

벌금형의 정당성과 실효성 확보 방안*

동아대학교 법학전문대학원 교수 千 鎮 豪

논문요약

벌금형은 그 선고사건이 자유형보다 훨씬 더 높은 비율로 형벌에서 가지는 비중이 매우 높음에도 불구하고 현행의 총액벌금제에 대한 정당성에 대해 지속적으로 비판이 제기될 뿐만 아니라, 그 집행에 있어서도 높은 체납률로 인하여 실효성도 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 문제의식에 기초하여 본 논문에서는 공식적인 통계수치를 통해 2018년까지 벌금형의 선고 및 그 집행 현황에 대해 살펴본 다음, 지금까지 벌금형제도를 개선하기 위한 제도적 장치로 법률에 규정하고 있는 벌금 대체 노역장유치제도와 사회봉사명령제도, 벌금형 집행유예, 벌금 연기 및 분납제도 등에 대하여 그 구체적인 내용들과 문제점들을 검토·분석하였다.

그리고 벌금형의 정당성과 집행에 있어 실효성을 확보하기 위한 개선방안으로 먼저 총액벌금제의 문제점을 분석하고 그 동안 일수벌금제 도입을 위한 입법적 작업을 살펴보면서 제도 도입에 따른 비판과 함께 그 필요성을 제시하였다. 일수벌금제에 대한 비판을 면밀하게 검토하고 이를 반영하면서 재산상태를 파악하기 위한 충분한 준비기간을 가진다면 경제적 불평등으로 인한 형벌효과의 불평등을 해소하고 정당한 재판을 받을 권리를 실질적으로 보장하면서 집행의 실효성을 높일 수 있는 일수벌금제가 도입되어야 한다.

또한 벌금미납자에 대한 노역장유치로 인한 문제점들을 해소하기 위해 2009년부터 사회봉사 대체제도가 시행되고는 있으나 실제 효과가 미미할 뿐 아니라 사회봉사제도가 시행될 당시에는 예상하지 못했던 2016년 형법 개정으로 500만 원 이하의 벌금형에 대하여 집행유예 선고가 가능해졌기 때문에 사회봉사 대체 벌금형의 상한을 올리는 입법 개정이 필요하다. 이와 더불어 벌금 납부를 대체하는 사회봉사 신청과 집행방법도 개선할 필요가 있다.

나아가 벌금미납자에 대한 사회봉사는 노역장유치에 앞서 집행하려는데 그 입법취지가 있으므로 법원이 그 일정 액수 이하의 벌금형을 선고할 때 동시에 사회봉사기간을 선고하도록 입법을 개정해야 할 것이다. 마찬가지로 벌금미납자에 대한 노역장유치의 법적 정당성과 실효성을 확보하기 위해서는 일정기간 이상의 노역장유치를 규정한 제70조 제2항과 관련하여 특별형법에서 규정하고 있는 벌금액을 검토하여 벌금형 선고의 상한을 제한하고, 일수벌금제를 도입하기 전에 벌금이 부과되는 범죄의 성질과 그 경중에 따라 노역장 1일로 대체되는 일수벌금액을 산정하는 양형 기준을 먼저 설정해야 할 것이다.

* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

[주제어] 벌금, 일수벌금형, 노역장유치, 벌금대체 사회봉사, 벌금집행유예
 fines, day-fine, imprisonment in a workhouse, community service order, suspension of execution

■ 목 차 ■

I. 들어가며	4. 벌금 분납 및 연납제도
II. 벌금형의 선고 및 집행 현황	5. 벌금형 형시효 연장
1. 벌금형 선고 현황	IV. 벌금형의 정당성과 집행 실효성을 확보하기 위한 개선방안
2. 벌금형 집행 현황	1. 일수벌금제도의 도입 방안
III. 현행 법령상 벌금형 정당성과 집행 실효성 확보제도	2. 벌금 납부 대체로서의 사회봉사제도 개선방안
1. 벌금미납자에 대한 노역장유치	3. 벌금미납자에 대한 노역장유치제도 개선방안
2. 벌금 납부대체로서의 사회봉사	V. 나오며
3. 벌금형 집행유예	

* 논문접수: 2019. 11. 29. * 심사개시: 2019. 12. 4. * 게재확정: 2019. 12. 19.

I. 들어가며

형법은 징역형과 같은 자유형과 구별하여 재산형으로서의 벌금형을 별도의 형벌로 규정하여 형벌로서의 독자적인 기능과 효과를 인정하고 있다. 실무적으로도 2009년부터 2018년까지 지난 10년간 제1심 형사공판사건 종국처리 내용 중 유기징역형은 평균 47.78%를 차지하고 있으며, 벌금형은 32.21%의 비율을 나타내고 있으며, 2018년에 처리된 제1심 형사공판사건의 종국처리 내용을 보면 자유형이 58.8%로 가장 높았고, 그 다음 벌금형이 28.1%, 기타 5.9%, 무죄 3.2% 등의 순이었다. 여기에 약식명령사건과 즉결심판사건을 더하면 벌금형이 선고되는 사건은 자유형이 선고되는 사건보다 훨씬 더 높은 형벌 중 약 80%를 차지하고 있다.¹⁾ 그리고 2018년의 경우 약식사건과 즉결심판사건을 포함하여 법원이 벌금형으로 선고한 액수는 4조 8천억 원 상당으로 나타나고 있다. 그러나 이와 같이 실무상 형벌에서 벌금형이 차지하는 비중이 매우 높음에도 불구하고 벌금형을 집행함에 있어서는 여러 가지 요인으로 인하여 그 실효성이 낮아 체납이 심각

1) 서효원, “벌금형 집행의 현황과 과제”, 교정연구(제26권 제4호), 한국교정학회(2016. 12.), 262면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

한 수준에 달하고 있다. 예를 들어 아래 통계에서도 보듯이 2018년에 벌과금 집행 총액은 현금납입과 유치집행 및 사회봉사집행을 포함하여 4조 9천억 원 정도이었는데, 비록 누적액이기는 하지만 그 가운데 불능결정과 집행정지를 제외한 순수한 미제액이 27조 2천여억 원에 달하고 있다.

이러한 벌금형의 정당성과 집행의 실효성을 확보하기 위하여 형법은 벌금미납자에 대한 3년 이하의 노역장유치제도를 두고 있고, 2014년 형법 개정을 통해 벌금액수에 따른 노역장유치의 하한을 규정하고 있음에도 불구하고 여전히 현재의 노역장유치에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다. 나아가 벌금형의 폐단을 줄이기 위해 2016년 형법 개정을 통해 벌금형 집행유예를 도입하였고, 특히 노역장유치에 따른 범죄 학습과 가족관계 단절 및 구금시설 과밀화 등의 문제점을 해소하거나 최소화하는 동시에 벌금 미납자에 대한 편익을 도모하려는 취지에서 2009년 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」을 제정하여 300만 원 이하의 벌금형에 대하여 사회봉사로 대체하였으나, 제도 도입 후 지금까지 연간 6천여 명에 대해서만 사회봉사를 집행할 정도로 그 효과도 미미한 수준에 있다.

본 논문에서는 벌금형이 가지는 형벌의 기능 및 효과와 관련하여 현행법상 벌금제도 자체의 문제점과 그 집행에서의 문제점들을 검토함으로써 이에 대한 개선방안들을 제시하기 위하여, 먼저 벌금형의 선고 및 집행과 관련된 현상을 분석하기 위한 기초자료로 사법연감 등 공식적인 통계수치를 통해 2019년 6월까지 벌금형의 선고 및 그 집행 현황에 대해 살펴본 다음(Ⅱ), 지금까지 벌금형제도를 개선하기 위한 제도적 장치로 법률에 규정하고 있는 벌금대체 노역장유치제도와 사회봉사명령제도, 벌금형 집행유예, 벌금 연기 및 분납제도 등에 대하여 그 구체적인 내용들과 문제점들을 검토·분석하고자 한다(Ⅲ).

그리고 이러한 문제점들에 대한 분석을 기초로 벌금형의 정당성과 실효성을 확보하기 위한 제도적 개선방안으로 주장되고 있는 일수벌금형제도의 내용을 검토하면서, 제도 도입을 위한 그 동안의 입법적 노력과 함께 그 대안을 마련해 보고자 한다. 다음으로 2018년 기준 전체 벌금사건 가운데 96.7%인 56만여 건이 500만 원 이하의 벌금 사건임에도 불구하고 300만 원 이하의 벌금에 대해서만 사회봉사로 대체하고 있는 특례법상의 사회봉사제도의 올바른 정착을 위한 개선방안들과, 사회봉사를 전제로 노역장유치의 문제점을 최소화하면서 대체형벌로서의 정당성 확보 및 그 실효성을 높일 수 있는 개선방안들에 대하여 기존에 논의된 관점과는 다른 새로운 논거에서 그 의견들을 제시하고자 한다(Ⅳ).

II. 벌금형의 선고 및 집행 현황

1. 벌금형 선고 현황

아래의 <표 1>은 2009년부터 2018년까지 지난 10년간 제1심 형사공판사건의 처리 내용 중 자유형과 벌금형 등의 비율을 나타낸 것으로, 자유형은 2011년 37.6%로 최저치를 기록하며 감소하다가 2013년부터는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

전체 사건 처리 중 벌금형의 비율을 보면 2009년에 36.3%를 기점으로 감소하는 경향을 보여 2012년에는 29.6%를 기록하였고, 2013년과 2014년에는 각각 31.3%와 32.1%로 2012년에 비하여 증가하였으나 2017년과 2018년에는 각각 29.5%와 28.1%로 다시 감소하였다. 그리고 2018년 벌금형이 선고된 건수는 66,898건으로,²⁾ 102,29건명이 선고된 2009년에 비하여 34.6% 감소하였다. 지난 10년간 제1심 형사공판사건 종국처리 내용 중 유기징역형은 평균 47.78%를 차지하고 있으며,³⁾ 벌금형은 31.21%의 비율을 나타내고 있다.

<표 1> 제1심 형사공판사건 종국처리 현황 (2008~2018년)⁴⁾

[단위 : 건(%)]

구분 연도	계	사형	징역 또는 금고		벌금	무죄 ⁵⁾
			무기	유기		
2009년	281,495 (100)	6 (0.0)	70 (0.0)	130,892 (46.5)	102,294 (36.3)	6,240 (2.2)
2010년	277,400 (100)	5 (0.0)	70 (0.0)	114,458 (41.3)	96,071 (34.6)	21,229 (7.7)
2011년	278,169 (100)	1 (0.0)	32 (0.0)	104,543 (37.6)	85,449 (30.7)	47,947 (17.2)
2012년	287,883 (100)	2 (0.0)	23 (0.0)	102,490 (41.7)	85,264 (29.6)	60,399 (21.0)
2013년	260,155 (100)	2 (0.0)	27 (0.0)	108,492 (41.7)	81,442 (31.3)	32,543 (12.5)
2014년	267,077 (100)	1 (0.0)	31 (0.0)	125,417 (47.0)	85,606 (32.1)	21,014 (7.9)
2015년	257,984 (100)	-	42 (0.0)	133,111 (51.6)	78,283 (30.3)	11,858 (4.6)
2016년	268,510 (100)	-	43 (0.0)	148,151 (55.2)	79,488 (29.6)	9,080 (3.4)
2017년	266,433 (100)	-	32 (0.0)	149,963 (56.3)	78,591 (29.5)	8,916 (3.3)

2) 2018년 벌금형 통계에는 2018. 1. 7.부터 시행된 벌금형 집행유예가 포함되어 있다.

3) 유기징역형에는 정기형과 집행유예 및 부정기형이 포함된 수치이다.

4) 법무연수원, 2018 범죄백서, (2019. 4.), 317면; 법원행정처, 2019 사법연감, (2019. 8.), 946~947면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

2018년	237,699 (100)	5 (0.0)	29 (0.0)	139,876 (58.8)	66,898 (28.1)	7,497 (3.2)
-------	------------------	------------	-------------	-------------------	------------------	----------------

2013년부터 2018년까지 제1심 형사공판사건 중국처리 내용 중 집행유예와 벌금형을 비교해 보면 <표 2>에서도 보듯이 집행유예는 평균 30.28%를 차지하고 벌금형은 평균 30.15%로 거의 비슷한 수치를 보이고 있다.

2018년에 처리된 제1심 형사공판사건의 중국처리 내용을 살펴보면 집행유예가 33.7%로 가장 높았고, 그 다음 벌금형이 28.1%, 무죄 3.2% 등의 순이었다.

<표 2> 제1심 중국처리 중 유기형과 벌금형 현황 (2013~2017년)⁵⁾ [단위 : 건(%)]

구분 연도	유기징역 또는 금고			벌금
	계	정기·부정기형	집행유예	
2013년	108,492 (41.7)	44,883 (17.3)	63,609 (24.5)	81,442 (31.3)
2014년	125,417 (47.0)	51,742 (20.1)	73,675 (27.6)	85,606 (32.1)
2015년	133,111 (51.6)	56,089 (21.8)	77,022 (29.9)	78,283 (30.3)
2016년	148,151 (55.2)	61,476 (22.9)	86,675 (32.3)	79,488 (29.6)
2017년	149,963 (56.3)	60,247 (22.6)	89,716 (33.7)	78,591 (29.5)
2018년	139,876 (58.8)	59,806 (25.2)	80,070 (33.7)	66,898 (28.1)
2019년 1월~6월			38,628	29,172

* ()안의 수치는 전체 중국처리 내용에서 차지하는 비중임.

그리고 <표 3>에서와 같이 2013년부터 2018년까지 약 65만 건 정도의 사건이 약식사건으로 처리되어, 전체 사건처리 건수의 28%를 차지하고 있다.

5) 2010년 이후 무죄율 상승이유는 구 도로교통법 제159조의 양벌규정에 대한 헌법재판소 2010. 7. 29. 선고 2010헌가18 위헌결정에 따른 재심무죄사건이 포함되어 있기 때문이다.

6) 법원행정처, 앞의 2019 사법연감, 946~947면. 2019년 1월부터 6월까지의 통계는 중앙일보, 2019. 11. 29.자(“선처해 벌금형 줄까 겁난다…집유 달라’ 센 처벌 찾는 그들”) 기사에서 재인용하였다.

〈표 3〉 검찰 사건처리 건수 중 약식사건처리 (2009년, 2013~2018년)⁷⁾ [단위 : 건(%)]

연도 구분	2009년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체 사건	2,820,395	2,389,660	2,374,370	2,495,255	2,581,748	2,407,061	2,290,052
약식 사건	1,024,423 (36)	727,836 (30)	679,240 (29)	664,912 (27)	684,882 (27)	607,233 (25)	523,159 (27)

아래 <표 4>는 2008년을 기준으로 2013년부터 2017년까지 5년간 제1심 공판사건 중 벌금형 선고건수를 약식명령과 비교하여 나타낸 것이다. 제1심 공판사건에서 벌금형이 선고된 건수는 2008년 96,110건에서 2009년 102,294건으로 최고치를 기록한 이후 2013년까지는 감소경향을 보이다가, 2014년부터는 증감변동을 보이고 있다. 2017년에는 78,591건에 대해 벌금형이 선고되어 2008년에 비해 18.2% 감소하였다.

이에 비해 약식명령이 선고된 건수는 2008년 1,134,438건이었으나 이후 지속적으로 감소하여 2017년에는 586,769건, 2018년에는 512,929건을 차지하였다. 2008년을 기준으로 2018년에 약식명령이 선고된 건수는 54.8% 감소하였다. 그러나 약식명령이 선고된 건수는 공판을 통해 벌금형이 선고된 건수에 비해 약 8배 정도 더 많은 것으로 나타났다. 이와 같이 전체 벌금형이 선고되는 건수 중 약식명령을 통해 벌금형이 선고되는 건수의 비율이 매우 높은데, 지난 10년간 약식명령을 통해 벌금형을 선고받은 인원이 지속적으로 감소함에 따라 전체 벌금형 선고인원도 감소하는 경향을 나타내고 있다.

〈표 4〉 제1심 벌금형 선고건수 현황 (2008년, 2013~2018년)⁸⁾ [단위 : 건(%)]

연도 구분	공판사건 중 벌금형	약식명령사건	계
2008년	96,110 (-)	1,134,438 (-)	1,230,548 (-)
2013년	81,442 (-15.3)	716,787 (-36.8)	798,229 (-35.1)
2014년	85,606 (-10.9)	682,564 (-39.8)	768,170 (-37.6)
2015년	78,283 (-18.5)	650,123 (-42.7)	728,406 (-40.8)
2016년	79,488 (-17.3)	673,015 (-40.7)	752,503 (-38.8)
2017년	78,591 (-18.2)	586,769 (-48.3)	665,360 (-45.9)
2018년		512,929 (-54.8)	

* ()안의 수치는 2008년을 기준으로 한 증감비율임.

7) 법무부, 2019 법무연감, (2019. 5.), 545면.

8) 법무연수원, 앞의 2018 범죄백서, 326면; 법원행정처, 앞의 2019 사법연감, 623면. 2019 사법연감에는 2018년 공판사건 중 재산형에 대한 통계만 제시하고 있어 벌금형에 대한 통계는 공판으로 처리하였다.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

그리고 <표 5>에서 보듯이 2008년을 기준으로 약식명령사건의 접수 건수는 지속적으로 감소하고 있으나, 2013년부터 2018년까지 지난 6년간 약식명령사건 중 벌금형이 부과된 비율은 97.7%의 비중을 차지하고 있다.

2017년의 경우 처리된 598,185건 중 98.1%인 586,769건에 대하여, 2018년의 경우 처리된 523,215건 중 512,929건에 대하여 벌금형이 부과되었다. 약식명령사건 중 정식재판청구산건 처리를 보면 2017년 처리된 61,704건 중 43,299건에 대하여 과료를 포함한 재산형이 선고되어 전체 처리사건 중 70.2%를 차지하였다.

<표 5> 약식명령사건 처리 현황 (2008년, 2013~2018년)⁹⁾

[단위 : 건(%)]

구분 연도	접수	처리			정식재판청구	
		계	벌금	기타(직권 공판회부등)	건수	청구율
2008 년	1,145,782	1,143,013 (100)	1,134,438 (99.2)	8,575 (0.8)	86,485	7.6
2013 년	743,166	752,641 (100)	716,787 (95.3)	35,278 (4.7)	87,230	11.7
2014 년	684,644	703,810 (100)	682,564 (97.0)	21,246 (3.0)	78,472	11.5
2015 년	667,471	664,833 (100)	650,123 (97.8)	14,170 (2.2)	70,048	10.5
2016 년	684,072	684,549 (100)	673,015 (98.3)	11,534 (1.7)	66,201	9.7
2017 년	605,755	598,185 (100)	586,769 (98.1)	11,416 (1.9)	58,739	9.8
2018 년	520,947	523,215 (100)	512,929 (98.0)	10,286 (2.0)	44,346	8.5

* 약식명령사건에는 전자약식사건도 포함.

** 접수는 금년접수 건수만 포함(전년미제사건수는 포함하지 않음).

*** 정식재판청구율=정식재판청구건수/접수건수×100.

그리고 2013년부터 2017년까지 최근 5년간의 즉결심판사건의 처리 내용을 보면 2017년의 경우 처리한 총 70,313건 중 81.2%에 해당하는 57,106건에 대해서, 2018년의 경우 65,274건 중 82.6%에 해당하는 53,912건에 대해서 벌금형이 선고되었다. 2013년부터 2018년까지 지난 6년간 즉결심판사건처리 중 벌금형이 부과된 사건은 전체 사건의 85.1%를 차지하고 있다.¹⁰⁾

9) 법무부, 앞의 2018 범죄백서, 340면; 법원행정처, 앞의 2019 사법연감, 623면.

10) 법무부, 앞의 2018 범죄백서, 342면; 법원행정처, 앞의 2019 사법연감, 624면.

<표 6>은 2013년부터 2018년까지 벌금형이 선고된 건수 중 이를 금액별로 그 건수와 비율을 보여주는 것으로, 2018년 기준 전체 벌금사건 가운데 96.7%인 56만여 건이 500만 원 이하 벌금사건이다.¹¹⁾ 이러한 통계수치를 보더라도 벌금미납자에 대한 사회봉사의 기준 금액을 상향하고, 노역장유치로 대체되는 벌금형 집행의 방법과 그 액수의 하한과 상한을 적정하게 설정할 필요가 있다.

[표 6] 금액별 벌금형 선고현황 (2013~2018년)¹²⁾ [단위 : 건(%)]

구분 \ 연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
500만 원 이하	790,302 (96.87)	757,032 (96.69)	718,023 (96.67)	741,229 (96.82)	657,146 (96.76)	567,907 (96.72)
1천만 원 이하	22,730 (2.79)	22,678 (2.9)	21,766 (2.93)	21,361 (2.79)	18,828 (2.77)	16,651 (2.84)
5천만 원 이하	2,250 (0.28)	2,464 (0.31)	2,288 (0.31)	2,350 (0.31)	2,480 (0.37)	1,915 (0.33)
1억 원 이하	206 (0.03)	236 (0.03)	234 (0.03)	249 (0.03)	230 (0.03)	225 (0.04)
1억 원 초과	353 (0.04)	504 (0.06)	449 (0.06)	414 (0.05)	464 (0.07)	468 (0.08)

<표 7>은 2014년부터 2018년까지 최근 5년간 벌금과 과료 및 과태료를 부과한 사건의 벌과금액의 추이를 보여주고 있다. 2018년의 경우 과태료를 제외한 벌금 및 과료가 부과된 금액은 4조 8,092억에 달한다.

[표 7] 벌과금액 누년비교표 (2014~2018년)¹³⁾ [단위 : 원]

종류 \ 연도	총액	형사공판	약식명령	즉결심판	과태료사건	전년대비증감비율	지수
2014년	6,545,407,274,906	5,370,943,793,550	1,146,155,023,594	3,471,295,710	24,837,162,052	103.7	100
2015년	3,935,106,035,608	2,812,841,699,360	1,091,033,330,798	3,947,788,000	27,283,217,450	39.9▽	60.1
2016년	3,655,471,991,693	2,292,824,215,524	1,316,710,974,914	5,398,865,640	40,537,935,615	7.1▽	55.8
2017년	3,557,099,035,034	2,359,353,713,403	1,145,405,821,792	6,254,631,781	46,084,868,058	2.7▽	54.3

11) 2011년부터 2014년까지 선고된 벌금형을 금액을 기준으로 분석해보면 100만 원 이하의 벌금형이 50% 정도이고, 300만 원 이하의 벌금형이 85% 이상이며, 500만 원 이하의 벌금형이 97% 이상으로 벌금형의 대부분은 500만 원 이하로 선고되고 있다(서효원, 앞의 논문, 262면).

12) 형법일부개정법률안(의안번호 제2018264호)에 대한 법제사법위원회 수석전문위원 검토보고서, 14면 각주 30) 자료에서 재인용하였다.

13) 법원행정처, 앞의 2019 사법연감, 737면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

2018년	4,853,484,027,454	3,791,852,780,884	1,012,308,820,054	5,114,496,330	44,207,930,186	36.4	74.2
-------	-------------------	-------------------	-------------------	---------------	----------------	------	------

2. 벌금형 집행 현황

아래의 <표 8>은 2014년부터 2018년까지 지난 5년간 벌금형 집행 유형에 따른 집행액을 나타낸 것으로, 2018년의 경우 벌과금 집행 총액은 현금납입과 유치집행 및 사회봉사집행을 포함하여 4조 9천억 원 정도이었는데, 비록 누적액이기는 하지만 그 가운데 불능결정과 집행정지를 제외한 순수한 미제액이 27조 2천여억 원에 달하고 있다. 표에서도 보듯이 확정된 벌금형 중 그 미집행의 비율이 매우 높다는 점에서 벌금형 집행의 정당성과 실효성을 확보할 수 있는 제도적 개선방안이 시급히 강구되어야 할 것이다.

<표 8> 벌과금 집행 현황 (2014~2018년)¹⁴⁾

[단위 : 원]

구분 연도	집행액				
	계	현금납입	유치집행	사회봉사집행	공제
2014	3,011,112,189,063	1,515,336,229,510	1,406,400,632,107	5,409,064,096	83,966,263,350
2015	1,935,912,294,374	1,485,721,253,127	277,468,284,960	10,664,690,680	162,058,065,607
2016	4,291,141,062,729	1,477,985,331,137	2,702,019,260,760	9,926,343,350	101,210,127,482
2017	4,436,865,045,417	1,440,018,684,199	2,920,347,012,069	10,238,986,152	66,260,362,997
2018	4,910,166,248,534	1,302,533,747,085	3,123,518,749,540	8,879,195,494	475,234,556,415

구분	불능결정	유치집행중	사회봉사집행중	집행정지	순미제액
2014	1,22,709,390,333	1,031,119,206,633	4,123,562,750	6,422,050,000	2,6163,306,602,327
2015	112,774,284,267	1,895,250,457,284	3,905,897,800	11,320,000	26,479,263,511,187
2016	69,432,355,790	-	4,386,482,767	9,850,000	26,608,981,281,918
2017	72,170,315,539	-	3,851,739,750	-	26,967,079,468,653
2018	168,735,749,221	-	3,388,867,500	2,700,000	27,285,146,941,552

III. 현행 법령상 벌금형 정당성과 집행 실효성 확보제도

1. 벌금미납자에 대한 노역장유치

형법 제69조 제2항은 벌금을 납입하지 아니한 자는 1일 이상 3년 이하의 기간 노역장

14) 대검찰청, 2019 검찰연감, (2019. 10.), 402면.

에 유치하여 작업에 복무하게 하도록 규정하면서, 제70조 제1항에서 벌금을 선고할 때에는 납입하지 아니하는 경우의 유치기간을 정하여 동시에 선고하는 것으로 규정하고 있다.

이와 같이 벌금미납을 이유로 이를 노역장유치로 대체하는 것은 확정된 벌금에 대한 집행이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에 재산형벌인 벌금형 집행을 자유형으로 전환하여 그 실효성을 조금이라도 확보해 보려는 취지로 해석된다. 이에 따라 종래 법원은 벌금 5만 원을 노역장유치 1일 기준으로 하여 노역장유치기간을 정하여 왔으나, 그 동안의 경제사정의 변화와 더불어 형벌 집행에 있어 경제적 불평등을 조금이라도 해소한다는 차원에서 최근에는 벌금 10만 원을 노역장유치의 1일 기준으로 하여 노역장유치기간을 선고하고 있다.¹⁵⁾

그리고 벌금미납 노역장유치자에 대하여는 징역형이 선고된 자와 동일한 수용시설에 수감되어 작업을 과하는 등 그 처우를 징역형 수형자에 준하여 행하고 있는데,¹⁶⁾ 아래 <표 9>에서도 보듯이 전체 벌금집행 대상 중 벌금미납으로 노역장에 유치되는 건수는 연간 4만여 건 정도로 집행 대상의 5% 정도의 비율을 차지하고 있다. 수감시설의 수용 비율로 보면 노역장유치자는 1일 평균 수용인원 대비 3.45%의 비중을 차지하고 있다.¹⁷⁾

<표 9> 벌금미납 노역장유치 현황 (2015~2019년 7월)¹⁸⁾ [단위 : 건(%)]

연도	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1월~7월
구분					
전체 벌금 집행 대상	916,922	898,774	837,658	730,174	448,719
노역장 유치	42,689 (4.7)	42,668 (4.7)	39,101 (4.7)	35,835 (4.9)	26,916 (6.0)

벌금을 납부하지 아니한 자에게 1일 이상 3년 이하의 범위 내에서 판결에 의해 정해진 기간 동안 노역장에서 벌금액만큼의 일을 하도록 하는 벌금미납자에 대한 환형처분인 노역장유치제도는 어떤 형태로든 벌금 집행의 실효성을 확보한다는 나름 합리적인

15) 2011년 법무부가 마련한 형법총칙 개정안은 벌금형의 하한을 10만 원으로 상향한 바 있다.

16) 환형처분으로서 노역장유치의 폐해에 대해서는 서주연/최영신, 소액벌금 미납자에 대한 노역장유치제도의 문제점과 개선방안, 한국형사정책연구원(2015), 66면 내지 68면.

17) 법무부 교정본부 교정기획과, 2019 교정통계연보, (2019. 8), 58면. 2009년부터 2012년까지 노역장유치 통계는 한영수, “벌금미납자의 사회봉사 집행의 현황과 발전방안”, 형사정책연구(제26권 제3호), 한국형사정책연구원 (2015. 9), 81면.

18) 금태섭 국회의원실 자료로, 중앙일보, (2019. 11. 29.자), “선처해 벌금형 줄까 겁나다…‘집유 달라’ 센 처벌 찾는 그들” <<https://news.joins.com/article/23644549>> 기사에서 재인용·편집하였다.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

측면도 있으나, 가장 큰 문제점으로 경제적 약자만이 노역장에 유치된다는 비판을 받고 있다. 즉 벌금미납자의 노역장유치 문제를 어느 정도 해결하기 위해 2009년 제정된 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」의 제정이유에서도 밝혔듯이 벌금 납입의사는 있으나 경제적 능력이 없어 납입하지 못하는 경우 노역장에 유치될 수 밖에 없다는 점에서 경제적 불평등이 형벌의 불평등으로 이어진다는 문제점을 가지고 있다.¹⁹⁾

즉 위의 <표 6>에서도 보듯이 금액별로는 500만 원 이하의 벌금형 선고가 전체 벌금 선고의 97% 정도를 차지하고 있는데, 그 중 벌금미납으로 노역장에 유치되는 건수를 보면 아래 <표 10>과 같이 300만 원 이하의 벌금미납으로 인한 노역장유치가 매년 2만 5천 건에서 3만 건 정도를 유지하고 있고, 100만 원 이하의 벌금미납으로 인한 노역장유치가 연 평균 1만 5천여 건 정도로 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 100만 원 이하의 벌금을 납부하기보다 노역장에 유치되어 몸으로 떼우겠다는 부정적 사례도 있을 수 있으나, 생계유지가 어려운 경제적 약자가 대부분 노역장에 유치된다는 점에서 이에 대한 개선방안이 시급하게 마련되어야 한다는 것을 보여주고 있다.

<표 10> 벌금미납 금액별 노역장유치 현황 (2016~2019년 7월)²⁰⁾

[단위 : 건]

구분 연도	1만 원 ~ 100만 원	101만 원 ~ 200만 원	201만 원 ~ 300만 원
2016년	19,429	7,396	5,117
2017년	15,533	5,038	3,743
2018년	15,556	5,245	3,839
2019년 1월~7월	7,895	2,481	1,787

또한 법원이 단기구금형의 선고를 통한 생활단절 등의 폐해를 피하기 위해 피고인을 선처하여 벌금형을 선고했음에도 불구하고 벌금을 미납함으로써 노역장에 유치되어 결국 징역형에 다름없는 결과가 되기도 한다. 즉 노역장유치는 구치소 혹은 교도소와 같은 일반 교정시설 내에서 일반수형자나 미결수용자들과 함께 별도의 분리 없이 집행되고 있는바,²¹⁾ 이는 징역형과 다를 바가 없어 사회와의 일시적 단절, 범죄오염, 범죄자 낙인

19) 정현미, “벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 도입방안”, 보호관찰(제4호), 한국보호관찰학회(2004. 12.), 191면

20) 금대섭 국회의원실 자료로, 중앙일보, (2019. 11. 29.자) 기사에서 재인용하였다.

21) 일반 수감시설과는 독립된 노역장 시설이 필요하다는 견해로 이우권, “벌금미납자 사회봉사제도의 정착방안”, 연세 공공거버넌스와 법(제1권 제2호), 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터(2010. 8.), 182면; 장규원/정현미/진수명/박철현, 외국에서의 벌금미납자에 대한 사회봉사명령 운영에 관한 연구, 한국형사정책

효과 등 단기자유형의 폐단이 활성화될 우려가 있다.²²⁾

그리고 현재 노역장유치제도는 벌금을 납부하지 않는 경우에 형법 제69조 제2항은 1일 이상 3년 이하 기간 동안 노역장에 유치하여 작업에 복무하도록 규정하고 있을 뿐 노역장유치기간에 대해서는 법관의 재량에 의하여 구체적 사안에 따라 정하도록 하고 있기 때문에, <표 6>에서와 같이 1억 원을 초과하는 고액벌금형의 경우 피고인이 벌금을 납입하지 않더라도 단기간 동안 노역장에 유치되는 것만으로 벌금액 전액을 면제받게 되는 이른바 ‘황제노역’과 같은 사회적 불공정을 초래한다는 비판을 면할 수 없다.²³⁾ 즉 고액의 벌금형을 선고받은 사람이 일부러 벌금을 납부하지 않고 노역장에 들어가 벌금 납부를 피하는 수단으로 악용될 수 있다.

나아가 현재의 노역장유치제도는 기간의 제한(형법 제69조 제2항)과 벌금액에 따른 유치기간의 하한 규정(형법 제70조 제2항)을 두고 있으나, 노역장유치 일당의 상한을 제한하는 규정은 두고 있지 않아 고액벌금을 선고받은 자와 소액벌금을 선고받은 자 사이에 여전히 형집행의 불평등을 초래할 우려가 있다.²⁴⁾

이러한 비판이 지속적으로 제기되고 그 구체적인 사례들이 발생함에 따라 이에 대한 개선의 필요성이 증가하였고, 이에 2014. 5. 14. 형법 개정을 통해 제70조 제2항을 신설하여 벌금형에 대한 노역장유치선고 시 선고하는 벌금액이 1억 원 이상 5억 원 미만인 경우에는 300일 이상의 유치기간을, 5억 원 이상 50억 원 미만인 경우에는 500일 이상의 유치기간을, 50억 원 이상인 경우에는 1,000일 이상의 유치기간을 정하도록 하였다. 이러한 형법 개정으로 일정 액수 이상의 벌금형을 선고할 경우에는 노역장유치의 최소 기간을 직접 법률에 규정하여 고액벌금형이 단기의 노역장유치로 무력화되지 못하도록 하였으나 여전히 사회적 불공정의 문제는 남아있으며,²⁵⁾ 징역형에 대한 양형 기준과는 달리 자유형으로 대체되는 노역장유치기간에 대해서는 구체적인 산정 기준이 없다는 점에서

연구원(1999), 53면. 특히 노역장유치 집행에 있어 독립된 형집행기관의 도입이 필요하다는 견해로 김현숙, “재산형과 노역장유치 집행절차에 대한 소고”, 형사정책(제26권 제3호), 한국형사정책학회(2014. 12.), 64면.

22) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 19면.

23) 예컨대 2014년 대기업의 총수에게 벌금 254억을 선고하면서 5억 원을 1일로 환산한 기간 노역장에 유치하도록 판결을 선고하여, 51일 정도만 구금시설에 수용되면 벌금을 납부하지 않아도 그 집행이 종료된다는 비판이 대표적인 사례였다.

24) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 20면.

25) 예를 들어 5억 원에 대한 500일의 유치기간을 1일 환산액으로 계산하면 100만 원이고, 50억 원에 대한 1,000일의 유치기간을 1일 환산액으로 계산하면 500만 원에 해당하므로 여전히 황제노역이라는 논란은 계속될 수밖에 없다(서효원, 앞의 논문, 271면).

앞으로 이에 대한 연구와 함께 실무적인 작업이 필요하다.

2. 벌금 납부대체로서의 사회봉사

위에서 서술한 바와 같이 벌금미납자에 대한 노역장유치제도가 벌금 납입의사는 있으나 경제적 능력이 없어 납입하지 못하는 경우에 단기자유형을 선고받은 것과 같은 결과가 초래됨으로써 경제적 불평등이 형벌의 불평등으로 이어지고 있다는 문제점을 보완하고자,²⁶⁾ 경제적 무능력을 이유로 벌금을 납입하지 못한 사람에 대하여 노역장유치에 앞서 확정된 벌금을 사회봉사로 대체하여 집행할 수 있도록 2009. 3. 25. 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」을 제정하여 같은 해 9. 26.부터 시행되고 있다.²⁷⁾

즉 벌금 납부 대체로서의 사회봉사는²⁸⁾ 노역장유치를 규정한 형법 제69조 제2항에 대한 특례를 마련함으로써 노역장 유치에 따른 범죄 학습과 가족관계 단절 및 구금시설 과밀화 등의 문제점을 해소하거나 최소화함으로써 형벌의 불평등 및 사회양극화의 해소에 기여할 수 있는 제도로 도입·운영되고 있는데,²⁹⁾ 벌금미납을 사회봉사로 대체할 수 있는 벌금액수에 대해서는 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법 시행령」 제2조에 의하여 법원으로부터 벌금을 선고받아 확정된 벌금형의 금액이 300만 원 이하인 경우로 제한하고 있다.³⁰⁾

26) 제도 도입 당시 벌금형 집행 현황 분석을 기초로 도입의 필요성과 함께 도입의 구체적인 형태를 분석한 것으로, 이경렬, 「미납벌금의 대체형으로서 사회봉사명령의 도입 문제 : 벌금미납자의 사회봉사명령집행에 관한 특례법안에 대한 검토를 중심으로」, 외법논집(제33권 제1호), 한국외국어대학교 법학연구소(2009. 2.), 463면 내지 469면; 정현미, 앞의 논문, 201면 내지 205면.

27) 벌금미납자에 대한 사회봉사제도를 도입하기 위한 특례법 제정 당시 법무부가 참고한 독일과 스위스 등 외국의 입법례에 대해서는 장규원/정현미/진수명/박철현, 앞의 연구보고서, 79면 내지 114면 참조. 개별적 국가에 대한 심도있는 검토자료로는 이재일, “독일의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도”, 최신외국법제정보(2008-09), 한국법제연구원(2008. 11.), 12면 내지 21면; 김주영, “미국의 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 : 텍사스주 형사절차법(Texas Code of Criminal Procedure)을 중심으로”, 최신외국법제정보(2009-04), 한국법제연구원(2009. 6.), 28면 내지 36면 참조.

28) 특례법 제2조 제2호는 보호관찰관이 지정한 일시와 장소에서 공공의 이익을 위하여 실시하는 무보수 근로를 사회봉사로 규정하고 있다. 벌금대체 사회봉사의 법적 성격에 대해서는 박광민/이인곤, “벌금대체 사회봉사 제도의 실효성 확보방안”, 성균관법학(제24권 제3호), 성균관대학교법학연구소(2012. 9.), 519면.

29) 배중대, 『형법총론(제12판)』, 홍문사(2016), 783면.

30) 2008년 국회에 제출된 정부안(의안번호 1801694호)을 보면 300만 원 이하로 한정하는 것은 노역장유치자 모두를 대상으로 하게 되면 법 제정 취지와 달리 불법의 정도가 중하여 고액의 벌금을 선고받은 사람도 포함되게 되어 불합리하고, 300만 원 이하로 한정하더라도 최근 3년간 평균 노역장유치건수 중 300만 원 이하가 30,340건으로, 전체 노역장유치 건수(32,184건)의 93.9%에 해당하여 경제적 능력이 없어 노역장에 유치되는 대부분의 벌금미납자가 대상이 될 수 있을 것으로 보기 때문이라고 설명하고 있다(의안원문, 17면. 국회의

참고로 2009년 이 제도 도입 당시 2005년부터 2007년까지 3년간 벌금선고 현황을 보면 벌금선고 건수는 2005년 1,440,365건, 2006년 1,282,713건, 2007년 1,324,055건으로 3년 평균 1,349,044건이었다. 그리고 2007년 기준 300만 원 이하 벌금선고 건수는 1,263,148건으로 전체 벌금선고 건수의 95.4%에 해당하였으며, 2005년부터 2007년까지 3년간 300만 원 이하의 벌금미납으로 노역장에 유치된 건수는 평균 30,340건으로 전체 노역장유치 건수 32,184건 중 93.9%를 차지하였다.³¹⁾

그리고 벌금대체를 위한 사회봉사 신청과 법원의 허가 결정 등의 절차로 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」은 벌금미납자가 검사의 납부명령일부터 30일 이내에 주거지를 관할하는 지방검찰청의 검사에게 사회봉사를 신청할 수 있고(제4조 제1항),³²⁾ 검사가 법원에 사회봉사의 허가를 청구하면(제5조 제1항) 법원은 검사로부터 사회봉사 허가 청구를 받은 날부터 14일 이내에 벌금미납자의 경제적 능력, 사회봉사 이행에 필요한 신체적 능력, 주거의 안정성 등을 고려하여 사회봉사 허가 여부를 결정하도록 규정하고 있다(제6조 제1항).³³⁾ 그리고 법원은 사회봉사를 허가하는 경우 벌금 미납액에 의하여 계산된 노역장 유치 기간에 상응하는 사회봉사시간을 산정하여야 한다(제6조 제4항).³⁴⁾

사회봉사 집행절차를 보면 사회봉사 대상자는 법원으로부터 사회봉사 허가의 고지를 받은 날부터 10일 이내에 사회봉사 대상자의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 주거, 직업, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 신고하여야 한다(제8조 제1항). 벌금미납자에 대한 사회봉사는 보호관찰관이 집행하는데(제9조 제1항), 보호관찰관은 사회봉사 대상자의 성격, 사회경력, 범죄의 원인 및 개인적 특성 등을 고려하여 사회봉사의 집행 분야를 정하여야 한다(제10조 제1항).

안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_NOP8E1T1Y0Y3G1E6Z0W7A4D0K8X401>.

31) 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법안(정부안, 의안번호 1801694호), 18~19면.

32) 다만 벌금 납입의 회피수단 등으로 사회봉사를 악용할 수 있으므로 제4조 제2항은 그 신청자격을 일정하게 제한하고 있다. 사회봉사를 신청하는 자는 경제적 약자를 위한 제도라는 취지에 따라 판결문 또는 약식명령서 사본, 소득금액 증명서, 재산세 납부증명서, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자인 경우 그 사실을 확인할 수 있는 자료, 그 밖에 일정한 수입원이나 재산이 없음을 확인할 수 있는 자료를 첨부하여 제출하여야 한다(시행령 제3조).

33) 사회봉사의 결정주체와 관련한 검사허가방식과 법원허가방식에 대한 논의에 대해서는 이경렬, 앞의 논문, 474면 내지 479면; 이우권, 앞의 논문, 188면.

34) 실무상 사회봉사 대상자는 벌금 1만 원 당 1.6 시간의 봉사시간을 수행해야 하는데 만일 100만 원의 벌금형을 선고받은 경우 160시간, 약 20일 가량 사회봉사를 하면 된다. 벌금 300만 원 기준으로 240시간 정도로 환산되고 있다.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

그리고 사회봉사는 원칙적으로 1일 9시간을 넘겨 집행할 수 없으며(제10조 제2항), 사회봉사가 허가된 날부터 6개월 이내에 그 집행을 마쳐야 한다(제11조). 또한 사회봉사 집행 중 벌금 납입을 인정하지 아니하면 사회봉사를 강요하는 결과가 될 수 있으므로 사회봉사 집행 중에도 벌금을 납입할 수 있도록 할 필요성이 있다는 점에서, 사회봉사 이행 중에 언제든지 대상자의 경제적 능력에 따라 미납 벌금의 전부 또는 일부의 납입이 가능하도록 하고 있다(제12조 제1항).

참고로 아래 <표 11>에서 2009년부터 2018년까지 지난 10년간 보호관찰 현황을 살펴보면, 사회봉사명령 실시사건은 2009년 벌금대체 사회봉사제도가 새로 도입되어 큰 폭으로 증가하였으나, 강한 노동 강도와 신청자들의 기대 수준에 못 미치는 환산기준(1일 8시간 기준 5만 원) 등으로 2011년부터 급감하였고, 2014년 이른바 ‘황제노역’에 대한 비판이 제기되면서 법원이 1일 노역장유치 환산금액을 벌금 10만 원으로 상향하며 벌금대체 사회봉사 사건 증가 등 사회봉사명령 제도의 실효성이 높다고 확인되어 사건수가 지속적으로 증가하다가 전체 범죄 건수 등으로 인해 2018년의 경우 전년대비 4.4% 감소하였다.

<표 11> 보호관찰 현황 (2009~2018년)³⁵⁾

[단위 : 건]

구분 \ 연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
실시사건	218,049	196,233	179,767	178,199	175,318	184,362	194,548	215,722	229,741	218,966
보호관찰	98,961	101,924	98,063	97,886	96,574	95,198	96,419	100,995	105,705	104,850
사회봉사명령	53,569	54,427	47,658	45,842	46,179	51,058	55,581	58,287	63,050	60,286
수강명령	25,888	24,306	25,110	28,517	28,568	34,883	39,084	43,930	51,749	49,883
성구매자교육	39,631	15,576	8,936	5,954	3,997	3,223	3,464	12,510	9,237	3,947

그리고 <표 12>의 통계와 같이 제도 도입 후 2015년부터 2019년 7월까지 벌금대체 사회봉사 집행 현황을 보면³⁶⁾ 연 평균 6천여 건으로 전체 벌금 집행 대상의 1%에 미치지 못하고 있다. 특히 위 <표 10>의 벌금미납 노역장유치 현황과 비교할 때 300만 원 이하의 벌금이 선고된 사건에서 노역장유치 건수보다 사회봉사 건수가 현저히 낮다는 점에서, 사회봉사보다 차라리 수감시설에 수용되더라도 단기간의 노역장유치로 벌금 납

35) e-나라지표, 보호관찰 현황 <http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1735>.

36) 2009년 제도 시행 이후 2014년까지 벌금대체 사회봉사 집행 현황에 대해서는 김정환, “벌금형 집행유예의 도입과 보완”, 보호관찰(제16권 제1호), 한국보호관찰학회(2016. 6.), 57면.

부를 이행하려는 측면이나 제도 자체를 몰라 신청을 못하는 측면도 있다고 짐작되지만 제도의 취지를 살릴 수 있는 입법적·제도적 개선방안이 보완되어야 할 것이다.

〈표 12〉 벌금대체 사회봉사 집행 현황 (2015~2019년 7월)³⁷⁾ [단위 : 건(%)]

구분 \ 연도	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1~7월
전체 벌금 집행 대상	916,922	898,774	837,658	730,174	448,719
노역장 유치	6,560 (0.7)	5,881 (0.7)	6,091 (0.7)	5,162 (0.7)	2,827 (0.6)

3. 벌금형 집행유예

2006. 1. 6. 형법 개정 전 제62조 제1항은 3년 이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우에 제51조의 사항을 참작하여 그 정상에 참작할 만한 사유가 있는 때에는 1년 이상 5년 이하의 기간 형의 집행을 유예할 수 있게끔 규정하고 있었다. 그러나 징역형에 대해 인정되는 집행유예가 징역형보다 상대적으로 가벼운 형벌인 벌금형에는 인정되지 않아 합리적이지 않다는 비판이 제기되어 왔고, 벌금 납부능력이 부족한 서민의 경우 벌금형을 선고받아 벌금을 납부하지 못할 시 노역장 유치되는 것을 우려하여 징역형의 집행유예 판결을 구하는 예가 빈번히 나타나는 등 형벌의 부조화 현상을 방지하고 서민의 경제적 어려움을 덜어주기 위해 벌금형에 대한 집행유예를 도입할 필요가 제기되어 왔다.³⁸⁾

이에 2006년 형법 제62조 제1항 개정을 통해 벌금형에 대해서도 집행을 유예할 수 있도록 벌금형에 대한 집행유예 제도를 도입하였다. 다만, 고액 벌금형의 집행유예를 인정하는 것에 대한 비판적인 법감정이 있는 점 등을 고려하여 <표 6>에서와 같이 벌금형의 97% 정도를 차지하는 500만 원 이하의 벌금형을 선고하는 경우에만 집행유예를 선고할 수 있도록 규정하면서, 벌금형을 선고받은 사실을 일정한 결격 사유로 정하고 있는 법률이 다수 존재하고 벌금형의 집행유예가 도입됨에 따라 그러한 법률 역시도 정비가 필요한 점을 고려하여 공포 후 2년이 경과한 후에 2018. 1. 7.부터 시행하도록 하였다.³⁹⁾

37) 금태섭 국회의원실 자료로, 중앙일보, (2019. 11. 29.자) 기사에서 재인용·편집하였다.

38) 형법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제1918116호) 2면(국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1S5F101A2P712V0U2I5L1Z3Y8K2Z0>).

■ **법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문**

참고로 <표 13>에서 보듯이 벌금형 집행유예가 시행된 2018년에 913건, 2019년 6월까지의 690건에 대해 집행유예가 선고되었다. 아직 시행 초기라 그 성과를 판단하기는 어렵지만, 제2장의 통계수치에서 살펴 본 벌금형 선고액수와 그 건수에 비하여 법원이 벌금형에 대하여 집행유예를 선고하는 비율을 본다면 아직 제도의 취지를 충분히 반영하지 못하는 면이 있다.⁴⁰⁾

<표 13> 제1심 집행유예 및 벌금형 선고 건수 (2015~2019년 6월)⁴¹⁾

[단위 : 건]

구분 연도	자유형 집행유예	벌 금	벌금형 집행유예
2015년	77,022	78,283	
2016년	86,675	79,488	
2017년	89,716	78,591	
2018년	80,070	66,898	913
2019년 1월~6월	38,628	29,172	690

4. 벌금 분납 및 연납제도

종래 벌금은 총액 선고로 그 집행에 있어 일시 현금 납부로 규정하고 있었는데, 2016. 1. 6. 형사소송법 개정을 통해 벌금 납부의무자의 현금 납부 부담 경감과 납부 편의 제공 및 선택권 보장, 그리고 생계곤란 등으로 즉시 현금납부가 어려운 벌금 미납자 구제를 위해 벌금에 대한 분할납부와 납부연기 및 신용카드·직불카드 등으로 납부대행기관을 통하여 벌금을 납부할 수 있는 제477조 제6항을 신설하여 그 근거를 법률에 마련하였다.⁴²⁾ 다만, 벌금, 과료, 추징, 과태료, 소송비용 또는 비용배상의 분할납부, 납부연기

39) 벌금형에 대한 집행유예가 도입·시행됨에 따라 검찰도 벌금형(약식, 공판)에 대한 집행유예 선고내용을 자유형 및 재산형집행시스템에 입력 가능하도록 시스템을 개선하였다(대검찰청, 앞의 2019 검찰연감, 402면).

40) 벌금형 집행유예의 실효성을 높이기 위하여 선고기준의 제시와 판결전조사의 적극적 활용 등 그 보완방안에 대해서는 김정환, 앞의 논문, 73면 내지 82면. 특히 일부집행유예제도를 도입할 필요성이 있다는 견해로 운동호, “새로이 도입된 벌금형집행유예제도의 시행상 문제점과 개선안”, 형사정책(제28권 제2호), 한국형사정책학회(2016. 8.), 78면.

41) 2015년부터 2018년까지 자유형 집행유예와 벌금형에 대해서는 제2장 <표 2> 참조. 2019년 1월부터 6월까지의 통계는 중앙일보, 2019. 11. 29자 기사에서 재인용하였다.

42) 형사소송법 일부개정법률안(대안)(의안번호 1918111호) 2면(국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1M5X101Z2B7B2Q0V1A5R3W2M0X2F4>).

및 납부대행기관을 통한 납부 등 납부방법에 필요한 사항은 법무부령인 「재산형 등에 관한 검찰 집행사무규칙」으로 정하도록 하면서, 그 시행에 2년 경과규정을 두어 2018. 1. 7.부터 시행하고 있다.

벌금에 대한 분할납부와⁴³⁾ 납부연기는 법률에 그 근거규정이 없음에도 법무부령인 「재산형 등에 관한 검찰 집행사무규칙」 제12조에 의해 시행되어 왔는데, 2016년 형사소송법 개정을 통해 그 근거규정을 법률에 명시하였다는 점에 의미가 있다.

그리고 형사소송법 개정에 따라 2018. 1. 2. 개정된 「재산형 등에 관한 검찰 집행사무규칙」 제15조의2는 벌과금 등을 「국세기본법」에 따른 국세납부대행기관을 통하여 신용카드 및 직불카드 등으로 납부할 수 있도록 하고, 신용카드 및 직불카드 등으로 벌과금 등을 납부하는 경우에는 납부대행기관의 승인일을 납부일로 보는 한편, 관련 서식에 벌과금 등을 신용카드 및 직불카드 등으로 납부할 수 있다는 안내 문구를 추가하였다.

그러나 위와 같이 형사소송법 개정을 통해 벌금, 과료, 몰수, 추징, 과태료, 소송비용, 비용배상 등 재산형 등을 집행함에 있어서 경제적으로 기한 내에 납부할 수 없는 상태인 납부의무자를 위한 분할납부 또는 납부연기에 관하여는 법무부령에서 정하도록 하고 있는데, 법률이 아닌 법무부령에 규정되어 보니 국민들의 인식 부족으로 현재 벌금의 분할납부 등이 많이 활용되지 못하고 있다는 비판이 제기되었다. 이에 일괄적인 재산형 등의 납부 방법으로 납부에 어려움을 겪고 있는 사람들을 위하여 재산형 등의 분납·연납 제도 및 신용카드 납부를 법률에 직접 규정하여 납부의무자의 부담을 완화시키고, 재산형 등의 납부율을 향상시키며, 벌금미납자에 대한 노역장유치의 부정적 효과를 없애려는 취지로 형사소송법 제477조 제6항 개정과⁴⁴⁾ 제7항과 제8항을⁴⁵⁾ 신설하는 의원입법안인 「형사소송법일부개정법률안」이⁴⁶⁾ 국회에 계류 중에 있다.

43) 2013. 12. 27. 개정 전 「재산형 등에 관한 검찰 집행사무규칙」 제12조는 일부납부로 규정하고 있었다.

44) ⑥ 검사는 제1항의 재산형등의 납부의무자가 재산형등을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우 3년의 범위에서 법무부령으로 정하는 바에 따라 납부기일의 연기 또는 분할납부를 허가할 수 있다.

45) ⑦ 검사는 제1항의 재산형등의 선고를 받은 자가 제6항에 따라 납부기일을 연기하거나 분할납부가 결정된 재산형등의 분납액을 기한 내에 납입하지 아니할 때에는 납부기일의 연기 또는 분할납부의 허가를 취소할 수 있다.

⑧ 500만 원 이하의 재산형등은 납부대행기관을 통하여 신용카드, 직불카드 등으로 납부할 수 있다. 이 경우 납부대행기관의 지정 및 운영, 납부대행수수료 등에 관한 사항은 「국세기본법」의 예에 따른다.

46) 의안번호 제2018265호(국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L1K9D0B1B2E1D1Y0L2L9F0F9Y0G5U8>).

5. 벌금형 형시효 연장

2017. 12. 12. 개정 전 형법 제78조 제6호는 벌금 또는 몰수·추징에 대한 형의 시효를 3년으로 규정하고 있었는데, 이로 인하여 매년 다수의 벌금이 시효 완성으로 인하여 집행불능 처리되고 몰수 또는 추징금의 환수에도 어려움이 발생하여 형벌 집행의 실효성과 신뢰성을 해치는 요인으로 작용하고 있었다. 또한 이미 확정된 형벌의 집행권이 소멸되는 형의 시효는 일반적으로 형사소송법상 미확정인 형벌권인 공소시효보다 장기로 규정되어 있으나, 벌금형의 경우에는 공소시효가 5년으로 형의 시효인 3년보다 장기로 규정되어 있었다.

이러한 문제점에 대한 인식하에 2017년 형법 제78조 6호를 개정하여 벌금, 몰수 또는 추징에 대한 형의 시효를 3년에서 5년으로 연장함으로써 형 집행의 실효성을 높이고 형법상 형의 시효와 형사소송법상 공소시효 간의 균형을 맞추었다.

IV. 벌금형의 정당성과 집행 실효성을 확보하기 위한 개선방안

1. 일수벌금제도의 도입 방안

가. 총액벌금제의 문제점과 일수벌금제 도입의 필요성

현행 형법은 피고인의 재산정도와 능력을 고려하지 않고 범죄의 경중과 죄질에 따라 법정형의 범위 내에서 일정액을 벌금 총액으로 선고하는 총액벌금제를 채택하고 있는데, 이를 일수벌금제로 변환하기 위해서는 총액벌금제의 문제점과 일수벌금제 도입 필요성에 대한 검토만이 아니라 일수벌금제가 가지고 있는 문제점들도 동시에 검토되어야 한다.

총액벌금제에 대해 그 동안 제기되어 온 비판들을 살펴보면 가장 주된 내용은 총액벌금제에 의할 경우에는 피고인이 벌금형을 선고받더라도 개인의 경제적 능력에 따라 형벌에 대한 체감이 다르기 때문에 형벌이 추구하는 기능을 다하기 어렵다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 즉 동일한 불법과 동일한 책임으로 인하여 같은 금액의 벌금형을 선고하는 총액벌금제는 피고인의 경제력을 고려할 필요가 없기 때문에 형벌의 효과가 피고인의 경제력에 따라 매우 불평등하게 나타날 수 밖에 없다는 점에서 형벌효과의 불

평등이라는 본질적 문제를 내포하고 있다는 비판이다.⁴⁷⁾

다음으로 경제적 능력이 없는 이른바 생계형 피고인이 벌금을 납입하지 못할 경우 노역장에 유치될 수밖에 없어, 단기자유형의 폐해를 해소하기 위한 대체수단으로 형벌 기능을 해야 할 벌금형이 다시 단기자유형으로 환원하게 되는 문제가 있다.⁴⁸⁾ 이러한 비판은 <표 6>에서 보듯이 2018년 기준으로 전체 벌금사건 가운데 96.7%인 56만여 건이 500만 원 이하 벌금사건으로, 사회봉사나 노역장유치로 대체되는 비중이 높은 점에서도 설득력있는 비판이다.

나아가 국민소득이 증가하고 물가가 인상되었음에도 불구하고 2010년 형법의 개정으로 유기징역의 상한선이 30년으로 상향된 것과 달리 벌금형의 상한선은 상향되지 않아 변화하는 경제사정에 적절히 대응하지 못하여 형벌로서의 위하력이 평가절하된다는 점에서 현실적인 경제사정의 변화를 반영하지 못하고 있다는 비판이다.⁴⁹⁾ 다만 이 비판은 후술하는 벌금미납자에 대한 노역장유치제도 개선방안에서도 지적하였듯이 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」과 같은 특별형법의 벌금액의 상한을 보면 일반형법에 치우친 측면이 있어 보인다.

따라서 일수벌금제의 도입을 통해 총액벌금제의 문제점들을 해소하고 경제적 지위와 무관하게 동일 또는 유사한 형벌효과를 도모함으로써 형집행의 평등을 기하고 개인이 감당할 수 있는 벌금을 부과하여 벌금형 집행의 실효성을 확보해야 한다는 주장은 더욱 설득력이 가진다.

이와 같이 피고인의 불법과 책임의 정도 및 경제적 능력을 함께 고려하여 벌금액을 선고하도록 함으로써 형벌효과의 불평등을 해소해야 한다는 취지에서 그 도입의 필요성이 제기되고 있는 일수벌금제는 개인의 소득과 재산에 따라 벌금액수를 다르게 매기는 방식으로, 범죄의 경중과 죄질에 따라 일수를 정하고 피고인의 재산정도에 따라 일수 정액을 정한 다음 일수에 일수 정액을 곱해 벌금액을 산정하는 방식이다.

아래에서는 일수벌금제 도입을 위한 그 동안의 입법 과정을 살펴봄으로써 향후 일수벌금제 도입을 위한 방향을 제시하고자 한다.

47) 최호진, “일수벌금제도 도입을 위한 형사정책적 방향”, 법학논총(제38권 제2호), 단국대학교 법학연구소(2014. 6.), 261면.

48) 안성훈, “현행 벌금형제도의 문제점과 개선방안 - 일수벌금형제도 도입을 중심으로”, 비교형사법연구(제18권 제4호), 한국비교형사법학회(2016. 12.), 322면.

49) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 11면.

나. 일수벌금제 도입을 위한 입법 경과

먼저 일수벌금제 도입 논의와 관련하여 참고 내용으로 언급되고 있는 외국의 입법례를 살펴보면, 일수벌금제를 채택한 국가로는 1921년 핀란드에서 최초로 도입된 이래 스웨덴(1931년), 덴마크(1939년), 독일(1975년),⁵⁰⁾ 오스트리아(1975년)가 도입하였고, 프랑스는 1983년 총액벌금제와 일수벌금제를 함께 채택하였으며, 스위스는 2002년 일수벌금제도를 도입하였다. 그리고 영국의 경우에는 「Criminal Justice Act 1991」에 의하여 1992. 10.부터 일수벌금제를 시행하였으나 자력조사가 곤란하고, 양형재량을 과도하게 제약한다는 법관의 반발 등으로 인하여 6개월 만에 시행을 중지하고, 「Criminal Justice Act 1993」에 의하여 총액벌금제로 회귀한 바 있다. 일본의 경우도 형법개정과정에서 일수벌금형제도의 도입 논의가 있었지만 범죄인의 경제사정에 대한 정확한 조사가 어렵고, 현재에도 어느 정도 범죄인의 자력을 고려한 양형이 행하여지고 있다는 점 등의 이유로 도입하지 않고 있다.⁵¹⁾

국내에서 일수벌금제 도입을 위한 입법개정 과정을 살펴보면 1986년 법무부의 형사법개정특별심의위원회 소위원회에서 도입여부가 검토된 바 있으나 시기상조라는 이유로 채택되지 않았다.⁵²⁾ 그리고 1992년 형법 전면개정 과정에서 법무부가 벌금형의 불평등을 피하기 위한 제도로써 일수벌금제의 타당성을 인정하였으나, 1일 벌금액 산정을 위해 피고인의 재산상태에 관한 충분한 조사가 이루어지는 것이 현실적으로 곤란하다는 이유로 일수벌금제를 도입하지 않기로 하였다.⁵³⁾ 아래에서는 최근 제19대 국회부터 지금까지 일수벌금제도 도입을 위한 입법개정 과정을 간략하게 개관해 보기로 한다.

먼저 지난 제19대 국회에서 2013. 5. 15. 의원입법안으로 「일수벌금형도입에관한특별법

50) 독일형법은 제40조에서 행위자의 개인적·경제적 상황을 고려하여 판단된 일수벌금형으로서 최소 5유로, 최대 360일까지 부과할 수 있다. 일수벌금제 도입에 대한 다양한 논의와 함께 그 구체적인 형태 등에 관한 방향제시로 1975년부터 일수벌금제를 시행하고 있는 독일의 운영 평가와 이에 대한 개선 논의를 자세하게 다룬 것으로 김성룡, “독일의 일수벌금형 운영 40년 결산이 주는 시사”, 형사법의 신통행(통권 제54호), 대검찰청(2017. 3.), 159면 내지 178면.

51) 외국의 입법례에 대한 자세한 내용은 최호진, “일수벌금제에 대한 비교법적 고찰 및 국내도입가능성 연구”, 형사법 개정 연구 자료집(IV), 법무부(2011. 12.), 907면 내지 1011면; 국회입법조사처, 벌금형제도의 문제점과 입법과제, 정책보고서(제39호), (2012), 36면 내지 49면.

52) 정승환, “형벌의 불균형과 일수벌금제의 도입”, 형사법의 신통행(제37호), 대검찰청(2012. 12.), 316면.

53) 다만, 총액벌금형제를 유지하면서 벌금액을 정할 때에는 범인의 경제적 사정을 고려하도록 규정하였다[법무부, 형법개정법률안 제안이유서, 형법개정자료, (1992. 10.), 55~56면].

안」이⁵⁴⁾ 발의되었는데, 이 입법안에서는 현행 형법에 규정된 벌금형은 총액을 정하여 개인의 경제적 능력이나 자산에 따라 체감되는 처벌의 정도가 다르고 벌금액 산정 시 범죄자의 경제적 능력의 격차를 반영할 수 없다는 점에서 피고인의 불법 및 책임의 정도에 따라 일수를 정하고 경제적 능력에 따라 일수정액을 선고함으로써 형벌효과의 불평등을 해소하여 형벌의 목적을 보다 충실하게 달성하기 위한 제도적 개선으로 일수벌금형제도 도입 필요성을 제기하였다.

그 주요 내용을 보면 벌금형의 일수는 1일 이상 365일 이하로 하고 법원은 피고인의 불법과 책임의 정도에 따라 일수를 정하도록 하면서, 벌금형의 일수정액은 1만 원 이상 1,000만 원 이하로 하고, 법원은 피고인의 수입 등을 고려하여 일수정액을 정하도록 하였다. 또한 벌금을 납입하지 않는 때에는 벌금형의 일수에 해당하는 기간 동안 노역장에 유치하여 작업에 복무하도록 하는 내용을 담고 있었다.

다음으로 같은 해 8. 16. 의원입법안으로 발의된 「형법일부개정법률안」도⁵⁵⁾ 법을 위반한 행위에 대하여 6개월 이하의 징역형이 규정되어 있는 경우 행위자의 교화 또는 다른 사람의 범행 방지를 위하여 징역형의 선고가 필요하지 않을 때에는 경제력에 따라 차등적으로 처벌할 수 있도록 일수벌금제의 도입과 함께 500만 원 이하의 벌금형에 대해 집행유예를 도입하고, 경제력이 부족한 사람에게는 벌금의 납입기한 연장 및 분할납입이 가능하도록 하며, 벌금미납자에 대하여 1일 10만 원 기준으로 노역장에 유치하되 노역장 유치기간의 제한을 없애는 것을 그 내용으로 하였다.

마찬가지로 제19대 국회에서 2014. 5. 8. 의원입법안으로 발의된 「형법일부개정법률안」도⁵⁶⁾ 형벌효과의 불평등성과 형벌의 비민주성을 극복함으로써 헌법의 실질적 평등원칙을 확립할 필요성이 있음을 이유로 경제력에 따라 차등적으로 벌금을 가할 수 있도록 일수벌금제를 도입하고, 벌금형에 대한 집행유예와 벌금의 납입기한 연장 및 분할납입이

54) 의안번호 제1904978호. 이 법률안은 2015. 12. 9. 형법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제1918116호) 반영으로 폐기되었다. 의안원문과 검토보고서 및 심사보고서의 내용에 대해서는 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1Q3K0Y5G1J5Y1Y4F0A9A2B8M0Z3Z9> 참조.

55) 의안번호 제1906404호. 이 법률안도 2015. 12. 9. 형법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제1918116호) 반영으로 폐기되었다. 의안원문과 검토보고서 및 심사보고서의 내용에 대해서는 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V1N3L0Q8T1J6L1F7I0B3G2J8W8P0Q8> 참조.

56) 의안번호 제1910524호. 이 법률안도 2015. 12. 9. 형법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제1918116호) 반영으로 폐기되었다. 의안원문과 검토보고서 및 심사보고서의 내용, 법제사법위원회 회의록의 내용에 대해서는 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1R4Y0X5S0G8M1E5A0C1J0R50B02F8> 참조.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

가능하도록 하였음. 또한 벌금형에 대해서도 집행유예를 할 수 있도록 하는 한편, 경제적 사유로 벌금을 납부하기 곤란한 사유가 있는 경우와 고령 또는 질병 등의 사유로 사회봉사 명령을 이행하기 곤란한 경우에 선고를 유예할 수 있도록 제59조 제3항과 제4항을 신설하는 내용을 제시한 바 있다.

다음으로 2015. 7. 14. 의원입법안이었던 「형법일부개정법률안」에서도⁵⁷⁾ 피고인의 불법과 책임의 정도 및 경제적 능력을 함께 고려하여 벌금액을 선고하도록 함으로써 형벌효과의 불평등을 해소하려는 취지로 총액벌금제를 대체하여 일수벌금형제도를 도입하되, 총액벌금제가 유용하게 활용될 경우도 있으므로 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 및 법인 또는 단체에 대하여는 총액벌금제를 적용할 수 있도록 함하였다. 또한 벌금형에 대해서도 집행유예를 할 수 있도록 하고, 경제적 사정이나 고령, 질병 등의 사유가 있는 경우에도 재범의 위험성이 없는 때에는 선고유예를 할 수 있도록 하는 한편, 그 실효성에 대하여 논란이 제기되어 왔던 노역장 유치제도는 폐지하고 벌금형을 선고받은 자가 벌금을 완납하기 어려운 경우 자유형 또는 사회봉사로 대체할 수 있도록 하는 내용을 담고 있었다.

마지막으로 이번 제20대 국회에서 2019. 1. 21. 이상민 의원 등이 의원입법안으로 발의한 「형법일부개정법률안」도⁵⁸⁾ 피고인의 불법과 책임의 정도 및 경제적 능력을 함께 고려하여 벌금액을 선고하도록 함으로써 형벌효과의 불평등을 해소하기 위해 일수벌금제를 전면적으로 도입하되⁵⁹⁾ 다른 법률에 특별한 규정이 있거나 법인 또는 단체에 대하여는 현재와 같이 총액으로 벌금을 과할 수 있도록 하였다. 벌금형의 일수는 1일 이상 360일 이하로, 일수 정액은 1만 원 이상 5천만 원 이하로 하고⁶⁰⁾ 일수 정액을 정함에 있어

57) 의안번호 제1916069호 이 법률안도 2015. 12. 9. 형법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제1918116호) 반영으로 폐기되었는데, 의안원문과 심사보고서의 내용 및 법제사법위원회 회의록의 내용에 대해서는 국회 의안정보시스템

<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P1F5C0X7F1M4U1R60IY8B0Z1P4Q7U8> 참조.

58) 의안번호 제2018264호 의안원문 및 법제사법위원회의 검토보고서와 회의 내용에 대해서는 국회 의안정보시스템<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1E900U1Q20IY009I408F2I5L1N8E2> 참조.

59) 최근 법무부장관 후보자의 국회 청문회 준비과정에서 후보자가 언급한 ‘재산비례 벌금제’라는 명칭으로 그 도입을 언급하였고, 이에 당정협의회에서 제도 도입을 추진하기로 한 바 있다. 참고로 인사청문회준비단이 배포한 자료에 담긴 예시를 보면 가령 소득상위 1%와 70%가 혈중 알코올 농도 0.14%의 음주운전을 했을 때, 벌금일수는 동일(70일로 가정)하게 적용하지만, 1일 벌금액수는 30만원과 5만원으로 차등을 준다는 것이다. 이런 경우 일수와 액수를 곱해 소득상위 1%는 2100만원, 70%는 350만원을 벌금으로 납부하도록 하겠다는 것이다(조선일보 2019. 8. 26.자, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/26/2019082602141.html>).

행위자의 1일 평균 수입을 기준으로 하되, 판결 당시 피고인의 수입과 재산상태 및 유사 직종 종사자의 평균 소득 등을 고려하도록 하였다.

그리고 개정안은 형법 제69조 1항의 ‘벌금을 선고할 때에는 동시에 그 금액을 완납할 때까지 노역장에 유치할 것을 명할 수 있다’는 부분을 삭제하여 그 동안 실효성에 논란이 제기되어 왔던 노역장 유치제도는 폐지하고, 대신 피고인이 벌금을 완납하기 어려운 경우 법원이 검사의 신청이나 직권에 따라 벌금형을 자유형이나 사회봉사로 대체할 수 있게 하였다. 이 경우 자유형·사회봉사 1일은 벌금형 1일에 해당한다. 또한 자격정지 이상의 전과가 없는 피고인에 한해서는 고령·질병이 있거나 경제적 사유로 벌금을 내기 어려운 경우 재범의 위험성이 없으면 벌금형 선고를 유예할 수 있게 하는 내용도 담고 있다.

다. 일수벌금제 도입을 위한 검토

먼저 일수벌금제 도입을 반대하는 입장의 논거를 보면 일수벌금제에 있어서는 범죄와 관련이 없는 피고인의 재산상태 등 경제적 능력이 형벌의 정도를 정하는 주된 변수가 되는데, 다른 양형사유에 비해 피고인의 경제적 능력이 지나치게 강조되는 우려가 있을 수 있고, 근본적으로 동일한 행위에 대하여 사람마다 벌금액이 달라진다는 점에서 외형상의 불평등은 오히려 더욱 부각될 수 있다는 것이다.⁶⁰⁾

그리고 법원이 피고인의 경제적 능력에 맞는 적정한 벌금액을 산정하기 위하여 재산상태 등의 조사로 인하여 법원의 업무가 가중되면 제한된 인력으로 인해 재판이 지연될 수 있다는 점에서 헌법이 보장하고 있는 국민의 신속한 재판을 받을 권리가 저해될 우려가 있을 뿐 아니라, 피고인의 재산상태를 정확히 파악하기 위해서는 금융기관 및 국세청, 건강보험공단 등의 국가기관과의 협조체계가 구축되는 등 제도적·기술적 방법이 마련되어야 하고, 그렇지 않은 경우 소득이 투명하게 노출되는 월급소득자가 자영업자 등에 비하여 역차별을 받을 수 있다는 비판이다.⁶²⁾

그리고 일수벌금제 도입에 대한 부정적인 시각과 관련하여 참고로 일수벌금제 도입을 주요 내용으로 국회에 계류 중인 「형법일부개정법률안」(의안번호 제2018264호)에 대한 관계기관의 입장을 보면,⁶³⁾ 법무부는 총액벌금제가 피고인의 경제적 능력에 대한 고려

60) 이 기준에 의하면 최대 180억 원까지 벌금형을 선고할 수 있다.

61) 이기현, “일수벌금형제도에 대한 고찰”, 형사정책연구(제18권 제3호), 한국형사정책연구원(2007. 9.), 514면.

62) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 13면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

없이 형이 선고되어 형벌효과에 불평등한 측면이 있고 이를 개선할 필요가 있다는 입법 취지에 공감하면서, 일수벌금제 도입 여부는 학계 등 전문가의 의견을 수렴하고, 해외 입법례 등에 대한 충분한 연구를 포함하여 형벌효과의 형평성, 국민의 신속한 재판을 받을 권리, 피고인의 재산상태에 관한 조사방법 등 벌금형 체계 전반에 대한 사회 각계의 충분한 논의를 거치는 등 종합적인 검토가 필요한 사항이라는 입장이다. 다만, 일수벌금제 도입 여부는 학계에서는 일수벌금제 도입이 동일한 행위에 대한 불평등한 외관을 야기하고, 책임주의 원칙에 위배될 우려가 있다는 이유로 소극적 의견도 상당한 점, 일수정액을 결정하기 위하여 피고인의 재산상태를 정확히 조사하는 것이 사실상 어렵다는 점을 고려할 때, 벌금액을 객관적으로 산정할 수 있는 제도적 방안 등에 대한 충분한 검토가 필요한 점, <표 3>에서 보듯이 약식사건이 매년 70만 건 내외에 이르는 점 및 500만 원 이하의 벌금이 전체 벌금건수 중 약 97%를 차지하는 상황을 고려할 때, 일수벌금액 산정을 위해 피고인의 재산상태를 별도로 조사할 경우 신속한 사건 처리를 저해하고, 법원·검찰의 업무에 적지 않은 부담으로 작용할 가능성이 있는 점, 총액벌금제를 전제로 구성되어 있는 현행 법률 체계와의 문제 등 일수벌금제 입법화에 따른 현실적인 문제를 극복할 수 있는 구체적인 방안에 대해서도 종합적인 검토가 필요하다는 입장이다.

법원행정처도 일수벌금형제도 도입 측면에서 일수벌금제는 벌금액 산정시 피고인의 경제적 자력을 반영하여 형벌로서의 실질적 위하력을 실현할 수 있는 등의 장점이 있으나, 범죄와 관련이 없는 피고인의 재산이 양형의 주된 변수가 되어 책임주의에 반할 위험이 있고, 피고인의 경제적 능력에 대한 정확한 조사가 현실적으로 곤란한 문제 등이 있다는 입장을 표명하고 있다. 따라서 일수벌금제 도입을 위해서는 국민적 합의, 개인의 투명하고 정확한 재산 및 소득 파악을 위한 시스템 구축과 국민의식 개선, 도입시 효과 등 다양한 측면에서 광범위한 의견 수렴을 바탕으로 신중하고 면밀한 검토가 필요하며, 비교법적으로 영국의 경우 도입 1년 만에 제도를 폐지하였고, 미국도 극히 일부 지역에 서만 시범운영한 바 있음을 참고할 필요가 있다는 입장이다. 그리고 일수벌금형의 일수정액 산정측면에서 일수벌금형은 불법과 책임에 따라 일수를 산정한 후 일수 정액에 따라 벌금형을 선고하는 방식인데, 일수 정액을 1일 평균수입을 기준으로 산정할 경우, 선고할 벌금형의 액수에 따라 역으로 일수를 정하는 상황이 발생하는 등 양형판단이 자의적으로 이루어질 가능성이 있으므로 신중하게 검토할 필요가 있다는 입장을 취하고 있다.

63) 관계기관의 입장은 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 13면 내지 16면을 재인용하였다.

이와 같이 일수벌금제를 도입할 경우 가장 우려되는 문제들을 요약하면 먼저 이론적으로 는 동일한 행위에 대하여 차등적 벌금으로 인한 외형상 불평등이 심화되고 범죄와 관련 없는 피고인의 재산이 형량을 가를 주된 변수가 되어 책임주의 원칙에 위반될 수 있는 측면과 함께,⁶⁴⁾ 피고인의 재산상태 조사로 인한 법원의 업무가중으로 국민의 신속한 재판을 받을 권리가 저해될 수 있다는 점이다. 그리고 현실적인 문제로는 일수정액을 산정하기 위한 자료로 피고인의 경제적 능력, 즉 전체적 재산상태를 정확하게 파악할 수 없을 뿐 아니라 피고인의 재산 은닉 등으로 그 파악이 어려울 경우에는 일수벌금제를 도입하더라도 여전히 총액벌금제의 문제인 형벌의 불평등은 해소되지 않는다는 점이다.

그러나 일수벌금제가 형벌의 대원칙인 책임주의 원칙에 위배된다는 비판은 타당하지 않다. 책임주의는 불법에 상응하는 책임을 요구하기 때문에 예를 들어 징역형의 경우 정당한 책임을 도출하기 위하여 불법에 내재되어 있는 책임 내지 양형인자들을 파악하고 이러한 내용들을 선고형에 반영하고 있는데 반하여, 현재의 총액벌금형은 책임인자들에 대한 파악 없이 범죄의 경중이나 죄질에 따라 일률적으로 벌금액을 정한다는 점에서 오히려 책임주의 위반은 총액벌금제가 더 크다 할 것이다.⁶⁵⁾ 즉 양형위원회가 제시하고 있는 양형기준들을 보더라도 징역형에 대해서는 선고형에 대한 책임인자 내지 양형인자들을 구체적으로 분석하고 있는 것과는 달리 법정형의 범위 내에서 벌금형의 처단형과 선고형에 대해서는 구체적인 책임인자의 제시가 없으며, 따라서 선고되는 벌금액수가 법관의 재량 판단에 맡겨져 있는 실정이다.⁶⁶⁾

특히 전통적인 책임주의에서 벗어나 오늘날 강조되고 있는 기능적·예방적 책임이론과 예방원칙에 의할 경우, 피고인의 경제적 능력에 따라 일수 벌금을 산정하는 것은 책임주의에 충실하면서 예방원칙에도 부합될 수 있다.⁶⁷⁾ 즉 일수벌금제를 통해 경제적 능력이

64) 최호진, 앞의 “일수벌금제에 대한 비교법적 고찰 및 국내도입가능성 연구”, 902면.

65) 같은 취지에서 총액벌금제는 범인의 불법·책임을 정확하게 액수로 산정할 수 없다는 견해로, 배종대, 앞의 책, 783면; 이재상/장영민/강동범, 『형법총론(제9판)』, 박영사(2017), 583면; 임 웅, 『형법총론(제10정판)』, 법문사(2018), 655면. 따라서 일수에 의하여 행위불법이 객관적으로 확정되어 형선고의 적정성을 담보할 수 있다는 견해로 김성돈, 『형법총론(제5판)』, 성균관대학교출판부(2017), 792면; 오영근, 『형법총론(제5판)』, 박영사(2019), 512면. 또한 피고인의 책임 내에서 벌금형의 기초로서 피고인의 경제적 능력을 고려하는 것이 책임원칙에 반하지 않는다는 견해로, 안성훈, 앞의 논문, 332면; 이경렬, 앞의 논문, 484면; 이용식, “벌금형의 제도적 개선방안에 대한 연구”, 형사법 개정 연구 자료집, 법무부(2008. 12.), 510면; 이진국, “일수벌금제의 도입에 관한 소고”, 법학논총(제27권 제1호), 한양대학교 법학연구소(2010. 3.), 74면.

66) 따라서 일수벌금제가 도입될 경우 구체적인 일수 산정기준, 즉 벌금형에 대한 독립된 양형기준이 마련되어야 한다는 견해로 양랑해, “일수벌금제 도입의 구체적 입법방향”, 형사법연구(제20권 제3호), 한국형사법학회(2017. 9.), 276면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

있는 자에게는 경제적 부담을 지워 국가형벌권 행사에 따른 범죄예방 효과를 달성할 수 있고, 가난한 자에게는 벌금형이 너무 가혹한 형벌이 되는 것을 방지하고 벌금의 미납가능성을 줄여 단기자유형의 폐해로부터 벌금미납자를 보호할 수 있을 뿐 아니라,⁶⁸⁾ 1일당 벌금액을 산정할 때 피고인의 경제적 능력 등을 고려함으로써 법관의 양형과정에서 발생할 수 있는 자의적 판단을 배제하고 법관에 따라 다른 양형상 격차를 최소화할 수 있다.⁶⁹⁾

그리고 피고인의 재산상태 조사로 인한 법원의 업무가중으로 국민의 신속한 재판을 받을 권리가 침해될 수 있다는 비판도 설득력이 약하다. 일수벌금제를 도입할 경우 현재의 총액벌금제보다 법원의 업무가 늘어나지만 그렇다 하더라도 신속한 재판이 헌법상 보장된 정당한 재판을 받을 권리보다 상위 개념이 될 수는 없다. 벌금형을 선고받은 피고인이나 국민의 입장에서 볼 때 선고된 벌금액 뿐만 아니라 그 집행의 정당성을 받아들일 수 있어야 한다는 점에서, 재산형 성격의 벌금형 선고가 불공정성을 초래하고 경제적 능력에 따라 집행 용이나 노역장유치와 같이 신체로 대체해야 한다면 이는 정당한 재판을 받을 권리를 침해하는 것으로 해석할 수 있다.

나아가 피고인의 재산상태를 정확하게 파악하기가 어렵다는 비판은 일수벌금제만이 아니라 현재 시행되고 있는 총액벌금제에 대해서도 동일하게 적용될 수 있다. 앞서 통계수치에서도 보았듯이 벌금형 중 연간 27조 정도가 집행미제가 된다는 점은 총액벌금 선고 또한 전혀 피고인의 재산상태를 고려하지 않고 있다는 것이다. 따라서 피고인의 재산상태에 대한 파악이 어렵다 하더라도⁷⁰⁾ 법원이 파악할 수 있는 한에 있어서 일수 벌금을 부과하는 것은 현행의 총액벌금보다는 벌금집행에 있어 그 실효성을 확보하는 방안이 될 수 있을 것이다. 일수벌금제도 범죄인의 경제상황조사의 곤란, 벌금총액증대에 따른 법관의 자의적인 일수정액산정의 위험성이 없지 않으나, 그 위험이 일수벌금제의 기능을 해할 정도는 아니다.⁷¹⁾ 일수벌금제를 도입할 경우 제도 도입에 앞서 이러한 문제

67) 기능적·예방적 책임개념에 기초한 예방원칙 및 책임주의와의 관계에 대해서는 천진호, 『형법총론』, 준커뮤니케이션(2016), 467면 내지 470면.

68) 서주연/최영신, 앞의 연구보고서, 65면.

69) 안성훈, 앞의 논문, 324면; 이용식, 앞의 논문, 522면; 최호진, “일수벌금제도 도입을 위한 형사정책적 방향”, 269~270면.

70) 다만, 피고인의 경제능력평가가 정확하지 않은 경우에는 본래의 취지를 살리기 어렵다는 견해로 박상기, 『형법총론(제9판)』, 박영사(2012), 539면.

71) 김일수/서보학, 『새로 쓴 형법총론(제13판)』, 박영사(2018), 565면.

지적들에 대해서는 충분히 준비해야 하겠지만, 예컨대 저소득자에 대해서는 현재 각종 생활보장급여나 입학 등에서 활용하고 있는 「국민기초생활 보장법」 상 기초생활보장 수급자 등의 기준을 활용하면서, 부동산의 경우에는 국토교통부가 관리하는 시스템, 예금 등의 경우에는 금융감독원 등이 관장하고 있는 금융시스템을 연계하여 활용하고 국민연금관리공단과 같은 공적 기관의 협조를 얻어 이를 보완하는 작업을 한다면 어느 정도 재산상태는 파악할 수 있으리라 본다.⁷²⁾

그 동안 다수의 형사법학자들의 심도있는 연구에 의하여 그 도입이 지속적으로 주장되고 있는⁷³⁾ 일수벌금제는 피고인의 경제적 능력 등을 고려하여 개인이 부담할 수 있는 적정한 벌금형을 부과하므로 헌법상 평등원칙에 부합하여 형벌효과의 불평등 문제를 해소할 수 있으며,⁷⁴⁾ 행위자의 불법과 책임의 정도가 일수로 나타나기 때문에 벌금미납시 환형유치에 대한 환산기준을 1대1의 비율에 의해 간단하게 산출할 수 있는 장점을 가진 제도라는 점에서⁷⁵⁾ 사전 준비기간을 충분히 거친다면 총액벌금제보다는 벌금형의 정당성을 확보할 수 제도라 할 것이다.

2. 벌금 납부 대체로서의 사회봉사제도 개선방안

가. 사회봉사 대체 벌금 기준액의 상향

앞서 서술한 바와 같이 경제적 취약자에 대한 벌금형 집행의 효율성을 제고하고 노역장 유치로 인한 형벌효과의 불평등 등의 문제점에 대한 대안으로 2009년 9월부터 「벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」에 의하여 벌금미납자에 대한 사회봉사제도가 시행되고 있음에도 불구하고 여전히 다수의 벌금미납자가 이러한 특례제도를 활용하지

72) 같은 견해로 서효원, 앞의 논문, 276면; 양량해, 앞의 논문, 270면 내지 271면.

73) 형법기본서만 보더라도 일수벌금형의 도입을 주장하는 견해로 김성돈, 앞의 책, 792면; 김일수/서보학, 앞의 책, 565면; 배종대, 앞의 책, 783면; 손동권/김재운, 『새로운 형법총론』, 율곡출판사(2011), 687면; 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 583면; 임 응, 앞의 책, 655면. 다만, 일수벌금제도 범죄인의 경제상황조사의 곤란성과 법관의 자의적인 일수정액산정의 위험이 도사리고 있어 현실적으로는 프랑스와 같이 총액벌금제와 일수벌금제를 병존하는 제도가 바람직하다는 견해로, 정성근/박광민, 『형법총론(진정2판)』, 성균관대학교출판부(2015), 684면. 일반범죄와 경범죄를 구분하여 경범죄에 대해서는 총액으로, 일반범죄에 대해서는 일수벌금액으로 설정하여 운용할 필요가 있다는 견해로 양량해, 앞의 논문, 273면.

74) 손동권/김재운, 앞의 책, 686면; 오경식, “일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언”, 법학논총(제20집 제2호), 조선대학교 법학연구원(2013. 8.), 540면; 벌금형제도의 문제점과 입법과제, 53면.

75) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 12면.

않고 노역장에 유치되고 있다.

이와 같이 사회봉사 특례제도의 활용이 미흡한 것은 우선 사회봉사가 신청 가능한 벌금액의 상한이 300만 원으로 제한되어 있다는 데 있을 것이다.⁷⁶⁾ 벌금 상한액을 300만 원으로 제한한 것은 제도 도입 당시 입법제정이유에서도 밝혔듯이 죄질이 나빠 고액 벌금을 선고받은 사람은 미납벌금을 사회봉사로 대체할 수 없도록 한 것도 있지만, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제59조 제1항에서 사회봉사 시간을 500시간의 범위로 제한하고 있다는 데 기인한다.⁷⁷⁾ 즉 종래 법원이 벌금형을 선고할 때 통상 벌금 5만 원을 노역장 유치 1일로 환산하는 방법으로 해 왔는데, 벌금 300만 원을 미납할 경우 노역장유치 60일분에 해당하고 노역장유치 1일에 8시간의 사회봉사를 해야 하므로 벌금대체 사회봉사 시간은 총 480시간이 된다.

그러나 지금은 법원이 벌금형을 선고하면서 벌금미납자에 대한 노역장유치의 1일 환산금액을 10만 원을 기준으로 하고 있기 때문에, 300만 원 벌금형 미납자의 경우 30일간의 노역장유치를 1일 8시간 사회봉사명령으로 환산하면 240시간의 사회봉사로 대체할 수 있다.⁷⁸⁾ 따라서 노역장유치 벌금액수를 10만 원으로 책정하고 있는 현재의 벌금형 선고에서는 노역장유치를 사회봉사로 대체하는 벌금형의 상한을 올리더라도 사회봉사 시간을 제한하고 있는 「보호관찰 등에 관한 법률」의 관련 규정에 위배될 소지는 없다.

특히 앞서 <표 6>에서도 보았듯이 500만 원 이하의 벌금형이 선고된 사건이 2013년부터 2017년까지 5년간 평균 73만여 건 정도로 전체 벌금형이 선고된 사건의 96%를 차지하고 있으며, 2018년 기준으로 보면 전체 벌금사건 가운데 96.7%인 56만여 건이 500만 원 이하 벌금형 선고사건이라는 점에서 현실적으로도 사회봉사 대체 벌금형을 상향해야 한다는 의견은 더욱 설득력이 있다고 할 것이다.⁷⁹⁾

그리고 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」 제10조 제2항에 의하여 사회봉사는 원칙적으로 1일 9시간을 넘겨 집행할 수 없으며, 같은 법 제11조에 의하여 사회봉사의 집행은 사회봉사가 허가된 날부터 6개월 이내에 종료하게끔 규정하다. 따라서 500

76) 벌금 300만 원의 상한선 설정은 비현실적이고 신청기간도 너무 단기간이어서 벌금대체 사회봉사제도의 운영과 활성화에 장애를 초래하고 있다는 견해로 벌금형제도의 문제점과 입법과제, 35면.

77) 사회봉사 특례제도의 시행 당시 벌금형 상한선 설정과 관련하여 그 형평성의 문제와 집행상의 문제를 검토한 것으로는 한영수, 앞의 논문, 85면 내지 87면 참조.

78) 한영수, 앞의 논문, 87~88면.

79) 제도 도입 초기인 2011년 집행을 검토에서도 상한선에 대한 적절성에 대한 비판으로, 박광민/이인곤, 앞의 논문, 530~531면.

시간 이내에 사회봉사를 집행하게 되어 있는 현재의 규정 하에서도 1일 사회봉사 시간을 9시간으로 집행할 경우 56일간 집행할 수 있고, 노역장유치 1일 산정 벌금액을 지금처럼 10만원으로 책정한다면 560만 원까지 벌금형을 선고하고 있다. 또한 경제사정의 변화 등을 고려하여 법원이 노역장유치 1일 산정 벌금액을 증액할 경우에는 사회봉사로 대체되는 벌금형의 선고도 상향될 수 있을 것이다.

나아가 벌금미납자에 대한 사회봉사 특례제도를 도입했던 2009년 이후 500만 원 이하의 벌금형에 대해서도 집행을 유예할 수 있도록 벌금형에 대한 집행유예 제도를 도입한 형법 제62조 제1항이 개정되면서 2018. 1. 7.부터는 500만 원 이하의 벌금형에 대하여 집행유예선고가 가능하게 되었다. 즉 벌금 납부능력이 부족한 서민의 경우 벌금형을 선고 받아 벌금을 납부하지 못할 시 노역장에 유치되는 것을 우려하여 징역형의 집행유예 판결을 구하는 사례가 빈번히 나타나는 등 형벌의 부조화 현상을 방지하고 서민의 경제적 어려움을 덜어주기 위해 벌금형에 대한 집행유예를 도입하였다. 따라서 제도 도입 당시에는 고려사항이 아니었다 하더라도 현재 벌금형 500만 원까지는 집행유예 선고를 할 수 있기 때문에 논리적으로도 벌금미납자에 대한 사회봉사의 벌금액 상한을 500만 원 이상으로 상향하는 것이 타당하다. 특히 소액 벌금미납자의 다수가 생계유지형 경제적 취약자라는 점에서 사회봉사 대체로 인한 생계유지활동 중단을 막기 위해서라도 그 필요성은 더욱 강조되어야 할 것이다.⁸⁰⁾

예를 들어 현행법제 하에서 벌금 400만 원을 선고할 경우 비록 사안의 경중이나 죄질에 따라 집행유예 선고를 한다고 하더라도 사회봉사로 대체는 불가능하지만 집행유예 선고가 가능하다는 점에서 형벌의 형평성 뿐만 아니라 형벌로서의 벌금형의 실효성과 더불어 그 집행의 효율성도 낮아질 수밖에 없을 것이다. 즉 「벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」이 시행될 당시에는 예상하지 못했던 형법 개정으로 500만 원 이하의 벌금형에 대하여 집행유예 선고가 가능해졌기 때문에 사회봉사 대체 벌금형의 상한을 현행 300만 원에서 500만 원 이상으로 올리는 입법 개정이 필요하다.

또한 벌금형 대상의 다수를 차지하고 있는 음주운전자의 경우 2018. 12. 24. 도로교통법 제148조의2 제3항 개정을 통해 음주운전의 기준인 혈중알콜농도를 하향 조정하면서 혈중알콜농도가 0.03퍼센트 이상 0.08퍼센트 미만인 사람은 6개월 이하의 징역이나 300만 원 이하의 벌금에서 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금으로 상향하였고,

80) 같은 취지로 서효원, 앞의 논문, 282면; 한영수, 앞의 논문, 88면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

혈중알코올농도가 0.08퍼센트 이상 0.2퍼센트 미만인 사람은 6개월 이상 1년 이하의 징역이나 300만 원 이상 500만 원 이하의 벌금에서 1년 이상 2년 이하의 징역이나 500만 원 이상 1천만 원 이하의 벌금으로 상향하였다. 이와 같이 음주운전죄의 경우에는 종래 벌금형의 상한과 하한 기준을 300만 원에서 500만 원으로 조정하였다. 그리고 운전으로 인한 업무상과실재물손괴에 대해서도 도로교통법 제151조는 2년 이하의 금고나 500만 원 이하의 벌금으로 규정하고 있으며, 2015. 8. 11. 신설된 제151조의2 난폭운전의 경우 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금으로 규정하고 있다. 따라서 벌금미납자에 대한 사회봉사 특례제도 도입 당시와는 달리 벌금형의 다수를 차지하는 도로교통법위반자에 대한 벌금형이 500만 원으로 상향되거나 이를 기준으로 하고 있다는 점에서 사회봉사 대체 벌금형의 상한을 현행 300만 원에서 500만 원 이상으로 올리는 것이 입법체계적인 면에서도 타당하다.

나. 사회봉사 신청과 집행방법 개선

2009년 벌금대체 사회봉사제도 도입 이전의 형법 제69조 제1항 후단과 제70조 제1항은 벌금 선고할 때에는 벌금을 납입하지 아니하는 경우의 유치기간을 정하여 노역장유치를 동시에 선고하도록 규정하면서, 2009년 제정된 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」에 의하여 300만 원 이하의 벌금에 대해서만 벌금형을 선고받은 자가 검사에게 사회봉사를 신청할 수 있도록 하고 있다.

그런데 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」은 벌금미납자의 노역장유치에 앞서 사회봉사를 우선적으로 집행하려는데 그 입법취지가 있을 뿐 아니라 입법체계적으로도 노역장유치에 앞서 사회봉사가 먼저 집행되어야 한다는 점에서 벌금형을 선고받은 자가 사회봉사를 신청할 것이 아니라, 앞서 본 바와 같이 사회봉사대체 벌금액을 상향하고 법원이 그 일정 액수 이하의 벌금형을 선고할 때 동시에 사회봉사기간을 선고하도록 입법을 개정해야 할 것이다.

특히 일수벌금형제도를 도입할 경우에는 선고하는 벌금액을 일수로 산정하여 그 일수에 해당하는 사회봉사시간을 법원이 벌금과 동시에 선고하고, 선고받은 자가 사회봉사를 포기하거나 이행하지 아니할 경우에 노역장유치로 대체하는 방안을 도입해야 한다.⁸¹⁾

그리고 2009년 사회봉사 도입 시에는 사회봉사가 벌금형의 필수적 대체가 아니었기

81) 같은 견해로 정현미, 앞의 논문, 208면

때문에 부득이 형법이 아닌 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」을 제정했다 하더라도, 위와 같이 일수벌금형 선고와 사회봉사대체 및 노역장유치가 일련의 벌금형 집행 과정이라는 점에서 관련 법률을 통일하여 벌금대체 사회봉사를 특례법이 아닌 형법에 규정하고, 그 구체적인 집행에 대해서는 「보호관찰 등에 관한 법률」로 정해야 한다.⁸²⁾

3. 벌금미납자에 대한 노역장유치제도 개선방안

가. 노역장유치 제도 폐지에 상응하는 대체자유형 도입 검토

형법 제69조 제1항 후단과 제70조 제1항이 규정하고 있는 벌금형 대체 노역장유치제도와 관련하여 앞서 노역장유치 제도의 문제점 검토에서 살펴보았듯이 사회와의 일시적 단절, 범죄오염, 범죄자 낙인효과 등 단기자유형의 폐단 뿐만 아니라 경제적 불평등으로 인한 형벌의 불평등의 초래 및 노역장 유치일당의 상한을 제한하는 규정이 없음으로 경제적 지위에 따른 형집행의 불평등 등의 문제가 지적되어 왔다. 이러한 노역장유치제도의 문제점을 극복하기 위한 입법적 방안으로 일수벌금형제도의 도입 방안에서 서술한대로 제19대 국회에서 의원입법안으로 제출된 「형법일부개정법률안」(의안번호 제1916069호)과 마찬가지로 제20대 국회에서 의원입법안으로 발의된 「형법일부개정법률안」(의안번호 제2018264호)은 벌금미납자에 대한 노역장유치를 규정하고 있는 형법 제69조 제1항 후단과 제2항을 폐지하고, 이를 대체하기 위하여 일수벌금제와 연계한 1일 이상 360일 이하의 대체자유형 또는 사회봉사를 과할 수 있도록 하였다.

현행 노역장 유치제도의 여러 문제점을 해소하기 위한 방안으로서 노역장 유치제도를 폐지하고 이를 대신하는 대체자유형 제도를 도입하려는 이러한 입법적 시도는 일응 수긍할 수 있는 측면도 있다.⁸³⁾ 그러나 이러한 방향은 노역장유치의 문제점들을 해결하기

82) 박광민/이인곤, 앞의 논문, 528, 534면; 안성훈/박정일, 벌금대체 사회봉사제도의 시행성과와 발전방안, 한국형사정책연구원, (2011), 90, 99면; 이경렬, 앞의 논문, 473면; 이우권, 앞의 논문, 196면.

83) 독일 형법 제43조는 일수벌금을 납부하지 않은 경우에 그 일수벌금형을 대신하여 자유형으로 대체하여 수감시킬 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 대체자유형의 집행에 있어서 형법시행법률 제293조 제1항은 봉사활동을 통하여 대체자유형을 회피할 수 있도록 하는 범규명령을 제정할 권한을 각 주에 위임하고 있다. 다만, 독일 연방법무부는 2000년과 2004년에 벌금미납자에 대한 1차적 대체형벌로 공익노역을 도입하려는 초안들(Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom 08.12.2000, Gesetzentwurf des Bundesregierung vom 17.03.2004)을 성안한 바 있다[초안들의 내용에 대해서는 성낙현, “형사제계의 다양화·합리화와 사회봉

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

보다는 자칫 아래와 같은 또 다른 문제들을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 본다.

첫째, 개정입법안의 내용처럼 일수벌금제와 연계하더라도 500만 원 이하와 같이 일정 액수 이하의 벌금에 대해서는 사회봉사로 대체한다 하더라도 그 이상의 벌금형에 대해서는 자유형으로 대체하게 되면 재산형으로서 벌금형이 가지는 형벌의 기능은 아무런 의미가 없어지게 된다. 즉 신체형으로서의 자유형이 가지는 형벌의 기능과 달리 벌금형이 가지는 독자적인 형벌의 기능이 무시됨으로써 사건의 경중이나 죄질에 따른 적정한 벌금의 부과 및 이를 통해 벌금형이 가지는 개인적·사회적 형벌의 효과는 사라져버린다.

둘째, 사회봉사로 대체되지 아니하는 일정 액수 이상의 벌금에 대해 자유형으로 대체하게 되면 결과적으로 피고인이 형벌을 선택하게 됨으로써 국가형벌권의 부과와 집행에 더 큰 근본적인 문제점을 초래할 수 있다. 특히 대체자유형 등의 판단은 일수벌금형이 확정된 자가 판결확정일로부터 30일 내에 벌금을 납입하지 아니하는 경우에 법원이 검사의 신청 또는 직권으로 대체자유형을 명할 수 있는데, 법원의 직권에 의한 대체자유형 여부를 판단은 재판이 확정된 후에 검사의 지휘에 의해 이루어진다고 규정하고 있는 형사소송법 제459조 및 제460조와 충돌하는 문제가 발생한다.⁸⁴⁾

셋째, 노역장 유치제도의 단점 중 하나인 단기자유형의 폐해가 개정안의 대체자유형에서도 동일하게 나타날 우려가 있다. 즉 대체자유형의 전제인 일수벌금제를 통해서 경제적 지위에 상응하는 벌금형이 부과되어 납부가능성이 높아진다고 하더라도 결국 적절한 벌금액 산정이 되지 못한 경우에는 여전히 벌금 미납의 가능성이 있으며, 이 경우 벌금 미납자는 대체자유형에 처해지게 되므로 단기자유형 폐해의 근본적인 해결책이 되지 못한다 할 것이다.⁸⁵⁾

참고로 대체자유형 도입을 위한 입법개정안에 대하여 법무부는 대체자유형은 일수벌금제 도입과 연계되어 있는 만큼 일수벌금제 도입과 같은 이유로 학계 등 전문가의 의견과 사회 각계의 충분한 논의를 거칠 필요가 있고, 대체자유형 도입은 벌금형집행의 지휘주체를 규정하고 있는 형사소송법 및 벌금형의 대체집행을 규정하고 있는 벌금미납법과 연계되어 개정 여부가 검토될 필요가 있으며, 노역장 유치의 부정적 측면은 벌금형에 대한 사회봉사의 대체집행이나 납입기한 연장 및 분할납입 등으로 일정부분 해소되고

사명령”, 중앙법학(제19권 제4호), 중앙법학회(2017. 12.), 269면 내지 273면.

84) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 21면.

85) 성낙현, 앞의 논문, 239면.

있으므로 향후 이를 활성화하는 방안으로 해소가 가능하다는 입장이다.⁸⁶⁾ 마찬가지로 법원행정처도 노역장유치 제도가 부정적 결과를 초래하는 측면이 있는 것은 사실이나, 이러한 부정적 측면은 벌금형의 사회봉사 대체집행 제도, 벌금 분납·연납 제도 등의 활성화 방안을 모색하는 것이 바람직하므로 신중한 검토가 필요하다는 입장을 표명한 바 있다.⁸⁷⁾

나. 노역장유치로 대체되는 벌금의 하한과 상한 설정

2009년 도입된 벌금미납자에 대한 사회봉사 특례제도의 입법제정이유에서도 밝혔듯이 사회봉사 대체제도가 경제적으로 어려워 벌금을 납입하지 못한 사람에 대하여 노역장유치에 앞서 사회봉사의 기회를 제공한다는 취지이기 때문에, 1차적으로 사회봉사로 대체하고 2차적으로 노역장유치를 선고한다는 점에서 사회봉사 액수 이상으로 노역장유치로 대체되는 벌금액의 하한을 형법에 정해야 한다.

그리고 벌금미납자에 대한 노역장유치의 법적 정당성과 실효성을 확보하기 위해서는 3년 이하로 노역장유치기간을 정하고 있는 형법 제69조 제2항과 벌금액이 50억 원 이상인 경우에는 1,000일 이상의 유치기간과 같이 일정 액수의 벌금에 대하여 일정기간 이상의 노역장유치를 규정한 제70조 제2항과 관련하여 벌금형 선고의 상한을 제한할 필요가 있다. 예를 들어 신체형인 징역형의 경우에 무기와 유기로 구분하면서 유기징역의 경우에는 그 상한을 제한하고 있듯이 벌금형도 형벌로서의 기능과 효과를 전제로 그 선고 상한을 제한해야 한다.

형법은 예컨대 상습도박죄나 사기죄의 경우에는 징역형 이외에 2천만 원 이하의 벌금을 선택형으로 규정하고 있는데, 이와 같이 형법위반에 대해서는 그 범죄가 아무리 중대하더라도 벌금형 상한이 최고 3천만 원 이하로 제한되어 있다. 즉 일정 금액 이상의 벌금형 선고가 필요한 경우에는 선택형인 징역형을 선고함으로써 징역형과 벌금형의 독자적 기능을 상한으로 구별하고 있는 것이다.

그런데 특별형법인 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조에서 규정하고 있는 사기죄나 횡령죄와 같은 특정재산범죄의 경우에는 이득액에 따라 징역형만 아니라 그 이득액 이하에 상당하는 벌금을 병과할 수 있도록 규정하고 있다(제2항). 따라서 이

86) 노역장유치제도의 합리화 방안의 하나로 노역장유치에 대해서도 집행면제 및 가석방의 도입이 필요하다는 견해로 이용식, 앞의 논문, 531면.

87) 법제사법위원회, 앞의 검토보고서(주 12), 22~23면.

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

특액이 100억 원이라면 무기 또는 5년 이상의 징역형에 100억 원 이하의 벌금을 병과할 수 있다. 마찬가지로 제4조의 재산국외도피죄도 도피액에 따라 제1항과 제2항의 징역형만이 아니라 2배 이상 10배 이하에 상당하는 벌금을 선고할 수 있다(제1항). 또 제5조의 수재등의 죄에 대해서도 그 수수액이 3천만 원 이상일 때에는 수수액수에 따라 징역형 이외에 수수액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 반드시 병과하도록 규정하고 있다(제5항). 즉 수수액이 100억 원인 경우 무기 또는 10년 이상의 징역형을 선고하면서 500억 원 이하의 벌금을 병과해야 한다. 이와 같이 특별형범위반죄의 경우에는 벌금액의 상한이 거의 무제한으로 설정되어 있어, 비록 병과라 하더라도 징역형과 벌금 1000억 원의 선고 차이가 무엇이며, 각각의 형벌로서의 기능이 어떻게 구별되는지 의문이 제기될 수 밖에 없다. 따라서 일정 금액 이상의 고액 벌금의 경우에는 벌금형으로서의 실효성이 없기 때문에 징역형으로 포섭하거나 벌금 납부를 조건으로 미납시 징역형을 상향하는 방법이 더욱 효과적일 수 있을 것이다. 특별형범위반죄에 대해 벌금액수의 상한이 높고 제한이 없기 때문에 형법 제70조 제2항처럼 고액 벌금에 대하여 노역장유치기간의 하한을 설정하더라도 황제노역과 같은 비판을 면하기는 어렵다. 벌금형이 가지는 형벌로서 가지는 독자적 기능과 노역장유치의 실효성을 확보하기 위해서 노역장유치로 대체되는 벌금액수의 상한을 적정한 선으로 제한함으로써 벌금집행의 효과성을 높이고 노역장유치의 문제점을 어느 정도는 해소할 수 있다고 본다.

또한 앞서 현행 노역장유치제도에 대한 검토에서도 언급한 바와 같이 2014년 형법 개정이 심도있는 논의 없이 이루어지면서 일정 액수 이상의 벌금형을 선고할 경우에는 노역장 유치의 최소 기간을 직접 법률에 규정하여 고액 벌금형을 단기의 노역장 유치로 무력화하지 못하도록 하였으나 여전히 사회적 불공정의 문제는 남아있다. 따라서 일수벌금제를 도입하기 전에 징역형에 대한 양형위원회의 양형 기준 설정과 같이 벌금이 부과되는 범죄의 성질과 그 경중에 따라 노역장 1일로 대체되는 일수벌금액을 산정하는 양형 기준을 먼저 설정해야 할 것이다.

V. 나오며

II에서 제시한 공식적인 통계수치에서도 보았듯이 재산형으로 규정하고 있는 벌금형은 그 선고사건이 신체형보다 훨씬 더 높은 비율로 형벌에서 가지는 비중이 매우 높음

에도 불구하고 현행의 총액벌금제에 대한 정당성에 대해 지속적으로 비판이 제기될 뿐만 아니라, 그 집행에 있어서도 높은 체납률로 인하여 실효성도 낮은 수준에 머물고 있다. 그리고 부분적으로 벌금형의 정당성과 집행단계에서의 실효성을 확보하기 위해 현재 시행되고 있는 벌금 대체 노역장유치제도와 사회봉사명령제도도 제3장에서 검토·분석한 대로 여전히 많은 문제점들을 가지고 있다.

따라서 이러한 문제점들을 해소하고 벌금형의 정당성과 집행에 있어 실효성을 확보하기 위해서는 일수벌금제에 대해 이론적·실무적으로 여러 가지 비판은 있으나 이를 면밀하게 검토하여 제도적으로 반영하면서 재산상태를 파악하기 위한 충분한 준비기간을 가진다는 전제 하에서, 경제적 불평등으로 인한 형벌효과의 불평등을 해소하고 상당한 재판을 받을 권리를 실질적으로 보장하면서 집행의 실효성을 높일 수 있는 일수벌금제가 도입되어야 할 것이다.

그리고 벌금미납자에 대한 노역장유치로 인한 범죄 학습과 가족관계 단절 및 구금시설 과밀화 등의 문제점들을 해소하기 위해 2009년 제정된 「벌금미납의 사회봉사 집행에 관한 특례법」에 의해 사회봉사 대체제도가 시행되고는 있으나, 실제 효과가 미미할 뿐만 아니라 사회봉사제도가 시행될 당시에는 예상하지 못했던 2016년 형법 개정으로 500만원 이하의 벌금형에 대하여 집행유예 선고가 가능해졌기 때문에 사회봉사 대체 벌금형의 상한을 올리는 입법 개정이 필요하다. 이와 더불어 벌금 납부를 대체하는 사회봉사 신청과 집행방법도 개선할 필요가 있다. 특히 벌금미납자에 대한 사회봉사제도가 성공적으로 뿌리내리기 위해서는 형법에 시행 근거를 두도록 입법체계를 재정비해야 하며, 사회봉사 허가 요건을 강화하고 환산시간을 완화하는 등 법제도적 개선이 필요하다고 본다.

또한 벌금미납자에 대한 사회봉사는 노역장유치에 앞서 집행하려는데 그 입법취지가 있으므로 법원이 그 일정 액수 이하의 벌금형을 선고할 때 지금까지 노역장유치기간을 동시에 선고할 것이 아니라, 사회봉사기간을 동시에 선고하도록 입법을 개정해야 한다. 마찬가지로 벌금미납자에 대한 노역장유치의 법적 정당성과 실효성을 확보하기 위해서는 일정기간 이상의 노역장유치를 규정한 제70조 제2항과 관련하여 특별형법에서 규정하고 있는 벌금액을 검토하여 벌금형 선고의 상한을 제한하고, 일수벌금제를 도입하기 전에 징역형에 대한 양형위원회의 양형 기준 설정과 같이 가칭 일수벌금양정위원회를 구성하여 벌금이 부과되는 범죄의 성질과 그 경중에 따라 노역장 1일로 대체되는 일수 벌금액을 산정하는 양형 기준을 먼저 설정해야 할 것이다.

■ abstract ■

A Study on the method to improve for the Fine Defaulters

Chun, Jin-Ho*

At present, the execution of fines is severely low. Therefore, this paper examines and analyzes the problems in fine execution. As a measure of improvement, we will discuss the introduction of the daily penalty system and examine the legislation of foreign countries.

The Act on the Enforcement of Community Service for Fine Unpaid Penalties, which has been in effect since September 26, 2009, has been enacted (Article 69 (2) of the Criminal Code). This law is intended to solve or minimize problems such as crime learning, family relations breakdown, and overcrowding of prisons, and to benefit the unpaid fines. In the future, more in-depth discussions should be made to find a way to establish a social service system so that the effectiveness of fines can be secured.

In particular, in order to establish a social service system for unpaid fines, the Criminal Code must provide the basis for its implementation. There is a need for institutional improvements that strengthen the requirements for permitting community service and reduce conversion times. They should also develop appropriate areas for nonpayers to carry out social services. In addition, the nationwide regular enforcement program and cooperative institutions should be expanded to establish a system that can be carried out by many people at any time. This paper not only contributes to policy development in practice by suggesting ways to improve fine execution, but is also expected to be of academic value as a precedent study for subsequent academic research.

* Professor, Dong-A University Law School, Ph. D. in Law.

■ 참고문헌 ■

단행본

- 김성돈, 『형법총론(제5판)』, 성균관대학교출판부(2017).
 김일수/서보학, 『새로 쓴 형법총론(제13판)』, 박영사(2018).
 박상기, 『형법총론(제9판)』, 박영사(2012).
 배종대, 『형법총론(제12판)』, 홍문사(2016).
 손동권/김재윤, 『새로운 형법총론』, 율곡출판사(2011).
 오영근, 『형법총론(제5판)』, 박영사(2019).
 이재상/장영민/강동범, 『형법총론(제9판)』, 박영사(2017).
 임 옹, 『형법총론(제10정판)』, 법문사(2018).
 정성근/박광민, 『형법총론(전정2판)』, 성균관대학교출판부(2015).
 천진호, 『형법총론』, 준커뮤니케이션(2016).

논 문

- 김성룡, “독일의 일수벌금형 운영 40년 결산이 주는 시사”, 형사법의 신동향(통권 제54호), 대검찰청(2017. 3.).
- 김정환, “벌금형 집행유예의 도입과 보완”, 보호관찰(제16권 제1호), 한국보호관찰학회(2016. 6.).
- 김주영, “미국의 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 : 텍사스주 형사절차법(Texas Code of Criminal Procedure)을 중심으로”, 최신의국법제정보(2009-04), 한국법제연구원(2009. 6.).
- 김현숙, “재산형과 노역장유치 집행절차에 대한 소고”, 형사정책(제26권 제3호), 한국형사정책학회(2014. 12.).
- 박광민/이인곤, “벌금대체 사회봉사제도의 실효성 확보방안”, 성균관법학(제24권 제3호), 성균관대학교법학연구소(2012. 9.).
- 서효원, “벌금형 집행의 현황과 과제”, 교정연구(제26권 제4호), 한국교정학회(2016. 12.).
- 성낙현, “형사제재의 다양화·합리화와 사회봉사명령”, 중앙법학(제19권 제4호), 중앙법학회(2017. 12.).
- 안성훈, “현행 벌금형제도의 문제점과 개선방안 - 일수벌금형제도 도입을 중심으로”, 비교형사법연구(제18권 제4호), 한국비교형사법학회(2016. 12.).
- 양량해, “일수벌금제 도입의 구체적 입법방향”, 형사법연구(제29권 제3호), 한국형사법학회(2017. 9.).
- 오경식, “일수벌금형제도의 도입방안에 대한 제언”, 법학논총(제20집 제2호), 조선대학교 법학연구원(2013. 8.).
- 윤동호, “새로이 도입된 벌금형집행유예제도의 시행상 문제점과 개선안”, 형사정책(제28권 제2호), 한국형사정책학회(2016. 8.).
- 이경렬, “미납벌금의 대체형으로서 사회봉사명령의 도입 문제 : 벌금미납자의 사회봉사명령집

■ 법조 제68권 제6호(통권 제738호) 연구논문

- 행에 관한 특례법안에 대한 검토를 중심으로”, 외법논집(제33권 제1호), 한국외국어대학교 법학연구소(2009. 2.).
- 이기현, “일수벌금형제도에 대한 고찰”, 형사정책연구(제18권 제3호), 한국형사정책연구원(2007. 9.).
- 이용식, “벌금형의 제도적 개선방안에 대한 연구”, 형사법 개정 연구 자료집, 법무부(2008. 12.).
- 이우권, “벌금미납자 사회봉사제도의 정착방안”, 연세 공공거버넌스와 법(제1권 제2호), 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터(2010. 8.).
- 이재일, “독일의 벌금미납자에 대한 사회봉사제도”, 최신외국법제정보(2008-09), 한국법제연구원(2008. 11.).
- 이진국, “일수벌금제의 도입에 관한 소고”, 법학논총(제27권 제1호), 한양대학교 법학연구소(2010. 3.).
- 정승환, “형벌의 불균형과 일수벌금제의 도입”, 형사법의 신동향(제37호), 대검찰청(2012. 12.).
- 정현미, “벌금미납자에 대한 사회봉사명령제도 도입방안”, 보호관찰(제4호), 한국보호관찰학회(2004. 12.).
- 최호진, “일수벌금제에 대한 비교법적 고찰 및 국내도입가능성 연구”, 형사법 개정 연구 자료집(IV), 법무부(2011. 12.).
- _____, “일수벌금제도 도입을 위한 형사정책적 방향”, 법학논총(제38권 제2호), 단국대학교 법학연구소(2014. 6.).
- 한영수, “벌금미납자의 사회봉사 집행의 현황과 발전방안”, 형사정책연구(제26권 제3호), 한국형사정책연구원(2015. 9.).

기타자료

- 국회입법조사처, 벌금형제도의 문제점과 입법과제, 정책보고서(제39호), (2012).
- 대검찰청, 2019 검찰연감, (2019. 10.).
- 서주연/최영신, 소액벌금 미납자에 대한 노역장유치제도의 문제점과 개선방안, 한국형사정책연구원(2015).
- 안성훈/박정일, 벌금대체 사회봉사제도의 시행성과와 발전방안, 한국형사정책연구원(2011).
- 장규원/정현미/진수명/박철현, 외국에서의 벌금미납자에 대한 사회봉사명령 운영에 관한 연구, 한국형사정책연구원(1999).
- 법무부, 형법개정법률안 제안이유서, 형법개정자료, (1992).
- 법무부, 2019 법무연감, (2019. 5.).
- 법무부 교정본부 교정기획과, 2019 교정통계연보, (2019. 8.).
- 법무연수원, 2018 범죄백서, (2019. 4.).
- 법원행정처, 2019 사법연감, (2019. 8.).
- e-나라지표, 보호관찰 현황
<http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1735>.