

## 교도작업의 발전방향에 관한 연구

장 규 원\*

### 국문요약

교도소에서 수행자에게 부과되는 일정한 노역(勞役)으로서의 작업인 교도작업의 운영현황과 그에 대한 문제를 살펴보고, 그에 대한 개선방안을 제시하였다.

교도작업의 발전과정을 집어보았고, 교도작업의 네 가지 운영방식과 교도작업 관용주의, 자급자족의 원칙, 교도작업의 회계제도, 작업상여금과 작업임금제 등 교도작업과 관련문제를 다루었고, 2004년부터 2006년까지의 법무부 법무연감과 법무부 교정국 자료를 바탕으로 교도작업의 현황과 그에 따른 발전방향을 살펴보았다.

민간부문의 과학적인 생산방식을 접목시켜 생산성 향상과 자원의 효율성을 높여야 하며 품질경영 시스템을 도입하여 고품질 향상에도 노력하여야 하고, 경영전문연구기관 등으로 하여금 교도작업의 운영실태에 대한 주기적인 경영진단을 실시토록 하여 이를 토대로 향후 운영방침에 적극 활용하여야 할 것이다.

교도작업제품의 판매를 위한 다양한 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 상설전시장 혹은 판매장을 설치하거나 중소기업체와 특약판매를 맺는 방법, 그리고 각 교정시설의 홈페이지와 TV 홈쇼핑을 이용한 적극적인 판매활동 등과 더불어 교도작업 제품에 대한 브랜드를 개발하여 이미지 홍보도 노력하여야 할 것이다.

※ 이 논문은 2007년도 원광대학교 교비지원에 의하여 수행됨

\* 원광대학교 경찰행정학부 교수, 법학박사

## I. 머리말

교도작업(Gefängnisarbeit, Prison labor)이란 수형자에게 부과하는 일정한 노역(勞役)으로서의 작업을 말한다. 형법 제67조는 “징역은 형무소 내에서 구치하여 정역(定役)에 복무하게 한다.”고 규정함으로써 징역형 수형자는 교도작업을 의무적으로 행하게 되어있다.

현행법상 교도작업은 자유형집행의 수단으로서 징역형에만 강제되어 있고, 기타 자유형인 금고형과 구류형에는 강제로 부과되어 있지 아니하다(형법 제67조, 제68조 참조).<sup>1)</sup> 그러나 금고형이나 구류형에도 신청에 의한 작업이 인정되고(행형법 제38조), 미결수용자에게도 신청에 의한 작업을 실시할 수 있으며(행형법 제67조 제1항), 또한 벌금과 과료형을 선고받고 벌금 또는 과료를 납입하지 않은 자도 환형처분으로 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 하고 있기 때문에(형법 제69조 제2항, 제70조 참조), 사실상 자유형뿐만 아니라 교도소에 수용된 자들은 모두 교도작업과 밀접한 관계에 있다고 할 것이다.

교도작업은 교도소 등에서 정역으로서 작업을 통하여 수용자에게 근로정신을 일깨우고 기술을 익히게 하여 사회에 재적응할 수 있게 함에 목적이 있으며(행형법 제1조 참조), 경제적 기능으로 교도작업을 통하여 교정시설에서 필요로 하는 물품을 자족함과 아울러 제품의 판매로 교도소 운영경비의 일부를 충당하고, 작업상여금제도를 통하여 취업수용자의 소득증대에도 기여하는 것을 의미한다.<sup>2)</sup>

그러나 이러한 교도작업의 목적과 기능에도 불구하고 최근의 범죄통계를 살펴보면, 대부분의 범죄가 재범자나 누범자에 의하여 발생하고 있고

1) 형법에서 노동부과를 전제로 자유형을 징역·금고·구류로 분류하여, 이 가운데 징역에 대해서만 정역을 강제한 것은, 노동을 천시하는 전통적인 사고에 따른 것이라 하겠다. 이에 따라 소위 파렴치한 범죄자에게는 천하고 고통스러운 노동을 부과해야 한다고 생각하였다(허주옥, 교정학(신정판), 법문사, 2003, 455쪽). 그러나 징역형에 대한 정역으로서의 작업은 오로지 수형자의 교화개선의 수단이라고 하는 형사정책적 입장에서는 노동을 중심으로 한 자유형의 구별은 의미가 없다고 할 수 있고, 또한 단일한 동종의 형으로 환원할 필요가 있다는 자유형 단일화론이 계속 제기되고 있다(김성돈, 자유형제도의 개선방안, 한국형사정책연구원, 1994 참조).

2) 오원선, “교도작업의 경제적 효과에 관한 연구”, 교정연구(제29호), 한국교정학회, 2005, 75쪽; 허주옥, 앞의 책, 2003, 457쪽.

더구나 그것도 모범수형자로서 가석방혜택을 받은 자의 재범률이 높아지고 있어 형사사법의 마지막 단계인 교정 집행의 과정은 매우 심각한 문제에 직면하고 있다.<sup>3)</sup>

아무리 좋은 교화개선 프로그램이라 하더라도 출소 후 사회 내에서의 취업기회와 취업에 있어서의 차별 그리고 지역사회의 수용 등에 있어서 어려움이 제기된다면, 결국 이들의 성공적인 사회복귀를 위한 시도는 실패하고 말 것이다. 최근에는 수형자 자신의 자발적인 참여와 이들을 수용할 수 있는 지역사회의 노력을 꾀하는 재통합모형(reintegration model)이나 교정단계에서의 회복적 사법의 가능성 등이 강조되고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 변화 가운데서도 수형자의 교화개선과 사회복귀를 위해 가장 주목받는 교정교화의 프로그램은 역시 교도작업과 직업훈련을 빼놓을 수가 없다. 이에 따라 이 글은 교도작업과 직업훈련의 연계를 통한 발전방향을 찾아본다.

## II. 교도작업의 유형 및 운영

### 1. 교도작업의 연혁과 의의

수형자의 공식적인 일과의 대부분이 교도작업을 통해 이루어지고 있기 때문에 교도작업의 성패는 곧 수형자들의 성공적인 사회복귀를 좌우하는 중요한 요인이 된다고 할 수 있다.

교도작업의 효과적인 수행을 위하여 우리나라는 1961년 교도작업특별회계법(전문개정 1996.11.23. 법률 제5169호)을 제정하여 자율적인 예산과 자금을 확보하여 자금자족할 수 있도록 하는 독립채산제를 도입하였다. 한편

- 
- 3) 1994년부터 2003년까지의 수형자의 입소경력별 분포를 보면 같은 기간 내에 재범 및 누범자는 전체수형자의 50%~60%를 계속유지하고 있어 재범방지의 필요성이 긴요함을 보여 주고 있다(법무부, 범죄백서, 2004, 263쪽 참조). 또한 1999년부터 2003년까지의 가석방자 45,321명 중 5,354명(11.8%)이 재입소하였고, 재입소율은 1범 8.0%, 2범 20.0%, 3범 30.5%, 4범 이상 32.0%의 순으로 범수가 많을수록 재입소율이 높은 것으로 나타났다(법무부 교정국 보안관리과, 가석방자 재입소율 분석결과, 2005).
- 4) 특히 교정단계에서의 회복적 사법의 논의에 대하여는 김용세·류병관, 교정단계에서의 회복적 사법의 가능성, 한국형사정책연구원, 2006 참조.

작업생산품의 원활한 생산과 판매를 위해 1962년 교도작업관용법(1962.1.10. 법률 제960호)과 교도작업관용법시행령(전문개정 1970.2.16. 대통령령 제4633호) 및 교도작업관용법시행규칙(전문개정 1969.7.24. 부령 제150호)을 제정하여 시행하고 있으며, 국가와 지방자치단체 등 공공기관에서 교도작업 생산품을 우선 구매하도록 정책적으로 배려하여 국가 예산을 절감하는 한편 수형자의 기술력 향상으로 교정효과를 제고하는데도 기여하였다.

이를 바탕으로 교도작업의 규모는 1962년도에 4천만원의 운영자금으로 시작하였으나, 1994년도에는 생산실적 203억 6천만원, 2004년도에는 334억 4천만원의 수익을 달성하여 괄목할만한 성장을 이루었다.<sup>5)</sup>

교도작업의 본질은 크게 두 가지 상반된 요소를 바탕으로 두고 있다.<sup>6)</sup> 먼저 범죄자처벌의 관점에서 교도작업을 이야기할 수 있다. 수형자의 노동은 일반적인 노동과는 다른 하나의 처벌이며 의무로 간주한다. 또 다른 하나는 범죄자의 개선의 측면에서의 교도작업이다. 즉 교도작업은 석방 후 수형자의 건설적인 생활을 준비케 하는 수단이며 사회로부터 격리를 줄일 수 있는 제도라는 것이다.

이것은 교도작업의 성격이 시대의 변천과 형벌사상의 추이에 따라 달리 평가되어 왔기 때문이다. 형벌은 복수적 위하이며 일반 예방적 기능을 강조한다면, 교도작업의 본질은 고통과 착취, 그리고 위하여야 한다. 그러나 형벌은 교육적 개선이며 특별 예방적 기능 또한 강조된다면, 교도작업의 본질도 작업을 통한 개선이어야 한다는 것이다.

고대에는 형벌관념이 복수적 위하이며, 일반 예방적 기능을 가진 것으로 작업의 본질도 어떤 목적을 추구하기 위한 것이 아니라 형벌로써 고통과 해악을 부과하기 위한 수단 그 자체였다. 이에 따르면 수형자의 노동력은 오로지 국가의 자원으로서 또는 상인의 영리수단으로서 이용되었고, 수형자는 노예로서 국가 또는 상인의 착취대상으로 되었을 뿐이다. 수형자에 대한 강제노동을 범죄예방, 교화수단으로 생각하지 아니하였다. 중세에 이르러서는 참회와 반성을 통한 개선이라는 도덕적·종교적 지배이념

5) 법무부, 한국의 교정행정, 2005 참조.

6) 이에 대해서는 김화수 외, 한국교정학, 한국교정학회, 2007, 476-477쪽; 배종대·정승환, 행형학, 홍문사, 2002, 224쪽 이하; 정갑섭, 최신 교정학, 경기서적, 1997, 412쪽 이하; 조준현·김성언, 교도작업의 실태와 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995; 허주옥, 앞의 책, 2003, 456쪽 이하 참조.

에 의해 노동의 의미가 새롭게 해석되기도 하였지만, 수형자의 작업의 본질이 고통이라는 것에는 변함이 없었다. 근세에 이르러 형벌의 관념은 교육적 개선이며 특별 예방적 기능을 가진 것으로 보고, 교도작업의 본질 또한 교화·개선으로 이해하고 개선형의 관점에서 작업을 시행하기 시작하였다. 이와 같이 형벌사상이 응보형사상에서 교육형사상으로 변화되면서 교도작업의 성격도 고통의 부과가 아니라 개선·교화의 수단으로, 그리고 실질적으로 사회복귀를 꾀하는 수단으로 자리 잡게 되었다.

이러한 형벌사상의 변화를 토대로 하여, 교도작업의 의의를 정리하면 다음과 같다:<sup>7)</sup>

첫째, 교도작업은 일반 예방적 효과로서의 형벌의 의미를 가지고 있다. 범죄자에게 일정한 노역을 강제적으로 부과함으로써 고역(苦役)을 싫어하는 일반인들에게 일반예방의 효과가 있다.

둘째, 자급자족원칙의 실천방법으로서의 교도작업의 의의를 찾을 수 있다. 반사회적 존재인 범죄자에게 아무 일도 시키지 않고 양식을 줄 수 없으므로 자기의 일용 양식을 자신의 노동을 통하여 조달하게 하는 방법으로서 교도작업을 과한다.

셋째, 작업습성의 배양과 직업보도 방법으로서의 교도작업의 의의를 찾을 수 있다. 부지런한 습성을 길러 성실하고 정직한 인격을 형성하고, 직업을 얻기 위한 기술을 익히고 사회에 복귀하게 한다.

넷째, 수형생활의 무료함을 방지하고 교도소내의 질서유지의 효과를 꾀할 수 있다. 즉 교도작업을 통하여 잡념과 잡담을 줄이며 소내의 질서 문란과 폭동 등을 방지할 수 있다.

다섯째, 건강유지의 효과를 꾀 할 수 있다. 교도작업은 수형자를 쇠약과 질병과 사망으로부터 보호하고 건강을 유지하게 하는 데 도움이 된다.

## 2. 교도작업의 운영방식

교도작업은 수요자의 형편과 주문 및 작업시행 등 그 운영방식에 따라 직영작업, 위탁작업, 노무작업, 도급작업의 네 가지가 있다(교도작업규정

7) 김화수 외, 앞의 책, 2007, 477쪽.

제4조).<sup>8)</sup>

#### 가. 직영작업

직영작업은 교도소에서 일체의 시설, 기계, 기구, 재료, 노무 및 경비 등을 부담하여 물건 및 자재를 생산 판매하는 작업을 말한다(교도작업규정 제4조 제1항). 즉 작업의 전체가 모두 교도소에 의하여 직접 운영되는 것으로서 관사작업이라고도 한다.

직영작업은 ① 제품 종목의 선정, 원료의 구입, 기계의 설비, 제품의 생산과 판매 등 모든 과정이 교도소의 지휘와 감독에 의하여 이루어지는 작업방식이기 때문에 형벌집행의 통일과 작업통제가 용이하고, ② 수형자의 적성을 고려하여 작업을 부과할 수 있어 교화목적에 부합하고, ③ 사인의 관여를 배제할 수 있으며, ④ 이윤의 독점과 국고수입의 증가로 자금자족이 가능하다는 장점을 찾을 수 있다.

그러나 막대한 시설투자 자금이 소요되고, 운영상의 경직성으로 인하여 효율성이 떨어질 수 있으며, 사기업의 압박의 비난으로부터 자유롭지 못할 수 있고, 환경변화에 신속하게 적응하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

#### 나. 위탁작업

위탁작업은 사회내의 개인, 기업인 또는 행정관청 등 위탁자로부터 작업에 사용할 시설, 기계, 기구 및 재료의 전부 또는 일부를 제공받아 물건 및 자재를 생산·가공 또는 수선하여 위탁자에게 교부하고 그 대가를 받는 작업을 말한다(교도작업규정 제4조 제2항). 이를 단가방식이라고도 한다.

위탁작업의 방식은 위탁업체가 생산에 필요한 시설을 제공하고, 그 곳에 수형자들이 취업하는 일종의 합자회사의 형태라 할 수 있으며,<sup>9)</sup> 취업

---

8) 교도작업의 유형에는 네 가지 운영방식 이외에 취사·세탁·청소·이발 등 관용작업과 보선작업 등 자영작업이 있다(교도작업규정 제4조 제5항, 제48조 참조). 관용작업과 보선작업은 비생산적인 교도작업이라는 점에서 생산적인 교도작업이라 할 수 있는 직영작업, 위탁작업, 노무작업, 도급작업과 구별된다(허주욱, 앞의 책, 2003, 461쪽).

한 수행자에게 필요한 기술을 지도하여 작업의 능률을 향상시킬 수 있는 숙련의 형성을 꾀할 수 있고 취업수형자에게는 작업상여금의 혜택을 제공하는 반면 비용절감을 통하여 경쟁우위를 확보할 수 있게 된다. 교정기관의 입장에서는 교도작업을 통하여 수행자에게 취업의 기회를 제공하고 수익증대를 꾀할 수 있다. 이 방식에 의한 작업은 또한 생산활동을 위하여 일반 시장으로부터 구입하는 원자재 등의 규모가 증가함으로써 지역경제에도 이익이 될 수 있는 방식으로 평가된다.

위탁작업은 다른 방식의 교도작업에 비하여 작업의 지휘감독을 교도소에서 하기 때문에 행형의 통일성을 기할 수 있고, 사기업과 일반노동자에 대한 민업압박이 상대적으로 적으며, 직영작업에 비하여 비용이 적게 드는 장점이 있다. 반면 위탁작업은 주문자 생산방식의 한 유형으로 생산된 제품이 민간 시장에서 유사한 제품과 경쟁을 할 경우 부당경쟁의 우려가 있고,<sup>10)</sup> 장기적인 시장예측을 통하여 위탁자와 관계를 설정하기 보다는 위탁업체의 사정에 따라 작업 수령과 기간이 정해질 수 있다는 위험이 있고, 업종이 다양하지 못하여 직업훈련에 부적합하고, 위탁방식에 의한 작업이 일시적이고 단순작업이 대부분이어서 교도작업의 목적에도 부합하지 않다는 등의 문제로 교도작업의 위축을 초래할 수 있다.

#### 다. 노무작업

노무작업은 교도소에서는 단순히 수행자의 노무만을 제공하고 그 대가를 받는 작업을 말한다(교도작업규정 제4조 제3항). 교도소와 사인과의 계약에 의하여 교도소는 사인에게 노무를 제공하고 그 대가로 사인으로부터 노임을 징수하는 방식이기에 임대방식(Lease System)이라 하고, 노무만을 제공함으로써 노무작업이라 한다.

노무작업은 작업기간, 취업인원, 노임, 원료구입, 기계·기구의 설비, 노무분배, 제품처분 등을 임대업체로부터 제공하게 하고, 교도소는 단순

9) 오원선, 앞의 글, 2005, 78쪽.

10) 미국에서는 1920-1930년대의 불경기시대에 널리 채택되다가 수행자의 짝 노동력을 이용한 기업자와 그렇지 않은 자의 이윤경쟁에서 부당경쟁의 문제를 야기하여 연방법으로 금지한 바 있다(이에 대해서는 신진규, 형사정책, 법문사 1989, 651쪽 이하 참조).

노무의 제공만을 부담한다. 현재 외부통근 작업이 노무작업, 즉 임대방식에 의한 교도작업에 가깝다. 교도소는 노무작업의 1일 취업인원은 작업의 종류, 작업장의 위치, 계호인력 등 작업조건을 참작하여 각 교도소장이 정한다(교도작업규정 제44조).

노무작업의 방식은 설비투자 등에 따른 경비부담 없이 상당한 수익을 올릴 수 있다는 점에서 유리하지만, 행형의 통일성이 결여되기 쉽고, 사인의 간섭과 외부적 부정의 개입가능성을 배제하기 어려우며, 취업자의 직업훈련에 적당하지 않아 교화목적에 반할 수 있다는 문제가 제기된다.

#### 라. 도급작업

도급작업은 교도소와 사인간의 계약에 의해 교도소가 어느 공사를 완성할 것을 약정하고 그 공사의 결과에 따라 약정 금액을 지급 받는 작업을 말한다(교도작업규정 제4조 제4항).

교도소는 노동력의 제공과 작업용 자재, 비용, 공사감독 등을 맡아 작업을 약정 기일내 완성하고, 계약에 의한 대가를 받는다. 이러한 도급작업은 비교적 큰 규모의 작업으로 수행자의 대규모취업이 가능하고 수익성이 높다. 그러나 구외작업인 경우가 대부분이어서 계호상의 어려움이 있고, 작업이 실패로 끝날 경우 대형작업에 따른 손실이 크며, 대형작업을 담당할 수 있는 기술자 확보의 어려움 등이 문제로 지적된다.

도급작업을 시행하고자 할 때에는 법무부장관의 승인을 받아야 한다(행형법시행령 제121조, 교도작업규정 제46조).

#### 마. 교도작업 운영방식 연혁 및 평가

교도작업은 그 운영방식에 많은 변화를 겪어왔다.<sup>11)</sup> 1800년대 후반 미국의 초기 교도작업은 작업을 위한 장비와 재료를 제공하는 민간사업자에

---

11) 여기서의 내용은 특히 Clear, Todd R., George F. Cole, and Michael D. Reisig, *American Corrections*, Belmont, CA: Brooks & Cole, 2005; 오원선, 앞의 글, 2005, 88-89쪽; 이백철, “교도소민영화의 이론과 실제”, *교정교화* 제4호, 한국교정교화사업연구소, 1992; 조준현·김성연, 앞의 책, 1995를 참조하여 정리하였다.

게 수형자의 노동력을 파는 계약노동제도(contract labor system)와 계약 노동의 진전된 대안으로 계약자가 작업재료를 제공하고 수형자에 의해서 생산된 상품을 단가로 구매하는 단가제도(piece-price system)가 시행되었다.<sup>12)</sup>

그러나 이러한 제도는 수형자들은 일만하고 노동의 대가는 교도소에 지불되어 수형자를 극단적으로 착취하는 결과를 초래한다는 비판에 단가 제도의 변형으로 임대제도(lease system)를 실시하게 되었다.

임대제도 또한 수형자를 임대한 업자가 관리하기 때문에 수형자는 중 노동을 함에도 싼 임금으로 임대되어 계약자의 이익만 챙기게 되었다. 더욱이 열악한 작업환경과 노동력의 착취라는 근본적인 이유 외에도 교도소가 외부계약자들의 통제 하에 놓이게 되어, 보안의 위협과 이익의 극대화를 위해 숙련공의 가석방을 가로막고 수형자의 처우와 교화개선의 노력을 막았다. 뿐만 아니라 직업훈련을 위한 다양한 직종과 제품의 생산보다는 한정된 품목의 대량생산을 독려하여 기술훈련에도 별 도움이 되지 못했다.

이러한 지적에 대한 대안으로서 나온 것이 공기업제도(public account system)이다.<sup>13)</sup> 이는 수형자의 노동력을 계약자에게 팔지 않고 교도소 자체가 기계장비를 갖추고 작업재료를 구입하여 수형자들의 노동력으로 제품을 생산하고 판매하였다.

공기업제도를 통하여 과거 계약제도 등으로는 해결이 어려웠던 교도소의 재정난과 시장이 좁아서 수형자를 많이 고용하지 못한 점을 극복하였으나, 자유시장경제하의 공정경쟁에 어긋난다는 민간분야로부터의 비판을 야기하게 되었다. 이에 따라 다른 대안으로 수용자들의 노동력은 오로지 관용물품과 서비스의 생산에만 이용하는 관용제도(state use system)를 시도하게 되었다. 관용제도는 우선 교도작업의 인건비가 자유시장의 그것에

12) 19세기 후반 당시 미국내의 사회경제적 상황에서는 다량의 저임노동력이 요구되었는데, 교도소의 값싼 노동력은 자본가들에게 이해가 일치되는 상품이었다. 그러므로 당시의 사회경제적 변동상황과 교도소 노동력 수요간에는 밀접한 관계가 있었다고 볼 수 있다. 당시 미국의 교도소 입장에서 각 교도소마다 자급자족주의를 원칙으로 하고 있었으므로 민간기업과 노동임대 및 계약제도를 통한 재정확보가 주요 과제였던 것이다. 이러한 상황이 교도소제도 정착에 기여하는 요인이 되기도 하였다(이에 대해서는 이백철, 앞의 글, 1992 참조).

13) Clear, Todd R., George F. Cole, and Michael D. Reisig, *ibid*, 2005, p. 333.

비해 훨씬 저렴하기 때문에 자유시장경제와 직접적인 경쟁은 불공정할 수 있으나, 관용으로만 활용하기 때문에 그러한 문제가 해소되고 더불어 관용 물품을 싸게 구매할 수 있기 때문에 국가예산을 절감할 수 있었다. 그러나 관용물품이라도 교도소에서 만들지 않는다면 사기업에서 만들어 납품할 수 있으므로 사기업에 피해를 줄 수 있다는 문제는 여전히 남게된다.

이러한 문제에 따라 1920년대에 시도된 교도작업은 수형자의 노동력을 공공작업에만 투입하는 공공사업담당방식(public works and ways system)이 나오게 된다. 이 제도는 순수한 공공사업분야인 도로공사, 하천제방, 공공건물개축 등에만 수형자를 투입하는 방식이다.<sup>14)</sup> 그러나 공공사업담당방식 또한 수형자들에게 대부분 잡일만 시키고 중요한 기술적인 일은 기술자를 고용하여 시키기 때문에, 수형자의 교정교화 및 직업훈련이라는 목적에 부합되지 않고, 국가는 경제적 이익을 얻을 수 있으나 수형자의 보상에는 적절치 못하다는 비판이 있다.

이상과 같이 교도작업의 운영방식 가운데 교화개선의 목적을 위해서는 사인의 관여가 전혀 없는 직영방식이 비교적 무난하다고 할 수 있다. 그러나 직영방식에 따르는 경우 판로개척에 어려움이 있고, 민업압박을 최소화하여야 하므로 수형자의 노동력을 관용물품과 서비스의 생산에만 이용하는 관용주의와 결합하는 방식이 가장 이상적이라 할 수 있다.<sup>15)</sup>

### Ⅲ. 교도작업 관련제도의 검토

교도작업에서 생산된 저렴한 제품과 취업수형자의 노동력이 일반 상품 시장 및 노동시장에 진출하였을 경우에 사기업과 일반 노동자과의 마찰은 피할 수 없게 되며, 이에 따라 입법적 조치가 요구되어 교도작업 관용주의를 위한 관련입법을 제정하여 시행하고 있다. 여기서는 교도작업의 발전방향을 찾기에 앞서 관련제도와 그 개념을 정리한다.

14) 특히 이 방식은 당시 자동차가 생산되기 시작하여 보편화되어 가면서 도로 건설의 필요성에서 많이 활용이 되었다(Clear, Todd R., George F. Cole, and Michael D. Reising, *ibid*, p.335).

15) 허주욱, 앞의 책, 2003, 464쪽.

## 1. 관련문제의 검토

### 가. 교도작업 관용주의

교도작업의 관용주의(state-use system)란 교도작업에 의하여 생산되는 물건 및 자재를 국가 또는 지방공공단체의 기관이나 국영기업체 또는 정부관리기업체에 우선적으로 공급하게 하여 교도작업의 능률을 향상하고 교도업무의 원활한 수행을 꾀하는 것을 말한다(교도작업관용법 제1조).

교도작업 관용주의는 두 가지의 목적을 찾을 수 있다. 적극적으로는 교도작업의 능률을 향상시킴으로써 국고수입의 증가를 도모하고 행정업무를 원활히 수행하려는 것이고, 소극적으로는 교도작업 생산품이 일반시장에 진출함으로써 사기업이 압박을 받게 되는 것을 가능한 억제한다는 목적을 가지고 있다.

교도작업관용주의의 장점으로는 경기의 변동에 구애됨이 없이 장기적인 계획 하에 작업을 계속할 수 있어 작업경영이 안전하고, 시장질서를 교란하지 않으며, 행정비용을 절약할 수도 있다는 점이다. 단점으로는 제품의 질이 일반사회 제품에 비하여 떨어질 우려가 있고 제품제작에 열의가 없고 신중성이 떨어질 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 수형자의 노동력은 저렴하기 때문에 이들에 의해서 생산된 제품 또는 노동력 자체가 상품시장 및 노동시장으로 진출하였을 경우에 가격경쟁력 측면에서 우위를 차지함으로써 사기업자와 일반노동자는 곤경에 처해질 수 있다. 따라서 교도작업의 사기업의 압박 문제를 해결하고자, 교도작업을 일반기업의 영리목적과는 달리 수형자의 직업훈련에 합치되도록 운영하고, 사기업과 충돌을 야기하기 쉬운 일반인에 의한 주문의뢰를 되도록 피하고, 자급자족의 원칙 하에 교도작업을 운영하여야 한다는 주장이 제기되어 채택된 것이 바로 교도작업 관용주의이다.

교도작업 관용주의는 이미 다른 나라에서도 오래 전부터 채택해오고 있으며,<sup>16)</sup> 우리나라는 1960년대에 교도작업의 관용주의를 위한 입법조치로서 교도작업관용법과 시행령 및 이의 재정적 기초를 위하여 교도작업특

16) 정갑섭, 앞의 책, 1997, 438쪽; 허주욱, 앞의 책, 2003, 508쪽 참조).

별회계법(전문개정 1996.11.23. 법률 제5169호)을 제정·시행함으로써 국가 수입의 증가와 사기업의 압박을 가능한 회피하려 하고 있다.

교도작업이 사기업의 생산활동에 어느 정도의 압박을 주고 있는가에 대하여는 정확한 판단을 하기에는 매우 어려우나, 2004년도의 경우 교도작업생산액 341억원의 43%에 해당하는 148억원이 민수용으로 판매된 것을 볼 때, 이와 같은 교도작업제품의 민간인에 대한 수요로서는 현재 우리나라의 경제규모로 보아 아직까지는 별 문제가 되지 않을 것 같다.<sup>17)</sup> 또한 교도작업과 사기업과는 작업목적, 노동력, 기술과 능률에 있어서 차이가 있으므로 이들의 경쟁력을 비교할 때 압박의 현실적 위험성은 그다지 높다고 할 수 없다. 아울러 오늘날 우리나라의 실정을 고려할 때 고학력에 비싼 임금을 요구하는 실업자가 과다하여 중소기업에서 근로 인력을 구하기 어려운 점을 감안하면, 교도작업은 소위 말하는 3D 업종이기 때문에 노동시장이나 노동단체로부터 큰 견제나 반대도 없어서 최근의 교도작업의 활성화와 그에 대한 사기업의 참여확대에 많은 기대가 모아질 수 있다.

#### 나. 자급자족의 원칙

자급자족의 원칙(self-supporting system)이란 교도소 내에서 생산되는 교도작업 제품을 교도소 내에서 이용하고 소비하여, 일반 사회기업으로부터 구입하는데 따르는 경제적 손실을 방지하려는 경영활동을 말한다. 또한 교도작업을 통해 얻은 수익을 교도시설의 운영경비에 충당하는 것을 의미한다. 이를 통하여 국민의 조세부담을 줄일 수 있다는 잇점이 있다.

자급자족은 경기의 변동에 구애를 받지 아니하고 장기에 걸친 경영의 계속성이 확보되어 작업경영의 안정을 꾀할 수 있기 때문에 수형자의 직업훈련에 유용하며, 교도작업을 통하여 생산된 제품을 교도소 내에서 소비하기에 사기업 압박의 문제를 피할 수 있고, 교도작업 관용주의의 기초가 된다는 점에서 장점을 이야기 할 수 있다.

그러나 자급자족의 원칙을 철저히 요구한다면 교도작업은 사회복지적 행형의 의미를 상실하고, 자칫 교도소의 기업화를 초래하거나, 수형자

17) 한국산업경제연구원, 교도작업 발전방안 연구, 2005 참조.

의 노동력을 착취한다는 비판을 불러일으킬 수 있다. 이러한 까닭에서 작업수익으로 교정비용의 일체를 충당한다는 것은 오늘날 재사회화 교정에서는 곤란하다고 하겠다. 교도작업에는 경제적 측면 그 자체보다는 수형자의 재사회화를 위한 교정기능이 먼저 고려되어야 하기 때문이다.<sup>18)</sup>

따라서 자금자족의 원칙을 실현하기 위해 수익증대에 힘쓰려면 경영합리화를 통해 품질향상, 적기공급, 가격경쟁력 강화, 제품의 연구개발 등을 지속적으로 꾀하여야 한다.<sup>19)</sup>

#### 다. 교도작업의 회계제도

교도작업 예산을 일반회계에서 분리하여 특별회계를 설치하고 자금을 자율적으로 운용하여 자재의 적기공급과 작업제품의 적기판매 등으로 합리적 운영을 기하려는 목적에서 1961년 교도작업 특별법으로서 교도작업 특별회계법(전문개정 1996.11.23. 법률 제5169호)을 제정하여, 교도작업의 전 수입을 세입으로 하고 일체의 경비를 세출로 하는 특별회계제도를 채택하여 시행하고 있다.

교도작업 운영의 회계제도에는 일반회계, 특별회계, 기금제도, 기타 제3섹터(공사 또는 법인) 등 각 나라의 사정에 따라 다르게 운영하고 있다. 이러한 회계제도의 시행은 국가의 재정지출로 인한 국민의 세금부담, 교도작업의 본래의 목적으로서의 수형자의 사회복귀를 위한 기술습득과 직업훈련, 교도작업 운영에 있어서의 경영의 합리화와 효율성 등을 종합적으로 검토하여 시행하여야 할 것이다. 일반회계의 경우 예산단일원칙에는 바람직하나 국가의 재정부담을 가중시킬 우려가 있고 범죄자를 국민의 세금으로 부양하고 교육시켜야 한다는 국민의 법감정에 반하여 교도작업이 위축될 가능성이 높다. 특별회계의 경우 교도작업의 본래의 목적과 국가 재정적 측면에서는 부합하나 자체의 세입으로 세출에 충당하여야 함으로 세입부족시 시설·장비 등 작업환경을 위해 재투자할 여력이 적고, 경영의 효율성과 활성화 측면에서 부족하다. 기금제도 역시 특별회계와 유사

18) 배종대·정승환, 앞의 책, 2002, 233쪽.

19) 정갑섭, 앞의 책, 1997, 430쪽; 허주욱, 앞의 책, 2003, 504쪽 이하 참조.

하나 예산단일화 원칙인 국가재정의 정책적 흐름에 역행한다는 단점이 있으며, 제3섹터의 경우 생산성의 수익과 경영의 효율성에 유리하나 자칫 경영의 실패로 재정의 압박을 받을 우려가 있다.<sup>20)</sup> 외국의 경우, 특히 미국, 일본, 싱가포르 등 법인 또는 공사화하여 성공적인 교도작업의 성과를 거두고 있다.<sup>21)</sup>

## 2. 수형자의 직업훈련과 작업상여금

### 가. 직업훈련의 내용

행형법 제1조는 “수형자를 격리하여 교정교화하며, 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하게 한다.”라고 규정하여 교정의 목적이 교육형주의에 입각한 수형자의 교화개선 및 사회복귀에 있음을 분명히 밝히고 있으며, 기술교육, 즉 직업훈련이 수형자의 주요한 사회복귀수단의 하나라는 것을 천명하고 있다.

수형자 직업훈련이란 교정시설에 수용되어 있는 수형자에게 사회복귀 후 각종의 직업에 취업하는 데 필요한 기능을 습득 또는 향상시키기 위하여 실시하는 직업능력개발훈련을 말한다.

수형자 직업훈련은 근로자직업능력개발법(일부개정 2007.05.11. 법률 제8429호) 등 관계규정에 따라 노동부장관이 정하는 훈련기준에 따라 각종 기술자격취득을 목표로 실시하는 공공직업훈련과 교정기관장이 교화상 필요한 경우 각 기관 실정에 따라 실시하는 일반직업훈련이 있다. 수형자 직업훈련의 종류와 그 내용은 <표-1>과 같다.

수형자 직업훈련의 직종별로는 기계 등 총 72개 직종으로서 기능사 목표 50개 직종, 산업기사 목표 13개 직종, 기사이상 목표 9개 직종을 실시하고 있다.

20) 한국산업경제연구원, 앞의 자료, 2005, 154쪽 이하 참조.

21) 이에 대해서는 한국산업경제연구원, 앞의 자료, 2005; 조준현·김성언, 앞의 책, 1995; 허주욱, 앞의 책, 2003, 495-502쪽; Palaez, V., “The Prison Industry in the United States: Big business or a new Form of slavery”, Granma International, 2005 참조.

<표-1> 수형자직업훈련의 내용

훈련종류	목 표	내 용
공공 직업 훈련	양성훈련	기능사 직업에 필요한 기초적 직무수행능력을 습득시키기 위하여 실시하는 직업훈련
	향상훈련	산업기사 양성훈련을 받은자 또는 직업에 필요한 기초적 직무수행능력을 가지고 있는자에게 더 높은 직무수행능력을 습득시키거나 기술발전에 대응할 수 있는 지식과 기능을 보충하기 위하여 실시하는 직업훈련
	정예훈련	기능사 산업기사 보다 정예화 된 기능습득을 위하여 법무부장관이 지정한 직업훈련전담교도소에서 실시하는 집체훈련
일반 직업 훈련	양성훈련	기능사 근로자직업능력개발법의 적용을 받지 아니하고 자소의 실정에 맞도록 기초적 직무수행능력을 습득시키기 위하여 실시하는 직업훈련
	향상훈련	산업기사 산업기사 취득을 목표로 양성훈련을 받은 자와 더 높은 직무수행을 습득시키기 위하여 자체적으로 실시하는 직업훈련
	고급훈련	기사이상 지식산업사회에 적용할 수 있는 고급기술인력 양성을 위해 첨단고급직종을 선택하여 고급자격취득을 목표로 하는 장기 직업훈련

출처 : 법무부, 수형자 직업능력개발훈련 운영지침, 2006.

수형자들이 기술이 없을 경우, 출소 후에도 안정된 직업을 얻지 못하고 사회의 냉대 속에서 결국 재범의 한 원인이 됨에 따라 전과자의 재범을 방지하고 범죄로부터 사회를 보호하기 위하여 경제적 자립기반이 없는 수형자들에 대한 내실 있는 직업훈련이 필요하다.<sup>22)</sup>

따라서 직업훈련은 직종의 선정에 있어서 교도작업과 연계될 수 있도록 피하여야 하고, 출소 후 사회에 취업이 가능한 우선선종직종을 파악하여 실시하여야 하며, 또한 효과적인 기능훈련이 되기 위해서는 직업훈련 교사를 확충하여 직종별 적정인원을 지도할 수 있도록 하여야 하며, 외부

22) 직업훈련의 구체적인 내용과 개선방안 등에 대해서는 문영호·이인순, 수형자 직업훈련의 효율성에 대한 연구, 한국형사정책연구원, 1992; 오원선, “수형자 직업훈련의 개선방안에 관한 연구”, 교정연구 (제21호), 한국교정학회, 2003; 오원선, “한미 수형자 직업훈련에 관한 비교연구”, 교정연구 (제25호), 한국교정학회, 2004; 장규원, 외국의 수형자 직업훈련제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995 참조.

의 전문직업훈련기관과 연계하여 새로운 지식과 기술 및 정보를 습득할 수 있는 프로그램을 갖추어 질적 수준의 향상을 도모하여야 한다.

#### 나. 작업상여금과 작업임금

작업상여금이라 함은 수형자에게 근로의욕을 고취시키고 작업능률을 향상시킴과 동시에 출소후의 생활자금을 조성해 주기 위하여 교도작업에 취업한 수형자에게 작업의 종류, 성과와 행장 기타 사정을 참작하여 일정한 금액을 지급하는 것을 말한다. 작업상여금의 법적 성질은 수형자에 대하여 작업의욕을 고취시키기 위해 주는 은혜적 급부라는 데에 견해가 일치한다. 이러한 법적 성질에 따라, 작업자에게 작업상여금의 청구권은 인정되지 않는다.

작업임금제는 수형자의 노동에 상응한 보수가 대가로서 지불되고 수형자는 이 대가에 대하여 권리로써 청구할 수 있는 제도를 말한다. 수형자에게 박탈되는 것은 자유이지 노동력까지 박탈당해서는 안 된다는 관점에서 주장된다.

단지 국가의 은혜적 급부라 이해되는 작업상여금에 반하여, 작업임금제는 노무 제공에 대한 반대급부로서 보수를 권리로 인정하여 수형자의 인권보호를 중시하자는 태도라 할 수 있다.

작업상여금제도와 작업임금제도에 대해서는 찬반논의가 대립되어 있다.<sup>23)</sup> 교도작업에 대해서 작업임금제도에 따라 임금의 성격으로 지급된다면 수형자의 생활에 상당한 변화가 예상된다. 노동에 합당한 임금이 지불된다면, 수형자는 스스로의 임금으로 생활이 가능하여 노동에 대한 만족과 자존심이 높아지고, 의식 등의 비용을 공제할 수도 있어 국가예산이 절약되고, 석방 후의 생계를 위한 준비금이 될 수 있어 사회복지에 있어 바람직한 조건이 만들어 질 것이다.

---

23) 허주욱, 앞의 책, 2003, 511쪽 이하 참조.

#### IV. 교도작업 현황과 운영상의 문제점

(1) 근대적인 의미의 교도작업은 1898년 개정 감옥규칙에서부터 찾을 수 있지만,<sup>24)</sup> 현재의 교도작업은 1960년대 관련 법률의 정비 이후부터 살펴야 한다.<sup>25)</sup>

1960년대 교도작업의 특징으로는 교도작업의 법적 근거를 마련하였다는 것과 대규모 기계화 작업을 통한 생산성 향상과 효과적인 직업훈련을 실시하기 위하여 교정기관의 작업시설을 대단위 특수작업장별로 개편하였으며, 갱생건설단 창단으로 고속도로공사 등 국토건설에 참여하기도 하였다는 점이다.

1970년대 교도작업은 작업시설에 대한 대폭적인 투자로 산업사회에 적응할 수 있는 운영체계를 확립하는데 주력하였다. 당시의 당면과제였던 불취업자 해소문제도 대폭적인 작업시설의 확장과 직업훈련의 활성화로도모하여 상당히 감소시켰으며, 취업수형자에게 지급하는 작업상여금에 대한 인상 조정을 단행, 작업의욕을 높이고 출소 후 생활정착금을 조성케 함으로써 교정효과를 제고시키는데 일익을 담당하였다.

1980년대에는 교도작업 시행에 필요한 세부적인 사항을 통합 규정하기 위하여 교도작업규정을 제정·시행함으로써 작업시행에 따른 제반사항을 체계적으로 일원화하여 작업의 효율성을 향상시키고, 작업규모의 대단위화, 시설장비의 개선, 예산의 대폭확충, 새로운 작업직종의 개발과 경영진단을 통한 경영기법 개선 등 작업경영 전반에 걸쳐 대폭적인 개선이 이루어졌다.

1990년대에는 교도작업제품 상설전시관 개관, 외부통근작업제도 신설 등을 통하여 교도작업 운영의 발전을 이루었다. 외환위기로 외부통근작업과 위탁작업계약이 해지되는 등 많은 어려움을 겪기도 하였으나, 2000년

24) 1898년 개정감옥규칙 제13조는 “정역에 복종하는 수인의 작업은 매인의 체력에 응하여 정”한다고 규정하고, 제14조에 “복역 100일을 경과한 후에 각기 공전을 과정하고 이를 십분하여 그 이분을 중죄인에 급여하고 그 삼분을 경죄인에 급여하고 기타는 감옥비용에 공할 것”이라는 내용으로 수형자 작업기준과 공임기준에 대한 규정을 두었다(법무부, 교도작업총람, 1989).

25) 이하의 내용은 법무부, 한국교정사, 1987; 법무부, 교도작업총람, 1989을 참조하여 정리하였다.

도부터는 외부통근 및 위탁작업의 확대실시, 전일근로 작업제도 실시 등으로 우량 중소기업체를 적극 유치함으로써 교도작업에 대한 민간 참여의 기회를 확대하였으며, 각종 시설·장비의 현대화, 생산기반구조를 재정비하여 특화전략직종을 개발 운영할 뿐만 아니라, 적극적인 선진 교도작업 경영기법을 도입하고, 법무연수원에 교도작업 마케팅반을 신설하여 교도작업 전문마케터를 육성하는 등 교도작업 활성화를 위해 노력하고 있다.

(2) 교도작업은 운영형태에 따라 직영, 위탁노무, 관용작업으로 구분하여 다품목 소량 주문생산 체제로 운영하고 있으며, 2005년도 생산실적은 다음 <표-2>와 같다. 작업의 전체가 모두 교도소에 의하여 직접 운영하는 직영작업의 비율이 가장 높고(67.5%), 이어서 외부통근이나 구외 공장에서 이루어지는 노무작업(18.4%), 그리고 위탁자로부터 작업에 사용할 시설, 기계, 기구 및 재료의 전부 또는 일부를 제공받아 생산·가공하여 위탁자에게 교부하고 그 대가를 받는 위탁작업이 가장 낮은 것으로 나타난다.

<표-2> 교도작업 생산실적(2005년) (단위: 백만원)

직영작업	위탁작업	노무작업	계
22,796 (67.5%)	4,367 (12.9%)	6,234 (18.4%)	33,750 (100%)

출처: 법무부, 법무연감, 2006

교도작업의 종류는 직영작업으로는 목공, 철공, 인쇄공, 봉제공, 장류공, 식품공 등 19개 직종에 걸쳐 이루어지고, 위탁작업은 봉제류, 쇼핑백 제작, 전자부품조립 등이다(<표-3> 참조).

<표-3> 직영 및 위탁작업 생산직종별 현황(2004년) (단위 : 천원)

직영작업			위탁작업		
직종	세입실적	구성비(%)	직종	세입실적	구성비(%)
목공	4,163,382	17.4	봉제류	559,860	14.1
인쇄공	1,903,129	8.0	전자부품조립	433,050	10.9
봉제공	6,030,068	25.2	일반조립	266,698	6.7
철공	804,643	3.4	가방(쇼핑백)	1,726,556	43.3
양화공	453,792	1.9	목공예류	16,771	0.4
영농	137,590	0.6	자동차부품조립	257,582	6.5
식품공	984,730	4.1	지세류	51,037	1.3
블럭공	105,913	0.4	비닐테잎분리	10,327	0.3
축산공	598,756	2.5	포대류	103,713	2.6
편직공	1,594,319	6.7	부직포가방	26,552	0.7
플라스틱공	222,952	0.9	도자기무늬	74,330	1.9
고무공	525,528	2.2	악세사리	49,424	1.2
스텐공	34,144	0.1	앨범	24,842	0.6
직조공	1,135,534	4.7	다이어리	28,839	0.7
장류공	1,766,558	7.4	어망조립	77,694	2.0
석공	6,990	0.0	연등	9,309	0.2
화장지공	1,251,757	5.21	인쇄	2,529	0.1
전시관	13,328	0.1	안테나조립	39,114	1.0
전자공	497,286	2.1	기타	225,292	5.7
기타	1,696,012	7.1			
계	23,926,311	100.0	계	3,983,519	100.0

출처 : 법무부 교정국 작업훈련과 통계, 2005.

<표-4> 교도작업의 규모(2001-2005) (단위: 백만원)

구분	총세입액	총세출액	다음년도 이월금
2001	41,041	27,502	13,539
2002	46,843	33,605	13,238
2003	47,567	33,979	13,588
2004	48,075	33,368	14,707
2005	48,775	34,707	14,068

출처: 법무부, 법무연감, 2006

교도작업의 규모가 2005년도말 기준으로 총세입액이 478억원 (2004년도 이월금 포함)에 이를 정도로 전년도에 비교하여 계속적으로 증가하고 있으나(<표-4> 참조), 교도소가 처한 제약 때문에 기술수준의 향상이나 첨단작업시설을 갖추는데 한계가 있기 때문에, 교도소에서 운영하고 있는 교도작업의 내용을 살펴보면(<표-3> 참조), 현대 산업 정보화 시대에서 요구되는 수준에 크게 미치지 못한다고 할 수 있다. 위탁작업의 경우도 특별한 기술이 필요 없는 수작업 위주의 단순작업에 그치고 있는 것으로 평가할 수 있다. 교도작업과 사기업의 압박 문제에 있어서 사회의 산업 기술이 낙후되었던 60년대에는 교도소에서 값싼 노동력을 이용하여 대량 생산·판매하는 경우, 같은 분야의 일반 기업에 타격을 주는 문제가 논의가 되겠지만, 오늘날의 경우는 사회내 기업과의 기술 수준의 차이로 사기업 압박의 문제는 의미가 없는 것으로 생각된다.

## V. 교도작업의 발전방향

수형자들은 교정시설 내에서 교화개선의 단계를 거쳐서 사회로 복귀하게 된다. 그러나 입소전과는 달리 자기생활의 바탕이 되는 대부분의 자격을 박탈당하고, 상당기간 사회구성원으로서 배제 내지 유보된 상태에서 다시 사회로 돌아가야 하기 때문에 출소하기 전에 재사회화를 위한 충분한 정신적, 물질적 환경의 준비가 되어 있지 못하다면 재범의 악순환의 고리를 끊지 못할 것이다.

이들이 출소하여 건전한 사회인으로 살아가기 위해서는 이들이 정착할 수 있는 여건을 마련해주어야 하는데 이를 위해 가장 필요한 것이 바로 생계를 유지할 수 있는 취업능력이라고 할 수 있다. 이러한 취업능력을 배양하기 위해서는 가장 좋은 방법이 바로 수용기간 중에 교도작업과 직업훈련을 통한 기술습득에 있다고 할 수 있다.

교도작업은 수형자에게 규칙적인 노동을 통하여 근로정신을 함양하고 각종 생산작업에 임하면서 단체성과 사회성을 기르고 작업상여금 등 수익으로 일에 대한 보람을 느끼게 하고 있다. 따라서 이러한 목적을 보다 더

효율적으로 달성하기 위해서는 수형자의 시설내의 취업이 사회내의 산업 현장에서 일하는 것과 마찬가지로 시설 내지 환경 등의 면에서 차별이 없어야 하고, 교도작업과 직업훈련을 연계하여 생산직종을 선별하고 직업훈련의 기능자를 관련교도작업에 적극 활용함으로써 생산성향상은 물론 숙련기술을 습득하여 출소 후 취업에 도움이 되도록 운영되어야 한다.

그러기 위해서는 단순 구내작업만으로는 소기의 성과를 거둘 수 없다고 보며, 외부통근작업 및 구외공장통근작업 등을 보다 적극적으로 확대 실시할 필요가 있다. 아울러 이를 통하여 실질적으로 수형자가 출소 후 취업에 연계될 수 있는 장치를 마련하는 것이 바람직하다.

교도작업에 대한 근로의욕과 동기를 부여하고 생산성을 향상하기 위해서는 작업상여금의 인상이나 작업성적이 우수한 수형자에게 가석방의 혜택 등 인센티브를 줄 필요성이 있다. 수형자의 작업에 있어서 공평한 보수의 제도가 취해져야 한다(피구금처우최저기준 규칙 제76조 참조). 이에 따라 작업임금제도의 도입을 고민할 때가 되었다고 하겠다. 현재의 경우에도 외부통근 작업은 사실상 임금제와 상여금제의 중간 형태를 띠고 있다고 할 수 있다.

한편 취업수형자가 취업병을 포함한 작업상의 재해를 받았을 때 보상 청구권의 인정을 검토하여야 한다. 작업상여금과 함께 은혜적 성격으로서 위로금과 조위금을 인정하고 있으나, 현행의 은혜적 구제로서는 지급액을 인상한다 하여도 일정한 한계를 벗어날 수 없으므로 장기적 안목에서 산업재해보험과 같은 보험제도의 검토를 고려해야 한다.

민간부문의 과학적인 생산방식을 접목시켜 생산성 향상과 자원의 효율성을 높여야 하며 품질경영 시스템을 도입하여 고품질 향상에 노력하여야 하고, 경영전문연구기관 등으로 하여금 교도작업의 운영실태에 대한 주기적인 경영진단을 실시토록 하여 이를 토대로 향후 운영방침에 적극 활용하여야 할 것이다.

교도작업제품의 판매를 위한 다양한 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 상설전시장 혹은 판매장을 설치하거나 중소기업체와 특약판매를 맺는 방법, 그리고 각 교정시설의 홈페이지와 TV 홈쇼핑을 이용한 적극적인 판매활동 등과 더불어 교도작업 제품에 대한 브랜드를 개발하여 이미지 홍보도 노력하여야 할 것이다.

마지막으로 앞으로는 교도작업을 법인 또는 공사화 하여 보다 과학적이고 합리적인 경영체제를 갖출 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이라고 본다.

## 참고문헌

- 김성돈, 자유형제도의 개선방안, 한국형사정책연구원, 1994.
- 김화수 외 6인 공저, 한국교정학, 한국교정학회, 2007.
- 문영호·이인순, 수형자 직업훈련의 효율성에 대한 연구, 한국형사정책연구원, 1992.
- 배종대·정승환, 행형학, 홍문사, 2002.
- 법무부 교정국 보안관리과, 가석방자 재입소율 분석결과, 2005.
- 법무부 교정국, 교도작업 주요사업 추진계획, 2006.
- 법무부, 교도작업총람, 1989
- 법무부, 교도작업통계자료집, 2003.
- 법무부, 법무연감, 2004-2006.
- 법무부, 수형자 직업능력개발훈련 운영지침, 2006.
- 법무부, 한국교정사, 1987.
- 법무부, 한국의 교정행정, 2005.
- 신진규, 형사정책, 법문사 1989.
- 오원선, “수형자 직업훈련의 개선방안에 관한 연구”, 교정연구 (제21호), 한국교정학회, 2003
- 오원선, “한미 수형자 직업훈련에 관한 비교연구”, 교정연구 (제25호), 한국교정학회, 2004.
- 오원선, “교도작업의 경제적 효과에 관한 연구”, 교정연구 (제29호), 한국교정학회, 2005
- 이백철, “교도소민영화의 이론과 실제”, 교정교화 제4호, 한국교정교화사업연구소, 1992.
- 이백철, “세계교정이념의 흐름과 한국교정”, 교정연구 (제21호), 한국교정

- 학회, 2003.
- 장규원, 외국의 수형자 직업훈련제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995.
- 정갑섭, 최신 교정학, 경기서적, 1997.
- 조준현·김성언, 교도작업의 실태와 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995.
- 한국산업경제연구원, 교도작업 발전방안 연구, 2005.
- 허주욱, 교정학 (신정판), 법문사, 2003.
- 平野龍一/高澤幸子 譯(Sutherland, E.H./ Cresscy, D.R.), 1984, *アメリカの刑事司法: 犯罪學 II* (初版), 有信堂, 1984.
- Clear, Todd R., George F. Cole, & Michael D. Reisig, *American Corrections*, Belmont, CA: Brooks & Cole, 2005.
- Palaez, V., "The Prison Industry in the United States: Big business or a new Form of slavery", *Granma International*, 2005.
- Whyte, A./ J. Baker, "Prison labor on the rise on US", *World Socialist Web Site*, 2000.

## Study on Development of Correctional Work

Chang, Gyu-Won\*

The purposes of this study are to analyse operating systems of correctional works, and its programs, and to suggest more effective methods in improving quality of prison labor.

Prison labor is mandatory and designed to instill a work ethic in the inmates while teaching them useful skills to facilitate their return to society. Today, more than 23,000 inmates produce many different types of furniture, clothing and food items at correctional institutions around the country. The Prison Industry Special Budget Act was enacted in 1961 to ensure that sufficient funds are available for prison labor programs.

주제어 : 교도작업, 직업훈련, 교정교육, 교도작업관용주의, 교도작업특별회계법

Keywords : prison labor(correctional work), vocational training, correctional education, state-use system, The Prison Industry Special Budget Act

---

\* Professor, Wonkwang University, Division of Police, Ph.D. in Law