

## 민영교도소의 두 모델과 한국에서의 도입추진 상황

이 승 호\*

### 국문요약

본 연구는 외국에서 설립·발전 중인 민영교도소의 두 가지 모델을 비교정리하고, 아울러 1997년부터 우리나라에서 진행되어 온 민영교도소 도입 프로젝트의 추진상황을 평가하고 있다. 우선 민영교도소의 중심축은 영리교도소에 두어지는데, 이는 과밀수용이라는 교정행형의 위기를 극복하기 위해 민간의 재원과 인력을 교정행형에 끌어 들이려는 신자유주의 정책의 산물로 파악된다. 아울러 민영교도소의 또 다른 유형인 종교교도소는 교화의 실패라는 또 다른 교정행형의 위기를 종교 프로그램의 적극적 실행으로 해결하려는 시도라는 것이 일반적인 설명이다. 우리나라는 2000년대 초반에 민영교도소의 도입을 위한 제반 법령을 정비하였으며, 이후 ‘한기총’이 설립한 재단법인 ‘아가페’에게 교도소의 설립과 운영을 위탁하였다. 그리하여 종교교도소 형태의 민영교도소 설립의 작업이 진행 중인데, 이 글은 현금의 추진상황이 다소 정체되어 있다고 판단하면서 새롭게 동력을 불어 넣기 위한 나름의 제안을 덧붙이고 있다.

\* 건국대학교 법과대학 교수, 법학박사

## I. 들어가는 말

지난 세기의 말부터 소위 신자유주의가 세상의 중심적인 슬로건으로 자리 잡아 지면서 ‘민영화(民營化)’는 시대의 유행이 되었다. 민영화의 바람은 미국에서 처음 불기 시작했지만<sup>1)</sup> 이후 유럽과 아시아로 급속히 전파되었고 오늘날에는 선·후진국을 막론하고 정부 정책의 지도적 기치로 자리 잡은 형국이다. 물론 그에 대한 반대론도 상존하고 있지만, 민영화가 약속하는 비용절감 및 효율증대의 장점은 정책결정자들로 하여금 공공분야의 민영화에 더욱 가속을 불이도록 유도하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

이러한 추세에 힘입어 공공성이 무엇보다 강조되는 형사사법 영역에서도 민영화가 추진되어 왔으며,<sup>3)</sup> 교도소의 민영화는 그 정점에 위치한다. 미국의 일부 개혁가와 회사들에 의해 제안된 민영교도소라는 모험적인 프로젝트는 영국, 캐나다, 호주 등으로 퍼져나갔고, 이후 종교인들까지 교도소의 운영에 적극 관여하면서 브라질과 아시아의 제국들도 교도소 민영화의 서클에 가입하였다. 우리나라 역시 이러한 선구적인 대열에 참가자로서 이름을 올려놓고 있는 바, 수년간의 준비 작업을 거쳐서 2000년 1월에 ‘민영교도소등의 설치 운영에 관한 법률’(이하 ‘민영교도소법’이라 약칭함)을 제정하였고, 아울러 2000년 11월과 2001년 5월에는 각기 시행령과 시

- 1) 미국에서 민영화의 기치는 1980년대에 형성되었는데, 특히 로널드 레이건(Ronald Ragan)은 대통령 선거의 유세에서 대다수의 유권자들이 큰 정부에 싫증을 느끼고 있음을 간파하여 ‘정부를 우리 뒤로(get government off our back)’라는 슬로건을 중심 공약으로 선전하였다. 그리고 레이건이 대통령에 당선됨으로써 민영화가 중요한 정책 기조로 채택되기에 이른 것이다(Charles H. Logan, *Private Prisons: Cons and Pros*, New York and Oxford : Oxford University Press, 1990, 3면).
- 2) Paul Howard Morris, “The Impact of Constitutional Liability on the Privatization Movement After Richardson v. McKnight”, 525 *Vand. L. Rev.*, 1999, 489면, 491면
- 3) 교정 행형 이외에 형사사법의 다른 영역에서는 이미 민영화의 프로젝트가 성공적으로 시행되어 오고 있었다. 경찰 부문에서 오래전부터 활동해 온 민간경찰은 그 대표적인 경우이며, 컴퓨터범죄의 예방과 관련하여서는 이미 일반시민들이 경찰보다 민간 보안업체에 의존하는 실정이고, 최근에는 형사재판의 단계에서도 ‘민간조정위원회 의한 중재제도’가 제안되고 있는 실정이다. 이러한 점에 주목하여 White는 형사사법의 영역 역시 이제는 정부가 독점할 수 있는 것이 아니라고 한다(Ahmed A. White, “RULE OF LAW AND THE LIMITS OF SOVEREIGNTY: THE PRIVATE PRISON IN JURISPRUDENTIAL PERSPECTIVE”, *American Criminal Law Review* Winter, 2001, 111면).

행규칙을 마련하여(이하 ‘동시행령’과 ‘동시행규칙’이라 약칭함) 민영교도소의 도입을 위한 제반의 입법적 정비를 완료한 것이다. 또한 우리나라에서 가장 영향력 있는 종교단체의 하나인 한국기독교총연합회(이하 ‘한기총’이라 약칭함)가 민영교도소의 설립을 위임받았으며 2009년의 개소를 목표로 프로젝트를 추진 중에 있다.

하지만 초기의 적극성과 낙관적 전망을 뒤로 하고 이후의 전개상황은 그리 순탄해 보이지 않는다. 우선 교도소를 민간이 운영한다는 점에 대한 부정적인 시각이 전통적으로 존재하고 있을 뿐만 아니라 민영교도소에 대한 비호의적인 뉴스가 해외에서 전해짐에 따라 반대론자들의 목소리도 커져가는 실정이다. 그런가 하면 지지론자들까지도 어떤 모델이 한국적인 현실에 가장 적합한 것인지에 대해 선뜻 합의하지 못한 상황이라고 판단된다. 주지하는 바와 같이 민영교도소는 일반적으로 두 가지 모델에 기초하여 발전하여 왔다. 첫째는 영리교도소인데, 이것은 소수의 다국적 교정 회사에 의해 운영된다. 둘째는 비영리교도소로서 종교단체를 비롯한 자선단체들에 의해 이끌어지고 있다. 그런데 양 모델은 각기 나름의 장단점을 지니는 것으로 평가되며, 이에 과연 우리나라의 사회현실과 법문화에 적합한 모델이 무엇인지 논란되는 것이다.

이 글은 지금까지 우리나라에서 진행되어 온 교도소 민영화의 전개과정을 설명하고 이를 평가함과 동시에 발전적 제안을 제시할 목적으로 쓰여 졌다. 하지만 우리의 상황을 논의하기 위해서는 우선 외국에서 유행되는 민영교도소의 두 모델에 대해 간략한 소개와 정리가 필요할 것으로 판단되며, 그 후에 우리나라에서의 진척과정에 대한 검토와 평가를 시도하게 될 것이다.

## II. 첫 번째 모델-영리교도소

### 1. 배경

영리교도소는 1980년대 중반에 미국에서 설립되었으며, 이후 호주, 영

국, 캐나다 등에 도입되었다.<sup>4)</sup> 물론 이러한 시도 이전에도 교도소의 일부 업무가 민간에 의해 실행되어 왔었지만 그것은 교도소 운영의 주변적 사항에 관한 것이었다. 그런데 1980년대 중반에 등장한 영리교도소는 교도소의 설립과 운영을 포함한 전체 업무를 민간이 맡게 되었다는 점에서 획기적인 변화라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 이렇게 교도소 업무 전체를 영리적인 민간에 위탁하게 된 배경에는 다음의 상황이 있었던 것으로 설명된다.

첫째, 1980년대 들어와 교도소의 수용인원이 급증하면서 교도소는 시설부족의 위기에 봉착하였고, 그러한 과밀수용을 해소하는 방책으로 영리교도소의 도입이 제안되었다. 통계에 의하면 미국의 경우 1980년대에 교도소 수용인원이 2배 이상 증가하였으며 그러한 경향은 이후에도 지속되었다.<sup>6)</sup> 이러한 상황 하에서 미국 연방대법원은 과밀수용을 ‘잔인하고 이상한 형벌’로 판시하였으며,<sup>7)</sup> 이는 곧 더 많은 교도소의 건립을 요구하였다. 하지만 재정의 부족으로 공적 부문에서 교도소를 증설하는 것에 한계를 겪게 된 정책결정자들이 결국 새로운 교도소의 설립을 위하여 민간의 자원을 끌어 들이기로 결정하게 된 것이다.

둘째, 교도소의 과밀수용을 야기한 주요 원인으로 지목되는 강성 범죄 대책도 영리교도소 등장의 원인(遠因)으로 설명된다. 형사사범은 1980년 이후 미국과 영국을 비롯한 자본주의 국가에서 계속적으로 엄격하게 강화되어 갔다. 미국의 경우를 예로 든다면, 레이건 행정부는 ‘범죄와의 전쟁’

4) 호주는 1990년에 영리적인 민영교도소를 도입하였으며, 영국은 1992년, 캐나다는 1998년에 역시 영리교도소를 도입하였다. 아울러 스코틀랜드(1997년), 뉴질랜드(1998년), 남아공(1999) 등도 이러한 영리교도소 설립의 대열에 참가한 것으로 알려져 있다 (Richard Harding, "PRIVATE PRISONS", *Crime and Justice*, 2001, 268-269면).

5) 역사적으로 살펴볼 때 원래 교도소는 민간에 의해 운영되었으며, 이러한 경향은 20세기 초반까지도 일부에서 지속되고 있었다. 따라서 오늘날의 민영교도소는 새로운 기획이 아니라 서구사회에서 이미 그 전례를 가지고 있는 셈이며, 이러한 차원에서 최근의 민영교도소 설립은 ‘부활(reemergence)’이라고 표현하는 것이 정확하다는 설명도 있다 (Adrian L. James, A. Keith Bottomley, Alison Liebling, and Emma Clare, *Privatizing Prisons -Rhetoric and Reality*, London ; Sage Publications, 1997, 4면).

6) Kathleen Maguire and Ann L. Pastore (eds.), *Sourcebook of Criminal Justice Statistics-2000-*, Washington D.C. ; Bureau of Justice Statistics, 2001, 507면

7) McDonald, D. C., E. Fournier, M. Russell-Einhorn, and S. Crawford., *Private Prisons in the United States: An Assessment of Current Practice*. Cambridge, Mass.: Abt Associates, Inc., 1998, 8면

을 선포하였으며 이로부터 시작된 강성 대책은 이후의 정부에 의해서도 계속 지지되었다. 그리하여 공식적으로는 형사사법기관들이 교화를 선전하였지만 실제에 있어서는 형사사법의 주된 목표가 범죄인의 격리를 통한 무력화에 두어졌던 것이다. 소위 ‘삼진아웃법’의 제정과 시행은<sup>8)</sup> 이러한 무능화 프로젝트의 핵심 정책으로 설명된다. 이러한 상황은 민영교도소의 도입에 적극적이었던 국가들의 경우 별반 다르지 않았던 바, 영국에서는 대처 행정부의 취임과 더불어 강성 범죄대책이 강구되었고,<sup>9)</sup> 우리나라에서도 1980년대 후반부터 레이건 행정부의 정책을 모델로 범죄와의 전쟁 프로젝트가 기획·실행되었던 것이다.

셋째, 서두에서도 언급한 바 있듯이 신자유주의 이데올로기<sup>10)</sup> 역시 영리교도소의 출범을 설명함에 있어서 빼 놓을 수 없는 배경담론이다. 신자유주의는 용어 그대로 자유시장의 경제시스템을 중시하는 바, 이에 따를 때 민간은 경제생활에 있어서 최대한의 활동 공간을 보장받게 된다. 신자

---

8) ‘삼진아웃법’은 1993년에 미국의 워싱턴 주에서 처음 시행되었고, 곧 1994년에 캘리포니아 주와 미국 연방이 뒤따르게 되었다. 그 후 많은 주에서 동 법을 도입하였으며, 강성 형사사법의 핵심적 전략으로 평가된다(‘삼진아웃법’이 교도소 운영에 미친 영향에 대해서는 James Austin, "The Effect of 'Three Strikes and You're Out' on Corrections", David Schichor and Dale K. Sechrest, *Three Strikes And You're Out : Vengeance as Social Policy*, Thousand Oaks : Sage Publication, 1996, 155-174면 참조).

9) 영국의 경우 1979년의 선거에서 보수당은 적극적인 형사사법을 주장하면서 종전까지 노동당이 취해 왔던 온건한 형사사법을 비판하였다. 법과 질서를 강조하는 보수당의 이러한 정책은 여론의 지지를 받았고, 그럼으로써 강성 범죄대책은 영국 형사사법의 기본 기조로 자리 잡게 되었다(Ian Taylor, "Law and Order, Moral Order : The Changing Rhetorics of the Thatcher Government", Ralph Miliband, Leo Panitch and John Saville (eds.), *Socialist Register*, London : The Merlin Press, 1987, 297-300면). 그 결과 일련의 강성 대책들이 출현하게 되었는데, 경찰병력의 증가, 새로운 교도소의 건립, ‘짧고 강한 충격요법’의 도입 등은 모두 강성 형사사법의 정책들로 평가된다(Henrik Tham, "Crime and the Welfare State : The Case of The United Kingdom and Sweden", Vincenzo Ruggiero, Nigel South and Ian Taylor (eds.), *The New European Criminology*, London and New York : Routledge, 1998, 373-374면).

10) 독일의 사회학자인 울리히 벡(Ulrich Beck)에 의하면, 신자유주의는 전 세계를 하나의 공동체로 파악한다(Ulrich Beck, *Was Ist Globalisierung? Irrtuemer des Globalismus -Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt ; Suhrkamp, 1998, 195면). 그리하여 다국적 기업활동의 확대, 자본의 이동성 증대, 세계 시장 구축에 대한 장애의 제거 등을 추구하게 되고, 이를 위해서 팽창주의의 경향을 띠게 된다고 한다(James L. Richardson, *Contending Liberalism in Woral Politics -Ideology and Power*, London ; Lynne Rienner Publishers, 2001, 94-95면).

유주의는 소비에트와 동유럽 공산국가들이 붕괴된 이래 세계의 경제 체제를 휩쓸고 있는데, 여기서는 공적 업무와 민간적인 사업의 경계가 불분명해져서 종래 공적 업무의 전형으로 간주되는 영역들에 대한 민영화가 가능해 지는 것이다. 교도소 운영의 업무 역시 마찬가지이다.

## 2. 성립과 발전

미국의 이민국이 일부 구금시설을 민영화 했던 것을 제외하고, 최초의 영리교도소는 1984년에 미국 테네시 주의 채터누가(Chattanooga)에 건립된 두 개의 교정시설로 알려져 있다. 하나는 남성 수용자를 위한 시설로서 320명의 수용규모였고, 다른 하나는 여성 교도소로서 117명을 수용하는 규모였다고 한다. 다음 해에는 플로리다 주의 파나마 시(Panama City)에서 민간이 영리적으로 운영하는 구금시설이 세워졌고, 그 후 텍사스에서도 영리 구금시설이 건립되었다.<sup>11)</sup> 이러한 모험적인 시도를 계기로 미국의 각 주에서 민영교도소 도입의 시도가 유행처럼 일어났는데, 매 5년마다 민영교도소 수용인원이 배로 증가하여 2006년에는 전체 수용인원의 7.2%를 민영교도소가 관리하게 되었다.<sup>12)</sup>

미국 다음으로 영리교도소에 관심을 가진 나라는 호주이다. 호주에서는 퀸스랜드 주의 보랄론(Borallon)에서 1990년에 첫 번째 영리교도소가 선을 보였으며, 다음 해에는 브리스베인(Brisbane)에 영리교도소가 건립되었다.<sup>13)</sup> 그 후 뉴사우스 웨일즈 주, 빅토리아 주, 웨스턴 오스트레일리아 주 등이 영리교도소 도입의 대열에 참가하였고, 오늘날에는 호주 구금시

11) 텍사스 주의 교정국은 1988년에 성인 남성을 대상으로 한 500명 수용규모의 통상구금 시설(medium-security prison) 4개소의 민영화 계약을 체결하였는데, 2개는 CCA와 2개는 WCC와 체결하였다(Richard Harding, "PRIVATE PRISONS", Crime and Justice, 2001, 267면).

12) William J. Sabol, et. als., Prison and Jail Inmates at Midyear 2006, June 2007, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim06.pdf>, 16면

13) 보랄론 교도소는 240명의 수용규모로서 the Correctional Corporation of Australia(지분의 3분의 1을 미국교정회사인 CCA가 가지고 있음)에 위탁되었고, 또 다른 민영교도소인 브리스베인의 the Arthur Gorrie Correctional Centre는 380명 수용규모로서 Australian Correctional Management(미국의 교정회사인 WCC와 관련 있음)가 운영을 맡았다.(Harding, R. W., "Private Prisons in Australia." Trends and Issues in Crime and Justice no. 36, Canberra: Australian Institute of Criminology. 1992, 1-8면)

설 수용인원의 20% 정도가 민영교도소에 수감되어 있는 것으로 알려져 있다. 또한 영국에서는 1992년에 볼드(Wolds) 구치소가 민영화의 문을 열었으며, 같은 해에 블랑켄허스트(Blanenhurst)의 구금시설 역시 영리적인 형태로 민영화되었다.<sup>14)</sup> 오늘날 영국 수감자의 10% 정도가 민영교도소에 수감되어 있다고 한다.

그리하여 세계적으로 영리교도소의 사업은 짧은 기간 동안에 급속도로 발전하여 가장 잘 나가는 사업의 하나로 인정받고 있으며, 특히 대표적인 다국적 교정회사인 CCA와 WCC의 주식은 주식시장에서 블루칩으로 평가받고 있다. 여기서 이러한 교정회사의 성공에는 다소 의외인 측면이 있는데, 일반적으로 교도소 운영은 이윤을 창출하는 사업으로 여겨지지 않았기 때문이다. 따라서 과연 교정회사들이 교도소를 어떻게 운영하여 흑자를 기록하는지 그 방법을 검토할 필요가 있는데, 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교도소 운영의 가장 큰 수입은 정부예산이다. 정부는 민영교도소에 수용자의 인원을 기준으로 일정 액수의 예산을 지급하는데, 이것이 교도소 운영의 가장 큰 재원으로 사용되는 것이다. 물론 정부가 지출하는 비용의 금액은 정부와 교정회사 간의 계약으로 책정되며, 민영교도소 측에서 관리 업무를 성공적으로 수행하지 못하는 경우에는 예산이 회수되거나 삭감되기도 한다.

둘째, 수용자가 교도작업을 통해 벌어들이는 임금의 일정 부분도 교도소 운영의 수입으로 사용된다. 수용자가 생산적인 작업에 종사하는 것은 공영교도소에서도 오래된 관행이며 그로 인한 수입은 국고로 귀속된다. 그 연장선상에서 교정회사는 수용자들에게 생산노동에의 종사를 요구하게 되며, 임금의 상당 부분이 관리비용으로 충당되는 것이다.

셋째, 교정회사가 강조하는 민영교도소의 관리상 장점은 비용절감을

14) 볼드 구치소는 320명 수용규모로서 Group 4 Remand Services(지금은 Group 4 Prison Services Ltd.)에 위탁되었으며(Adrian L. James, A. Keith Bottomley, Alison Liebling, and Emma Clare, *Privatizing Prisons -Rhetoric and Reality*, London ; Sage Publications, 1997, 62면), 블랑켄허스트의 구금시설은 수형자와 미결수용인을 모두 수용하도록 설계되어 있는 649명 수용규모의 구금시설로서 UK Detention Services가 운영을 담당하고 있다(Kristel Beyens and Sonja Snacken, "Prison Privatization : An International Perspective", in Roger Matthews and Peter Francis (eds.), *Prison 2000 -An International Perspective on the Current State and Future of Imprisonment*, London : Macmillan Press Ltd., 1996, 245면)

통한 효율성 증대에 있다. 즉, 공영교도소에 비교하여 낭비를 줄이고 민간 경영기법의 사용을 통해 효율을 극대화함으로써 수지타산을 맞추어 나간다는 것이다. 통계에 의하면 공영교도소의 경우 운영비용의 80% 정도가 인건비로 지출되는 바, 교정회사는 바로 이 점에 주목하여 관리체계를 개선하고 교정직원을 감축함으로써 인건비의 사용을 줄인다고 한다. 이를 위해 대인 감시체계를 전자 감시체계로 바꾼다든지 정규직의 인원을 감축하고 비정규직으로 전환하는 등의 경영정책을 실행하게 됨은 물론이다.

### 3. 장점과 단점

영리교도소의 가장 큰 장점은 정부의 재정비용을 감축할 수 있다는 점이다. 앞에서 언급한 대로 정부는 영리교도소에 운영비용의 일부를 지급하지만, 그 액수는 공영교도소의 운영에 소요되는 비용보다 상당히 적다. 우선 교도소의 건축에 들어가는 비용을 민간자본으로 해결할 수 있으며, 운영경비의 액수도 민간의 효율적 경영을 전제로 책정되므로 지출이 절감되는 것이다. Logan & McGriff에 의하면 테네시 주에서 공공교도소를 민영교도소로 전환함으로써 5%에서 15%까지의 비용절감이 달성되었다고 한다.<sup>15)</sup> Seller 역시 테네시 주, 펜실베이니아 주, 뉴저지 주에서 교도소 민영화 작업이 거둔 비용절감의 효과를 분석하였는데, 상당히 긍정적인 결과를 얻은 것으로 발표한 바 있다.<sup>16)</sup> 아울러 영국에서도 이와 비슷한 연구결과가 발표되었다.<sup>17)</sup>

하지만 영리교도소의 문제점도 거론되는데, 가장 크게 제기되는 우려는 영리추구의 목적이 수용자의 권리를 보장하고 인간적인 처우를 실행함에 있

15) Logan, C. and McGriff, B., Comparing Costs of Public and Private Prisons : A Case Study, Washington, DC : US Department of Justice, National Institute of Justice Research in Action, 1989

16) Sellers, M., The History and Politics of Private Prisons : A Comparative Analysis, London : Associated University Press, 1993

17) H.M. Prison Service, Review of Comparative Costs and Performance of Privately and Publicly Operated Prisons, Prison Service Research Report Series, London, 1997 ; Woodbridge, J., Review of Comparative Costs and Performance of Privately and Publicly Operated Prisons, Home Office Statistical Bulletin Series no. 13/99, London: Home Office, 1999

어서 장애로 작용될 수 있다는 점이다. 즉, 교도소가 회사조직의 형태로 운영된다면 영리추구에서 자유로울 수 없는 바, 그렇다면 회사의 이득과 수용자의 이득이 충돌할 경우 전자에 우선권을 둘 수밖에 없게 된다는 것이다.<sup>18)</sup> 이와 관련하여 영리교도소의 반대론자들은 과거에 교도소 운영이 민간에서 정부로 넘어가게 된 이유 중의 하나가 민간 사업가들에 의해 운영된 초기의 교도소에서 문제된 비인간적이고 가혹한 처우 때문이었다는 점을 거론한다.

덧붙여서 영리교도소의 문제점을 지적하는 목소리 중에는 그것이 구금시설의 전체적 수용인원을 확대시키는 쪽으로 기능할 것이라는 경고도 들어 있다.<sup>19)</sup> 이는 교정회사가 수지를 맞추기 위하여 일정 수 이상의 수용자를 필요로 한다는 현실인식을 바탕으로 한다. 즉 전체 수용자의 인원이 대폭 감소되어 공영교도소에의 수용만으로 충분하게 되면 영리교도소의 필요성과 매력의 급격히 사라지게 될 것이므로 교정회사는 이러한 존재위기를 피하기 위해 전체 수용자의 증대를 피하게 된다는 것이다.

영리교도소에 대한 또 다른 비판은 수용자들에게 요구되는 생산노동에 관한 것이다. 수용자들의 생산노동은 일견 긍정적 요소를 지니는 것으로 보이지만, 과도한 노동이 강요되고 그에 대해 수용자 개인에게 지불되는 수당이 형편없이 적으면 이는 곧 현대판 노예노동으로 전락하게 된다는 비판인 것이다. 아울러 교도소에서의 생산 작업은 밖의 노동시장을 위축시키는 부작용으로 연결될 수도 있다고 한다. 다수의 교도소 수용자들이 생산적인 산업에 투입되고 정규 노동자들과 경쟁한다면 일반 노동자들이

18) Shelley A. Sackett, "Conversion of Not-for-profit Health Care Providers", 10 STAN. L. & POL'Y REV, 1999, 247면, 250면; Cheryl L. Wade, "For-Profit Corporations That Perform Public Functions: Politics, Profit, and Poverty", 51 RUTGERS L. REV., 1999, 323면, 330면

19) 일부에서는 교도소 민영화의 운동을 일종의 '팽창주의(expansionism)'라고 비판한다. 참고로 스파크(Sparks)는 "민영화 옹호론자들은 교도소 체계의 확대를 추구하는 것이 아니라고 주장하지만 이는 설득력이 없다"라고 이야기하며(Sparks, R., "Can Prisons Be Legitimate? Penal Politics, Privatization and the Timeliness of an Old Idea." In Prisons in Context, edited by R. King and M. Maguire. Oxford: Clarendon, 1994, 24면), 화이트(White)는 "민영교도소의 등장은 형사사범의 영역을 감소시키는 것이 아니라 증대시키는 방향으로 가고 있다"라고 지적한다(Ahmed A. White, "RULE OF LAW AND THE LIMITS OF SOVEREIGNTY: THE PRIVATE PRISON IN JURISPRUDENTIAL PERSPECTIVE", American Criminal Law Review Winter, 2001, 137면).

임금이 떨어지고 나아가 실업율의 증가를 촉발할 가능성이 생기게 되는 것이다. 이러한 위협에 대한 우려 때문에 일부 노동단체들에서는 영리교도소의 발전을 공식적으로 반대하기도 한다.<sup>20)</sup>

### Ⅲ. 두 번째 모델-종교교도소

#### 1. 기본이념 및 그것의 실현

또 다른 민영교도소의 모델인 종교교도소는 처음에 브라질에서 시작되었으며 이후 미국에서 발전되었다. 이렇게 양국에서 발견되는 새로운 종류의 민영교도소는 거리는 떨어져 있지만 종교단체에 의해 운영된다는 점 뿐 아니라 낙후된 교도소의 여건을 개선하고 실패한 교화 프로그램을 복구하려는 공통의 목표를 지니고 있다. 우선 최초의 종교교도소로 알려지는 브라질의 휴마이타 교도소는 이러한 교도소 혁신 프로젝트의 대표적인 사례로 인정되고 있다. 1970년대 초반부터 브라질의 교정당국은 출소자들의 높은 재범율과 열악한 교도소 상황의 외부공개로 말미암아 상당한 공격을 받게 되었다. 이때 오토보니(Mario Ottoboni)로 대표되는 일부 종교인들이 교도소 개선의 사회운동을 전개하였고, 이에 힘입어 수형자에 대한 처우를 개선하는 방향으로 브라질 형법전이 개정되었다. 아울러 교정당국은 종교단체에 교도소의 문을 열어 주었으며, 그 결과 1984년에는 가장 열악하고 비인간적인 처우의 실행으로 악명이 높았던 휴마이타 교도소의 운영이 오토보니에 의해 주도되는 수형자 지원단체인 APAC에 위탁되었던 것이다.<sup>21)</sup>

오토보니의 프로젝트는 민간단체가 교도소의 운영을 담당한다는 차원에서 민영교도소라고 할 수 있지만 앞에서 설명한 영리교도소와는 기본적

20) 미국의 노동조합 웹사이트(<http://www.cusa.org>)를 서핑하면 민영교도소에 대한 나쁜 소식들을 많이 수집할 수 있다.

21) 가톨릭교 신자이면서 법률가인 Ottoboni는 교도소 문제에 관심을 갖고 Cursillo, Sivio Marques Neto, Hugo Veronese 등과 함께 APAC(the Association for the Protection and Assistance of the Convicted)을 설립하여 휴마이타 교도소의 운영을 맡게 된다 (Angus Creighton, Humaita Prison, November 1998, <http://www.pficjr.org/APACPUB/Reports/HumaitaPrison.pdf>).

인 이념 및 지향을 달리 한다. 무엇보다 APAC은 민간자본을 끌어 들여 교도소의 시설을 확충하기 위한 것이 아니라 개선곤란의 수형자들을 종교 프로그램에 의해 교화시키는 것에 최상의 목표를 설정한다. 즉, APAC의 프로그램은 양적 확대가 아닌 질적 개선을 통해 교도소 위기를 극복하기 위한 것이며, 다시 말해서 과밀수용을 해소하기 위해 교도소를 더 건립하는 것이 아니라 교정이념의 재강화를 통하여 교도소를 교도소답게 만들자는 것이다. 사실 교정이념은 발상지인 미국에서 20세기 후반부터 쇠퇴하기 시작하였지만, 브라질을 비롯한 개발도상국들에서는 여전히 지배적인 형벌이념으로서의 위력을 지니고 있는 상황이다. 이에 오토보니는 교정을 궁극적 목표로 하는 민영교도소의 모델을 창설한 것이다.

휴마이타 모델은 에쿠아도르, 아르헨티나 등의 남미제국에 전파되었으며, 1997년에는 미국 텍사스 주에서 그와 유사한 변형모델이 출현한다. 소위 텍사스 스타일이라고 불릴 수 있는 새로운 종교교도소의 프로그램은 콜슨(Charles Colson)에 의해 만들어진 PFM이라는 개신교 사목단체에 의해 운영되었는데,<sup>22)</sup> 휴마이타를 벤치마킹하였으며 교도소 전체의 운영을 떠맡으려고 시도한 것이 아니라 공공부문과 협조관계를 유지하면서 교도소 운영의 일정 부분만을 담당하고자 하는 점에서 나름의 특색을 지니는 운영 프로그램으로 평가받는다. 하지만 PFM이 사용하는 교화프로그램인 IFI는 휴마이타와 마찬가지로 종교적 방법으로 수형자를 교화시키는 것이며,<sup>23)</sup> 이러한 차원에서 종교교도소의 전통을 이어가는 것이라 하겠다. IFI는 아이오와 주, 캔자스 주, 미네소타 주 등으로 확산되었고 점차 미국

22) 콜슨은 워터게이트 사건에 연루되어 미국 연방교도소에서 7개월 동안 복역하였다. 출소 후 그는 교도사목단체인 PFM(Prison Fellowship Ministries)을 설립하여 수형자들에게 새로운 삶을 찾아주기 위해 힘썼으며, IFI(Inner-Change Freedom Initiative)라고 하는 교화프로그램을 창안하였는데, 이것은 종교적 교화 프로그램의 모델로 평가받는다. 그는 20년 넘게 PFM을 이끌었으나 지금은 회장의 자리에서 물러나 자문의 역할을 담당하고 있으며, 대신에 버지니아 주의 검찰총장을 역임한 얼리(Mark Earley)가 콜슨의 자리를 대신하고 있다(Joe Loconte, Jailhouse Rock of Ages, <http://www.policyreview.org/jul97/thfaith.html> ; <http://www.pfm.org/>)

23) IFI의 공식적 인터넷 사이트에 의하면, IFI 프로그램은 “그리스도에 중심을 두고 성경에 기초한 교도소 처우프로그램으로서 수형자들로 하여금 수감 초기부터 석방 후에 이르기까지 정신적 도덕적 변화를 경험할 수 있도록 구성되어 있다.”(The Inne Change Freedom Initiative, at <http://www.ifiprison.org/about.shtml>)

전역으로 퍼져나가는 중이라고 한다.

아울러 종교교도소의 프로그램과 관련하여 특기할 또 하나의 사항은 그것이 회복적 사법의 철학과 나름의 관련을 맺고 있다는 점이다. 주지하는 바와 같이 회복적 사법은 범죄로 인해 깨어진 범죄인과 피해자의 신뢰 관계를 재구축하는 것에 형벌의 목적 및 의미를 두고 있다. 여기서 이러한 회복의 철학은 바로 기독교의 기본 교리인 화해의 신조와 일맥상통하며, 바로 이 점에 의거하여 종교교도소의 치우프로그램은 회복적 사법의 담론과 친하게 되는 것이다. 덧붙여서 회복적 사법은 기본적으로 사회공동체의 형사사법 참여를 요구하게 되는 바, 이 점 역시 종교공동체의 적극적 행형 참여를 제안하는 종교교도소의 프로그램과 나름의 접합점을 갖게 된다.

## 2. 운영

종교교도소는 비영리를 지향하지만, 영리교도소와 마찬가지로 일정 액수의 정부보조금을 수령하는 것이 통상적이다. 하지만 종교교도소는 정부지원 최소화의 원칙을 지키려고 노력하는데,<sup>24)</sup> 이는 그럼으로써 정부와의 관계에서 자율성을 확보하여 자체적인 교화프로그램을 변형 없이 실행할 수 있다고 판단하기 때문이다. 그리하여 종교교도소는 이러한 정부 지원의 부족분을 충당할 재원이 필요한데, 이를 위해서 민간 영역에 기부를 호소한다. 즉, 자선단체 및 개인에게 재정적 기여를 요청하고 그렇게 형성된 기금을 바탕으로 종교교도소의 교화프로그램이 실행되는 것이다. 아울러 종교교도소는 여러 부문에서의 자원봉사자에게도 운영의 상당 부분을 의존하는데, 그들이 제공하는 노동력은 교도소 운영의 인건비 삭감에 중대한 기여를 하게 된다. 마지막으로 영리교도소에서와 마찬가지로 종교교도소의 경우에도 수행자들이 교도작업으로 벌어들이는 수입의 일부는 자발적 기부의 형태로 운영비용에 충당된다. 그리하여 생산적 교도작업이 종교교도소에서도 선호되며, 특히 외부 사회의 사업장에 수행자를 통근시킴으로써 수행자의 재사회화를 촉진

24) APAC 뿐 아니라 IFI의 경우에도 가능하면 정부보조금에의 의존을 피하려고 하는 것으로 알려져 있다. 실제에 있어서 IFI는 교도관의 봉급과 수행자의 식비 등과 같은 기초적 관리비용만을 정부로부터 수령하고, IFI가 개발한 교화프로그램의 실행에 소요되는 비용은 기부를 통해 해결한다.

하는 방법이 적극 추천되는 것으로 알려져 있다.

수형자에 대한 통제의 방법으로는 소위 수형자 자치제가 주된 기제로 사용되는 것이 종교교도소의 또 다른 특징이다. 즉, 통상적인 교도소 업무는 수형자 대표에게 위임되며, 경우에 따라서는 일정한 보안업무까지 수형자에게 맡겨지기도 한다. 이러한 자율통제의 정책은 수형자의 교화를 돕는다는 측면과 더불어 교도소 운영비용의 절감에도 기여한다는 것이 종교교도소 측의 설명이다.

종교교도소 프로그램의 또 다른 특징은 다양한 처우방법의 사용이다. 즉, 종교교도소는 시설내처우의 기법 뿐 아니라 중간처우의 기법을 실행함에도 적극적이며, 심지어 가장 혁신적인 처우기법으로 취급되는 사회내 처우와 교도소처우의 결합에도 융통성을 보인다.<sup>25)</sup> 이렇게 실험적이고 개혁적인 프로그램의 실행에 문을 열어 줌으로써 종교교도소는 공영교도소 내지 영리교도소에 비교하여 적어도 처우기법의 면에서 나름의 경쟁력을 확보하려고 하는 것이다.

### 3. 장점과 단점

종교교도소에 대하여 갖는 가장 큰 기대는 수형자의 교화를 성공적으로 달성해 낼 수 있을 것이라는 점이다. 사실 교정이념은 그것이 실제로 성사되어야 최상의 형벌이념으로 인정될 수 있다. 반면 현실적인 성공가능성을 담보하지 못하는 교정이념은 기껏해야 선전용 담론에 불과하기 때문에 진지하게 채택할 형벌이념이 되지 못하는 것이다. 그리하여 공영교도소가 수형자의 교화에 성공적이지 못하다는 분석결과가 속출하면서 20세기 후반 들어 교정이념은 급속히 쇠퇴의 길을 걷고 있다는 점을 앞에서 지적하였다. 따라서 종교교도소가 수형자의 교화에 새로운 빛을 제공한다면 그것은 곧 교정이념의 부활을 뜻한다. 실제상으로도 종교교도소가 이루어 낸 최근의 업적과 성과는 우리에게 교정이념에 대한 낙관적 기대를 가능하게 한다는 설명도 있다. 예를 들어 휴마이타는 출소자의 재범율을 10%이하로 감소시켰다고 보고되는 바, 이는 브라질 전체의 재범율이

25) Gary Field, "From the Institution to the Community", CORRECTIONS TODAY, Oct. 1, 1998, 94면

70%에 달하는 것과 비교할 때 괄목할 성공이라고 할 수 있다. 다른 종교 교도소 역시 재범율의 감소에서 좋은 성과를 보이는 것으로 조사되며,<sup>26)</sup> 이러한 차원에서 볼 때 종교교도소는 수형자의 교화라는 측면에서 새로운 장을 열었다는 것이 지지론자들의 주장이다.<sup>27)</sup>

그러나 종교교도소가 계속 발전·확산될 수 있는가에 대하여는 만만치 않은 장애가 존재한다는 것이 일부 논자들의 지적이다. 우선 종교교도소는 비영리 운영을 추구하는 바, 이러한 시스템으로 과연 재정의 문제를 해결해 낼 수 있는지에 대해 회의가 제기된다. 통상적으로 영리목적에 결여한 순수 민간 활동은 일정 범위를 넘어서 성장함에 본질적인 한계를 보이기 때문이다. 자본주의 사회가 영리추구에 의해 움직여진다는 점을 고려할 때 비영리의 원칙을 고수하는 종교교도소의 미래에 대한 낙관적인 전망이 주저되는 것이다. 앞에서 지적하였듯이, APAC은 교도소 운영 전체를 책임지는 것이므로 그만큼 더 운영비용의 마련에 어려움을 겪게 되며, IFI 역시 교도소 운영의 일정 부분을 공공 영역에 남겨둠으로써 책임 경감을 도모하기는 하지만 그렇다고 운영비용의 모금이 수월한 것은 아니다. 이에 종교교도소에 대한 비판자들은 그것이 비영리의 원칙을 고수하는 한 그저 아마추어리즘의 수준에 머물 것이라고 주장하기도 한다.

종교교도소의 실행 프로그램이 종교적 색채를 강하게 지니고 있다는 점도 또 다른 비판거리를 형성한다. 이러한 지적은 미국 정교분리연합회(American United Separation of Religion and State)에 의해서 제기되는

---

26) 형사사법정책위원회(Criminal Justice Policy Council)가 2003년 2월에 발표한 조사보고서에 의하면 IFI 프로그램에 참여한 수형자의 8%만이 출소 후 2년 내에 다시 수감되는 것으로 집계되었다고 한다. 이는 IFI 프로그램에 참여할 수 있는 자격이 있으나 참여하지 않은 수형자의 경우에 출소 후 2년 내 재수감율이 22%에 달하는 것과 비교해 볼 때 IFI 프로그램의 교화효과를 입증해 주는 것이라고 설명된다(Mark Early and Jim Tonkovich, InnerChange Freedom Initiative, Liberty online, September/October 2003, <http://www.libertymagazine.org/article/articleview/380/1/2/>)

27) 덧붙여서 종교교도소는 공영교도소와 영리교도소의 장점을 수합하여 배가시키는 효과를 보인다는 설명도 있다. 로(Low)는 “비영리 종교교도소는 공영교도소와 영리교도소의 단점을 최소화시키고 장점을 극대화시킨다. 그리하여 교도소의 개혁을 바라는 사람들에게 비영리의 종교교도소는 환영할 만한 발전인 것이다”라고 이야기한다(Daniel L. Low, “NONPROFIT PRIVATE PRISONS: THE NEXT GENERATION OF PRISON MANAGEMENT”, New England Journal on Criminal and Civil Confinement, Winter, 2003, 4면).

데,<sup>28)</sup> 동 단체는 종교교도소가 수형자의 종교의 자유를 침해한다고 주장하면서 종교교도소의 설립과 확산에 반대한다. 실제상으로도 “사람을 구하기 위해 죄를 없앤다(Get rid of the guilty so as to save human)”라는 휴머니타의 모토는 그것이 종교적 원칙에 얼마나 천착되어 있는지 잘 말해준다. IFI 역시 이러한 비판에서 자유로울 수 없는 바, 교도소 사목의 일을 수행한 Jerry McCarty는 IFI 그로그램이 실행되는 교도소를 ‘천국으로 들어가는 신병훈련소(a boot camp for getting into heaven)’라고 비유하기도 하였다.<sup>29)</sup> 따라서 종교교도소가 계속 확대되기 위해서는 비종교적 집단과 자유주의자들에 의해 제기되는 이러한 종교와 국가의 분리 문제를 뛰어 넘어야 한다는 과제가 해결되어야 하는 것이다.

### III. 한국에서의 민영교도소 도입의 추진상황

#### 1. 한국의 교도소와 민영화의 필요성

한국 교도소의 역사는 미국이나 유럽의 경우와 비교하여 짧은 편이다. 근대적인 교도소가 성립된 것이 100여년전의 일이며, 그 이후 40여년 가까운 기간 동안 일본에 의해 관리되었으니, 자체적으로 교정행형을 꾸려온 것은 반세기 정도의 기간인 셈이다.<sup>30)</sup> 그러나 이렇게 상대적으로 일천한 역사임에도 불구하고 한국의 교도소는 형벌실행의 중심기관으로서의

28) 미국 정교분리연합회는 미국에서 종교의 다양성과 정교분리를 방어하는 가장 영향력 있는 단체인 교도소에서 종교 프로그램을 실행하는 것이 교회와 국가 간에 설정된 벽을 약화시켜서 결국 미국헌법 수정 제1조에 위반한다고 주장한다(Martha Minow, “Partners, Not Rivals?: Redrawing the Lines Between Public and Private, Nonprofit and Profit, and Secular and Religious”, 80 B.U. L. REV. 1061, 2000, 1088-1089면).

29) Jim Jones, “Unique Prison Program Serves as Boot Camp for Heaven”, Christianity Today, 1998, Vol. 42, 88면, <http://www.christianityonline.com/ct/8t2/8t2088.html>

30) 한국에 근대적인 교도소가 도입된 것은 1894년의 갑오개혁에 의해서 정부 시스템이 근대화되면서부터였다. 그 전에는 신체형과 유형이 주된 형벌방법이었고, 이때에 있었던 소위 ‘옥’은 재판받기 전 혹은 형벌집행 전의 피고인을 가두는 장소였지 형벌 자체를 집행하는 장소가 아니었던 것이다. 이에 대해 갑오개혁에 의해 설립된 교도소 체계는 근대 형벌인 자유형을 실행하는 장소로 기능하였다.

위상을 확고하게 취득하고 있다.<sup>31)</sup> 자유형은 주형으로서의 위치를 확보하고 있으며, 자유형의 집행기관인 교도소는 실질에 있어서 행형 전체를 총괄하는 중심본부로서 기능하고 있는 것이다.

아울러 행형의 목표를 설정함에 있어서 한국의 행형당국은 교정이념을 공식적인 행형이념으로 내세우고 있는데, 이는 형무소를 교도소로 명칭변경한 1960년대 이후 일관된다.<sup>32)</sup> 주지하는 바와 같이 형무소는 엄형이 실행되는 무서운 장소라는 느낌을 주는데 반해, 교도소라는 명칭은 교정적 처우가 실행되는 하나의 기관이라는 의미를 지니고 있는 것이다. 따라서 이러한 명칭의 변화는 행형이 추구하는 공식적 목표가 단순한 형벌의 집행에서 교정의 실행으로 바뀌었음을 선언하는 것이고, 그 이후 한국의 행형당국은 교정이념을 주된 행형의 목표로 설정하고 있는 것이다.

그러나 교정행형의 실제에 대한 평가에 있어서는 과연 교정정책이 표방된 만큼 성과가 거두어지는지 의문이 제기된다. 외국의 경우와 마찬가지로 한국의 교정행형도 성공적이지 못하다는 비판이 제기되는 것인데, 이는 교도소 수용자의 과반수가 입소 경력자라는 공식통계에 의해 뒷받침된다.<sup>33)</sup> 아울러 한국의 교도소 역시 1980년대 후반부터 과밀수용에 시달리고 있다. 특히 1997년에 IMF의 관리를 받게 된 직후에는 교도소 수용자의 인원이 역대 최고로 상승했고, 이는 곧 최악의 과밀수용을 의미하게 되었다.<sup>34)</sup> 최근 들어 와 경제상황이 호전되고 전체적인 범죄발생이 감소되면서 교도소의 상황은 점차 좋아지고 있지만, 한국의 교도소는 수용인원에 관한 한 여전히 고통 받고 있다 하여도 과언이 아니다.

이렇게 볼 때 외국에서 민영교도소의 출현을 야기했던 두 요소인 교화

31) 공식통계에 의하면 제1심 공판 사건 중에서 자유형에 처해지는 인원의 비율은 2001년까지 70%를 상회하였으며 그 이후 점차 감소하고 있는데 2005년에는 52.8%인 것으로 나타난다(법무연수원, 범죄백서, 2006 218면).

32) 한국에 교도소 시스템이 처음 도입된 1984년에는 감옥이라는 명칭이 사용되었는데, 감옥은 단순히 구금하는 장소를 의미할 뿐이었다. 그 후 일제식민시기인 1923년부터 형무소라는 명칭을 사용하게 되었는데, 한국정부는 형무소가 웅보적 색채를 강하게 가지고 있다는 판단 하에 1961년 교도소로 개명하게 된 것이다.

33) 2005년을 기준으로 할 때 교도소 수용자의 52.6%가 입소 경력자이며 특히 3번 이상 복역의 경험을 지닌 수형자도 20.8%가 된다(법무연수원, 범죄백서, 2006, 276면).

34) 특히 1999년에는 한국 교정시설의 1일 평균 수용인원이 67,883명에 달하여 최다인원을 기록하였다(법무연수원, 범죄백서, 2006, 266면).

의 실패와 과밀수용은 한국의 교정행형에서도 예외 없이 발견된다. 다시 말하여 20세기 말에 들어 와 한국의 교도소는 보다 교화적이고 효율적으로 재편되어야 한다는 시급한 요청에 직면하게 되었고, 이러한 위기의 상황은 한국의 정책결정자들로 하여금 교도소의 민영화를 위기극복의 한 해법으로 진지하게 검토하도록 만들었던 것이다.

## 2. 교도소 민영화 추진의 두 주체

한국의 교도소는 상대적으로 짧은 역사의 탓에 운영방법에 있어서 획기적인 변화를 겪어보지 못하였다. 처음부터 교도소 운영은 공적 업무의 전형으로 취급되었으며, 이로 말미암아 공영교도소가 유일한 교도소 유형으로 자리 잡았다. 그리하여 최근까지도 이러한 교도소 운영의 방법은 상식으로 여겨졌고, 운영방법의 변화에 대한 요구는 제기되지 않았다.<sup>35)</sup>

그러나 이러한 전통적 관념에도 불구하고 소수의 개인 및 민간단체가 수형자의 교화에 관심을 갖고 수형자의 사회복귀를 위한 교화 프로그램의 개발 및 실행에 노력하였다. 처음에 그러한 민간에게 허용된 활동 영역은 출소자들에게 일시적인 주거나 일거리를 제공하는 정도였으나,<sup>36)</sup> 차츰 교도소 당국은 민간의 활동이 수형자를 준법적인 시민으로 변화시킴에 유용하다는 점을 인식하게 되었다. 그리하여 단계적으로 교도소의 문을 민간의 활동가들에게 열어주었는데, 그 결과 소수이긴 하지만 공무원 신분이 아닌 개인 및 단체가 수형자의 교화업무에 참여하게 된 것이다.

그런데 여기서 특기할 사항은 그러한 민간 자원봉사자들의 대부분이 종교의 이름으로 교화업무에 파견되었다는 것이며, 그렇기 때문에 그들은 차츰 수형자에게 종교적 메시지를 전달하는 것을 종교적 사명으로 여기게 되

35) 유교에 뿌리를 두는 전통적 동양 사상 역시 교도소 업무가 민간의 영역에 위임될 수 없다는 생각을 강화하는데 큰 몫을 한 것으로 평가된다. 그 결과 서구의 경우와 달리 대부분의 동양 사회에서는 영리단체에 의해서이건 자원봉사단체에 의해서이건 교도소 운영을 민간에 맡기는 것이 발견되지 않는 것이다.

36) 한국에서 출소자에 대한 갱생 프로그램은 1960년대에 민간 자원봉사자들의 도움을 받아 시작되었는데, 처음에는 음식, 주거, 일거리 등을 제공하는 것이었다. 아울러 보호관찰이 본격적으로 도입되어 출소자에 대한 사회복귀 프로그램이 체계적으로 시행된 이후에도 상당수의 민간인이 보호관찰의 업무를 돕고 있는 실정이다.

었다. 그리하여 그들은 보다 적극적으로 교도소 업무에 관심을 가졌으며 내부의 공영교도소와 외부 종교단체 간의 가교 역할을 자처하게 된다. 하지만 그들의 노력은 포부만큼 성취되지 못했는데, 그들은 그 원인이 낙후된 공영교도소의 여건과 종교 프로그램의 실행을 위한 시간의 부족에 있다고 생각하였다. 그리하여 수형자들을 종교적으로 교화시킬 새로운 방안을 모색하기에 이르렀으며, 그러한 방편으로 외국의 민영교도소 모델에 관심을 갖게 되었다. 특히 개신교 단체가 민영교도소의 연구에 가장 앞장섰는데,<sup>37)</sup> 이는 교도소 업무에 가장 지속적으로 참여해 온 단체가 개신교단이었다는 점과 개신교단이 미국교회를 위시한 외국 교회들과의 활발한 교류로 말미암아 소위 민영화의 흐름에 가장 익숙해있었기 때문인 것으로 설명된다.

일부 종교인들이 스스로 교도소를 운영하는 일에 적극적인 관심을 가지고 있었던 한편에, 1990년대 말이 되자 일부의 고위 정치인과 관료들이 교도소 민영화에 관심을 표명하기 시작하였다. 주지하는 바와 같이 한국의 경제는 1997년에 외환부족으로 결정적인 위기를 겪었고, 이때부터 정부는 재정적 위기를 타개할 정책의 하나로 공공 업무를 민영화시켜서 효율성을 증진하는 방안을 강구하였던 것이다. 이러한 상황적 분위기 하에 형사사법의 정책결정자들은 민영교도소의 도입을 당면한 교도소 위기의 극복방안으로 생각하였다. 앞에서 이미 기술한 바와 같이 당시의 한국 교도소는 미국을 포함한 서구의 교도소가 겪고 있던 문제를 그대로 안고 있어서, 과밀수용의 해소와 성공적인 교정의 실행이 무엇보다 시급한 과제였던 것이다. 그리하여 교도소의 건립에 소요될 재원의 마련이 필요하였으며 동시에 교정 프로그램의 혁신적인 개발과 실행이 절실히 요구되었는바, 이러한 요청에 대한 대처의 방안으로 한국의 정책결정자들은 외국에서 새롭게 부각되는 민영교도소의 도입에 눈을 돌리게 되었던 것이다.<sup>38)</sup>

정부가 민영교도소라는 새로운 시스템의 도입을 검토하자, 종교적 프로그램에 의한 교도소의 운영을 기획하던 종교인들은 더욱 고무되어 그들의 계획을 추진하였다. 그리하여 결국 종교단체와 정부가 뜻을 합치하여

37) 특히 대표적인 보수 개신교 단체인 '한기총'이 교도소 운영에 관심을 갖고 1995년에 기독교 교도소 설립을 위한 위원회를 조직하게 된다.

38) 1998년에 박상천 법무부장관은 민영교도소 프로젝트를 발표하였다. 당시 그는 집권당의 실력 있는 정치인의 한 사람이었으며, 따라서 민영교도소에 대한 그의 언급은 고위 수준의 정책결정으로서 민영교도소 프로젝트의 추진에 큰 동력을 제공해 주었다.

민영교도소의 도입에 가속페달을 밟았던 것이다.

### 3. 입법작업

민영교도소 도입의 첫 번째 준비 작업은 근거법령의 마련이었다.<sup>39)</sup> 이를 위해 우선 행형법이 개정되었는데, 1999년 12월에 개정된 행형법은 제4조의2에서 법무부장관에게 교도소 운영의 민간위탁 권한을 부여하였다. 아울러 2000년 1월에는 ‘민영교도소등의설치운영에관한법률’(이하 ‘민영교도소법’이라 약칭함)이 제정되어 교도소 운영의 업무를 민간에게 위탁하는 절차와 민영교도소에 대한 국가의 감독 및 통제 등에 대한 구체적인 내용이 규정되었다. 덧붙여서 법무부는 2000년 11월과 2001년 5월에 각기 ‘민영교도소등의설치운영에관한법률’의 시행령과 시행규칙(이하 ‘동시행령’과 ‘동시행규칙’이라 약칭함)을 제정하여 민영교도소의 도입을 위한 제반의 입법적 준비를 완료하게 된다. 따라서 1999년부터 2001년 사이에 제정된 민영교도소에 관한 일련의 법령은 한국에 도입될 민영교도소의 모습과 내용을 담고 있는 셈인데, 그 중심적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민영교도소의 운영주체는 법인으로 제한된다. 즉, 법인이 아닌 개인이나 단체는 교도소 운영에 참여할 자격을 갖추지 못하는 것이다.<sup>40)</sup> 그러므로 교도소의 운영을 수탁하려는 개인이나 단체는 우선 법인을 설립하여야 한다. 그 후에 법인의 명의로 교도소 운영의 계획을 ‘수탁자선정심사위원회’에 제출하고, 동 위원회에서 교도소 운영에 관한 청구법인의 제반 역량, 즉 인력, 설비, 재정상태, 수형자의 교화에 대한 관심과 태도, 사

39) 민영교도소의 법적 근거를 마련함에는 두 가지 방안이 있는 것으로 설명된다. 우선 가장 전형적인 방안은 민간도 교도소 운영을 할 수 있다는 법규를 새롭게 제정하는 것인데, 이는 미국의 텍사스 주와 호주의 퀸스랜드, 그리고 영국 등지에서 따온 것으로 알려진다. 반면 두 번째 방안은 법규를 새롭게 제정하지 않고도 현행의 실정법이 국가의 교도소 업무 민간위탁을 금지하지 않았음을 근거로 민영교도소의 도입을 추진하는 것인데, 미국의 캔자스 주와 호주의 사우스 오스트레일리아에서는 이러한 방안을 채택한 것으로 알려져 있다. 그런데 하딩에 따르면, 첫 번째의 모델이 민영교도소 도입에 대한 반대를 정리해주고 아울러 국가와 민간 간의 역할을 확실하게 할당해 주기 때문에 더 현명하다고 한다(Harding, 각주 11)의 글, 294-295면)

40) 일반적으로 교도소 업무의 일부분은 법인이 아닌 개인이나 단체에 위탁될 수 있다. 하지만 교도소의 전체 운영은 오직 법인에게만 위탁될 수 있다는 의미이다(‘민영교도소법’ 제3조 1항)

회적 평판 등을 심사받게 된다. 이러한 심사를 거쳐 작성된 동 위원회의 보고서는 법무부장관에게 제출되고 법무부장관은 그 보고서를 기초로 하여 최종적으로 수탁자를 결정하는 것이다.<sup>41)</sup>

둘째, 민영교도소에 수용될 대상자의 선정은 일반적인 기준에 의해 행해져야 하며, 수형자 개인별로 수용여부의 판단기준을 따로 적용해서는 안 된다. 따라서 민영교도소의 관리자는 특정 수형자를 그의 개인적 혹은 인격적 특성을 이유로 수용거부 할 수 없는 것이다. 하지만 공영교도소의 경우와 마찬가지로 성, 연령, 전과경력 등의 일반적 기준에 바탕을 둔 수용여부의 결정은 허용된다.<sup>42)</sup>

셋째, 민영교도소가 수형자에게 제공하는 교정서비스는 공영교도소의 경우보다 동등한 수준 이상이어야 하는 바,<sup>43)</sup> 이는 민영교도소가 공영교도소의 낙후된 상황을 개선하기 위해 제안된 것이라는 점에서 당연한 요구로 받아들여진다. 즉, 민영교도소는 공영교도소에서보다 열악한 처우를 행할 수 없으며, 특히 수용시설, 급양, 의료처우 등에서 공영교도소보다 높은 수준을 유지해야 한다.

넷째, 민영교도소의 직원은 수형자를 관리함에 있어서 공영교도소의 교도관과 동등한 권한을 가지는 반면, 동 권한의 행사에 있어서는 공영교도소의 교도관에게 요구되는 제약이 부과되고 덧붙여서 법무부가 파견한 감독관의 지도를 받게 된다. 구체적으로는, 분류 및 누진처우 등과 같은 연성 규율기제를 실행함에 있어서는 정해진 기준에 의해 스스로 권한을 행사하는 반면,<sup>44)</sup> 징벌 내지 강제력의 사용과 같은 강성 규율기제를 실행함에 있어서는

41) 시행령은 법무부장관에게 수탁자를 결정하기 전에 수탁자선정심사위원회의 의견을 듣도록 하고 있으며(‘동시행령’ 제3조 3항과 4항), 동 위원회는 위원장을 포함하여 10인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되는데(‘동시행령’ 제2조 1항), 위원은 판사·검사·변호사, 관계행정기관의 공무원, 교수, 종교인, 언론인, 민간기업경영인 등으로서 교정 및 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 시민단체(비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 자중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다(‘동시행령’ 제2조 2항).

42) 덧붙여서 민영교도소의 장은 법무부장관에서 특별한 이유가 있는 경우 특정 수형자의 이송을 요청할 수 있는데(‘민영교도소법’ 제25조 2항), 수형자가 전염병에 걸린 경우 등이 그 예로 거론될 수 있을 것이다.

43) ‘민영교도소법’ 제25조 1항 참조

44) 수형자에 대한 신입분류는 교정당국에 의해 행해지므로 민영교도소가 담당하는 수형자 분류는 소위 재분류이다. 이렇게 한국에서는 수형자분류의 작업이 이분됨에 반하여 미

절차 준수 이외에 감독관으로부터 사전 승인을 받아야 하는 것이다.<sup>45)</sup>

다섯째, 민영교도소 역시 공영교도소와 마찬가지로 수형자에게 종교의 자유를 보장해 주어야 한다. 따라서 수형자에게 특정 종교의식에 참여하도록 강제하는 것은 금지되는 바, 금지되는 종교의식에는 정기적인 예배 뿐 아니라 종교적 색채의 모임참여까지 포함된다. 그리고 종교자유 보장의 당연한 귀결로서 종교적 의식에 참여하지 않았다는 이유로 수형자에게 불이익한 처우를 행해서는 안 되고, 종교적 상징을 교도소의 공공장소에 설치하는 것도 금지된다.

#### 4. 수탁자의 선정과 민영교도소 설립의 추진

법제도의 정비를 마친 후에 법무부는 민영교도소 설립의 구체적인 작업을 추진하였는데, 그 과정에서 과연 어떤 모델의 도입이 한국의 행형현실에 적합할 것인지에 관한 논란이 진행되었다. 앞에서 설명하였듯이 외국에서 실행 중인 민영교도소의 두 모델은 각기 장점과 단점을 가지고 있다. 그리하여 어느 쪽이 한국의 교정행형에 유익할지, 아울러 양 모델의 장점을 모두 살리는 새로운 통합적 모델의 구축이 가능한지 등에 대한 검토가 요구되었는데, 그 결과 기획된 청사건의 주안은 종교교도소의 교화에 대한 헌신적 노력과 영리교도소의 효율적인 운영전략을 결합시키는 것에 두어졌다.

법무부가 기획한 민영교도소 도입의 기본방향에 의하면, 한국에 도입될 민영교도소는 교정이념에 충실하도록 제안되었다. 즉, 민영교도소를 통하여 혁신적인 교화 프로그램의 실행을 기대하는 것인데, 이는 곧 민영교도소가 수용시설 확대를 지원하는 강성 범죄대책의 보조기체로서가 아니라 보다 수준 높은 처우를 실행함으로써 교정 서비스를 향상시키려는 연

---

국의 경우에는 민영교도소의 수형자에 대해서도 분류업무는 모두 국가가 담당하고 (Harding, 각주 11)의 글 277면), 호주의 퀸스랜드에서는 반대로 신입분류까지도 모두 민영교도소가 실행하는 것으로 알려져 있다(Moyle, P., "Separating the Allocation of Punishment from Its Administration: Theoretical and Empirical Observations." *Current Issues in Criminal Justice* 11(2), 2000, 153-174면).

45) 다만 예외가 있다. 즉, 사전에 감독관의 승인을 받을 수 없을 만큼 급박한 사정이 있는 경우에는 조치를 먼저 취하고 사후에 감독관에게 보고하여 사후승인을 받을 수 있는 것이다('민영교도소법' 제27조 1항).

성 범죄대책의 일환으로 기획되었음을 뜻한다. 따라서 민영교도소는 설비와 여건의 면에서도 결코 공영교도소에 뒤져서는 안 되고, 처우 내용도 사회복지 프로그램 위주로 짜여져야 한다는 것이 민영교도소의 첫 번째 지향으로 설정된다.

반면 영리교도소에서 사용되는 생산성 및 효율성 증진의 운영방식도 융통성 있게 채택될 수 있다는 것이 한국 민영교도소 모델이 지니는 또 다른 특징이다. 즉, 법무부가 기획안 청사진에 의하면 한국의 민영교도소에서는 미국의 기업형교도소에서 사용되는 영리 시스템의 도입이 가능하다. 아울러 비영리를 추구하는 경우에도 교도소 운영에는 영리교도소의 경영기술과 회계처리의 적용이 허용되므로 외국의 종교교도소가 갖는 경제적 어려움이 그 만큼 극복될 수 있는 것이다. 그리고 이를 뒷받침하기 위하여 정부가 공영교도소에 투입되는 예산의 상당 부분을 민영교도소에 보조할 수 있도록 함으로써 민영교도소가 보다 용이하게 수지를 맞출 수 있도록 지원하는 시스템을 갖추었다.

이렇게 한국형 민영교도소의 모델을 구축한 법무부는 민영교도소의 수탁자를 선정하는 작업에 착수하였다. 이를 위해 수탁자선정심사위원회가 구성되었고, 동 위원회는 2001년 8월에 ‘민영교도소 설치 운영에 관한 제안요청’을 공고하게 된다.<sup>46)</sup> 하지만 ‘한기총’이 설립한 재단법인 ‘아가페’만이 단독으로 제안서를 제출하였고, 이에 ‘아가페’는 2002년 3월에 민영교도소 설립의 수탁자로 공식 결정되었으며 2003년 2월에는 법무부장관과 재단법인 ‘아가페’ 간에 위탁계약이 체결되었다. 이에 따를 때 ‘아가페’가 설립할 민영교도소는 비영리의 기독교 교도소이며, 교도소 설립에 소요되는 비용은 ‘아가페’가 기금을 마련하여 충당하고 운영비용에 관하여는 교도작업의 수입이 국고로 귀속되는 대신에 수용인원 대비 국가교도소 운영비용의 90%를 국가로부터 지원받아 충당하게 된다. 아울러 수용대상은 잔여형기 2년 이상으로서 20세 이상 60세 미만인 수형자인데, 조직폭력사범, 마약류사범, 사회물 의사범, 공안사범 등은 수용대상에서 제외된다고

46) 일반적으로 제안요청에는 어떤 유형의 민영교도소를 필요로 하는지 특정하게 되지만, 이때 공고된 제안요청은 이러한 일반모델을 따르지 않고 영리와 비영리를 포함한 모든 유형의 민영교도소를 제안할 수 있다고 열어 두었다. 이렇게 백지의 제안요청을 한 것은 아직 민영교도소에 대한 관심이 충분하지 않은 한국의 상황을 고려하여 관심 있는 모든 단체에 조건 없이 제안의 기회를 제공하기 위한 것으로 이해된다.

하는 바, 이렇게 경성(硬性) 수형자를 제외한 것은 교화 프로그램의 실행에 집중하기 위한 조치로 받아들여진다.

하지만 처음의 위탁계약이 체결된 지 4년여가 흐른 지금에도 ‘아가페’의 기독교 교도소는 아직 개소되지 못하고 있다. 가장 큰 원인은 교도소 설립을 위한 기금 마련의 어려움에 있는 것으로 알려지는데, 그 결과 처음의 위탁계약에서 약속된 교도소의 규모는 600명 수용규모에 수용정원이 500명이었으나 이후 위탁계약이 두 차례 변경되어 수용규모가 300명 이하로 축소되었다.<sup>47)</sup> 다만 실시할 교화 프로그램의 구축작업은 계획대로 진행되어, 여주교도소의 미지정 수형자와 초범수형자를 대상으로 2차례의 시범실시를 시행한 것으로 보고되고 있다.<sup>48)</sup>

## IV. 평가 및 전망, 그리고 제언

### 1. 극복해야 할 난제와 ‘너무’ 신중한 행보

정부가 민영교도소 프로젝트를 처음으로 발표한 1998년부터 재단법인 ‘아가페’와 위탁계약을 체결한 2003년까지는 민영교도소 도입의 작업이 순조롭게 진행되는 듯 보였다. 하지만 그 후 4년여 기간 동안의 추진상황은 시작 때의 속도감을 잃어버렸다는 것이 세간의 평이다. 이렇게 민영교도소 도입의 프로젝트가 점차 위축되어 가는 배경에는 여러 난관이 자리 잡고 있기 때문이며, 따라서 향후의 탄력 있는 추진을 위해서는 그러한 난관을 극복해 나가는 예지가 요구되는 것이 사실이다.

우선 교도소를 민영화하자는 정책에 반대하는 여론이 아직 건재한 점은 민영화 추진 작업의 가장 큰 장애이다. 반대론자들은 민영교도소가 야

47) 2006년 2월에 위탁계약이 변경되어 600명 수요규모가 360명 수용규모(수용정원 300명)으로 축소되었으며, 이후 2006년 5월에 다시 위탁계약이 변경되어 수용규모 자체가 300명 이하로 재 축소되었다.

48) 1차 시범운영은 2005년 6월 7일부터 동년 12월 16일까지 여주교도소에서 미지정 수형자와 초범수형자 34명을 대상으로 실시되었으며, 2차 시범운영은 2006년 4월 24일부터 동년 10월 20일까지 역시 여주교도소의 미지정 수형자와 초범수형자 34명을 대상으로 실시되었다.

기할 수 있는 부작용을 우려하며, 특히 민간에 의한 교도소 운영은 여건과 처우를 더욱 악화시킬 수 있다고 경고한다. 이에 동조하여 일부 시민단체는 교도소 민영화에 공식적으로 반대하면서 민간이 운영하는 일부 사회복지시설에서 확인되는 수용자에 대한 인권침해의 사례들을 거론한다.<sup>49)</sup> 아울러 상당수의 인권운동가들도 민영교도소가 경제적 이익을 챙기기 위해 수형자의 복지를 소홀히 할 수 있다고 의심한다.<sup>50)</sup>

나아가 일부 학자와 전문가들도 민영교도소 시스템에 반대하는데,<sup>51)</sup> 그들의 상당수는 독일을 비롯한 유럽 대륙의 법체계에 익숙해 있는 관계로 교도소 민영화라는 발상자체에 이질감을 느끼기도 한다. 주지하는 바와 같이 한국의 법체계에 가장 영향을 미친 외국의 법제는 독일의 법체계이며, 독일은 형사사법의 공공적 성격을 강조하여 교도소의 민영화에 부정적인 태도를 보인다.<sup>52)</sup> 덧붙여서 한국은 비교적 짧은 교정행형의 역사 탓에 교도소의 운영을 민간에게 맡긴 경험이 없는 바, 이 점 또한 민영교도소라는 새로운 시스템을 손쉽게 수용할 수 없도록 만드는 요인이라고 판단된다.

아울러 정치적인 차원에서 민영교도소의 도입을 반대하는 주장도 제기된다. 주로 급진주의자들의 견해인 바, 교도소의 민영화는 다국적 교정회

49) 1987년의 부산 형제복지원 사건은 타락한 사회복지시설의 대표적인 사례로 거론된다. 35명의 수용자들이 탈출하여 복지원 내의 가혹한 처우를 폭로하였는데, 그들에 의하면 수용자들은 복지원 관리자의 개인 작업장에서 노동을 하도록 강요받았으며 수시로 구타당하여 수명이 사망하기까지 하였다고 한다. 이러한 슬픈 소식들로 인해 민간이 운영하는 수용시설에 대한 부정적 의견이 제기되는 것이다.

50) 예를 들어 한국의 대표적인 인권운동 단체인 '인권운동 사랑방'은 2003년 2월에 정부의 교도소 민영화 프로젝트를 반대하는 성명서를 발표하였다. 그에 따르면, 민영교도소는 수형자의 심각한 인권침해 가능성을 안고 있으며, 덧붙여서 종교단체에 의해 운영되는 민영교도소는 정교분리의 원칙에 상당한 위협이 된다고 한다.

51) 물론 외국에도 행형의 본질을 거론하며 민영교도소의 발상을 반대하는 학자들이 있다. 그들은 형벌집행이 본질적으로 국가의 기능이기 때문에 민간에 의한 교도소 운영은 용납될 수 없는 것이라고 하는데, 강성 범죄대책의 옹호자로서 널리 알려진 DiIulio는 "재판을 해서 형벌을 선고하고, 그것을 실행하는 권한은 오로지 정부당국에게만 있다"라고 주장한다(DiIulio J. J., No Escape, New York: Basic Books, 1991, 197면).

52) 주지하는 바와 같이 유럽대륙의 법문화는 국가를 서비스 제공기관 이상으로 파악하기 때문에 민영교도소 시스템을 원칙에 반하는 것이라고 여기는 경향이 있다(Rosenthal, U., and B. Hoogenboom., "Some Fundamental Questions on Privatisation and Commercialisation of Crime Control." In Privatisation of Crime Control, edited by H. Jung. Collected Studies in Criminological Research, vol. 27. Strasbourg: Council of Europe., 1990, 20-21면).

사에게 한국 진출의 길을 열어 주어서 한국의 행형을 그들의 손에 맡기는 꼴이 된다는 설명이다. 그런가 하면 한국 사회에는 1980년대까지의 군사 정부에 대한 경험이 잔존하여 아직도 여전히 정부 주도의 정책을 부정적으로 바라보는 시각이 존재하는 바, 이러한 관점에서는 교도소 민영화가 정부에 의해 발의된 정책이라는 점을 못마땅해 하기도 한다. 일부 시민단체가 정부 주도의 교도소 민영화 작업에 의심의 눈초리를 보내는 이면에는 정부 정책이라는 것에 대한 이러한 종류의 근본적인 회의가 자리 잡고 있는 것으로 생각된다.

그리하여 이러한 여러 장애들로 말미암아 정부는 프로젝트실행에 상대적으로 신중한 행보를 보이는 것으로 판단되는데, 그 대표적인 것이 민영 교도소 수형자의 작업수입을 국고로 귀속시킨다는 기획이다. 이는 교도소가 민간의 공장으로 기능할 수 있다는 반대론자들의 비판을 설득하기 위한 것으로 추정되지만, 이러한 영리 제약적 요소의 가미는 프로젝트의 매력을 반감시켜서 관련 단체들의 적극적 참여를 저해하고 있는 것도 사실이다. 이는 2001년의 민영교도소 설립 및 운영에 관한 제안요청에 참여한 단체가 ‘아가페’ 하나뿐이었으며 관심을 보였던 여타 종교단체와 영리단체들이 결국 불참을 결정하거나 참여를 유보하였다는 사실에서 확인된다.

나아가 민영교도소에 지급하는 보조금의 책정에 있어서도 공영교도소 운영경비의 90%를 ‘아가페’에 지급하기로 약정하였는바, 이렇게 후한 계약내용 역시 정부의 ‘너무’ 신중한 행보의 하나로 지적될 만하다. 이는 수형자의 작업수입을 국고로 귀속시키려다 보니 그에 대한 대안으로 제시된 양보이겠지만, 운영경비의 대부분을 정부가 책임지게 된다면 민영교도소 도입의 중요한 의미인 재정 경감 및 경제적 효율성 증대의 지향은 반감될 수밖에 없다.

아울러 ‘아가페’와 수탁계약을 체결한 이후의 추진과정을 관전하면 정부의 행보는 신중하다고 이해되기보다 너무 느리다는 질책을 받을 수도 있으리라 생각된다. 앞에서 지적했듯이 교도소의 수용규모를 결정함에 있어서도 벌써 두 차례의 계약내용 변경이 있었으며, 계약 체결 이후 4년여의 기간이 지났음에도 아직 교도소 건물의 착공조차 이루어 지지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 추진의 독려나 다른 대안의 모색이 있는 것 같지 않으니, 과연 당초의 민영교도소 도입 프로젝트가 본래의 모습과 내용

대로 추동력을 가질 수 있을지 의문이 제기되는 것이다. 그리하여 일각에서는 비판적인 전망을 내 놓기도 하는 것인데, 이 글은 향후 민영교도소 도입 프로젝트의 추동력을 되살리기 위하여 다음의 제안을 한다.

## 2. 민영교도소 도입의 철학

새로운 제도를 도입하는 경우 확실한 나름의 철학을 정립하는 일은 동 제도의 본질과 내용을 구축하기 위해 요구될 뿐 아니라 도입 작업의 추동력을 확보하기 위해서도 필요하다. 그리하여 민영교도소 도입 프로젝트를 지속적으로 수행함에 있어서도 그것이 입각하는 가치와 추구하는 지향점을 보다 명확히 할 필요가 있는데, 이에 대해 설명하면 다음과 같다.

우선 앞에서 언급한 바와 같이 외국에서 시행되는 민영교도소의 두 모델은 각기 나름의 토대와 지향을 가지고 있다. 즉, 영리교도소는 강성 범죄대책을 밑받침으로 하며, 종교교도소는 범죄인의 사회복귀라는 비교적 온건한 범죄대책을 추구하는 것이다. 여기서 한국의 민영교도소가 기본적으로 어떤 형사사법과 어울려야 하는지 문제되는데, 결론적으로 연성(軟性) 형사사법의 기제로서 사용하는 것이 적절하다고 판단한다.<sup>53)</sup> 주지하는 바와 같이 한국사회는 비교적 짧은 기간 동안 급속한 경제발전을 이루면서 그 수단으로 강한 공권력의 행사를 경험하였다. 그런데 공권력의 강화는 경제성장의 이득을 낳는 대신에 부작용도 산출하였으며 형사사법의 영역에서도 그러한 부작용은 이곳저곳에서 확인된다. 이렇게 볼 때 이제 는 범죄인에 대한 실질적인 사회 재통합 전략을 실행하는 것이 요구되는

53) 강성 형사사법의 지지자들은 엄한 형벌이 범죄를 억제시킨다고 주장하지만, 주목할 만한 외국의 연구들에 의하면 자유형의 증가와 범죄감소 사이에는 긍정적인 상관관계가 없는 것으로 나타난다. 특히 J. Irwin과 J. Austin은 미국 캘리포니아와 텍사스의 경우를 조사한 결과 “매년 수십억 달러의 예산을 범죄인의 수용에 쏟아 부었지만 범죄감소에 전혀 기여하지 못했고 범죄에 대한 공중의 두려움도 경감시키지 못했다”라고 주장하였다(John Irwin & James Austin, IT'S ABOUT TIME: AMERICA'S IMPRISONMENT BINGE, Wadsworth Publishing, 2000, 139-152면). 아울러 많은 다른 연구자들도 범죄에 대한 강경 입법과 구금시설 수용의 증가 정책이 부정적 효과를 지니고 있다고 설명한다(Daniel L. Low, “NONPROFIT PRIVATE PRISONS: THE NEXT GENERATION OF PRISON MANAGEMENT”, New England Journal on Criminal and Civil Confinement, Winter, 2003, 12-17면).

데,<sup>54)</sup> 바로 이 부분의 중심적 역할 수행을 민영교도소에 기대해 보는 것이 바람직하다는 이야기이다.

민영교도소를 온전한 형사사법의 계열로 편입시키더라도 또 하나 해결해야 할 논쟁거리가 남는데, 민영교도소에서 실행되는 형벌의 구체적인 이념을 무엇으로 설정할 것인가의 문제이다. 주지하는 바와 같이 전통적으로 연성 형사사법을 대표하는 형벌이념은 교정주의로 이해되어 왔다. 즉, 응보주의와 억지주의가 강성 형사사법의 교의(敎義)라면 연성 형사사법은 교정주의에 의해 인도된다는 것이다. 하지만 최근에 들어와 강성 형사사법이 응보주의와 억지주의를 넘어서 무능화이론이라는 더욱 강력한 이념으로 무장되면서, 그에 대한 반작용으로 회복적 사법의 담론이 등장하여 연성 형사사법을 새롭게 하고 있다. 그리하여 민영교도소가 실행하는 연성 형사사법의 구체적인 내용을 전통적 지도이념인 교정주의에 머무르도록 할 것인지 한 걸음 더 나아가 회복적 사법의 지평으로까지 넓힐 것인지 문제되는데, 민영교도소를 실험적 모델로 설정하는 터라면 적어도 그 영역에서는 회복적 사법이라는 최신의 형사사법 기제를 적용해 보는 것도 의미 있는 일이라고 판단된다.

아울러 민영교도소라는 새로운 시스템을 도입함에 있어서 소위 상업주의, 즉 영리의 허용 문제를 어떻게 바라보아야 할 것인지에 대해서도 나름의 시각이 정립될 필요가 있다. 이와 관련하여 민영교도소 관련 법령과 법무부의 공식적 발표에서는 영리적인 민영교도소가 제외되어 있지 않으나, 실제의 추진 과정에서는 비영리의 쪽으로 경도되어 있음이 확인된다. 결국 교도소 업무에 영리를 허용한다는 것에 실질적으로는 정책수행자들이 거부감을 가지고 있는 것이 아닌지 의구(疑懼)되는데, 이에 대해 이 글은 보다 유연하게 영리 허용의 문제를 해결하여도 무방하리라 판단한다. 즉, 영리는 민간의 참여와 기여를 보다 활발하게 유인하는 동력이자 그것 자체가 교도소 업무와 친할 수 없는 부도덕성을 갖고 있는 것이 아니기

54) 재범율의 감소를 위해서는 출소자의 사회재통합 정책을 포기할 수 없을 것이다. 이와 관련하여 Kenneth L. Avio는 친사회적인 재통합 프로그램의 실행과 재범율 감소의 관계를 조사한 후에 “재통합에 적극적으로 투자하는 것이 사회의 안정을 위해 필요하다”라고 결론지었다(Kenneth L. Avio, “On Private Prisons: An Economic Analysis of the Model Contract and Model Statute for Private Incarceration”, 17 NEW ENG. J. ON CRIM. & CIV. CONFINEMENT 265, 1991, 270면).

때문에, 굳이 영리의 허용을 두려워 할 필요가 없다는 것이다. 단지 그에 대한 감독과 통제 기제를 충실히 정비하는 것이 요구될 뿐이며, 그럴 경우 영리의 허용은 현재의 정채된 민영교도소 도입 프로젝트에 새로운 추진력을 불어 넣어 줄 수 있을 것으로 판단된다.

### 3. 단계적 확대

이 글이 보다 활력 있는 민영교도소 도입의 추진을 제안한다고 해서 당장 그 숫자를 미국이나 호주의 수준처럼 늘리자고 주장하는 것은 아니다. 민영교도소는 혁신적인 시스템이고 따라서 성공과 실패의 가능성을 모두 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 단계적으로 확대하는 것이 바람직하며 특히 어떤 유형의 수형자를 대상으로 할 것인가에 특별한 주의를 기울여야 한다. 앞에서 언급했듯이 향후 민영교도소에서 실행될 처우내용이 회복적 사범에 입각한 온건 형사사범이라면 그에 가장 적합한 수형자를 선정하는 것이 민영교도소 도입의 초기에는 특히 중요할 것이다. 단계적 확대의 계획을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 회복적 사범의 이념에 입각한 민영교도소에 가장 어울리는 수형자 유형은 과실범, 모범수, 그리고 소년원 수용자이다. 특히 과실범의 대다수는 교통사범이므로 강성 형사사범보다는 연성 형사사범의 적용이 바람직하고, 모범수형자 역시 복역기간 중의 행실로 재사회화의 가능성을 인정받았으므로 연성 형사사범이 성공적으로 기능할 수 있는 대상자임에 틀림없다. 아울러 소년원은 이미 명칭 자체가 ‘산업학교’ 등으로 변경되는 등 단순한 수용시설로서의 위상을 탈피하였으므로 보다 실험적인 연성 형사사범을 실행하여도 무방하리라 판단된다. 따라서 이 세 유형이 일차적으로 추천될 수 있는 수용 대상자이다.

둘째, 특별한 내용의 처우를 필요로 하는 수형자, 즉 외국인 수형자와 노인 수형자 그리고 신체적·정신적 장애수형자들도 민영교도소 수용의 대상으로 거론될 수 있다. 이는 그들에게 요구되는 분리된 특별 처우가 공영교도소에서 수행되기에는 큰 부담이기 때문인데, 그렇다면 그에 적합한 민영교도소를 설립하여 수용과 관리를 맡기는 것이 효율적이라는 판단이다. 외국인 수형자와 노인 수형자의 경우에는 최근 들어 그 숫자가 증가하여 나름의

대책이 강구되는 실정이고, 장애수형자에 대해서는 현재의 공영교도소가 시설이나 처우 내용의 면에서 제대로 된 관리를 수행하기에 역부족인 것이 사실이다. 따라서 그들을 따로 설립된 민영교도소에 이송하면 수형자에 대해서나 공영교도소에 대해서나 모두 득이 되는 일이라고 판단된다.

셋째, 위 두 유형의 대상자에 대한 민영교도소 도입의 실험이 성공적이라고 평가된다면, 차츰 일반수형자를 민영교도소의 수용대상으로 포함시킬 수 있을 것이고, 아울러 미결수형자를 수용하는 구치소의 경우에 대해서도 민영화의 작업이 가능할 것으로 사료된다. 앞에서 소개하였듯이 민영교도소가 순항하고 있는 외국에서는 일반수형자와 미결수형자가 이미 민영교도소의 수용대상에 포함되어 있다. 따라서 그들의 수용을 민간에 맡긴다는 것에 거부감을 느낀다거나 주저할 필요가 없다고 판단되는 바, 다만 민영교도소 도입의 작업을 성숙시키기 위하여 그 실행의 시기를 뒤로 늦추자고 하는 것이다. 그리하여 이 세 번째 단계의 시도까지 무리 없이 성사된다면 민영교도소 도입의 프로젝트는 비로소 성공적이라는 평가를 받을 수 있을 것이다.

## VI. 맺는 말

반대론자들에 의하면 민영교도소 프로젝트는 전형적으로 공적 영역에 속해야 할 교도소 업무에, 제약 받지 않는 민간의 힘을 침투시켜서, 공적 업무와 민간 업무 간의 벽을 무너뜨려 버리는 것이라고 한다.<sup>55)</sup> 그들은 그 결과가 재난에 가까울 것이라고 예측하는데, 그 이유는 국가 공권력의 행사를 제약하는 전통적인 법적 원칙들이 적용될 수 없어서 자의적인 권력 행사로부터 개인의 권리를 보장하는 것이 어려워지기 때문이라고 설명한

55) 반대로 국가 공권력이 민간 영역에 침투하여 그 본질을 감추고 전통적인 법적 원칙의 제약을 벗어날 위험성을 경고하는 견해도 있다. 민영교도소에 대한 대표적인 반대론자인 White는 다음과 같이 주장한다. “민영교도소는 형사사법의 영역에서 국가와 사회 간의 역할관계를 상상할 수 없을 만큼 왜곡시킬 것이다. 즉, 국가공권력의 확대와 확산, 그리고 공적 영역과 사적 영역의 합병과 상호침투가 동시에 발생하게 되는 것이다. 그럼으로써 민영교도소는 법의 지배가 지니는 기본 정신을 완전히 일탈하게 된다.”(White, 각주 3)의 글, 112-113면)

다. 하지만 국가가 운영하는 기관만이 법적 제약의 통제를 받고 민간 기관은 그로부터 자유롭다고 생각하는 것은 오해이다. 주지하는 바와 같이 이미 민간 기관의 큰 발전은 공공의 관심을 충분히 불러일으키고 있고 따라서 그에 대한 규제와 통제의 법적 기제들이 마련되어야 한다는 점에 이의가 제기되지 않는 실정이다. 덧붙여서 민영교도소의 운영은 민간이 국가 업무를 대리하는 것이기 때문에 그에 대해서는 공영교도소의 운영을 제약하는 법적 기제들이 충분히 적용될 수 있다는 점을 반대론자들은 간과하고 있다고 판단된다.<sup>56)</sup> 실제에 있어서도 민영교도소 운영에 대한 법적 통제는 현행의 민영교도소 관련 법령에도 충분히 구비되어 있음은 물론이다.

이러한 규범적인 논쟁을 떠나서 검토할 때, 민영교도소의 진정한 이점은 오늘날 공영교도소가 안고 있는 위기를 극복할 가능성이 민영교도소 프로젝트에서 발견된다는 점이다. 앞에서 설명하였듯이 오늘날 교정업무는 늘어나는 수용인원과 성과 없는 교화로 말미암아 전 세계적으로 곤경에 처해 있고, 한국의 상황 역시 예외가 아니다. 한국의 교정행형이 그동안 나쁨의 그리고 자기 분량의 기여를 한국사회에 해 온 것은 사실이지만, 지금은 최소한 사회가 발전된 만큼까지는 교정행형도 성숙되어야 한다는 요청에 직면해 있다. 그리고 이러한 변화 요구의 범위는 단순히 교정시설을 확충한다든지 교화 프로그램을 보충하는 수준을 넘어서서 전통적인 교도소 운영 방식에 대한 재검토의 작업으로까지 나아가는 것이다. 여기서 민영교도소 프로젝트가 추천되는 것이며, 민간 영역의 열정과 활동성을 교정업무에 접목시킴으로써 교정행형에 새로운 활로를 설치하자는 것이 민영교도소 도입의 취지이다. 이러한 프로젝트 기획 당시의 비전에 최근 들어 와 상당 부분 위축되어 감을 아쉬워하며, 이 글은 다시 추진 작업에 활력이 불어 넣어지기를 기대한다.

56) 민영교도소의 관리자가 수용자의 권리를 침해한 경우에는 그로부터 발생된 손해에 대한 책임 이외에 정부 보조금의 삭감이라든지 위탁계약의 취소가 뒤따를 수 있다. 이러한 점에 주목하여 민영교도소가 오히려 공영교도소보다 더 큰 법적 부담을 안고 있다고 설명하는 견해도 있다(John Tierney, *The Big City: Accountability at Prisons Run Privately*, N.Y. TIMES, Aug. 15, 2000, B1면).

## 참고문헌

- Adrian L. James, A. Keith Bottomley, Alison Liebling, and Emma Clare, *Privatizing Prisons -Rhetoric and Reality*, London ; Sage Publications, 1997
- Ahmed A. White, "RULE OF LAW AND THE LIMITS OF SOVEREIGNTY: THE PRIVATE PRISON IN JURIS PRUDENTIAL PERSPECTIVE", *American Criminal Law Review* Winter, 2001
- Angus Creighton, Humaita Prison, November 1998, <http://www.pficjr.org/APACPUB/Reports/HumaitaPrison.pdf>
- Charles H. Logan, *Private Prisons: Cons and Pros*, New York and Oxford : Oxford University Press, 1990,
- Charles H. Logan and McGriff, B., *Comparing Costs of Public and Private Prisons : A Case Study*, Washington, DC : US Department of Justice, National Institute of Justice Research in Action, 1989
- Cheryl L. Wade, "For- Profit Corporations That Perform Public Functions: Politics, Profit, and Poverty", *51 RUTGERS L. REV.*, 1999
- Daniel L. Low, "NONPROFIT PRIVATE PRISONS: THE NEXT GENERATION OF PRISON MANAGEMENT", *New England Journal on Criminal and Civil Confinement*, Winter, 2003
- Gary Field, "From the Institution to the Community", *CORRECTIONS TODAY*, Oct. 1, 1998
- Henrik Tham, "Crime and the Welfare State : The Case of The United Kingdom and Sweden", Vincenzo Ruggiero, Nigel South and Ian Taylor (eds.), *The New European Criminology*, London and New York : Routledge, 1998
- H.M. Prison Service, *Review of Comparative Costs and Performance of*

- Privately and Publicly Operated Prisons, Prison Service Research Report Series, London, 1997
- Ian Taylor, "Law and Order, Moral Order : The Changing Rhetorics of the Thatcher Government", Ralph Miliband, Leo Panitch and John Saville (eds.), Socialist Register, London : The Merlin Press, 1987
- James Austin, "The Effect of 'Three Strikes and You're Out' on Corrections", David Schichor and Dale K. Sechrest, Three Strikes And You're Out : Vengeance as Social Policy, Thousand Oaks : Sage Publication, 1996
- James L. Richardson, Contending Liberalism in Woral Politics -Ideology and Power, London ; Lynne Rienner Publishers, 2001
- Jim Jones, "Unique Prison Program Serves as Boot Camp for Heaven", Christianity Today, 1998, Vol. 42, 88면, <http://www.christianityonline.com/ct/8t2/8t2088.html>
- Joe Loconte, Jailhouse Rock of Ages, <http://www.policyreview.org/jul97/thfaith.html> ; <http://www.pfm.org/>
- John DiIulio, No Escape, New York: Basic Books, 1991
- John Irwin & James Austin, IT'S ABOUT TIME: AMERICA'S IMPRISONMENT BINGE, Wadsworth Publishing , 2000
- John Tierney, The Big City: Accountability at Prisons Run Privately, N.Y. TIMES, Aug. 15, 2000
- Kathleen Maguire and Ann L. Pastore (eds.), Sourcebook of Criminal Justice Statistics-2000-, Washington D.C. ; Bureau of Justice Statistics, 2001
- Kenneth L. Avio, "On Private Prisons: An Economic Analysis of the Model Contract and Model Statute for Private Incarceration", 17 NEW ENG. J. ON CRIM. & CIV. CONFINEMENT 265, 1991
- Kristel Beyens and Sonja Snacken, "Prison Privatization : An

- International Perspective”, in Roger Matthews and Peter Francis (eds.), *Prison 2000 -An International Perspective on the Current State and Future of Imprisonment*, London : Macmillan Press Ltd., 1996
- Mark Early and Jim Tonkovich, InnerChange Freedom Initiative, Liberty online, September/October 2003, <http://www.libertymagazine.org/article/articleview/380/1/2/>
- Martha Minow, “Partners, Not Rivals?: Redrawing the Lines Between Public and Private, Nonprofit and Profit, and Secular and Religious”, 80 B.U. L. REV. 1061, 2000
- McDonald, D. C., E. Fournier, M. Russell-Einhorn, and S. Crawford., *Private Prisons in the United States: An Assessment of Current Practice*. Cambridge, Mass.: Abt Associates, Inc., 1998
- Paul Howard Morris, “The Impact of Constitutional Liability on the Privatization Movement After *Richardson v. McKnight*”, 525 Vand. L. Rev., 1999
- Paul Moyle, “Separating the Allocation of Punishment from Its Administration: Theoretical and Empirical Observations.” *Current Issues in Criminal Justice* 11(2), 2000
- Richard Harding, “Private Prisons in Australia.” *Trends and Issues in Crime and Justice* no. 36, Canberra: Australian Institute of Criminology.,1992
- Richard Harding, “PRIVATE PRISONS”, *Crime and Justice*, 2001
- Shelley A. Sackett, “Conversion of Not-for-profit Health Care Providers”, 10 STAN. L. & POL’Y REV., 1999
- Ulrich Beck, *Was Ist Globalisierung? Irrtuemer des Globalismus -Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt ; Suhrkamp, 1998
- William J. Sabol, et. als., *Prison and Jail Inmates at Midyear 2006*, June 2007, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim06.pdf>

Two Models of Private Prison and A South Korean Case Study

Lee, Seung-Ho\*

What happened in western countries yesterday is happening in South Korea today. Prison privatization, an English/American solution to overcome prison crisis, is also attempted in South Korea recently. With preliminary arrangements for initiating such a new system, South Korea stands ready to open its first facilities. Although the emerging facilities are modeled after religious prison, they are also allowed to adopt for-profit system used in corporate prison. As in other countries trying to privatize prisons, there could be both progress and impediment within this new prison system of South Korea in the future. Nevertheless, it is anticipated that the new stage of private prison will be opened in South Korea, where the tradition of Confucianism still solidifies the concept that prison affairs should not be assigned to the private sector.

주제어 : 민영교도소, 영리교도소, 종교교도소

Keywords : Private Prison, Corporate Prison, Religious Prison

---

\* Professor, Department of Law, Kunkook University, Ph.D. in Law