

벌금미납자의 사회봉사 집행의 현황과 발전방안

한 영 수*

국 | 문 | 요 | 약

2009년 9월 26일부터 ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법’이 시행되고 있다. 벌금미납자에 대한 노역장유치는 벌금형이 자유형으로 변경되는 것을 의미하므로 경제적 불평등이 형벌효과와 불평등을 낳는 부작용이 있다. 노역장유치의 대안인 사회봉사는 이러한 벌금형의 문제점을 완화시켜주는 역할을 수행한다. 따라서 노역장유치의 대안으로서 사회봉사를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 아직도 다수의 벌금미납자가 이러한 사회봉사 특례제도를 이용하지 않고 노역장에 유치되고 있다. 그 이유는 사회봉사를 이행하기 위해서는 여러 가지 현실적인 어려움이 있기 때문이다. 사회봉사 제도를 노역장유치의 대안으로 보다 적극적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요하다. 첫째, 사회봉사 신청 가능 벌금 상한액을 300만원에서 500만원으로 올려야 한다. 둘째, 노역장유치 1일을 8시간의 사회봉사로 환산해주는 것을 6시간의 사회봉사로 환산해줄 필요가 있다. 셋째, 사회봉사 집행기간 대상자의 생계유지를 위하여 주간이 아닌 야간에, 평일이 아닌 휴일에 사회봉사를 이행할 수 있도록 야간·휴일 집행을 보다 활성화할 필요가 있다. 또한 사회봉사 집행기간 교통비와 식대를 보조하여 사회봉사 대상자의 최소한의 생계를 보장해야 한다.

❖ 주제어: 벌금형, 벌금미납자, 노역장유치, 사회봉사명령, 보호관찰

* 아주대 법학전문대학원 교수

I. 서론: 벌금형의 경제적 불평등성 완화를 위한 시도

1. 노역장유치 사회봉사 대체제도 도입(형법 제69조 제2항의 특례)

2009년 3월 25일 ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법’(이하 ‘특례법’이라고 함)이 제정되어 같은 해 9월 26일부터 이른바 ‘벌금 대체 사회봉사’¹⁾ 제도가 시행되고 있다.²⁾ 특례법의 제정이유는 “벌금을 납입하지 아니할 경우 일률적으로 노역장에 유치하고 있어 벌금 납입의사가 있으나 경제적 능력이 없어 납입하지 못하는 경우 경제적 불평등이 형벌의 불평등으로 이어지고 있으므로, 경제적 무능력을 이유로 벌금을 납입하지 못한 사람에 대하여 노역장 유치에 앞서 미납벌금을 사회봉사로 대체하여 집행할 수 있도록 형법 제69조 제2항에 대한 특례를 마련함으로써 노역장 유치에 따른 범죄학습, 가족관계 단절, 구금시설 과밀화 등의 문제점을 해소하거나 최소화하는 동시에 벌금미납자에 대한 편익을 도모하려는 것”이다.³⁾ 사회봉사로 미납벌금을 대체할 수 있는 대상은 300만 원 이하의 벌금이 선고된 사람으로 한정하고 있다.⁴⁾

- 1) ‘벌금 대체 사회봉사’라는 용어는 법무부의 ‘사회봉사 집행지침’ 제2조 제2호에 정의되어 있다. 이 지침에 따르면, “‘벌금 대체 사회봉사’란 법원으로부터 벌금형을 선고받아 그 형이 확정되었으나 이를 납부하지 못하는 사람에 대하여 법원의 결정으로 보호관찰관이 지정한 일시와 장소에서 공공의 이익을 위하여 실시하는 무보수 근로를 말한다.” 특례법을 제정하면서 기존의 ‘사회봉사명령’과 구별하기 위해서 ‘사회봉사’라는 용어를 사용하고 있다.
- 2) 특례법의 제정 이전부터 학계에서는 노역장유치의 대안으로 사회봉사명령을 활용하자는 주장이 제기되었다. 김영환 외 3인 공저, 사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구(1991), 199면; 오영근, 사회봉사명령제도와 그 문제점, 형사정책연구 제2권 제3호(1991), 282면; 이기현·최병각, 노역장유치제도에 관한 연구(1997), 119면 이하; 한영수, 성인범에 대한 형사제재수단으로서의 사회봉사명령, 안암법학 제6호(1997), 177면 이하; 한영수, 벌금미납자에 대한 노역장유치, 형사정책연구 제10권 제4호(1999·겨울호), 251면 이하; 고석홍, 벌금미납자에 대한 사회봉사명령활용에 관한 연구, 보호 제9호(1999), 99면; 최병각, 노역장유치의 실제와 벌금양형, 형사정책 제12권 제2호(2000), 220면; 박미숙, 형사제재로서의 사회봉사명령의 의의와 전망, 형사법연구 제17호(2002·여름), 105면 이하; 정현미, 벌금형의 개선방안, 비교형사법연구 제6권 제2호(2004), 215면 이하; 정현미, 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 도입방안, 보호관찰 제4호(2004), 201면 이하; 이천현, 벌금형 집행의 문제점과 그 제고방안, 비교형사법연구 제8권 제1호(2006), 769면 이하; 김종덕, 벌금형 집행율의 제고방안, 비교형사법연구 제9권 제2호(2007), 328면; 신양균, 노역수형자에 대한 처우의 현실과 개선방안, 형사정책연구 제18권 제1호(2007·봄호), 246면.
- 3) 특례법의 제정이유 참조. 특례법 제정연혁과 입법취지에 관한 내용은 안성훈·박정일, 벌금대체 사회봉사제도의 시행성과와 발전방안(2011), 21면 이하 참조.

2. 고액벌금자의 노역장유치기간의 법정일수 하한 설정(형법 제70조 제2항 신설)

이른바 ‘황제노역·귀족노역’ 논란 속에 형법 제70조 제2항이 신설되어 벌금미납자에 대하여 노역장유치로 환형처분을 함에 있어서 선고하는 벌금이 1억 원 이상인 경우에는 300일 이상, 5억 원 이상인 경우에는 500일 이상, 50억 원 이상인 경우에는 1,000일 이상의 유치기간을 정하도록 한 개정형법이 2014년 5월 14일부터 시행되고 있다.⁵⁾ 즉, 형법 제70조의 개정으로 고액벌금자의 노역장유치기간의 법정일수에 하한을 설정함으로써 고액의 미납벌금을 단기간의 노역장유치로 대체할 수 없도록 하였다. 순전히 외관상으로만 보았을 때, 특례법의 제정과 형법 제70조의 개정은 서로 상반된 입법취지를 지니고 있는 것처럼 보인다. 한편으로는 특례법의 제정으로 노역장유치를 사회봉사로 대체할 수 있도록 하고 있고, 다른 한편으로는 형법개정을 통해 고액벌금미납자에 대하여 최소한 일정기간 노역장유치를 면할 수 없도록 하고 있기 때문이다. 그러나 특례법의 제정이나 형법 제70조의 개정이 근본적으로는 ‘빈부차이로 인한 벌금형의 형벌불평등성’에서 연유하고 있으므로 그 맥락이 서로 닿아있다. 현행 벌금형제도와 노역장유치제도의 기본 골격을 그대로 유지한 채 벌금미납자의 경제적 능력이나 자산 차이로 인한 극단적인 형벌불평등성의 완화를 위한 최소한의 제한적인 입법이었다는 점에서도 유사하다. 특례법의 제정이나 형법 제70조의 개정은 벌금형과 노역장유치 제도의 본질적 문제점을 해소하려는 시도가 기보다는 부분적이고 단편적인 임시방편의 성격이 강하다.⁶⁾

4) 벌금미납자의 사회봉사 집행에 특례법 시행령 제2조.

5) 형법 제70조 제2항의 신설 관련 입법과정에 대한 상세한 설명은 최준혁, 벌금형의 합리적 산정가능성, 형사정책 제26권 제3호(2014), 24~29면 참조; 개정형법 제70조 제3항에 따른 노역장유치 환산의 문제점에 관해서는 고요석, 벌금형제도의 문제점과 개선방안, 서울대 석사학위논문(2014), 112면 이하 참조.

6) 비슷한 취지로 최준혁, 앞의 논문, 35면.

3. 벌금형제도의 개선을 위한 법률안 발의

최근에는 벌금형의 경제적 불평등성을 완화하고 형벌의 희생동등원칙을 강화하려는 취지에서 벌금형 및 노역장유치 제도 자체를 총체적으로 개혁하려는 입법적 시도가 있다. 예컨대 ‘총액벌금제도’를 ‘일수벌금제도’로 개정하고, 벌금형의 선고유예와 집행유예를 허용하며, 노역장유치를 폐지하고 대체자유형을 도입하는 입법안이 제19대 국회에 제출된 상태다.⁷⁾ ‘일수벌금형 도입에 관한 특별법안’도 이미 발의된 바 있다.⁸⁾

4. 노역장유치를 방지하기 위한 시민사회 활동

민간차원에서 벌금미납자의 노역장유치를 방지하기 위한 시도도 눈에 띈다. 경제적으로 빈곤하여 벌금을 납입할 수도 없고 당장의 생계 때문에 벌금대체 사회봉사를 신청할 수도 없는 이른바 생계형 범죄자에게 벌금을 대출해주는 ‘장발장은행’이 2015년 2월 25일 출범한 것이다. 민간성금을 모금하여 출범한 ‘장발장은행’은 생계형 범죄를 저지른 기초생활보장법상 수급권자와 차상위계층 및 소년소녀가장과 미성년자 등에게 최대 300만원까지 대출하여 벌금을 납입할 수 있도록 함으로써 벌금미납으로 인한 노역장유치를 방지하려는 공익적 목적을 갖고 운영되고 있다.⁹⁾ ‘장발장은행’의 출범은 ‘벌금 대체 사회봉사’로 흡수하기 힘든 일부 계층이 존재하고 있음을 의미한다.

5. 연구목적: 벌금대체 사회봉사의 시행성과 분석과 발전방안 모색

특례법의 제정을 통해 벌금대체 사회봉사제도를 시행한지 6년 가까이 되어 가고 있음에도 불구하고 벌금형과 노역장유치 제도에 관한 문제점이 계속 노정되고 있는

7) 2014.5.8. 김기준 의원 대표발의 형법 일부개정법률안(의안번호: 10524).

8) 2013.5.15. 유성엽 의원 대표발의 일수벌금형 도입에 관한 특별법안(의안번호: 4978).

9) 장발장은행에 관한 자세한 내용은 <http://www.jeanvaljeanbank.com> 참조.

것은 현행 벌금형 제도 자체의 본질적 약점인 경제적 빈부차이로 인한 형벌불평등성이 여전히 남아 있기 때문이다. 또한 벌금대체 사회봉사가 특례법상의 여러 가지 제약 조건으로 인하여 벌금미납자에게 노역장유치의 대체수단으로 충분히 적극적으로 활용되지 못하고 있다는 점도 그 이유가 될 수 있다. 벌금대체 사회봉사의 도입을 위한 특례법의 제정과정에서 벌금형의 형벌효과 저하를 우려하여 노역장유치의 사회봉사 특례 요건을 신중하고 조심스럽게 구성한 영향도 있다.

이 글에서는 노역장유치의 대체수단으로 도입된 특례법상의 사회봉사의 제도적 의의를 살펴보고, 그 요건과 절차 규정 중 특별히 문제되는 사항을 간단히 검토하고, 시행일로부터 현재까지의 집행현황을 토대로 그 성과를 분석하며, 사회봉사의 적극적 활용을 통한 노역장유치의 방지 및 벌금형의 형벌불평등성의 완화를 위한 특례제도의 발전방안을 모색하고자 한다. 특히 미납벌금의 사회봉사 환산기준에 대해서는 비교법적 관점에서 그 개선방안을 도출하고자 한다.

Ⅱ. ‘벌금대체 사회봉사’의 제도적 의의

1. ‘벌금대체 사회봉사’의 법적 성격

가. 현행법상 사회봉사 제도의 유형 분류

현재 우리나라의 형사사법 시스템 속으로 도입되어 시행 중인 사회봉사제도는 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있다.

첫째는 형법 제62조의2 제1항에 의거하여 법원이 집행유예의 조건으로 부과할 수 있는 사회봉사명령이다. 형법상 사회봉사명령은 집행유예기간 중에 실시하도록 되어 있을 뿐, 구체적인 기간 제한은 없다. 그러나 ‘보호관찰 등에 관한 법률’ 제59조 제1항은 형법 제62조의2에 따른 사회봉사를 명할 때에는 500시간의 범위에서 그 기간을 정하도록 함으로써 집행유예의 조건부 사회봉사는 최장 500시간까지 가능하다.

둘째는 보호처분의 일종으로 부과할 수 있는 사회봉사명령이다. 소년법 제32조

제1항, ‘성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’ 제14조 제1항, ‘가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법’ 제40조 제1항에서 각각 보호처분의 일종으로 사회봉사명령을 법원이 부과할 수 있다. 보호처분으로서의 사회봉사명령은 위에 열거한 법률에 따라 200시간, 100시간, 200시간 순으로 각각 그 최장기간이 한정되어 있다.

셋째는 벌금미납자에 대한 노역장유치의 대체수단으로 도입된 특례법상의 사회봉사제도다. 특례법은 사회봉사가 허가된 날로부터 6개월 이내에 집행하도록 규정하고 있을 뿐(제11조: 1회에 한하여 6개월의 범위에서 기간 연장 가능) 시간제한규정은 두고 있지 않으나, 보호관찰 등에 관한 법률 제59조를 준용하도록 되어 있으므로(제17조) 최장 500시간의 범위 내에서 노역장유치를 대체할 수 있다.

이 세 가지 유형의 사회봉사명령의 법적 근거는 각각 다르지만, 그 집행 방식과 내용은 동일하다. 즉, 모든 사회봉사명령은 ‘보호관찰 등에 관한 법률’에 따라 보호관찰관이 집행하도록 되어 있다.

나. 사회봉사명령의 법적 성격에 관한 논쟁

‘벌금 대체 사회봉사’의 법적 성격은 기존의 보호관찰과 사회봉사명령의 법적 성격에 관한 논쟁의 연속선상에서 이해할 필요가 있다. 보호관찰과 사회봉사명령이 형벌에 속하는지 아니면 보안처분에 속하는지에 관한 논쟁¹⁰⁾의 시발점은 형벌과 보안처분을 엄격하게 구별하는 이원주의 입장이다.¹¹⁾ 과거의 행위책임을 전제로 한 형벌과 달리 미래의 재범방지 목적의 보안처분에 대해서는 책임원칙의 제한을 받지 않는다는 이원주의 입장¹²⁾에서 사회봉사의 법적 성격을 형벌이나 보안처분 중 어느 것으로 보느냐에 따라서 형벌불소급원칙의 적용 여부가 달라질 수 있다는 것이다. 그러나 형벌과 보안처분을 엄격하게 구별하는 이원론이 지배하는 독일에서는 사회봉사명령의 법적 성격에 관한 논쟁은 심하지 않다. 독일형법이 형벌성격의 부담처분(Auflage)과 보안처분성격의 지시처분(Weisung)을 구별하고 있고, 집행유예의 조

10) 박상기·손동권·이순래, 형사정책 제11판(2010), 308면 이하.

11) 이원주의에 관한 자세한 설명은 김일수, 한국형법I(총론上) (1996), 116면 이하 참조; 이원주의와 이원주의에 관한 간략한 설명은 배종대, 형사정책 제9판(2014), 463면 이하 참조.

12) 김성돈, 형법총론 제3판(2014), 801면; 이재상·장영민·강동범, 형법총론 제8판(2015), 624면; 신동운, 형법총론 제8판(2014), 856면.

건으로 부과되는 사회봉사명령은 형벌성격의 부담처분(Auflage)으로 명시하고 있기 때문이다. 다만, 독일소년법이 사회봉사명령을 부담처분과 지시처분으로 모두 부과할 수 있도록 하고 있어서 양자의 구별이 논란이 되기도 한다.¹³⁾ 우리나라 학계에서는 사회봉사명령을 1) 보안처분, 2) 형벌, 3) 제3의 독립처분으로 보는 견해가 서로 대립하고 있다고 소개하면서도, 실제로는 대부분 ‘여가시간의 박탈’과 ‘노동의 부과’라는 처벌적 요소를 내포하고 있는 제3의 독립처분으로 보고 있다.¹⁴⁾

기존의 사회봉사명령의 법적 성격에 관한 대법원판결과 현재결정은 각 1회 있었다. 대법원은 ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’상의 보호처분으로 부과되는 사회봉사명령이 “가정폭력범죄를 범한 자에 대하여 환경의 조정과 성행의 교정을 목적으로 하는 것으로서 형벌 그 자체가 아니라 보안처분의 성격을 가지는 것은 사실이나, 한편으로 이는 가정폭력범죄행위에 대하여 형사처벌 대신 부과되는 것으로서, 가정폭력범죄를 범한 자에게 의무적 노동을 부과하고 여가시간을 박탈하여 실질적으로는 신체적 자유를 제한하게 되므로” 형벌불소급원칙의 적용을 받는다고 판시한 바 있다.¹⁵⁾ 헌법재판소도 “형법상의 사회봉사명령은 자유형의 집행을 유예하는 경우에만 할 수 있는 부수처분으로서, 범죄인의 재범 방지와 사회복귀를 주된 이념으로 한다는 점에서 보안처분의 성질을 가지면서 한편으로 자유형의 집행유예에 부가하여 근로를 부과하는 자유형 집행의 대체수단으로서 형사제재적인 성격도 가지고 있다.”고 정의한 바 있다.¹⁶⁾ 전자는 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령이 판단대상이라면, 후자는 형법상의 집행유예의 조건으로 부과되는 사회봉사명령이 판단대상이었다. 그러나 대법원이나 헌법재판소는 양자의 법적 성격을 동일하게 파악하고 있다. 즉, 사회봉사명령을 보안처분의 일종으로 이해하면서도 동시에 형벌적인 성격도 내포하고 있는 것으로 파악하여 죄형법정주의의 파생원칙인 형벌불소급원칙이나 명확성원칙이 사회봉사명령제도에 대해서 그대로 적용된다는 입장

13) Kremerskothen, Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen im Jugendstrafrecht(2001), S.17-59.

14) 김재희, 독립된 제재수단으로 사회봉사명령 활용의 제고방안, 홍익법학 제12권 제1호(2011), 435면; 김혜정, 사회내처우의 형사정책적 기능에 관한 소고, 보호관찰 제11권 제1호(2011), 142면; 박미숙, 앞의 논문, 97면; 원혜옥, 사회봉사명령의 의의 및 범위, 보호관찰 제11권 제1호(2011), 251면.

15) 대법원 2008.7.24. 선고 2008어4 결정(보호처분에 대한 재항고사건).

16) 헌법재판소 2012.3.29. 선고 2010헌바100 전원재판부결정.

이다.

그러나 형사사법 시스템 속에 들어온 사회봉사명령의 법적 성격은 아무리 그 집행 방식이나 내용이 서로 동일하더라도 그 유형별로 각각 구별하여 논의할 필요가 있다.¹⁷⁾ 유형별로 사회봉사의 법률적 근거가 서로 다르기 때문이다. 1) 형법상의 집행유예의 조건으로 부과되는 사회봉사명령은 순수한 보안처분일 수 없고, 2) 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령도 순수한 형벌일 수 없다. 1) 형사처분으로서의 사회봉사명령이 범죄인의 재범 방지와 사회복귀를 주된 이념으로 하고 있다고 해서 그것이 보안처분이라는 논거가 될 수는 없다. 징역형도 수형자의 재범방지과 사회복귀를 그 형벌목적으로 삼고 있기 때문이다. 따라서 형법상의 집행유예의 조건으로 부과되는 사회봉사명령을 굳이 보안처분의 일종으로 이해하면서 형벌성격도 가지고 있다는 식의 우회논법을 사용할 필요가 없다고 생각한다. 징역형의 집행을 유예하는 조건으로 부과하는 형사처분의 일종이므로 당연히 죄형법정주의의 적용을 받아야 한다고 이해하면 된다. 2) 보호처분은 그 근거법률이 무엇이든 간에 보안처분의 속성을 지니고 있다. 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령도 보안처분의 성격을 지니고 있으며, 이것은 과거의 행위에 대한 책임원칙의 제한을 받지 않고 미래의 재범방지과 사회방위를 위한 수단으로서 비례성원칙의 제한을 받는다는 점에서 그 의의가 있다. 그렇다고 해서 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령에 대해서 형벌불소급원칙의 적용을 배제해야 한다는 뜻은 아니다. 형벌과 보안처분을 구별하는 이원론의 입장이라도, 보안처분에 대해서는 형벌과 마찬가지로 형벌불소급의 원칙이 적용된다는 견해¹⁸⁾를 취하면 되기 때문이다. 즉, 보안처분이라고 해서 형벌불소급의 원칙이 적용되지 않는다는 논리는 잘못이라고 생각한다. 보안처분에 대해서는 형벌불소급의 원칙을 적용하지 않는다는 일부 학설¹⁹⁾과 판례²⁰⁾의

17) 보호관찰의 법적 성격도 개개 보호관찰의 입법취지와 관련하여 개별적으로 판단해야 한다는 견해로는 신동운, 형법총론 제8판(2014), 861면.

18) 보안처분에 대해서 소급효금지원칙이 적용된다는 것이 우리나라 통설적 입장이다: 김성돈, 형법총론 제3판(2014), 81면; 김일수·서보화, 새로 쓴 형법총론 제12판(2014), 43면; 박상기, 형법총론 제9판(2010), 33면 이하; 배종대, 형법총론 제10판(2011), 93면; 오영근, 형법총론 제3판(2014), 33면; 이재상·장영민·강동범, 형법총론 제8판(2015), 18면; 정성근·박광민, 형법총론 전정판(2012), 42면; 정영일, 형법강의(총론) 제2판(2013), 32면.

19) 신동운, 형법총론 제8판(2014), 42면과 856면.

입장에 서다보니 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령의 법적 성격을 이해하는 데 어려움이 생기는 것이다.

그렇다면, 3) 노역장유치의 대체수단으로 도입된 사회봉사제도의 법적 성격은 무엇인지 검토해보자. 특례법상의 사회봉사는 벌금미납자에 대한 노역장유치의 대안으로 활용되도록 설계되어 있다. 벌금형의 환형처분인 노역장유치의 대체집행인 셈이다. 즉, 사회봉사는 벌금납부에 갈음하는 효과가 있다. 그러므로 특례법상의 사회봉사의 법적 성격은 이른바 ‘형벌집행의 변형’으로 이해해야 한다.²¹⁾ 마치 형법상의 집행유예가 형벌(징역형)집행의 변형이듯이²²⁾ 특례법상의 사회봉사도 형벌(벌금형)집행의 변형인 것이다. 이런 관점에서 보면, 집행유예의 조건으로 부과되는 사회봉사명령과 그 법적 성격 면에서 더 유사성을 지니고 있다. 그러나 형법상의 사회봉사명령은 법원이 처음부터 징역형 또는 금고형(집행유예)의 부가처분으로 부과한다는 점에서 일종의 형사처분이지만, 특례법상의 사회봉사명령은 전형적인 형벌집행의 변형으로 이해된다.

결론적으로 우리나라에서 현재 시행되고 있는 사회봉사제도는 1) 형사처분으로서의 사회봉사명령, 2) 보호처분으로서의 사회봉사명령, 그리고 3) 형벌집행의 변형으로서의 사회봉사로 구별된다.

2. ‘벌금형의 징역형화’의 모순성

노역장유치는 벌금형의 환형처분으로서 실무상 징역형과 동일하게 교도소에서 집행되고 있다. 즉, 벌금미납자에 대하여 기 선고된 벌금형이 징역형으로 변환되어 집행된다.²³⁾ ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ 제2조 제1호도 ‘벌금 또는

20) 대법원 1997.6.13. 선고 97도703판결; 대법원 1988.11.16. 선고 88도60판결.

21) 같은 취지로 박광민·이인곤, 벌금대체 사회봉사제도의 실효성 확보방안, 성균관법학 제24권 제3호(2012), 519면과 안성훈·박정일, 앞의 책, 27면; 모든 유형의 사회봉사명령을 ‘형벌집행의 변형’으로 이해하는 입장으로는 이우권, 벌금미납자에 대한 사회봉사제도의 성공적 정착방안, 연세대 법무대학원 석사학위논문(2010), 43면 이하.

22) 김성돈, 형법총론 제3판(2014), 803면; 오영근, 형법총론 제3판(2014), 543면; 이재상·장영민·강동범, 형법총론 제8판(2015), 601면; 단순집행유예는 형벌집행의 변형이지만 보호관찰조건부 집행유예는 제3의 제재라는 견해로는 박상기, 형법총론 제9판(2010), 56면.

과료를 완납하지 아니하여 노역장 유치명령을 받은 사람’을 ‘징역형·금고형 또는 구류형의 선고로 받아 그 형이 확정된 사람’과 더불어 “수형자”로 정의함으로써 처음부터 자유형이 선고된 일반수형자와 동일하게 형 집행 관련 제반 법률규정을 적용한다.²⁴⁾ 이처럼 법률상·실무상 징역형과 동일하게 집행되고 있는 노역장유치는 교도소 안에서의 범죄학습, 구금으로 인한 낙인, 가족과 사회로부터의 격리, 구금시설 과밀화 등의 단기자유형의 폐해를 그대로 안고 있을 뿐만 아니라, 법원으로부터 처음에는 경한 형벌인 벌금형을 선고받았음에도 불구하고 단지 경제적 이유로 벌금을 미납하여 노역장에 유치된 경우 더 중한 형벌인 징역형을 선고받은 것과 같은 결과가 초래되어 경제적 능력차이가 형벌의 불평등으로 이어진다는 문제점이 있다.²⁵⁾ 벌금을 납부할 경제적 능력이 없는 사람에 대하여는 벌금형이 징역형으로 변질되어 단기자유형의 폐해까지 겪게 되어 이른바 ‘벌금형의 징역형화’가 발생하는 것이다.²⁶⁾ 국가 경제적 관점에서 보더라도 벌금형의 경우 국고수입으로 이어지는데

23) 이처럼 벌금형이 징역형으로 변환되어 집행되는 노역장유치 제도에 대해서는 당연히 위헌성 논란이 있기 마련이다. 그러나 헌법재판소는 벌금미납자를 노역장에 유치하여 신체를 구금하는 형법 제69조 제2항 및 제70조가 과잉금지원칙과 평등원칙에 위배되지 아니한다고 합헌결정을 내린 바 있다(2010헌바188, 2011헌바91·151(병합)). 헌법재판소가 노역장유치규정의 합헌 사유로 내세운 것 중의 하나는 사회봉사를 통한 노역장유치의 대체가능성이다. 즉, 특례법상의 사회봉사 요건을 충족하는 경우에 노역장유치를 사회봉사로 대신하여 집행할 수 있다는 점을 감안하면 이른바 피해의 최소성 원칙에 반하지 않는다는 논리다. 또한 노역장유치 1일 환산금액은 법원이 벌금 총액 및 피고인의 경제적 능력 등을 고려하여 결정하는 것이므로 노역장유치처분을 받은 벌금미납자가 실형이 선고된 수형자와 동일하게 신체구금을 당하게 된다고 하더라도 평등원칙에 위배되지 않는다고 판시하였다.

24) 노역장에 유치된 사람에 대한 수용과 처우의 문제점에 관한 상세한 내용은 신양균, 앞의 논문, 229면 이하 참조; 천정환·이동임, 사회복지적 측면에서의 환형처분 개선방안, 교정복지연구 제33호 제2호(2014), 15면 이하.

25) 현행 총액벌금제도로 인한 형벌효과의 불평등성에 관한 상세한 내용은 서보화, 벌금형제도 소고, 형사정책 제10호(1998), 76면 이하; 강동범, 재산형의 문제와 개선방향, 형사정책 제5호(1990), 83면 이하; 신의기, 벌금형제도의 문제점과 개선방안, 형사정책연구 제7권 제3호(1996·가을호), 105면, 110면 이하; 심호·이희선·오영근, 벌금형 관련 2011년 형법개정안 분석 연구, 한양법학 제22권 제4집(2011), 207면; 오경식, 일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언, 조선대 법학논총 제20집 제2호(2013), 535면, 545면; 이진국, 일수벌금제의 도입에 관한 소고, 한양대 법학논총 제27집 제1호(2010), 73면 이하; 최호진, 일수벌금제에 대한 비교법적 고찰 및 국내도입가능성 연구, 형사법개정연구자료집IV(2011), 891면 이하.

26) 같은 취지에서 김해정, 앞의 논문, 149면; 정현미, 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 도입방안, 보호관찰 제4호(2004), 207면.

반하여 벌금형의 환형처분인 노역장유치를 위해서는 오히려 법무부 교정비용의 상승으로 국가재정에 손실을 가져오게 되는 문제점도 크다.²⁷⁾

3. 사회봉사 특례적용에 의한 노역장유치 억제 정책의 시행

특례법 제1조는 “이 법은 형법 제69조 제2항의 벌금미납자에 대한 노역장유치를 사회봉사로 대신하여 집행할 수 있는 특례와 절차를 규정함”을 목적으로 하고 있음을 밝히고 있다. ‘벌금 대체 사회봉사’가 노역장유치의 대안으로 우리나라에 도입되었음을 알 수 있다. 즉, 벌금형이 선고된 사람이 경제적 이유로 벌금을 납입할 수 없더라도 곧바로 노역장에 유치되는 것을 회피할 수 있는 가능성을 열어둠으로써 경제적 능력차이가 형벌불평등으로 이어지게 하는 노역장유치제도의 모순성을 조금이라도 완화하려는 입법취지가 특례법에 담겨 있다. 이에 따라 특례법 제3조는 “국가는 경제적인 이유로 인한 노역장유치를 최소화하기 위하여 벌금미납자에 대한 사회봉사 집행 등에 관한 시책을 적극적으로 수립·시행하여야 한다.”고 선언하고 있다.

벌금미납자에 대한 노역장유치의 대안으로 벌금대체 사회봉사 제도가 도입된 데는 그동안의 사회봉사명령의 시행과정을 거쳐 형법상의 사회봉사 제도가 적어도 벌금형 이상의 형벌효과를 거두고 있다는 신뢰가 그 바탕에 깔려 있다. 벌금형의 환형처분으로서의 노역장유치가 자유박탈을 수반하는 처벌이라면, 노역장유치의 대안으로서의 벌금대체 사회봉사는 여가시간 박탈과 무보수 노동력 제공을 통해 벌금형 이상의 처벌효과를 기대할 수 있기 때문이다.

4. 노역장유치 및 벌금형과의 상관관계

벌금대체 사회봉사의 도입이 노역장유치제도 자체에 큰 변동을 가한 것은 아니다. 노역장유치를 폐지하고 사회봉사로 이를 대체한 것이 아니기 때문이다. 즉, 노역장유치 제도 자체는 큰 틀의 변경 없이 그대로 존속시키고, 다만 사회봉사로 대체할 수 있는 ‘특례’를 만들었을 따름이다. 노역장유치는 여전히 벌금납입을 강제하는

27) 같은 취지에서 오영근, 사회봉사의 실태와 개선방안, 교정연구 제35호(2007), 65면.

압박수단이면서 동시에 벌금미납자에 대해서 미납금액의 납입에 갈음하는 벌금형의 대체수단으로서의 지위는 계속 유지하고 있다. 다만, 노역장유치는 사회봉사와의 관계에서 벌금형의 환형처분이라는 최후수단으로서의 보충적 성격을 지니게 되었다. 즉, 벌금미납자가 노역장유치에 앞서 사회봉사는 대안을 먼저 선택하는 경우 최후수단으로서의 노역장유치는 뒤로 물러나 있게 하는 구조다.

벌금대체 사회봉사 제도가 특례법이 설정한 방향대로 그 기능을 잘 발휘하기 위해서는 형벌효과 면에서 ‘벌금형과의 관계’라는 한 측면과 ‘노역장유치와의 관계’라는 또 다른 측면에서 각각 적절한 균형을 유지할 필요가 있다. 벌금형과 비교하여 사회봉사의 처벌기능이 지나치게 약하다면 벌금형의 사회봉사로의 유입 압력이 너무 커져서 벌금형의 형벌효과를 떨어뜨릴 수 있게 된다. 이렇게 된다면 기존에는 벌금을 납입하였을 가능성이 있는 사람도 벌금대체 사회봉사를 신청하게 되어 사회봉사가 노역장유치의 대안이 아니라 벌금형의 대체수단이 되어 버릴 수 있다. 따라서 사회봉사가 적어도 벌금납부에 상응하는 처벌기능을 유지함으로써 노역장유치의 대체수단으로서 벌금집행의 보충적 수단으로만 활용되어야 한다. 다른 한편, 노역장유치와 비교하여 사회봉사 부담이 지나치게 크다면 노역장유치의 대안으로서 기능하기 어렵게 된다. 노역장유치와 달리 구금시설에 수용되지 않음으로써 사회와 격리되지 않고 자유롭게 생활할 수 있다는 사실만으로 사회봉사가 노역장유치에 비하여 경한 형벌집행이라고 말할 수 있지만, 이것이 벌금미납자 모두에게 일률적으로 타당한 논리가 되지는 못한다. 하루 벌어 생계를 유지하기도 급급한 벌금미납자 중 일부는 노역장유치가 사회봉사보다 오히려 그 부담이 더 적다고 느낄 수도 있기 때문이다.²⁸⁾ 벌금대체 사회봉사의 1일 미납벌금 환산금액, 사회봉사기간 생계유지 가능성, 사회봉사를 위한 노동의 강도 등을 종합적으로 고려하여 노역장유치에 비하여 그 부담이 크지 않아야 사회봉사가 노역장유치의 실제적인 대안으로 자리매김할 수 있다.

28) 이와 비슷한 논지로 안성훈·박정일, 앞의 책, 98면.

Ⅲ. 특례법상의 사회봉사의 요건과 절차

벌금미납자의 사회봉사 요건과 절차는 1) 신청단계, 2) 청구단계, 3) 허가단계, 4) 집행단계로 구별하여 살펴볼 수 있다.

1. 벌금미납자의 신청

가. 신청자격

특례법 제4조 제1항이 사회봉사 신청 가능 상한액을 대통령령에 위임함에 따라 ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법 시행령’(이하 ‘특례법 시행령’이라고 함) 제2조는 벌금 상한액을 300만원으로 정하였다. 특례법의 제정과정에서 벌금 상한액을 법률이 아닌 대통령령에 위임하는 것이 타당한지 여부에 대해서는 약간의 논란²⁹⁾이 있었지만, 사회 경제규모 변동 상황과 보호관찰소의 집행여건 등을 고려하여 신속하고 적절한 대응을 할 필요성이 있다고 보아 특례법 시행령에 그 상한액을 정하도록 했다.³⁰⁾ 이에 따라 300만원을 초과하는 고액벌금이 선고된 벌금미납자에 대해서는 사회봉사를 통하여 노역장유치를 대체하지 못하도록 되어 있다.

나. 신청기한

벌금미납자는 벌금형이 확정되고 검사의 납부명령이 있는 날로부터 30일 이내에 주거지를 관할하는 지방검찰청의 검사에게 사회봉사를 신청할 수 있다(특례법 제4조 제1항). 30일은 형법 제69조 제1항에 규정된 벌금납입기간이다. 즉, 벌금납입기간을 사회봉사 신청기한으로 정한 것이다. 이처럼 신청기한을 정한 이유는 사회봉사를 노역장유치를 회피하기 위한 수단으로 남용하지 못하게 하려는데 있다. 신청

29) 명확성의 원칙에 위배된다는 주장으로는 이주원 검토의견, 국회법제사법위원회, 벌금미납자에 대한 사회봉사 집행제도에 관한 공청회(2008.12.15.)자료집, 12면; 포괄위임입법금지원칙에 반할 수 있다는 주장으로는 이광수 검토의견, 앞의 자료집, 44면.

30) 같은 취지에서 이우권, 앞의 석사학위논문, 82면; 법무부, ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법(안)’ 전문가 토론회 참고자료(2007.6.5) 참조.

기간에 아무런 제한이 없다면, 벌금미납으로 지명수배 후 검거된 자 등이 노역장유치를 일단 피하기 위해 사회봉사를 악용할 가능성이 있기 때문이다.

다. 신청불가사유

특례법 제4조 제2항은 사회봉사 신청 불가 사유를 명시하고 있다. 300만 원 이하의 벌금이 선고된 자라 하더라도 1) 징역 또는 금고와 동시에 벌금을 선고받은 사람, 2) 형법 제69조 제1항 단서에 따라 법원으로부터 벌금 선고와 동시에 벌금을 완납할 때까지 노역장에 유치할 것을 명받은 사람, 3) 다른 사건으로 형 또는 구속영장이 집행되거나 노역장에 유치되어 구금 중인 사람, 4) 사회봉사를 신청하는 해당 벌금에 대하여 법원으로부터 사회봉사를 허가받지 못하거나 취소당한 사람(다만, 사회봉사 불허가 사유가 소멸한 경우에는 그러하지 아니함)은 ‘벌금대체 사회봉사’를 신청할 수 없다. 징역형이나 금고형의 집행, 구속영장의 집행, 노역장유치 중인 경우 현실적으로 사회봉사 이행이 불가능하기 때문에 신청불가사유로 명시한 것이다. 또한 사회봉사가 불허되거나 취소된 경우 동일한 사유로 재차 사회봉사를 신청할 수 없도록 한 것이다.

2. 검사의 청구

특례법 제5조는 벌금미납자가 검사에게 사회봉사를 신청하면 검사가 법원에 그 허가를 청구하는 절차를 규정하고 있다. 특례법제정안이 국회에 정부안으로 제출되었을 때 사회봉사의 허가주체를 형 집행기관인 검사로 상정하였으나, 국회에서의 논의과정에서 위헌 논쟁³¹⁾을 거쳐 “벌금미납자의 신청 → 2) 검사의 청구 → 3) 법

31) 검사가 사회봉사의 허가 여부를 결정하면, “판결의 내용을 임의로 변경해 집행하는 것이 되므로, 이는 사법권의 본질을 침해하고”, “법원의 재판이 아닌 행정기관인 검사의 처분만으로 강제노역을 부과하는 것”이 되어 위헌의 소지가 있다는 주장으로는 이주원 검토의견, 국회법제사법위원회, 벌금미납자에 대한 사회봉사 집행제도에 관한 공청회(2008.12.15.) 자료집, 7면 이하와 이광수 검토의견, 앞의 자료집, 41면; 반면, “벌금미납자에 대한 사회봉사는 벌금형 자체를 변경하는 것이 아니라 형법 제69조 제2항의 규정에 의하여 당연히 부과된 것이고, 법원 판결에서는 벌금과 동시에 유치기간만을 정하는 것에 불과하여”, “벌금미납자에 대한 사회봉사는 형의 변경이 아니라 형의 집행을 강제하기 위한 노역장유치 대신 사회봉사를 집행하는 것으로 사법권의 침해에 해당되

원의 허가”라는 방식으로 입법이 되었다.³²⁾ 검사는 사회봉사 신청인이 특례법 제6조 제2항의 요건(불허사유)에 해당하지 아니하는 때에는 반드시 법원에 그 허가를 청구하여야 한다. 즉, 사회봉사 허가요건에 해당함에도 불구하고 검사가 그 청구를 기각할 수 있는 재량을 갖고 있지는 않다. 검사는 사회봉사 신청일로부터 7일 이내에 사회봉사의 청구 여부를 결정해야 한다(특례법 제5조 제4항).

특례법 제정과정에서 검사의 역할이 사회봉사 결정권자에서 청구권자로 바뀌어서 그런지 몰라도, 특례법 제5조 제2항에서 규정하고 있는 청구권자로서의 검사의 역할이 특례법 제6조에서 규정하고 있는 사회봉사의 허가권자로서의 법원의 역할과 비교하여 사회봉사 불허사유에 해당하는지 여부에 관한 판단을 실질적으로 해야 하는지 아니면 형식적으로 해야 하는지 해석하기 애매한 부분이 있다. 즉, 검사가 사회봉사의 허가를 법원에 청구하려면 사회봉사 신청인이 특례법 제6조 제2항 각 호의 요건에 해당하는지 여부를 판단해야 하는데, 불허사유의 해당 여부를 각각 실질적으로 판단해야 하는지 아니면 신청자격이나 신청기한과 같은 형식적 내용만 검토하기만 하면 되는지 불분명하다. 특례법 제6조 제2항 소정의 요건 중에서 1호(벌금의 범위를 초과하거나 신청기간이 지난 사람이 신청을 한 경우)와 2호(사회봉사를 신청할 수 없는 사람이 신청을 한 경우)의 요건은 형식적 심사만으로도 그 해당 여부를 판단할 수 있지만, 제4호(사회봉사 신청인이 일정한 수입원이나 재산이 있어 벌금을 낼 수 있다고 판단되는 경우)와 제5호(질병이나 그 밖의 사유로 사회봉사를 이행하기에 부적당하다고 판단되는 경우)는 제출된 자료 등을 실질적으로 충분히 조사해야 판단할 수 있는 내용이고, 제3호(정당한 사유 없이 제3항에 따른 법원의 출석 요구나 자료제출 요구를 거부한 경우)는 법원의 심사과정에서야 비로서 판단할 수 있는 내용이다. 사회봉사의 청구기한이 7일로 제한되어 있어서 실질적 심사

지 않는다.”는 주장으로는 정진연 검토의견, 앞의 자료집, 20면과 신의기 검토의견, 앞의 자료집, 60면; 그리고 이와 같은 취지에서 “현재에도 벌금미납자에 대하여 검사가 분납·연납의 허가 여부를 결정하고 있고, 노역장유치의 집행도 결정하고 있음에 비추어 노역장유치보다 가벼운 벌금대체 방법인 사회봉사에 관한 결정권을 검사가 갖는다고 해서 별다른 문제가 없다.”는 주장으로는 최병각 검토의견, 앞의 자료집, 30면. 반면, 검사허가방식은 사회봉사명령을 법원이 부과하도록 하는 기존 제도와 배치되고 사회봉사가 형벌·강제노역의 성격을 지니고 있어서 위헌 소지가 있으므로 법원에 의한 부과방식을 찬성한 견해는 이경렬, 미납벌금의 대체형으로서 사회봉사명령의 도입 문제, 외법논집 제33권 제1호(2009), 476-479면.

32) 이우권, 앞의 석사학위논문(2010), 79면.

를 하기에는 시간적으로 촉박하다는 점, 사회봉사의 허가주체가 검사가 아니라 법원이라는 점, 검사는 사회봉사 불허사유에 해당하지 않는 한 청구를 기각할 수 없는 점 등을 고려할 때, 사회봉사 청구단계에서 신청인이 불허사유에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 검사는 그 형식적 요건 충족여부만 심사하면 되고, 실질적 심사까지 할 필요는 없다고 생각한다. 그러나 특례법 제5조 제2항은 검사가 필요한 경우 사회봉사 신청인에게 출석 또는 자료의 제출을 요구하거나, 그 동의를 받아 공공기관, 민간단체 등에 벌금납입 능력 확인에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있으므로 사회봉사 허가요건 충족 여부에 대하여 실질적 심사를 하였다고 위법은 아니다.

3. 법원의 허가

가. 허가 결정권

특례법 제6조 제1항에 따라 “법원은 검사로부터 사회봉사 허가청구를 받은 날부터 14일 이내에 벌금미납자의 경제적 능력, 사회봉사 이행에 필요한 신체적 능력, 주거의 안전성 등을 고려하여 사회봉사 허가 여부를 결정한다.” 앞에서 이미 언급한 바 있듯이 이때 법원은 특례법 제6조 제2항 소정의 요건(불허사유)에 해당하는지 여부를 실질적으로 심사해야 한다. 법원은 허가여부를 판단하기 위하여 사회봉사 신청인에게 출석 또는 자료제출을 요구할 수 있으며, 그 동의를 받아 공공기관, 민간단체 등에 벌금납입능력 확인에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(특례법 제6조3항).

나. 불허사유

사회봉사 불허사유 중에서 눈에 띄는 사유는 제4호와 제5호 요건이다.

제4호는 사회봉사 신청인이 벌금을 납부할 수 있는 능력이 있다고 판단되면 법원이 사회봉사 불허결정을 내리도록 규정하고 있다. 이것은 특례법상의 사회봉사가 벌금납부의사는 있으나 벌금납부능력이 없는 사람을 대상으로 설계되었으며, 벌금

납부능력이 있으나 벌금납부의사가 없는 사람에 대해서는 사회봉사 특례적용에서 배제하고 있음을 뜻한다. 특례법제정안에는 신청인 본인 이외에 그 배우자와 직계 존비속 등 가족에게 재산이 있어서 벌금을 낼 수 있다고 판단되는 경우 사회봉사 불허사유로 규정하였으나, 국회논의과정에서 신청인 본인의 자력만을 심사대상으로 정하였다.

제5호는 사회봉사 신청인이 질병이나 그 밖의 사유로 사회봉사를 이행하기에 부적당하다고 판단되면 사회봉사 특례적용 대상에서 배제하도록 하고 있다. 제4호와 달리 제5호의 불허사유는 문제가 있는 규정이라고 생각한다. 경제적으로 벌금을 납부할 능력이 없고, 거기에다가 질병 등의 사유로 일할 수도 없는 사람에 대해서는 특례적용을 받지 못하게 하여 곧바로 노역장유치로 들어간다는 것은 너무 가혹하고 형평에 어긋난 것으로 보인다. 질병 등의 사유로 하루 8시간 이상의 일을 할 수는 없어도, 하루 3~4시간의 노동은 가능한 사람은 있을 수 있다. 그런데 이런 사람까지도 사회봉사 특례적용 대상에서 모두 배제해서는 안 된다고 생각한다.

다. 벌금 미납액의 사회봉사 시간 산정

특례법은 구체적인 벌금미납액의 사회봉사 환산기준을 규정하고 있지는 않다.³³⁾ 다만, 법원이 사회봉사를 허가하는 경우 벌금미납액에 의하여 계산된 노역장유치 기간에 상응하는 사회봉사시간을 산정하여야 하며, 이 때 산정된 사회봉사시간 중 1시간미만은 이행해야 할 사회봉사 시간에서 제외하여 사회봉사대상자에게 불리하지 않도록 규정하고 있을 뿐이다(특례법 제6조 제4항). 노역장유치 1일은 사회봉사 8시간에 해당한다는 명문규정은 없으나, 일반적으로 법원이 벌금미납액을 사회봉사 시간으로 환산하는 기준으로 사용하고 있다.

33) 이 문제에 대한 비판은 이경렬, 앞의 논문, 21면 이하 참조.

4. 보호관찰관의 집행

가. 벌금대체 사회봉사의 집행

사회봉사의 집행담당자는 보호관찰관이며, 보호관찰관은 그 집행의 전부 또는 일부를 국공립기관이나 그 밖의 단체 또는 시설의 협력을 받아 집행할 수 있다(특례법 제9조 제1항). 보호관찰관은 사회봉사 대상자의 성격, 사회경력, 범죄의 원인 및 개인적 특성 등을 고려하여 사회봉사의 집행 분야를 정하여야 한다(특례법 제10조 제1항). 대상자의 개인적·사회적 특성을 종합적으로 고려하여 처벌적 효과, 배상적 효과 및 교육적 효과를 거둘 수 있고, 대상자의 기능과 적성 등을 고려하여 지역사회에 실질적으로 기여할 수 있게 집행하여야 한다(법무부, 사회봉사 집행지침 제3조). 사회봉사의 주된 분야 및 작업 내용은 1) 농·어촌 지원(모내기, 벼 베기, 농작물 재배, 과실 수확, 농수로 정비, 농가환경개선, 마을 청소 및 공동시설 보수 등), 2) 소외계층 지원(목욕, 이·미용, 무료급식, 가사 지원활동 등), 3) 긴급재난복구 지원(자연 재해 및 대형 재난 발생 시 복구 활동 등), 4) 복지시설 지원(노인·아동·장애인 등 복지시설 지원활동 등), 5) 주거환경개선 지원(집수리, 도배·장판·방충망 교체, 도색, 청소 등), 6) 지역사회 지원 및 기타 공익 지원(지역 환경정화활동, 공익적 목적의 행사 보조 등)으로 예시되어 있다(법무부, 사회봉사 집행지침 제7조). 검사는 보호관찰관에게 사회봉사 집행실태에 대한 관련 자료의 제출을 요구할 수 있고, 집행방법 및 내용이 부적당하다고 판단되는 경우 그 변경을 요구할 수 있다(특례법 제9조 제2항).

나. 사회봉사 집행기한 및 집행방식

사회봉사의 집행은 사회봉사가 허가된 날부터 6개월 이내에 마쳐야 하지만, 특별한 사정이 있는 경우 보호관찰관을 검사의 허가를 받아 6개월의 범위에서 그 기간을 연장하여 집행할 수 있다(특례법 제11조). 사회봉사는 평일 주간에 집행하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 사회봉사 대상자의 동의 또는 신청을 받아 사회봉사 대상자의 생업, 학업, 질병 등을 고려하여 집행 개시를 조정할 수 있다(특례법 시행령

제8조 제1항). 사회봉사는 1일 9시간을 넘겨 집행할 수 없으나, 사회봉사의 내용상 연속집행의 필요성이 있어 보호관찰관이 승낙하고 사회봉사 대상자가 분명히 동의한 경우에만 연장하여 집행할 수 있다(특례법 제10조 제2항). 이 경우에도 1일 총 13시간을 초과할 수 없다(특례법 시행령 제8조 제2항). 사회봉사의 집행시간은 일일단위로 산정하지 않고, 사회봉사 기간 동안의 총 집행시간을 합산하여 시간 단위로 인정한다(특례법 제10조 제3항). 사회봉사 집행 시 대상자의 교통비, 식비는 직접·협력 집행을 불문하고 자비부담을 원칙으로 한다(법무부, 사회봉사 집행지침 제3조 제3항).

IV. 벌금대체 사회봉사의 집행현황

‘벌금대체 사회봉사’의 집행현황을 분석하기 위해서 법무부 보호관찰과에 의뢰하여 특례법의 시행일인 2009년 9월 26일부터 2015년 6월 30일까지의 사회봉사 통계자료를 취득하였다(이하 별도표시 없는 통계자료는 모두 법무부 보호관찰과 통계자료임).

〈표 1〉 벌금대체 사회봉사명령 접수현황

구분	합계	신수	이입
2009.9.26.~	4,667	4,628	39
2010	7,971	7,673	298
2011	4,856	4,786	70
2012	3,465	3,401	64
2013	4,059	4,000	59
2014	6,758	6,668	90
~2015.6.30.	4,488	4,430	58

〈표 2〉 벌금대체 사회봉사명령 종료 현황

구분		계	완전집행	부분집행	집행불능	기타
2009.9.26.~	사건수	635	355	76	204	0
	비율(%)	100	55.9	12.0	32.1	0
2010	사건수	10,188	5,392	1,974	2,822	0
	비율(%)	100	52.9	19.4	27.7	0
2011	사건수	4,677	2,360	1,345	972	0
	비율(%)	100	50.5	28.8	20.8	0
2012	사건수	3,654	2,093	954	523	84
	비율(%)	100	57.3	26.1	14.3	2.3
2013	사건수	3,621	1,972	977	590	82
	비율(%)	100	54.5	27.0	16.3	2.3
2014	사건수	6,226	3,863	1,342	894	127
	비율(%)	100	62.0	21.6	14.4	2.0
~2015.6.30.	사건수	4,492	3,329	613	473	77
	비율(%)	100	74.1	13.6	10.5	1.7

<표 1>은 벌금대체 사회봉사의 접수현황을, <표 2>는 그 종료현황을 연도별로 각각 보여주고 있다. 신수건수와 완전집행건수를 연도별로 분석해보면, 시행초기인 2009년과 2010년에 최고점을 찍었다가 2012년과 2013년까지 감소추세를 보인 다음 2014년부터 다시 급증하고 있음을 알 수 있다. 시행초기 단계를 지나 일시적으로 사회봉사 신청 건수나 집행 건수가 크게 감소한 이유는 전체 벌금선고인원의 감소에 기인한 것으로 보인다. 벌금선고인원의 대다수를 차지하는 약식명령의 선고가 2008년을 정점으로 2012년까지 크게 감소하였기 때문이다.³⁴⁾ 제1심 벌금형 선고인원을 기준으로 살펴보면, 2008년의 1,230,548명에서 2009년 1,112,145명, 2010년 962,749명, 2011년 739,523명, 2012년 676,649명으로 지속적으로 감소하였고,

34) 약식명령 선고인원은 2008년 1,134,438명에서, 2009년 1,009,851명, 2010년 866,678명, 2011년 654,074명, 2012년 591,385명으로 크게 감소하였으며, 2013년에는 604,887명으로 약간 반등하였다. 법무연수원, 범죄백서(2014), 309면 <표 II-51> 참조.

2013년에는 686,329명으로 근소하게 반등하였다.³⁵⁾ 2000년대 들어서서 거의 100만 명을 초과하던 벌금형 선고인원(제1심)이 2011년 이후부터 급감한 것이 벌금대체 사회봉사 신청인원의 감소로 이어진 것으로 보인다. 그러나 <표 1>을 보면 2014년부터 사회봉사 신수건수가 증가하기 시작하여 2015년 전반기만 신수건수가 4,430건을 기록하고 있다. 2015년 하반기에도 이런 추세가 유지된다면 2010년의 7,637건을 상회할 가능성이 크다. 최근의 벌금대체 사회봉사 신청 급증 현상은 2014년부터 각급법원이 지역에 따라 그 일자를 달리하여 순차적으로 노역장유치 1일 벌금상가금액을 종전의 5만원에서 10만원으로 상향조정하기 시작³⁶⁾한 데서 그 이유를 찾을 수 있다.³⁷⁾ 또한 <표 2>를 보면 2013년까지 55% 내외에 머물러 있던 완전집행 비율도 2014년부터 증가하여 2015년 상반기에는 74.1%를 기록하고 있다. 이 역시 1일 벌금 산정금액의 증가에 따른 효과로 보인다.

<표 3> 노역장유치 인원(연도별) - 법무부 교정본부 통계자료 -

(단위: 명)

구분 \ 연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015.6.30 ~
노역장유치 건수	39,096	30,628	25,011	23,843	25,145	24,223	14,067
벌금납부 출소자	17,350	13,356	10,600	10,299	11,213	10,444	5,417

그러나 특례법을 제정하던 시기에 벌금미납자를 노역장에 유치하는 인원이 연간 40,000명에 육박하였기 때문에 벌금대체 사회봉사 신청건수도 연간 30,000건수에 근접할 수 있다고 기대했던 것에 비추어³⁸⁾ 실제 집행건수는 물론 신청건수도 이에 훨씬 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. <표 3>을 보면 알 수 있듯이, 연간 노역장

35) 법무연수원, 범죄백서(2014), 309면 <표 II-51> 참조.

36) 이른바 황제노역으로 촉발된 노역장유치제도의 문제점이 불거지자 대법원은 2014년 3월 28일 전국 수석부장판사회의를 개최하여 벌금 1억 원 미만 선고사건에 대해서는 1일 환형유치금액을 10만원으로 상향조정하는 개선방안을 발표하였고(법률신문, 2014년 3월 31일자 기사 참조), 그 이후 각급 법원에서 이 기준을 순차적으로 적용하기에 이르렀다.

37) 그동안 노역장유치 1일 벌금 상가금액이 낮았기 때문에 벌금대체 사회봉사 신청건수가 적었다고 보는 견해로는 안성훈·박정일, 앞의 책, 46면.

38) 법무부가 특례법 입안 당시 추산했던 사회봉사대체사건은 연 27,973건이었다. 국회법제사법위원회, 벌금미납자에 대한 사회봉사 집행제도에 관한 공청회(2008.12.15.) 자료집, 86면.

유치 인원은 2009년 39,096명에서 매년 감소하여 2012년 23,843명을 저점을 기록했다가, 2013년과 2014년에는 25,000명 내외에서 정체되어 있다. 노역장유치 인원의 감소는 특례법 시행의 효과로 볼 수도 있지만, 전체 벌금선고인원의 감소와 경제위기 해소에 따른 자연감소 현상일 수도 있다. 벌금대체 사회봉사 제도의 시행에 따른 노역장유치인원의 감소효과는 <표 2>의 사회봉사 집행건수의 범위를 벗어날 수는 없다. 즉, 사회봉사의 집행 건수가 완전집행과 부분집행을 합친 건수를 기준으로 시행초기 단계를 제외하고 연간 3,000건 내외에 머물다가, 2014년에 5,205건이 되었다. <표 3>을 보면, 2014년 노역장유치 총인원 24,223명에서 벌금납부로 출소한 인원 10,444명을 빼면 13,779명이 벌금미납으로 끝까지 노역장에 유치되었음을 알 수 있다. 벌금납부자를 모두 제외하고 계산할 때, 2014년을 기준으로 13,779명이 노역장에 유치되었고, 이에 반하여 사회봉사집행으로 노역장유치를 면한 실제인원은 5,205명이다. 따라서 2014년 순수 벌금미납자 중의 27.4%가 사회봉사를 함으로써 노역장유치를 대체하였고, 나머지 72.6%는 노역장에 유치되어 벌금납입을 갈음하였다. 즉, 상당수의 벌금미납자가 사회봉사를 거치지 않고 곧바로 노역장에 유치되고 있는 실정이다. 이 사실은 다수의 벌금미납자에게 사회봉사가 노역장유치의 대안으로서 충분히 매력적이지 못하다는 반증이기도 하다.

〈표 4〉 벌금대체 사회봉사 집행 불능 사유별 현황

구분	합계	허가취소						벌금 완납	사망	사면	기타
		소계	미 신고	기간 만료	준수사항 위반	구금	기타				
2009.9.26.~	204	22	17	0	4	1	0	181	0	0	1
2010	2,822	1,715	364	22	1,260	24	45	1,032	2	10	63
2011	972	629	152	27	400	14	36	339	1	0	3
2012	1,489	802	75	123	464	40	100	670	8	0	9
2013	1,588	743	88	107	431	33	84	787	5	0	53
2014	2,274	1,134	173	177	655	53	76	1,053	9	0	78
~2015.6.30.	1,105	602	98	118	321	24	41	460	5	0	38

벌금대체 사회봉사의 집행이 취소되거나 중단되는 사유 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 준수사항 위반과 벌금완납이다. <표 4>를 보면, 벌금대체 사회봉사의 시행초기에는 준수사항위반으로 특례적용이 취소되는 사례가 더 많았으나, 2012년부터는 벌금완납으로 사회봉사의 집행이 불가능해지는 사례가 훨씬 더 많아지게 되었다. 사회봉사의 집행 불능 사유 중에서 벌금완납이 가장 큰 비중을 차지한다는 사실은 벌금형과의 관계에 있어서 사회봉사의 처벌효과가 뒤지지 않는다는 반증이기도 하다. 경제적으로 납입능력이 있는 벌금미납자의 경우 처음에는 사회봉사를 신청하였다가도 사회봉사를 힘들게 하기보다는 차라리 벌금완납을 하는 것이 더 낫겠다고 판단한 것으로 보이기 때문이다. 적어도 개인적으로 경제사정이 더 좋아졌을 때 사회봉사보다는 벌금완납을 택하였다는 뜻이다. 이것은 벌금대체 사회봉사의 도입이 벌금형의 형벌효과를 저하시키지는 않았음을 의미한다. 이와 달리 벌금완납으로 인한 사회봉사 집행 불능 사례가 많았던 것은 벌금미납자가 벌금납부기한을 연장하기 위한 수단으로 사회봉사제도를 악용하는 사례가 많았기 때문이라고 보는 견해도 있다.³⁹⁾ 그러나 사회봉사를 신청했다가 벌금을 완납한 모든 사람들이 이와 같이 “처음부터” 사회봉사제도를 벌금납부 기한연장을 위한 수단으로 이용하려 했다고 일반화할 수는 없다. 일부 그런 사례도 없지는 않겠지만, 대부분은 처음에는 사회봉사에 의한 벌금납입대체를 시도했다가 실제로 사회봉사를 하는 것이 생각만큼 간단하지 않다는 사실을 깨닫고 벌금을 납부했을 가능성이 높다. 즉, 벌금납입능력이 있는 사람을 걸러내는 작용으로 이해된다.

39) 박광민·이인곤, 앞의 논문, 533면.

〈표 5〉 벌금대체 사회봉사 대상자의 벌금액 분포

구분		합계	100만원 미만	100~200 만원 미만	200~300 만원 미만	300만원
2009.9.26.~	사건수	4,667	399	1,537	1,649	1,082
	비율(%)	100	8.5	32.9	35.3	23.2
2010	사건수	7,971	809	2,674	2,640	1,848
	비율(%)	100	10.1	33.5	33.1	23.2
2011	사건수	4,856	544	1,504	1,604	1,204
	비율(%)	100	11.2	31.0	33.0	24.8
2012	사건수	3,465	456	1,201	1,053	755
	비율(%)	100	13.2	34.7	30.4	21.8
2013	사건수	4,059	621	1,326	1,333	779
	비율(%)	100	15.3	32.7	32.8	19.2
2014	사건수	6,758	1,024	2,227	2,191	1,316
	비율(%)	100	15.2	33.0	32.4	19.5
~2015.6.30.	사건수	4,488	743	1,224	1,524	997
	비율(%)	100	16.6	27.3	34.0	22.2

벌금대체 사회봉사의 신청자격이 300만 원 이하의 벌금이 선고된 사람에 국한되어 있는 상황에서 <표 5>에서 보는 바와 같이 벌금액이 그 상한액인 300만 원인 경우가 벌금대체 사회봉사 대상자의 20%를 상회하고 있고, 200만 원 이상의 벌금 형이 선고된 사람까지 포함하면 전체 대상자 가운데 과반을 넘는다. 반면, 100만 원 이하의 소액 벌금이 선고된 경우는 전체 사회봉사 대상자 중에서 15% 내외에 머물고 있다. 상대적으로 다액의 벌금이 선고된 사람들이 사회봉사 신청도 많이 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 벌금대체 사회봉사의 신청 가능 벌금액의 상한선을 지금의 300만 원보다 더 높일 경우 특례적용이 더 활발히 이루어질 가능성이 크다.

〈표 6〉 벌금대체 사회봉사 부과시간별 현황-시간별 분포

구분	합계	50시간 이하	51~ 100시간	101~ 200시간	201~ 300시간	301~ 400시간	401~ 500시간
2009.9.26.~	4,667	269	527	1,429	783	982	677
2010	7,971	516	1,083	2,226	1,154	1,820	1,172
2011	4,856	287	636	1,353	607	1,236	737
2012	3,465	230	485	996	387	763	604
2013	4,059	225	520	1,220	498	798	798
2014	6,758	889	1,515	2,040	1,056	659	599
~2015.6.30.	4,488	731	1,287	1,460	930	36	44

〈표 6〉은 벌금대체 사회봉사 부과시간별 현황을 보여주고 있는데, 2014년과 2015년에 이르러서는 300시간 이상에 해당하는 경우가 급격하게 감소하였다. 이것은 최근 들어서서 법원이 노역장유치 1일에 해당하는 통상적인 벌금상각금액을 종전의 5만원에서 10만원으로 배가시킴으로써 그에 비례하여 사회봉사시간이 절반으로 감축된데 따른 결과이다.

V. 노역장유치에 대한 사회봉사 특례제도의 개선방안

1. 사회봉사 신청 가능 벌금 상한액: 300만원의 타당성 여부

사회봉사 신청 가능 벌금 상한액을 300만원으로 설정한 것과 관련하여 다음 두 가지 관점에서 논쟁의 여지가 있다. 첫째는 오직 경제적 능력이 부족하여 벌금을 납부하지 못하는 경우 선고된 벌금형의 고액과 소액을 굳이 구별하는 것이 형평성에 맞는지 여부다. 선고된 벌금형이 소액이든 고액이든 간에 자력유무에 따른 벌금형의 형벌불평등성의 문제는 동일하게 존재하기 때문이다. 둘째는 일정액의 상한 설정과 관련하여 현행 300만원의 기준점이 과연 타당한지 여부이다.

첫째, 형평성의 문제와 관련하여 소액의 벌금형이 선고된 사람과 달리 고액의 벌

금형이 선고된 사람에 대해서 벌금미납 시 노역장유치를 사회봉사로 대체할 수 없도록 처음부터 원천 봉쇄해야 할 만한 타당한 이유가 있는지 여부를 검토하고자 한다.

법무부가 벌금미납자에 대한 사회봉사제도의 도입을 위한 논의를 본격적으로 시작한 2007년 4월에 법학교수·판사·검사·변호사 518명을 대상으로 이른바 전문가 집단 설문조사를 한 적이 있다.⁴⁰⁾ 여기서 사회봉사 신청 가능 벌금의 상한선 설정에 관한 설문이 주어졌는데, 응답자의 31.6%가 ‘상한액 설정 필요 없음’에 답하였다. 나머지 다수의 법률전문가들은 일정 금액의 상한선을 설정하자는 데 동의하였다. 법률전문가 중 3분의2를 넘는 인원이 일정 금액을 초과하는 고액의 벌금형이 선고된 사람에 대해서는 특례적용을 반대한 것이다.

법리적 관점에서 고액벌금형이 선고된 사람을 벌금대체 사회봉사 신청대상에서 배제하는 이유는 총액벌금제도를 취하고 있는 우리나라의 벌금형제도에서 찾을 수 있다. 즉, 총액벌금제도를 취하고 있는 우리나라에서 고액벌금이 선고되었다는 것은 일단 그 불법의 정도가 소액벌금이 선고된 경우와 비교하여 상대적으로 중하다는 의미로 이해할 수 있다. 이처럼 죄질이 상대적으로 중한 고액 벌금미납자에 대해서까지 사회봉사 특례를 허용할 필요성이 없다는 주장이 특례법에 반영된 것이다. 그러나 징역형이 벌금형에 비하여 중한 형벌로서 그 불법의 정도가 벌금형의 그것보다 훨씬 중하다고 할 수 있음에도 불구하고 징역형에 대해서는 집행유예를 선고할 수 있으며 그 집행유예의 조건으로 사회봉사명령이 부과될 수도 있다는 점을 고려하면, 아무리 고액의 벌금이 선고되었다고 하더라도 그 불법의 정도가 징역형이 선고된 경우보다는 낮을 수밖에 없는데도 경제적으로 빈곤하여 벌금을 납부할 수 없으면 무조건 노역장에 유치되어 처음부터 죄질이 무거워 징역형을 선고받은 사람과 동일하게 교도소에 수감되는 것은 형평성에 어긋난다고 볼 수도 있다.

그런데 고액벌금이 선고된 사람을 특례적용에서 배제한 데는 보다 현실적인 이유가 있다. 고액벌금을 미납한 사람에 대해서도 특례적용을 허용하면 고액벌금이 선

40) 법무부(당시 보호국 관찰과)가 주관한 이 설문조사의 실시기간은 2007.4.11.~4.25.이었고, 실시대상은 형사법 전공 교수 170명, 검사 112명, 판사 112명, 변호사 124명으로 총 518명이었으며, 그 중 설문응답자는 373명이었다. 미납벌금액의 상한선에 대한 전문가집단의 견해를 묻는 설문조사 결과 1) 상한액설정 필요 없음: 31.6%, 2) 500만 원 이하: 18.7%, 3) 300만 원 이하: 20.3%, 4) 200만 원 이하: 16.0%, 5) 100만 원 이하: 11.8%, 6) 50만 원 이하: 1.6%로 나왔다.

고된 사람들 가운데 벌금을 납부하지 않는 대신에 사회봉사를 신청하는 사례가 과도하게 많아질지도 모른다는 우려가 컸기 때문이다. 고액벌금을 납부하는 것은 그만큼 경제적 부담이 클 수밖에 없으므로 고액벌금을 납입하느니 차라리 사회봉사로 벌금집행을 때우려는 경향이 나타날 수도 있다는 우려가 그것이다. 결과적으로 벌금형의 형벌효과가 약화되고 고액벌금 미납자에 대해서는 사회봉사가 벌금집행을 우선적으로 대체할 수도 있다고 본 것이다. 더욱이 고액벌금을 사회봉사로 환산하려면 장시간의 사회봉사가 이루어져야 하는데 ‘보호관찰 등에 관한 법률’상의 사회봉사가 최대 500시간을 초과하지 못하도록 되어 있어 현실적으로 노역장유치 일수를 모두 사회봉사로 대체하기 어렵다는 집행상의 문제도 고려되었다.

둘째, 300만원의 기준점과 관련하여 과연 이 금액이 사회봉사 신청 가능 상한액으로 적정한지 검토하기로 한다.

벌금 상한액을 300만원으로 정한 데는 최장 500시간으로 제한되어 있는 기존의 사회봉사명령제도와 관련을 맺고 있다. 특례법의 제정 시점을 전후하여 상당한 기간 동안 법원은 통상 벌금 5만원을 노역장유치 1일로 환산하는 방식으로 벌금형을 선고하여 왔다. 노역장유치 1일 상각 금액이 5만원이라면, 300만원의 벌금을 미납한 경우 노역장유치 60일분에 해당하고 노역장유치 1일에 8시간의 사회봉사를 해야 하므로 벌금대체 사회봉사시간은 총 480시간에 해당한다. 동일한 셈법을 적용했을 때, 500만원의 벌금을 미납하면 노역장유치 100일분에 해당하여 총 800시간의 사회봉사를 해야 한다는 결론에 이른다. 앞에서 이미 언급한 바 있는 법률전문가 집단 설문조사 시에 미납벌금액의 상한선으로 각각 50만원, 100만원, 200만원, 300만원, 500만원 단위로 물어보았는데 일정금액의 상한선을 설정해야 한다는 견해 중에서 ‘300만 원 이하’가 가장 많았으며, 그 다음이 ‘500만 원 이하’였다. 결과적으로 벌금대체 사회봉사시간이 500시간을 넘지 않도록 300만원이 특례적용의 기준점이 되었다. 그러나 지금은 전국 모든 법원이 벌금형을 선고함에 있어서 미납벌금의 노역장유치 1일 환산금액을 10만원으로 상향 조정하였다. 법원이 그동안의 물가상승 등을 고려하여 1일 10만원으로 상향한 것은 적절한 조치로 판단된다. 이에 따라 벌금미납자의 노역장유치 기간도 통상 절반으로 줄어들게 되었다. 300만원의 벌금을 미납하면 노역장유치 기간은 종전의 60일에서 30일로 축소되고, 30일분의 노역장

유치를 240시간의 사회봉사로 대체할 수 있게 된 것이다. 500만원의 벌금을 미납하더라도 - 특례적용의 벌금 상한액을 1일 10만원으로 상향 조정한 환산기준을 적용하면 - 400시간의 사회봉사로 대체할 수 있게 된다. 즉, 벌금대체 사회봉사시간이 통상적으로 절반이나 감소하여 특례적용의 벌금 상한액을 500만원으로 상향해도 ‘보호관찰 등에 관한 법률’상의 사회봉사 최장시간의 범위를 벗어나지 않는다.

그러므로 고액벌금의 기준점을 굳이 300만원으로 정할 필요가 있는지 의문이다. 법원의 노역장유치 1일 환산금액 상향조정에 맞추어 이제는 사회봉사 신청 가능 벌금 상한액을 500만원으로 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이제는 통상적으로 300만원의 벌금형은 노역장유치 30일로, 500만원의 벌금은 노역장유치 50일로 환산되고 있으므로, 이를 징역형의 형기로 비교하면 300만원의 벌금형이나 500만원의 벌금형이나 모두 2월 미만의 단기자유형에 해당하는 정도의 불법성을 지닐 뿐이다. 300만~500만원의 벌금이 적은 금액은 아니지만, 수억 원 대의 벌금도 부과되고 있는 실정을 감안하면 절대적으로 ‘고액’벌금이라고 말하기도 어렵다.

법무부는 특례법을 제정한 2009년 당시를 기준으로 그때까지 연간 평균 벌금선고 약 135만 건 중 300만 원 이하가 약 127만 건으로 94%를 차지한다고 조사하고 300만원의 벌금형을 특례적용의 기준점으로 삼더라도 벌금미납자 대부분을 사회봉사 특례적용 대상으로 포섭할 수 있을 것이라고 내다봤다. 그러나 300만원을 초과하는 벌금형을 선고받는 비율이 낮기는 하지만, 연간 벌금선고 건수가 워낙 많기 때문에 실제로 적은 숫자가 아니다. 그런데 경제적 능력이 부족한 서민들에게 300만원을 초과하는 금액의 벌금이 선고되면 곧바로 노역장유치로 이어질 수밖에 없는 구조다. 따라서 특례법 시행령을 개정하여 사회봉사 특례적용의 기준점을 현행 300만원에서 최소한 500만원으로 상향조정해야 한다. 대부분의 벌금미납자에게 사회봉사를 통해 노역장유치를 대체할 수 있는 가능성을 열어두어 경제적 능력 차이에 따른 벌금형의 형벌불평등성을 완화하는 것이 바람직하기 때문이다. 이로 인해 벌금형의 형벌효과가 지금보다 약화될 가능성은 크지 않다고 생각한다. 지금까지의 시행결과를 놓고 보았을 때, 벌금대체 사회봉사가 벌금형에 상응하는 처벌효과를 지니고 있음은 분명하기 때문이다. 사회봉사 신청 가능 벌금 상한액을 지금보다 높이더라도 300만원을 초과하는 구간의 벌금형에 대해서 사회봉사가 여전히 실효성을

지닌 제재수단이 되도록 유지하면 앞으로도 벌금형의 형벌효과를 위축시키지 않을 것으로 보인다.

2. 노역장유치 1일의 사회봉사 8시간 환산기준의 모순성

앞에서 이미 언급한 바 있듯이, ‘벌금대체 사회봉사’ 8시간은 벌금미납자의 노역장유치 1일치에 해당하는 것으로 해석하여 환산하고 있다. 이 기준은 아마도 근로기준법 제50조 제2항에서 1일 8시간 근로제를 정한 것에 기초하고 있는 것 같다. 그러나 근로기준법 제50조 제2항은 “1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.”고 규정함으로써 장시간의 노동으로부터 노동자를 보호하는데 그 입법취지가 있는 것이지 노역장유치 1일치에 해당하는 벌금미납액을 벌기 위해서 8시간의 노동을 해야 한다는 논거는 될 수 없다. 근로기준법 제50조 제1항은 “1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.”고 규정하고 있는데, ‘주 40시간 근로’는 1일 8시간 근로를 할 경우 주 5일 근로만으로도 채울 수 있다. 휴일이나 연차 없이 매주 7일간 일한다고 가정하면 1일 6시간 근로만으로도 주 42시간 근로가 되어 근로기준법상의 주 40시간의 근로시간을 초과하게 된다.⁴¹⁾ 그러므로 노역장유치 1일치의 벌금미납액을 상각하기 위해서 8시간의 사회봉사를 해야 한다고 해석하는 것은 합리적이지 못하며, 벌금미납자에게는 가혹한 환산기준이다. 어떤 다른 불법을 저지른 이유가 아니라 오로지 경제적으로 벌금을 납입할 능력이 없다는 이유 때문에 가혹한 노동조건을 수용하라고 요구할 수는 없다. ‘벌금형의 징역형화’(노역장유치)를 가능하면 방지하기 위한 제도가 벌금대체 사회봉사제 도라는 것을 잊어서는 안 된다.

41) 주38시간근로제를 취하고 있는 독일에서도 주말·휴일·연차휴가를 고려하여 1일 평균 노동시간을 계산하면 4시간 30분 내지 5시간으로 나오므로, 사회봉사 환산기준을 1일 3시간까지 낮추어야 한다는 주장이 제기된 바 있다. 이에 관한 상세한 내용은 Redlich, Die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen - wesentliches Anliegen aktueller Strafrechtsreformbestrebungen(2005) S.156-164 참조; 1일 3시간제 환산기준과 연관된 형사제재개혁법안의 입법추진과정에 관해서는 Fehl, Monetäre Sanktionen im deutschen Rechtssystem(2002), S.109; 독일연방보호관찰협의회(DBH)도 이와 같이 환산기준을 낮추는 법률안에 대해서 사회봉사의 경쟁력이 강화되는 효과가 있다고 지지한 바 있다. 이에 관해서는 DBH(Hrsg.), Schwitzen statt Sitzen(2004), S.95.

우리나라 특례법상의 사회봉사제도의 모델은 독일 형법시행법(EGStGB) 제293조에 따라 각 주별로 상이하게 시행되고 있는 벌금미납자에 대한 사회봉사제도다.⁴²⁾ 독일연방공화국은 총 16개의 주로 구성되어 있는데, 그 중 12개 주에서는 1일분의 미납벌금액은 원칙적으로 6시간 사회봉사(freie Arbeit)로 상각할 수 있도록 규정되어 있으며, 2개 주(Hamburg, Sachsen)는 5시간 사회봉사로, 2개 주(Baden-Württemberg, Bremen)는 4시간 사회봉사로 1일분의 미납벌금을 상각할 수 있다.⁴³⁾ 그리고 16개 주 모두 1일 3시간으로 사회봉사시간 환산기준을 감축할 수 있는 예외규정을 두고 있다. 작업내용과 작업환경 및 개인사정을 고려하여 1일 3시간까지 감축할 수 있다는 식으로 추상적으로 예외규정을 두고 있는 주⁴⁴⁾도 있고, 구체적인 예외적 상황을 제시하고 있는 주법도 있다. 예를 들어 브레멘(Bremen)주에서는 1) 중증 장애가 있는 경우, 2) -알코올 또는 약물 남용을 포함한- 질병으로 인하여 하루 3시간을 초과하여 일할 수 없다는 의사의 진단이 있는 경우, 3) 최소한 주당 30시간 일을 하지 않으면 생계를 꾸려나갈 수 없는 경우, 4) 12세 이하 아동을 홀로 양육해야 하는 경우에 1일 3시간으로 사회봉사시간을 감축할 수 있다.⁴⁵⁾ 함부르크(Hamburg)주법은 이 외에도 야간작업도 제시하고 있고,⁴⁶⁾ 작센(Sachsen)주는 ‘최소한 4주간 지속되는 120시간의 교육과정이나 사회통합과정을 이수해야 하는 경우’를 추가하여 제시하고 있다.⁴⁷⁾ 베를린(Berlin)주법은 토요일·일요일·법정공휴일

42) 독일의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도에 관한 간략한 설명과 독일연방 각 주의 구체적인 법률명은 Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch 4. Auflage(2013), §43 Rn. 9 참조; 독일입법례를 간략히 소개한 국내문헌으로는 이재일, 독일의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도, (최신)외국법제정보(2008-9), 12면 이하 참조; 독일 형법시행법(EGStGB) 제239조의 연혁은 Feuerhelm, Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafenvollstreckung(1991), S.23-26; Kähler, Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit(2002), S.1-5; Zabeck, Funktion und Entwicklungsperspektiven ambulanter Sanktionen(2001), S.275-276.

43) 이 내용은 필자가 독일 16개주의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도 관련 주법을 개별적으로 모두 직접 조사하여 분석한 결과다. 별도 인용표시 없는 한, 이하 독일입법례에 관한 본문내용도 마찬가지다.

44) 예컨대 Nordrhein-Westfalen주의 ‘Verordnung über die Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit’ 제7조 제1항.

45) Bremen주의 ‘Verordnung über die Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit’ 제5조 제1항.

46) Hamburg주의 ‘Verordnung über die Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit’ 제3조 제2항 c호.

및 야간(22:00~06:00)에 작업하는 경우와 특히 건강이나 가족문제로 발생하는 감내하기 힘든 상황(Härtefällen)인 경우에는 집행기관이 1일 3시간의 사회봉사로 감축할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁸⁾

스위스는 독일에 비하여 보다 전향적으로 사회봉사제도를 활용하고 있다. 스위스 형법 제37조 제1항은 6월 이하의 자유형이나 180일수 이하의 벌금형에 대해서는 법원이 처음부터 사회봉사(gemeinnützige Arbeit)로 대체할 수 있는 가능성을 열어두고 있을 뿐만 아니라, 같은 법 제36조 제3항은 벌금미납자의 노역장유치(대체자유형: Ersatzfreiheitsstrafe)의 대안으로 사회봉사를 명할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 이 경우 사회봉사는 2년 내에 집행하되(스위스형법 제38조), 1일치의 벌금 또는 1일의 자유형은 4시간의 사회봉사로 대체하도록 규정하고 있다(스위스형법 제39조 제2항).

이상에서 살펴본 바와 같이 독일이나 스위스와 같이 노역장유치(대체자유형) 1일분을 4~6시간의 사회봉사로 환산하는 것이 합리적인 계산법이다. 노역장유치 1일분을 8시간의 사회봉사로 환산하는 것은 휴일도 없이 매일 근무하는 일용직 노동자를 상정한 계산법이기에 때문이다. 특례법의 입법취지를 살리려면 사회봉사를 하는 것이 노역장에 유치되는 것보다는 더 낫다는 느낌을 주어야 한다. 그러려면 평균적인 노동자의 근무시간과 임금수준 등을 고려하여 합리적인 사회봉사 환산기준을 마련해야 한다. 종전까지 노역장유치 1일에 대한 벌금상각금액이 통상적으로 50,000원이었으므로 1일 8시간 노동을 한다고 했을 때 시급이 6,250원에 불과하여 최저임금수준의 임금을 받고 일하는 것과 같았다.⁵⁰⁾ 사회봉사는 일반적으로 평일에 집행되고, 교통비와 식대는 자비부담이 원칙이므로 매일 먹고사는 문제에 봉착할 수밖

47) Sachsen주의 ‘Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über die Abwendung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch Arbeit’ 제7조 제1항 제5호.

48) Berlin주의 ‘Verordnung über die Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch freie Tätigkeit’ 제5조 제1항.

49) 스위스형법 제36조 제3항은 노역장유치(대체자유형)의 대안으로 1) 벌금 납입기간 24개월 범위 내에서의 연장, 2) 벌금일수 감축, 3) 사회봉사명령 부과 가능성을 열어두고 있다.

50) 1일 벌금환산금액 5만원은 건설노동자 1일 평균임금액도 미치지 못한다는 비판으로는 박광민·이인곤, 앞의 논문, 532면; “보통 인부 기준 정부노임단가를 고려하더라도 노역장유치 1일 5만원, 노역장유치 1일 8시간은 현실에 맞지 않으므로 개선이 필요하다.”는 견해로는 안성훈·박정일, 앞의 책, 98면.

에 없는 생활고를 겪는 대상자에게 장시간의 사회봉사를 해야 하는 것은 여간 쉽지 않은 일이다. 그래서 특례법을 제정할 당시 기대했던 것만큼 벌금대체 사회봉사가 빈번하게 활용되지 않았고, 벌금미납자의 상당수가 사회봉사를 하기보다는 곧바로 노역장에 유치되는 결과가 초래됐다. 다행히 법원이 통상적인 1일 벌금상각금액을 100,000원으로 상향조정함에 따라 시급이 2배 인상되는 효과, 즉 사회봉사시간이 절반으로 감축되는 효과가 발생하여 최근에는 벌금대체 사회봉사 신청건수와 완전 집행비율이 증가하게 되었다.

그러나 여전히 1일 8시간 사회봉사 환산기준은 불공평한 것이므로 최소한 독일의 다수 주에서 시행하는 바와 같이 1일 6시간의 사회봉사로 환산해주는 것이 사회봉사 활용도를 높일 수 있다고 생각한다.⁵¹⁾ 물론 우리나라 임금근로자의 평균 실근로시간이 독일이나 스위스는 물론 OECD 평균보다 훨씬 많은 것을 고려하지 않을 수는 없다. 2013년 기준 OECD 통계자료에 따르면, 우리나라 임금근로자의 연평균 실근로시간은 2,071시간이고, 독일은 1,313시간이며, OECD 평균은 1,683시간이었다.⁵²⁾ 그러나 우리나라 임금근로자 평균 실근로시간 연 2,071시간을 365일로 나누면 1일 6시간도 채 되지 않으므로,⁵³⁾ 1일 6시간의 사회봉사 환산기준이 타당하다고 생각한다. 또한 휴일이나 야간 근무 시 임금노동자의 경우 평일주간근무에 비하여 통상적으로 1.5배의 수당을 받으므로 야간이나 휴일에 사회봉사를 하게 되는 경우 1일 4시간의 사회봉사로 감축하여 환산해주어야 한다.

3. 생계유지가능성을 고려한 탄력 집행을 필요성

가. 야간·주말·휴일 집행 활성화

앞에서 살펴본 바와 같이 벌금대체 사회봉사는 평일주간 집행이 원칙이다. 자영업자나 프리랜서 등 벌금대체 사회봉사를 이행할 수 있는 사람이 무직자로 국한되기 쉽다. 직장인이 평일 주간에 장기간 사회봉사를 할 수는 없기 때문이다. 벌금대체 사회봉사에

51) 같은 취지에서 Kähler, 앞의 책, S.184.

52) 머니투데이 2015년 8월 19일자 기사 참조.

53) 이와 유사한 계산법에 의한 환산기준에 관한 독일 논의는 Redlich, 앞의 책, S.161-162.

상자의 애로사항 중 가장 큰 것이 ‘취업활동 중단’문제로 나타난 바 있다.⁵⁴⁾ 무직자라 하더라도 부양가족의 생계유지를 위하여 평일 주간에는 막노동이라도 해야 하는 사람의 경우 벌금대체 사회봉사를 이행하기가 쉽지 않다. 따라서 야간·주말·휴일 집행의 활성화방안이 요구된다.⁵⁵⁾ 그러나 야간이나 휴일 집행은 집행기관의 업무 부담을 추가적으로 가중시키는 요인이다. 그러므로 야간·주말·휴일 사회봉사 집행은 기본적인 생계유지를 불가피하게 평일 주간에는 일정 시간 일을 해야 하는 사회봉사대상자에게 우선적으로 허용함으로써 집행기관의 업무가중을 최소화할 필요는 있다.

나. 벌금미납자의 사회봉사집행기간 교통비와 식대 보조

사회봉사를 집행함에 있어서 교통비나 식대를 지급하지 않는 것을 원칙으로 하는 것도 문제다. 집행유예의 조건으로 부과되는 사회봉사명령이나 보호처분의 일종으로 부과되는 사회봉사명령의 대상자와 달리 벌금대체 사회봉사대상자들은 생계유지가 어려운 빈곤계층인 경우가 많다. 이들에게는 교통비와 중식을 제공하여 사회봉사를 할 수 있도록 해야 한다.⁵⁶⁾ 특히 장기간의 사회봉사를 해야 하는 경우에는 더욱 그러하다. 일부 협력기관의 도움으로 지금도 중식을 제공하는 경우가 있고, 생계곤란을 호소하는 대상자는 가능한 한 중식제공이 되는 곳에서 사회봉사를 할 수 있도록 하고 있기는 하지만, 예산 뒷받침이 없는 상태에서는 집행기관의 이러한 배려도 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 생계유지가 어려운 빈곤층에 대해서는 교통비와 식대를 보조할 수 있도록 하는 제도개선이 필요하다.

54) 한국형사정책연구원이 의뢰하여 2010년 8월 24일부터 9월 2일까지 1,170건의 벌금대체 사회봉사 대상자에게 실시한 설문조사결과 사회봉사의 애로사항으로 취업활동중단이 52.7%로 가장 많았으며, 23.4%가 교통비와 식대부담이었다. 안성훈·박정일, 앞의 책, 65면.

55) 최정학, 일수벌금제도의 도입에 관한 연구, 형사정책 제25권 제2호(2013), 93면.

56) 앞의 한국형사정책연구원의 설문조사 결과 사회봉사대상자의 개선요구사항으로는 1일 벌금산정액 상향(31.4%), 야간·휴일 집행 활성화(27.7%), 교통비와 식대보조(24.4%) 순으로 나타난 바 있다. 안성훈·박정일, 앞의 책, 66면.

VI. 결론

벌금미납자에 대한 노역장유치는 경제적 불평등이 형벌의 불평등으로 이어지는 이른바 ‘벌금형의 징역형화’를 초래하기 때문에 노역장유치의 대안으로서 사회봉사 제도를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 특례법 시행 6주년이 되었음에도 불구하고 아직도 다수의 벌금미납자가 이러한 특례적용을 받지 않고 노역장에 유치되고 있는 것이 현실이다.

특례법상의 사회봉사가 기대만큼 충분히 활용되지 못했던 이유는 신청자격제한이나 형평성에 어긋난 환산기준 및 집행기간 생계유지곤란 등으로 인하여 노역장유치에 비하여 사회봉사가 실제적으로 큰 부담으로 다가온 탓도 컸다. 따라서 특례법상의 사회봉사가 벌금형의 형벌효과를 저하시키지 않는 범위 내에서 노역장유치에 비하여 충분한 경쟁력을 갖추도록 제도개선이 필요하다. 이를 위해서는 특례법시행령상의 사회봉사 신청 가능 벌금 상한액을 300만원에서 500만원으로 상향조정하여야 한다. 또한 노역장유치의 사회봉사 환산기준을 1일 8시간에서 1일 6시간으로 조정하고, 사회봉사 집행기간 대상자의 생계유지가능성을 고려하여 야간·주말·휴일 집행을 보다 활성화하고 야간이나 휴일에 집행하는 경우 1일 4시간으로 환산기준을 낮출 필요가 있다. 아울러 최소한의 생계유지를 위하여 교통비와 식대 보조가 있어야 한다. 사회봉사대상자가 절대 빈곤층인 경우 이들에게는 중식을 제공해야 하는 것이 인간의 존엄성을 지켜야 하는 국가의 책무이기도 하다.

이러한 개선방안은 법률 개정 없이도 당장 시행할 수 있는 정책이다. 최근에 법원이 통상적인 노역장유치 1일 벌금환산금액을 상향조정한 것만으로 벌금대체 사회봉사의 활용을 배가시키는 효과가 나타난 것을 보더라도, 이처럼 벌금대체 사회봉사의 실질적 부담을 조금 낮추어 주는 것만으로도 특례법상의 사회봉사제도를 크게 활성화시킬 수 있다.

그러나 벌금대체 사회봉사의 활성화만으로 현행 총액벌금제도의 태생적 문제점을 본질적으로 해소할 수는 없다. 특례법상의 사회봉사제도는 노역장유치의 대안으로서 벌금형의 징역형화를 회피할 수 있는 가능성을 일부 열어둔 것에 불과하다. 노역장유치를 어느 정도 막아주는 일종의 제동장치로서 경제적 능력 차이에 따른 형

벌불평등성을 다소 완화시켜주는 기능을 수행하는 것일 뿐이다. 즉, 벌금대체 사회봉사가 현행 총액벌금제도가 갖고 있는 벌금형의 본질적 문제점을 완전히 해소하기에는 내재적 한계가 있다. 따라서 벌금형의 문제점을 보다 근본적으로 해소하기 위해서는 일수벌금제도 및 벌금형의 집행유예의 도입과 같은 보다 전향적인 입법이 병행되어야 한다.

참고문헌

[단행본]

- 고요석, 벌금형제도의 문제점과 개선방안, 서울대 석사학위논문(2014)
- 국회법제사법위원회, 벌금미납자에 대한 사회봉사 집행제도에 관한 공청회(2008. 12. 15.) 자료집
- 김성돈, 형법총론 제3판(2014)
- 김영환 외 3인 공저, 사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원 (1991)
- 김일수, 한국형법I(총론上)(1996)
- 김일수·서보학, 새로 쓴 형법총론 제12판(2014)
- 박상기, 형법총론 제9판(2010)
- 박상기·손동권·이순래, 형사정책 제11판(2010)
- 법무부, ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법(안)’ 전문가 토론회 참고자료 (2007. 6. 5)
- 법무연수원, 범죄백서(2014)
- 배종대, 형사정책 제9판(2014)
- 배종대, 형법총론 제10판(2011)
- 신동운, 형법총론 제8판(2014)
- 안성훈·박정일, 벌금대체 사회봉사제도의 시행성과와 발전방안, 한국형사정책연구원(2011)
- 오영근, 형법총론 제3판(2014)
- 이기현·최병각, 노역장유치제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원(1997)
- 이우권, 벌금미납자에 대한 사회봉사제도의 성공적 정착방안, 연세대 법무대학원 석사학위논문(2010)
- 이재상·장영민·강동범, 형법총론 제8판(2015)
- 정성근·박광민, 형법총론 전정판(2012)
- 정영일, 형법강의(총론) 제2판(2013)

[논문]

- 강동범, 재산형의 문제와 개선방향, 형사정책 제5호(1990)
- 고석홍, 벌금미납자에 대한 사회봉사명령활용에 관한 연구, 보호 제9호(1999)
- 김재희, 독립된 제재수단으로 사회봉사명령 활용의 제고방안, 형의법학 제12권 제1호(2011)
- 김종덕, 벌금형 집행율의 제고방안, 비교형사법연구 제9권 제2호(2007)
- 김혜정, 사회내처우의 형사정책적 기능에 관한 소고—사회봉사명령제도를 중심으로, 보호관찰 제11권 제1호(2011)
- 박광민·이인곤, 벌금대체 사회봉사제도의 실효성 확보방안, 성균관법학 제24권 제3호(2012)
- 박미숙, 형사제재로서의 사회봉사명령의 의의와 전망, 형사법연구 제17호(2002·여름)
- 서보학, 벌금형제도 소고: 비판과 입법론적 대안, 형사정책 제10호(1998)
- 신양균, 노역수형자에 대한 처우의 현실과 개선방안, 형사정책연구 제18권 제1호(2007·봄호)
- 신의기, 벌금형제도의 문제점과 개선방안, 형사정책연구 제7권 제3호(1996·가을호)
- 심호·이희선·오영근, 벌금형 관련 2011년 형법개정안 분석 연구, 한양법학 제22권 제4집(2011)
- 오경식, 일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언, 조선대 법학논총 제20집 제2호(2013)
- 오영근, 사회봉사의 신동향, 교정연구 제35호(2007)
- 오영근, 사회봉사명령제도와 그 문제점, 형사정책연구 제2권 제3호(1991)
- 원혜옥, 사회봉사명령의 의의 및 범위, 보호관찰 제11권 제1호(2011)
- 이경렬, 미납벌금의 대체형으로서 사회봉사명령의 도입 문제, 외법논집 제33권 제1호(2009)
- 이재일, 독일의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도, (최신)외국법제정보(2008-9)
- 이진국, 일수벌금제의 도입에 관한 소고, 한양대 법학논총 제27집 제1호(2010)
- 이천현, 벌금형 집행의 문제점과 그 제고방안, 비교형사법연구 제8권 제1호(2006)
- 정현미, 벌금형의 개선방안, 비교형사법연구 제6권 제2호(2004)

- 정현미, 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 도입방안, 보호관찰 제4호(2004)
- 천정환·이동임, 사회복지적 측면에서의 환형처분 개선방안, 교정복지연구 제33호 제2호(2014)
- 최병각, 노역장유치의 실제와 벌금양형, 형사정책 제12권 제2호(2000)
- 최정학, 일수벌금제도의 도입에 관한 연구, 형사정책 제25권 제2호(2013)
- 최준혁, 벌금형의 합리적 산정가능성, 형사정책 제26권 제3호(2014)
- 최호진, 일수벌금제에 대한 비교법적 고찰 및 국내도입가능성 연구, 형사법개정연구 자료집IV(2011)
- 한영수, 성인범에 대한 형사제재수단으로서의 사회봉사명령, 안암법학 제6호(1997)
- 한영수, 벌금미납자에 대한 노역장유치, 형사정책연구 제10권 제4호(1999·겨울호)

[외국문헌]

- DBH (Hrsg.), Schwitzen statt Sitzen (2004)
- Fehl, Elske, Monetäre Sanktionen im deutschen Rechtssystem (2002)
- Feuerhelm, Wolfgang, Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafenvollstreckung (1991)
- Kähler, Anja, Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit (2002)
- Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch 4. Auflage (2013)
- Kremerskothen, Heike, Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen im Jugendstrafrecht (2001)
- Redlich, Melanie, Die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen—wesentliches Anliegen aktueller Strafrechtsreformbestrebungen (2005)
- Zabeck, Anna, Funktion und Entwicklungsperspektiven ambulanter Sanktionen (2001)

The Current State and Development Plans of the Execution of Fine Defaulters' Community Service Order

Prof. Dr. Han Youngsoo*

“The Act on special cases concerning the execution of fine defaulters' community service work” has been entered into force since September 26, 2009. As imprisonment in a workhouse on fine default implies fine changing into punishment of restricting physical freedom, it can be assumed that the economic inequality causes punishment inequality as a side effect. The Act of community service order, an alternative of imprisonment in a workhouse on fine default, mitigates the side effect. Therefore, the Act needs to be used even more positively.

However, the majority of fine defaulters are still being imprisoned in workhouse instead of using the Act because there are several practical hardships using the Act. Following four suggestions are development plans to make the best use of the Act as an alternative of imprisonment in a workhouse. First, the maximum fine price for requesting the Act needs to be extended up to 5 million won from current 3 million won. Second, 8 hours per day of community service needs to be decreased into 6 hours per day. Third, for the recipients' maintenance of living, community service order has to be executed during night time and holidays include weekend, rather than day time and week days. Also, transportation expenses and meal benefits needs to be offered to the recipients for their living.

❖ Keyword: fine, fine defaulters, imprisonment in workhouse, community service order, probation

투고일 : 8월 31일 / 심사일 : 9월 21일 / 게재확정일 : 9월 21일
--

* Ajou University, Law School

