 형벌로 자리잡고 있으며 나아가 현대의 형벌

136) 이순길, "과밀수용의 원인과 대책", 「교정」 통권275호, 1999. 3, p. 37.

체계상 형벌의 중점은 자유형에서 벌금형으로 옮겨가고 있는 추세라고 할 수 있겠다. 현대의 형사정책은 아직 범죄에 깊이 감염되지 않은 범죄인의 자유를 제한하지 않은 상태에서 교정·교화의 기회를 주고, 범죄에 대한 감염을 막기 위하여 교정시설에 수감하지 않고 시설외처우를 하는 것이 세계적인 추세이기도 하다.¹³⁷⁾

경제적으로 어려움이 있어 벌금을 납부하지 못한 자가 급증하고 있음으로 벌금집행유예제도 및 분할납부 방법을 한시적으로나마 도입하여 수용시설의 과밀수용을 해소하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

3) 집행유예·사회봉사명령제도¹³⁸⁾ 등의 확대

과밀수용해소 방안의 하나로서 집행유예 등도 커다란 역할을 하고 있다. 범죄자에 대하여 단기자유형을 선고할 때에 형의 집행을 유예하는 제도로 형법상 요건은, ① 3년 이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우이어야 하고, ② 그 정상에 참작할 만한 사유가 있어야 하며, ③ 금고 이상의 형의 선고를 받아 형의 집행을 종료하거나 또는 집행이 면제된 후 5년 이상 경과한 자임을 요한다.(62조 1항), 집행유예의 기간은 1년 이상 5년 이하의 범위내에서 법원이 재량으로 정하며, 형을 병과할 때에는 그 형의 일부에 대하여 그 집행을 유예할 수 있다(62조 2항). 집행유예의 선고를 받은 후, 금고 이상의 형을 선고 받아 집행을 종료한 후 또는 집행이 면제된 후 5년을 경과하지 아니한 자임이 발각된 때에는 집행유예의 선고는 취소된다(64조). 집행유예의 선고를 받은 후 그 선고의 실효 또는 취소됨이 없이 유예기간을 경과한 때에는 형의 선고는 효력을 잃는다(65조). 따라서 처음부터 형의 선고를 받지 않은 것과 같다고 규정하고 있는데, 최근 1년간 집행유예 자료를 보면 외국에 비해 아주

137) 노승월, “교정의 민간참여현황과 활성화에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1999, p. 55.

138) 사회봉사명령제도 : 사회봉사명령 부과시간을 보면 형사사건은 최고 500시간까지 가능하며 소년 보호사건에서는 단기보호관찰에 부가하여 명하는 경우에는 50시간, 일반보호관찰에 부가하여 명하는 경우에는 최고 200시간까지 명할 수 있다.

낮은 편이라고 할 수 있다.

사회봉사 수강명령 처분 및 연도별 현황을 살펴보면 2002년의 경우 사회봉사명령 대상인원이 45,026명으로 2001년의 43,361명에 비하여 다소 증가하였다. 처분별로 살펴보면 먼저 사회봉사명령의 경우 보호처분은 8,480명인데 비하여 집행유예 처분대상자는 36,546명으로 압도적으로 많으며, 집행유예 대상자에 대한 사회봉사명령부과율이 급격히 증가하고 있다.¹³⁹⁾

또한 미결 수용자에 대한 법원의 조치 중 보석과 소년부 송치도 교정시설의 과밀수용상태를 해소하는 중요한 수단으로 간주되고 있다.

아울러 2003년 9월 이후 최근 1년간 제주지법의 체포 및 구속 적부심 사건 처리현황을 보면 청구인원 167명 중 석방명령을 받은 인원이 110명으로 석방율이 65.9%에 달하고 있다. 이 또한 같은 기간 전국 법원의 체포 및 구속 적부심 석방율 54%에 비해 11.9% 포인트 높은 것이다.¹⁴⁰⁾ 위 내용과 같이 법원의 구속적부심 및 보석허가율에 불구하고 재판 원칙에 따라 재판부가 직권으로 보석을 허가하고 증거인멸 및 도주의 우려가 없는 경우에 보석을 허가하여 과밀수용을 해소하고 인권 침해소지를 방지하는 데 효과가 있는 것으로 생각된다.

앞에서 설명하였듯이 형사사법기관의 범죄에 대한 대응방법에서는 형사사법기관의 과잉대응으로 전체 인구수에 비하여 지나치게 많은 인원을 구속 또는 실형선고를 통해 입소시키고, 상대적으로 장기간에 걸쳐 수용시설에 체류시키고 있으므로¹⁴¹⁾ 과밀수용을 가중시키고 있다.

따라서 과밀수용을 해소하기 위하여는 원인분석에 사용된 변수들 가운데 인구의 증가 및 경기변동은 형사사법 외적 요인 보다 거시적인 사회(경제)정책에 의존할 수밖에 없으므로 형사사법 내적 요인인 형사 사법적 대응방안으로는 집행유예와 사회봉사명령제도 등을 더

139) 법무연수원, 「범죄백서」, 2003, p. 332.

140) 제주일보, 2004년 11월 10일자 10면.

141) 황응열·황영근, “교정시설 과밀수용의 실태와 형사 사법적 대응방안에 관한 연구”, 「교정연구」 제18호, 한국교정학회, 2003, p. 230.

욱더 확대할 필요가 있다.

4) 전자감시 장치를 동반한 가택구금제도의 도입

과밀수용이 심각하게 대두되었던 1980년대 초부터 시설내구금에 대한 또 다른 대안의 필요성이 절박해졌고 그 결과 오늘날 미국이나 덴마크 등의 서구에서는 가택구금이 새로운 대안으로 부상했다. 전자감시제도¹⁴²⁾는 이론적인 면이나 실용적인 면에서 장점이 많다. 그리고 전자감시제도는 불필요한 구금의 억제를 통한 과밀수용의 해소, 수용에 따른 악풍감염의 방지, 전자 감시장치를 통한 도주 등의 교정사고 방지, 주말구금제도의 대체효과, 경제적 자립기반의 조성 등의 측면에서 형사정책적 의의를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁴³⁾

범죄자를 일정기간 동안 가정에 감금시킴으로써 범죄에 대해 분명한 응보의 메시지를 전달하며, 감금을 통한 무력화와 집에서의 구조화된 생활을 영위하도록 함으로써 사회복귀를 용이하게 하는 등 가택구금은 교정처우의 주요 이념들을 두루 수용하고 있다.

또한 가택구금은 비용도 절감할 수 있으며 매우 다양한 상황에 활용할 수 있다. 비용도 구치소의 구금에 비해 1/10 정도로 저렴하면서도 기존의 다른 프로그램과의 양립성도 좋은 편이다. 대상자는 직장도 다닐 수 있으며 개인별 조건에 적합하게 스케줄을 조정할 수 있다. 생활자체가 매우 규칙적이고 재사회화에 방해가 되는 일체의 행동을 금함으로써 사회복귀에도 도움이 되며 필요시 구금형으로의 전환도 용이하다.

142) 전자감시제도는 세계적으로 약 10여개 국가에서 시행되고 있다. 이 제도를 시범 실시한 국가로는 미국(1983년), 캐나다(1987년), 호주(1988년), 영국(1989년), 싱가포르(1991년), 이스라엘(1992년), 스웨덴(1994년), 뉴질랜드(1995년), 네델란드(1995년), 스위스(1996년), 독일(2000년) 등이 있다. 김혜정, "전자감시제도의 적용가능성에 대한 검토 - 전자감시는 새로운 행형의 신호탄인가?", 「형사정책」 제112호, 한국형사정책학회, 2000, p. 109. 또한 전자감시제도는 우리나라에서도 최근 몇 년 동안 이 제도의 도입여부에 대한 검토가 이루어졌고, 2011년 도입을 목표로 공청회, 학술세미나 등을 개최하여 활발한 논의가 이루어졌으나 아직은 시기상조라는 움직임으로 인하여 몇 년 더 보류된 바 있다. ; 양문승, "한국지역사회 교정전략과 향후문제", 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003, p. 226.

143) 송광섭, 「범죄학과 형사정책」, 유스티니아누스, 1998, p. 563.

1986년에 이래 미국의 30개 주가 가택구금을 시행하고 있으며 오늘날 대부분의 가택구금은 전자감시장치와 함께 사용되고 있다. 초기에는 전자감시장치의 가격이 비싸고 오보율이 높음으로 인해 가택구금의 실효성에 대한 회의도 있었지만 최근의 기술적 진보는 저렴한 가격에 정확한 감시를 할 수 있음으로써 대상자를 거의 완벽하게 감시할 수 있게 되었다. 따라서 보호관찰이나 기타 기존의 지역사회 내 프로그램이 감시부족으로 인해 지역사회의 안전에 위협요소가 된 반면에 가택구금은 엄격한 감시와 행동규제를 통해 직장이나 시장 가는 시간외에는 일체 출입을 금함으로써 범죄를 예방하고 지역사회의 안전에도 기여할 수 있다.

5) 수용시설의 확충

교정시설은 일차적(근본적)목적인 수용자의 구금확보에 지장이 없는 구조이고 사회와의 격리수용이 가능하며, 감시 및 시찰에 편리하고 공동생활에 불편함이 없고 위생적이어야 한다. 그리고 계호 및 업무수행상 편리하고 특히 교정시설은 교정이념에 합치되는 물적설비와 처우방법의 조화를 이루는 방법으로 건축되어야 하겠다. 오늘날 현대적 교정시설은 수용자의 격리구금과 계호에 적합한 자연적 입지조건뿐만 아니라 수형자의 교화개선과 개별처우가 가능한 시설 구조이어야 한다.

우리 나라의 대부분 교정시설은 보안을 중시하여 건축한 형태를 취하고 있다.¹⁴⁴⁾ 2003년말 현재 수용정원은 44,350명인데 1일평균 수용인원은 58,945명으로 14,595명이 초과수용되었으며 그리고 총 47개 교정시설 중 구치소는 9개이다. 대부분의 교정시설은 교도소가 구치소의 역할을 하고 있는 실정이다. 구치소 신축은 지속적으로 이루어져야 하겠으며 법원·검찰청과는 거리 및 도시미관 등을 고려한 초현대식 고층빌딩형식의 구치시설을 신축하는 것이 급선무이다.

144) 공정식, 전게서, p. 331.

법무부는 수용자처우 개선 등 시대변화를 고려해 교정시설 확충계획을 수립하여 향후 지속적인 계획을 수립하고 있으며, 혼용수용시설 면적을 1인당 0.5평에서 0.75평으로 넓히는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 교정시설 확충은 가장 시급한 문제이며 이 문제를 해결하기 위해서는 교정에 대한 학계의 연구를 소홀히 하지 말아야 하겠으며 정부 당국의 노력 또한 절대적이고, 사회구성원의 참여와 관심을 통한 총체적 차원에서 접근이 이루어져야 하겠다.

향후 광주, 안양 등 23개 교정시설을 신축 또는 개축할 계획이다. 향후 교정시설 관련 예산 투입규모는 <표 29>와 같다.

<표 29> 교정시설 관련 예산 투입규모(예정)

(단위 : 백만원)

2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 이후	합 계
38,724	98,552	117,541	237,833	192,662	691,850	1,377,162

자료 : 법무부, 「한국의 교정행정」, 2004, p. 20.

2. 假釋放制度의 積極 活用

오늘날 행형의 목적은 수형자의 교화·개선을 통하여 성공적인 재사회화를 도모하는 데 있다. 따라서 행형의 목적을 달성하기 위해서는 부정기형제도, 가석방제도 등이 필수적이지만 우리 나라처럼 성인수형자에 대하여 책임주의에 기초한 정기형주의를 택하고 있음으로 인하여 교화·개선의 가부와 관계없이 개선된 자를 불필요하게 수감하거나 또는 개선되지 않은 자를 법원에서 정한 형기내에 석방시켜야 된다는 점에서 가장 본질적인 제약을 받는다. 다만, 우리나라의 교정에 있어서는 적절한 가석방제도의 활용을 통하여 이를 보충하고 있는 실정이다.¹⁴⁵⁾

145) 주세현 외 2인, 「교정학」, 서울고시각, 1999, pp. 277~278.

1989년 7월 1일부터 시행된 보호관찰법(1997.12.12 보호관찰 등에 관한 법률로 명칭변경)의 제정으로 성인 수형자와 소년수형자의 가석방은 각각 절차를 달리하게 되었다. 일반적으로 가석방을 패롤(parole)이라고 표현하고 있으나 Parole은 단순한 가석방을 의미하는 것이 아니라 「유권적 보호관찰부 가석방」을 의미하는 개념으로 단순한 조건부 석방과는 다르다.¹⁴⁶⁾

현재 25~32.2% 정도인 가석방자의 경우 보호관찰, 갱생보호 등의 도움을 받고 있지만, 대부분을 차지하는 만기출소자는 아무런 국가적 도움이나 지원 없이 사회로 석방되는 경우가 흔하다. 이 때 만기출소자는 사회적응에 실패하여 다시 범죄를 저지를 확률이 높다. 만기출소자에 대한 보호관찰도 고려할 수 있겠으나, 법개정이 있어야 하고 실효성도 별로 기대하기 어렵다. 결국 가석방제도¹⁴⁷⁾를 확대하는 방안이 바람직하다.

최근 10년간 가석방인원과 전체수형자의 석방인원 현황은 <표 30>과 같다. 가석방인원은 4,129명으로 전체수형자 석방인원과 비교하면 18.7%로 1995년~1997년까지(3년간)는 감소추세였으나 1998년도에는 4,790명으로 계속 증가추세에 있으며 2003년도에는 가석방율이 32.2%로 많은 인원에 대하여 가석방을 실시하였다.

<표 30> 가석방 인원과 전체 수형자 석방인원 (단위 : 명)

구분 \ 연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
가석방 인원	4,129	2,516	2,876	2,614	4,790	8,559	8,035	9,393	9,605	9,729
전체수형자 석방인원	22,028	22,419	25,328	24,341	28,174	33,785	28,664	30,387	31,092	30,175
가석방율(%)	18.7	11.2	11.4	10.7	17.0	25.3	28.0	30.9	30.9	32.2

주 : 소년수 제외
 자료 : 법무부, 「법무연감」, p. 401.

146) 김옥현, 전계서, p. 419.

147) 형법 제72조 규정상 가석방의 대상이 되는 자유형에는 징역과 금고만이 포함된다. 그러므로 벌금형의 환형처분으로서의 노역장 유치에 대해서는 가석방이 인정되지 않는다.

최근 10년간 가석방인원과 입소경력별 인원은 <표 31>과 같다.

<표 31> 가석방자 입소경력별 인원

(단위 : 명)

연도		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
입소경력											
소 계		4,129	2,516	2,876	2,614	4,790	8,559	8,035	9,393	9,605	9,729
입소경력 없음		3,725	1,833	2,069	2,028	3,658	6,299	5,593	6,617	6,823	6,889
입소 경력 있음	1 회	371	657	784	550	1,008	1,998	2,057	2,481	2,573	2,635
	2 회	27	23	22	29	89	193	282	257	180	166
	3회이상	6	3	5	3	35	69	103	38	29	39

자료 : 법무부, 「법무연감」, p. 401.

(소년수 제외)

가석방의 요건을 보면 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 경우, 행상이 양호하여 개선의 정이 현저해야 하며 무기는 10년을 경과, 유기는 형기의 1/3을 경과하여야 하는데 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다. 그 형식은 법무부장관의 행정처분에 해당된다고 하겠다.

이와 같이 가석방율이 1998년에는 17.0%이었던 것이 1999년에는 25.3%로 증가한 원인은 정부의 민생침해사범방지대책상 조직폭력사범, 가정과괴사범, 인신매매사범, 마약사범 등에 대한 가석방을 제한하여 오다가 1988년 1월 1일 성인수형자집행률 완화확대(1988. 1. 1 가석방확대지침)에 따라 일부 제외사범을 제한사범으로 완화하고 형 집행율을 10%까지 하향조정하는 등 가석방 인원을 대폭적으로 늘렸기 때문으로 분석된다.¹⁴⁸⁾

우리 나라의 경우 미국과 일본의 경우¹⁴⁹⁾에 비추어 볼 때 아직도 적은 수에 해당된다. 우리 나라는 가석방자에 대한 사후조치가 마련되어 있으나 그 실시가 소극적으로 운영되고 있기 때문으로 분석된다. 미국

148) 남창식, "가석방제도의 효율적 운영방안에 관한 연구", 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2003, p. 114.

149) Bonczar, T. and L. E. Glaze, Probation and Parole in the United States, 1998, BJS Bulletin, 1999, p. 1.

의 경우 Parole이 축소되어 가고 있는 경향임에도 불구하고 1986년 전체 출소자 가운데 43%가 Parole로 석방되었다. 가석방된 성인수를 보면 1990년에 531,407명에서 계속적인 증가를 보이면서 1998년에는 704,964명에 이르고 있다. 1990~1998년 사이의 연평균 증가율은 3.6%이다.¹⁵⁰⁾

우리 나라의 2003년도 가석방허가인원을 보면 전체수용자 석방인원 30,175명 중 가석방인원은 9,729명으로 이는 전체수형자 석방인원 중 32.2%에 불과하다. 따라서 과밀수용을 효과적으로 해소하기 위해서는 가석방조건을 완화하여야 하겠다.

가석방의 형법상 요건은 선진제국과 마찬가지로 무기징역은 10년, 유기징역은 형기의 1/3을 경과하면 가능하도록 규정하고 있다(형법 제72조 제1항). 그러나 실무적으로는 일반사범은 60% 이상, 제한사범은 75% 이상, 장기수형자는 80% 이상의 형 집행률을 필요로 하고 있다. 또한 1996년의 통계에 의하면 형기의 80~89%를 복역하고 가석방된 자가 전체 가석방자의 36.3%를 차지하고, 90% 이상을 복역하고 가석방된 자도 60.1%나 되고 있다.

이에 비해 일본은 초범인 경우 형기의 70~80%를 복역하고 가석방되는 비율이 41.9%이고 미국은 가석방의 폐지 분위기에도 불구하고 전체 수형자 석방인원 중 가석방 비율은 75%에 이르고 있다.

우리 나라는 가석방자의 88.7%가 초범자인데 비하여 일본은 가석방자의 55%만이 초범자에 불과하여 4범 이상의 누범자도 전체 가석방자의 18%를 차지하고 있어 범수에 관계없이 반성의 정도에 따라 가석방되고 있음을 알 수 있다. 아울러 가석방 후 실질적 사후대책 강화를 위하여 교정시설 내에서 효과적인 개선 유도도 중요하지만 사회에 나가서 개선된 태도를 유지하면서 생활하도록 원호·감독하는 것이 가석방의 성패를 좌우한다고 할 수 있다.

현재 이러한 역할을 수행하기 위한 제도로 보호관찰 등에 관한 법률로

150) 허주욱, 전계서, p. 279.

써 보호관찰제도가 시행되고 있으나 이를 위해서는 보호관찰관 등의 전문 인력 확보, 보호관찰 조건의 다양화, 범죄예방자원봉사위원의 자질 향상 등의 문제가 선결되어야 할 것이다. 따라서 가석방 후 조치는 형식적인 지도·감독, 일시적인 원호나 구호보다는 실질적인 지도·감독을 통한 재범방지 및 범죄친화적 환경 차단이 효과적이다. 또한 여비라든가 숙식제공 등의 방법보다는 기술습득이나 취업 등의 자립할 수 있는 환경이나 여건을 제공하는 등의 보다 구체적이고 실질적인 사후대책이 될 수 있는 방안이 마련되어 적극적으로 운영되어야 할 것이다.¹⁵¹⁾

이를 볼 때 우리 나라의 가석방자의 비율은 일본과 미국에 비하여 월등히 낮으며, 더구나 1994년 이후 가석방의 비율은 20% 이하로 급격히 떨어지고 있다. 이는 정부가 범죄와의 전쟁을 선포하고 범죄자에 대한 처벌을 강화하면서 가석방 대상자를 대폭 축소했기 때문이다. 그러나 교정·교화되어 재범의 가능성이 적다고 인정되는 수형자는 형기 종료 출소보다는 가석방이라는 사회내처우를 통하여 사회에 적응할 수 있도록 하는 것이 형사정책의 이념에 보다 근접하는 것인 만큼 우리나라도 미국이나 일본의 예처럼 가석방을 보다 확대 실시하여야 할 것이다.

가석방을 활성화시키기 위해서는 우선 가석방 심사대상자의 기준(행형법시행령 제153조)을 낮추거나, 가석방의 원칙적인 대상인 누진계급의 최상급(1급)에 도달할 수 있는 소요기간의 형기를 낮추는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 또한 독일의 경우처럼 수용자의 신청에 의한 가석방심사가 가능하도록 하고 있는 제도(독일형법 제57조 제6항, 제57조, 제4항)의 도입도 신중하게 고려해 볼 필요가 있다고 생각된다.¹⁵²⁾ 그러나 장기적으로 볼 때 많은 가석방자들이 다시 1년~3년 사이에 재범하여 다시 교도소에 재입소한다면 이러한 문제는 계속해서 반복될 수밖에 없다는 것이다. 시설내처우에서 시설 외 처우로 나

151) 정승학, "가석방 제도에 관한 고찰", 석사학위논문, 원광대학교 행정대학원, 2001, p. 82.

152) 오영근, "범죄인의 사회내 처우에 관한 연구", 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1988, p. 151.

가는 세계적인 형사정책적 흐름을 역행하는 일이 없도록 근본적인 문제점을 하루 빨리 해결함으로써 가석방제도를 보다 적극적으로 활성화 하자는 것이다. 또한 누진처우제도를 실질적인 가석방 전단계로서 유기적인 관계를 형성하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.¹⁵³⁾

현행 가석방제도의 문제점을 해결하는 데 있어서 기존의 관행을 재평가하여 장점을 계승하고 단점을 교정하는 동시에 새로운 제도를 부가 또는 대체한다면 우리의 가석방은 사회에 처우가 가지는 본래의 기능을 모두 발휘할 수 있을 것이다.¹⁵⁴⁾

第 3 節 矯正行政組織의 改革方向

1. 各國의 矯正組織 現況

외국의 예를 비교하여 보더라도 영국은 교정행정의 중요성을 크게 인식하여 내무성에 차관급에 해당하는 교정본부장(Director-General of Prison Department)이 있고, 그 밑에 지역별로 4개 지부가 교정시설을 분장 감독하고 있다.¹⁵⁵⁾ 호주는 각 주 정부별로 교정장관(Minister for Corrective Service) 밑에 교정국장이 있고, 지역별로 2~3명의 부국장이 교정시설을 분장 감독하고 있다.

미국은 법무부 산하에 교정국을 두고 있으나 연방교정국장(Director, Federal Bureau of Prison)은 연방교정시설만을 관리하고, 주 정부에는 주교정국장이 별도로 있어 산하 교정시설을 지휘·감독하고 있다.¹⁵⁶⁾

일본의 경우에는 우리 나라와 같이 법무성 산하에 교정국이 있으나 소년보호조직 기능이 교정국에 속하여 있다는 것이 차이점이라

153) 최응열·황영균, 전계논문, p. 224.

154) 김진연, "가석방제도와 관련된 제문제의 검토", 「교정연구」 제20호, 한국교정학회, 2003, p. 184.

155) Home Office, Report on the Work of Prison Department, 1982(London : Her Majesty's Stationary Office, 1983), pp. 3~4.

156) 남상철, 「교정발전론」, 시사법률, 1998, p. 172.

할 수 있다. 그러나 우리 나라와는 달리 일본의 교정국은 교정정책 시달이 그 주요업무이고, 중간감독기구인 8개의 지방교정관구가 산하 교정기구에 대한 지휘·감독작용의 효율성을 도모하고 있다.

2. 矯正保護廳 獨立·新設

한 조직의 발전이란 조직환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 조직구성원의 가치관, 신념, 태도 및 조직구조를 변경시킴으로써 조직의 전반적인 능력을 향상시키기 위한 전략이다.¹⁵⁷⁾ 이러한 관점하에 교정기구 운영에 있어서의 획기적인 발전방안을 논의한다면 무엇보다도 교정조직 구조의 변경이라 하겠다. 전체 정부혁신 차원에서 진행되고 있는 법무행정조직의 변화와 발전이라는 커다란 목표를 구체화할 수 있는 방안으로 무엇보다 향후 전체 형사사법의 발전과 형사정책의 변화를 염두에 두고 조직 제도의 논의가 있어야 한다. 즉 국가의 전체 형사정책 방향과 흐름을 내다보는 가운데 교정국과 보호국의 조직개편이 이루어져야 하겠다. 다시 말하면 교정국과 보호국의 조직 개편이 형벌정책과 범죄예방을 모두 포함하여 형사정책의 변화와 발전을 견인하는 범죄인 관리시스템을 구축하는 일에 기여할 수 있어야 한다.¹⁵⁸⁾ 현재 법무부의 일개 「국」 단위로 조직되어 있는 교정국의 조직과 보호국을 「청」 단위로 승격시키는 조직구조의 변화로부터 시작되어야 한다는 것이다.

현재 교정행정은 중앙기구로 교정국이 설치되어 2004년 6월 30일 현재 교정공무원은 12,802명이고 수용자는 1일 평균 수용인원 58,945명의 수용자를 관리하고 있다.

이러한 방대한 인력을 관리하고 있는 기구가 법무부 일개 국단위 보조기구로 설치되어 있어 폭주하는 교정업무를 효율적으로 관리하기에는 절대적으로 역부족인 상황이다. 앞에서 언급한 바와 같이 현 정부의 산하 16개청이 있는데 공무원정원을 기준하여 현 교정국의

157) 박연호·이상국, 「현대행정관리론」, 1988, p. 263.

158) 한영수, 전계서, p. 147.

규모를 비교하여 보더라도 정부의 외청 중 4번째에 해당하는 조직이며 예산규모(약 4천억여원)로도 5번째에 해당하는 방대한 규모이다. 더욱이 현 교정국의 조직인원은 경비교도대 인원까지 합치면 17,000여명으로, 이 인원은 대한민국 입법부 인원 3,200여명, 사법부 인원 13,000여명보다도 많은 실정이다.¹⁵⁹⁾

이러한 모든 상황을 면밀히 검토하여 볼 때 현재의 법무부 교정국의 조직을 타 행정부처와 비교하여 보거나 외국의 예를 참고하여 보더라도 교정행정의 특수성과 전문성 및 효율성을 감안한다면, 현행 교정조직의 중앙기구 승격개편은 시급을 요한다 할 것이다.

형사사법의 최후 단계로서 형사사법제도의 성패와 직결되는 교정행정의 중요성으로 보아서도 교정청 독립은 반드시 필요한 것으로 지적된다. 교정청으로 독립되면 독립적인 기획능력과 전문성이 보장될 수 있고 법원·검찰·경찰 등 유관부처와 형사정책의 기획·집행·평가에 관해 독자적·능동적으로 참여할 수 있게 되기 때문이다. 더구나 검찰 및 경찰 등 특수업무를 수행하는 조직들은 그 직무의 특수성과 전문성에 상응한 독립청(검찰청, 경찰청)으로 조직되어 있으나, 교정공무원은 방대한 조직에다 특수한 업무를 수행하면서도 중앙조직은 1국 체제에 불과해 사기저하와 자긍심 위축의 주된 요인이 되고 있다. 교정·보호조직 운영의 효율화를 극대화하기 위해서는 현행 교정국과 보호국의 기능을 통합하여 가칭 교정보호청으로 승격시켜 조직을 개편하는 것이 급선무라 하겠다.

앞으로 교정·보호행정의 전문성·독자성을 확보하고 업무의 효율성을 제고하기 위하여 외청화의 필요성은 크게 인식되고 있다. 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등도 교정기능을 외청이나 독립된 부로 운영하고 있는 바, 법무부는 교정국, 보호국을 폐지하고 법무부 외청으로 가칭 '교정보호청'의 설치를 추진하고 있다. 교정보호청의 청장을 차관급으로 하여 그 하부조직을 구축하고, 각 청과의 업무연락 및 정책자문을 위하여 법무부 기획관리실 소속으로 교정보호심의관을 신설하는 방안이 검토되고 있다.

159) 행정자치부, 정부기구도표, 2002, pp. 107~111.

3. 矯正公務員의 增員

2004년 6월 30일 현재 교정공무원의 정원은 12,610명이며 현재 인원은 12,802명의 교정공무원이 수용관리와 수용자 교정교화를 위하여 노력하고 있다. 그리고 2004년 10월 1일 현재 전국의 교정기관은 중간 감독기관 4개의 지방교정청과 30개의 교도소, 10개의 구치소 2개의 보호감호소, 5개의 지소 등 총 51개의 시설이 있다.

교정시설의 과밀수용으로 인하여 제반 구금환경이 급속히 악화되었으며 교정시설의 부족현상 및 과밀수용은 사람을 수용한계 이상으로 수용하므로 교정시설내의 폭력 등을 야기할 가능성이 높고 업무부담이 커져 교정관리를 악화시키고 있다. 앞에서 언급하였지만 수용자와의 비율은 교도관 인원 12,802명 대비 재소자 58,741명(2003. 5. 8 현재)으로 4.7명이다. 따라서 적어도 일본의 수준인 1명 대비 3.3명으로 하려면 총 17,580명이 필요하며, 약 5,200명의 교정공무원의 증원이 요구된다.

지금 일선 교정기관에서는 출정업무로 인한 계호인력, 계속 증가하는 사회병원 진료계호, 수용자의 고소·고발, 행정심판 청구, 행정 소송, 국가손해배상 청구, 헌법소원 등으로 매년 30~40% 증가하면서 인력부족으로 힘든 교정직원이 이에 답변서 작성 및 자료의 수합, 제출 등 행정적으로 많은 인력과 시간이 소요되는 등 기관운영에 상당한 문제가 초래되고 있다.

4. 矯正研修院 獨立·新設

현재 교정공무원의 연수교육은 법무연수원 교정연수부에 실시하고 있다. 법무연수원의 교육은 법무부산하 전 공무원을 대상으로 실시하고 있으나, 교정직의 특수성이나 전문성을 감안한다면 전문교육이 미흡한 상태이다.

교정직 공무원들은 그 직무의 특수성에 따라 24시간의 주야간 근무에 따른 교육의 특수성으로 이론 외에 제식훈련, 총기훈련, 계구훈련, 폭동진압훈련, 시설방호훈련, 소방훈련 기타 각종 무술훈련 등 다른 법무부 공무

원에게 실시되지 않는 특수한 훈련들이 더 비중 있게 행하여져야 한다. 그러나 법무연수원은 검사에서 일반직·기능직에 이르기까지 법무부 공무원 전체의 교육장이 됨으로써 교정공무원의 특수성과 전문성만을 특별하게 고려할 입장이 못되는 바, 1986년 교정연수부의 신축·이전과 함께 동 부를 독립하여 운영하고 있으나 이것 또한 법무연수원 전체의 교육과정의 일부로 운영되어 본질적인 문제는 여전히 남아있다.¹⁶⁰⁾

뿐만 아니라, “규율의 부서”라는 교정시설에 근무하는 관계로 엄정한 규율에 근거를 둔 정복직원으로서의 예절교육 등은 사복착용 법무부 공무원과는 특이한 교육방법으로 인하여 이에 적합한 교육환경이 절대적으로 필요한 것은 두말할 것도 없다.

경찰공무원의 경우를 보면, 일반공무원의 연수기관인 내무부 지방행정 연수원이나 각 시·도 공무원 교육원과는 달리 일찍부터 경찰종합학교를 독립적으로 운영하여 왔으며 근래에 이르러서는 경찰대학교 마저 설치운영하고 있는 실정이다. 또한 소방 공무원의 경우도 소방학교를 독립적으로 설치 운영하고 있다.

선진 외국의 예를 보더라도 교도관 연수소는 대학 수준의 교육기관으로 운영되고 있는 실정이다. 일본의 경우 법무성에 일반 국가공무원의 교육훈련기관과는 독립하여 교정공무원의 전문독립연수기관인 ‘교정연수소’가 있고 전국8개 교정관구 산하에 8개의 ‘교정연수소 지소’가 독립 설치되어 있다.¹⁶¹⁾

따라서 ‘교정청’이 독립되면 당연히 ‘교정연수원’도 독립되어야 한다.

편제를 보면 연수원 임무의 중요성과 위상을 감안하여 원장은 본청 차장급과 동등하게 설치하여 운영하면 좋을 것으로 생각한다.

5. 矯正公務員法 制定

교정국과 보호국을 통합하여 교정보호청 등의 청단위로 승격을 한

160) 송영삼, 전개논문, p. 89.

161) 일본법무성, 교정연수소 개요, 일본교정연수소, 1997, p. 17.

다면 무엇보다도 요구되는 제도가 교정·보호공무원법 등의 제정이
라 하겠다. 한 조직의 활성화 및 그 조직의 성패여부는 그 조직구성
원들의 사기진작 여부에 달려있다 하겠다.

그러나 현재 교정·보호직공무원은 그 직무의 특수성과 중요성에 비추
어 임용 및 신분보장에 관한 개별법(국가공무원법)등이 설치되어 있지
않아 채용·승진 및 신분보장 등에 있어서 유사한 직무를 담당하는 타
공안직군보다 많은 불이익을 받고 있는 실정이다. 그로 인하여 직무에
대한 의욕 및 사기진작에 많은 애로점을 가지고 있다 하겠다.¹⁶²⁾

교정공무원은 범죄인을 수용 관리하는 특수시설에 근무하면서 이들을 사
회로부터 격리·보호할 뿐만 아니라, 교화·개선 및 기술을 연마시켜 출소
후 건전한 시민으로 복귀토록 하는 중요한 임무를 수행함으로써 범죄로부터
사회를 방위하여 사회질서를 유지하는 데 일익을 담당하고 있다.¹⁶³⁾ 더군
다나 범죄의 양적 급증과 함께 죄질의 지능화, 조폭화, 포악화로 큰 사회
문제가 되고 있는 현실을 비추어 볼 때 형사사법의 최종단계를 담당하고
있는 교정행정의 중요성이야 말로 두말할 나위가 없다고 하겠다. 이러한
의미에서 교정보호청의 신설과 관련하여 교정공무원법 제정이 절실히 요
구된다.

第 4 節 矯正環境變化에 대한 對策

1. 革新을 위한 中央組織의 努力

현재 법무부 교정국에서는 '사회친화적 교정행정'을 교정행정의 목
표로 삼고 수용자의 인권신장과 처우향상, 교정시설 현대화를 위한
교정환경개선, 교정·교화의 내실화 및 사회복귀능력배양, 국민이
참여하는 적극적인 교정행정을 구현하기 위하여 지속적으로 각종 교

162) 이영근, "한국 교정·보호조직의 발전방향", 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003, p. 292.

163) 「법무연감」, p. 4.

정제도를 개선하고 새로운 처우프로그램을 도입·실시하고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 현재 많은 문제점이 노출되고 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위하여는 다음과 같은 방안이 모색되어야 한다.

첫째, 독립청신설문제인데, 현재의 교정국·보호국을 독립청으로 신설하여 교정행정의 수립, 지도감독업무를 담당하고 방대한 교정업무를 능률적으로 처리하도록 하는 것이다.

둘째, 한 조직의 활성화 및 그 조직의 성패여부는 그 조직구성원들의 사기 진작여부에 달려있다 하겠다. 교정·보호청 독립과 함께 교정공무원법의 제정이 급선무라 하겠다.

셋째, 외국의 예를 보더라도 교도관 연구소는 대학 수준의 교육기관으로 운영되고 있는 실정이다. 일본의 경우 전문 독립 연구기관인 '교정연구소'가 있고 전국 8개 교정관구 산하에 8개의 '교정연구소 지소'가 독립 설치되어 있다. 따라서 교정연수원도 독립 운영되어야 하겠으며, 교정시설을 앞으로 신축되거나 이전할 경우에는 철저한 소규모화로 수용자 처우에 적합한 시설이 많이 확충되어야 한다.

넷째, 다음은 교정공무원의 증원으로 일본 수준인 1명 대비 3.3명으로 하려면 총 17,580명이 필요하며, 약 5,210명의 교정공무원의 증원이 요구된다.

다섯째, 과밀수용해소를 위한 특단의 대책이 필요하다. 과밀수용으로 인하여 수용자인권침해, 분류처우의 곤란, 교정사고의 빈발, 재범악순환, 의료처우 곤란 등 심각한 문제이다.

여섯째, 수용인권문제를 위하여 법무담당관제 도입, 교정행정의 홍보강화를 위한 홍보부서 신설, 교정행정의 투명화, 공개화, 지역사회와의 협력체계 강화, 수용자 인권 및 처우향상을 위한 과감한 법령 및 관련 법규 개정이 있어야 한다.

일곱 번째, 교정에 관한 학계의 활발한 연구와 교정행정의 중요성에 대한 국민의식의 전환을 통한 적극적인 지원과 참여가 있어야 한다.

여덟 번째, 교정공무원의 능동적, 창의적 업무집행, 수용자 처우 및 권익신장, 변화에 부응하는 교정교육실현, 사회적응능력 배양, 성공적인 사

회정착 지원, 인권존중의 법질서 확보기반 마련 등 인권과 질서가 존중되는 신뢰받는 선진교정의 실현을 위하여 혁신을 위한 중앙조직의 개혁을 지속적으로 추진하여야 하겠다.

2. 矯正行政의 透明化·公開化

교정과 관련하여서는 아직도 공개를 거부하고 있는 자료·통계가 많다. 교정자료에 일반인의 접근은 상당히 제약되어 있고 따라서 교정행정에 대하여 일반인은 불신과 거부감이 적지 않다. 이러한 국민정서는 교정행정의 발전에도 전혀 도움이 되지 않을 것이다. 이러한 이유들로 인하여 그동안 교도소는 국민의 관심분야 밖에 있었고, 인원의 사각지대라는 오명을 감수해야 했다. 교정행정에 관심을 가지고 있는 일반국민들은 교도소의 보안 및 수형자의 개인보호와 직접 관련이 없는 교정통계나 정보, 각종 내규들은 과감히 공개하여 교정행정의 투명화·공개화를 이루기를 희망한다.

한편 최근 들어 시행하고 있는 교정국이 여러 긍정적 정책이 국민들에게 제대로 홍보되고 있지 못한 측면도 있다. 변화하는 교정정책, 열린 교정에 대한 홍보방안으로 메일링 리스트를 통하여 주요 정책·제도변화는 직접 국민에게 알리는 방안도 생각해 볼 수 있다. 홈페이지에 공개된다고 하여도 일부에 국한되고 생업에 바쁜 관계로 수시로 홈페이지를 방문하기도 어렵다. 이때 메일링 리스트를 통하여 국민에게 직접 메일로 주요 내용을 고지하면 교정 및 법무행정의 홍보와 국민적 신뢰회복에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

독일 법무부는 이러한 서비스를 이미 실시하고 있고 발표자도 정기적으로 독일법무부의 주요정책변화를 이메일로 받아보고 있다. 또한 우리나라의 대법원도 이러한 메일링 리스트 제도를 실시하여 수시로 새로운 대법원 판례가 공지되면 이메일로 판례를 알려주고 있다.

3. 矯正行政의 國際化·開放化·情報化

폐쇄적이고 권위적인 교정행정은 교정의 실패를 지적하는 여러 가

지 문제 중에서 단연 선두에 있다고 생각한다. 이는 시대에 역행하는 중대한 오류로서 지금 우리 교정은 그 대가를 혹독하게 치르고 있다. 밀폐된 조직에 민간의 참여를 늘려야 할 것이다. 또한 교정시설내에서 이루어지고 있는 현상들을 국민에게 일정한 시스템에 의해서 정기적으로 알려야 할 것이다.

교정당국은 교정의 선진화를 위하여 수용자 인권신장과 처우향상, 교정시설의 현대화로 교정환경개선, 수용자 교정·교화의 내실화 및 사회복귀 능력배양, 국민이 참여하는 적극적인 교정행정을 구현하기 위하여 각종 교정제도를 개선하고 새로운 처우프로그램을 도입·실시하고 있다. 아울러 편리한 대국민 서비스를 제공하기 위하여 원격 화상접견제도를 전교정시설로 확대·시행하였으며, 국민이 참여하는 적극적인 교정행정을 구현하기 위하여 지속적으로 교정시설을 개방하고 또한 최근 변한 교정행정의 개혁 내용 등 개선사례를 추가하여 홍보책자 “한국의 교정행정” 국문판 800부와 영문판 700부를 제작하여 국내외 유관기관 및 교정시설을 찾는 국내외 참관 인사들에게 배부하여 교정에 대한 대국민 이미지를 쇄신하였다.

그러나 현대사회의 일반적 특징이라 할 수 있는 이른바 국제화·개방화·정보화 추세는 수용자처우정책에도 많은 영향을 미치게 되었으며 사회 각 부분에 걸친 국제교류협력의 확대와 개방화 추세는 형사사법 분야에도 각국간 정보교환 및 협력관계를 확대시키고 있으며, 교정행정 역시 예외가 아니다. 이러한 영향으로 우리 교정에도 교정처우에 있어서도 선진외국의 처우수준이 비교척도가 되는 국제기준, 이른바 국제화·개방화에 부합되는 처우정책수립이 날로 요구되고 있는 상황이다. 따라서 우리나라 교정의 정확한 실태분석과 일본, 미국 등 선진국의 교정동향 및 이에 대한 비교연구분석을 기초로 교정의 세계화 내지 개방화의 시책을 적극 전개해 나가면서 우리 나라의 실정에 맞는 창조적이고도 전향적인 교정정책이 지속적으로 마련되어야 할 것이다.¹⁶⁴⁾

164) 김태규, 전게서, p. 81.

4. 法務擔當官制 導入

교도소의 관리자들은 두 가지 과업을 수행해야 하는 입장에 처해 있다. 하나는 수형자의 인권을 고려해야 하는 업무이고, 다른 하나는 보안과 질서를 유지하고 법 공동체가 부과한 형사 제재를 유지하고 실행해야 하는 업무를 수행해야 한다. 이 두 가지 업무는 이율배반적인 측면이 있다. 즉 수용자의 인권을 강조하다 보면 규율이 약화되기 쉽고 반면 보안과 처벌을 앞세우다 보면 인권침해의 가능성이 그만큼 커진다. 어느 한쪽을 더 강조하거나 무시하는 일은 결코 용납 할 수 없는 사안이기도 하다. 결국 규율과 인권은 구금시설을 지탱하는 두 가지의 중심축이며 이 두 가지를 조화롭게 절충시키는 것이야말로 구금시설의 관리자가 수행해야 할 가장 중요한 과업이다.¹⁶⁵⁾

헌법에서도 국민의 기본권을 다양하게 규정하고 있다. 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 행복을 추구할 권리를 가진다.”라고 규정하고 있는바 비로소 형사법의 규정에 의하여 구금된 수용자라 할지라도 구금으로 유발된 신체적 자유와 관련 기본권을 제외하고는 헌법에 보장된 권리는 보호되어야 할 것이다. 그러나 지금은 교정당국의 노력으로 상당히 개선되기는 했지만 그 동안 구금중인 수용자들의 관점에서 보면 인권침해가 없었던 것은 아니다. 외부와 차단된 결행주의하에 행형에 있어서 수형자의 인권은 가장 침해되기 쉬우며 이러한 인권을 지키는 것은 일반 국민의 인권신장에 매우 중요하다 하겠으며¹⁶⁶⁾ 특히 교정현장 근무자의 자세가 중요하다. 그 이유는 수용자들에게 직접적 영향을 미치는 것은 법무부장관, 교정국장, 소장 등이 아니라 바로 현장에서 수용자와 부딪히며 근무하는 현장 근무 교도관들의 인격이라 할 수 있기 때문이다. 앞으로 우리 나라 교정 시설 내에서도 인권의식이 중요하게 다루어질 것이다. 다만 여기서 말하

165) 최종술, “행형의 목적과 수용자 인권”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003, pp. 77~78.

166) 이순길·김용준, 전게서, p. 106.

는 인권의식은 비단 수용자의 인권만을 의미해서는 안되며 교도관의 인권 그리고 교정관련자 모두의 인권이 포함되어 언급되어야 할 것이다. 수용자의 인권강화를 오히려 교도관의 인권경시현상이 나타나고 있다는 지적에서 볼 수 있듯이 수용자의 인권도 중요하지만 교도관의 인권도 중요하다라는 점을 간과해서는 안될 것이다.¹⁶⁷⁾

현실적으로 교정현장에서 최근 수용자의 교도관 고소·고발 현황을 보면 2000년도에 86건, 2001년 129건, 2002년 164건, 2003년 310건, 2004. 8. 31 현재 302건으로 계속 증가 추세에 있다. 완벽할 수는 없지만 국가인권위원회가 개설된 후 징벌이나 계구사용이 엄격해지고 수용자들의 인권에 대한 교정당국의 인식도 개선된 것은 잘된 일이지만 그에 걸 맞는 예산지원과 이들을 어떻게 사회에 복귀시킬 것인가에 대해서는 손도 못 대는 실정이며 교도관 1명당 특정강력범죄자 수십명을 담당해야하는 현재의 실정으로는 교화는커녕 수용자 계호도 힘든 실정이다. 그리고 인권신장을 지지하는 사회적 분위기를 이용해서 진정이나 고소 등을 남발해 교정공권력을 무력화시키는 것이 지금의 상황이다.

수용자들의 권리구제수단의 남용은 시설내의 규율과 질서를 저해함은 물론 심각한 행정력 낭비와 교정공무원들의 근무의욕을 저하시키고 있다. 근래 교정현장의 실상을 보면 수용자들의 인권신장에 발맞추어 폭주하는 고소·고발사건 처리가 형벌권이나 교정공권력 집행마저 마비되고 교정공무원들은 소임을 제대로 못하고 이는 실정이다.¹⁶⁸⁾ 수용자인권문제에 대하여 정책인 차원에서 수용자 인권상황을 개선하려는 노력이 있어야 하겠으나 권리구제수단을 남용하는 수용자에 대하여 적절한 대책이 강구되어야 하겠다.

권리구제에 대하여 최저규칙을 비롯한 국제처우준칙과 비교하여 살펴보면, 우리의 권리구제 수단이나 방법의 보장은 국제적 수준이라고 평가할 수 있다. 특히 최근에 시행된 인권법은 수형자의 권리

167) 이윤호, "교정문화론", 「교정」 통권 318호, 2002. 10, p. 16.

168) 박종관, "교정행정 발전방안에 관한 연구", 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2004, p. 118.

침해나 구제방법으로서 실질적인 역할이 충분히 기대된다. 그러나 여기에서도 법적으로나 절차적으로 개선되어야 할 문제점은 없는 것은 아니다. 교정은 범죄자를 구금·격리하는 것으로부터 시작한다고 할 수 있다. 그러기에 공권력의 행사 중에서 가장 많은 인권침해의 소지가 있는 것이 사실이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 교정관련 법률체계의 완비가 무엇보다도 시급하다 하겠다. 그리고 피구금자에게 보장된 권리에 비하여 책임이나 의무조항이 약하다는 것이다. 이러한 분위기는 비단 교정사회에만 관련된 사항이 아니겠지만 일방이 주장하는 부분이 사실이 아니고 허위일 경우나 사실보다 과장되어 왜곡된 부분이 현저할 경우에는 그 결과에 대하여 특별한 책임을 지우게 하는 규정이 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 기술적으로 접근하여 이를 악용하는 사례나 풍토가 조성되기 쉽기 때문이다. 그러므로 행위에 대한 책임은 반드시 적절하게 지우도록 하는 강행인 명문규정이 있어야 한다는 것이다.

수용자들에 대한 인권보호의 중요성을 부인할 수 없는 것은 어제와 오늘만의 일은 아니다. 그러나 수용자들의 인권존중에만 치중한 나머지 국가형벌권의 집행 차질과 교정공무원들의 인권이 소홀시 되는 결과를 자초하는 것은 도저히 용납 될 수 없는 일이다.

수용자의 인권신장에 발맞추어 폭주하는 고소·고발 사건처리에 형벌권이나 교정권의 집행이 밀려 소임을 제대로 못하고 있는 실정이다. 현재 범죄의 증가, 수용시설확충부진, 수용밀도편차, 미결수용자의 과다수용 등이 원인으로 교정공무원 업무에 막대한 지장을 초래하고 있다.

교정행정은 범죄자를 사회로부터 격리·구금하여 법의 실효성을 확보함으로써 사회의 안녕질서를 보호하는 중차대한 기능을 담당하고 있으며, 나아가 수용자를 교정·교화하여 건전한 사회의 일원으로 복귀시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 국가의 형사정책 목표를 달성하기 위해 각 교정기관에서는 다양한 처우 및 교육훈련 프로그램을 개발하여 시행하는 등 적극적인 노력을 경주하고 있음에도 불구하고 작금의 현실

은 국민의 인권신장 분위기에 편승하여 일부 수용자들이 소정의 작업과 교육훈련을 거부하거나 해태하고 수용생활 중 당연히 준수해야 할 의무를 몰각한 채 왜곡된 인권의식으로 권리 주장만을 내세워 교도관의 정당한 업무를 방해하고 공권력을 악화시켜 이기적 처우요구 관철 또는 수용생활 편의 등을 꾀하려 하고 있다. 이러한 현상은 청원서 제출, 고소, 고발, 국가를 상대로 한 손해배상청구(민사소송), 행정소송, 행정심판, 국가인권위원회, 청와대 등 각 기관에의 진정 등을 남발하고 있어 권리수단을 악용하여 수용질서 문란 등 역기능을 초래하고 있으며 교정목적 실현의 장애요인으로 작용하고 있다.

현재 이러한 수용자들의 고소·고발 등을 남용하고 있지만 대처하는 방법에 법률적 제도적 장치가 전무한 상태에 있다. 이에 따라 각 교정청에 변호사 등 법률전문가가 교정기관에서 정책수립에 직접 참석하고 법률자문을 하는 법무담당관제를 도입하는 방안이 절실히 요구된다.

5. 地域社會와 協力體制 構築

오늘날과 같이 수용자의 사회복귀 내지 재사회화를 교정이념으로 하고 있는 상황에서 교정행적과 관련된 모든 자원(Resources)을 어떻게 효율적으로 배분·활용하여 수용자를 성공적으로 사회에 복귀시킬 것인가가 가장 중요한 관건이라고 생각된다. 범죄문제에 대한 대응은 형사사법기관이 아니라 사회전체의 몫이 되어야 하며 사회구성원 모두가 범죄문제에 관심을 갖고 나아가야 하기 때문이다. 다시 말해 범죄 대응전략은 형사정책적 지원이 아니라 사회정책적인 차원에서 유관기관간 긴밀한 협조체제¹⁶⁹⁾하에 사회구성원의 참여와 관심을 통한 총체적 차원에서의 접근이 이루어져야 한다는 것이다. 현재 각 교정시설에서는 수용자의 사회복귀를 위해 교도작업, 교회 등 종교 활동, 학과교육, 직업 훈련 등 각종 프로그램을 시행하고 있다. 그러나 이러한 처우는 교정시설과 교정직원들의 노력만으로는

169) 박상기, 「사회변동과 형사정책의 문제」, 「형사정책연구」 통권제31호, 1997년 가을호, p. 64.

소기의 성과를 거두기 어렵고 민간의 참여가 절대적으로 필요하다고 하겠다. 달리 말하면 오늘날 행형은 “범죄자를 격리하되 사회로부터 단절하여 서는 안 되기 때문에 (Separated but not Isolated)”민간의 교정 참여는 수용자의 사회와의 유대관계 강화를 위한 통로 역할을 한다고 할 수 있을 것이다. 교정행정의 내용은 크게 구금과 처우로 구분 할 수 있는데, 구금은 교정시설의 안전 및 질서유지를 위한 각종 조치를 말하며, 처우는 수형자의 사회 복귀 촉진을 위한 각종 프로그램의 수립 및 시행을 일컫는다. 물론 교정의 민간참여는 구금보다는 처우에 있어서 더욱더 중요하다고 하겠다.¹⁷⁰⁾

현대 교정행정의 주요 과제 중 하나가 바로 지역사회교정¹⁷¹⁾(Community Based Corrections 또는 Community Corrections)의 원리라고 할 수 있다.¹⁷²⁾

지역사회교정 개념의 출발점은 지역사회와 범죄자 및 비행자간의 상호 의미 있는 유대관계 형성이론이라고 할 수 있다. 최근 들어 이와 같은 지역사회 역할론은 교정분야 뿐만 아니라 전 형사사법체계, 즉 경찰, 검찰, 법원, 교정이라는 기관별 그리고 범죄예방, 수사 및 진압, 기소, 재판, 행형의 단계별로 모두 강조되어야 될 집학적 개념으로 파악되고 있는 실정이다.¹⁷³⁾

무릇 범죄자에 대한 교화의 최종 목표는 범죄자를 개선·갱생시켜 사회복귀를 가능하게 하는 것이라 할 수 있다. 이러한 목적을 실현하기 위해서는 이러한 기능을 담당하는 국가기관 즉, 사회내 처우기

170) 김안식, “외국 교정의 민간참여 실태 및 도입활용 방안”, 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2004, p. 44.

171) 지역사회와의 유대 및 공감대 강화를 위해 교정시설의 참관을 더욱 더 확대하고, 교정예의 주민참여 교정공무원의 사회봉사 참여, 교정위원 교화사업 활성화 등에도 많은 노력을 기울이며 참신한 아이디어의 창출을 유도하고 있다. 법무부 교정국, 「교정환경개선」, 2003, p. 16.

172) 양문승, “한국 지역사회 교정전략과 향후과제”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003, p. 220.

173) Dean J. Champion, Probation, Parole, and Community Corrections(4th ed.) (Upper Saddle River, New Jersey : Prentice-Hall, 2002), pp. 39~45 ; Todd R. Clear and Harry R. Dammer, The Offender in th Community(2nd ed.) (Belmont : Wadsworth, 2003). pp. 7 ~14.

관인 보호관찰소, 교도소 및 사법적처우기관인 법원의 협력이 필요하다. 그러나 교정교화기능은 교정행정기관이나 교정공무원만으로 효과적으로 성취될 수 없으며 가정과 학교, 사회가 적극적으로 참여하고 지원해 주어야 한다. 이러한 것만으로는 충분하지 않고 지역사회와의 이해와 협력이 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

교정국은 1970년부터 덕망 있는 인사를 교화위원¹⁷⁴⁾으로 위촉하여 다양한 교화활동을 전개하고 있으나 이에 대하여 더욱 확대할 필요가 있다. 수용자 개인상담, 교화공원, 취업알선 등의 교화활동을 하거나 수용자징벌위원회, 귀휴심사위원회 등 위원회 활동을 통하여 교도소와 지역사회간의 유대증진에 적극적으로 기여할 수 있도록 하고 있다. 이는 교정행정의 투명성을 확보하기 위하여서라도 사회참여는 교정시설 내에 적극적으로 확대되어야 할 것이다.

6. 法務部 矯正局에 弘報部署 新設

교정행정의 적극적인 홍보는 그동안 교정이 일반사회와 격리되어 있고 폐쇄성을 면치 못한데서 오는 일반시민의 오해와 불신을 극복하는 방안이다. 이는 민간의 관심을 촉구함으로써 보다 많은 사회유기자원을 확보하는 것이다. 따라서 교정의 실상을 정확하게 알리고 홍보하는 데 보다 적극적으로 나서야 한다. 이를 위해서 언론매체를 통하여 교정활동의 수범사례 및 성공사례 등을 적극적으로 홍보하고 교정현장의 실적을 일반 시민들에게 공개하며 수용자의 다양한 문화적 공연을 일반 시민과 함께하는 등 다양한 방법을 모색해야 할 것이다.¹⁷⁵⁾ 지금까지 교정행정은 보호·선도를 뒤로한 채 규제와 통제만 치중하는 관리형

174) 교화위원은 기업가 혹은 사회사업가가 위촉되어 수용자의 개인상담, 자매결연, 교화공연, 취업알선 등 다양한 교화활동을 하고 있다. 그 밖에도 수용자 징벌위원회, 귀휴심사위원회 등의 위원회 활동을 통해 교도소와 지역사회 유대증진에도 적극 기여하고 있다. 현재 교정시설의 교정교화 위원 현황은 2004년 6월 1일 기준으로 보면 교육 122, 법조 71, 사회사업 150, 실업 1,402, 의료 112, 공무원 34, 기타 406, 총 2,297명이 활동하고 있다. 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 34.

175) 박도석, 「교정의 사회화를 위한 교정발전협의회 운영 방법」, 「교정」 통권280호, 1999. 8, p. 80.

태로 이어져 왔고, 교정시설을 가급적 공개치 않은 행정으로 일관해 온 것이 사실이다.

현대 교정이념이 수형자의 교화·개선은 물론이고 지역사회의 변화와 수용을 동시에 강조하는 재통합모형이 새로운 교화개선 모형으로 강조되고 있다는 점에 의견을 제기할 사람은 없다. 교정행정은 일제시대의 행형 구습을 극복하고자 각종 국제인권규약과 선진국의 행형법규와 제도를 도입하여 시행¹⁷⁶⁾하고자 주저 없는 노력을 다하였음에도 아직도 교정행정은 신비의 대상이고 언론의 한견주의와 상업주의에 의존한 흥미위주의 보도 형태, 그리고 국민의 교정에 대한 잠재된 불신으로 교정행정에 대한 인식과 이해도가 항상 제자리 걸음을 해왔다는 사실을 부정할 수 없다.¹⁷⁷⁾

이러한 결과는 교정홍보의 전략부재에서 비롯된 것이라고 봐야 할 것이다. 그러므로 교정행정이 추구하고자 하는 방향과 이를 지지하는 시민의 의식과의 교정에 대한 이해의 폭을 좁히는 것이 그 무엇보다 중요하다 하겠다. 교정에 대한 올바른 정보제공으로 시민의 무관심을 극복하고 복잡한 교정교화기능을 이해시키며 교정행정서비스를 알려주는 공감대를 형성하여야 하겠으며 또한 교정홍보는 교정공무원의 사기진작과도 관련이 있고 국민으로 하여금 교정공무원의 업무에 대한 인식과 이해를 높여 교정공무원의 사기를 높이고 교정에 대한 국민의 신뢰도를 높이게 된다. 홍보의 방법에는 교정시설의 개방, 홍보책자 및 비디오 상영물의 발간, 매스미디어에 의한 간접홍보를 들 수 있는데 교정행정의 중요성에 비추어 교정홍보의 가장 큰 문제점은 교정홍보 중요성에 대한 인식의 결여와 교정홍보의 조직 내 전담기구 부재이다. 경찰조직이 경찰청장 밑에 14

176) 행형법을 개정하여 계구사용의 엄격화, 징벌유예제도 신설, 접견횟수확대, 민영교도소 도입, 모든 수형자에게 신문구독, 텔레비전 시청, 전화사용 및 두발자유화, 미결수의 사복차용, 가족합동면회 횟수 확대, 부부만남의 집 운영, 특별귀휴 제도 실시, 화상면회시스템 도입, 가석방 대폭 확대 등으로 수용자의 사회복귀를 촉진하고 있다. 법무부, “국민의 정부 이렇게 달라졌다”, 2001년 5. 7. 법무부 인터넷 홈페이지 자료.

177) 이연담, “교정의 홍보의 실체와 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2001, p. 1.

명에 이르는 구성원으로 공보관실을 운영하고 14개 각 지방경찰청에도 지방청장 밑에 5~6명의 공보업무 전담요원을 두고 있는 것은 공보업무의 중요성을 일찍이 깨달은 결과로 보여진다.

교정국장의 공보업무를 보좌할 홍보부서를 신설하고 각 지방교정청에 공보계를 두고 일선교정기관에도 1명씩 배치하여 교정홍보를 활성화하여 교정홍보를 강화시켜 나가야 하겠다.

7. 矯正理念 具現을 위한 興件造成

수용자에 대한 인권보장과 교정이념을 구현하기 위해서 교정 관련 제도개선과 자원투자는 필수적이다. 현재 교정을 둘러싼 교정 환경은 수용자 인권보장과 교정이념을 구현하기에는 열악한 형편이다. 교정의 기능인 격리구금과 교정교화가 상호 상충하는 측면이 있는데 교정시설과 관련된 인권 쟁점들을 적절하게 처리하는 것도 질서와 인권 두 축이 조화를 이루기에는 힘든 측면이 있어 매우 어려운 일이다. 교정직 공무원들은 수용자들의 인권을 고려해야 하는 업무의 다른 한쪽에 보안과 질서를 유지하고 범공동체가 부과한 형사제재를 실행해야 하는 또 하나의 과업을 요청받고 있기 때문이다.

한편 과밀수용상황에서 교정시설의 인권 수준을 높인다는 것은 어불성설의 측면이 있으며 과밀수용은 그 자체가 심각한 인권침해이다. 따라서 수용인원적정화는 예산투여의 부담을 감수하고라도 해결해야 할 일차적 과제라 할 것이다. 교정시설이 현대화·소 규모화를 통한 과밀수용 해소는 수용자에 대한 개별처우가 가능해 수용자의 성공적인 사회복귀를 위한 교정이념의 달성에 많은 도움이 될 것이다.

교정시설의 의료문제 역시 마찬가지이다. 적절한 수준의 의료예산이 확보되지 않고는 교정시설의 의료상황은 궁극적으로 개선 될 수 없다. 과학적 처우와 개별처우가 가능하도록 교정 공무원의 대폭적 증원도 필요하다. 다른 국가에 비해 수용자 대비 교정공무원의 높은 비율은 실질적인 수용자 처우개선에 많은 장애가 되므로 교정공무원

에 대한 대폭적인 증원이 필요하다.

교정업무의 전문성과 교정조직의 규모를 감안하면 교정국의 외청으로의 승격 등 교정조직의 전면적 개편이 요구된다. 그리고 교정을 둘러싼 현실 여건은 수용관리하기에는 어려움이 많기 때문에 수용자 인권 보장은 일선 교정직 공무원에게 매우 힘든 부담감으로 다가오고 있는 실정이다. 그러나 주어진 여건하에서 수용질서를 확립하는 한편 수용자 인권을 보장하면서 교정이념을 추구해야 하는 것이 교정직 공무원에게 요구되는 시대적 과제이고 포기할 수 없는 명제이다. 즉 규율과 인권은 교정시설을 지탱하는 두 축이어야 하며, 양자의 조화로운 절충은 교정직 공무원이 수행해야 할 절대명제의 과업인 것이다.

또한 형벌과 교정에 대한 사회일반의 인식전환이 필요하고 교정시설 당국의 의식과 관행의 변화 못지않게 형벌과 교정에 대한 사회일반인의 인식도 바뀌어야 한다. 사회 일반의 형벌의식이 바깥 사회에 있는 다수의 자유와 인권이, 가두어 둔 소수의 자유와 인권에 대한 비인간적인 침해를 눈감는 대가로 주어진 것이라면 우리의 공동체는 인권이 존중되는 문명사회와 동떨어진 것이 되기 때문이다.

교정당국의 수용자처우와 인권 향상을 위한 끊임없는 노력에도 불구하고 사회 일반에 아직도 잔존하는 교정에 대한 부정적 인식을 거두어내야 한다. 달라진 교정과 교정이 추구하는 숭고한 이념은 도외시한 채 교정을 아직도 억압적·폐쇄적 행정으로 보고 영화 등 언론매체를 통해 각인되는 부정적 이미지를 막연히 갖고 있어 교정시설을 혐오시설로 여기고 교정을 경시하는 풍조는 재고되어야 한다.

수용자에 대하여도 수용자는 형집행 후 사회일반인으로 복귀하여 우리 사회의 구성원이 된다는 당연한 사실과 교정·교화된 수용자를 편견 없이 따뜻한 품으로 보듬어줄 수 있는 사회가 되어야 교정의 이념이 꽃을 피며 우리 사회가 ‘더불어 사는 삶’을 추구하는 장이 될 수 있다는 확고한 사회적 인식과 실천이 있어야 하겠다. 물론 이를 위해서 수용자 교정교화를 위한 교정당국의 부단한 노력과 “열린 교

정” 그리고 그에 대한 홍보가 필요하다.

교정이념의 구현을 위한 여건조성은 교정당국 뿐만 아니라 범정부 차원의 지원과 사회일반의 관심이 필요하다. 하지만 이러한 여건 구축에 맞물려 교정시설 운영의 바람직한 방향에 대한 기획과 그를 실현하기 위한 구체적인 노력이 선행되어야 한다. 그 노력의 일환으로 일선 현장근무의 어려움에도 불구하고 계구의 규격과 사용 방법 등에 관한 규칙과 수용자 규율 및 징벌에 관한 규칙을 제·개정하는 한편 수용자 인권보장을 위한 많은 시책을 펴고 있다.

이런 급변하는 교정환경 속에서 교정공무원에게 주어진 과제를 염두에 두고 공정하고 투명한 수용처우와 관련 규정에 의거한 원칙적 근무로 수용자는 수용자답게, 교도관은 교도관답게 보이는 교정의 모습을 우선적으로 만들어 가야겠다. 수용자의 인권보장이 피할 수 없는 시대의 조류로써 이에 대처하기 위해 교정당국은 수용자처우 및 인권신장을 위해 가일층 노력을 해야 하고, 그와 아울러 교정행정의 운영주체인 교도관의 처우개선 및 사기진작을 위해 전 교정공무원이 함께 노력해야 하겠다.

이런 노력의 결실로 교정질서가 확립된 상태에서 교정의 이념이 구현되어 꿈과 희망이 있는, 미래를 열어 주는 교정행정이 되어야 하겠다.

第 6 章 結 論

이 논문에서는 우리 나라 교정행정의 발전방향과 현행 교정환경의 기본적인 여건을 검토하고 수용자 처우실태를 분석하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 제시하였다.

앞에서 설명하였듯이 현재 양상은 범죄자의 수용관리 및 교정처우의 어려움을 더욱 더 가중시키고 있다. 더구나 교정시설 수용관리에 적용되었던 전통적인 특별권력관계 이론은 퇴색되고 2001. 11. 25부터 국가인권위법이 시행됨에 따라 수용자의 권리 및 인권개념이 부각되어 의무를 무시한 과도한 권리의 주장으로 교정시설의 수용질서유지 및 수형자 교정교화를 동시에 수행해야 하는 교정당국은 많은 난관에 직면하고 있는 것이다.

교정이 추구하는 형사정책적 목적을 효율적으로 수행하기 위해서는 처우여건이 충분히 구비되어 있어야 한다. 범죄자를 안전하게 격리구금하고 교정처우를 통하여 사회인으로 복귀시키는 교정업무가 그 실효를 거두지 못하게 되면 그 피해는 다시 사회구성원 전체가 받게 된다. 이러한 관점에서 본 논문은 우리 나라의 교정의 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 수용시설의 증설과 수용규모의 적정화로 과밀수용을 해소하고 교정·교화의 효과성을 제고하여야 한다. 현재의 교정시설부족과 과밀수용은 각종 수용자 쟁송이 증가하고 교정공무원의 사기저하의 원인이 되고 있다. 결국 교정처우의 장애요인을 제거하여야 한다.

둘째, 수형자를 교정·교화하여 건전한 국민으로 복귀시키기 위하여는 그에 따른 적정한 수의 교정직원의 증원과 전문인력확보 전문 교육기관의 설치가 필요하다.

셋째, 현행 법무부의 1국으로 되어 있는 교정국은 2004. 6. 30 현재 1일 평균 수용인원 44,350명, 직원 12,802명, 경비교도대원 4,731명을 포함하면 무려 17,553명으로서 우리나라 정부조직 외청단위기관과 비교해 볼 때 네 번째에 해당하는 방대한 규모임에도 불구하고 현재까지 중앙교정

청 신설이 되지 않고 있다. 기존의 교정국과 보호국을 합쳐 교정보호청을 신설하여 교정보호행정의 전문성과 특수성에 따른 효율성을 높여야 한다. 교정시설 기능별 분류에 있어서는 먼저 교정시설내 처우에 있어 가장 열악한 분야인 의료처우의 개선을 위하여 의료전문시설이 설치되어야 한다. 처우불만요인으로 의료처우가 상당수를 차지하고 있어 이에 대한 대책으로 상근의사확보, 공중보건의 적정인원배치, 약사, 방사선 기사, 임상병리사 등 의료전문인력 확보와 의료기구 및 시설의 확충이 시급하다. 교정병원설립도 추진하여야 하겠으며 의료보험 적용문제도 시급한 과제이다.

넷째, 수용자의 교도관 고소, 고발 현황을 보면 2000년도에 86건, 2003년 310건으로 계속 증가 추세에 있고 완벽할 수 없지만 국가인권위원회가 신설된 후 징벌이나 계수사용이 엄격해지고 수용자들의 인권에 대한 교정당국의 인식도 개선된 것은 잘 된 일이지만 제도적 법령을 정비하여 대처해 나가야 하겠다.

다섯째, 교정의 학문적 성장이 있어야 하겠다. 교정의 전문성, 정체성의 문제이며 교정을 학문적으로 뒷받침하는 교정학은 형법의 범주에 포함된 부수적인 것으로 간주되고 있는 것이 현실이다. 이로 인한 학문연구의 미비로 우리 사회에서 발생되고 있는 범죄양상에 대하여 각각의 범죄자 처우에 대한 적절한 대비책을 제시하지 못하고 있다. 이는 범죄의 수법에 따른 수사기법이 제시되고 법원이 그 판단을 하는 것과 대조적인 것이다. 교정에 있어서 교화는 중요한 것이지만 그 단어마저도 생소하게 생각하게 하는 현실은 이를 뒷받침하고 있는 것이다. 지금 현 교정에 중요한 것은 형벌집행권과 교도관의 교화권의 학문적 정확한 정의와 그것을 위한 행동지침들이 학문적으로 연구되어야 할 것이다.

끝으로 수용자의 처우는 국가 국민의 복지수준을 가늠하는 기본적인 척도라는 이념하에 교정에 대한 새로운 인식과 함께 범국민적인 참여가 필요하며, 교정환경의 부실은 우리 사회전체의 문제로서 수용자처우의 기본적인 여건의 구성에 더 큰 관심과 노력을 기울여야 함을 강조하고자 한다.

參 考 文 獻

1. 국내문헌

1) 단행본

- 공정식, 「교정학」, 화학사, 2002.
- 김옥현, 「교정학」, 화학사, 2002.
- _____, 「형사정책학」, 고시연구사, 2000.
- 김용준·이순길, 「교정학」, 국시원, 1999.
- 김일수·서보학, 「형법총론」, 박영사, 2004.
- 김화수, 「개방처우론」, 범죄예방정책연구원, 2003.
- 김화수의 3인, 「외국 교정관계 법령집」, 경기대학교 미래문화사, 2003.
- 남상철, 「교정발전론」, 시사법률, 1998.
- 박연호·이상국, 「현대행정관리론」, 박영사, 1998.
- 박찬운, 「국제인권원칙과 한국의 행형」, 역사비평사, 1993.
- 배종대, 「형사정책」, 홍문사, 1999.
- 송태호, 「교정행정학」, 청문사, 2003.
- 이승호·박찬운, 「한국감옥의 현실, 사람생각」, 1998.
- 이연담, 「교정학」, 박문각, 2003.
- 이윤호, 「형사정책」, 박영사, 1996.
- _____, 「교정학」, 박영사, 1995.
- _____, 「교정학개론」, 박영사, 2003.
- 장세석·고광도, 「교정학개론」, 서울고시각, 2005.
- 조창현, 「행정학원론」, 법지사, 1998.
- 주세현외 2인, 「교정학」, 서울고시각, 1999.
- 최재천·박영호 공저, 「형사정책」, 유스티니아누스, 1999.
- 허주욱, 「교정학」, 법문사, 2002.
- _____, 「교정학」, 일조각, 1998.

2) 논 문

- 강영철, “가석방제도의 개선방안”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- 김기현, “재범의 원인과 그 방지대책에 관한 연구”, 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999.
- 김수길, “누범방지에 관한 연구”, 「제행논총」 제1집, 제주대학교행정대학원, 1993.
- 김안식, “외국 교정의 민간참여 실태 및 도입활용 방안”, 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2004.
- 김진연, “가석방제도와 관련된 제문제의 검토”, 「교정연구」 제20호, 한국교정학회, 2003.
- 김진혁, “자유형제도와 인권에 관한 연구”, 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2003.
- _____, “교정시설 민영화 추진과정의 문제점과 발전방향”, 「교정연구」 제23호, 한국교정학회, 2004
- 김용택, “교정직 공무원의 의식 및 사기에 관한 연구”, 「교정연구」 제6호, 한국교정학회, 1996.
- 김차승, “수용자의 사회복귀제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 경기대학교행정대학원, 2001.
- 김태규, “노역장 유치제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2003.
- 김학성, “한국교정행정의 개관”, 「범죄예방의 이론과 실제」 제7호, 범죄예방정책연구원, 2003.
- 김학의, “한국형사정책에 있어서의 교정이념과 현실”, 「형사정책」 제3집, 한국형사정책연구원, 1988.
- 김혜정, “전자감시제도의 적용가능성에 대한 검토-전자감시는 새로운 행형의 신호탄인가?”, 「형사정책」 제8집, 한국형사정책연구원, 2000.
- 남상철, “21세기 교정의 발전적 전망”, 「교정연구」 제11호, 한국교정학회, 2000.
- _____, “민영교도소의 효율적인 운영방향”, 「교정연구」 제20호, 한국교정학회, 2003.

- 남창식, “가석방제도의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2003.
- 노승월, “교정에의 민간참여현황과 활성화에 대한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1999.
- 박광기, “민영교도소제도의 합리적 운영 방안”, 석사학위논문, 충북대학교 법무대학원, 2001.
- 박광식, “효율적인 민영교도소 운영에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2004.
- 박성찬, “기·미결수용자의 처우실태와 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 2001.
- 박양민, “21세기 한국교정의 새로운 패러다임”, 「교정」 통권 제300호, 2001. 4.
- 박종관, “교정행정 발전방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2004.
- 송영삼, “우리 나라 교정공무원의 교육훈련 분석 및 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1997.
- 송태호, “교정공무원 사기진작에 관한 연구”, 「교정」 통권 제254호, 1996. 6.
- 신상철, “수형자 사회복귀의 효율적 발전방향”, 「교정문집」 제1집, 2000.
- 양문승, “한국 지역사회 교정전략과 향후과제”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- 오영근, “범죄인의 사회내 처우에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1988.
- 유병철, “민영교도소 설치·운영의 추진방향”, 「교정」 통권 제305호, 2001. 9.
- _____, “외국의 민영교도소 사례분석”, 「법조」, 1999.
- _____, “브라질교정제도 시찰보고”, 법무부 교정국, 1998.
- 이백철, “세계 교정이념의 흐름과 한국의 교정”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- 이순길, “교정환경 변화에 미래대응 전략”, 「교정」 통권 제309호, 2002. 1.

- _____, “과밀수용의 원인과 대책”, 「교정」 통권 제275호, 1999. 3.
- _____, “교정환경의 변화와 미래대응전략”, 「교정」 통권 제308호, 2001. 12.
- 이승호, “교정시설 민영화 추진과정의 문제점과 발전방향”, 「교정연구」 제 23호, 한국교정학회, 2004.
- 이상현, “민영교정제도 도입의 타당성에 관한 연구”, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1998.
- 이언담, “교정의 홍보의 실체와 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2001.
- 이영근, “한국 교정·보호 조직의 발전방향”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- _____, “한국 교정시설내처우의 개선방안”, 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999.
- _____, “한국 교정조직운영의 효율화 방안”, 「교정연구」 제10호, 한국교정학회, 2000.
- 이윤주, “교정처우의 문제점과 개선방안”, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 2002.
- 이윤희, “교도소 민영화의 쟁점과 과제”, 「교정연구」 제9호, 한국교정학회, 1999.
- _____, “교정문화론”, 「교정」 통권 제318호, 2002. 10.
- 임봉기, “교정참여인사의 활동실태와 개선방안”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- 임정인, “교정공무원의 사기와 복지실태에 관한 실증적 연구”, 「교정」 통권 제335호, 2004. 3.
- 장규원, “교정시설의 민영화에 대한 법이론적 논쟁”, 「교정연구」 제11호, 한국교정학회, 2000.
- 정명철, “교정의 현황과 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 행정대학원, 2002.
- 정승학, “가석방 제도에 관한 고찰”, 석사학위논문, 원광대학교 행정대학원, 2001.

- 주희중, “과밀수용 해소를 위한 21세기 교정정책 방향”, 「교정」 통권 제 292호, 2000. 8.
- 최강주, “오세아니아 교정제도 소개”, 「교정」 통권 제239호, 1996. 3.
- 최응열·황영균, “교정시설 과밀수용의 실태와 형사 사법적 대응방안에 관한 연구”, 「교정연구」 제18호, 한국교정학회, 2003.
- 최인섭, “한국의 사회변동과 범죄의 양상”, 「형사정책연구」 제8권 제3호, 형사정책연구원, 2002.
- 최종술, “행형의 목적과 수용자 인권”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003.
- 최찬희, “미국 민영교도소 제도 : 그 역사와 발전”, 「교정」 통권 제282호, 1999. 10.
- 한영수, “교정보호청(가칭)의 조직설계방향”, 「교정연구」 제24호, 한국교정학회, 2004.
- 허주욱, “교정조직·기구의 발전적 개편방안”, 「교정연구」 제19호, 한국교정학회, 2003.
- _____, “교정제도의 개선방안에 관한 연구”, 박사학위논문, 강원대학교 대학원, 1998.
- _____, “교정조직의 화합과 갈등해소 방안”, 「교정연구」 제12호, 한국교정학회, 2001.
- 홍성열, “교정공무원의 전문교육을 위한 활성화방안”, 「교정연구」 제19호, 2003.
- 황응열·황영균, “교정시설 과밀수용의 실태와 형사 사법적 대응방안에 관한 연구”, 「교정연구」 제18호, 한국교정학회, 2003.

3) 간행물, 기타

- 법무부, 「한국의 교정행정」, 2003~2004.
- 법무부, 「법무연감」, 2004.
- 법무부, 「인권존중의 법질서」, 2004.
- 법무부 교정국, 「교정행정의 당면과제와 개혁방안」, 2003.
- 법무부, 「교정행정 선진화 계획」, 2003.

법무부 감사관실, 「수용자 의료관리 실태 및 개선방안」, 2003.
 법무부, 「예산명세서」, 1999.
 법무부, 「교정행정 개선」, 2003.
 법무부, 「인권존중의 법질서」, 2004.
 법무부 교정국, 「수용자 고소·고발 등 소송통계자료」, 2004.
 법무연수원, 「범죄백서」, 2003.
 대검찰청, 「범죄분석」, 2004.
 국가인권위원회, 「인권길라잡이」, 2002.
 행정자치부, 정부기구도표, 2002.
www.moj.go.kr (교정국홈페이지)
www.moj.go.kr/corrections/official/job.html.
www.mogaha.go.kr (행정자치부 홈페이지)
www.mo.go.kr, 법무부 인터넷 홈페이지 자료, 2001. 5. 7.

2. 국외문헌

Douglas C. McDonald, "Public Imprisonment By Private Means",
 Prison in context oxford university press, 1994.
 Vivien Stern, "Against the Future-Imprisonment in the world",
 Northeastern University Press, 1998.
 P. Smith, "Private prisons : Profits of crime", Covert Action
 Quarterly, Fall, 1993.
 Logan C. H, "Well keep : Comparing quality of confinement and
 Public prison", 「Journal of Criminal Law and Criminology」
 1993.
 M. Tolechin, "Companies Aid in Easing Crowded Jails", New York
 Time February 17, 1985.
 Charles h. Logan and Bill W. McGriff, "Comparing Cost of Public
 and Private Prisons", 「Research in Action」, Washington,
 DC : National Institute of Justice, 1989.
 Morgan D. R. and England R. E. "The two faces of privatization",
 1988.

- Joseph j. Senna and Larry J. Siegel, "Essentials of Criminal justice", West Publishing Company, 1995.
- Bonczar. T. and L. E, Glaze, "Probation and Parole in the United States", 1998년 BJS Bulletin, 1999.
- Charles W. Thomas and Suzanna L. Ford, Private Correctional Facility Census. Gainesville : Center for Studies in Criminology and Law, University of Florida. Nov. 1991.
- Ben Crouch, "Prison Guards on the Line", The Dilemmas of Punishment : Readings in Contemporary Corrections, Prospect heights, IL : Waveland Press, 1986.
- James B. Jacobs and Lawrence J. Kraft, "Integrating the keepers : A comparison of Black and White prison guards In Illinois", Social Problem, 1978.
- James B. Jacobs, "What prison guards think : A profile of the Illinois force", Crime and Delinquency, 1978.
- Eric D. Poole and Robert M. Regoli, "Professionalism, role conflict, work-alienation, and anomia : A look at prison management", Social Science Journal, 1983.
- Recommendation No. R(87)3 of the Committee of Minister to member States of the European Prison Rules, 1987.
- Home Office, Report on the work of Prison Department, 1982(London : her Majesty's Stationary office, 1983.

- ABSTRACT -

A Study on the Development of the Correctional Administration.

Ko, Chang-Yong

Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Supervised by Professor Kim, Soo-Gil

The aim of this thesis is to inspect a process of development of Korean correctional administration, grasp the problem of the current correctional administration, and present the right direction of development of Korean correctional administration.

In this thesis, I investigated the direction of development of Korean correctional administration and the basic condition of current correctional administration environment, analyzed the realities of treatment of the criminals, found out the problems, and presented the solution for improvement.

I want to present the solutions for improvement of Korean correctional administration as following:

First, to increase accommodation facilities and rationalize accommodation scale, we should solve an overcrowded accommodation and reconsider the effectiveness of the correctional administration and education. The lack of present correctional administration facilities and overcrowded accommodation causes the increase of all kinds of argument and demoralization of morale of the correctional administration officials. At last, it leads to a vast difficulty of the correctional treatment such as fractional treatment, educational life, the correctional administration committee system, instruction operations, pay and medical treatment, the correctional administration accident and this should be eliminated.

Second, to correct prisoners, educate them and return them to a sound citizen, it is required to increase the appropriate number of the correctional administration staff according to the number of prisoners and

establish professional education institute for guaranteeing professionals.

Third, Correction Bureau Ministry of Justice, the first bureau of the current Ministry of Justice in which there are 17,553 people including 12,802 applicants (on the basis of June 30, 2004) and 4,731 defense instruction members is on the fourth largest scale compared to Korean government organizations. Nevertheless, the correctional administration central office is not established newly.

Fourth, considering the present situation of prisoners' accusation and prosecution of the prison officers, its number tends to continue to increase from 86 cases in 2000 to 310 in 2003. With the establishment of National Human Rights Committee Law on 24th May, 2001, laws for social development and human rights respect consciousness have been investigated and revised and laws and institutions viewed in this light have been consolidated continuously. As the problem of infringement of rights of people in custody has become a very serious social problem, we should meet the situation by establishing laws with the current law regulation related to punishment.

Fifth, we need the scientific progress of the correctional administration. The professionalism and identity of the correctional administration is a problem and the correction studies backing the correction scientifically are considered as accompanying things included in the category of criminal law. In relation to the criminal aspects occurred in our society caused by the lack of scientific investigation, scientific exact definition of performance right of the treatment of each criminal and the educational right of prison officers and action principles for this will have to be studied scientifically.

Finally, all people in the country should participate in this improvement plan with the new consciousness of the correction under the idea that the treatment of prisoners is a basic index to watch the welfare level of all people in the country. The poor correctional administration environment is a problem of the whole society.

I want to emphasize that we must show more interests in these issues and try to establish the basic condition of the treatment of prisoners and make it better.