

## 社會奉仕命令制度에 관한 考察\*

金 秀 吉\*\*

### 目 次

- |                      |                           |
|----------------------|---------------------------|
| I. 序 論               | 3. 社會奉仕命令의 執行             |
| II. 社會奉仕命令制度의 理論的 背景 | 4. 社會奉仕命令의 法的 效果          |
| 1. 意 義               | 5. 社會奉仕命令의 運用實態           |
| 2. 社會奉仕命令의 理念        | IV. 社會奉仕命令制度의 問題點과 改善方案   |
| 3. 社會奉仕命令의 法的 性格     | 1. 社會奉仕命令制度의 運用 및 制度上的 問題 |
| III. 現行法上 社會奉仕命令制度   | 2. 改善方案                   |
| 1. 社會奉仕命令의 要件        | V. 結 論                    |
| 2. 社會奉仕命令의 賦課節次      |                           |

### I. 序 論

형사사법에 있어서 가장 중요한 형벌수단으로서 역할과 기능을 담당하고 있는 자유형은 범죄인을 일정한 시설에 구금하여 자유박탈이라는 고통의 부과방법을 통하여 재범하지 못하게 하는 한편 그를 사회에 적응할 수 있도록 교화·개선조치를 취하여 건전한 사회인으로 복귀시키려는데 그 목적이 있다 하겠다. 그러나 자유형제도가 범죄인에 대한 개선의 효과와 위하의 효과도 주지 못하여 오히려 수형자에 대한 사회적 낙인만을 찍고 사회에 대한 수형자의 적개심만을 조장시켜 급기야 범죄학교의 구실만 하게 되는 등 각종의 폐해가 뒤따르게 되는 부작용만 남게 되었다. 물론 자유형은 범죄인의 개선·교화에 도움이 되고 사회통제를 통한 재사회화에 긍정적인 면은 부인할 수 없다. 다만 집행의 역효과가 적지 않으므로 말미암아 실제로 자유형의 정당성과 그 존재자체에 대하여 의문을 제기하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 오늘날 형벌제도에 대한 관심은 바로 자유형 제도의 개혁에 집중되고 있다.

\* 이 논문은 제주대학교 행정대학원 발전기금의 지원에 의한 것임.

\*\* 濟州大學校 法學科 教授

자유형제도의 개혁은 크게 두 가지 방향에서 추진된다고 할 수 있다. 그 하나는 자유형의 집행방법을 개선하는 방향이다. 이는 행형시설의 인적·물적 자원의 확충 및 효과적인 처우프로그램의 개발을 통하여 자유형의 효율성을 높이는 것이다. 다른 하나는 자유형 그 자체를 바꾸는 방향이다. 이러한 방향은 구체적으로 단기자유형을 벌금형으로 대체하거나 선고유예, 집행유예, 가석방 등을 통해 자유형의 집행영역을 축소하고, 시설외의 처우 즉 사회내처우(Community treatment)를 확대하는 것이다.<sup>1)</sup> 사회내처우는 범죄인을 시설내에 수용하지 않고 사회에서 정상적인 생활을 하게 하면서 통제(Control)와 감독(Surveillance) 등에 의하여 개선·사회복귀를 도모하는 제도이다. 사회봉사명령은 이러한 사회내처우의 새로운 방안으로 등장한 형사제재수단이라고 할 수 있다.

사회봉사명령제도는 영국을 비롯하여 많은 국가들에서 자유형의 개혁의 일환으로 도입·시행함으로써 범죄인에 대한 개별화된 처우를 형사사법에 제도화된 가장 효율적이고 전문적인 처우기법의 하나로 평가받고 있다.<sup>2)</sup> 우리나라에서도 1989년 7월 1일부터 소년보호처분으로 보호관찰처분과 사회봉사명령제도가 도입·시행된 이래 1995년 12월 29일 형법이 개정됨에 따라 1997년 1월부터 전체 형사법에 대하여 집행유예의 조건으로 사회봉사를 명할 수 있게 함으로써 사회봉사명령제도가 확대 시행하게 되었다.

사회봉사명령제도의 도입이후 짧은 기간에 사회봉사집행률의 상승과 함께 사회봉사명령 이수자들의 재범률이 일반 형사법에 비하여 현저히 낮다는 점<sup>3)</sup> 사회봉사명령의 괄목할 만한 성과라 할 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 사회봉사명령은 일반인의 인식 부족, 보호관찰조직·인력·예산의 부족 등의 취약성, 집행체제를 포함한 입법의 미비와 통일적 기준의 결여, 집행절차에서의 혼선 등으로 제도적으로나 운용상으로나 적지 않은 문제점을 지니고 있어<sup>4)</sup> 새로운 형사제재수단으로 뿌리를 내리는 데에는 많은 어려움이 있다.

따라서 본고에서는 사회봉사명령제도의 의의와 법적 성격을 살펴보고, 우리나라의 사회봉사명령제도의 운용실태 및 문제점을 분석함으로써 사회봉사명령이 보다 효율적인 시행

1) 김성돈, "자유형제도의 개선방안", 한국형사정책연구원, 1995., p. 20 ; 김영환외 3인, "사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구", 한국형사정책연구원, 1992, pp. 13-14 ; 오영근, "사회봉사명령제도와 그 문제점", 「형사정책연구」 제2권 제3호, 한국형사정책연구원, 1991·가을, p. 256 ; 李環在·崔錫胤, "韓國의 社會奉仕命令制度", 「형사정책연구」 제8권 제4호, 한국형사정책연구원, 1997·겨울, p. 181. ; 李在祥·安慶玉, "社會內處遇의 評價와 展望", 「형사정책연구」 제6권 제4호, 한국형사정책연구원, 1995·겨울, pp. 5-6.

2) 李在祥·安慶玉, 前掲論文, p. 8.

3) 법무부에 따르면 사회봉사명령 대상자는 1997년 30,551명으로 1996년 10,076명보다 232.2%가 증가하였으나 사회봉사명령 이수자의 재범률은 성인범 0.2%, 소년범 3.2%에 불과하여 일반 형사범 55%를 상회하는 재범률과 비교해 볼 때 사회봉사명령제도가 재범방지에 커다란 효과가 있는 것으로 나타났다. 法務部, 「法務年鑑」, 1998, p. 323 ; 법률신문, 1998. 6. 18. 3면.

4) 鄭東基, "社會奉仕命令制度의 研究", 「博士學位論文」, 漢陽大學校 大學院, 1997, p. 3.

방안을 강구해 보고자 한다.

## II. 社會奉仕命令制度의 理論的 背景

### 1. 意 義

사회봉사명령제도는 현재 영국을 비롯한 많은 국가에서 시설내 처우제도의 개혁의 일환으로 도입·시행되고 있지만 아직도 이에 대한 개념은 통일적으로 정리되지 못하고 있다. 이와 같이 사회봉사명령에 대한 개념정립이 어려운 이유는 각국마다 형벌체계·행형실무 및 사회적·문화적 여건이 다르고 운영실태 또한 차이가 있기 때문이다. 그러나 사회봉사명령이란 일반적으로 유죄가 인정된 범죄인이나 비행소년에 대하여 독립한 형벌의 일종으로서 또는 형의 유예의 조건 내지 보호처분의 조건으로 일정한 기간내에 지정된 시간동안 무보수로 근로에 종사하도록 하는 제도이다. 따라서 사회봉사명령은 수단에 있어 구금을 수반하지 않으면서 범죄자의 개인적·사회적 기능을 저해할 가능성이 적고 운용이 경제적인 것으로 여러 가지 상이한 요소가 결합된 것이라 할 수 있다.

현대적 의미의 사회봉사명령제도가 구체적으로 실시되기 시작한 것은 1970년 영국의 우튼위원회(The Wootton Committee)<sup>5)</sup>의 보고서가 새로운 형벌수단을 개발할 필요성이 있다는 점을 지적한 이후라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 사회봉사명령제도가 영국에서 형사입법에 도입된 배경은 우튼위원회가 1960년대에 형벌로서의 자유형에 대한 환멸 내지 실망감과 함께 교도소 수용인원의 과다와 재정궁핍이라는 문제가 발생하면서 기존의 형벌수단외에 새로운 형태의 형벌수단이 필요하다는 인식하에 자유박탈형의 대안을 마련하고 기존의 비구금적 형사처분을 활성화하는 방안의 하나로 사회봉사명령제도를 제안하게 되었다.

당시 우튼위원회는 사회봉사명령을 단기 구금형의 대안으로 뿐만 아니라 벌금형의 대안

5) 우튼위원회는 영국내무성의 자문위원회 가운데 하나로 그 정식 명칭은 형벌제도에 관한 자문위원회(The Advisory Council on the system)이다. 이 위원회에서는 1970년에 "시설의 형벌과 준시설내 형벌(Non-Custodial and Semi-Custodial Penalties)"라는 제목의 보고서를 발간하여 사회봉사명령 도입을 주장하였다. 이에 관한 자세한 내용은 김영환의 3인, 전계논문, pp. 34-39 ; 鄭東基, 前揭論文, pp. 48-56 참조.

6) 자유박탈 대신 노동을 통한 속죄라는 의미에서 공공봉사는 오래전부터 인정되었는데 근대이전에 영국에 존재했던 사회봉사명령과 유사한 제도로는 노예제도, 노동을 위한 식민지로의 이송, 16세기의 교정원(House of Correction) 등이 제시되고 있고 또한 징병제도(Impressment)에서 사회봉사명령제도의 기원을 찾을 수 있다고 한다. 이에 관한 자세한 내용은 김영환의 3인, 전계논문, pp. 26-27 ; 오영근, 전계논문, pp. 258-259 ; Cromwell Jr. et. al., Probation and Parole Criminal Justice, St Paul : West Publishing Co., 1985. pp. 90-91.

또는 환형처분이나 보호관찰의 강화수단으로 사용할 것을 제안하였다. 그러나 이 제안은 구금형에 처할 수 있는 범죄로 유죄판결을 받은 자에 한하여 사회봉사명령이 선고될 수 있도록 수정되었고, 마침내 1972년 영국 형사재판법에 최초로 사회봉사명령제도가 도입하기에 이르렀다. 이렇게 도입된 사회봉사명령은 2년간 6개 지역에서 시험적으로 실시되어 충분한 성과를 거둔 후 1979년부터 영국 전역에서 확대 실시하게 되었다.<sup>7)</sup> 그 이후 이 제도는 캐나다, 미국, 뉴질랜드 등에 도입되었으며 지금은 그 밖의 많은 나라들도 채용하고 있다.

우리나라에서 현대적 의미의 사회봉사명령제도는 현행 소년법에 의해 비행소년에 대한 보호처분의 성격을 가지는 것으로 도입한 것이 그 시초라 하겠다. 1989년에 개정·시행된 소년법 제32조 제3항 및 제33조 제4항에 의해 법원이 16세 이상의 소년에 대하여 소년원 수용 등 구금처분을 하지 않고 사회안에서 보호·선도하는 보호관찰처분을 내리면서 이에 병과하여 일정기간 동안 사회봉사명령을 명할 수 있도록 함으로써 사회봉사명령제도가 처음으로 도입·시행되기에 이르렀다. 그리고 이것을 성인에게도 확대하는 방안을 모색하여 오던 중 1995년 12월 2일 제14대 국회에서 개정형법이 국회를 통과하여 공포됨으로서(법률 제5075호), 동법 제62조의 2에 의해 성인범에게도 집행유예의 조건으로서의 사회봉사명령을 실시하도록 하였다. 이에 맞추어 1996년 12월 12일 보호관찰등에관한법률을 법률 제5178호로 전면 개정하였으며, 대법원에서는 형사사건과 보호사건에서 보호관찰 및 사회봉사명령, 수강명령 등과 관련한 사무처리지침(송일 97-1)<sup>8)</sup>을 마련함으로써 1997년 1월 1일부터 전면적으로 사회봉사명령제도가 시행하게 되었다.

## 2. 社會奉仕命令의 理念

사회봉사명령은 여러 형사정책적 입장의 타협의 산물이기 때문에 그 이념에는 범죄인의 처벌(Punishment), 사회에 대한 배상(Reparation), 범죄행위에 대한 속죄(Expiation), 범죄인의 사회복귀(Reintegration) 등과 같은 요소들이 포함되어 있다.<sup>9)</sup>

### 1) 犯罪人의 處罰

사회봉사명령은 개인적·사회적으로 인격을 낭비하지 않으면서 처벌효과를 거둘 수 있는 제재수단이며 그 형벌적 요소는 무보수로 지정된 봉사활동을 하게 함으로써 범죄자의 여가시간의 박탈에 있다.<sup>10)</sup> 과거에는 신체의 자유를 완전히 박탈하는 징역이나 금고만이 범

7) 김영환 외 3인, 전제논문, pp. 25-27 : 裴鍾大, 「刑事政策」, 弘文社, 1998, pp. 502-503 : 柳淑永, 「社會奉仕命令制度에 관한 研究」, 「博士學位論文」, 慶熙大學校 大學院, 1996, pp. 44-66 : 오영근, 전제논문, pp. 257-276 : 鄭東基, 前掲論文, pp. 48-66 : 鄭榮錫·申洋均, 「刑事政策」, 法文社, 1994, pp. 583-584.

8) 대법원 송무예규 제511호, 1997. 1. 10.

9) 金容宇·崔載千, 「刑事政策」, 博英社, 1998, p. 353.

죄자에 대한 제재라고 인식하였으나, 오늘날은 여가도 매우 중요하기 때문에 여가시간의 부분적 박탈은 그것만으로도 하나의 형벌이 될 수 있다.<sup>11)</sup> 더욱이 사회봉사명령은 범죄자에게 엄격히 적용되고 이에 위반한 때에는 벌금을 선고받거나 원래 형벌을 선고받게 된다.

따라서 사회봉사명령은 형벌로서 부과되는 것이고, 형벌을 위하여 부과되는 것은 아니다. 특히 일정한 직업을 가지고 있는 사람이 일과후 일정기간 동안 500시간의 사회봉사를 한다는 것은<sup>12)</sup> 쉬운 일은 아니다. 이에 상당한 자제가 요구되고 많은 사람들이 부담하지 않는 의무가 수반된다. 원해서 일하는 것과 강제에 의하여 일하는 것은 큰 차이가 있을 것이다.

## 2) 社會에 대한 賠償

범죄자는 그가 저지른 범죄행위로 말미암아 직·간접으로 사회에 해악을 끼친다. 범죄자는 자신의 노동을 통하여 범죄로 인해 침해를 받은 사회에 유익한 일을 함으로써 유해한 사회적 존재에서 유익한 기여자로 바뀌는 것이다. 사회봉사명령에서의 배상적 요소는 이런 차원에서 의미가 있다.<sup>13)</sup> 이 때의 배상은 피해자에 대한 것이 아니라 사회에 대한 것이다.

사회가 범죄인에게 죄값을 치르게 하는 것을 응보라고 한다면 사회봉사명령은 범죄인이 자기의 잘못을 이유로 사회에 죄값을 치루는 것이다. 다만 응보가 악을 악으로 갚는 것인데 반하여 사회봉사명령은 사회에 기여함을 통하여 악을 배상하는 것이다.<sup>14)</sup>

## 3) 犯罪行爲에 대한 贖罪

사회봉사명령의 배상적 요소는 범죄자로 하여금 자신의 무책임한 행동에 대한 가시적인 개전을 하였다는 심리를 충족시킬 수 있는 통로가 된다는 점에서 속죄의 요소도 있다. 사회봉사명령은 강렬한 죄의식을 지니고 있는 범죄자들에 대하여 다른 사람들을 위한 노동에 종사함으로써 그 죄책감을 완화시킬 수 있다는 것이다.<sup>15)</sup> 범죄를 저질렀다는 점에서 뿐만 아니라 범죄인의 과거생활에 누적되어 있는 죄질때문에도 속죄의 필요성이 있다.

## 4) 犯罪人의 矯正과 社會復歸

사회봉사명령은 처벌적 요소 및 배상적 요소 이외에 여러 가지 측면에서 범죄자를 교정하여 사회에 복귀시키는<sup>16)</sup> 이념적 요소를 지니고 있다. 이와 같은 교정과 사회복귀라는

10) 裴鍾大, 前掲書, p. 501.

11) Radzinowicz · King, The Growth of Crime - The International Experience -, New York : Basic Books, 1977, p. 302.

12) 보호관찰등에관한법률 제59조 제1항, 형사소송규칙 제 147조의 2 제3항.

13) 金容宇 · 崔載千, 前掲書, p. 354.

14) 오영근, 전계논문, p. 267.

15) Warren Young, Community Service order -The Development and Use of New Penol measure-, London : Heinemann, 1979, pp. 37-38.

이념적 요소는 범죄자에게 다음과 같이 구체화될 수 있다.

첫째, 사회봉사명령은 범죄인들로 하여금 노약자 및 장애인 등 도움이 필요한 사람들에 대한 봉사를 통해 사회적 책임감과 사회에서의 자신의 역할에 대해서 새로운 관념을 갖게 된다. 그것은 한편으로는 범죄자가 사회에서 보호와 원조를 필요로 하는 사람들을 도움으로써 사회에 대한 참여의식과 타인에 대한 관심을 증대·발전시키게 된다. 다른 한편으로는 범죄자가 사회에 대하여 긍정적인 기여를 함으로써 자아상(Self-image)을 개선하고 보다 나은 자기가치를 인식하게 된다는 점이다.<sup>17)</sup>

둘째, 범죄인이 아닌 다른 자원봉사자들과 접촉할 기회를 갖게 됨으로써 스스로의 긍정적 가치관이 형성될 수 있고, 권위를 무시하는 태도를 없앨 수 있다. 또한 적절한 감독자와 함께 남들과 같이 일하도록 하는 것은 사회적 고립과의 투쟁에 있어 범죄자를 돕고 다른 근로자와 감독관과의 건설적 관계를 형성할 수 있다.<sup>18)</sup>

셋째, 사회봉사를 하는 동안 범죄자들이 지금까지 스스로 인식하지 못했던 능력과 관심을 발견할 수 있고, 따라서 사회봉사명령이 종료된 후에도 계속적으로 봉사활동에 관심을 갖게 됨으로써 확고한 사회의 선량한 구성원이 될 수 있다. 또한 이를 통하여 범죄자에게 새로운 고용욕구를 형성할 수 있을 것이다. 이와 같은 기대를 추구하는 것이 소위 "새 경력 운동(New Career Movement)"으로 알려져 있다.<sup>19)</sup>

넷째, 사회봉사명령은 장기간 근로에 종사하지 않았던 범죄자들에게 근로의 습성을 회복시켜주는 유용한 수단이 될 수 있다. 실업상태에 있었거나 취업불가능이라고 판단되던 사람들도 작업상의 어려움에 대해 관용을 베풀어주는 근로환경 속에서 일하는 경우에는 자신감을 갖고 좋은 근로습성을 가질 수 있다고 본다.<sup>20)</sup> 이와 같은 근로습성의 회복은 나태(idleness)로 인하여 생길 수 있는 범죄성의 발아를 방지하고 자신의 능력으로 자립할 수 있다는 자기확신(Self-Confidence)을 갖게 함으로써 적극적이고 준법적인 사회생활을 영위할 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

### 3. 社會奉仕命令의 法的 性格

사회봉사명령은 기본적으로 사회내에서의 자유를 허용하는 법원의 판결이라는 점에서

16) Douglas Corry McDonald, Punishment without wall - Community Service Sentence in New York city -, New Jersey : Rutgers University Press, 1986. p. 19.

17) 柳淑永, 前掲論文, p. 34 : 鄭東基, 前掲論文, p. 41.

18) Warren Young, op. cit., pp. 46-47.

19) ibid., p. 47.

20) 오영근, 전계논문, p. 268.

21) 金容宇·崔載千, 前掲書, p. 355 : 柳淑永, 前掲論文, p. 36.

법률적 처분이고, 사회에서 정상적 생활을 영위하면서 이루어지는 것이므로 일반인이나 범죄자는 이를 관대한 처분으로 받아들이는 의미에서 은사적 성격을 가진다. 또한 시설내의 구금은 아니지만 무보수의 공식적 노동을 강제한다는 형벌적 성격이 있고,<sup>22)</sup> 사회봉사가 사회라는 외부적 공간에서 이루어지고 사회봉사를 명령받은 자는 부조대상이 아니라 오히려 베푸는 자로 여겨진다는 점에서 사회사업적 처우의 성격도 가지고 있다.<sup>23)</sup>

사회봉사명령이 독립한 형벌적 조치인지 아니면 보호관찰의 조건이나 준수사항의 하나로 볼 것인지에 대해서는 그 국가의 입법정책에 따라 달라질 수 밖에 없다. 영국에서는 사회봉사명령을 구금형에 처해질 수 있는 범죄로 유죄판결을 받은 16세 이상의 자에 대하여 과할 수 있는 독립한 하나의 형벌로서 선고되고 있으나, 미국에서는 각주에 따라 다르며 일부 주에서는 단순히 보호관찰의 조건으로 선고되기도 하고, 형의 선고유예의 조건으로 선고되거나 독립된 형의 일종으로 선고되기도 한다.<sup>24)</sup>

독일에서는 사회봉사명령을 벌금미납에 대한 구금형의 대체수단으로 이용되는 경우(형법시행법 제293조) 실질적으로 형벌수단으로 보고 있으나, 형의 선고유예와 집행유예(형법 제56조의 b 제2항 제3호, 제57조 제1항·제3항), 법원에 의한 공판절차중지(형사소송법 제153조의 a 제2항), 검사에 의한 기소유예(형사소송법 제153조의 a 제1항), 가석방(형법 제59조의 a 제2항 제1호)에 따른 조건으로 이용되는 경우에는 유예 등에 따른 부가적 처분으로 보고 있다.<sup>25)</sup>

우리나라는 보호처분에 부가하여 명하는 소년법상의 사회봉사명령과 형의 집행유예에 병과하는 형법상의 사회봉사명령 등 두가지가 시행되고 있다. 소년법상 사회봉사명령은 수강명령과 함께 법원이 선고하는 보호처분의 하나인 보호관찰의 부수처분인 성격을 가진다. 소년법 제32조 제3항은 제1항 제2호(단기보호관찰) 또는 제3호(보호관찰)의 처분시 16세 이상의 소년에 대하여는 사회봉사명령 또는 수강명령을 동시에 명할 수 있다"고 규정하고 있으므로 소년법상의 사회봉사명령의 법적 성격은 이를 단기보호관찰이나 보호관찰의 부수처분으로서 형벌집행의 한 변형수단이라고 보아야 할 것이다. 그러나 형법상의 사회봉사

22) 宋光燮, 前掲書, p. 509.

23) 裴鍾大, 前掲書, pp. 501-502.

24) Douglas Corry McDonald, op. cit., p. 10.

25) 사회봉사명령을 형벌체계에 도입하여 시행하고 있는 각국의 입법례를 살펴보면, 첫째, 단기자유형에 대한 대안으로 사회봉사명령을 이용하고 있는 국가에는 영국, 독일, 프랑스, 덴마크, 노르웨이, 포르투갈 등이 있다. 이 경우 사회봉사명령은 독립된 처분으로서 부과되거나 형의 유예에 따른 부가처분조건으로서 부과된다. 둘째, 벌금미납에 따른 대안적 제재로 사회봉사명령을 이용하고 있는 국가에는 이태리, 독일, 스위스 등이 있다. 셋째, 사면의 조건으로 사회봉사명령을 이용하고 있는 국가에는 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이 등이 있다. 이 경우 사회봉사명령은 사면에 의하여 자유형 또는 벌금형의 대체물로서 부과된다. 넷째, 기소유예의 조건으로 사회봉사명령을 이용하는 국가는 독일이 있다. 김영환의 3인, 전개논문, pp. 15-16.

명령은 보호관찰의 부수처분이 아니고 보호관찰과는 별개의 독립된 처분이다. 형법 제62조의 2 제1항은 "형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수감을 명할 수 있다"고 규정하고 있다. 이는 성인에 대한 사회봉사명령으로서 소년법과 달리 보호관찰조건이나 준수사항이 아닌 독립처분으로서 성격을 가지고 있다.

형법상의 사회봉사명령은 연혁적으로 자유형의 대안으로서 창안되었고, 유죄가 인정되는 것을 전제로 하고 있고, 준수사항을 부과하고 일정한 노동에 종사하게 하는 한편 이를 위반한 때에는 유예된 구금형을 집행하는 등 형벌적 요소가 강하게 내포되어 있다는 점에서 형벌집행의 한 변형이라고 할 수 있다. 그러나 이는 형의 집행유예와 선택적으로 결합하여 집행유예의 조건 또는 부수처분적인 성격을 지니고 있는 제도이다. 따라서 사회봉사명령은 집행유예와는 독립하여 선고될 수 없고 집행유예의 선고와 동시에 선고되어야 한다.<sup>26)</sup>

### Ⅲ. 現行法上 社會奉仕命令制度

우리나라는 1989년 7월 1일 소년법 개정으로 사회봉사명령제도를 처음 도입하였고, 1995년 12월 개정형법은 성인에게도 사회봉사명령을 명할 수 있도록 함으로써 그 범위를 확대·시행하게 되었다. 따라서 현행법상 사회봉사명령은 소년에 대한 사회봉사명령과 성인에 대한 사회봉사명령이 각각 다른 법률에 의해 규정됨으로써 이원화되어 있다. 이에 따라 이하에서는 소년법과 형법의 규정에 의한 사회봉사명령의 요건, 부과절차, 집행절차, 법적 효과 및 운용실태에 관하여 살펴보기로 한다.

#### 1. 社會奉仕命令의 要件

사회봉사명령의 대상자는 소년법과 형법의 규정에 의해 사회봉사명령의 선고를 받은 자이다. 소년법에 의하면 사회봉사명령을 선고받기 위하여는 대상자가 16세 이상의 소년(소년법 제32조 제3항)이고 소년보호사건으로 심리의 대상이 되어야 한다(소년법 제32조 제1항).<sup>27)</sup> 따라서 소년형사사건은 소년법에서의 사회봉사명령의 요건이 될 수 없고 다만 형법상의 사회봉사명령의 대상이 될 뿐이다. 소년법상 사회봉사명령은 단기보호관찰 및 보호관찰의 부수처분이므로 사회봉사명령을 선고하기 위하여는 단기보호관찰(2호처분) 또는 보호관찰처분(3호처분)을 하여야 한다(소년법 제32조 제3항).<sup>28)</sup> 그리고 사회봉사명령은 소

26) 鄭東基. 前掲論文. pp. 15-17.

27) 보호사건의 대상은 소년법 제14조 제1항 제1호·제3호, 제2항, 제3항, 제49조 및 제50조에 해당하는 범 죄소년과 우범소년이다.

28) 단기보호관찰 또는 보호관찰의 처분을 하기 위하여는 보호처분의 필요성이 있다고 인정되는 것 이외

년의 장래의 신상에 어떠한 영향도 미치지 아니하여야 하고(소년법 제32조 제5항). 이를 집행함에는 정상적인 생활을 방해하지 아니하여야 한다(소년법 제33조 제4항).

형법상의 사회봉사명령은 소년법상의 사회봉사명령이 보호관찰에 부과하는 것과는 달리 모든 형사사건에서 형의 집행을 유예하는 경우에 부과할 수 있다(형법 제62조의 2 제1항). 따라서 형법 제62조의 집행유예의 요건을 충족하기만 하면 성인의 형사사건 뿐만 아니라 소년의 형사사건에 대해서도 형의 집행을 유예될 경우에는 사회봉사명령이 부과될 수 있다.<sup>29)</sup>

## 2. 社會奉仕命令의 賦課節次

### 1) 對象者의 選定

대상자 선정의 문제는 사회봉사명령의 이념과 법적 성격 및 집행방법 등 구체적인 내용과도 관련되나 무엇보다도 대상자에 대한 적격성 판단이 중요하다. 적격성 판단의 고려요소로서는 범죄인 연령과 사회복귀가능성, 가족관계, 마약중독이나 성범죄 등의 비행전력, 범죄내용, 일정한 범죄 또는 범죄인에 대한 사회의 반응, 범죄인의 개전의 정을 들 수 있는데, 기본적으로 범죄의 객관적 측면보다 범죄인의 주관적 측면이 중시되어야 하고 부과조건도 범죄인에 따라 개별화되어야 한다.<sup>30)</sup>

대법원은 1997년 1월 10일 형사사건과 소년보호사건에서 보호관찰 및 사회봉사명령·수강명령 등과 관련한 사무처리지침을 제정하였는데, 이에 따르면<sup>31)</sup> 사회봉사명령에 적합한 대상자의 유형은 다음과 같다. 먼저 사회봉사명령에 적합한 성인대상자의 유형으로는 ① 자신을 비하하거나 목적없이 생활하면서 자신의 능력을 모르고 있는 경우 ② 사회적으로 고립되어 있거나 단편적인 행동양식을 가지고 있는 경우 ③ 근로정신이 희박하고 다른 사람의 재산을 탐내거나 직무와 관련하여 부당한 대가를 받은 경우 ④ 음주운전, 무면허운전 등 중대한 교통법규위반죄를 범한 경우 ⑤ 기타 사회봉사명령을 부과하는 것이 적절하다고 판단되는 경우이다.

---

의 다른 요건이 필요하지 않는다. 다만 소년부는 보호사건의 조건 또는 심리를 함에 있어서 정신과의사, 심리학자, 사회사업가, 교육자 기타 전문가의 진단 및 소년분류심사원의 분류심사결과와 의견을 참작하여야 한다(소년법 제12조).

29) 형의 집행유예를 선고함에 있어서 그 연령에는 제한이 없다. 따라서 소년법의 경우와는 달리 16세 이하의 소년에 대하여도 이론상으로는 사회봉사명령을 선고할 수 있다. 그러나 사회봉사명령의 성격에 비추어 16세미만자에 대하여는 사회봉사명령을 선고하지 않거나 이를 금하는 방향으로의 입법이 필요하다 할 것이다. 鄭東基, 前掲論文, p. 128.

30) 박형남, "사회봉사명령제도의 적정한 운용방안", 「사회봉사·보호관찰제도 해설」, 법원행정처, 1997, p. 17; 李環在·崔錫胤, 前掲論文, p. 199.

31) 대법원 송무예규 제511호, 1997. 1. 10.

다음으로 사회봉사명령에 적합한 소년대상자의 유형으로는<sup>32)</sup> ① 부모의 과잉보호로 인하여 자기중심적이고 배타적인 성격을 가진 경우 ② 생활궁핍의 경험이 없는 경우 ③ 근로정신이 희박하고 무위도식을 하는 경우 ④ 퇴폐향락과 과소비에 물든 경우 ⑤ 경미한 비행을 반복하여 범함으로써 가정에서 소외된 경우 ⑥ 기타 사회봉사명령을 부과하는 것이 적절하다고 판단되는 경우이다.

그에 반하여 사회봉사명령에 적합하지 아니한 대상자의 유형으로는 ① 마약이나 알콜 중독으로 범죄를 범한 경우 ② 상습적이거나 심한 폭력 또는 성적 도박에 의한 범죄를 범한 경우 ③ 정신질환이나 심한 정신장애의 상태에 있는 경우 ④ 육체적 장애로 인하여 주어진 작업을 수행할 수 없는 경우 ⑤ 보안관찰의 대상이 되는 공안범죄를 범한 경우이다.

## 2) 社會奉仕對象者의 遵守事項 및 期間

법원은 사회봉사명령을 명하면서 일반 준수사항 이외에 대상자의 특성 등을 고려하여 특별히 준수하여야 할 사항을 부과할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제32조 제3항, 제62조 제3항). 이 경우 특별준수사항은 대상자의 인권보장과 적법절차의 준수차원에서 그 설정 및 해석에 있어서 명확한 기준이 있어야 한다.<sup>33)</sup> 즉 대상자의 생활력·심신상태, 범죄의 동기, 거주지의 환경 등으로 보아 대상자가 준수할 수 있다고 인정되고 자유를 부당하게 제한되지 않는 범위내에서 개선·자립에 도움이 된다고 인정되는 구체적 사항이어야 한다.

보호관찰등에관한법률 시행령 제19조는 특별준수사항을 구체적으로 5가지로 한정하고 있으므로<sup>34)</sup> 법원이 그 밖의 다른 준수사항을 부과하는 것은 허용되지 않는다고 해석된다. 또한 법원은 특별준수사항을 부과할 때에는 사회봉사명령의 취지를 설명하고 준수사항을 기재한 서면을 교부하여야 하며 적절한 훈계를 할 수 있다(보호관찰등에관한법률 시행령 제39조, 제17조). 이는 사회봉사명령의 준수사항을 명확히 하고 그 집행의 실효성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다.

한편 법원이 형법 제62조의 2의 규정에 의하여 사회봉사를 명할 때에는 500시간의 범위 내에서 그 기간을 정하여야 한다. 다만 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률이 정하는 바에 의한다(보호관찰등에관한법률 제59조 제1항).<sup>35)</sup> 그리고 소년법은 사회봉사

32) 소년법상 사회봉사명령은 소년부 판사가 부과하는데 소년부판사가 사회봉사명령의 대상자를 선정하는 과정은 3단계로 이루어진다. 1단계에서는 보호처분의 필요성이 있어야 하고, 2단계에서는 소년법상 7종의 보호처분 가운데 단기보호관찰 또는 보호관찰처분의 선택이 되어야 하며, 3단계에서는 부가명령으로써 사회봉사명령이 선택되어야 한다.

33) 박상기·손동권·이순래, 「형사정책」, 한국형사정책연구원, 1998, p. 515 ; 박형남, 전계논문, p. 19.

34) 보호관찰등에관한법률 시행령 제19조에서 구체적으로 예시하고 있는 특별준수 사항으로는 ① 재범의 기회나 충동을 줄 수 있는 장소에 출입하지 아니할 것 ② 사행행위에 빠지지 아니할 것 ③ 주류를 과도하게 마시지 아니할 것 ④ 마약·향정신성의약품·대마 기타 남용되거나 해독작용을 일으킬 우려가 있는 물질을 사용하지 아니할 것 ⑤ 가족의 부양 등 가정생활에 있어서 책임을 이행할 것 등이다.

명령기간을 결정함에는 단기보호관찰의 경우에는 50시간, 보호관찰의 경우에는 200시간을 각각 초과할 수 없도록(소년법 제33조 제4항) 규정하고 있다.

구체적인 사건에서 대상자의 개선가능성, 범죄의 경중, 미결구금 여부 등 구체적으로 고려하여 사회봉사명령의 총시간을 결정한다. 1997년 제정된 대법원 송무예규에 의하면 형사 사건에서 사회봉사명령은 집행유예기간 1년단위로 100시간의 사회봉사를 명하는 것을 원칙으로 하되 대상자의 특성 등을 고려하여 50%정도 증감하여 명할 수 있다. 한편 소년보호 사건에서 사회봉사명령은 단기보호사건에서 사회봉사명령은 단기보호관찰에 부과하여 명하는 경우에는 50시간을, 보호관찰에 부가하여 명하는 경우에는 대상자의 특성을 고려하여 50시간, 100시간, 150시간, 200시간 중의 하나를 선택하여 명한다.

### 3) 社會奉仕命令 內容 등의 指定

사회봉사명령의 집행을 위하여 사회봉사명령을 선고받은 자가 사회봉사를 하여야 할 분야, 장소, 종류나 방법 및 시설 등은 원칙적으로 사회봉사명령을 집행하는 보호관찰관이 이를 결정한다. 이는 사회봉사명령의 집행이 보호처분의 집행이나 형의 집행으로서 행정부의 권한에 속하기 때문이다. 다만 법원은 사회봉사명령을 선고하는 경우에는 필요하다고 인정하는 때에는 사회봉사의 종류나 방법 및 그 대상이 되는 시설 등을 지정할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제59조 제2항, 형사소송규칙 제147조의 2 제2항). 이는 소년보호사건에 대하여 사회봉사명령을 고지할 때에도 같다.(소년심판규칙 제31조 제2항). 대법원 송무예규가 제시하는 사회봉사명령 작업내용의 일반적 유형은 다음과 같다.

- ① 자연보호활동(공원·하천 등 제초작업 및 오물수거)
- ② 복지시설 및 단체 봉사활동(양로원·고아원·장애인시설 지원, 사회복지기관·단체의 복지관련 사업보조 등)
- ③ 공공시설봉사활동(고속도로·국도변 쓰레기·오물수거, 도서관 장서정리, 공공시설 보수 등)
- ④ 병원지원활동(응급실 인력보조, 환자 간병보조 등)
- ⑤ 공익사업보조활동(자원재생공사의 재활용사업지원 등)
- ⑥ 농촌봉사활동(모내기, 벼베기, 과일수확 등)
- ⑦ 문화재보호봉사활동(문화재보수·제설·배수로 정비 등)
- ⑧ 행정기관 지원 기타 지역사회에 유익한 공공분야 업무 지원활동(읍·면·동사무소 등 행정기관 업무보조, 공공시설보수, 쓰레기 분리수거, 우편물 분류보조 등)

35) 형사소송규칙 제147조의 2 제3항에 의하면 "형법 제62조의 2 제2항의 사회봉사명령은 50시간을 초과할 수 없으며, 보호관찰관이 그 명령을 집행함에는 본인의 정상적인 생활을 방해하지 아니하도록 한다"고 규정하고 있다.

#### 4) 社會奉仕命令의 告知와 通知

대법원이 사회봉사명령을 명할 때에는 이를 피고인에게 고지하여야 한다. 소년의 보호 사건에 있어서 소년부판사는 심리기일에 결정서<sup>36)</sup>에 의하여 소년 및 출석한 보호자에 대하여 취지를 이해할 수 있도록 친절히 설명하여야 한다(소년심판규칙 제3조, 제31조 제1항). 이 경우 소년이 이 결정에 불복한 경우에는 항고를 할 수 있으므로 소년부판사는 항고기간과 항고법원을 알려 주어야 한다(소년부심판규칙 제31조 제3항).

한편 형사사건에 있어서 사회봉사명령을 부과하는 경우에는 판결에 이유를 설명하고(형사소송법 제323조), 사회봉사명령을 명하는 취지 및 필요하다고 인정하는 사항을 설명하여야 하며 적절한 훈계를 할 수 있다(형사소송규칙 제147조, 제147조의 2 제 1항). 또한 재판장은 상소할 기간과 상소할 법원을 고지하여야 한다(형사소송법 제324조). 그리고 법원은 원활한 집행을 위하여 피고인의 거주지를 관할하는 보호관찰소의 소장에게 선고일로부터 20일 이내에 판결문 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 그 의견과 기타 집행에 참고가 될 만한 자료를 첨부할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제60조 제1항·제2항).

### 3. 社會奉仕命令의 執行

#### 1) 執行機關

사회봉사명령은 법무부 소속 보호관찰소의 보호관찰관이 집행한다.<sup>37)</sup> 사회봉사명령을 보호관찰관이 전담한다고 하더라도 인력의 한계상 많은 어려움이 있으므로 보호관찰등에 관한법률은 보호관찰관은 국·공립기관 기타 단체에 그 집행의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제61조 제1항 단서). 법문상으로는 사회봉사명령의 집행을 위탁받을 수 있는 기관·단체에 대하여 특별한 규정은 없지만 사회봉사명령의 성격상 비영리의 공공적 성격을 가지는 기관 또는 단체이어야 한다.

보호관찰관이 사회봉사명령의 집행을 국·공립기관 기타 단체에 위탁한 경우에는 이를 법원 또는 법원의 장에게 통보하여야 한다(보호관찰등에관한법률 제61조 제2항). 이때에는 집행위탁을 받은 기관의 명칭 및 주소, 위탁위원, 집행위탁의 내용 등을 기재한 서면에 의하여야 한다(보호관찰등에관한법률 시행령 제37조).

법원은 법원소속 공무원으로 하여금 사회봉사할 시설이 사회봉사명령 대상자의 교화·개선에 적당한지 여부와 그 운영실태를 조사·보고하도록 하고 부적당하다고 인정하는 경우에는 그 집행의 위탁을 취소할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제61조 제3항).<sup>38)</sup> 이 경우

36) 결정서에는 소년의 성명, 생년월일, 주민등록번호, 직업, 주거, 본적 및 주문과 이유를 기재하여야 한다(소년심판규칙 제2조 제2항).

37) 소년법 제33조 제4항, 보호관찰등에관한법률 제15조, 제16조 제1항 본문.

38) 보호관찰등에관한법률 제61조 제3항의 규정은 잘못된 규정이라는 견해가 있다. 이에 의하면 첫째, 집

보호관찰관은 남은 기간의 사회봉사명령을 직접 집행하거나 적합한 다른 국·공립기관 기타 단체에 위탁하여 집행하여야 한다(보호관찰등에관한법률 시행령 제38조). 그리고 보호관찰관은 사회봉사명령의 집행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국·공립기관 기타 단체에 협조를 요청할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제61조 제4항). 소년보호사건의 경우 실무에서는 범죄예방자원봉사위원<sup>39)</sup>의 협력을 받아 사회봉사명령을 집행하고 있다.

## 2) 執行節次와 方法

소년법과 형법의 규정에 의해 사회봉사명령의 선고를 받은 자는 10일 이내에 거주지를 관할하는 보호관찰소에 출석하여 서면으로 주거·직업 기타 필요한 사항을 관할보호관찰소의 장에게 신고하여야 한다(보호관찰등에관한법률 제29조 제2항, 제62조 제1항, 동시행령 제16조, 제39조 제1항).

보호관찰소의 장은 사회봉사명령의 집행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 사회봉사명령 대상자 기타 관계인을 소환하여 심문하거나 소속 보호관찰관으로 하여금 필요한 사항을 조사할 수 있고 국·공립기관 기타 단체에 사실을 알아보거나 관계자료의 열람 등 협조를 요구할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제64조 제2항, 제37조). 따라서 보호관찰관은 사회봉사명령의 집행을 위하여 대상자를 소환하고 심문·조사할 권한이 부여되어 있다. 그 심문·조사는 사회봉사명령의 집행을 위하여 필요하다고 인정되는 범위에 한정될 것이다. 이와 같은 조사의 범위에는 성질상 대상자의 학력, 경력, 가족관계, 주거 및 직업과 같은 신상에 관한 사항뿐만 아니라 범죄의 내용, 범행후의 정황과 같은 범죄와 관련된 사항, 기타 환경, 교우관계 등 사회봉사명령의 집행에 참고가 되는 사항이 포함된다고 할 것이다.<sup>40)</sup>

사회봉사명령의 집행과 구체적 집행시기는 보호관찰관의 판단에 맡겨져 있으므로 보호관찰관은 집행시기, 일정, 봉사직업의 종류 및 장소 등의 사회봉사집행계획을 가능한 신속히 수립하여 최소한 1년이내에 그 집행이 개시되어야 할 것이다.<sup>41)</sup> 사회봉사명령의 집행방법은 대상자의 개별적 특성과 지역적 사정 등에 따라 구체적으로 달라질 수 있으나 사회

---

행위타의 권한은 보호관찰관에게 있음에도 법원이 이를 함부로 취소할 수 없다는 것이다. 사회봉사명령의 집행은 그 집행권한을 가진 보호관찰관이 전권에 속하는 것이므로 형의 집행권한이 없는 법원에 대하여 사회봉사명령의 집행에 깊이 관여하여 그 집행기관의 위탁을 직권으로 취소할 권한까지 부여하는 것은 타당하지 못한 입법이다. 둘째, 보호관찰관이 위탁결정을 한 사항을 법원이 직권으로 이를 취소할 수 있다고 하는 것은 보호관찰기관의 독립성을 저해하는 권한의 남용이라고 한다. 다만 집행의 위탁을 취소할 필요가 있다고 인정되는 경우에 법원은 보호관찰소의 장에게 그 집행의 위탁을 취소하도록 요구할 수 있다는 정도로 규정하는 것이 바람직하다고 한다. 鄭東基, 前揭論文, p. 136.

39) 보호관찰등에관한법률 제18조에 규정한 범죄예방자원봉사위원의 위촉·직무의 구체적 내용·조직에 관한 사항은 범죄예방자원봉사기본규정(법무부 훈령 제363호)을 참조.

40) 鄭東基, 前揭論文, p. 137.

41) 李環在·崔錫胤, 前揭論文, p. 201.

봉사명령을 집행함에 있어 본인의 정상적인 생활을 방해하지 아니하도록 하여야 한다. 따라서 대상자가 소년인 경우에 방학기간에 직업인인 경우에는 휴가기간 또는 주말이나 휴일에 실시하고 있다.

### 3) 執行에 대한 監督

법원은 보호관찰소장에게 사회봉사명령의 집행에 대하여 보고를 요구할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제20조 제3항, 제60조 제3항). 보호관찰이 사회봉사명령의 집행을 위탁한 경우에는 법원에 통보하여야 하며(동법 제61조 제2항) 그리고 법원은 법원소속 공무원으로 하여금 사회봉사시설이 사회봉사대상자의 교화·개선에 적당한지 여부와 그 운영실태를 조사·보고하도록 하고 부적당하다고 인정하는 경우에는 그 집행의 위탁을 취소할 수 있다(동법 제61조 제3항). 이 경우 보호관찰관은 남은 기간의 사회봉사명령을 직접 집행하거나 적합한 다른 국·공립기관 기타 단체에 위탁하여 집행하여야 한다(보호관찰등에관한법률 시행령 제38조).<sup>42)</sup>

## 4. 社會奉仕命令의 法的 效果

### 1) 少年法上的 社會奉仕

소년법의 적용을 받는 소년의 경우에 사회봉사명령의 법적 효과는 대상소년이 부과된 사회봉사명령을 ① 이행한 경우 ② 기간 내에 이행하지 못한 경우 ③ 불이행한 경우가 문제된다.

먼저 사회봉사명령을 기간 내에 이행한 경우에는 보호관찰의 가해제가 가능하다. 보호관찰위원회는 보호관찰대상자의 성적이 양호한 때에는 보호관찰소의 장의 신청에 의하여

42) 사회봉사명령의 집행상황에 대한 감독의 실효성을 제고하기 위하여 대법원 송무예규는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 지방법원·가정법원의 장은 소속 법원공무원으로 하여금 연2회 이상 관할구역내에 있는 위탁집행기관이 대상자의 교화·개선에 적당한지 여부 및 운영·집행실태를 조사하여 보고하도록 하여야 한다.

② 전항의 보고를 받은 법원장은 사회봉사 또는 수강할 시설·강의가 종전의 집행실태나 교육과정 등에 비추어 부적절하다고 인정하는 경우에는 집행방법 또는 교육과정 등의 시정을 요구하거나 일반적인 위탁지정을 취소할 수 있다. 법원장이 위탁지정을 취소한 경우에는 법원사무관 등은 관할 보호관찰소에 <별지5-1>과 같은 양식의 취소서를 송부하여야 한다.

③ 사회봉사 또는 수강을 명한 법원은 사회봉사 또는 수강할 시설·강의가 대상자의 교화·개선에 부적절하다고 인정하는 경우에는 개별적인 위탁지정을 취소할 수 있다. 법원이 위탁지정을 취소한 경우에는 법원사무관 등은 관할 보호관찰소에 <별지5-2>와 같은 양식의 취소서를 송부하여야 한다.

④ 전 2항의 통보를 받은 보호관찰소의 장은 법원장 또는 법원에게 교육과정의 시정 또는 재지정된 위탁시설을 통보하여야 한다.

또는 직권으로 보호관찰을 해제할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제52조 제1항). 가해제 중에는 보호관찰대상자의 준수사항에 대한 준수 의무는 계속되나 보호관찰을 하지 않는다(동법 제52조 제2항). 이 해제는 취소할 수 있는 것이지만(동법 제52조 제3항) 가해제되었을 경우에는 사회봉사명령을 집행하지 아니한다(소년법 제33조 제4항).

다음으로 대상소년이 사회봉사작업을 보호관찰기간 내에 이행하지 못한 경우에는 소년부판사는 보호관찰관의 신청에 따라 결정으로써 1년의 범위 안에서 1차에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다(소년법 제33조 제3항 단서). 보호관찰기간 연장의 신청은 보호관찰을 계속할 상당한 이유 및 소명사항을 기재한 서면으로 하여야 한다(소년심판규칙 제35조).

마지막으로 그 대상자가 봉사작업에 참가하지 않는 경우에는 먼저 재참가를 지시한다. 그럼에도 불구하고 계속하여 작업참가를 거부할 경우 보호관찰소의 장은 소년부판사에게 보호처분의 변경을 신청할 수 있다(보호관찰등에관한법률 제49조 제1항). 소년부판사는 수탁자 또는 보호처분을 집행하는 자의 신청에 따라 결정으로써 보호처분을 변경할 수 있다(소년법 제37조 제1항). 직권으로 이를 변경할 수는 없다(소년법 제37조 제1항 단서). 따라서 보호관찰소장의 신청이 있는 경우에 한하여 소년부판사는 단기보호관찰처분을 보호관찰처분으로 변경할 수 있다. 다만 단기보호관찰 또는 보호관찰처분을 단기 소년원 송치 또는 단기보호관찰로 변경하거나 또는 단기보호관찰을 보호자감호위탁처분으로 변경하는 것은 법문의 해석상 허용되지 않는다고 하여야 할 것이다.<sup>43)</sup>

보호처분의 변경으로 사회봉사명령은 종료된다. 사회봉사명령의 종료는 ① 사회봉사명령의 집행을 완료한 때 ② 단기보호관찰 또는 보호관찰이 종료 및 가해제된 때 ③ 보호처분이 변경된 때이다(소년법 제3조 제4항 단서, 제37조, 보호관찰등에관한법률 제49조).

## 2) 刑法上的 社會奉仕命令

형법상의 사회봉사명령은 사회봉사명령대상자가 준수사항이나 명령을 위반하고 그 위반정도가 무거운 때에는 집행유예의 선고를 취소할 수 있다(형법 제64조 제2항). 집행유예의 취소는 검사가 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 법원에 청구한다(보호관찰등에관한법률 제47조). 이외에도 보호관찰등에관한법률에 의하여 경고(제38조), 긴급구인(제40조), 유치(제42조) 등에 의해서도 가능하다.

형법상의 사회봉사명령의 집행종료는 ① 사회봉사명령의 집행을 완료한 때 ② 형의 집행유예기간이 경과한 때 ③ 집행유예의 선고가 취소된 때 ④ 사회봉사명령기간 중 금고 이상의 형의 집행을 받게 된 때이다(보호관찰등에관한법률 제63조).

43) 鄭東基, 前掲論文, p. 141.

## 5. 社會奉仕命令의 運用實態

우리나라의 사회봉사명령제도는 소년법에 대하여는 1989년 7월 1일 소년법이 개정되면서 성인법에 대하여는 1995년 12월 29일 형법개정에 의해 1997년 1월 1일부터 도입·시행하고 있다. 1989년부터 1997년까지 사회봉사명령의 접수 및 집행현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회봉사명령의 접수 및 집행현황 (단위 : 명)

연도	접 수			종 료			현재인원
	계	구수	신수	계	수료	집행불능	
1989	121		121	4	4		177
1990	2,107	177	1,930	1,025	988	37	1,199
1991	4,059	1,199	2,860	2,644	2,460	184	1,415
1992	4,961	1,415	3,546	3,526	3,355	171	1,435
1993	5,246	1,435	3,811	3,428	3,278	150	1,818
1994	7,149	1,818	5,331	4,918	4,671	247	2,231
1995	7,636	2,231	5,405	5,579	5,248	331	2,057
1996	10,076	2,057	8,019	7,886	7,418	468	2,190
1997	30,551	2,190	28,361	23,528	22,030	1,498	7,023

\* 집행불능 : 사망, 이송, 군입대 등

자료 : 문화체육부, 「청소년백서」, 1993, p. 496 ; 法務部, 「法務年鑑」, 1998, p. 306.

<표 1>에서 사회봉사명령의 선고현황을 연도별로 보면, 시행 첫 해인 1989년(7월-12월)에는 121명, 1990년에 2,107명, 1991년 2,860명, 1992년에 3,546명 등 1996년까지 매년 증가추세를 보이다가 1997년에는 28,361명으로 1990년 대비 약 13.4배의 급증현상을 나타내고 있다. 이와 같은 급격한 증가추세는 1997년 1월부터 형법 제62조의 2에 의하여 일반 형사법에 대하여 형의 집행을 유예하는 경우에 사회봉사명령을 부과하였기 때문이다. 특히 1997년도의 경우 보호관찰 실시인원 98,238명<sup>44)</sup> 중 사회봉사명령 실시인원이 30,551명으로 31.1%의 점유율을 나타내 1996년의 15.2%에 비하여 15.9%가 증가하고 있다.

1997년 말 현재 사회봉사명령 개시인원 총 30,551명 중 수료인원은 22,030명으로 72.1%의 집행을 보이고 있으며, 현재 집행 중이거나 집행예정인 대상자는 23.0%(7,023명)을 차지하고 있고, 사망, 이송, 군입대 등 집행불능이 1.7%인 460명이다.

한편 사회봉사명령의 봉사기간은 보호처분인 경우 전체 사회봉사명령 처분자 11,134명(1996년 이월제외) 중 50시간 이하가 52.1%인 5,800명으로 가장 높고 다음이 51-100시간대가 29.2%이다. 그러나 집행유예를 선고받은 자인 경우에는 전체 사회봉사명령 처분자

44) 法務部, 「法務年鑑」, 1998, p. 304.

17,227명(1996년 이월제외) 중 101-200시간대가 8,307명인 48.2%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음이 51-100시간대가 36.0%로 높게 나타나고 있으며 300시간 이상인 경우는 1.7%인 258명에 불과하다. 이와 같이 보호처분에서 50시간 이하가 52.1%를 차지하고 있는 것은 2호처분의 영향으로 분석된다.<sup>45)</sup>

#### IV. 社會奉仕命令制度의 問題點과 改善方案

##### 1. 社會奉仕命令制度의 運用 및 制度上의 問題

###### 1) 保護觀察組織의 脆弱性

사회봉사명령의 집행기관은 원칙적으로 보호관찰소이다.<sup>46)</sup> 1997년 12월 31일 현재 보호관찰소는 전국에 12개 보호관찰소와 11개 지소를 두고 있다. 이는 전국 12개 지방법원·지방검찰청 및 40개 지원·지청에 비하여 매우 적은 수이다. 보호관찰기관은 사회봉사명령의 집행을 포함한 보호관찰업무의 특성상 법원 및 검찰과 긴밀한 관계를 유지하여야 함에도<sup>47)</sup> 현재 보호관찰소 및 지소는 전국 법원·지원 및 검찰청·지원의 반에도 미치지 못하는 것은 보호관찰 및 사회봉사명령의 효율적 운용을 불가능하게 하는 것이라 할 수 있다.

또한 여기에 속하는 직원의 수는 보호관찰관 이상 83명(정원 97명)을 포함하여 보호관찰직 288명(정원 327명)과 전산직·기능직 66명 등 총 354명(정원 393명)<sup>48)</sup>이다. 따라서 보호관찰관 83명이 연간 사회봉사명령 대상자 30,551명과 보호관찰대상자 67,687명에 대하여 지도·감독과 원호를 실시하거나 사회봉사명령 집행을 담당하고 있는 것이다.<sup>49)</sup> 이는

45) 사회봉사명령의 처분별 봉사시간 현황에 대한 자세한 분석은 朴在鳳, "社會奉仕命令의 效率的인 執行方案", 「法務研究」, 法務研修院, 1998, p. 358 참조.

46) 보호관찰등에관한법률 제61조 제1항은 "사회봉사명령 또는 수강명령은 보호관찰관이 이를 집행한다. 다만 보호관찰관은 국·공립기관 기타 단체에 그 집행의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다"고 규정하고 있다.

47) 보호관찰소 및 보호관찰지소는 보호관찰의 실시 및 사회봉사명령, 수강명령의 집행, 갱생보호실시, 범죄예방자원봉사위원회에 대한 교육 및 업무지도, 범죄예방활동, 소년법에 대한 판결전조사(Pre-Sentence investigation)와 가석방·가퇴원시의 환경조사, 성인가석방자에 대한 가석방결정시 보호관찰사안 조사 기타 보호관찰등에관한법률 및 다른 법률에 의하여 보호관찰소의 권한에 속한 사무를 관장한다(보호관찰등에관한법률 제15조, 제19조, 제26조, 제28조).

48) 法務部, 「法務年鑑」, 1998, p. 10.

49) 보호관찰관 83명 중 사회봉사명령 집행담당 보호관찰관은 24명이고 보호관찰 담당직원은 47명이다. 전국 보호관찰소별 사회봉사명령 집행담당자 수와 집행현황에 대한 자세한 것은 朴在鳳, 前揭論文, pp. 358-359 참조.

보호관찰관 1인이 1,183여명을, 9급이상의 보호관찰직을 포함한 보호관찰 직원 1인당 340여명을 처리하고 있는 것으로 적정관리인원으로 판단되는 1인당 150명을 훨씬 초과하고 있다. 특히 5급 이상 보호관찰관은 정원이 97명에 불과함에도 불구하고 이를 충원하지 못하고 있고, 이중 사회봉사명령 집행담당 보호관찰관이 24명에 불과한 것은 우리 사회봉사명령제도의 운용의 실체에 있어 부실화를 초래할 우려가 있다고 하겠다.

한편 사회봉사명령과 수강명령을 포괄하는 보호관찰 전체에 대한 예산도 1996년의 경우 연간 94여억원에 불과하여 교도소 예산 3,670여억원의 40분의 1 수준에 지나지 않고 있다.<sup>50)</sup> 특히 재소자 1인당 수용경비 900만원인 것에 비하여 보호관찰대상자 1인당 소요경비는 34만원으로 교도소 재소자 1인당 수용경비의 약 26분의 1에 불과하여<sup>51)</sup> 선진국의 5분의 1수준과 비교하여 볼 때 지나치게 낮은 것이다.<sup>52)</sup>

이와 같은 조직과 인력·예산상의 문제는 보호관찰 실시의 한계를 나타내는 것이며 나아가서는 사회봉사명령이 형법전 편입을 계기로 사회봉사명령의 대상자가 급격히 증가되는 시점에서 사회봉사명령집행의 실효성을 확보하기에는 많은 문제점을 지니고 있다고 하겠다.

## 2) 社會奉仕命令의 賦課範圍의 問題

현행 형법은 형의 집행을 유예하는 경우에 보호관찰을 명하거나 사회봉사명령 또는 수장을 명할 수 있다고 규정하고 있다(형법 제62조의 2 제1항). 따라서 형법상 사회봉사명령은 형의 집행유예의 조건만으로서만 부과할 수 있도록 제한함으로써 외국의 경우와는 달리 형의 선고유예, 가석방, 가퇴원, 가출소 등의 경우에는 부과할 수 없게 되었다. 그런데 사회봉사명령제도가 단기자유형과 노역장유치의 대체방안으로 그리고 형벌의 다양화라는 측면에서 활용하고 있는 현실에 비추어 볼 때 사회봉사명령을 지나치게 한정하는 것은 적지 않은 문제점이 있다.

## 3) 社會奉仕命令의 執行期限의 問題

사회봉사명령이 집행유예 기간내에만 집행하면 되도록 규정하고 있는 것은(형법 제62조의 2 제3항) 사회봉사명령의 효과 및 그 실효성을 확보하는데 많은 어려움이 있다. 예컨대

50) 柳釋元, “保護觀察制度的 運用方向”, 「保護」通卷 4號, 法務部, 1997. 3. pp. 62-63.

51) 한국일보, 1998. 11. 9. 12면.

52) 1998년 5월 현재 보호관찰과 관련된 예산은 총 124억 9천여만원으로 그 중 순인건비와 인건비적 성격의 예산을 제외하고 보호관찰과 관련된 순수보호관찰사업비는 23억6천여만원이다. 이를 보호관찰소(지소포함) 23개 기관으로 나누면 기관당 순수보호관찰사업예산은 1년에 1억여원에 불과하다. 洪丁源, “成人保護觀察對象者 指導·監督·保護 등 保護觀察技法에 관한 研究”, 「法務研究」 第25號, 法務硏修院, 1998. p. 245 참조.

징역 1년에 집행유예 2년의 형을 선고받은 경우에는 사회봉사명령을 2년 이내에 집행하면 되고, 징역 3년에 집행유예 5년의 형을 선고받은 경우에는 사회봉사명령을 5년 이내에 집행하면 된다. 이와 같이 사회봉사명령의 집행을 최장 5년 이내에 이행하라고 하는 것은 범죄자가 사회봉사명령의 이행을 부당하게 지연시키는 경우 이를 방지하거나 제재할 수단이 마땅치 않고, 신속한 피해의 배상이나 처벌, 사회에의 재융합이라는 어느 요소도 충족시킬 수가 없다.<sup>53)</sup> 특히 집행이 장기화되면 다음 해의 사건과 겹쳐서 사건이 누적될 뿐만 아니라 사회봉사명령 대상자도 범죄로부터 신속히 해방되지 않는 등 명령의 효과를 반감시키는 결과를 가져올 수 있기 때문에 이러한 입법상의 미비점은 신속히 개선되고 보완되어야 할 것이다.

#### 4) 社會奉仕命令內容 등의 指定에 관련된 問題

사회봉사명령을 선고하는 경우 법원이 사회봉사분야와 장소를 지정할 수 있도록 규정하고 있다(보호관찰등에관한법률 제59조 제2항, 형사소송규칙 제174조의 2 제2항). 또한 1997년 1월 제정된 송무예규에서는 8개분야의 사회봉사명령의 활동을 구체적으로 예시하고 있다. 이에 따라 법원은 사회봉사명령 부과시 판결문에 사회봉사활동분야 및 작업내용을 구체적으로 적시하여 집행기관으로 하여금 그대로 집행할 수 있도록 하는 예가 일반적이다.<sup>54)</sup>

법원에서 법령과 예규 등에 따라 또는 대상자의 적격성이나 여건 등 주·객관적인 사항을 고려하여 범죄인에게 적정한 사회봉사명령을 부과하는 것은 매우 이상적이라 할 수 있다. 그러나 현재와 같이 보호관찰조직이 취약한 실정에서는 법원이 미리 사회봉사의 분야와 장소를 구체적으로 지정하여 이를 집행하도록 하는 것은 교육·개선적인 효과를 기대하는 사회봉사명령의 탄력성을 저해하여 오히려 사회봉사명령의 장기적인 발전을 저해할 우려가 없지 않다. 왜냐하면 법원에서의 구체적인 사회봉사명령 활동분야 부과와 집행기관의 사회봉사명령집행사이에는 현실적으로 적정하게 집행하기 어려운 문제점이 내재해 있기 때문이다.<sup>55)</sup> 즉 법원에서 구체적으로 판결문에 적시한 사회봉사활동분야와 보호관찰관이 사전에 확보한 봉사분야가 불일치하게 되어 집행이 곤란해지고 원활한 집행을 장애를 초래할 수가 있다.

53) 鄭東基, 前掲論文, p. 132.

54) 전국 23개 보호관찰소 가운데 1997년 8월 현재 서울 등 5개 도시의 사회봉사명령 봉사분야 선고지정률은 2,516명의 사회봉사명령 대상자 중 법원으로부터 봉사분야가 지정된 자는 1,996명으로 79.3%에 달하고 있다. 법원이 지정·명령하는 봉사분야는 양로원·고아원·장애인시설·사회복지관 등 복지시설 봉사활동과 공원·하천 등 제조작업, 오물을 수거하는 자연보호활동·고속도로·국도변 쓰레기 수거 및 도서관 장서정리 등 3개 분야에 집중되어 있다. 법률신문, 1997. 10. 9. 1면.

55) 李武雄, “社會奉仕命令의 效率的인 執行”, 「法曹」통권498호, 法曹協會, 1998.3, p. 219.

## 2. 改善方案

### 1) 保護觀察組織의 擴充과 專門人力的 確保

#### (1) 保護觀察組織의 擴充

법원이 보호관찰 및 사회봉사명령 선호경향에 의한 대상자의 급증현상과 일반형사범에 대한 확대실시에 따라 보호관찰 및 사회봉사명령의 효율적인 실시를 위해서는 무엇보다도 보호관찰조직과 예산 및 인력의 대폭적인 확충이 필요하다. 사회봉사명령의 집행을 포함한 보호관찰업무의 중요성이나 법원·검찰과의 관계에 비추어 볼 때 현재의 보호관찰소 및 지소로서는 사회봉사명령제도의 효율적인 운용은 사실상 어렵다고 하겠다. 따라서 이를 우리 법원·검찰청의 수에 상응하여 보호관찰소가 설치되어야 한다.<sup>56)</sup>

이에 관련하여 보호관찰 업무의 전문화를 위하여 보호관찰조직의 전문화를 도모할 필요가 있다. 현재와 같은 사무과, 관호과, 조사과(서울보호관찰소) 등의 체제로는 보호관찰의 다양한 요소들을 효율적으로 수행하기를 기대하는 것은 무리이다. 보호관찰조직은 내부적으로 각기 그 성질이나 이념, 목표 등이 상이함으로, 보호관찰조직을 보호관찰만을 담당하는 부서와 사회봉사명령을 담당하는 부서, 수강명령을 담당하는 부서로 나누어 업무의 전문화를 기하여야 한다. 그리고 각 부서마다 소년·성인을 담당하는 파트로 전문화되고 분화하여 그 집행업무가 엄격히 구분되어야 할 것이다.<sup>57)</sup>

#### (2) 保護觀察官 등 專門人力的 確保

현재의 보호관찰관의 인원으로는 보호관찰의 업무와 함께 사회봉사명령을 집행하는 것은 자칫 잘못하면 사회봉사명령이 형식적 집행에 그칠 우려가 적지 않다. 보호관찰관이 자신의 역할을 성실히 수행하기 위해서는 보호관찰관이 담당할 적정수준의 대상자의 수는 1인당 150명 정도가 되어야 한다.<sup>58)</sup> 국가별로 보면 일본은 보호관찰관 1명이 대상자 100명 정도를 관리하고 있고, 독일은 55명, 그리고 미국의 경우는 “보호관찰표준권고안”에 50명을 관리하도록 하고 있으나 실제 많은 주에서는 100명 내외를 유지하여 관리하고 있다.<sup>59)</sup> 이에 비하여 우리나라는 앞서 살펴본 바와 같이 보호관찰관 1인이 1,183여명을 담당하고 있는바, 사실상 보호관찰관들은 과중한 업무를 부담하고 있는 것이다.

이러한 상황하에서는 사회봉사명령 집행의 효율성을 확보하기엔 많은 한계가 있으므로 보호관찰관을 비롯하여 보호관찰담당직원의 증원이 시급하다. 보호관찰관의 부족으로 인한

56) 鄭東基, 前掲論文, p. 198.

57) 朴在鳳, 前掲論文, p. 433.

58) 신은철, “사회봉사명령제도 확대실시방안”, 『保護』創刊號, 法務部, 1996. 3. p. 77.

59) Harry E. Allen·Chris W. Skride·Edward J. Latessa·Gennaro F. Vito, Probation and Parole in America. New York : The Free Press, 1985. pp. 170-173.

문제들은 민간독지가인 범죄예방자원봉사위원 및 사회봉사명령의 위탁집행기관·단체 등을 활용하여 일정한 부분의 보호관찰을 하도록 하고 보호관찰관으로 하여금 이를 지도·감독하게 하여 사실상 해결하고 있는 실정이다. 그러나 지나치게 이에 의존하게 된다면 보호관찰 및 사회봉사명령 집행의 부실을 초래하게 되어 단순히 시간 위주의 형식적인 운용에 그칠 우려가 있다는 점에서 보호관찰관의 증원은 시급히 해결되어야 할 과제이다.

보호관찰관 1인이 담당할 적정수준의 대상자를 150명 정도로 보았을 때 1997년말 현재 570명 정도가 필요하다 하겠다. 그러나 우리의 현실은 5급에 상당하는 공무원인 보호관찰관을 일시에 수백명을 증원하는 것은 많은 난관이 예상되는 사안이기 때문에, 이것이 현실적으로 실현가능성이 희박하다면, 보호관찰관을 연차적으로 증원하면서 보호관찰관의 직급을 하향조정하는 방안도 강구해야 할 것이다. 예컨대 보호관찰관을 6급 이상의 공무원으로 하거나 현재와 같이 보호관찰관을 5급 상당의 공무원으로 하더라도 6-7급의 공무원을 보호관찰관보로 하여 보호관찰의 업무를 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.<sup>60)</sup>

또한 보호관찰관의 증원과 함께 보호관찰담당직원들에 대한 재교육으로 자질을 향상시켜야 한다. 직원의 재교육은 보호관찰업무와 사회봉사명령의 집행에 있어서 새로운 기법과 지식을 접하게 하는 한편 자기 개발의 기회를 가질 수 있고 나아가서는 업무능력을 제고시킬 수 있으므로 직원에 대한 전문적인 연수교육을 정기적으로 실시하도록 해야 한다. 그리고 우수직원에 대한 해외연수기회를 확대할 필요가 있다. 해외연수는 각국의 사회봉사명령제도의 장·단점을 습득하여 이를 우리의 현실에 맞추어 적용할 수 있는 능력을 기르게 하고 직원의 사기도 앙양시켜 사회봉사명령의 활성화를 기하도록 해야 할 것이다.

## 2) 社會奉仕命令 活用範圍의 擴大

현행 형법은 집행유예의 조건으로만 사회봉사명령을 부과할 수 있도록 규정하고 있어서 사회봉사명령 대상자가 극히 한정되어 있다. 따라서 이의 활용이 제한적일 수밖에 없다. 사회봉사명령의 연혁과 이념·목적 그리고 외국의 입법에 비추어 사회봉사명령의 대상자를 넓게 확대하여 이를 다양하게 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

이의 방안으로는 첫째, 사회봉사명령을 가석방·가퇴원·가출소 등의 조건으로서의 도입이다. 현재 형의 집행유예의 조건으로 사회봉사명령의 시행성과가 긍정적으로 나타나고 있는바 가석방 등의 조건으로서 사회봉사명령을 확대·시행하는 것은 별다른 문제가 없을 것이다. 독일 형법은 유기이든 무기이든 구금형에 처해진 자가 형기의 일부를 집행받은 다음 특별예방의 관점에서 행상이 양호하다고 인정되면 가석방 즉 잔여형의 집행유예를 인정하고 있다.<sup>61)</sup> 이와 같이 잔여형의 집행을 유예하면 사회봉사를 부담사항으로 부과할 수

60) 鄭東基, 前掲論文, p. 199.

61) 잔여형의 집행유예의 요건은 유기 구금형에 처해진 자가 형기의 2/3를 경과하고, 사회에서 다시 재범하지 않도록 책임있게 생활하겠다는 점이 검증되어야 하며, 수형자의 동의를 있어야 한다(제57조 제1

있고(형법 제57조의 b 제2항 제3호), 부담사항의 부과는 행형시설의 소재지를 관할하는 법원집행부가 관할하고 있다.<sup>62)</sup>

현행 형법 제72조도 가석방의 요건을 성인수형자의 경우에 「징역 또는 금고의 수형자에 대하여 무기형은 10년, 유기형은 형기의 3분의 1을 경과하여야 한다는 것」 「행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때」로 규정하고 있다. 그런데 법률상에서 제시하고 있는 가석방의 형식적 기준보다 실제 운영상의 형집행이 매우 높게 책정되어 있어서 가석방이 적극적이고 탄력적으로 운용되지 못하고 있다. 최근 3년간(1995 - 1997년)의 통계에 의하면, 전체 수형자 석방인원 66,425명 가운데 가석방으로 석방된 출소자는 평균 12.1%인 2,669명으로 나타나고 있다.<sup>63)</sup> 우리나라의 평균 가석방률 12.1%는 미국이나 일본에 비하여 가석방 허가율이 현저히 낮은 수준에 머물고 있는 것이다.<sup>64)</sup> 이는 우리나라의 현행 형법이 형기의 3분의 1 이상을 집행한 자에 대하여 가석방을 인정하고 있는 점을 감안한다면 상당히 낮게 나타난 것이다.

이와 같이 가석방률이 현저히 낮은 이유는 현행법이 누진처우를 실시하면서 원칙적으로 누진계급 1급인 자에 대해서만 가석방을 인정하고 있기 때문에 원칙적으로 1급까지 진급하기 위해서는 수형기간이 길어질 수밖에 없기 때문이다. 또한 실무상의 관행으로 형집행률이 높은 수형자에 대해서만 가석방을 고려하고 행형실무상 관행에 기인하여 실제로는 선고받은 형기의 80% 이상을 복역하여야 가석방을 허가하고 있기 때문에<sup>65)</sup> 결과적으로 가석방 허가대상의 영역이 그만큼 축소되어 운영되고 있다.

그러므로 가석방 확대실시의 전제로서 문제가 되는 누진처우제도의 개선으로 행상의 양호도를 구분하는 급별심사에서 규정하고 있는 진급기간을 단축하여 가석방이 가능한 실제시기를 형법규정에 접근시켜 재범가능성이 적다고 인정되는 수형자를 조기에 석방시키고, 이에 따라 가석방자에 대한 사회봉사명령을 부과할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 특히 가석방자에 대한 보호관찰이라는 사회내처우제도가 법적으로 뒷받침되고 있는 현실에서 그 조건을 완화하여 강화된 기준을 적용할 것이 아니라 그 조건을 완화하여 완화된 조건의 가석방제도를 적극 활용하여<sup>66)</sup> 사회봉사명령 대상자를 넓게 확대할 것

항). 또 처음으로 구금형의 집행을 받는 수형자가 형기 2년 이하이거나 범행·수형자의 인격·행형 중의 발전상황 등을 감안할 때 특별한 사정이 인정되면 형기 1/2을 경과한 때에도 법원은 재량으로 가석방을 허가할 수 있다(동조 제2항). 무기형을 선고받은 수형자는 15년 이상을 복역한 후 더 이상 형집행을 필요로 하지 않거나 앞의 조건들이 충족되면 가석방을 할 수 있다(제57조의 a 제1항).

62) 김영환외 3인, 전제논문, p. 124.

63) 法務部, 「法務年鑑」, 1998, p. 327.

64) 일본의 가석방률은 연평균 56% 내외이며, 미국의 경우에는 1982 - 1988년까지 74.8%의 가석방률을 보이고 있다. 法務省, 「矯正統計年報」, 1990 : Harry E. Allen·Clifford E. Simonsen, Corretion in America, 5th ed., New york : Macmilldn Publishing Co, 1989, p. 248.

65) 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 269 참조.

이 요구된다.

둘째, 사회봉사명령을 벌금형 미납자에 대한 노역장유치의 대체수단으로서의 도입이다. 형법 제69조 제2항은 “벌금을 납입하지 아니한 자는 1일 이상 3년 이하의 기간 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 한다” 라고 규정하고 있다. 이는 벌금형의 납부를 강제함으로써 벌금형의 실효성을 확보하기 위한 압력수단으로 벌금미납자인 수형자는 일정액의 비율로 산정된 기간 동안 자유형과 동일하게 교도소내에서 자유를 박탈하게 된다(행형법 제1조). 따라서 환형처분인 노역장유치를 재산형의 특별한 집행방법이라고 하나 자유박탈을 내용으로 하는 일종의 자유형이라고 볼 수 있다.

벌금형의 납부를 담보 내지 강제하기 위한 노역장유치의 집행은 단기자유형의 폐해를 시정하기 위하여 주로 이용되는 벌금형이 다시 단기자유형으로 환원되는 결과를 가져오게 되어<sup>67)</sup> 벌금형 본래의 형사정책적 장점을 잃어 버리게 된다. 그러므로 이러한 폐해를 줄이기 위하여는 형법 제70조와 관련하여 벌금미납의 경우 바로 노역장에 유치할 것이 아니라 사회내 제재수단의 일종인 사회봉사명령을 부과하여 사회봉사를 하도록 하는 것이 바람직하다. 다만 이를 성실히 이행하지 않는 경우 노역장유치를 하도록 하는 근거규정을 마련하여 노역장에 유치되는 인원을 줄일 필요가 있다.<sup>68)</sup>

일시납입제를 채택하고 있는 우리 형법에 있어 실제로 노역장유치를 당하거나 유치명령을 받게 될 자는 대부분 가난한 자이거나 특히 IMF체제하에서의 생계형 범죄를 저질러 벌금형을 선고받은 자일 것이기 때문에 노역장유치는 벌금형집행에 있어서 최후의 수단으로 사용되어야 한다. 사용되는 경우에도 그 폐해를 극소화하기 위해서는 자유형의 가석방제도과 같이 노역장에 유치된 자의 행형실적에 따라 미리 석방시킬 수 있는 가석방제도가 노역장유치에도 인정하여<sup>69)</sup> 가석방된 자에 대한 사회봉사명령을 부과할 수 있는 방안이<sup>70)</sup> 강구되어야 한다.

66) 金秀吉, “假釋放制度에 관한 考察”, 「法과 政策」第4號, 濟州大學校 法과政策研究所, 1998, pp. 28-29.

67) 독일의 경우 대체구금형의 집행을 받은 사람들은 구금형을 받은 사람들과 거의 같은 특성을 보여준다는 것이 발견되었다. 이러한 유사성은 벌금징수 단계에서 대체구금형의 집행을 결정함으로써 벌금형이 구금형의 실질을 가질 수 있다는 것을 보여준다. 이병기·신의기, “벌금형의 운용과 집행의 효율성 제고방안”, 한국형사정책연구원, 1994, p. 91.

68) 金秀吉, “自由刑制度에 관한 研究”, 「濟行論叢」第4輯, 濟州大學校 行政大學院, 1996, p. 77.

69) 姜東汜, “財産刑의 問題와 改善方向”, 「刑事政策」제5호, 韓國刑事政策學會, 1990, p. 93.

70) 노역장유치의 대체수단으로써 사회봉사명령을 인정하는 경우 노역장유치와의 관계를 설정방안으로 두 가지 견해가 제시되고 있다. 첫째, 환형유치로서 노역장유치를 선고하면서 그 대체수단으로서 대상자의 신청에 따라 노역장유치 1일과 사회봉사 2일로 산정하는 방식과 같이 일정한 비율로 대체할 수 있도록 하는 방안. 둘째, 죄질이 중한 경우에는 노역장유치를 명하고, 죄질이 비교적 가벼운 자에 대하여는 사회봉사명령을 명하는 것과 같이 판결에서 죄질 등 정상을 종합하여 노역장유치 또는 사회봉사명령 등 환형유치의 방법을 정하도록 하는 방안이다. 鄭東基, 前揭論文, pp. 208-209.

### 3) 社會奉仕命令의 執行期限 設定

사회봉사명령의 집행은 대상자가 질병, 학업, 직업 등 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 판결확정시로부터 1년 이내에 집행하도록 해야 한다.<sup>71)</sup> 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서는 사회봉사명령을 12개월내에, 프랑스에서는 18개월내에 집행하도록 규정하고 있다. 그러나 우리나라는 사회봉사명령의 집행기간을 형법상의 집행유예기간(형법 제62조의 2 제3항)과 소년법상의 보호관찰기간내로만(소년법 제33조 제2항·제3항) 규정하고 있을 뿐이어서 사회봉사명령의 실효성을 확보하는데 많은 어려움이 예상된다.

사회봉사명령의 집행기간을 집행유예와 보호관찰기간내로만 하는 경우에 만약 대상자의 소재불명, 건강, 생업종사 등을 이유로 그 집행이 용의치 않아 지연되었을 때, 종료시기를 촉박하게 남겨두고 실시할 경우에는 그 시기를 놓치는 수도 발생할 수가 있다. 그러므로 사회봉사명령의 기간을 집행유예 및 보호관찰기간내에서 별도로 정하는 것이 필요하다. 예컨대 소년법상으로는 보호관찰의 기간내에, 형법상으로는 집행유예된 기간내에서 판결문에 일률적으로 1년 이내에 집행하게끔 명시하도록 한다. 다만 대상자의 질병, 학업, 직업 기타 중대한 사유의 발생으로 불가피한 경우에는 보호관찰관에게 신청하여 검사의 지휘를 받아 이를 6월의 범위내에서 연장할 수 있다는 식으로 규정할 수 있다.<sup>72)</sup>

한편 사회봉사명령은 평일 주간에 집행하는 것을 원칙으로 하고, 생업 또는 학업 등 부득이한 사유로 사회봉사명령 대상자가 원하는 때에는 대상자의 수, 명령의 성질 등 제반사항을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에만 공휴일 또는 야간에 집행하도록 해야 할 것이다. 그리고 1일 집행시간의 상한도 근로기준법 등과의 균형을 이룰 수 있도록 1일 집행시간은 8시간을 넘지 않도록 해야 한다. 다만 잔업이 허용되는 기관의 경우 본인이 희망하는 경우에만 대상자의 건강상태, 집행분야 및 내용 등을 감안하여 초과 집행하도록 하고, 그것도 2시간을 넘지 않도록 해야 할 것이다.

### 4) 效率的인 執行體系의 確立

사회봉사명령이 본래의 취지에 따라 소기의 목적을 달성하기 위해서는 적정한 사회봉사명령의 부과와 그에 따른 효율적인 집행이 수반되어야 한다. 보호관찰등에관한법률(제59조 제1항)에서도 법원이 사회봉사명령분야와 장소를 지정할 수 있도록 하고 있으며, 실제로도 법원이 사회봉사의 분야와 대상시설 등에 관하여 판결에서 이를 지정하여 선고하는 경우가 적지 않다. 그러나 법원에서의 구체적인 사회봉사활동분야와 집행기관의 사회봉사명령

71) 박형남, 전개논문, pp.27-28 : 손외철, "사회봉사명령의 효율적 집행방향", 「保護」通卷 4號, 法務部, 1997. 3, p. 194 : 柳澤元, 前掲論文, p. 54.

72) 집행유예의 경우 유예된 형기를 기준으로 하는 방법이 있을 수 있다는 견해가 있다. 예컨대 징역 2년에 집행유예 3년을 선고하는 경우 현행과 같이 3년의 집행유예 기간내에 이를 집행하는 것이 아니라 유예된 징역 2년의 형기에 맞추어 2년 이내에 집행하도록 한다는 것이다. 鄭東基, 前掲論文, p. 133.

집행 사이에는 현실적으로 괴리가 있어, 법원에서 구체적으로 판결문에 적시한 사회봉사활동분야대로 보호관찰관이 집행하기 어려운 문제점이 있다.

사회봉사의 집행분야 및 장소는 형벌 또는 보안처분의 집행에 관한 사항이므로 이는 원칙적으로 사회봉사명령을 집행하는 보호관찰관이 결정하도록 해야 할 것이다. 사회봉사명령의 선고시 사회봉사의 분야 등과 같은 구체적 봉사내용을 지정한 경우에는 보호관찰소에서 사회봉사명령 대상자 수에 따른 전체적인 집행계획을 효과적으로 세우기 어려울 뿐 아니라 홍수피해 등 재난이 발생한 경우에도 시의적절하게 사회봉사명령 대상자를 투입할 수 없게 된다. 따라서 사회봉사명령의 선고시에는 "피고인에게 자연보호활동 또는 공공시설봉사활동 기타 지역사회에 유익한 공공분야·업무지원활동 100시간의 사회봉사를 명한다" 와 같이 포괄적인 선고만 하고<sup>73)</sup> 사회봉사의 분야와 장소는 집행기관인 보호관찰소에서 판단하여 적정하게 집행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

법원에서의 사회봉사명령 부과와 관련한 효율적인 집행을 위해서는 사회봉사명령의 집행분야와 장소는 꼭 필요한 경우에만 예외적으로 지정하는데 그치도록 신중을 기하여야 할 것이다. 그리고 사회봉사명령을 집행하는 보호관찰소는 대상자의 연령, 범죄내용, 주거자와의 거리, 생활형편 등을 고려하여 대상자에게 가장 적합한 분야와 장소에 배치하여 과학적이고도 실효성 있는 집행이 뒤따라야 한다.

또한 사회봉사명령의 집행에 대한 지도·감독체계의 일원화가 이루어져야 할 것이다. 보호관찰등에관한법률에 의하면, 사회봉사명령의 집행에 있어 법원은 보호관찰소의 장에게 사회봉사명령의 집행상황에 관하여 보고를 요구할 수 있고(동법 제60조 제3항), 보호관찰관이 사회봉사명령의 집행을 국·공립기관 기타 단체에 위탁하는 경우에 이를 법원 또는 법원의 장에게 통보하도록 하고 있다(동법 제61조 제2항). 그리고 법원은 소속공무원으로 하여금 사회봉사시설이 대상자의 교화·개선에 적당한지 여부와 그 운영실태를 조사·보고하도록 하고, 부적당하다고 인정되는 경우에는 그 집행방법의 위탁을 취소할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제61조 제3항). 이러한 규정과는 별도로 대법원 송무예규에도 사회봉사명령집행에 대한 지침을 마련하여, 보호관찰소의 장은 소재지 관할 지방법원·가정법원 또는 지원의 장에게 대상자에 대한 사회봉사명령의 집행상황을 통보하도록 되어 있다.<sup>74)</sup>

이와 같이 사회봉사명령의 감독체계가 소속부처인 법무부와 법원으로 이원화되어 있는

73) 柳澤元, 前掲論文, p. 53.

74) 대법원 송무예규 제511호에 의한 사회봉사명령 대상자에 대한 집행상황의 통보는 다음과 같다. ① 보호관찰소의 장은 소재지 관할 지방법원·가정법원 또는 지원의 장에게 대상자별로 판결·결정등본을 송부받은 날로부터 6개월 이내에 보호관찰 및 사회봉사명령·수감명령의 집행상황을 통보하여야 한다. ② 위 기간 내에 사회봉사명령·수감명령의 집행이 종료되지 않은 경우에는 보호관찰소의 장은 6개월마다 집행이 종료될 때까지 그 사유와 집행상황을 통보하여야 한다. ③ 보호관찰소의 장은 사회봉사명령·수감명령의 집행을 국·공립기관 기타 단체에 위탁한 경우에는 10일 이내에 소재지 관할 지방법원·가정법원 또는 지원의 장에게 이를 서면으로 통보하여야 한다.

것은 집행기관인 보호관찰소가 일관된 업무집행이 어려울 뿐만 아니라 법무부와 법원에 통보하고 보고해야 하는 행정상의 번거로움과 이원적인 지도·감독 때문에 원활하고 적절한 집행을 기대하기 어렵다. 그러므로 사회봉사명령의 집행에 관해서는 일관성 있는 지도와 감독을 받을 수 있도록 관계법령과 예규 등을 개정하여 일원화하고, 집행 및 위탁기관 등의 집행상황 통보에 관한 것도 일단 당해기관에 맡기고 법원에서는 재판시 필요한 경우에만 자료 등의 통보를 요청하도록 하는 것이<sup>75)</sup> 효율적인 집행을 위해서 바람직하다.

사회봉사명령의 지도·감독과 관련하여 보다 효과적인 집행을 위해서는 현장 감독체계를 확립하는 방안이 강구되어야 한다. 사회봉사명령을 집행하는데 있어서 90%이상 협력기관에 의존하고 있는 상황에서<sup>76)</sup> 무엇보다도 협력기관의 사회봉사 현장담당자를 적절하게 활용할 필요가 있다. 사회봉사는 다른 종류의 보호관찰에 비하여 현장성이 강하고 무보수로 근로를 수반하는 특성을 지니고 있기 때문에 보호관찰 직원에 의한 직접적이고 적절한 현장감독이 이루어져야 할 것이다. 그러나 직원의 부족으로 직접적인 현장감독이 매우 어렵기 때문에 협력기관의 현장담당자를 통한 지도·감독에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 보호관찰소에서는 그들에게 사회봉사명령의 집행에 관한 제반 사항을 주지시켜 대상자의 출·결석과 봉사시간 그리고 성실봉사 여부와 안전성 등을 현장에서 정확하게 지도해 나갈 수 있도록 상호간에 협조체제를 구축하여 집행에 차질이 없도록 해야 한다.

이와 함께 협력기관의 소재지에서 활동하고 있는 범죄예방자원봉사위원으로 하여금 봉사현장을 점검할 필요가 있다. 이들을 현장점검자로 활용하는 경우에도 그 취지를 잘 설명하고 협력기관을 감시·감독하는 인상을 주지 않도록 주지시키는 등 점검에 대한 사전교육이 반드시 필요하다고 보며, 정확한 점검과 그 결과에 대한 통보체계가 확립되어야 하며<sup>77)</sup> 특히 민간인이 운영하는 복지시설 등에 활용하는 것이 바람직하다.

##### 5) 對象者 및 地域的 特性에 맞는 집행프로그램 개발

새로운 사회봉사프로그램의 개발은 바로 사회봉사의 종류, 봉사의 장소, 시기 등을 결정할 수 있으며 사회봉사명령의 실행의 성패도 가늠할 수 있을 정도로 중요한 것이다.<sup>78)</sup> 그동안 소년법에 대해서 소년보호차원에서 교육적 효과가 있는 분야를 중심으로 집행해 왔으나 현재의 사회봉사명령의 집행분야만으로는 성인법에 대한 여건을 충족하기에는 일정한 한계가 있다. 따라서 사회봉사명령을 효율적으로 실시하기 위해서는 다음과 같은 방안이 강구되어야 할 것이다.

75) 李武雄, 前掲論文, pp. 221-222.

76) 1997년말 현재 사회봉사명령 집행완료인원 22,019명 중 90%이상이 1,219개의 협력기관을 통하여 집행을 완료한 것으로 나타나고 있다. 朴在鳳, 前掲論文, p. 398.

77) 李武雄, 前掲論文, p. 225.

78) 柳淑永, 前掲論文, p. 193.

첫째, 대상자의 직업적 소질과 집행가능성을 고려한 프로그램의 개발이 있어야 한다. 성인인 경우 전문직업인이 많을 것이므로 이들의 적성과 기능을 활용할 수 있는 전문성, 공정성을 띤 사회봉사활동의 작업분야와 일정한 기술습득을 위한 프로그램개발이 선행되어야 할 것이다. 예를들면 운전기술이 있는 자의 경우 장애인의출봉사·환자운송봉사, 건축노동자는 공공건물 건축현장투입, 페인트공은 공공시설 페인트 칠하기 등 여러 가지 방안이 연구되어야 한다.

둘째, 범죄인 죄질과 유사한 사회봉사명령집행이 있어야 한다. 교통사범의 경우 병원응급실 업무보조, 도로청소, 교통정리 업무를 하거나 환경사범을 폐기물 처리사업소나 자연보호현장에 투입하는 등 죄질에 따른 다양한 집행이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 범죄인의 죄질과 전혀 무관하고 보호관찰소 편의위주의 일률적 집행은 대상자의 불만을 유발하거나 법원과의 신뢰를 깨뜨릴 수 있는 여지가 있으므로 가급적 본인의 행위에 대한 속죄의 기회를 준다는 측면에서 이에 대한 세심한 배려가 있어야 한다.

셋째, 사회봉사명령제도가 지역사회에서 유용한 제도로 인식받기 위해서는 그 지역사회 특성에 맞는 집행분야의 개발과 시기별 수요인원을 예측하여 적시에 투입이 가능하도록 해야 한다.<sup>79)</sup> 특히 일과성 봉사활동 보다는 계속적·주기적으로 봉사활동을 전개할 수 있도록 지속적 봉사기법의 개발이 필요하다.<sup>80)</sup> 예를들어 도시지역에서는 양로원, 장애인시설 봉사활동을, 도시근교 및 농촌지역에서는 농가일손돕기와 자연보호활동 등을 주요 봉사분야로 선정할 수 있을 것이다. 또한 그 지역의 각종 재난·재해 발생시 복구작업지원, 연말연시우편물 분류작업, 여름철 해수욕장 쓰레기 청소, 국도도로변 제초작업 등을 들 수 있다.

#### 6) 社會奉仕命令 對象者의 同意와 적절한 制裁措置 確保

현행 사회봉사명령제도는 당사자의 동의를 요하지 않고 있으나<sup>81)</sup> 실제에 있어서 사회봉사에 처하게 되면 사회에 개방되기 때문에 경우에 따라서는 이를 회피하려고 하는 자들이 있다. 사회봉사명령제도가 처벌이나 배상수단으로 보면 대상자의 동의는 필요없겠지만 사회복귀를 위한 처우수단으로 보면 대상자의 동의는 필요하다고<sup>82)</sup> 보아야 한다.

실제로 범죄자들이 구금정보다 사회봉사명령을 관대한 처분으로 받아들임으로써 대부분 동의를 할 것이기 때문에 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 그러나 끝까지 거부하는 범죄자에게 사회봉사를 요구하는 것은 사회봉사명령제도의 연혁 및 본래 취지에서 벗어나는 일이 아닐 수가 없다.<sup>83)</sup> 특히 비자발적으로 사회봉사를 이행하는 경우에는 범죄인 자신에

79) 손외철, 전제논문, p. 194.

80) 신은철, 전제논문, p. 76.

81) 보호관찰등에관한법률은 제62조에 사회봉사명령대상자의 준수사항만을 규정하고 있을 뿐이다.

82) Warren Young, op. cit., p. 27.

83) 裴鍾大, 前掲書, p. 509.

게는 물론 사회봉사를 받는 사회에도 도움이 되지 않는다. 대상자의 동의를 전제로 하여 사회봉사명령을 부과하도록 하는 것은 법원의 판결선고가 피고인의 자의적 선택에 좌우된다는 사법적 권위손상 등의 문제가 있다는 견해가 있다.<sup>84)</sup> 그러나 범죄인의 사회복귀와 대상자의 자발적인 사회봉사참여를 유도하기 위해서는<sup>85)</sup> 사회봉사명령을 부과하기 전에 대상자의 동의를 얻을 수 있는 절차를 법문상 명기하는 것이 바람직하다.<sup>86)</sup>

또한 사회봉사명령의 실효성이 확보되기 위하여는 봉사명령 불이행자들에 대한 적절한 제재조치가 있어야 한다. 보호관찰등에관한법률은 사회봉사명령의 위반정도에 따라 경고(동법 제38조), 구인(동법 제39조), 유치(동법 제42조), 집행유예의 취소(동법 제47조) 등의 방법이 있으나 사회봉사명령의 본래적 의미 및 그 절차상의 어려움으로 그 실효성을 확보하는데 많은 문제점이 있다. 특히 형법은 사회봉사를 조건으로 집행유예를 선고한 후 대상자 준수사항이나 명령을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 형의 집행유예를 취소할 수 있다(형법 제64조 제2항)라고 규정하여 유예된 형을 집행할 수 있도록 함으로써 대상자에게 준수사항이나 명령의 준수를 강제하는 최후수단으로 사용하고 있다.

사회봉사명령의 위반인 경우에 그 취소는 제한된 자유박탈이라는 측면이 있으므로 준수사항이나 명령의 위반정도가 다소 중하더라도 집행유예의 취소로 인한 구금형을 과하는 것은 사회봉사명령의 실시의미를 상실하게 하는 것이므로 구금형으로의 전환은 가급적 피해야 할 것이다. 구금형을 가급적 피하기 위해서는 명령위반이 있는 경우에도 명령의 효력을 유지시키면서 벌금형을 부과하거나<sup>87)</sup> 노동시간을 증가시키는 방법으로 대체하고 다른 방법으로는 도저히 사회봉사명령의 목적을 달성할 수 없는 경우에만 집행유예의 선고를 취소하고 유예된 형의 전부 또는 일부를 집행하도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.<sup>88)</sup>

84) 金允聖, "保護觀察制度의 成人犯擴大實施에 따른 諸問題 研究", 「青少年犯罪研究」 第十輯, 法務部, 1992, p. 173.

85) 영국·덴마크·노르웨이의 경우에는 대상자의 동의를 요건으로 하고 있고, 독일의 경우 독일 형법 제 56조의 b에서 조건을 이원적으로 규정하고 있다. 즉 제1항·제2항에서는 법원에 의하여 조건이 강제되는 반면 제3항에서는 범죄인에게 스스로 불법에 상응하는 적당한 사회봉사를 제공하겠다는 신청을 하도록 하고 있다. 김영환의 3인, 전게논문, p. 10 참조.

86) 李景在·崔錫胤, 前掲論文, p. 207.

87) 이를 위해 도로교통법(제118조-120조)상의 벌칙금납부제도를 사회봉사명령 미집행자에게도 도입하자는 의견이 있다. 예컨대 사회봉사명령을 집행기간내에 집행하지 않으면 1차에 한하여 경고조치를 하고, 그럼에도 불구하고 불이행시에는 보호관찰소장에 의하여 벌칙금을 부과하고 벌칙금을 납부하지 않을 시 구인·유치하도록 하자는 것이다. 다만 벌칙금을 납부한 경우에도 사회봉사명령은 집행하여야 한다고 한다. 姜鎬成, "사회봉사명령의 효율적인 집행방안", 「法務研究」 제23호, 法務研修院, 1996, p. 114.

88) 宋廣燮, 前掲書, p. 577 ; 오영근, 전게논문, p. 282 ; 柳淑永, 前掲論文, p. 192.

## V. 結 論

이상에서 사회봉사명령의 의의와 운용상의 문제점 및 그 개선방안에 대하여 고찰해 보았다. 범죄인처우에 관한 현대 형사정책적 방향은 한편으로는 행형시설을 중심으로 하는 시설내처우를 개혁하고, 다른 한편으로는 사회내처우를 확대 강화하는 방법이 동시에 모색되고 있다. 사회봉사명령제도는 사회내처우의 한 방식이라고 할 수 있다.

사회봉사명령은 형벌의 다양화를 도모하고, 사회내에서 처우함으로써 건전한 사회복귀를 도모할 뿐만 아니라 범죄인을 교정시설에 구금하지 않고 처우함으로써 구금으로 인한 악성 오염의 위험을 방지함과 동시에 수용인원의 감소로 인하여 국가예산을 절감할 수 있는 효과를 거둘 수 있는 제도로써 그 형사정책적 의의는 매우 크다 하겠다. 이에 따라 각국에서는 특별예방의 견지와 범죄인의 교화·개선을 전제로 사회봉사명령제도를 도입하여 확대·실시하는 추세이다. 우리 나라에서도 1989년 7월 1일 소년보호처분으로 사회봉사명령제도가 도입·시행되었고, 1995년 12월 29일 형법개정에 의하여 1997년부터 전체 형사범에까지 시행하기에 이르렀으며, 그 시행성과도 매우 긍정적으로 평가되어 지고 있다. 그러나 그 운용상의 문제도 적지 않아 재범방지 및 범죄자의 처우와 개선에 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 범죄자를 개선·교화하여 재범을 방지하는 데 있어 큰 효과를 보고 있는 사회봉사명령제도를 확대·시행하기 위해서는, 무엇보다도 보호관찰조직과 예산 및 전문인력의 대폭적인 확충이 선행되어야 하며, 대상자의 개별특성에 따른 다양한 봉사분야를 발굴·집행함으로써 사회적으로 유용하고 국민들로부터 신뢰받는 제도로 발전시켜가야 할 것이다.

다음으로 현행법상 극히 한정되어 있는 사회봉사명령 대상자를 넓게 확대하여 이를 다양하게 활용할 수 있는 방안과 대상자의 선정에 따른 선정기준이 정립되어야 한다. 그리고 범죄인의 사회복귀와 대상자의 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 사회봉사명령을 부과하기 전에 대상자의 동의가 전제되어야 하며, 또한 사회봉사명령 불이행자에 대한 제재규정을 명확히 할 필요가 있다.

끝으로 사회봉사명령제도의 효율적 집행을 위해서는 지역사회내의 인적·물적자원을 최대한 활용하고 협력기관과의 긴밀한 업무협조체제를 구축하여야 한다. 특히 언론매체를 통하여 이 제도의 이념과 실태 및 그 성과를 적극 홍보함으로써 사회봉사명령제도에 대한 국민적 관심과 참여의식을 고취할 필요가 있다.