

바람직한 형집행장 및 소재수사 개선방향

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

바람직한 형집행장 및 소재수사 개선방향

치안정책연구소 수사구조개혁연구실
연구관 김 현 숙

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 목적과 방법	1
2. 기본개념에 대한 검토	3
제2장 형집행장의 집행절차와 재산형 집행현황	6
1. 형집행장의 발부 및 제시	6
2. 선행조건의 이행과 권리고지	11
3. 신병인계	14
4. 집행사실의 통지	15
5. 재산형에 대한 형집행장 발부 및 집행현황	15
제3장 형집행장에 의한 집행시 문제점	20
1. 형의 집행은 사법경찰관의 직무범위에 속하는가	20
2. 사법경찰관에 대한 형집행지휘는 적법한가	21
3. 벌금미납 수배자에게도 유치장입감이나 경찰장구 사용이 가능한가	26
4. 과도한 업무부담의 문제점	27
제4장 외국의 벌금미납자에 대한 집행	30
1. 일본	30
2. 독일	32
3. 미국	35

4. 호주 등	37
제5장 개선방향에 대한 정책적 제언	40
1. 관련규정의 정비 필요성	40
2. 형집행 업무의 분리	41
3. 체포 후 노역장 즉시유치 필요	43
4. 독립된 형집행기관의 도입여부	44
5. 벌금형 집행과 노역장유치 방식의 개선	46
6. 전자형집행장 발부 방안	49
제6장 결론	53
참고문헌	

제1장 서론

I. 연구의 목적과 방법

형의 집행은 형사절차의 마지막 단계를 구성하는 부분이다. 범죄가 여러가지 경로로 수사기관에 인지됨으로써 시작되는 형사절차는 수사 및 기호와 형사재판의 과정을 거쳐 형벌의 선고에 이르게 되며, 선고된 형벌을 집행함으로써 그 절차가 종료된다. 형사입법자가 실체형법을 통해 설정한 기준에 따라 형사재판이 이루어지며, 이 형사재판의 내용은 형집행의 필요성과 정당성을 부여하는 기준이 되고, 형집행의 결과와 그 효과에 대한 경험적 성찰은 다시 형사입법자의 실체형법 입법에 중요한 토대가 되어야 하는 형사법체계의 순환구조에서 형집행의 영역 또한 빠질 수 없는 하나의 중요한 축이 된다.

특히 형벌의 집행이 갖는 중요한 의미는 형사입법과 형벌선고의 단계에서 이루어지는 이론적 작업들이 이 단계에서 비로소 현실화한다는 점이다. 형벌의 현실, 즉 형벌을 선고받는 자들이 어떻게 형벌을 경험하는가에 대한 성찰은 형사법체계에 대한 진정한 이해의 전제가 된다. 형벌의 집행에 대한 이론적, 경험적 성찰과 더불어 비로소 형사입법자는 범죄구성요건과 그에 따른 형벌효과를, 형사법관은 그가 선고할 형벌의 정도와 방법을 각각 확정할 수 있는 것이다.

이 중 벌금형은 단기자유형을 집행함으로써 발생할 수 있는 범죄적 악성감염과 낙인효과 그리고 과밀수용과 이로 인한 수용환경의 열악화 등을 방지할 수 있으면서도 자유형에 상응하는 형벌효과(일반예방효과)를

가져올 수 있다는 점에서 비교적 경한 범죄의 경우 단기자유형의 대체방안으로 부각되어 왔다. 그러나 벌금형이 단기자유형에 상응하는 형벌효과를 거두기 위해서는 책임주의와 희생평등의 원칙을 조화시켜야 할 뿐만 아니라 치밀한 형사소추와 형벌집행을 통하여 벌금징수가 철저히 이루어져야 할 것이다.

그렇지만 벌금형을 선고받은 범죄자가 벌금을 완납하지 못한 경우 이를 어떻게 처리해야 할 것인가가 문제점으로 제기되지 않을 수 없다. 왜냐하면 벌금미납자에 대한 철저한 벌금징수가 이루어지지 않는다면 형벌의 정의가 손상됨은 물론 벌금형의 형벌효과를 약화시켜 형사사법기관으로 하여금 단기자유형의 선고를 선호하게 함으로써 결국 단기자유형의 수형자를 증가시키게 될 것이고, 그 반대로 형벌집행기관이 벌금징수를 강화하여 벌금미납자를 철저히 추적하게 되면 벌금미납자에 대한 환형처분인 노역장유치자가 증가하게 되어 결국 단기자유형의 수형자가 증가되는 악순환이 계속될 것이기 때문이다. 그리하여 단기자유형의 폐해를 방지하기 위한 대응형벌로 등장한 벌금형은 벌금미납자에 대한 환형처분인 노역장유치를 인정하는 한 또다시 단기자유형으로 환원되는 모순에 빠지게 될 가능성이 있다.

현행 형사소송법상 형집행의 지휘·감독은 검사가 하도록 되어 있는데, 이 중 벌금미납자의 노역장 유치를 위해서는 검사가 발부하는 인신구속 영장과 같은 종류로서 형집행장이 필요하다. 또한 노역장 유치 전 미납벌금 징수를 위해서는 민사집행법에 따라 재산압류 등의 방식을 택할 수도 있으나, 업무부담과 징수효과 등을 이유로 검찰은 통상 형집행장 발부를 통해 노역장에 유치하여 벌금납부를 유도하고 있다.

한편 일부 경찰서에서 검찰청으로부터 과도한 수량의 형집행장이 연말에 일괄 접수되어 오히려 치안인력이 집중되어야 할 시점에 치안활동의 공백이 발생하여 기관간 마찰을 빚는 문제가 발생하고, 형집행장을 발부

하는 검찰에서조차도 이로 인한 노역장 유치현황이나 형집행장 발부수를 제대로 파악하지 못하고 있을 정도로 관리가 제대로 되지 않고 있는 문제점을 가지고 있다. 또한 경찰은 타부처로부터 소재수사, 감호, 범죄경력조회 등을 요청받아 이를 행하고 있는데, 경찰의 업무경계에 대한 불명확성으로 일선 경찰들이 업무에 어려움을 겪고 있다.

일선 지구대에서는 형집행장이 발부된 벌금형 수배자를 발견하여 검거하는 경우 대부분 미란다 원칙 고지를 비롯하여 형사소송법에서 요구하는 제반 사항을 고지하지 않고 있는데, 그 이유는 벌금형 수배자는 수사가 이미 끝나 형집행 단계에 있는 사람이기 때문에 수사단계에서 행하는 여러 요건을 갖출 필요가 없다는 판단에서라고 한다.

문제는 형집행장에 의한 집행은 재판의 집행에 해당하기 때문에 피집행자의 신분이 피의자인지 자체가 불분명하고, 따라서 이들을 체포하거나 구인할 경우 어떤 조항을 적용해야 할지 명확하지 않다는데 있다. 다만, 형사소송법상 형집행장은 구속영장과 동일한 효력이 있다고 규정하고 있고, 피고인의 구속규정을 준용하고 있으므로 이 부분에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

따라서 본 연구는 위와 같은 형집행장 발부에 의한 노역장 유치현황을 파악하여 문제점과 개선방안을 도출하고, 나아가 경찰의 업무경계를 명확히 하여 업무의 효율성을 극대화함으로써 바람직한 형사사법제도 방향을 모색하고자 하는데 있다. 이를 위하여 첫째, 우리나라의 관련법률 및 공식통계를 분석하고, 둘째, 일선 부서에 대한 심층면담을 통해 문제점을 파악한 후, 셋째, 외국의 유사사례 또는 유사관련법률을 수집·분석하여 우리 실정에 맞는 개선방안을 도출하고자 하였다.

2. 기본개념에 대한 검토

가. 재판의 집행

재판의 집행이란 재판의 의사표시내용을 국가의 강제력에 의하여 실현하는 작용을 말하며, 국가의 강제력에 의한 재판집행 가운데 가장 강력한 것은 사형을 비롯한 형의 집행이다.

재판집행의 지휘·감독은 검사의 직무에 속하는데(검찰청법 제4조 제1항 제4호), 검사가 재판의 집행기관으로 되는 것은 대륙법계의 일반적인 특징이며, 재판의 집행은 그 재판을 한 법원에 대응한 검찰청 검사가 지휘하는 것이 원칙이다(형사소송법 제46조 제1항 본문). 특히 자유형의 경우 일반원칙에 따라서 검사의 형집행지휘서에 의하여 집행하도록 하고 있다. 벌금, 과료 등 재산형에 대한 재판은 검사의 명령에 의하여 집행한다(형사소송법 제477조 제1항).

나. 노역장유치

벌금과 과료는 판결확정일로부터 30일 내에 납입하여야 하지만, 벌금을 선고할 때에는 그 금액을 완납할 때까지 노역장에 유치할 것을 명할 수 있다. 벌금을 납입하지 아니한 사람은 1월 이상 3년 이하, 과료를 납입하지 아니한 사람은 1일 이상 30일 미만의 기간 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 하는데(형법 제69조 제2항), 이 때 벌금 또는 과료를 완납하지 못한 노역장유치의 집행에는 형의 집행에 관한 규정이 준용된다(재판집행의 일반원칙 및 자유형의 집행에 관한 규정).

다. 형집행장

검사는 신체를 구금하는 자유형의 집행을 위하여 ‘형집행장’을 발부하여 대상자를 ‘구인’할 수 있다(형사소송법 제473조). 형집행장은 ‘구속영장’과 동일한 효력이 있으며(제474조 제2항), 형집행장의 집행에는 피고인의 구속에 관한 규정을 준용한다(제475조). 구속영장은 검사의 지휘에 의하여 사법경찰관리가 집행하도록 하고 있고(동법 제81조), 벌금미납자에 대한 ‘노역장 유치’의 집행에도 형의 집행에 관한 규정을 준용하도록 하고 있기 때문에(제492조) 구속영장과 동일한 효력이 있는 벌금미납자에 대한 노역장유치를 위한 형집행장도 검사의 지휘에 의하여 사법경찰관이 집행한다.

제2장 형집행장의 집행절차와 재산형 집행현황

재산형 집행절차의 기본구조는 ① 벌과금 등에 대한 재판의 선고 또는 고지 → ② 벌과과금 등 조정 → ③ 납부명령(벌과금 납부명령서 및 영수증 발부) → [기한내 미납시] ④ 납부독촉(2차까지) / 일부납부·납부연기 신청 → ⑤ 벌과금 등 수납 → [미납시] ⑤-1 강제집행(검사의 집행명령서 작성 후 집행관에게 집행을 명하거나 법원에 부동산 강제 경매신청) → ⑥-1 [강제집행 후 납부시] 강제집행 절차 취소(변경)/ ⑤-2 체납처분에 따라 압류 → ⑥-2 [체납처분 중 납부] 압류 해제(압류재산 집행취소[변경]) / ⑤-3 노역장 유치 집행지휘 → ⑥-3 형집행장 발부 ⑦-3 체포 및 노역장 유치로 정리할 수 있다. 아래에서는 노역장 유치 집행을 위한 형집행장의 발부 및 집행절차에 대해서 살펴보고자 한다.

I. 형집행장의 발부 및 제시

사형, 징역, 금고 또는 구류의 선고를 받은 자가 구금되지 아니한 때 또는 이에 준하는 노역장유치 대상자가 있는 때에는 검사는 형을 집행하기 위하여 이를 소환하여야 하고, 소환에 응하지 아니하면 형집행장을 발부하여 구인하여야 한다. 그런데 이 경우 형의 선고를 받은 자가 도망하거나 도망할 염려가 있는 때 또는 현재지를 알 수 없는 때에는 소환함이 없이 형집행장을 발부하여 구인할 수 있다(형사소송법 제473조 참조).

형집행장은 구속영장과 동일한 효력이 있고(형사소송법 제474조 제2항) ‘구속’에 관한 규정이 준용(동법 제475조)되므로 형집행장을 대상자에게 제시하여야 한다(형사소송법 제85조 제1항). 형집행장을 소지하지 아니한 경우에 급속을 요하는 때에는 형집행장이 발부되었음을 고지하고 집행할 수 있다(제85조 제3항). 이 때 집행을 완료한 후에는 신속히 형집행장을 제시하여야 한다(제85조 제4항).

형집행장의 발부에 관한 규정은 1973년 1월 25일 형사소송법 개정으로 신설된 것이다. 형사소송법 제정 당시에는 사형 및 자유형의 선고를 받은 자가 구금되지 아니한 때에는 검사가 형을 집행하기 위하여 이를 소환하여야 하고, 소환에 응하지 아니한 때에는 법관의 영장을 얻어 구인하도록 하고 있으며 이를 구속영장이라고 명시하고 있었다(제473조 및 제474조). 그런데 1973년 개정으로 ‘검사가 형집행장을 발부하여 구인’하도록 개정된 것이다. 당시 개정이유를 보면 ‘형의 집행은 검사의 책무이며 확정된 형을 집행하는 경우까지도 법관이 발부한 구속영장에 의하게 한다는 것은 불필요한 절차를 거치는 결과가 되므로 형집행의 간편과 신속을 도모하기 위해서 법관의 구속영장을 검사의 형집행장으로 대체’¹⁾하였다는 것이다.

현행법에 의하면 벌금형에 따르는 노역장 유치는 실질적으로 자유형과 동일하므로, 그 집행에 대하여는 자유형의 집행에 관한 규정이 준용된다(형사소송법 제492조). 따라서 구금되지 아니한 당사자에 대하여 형의 집행기관인 검사는 그 형의 집행을 위하여 이를 소환할 수 있으나, 당사자가 소환에 응하지 아니한 때에는 형집행장을 발부하여 이를 구인할 수 있는데(같은 법 제473조), 이 경우의 형집행장의 집행에 관하여는 형사소송법 제1편 제9장(제68조 이하)에서 정하는 피고인의 구속에 관한 규

1) 백형구, 개정 형사소송법 해설, 고시계 제18권 제3호(통권 제193호), 국가고시학회, 1973.3, 69쪽.

정이 준용된다(같은 법 제475조). 그리하여 사법경찰관리가 벌금형을 받은 이를 그에 따르는 노역장 유치의 집행을 위하여 구인하려면, 검사로부터 발부받은 형집행장을 그 상대방에게 제시하여야 한다(같은 법 제85조 제1항).

대법원²⁾은 경찰관이 벌금형에 따르는 노역장 유치의 집행을 위하여 형집행장을 소지하지 아니한 채 피고인을 구인할 목적으로 그의 주거지를 방문하여 임의동행의 형식으로 데리고 가다가, 피고인이 동행을 거부하며 다른 곳으로 가려는 것을 제지하면서 체포·구인하려고 하자 피고인이 이를 거부하면서 경찰관을 폭행한 사안에서, 위와 같이 피고인을 체포·구인하려고 한 것은 노역장 유치의 집행에 관한 법규정에 반하는 것으로서 적법한 공무집행행위라고 할 수 없으며, 또한 그 경우에 형집행장의 제시 없이 구인할 수 있는 ‘급속을 요하는 경우’(형사소송법 제85조 제3항)에 해당한다고 할 수 없고, 이는 피고인이 벌금미납자로 지명수배 되었다고 하더라도 달리 볼 것이 아니라는 이유로, 위 공무집행방해의 공소사실에 대하여 무죄를 선고한 바 있다.

이 사건의 피고인은 2008년 8월 13일 부산지방법원에서 집회및시위에관한법률위반죄로 벌금 1백만원에 처하는 판결을 선고받았는데, 위 판결은 이후 항소 및 상고가 기각됨으로써 2009년 3월 12일 경 확정되었다. 그런데 피고인이 위 벌금을 완납하지 아니함에 따라, 울산지방검찰청에서는 같은해 6월 10일 피고인에 대하여 지명수배를 내렸고, 사법경찰관 공소외 1, 2는 7월 13일 13:30경 형집행장을 집행하기 위하여 피고인의 일정한 주거지인 울산 남구 무거동 소재 (현재의 주소지이기도 하다.)를 찾아가서 피고인을 만났다.

위 사법경찰관들은 피고인에게 형집행장의 집행을 위한 것이라는 취지를 설명하고 피고인에게 지구대로 동행할 것을 요구하였으나, 피고인은

2) 대법원 2010. 10. 14. 선고 2010도8591 판결.

형집행장 또는 구속영장의 제시를 요구하며 동행을 거부하였다. 사법경찰관들은 지구대에 동행한 후 형집행장 사본을 보여주겠다고 피고인에게 말하였으나 피고인이 여전히 동행을 거부하였다. 그러자 위 사법경찰관들은 피고인의 뒤로 수갑을 채우는 등 강제로 피고인을 체포하여 순찰차에 태웠는데, 피고인은 이 과정에서 주먹으로 가슴을 치고 턱을 때리는 등으로 체포를 면하기 위하여 저항을 하였고, 순찰차에 태워진 후에는 경찰 공소외 1의 얼굴에 침을 뱉기도 하였다. 한편 위 사법경찰관들은 피고인을 지구대로 연행한 후, 검찰청에 전화하여 팩스로 형집행장 사본을 송부 받은 후 피고인에게 이를 제시하였고, 검사가 피고인에 대한 형집행장을 발부한 것 또한 위 사법경찰관들이 피고인들을 강제 연행한 것과 같은 2009년 7월 13일이었다. 그런데 위 사법경찰관들이 피고인을 연행하기 전에 형집행장이 발부되었는지, 위 사법경찰관들이 피고인을 연행한 후에 형집행장이 발부되었는지는 증거기록상으로는 명확하지 아니하다.

다만, 대법원³⁾은 벌금형에 따르는 노역장유치는 실질적으로 자유형과 동일한 것으로서 그 집행에 대하여는 자유형의 집행에 관한 규정이 준용된다(형사소송법 제492조). 구금되지 아니한 당사자에 대하여 형의 집행기관인 검사는 그 형의 집행을 위하여 당사자를 소환할 수 있고, 당사자가 소환에 응하지 아니한 때에는 형집행장을 발부하여 구인할 수 있다(형사소송법 제473조). 형사소송법 제475조는 이 경우 형집행장의 집행에 관하여 형사소송법 제1편 제9장에서 정하는 피고인의 구속에 관한 규정을 준용한다고 규정하고 있고, 여기서 ‘피고인의 구속에 관한 규정’은 ‘피고인의 구속영장의 집행에 관한 규정’을 의미한다고 할 것이므로, 형집행장의 집행에 관하여는 구속의 사유에 관한 형사소송법 제70조나 구속이유의 고지에 관한 형사소송법 제72조가 준용되지 아니한다는 판단하에, 형집행장 집행시 급속을 요하는 때에 관한 기준을 제시한 바 있다.

3) 대법원 2013. 9. 12. 선고 2012도2349 판결.

이 사건의 경찰관들인 야간에 다른 지명수배자를 검거하기 위하여 도로에서 잠복근무를 하고 있다가 그곳에 있던 차량을 조회하는 과정에서 차주인 피고인이 벌금미납으로 지명수배 중임을 인지하게 되었다. 그리고 경찰관들이 위 차량을 운전하여 가는 피고인을 추적하다가 도로 상에서 단속하였는데 당시 경찰관들은 피고인에게 신분증을 제시하면서 벌금 미납으로 인하여 지명수배가 되어 있으며 형집행장이 발부되어 있음을 고하고 임의동행을 요구하였다. 그러나 피고인은 벌금을 납부할 수 있도록 시간을 달라고 요청하면서 계속 동행을 거부하였고, 피고인이 가족과 연락할 수 있도록 경찰관들이 시간을 주었음에도 벌금 납부가 이루어지지 아니하자 경찰관들은 피고인을 경찰차에 태워 경찰서로 연행하고자 하였다. 하지만 피고인이 경찰차에 타지 아니하려고 하면서 경찰관 중 한 명의 왼쪽 턱 부위를 발로 찼고, 경찰관은 피고인을 공무집행방해혐의로 검거하였다.

대법원은 사법경찰관리가 벌금형을 받은 사람을 그에 따르는 노역장유치의 집행을 위하여 구인하려면 검사로부터 발부받은 형집행장을 그 상대방에게 제시하여야 하지만(형사소송법 제85조 제1항 참조), 형집행장을 소지하지 아니한 경우에 급속을 요하는 때에는 그 상대방에 대하여 형집행사유와 형집행장이 발부되었음을 고하고 집행할 수 있다(형사소송법 제85조 제3항 참조). 그리고 형집행장의 제시 없이 구인할 수 있는 ‘급속을 요하는 때’란 애초 사법경찰관리가 적법하게 발부된 형집행장을 소지할 여유가 없이 형집행의 상대방을 조우한 경우 등을 가리킨다고 판단하였다. 그리고 이 사안에서는 급속을 요하는 때에 해당하기 때문에 경찰관의 직무는 적법한 것이므로 공무집행방해혐의에 대하여 유죄를 선고하였다.

2013년 10월 31일자 국가인권위원회 결정⁴⁾에서도 검찰청에 자진출석한 진정인을 노역장에 유치하는 경우에도 형집행장을 제시하여야 한다는 결정을 내렸다. 이 사건의 진정인 A는 모욕죄로 인한 벌금 95만원을 미납하여

4) 국가인권위원회 침해구제제1위원회 2013. 10. 31.자 13진정0426100 결정

2013년 4월 29일 P지방검찰청 Q지청 검사의 형집행장(2013징제4636) 발부와 함께 지명수배되었다. 동 지청 재산형집행계 소속 직원인 피진정인들은 2013년 5월 31일 진정인 A가 벌금 분할 납부에 대하여 문의하기 위해 검찰청에 자진출석하여 이를 알아보는 과정에서 진정인이 벌금 미납으로 위와 같이 형집행장이 발부되어 지명수배된 사실을 확인하였다.

이후 피진정인들은 진정인의 벌금 분할 납부 신청서를 담당 검사에게 결재 상신하였으나 위 신청이 기각되었고, 이에 진정인을 1시간 30분 동안 대기시키면서 벌금을 납부하도록 안내하였으나 진정인이 벌금을 납부하지 못하여 형집행장에 따라 진정인을 R교도소 노역장에 유치하였는데, 이 과정에서 진정인에게 형집행장을 제시하지 않았고, 이를 주장하며 진정인은 피진정인들을 상대로 국가인권위원회에 진정하였다.

이에 대하여 국가인권위원회는 진정인의 진정서, 피진정인들의 진술서, ‘노역장 유치 집행서’ 등을 증거로 채택하면서, 헌법 제12조 및 형사소송법 제492조에 따라 진정인이 벌금 분할 납부신청을 위하여 자진하여 출석하였을 뿐 형집행장의 집행을 위하여 구인된 것이 아니기 때문에, 노역장유치의 집행을 위한 형집행장을 제시하지 않은 행위는 헌법 제12조가 정한 진정인의 신체의 자유를 침해한다고 결정하였다.

2. 선행조건의 이행과 권리고지

형집행장 집행시에는 죄명, 형명, 형기 및 구인의 이유, 변호인 선임권 등 제반 권리를 고지하고, 변명의 기회를 준 후 피집행자로부터 확인서를 받는다. 다만 피집행자가 확인서에 서명이나 날인을 거부하는 경우에는 집행경찰관이 그 사유를 기재하고 서명한다.

현행 형사소송법 제92조에서는 ‘벌금 또는 과료를 완납하지 못한 자에

대한 노역장 유치의 집행에는 형의 집행에 관한 규정을 준용한다'라고 명문화되어 있다. 따라서 노역장유치집행을 하기 위해서는 검사가 벌금 또는 과료의 납부의무자를 소환하는 절차를 먼저 밟아야 하며(동법 제473조 제1항), 소환에 응하지 아니할 때에는 형집행장을 발부하여 구인하여야 한다(동조 제2항). 다만 납부의무자가 도망하거나 도망할 염려가 있는 때 또는 현재지를 알 수 없는 때에는 소환절차를 밟을 필요 없이 즉시 형집행장을 발부하여 구인할 수 있다(동조 제3항). 이처럼 노역장 유치를 위한 형집행장의 발부요건은 납부의무자의 1) 소환불능, 2) 도망·도망의 염려, 3) 소재불명의 요건 중 하나 이상의 요건이 충족되어야 한다.

형사소송법상 원칙적으로 사람의 신체를 구인하거나 구금하기 위해서는 판사가 발부한 영장에 의하도록 하고 있으나, 형집행을 목적으로 한 것이라는 형집행장의 특성상 그리고 형집행단계에서의 절차변잡성을 회피하기 위하여 검사가 발부하도록 하고 있다⁵⁾. 형집행장은 노역장유치집행을 위하여 검찰청에 구인할 목적으로 행해지므로, 형집행장은 형집행지휘를 위하여 그 신병을 확보하여 검찰청으로 구인하기 위한 일종의 구인영장에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 형집행을 위한 구인 역시 형사소송법상의 강제처분에 해당하므로 임의성을 우선 확보한 후 보충적으로 강제처분이 이루어져야 할 것이다. 즉 형집행을 위해서는 검사가 우선 형집행선고를 받은 자를 소환해야 하며, 이에 응하지 않을 경우 형집행장을 발부할 수 있다고 규정한 형사소송법 제473조는 이러한 원칙을 반영한 것으로 보인다.

그런데 2008년 국가인권위원회의 한 결정⁶⁾에서 진정인은 2007년 10월 5일 A지청으로부터 약식명령(2007가징2560)으로 벌금 70만원에 대한 가납명령(납부기한 2007년 10월 19일)을 받고⁷⁾, 2008년 1월 9일 B

5) 서울지방검찰청 공판 및 형집행실무, 1998, 357쪽.

6) 국가인권위원회 침해구제제1위원회 2008. 9. 25.자 08진인619 결정.

7) 가납명령에 대한 글로는 조광훈, 가납판결 집행에 관한 연구, 법조 제55권

지원에서 벌금 70만원의 형이 확정되었다. A지청에서는 2008년 1월 9일 벌금 70만원에 대한 납부명령(2008징제46, 납부기한 2008년 1월 23일)을 하였으나 진정인은 벌금을 납입하지 아니하였다. 따라서 2008년 1월 24일 피진정인 T는 진정인에 대한 소환절차 없이 진정인에 대한 형집행장을 발부하였으며, 같은 날 진정인은 주거지에서 피진정인 S에 의해 체포되어 같은 날 노역장에 유치되었다.

이 사건의 쟁점은 벌금형 미집행자들에 대한 노역장 유치처분이 적정한지 여부와 노역장 유치가 적정하다면 이를 위한 형집행장 발부를 위해서 어떠한 절차를 거쳐야 하는지로 구분될 수 있다. 국가인권위원회는 이전 사건(2007. 6. 18.자 06직인9)에서 벌금미납자에 대한 노역장 유치처분은 최후수단으로서의 성격을 지니고 있으므로 민사집행법에 의한 강제집행을 우선하고, 노역장 유치집행을 보충적으로 집행할 것을 권고한 바 있다. 따라서 이 사건에서는 노역장 유치 집행을 위한 형집행장 발부 절차의 적법성에 대해서만 판단하였다.

이 사건에서 주무부서였던 대검찰청 집행과에서는 재산형은 벌금의 납부로 형의 집행이 종료되므로 납부의무자에게 벌금을 납부하도록 납부명령서 및 납부독촉서를 발부하고, 전화 독촉을 하는 일련의 절차가 위 '집행하기 위한 소환절차'에 해당한다고 주장하고 있다.

이에 대하여 국가인권위원회는 형사소송법 제492조에서 노역장 유치의 집행을 동법 제473조 자유형 집행에 관한 규정을 준용하도록 하는 규정만으로는 재산형 징수단계에서의 납부명령을 재산형 집행을 위한 소환으로 간주할 수 있는 근거가 되지 않는다고 판단하고 있다. 또한 노역장 유치집행에 관하여 자유형 집행을 준용하도록 한 형사소송법 제492조가 재산형에서 자유형으로 형이 대체되었음을 의미하는 만큼 재산형 집행을 위한 납부명령과 자유형 집행을 위한 소환은 동일한 의미를

제9호, 법조협회, 2006, 276~309쪽을 참고하기 바람.

가질 수 없다고 보았다. 이러한 점에 비추어 노역장 유치집행을 위한 소환이 이루어지는 경우 자유형으로 대체되기 이전 벌금납부의 가능성이 높아질 수 있으며, 유치집행을 위해 자진하여 집행에 응하는 경우에는 굳이 강제처분인 형집행장을 발부하지 않는 것이 피고인의 인권보호에 부합할 것으로 보고 검찰청에서 벌금납입기한이 끝난 후 피고인들에 대한 소환절차 없이 노역장 유치집행을 위한 형집행장이 발부되어 지명수배시스템에 입력되고 있는 것은 스스로 벌금형의 집행에 응할 기회를 제공해야 한다는 의견을 개진하였다.

다시 말해 형집행장 발부를 위해서는 형사소송법 제473조에 따라 형집행을 위한 소환이 선행되어 피고인들에게 자유형으로 대체되기 직전 벌금납부의 기회를 제공하고, 형집행을 위해 강제로 구인되기 이전 스스로 집행에 응할 기회를 제공해야 하며, 예외적으로 소환절차 없이 형집행장을 발부하기 위해서는 집행의무자인 검사가 피고인들의 소환불능, 도망·도망의 우려, 소재불명을 입증하는 절차를 마련할 것을 대검찰청에 권고하였다.

3. 신병인계

일과중에는 검거한 지·과출소에서 직접 해당 검찰청으로 신병을 인계하고, 일과 후에는 형사당직실로 신병을 인계한다. 형집행장을 소지한 상태에서 집행했을 때에는 뒷면에 집행일시나 장소와 같은 집행사실을 기재하고 신병을 검찰청 또는 형사당직실로 인계한다. 그러나 형집행장을 소지하지 않은 상태에서 벌금수배자를 검거할 때에는 검거보고서, 수배조회서, 확인서를 작성하여 검찰청 또는 형사당직실로 신병과 함께 인계한다.

경찰서에서 가상계좌로 벌금을 납부한 경우에는 검찰청으로부터 입금영수증을 송부받아 기록에 첨부한 후 즉시 석방한다. 미납시에는 형사당

직실에서 검거보고서를 검찰청으로 팩스 전송하고 검사로부터 ‘신병인치 지휘서’를 전송받아 유치장 입감 후 다음날 검찰청에 신병을 인계한다.

4. 집행사실의 통지

대상자가 지정한 가족 또는 변호인, 법정대리인, 배우자, 직계친족, 형제자매 등에게 사건명, 구인일시와 장소, 형명, 형기 및 구인의 이유, 변호인을 선임할 수 있다는 취지를 통지한다. 구인한 때로부터 24시간 이내에 형집행장을 집행한 경찰관의 소속부서 사법경찰관 명의로 서면으로 통지하고, 위에 규정된 사람이 없어 통지를 하지 못한 경우에는 그 취지를 기재한 서면을 작성한다.

5. 재산형에 대한 형집행장 발부 및 집행현황

2012년을 기준으로 제1심법원에 접수되어 처리된 형사공판사건 287,883건 중 벌금형 등 재산형을 선고한 건수는 85,264건, 간이공판사건은 26,160건 중 재산형 9,066건, 약식명령사건 처리건수 656,923건 중 재산형 591,385건, 즉결사건 처리건수 53,048건 중 재산형처분을 받은 건수는 48,520건이다.

<과거 10년간 형사사건 처리건수 및 재산형 선고건수>⁸⁾

	형사공판(제1심)		간이공판		약식명령		즉결사건	
	처리계	재산형	처리계	재산형	처리계	재산형	처리계	재산형
2003	213,351	61,232	77,987	17,316	1,092,085	1,083,492	53,285	49,160

8) 법원행정처, 사법연감 각 연도(2004-2013).

2004	237,070	76,731	71,396	18,329	1,236,075	1,226,081	42,865	38,866
2005	226,518	80,893	50,444	12,162	1,016,963	1,009,079	38,553	35,201
2006	212,791	79,853	39,637	9,026	870,950	861,925	54,253	48,908
2007	241,486	82,452	38,658	8,520	1,035,269	1,025,967	49,968	45,523
2008	268,572	96,110	49,541	13,266	1,143,013	1,134,438	62,486	56,082
2009	281,495	102,294	49,174	12,250	1,023,942	1,009,851	76,753	69,105
2010	277,400	96,071	41,832	11,843	883,236	856,112	61,348	55,547
2011	278,169	85,449	33,839	10,738	714,552	654,074	56,324	50,557
2012	287,883	85,264	26,160	9,066	656,923	591,385	53,048	48,520

이처럼 전체 형사사건의 약 61.45%, 약식명령의 경우에는 90% 가량이 재산형 선고를 받았는데, 2003년~2010년까지는 한해 100만건~120만건 가량이 재산형 선고를 받았고, 2011년 이후에는 점차 감소추세를 보이면서 2012년 총 734,235건이 재산형으로 선고되었다.

이 중 형집행장 발부대상이 얼마나 되는지에 대한 정확한 공식통계는 찾기 어려웠다. 다만 2007년 6월 국가인권위원회에서 2003년~2006년 5월까지 형집행장 발부·집행 및 벌과금납부명령서 등 발부현황을 직권조사⁹⁾한 내용에 따르면 형집행장은 대략 전체 선고된 재산형 중 약 12~3% 가량을 차지하고 있음을 알 수 있다.

형집행장 발부 및 집행현황

연도	발부	집행		미집행	비고
		수배전	수배후		
2003	165,262	해당 없음	40,230	125,032	
2004	178,679		43,443	135,236	
2005	178,070		40,696	137,374	
2006.5	75,023		19,771	55,252	

벌과금납부명령서 및 벌과금독촉서 발부현황

연도	벌과금납부	벌과금납부독촉서 발부
----	-------	-------------

9) 이하의 내용 및 표는 국가인권위원회 침해구제제1위원회 2007. 6. 18.자 06직인9, 04진인3432, 05진인1262, 05진인1339, 05진인1380, 05진인2009, 05진인2042, 06진인318 결정에서 참고함.

	명령서 발부	계	1차	2차	3차	3차이상
2003	501,142	556,119	275,495	80,992	80,992	92,402
2004	504,857	558,914	294,976	96,750	96,750	66,797
2005	474,111	530,871	270,775	82,684	82,684	77,087
2006.5	180,211	280,731	159,963	41,098	41,098	15,158

그리고 동기간(2003~2005년) 벌금미납자 수배 및 검거현황에 따르면 평균 21만여건이 수배되지만 검거는 4만여건에 그치고 있다. 환형 유치 처분을 받은 건수는 1997년 당시 전체 벌금형 집행건수의 0.9%였다가, IMF를 거치면서 건수가 크게 증가하여 2006년에는 2.7%까지 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 참고로 교정시설 1일 평균수용인원(기결구금자에 한함) 및 수형자, 노역수 비율은 다음과 같다.

<교정시설 1일 평균수용인원(기결구금자)>¹⁰⁾

	기결구금자 소계	수형자	노역수
2003	37,692	36,458	1,234
2004	36,546	34,609	1,937
2005	35,110	32,933	2,177
2006	31,905	29,923	1,982
2007	31,086	29,289	1,797
2008	32,316	30,280	2,036
2009	33,179	30,749	2,430
2010	32,652	30,607	2,045
2011	31,644	29,820	1,824
2012	31,302	29,448	1,854

노역종료 사유로 출소한 인원은 전체 출소자의 15.9%(2003년)에서 25.8%(2012년)로 급격히 상승하고 있다.

<노역종료 사유 출소자 인원>¹¹⁾

	출소자 계	노역종료
--	-------	------

10) 법무부, 2013 법무연감, 444쪽.

11) 법무부, 2013 법무연감, 447쪽.

2003	60,399	9,634
2004	69,914	11,098
2005	70,418	14,716
2006	63,842	15,876
2007	62,792	15,366
2008	65,315	16,293
2009	72,510	19,587
2010	63,228	16,560
2011	55,436	14,389
2012	53,202	13,729

이같은 상승세는 1990년(130명)에 비하여 무려 100배가량 증가한 것인데, 현재는 한해 1만 3천~5천 여 명이 벌금미납으로 교도소에 입소한다는 것을 의미한다.

이는 벌금형 집행상의 딜레마를 그대로 안고 있다. 현재 벌금을 징수하지 못하는 원인은 대부분 대상자의 소재불명에 있다고 한다. 처음 사건을 인지하고 수사를 시작할 당시에 주소를 제대로 기입하지 못했던 점도 문제이지만, 기소되어 선고까지 기간 동안에 피고인의 주소가 변경되거나 약식명령 같은 때에는 특히 아예 잠적해 버리는 일도 비일비재하다고 한다. 이처럼 많은 사람이 벌금납입을 하지 않은 채 형의 시효를 넘긴다면 형집행정의를 손상될 소지는 매우 다분하며 오히려 형사사법기관으로 하여금 구속 및 실형선고라는 자유박탈처분을 선호하게 만들 수도 있다. 따라서 벌금형이 선고될 경우에도 자유형과 마찬가지로 철저한 형집행을 하여야 한다.

그러나 형벌집행기관이 벌금징수를 강화하여 벌금미납자를 철저히 추적하게 되면 필연적으로 노역장유치인원의 증가도 수반하게 된다. 문제가 되는 사람들은 주로 벌금을 낼만한 재산이 충분하지 않은 사람들이기 때문에 돈을 자신의 자유로 대신 갚는 벌금형의 환형처분이 집행될 수밖에 없다는 것이다. 벌금형은 징역형보다 상대적으로 경한 형벌에 속하

기 때문에 중한 형벌인 징역형을 선고받은 사람과 동일하게 벌금형의 환형처분이 이루어지게 되면 벌금을 납입할만한 경제적 능력이 없다는 이유로 중한 형벌을 집행하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 노역장 유치는 가능한 한 억지되어야 하는데 여기에 벌금형의 운용과 집행상의 딜레마가 발생한다. 그리고 형집행장에 의한 지명수배는 벌금형의 집행을 대체하는 최선의 수단이 될 수 없고 단지 최후의 수단이어야 하기 때문에 벌금미납자에 대해서 자유박탈 이외에 다른 방법으로 벌금납입을 대체할 수 있는 다양한 방안이 마련될 필요가 있다.

제3장 형집행장에 의한 집행시 문제점

I. 형의 집행은 사법경찰관의 직무범위에 속하는가

경찰관인 피고인은 벌금미납자로 지명수배되어 있던 A를 세 차례에 걸쳐 만나고도 그를 검거하여 검찰청에 신병을 인계하는 등의 필요한 조치를 취하지 아니하였다. 또한 검사는 갑이 A를 검거하지 아니한 대신 나중에 뇌물을 받았다고 판단하여 갑을 부정처사후수뢰죄로 기소하였다. 제1심법원에서 갑의 부정처사후수뢰혐의가 증거불충분으로 무죄판결을 받게 되자, 검사는 이에 불복하여 항소하면서 항소심공판절차에서 직무유기죄를 예비적으로 추가하는 공소장변경신청을 하였다. 항소심법원은 제1심판결을 파기하고 1) 주위적 공소사실인 부정처사후수뢰죄 부분과, 2) 예비적 공소사실인 직무유기죄 부분에 대하여 무죄를 선고하였다. 항소심에서 직무유기부분에 무죄를 선고한 이유는 경찰관이 검사의 지휘를 받는 것은 범죄수사와 관련될 때 뿐이며 재판의 집행에 관한 직무권한이 경찰관에게 있다고 인정할만한 법률적 근거가 없기 때문에 경찰관의 '직무'를 유기한 것이 아니라고 한 것이다.

그런데 이에 대하여 대법원¹²⁾은 형사소송법 제460조 제1항, 제473조에 의하면 재판의 집행은 검사가 지휘하고, 검사는 신체를 구금하는 자유형의 집행을 위하여 형집행장을 발부하여 수형자를 구인할 수 있으며, 같은 법 제475조, 제81조에 의하면 구속영장과 동일한 효력이 있는 형집행장은 검사의 지휘에 의하여 사법경찰관리가 집행하고, 이러한 형의

12) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009도13371 판결.

집행에 관한 규정은 같은 법 제492조에 의하여 벌금미납자에 대한 노역장유치의 집행에 준용되고 있다. 이러한 규정을 종합하면 사법경찰관리도 검사의 지휘를 받아 벌금미납자에 대한 노역장유치의 집행을 위하여 형집행장의 집행 등을 할 권한이 있으므로, 이 경우 벌금미납자에 대한 검거는 사법경찰관리의 직무범위에 속한다고 보았다.

즉, 벌금미납자에 대한 노역장유치 집행을 위하여 검사의 지휘를 받아 형집행장을 집행하는 경우 벌금미납자 검거는 사법경찰관리의 직무범위에 속한다고 보아야 하는데도, 재판의 집행이 사법경찰관리의 직무범위에 속한다고 볼 법률적 근거가 없다는 이유로 甲에 대하여 실제 형집행장이 발부되어 있었는지 등에 대하여 나아가 심리하지 않은 채 공소사실을 무죄로 인정한 원심판단에 법리오해의 위법이 있다고 판단한 것이다.

이에 대해 “벌금미납자에 대해 형집행장이 발부되었지만 검사의 지휘가 없는 경우에도 사법경찰관이 벌금미납자를 검거하여 검찰청에 인계하는 등의 조치를 취하지 않으면 직무유기죄가 성립하는지 불분명하다”며 의문을 제기¹³⁾하였던 학자도 있는데, 이 사건의 경우에도 제1심, 항소심, 대법원의 판단이 서로 달랐으므로 향후 비슷한 사안에 대한 판단을 주목할 필요가 있다.

2. 사법경찰관에 대한 형집행지휘는 적법한가

현행 형사소송법에 따르면 사법경찰관의 수사개시·진행권을 보장하고 있으면서도 한편으로 모든 ‘수사’에 대한 검사의 지휘를 받도록 하고 있다. 원래 검사의 수사지휘권을 둔 이유는 대부분의 수사를 직접 행하고

13) 오영근, ‘사법경찰관리의 벌금미납자 미검거와 직무유기죄의 성립여부’, 2012.6.27.자 한국고시

있는 사법경찰관에 대하여 인권침해 여부나 수사미진여부를 관리하거나 감독하기 위한 것으로 보인다. 그런데 검사가 직접 수사를 하면서 동시에 사법경찰관의 수사를 구체적으로 지휘·감독하게 되면 효율적인 견제와 균형보다는 권력의 집중화 문제가 더 크게 발생할 것이기 때문에 사법경찰관의 책임수사를 보장하고, 기소전 검사의 사후통제를 철저히 받게 하는 것이 자발적이고 소신있는 수사를 하면서 동시에 책임소재를 분명히 할 수 있는 방법이라고 생각한다.

그런데 문제는 수사가 아닌 벌금미납자의 형집행도 검사의 지휘대상인가 하는 점이다. 위에서 언급한 검사의 사법경찰관에 대한 지휘는 ‘수사’라는 특수한 상황에서의 관계에 한정될 뿐이고, 형사소송법 제196조 역시 수사에 한정하여 검사와 사법경찰관 간의 관계를 규정하고 있는 것이다. 따라서 수사 외의 정보, 교통, 범죄예방, 형집행 등에 있어서는 검사와 경찰은 독립된 기관 사이의 대등한 관계에 있다.

선고된 형의 집행은 원칙적으로 검사의 지휘하에 검찰소속 공무원(또는 넓은 의미에서 법무부소속 공무원)이 행하는 것이 원칙이고, 그런 의미에서 자유형의 경우 검사의 지휘하에 법무부 소속 교도관이 집행하며, 벌금형의 경우에도 형벌임에 틀림없기 때문에 검사의 지휘하에 동일기관의 구성원에 의해 집행되는 것이 합당하다. 그런데 벌금형의 강제집행 형태인 노역장 유치의 집행에 발부되는 형집행장의 집행을 구속에 관한 규정을 준용하도록 하는 형사소송법 제475조에 따라 검사가 형집행장의 집행을 사법경찰관에게 지휘할 수 있다(동법 제81조 제1항)고 해석하게 된 것이다. 그리고 벌과금미납자에 대한 지명수배 역시 검사의 집행지휘에 의하여 발령되고 있다.

검찰에서 형의 집행에 적용하고 있는 것은 ‘자유형 등에 관한 검찰집행사무규칙’과 ‘재산형 등에 관한 검찰집행사무규칙’이다. 우선 자유형 등에 관한 검찰집행사무규칙 제6조 제3항에 따르면 ‘검사가 형집행장을

발부한 때에는 집행사무담당직원은 별지 제6호 서식에 의하여 형집행장 원부에 소정의 사항을 기재하고 형집행장을 사법경찰관에게 교부하여야 한다'고 하고 있고, 제4항에서 검사는 형미집행자에 관하여 2월마다 1회 이상 소재수사지휘를 하여야 한다는 규정을 두고 있다. 또한 재산형 등에 관한 검찰집행사무규칙 제43조에서도 검사는 사법경찰관에게 별지 제59호 서식의 벌과금 등 납부독촉 촉탁서 및 별지 제60호 서식의 자력 조사촉탁서에 따라 벌과금 등의 집행을 촉탁할 수 있다고 하고 있다.

벌과금 등의 미납으로 지명수배되어 체포된 자는 바로 검찰청으로 인치 되고, 검찰청에서 노역장유치집행절차를 거쳐 구치소 또는 교도소로 유치하고 있다. 검사는 노역장유치집행지휘서에 의하여 노역장유치를 집행한다(재산형 등 검찰집행사무규칙 제20조 제1항). 집행을 할 때에 유치기간 1일로 환산하는 벌금이나 과료로 미달되는 잔액이 있는 경우에는 그 잔액에 대한 유치의 집행을 하지 아니한다. 다만, 노역장유치집행 중인 자가 나머지 기간에 해당하는 금액을 일시에 납부하고 유치를 면하고자 할 때에는 그 잔액도 집행하여야 한다(동규칙 제22조 제4항). 집행지휘 후 집행이 개시되기 전에 벌금 또는 과료를 납부하면 노역장유치집행을 취소하여야 한다(동규칙 제22조 제1항). 구치소 또는 교도소에 유치되면 징역형의 수형자와 마찬가지로 교정작업에 복무케 하여야 한다(법 제69조 제2항). 유치기간이 종료한 경우에는 종료일에, 벌금을 납부한 경우에는 완납한 날에 검사의 석방지휘서에 의하여 석방한다(동규칙 제22조 제2항).

문제는 기관간 협조사항을 어느 한 기관의 규칙으로 정할 수 있는지 또 법률이 아닌 규칙의 단위로 정하는 것이 합당한가 여부이다. 특히 벌금형 집행촉탁은 요청하는 기관인 법무부에서 행정사무규칙으로 일방적으로 정하여 경찰에 적용하고 있는데, 오히려 이러한 점은 기관간의 자발적이고 원활한 협조를 방해하는 요인으로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이에 반하여 벌금미납자에 대한 유치장인치지휘의 법적 근거를

다투는 헌법소원심판 사건에 대하여 헌법재판소는 경찰공무원은 공익을 실현할 의무가 인정되는 국민 모두에 대한 봉사자로서 벌금미납자의 신병에 관한 업무 또한 국가조직 내에서 수행하는 직무영역 내에 있다는 취지의 설시를 한 바 있다¹⁴⁾.

사실관계는 다음과 같다. 청구인은 제주동부경찰서 소속 경찰관인데, 2008년 12월 29일 새벽 2시 40분 경 피청구인으로부터 관내 지구대에서 형집행장에 의하여 검거된 벌금미납자의 신병에 대하여 ‘귀서 유치장에 인치하였다가 익일 10:00경 제주지방검찰청 재산형집행계로 신병을 인계하라’는 내용의 ‘벌금미납자 인치지휘’ 공문을 받고, 이에 따라 벌금미납자를 제주동부경찰서 유치장에 인치하였다. 이후 청구인은 범죄의 수사에 있어 검사의 지휘를 받을 뿐이므로 이미 형이 확정된 벌금미납자를 경찰서 유치장에 인치하라는 이 사건 인치지휘는 아무런 법적 근거가 없는 위법한 명령으로 피청구인이 오로지 검사라는 우월적 지위에서 행한 권력적 사실행위로써 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당하고 이로써 청구인의 평등권 등 기본권이 침해되었다고 주장하며 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

이에 대하여 헌법재판소는 일반적으로 청구인과 같은 경찰공무원은 기본권의 주체가 아니라 국민 모두에 대한 봉사자로서 공공의 안전 및 질서유지라는 공익을 실현할 의무가 인정되는 기본권의 수범자라고 하면서 ‘벌금미납자에 대하여 검사가 발부한 형집행장은 구속영장과 동일한 효력이 있고, 경찰서유치장은 구속된 자 또는 신체의 자유를 제한하는 판결 또는 처분을 받은 자를 수용하는 시설이므로, 위와 같이 검사가 발부한 형집행장에 의하여 검거된 벌금미납자의 신병에 관한 업무는 국가조직영역 내에서 수행되는 공적 과제 내지 직무영역에 대한 것’이라고 판단하였다. 따라서 이와 같은 직무를 수행하는 경찰공무원인 청구인은 국

14) 헌법재판소 2009. 3. 24. 선고 2009헌마118 제2지정재판부 결정.

가기관의 일부 또는 그 구성원으로서 공법상의 권한을 행사하는 공권력 행사의 주체일 뿐, 기본권의 주체라 할 수 없기 때문에 헌법소원을 제기할 청구인적격을 인정할 수 없다며 각하결정을 하였다.

사실 법무부령인 재산형 등에 관한 검찰집행사무규칙을 면밀히 살펴보면 검찰이 경찰에 협조를 구하고자 하는 것인지 단지 지휘의 대상으로만 삼고 있는지를 잘 알 수 있는 대목이 있다. 예를 들어 납부의무자가 납부명령을 받고도 납부하지 않는 때에는 벌과금 등의 집행을 촉탁할 수 있다. 이 때 집행촉탁 대상은 1) 관할 지방검찰청 또는 지청 검사(동 규칙 제39조), 2) 구치소 또는 교도소의 장(제42조), 3) 사법경찰관리(제43조)인데, 사법경찰관리에 대하여 벌과금의 집행이나 자력조사를 촉탁하는 때에만 ‘신속히 회답’하여 달라는 문구를 넣고 있다. 또한 규칙의 본문에는 사법경찰관리에게 검사가 직접 촉탁할 수 있도록 규정되어 있으나, 수신 및 회신은 경찰서장이 하도록 되어 있다. 이런 점에서 볼 때 규칙 제43조도 사법경찰관리에게 집행을 촉탁하는 것이 아니라 기관간 협조에 따른 촉탁으로 해석하는 한 경찰관서의 장에게 집행을 촉탁하고 ‘신속히’가 아닌 기한을 정하여 촉탁¹⁵⁾하는 것이 옳다고 본다.

한편 벌금미납자에 대한 벌금징수 촉탁업무나 노역장 유치업무는 수사가 아닌 형집행으로서 엄밀히 말해 수사를 전담하는 사법경찰관리의 직무범위에 해당하지 않는다. 경찰청의 업무를 분장하는 ‘경찰청과 그 소속직제’ ‘검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정’에도 관련 근거는 존재하지 않는다. 현실적으로도 형집행 업무는 사법경찰관이 아닌 지구대의 행정경찰이 담당하고 있는 점

15) 같은 의미에서 병역법 시행령 제164조[행방불명자의 조사]에서 1) 지방병무청장은 병역의무자 중 행방불명으로 인하여 병역의무부과 통지서를 교부할 수 없는 사람이 있는 경우에는 그 소재를 조사하여야 하며, 2) 필요한 경우에는 관할 경찰관서의 장에게 행방불명자의 소재조사를 의뢰할 수 있고, 의뢰를 받은 경찰관서의 장은 30일 이내에 그 조사결과를 통보하여야 한다는 규정을 두고 있다.

에서 보았을 때 형집행 사무는 기관간(해당 경찰관서장에게) 협조요청을 통하는 것이 타당할 것이다¹⁶⁾.

3. 벌금미납 수배자에게도 유치장입감이나 경찰장구 사용이 가능한가

벌금미납자 중 노역장 유치대상자를 구인하였을 경우 노역장에 유치하기 전 경찰서 유치장 등에 일시 구금하는 문제나 벌금미납 수배자에 대해서 경찰장구를 사용할 수 있는지 여부와 그 적법성에 대해서도 쟁점이 되고 있다.

현행 경찰관직무집행법 제9조에 따르면 경찰서 유치장은 ‘법률이 정한 절차에 따라 체포·구속되거나 신체의 자유를 제한하는 판결 또는 처분을 받은 자를 수용하기 위하여’ 경찰서에 두도록 되어 있다. 또한 경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 경찰장구(수갑, 포승, 경찰봉, 방패)를 사용할 수 있다(동법 제10조의2)

형집행장은 구속영장과 동일한 효력이 있으므로 법률적으로는 유치장에 입감이 가능하다고 해석된다. 그러나 벌금미납자는 엄밀히 말하면 형사피의자나 보호조치의 대상자가 아닌 기결수의 신분을 가지고 있기 때문에 설사 형집행장이 구속영장과 동일한 효력을 갖는다고 하더라도 벌

16) 더 나아가 해당 업무의 수행을 어느 경찰직의 경찰이 수행할 것인지도 경찰 내부에서 결정하도록 하는 것이 타당하다는 주장은 박기석, 20쪽.

금미납자를 노역장이 아닌 유치장에 구금하는 것은 타당하지 않다. 게다가 벌금은 검찰당직자가 365일 납부를 받고 있기 때문에 신병 역시 시간과 관계없이 검찰이 인수받는 것이 옳다고 본다. 그리고 단기간 형사 피의자와 같은 장소에 유치하기 때문에 단기구금에 따른 범죄악성 감염 같은 폐해가 발생할 수도 있고, 노역장이 아닌 유치장에 영장없이 구금하는 것은 법적 근거가 명확치 않다.

4. 과도한 업무부담의 문제점

2005년 치안연구소에서 발행한 한 연구보고서에서¹⁷⁾ 형사과 직원 49명에 대하여 벌금미납자 형집행업무에 관한 설문조사를 실시하여 그 결과를 발표한 바 있다. 이에 따르면 1개월을 기준으로 형집행 횟수가 30건 이상인 경우가 96%에 달했고, 5백건 이상 집행에도 20%나 되었다고 한다¹⁸⁾. 경찰서의 규모나 관할 지역의 인구수에 따라 다르기는 하지만, 대체로 300~500건 정도가 평균 횟수이고, 이를 1년으로 환산하면 한 경찰서가 4000~6000건 정도의 형집행 업무를 수행하는 것을 알 수 있다. 또 하루 평균 3~5건 정도의 벌금미납자 형집행 업무가 발생한다는 의미이기도 하다. 그런데 이러한 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 주된 업무가 아닌 외부기관의 촉탁에 의한 부수적인 업무라는 점을 감안한다면 결코 적지 않은 업무부담이라고 할 것이다.

게다가 검찰이 형집행을 경찰에 요청해 오는 주기도 일정하지 않아서 발생하는 대로 경찰에 보내기도 하고, 벌금미납자 명단을 한꺼번에 분기말 또는 연말에 보내기도 한다¹⁹⁾. 이러한 문제는 조사당시인 2005년 이

17) 박기석·백창현, 벌금미납자 형집행 업무의 실태와 개선방안, 치안연구소, 2005.

18) 위 보고서, 20쪽.

후에도 지속적으로 발생하고 있는데, 경찰청은 2011년 12월 일부 경찰서에 검찰청으로부터 과도한 수량의 형집행장이 일괄접수되자 형집행장 업무방식 개선을 위해 검찰에 협의를 요청하기도 하였다²⁰⁾. 그러나 이러한 개선요청에도 불구하고 2013년 11월 현재에도 일시에 한 경찰서당 1,500여 건의 형집행장을 송부하는 등 무리한 형집행 의뢰로 경찰에 과중한 업무부담을 발생시키기도 하였다.

문제는 위에서도 언급하였듯이 형집행사무가 검찰의 고유업무영역에 속한 것이기 때문에 경찰이 이를 집행했을 때 대상자가 오히려 경찰에 민원을 제기하는 경우도 발생하고 있다는 점이다. 2005년 조사에서는 일선 경찰서 형사과 직원을 상대로 설문조사를 하여 형집행 업무를 다른 업무에 비해 어려운 업무가 아니라고 응답하였으나, 이는 직접적으로 벌금미납자를 찾아서 독촉하거나 구인하는 일을 하지 않기 때문일 것으로 해석된다.

지난 2개월간 전국 경찰서 수사지원팀 소속 경찰관과 지구대 근무자에게 무작위로 전화면담을 한 결과 업무부담도는 관할 지방검찰청의 검사에 따라 차이는 있으나 심적인 부담도는 골고루 높다는 것을 알 수 있었다. 현재는 형사과의 수사지원팀에서 대부분 형집행업무를 전담하여 보고·접수를 받고 있고, 직접 형집행업무를 처리하는 것은 지구대 경찰관들이 담당하고 있다고 한다. 서울소재 A경찰관에 따르면 가장 지구대 민원이 많이 발생하는 시기중 하나인 매년 11~12월과 1~2월에 1주일 단위로 1인 100매씩 형집행장이 내려오거나, 심지어 11월 초에 5,000여건을 하루에 보내면서 12월 말일까지 집행하라는 지휘가 내려오기도

19) 위 보고서에 따르면 복수응답을 전제로 하여 하루에도 여러번 오는 경우나 보름단위로 오는 경우가 가장 많고 기타 수시, 연말 일괄처리 등 다양한 형태로 진행되고 있음을 알 수 있다(28쪽).

20) 당시 형집행장 발부건수는 2009년 51만여건, 2010년 41만여건, 2011년 43만여건으로 집계되었다.

했다며 보고기한을 맞추지 못하면 사유서를 쓰거나 직무유기로 기소될 위험성까지 가지고 있다는 지적을 하기도 하였다. 지구대에서 근무하는 B 경찰관은 소재수사나 형집행 중에 벌금미납 수배자 또는 가족으로부터 “이건 검찰에서 할 일이고 심지어 벌금도 검찰청으로 간다던데 경찰이 왜 관여하느냐, 내가 범죄자냐 집 주변에서 잠복하지 마라, 벌금 몇 푼으로 가족을 범죄자취급하지 마라” 같은 이야기를 듣기도 했는데, 그럴 때마다 채권추심하는 사채업자 같은 생각이 들더라는 자괴적인 진술을 하기도 하였다.

자유형 등에 관한 검찰집행사무규칙에 따르더라도 검사는 구금되지 아니한 형미집행자에 관하여 소재수사를 2개월마다 1회 이상 하도록 되어 있다(제6조 제4항). 이 규정을 적용하여 형집행장이 발부된 후 형이 집행되지 않은 사람에 대해서도 적어도 2개월마다 소재수사지휘를 하는 것이 원칙이나, 벌과금 등 집행실적 보고서를 작성하여 검찰청의 장 등에게 보고하여야 하는 1월 15일 이전 즉 연말연시에 한꺼번에 소재수사지휘가 내려오는 것이 현실이라고 한다.

특히 지구대나 파출소의 경우 생활안전 및 질서유지를 본연의 업무로 하고 있고, 직제상으로도 지방청 생활안전과에서 담당하고 있기 때문에 벌금미납자 형집행 업무는 기본적으로 지구대나 파출서의 주 업무라고 보기 어렵다.

제4장 외국의 벌금미납자에 대한 집행

1. 일본

일본의 형벌제도는 우리나라와 유사하다. 재산형에 있어서도 우리나라와 거의 같은 제도를 취하고 있다. 일본 형법 제9조는 ‘사형, 징역, 금고, 벌금, 구류 및 과료를 주형으로 하고 몰수를 부가형으로 한다’라고 규정하여 주형으로서의 재산형으로 벌금과 과료를 인정하고 있다. 벌금에 대하여는 일본 형법 제15조에서 ‘벌금은 1만엔 이상으로 하고 감경하는 경우에는 1만엔 이하로 할 수 있다’고 규정하고 제17조에서 ‘과료는 1,000엔 이상 1만엔 미만으로 한다’고 규정하고 있다.

벌금미납자에 대한 제재수단으로서는 노역장유치를 규정하고 있다. 노역장유치에 관해서 일본은 형법 제18조에 이를 규정하고 있으며, 1974년의 형법 개정초안 제42조 내지 제46조에서는 체납유치라는 용어를 사용하고 있다²¹⁾. 일본에서는 재산형선고를 받는 사람 가운데 실제로 노역장 유치를 받고 있는 자는 매우 미미한 편이다. 참고로 일본의 경우 노역장유치제도 자체는 우리와 사정이 비슷하나, 다만 노역장 유치자의 비율은 우리보다 많이 낮은 편이라 할 수 있다. 그럼에도 이에 대하여 돈을 가진 자는 주머니에서 납부할 수 있는 것을 가난한 자는 신체로서 납부한다는 비판을 가져오고 있으며, 실질적인 공평의 관점에서 재산형의 자유형화는 피하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이 주장은 노역장이

21) 1974년 형법개정 초안 및 체납유치에 관한 상세한 내용은 김명곤, 79~80쪽 참조.

교도소에 병설되어 피수용자에게는 징역수에 대한 규정이 준용되고 실제의 구금일수에서 노역장 유치가 실질적으로는 단기자유형이라는 것은 부정할 수 없다는 점에서 이의 개선이 필요하다는 것이다. 이러한 점은 우리나라의 재산형제도와 동일하다. 그러나 일본에서는 납부 의무자가 완납의 자력이 있을 때에는 재산형의 본질상 강제집행에 의해 징수하고 노역장유치 집행은 할 수 없다고 해석한다²²⁾.

한편 일본에서도 아직 구금되지 않은 상태인 자유형집행 대상자(노역장유치 포함)에 대해서는 수용장(收容狀)을 발부하도록 하고 있고, 그에 관한 자세한 내용을 범죄수사규범(犯罪搜查規範)에 담고 있다. 형사소송법 제485조에 따르면 ‘사형·징역·금고 또는 구류의 선고를 받은 자가 도망한 때 도망할 우려가 있는 때에는 검찰관은 즉시 수용장을 발부하거나 사법경찰원으로 하여금 이를 발부하도록 할 수 있다’라고 규정하고 있고, 동법 제488조에서는 수용장은 구인장과 동일한 효력을 가지며, 수용장의 집행에 관하여는 구인장의 집행에 관한 규정을 준용한다(제489조)는 규정도 두고 있다. 벌금 또는 과료를 완납할 수 없는 경우의 노역장유치의 집행에 관하여는 형의 집행에 관한 규정을 준용한다(일본 형사소송법 제505조). 동법 제70조에 따르면 구인장 또는 구류장은 검찰관의 지휘에 의하여 검찰사무관 또는 사법경찰직원이 집행하고, 급속을 요하는 경우에는 재판장·수명재판관 또는 지방재판소·가정재판소 또는 간이재판소의 재판관이 그 집행을 지휘할 수 있도록 규정(제1항)하고 있다. 그리고 구인장을 집행할 때에는 이를 피고인에게 제시한 후 가능한 한 신속히 직접 지정된 재판소 기타의 장소에 인치하여야 하며(일본 형사소송법 제73조 제1항), 이를 소지하고 있지 않아 제시할 수 없는 경우 급속을 요하는 때에는 피고인에 대하여 공소사실의 요지 및 영장이 발부되어 있다는 취지를 알리고 그 집행을 할 수 있고 이 경우 영장은 가능한

22) 김명곤, 81쪽.

한 신속히 제시하여야 한다(동조 제3항).

일본 범죄수사규범에 따르면 검찰관의 지휘에 의해 경찰관이 형사소송법 규정상의 수용장을 발부하는 경우에는 그 원본을 검찰관에게 송치하도록 하고 있고(동 규범 제261조), 경찰관이 수용장을 발부하여 3개월을 경과하도록 이를 집행하지 못한 경우에는 그 이유를 검찰관에게 알리도록 하는 규정을 두고 있다(제262조 단서).

일본도 우리나라와 마찬가지로 재판의 집행은 검사가 지휘하여 행하고 있으며, 법무성령으로 집행사무규정과 징수사무규정을 두고 있다. 다만 우리와의 차이점은 벌금이나 과료 등을 미납자에 대한 노역장 유치집행을 위하여 검찰관이 발부한 수용장에 따른 형집행을 사법경찰직원과 검찰사무관이 모두 집행할 수 있다는 점을 들 수 있다(징수사무규정 제32조 제1항, 집행사무규정 제21조 제1항).

2. 독일

독일에서도 재산형의 중심은 벌금형이다. 독일 형법상의 재산형은 각 벌칙에 규정되어 있는 것이 원칙이다. 그러나 법정형으로서 벌금형이 규정되어 있는 경우 외에 다양한 경우에 벌금형을 선고할 수 있다. 벌금형의 집행은 형사소송법에 의하여 위와 같은 청구권의 실행에 대한 권한을 가진 기관, 즉 형사소송법상 집행기관으로서 검찰에 있다(독일 형사소송법 제451조 제1항: 이 때 주 사법행정부(州)가 구검찰청 검사에게 형집행을 위임한 경우에는 구검찰청 검사가 형을 집행할 수 있다). 벌금의 징수는 만기도래 후 2주일의 유예기간을 두고 있다. 특별한 사정이 없으면 판결확정일이 만기일이며 벌금의 분납이 승인된 경우에는 각 분납 납기일이 만기일이다. 벌금을 납부하지 못하는 경우에는 대체자유형 또는 자유노

역을 통한 대체자유형 집행의 전환이 가능하다²³⁾. 이를 자세히 살펴보면 독일은 형법 제40조 제2항에서 ‘벌금형의 일수정액은 행위자의 개인적·경제적 사정을 고려하여 법원이 정한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 행위자가 1일 평균적으로 벌거나 벌 수 있는 순수입을 기준으로 한다. 일일 벌금정액은 최소 1유로, 최고 5,000유로로 결정된다’라고 규정하고 있고 제3항에서 ‘1일 벌금액의 산정을 위하여 범죄인의 수입, 재산 기타 기초사실 등이 사정될 수 있다’고 규정하고 있다. 또한 형법 제43조에서는 ‘벌금의 납입이 불가능한 경우에는 자유형으로 대체한다. 자유형 1일은 벌금형 1일수에 해당한다. 대체자유형의 하한은 1일이다’라고 규정하고 있다. 또 벌금형의 집행과 관련하여 형사소송법 제459조에서는 벌금형 집행에 관하여 법원징수규칙을 적용하면서 대체 자유형을 집행하는 경우에는 집행기관의 명령에 따르도록(동법 제459조의e 제1항) 하고 있다. 또한 제459의f조(대체자유형 집행의 배제)에서 ‘법원은 대체자유형의 집행이 범죄인에게 부당하게 가혹할 때에는 대법원은 그 집행의 배제를 명한다’라고 규정하고 있다.

이와 같이 독일 형법상 벌금을 납부할 수 없는 경우에는 원래 대체자유형이 집행된다. 그러나 대체자유형이 집행되는 경우에는 오히려 단기 자유형의 폐해가 나타나서 벌금형을 선고하는 의미가 없어져 버리게 되는 결과를 초래하게 된다. 이 때문에 벌금미납 시에 대체자유형의 집행 이외의 또 다른 상각의 방식이 요구된다. 이 점을 고려하여 독일에서는 1947년 이후로 형법시행법 제293조²⁴⁾에서 대체자유형의 집행을 ‘자발

23) 신의기·이건호, 벌과금 징수절차에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원, 2000, 17~18쪽.

24) 형법시행법 제293조 ① 주 정부는 형법 제43조의 규정에 의거 벌금미납자에 대해 실시하는 대체자유형의 집행을 자발적 노동(사회봉사명령)으로 대신하게 하는 법령을 제정할 수 있다. 유죄판결을 받은 자가 자발적 노동을 수행하는 한 대체자유형은 종료된다. 노동은 무상이어야 하며 경제적 목적으로 행하여져서는 아니된다. 주 정부는 법령을 통한 권한을 사법행정 에 위임할 수 있다.

적 노동'을 통하여 이행할 수 있도록 규정해 두고 있다²⁵⁾. 이 자발적 노동은 대상자의 신청에 의하여 집행된다. 자발적 노동은 무보수이어야 하며 영리목적으로 이행하는 것은 금지된다(형법시행법 제293조 제1항 3문). 1997년 1월 이후로는 독일 전역에서 벌금미납의 대체수단으로서 자발적 노동이 행해지고 있다. 처음에 사회봉사명령이 형법이 아니라 형법시행법에 규정되었기 때문에 제도의 현실화를 위한 기반이 다소 약할 것으로 생각되었지만, 현실적으로 벌금형이 양적으로 크게 증가함으로써 미납벌금형의 대체제재로서 사회봉사명령이 자주 적용될 수 밖에 없는 결과를 가져온 것이다. 그러나 자발적 노동의 구체적 시행은 각 주에 위임되어 있기 때문에 각 주마다 구체적인 시행방식이 다르다. 이에 따라 각 주는 집행명령 또는 행정규정 등 세부규정을 만들어 사회봉사명령을 활용하기 시작하였는데 다양한 상각기준²⁶⁾을 가지고 있다²⁷⁾. 그리고 벌금형 환형처분의 대안으로서 사회봉사명령을 부과하는 경우에는 법원의 형 집행부가 사회봉사명령을 부과하고 그 집행도 담당한다. 각 주의 시행령은 그 주의 실정에 따라 약간의 차이가 있을 뿐, 대체로 동일한 내용을 갖고 있다²⁸⁾.

결국 독일의 경우는 형벌체계상 제1차 형벌이 벌금형이라고 한다면, 제2차 형벌은 사회봉사명령이 되고, 제3차 형벌은 최후수단이라 할 수

25) 독일에서 환형유치의 대안으로서 사회봉사명령에 관한 상세한 내용은 장규원 외, 외국에서의 벌금미납자에 대한 사회봉사명령 운영에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1999, 88~98쪽 참조.

26) 함부르크는 봉사 작업시간을 대가로 환산하여 직접 벌금상각을 고려하는 한편, 베를린에서는 자발적 봉사 하루와 일수벌금의 하루를 상각시키며 헤센주에서는 형벌집행관이 정하고 있으며, 대체로 자발적 봉사 6시간을 일수벌금의 하루 일수에 해당한다고 한다.

27) 브레멘, 함부르크, 베를린, 바덴-뷔템베르크, 웨르비크홀스타인, 노르트라인베스트팔렌 등.

28) 이에 대한 자세한 내용은 정현미, 미납벌금의 대체방안으로서 사회봉사명령, 이대법학논집 제4권 제4호, 2000, 52~56쪽 참조.

있는 자유형의 집행²⁹⁾, 즉 환형처분이 되는 것이다.

한편 독일에서는 우리와 달리 지명수배규정을 형사소송법에 두고 있다. 동법 제9장a의 제목은 ‘형사소추 및 형벌집행을 보장하기 위한 기타 처분’으로서 제131조에서 ‘구속영장 또는 시설수용영장에 근거하여 판사나 검사 또는 긴급을 요할 경우에는 검사의 수사요원(법원조직법 제152조)이 지명수배를 지시할 수’ 있도록 하고 있어서 지명수배의 근거규정을 두고 있다. 이 규정을 준용하고 있는 제457조는 유죄판결을 받은 자가 형집행을 개시하기 위한 소환에 응하지 않거나 도주할 위험이 있는 경우, 집행기관에게 자유형의 집행을 위한 구인장이나 구속영장을 발부할 수 있도록 하고 있다.

3. 미국

미국의 경우 벌금형이 선고된 이후에 이를 어떻게 집행하는가의 문제는 체계화되지 않은 채 법원직원 또는 경찰공무원, 보호관찰관 및 검찰과 지방검사 등에 다양하게 분산되어 있다. 연방법원에 의해 과해진 벌금의 징수사무는 벌금에 보호관찰이 병과된 경우에는 보호관찰기관이, 보호관찰이 병과되지 않은 때에는 연방검찰청이 행하고, 그 절차는 세금의 징수절차 또는 주법에 의한 민사절차에 따른다. 각 주의 주법에 따른 재산형 부과인 경우 대부분의 주에서 법원이 징수의 책임을 지고 있는데 일부 주에서는 일정한 경우 법원 이외에 경찰, 보호관찰소, 교정기관 등에 벌금징수의 권한을 주고 있다. 벌금납입을 강제하기 위한 수단으로는 다양한 방법들이 이용되고 있는데 가장 흔하게 사용되는 벌금징수의 강제수단은 벌금미납에 대한 대체자유형의 집행이다. 몇몇 법원들은 금전

29) 김재중, 형벌제도의 개선방안, 한국학술정보(주), 2008, 179쪽.

적인 납부에 대해서 노역을 대체하여 부과하기도 한다. 이외에 임금에 대한 압류 및 재산압류와 같은 민사적인 강제집행절차들이 적용되기도 한다³⁰⁾. 대체자유형의 위하가 문제에 직면하게 되는 것은 벌금을 납입하여야 하는 피고인에게 벌금납입을 위한 아무런 자력도 없는 경우이다. 이러한 문제에 직면하게 되면 미국의 법관들은 벌금미납의 사유를 피고인에게 묻고 이를 사실로 확인하면 무자력의 항변을 받아들여 납입기한을 연장시켜 주거나 벌금액을 가능한 금액으로 조정해주시기도 하는 것으로 나타났다.

미국에서 벌금미납자에 대한 제재수단을 가장 체계적으로 시행하고 있는 곳은 캘리포니아 주이다. 캘리포니아 주의 경우 주 형사법(Penal Code) 제1215조에서 벌금미납자에 대하여 대체자유형의 집행이 가능함을 규정하고 있고, 제1205조의³³¹⁾ 및 제1209조의⁵³²⁾에 따라 벌금 미납자에 대한 사회봉사명령을 벌금납입의 대체수단으로 활용³³⁾하고 있는데 이에 대해서는 연방대법원에서도 벌금 미납시 노역장유치 대신 다른 수단으로 대체 가능함을 판시³⁴⁾한 바 있다. 캘리포니아 주의 경우 형벌

30) 신의기·이건호, 앞의 연구, 13~14쪽.

31) 피고인이 유죄판결로 보호관찰을 부과받고, 법원이 보호관찰의 조건으로 피고인에게 벌금 혹은 사회봉사명령을 부과하는 모든 경우에 있어, 법원은 사회봉사명령이 선고되는 경우에는 일정비율로 벌금 혹은 배상금이 사회봉사명령으로 대체집행될 수 있음을 규정하여야 하고, 이 경우 사회봉사명령의 시간수와 벌금 또는 배상액의 금액을 당 명령에 실시하여야만 한다.

32) 벌금미납으로 유죄판결을 받은 어떠한 사람도, 벌금의 납부가 피고인 혹은 그 가족에게 경제적 곤경을 야기할 수 있다는 것을 증명한다면, 법원은 총 벌금을 대신해 사회봉사명령 집행을 선고할 수 있고, 이 경우 피고인은 사회봉사명령에 적용되는 시간비율로 사회봉사명령을 이행해야만 한다. 본 조에서 총 벌금이라 함은 원 벌금과 모든 진료, 벌과금 그리고 피고인에 의해서 지불되어야 하는 기타금액을 지칭한다. 또한 본 조에서 사회봉사명령에 적용되는 시간비율이라 함은 총 벌금을 사회봉사명령 시간수로 나누어 결정된다.

33) 이상의 California Penal Code는 <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=pen>를 인용함.

34) Appellee v. Alphonso C. Palmer, Staff Sergeant U.S. Air Force, Appellant. No. 03-0173. Crim. App. No.34379. 2004. 4. 1.

의 집행은 큰 틀에서 주의 사법위원회(Judicial Council)가 담당하나, 실제 집행은 보안관(sheriff)이 담당하고 있다.

텍사스 주의 경우도 명문으로 벌금형을 대체하는 사회봉사명령을 ‘Texas Code of Criminal Procedure art. 45.049³⁵⁾’에서 규정하고 있는데 법원에 의하여 벌금이나 소송비용을 부과받은 피고인은 사회봉사를 수행함으로써 벌금이나 소송비용을 면제받을 수 있으며, 이를 위해서는 피고인은 반드시 법원에 출석하여 판사 앞에서 사회봉사 프로그램을 참가하는 허가를 얻도록 하고 있다.

미국의 주 가운데 현재 절반 정도 대체노역 및 사회봉사를 벌금미납에 대한 강제수단으로 규정하고 있지만 실제적으로는 거의 이용되고 있지 않다. 이는 영국의 경우 대체노역을 벌금미납에 대한 강제수단으로 규정하여 두지 않은 것과 대조를 이루는데, 그 이유는 영국의 법원관계자들이 기존의 노역프로그램이 벌금미납자들로 포화상태가 될 것을 우려하기 때문인 것으로 보인다. 다만 법원이 벌금액을 적절히 산정하고 벌금납부에 대한 감독을 철저히 함으로써 벌금징수를 효과적으로 수행하는 경우라면 대체노역 프로그램도 효과적인 벌금납부 강제수단이 될 수 있을 것으로 생각한다.

4. 호주

호주도 벌금미납자에 대해 노역장유치³⁶⁾와 사회봉사명령 제도를 함께

35) 치안판사나 법관은 이전에 부과된 벌금 또는 소송비용을 납부하지 못하거나 법원에 의하여 벌금 또는 소송비용을 납부할 자산이나 수입이 부족하다고 결정된 피고인에게 사회봉사를 수행함으로써 벌금 또는 소송비용의 전부 또는 일부를 면제하는 명령을 할 수 있다.

36) New South Wales의 Fine Act 1996 제87조 이하 참조. 벌금미납자에 대

운영하고 있다³⁷⁾. 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도는 1980년대 후반에 전 지역에서 도입되기 시작하였는데³⁸⁾, 당시 늘어나는 환형유치자의 수를 줄이고 호주 원주민이 경제적 어려움으로 벌금을 미납하여 교도소에 수감되는 악순환의 폐단을 억제하려는 시도가 배경이 되었다.

호주에서 벌금형에 상응하는 사회봉사 명령을 선택할 수 있게 하는 것을 벌금미납선택처분(Fine Default Options)이라고 한다. 벌금미납선택처분은 벌금을 지불할 능력이 없거나 지불의지가 없는 범죄자에 대해서만 적용되며, 벌금 대신에 선택처분을 제공할 수는 없다. 따라서 선택처분은 벌금형 선고 후 벌금이 미납된 시점에서만 적용한다. 벌금미납선택처분은 사회봉사명령을 통해 지역사회에 봉사하도록 강제함으로써 생산

하여 집중구금명령제도(intensive correctional order)를 실시하고 있는데, 이 때에 집행은 영장에 의하도록 하고 있으며(동법 제89조 제1항) 경찰관이 이를 집행한다.

37) 호주 뉴사우스웨일주와 노던 테리토리 주의 경우 각각 다음과 같이 규정되어 있다. New South Wales주: Fine Act 1996 제79조 (1) 징수청은 벌금 미납액 상쇄의 목적으로 미납자에게 사회봉사명령을 부과하여 이행할 것을 명할 수 있다. 제80조 (1) 사회봉사명령이 부과되는 즉시 징수청은 미납자에게 명령서를 발부하고 이를 서면으로 통지한다. 제81조 (1) 이 절에 의해 부과된 명령의 해당 시간을 미납자가 이행할 경우 시간당 미납금 15달러의 비율로 계산한다. (2) 각 명령마다 성인의 경우에는 300시간, 소년의 경우에는 100시간을 초과할 수 없다.

Northern Territory 주: Fines and Penalties (Recovery) Act 제76조 (1) 이 절에서의 사회봉사명령은 단순 벌금미납자(이하 미납자)에게만 적용된다. 제77조 (1) 만일 (a) 미납자가 강제집행명령에도 불구하고 자신에게 부과된 벌금 등을 납부하지 아니하고, (b) 시행 여부와 상관없이 8절의 강제조치를 통해서도 징수가 여의치 아니하다고 법원징수처의 장이 판단할 때 법원 징수처는 미납 벌금액의 상쇄를 위해 미납자에게 별도로 승인된 집행에 참여할 것을 요구하는 사회봉사명령을 부과할 수 있다. 제80조 (2) 이 절에서의 사회봉사명령 시간은 480시간을 초과하여서는 아니되며 동일인에게 한 개 이상의 명령을 동시에 부과할 수도 있다.

38) 퀸즈랜드 주(형벌 및 선고법 Penalties and Sentences Act 1992), 뉴사우스웨일즈주(벌금법, Fines Act 1996), 타즈마니아주(형선고법 Sentencing Act 1997), 노던 테리토리 주(벌금 및 형벌 집행법 Fines and Penalties (Recovery) Act)

적인 제재와 보상의 효과를 거두게 된다고 본다. 즉 선택처분을 통하여 범죄자로 하여금 지역사회와 긴밀한 접촉을 하고 자신의 잘못에 대해 보상적인 활동을 수행하도록 하는 한편, 일반인들은 범죄자에게 부과된 사회봉사활동을 목격하고 그를 통해 지역사회에 유익하다는 것을 알게 하여 사회사회의 참여를 가능하게 한다. 주별로는 형 선고 후 집행단계에서 사회봉사를 부과하는 방식을 취하거나, 형 선고단계에서 사회봉사를 부과하는 방식을 취하는 경우도 있으며 사회봉사 환산시간³⁹⁾의 경우도 각 주별로 상이하게 운영하고 있다.

영국의 경우에도 호주와 마찬가지로 벌금미납자에 대하여 ‘무보수 작업(unpaid work)’을 부과하고 있는데(Criminal Justice Act 2003 제300조) 이 때에는 치안판사법원법(Magistrates’ Courts Act 1980) 제81조에 의거하여 영장을 발부받아 벌금을 납입하기 전까지 구금하여 실행(default order)하도록 하고 있다.

39) 퀸즈랜드 주 : 미납벌금 15달러-사회봉사 1시간(환형유치: 미납벌금 75달러-1일), 뉴사우스웨일주: 미납벌금 15달러-사회봉사 1시간(환형유치: 미납벌금 120달러-1일), 타즈마니아주: 미납벌금 100달러-사회봉사 7시간(환형유치: 미납벌금 100달러-1일)

제5장 개선방향에 대한 정책적 제언

1. 관련규정의 정비 필요성

검찰이 경찰의 협조가 필요하다면 합리적 내용을 지닌 법률 수준의 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 한 기관이 임의로 정한 규칙이 아닌 입법부의 심의와 의결을 거친 법률에 근거 규정을 마련할 때 당해 기관이 이에 입각하여 원활한 업무협조가 가능할 것이기 때문이다. 법률로는 형사소송법, 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률, 검찰청법, 경찰법 등을 생각해 볼 수 있다. 형사소송법에 업무협조 규정을 두면 가장 일반적이고 명확할 것이다. 형사소송법이 형사사법절차에 관한 기본법이기 때문이다. 그러나 형사소송법은 수사기관과 피의자, 법원과 검사 및 피고인, 형집행기관 및 수형자와의 관계를 중심으로 적정절차를 규정한 법률이다. 따라서 기관간의 업무협조에 관한 구체적 내용을 두기에는 성격적으로 부합하지 않는 일면이 있고, 또 구성상 세세한 내용을 담기 부적합한 면이 있다.

형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률에 규정을 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 동법은 확정된 형을 집행하는 업무에 관한 근거법이지만 현재로서는 자유형의 집행만을 규정하고 있을 뿐이기 때문이다. 따라서 벌금형 등 재산형이나 자격형의 집행에 대한 법률도 필요한데, 형집행법에 이를 규정하는 것이 기관간의 협조사항을 규정하기에 적합하다고 본다. 다만 현재의 형집행법은 형벌집행 기관과 수용자(기결수와 미결수를 포함한 자유형 집행대상자)와의 관계가 초점이기 때문에 형집행기관간의

협조사항을 모두 정하기 합당치 않은 면이 있고, 그러한 점에서 오히려 형사소송법의 시행령이 필요한 측면도 있다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 검찰청법이나 경찰법이다. 두 법 모두 기관의 조직에 관한 내용을 정하는 법률이기 때문에 기관간의 일반 행정업무 협조 사항을 정하기에는 합당한 법률이 될 수 있다. 그러나 두 법 모두 기관의 조직 및 구성·업무 등을 규정한 것으로서 이 법에 형의 집행이라는 구체적인 절차까지 포함시키는 것이 합당하지 못하다는 비판의 여지가 있다. 한편 검찰청법은 업무협조를 구하는 측 기관에 관한 법률이기 때문에 협조를 받는 기관의 입장에서는 승복하기 어려운 측면이 있을 것이다. 그러므로 오히려 경찰법에서 벌금형 집행에 관한 검찰의 요청이 오면 이를 수용하여 협조할 수 있는 것으로 규정하는 것이 타당할 것이다. 이는 일반 소재수사의 경우에도 마찬가지로 적용되는데, 예를 들어 민사집행법 제68조에 따른 채무자감치명령의 경우에도 구속되지 아니한 사람에 대하여 감치에 처하는 재판의 집행을 하는 경우 재판장은 집행장을 발부하여 경찰관으로 하여금 위반자를 구인하게 할 수 있다는 규정을 하위규칙(법정 등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙)을 준용한 민사집행규칙 제30조 제8항에서 규정하고 있는데, 이러한 채무자감치 집행도 역시 촉탁 또는 구인을 요청하는 기관인 대법원규칙에 규정되어 있을 뿐 경찰법에는 근거가 없다. 전체적으로 볼 때 형사소송법에서 업무협조가 가능하다는 일반조항을 둔 후 형집행법이나 경찰법에서 구체적 내용을 담는 방안이 합리적일 것으로 생각된다.

2. 형집행 업무의 분리

검찰이 경찰에 벌금미납자에 대한 독촉과 구인 업무를 촉탁하고 있는

이유 중 큰 부분을 차지하는 것은 검찰의 관련업무 해당인력이 업무량에 비하여 지나치게 적다는 데 있다. 현재처럼 소재확인업무를 효율적으로 처리할 수 있는 경찰이 업무협조를 해야 할 상황이라면 벌금형 집행의 주체인 검찰에서 반드시 인적, 물적인 지원이 이루어져야 할 것이다. 이번에 면담한 경찰관들이 제시한 대부분의 의견은 주로 ‘업무협조를 하려면 적어도 차비나 복사비라도 지원해줘야 하는 것 아니냐’는 것이었다. 일반적으로 순찰, 생활안전, 교통 업무를 고유 업무로 하고 있는 지구대 경찰인력을 업무협조가 아닌 일방적 통보 내지 지휘의 방식으로 이용하여 온 관행은 재고되어야 한다. 직접 벌금납부를 독촉하거나 노역장유치 등 업무를 행하는 것이 물리적으로 어렵다면, 다른 합동수사 등 업무방식처럼 원래 그 업무를 담당한 공무원이 경찰관과 함께 업무를 진행하고 고유업무자가 보고서를 작성하는 등 경찰의 협조는 부수업무 정도에 그쳐야 할 것이다.

또한 현재와 같이 경찰차, 경찰서 유치장, 호송출장소 등 경찰 장비 및 구금 장소를 경찰 고유업무에 공할 목적으로 사용하지 않고, 타기관 업무협조를 위해 일방적으로 제공하는 것은 합당하지 않다. 업무효율성 면에서도 경찰은 수사와 범죄예방을 주된 업무로 삼고 있는데, 이미 기결된 사람에 대한 형집행을 위해 교정기관 호송차량이나 형집행기관의 차량이 아닌 경찰 순찰차를 이용하는 것은 적절하지 못하고 오히려 피집행자로 하여금 저항감을 불러일으킬 수 있다.

면담 경찰관 중 수사지원팀에 근무하는 C경찰관은 지구대 근무시절 자신의 경험담을 소개하면서 지구대에 근무하는 정북경찰관이 경찰 순찰차를 타고 대낮에 자택에 있던 벌금형 피집행자를 구인하려고 하자 피집행자가 ‘내가 범죄자냐! 벌금 안 낸 게 무슨 범죄라고, 경찰이 무슨 권리로 날 잡아가는데!’라고 소리지르면서 도망하다가 실랑이 끝에 순찰차에 태웠는데, 그 후에 그 피집행자가 다시 지구대에 찾아와서 ‘그 때 그 일

로 내가 동네에 범죄자라고 소문이 다 났다. 사실 식당하는데 음식이 썩을 모르고 내놨다가 벌금을 물게 되었는데, 식당영업도 잘 안되고 해서 차일피일 미루다보니 그렇게 되었을 뿐인데'라며 경찰관들에게 민원을 제기하더라는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 사복을 입은 일반공무원이 경찰차가 아닌 일반 승용차를 이용하여 벌금미납자에 접근하는 것이 자율적인 납부를 유도하면서 저항감을 줄일 수 있는 방법이다.

3. 체포 후 노역장 즉시유치 필요

경찰서 유치장이나 호송출장소는 각각 '긴급체포나 현행범체포된 자를 48시간 내의 시간 동안 유치하거나 보호조치된 자를 단시간 보호하기 위해 설치된 곳', '구속된 자가 검찰의 조사를 받기 위해 대기하는 장소로 이용되는 구금장소' 같은 고유의 기능을 가지고 있는데, 이를 야간 벌금미납자 체포시 사용하는 것은 법적 근거가 미약하여 경찰에 불법구금(또는 구속)의 논란을 야기할 수 있다. 따라서 주·야간 모두 노역장 유치를 위해 벌금미납자를 구인할 때에는 바로 노역장으로 유치할 수 있도록 제도적인 장치마련이 필요하다.

노역장 즉시유치는 집행대상자에 대한 불필요한 잡거구금을 피할 수 있기 때문에 업무협조자에 대한 배려는 물론이고 인권보호의 측면에서도 필요하다. 만일 노역장유치의 형집행이 적절한지를 판단하는데 대기해야 할 장소와 시간이 필요하다면 경찰서 유치장이 아닌 노역장 유치기관 또는 제3의 장소를 마련해야 할 것이다.

노역장 유치를 위해 임시구금을 하는 장소로 경찰서 유치장과 호송출장소를 이용한다고는 하지만, 단 몇시간이라도 합당하지 않은 구금장소에 피집행자를 두는 것은 벌금미납자에게 형벌부과가 명확하게 이루어지

지 않아 불안감을 안겨 주게 되고, 노역장 유치대상자는 형집행장이 발부되어 수배된 이후에는 야간 검문이나 순찰 등으로 언제든지 체포될 수 있기 때문에 항시 인도·수용할 수 있는 체제를 갖추어 두는 것은 현재 집행을 하고 있는 경찰관들의 입감, 호송 등에서의 번거로움과 시간낭비를 피할 수 있는 방법이다.

4. 독립된 형집행기관의 도입여부

벌과금집행을 포함한 형집행 업무는 유죄확정이 된 사람에 대하여 이미 확정된 죄에 대한 형벌을 집행한다는 점에서 수사나 재판과는 다른 성격을 가지고 있다. 따라서 현행 형사소송법상 수사기관인 검찰이나 경찰, 재판기관인 법원이 아닌 제3의 기관이 형을 집행하는 것이 수사나 재판에 관여했던 사람들보다는 피고인에 대한 선입관이 적을 것이고 행정전문가가 담당하는 것이 형집행을 보다 효과적으로 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

형법상 같은 형벌이기는 하지만, 자유형에 대해서는 검사가 형집행 지휘를 할 수 있기는 하지만 그 역할이 미미한 편이고 업무의 전반적인 부분을 교정기관에서 다양한 교정·교화 프로그램을 연구·개발하고 이를 활용하여 수형자들의 교정업무에 임하고 있는데 반해, 재산형에 대해서는 교정기관이 아닌 검찰이 형집행사무를 직접 담당하고 이를 경찰에 촉탁하는 방식으로 형집행을 하고 있기 때문에 교정·교화적인 측면보다는 오히려 순수하게 형벌의 측면에서만 형벌이 활용되고 있다. 그러나 행형의 궁극적인 목적은 일반예방적 측면과 특별예방적 측면을 모두 충족시켜서 재범이나 범죄를 방지하는데 있기 때문에 벌과금의 집행도 형을 부과받은 사람에게 자유형의 집행과 일맥상통하는 형집행이 이루어져야 한다.

현재와 같이 검찰이 형집행 업무를 모두 전담하다보면 검찰이 범죄에 방부터 수사, 공판, 집행에 이르기까지 전과정을 관여하게 되기 때문에 방대한 업무를 감당하는 것이 물리적으로 어려울 수 있다. 그러다보니 오히려 벌금미납자에 대해서는 자력조사, 노역장유치 등이 효율적으로 이루어지기 어렵게 되는 것이다. 이를 해소하기 위해서는 경찰의 도움을 받을 수 밖에 없으나, 궁극적으로는 독립적인 형집행기관을 두고 재산형까지 전문적으로 집행하는 것이 합리적일 것이다.

예를 들면 프랑스의 경우에는 독립된 형집행기관은 아니지만 형벌집행 법원을 따로 두고 있다. 프랑스 형사소송법에서도 검사가 형벌의 집행을 도모하는 주체로 규정되어 있고(법 제707-1조 제1항), 벌금액의 전부 또는 일부를 징수하지 못한 때에는 법률에 정한 바에 따라 형 선고를 받은 자를 구금하는 환형처분제도를 두고 있으나(동조 제3항), 형벌적용판사와 형벌적용법원을 두어 이 법원에서 자유형의 주요 집행방법 뿐만 아니라 자유를 제한하는 형벌의 집행에 필요한 사항을 지도·감독할 수 있도록 하고 있다(프랑스 형사소송법 제712-1조 제1항). 그리고 형선고를 받은 사람이 부과된 의무를 이행하지 않거나 도망하는 등 형벌이 제대로 집행되지 못할 때에는 이 형벌적용판사에 의하여 구인영장을 발부하도록 하고 있다(제712-17조 제1항 및 제3항). 이 때 구인영장은 검사가 집행하도록 하고 있고, 경찰이나 헌병대원이 대상자를 발견하는 경우에는 구금을 할 수 있되 즉시 그 사실을 체포지 검사에게 통지하도록 규정하고 있다(동조 제4항). 이후 형집행을 원인으로 체포된 사람은 최대 24시간 이내로 검사에게 인치하고 검사는 신원확인파 영장취지 고지 후 형벌적용판사에게 송치해야 하나, 즉시 형벌적용판사 앞에 데려가기 불가능한 때에는 피체포자를 석방구금판사 앞에 인치하였다가 형벌적용판사 앞에 데리고 가기까지 구금할 수 있다.

전문법원을 두는 프랑스의 예를 들었지만, 독립된 형집행기관을 두는

방식은 증장기적으로 형집행기관에서 근무할 전문공무원의 양성이 전제가 되어야 하지만, 형법상 규정되어 있는 형벌의 적정한 집행을 피할 수 있으며 궁극적으로는 대상이 되는 국민들의 불편과 부적절한 형벌집행으로 인하여 발생할 수 있는 인권침해논란을 최소화할 수 있는 방법으로서 고려해볼 여지가 있다.

5. 벌금형 집행과 노역장유치 방식의 개선

벌금형은 사건이 발생하면 경찰서 조사 후 검찰에 송치되어 검찰에서 벌금형으로 기소하면 법원에서 벌금재판을 확정하는 것으로 부과된다. 벌금재판은 대부분 약식명령이기 때문에 피고인이 직접 재판정에 출두하지 않고 판사의 서면심리만으로 피고인에게 벌금·과료를 부과하게 된다. 그렇다보니 대부분의 일반인들은 경찰 조사만 받으면 사건이 끝났다고 생각하는 경우가 많아서 수개월이 경과한 후에 약식명령을 받고 문의·항의를 하는 경우가 많다고 한다.

벌금은 1) 검찰청에서 납부를 용이하게 하기 위해서 납부명령서 및 납부독촉서 고지장을 송부하여 금융기관에 납부하게 하거나, 2) 납부고지서에 기재된 은행의 가상계좌로 이체시켜 납부하게 하는 방법, 3) 납부자가 금융기관의 CD/ATM에서 고지서상의 전자납부번호를 조회하여 확인한 후 납부하는 방법이 있다. 이 벌과금은 재산형 등에 관한 검찰집행사무규칙에 따라 1) 국민기초생활보장법상의 수급권자 2) 국민기초생활보장법상의 차상위계층 중 의료급여법상의 의료급여대상자나 한부모가족지원법상 보호대상자, 자활사업참여자, 3) 장애인, 4) 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 때, 5) 불의의 재난피해자, 6) 납부의무자 또는 그 동거가족의 질병이나 중상해로 1월 이상의 장기치료를 요하는 사람,

7) 기타 부득이한 사유가 있는 경우 검사가 승인한 때에는 최장 6개월의 범위 내에서 분납 및 납부연기를 할 수 있다. 연납과 분납의 결정을 벌금형의 집행과정에서 검찰에게 맡기는 것도 한 방법이지만, 이를 형법에 규정하여 선고시 법원이 허용여부를 고려하도록 하는 것이 선고시 무자력자라는 이유로 벌금형 선고를 기피하는 것을 막을 수 있다⁴⁰⁾.

다음으로 노역장유치제도의 대안마련이 필요하다. 재산형은 재산의 박탈을 내용으로 하는 형벌이라는 점에서 생명이나 자유를 박탈하는 형벌에 비하여 비교적 경한 제재이다. 특히 자유형의 폐해, 즉 구금에 따르는 낙인효과와 범죄감염을 회피할 수 있으며 사회와 단절됨이 없이 평소와 다름없는 생활을 영위할 수 있다. 따라서 형벌의 목적을 사회복귀로 이해할 때 재산형이 가장 유효한 형벌방법이 되는 것이다. 이러한 재산형의 뚜렷한 장점이 있음에도 불구하고 벌금형 부과가 납부능력이 없는 사람에게 노역장 유치로 귀결되어 다시 자유형의 일환으로 적용되는 문제점이 있다⁴¹⁾.

이에 노역장 유치의 대안으로 현행 법제상 인정되고 있는 벌금형 선고 유예제도(형법 제59조) 및 벌금미납자 중 경제적 자력이 없는 사람들에 대한 사회봉사명령제도의 활성화⁴²⁾, 벌금형의 집행유예제도 신설⁴³⁾, 노역

40) 서보학, “벌금형제도 소고: 비판과 입법론적 대안”, 형사정책 제10호, 79쪽.

41) 노역장 유치자는 벌금 또는 과료를 완납하지 아니한 자를 노역장에 유치하는 것이기 때문에 노역장 유치자에 대하여는 작업을 과하는 등 그 처우를 대체로 징역형 수형자에 준하여 행하고 있다. 따라서 일반 기결수들을 수용하는 교도소에 수용하고 있고, 노역장 유치자의 1일 평균 수용인원은 1992년 219명이었으나, 1998년 1,520명으로 대폭 증가하여, 2011년에는 1,824명에 달하고 있다. 1998년에 노역장 유치종료가 크게 증가한 것은 IMF이후 경제적 어려움에 따른 결과로 보인다: 법무연수원, 2012 범죄백서, 304쪽.

42) 2009년 9월부터 ‘벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법’이 시행되어 300만원 이하 벌금형을 선고받았으나 납부할 능력이 없는 사람에 대하여 사회봉사로 벌금 납부를 대체할 수 있게 되었으며, 법무부 자료에 따르면 제도 시행 이후 2012년까지 총 27,248명을 집행하였다고 한다. 법무부, 2013법

장 유치집행면제제도의 도입⁴⁴⁾, 일수벌금형 제도 도입⁴⁵⁾ 등이 제기되고 있다.

벌금납부능력이 없는 사람에 대한 벌금형의 선고는 자유형의 선고와 동일한 효과가 발생하므로 이에 대한 정책적 대안마련이 필요하다. 다른 나라의 경우 벌금의 지급불능을 증명하는 등 일정한 사람에 대하여 환형유치를 선고할 수 없도록 하고 있고, 총액벌금제가 아닌 일수벌금제를 채택하고 있는 국가도 있다. 프랑스는 형사소송법 제752조에서 ‘모든 방법으로 지급불능을 증명한 자에 대하여는 환형유치를 선고할 수 없다’는 규정을 두고 있고, 형법 제131-5조에서는 ‘법원은 구금형에 처하여지는 경죄를 범한 피고인에게 일수벌금형을 선고할 수 있다. 일수벌금형은 일정 일수에 대하여 법관이 피고인의 수입과 지출을 고려하여 정하는 1일 벌금부과액으로부터 산출되는 총금액을 피고인이 국고에 납부하여야 하는 것으로 하며 1일 부과액은 1천유로를 초과할 수 없다. 일수벌금형의

무연감, 193쪽.

- 43) 법무부는 2007년 6월 형사법개정특별분과위원회를 발족시켜 전반적인 형법 정비작업에 착수하였으며, 이 내용은 법무부에서 2010년 성안한 형법총칙 개정안에 들어 있었고, 2010년 8월 25일 공청회, 각 부처 의견조치 등을 통해 수립된 각계의 의견을 반영한 형법총칙 개정안이 최종적으로 확정되어 2011년 3월 25일 국회에 제출되었으나, 제18대 국회 임기만으로 폐기되어, 현재 개정재추진을 검토 중에 있다고 한다. 법무부, 2013법무연감, 132쪽.
- 44) 생계형 범죄자의 석방과 노역장유치집행의 대안에 대한 논의로는 한영수, “벌금미납자에 대한 노역장유치 -노역장에 유치된 ‘생계형 범죄자’의 석방(사면)조치에 대한 비판과 형사절차법적 측면에서 노역장유치집행의 대안 모색-”, 형사정책연구 제40호, 한국형사정책연구원, 1999, 231~258쪽; 서보학, 벌금형제도 소고: 비판과 입법론적 대안, 형사정책 제10호, 한국형사정책연구원, 1998, 73~100쪽; 신양균, 노역수형자에 대한 처우의 현실과 개선방안, 형사정책연구 제19권, 한국형사정책연구원, 2007, 221~248쪽을 참고.
- 45) 일수벌금형제도에 관한 논의는 신의기, 벌금형제도의 문제점과 개선방안(일수벌금형제도를 중심으로), 형사정책연구 제27호, 한국형사정책연구원, 1996, 101~130쪽; 오경식, 일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언, 법학논총 제20권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2013, 533~555쪽; 이기현, 일수벌금형제도에 대한 고찰, 형사정책연구 제71호, 한국형사정책연구원, 2007, 491~521쪽 등을 참고하기 바람.

일수는 범죄의 정상을 고려하여 결정하며 360일을 초과할 수 없다'는 내용으로 일수벌금형제도를 시행하고 있다. 또한 벌금형에만 처할 수 있는 범죄에 대하여도 권리박탈형이나 권리제한형 등 자격형을 대체하여 선고(동법 제131-7조)할 수 있도록 하여 벌금형의 선고 및 집행에 대해 유연하고 선택적으로 규정하고 있다. 물론 일수벌금형을 집행하는 때에도 벌금액의 전부 또는 일부를 지급하지 아니하는 경우에는 미지급된 일수벌금 일수의 1/2에 상당하는 기간 동안 행형시설에 수용하도록 하여 일수벌금에 대하여도 환형처분이 가능하다(제131-25조)⁴⁶⁾.

우리나라와 벌금형에 있어서 비슷한 제도를 가지고 있는 일본과 독일은 벌과금납부불능자에 대한 규정을 두고 있지는 않다. 한편 일본의 재산형집행제도 중 우리와 다른 부분은 우리의 형집행장에 해당하는 수감장을 검찰관이 발부할 수 있는 것은 물론 사법경찰원으로 하여금 이를 발부하도록 할 수도 있다(일본 형사소송법 제485조)는 점이다. 또한 수감장은 구인장과 동일한 효력을 가지는 것은 우리와 유사하지만, 구인장 또는 구류장은 검찰관의 지휘에 의하여 검찰사무관이나 사법경찰직원이 집행할 수 있도록 되어 있기 때문에(동법 제70조) 사법경찰관이 대부분의 벌금미납자에 대한 형집행을 행하는 우리나라와는 집행인력상 차이가 있다.

6. 전자형집행장 발부 방안

현재의 형집행장의 발부와 집행을 아우르는 절차는 기관 사이의 이동뿐만 아니라 기관 내부의 결제절차도 거쳐야 하며, 종이서면의 작성과

46) 기타 프랑스 형법상 일수벌금형제도에 관한 소개는 손병현, 프랑스 형법상 단기구금형의 부분적 대체방안으로서의 일수벌금형, 형사법연구 제21권 제3호, 한국형사법학회, 2009, 269~290쪽 참고.

기록조제는 또 다른 시간을 요한다. 이러한 절차를 전자적으로 행한다면 많은 시간을 절약할 수 있고, 이에 따라 신속을 확보할 수 있다. 앞에서 언급하였던 절차진행의 시간소요나 형집행장 미비로 인하여 집행대상자의 소재가 확인되었음에도 불구하고 실질적인 집행을 하지 못했던 점은 상당부분 해소될 수 있다. 이는 형사사법기관의 업무 효율성과 인권보호를 위하여 바람직한 방안이 될 수 있다고 본다. 이는 궁극적으로 전자영장제도의 도입으로 이어질 것이며⁴⁷⁾, 기관에 즉각적인 발부를 가능하게 하기 때문에 강제처분적인 성격을 갖는 모든 행위에 대해 사전발부는 물론 사후보완도 철저하게 이루어질 수 있어서 현행제도의 위험적인 요소를 제거하는데 도움이 될 것이다.

특히 경찰과 검찰간의 KICS(형사사법정보시스템: Korea Information of Criminal-Justice Services) 연동이 이루어진다면 형사절차의 전자화를 가속화시킬 수 있고, 특정분야에 대한 기관간 정보공유로 국민들이 형사사법에 관련되어 기관별로 각각 사무를 보아야 하는 불편함을 해소할 수 있을 것이다⁴⁸⁾. KICS는 원래 형사사법기관들이 하나의 통합된 형사사법정보시스템을 사용하도록 하는 것을 목표로 출범하였다. 이를 위하여 2005년 12월부터 2006년 9월까지 경찰 사건수사시스템과 내부포털 등의 구축을 주된 내용으로 하는 1차 사업을 시행하였고, 2006년 6월부터 2007년 3월까지 검찰 수사결정시스템, 법원 재판지원시스템 등의 구축을 주요 내용으로 하는 2차 사업을 시행하였다⁴⁹⁾. 그러나 각 기관의 독자성 문제와 통합범위 등에 관하여 각 기관 사이에 강한 이견이 있어 형사사법정보시스템사업은 난항에 빠졌다⁵⁰⁾. 이에 형사사법정보화

47) 전자영장제도에 대한 자세한 내용은 이상원, [2012 법무부용역과제] 전자영장제도의 도입방안에 관한 연구, 2012. 12. 15.를 참고하기 바람.

48) 법무부 형사사법통합정보체계추진단, 형사사법통합정보체계 추진현황, 추진단 보고서, 2007. 12. 5., 1.

49) 위 보고서, 3.

50) 난항을 겪은 이유에 대하여 각 기관이 서로 다른 평가를 하고 있다. 위 보

를 단계적으로 시행하기로 하고 2007년 11월 5일 약식절차에서의 전자 문서 이용 등에 관한 법률안이 제17대 국회에 정부발의로 제출된 바 있다. 이 법률안은 입법화되지 못하고 2008년 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 그러나 제18대 국회에 이르러 형사사법절차 전자화 촉진법(2010. 1. 25. 법률 제9942호)과 약식절차에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률(2010. 1. 25. 법률 제9943호)이 제정되어 2010년 5월 1일부터 시행되었다. 이 법 시행으로 시작된 전자약식사건이 전체 약식사건에서 차지하는 비율은 점차 증가하고 있고, 형사소송의 전자화를 확대하자는 의견도 제시되고 있다⁵¹⁾.

KICS는 전자약식을 비롯한 전자형사소송의 절차에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 실제적인 형사사법정보는 각 기관이 별도로 관리하고 있고, KICS가 관리하고 있지는 않지만 각 기관 사이의 정보흐름을 관리하는 시스템을 운용함으로써 형사사법정보의 전자적 흐름을 관리하는 기능을 한다. 그런데 법원-검찰-경찰간 전자영장이나 검찰-경찰간 전자형집행장 발부는 형사사법기관 사이의 형사사법정보의 이동을 전제로 하여서만 가능하다. 따라서 전자화시대에 걸맞게 국가가 관리하는 유통시스템을 통하여 종이문서의 사용을 최소화하고 지정된 단말기를 이용한 문서 발부로 기관간 분쟁의 소지가 있는 구두지휘를 배제하고 종이문서의 소실로 집행이 제대로 이루어지지 않는 문제점을 해소할 수 있을 것으로

고서 3-4에서는 ‘경찰은 내사시스템의 분리와 정보유통을 제한하는 연계형으로의 변경을 주장하며 KICS 사용에 난색을 표명하면서 전자조서의 법적 근거가 없다는 이유로 종이 없는 통합형 시스템을 구축할 필요가 없다는 주장을 하고, 법원은 전자조서 등 수사 및 재판서류의 전자파일링에 대하여 원본성 확보가 어렵고 전자패드를 이용한 전자서명은 이미지 파일이므로 수사기관에 의한 위·변조 가능성이 있어 조서의 원본성 인정이 어렵다는 이유로 전자소송에 난색을 표하면서 종이와 전자문서를 병행하는 시스템의 구축을 주장하였으며, 국회(행자위)와 국가인권위원회는 개인정보침해의 문제를 제기하였다’는 설명을 통해 난항의 이유를 밝히고 있다.

51) 한운경, “전자약식의 평가와 향후 방향”, 법조 2011년 7월호, 27-28쪽.

생각된다.

제6장 결론

이상에서 벌금미납자 형집행 업무의 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 형벌의 집행은 검사의 지휘하에 이루어지는 검찰의 업무임에도 검찰사무 규칙의 한 규정만을 근거로 일방적으로 업무협조를 요구하는 상황이라 할 수 있다. 이렇게 되면 기관간의 합리적, 민주적 관계 설정이 어려워지고, 업무협조도 원활하지 않아 벌금징수 업무 자체의 효과도 제고될 수 없다. 이러한 일방적 업무 협조 요구는 검찰과 경찰의 상하관계에서 기인하는데 그 기초가 되는 것이 수사상 검사의 사법경찰관리 수사지휘권(형사소송법 제196조)이다. 이 규정이 변질되어 수사가 아닌 다른 업무에까지 영향을 미쳐 일방적 업무협조를 요구하고 있는 것이다. 따라서 검찰도 업무에 따라 지휘할 업무, 협조를 구할 업무를 분명하게 구분하여 접근하여야 할 것이다. 경찰도 감독에 따라야 할 업무와 협조해 주어야 할 업무를 구분하여 독자적인 대응을 할 수 있어야 할 것이다. 이는 기관의 권력 강화나 유지를 위해서가 아니라 건강한 견제와 균형을 통해 국가 기관이 권력을 겸역적으로 행사하여 국민의 자유와 권리가 신장될 수 있도록 하여야 하기 때문이다. 이러한 입장에서 현재의 벌금미납자 형집행 업무의 개선책을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 형집행 기관은 원칙적으로 검찰의 업무이므로 검찰 내에 벌금징수 업무를 전담할 부서를 확대하고 인력을 충원하여 검찰 자체적으로 벌금징수를 담당하는 것이 가장 원칙적인 해결책이다. 검사는 수사에서부터 공판 및 형 선고에 이르기까지 관여한 기관으로서 범죄사실, 벌금형 및 벌금액수의 정당성, 피고인의 개인적 사정과 소재 등을 가장 직접적이고 명확하게 파악하고 있다. 따라서 검찰청에서 벌금징수를 끝까지 맡

아서 수행할 때 업무의 효율성이나 상대방의 반발을 최소화할 수 있는 길이 될 것이다.

둘째, 형집행 기관을 현행 형사소송법에서처럼 검찰이 아닌 제3의 기관으로 변경하는 것도 생각해 볼 만하다. 검사를 공소제기와 공소유지를 전담하는 법률전문가로 상정한다면 형집행은 제3의 공무원이 담당하여 새로운 관점에서 수형자를 대하는 것이 교정·교화의 측면에서도 바람직할 것이며, 벌금형의 징수도 행정기관내의 벌금 징수 전문가가 효율적으로 집행할 수 있기 때문에 징수율이 높아질 것이고, 상대방의 반발도 줄일 수 있을 것이다. 그리고 만일 경찰이 업무협조를 해야 한다고 할지라도 최소한도로 개입하여야 한다. 경찰이 제복을 입고 벌금을 징수하는 모습 자체가 많은 문제를 야기할 수 있다. 가족이나 주위사람들에게 벌금미납자가 큰 죄를 지은 것처럼 보일 뿐 아니라, 극히 타율적으로 벌금을 강제 징수하는 것으로 인식될 것이다. 또한 범죄에 관한 한 수사업무에만 그치는 경찰이 갑자기 형집행에 개입하는 것은 기관과 업무의 성격상 부합하지 않아 상대방의 반감과 거부감을 야기할 것이다. 또한 검찰은 경찰에 업무협조를 구할 때 대등한 관계에서 민주적이고 상호존중의 자세를 가져야 할 것이다. 수사상 지휘, 복종 관계에 있다고 하여 다른 업무까지 명령하는 자세로 임한다면 이 자체가 권한남용일 것이다. 이러한 자세는 상대방의 자발적인 협조를 어렵게 만들고 궁극적으로는 업무의 효율성을 떨어뜨릴 것이다. 또한 원활한 협조관계가 아닌 불만을 가진 업무협조는 벌금미납자를 친절하게 대하지 못하는 원인이 되기도 한다. 결국 국민의 인권이나 벌금징수의 효율성 어느 것을 보더라도 민주적이고 상호존중의 협조관계를 유지하여야 할 것이다.

셋째, 근본적으로 미납자 구금형태의 변화가 필요하다. 노역장에 24시간 미납자를 수용할 수 있는 제도를 마련하여 언제 구인하든 곧바로 노역장에 유치할 수 있도록 하여야 할 것이다. 현재와 같이 경찰서 유치장

이나 호송출장소에 구금하여 두는 것은 불법감금의 소지가 있을 뿐 아니라 다른 범죄자나 보호조치된 자와 혼거 구금함으로써 발생하는 부작용이 있을 수 있다. 따라서 검찰은 적어도 노역장에 24시간 인력을 배치함으로써 언제든지 구인된 벌금미납자를 수용할 수 있는 제도를 곧바로 도입하여야 할 것이다. 벌금형 자체 혹은 징수방법도 개선할 필요가 있다. 벌금형 자체를 개선하는 방안으로는 일수벌금제를 도입하는 방안이 꾸준히 제기되어 왔고 법률안도 몇차례에 걸쳐 상정되었으나 아직 실현되지는 못하고 있다. 또한 현재의 연납 및 분납제도는 요건이 상당히 까다로워서 분납·연납 허가를 받지 못하는 경우가 많다고 한다. 특히 분납제도의 활성화를 위해 요건을 완화해줄 필요가 있다. 마지막으로 벌금형의 집행유예를 인정하는 방안도 고려해 보아야 한다.

마지막으로 검찰이 경찰의 협조가 필요하다면 합리적 내용을 지닌 법률 수준의 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 한 기관이 임의로 정한 규칙이 아닌 입법부의 심의와 의결을 거친 법률에 근거 규정을 마련할 때 당해 기관이 이에 입각하여 원활한 업무협조가 가능할 것이기 때문이다. 법률로는 형사소송법, 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률, 검찰청법, 경찰법 등을 생각해 볼 수 있다.

참고문헌

- 윤해성, 형사법개정연구(4) -재산형제도의 정비방안, 한국형사정책연구원, 2009
- 이기현·최병각, 노역장유치제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1996
- 이병기·신의기, 벌금형의 운용과 집행의 효율성 제고방안, 한국형사정책연구원, 1994
- 강동우·노명선, 효율적인 재산형 집행방안 연구, 성균관법학 제24권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 419~449쪽.
- 강영철, 재산형(벌금)의 문제점과 노역장유치의 개선방안, 교정연구 제40호, 2008, 7~34쪽.
- 곽영길, 현행 즉결심판제도의 개선방안 연구, 한국경호경비학회지 제13호, 한국경호경비학회, 2007, 47~70쪽.
- 권오걸, 영국의 형벌제도 개관, 법학논고 제28집, 경북대학교 법학연구원, 2008, 391~414쪽.
- 김성돈, 형법총칙 개정안의 형벌제도와 형사정책적 방향, 성균관법학 제23권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2011, 237~270쪽.
- 김종덕, 벌금형 집행율의 제고방안, 비교형사법연구 제9권 제2호, 한국비교형사법학회, 2007, 307~335쪽.
- 김형훈, 즉결심판제도의 바람직한 운용 방향, 치안정책연구 제15호, 경찰대학 치안정책연구소, 2001, 396~411쪽.
- 류전철, 중국의 벌금형제도, 비교형사법연구 제8권 제2호, 한국비교형사

- 법학회, 2006, 453~476쪽.
- 박기석, 벌금형 개선방안, 형사정책 제12권 제2호, 한국형사정책학회, 2000, 5~27쪽.
- 서보학, 벌금형제도 소고: 비판과 입법론적 대안, 형사정책 제10호, 한국형사정책연구원, 1998, 73~100쪽.
- 서보학, 형법개정안의 집행유예제도에 대한 평가와 향후 입법과제, 고려법학 제62호, 고려대학교 법학연구원, 2011, 53~92쪽.
- 손병현, 프랑스 형법상 단기구금형의 부분적 대체방안으로서의 일수벌금형, 형사법연구 제21권 제3호, 한국형사법학회, 2009, 269~290쪽.
- 신양균, 노역수형자에 대한 처우의 현실과 개선방안, 형사정책연구 제19권, 한국형사정책연구원, 2007, 221~248쪽.
- 신의기, 벌금형제도의 문제점과 개선방안(일수벌금형제도를 중심으로), 형사정책연구 제27호, 한국형사정책연구원, 1996, 101~130쪽.
- 심호/이희선/오영근, 벌금형 관련 2011년 형법개정안 분석 연구, 한양법학 제36호, 한양법학회, 2011, 201~234쪽.
- 오경식, 일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언, 법학논총 제20권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2013, 533~555쪽.
- 오기두, 미국의 형벌제도, 저스티스 제82호, 한국법학원, 2004, 115~153쪽.
- 이기현, 일수벌금형제도에 대한 고찰, 형사정책연구 제71호, 한국형사정책연구원, 2007, 491~521쪽.
- 이천현, 벌금형 집행의 문제점과 그 제고방안, 비교형사법연구 제8권 제1호(특별호), 한국비교형사법학회, 2006, 745~775쪽.

정현미, 벌금형의 개선방안, 비교형사법연구 제6권 제2호(특별호), 한국
비교형사법학회, 2004, 205~218쪽.

조광훈, 가납판결 집행에 관한 연구, 법조 제55권 제9호, 법조협회,
2006, 276~309쪽.

최병각, 노역장유치의 실제와 벌금양형, 형사정책 제12권 제2호, 한국형
사정책학회, 2000, 193~221쪽.

한영수, “벌금미납자에 대한 노역장유치 -노역장에 유치된 ‘생계형 범죄
자’의 석방(사면)조치에 대한 비판과 형사절차법적 측면에서 노
역장유치집행의 대안 모색-”, 형사정책연구 제40호, 한국형사정
책연구원, 1999, 231~258쪽.

기타 외국 규정 관련 참고 웹사이트 및 법령자료

호주: www.comlaw.gov.au/Browse/Results/ByTitle/Acts/Current

일본: law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi(전자정부통합창구)

영국: www.legislation.gov.uk

캐나다: [laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/\(justice law website\)](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/(justice%20law%20website))

프랑스: www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais

독일: www.gesetze-im-internet.de/aktuell.html(법무부)

법무부 역, 일본 형사소송법·일본 형법·독일 형법·독일 형사소송법·프랑
스 형사소송법·오스트리아 형법, 2009~2012

한국형사정책연구원, 스위스 형법전, 2009

책임연구보고서 2013-17

바람직한 형집행장 및 소재수사 개선방향

2013년 12월 31일 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.

