



교정보호시설의 입지갈등과 대응방안 연구



A study on conflicts in siting correctional facilities,
probation and parole facilities, and policy implications

김민영 · 배상균 · 박경규



머리말

최근 다양한 유형의 공공갈등이 증가하는 가운데, 특히 교정보호시설의 이전·신설을 둘러싼 입지갈등이 심화되고 있습니다. 게다가 오래전부터 존재하였던 교도소와 구치소 관련 입지갈등 이외에도 준법지원센터(보호관찰소)를 둘러싼 갈등도 발생하고 있습니다. 하지만 사회내 범죄를 예방·억제하여 안전을 강화하기 위한 교정보호시설은 국가적 필수시설이며 사회의 당연한 한 부분입니다. 다만 이러한 갈등이 존재할 수밖에 없는 현실에서, 그 공공갈등이 주위에 미치는 파급효과를 고려할 때, 정책이 추진되는 시작시점부터 공공갈등을 예상하고 이를 예방하고 대응하는 체계적 접근이 필요합니다.

이에 「교정보호시설 입지갈등과 대응방안 연구」를 진행하고 보고서를 발간하게 되었습니다. 본 연구는 교정보호시설 입지갈등 관련 국내외 선행연구를 검토하고 사례연구를 진행하며 교정보호시설에 대한 주민인식을 분석함으로써, 특히 갈등예방을 위한 법제도 및 제도운영상 개선 및 지역주민 인식 제고 방안을 제안하고 있습니다.

본 연구보고서가 공공갈등 상황을 접하게 되는 공무원과 관련 연구자에게 미흡하나마 도움이 되기를 기대하며, 향후 교정보호시설 입지갈등 및 유사한 공공갈등 연구에도 도움이 되기를 기대합니다. 끝으로 본 보고서 집필에 함께 참여한 박경규 박사와 배상균 박사, 연구지원자인 황정미 연구원, 김다은 인턴연구원, 박수아 청년연구인턴에 감사드립니다. 또한 본 연구를 위해 자문, 인터뷰, 설문조사, 자료수집에 협조해주신 학계 및 민간기관 전문가, 해당 부처의 담당공무원, 지역주민 여러분과 본 보고서의 진행과정에서 날카롭게 심사해주신 공무원 및 전문가께도 감사드립니다.

2018년 12월

연구진을 대표하여

부연구위원 김 민 영

목 차

국문요약	1
------------	---

제1장 서 론 · 김민영	7
-----------------------	---

제1절 연구의 배경 및 목적	9
-----------------------	---

제2절 연구내용 및 방법	12
---------------------	----

1. 연구대상의 범위	12
-------------------	----

2. 연구내용	12
---------------	----

3. 연구방법	13
---------------	----

제2장 교정보호시설 입지갈등에 관한 이론적 검토	
------------------------------	--

• 김민영	15
-------------	----

제1절 공공갈등으로서 교정보호시설 입지갈등	17
-------------------------------	----

제2절 교정보호시설 입지갈등 선행연구	19
----------------------------	----

1. 지방정부의 교정시설 유치 결정에 관한 연구: 미국을 중심으로	19
--	----

2. 교정보호시설 입지갈등 선행연구	22
---------------------------	----

가. 국내 교정시설 입지갈등 연구	22
--------------------------	----

나. 해외 교정시설 주민인식 및 입지갈등 연구	24
---------------------------------	----

다. 국내 준법지원센터 입지갈등 연구	29
----------------------------	----

제3장 해외 교정보호시설 입지갈등 관련 사례분석	
------------------------------	--

• 배상균·박경규	31
-----------------	----

제1절 일본의 교정보호시설 입지갈등 사례분석 · 배상균	33
--------------------------------------	----

1. 개관	33
2. 일본의 교정보호 담당기관과 교정시설 건축 과정	35
가. 일본의 교정보호 담당기관 및 근거법률	35
나. 교정시설 건축 과정의 특징	36
3. 일본 교정시설의 입지갈등 사례 분석	38
가. 일본의 교정시설 입지갈등 개관	38
나. 일본 입지갈등 대응 실패사례: 기타규슈 교정센터 건설 계획 (1990~2000년대)	40
다. 일본 입지갈등 대응 성공사례	41
4. 검토 및 시사점	51
제2절 독일의 교정보호시설 입지갈등 사례분석 • 박경규	55
1. 독일 교정보호의 근거법률 및 담당기관	55
가. 독일 보호관찰의 근거법률 및 담당기관	55
나. 독일 교정부문의 근거법률 및 담당기관	62
2. 독일 교정보호시설의 유형 및 현황	64
가. 독일 보호관찰시설 현황	64
나. 독일 교정시설의 유형 및 현황	65
3. 독일 교정시설 이전·신축의 배경	67
가. 교정시설의 부족현상	67
나. 교정시설의 노후화, 소규모 교정시설 등	68
다. 수용공간의 부족으로 인한 신축	69
4. 독일의 교정시설 입지갈등 사례	69
가. 뮌스터(Münster) JVA 이전계획 지연사례 (노르트라인-베스트팔렌州)	70
나. 츠비кау 공동JVA 신축 지연사례 (튀링겐州 그리고 작센州)	72
다. 로트바일JVA 이전·신축 사례 (바덴-뷔르템베르크 주)	76
5. 독일 교정시설 입지갈등의 원인과 그 해결을 위한 정부의 노력	82
가. 입지갈등의 원인	82
나. 절차적 정당성과 투명성 확보를 위한 로트바일시의 노력	84
6. 독일 교정시설 입지갈등사례의 시사점	86

Ⅳ 제4장 | 국내 교정보호시설 현황 및 사례분석 · 김민영 ··· 87

제1절 국내 교정보호시설 개관	89
1. 법무부의 교정보호 업무 담당기관 및 현황	89
2. 법무부의 교정보호시설 설립과정	91
3. 법무부의 갈등관리 담당기관 및 업무현황	93
가. 담당기관 및 업무현황	93
나. 법무부의 갈등관리 제도와 기법	94
다. 교정보호시설 설립과정별 갈등관리 기법	95
제2절 국내 교정보호시설 입지갈등 사례분석	98
1. 분석 사례의 선정	98
2. 서울남부 교정시설 이전사례 분석	100
가. 이전배경	100
나. 주요 진행사항	100
다. 시사점	102
3. 여주준법지원센터 이전사례 분석	103
가. 이전배경	103
나. 주요 진행사항	103
다. 시사점	106
4. 서울 문정법조타운 이전사례 분석	107
가. 이전 배경	107
나. 주요 진행사항	107
다. 시사점	110
5. 국내 사례분석을 통한 시사점	111

Ⅳ 제5장 | 교정보호시설에 대한 주민인식 조사결과

· 김민영 ··· 113

제1절 설문조사 개요	115
1. 설문조사의 설계	115

2. 주요 조사내용	116
3. 설문조사 응답자의 특성	117
제2절 분석결과	119
1. 교정보호시설의 역할 인지 및 인식	119
가. 구치소의 역할 인지	119
나. 교도소의 역할 인지	121
다. 준법지원센터(보호관찰소)의 역할 인지	123
라. 교정보호시설의 국가적 필요성	127
마. 집 인근에 교정보호시설 설립시 반대의견	129
2. 교정보호시설에 대한 구체적 인식	131
가. 시설별 설립에 대한 인지도	131
나. 교정시설 설립 응답자의 시설 인식	132
다. 보호시설 설립 응답자의 시설 인식	135
라. 교정보호시설 미설립 응답자의 시설 인식	137
3. 법조타운 설립에 대한 구체적 인식	143
가. 거주지 지역구내 법조타운 설립시 찬성의견	143
나. 거주지 지역구내 법조타운 설립시 항목별 인식	145
4. 교정보호시설 설립 반대의견 영향요인 분석	146
5. 교정보호시설 입지갈등 대응방안에 대한 의견	147
가. 교정보호시설 입지결정기준의 공정성	147
나. 교정보호시설 입지결정시 가장 바람직한 방식	149
다. 교정보호시설 입지갈등 해결방식별 효과성	150
라. 교정보호시설 설립 시, 정보제공 방식에 대한 의견	153
6. 분석결과 종합	154

| 제6장 | 결 론 · 김민영 157

제1절 교정보호시설 입지갈등 대응 개선방안	159
1. 법제도적 개선방안	159
가. 갈등관리법의 법제화	159
나. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 명확화	161

다. 교정보호시설을 포함한 법조타운 설립 근거규정의 제정	161
라. 교정보호시설 설립 지역에 대한 재정 지원 강화	164
2. 제도 운영상의 개선방안	167
가. 법무부의 갈등관리규정 명확화 및 갈등관리 역량 제고	167
나. 법무부의 사전적·적극적 갈등관리	168
다. 교정보호시설 이전·신축 과정의 절차적·행정적 체계성과 정보공개 확대 ...	169
3. 교정보호시설에 대한 인식 제고 방안	171
가. 지역사회와의 친화활동 강화	171
나. 지역친화적 교정보호시설의 건축	173
다. 교정보호시설에 대한 객관적 정보 제공	173
라. 교정보호시설 명칭에서 지역명 배제	174
제2절 연구의 의의와 한계	176
 참고문헌	 179
 Abstract	 191
 부록	 193
[부록1] 형사시설 관련 인식조사 설문지	193

표 차례

〈표 2-1〉 기존 연구의 비선호시설 분류	18
〈표 2-2〉 플로리다 교정시설 건축규모별 예상된 경제적 효과	20
〈표 2-3〉 해외 교정보호시설 입지갈등 설문조사 선행연구 요약	27
〈표 3-1〉 일본 국제범무종합센터 시설 개요	49
〈표 3-2〉 독일 16개 주 교정시설의 전체 수용능력 및 수용유형(2018.3.31.기준)	67
〈표 4-1〉 보호관찰소 시설 현황(2018.7월 기준)	90
〈표 4-2〉 교정시설 부지확정 이후 신축 소요기간 예시	92
〈표 4-3〉 법무부의 갈등관리 단계별 적용 제도와 기법	94
〈표 4-4〉 서울남부교정시설 이전 사례 개요	101
〈표 4-5〉 여주보호관찰소 이전 사례 개요	105
〈표 4-6〉 문정법조타운 이전 사례 개요	109
〈표 5-1〉 조사의 설계	116
〈표 5-2〉 교정보호시설에 대한 주민인식 주요 조사내용	117
〈표 5-3〉 표본의 특성	118
〈표 5-4〉 구치소의 역할별 인지(알고 있음 여부)	120
〈표 5-5〉 교도소의 역할별 인지(알고 있음 여부)	122
〈표 5-6〉 준법지원센터(보호관찰소)에 대한 인지 여부	124
〈표 5-7〉 준법지원센터(보호관찰소)의 역할별 인지(알고 있음 여부)	126
〈표 5-8〉 각 교정보호시설의 국가적 필요성	128
〈표 5-9〉 집 인근에 각 교정보호시설 설립시 반대의견	130
〈표 5-10〉 거주지 내 교정보호시설 설립 인지도	132
〈표 5-11〉 교정시설 설립 응답자의 교정시설에 대한 거부감 및 위험 인식	133
〈표 5-12〉 교정시설 설립 응답자의 교정시설에 대한 항목별 인식	134
〈표 5-13〉 보호시설 설립 응답자의 준법지원센터에 대한 거부감 및 위험 인식	136
〈표 5-14〉 보호시설 설립 응답자의 준법지원센터에 대한 항목별 인식	137
〈표 5-15〉 교정보호시설 미설립 응답자의 교정시설에 대한 위험 인식	138
〈표 5-16〉 교정보호시설 미설립 응답자의 교정시설에 대한 항목별 인식	140
〈표 5-17〉 미설립 응답자의 준법지원센터에 대한 위험 인식	141
〈표 5-18〉 미설립 응답자의 보호시설에 대한 항목별 인식	142
〈표 5-19〉 거주지 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립시 찬성의견	144

〈표 5-20〉 거주지 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립에 대한 항목별 인식 ...	145
〈표 5-21〉 교정보호시설 설립 반대의견 영향요인 분석	146
〈표 5-22〉 지역별 교정보호시설 입지결정 기준 공정성 비교	148
〈표 5-23〉 갈등경험별 교정보호시설 입지결정 기준 공정성 비교	149
〈표 5-24〉 지역별 교정보호시설 입지결정시 바람직한 방식 비교	150
〈표 5-25〉 갈등경험별 교정보호시설 입지결정시 바람직한 방식 비교	150
〈표 5-26〉 교정보호시설 입지갈등 해결방식별 효과성 평가	151
〈표 5-27〉 지역별 입지갈등 해결방식별 효과성 평가	152
〈표 5-28〉 교정보호시설 건립시, 정보제공 방식에 대한 의견	154
〈표 6-1〉 공공갈등관리 관련 법률안 현황	160
〈표 6-2〉 서울동부구치소의 주민친화 프로그램	171
〈표 6-3〉 여주준법지원센터의 주민친화시설 현황	172

그림 차례

[그림 4-1] 법무부의 교정시설 사업절차에 따른 갈등관리 기법 도입	96
[그림 4-2] 법무부의 보호시설 사업절차에 따른 갈등관리 기법 도입	97
[그림 5-1] 구치소 역할에 대한 인지 여부	119
[그림 5-2] 교도소 역할에 대한 인지 여부	121
[그림 5-3] 준법지원센터(보호관찰소)에 대한 인지 여부	123
[그림 5-4] 준법지원센터(보호관찰소)의 역할에 대한 인지 여부	125
[그림 5-5] 교정보호시설의 국가적 필요성	127
[그림 5-6] 집 인근에 교정보호시설 설립시 반대의견	129
[그림 5-7] 교정시설 설립 응답자의 시설에 대한 거부감 및 위험인식	132
[그림 5-8] 보호시설 설립 응답자의 시설에 대한 거부감 및 위험인식	135
[그림 5-9] 교정보호시설 미설립 응답자의 교정시설에 대한 위험 인식	137
[그림 5-10] 보호시설 미설립 응답자의 준법지원센터에 대한 위험 인식	140
[그림 5-11] 거주지 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립시 찬성의견	143
[그림 5-12] 교정보호시설 입지결정기준별 공정성	147
[그림 5-13] 교정보호시설 입지결정시 가장 바람직한 방식	149

국문요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 교정보호시설에 대한 주민의 반대는 아주 예전부터 있어왔지만, 사회 내 범죄가
능성은 항상 존재하며 이를 완전히 배제할 수 없기 때문에, 교정보호시설을 통해
범죄자를 보호관찰하고 교정·교화함으로써 범죄를 예방·억제하며 사회안전을
강화할 수 있음
- 이처럼 교정보호시설이 국가적으로 필요한 시설임에도 불구하고 주민이 그 설립
을 기피하는 비선호시설이기에 정책추진시 심각한 입지갈등이 야기되어 사회적
비용이 증가하고 있음
- 이에 본 연구는 교정보호시설 이전·신설을 둘러싼 입지갈등의 국내외 사례를
분석하고 주민인식조사를 실시하여 그 갈등요인과 해소방안을 종합적으로 제시
하였음

2. 연구대상 및 방법

□ 연구대상

- 본 연구는 성인 대상 교정보호시설 중 대상자를 수용하는 교정시설(교도소 및
구치소)과 대상자를 수용하지 않는 보호관찰시설(준법지원센터)을 연구대상으
로 한정하였음

□ 연구방법

- 국내외 문헌조사, 국내외 사례분석, 전문가 자문, 주민 대상 설문조사 등의 방법
을 활용
 - 이론적 검토와 해외 사례분석을 위해서는 연구논문, 보고서, 언론보도자료 등

2 교정보호시설의 입지갈등과 대응방안 연구

- 을 인터넷을 통해 수집하여 분석함
- 국내 사례분석은 인터넷 자료조사를 통한 국내문헌을 참고하고 더불어 연구진이 서울남부교정시설, 여주준법지원센터, 문정법조타운에 직접 방문하여 관련 자료를 수집하고 관계자 인터뷰를 실시함
- 이러한 과정은 관계 공무원과 전문가의 자문의견을 받아 진행함

3. 주요 연구내용

□ 해외 교정보호시설 입지갈등 관련 사례분석

- 한국과 제도적·문화적 배경이 유사한 일본과 유럽국가로서 최근 교정시설 관련 입지갈등이 발생한 독일의 교정시설 입지갈등 사례를 분석함
- 도시발전으로 인해 1960-70년대부터 교정시설 입지갈등 문제가 발생한 일본의 교정시설 입지갈등 대응 실패 및 성공 사례를 살펴본 결과 다음과 같은 시사점이 도출되었음:
 - ① 교정시설 등 일선기관의 역할 및 권한을 강화하여 보다 적극적인 지역과의 협조체계를 구축해야 하며,
 - ② 이전 결정에 따른 확장된 대민협의체를 구축·설치함으로써, 지역사회 및 지역주민이 소외되지 않고 이전문제에 함께 대응해야하고,
 - ③ 교정시설 등 형사사법시설의 이전·신축을 장기적으로 일관되게 관리하고 조율할 필요가 있으며,
 - ④ 건축설계에 관해서도 표준지침을 설정하여 일관되고 안정적인 교정시설 건축을 담보할 필요가 있음
- 독일에서 가장 이슈가 되었던 3개의 교정시설 입지갈등 사례를 분석한 결과 다음과 같은 시사점이 도출되었음:
 - 교정시설 이전·신축하는 과정에서 절차적 정당성 및 투명성을 확보하기 위해 노력해야 하며,
 - 이러한 방안들 및 관련 사례에 관한 자료를 실무 매뉴얼이나 가이드라인 또는 교육자료의 형태로 정리하여 제공함으로써 관련 공무원의 전문성을 높이는데

활용되어야 할 것임

□ 국내 교정보호시설 입지갈등 사례분석

- 최근 이전 완료한 서울남부교정시설(2011)과 여주준법지원센터(2013), 그리고 문정법조타운으로 동시 이전한 서울동부구치소(2017) 및 서울동부보호관찰소(2017)의 입지갈등 사례를 분석하여 다음과 같은 시사점이 도출되었음:
 - 법무부와 지방기초자치단체의 적극적 협력과 갈등해소 노력이 가장 중요하며,
 - 법무부와 기초지방자치단체 그리고 관련 주민이 상호 원하는 바를 달성하기 위해 적극 협의하는 과정이 필요하며,
 - 핵심이해관계자간 협의가 이루어진 이후, 교정보호시설의 이전·신축사업이 지연되지 않고 빠르게 진행될 수 있도록 예산을 확보하는 것이 중요함

□ 교정보호시설에 대한 주민인식조사 결과

- 서울지역 주민 1,000명을 대상으로 지역별로 교정시설이 있는 지역, 보호시설이 있는 지역, 그리고 교정보호시설을 포함한 법조타운이 있는 지역, 교정보호시설이 없는 지역이라는 네 종류의 지역으로 구분하여 설문조사를 진행하였음 (2018.10.1.-10.16.)
- [교정보호시설에 대한 인식] 구치소·교도소·보호관찰소 각 시설의 국가적 필요성에 대해서는 대부분의 응답자가 필요하다고 답하였으나, 집 인근에 각 시설이 설립되는데 대해서는 과반수 이상의 응답자가 반대하는 것으로 나타나, 교정보호시설이 비선호시설임을 확인함
- [교정보호시설에 대한 구체적 인식]
 - 거주지역에 교정시설이 있는 주민은 교정시설에 대해 약간 거부감이 있는 경우가 많았음(67.7%). 이로 인해 본인(가족)의 안전이 거의 위협하지 않거나(26.6%) 혹은 약간 위협하다(36.7%)고 응답하여, 절반 이상의 응답자가 해당 시설로 인한 위험을 높게 평가하지 않았음

4 교정보호시설의 입지갈등과 대응방안 연구

- 거주지역에 준법지원센터가 있는 주민은 준법지원센터에 대해 약간 거부감이 있는 경우는 44.3%, 별로 거부감이 없는 경우는 50.3%라고 응답하여, 교정시설 대비 준법지원센터에 대한 거부감이 낮았음. 또한 이로 인해 본인(가족)의 안전이 거의 위협하지 않거나(38.3%) 혹은 약간 위험하다(43.1%)고 응답하여, 교정시설 대비 준법지원센터로 인한 범죄위험 인식 역시 낮게 나타났음
- [법조타운 설립에 대한 구체적 인식] 현 거주지역에 법원, 검찰청과 함께 구치소·교도소·보호관찰소가 포함된 법조타운이 설립된다면 찬성하는가에 대한 질문에 찬성하지 않는다는 의견이 55.6%로 나타났음. 이는 집 인근 교정보호시설 설립에 대한 반대의견보다는 낮은 수치로서, 선호시설인 법원, 검찰청 등이 함께 설립되는 것이 반대의견을 완화하는 주요 요인이 될 수 있다는 점을 확인함
- [교정보호시설 설립 반대의견 영향요인 분석] 구치소·교도소·보호관찰소 각 시설의 설립 반대의견을 완화하고 법조타운 설립 찬성의견을 높이는 요인은 교정보호시설을 직접 방문하거나 편의시설을 이용하는 등 직접적으로 경험하는 것이라는 점을 확인함
- [교정보호시설 입지갈등 대응방안에 대한 의견] 교정보호시설 입지갈등 예방을 위해 공정한 입지결정기준, 바람직한 입지결정방식, 갈등해결방식별 효과성, 정보제공방식 등의 의견을 분석함

4. 정책제언

□ 법제도적 개선방안

- 국회에서 논의만 계속 진행되고 있는 갈등관리법을 법제화하고, 현재 대통령령으로 규정되어 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 명확히 하며, 교정보호시설을 포함한 법조타운 설립 근거규정을 제정할 필요가 있음
- 교정보호시설 설립 지역에 대한 재정적 지원을 강화하는 방안도 마련되어야 할 것임

□ 제도 운영상의 개선방안

- 법무부의 갈등관리규정을 명확히 하고 법무부의 갈등관리 역량 제고함으로써, 미리 예견 가능한 입지갈등을 사전적이고 적극적으로 관리해야 할 것임
- 입지갈등의 주된 이해관계자인 지역주민과의 협의를 위해 교정보호시설의 이전·신축과정에 있어 절차적·행정적 체계성을 확보하고 관련된 정보공개를 확대함으로써 신뢰에 기반한 협의가 진행될 수 있도록 해야 할 것임

□ 교정보호시설에 대한 인식 제고 방안

- 비선호시설인 교정보호시설에 대한 국민인식을 제고하기 위하여, 지역사회와의 친화활동 강화, 지역친화적 교정보호시설의 건축, 교정보호시설에 대한 객관적 정보 제공, 교정보호시설의 명칭에서 지역명 배제 등과 같은 다양한 방안을 고민하고 도입할 필요가 있음

제 1 장



서 론

김 민 영

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

“경성형무소는 1912년 9월 3일 총독부령 제11호에 의해 신설되었다. ... 감옥 부지를 선정하고 약 2만원의 공사비를 들여 토목공사를 마쳤으나, 주민들의 반대 및 기타 사정에 의해 공사를 중단하고 마포 공덕리로 옮겨 다시 신축공사에 착수하여 1912년에 완공하였다.”¹⁾

교정보호시설에 대한 주민의 반대는 아주 예전부터 있었다. 일제 강점기 시기에 경성형무소 설립을 위해 부지를 선정하고 공사를 일부 진행하였으나 주민 반대 등으로 인해 마포 공덕리로 부지를 재선정하고 1912년 신축을 완료한 사례가 기록되어 있다.²⁾ 예전부터 교정시설은 범죄자를 수용하는 시설로서, 수용될 만큼의 중한 범죄와 그 처벌의 부정적 이미지가 결부되어 지역주민들이 해당 시설을 기피하는 것이다.

하지만 Farrington(1992: 23)이 논의한 바와 같이, 사회 내에 범죄 가능성은 항상 존재하며 이를 완전히 배제할 수 없기 때문에, 교정(보호)시설은 사회와 분리되어 홀로 존재하는 조직이 아닌 사회의 한 부분으로 간주되어야 한다.³⁾ 범죄를 저지른 사람 역시 국민이며, 교정보호시설은 이들이 다시 범죄를 저지르지 않도록 보호관찰하고 교정·교화하기 위해 필요한 시설이다. 이를 통해 사회내 범죄를 예방·억제하여 안전을 강화할 수 있는 것이다.

1) 법무부, “대한민국 교정사”, 2010, 225면

2) 법무부, 위의글, 2010, 225면

3) Farrington, K., “The modern prison as total institution? Public perception versus objective reality”, *Crime & Delinquency*, 38(1), 6-26. 1992.

이처럼 교정보호시설이 국가적으로 필요한 시설임에도 불구하고 주민이 그 설립을 기피하는 비선호시설이기에 정책추진시 심각한 입지갈등이 야기되고 있다.

대표적 사례가 안양교도소 이전·재건축 입지갈등사례일 것이다. 1963년 설립되어 55년이라는 시간이 지나면서 시설 노후화가 심각하여 이전 혹은 재건축이 필요한 상황이지만,⁴⁾ 이전을 반기는 지역이 없고 현재 부지에서의 재건축은 지역민의 거센 반대로 진행되지 않고 있다. 초기 설립시에는 각 시의 경계선에 위치한 외진 공간이었지만 안양시의 도시화가 진행되면서 주변이 고층아파트로 둘러싸이게 되었다. 타 지역으로 이전하기 위해 노력하였으나 해당지역의 반대로 무산되어 현 위치에 재건축을 추진하였고 이 역시 반대가 있어 행정소송을 통해 재건축 판결을 받았지만 지속적인 반대로 진행이 쉽지 않은 상황이다. 이외에도 경상남도 거창군의 거창구치소 포함 법조타운 건설 반대 갈등은 국무조정실의 집중관리과제로 선정되어 있으며, 성남준법지원센터 이전 입지갈등 역시 오랜 기간 동안 해결되지 않고 있다.

특히 국내 교정시설은 여러 요인으로 인해 이전·신축의 필요성이 높아 교정보호시설 입지갈등 문제는 더욱 심각하게 논의되고 있다. 적지 않은 교정시설이 건립된 지 오래되어 시설 노후화 문제가 제기되고, 수용자가 증가하면서 과밀수용 문제가 제기되고 있음에도 불구하고, 이전·신축 대상지역의 반발로 인해 사업이 진행되지 않고 있는 것이다. 이로 인해, 시설 내 수용자뿐만 아니라 근무자의 안전도 위협받고 있어 심각한 사회적 문제로 부각되고 있는 상황이다.

구체적으로 민영교도소를 제외한 전국 52개 교정시설 중 81%인 43개 기관의 수용정원이 100% 이상 초과된 상황이며(법무부 예규인 '수용구분 및 이송기록 등에 관한 지침'의 1인당 기준면적인 2.58㎡(0.78평)을 기준), 특히 대도시 근처 미결수용자가 많이 수용된 교정시설에서 과밀수용이 심각한 상황이다.⁵⁾

계다가 헌법재판소가 2016년도에 이미 교정시설의 과밀수용으로 수용자의 인권이 침해되고 있다고 결정하였고, 이후 2017년 8월 부산고등법원과 2018년 6월 서울중앙지방법원에서 교정시설의 과밀수용에 대한 국가배상 판결이 이루어졌으며, 현재 대법

4) 중앙일보, “좋은 교도소 가려 일부러 항소하는 ‘철새’들”, 2018.6.26., URL: <https://news.joins.com/article/22747094>, 접속일: 2018.11.12.

5) 경향신문, “비좁은 교도소에 사람 넘친다…인권위 “구금시설 과밀수용 해결해야””, 2018.12.17., URL: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201812171200001&code=940100, 접속일: 2018.12.17.

원에서 부산고법 판결에 대하여 확정판결이 예정되어 있다.⁶⁾ 수용자 인권 측면에서 상당한 위법한 상황이며, 장기적으로 이로 인한 정부의 배상이 이루어질 가능성이 높기 때문에, 교정시설 과밀수용으로 인한 근본적파생적 문제가 심각한 것이다. 게다가 이렇듯 기본적 인권이 침해받는 과밀수용 상황에서는 범죄에 대한 교정교화가 더 어려울 것이다.

또한 교정보호시설 입지갈등으로 인해 해당 시설이 적절한 위치에 설립되지 못하고 도심 외곽지역에 위치하게 됨으로써 수용자의 인권이 침해받거나 법무 인력·예산이 비효율적으로 운영되는 문제점도 존재한다.

비선호시설로서 교정시설은 도심 외곽지역에 위치하는 반면 법원·검찰청 등은 도시에 위치하고 있어, 두 시설로 수용자들이 호송되는 과정에서 외부로 노출되거나 오랜 시간 기다려야 하는 인권침해 가능성이 있고 해당업무에 적잖은 인력과 예산이 소요되고 있는 것이다.

준법지원센터 역시 보호관찰 대상자들이 기관에 방문하여 교육받기 위해서는 접근성이 좋은 지역에 위치할 필요가 있지만 최근 심화된 주민갈등으로 쉽지 않은 상황이다. 특히 성남준법지원센터는 청사 이전 과정에서 발생한 관련 지역주민과의 갈등으로 인하여, 현재 임시사무소를 3개 지역에 나누어 운영하며 업무수행하고 있다.⁷⁾

하지만 이러한 문제점이 있다고 해서 국가가 특정 지역에 강제적으로 교정보호시설을 이전·신설할 수는 없다. 공익을 달성한다는 목표 아래 지역주민의 의견을 무시하거나 개인의 재산권을 침해하면서 국가 정책을 수행하던 시기는 지난 것이다.

이에 본 연구는 교정보호시설 이전·신설을 둘러싼 입지갈등의 국내외 사례를 분석하고 주민인식조사를 실시하여 그 갈등요인과 해소방안을 종합적으로 제시하고자 하였다. 이를 통해 국가적 갈등문제로 부각되고 있는 교정보호시설 이전·신설 관련 공공갈등을 해소하고 사회통합을 제고할 수 있을 것이다.

6) 의회신문. “[국감 이슈] 장제원 의원, 교정시설 과밀수용 해소대책 마련 시급”, 2018.10.12., URL: <http://www.icouncil.kr/news/articleView.html?idxno=44541> 접속일: 2018.10.19.

7) 뉴시스, “성남준법지원센터 이전 4년째 제자리... 업무 차질 장기화”, 2017.5.18.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구대상의 범위

교정보호시설 입지갈등의 대상시설로서 교정보호시설의 범위는 상당히 넓다. 이에 본 연구는 형사사법 형 집행 기관 중 시설의 이전·신축 관련 입지갈등이 심각한 문제로 부각되고 있는 성인 대상으로 하는 시설 중 대상자를 수용하는 교정시설(교도소 및 구치소)과 대상자를 수용하지 않는 보호관찰시설(준법지원센터)을 연구대상으로 한정하였다. 이외 소년원, 소년분류심사원, 청소년비행예방센터, 치료감호소, 외국인 보호소 등의 기관에 대한 입지갈등 역시 종종 발생하고 있지만, 이들 기관은 교정보호 대상자의 특성이 다른 만큼 관련 입지갈등 역시 상이한 측면이 있기에 본 연구에는 연구대상에 포함하지 않았다.

2. 연구내용

본 연구에서는 교정보호시설의 이전신설을 두고 발생하는 입지갈등 현상을 파악함으로써 입지갈등이 발생하는 갈등요인을 파악하고 이를 해소하기 위한 대안을 제시하고자 하였다.

이를 위해, 먼저 공공갈등으로서 교정보호시설 입지갈등이 지닌 특성을 간략히 살펴보고, 비선호시설인 교정시설이 어떠한 과정을 거쳐 특정 지역에 유치되는지에 관한 연구와 교정시설 및 보호시설 입지갈등 관련 연구를 검토하여, 입지갈등과 관련하여 어떠한 사항이 주요하게 고려되어야 하는지를 살펴보았다(제2장).

이후 다른 국가에서 교정보호시설 관련 입지갈등이 발생하고 있는지 확인하고, 관련 사례에서 우리에게 어떠한 시사점이 있을지 살펴보았다(제3장). 이를 위해 문화적 배경이 유사한 일본의 사례와 유럽국가인 독일의 사례를 분석하였는데, 갈등이 어떻게 발생하여 진행되는지 그리고 종결되는지를 살펴봄으로써 우리나라 갈등 대응방안을 위한 시사점을 도출하였다. 다만 국내에서 보호시설 입지갈등 사례에 대한 연구가 드문 것처럼 일본 및 독일에서도 관련 사례에 대한 연구를 찾을 수 없었기에, 교정시설 중심으로 사례 분석을 하였다.

다음으로 국내 법무부의 교정보호 및 입지갈등 업무의 담당기관과 업무내용을 정리함으로써, 현재의 교정보호시설 입지갈등 대응이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보았다(제4장).⁸⁾ 그리고 우리나라에서는 어떻게 교정보호시설 입지갈등을 해소하였는지를 살펴보기 위하여, 이전신축을 완료한 서울남부교정시설, 여주준법지원센터, 문정법조타운 사례를 심층분석하여 시사점을 도출하였다.

그리고 실제 주민들이 교정보호시설을 어떻게 인식하고 있는지 파악하고 이를 바탕으로 교정보호시설 이전·신축시 갈등 예방을 위해 어떠한 사항을 고려해야 할 것인지를 분석하였다(제5장). 주민인식조사를 통해, 지역주민이 각 시설의 역할에 대해 얼마나 알고 있는지 확인하고, 각 시설의 국가적 필요성과 각 시설을 기피시설로 인식하여 설립을 반대하는지 여부를 설문하였다. 이후 거주지 지역구내 각 시설이 설립되어 있는지 확인하고, 지역별 주민에게 구체적으로 어떠한 사항으로 인해 교정보호시설을 기피시설로 생각하는지를 분석하였다. 특히 교정시설이 설립된 지역, 보호시설이 설립된 지역, 두 시설이 모두 설립되지 않은 지역으로 구분하여 지역별 인식차이가 존재하는가 여부를 살펴보았다. 이를 바탕으로 교정보호시설 설립 반대의견에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 또한 교정보호시설 입지갈등 예방을 위해 공정한 입지결정기준, 바람직한 입지결정방식, 갈등해결방식별 효과성, 정보제공방식 등에 관한 주민의견을 분석하였다.

마지막으로 국내 교정보호시설 입지갈등 대응을 위한 개선방안을 법제도적 부분, 제도 운영적 부분, 교정보호시설에 대한 인식 제고 방안으로 구분하여 기술하였다(제6장). 그리고 연구의 의의와 한계를 간략히 제시하였다.

3. 연구방법

본 연구는 국내외 문헌조사, 국내외 사례분석, 전문가 자문, 주민 대상 설문조사 등의 방법을 활용하여 연구를 진행하였다.

먼저, 교정보호시설 입지갈등에 관한 이론적 검토를 위하여, 국내외 연구논문, 연구

8) 국내 교정보호시설 입지갈등 현황을 분석하고자 한국언론진흥재단의 빅카인즈 사이트를 통해 최근 10년 동안의 관련 기사를 수집하여 정리하고자 하였으나, 언론기사의 경우 부정확한 자료가 적지 않다는 전문가 의견에 따라 제외하였다. 또한 본 연구보고서 인용 시에도 해당 보도내용을 신중히 검토하여 참고하였다.

보고서 등의 문헌을 조사하여 분석에 활용하였다.

해외 사례분석을 위해서는 일본 및 독일의 연구논문, 연구보고서, 언론보도자료 등을 인터넷을 통해 수집하여 분석하였다.

국내 사례분석은 인터넷 자료조사를 통한 국내문헌을 참고하고 더불어 연구진이 서울남부교정시설, 여주준법지원센터, 문정법조타운에 직접 방문하여 관련 자료를 수집하고 관계자 인터뷰를 실시하였다.

이러한 사례 선정 및 자료 수집과정은 관계 공무원과 전문가의 자문의견을 받아 진행하였다. 이를 통해, 연구계획 초반에는 교정보호시설 이전신축이 완료된 사례와 갈등상황이 지속되는 사례를 비교분석함으로써 어떠한 점에서 차이가 있어 갈등상황이 지속되는가를 살펴보고자 하였으나, 자문의견에 따라 이전지연사례를 분석하지 않기로 결정하였다. 특히 입지갈등이라는 민감한 주제를 연구하면서 연구를 충실히 진행하는 것 다음으로 가장 유의한 부분은 추가적 갈등을 유발하지 않는 것이었다. 본 연구의 연구진은 정책갈등의 직접적 이해관계자도 아니고 연구결과를 바로 정책대안으로 연결할 수 있는 공무원도 아니며 이해관계자로부터 갈등상황을 파악해줄 것을 요청받은 조정자도 아니었기에, 현재 갈등이 진행 중인 상황에 연구진이 참여한다면 오히려 갈등을 심화시킬 수 있다는 전문가들의 자문의견에 따라 이전지연사례를 분석하지 않았다.

주민 대상 설문조사는 서울지역 주민을 대상으로 ‘형사 관련 시설에 대한 인식조사’라는 명칭으로 진행하였다. 일반국민은 교정보호시설이라는 용어가 낯설기에 설문조사 응답률이 낮을 가능성이 높기 때문이었다.

교정보호시설에 대한 주민인식조사 역시 조사설계 과정에서는 국내 사례분석 대상 기관의 인근 지역에 거주하는 주민을 대상으로 설문조사를 진행하려고 하였으나, 현재 시설이 완성된 지역일지라도 인근 주민대상으로 설문을 진행할 경우 이를 인식하고 새로운 갈등이 야기될 수 있다는 우려가 적지 않아, 교정보호시설 관련 조사대상의 지역적 범위를 확대하였다. 즉, 지역별로 교정시설이 있는 지역, 보호시설이 있는 지역, 그리고 교정보호시설을 포함한 법조타운이 있는 지역, 교정보호시설이 없는 지역이라는 네 종류의 지역을 비교하고자 하였으며, 이러한 네 지역을 포함하고 제한된 조사예산 아래서 일정 수의 응답자수를 포함하기 위하여 서울지역으로 조사대상지역을 한정하였다.

제 2 장



교정보호시설 입지갈등에 관한 이론적 검토

김 민 영

교정보호시설 입지갈등에 관한 이론적 검토

제1절 공공갈등으로서 교정보호시설 입지갈등

공공갈등은 “공공의 사업이나 정책을 추진하면서 발생하게 되는 개인, 집단 및 공공 기관 상호간에 발생하는 의견, 이해, 상황, 상태 등에서 대립이나 충돌이 일어나는 것”으로, 다르게는 사회갈등이나 민관갈등으로 논의되기도 한다.⁹⁾ 즉, 갈등의 한 이해 관계자로 정부가 포함되고, 정부가 추진하는 정책으로 인해 갈등이 야기되는 것이다. 일부 국민이 해당 사업이나 정책을 원하지 않더라도, 정부는 공익을 위해, 그리고 다수의 편익을 위해서 필요한 정책을 수행할 수밖에 없고 결국 이로 인해 공공갈등이 발생하게 된다.¹⁰⁾

특히 이러한 공공갈등은 정부가 비선호시설을 건설할 때 발생하게 된다. 쓰레기소각장, 송변전시설, 장사시설, 교정보호시설 등 주민생활에 필수적 행정서비스 제공을 위해 반드시 설립되어야 하지만, 해당지역 주민들은 그 건설을 반대하면서 공공갈등이 발생하게 되는 것이다.

공공갈등을 유발하는 이러한 비선호시설은 다양하게 구분되는데, 주로 실제적으로 위험성이 있는지 여부와 아니면 실제적 위험은 없지만 사람들의 인식 속에서 혐오하는 시설인가를 기준으로 구분될 수 있다.

아래의 분류를 살펴보면, 교정시설은 연구에 따라 위험시설 혹은 혐오시설 양자 모두로 구분되고 있어, 주민들에게 실제적으로 위험성이 있고 사회적으로 기피하는

9) 윤종철·서정철, “공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구”, 한국행정연구원, 2017, p13.

10) 정지범, “입지정책분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구”, 행정논총, 제48권 제4호, 145-169., 2010, p146.

시설로 인식되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 다만 준법지원센터는 최근까지 주민과의 심각한 공공갈등의 대상이 되지 않았기에 기존 연구에서 별도로 분류하지 않고 있지만, 주민들이 반대하는 이유가 실제적 위험(범죄)과 그 이미지로 인해 기피하는 시설이기에 교정시설과 동일하게 구분할 수 있다.

〈표 2-1〉 기존 연구의 비선호시설 분류

연구자	분류기준	비선호시설 예시
유해운 권영길 오창택 (1997)	공공시설	위험시설 원자력발전소, 방폐장, 변전소, 화력발전소, 군사시설, 송전소, 댐
		공해배출시설 쓰레기처리 및 매립시설, 분뇨처리시설, 하수종말처리시설, 쓰레기 소각시설, 고속도로
		지역 이미지 실추시설 교도소, 소년원, 부녀자보호시설, 갯생원, 미군기지, 미혼모수용시설, 의료소년원, 알콜 및 마약중독자수용시설
	민간시설	위험시설 가스충전소, 생의학폐기물처리시설, 저유소, 정유공장, 주유소, LNG 저장시설, 노천광산
		공해배출시설 골프장, 염색공장, 연탄공장, 시멘트공장, 화학공업단지
		지역 이미지 실추시설 빈민주택, 매춘굴, 공동표지, 납골당, 공원묘지, 정신병원, 정신 및 지체장애자 수용시설, 고아원, 양로원, 화장터, 농아원
이중훈 권혁일 김연식 이만형 (2007)	위험시설	핵폐기물처리장, 원자력발전소, 송전탑
	혐오시설	화장장, 공동묘지
	환경오염시설	공영버스차고지, 하수종말처리장, 쓰레기소각장, 쓰레기매립장
	사회통념상 기피시설	교도소, 정신병원, 장애인복지시설
최화식 (2012)	위험시설	핵폐기물처리장, 원자력발전소, 교도소, 구치소
	혐오기피시설	쓰레기소각장, 쓰레기매립장, 화장시설, 공동묘지, 쓰레기 적환장
김지수 심준섭 윤태섭 (2016)	건강/환경	위험시설 핵폐기물처리장, 원자력발전소, 화력발전소, 송전탑
		혐오시설 쓰레기소각장, 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 분뇨처리시설
	사회/문화	위험시설 교도소, 구치소, 소년원, 마약·알콜중독자 치료센터
		혐오시설 화장터 및 장묘시설, 장애인시설, 정신병원

자료: 김지수·심준섭·윤태섭, “비선호 시설 입지지역의 지역 특성 분석”, 2016, pp55-56 재인용¹¹⁾

11) 유해운·권영길·오창택, 「환경갈등과 님비이론」, 선학사, 1997; 이중훈·권혁일·김연식·이만형, “비선호시설 입지갈등에 대한 인과지도 작성과 정책 대안”, 한국시스템다이내믹스 연구, 8(1): 151-171, 2007.; 최화식, “비선호시설의 유형별 입지갈등 영향요인에 관한 연구”, 한국도시행정 학보, 25(4):123-151, 2012.

제2절 교정보호시설 입지갈등 선행연구

교정보호시설 입지갈등 관련 국내외 선행 연구는 대부분 교정시설(교도소 및 구치소)의 입지갈등을 중심으로 연구가 진행되었기에 이를 중점적으로 살펴보았으며, 주로 다양한 연구가 이루어진 미국 내 교정시설 입지갈등 연구를 살펴보았다.¹²⁾ 반면 본 연구의 연구대상인 보호관찰시설(보호관찰소) 입지갈등 연구는 국내연구만 일부 존재하였기에 간략히 살펴보았다.

1. 지방정부의 교정시설 유치 결정에 관한 연구: 미국을 중심으로

비선호시설인 교정시설을 지방정부가 유치하여 건설하는 이유는 무엇이며 가장 중요한 영향요인은 무엇인지에 관해 연구가 이루어지고 있다. 특히 미국에서는 범죄에 대해 강력히 처벌하는 정책을 집행하면서, 교정시설에 수용되는 대상자가 증가하고 결과적으로 교정시설 건설이 급증하였기에 지방정부가 교정시설을 건설하게 된 요인을 중심으로 연구가 진행되고 있다.

먼저 미국은 주정부별로 지역내 교정시설 입지선정 방식이 상이하기에 이를 살펴본 Ammons 외(1992)의 연구에서는 각 주정부에 교정시설 선정방식에 대한 설문조사를 실시하여 그 선정방식을 네 가지로 구분하였다. 첫째, 선택하지 않고 현상유지하는 방식(no site-selection process)은 기존 시설을 리모델링하는 아이오와, 미네소타 등에서 택하고 있었고, 둘째, 미시건주와 같이 주정부가 자산을 압류하고 궁극적으로 교도소 건립에 대한 지역사회의 반대에도 불구하고 건축을 진행하는 주정부가 입지를 선택하는 방식(state-imposing siting)이 있었으며, 셋째, 교정시설 과밀수용이 심각한 캘리포니아 주에서는 상당한 경제적 혜택을 부여함으로써 교정시설을 판매하는 방식(state-promoted siting)을 택하고 있었으며, 넷째, 오클라호마, 텍사스 등에서는 지역 내에서 교정시설로 인한 경제적 이익을 위해 서로 경쟁하여 여러 지역이 제시한 계획 중 하나를 선택하는 방식(local competition for sites)이 있었다.¹³⁾

12) 일본 및 독일 등의 해외 국가에 관한 연구는 제5장에서 각 국가의 입지갈등 사례를 살펴보면서 간략히 검토하였다.

13) Ammons, D.N., Campbell, R.W., & Somoza, S.L., "Selecting prison sites", Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia, 1992. pp7-12.

특히 교정시설 설립에 대한 경제적 혜택을 부여하는 방식으로 교정시설 입지를 선정하는 플로리다 주에서는 아래 표와 같이 교정시설의 건축규모별로 예상되는 경제적 효과를 제시하기도 하였다.¹⁴⁾

〈표 2-2〉 플로리다 교정시설 건축규모별 예상된 경제적 효과

	프로토타입1 단일 감방(cell) 시설	프로토타입2 신속한 건설 시설	프로토타입3 강제 노동 (work camp)
필요 직원 수(명)			
행정	27	20	4
식사	13	10	5
세탁/의류	3	2	0
창고	2	2	1
수형자 분류와 기록	18	15	2
안전	200	190	63
종교	1	1	0
유지비	12	10	1
의료 서비스	31	30	2
교육과 휴식	27	20	2
총 직원 수	334	300	80
시설의 주요 특성			
필요 토지 면적(acreage)	200/250	200/250	40/50
수용자 수감규모(명)	896	800/900	267
직원 수(명)	334	300	80
건설비용	\$35 million	\$11.5 million	\$2 million
침실 당 건설 비용	\$39,062	\$12,835	\$7,600
연간 운영비용	\$13 million	\$11 million	\$3 million
지역사회에 대한 연간 경제적 효과	\$20.8 million	\$18.2 million	\$4.7 million

자료: Florida Department of Corrections, "Siting of New Correctional Facilities, undated (distributed in 1991); Ammons, D.N., Campbell, R.W., & Somoza, S.L., "Selecting prison sites", Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia, 1992. p.18. 재인용

Hoyman & Weinberg(2006)는 교도소가 설립되는 과정을 정책혁신(policy innovation)의 과정으로 간주하여, 어떠한 요인이 특정 지방정부에서 교도소 설립을

14) Florida Department of Corrections, "Siting of New Correctional Facilities, undated (distributed in 1991); Ammons, D.N., Campbell, R.W., & Somoza, S.L., "Selecting prison sites", Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia, 1992. p.18. 재인용

결정하도록 하는지를 분석하였는데, 단순히 경제적 어려움이 중요한 요인이라는 기존의 생각과는 달리 경제적 어려움을 극복하기 위해 의사결정자들이 내놓은 해결책(solution sets)이 중요하다고 결론지었다. 구체적으로 과거 30년 동안 미국 노스캐롤라이나주에서 농촌지역으로 구분할 수 있는 79개 카운티(county) 중 24개 지역이 교도소를 설립한 과정을 분석한 결과, 경제구조(빈곤율)나 경제적 위기상황(실업률)은 유의미한 요인이 아니었으며, 오히려 님비집단(NIMBYs)을 구성할 수 있는 요인인 지역내 대학졸업자 비율, 자가비율, 인구밀집도 등이 교도소 설립 결정에 유의미한 장애요인인 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 즉, 통계적 유의미성을 확인하지는 못하였지만, 단기적 경제 어려움(실업률) 등과 같은 경제적 어려움에 기반하여 교정시설을 유치하려 하지만, 지역내 주민이 강하게 반발한다면 결국 유치에 실패한다는 점을 확인할 수 있다.¹⁶⁾

이처럼 교정시설의 설립시 지역에 경제적 혜택을 부여하는 경우가 많기에, 실제로 교정시설이 지역에 건립될 경우 해당 지역의 경제에 도움되는가에 관한 실증연구도 진행되었다. 전통적 산업발전이 쇠퇴하자 그 대안 중 하나로 교정시설을 유치한 미국 농촌지역을 사례분석한 Thies(2001)의 연구에서는 지역내 경제적 혜택이 있었지만 기대한 만큼 널리 퍼지지 않았고, 전체 인구는 증가하였지만 교정시설에 근무하는 대부분의 직원은 마을에 정착하지 않는 것으로 나타났다.¹⁷⁾

또한 교정시설이 설립된 미국 뉴욕주 농촌 지역의 고용 및 소득 지표를 살펴본 King 외(2004)의 연구에서는, 농촌 경제를 재건하기 위해 교정시설을 건설하는 방식은 투자 대비 수익 창출에 아주 적은 영향만을 미치며, 지역의 지속 가능한 경제발전을 위해서는 다른 방식이 필요하다고 논의하였다.¹⁸⁾

다만 Eason(2010)이 미국의 1990년대 농촌 13,155곳 중 새롭게 교정시설을 설립한 176개 지역을 대상으로 실증분석한 결과, 교정시설 설립으로 인해 농촌 지역에 추가적인 인종적·경제적 불평등이 초래되지는 않았다.¹⁹⁾

15) Hoyman, M., & Weinberg, M., "The process of policy innovation: Prison sitings in rural North Carolina", *Policy Studies Journal*, 34(1), 95-112. 2006.

16) Hoyman, M., & Weinberg, M., 위의책, 2006. p.106.

17) Thies, J., "The 'big house' in a small town: The economic and social impacts of a correctional facility on its host community", *Criminal Justice Studies*, 14:2-3, 221-237, 2001.

18) King, R. S., Mauer, M., & Huling, T. (2004). An analysis of the economics of prison siting in rural communities. *Criminology & Public Policy*, 3(3), 453-480.

2. 교정보호시설 입지갈등 선행연구

가. 국내 교정시설 입지갈등 연구

국내의 교정시설 입지갈등에 관한 대부분의 연구는 입지갈등의 개별적 특성을 심층 분석하기 위하여 사례연구로 진행되었다.

송영삼(2016)은 2005-2016년 동안 진행된 교정시설 이전·신설 사례를 살펴보고 그 특성에 따라 4가지 유형(계획에 따라 추진, 지자체 협조로 순조롭게 추진, 지자체/지역주민의 신축 적극 유치, 신축 적극 반대)으로 구분한 이후, 교정시설의 원활한 이전·신설을 위하여 지방자치단체의 적극적 협조와 지원, 지역사회 주민 친화형 상생 모델 제시, 교정시설 이전을 대신한 재건축·리모델링 추진, 법원·검찰청·구치소의 통합 법조타운 조성 추진, 신축·이전 대상 교정시설의 일정한 환경과제 실시, 교정시설의 중층화 및 도시미관을 고려한 사회 친화적 설계 등이 필요하다고 제시하였다.²⁰⁾

유병철(2016)은 교정시설에 대한 지역의 기피현상을 극복하기 위해, 지역사회의 교정시설에 대한 포용적 자세가 필요하며, 교정시설 건축에 대한 정부의 다양한 방식의 예산 지원 확대가 필요하며, 체계적인 공공갈등 관리(건축과정에서 행정절차의 준수, 민주적·사전적 갈등관리, 갈등관리전문가 양성, 갈등영향분석, 입법조치를 위한 제도화) 등이 필요하다고 제안하였다.²¹⁾

경기도 안양교도소의 이전을 둘러싼 입지갈등이 심각한 상황이기에, 관련 연구가 이루어진바 있다. 김영곤(2012)은 입지갈등 관련 행정소송까지 진행된 것은 각 이해당사자간 공감대를 형성하는데 실패하고, 법무부가 소극적 태도를 유지하였으며, 정치적 도구로 사용되었기 때문이며, 그 해결을 위해 법무부가 인식전환을 통해 대화와 타협에 나서고 갈등관리전문가의 조정을 통해 관계를 회복해나가는 것이 필요하다고 제안하였다.²²⁾ 김광구와 이선구(2012)는 조정방식을 활용해 입지갈등 문제를 해결한 서울 광진구 국립서울병원 재건축 사례를 분석하며, 안양교도소 입지갈등 문제해결을

19) Eason, J., "Mapping prison proliferation: Region, rurality, race and disadvantage in prison placement", *Social Science Research*, 39(6), 1015-1028. 2010.

20) 송영삼, "교정시설의 신축·이전과 지역사회 상생방안", *교정연구*, 26(3): 105-128. 2016.

21) 유병철, "지역사회의 교정시설 기피현상과 그 극복방안에 관한 연구", *교정연구*, 26(3): 81-103. 2016.

22) 김영곤, "안양교도소 이전 갈등사례", *공존협력연구*, 1(1): 223-230. 2012.

위한 가상 시나리오를 제시하였으나 법무부 혹은 안양시의 조정에 대한 의지가 크지 않을 것이라는 점을 지적하였다.²³⁾

또한 교정시설 입지갈등 관련하여 설문조사를 통해 교정보호시설 및 신축정책에 대한 주민인식을 양적으로 분석한 연구도 이루어진바 있다.

그 중 김도연(2011)은 대구교도소 이전시 발생한 입지갈등에 관하여 대구광역시 달성군 하빈면 주민을 대상으로 설문조사를 실시하여, 정책수용성에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다.²⁴⁾ 단순 빈도분석 결과, 이전지역 주민들은 이전정책의 공정성·집행능력·투명성·홍보활동·신뢰성·의사소통·보상합의 등에 있어 부정적으로 응답하였고, 이전에 따른 대구시의 지원계획이 부족하며 이전으로 인해 재산권행사와 지역발전에 어려움이 있을 것이라고 판단하고 있었다.²⁵⁾ 이러한 부정적 평가와는 반대로 교도소 이전자체에 대해서는 찬성이, 교도소 이전위치를 하빈면으로 결정한 바에 대해서도 찬성의견이 많았으며, 이전이 성공적으로 이루어지는데 관심을 가지고 노력하며 적극 협조할 의향과 지역발전에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 의견이 많이 나타났다.²⁶⁾ 이미 이전지역으로 결정되었기 때문에 주민이 이를 받아들이고 성공적으로 이루어져 지역이 발전되기를 바라는 마음이 반영된 것으로 판단된다. 또한 이전 관련 보상합의에 대한 만족도는 연령이 증가할수록 유의미하게 낮았고, 정책의 공정성·정책의 집행능력·정책신뢰성·의사소통에 대한 평가는 거주기간이 길수록 유의미하게 낮게 나타났다.²⁷⁾ 이를 통해, 교정보호시설 이전정책 추진 시, 해당 지역에 오래 거주한 노년층 주민에 대한 고려가 더욱 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

국내 유일한 사법병동인 부곡법무병원이 기존 국립부곡병원의 한 병동을 리모델링하여 2015년 개소하면서 발생한 입지갈등사례를 살펴본 권수진·한민경(2016)의 연구에서는, 주민들은 약 1년간 반대활동을 하였으나 근처 밀양에서 고압 송전탑 설치문제 갈등을 둘러싸고 지역주민간 반목이 심해지는 과정을 간접경험하며 생각의 변화가

23) 김광구·이선우, “조정기제를 통한 안양교도소 관련 갈등해소 연구”, 교정연구, (59), 61-101. 2013.

24) 다만 설문문항이 일반 주민이 이해하기에는 다소 어려웠을 것이라 생각되며, 회수한 설문지 중 분석가능한 설문지가 63부에 불과하여 설문에 대한 신뢰성을 높게 평가하기 어렵다.

25) 김도연, “비선호시설 정책수용성에 관한 연구: 대구교도소를 중심으로”, 한국균형발전연구 제2권 제1호, 2011.

26) 김도연, 앞의책, 2011, 82면

27) 김도연, 앞의책, 2011, 83면, 87-88면

있었고, 법무부가 주민과의 대화를 시작하면서, 주민요구를 반영한 협약서(MOU)를 체결하는 조건으로 설치에 동의한 것으로 평가하였다.²⁸⁾ 즉, 법무부의 갈등해소 노력도 의미있었을 것이지만, 타 지역사례를 통해 주민들이 자신의 지역사회 유지를 위해 입장을 변경한 측면도 있는 것이다. 또한 동 사례에서 법무부의 시설설립 과정상 갈등대응 방식의 문제점을 확인할 수 있었다. 법무부는 부속법무병원 설립과 관련하여 주민에게 공청화·설명회 등을 통해 사전설명하지 않았고 갈등이 발생한 이후에야 수동적으로 주민과의 대화를 시도하였고, 최종적으로 협약서를 체결하고 시설이 설립된 이후에는 다시금 주민 대표와 거의 대화를 하지 않았으며, 시설 견학 등을 통해 시설의 안전성을 알려 주민의 불안감을 해소시키려는 노력을 거의 하지 않고 있었다.²⁹⁾ 다만 농촌지역이기 때문에 주민들은 법무부가 협약 내용에 따라 지역 농축산물을 수매하여 이용하는 것과 CCTV를 설치하여 운영하는 것에 대해 긍정적으로 평가하고 있어,³⁰⁾ 이렇듯 지역특성에 맞는 활동을 지속함으로써 지역주민과 긍정적 관계를 형성·유지할 수 있다는 점을 알 수 있었다.

나. 해외 교정시설 주민인식 및 입지갈등 연구

해외에서는 교정시설 입지갈등을 직접적으로 다루기보다는 교정시설을 선호하지 않는 요인에 대하여 주민인식을 중심으로 조사한 연구가 대부분이었다. 교정시설과 지역내 주민과의 관계에 대한 연구도 진행된바 있어 함께 소개하였다.

대부분의 연구가 교도소가 건설된 이후에야 주민대상으로 설문조사를 진행한 반면, 미국 펜실베이니아주 인디애나 지역의 교도소 건설의 부지 선정 이후 건설 초기단계에 주민 대상 설문을 실시하여 기존과는 상이한 분석결과를 제시한 일련의 연구(Martin, 2000; Myers & Martin, 2004; Martin & Myers, 2005)가 있어 살펴보았다.

미국 펜실베이니아주 인디애나 지역은 중범죄를 저질러 성인으로 간주된 15-18세 청소년을 수감할 최고보안(maximum security) 교도소 설립부지를 선정하여 건축을 시작하였으며, 해당 시기에 교도소 최인접지역(2마일 이내) 주민, 인접지역(자치구

28) 권수진·한민경, “사범병동의 운영현황 및 발전방안에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2016년, 73-81면

29) 권수진·한민경, 앞의책, 2016, 73-83면.

30) 권수진·한민경, 앞의책, 2016, 82-85면.

borough) 주민, 동일지역(카운티) 주민을 대상으로 교도소 건설에 대한 설문을 실시한 결과, 약 절반정도의 응답자들은 교도소 건설로 인한 범죄자 도주, 본인이나 가족의 안전에 대해 전혀 걱정하지 않는다고 응답하였고, 재산가치는 변화없을 것이고 거주자 고용이나 지역경제에는 긍정적인 것이라 응답하였다.³¹⁾ 이처럼 주민의 부정적 인식태도가 강하다는 기존 연구와는 상이한 결과가 도출된 것에 대해, Martin(2000)은 해당 교도소가 중범죄를 저지르기는 했지만 청소년 대상 교도소라는 점이 중요하게 작용하였고, 해당 교도소 부지 선정이 공개적 논의를 통해 잘 선정되었다는 점 등을 이유로 제시하였다.

펜실베이니아주 인디애나 카운티 교도소 건설의 경제적 효과에 대한 기대를 살펴본 Myers & Martin(2004)의 연구에서는, 최인접지역 주민의 36%가 재산가치가 하락할 것이라 생각하고 있어, 비선호시설과의 지리적 접근성이 중요하다는 점을 확인할 수 있었지만 인접지역 주민이나 동일지역 주민은 재산가치 하락보다는 유지될 것이라는 생각이 강하였다.³²⁾ 또한 교도소 건설에 대한 주민들의 경제적 기대는 성·연령·소득 등과 같이 기존에 논의되던 요인보다는 재소자를 찾아오는 방문객과 교도소 건설 이후의 범죄 가능성과 안전에 대한 우려의 영향을 더 많이 받아, 이로 인해 재산가치가 하락하고 경제에 좋지 않은 영향을 줄 것이라는 분석결과가 도출되었다.³³⁾

또한 펜실베이니아주 인디애나 카운티 교도소 건설로 인한 범죄증가에 대한 예상과 안전에 대한 우려를 살펴본 Martin & Myers(2005)의 연구에서는, 범죄증가에 대한 예상은 교도소 설립 최인접지역 주민보다 조금 거리가 있는 카운티 주민들이 범죄가 증가할 것이라고 생각하였으며, 재소자 방문자들이 문제를 일으킬 것이라는 응답이 유의미하게 나타났다. 교도소 건설로 인한 안전 걱정은 여성과 기혼자가 유의미하게 높은 반면 소득이 높을수록, 교도소 건설지역에서 먼 지역일수록 유의미하게 낮았으며, 재소자 방문자로 인한 안전 우려 역시 높은 것으로 나타났다.³⁴⁾

31) Martin, R. "Community perceptions about prison construction: why not in my backyard?", *The prison journal*, 80(3), 2000, 265-294. p278.

32) Myers, D. L., & Martin, R., "Community member reactions to prison siting: Perceptions of prison impact on economic factors", *Criminal Justice Review*, 29(1), 115-144. 2004, p129, p135.

33) Myers, D. L., & Martin, R., "Community member reactions to prison siting: Perceptions of prison impact on economic factors", *Criminal Justice Review*, 29(1), 115-144. 2004, pp135-136.

이러한 연구결과는 교도소 건설과 관련하여 지역주민과 협의할 때에는 재산가치 하락에 대한 우려, 지역경제 발전 등의 사항과 함께 범죄예방과 안전에 관한 사항이 더 중요하게 간주되어야 함을 시사하고 있다.

이외 캐나다 브리티시 컬럼비아 주는 교정시설 증축 필요성이 높아지자, 2개 교도소 및 1개 구치소 근처 2km 이내 주민(147명)을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 그 결과, 응답자 중 약83%는 교도소로 인해 범죄 두려움이나 개인적 안전에 대해 더 안전하다고 느끼거나 아무런 차이점을 못 느낀다고 대답하였고, 52.4%는 교도소가 지역 경제에 도움이 된다고 답하였으며, 59.9%는 집값이 눈에 띄는 만큼 변화하지 않았다고 답하였다.³⁵⁾ 또한 83%의 응답자들이 전과자가 지역사회에 거주하는지 알지 못하고, 38.1%가 본인의 동네에 전과자가 거주하는데 대해 반대의사를 표시하였으며, 89.1% 응답자가 교도소의 외관에 대해 향상할게 없다고 답하여, 기존 연구와는 달리 비선호시설인 교정시설에 대한 납비현상을 확인할 수 없었다.³⁶⁾

또한 스페인 발렌시아 지역에서 2007년 말부터 논의된 교도소 신축에 대해 2009년 주민설문을 실시한 결과, 62%는 교도소 신축사업에 대해 알지 못하였으며, 교도소 신축사업에 대해 알고 있는 주민 중 37.41%는 찬성, 관심없다는 주민은 33.1%, 반대하는 주민은 25.9%이었다.³⁷⁾ 동 연구에서도 교도소와의 거리가 가장 가까운 지역의 응답 중 51.9%가 신축사업에 찬성한다고 답하였고, 가장 거리가 먼 지역의 응답 중 44%는 관심없다고 나타나, 비선호시설에 대한 의견은 거리가 중요하다는 점을 확인할 수 있었다.³⁸⁾

34) Martin, R., & Myers, D. L., "Public response to prison siting: Perceptions of impact on crime and safety", *Criminal Justice and Behavior*, 32(2), 143-171, 2005, pp156-158.

35) Young, M. G., "Rethinking community resistance to prison siting: Results from a community impact assessment", *Canadian J. Criminology*, 40, 323-327, 1998.

36) Young, M. G., 앞의 책, 1998.

37) Garcia, J., Gómez-Quintero, J. D., Marcuello, C. Boira, S., Eito Mateo, A., "Citizen attitudes about the construction of a prison in Spain. Challenge to the concept "NIMBY"" *International Journal of Law, Crime and Justice*. 50. 2017.

38) 스페인에서도 교정시설은 선호시설이 아니기에 발렌시아, 알렌피아 지역에서 교정시설 신축사업이 주민반대로 무산되었다고 한다. 이후 도심지에 있는 교정시설을 외곽으로 이전하는 추세이지만, 다만 장기계획을 수립하여 이전·신축계획을 진행하기에 정치권의 의견, 여론 등에 의해 사업계획이 쉽게 변경되지 않는다고 한다. (교정본부, "국외출장 결과 보고서-스페인 교정시설 방문", 2017.4.)

〈표 2-3〉 해외 교정보호시설 입지갈등 설문조사 선행연구 요약

저자 (연도)	설문대상	주요 분석결과
Martin, R. (2000)	주민설문: 펜실베이니아 인디애나 카운티 교도소 근처 주민 (인접지역 296명, 인근 자치구 389명, 동일 카운티 974명)	▶ 약 절반정도의 응답자들은 교도소 건설로 인한 범죄자 도주(55.7%), 본인의 안전(55.8%), 가족의 안전(49.5%)에 대해 전혀 걱정하지 않는다고 응답 ▶ 재산가치는 변화 없을 것(66%)이고 거주자 고용에 긍정적인 것(81%)이고, 지역경제에는 긍정적인 것(61.7%)이라 응답
Myers, D. L., & Martin, R. (2004)	위와 같음	▶ 교도소 신설로 인한 재산가치-지역경제-생활비 변화 예상에 대한 영향요인 분석 ▶ 전통적으로 논의되었던 성, 연령, 교육, 혼인상태, 자녀수, 취업상태, 거주기간, 소득 등은 주요한 영향요인이 아니었음 ▶ 교도소에 가까울수록 재산가치 하락에 대한 우려가 높았지만, 이외 지역주민은 재산가치가 유지 혹은 상승할 것이라고 기대하고 있었음 ▶ 교도소 건설의 경제적 효과에 대한 기대에 재소자 방문자와 향후 범죄와 안전에 대한 우려가 부정적 영향을 미치고 있었음
Martin, R., & Myers, D. L. (2005)	위와 같음	▶ 교도소 신설로 인한 범죄증가 예상과 안전에 대한 걱정에 대한 영향요인 분석 ▶ 범죄증가에 대한 우려는 교도소 신설지역에서 조금 떨어진 지역에서 높았고, 재소자 방문객으로 인한 우려가 유의미한 영향이 있었음 ▶ 안전에 대한 우려는 성, 혼인상태, 소득, 지역, 재소자 방문객 등이 통계적으로 유의미하였음
Young, M. G. (1998)	주민설문: 벤쿠버 아일랜드 지역 교도소 2킬로미터 이내 주민 147명	▶ 약 83%는 교도소로 인해 범죄 두려움이나 개인적 안전에 대해 더 안전하다고 느끼거나 아무런 차이점을 못 느낀다고 응답 ▶ 52.4%는 교도소가 지역 경제에 도움이 된다고 응답 ▶ 59.9%는 집값이 눈에 뛴 만큼 변화하지 않았다고 응답 ▶ 83%의 응답자들이 전과자가 지역사회에 거주하는지 여부를 알지 못함 ▶ 89.1% 응답자가 교도소의 외관에 대해 향상할게 없다고 응답
Garcia 외.(2017)	주민설문: 스페인 발렌시아 교도소 신축예정지주민 372명	▶ 62%는 교도소 신축사업에 대해 알지 못하였음 ▶ 교도소 신축사업에 대해 알고 있는 주민 중 37.41%는 찬성, 관심없다는 주민은 33.1%, 반대하는 주민은 25.9%였음 ▶ 교도소와의 거리가 가장 가까운 지역의 응답 중 51.9%가 신축사업에 찬성한다고 답하였고, 가장 거리가 먼 지역의 응답 중 44%는 관심없다고 응답

이러한 교정시설에 대한 주민인식 연구 이외에, Courtright 외(2010)는 펜실베이니아 주 4개 농촌지역의 주 교정시설(state correctional facilities)과 지역사회와의 관계를 대상으로 교정시설 관리자, 지역사회내 영향력 있는 구성원, 일반 구성원 등을 대상으로 연구하여 다음과 같은 정책적 개선사항을 제시하였다.:39)

- ① 펜실베니아 교정국 직원을 채용하기 위한 과정에서 경력자를 선호하는 방식의 정책이 수정되어야 한다.⁴⁰⁾
- ② 교도소 운영 정책은 자주 변경되기 때문에, 주교정기관의 고위직 직원들은 지역사회
의 주요 리더(공무원, 시민단체 구성원 등)와의 정기적 만남을 통해 교도소 관리의
변화를 알려야 한다.
- ③ 교도소 관리자들은 지역사회와의 지속적 의사소통을 강화하기 위해 지역사회 자문단
체를 구축하고 적극적으로 고용·활용해야 한다.
- ④ 펜실베니아 교정국은 새로운 직원을 고용하고 이들이 머무를 수 있도록 적절한 인프
라 및 기타 서비스(예: 학교, 지역 기업, 의료 시설, 주택, 문화 및 쇼핑)가 있는
지역에 주교정기관을 배치하는 것을 고려해야 한다.
- ⑤ 펜실베니아 교정국은 주교정기관이 해당지역에서 더 많은 장비 및 소모품을 구입할
수 있도록 하는 전략을 고려해야 한다.
- ⑥ 교정시설 입지 선정시, 펜실베니아 교정국과 지역 상하수도 관리국 대표들이 공동위
원회를 구성하여, 교정시설의 설립 이후 필요한 상하수도 서비스에 관해 논의를 해야
한다.
- ⑦ 교정시설 입지선정 시작시점부터 펜실베니아 교정국 직원과 입지선정 관련자들은,
교정시설이 지역사회에 미칠 수 있는 잠재적 경제적 영향에 대해 명확한 근거에
기반한 현실적 사항에 대해 얘기해야 한다.
- ⑧ 새로운 교도소 배치를 위한 '모범사례' 안내책자가 개발되어야 한다.
- ⑨ 직원들이 지역사회에 있는 동안 전문적인 방식으로 행동하도록 보장하기 위한 방안이
마련되어야 한다.
- ⑩ 펜실베니아 교정국은 소방점검 및 화재예방 서비스, 응급서비스 등을 위해 지역 소방
서에 매년 지원(금전적 방식으로)할 수 있는 표준 시스템을 개발해야 한다.
- ⑪ 가석방/출소 절차와 관련된 사항 역시 지역사회에 전달해야 한다. 지역민의 걱정을
덜어주기 위해, 주 보호관찰 및 가석방 위원회는 교정시설이 설립된 이후 출소 및

39) Courtright, K. E., Packard, S. H., Hannan, M. J., & Brennan, E. T., "Prisons and rural Pennsylvania communities: Exploring the health of the relationship and the possibility of improvement", The Prison Journal, 90(1), 69-93, 2010., pp.82-87.

40) 교정 관련 분야의 경력을 가진 사람이 교정직원으로 채용될 수 있는데, 이로 인해 해당지역의 주민의 채용가능성이 낮아지기 때문이다.

재범관련 정보를 지속적으로 제공하는 방안을 고려해야 한다.

- ⑫ 주교정기관은 펜실베니아 교정시설 위원회(교정시설 지원단체) 등의 사회서비스 단체와 함께 재소자 방문객들을 위한 안내책자를 만드는 것이 바람직할 것이다.
- ⑬ 펜실베니아 교정국은 지역민의 교정시설 자원봉사를 위해 노력해야 한다.

다. 국내 준법지원센터 입지갈등 연구

교정보호시설 입지갈등에 관한 선행연구는 많지 않으며 특히 보호시설 입지갈등 관련 연구는 국내에 몇몇 연구가 있을 뿐 해외연구는 거의 찾아볼 수 없었다. 국내에서도 2013년 경기도 성남시에서 보호관찰소 이전을 둘러싼 심각한 갈등상황이 발생하면서 이후 진행된 보호관찰소의 이전·신설에 대한 입지갈등이 새로운 문제점으로 부각되면서 관련 연구가 일부 진행되었다.

국내 보호관찰소 입지갈등을 종합적으로 분석한 손외철(2015)의 연구에서는 혐오시설 입지갈등이 유발되는 요인을 이론적 관점에서 행정적 요인(주민참여 미흡, 정보공개 미흡, 행정에 대한 불신), 경제적 요인(부동산 가치하락, 지역발전 후퇴, 이미지 훼손), 기술적 요인(시설의 위해성, 시설관리 불신), 환경적 요인(입지거리, 주변오염, 인체영향)으로 구분하고, 보호관찰소 이전을 추진하여 완료된 군산보호관찰소·서울보호관찰소·중앙위치추적중앙관제센터·원주보호관찰소·여주보호관찰소 등의 사례와 완료되지 못한 성남보호관찰소·진주보호관찰소 입지갈등 사례의 주요 사항을 분석하였다.⁴¹⁾ 이러한 사례분석을 통해 갈등발생요인을 보호관찰소에 대한 부정적 시각, 지역발전 저해와 소외감, 정치적 이해관계 등으로 구분하고,⁴²⁾ 보호관찰소 입지갈등 문제의 해결을 위해 부정적 이미지 개선, 안전 이미지 구축, 청사 입지의 적정성 고려, 청사건물의 적극적 개방, 주민 친화적 보호관찰 사업 추진, 효과적인 갈등관리 시스템 구축 등의 방안을 제시한바 있다.⁴³⁾

또한 여러 갈등사안 중 성남보호관찰소 입지갈등 사례를 분석한 채종현 외(2014)의 연구에서는 '전형적인 행정의 갈등관리전략 부재'로 평가하면서, 주요 갈등사항은

41) 손외철, "보호관찰소 이전에 대한 갈등원인과 해소방안", 보호관찰 제15권 제2호, 2015.

42) 한상익, "보호관찰 청사관련 지역주민 갈등관리 방안-군산, 성남사례를 중심으로." 국방대 안보과정 보고서. 2004.; 손외철, 앞의책, 2015, 재인용

43) 손외철, 앞의책, 2015.

이전으로 인해 지역주민이 범죄에 노출되고, 지역 발전이 저해되며, 보호관찰소를 기피시설로 인정할 것인지 여부, 도심지역에 이전해야 하는지 여부, 이전 관련 의견수렴 및 적법절차에 의한 이전 등이 제기되고 있으며, 그 대응방안으로 법제화를 통해 민관협의기구를 설립운영하고 일방적 정보제공이 아닌 구체적 정보를 제공하여 주민 의식을 전환하며, 해당시설 지원에 관한 사항을 법제화할 것을 제안하였다.⁴⁴⁾

44) 채종현·윤종철·김성근·김강민·우윤석·주용환·홍성우, “갈등과제 이슈분석 및 해결방안 연구”, 한국행정연구원, pp43-60, 2014

제 3 장



해외 교정보호시설 입지갈등 관련 사례분석

배상균·박경규

해외 교정보호시설 입지갈등 관련 사례분석

한국과 제도적·문화적 배경이 유사한 일본과 유럽국가로서 최근 교정시설 관련 입지갈등이 발생한 독일에 대하여 교정보호시설 입지갈등 관련 사례를 분석하였다. 다만, 현지방문조사가 아닌 문헌연구를 중심으로 사례분석이 실시되면서 선행연구 검토 결과에서와 유사하게 보호시설(준법지원센터) 입지갈등 관련 자료는 찾을 수 없었기에, 아래에서는 일본과 독일의 교정시설(교도소 및 구치소) 입지갈등 사례를 상세히 살펴보았다.

제1절 일본의 교정보호시설 입지갈등 사례분석

1. 개관

공공갈등 문제의 한 유형으로서 기피시설이라 할 수 있는 교정보호시설의 이전 및 신설을 둘러싼 지역갈등사례의 분석에 있어서 일본은 사회문화적 특성이 우리나라와 유사할 뿐만 아니라 도심지 인구집중, 인구감소, 고령화 등의 사회적 변화 등도 우리나라보다 앞서 진행되고 있기 때문에 여러모로 우리에게 참고가 된다.

예를 들어, 일본에서는 일찍이 교도소의 소재 장소가 도시 외곽에 위치하였으나 도시발전에 따라 점차 도시가 확대되어 중심부에 위치하게 되는 경우가 늘어나면서 1960~70년대부터 공공갈등 문제가 발생하여 각 지방에서 도시발전계획 등을 위하여 교도소 이전을 요구하는 목소리가 커졌었다.⁴⁵⁾

45) 法務省『昭和44年版 犯罪白書』(1969年) 参照

이에 일본 법무성은 각기 제반 사정을 감안하여 긴급성이 큰 것부터 이전하였지만, 교도소 등 교정시설 이전·개증축에 관해서는 고려해야 할 요소들이 적지 않기 때문에 즉각적인 대응은 곤란한 부분이 많아 어려움을 겪었었다. 예를 들어 취침설비 등에 관하여, 기후상의 조건, 최저상 면적, 조명, 냉·난방 및 환기에 적당한 주의를 기울여야만 하고, 또한 작업장에 관해서도 통풍, 채광, 조명에 유의해야 하며, 기타 입욕설비나 화장실 등 시설의 보건성 확보도 중요하게 고려될 필요가 있었다.⁴⁶⁾ 더욱이 일본 교도소설비를 현대화하기 위해서는 위에서 언급한 사항 이외에도 야간독거실의 증설, 의료시설, 취사장, 식당 등의 합리화, 최신화(새로운 처우기술의 도입에 따른 각종 테스트실, 정신치료실, 면접실, 취업훈련교실, 옥내체육관, 클럽활동을 위한 클럽실 등의 설치 등) 등의 요구에 부응해야 했기에, 예산 등을 고려하여 신중히 검토되어 왔다.

이러한 도시확장은 우리와 같은 상황이라고 볼 수 있는데, 이에 대해 일본정부는 각 시설이 형행시설로서 충분한 기능을 발휘할 수 있도록 장기적 계획⁴⁷⁾하에 점진적으로 정비해오고 있다.⁴⁸⁾

다만 공공갈등 문제의 한 유형으로서 일본의 교정보호시설 이전 및 증개축 문제는 우리와 다소 차이점이 있다. 일본의 대부분의 교정보호시설은 상당한 역사를 지니고 있어, 오래된 것은 약 100년 이상, 비교적 새로운 시설조차 약 60년 정도의 역사를 가진 시설로서 대부분 기존에 설치된 장소에서 계속적으로 운영되고 있으며, 순차적인 시설의 현대화로서 증개축을 통해 시설의 노후화 및 이전요구에 적절히 대응해왔다는 특색이 있다.⁴⁹⁾ 일본 역시 새로운 부지에 짓는 것이 합리적이라고 생각하고 있으나, 지역주민과의 이해관계 조정 등의 갈등을 피할 수 없기 때문에, 주로 재건축을

http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/10/nfm/n_10_2_2_2_1_1.html, 최종검색: 2018.6.6.

46) 法務省『昭和44年版 犯罪白書』(1969年) 参照

http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/10/nfm/n_10_2_2_2_1_1.html, 최종검색: 2018.6.6.

47) 우선 일본 법무성 관할 시설이 930개소에 이르며, 이 중에는 1890년대에서 1900년대 초기에 건설되어 100년 이상된 시설 등 다수의 노후시설들도 있고 또한 시설들 중에는 국가 중요건축 문화재로 지정된 것도 있기 때문에, 긴급성 판단에 따라 한정된 예산을 적절히 편성하여 노후 시설의 재건축뿐만 아니라, 시설의 개보수 등을 계획적으로 실시하고 있다(法務省ウェブページ「施設課の業務について」http://www.moj.go.jp/shisetsu/shomu/shisetsu02_00017.html), 최종 검색: 2018.6.6.

48) 法務省『昭和44年版 犯罪白書』(1969年) 参照

http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/10/nfm/n_10_2_2_2_1_1.html, 최종검색: 2018.6.6.

49) 백진·박은주, 국내 교정시설의 건축프로세스 개선 방안 연구보고서, 법무부 교정본부, 2016, 122면 참조.

선호하고 실제 재건축의 비중이 높게 나타나고 있다.⁵⁰⁾

이하에서는 일본의 교정보호시설 입지갈등 관련 사례를 분석·검토함으로써 우리에게 효과적인 교정보호시설 입지갈등 대응정책을 구성하기 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 일본의 교정보호 담당기관과 교정시설 건축 과정

가. 일본의 교정보호 담당기관 및 근거법률

일본 법무성은 내부부국(内部部局)으로 대신관방(大臣官房), 민사국(民事局), 형사국(刑事局), 교정국(矯正局), 보호국(保護局), 인권옹호국(人權擁護局), 출입국관리국(入局管理局)의 1방 6국의 체제로 구성되어 있다.⁵¹⁾

먼저 교정업무를 담당하는 교정국에는 총무과(總務課)내에 갱생지원실(更生支援室), 교정감사실(矯正監査室), 성인교정과(成人矯正課)내에 경비대책실(警備対策室), 소년교정과(少年矯正課), 교정의료관리관(矯正医療管理官)의 3과 1관 3실을 두고 있다. 보호관찰업무를 담당하는 보호국(保護局)에는 총무과, 관찰과, 갱생보호진흥과내에 지역연계·사회복지지원실의 3과 1실을 두고 있다. 법무성 교정국 관할 하에서 소년교정을 관장하고 있다는 점에서 우리와는 다른 체계를 갖고 있다고 할 수 있다.⁵²⁾

현재 일본의 교정보호시설⁵³⁾ 현황을 살펴보면, 교정부문과 관련하여 교정국 지방지분부국(地方支分部局)인 교정관구(矯正管区) 산하의 형사시설(교정시설)로, 교도소 62

50) 백진·박은주, 국내 교정시설의 건축프로세스 개선 방안 연구보고서, 법무부 교정보부, 2016, 122면 참조.

51) 法務省『法務省の組織図(平成30年(2018年)4月1日現在)』
<http://www.moj.go.jp/content/001221369.pdf>, 최종검색: 2018.6.11.

52) 우리의 경우에는 범죄예방정책국내에 소년과가 설치되어 운용되고 있다(법무부 홈페이지 참조 http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010), 최종검색: 2018.6.11.

53) 일본의 교정보호시설은 좁은 의미로는 법무성 소관의 교도소, 소년교도소, 구치소, 소년원, 소년감별소 및 부인보도원이 있다. 이 중, 교도소, 소년교도소, 구치소 3개를 형사시설이라 하고, 구 감옥법상에서는 감옥으로 불리었으나 ‘형사수용시설및강제수용자들의처우에관한법률’의 시행에 따라 형사시설로 개칭되었다. 이 밖에 PFI법에 의한 사회복지촉진센터가 설치되어 있다. 넓은 의미의 교정보호시설은 “범죄자·비행 소년 범법 소년 등의 개선 갱생을 목적으로 한 교육·훈련을 제공하는 곳”을 가리킨다. 그래서 위의 법무부 소관의 시설 외에 후생 노동성 관할 내지 도도부현립의 아동 자립 지원 시설 및 민간 단체의 운영에 의한 범죄자 갱생 시설(프리스쿨)등의 국 공사립 시설도 포함한다.

개소(형무지소 8개소), 소년교도소 6개소, 구치소 8개소(구치지소 100개소)가 있고, 그 외 시설로는 소년원 45개소(분원 6개소), 소년감별소 49개소(지소 3개소), 부인보도원⁵⁴⁾ 1개소가 있다. 또한 교도소, 소년교도소, 구치소를 대상으로 하는 형사시설시찰 위원회가 76개소 설치되어 있으며, 소년원을 대상으로 하는 소년원시찰위원회가 45개소 설치되어 있다.⁵⁵⁾ 보호관찰부문 관련해서는 보호국의 지방지분부국(地方支分部局)에는 지방갱생보호위원회 8개소와 보호관찰소 50개소(지부 3개소)가 있고, 보호사(保護司) 선별과 관련하여 보호사선고회(保護司選考会)가 50개소 운영되고 있다.⁵⁶⁾

이러한 교정보호시설의 운영과 관련해서는 일본 교정행정을 규율하는 기본법률인 구 감옥법(旧監獄法, 明治41年(1908년)法律第28号)이 97년간 존속되어 오다가 시대변화에 따른 변경요구로 인해 폐지되었고, 현행 법률인 “형사시설및수형자의처우등에관한법률(刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律, 平成17年(2005년)法律第50号)”이 2006년 5월 24일부터 시행되고 있다. 다만 이 법률은 수형자의 처우를 중심으로 정해진 법률이었기에 미결수용자들의 처우에 관한 규정을 추가 수정하는 등의 개정절차를 거쳐 2007년 6월 1일부터 “형사수용시설및수용자들의처우에관한법률(刑事收容施設及び被收容者等の処遇に関する法律, 平成18年(2006년)法律第58号)”이 시행되고 있다.

나. 교정시설 건축 과정의 특징

일본정부가 기존 교정시설을 장기적으로 유지하고 기존 시설을 재건축하는 방식을 선호하면서, 교정시설의 건축 및 관리에 있어 법무성 대신관방(大臣官房) 시설과(施設課)의 역할⁵⁷⁾이 상당한 상황이다. 특히 2016년도 현재 110명의 직원 중에서 시설관리

54) 법무성 교정국 소속으로 매춘방지법 제5조(권유 등)을 위반한 만20세 이상의 여성을 수용하여 생활지도, 교양지도, 직업교육 등을 실시하여 사회복귀를 도모하고 사회복귀에 방해가 되는 심신의 장애에 대한 의료적 치료도 병행하여 원만한 사회복귀를 목적하는 국립시설이다. 현재 도쿄에 부인보도원을 1개소 운영하고 있고 재원기간은 6개월 이내이다(法務省ウェブサイト「婦人補導院」http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_kyouse08.html), 최종검색: 2018.6.10..

55) 法務省『法務省の組織図(平成30年(2018年)4月1日現在)』
<http://www.moj.go.jp/content/001221369.pdf>, 최종검색: 2018.6.11.

56) 法務省『法務省の組織図(平成30年(2018年)4月1日現在)』
<http://www.moj.go.jp/content/001221369.pdf>, 최종검색: 2018.6.11.

57) 구체적 업무는 법무성의 시설정보부으로, 교정보호시설, 법무성, 검찰, 출입국 관리소 등 930여개 이상의 시설을 유지 및 보수를 실시하고 있으며, 위 시설의 전반적인 계획, 디자인, 예산 책정 및 요청 등의 업무를 수행하고 있다.

를 담당하는 전기·기계·설비 등의 담당직원 25명 이외에도, 수용시설의 고유한 특성을 감안한 건축물설계 역량을 갖춘 설계담당 직원 45명이 자체 설계팀을 구성하여 기본·실시 설계업무 및 특수프로젝트 업무를 진행하고 있다.⁵⁸⁾

이렇듯 정부 내에 자체 설계팀을 보유할 경우 인건비가 상승하는 단점이 있지만, 특수시설이라 할 수 있는 교정시설 건설 및 관리에 관한 경험이 노하우로 축적되고,⁵⁹⁾ 보안 유지가 용이하며 설계 과정에서 문제가 발생할 확률을 현저히 줄일 수 있기 때문에 장기적 관점에서는 설계비용의 절감을 기대할 수 있다.⁶⁰⁾

또한, 아래와 같이 건축 과정에서 교정국 총무과, 대신관방 시설과와 그리고 일선기관인 교정시설이라는 3자협의체가 운영되면서, 지속적으로 서로의 의견을 교환하고 조정하고 있으며, 이러한 과정을 통해 교정시설 건축(증개축 등) 설계에 있어서 일선기관인 교정시설 관계자 등의 의견을 중요하게 반영하고 있다.⁶¹⁾

구체적으로 교정시설 건축은 아래와 같이 진행된다:⁶²⁾

- ① 일선기관인 교정시설 등에서 기본구상을 교정국에 제출(기본구상으로는 직원 수, 수용자 정원, 필요 설비 및 공간 등에 관한 내용 등이 포함된다.)
- ② 수령한 내용을 교정국 총무과에서 처우환경 및 보안경비 등에 대한 검토와 수정을 거친 후 대신관방 시설과에 제출
- ③ 제출된 기본구상을 바탕으로 대신관방 시설과에서 기본설계를 진행

法務省ウェブページ「施設課の業務について」, http://www.moj.go.jp/shisetsu/shomu/shisetsu02_00017.html, 최종검색: 2018.6.6.

58) 박은주·백진·한상우·이연미, “국내 교정시설의 건축프로세스 개선방안 연구”, 교정연구 제27권 제2호, 2018, 124면.

59) 일본의 경우 교정보호시설 중 일부는 일본 근대화의 상징인 적벽돌 건물(외관)로 건설되어 건축 분야에 있어서 국가 중요문화재로 지정되어있다. 따라서 문화재 관리차원에서도 중요한 의미를 가진다(法務省ウェブページ「大臣官房」 http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/kanbou_index.html, 최종검색: 2018.6.11.

60) 박은주·백진·한상우·이연미, “국내 교정시설의 건축프로세스 개선방안 연구”, 교정연구 제27권 제2호, 2018, 124면.

61) 박은주·백진·한상우·이연미, “국내 교정시설의 건축프로세스 개선방안 연구”, 교정연구 제27권 제2호, 2018, 125면.

62) 백진·박은주, 국내 교정시설의 건축프로세스 개선 방안 연구보고서, 법무부 교정본부, 2016, 115-117면 참조.

- ④ 완성된 기본설계를 교정국 총무과에서 접수·검토
- ⑤ 검토한 기본설계에 대하여 교정국 내에 각 과(계)의 의견을 수렴한 후 일선기관인 교정보호시설 등으로 보냄
- ⑥ 수령 받은 기본설계를 바탕으로 일선기관인 교정시설 등에서 의견을 다시 종합 후 다시 교정국으로 제출
- ⑦ 교정국 총무과에서는 일선기관인 교정시설 등에서 나온 의견을 종합 및 정리하여 대신관방 시설과로 제출

3. 일본 교정시설의 입지갈등 사례 분석

가. 일본의 교정시설 입지갈등 개관

일본 교도소는 대부분 도시교외지역을 선정하여 건설되었으나 이후 도시개발에 따라 그 부지가 점차적으로 도심의 중심부가 되거나 변화가에 근접하게 됨에 따라, 지역발전 및 도시계획상 시설의 이전이 강하게 요구되기 시작하였다. 1960년대 들어 서면서 이전요청을 받고 있는 시설로는 구치소, 교도소, 교도소 지소를 포함해 20개소에 이르며,⁶³⁾ 그 긴급성에 따라 순차적으로 진행되고 있으나, 대부분 상당기간의 경과를 거쳐 진행되고 있어 이를 효율적으로 진행하기 위해 많은 노력을 경주하고 있다.

더욱이 일본의 경우, 기존 교정시설의 입지자체가 지진 등 재해발생시를 대비하여 피난장소로 활용될 수 있도록 부지를 여유있게 확보하고 있고,⁶⁴⁾ 상당수의 형사시설(교정시설)이 지방법원 및 지방검찰청, 지방경찰서와 인접하여 설치되어 있어 대부분 해당 장소에서 증개축을 부분적으로 실시하는 등으로 입지갈등 문제를 해결하고 있다는 특징이 있다. 이를 위해 각각의 교정시설에서는 장기적이고 체계적인 계획하여 지역주민과의 공조체제를 구축하고,⁶⁵⁾ 매년 교정시설 개방의 날(문화제)⁶⁶⁾ 등의 홍보

63) 法務省『昭和36年版 犯罪白書』(1961年) 参照

http://hakusyo1.moj.go.jp/2/nfm/n_2_2_2_3_8_1.html, 최종검색: 2018.6.6.

64) 法務省『法務省における防災対策等』<http://www.moj.go.jp/content/001186242.pdf>, 최종검색: 2018.6.11.

65) 毎日新聞 (2017.2.22.) 「協定：刑務所施設、避難所に 鍛錬場や駐車場 秋田市／秋田」
<https://mainichi.jp/articles/20170222/ddl/k05/010/111000c>, 최종검색: 2018.6.11.、日本経済新聞電子版(2016.6.3.) 「刑務所、災害時は避難所に 自治体と協定広がる」
https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG27H6J_S6A600C1CC1000/, 최종검색: 2018.6.11.

행사를 실시하여 지역밀접형 공공시설로서 자리매김하고 있어,⁶⁷⁾ 지역의 이전요구를 사전에 그리고 합리적으로 대응하는 정책을 실시하고 있다.

그러나 이와 같이 교정시설의 건축에 관련하여 법무성 시설과를 통해 통합적이고 체계적인 관리가 이루어지고 있으나, 이는 어디까지나 기관 내부적 프로세스일 뿐 지역주민들의 이전요구가 적지 않은 것 또한 사실이다.

한편으로 1999년 PFI법(민간투자금등의활용에의한공공시설등의축진에관한법률)⁶⁸⁾이 성립됨에 따라 2007년부터 순차적으로 4개소 미네 사회복귀축진센터(美祿社会復帰促進センター), 시마네아사히 사회복귀축진센터(島根あさひ社会復帰促進センター), 키츠레가와 사회복귀축진센터(喜連川社会復帰促進センター), 하리마 사회복귀축진센터(播磨社会復帰促進センター)의 민관협동형식에 따른 사회복귀축진센터(이른바 PFI 교도소)가 건설되었다. 이들 PFI교도소는 주로 초범 내지 교통범죄자 등을 수용하는 시설이자 조속한 사회복귀에 주안을 둔 시설이었기 때문에, 기존의 교도소보다는 안전한 시설로 인식되어 전국의 인구과소화·고령화가 빠르게 진행되는 지역에서 PFI교도소 유치경쟁이 매우 활발히 일어났었다.⁶⁹⁾ 다만 이러한 4개소의 시설에 대해서도 각 지역에서 시설유치를 통한 인구유입 및 지역사회 부흥이라는 건설적인 목표로 진행된 것이며 지역 내에 교정시설에 대한 저항감이 없었던 것은 아니었지만 법무성의 적극적 대응으로 건축이 가능하였다.⁷⁰⁾

66) 法務省ウェブページ「全国の刑事施設(刑務所等)で、矯正展を開催します!」
<http://www.moj.go.jp/KANBOU/KOHOSHI/no28/four.html>, 최종검색: 2018.6.11.

67) 刑事施設の参観に関する訓令(平成18年5月23日矯総訓第3256号法務大臣訓令).

68) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年(1999년)7월30일法律第117号)。

69) 志村直毅「公共施設マネジメントにおける合意形成の意義:山梨県笛吹市の事例を中心として」研究年報社会科学第36号(2016年) 85-86頁参照, 横田勉「網走市における行刑施設の受容と共存」国際広報メディア・観光学ジャーナル第13号(2012年) 68頁, 桑原真人「8月 刑務所誘致問題と北海道の自治体(2003年の北海道経済)」地域と経済創刊号(2004年) 116-118頁参照.

70) 이와 관련하여 ① 교정시설 건설 전에 실시한 주민 설명회 등을 통해, 지역주민들이 가지는 막연한 불안감 및 저항감을 해소하면서 기피시설이 아닌 범죄자들의 원활한 사회복귀를 지원하는 사회공헌시설로서 적극 홍보하고 이해를 도운 점, ② 개소 후 PFI교도소 직원 및 가족들이 유입됨에 따라 인구가 증가하고 지역 내에 경제가 활성화된 것이 매우 긍정적인 효과를 발휘하여, 시설이 개소한 이후 3~5년 경과된 시점에서 실시한 지역 주민을 대상으로 한 설문조사에서는 시설에 대해 저항감을 느끼는 비율이 매우 크게 감소하였다(矢野恵美・上瀬由美子・齋藤実『地域と刑務所の共生・共創は可能か』日工組社会安全財団2013年度一般研究助成最終報告書(2014年) 7頁以下参照, 上瀬由美子・高橋尚也・矢野恵美「官民協働刑務所開設による社会的包摂促進の検討」心理学研究第87巻第6号(2017年) 586-589頁, FORBES JAPAN (2016.5.23.) 「過疎、高齢に悩む町長がとった「刑務所誘致」という秘策」 <https://forbesjapan.com/articles/detail/>

현재 일본에서도 한국과 마찬가지로 이전 및 재건축을 추진하고 있는 교정시설이 적지 않으며 지역주민들과의 관계에 따라 사업진척 상황이 달라지는 경우가 많은 점에서 이에 관한 대응사례를 수집하여 분석 및 검토하는 것은 우리에게 참고가 된다. 따라서 일본의 교정시설의 위치 및 주변 주민과의 관계형성 정도, 입지갈등의 해소 방법 등에 관한 자료로서 다음과 같이 관련 사례를 분석한다.

나. 일본 입지갈등 대응 실패사례: 기타규슈 교정센터 건설 계획(1990~2000년대)

1995년 2월말 일본 법무성과 후쿠오카 교정관구(福岡矯正管区)는 오구라 교도소(小倉刑務所)의 소재지(당시 2001년 폐청 예정)에 조노 의료교도소(城野医療刑務所), 오구라 소년감별소(小倉少年鑑別所), 오구라 구치소(小倉拘置所)를 이전시키는 기타규슈 교정센터 구상(北九州矯正センター構想)을 발표하였다.⁷¹⁾

다만 이러한 법무성의 계획 및 발표는 지역주민, 지역 법조회, 시민단체 등과 사전 협의 없이 갑작스레 공표되었기에, 이러한 독단적 발표와 그 구상의 내용에 관한 지적이 많았다. 특히 지역 법조회에서는 법무성이 경제적 행정적 효율성(처우시설의 단지화에 따른 이전 및 증개축 비용이 감소하고, 정부재정 감소 및 법무성 지원배치 합리화 등)만을 강조한 나머지, 교정시설인 교도소, 감별시설인 소년감별소, 무죄추정 하에 있는 미결수의 구치시설인 구치소를 병설 및 통합함에 따른 문제점을 등한시 하고 있다고 지적하면서 반대운동을 전개하였다.⁷²⁾ 특히 재판원재판이 개시됨에 따라 교정시설인 교도소 내부시설에서 피고인이 호송되어 법정에 설 경우에 아직 미결수와 기결수에 대한 이해가 부족한 재판원의 경우 무죄추정의 원칙이 제대로 적용될 수도 있다는 점에서 많은 우려가 제기되었다. 더욱이 보호소년을 감별하는 소년감별소의 경우에 소년보호의 입장에서 교정시설이 아닌 감별시설이 교도소 내부에 설치되는 것은 결코 보호소년의 재범방지에 도움이 되지 않는다고 하면서 우려를 나타냈다.⁷³⁾

12182/1/1/1), 최종검색: 2018.6.11.

71) 福岡県弁護士会「北九州矯正センター構想に反対し、少年鑑別所の適地への移転を求める声明」
http://www.fben.jp/suggest/archives/2005/09/post_57.html, 최종검색: 2018.6.11.

72) 福岡県弁護士会「北九州矯正センター構想に反対し、少年鑑別所の適地への移転を求める声明」
http://www.fben.jp/suggest/archives/2005/09/post_57.html, 최종검색: 2018.6.11.

73) 北九州市議会事務局「北九州市議会だより」第131号(1995年10月15日)7頁.

결국, 지역 법조회를 비롯하여 시민단체, 지역주민들의 반대운동에 따라 후쿠오카 교정관구에서는 2009년 구치소의 이전을 단념하였고, 현재지에서의 증개축(고층화)을 결정하였다. 이에 따라 현재는 1997년에 이전해온 조노 의료교도소(城野医療刑務所)가 2001년 오구라 교도소(小倉刑務所)의 폐청에 의해 기타큐슈 의료교도소(北九州医療刑務所)로 명칭이 변경되었고, 이후에 그 옆에 오구라 소년감별지소(小倉少年鑑別支所)가 이전·설치된 상태이며, 의료 및 감별을 중심으로 센터화되었다.⁷⁴⁾

다. 일본 입지갈등 대응 성공사례

1) 지자체 협조와 이전 완료 사례: 가고시마 교도소 이전(1970~80년대)

가) 배경

가고시마 교도소(鹿児島刑務所)는 가고시마(鹿児島)시 나가요치쵸우(永吉町)에서 같은 가고시마시 요시마쓰쵸우(吉松町, 현재는 유스이쵸우(湧水町))로 1986년 3월 25일에 이전하였다.⁷⁵⁾

이와 관련된 이전 경위를 살펴보면, 기존의 가고시마 교도소는 유럽풍 고딕양식의 석조 건물로 1901년에 착공하여 1908년에 준공하였다. 설계는 구 사법부 영선과(當繕課)에서 진행하였다. 1899년에 국내 교도소 및 해외 8개국 30개소 교도소를 시찰하여, 각국의 교도소 건축 양식을 참고하여 설계한 것으로 알려져 있다. 이러한 구 시설은 1965년경에 이르러서는 극도로 노후화되어 건물수선만으로는 현상 유지가 어려운 상태였고, 지역주민들의 교도소 이전의 요청도 없었기 때문에 현 부지에서 전면 재건축이 계획되어 1971년에 법무성에 이러한 계획을 제출하였다. 그런데 같은 해에 가고시마시에서 현 부지 전면 재건축은 도시계획상 지장을 초래할 우려가 있다는 이유로 전면 재건축을 근거로 시설 이전을 강력하게 요구하였다. 이에 따라 시에서는 이전 후보지로 시내의 2개소를 제시하였다. 그리고 이듬해인 1972년에는 시외 지역인 히오키군마쓰모토쵸우(日置郡松元町)에서도 이전을 유치하는 요구가 있었다. 그러나 3곳의 부지가 교도소 부지로서의 요건을 충족하지 못하였고, 그밖에 다른 적당한 후보지

74) 福岡県弁護士会「北九州矯正センター構想に反対し、少年鑑別所の適地への移転を求める声明」
http://www.fben.jp/suggest/archives/2005/09/post_57.html, 최종검색: 2018.6.11.

75) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 54頁.

가 제시되지 않은 채 몇 년이 경과하였다.⁷⁶⁾

그 몇 년간의 경과기관 동안 가고시마 교도소에서는 법무성에 대해 이전 문제의 해결을 요구하였고, 법무성에서는 시설의 노화에 따른 운영상의 문제를 이유로 가고시마시가 새로운 후보지를 제시하지 못한다면 현 부지에 전면 재건축을 하겠다고 가고시마시와 교섭을 진행하였다. 즉 이전은 특별회계로 실시되기 때문에 가고시마시는 교도소 현 부지의 구입재원확보는 물론 이전 후보지를 신속하게 제시해줄 것을 요구하였다.⁷⁷⁾

이에 따라 가고시마시는 앞서 제시한 두 후보지는 민간기업에서 레저타운 건설계획이 제시되는 등 지가(地價)가 상승하여 곤란하고, 새로운 후보지는 현재 찾고 있으나 국가예산으로 건축하는 것은 고려될 수 없는지에 관한 교섭을 진행하였다. 이에 법무성 및 가고시마 교도소에서는 애당초 건축교환이 이전의 조건이었고, 재원 및 후보지가 확보되지 않으면 현 부지에 재건축을 실시하겠다는 의견을 제시하였다.⁷⁸⁾

가고시마시는 건축교환방식이 아닌 다른 방법은 고려될 수 없는지 여부를 타진하였고, 이에 법무성 및 가고시마 교도소에서는 다른 방법이 없는 것은 아니나, 그러한 경우 대장성(현재 재무성)에서 사전에 건축비를 허가받아야 하는 절차가 있고, 시간이 너무 지체될 수 있다는 의견을 피력하였다(영선방식). 사안의 긴급성을 이유로 법무성에서는 어디까지나 건축교환방식으로 진행하겠다는 의견을 거듭 강조하였고, 이로 인해 교섭이 결렬된 채 다시 몇 년의 시간이 경과하게 되었다.⁷⁹⁾

나) 지자체의 협조를 통한 갈등해결

가고시마 교도소 이전문제는 가고시마시⁸⁰⁾에서도 도시개발상 큰 안전이었기 때문에 지역신문에서도 수회에 걸쳐 기사가 게재되었고, 이에 따라 도시 전체에서 관련논의가 진행되었다. 그 결과 요시마쓰쵸우(吉松町, 현재는 유스이쵸우(湧水町)에서 이전

76) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 54頁.

77) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 55頁.

78) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 55頁.

79) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 55頁.

80) 가고시마시는 규슈의 남부에 위치한 시로서 가고시마현의 현청소재지이기도 하다. 인구는 현재 약 59만명 정도이고, 1970~80년대는 도시인구가 45만명 정도에서 약 57만명으로 계속적으로 증가 추세에 있었던 시기이었다. 주요 산업으로는 풍부한 자연환경을 이용한 관광업과 농업, 어업, 축산 및 가공산업이 주류를 이루고 있다(鹿児島市ホームページ <http://www.city.kagoshima.lg.jp/index.html>, 최종검색: 2018.6.21).

유치 진정서를 1976년 6월 18일 가고시마시에 제출하였다.⁸¹⁾

진정서의 요지는 지역부흥의 일환으로 가고시마 교도소를 유치하고자 한다는 것이었다.⁸²⁾ 그리고 유치를 위해 요시마쓰쵸우(吉松町)에서는 유치부지 주변의 사유지를 일부 구입하여 수형자의 작업장으로서 무상으로 제공하겠다는 조건을 제시하였다. 또한 진정서는 쵸우의회(町議会)에서도 유치에 합의하였다는 의미로 쵸우장(町長) 및 쵸우의회장(町議会議長)의 서명이 첨부되어 있었다. 그러나 가고시마시에서는 건축교환 방식에 난색을 표명하였다.⁸³⁾

이러한 답보상태로 시일이 경과되자 요시마쓰쵸우(吉松町)에서는 법무대신에게 조기이전을 직접 요청하게 되는 상황에 이르게 되었다. 국회에서도 이문제가 논의되어 결국 1979년 3월 30일에 가고시마시가 건축교환방식에 따를 것을 요구하는 결의를 채택하였고, 이러한 경위를 거쳐 결국 가고시마시와 가고시마 교도소의 건축교환 방식에 따른 요시마쓰쵸우(吉松町)로의 이전이 확정되었다.⁸⁴⁾

이후 1983년 특정국유재산정비계획이 결정되어 1984년에 가고시마시와 건축교환 계약이 체결되었다. 같은 해 5월에 착공하여, 1986년 2월에 준공하여 신 가고시마 교도소가 탄생하게 되었다. 이렇게 이전된 이후 가고시마 교도소는 요시마쓰쵸우(吉松町)와의 협력관계를 공고히 하기 위한 지역문화축제나 봉사활동에 적극 참여하는 한편, 교도소 내부행사 중 가장 큰 행사인 체육대회에 인근 지역주민의 자원봉사를 요청하여, 수형자들에게 사회복귀 의욕을 고취시키는 등의 성과를 거두면서 시설 이전에 따른 갈등해소의 모범사례로서 홍보되고 있다.⁸⁵⁾

81) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 55頁.

82) 교도소 유치에 따른 경제효과에 관해서 가고시마시의 자료는 현재 확인할 수 없으나, 예를 들어, 과거 2000년 초반 PFI교도소 유치와 관련된 경제효과에 대한 자료에 따르면, PFI교도소의 유치에 따른 직·간접적인 경제효과로는 약 10억엔(약 100억원)정도로 추정된다고 하였다. 또한 직접적인 경제효과로는 수형자 약 1000명 정도를 수용하는 시설을 운영하기 위해서는 약 275명 정도의 직원이 있어야 하는데, 이러한 시설을 유치할 경우 수형자, 직원 및 직원가족 등의 인구 유입에 따른 지방교부세가 증가하게 되고, 주민세도 더 확보되며, 교도소 운영에 따른 비용, 직원들에 대한 급여 등이 있고, 간접적인 효과로는 면회자의 방문과 수형자들의 직업훈련 등에서 생산되는 물품의 판매는 물론 시설직원들의 지역사회 내의 협력활동 등을 통한 지역축제 활성화 등이 예시되고 있다(滝川市ホームページ http://www.city.takikawa.hokkaido.jp/200soumubu/03kikaku/03kikakuseisaku/01pdca/bukai2/files/p5_6-2.pdf, 최종검색: 2018.6.21).

83) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 55-56頁.

84) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 56頁.

85) 黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号(1992年) 56-57頁.

2) 지자체 협조와 이전 완료 사례: 홋카이도 쓰키가타 교도소(月形刑務所) 이전 사례 (1980년대)

가) 배경

쓰키가타 교도소(月形刑務所)는 법무성 교정국 삿포로 교정관구(札幌矯正管区)에 속한 교도소이다. 하부기관으로는 2012년에 이관된 이와미자와 구치지소(岩見沢拘置支所)가 있으며, 수용분류로는 B급으로 재범자 및 조직폭력단원의 단기처우를 목적으로 하는 남자교도소이다. 쓰키가타 교도소는 구 도요타마 교도소(豊多摩刑務所)의 시설 노후화 등에 따른 교도소 이전으로 현 소재지에 1983년 4월 5일 개소하였다.

나) 지자체의 적극적 유치활동

당시 교정보호시설 유치에 대한 지역의 반대가 전국적으로 크게 문제가 되었으나, 쓰키가타 교도소의 경우에는 오히려 지역에서 적극적으로 유치활동을 전개하여 시설이 이전하게 된 사례라고 할 수 있다. 당시 쓰키가타초(月形町)에서는 과거 홋카이도 개척역사에서 교도소 수형자들을 활용하여 형무와 개척을 병행한 개척역사에 비추어, 쓰키가타초(月形町)에도 1881년 9월 카바도슈치칸(樺戸集治監)이라고 하는 교도소가 설치되어 지역발전에 공헌한 역사가 있으며, 현재 인구감소에 따른 지역경제 활성화가 문제가 되어, 교도소 유치에 따른 일부의 인구증가 이에 따른 지자체에 부담이 적은 경제효과, 관련 직원 및 가족의 정주에 따른 지역사회의 활성화를 위한 유치목적으로 당시 전국적인 유치 반대의 흐름과 달리 적극적인 유치활동을 펼쳤다.⁸⁶⁾

이러한 지역사회의 적극적인 시설 유치활동 및 협조를 통해 당초 정원 600명 정도의 시설로 이전이 계획되었던 것이 단계적으로 확대되어 2007년 11월에는 대규모 시설증축을 통해 정원 1800명 정도의 대규모 시설로 변경되었고, 이에 따라 관리시스템의 현대화 최신화도 진행되었다.⁸⁷⁾ 또한 이러한 쓰키가타 교도소(月形刑務所)의 이전으로 인해 지자체 수입도 증가하여 약 1억 3000만 엔의 세수가 증가하였다.⁸⁸⁾

86) 浜田市「シリーズ「島根あさひ社会復帰促進センター」その5 刑務所と地域との共生について（北海道における事例）」 http://www.city.hamada.shimane.jp/www/contents/1001000003044/index_k.html, 최종검색: 2018.6.11.

87) 北海道新聞 (2007년 11월 9일) 「工事ほぼ終えた月形刑務所 定員3倍の1800人 舍房や作業棟大幅増設 警備システムも更新」 <http://photodb.hokkaido-np.co.jp/detail/0010247163>, 최종검색: 2018.6.11.

3) 주민의 이전요구와 증개축 사례: 오사카 교도소 증개축(1980~1990년대)

오사카 교도소(大阪刑務所)는 1928년 3월 현 위치에 개소한 이래, 사카이시(堺市) 시가지 중심부에 위치하고 있어 1970년대부터 지역주민들의 이전요구가 계속되고 있었다. 더욱이 이전요구가 있는 이후에도 그 주변에 소년감별소, 의료교도소 등 잇달아 교정시설이 설치되어 교정시설단지가 구축되었고, 더욱이 오사카 부인보도원의 이전도 검토되자 더 이상의 교정단지의 규모확대를 반대하는 요구와 이전요구가 많아지게 되었다.⁸⁹⁾

이에 따라 1978년 완공 50주년을 맞이한 오사카 교도소의 노후화 문제와 더불어 지역주민의 시설 이전요구 및 확충 반대요구에 관한 중의원 대정부 질문에 대한 일본 정부의 답변을 간단히 요약한 내용은 아래와 같다.⁹⁰⁾

- 정부는 기본적인 입장으로서는 교정보호시설은 국가 치안의 기반을 이루는 필수불가결한 기관이며, 따라서 현재 소재지에서 이전하는 것은 업무 수행상 제반의 불편은 물론 직원 및 그 가족의 생활환경이나 강제수감자의 처우에도 큰 영향을 미치므로, 시설이전에 관해서는 해당 지방자치단체와 지역주민의 이해를 구하면서 가능한 한 현재지에서의 증개축으로 진행하겠다고 답변하였다. 또한 구치소와 같이 미결구금업무를 실시하는 시설에 대해서는 법원, 검찰, 변호사회, 경찰서 등 관계기관과 관련업무가 많기 때문에 더욱 이전은 곤란하다는 입장을 밝혔다. 다만, 교정시설 이전이 해당 지역사회발전에 지대하게 이바지하는 등 이전이 타당하다고 판단되는 경우에는 적절한 이전 조건을 구비한 이전 후보지의 제시, 시설이전에 따른 제반 협력업체의 확보 등 해당 지방자치단체 등의 적극적인 협력으로 원활히 이전조건이 갖추어지면 이전을 고려할 수도 있다는 단서를 달기는 하였다.

88) 北海道新聞 (2004년1월16일) 「月形 歳入1億3000万円増 町、刑務所増設で見通し」 <http://photodb.hokkaido-np.co.jp/detail/0090403564>, 최종검색: 2018.6.11.

89) 第84回国会 質問60号 (1978년6월25일) 「大阪刑務所及び婦人補導院の移転に関する質問主意書」 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a084060.htm, 최종검색: 2018.7.11.

90) 第84回国会 答弁60号 (1978년7월18일受領) 「衆議院議員荒木宏君提出大阪刑務所及び婦人補導院の移転に関する質問に対する答弁書」 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b084060.htm, 최종검색: 2018.7.11.

■ 또한 오사가 교도소는 수용인원이 당시 2,487명에 이를 정도로 일본 교정보호시설 중 2번째로 큰 대규모 시설이기 때문에 이전 및 이전부지 선정에 어려움이 많으므로, 가급적 현재지에서 증개축을 통해 노후화된 시설을 개축하고자 하며, 앞서 언급한 바와 같이 매우 적절한 이전 조건이 갖추어진 경우에는 이전을 검토할 수도 있다. 따라서 현재지의 증개축이 바람직하다고 판단되므로 가급적 지역주민들과의 유대강화 및 이해를 얻기 위해, 교정업무에 차질이 발생하지 않는 한도 내에서 교정시설의 각종 편의시설의 공개 및 제공하는 것을 검토하고 있다고 답변하였다.

이후에도 계속적으로 협의하였으나 기존의 대규모 시설인 오사가 교도소의 이전처 확보에 난항을 겪었고, 시설의 노후화가 계속적으로 문제가 되어 결국, 1986년에 현재지 증개축(고층화)계획이 발표되었다. 현 시설의 교정업무에 지장을 초래하지 않도록 단계적 개축을 실시한 끝에 1996년 3월 시설 전체의 개축공사가 완료되었다. 한편 증개축(고층화) 공사로 인해 남게 된 교도소 부지에는 교정연수소 오사카지소(矯正研修所大阪支所)를 설치하여 교정보호시설단지화를 추진하였고, 민간에도 매각하여 주변 지역의 재개발을 유도하였다.

4) 주민의 이전요구와 증개축 사례: 도쿄 구치소 증개축(1980~1990년대)

도쿄 구치소(東京拘置所)의 경우도 오사가 교도소 사례와 유사하다. 즉 기존의 부지에서 다른 곳으로 이전하지 않고, 구 시설을 단계적으로 증개축(고층화)하여 수감인원을 늘리면서, 시설환경을 개선 및 현대화 한 점이 그러하다. 또한 1997년에 착공하여 단계적 진행한 끝에 2006년에 완공되었다. 이렇게 완공된 도쿄 구치소(지상 12층 지하 2층)는 수용정원이 3010명으로, 형사피고인을 수용하는 시설로서는 일본 최대규모이며, 고층화 증개축을 통해 남은 부지는 공원화하여 지역주민들을 배려하고 있다.

한편으로 도쿄 구치소의 경우 시설의 중요성에 대한 홍보와 지역주민의 이해가 있어, 증개축에 관한 논의가 진행된 당시에조차 이전 요구가 강하지 않았다. 이러한 지역주민의 반응은 사회 치안유지의 필수시설이라는 중요성에 대한 높은 이해도 전제되지만, 매년 법무성, 공익재단법인 교정협회 및 각 교도소와 구치소에서 지역주민을 대상으로 실시하는 교정전시회(矯正展)⁹¹⁾ 등의 다양한 행사를 개최하여 친근한 이미지를 계속적으로 구축해왔기 때문이라고도 할 수 있다.⁹²⁾

5) 도쿄 아키히마 국제법무종합센터의 신설·이전 사례(2000~2010년대)

가) 배경

비교적 최근(2017년)에 교정보호시설이 이전된 사례로서 도쿄 아키히마 국제법무종합센터(東京都昭島市国際法務総合センター) 신설 및 이전 사례가 있다. 이전설치와 관련된 경과를 살펴보면 다음과 같다.

현재 아키히마 국제법무종합센터가 설치된 지역은 아키히마시(昭島市)와 타치카와시(立川市)의 경계선상에 있는 지역으로 1970년대 후반까지는 미공군 타치카와기지의 일부였으나, 1977년 11월 전면 반환되어 국유지로 편입되었다.⁹³⁾ 1979년 11월 국유재산중앙심의회의 심의 결과인 ‘타치카와 비행장 반환 국유지의 처리 대강에 관하여’에서 현재 아키히마 국제법무종합센터가 설치된 부지 지역은 무분별한 도시개발을 제한한다는 측면도 포함하여 추후에 활용계획을 설정하기로 하면서 유휴지(‘유보지’)로서 남겨두기로 하였다. 재차 해당 토지에 관한 이용방법을 협의하기 위해 도쿄도, 타치카와시, 아키히마시 간의 3자협의체로서 ‘타치카와기지부지 아키히마지구 토지이용 연락 협의회’를 설치하여 협의한 결과 1998년에 도쿄도가 ‘토지이용구상’을 결정하기도 하였다. 그러나 국유지인 탓에 지자체의 활용계획만으로는 계획이 실현되지 못하였다. 이렇게 ‘유보지’로 설정한 채 시간이 경과된 상태에서 갑작스레 2003년 6월 재정제도 등심의회의 심의 결과인 ‘대규모반환재산 유보지의 향후 취급에 관하여’에서 ‘원칙이용(原則利用), 계획적 유효활용’으로 기본방침을 전환하였다.⁹⁴⁾ 다만 동 심의결과보고서에서 5년 이내에 실현가능한 이용계획을 세우도록 ‘타치카와기지부지 아키히마지구 토지이용 연락 협의회(立川基地跡地昭島地区土地利用連絡協議会)’에 요구하였다. 따라

91) 교정전시회(矯正展)란 전국 교정보호시설(교도소 등)에서 실시하고 있는 수형자의 형무작업의 현황과 중요성에 대한 대국민 홍보와 제품 전시 및 판매를 통해 각 교정보호시설에 대한 국민의 이해를 높이고자 실시하는 전시회를 말한다. 이 뿐만 아니라 교정행정의 역사 및 역할에 관한 전시회 및 소년원 및 소년감별소에서 실시하는 성격 및 심리검사 체험코너, 형무작업 체험코너, 각종 바자회 등도 운용하고 있다.

92) 法務省「第60回全国矯正展(全国刑務所作業製品展示即売会)の開催結果について」http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei05_00036.html, 최종검색: 2018.6.11.

93) 財務省「ウェブページ」(別紙)大口返還財産の内訳」https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_national_property/report/zaisan150624c.htm, 최종검색: 2018.6.21.

94) 財政制度等審議会『大口返還財産の留保地の今後の取扱いについて』(財政制度等審議会, 2003년) 9頁以下.

서 동 협의회에서는 '도시재생기구(UR)'에 2004년부터 2006년까지 3년간의 토지이용 계획 조사를 위탁하였다. 그러나 그 결과발표를 기다리지 않고, 별개로 2007년 9월 법무성에서 도쿄도내 산재된 교도소시설을 통합한 국제법무종합센터 설치계획을 발표하게 되었다. 한편 당시 '타치카와기지부지 아키시마지구 토지이용 연락 협의회'에서 검토한 계획은 인근 국영공원(昭和記念公園)을 중심으로 한 주택지 건설이었다.

나) 주민반대와 법무성의 지속적 설득 활동

이후 2007년 9월에 법무성이 도쿄도 아키시마시에 국제법무종합센터의 신설 이전 계획을 받아들여 줄 것을 요청하였고, 2008년 2월 아키시마시 및 시의회가 이전계획을 승인한다는 입장을 발표하였다. 그러나 아키시마시는 법무성의 이전계획 승인요청에 관하여 인근 주민들에 대한 사전 의견 수렴절차를 밟지 않은 탓에, 지역주민들의 반대가 많았다.

이에 관해서는 완전한 밀실행정계획은 아니었고, 2007년 9월 법무성이 국제법무종합센터 이전설치계획을 아키시마시에 타진한 것은 주요 일간지(아사히신문) 등을 통해 기사화되었기 때문에 이전계획자체가 시민들에게 비공개된 것은 아니라 할 수 있다. 또한 2007년 12월에는 인근 초등학교에서 법무성 주최의 사전설명회가 개최되기도 하였다. 그러나 법무성에서만 개최한 사전설명회만으로는 교정보호시설 이전에 대한 충분한 설명이 되지 않아 인근 주민들의 반대는 계속되었다. 이와 관련하여 아키시마시에서도 법무성과 연계하여 공동설명회를 개최하였는데, 우선 아키시마시에서는 약 12만1000㎡(약 620억엔)에 이르는 광대한 국유지 활용에 있어서 시 자체예산(공공사업예산 7억엔)으로는 토지구매 자체가 실현이 불가능하기 때문에, 국가예산시설을 승인함으로써 주변지역 환경개선사업을 국가의 예산지원으로 실시할 계획임을 중점적으로 설명하였다.

한편 법무성에서는 도쿄도 인근 지역(카나가와현 등)의 교정보호시설 중 의료시설의 노후화와 수형자의 증가, 담당의사 부족에 따른 시설의 이전과 집약이 매우 절실히 요구되는 점, 교정보호시설은 우리사회에 있어서 필수시설이라는 이해와 기피시설이라는 점도 고려하여 인근 주택지에서 교도소가 보이지 않도록 시야 차단 건축설계는 물론, 아키시마시 사회기반시설 정비에 관련하여 국가적 배려가 준비되고 있음을 설

명하였다. 또한 UN아시아극동범죄방지연수원, 법무종합연구소 국제협력부,公安조사청연수원, 교정연수원, 직원합숙소과 같은 UN관련시설도 설치됨을 설명하였다. 이에 해당 부지 인근주민들은 계속적인 반대의사를 밝혔으나 그 외 지역주민이나 아키시마시 상공회, 지역상점회 등에서는 지역개발 및 활성화에 도움이 되기 때문에 법무성의 이전계획에 대한 찬성 의견서를 법무성에 제출하게 되었다.

이러한 주민 설득과정을 거친 후 2008년 6월에 도쿄도, 타치카와시, 아키시마시가 협의한 부지이용계획⁹⁵⁾을 재무성에 제출하였고, 2012년 3월 도시계획(시가지와 구역, 용도지역, 토지구획정비사업 등)이 결정되었다. 2013년 1월에 토지구획정비사업이 인가되었고, 동년 2월에 도로정비계획이 결정되어, 동년 9월에 착공하게 되었다.⁹⁶⁾ 또한 법무성에서는 착공이 시작된 이후에도 계속적으로 공사의 내용과 진행과정 등에 관한 설명회를 개최하였다.⁹⁷⁾

국제법무종합센터는 2017년 2월을 시작으로 7월까지 직원합숙소, 교정연수원, UN아시아극동범죄방지연수원, 법무종합연구소 국제협력부,公安조사청연수원, 동일본성인교정의료센터가 완공되었다. 소년교정의료센터, 소년비행대책센터(소년감별소, 도쿄부인보도원)는 2019년 1월 완공예정이다.⁹⁸⁾

〈표 3-1〉 일본 국제법무종합센터 시설 개요

시설명	대지면적 (㎡)	총면적, 연면적 (㎡)	피수용자수(예상) · 연수정원수(예상)등
교정의료센터(성인)	55,341.41	63,418.98	피수용자수 580명
교정의료센터(소년)			피수용자수 210명
소년비행대책센터(소년감별소)	9,924.15	4,276.00	피수용자수 80명(감), 5명(부인)
직원숙소	22,724.00	24,275.85	354호실
교정연수원	20,339.87	18,612.72	연수정원 400명
UN아시아극동범죄방지연수원	9,002.68	10,707.05	연수정원 55명
公安조사청연수원	4,000.19	5,490.71	연수정원 80명
합계	121,332.30	126,781.31	피수용인원 875명, 연수정원 535명

출처: 法務省『国際法務総合センター（仮称）維持管理・運営事業基本方針』（法務省, 2014年）13頁参照.

95) 昭島市『立川基地跡地昭島地区の昭島市域土地利用計画』（昭島市, 2015年）1頁以下.

96) UR都市機構ウェブページ「立川基地跡地昭島地区の主な経緯」<https://www.ur-net.go.jp/produce/case/tachikawaakishima/aramashi/keii.html>, 최종검색: 2018.6.21.

97) 法務省大臣官房施設課『国際法務総合センターC工区新営工事説明会』（法務省, 2017年）1頁以下.

98) 法務省『国際法務総合センター（仮称）維持管理・運営事業基本方針』（法務省, 2014年）1頁以下.

다) 시사점

앞서 살펴본 바와 같이, 도쿄 아키히마 국제법무종합센터 신설 및 이전 사례는 미공군기지부지의 반환에 따른 국유지 유효활용의 관점에서 시작된 계획이기 때문에, 이전 계획수립 시부터 지역주민의 의사 및 지역상황을 고려하여 진행된 사례는 아니다.

다만 이전 계획수립이후 아키히마시에 대한 정식 협력요청과 이후 진행과정은 법무성과 아키히마시가 공개적이고 투명하게 진행하였음을 알 수 있다. 특히 법무성은 계속되는 인근 주민들의 반대여론을 설득하기 위해, ① 이전 시설이 기피시설임을 인정하면서 다만 교정보호시설 등의 집약화를 통해 현재 당면하고 있는 수형자의 고령화문제와 정신장애 수형자 등에 대해 효과적으로 대응할 수 있게 되어 수형자 인권보장을 위한 사회 필수시설이라는 점과 ② 주변 지역에 대한 사회기반시설 정비 등을 약속하여 아키히마시 시민의 이해를 얻었다는 점에서 참고가 된다. 또한 ③ PFI방식에 의한 시설운용을 통해 고용창출은 물론 지역경제에 공헌하는 바가 적지 않다는 점을 강조하여, 아키히마시 상공회, 지역상점회 등과 같은 지역 경제주체들의 찬성을 얻은 것도 시사하는 바가 크다.

※ 교토시의 교토 교도소 이전 요구(2000~2010년대)

- ▶ 일본 교토시의 교토 교도소 이전요구가 지속되고 있으나, 이러한 갈등에 대하여 법무부가 적극적으로 대응하고 있지는 않아, 이를 성공 혹은 실패로 구분하지 않고 간략히 제시하였다.

교토시(京都市)에서는 현 교정보호시설이 건설된 이래 반세기 이상이 경과하였고, 주변 환경이 현저히 변화하는 속에서 교토시 뿐만이 아니라 미래의 긴기(近畿)지역의 발전을 위해 큰 가능성을 가진 국유지(현 교토 교도소)의 위치는 국가 지방창생 추진의 관점에서 시설의 이전을 비롯한 활용검토가 필요하다는 견해를 명확히 하였다.

이러한 입장에서 교토시는 교토 교도소 이전을 위해 다음과 같은 계획 및 활동을 지속적으로 추진해 오고 있다.

2003년부터 법무성에 대해 '지하철역에 근접한 광대하고 귀중한 토지에 대해, 그 유용성을 극대화하는 것이 현 소재지인 야마시나구(山科区)는 물론 교토, 긴기(近畿)지역의 미래 도시계획에 큰 기여를 할 것이다.'라고 하면서 이전 검토를 요청하였다.⁹⁹⁾ 그리고 이를 보다 구체화하기 위해 2013년 당시 교토시장이 당시 법무대신에게 직접 이전 검토를 요구하였고, 2016년 9월에 교토시청 내에 전략팀을 신설하여 교토 교도소의 이전과 이전에 따른 과제와 효과, 이전 후 부지 활용 방향 등의 검토에 착수하였다.¹⁰⁰⁾

이러한 시설이전에는 해당 지역주민의 의사가 매우 중요하기 때문에 교토시에서는 2016년 10월에 야마시나구(山科区) 주민 3천명을 대상으로 한 이전 찬반 설문조사를 실시하였고, 그 결과 60%가 '이전

시켜야 한다.’ 또는 ‘이전을 유치하는 곳이 있다면 이전해도 좋다.’라는 답변이 집계되었다.¹⁰¹⁾ 또한 2016년도 및 2017년도 국가예산 및 시책에 관한 긴급제안·요청 이후, 계속적으로 법무성에 대해 이전 검토를 요청하고 있다.¹⁰²⁾

더욱이 2017년도에는 교토 교도소 이전 후 부지 활용을 중심으로 한 아마나시구의 지역활성화를 위한 조사 및 검토용역에 대해 지역계획건축연구소에 의뢰하여 실시하였고, 교토 구치소 등 시설 부지에 대해서도 이전에 관한 의향조사를 실시하였다. 더욱이 2018년에는 전문가위원회를 설치하여 관련 논의를 시작하였고 또한 시민참여를 활성화하기 위해 발전전략 제안서를 공개 공모제로 실시하고 있다. 향후 제출된 제안서를 바탕으로 미래의 아마나시구 개발전략을 책정하여 추진하는 것을 목표로 추진하고 있다.¹⁰³⁾

한편으로 이와 관련하여 현재 법무성에서는 교토시가 교토 교도소(2001년 개축완료)에 시설이전과 관련하여 사전조율 없이 일방적으로 부지 재개발만을 목적으로 시설이전을 요구하는 교토시와 줄다리기가 계속되고 있다.¹⁰⁴⁾ 한편 법무성에서는 이러한 교토시 및 일선기관인 교토 교도소의 입장을 충분히 감안하면서 주민들의 의향과 현재 교토 교도소의 시설운영상황, 이전부지 확보, 특별예산 확보 등의 상황에 비추어 볼 때 비교적 최근에 개축이 이루어진 교토 교도소의 이전은 좀 더 신중히 검토될 필요가 있다는 입장을 취하고 있어 별도의 입장표명을 자제하고 있다.

4. 검토 및 시사점

2016년 현재 법무부에서는 52개의 교정시설 중 54%가 25년 이상 경과되어 해당 시설의 이전 또는 신축을 지속적으로 추진하고 있고, 속초·안양·대구·전주·원주·부산·창원교도소와 부산·거창구치소 등 9개 기관은 예산사업으로 신축 또는 재건축을 추진하고 있으나, 대부분 해당 지역주민의 반대로 인하여 순조롭지 않다.¹⁰⁵⁾

물론 현 서울동부구치소(법조타운형식)의 예와 같이 법조타운의 형식도입과 주민들에 대한 적절한 협의를 통한 성공적 이전사례가 없는 것은 아니다. 따라서 교정시설이

-
- 99) 京都新聞 (2016년12월5일) 「社説 刑務所移転要望 まず、まちの未来像示せ」 http://www.kyoto-np.co.jp/info/syasetu/20161205_3.html, 최종검색: 2018.6.11.
- 100) 建設経済新聞社 (2018년6월19일) 「【京都】 京都刑務所敷地の活用を核に 山科のまちづくり戦略策定へ」 <http://www.senmonshi.com/archive/02/02DEJJuqMOJ3Q5.asp>, 최종검색: 2018.6.11.
- 101) 京都市山科区役所地域力推進室 (2017년4월15일) 「市民しんぶん山科区版 やましな」第256号1頁.
- 102) 京都市総合企画局「平成30年度国の施策・予算に関する緊急提案・要望について」 <http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000228312.html>, 최종검색: 2018.6.11.; 京都市総合企画局「平成31年度国の施策・予算に関する提案・要望について」 <http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000238078.html>, 최종검색: 2018.6.11.
- 103) 建設経済新聞社 (2018년6월19일) 「【京都】 京都刑務所敷地の活用を核に 山科のまちづくり戦略策定へ」 <http://www.senmonshi.com/archive/02/02DEJJuqMOJ3Q5.asp>, 최종검색: 2018.6.11.
- 104) 京都新聞 (2016년12월5일) 「社説 刑務所移転要望 まず、まちの未来像示せ」 http://www.kyoto-np.co.jp/info/syasetu/20161205_3.html, 최종검색: 2018.6.11.
- 105) 송영삼, “교정시설의 신축·이전과 지역사회 상생방안”, 한국교정학회 제50회 학술대회 발표자료, 2016, 22면

기피의 대상이 되는 원인과 그것의 결과로 발생하는 지역사회와의 갈등을 살펴보고, 교정시설이 지역사회와 상생할 수 있는 방안을 계속적으로 모색할 필요가 있다. 일본 사례 검토에서도 나타났듯이 교정시설의 필요성에 대해서는 긍정적이지만, 지역주민과의 긴밀한 협조 없이 행정편의적인 사고로 교정시설의 이전 문제에 접근해서는 이전 문제는 해결되지 않는다는 것을 잘 알 수 있다.

일본의 예처럼, 우선적으로 교정보호시설이 기피시설이라는 인식을 최대한 해소하고, 우리사회에 필요한 공공재 시설이라는 인식을 제고하는 교육 및 홍보활동이 매우 중요하다. 이는 일시적이고 단발적인 광고 및 홍보, 교육으로 가능한 것이 아니며, 사회전체의 인식을 전환시키는 것이므로 매우 장기적인 계획설정 하에 체계적이고 일관된 자세로 지역사회와 연계된 교육 및 홍보활동 수행이 요구된다. 물론 단시일 내에는 많은 공공갈등이 표출될 것이나, 지속적이고 일관된 정책추진이 요구되는 분야이며, 그 성과나 정책 활용에 있어 일본의 사례는 우리에게 가능성을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

특히 PFI교도소가 신설됨에 따라 일본 내에서도 교정시설과 지역사회 및 지역주민과의 새로운 관계형성이 시작되고 있고, 이를 기존 교도소에도 확대 적용시키고자 많은 연구가 진행되고 있다. 이는 교정시설에 대한 바른 이해를 지역사회 및 지역주민에게 인식시키지 못하면 시설의 신축 및 이전문제는 원활히 진행될 수 없다는 인식에 기초한다는 점에서 우리에게 참고가 된다.

따라서 현재의 사후적이고 효율을 우선시하는 단발적인 방식의 갈등해결보다는 사전적이고 과정을 중시하며 민주적·대화적 방식의 갈등해결이 중요하다. 예를 들어 체계적인 입지선정 및 기본설계에 기초하여 지역주민들에 대해 시설의 형태와 규모, 운용에 관한 충분한 사전설명회 등을 실시할 경우, 이를 통해 민주적·대화적 접촉으로 갈등을 해소할 수 있다는 것이다.¹⁰⁶⁾

또한 일본의 경우 교정시설 등 관리자가(교도소장, 구치소장, 보호관찰소장, 소년원장 등) 시설의 하자보수만으로는 시설유지 및 운영상에 문제가 발생할 것으로 판단한 경우, 장기적이고 안정적인 시설운영을 위해 법무성 교정국 등에 시설 이전 및 증개축

106) 上瀬由美子「矯正施設とステレオタイプ: イメージの変容に向けて」刑政第127巻第6号(2016年) 39-41頁。

의 건의를 관리자의 임기나 업적에 관계없이 적극적으로 계속적으로 실시하는 경우가 많다. 이는 예산상의 문제나 우선순위의 문제, 실사평가의 문제 등으로 1회의 신청 또는 건의만으로 결정되는 바가 거의 없기 때문이기도 하지만, 교정시설 등의 건축 등에 얼마나 예산과 시간의 투여되는지에 대한 이해가 있기 때문이며 교정시설 등 관리자 등이 장기적인 관점에서 시설관리의 효율화를 위해 실시하고 있다는 것은 우리에게도 참고가 된다.

보다 현실적인 과제로서는 교정시설 등 형사사법시설의 건축(신축 및 증개축) 및 관리(유지·보수 등)를 총괄하는 법무부 내의 시설관리부서의 설치도 병행될 필요가 있다. 이와 관련하여, 일본 법무성 대신관방내의 시설과 설치 및 운영은 우리의 교정보호시설 운영 및 교정행정에 시사하는 바가 크다.

우리의 경우에 ○○구치소의 설계상 문제를 예로 들자면, ○○종합건축사무소가 제안한 설계시안은 인천구치소와 거의 동일한 형태였으나, 설계업체로 선정된 이후 기존 설계시안을 폐기하고 새로 설계를 실시하였으며, 채택된 배치계획 역시 주변도로에 의한 소음문제 등 많은 권고사항이 발생하여, 재설계 과정에서 전체 배치 및 세부계획에 많은 변경사항이 있었고, 결국 이러한 설계 확정과정에서 초기 기본 설계비가 약 45억에서 150억으로 인상이 되는 등 시간과 비용을 모두 소모한 사례로 알려져 있다.¹⁰⁷⁾

특히 일본의 경우 근대 건축물의 보전에 많은 국가적 역량을 집결하는데, 대다수의 교도소가 그러한 건축미적 가치를 가지고 있으며, 이를 유지·보수함에 있어서도 시설과의 역할은 매우 중요하다. 또한 일본의 경우 법무성 시설과를 통해 축적된 건축 노하우를 바탕으로 시설 본연의 효율성을 극대화하면서도 지역주민들의 편의를 도모하는 설계 및 관리 운용을 실시하고 있다. 이를 통해 입지갈등의 문제에 있어서 사전적으로 지역주민과의 갈등요인을 최소화 한 상태에서 시설 이전 및 증개축을 실시하고 있으며, 이러한 시설 이전 및 증개축에 관련된 사안들은 대부분 약 10~15년 정도 장기적 계획하에 운용되고 있는 점도 우리에게 단기적으로는 법무부 내에 별도의 시설관리부서 설치의 필요성과 장기적으로는 관련법제의 입법이 왜 요구되는지를

107) 박은주·백진·한상우·이연미, “국내 교정시설의 건축프로세스 개선방안 연구”, 교정연구 제27권 제2호, 2018, 123면 참조; 백진·박은주, 국내 교정시설의 건축프로세스 개선 방안(발표자료), 법무부 교정본부, 2016, 27-29면 참조.

잘 나타나고 있다고 생각한다.

이와 관련하여 일본의 경우 이러한 교정시설 이전에 관한 법적 규정을 두고 있지는 않지만, 확고한 내부적 규정을 통해 장기간 일관되고 안정적인 건축설계 및 공사를 담보하고 있다는 점에서 우리의 경우에는 이러한 교정시설 이전 및 건설에 관한 종합적인 대책이 담긴 법제도의 구축이 요구된다.¹⁰⁸⁾ 또한 현재 우리 법무부 내부에는 교정시설 건축에 관한 자체 설계팀이 구축되어 있지 않는데, 이 부분 또한 법제도 구축에 따른 자체 설계팀 설치도 통일적이고 안정적인 건축설계 및 감리가 가능해진다는 점에서 일본의 예는 우리에게 참고가 된다.

따라서 교정시설 이전문제에 관해서는 ① 교정시설 등 일선기관의 역할 및 권한을 강화하여 보다 적극적인 지역과의 협조체계를 구축해야 하며, ② 이전 결정에 따른 확장된 대민협의체를 구축·설치함으로써, 지역사회 및 지역주민이 소외되지 않고 이전문제에 함께 대응해야하고, ③ 교정시설 등 형사사법시설은 다른 공공건축물에 비해 입지조건이 엄격하고 특히 건축물의 안정성 및 보안성이 매우 중시되는 것이 특징이라 할 수 있어 단기간에 입지지역과 건축설계가 결정될 수 없다는 점에서, 일본 법무성 시설과와 같이 전체 교정시설을 장기적으로 일관되게 관리하고 조율할 필요가 있으며, ④ 건축설계에 관해서도 표준지침을 설정하여 일관되고 안정적인 교정시설 건축을 담보할 필요가 있다.

108) 한편 우리의 경우 2014년 12월에 교정보호시설 설치와 관련된 공공갈등 문제를 해결하고자 의원입법형식으로 ‘교정시설 이전 및 지원에 관한 특별법안(의안번호 12824)’이 발의되었으나 최종적인 합의에 이르지 못하여 임기만료폐기 되었다. 본 법률안은 “2013년 12월 기준 법무부 교정본부 소속의 교정시설로서 교도소 36개, 구치소 11개, 지소 3개 등 50개 기관이 운영되고 있는데, 도시의 지속적인 팽창으로 인하여 주거가 밀집한 도심지에 교정시설이 위치하게 된 경우 그 주변지역에 거주하는 학생들의 교육환경이 열악해지는 등 관련 민원이 잇따르고 있어 법무부, 해당 지방자치단체 및 지역 주민 간의 갈등이 빈번하게 야기되고 있음. 이에 도심지에 위치한 교정시설의 이전을 위한 법적 근거를 마련하고 교정시설 이전부지 및 그 주변지역, 종전부지에 대한 지원체계를 규정함으로써 교정시설 부지를 원활하게 확보하고 지역 주민들의 생활권을 보장하려는 것임.”을 제안이유로 하였다(의안정보시스템, “[1912824] 교정시설 이전 및 지원에 관한 특별법안(임내현의원 등 10인)”, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L1E4N1H2E0E4M1A5B2Y2L2L6H0W2T1), 최종검색: 2018.6.10.

제2절 독일의 교정보호시설 입지갈등 사례분석

1. 독일 교정보호의 근거법률 및 담당기관

가. 독일 보호관찰의 근거법률 및 담당기관

범죄에 대한 제재로는 크게 형벌과 보안처분이 있다. 독일 형법은 첫째, 형벌(Strafe)의 경우, ‘자유형의 집행유예(Strafaussetzung zur Bewährung)’와 ‘벌금형의 선고유예(Verwarnung mit Strafvorbehalt)’를 인정하고 있다. 둘째, 독일 형법 제61조에 의하면 보안처분(Maßregeln der Besserung und Sicherung)에는 1. 정신병원 수용(Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus),¹⁰⁹⁾ 2. 금단(치료)시설수용(Unterbringung in einer Entziehungsanstalt),¹¹⁰⁾ 3. 보안감호수용(Unterbringung in der Sicherungsverwahrung), 4. 행장감독(Führungsaufsicht), 5. 운전면허박탈, 6. 직업금지가 있다.

독일은 연방법률인 형법, 소년법원법, 형사소송법 등의 개별 규정을 통해서 보호관찰의 관할기관, 보호관찰이 부과되기 위한 요건, 보호관찰관의 역할에 대해서만 규정하고 있다.¹¹¹⁾ 그리고 각 주(州)가 주 법령을 통해 보호관찰소의 조직·구성, 보호관찰관의 자격, 구체적인 보호관찰의 집행방법 등에 대해 자세히 규율하고 있다. 그리고 각 州가 법률이나 법규명령 또는 행정규칙(예컨대 주 법무부장관의 공고, 가이드라인 등)¹¹²⁾ 통해 보호관찰 담당기구 및 보호관찰의 집행방법 등에 대해 상세히 규정

109) ‘정신병원 수용’은 책임무능력 또는 한정책임능력 상태에서 위법한 행위를 범한 자에게서 위험성이 인정되는 경우에 이루어진다(독일 형법 제63조 참조).

110) ‘금단(치료)시설 수용’처분은 습벽, 알콜 음료 또는 다른 각성제의 과다복용으로 인한 명정상태(im Rausch)에서 위법행위를 범한 자에게서 위험성이 인정되는 경우에 내려진다(독일 형법 제64조 참조). 정신병원 수용과 금단(치료)시설 수용이 자유형에 부가되어 명해지는 경우 양자를 형벌에 앞서 집행한다(독일 형법 제67조 제1항 참조).

111) 연방차원에서 보호관찰에 관해 규율하고 있는 단행법률은 없다. 형법과 소년법원법(Jugendgerichtsgesetz)의 개별 규정에서 보호관찰의 요건 및 보호관찰 관할기관에 대해 규정하고 있다. 형법, 소년법원법 등 연방법률에서 보호관찰에 관해 규정하고 있는 조항을 나열하고 있는 Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe München, Qualitätsstandards der bayerischen Bewährungshilfe, 8. Aufl., Mai 2017, S. 11.

112) 예컨대 자르란트州는 1976년 7월 16일에 제정된 ‘법원의 사회복지직 업무에 관한 법률(Gesetz über den Sozialdienst der Justiz, SozDG)’을 통해 보호관찰 등에 관해 규율해 왔다(다만, 이 법률은 2015년 1월 21일 ‘신속한 재사회화 및 피해자보호에 관한 법률(Gesetz zur ambulanten Resozialisierung und Opferhilfe, AROG)’로 전면 개정됨). 그러나 일부 주에서는 보호관찰 등에 관한 단행법률 없이 법규명령이나 행정규칙으로만 보호관찰 등에 대해 자세히 규정하고 있기도 하다. 예컨대 작센州는 ‘사법부의 사회복지직 업무를 담당하는 조직 그리고 행장감독 감독청에

하고 있다. 그런데 최근에는 범죄자 재사회화 정책의 중요성이 강조되면서 주 차원에서 독립된 단행법률로 범죄자 재사회화에 대해 규율해야 한다는 목소리가 커지고 있다.¹¹³⁾ 이에 따라 자르란트주에 이어 함부르크는 2018년 8월에 범죄자 재사회화에 관한 단행법률을 제정하였다.¹¹⁴⁾

연방법률에 의하면 보호관찰(Bewährungshilfe)은¹¹⁵⁾ ① 성인범죄자에 대한 자유형의 집행을 보호관찰을 조건으로 유예하는 경우(독일 형법 제56조 및 제56d조), ② 보호관찰을 조건으로 수형자를 가석방하는 경우(독일 형법 제57조 내지 제57b조), ③ 소년법에 대한 형벌 집행을 보호관찰을 조건으로 유예하는 경우(독일 소년법원법 제21조 내지 제26a조), ④ 보안처분으로서의 행장감독명령이 내려지는 경우(독일 형법 제68조 내지, ⑤ 자유박탈적 보안처분(정신병원수용, 금단치료시설수용 및 보안감호수용)의 집행자체 또는 계속집행을 행장감독을 조건으로 유예하는 경우(독일 형법 제67b조, 제67c조, 제67d조 제2항 내지 제6항, 제68f조)에 이루어진다.

독일 형법은 제3장 제4절(제56조 내지 제58조)에서 ‘자유형의 집행유예’에 대해 규정하고 있다. ‘자유형의 집행유예’란 1년 이하의 자유형을 선고하는 경우 형의 선고 자체로 행위자에게 이미 위하의 목적을 달성하고, 형집행을 하지 않더라도 피고인이

관한 주법무부장관의 행정규칙(Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium der Justiz über die Organisation des Sozialen Dienstes der Justiz und die Aufsichtsstelle für die Führungsaufsicht vom 7. Mai 2003)’으로 보호관찰에 등에 대해 자세히 규정하여 왔고, 바이에른주는 ‘보호관찰, 행장감독 및 법원원호에 관한 주법무부장관 공고(Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium der Justiz vom 16. Februar 2017 über Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe)’를 통해 보호관찰에 대해 자세히 규정하고 있다.

113) 이에 대해서는 Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen Entwicklung der Bewährungshilfe, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2016, S. 225 f. 참조.

114) 자르란트주는 2015년 1월 21일에 ‘시설외 재사회화 및 피해자보호를 위한 법률(Gesetz zur ambulanten Resozialisierung und Opferhilfe)’을 제정하여 법원원호(Gerichtshilfe), 보호관찰, 행장감독 등 범죄자 재사회화에 관한 활동 그리고 피해자보호에 관한 사항을 함께 규율하고 있다. 함부르크는 2018년 8월 31일에 ‘재사회화 및 피해자보호 그리고 집행관련 규정의 개정에 관한 함부르크 법률(Gesetz über das Hamburgische Resozialisierungs- und Opferhilfegesetz und zur Änderung vollzugsrechtlicher Vorschriften Vom 31. August 2018)’을 제정하여 재사회화 관련 법원의 활동 및 피해자보호에 관한 사항을 단행법률로 규율하고 있다.

115) 독일어 ‘bewähren’은 ‘(일정 시험기간을 통해) 어떠한 사항을 입증·증명하다’라는 의미이다. 따라서 ‘Bewährung’은 ‘시험·확인을 위한 유예’를 의미하고, 형의 집행유예와 관련하여 ‘Bewährungszeit’는 집행유예기간을 의미하지, 보호관찰기간을 의미하지 않는다(그러나 법무부, 독일형법 번역본(2008)은 보호관찰기간으로 번역하고 있음). 형의 집행유예또는 선고유예를 받은 자를 독일에서 ‘피시험자(Proband)’로 지칭하기도 하는 것은 ‘bewähren’이라는 단어가 가지는 이러한 의미 때문이다.

장래 더 이상 범죄를 범하지 않을 것으로 기대되는 경우 2년 이상 5년 이하의 집행유예 기간(Bewährungszeit)을 정하여 자유형의 집행을 유예하는 것을 말한다. 자유형 집행유예의 경우 법원은 피고인이 범한 불법행위에 대한 보상조치로 기능하는 부담사항(Auflagen)을 피고인에게 부과하거나 재범방지를 위해 피고인이 일상생활에서 준수해야 할 사항을(Weisungen) 정하여 지시할 수 있다.¹¹⁶⁾ 독일 형사소송법 제453b조는 자유형이 집행유예 되거나 벌금형이 선고유예된 경우 유예기간 중 범죄자의 생활·품행을 감독하는 것을 법원의 관할로 하고 있다. 자유형 집행유예의 경우 피고인이 범죄를 범하지 않도록 하기 위해서 필요하다면 집행유예기간 중 일부기간 동안 또는 전체 집행유예기간 동안 피고인은 보호관찰관의 감독·지도를 받는다(제56d조 제1항 참조).¹¹⁷⁾ 한편 독일 형법 제57조 내지 제57b조에 의하면 법원은 일정 조건을 충족하는 경우 보호관찰을 조건으로 하여 자유형의 잔형 집행을 유예하면서 수형자를 가석방할 수 있다.

보호관찰관은 자유형의 집행유예를 받은 피고인을 원호한다(helfend und betreuend). 보호관찰관은 법원과 협의하여 피고인이 부담사항 및 지시사항을 이행하는지, 피고인이 행한 급부제안 또는 약속을 이행하는지를 감독하고 피고인의 생활태도에 관하여 정해진 기간마다 법원에 보고하며, 피고인이 지시사항 등을 위반하는 경우 법원에 통지한다(제56d조 제3항 참조). 보호관찰관은 법원에 의해 선임되고, 법원은 보호관찰관의 업무와 관련하여 지시를 할 수 있으며, 보호관찰관은 상임직 또는 명예직으로 업무를 수행한다(제56d조 제4항 및 제5항 참조).

독일 형법 제68조 제1항에 의하면 자유형에 부가하여 행장감독을 명할 수 있는 것으로 규정되어 있는 범죄로 인해 최소한 6월 이상의 자유형을 실현한/받은(verwirken)

116) 부담사항(Auflagen)에는 ① 범죄행위로 야기된 손해를 원상회복 할 것, ② 공익시설을 위하여 일정금액을 납입할 것, ③ 기타 공익을 위한 급부를 제공할 것, ④ 국고에 일정금액을 납입할 것이 있다(제56b조 참조). 지시사항(Weisungen)으로는 ① 지정된 시간에 법원 또는 기타 관청에 보고할 것, ② 범죄행위의 기회나 동기를 제공할 수 있는 특정인 또는 특정단체에 속한 자와 접촉하거나 교제하지 말 것, ③ 부양의무를 이행할 것 등이 있다(자세히는 제56c조 참조). 부담사항은 피고인이 범한 범죄행위에 대한 원상회복조치의 성격을 가지는 것인 반면에 지시사항은 피고인의 재범방지를 위해 피고인이 준수해야 하는 사항이다. 우리나라에서의 용어사용을 고려하여 부담사항과 지시사항을 각각 의무사항과 준수사항으로 번역하기도 하는데, 여기서는 원어에 충실하여 부담사항과 지시사항으로 번역하였다.

117) 즉, 자유형 집행유예의 경우 언제나 보호관찰이 부과되는 것은 아니다. 독일 형법 제56d조 제2항에 의하면 9개월 이상 1년 이하의 자유형이 집행유예되고, 피고인이 27세 이하인 경우라면 일반적으로(in der Regel) 보호관찰이 부과된다.

자에게서 재범의 위험성이 인정되는 경우라면 법원은 행장감독을 명할 수 있다. 행장감독은 대개의 경우 자유형 실행을 선고받고 가석방 없이 자유형을 모두 집행받은 뒤에 출소하는 자에게 부과된다.¹¹⁸⁾ 행장감독의 경우 법원은 보호관찰관(BewährungshelferInnen)을 선임하고, 보호관찰관과 감독청(Aufsichtsstelle)은 상호 협의를 통해 피감독자를 원호한다(helfend und betreuend).¹¹⁹⁾ 감독청은 법원과의 협의하에 그리고 보호관찰관의 협조 하에 피감독자를 감독·감시한다(überwachen).¹²⁰⁾ 감독청은 지방법원(Landgericht) 산하의 사법행정기구로 설치된다.¹²¹⁾ 감독청과 보호관찰관 사이에 피감독자의 원호와 관련하여 의견다툼이 있는 경우 법원이 결정하고, 법원은 감독청과 보호관찰관에 그들의 업무와 관련된 지시를 할 수 있다.¹²²⁾

위에서 살펴본 바와 같이 독일에서 보호관찰(Bewährungshilfe)은 ① 자유형의 집행유예를 받은 자에게 이루어지는 보호관찰 그리고 ② 보안처분의 한 유형인 행장감독의 일환으로 주로 만기출소자들을 대상으로 이루어지는 보호관찰 두 가지가 있다. 소년법과 성인법에 대한 자유형의 집행유예시에 인정되는 보호관찰은 1953년과 1954년에 도입되었고, 행장감독의 일환으로 이루어지는 보호관찰은 1975년에 도입되었다.¹²³⁾ 전자의 보호관찰은 ‘재범의 위험성이 없다’는 긍정적 평가를 요건으로 하는데 반해, 후자의 보호관찰은 ‘재범의 위험성’이라는 부정적 평가를 요건으로 하고, 후자의 경우

118) 그러나 제68조 제1항의 “자유형을 실현한/받은(verwirken) 자”란 자유형을 실제로 집행 받은 자뿐만 아니라 자유형의 집행유예를 받은 자도 포함하는 의미이기 때문에 자유형 집행유예의 경우에도 행장감독이 명해질 수 있다. 그리고 보호관찰을 조건으로 이루어지는 가석방의 경우에도 행장감독이 명해질 수 있다. 따라서 동일인에게 동일범죄로 인해 보호관찰과 행장감독이 동시에 부과될 수도 있는데, 제68g조는 이러한 경우의 보호관찰과 행장감독의 집행방법에 대해 자세히 규율하고 있다. 제68g조에 의하면 법원의 결정에 따라 보호관찰과 행장감독이 동시에 진행되거나(동시진행의 경우 감독의 정도 및 준수사항의 강도는 행장감독에서 인정되는 기준에 따르고, 보호관찰기간의 종료 이전에 행장감독이 종료하지 않음) 보호관찰기간이 경과된 후에 행장감독이 개시될 수 있다.

119) 독일 형법 제68a조 제1항 및 제2항.

120) 독일 형법 제68a조 제3항.

121) MüKoStGB/Groß, § 68a Rn. 4-7 참조. 정확히 표현하자면, 지방법원의 사법행정을 담당하는 각 부서 중에 행장감독을 담당하는 부서가 있다. 그러나 모든 지방법원에 행장감독을 담당하는 부서가 있는 것은 아니고, 각 주의 지방법원 중에서도 몇 개 지방법원에 행장감독부서가 설치되어 여러 지방법원 관할지역을 관할할 수 있다.

122) 독일 형법 제68a조 제4항 및 제5항.

123) 독일 보호관찰제도의 연혁에 대해 자세히는 Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen Entwicklung der Bewährungshilfe, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2016, S. 220 ff.; 유수연, 독일 보호관찰제도에 관한 고찰, 보호관찰 제14권 제1호, 2014, 273-275면 참조.

보호관찰관은 원호임무에 중점을 두는 반면에 감독청인 법원이 감독의무를 담당한다는 점에서 조금 차이가 있다.¹²⁴⁾ 어느 유형의 보호관찰이든 보호관찰을 관할하는 기관은 법원이므로 많은 주에서 보호관찰소는 ‘주 지방법원(Landgericht)’ 또는 ‘주 상급법원(Oberlandesgericht)’¹²⁵⁾ 산하의 사법행정기구로 설치되어 있다.¹²⁶⁾ 그러나 구체적으로 보호관찰을 집행함에 있어서 주법무부와 주 사법부의 관계는 주에 따라 다를 수 있기 때문에 보호관찰소의 소속, 구성, 조직 등은 독일에서 통일되어 있지 않다.

예컨대 자르란트州의 경우 ‘시설의 재사회화 및 피해자보호를 위한 사법센터(Kompetenzzentrum der Justiz für ambulante Resozialisierung und Opferhilfe, KARO)’가 주법무부 산하기구로 설치되어 보호관찰, 행정감독, 가해자-피해자 조정, 피해자보호 등의 업무를 집행한다.¹²⁷⁾ 주법무부장관이 KARO의 장을 임명하고, KARO의 업무를 감독한다.¹²⁸⁾ 그러나 형법 제56d조 제4항 및 제68a조 제5항에 따라 보호관찰의 집행과 관련하여 법원이 가지는 지시권에는 영향이 없다.¹²⁹⁾ 현재 KARO는 자르란트州를 중부, 동부 및 서부로 나누어 자르브뤼켄(Saarbrücken) KARO 중부지부, 자르로우이스(Saarlouis) KARO 서부지부 그리고 너인키르헨(Neunkirchen) KARO 동부지부로 설치되어 있다.

바덴-뷔르템베르크州는 2005년에 보호관찰 및 법원원호의 집행을 민영화하기 시작하였고, 2007년 1월에는 완전히 민영화하여 ‘NEUSTART 비영리 유한책임회사(NEUSTART gemeinnützige GmbH)’에¹³⁰⁾ 보호관찰 및 법원원호의 집행을 위탁하였

124) MüKoStGB/Groß, § 68a Rn. 1-3 참조.

125) 독일의 형사법원은 연방대법원(BGH), ‘주 고등법원(Oberlandesgericht)’, ‘주 지방법원(Landgericht)’, ‘주 구(區)법원(Amtsgericht)’으로 조직되어 있다. 4년 이하의 자유형이 선고될 것으로 예상되는 사건은 ‘주 구법원’이 1심을 담당하고, 4년 이상의 자유형이 선고될 수 있는 중한 사건은 ‘주 지방법원’이 1심을 담당하며, ‘주 고등법원’은 국가보호범죄를 1심으로 담당한다. 우리나라 법원조직과 비교하면 독일 ‘주 지방법원’은 우리나라의 고등법원에 더욱 가깝다.

126) ‘사단법인 독일 보호관찰관 업무공동체(Arbeitsgemeinschaft deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e.V., ADB)’ 홈페이지에서는 2018년 1월을 기준으로 독일 각 주의 보호관찰소 조직 형태를 간단히 정리한 도표를 제공하고 있다(https://www.bewaehrungshilfe.de/?page_id=1720, 2018. 9. 30 최종검색). 이 도표에 의하면 11개 주에서 보호관찰소는 주 법원 산하 기구로 설치되어 있다.

127) 자르란트州 ‘시설의 재사회화 및 피해자보호를 위한 법률(Gesetz zur ambulanten Resozialisierung und Opferhilfe)’ 제5조 및 제16조 참조.

128) 위 법률 제19조, 제20조 및 제24조.

129) 위 법률 제24조.

130) ‘네이스타트(Neustart)’는 ‘새출발’을 뜻하는 독일어이다. ‘NEUSTART’는 오스트리아에서 설립된 민간 범죄자보호지원단체이다. 바덴-뷔르템베르크州 ‘NEUSTART 비영리 유한책임회사’는

다. 그러나 독일 연방행정법원은 2014년 11월 27일 바덴-뷔르템베르크州的 보호관찰 및 법원원호 민영화는 위법하다고 판단하였다.¹³¹⁾ 이에 바덴-뷔르템베르크 주정부는 보호관찰 및 법원원호를 다시 주정부가 집행하기로 결정하였고, 2016년 10월 26일 ‘사회복지적 사법활동에 관한 법률(Gesetz über die Sozialarbeit der Justiz, GSJ)’을 제정하였다.¹³²⁾ 동 법률에 의하면 공법상 영조물법인(rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts)인 ‘바덴-뷔르템베르크州 보호관찰 및 법원원호 공사(Landesanstalt Bewährungs- und Gerichtshilfe Baden-Württemberg, BGBW)가 보호관찰 및 법원원호의 집행을 담당한다.¹³³⁾ BGBW 본부는 주도인 슈트트가르트(Stuttgart)에 위치하고, 주법무부장관이 BGBW의 업무를 감독한다.¹³⁴⁾ 그러나 보호관찰 및 행장감독에 관한 법원의 관할권은 여전히 유지된다.¹³⁵⁾ 프라이부르크(Freiburg), 하일브론(Heilbronn), 칼스루에(Karlsruhe), 만하임(mannheim), 라벤스부르크(Ravensburg), 라이틀링엔(Reutlingen), 로트바일(Rottweil), 슈트트가르트(Stuttgart), 울름(Ulm)에 지역본부가 설치되어 있다.¹³⁶⁾

2014년 연방행정법원 판결 이전에는 독일에서 바덴-뷔르템베르크州 외의 다른 州도 보호관찰 등의 집행을 민영화하려는 움직임이 있었다. 그러나 연방행정법원 판결 이후 이러한 움직임은 사라졌다.¹³⁷⁾

독일의 보호관찰제도와 우리나라의 보호관찰제도는 다음과 같은 점에서 차이가 있다: 첫째, 보호관찰의 의미는 동일할지라도 ‘보호관찰’이 인정되는 범위, 즉 보호관찰의 대상자가 상이하다. 우리는 형의 집행유예, 선고유예 및 가석방의 경우에 범죄자에게 행해지는 보호·감독을 보호관찰이라고 지칭하고 있고, 사상범 만기출소자를 대

오스트리아 NEUSTART의 자회사로 설립되었다.

131) Urteil vom 27.11.2014 - BVerwG 2 C 24.13.

132) DVJJ, Ende der Privatisierung der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg, 16. März 2015, <https://www.dvjj.de/nachrichten-aktuell/ende-der-privatisierung-der-bew-ehrungshilfe-baden-w-rttemberg>, 2018. 9. 30. 최종검색; : Landtag von Baden-Württemberg, 16. Wahlperiode, Drucksache 16 / 331, 19. 07. 2016, S. 1 참조.

133) 동 법률 제3조 및 제4조 참조.

134) 위 법률 제3조, 제12조 및 제14조 참조.

135) 위 법률 제12조 참조.

136) BGBW 정관(Satzung der BGBW) 제10조; <http://www.bgbw.landbw.de/pb/,Ide/Startseite/Ueber+uns/Organisation>. 2018. 9. 30 최종검색.

137) Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen Entwicklung der Bewährungshilfe, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2016, S. 224.

상으로 행해지는 보호·감독을 ‘보안관찰’이라고 칭한다.¹³⁸⁾ 반면에 독일은 자유형 집행유예 및 행장감독 대상자에게 행해지는 보호·감독을 모두 ‘보호관찰’이라 지칭하고 있다. 둘째로, 우리나라의 보호관찰은 법원에 의해 부과되는 경우가 있는가 하면, 행정처분으로 법무부 장관에 의해 부과되는 경우가 (가석방의 경우 그러함) 있는데 반해,¹³⁹⁾ 독일의 경우 보호관찰은 언제나 법원에 의해 명령된다. 셋째로, 보호관찰의 집행에 대한 관할기관이 다를 뿐만 아니라, 보호관찰의 계속집행 등을 결정함에 있어서 법무부의 권한이 상이하다. 우리나라의 경우 보호관찰을 법원이 명령하는 경우일 지라도 보호관찰의 집행에 대해서는 법무부가 관할한다. 따라서 보호관찰심사위원회 및 보호관찰소는 법무부 산하기구로 설치되어 있다.¹⁴⁰⁾ 그리고 법원이 보호관찰을 명령하는 경우일지라도 보호관찰심사위원회가 보호관찰의 임시해제 등에 대해 결정함으로써 행정기관인 법무부가 보호관찰의 계속진행 등에 대해 판단하는 권한까지 가지는 경우가 있다.¹⁴¹⁾ 반면에 독일의 경우 보호관찰을 관할하는 기관은 법원이고, 대개 법원 산하기구로 보호관찰소가 설치되며, 보호관찰의 계속진행 등에 대해서도 법원이 판단한다. 마지막으로, 우리나라에서도 보호관찰관이 원호활동을 하지만, 독일과 비교하면 보호관찰관의 역할은 상대적으로 원호보다는 감독·통제에 중점이 있다. 특히, 만기출소자에 대한 법무보호복지활동(갱생보호활동)을 법무보호복지공단이 행한다는 점에서 그러하다.¹⁴²⁾ 반면에 독일에서는 만기출소자에 대한 행장감독의 경우 보호관찰관이 원호활동을 행한다.

독일의 경우 보호관찰제도에 있어서 주 법무부와 주 법원의 관계 및 보호관찰소의 소속은 주에 따라 조금 다를 수 있지만, 일반적으로 법원이 보호관찰 관할기관이고, 법원 산하 기구로 보호관찰소가 설치된다. 독일에서는 ‘보호관찰 대상자에 대한 원호와 대상자에 대한 감독·통제 기능을 어느 정도로 보호관찰관에게 부여하면서 보호관찰제도를 형성해야 하는가’라는 문제는 끊임없이 논의되고 있는 것인데, 80년대 이후부터는 원호에 중점을 두어야 한다는 견해가 일반적으로 받아들여지고 있다.¹⁴³⁾

138) 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 제1항 및 보안관찰법 제3조 등 참조.

139) 보호관찰 등에 관한 법률 제24조 및 제25조 참조.

140) 보호관찰 등에 관한 법률 제5조 및 제14조 참조.

141) 보호관찰 등에 관한 법률 제5조, 제52조, 제53조 등 참조.

142) 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 및 제71조 참조.

143) 이에 대해 자세히는 Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen

그리고 최근에는 범죄자 재사회화 정책의 중요성이 강조되고, 이를 위해 ‘수사단계에서부터 형집행 이후 단계에 이르기까지 지속적이고 일관된 원호(continuous care; durchgehende Hilfe)’라는 사고가 싹트면서 보호관찰, 행장감독, 법원원호를 통틀어 ‘사범영역에서의 사회복지적 업무 또는 법원의 사회복지적 활동(ambulanter Sozialer Dienst der Justiz. aSD)’으로 이해하는 경향에 있다.¹⁴⁴⁾ 이에 따라 점점 더 많은 주에서 보호관찰, 행장감독 및 법원원호를¹⁴⁵⁾ 통틀어 ‘사법에서의 복지활동’이라는 하나의 분과영역으로 하면서, 다시 각 업무를 담당하는 부서를 세분하고 있다.¹⁴⁶⁾

나. 독일 교정부문의 근거법률 및 담당기관

독일은 1976년 ‘자유형 및 자유박탈적 보안처분의 집행에 관한 연방법률(Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, 약칭 ‘Strafvollzugsgesetz: StVollzG’)을 (이하에서는 ‘자유형등 집행법’이라고 지칭함)을 제정하여¹⁴⁷⁾ 자유형, 벌금 미납시에 부과되는 대체자유형, 자유박탈적 보안처분의 집행에 관해 규율하였다.¹⁴⁸⁾ 그러나 이른바 ‘연방주의 개혁(Föderalismusreform)’이라고 불리는 2006년 기본법개정을 통해¹⁴⁹⁾ 제74조(연

Entwicklung der Bewährungshilfe, ZJJ 2016, S. 221 f.

144) Heinz Cornel, a.a.O., S. 222 ff. 최근 독일에서 피보호관찰자를 ‘고객(Klient)’으로 지칭하고 있는 것도 이러한 경향에 따른 것이다. ‘고객’이라는 표현은 보호관찰 관련 문헌에서만 등장하는 것이 아니라 관련 법령에서도 등장하고 있는데, 가장 최근에 제정된 ‘재사회화 및 피해자보호 그리고 집행관련 규정의 개정에 관한 함부르크 법률’ 제1조 제1항 제1호는 “이 법률은 형사 처벌을 받게 된 고객이 추가적으로 범죄를 범하지 않고 스스로 생활을 영위할 수 있는 능력을 배양하는데 기여하는 것을 목적으로 한다(재사회화)”고 하면서 재사회화의 대상인 범죄자를 ‘고객’이라고 표현하고 있다.

145) 법원원호(Gerichtshilfe)란 판결 전 조사 활동으로 피고인 또는 피해자 등 범죄 관련자의 생활 상태 등을 조사하는 것, 진술조력인 제도(Prozessbegleitung) 등 판결 이전 단계에서 행해지는 원호적 성격의 활동을 의미한다.

146) 예컨대 노르트라인-베스트팔렌 주의 사법포털 사이트에서 형사법원과 관련하여 aSD를 소개하고 있는 것과 바이에른 주 법무부 홈페이지에서 보호관찰에 대해 소개하고 있는 것을 보라. 각각 https://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/ordentliche_gerichte/Strafgericht/dienste/index.php, 2018. 9. 30. 최종검색; <https://www.justiz.bayern.de/service/bewaehrungshilfe/>, 2018. 9. 30. 최종검색.

147) BGBl. I S. 581, 2088; 1977 I S. 436.

148) ‘Strafvollzug’은 자유형의 집행을 뜻하고, 이와 유사하지만 다른 개념으로 ‘Strafvollstreckung’이 있다. ‘Strafvollstreckung’은 자유형뿐만 아니라 ‘모든 형의 집행’을 뜻한다. 한편 ‘Justizvollzug’이라는 용어는 ‘Strafvollzug’과 유사한 의미로 사용되지만 상이한데, 이에 대해서는 후술한다.

149) 독일은 16개의 주(Land)로 이루어진 연방(Bund)국가이다. 연방국가인 독일과 우리나라의 지방

방과 주가 공동으로 입법권을 행사하는 분야) 제1항을 개정하여 (미결구금을 제외하고) ‘자유형등의 집행(Strafvollzug)’을 연방과 주가 공동으로 입법권을 행사하는 분야에서 삭제함으로써 ‘자유형등의 집행’을 주의 독자적인 입법분야로 하였다.¹⁵⁰⁾ 이에 따라 2006년 이후 대부분의 주가 ‘연방 자유형등 집행법’을 모범으로 하여 독자적인 ‘주(州) 자유형등 집행법’을 제정하였다. 독일은 ‘자유형등의 집행’에 관한 입법권이 주에 넘어간 후에도 연방 법무·소비자보호부 장관에 의해 제정된 법규명령인 ‘형집행 규칙(Strafvollstreckungsordnung)’을 통해 독일 전국에 통일적으로 형집행이 이루어지도록 하고 있다.

위의 입법권 분배 문제는 연방정부, 정확히는 연방 법무부가 자유형의 집행에 관해 규율권한을 가지는가에 관한 것이고, 이러한 규율권한의 문제와 상관없이 실제로 ‘자유형의 집행’ 또는 ‘구금의 집행’을 담당하는 기관은 주(州)정부의 법무부이다.¹⁵¹⁾ 독일 형사소송법 제451조 제1항은 형집행(Strafvollstreckung)을 검찰의 관할로 규정하고 있는데, ‘각 주의 검찰(Landesstaatsanwaltschaft)’은 ‘각 주의 법무부(Landesjustizministerium)’ 산하 기관이기 때문이다. ‘연방 자유형등 집행법’ 제151조 제1항도 “주 법무행정기관(Landesjustizverwaltung)이 구금집행소(Justizvollzugsanstalten)를 감독한다”고 하여 자유형 등 구금의 집행은 주 법무부의 관할임을 명시하고 있다.

자치가 다른 점은 독일에서는 각 주에 국가성(Staatsqualität)이 부여되고 있다는 점이다 (Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 24 Aufl., Heidelberg et al.: C.F.Müller 2008, S. 7 참조). 이러한 이유로 각 주도 입법부, 집행부 및 사법부로 나뉘고, 주 행정부의 각 부처(Ministerium)의 장도 ‘장관(Minister)’으로 지칭된다. 그리고 각 주도 해당분야에 독자적 입법권을 가지는 한 ‘법률(Gesetz)’을 제정할 수 있다. 독일 기본법 제70조 내지 제74조는 연방과 주가 각자 어떠한 분야에서 독자적인(배타적인) 입법권을 가지고, 어떠한 분야에서 공동 입법권을 가지는지에 대해 규정하고 있다. 이러한 연방과 주 간의 입법권 분배는 ‘어떠한 형태의 연방주의를 취하는가’에 관한 핵심사항이기에 2006년의 기본법 개정을 ‘연방주의[에 관한] 큰 법개정’이라는 의미에서 ‘연방주의 개혁’이라고 지칭하고 있다.

150) 기본법 제70조 제1항에 의하면 기본법이 연방에 입법권을 부여하고 있는 분야가 아닌 한, 주가 입법권을 가진다.

151) 이는 ‘자유형 등의 집행’에 관한 규율권한이 연방정부에 있었던 2006년 이전에도 마찬가지였다.

2. 독일 교정보호시설의 유형 및 현황

가. 독일 보호관찰시설 현황

보호관찰소는 일부 주에서는 주법무부 산하기구로 설치되어 있지만,¹⁵²⁾ 많은 주에서 '주 법원' 산하기구로 설치되어 있다. 보호관찰이 주 법원의 관할이기에 전국적인 보호관찰소의 현황을 파악하는 것은 어렵다. 그러나 거의 모든 '주 지방법원' 관할구역별로 주 지역 보호관찰소가 설치되어 있고, 많은 수의 '주 구(區)법원' 관할구역별로 보호관찰소 또는 보호관찰소 지소가 설치되어 있다고 보아도 무방하다.

'사단법인 독일 보호관찰관 업무공동체(ADB)' 홈페이지의 소개내용에 의하면 2018년 현재 약 2,500명의 상임직 보호관찰관이 약 17만명의 보호관찰 대상을 담당하고 있다.¹⁵³⁾ 몇몇 연구에 의하면 1명의 보호관찰관이 약 30~50명의 피보호관찰자를 담당하는 것이 이상적이라고 한다.¹⁵⁴⁾

바이에른주는 2016년 12월 31일을 기준으로 326명의 상임직 보호관찰관이 1인당 71.88명의 피보호관찰자를 담당하고 있고, 128명의 명예직 보호관찰관이 334명의 보호관찰관을 담당하고 있다.¹⁵⁵⁾ 바이에른 주의 경우 뮌헨 '주 상급법원(OLG)', 뉘른베르크 '주 상급법원' 그리고 뉘른베르크 '주 상급법원' 산하에 지역 보호관찰소 본부가 설치되어 있다. 그리고 뮌헨 OLG에는 보호관찰 중앙조정기구가 설치되어 있으며, 이 기구는 주 법무부장관의 업무감독하에 놓인다.¹⁵⁶⁾ 3개 '주 상급법원'의 토지관할 구역에 있는 총 22개의 '주 지방법원'에 보호관찰소가 설치되어 있고, 보호관찰소가 설치된 각 '주 지방법원' 토지관할 구역하에 다시 보호관찰소 지소를 두고 있다. 이러한 구조를 통해 바이에른주는 총 48개의 보호관찰소 또는 보호관찰소 지소를 두고 있다.¹⁵⁷⁾

152) 주법무부 산하기구로 보호관찰소가 설치되어 있는 경우에도 주법무부가 보호관찰의 집행을 담당하는 것이지, 보호관찰의 집행에 대한 법원의 지시권이 배제되는 것은 아니다.

153) https://www.bewaehrungshilfe.de/?page_id=109, 2018. 9. 30 최종검색.

154) Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen Entwicklung der Bewährungshilfe, ZJJ 2016, S. 222.

155) <https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/oberlandesgerichte/muenchen/bewaehrungshilfe.php>, 2018. 9. 30 최종검색.

156) 위 인터넷 사이트 참조.

157) 위 인터넷 사이트 참조.

나. 독일 교정시설의 유형 및 현황

1) 독일 교정시설의 유형

보안처분의 한 유형인 보안감호수용은 고의의 범죄로 인하여 최소 2년 이상의 자유형을 선고 받았고, 특정 중범죄를 저지른 경우 등 일정요건이 충족되는 경우 위험성으로 인해 자유형에 부가되는 보안처분이다.¹⁵⁸⁾ ‘연방 자유형등 집행법(StVollzG)’ 제1조에 의하면 동법은 “구금집행소(JVA)에서의 자유형 집행과 자유박탈적 보안처분의 집행”을 규율한다. 동법 제139조에 의하면 자유형과 보안감호수용은 주 법무행정 관할 시설(Anstalten der Landesjustizverwaltung = Justizvollzugsanstalten)에서 집행된다.¹⁵⁹⁾ 즉 ‘JVA’란 ‘자유형의 집행¹⁶⁰⁾’ 그리고 보안처분 중에서도 보안감호수용의 집행을 위한 수용소로 주 법무부가 운영·관할하는 시설’을 의미한다. 따라서 Justizvollzug은 ‘Strafvollzug(자유형의 집행)’이나 ‘Strafvollstreckung(형집행)’ 보다는 넓은 의미로 직역하면 ‘사법집행’ 또는 ‘법무집행’으로 번역되지만,¹⁶¹⁾ 실제로는 ‘자유형 등 구금의 집행’을 뜻한다. ‘연방 자유형등 집행법(StVollzG)’ 제9조에 의해 인정되는 사회적 치료는 특별한 형태의 자유형 집행방법이므로 사회적 치료를 위한 사회치료시설도 넓은 의미에서는 JVA에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁶²⁾ 반면에 보안감호수용 이외의 자유박탈적 보안처분을 위한 시설, 즉 정신병원 수용을 위한 정신병원 및 금단(치료)시설수용을 위한 금단(치료)시설(Entziehungsanstalt)은 JVA에 해당하지 않는다.¹⁶³⁾ 이러한 보안

158) 상세요건에 대해서는 독일 형법 제66조 내지 제66c조 참조.

159) 따라서 우리나라의 교정시설에 대응하는 독일의 용어는 Justizvollzugsanstalt이다. Justizvollzugsanstalt를 직역하자면 ‘법무집행시설’로 번역할 수 있겠지만, 이 경우 그 의미를 파악하는 것이 어려워 여기서는 ‘구금집행소’로 번역하고, 이하에서는 원어 JVA를 그대로 사용하거나 ‘교정시설’로 번역한다.

160) 여기서 자유형이란 형벌로서의 자유형을 뜻하는 것이라기보다는 ‘구금’이라는 넓은 의미로 이해되어야 한다. 왜냐하면 JVA에는 자유형(벌) 처분을 받은 자뿐만 아니라 대체자유형, 소년형으로서의 구금, 미결구금, 민사구금, 추방을 위한 구금 처분을 받은 자들도 수용되기 때문이다(Jehle, Strafrechtspflege in Deutschland, 6. Aufl., Berlin : BMJV 2015, S. 49 참조).

161) 독일어 ‘Justiz’는 ‘사법’이라는 의미이지만, ‘Justiz’라는 용어는 문맥에 따라 사법부의 사법작용을 지칭할 수도 있고, 법무부의 사법관련 활동을 지칭할 수도 있다.

162) 사회적 치료란 일정 성범죄자에 대해 구금의 집행과 함께 치료적 조치 및 사회적 지원을 병행하는 것을 뜻한다. ‘연방 구금집행법(StVollzG)’ 제9조에 의하면 일정 성범죄(형법 제174조 내지 제180조 또는 제182조의 성범죄)를 범하여 2년 이상의 자유형 선고를 받은 자의 경우 분류심사(Behandlungsuntersuchung)에서 사회적 치료시설로 수용하는 것이 적절하다고 판단되면 사회적 치료시설에 수용하여 자유형을 집행한다.

163) Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick. Ausgabe 2015, Wiesbaden 2015, S. 59.

처분의 집행을 가리켜 'Maßregelvollzug(JVA에서 집행되지 않는 자유박탈적 보안처분의 집행)'이라고 한다.

'연방 자유형등 집행법(StVollzG)' 제140조 제1항에 의하면 보안감호수용은 '보안감호수용을 위한 JVA'에서 집행되거나 '자유형 집행을 위한 JVA'의 구분된 영역에서 이루어져야 한다. 여성은 남성과 분리되어 '여성수용소'에 수용되어야 하고, 특별한 사유가 인정되는 경우에는 남성수용소의 구분된 영역에 수용될 수 있다(제140조 제2항). 여성수용소에는 아동과 함께 수용되는 여성을 위한 수용장소를 두어야 한다(제142조). '폐쇄적 JVA'는 도주를 확실히 방지할 수 있도록 설비되어야 하고, '개방적 JVA'는 도주방지설비가 없거나 약한 형태로 이루어질 수 있다(제141조 제2항). 도주우려가 없고, 개방적 구금을 범죄를 범하는데 이용할 우려가 없는 자는 그 수용자의 동의하에 개방적 JVA에 수용될 수 있고, 기타의 경우 폐쇄적 JVA에 수용된다.¹⁶⁴⁾

한편 '연방 자유형등 집행법(StVollzG)' 제11조는 '자유형등의 완화된 집행(Lockerungen des Vollzuges)'을 인정하고 있다. '자유형등의 완화된 집행'이란 교정시설 밖에서 정기적으로 교도관의 감독 하에 또는 교도관의 감독 없이 일정한 활동을 할 수 있도록 하는 것 (교도관의 감독 없이 외부활동을 하는 것을 '무감독 외부활동(Freigang)'이라고 함) 또는 특정 일과시간 동안 교도관의 감독 하에 또는 교도관의 감독 없이 외출하는 것을 뜻한다.

2) 독일 교정시설의 현황

2018년 3월 31일 기준, 독일에는 총 180개의 구금집행소(JVA)가 있다.¹⁶⁵⁾ 이들 시설은 총 73,336명을 수용할 수 있는데, 단독수용 가능 인원이 54,388명이고, 공동수용 가능인원이 18,948명이다. 기준시점에 총 62,194명이 수용되어 있는데, 그 중 미결구금이 14,066명, 자유형이 42,873명, 보안감호수용이 553명이다.

164) '연방 자유형등 집행법(StVollzG)' 제10조 참조.

165) 각 주별 JVA의 리스트는 https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Justizvollzugsanstalten_in_Deutschland 참조 2018.3.31. 최종검색.

〈표 3-2〉 독일 16개 주 교정시설의 전체 수용능력 및 수용유형(2018.3.31.기준)

JVA (개수)	총계	수용능력 (수용현황)			수용유형			
	여성	총계	단독 수용	공동 수용	미결 구금	자유형 (사회적 치료)	보안 감호 수용	기 타 ¹⁶⁶⁾
총: 180	총	73,336 (62,194)	54,388 (46,329)	18,948 (15865)	14,066	42,873 (1,491)	553	1,212
	여성	4,395 (3,502)	3,275 (2,379)	1,120 (1123)	768	2517 (47)	2	67
폐쇄형 JVA: 167	총	62,637 (57,442)	49,482 (43,382)	13,155 (13560)	14,066	38,317 (1,450)	548	1,206
	여성	3,645 (3,209)	2,731 (2,140)	914 (1069)	768	2,234 (30)	2	66
개방형 JVA: 13	총	10,699 (4,752)	4,906 (2,447)	5,793 (2305)	-	4,556 (41)	5	6
	여성	750 (293)	544 (239)	206 (54)	-	283 (17)	-	1

자료: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege. (2018).¹⁶⁷⁾

3. 독일 교정시설 이전·신축의 배경

독일에서도 교정시설을 이전·신축하는 경우가 적지 않다.¹⁶⁸⁾ 교정시설의 이전·신축이 적지 않은 이유는 다음과 같다.

가. 교정시설의 부족현상

교정시설의 부족현상은 먼저 수용시설에 수용되는 자의 수가 예전에 비해 증가하고 있기 때문이다. 수용자 증가의 원인은 높은 재범률,¹⁶⁹⁾ 변화된 형사법 정책으로 인한

166) 민사구금, 추방을 위한 구금 등을 의미한다.

167) 이 도표는 Statistisches Bundesamt, Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten, 2018, S. 5 ff.의 통계를 다시 간추린 것이다.

168) 교정시설의 감독 및 교정행정의 집행이 주 법무부의 관할이기에 독일에서 전국적으로 교정시설의 이전·신축이 얼마나 계획되어 있는지 정확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 그러나 본문에서 서술되고 있는 교정시설의 이전·신축 배경을 고려하면 대부분의 주에서 교정시설의 이전·신축을 예정하고 있거나 적어도 고려하고 있다고 보아도 무방할 듯하다.

169) 독일의 경우 유죄판결 받은 자가 3년 내에 다시 범죄를 저지르는 비율은 대략 34%에 이른다. 여기서 '유죄판결 받은 자'란 자유형 실행 선고 받은 자에 한하지 않는다. 이에 대해서는 Jehle, Strafrechtspflege in Deutschland (2015), S. 59 참조.

(확장된 행정형벌, 조직범죄에 대한 제재의 강화 등) 범죄자의 증가, 마약중독자 등 중독성 범죄자의 증가, 외국인 범죄자의 증가 등에 있다.¹⁷⁰⁾

이러한 범죄자의 증가 외에도 교정시설 부족을 초래하는 큰 원인은 수용자 처우에 대한 변화된 기준이다. 독일 판례는 11.54m²의 수용공간에 3명을 수용하는 것은 독일 기본법 제1조 및 유럽인권협약 제3조에 반한다고 판시하였다.¹⁷¹⁾ 또한 약 8m²의 수용공간에 2명을 수용하는 것은 화장실을 포함한 전체공간이 8m²에 불과하다면 비인도적 처우라고 판시하였다.¹⁷²⁾ 한편 독일 연방헌법재판소는 보안감호수용자가 자유형 수용자와 분리되어 수용되지 않는다면 위헌이라고 판시하였다.¹⁷³⁾ 그리고 재사회화 이념의 강화와 함께 수용시설에서는 재사회화를 위한 교육이 이루어지고, 종교활동 뿐만 아니라 기타 자유활동을 위한 공간도 있어야 한다.

나. 교정시설의 노후화, 소규모 교정시설 등

독일의 교정시설 중 많은 것들이 오래되어 노후화되었을 뿐만 아니라, 시설을 현대화하기 위해서 보수공사가 필요하다. 교정시설의 부족현상과 맞물려 보수공사를 하는 경우 증축공사의 형태로 하는 경우가 많은데, 일부 교정시설의 경우 너무 낡아서 증·개축 공사를 하기 보다는 새로이 신축하는 것이 비용이 적게 드는 경우가 있기 때문이며, 도시규모의 확장과 함께 교정시설이 이제 시가지에 위치하게 된 경우도 있어 외곽으로 이전할 필요성이 있기 때문이다.¹⁷⁴⁾

한편 독일은 전통적으로 소규모 교정시설을 설치해 왔기 때문에 대부분의 교정시설이 소규모인데, 이러한 소규모 교정시설의 경우 변화된 수용처우 기준을 충족시키는 것이 힘들다.¹⁷⁵⁾ 이로 인해서 추가 교정시설에 대한 수요가 있기도 하다.

170) 이에 대해 자세히는 Katja Fennel, Gefängnisarchitektur und Strafvollzugsgesetz - Anspruch und Wirklichkeit - am Beispiel des hessischen Vollzugs(Dissertation), Würzburg 2006, S. 265-280.

171) OLG Frankfurt, NStZ 1985, S. 572.

172) ZfStrVo 2005, S. 173.

173) BVerfG, Urteil vom 5. Februar 2004 - 2 BVR 2029/01; BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BVR 2365/09 참조.

174) Baden-Württemberg Justiz- und Finanzministerium, Justizvollzug 2015. Haftplatzentwicklungsprogramm Baden-Württemberg, S. 8-12.

175) Baden-Württemberg Justiz- und Finanzministerium, a.a.O., S. 8.

다. 수용공간의 부족으로 인한 신축

위의 모든 사유들로 인해 독일에서도 교정시설의 수용능력이 한계치에 달하였다. 통계자료에 의하면 통상 10% 정도의 여유공간이 있는 것으로 나타나지만, 노후화된 교정시설의 증·개축 공사 등으로 인해 일정 수용공간을 사용할 수 없는 경우가 있어서 실제로는 거의 대부분의 주에서 교정시설의 수용능력이 한계치에 달하였다.¹⁷⁶⁾ 이러한 이유로 독일에서도 교정시설의 신축이 적지 않게 이루어지고 있다.¹⁷⁷⁾

4. 독일의 교정시설 입지갈등 사례

독일에서도 교정시설의 이전·신축이 이루어지는 과정에서 주민들 등의 반발로 이전·신축지의 선정에 어려움을 겪고 있다. 반면에 보호관찰소 관련 입지갈등 사례는 기존 문헌 또는 언론보도를 통하여 조사해 본 결과 찾을 수 없는데, 이는 보호관찰소가 대부분 주법원 산하기구로 설치되기 때문에 ‘주 지방법원’ 또는 ‘주 구(區)법원’ 부지 내에 위치하거나 그렇지 않은 경우에도 ‘주 지방법원’ 또는 ‘주 구법원’ 인근에 위치하는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다. 한편 최근에는 낡은 법원 또는 검찰청을 이전·신축하는 경우에 이른바 ‘사법센터(Justizzentrum)’라고 하여 법원, 검찰청 및 보호관찰소를 한 곳으로 모으는 경우가 많다.¹⁷⁸⁾ 이러한 경우 보호관찰소는 법원 및 검찰청과 함께 신축되기에 거부감이 발생하지 않고, 입지갈등이 발생하지 않는다.

교정시설 관련 입지갈등의 경우 여러 사례가 있지만, 여기서는 독일에서 가장 이슈가 되었던 3가지 사례를 대표적으로 살펴본다. 3가지 사례는 ① 뮌스터 교도소 이전·신축 사례, ② 츠비카우 공동교도소 신축 사례, 그리고 ③ 로트바일 교도소 이전·신축 사례이다. 먼저 해당 3개 사례에서의 입지갈등 경과에 관한 사실관계 위주로 살펴보고, 이후에

176) 교정시설의 수용능력이 한계치에 다다랐다는 것에 대해 자세히는 Jehle, Strafrechtspflege in Deutschland(2015), S. 49-50 참조(https://www.justiz.nrw/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/justizaufbau/vollzug/index.php) (2018. 9. 30. 최종검색) 참조.

177) 교정시설의 신축·증축 이외에 교정시설의 과밀화 해결방안으로 제시되고 있는 것에 대해서는 Joachim Kretschmer, Die Mehrfachbelegung von Hafträumen im Strafvollzug in ihrer tatsächlichen und rechtlichen Problematik, NStZ 2005, S. 255.

178) 예컨대 뮌헨에서 건축되고 있는 대형 사법센터에 대해서는 Alfred Dürr, “Sieben Justizbehörden unter einem Dach”, Süddeutsche Zeitung, 19. Juli 2018, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuhausen-sieben-justizbehoerden-unter-einem-dach-1.4057087>, 2018. 9. 30 최종검색.

3개 사례를 바탕으로 교정시설 이전 또는 신축 과정에서 입지선정과 관련하여 주정부와 주민 등 관련자 간에 갈등이 발생한 원인이 어디에 있고, 독일이 어떻게 이러한 갈등을 해결하려고 노력하였는지, 우리에게 주는 시사점은 무엇인지를 살펴본다.

가. 뮌스터(Münster) JVA 이전계획 지연사례 (노르트라인-베스트팔렌州)

1) 이전배경

뮌스터시(市)는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주(州) 북부에 위치한 ‘어느 크라이스에도 속하지 않는 자치시(kreisfreie Stadt)’이다.¹⁷⁹⁾ 노르트라인-베스트팔렌州는 미결구금, 청소년체포, 보안감호수용, 자유형, 추방을 위한 구금, 청소년에 대한 자유형의 집행을 구분하여 각각 단행법률로 규율하고 있다.¹⁸⁰⁾ 2018년 9월 현재 노르트라인-베스트팔렌 주에는 36개 JVA가 있고, 총 18,500명을 수용할 수 있다. 통상 약 16,000명 ~16,500명이 수용되기 때문에 1,000여명을 수용할 공간이 여유롭다고 볼 수 있지만, 낡은 JVA의 보수공사 등으로 인해 1,000여명의 수용공간이 실수용자들을 위해 사용되어야 하기 때문에 실제로 수용공간에 여유가 없다고 한다.¹⁸¹⁾

1853년에 설치된 뮌스터 JVA는 노르트라인-베스트팔렌 주에서 가장 낡은 JVA이므로

179) 연방국가인 독일의 행정구역은 주(Land), 베찌르크(Bezirk), 크라이스(Kreis), 게마인데(Gemeinde)로 나뉜다. 도시(Stadt)는 그 규모에 따라 독립된 주(Stadtsstaat)로 되거나(베를린, 함부르크 그리고 브레멘이 그러함), 독립된 베찌르크나 크라이스로 될 수도 있고(예컨대 뮌스터시가 그러함), 그 도시의 명칭을 딴 크라이스에 속할 수도 있다. 독일의 행정구역 체계에 대해서는 안영진, 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰 - 구동독을 중심으로 -, 국토지리학회지 제46권 4호, 2012, 446면 이하; <https://thirdspace-berlin.com/thirdspace-archive/germany/administrative-system/> 참조.

180) Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft in Nordrhein-Westfalen (Untersuchungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - UVollzG NRW) (2009년 10월 27일 제정됨); Gesetz zur Regelung des Jugendarrestvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendarrestvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - JAVollzG NRW) (2013년 4월 30일 제정됨); Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Sicherungsverwahrung in Nordrhein-Westfalen (Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - SVVollzG NRW) (2013년 4월 30일 제정됨); Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen (Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - StVollzG NRW) (2015년 1월 13일 제정됨); Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - AHaftVollzG NRW) (2015년 12월 17일 제정됨); Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - JStVollzG NRW) (2017년 4월 27일 제정됨).

181) 노르트라인-베스트팔렌 주 법무부 홈페이지의 설명 참조 https://www.justiz.nrw/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/justizaufbau/vollzug/index.php (2018. 9. 30. 최종검색).

보수공사 등의 필요성이 있다는 것은 오래전부터 인정되었다. 주정부는 보수공사로는 문제를 해결할 수 없다고 판단하여 2010년경부터 뮌스터 JVA를 이전·신축하는 것에 대해 논의하기 시작하였다. 2012년 8월 30일 노르트라인-베스트팔렌 주 법무부 장관은 오래된 뮌스터 JVA를 폐쇄하고, 640명을 수용할 수 있는 JVA를 뮌스터의 다른 지역에 신축한다고 발표하였다. 주정부는 이전·신축 예정지로 뮌스터의 34개 부지를 선정하여 심사하였는데, 그 중 보다 적절한 장소로 평가되는 10개 부지 중에서도 2곳을 선정하였고, 그 2개 부지는 모두 뮌스터 한도르프(Handorf)에 위치하고 있었다. 이 2개 부지는 연방정부의 소유에 속하였고, 예전에 군부대의 훈련장으로 사용되던 곳이었다.¹⁸²⁾

2) 뮌스터시 주민의 반대 및 갈등경과

이러한 주정부의 계획에 대하여 처음에는 큰 반발이 없었다. 그러나 ‘독일 자연보호단(Naturschutzbund, 약칭 NABU)’ 뮌스터 지부를 중심으로 반발이 일기 시작하였다. NABU 뮌스터 지부는 ‘부지로 선정된 곳은 바로 자연보호구역 인근 지역이고, 부지로 선정된 곳에는 법적으로 보호되고 있는 생태계가 존재할 뿐만 아니라 보존필요성이 아주 높은 여러 동식물이 살고 있다’는 점을 이유로, 한도르프에 JVA를 이전·신축하는 것을 반대하였다.¹⁸³⁾

2013년에 열린 1차 및 2차 시민설명회에서 주정부 및 뮌스터 시 담당자는 ‘연방정부의 소유이므로 신축에 어려움이 없고, 예전에 군부대 훈련장으로 사용되던 곳이어서 건축법 관련 규정을 잘 준수할 수 있다’는 것을 한도르프를 이전·신축지로 예정한 이유로 제시할 뿐 왜 한도르프에 신축되는가에 대해 설득력 있는 이유를 제시하지 못하였기에 NABU 및 시민들은 한도르프에 JVA를 신축하는 것에 더욱 반대하게 되었다.¹⁸⁴⁾

이러한 반대에 직면하여 연방 국방부 장관은 2014년 9월 경 이전·신축지로 고려되

182) Klaus Baumeister, “JVA in Münster: 34 Standorte wurden überprüft”, Westfälische Nachrichten, 2013년 6월 30일 (2018. 9. 30. 최종검색), <https://www.wn.de/Muenster/Stadtteile/Handorf/2013/06/1195923-Details-zur-Standortsuche-Fakten-zum-Neubau-JVA-in-Muenster-34-Standorte-wurden-ueberprueft>

183) NABU, “Naturschutzinteressen berücksichtigen!” (2019. 9. 30. 최종검색), <https://www.nabu-muenster.de/2013/06/03/planung-jva-neubau-in-handorf/>.

184) Lukas Speckmann, “Informationsveranstaltung im Haus Münsterland. JVA Handorf: “Die Prüfung ist ergebnisoffen””, 2013년 6월 4일 (2018. 9. 30. 최종검색), <https://www.wn.de/Muenster/2013/06/Informationsveranstaltung-im-Haus-Muensterland-JVA-Handorf-Die-Pruefung-ist-ergebnisoffen>

고 있는 한도르프 구 군훈련장을 JVA 신축부지로 제공하지 않을 것이라고 발표하였다.¹⁸⁵⁾ 이후 주정부와 뮌스터시는 생태계와 자연환경에 큰 영향을 미치지 않고, 뮌스터시 외곽에 위치한 곳을 위주로 새로운 입지를 모색하기 시작했다. 그러는 사이 2016년 1월에 낡은 뮌스터 JVA는 붕괴위험으로 인해 폐쇄되었다.

2017년 중반 이후 뮌스터시 남서부 지역인 볼벡(Wolbeck)의 농경지가 적당한 신축지로 논의되었다. 주정부와 뮌스터시는 2018년 1월경 볼벡 지역의 농경지를 신축지로 예정하고,¹⁸⁶⁾ 2018년 5월경 사전 환경영향평가에서 적합지로 결정내렸다.¹⁸⁷⁾ 그러나 언론보도에 의하면 해당 부지 주민들은 ‘신축이 예정된 농경지는 18헥타르에 이르고, 이는 해당 농부들의 생존을 위협하는 것이다’라고 하면서 반대운동을 벌이고 있다.¹⁸⁸⁾

나. 츠비카우 공동JVA 신축 지연사례 (튀링엔주 그리고 작센주)

1) 신축계획 및 신축계획의 배경

2014년 5월 튀링엔주와¹⁸⁹⁾ 작센주는¹⁹⁰⁾ 작센주의 츠비카우(Zwickau)시 마리엔탈(Marienthal) 지역에 820명을 수용할 수 있는 대규모 JVA를 공동으로 신축하고 운영하

185) Klaus Baumeister, “Kein Gefängnis-Neubau in Handorf”, 2014년 9월 12일(2018. 9. 30. 최종검색), <https://www.wn.de/Muenster/2014/09/1719441-Neuer-Standortvorschlag-erst-2015-Kein-Gefaengnis-Neubau-in-Handorf>.

186) Lukas Speckmann, “Neuer JVA-Standort steht fest”, 2018년 1월 23일 (2018. 9. 30. 최종검색), <https://www.wn.de/Muenster/3140868-Gefaengnisneubau-in-Muenster-Neuer-JVA-Standort-steht-fest>.

187) Dirk Anger, “Gefängnis-Neubau: Wie gravierend ist der Eingriff in die Natur?”, 2018년 5월 28일 (2018. 9. 30. 최종검색), <https://www.dzonline.de/Muensterland/3315352-Neuer-JVA-Gefaengnis-Neubau-Wie-gravierend-ist-der-Eingriff-in-die-Natur>.

188) 위 신문기사 참조.

189) 튀링엔주는 2014년 2월 27일 ‘튀링엔 법무행정법(Thüringer Justizvollzugsgesetzbuch, ThürJVollzGB)’을 제정하여 자유형 및 자유박탈적 보안처분의 집행에 관해 통합적으로 규율하고 있다.

190) 작센주는 자유형, 청소년에 대한 자유형, 구금형, 미결구금, 보안감호수용을 구분하여 각각 단행법률로 규율하고 있다. 각 법률은 다음과 같다: Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen (Sächsisches Strafvollzugsgesetz - SächsStVollzG) (2013년 5월 16일 제정); Sächsisches Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe (Sächsisches Jugendstrafvollzugsgesetz - SächsJStVollzG) (2007년 12월 12일 제정); Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Freistaat Sachsen (Sächsisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz - SächsUHftVollzG) (2010년 12월 14일 제정); Gesetz über den Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz - SächsSVVollzG) (2013년 5월 16일 제정).

는 것을 내용으로 하는 협정을 체결하였다.¹⁹¹⁾ 현재 튀링엔주는 게라(Gera)와 호엔러이벤(Hohenleuben)에 있는 낡고 소규모인 JVA를 폐쇄하고 이를 대신하면서 더 많이 수용할 수 있는 새로운 JVA를 신축해야 하고, 작센주는 차이트하인(Zeithain)과 츠비카우(Zwickau)에 있는 낡고 소규모인 JVA를 폐쇄하고 이를 대신하면서 더 많이 수용할 수 있는 새로운 JVA를 신축해야 한다. 그런데 양 주가 각자 따로이 새로운 JVA를 신축하는 것은 비용부담이 크기에 양 주는 대규모 JVA를 공동으로 신축하여 공동으로 운영함으로써 이러한 요구에 부응하면서도 경비를 절감하고자 위와 같은 합의를 하게 되었다.¹⁹²⁾ 튀링엔주가 단독으로 JVA를 신축하는 경우 튀링엔주의 동부 지역에 JVA를 새로이 신축해야 하고, 신축 및 운용 경비가 많이 드는데 반해, 츠비카우시에 공동으로 JVA를 신축·운영하는 경우 튀링엔주는 10% 정도 신축비용을 절감할 수 있고, 공동운영을 통해 약 5% 정도 인건비를 절감할 수 있을 것으로 예상된다.¹⁹³⁾ 뿐만 아니라 그렇지 않아도 교정시설 수용공간이 부족한데, 단독으로 소규모 JVA를 신청하는 경우 법률에서 요구하고 있는 분리수용, 재사회화 교육 등을 실현하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 수용자들의 단독수용 요구에도 부응하기 어렵다.¹⁹⁴⁾ 따라서 이러한 요구에 부응하는 대규모 JVA를 신축하면서도 신축·운영 경비를 절감하기 위해서 튀링엔주와 작센주는 츠비카우시에 대규모 JVA를 공동으로 신축하여 운영하기로 합의하게 되었다.¹⁹⁵⁾

이러한 협정을 체결하기까지는 양 주가 신축 예정지 선정, 경비부담, 운영방식 등에 대하여 상호 협의를 하는 과정이 있었다. 그리고 이러한 협의가 이루어지는 동안에 이미 공동JVA 설치에 반대하는 여론이 생성되었다.

191) 이러한 협약은 이미 2014년 이전에 이루어져 양 주가 구체적 내용에 대해 협의하는 과정을 거쳤고, 2014년 4월에 이러한 협정의 법적 근거가 되는 주법률이 양 주의 의회에서 통과되었다.

192) Thüringer Landtag (5. Wahlperiode), Drucksache 5/7716 (06. 05. 2014), Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt in Zwickau, S. 7. 이하 'Drucksache 5/7716'로 약칭함.

193) Drucksache 5/7716, S. 2.

194) 2018년 3월 29일 작센 주정부는 츠비카우시에 공동JVA를 신축하고, 차이트하인 JVA를 2020년에 폐쇄할 예정이었지만, 츠비카우시에 공동JVA가 신축되더라도 지속적으로 늘어나고 있는 필요 수용공간에 대응할 수 없다고 판단하여 2020년에 폐쇄할 예정이었던 차이트하인 JVA를 2020년 이후에도 계속 운영하기로 결정 하였다(<https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/216973?page=94>, 2018. 9. 30. 최종검색).

195) Drucksache 5/7716, S. 1.

2) 반대자들의 주장 및 활동

가) 반대이유

주된 반대자들은 츠비카우시 마리에탈 주민들과 양 주의 교정업무 종사자들이다. 츠마리에탈 주민들은 다음과 같은 이유로 츠비카우시에 공동JVA를 설치하는 것에 반대하고 있다.¹⁹⁶⁾ ① 대규모 JVA가 건축되는 경우 도시의 이미지가 손상된다. ② 수용인원이 800명 이상인데, 수용시설 방문자의 숫자도 상당할 것이고, 방문자와 관련하여 문제가 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 수용자 외에도 수용자의 가족 등이 이사를 올 수 있는데, 이로 인해 또한 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 마약거래, 성범죄, 폭력행위나 다툼행위 등 범죄가 증가할 수 있다. ③ 수용시설에서는 수용자들을 통해 물품제작 등을 하는데 이는 오히려 지역경제를 악화시킬 수 있다. ④ 수용시설 인근 지역의 부동산 가격이 하락하고, 인근 지역을 유용하게 사용할 수 있는 방안이 없다.

‘교정업무 종사자 노동조합(BSBD)’은 다음과 이유로 반대한다.¹⁹⁷⁾ ① 츠비카우시에 공동JVA를 설치함으로써 주정부는 교정업무인력을 감축하고자 한다. 공동JVA가 설치됨으로써 폐쇄되는 JVA에 근무하는 인원 중 얼마나 계속 일할 수 있는지 불확실하고, 설사 계속 일하게 될지라도 양 주의 고용형태나 임금체계 등이 다른 상황에서 어떠한 고용환경에서 일하게 될지도 불명확하다. ② 미결구금자의 법원으로의 이동거리는 최대한 짧아야 하는데, 수용시설이 작센주에 설치됨으로써 튀링엔 법원으로의 이동거리는 더욱 늘어나게 되었고, 이는 교정이념에도 합치하지 않는다. ③ 주정부는 교정업무 종사자들에게 대해서는 어떠한 의견수렴 절차도 거치지 않았고, 모든 이의제기를 무시하였다.

한편 정치가들도 특히 집권 여당측 정치가들과 야당측 정치가들로 나뉘어 서로 상대방을 비판하였다. 야당 측에서는 의견수렴절차가 제대로 이루어지지 않았다는 것, 결과과정에 투명성이 없었다는 것을 비판하고,¹⁹⁸⁾ 여당 측에서는 포폴리즘에 기반하여 반대여론을 이끌고 있다고 비판한다.¹⁹⁹⁾

196) <https://keine-jva-in-zwickau-marienthal.de/pro-und-contra/> 참조(2018. 9.3 0. 최종검색).

197) BSBD Landesverband Thüringen, Offener Brief des BSBD Landesverbandes Thüringen zur Kabinettsvorlage zum Bau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt der beiden Freistaaten Sachsen und Thüringen, <https://www.bsbd-thueringen.de/Aktuell/Neubau/neubau.html>, 2018. 9. 30. 최종검색.

198) Thüringer Landtag(5. Wahlperiode), Plenarprotokoll 5/157(2014. 06. 27), S. 14718.

나) 소송제기

공동JVA의 신축지로 예정된 곳은 ‘구 제국철도개선조합(Reichsbahnausbesserungswerk) 건물’이 있던 곳으로 2013년 11월 6일 츠비카우시는 신축예정 부지를 작센 주에 매도 하였다.²⁰⁰⁾ ‘마리엔탈 지역 공동JVA 설치에 반대하는 시민모임(Bürgerinitiative „Nein zur JVA in Zwickau-Marienthal“)’은 2013년 11월 11일 신축반대 서명운동을 벌였고, 약 9,100명의 서명을 받아 츠비카우시에 제출하면서 매매계약철회를 청원하였다. 그러나 츠비카우시는 이미 매매계약이 체결되었다는 것을 이유로 이러한 청원(Bürgerbegehren)을 받아들이지 않았고, ‘반대시민 모임’은 켐니츠 행정법원(Verwaltungsgericht Chemnitz)에 행정소송을 제기하였다.²⁰¹⁾ 2017년 4월 켐니츠 행정법원은 ‘시민모임은 매매계약이 체결되고 5일 후에야 서명운동을 하였다. 시민청원에 의해서는 이미 체결된 계약을 변경할 수 없다. 따라서 소송의 형식적 요건이 충족되지 않는다’고 하면서 ‘반대시민모임’이 제기한 소송을 각하하였다.²⁰²⁾

위 소송 외에도 ‘반대시민모임’은 신축을 저지하기 위해 여러 가처분소송을 제기하였지만 법원은 모두 주정부의 손을 들어주었다.²⁰³⁾ 결국 ‘반대시민모임’은 위 소송과 관련하여서도 처음에는 바우첸 고등행정법원(Oververwaltungsgericht Bautzen)에 상소(Berufung)를 제기하였다가, 상소를 제기하여도 가능성이 없다고 판단하여 상소를 철회하였다고 한다.²⁰⁴⁾

199) FDP wirft Grünen bei Gefängnisneubau in Zwickau Populismus vor, 2013년 12월 12일, <https://www.otz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/FDP-wirft-Grünen-bei-Gefängnisneubau-in-Zwickau-Populismus-vor-1600418473>, 2018. 9. 30. 최종검색.

200) “Streit um Gefängnis: Gericht stellt Zulässigkeit infrage”, 2017년 4월 26일, https://www.focus.de/regional/chemnitz/justiz-streit-um-gefaengnis-gericht-stellt-zulaessigkeit-infrage_id_7035038.html, 2018. 9. 30. 최종검색.

201) 위 신문기사 참조.

202) 위 신문기사 참조.

203) “Zwickaus Mega-Knast: Bürger wollen schon wieder klagen”, 2017년 9월 28일, <https://www.tag24.de/nachrichten/gera-zwickau-thueringen-gefaengnis-megaknast-marienthal-urteil-baustart-342726>, 2018. 9. 30. 최종검색.

204) “Bürgerinitiative gegen Gefängnisneubau gibt vorerst auf”, 2017년 10월 30일, <https://www.mdr.de/sachsen/chemnitz/buergerinitiative-gegen-neubau-jva-zwickau-gibt-auf-100.html>, 2018. 9. 30. 최종검색.

3) 현재 상황: 주정부의 츠비카우 공동JVA 신축계획 진행

위와 같이 교정업무 종사자들과 마리엔탈 주민들의 반대가 있지만 법원이 주민들이 제기한 가처분 소송 등을 받아들이지 않았기에 튀링엔주 주정부와 작센주 주정부는 공동JVA 신축안을 계속 진행하였고, 2017년에는 게라JVA가 폐쇄되었다. 그러나 신축 계획은 그렇지 않아도 주민들 등의 반발로 최초 계획과 달리 지연되었는데, 건물공사 업체 선정이 제대로 되고 있지 않아 더욱 지연되고 있다. 건물신축공사는 본래 2018년 8월에 개시되어야 했지만, 건물 시공사 입찰에서 적절한 공사를 제시한 업체가 없어서 시공사가 선정되지 못했다.²⁰⁵⁾ 이에 주정부는 1억 7천 150만유로의 공사비가 현실적인지 다시 검토하여 입찰을 진행하려고 하고 있다. 한편 주정부는 오래전부터 지체되고 있는 신축공사를 예정된 신축기한에 맞추기 위해(2020년 신축완공 예정임) 수도관 및 하수관 설치공사, 진입로 개설과 같은 부대공사를 이미 건물공사와 따로 시작하였다.²⁰⁶⁾

다. 로트바일JVA 이전·신축 사례 (바덴-뷔르템베르크 주)

1) 배경

2007년을 기준으로 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주에는²⁰⁷⁾ 17개의 JVA가 있었고, 약 8,250명을 수용할 수 있었다. 그러나 독일 연방 헌재가 요구하는 기준을 충족시키기에는 교정시설의 수용능력이 한계에 이르고 있었다. 뿐만 아니라 17개 교정시설 중 12개 교정시설이 1918년 이전에 건축되었기에 매우 낡았다. 그리고 바덴-뷔르템베르크주는 약 60%의 교정시설이 100명 미만의 수용능력을 가진 작은 규모였다.²⁰⁸⁾ 이러한 이유로 바덴-뷔르템베르크주는 이미 1970년대부터 교정시설의 개축, 증축 및 이전·신축에 대해 논의하기 시작하였는데, 본격적으로 구체적인 교정시

205) Frank Dörfelt, "Baustart für Gefängnisneubau verschiebt sich weiter", Freie Presse, 2018년 6월 1일, <https://www.freiepresse.de/zwickau/zwickau/baustart-fuer-gefaengnisneubau-verschiebt-sich-weiter-artikel10223085> (2018. 9. 30. 최종검색).

206) 위 신문기사 참조.

207) 바덴-뷔르템베르크 주는 자유형 등의 집행과 관련하여 아직 독자적인 주법률을 제정하지 않았기에 바덴-뷔르템베르크 주에서는 '연방 자유형 등 집행법'이 여전히 효력을 가진다.

208) Baden-Württemberg Justizministerium/Finanzministerium, Haftplatzentwicklungsprogramm Baden-Württemberg, S. 6.

설의 증축 및 신축에 대한 계획을 수립하기 시작한 것은 2000년대 초·중반이다.

2) 2007년~2008년: 로트바일 JVA 신축계획 발표 및 논란의 시작

2007년 4월 바덴-뷔르템베르크 주정부는 ‘범무집행 2015. 바덴뷔르템베르크 주 교정시설발전계획(Justizvollzug 2015. Haftplatzentwicklungsprogramm Baden-Württemberg)’을²⁰⁹⁾ 발표하였다.²¹⁰⁾ 이 계획안은 비경제적인 작은 규모의 교정시설을 증축하거나 일부 소규모 교정시설의 경우 폐쇄하고, 대신에 대규모 교정시설을 신축하는 것을 발전방안으로 제시하고 있었다. 이 계획안은 ‘로트바일 크라이스(Kreis Rottweil)’의 경우²¹¹⁾ ‘로트바일시(Stadt Rottweil)’에 600명을 수용할 수 있는 대규모 JVA를 2015년까지 신축하는 것을 계획으로 제시하고 있었다.

이미 1970년대부터 주정부는 교정시설의 증축 및 신축에 대해 논의하기 시작하였고, 로트바일시는 로트바일 크라이스의 행정·사법도시이기에 로트바일시에 새로운 교정시설을 신축하는 것을 계획하고 있었고, 이를 위해 로트바일시 남쪽 외곽에 위치한 슈탈베르크(Stallberg) 지역의²¹²⁾ 한 부지를 JVA의 신축을 위한 부지로 예정해 놓고 있었다.²¹³⁾ 그러나 슈탈베르크 지역은 석고층으로 인해 예정된 규모의 JVA를 신축하는 것이 불가능한 것으로 드러났고, 2008년 주정부는 새로운 부지를 물색하여 JVA 신축을 신청할 것을 로트바일시에 요청하였다. 이후 로트바일에서는 새로운 JVA를 어디에 신축하여야 하는가를 둘러싸고 큰 논란이 일게 되었다.

209) 이 계획안은 다음 링크주소에서 다운로드 가능.

https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdateien/202/anlage_justizvollzug_2015.pdf

210) 이하 이 계획안을 ‘2007 발전계획’이라고 지칭한다.

211) 2007년도를 기준으로 ‘로트바일 크라이스’에는 ‘로트바일 시(市)’에 22명을 수용할 수 있는 ‘로트바일 JVA’가 있었고, 헤히겐(Hechingen), 오버른도르프(Oberndorf) 그리고 빌링엔-슈벤닝엔(Villingen-Schwenningen)에 각각 32명, 19명 그리고 22명을 수용할 수 있는 ‘로트바일 JVA 지소(Außenstelle)’ 3개가 운영되고 있었다.

212) 우리나라의 ‘동’에 해당하는 지역 명칭이다.

213) Ralf Broß, Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil. Ein Lehrbuchbeispiel direkter Demokratie?, in: Manuela Glaab(Hrsg.), Politik mit Bürgern – Politik für Bürger Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden:Springer VS, 2016, S. 290.

3) 2008년~2010년: 주민 반대와 대안지역 검토

로트바일시는 대안으로 시 외곽의 ‘임 에쉬(Im Esch)’라는 황무지 지역을 새로운 부지로 고려하기 시작하였으나 지역 정치가들의 강한 반발에 부딪혔다.²¹⁴⁾ 지역 정치가들은 특히 자연환경을 이유로 ‘임 에쉬’ 지역은 JVA 신축 부지로 적절하지 않다고 주장하였다.²¹⁵⁾ 2009년 4월 5일에 새로 선출된 로트바일시 시장 랄프 브로쓰(Ralf Broß)는 로트바일시의 블리츠벨들레(Bitzwäldle) 지역과 미텔베르크(Mittelberg) 지역을 대안으로 제시하였다. 브로쓰 시장은 수형자의 재사회화에 대한 사회적 책임을 강조하면서 로트바일시에 새로운 JVA가 신축되어야 한다고 주장하였다.²¹⁶⁾

로트바일시는 2010년 2월 말까지 새로운 입지를 선정하여 주정부에 신청해야 했지만, 블리츠벨들레와 미텔베르크 지역 및 인근 주민들의 강한 반대에 부딪쳐 새로운 입지를 선정할 수 없었다. 주민들은 무엇보다 “자연환경을 해친다”는 이유로 JVA의 신축에 반대하였고, 미텔베르크의 경우 해당 부지가 30명 이상의 사인 소유여서 입지로 선정되더라도 신축과정에 어려움이 있을 수 있었다. 이에 로트바일시는 또 다른 대안으로 호흐발트(Hochwald) 지역을 고려하고, ‘임 에쉬’ 지역도 다시 입지로 고려하게 되었다. 로트바일시는 홍보활동 및 공청회 등을 통해 ‘신축될 로트바일 JVA’의 입지에 대하여 결정하고자 노력하였지만, 주민들의 견해도 로트바일시에 대규모 JVA를 신축하는 것에 대해 찬성과 반대로 나뉘고 있을 뿐만 아니라, 찬성하는 경우에도 입지에 대해 견해가 분분하여 어떠한 결정을 도출하지 못하고 있었다.

로트바일시 그리고 찬성자들은 다음과 같은 이유를 들면서 로트바일시에 JVA를 신축하여야 한다고 주민들을 설득하고자 하였다:²¹⁷⁾

- ① 대규모 JVA가 신축될 경우 250개 이상의 일자리가 창출된다. ② 시 수입이 매년 약 40만 유로 이상 증대될 수 있다. ③ 지역 경제가 활성화될 수 있다. ④ 도주방지

214) Julia Thiekotter et al., „Politik des Gehortwerdens“: Bürgerbeteiligung zur Justizvollzugsanstalt Rottweil, 2016, S. 3.

<https://www.uni-koblenz-landau.de/de/landau/fb6/sowi/pw/abteilung/politische-system-brd/caseteaching/case-jva-rottweil>

215) Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 4 f.

216) Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 4.

217) 이에 대해 자세히는 Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 5 f.

조치가 확실하게 취해지고 있어 지역주민에게 위해가 발생할 우려는 없다.

이에 반해 반대자들은 다음과 같이 주장하였다:²¹⁸⁾

- ① 더 많은 일자리가 창출되면 오히려 임금이 삭감될 수 있다. ② JVA 신축으로 지역경제가 활성화된다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 설사 효과가 있다고 하더라도 얼마나 효과가 있는지 불확실하다. ③ 입지로 고려되고 있는 곳은 보호할 동·식물이 살고 있어서 생태계적 가치가 높는데 교정시설을 신축하면 이러한 생태계 및 자연환경을 해치게 된다. ④ 약 600명의 주민이 있는 조그만 마을에 600명 범죄자를 수용할 수 있는 대규모 교정시설을 설치하는 것은 부적절하다. ⑥ 이른바 ‘무감독 외부활동자(Freigänger)’로 인해 지역주민의 안전이 위태롭게 된다. ⑦ 미결구금자의 경우 최대한 법원 근처의 교정시설에 수용되어야 하는데, 대규모 교정시설을 신축할 경우 다른 지방법원 또는 구법원에서 재판을 받아야 하는 사람도 로트바일 JVA에 수용되어 이동거리가 늘어나게 된다.

4) 2011년~2015년 4월: 적극적 주민의견수렴과 신축예정지의 결정

‘로트바일시에 새로운 JVA가 신축되어야 하는가’, ‘그렇다면 어디에 신축되어야 하는가’를 둘러싼 논란은 2011년 이후 새롭게 전개되었다. 바덴뷔르템베르크 주정부 그리고 로트바일시는 2011년 지방선거 이후 ‘로트바일 JVA’ 신축지 선정을 처음부터 다시 논의하기로 결정하였다.

로트바일에 교정시설을 신축하는 것을 반대하는 사람들은 ‘로트바일 공동체위원회(Rottweiler Gemeinderat)’ 구성원 누구도 신축에 반대하지 않고 있었기에 ‘공동체위원회 구성원들은 반대자들의 의견을 제대로 듣지 않고 있다’고 생각하고 있었다. 바덴 뷔르템베르크 녹색정당은 2011년 지방선거에서 “중요한 사안의 결정에 시민들이 실질적으로 참여할 수 있도록 하여 실질적인 직접민주주의를 실현하는 것”을 슬로건으로 내세웠고, ‘로트바일 JVA 신축’과 관련하여서는 처음부터 다시 논의하는 것을 공약으로 내세웠다. 이러한 선거공약에 힘입어 바덴뷔르템베르크주에서 녹색정당 후보자

218) 이에 대해 자세히는 Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 6 f.

가 독일 사상 최초로 주 정부수석(Ministerpräsident)에 당선되었고, 로트바일시에서도 녹색정당이 기존보다 더 많은 지지를 얻었다.²¹⁹⁾

2011년 4월 경 녹색당과 SPD 연정으로 설립된 주정부는 선거공약의 이행을 위해 ‘로트바일 JVA 신축지’ 문제를 처음부터 논의하기로 하였고, CDU는 처음에는 이에 반대하다가 CDU 바덴뷔르템베르크 지부 원내대표가 로트바일시 및 인근 시의 시장, 신축반대 시민모임의 대표자 등과 가진 모임에서 처음부터 다시 논의하는 것에 합의하였다. 이에 따라 상호 견해일치를 보고, 합의된 것은 다음과 같다: ‘바덴뷔르템베르크 주에 새로운 JVA를 신축해야 할 필요성은 인정된다. 그러나 아직 시간적 여유는 있다. 따라서 입지 선정과 관련하여서는 로트바일로 한정하지 말고, 처음부터 다시 논의하고, 로트바일 외의 다른 도시가 원한다면 그곳에 설치할 수 있다.’²²⁰⁾

로트바일시 외의 다른 도시는 처음에는 신축 JVA를 유치하는데 회의적이었다. 그러나 이후 로텐부르크(Rottenburg), 투닝엔(Tuningen), 메쓰슈테텐(Meßstetten) 등 다른 도시도 유치하고자 하였다. 로텐부르크는 주정부에 신축지 선정 신청을 하였지만 주민들의 반대로 신축지 선정을 포기하였다. 2014년 2월 주정부는 투닝엔을 신축지로 선정하였다고 발표하였다. 투닝엔시는 2014년 6월 주민투표를 하였는데, 주민투표결과 투표자의 56.8%가 반대표를 던져, 투닝엔시는 유치를 포기하였다.

이에 로트바일시와 메쓰슈테텐시는 2015년 6월 주정부에 다시 JVA 신축지로 선정될 것을 신청하였다. 2015년 7월 21일 주정부는 로트바일시 에쉬지역이 JVA 신축지로 선정되었다고 발표하였다. 로트바일시는 2015년 9월 20일 주민투표를 하였는데, 투표권자의 48.5%가 투표에 참여하여 투표자의 58.4%가 찬성표를 던짐으로써 로트바일시 에쉬지역에 JVA를 신축하기로 결정되었다.²²¹⁾ 이로써 ‘로트바일 JVA’ 신축지 선정과 관련된 오랜 논란은 막을 내리게 되었다.

5) 현재 상황

주민투표로 로트바일 에쉬 지역이 신축지로 선정되고 난 뒤 주정부는 로트바일 JVA의 설계도를 공모하기로 하였다. 설계도를 공모하기 전에 주정부는 공사비 산정작

219) Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 8.

220) Julia Thiekotter et al., a.a.O., S. 9.

221) Ralf Broß, Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil (2016), S. 299.

업 등을 행하였다. 2017년 6월 주정부는 로트바일JVA의 전체 공사비를 1억 1,800만 유로로 산정한 뒤, 2단계로 진행되는 설계도 공모전을 개시하였다. 그러나 설계도 공모전이 개시된 후 얼마 되지 않은 2017년 10월 바덴-뷔르템베르크주 ‘재산·건설청’은 총공사비로 1억 8,200만 유로가 소요될 것으로 산정하였고, 증가된 공사비용 중 3800만유로 이상의 비용이 오로지 에쉬지역이 입지로 선정되었기 때문에 추가적으로 발생하는 비용이라고 하였다.²²²⁾ 뿐만 아니라 공사가 완공될 때까지 약 2,500만 유로가 더 소요될 수도 있다고 예측하면서 총 공사비는 2억 7백만유로가 될 수 있다고 하였다.²²³⁾

2018년 6월 12일 설계도 공모전 당선작이 선정되었다. 바덴-뷔르템베르크 주 재무청(Rechnungshof)은 2018년 6월 ‘증가된 공사비용의 상당부분은 에쉬지역이 입지로 선정되었기 때문에 발생하는 것이다. 입지선정 과정에서는 에쉬지역 외의 다른 지역이 보다 더 적합한 지역으로 평가되었음에도 불구하고 주민참여를 통해 입지가 선정되면서 종국적으로 에쉬지역이 입지로 선정되었다. 불필요한 비용증가를 막기 위해서는 입지를 다시 선정하는 것이 적절하다’는 내용의 보고서를 재무부에 제출하였다.²²⁴⁾ 이러한 보고서에 대해 주 재무부와 법무부는 ‘에쉬지역이 입지로 선정되었기 때문에 추가되는 비용은 재무성이 산정한 것과 달리 약 120만 유로에 불과하다. 다시 입지선정 절차를 진행함으로써 공사가 지연되는 경우에 발생하는 경비를 생각한다면 에쉬지역이 입지로 선정됨으로써 발생하는 추가비용은 그리 많은 것이 아니다. 무엇보다 에쉬지역은 주민들의 적극적인 참여를 통해 입지로 선정되었기 때문에 다시 입지를 선정한다는 것은 적절치 않다’고 하면서 재무성의 제안을 받아들이지 않았다.²²⁵⁾

로트바일JVA의 경우 아직 시공사가 선정되지 않았기에 공사가 개시되지 않고 있다. 로트바일시 시장 랄프 브로쓰는 2025년경에 로트바일JVA가 완공될 수 있을 것이라고 예상하고 있다.²²⁶⁾

222) Baden-Württemberg Rechnungshof, Sonderbericht - Geplanter Neubau der Justizvollzugsanstalt Rottweil. Bericht nach § 99 Landeshaushaltsordnung, Juni 2018, S. 4.

223) Baden-Württemberg Rechnungshof, a.a.O., S. 4 u. 16 ff.

224) Baden-Württemberg Rechnungshof, a.a.O., S. 17-23.

225) Baden-Württemberg Rechnungshof, a.a.O., S. 30-40.

226) Corinne Otto, “Rottweil JVA: Eröffnung wohl im Jahr 2025”, Schwarzwälder Bote, 2018년 6월 14일, <https://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.rottweil-jva-eroeffnung-wohl-im-jahr-2025.2bf96f0c-43e6-4085-a15a-92069f5f69dc.html>, 2018. 9. 30 최종검색.

5. 독일 교정시설 입지갈등의 원인과 그 해결을 위한 정부의 노력

가. 입지갈등의 원인

앞에서 살펴본 독일 사례를 통해 알 수 있듯이 교정시설 입지로 예정된 지역의 주민들이 교정시설 설치에 반대하는 이유는 지역에 따라 다르지 않다. 주민들은 주로 ① 도시 또는 지역 이미지 손상, ② 자연환경 훼손, ③ 지역주민의 안전에 대한 위험 증가, 특히 ‘자유롭게 돌아다닐 수 있는 수용자(Freigänger)’ 등에 의한 범죄의 위험, ④ 해당 지역 및 인근 지역 부동산 가격의 하락 등을 이유로 반대하고 있다. 츠비카우시 공동JVA 신축의 경우 해당 지역 주민들 외에도 교정업무 종사자들이 반대하고 있는데, 이는 공동JVA의 신축으로 인해 일자리를 잃게 되는 교정업무 종사자들이 있기 때문이다. 정치가, 교정업무 종사자, 환경단체를 차치하고 보면, 교정시설 설치에 반대하는 자들은 해당지역 주민들이다. 그리고 해당 지역 주민들이 교정시설이 들어오는 것에 대해 표면적으로는 위와 같은 이유를 들고 있지만, 그 근저에는 이른바 ‘나의 집, 나의 지역에는 혐오시설이 들어오는 것을 원하지 않는다(Not In My Backyard)’는 이른바 ‘넴비(NIMBY)’사고가 깔려 있다.

한편 앞에서 살펴본 3개 독일 사례에서 모두 주정부는 초기에 신축예정지 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않았을 뿐만 아니라, 신축예정지 주민들에게 교정시설 이전·신축의 필요성, 해당 지역을 이전·신축지로 예정하게 된 이유, 이전·신축시에 해당 지역에 나타나는 긍정적 효과 등에 대해 자세히는 설명하지도 않았다. 이로 인해 해당 지역 주민들은 교정시설의 이전·신축에 대해 더욱 더 반대하는 입장을 취하게 되었고, 3개 사례에서 모두 주정부는 해당 지역 주민들과 입지선정과 관련하여 갈등을 빚게 되었다. 즉, 넴비사고로 인해 교정시설의 입지를 선정함에 있어서 해당 지역 주민들과 갈등을 빚게 될 우려는 상존하는데, 입지선정 과정에서 주정부 및 시가 절차적 공정성 및 투명성을 제대로 확보하지 않고 교정시설 이전·신축을 진행하거나 충분한 사전조사 없이 이전·신축 예정지를 선정하였기에 입지선정에 관한 갈등이 더욱 증폭되었다.

앞에서 살펴본 3개 사례에서 입지갈등을 해결하기 위해 주정부 및 시가 취한 노력의 정도는 상이하다. 뮌스터 JVA 이전·신축 사례와 츠비카우시 공동JVA 이전·신축 사례

의 경우 해당 지역 주민들의 반발에도 불구하고 주정부가 이전·신축을 강행하는 쪽에 있다. 윈스터 사례의 경우 애초에 예정지로 고려되었던 ‘한도르프 구 군훈련장’의 경우 주정부가 충분한 사전조사 없이 자연환경적 보호가치가 높은 지역을 이전·신축 예정지로 고려하였기에 결국 자연보호단체 등의 반발을 받아들여 윈스터 볼벡 지역 외곽의 농경지에 이전·신축하는 것으로 변경하였다. 노르트라인-베스트팔렌 주는 새로이 입지로 선정된 볼벡 지역 외곽의 농경지와 관련하여서는 해당 지역 주민들의 반발에도 불구하고 계획을 강행할 것으로 보인다. 츠비카우시의 경우 법원이 해당 지역 주민들의 반대를 정당한 것으로 받아들이지 않고 있기에 주정부는 신축계획을 계속 진행하고 있고, 지역주민들은 반대운동을 서서히 포기하여 가고 있다고 한다.²²⁷⁾

정부의 교정시설 이전·신축지 입지선정이 합리적이라면 님비사고에 기초한 지역 주민들의 반발보다는 정부의 합리적 결정이 더 중요시되어야 하고, 정부가 교정시설 이전·신축을 강행하는 것을 비판할 수만은 없다. 그러나 정부가 입지선정을 함에 있어서 절차적 정당성과 투명성을 확보할 수 있는 조치를 취한다면 지역 주민들과의 갈등을 최대한 줄이면서 적합한 입지를 선정할 수 있을 것이고, 지역 주민들의 반발에도 불구하고 이전·신축을 강행해야 하는 상황을 피할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 로트바일 사례는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다.

로트바일의 경우 비록 초기에는 주정부가 주민들의 의사를 수렴하는 절차 등을 거치지 않음으로써 예정지로 선정된 지역 주민들의 강한 반발을 초래하였지만 2010년 이후 약 5년간 절차적 정당성과 투명성을 확보하면서 지역 주민들의 의사를 반영함으로써 2015년 9월 주민투표결과 로트바일 에쉬 지역에 교정시설을 신축한다는 결론을 이끌어냈다. 물론 주민투표결과 반대자들 또한 상당하다는 점에서(투표자의 41.6%가 반대함) 절차적 정당성과 투명성을 확보하기 위한 주정부 및 시의 노력이 결과에 큰 영향을 미치지 않는다고 볼 수도 있겠지만, 절차적 정당성과 투명성 확보는 지역 주민들과의 갈등을 줄일 수 있고, 지역 주민들이 결과에 승복하게 할 수 있다는 점에서 아주 중요하다. 아래에서는 로트바일 사례에서 로트바일시가 절차적 정당성과 투명성을 확보하기 위해 취한 방안들에 대해 살펴본다.

227) “Bürgerinitiative gegen Gefängnisneubau gibt vorerst auf”, 2017년 10월 30일, <https://www.mdr.de/sachsen/chemnitz/buergerinitiative-gegen-neubau-jva-zwickau-gibt-auf-100.html>, 2018. 9. 30. 최종검색.

나. 절차적 정당성과 투명성 확보를 위한 로트바일시의 노력

1) 의견수렴절차의 목표

로트바일시는 입지선정과 관련하여 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 진행하면서 이러한 절차의 목적을 다음과 같이 설정하였다:²²⁸⁾

- 감정적인 의견교환보다는 사안에 대한 정보제공에 중점을 둔 토론·논의 절차 진행: 사안에 대한 상세하고 폭넓은 정보를 제공하고, 토론·논의의 기회를 제공하는 것은 매우 중요하다. 이러한 일을 진행함에 있어서 시 행정공무원의 역할을 토론·논의의 환경을 조성하고, 다양한 견해 주장자들을 토론·논의의 장에 초대하고, 민주적인 토론·논의가 이루어지도록 규칙을 정하고, 토론·논의의 결과를 정리하여 일반인이 알 수 있도록 하는데 두어야 한다.
- 법령, 조례 등에서 규정하고 있지 않은 비공식적 의견수렴방안들을 통해 지자체 결정에 대한 지역주민의 수용가능성을 높임: 공동체규정(Gemeindeordnung)에서 규정하고 있는 공식적·형식적인 의사결정참여방안들만으로는 복잡하고, 감정적 충돌이 발생할 수 있는 사안의 경우 주민들의 의사를 수렴하는데 부족하다. 많은 주민들이 의사결정에 참여하고자 하는 사안의 경우 단순히 법규정이나 판례에 근거하여 지자체의 결정을 설명하는 것은 적절치 않다. 행정담당 공무원은 사안에 대한 정보가 부족하거나 사안이 제대로 설명되고 있지 않은 경우 충분히 설명해 주어야 하고, 근거 없는 우려를 가진 자에게는 특히 - 그러한 자가 결정에 참여하는 경우라면 - 그러한 자가 지자체의 결정을 오로지 상대측의 독단적 결정이라고 오해하지 않도록 근거 없는 우려에 대해 설명하여야 한다.
- 갈등을 초래할 수 있는 상황의 방지: 반대하는 지역주민들 중에는 공격적으로 분노를 표출하는 사람들이 있다. 의견수렴 절차를 진행함에 있어서 상황에 유동적으로 대응하여 갈등을 최소화할 수 있도록 해야 한다.

228) 로트바일시 시장인 랄프 브로쓰(Ralf Broß)는 2016년에 발표한 글(Ralf Broß, Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil. in: Manuela Glaab(Hrsg.), Politik mit Bürgern, Wiesbaden: Springer VS, 2016, 289-302)에서 로트바일시가 JVA 신축과 관련하여 2015년 6월부터 주민투표 전까지 행한 주민들의 의견수렴활동을 직접민주주의의 모범사례로 평가하면서 로트바일시가 의견수렴절차를 진행하면서 어떠한 목표하에 의견수렴절차를 진행하였는지를 소개하고 있다(앞의 글, 292-293면). 본문의 내용은 이 부분을 간추린 것이다. 랄프 브로쓰 시장은 비록 2015년 6월부터 주민투표 전까지의 의견수렴활동에 대해 얘기하고 있지만, 이러한 목표설정은 행정부가 교정시설의 입지를 선정함에 있어서 사전조사를 하는 과정에서부터 적용되어야 할 것이다.

- 행정부 및 지자체(Gemeinderat)의 명확한 입장표명: 공식적, 비공식적 의견수렴절차에서 행정부 및 지자체는 명확한 입장을 가지고 그들의 입장을 설득력 있게 설명하여야 한다. 그러면서도 반대자들의 의견을 진지하게 받아들여야 한다. 즉, 의견수렴절차가 주민들의 의견을 수렴하는 절차가 있었다는 것을 보여주기 위한 형식적 절차로 진행되어서는 안된다.
- 의견수렴절차의 전문화: 의견수렴절차가 마찰 없이 제대로 진행되기 위해서는 의견수렴절차의 기획, 준비 및 실행이 전문적으로 이루어져야 한다. 즉 의견수렴절차를 담당하는 공무원이 그러한 절차의 진행 등에 관한 전문가이어야 하고, 전문성이 부족한 경우 외부전문가의 도움을 받아야 한다.

2) 구체적 방안

- 결과개방적 의견수렴절차(ergebnisoffenes Bürgerbeteiligungsprozess): 의견수렴절차는 특정 결과를 전제하지 않고 이루어져야 한다.²²⁹⁾ 원하는 어떤 특정결과가 정해진 상태에서 의견수렴절차가 진행되는 경우 그러한 의견수렴절차는 실패하는 경우가 많다. 로트바일시는 지역주민들의 반발에 직면하여 2010년 이후 ‘로트바일시의 어디로 이전·신축해야 하는가’라는 문제로 논의하지 않고, ‘로트바일시에 JVA를 이전·신축해야 하는가’라는 문제부터 다시 논의함으로써 특정결과를 전제하지 않고 의견수렴절차를 진행하였다.
- 의견수렴 및 정보제공을 위한 인터넷 사이트 개설:²³⁰⁾ 로트바일시는 JVA 이전·신축에 관심을 가진 자들의 의견을 최대한 수렴하고, 그들에게 최대한 상세정보를 제공하기 위해서 인터넷 사이트(www.jvarottweil.de)를 개설하였다. 이 사이트에서 핵심부분은 ‘토론(Diskussion)’메뉴였는데, 시는 이를 통해 주민들의 다양한 의견을 알 수 있었다.
- 공개 지자체위원회회의 개최, 라운드테이블 개최, 시민총회 개최 등:²³¹⁾ 로트바일시는 2015년 4월 29일과 2015년 6월 10일 2차례에 걸쳐 공개 지자체위원회(Gemeinderat) 회의를 가졌고, 시민질의시간을 가졌다. 라운드 테이블 및 시민총회도 개최하였는데, 이 경우 사회자를 중립적 지위에 있는 자로 하였다.

229) Ralf Broß, Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil. in: Manuela Glaab(Hrsg.), Politik mit Burgern (2016), S. 6).

230) Ralf Broß, a.a.O., S. 293 f.

231) Ralf Broß, a.a.O., S. 294 f.

- 의견수렴절차의 경과, 결과 등을 기록으로 남김:²³²⁾ 의견수렴절차의 과정 및 결과는 문서화되어 인터넷이나 출판물로 공개되었다.

6. 독일 교정시설 입지갈등사례의 시사점

독일의 경우 전통적으로 교정시설을 소규모로 설치해왔기 때문에 지방법원(Landgericht)이 설치된 중소 도시(Stadt)라면 대부분 교정시설도 있다. 따라서 최근에 대규모 교정시설을 신축하는 사례도 그 도시에 있던 기존 소규모 교정시설을 그 도시의 다른 지역에 대규모 교정시설로 이전·신축하는 경우에 해당한다. 앞에서 살펴본 뮌스터시, 츠비카우시, 로트바일시의 경우도 그 도시에 이미 소규모 교정시설이 있었고, 이것을 그 도시의 다른 지역에 대규모로 이전·신축하는 것이다. 이러한 경우 이전·신축지로 지정된 지역의 주민들은 이른바 님비사고에 기해 반발할지라도 그 도시 전체주민들은 자기 도시에 교정시설이 설치되는 것에 대해 큰 거부감을 가지지 않는다. 오히려 이전·신축지 지역 주민이 아닌 그 도시 주민들은 지방법원 가까운 곳에 교정시설이 설치되어야 한다는 교정이념 또는 지방공동체의 사회적 책임에 대한 정부 측 주장이 설득력 있게 받아들일 수 있다.

그러나 우리나라의 경우 교정시설이 대규모로 설치되어 있다. 대규모 교정시설을 한 도시에서 기존에 교정시설이 없던 다른 도시로 이전하는 경우 독일과 달리 이른바 님비사고가 더욱 크게 작용할 수밖에 없다. 따라서 우리나라의 경우 이러한 님비사고에 기초한 지역주민들의 반발을 최소화하기 위해서는 지자체가 입지신청 전부터 교정시설 신축에 따른 이점과 단점에 대한 구체적인 정보를 제공하면서 지역주민들의 의견을 제대로 수렴하는 절차를 진행함으로써 즉, 절차적 정당성과 투명성을 확보하는데 더욱 노력하여야 한다. 로트바일시가 절차적 정당성 및 투명성을 확보하기 위해서 취한 방법들은 우리 지자체가 취해야 할 최소한의 방안들이고, 그러한 방법들 외에도 다른 방안들을 강구하여 구체화하여야 할 것이다. 그리고 이러한 방안들 및 관련 사례에 관한 자료가 실무 매뉴얼이나 가이드라인 또는 교육자료의 형태로 정리되어 제공됨으로써 관련 공무원의 전문성을 높이는데 기여해야 할 것이다.

232) Ralf Broß, a.a.O., S. 295.

제 4 장



국내 교정보호시설 현황 및 사례분석

김 민 영

국내 교정보호시설 현황 및 사례분석

제1절 국내 교정보호시설 개관

1. 법무부의 교정보호 업무 담당기관 및 현황

가. 개관

법무부 내에서 교정부문 업무는 교정본부에서, 보호관찰 업무는 범죄예방정책국 보호관찰과에서 각각 담당하고 있다.

교정보호시설을 포함한 법무부의 전체 법무시설의 관리는 법무부 기획조정실의 시설담당관실에서 별도로 담당하고 있다. 시설담당관실의 주요 업무는 “법무시설 조성을 위한 기본계획의 수립·종합 및 조정, 국유재산관리특별회계예산의 편성 및 배정에 관한 자료 작성, 법무시설 설계 및 시공의 검사에 관한 사항, 법무시설공사시공계획의 수립·시행” 등이며, 이를 약27명의 직원이 건축기계·운영·통신·기술·전기·예산 등의 업무로 세분화하여 담당하고 있다.²³³⁾

나. 교정시설의 현황

법무부 산하 교정기관은 중간 감독기관인 지방 교정청(4개)과 집행기관인 교도소 38개, 구치소 11개, 지소 3개, 민영교도소 1개(2010.12.1.)로 구성되어 있으며, 수용관리와 수용자 교정교화를 담당하는 교정공무원 정원은 15,871명이다(2017.12.31.기준).²³⁴⁾

233) 법무부 홈페이지. URL: http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010#plan 접속일 2018.10.19.

234) ‘교정시설’의 개념과 범위는 여러 법률에서 교도소, 구치소 및 그 지소, 보호감호소, 소년원,

현재 우리나라의 교정시설 중에는 1938년 설립된 안양교도소가 건축 55년이 되는 가장 오래된 시설이다. 이외에도 강릉, 창원, 대구 등 13개 시설은 건축된 지 30년 이상 되었으며, 2018년 4월 기준 총 52개 교정시설 중(민영교도소 제외) 28개 시설이 낡은 시설로서 리모델링 혹은 이전·신설이 필요한 기관이 적지 않은 상황이다.²³⁵⁾

다. 보호시설의 현황

법무부 산하 보호기관 중 보호관찰분야는 보호관찰소 18개, 보호관찰지소 38개, 위치추적관제센터 2개, 보호관찰심의위원회 5개, 소년원 10개, 소년분류심사원(1개), 청소년비행예방센터(16개), 치료감호소(1개), 약물중독재활센터(1개) 등으로 구성되어 있으며, 보호관찰분야 업무를 담당하는 공무원 정원은 1,574명이다(2017.12.31.기준).²³⁶⁾

특히 위치추적관제센터를 포함한 보호관찰소(지소)는 전국 총 59개 기관이 설립되어 있으며, 수용시설이 필요한 교정시설과는 달리 사무공간이 주된 공간이기 때문에, 이종 외부 건물을 임차하여 사용 중인 청사가 22개로 전체의 37%로, 임대기간 만료 등으로 타건물로 이동하는 경우 지역주민과의 입지갈등이 발생할 가능성이 적지 않은 상황이다.

〈표 4-1〉 보호관찰소 시설 현황(2018.7월 기준)

구 분		기관수	기 관 명
자체 청사	단독	33	서울, 서울남부, 서울동부, 서울북부, 의정부, 고양, 인천, 수원, 여주, 안산, 강릉, 원주, 대전, 천안, 청주, 대구, 안동, 포항, 구미, 부산, 부산동부, 울산, 창원, 진주, 광주, 목포, 순천, 전주, 군산, 정읍, 남원, 영덕, 중앙관제
	합동청사 등	4	춘천, 제주, 대구서부, 대전관제
임차청사		22	서울서부, 부천, 인천서부, 성남, 평택, 안양, 속초, 영월, 홍성, 공주, 논산, 서산, 충주, 제천, 영동, 경주, 상주, 통영, 거창, 해남, 밀양, 부산서부

자료: 법무부 내부자료(2018)

소년분류심사원 등을 각기 상이하게 포함하여 구분하고 있으며(국토교통부 토지이용규제정보서비스, 2017: 152), 본 연구에서의 교정시설은 입지갈등의 주된 대상이 되는 교도소와 구치소로 한정하여 살펴보았다. (법무부, “2018년도 법무연감”, 법무부, 2018, 24면)

235) 법무부, “2018년 법무부 성과관리 시행계획”, 2018. 204면.

236) 법무부, “2018년도 법무연감”, 법무부, 2018, 21면

라. 법조타운 현황

법무시설은 원활한 업무수행을 위하여 관련 기관이 근처에 함께 설립되어 있는 경우가 많다. 교정시설이 함께 포함된 법조타운으로 가장 최근에 설립된 곳은 서울 송파구 문정동의 문정법조타운으로, 서울동부지원, 서울동부지검, 서울동부구치소, 서울동부준법지원센터, 경찰청기동대 등이 함께 건립되어 있다. 이외 인천 법조타운은 1997년 지상 12층 지하2층 규모로 설립된 인천구치소와 2002년 이전한 인천지방법원과 인천지방검찰청이 지하 호송통로(법원 70m, 검찰청 40m)를 통해 연결되어 있으며, 경기도 평택시의 법조타운 역시 수원지법 평택지원, 수원지검 평택지청, 수원구치소 평택지소가 지하호송통로를 통해 연결되도록 건축되어 1996년 동시 개청하여 운영되고 있다.²³⁷⁾ 이외 경남 통영에는 지하호송통로로 연결되어 있지는 않지만 창원지방법원 통영지원과 창원지방검찰청 통영지청의 근처에 통영구치소가 건립되어 있어 법조타운의 형태를 갖추고 있다.²³⁸⁾

아직까지 어떠한 기관들이 얼마만큼 가까운 지역에 함께 언제 건설되어 있어야 하는지 등과 같은 타운의 구성, 지역적 근접성, 설립의 방식 등과 같은 사항이 구체적으로 정의된바 없다. 이처럼 국내에 법조타운 혹은 법조단지에 대한 명확한 개념적 정의는 존재하지 않지만, 본 연구에서는 적어도 사법부(법원), 검찰청, 법무부 교정시설이라는 세 기관이 근처에 설립된 지역을 법조타운으로 칭하고자 한다. 이는 구치소 혹은 교도소와 같은 대규모 시설이 함께 설립된 지역이야말로 '법조타운'이라는 명칭이 포함하는 기능적·규모적 특성을 잘 반영한다고 판단하기 때문이다.

2. 법무부의 교정보호시설 설립과정

법무부의 교정보호시설 중 교정시설은 대규모 수용시설이기 때문에 특히 그 설립에 상당한 시간과 예산이 소요되며 그 절차 또한 복잡하다.

교정보호시설의 건축은 관련 법률규정에 따라 부지 확정, 시설결정, 부지매입, 설계

237) 송영삼·신용해, “법조타운 내 교정시설 설치 정책방향”, 한국교정학회·서울동부구치소 공동 세미나 주제 발표문, 2017, 1면.

238) 문화일보, “서울동부구치소 위치로 본 ‘법조타운 트렌드’”. 2018.4.4. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018040401031130123001> 접속일자: 2018.10.8.

및 공사 등의 단계를 거치는데, 특히 교정시설의 이전·신설은 부지가 확정되더라도 시설결정기간, 부지매입, 설계 및 공사기간 등 각 단계에서 소요되는 기간이 길어, 신축 소요기간이 적어도 10년은 소요되고 있다.

특히 설립과정에서 예산확보의 어려움으로 인한 어려움도 적지 않은 상황이다. 교환사업으로 진행될 경우, 부지매입에 소요되는 시간이 적어 서울남부교정시설의 신축은 상대적으로 8년 6월이라는 짧은 기간이 소요되었다. 하지만 '11.12.28. 국유재산법 시행령(대통령령 제28988호)이 개정되어, “교환 상대방에게 건물을 신축하게 하고 그 건물을 교환으로 취득하려는 경우(제57조 2의6)”에는 정부부처간 국유재산을 교환할 수 없도록 변경되었기에 향후 동 방식을 활용한 신축은 어려워진 상황이다.

그러나 교환사업이 아닌 재정사업으로 진행될 경우는 국가예산에서 매년 배정되는 금액이 적어 부지매입에 상당한 시간이 소요되고 부지매입에 오랜 기간이 소요되면서 부지매입비용이 증가하는 등의 어려움이 존재한다. 재정사업으로 이루어지는 광주교도소와 대구교도소의 이전·신설 사업기간을 통해 이를 확인할 수 있다.

〈표 4-2〉 교정시설 부지확정 이후 신축 소요기간 예시

구분		서울남부교정시설 이전 (교환사업)		광주교도소 이전 (국가재정사업)		대구교도소 이전 (국가재정사업)	
		추진일정	기간	추진일정	기간	추진일정	기간
이전 및 부지확정		'03.6		'00.5		'08.6	
시설 결정 기간	기본조사 설계 등	'03.10-'04.3	5월	'04.11-'05.5	7월	'09.6-'10.10	1년5월
	GB관리계획 변경	'04.11-'05.5	7월	'05.6-'07.12	2년7월	'10.10-'11.9	1년
	도시관리계획 변경	'04.7-'05.8	1년1월	'05.6-'08.2	2년9월	'10.2-'12.1	2년
	소계		1년8월		3년3월		2년7월
부지매입				'08.3-'10.8	2년5월	'12-'14	예정
설계 및 공사 기간	사업시행자선정등	'05.8-'09.12	3년4월				
	기본 및 실시설계	'08.9-'09.5	8월	'09.11-'10.5	7월	'13-'14	예정
	신축공사	'09.9-'11.9	2년	'10.6-'14.6	4년1월	'16.11-'19.10	예정
	감정평가 교환	'11.10-'11.1	2월				
	소계		6년4월		4년8월		8년
계		8년6월		14년1월		11년6월 예정	

자료: 윤종설 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 법무부, 2014, 53면; 법무부, 2018 법무연감, 37면

이렇듯 설립과정이 오랜 기간 소요되는 또다른 이유 중 하나는 주민과의 입지갈등

일 것이다. 교정시설 이전·신축을 위한 부지를 확정하는 과정에서 갈등이 발생할 여지가 크지만 이는 대부분 비공개로 이루어져 지역주민이 잘 알지 못한다. 오히려 부지가 확정되고 도시관리계획 절차에 따라 해당사항을 고시하고 사업을 진행하면서 지역주민이 신축내용을 알게 되고 이로 인해 심각한 갈등이 발생하는 경우가 많으며, 이후 시설결정기간 등의 과정도 오랜 기간이 소요되면서 갈등이 심화되고, 부지매입 비용이 증가하는 등의 추가 문제가 발생하고 있다.

현재 법무부에서는 기획조정실 산하 시설담당관실에서 법원을 포함한 구치소, 교도소, 준법지원센터 등의 법조시설 설립업무를 담당하고 있다. 본부 시설담당관실에는 약 28명의 직원이 근무 중이며, 법무시설에 관한 계획을 수립하고 예산을 운영하며 시설을 조성·유지보수 하는 등의 업무를 전체적으로 담당하고 있다.²³⁹⁾

3. 법무부의 갈등관리 담당기관 및 업무현황

가. 담당기관 및 업무현황

법무부의 갈등예방 및 관리업무는 법무부 기획조정실의 혁신행정담당관실에서 담당하고 있으며, 기획조정실의 총39명 직원 중 2명의 주무관이 '갈등관리' 업무를 담당하고 있다.²⁴⁰⁾

이들 갈등관리 업무 담당자가 직접 법무부 내 갈등을 관리하는 것은 아니며, 주로 법무부내 갈등관리 상황을 총괄하는 업무와 국무조정실의 갈등관리 업무에 대응하는 역할을 한다.²⁴¹⁾

구체적으로 법무부 갈등관리 담당자는 갈등관리심의위원회(1차)를 구성하여 갈등관리종합시책의 수립을 위한 갈등관리과제를 심의·선정하고, 해당 과제에 대하여 연도별 갈등관리추진계획을 작성한 이후 다시 갈등관리심의위원회(2차)의 심의를 받아 이를 국무조정실에 제출한다.²⁴²⁾ 국무조정실에서는 이렇게 각 부처에서 제출한 부처

239) 법무부 소개> 조직과 기능> URL: http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010#plan, 접속일: 2018.11.9.

240) 법무부 홈페이지. http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010#plan 접속일 2018.10.19.

241) 법무부 관계자 2 인터뷰(2018)

242) 법무부 관계자 2 인터뷰(2018)

별 갈등관리과제 및 갈등관리추진계획을 바탕으로 각 부처가 참여하는 갈등관리정책협의회(분기별)에서 갈등현안 및 해결방안을 논의한다.²⁴³⁾

나. 법무부의 갈등관리 제도와 기법

법무부는 2013.11.6. 「법무부 갈등관리 규정」을 제정하였고²⁴⁴⁾, 이에 기반하여 2014년 9월 실질적 갈등관리를 위한 ‘법무부 갈등관리 매뉴얼’을 작성하여 활용하고 있다.

현재 법무부에서 갈등관리를 위하여 고려하고 있는 ‘갈등관리 단계별 적용 제도와 기법’은 아래와 같으며, 갈등예방·갈등발생·갈등사후관리의 각 단계별로 다양한 제도와 기법이 제시되어 있다.²⁴⁵⁾

〈표 4-3〉 법무부의 갈등관리 단계별 적용 제도와 기법

단계	적용 제도와 기법
갈등예방	○ 갈등관리 종합시책 수립 ○ 참여적 의사결정 방법 ○ 갈등영향분석 ○ 갈등관리심의위원회
갈등발생	○ 참여적 의사결정 방법 ○ 갈등영향분석 ○ 갈등관리심의위원회 ○ 갈등관리 태스크포스 ○ 대안적 분쟁해결(ADR) ○ 갈등조정협의회
갈등사후관리	○ 모든 제도와 기법의 적용 및 성과 평가와 feedback ○ 이 단계는 매뉴얼 상의 갈등예방 단계와 갈등발생 단계에서 적용된 제도와 기법들이 잘 적용되었는지, 그리고 성과의 정도를 평가하는 단계임 ○ 갈등예방과 갈등발생 단계의 문제점과 한계에 대해서는 종결되지 않고 다시 갈등예방과 대응과정으로 환류(feedback)하게 됨

자료: 윤종설 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 2014, 38면.

243) 갈등관리정책협의회는 2003년 5월 발족하여 국무조정실에서 각 부처의 갈등 현황을 파악하고 총괄관리하는 기능을 수행하기 위해 개최되고 있으며, 실무에서는 ‘갈등점검협의회’라는 명칭으로 통용되고 있다. (김성근 외, “갈등관리 업무프로세스 재설계 방안 연구”, 한국행정연구원, 2016, 14-18면.)

244) 해당 규정은 2016.8.12. 개정되어 법무부훈령 913호에서 1077호로 변경되었음. (법무부 갈등관리 규정, 법무부훈령 제1077호)

245) 윤종설 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 2014, 38면.

이러한 다양한 제도와 기법 중, 법무부는 갈등관리 종합시책 수립(법무부 갈등관리 규정 제21조의 연도별 갈등관리 추진계획), 갈등관리심의위원회 운영(연간 2회), 갈등영향분석, 갈등관리 태스크포스 등의 제도와 기법을 활용하고 있다. 또한 교정보호시설 관련 입지갈등이 심각한 사례에 대해 현재까지 총5건의 갈등영향분석을 실시하였다.²⁴⁶⁾

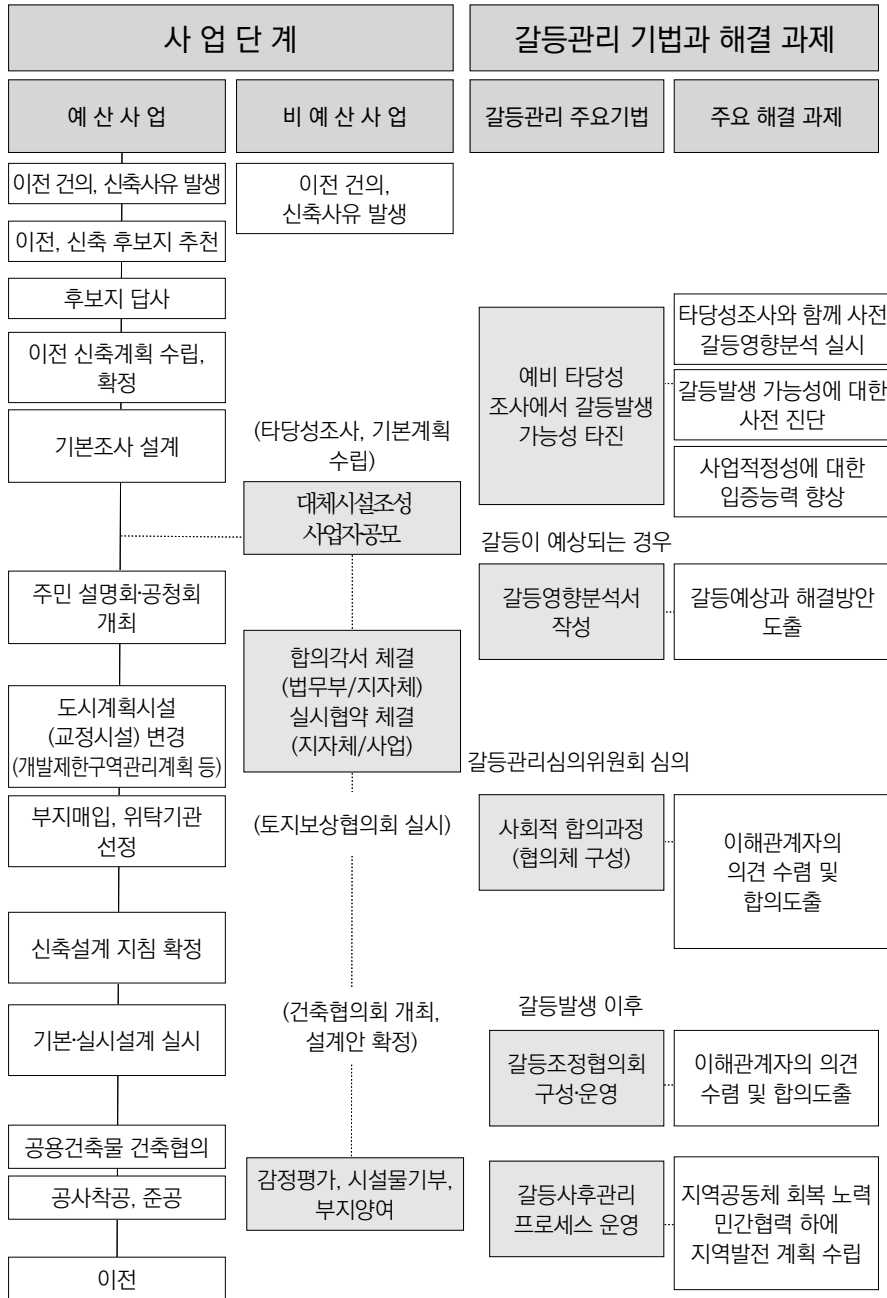
관련하여, 2017년 '정부업무평가 시행계획'에 따라 국무조정실에서 특정평가를 실시한 결과에 따르면, 갈등관리 제도의 운영과 성과가 미흡한 것으로 평가되었고, 이외 갈등조정협의회 운영·갈등영향분석·갈등관리 성과 등에 대한 개선이 필요하다고 평가된바 있다.²⁴⁷⁾

다. 교정보호시설 설립과정별 갈등관리 기법

법무부의 '법무부 갈등관리 매뉴얼'에는 교정시설 및 보호관찰시설의 시간적 설립 단계에 따라 필요한 갈등관리 기법이 제시되어 있는데, 이를 제시하면 다음과 같다. 다만 각 단계에서 필요한 갈등관리 기법을 수행할 전담기관이 명확히 지정되어 있지 않는데, 현재는 교정본부, 범죄예방정책국 등의 각 사업부서에서 필요에 따라 활용하고 있다.

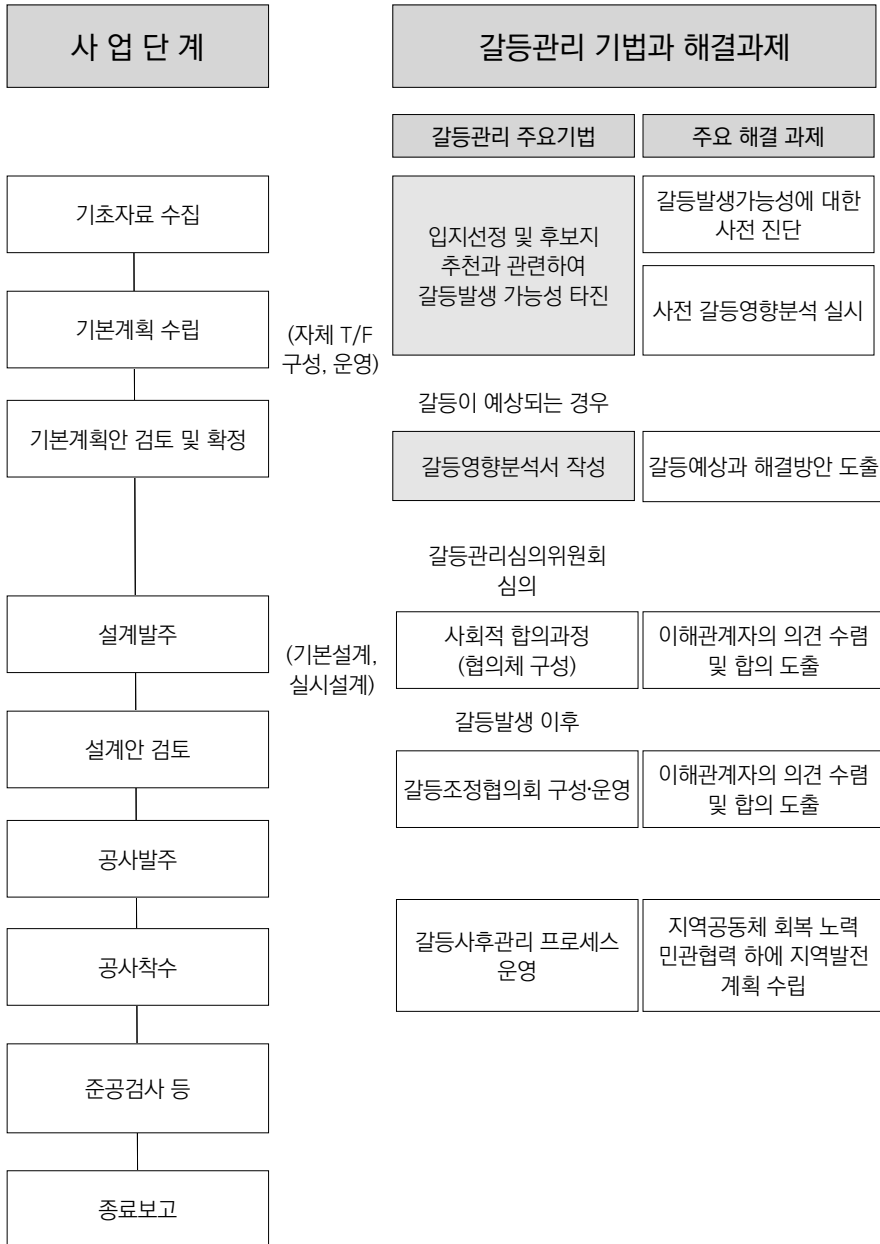
246) 법무부 내부자료, 2018. 갈등영향분석서는 외부비공개임.

247) 법무부, 2018년 법무연감, 2018, 47-48면



[그림 4-1] 법무부의 교정시설 사업절차에 따른 갈등관리 기법 도입

자료: 윤종설 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 2014, 78면.



[그림 4-2] 법무부의 보호시설 사업절차에 따른 갈등관리 기법 도입

자료: 윤종철 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 2014, 86면.

제2절 국내 교정보호시설 입지갈등 사례분석

1. 분석 사례의 선정

교정보호시설의 이전·신축을 둘러싼 입지갈등이 지속되는 사례가 언론의 주목을 받아 잘 알려져 있지만, 입지갈등이 있었어도 법무부와 지역주민과의 협의가 이루어져 시설이 완성된 사례도 적지 않다.

전자로는 1963년부터 운영되어 시설개선이 시급한 안양교도소 이전·재건축 입지갈등, 법원검찰구치소준법지원센터 등을 포함한 법조타운을 신축하려는 거창법조타운 입지갈등, 2009년부터 이전을 추진한 성남보호관찰소 입지갈등 등이 현안으로 논의되고 있다. 이 중 ‘거창구치소 이전’ 과제는 국무조정실에서 24개 집중관리 갈등과제 중 하나로 2017년도에 이어 2018년도에도 선정되어 심화된 갈등을 해결하기 위해 관리되고 있다.²⁴⁸⁾

후자로는 이전예정지 주민 반대 등이 있었으나²⁴⁹⁾ 지자체의 적극적 협조를 통해 2009년 이전을 완료한 광주교도소 이전 완료 사례, 서울남부구치소·교도소 이전 완료 사례, 여주보호관찰소 이전 완료 사례 등이 있다.

이 중 본 연구에서는 이전갈등이 지속되는 사례가 아닌 이전이 완료된 성공사례를 분석하여, 어떠한 요인으로 인해 입지갈등이 성공적으로 해소될 수 있었는가를 살펴 보았다.

다만 교정보호시설 이전·신설을 둘러싼 여러 갈등 사례 중에서 어떠한 사례를 공공갈등이 성공적으로 해결되었다고 볼 것인가는 쉽지 않은 문제이다. 학술적으로 울리(Ury)는 갈등이 성공적으로 해결되었는지는 ① 당사자들이 갈등해결에 사용한 시간이나 소비한 여러 가지 물질적 비용을 의미하는 거래비용이 낮고, ② 모든 갈등 당사자가 특정 갈등해결방식을 통해 도출한 갈등해결결과에 대하여 본인과 본인이 속한 조직의 실익을 위해 만족하며, ③ 갈등해결 과정, 즉 절차적 공정성에 대해 만족하며, ④ 당사자 간 관계가 좋고 신뢰하며, ⑤ 합의결과가 지속되는가를 기준으로 판단할 수

248) 공감신문, “정부, ‘집중관리 갈등과제’에 신고리 5·6호기 빼고 문재인 케어 추가”, 2018.5.13., URL: <http://www.gokorea.kr/news/articleView.html?idxno=44246>, 접속일: 2018.11.9.

249) 동아일보, “광주교도소 삼각동 이전 본격추진”, 2005.8.9., URL: <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000311086>, 접속일: 2018.11.9.

있다고 보았다.²⁵⁰⁾

보다 간단하게 심준섭(2014)의 연구에서는 우리나라 정부와 주민간 공공갈등사례로서 성공사례로 평가받는 사례 중 “합의사항에 대한 일부 핵심 이해관계자의 반발, 거부 등이 발생되지 않을 것”을 기준으로 20개의 공공갈등 성공사례를 선정하여 성공요인을 분석한바 있다.²⁵¹⁾ 또한 비선호시설인 쓰레기처리장의 입지선정 과정을 분석한 조승현(2005)은 쓰레기처리장 설립 부지 선정이 확정되었는가 여부를 성공사례의 기준으로 간주하였다.²⁵²⁾

이에 본 연구에서는 교정보호시설이 국가적 필수시설이라는 점에서, 갈등상황이 존재하였지만 결과적 측면에서 교정보호시설이 건설된 사례를 성공사례로 간주하였다. 즉, 교정보호시설의 이전·신설이 긴요한 상황에서도 갈등이 지속되어 이전·신설이 완료되지 않은 사례는 성공사례로 보지 않았다. 어떠한 상황을 갈등이 더 이상 존재하지 않는다고 볼 것인가-관련 갈등과 관련된 누구의 명시적 반대의사가 얼마만큼 오랜 동안 없어야하는가-를 명확히 얘기하기는 어렵지만, 안양교도소의 이전 갈등사례나 성남보호관찰소의 이전 갈등사례와는 달리, 서울남부구치소·교도소 등과 같이 교정보호시설의 이전·신설이 완료된 사례는 상대적으로 갈등 해결사례로 볼 수 있을 것이기 때문이다.

최근 이전이 완료된 교정시설로는 서울동부구치소(2017), 광주교도소(2015), 서울남부구치소·서울남부교도소(2011) 등이 있으며, 보호관찰시설로는 서울동부보호관찰소(2017), 여주보호관찰소(2013), 원주보호관찰소(2013), 서울보호관찰소·위치추적중앙관제센터(2013) 등이 있다.²⁵³⁾

이를 고려하여, 최근 이전 완료한 서울남부교정시설(2011)과 여주준법지원센터(2013), 그리고 문정법조타운으로 동시 이전한 서울동부구치소(2017) 및 서울동부보호관찰소(2017)를 심층분석사례로 선정하여 살펴보았다. 서울남부교정시설보다 최근에 이전 완료된 광주교도소(2015)는 해당 지역의 역사적 보존가치로 인해 해당 지자체의 적극적 지원을 받으며 이전이 이루어졌기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

250) Ury.(1988). Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict.

251) 심준섭, “갈등관리 롤모델 확산을 위한 연구”, 2014, 국무조정실

252) 조승현, “비선호시설 입지선정의 성공요인에 관한 연구-익산시 폐기물처리시설입지선정 사례를 중심으로, 지방행정연구 19권3호, 2005, 296면

253) 손외철, “보호관찰소 이전에 대한 갈등원인과 해소방안”, 보호관찰 제15권 제2호, 2015.

2. 서울남부 교정시설 이전사례 분석

가. 이전배경

서울시 남부지역에 위치하였던 옛 영등포구치소·교도소는 1949년 부천형무소로 개칭한 이후 약 62년 동안 운영되면서, 서울 외곽지역에 설립되었으나 도시화가 진행되면서 주변이 고층아파트로 둘러싸이고 초등학교가 설립되는 등 도심지 중앙에 위치하게 되었고, 서울시에서 개봉역세권 개발 등을 추진하면서 인근 주민들의 이전요구가 지속되었다.²⁵⁴⁾ 게다가 설립 이후 오랜 기간이 지나면서 시설이 노후화하여 수용자 인권 및 직원 근로환경이 열악하여 리모델링·재건축 혹은 이전이 필요한 상황이었다. 이에 법무부는 구로구와 함께 여러 지역을 후보지로 두고 이전을 추진하였으나 해당 지역 주민들의 반대로 어려움을 겪었으며, 2003년 구로구 천왕동으로 이전예정지를 확정발표하고 최종적으로 2011년 이전을 완료하였다.

나. 주요 진행사항

지역주민의 이전요구와 시설노후화에 따른 시설개선 필요성으로 인해 법무부와 구로구는 영등포교정시설을 인근 서울시 외곽 지역으로 이전을 고려하였으나, 해당 지역 주민의 녹지부족으로 인한 삶의 질 저하, 주거·교육환경에 대한 악영향 등에 대한 반대로 진행되지 못하였다.²⁵⁵⁾

비선호시설로서 타 지방자치단체로의 이전이 쉽지 않자 구로구는 2002년부터 적극적으로 대안을 검토하여 구로구내에서 이전 가능한 지역을 선정하고 법무부와 협의한 이후 2003년 12월 20일 구로구 천왕동 지역을 이전 예정지역으로 확정·발표하였다.²⁵⁶⁾

해당지역 주민들은 강하게 반대하였고, 이러한 반대 해소를 위한 노력이 지속적으로 진행되었다. 법무부 차원에서는 이전계획에 반대하는 천왕동 주민들과 법무부 관리과장 교정국장간 면담(2004)이 두 차례 이루어졌고, 이전관련 집단민원 관리 특별대책을

254) 송염삼, “도심지 소재 교정시설의 이전사례 분석”, 교정연구, vol.63.7, 175-203, 2014, 187면.

255) 연합뉴스, “시민단체, ‘영등포 교도소 부천 이전계획’에 반발”, 2000.5.16. URL: <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000002999>, ; 문화일보, “시흥시 교도소이전 반발, 주민 ‘주거환경 악영향’”, 2000.12.5., URL: <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2000120501012926055002>, 접속일: 2018.11.10.

256) 서울남부교도소, “서울남부교도소 이전사업백서”, 2012, 304-307면

수립(2007)하여 진행하였으며, 「천왕동 생존권수호대책위원회에 드리는 안내말씀」을 작성하여 발송(2007)한바 있다.²⁵⁷⁾ 또한 구로구청은 해당 지역내 전체 주민을 직접 방문하여 주민의 요구를 확인하고 조정하여 입장차이를 조율하는 갈등해소 과정을 진행하였다.²⁵⁸⁾ 이러한 논의를 통해, 새로 건립한 서울남부교정시설은 모두 최첨단 전자경보 시스템을 설치하고 담장이나 울타리를 설치하지 않으며, 테니스장 등 다목적 시설을 설치하여 산책로 등을 주민에게 개방하고, 오랜 시간 이후 도심지에 속할 가능성에 대비하여 주변에 완충공간으로 80m의 녹지를 조성하는 등의 대응책을 마련하였다.²⁵⁹⁾

〈표 4-4〉 서울남부교정시설 이전 사례 개요

시기 구분	시기별 주요 내용
2002.9.4	법무부와 구로구청 이전 협의
2003.4.25	구로구청 교정시설 이전 추진사업계획안 법무부 제출
2003.6.12	서울남부 교정시설 이전 신축계획 확정
2003.11.3	구로구청장, 구의원 등 수원구치소, 여주교도소 등 교정시설 견학
2003.12.20	구로구 이전에정지 확정 발표
2004.2.10	법무부 관리과장, 이전계획 철화요청에 대한 구로구 천왕동 주민 면담
2004.4.16	법무부 교정국장, 이전계획 철화요청에 대한 구로구 천왕동 주민 면담
2004.7.7	제12차 서울특별시 도시계획위원회 도시계획시설(공공청사) 결정
2004.7.20	국회의원의 교정시설 천왕동 이전에 따른 질의에 대한 회신
2005.8.4	서울특별시 도시계획위원회 도시계획시설(공공청사) 결정
2007.4.17	교정시설 이전관련 집단민원 관리 특별대책 수립
2007.6.13	「천왕동 생존권수호대책위원회에 드리는 안내말씀」발송
2008.3.7	도시계획시설사업 실시계획 열람 공고
2008.3.8	주민설명회 개최
2009.9.1	서울남부 대체교정시설 신축공사 착공
2011.5.31.	신축공사 완료
2011.7.20	서울남부 신축 교정시설 안양시장 방문
2011.9.15	서울남부 신축 교정시설 준공처리
2011.10.29	서울남부교도소 기관이전

자료: 서울남부교도소, “서울남부교도소 이전사업백서”, 2012, 304-307면

257) 서울남부교도소, 위의책, 2012, 304-307면

258) 서울신문, “설득으로 교정시설 이전… 공무원이 NO 해선 안되죠”, 2011.1.9., URL: <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110110011010>, 접속일: 2018.11.10.

259) 동아일보, “[수도권영등포 교도소, 천왕산 자락으로 이사], 2009.11.13., URL: <http://news.donga.com/3/all/20091113/24089514/1>, 접속일: 2018.11.10.

다. 시사점

서울남부교정시설은 1990년대 중반부터 이전사업을 위해 여러 후보지를 탐색하였으나 해당지역 주민의 반대로 어려움을 겪던 중, 옛 영등포구치소·교도소가 설립되어 있던 해당 지방자치단체의 적극적 노력으로 교정시설이 이전 완료된 사례이다.

이전 관련 입지갈등을 경험하면서도 2007년 이전을 완료할 수 있었던 것은 첫째, 해당 지방자치단체에서 주민요구 및 지역발전을 위해 적극적으로 노력하였고 결과적으로 동일 지방자치단체 내의 이전예정지를 확정하는 등 지방자치단체의 지원이 있었다는 점이다.²⁶⁰⁾ 이와는 달리, 거창법조타운은 초기에는 해당지역에서 시설을 적극 유치하였지만 사업이 진행되던 중 지방자치단체장이 변경되고 입장이 달라지면서 입지갈등이 심각해진 상황이다. 또한 법무부는 시설 노후화로 인해 이전이 필요하였기에 양자의 필요가 합치되어 주민과의 갈등에 대응하고 이전을 완료할 수 있었다.

둘째, 해당 지방자치단체에서 지역주민과 지속적으로 협의하여 갈등에 대응하였다는 점이다. 지역민과 연결점을 가진 해당 지방자치단체의 공무원이 지역주민을 만나 협의함으로써 상호 원하는 바에 대해 얘기하고 이를 위해 노력하는 갈등 대응이 보다 원활히 이루어질 수 있었다. 서울 남부교정시설의 위압감을 주지 않는 외관, 주민편의 시설 등이 이러한 협의노력의 결과물이다.

관련하여, 서울시 도시계획위원회에서 해당지역에 대한 도시계획 결정 시, 완충녹지를 보완할 것을 조건으로 가결하였기에 교정시설을 둘러싼 약80m의 완충녹지가 조성되어²⁶¹⁾ 주택지역과의 거리를 유지하는 것과 동시에 외부에서 교정시설이 두드러지지 않도록 완성됨으로써 교정시설에 대한 부정적 이미지를 완화하는데 도움이 되고 있다.

특히 지역주민과 협의하는 과정에서 지역사정을 잘 이해하는 지방자치단체의 노력이 우선되고 이후 법무부가 함께 논의하는 시간적 순서도 중요하다는 점이 강조되었다. 이는 법무부가 먼저 개별 기초지방자치단체와 적극적으로 논의하여 사전에 갈등 사항을 고려하고 예방할 수 있는 방안을 마련하여 사업을 진행해야 함을 시사한다.

260) 송염삼, “도심지 소재 교정시설의 이전사례 분석”, 교정연구, vol.63.7, 175-203, 2014, 189면.

261) 문화일보, “영등포 구치소·교도소 2007년까지 천왕동이전”, 2004.7.8., URL: <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2004070801011043334002>, 접속일: 2018.11.10.

“구로구에서 주도적으로 해야 주민들과 얘기하고 접근이 더 되지, 법무부에서 초반부터 나오면 오히려 사업이 안되고, 원천적으로 막으려고 하나까, 격한 행동까지 나온다고. 그래서 지방기관은 주민들과 하고 집요하고 인간적으로 대화하기 때문에 그렇게까지는 못하고, 설득하는 게 지방기관이 하는 게 맞고 중간부터 큰 줄기, 국가사업으로 확정이 되었는데 시각에서 법무부 관계자가 나와서 한 번 구로구의 이쪽에 인근 주민들이 바라는 민원건의 사항에 대해서 구로구하고 모든 노력을 다해서 협조를 하겠다.(구로구 관계자 1 인터뷰)”

셋째, 교정시설의 이전·신설이 국유재산교환사업방식으로 진행되어 이전예정지 확정 이후, 부지매입 과정, 설계 및 건축과정이 신속히 진행될 수 있었다. 특히 이전예정지 부지매입을 위한 개별적 보상과정도 주민민원이 발생하는 갈등의 주요 요인인데, 해당 업무를 지방자치단체에서 적극 지원하였기에 보다 순조롭게 이전이 진행될 수 있었던 것으로 생각된다.

3. 여주준법지원센터 이전사례 분석

가. 이전배경

2007년 7월 경기도 여주시에 개청한 여주준법지원센터는 여주시 시내의 시장에 위치한 빌딩의 3층을 임대하여 약 10명의 직원이 여주시, 이천시, 양평군 지역의 보호관찰업무를 담당하고 있었으며, 임대기간이 만료되면서 인근의 비어있었던 옛 검찰청 여주지청 청사로 리모델링하여 입주하고자 하였다.²⁶²⁾ 이러한 이전과정에서 인근 주민들이 준법지원센터의 이전을 반대하면서 입지갈등이 발생하였으며, 이후 각 이해관계자들이 오랜 기간 협의하여 갈등을 해소하고 2015년 옛 검찰청 여주지청 청사로 리모델링 이후 입주를 완료하게 되었다.

나. 주요 진행사항

법무부에서는 이미 성남 지역에서 준법지원센터에 대한 심각한 입지갈등을 경험 중이었기에 여주준법지원센터 이전과 관련하여 사전에 갈등예방활동을 진행하였다. 지역내

262) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9, 3면

주요 관계자(여주시청, 여주시원, 여주시, 여주경찰서, 범죄예방위원회, 여주 중앙로 상가연합회, 신륵사(여주시의 오래된 전통사찰), 인근 상가 등)를 방문하여 준법지원센터의 이전이 필요하다는 점을 설명하고 협조요청을 하였고, 이외 지역내 봉사활동, 지역 기자 초청 설명회와 함께 신청사 예정지를 대상으로 주변 주거환경개선사업 실시, 법질서 실천운동 선도지역 선정 및 범죄취약지역 환경개선(CPTED) 사업 등을 추진하였다.²⁶³⁾

하지만 2014년 7월 민선 6기 신임 여주시장의 시민과의 대화에서 인근 주민(아파트 부녀회, 자치회)이 준법지원센터 입주에 따른 주민불안사항을 건의하고 처음으로 공식적인 반대의견을 제시하면서 갈등이 시작되었는데, 인근 주민은 놀이터 등에 비행 청소년이 모여들어 우범지역이 형성될 것을 우려하였고 또한 신임 여주시장이 유흥지였던 옛 여주시청 부지에 문화회관 건립이라는 공약을 내세웠기에 이를 이행할 것을 요구하였고, 인근 초등학교에서는 학생 안전에 대한 걱정과 함께 학교 이미지가 하락하는 것을 우려하였다.²⁶⁴⁾

이에 법무부는 방문하는 지역주민(지역통장, 주민, 아파트부녀회, 초등학교 학부모 운영위원회 등)에게 준법지원센터에 관한 질문에 상세히 응답하고, 직접 지역내 주요 관계자(여주시청, 부녀회, 지역통장, 초등학교, 신륵사, 시민단체 등)를 방문하여 준법지원센터의 업무내용과 필요성을 설명하며 지역주민의 요구사항에 대해 지속적으로 협의하였으며, 갈등 부각 이후 약4개월간의 갈등대응 활동을 통해 인근 아파트 입주자 대표회와 안전우려 해소를 위한 CCTV 설치지원, 청사내 주민 편의공간 설치 등의 상호합의 사항을 기재한 업무협약(MOU)을 체결하였다.²⁶⁵⁾

여주시의 갈등 관련자들도 갈등해소를 위해 노력하였는데, 준법지원센터 이전 반대 관계자들은 ‘다자간협의체’를 구성하고 법무부에 참여할 것을 제안하여 공동으로 갈등해소를 위한 여러 대안을 모색하였다. 관련하여 여주시청이 여주시청 별관건물 2개 층과 리모델링 중인 옛 여주시청 건물을 교환하는 대안을 제안하였으나, 동 대안이 별관건물 인근 초등학교의 반대라는 새로운 갈등을 야기하여 무산되었다. 이러한 협의 과정 중에 기존 청사의 임대기간(2.28)이 만료되었지만 법무부는 바로 이전하지 않고 계속 회의를 진행하였으며, 최종적으로 법무부는 옛 여주시청으로의 이전 등의

263) 아래 사항은 “법무부 범죄예방정책국 내부자료(2015.3; 2015.9)”를 참조하여 작성하였음

264) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.3, 1면

265) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9.

협약사항이 담긴 다자간협의체 2차 협약을 여주시청, 반대위원회, 시의회, 이전 예정 지역 초등학교와 체결한 이후에야 리모델링 청사로 이전하였다.²⁶⁶⁾

시설을 이전한 이후에도 여주준법지원센터는 지역내 유관기관(인근 초등학교·여주시청·여주지원·여주시청·여주시의회)을 방문하여 청사이전 결과를 설명하고 협약사항을 이행하기 위해 노력하였고, 지역주민과 다자간협의체 위원을 초청하여 보호관찰제도에 대한 설명회를 개최하는 등 지역주민과의 관계유지를 위해 노력하였다.²⁶⁷⁾

〈표 4-5〉 여주보호관찰소 이전 사례 개요

시기 구분	시기별 주요 내용
2007.7.23.	경기 여주시 시내 빌딩 3층을 임대하여 여주보호관찰소 개청
2012.11.	수원지방법원 여주지원 및 수원지방법청청 여주지청의 여주시 여흥동에서 현암동으로 이전
2013.3.	법무부 범죄예방정책국의 옛 여주지청 청사 관리전환 인수
▶법무부의 갈등예방 활동	
2013.9. -2014.7.	여주지청, 여주지원, 여주시, 여주경찰서, 범죄예방위원회, 여주 중앙로 상가연합회, 신록사(여주시의 오래된 전통사찰) 등을 방문하여 청사이전 필요성 설명 후 협조요청 여주 지역내 봉사활동, 지역 기자 초청 보호관찰 설명회 신청사 예정지 대상으로 주변 주거환경개선사업, 법질서 실천운동 선도지역 선정 및 범죄취약지역 환경개선(CPTED) 실시
▶갈등발생 및 법무부의 갈등대응 활동	
2014.7.15.	여주 여흥주민센터에서 여주시장과 시민과의 대화에서 신청사 부근 주민의 공식적 반대의견 전달
2014.7. -2014.11.	여주시 이전예정지의 통장 등 주민·아파트부녀회·초등학교학부모모임 등 지역주민의 구청사 내소 및 질의응답 이전예정 초등학교 방문 및 학부모 간담회 이전 예정지역 주거환경 개선사업 실시 시민단체 방문 홍보 준법지원센터 설명내용이 담긴 안내책자 등을 시민단체에 발송 여주시청 등 관계자 방문 및 업무협의
2014.11.28.	여주보호관찰소와 인근 아파트 입주자대표회의간 MOU 체결
2014.12.5.	여주시청의 '다자간협의체 구성' 요청
2015.	청사이전 관련 다자간협의체 진행(14차) 및 1·2차 MOU체결
2015.3.12.	여주보호관찰소의 신청사 이전
▶시설 이전 이후 법무부의 갈등관리 활동	
2015.3-8.	여주보호관찰소의 이해관계자 방문 및 청사이전 설명, 주민 대상 보호관찰소 업무 및 시설 이용 설명
2015.8.27.	여주보호관찰소 신청사 이전식 및 주민친화시설 개장식 개최

자료: 법무부 범죄예방정책국 내부자료(2015.9.)

266) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9, 17-19면

267) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9, 17-19면

다. 시사점

여주준법지원센터 이전 입지갈등 사례는 타지역 사례를 참고하여 적극적으로 갈등 예방·대응·사후관리가 이루어진 사례로서 의미가 크다.

첫째, 갈등발생 이전부터 갈등예방을 위해 노력하였다. 경기도 성남준법지원센터에서 입지갈등이 발생하여 기관이전이 지연되고 있는 상황에서, 타 기관에서도 입지갈등이 발생하고 이를 해소하지 못한다면 범죄예방정책국 업무 전반에 심각한 상황이 초래될 수 있었다. 그렇기에 법무부는 입지갈등 예방을 위해 지역주민 대상 설명회, 유관기관 방문·설명 등을 실시하여 준법지원센터 이전 필요성을 설명하고 이해도를 제고하려 노력하였다. 이는 준법지원센터를 비선호시설로 간주할 수 있는 이해관계자에게 해당 시설에 대한 정확한 정보를 전달하고, 갈등 발생시 확산을 방지하는 역할을 하였다.

둘째, 갈등이 발생한 다음에는 핵심 이해관계자를 만나 보호관찰제도에 대해 설명하여 정확한 정보를 제공하고, 상대가 원하는 주요 요구사항을 파악하여 이를 중심으로 협의를 진행하였다.

특히 법무부와 여주준법지원센터가 지역내 유관기관과 협의를 진행한 것과 함께 이전 반대단체들도 여주준법지원센터를 수차례 방문하여 준법지원센터 관련 우려사항, 이전대안, 요구사항 등에 관해 논의가 이루어졌는데, 이러한 적극적 상호소통이 갈등해소의 주요 요인으로 작동하였다.²⁶⁸⁾

여주준법지원센터 이전 관련 핵심 이해관계자가 참석한 다자간협의체가 구성·운영됨으로써 여러 대안을 모색하고 가능성을 타진하였으며, 준법지원센터 이전 관련 주민요구사항이 반영된 1·2차 협약이 체결되어 갈등사항이 원활히 해소될 수 있었다.

또한 법무부는 "이전 갈등관리 전담팀"을 만들어 정책부서와 집행부서가 상호협조하며 갈등을 해소할 수 있도록 노력하였는데,²⁶⁹⁾ 이를 통해 지역의 요구사항이 실제 사업사항으로 잘 반영될 수 있었다.

셋째, 주민과의 협의를 바탕으로 준법지원센터에 주민친화시설을 설치하여 준법지원센터에 대한 이미지를 제고하고 친숙도를 높였다. 옛 여주치청을 둘러싸고 있던

268) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9. 5-16면

269) 손외철, "보호관찰소 이전에 대한 갈등원인과 해소방안", 보호관찰 제15권 제2호, 2015.

청사담장을 철거하고, 청사3층에 탁구장, 헬스장, 정보화교육장, 북카페 등을 설치하여 주민친화시설로 구성하고, 청사내 주차장 일부를 24시간 개방하고 산책로를 설치하고 테니스장을 설치하였다.²⁷⁰⁾ 특히 주민친화시설을 운영하여 여러 주민이 방문하고 이용하여 시설에 대한 주민의 거리감을 낮출 뿐만 아니라 지역사회내기관으로서 준법지원센터가 역할을 다하는데 도움이 되고 있다.

넷째, 준법지원센터로 인해 지역안전이 저하될 수 있다는 걱정에 대응하여 인근 지역 CCTV설치 지원, 주거환경개선사업, 법질서 실천운동 선도지역 선정, 범죄취약 지역 환경개선(CPTED) 등을 실시하였다.

특히 이전대상지역의 도로상황이 좋지 않아 해당지역 방문객 및 인근주민이 불편을 겪고 있었기에, 여주시에서 인근 도로를 신설하는 공사를 진행함으로써 지역주민의 편의를 제고하고 옛 청사부근의 조명이 어두웠던 지역이 개선될 수 있었다.²⁷¹⁾

4. 서울 문정법조타운 이전사례 분석

가. 이전 배경

서울시 송파구에 위치하였던 성동구치소는 1997년 개청할 당시에는 서울시 외곽지역으로 거주인구가 적은 지역이었다. 그러나 도심지가 확장되면서 구치소 주변에 아파트와 초중등학교가 함께 설립되었고 주거지에 둘러싸이게 되면서 인근주민들이 교육 환경에 좋지 않은 영향을 미치고, 오래된 건축물로 인한 미관훼손, 구치소 면회객의 불법주차로 인한 문제 발생 등을 이유로 타지역으로 이전할 것을 요구하기 시작하였다.

이에 법무부와 송파구는 이전을 위해 협의해오던 중, 2004년 동부지방법원의 문정지구 이전 확정과 함께 성동구치소 등의 법무부 시설을 함께 건설하는 법조타운을 형성하기로 논의하여, 2017년 문정법조타운으로 이전완료하게 되었다.

나. 주요 진행사항

문정법조타운은 대법원이 사법시설장기계획(2004.6.7.)에 따라 광진구의 구 동부지방

270) 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9, 21면

271) 법무부 관계자 4 인터뷰(2018)

법원을 문정동으로 이전하기로 확정하고 서울특별시에 도시계획시설로 결정요청한 이후, 서울특별시에서 문정지구에 법원, 검찰청, 구치소 등의 공공청사를 도시계획시설로 결정(2005.6.9.)함으로써 여러 법무시설이 함께 설립되는 법조타운으로 계획되었다.²⁷²⁾

즉, 초기에는 서울동부 지방법원 및 지방검찰청이라는 두 시설의 이전사항만을 검토하였다. 이에 송파구광진구강동구 등에서 이를 유치하고자 경합하였으며, 송파구 문정지구가 지하철 8호선 문정역과 송파대로와 접해있어 교통조건이 좋고 부지매입비가 저렴하며 부지가 넓어 체계적으로 개발 가능하다는 점 등으로 인해 비닐하우스촌이었던 문정동 지역이 2004년 최종 선정되었다.²⁷³⁾ 이후 송파구 성동구치소 인근 주민과 함께 법무부에서 송파구 내에 위치한 성동구치소 등의 시설도 문정법조타운에 통합하여 이전해줄 것을 요청하여 받아들여졌고, 대법원·법무부 건축심사위원회에서도 “앞으로 짓는 검찰법원 청사는 구치소와 보호관찰소, 경찰기동대 등이 모두 입주하는 통합시설로 구성된다”고 발표하면서, 갈등이 시작되었다.²⁷⁴⁾

이러한 갈등상황에서 성동구치소의 이전을 원하는 가락동 구의원은 이전의 필요성을 주장하고, 법조타운 내 구치소 이전을 반대하는 문정동 구의원은 구치소 이전의 문제점을 주장하는 등 송파구내에서도 갈등이 적지 않았으나, 2004년 6월경 구의원들 간 협력을 통해 구치소 포함 문정법조타운을 형성하기로 협의하고, 문정동 주민을 대상으로 지역 주민을 위한 어린이집 설치, 탄천 주변 산책로 조성, 문정동 내 도축장의 빠른 이전 등의 인센티브를 약속하면서 주민갈등 해소를 위해 노력하였다.²⁷⁵⁾ 이외 인근 아파트 주민은 근처 공원조성, 지구 내 중학교 유치 등을 요구하였고, 이에 구의회 차원에서도 서울시와 교육청 등 관계부서와 협의를 진행하는 등 갈등해소를 위해 노력하였다.²⁷⁶⁾

또한 송파구청에서도 법조단지추진반을 구성하여 빠른 시설 건립을 위해 노력하면

272) 서울주택토지공사 내부자료(2018.10.)

273) 송파구청 회의록, “제4대 제120회 제2차 본회의 회의록”, 2004.7.1., URL: <http://council.songpa.go.kr/source/korean/electronic/simple2.html?daesu=4&aCode=A&th=120&tag=cac ha#postop>, 접속일: 2018.11.1.

274) 헤럴드경제, “기피시설 이전 지자체간 갈등”, 2005.4.28.

275) 서울신문, “성동구치소 이전 주민갈등 구의회가 푼다”, 2004.8.27.

276) 송파구청 회의록, “제4대 제125회 제2차 본회의 회의록”, 2004.12.6., URL: <http://council.songpa.go.kr/source/korean/electronic/simple2.html?daesu=4&aCode=A&th=125&tag=cac ha#postop>, 접속일: 2018.11.1.

서, 인근 주민을 대상으로 설명회를 개최하고 인천 법조타운 내 인천구치소로 견학을 다녀오는 등 주민설득을 위해 적극적으로 노력하였다.²⁷⁷⁾

이러한 노력을 통해 문정법조타운은 다른 지역에 비해 상대적으로 주민과의 갈등이 심각한 상황으로 진행되지 않고 원활히 해소되어 2017년 서울동부구치소가 이전하면서 사업이 완료되었다.

〈표 4-6〉 문정법조타운 이전 사례 개요

시기 구분	시기별 주요 내용
2004.6.7	대법원 사법시설장기계획에 따라 동부지방법원의 문정지구 이전 확정
2004.7	송파구 가락동 주민이 성동구치소 이전 찬성주민 서명을 받아 구청에 제출
2005.4	문정동 웨일리아파트 주민 4500명의 구치소 이전 반대 집단민원 제기
2005.6.9	서울특별시의 도시계획시설 결정
2007.6.28	문정도시개발구역 지정 및 개발계획수립고시
2009.8.31	서울특별시지방경찰청과 SH공사의 경찰기동대의 토지사용 관련 협약 체결
2009.12.17	동부지법과 SH공사의 북부지원과 문정지구 법조단지간 교환 협약 체결
2010.11.1	문정지구 단지조성공사 착공
2011.12.28	법무부장관과 SH공사의 서울동부검찰청·보호관찰소·구치소, 구치소비상대기소 사업 관련 합의각서 체결
2012.11.22	동부지방법원의 이전계획 확정
2014.8.21	문정지구 공공청사 공사착공
2017.3.6	서울동부지방법원 및 서울동부지방검찰청 이전
2017.4.17	서울동부준법지원센터 이전
2017.6.26	서울동부구치소 이전

자료: 서울동부구치소, “서울동부구치소 재산교환 사업추진 현황”, 2018; SH공사 내부자료(2018); 서울신문, “성동구치소 이전 주민갈등 구의회가 푼다”, 2004.8.27.; 헤럴드경제, “기피시설 이전 지자체간 갈등”, 2005.4.28

이처럼 서울시에서도 인근 거주자가 적은 지역에 선호시설과 비선호시설을 함께 설치함으로써 구치소 등의 비선호시설이 입주할 수 있었지만, 시설이전 이후 제기된 서울동부구치소 간판의 야간조명에 대한 민원사례를 통해 구치소에 대한 주민의 반감이 잠재되어 있다는 점을 확인할 수 있었다. 즉, 문정법조타운 내 모든 국가기관이

277) 송파구청 회의록, “제4대 제125회 제2차 본회의 회의록”, 2004.12.6., URL: <http://council.songpa.go.kr/source/korean/electronic/simple2.html?daesu=4&aCode=A&th=125&tag=cac> ha#postop, 접속일: 2018.11.1.

LED간판을 설치하고 야간에도 조명을 하여 외부에서 건물을 인지하고 쉽게 찾을 수 있도록 하였으나, 인근 주민으로부터 서울동부구치소 LED간판조명에 대한 민원이 제기되어 타기관 간판의 야간조명은 유지되지만 서울동부구치소는 2017년 11월 22일부터 오후 10:30분 이후 조명을 소등하고 있다.²⁷⁸⁾

다. 시사점

문정법조타운은 여러 특성으로 인해 상대적으로 다른 교정보호시설 이전 사례에 비해 입지갈등이 적게 발생하였다. 이는 무엇보다도 이전에정지의 한 측면이 탄천에 접해있어 근처 거주민이 적어 주민과의 갈등이 심각히 발생하지 않았고, 동일한 지역 구 내의 주택중심지에서 외곽으로 이전되었기에 송파구청의 협조를 얻기 용이하였다는 점이 가장 큰 요인일 것이다.

그리고 법원검찰청 등이 함께 설립되는 규모가 큰 법조타운으로 만들어지면서 구치소·보호관찰소 등이 입주한다는 점이 덜 부각되었고, 선호시설과 함께 설립되면서 비선호시설에 대한 반감을 상대적으로 완화시킬 수 있었다. 특히 송파구 의회와 의원들이 지역주민을 대상으로 문정법조타운 설립을 위한 갈등해소를 위해 노력함으로써 지역내 갈등이 상대적으로 쉽게 해소되었다. 송파구 의원들은 법조타운이 지날 지역 발전 효과와 함께 지역 주민을 위한 여러 인센티브를 약속하면서 주민갈등 해소를 위해 노력하였는데,²⁷⁹⁾ 이러한 지역내 노력이 중요한 역할을 한 것이다.

또한 송파구 지역 내 지자체에서 성동구치소를 중심지에서 외곽지역으로 이전하고자 시작된 사업이었기에, 지자체가 주도적으로 진행하면서 지역 협조도 상대적으로 잘 이루어졌다.

게다가 문정법조타운 역시 앞서 살펴본 서울남부구치소·교도소와 같이 국유재산법 제54조(교환) 및 동법시행령 제57조(교환)의 국유재산 교환방식을 통해 이루어짐으로써 법무부가 이전부지를 직접 매입하는 과정이 없어 주민갈등이 상대적으로 적었고, 예산을 확보하여 사업을 진행하는 과정이 없었기에 신속하게 진행되면서 갈등이 발생할 여지가 더욱 감소되었다고 볼 수 있다.

278) 법무부 내부자료(2017)

279) 서울신문, “성동구치소 이전 주민갈등 구의회가 푼다”, 2004.8.27.

5. 국내 사례분석을 통한 시사점

최근 성공적으로 교정보호시설의 이전을 완료한 서울남부교정시설(2011)과 여주준법지원센터(2013), 그리고 문정법조타운으로 동시 이전한 서울동부구치소(2017) 및 서울동부보호관찰소(2017)를 살펴본 결과, 다음과 같은 사항이 중요하게 제시되었다.

무엇보다 교정보호시설을 둘러싼 지역주민과의 입지갈등을 해결하기 위해서는 법무부와 기초지방자치단체의 적극적 협력과 갈등해소노력이 가장 중요한 것으로 나타났다.

분석한 사례에서 갈등이 발생하게 된 요인은 여러 사항이 있었다. 하지만 교정보호시설에 대한 이미지가 좋지 않아 지역발전을 저해시킨다는 점과 지역의 범죄위험이 높아질 수 있다는 점이 주요한 요인으로 제시되었으며, 이를 해소하기 위하여 법무부와 기초지방자치단체 그리고 관련 주민이 상호 원하는 바를 달성하기 위해 적극 협의하는 과정이 중요한 것이다. 예를 들어, 교정시설에서는 시설의 이미지를 개선할 수 있도록 주변 환경과 조화되고 두드러지지 않으며 주민친화시설을 포함하도록 건축되었고, 보호시설에서는 범죄위험 감소를 위해 주변지역을 개선하고, 주민친화시설을 포함하는 시설로 건축되었다.

이외에도 동일한 기초지방자치단체 지역 내에서 이전이 진행되어 해당 기초지방자치단체에서 주민요구 및 지역발전을 위해 적극적으로 노력하였다는 점과 교정보호시설 이전·신축을 위한 예산이 확보되어 사업이 빠르게 진행될 수 있었다는 점도 고려되어야 할 것이다. 다만 모든 이전·신축사업이 동일한 기초지방자치단체에서 이루어지는 것은 아니므로, 법무부와 관련 기초지방자치단체의 협력이 더욱 중요한 사항으로 제기될 수 있다. 또한 국유재산 교환방식을 통한 사업수행 방식이 더 이상 활용될 수 없기에, 국유재산의 기부대양여 방식 등을 활용하여 사업을 위한 예산을 확보하고 해당 사업이 원활히 진행될 수 있는 방안을 고려해야 할 것이다.

제 5 장



교정보호시설에 대한 주민인식 조사결과

김 민 영

교정보호시설에 대한 주민인식 조사결과

제1절 설문조사 개요

1. 설문조사의 설계

교정보호시설 건축의 정책추진과정에서 갈등예방을 위해 어떠한 방안을 활용하는 것이 바람직할지 살펴보기 위하여, 교정보호시설에 대한 주민의 인식과 갈등대응방안에 대한 주민의견을 조사하였다.

이를 위해 서울특별시의 구단위 기초지방자치단체를 기준으로 구치소·교도소가 설립된 구로구와 구치소·준법지원센터가 설립된 2개 지역을 그룹1로 설정하고, 준법지원센터(보호관찰소)만 설립된 4개 지역을 그룹2, 이외 교정보호시설이 설립되어 있지 않은 19개 자치구를 그룹3으로 구분하고, 자치구·그룹·성별·연령별 인구비례할당표집(제공근 비례배분법)²⁸⁰⁾을 통해 1,000명의 표본을 추출하여 방문조사를 실시하였다.²⁸¹⁾

또한 설문조사의 시기는 2018년 6월 13일 제7회 전국동시지방선거가 실시된다는 점을 감안하여, 6월 이후 시점으로 설문조사를 계획·진행하였다.

설문조사결과는 SPSS 및 STATA를 활용하여 분석하였다.

280) 인구비례할당을 하면서 제공근 비례배분법을 적용하였다. 이를 통해, 그룹1의 표본이 전체 표본 대비 그 수가 낮은 부분을 보완할 수 있었지만, 60대 이상 고령층 배분이 줄어들었다.

281) 이러한 비선호시설에 대한 주민인식은 거리에 따라 그 선호도가 급격히 달라지지만, 교정시설 관련 주민갈등이 심각하며 추가 민원이 제기될 수 있다는 우려가 높아, 조사대상을 시설 인근 지역 주민으로 한정하지 않고, 지역구를 기준으로 구분하여 조사하는 방식을 택하였다.

〈표 5-1〉 조사의 설계

구분	내용
조사대상	만 20세이상 성인 남녀
표집방법	지역그룹별, 성별, 연령별 인구비례할당(제공근비례배분법) ▶그룹1: 구치소·교도소 설립지역 ▶그룹2: 준법지원센터(보호관찰소) 설립지역 ▶그룹3: 이외 19개 서울특별시 자치구
조사방법	서울특별시 거주자 방문조사
자료수집도구	구조화된 질문지
표본크기	1,000명
조사기간	2018년 10월 1일~10월 16일 (약2주)

2. 주요 조사내용

먼저 지역주민이 구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소)라는 각 시설의 역할에 대해 얼마나 알고 있는지 정보량을 확인하였다. 세 종류의 교정보호시설 중, 교도소 이외 각 시설에 대해서는 일반적으로 알지 못하기 때문에 간단한 설문을 통하여 각 시설의 역할과 운영방식에 대해 정보를 제공하고자 하였다.

각 시설에 대한 필요성과 각 시설을 기피시설로 인식하여 설립을 반대하는지 의견을 질문하였다. 이후 지역구내 시설이 설립되어 있는지 확인하고, 지역별로 주민에게 구체적으로 어떠한 사항으로 인해 교정보호시설을 위험시설로, 기피시설로 생각하는지를 질문하였다.²⁸²⁾ 특히 교정보호시설을 위험시설로 인식하는지 여부를 질문하였다. 주민들이 교정보호시설을 위험시설로 인식한다면, 갈등예방을 위하여 인식전환을 위한 정책이 필요하기 때문이다.

이후 교정보호시설 입지갈등의 해결을 위해 가장 적절한 방안으로 고려되는 범조타 운에 대한 인식을 질문하였다. 더불어 교정보호시설 갈등예방을 위해, 바람직한 입지 결정 기준과 방식, 그리고 갈등 발생시 효과적인 해결방안에 관한 의견, 정보제공 방식에 대한 의견²⁸³⁾ 등을 질문하였다.

282) 上瀬 由美子, 高橋 尚也, 矢野 恵美, “官民協働刑務所開設による社会的包摂促進の検討”, 心理学研究, 87卷 6号, 579-589, 2016. 설문내용을 참조함.

283) 김강민 외, “공공사업에서 주민환경권 보장실태 및 개선방안 연구”, 국가인권위원회, 2015, 116-117면. 설문내용을 참조함.

〈표 5-2〉 교정보호시설에 대한 주민인식 주요 조사내용

구분	주요 조사내용
기관역할 인지 및 인식	· 구치소에 관한 지식 · 교도소에 관한 지식 · 준법지원센터 인지여부 및 관련 지식 · 교정보호시설의 국가적 필요성 · 집 인근에 교정보호시설 설립시 찬성의견
시설 유무 및 인식	· 거주하는 지역구의 교정보호시설 설립 여부 · 시설에 대한 거부감 · 시설로 인한 안전위험도 · 시설에 대한 지역주민의 인지도 · 시설로 인한 지역시설 정비수준·상권영향도·지역영향도·도주불안감·치안불안감 · 시설로 인한 지역이미지·재산가치·교육환경 악화
법조타운에 대한 인식	· 거주하는 지역구의 법조타운설립 여부 · 법조타운 설립시 찬성도 · 설립시 부정적 의견: 도주불안감·치안불안감·교통증가·지역개발제약·생활터전훼손 · 설립시 긍정적 의견: 상권활성화·일자리증가·지역설비정비·지역이미지개선·재산가치 향상·지역영향도
입지갈등 대응방안	· 입지결정기준의 공정성 및 바람직한 입지결정기준 · 효과적 갈등해결방식: 대화협상·사법적방식·시민단체·전문가·시위 · 교정보호시설 설립에 대한 정보제공방식
개인별 경험 및 태도	· 비선호시설로 인한 갈등경험 · 교정보호시설 관련 경험 · 범죄두려움과 피해 · 범죄자에 대한 인식

3. 설문조사 응답자의 특성

설문조사에 응한 표본의 특성을 살펴보면, 인구비례할당에 따라 남성 49.4%, 여성 50.6%가 응답하였고, 연령별로는 20대 18.7%, 30대 19.2%, 40대 19.9%, 50대 19.5%, 60대 이상 22.7%로, 상대적으로 60대 이상의 응답률이 높게 나타났다.

학력별로는 고졸이하 44.2%, 전문대졸 17.7%, 대졸이상 38.1%로 나타났고, 직업별로는 사무직 등의 화이트칼라 30.3%, 기술직·숙련공 등의 블루칼라 25.8%, 자영업 18.5%, 주부 20.3%, 학생 3.8%, 무직/연금생활자 1.3%로 나타났다. 상대적으로 연령대 기준 60대 이상 및 직업별 기준 주부의 응답률이 높은 것은, 대면설문조사로 진행되었기에 낮시간 동안 거주지에서 설문조사에 응답할 수 있는 집단에서 응답이 높았기 때문으로 판단된다.

혼인상태별로는 미혼이 23.5%, 기혼이 74.4%, 이혼/사별이 2.1%였고, 19세 이하 미성년자와 함께 거주하는 응답자는 36.6%로 함께 거주하지 않는 응답자 63.4%보다 적었다.

또한 지역내 교정시설이 설립되어 있는 교정시설 지역 응답자는 23.3%, 준법지원센터가 설립되어 있는 보호관찰지역 응답자는 36.5%, 두 시설 모두 없는 지역의 응답자는 41.2%였다.

〈표 5-3〉 표본의 특성

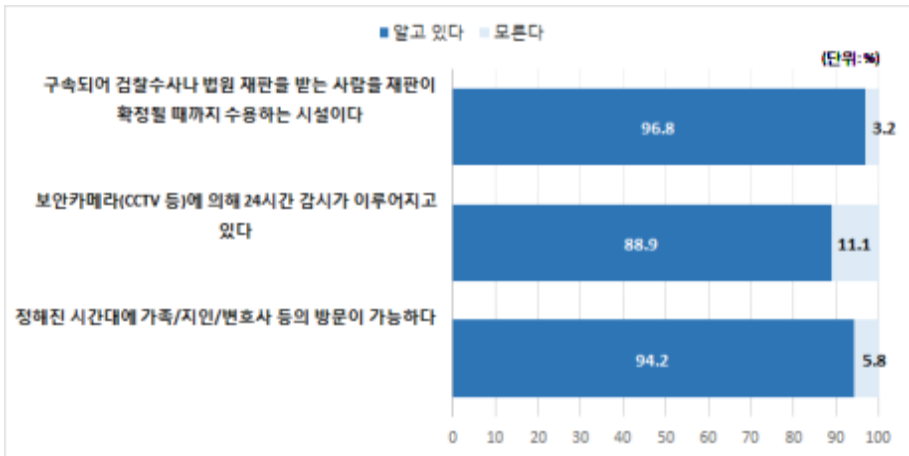
구분		사례수(명)	%
전체		1000	(100.0)
성별	남성	494	(49.4)
	여성	506	(50.6)
연령별	20대	187	(18.7)
	30대	192	(19.2)
	40대	199	(19.9)
	50대	195	(19.5)
	60대이상	227	(22.7)
학력별	고졸이하	442	(44.2)
	전문대졸	177	(17.7)
	대졸이상	381	(38.1)
직업별	화이트칼라	303	(30.3)
	블루칼라	258	(25.8)
	자영업	185	(18.5)
	주부	203	(20.3)
	학생	38	(3.8)
	무직/연금생활자	13	(1.3)
혼인상태	미혼	235	(23.5)
	기혼	744	(74.4)
	이혼/사별	21	(2.1)
미성년 자녀 유무	있음	366	(36.6)
	없음	634	(63.4)
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	233	(23.3)
	보호관찰 지역	365	(36.5)
	시설 없음	412	(41.2)

제2절 분석결과

1. 교정보호시설의 역할 인지 및 인식

일반국민 대부분은 구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소) 각각의 역할을 구체적으로 알지 못하기 때문에, 각 시설의 역할에 대해 알고 있는지 여부를 질문하면서 정보를 제공하고자 하였다.²⁸⁴⁾

가. 구치소의 역할 인지



[그림 5-1] 구치소 역할에 대한 인지 여부

설문 응답자의 약90%이상이 구치소의 각 역할에 대해서 알고 있다고 답하였다. 구치소가 ‘재판이 확정될 때까지 수용하는 시설이다’라는 문항에 대해 96.8%, ‘정해진 시간대에 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다’라는 문항에 대해 94.2%가 알고 있다고 답하였다. ‘보안카메라 등에 의해 24시간 감시가 이루어지고 있다’는 문항에 대해서는 조금 낮은 88.9%가 알고 있다고 답하였다.

구체적으로 미성년 자녀가 있는 응답자가 없는 응답자에 비해 구치소의 각 역할에

284) 다만 이러한 방식은 응답자들이 무의식적으로 ‘모른다’라고 답하지 않으려는 태도로 인하여 과대추정될 가능성이 높다는 점에 유의해야 할 것이다.

대해 더 잘 인지하고 있었다. 또한 교정보호시설을 이용·방문한 적 있거나 관련이 있는, 시설 관련 경험이 있는 응답자가 구치소의 '보안카메라 등에 의한 감시'에 대해서는 상대적으로 알고 있는 비율이 낮았고, 시설 관련 경험이 없는 응답자가 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다는 점을 알고 있는 비율이 낮았다.

〈표 5-4〉 구치소의 역할별 인지(알고 있음 여부)

(단위: %)

구분		사례수	1	2	3
전체		(1,000)	96.8	88.9	94.2
성별	남성	(494)	97.6	88.9	94.9
	여성	(506)	96.0	88.9	93.5
		x2	1.873	0.001	0.977
연령별	20대	(187)	95.2	83.4	94.7
	30대	(192)	98.4	90.6	94.8
	40대	(199)	98.5	93.5	96.0
	50대	(195)	96.9	86.2	93.8
	60대이상	(227)	95.2	90.3	92.1
		x2	7.067	12.418*	3.276
학력별	고졸이하	(442)	95.7	89.8	92.3
	전문대졸	(177)	97.2	89.3	94.9
	대졸이상	(381)	97.9	87.7	96.1
		x2	3.292	0.992	5.483
직업별	화이트칼라	(303)	97.4	89.1	96.4
	블루칼라	(258)	96.9	90.3	95.3
	자영업	(185)	96.8	90.3	92.4
	주부	(203)	96.1	88.7	92.1
	학생	(38)	94.7	76.3	86.8
	무직/연금생활자	(13)	100.0	76.9	100.0
		x2	1.627	8.884	10.468
혼인상태	미혼	(235)	95.7	84.7	93.6
	기혼	(744)	97.0	90.2	94.5
	이혼/사별	(21)	100.0	90.5	90.5
		x2	1.681	5.543	0.793
미성년 자녀 유무	있음	(366)	98.4	91.5	96.4
	없음	(634)	95.9	87.4	92.9
		x2	4.539*	4.047*	5.340*
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(223)	98.7	87.4	96.0
	보호관찰 지역	(365)	93.7	88.5	92.1
	시설 없음	(412)	98.5	90.0	95.1
		x2	17.854**	1.091	5.019

구분		사례수	1	2	3
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	97.4	87.7	94.7
	뉴스경험	(776)	96.9	90.1	95.0
	모두 없음	(110)	95.5	97.8	88.2
		x2	0.791	6.842*	8.203*
범죄피해 경험	있음	(89)	97.8	87.6	93.3
	없음	(911)	96.7	89.0	94.3
		x2	0.286	0.157	0.159

*p<0.05 **p<0.01

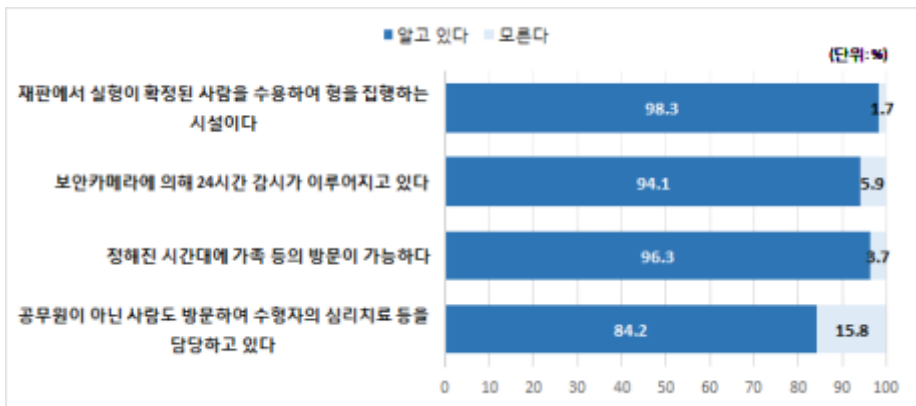
※시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

주: 1. 구속되어 검찰수사나 법원 재판을 받는 사람을, 재판이 확정될 때까지 수용하는 시설이다

2. 보안카메라(CCTV 등)에 의해 24시간 감시가 이루어지고 있다

3. 정해진 시간대에 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다

나. 교도소의 역할 인지



[그림 5-2] 교도소 역할에 대한 인지 여부

교도소의 역할에 대해서도 수형자 교육 등과 관련된 구체적 사항을 제외한 보안, 방문 등과 관련된 사항은 94%이상의 응답자가 알고 있었다. ‘재판에서 실형이 확정된 사람을 수용하여 형을 집행하는 시설이다’라는 문항에 대해 98.3%가 알고 있다고 답할 만큼 교도소 역할에 대해서는 대부분의 응답자가 알고 있었고, ‘보안카메라 등에 의해 24시간 감시가 이루어지고 있다’ 문항에 대해서도 94%의 응답자가 인지하고 있었다. 다만 ‘공무원이 아닌 사람도 방문하여 수형자의 교육, 직업훈련, 심리치료 등을 담당하고 있다’는 교도소의 교정교화 기능과 관련된 구체적 사항에 대한 인지는

상대적으로 낮게 나타났다.

인구통계학적 변수보다는 교정보호시설 경험에 따른 인지 차이가 두드러졌는데, 특히 시설경험이 있는 사람보다는 교정보호시설 관한 뉴스를 본 경험이 있는 사람이 교도소의 구체적 역할에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-5〉 교도소의 역할별 인지(알고 있음 여부)

(단위: %)

구분		사례수	1	2	3	4
전체		(1,000)	98.3	94.1	96.3	84.2
성별	남성	(494)	97.8	93.5	96.4	83.6
	여성	(506)	98.8	94.7	96.2	84.8
		x2	1.621	0.587	0.009	0.261
연령별	20대	(187)	96.3	92.0	95.2	81.3
	30대	(192)	98.4	94.8	95.8	84.9
	40대	(199)	100.0	95.5	98.0	89.4
	50대	(195)	99.0	93.3	97.9	85.1
	60대이상	(227)	97.8	94.7	94.7	80.6
		x2	9.009	2.722	5.453	7.701
학력별	고졸이하	(442)	98.2	95.2	96.2	82.8
	전문대졸	(177)	97.2	91.5	97.2	85.9
	대졸이상	(381)	99.0	94.0	96.1	85.0
		x2	2.336	3.177	0.467	1.222
직업별	화이트칼라	(303)	99.0	95.0	95.0	87.1
	블루칼라	(258)	98.1	93.4	97.3	86.8
	자영업	(185)	98.4	93.0	97.8	78.9
	주부	(203)	98.5	95.6	95.6	73.7
	학생	(38)	92.1	92.1	94.7	76.9
	무직/연금생활자	(13)	100.0	84.6	100.0	84.2
		x2	10.019	4.301	4.329	10.873
혼인상태	미혼	(235)	96.6	91.9	95.3	81.7
	기혼	(744)	99.1	95.0	96.6	85.1
	이혼/사별	(21)	90.5	85.7	95.2	81.0
		x2	14.342**	5.832	0.942	1.702
미성년 자녀 유무	있음	(366)	98.9	95.6	97.5	88.5
	없음	(634)	97.9	93.2	95.6	81.7
		x2	1.273	2.429	2.495	8.115*
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(223)	97.8	92.8	95.1	80.7
	보호관찰 지역	(365)	99.2	97.3	97.0	84.7
	시설 없음	(412)	97.8	92.0	96.4	85.7
		x2	2.655	10.522*	1.438	2.768

구분		사례수	1	2	3	4
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	94.7	88.6	92.1	73.7
	뉴스경험	(776)	99.0	94.8	97.0	84.9
	모두 없음	(110)	97.3	94.5	95.5	92.6
		x2	11.434*	7.035*	7.030*	12.562*
범죄피해 경험	있음	(89)	98.9	96.6	94.4	78.7
	없음	(911)	98.2	93.9	96.5	84.7
		x2	0.197	1.126	1.009	2.261

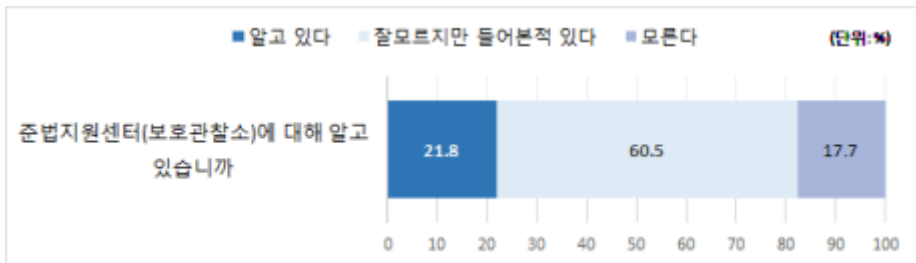
*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

주: 1.재판에서 실형이 확정된 사람을 수용하여 형을 집행하는 시설이다. /2.보안카메라(CCTV)에 의해 24시간 감시가 이루어진다 /3.정해진 시간대에 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다./ 4.공무원이 아닌 사람도 방문하여 수형자의 교육, 직업훈련, 심리치료 등을 담당한다.

다. 준법지원센터(보호관찰소)의 역할 인지

설문 사전조사 수행 시, 구치소, 교도소와는 달리 ‘준법지원센터(보호관찰소)’에 대해 모르는 응답자가 많았기에, 먼저 ‘준법지원센터(보호관찰소)를 알고 있는가’를 질문하여 확인한 이후, 구체적으로 준법지원센터(보호관찰소)의 역할에 대해 알고 있는지 질문하였다.



[그림 5-3] 준법지원센터(보호관찰소)에 대한 인지 여부

응답자 중 21.8%만이 준법지원센터(보호관찰소)에 대해 알고 있다고 응답하였고, 60.5%는 들어본 적 있다고 답하였으며, 17.7%는 모른다고 답하였다.

준법지원센터(보호관찰소)에 대해 알고 있다는 응답은 남성, 30-40대, 고학력, 취업자, 미성년 자녀가 있는 사람이, 교정보호시설 시설이나 뉴스 경험이 있는 사람이 상대적으로 높았다. 다만 알고 있다는 응답은 거주지 지역내 보호관찰시설이 있는 지역보다

그렇지 않은 지역의 거주민이 높아 예상과는 상이한 결과를 확인할 수 있었다.

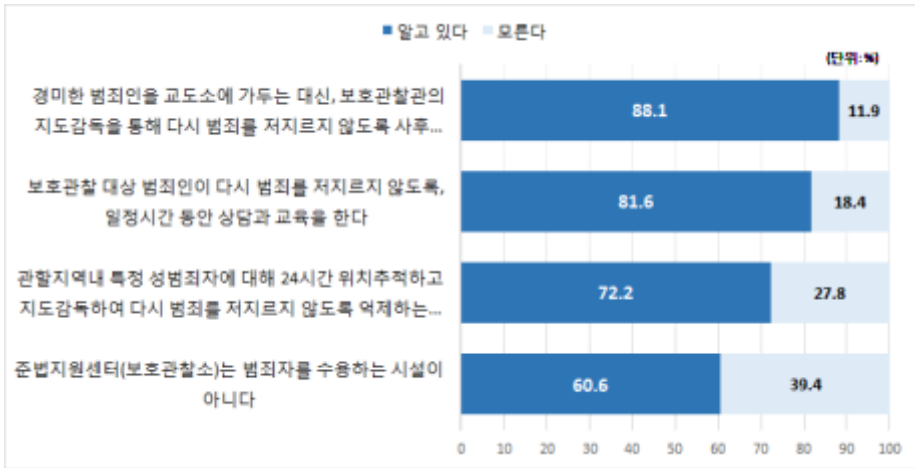
〈표 5-6〉 준법지원센터(보호관찰소)에 대한 인지 여부

(단위: %)

구분		사례수	알고 있음	들어본 적 있음	모름	x2
전체		(1,000)	21.8	60.5	17.7	
성별	남성	(494)	28.5	58.1	13.4	31.679**
	여성	(506)	15.2	62.8	21.9	
연령별	20대	(187)	16.6	62.6	20.9	35.968**
	30대	(192)	26.0	60.4	13.5	
	40대	(199)	29.1	59.8	11.1	
	50대	(195)	21.5	64.6	13.8	
	60대이상	(227)	16.3	55.9	27.8	
학력별	고졸이하	(442)	17.4	56.3	26.2	43.756**
	전문대졸	(177)	24.9	61.0	14.1	
	대졸이상	(381)	25.5	65.1	9.4	
직업별	화이트칼라	(303)	24.4	65.7	9.9	47.807**
	블루칼라	(258)	24.0	62.0	14.0	
	자영업	(185)	23.8	57.3	18.9	
	학생	(203)	15.3	56.2	28.6	
	주부	(38)	10.5	50.0	39.5	
	무직/연금생활자	(13)	23.1	53.8	23.1	
혼인상태	미혼	(235)	18.3	61.7	20.0	4.029
	기혼	(744)	23.1	60.1	16.8	
	이혼/사별	(21)	14.3	61.9	23.8	
미성년 자녀 유무	있음	(366)	25.1	63.4	11.5	16.381**
	없음	(634)	19.9	58.8	21.3	
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(233)	22.9	58.3	18.8	12.437*
	보호관찰 지역	(365)	18.1	60.0	21.9	
	시설 없음	(412)	24.5	62.1	13.3	
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	26.3	62.3	11.4	24.437**
	뉴스경험	(776)	22.2	61.5	16.4	
	모두 없음	(110)	14.5	51.8	33.6	
범죄피해 경험	있음	(89)	29.2	49.4	21.3	5.174
	없음	(911)	21.1	61.6	17.3	

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩



[그림 5-4] 준법지원센터(보호관찰소)의 역할에 대한 인지 여부

준법지원센터(보호관찰소)의 구체적 역할에 대한 인지는 교정시설의 역할에 대한 인지보다는 낮게 나타났으며, 특히 ‘준법지원센터(보호관찰소)가 범죄자를 수용하는 시설이 아니다’라는 문항에 대해 알고 있다는 응답은 60.6%로 낮게 나타났다.

각 문항에 대해 알고 있다는 응답은 남성, 고학력, 직업이 있는 사람이(무직/연금생활자 포함), 미성년 자녀가 있는 사람이 높게 나타났으며, 교정보호시설을 이용·방문한 적이 있거나 관련이 있는 사람의 응답이 높게 나타났다.

다만, 앞서 준법지원센터(보호관찰소)를 알고 있는지에 대한 질문에서 알고 있다는 응답은 21.8%였고, 잘 모르지만 들어본적 있다는 응답은 60.5%였던 반면, 구체적 역할에 관한 문항에 대해 알고 있다는 응답이 최소 60%이상 나타났기에 해당 질문에 대한 응답이 과대응답되었을 가능성을 염두에 두어야 할 것이다.

〈표 5-7〉 준법지원센터(보호관찰소)의 역할별 인지(알고 있음 여부)

(단위: %)

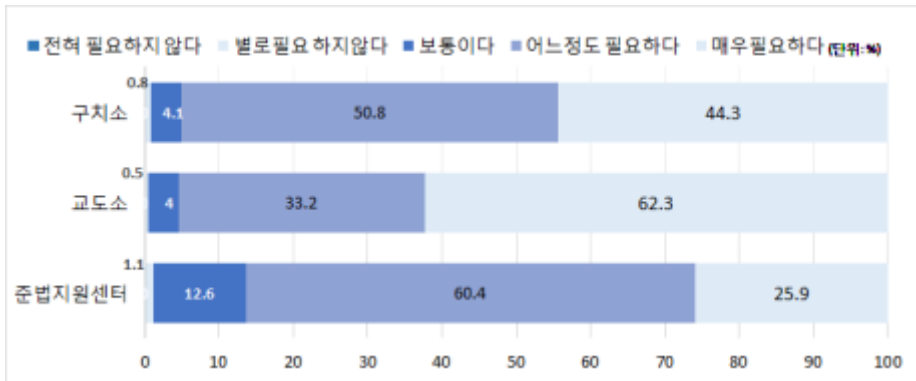
구분		사례수	1	2	3	4
전체		(1,000)	88.1	81.6	72.2	60.6
성별	남성	(494)	89.1	84.8	77.5	63.4
	여성	(506)	87.2	78.5	67.0	57.9
		x2	0.874	6.733**	13.820**	3.115*
연령별	20대	(187)	87.2	81.8	69.5	61.5
	30대	(192)	87.5	86.5	78.6	59.9
	40대	(199)	88.9	84.9	77.9	68.3
	50대	(195)	91.3	79.0	72.3	58.5
	60대이상	(227)	85.9	76.7	63.9	55.5
		x2	3.285	9.086	15.690**	7.938
학력별	고졸이하	(442)	83.0	74.7	62.2	54.8
	전문대졸	(177)	88.7	84.7	74.0	62.1
	대졸이상	(381)	93.7	88.2	82.9	66.7
		x2	22.291**	26.359**	44.129**	12.383**
직업별	화이트칼라	(303)	91.4	87.1	79.9	62.7
	블루칼라	(258)	88.4	79.8	75.6	63.2
	자영업	(185)	90.3	85.9	69.7	60.0
	주부	(203)	82.8	73.4	62.6	52.2
	학생	(38)	76.3	73.7	55.3	68.4
	무직/연금생활자	(13)	92.3	76.9	61.5	76.9
		x2	14.811*	19.894**	26.471**	9.709
혼인상태	미혼	(235)	87.2	81.3	71.5	59.6
	기혼	(744)	88.4	81.6	72.6	61.2
	이혼/사별	(21)	85.7	85.7	66.7	52.4
		x2	0.365	0.253	0.433	0.794
미성년 자녀 유무	있음	(366)	88.3	85.2	76.5	63.4
	없음	(634)	88.0	79.5	69.7	59.0
		x2	0.013	5.111*	5.325*	1.879
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(223)	93.3	79.8	73.5	62.3
	보호관찰 지역	(365)	81.6	81.6	67.1	63.0
	시설 없음	(412)	91.0	82.5	76.0	57.5
		x2	23.554**	0.705	7.806*	2.803
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	96.5	86.8	81.6	61.4
	뉴스경험	(776)	89.3	83.1	72.7	61.2
	모두 없음	(110)	70.9	89.8	59.1	55.5
		x2	39.737**	22.376**	14.503**	1.372
범죄피해 경험	있음	(89)	89.9	74.2	73.0	49.4
	없음	(911)	87.9	82.3	72.1	61.7
		x2	0.298	3.604*	0.034	5.098*

*p<0.05 **p<0.01

주: 1. 경비한 범죄인을 교도소에 가두는 대신, 보호관찰관의 지도감독을 통해 다시 범죄를 저지르지 않도록 사후 관리하는 시설이다./ 2. 보호관찰대상 범죄인이 다시 범죄를 저지르지 않도록, 일정시간 동안 상담과 교육을 한다./ 3. 관찰지역내 특정 성범죄자에 대해 24시간 위치추적(전자발찌)하고 지도감독하여 다시 범죄를 저지르지 않도록 억제하는 시설이다./ 4. 준법지원센터(보호관찰소)는 범죄자를 수용하는 시설이 아니다.

라. 교정보호시설의 국가적 필요성

구치소, 교도소, 준법지원센터(보호관찰소)를 비선호시설로 인식하는지 여부를 확인하기 위하여, 국가 차원에서 각 시설이 필요한지 여부와 해당시설이 응답자의 거주지 부근에 설립되는 경우의 반대의견에 대하여 설문하였다.



[그림 5-5] 교정보호시설의 국가적 필요성

먼저 각 시설의 필요성에 대한 응답 중 ‘전혀 필요하지 않다’는 응답은 없었다. 필요하다는 응답의 비율도 높아 ‘매우 필요하다’ 및 ‘어느 정도 필요하다’라는 응답이 구치소 95.1%, 교도소 95.5%, 준법지원센터 86%로 높게 나타났다.

구체적으로 거주지내 교정시설이 있는 지역의 응답자가 각 시설에 대한 필요성을 모두 높게 답하였고, 보호관찰시설이 있는 지역의 응답자는 구치소 및 교도소의 국가적 필요성에 대해 높게 응답하였다. 또한 범죄피해경험이 있는 응답자가 교도소 및 준법지원센터(보호관찰소)가 국가적으로 필요하다고 응답하였다.

〈표 5-8〉 각 교정보호시설의 국가적 필요성

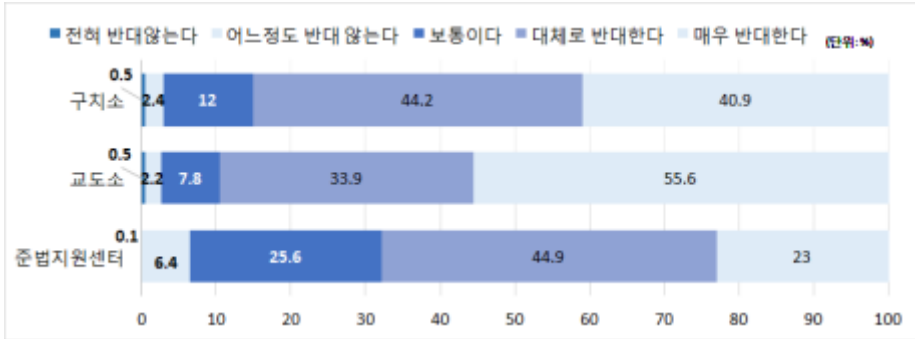
(단위: %)

구분		사례수	구치소	교도소	준법지원센터
전체		(1,000)	4.39	4.57	4.11
성별	남성	(494)	4.37	4.57	4.12
	여성	(506)	4.40	4.58	4.10
		t검증	-0.802	-0.219	0.310
연령별	20대	(187)	4.34	4.56	4.05
	30대	(192)	4.36	4.58	4.07
	40대	(199)	4.44	4.55	4.14
	50대	(195)	4.38	4.61	4.15
	60대이상	(227)	4.41	4.57	4.14
		F검증	0.784	0.320	0.986
학력별	고졸이하	(442)	4.41	4.60	4.09
	전문대졸	(177)	4.37	4.58	4.10
	대졸이상	(381)	4.36	4.54	4.14
		F검증	0.606	0.843	0.830
직업별	화이트칼라	(303)	4.34	4.52	4.12
	블루칼라	(258)	4.41	4.58	4.07
	자영업	(185)	4.39	4.66	4.15
	주부	(203)	4.41	4.57	4.13
	학생	(38)	4.37	4.55	4.05
	무직/연금생활자	(13)	4.38	4.54	4.08
		F검증	0.486	1.361	0.511
혼인상태	미혼	(235)	4.37	4.57	4.07
	기혼	(744)	4.39	4.57	4.12
	이혼/사별	(21)	4.33	4.81	4.29
		F검증	0.269	1.694	1.355
미성년 자녀 유무	있음	(366)	4.40	4.57	4.11
	없음	(634)	4.38	4.57	4.11
		t검증	0.632	-0.81	0.139
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(223)	4.44	4.69	4.27
	보호관찰 지역	(365)	4.46	4.63	4.07
	시설 없음	(412)	4.29	4.46	4.06
		F검증	8.775**	12.778**	9.254**
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	4.33	4.54	4.24
	뉴스경험	(776)	4.41	4.60	4.10
	모두 없음	(110)	4.30	4.45	4.07
		F검증	1.961	2.963	2.524
범죄피해 경험	있음	(89)	4.43	4.76	4.25
	없음	(911)	4.38	4.55	4.10
		t검증	0.715	3.184**	2.142*

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

마. 집 인근에 교정보호시설 설립시 반대의견



[그림 5-6] 집 인근에 교정보호시설 설립시 반대의견

앞서 살펴보았듯이, 대부분의 응답자가 각 시설이 국가적으로 필요하다고 답하였지만, 해당 시설이 실제 집 인근에 설립되는 것에 대해서는 대부분이 반대하고 있어, 교정보호시설이 비선호시설이라는 점을 확인할 수 있었다. 특히 집 인근에 각 시설이 설립되는데 대한 ‘매우 반대한다’는 의견은 구치소 40.9%, 교도소 55.6%, 준법지원센터 23%로 나타나 구치소와 교도소 설립에 대한 강한 반대의견을 확인할 수 있었다.

구체적으로 교정보호시설을 이용·방문한 적 있거나 관련이 있는 응답자의 반대의견이 그렇지 않은 응답자에 비해 상대적으로 낮다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 교정시설 관련 직간접적 경험이 시설에 대한 지역주민의 수용성을 높여준다는 민관협동형무소 인근 지역주민의 인식을 조사한 일본의 연구결과와 일치하는 결과이다.²⁸⁵⁾

285) 上瀬 由美子, 高橋 尚也, 矢野 恵美, “官民協働刑務所開設による社会的包摂促進の検討”, 心理学研究, 87卷 6号, 579-589, 2016.

〈표 5-9〉 집 인근에 각 교정보호시설 설립시 반대의견

(단위: %)

구분		사례수	구치소	교도소	준법지원센터
전체		(1,000)	4.23	4.42	3.84
성별	남성	(494)	4.17	4.38	3.81
	여성	(506)	4.28	4.46	3.88
		t검증	-2.387*	-1.643	-1.294
연령별	20대	(187)	4.30	4.46	3.89
	30대	(192)	4.14	4.37	3.80
	40대	(199)	4.17	4.40	3.82
	50대	(195)	4.24	4.43	3.83
	60대이상	(227)	4.27	4.44	3.88
		F검증	1.573	0.408	0.448
학력별	고졸이하	(442)	4.25	4.43	3.85
	전문대졸	(177)	4.15	4.42	3.74
	대졸이상	(381)	4.23	4.40	3.88
		F검증	1.170	0.186	1.705
직업별	화이트칼라	(303)	4.20	4.40	3.85
	블루칼라	(258)	4.17	4.38	3.76
	자영업	(185)	4.23	4.46	3.85
	주부	(203)	4.30	4.46	3.90
	학생	(38)	4.29	4.34	3.92
	무직/연금생활자	(13)	4.62	4.69	4.08
			4.42		
		F검증	1.321	0.883	0.977
혼인상태	미혼	(235)	4.23	4.42	3.85
	기혼	(744)	4.23	4.42	3.85
	이혼/사별	(21)	4.05	4.29	3.43
		F검증	0.550	0.321	2.541
미성년 자녀 유무	있음	(366)	4.21	4.43	3.85
	없음	(634)	4.24	4.41	3.84
		t검증	-0.552	0.223	0.269
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	(223)	4.20	4.45	3.96
	보호관찰 지역	(365)	4.28	4.51	3.80
	시설 없음	(412)	4.19	4.33	3.82
		F검증	1.338	5.653**	2.578
교정보호시설 경험	시설경험	(114)	3.83	3.96	3.32
	뉴스경험	(776)	4.29	4.51	3.93
	모두 없음	(110)	4.15	4.23	3.80
		F검증	18.119**	30.775**	26.990**
범죄피해 경험	있음	(89)	4.12	4.38	3.75
	없음	(911)	4.24	4.42	3.85
		t검증	-1.286	-0.566	-1.072

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

2. 교정보호시설에 대한 구체적 인식

가. 시설별 설립에 대한 인지도

지역주민들이 준법지원센터 등의 시설은 그 규모가 작고 지역사회 내에서 두드러지는 시설이 아니기 때문에 그 시설의 존재여부를 잘 알지 못할 수 있고, 거주지역에 대해 잘 알지 못하는 주민 역시 교정보호시설이 설립되어 있는지 모를 수 있다. 따라서 각 시설에 대한 위험도인식 등을 질문하기 전에, 거주지역에 교정보호시설이 설립되어 있는지 여부를 먼저 설문하였다. 그리고 각 시설이 설립되어있다고 응답한 주민을 대상으로 해당 시설에 대한 인식을 추가 질문하였다.

먼저, 거주 지역구에 교정보호시설이 설립되어 있는가를 질문하였을 때, 구치소는 22.4%, 교도소는 15.4%, 준법지원센터(보호관찰소)는 16.7%의 응답자가 설립되어 있다고 답하였다.

응답자의 지역분포를 보다 세분화하여 살펴보면, 시설의 특성이나 규모로 인하여 주민들이 잘 알고 있을 것이라고 예상하였던 구치소 및 교도소의 설립여부에 대해서 잘못 응답하는 경우가 있었다. 특히 준법지원센터의 경우, 거주지역내에 설립되어 있음에도 불구하고 인지하지 못하여 설립되어 있지 않다는 응답의 비율이 높았다.

또한 영등포구 주민 중 일부가 해당 지역에 구치소·교도소가 설립되어 있다고 응답하였는데, 행정구역 변경으로 인해 더 이상 영등포구에 속하지 않았지만 옛 영등포구 치소·교도소라는 시설명칭으로 인해 주민들이 여전히 잘못 알고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 반면 옛 성동구치소 역시, 명칭은 성동이나 실제로는 송파구에 위치하였고 송파구 내에서 이전하였는데, 성동구 주민들은 이를 제대로 인지하고 있었다. 이는 옛 성동구치소가 문정법조타운으로 이전하였다는 점이 널리 알려져있고, 최근 옛 성동구치소 부지의 개발과 관련하여 갈등이 있어 이전하였다는 점을 잘 알고 있기 때문인 것으로 생각된다.

〈표 5-10〉 거주지 내 교정보호시설 설립 인지도

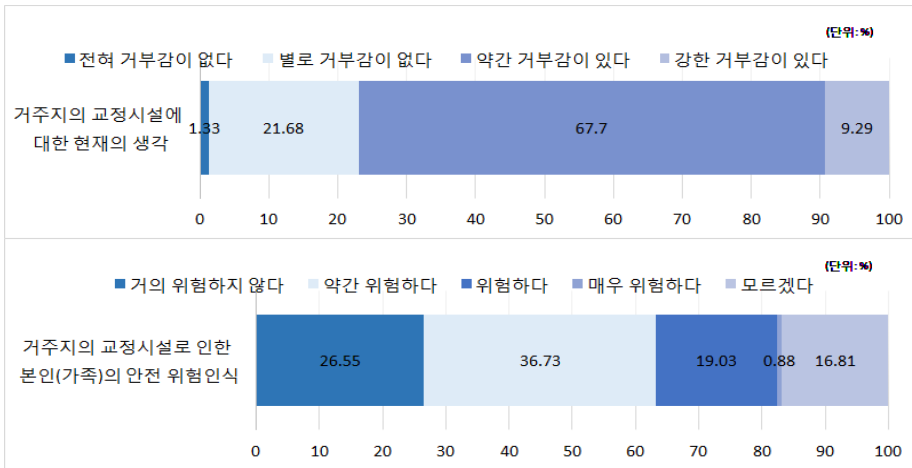
(단위: 명, (%))

구분	구치소 설립 인지도			교도소 설립 인지도			준법지원센터 설립 인지도		
	네	아니오	소계	네	아니오	소계	네	아니오	소계
교정시설 지역	179 (80.3)	44 (19.7)	223 (100)	115 (51.6)	108 (48.4)	223 (100)	61 (27.4)	162 (72.7)	223 (100)
보호시설 지역	35 (9.6)	330 (90.4)	365 (100)	29 (8.0)	336 (92.1)	365 (100)	105 (28.8)	260 (71.2)	365 (100)
이외 지역	10 (2.4)	402 (97.6)	412 (100)	10 (2.4)	402 (97.6)	412 (100)	1 (0.2)	411 (99.8)	412 (100)

※ 음영으로 표시된 칸이 시설에 대해 정확히 인지한 응답임

주: 1. 교정시설이 설립된 지역 중, 교도소가 설립되어 있지 않다는 응답률이 높은 것은 송파구에는 교도소가 설립되어 있지 않기 때문임

나. 교정시설 설립 응답자의 시설 인식



[그림 5-7] 교정시설 설립 응답자의 시설에 대한 거부감 및 위험인식

교정시설이 설립되어 있다는 응답자의 교정시설에 대한 현재의 거부감은 ‘강한 거부감이 있다’ 9.29%, ‘약간 거부감이 있다’ 67.7%로 어느 정도 거부감이 있지만 아주 강하지는 않았다.

또한 거주지 내 교정시설로 인해 본인(가족)의 안전이 위험하다고 생각하는지에 대해서는 26.55%가 ‘거의 위험하지 않다’, 36.73%가 ‘약간 위험하다’라고 응답하여, 절반 이상이 교정시설로 인한 위험을 높게 응답하지 않았다.

구체적으로 거주지내 교정시설에 대한 현재의 거부감이 있다는 응답이 남성보다

여성이 조금 높게 나타났으며, 이외 항목에서 유의미한 차이는 없었다.

〈표 5-11〉 교정시설 설립 응답자의 교정시설에 대한 거부감 및 위험 인식

(단위: %)

구분		사례수 (명)	거부감			위험 인식				
			있음	없음	평균 (점)	위험 않음	약간 위험	위험	모름	평균 (점)
전체		226	77	23	2.85	26.6	36.7	19.9	16.8	1.93
성별	남성	112	67.9	32.1	2.73	26.8	38.4	17.0	17.9	1.88
	여성	114	86.0	14.0	2.96	26.3	35.1	22.8	15.8	1.98
			t검증 -3.05**					t검증 -0.88		
연령별	20대	38	84.2	15.8	2.87	29.0	21.1	34.2	15.8	2.06
	30대	43	69.8	30.2	2.79	20.9	41.9	18.6	18.6	2.00
	40대	46	78.3	21.7	2.83	26.1	32.6	8.7	32.6	1.74
	50대	49	69.4	30.6	2.82	32.7	38.8	20.4	8.2	1.87
	60대이상	50	84.0	16.0	2.94	24.0	46.0	20.0	10.0	1.98
				F검증 0.83					F검증 1.17	
학력별	고졸이하	115	78.3	21.7	2.89	26.1	40.0	21.7	12.2	1.96
	전문대졸	44	65.9	34.1	2.73	27.3	31.8	25.0	15.9	2.00
	대졸이상	67	82.1	17.9	2.87	26.9	34.3	13.4	25.4	1.82
			F검증 0.84					F검증 0.30		
직업별	화이트칼라	58	79.3	20.7	2.84	27.6	34.5	13.8	24.1	1.82
	블루칼라	63	69.8	30.2	2.79	30.2	36.5	22.2	11.1	1.91
	자영업	49	77.6	22.5	2.86	24.5	38.8	22.5	14.3	1.98
	주부	41	78.1	22.0	2.9	26.8	43.9	14.6	14.6	1.91
	학생	10	90.0	10.0	2.8	20.0	10.0	40.0	30.0	2.29
	무직/기타	5	100	0.0	3.2	0.0	40.0	40.0	20.0	2.5
				F검증 1.06					F검증 1.45	
혼인상태	미혼	52	78.9	21.2	2.83	23.1	28.9	28.9	19.2	2.07
	기혼	165	76.4	23.6	2.85	29.1	38.2	17.0	15.8	1.87
	이혼/사별	9	77.8	22.2	3.00	0.0	55.6	22.2	22.2	2.29
				F검증 1.48					F검증 1.51	
미성년 자녀 유무	있음	84	70.2	29.8	2.77	26.2	33.3	15.5	25.0	1.87
	없음	142	81.0	19.0	2.89	26.8	38.7	22.5	12.0	1.96
				t검증 -1.50					t검증 -0.73	
교정보호 시설 경험	시설경험	27	74.1	25.9	2.81	25.9	40.7	14.8	18.5	1.86
	뉴스경험	186	78.5	21.5	2.87	28.5	35.0	20.4	16.1	1.92
	모두 없음	13	61.5	38.5	2.69	0.0	53.9	23.1	23.1	2.3
				F검증 0.63					F검증 0.53	
범죄피해 경험	있음	30	66.7	33.3	2.67	10.0	30.0	13.3	46.7	2.06
	없음	196	78.6	21.4	2.88	29.1	37.8	20.9	12.2	1.92
				t검증 -1.85					t검증 0.72	

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

※ 위험인식 평균: 1=거의위험하지 않다 2=약간위험하다 3=위험하다 4=매우 위험하다/ 모름제외

교정시설을 어떻게 인식하고 있는지 살펴본 결과, 지역내 시설에 대해 주민들이 잘 모른다는 응답이 많아(42.9%) 교정시설에 대한 정보가 부족하다는 점을 알 수 있었다. 또한 교정시설의 긍정적 영향(시설정비 수준, 상권의 활성화, 지역에 큰 영향)에 대한 질문에는 보통 혹은 대체로 그렇지 않다는 응답이 많았다.

반면 교정시설의 부정적 영향에 대해서는 보통 혹은 대체로 그렇다는 응답이 많았다. 특히 수용자 도주, 치안 불안, 지역이미지 저하 등에 대한 우려가 높았고, 지역내 재산가치나 교육환경에 대한 우려는 보통이라는 응답이 많았다.

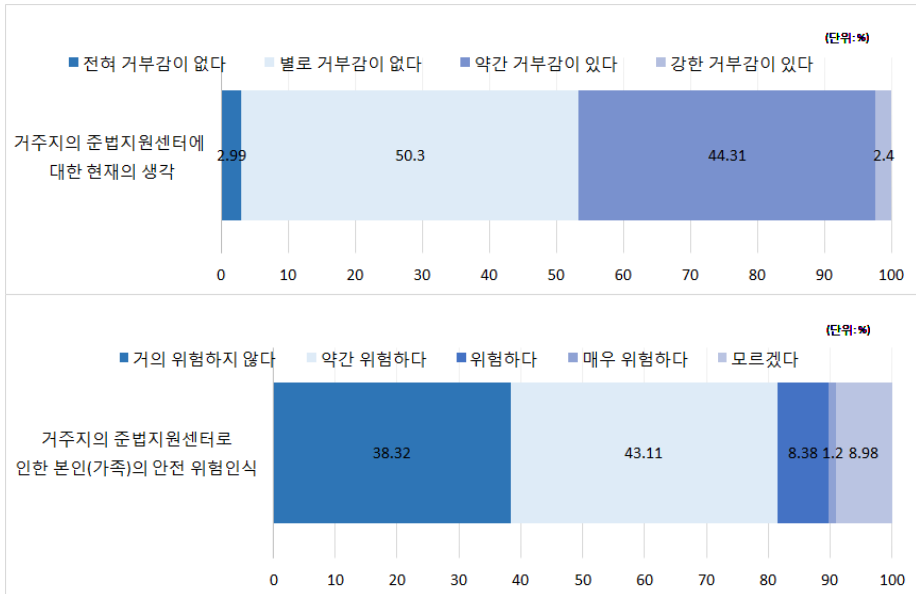
〈표 5-12〉 교정시설 설립 응답자의 교정시설에 대한 항목별 인식

N= 226, (단위: 명 (%))

문항	1	2	3	4	5	평균
지역구의 구치소·교도소에 대해 잘 모르는 주민이 많다	11 (4.9)	65 (28.8)	53 (23.5)	73 (32.3)	24 (10.6)	3.15
구치소·교도소가 있어 근처의 공원, 도로 등의 시설이 잘 정비되었다	2 (0.9)	65 (28.8)	90 (39.8)	64 (28.3)	5 (2.2)	3.02
구치소·교도소가 있어 근처 상권이 활발한 편이다	37 (16.4)	56 (24.8)	93 (41.2)	39 (17.3)	1 (0.4)	2.61
구치소·교도소가 있어도 지역에 큰 영향이 없다	5 (2.2)	85 (37.6)	81 (35.8)	53 (23.5)	2 (0.9)	2.83
구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안하다	1 (0.4)	49 (21.7)	94 (41.6)	76 (33.6)	6 (2.7)	3.16
구치소·교도소가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 올 것이라는 불안감이 있다	3 (1.3)	29 (12.8)	104 (46.0)	75 (33.2)	15 (6.6)	3.31
지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠졌다	2 (0.9)	47 (20.8)	91 (40.3)	75 (33.2)	11 (4.9)	3.20
지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어졌다	6 (2.7)	45 (19.9)	111 (49.1)	61 (27.0)	3 (1.3)	3.04
지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않다	1 (0.4)	57 (25.2)	119 (52.7)	47 (20.8)	2 (0.9)	2.96

주: 1 전혀 그렇지 않다 / 2 대체로 그렇지 않다 / 3 보통이다 / 4 대체로 그렇다 / 5 매우 그렇다

다. 보호시설 설립 응답자의 시설 인식



[그림 5-8] 보호시설 설립 응답자의 시설에 대한 거부감 및 위협인식

거주지역에 준법지원센터가 설립되어 있다는 응답자의 해당시설에 대한 현재의 거부감은 '강한 거부감이 있다' 2.4%, '약간 거부감이 있다' 44.31%로 어느 정도 거부감이 있지만 아주 강하지는 않았으며, 이는 교정시설에 대한 거부감보다 낮았다. 또한 거주지 내 준법지원센터가 있어 본인(가족)의 안전이 위험하다고 생각하는지에 대해서는 38.32%가 '거의 위협하지 않다', 43.11%가 '약간 위협하다'라고 응답하여, 절반 이상이 준법지원센터로 인한 위험을 높게 평가하지 않았다. 구체적으로 범죄피해경험이 있는 응답자가 준법지원센터에 대한 거부감이 높았고(2.71점), 미혼인 응답자가 준법지원센터로 인한 위협인식이 상대적으로 높게 나타났다(1.93점).

〈표 5-13〉 보호시설 설립 응답자의 준법지원센터에 대한 거부감 및 위험 인식

(단위: %)

구분		사례수 (명)	거부감			위험 인식				
			있음	없음	평균 (점)	위험 않 음	약간 위 험	위험	모름	평균 (점)
전체		167	46.7	53.3	2.46	38.3	43.1	9.6	9.0	1.70
성별	남성	92	42.4	57.6	2.4	44.6	39.1	8.7	7.6	1.62
	여성	75	52.0	48.0	2.53	30.7	48.0	10.7	10.7	1.79
			t검증 -1.41						t검증 -1.49	
연령별	20대	25	60.0	40.0	2.6	32.0	44.0	20.0	4.0	1.96
	30대	30	30.0	70.0	2.27	40.0	36.7	6.7	16.7	1.6
	40대	39	41.0	59.0	2.44	46.2	41.0	7.7	5.1	1.59
	50대	33	45.5	54.6	2.39	33.3	39.4	9.1	18.2	1.7
	60대이상	40	57.5	42.5	2.6	37.5	52.5	7.5	2.5	1.69
			F검증 0.64						F검증 1.84	
학력별	고졸이하	84	51.2	48.8	2.52	39.3	42.9	6.0	11.9	1.64
	전문대졸	34	44.1	55.9	2.38	38.2	47.1	5.9	8.8	1.65
	대졸이상	49	40.8	59.2	2.41	36.7	40.8	18.4	4.1	1.83
			F검증 1.71						F검증 1.50	
직업별	화이트칼라	48	41.7	58.3	2.4	43.8	35.4	16.7	4.2	1.74
	블루칼라	46	45.7	54.4	2.43	37.0	43.5	4.4	15.2	1.62
	자영업	37	46.0	54.1	2.46	43.2	46.0	2.7	8.1	1.56
	주부	30	56.7	43.3	2.6	30.0	50.0	10.0	10.0	1.78
	학생	4	75.0	25.0	2.75	25.0	25.0	50.0	0.0	2.5
	무직/기타	2	0.0	100	2	0.0	100.0	0.0	0.0	2
			F검증 1.03						F검증 1.03	
혼인 상태	미혼	32	56.3	43.8	2.56	28.1	50.0	15.6	6.3	1.93
	기혼	129	45.0	55.0	2.44	39.5	41.9	8.5	10.1	1.66
	이혼/사별	6	33.3	66.7	2.33	66.7	33.3	0.0	0.0	1.33
			F검증 0.66						F검증 3.21*	
미성년 자녀 유무	있음	56	41.1	58.9	2.41	41.1	35.7	10.7	12.5	1.65
	없음	111	49.6	50.5	2.49	36.9	46.9	9.0	7.2	1.72
			t검증 -0.77						t검증 -0.54	
교정보호 시설 경험	시설경험	22	45.5	54.6	2.41	31.8	63.6	4.6	0.0	1.73
	뉴스경험	127	47.2	52.8	2.46	37.0	41.7	11.8	9.5	1.74
	모두 없음	18	44.4	55.6	2.5	55.6	27.8	0.0	16.7	1.33
			F검증 0.67						F검증 1.40	
범죄피해 경험	있음	21	66.7	33.3	2.71	33.3	42.9	19.1	4.8	1.85
	없음	146	43.8	56.2	2.42	39.0	43.2	8.2	9.6	1.67
			t검증 2.09*						t검증 1.06	

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

※ 위험인식 평균: 1=거의위험하지 않다 2=약간위험하다 3=위험하다 4=매우 위험하다/ 모름제외

준법지원센터를 어떻게 인식하고 있는지 살펴본 결과, 지역내 시설에 대해 주민들이 잘 모른다는 응답이 많아(73.7%) 교정시설에 비해 준법지원센터에 대한 정보가 더 부족하다는 점을 알 수 있었다.

준법지원센터가 있어도 큰 영향이 없다는 질문에 대해 보통 혹은 대체로 그렇다는 응답이 높게 나타났다. 또한 범죄자가 동네에 올 것이라는 불안감에 대해서는 보통 혹은 대체로 그렇다는 응답이 많았다. 반면 준법지원센터로 인한 지역이미지 저하, 지역내 재산가치 저하, 교육환경 저하 등에 대해서는 보통 혹은 그렇지 않다는 응답이 높게 나타났다.

〈표 5-14〉 보호시설 설립 응답자의 준법지원센터에 대한 항목별 인식

N= 167, (단위: 명 (%))

문항	1	2	3	4	5	평균
지역구의 준법지원센터(보호관찰소)에 대해 잘 모르는 주민이 많다	2 (1.2)	12 (7.2)	30 (18.0)	99 (59.3)	24 (14.4)	3.78
지역구의 준법지원센터(보호관찰소)가 있어도 지역에 큰 영향이 없다	0 (0.0)	42 (25.1)	42 (25.1)	81 (48.5)	2 (1.2)	3.26
준법지원센터(보호관찰소)가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 올 것이라는 불안감이 있다	3 (1.8)	32 (19.2)	76 (45.5)	51 (30.5)	5 (3.0)	3.14
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠졌다	2 (1.2)	66 (39.5)	61 (36.5)	36 (21.6)	2 (1.2)	2.82
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어졌다	3 (1.8)	36 (21.6)	94 (56.3)	29 (17.4)	5 (3.0)	2.98
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않다	4 (2.4)	45 (26.9)	83 (49.7)	35 (21)	0 (0.0)	2.89

주: 1 전혀 그렇지 않다 / 2 대체로 그렇지 않다 / 3 보통이다 / 4 대체로 그렇다 / 5 매우 그렇다

라. 교정보호시설 미설립 응답자의 시설 인식

1) 교정시설에 대한 인식



〔그림 5-9〕 교정보호시설 미설립 응답자의 교정시설에 대한 위험 인식

구분		사례수 (명)	위험 인식				평균 (점)
			거의 위험 않음	약간 위험	위험	모름	
미성년 자녀 유무	있음	242	12.2	40.9	44.9	2.0	2.39
	없음	407	13.1	38.5	45.1	3.3	2.43
t검증 -0.59							
교정보호시설 경험	시설경험	73	23.3	31.5	45.2	0.0	2.22
	뉴스경험	498	11.7	39.7	46.0	2.5	2.44
	모두 없음	78	9.5	44.1	39.3	7.1	2.41
	F검증 4.06**						
범죄피해 경험	있음	47	4.1	32.7	59.2	4.1	2.62
	없음	602	13.4	39.9	43.9	2.8	2.4
t검증 1.78							

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

※ 위험인식 평균: 1=거의위험하지 않다 2=약간위험하다 3=위험하다 4=매우 위험하다/ 모름제외

교정보호시설 미설립 응답자가 구치소·교도소를 어떻게 인식하는지 구체적으로 설문한 결과, ‘지역내 시설이 설립되어도 잘 모를 것이다’에 대해, 그렇지 않다는 응답이 69.7%로 나타나, 대규모 시설이 새롭게 설립된다면 이를 알 것이라는 응답이 많았다. 즉, 교정시설 설립 응답자는 시설의 설립여부와 함께 시설의 보다 구체적 사항에 대해 잘 모를 수 있다고 응답한 것이지만 미설립 응답자는 설립여부에 대해서 응답하였을 것이다. 또한 교정시설 설립으로 지역내 기반시설이 정비될 것인가에 대해서는 보통으로 평가하는 응답자가 많았고, 상권활성화 영향에 대해서는 45.7%가 전혀/대체로 그렇지 않다는 부정적 응답을 하였다. 지역내 영향에 대해서도 56.4%가 전혀/대체로 그렇지 않다는 부정적 응답을 하였다.

또한 수용자 도주에 대한 불안, 범죄자가 동네에 올 것이라는 불안, 지역이미지 저하, 교육환경 저하 등에 대해서도 절반이상의 응답자가 대체로/매우 그렇다고 응답하였다. 특히 교정시설로 인한 지역 재산가치 하락에 대해서는 65.9%가 그렇다고 응답하여 교정시설 설립으로 인해 재산가치에 대한 부정적 영향이 가장 클 것이라고 인식하고 있었다.

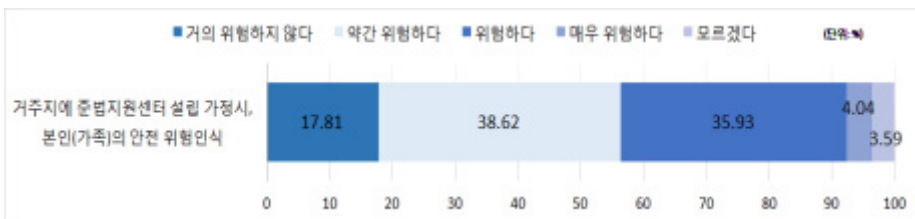
〈표 5-16〉 교정보호시설 미설립 응답자의 교정시설에 대한 항목별 인식

N=668, (단위: 명 (%))

문항	1	2	3	4	5	평균
지역구에 구치소·교도소가 설립되어도 지역 주민들은 잘 모를 것이다	170 (25.4)	296 (44.3)	123 (18.4)	76 (11.4)	3 (0.4)	2.17
지역구에 구치소·교도소가 설립된다면, 근처의 공원, 도로 등의 시설이 잘 정비될 것이다	19 (2.8)	200 (29.9)	222 (33.2)	210 (31.4)	17 (2.5)	3.01
지역구에 구치소·교도소가 설립된다면, 상권이 활발해질 것이다	24 (3.6)	281 (42.1)	236 (35.3)	117 (17.5)	10 (1.5)	2.71
지역구에 구치소·교도소가 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	51 (7.6)	326 (48.8)	213 (31.9)	73 (10.9)	5 (0.7)	2.48
구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안할 것이다	10 (1.5)	101 (15.1)	193 (28.9)	310 (46.4)	54 (8.1)	3.44
구치소·교도소가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에오지 않을까 불안할 것이다	3 (0.4)	70 (10.9)	202 (30.2)	318 (47.6)	75 (11.2)	3.59
구치소·교도소로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠질 것이다	3 (0.4)	51 (7.6)	168 (25.1)	332 (49.7)	114 (17.1)	3.75
구치소·교도소로 인해 우리 지역의 재산 가치가 떨어질 것이다	0 (0.0)	37 (5.5)	191 (28.6)	346 (51.8)	94 (14.1)	3.74
구치소·교도소로 인해 우리 지역의 교육 환경이 좋지 않을 것이다	2 (0.3)	33 (4.9)	249 (37.3)	310 (46.4)	74 (11.1)	3.63

주: 1 전혀 그렇지 않다 / 2 대체로 그렇지 않다 / 3 보통이다 / 4 대체로 그렇다 / 5 매우 그렇다

2) 교정보호시설 미설립 응답자의 보호시설에 대한 인식



[그림 5-10] 보호시설 미설립 응답자의 준법지원센터에 대한 위험 인식

교정보호시설 미설립 응답자 중 거주지에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립된다면 본인(가족)의 안전이 얼마나 위험해질 것이라고 생각하는가에 대한 질문에, 17.81%가 ‘거의 위험하지 않다’, 38.62%가 ‘약간 위험하다’라고 응답하여, 절반 이상(56.43%)가 준법지원센터로 인한 위험을 높게 평가하지 않았다.

구체적으로 학력이 높을수록 준법지원센터 설립시의 위험에 대한 평균점수가 높았고, 화이트칼라의 위험 인식이 타 직업에 비해 높았다. 또한 교정보호시설을 이용·방문한 적이 있거나 관련이 있는 사람과 관련 뉴스를 시청한 응답자가 이러한 경험이 없는 응답자에 비해 위험인식이 높게 나타났다. 이는 교정보호시설을 직접 경험한 응답자가 교정보호시설 설립시 위험을 그렇지 않은 응답자보다 낮게 평가한 것과 상반되는 응답결과이다.

〈표 5-17〉 미설립 응답자의 준법지원센터에 대한 위험 인식

(단위: %)

구분		사례수 (명)	위험 인식				평균 (점)
			거의 위험 하지 않음	약간 위험	위험	모름	
전체		644	17.8	38.6	40.0	3.6	2.27
성별	남성	310	20.1	39.0	36.8	4.0	2.21
	여성	334	15.7	38.3	42.9	3.2	2.33
	t검증 -1.78						
연령별	20대	128	15.2	37.7	39.9	7.3	2.34
	30대	131	14.9	46.3	36.6	2.2	2.27
	40대	123	18.3	36.5	42.9	2.4	2.28
	50대	117	22.3	36.4	38.0	3.3	2.18
	60대이상	145	18.8	36.2	42.3	2.7	2.28
	F검증 2.28						
학력별	고졸이하	264	24.5	37.0	35.2	3.3	2.13
	전문대졸	107	14.2	46.9	33.6	5.3	2.23
	대졸이상	273	12.8	36.9	47.2	3.2	2.42
	F검증 6.52**						
직업별	화이트칼라	210	13.5	36.3	47.9	2.3	2.42
	블루칼라	158	20.6	46.1	29.1	4.2	2.13
	자영업	105	21.1	36.7	38.5	3.7	2.21
	주부	140	17.8	36.3	41.8	4.1	2.26
	학생	24	23.1	30.8	38.5	7.7	2.17
	무직/기타	7	14.3	42.9	42.9	0.0	2.29
	F검증 3.41*						
혼인상태	미혼	159	15.9	36.5	41.2	6.5	2.35
	기혼	478	18.1	39.7	39.5	2.7	2.25
	이혼/사별	7	42.9	14.3	42.9	0.0	2
미성년 자녀 유무	F검증 2.19						
	있음	240	15.8	43.7	37.7	2.8	2.26
	없음	404	19.0	35.6	41.3	4.0	2.28
		t검증 -0.22					

구분		사례수 (명)	위험 인식				
			거의 위험 하지 않음	약간 위험	위험	모름	평균 (점)
교정보호시설 경험	시설경험	73	23.3	38.4	38.4	0.0	2.25
	뉴스경험	492	17.2	37.2	41.9	3.7	2.29
	모두 없음	79	16.7	47.6	29.8	6.0	2.15
						F검증 2.77*	
범죄피해 경험	있음	45	20.4	38.8	32.7	8.2	2.16
	없음	599	17.6	38.6	40.6	3.2	2.28
						t검증 -1.00	

*p<0.05 **p<0.01

※시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

※위험인식 평균: 1=거의위험하지 않다 2=약간위험하다 3=위험하다 4=매우 위험하다/ 모름제외

교정보호시설 미설립 응답자가 준법지원센터를 어떻게 인식하는지 구체적으로 설문한 결과, 42.1%가 거주지역에 준법지원센터가 설립되어도 지역주민들이 잘 모를 것이라는 문항에 대해 전혀/대체로 그렇지 않다고 응답하였고, 42.2%가 지역에 큰 영향이 없을 것이라는 문항에 대해서도 전혀/대체로 그렇지 않다고 응답하여, 준법지원센터 설립여부를 인지하고 영향을 받을 것으로 평가하였다.

또한 준법지원센터가 설립된다면 범죄자로 인한 불안(42.2%), 지역 이미지 저하(49.9%), 지역 재산가치 저하(49.7%), 교육환경 저하(44.3%) 등에 대해 대체로/매우 그렇다는 응답이 상당하여 부정적으로 평가하고 있었다.

〈표 5-18〉 미설립 응답자의 보호시설에 대한 항목별 인식

N=668, (단위: 명 (%))

문항	1	2	3	4	5	평균
지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되어도 지역 주민들은 잘 모를 것이다	60 (9.0)	221 (33.1)	168 (25.1)	198 (29.6)	21 (3.1)	2.85
지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	19 (2.8)	263 (39.4)	237 (35.5)	143 (21.4)	6 (0.9)	2.78
준법지원센터(보호관찰소)가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이동네에 오지 않을까 불안할 것이다	10 (1.5)	127 (19.0)	249 (37.3)	261 (39.1)	21 (3.1)	3.23
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠질 것이다	2 (0.3)	102 (15.3)	231 (34.6)	277 (41.5)	56 (8.4)	3.42
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어질 것이다	5 (0.7)	75 (11.2)	256 (38.3)	287 (43.0)	45 (6.7)	3.44
준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않을 것이다	2 (0.3)	74 (11.1)	296 (44.3)	249 (37.3)	47 (7.0)	3.40

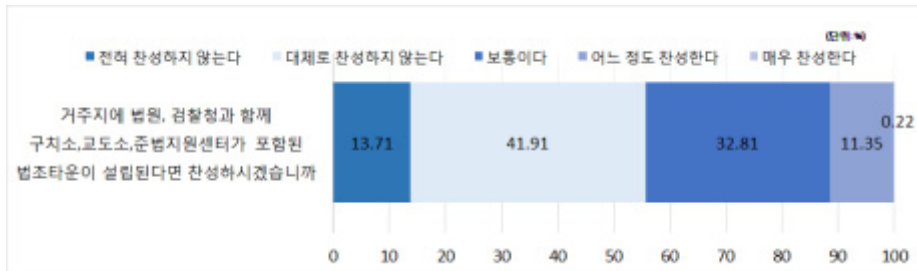
주: 1 전혀 그렇지 않다/ 2 대체로 그렇지 않다/ 3 보통이다/ 4 대체로 그렇다/5 매우 그렇다

3. 법조타운 설립에 대한 구체적 인식

교정보호시설 입지갈등의 대응방안 중 하나로 선호시설인 법원, 검찰청 등과 함께 설립하는 법조타운이 제시되고 실제 적용되고 있어, 교정보호시설을 포함한 법조타운에 대한 구체적 인식을 확인하였다.

또한 해당 부문은 거주지에 교정보호시설을 포함한 법조타운이 설립되어있지 않다고 응답한 경우만 설문하도록 구성하였다.

가. 거주지 지역구내 법조타운 설립시 찬성의견



[그림 5-11] 거주지 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립시 찬성의견

거주지내 교정보호시설 포함 법조타운 설립시 찬성하는가라는 질문에 대해 13.71%가 전혀 찬성하지 않는다, 41.91%가 대체로 찬성하지 않는다고 응답하여, 선호시설이 포함될지라도 교정보호시설에 대한 반대의견으로 인해 55.62%가 설립을 반대한다고 답하였다. 단순히 해당문항만을 살펴본다면 이는 과반수의 의견이 반대하는 부정적 응답이지만, 이는 앞서 살펴본 집 인근 교정보호시설 설립에 대한 반대의견보다는 낮은 수치로서, 선호시설인 법원, 검찰청 등이 함께 설립되는 것이 반대의견을 완화하는 주요 요인이 될 수 있다는 점을 시사한다.

직업별로는 학생 혹은 무직/기타 응답자가 법조타운에 대한 찬성의견이 높았다. 다만 이미 교정시설이 설립된 지역의 찬성의견이 낮았고, 교정보호시설 관련 직접 경험이 있는 응답자의 찬성의견이 낮게 나타났다.

〈표 5-19〉 거주지 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립시 찬성의견

(단위: 평균)

구분		사례수	찬성의견
전체		890	2.44
성별	남성	442	2.41
	여성	448	2.47
	x2	0.629	
연령별	20대	167	2.49
	30대	170	2.41
	40대	175	2.39
	50대	174	2.45
	60대이상	204	2.46
	x2	7.073	
학력별	고졸이하	389	2.42
	전문대졸	157	2.44
	대졸이상	344	2.46
	x2	1.769	
직업별	화이트칼라	271	2.45
	블루칼라	226	2.38
	자영업	168	2.39
	주부	181	2.50
	학생	33	2.61
	무직/기타	11	2.73
	x2	22.684*	
혼인상태	미혼	210	2.44
	기혼	667	2.44
	이혼/사별	13	2.31
	x2	5.564	
미성년 자녀 유무	있음	328	2.42
	없음	562	2.45
	x2	0.771	
거주지 내 교정보호시설 유무	교정시설 지역	141	2.21
	보호관찰 지역	346	2.53
	시설 없음	403	2.45
	x2	34.499**	
교정보호시설 경험	시설경험	99	2.24
	뉴스경험	691	2.46
	모두 없음	100	2.48
	x2	10.251*	
범죄피해 경험	있음	62	2.52
	없음	828	2.43
	x2	1.727	

*p<0.05 **p<0.01

※ 시설경험: 1) 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무, 2) 뉴스경험에 우선하여 코딩

나. 거주시 지역구내 법조타운 설립시 항목별 인식

교정보호시설을 포함한 법조타운 설립시, 응답자 및 지역에 미칠 영향에 대한 구체적인 설문에서도 긍정적 응답보다는 부정적 응답이 많았다.

법조타운으로 인해 지역의 기반시설이 정비될 것이라는 문항에만 45.8%(38.4+7.4)가 그렇다고 응답하였고, 상권 활성화나 일자리 증가에 대해서는 대체로 그렇지 않다/보통이다/대체로 그렇다에 응답이 비슷하게 분포되어 있었다. 반면 설립시 수용자 도주 불안감, 범죄자 방문으로 인한 불안감, 교통증가로 인한 불편, 지역개발제한, 생활터전 훼손에 대해 대체로/매우 그렇다의 응답이 많았다. 지역이미지 개선, 재산가치 향상, 지역에 큰 영향 없을 것이라는 문항에는 보통이라는 응답이 높게 나타났다.

〈표 5-20〉 거주시 지역구내 교정보호시설 포함 법조타운 설립에 대한 항목별 인식

N=890, (단위: 명 (%))

문항	1	2	3	4	5	평균
법조타운으로 인해 지역구의 상권이 활발해질 것이다	13 (1.5)	278 (31.2)	305 (34.3)	270 (30.3)	24 (2.7)	3.02
법조타운으로 인해 지역구의 일자리가 증가할 것이다	24 (2.7)	257 (28.9)	314 (35.3)	268 (30.1)	27 (3.0)	3.02
법조타운으로 인해 근처 지역의 공원, 도로 등 시설이나 설비가 정비될 것이다	9 (1.0)	121 (13.6)	352 (39.6)	342 (38.4)	66 (7.4)	3.38
법조타운으로 인해 우리 지역의 이미지가 개선될 것이다	19 (2.1)	336 (37.8)	340 (38.2)	183 (20.6)	12 (1.3)	2.81
법조타운으로 인해 지역내 부동산 등의 재산가치가 올라갈 것이다	47 (5.3)	291 (32.7)	373 (41.9)	179 (20.1)	0 (0.0)	2.77
법조타운이 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	27 (3.0)	291 (32.7)	448 (50.3)	124 (13.9)	0 (0.0)	2.75
법조타운내 구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안하다	8 (0.9)	117 (13.1)	291 (32.7)	400 (44.9)	74 (8.3)	3.47
법조타운이 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 오지 않을까 불안할 것이다	3 (0.3)	98 (11.0)	249 (28.0)	433 (48.7)	107 (12.0)	3.61
법조타운으로 인해 교통량이 증가하여 생활이 불편해질 것이다	6 (0.7)	122 (13.7)	283 (31.8)	390 (43.8)	89 (10.0)	3.49
법조타운으로 인해 지역개발에 제약이 생길 것이다	4 (0.4)	112 (12.6)	332 (37.3)	397 (44.6)	45 (5.1)	3.41
법조타운으로 인해 지역주민의 생활터전이 훼손될 것이다	10 (1.1)	202 (22.7)	365 (41.0)	292 (32.8)	21 (2.4)	3.13

주: 1 전혀 그렇지 않다/ 2 대체로 그렇지 않다/ 3 보통이다/ 4 대체로 그렇다/5 매우 그렇다

4. 교정보호시설 설립 반대의견 영향요인 분석

교정보호시설 각각에 대한 반대의견과 교정보호시설 포함 법조타운에 대한 찬성의견에 영향을 미치는 요인을 회귀 분석해본 결과, 교정보호시설 관련 직접 경험이 교정보호시설에 대한 반대의견을 완화시킬 수 있는 가장 중요한 요인이라는 점을 확인할 수 있었다.

여성이 남성보다, 소득수준이 높을수록, 본인소유의 주택이 있으면, 거주지 지역구 내에 교정보호시설이 있으면 집 인근에 각 시설 설립에 대한 반대의견이 더욱 높게 나타났다. 반면 범죄피해 경험이 있으면 교정보호시설 설립에 대한 반대의견이 낮았는데(통계적으로 유의미하지 않았음), 범죄경험으로 인해 범죄자에 대한 교정교화 및 보호관찰의 필요성이 높아 각 시설에 대한 반대의견이 완화되었다고 해석할 수 있다. 또한 보호관찰시설 설립 응답자는 거주지역에 교정시설이 추가 설립될 가능성이 있어 교도소 설립을 반대하지만, 준법지원센터가 추가 설립될 가능성은 낮으므로 그 반대가 완화되었다고 볼 수 있다.

이외 연령, 교육수준, 기혼여부, 미성년자녀 여부, 거주기간, 범죄자에 대한 부정적 인식 등은 각 시설 반대의견에 일관된 영향요인이 아니었다.

이를 통해, 거주지 지역구에 교정시설이 있다는 응답자는 이로 인해 부정적 영향을 받는다고 생각하여 반대의견을 제시하지만, 실제 교정보호시설 관련하여 직접 경험을 하면 그러한 반대의견이 완화된다고 해석할 수 있다.

〈표 5-21〉 교정보호시설 설립 반대의견 영향요인 분석

	구치소 반대		교도소 반대		준법지원센터 반대		법조타운 찬성	
	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.
인구특성								
성별(여성)	0.11**	0.05	0.05	0.05	0.06	0.05	-0.03	0.06
연령별	-0.00	0.03	0.01	0.03	0.00	0.04	0.01	0.04
소득별	0.02	0.02	0.04**	0.02	0.05***	0.02	-0.00	0.02
교육수준별	0.00	0.03	-0.02	0.03	0.01	0.04	-0.04	0.04
혼인상태(기혼)	0.06	0.11	-0.02	0.10	0.08	0.11	-0.10	0.13
가구특성								
미성년자녀 있음	-0.03	0.07	0.04	0.07	-0.02	0.08	-0.00	0.09
자가	0.13**	0.06	0.03	0.06	0.02	0.07	-0.08	0.08
거주기간별	-0.03	0.02	0.00	0.02	0.01	0.02	-0.03	0.02

	구치소 반대		교도소 반대		준법지원센터 반대		법조타운 찬성	
	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.	회귀 계수	s.e.
형사사법 관련								
교정보호시설 직접경험	-0.43***	0.09	-0.55***	0.08	-0.62***	0.09	0.42***	0.10
범죄피해 경험	-0.08	0.09	-0.03	0.08	-0.10	0.09	-0.06	0.11
범죄자 부정적 인식	-0.01	0.01	0.01	0.01	-0.01	0.01	-0.03*	0.01
거주지역 특성								
교정시설 지역	0.01	0.07	0.12*	0.06	0.13*	0.07	0.39***	0.08
보호관찰시설 지역	0.06	0.06	0.16***	0.06	-0.04	0.06	-0.00	0.06
상수	4.32	0.26	3.98	0.25	3.60	0.28	3.13	0.31
R ²	0.04		0.06		0.06		0.06	
N	1,000		1,000		1,000		890	

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

주: 1. 교정보호시설 직접 경험: 직접 방문, 편의시설 이용, 가족이나 지인의 근무

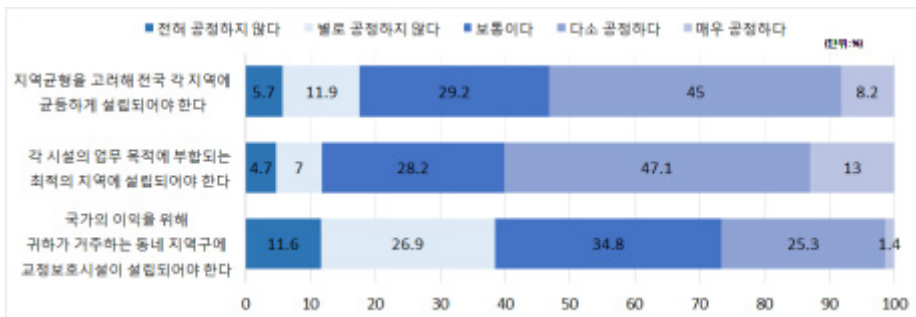
2. 범죄자 부정적 인식: 각 5점척도로 측정된 '범죄자는 일반인들보다 위험한 사람들이다/ 한번 범죄를 저지른 사람은 또다시 저지를 가능성이 높다/ 범죄자는 가급적 사회로부터 격리시켜야 한다/ 범죄자가 이웃에 산다는 생각만으로도 겁이 난다/ 누구든지 범죄를 저지를 가능성이 있다' 문항의 합계점수

3. 법조타운 찬성의견은 거주지 지역구내 법조타운이 있는 응답자 제외

5. 교정보호시설 입지갈등 대응방안에 대한 의견

교정보호시설 입지갈등 대응방안과 관련하여, 입지결정기준의 공정성, 가장 바람직한 입지결정 기준, 효과적인 갈등해결 방식, 교정보호시설 설립시 관련 정보제공방식 등에 관해 설문하였다.

가. 교정보호시설 입지결정기준의 공정성



[그림 5-12] 교정보호시설 입지결정기준별 공정성

세 방식 중 ‘지역균형을 고려해 전국 각 지역에 균등하게 설립’하는 방식이 공정하다는 응답이 가장 많았고(53.2%), 다음으로는 ‘구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소)의 업무 목적에 부합되는 최적의 지역에 설립’하는 방식에 대해서는 48.4%, ‘국가의 이익을 위해, 귀하가 거주하는 동네 지역구에 구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소)가 설립’ 하는 방식은 26.7%가 공정하다고 응답하였다.

각 항목별 응답 평균점수를 고려할 때, 업무 목적에 부합되는 지역에 설립되는 방식(3.57점)이 균등하게 설립되는 방식(3.38점)보다 더 공정한 것으로 평가되고 있었다.

교정보호시설이 거주 지역내 있는지 여부에 따라 기준별 공정성 응답이 달라지는지 살펴본 결과, 시설이 없다는 응답자가 다른 응답자보다 각 방식에 있어 공정하다는 응답이 많았다.

〈표 5-22〉 지역별 교정보호시설 입지결정 기준 공정성 비교

(단위: 명 (%))

문항	구분	1	2	3	4	5	평균	F검증
전국 각 지역에 균등하게 설립	교정지역	12 (5.4)	25 (11.2)	79 (35.4)	84 (37.7)	23 (10.3)	3.36	14.12**
	보호관찰지역	43 (11.8)	73 (20.0)	94 (25.8)	117 (32.1)	38 (10.4)	3.09	
	없음	2 (0.5)	21 (5.1)	119 (28.9)	249 (60.4)	21 (5.1)	3.65	
	소계	57 (5.7)	119 (11.9)	292 (29.2)	450 (45.0)	82 (8.2)	3.38	
업무 목적에 부합되는 최적의 지역	교정지역	14 (6.3)	15 (6.7)	96 (43.1)	71 (31.8)	27 (12.1)	3.37	14.13**
	보호관찰지역	31 (8.5)	40 (11.0)	79 (21.6)	159 (43.6)	56 (15.3)	3.46	
	없음	2 (0.5)	15 (3.6)	107 (26.0)	241 (58.5)	47 (11.4)	3.77	
	소계	47 (4.7)	70 (7.0)	282 (28.2)	471 (47.1)	130 (13.0)	3.57	
국가 이익을 고려하여, 응답자 거주지	교정지역	25 (11.2)	56 (25.1)	103 (46.2)	30 (13.5)	9 (4.0)	2.74	16.74**
	보호관찰지역	48 (13.2)	131 (35.9)	116 (31.8)	67 (18.4)	3 (0.8)	2.58	
	없음	43 (10.4)	82 (19.9)	129 (31.3)	156 (37.9)	2 (0.5)	2.98	
	소계	116 (11.6)	269 (26.9)	348 (34.8)	253 (25.3)	14 (1.4)	2.78	

*p<0.05 **p<0.01

주: 1 전혀 공정하지 않다/ 2=별로 공정하지 않다/ 3=보통/ 4=다소 공정하다/ 5=매우 공정하다

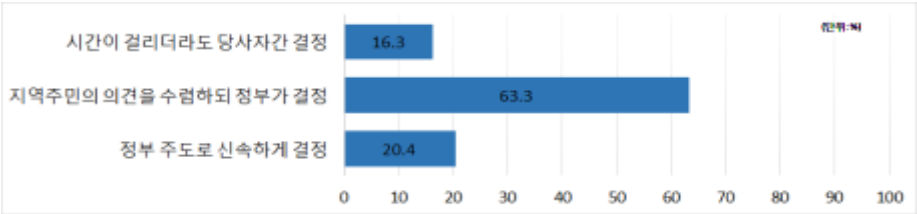
반면 갈등 관련 집회·시위 참여경험이 있는 응답자가 그렇지 않은 응답자에 비해 업무 목적에 부합되는 지역에 설립되는 방식 및 균등하게 설립되는 방식이 공정하다는 응답이 많았으나, 국가이익을 고려해 응답자 거주지에 설립하는 방식에 대해서는 참여경험이 없는 응답자가 더 공정하다고 답하였다. 즉, 실제 갈등의 이해관계자인지에 따라 그 의견이 달라진다는 점을 확인할 수 있었다.

〈표 5-23〉 갈등경험별 교정보호시설 입지결정 기준 공정성 비교 (단위: 명 (%))

문항	집회·시위 경험 구분	1	2	3	4	5	평균	t값
전국 각 지역에 균등하게 설립	있음	0 (0.0)	7 (6.5)	36 (33.3)	60 (55.6)	5 (4.6)	3.58	2.25*
	없음	57 (6.4)	112 (12.6)	256 (28.7)	390 (43.7)	77 (8.6)	3.36	
	소계	57 (5.7)	119 (11.9)	292 (29.2)	450 (45.0)	82 (8.2)	3.38	
업무 목적에 부합되는 최적의 지역	있음	0 (0.0)	3 (2.8)	28 (25.9)	56 (51.9)	21 (19.4)	3.88	3.59**
	없음	47 (5.3)	67 (7.5)	254 (28.5)	415 (46.5)	109 (12.2)	3.53	
	소계	47 (4.7)	70 (7.0)	282 (28.2)	471 (47.1)	130 (13.0)	3.57	
국가 이익을 고려하여, 응답자 거주지	있음	16 (14.8)	29 (26.9)	48 (44.4)	13 (12.0)	2 (1.9)	2.59	-2.07*
	없음	100 (11.2)	240 (26.9)	300 (33.6)	240 (26.9)	12 (1.4)	2.8	
	소계	116 (11.6)	269 (26.9)	348 (34.8)	253 (25.3)	14 (1.4)	2.78	

*p<0.05 **p<0.01
주: 1 전혀 공정하지 않다/ 2=별로 공정하지 않다/ 3=보통/ 4=다소 공정하다/ 5=매우 공정하다

나. 교정보호시설 입지결정시 가장 바람직한 방식



[그림 5-13] 교정보호시설 입지결정시 가장 바람직한 방식

교정보호시설 입지결정 방식에 대해서 ‘지역주민의 의견을 수렴하되 정부가 결정’하는 방안(63.3%), ‘정부 주도로 신속하게 결정’하는 방안(20.4%), ‘시간이 걸리더라도 당사자간 결정’하는 방안(16.3%) 순으로 바람직하다고 응답하였다. 즉, 교정보호시설 이전·신설사업의 핵심 이해관계자인 주민과 법무부 모두 중요하다고 응답한 것이다.

교정보호시설 설립 지역별로 응답을 살펴보면, 모든 지역에서 의견수렴 및 정부결정이 바람직하다고 답하였지만, 거주지에 교정시설이 설립되어 있다는 응답자는 ‘시간이 걸리더라도 당사자간 결정’하는 방식이 두 번째로 바람직하다고 답하여 다른 지역응답자보다 당사자의 의견을 더욱 중시하는 경향을 보였다.

〈표 5-24〉 지역별 교정보호시설 입지결정시 바람직한 방식 비교

(단위: 명 (%))

문항	정부 주도로 신속하게 결정	지역주민의 의견을 수렴하되 정부가 결정	시간이 걸리더라도 당사자간 결정	카이 검증
교정시설 지역	41 (18.39)	115 (51.57)	67 (30.04)	43.88**
보호관찰시설 지역	87 (23.84)	238 (65.21)	40 (10.96)	
없음	76 (18.45)	280 (67.96)	56 (13.59)	
소계	204 (20.4)	633 (63.3)	163 (16.3)	

*p<0.05 **p<0.01

반면 갈등 관련 집회·시위 참여경험에 따른 응답차이는 없었다.

〈표 5-25〉 갈등경험별 교정보호시설 입지결정시 바람직한 방식 비교

(단위: 명 (%))

구분	정부 주도로 신속하게 결정	지역주민의 의견을 수렴하되 정부가 결정	시간이 걸리더라도 당사자간 결정	카이 검증
집회·시위 경험 있음	17 (15.74)	77 (71.3)	14 (12.96)	3.34
집회·시위 경험 없음	187 (20.96)	556 (62.33)	149 (16.7)	
소계	204 (20.4)	633 (63.3)	163 (16.3)	

*p<0.05 **p<0.01

다. 교정보호시설 입지갈등 해결방식별 효과성

입지갈등 대응방식은 여럿 존재하는데, 이를 자주 활용되는 방식을 중심으로 구분하면 당사자간 해결(협의, 보상에 관한 협상), 제3자의 조정, 행정소송 등 제3자의

조정, 사법적 해결 방식으로 나눌 수 있다.²⁸⁶⁾ 물론 하나의 갈등문제에서 이러한 모든 방식이 활용될 수 있지만, 각각의 방식에 대해 어떻게 평가하는지, 그리고 지역별·갈등 경험별로 평가가 달라지는지 여부를 살펴보았다.

응답결과, 당사자간 해결(협의, 협상)방식에 대해 효과적이라는 응답이 많았고, 다음으로 제3자 조정(시민단체, 전문가)방식과 사법적 방식(행정소송 등)이 효과적이며, 집단시위와 같은 물리적 방식의 효과성은 보통으로 평가하고 있었다.

〈표 5-26〉 교정보호시설 입지갈등 해결방식별 효과성 평가

(단위: 명 (%))

문항		1	2	3	4	5	평균
당사자간 해결	대화를 통한 협의	2 (0.2)	56 (5.6)	178 (17.8)	614 (61.4)	150 (15.0)	3.85
	다양한 보상방안에 관한 협상	2 (0.2)	29 (2.9)	214 (21.4)	537 (53.7)	218 (21.8)	3.94
제3자의 조정	시민단체의 조정	1 (0.1)	129 (12.9)	387 (38.7)	430 (43.0)	53 (5.3)	3.41
	전문가의 조정	0 (0.0)	60 (6.0)	313 (31.3)	530 (53.0)	97 (9.7)	3.66
사법적 방식	행정소송 등 사법적 방식	3 (0.3)	122 (12.2)	418 (41.8)	388 (38.8)	69 (6.9)	3.40
물리적 방식	집단시위	28 (2.8)	275 (27.5)	441 (44.1)	242 (24.2)	14 (1.4)	2.94

주: 1 전혀 그렇지 않다/ 2 대체로 그렇지 않다/ 3 보통이다/ 4 대체로 그렇다/ 5 매우 그렇다

교정보호시설 설립 지역별로 응답을 살펴보면, 당사자 간 해결방식에 있어 교정시설이 설립되어 있다는 응답자는 협의 및 협상의 효과성을 상대적으로 낮게 평가하는 반면 보호시설 설립 응답자 및 지역 내 시설 미설치 응답자는 당사자 간 해결방식을 높게 평가하고 있었다.

또한 제3자 방식 중 전문가의 조정에 대해 교정시설 설립 응답자가 그 효과성을 낮게 평가하였으며, 시민단체의 조정에 대해서는 교정시설 설립 응답자 및 보호시설 설립 응답자가 효과성을 낮게 평가하였다.

286) 윤영채·전주상, “환경기초시설 입지갈등에 관한 정책추진자와 정책수용자간 인식차이 연구”, 한국정책분석평가학회보 제10권 제2호, 2000, 95-98면 참조.

사법적 방식(행정소송 등)과 물리적 방식(집단시위 등)에 대해서는 지역 내 시설 미설치 응답자가 시설 설치 응답자보다 그 효과성을 높게 평가하고 있었다.

〈표 5-27〉 지역별 입지갈등 해결방식별 효과성 평가

(단위: 명 (%))

문항	구분	1	2	3	4	5	평균	F검증
대화를 통한 협의	교정시설 지역	1 (0.5)	26 (11.7)	37 (16.6)	132 (59.2)	27 (12.1)	3.71	4.01**
	보호관찰시설 지역	0	15 (4.1)	59 (16.2)	220 (60.3)	71 (19.5)	3.95	
	없음	1 (0.2)	15 (3.6)	82 (19.9)	262 (63.6)	52 (12.6)	3.85	
	소계	2 (0.2)	56 (5.6)	178 (17.8)	614 (61.4)	150 (15.0)	3.85	
다양한 보상방안에 관한 협상	교정시설 지역	2 (0.9)	15 (6.7)	61 (27.4)	116 (52.0)	29 (13.0)	3.7	4.5**
	보호관찰시설 지역	0	5 (1.4)	53 (14.5)	214 (58.6)	93 (25.5)	4.08	
	없음	0	9 (2.2)	100 (24.3)	207 (50.2)	96 (23.3)	3.95	
	소계	2 (0.2)	29 (2.9)	214 (21.4)	537 (53.7)	218 (21.8)	3.94	
시민단체의 조정	교정시설 지역	1 (0.5)	30 (13.5)	95 (42.6)	84 (37.7)	13 (5.8)	3.35	2.86*
	보호관찰시설 지역	0	60 (16.4)	140 (38.4)	146 (40.0)	19 (5.2)	3.34	
	없음	0	39 (9.5)	152 (36.9)	200 (48.5)	21 (5.1)	3.49	
	소계	1 (0.1)	129 (12.9)	387 (38.7)	430 (43.0)	53 (5.3)	3.4	
전문가의 조정	교정시설 지역	0	16 (7.2)	89 (39.9)	93 (41.7)	25 (11.2)	3.57	3.47*
	보호관찰시설 지역	0	21 (5.8)	99 (27.1)	205 (56.2)	40 (11.0)	3.72	
	없음	0	23 (5.6)	125 (30.3)	232 (56.3)	32 (7.8)	3.66	
	소계	0	60 (6.0)	313 (31.3)	530 (53.0)	97 (9.7)	3.66	

문항	구분	1	2	3	4	5	평균	F검증
행정소송 등 사법적 방식	교정시설 지역	2 (0.9)	36 (16.1)	96 (43.1)	72 (32.3)	17 (7.6)	3.3	7.06**
	보호관찰시설 지역	1 (0.3)	60 (16.4)	157 (43.0)	126 (34.5)	21 (5.8)	3.29	
	없음	0	26 (6.3)	165 (40.1)	190 (46.1)	31 (7.5)	3.55	
	소계	3 (0.3)	122 (12.2)	418 (41.8)	388 (38.8)	69 (6.9)	3.4	
집단시위 등 물리적 방식	교정시설 지역	8 (3.6)	80 (35.9)	104 (46.6)	23 (10.3)	8 (3.6)	2.74	19.31**
	보호관찰시설 지역	12 (3.3)	125 (34.3)	151 (41.4)	74 (20.3)	3 (0.8)	2.81	
	없음	8 (1.9)	70 (17.0)	186 (45.2)	145 (35.2)	3 (0.7)	3.16	
	소계	28 (2.8)	275 (27.5)	441 (44.1)	242 (24.2)	14 (1.4)	2.94	

*p<0.05 **p<0.01

주: 1 전혀 그렇지 않다/ 2 대체로 그렇지 않다/ 3 보통이다/ 4 대체로 그렇다/5 매우 그렇다

라. 교정보호시설 설립 시, 정보제공 방식에 대한 의견

입지갈등 관련 정보를 제공하는 방식은 교정보호시설 이전·신설 사업시 관련 정보를 습득할 수 있어야지만 관련 사실을 뒤늦게 알게 되어 갈등여지가 커지는 것을 예방할 수 있으며, 교정보호시설의 구체적 역할 등의 정보를 정확히 이해하고, 해당 시설에 대한 본인의 의견을 제시할 수 있기 때문에 중요하다.

교정보호시설 건립 시, 해당정보를 어떻게 제공하는 것이 좋은지 설문한 결과, 주민 설명회·공청회 등 주민참여방식을 가장 선호하고 있었다. 다음으로는 TV, 신문 등 언론매체를 통해서, 그리고 주민 센터, 노인회관 등 주민이 자주 방문하는 곳에 공고문을 부착하는 방식으로 선호하고 있었다. 관련하여, 추모공원 건립시, 어떻게 사업정보를 제공받는 것이 좋은가에 관한 설문에서도 주민참여방식 및 언론을 통해 제공받는 것을 선호하였다.²⁸⁷⁾ 그렇기에 정보제공을 위해서는 주민참여방식 및 언론 이용이 필요할 것이다.

287) 김강민 외, “공공사업에서 주민환경권 보장실태 및 개선방안 연구”, 국가인권위원회, 2015, 112면.

〈표 5-28〉 교정보호시설 건립시, 정보제공 방식에 대한 의견

(단위: 명 (%), 복수응답)

문항	1 순위	2 순위	3 순위
주민참여방식 (주민설명회, 공청회 등)	573 (57.3)	232 (23.2)	110 (11.0)
현수막	67 (6.7)	118 (11.8)	124 (12.4)
인터넷	59 (5.9)	95 (9.5)	159 (15.9)
언론 (TV, 신문, 지역신문 등)	162 (16.2)	306 (30.6)	204 (20.4)
공고문 (주민센터, 노인회관 등에 부착)	68 (6.8)	154 (15.4)	229 (22.9)
우편물	49 (4.9)	75 (7.5)	114 (11.4)
시민단체	22 (2.2)	20 (2.0)	60 (6.0)
소계	1,000 (100)	1,000 (100)	1,000 (100)

6. 분석결과 종합

서울지역 주민 1,000명을 대상으로 한 설문조사(2018.10.1.-10.16.)의 분석결과를 다음과 같이 나타냈다.

첫째, 교정보호시설에 대한 인식과 관련하여, 구치소·교도소·보호관찰소 각 시설의 국가적 필요성에 대해서는 대부분의 응답자가 필요하다고 답하였으나, 집 인근에 각 시설이 설립되는데 대해서는 과반수 이상의 응답자가 반대하는 것으로 나타나, 교정보호시설이 비선호시설임을 확인하였다.

둘째, 교정보호시설에 대한 구체적 인식과 관련하여, 각 시설이 설립되어 있는 지역 주민의 의견을 비교하면, 교정시설(구치소 혹은 교도소)이 있는 지역 주민의 해당시설에 대한 거부감 및 위험인식이 보호시설(준법지원센터)이 있는 지역 주민보다 높게 나타났다.

구체적으로 거주지역에 교정시설이 있는 주민은 교정시설에 대해 약간 거부감이 있는 경우가 많았다(67.7%). 다만 이로 인해 본인(가족)의 안전이 거의 위험하지 않거나(26.6%) 혹은 약간 위험하다(36.7%)고 응답하여, 절반 이상의 응답자가 해당 시설로 인한 위험을 높게 평가하지는 않았다.

거주지역에 준법지원센터가 있는 주민은 준법지원센터에 대해 약간 거부감이 있는 경우는 44.3%, 별로 거부감이 없는 경우는 50.3%라고 응답하여, 교정시설 대비 해당 시설에 대한 거부감이 낮았다. 이로 인해 본인(가족)의 안전이 거의 위험하지 않거나

(38.3%) 혹은 약간 위험하다(43.1%)고 응답하여, 교정시설 대비 해당 시설로 인한 범죄위험 인식 역시 낮게 나타났다.

셋째, 법조타운 설립에 대한 의견은, 현 거주지역에 법원, 검찰청과 함께 구치소·교도소·보호관찰소가 포함된 법조타운이 설립된다면 찬성하는가에 대한 질문에 찬성하지 않는다는 의견이 55.6%로 나타났다. 단순히 해당문항만을 살펴본다면 이는 과반수의 의견이 반대하는 부정적 응답이지만, 이는 집 인근 교정보호시설 설립에 대한 반대의견(〈그림 5-6〉)보다는 낮은 수치로서, 선호시설인 법원, 검찰청 등이 함께 설립되는 것이 반대의견을 완화하는 주요 요인이 될 수 있다는 점을 시사한다.

넷째, 교정보호시설 설립 반대의견 영향요인을 분석한 결과, 구치소·교도소·보호관찰소 각 시설의 설립 반대를 완화하고 법조타운 설립 찬성을 높이는 요인은 교정보호시설을 직접 방문하거나 편의시설을 이용하는 등의 직접적으로 경험하는 것이라는 점을 확인할 수 있었다.

다섯째, 교정보호시설 입지갈등 대응방안에 대한 다양한 의견을 검토하였다. 교정보호시설 입지갈등 예방을 위해 공정한 입지결정기준은 ‘업무 목적에 부합하는 지역에 설립하는 방식’(평균3.5점)이 ‘전국 각 지역에 균등하게 설립하는 방식’(평균3.4점)보다 조금 더 공정한 것으로 나타났다. 또한 바람직한 입지결정방식으로는 ‘지역주민의 의견을 수렴하되 정부가 의견을 결정하는 방식’을 선택한 응답자가 많았다. 또한 갈등해결방식별 효과성을 어떻게 인식하는가에 대한 설문에서는 당사자간 해결(협의, 협상)방식이 효과적이라는 응답이 가장 많았다. 이외 교정보호시설 설립시 정보제공 방식으로는 주민참여방식(주민설명회, 공청회 등), 언론(TV, 신문, 지역신문 등), 공고문 등의 순으로 선호하는 것으로 나타났다.

제 6 장



결 론

김 민 영

결론

제1절 교정보호시설 입지갈등 대응 개선방안

1. 법제도적 개선방안

가. 갈등관리법의 법제화

“분쟁해결시스템을 설계하는 것은 홍수예방시스템을 설계하는 것과 유사하다. 빗방울처럼 갈등도 피할 수 없는 것이다. 적절히 관리된다면 요긴하지만, 잘못된 장소에 너무 많이 존재하면 문제를 일으킬 수 있다. 문제는 낮은 비용으로 분쟁을 해결하도록 직접 유도할 수 있는 구조를 만들어나가는 것이다.

즉, 분쟁이 해결되도록 하는 것
(Getting Disputes Resolved)이 과제이다.”²⁸⁸⁾

공공갈등으로서 교정보호시설 입지갈등이 심각하여 국가적 문제가 되고 있지만, 갈등 그 자체는 순기능도 지니고 있으며 정책수행시 항상 발생하는 상황이다. 그렇기에 갈등을 효과적으로 관리하고 대응하며 해결할 수 있는 지속적이며 안정적인 제도가 필요하다.

하지만 공공정책 추진과정에서 발생하는 공공갈등으로 인한 문제가 상당함에도 불구하고, 공공갈등을 예방하고 이미 발생한 공공갈등은 효과적으로 해결하기 위해서 요구되는 공공갈등관리 관련 법률안은 국회를 통과하지 못하고 임기만료로 폐기되고

288) Ury, W. L., Brett, J. M., & Goldberg, S. B., “Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict”, San Francisco, CA, US: Jossey-Bass.. 1988. p.2

있다.

또한 대통령령인 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’(2007.2.12.제정)에 기반하여 관련 규정과 업무가 진행되고 있지만 그 규정범위가 상대적으로 협소하고 갈등관리의 절차적 사항이 재량에 맡겨진 부분이 적지 않아 한계가 있다. 즉, 실제 공공갈등이 발생하기 이전부터 적극적으로 갈등관리가 이루어지지 못하여 결국 갈등이 심각해지는 상황이 적지 않은 것이다. 따라서 정부 내 실질적인 갈등관리 담당을 규정하고, 갈등관리영향분석 등 사전 예방적 절차를 의무화하며, 공공갈등관리를 지속적으로 연구하고 대응하는 기관을 지정하는 등 갈등관리를 위한 법률안이 조속히 제정되어야 할 것이다.

〈표 6-1〉 공공갈등관리 관련 법률안 현황

대표발의 (발의연월일)	의안명	비고
정 부 (2005. 5.27.)	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	제17대 국회 임기만료 폐기
임두성의원 (2009. 6.18.)	사회통합을 위한 정책갈등관리법안	제18대 국회 임기만료 폐기
권택기의원 (2010. 7. 1.)	공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법안	제18대 국회 임기만료 폐기
김태호의원 (2014.12.18.)	공공정책 갈등관리에 관한 법률안	제19대 국회 임기만료 폐기
박주민의원 (2016.11.11.)	공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안	제20대 국회 정무위원회 계류 중
신창현의원 (2017. 2.27.)	공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 법률안	
김관영의원 (2017.12.14.)	공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안	
김종회의원 (2018.2.22.)	공공정책의 갈등관리에 관한 법률안	
김해영의원 (2018. 8.10)	갈등관리기본법안	

자료: 정운경, “공공정책의 갈등관리에 관한 법률안 검토보고”, 2018.7.24., 제362회국회(임시회) 제1차 정무위원회; 국회 의안정보시스템

나. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 명확화

갈등관리기본법을 대신하여 그 역할을 하고 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)에는 갈등 관리의 기관 간 권한과 책임이 명확히 규정되어 있지 않아, 갈등관리 총괄기관인 국무조정실은 적극적으로 갈등업무에 나설 유인이 없고 실제 정책을 수행하는 각 정부부처는 상위기관에 책임을 전가할 수 있는 구조이다.²⁸⁹⁾ 갈등이 발생한 정책을 수행할 자원과 책임은 각 부처에 있지만 갈등 관리의 총괄기관은 국무조정실이기 때문이다.

앞서 살펴보았듯이, 여러 차례 갈등관리 법안을 제정하고자 하였지만 국회에서 입법이 되지 않는 상황에서, 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 국무조정실은 갈등관리를 파악·관리하는 역할을 담당하고 각 부처에서 갈등 예방 및 대응 업무를 담당하도록 명확히 규정함으로써 개별 부처에서 업무를 추진할 수 있는 권한과 책임을 부여할 필요가 있다.

특히 교정보호시설 입지갈등의 경우, 개별 담당자가 그 갈등을 해소할 수 있는 것이 아니며 여러 부처 간 협의(법무부, 기초지방자치단체, 기획재정부, 행정안전부, 국토교통부 등)를 통해 다양한 해결방안이 도출되고 시행될 수 있다. 즉, 사업부서에서 주민들과 함께 협의하는 과정이 진행되는 것과 동시에 중앙부서에서는 타 부처 및 기관과의 협의를 통해 정책적으로 실현가능한 방안을 구체화할 필요가 있으며, 이를 위해 국무조정실의 갈등관리정책협의회, 갈등점검실무협의회 등²⁹⁰⁾을 적극 활용해야 할 것이다.

다. 교정보호시설을 포함한 법조타운 설립 근거규정의 제정

선호시설인 법원, 검찰청 등과 비선호시설인 교정보호시설을 함께 설치하는 법조타운을 구성함으로써 님비시설 입지갈등을 해결해나가는 한 방식으로 활용할 수 있을 것이며, 이를 위해 법조타운 설립 근거규정을 제정할 필요가 있다. 이처럼 교정보호시

289) 김성근 외, “정부 갈등관리 업무프로세스 재설계 방안 연구”, 한국행정연구원, 3면.

290) 국무조정실 산하의 갈등점검실무협의회(국무1차장 주재)는 부처간 해결방안을 논의하기 위해 마련되어 있다. (김성근 외, “갈등관리 업무프로세스 재설계 방안 연구”, 한국행정연구원, 2016, 17면.)

설 포함 법조타운이 설립되면, 관련 업무를 한 지역에서 처리할 수 있어 법무시설을 이용하는 민원인의 편의가 제고될 것이다. 또한 수사·재판·형집행 등을 위해 수용자가 구치감에서 기다리는 시간이나 이동하면서 외부에 노출되는 경우가 줄어 수용자 인권 보호에 기여할 수 있으며, 동 업무로 인한 인력 부족도 줄어들 것이다.²⁹¹⁾

비 선호시설을 설치하지 말라는 님비시설 입지갈등과는 달리 선호시설을 우리지역에 설치할 것을 요구하며 서로 경쟁하는 핼피시설(PIMFY)²⁹²⁾ 입지갈등도 존재하는데, 형사사법시설과 관련해서는 법원, 검찰청, 경찰서 등이 이에 해당할 것이다. 예를 들어, 2003년경 울산시에서 부산지법 울산지원과 부산지검 울산지청이 남구 옥동에 서의 공간이 부족해지자 인근 지역으로 이전하려는 과정에서, 해당시설을 새롭게 유치하려는 중구 지역의 유치 운동과 기존 시설의 인근으로 확장하여 그대로 유지하자는 남구 지역의 존치 운동간 갈등이 발생하였으며, 약 1년 반 동안의 갈등 끝에 법원청사건축위원회의 심의결과에 따라 남구에 확장설치하는 것으로 결정되었다.²⁹³⁾ 두 지역 간 갈등이 격화되자 도시계획 결정권자인 울산시가 그 결정권을 대법원에 부여함으로써 대법원이 중재자인 제3자로서 입지를 결정하였고, 그 결과에 대해 남구와 중구 모두 승복함으로써 입지갈등이 성공적으로 해결되었다.²⁹⁴⁾ 울산시 울산지원 및 울산지청 이전사례는 법원과 검찰청이 모두 선호시설이기에 공정한 제3자인 대법원이 심사하여 한 측에 혜택을 주는 방안을 수용할 수 있었다. 하지만 교정보호시설과 같은 비선호시설은 불이익으로 간주되기 때문에 유사한 방식을 활용하여 당사자가 아닌 제3자가 지역을 선정하는 방식으로 갈등을 해결하기는 어렵다.

그렇기에 법원, 검찰청 등 일부 형사사법시설에 대한 주민선호에 기반 하여 비선호시설을 함께 동반 설립함으로써 님비갈등을 해결해나가는 한 방식으로 활용할 수 있을 것이다. 그 대표적 사례가 앞서 살펴보았던 서울시 송파구 문정동에 법원검찰

291) 송영삼·신용해, “법조타운 내 교정시설 설치 정책방향”, 한국교정학회·서울동부구치소 공동 세미나 주제 발표문, 2017, p5 재인용.

292) Please In My Front Yard의 약자로서 ‘제발 우리지역에 설치해달라’는 뜻이다. Lake, Robert W., “Rethinking NIMBY”, 1993, Journal of the American Planning Association vol. 59, no. 1, pp. 87-93.; 김도희, ““법조타운유치”를 둘러싼 자치단체 간 갈등 해결의 정책적 함의”, 2007, 지방행정연구 21권2호, 11면 재인용

293) 김도희, ““법조타운유치”를 둘러싼 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의”, 2007, 지방행정연구 21권2호, 22-23면

294) 김도희, 앞의 책, 23면

청·구치소·준법지원센터·경찰기동대 등이 동반 설립된 문정법조타운이다.

외국에서도 법원, 교정시설, 경찰청 등이 인접지역에 함께 설치되는 법조타운이 보안 및 대국민서비스 강화를 위해 형성되고 있는데, 미국 콜로라도주 덴버의 중심가에 덴버 종합법무센터(법원, 교정시설, 경찰관서 등)가 2010년 완공되었고,²⁹⁵⁾ 미국 오하이오주 클리블랜드 법무복합센터(법원, 교정시설, 경찰 등) 등이 있다.²⁹⁶⁾ 독일에서도 최근 교정보호시설 이전시 법원·검찰청·보호관찰소 등을 한 곳으로 모으는 ‘사법센터(Justizzentrum)’로 구성하여²⁹⁷⁾ 입지갈등 대응방식으로 활용하고 있다.

하지만 법원, 검찰청과 교정보호시설이 함께 설립되는데 대한 근거규정이 별도로 마련되어 있지 않기 때문에 법무부에서 비선호시설인 교정보호시설의 동반 설치를 적극 주장하기가 쉽지 않은 상황이다. 물론 법원 및 법무부에서도 그 필요성을 인지하여 지난 2005년 대법원·법무부 건축심사위원회에서 문정동법조타운 설립과 관련하여 “앞으로 짓는 검찰법원 청사는 구치소와 보호관찰소, 경찰기동대 등이 모두 입주하는 통합시설로 구성된다”고 발표하바 있지만 이러 식의 발표가 어떠한 근거규정의 역할을 하기에는 부족하다.²⁹⁸⁾ 또한 「법무시설조성추진에 따른 업무지침」(법무부예규 제 1060호)의 별첨1에 법무시설 후보지 선정 시 ‘검찰청사 신축부지 확보시 가능한 한 인접한 위치에 구치(지)소·보호관찰소 등 신축부지 확보 방안’이 기재되어 있으나 이는 행정규칙으로서 그 역할이 미미하다.

그렇기에 법원, 검찰청, 교정보호시설(교도소 혹은 구치소, 준법지원센터), 경찰 등의 형사사법시설이 동일지역에 설립될 수 있도록 하는 법령 기준의 설립근거규정을 제정할 필요가 있다. 예를 들어, 일본 법무성은 1928년 6월 제정한 「형무소건설준칙내

295) “Denver Justice Center Complex Boosts Civic Center Profile” URL: <https://www.enr.com/articles/20991-denver-justice-center-complex-boosts-civic-center-profile>, 접속일: 2018.11.8.; 송영삼·신용해, “법조타운 내 교정시설 설치 정책방향”, 한국교정학회·서울동부구치소 공동 세미나 주제 발표문, 2017, p2 재인용.

296) “Cuyahoga County to hire consultant to help determine future of Justice Center”, URL: https://www.cleveland.com/cuyahoga-county/index.ssf/2017/07/cuyahoga_county_to_hire_consultant_to_help_determine_future_of_justice_center.html, 접속일: 2018.11.8.; 송영삼·신용해, 위의책, 2017, p2 재인용.

297) 예컨대 뮌헨에서 건축되고 있는 대형 사법센터에 대해서는 Alfred Dürr, “Sieben Justizbehörden unter einem Dach”, Süddeutsche Zeitung, 19. Juli 2018, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuhausen-sieben-justizbehoerden-unter-einem-dach-1.4057087>, 2018. 9. 30 최종검색.

298) 헤럴드경제, “기피시설 이전 지자체간 갈등”, 2005.4.28.

규(刑務所建設準則內規)」에서 법원과 구치소를 함께 건설할 것을 규정하고 있다.²⁹⁹⁾

다만 이러한 법적 근거가 작성되더라도 실제 신축사업 시 주민과의 갈등이 발생할 가능성은 여전히 남아있기 때문에, 법무부의 사전적·적극적 예방활동이 필요하다. 예를 들어, 경남 거창지역에서 2012년부터 유사하게 법조타운으로 법원·검찰청·구치소·보호관찰소를 설립하고자 하였지만 지역내 주민간 찬반의견 대립, 지자체장의 의견 변화 등으로 인해, 일부 지역에 보상비가 지급되고 기반시설이 조성되었지만 아직 최종건축은 진행되지 못하고 있다. 즉, 선호시설에 대한 찬성과 비선호시설에 대한 반대가 동등하게 상쇄되는 것은 아니기에, 동 방식으로 진행할지라도 역시 갈등예방과 대응에 관한 일반적 원칙을 고려하여 주민과의 충분한 협의를 통해 진행되어야 할 것이다.

라. 교정보호시설 설립 지역에 대한 재정 지원 강화

지방자치단체에 교정보호시설의 이전·신설 및 운영을 위한 중앙정부차원의 예산지원 강화가 필요하다.

첫째, 지방자치단체에 교정보호시설 이전·신설과 관련된 사업수행을 위해서 지역민이 필요로 하는 공원, 산책로, 체육시설, 안전시설 등 문화체육시설을 설치할 수 있는 행정안전부의 특별교부세를 지급함으로써, 장시간 소요되는 이전·신설 기간을 단축하고, 해당시설을 설립하기로 결정한 지역주민에게 이전·신설 과정으로 인한 불편을 최소화하고 그 결정으로 인한 인센티브의 역할을 할 수 있을 것이다.

우리나라는 국세 중심으로 재정수입이 거두어지는 반면 지출은 지방정부 중심으로 이루어져, 지방자치단체의 재정 건전성 유지를 위해 중앙정부가 지방정부에게 재원을 이전해주는 지방재정조정제도로 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등이 운영되고 있다(최연태·이재완, 2011: 193). 이중 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분되는데(지방교부세법 제3조), 특별교부세는 “지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우” 혹은 “국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업”으로 인한 특별한 재정수요가 있는 경우 자치단체에 교부하는

299) 법무부 내부 보고서 재인용; 송영삼·신용해, 위의책, 2017, p3. 재인용.

교부금이다(9조).³⁰⁰⁾ 교정보호시설 이전·신설 시, 관련된 도로, 상하수도 등의 기반시설 건축이 필요하다. 해당시설의 건립이 확정된 지역은 오랜 기간 동안의 갈등을 경험하고 확정된 지역일 것이므로, 관련 기반시설의 확충을 위한 예산은 행정안전부의 지방교부세 중 중앙정부의 재량적 배분이 가능한 특별교부세를 활용하여 가급적 빠른 시간 내에 건설되도록 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 안양시는 “임곡공원 조성 5억원, 경수대로(평촌신도시) 저소음 포장 7억원, CCTV 설치 및 기능개선 12억원, 평안동 초원어린이공원 정비 6억 8천만원, 평안동 보행로 보수보강 5억원” 등과 같은 7개 사업을 위한 2019년도 특별교부세 총44억원을 확보한 바 있다.³⁰¹⁾ 이처럼 특별교부세를 활용하여 도로, 상하수도 등 기반시설을 건설할 수 있고, 공원, CCTV 등 문화체육 및 안전시설을 추가할 수 있다.

그렇기에 시설 건립에 장기간이 소요되는 교정시설의 경우, 지역주민이 기반시설 확충으로 인한 혜택을 먼저 누릴 수 있게 하고, 교정보호시설 건축시 주변지역에 분진 등의 피해가 발생하지 않도록 도로 등의 기반시설을 활용할 수 있을 것이며, 관련 건립기간 단축으로 인한 교정보호시설 이전·신설 총비용도 단축될 수 있을 것이다. 또한 교정보호시설 인근에 공원, 문화체육시설 등을 설립함으로써 지역주민에게 교정보호시설 건립으로 인한 주민과의 갈등을 완화할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체에 교정시설이 설립되어 있음으로 인해 발생하는 행정운영 비용을 보전하기 위하여 행정안전부는 지방교부세의 보통교부세를 지급하고 있는데 이를 보완할 필요가 있다.

특별교부세와는 달리, 보통교부세는 모든 국민이 어느 지역에 거주하더라도 일정한 수준의 행정서비스를 받을 수 있도록 “표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해주는 일반재원”이다(행정안전부, 2018b: 13). 즉, 특정 상황으로 인해 임시적으로 지급되는 특별교부세와는 달리 기본적 행정수준을 위해 매년 부족분을 채워주는 안정적 성격을 가지고 있다.

그렇기에 행정안전부는 지자체에 군인·의무경찰·의무소방대원·재소자 등 국가사업

300) 지방교부세법. 국가법령센터 지방교부세법, <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=149342#0000> 접속일: 2018.10.10.

301) 안양시청 보도자료, 2018.10.5. “안양시, 주민 숙원사업 해결 위한 외부 재원 61억원 확보”, http://www.anyang.go.kr/anyang/m04/m04_09.jsp 접속일: 2018.10.10.

으로 인해 주민등록인구에는 포함되지 않는 인구가 상주함으로 인해서 발생하는 도로 이용 등의 행정수요를 지원하기 위하여, 보정인구수요 항목을 추가하여 환경보호비·도로관리비·지역관리비의 3개 항목에서 표준행정수요액을 추가산정하고 있다.³⁰²⁾

하지만 보정인구수요 항목에 기반하여 해당 지자체에 필요하다고 산정되는 금액은, 기초수요액을 산정하는 총16개 항목 중 3개 항목에만 보정인구수요가 적용되어, 해당 지자체에서 필요하다고 산정된 전체 행정수행경비에 비하면 그 비중이 미미한 상황이며, 산정된 보정수요액 중 40%는 광역자치단체에 배정되고 나머지 60%만 기초자치단체에 배정됨으로써 그 금액이 더욱더 적은 상황이다.³⁰³⁾ 또한 경북북부제1·2·3교도소가 설립되어 있는 경북 청송군의 2018년도 전체 보정수요액³⁰⁴⁾ 43,641백만 원 중 군인·의무경찰·의무소방대원·재소자 인구가 반영된 보정인구반영수요액은 1,830백만 원으로 약4.19%에 불과한 상황이다.³⁰⁵⁾

따라서 교정보호시설이 특정 지자체에 설립됨으로서 해당 지역주민에게 추가적 행정비용이 발생하는 부분에 대한 보전을 위해 중앙정부 차원에서 이에 대한 재정적 지원을 하여 부담이 되지 않도록 해야 한다.³⁰⁶⁾

이를 위해, 교정보호시설에 관한 행정비용을 보정인구수요에 기초하여 지급하는 현 방식을 유지한다면 다음과 같은 보완책이 필요하다. 보정인구수요로 산정하는 인구에 24시간 근무하는 교정 및 보호관찰 분야 직원 수를 추가하고, 보정인구수요가 적용되는 항목을 확대하고, 각 항목별 표준행정비를 보다 상향조정하고, 광역지자체에 귀속되는 보정수요액의 비율을 낮추어 비선호시설을 유지한 기초지자체의 비용부담을 완화시켜야 할 것이다.

또한 행정안전부는 2017년도부터 기피시설을 유치하는 지역에 관련 비용 보전을 위해 보통교부세 보정수요액 항목(지역균형수요)을 추가하였는데, 「송변전 설비 주변 지역의 보상 및 지원에 따른 법률」에 의한 송변전시설과 「장사 등에 관한 법률」에 따른 장사시설(공설화장시설) 등에 대한 수요를 신설하였다.³⁰⁷⁾ 이는 “지역사회의 공

302) 행정안전부, “2018년도 보통교부세 산정내역”, 행정자치부 교부세과, 2018, 76면.

303) 행정안전부, 앞의 책, 2018, 76면.

304) 보정수요액은 지역균형수요, 사회복지지균형수요, 보정인구반영수요, 선거경비수요로 구분됨

305) 행정안전부, 앞의 책, 2018, 341면.

306) 다만 2018년도 보통교부세 기준 서울, 수원, 성남 등 7개 지자체는 재정부족액이 없어 보통교부세가 교부되지 않았다.(행정안전부, 앞의 책, 2018.)

공성 및 연대성이라는 사회적 가치 실현을 위해” 도입된 것으로 2017년도에는 송변전 시설 수요에 약 157.5억 원, 공설화장시설 등의 장사시설 수요에 약 205.6억 원이 반영되었으며,³⁰⁸⁾ 2018년도에는 각 시설과 관련된 수요의 반영률을 5%에서 10%로 상향조정하여 송변전시설 수요에 약374.6억 원, 장사시설 수요에 약457억 원이 반영되어 그 규모가 크게 증가하였다.³⁰⁹⁾

이와 같이 지방재정의 국가-지방간 수직적 불균형과 지자체간 수평적 불균형을 보전하기 위해 운영되는 지방교부세 내에서, 비선호시설이 설립·운영되는 지방자치단체에 대한 비용부담을 인정하고 관련 수요에 대해 추가 배분하고 있다. 교정보호시설 역시 국가시설이며 동시에 해당 지역의 주민이 이용하는, 그리고 비선호시설이기에 일부 지방자치단체만이 관련 비용을 부담한다는 점을 고려하여, 교정보호시설이 지방교부세 내에 별도 항목으로 추가될 필요성이 크다.

다만 교정보호시설이 설립되는 지역에 금전적·경제적 혜택을 제공하는 것은 교정보호시설이 그만큼 선호되지 않는 시설이라는 잘못된 신호를 보낼 수 있고, 추후 교정보호시설을 포함한 유사시설 건설시 장애요인이 될 수 있기에,³¹⁰⁾ 이러한 경제적 혜택이 인센티브가 아니라 국가적 차원에서 공공재인 비선호시설으로 인해 발생하는 편익과 비용의 차이, 그리고 시설 유지에 따른 비용을 보전하기 위한 점을 고려하여 제공해야 할 것이다.

2. 제도 운영상의 개선방안

가. 법무부의 갈등관리규정 명확화 및 갈등관리 역량 제고

법무부는 2013년 「법무부 갈등관리 규정」을 제정하고, 2014년 법무부 갈등관리 매뉴얼을 작성하여, 교정보호시설 건립 사전·진행중·사후 단계에서 갈등을 예방하고

307) 행정안전부, “2018년 지방교부세 산정 해설”, 행정안전부 교부세과, 2018, 75면

308) 행정안전부, “2017년도 보통교부세 산정내역”, 행정안전부 교부세과, 2017, 38면, 65면, 150면, 345면

309) 행정안전부, “2018년도 보통교부세 산정내역”, 행정안전부 교부세과, 2018, 38면, 65면, 150면, 345면

310) 유병철, “지역사회의 교정시설 기피현상과 그 극복방안에 관한 연구”, 교정연구, 26(3): 81-103, 2016. p100.

관리하기 위해 필요한 사항들을 제시하고 있다.

법무부의 훈령, 매뉴얼 등에는 갈등관리방안이 규정되어 있지만, 실제 해당 방안을 수행할 담당이 구체적으로 규정되어 있지 않아 한계가 있다. 총괄은 본부 혁신행정담당관실에서 담당하고 실제 사업 관련 갈등관리업무는 개별 사업부서에서 진행하도록 명확히 규정해야 할 것이다. 또한 갈등관리 총괄업무 담당자는 타업무에서 제외하여 해당 업무에 집중하도록 해야 할 것이다.

또한 법무부 내에서 갈등관리를 담당하는 공무원의 공공갈등관리에 대한 이해도가 높아야지만 각 사업을 추진하는 과정에서 발생 중인 그리고 발생할 수 있는 입지갈등에 대해 효과적이고 전문적으로 대응·예방할 수 있을 것이다. 이를 위해, 갈등관리를 담당하는 본부 직원뿐만 아니라 사업부서에서 실질적으로 갈등관리업무를 담당하는 직원 역시 갈등관리교육을 받도록 하는 등 조직 내부의 갈등관리역량 제고를 위한 노력이 필요하다.

나. 법무부의 사전적·적극적 갈등관리

교정보호시설 이전·신설 사업에서는 주민갈등이 발생할 가능성이 항상 높으므로 적극적 갈등예방활동이 필요하다. 앞서 살펴보았던 여주준법지원센터 입지갈등 사례는 2015년 청사이전을 고려하기 이전까지는 지역주민과의 갈등이 없었다. 그럼에도 불구하고 사전 갈등예방활동을 실시한 것은, 성남준법지원센터 입지갈등 사례를 경험하면서 이러한 갈등사례가 타 지역으로 확산되어 준법지원센터에 대한 부정적 이미지가 강화되는 것을 방지하기 위해서 적극 노력한 것이다. 그리고 이러한 사전예방활동을 통해서 갈등이 발생한 이후에 적절히 대응할 수 있었고 결국 성공적으로 이전할 수 있었다.

갈등예방 활동으로서 적극 권장되는 방식 중 하나가 갈등영향분석이다. 갈등영향분석서를 작성함으로써 어떠한 갈등요인이 잠재되어 있으며 주민들이 원하는 바가 무엇인지를 파악함으로써 갈등이 심화되는 것을 예방할 수 있는 적극적 갈등관리가 필요하다. 다만 우리나라는 아직까지 교정보호시설 이전·신설 입지갈등과 관련하여 사전에 활용되기 보다는 갈등 발생 이후 어떻게 대응할 것인지 대안을 마련하기 위해 활용되는 측면이 크다. 갈등이 발생하지도 않았는데 갈등영향분석을 실시하는데 대한 부담감이 적지 않겠으나 일단 갈등이 발생한 이후에는 반대의견인 주민들과 대화를

나누거나 필수 요구사항 등을 솔직히 얘기하지 않아 결국 갈등해소가 어려워진다는 점을 고려하여, 예방목적으로 적극 활용되어야 할 것이다.

관련하여, 갈등예방활동 중 하나로 주민의 생활에서 환경의 가치가 점차 중요해지고 있기 때문에, 교정보호시설 신축예정지역에 대한 환경영향평가 혹은 사전환경성 검토 역시 적극 수행해야 할 것이다.³¹¹⁾ 특히 교정보호시설은 여러 사항을 고려하여 가급적 거주자가 적은 지역을 예정지로 선정하게 되어, 그린벨트 지역에 설립되는 경우가 적지 않은데, 이 경우 그린벨트라는 지역의 환경적 중요성을 간과하게 된다면 주민갈등의 주요 요소가 될 수 있다.

예를 들어, 군사시설인 제주해군기지의 건설 과정에서는 군사시설에 대한 반대와 함께 환경적 가치가 강조되었고, 환경영향평가가 실시되지 않았다는 점을 사유로 해당 실시계획 승인에 대한 무효 확인소송이 진행되었으나 원고(주민)의 청구가 기각되었다.³¹²⁾ □□시 영화 탄약고를 이전하는 과정에서도 국방부가 환경영향평가 관련 행정소송에서 패소함으로써 동 평가를 진행하는 기간이 추가 소요되고 보상비용이 증가하는 문제가 발생한 사례가 있다.³¹³⁾

또한 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 사법병동 신축 추진사례에서도 대상부지의 환경적 중요성을 고려하지 않아 주민갈등의 주요 요소가 되고 있다. 사법병동 신축을 위해 고려된 여러 예정부지 중 튀넨시의 부지에서는 혐오시설로서 사법병동에 대한 반대와 함께 자연보호지역으로 지정·관리되어 왔음에도 불구하고 주정부가 건축허가를 승인함으로써 행정소송이 제기되어 진행 중이다.³¹⁴⁾

다. 교정보호시설 이전·신축 과정의 절차적·행정적 체계성과 정보공개 확대

입지갈등은 지역별 형평성의 문제뿐만 아니라 지역 선정과 진행의 절차가 공정하게 진행되었는가에 대한 측면에서 발생한다.³¹⁵⁾ 여러 지역 중에서도 왜 해당지역이 선정되

311) 이범현, “교정시설 입지갈등 개선방향에 관한 연구-안양 교정시설 입지갈등 사례를 중심으로-”, 국토연구원, 2011, 30면

312) 문화일보, “제주해군기지 건설 사업계획승인 적법”, 2012.12.13. URL: <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012121301070127162002> 접속일: 2018.11.7.

313) 이범현, 앞의책, 2011, 30면

314) 권수진·한민경, “사법병동의 운영현황 및 발전방안에 관한 연구”, 2016, 109-110면

315) 정지범, “입지정책분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구”, 행

었는지 그리고 그 절차가 객관적이고 공정하게 진행되었는지가 감정적 측면과 함께 중시되는 것이다. 그렇기에 교정보호시설은 이전·신설지역을 관련 부서와 함께 신중하게 체계적으로 접근하여 선정하고 사업을 진행할 필요가 있다.

예를 들어, 유타주는 유타주 드래퍼(Draper)에 위치한 교도소를 대체하는 새로운 교정시설을 짓기 위한 대체부지 선정을 위해 유타주 교정국(DOC), 미국 시설 건설 및 관리부(DFCM) 유타 부서, 범죄 및 청소년 위원회, 교정시설 건축전문회사(MGT of America, Inc.) 등과 함께 교도소 재배치 위원회를 구성하여, 교정시설 입지 기준과 우선순위를 수립하고 이를 바탕으로 각 지역의 도시계획공무원, 토지소유주 등과 논의하여, 약 26개의 설립가능한 지역을 선정하고 우선순위에 따라 제시하였으며, 이는 유타주 주의회와 주지사에게 교도소의 이전 위치와 방법에 관한 권고안으로 제공되었다.³¹⁶⁾ 특히 유타주는 교정시설 건설지역을 결정하고 개발하는 과정은 의료단지, 산업단지 등과 건축과정은 비슷할지라도 이러한 프로젝트보다 그 과정이 복잡하고 시간과 비용이 많이 소요된다는 점을 감안하여,³¹⁷⁾ 이를 효과적으로 진행하고자 대체부지 선정작업을 사전적·객관적 방식으로 진행한 것이다.

법무부 내에서도 이렇듯 체계적 방식으로 후보지를 선정하고 이후 각 지역을 대상으로 실제적 가능성을 논의한다면, 해당 지역주민에게 왜 우리 지역에 비선호시설인 교정보호시설을 신축하려고 하는지에 대하여 합리적으로 설명하고 협의해나갈 수 있을 것이다.

또한 교정보호시설 입지를 선정하는 여러 단계 중, 외부에 공식적으로 공개가능한 시점부터 이해관계자에게 해당 정보를 제공하고 입지 정책을 결정하고 추진하는 과정에서 참여하도록 함으로써 발생가능한 갈등을 최대한 예방하려는 노력이 필요할 것이다.

특히 주민인식조사에 따르면 교정보호시설 이전·신축 관련 정보는 주민참여방식(주민설명회·공청회 등), 언론매체(TV, 언론), 공고문(주민센터, 노인회관 등)의 방식으로 제공받는 것을 선호하고 있었다. 그렇기에 교정보호시설 이전·신축 사업 수행 시에는 해당 방식을 우선 고려하여 정보를 제공해야 할 것이다.

정논총, 제48권 제4호, 145-169., 2010.

316) State of Utah Prison Relocation Commission, "Utah State Prison Siting Program Site Screening Assessment Report", 2014.

317) 또한 유타주 드래퍼 교도소 이전 프로젝트 관련 정보를 제공하기 위해, 유타주는 인터넷 홈페이지 (<https://newutahstateprison.utah.gov/>)를 운영하고 있다. (접속일: 2018.11.8.)

3. 교정보호시설에 대한 인식 제고 방안

가. 지역사회와의 친화활동 강화

교정보호시설에 대한 주민인식조사 결과, 응답자들은 교정보호시설을 위험하고 개인과 지역사회에 부정적 영향을 주는 시설로 인식하고 있었다. 그렇기에 거주지에 교정보호시설이 설립되는 것을 반대하는 것이다. 하지만 교정보호시설에 직접 방문하거나 시설을 이용하였거나 주변에 관련자가 있는 경우, 그 반대의견은 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 교정보호시설을 지역사회에 개방하고 주민들이 자주 방문할 수 있는 공간으로 만드는 것이 중요하다.

예를 들어, 일본은 지역내 재난발생시 형무소가 대피소로의 역할을 수행하고 지역 주민을 도와주며, 재난 이후 지역사회 복구를 위해 인적·물적으로 지원함으로써 지역사회와의 공존을 위해 노력한다. 또한 각 교정기관은 축제 등의 행사를 개최하며 지역주민과의 우호적 관계를 형성하기 위해 노력한다.

우리나라에서도 일부 교정보호시설에서 적극적으로 시설을 개방하고 지역사회와 공존하기 위해 다양한 프로그램을 실시하고 있는데, 이를 타 기관에서도 적극 활용해야 할 것이다.

예를 들어, 서울동부구치소에서는 지역사회의 교정행정에 대한 이해도를 증진시키고 지역 공동체의 한 일원으로서 역할을 수행하고 지역사회 발전에 기여하기 위하여 직업체험 프로그램, 지역주민 등 외부인사 참관, 태권도 교실, 배드민턴 교류전 및 레슨교실, 테니스 코트 개방 등 다양한 주민친화 프로그램을 운영하고 있다.³¹⁸⁾

〈표 6-2〉 서울동부구치소의 주민친화 프로그램

구분	상세 내용	참여 내역
직업체험 프로그램	관내 청소년을 대상으로 시설 참관, 보호장바보안장비 체험 등	총13회, 317명 참여
외부인사 참관	지역주민 등 외부인사를 대상으로 시설 참관, 보호장바보안장비 체험 등	총77회, 1,514명 참관
태권도 교실	직원 자녀, 지역사회 저소득층 자녀 등을 대상으로 실시('17.7.24.부터 시행)	-
배드민턴 교류전 및 레슨교실 운영	직원 및 자녀, 인근지역 주민으로 구성된 동호회 등을 대상으로 교류전 및 배드민턴 교육 실시('17.11.20.부터 시행)	총35회, 700명 참여
테니스 코트 개방	직원 및 지역주민 대상 개방('17.12.4.부터 시행)	총234회, 1,713명 이용

자료: 서울동부구치소, “서울동부구치소 열린 교정행정 구현 실적”, 2018

318) 서울동부구치소, “서울동부구치소 열린 교정행정 구현 실적”, 2018

또한 여주준법지원센터에서는 다양한 문화체육시설을 설치하여 주민에게 개방하고, 청사내 공간을 지역민의 교육에 활용할 수 있도록 제공하고 있으며, 기관내 주차장을 무료로 개방하여 주민들이 이용할 수 있도록 함으로써, 지역주민이 청사에 방문하고 긍정적 경험을 쌓을 수 있도록 지원하고 있다.

〈표 6-3〉 여주준법지원센터의 주민친화시설 현황

구분	시설명	이용주기	비고
체육	탁구장	매일	5대, 일반주민
	헬스장	매일	20평
	테니스장	-	2면
문화 교육	카페	매일	8평
	컴퓨터실	주1회(수)	여주정신건강증진센터 등
	프로그램실	수시	교육장소 활용
	범죄예방위원실	월 3-6회	무지개동화나라(모임) 등
	강당	-	교육장소 활용
	회의실	-	교육장소 활용
편의	주차장	매일	50면

자료: 수원보호관찰소 여주시소 내부자료(2018.9)

특히 단지 시설을 개방하는 것만이 아닌 지역내 봉사활동, 지역축제 등 지역사회내 활동에 직접 참여하는 것이 더욱 필요하다. 시설이 있다고 해서 모든 주민이 이용하지는 않으며, 단순히 제공하는 것이 아닌 적극적 친화활동이 필요한 것이다.

“그 공문을 학교에다가 보내는 거예요. 물론 엄마들이 와서 교육을 듣지는 않겠지만 그런 거를 가지고 보호관찰소가 하는 일이라든가 학부모에게 전달해서 교육 좀 시켜야 하는데 아무것도 하지 않으시는데 그냥 소통한다고 하고 항상 열려있다 찾아오면 얘기 해주겠다고 얘기를 하는데 누가 찾아가겠냐고요. 아무도 가지는 않아요. 말로는 소통한다 열려있다라고 하지만 막상 보호관찰소 오라고 하면 가시겠어요? 그리고 또 높다고 생각하고 저기는 좀 가고 싶지 않은 곳이에요. 내 자식도 가고 싶지 않은 곳인데 엄마가 가고 싶을까요? 이미지도 별로 안 좋잖아요. 그래서 먼저 여기서 바뀌긴 보다는 그 쪽이 먼저 바뀌어서 좀 다가왔으면 좋겠어요.(여주시 지역주민 3 인터뷰)”

나. 지역친화적 교정보호시설의 건축

교정보호시설이 주민에게 환영받지 못하는 것은 시설의 고유한 기능으로 인한 측면이 가장 중요한 요인이지만, 수용시설인 교정시설은 그 건축물의 특성으로 인해 주민이 거부감을 가지는 경우도 적지 않다. 즉, 일반국민들은 ‘범죄자가 드나들거나 간헐있고 감시가 필요한’ 시설이 ‘높은 담과 철조망 그리고 감시자가 근무하는 높은 첨탑이 있는’ 오래되어 낡은 무서운 건물을 연상하기 쉽고, 이러한 시설이 자신이 거주하는 지역에 건축된다는 점에 반감을 가지게 되는 것이다.

그렇기에 주변환경과 잘 어울리며 주민들이 거부감을 느끼지 않을 환경친화적 시설을 건축할 필요가 있으며, 이를 통해 교정보호시설에 대한 이미지개선이 점진적으로 이루어질 것이다. 예를 들어, 최근 건축된 서울남부구치소·교도소와 서울동부구치소·준법지원센터의 경우, 이전 시설과는 달리 첨탑없음, 밝은 건물색, 주변 지역의 공원화 등의 특징을 지니는 상대적으로 지역환경과 잘 어울리는 시설이라고 평가할 수 있다.

이를 위해서는 법무부 내 교정보호시설 설계 관련 역량을 제고하고, 해당 시설이 설립되는 지역주민의 의견이 반영될 수 있는 의견수렴 과정이 마련되어야 할 것이다.

다. 교정보호시설에 대한 객관적 정보 제공

교정보호시설에 대한 부정적 이미지는 실제 해당 시설을 경험함으로써 개선되는 방식과 함께 부정적 이미지를 가지게 된 사항과 관련된 객관적 정보를 제공함으로써 개선될 수 있을 것이다. 예를 들어, 법무부는 준법지원센터가 범죄자를 수용하는 시설이 아니며 이들을 보호관찰하여 지역내 범죄를 예방하는 역할을 담당한다는 점을 강조하지만, 주민들은 구체적 사례나 자료가 제공되지 않기 때문에 공감하지 못하고 오히려 반감을 가질 수 있다.³¹⁹⁾

따라서 교정보호시설이 설립된 이후 인근지역에서 범죄가 더 발생하지는 않았고 주변환경이 더 나빠지지 않았으며 지역개발이 나빠지지 않았다는 등의 사항을 구체적 자료에 기반하여 설명할 필요가 있는 것이다. 미국내 연구(Miller, 1990; Shichor,

319) 채종한·윤종철·김성근·김강민·우윤석·주용환·홍성우, “갈등과제 이슈분석 및 해결방안 연구”, 한국행정연구원, pp43-60, 2014, p61.

1992 등)에서 교도소가 설립되어도 해당 지역의 공공안전이 악화되지 않았고, 지역주민들은 교도소 건설 이후 삶의 질이 그대로 유지되거나 나아졌다고 인식하였다³²⁰⁾는 등의 사례를 제시할 필요가 있다.

특히 비선호시설이 설립된다고 하여도 그 지역이 타 지역에 비해 거주환경 등이 상대적으로 더 열악한 지역이라고 일반화할 수 없다는 점 역시 강조되어야 할 것인데, 김지수 외(2016)의 연구에서 생활밀접형 비선호시설은 해당시설에 대한 수요가 많고 시설 설립이 가능한 부지가 상대적으로 많은 대도시 외곽에 입지하면서, 공무원 1인당 주민수, 학생 만 명당 학원 수, 초등학교 수 등이 더 많은 특성을 지니고 있었다.³²¹⁾ 게다가 생활밀접형 비선호시설-하수처리시설, 폐기물처리시설(쓰레기소각장, 쓰레기매립장 등), 장사시설-이 설립된 지역과 설립되지 않은 지역(69개 광역시 자치구)을 비교분석한 결과, 비선호시설이 입지하는 지역과 다양한 비선호시설이 입지하는 지역은 해당 시설이 납부하는 재산세, 등록세, 지역자원개발세 등의 지방세가 상당하여 비선호시설 미입지 지역보다 지방세 수입은 오히려 더 높은 것으로 나타났다.³²²⁾

라. 교정보호시설 명칭에서 지역명 배제

교정보호시설이 비선호시설이기에 해당시설이 설립되어 있는 지역의 주민들은 이로 인해 지역의 이미지가 부정적으로 형성될 수 있다는 점을 우려한다. □□지역은 교도소가 설립되어 있는 곳이어서 좋지 않은 곳이라는 일종의 부정적 이미지가 부여될 수 있는 것이다.

특히 교정보호시설에 대해 큰 관심이 없는 일반국민들의 시설인지에 관한 기초적 사항이 시설의 명칭에 기반하여 형성되기 때문에, 향후 교정보호시설을 설립할 때에는 시설명칭에 구체적 지역명을 부여하지 않는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어,

320) Miller, R., "Impact of corrections facilities: Public safety, quality of life, politics", Detention Reporter, 83, 3-10, 1990; Shichor, D., "Myths and realities in prison siting", Crime & Delinquency, 38, 70-87, 1992; Martin, R., & Myers, D. L., "Public response to prison siting: Perceptions of impact on crime and safety", Criminal Justice and Behavior, 32(2), 143-171, 2005, p163. 재인용

321) 김지수·심준섭·윤태섭, "비선호시설 입지지역의 지역 특성 분석", 한국지방행정학회보 제13권 제3호, 2016, 67면

322) 김지수·심준섭·윤태섭, 앞의책, 2016, 67-68면

앞선 설문조사를 통해, 영등포구치소·교도소가 행정구역변경으로 인해 더 이상 영등포구에 설립되어 있지 않음에도 불구하고 해당지역 주민 중 일부는 거주지에 설립되어 있다고 응답함을 확인할 수 있었다.

그렇기에 최근 새롭게 건설되는 교정보호시설의 명칭에 서울동부, 서울남부 등과 같이 광역시 및 방향성을 기반으로 하는 명칭을 부여하는 방식을 지속하는 것이 바람직할 것이다.

제2절 연구의 의의와 한계

본 연구는 교정보호시설이 국민을 안전하게 보호하고 범죄자들이 올바른 국민이 되어 올바른 사회구성원으로서 그 역할을 할 수 있도록 교화교정하고 지도하는 역할을 담당하는 필수적 시설임에도 불구하고 '범죄를 저지른 사람'과 관련된 시설이라는 점에서 주민들로부터 반대받는 입지갈등 상황을 연구하고 그 대응방안을 연구하였다. 특히 교정보호시설 입지갈등에 대한 연구가 부족한 상황에서, 입지갈등 해소 사례를 분석하고 교정보호시설에 대한 일반인 인식을 조사함으로써 실증적 방식으로 연구를 진행하였다는 의의를 지닌다. 다만 본 연구를 진행하는 과정에서 아래와 같은 한계가 있어 향후 연구를 기대한다.

첫째, 교정보호시설 입지갈등이라는 연구대상의 특성상 세부적 정책 및 사업 진행과 관련된 자료에 한계가 있어 보다 심층적 분석이 이루어지지 못해 아쉬움이 있다. 특히 해외 교정보호시설 입지선정 및 갈등 관련 상세 정책을 문헌으로만 확인하여 실무적 진행사항을 확인하지 못한 한계가 있었다. 해외에서도 보호관찰시설 관련 갈등은 있을 것이지만 그 시설의 규모와 지역사회에 대한 갈등상황의 영향이 적어 관련 연구 및 자료가 없어 국내연구만을 분석할 수 있었다. 또한 국가 측면에서도 일본과 독일 국가사례만 살펴보았으나, 선행연구검토결과 미국, 스페인 등에서도 교정시설 입지갈등 연구와 지역주민관계에 대한 연구를 확인할 수 있었기에, 향후 추가적 연구가 이루어지길 기대한다. 다만, 펜실베이니아 교정국의 협조를 통해 교정시설 인근 주민의 인식조사를 수행할 수 있었던 Martin & Myers(2005)의 연구에서도 교정국의 입지선정 및 전략에 과정에 대한 분석에 대한 협조는 받지 못하였기에³²³⁾ 상당한 어려움이 있을 것이라 생각한다.

둘째, 주민들이 교정보호시설에 대해 얼마만큼 알고 있으며 그 이미지는 어떠한지, 그리고 구체적으로 어떠한 이유로 교정보호시설을 반대하는지 등을 설문조사를 통한 양적연구를 진행하였다. 다만 갈등은 그 직접적인 핵심이해관계자인 경우와 그렇지 않은 경우에 찬반의견이나 그 근거가 크게 차이나기 때문에 교정보호시설 입지갈등에

323) Martin, R., & Myers, D. L., "Public response to prison siting: Perceptions of impact on crime and safety", *Criminal Justice and Behavior*, 32(2), 143-171, 2005, pp164-165.

관한 보다 정확한 연구를 위해서는, 교정보호시설 인근에 거주하는 주민을 응답 대상으로 명확히 포함하여 시설에 대한 인식, 경험, 변화 등을 설문하였어야 했을 것이다. 그러나 이러한 방식으로 설문조사가 진행될 경우, 입지갈등 관련 민원 등이 다시금 제기될 수 있을 것이라는 우려가 있어, 인근 지역이 아닌 지역구를 기준으로 한 인식을 조사하고 분석하였다는 한계가 있다. 향후 이를 개선한 연구가 진행된다면 해당 시설의 인근 주민들의 경험에 대해 보다 정확한 비교분석과 그에 근거한 갈등 대응방안이 구상될 것이라고 기대한다.

셋째, 실무자가 아닌 연구자가 현재 진행 중인 갈등사례에 관해 조사하는 것은 추가적 갈등을 유발할 소지가 크다는 갈등전문가 및 정책실무자의 의견에 따라 현재 이전·신설이 완료된 교정보호시설 중에서 심층분석 사례를 선정하였는데, 이로 인해 선정된 교정시설 관련 입지갈등 사례의 시작시점이 오래되어 최근의 갈등양태와는 상이한 점이 있을 수 있다.

교정보호시설은 수용자 인권과 국민의 안전을 위한 국가필수시설이며, 그 역할을 위해 매년 이전·신설이 필요한 상황이다. 하지만 본 연구결과에서 확인하였듯이 교정보호시설 입지갈등에 대응할 수 있는 빠르고 손쉬운 해결책은 존재하지 않는다. 이러한 갈등상황은 단숨에 해결될 수 있는 사안이 아니다. 그렇기에 갈등을 회피하지 않고 적극적으로 대응하여, 향후 추가적 갈등이 발생하는 것을 예방하고, 그 갈등을 효과적으로 해소할 수 있도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내 학술논문 및 단행본

- 교정본부, “국외출장 결과 보고서-스페인 교정시설 방문-”, 2017.4.
- 권수진·한민경, “사법병동의 운영현황 및 발전방안에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2016.
- 김강만·가상준·김재산·김학란·이주형·임재형·전형준, “공공사업에서 주민환경권 보장실태 및 개선방안 연구”, 국민권익위원회, 2015..
- 김광구·이선우, “조정기제를 통한 안양교도소 관련 갈등해소 연구”, 교정연구, (59), 61-101. 2013.
- 김도연, “비선호시설 정책수용성에 관한 연구: 대구교도소를 중심으로”, 한국균형발전연구 제2권 제1호, 2011.
- 김도희, “법조타운유치”를 둘러싼 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의”, 지방행정연구 21권2호, 2007.
- 김성근 외, “갈등관리 업무프로세스 재설계 방안 연구”, 한국행정연구원, 2016
- 김영곤, “안양교도소 이전 갈등사례”, 공존협력연구, 1(1): 223-230. 2012.
- 김지수·심준섭·윤태섭, “비선호시설 입지지역의 지역 특성 분석”, 한국지방행정학회보 제13권 제3호, 2016.
- 박은주·백진·한상우·이연미, “국내 교정시설의 건축프로세스 개선방안 연구”, 교정연구 제27권 제2호, 2018.
- 백진·박은주, 국내 교정시설의 건축프로세스 개선 방안 연구보고서, 법무부 교정본부, 2016.
- 법무부 내부자료, 2017.
- 법무부, “2018년 법무부 성과관리 시행계획”, 2018.
- _____, “2018년도 법무연감”, 법무부, 2018.
- _____, “대한민국 교정사”, 2010.
- 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.3.
- 법무부 범죄예방정책국 내부자료, 2015.9.

- 서울남부교도소, “서울남부교도소 이전사업백서”, 2012.
- 서울동부구치소, “서울동부구치소 열린 교정행정 구현 실적”, 2018.
- 서울주택도시공사 내부자료, 2018.10.
- 손외철, “보호관찰소 이전에 대한 갈등원인과 해소방안”, 보호관찰 제15권 제2호, 2015.
- 송영삼, “도심지 소재 교정시설의 이전사례 분석”, 교정연구, vol.63.7, 175-203, 2014.
- 송영삼, “교정시설의 신축·이전과 지역사회 상생방안”, 교정연구, 26(3): 105-128. 2016.
- 송영삼·신용해, “법조타운 내 교정시설 설치 정책방향”, 한국교정학회·서울동부구치소 공동 세미나 주제 발표문, 2017.
- 심준섭, “갈등관리 롤모델 확산을 위한 연구”, 국무조정실, 2014.
- 안영진, 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰 - 구동독을 중심으로 -, 국토지리학회지 제46권 4호, 2012.
- 유병철, “지역사회의 교정시설 기피현상과 그 극복방안에 관한 연구”, 교정연구, 26(3): 81-103, 2016.
- 유수연, 독일 보호관찰제도에 관한 고찰, 보호관찰 제14권 제1호, 2014.
- 유해운·권영길·오창택, 「환경갈등과 님비이론」, 선학사, 1997
- 윤영채·전주상, “환경기초시설 입지갈등에 관한 정책추진자와 정책수용자간 인식차이 연구”, 한국정책분석평가학회보 제10권 제2호, 2000.
- 윤종설·서정철, “공공갈등영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구”, 한국행정연구원, 2017.
- 윤종설 외, “법무부 갈등관리 매뉴얼”, 법무부, 2014.
- 이범현, “교정시설 입지갈등 개선방향에 관한 연구-안양 교정시설 입지갈등 사례를 중심으로-”, 국토연구원, 2011.
- 이중훈·권혁일·김연식·이만형, “비선호시설 입지갈등에 대한 인과지도 작성과 정책 대안”, 한국시스템다이내믹스 연구, 8(1): 151-171, 2007.
- 정지범, “입지정책분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구”, 행정논총, 제48권 제4호, 145-169., 2010.
- 조승현, “비선호시설 입지선정의 성공요인에 관한 연구-익산시 폐기물처리시설입지선정 사례를 중심으로, 지방행정연구 19권3호, 2005.

- 채종헌·윤종철·김성근·김강만·우윤석·주용환·홍성우, “갈등과제 이슈분석 및 해결방안 연구”, 한국행정연구원, 2014.
- 최화식, “비선호시설의 유형별 입지갈등 영향요인에 관한 연구”, 한국도시행정학보, 25(4):123-151, 2012.
- 한상익, “보호관찰 청사관련 지역주민 갈등관리 방안-군산, 성남사례를 중심으로.” 국방대 안보과정 보고서. 2004.
- 행정안전부. 2018년 지방교부세 산정해설. 행정안전부 교부세과, 2018.
- 행정안전부, “2018년도 보통교부세 산정내역”, 행정자치부 교부세과, 2018.
- 서울주택토지공사 내부자료, 2018.

2. 국외 학술논문 및 단행본

- 京都市山科区役所地域力推進室 (2017年4月15日)「市民しんぶん山科区版 やましな」第256号 (2017年)
- 法務省, 法務省『国際法務総合センター (仮称) 維持管理・運営事業基本方針』((2014年) _____, 法務省大臣官房施設課『国際法務総合センターC工区新営工事説明会』(2017年)
- 法務省『昭和36年版 犯罪白書』(1961年)
- _____『昭和44年版 犯罪白書』(1969年)
- 北九州市議会事務局「北九州市議会だより」第131号 (1995年10月15日)
- 上瀬由美子「矯正施設とステレオタイプ:イメージの変容に向けて」刑政第127巻第6号 (2016年)
- 上瀬由美子・高橋尚也・矢野恵美「官民協働刑務所開設による社会的包摂促進の検討」心理学研究第87巻第6号 (2017年)
- 桑原真人「8月 刑務所誘致問題と北海道の自治体(2003年の北海道経済)」地域と経済創刊号 (2004年)
- 昭島市『立川基地跡地昭島地区の昭島市域土地利用計画』(昭島市, 2015年)
- 矢野恵美・上瀬由美子・齋藤実『地域と刑務所の共生・共創は可能か』日工組社会安全財団2013年度一般研究助成最終報告書 (2014年)
- 財政制度等審議会『大口返還財産の留保地の今後の取扱いについて』(財政制度等審議会, 2003年)

志村直毅「公共施設マネジメントにおける合意形成の意義:山梨県笛吹市の事例を中心として」研究年報社会科学研究第36号 (2016年)

横田勉「網走市における行刑施設の受容と共存」国際広報メディア・観光学ジャーナル 第13号 (2012年)

黒木勝弥「鹿児島刑務所移転の経緯と地域とのかかわり」刑政第103巻第11号 (1992年)

Ammons, D.N., Campbell, R.W., & Somoza, S.L., "Selecting prison sites", Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia, 1992.

Baden-Württemberg Rechnungshof, Sonderbericht - Geplanter Neubau der Justizvollzugsanstalt Rottweil. Bericht nach § 99 Landeshaushaltsordnung, Juni 2018,

Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 24 Aufl., Heidelberg et al.: C.F.Müller 2008.

Eason, J., "Mapping prison proliferation: Region, rurality, race and disadvantage in prison placement", Social Science Research, 39(6), 1015-1028. 2010.

Farrington, K., "The modern prison as total institution? Public perception versus objective reality", Crime & Delinquency, 38(1), 6-26. 1992.

Florida Department of Corrections, "Siting of New Correctional Facilities, undated (distributed in 1991); Ammons, D.N., Campbell, R.W., & Somoza, S.L., "Selecting prison sites", Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia, 1992.

Garcia, J., Gómez-Quintero, J. D., Marcuello, C. Boira, S., Eito Mateo, A., "Citizen attitudes about the construction of a prison in Spain. Challenge to the concept "NIMBY"" International Journal of Law, Crime and Justice. 50. 2017.

Heinz Cornel, Anmerkungen zur organisatorischen und fachlichen Entwicklung der Bewährungshilfe, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2016.

Hoyman, M., & Weinberg, M., "The process of policy innovation: Prison sitings in rural North Carolina", Policy Studies Journal, 34(1), 95-112. 2006.

Joachim Kretschmer, Die Mehrfachbelegung von Hafträumen im Strafvollzug in

- ihrer tatsächlichen und rechtlichen Problematik, NStZ 2005.
- Jörg-Martin Jehle, Strafrechtspflege in Deutschland, 6. Aufl., Berlin : BMJV 2015
(각주 25에는 Jörg-Martin Jehle, Strafrechtspflege in Deutschland (2015),
S로 표기)
- Julia Thiekotter et al., „Politik des Gehortwerdens“: Bürgerbeteiligung zur
Justizvollzugsanstalt Rottweil, 2016.
- Katja Fennel, Gefängnisarchitektur und Strafvollzugsgesetz - Anspruch und
Wirklichkeit - am Beispiel des hessischen Vollzugs(Dissertation),
Würzburg 2006,
- King, R. S., Mauer, M., & Huling, T. An analysis of the economics of prison
siting in rural communities. *Criminology & Public Policy*, 3(3), 453-480.
2004
- Lake, Robert W., “Rethinking NIMBY”, *Journal of the American Planning
Association* vol. 59, no. 1, pp. 87-93, 1993.
- Landtag des Saarlandes. 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1085, 08. 10. 2014.
- Landtag von Baden-Württemberg, 16. Wahlperiode, Drucksache 16 / 331, 19.
07. 2016.
- Martin, R. “Community perceptions about prison construction: why not in my
backyard?”, *The prison journal*, 80(3), 2000.
- Martin, R., & Myers, D. L., “Public response to prison siting: Perceptions of
impact on crime and safety”, *Criminal Justice and Behavior*, 32(2),
143-171, 2005.
- Miller, R., “Impact of corrections facilities: Public safety, quality of life, politics”,
Detention Reporter, 83, 3-10, 1990.
- Myers, D. L., & Martin, R., “Community member reactions to prison siting:
Perceptions of prison impact on economic factors”, *Criminal Justice
Review*, 29(1), 115-144. 2004.
- NRW, Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in
Nordrhein-Westfalen.
- Ralf Broß, Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil. Ein

- Lehrbuchbeispiel direkter Demokratie?, in: Manuela Glaab(Hrsg.), Politik mit Burgern – Politik für Bürger Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden:Springer VS, 2016.
- Shichor, D., “Myths and realities in prison siting”, Crime & Delinquency, 38, 70-87, 1992.
- State of Utah Prison Relocation Commission, “Utah State Prison Siting Program Site Screening Assessment Report”, 2014.
- Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick. Ausgabe 2015, Wiesbaden 2015.
- Statistisches Bundesamt, Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten, 2018.
- Thies, J., “The ‘big house’ in a small town: The economic and social impacts of a correctional facility on its host community”, Criminal Justice Studies, 14:2-3, 221-237, 2001.
- Thüringer Landtag. 5. Wahlperiode, Plenarprotokoll 5/157, 2014. 06. 27.
- Thüringer Landtag. 5. Wahlperiode, Drucksache 5/7716, 06. 05. 2014.
- Ury, W. L., Brett, J. M., & Goldberg, S. B., “Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict”, San Francisco, CA, US: Jossey-Bass.. 1988
- Wolfgang Joecks et al.(Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, 3. Aufl., C.H.Beck : München 2016 ff. (각주에서는 “MüKoStGB/해당 부분 저자, 해당 조문, 참조 단락(Rn.)” 형식으로 인용됨)
- Young, M. G., “Rethinking community resistance to prison siting: Results from a community impact assessment”, Canadian J. Criminology, 40, 323-327, 1998.
- Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe München, Qualitätsstandards der bayerischen Bewährungshilfe, 8. Aufl., Mai 2017.

3. 국내 웹사이트

- 토지이용규제정보서비스. ‘토지이용 용어사전’, 2017.12. <http://luris.molit.go.kr/web/webcommon/pds/WcBdPdsView.jsp?seq=81&gbn=I>. 최종검색일: 2018.10.8.

- 경향신문, “비좁은 교도소에 사람 넘친다…인권위 “구금시설 과밀수용 해결해야””, 2018.12.17., URL: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201812171200001&code=940100 접속일: 2018.12.17.
- 공감신문, “정부, ‘집중관리 갈등과제’에 신고리 5·6호기 빼고 문재인 케어 추가”, 2018.5.13. URL:<http://www.gokorea.kr/news/articleView.html?idxno=44246>, 최종검색일: 2018.11.9.
- 뉴스시스, “거창구치소 갈등조정협의회 위원 4명, 협의회 해산 촉구”, 2018.10.1., URL:http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181001_0000431140&cID=10812&pID=10800, 최종검색일: 2018.11.7.
- 동아일보, “광주교도소 삼각동 이전 본격추진”, 2005.8.9., URL: <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000311086>, 최종검색일: 2018.11.9.
- 동아일보, “[수도권]영등포교도소, 천왕산자락으로 이사”, 2019.11.13., URL: <https://news.donga.com/3/all/20191113/24089514/1>, 접속일: 2018.11.10.
- 문화일보, “서울동부구치소 위치로 본 ‘범죄타운 트렌드’”. 2018.4.4. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018040401031130123001>, 최종검색일: 2018.10.8.
- 문화일보, “시흥시 교도소 이전 반발, 주민 “주거환경악영향””. 2000.12.5., URL:<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=200120501012926055002>, 접속일: 2018.11.10.
- 문화일보, “영등포구치소교도소 2007년까지 천왕동 이전”. 2004.7.8. URL:<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2004070801011043334002>, 접속일: 2018.11.10.
- 문화일보, “제주해군기지 건설 사업계획승인 적법”, 2012.12.13. URL:<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012121301070127162002> 최종검색일: 2018.11.7.
- 법무부 소개> 조직과 기능> URL: http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010#plan, 최종검색일: 2018.11.9.
- 법무부 홈페이지. http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010#plan, 최종검색일 2018.10.19.
- 서울신문, “설득으로 교정시설 이전…공무원이 NO해 선안되죠”, 2011.1.9., URL:

- <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110110011010>, 접속일: 2018.11.10.
- 서울신문, “성동구치소 이전 주민갈등 구의회가 푼다”, 2004.8.27. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20040827061001>, 최종검색일: 2018.11.9.
- 송파구청 회의록, “제4대 제120회 제2차 본회의 회의록”, 2004.7.1., URL:<http://council.songpa.go.kr/source/korean/electronic/simple2.html?daesu=4&aCode=A&th=120&tag=cacha#postop>, 최종검색일: 2018.11.1.
- 안양시청 보도자료, 2018.10.5. “안양시, 주민 숙원사업 해결 위한 외부 재원 61억원 확보”, http://www.anyang.go.kr/anyang/m04/m04_09.jsp, 최종검색일: 2018.10.10.
- 연합뉴스, “시민단체, ‘영등포교도소 부천 이전계획’에 반발”, 2005.5.16. URL:<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000002999>.
- 의회신문, “[국감이슈] 장제원의원, 교정시설과 밀수용 해소 대책마련 시급”, 2018.10.12., URL:<http://www.icouncil.kr/news/articleView.html?idxno=44541> 접속일: 2018.10.19.
- 자방교부세법. 국가법령센터 지방교부세법, <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=149342#0000>, 최종검색일: 2018.10.10.
- 헤럴드경제, “기피시설 이전 지자체간 갈등”, 2005.4.28. <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=016&aid=0000170410>, 최종검색일 2018.11.9.

4. 국외 웹사이트

- 建設經濟新聞社 (2018年6月19日) 「【京都】京都刑務所敷地の活用を核に 山科のまちづくり戦略策定へ」 <http://www.senmonshi.com/archive/02/02DEJJuqMOJ3Q5.asp>, 최종검색일: 2018.6.11.
- 京都市総合企画局「平成30年度国の施策・予算に関する緊急提案・要望について」 <http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000228312.html>, 최종검색일: 2018.6.11.

- 京都新聞 (2016年12月5日) 「社説 刑務所移転要望 まず、まちの未来像示せ」 http://www.kyoto-np.co.jp/info/syasetsu/20161205_3.html, 최종검색일: 2018.6.11.
- 京都新聞 (2016年12月5日) 「社説 刑務所移転要望 まず、まちの未来像示せ」 http://www.kyoto-np.co.jp/info/syasetsu/20161205_3.html, 최종검색일: 2018.6.11.
- 鹿児島市ホームページ <http://www.city.kagoshima.lg.jp/index.html>, 최종검색일: 2018.6.21.
- 滝川市ホームページ http://www.city.takikawa.hokkaido.jp/200soumubu/03kikaku/03kikakuseisaku/01pdca/bukai2/files/p5_6-2.pdf, 최종검색일: 2018.6.21.
- 毎日新聞 (2017.2.22.) 「協定：刑務所施設、避難所に 鍛錬場や駐車場 秋田市／秋田」 <https://mainichi.jp/articles/20170222/ddl/k05/010/111000c>, 최종검색일: 2018.6.11.
- 法務省「第60回全国矯正展（全国刑務所作業製品展示即売会）の開催結果について」 http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei05_00036.html, 최종검색일: 2018.6.11.
- 法務省『法務省における防災対策等』 <http://www.moj.go.jp/content/001186242.pdf>, 최종검색일: 2018.6.11.
- 法務省『法務省の組織図（平成30年(2018年)4月1日現在）』 <http://www.moj.go.jp/content/001221369.pdf>, 최종검색일: 2018.6.11.
- 法務省ウェブページ「婦人補導院」 http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_kyousei08.html, 최종검색일: 2018.6.10.
- 法務省ウェブページ「施設課の業務について」 http://www.moj.go.jp/shisetsu/shomu/shisetsu02_00017.html, 최종검색일: 2018.6.6.
- 法務省ウェブページ「施設課の業務について」, http://www.moj.go.jp/shisetsu/shomu/shisetsu02_00017.html, 최종검색일: 2018.6.6.
- 法務省ウェブページ「全国の刑事施設（刑務所等）で、矯正展を開催します!」 <http://www.moj.go.jp/KANBOU/KOHOSHI/no28/four.html>, 최종검색일: 2018.6.11.
- 福岡県弁護士会「北九州矯正センター構想に反対し、少年鑑別所の適地への移転を求める声明」 http://www.fben.jp/suggest/archives/2005/09/post_57.html, 최종검색일: 2018.6.11.

北海道新聞 (2004年1月16日) 「月形 歳入1億3000万円増 町、刑務所増設で見通し」

<http://photodb.hokkaido-np.co.jp/detail/0090403564>, 최종검색일: 2018.6.11.

北海道新聞 (2007年11月9日) 「工事はほぼ終えた月形刑務所 定員3倍の1800人 舍房や作業

棟大幅増設 警備システムも更新」 <http://photodb.hokkaido-np.co.jp/detail/0010247163>, 최종검색일: 2018.6.11.

浜田市「シリーズ」島根あさひ社会復帰促進センター」その5 刑務所と地域との共生について

(北海道における事例)」 http://www.city.hamada.shimane.jp/www/contents/1001000003044/index_k.html, 최종검색일: 2018.6.11.

日本経済新聞電子版(2016.6.3.) 「刑務所、災害時は避難所に 自治体と協定広がる」 [https://](https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG27H6J_S6A600C1CC1000/)

www.nikkei.com/article/DGXLASDG27H6J_S6A600C1CC1000/, 최종검색일: 2018.6.11.

財務省ウェブページ「(別紙)大口返還財産の内訳」 [https://www.mof.go.jp/about_mof/](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_national_property/report/zaisan150624c.htm)

[councils/fiscal_system_council/sub-of_national_property/report/zaisan150624c.htm](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_national_property/report/zaisan150624c.htm), 최종검색일: 2018.6.21.

第84回国会 答弁60号 (1978年7月18日受領) 「衆議院議員荒木宏君提出大阪刑務所及び

婦人補導院の移転に関する質問に対する答弁書」 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b084060.htm, 최종검색일: 2018.7.11.

第84回国会 質問60号 (1978年6月25日) 「大阪刑務所及び婦人補導院の移転に関する質

問主意書」 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a084060.htm, 최종검색일: 2018.7.11.

UR都市機構ウェブページ「立川基地跡地昭島地区の主な経緯」

<https://www.ur-net.go.jp/produce/case/tachikawaakishima/aramashi/keii.html>, 최종검색일: 2018.6.21.

Alfred Dürr, "Sieben Justizbehörden unter einem Dach", Süddeutsche Zeitung,

19. Juli 2018, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuhausen-sieben-justizbehoerden-unter-einem-dach-1.4057087>, 최종검색일: 2018.9.30.

Bürgerinitiative gegen Gefängnisneubau gibt vorerst auf, 2017년 10월 30일,

<https://www.mdr.de/sachsen/chemnitz/buergerinitiative-gegen-neubau-jva-zwickau-gibt-auf-100.html>, 최종검색일: 2018.9.30

- Corinne Otto, "Rottweil JVA: Eröffnung wohl im Jahr 2025", Schwarzwälder Bote, 2018년 6월 14일, <https://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.rottweil-jva-eroeffnung-wohl-im-jahr-2025.2bf96f0c-43e6-4085-a15a-92069f5f69dc.html>, 최종검색일:2018.9.30.
- Cuyahoga County to hire consultant to help determine future of Justice Center, URL:<https://www.cleveland.com/cuyahoga-county/index.ssf/2017/07/cuyahoga-county-to-hire-consultant-to-help-determine-future-of-justice-center.html>, 최종검색일: 2018.11.8
- Denver Justice Center Complex Boosts Civic Center Profile, URL:<https://www.enr.com/articles/20991-denver-justice-center-complex-boosts-civic-center-profile>, 최종검색일:2018.11.8
- DVJJ, Ende der Privatisierung der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg, 16. März 2015, <https://www.dvjj.de/nachrichten-aktuell/ende-der-privatisierung-der-bew-hrungshilfe-baden-w-rttemberg>, 최종검색일:2018.9.30.
- Klaus Baumeister, "JVA in Münster: 34 Standorte wurden überprüft", Westfälische Nachrichten, 2013년 6월 30일 <https://www.wn.de/Muenster/Stadtteile/Handorf/2013/06/1195923-Details-zur-Standortsuche-Fakten-zum-Neubau-JVA-in-Muenster-34-Standorte-wurden-ueberprueft> 최종검색일:2018.9.30.
- Klaus Baumeister, "Kein Gefängnis-Neubau in Handorf", 2014년 9월 12일, <https://www.wn.de/Muenster/2014/09/1719441-Neuer-Standortvorschlag-erst-2015-Kein-Gefaengnis-Neubau-in-Handorf>. 최종검색일:2018.9.30.
- Lukas Speckmann, "Informationsveranstaltung im Haus Münsterland. JVA Handorf: "Die Prüfung ist ergebnisoffen"", 2013년 6월 4일, <https://www.wn.de/Muenster/2013/06/Informationsveranstaltung-im-Haus-Muensterland-JVA-Handorf-Die-Pruefung-ist-ergebnisoffen>, 최종검색일:2018.9.30.
- New Utah State Correctional Facility, <https://newutahstateprison.utah.gov/>, 최종 검색일 2018.11.8.
- Streit um Gefängnis: Gericht stellt Zulässigkeit infrage, 2017년 4월 26일, <https://www.focus.de/regional/chemnitz/justiz-streit-um-gefaengnis-ger>

- icht-stellt-zulaessigkeit-infrage_id_7035038.html, 최종검색일: 2018.9.30.
- Streit um Gefängnis: Gericht weist Klage der Bürgerinitiative ab, Leibziger Volkszeitung, 2017년 4월 28일, <http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Streit-um-Gefaengnis-Gericht-weist-Klage-der-Buergerinitiative-ab>, 최종검색일:2018.9.30.
- Thüringer Landtag (5. Wahlperiode), Drucksache 5/7716 (06. 05. 2014), Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt in Zwickau. 최종검색일: 2018.9.30.
- Thüringer Landtag(5. Wahlperiode), Plenarprotokoll 5/157(2014. 06. 27). 최종검색일:2018.9.30.
- Zwickaus Mega-Knast: Bürger wollen schon wieder klagen, 2017년 9월 28일, <https://www.tag24.de/nachrichten/gera-zwickau-thueringen-gefaengnis-megaknast-marienthal-urteil-baustart-342726>, 최종검색일: 2018.9.30.

Abstract

A study on conflicts in siting correctional facilities, probation and parole facilities, and policy implications

Kim, Min-young · Park, Kyung-kyu · Bae, Sang-kyun

1. Research background and objectives

The residents' opposition to siting correctional facilities, probation and parole facilities (P&P facilities) have been around for a long time. However, the possibility of crime in society always exists and cannot be ruled out altogether. Therefore, we should prevent and suppress crimes and strengthen social safety with the help of correctional facilities and P&P facilities.

The correctional facilities and P&P facilities are non-preferred facilities that residents are reluctant to establish nearby their homes, even though they are nationally necessary facilities. As a result, social costs are increasing due to serious siting conflicts during policy implementation.

Because of this serious NIMBY syndrome, this research was conducted in order to provide policy implications for the preventive conflict managements of siting correctional facilities, probation and parole facilities (P&P facilities).

2. Research subjects and research methods

We did literature review, domestic and international cases studies, a residents' perception survey, and expert and public official interviews on the siting conflicts on correctional and P&P facilities. For controlling the various characteristics of the siting conflicts, we only analyzed the facilities for adults: prison and jail (correctional facilities), probation and parole facilities.

3. Major Results

We analyzed siting conflict cases of the Seoul Southern Correctional Facility (2011), Yeosu P&P Facility (2013), and the Seoul Eastern Correctional Facility and P&P Facility (2017) which were relocated to Munjeong Legal Town together. The following suggestions have been drawn:

- The most important thing is active cooperation and efforts by the Ministry of Justice and local governments to resolve siting conflicts.
- The discussion and negotiation among the key stakeholders including the Ministry of Justice, local governments and related residents is needed in order to achieve what they want.
- Also securing budgets is important, so that the relocation & construction projects of the facility could be carried out quickly without delay after agreements between the key stakeholders is made.

A perception survey of 1,000 residents in Seoul was conducted from October 1 to October 16, 2018. The results show that people agreed that the facilities are essential for the crime prevention, but the majority disagreed if the facilities are siting in their residence. With these results, we could confirm that they are non-preferred facilities with NIMBY syndrome. And among a lot of factors, the immediate experiences about the facilities like visiting the facilities, using the resident convenient facilities for health care, parking sites etc. do lower the opposition on siting the facilities.

4. Suggestions for the policy improvements

In order to site the facilities more effectively, we made some suggestions: improve the legal systems like legislation of the conflict management act, siting conflicts management, and people's perception of the facilities.

PART A. 기관 역할 인지 및 인식

QA1. 구치소에 관하여 아래 사항을 알고 계십니까?

문항	네	아니오
1) 구속되어 검찰수사나 법원 재판을 받는 사람, 재판이 확정될 때까지 수용하는 시설이다	①	②
2) 보안카메라(CCTV 등)에 의해 24시간 감시가 이루어지고 있다	①	②
3) 정해진 시간대에 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다	①	②

※ 수용: 일정 장소에 모아 가두어두는 것

QA2. 교도소에 관하여 아래 사항을 알고 계십니까?

문항	네	아니오
1) 재판에서 실형이 확정된 사람을 수용하여 형을 집행하는 시설이다	①	②
2) 보안카메라(CCTV 등)에 의해 24시간 감시가 이루어지고 있다	①	②
3) 정해진 시간대에 가족·지인·변호사 등의 방문이 가능하다	①	②
4) 공무원이 아닌 사람도 방문하여 수형자의 교육, 직업훈련, 심리치료 등을 담당하고 있다	①	②

QA3. 귀하께서는 준법지원센터(보호관찰소)에 대해서 알고 계십니까?

- ① 알고 있다 ② 잘 모르지만 들어본 적 있다 ③ 모른다

QA4. 준법지원센터(보호관찰소)에 관하여 아래 사항을 알고 계십니까?

문항	네	아니오
1) 경미한 범죄인을 교도소에 가두는 대신, 보호관찰관의 지도감독을 통해 다시 범죄를 저지르지 않도록 사후 관리하는 시설이다	①	②
2) 보호관찰 대상 범죄인이 다시 범죄를 저지르지 않도록, 일정시간 동안 상담과 교육을 한다	①	②
3) 관찰지역내 특정 성범죄자에 대해 24시간 위치추적(전자발찌)하고 지도감독하여 다시범죄를 저지르지 않도록 억제하는 시설이다	①	②
4) 준법지원센터(보호관찰소)는 범죄자를 수용하는 시설이 아니다	①	②

QA5. 귀하는 우리나라에 아래 각 시설이 필요하다고 생각하십니까?

문항	전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	보통 이다	어느정도 필요하다	매우 필요하다
1) 구치소	①	②	③	④	⑤
2) 교도소	①	②	③	④	⑤
3) 준법지원센터(보호관찰소)	①	②	③	④	⑤

QA6. 만약 귀하의 집 인근에 아래 시설이 들어온다면 찬성하시겠습니까?

문항	전혀 찬성하지 않는다	대체로 찬성하지 않는다	보통 이다	어느정도 찬성한다	매우 찬성한다
1) 구치소	①	②	③	④	⑤
2) 교도소	①	②	③	④	⑤
3) 준법지원센터(보호관찰소)	①	②	③	④	⑤

PART B. 시설 유무 및 인식

QB1. 현재 귀하가 거주하는 지역구(예: 강남구, 송파구 등)에 아래 시설이 설립되어 있습니까?

문항	네	아니오
1) 구치소	① (→ QC2로 이동)	② (→ QC4로 이동)
2) 교도소	① (→ QC2로 이동)	② (→ QC4로 이동)
3) 준법지원센터(보호관찰소)	① (→ QC3으로 이동)	② (→ QC4로 이동)

QB2(QB2-1~QB2-3). 귀하가 거주하는 지역구(예: 강남구, 송파구 등)에 구치소, 교도소가 설립되었다고 답변한 응답자만 작성

QB2-1. 귀하의 거주지 근처에 구치소·교도소 시설이 있다는 점에 대해 현재 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 거부감이 없다 ② 별로 거부감이 없다 ③ 약간 거부감이 있다 ④ 강한 거부감이 있다

QB2-2. 귀하가 거주하는 지역구에 구치소·교도소가 있어, 귀하를 포함한 가족의 안전이 얼마나 위험하다고 생각하십니까?

- ① 거의 위험하지 않다 ② 약간 위험하다 ③ 위험하다
④ 매우 위험하다 ⑤ 모르겠다

QB2-3. 다음의 각 문항에 대한 귀하의 생각을 솔직히 답변해주시시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 지역구의 구치소·교도소에 대해 잘 모르는 주민이 많다	①	②	③	④	⑤
2) 구치소·교도소가 있어 근처의 공원, 도로 등의 시설이 잘 정비되었다	①	②	③	④	⑤
3) 구치소·교도소가 있어 근처 상권이 활발한 편이다	①	②	③	④	⑤
4) 구치소·교도소가 있어도 지역에 큰 영향이 없다	①	②	③	④	⑤
5) 구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안하다	①	②	③	④	⑤
6) 구치소·교도소가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 올 것이라는 불안감이 있다	①	②	③	④	⑤
7) 지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠졌다	①	②	③	④	⑤
8) 지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어졌다	①	②	③	④	⑤
9) 지역구의 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않다	①	②	③	④	⑤

QB3(QB3-1~QB3-3). 귀하가 거주하는 지역에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되었다고 답변한 응답자만 작성하는 문항입니다.

QB3-1 귀하의 거주지 근처에 준법지원센터(보호관찰소) 시설이 있다는 점에 대해 현재 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 거부감이 없다 ② 별로 거부감이 없다 ③ 약간 거부감이 있다 ④ 강한 거부감이 있다

QB3-2 귀하가 거주하는 지역에 준법지원센터(보호관찰소)가 있어, 귀하를 포함한 가족의 안전이 얼마나 위험하다고 생각하십니까?

- ① 거의 위험하지 않다 ② 약간 위험하다 ③ 위험하다
④ 매우 위험하다 ⑤ 모르겠다

QB3-3. 다음의 각 문항에 대한 귀하의 생각을 솔직히 답변해주시시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 지역의 준법지원센터(보호관찰소)에 대해 잘 모르는 주민이 많다	①	②	③	④	⑤
2) 지역의 준법지원센터(보호관찰소)가 있어도 지역에 큰 영향이 없다	①	②	③	④	⑤
3) 준법지원센터(보호관찰소)가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 올 것이라는 불안감이 있다	①	②	③	④	⑤
4) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠졌다	①	②	③	④	⑤
5) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어졌다	①	②	③	④	⑤
6) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않다	①	②	③	④	⑤

QB4(QB4-1~QB4-3). 귀하가 거주하는 지역에 구치소, 교도소, 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되지 않았다고 답변한 응답자만 작성하는 문항입니다.

QB4-1 만약 귀하가 거주하는 지역구에 구치소·교도소가 설립된다면, 귀하를 포함한 가족의 안전이 얼마나 위험할 것이라고 생각하십니까?

- ① 거의 위험하지 않다 ② 약간 위험하다 ③ 위험하다
④ 매우 위험하다 ⑤ 모르겠다

QB4-2. 만약 귀하의 지역구에 구치소·교도소가 설립된다고 가정할 경우, 아래에 대한 귀하의 생각을 솔직히 답해 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 지역구에 구치소·교도소가 설립되어도 지역 주민들은 잘 모를 것이다	①	②	③	④	⑤
2) 지역구에 구치소·교도소가 설립된다면, 근처의 공원, 도로 등의 시설이 잘 정비될 것이다	①	②	③	④	⑤
3) 지역구에 구치소·교도소가 설립된다면, 상권이 활발해질 것이다	①	②	③	④	⑤
4) 지역구에 구치소·교도소가 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	①	②	③	④	⑤
5) 구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안할 것이다	①	②	③	④	⑤
6) 구치소·교도소가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 오지 않을까 불안할 것이다	①	②	③	④	⑤
7) 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠질 것이다	①	②	③	④	⑤
8) 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어질 것이다	①	②	③	④	⑤
9) 구치소·교도소로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않을 것이다	①	②	③	④	⑤

QB4-3. 만약 귀하가 거주하는 지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립된다면, 귀하를 포함한 가족의 안전이 얼마나 위험할 것이라고 생각하십니까?

- ① 거의 위험하지 않다 ② 약간 위험하다 ③ 위험하다
 ④ 매우 위험하다 ⑤ 모르겠다

QB4-4. 만약 귀하의 지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립된다고 가정할 경우, 아래에 대해 솔직히 답해 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되어도 지역 주민들은 잘 모를 것이다	①	②	③	④	⑤
2) 지역구에 준법지원센터(보호관찰소)가 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	①	②	③	④	⑤
3) 준법지원센터(보호관찰소)가 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 오지 않을까 불안할 것이다	①	②	③	④	⑤
4) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 이미지가 나빠질 것이다	①	②	③	④	⑤
5) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 재산가치가 떨어질 것이다	①	②	③	④	⑤
6) 준법지원센터(보호관찰소)로 인해 우리 지역의 교육환경이 좋지 않을 것이다	①	②	③	④	⑤

PART C. 법조타운에 대한 인식

QC1. 귀하의 지역구(예: 강남구, 송파구 등)에 법원, 검찰청, 구치소, 준법지원센터(보호관찰소)가 함께 설립된 법조타운이 설립되어 있습니까?

- ① 네 (→ QD1로 이동) ② 아니오 (→ QC2로 이동)

QC2. (QC1에서 2번 응답자만) 만약 귀하의 지역구(예: 강남구, 송파구 등)에 법원, 검찰청과 함께 구치소·교도소, 준법지원센터(보호관찰소)가 포함된 법조타운이 설립된다면 찬성하시겠습니까?

- ① 전혀 찬성하지 않는다 ② 대체로 찬성하지 않는다
③ 보통이다 ④ 어느 정도 찬성한다
⑤ 매우 찬성한다

QC3. 만약 귀하의 지역구에 법조타운이 설립된다고 가정할 경우, 아래에 대한 귀하의 생각을 솔직히 답해주시요.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 법조타운내 구치소·교도소에서 수용자가 도주하지 않을까 불안하다	①	②	③	④	⑤
2) 법조타운이 있어, 치안을 어지럽히는 사람(범죄자 등)이 동네에 오지 않을까 불안할 것이다	①	②	③	④	⑤
3) 법조타운으로 인해 교통량이 증가하여 생활이 불편해질 것이다	①	②	③	④	⑤
4) 법조타운으로 인해 지역개발에 제약이 생길 것이다	①	②	③	④	⑤
5) 법조타운으로 인해 지역주민의 생활터전이 훼손될 것이다	①	②	③	④	⑤
6) 법조타운으로 인해 지역구의 상권이 활발해질 것이다	①	②	③	④	⑤
7) 법조타운으로 인해 지역구의 일자리가 증가할 것이다	①	②	③	④	⑤
8) 법조타운으로 인해 근처 지역의 공원, 도로 등 시설이나 설비가 정비될 것이다	①	②	③	④	⑤
9) 법조타운으로 인해 우리 지역의 이미지가 개선될 것이다	①	②	③	④	⑤
10) 법조타운으로 인해 지역내 부동산 등의 재산가치가 올라갈 것이다	①	②	③	④	⑤
11) 법조타운이 설립되어도 지역에 큰 영향이 없을 것이다	①	②	③	④	⑤

PART D. 입지갈등 대응방안

QD1. 다음은 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)의 입지결정 기준에 관한 문항입니다.

귀하께서는 다음 기준이 얼마나 공정하다고 생각하십니까?

문항	전혀 공정 하지 않다	별로 공정 하지 않다	보통 이다	다소 공정 하다	매우 공정 하다
1) 지역균형을 고려해 전국 각 지역에 균등하게 설립되어야 한다	①	②	③	④	⑤
2) 구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소)의 업무 목적에 부합되는 최적의 지역에 설립되어야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 국가의 이익을 위해, 귀하가 거주하는 동네 지역구에 구치소·교도소·준법지원센터(보호관찰소)가 설립되어야 한다	①	②	③	④	⑤

QD2. 귀하는 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)의 입지를 결정할 때, 가장 바람직한 방식은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 정부 주도로 신속하게 결정
- ② 지역주민의 의견을 수렴하되 정부가 결정
- ③ 시간이 걸리더라도 당사자간 결정

QD3. 귀하의 동네에 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소) 설립에 관한 입지갈등이 발생한다면(또 다시 건설된다면), 아래 방식이 갈등해결에 얼마나 효과적이라고 생각하십니까?

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 주민 법무부 등 당사자간 대화를 통한 협의	①	②	③	④	⑤
2) 다양한 보상방안에 관한 협상 (안전강화를 위한 CCTV, 체육 시설 등)	①	②	③	④	⑤
3) 행정소송 등 사법적 방식	①	②	③	④	⑤
4) 시민단체의 조정	①	②	③	④	⑤
5) 전문가의 조정	①	②	③	④	⑤
6) 집단시위	①	②	③	④	⑤

QD4. 만약 귀하의 지역에 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소) 시설이 건설된다면(또 다시 건설된다면), 사업에 대한 정보가 어떠한 방법으로 제공되는 것이 좋다고 생각하십니까?

※ 3개까지 복수응답

1순위	2순위	3순위
① 주민참여방식 (주민설명회, 공청회 등)	② 현수막	③ 인터넷
④ 언론(TV, 신문, 지역신문 등)	⑤ 공고문 (주민센터, 노인회관 등에 부착)	⑥ 우편물
⑦ 시민단체	⑧ 기타()	

PART E. 갈등경험

※ 갈등 : 둘 이상의 단체 또는 개인이 서로 이해관계, 가치, 목표 등이 상충되는 상태

※ 비선호시설 : 구치소, 교도소, 준법지원센터(보호관찰소), 쓰레기소각장, 추모시설, 국립정신병원, 임대주택 등

QE1 귀하가 거주하는 지역에서 비선호시설로 인한 갈등이 발생한 적이 있습니까?

- ① 있었다(구체적으로 :) ② 없었다

QE2. 귀하는 지금까지 살아오시면서 비선호시설 관련 갈등에 직접 당사자로 참여한 적이 있습니까?

- ① 있다() ② 없다

QE3. 귀하는 지금까지 살아오시면서 집회나 시위에 참석하신 경험이 한 번이라도 있으십니까?

- ① 있다 (약 회) ② 없다

PART F. 교정보호시설 관련 경험

QF1. 아래 사항에 관한 귀하의 경험을 답변해주시시오.

문항	네	아니오
1) 신문-TV잡지 등에서 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)에 관한 뉴스를 봤다	①	②
2) 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)에 직접 방문 적이 있다(면회, 견학 등)	①	②
3) 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)의 주차장, 체육관, 어린이집 등의 시설을 이용한 경험이 있다	①	②
4) 가족이나 지인이 구치소/교도소/준법지원센터(보호관찰소)에서 공무원 혹은 직원(계약직, 자원봉사 등)으로 일하고 있다(일한 적 있다)	①	②

PART G. 범죄두려움과 피해

QG1. 귀하는 다음 각 항목의 범죄피해를 당할까봐 평소 얼마나 두렵습니까?

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 누군가 몰래 내 돈이나 물건을 훔쳐갈까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
2) 누군가 강제로 내 돈이나 물건을 빼앗아갈까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
3) 누군가 나를 구타(폭행)하여 다치게 할까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
4) 누군가에게 속임을 당해 내 재산을 잃을까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
5) 누군가 나를 성추행하거나 성폭행할까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
6) 누군가 내 물건이나 재산을 부수거나 못쓰게 할까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
7) 누군가 내 집에 침입할까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤
8) 누군가 나를 쫓아다니거나 전화 등으로 집요하게 괴롭힐까봐 두렵다	①	②	③	④	⑤

QG2. 지난 1년간, 귀하를 포함한 평소에 가깝게 지내는 사람(가족, 친척, 친구, 직장동료 등)이 다음과 같은 범죄 피해를 당한 적이 있었습니까?

문항	있었다	없었거나 모른다
1) 신체 피해 (폭행 등) (교통사고 제외)	①	②
2) 재산 피해 (사기 등)	①	②

PART H. 신뢰 및 참여

QH1. 귀하는 다음의 사람 또는 기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까? 귀하의 생각을 평가해주시시오.

문항	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	보통 이다	약간 신뢰한다	매우 신뢰한다
1) 시민단체	①	②	③	④	⑤
2) 전문가	①	②	③	④	⑤
3) 입법부(국회)	①	②	③	④	⑤
4) 사법부(법원)	①	②	③	④	⑤
5) 중앙정부	①	②	③	④	⑤
6) 지방자치단체(시군구청)	①	②	③	④	⑤

QH2. 귀하는 지난 1년 동안 거주지역을 기반으로 하는 모임 또는 단체활동에 참여한 경험이 있습니까? 참여 경험이 있는 것을 모두 표시해 주십시오.

- ① 주민자치위원회 ② 아파트 입주민 모임 ③ 지역발전 관련 위원회
④ 상가번영회 ⑤ 기타 (구체적으로 : _____) ⑥ 어느 모임이나 단체에도 참여한 적이 없다

PART I. 범죄자에 대한 인식

QI1. 아래 문항을 읽고 해당사항에 대해 얼마나 동의하시는지 솔직히 표시해주시십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 범죄자는 일반인들보다 위험한 사람들이다	①	②	③	④	⑤
2) 한번 범죄를 저지른 사람은 또다시 저지를 가능성이 높다	①	②	③	④	⑤
3) 범죄자는 가급적 사회로부터 격리시켜야 한다	①	②	③	④	⑤
4) 범죄자가 이웃에 산다는 생각만으로도 겁이 난다	①	②	③	④	⑤
5) 누구든지 범죄를 저지를 가능성이 있다	①	②	③	④	⑤

PART J. 동네 환경

QJ1. 현재 귀하가 사는 동네의 주위 환경에 대해 어떻게 느끼십니까?

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 주변에 쓰레기가 아무렇게나 버려져 있고 지저분하다	①	②	③	④	⑤
2) 어둡고 후미진 곳이 많다	①	②	③	④	⑤
3) 주변에 방치된 차나 빈 건물이 많다	①	②	③	④	⑤
4) 기초 질서(무단횡단, 불법 주차 등)를 지키지 않는 사람들이 많다	①	②	③	④	⑤
5) 무리지어 다니는 불량 청소년들이 많다	①	②	③	④	⑤
6) 큰소리로 다투거나 싸우는 사람들을 자주 볼 수 있다	①	②	③	④	⑤

QJ2. 우리나라 전체 범죄발생률에 비해, 귀하가 거주하는 지역의 범죄발생률이 높은 편이라고 생각하십니까?

- ① 전혀 높지 않다
- ② 별로 높지 않다
- ③ 비슷하다
- ④ 약간 높은 편이다
- ⑤ 매우 높은 편이다

QJ3. 현재 귀하가 사는 동네 경찰에 대해 느낀 점을 응답해 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 순찰 활동을 잘 하고 있다	①	②	③	④	⑤
2) 범죄사건이 발생하여 신고하면, 즉시 출동할 것 같다	①	②	③	④	⑤
3) 범죄사건을 신고하면, 반드시 범인을 잡아줄 것이다	①	②	③	④	⑤

응답자 특성

DQ1. 귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?

- ① 중학교 졸업
- ② 고등학교 졸업
- ③ 2, 3년제 대학 졸업
- ④ 4년제 대학 졸업
- ⑤ 대학원 재학 이상

DQ2. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까?

있음	① 경영/관리직 (관공서, 기업임원, 관리/중소기업경영자)	② 전문, 자유직 (의사, 변호사, 회계사, 연구원, 교수, 정치인, 종교인 등)	③ 사무, 기술직 (사무, 기술관계 사원 - 과장, 대리, 계장 등 포함)
	④ 판매/서비스 종사자	⑤ 자영업	⑥ 기능/숙련공
	⑦ 일반작업직	⑧ 농림어업, 임업, 축산업	
없음	⑨ 학생	⑩ 주부	⑪ 무직, 연금생활자
기타	⑫ 기타(구체적으로 :)		

DQ3. 귀하의 종교는 무엇입니까?

- ① 없음
- ② 개신교(교회)
- ③ 천주교(성당)
- ④ 불교(절)
- ⑤ 기타()

DQ4. 귀하의 지난 1년 동안 월평균 총 가구소득은 얼마입니까?

(근로소득, 사업소득, 임대료, 이자수입, 연금 등 모든 수입을 합하여 말씀해 주십시오.)

- | | | |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| ① 월 99만원 이하 | ② 월 100 ~ 199만원 | ③ 월 200 ~ 299만원 |
| ④ 월 300 ~ 399만원 | ⑤ 월 400 ~ 499만원 | ⑥ 월 500 ~ 599만원 |
| ⑦ 월 600 ~ 699만원 | ⑧ 월 700만원 이상 | |

DQ5. 귀하의 현재 결혼 상태는 어떠하십니까?

- | | | |
|------|------|------|
| ① 미혼 | ② 기혼 | ③ 별거 |
| ④ 이혼 | ⑤ 사별 | |

DQ6. 귀하와 현재 함께 살고 있는 가족은 모두 몇 명입니까? (본인 포함)

성인	① 남성 ()명, 여성 ()명
만 19세 이하	② 만13세 이하(초등학생) : 남성 ()명, 여성 ()명
	③ 만14-16세(중학생) : 남성 ()명, 여성 ()명
	④ 만17-19세(고등학생) : 남성 ()명, 여성 ()명

DQ7. 귀하께서 현재 거주하고 계신 주택의 형태는 무엇입니까?

- | | | |
|----------------|----------------------|---------|
| ① 단독주택(다가구 포함) | ② 아파트 | ③ 다세대주택 |
| ④ 연립주택/빌라 | ⑤ 기타(오피스텔, 상가내 거처 등) | |

DQ8. 귀하께서 현재 거주하고 계신 주거점유형태는 무엇입니까?

- | | | | |
|------|------|------|----------------|
| ① 자가 | ② 전세 | ③ 월세 | ④ 기타() |
|------|------|------|----------------|

DQ9. 귀하는 본인이 정치적으로 어느 정도 보수적 혹은 진보적이라고 생각하십니까?

- | | | |
|----------|----------|-------|
| ① 매우 보수적 | ② 보수적인 편 | ③ 중도적 |
| ④ 진보적인 편 | ⑤ 매우 진보적 | |

◆ 소중한 시간 내어 주셔서 대단히 감사합니다. ◆

연구총서 18-AA-09

교정보호시설의 입지갈등과 대응방안 연구

발 행 | 2018년 12월

발 행 처 | 한국형사정책연구원

발 행 인 | 한 인 섭

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전 화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kic.re.kr

정 가 | 10,000원

인 쇄 | (주)현대아트컴 02-2278-4482

I S B N | 979-11-965704-0-8 93330

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.