

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



구금시설 과밀수용과 수용자 인권 토론회

| 일시 | 2017. 11. 21.(화) 14:00~16:30

| 장소 | 국가인권위원회 인권교육센터(11층)

주최 :



국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea



법무부

Ministry of Justice

개 회 사

■ 이경숙 (국가인권위원회 상임위원)

안녕하십니까?

국가인권위원회 상임위원 이경숙입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 오늘 법무부와 국가인권위원회가 공동 주최하는 수용자 인권향상 및 과밀수용 해소를 위한 종합토론회에 참석해주신 분들께 깊은 감사를 드립니다. 더불어 바쁘심에도 불구하고 발제를 맡아 주시고 토론을 맡아 해주실 송석윤 서울대 로스쿨 교수님, 안성훈 형사정책연구원 연구위원님, 박순영 서울고등법원 부장판사님, 오창익 인권연대 사무국장님, 윤옥경 경기대 교정보호학과 교수님, 전종익 서울대 로스쿨 교수님, 최제영 법무부 교정기획과장님께 특별히 감사드립니다.

국가인권위원회는 설립이후 구금시설내 수용자의 인권향상에도 특별한 관심을 가지고 노력하고 있습니다. 구체적으로 형집행관련 법령 및 정책개선을 포함한 인권정책 수립 및 권고, 개별 진정사건 조사 및 구제업무 등을 수행해 오고 있습니다.

특히 ‘죄는 미워하되 사람은 미워하지 말라’라는 말처럼 범죄자라는 이유 하나만으로 이들에게 수인하기 힘든 협소한 수용생활환경을 강요하는 과밀수용 문제는 작년 연말 헌법재판소의 위헌확인 결정을 계기로 더 이상 묵인될 수 없게 되었으며 우리 사회에 무거운 숙제를 남겨주게 되었습니다.

더욱이 과밀수용 관련한 올해 8월말 부산고법의 국가배상판결은 구금시설내 과밀수용 상황이 더 이상 지체할 수 없는 문제라는데 모두가 공감할 수밖에 없게 되었습니다. 이에 우리 위원회는 범죄자이기 이전에 한 인간으로서의 인권을 보장하는 차원에서 좀더 심도있는 고민과 해결책을 두고 검토과정에 있습니다.

그간 우리 위원회는 과밀수용이라는 당면한 과제에 봉착해 있는 법무부와 공동으로 원인과 해결책을 마련코자 논의해 왔으며 이 문제는 단순히 법무부 한 부처의 문제가 아니라 입법부, 사법부, 행정부 등 모든 분야에서 관심을 가지고 노력해야 할 문제로 보고 다양한 해결책 마련을 위해 오늘 이렇게 종합토론회를 마련하게 된 것입니다.

이무쪼록 오늘 토론회가 과밀수용 해소를 통한 수용자 인권을 보호하고 신장할 수 있는 실효성 있는 정책방안을 마련할 수 있는 자리가 되기를 기대해 봅니다. 특히 우리 위원회는 지난 10월 과밀수용과 관련하여 직권조사 개시결정을 한 바 있습니다. 토론회 결과가 직권조사 결과에 반영되어 좋은 정책적 방향으로 이어질 수 있기를 기대합니다.

다시한번 귀중한 시간을 내시어 오늘 토론회에 참석해 주신 모든 분들께 감사드리며, 여러분에게 늘 건강과 행운이 함께 하시길 기원합니다.

감사합니다.

2017. 11. 21.

국가인권위원회 상임위원 이 경 속

인사말

■ 김학성 (법무부 교정본부장)

존경하는 내외귀빈 여러분!

반갑습니다. 법무부 교정본부장 김학성입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 법무부와 국가인권위원회가 공동개최하는 ‘구금시설 과밀 수용과 수용자 인권’ 토론회에 참석해 자리를 빛내주신 이경숙 국가인권위원회 상임위원님을 비롯한 발표자, 토론자 여러분에게 감사의 말씀을 드립니다.

여러분도 잘 아시다시피,

구금시설의 과밀은 교정의 본래적 역할과 기능에 막대한 지장을 초래할 뿐만 아니라 더 나아가서는 기본적으로 지켜져야 할 수용자 인권에까지 큰 영향을 미치고 있습니다.

수차례에 걸쳐 국가인권위원회가 과밀수용문제에 대해 권고를 해왔고 지난해에는 헌법재판소가 구치소 내 과밀수용행위에 대해 위헌확인이라는 결정을 한 바 있습니다.

법무부 교정본부에서도 과밀수용상황을 해소하기 위해 다양한 측면으로 노력해 왔으나 안타깝게도 만족할만한 수준의 해결책을 마련하지 못한 게 사실입니다.

이러한 상황에서 법무부와 국가인권위원회 두 기관이 뜻을 모아 ‘구금시설 과밀수용과 수용자 인권’이라는 주제로 토론회를 개최하게 된 것은 무척이나 뜻 깊은 일이 아닐 수 없습니다.

특히 오늘 토론회에는 형사사법 각 분야의 식견과 경험이 풍부한 전문가들의 참여로 과밀수용의 해결방안과 수용자 인권개선에 의미 있는 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대됩니다.



다시 한번 토론회 개최를 위해 애쓰신 두 기관의 관계자에게 감사의 말씀을 드리며, 오늘 토론회가 구금시설과 수용자 인권에 대한 사회적 관심과 공감대를 형성하여 근본적인 해결책을 찾을 수 있는 마중물이 되길 희망합니다.

감사합니다.

2017. 11. 21.

법무부 교정본부장 김 학 성

구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

프로그램

- ▣ 일 시 : 2017. 11. 21.(화)14:00~16:30
- ▣ 장 소 : 국가인권위원회 인권교육센터(11층)
- ▣ 주 최 : 국가인권위원회, 법무부

시 간	내 용	비 고
제1부 : 등록 및 개회식		
14:00 ~ 14:30	등록 및 접수	
14:30 ~ 15:00	<ul style="list-style-type: none"> - 개회사 - 인사말 - 기념 촬영 - 제2부 준비 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이경숙 (국가인권위원회 상임위원) ▶ 김학성 (법무부 교정본부장) ▶ 행사참석 주요 내외빈 ▶ 휴식 및 제2부 토론 준비
제2부 : 발제 및 토론		
15:00 ~ 16:20	<p>주제 : 구금시설 과밀수용과 수용자 인권 사회자 : 김향규 (인권위 침해조사과장)</p> <p>▶ 발제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발표 1 : 과밀수용으로 침해받는 피구금자의 인권문제 송석윤 (서울대 로스쿨 교수) - 발표 2 : 과밀수용 원인과 그 해결을 위한 형사사법적 대책 안성훈 (형사정책연구원 연구위원) <p>▶ 토론</p> <ul style="list-style-type: none"> - 박순영 (서울고등법원 부장판사) - 오창익 (인권연대 사무국장) - 윤옥경 (경기대 교정보호학과 교수) - 진중익 (서울대 로스쿨 교수) - 최제영 (법무부 교정기획과장) <p style="text-align: right;">좌 장 : 김성준 (인권위 조사국장)</p>	
16:20 ~ 16:30	- 폐회 및 정리	

차 례

● 발 제

- ▶ 발표 1 : 과밀수용으로 침해받는 피구금자의 인권문제1...
송석윤 (서울대 로스쿨 교수)
- ▶ 발표 2 : 과밀수용 원인과 그 해결을 위한 형사사법적 대책5 1
안성훈 (형사정책연구원 연구위원)

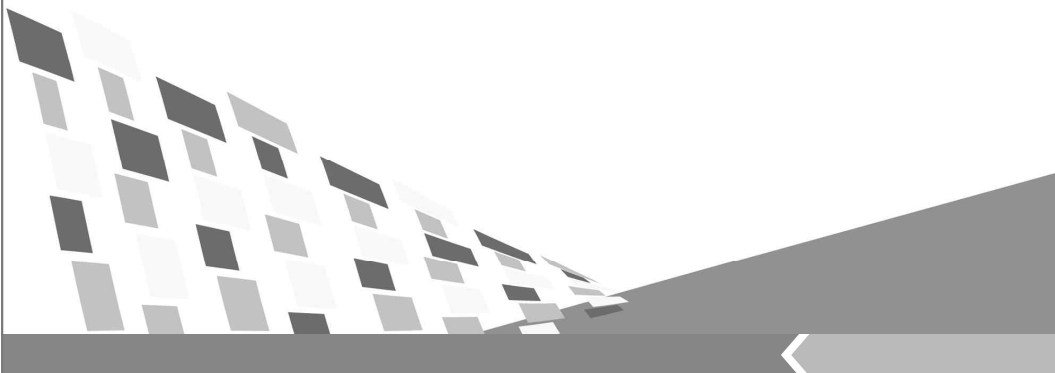
● 토 론

- ▶ 박순영 (서울고등법원 부장판사)9 5
- ▶ 오창익 (인권연대 사무국장)5 6
- ▶ 윤옥경 (경기대 교정보호학과 교수)1 7
- ▶ 전종익 (서울대 로스쿨 교수)5 7
- ▶ 최제영 (법무부 교정기획과장)9 7

I 구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

<발표 1>
과밀수용으로 침해받는 피구금자의
인권문제

송석윤 (서울대 로스쿨 교수)



과밀수용으로 침해받는 피구금자의 인권문제

■ 송석윤 (서울대 로스쿨 교수)

1. 머리말

교정시설 과밀수용에 대해서는 이미 오래 전부터 그 심각성이 제기되었으나 현재에 이르기까지 해결책을 찾지 못하고 여전히 문제해결을 위해 모색하고 있는 상황이다.

2012년 이후 최근까지 교정시설 수용인원은 지속적으로 증가하여 현재 수용정원을 훨씬 넘어선 포화상태에 이르렀다. 교정시설 과밀화는 수형자의 재사회화라는 교정의 본질적 기능을 상실케 하고, 형사사법체계의 마지막 단계인 형집행의 위기를 초래하며, 이는 곧 국가 형사사법의 전반적인 체계의 왜곡을 불러오게 된다.

또한, 수용자의 육체적·정신적 건강을 비롯한 기본적인 인권 침해, 수용자 사이의 범죄 감염을 조장하는 등 여러 가지 다양한 문제들을 발생시킬 가능성을 가지고 있으며, 교정의 운영곤란 및 형사사법제도 전반에 악영향을 미치는 것은 물론 사회 전반적인 문제로 연결되어 국가정책을 수행함에 있어 막대한 지장을 초래한다는 점에서 문제의 심각성이 인정되고 있다.

아래에서는 2016. 12. 29. 헌법재판소의 구치소 내 과밀수용행위 위헌확인 결정 및 국가인권위원회 교정시설 과밀수용에 대한 권고, 외국의 사례를 중심으로 과밀수용으로 침해되는 피구금자의 인권문제에 대해 살펴보기로 한다.

2. 헌법재판소의 과밀수용행위로 인한 인권침해에 대한 판단

1) 헌법재판소 결정 「구치소 내 과밀수용행위 위헌확인」

(2013헌마142 결정, 2016. 12. 29.)

2) 인권침해에 대한 결정요지

- 청구인이 노역장 유치명령에 따라 서울구치소에 수용되었다가 형기만료로 석방되기까지 청구인을 과밀된 수용거실에 수용한 행위가 청구인의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 인격권, 인간다운 생활을 할 권리 등 기본권을 침해한다고 주장하면서 그 위헌 확인을 구하는 이 사건 헌법소원심판을 청구하였는데 헌법재판소는 청구인을 서울구치소 과밀된 수용거실에 수용한 행위는 청구인의 인간의 존엄과 가치를 침해한 것으로 위헌임을 확인하였다.

3) 인간의 존엄과 가치에서 비롯하는 국가형벌권 행사의 한계

- 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치는 헌법이념의 핵심으로, 국가는 헌법에 규정된 개별적 기본권을 비롯하여 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리까지도 이를 보장하여야 하며, 이를 통하여 개별 국민이 가지는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 확보하여야 한다는 헌법의 기본원리를 선언한 것이다. 따라서 자유와 권리의 보장은 1차적으로 헌법상 개별적 기본권규정을 매개로 이루어지지만, 기본권 제한에 있어서 인간의 존엄과 가치를 침해하거나 기본권 형성에 있어서 최소한의 필요한 보장조차 규정하지 않음으로써 결과적으로 인간으로서의 존엄과 가치를 훼손한다면 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치에 위반된다.(헌재 2000. 6. 1. 98헌마216참조)
- 인간의 존엄과 가치는 모든 인간을 그 자체로서 목적으로 존중할 것을 요구하고, 인간을 다른 목적을 위한 단순한 수단으로 취급하는 것을 허용하지 아니하는바, 이는 특히 국가의 형벌권 행사에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 국가의 형벌권 행

4_ 구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

사는 공동체의 질서를 유지함으로써 인간의 존엄과 가치를 보호하기 위한 것이기도 하지만, 동시에 그 대상이 되는 피의자·피고인·수형자의 인간의 존엄과 가치에 대한 위협이 될 수도 있기 때문이다. 인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어서 피의자·피고인·수형자를 다른 모든 사람과 마찬가지로 존엄과 가치를 가지는 인간으로 대우할 것을 요구한다. 그러므로 인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어 사람을 국가행위의 단순한 객체로 취급하거나 비인간적이고 잔혹한 형벌을 부가하는 것을 금지하고, 행형에 있어 인간 생존의 기본조건이 박탈된 시설에 사람을 수용하는 것을 금지한다. 특히 수형자의 경우 형벌의 집행을 위하여 교정시설에 격리된 채 강제적인 공동생활을 하게 되는 바, 그 과정에서 구금의 목적 달성을 위하여 필요 최소한의 범위 내에서는 수형자의 기본권에 대한 제한이 불가피하다 하더라도, 국가는 인간의 존엄과 가치에서 비롯되는 위와 같은 국가형벌권 행사의 한계를 준수하여야 하고, 어떠한 경우에도 수형자가 인간으로서 가지는 존엄과 가치를 훼손할 수 없다.

4) 과밀수용의 문제점

- 교정의 궁극적인 목적은 범죄자로 하여금 법을 준수하게 하고 일반시민으로 사회에 복귀하게 하는 재사회화에 있는바, 이를 달성하기 위해서는 그에 알맞은 적절한 환경과 조건을 갖출 것이 요구된다. 그런데 ‘과밀수용’의 경우 관리인원이 부족하게 되어 수형자의 접견·운동이 제한되거나 음식·의료 등 서비스가 부실해질 수 있으며, 수형자들이 처우불만이 제대로 해소되지 못하고 수형자간 긴장과 갈등이 고조됨으로써 싸움·폭행·자살 등 교정사고가 빈발하게 될 수 있다. 또한 과밀수용은 수형자의 특성에 따른 개별화된 교정프로그램의 작동을 불가능하게 하고, 교정공무원들에게 과도한 직무를 부과하고 심리적 부담을 갖게 하여 직무 수행능력에 악영향을 미칠 수도 있다. 이와 같이 과밀수용은 교정교화를 위한 적절한 환경과 조건을 갖추지 못함으로써 교정시설의 질서유지에 부정적 영향을 주고 교정역량을 저하시켜, 결국 교정의 최종목적인 수형자의 재사회화를 저해하게 한다.

5) 수용행위가 인간의 존엄과 가치를 침해한 것인지 여부에 대한 판단

- 청구인이 수용되었던 기간 동안 서울구치소의 수용률이 134%내지 137%에 이르렀으며, 청구인의 1인당 수용면적은 수평투영면적으로 적게는 1.49㎡내지 많게는 2.24㎡임이 인정된다.
- 교정시설의 수용인원은 사회적 상황, 범죄의 증감 등에 따라 변화하므로 미리 예측하기 어렵고 국가가 임의로 수용자 수를 일정한 수준 이하로 제한할 수 없으며, 추가로 입소하는 수용자들의 수용을 거부할 수도 없다. 또한, 한정된 국가예산 중 교정시설의 설치·운영을 위한 예산확보가 쉽지 않고, 님비(NIMBY)현상으로 인하여 부지 선정에도 어려움이 있는 점 등에 비추어 보면, 증감하는 수용인원에 따라 그때그때 교정시설을 신축하는 등 탄력적으로 대처하기에는 어려움이 있는 것이 현실이다. 그러나 교정시설 내에 수형자가 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 공간을 확보하는 것은 교정의 최종 목적인 재사회화를 달성하기 위한 가장 기본적인 조건이므로 교정시설의 1인당 수용면적이 수형자의 인간으로서의 기본욕구에 따른 생활조차 어렵게 할 만큼 지나치게 협소하다면, 이는 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것이다. 이 사건의 경우 청구인이 수용되었던 수용면적은 우리나라 성인 남성의 평균신장인 174cm(2010년 국가기술 표준원 실시 제6차 한국인 인체치수 조사 결과) 전후의 키를 가진 사람이 팔을 마음껏 펴기도 어렵고 어느쪽으로 발을 뻗더라도 발을 다 뻗지 못하며, 다른 수형자들과 부딪치지 않기 위하여 모로 누워 칼잠을 자야 할 정도로 매우 협소한 것이다. 따라서 청구인이 인간으로서의 최소한의 품위를 유지할 수 없을 정도로 과밀한 공간에서 이루어진 이 사건 수용행위는 청구인의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하여 헌법에 위반된다.

6) 재판관 4인의 보충의견

- 국가는 교정시설 내에 수형자가 1인당 적어도 2.58㎡ 이상의 수용면적을 확보하여야 한다. 다만 교정시설 내 공간을 확보하거나 교정시설을 신축 또는 증축하는 것

이 현실적으로 단기에 해결될 수 있는 문제가 아님을 참작하여, 상당한 기간(늦어도 5년 내지 7년)이내에 위와 같은 기준을 충족하도록 개선해 나갈 것을 촉구한다. 물론 위와 같은 기준을 충족한 이후에도 국가는 교정시설 내 수용환경이 우리 사회의 인권의식의 향상과 경제적 성장에 발맞추어 지속적으로 개선될 수 있도록 부단한 노력을 기울여야 하며, 1인당 최소 수용면적의 확보를 비롯한 교정시설의 확충 외에 형사정책적 측면에서도 불구속 수사의 확대 및 미결구금 기간의 축소, 가석방 및 귀휴제도의 효율적인 활용 등 과밀수용을 해소하기 위한 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다. 또한 과밀수용은 단기간에 해결되기 어려울 뿐만 아니라 모든 유관기관 간의 협력과 개선의지를 필요로 하는 문제이다.

3. 인권위의 여성수용자 거실 과밀수용에 대한 권고

1) 국가인권위원회 권고(16진정 0306000 여성수용자 거실 과밀수용 등

2) 진정요지 및 주문

- 진정인은 교도소에 수용중 5명 수용정원 거실에서 9명이 수용생활하며, 과밀수용으로 취침이 어렵다는 진정한 것에 대해 법무부장관에게, 여성수용자 과밀수용 개선대책을 마련할 것을 권고하였다.

3) 판단내용

- 진정인이 수용된 교도소는 정원보다 훨씬 많은 수용자를 수용하고 있으며, 특히 여성수용자는 정원의 150%이상으로 과밀수용이 지속되고, 5명 정원의 거실에 평균 생활인원은 8명을 초과하고 있다. 법을 위반하여 교정시설에 수용된 수용자라고 하더라도 최소한 인간의 존엄성이 보장되어야 하는데, 특정 교도소의 여성 수용동 수용률이 150%이상 지속된 점, 수용자 1인당 기준면적을 충족하지 못하고 좁은 공간에서 생활하고 있는 점, 특히 환자·노인·일반 수형자의 구분없이 수용되고 있는

상황은, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제6조 제2항 등을 위반하여, 헌법 제10조에서 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해하는 것으로 판단된다. 다만, 이 사건은 특정 교도소의 여성 수용동 시설여건, 수용인원 등의 한계를 고려해 볼 때, 법무부장관에게 여성 수용동 과밀수용 방지를 위하여 여성 수용거실을 충분히 확보할 수 있도록 여성수용자 보호 대책을 강구할 것을 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

- ※ 헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다
- ※ 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제6조 제2항 교정시설의 거실·작업장·접견실이나 그 밖의 수용생활을 위한 설비는 그 목적과 기능에 맞도록 설치되어야 한다. 특히, 거실은 수용자가 건강하게 생활할 수 있도록 적정한 수준의 공간과 채광·통풍·난방을 위한 시설이 갖추어져야 한다.
- ※ UN 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙 제9조 제1항 취침설비가 각 방마다 설치되어 있을 경우 개개의 피구금자마다 야간에 방 한칸이 제공 되어야 하고, 일시적인 인원과잉 등과 같은 특별한 이유로 중앙교정당국이 이 규정에 대한 예외를 들 필요성이 있을 경우에도 방 한칸에 2명의 구금자를 수용하는 것은 바람직하지 못하다.

4. 인권위의 교정시설 과밀수용 환경개선 권고

1) 국가인권위원회 권고(13직권 0000100 교정시설 과밀수용 환경개선)

2) 조사대상 및 주문

- 수도권 및 대도시 소재 13개 교정시설에 대한 과밀수용 상태를 직권조사한 결과 법무부장관에게 대도시 교정시설의 과밀수용 해소 종합대책을 조속히 마련하여 시행할 것을 권고하였다.

3) 직권조사 배경

- 대도시 소재 미결구금 구치기능 교정시설은 정원보다 20% ~ 30% 이상을 상시 초과 수용하고 있으며 1인당 기준면적은 더욱더 협소해져 굴욕적 처우로 인한 인권침해 논란을 불러 일으키고 있으며, 취침 시 옆으로 누워서 자는 이른바 ‘칼잠’으로 인해 정신적, 육체적 고통을 겪고 있으며, 국가인권위원회에도 과밀수용으로 고통을 받고 있다는 다수의 진정이 접수되고 있다.
- 이러한 과밀수용으로 인해 계호근무 교도관이 부족하고, 그 결과 접견·운동시간이 줄어들어 등 수용자들의 기본권이 불가피하게 제한될 수 밖에 없으며, 교정교화 프로그램 운영보다는 수용자를 좁은 거실에 가두고 이를 감시하는 감시자 역할에만 급급하여 교정의 질을 현저하게 떨어뜨리는 주요 요인으로 작용한다.

4) 인정사실

- 조사대상 대부분의 교정시설이 수용률 130% 이상 초과 수용되고 있다.
- 대부분 교정시설 수용자 1인당 사용 유효면적은 1.3㎡~1.7㎡정도에 불과하여 좁은 공간에 많은 수용자를 수용하고 있으며, 부산구치소의 경우 대방(6명정원)은 11명이 자는데 9명은 발을 교차하여 누워야하고 나머지 2명은 모퉁이 자투리 공간에 겨우 누울 수 있을 정도로 가장 열악하였고, 일렬로 누우면 옆자리 수용자와 서로 어깨가 닿을 정도로 공간적 여유가 없어 편하게 잠을 잘 수가 없다.
- 직권조사 교정시설은 수용정원을 초과하는 과밀수용과 상시적 교도관 결원, 휴가 등 일시적 결원 보충, 미결수용자 주말접견, 운동시간 보장 및 수용자 외부출정(법원, 검찰청, 병원 등) 계호 등을 위해 보안과 소속 교도관 외 총무과 등 일반 행정 업무를 담당하고 있는 근무자까지 야간 사동근무, 출정, 계호근무 등에 대체 투입하는 경우가 일상화 되어 있고, 상대적으로 과밀수용이 심각한 부산구치소의 경우 교도관 2012년 연가 사용일수가 평균 1.7일에 불과하는 등 교도관들이 충분한 휴식시간을 보장받지 못한 상태에 있다.

5) 인권침해에 대한 판단

- 과밀수용에 따른 열악한 수용환경과 처우는 “잔인하고도 비인간적인 처우를 금지” 하는 국제기준이나 건강하게 생활할 수 있도록 적절한 수준의 공간 등 시설을 규정한 국내기준 등에 부합하지 못하고, 좁은 공간의 거실도 모자라 여기에 정원까지 초과한 과밀수용으로 칼잠을 자야하고, 냉난방, 채광, 통풍, 화장실 등의 열악한 여건 때문에 정신적, 육체적 질병에 과도하게 노출되어 있는 등 좁은 공간에 지나치게 많은 수용자를 구금하는 것은 헌법 제10조에서 보장되는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해하는 것으로 볼 수 있으므로 국가는 사회적·경제적 변화 및 개인의 인권의식 기준 상승에 부합하여 교정시설 수용자들에게도 그에 맞는 환경을 제공해야 하므로 사회변화에 따른 수용생활의 기준도 새롭게 변해야 인권 침해 논란에서 자유로울 수 있다.
- 국내 교정시설은 증가하는 수용인원과 각종 시설 및 처우개선 요구 등 높아지는 수용자들의 인권보호 의식을 제때 따라가지 못하고 있어 대한민국의 국격에 어울리는 수용환경 개선을 위해 과밀수용이 심화된 대도시 지역에 구치소를 신설하는 것이 필요하다. 특히 대도시 구치소 과밀수용과 미결수용자 처우개선을 위해 우선적으로 광주광역시, 전북 전주시, 경기도 의정부·고양시, 대전광역시, 충청북도 청주시 등에 구치소를 신설하여 과밀수용을 적극 해소해야 할 것을 보인다.
- 직권조사 교정시설은 수용비율이 상시 120%를 상회하여 수용자 1인이 사용할 수 있는 공간면적이 기준면적인 2.58㎡에도 미치지 못하고 있으며, 대구구치소의 경우 혼거실은 6명 정원에 12명을 수용하여 1인당 기준면적이 1.3㎡에 불과하고, 부산구치소 혼거실은 6명 정원에 11명까지 수용하여 잠을 자는 모습에서 서로간의 다리가 교차하고 어깨가 닿아 편안한 수면을 취할 수 있는 개인공간을 찾아 볼 수 없는 등 수용자 1인당 기준면적을 국제사회의 권장사항에 버금가도록 개선할 필요가 있다.
 - ※ 독거실 기준 : 4.62㎡(국제적십자사 5.40㎡, 유럽고문방지협약위원회 7㎡, 독일 6~7㎡, 일본 10㎡)
 - ※ 혼거실 기준 : 2.58㎡(국제적십자사 3.40㎡, 유럽고문방지협약위원회 7㎡, 독일 7

m², 일본 7.2m²)

- 직권조사 교정시설의 교도관 1명이 담당하는 수용자 인원은 3.8명으로 교도관 인원이 절대적으로 부족한데, 정부의 공무원 증원 억제 정책에 따라 새로 개청된 교정시설에도 교도관 정원이 충분히 반영되지 않아 부족한 인원을 기존 인력에서 재배치하다 보니 직권조사 교정시설(13개 기관)에만 238명의 결원이 발생하였고, 이로 인해 교도관 1인당 담당 수용자수도 증가하게 되었다. 따라서 과밀수용 비율이 상대적으로 높고 미결수용자를 수용하는 직권조사 교정시설에 대하여 교도관을 증원하여 교도관 1인당 담당 수용자 수를 국제수준에 버금가는 정도로 유지하는 것이 인권선진국으로 가는 길이라고 본다.

※ 교도관 1인당 수용자 수 : 캐나다 1.06명, 호주 1.61명, 뉴질랜드 1.93명

5. 과밀수용과 인권침해 대한 외국의 판례

1) 독일의 판례

- 수형자에 대한 이른바 특별권력관계의 부정(BVerfGE 33, 1)
- 프랑크푸르트 주고등법원(OLG Frankfurt)은 11.54m²의 거실에서 3명을 수용한 것은 인간의 존엄에 반한다고 판시하면서 수형자 개인을 위한 최소한의 기준을 바닥 면적 6 ~ 7m², 전체공간 16m²로 제시하고 있다.
- 수형자 개인의 거실 최소 면적에 대한 명문의 규정은 없지만, 독일행형법 제145조에서 각 시설이 휴식시간 동안 적정한 수용이 보장될 수 있는 수용능력을 확정하도록 규정하고 있으며,
- 독일행형법 제146조(과밀수용의 금지)에서는 구금실에는 허용된 숫자 이상의 인원을 수용해서는 안 된다고 규정하고 있다.

2) 미국의 판례(미국)

- 과밀수용에 대해서는 미연방 수정헌법 제8조(잔인하고도 비정상적인 형벌금지)를 근거로 판단함.
- 연방대법원이 1981년 Rhodes v. Chapman 사건에서 약 6.3㎡에 2인을 수용한 것은 헌법에 위배되는 정도에 이르지 않는다고 보았지만, 이후 연방항소법원에서 1인당 수용면적이 2.2㎡인 경우나 2.3-3㎡인 경우 그 수용조건이 헌법에 위배된다는 판결이 나옴. 이후 과밀수용에 따른 집단소송이 계속 제기되었고 1990년 이후 5개의 주를 제외한 모든 주들이 연방법원으로부터 과밀수용에 대한 시정명령을 받음.
- 2011년 연방대법원 BROWN V. PLATA 사건판례에서는 과밀수용은 인간의 존엄성을 침해하는 것이라고 판시하고 2년이내에 현재 14만 3천명의 수용인원을 정원의 137.5%(연방교정당국의 권장사항은 130%) 수준인 11만명 이하(정원 8만명)로 줄이라는 판결을 하였다.

3) 유럽인권재판소 판례

- Mandic and Jovic v. Slovenia and Štrucl and Others v. Slovenia(20 October 2011)
 - 이 사건들은 슬로베니아 Ljubljana 교도소 상황에 대한 것이다. 청구인들은 개인이 사용할 수 있는 공간이 2.7㎡에 불과한 수용 거실에서 생활하였는데, 이곳의 8월 평균 온도는 약 28도에 이르렀다. 청구인들은 대부분의 시간을 이 거실에서 보냈다. 재판소는 이러한 상황을 유럽인권보호조약 제3조(모욕적인 처우 금지)위반으로 보았다. 청구인이 받은 고통은 구금 자체에 내재된 고통 수준을 넘은 것으로 이는 모욕적인 처우에 해당된다고 보았다.
- Varga and Others v. Hungary 10 March 2015 (pilot judgment)
 - 이 사건은 헝가리 교정시설의 과밀수용에 관한 것이다. 청구인들은 수용상황이 비인도적이고 모욕적이었으며, 그들의 수용 환경에 대한 효과적인 권리구제를 위한 국내법(헝가리 법)이 없다고 주장하였다. 재판소는 유럽인권보호조약 제3조

(비인도적이거나 모욕적인 처우 금지) 위반으로 보았다. 청구인들이 화장실을 이용할 때 사생활보호를 받지 못하고, 잠자리도 제대로 보장받지 못하며, 벌레가 생기고, 환기도 제대로 이루어지지 않는 상황들과 맞물려 수용자의 협소한 개인 공간은 모욕적인 처우가 된다.

6. 맺음말

교정시설의 여건은 그 나라의 인권수준의 지표라는 말이 있다. 이 말을 반대로 생각해 보면 그 나라의 인권수준이 교정시설에 반영되고 있다는 의미이기도 하다. 과밀수용이라는 우리나라 교정시설의 현실에 직면하여 우리사회의 전반적인 인권의식과 수준을 돌아보게 된다. 과밀수용은 한 나라의 인권보장의 수준과 품격의 문제로 귀결되므로 교정선진국을 지향하는 우리나라로서는 시급히 그 해결책을 찾아야 한다.

교정시설의 과밀수용은 또한 교정행정상의 어려움을 야기한다. 수형자의 열악한 거주 환경으로 인해 수형자에 대한 적절한 처우가 어려워진다. 이는 결국 수형자의 재사회화에 부정적으로 작용하여 재범의 증가로 이어지고, 범죄의 악순환의 고리를 끊을 수 없게 한다. 국가는 교정시설 수용자에게도 사회·경제적인 변화 및 인권의식에 부합하는 적절한 환경을 제공해야 할 의무가 있으며 이는 수형자의 재사회화를 위해 필수적이다.

위에서 소개한 헌법재판소 결정에서 4인의 재판관은 보충의견을 제시하였다. 그 내용은 수형자가 수용생활 중에도 인간으로서의 존엄과 가치를 지킬 수 있으려면 교정시설 내에 수형자 1인당 적어도 2.58㎡ 이상의 수용면적이 확보되어야 한다는 것이다. 동시에 보충의견은 교정시설 확충과 관련된 현실적 어려움을 참작하여, 상당한 기간(늦어도 5년 내지 7년) 내에 이러한 기준을 충족하도록 개선해 나갈 것을 촉구하고 있다.

교정시설을 확보하는 것보다 상대적으로 단기적으로 해결할 수 있는 문제가 교도관의 확충일 것이다. 여기에는 교도관 수의 증원 뿐 아니라 업무여건의 향상도 포함된다.

끝으로 헌법재판소 판결문에 인용되었던 고신영복선생 「감옥으로 부터의 사색」에 나오는 과밀수용이 인간의 존엄성에 악영향을 미치는 내용을 소개하며 글을 마치고자 한다.

“없는 사람이 살기는 겨울보다 여름이 낫다고 하지만 교도소의 우리들은 차라리 겨울

을 택합니다. (중략) 여름 징역은 바로 옆 사람을 증오하게 한다는 사실 때문입니다. 모로 누워 칼잠을 자야 하는 좁은 잠자리는 옆사람을 단지 37℃의 열 덩어리로만 느끼게 합니다. 이것은 옆사람의 체온으로 추위를 이겨나가는 겨울철의 원시적 우정과는 극명한 대조를 이루는 형벌 중의 형벌입니다.

자기의 가장 가까이에 있는 사람을 미워한다는 사실, 자기의 가장 가까이에 있는 사람으로부터 미움 받는다는 사실은 매우 불행한 일입니다. 더욱이 그 미움의 원인이 자신의 고의적인 소행에서 연유된 것이 아니고 자신의 존재 그 자체 때문이라는 사실은 그 불행을 매우 절망적인 것으로 만듭니다.

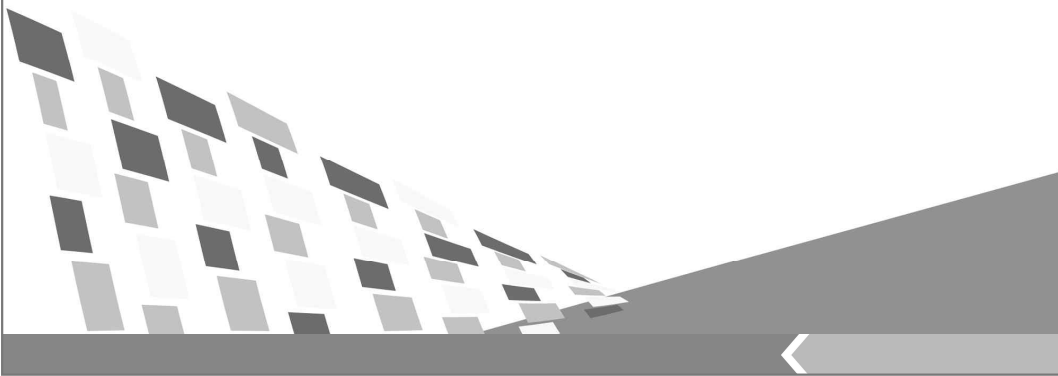
그러나 무엇보다도 우리 자신을 불행하게 하는 것은 우리가 미워하는 대상이 이성적으로 옳게 파악되지 못하고 말초감각에 의하여 그릇되게 파악되고 있다는 것, 그리고 그것을 알면서도 증오의 감정과 대상을 바로잡지 못하고 있다는 자기혐오에 있습니다.”

하루빨리 교정시설 과밀수용 문제가 해결되어 수용자들의 인권상황이 개선되어야 할 것이다.

I 구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

<발표 2>
과밀수용 원인과 그 해결을 위한 형사사법적
대책

안성훈 (형사정책연구원 연구위원)



과밀수용 원인과 그 해결을 위한 형사사법적 대책*

안성훈 (형사정책연구원 연구위원)

1. 들어가며

<p>전국의 각교도소는 ... 감방 1평에 4~10명씩 수용하고 있고, 미결감의 경우는 더욱 심해 1평에 최고 24명까지 들어있는 실정이라서 재소자들이 교화교정되기 커녕 되려 질 나쁜 범죄에 몰들어가고 있음이 밝혀져 교도행정의 개선책이 시급히 요청되고 있다.</p> <p>... 전국 각 교도소는 거의 1천~2천명(외국은 4백~8백명)을 수용, 감방 한 평에 4~10명이 복닥거리고 있는 실정(외국은 평당 2명)이다. ... 또 일반 교도소와 미결수용소는 행형상으로 설치목적과 수용요건 및 관리운영이 판이한데도 ①부산과 대전에는 1천명 이상의 미결수가 수용되어 있고 ②특히 부산교도소는 수용자 총수의 65.3%가 미결수용자 구치소나 다름없는 기현상을 보이고 있으며 ③도주와 증거인멸방지만을 위한 미결수용소의 변칙운영은 범죄성의 감염으로 누범률의 증가는 물론, 죄질악화를 초래할 우려가 있는데다가 미결수는 죄질에 따라 분류수용하는 것이 원칙인데도 실정은 그렇지 않아 ... 독자적인 구치소의 운영관리를 건의하고 있다.</p>	<p>전국 교정시설 과밀화가 심각한 수준인 것으로 드러났다. 특히 수용률이 높을수록 교도소 내 사고 발생률도 높아지는 것으로 나타났다. ... 법무부에서 제출받은 자료에 따르면 올해 6월 기준 전국 52개 교정시설 중 38개소에서 수용 인원이 정원을 초과했다. 평균 수용률은 122.5%였다. ... 전체 교정시설 중 정원을 가장 많이 넘긴 곳은 성동구치소로 수용률이 163%에 달했다. 이밖에 서울구치소 158.5%, 의정부교도소 157.3%, 인천구치소 152.6% 등 수도권 교정시설 대부분이 150%를 넘었다.</p> <p>... 교정시설 수용 인원이 많을수록 교도소 내 폭행·상해치상 등 사건 발생률도 높아지는 경향을 보였다. 작년 기준 ... 부산구치소와 여주교도소는 정원이 각각 1천480명, 1천610명으로 비슷하다. 하지만 수용률은 145.8%와 86.4%로 크게 차이가 났고, 사건 발생 수도 40건과 10건으로 4배 차이를 보였다. ... 의정부교도소의 경우 이미 미결수용자만으로 정원을 초과해 교도소라는 명칭이 어색할 정도이다.</p>
--	---

※ 동아일보, 1967.11.10. 신문 기사 3쪽.

※ 연합뉴스, 2016.9.22. 인터넷기사.1)

* 본 발표문은 한국형사정책연구원 수시보고서 “교정시설에서의 과밀수용 현상과 그 대책에 대한 연구”의 내용을 발췌/요약 정리한 것이다.

1) “교도소가 비좁다 ... “전국 평균 수용률 122.5%”, 연합뉴스, 2016.9.22. 인터넷 기사, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/22/0200000000AKR20160922107500004.HTML?input=1195m> (검색일 2016.9.30.)

위에서 인용하고 있는 신문기사는 1967년의 기사와 2016년의 기사로 두 기사 모두 교정시설의 과밀수용의 문제점을 지적하고 있다. 기사내용에서 알 수 있듯이 두 신문기사의 내용은 놀라울 정도로 일치하고 있다. 이와 같이 교정시설의 과밀수용 문제는 비단 최근에만 나타난 문제가 아니다. 과거의 언론기사를 살펴보면 1970년대²⁾, 1980년대³⁾, 1990년대⁴⁾, 2000년대⁵⁾, 그리고 현재에 이르기까지 계속해서 반복된 고질적인 문제임을 알 수 있다.⁶⁾

지난 2013년 3월, 교정시설의 과밀수용으로 인해 수용자의 기본권이 침해되었음을 이유로 헌법소원심판이 청구되었고⁷⁾ 또한 동년 9월에는 교정시설의 과밀수용 해소 종합대책을 조속히 마련하여 시행할 것을 권고하는 국가인권위원회의 권고결정⁸⁾이 내려지는 등 우리나라 교정시설의 과밀수용이 심각한 수준에 이르고 있음을 간접적으로 알 수 있다.

국회 법제사법위원회 정성호 위원이 법무부로부터 제출받은 국정감사 요구자료에 근거하여 작성한 보도자료에 따르면, 2016년 6월 현재 전국 52개 교정시설 중 38개소의 수용인원이 정원을 초과하고 있으며, 평균 수용률은 122.5%에 이르고 있다. 특히 수도권과 대도시의 교도소나 구치소의 과밀수용 문제가 심각한 것으로 나타났는데, 수용밀도가 가장 높은 곳은 성동구치소로 수용률이 163%에 달했고, 서울구치소 158.5%, 의정부교도소 157.3%, 인천구치소 152.6% 등 수도권의 교정시설 대부분이 150%대가 넘는 높은 수용률로 정원을 크게 초과하고 있는 것으로 나타났다.⁹⁾ 최근 10년간 교정시설 수용률의 추이를 살펴보면 2006년에는 전국 교정시설 수용률이 98.6%였으나 이후 증감을 반복하였고, 2012년에 99.6%로 이었던 수용률은 2013년 104.9%로 수용률을 초과하기 시작하여 2014년 108.0%, 2015년 115.6%, 2016년 8월 현재 122.8%로 점점 증가하고 있어 교정시설의 과밀수용 상황이 점차 악화되어 가고 있음을 알 수 있다.

- 2) “형사정책의 개선방향 -과밀교도소의 「범죄학교」화를 우려한다-”, 경향신문, 1975.11.6. 신문 기사.
- 3) “구치소의 「면회시간 5분」 「과밀수용」의 요인부터 줄여나가야 한다”, 동아일보, 1983.10.7. 신문 기사.
- 4) “노역장 수감 벌금형 수형자 2천명 풀려나”, 동아일보, 1990.12.7. 신문 기사.
- 5) “구금시설 과밀수용 여전”, 연합뉴스, 2002.10.28. 인터넷기사, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LS&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000262437> (검색일 2016.9.30.)
- 6) 우리나라 교정시설의 해방이후부터 1990년대까지의 과밀수용 상황에 대해서는 김희수(1999), “과밀수용의 원인 및 대책”, 교정 제275호, 법무부, 2쪽 참조.
- 7) 구치소 내 과밀수용행위 위헌확인 사건(헌법재판소 2013.3.7. 2013헌마142 결정).
- 8) 국가인권위원회 침해구제 제2위원회 결정(국가인권위원회 2013.9.11. 13직권0000100 결정).
- 9) “교정시설 과밀화 심각, 평균 수용률 122.5%로 38개소 정원 초과”, 국회의원 정성호 보도자료, 2016.9.22.

교정시설의 과밀수용은 교정행정 및 교정처우 상의 많은 문제를 초래한다. 예컨대 수용자의 인권 침해, 교정공무원의 직무의지 약화와 교정역량 저하, 교정사고의 발생률 증가, 재사회화라는 교정의 목적 달성 불가 등 다양한 문제들을 동시에 발생시킬 우려가 매우 크고, 이는 곧 교정의 운영을 매우 곤란하게 할뿐만 아니라 형사사법제도 전반에 영향을 미치고, 나아가 사회의 전반적인 문제(예컨대 범죄발생의 증가에 따른 치안 악화, 과밀수용과 관련된 국가예산의 증가 등)로 직결되어 국가정책(형사정책; 사회안전망 구축) 수행에 막대한 지장을 초래하게 된다.

과거의 사례¹⁰⁾나 외국의 사례¹¹⁾를 보더라도 과밀수용이 원인이 되어 그 결과로서 교정시설의 적정한 운영이 곤란하게 되고, 이렇게 시작된 악순환이 형사사법제도 전반을 지지하는 형벌제도에 영향을 미치는 사례를 찾아볼 수 있다. 따라서 교정시설의 과밀수용 해소는 교정정책 분야의 시급한 선결과제이다.

2. 교정시설 수용인원 결정 메커니즘

교정시설 수용인원이 결정되는 메커니즘을 알면 결정과정에서 수용인원을 조절할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 교정시설 수용인원이 결정되는 주요 원인은 무엇인가? 일본의 하마이(浜井) 교수는 이러한 질문에 대하여 다음과 같이 비유를 들어 설명하고 있다.¹²⁾

10) 1976년 법무부는 교도소의 과밀수용을 해소하기 위해 가석방 혜택을 형기의 50%를 마친 수형자들에게까지 확대 실시하였고, 1998년에는 민영교도소 도입을 검토하기 시작하였다.

11) 과밀수용으로 인해 교정시설 내 폭동과 교정사고 등으로 이어진 외국의 사례는 인터넷 검색 등으로 쉽게 찾아볼 수 있는데, 최근 발생한 사건으로는 과밀수용으로 인해 교도소 내 폭동과 방화가 일어나 수감자 470명이 집단 탈옥한 사건을 들 수 있다. “브라질 교도소 수감자 470명 집단 탈옥 ... 과밀수용에 폭동·방화”, 연합뉴스, 2016.10.1. 인터넷 기사, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/10/01/0200000000AKR2016100101990094.HTML?input=1195m> (검색일 2016.9.30.)

12) 하마이 교수의 분석은 교정시설 수용인원 중 기결구금자, 즉 수형자의 증감 원인에 대해 분석하고 있다.

교도소 수용인원은 무엇에 의해 결정되는 것인가?

이에 대해선 단순한 방정식문제를 생각해 볼 수 있는데 즉 “호텔에 매일 200명의 싱글 고객이 숙박하고, 1인 평균 3일간 체재한다고 할 때, 호텔 객실은 몇 개가 필요한가?”라는 것과 동일한 문제이다. 교도소 수용인원은 기본적으로는 새로이 확정되는 수형자 수(신입수형자 수), 수형자의 미결일수를 제외한 집행 형기(형기)로 결정된다. 다만 가석방제도를 통해 수형자는 형기 도중에 석방될 수 있기 때문에 이를 고려하면, 교도소 수용인원은 신입수형자 수, 형기, 가석방되는 수형자 비율(가석방률) 및 가석방되는 수형자의 형기의 실제 집행률에 의해 계산할 수 있다. 이를 식으로 표현하면 아래와 같다.

수형자 필요정원

$$= (\text{형기} \times \text{가석방률} \times \text{집행률} + \text{형기} \times (1 - \text{가석방률})) \times \text{1년간 신입수형자 수} \div 12$$

※ 형기는 월수로 계산한다.

※ 浜井浩一(2006), “過剩收容の原因と背景にあるもの”, 刑法雑誌 第45卷 第3号, 有斐閣, 480-481쪽.

하마이 교수는 위의 공식에 교정시설의 실제 숫자를 입력하여 그 수를 다양하게 변화시켜 본 결과, 교도소 수용인원은 형기와 가석방의 운용에 의해 크게 영향을 받는다는 결과를 도출하였다. 이러한 결과에 따르면 교도소에 새로이 입소하는 신입수형자가 감소하면 교도소의 수용인원이 안정될 것이라는 견해는 신뢰할 수 없게 된다. 즉, 교도소의 수용인원은 형기와 가석방의 운용에 의해 크게 영향을 받기 때문에 예컨대 신입수형자 인원이 감소하더라도 수형자의 형기에 영향을 주는 사법기관의 중벌화 경향이 계속된다면 교도소 수용인원은 계속 증가하게 된다고 한다.

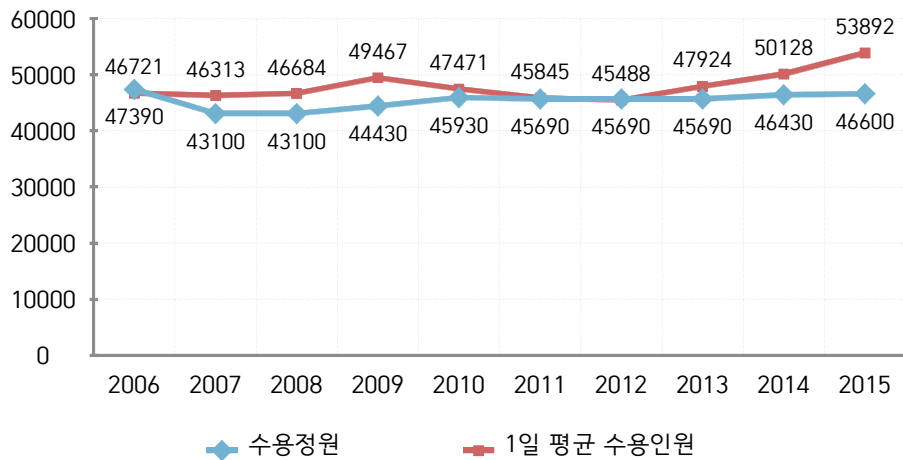
이상의 논의를 바탕으로 우리나라 교정시설 과밀수용의 원인과 배경에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 교정시설 수용자 수용현황

[표 1] 교정시설 1일 평균 수용인원(2006년~2015년)

(단위 : 명)

연도	구분	수용정원	1일 평균 수용인원	수용률(%)
2006		47,390	46,721	98.6
2007		43,100	46,313	107.5
2008		43,100	46,684	108.3
2009		44,430	49,467	111.3
2010		45,930	47,471	103.4
2011		45,690	45,845	100.3
2012		45,690	45,488	99.6
2013		45,690	47,924	104.9
2014		46,430	50,128	108.0
2015		46,600	53,892	115.6



※ 법무부(2016), 법무연감; 법무부 교정본부 내부통계자료에 근거하여 작성.

<표 1>은 우리나라 교정시설의 수용정원과 1일 평균 수용인원, 그리고 수용률에 대한 최근 10년 동안의 변화를 나타낸 것이다. 1일 평균 수용인원은 2006년과 2012년을 제외하고 수용정원을 모두 초과하고 있고, 이에 따라 수용률은 2006년과 2012년을 기점으로

증감을 반복하고 있으나 2012년부터는 수용률 100%를 초과하여 계속해서 증가추세를 보이고 있다. 이러한 추세는 최근 더욱 심각해져 2015년에는 115.6%를 기록하였고 2016년 8월 현재 수용율은 122.8%로 과밀수용의 상황이 점점 더 심각해지고 있음을 알 수 있다.¹³⁾

[표 2] 수용내용별 인원(2006년~2015년)

(단위 : 명) (%)

구분 연도	1일 평균 수용인원	수용내용					
		기결구금자			미결수용자		
		계	수형자	노역장 유치	계	피의자	피고인
2006	46,721 (100)	31,905 (68.3)	29,923 (64.1)	1,982 (4.2)	14,816 (31.7)	1,114 (2.4)	13,702 (29.3)
2007	46,313 (100)	31,086 (67.1)	29,289 (63.2)	1,797 (3.9)	15,227 (32.9)	996 (2.2)	14,231 (30.7)
2008	46,684 (100)	32,316 (69.2)	30,280 (64.9)	2,036 (4.4)	14,368 (30.8)	937 (2.0)	13,431 (28.8)
2009	49,467 (100)	33,179 (67.1)	30,749 (62.2)	2,430 (4.9)	16,288 (32.9)	1,008 (2.0)	15,280 (30.9)
2010	47,471 (100)	32,652 (68.8)	30,607 (64.5)	2,045 (4.3)	14,819 (31.2)	786 (1.7)	14,033 (29.6)
2011	45,845 (100)	31,644 (69.0)	29,820 (65.1)	1,824 (4.0)	14,201 (31.0)	724 (1.6)	13,477 (29.4)
2012	45,488 (100)	31,302 (68.8)	29,448 (64.7)	1,854 (4.1)	14,186 (31.2)	703 (1.6)	13,483 (29.7)
2013	47,924 (100)	32,278 (67.4)	30,181 (63.0)	2,097 (4.4)	15,646 (32.7)	712 (1.5)	14,934 (31.2)
2014	50,128 (100)	32,751 (65.3)	30,727 (61.3)	2,024 (4.0)	17,377 (34.7)	747 (1.5)	16,630 (33.2)
2015	53,892 (100)	34,625 (64.3)	32,649 (60.6)	1,976 (3.7)	19,267 (35.8)	847 (1.6)	18,420 (34.2)

※ 법무부(2016), 법무연감에 근거하여 작성.

<표 2>는 최근 10년간의 교정시설의 수용내용별 인원을 기결구금자와 미결수용자로 구분하여 나타낸 것이다. 기결구금자와 미결수용자의 인원은 2006년과 2012년을 기점으로 증감을 반복하고 있으나 2012년부터는 양자 모두 계속해서 증가추세를 보이고 있다.

13) 2016년 8월 현재 통계는 법무부 교정본부 내부통계자료에 근거함.

2015년 기결구금자는 34,625명으로 10년 전인 2006년 31,905명에 비해 약 3,000명 정도 증가하였으며, 미결수용자 또한 2015년 19,267명으로 2006년 14,816명에 비해 약 4,500명 정도 증가하였다. 특히 미결수용자의 증가추세는 더욱 심화되고 있는데, 교정본부 내 부통계자료에 따르면 2016년 8월 현재 미결수용자수는 22,579명(시형수 포함)으로 전체 수용인원의 약 39%를 차지하고 있다.

이상의 교정시설 수용자 수용내용별 분석을 통해 기결구금자와 미결수용자가 모두 증가하고 있고 특히 미결수용자(피고인)의 증가가 두드러지게 나타나고 있다는 점에서 법원의 법정구속 사례가 크게 증가하고 있으며 이와 함께 실형선고비율이 높아지고 있음을 추론할 수 있으며, 이러한 원인이 과밀수용의 주요원인으로 작용하고 있는 것으로 생각된다.

4. 과밀수용의 원인 및 배경

가. 구공판 사건의 증가와 형기의 장기화 경향

[표 3] 기소인원 및 기소내용별 구성비

(단위 : 백명)

구분 연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
기 소	1,021,230 (100)	954,249 (100)	1,042,477 (100)	1,268,627 (100)	1,154,371 (100)	877,420 (100)	817,289 (100)	766,287 (100)	752,411 (100)	704,387 (100)
구공판	103,948 (10.2)	110,635 (11.6)	116,833 (11.2)	151,675 (12.0)	154,496 (13.4)	114,298 (13.0)	116,077 (14.2)	137,852 (18.0)	147,570 (19.6)	163,969 (23.3)
구약식	917,282 (89.8)	843,614 (88.4)	925,644 (88.8)	1,116,952 (88.0)	999,875 (86.6)	763,122 (87.0)	701,212 (85.8)	628,435 (82.0)	604,841 (80.4)	540,418 (76.7)

※ 법무연수원(2015), 범죄백서를 기초로 작성하였음.

※ 구공판 인원은 구속+불구속 인원임.

<표 3>은 기소인원 및 기소내용별 구성비를 나타낸 것이다. 기소인원 중 구공판(구속+불구속) 인원은 계속 증가하고 있으며 구공판 인원의 비율 또한 10년 전인 2005년 10.2%에 비해 2014년에는 2배 이상 증가한 23.3%를 기록하고 있다. 이에 비해 벌금형과 과료형이 대부분인 구약식 인원은 구공판 인원에 반비례하여 줄어들고 있음을 알 수 있다.

구공판 인원의 증가가 반드시 정기형의 증가로 이어지는 것은 아니지만, 후술하는 바와 같이 정기형을 선고받는 인원과 비율의 증가를 고려해 볼 때 현 교정시설 과밀수용의 주요 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 구공판 인원의 증가를 설명하기 위해서는 더 많은 연구가 수행되어야 할 것으로 생각되지만, 범죄자에 대한 엄벌화 요구와 이에 따른 형사사법기관의 형벌의 엄격한 적용이 하나의 요인일 것으로 생각된다.¹⁴⁾

[표 4] 제1심 공판사건 중 유기징역·금고 선고 현황(2005년~2015년)

(단위 : 명(%))

구분 연도	계	정 기 형						집행 유예	부정 기형
		소계	10년이상	5년이상	3년이상	1년이상	1년미만		
2005	114,195 (100)	40,824 (35.7/100)	485 (0.4/1.2)	1,369 (1.2/3.4)	3,550 (3.1/8.7)	16,859 (14.8/41.3)	18,561 (16.3/45.5)	72,659 (63.6)	712 (0.6)
2006	102,200 (100)	36,999 (36.2/100)	418 (0.4/1.1)	1,191 (1.2/3.2)	3,315 (3.2/9.0)	15,270 (14.9/41.3)	16,805 (16.4/45.4)	64,577 (63.2)	624 (0.6)
2007	119,433 (100)	41,547 (34.8/100)	474 (0.4/1.1)	1,373 (1.1/3.3)	3,816 (3.2/9.2)	16,990 (14.2/40.9)	18,894 (15.8/45.5)	77,215 (64.7)	671 (0.6)
2008	127,494 (100)	44,269 (34.7/100)	508 (0.4/1.1)	1,439 (1.1/3.3)	4,063 (3.2/9.2)	16,967 (13.3/38.3)	21,292 (16.7/48.1)	82,694 (64.9)	531 (0.4)
2009	130,892 (100)	47,274 (36.1/100)	554 (0.4/1.2)	1,774 (1.4/3.8)	4,473 (3.4/9.5)	18,749 (14.3/39.7)	21,724 (16.6/46.0)	83,031 (63.4)	587 (0.4)
2010	114,458 (100)	43,436 (37.9/100)	518 (0.5/1.2)	1,710 (1.5/3.9)	4,674 (4.1/10.8)	17,784 (15.5/40.9)	18,750 (16.4/43.2)	70,519 (61.6)	503 (0.4)
2011	104,543 (100)	42,154 (40.3/100)	526 (0.5/1.2)	1,902 (1.8/4.5)	4,376 (4.2/10.4)	17,538 (16.8/41.8)	17,812 (17.0/42.3)	61,891 (59.2)	498 (0.5)
2012	102,490 (100)	41,062 (40.1/100)	535 (0.5/1.3)	2,067 (2.0/5.0)	4,554 (4.4/11.1)	17,637 (17.2/43.0)	16,269 (15.9/39.6)	60,624 (59.2)	804 (0.8)
2013	108,492 (100)	44,207 (40.7/100)	506 (0.5/1.1)	1,938 (1.8/4.4)	5,266 (4.9/11.9)	19,487 (18.0/44.1)	17,010 (15.7/38.5)	63,609 (58.6)	676 (0.6)
2014	125,417 (100)	51,108 (40.8/100)	599 (0.5/1.2)	2,119 (1.7/4.1)	6,048 (4.8/11.8)	22,937 (18.3/44.9)	19,405 (15.5/38.0)	73,675 (58.7)	634 (0.5)
2015	133,153 (100)	55,459 (41.7/100)	427 (0.3/0.8)	1,987 (1.5/3.6)	5,513 (4.1/9.9)	25,364 (19.0/45.7)	22,168 (16.6/40.0)	77,022 (57.8)	630 (0.5)

※ 법무연수원(2015), 범죄백서, <표Ⅱ-48>을 재인용하였으며, 이를 기초로 법원행정처(2016), 사법연감의 2015년 통계자료를 추가하여 작성하였음.

14) 국민의 법감정과 형벌의 증벌화 경향에 대해서는 이재석(2011), “형벌의 증벌화 입법경향에 관한 비판적 고찰”, 법학연구 제44권, 한국법학회 참조.

<표 4>에서 나타나는 바와 같이 제1심 공판사건에서 선고된 정기형(유기징역·금고)을 형기별로 살펴보면, 집행유예 선고비율과 1년 미만의 정기형을 선고받은 비율은 10년 동안 감소하는 추세를 보이고 있으나, 이에 비해 1년 이상~3년 미만, 3년 이상~5년 미만, 5년 이상~10년 미만의 정기형의 경우 각각 인원수와 비율에서 모두 증가추세를 보이고 있다.

구체적으로 살펴보면 집행유예 선고비율은 2005년 63.6%를 기록한 이후 증가추세를 보였으나, 2009년 이후 감소추세로 돌아서서 2014년에는 58.7%를 기록하였다. 또한 1년 미만의 단기형의 경우는 2008년 48.1%를 정점으로 계속해서 감소하고 있다. 이에 비해 징역형을 선고받은 인원수와 비율은 함께 증가하고 있고, 특히 유기징역 형기 중에서 1년 이상의 정기형을 선고받는 인원수가 증가하고 있다.

이와 같이 ‘장기형’을 선고받는 수형자가 대체적으로 증가하고 있다는 점에서 수형자 형기의 장기화 경향이 과밀수용의 주요원인으로 작용하고 있음을 추론할 수 있다.¹⁵⁾

나. 형사사법절차 단계에서의 다이버전 제도 활용의 저조

형사사법절차의 단계는 수사단계, 재판단계, 마지막으로 형집행 단계가 형사절차의 마지막 단계에 위치하고 있다. 이러한 형사사법절차의 각 단계에는 다이버전(Diversion) 제도¹⁶⁾가 있기 때문에 이러한 제도의 적극적 활용여부에 따라서 교정시설의 수용인원이 달라질 수 있다. 이러한 제도의 활용여부가 범죄의 증가가 곧 교정시설의 과밀수용으로 이어지지 않는 주된 이유라고 볼 수 있다. 대표적인 다이버전 제도로는 검찰단계에서의 불기소처분과 재판단계에서의 선고유예와 집행유예제도, 형집행 단계에서의 가석방제도를 들 수 있다. 특히 이 중에서 교정시설의 과밀수용과 관련하여 의미가 있는 것은 재판 단계에서의 집행유예제도와 형집행 단계에서의 가석방제도이다.

15) 물론 이 통계는 제1심 공판사건에서의 통계이지만, 앞서 살펴본 교정시설 통계현황 <표 4>에서 나타나는 바와 같이 실제 교도소에 입소한 수형자의 형기별 동향의 추세와 대체로 일치하고 있음을 알 수 있다.

16) 일반적으로 다이버전은 공식적인 사법절차로부터의 이탈, 즉 전환하는 조치를 말한다. 이 제도는 1960년대 미국에서 범죄의 증가와 이에 따른 법원의 부담가중, 교도소의 과밀수용이 문제가 되어 경미한 범죄에 대한 비범죄화 내지 교정시설의 선별수용, 형사절차에서의 선별처리 등에 대한 대치방안으로 강구된 것이다. 다이버전은 범죄인에게 유죄판결을 피할 수 있도록 하여 낙인효과를 방지하며 형사사법제도에 융통성을 부여하여 범죄를 효과적으로 처리할 수 있도록 하고, 과밀수용을 방지하여 교정의 효과를 극대화할 뿐만 아니라 각종의 시설내 처우의 폐단을 방지할 수 있는 가장 합리적인 대안으로 주목받고 있다. [네이버 지식백과] 다이버전 [Diversion] (경찰학사전, 2012.11.20, 법문사)

1) 집행유예 및 벌금형 선고의 감소

[표 5] 제1심 형사공판사건 종국처리 현황(2005년~2015년)

(단위 : 명(%))

구분 연도	계	사형	징역 또는 금고					벌금	무죄	소년부 송치	기타
			무기	유 기							
				소계	정기	집유	부정기				
2005	216,460 (100)	6 (0.0)	94 (0.0)	114,195 (52.8)	40,824 (18.9)	72,659 (33.6)	712 (0.3)	80,893 (37.3)	2,190 (1.1)	1,565 (0.7)	17,517 (8.1)
2006	212,791 (100)	6 (0.0)	56 (0.0)	102,200 (48.0)	36,931 (17.4)	64,577 (30.3)	692 (0.3)	79,853 (37.5)	2,314 (1.1)	1,265 (0.6)	27,097 (12.7)
2007	241,486 (100)	-	96 (0.0)	119,433 (49.5)	41,547 (17.2)	77,215 (32.0)	671 (0.3)	82,452 (34.1)	3,166 (1.3)	1,597 (0.7)	34,742 (14.4)
2008	268,572 (100)	3 (0.0)	58 (0.0)	127,494 (47.5)	44,269 (16.5)	82,694 (30.8)	531 (0.2)	96,110 (35.8)	4,025 (1.5)	1,717 (0.6)	39,165 (14.6)
2009	281,495 (100)	6 (0.0)	70 (0.0)	130,892 (46.5)	47,274 (16.8)	83,031 (29.5)	587 (0.2)	102,294 (36.3)	6,240 (2.2)	1,971 (0.7)	40,022 (14.2)
2010	277,400 (100)	5 (0.0)	70 (0.0)	114,458 (41.3)	43,436 (15.7)	70,519 (25.4)	503 (0.2)	96,071 (34.6)	21,229 (7.7)	1,584 (0.6)	43,983 (15.9)
2011	278,169 (100)	1 (0.0)	32 (0.0)	104,543 (37.6)	42,154 (15.2)	61,891 (22.2)	498 (0.2)	85,449 (30.7)	47,947 (17.2)	1,958 (0.7)	38,239 (13.7)
2012	287,883 (100)	2 (0.0)	23 (0.0)	102,490 (35.6)	41,062 (14.3)	60,624 (21.1)	804 (0.3)	85,264 (29.6)	60,399 (21.0)	2,516 (0.9)	37,189 (12.9)
2013	260,155 (100)	2 (0.0)	27 (0.0)	108,492 (41.7)	44,207 (17.0)	63,609 (24.5)	676 (0.3)	81,442 (31.3)	32,543 (12.5)	2,689 (1.0)	34,960 (13.4)
2014	267,077 (100)	1 (0.0)	31 (0.0)	125,417 (47.0)	51,108 (19.1)	73,675 (27.6)	634 (0.2)	85,606 (32.1)	21,014 (7.9)	2,082 (0.8)	32,926 (12.3)
2015	257,984 (100)	- (0.0)	42 (0.0)	133,108 (51.6)	55,459 (21.5)	77,022 (29.9)	630 (0.2)	78,283 (30.3)	11,858 (4.6)	1,981 (0.8)	32,709 (12.7)

※ 법무연수원(2015), 범죄백서, <표Ⅱ-48>을 재인용하였으며, 이를 기초로 법원행정처(2016), 사법연감의 2015년 통계자료를 추가하여 작성하였음.

<표 5>는 최근 10년간 제1심 형사공판사건의 종국처리현황을 나타낸 것이다. 유기징역은 2010년 41.3%를 기점으로 대체로 감소하는 추세를 보였으나 2012년 이후 다시 증가 추세를 보이고 있으며, 2014년에는 51,108명, 2015년에는 55,459명으로 10년 내 최고 기록을 경신하고 있다. 특히 2010년에는 정기형이 15.1%, 집행유예가 25.4%로 집행유예

비율이 훨씬 높았으나, 이후 집행유예 비율은 감소경향을 보이고 있으며 특히 2015년에는 정기형이 21.5%, 집행유예가 29.9%로 격차가 점차 줄어들고 있음을 알 수 있다.

이와 함께 벌금형의 선고비율 또한 2009년 이후 감소 추세를 보이고 있다. 벌금형 또한 집행유예제도와 같이 사회 내 처우의 하나로 주요한 다이버전 제도로서 인식되고 있는 만큼 벌금형의 감소는 형사사법기관의 형벌의 엄격한 적용과 무관치 않은 것으로 생각되며, 결국 교정시설 과밀수용의 원인으로 작용하고 있는 것으로 생각된다.

2) 형집행 단계에서의 가석방처분 감소

형집행 단계에서의 대표적인 다이버전 제도로서 가석방 제도를 들 수 있다. 가석방제도는 교정시설에 수용되어 있는 수형자가 행상이 양호하고 개전의 정이 현저한 경우에 형기 또는 수용기간 만료 전에 일정한 조건 하에서 석방을 허용하는 행정처분으로, 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후에 가석방할 수 있다(형법 제72조).¹⁷⁾ 앞서 언급하였듯이 가석방은 교정시설의 수용인원을 조절하는 주요 요인으로 작용하기 때문에 가석방 처분의 적극적 활용여부를 살펴봄으로써 과밀수용의 원인과 배경을 추론해 볼 수 있다.

[표 6] 형기종료와 가석방 인원의 연도별 추이(2006년~2015년)

(단위 : 명(%))

연도 구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
형기종료	16,293 (65.5)	16,649 (67.5)	17,561 (67.6)	17,607 (68.2)	17,468 (68.4)	16,551 (69.9)	15,742 (70.8)	16,374 (72.6)	17,191 (76.1)	19,187 (77.7)
가 석 방	8,590 (34.5)	8,034 (32.5)	8,433 (32.4)	8,198 (31.8)	8,084 (31.6)	7,126 (30.1)	6,494 (29.2)	6,176 (27.4)	5,390 (23.9)	5,507 (22.3)
계	24,883 (100)	24,683 (100)	25,994 (100)	25,805 (100)	25,552 (100)	23,677 (100)	22,236 (100)	22,550 (100)	22,581 (100)	24,694 (100)

※ 법무연수원(2015), 범죄백서, <표Ⅲ-8>을 재인용하여 작성하였으며, 2015년 자료는 교정본부 내부 통계자료를 인용함.

17) 제72조(가석방의 요건) ① 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다.

<표 6>은 최근 10년간 수형자의 출소 사유¹⁸⁾ 중 형기종료와 가석방 인원의 추이를 나타낸 것이다. 가석방자 수는 2008년 8,433명을 정점으로 계속해서 감소하여 2014년 5,390명을 기록하며 10년 동안 최저 수치를 기록하고 하고 있다. 2016년에는 가석방자 수가 5,507명으로 조금 증가하였지만 여전히 최저 수준을 기록하고 있음을 알 수 있다.

[표 7] 가석방 허가율(2011년~2015년)

(단위 : 명(%))

연도 \ 구분	2011	2012	2013	2014	2015
신청인원	7,574	6,996	6,903	6,298	6,216
허가인원	7,065	6,444	6,148	5,361	5,480
허가율	(93.3)	(92.1)	(89.1)	(85.1)	(88.2)

※ 법무부 교정본부 내부통계자료를 인용하여 추가 작성하였음.

<표 7>은 2011년부터 2015년까지 가석방 신청인원 대비 허가인원과 허가비율을 나타낸 것으로, 가석방 허가인원과 허가비율은 2011년부터 감소추세를 알 수 있다.

그러나 여기에서 주의할 점은 가석방 신청인원이 이미 1차 심사를 거쳐 선정된 인원이란 점이다. 주지하다시피, 형법 제72조 제1항¹⁹⁾에서는 가석방의 요건으로 “징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다”고 규정하고 있으며, 형집행법 제121조 제1항²⁰⁾은 “소장은 형법 제72조 제1항의 기간이 지난 수형자에 대하여는 법무부령으로 정하는 바에 따라 위원회에 가석방 적격심사를 신청하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 무기의 경우 20년, 유기의 경우 형기의 3분의 1을 경과한 수형자에 대해서는 필요적으로 가석방 신청을 하게 되어 있기 때문

18) 수형자의 출소 사유에는 형기종료와 가석방 이외에도 사면, 형집행정지, 노역종료, 사망 등이 있다.

19) 제72조(가석방의 요건) ① 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다.

② 전항의 경우에 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다.

20) 제121조(가석방 적격심사) ① 소장은 「형법」 제72조 제1항의 기간이 지난 수형자에 대하여는 법무부령으로 정하는 바에 따라 위원회에 가석방 적격심사를 신청하여야 한다.

② 위원회는 수형자의 나이, 범죄동기, 죄명, 형기, 교정성적, 건강상태, 가석방 후의 생계능력, 생활환경, 재범의 위험성, 그 밖에 필요한 사정을 고려하여 가석방의 적격 여부를 결정한다.

에 각 교도소에서 예비심사를 통해 가석방 요건을 갖춘 적격자를 1차로 선정하고, 법무부 가석방심사위원회에서 1차로 선정된 적격자들을 다시 심사하여 가석방 대상자를 최종적으로 결정하고 있다. 따라서 가석방 예비신청인원은 위의 표에 나타난 신청인원 보다 훨씬 많으며, 허가율에 있어서도 위의 표에서는 평균 약 90%대를 나타내고 있지만 실제 신청인원인 예비신청인원 대비 허가율은 10%대 초반에 불과한 실정이다. 실제로 전체 가석방 심사대상자 대비 가석방심사 허가율은 2015년의 경우 43,900명 중 5,480명으로 12.4%에 불과하다.²¹⁾

[표 8] 가석방자 형집행률 연도별 현황(2006년~2015년)

(단위 : 명(%))

형집행률 연도	계	50% 미만	50~59%	60~69%	70~79%	80~89%	90% 이상
계	71,429 (100)	-	-	28 (0.0)	5,335 (7.5)	40,570 (56.8)	26,495 (37.1)
2006	8,379 (100)	-	-	12 (0.1)	429 (5.1)	4,208 (50.2)	3,730 (44.5)
2007	7,916 (100)	-	-	0 (0.0)	387 (4.9)	3,431 (43.3)	4,098 (51.8)
2008	8,389 (100)	-	-	6 (0.1)	383 (4.6)	3,780 (45.1)	4,220 (50.3)
2009	8,252 (100)	-	-	1 (0.0)	655 (7.9)	4,804 (58.2)	2,792 (33.8)
2010	7,995 (100)	-	-	1 (0.0)	908 (11.4)	5,117 (64.0)	1,969 (24.6)
2011	7,065 (100)	-	-	3 (0.0)	759 (10.7)	4,654 (65.9)	1,649 (23.3)
2012	6,444 (100)	-	-	1 (0.0)	548 (8.5)	3,953 (61.3)	1,942 (30.1)
2013	6,148 (100)	-	-	1 (0.0)	469 (7.6)	3,786 (61.6)	1,892 (30.8)
2014	5,361 (100)	-	-	1 (0.0)	432 (8.1)	3,197 (59.6)	1,731 (32.3)
2015	5,480 (100)	-	-	2 (0.0)	291 (5.3)	3,075 (56.1)	2,112 (38.5)

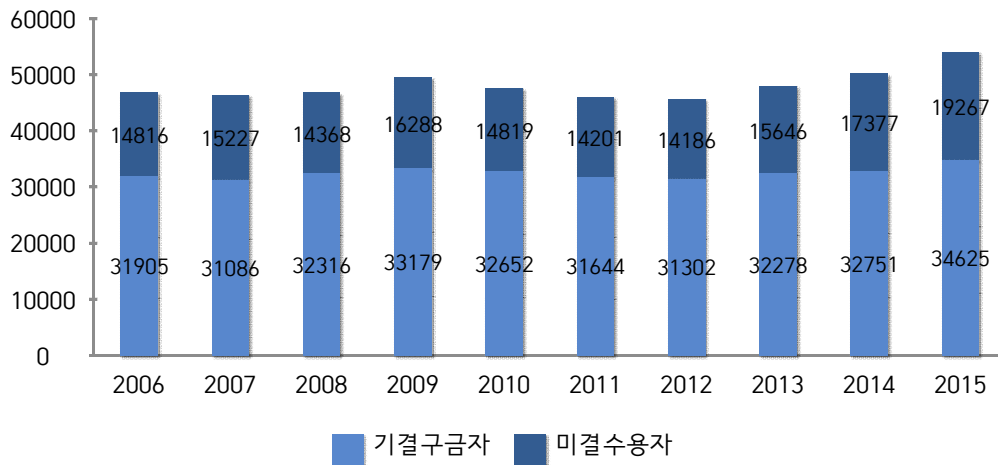
※ 법무부 교정본부 내부통계자료에 의함.

21) “가석방 허가 관련 언론보도와 관련하여”, 법무부 교정본부 해명자료, 2010.5.4. 참조. 최신 통계는 법무부 교정본부 내부통계자료를 인용하여 작성하였음.

<표 8>은 2006년부터 2015년까지의 최근 10년간의 연도별 가석방자의 형집행률을 나타낸 것이다. 가석방자 수는 2006년 8,379명을 기록한 이후 계속해서 감소하고 있으며 2015년에는 5,480명을 기록하여 10년 전에 비해 약 3,000명 정도 감소하였다. 또한 가석방자의 형집행률은 대부분 80% 이상으로 형집행률 80% 미만의 경우 가석방이 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 특히 형집행률 70% 미만의 수형자인 경우 2006년 12명이 가석방된 이후 매년 1~2명에 불과한 실정이며, 60% 미만의 수형자는 한 명도 가석방이 이루어지지 않은 것으로 나타나고 있다.

이상의 상황을 고려해 볼 때 수형자의 가석방은 엄격하게 제한되고 있는 것으로 보이며, 이와 같은 가석방의 엄격한 제한이 과밀수용의 주요 원인으로 작용하고 있는 것으로 생각된다.

다. 미결수용자의 증가



<그림 1>에서 나타나듯이 기결구금자와 미결수용자의 인원 모두 증가추세에 있지만, 특히 미결수용자의 경우 2006년 14,816명에서 2015년에는 19,267명으로 큰 폭으로 증가하여 미결수용자의 증가 추세가 두드러지게 나타나고 있다. 특징적인 것은 미결수용자 중에서도 피의자 신분인 경우 2006년을 정점으로 이후 수용인원이 계속해서 감소하고

있는 것에 반해 피고인 신분의 미결수용자의 인원은 2006년과 2012년을 기점으로 증감을 반복하다가 2012년 이후부터는 가파르게 상승하고 있다는 점이다(<표 2> 참조).

이와 같이 피의자 신분의 미결수용자가 감소하고 있는 현상은 1997년 개정 형사소송법 시행에 따라 영장실질심사제도의 도입에 따른 영향으로 생각되며, 특히 2008년부터 모든 피의자에 대해 영장실질심사를 의무화하도록 형사소송법이 개정/시행됨에 따라 구속영장 발부율이 크게 감소하였다는 점에서 이에 기인하는 것으로 생각된다. 실제로 2015년도 범죄백서에 의하면 2005년 구속율은 계속해서 낮아지고 있는데 2014년의 구속율은 1.8%로 2005년에 3.5%에 비해 매우 낮아졌음을 알 수 있다. 이에 따라 구속상태에서 수사를 받는 피의자의 수는 지속적으로 감소하고 있지만(<표 9> 참조), 반대로 불구속 상태에서 재판을 받다가 실형선고로 법정구속되는 인원은 증가하고 있어 피고인 신분의 미결수용자 수가 급격하게 증가하고 있다.²²⁾

[표 9] 제1심 공판사건 접수 인원 현황(2005년~2014년)

(단위 : 명(%))

연도	구분	계	구속		불구속	
			인원	구성비	인원	구성비
2005		216,460	56,657	26.2	159,803	73.8
2006		227,696	46,275	20.3	181,421	79.7
2007		250,172	42,159	16.9	208,013	83.1
2008		274,955	39,693	14.4	235,262	85.6
2009		287,465	40,214	14.0	247,251	86.0
2010		263,425	31,015	11.8	232,410	88.2
2011		277,744	28,326	10.2	249,418	89.8
2012		292,707	27,169	9.3	265,538	90.7
2013		270,469	27,233	10.1	243,236	89.9
2014		268,823	28,543	10.6	240,280	89.4

※ 법무연수원(2015), 범죄백서, <표Ⅱ-44> 인용.

22) “구속영장 발부 대폭 감소 ... 14만여건서 3만여건으로”, 법률신문 2016.9.12. 인터넷 기사 참조, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=103085&kind=&key=&page=1> (검색일 2016.9.30.)

이와 같이 법정구속률 증가에 따른 미결수용자가 급격하게 증가하고 있어, 이러한 요인이 교정시설 과밀수용의 주요 원인으로 작용하고 있는 것으로 생각된다. 2015년도 형사공판사건에서 법정구속된 피고인수는 10,762명으로 통계 산출이 가능한 2002년 5,168명에 비해 약 2배 정도 증가하였다(<표 10> 참조).²³⁾

[표 10] 형사공판사건 법정구속 피고인수(2015년)

(단위 : 명)

구 분		불구속 인원수	법정구속 인원수
상고심		13,556	-
항소심	고법	5,177	110
	지법	44,277	690
제1심	합의	11,721	993
	단독	213,521	8,969

※ 법원행정처(2016), 사법연감 통계자료에 의함.

제1심 공판사건에서 판결을 받은 인원 중 그 결과에 불복하여 항소한 인원의 최근 10년간의 추이를 살펴보면, 2005년 61,132명에서 2014년 92,624명으로 증가추세를 보이고 있으며, 항소율 또한 2005년 29.8%에서 2014년 38.6%로 최근 10년간 항소율은 증가하는 경향을 보이고 있다(<표 11> 참조). 법정구속률이 증가하고 있는 상황에서 항소인원과 항소율의 증가는 미결수용자의 증가를 의미하므로 이러한 원인이 교정시설의 과밀수용의 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

23) 법원행정처가 발행한 2016년도 사법연감에만 법정구속 피고인수에 관한 통계자료가 나오고 있어 연도별 법정구속 피고인수를 알 수 없지만, 법률신문 2016년 9월 12일자 인터넷신문에 의하면 “불구속 상태에서 재판을 받다가 실형이 선고돼 법정구속되는 사례는 크게 늘어, ... 통계 산출이 가능한 2002년 5168명이던 1심 법정구속자 수는 지난해 1만6762명으로 3배 이상이 늘었다”고 보도하고 있다. “구속영장 발부 대폭 감소... 14만여건서 3만여건으로”, 법률신문, 2016.9.12. 인터넷 기사, <https://m.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?Serial=103085&kind=AA01> (검색일 2016.9.30.)

[표 11] 형사공판사건 항소율 현황(2005년~2014년)

(단위 : 명(%))

연 도	판결인원	항소인원	항소율
2005	205,402	61,132	29.8
2006	192,772	60,139	31.2
2007	214,005	71,454	33.4
2008	237,234	76,711	32.3
2009	248,704	79,717	32.1
2010	241,105	80,794	33.5
2011	246,619	79,421	32.2
2012	257,091	75,896	29.5
2013	230,691	78,886	34.2
2014	239,960	92,624	38.6

※ 법무부(2015) 범죄백서, <표II-52> 인용.

한편 미결구금자의 출소사유를 살펴보면 미결구금자 중 약 50% 정도는 실형이 아닌 구속취소나 벌금형, 집행유예의 선고를 받았음에도 불구하고 형이 선고될 때까지 구금되고 있는 것으로 나타나고 있어 이러한 원인이 과밀수용을 초래하고 있음을 알 수 있다 (<표 12> 참조).

[표 12] 미결구금자 출소사유별 인원(2005년~2014년)

(단위 : 명(%))

연도\구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계	67,118 (100)	67,754 (100)	65,155 (100)	70,008 (100)	61,815 (100)	43,987 (100)	41,433 (100)	42,651 (100)	46,272 (100)	50,654 (100)
구속취소	2,311	1,882	1,308	1,888	1,893	1,465	1,355	1,400	1,669	2,056
벌금	2,107	1,881	1,988	2,156	1,574	1,235	947	1,078	1,224	1,306
집행유예	17,736	16,924	15,951	17,052	13,074	11,030	9,941	10,100	11,777	12,914
보석	6,561	5,415	4,672	4,709	3,885	3,376	2,662	2,882	3,167	3,096
형확정	22,623 (33.7)	25,535 (37.7)	25,626 (39.3)	25,804 (36.8)	24,351 (39.4)	21,955 (49.9)	21,660 (52.3)	22,017 (51.6)	23,155 (50.0)	25,985 (51.3)
기타	15,780	16,117	15,610	18,399	17,038	4,926	4,868	5,174	5,280	5,324
연도말인원	15,506	14,169	15,769	15,931	13,700	13,840	15,274	16,687	18,317	19,569

※ 법무부(2016), 법무연감, <표 5-11>을 인용하여 편집/작성하였음.

5. 과밀수용 해소방안

가. 과밀수용 해소방안의 검토

교정시설의 과밀수용을 경험한 미국의 경우 다양한 과밀수용의 해소방안을 강구해 왔다. 과밀수용 해소방안으로는 주로 6가지 방안, 즉 ① 교정시설 수용인원의 축소, ② 위험한 수형자를 수감하고 상대적으로 덜 위험한 수형자의 석방, ③ 구금형에서 사회내처 유형으로의 전환, ④ 가석방 인원의 증원, ⑤ 새로운 교정시설의 건축과 기존 교정시설의 증축, ⑥ 체계적 양형프로그램의 실시가 고려되어 왔다.²⁴⁾ 이와 관련하여 Blumstein(1983)은 과밀수용 해소방안으로 다섯 가지 전략을 제시하고 있다.²⁵⁾

1) 무익한 전략(Null Strategy)

교정시설이 증가하는 수용자에 대해서 특별한 대책을 강구하지 않고 현 시설에 그대로 수용한다고 하는 무익(無益)한 전략(null strategy)이다. 이 전략은 과밀수용의 해소와 관련하여 아무런 방안을 제시하지 않고 있기 때문에 무의미한 전략으로 보이지만, 교정시설 수용인원의 추이가 전체적으로 볼 때 증감을 반복하는 형태를 보이고 있다는 점을 고려할 때 시간이 지남에 따라 과밀수용 상황의 자연 해소를 기대할 수 있고, 무엇보다 해소방안 마련과 관련한 추가비용의 부담이 없다는 점에서 정치적으로 가장 수용하기 쉬운 전략이다.²⁶⁾ 그러나 과밀수용의 문제점을 여전히 가지고 있기 때문에 그 한계상황을 넘어서거나 지속될 경우 교정행정의 마비 또는 폭동으로 이어질 가능성이 매우 높다는 점에서 해소방안으로서는 바람직하지 않다.²⁷⁾

24) Frank schmalleger, John Ortiz Smykla(2005), Corrections in the 21st Century, 2nd ed, Mcgraw-Hill, p. 464.

25) Alfred Blumstein(1983), "Prisons: Population, Capacity, and Alternatives", James & Wilson eds., Crime and Public Policy, SF:ICS Press, pp. 236~250; 이윤호(2003), 교정학개론, 박영사, 95쪽.

26) Alfred Blumstein, op. cit., pp. 236~237.

27) ibid., p. 237.

2) 교정시설 증설 및 증축 전략(Provision of Additional Capacity Strategy)

교도·구치소 대폭 확충

2002년까지 6곳 신설·4곳 증축 ... 6천명 더 수용

오는 2002년까지 순차적으로 10개의 교도소와 구치소가 신설되거나 증축된다. 이에 따라 교도소와 구치소의 수용능력이 현재의 5만 6천명에서 6만 2천명 규모로 늘어나 재소자 과밀현상이 상당히 해소될 전망이다.

법무부 관계자는 23일 “오는 2002년까지 모두 6개의 교도·구치소를 새로 짓고 기존의 4개를 증·개축해 전체 수용능력을 지금보다 6천명 정도 늘릴 계획”이라고 밝혔다.

이 관계자는 “현재 운용 중인 42개 교도·구치소에는 적정 수용능력을 1만 2천여명이나 초과한 6만 8천여명이 수용돼 있다”며 “재소자들의 권익신장 차원에서 이 같은 계획을 마련해 추진하기로 했다”고 말했다. 특히 이들 수용시설 중 경기도와 경북지역에 새로 지어질 2곳은 대형 직업훈련원을 갖춰 재소자들의 재활을 돕게 된다.

※ 한겨레신문, 1998.8.24, 21쪽 신문 기사.

교정시설의 증설 및 증축을 통해 과밀수용 문제를 해소하고자 하는 전략이다.²⁸⁾ 교도소의 증설과 증축에 의한 과밀수용 해소방안은 일면 유효한 과밀수용 해소방안으로 생각되지만, 시설의 증설과 증축에는 긴 시간과 막대한 예산이 소요된다는 점을 고려할 때 단기적인 방안이라기보다는 중장기적인 방안으로서 의미를 가진다는 점에 주의할 필요가 있다. 또한 교정시설이 일단 증설되면, 이후 수용인원 감소로 인해 생기는 여유 공간을 새로운 수용자로 채우게 된다고 하는 교도소 인구의 자기증식 메커니즘(파킨슨의 법칙: Parkinson's law)에 빠질 가능성이 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 또한 교정시설의 증설과 증축에 따른 관리운영상 교정예산의 증가, 교도관의 증원과 이에 따른 인건비의 증가가 필연적으로 뒤따르게 될 것이다. 실증적 연구에 의하면, 미국의 경우 과거 25년간 정치가들이 범죄에 대해 우려하는 시민들에 대하여 교도소 건설을 위한 유례없는 재정투자 공약을 해왔고, 그 결과 1995년 1,160개소이었던 교도소가 5년 후인 2000년에는 1,208개소로 증가하였다고 한다. 이로 인해 5년 동안 교도소 내의 새로운 1인 거실공

28) *ibid.*, pp. 238~241.

간(prison beds)이 303,000개가 만들어졌고, 또한 국가 교정비용은 1995년 약 120억 달러(약 13조 3천억)에서 2000년에는 약 400억 달러(약 44조 6천억)로 증가하였다. 그러나 이러한 막대한 새로운 자원의 투자에도 불구하고 과밀수용은 더욱 악화되었다고 한다.²⁹⁾ 이러한 상황은 이상의 신문기사에서 알 수 있듯이 우리나라도 예외가 아니다. 기사에 의하면 1998년 우리나라는 IMF 경제위기 상황 등으로 인한 범죄발생 상황의 악화로 교정시설의 과밀수용 상황이 초래되었고, 이에 2002년까지 10개의 교도소와 구치소를 신설/증축할 계획이 수립/실행되었다. 그러나 주지하다시피 우리나라는 현재 과밀수용 상태이다.³⁰⁾

이와 같이 교정시설 증설 등에 의한 과밀수용 해소방안은 원인에 근거한 근본적인 문제해결방안이 아니고 또한 당면한 문제를 즉각적으로 해결할 수 있는 방안이 아니라는 점에서 현실적이고 실효적인 과밀수용 해소방안이라고 할 수 없다.

이상에서 과밀수용 해소방안 중 현실적이고 실효성 있는 방안은 경찰, 검찰, 법원, 교정당국 등의 상호간 협의와 협조를 전제로 각 형사절차 단계에서 입구(front-door)전략과 출구(back-door)전략의 적극적 활용을 통해 과밀수용을 해소하는 것임을 알 수 있다. 이하에서는 제4장에서 파악한 우리나라 교정시설 과밀수용의 주요 원인에 대해서 이상의 전략을 바탕으로 하는 해소방안을 중심으로 구체적으로 살펴보고자 한다.

3) 선별적 무력화 전략(Selective Incapacitation)

위험한 수형자를 선별적으로 수용하는 선별적 무력화 전략(selective incapacitation)으로 제한된 교정시설의 공간을 보다 효율적으로 운영하고자 하는 방안이다.³¹⁾ 이러한 전략의 배경에는 많은 범죄들이 다수의 범죄전력을 가지고 있는 재범자에 의해서 저질러지고 있기 때문에 재범의 위험성이 높은 이들을 중심으로 선별적으로 교정시설에 수용하고 상대적으로 덜 위험한 자들은 가석방, 중간처우, 사회내처우 등으로 석방함으로써 교정시설 내의 수용인원을 줄일 수 있을 것이라는 견해에 기초하고 있다.³²⁾ 그러나 이러한

29) Frank schmallegger, John Ortiz Smykla(2005), op. cit., p. 464.

30) 교정시설 신설 및 증축에는 상당한 시간과 막대한 재원이 소요되고, 또한 수용인원의 증가에 대한 원인분석 없이 수용시설의 신설/증축에만 의존한다면 얼마 지나지 않아 다시 수용능력의 한계를 보일 수밖에 없다. 한영수(2000), 행정과 형사사법, 세창출판사, 110쪽.

31) Alfred Blumstein, op. cit., pp. 241~243.

32) ibid., p. 242.

전략은 재범의 위험성 판단이 아직 확립되어 있지 않은 상황에서 위험한 수형자의 선별과 관련하여 복잡한 기술적·윤리적·법률적 문제에 직면할 것이 명확해 보이고,³³⁾ 또한 이러한 선별작업이 실현된다고 하더라도 이러한 자들은 장기형인 경우가 대부분일 것이므로 결국 새로운 위험한 수형자의 지속적인 입소에 따라 근시일내에 과밀수용 상황에 처하게 될 것이다. 이는 또 다른 형태의 과밀수용을 초래하게 된다는 점에서 문제가 있다.

4) 수용인원 감소 전략(Population Reduction Strategy)

교정시설 내의 수용인구를 감소시킴으로써 과밀수용 해소를 도모하고자 하는 전략(population reduction strategy)으로, 입구(front-door)전략과 출구(back-door)전략으로 대별된다.³⁴⁾ 입구전략은 형집행 이전 단계인 수사 및 기소, 재판단계에서 다이버전 제도를 적극적으로 활용하여 교정시설 입소인원을 감소시키는 방법이다. 예컨대, 기소단계에서의 조건부 기소유예제도, 재판단계에서의 선고유예·집행유예 제도, 벌금형 제도 등을 적극적으로 활용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이에 대해 출구전략은 형집행 단계에서의 다이버전 제도를 적극적으로 활용하여 교정시설로부터 많은 인원을 출소하게 하는 방법이다. 대표적인 제도로서는 가석방제도가 있다. 이러한 전략은 현행 법제도 내에서 사법당국의 의지에 따라 바로 시행될 수 있고 그 효과 역시 즉시 나타난다는 점에서 현실적이고 실효적인 과밀수용 해소방안으로 가장 적합한 방안이라고 할 수 있다.

5) 수용인원 변화에 따른 수용인원 조절 전략(Population-Sensitive Flow-Control Strategies)

교정시설이 과밀수용 상황인 경우 검찰의 기소나 법원의 양형결정시 이를 고려하도록 하는 전략이다.³⁵⁾ 사법당국이 범죄와의 전쟁을 선포하거나 특정 범죄군에 대한 특별단속 등을 실시할 경우 범죄발생 및 검거율의 증가에 따른 교정시설 과밀수용의 정도가 높아진다는 사실을 고려할 때, 이러한 전략은 과밀수용 해소방안으로서 유효하게 작용할 것으로 생각된다. 이 전략은 경찰, 검찰, 법원, 교정당국 등의 상호간 협의와 협조를 전

33) *ibid.*, p. 242.

34) *ibid.*, pp. 243~244.

35) *ibid.*, p. 245.

제로 각 형사절차 단계에서의 다이버전 제도의 적극적 활용을 통해 수용인원을 통제하고자 하는 것이다.³⁶⁾ 즉 교정시설이 과밀수용일 경우 경찰, 검찰, 법원, 그리고 교정당국이 상호간에 수용능력과 현황에 대한 자료와 정보를 공유하고 이를 바탕으로 각 형사절차 단계에서 다이버전 제도를 적극적으로 활용함으로써 교정시설의 수용인원을 적정인원으로 조절하겠다는 전략이다. 이 전략 또한 사법당국의 의지에 따라 바로 시행될 수 있고 그 효과 역시 즉시 나타난다는 점에서 현실적이고 실효적인 과밀수용 해소방안이라고 할 수 있다.

나. 입구전략

1) 자유형 대체형벌의 적극적 활용

양형단계에서 법관이 집행유예나 벌금형과 같은 비자유형 보다 징역이나 금고의 실형 선고를 선호하게 되면, 결과적으로 피고인의 교도소 수용가능성이 증가하게 됨으로써 교정시설의 과밀화를 초래하게 된다.³⁷⁾ 문제는, 엄벌화 경향에 따른 일련의 형벌기중적 형사정책이 진행되고 있는 현 상황에서 자유형의 선고비중이 높아지는 경향을 보인다는 점이다. 즉 법정형이 상향되고 형벌의 적용이 엄격하게 이루어지고 있는 상황에서는 이전에는 집행유예나 벌금형이 선고되었던 사안에 대하여 집행유예나 벌금형의 대상이 되지 않거나 혹은 집행유예나 벌금형의 선고를 꺼리게 되어 실형을 선고받는 경우가 증가하고 있다.³⁸⁾ 이러한 결과는 결국 교정시설 입소 인원의 증가로 이어지게 된다. 이와 같이 양형단계에서의 비자유형의 적극적인 운용 여부는 교정시설 수용인원의 증감에 큰 영향을 미치기 때문에, 교정시설 입소인원의 증가를 억제하기 위해서는 비자유형의 목적과 취지를 적극적으로 해석하여 양형단계에서 그 적용의 확대를 도모할 필요가 있다.

36) *ibid.*, pp. 245~246.

37) 한영수(2000), 앞의 책, 84쪽.

38) 안성훈(2012), 단기 효과를 위한 형의 일부집행유예제도의 도입방안, 한국형사정책연구원, 127쪽.

가) 벌금형 적용의 확대

벌금형은 범죄자로부터 일정한 금액을 강제적으로 빼앗음으로써 금전적 고통과 기회 상실을 부여하여 범죄행위를 처벌하고 장차 법질서에 적합한 행위를 하도록 함을 목적으로 하는 재산형³⁹⁾의 하나이다.⁴⁰⁾

벌금형은 다른 형벌과 비교해서 ① 단기자유형의 폐해와 한계를 보완할 수 있고, ② 고의성이 없는 과실범이나 절도죄나 도박죄 등과 같은 이욕적 동기에 근거하는 범죄에 대해서 유효하고, ③ 법인에 대한 형벌로서도 의미가 있으며, 또한 ④ 수형자의 자산, 수입, 특성 등을 고려한 탄력적 운용이 가능하고, 오관에 따른 구제가 용이하며, 관리경비가 비교적 적게 드는 점⁴¹⁾ 등에서 장점⁴²⁾이 있는데, 그 중에서도 단기자유형의 폐해를 방지할 수 있다는 점이 가장 큰 장점으로 평가되고 있다.⁴³⁾ 주지하다시피 단기자유형은 범죄인을 단기간 내에 사회로부터 격리하여 범죄인으로 하여금 반성의 기회를 갖게 하고 보다 신속하게 사회로 돌아갈 수 있도록 하는 취지에서 마련된 형벌이지만, 신체가 구속되는 자유형이라는 특성으로 인해 낙인효과가 필연적으로 발생할 수밖에 없고, 또한 시설 내 처우기간 동안 새로운 범죄에 감염될 위험성의 증대 등으로 인해 수형자의 사회복귀와 재사회화를 저해하고, 사회경제적인 측면에 있어서도 수형시설의 부족과 수형비용의 증가를 가져온다는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

2015년 제1심 형사공판사건에서 1년 미만의 자유형이 선고된 자는 약 22,000명 정도이다. 앞서 언급한 바와 같이 벌금형의 형사정책적 의의를 자유형의 폐해를 방지하고 범죄자를 사회 내에서 생활하게 하면서 형벌의 범죄억제효과를 발휘할 수 있다는 점에서 찾아 볼 수 있다고 한다면, 적어도 1년 미만의 자유형이 선고된 자 중에서 상당수는 법관의 양형재량에 따라 벌금형으로의 대체가 가능할 것으로 생각된다.

39) 재산형은 피고인의 재산을 박탈하는 내용을 가진 형벌로서 형법이 규정하고 있는 재산형에는 벌금, 과료, 몰수가 있다.

40) 안성훈(2013), “기억하라 34,361! - 벌금대체 사회봉사제도 도입의 의의”, 월간 인권연대 제161호; <http://www.hrights.or.kr/technote7/board.php?board=news&command=body&no=1125>

41) 벌금형은 피고인을 구금하지 않고 일상생활을 하도록 하면서 벌금의 부과를 통해 그의 실질적 자유를 제한하는 것이므로 자유형에 비해 인도적이고, 수형자를 구금하지 않기 때문에 구금으로 인한 타재소자로부터의 범죄성 학습을 피할 수 있어서 재범방지에 효과적이고, 국가도 수형자를 수용하기 위해 시설을 운영할 필요가 없으므로 경제적이라고 할 수 있다. 오영근(2009), 형법총론, 박영사, 759쪽.

42) 이용식(2008), “벌금형의 제도적 개선방안에 대한 연구”, 형사법 개정 연구 자료집, 법무부, 482~488쪽 참조.

43) 大谷實(2009), 刑事政策講義[新版], 弘文堂, 142쪽.

나. 집행유예제도의 적극적 활용방안 모색

형법(刑法)은 “3년 이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우에 제51조의 사항을 참작하여 그 정상에 참작할 사유가 있는 때에는 1년 이상 5년 이하의 기간 형의 집행을 유예할 수 있다. 단 금고 이상의 형(刑)의 선고를 받아 집행을 종료한 후 또는 집행이 종료된 후로부터 5년을 경과하지 아니한 자에 대하여는 예외로 한다”(제62조)고 하여 집행유예를 인정하고 있다. 집행유예는 선고된 형의 집행을 일정기간 유예하고 그 유예기간이 경과하면 형의 선고는 효력을 잃게 되는 제도이다.⁴⁴⁾ 이 제도는 자유형의 대체수단으로써 강구되었는데, 특히 단기자유형을 집행하는 경우 발생할 수 있는 여러 가지 폐단, 즉 범죄학습, 수형시설의 과밀화 등을 방지하고, 또한 피고인의 사회복귀 및 재사회화에의 기여라고 하는 형사정책적 의의⁴⁵⁾를 가진다.⁴⁶⁾

현행법에 따라 법관은 3년 이하의 자유형을 선고할 경우에 양형재량에 따라 집행유예를 선고할 수 있다. 즉 법관의 양형재량에 따라 피고인의 석방과 구금이 결정된다. 이러한 점은 법관에게 있어서 큰 부담으로 작용하게 되는데, 왜냐하면 집행유예는 실질적으로 석방의 의미를 가진다는 점에서 형사실무에 있어서 법관은 석방과 구금이라는 극단적 방법 중 하나를 선택할 수밖에 없는 상황에 처해지기 때문이다. 예컨대 형사실무상 양형단계에서 범죄의 경중과 피고인의 정상에 따라 실형을 선고하기에는 형이 너무 과하거나 그렇다고 형집행 전부를 유예시키기에는 형이 너무 경한 경우가 존재하는데, 이러한 경우 법관은 자유형이나 집행유예 중 하나를 선택하여 선고해야 하기 때문에 실형과 집행유예 사이에서 고민을 하게 된다.⁴⁷⁾ 더욱이 앞서 언급한 바와 같이 엄벌화 경향에 따른 일련의 형벌가중적 형사정책이 진행되고 있는 현 상황에서 법관이 실질적으로 석방의 의미를 가지는 집행유예를 적극적으로 활용하는 것은 매우 어려운 것이 사실이며, 이러한 점이 양형단계에서 집행유예 제도를 적극적으로 활용하지 못하는 원인으로 작용하고 있다.

44) 집행유예제도의 유래와 연혁에 관해서는 박상기(2012), 형법총론[제9판], 박영사, 565~566쪽 참조.

45) 집행유예의 형사정책적 의의는 앞서 본 단기자유형의 폐해를 제거하는 기능(소극적 기능)과 재범을 하면 집행유예가 실효되어 선고형이 집행된다는 위하작용을 통하여 범죄자의 재범을 방지하는 특별예방기능(적극적 기능)에서 찾을 수 있다. 안성훈(2012), 앞의 보고서, 27쪽, 주5 재인용.

46) 박상기(2012), 위의 책, 564쪽.

47) 안성훈(2012), 앞의 보고서, 28쪽, 126~127쪽.

<표 13>은 최근 5년간 자유형과 집행유예 선고인원을 나타낸 것으로, 실제로 자유형 선고비율의 증가와 반비례하여 집행유예의 비율이 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 결국 교정시설에의 입소인원의 증가를 의미한다.

[표 13] 제1심 형사공판사건 자유형 누년비교

(단위 : 명(%))

구분 연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계	101,564 (100)	118,858 (100)	127,021 (100)	130,375 (100)	114,025 (100)	104,077 (100)	101,709 (100)	107,843 (100)	124,814 (100)	132,523 (100)
무기 (징역/금고)	56 (0.1)	96 (0.1)	58 (0.0)	70 (0.1)	70 (0.1)	32 (0.0)	23 (0.0)	27 (0.0)	31 (0.0)	42 (0.0)
유기 (징역/금고)	36,931 (36.4)	41,547 (35.0)	44,269 (34.9)	47,274 (36.3)	43,436 (38.1)	42,154 (40.5)	41,062 (40.4)	44,207 (41.0)	51,108 (40.9)	55,459 (41.8)
집행유예	64,577 (63.6)	77,215 (65.0)	82,694 (65.1)	83,031 (63.7)	70,519 (61.8)	61,891 (59.5)	60,624 (59.6)	63,609 (59.0)	73,675 (59.0)	77,022 (58.1)

※ 법원행정처(2016), 사법연감 통계자료에 의함.

현행 법률상 법관의 재량에 의해 자유형이나 집행유예 중 하나를 선택하여 선고하도록 되어 있는 상황에서 법관에게만 의존하여 집행유예의 적극적 활용을 기대하는 것은 무책임한 제안일 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있는 것 중의 하나가 형의 일부집행유예제도이다.⁴⁸⁾ 형의 일부집행유예제도는 법원이 형을 선고하면 서 형의 일부에 대해서만 집행을 유예하는 제도로, 선고형의 일부에 대하여 실행을 집행 하게 되면 구금경험을 통한 범죄진압효과를 얻어 형벌의 일반예방적 효과를 달성하고 범 질서의 효력을 강화시킬 수 있을 뿐 아니라 형사실무계의 양형상의 어려움도 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁹⁾ 따라서 현행 집행유예의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 형의 일부집행유예제도 도입⁵⁰⁾ 을 고려해 볼 필요가 있다.⁵¹⁾

48) 위의 보고서, 28~29쪽.

49) 위의 보고서, 23쪽.

50) 형의 일부집행유예제도의 도입방안과 관련하여서는 안성훈(2012), 앞의 보고서 참조.

51) 안성훈(2012), 앞의 보고서, 29쪽.

다. 출구전략

교정시설 수용인구는 신입자의 수와 구금기간에 의해 좌우된다. 특히 형기가 길어질수록 수용인원이 누적되어 증가하게 되므로 교정시설의 수용밀도는 높아지고 수용환경은 열악해진다.⁵²⁾ 앞의 <표 4>에서 정기형(유기징역·금고)을 선고받은 인원수와 비율이 함께 증가하고 있고, 특히 형기 1년 이상의 정기형을 선고받는 인원수 증가로 교도소 내 체류수용자가 증가하고 있어 교정시설 과밀수용의 원인으로 작용하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그렇다면 수용인원의 과밀화를 해결하기 위하여 집행단계에서 수형자의 재소기간을 단축하는 가석방제도를 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

현행법은 “징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다”고 하여 가석방의 요건을 규정하고 있고(형법 제72조 제1항), “형법 제72조 제1항의 기간이 지난 수형자에 대하여는 법무부령으로 정하는 바에 따라 위원회에 가석방 적격심사를 신청하여야 한다”고 규정하고 있다(형집행법 제121조 제1항). 적격심사시에는 “수형자의 나이, 범죄동기, 죄명, 형기, 교정성적, 건강상태, 가석방 후의 생계능력, 생활환경, 재범의 위험성, 그 밖에 필요한 사정을 고려하여 가석방의 적격 여부를 결정한다”고 하여 적격심사기준을 규정하고 있다(형집행법 제121조 제2항). 동법 시행규칙에서는 적격심사기준과 관련하여 다음과 같이 구체적인 기준을 제시하고 있다.

제252조(누범자에 대한 심사) 위원회가 동일하거나 유사한 죄로 2회 이상 징역형 또는 금고형의 집행을 받은 수형자에 대하여 적격심사할 때에는 뇌우치는 정도, 노동 능력 및 의욕, 근면성, 그 밖에 정상적인 업무에 취업할 수 있는 생활계획과 보호관계에 관하여 중점적으로 심사하여야 한다.

제253조(범죄동기에 대한 심사) ① 위원회가 범죄의 동기에 관하여 심사할 때에는 사회의 통념 및 공의 등에 비추어 정상을 참작할 만한 사유가 있는지를 심사하여야 한다.

② 범죄의 동기가 군중의 암시 또는 도발, 감독관계에 의한 위협, 그 밖에 이와 유사한 사유로 인한 것일 때에는 특히 수형자의 성격 또는 환경의 변화에 유의하고 가석방 후의 환경이 가석방처분을 받은 사람(「보호관찰 등에 관한 법률」에 따른 보호관찰대상자는 제외한다. 이하 "가석방자"라 한다)에게 미칠 영향을 심사하여야 한다.

52) 전정주(2005), “교정발전의 전제조건으로서의 과밀수용해소에 관한 연구”, 교정연구 제29호, 한국교정학회, 199쪽.

제254조(사회의 감정에 대한 심사) 다음 각 호에 해당하는 수형자에 대하여 적격심사할 때에는 특히 그 범죄에 대한 사회의 감정에 유의하여야 한다.

1. 범죄의 수단이 참혹 또는 교활하거나 극심한 위해(危害)를 발생시킨 경우
2. 해당 범죄로 무기형에 처해진 경우
3. 그 밖에 사회적 물의를 일으킨 죄를 지은 경우

제255조(재산범에 대한 심사) ① 재산에 관한 죄를 지은 수형자에 대하여는 특히 그 범행으로 인하여 발생한 손해의 배상 여부 또는 손해를 경감하기 위한 노력 여부를 심사하여야 한다.

② 수형자 외의 사람이 피해자의 손해를 배상한 경우에는 그 배상이 수형자 본인의 희망에 따른 것인지를 심사하여야 한다.

교정실무에 있어서는 이상의 가석방 요건에 근거하여 엄격하게 가석방 제도를 운영하고 있는데, 구체적으로는 가석방 대상자는 형집행률이 80~90% 이상이어야 하고, 형집행을 이외에도 죄질, 범수, 재범우려, 피해정도 및 합의여부, 사회의 감정, 석방 후 사회에 미치는 영향 등을 엄격하게 적용하여 매우 신중하게 가석방 제도를 운영하고 있다.⁵³⁾ 특히, 성폭력사범⁵⁴⁾이나 13세미만 아동성폭력사범, 가정과괴범, 인신매매사범 등에 대해서는 가석방을 전면 배제하고 있으며, 또한 살인, 강도 등 강력범죄 수형자의 경우 가석방 심사시 '제한사범'으로 분류하여, 일반 수형자보다 더욱 엄격한 심사기준을 적용하여 남은 형기를 최소화하고 질병 등의 특이사항이 발견되는 경우에만 제한적으로 가석방을 허가하기 때문에 잔여 형기가 1월 미만인 상태에서 가석방되는 경우가 대다수를 차지하고 있다. 이러한 상황을 고려하면 가석방은 거의 이루어지지 않고 있다고 해도 과언이 아니다.

가석방은 수형자의 재소기간을 실질적으로 단축하는 효과, 즉 형기단축 효과를 가진다. 앞서 언급하였듯이 현행법상 형기의 3분의 1을 복역하면 형식적으로 가석방이 가능한 요건을 충족하게 되기 때문에 가석방에 의해 형기의 3분의 2를 단축할 수 있는 가능성이 법적으로 보장되어 있다.⁵⁵⁾ 그러나 실제에 있어서는 형기의 80~90%를 복역한 후에야 가석방이 이루어지고 있는데, 이러한 운영방식은 가석방 제도의 목적을 수형자의 교정교화와 건전한 사회복귀의 도모가 아니라 수용자에게 베푸는 은혜에 두고 제도 운영이 이루어지고 있음을 보여준다.⁵⁶⁾

53) 김화수(1999), “과밀수용의 원인 및 대책”, 교정 제275호, 법무부, 34쪽.
 54) 성폭력사범 등은 초범에 한해 전자발찌 착용에 동의한 경우에만 가석방을 허가하는 등의 매우 제한적으로 운용하고 있다.
 55) 한영수(2000), 앞의 책, 109쪽.

가석방은 범죄를 저질러 교정시설에 수용되어 있는 자를 형기 만료 전의 적당한 시기에 조건부⁵⁷⁾로 사회에 복귀시키는 제도이다.⁵⁸⁾ 이는 구금이 장기화될수록 수용자의 사회복귀에 지장을 초래하기 때문에 이러한 문제를 가석방에 의해 최소화하고자 하는 것이다.⁵⁹⁾

생각건대 가석방은 목적형주의 또는 교육형주의의 요청에서 나온 제도로서 수형자가 형기를 모두 복역하지 않았지만 형기종료 이전에 사회에 복귀시키더라도 재범을 하지 않고 원활한 사회복귀가 인정되는 경우에는 잔여 형기를 사회에서 보낼 수 있도록 함으로써 불필요한 구금을 억제하고 수형자의 원활한 사회복귀를 실현하기 위한 목적을 가진다. 또한 형의 집행에 있어서도 수형자의 교정교화 및 사회복귀를 위한 자발적이고 적극적인 노력을 촉진한다는 의미에서 특별예방적 의미도 가진다.⁶⁰⁾ 이러한 의미에서 볼 때 가석방 제도의 목적은 수형자의 교정교화 촉진을 통한 재사회화와 재범방지에의 기여를 통한 사회의 안전확보에 있다고 할 것이다.⁶¹⁾

따라서 수형자에 대한 가석방은 교정교화 촉진의 필요성과 재범방지에의 기여가 인정된다면 원칙적으로 가석방을 적극적으로 허용하는 것이 바람직하며, 이것이 “수형자의 교정교화와 건전한 사회복귀의 도모”를 목적으로 하는 형집행법의 취지에도 부합한다(형집행법 제1조). 이러한 전제 하에서 지금의 소극적인 가석방 관행을 탈피하여 적극적인 가석방 제도 운영을 통해 가석방의 비율을 높이고 가석방의 시기도 앞당겨 진다면 수형자의 평균재소기간을 실질적으로 단축할 수 있어 당면한 과밀수용 문제가 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

실제로 앞서 언급한 하마이 교수는 자신이 설계한 공식을 이용하여 가석방의 운용이 교도소 수용인원에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴보기 위해 시뮬레이션을 한 결과, 다른 요소를 일정하게 유지한 상태에서 가석방자에 대한 형집행률을 5% 감소시키면, 즉 형기를 5% 낮추어 가석방을 하게 되면 1,000명 규모의 교도소 하나를 짓는 것과 동일한 효과를 가지는 결과를 얻었고, 반대로 가석방을 억제하면 과밀수용은 더욱 심각해진다는

56) 박상열(2015), “가석방제도의 실태와 확대방안”, 휘둘리는 사법 어떻게 해야 하나?(토론회 자료집), 27쪽.

57) 여기에서 말하는 조건부라고 하는 것은 일정 조건을 위반할 때에는 가석방을 취소한다는 것을 의미한다.

58) 森下忠(1993), 刑事政策大綱[新版], 成文堂, 282쪽.

59) 위의 책, 167쪽.

60) 허주옥(2003), 교정학[新訂版], 법문사, 647쪽.

61) 법률적 성질로 보더라도 가석방은 일정한 요건 하에서 행해지는 행정처분으로 규정(형법 제72조 제1항)하고 있기 때문에 국가의 은사로 볼 수 없다. 위의 책, 649쪽.

결과를 도출해 내었다.⁶²⁾

라. 미결수용자 과밀수용 해소방안

미결수용자 증가에 의한 과밀수용 현상을 해소하는 방법으로는 수사와 재판단계에서 가능한 한 구속을 하지 않음으로써 구속인원을 줄이는 방법과 수사와 재판으로 인한 미결구금기간을 줄이는 방법, 구치소의 증설 등을 고려해 볼 수 있다.⁶³⁾

<그림 1>과 <표 2>에서 알 수 있듯이 우리나라 미결수용률은 전체 수용인원 중 약 35%정도를 차지하고 있어 외국과 비교하더라도 매우 높은 수치를 보이고 있다. 이와 같이 미결수용자가 많은 것은 앞서 살펴보았듯이 주로 불구속 상태에서 재판을 받다가 실형선고로 법정구속이 되는 피고인 신분의 미결수용자 인원의 증가에 기인하는 것이다. 이와 같이 법정구속률 증가에 따른 미결수용자의 급격한 증가가 교정시설 과밀수용의 주요 원인으로 작용하고 있다. 현재 미결수용자의 증가 원인이 법정구속 인원의 증가가 기인하고 있으므로, 이하에서는 이에 대한 해소방안을 중심으로 모색해 보고자 한다.

1) 피고인 신분의 미결수용자 증가의 의미

구속은 피의자 또는 피고인의 신체의 자유를 장기간에 걸쳐 제한하는 대인적 강제처분으로, 피의자의 구속은 검사의 청구에 의하여 법원이 발부한 구속영장에 의하여 피의자를 구속하는 것이고, 피고인의 구속은 공소가 제기된 후에 법원이 직권으로 구속영장을 발부하여 피고인을 구속하는 것을 말한다.⁶⁴⁾

대법원 ‘인신구속사무의 처리에 관한 예규’(이하 예규라고 한다)에 의하면, “불구속 피고인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 경우에는 구속영장을 발부하는 등 적극적으로 피고인의 신병확보를 위한 조치를 강구하고, 피고인에 대하여 실형을 선고할 때에는 특별한 사정이 없는 한 법정에서 피고인을 구속한다”고 규정하고 있다(제57조). 이에 따라 법원은 불구속 피고인에 대해 실형을 선고하는 경우 법정구속⁶⁵⁾을 원칙으로 하고 있다.⁶⁶⁾

62) 浜井浩一(2006), “過剰収容の原因と背景にあるもの”, 刑法雑誌 第45卷 第3号, 有斐閣, 481쪽.

63) 한영수(2000), 앞의 책, 107쪽.

64) 이은모(2011), 형사소송법[제2판], 박영사, 240쪽.

피고인 구속의 목적은 공판절차의 원활한 진행과 형집행의 확보이다. 즉, 피고인 구속을 통해 공판기일에의 피고인 출석을 확보하고, 피고인의 증거인멸에 의한 재판심리의 방해를 방지하며, 확정된 형벌의 집행을 실현할 수 있다.⁶⁷⁾

피고인의 구속사유는 피고인이 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, ① 피고인이 일정한 주거가 없는 때, ② 피고인이 증거를 인멸할 염려가 있는 때, ③ 피고인이 도망하거나 도망할 염려가 있는 때(다만 다액 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 사건인 경우에는 ①의 경우)이다(형사소송법 제70조 제1항). 또한 법원은 이러한 구속사유를 심사함에 있어서 범죄의 중대성, 재범의 위험성, 피해자 및 중요 참고인 등에 대한 위해우려 등을 고려하여야 한다(동조 제2항).⁶⁸⁾

이러한 피고인의 구속사유는 피의자의 구속사유와 동일함에도 불구하고 법정구속은 피의자 구속의 경우와 달리 아무런 통제수단이 없다. 즉, 수사기관에서의 구속은 ‘불구속 재판의 원칙’에 따라 검사의 영장청구 단계나 법관의 영장실질심사 단계에서 통제가 이루어지고 있지만, 법정구속은 아무런 통제 없이 이루어지고 있다.⁶⁹⁾ 앞서 살펴보았듯이 피고인을 법정구속하기 위해서는 형사소송법 제70조 제1항의 구속사유를 충족해야 하는데, 피고인에게 실형을 선고한다는 것은 재판심리절차에서 피고인의 범죄혐의가 인정되

65) 법정구속은 불구속 상태에서 재판을 받던 피고인을 실형선고와 함께 재판부가 직권으로 법정에서 구속하는 것을 말하는데, 형사소송법에는 법정구속이라는 용어를 사용하지 않고 있으며, 다만 인신구속사유의 처리에 관한 예규에서 법정구속이라는 용어를 찾아 볼 수 있다. 김현수/안성조/이창섭(2014), 자유형 미집행자 발생 억제 방안에 관한 연구, 대검찰청, 48쪽.

66) 법정구속을 하는 근거는 재판 결과 피고인에게 실형을 선고하는 경우에는 불구속재판의 필요성이 소멸 내지 감소된다고 할 수 있고 또한 실형선고를 받음으로써 피고인이 도망할 염려가 현실적으로 증가한다는 점에 있다고 한다. 위의 책, 41쪽.

67) 이은모(2011), 앞의 책, 241쪽; 위의 책, 48쪽.

68) 제70조(구속의 사유) ① 법원은 피고인이 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 피고인을 구속할 수 있다.

1. 피고인이 일정한 주거가 없는 때
2. 피고인이 증거를 인멸할 염려가 있는 때
3. 피고인이 도망하거나 도망할 염려가 있는 때

② 법원은 제1항의 구속사유를 심사함에 있어서 범죄의 중대성, 재범의 위험성, 피해자 및 중요 참고인 등에 대한 위해우려 등을 고려하여야 한다.

③ 다액 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 사건에 관하여는 제1항 제1호의 경우를 제한 외에는 구속할 수 없다.

69) 김대휘, “법정구속”, 법률신문 오피니언, 2014.12.22. 인터넷 기사, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=89746&kind=BA10> (기사검색 2016.10.11.)

있고 또한 증거도 확보되어 증거인멸의 우려도 없다는 것을 의미하기 때문에, 도주의 우려, 즉 피고인에게 실형을 선고하면 피고인이 도망할 염려가 현실적으로 증가한다는 점에서,⁷⁰⁾ 도주의 우려의 구속사유가 주된 사유로 작용하게 된다.⁷¹⁾

그러나 도주의 우려는 구체적 사정을 기초로 판단해야 할 문제로, 단지 피고인이 형집행을 면하기 위하여 도주할 우려가 있다는 추정만으로는 구속사유로 인정되기에는 부족하다.⁷²⁾ 특히 무죄를 다투고 있거나 피해변제가 이루어지지 않아 부득이 실형을 선고 받았지만 항소심에서는 합의가 이루어질 가능성이 높은 피고인의 경우 도주의 우려가 높다고 볼 수 없다. 실제로 판례분석에 의한 실증적 연구에 의하면 실형을 선고하면서 법정구속을 하지 않는 이유로 ① 피고인이 범행을 다투고 있어 방어권을 보장할 필요가 있다는 점, ② 피고인에게 피해회복의 기회를 주기 위함이라는 점 등이 주된 이유라고 보고하고 있다.⁷³⁾

주지하다시피 법정구속이 되면 피고인의 방어권 행사에 많은 제약을 가져오게 된다. 실제로 항소심을 담당하는 변호사의 주장에 의하면 “변호인은 수시로 구치소에 접견을 가서 피고인을 면담을 하거나 서류를 전달할 수밖에 없고, 피고인이 외부에 있는 자료를 찾기도 어렵다. 그런데 법관들이 ‘방어권 행사’를 ‘증거인멸의 우려’라고 오해하는 경우가 있는 것 같고, 피고인이 무죄를 다투는 경우 유죄가 되면 반성이 없다고 하여 형을 가중하거나 법정구속하는 경우도 있는데, 이는 ‘무죄추정’이나 ‘피고인의 권리’를 무시하는 발상”이라고 하여 실무상의 고충을 토로하고 있다.⁷⁴⁾

최근 법정구속에 관한 구체적인 기준이 없다는 언론보도⁷⁵⁾와 피고인의 법정구속이 구체적인 기준에 따른 것이라기보다는 형사사법제도의 엄벌화 경향에 따른 형사재판부의 중형 선고 추세와 무관하지 않다고 하는 주장이 제기되고 있다.⁷⁶⁾ 법정구속 또한 구속이

70) 법원행정처(2016), 앞의 책, 37쪽; 김현수 외 2인(2014), 앞의 보고서, 57쪽, 주91 재인용.

71) 피고인 구속의 목적이 공판절차의 원활한 진행과 형집행의 확보라는 점에서도 도주의 우려가 피고인 구속에 있어서 주된 사유임을 알 수 있다.

72) 김현수 외 2인(2014), 앞의 보고서, 57쪽; 김대휘(2014), 앞의 인터넷 기사.

73) 성상옥(2007), “불구속재판의 원칙이 선고형에 미치는 영향 -창원지법 불구속재판강화방안 시행 전후 선고형 분석-”, 형사법의 신통향 제9호, 대검찰청, 126쪽 이하 참조; 김현수 외 2인(2014), 앞의 보고서 54쪽, 주79 재인용.

74) 김대휘(2014), 앞의 인터넷 기사 참조.

75) “법정구속 구체적 기준이 없다”, 파이낸셜뉴스, 2014.10.10. 인터넷 기사, <http://www.fnnews.com/news/201410091748319216> (검색일 2016.10.11.)

므로, 구속의 요건이 엄격하게 심사되어야 함은 물론이다. 그러나 피고인 구속의 경우 법원이 직접 결정하므로 피의자 구속에서의 영장실질심사와 같은 제도가 없는 상황에서 피고인의 구속여부를 구체적인 법정구속의 기준 없이 판사의 재량에만 의존하는 것은 매우 불합리해 보인다.⁷⁷⁾ 더욱이 엄격한 영장실질심사를 통해 피의자 구속이 급감하고 있는 상황과는 반대로 법정구속 사례가 급증하여 교정시설의 과밀수용 현상이 일어나고 있는 현 상황에 있어서는 더욱 그러하다.

김성돈 교수는 불구속원칙이 현실에서 제대로 작동하고 있지 않은 주된 이유가 ‘구속=처벌’이라고 하는 왜곡된 구속관에 근거하는 것으로 보고 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.⁷⁸⁾

- ① 법원이 무기력한 집행유예와 폐해많은 단기실형의 두 갈림길에서 미결구금을 매개로 한 양형조절을 쉽게 할 수 있는 유혹을 쉽게 뿌리칠 수 있는 대안적 수단을 쉽게 찾을 수 있을 것 같지 않기 때문이다.
- ② 영장재판에서 아무런 보증없이 무조건 피의자를 불구속상태로 두기가 곤란하여 장차 구속적부심이나 보석을 통해 석방될 것으로 예상하고 일단 구속영장이 발부된 경우라도 막상 구속적부심이나 보석을 담당하는 법관은 영장법관의 판단을 반복하는 데에 부담을 느껴 석방결정을 내리는 일에 주저하는 태도를 보이게 마련이기 때문이다.
- ③ 이러한 상황에서 구속=처벌로 보는 법관의 구속관은 구속을 범죄에 대한 응징 내지 형벌의 사전집행으로 생각하는 결과 구속 대체수단이나 석방조건의 다양화가 이루어진 변화에 아랑곳하지 않고 불구속수사 및 불구속재판을 과감하게 받아들일 수 없게 되어 있기 때문이다.
- ④ 구속에 관한 일반 국민의 이중적 잣대(자신이 피의자인 때에는 구속이 공권력의 남

76) 김대휘(2014), 앞의 인터넷 기사.

77) 김현수 외 2인은 법원의 ‘인신구속사무의 처리에 관한 예규’가 검찰의 ‘구속수사 기준에 관한 지침’이 보다 상세하게 구속의 기준을 규정하고 있지 않다는 점을 지적하고 있다. 김현수 외 2인(2014), 앞의 보고서, 41~46쪽 참조.

78) 김성돈(2009), “개정형사소송법에 있어서 인신구속제도 -불구속수사 및 불구속재판원칙의 확대방안을 중심으로-”, 성신법학 제8호, 성신여자대학교 법학연구소, 53~54쪽.

용이지만, 자신이 피해자인 때에는 오히려 강력한 무기로 생각함)가 구속을 매개로 법원에 대한 불신과 신뢰의 연결고리를 조작하기 때문이다.

- ⑤ 사안이 중하거나 죄질이 나쁜 범죄에 대해 사회에서 비난여론이 들끓을 때 법원이 언론과 일반인의 법감정으로부터 자유로운 결정을 내리기가 어렵기 때문이다.

불구속재판원칙 실현의 주체가 법원임에도 불구하고 이상의 이유로 법원이 ‘구속=처벌’이라는 구속관으로부터 전적으로 자유로울 수 없다면, 이러한 상황이 개선되지 않는 한 피고인의 법정구속은 법관의 재량사항이라는 명목 하에 앞으로도 계속 이어질 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 볼 때 피고인 신분의 미결수용자의 증가는 앞으로도 계속 이어질 것이 예상되기 때문에 불구속재판의 확대를 실현할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급히 요구된다.

2) 보석제도의 적극적인 활용방안 마련

불구속재판의 확대를 실현할 수 있는 제도적 장치 마련은 구속만 제한하는 방식이 아니라 석방을 확대하는 방식을 종합적으로 적절하게 활용하지 않으면 달성되기 어렵다.⁷⁹⁾ 현행 구속자 석방제도에는 체포·구속적부심(이하 ‘구속적부심’이라 한다), 보석, 구속집행정지, 구속취소가 있다. 그러나 구속취소와 구속집행정지는 예외적인 경우에만 활용되는 제도로서 가장 대표적인 구속자석방제도는 구속적부심과 보석이다.⁸⁰⁾

구속된 피의자와 달리 구속된 피고인에 대해서는 구속적부심사청구가 인정되지 않지만, 구속된 피고인은 법원에 대하여 보석을 청구할 수 있다. 보석이란 법원이 피고인의 신청이나 직권으로 일정한 보증금의 납부 등을 조건으로 구속의 집행을 정지하여 구속된 피고인을 석방하는 제도를 말한다.⁸¹⁾

보석제도는 보증금 등을 조건으로 피고인을 석방함으로써 피고인의 출석을 확보하여 구속의 목적을 실질적으로 달성하면서 한편으로는 피고인에게 자유를 부여하여 불구속재판을 가능하게 하는 제도이다.⁸²⁾ 또한 보석은 미결구금시설을 운영하는데 필요한 경

79) 위의 논문, 55쪽.

80) 정진수(2006), 인신구속제도의 일원화에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 93쪽.

81) 이은모(2011), 앞의 책, 275쪽.

비를 절약할 수 있다는 장점과 함께 구금에 의한 악영향으로부터 피고인을 보호하는 형사정책적 의미도 가진다.⁸³⁾ 이러한 점에서 보석제도는 피고인의 법정구속의 사유가 주로 도주의 우려라는 점을 고려할 때 불구속재판의 확대를 실현할 수 있는 대표적인 제도라고 할 수 있다.

현행법상 보석은 청구가 있을 경우 제외사유가 없다면 필요적으로 보석을 허가하도록 규정하고 있으며(형사소송법 제95조)⁸⁴⁾, 제외사유가 있더라도 상당한 이유가 있을 때에는 직권 또는 보석청구권자의 청구에 의하여 결정으로 보석을 허가할 수 있다(동법 제96조).⁸⁵⁾

[표 14] 보석청구사건 처리현황(2005년~2006년)

(단위: 건)

연도	구분 금년접수	처리					직권보석
		계	허가	불허가	기타	허가율(%)	
2006	13,681	13,636	6,730	6,444	462	49.4	158
2007	11,832	12,128	5,536	6,335	257	45.6	247
2008	10,696	10,440	4,542	5,762	136	43.5	267
2009	10,589	10,507	4,629	5,719	159	44.1	281
2010	8,531	8,582	3,767	4,690	125	43.9	223
2011	7,626	7,690	3,229	4,329	132	42.0	228
2012	6,705	6,613	2,541	3,978	94	38.4	206
2013	6,878	6,802	2,747	3,913	142	40.4	181
2014	7,486	7,385	2,939	4,311	135	39.8	303
2015	7,692	7,673	2,934	4,563	176	38.2	236

※ 법원행정처(2016), 사법연감 통계자료에 의함.

82) 위의 책, 275쪽.

83) 위의 책, 276쪽; 김태명(2009), “한국의 인신구속제도”, 동아법학 제43호, 동아대학교 법학연구소, 704쪽.

84) 제95조(필요적 보석) 보석의 청구가 있는 때에는 다음 이외의 경우에는 보석을 허가하여야 한다.

1. 피고인이 사형, 무기 또는 장기 10년이 넘는 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 때
2. 피고인이 누범에 해당하거나 상습범인 죄를 범한 때
3. 피고인이 죄증을 인멸하거나 인멸할 염려가 있다고 믿을 만한 충분한 이유가 있는 때
4. 피고인이 도망하거나 도망할 염려가 있다고 믿을 만한 충분한 이유가 있는 때
5. 피고인의 주거가 분명하지 아니한 때
6. 피고인이 피해자, 당해 사건의 재판에 필요한 사실을 알고 있다고 인정되는 자 또는 그 친족의 생명·신체나 재산에 해를 가하거나 가할 염려가 있다고 믿을만한 충분한 이유가 있는 때

85) 제96조(임의적 보석) 법원은 제95조의 규정에 불구하고 상당한 이유가 있는 때에는 직권 또는 제94조에 규정된 자의 청구에 의하여 결정으로 보석을 허가할 수 있다.

<표 14>는 최근 10년간의 보석청구사건 처리현황을 나타낸 것이다. 보석청구접수 건수는 2005년 13,681건을 기록한 이후 계속해서 감소하여 2015년에는 7,692건을 기록하고 있다. 이는 10년 전에 비해 56%나 감소한 수치이다. 청구된 보석의 허가율 또한 2006년 49.4%를 기록한 이후 계속해서 감소추세를 보이고 있으며 2015년 보석허가율은 38.2%를 기록하고 있다. 이상에서 알 수 있듯이 법정구속률을 제도적으로 낮출 수 있는 효과적인 수단인 보석제도가 최근 10년간 잘 활용되지 않고 있는 것으로 나타나고 있어, 이러한 원인이 미결구금자 증가의 주요 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

보증금납입을 조건으로 하였던 종래의 보석제도는 보증금을 납입할 자력이 없는 자는 이용하기가 어렵고 자력이 있는 자에게는 출석담보력이 미약하여 실효성이 떨어진다는 문제점이 지적되었고,⁸⁶⁾ 이에 따라 2007년 개정 형사소송법은 무자력자에 대해서도 보석의 기회를 확대하고 출석담보력을 제고하기 위하여 보증금납입 이외에 서약서제출, 보증금납입약정서 제출, 주거제한, 피해자·증인에 대한 접근금지, 출석보증서 제출, 출국금지, 피해보상금 공탁, 담보제공 등 보석조건을 다양화하였고(형사소송법 제98조), 석방된 피고인이 정당한 이유 없이 보석조건을 위반한 경우에는 보증금이나 담보를 몰취하는 것은 물론 1천만원 이하의 과태료를 부과하거나 20일 이내의 감치에 처할 수 있도록 하였다(동법 제102조 제3항, 제103조 제1항). 그러나 이와 같이 피고인 보석제도가 많이 개선되었음에도 불구하고 보석이 법원의 재량에 의해 결정되고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 보석청구접수 건수의 감소에서 나타나듯이 보석제도가 피고인의 권리로 인정되고 있음에도 불구하고 피고인의 보석청구권을 필요적으로 고지하지 않고 있어 보석허가율의 제고는 차치하고라도 신청단계에서부터 보석제도의 활용이 소극적으로 이루어질 수밖에 없는 법률상의 문제점도 간과할 수 없다. 따라서 보석제도를 활성화하기 위해서는 피고인의 보석청구권의 고지를 필요적으로 할 필요가 있으며, 보석불허사유의 구체적 기준을 마련하여 법관 재량에 의한 결정을 제한함으로써 필요적 보석을 확대하고, 이와 함께 보석조건 이행 감독을 위한 실효적 장치를 확보함으로써 보석제도의 적극적 활용을 유도할 필요가 있다.⁸⁷⁾ 이와 같은 불구속재판의 확대를 실현할 수 있는 보석제도의 개선을 통해 미결구금자의 감소를 기대해 볼 수 있다.

86) 김태명(2009), 앞의 논문, 704쪽.

87) 신동운(2008), 신형사소송법, 830쪽; 김태명(2009), 위의 논문, 711쪽 재인용.

3) 교정시설(구치소)의 증설

앞서 설명하였듯이 교정시설 증설 및 증축을 통한 과밀수용 해소방안은 당면한 문제를 즉각적으로 해결할 수 있는 방안이 아니라는 점을 고려할 때 현실적이고 실효적인 과밀수용 해소방안이라고 할 수 없다. 그렇지만 우리나라 미결수용자의 증가원인이 수사단계에서의 구속인원의 증가에 기인하는 것이 아니라 재판단계에서의 법정구속인원의 증가와 항소인원의 증가에 기인하고 있다는 점과 현재 수용률이 매우 높은 상위 10개 교정시설 중 6개 시설이 구치소로, 이들 시설의 평균 수용률은 약 153%에 달하고 있어 과밀수용이 매우 심각한 상태인 것을 고려해 볼 때 당면 과제로서 미결수용자를 수용하는 구치소의 증설은 반드시 필요해 보인다. 특히 재판의 방어권을 준비해야 하는 미결수용자의 입장에서 볼 때 현재의 과밀수용 상태는 법적인 정당한 권리행사에 지장을 초래할 뿐만 아니라, 헌법 제10조에 보장된 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해할 가능성이 매우 높다. 실제로 국가인권위원회가 조사한 결과에서 나타난바와 같이 이러한 상황은 현실적인 문제로 나타나고 있다.⁸⁸⁾

현재 광주광역시, 전라남북도 등에는 신도시 개발 및 빠른 도시화로 인구집중이 가속화 되고 있음에도 불구하고 미결수용자를 수용하는 구치소가 없어 형이 확정된 기결수형자를 수용하는 교도소에 미결수용자를 함께 수용⁸⁹⁾하고 있는 실정이다.⁹⁰⁾ 이러한 상황이 교정시설의 과밀수용의 주요 원인으로 작용하고 있고, 또한 미결수용자에 적절한 시

88) 국가인권위원회(2013), 앞의 결정, 3~5쪽 참조.

89) 형집행법은 수용자의 구분수용을 원칙으로 하고 있지만(제11조), 교도소에 미결수용자를 수용할 수 있는 예외 사유를 아래와 같이 규정하고 있다(제12조).

제12조(구분수용의 예외) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 교도소에 미결수용자를 수용할 수 있다.

1. 관할 법원 및 검찰청 소재지에 구치소가 없는 때
2. 구치소의 수용인원이 정원을 훨씬 초과하여 정상적인 운영이 곤란한 때
3. 범죄의 증거인멸을 방지하기 위하여 필요하거나 그 밖에 특별한 사정이 있는 때
- ② 취사 등의 작업을 위하여 필요하거나 그 밖에 특별한 사정이 있으면 구치소에 수형자를 수용할 수 있다.
- ③ 수형자가 소년교도소에 수용 중에 19세가 된 경우에도 교육·교화프로그램, 작업, 직업훈련 등을 실시하기 위하여 특히 필요하다고 인정되면 23세가 되기 전까지는 계속하여 수용할 수 있다.
- ④ 소장은 특별한 사정이 있으면 제11조의 구분수용 기준에 따라 다른 교정시설로 이송하여야 할 수형자를 6개월을 초과하지 아니하는 기간 동안 계속하여 수용할 수 있다.

90) 국가인권위원회(2013), 앞의 결정, 10쪽 참조. 지역은 다르지만 의정부 교도소의 경우 전체 수용자 중 60% 이상이 미결수용자로 교도소라는 명칭을 무색하게 할 정도로 미결수용자를 대체수용하고 있다.

설과 여건이 부족하여 결과적으로 미결수용자에 대한 적절한 처우와 권리를 제대로 보장할 수 없는 상황에 직면하고 있다는 사실을 고려할 때 적어도 광주광역시와 전라남북도에 각각 500명 이상 규모의 구치소 신설이 필요할 것으로 생각된다.

6. 결론

사실 교정시설의 과밀수용은 해소방안의 마련이 곤란한 문제이다. 간과하고 있지만 전제로서 확인할 필요가 있는 점은, 교정시설은 자체적으로 수용자 인원을 제어할 아무런 권한을 가지고 있지 않다는 점이다. 즉 교정시설에의 입소를 결정하는 권한을 가지고 있는 것은 법원이며 형기 또한 법원의 선고형에 의해 정해진다. 한편 출소와 관련하여 형기만료와 가석방이 있지만, 형기만료는 물론이고 가석방 결정에 대해서도 결정권한은 법무부장관 소속의 가석방심사위원회가 가지고 있기 때문에(형집행법 제119조)⁹¹⁾ 교정시설은 아무런 결정권을 가지고 있지 않다. 이와 같이 교정시설은 수용자 인원의 조절에 관해서는 전적으로 수동적인 입장에 있다. 따라서 교정시설측의 노력에 의해 해소방안을 모색하고자 하는 시도는 교정시설의 증설이나 증축 외에는 기대할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 교정시설의 증설이나 증축에 의해 수용인원을 늘리는 것은 형사정책상 바람직한 방향이 아니며, 문제의 해결을 위해서는 과밀수용을 초래한 원인과 배경을 분명히 하여 형사사법제도 전반의 운용을 재검토하는 것이 필요하다. 따라서 교정시설의 과밀수용 문제에 관해서는 형사사법제도 전반을 단계에 따라 분석하여 각 단계에 대응하는 방안을 강구할 필요가 있다.⁹²⁾

교정시설의 여건은 그 나라의 인권수준의 지표라는 말이 있다. 이 말을 반대로 생각해 보면 그 나라의 인권수준이 교정시설에 반영되고 있다는 의미이기도 하다.

주지하다시피 우리나라에서는 민주사회의 발전과 생활수준의 향상과 함께 다양한 분야에서 인권의 신장이 이루어졌다. 그러나 과밀수용이라는 문제에 직면하고 있는 우리나라

91) 제119조(가석방심사위원회) 「형법」 제72조에 따른 가석방의 적격 여부를 심사하기 위하여 법무부장관 소속으로 가석방심사위원회(이하 이 장에서 "위원회"라 한다)를 둔다.

92) 물론 교정시설 수용인원의 변화는 법정형의 변화, 새로운 범죄유형의 신설 등 형사입법에 의해서도 영향을 받는다.

라 교정시설의 현실을 되돌아 볼 때 아직까지 사회의 인권수준이 충분히 반영되지 못하고 있는 것으로 보인다. 사회의 인권수준의 신장에 따라 교정시설 내의 수용자들이 기대하는 인권수준도 점차 높아지고 있음을 부인할 수 없고 따라서 그에 부합하는 인권 친화적 수용환경을 제공하지 못할 경우 교정선진국을 지향하는 우리나라로서는 이러한 문제가 큰 오점으로 작용할 수밖에 없다.⁹³⁾

최근 통계에서 나타나고 있듯이 검찰과 법원의 ‘불구속수사 확대’, ‘불구속재판 확대’와 ‘공판중심주의’로 피의자들의 방어권이 최대한 보장되고 있는 반면 이에 따른 법정구속 비율이나 실형선고 및 형기의 증가 추세가 나타나고 있어 법집행이 더욱 엄격해지고 있는 것으로 보인다. 엄격한 법집행은 당연한 것으로 우리 형사사법이 지향하는 바이기도 하다. 하지만 엄격한 법집행이 반드시 올바른 것은 아니다. 만약 엄격한 법집행이 절대적으로 옳다면 형사사법기관은 다이버전적 조치를 염두에 두지 말고 예외 없이 법원은 실형을 선고하고, 교정당국은 법원이 선고한 형량을 엄격하게 준수해야 할 것이다. 많은 실증적 연구들이 형벌의 범죄억제효과는 형벌의 가혹함(severity)에 있는 것이 아니라 형벌 집행의 확실성(certainty)에 있다는 것을 지지하고 있으며,⁹⁴⁾ 형사사법의 각 단계에 마련되어 있는 다이버전적 조치는 선진국은 물론 우리나라에서도 실증적 연구를 통해 그 효과성이 입증된 제도이다.⁹⁵⁾

예컨대 최근 미국, 일본, 영국 등의 선진국에서는 가석방 확대 등 사회 내 처우를 강화하고 있다. 미국, 일본의 가석방 출소비율은 전체 출소자의 60%에 달하고 있고, 영국의 경우 2005년 형기의 절반을 넘으면 가석방을 적극적으로 시행하는 절반형기제도를 도입하여 시행하고 있다. 이에 비해 우리나라의 가석방제도는 앞에서 살펴본 바와 같이 너무 엄격하게 시행되고 있어 이러한 상황이 교정시설 과밀화의 주요 원인으로 작용하고 있다. 사실 우리나라의 가석방 요건이 형기 80% 이상을 복역해야 하는 현재와 달리 50%, 70% 이상의 복역을 기준으로 하는 등 엄격하지 않았던 시기도 있었다. 물론 이렇게까지 형기의 복역률을 낮추게 된 배경에는 과밀수용 해소라고 하는 당면한 문제가 있었지만, 이와 같이 과감하게 다이버전 정책을 시행한 적도 있었다. 생각건대 가석방 제도를 포함

93) 이는 교정교화의 목적 달성을 위해 비인도적이거나 굴욕적인 처우를 금지하는 유엔규칙의 기본원칙을 지키는 측면에서도 중요한 부분이다.

94) Alfred Blumstein, op. cit., p. 244.

95) 박상기/손동권/이순래(2012), 형사정책[제11판], 한국형사정책연구원, 423~428쪽 참조.

한 이러한 디버전 조치들은 당시의 사회적 분위기나 시류에 편승하지 않고 국가형사사법의 이념과 목적의 실현이라는 전제 하에서 통일된 정책으로 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

교정정책의 핵심은 교정시설에 수용되어 있는 범죄자들의 구금확보와 교정교화인데, 과밀수용은 구금확보를 위한 질서유지에도 부정적 영향을 줄뿐 아니라 이로 인해 수용자들의 심리가 불안정하고 갈등이 증가하면서 교정사고의 원인이 되며 결과적으로 교정교화에도 부정적인 효과를 주게 된다는 것은 필연적이다. 교정시설의 과밀수용 상황은 사람으로 치면 동맥경화증을 앓고 있는 상황이다. 현재의 우리나라 교정시설의 과밀수용 상황은 중증의 동맥경화 상태이다. 이러한 상황이 지속되고 있는 상황에서 교정교화를 위한 처우와 교육은 무용지물이며 이를 관리하는 교정당국 및 담당자들 또한 힘든 근무 상황에 놓일 것이라는 것은 두말할 나위가 없다. 이러한 점이 시급히 교정시설의 과밀수용 상황을 해소해야만 하는 이유이다.

I 구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

토 론 문

교수)

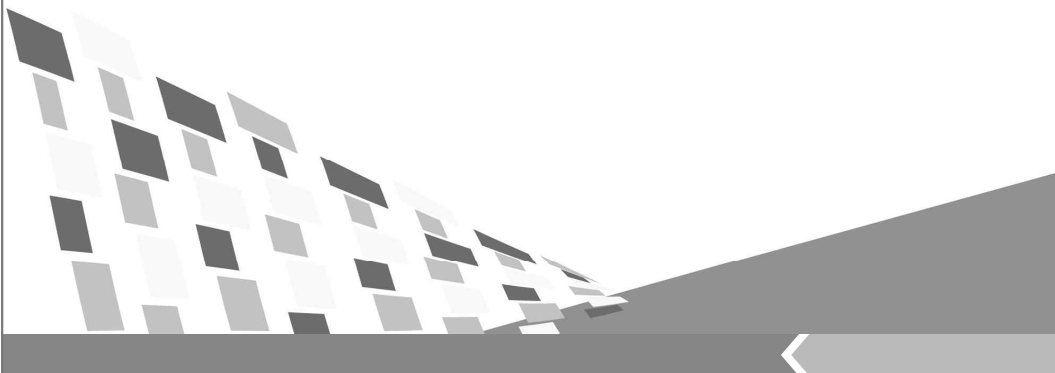
박순영 (서울고등법원 부장판사)

오창익 (인권연대 사무국장)

윤옥경 (경기대 교정보호학과

전중익 (서울대 로스쿨 교수)

최제영 (버무브 디지털기획자)



토론문

▮ 박순영 (서울고등법원 부장판사)

1. 먼저 구치소 내 과밀수용행위의 위헌확인에 관한 헌법재판소 2016. 12. 29.자 2013헌마142 결정의 상세한 분석과 함께 국가인권위원회 교정시설 과밀수용에 대한 권고 및 관련 외국의 사례 소개를 해 주신 송석윤 교수님과 여러 통계자료의 분석 등 과밀수용 관련 현 실태의 실증적 분석을 통해 우리나라에서 교정시설 과밀수용이 심화된 원인 및 나름의 해결방안을 제시해 주신 안성훈 박사님께 진심으로 감사드립니다. 두 분의 글을 통해 그 동안 추상적으로만 파악하고 있었던 교정시설 과밀수용의 현 상황과 그로 인한 수용자들의 인권침해에 대하여 자세히 알 수 있는 계기가 되었습니다.
2. 송교수님께서 자세히 분석해주신 대로 헌법재판소는 2016. 12. 29.자 2013헌마142 결정을 통하여 ‘피청구인인 ○○구치소장은 청구인 강○준을 2012. 12. 8. 16:00경부터 2012. 12. 18. 13:00경까지 ○○구치소 13동 하층 14실에 수용한 행위는 청구인의 인간의 존엄과 가치를 침해한 것으로 위헌임을 확인한다’고 선언하였습니다. 그리고 위 결정문에서 ‘성인 남성인 청구인은 6인이 수용되었던 2일 16시간 동안 실제 개인사용가능면적 1.06㎡인 이 사건 방실에서 생활하였고, 5인이 수용되었던 6일 5시간 동안 1인당 실제 개인사용가능면적 1.27㎡인 이 사건 방실에 수용되었는데’라는 사정을 들면서 송교수님께서 발표문에서 인용한 이유에 의해 기본권을 침해하여 헌법에 위반된다고 판단하였습니다.

그리고 모두 아시겠지만 최근 법원도 교정시설 과밀수용에 대한 인권침해와 관련하여 국가에 대하여 손해배상책임을 인정한 사례가 있습니다. 부산고등법원 2017. 8. 31. 선고 2014나50975 판결(현재 상고심 계속 중)에서는, ‘과밀수용으로 인한 기본권 침해 판단 기준’으로 ‘1인당 수용거실 면적이 일정한 최저 기준에 미달하여 거기에 수용된 수용자에게 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입히는 경우, 즉 수인한도를 초과하는 경우에 해당하는지에 관하여는, 수용자의 신체조건, 생활습관, 수용거실의 구조, 교정시설 및 수용거실 증설에 필요한 예산 등 여러 가지 요소 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 사정에 따라 개별적으로 결정하여야 한다’면서 ‘성인 남성인 원고들의 경우 다음과 같은 사정을 종합하면, 1인당 수용거실 면적이 2㎡에 미달한 경우에는 그 해당 기간 동안의 수용행위는 수인한도를 초과하여 위법한 것으로 봄이 타당하다’고 판시하였습니다. 위 판결은 원고들의 수용기간 중 위 기준에 미달하는 수용거실에 수용된 기간 동안 원고들의 수인한도를 넘어 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 공권력의 행사가 있었고, 이와 관련하여 피고(국가) 측에서 국가예산 등 문제로 인하여 불가피하였다는 주장에 대하여 그러한 사정만으로 과밀수용으로 인한 기본권침해가 정당화될 수도 없으므로, 피고는 이로 인하여 원고들이 입은 정신적 손해를 배상하라고 판결하였습니다.

이와 같은 헌법재판소의 결정과 법원의 판결은 교정시설 과밀수용의 문제가 이미 심각하여 ‘교정시설이 증가하는 수용자에 대해서 특별한 대책을 강구하지 않고 현 시설에 그대로 수용한다고 하는 무익한 전략’으로는 더 이상 해결될 수 없고, 좀더 적극적인 해결방안의 모색이 필요함을 단적으로 보여주고 있는 사례라 할 것입니다.

송교수님께서서는 과밀수용과 인권침해에 대한 독일, 미국, 유럽인권재판소 판례를 소개해주시고 계신데, 제가 궁금한 것은 우리나라의 경우와 마찬가지로 이들 나라에서도 위 판례의 단기간 적용이 쉽지 아니하였을 것으로 보이는데, 위와 같은 각국의 판례가 실제 현실에서 어떤 방식으로 적용되었는지가 궁금합니다. 교정당국에서는 이러한 부분에 대한 검토가 있을 것으로 보이는데 이에 대하여 이야기 해 보았으면 좋겠습니다.

그러한 적용례가 우리의 경우에도 중요한 참고자료가 될 수 있을 것 같습니다.

3. 안박사님께서 발표문에서 제시하는 과밀수용의 원인과 해소방안에 대해서도 잘 읽어 보았습니다.

안박사님께서 지적하신 바와 같이 교정시설의 과밀수용 문제에 관해서는 교정기관 측에서 취할 수 있는 해소방안으로 교정시설의 증설이나 증축 외에도 형사사법제도 전반을 단계에 따라 분석하여 각 단계에서 다이버전 제도의 적극적 활용 등 대응 방안을 강구할 필요가 있다는 데에 공감하는 바가 큼니다. 이하에서는 법원과 관련된 부분을 중심으로 몇 부분에 대해 언급해 볼까 합니다.

그 중 입구전략으로 제시하신 자유형 대체형벌의 적극적 활용(벌금형 적용의 확대, 집행유예제도의 적극적 활용방안)과 관련하여, 형사재판 결과에 관한 기사를 검색해보면 대부분의 경우 우리나라의 형사처벌이 너무 약하다는 취지로 기재되어 있고, 특히 요즘 소년범에 대한 양형의 강화가 논의되고 있는 점에서 볼 수 있듯이 형사 양형에 대한 국민인식이 상당 부분 그 적극적 활용을 막는 요인이 되는 것이 사실이므로, 이에 관한 국민인식의 개선도 상당 부분 선행되어야 할 문제로 보입니다.

형법 제51조는 양형의 조건으로 참작하여야 할 상황에 대해 ‘범인의 연령, 성행, 지능과 환경, 피해자에 대한 관계, 범행의 동기, 수단과 결과, 범행 후의 정황’을 들고 있고, 무엇보다 이러한 양형에 있어 가장 중요시되는 것은 투명하고 예측 가능한 양형이 실현되는 것입니다. 적정한 양형의 실현을 위해 양형위원회를 두고 국민의 건전한 상식이 반영된 공정하고 객관적인 양형을 실현하기 위해 앞서 본 양형의 요소와 함께 여러 형사정책적 고려 하에 매년 양형기준이라는 책자가 발간되고 있으며, 법원에서는 현재 대부분의 범죄에 대해 설정된 양형기준을 형사재판 실무에 적용하여 형사재판에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위해 노력하고 있습니다. 이러한 노력이 교정시설의 입장에서 볼 때 이전과 달리 법정형이 상향되고 형벌의 적용이 엄격하게 이루어지고 있는 상황으로 비출 수 있습니다. 즉, 성폭력범죄 등 이전에 형사적으로 문제되지 아니하였던 일부 범죄유형에 대해 사회인식의 변화 등에 의해 형사재판이 이루어지는 비율이 증대하고 있는 것과 함께 위와 같은 양형기준의 적용으로 수형자 형기가 장기화되는 것이 교정시설 과밀화의 한 원인으로 지적될 수 있으나, 그 결과인 교정시설 과밀화 등이 문제된다고 하여 바로 양형기준 등의 완화를 통해 피고인에 대한 양형의 변화가 쉽지 않은 측면이 있습니다. 다만, 외국의 경우 양형기준설정 자체에 구금수용능력을 고려하는 것을 원칙으로 한다는

점에서, 중장기적으로 과밀수용의 현실이 지속될 경우 양형기준 완화, 비징역형 형사처벌의 도입 등 요인이 될 여지도 있습니다.

제 개인적인 생각이지만 양형위원회의 논의 과정에서 교정당국의 입장을 반영할 수 있는 학자나 실무가도 참여하여 이와 같은 교정 현실을 전달하면서 비자유형의 적극적인 운용에 대한 견해를 피력할 수 있는 기회가 주어졌으면 좋겠습니다. 이와 관련하여 양형위원회측에 위 의견을 전달하였고, 적극 검토하겠다는 답변을 받기도 하였습니다.

다만 법원에서도 형사재판에 있어서 적절한 양형은 개별구체적인 사안마다 피고인의 책임에 부합하면서, 일반예방, 특별예방 등 형벌의 목적을 달성할 수 있는 양형이어야 한다는 점을 충분히 인식하고 있으며, 불구속재판의 원칙과 적정한 양형의 조화, 1심재판부의 종국적 양형 기능을 강화 및 사안의 구체적 타당성 등을 고려하여, 안박사님께서 지적하신 ‘형의 일부 집행유예 제도의 도입’에 대해 검토가 이루어지고 있습니다. 물론 위 제도 도입과 관련한 장단점이 있겠으나 그 도입이 이루어지는 경우 집행유예 제도의 보다 적극적인 운영과 저조한 가석방 제도를 보완하는 등 교정시설 과밀수용 문제에 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다.

안박사님께서서는 법정구속률이 증가하고 있는 상황에서 항소인원과 항소율의 증가는 미결수용자의 증가를 의미하므로 이러한 원인이 교정시설의 과밀수용의 한 원인으로 작용하고 있다면서, 불구속재판의 확대를 실현할 수 있는 제도적 장치마련이 시급히 요구된다고 하셨습니다. 미결구금자의 출소사유를 살펴보면 미결구금자 중 약 50% 정도는 실형이 아닌 구속취소나 벌금형, 집행유예의 선고를 받았음에도 불구하고 형이 선고될 때까지 구금되고 있다는 통계자료를 제시하였는데, 그 원인을 구체적으로 살펴보면 구속취소의 경우는 대체로 재판의 장기화로 인하여 피고인이 선고받은 실형의 형기가 만료된 경우에 이루어지고 있고, 벌금이나 집행유예의 경우 1심이 아닌 항소심에서 합의 등 양형자료 제출에 따른 양형조건의 변경에 따른 것일 가능성이 높습니다(이는 유무죄보다 양형의 감소를 위해 항소한 경우임을 의미하기도 합니다).

또한 이와 관련하여 법정구속이 과밀수용의 원인이라고 보기는 어려운 측면이 있습니다. 피고인에 대한 법정구속과 관련하여 과거 원칙적 구속 및 미결구금재판으로 합의를 사실상 유도하여 합의 이후 집행유예 등으로 석방하여 오던 관행이 종국적으로 미합의 및 실형선고로 인한 확정판결구금인원을 감소시키는 역할을 하기도 하였고, 오히려 항소

심까지 불구속재판을 받게 되면 합의의 열의가 줄어들어 사실심의 최종심에서 실형을 선고받는 결과를 초래한 결과, 전체적으로 실형이 선고되어 확정되는 비율 및 기간을 고려할 때 불구속재판이 구금인원감소에 유리하다는 결론은 당연한 것으로 보이지 않기 때문입니다.

그보다는 최근 단기실형의 증가와 서민들의 경제사정 악화 등으로 미결과 기결을 종합하여 전체적으로 구금인원수가 늘어나게 된 것이라고 볼 여지가 많습니다. 단기실형이 교화의 효과는 없이 값싼 응보적 효과 내지 국가형벌권의 강화에만 기여한다는 오랜 비판을 되새겨볼 때, 과밀수용이 문제되는 시점에서 단기실형에 갈음할 수 있는 비구금형 각종 형사처벌의 다양화가 모색되어야 할 것이고, 단기실형은 국민전체의 공분을 자아내는 중대범죄가 아니라라는 점에서 과밀수용으로 인한 국가예산낭비문제를 결부지으면 국민적 공감대 형성도 비교적 쉬울 것이라고 기대됩니다.

제가 보기에는 또 다른 교정시설 과밀화의 요인이자 해결방안이기도 한 가석방제도가 충분히 활용되고 있지 못하는 것이나 앞서 살펴본 법원에서 벌금형이나 집행유예를 선고하는 사례가 감소하여 엄격한 형사 사법의 경향을 보이는 것은 국민들의 범죄 또는 범죄자에 대한 인식이 작용한 면이 큰 것으로 보입니다. 물론 안박사님 견해와 같이 사회적 분위기나 시류에 편승하지 않고 국가형사사법의 이념과 목적의 실현이라는 전제 하에서 통일된 정책으로 지속적으로 이루어져야 할 필요성은 있지만, 그 지속적이고 효과적인 관철을 위해서는 역시 국민인식의 변화 또한 중요한 요소인 것이 사실입니다. 이와 관련하여 국제형벌개혁위원회는 과밀수용을 줄이기 위해 10가지 계획을 제안했는데, 그 중 첫 번째로 정보에 근거한 대중 토론을 들고 있으며, 정치가들이 구금형 대안에 대한 명확한 정책을 기발하고 이에 대한 대중의 지지를 얻기 위해 구금의 단점과 비용 그리고 그 대안의 도덕적, 실제적, 재정상의 이점에 대한 인지를 높일 필요가 있다는 점을 지적하고 있기도 합니다. 우리의 경우에도 이 점은 중요한 것으로 보입니다.

이와 관련하여 지적하고 싶은 것은, 법무부의 가석방 기준이 과밀수용사태를 맞아 공격적으로 완화, 이용되고 있는바, 이는 교정시설 과밀 수용 해소 측면에서 바람직한 면이 있으나, 양형위원회의 엄격한 양형기준설정 및 형사법관들의 정치한 양형이 결과적으로 교정당국에 의하여 사실상 무력화되고 있다는 비판 역시 제기되고 있는바, 합리적이고 평등한 가석방 기준의 설정에 대해 진지하게 고민함과 동시에 외국의 사례와 같이 양형

위원회에서 양형에 대한 통일적인 처리를 위해 양형기준과 함께 가석방에 대해서도 관여하는 것 역시 고려할 여지가 있습니다.

한편 헌법재판소에서 문제된 사례처럼 미결수용자들만으로도 구치소의 과밀화가 심각하나, 벌금형을 선고받은 자들의 노역장유치도 함께 이루어지고 있어 그 과밀화의 정도가 더한 것으로 보입니다. 노역수형자에 대한 적절한 처우가 필요하여 그에 대한 법령의 정비와 함께 보안수준이 비교적 경미하고 직업교육이나 재교육을 실시하지 아니하여 구금비용을 절약할 수 있는 독일의 경구금시설 등 유치시설을 기존의 구금시설로부터 분리하여 설치하자는 논의가 있는데, 현 단계에서는 이와 관련한 검토도 필요한 것으로 보입니다. 또한 이와 유사한 것으로서 출퇴근이 가능한 사회봉사로 벌금 노역장유치의 대체가 가능하도록 하는 법률정비도 필요합니다. 이와 별개로 벌금형과 관련하여 2016. 12. 20 시행된 벌금형에 대한 집행유예 제도의 실행은 교정시설 수용인원 감소에 도움을 줄 수 있으리라 보입니다.

또 만기출소 또는 가석방출소의 사회내 복귀를 돕는다는 의미를 가지는 중간처우의 집이 있고, 우리나라에는 이러한 형태의 시설로 안양교도소 소망의 집과 밀양희망센터 등이 있는 것으로 알고 있습니다만, 일부 교정시설의 대안으로서 이러한 제도에 대한 심도 깊은 연구 및 실행이 검토될 필요가 있어 보입니다.

이는 교정시설의 과밀화 해소 방안이 단순히 직면한 문제해결에 그치지보다 형사정책적인 측면에서 이루려고 하는 특별예방적 효과 등을 보다 잘 구현할 수 있어야 근본적인 해결방안이 될 수 있다는 점에서 보아야 하기 때문이라는 점에서도 그러합니다.

동맥경화 증증으로 보이는 교정시설 과밀수용의 해결을 위해 비록 형사정책적으로 바람직한 방향은 아니라고는 하나 새로운 교정시설의 건립 및 증축과 함께 관련 기관이 모두 모여 여러 제도를 함께 논의할 장이 필요한 것으로 보입니다. 발표자님들을 포함하여 여기 계신 분들께서는 그 중에서 가장 효과적인 방안, 특히 단시간안에 실행하여 교정시설 과밀수용의 문제점을 조금이라고 해결할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하시는지 논의해 보았으면 좋겠습니다.

입구는 막고, 출구는 활짝 열어야 할 비상 국면

■ 오창익 (인권연대 사무국장)

발제자의 발표에 대해서는 뭐 하나 토를 달게 없을 정도로 전적으로 공감한다. 교정시설의 과밀수용은 수용자의 인권을 침해하는 것은 물론, 원활한 교정행정을 방해한다. 똑같은 시설, 인력, 예산으로 더 많은 인원을 수용하다보면, 여러 부분이 동시에 부실해질 수밖에 없고, 기적이나 인력 등의 이유로 교정교화가 부실한 상황이기때문에 자칫 ‘교정의 포기’로 이어질 가능성이 높다. 이런 상황에서 안성훈 한국형사정책연구원 연구위원은 교정시설의 수용 실태를 분석하면서, 구체적인 과밀수용 해소 방안을 제시하고 있다.

과밀수용은 기본적으로 최근만의 현상은 아니지만, 박근혜 정권을 거치면서 상당히 심화되었다. 안 연구위원에 따르면, 이는 형기의 장기화, 가석방의 엄격한 제한, 미결수용자의 증가 등이 원인이 되었다. 안 연구위원은 이를 해소하기 위한 실효성 있는 입구 전략과 출구 전략 등을 제시하고 있다. 이에 적극적으로 동의하면서, 과밀수용에 대한 평소 생각을 밝히고자 한다.

국가의 가장 극단적인 수단은 바로 형벌이다. 형벌을 받는 사람이 너무 많고, 범죄로 규정된 행위도 너무 많아서 때론 실감하지 못하기도 하지만, 형벌은 전쟁을 제외하고는 국가가 사용할 수 있는 가장 강력한 폭력 수단이다. 곧, 무기다. 그래서 국가형벌권은 ‘최후의 수단’이어야 한다. 하지만, ‘최후의 수단’이어야 할 국가형벌권은 때로 과감한 선제공격의 수단이 되기도 하고, 많은 경우 담당 관료들에 의해 관성적으로 집행되기도 한다. 국가형벌권이 작동하는 과정에서 인간에 대한 이해나 연민 따위는 별로 찾아볼 수 없고, 그저 기계적인 적용만이 작동 원리가 되고 있다는 생각을 지울 수 없다. 인간 특유의 ‘떨림’ 같은 것을 찾기 힘들다. 그 기계적 작동이 오늘의 과밀수용이란 희한한 결과를 낳았다. 교정의 목적은 범죄자의 교정교화를 통한 건전한 사회복귀에 있지만, 교정교화

자체가 불가능한 사태가 되어도 누구 하나 책임지는 사람도, 반성하는 사람도 없는 게 지금의 실정이다. 요즘 많이 이야기되는 적폐란 바로 이런 것이다.

국가의 성격에 따라, 또는 같은 국가에서도 정부의 성격에 따라 형벌을 보는 태도가 크게 달라지기도 하고, 좌우를 막론하고 잦은 정권교체에도 불구하고, 국가형벌권에 관한 한 별다른 정책적 진폭을 찾아볼 수 없는 국가도 여럿 있다. 꼭 짚어 말하기는 좀 그렇지만, 필리핀의 경우, 가히 천국과 지옥을 오가는 수준의 진폭을 찾아볼 수 있다. 하지만, 우리가 흔히 따라 배워야 할 북유럽의 복지국가들에서는 그 진폭이 매우 좁다.

한국은 대체로 필리핀과 북유럽 국가들 사이쯤에 자리하고 있다. 형식적으로는 범죄의 요건을 갖추고 있지만, '특별히 해로운 행위'라는 범죄의 실질적 요건은 전혀 갖추지 못한 [경범죄처벌법]의 적용사례는 그 진폭이 얼마나 큰지를 보여주고 있다. 박근혜 정권 집권 첫해인 2013년의 [경범죄처벌법] 위반 범칙금 부과는 전년도에 비해 88%나 증가했다. 2007년엔 모두 77,138건이었던 [경범죄처벌법] 범칙금 부과 건수는 다음 해인 2008년엔 272,749건으로 3.5배나 뛰었다. 그야말로 널뛰기가 따로 없다. 2014년엔 공무집행방해로 구속된 사람이 모두 1,615명이었는데, 전년에 비해 3배나 늘어난 것이다. 도대체 일정한 수준의 문명국가에서 어떻게 이런 일이 가능한 것일까? 이걸 경찰관, 검사, 판사 등의 관련 공무원들이 '떨림'은 물론, 최소한의 양식이나 법을 적용할 자격조차 갖추지 못하고 있다는 것을 보여주는 가장 확실한 반증이다.

교도소 과밀 수용도 마찬가지로 차원이다. 박근혜 정권 초기 47,924명이던 수용 인원은 정권 말기 57,669명으로 늘었다. 4년 만에 20%넘게 증가한 거다. 교도소 정원은 46,600명이니, 수용률은 123.8%나 되었다. 그마저도 한국의 교도소 정원은 유엔의 기준은 물론, 교정의 목적인 교정교화라는 측면에서도 너무 좁게 정해져 있다. 언젠가 칼럼에도 썼지만, 한국의 1인당 차지하는 면적 2.58㎡(0.78평)을 기준으로 잡지 않고, 독일처럼 7㎡을 기준으로 수용정원을 계산한다면, 한국의 수용률은 지금의 123.8%가 아니라, 338%로 늘어나게 된다. 아주 명백한 교정의 실패를 보여주는 대목이다.

뿐만 아니라, 교도소의 시설당 수용인원도 세계에서 가장 많다. 한국의 교도소 시설당 수용인원은 1,098.8명으로 OECD 34개국 중에서 가장 많다. 노르웨이는 71.7명, 스웨덴 66.3명, 덴마크 59.7명이라는 현실과 비교해보면 끔찍하기까지 한 수준이다. 가장 극단적인 교정실패를 보여준다는 미국마저도 교도소 시설당 수용인원은 468.8명에 불과하다.

교도소 수용자의 급증은 생계형 경제사범의 급증에 따른 것이다. 2011년엔 사기·횡령 범죄로 인한 수감자가 7,113명이었는데, 2016년엔 13,551명으로 5년 동안 무려 90.5%나 늘었다. 이 중 적지 않은 수가 ‘민사사건의 형사화’라는 이상한 현상에서 비롯된 것이다. 같은 기간에 살인은 4.4%, 강도 33.3%, 절도 19.1%가 줄었는데도 교도소가 만원이 된 것은 경제사범의 급증, 그리고 형사사법 정책은 물론, 종합적 교정정책 같은 것에는 관심조차 없는 박근혜 정권의 적폐 때문이었다.

누구나 말하듯, 현대 교정의 이념은 교정교화와 건전한 사회복귀를 도모하는데 있다. 그렇지만, 지금의 과밀수용은 현대교정의 이념은 물론, [형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률]의 목적도 달성할 수 없도록 방해하고 있다. 교정교화라는 수단을 동원하여, 건전한 사회복귀라는 교정의 목적을 실현하겠다는 입법자의 요구를 일상적으로 외면하고 있는 현실이다. 과밀수용 자체가 범치주의 원칙에 반하는 것이다. 인력, 시설, 예산은 그대로인데 수용자가 많아지면, 모든 게 부실해진다. 가뜩이나 실질적인 교정교화활동은 별로 찾아볼 수 없다는 지적을 받았던 터이니, 말할 것도 없다.

과밀수용이 교정교화라는 교정의 설립 목적과 존재이유를 훼손한다는 것은 발제자들의 발표를 통해 충분히 논증되었으니, 토론자는 구체적인 방법에 대해 몇 가지 의견을 드리고자 한다.

꼭 장기적인 과제로만 미뤄둘 수 없는 숙제는 너무도 많은 형사처벌을 단순화, 명료화 하고, 적용범위도 대폭 줄이는 것이다. 한국의 형사사법은 날로 확장되는 방향으로만 발전해왔다. 시시콜콜한 기초질서 위반 행위도 형사처벌이 가능한 범죄로 만들어 버렸다. 일제시대의 [경찰범처벌규칙]은 여전히 [경범죄처벌법]으로 그 생명을 이어가고 있고, 경찰의 주도로 현행법 체포 요건인 50만 원 이상의 벌금 부과 대상도 늘어가고 있다.

관료 편의 말고는 별다른 설명이 어려운 이상한 범죄들도 많다. 범죄의 구성 요건은 물론 형법전에 적혀있는 것이겠지만, 그 이전의 가장 본질적인 구성요건은 특별히 해로운 행위여야 한다. 주로 법제처가 노력해야겠지만, 국회와 행정부가 함께 노력해서, 비범죄화하여도 공공의 안녕이나 국민의 인권보장에 아무런 지장이 없는 범죄들은 하루 속히 숨아 내야 한다. 결코 포기하거나 중단할 수 없는 과제다.

그 다음으로 절실하고 중요한 것은 경찰의 자제다. 범죄를 보고도 못 본척하라는 게 아니다. 선거가 있는 해와 선거가 없는 해의 경범죄처벌건수의 차이가 5배를 넘는 이상

한 법집행은 이제 그만해야 한다. 만약 경찰이 선거가 있는 해에 하는 것처럼 상당히 자제하며, 엄정한 법집행을 한다면, 쓸데없는 벌금형 선고자들은 대폭 줄어들게 될 것이고, 벌금형과 연동된 집행유예자들의 문제도 해결할 수 있다. 전체 수사의 98%를 담당하는 경찰이 국가형벌은 최후의 수단이라는 원칙을 확인하며, 엄정하게 대처해야 한다. 엄정(嚴正)하게 대처한다는 말은 일처리가 매우 엄하다는 뜻에 멈춰있지 않다. 엄하되, 철저하며 올바르다는 뜻도 함께 갖고 있다. 엄하게 그리고 철저하고도 올바르게 대처해야 할 범죄는 일반 시민들의 과실이나 쫓거나 다른 나라 같으면 범죄 취급도 받지 못할 경범죄나 쫓는 과잉은 결코 아니다.

경찰이 술선수범해서 전체 형사건수를 과감히 줄여야 한다. 시민의 생명, 안전 등과 관련이 없는 단순한 범죄는 비범죄화하고, 민사사건이 형사화하는 길목도 막아야 한다. 아주 중요한 사기, 횡령, 배임범은 형사처벌이 당연히 필요하겠지만, 단순하고도 피해금액조차 경미한 경제범죄를 형사처벌하는 것은 정말이지 심사숙고해야 한다. 국가형벌권이 무슨 자판기처럼 고소나 고발이라는 동전만 넣으면 언제든지 물건을 쏟아내는 자동시스템이어선 곤란하다.

검찰의 역할도 매우 중요하다. 지금 검찰은 직접 수사는 물론 경찰 수사를 지휘하며, 오늘 우리가 논의하는 주제에 대한 실질적인 책임을 지고 있는 기관이다. 검찰은 형집행권을 갖고 있다. 교정본부의 형집행권을 보좌하는 역할 정도만 수행하고 있을 뿐이다. 그러나 지금 과밀수용의 가장 큰 책임은 누가 뭐래도 검찰에게 있다. 오늘의 토론회에도 검찰에서 다만 몇 명이라도 나와서 발제를 하고, 토론에도 참여했어야 했다. 아무리 지금 정부가 법무부를 탈검찰화한다고 하지만, 여전히 법무부는 검찰에 의해 '거의' 완벽하게 장악되어 있는 조직이다. 검찰이 권한은 맘껏 행사하면서도 그에 대한 책임에 있어서는 조금도 성실하지 않는다는 것은 무척이나 유감스러운 일이다.

스스로 무소불위의 권력이 되고, 정권 초기엔 정권의 충실한 파트너가 되곤 하는 검찰은 정치바람에는 쉽게 쏠려 다니지만, 정작 민생에 대해서는 최소한의 관심도 없어 보인다. 전체 범죄를 줄이고, 교도소로 향하는 행렬을 멈추게 할 가장 확실한 기관은 검찰이며, 따라서 가장 큰 책임도 검찰에 있다. 그러나 검찰은 과밀수용문제에 대해 언급조차 않고 있다. 가끔은 검찰이 교정을 마치 오랜 사노비처럼 여기는 것 같은 생각도 든다. 누구라도 그렇지 않다는 것을 일러줬으면 좋겠다.

법원도 무책임하기는 마찬가지다. 물론 법원이 예전에 비해 상당히 독립적이라는 점은 동의한다. 그러나 법원의 재판 진행과 선고에는 도무지 떨림이 없는 경우가 많다. 특히 경미한 사건일수록 더욱 그렇다. 검찰의 공소장이 오탈자 수정도 없이 그대로 법원의 판결문이 되는 경우는 그냥 일상적이다. 과밀수용에까지 이르지 않도록 거르는 역할이라는 측면에서 법원은 아무런 역할도 하지 않고 있다. 그저 무책임할 뿐이다.

가장 중요한 쟁점은 입구를 좁히는 거다. 교도소에 아무나 가지 않도록, 우리의 법치주의 원칙을 다시 한 번 되짚는 거다. 교도소에는 누가 뭐래도 사회와 격리가 꼭 필요한, 교정당국이 나서서 교정교화를 도와주지 않으면 안 되는 사람들만 갈 수 있어야 한다. 불구속 재판 원칙을 보다 확고하게 실천하여, 형사소송법의 원칙대로 증거인멸이나 도망의 염려가 크지 않는 경우에는 불구속 재판을 원칙으로 해야 한다.

벌금으로 인한 환형유지도 대폭 줄여야 한다. 올 12월, 벌금의 카드 납부, 벌금형의 집행유예 등 새로운 제도가 도입되는 것은 환영할만한 일이나, 일수벌금제를 조속히 도입하여 가난한 시민들이 매년 4만 명 이상 구금시설에 갇히는 일은 없어야 한다.

노역수와 미결수를 대폭 줄이며, 동시에 자유형 선고를 남발하지 않는다면, 얼마든지 교도소 수용인원을 줄일 수 있다. 살인, 강간, 강도, 절도 등 중요범죄로 수감되는 사람들의 숫자는 줄어들었으면서도, 경제사범의 급증 때문에 교도소가 과밀수용에 시달리며 그 때문에 교도소 본연의 기능을 수행할 수 없는 현실을 타개할 방법은 오로지 교도소에 들어오는 인원을 줄이는 것밖에는 없다.

일부에서 주장하는 것처럼 신규 교도소 건설을 통해서도 문제를 해결할 수 있겠지만, 통영구치소 신설도 못하고, 안양교도소 이전도 못하고 있는 현실을 감안할 때, 교정시설을 늘려가는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러니 방법은 사실 하나 뿐이다. 교도소의 입구를 봉쇄하는 것뿐이다.

두 번째로 중요한 것은 가석방 인원을 대폭 늘리는 것이다. 범죄자의 재범 가능성, 수용생활에 대한 평가 등에 대한 노하우는 누구도 어떤 기관도 교정당국을 따라올 수 없다. 그러니 가석방에 대한 결정권한을 교정당국에게 대폭 위임해야 한다. 그래서 일정한 요건을 갖춘 수용자들은 대거 석방해야 한다. 가석방 요건이 1/3이상의 형기를 마친 사람이라고 정해둔 입법취지를 잘 살려야 한다.

기본적으로 지금의 과밀수용은 법무부 교정본부의 책임은 아니다. 경찰은 무모했고,

검찰은 무책임했고, 법원은 별 존재감이 없었다. 각 기관들은 일종의 컨베이어벨트처럼 사람들을 밀어내기에 바빴을 뿐, 한국의 형사사법의 종합적 지형은 전혀 살피지 않았다. 가장 극단적인 관료주의의 병폐가 바로 오늘의 과밀수용을 낳은 것이다.

이를 해소하기 위한 방법은 반복적으로 지적하듯, ‘입구는 좁히고 출구는 넓히는’ 방법을 동시에 쓰는 것이다. 할 수 있는 모든 노력을 동시에 광범위하게 진행해야 한다. 당장 급한 문제를 해결하기 위해서는 법무부 교정본부가 주도권을 갖고 범정부대책기구를 수립해야 한다. 지금처럼 수용 정원과 상관없이 그냥 넘겨주면 받는 방식이 아니라, 수용이 불가능한 절대 가이드라인 선을 기준으로 법원에서 구속영장을 발부하더라도 수용할 수 있는 미결구금자의 숫자가 한도가 있다는 점을 경찰, 검찰, 법원 등에 분명하게 인지시킬 수 있어야 한다.

그게 아니라도 법무부 교정본부와 국가인권위원회가 수사기관, 기소기관, 법원 등을 잇달아 찾아가는 기관 방문이라도 하자. 이 토론회는 겨우 시작에 불과하다. 각자 자리에서 책임 있는 역할을 하면서, 이 고질적인 악순환을 끊어보자.

그런 의미에서 가장 큰 책임은 법무부장관에게 있다. 법무부장관은 법무행정의 책임자이다. 검찰을 지휘하고, 가석방에 대해서는 전권을 갖고 있다. 가석방심사위원회는 법무부장관 소속이다. 물론, 교정업무 전반도 관장하고 있다. 당연한 말이지만, 법무부장관이 책임지고 과밀수용 사태를 해결해야 한다. 아주 구체적으로 과밀수용 해소를 위한 계획을 수립하고, 입구와 출구 쪽 모두에게 구체적인 목표를 제시하도록, 그리고 실행하도록 독려해야 한다. 최소한 문제인 정권 출범 1주년까지는 수용 정원 이하로 줄이겠다는 목표를 설정해야 한다. 애초 수용 정원 자체가 상당히 좁게 설정된 만큼, 그보다 훨씬 더 많이 줄이겠다고 결심하고 또 실행해야 한다.

결론을 말하고자 한다. 교도소 과밀수용 문제는 전적으로 법무부장관에게 그 책임이 있다. 문제 해결도 장관의 역할에 달려 있다. 이 악순환의 고리를 끊어낼 가장 무거운 책임이 그에게 있다.

교정시설 과밀수용 해소방안에 대한 토론편

■ 윤옥경 (경기대 교정보호학과 교수)

1. 들어가며

- 문재인 정부에서 범죄예방과 사회안전의 영역에서 일하는 경찰과 소방공무원에 대한 공무원 증원과 직무여건 개선에 대한 정책은 공표되고 집행되고 있으나 정작 범죄자 교정과 사회안전의 중추적 역할을 하는 교정에 대해서는 어떠한 정책도 가시적으로 표명하지 않음.
- 최근 들어 교도소 과밀수용에 대한 판결과 사회적 관심 증가
 - 2016. 12.29일 헌법재판소 결정
 - 2017. 8.31일 부산고등법원의 국가배상판결
 - 2017. 10.19일 정의당 노회찬 의원이 국감에서 서울구치소 일반 수용자 1인당 면적이 1.06제곱미터정도 된다는 것을 신문지 2장을 가지고 시연
- 교정시설 과밀화는 그 자체가 인간의 존엄과 가치를 침해하고 있을 뿐 아니라 범죄자의 교정과 성공적 사회복귀, 재범억제와 밀접한 관계가 있으며 따라서 범죄예방과 사회안전을 달성하기 위해서는 교도소 과밀의 문제에 대한 진지한 접근이 요구됨
- 송석윤 교수님의 “과밀수용으로 침해받는 피구금자의 인권 문제”, 그리고 안성훈 박사님의 “교정시설 과밀수용의 문제점과 해소방안”은 과밀수용의 문제를 종합적으로 잘 다루어 주었음.

- 두 분의 발표문을 보면서 처음 떠오른 생각은 *과밀수용의 원인은 교도소 담장밖에 있는데 과밀수용의 해결은 담장안사람들에게 맡겨 놓고 있다는 것이다.*

2. 과밀수용의 원인

- 헌법재판소의 결정문 중 재판관 4인의 보충의견(송 교수님의 글 4페이지) 을 보면 과밀수용 문제를 해결하기 위해서는 수용여건을 우리사회의 인권의식과 경제적 수준과 맞추도록 노력함과 동시에 형사정책적 측면에서 불구속수사 확대, 미결구금 기간 축소, 가석방의 활용방안들을 찾아야 하고 유관기관의 협력과 개선의지가 있어야 함을 강조하고 있음.
- 안성훈 박사님이 분석한 과밀수용의 원인은 1) 1년이상 징역선고 비율이 올라가는 형기장기화, 2) 집행유예와 벌금형의 감소, 3) 법정구속율의 증가와 피고인 신분의 미결수용자수의 증가, 4) 가석방 허가율의 감소에 있다고 보고 있음.
- 언급된 과밀수용의 원인을 해소하는 것은 교정본부나 법무부 차원에서 해결할 수 있는 것은 가석방 허가와 관련된 것 정도이며 나머지는 법원의 판결활동과 더 관련이 있음. 원인을 해소하는 것이 문제를 해결하는 방안이라는 아주 간단한 논리를 고려해 보아야 함. 원인은 다차원적인데 해결은 한 곳에서만 찾으려고 하는 것은 옳지 않음.

3. 과밀수용의 결과

- 교도소 과밀화는 그 자체 인간의 존엄과 가치를 위배하고 있을 뿐 아니라 과밀로 인한 교정자원의 부족으로 인한 처우의 제한, 교정사고와 폭력의 증가, 교도관의 탈진감으로 인한 업무수행능력 저하 등 그 부수적 효과가 광범위함.

- 토론자가 20개 교도소의 986명의 수형자를 대상으로 한 과밀의 수준과 규율위반과 폭력간의 관계를 보면 과밀한 교도소일수록 수형자의 규율위반율이 높았으며, 과밀을 심하게 느끼는 수형자일수록 규율위반을 많이 하는 것으로 나타남. 과밀의 부정적 영향이 과학적으로 검증된 것임.

4. 여성수용자 과밀수용 문제

- 교정본부의 자료에 의하면 여성수용자의 평균 수용률은 128.1%로 전체수용율(119.2%)를 상회하고, 그 중 상위 10개 기관의 여자수용자 수용률은 160%에 달한다고 함.
- 지난 7-8월 인권위원회의 교도소 방문조사에 동행하여 여자수용자들의 거실환경과 처우 등에 대해 살펴볼 기회가 있었는데 교도소의 여사동의 수용률이 남자 사동의 수용율보다 높았음. 예를 들어 대전교도소 논산지소의 경우 남자 수용사동의 수용율은 107%인데 반해 여자 수용사동의 수용율은 120%였음. 천안교도소 남자사동의 수용율은 127.6% 인데 반해 여자사동의 수용율은 139%였음.
- 일반교도소 여자사동의 문제는 이처럼 수용율이 높을 뿐 아니라 기결수와 미결수가 같이 있고(물론 거실은 달리 하지만), 경비처우급이 달라도 같은 거실에 구금되는 등 분리처우와 개별처우가 전혀 작동하지 않음.

5. 해결방안

- 교도소 과밀화를 위해서는 교정뿐 아니라 전체 형사사법 활동의 전면적인 검토가 필요하다는 주장은 유효함. 자유형 대체형벌 활용, 벌금형이나 집행유예 확대, 법정구속의 엄격한 기준 정립, 보석제도 활용, 가석방의 확대 등 과밀화 감소를 위한 본질적이고 종합적인 정책이 필요함.

- 법무부나 교정본부가 의지를 가지고 추진해 볼 수 있는 전략에 한정해서 살펴보면
 - 1) 가석방 허가를 확대하기 위해서는 가석방 대상이 되기 위한 집행률 완화와 재범 위험성에 대한 정기적 심사 확대로 지역사회 안전을 위협하지 않는 가석방인원 확대 가능
 - 2) 교정시설의 신설이 본질적인 과밀수용의 해결책이 아니라는 주장에 대해 그 주장의 의도를 모르는 것은 아니라 교정시설의 신설은 인권의식의 향상과 사회상황의 변화에 부응하는 하나의 방법으로도 역할이 있기 때문에 근본적 해결방안에서 제외하는 것은 바람직하지 않다고 생각
 - 대도시 주변의 교도소 신축은 지역사회 주민과의 갈등으로 건축에 들어가지도 못하는 상황이 전제되고 있는 바, 법무시설에 대한 입법 등을 통해 법원, 검찰청, 구치소, 교도소, 보호관찰소 등이 하나의 package로 건축될 수 있도록 법적 근거를 마련
 - 3) 앞서서도 말했지만 범죄예방과 사회안전은 책임지는 경찰과 소방공무원은 모두 독립적인 외청으로서 조직, 예산을 독립적으로 운용하며 정책을 수립하고 집행하고 있음. 교정본부는 법무부 조직으로서 법무부내 정책 우선순위에 들어가지 못하는 상황에서 교도소 하나 신축을 위해서 법무부내 승인절차를 거쳐야 기재부와 행안부와의 설득과 타협과정이 진행되기에 그 업무의 효율성이 매우 떨어짐.
 - 또한 일반직 공무원의 정원에 묶여서 교도소가 신축되어도 직원은 늘어나지 않고 타 지역 교도소에서 직원을 차출하는 상황이 벌어지고 있음. 얼마 전 개청한 동부구치소의 경우 공간이 있어도 직원이 없어 수용자들을 배치하지 못하는 상황을 만들.
 - 과밀수용의 문제를 해결하는 것은 교정 단독으로는 물론 되는 것이 아니고 앞에서 언급한 것처럼 전체 형사사법이 함께 고민해야 하는 문제인데, 실제로 교정당국에 해결을 하라고 강요하는 형상임. 그러나 교정당국이 과밀화 해소를 위해 할 수 있는 일은 매우 제한적임. 제한적이거나 그 일을 수행하기 위해서는 지금보다는 독립적인 기구로서의 위상이 필요하다고 판단함.

토론문

■ 전종익 (서울대 로스쿨 교수)

교정시설의 과밀수용이 피구금인의 기본권을 침해하며 이를 해결하는 것이 시급한 문제라는 점에 이견이 없으리라 생각합니다. 과밀수용의 원인을 분석하고 그 구체적인 해결방안을 제시해 주신 발표문을 통하여 많은 것을 배울 수 있었던 점에서 발표자분들께 감사를 드립니다. 기본적으로 발표문의 취지에 동감한다는 말씀을 드리며, 발표문을 읽으면서 들었던 생각을 짧게 말씀드리는 것으로 지정토론을 진행하도록 하겠습니다.

1. 미결수용자와 수형자의 구별

교정시설 자체는 단기간에 탄력적으로 증가 또한 감소시킬 수 없고 수용인원은 교정시설의 수용한계와는 무관하게 외부에서 결정될 수밖에 없으므로 상황에 따라 일정 정도의 과밀 또는 과소수용이 발생할 수밖에 없다. 그렇다 하더라도 그 과밀도가 일정 수준을 넘는 경우 단순히 교정행정 및 처우상의 문제를 넘어 기본권인 인간의 존엄과 가치를 침해하는 수준에 도달할 수 있다는 것이 2016. 12. 29. 선고된 헌법재판소 결정(2013헌마 142)의 취지이다. 이 결정에서 청구인은 노역장유치 결정에 따라 수형자의 지위로 구치소에 수감되었고 당해 수용시설의 과밀함이 문제되었다.

위 결정의 청구인과 같은 수형자와 구별해야 하는 것이 미결수용자이다. 기본적으로 구치소 또는 교도소 등 교정시설에 수용되어 있다는 점에서 양자는 동일하며 지나치게 과밀한 수용이 이루어지는 경우 기본권의 침해가 이루어질 수 있는 점에서도 양자는 일치하는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이미 형이 확정되어 그 집행을 위해 교정

시설에 수용되어 있는 자와 수사 및 재판 등의 절차확보를 위해 불가피하게 구금되어 있는 미결수용자의 지위는 구별되어야 한다. 미결수용자의 경우 실질적으로 형의 집행에 유사한 형태로 자유가 제한되어 있고 이로 인한 육체적, 심리적으로 불이익을 피할 수 없다 하더라도 이들에게 형사절차상 방어권이 실질적으로 보장될 수 있도록 구금자체의 폐단을 최소화하고 필요이상으로 자유와 권리가 제한되는 것을 피하여야 함은 헌법적 요청이다(헌재 2001. 7. 19. 2000헌마546). 이에 따라 미결수용자의 각종 수용여건의 적정성 판단은 수형자의 경우와는 달리 이루어져야 한다.

발표문을 보면 수용인원의 조절에 의한 과밀화의 해소방안에서 절차적으로 수형자와 미결수용자가 구별되어 있다. 이는 형사절차적 제도의 차이에서 나오는 것으로서 근본적으로 다른 법적 지위가 반영되어 있는 것으로 볼 수는 없다. 발표문에서 지적되어 있는 바와 같이 수사 또는 재판기간 동안의 구속이 범죄에 대한 응징 내지 형벌의 사전집행으로 여겨지고 있는 것은 수형자와 미결수용자에 대한 교정시설의 수용여건과 처우가 근본적으로 차이가 나지 않는다는 점을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 미결수용자를 교정시설 및 처우의 면에서 수형자와는 구별되도록 하여야 한다는 점에서 볼 때 교정시설의 과밀수용으로 인한 문제점 역시 미결수용자의 경우 더욱 엄격하게 심사되어야 하며 그에 대한 해소방안 역시 우선성과 정도에서 달리 취급하는 것이 바람직하다.

2. 형사사법절차상 각종 제도 활용의 문제점

발표문은 전반부에서 과밀수용의 실태와 원인을 분석하고 교정시설의 증설 및 증축전략만으로는 한계가 있으며 형사사법절차의 각 단계에서 존재하는 공식적인 사법절차로부터의 이탈제도들(‘다이버전 제도’, 예를 들면 집행유예, 벌금형, 가석방 등)을 적극 활용하여 수용인원증가에 대응하여야 함을 밝혔다. 구치소와 교도소 등 교정시설의 증설 및 증축은 긴 시간과 많은 예산이 소요되는 중장기적인 방안이며 이후에도 관리운영상 교정예산의 증가, 교도관의 증원과 이에 따른 인건비 증가 그리고 수용인원 감소시 발생할 수 있는 자기증식의 우려 등 문제점이 있다는 점 역시 제시되고 있다. 이러한 발표자의 주장들은 과밀수용의 문제해결의 면에서는 충분히 이해할 수 있다. 그러나 과연 과밀

수용의 문제에 대응하기 위하여 각 형사절차 단계에서 소위 입구전략과 출구전략으로 수용자의 수를 감소시켜 과밀수용 문제를 해결하도록 하는 것이 전체 범질서의 면에서 적절한 것인지는 다시 한번 생각해볼 여지가 있다.

수형자의 입구전략으로 자유형 대체형벌로서 벌금형 적용의 확대, 집행유예제도의 적극 활용 그리고 출구전략으로 제시된 가석방 제도가 제시되어 있다. 또한 미결수용자의 과밀수용방안으로 불구속재판원칙의 실현, 특히 법정구속의 기준마련으로 인한 제한, 그리고 보석제도의 활용 등을 제시하고 있다. 이들을 적극적으로 활용하여 수용자들의 수를 감소시키는 경우 당연히 과밀수용의 문제는 해결된다. 그러나 위에서 언급된 개별적인 제도들은 형사법상 그에 알맞은 취지와 요건이 규정되어 있고 각각 법관 및 행정청들에게 고유한 권한으로 그 판단 및 집행권이 부여되어 있다. 따라서 개별제도의 현재 운용현황 및 법 적용 실태에 대한 치밀한 조사를 바탕으로 집행의 문제를 제기하고 이에 따라 운영의 개선방향을 제시하는 것이 아닌 ‘교정시설의 과밀수용’이라는 관점에서 이들 제도를 일정한 방향으로 운용하도록 해야 한다고 하는 것이 적절한 결과를 가져올지는 의문이 아닐 수 없다. 예를 들면 벌금형 적용의 확대의 경우에도 피고인에게 적절한 형벌이 징역형임에도 불구하고 과밀수용의 문제 해결을 위해 벌금형을 부과하는 것은 기본적인 형사사법정의에 위반된다. 집행유예 역시 법상 정해진 참작사유가 존재하고 이에 따라 판사가 적절한 것으로 판단하여 집행유예를 선고하는 것이지 교정시설이 과밀하다는 이유로 집행유예를 적극적으로 선고해야 한다고 하는 것을 타당하다고 볼 수는 없다. 기타 가석방이나 보석 등의 활용 역시 마찬가지로 가석방 요건에 부합하고 보석으로 석방해도 문제가 없다고 판단이 된다면 당연히 석방해야 하며, 그에 부합하지 않는다면 아무리 과밀수용이 문제가 된다 하더라도 석방하여서는 안된다.

입구전략과 출구전략에서 논의되고 있는 각종 제도들이 그 자체로 결함을 가지고 있고 시행에 문제가 있어 제도를 개선하고 그 결과로서 수용자의 인원이 감소하여 과밀수용의 문제가 해결될 수는 있다. 예를 들면 불구속재판이 원칙임에도 불구하고 형의 확정 전 구속의 비율이 높게 나타나는 경우 불구속원칙실현을 위한 법원 또는 수사기관의 구속 기준의 재정립을 주장하는 것이 이에 해당한다. 이와는 달리 과밀수용 문제의 해결방안으로 각종 형사사법제도의 적극 활용을 제기하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇게 본다면 결국 교정시설의 확대와 이를 통한 처우의 개선이 우선적으로 고려되어야 할 교정시설 과밀문제의 궁극적 해결방안에 해당하는 것이라 할 수 있다.

토론문

■ 최제영 (법무부 교정기획과장)

- 과밀수용과 수용자의 인권에 대한 두분의 발표 내용 잘 들었습니다. 두 발제자분들이 제시하신 국내 교정시설의 과밀수용 상태에 대한 원인과 문제점, 해결방안에 대하여 전적으로 동의하며, 법무부 관계자로서 실질적인 대안인 절대적으로 부족한 수용공간 확보를 위한 교정시설 신축 및 증·개축에 대한 내용과 수용인원 감소 정책인 가석방에 대한 내용에 대하여 추가적인 의견을 말씀드리도록 하겠습니다.

I. 과밀수용 현황

- 우선 현재 국내 교정시설의 과밀수용 현황에 대하여 살펴보면, 아래 표와 같이 현재 2017. 10. 31.기준 일일평균 수용인원은 57,501명으로 수용률(수용정원 대비 수용현원) 120.2%를 차지하고 있습니다. 2011년과 2012년에 수용률 100%미만을 기록한 바 있으나, 2013년부터는 수용률이 100%를 넘는 과밀 초기단계를 보이다가 2015년부터 급격한 과밀화를 보이면서 현재 120%를 상회하는 수용률을 나타내고 있습니다.

【일일평균 수용인원 현황】

구분(년)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.10.
수용정원	43,100	44,430	45,930	45,990	45,990	45,990	46,780	46,950	46,950	47,820
일일평균수용인원 (전년대비)	46,684 -	49,467 (▲2,783)	47,471 (▼1,996)	45,845 (▼1,626)	45,488 (▼357)	47,924 (▲2,436)	50,128 (▲2,204)	53,892 (▲3,764)	56,495 (▲2,603)	57,501 (▲1,006)
수용률(%)	108.3	111.3	103.4	99.7	98.9	104.2	107.2	114.8	120.3	120.2

- 다음으로 과밀화가 심각한 수도권 및 대도시 인근 교정시설의 수용률을 살펴보면, 전체 교정기관 보다 약 10% 정도 상회하는 수용률을 나타내고 있으며, 이는 미결 수용자의 증가에 기인하는 것으로 보입니다.

【대도시 주요기관 수용률현황】

구 분	2012.말	2013.말	2014.말	2015.말	2016.말	2017.10월
전체 교정기관(%)	101.7	106.1	110.7	116.5	122.8	119.2
대도시 주요기관 수용률 평균(%)	113.7	119.9	129.8	133.7	137.2	126.9

※ 대도시 주요 교정기관 : 서울구, 인천구, 수원구, 의정부교, 성동구, 남부구, 남부교, 부산구, 부산교, 대구교, 대구구, 울산구, 광주교, 대전교

- 마지막으로, 과밀수용이 심각한 여성수용자 현황을 살펴보면, 전국 53개 교정기관 중 39개 기관에 여자수용자를 수용하고 있으며, 전체 여성수용자 정원은 3009명이며 현재 수용인원은 3,804명으로 수용률 126.4%이며, 남자 수용자 보다 훨씬 더 과밀화가 심각한 수준에 있음

【여자수용자 현황(2017. 10. 31.기준)】

구 분	여성 수용정원	수 용 인 원			수 용 률
		계	기 결	미 결	
전체 교정기관	3,009	3,804 (100%)	2,290 (60.2%)	1,514 (39.8%)	126.4%

II. 법무부의 노력과 한계

□ 법무부의 그간의 노력

과밀수용 대책 수립 등	유관 기관 방문 협조 요청
<ul style="list-style-type: none"> ·과밀수용 종합대책 I 수립('15. 9.) ·서울·부산구 과밀수용 해소방안 수립('16. 6.) ·과밀수용 종합대책 II수립('16. 7.) ·교정정책자문단 회의('17. 2.) ·법무부 정책위원회 회의('17. 3.) ·과밀수용 해소 추진 방향안 수립('17. 5.) ·과밀수용 해소 방안 수립('17. 9.) ·가석방 운영 개선안('17. 9.) ·단기 여자수형자 전용시설 운영 계획('17. 9.) 	<ul style="list-style-type: none"> ·기획재정부 협조요청('17. 6. 12) ·국정기획자문위원회 협조요청('17. 6. 12) ·국회 예산정책처 방문 협조요청('17. 6. 14) ·국회 법사위원회 방문 협조요청('17. 6. 15) ·국회 입법조사처 방문 협조요청('17. 6. 15) ·행정안전부 방문 협조 요청('17. 6. 21) ·국무조정실 방문 협조 요청('17. 6. 22) ·법원행정처 방문 협조 요청('17. 6. 23) ·경찰청 방문 협조 요청('17. 6. 27)

- 법무부 교정본부에서는 위에서 보시는 바와 같이 수차례 과밀수용 종합대책을 수립하여 i)상고 수용자 수용구분 변경, 형 확정자 조기 분산 수용 및 조절이송 확대 등을 통해 교정기관간 수용인원을 조정, ii) 가석방 기준 완화 등을 통한 가석방자 확대로 수용인원을 감소 iii)교정시설 신축 및 증·개축 추진, 유휴시설물 활용을 통한 수용공간 확보 등 절대적으로 부족한 수용공간을 확보하기 위한 노력, iv)법무부 정책위원회, 교정정책자문단회의에서는 과밀수용의 심각성에 대하여 심도 있는 논의와 해결방안을 제시, v)과밀수용 전담팀을 구성하여 국회, 법원, 기재부, 행안부 등 과밀수용 유관기관을 방문하여 과밀수용 실태를 설명하고 협조를 요청, vi) 최근 여자수용자 과밀수용 심화에 따라 잔형기 1년 이하 단기 여자수형자를 서울 동부구치소에 집금 수용하는 정책을 수립하여 시행 예정에 있으며, 2018년 소요정원에서 직원 105명을 확보하는 등 법무부 교정본부에서 할 수 있는 최선을 다하고 있습니다.

□ 과밀수용 해소를 위한 법무부의 한계

- 과밀수용 해소를 위한 법무부의 다양한 방안을 자체적으로 시행하는 등 수용인원

감소를 위해 노력했지만, 수용시설이 절대적으로 부족한 현실과 형사사법기조의 엄격화로 인한 입소인원의 급증에 대처하기에는 한계가 존재함

- 현재의 수용인원이 교정시설 전체 수용정원을 큰 폭으로 초과한 상태에서 이송 등을 통한 교정기관 상호간 자체 조정의 효과 상실
- 교정시설 신축을 위해 노력하였으나 신축에는 평균 10년이 걸리는 등 장기간이 소요되고 지역주민의 반대로 인한 사업추진에 어려움을 겪고 있음
- ☞ 과밀수용으로 인한 인권침해와 국가배상청구에 대비하여 법무부, 법원 등 관계 기관과 학계·언론·시민단체 등이 함께하는 전국가적인 노력이 절실

III. 과밀수용 해소 정책

□ 절대적으로 부족한 수용 공간 확대 방안

- 현재 2017. 10. 31.기준 수용인원은 56,151명으로 수용정원 47,820보다 8,331명이 초과 수용된 과밀상태로 이를 해소하기 위해서는 500명 규모 교정시설 16개가 필요합니다. 수용정원을 확대하기 위해서는 우선적으로 과밀이 심각한 수도권 및 대도시에 구치소 및 여자교도소 신축이 필요하며, 비교적 단기간에 수용공간을 확보할 수 있는 수용동 증·개축 사업이 요구됩니다.

○ 교정시설 신축

- 우선적으로 과밀수용이 심각하여 시급히 추진되어야할 4개의 신축 교정시설은 다음과 같습니다. 경기북부구치소(1,200명 규모), 대전구치소(1,200명 규모), 광주구치소(900명 규모), 화성여자교도소(500명 규모)
- (경기북부구치소) 경기북부지역 고양시, 일산시 등 신도시 건설로 인한 인구 증가로 범죄발생이 증가하여, 관할법원인 고양지원 미결수용자 증가하였으며, 2021년 남양주지법 및 지원 개원에 예정에 따라 수용인원 증가가 예상됩니다. 또한 현재 의정부 교도소는 미결수용자 증가로 인해 기결수용자 처우를 위한 교육 및 직업훈련 등 각종 프로그램을 폐지, 이관하여 사실상 수형자를 수용하는 교도소가 아

닌 미결수용자를 수용하는 구치소 기능을 수행하고 있음

※ 2017. 10. 31. 의정부교도소 수용률 132.5%, 수용현원 1,444명
 (기결 533명, 911명)

- (광주구치소) 전라남북도와 광주광역시를 관할하는 광주지방교정청 내에는 구치소 기능의 교정시설이 하나도 없어 미결수용자 권익 보호를 하지 못하고 있으며, 광주광역시 내 교정시설이 광주교도소 1개로 인구대비 교정시설 부족으로 수십년간 과밀수용이 지속되고 있음

※ 2017. 10. 31. 광주교도소 수용률 132.5%, 수용현원 1,974명
 (기결 1,133명, 841명)

- (대전구치소) 세종특별자치시 인구유입 증가 및 대전광역시 내 교정시설 1개로 인구대비 교정시설 부족으로 수십년간 과밀수용이 지속되고 있음

※ 2017. 10. 31. 대전교도소 수용률 142.4%, 수용현원 2,933명
 (기결 1,976명, 957명)

- (화성여자교도소) 여성수용자의 급격한 증가로 인한 심각한 과밀수용상태가 지속되고 어머니의 구금으로 인한 그 가족의 구금사이클의 영속화, 즉 자녀의 구금 위험 등 문제 발생 우려, 현재 전국에 여자교도소 1개를 운영함으로 인한 가족관의 관계 유지 곤란, 여성전문 의료처우의 어려움 등 처우상 문제 발생, 남성수용자 위주로 설계된 교정시설에 소수의 여성수용자의 분산수용으로 인해 여성에게 특화된 전문적인 교육, 직업, 직업훈련 등 처우 프로그램을 받지 못하는 등 여성수용자 재사회화에 장애 요인 발생

○ 수용동 증·개축

- 교정시설 신축은 장기간 필요한 사업으로 비교적 단기간에 수용공간을 확보하는 방안으로 수용동 증·개축 및 리모델링 사업이 있습니다. 현재 추진 중인 증·개축 사업은 청주교도소 등 11개 기관으로 약 3,000여명 증가의 효과를 가져올 수 있음

○ 교정시설 신축 및 증·개축의 한계

- 수용공간을 확보하기 위한 교정시설 신축 및 증축에는 지역주민들의 반대(NIMBY)로 인해 많은 어려움이 존재합니다. 예를 들어 안양교도소의 경우 준공된지 52년 된 노후시설로서 안전문제로 인해 현 위치 재건축 또는 이전 신축이

시급한 상황이나 현위치 재건축은 안양시 주민들이, 의왕시로 이전하는 가칭 ‘경기남부법무타운 이전사업’은 해당 부지 인근 주민들이 각각 반대하고 있어 사업이 난관에 봉착해 있습니다. 거창구치소의 경우도 거창군은 50년 전부터 형성된 한센인 집단거주지 축사의 고질적 악취문제와 상대적으로 낙후된 지역개발을 위해 구치소를 포함한 거창법조타운 유치를 추진하였으나 거창군수와 지역주민이 거창구치소 거창군내 타지역으로 이전을 요구하고 있습니다.

- 또한, 교정시설 신축·증축에 필요한 예산확보에 대한 어려움이 있습니다. 교정시설 조성에는 막대한 예산이 요구되므로 각 사업별 공정별 시기에 맞는 적정한 예산 투입이 절실하고, 따라서 예산당국의 적정한 사업비 배정이 필요합니다. 현재 교정본부에서 진행 중인 국유재산관리기금 주요사업이 대구교도소 이전 등 8개 사업으로 연평균 1,000억 내외의 예산이 반영되어야 진행사업 및 계획사업이 순차적 완료가 가능합니다.

□ 수용인원 감소를 위한 가석방 확대 방안

- 성폭력 사범 등 가석방 배제 범죄 대상 범위확대와 신중한 가석방 운영에 따라 가석방 출소인원이 2008년 8,524명에서 2015년 5,507명으로 3,017명 감소함
- 전체 출소자 중 가석방으로 출소한 수형자 비율이 2007년 32.5%에서 2015년 20% 초반으로 감소하였음
- 2015. 10월, 2016. 7월, 2016. 11월, 2017. 9월 총 4회에 걸쳐 가석방 허가기준 및 대상 완화를 통한 가석방 확대 정책 수립·시행
- **가석방 확대에 대한 한계**
 - 현재의 가석방 심사기준을 더 낮추어 과밀수용 해소에 도움이 될 수 있으나, 과도한 집행률 완화는 국민의 법감정에 배치될 우려가 있음
- 무기수형자의 경우 정부교체 시 정기적(5년이내)으로 특별감형을 실시하였으나, ‘08년 이후 특별감형이 없고, 형법개정으로 가석방 요건이 강화된 후에 무기수의 가석방 혜택이 제한되어 사회복귀에 대한 희망이 박탈되면서 자포자기의 심정으로 자살기도 뿐만 아니라 각종 교정사고를 야기할 위험성이 높아지고 있음, 이에 따라

수용관리에 어려움이 있음

※ 무기수형자 자살 및 자살기도 '01년부터 '10년까지 7명에 불과하던 것이 11년 이후 가석방 기준이 강화되면서 현재까지 25명으로 늘어남

- 성폭력사범에 대한 가석방 전면 배제로 가족의 민원, 수형자 청원·진정이 발생하고, 교정교화 프로그램 운영 시 교육에 대한 저항감 및 동기부여 결여로 교정효과 미흡해지고, 살인, 강도 등 다른 강력범죄와의 형평성 및 인권차별적 요소 등이 발생하고 있음

□ 과밀수용 해소를 위한 인력 증원 및 국가기관의 협력 필요

- 교정시설 수용인원 증가는 출정·이송·접견·진료 등 수용관리에 필수적인 업무의 증가를 가져오게 됩니다. 하지만 통합정원 감축 등에 따라 수용관리에 필요한 적절한 인력확보가 이루어지지 않아 담당직원의 업무를 가중시키고 효율적인 교정업무 수행에 지장을 주고 있습니다. 과밀수용으로 인해 증가된 수용인원을 효율적으로 관리하기 위해서는 인력증원이 우선적으로 이루어져야 합니다.
- 수용자에게 최소한의 수용공간을 확보해주기 위해서는 교정시설 신축 및 이전, 증·개축이 필요하고, 이를 추진하기 위해서는 예산 및 인력 지원이 요구되므로, 기재부, 행안부, 국회 등 관련기관의 적극적인 협력이 필요하다. 또한, 수용인원을 감소하기 위한 노력은 교정만의 힘으로는 할 수 있는 일이 아니라 경찰, 검찰, 법원 등 형사사법기관의 협조가 전제 되어야 합니다.

IV. 결어

- 현재 국내 교정시설은 과밀수용으로 인해 수용자의 인권을 침해할 뿐만 아니라 수용자를 교정교화 해야 하는 막중한 임무를 수행하고 있는 직원의 인권 또한 침해하고 있습니다. 교정시설에 수용되어 있는 자는 비록 사회적 규범을 위반하여 처벌을 받아야하는 범죄자이지만 이들 또한 우리의 가족이자 이웃으로 함께 해야 할

사람들입니다. 이들에게도 인간으로 가져야할 최소한의 기본적인 권리를 지켜줘야 하는 것이 법치국가입니다. 현재 국내 교정시설이 절대적으로 부족한 실정입니다. 교정시설은 기피시설이 아닌 우리사회에 필요한 시설임을 알려주시기 바라며, 우리 교정본부는 국민과 함께하는 교정시설이 되도록 최선을 다하겠습니다.

구금시설 과밀수용 해소와 수용자 인권향상을 위한 토론회

| 인 쇄 | 2017년 11월

| 발 행 | 2017년 11월

| 발행인 | 이 성 호 (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | 국가인권위원회 침해조사과

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
나라키움저동빌딩

| 전 화 | (02) 2125-9923 | F A X | (02) 2125-0922

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN 978-89-6114-577-0 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포,
상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의
허락을 받으셔야 합니다.