

## 범죄수익 몰수자산기금 도입방안

- 각국의 입법동향과 우리나라에의 시사점 -

도 중 진\*

박 광 섭\*\*

### 국문요약

우리나라에서는 1988년 12월에 채택된 ‘마약및향정신성약물의불법거래방지에관한유엔협약(Unaited Nations Convention against Illicit Traffics in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)’에 의거하여 ‘마약류불법거래방지에관한특례법’ 및 ‘범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률’이 시행됨에 따라, 특히 약물범죄 및 조직범죄, 자금세탁범죄의 대책으로서 새로운 유형의 몰수·추징제도가 도입되었다.

우리나라 ‘범죄수익규제법’의 입법목적이 ‘특정범죄와 관련된 범죄수익의 몰수 및 추징에 관한 특례를 규정함으로써 특정범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하여’ 건전한 사회질서유지기능을 충실히 하려는 것이라는 점을 감안할 때, 자금세탁방지법규의 몰수제도에 의해 몰수 내지는 추징한 재산의 효과적인 운용을 통하여 법집행기관이 의욕을 가지고 자금세탁방지업무를 수행할 수 있도록 강구함과 동시에 법무부, 재경부 금융정보분석원, 기획예산처, 식품의약품안전청 등 제 관련기관의 제 활동을 위한 재원을 확보할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다 할 것이다. 따라서 이 논문은 각국의 제도와 운용실태를 비교·분석하여 우리나라에 적합한 몰수자산 운용방안을 모색함으로써 효과적인 몰수자산 운용제도에 관한 도입방안을 도출하고자 하였다.

\* 한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

\*\* 충남대학교 법과대학 교수, 법학박사

## I. 문제의 소재

최근 우리나라에서는 1988년 12월에 채택된 ‘마약및향정신성약물의불법거래방지에관한유엔협약(Unaited Nations Convention against Illicit Traffics in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 이하 ‘비엔나협약’으로 약함)’에 의거하여 ‘마약류불법거래방지에관한특례법(이하 ‘마약특례법’으로 약함)’ 및 ‘범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률(이하 ‘범죄수익규제법’으로 약함)’이 시행됨에 따라, 특히 약물범죄 및 조직범죄, 자금세탁범죄의 대책으로서 새로운 유형의 몰수·추징제도가 도입되었다. 몰수·추징은 범죄를 통하여 취득한 부정한 이익을 박탈하는 형사제재로 특히 막대한 경제적 이익을 목적으로 하는 약물범죄·조직범죄, 자금세탁범죄대책의 관점에서 최근 국제적으로 주목받고 있다. 이러한 배경에는 주로 조직범죄집단의 형태를 띠고 있는 약물공급범죄자들의 주된 범죄동기가 경제적 이익의 추구이고 실제로 이들이 약물범죄로부터 상당한 이익을 얻고 있다는 인식을 근거로 하고 있다.

마약범죄, 조직범죄, 자금세탁범죄 등으로 인하여 취득된 불법수익은 범죄조직을 유지하고 강화하는데 사용되고 있을 뿐만 아니라 수사당국의 추적을 피하기 위하여 은닉되거나 가장되는 등 자금세탁과정을 거쳐 다시 합법적인 사업이나 비합법적인 사업에 재투자되는 것이 일반적이다. 이러한 특정범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하기 위해서는 범죄로 인하여 취득한 범죄인의 모든 경제적 이익을 박탈할 필요가 있다. 범죄로 인한 불법수익의 박탈정책에 관한 가장 중요한 정당화근거는, 예컨대 약물공급자, 조직범죄자, 자금세탁범죄자들의 주된 범죄동기가 경제적 이익의 획득이고 그들이 범죄를 통하여 취득한 이익은 다시 다른 범죄를 위한 자본으로 사용되는 것이 일반적이기 때문에 그들로부터 범죄불법수익을 박탈함으로써 이들 유형의 범죄를 예방할 수 있다는 점이다. 또 다른 근거로는 범죄자가 범죄를 통하여 취득한 부당한 이익을 박탈함으로써 이익과 부담의 공정한 분배를 회복시킨다는 점을 들고 있다.

이를 위하여 국제적 기준인 ‘자금세탁방지 금융대책기구(FATF) 40개 권고사항’ 제7항은 각국으로 하여금 자금세탁된 재산, 자금세탁을 통하여

취득한 수익, 자금세탁에 사용되거나 사용될 예정인 도구 또는 이들 재산의 가치에 상당하는 재산을 몰수하도록 함으로써 ‘비엔나협약’<sup>1)</sup>에 규정된 조항과 유사한 입법조치를 취하도록 권고하고 있을 뿐만 아니라, 나아가 동 제38항의 해설은 각국으로 하여금 가능한 경우 몰수재산의 전부 또는 일부가 법집행, 건강, 교육, 기타 적절한 목적을 위하여 예치될 ‘자산몰수기금’을 설치하도록 권고하고 있다. 이러한 국제적인 기준에 따르면 범죄로부터 취득한 유형·무형의 모든 재산 및 이들 재산의 변형 또는 증식에 의하여 형성된 재산은 몰수되어야 할뿐만 아니라 몰수재산과 그 환가대금은 조직범죄, 마약범죄, 자금세탁범죄 등의 진압, 예방 및 재화를 위한 기금으로 사용되어야 하는 것이다.

한편 우리나라의 현행 자금세탁방지법규에 의하면 ‘범죄수익등’, ‘불법재산’에 대한 몰수제도를 규정하고 있어, 이에 따라 우리나라의 경우에도 상당량의 화폐와 물건이 몰수제도를 통해 국고에 귀속되고 있는 실정이다. 그러나 이들 몰수제도규정은 필요적 몰수 및 임의적 몰수, 추징 등을 규정하고 있을 뿐 몰수 내지는 추징한 재산의 처분에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다.<sup>2)</sup> 비교법적으로 미국의 ‘포괄범죄억제법(The Comprehensive Forfeiture Act of 1984)’은 약물범죄 등의 범죄수익 등에 대하여, 민사몰수(civil forfeiture)를 통해 취득한 금품을 약물수사국과 연방수사국이 사용하는 것을 인정하고 있으며<sup>3)</sup> 법무부에 ‘몰수자산기금(Asset Forfeiture Fund)’을 창설하여 민사몰수 및 형사몰수재산을 처분한 수입에서 집행비용을 공제한 나머지를 이 기금에 적립하여 몰수작업 또는 일반조사의 비용 및 법집행 경비(형사소추비용, 약물중독자 치료 내지는 중독예방과 교화 또는 다른 공

1) ‘비엔나협약’ 제5조 제1항 (a)는 협약국이 마약범죄로부터 직접 또는 간접적으로 취득한 재산 또는 그에 상응한 가치의 재산에 대한 몰수제도의 도입을 의무화하고 있으며, 1999년 UN의 ‘자금세탁, 몰수및범죄수익과관련한국제협력에관한모델법률’ 제4.2.13조는 몰수재산을 조직범죄 또는 마약류불법거래의 진압을 위한 기금으로 사용하도록 규정하고 있다.

2) 이와 관련하여서는 ‘국가안전법’상의 죄를 범한 자로부터 몰수하거나 국고로 귀속된 금품을 국가안전보장을 위하여 신속하고 유효적절하게 처리, 즉 대통령의 승인을 얻어 이를 직접 사용 또는 처분할 수 있도록 규정한 ‘몰수금품등처리에관한임시특례법(일부개정 1999.1.21 법률 제5681호)’이 있을 뿐이다. 그 외의 경우에는 몰수금품은 국고로 귀속되어 일련의 과정을 거쳐 일반회계로 처리된다.

3) 예를 들면 몰수한 마약밀매조직의 고속정이나 비행기 등을 수사에 사용하는 경우를 들 수 있다.

공계획, 교도소건설비용 등에의 투입)로 지출할 수 있도록 함으로써 중대범죄 및 그로 인한 자금세탁범죄 등의 예방에 적극적으로 대처하고 있다.<sup>4)</sup>

우리나라 ‘범죄수익규제법’의 입법목적이 ‘특정범죄와 관련된 범죄수익의 몰수 및 추징에 관한 특례를 규정함으로써 특정범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하여’ 건전한 사회질서유지기능을 충실히 하려는 것이라는 점을 감안할 때, 자금세탁방지법규의 몰수제도에 의해 몰수 내지는 추징한 재산의 효과적인 운용을 통하여 법집행기관이 의욕을 가지고 자금세탁방지업무를 수행할 수 있도록 강구함과 동시에 법무부, 재경부 금융정보분석원, 기획예산처, 식품의약품안전청 등 제 관련기관의 제 활동을 위한 재원을 확보할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다 할 것이다. 따라서 여기서는 각국의 제도와 운용실태를 비교·분석하여 우리나라에 적합한 몰수자산 운용방안을 모색함으로써 효과적인 몰수자산 운용제도에 관한 도입방안을 모색하고자 한다.

## 2. 미국의 몰수자산기금 입법현황

### 가. 개 관

미국 법무성의 ‘자산몰수 프로그램(The Department of Justice’s Asset Forfeiture Program)’은 기본적으로 범죄의 수익금과 범죄자나 범죄행위를 지속적으로 조장하는 자와 관련된 자산을 제거함으로써 공공의 안정과 안전을 강화하기 위해 만들어진 프로그램이다. 또한 이 프로그램은 범죄자를 기소하거나 구금하는 것만으로는 범죄조직을 해체시킬 수 없기 때문에 이러한 범죄조직의 기능을 제거함으로써 범죄를 퇴치하기 위한 프로그램이다. 이 프로그램은, 첫째 불법적 행위로부터 획득하거나 불법적 행위에 사용된 범죄인의 자산을 박탈함으로써 범죄행위를 처벌하고, 둘째 이 프로그램을 통하여 획득된 자산을 공평하게 분배를 함으로써, 몰수에 가담한 외국기관, 또는 연방정부나州政府, 지역의 형사사법기관과의 협력을 증대시키며, 셋째 범죄자에 대한 법집행을 강화하고 기관의 몰수 기능을 통한 예산확보를 위하여 운영되고 있다.<sup>5)</sup>

4) 이와 유사한 제도로 미국 재무성에는 세관몰수기금이 설립되어 있다.

그런데 현대 민사몰수법의 기원은 영국의 초기 관습법인 Deodand로부터 유래되었는데, 동 법은 인간의 사망을 야기하는 대상(물)에 대한 몰수로부터 시작되었다. 이러한 대상은 압류되거나 판매되고 그 수익금은 죽은 사람들을 위하여 교회를 비롯한 각종 자선단체에 기부되었다. 이 Deodand의 실행은 미국의 식민지 시절에 반역죄에 관련된 재산의 압류를 포함한 몰수법으로 발전하여 현행 미국 형사몰수법의 기원을 이루었다. 건국 초기의 해양법도 현대 몰수법 발전에 기여한 바 있는데, 이 법률에는 밀수나 탈세 목적의 불법행위에 사용된 선박이나 자산의 몰수를 명기하고 있다. 이 법률은 향후 미국 관세법으로 바뀌었다. 해양법으로부터 발전한 몰수법은 현행 미국 형법에 민사몰수(행정몰수 및 사법몰수)와 형사몰수로 나타나고 있다. 민사몰수는 물건에 대한 몰수이며 형사몰수는 행위자에 대한 몰수이다.<sup>6)</sup>

초기의 미국 몰수법은 1960년대까지 변하지 않은 채 계속 유지되다가 1970년에 ‘RICO법(Racketeer Influence and Corrupt Organization Act of

5) [www.usdoj.gov/ag/readingroom/seized.htm#statement](http://www.usdoj.gov/ag/readingroom/seized.htm#statement).

6) 미국 연방법상의 몰수를 대별하면 ‘민사몰수(Civil forfeiture)’와 ‘형사몰수(Criminal forfeiture)’로 나눌 수 있다. 전자는 ‘대물몰수(in rem forfeiture)’라고도 부르는데 이는 재산에 대한 소송으로 법원은 문제를 그 재산 자체에 대한 유·무죄로 간주한다. ‘민사’라는 명칭이 붙은 것은 이에 대한 이의절차가 민사소송에 따르기 때문이다. 민사몰수는 위법행위자에 대해서가 아니라 재산에 대하여 제기되는 對物訴訟으로, 이는 재산 그 자체가 불법적인 방법으로 사용되었기 때문에 범죄의 ‘유책성(guilty)’을 가지고 있다고 법적으로 의제한 것에 근거하고 있다. 대물소송은 재산에 대해서만 제기되는 법적 절차로서 그 재산의 소유권을 결정하는 것이다. 즉 대물소송에서의 피고는 재산 그 자체가 되며, 그 절차는 소유자에게 제기된 형사소송과 완전히 분리된다. 이에 대하여 형사몰수는 ‘대인몰수(in personam forfeiture)’라고 부르는데 이는 재산의 소유자에 대한 소송으로 그 성질은 對人訴訟이며, 이 경우 문제가 되는 것은 소유자의 유·무죄에 관한 것이고 몰수는 개인에 대한 형벌로 간주된다 : Marc B. Stahl, Asset Forfeiture, Burdens of Proof and War on Drugs, in *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol.83 No.2(Summer 1992), p.294. 이처럼 양자는 그 연원과 대상, 절차 등에서 차이를 보이는데 이를 개략적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 소송의 피고는 대인소송에서는 개인이지만, 대물소송에서는 물건 또는 재산에 한정된다. 둘째, 대인소송에서는 개인의 의무와 단체에 관한 책임에 대하여 소송이 제기되는 것임에 반하여, 대물소송에서는 재물의 소유권의 결정에 관한 소송이고 사람에 관한 개인적 의무에 관계하는 것은 아니다. 셋째, 대인소송의 판결효력은 소송관계인에게만 한정되지만, 대물소송의 판결효력은 對世의이기 때문에 아직 알려지지 않은 원고에 대하여도 그 효력이 미친다. 넷째, 민사몰수와 형사몰수의 매우 중요한 절차상의 차이점은 민사몰수에서는 소송이 재산의 압수(seizure)로부터 시작되는 반면, 형사몰수절차에서는 몰수가 선고된 이후에야 압수가 행해질 수 있다는 점이다. 따라서 대인소송과 대물소송의 절차는 서로 전혀 독립된 법적 절차이다.

1970)’과 ‘마약통제법(Controlled Substances Act of 1970)’이 제정되면서 구체화되었다. 전자는 범죄조직의 행위에 초점을 맞춘 법률이며 후자는 마약퇴치에 초점을 맞춘 법률이다.

1970년대에는 법집행기관들이 전통적인 조직범죄들의 사업을 해체시키기 위한 방법의 하나로 몰수제도를 실행하였다. 그러나 마약거래가 계속 증가하자, 연방몰수프로그램은 마약과 관련된 자산의 압류를 시도하기 위한 몰수에 집중하기 시작하였다. 1980년에는 연방수사기관들이 마약을 수사하면서 수천 건의 불법자산을 압류하였는데 이는 1970년대 몰수액의 몇 배를 넘는 액수였다. 이 몰수자산은 민사몰수의 행정몰수를 통하여 기금에 편입되기도 하였다. 수사과정에서 이런 몰수유형의 변천은 압류하는 재산의 형태에 커다란 영향을 미치기도 하였다. RICO법을 통한 자산몰수는 주로 고가의 자산을 형사몰수 형태로 몰수한 반면에, 마약과 관련된 압류는 주로 소액의 자산몰수로 민사몰수의 절차를 택하였다.

1980년대에는 미 의회가 자금세탁의 새로운 범죄유형을 규정하고, 이 법률을 중심으로 법집행기관들은 조직범죄 사업장에서 발생하는 불법자금을 몰수하는데 중점을 두기 시작하였다. 일반적으로, 조직범죄 사업은 대형화되고 국제화과정에서 여러 개의 국제금융기관이 포함되면서 거래의 현금이 거래되고 고가의 자산이 거래되고 있다. 이 과정에서 세금포탈, 소유권의 위장, 법에 지정된 의무의 불성실 신고 등이 발생하게 되고 이를 자금세탁의 대상 범죄로 지정하였다. 자금세탁의 불법자금의 압류 및 몰수 과정에서 자산의 운용에 대한 문제점(저장, 유지, 처분에 따른 문제점)이 발생하게 되고, 이를 계기로 1984년 ‘포괄범죄억제법(The Comprehensive Crime Control Act of 1984)’을 제정하여 법무부 몰수자산기금을 설립하였으며, 나아가 1992년 미국형법 31 U.S.C. 9703을 제정함으로써 이 법률을 통해 현재 재무부 몰수기금(Treasury Forfeiture Fund, TFF)을 설립하게 되었다. 이 법률 전에는 미 관세청과 미 해양경비대를 통하여 몰수된 자산으로 구성된 관세 몰수기금이 운용되었다. 현재는 상기 두 기관 외에 국세청 범죄수사국, 알코올·연초 및 무기관리국(Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms), 미국 보안국(United States Secret Service)이 재무부 몰수기금에 참여하고 있다.

2000년에는 ‘민사몰수개정법(Civil Asset Forfeiture Reform Act)’과 공공법 106-185을, 2001년에 ‘테러방지에관한특별법(Uniting and Strengthen

ing America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act: USA Patriot Act)’과 공공법 107-56를 제·개정하게 되었다. 민사몰수개정법은 몰수과정에 대한 기간의 제한을 두고 있으며, 형사몰수를 사용할 수 있는 형사사법 기관의 기능을 확대함과 동시에 개인 법적 절차에 대한 권리를 강화하였다. 2001년 9월 미국에 대한 테러행위로 제정된 ‘the USA PATRIOT Act’은 국정보안을 강화하고 정보수집과 교환, 감시능력 및 미국의 테러에 대한 수사권, 테러자금조달억제를 위한 자금세탁 방지 및 혐의자의 자산 몰수권한을 대폭 강화한 법이다.<sup>7)</sup>

#### 나. 몰수에 의한 이익과 그 처분

1984년 포괄범죄억제법은 약물범죄에 관한 민사몰수에 의하여 취득한 재산을 약물수사국과 연방수사국이 사용하는 것을 인정하며(예컨대 몰수한 마약조직의 고속정과 비행기를 수사에 사용하는 것), 또한 법무부에 몰수자산기금을 창설하여 민·형사 몰수재산을 처분한 수입에서 집행비용을 공제한 나머지를 이 기금에 넣어 몰수비용 및 법집행경비로 지출할 수 있도록 하였다. 그때까지는 몰수재산의 처분으로 수입이 비용을 상회하면 모두 일반회계의 세입이 되고, 반대로 수입이 비용에 미달하면 적자분은 몰수한 기관이 부담한다고 하였던 것을 몰수기관에 유리하도록 개정하였다. 또한 주와 카운티의 법집행 기관이 연방의 법집행에 협력한 경우에는 협력의 정도에 따라 몰수의 수입을 분배하도록 하고 있다. 1984년의 개정 이후 몰수액은 비약적으로 증대하여 법집행기관은 그 혜택을 받고 있지만, 몰수를 최우선으로 고려하여 수사·소추대상을 결정하고 있다는 비난과 몰수물의 처분이 부적절하다는 비판도 적지 않다.

나아가 몰수제도 전체가 이익을 초래하는가 여부는 시야를 넓혀서 평가하여야 한다는 지적도 있다. 몰수대상으로서 자산동결조치를 당하여 변호사를 고용할 수 없게 된 피고인에 대해서는 국가 비용으로 변호인을 붙여야 한다. 연방대법원의 사건 수는 특히 약물거래가 많은 지역에서 폭증하고 있다. 실수로 무과실의 소유자에게 몰수를 한 경우의 비용문제도 생

7) Title III—International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001.

긴다. 몰수제도를 평가할 때에는 이상의 비용도 포함시켰는지를 잘 살펴 보아야 한다고 한다. 어떤 학자는 몰수재산기금으로부터 몰수절차에 관련된 국선번호비용과 잘못된 몰수 피해자의 소송비용을 지출하고, 나아가 몰수의 수입을 약물중독자의 치료 프로그램과 범죄방지 프로그램에 사용하여야 한다고 제안하고 있다.<sup>8)</sup>

#### 다. 몰수자산관리 및 기금운용<sup>9)</sup>

##### 1) 법무부 몰수자산기금(Assets Forfeiture Fund, AFF)

###### ① 법적 근거

법무부의 몰수자산기금은 몰수재산 또는 수익금으로 구성된 특별기금으로 포괄범죄억제법<sup>10)</sup>에 의해 설립되었다. 이 기금은 연방법전 28 U.S.C. 524(c)(1) 및 기타 주정부와 지방정부 법에 의해 관리·운용되고 있으며, 이 기금에 적립된 모든 자금은 공공기금으로 미국 정부의 재산에 속한다.

포괄범죄억제법 제310조는 다음과 같이 규정하여 법무부 몰수자산기금을 설립하였다. 즉, “28 U.S.C. 524에 다음과 같은 내용을 추가하여 개정한다.

(c)(1) 다음과 같은 법 집행목적을 위하여 회계연도 제한없이 법무장관이 사용할 수 있는 ‘법무부 몰수자산기금’(이하 ‘기금’이라 함)으로 알려져 있는 특별기금을 재무부에 설치한다.

(A) 법무장관의 재량에 따른, 압수·유치재산이나 법무부에 의한 법집행이나 시행에 의해 몰수된 재산의 압수, 유치, 목록작성, 보호, 유지, 통지, 판매 또는 처분을 위한 필요비용의 지불이나, 또는 압수, 유치, 몰수 또는 다음과 같은 재산의 처분에 수반되는 기타 필요비용의 지불; 이러한 지불은 서비스 계약을 위한 지불과 상술한 임무 수행을 위하여 마련된 비용지출을 위한 연방, 주, 지방 기관에 대한 변제를 위한 지불을 포함한다.

(B) 1970년의 ‘포괄적마약남용예방및통제법’(21 U.S.C. 800 등)에 따른

---

8) Alison Roberts Solomon, *Drugs and Money : How Successful Is The Seizure and Forfeiture Program At Raising Revenue and Distributing Proceeds?*, 42 Emory L. J., at 1183-84, 93-95(1993).

9) [www.usdoj.gov/jmd/afms/overview.htm](http://www.usdoj.gov/jmd/afms/overview.htm)

10) 이 법은 미연방법전 28 U.S.C. 524(c)에 포함되어 있다.

민사 또는 형사몰수 또는 RICO법(18 U.S.C. 1961 등)에 따른 형사몰수 위한 정보나 지원에 대한 - 법무장관의 재량에 따른 - 보수 지급

(C) 법무부에 의한 법집행이나 시행에 의해 몰수되어 있는 재산에 대한 - 법무장관의 재량에 따른 - 유효한 담보와 저당의 설정과 지불

(D) 법무부에 의한 법집행이나 시행에 의해 몰수된 재산과 관련하여 면제 또는 감경절차와 관련하여 허용되는 지불“.

② 몰수자산관리 및 기금운영: 법무부 집행관리국(U.S. Marshalls Service, USMS)의 자산몰수실(Asset Forfeiture Office, AFO)

법무부 집행관리국의 기본목적은 범죄행위로부터 획득한 수익을 박탈함으로써 범죄를 줄이고, 압류 및 몰수자산을 관장함으로써 주정부, 지방정부의 법집행기관이나 외국기관의 공조체제를 돈독히 하는데 있다. 궁극적으로는 몰수를 강화하여 몰수활동에 대한 수입원을 늘리는데 있다. 법무부장관은 자산의 처분과 운용에 대한 권한을 집행관리국장에게 위임하고 있다. 출범 당시(1789년) 미 법무부 집행관리국의 기본 임무는 연방판사와 순회재판관을 보호하고 이들이 관리하는 자금을 보관하는 역할이었다. 현재는 법원의 명령을 수행하는 연방공무원으로 연방사법체계를 보호하고 범죄자나 재소자를 연방교도소로 이송하는 책임을 맡고 있으며, 위협을 받고 있는 연방증인을 보호하고, 압수한 자산을 관리하고 있다. 이러한 전통에 연유하여 몰수자산의 관리 및 몰수자산기금의 운영은 집행관리국이 관장하고 있다.

집행관리국 주임무인 자산의 압수와 몰수 관련 업무는 자산몰수실(AFO)이 담당한다. 동실은자산몰수기금의 전반적인 감시·감독과 전술적 계획 및 몰수정책을 수립하고, 압수전 계획 및 분석을 통하여 압수를 담당하고 있다. 또한 몰수자산의 관리와 처분을 담당하고 있으며, 전반적으로는 몰수자산기금을 운용하고 있다.

③ 법무부 몰수자산기금 참여기관(Department of Justice's Component)

법무부 몰수자산기금에는 연방수사국(Federal Bureau of Investigation), 연방마약수사국(Drug Enforcement Administration, DEA), 연방검찰청(United States Attorneys' Office, USAOs), 법무부 집행관리국(United

States Marshals Service, USMS), 이민국(Immigration and Naturalization Service, INS), 법무부 형사국(Criminal Division), 연방식품·약품관리청(Food and Drug Administration, FDA)<sup>11)</sup>, 연방공원경찰(United States Park Police, USPP), 연방체신청조사국(United States Postal Inspection Service, USPIS) 등이 참여하고 있다.

④ 몰수자산의 분배 : 법무부 형사국(Criminal Division)의 자산몰수 및 자금세탁과(Asset Forfeiture and Money Laundering Section)

몰수자산의 분배는 미 법무부 형사국의 자산몰수 및 자금세탁과가 관장한다. 동과는 자산분배를 포함한 자산몰수분배프로그램을 전반적으로 관리하고 있으며, 자산분배를 통하여 연방과 주·지방 법집행기관 간의 협력증진을 도모한다. 분배된 자산의 용도는, 예컨대 수사장비 구입, 수사직원교육, 교도소 증설, 마약퇴치홍보활동 등과 같이 한정적으로 사용되고 있어, 수사와 관련없는 직원이 분배된 차량을 사용하거나 분배자산을 수사의 비용으로 충당하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 이에 위반하는 경우에는 분배된 자산을 회수하거나 해당기관을 분배프로그램에서 일시퇴출하는 등의 조치가 취해진다.<sup>12)</sup>

자산분배는 법무부장관의 재량적 권한이며, 자산이 100만달러 이상인 경우 법무부차관은 집행관리국 자산몰수실의 권고를 기초로 수사소요시간 등 기여도에 따라 분배율을 결정한다. 그 외에 100만 달러 이하의 자산이 행정몰수인 경우에는 연방수사기관이, 사법몰수(민사·형사포함)인 경우에는 연방검사가 분배율을 결정한다.

2) 재무부 몰수자산기금(Treasury Forfeiture Fund, TFF)

① 연 혁

재무부 몰수자산기금은 재무부의 자산몰수 프로그램을 지원하는 것으로 자산몰수를 통하여 범죄행위를 적발하고 처벌하기 위한 연방 법집행을

11) 연방식품·약품관리청 이하의 기관은 법무성 산하(혹은 관련)기관은 아니나 법무성의 자산몰수프로그램에 참여하는 기관들로 오로지 사법몰수에만 참여한다.

12) 이에 대하여 상세하게는, 장준오/유병규/도중진, 자금세탁 범죄수익 몰수기금의 설립과 활용방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2003, 114쪽 이하 참조.

지속적이며 효과적으로 수행하기 위한 목적으로 설치되었다.

재무부 몰수자산기금은 미 해안경비대와 재무부산하 법집행기관들이 비과세 몰수자산을 적립하는 특별입금계좌로, 미관세청의 몰수기금을 승계 받아 1992년 10월에 설립되었다. 당시 재무부 산하의 법집행기관인 관세청, 미보안국, 알코홀·연초·무기관리국(Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms), 국세청범죄조사국(Internal Revenue Service Criminal Investigation Division)과 교통부 산하의 해안경비대가 가지고 있던 몰수프로그램을 하나로 통합하여 몰수자산기금을 설립한 것이다.

## ② 법적 근거

재무부 몰수자산기금은 ‘특별입금 계좌’로 관련 법집행기관의 특정 목적을 위한 예산사용의 권한이 부여된 기금으로 근거법령은 처음에는 공공법(Public Law) 102-393에 기재되었으나, 그 후 미연방법전 31 U.S.C. 9703(a)로 성문화되었다.

## ③ 몰수자산관리 및 기금운영 : 재무부 몰수자산실행국(Executive Office for Asset Forfeiture, EOAF)

재무부는 재무부 차관의 관리 하에 몰수자산실행국장에게 기금의 관리와 운용을 위임하고 있다. 몰수자산기금 소장은 기금의 분배에 대한 결정권을 가지고 있으며, 산하 법집행기관들이 제공한 정보와 요청에 의해 매년 기금의 집행예산을 작성한다. 몰수자산실행국은 연례보고서를 작성하여 의회에 제출할 의무를 지니며, 이 보고서 작성을 위해서 산하 관련기관들은 필요한 정보를 몰수자산실행국에 제공하여야 한다. 몰수자산기금은 의회의 연례평가에 대한 입법 없이도 수입기금을 배분·사용할 수 있는데 몰수자산은 재무부 몰수자산 프로그램의 회의<sup>13)</sup> 비용을 충당한다.

## ④ 몰수자산기금 참여기관

미 관세청과 미 해양경비대 외에 국세청 범죄수사국, 알콜·연초 및 무기관리국(Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms), 미국보안국(United

13) 이 프로그램의 회의는 재무성 관련 전체 법집행기관과의 일반적인(수백명이 참가하는) 정례회의를 비롯해, 지역간 공동교육 프로그램, 학술세미나 등이 포함되어 있다.

States Secret Service) 등이 재무부 몰수자산기금에 참여하고 있다.

### ⑤ 몰수자산의 분배

재무성은 몰수된 현금, 재산, 몰수재산으로부터 얻은 판매수익금 등을 압수나 몰수에 참여한 연방정부, 주정부 및 지방정부의 법집행기관에 분배할 권한을 가지고 있다. 배분비율은 일반적으로 참여기관이 할애한 시간에 의해 계산된다. 참여기관이 할애한 시간은 몰수 및 관련 활동을 수행하는데 소요된 모든 시간을 의미한다. 배분비율은 자산이 몰수되고 모든 기관의 기여도가 결정된 후에 최종 결정된다. 몰수자산의 가치가 1백만 달러 이상인 경우와 부동산의 이전이 일어난 모든 사건은 몰수자산실행국장이 반드시 공정배분의 양을 승인하여야 한다. 사법몰수에 대한 재무부 현장 수사관의 공정배분 요청은 연방검찰청으로 이전하여야 하며, 연방검찰청의 요청은 재무부의 의사결정에 매우 중요한 요소로 고려되고 있다.

## 3. 캐나다, 호주 및 영국의 몰수자산기금 입법현황

### 가. 캐나다의 몰수자산기금<sup>14)</sup>

#### ① 법적 근거

캐나다의 경우에는 법무부나 재무부 산하의 몰수자산기금은 존재하지 않는다. 그러나 캐나다에서 몰수된 자산은 1993년에 제정된 ‘압수자산관리법(Seized Property Management Act)’에 기초하여 관리·처분된다. 이 법은 근본적으로는 캐나다 법무부장관이 신청에 의해 몰수할 수 있는 혐의재산 관련 범죄의 관리에 소요되는 비용을 처리하기 위하여 고안되었다.

즉 압수자산관리법 제4조는 압수자산이 ‘공공사업부 장관(the Minister of Public Works and Government Services)에 의하여 관리되거나 관리될 수 있음을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 동법 제9조(d)는 공공사업부 장관이 재산을 처분할 수 있도록 규정하고 있으며, 동법 제13조 제1항은 몰수자산기금(Seized Property Proceeds Account)을 설치하도록 규정하고 있다.

---

14) [http://www.pwgsc.gc.ca/text/factsheets/seized\\_property-e.html](http://www.pwgsc.gc.ca/text/factsheets/seized_property-e.html) 참조.

② 몰수자산기금 운영기관 : 공공사업부(Department of Public Works and Government Services) 압수자산관리국(Seized Property Management Directorate, SPMD)

캐나다는 법무부 및 재무부와 독립된 제3의 기관인 공공사업부에 소속된 압수자산관리국(Seized Property Management Directorate, SPMD)에서 몰수자산을 관리하고 몰수자산기금을 운영하고 있다. 압수자산관리국이 설립된 이유로는 1993년 이전에는 압수된 자산의 관리인이 따로 없이 경찰이 압수자산을 관리하여 시행착오를 겪은 점을 들 수 있다. 즉 예컨대 1991년 약 900만 달러의 마약범죄수익물을 몰수하였는데 경찰이 관리인을 잘못 선정하여 주당 3만 달러의 비용을 지불하는 사례가 발생하자 향후 유사사례재발을 방지하기 위하여 압수자산관리국을 설립하게 되었다는 것이다.<sup>15)</sup>

압수자산관리국의 주요 업무는 미국의 자산몰수실(AFO)의 업무와 유사한 것으로 연방경찰(Royal Canadian Mounted Police, RCMP), 지방(provincial)·자치(municipal)경찰에 대하여 압수대상물의 경제적 가치 등을 조언하는 것이다. 또한 자산관리 민간전문가를 고용하여 압수물을 인치, 보관·관리하고 자산을 평가하여 민간업체를 통하여 자산을 경매처분하는 업무를 담당한다. 그리고 법무부 및 경찰과 함께 법무부장관이 결정한 자산분배율에 따른 몰수자산의 분배를 집행하는 업무를 담당하고 있다.

③ 자산 분배(asset sharing)

자산의 분배는 공공사업부 장관이 1995년에 제정된 몰수자산분배규칙(Forfeited Property Sharing Regulations) 제5조에 의거해 분배가 가능한 액수를 계산한다. 공공사업부장관은 몰수자산분배규칙 제12조에 의거하여 순이익을 계산, 결정한 후 법무장관에게 개별 사건에 관련된 분배 가능한 금액에 대하여 통지한다. 자산분배율은 공공사업부장관의 기초적인 권고와 각 관할기관의 기여도를 참조하여 법무부장관이 결정한다(동규칙 제7조 제1항). 동규칙 제7조에 의하면 법무부장관은 기여도에 따라 우세한(predominant) 경우에는 90%[동조 제3항(a)], 중요한(significant) 경우에

15) SPMD, 'International Sharing a Canadian Perspective', p.15 ; 장준오/유병규/도중진, 자금세탁 범죄수익 몰수기금의 설립과 활용방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2003, 136쪽 주 94) 참조.

는 50%[동조 제3항(b)], 미비한(minimal) 경우에는 10%[동조 제3항(c)]를 해당 지방정부에 분배하고 나머지는 연방정부에 귀속시킨다.

#### 나. 호주의 몰수자산기금(The Confiscated Assets Trust Fund, CATF)

##### ① 개 관

호주에서 몰수자산기금의 창설은 법무부장관(Attorney-General)이 형사소송법안(Proceeds of Crime Bill)에 대한 두 번째 연설을 행한 1987년에 처음 제기되었다. 즉 이 법률 하에서 발생된 기금을 얻을 수 있고 그런 기금이 범죄진압에 진력하고 있는 법집행기관에 의한 조치에 활용될 수 있는 특별기금이 설립되어야 한다고 제안한다. 이는 범죄로부터의 수익이 부정되는 것뿐만 아니라, 그러한 기금이 주요 범죄를 진압하고 예방하는 수단에 재투자될 것이라는 의미이다.<sup>16)</sup> 이러한 의미의 성명에도 불구하고 그러한 기금의 창설을 규정한 법률은 1990년까지 이루어지지 않았다.

그러나 몰수자산기금설립의 유용성과 필요성에 대한 호주정책입안자들의 오랜 논쟁은, 호주수상이 몰수자산기금은 ‘1987년 범죄수익법(The Proceeds of Crime Act 1987, POCA)’과 ‘관습법의 마약거래규정(the drug trafficking provisions of the Customs Act)’을 통하여 몰수된 모든 자금으로 형성될 것이라고 언론에 발표한 1990년 연방선거에서 종결되었다. 즉 몰수자산기금에 수용된 자금은 법집행기관에 50% 그리고 마약사용자의 재활을 위한 프로그램에 50%를 할당한다고 결정하였다. 그 결과 마약범죄로부터 획득한 이익은 마약중독자 등을 재활시키는 프로그램에 활용되고 있다.<sup>17)</sup>

##### ② 법적 근거

몰수자산기금의 창설을 규정하는 법령은 ‘1991년 형사소송개정법(the Proceeds of Crime Legislation Amendment Act 1991)’ 제120조이다. 동기금의 기술적인 운용을 규정하는 법령은 1991년 관보에 게재되었다

16) Hansard Parliamentary debates, House of Representatives Vol. 154 p.2317, 30 April 1987.

17) Prime Minister's media release of 20 March 1990 : Clive Scott, Asset Confiscation Legislation and Methodology in the USA, Canada, the UK and Hong Kong, 1996; <http://members.ozemail.com.au/~themis/churchill/4421.htm>.

[Statutory Rules 1991 No. 460].

이 법령에 의해 창설된 몰수자산기금은 언론발표에 나타난 수상의 ‘강령(charter)’을 엄격히 준수하고 있다(범죄수익법 제34C조를 참조). 수상의 공표이후 제정된 범죄수익법 제34C조는 몰수자산기금의 용도에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉,

- “(a) 기금이 집행비용(suspended funds)으로 사용되는 범위의 정도
- (i) 법무부 등 국가기관이 공정한 분배프로그램 하에서 사용할 목적으로 지출하는 비용,
  - (ii) 명시된 해외몰수명령이나 명시된 해외벌금형에 대하여 법무부장관( the Attorney General)이 국가의 의무이행을 위하여 지출하는 필요경비,
  - (iii) 법무부장관이 외국으로부터 인도받은 자금 중 제34B조 제(1)항 제(b)호 하에서 몰수자산기금으로 지출할 필요가 있다고 인정하여 지출하는 경비,
  - (iv) 법령에 따라 규정된 1년의 관리자금 비용,
  - (v) 제21조제(6)항제(d)호제(ii)목, 제22조제(4)항제(b)호 또는 제31조 제(6)항제(d)호제(ii)목에 규정된 피해원상회복을 위한 지출경비,
- (b) 기금이 분배가능한 자산(distributable funds)으로 사용되는 정도
- (i) 공기업(the Government Business Enterprise)에 재정 상 손실의 원인이 된 중요한 범죄행위와 관련된 몰수자산이익을 공기업에 지출하는 비용,
  - (ii) 법집행, 마약 재활 및 교육과 관련된 목적을 위해 제34D조에 따라 지출을 하는 비용”

한편 몰수자산기금의 재원은, 범죄수익법에 의한 몰수명령(confiscation order)과 법령에 의해 규정된 몰수 (statutory forfeiture)의 수익, 1901년 관습법( the Customs Act of 1901)의 제243B조에 의한 벌금형의 수익, 1901년 관습법의 제203조에 의한 몰수명령의 수익, 관습법 제9조에 의한 유죄판결명령에 의한 수익, 호주의 요청에 따라 외국에서 몰수된 수익이 반환된 자금, 호주에 있어 외국몰수명령의 집행으로부터 얻어진 자금, 주 혹은 속령(보호령) 자산몰수법령의 집행으로 획득된 자금, 공정한 분배에 따라 국가에서 지불된 자금 등으로 구성되어 있다.

### ③ 몰수자산기금 운영기관 및 감독기관

몰수자산기금의 운영은 법무부장관이 주무장관이 되고 법무부에 소속된 파산관재인(Official Trustee on Bankruptcy)이 구체적인 몰수재산 처분 및 분배 등의 업무를 담당하며, 연방법집행의 최고위치를 차지하고 있는 ‘법집행·정책검토위원회 (LEPR)’와 ‘국가법집행기구대표위원회(HOCOLEA)’가 감독·관리하고 있다. 두 위원회는 다음 법집행기구 대표로 구성되어 있다.

- Australian Customs Service(호주관세청)
- Australian Federal Police(호주연방경찰)
- Australian Taxation Office(호주세무서)
- Director of Public Prosecutions(검찰청장)
- National Crime Authority(국가형사국)

위 기관의 대표들에 더하여, ‘법집행·정책검토위원회 (LEPR)’는 법무부장관도 포함된다. 위원회의 명칭에서 알 수 있듯이, ‘국가법집행기구대표위원회(HOCOLEA)’는 최고수준기관의 대표로 구성되기 때문에, 대표들은 ‘몰수자산조사기구(the Criminal Assets Investigation Unit)’<sup>18)</sup>에 대한 세심한 감독역할을 수행할 수 없어 이를 보완하기 위하여 ‘몰수자산연락회의(Criminal Assets Liaison Group, CALG)’라는 보조기관을 설치하였다. 몰수자산연락회의의 기능은 몰수자산조사기구를 감독하고 몰수자산의 분배를 결정하는 법무부장관에게 조언을 하는 것이다.<sup>19)</sup>

이들 위원회는 자산몰수와 관련된 교육, 연락, 관계부처기관의 협의, 몰수자산기금의 투자계획, 몰수정책설립, 정보체계, 몰수자산조사기구의 적절하고 효과적인 운영을 위한 감독관리를 담당하고 있다.

### ④ 자산 분배

‘범죄수익규제법(POCA)’ 제34D조 제(1)항은 법무부장관은 1년 마다 기여도에 따라 분배기금을 이용할 수 있는 분배율을 결정하도록 규정하고 있다. 분배를 위해 확보된 기금의 50%는 마약재활 및 마약교육프로그램

18) 몰수자산기구는 호주연방경찰청 경제범죄부에 소속된 기관으로, 주로 국가검찰청 및 공공신탁부와의 교섭, 연방경찰이 행한 조사 중에서 자산몰수사례의 판별, 자산몰수소송의 표적이 된 개인자산의 조사, 일반적인 범죄자산조사 등을 담당하고 있다 : Clive Scott, op. cit. : <http://members.ozemail.com.au/~themis/churchill/41.htm>.

19) Clive Scott, op. cit. : <http://members.ozemail.com.au/~themis/churchill/45.htm>.

에 지불하도록 규정하고 있다[동법 제34D조제(2)항제(b)호].

그러나 위 프로그램의 기금은 마약사건에서 몰수된 자산의 50%로 한정되어야 하며, 나머지 50%는 법무부장관이 적당하다고 인정하는 법집행기관과 상담 후 법무부장관이 선택한 법집행계획에 지불하도록 규정되어 있다[동법 제34D조제(2)항제(a)호]. ‘법집행계획(law enforcement project)’은 규정된 법집행기관이 개발, 지원 및 원조하는 계획, 프로그램 또는 국가형사범위반의 조사·탐지 혹은 국가형사범위반자의 기소를 촉진하는 계획을 의미한다[동법 제34D조제(3)항].

그리고 ‘규정된 법집행기구(prescribed law enforcement agencies)’의 범위는, 호주관세국(the Australian Customs Service), 호주연방경찰(the Australian Federal Police), 호주범죄학연구원(the Australian Institute of Criminology), 호주보증위원회(the Australian Securities Commission), 호주국세청(the Australian Taxation Office), 국가범죄국(the National Crime Authority), 국가검찰청(the Commonwealth Director of Public Prosecutions) 등으로 구성되어 있다.<sup>20)</sup>

#### 다. 영국의 몰수자산기금[Recovered Assets Incentivisation (sic) Fund]

##### ① 개 관

영국에서는 1973년 ‘형사법원의 권한에 관한 법률(Powers of Criminal Courts Act)’ 제43조가 일부 제한된 범위의 범죄행위에 제공된 물건이나 범죄행위로 인해 또는 그 대가로 취득한 물건에 대하여 몰수형<sup>21)</sup>을 인정할 이래, 1988년 ‘형사사법법(Criminal Justice Act)’ 제69조에 의해 몰수형이 모든 범죄로 확대되었다. 특히 1988년 형사사법법 제107조는 법원이 몰수대상물건을 매각하여 그 금액을 범죄피해자에게 배상하도록 하는 처

20) Regulation 16 of the Proceeds of Crime Regulations inserted by Proceeds of Crime Regulations (Amendment) No. 460 of 1991.

21) ‘유럽인권법원(European Court of Human Rights)’은 영국법상의 범죄수익몰수가 범죄자의 재산박탈을 통해 범죄로 인한 손해를 배상케하고 장래의 범죄를 예방케 하는 처분이라는 점에서 형벌의 일종이라고 판단하고 있으며, 영국최고법원 또한 범죄수익몰수처분이 죄형법정원칙에 구속되는 형사제재로서 공공의 이익을 고려한 합리적이고 비례적인 형벌로 인정하고 있다고 한다 : 김한균, 영국의 몰수·추징 법제도 개혁과 형사정책, 형사정책연구소식 제97호(2006, 9/10월호), 한국형사정책연구원, 2006, 46쪽 참조.

분도 도입하였다. 이러한 범죄수익몰수·추징제도의 도입은 테러조직을 비롯한 국제조직범죄의 불법적 자금세탁과 범죄수익의 범죄에의 활용을 저지하기 위한 정책적 필요에서 비롯되었다.<sup>22)</sup>

‘범죄수익몰수처분(confiscation order)’제도는 마약불법매매에 대한 대책으로서 1986년 ‘마약불법매매에관한법률[Drug Trafficking(Offences) Act] 및 1994년 ‘마약불법매매에관한 법률’에 의해 도입되었다. 2002년 ‘범죄수익규제법(Proceeds of Crime Act)’은 범죄로 인한 수익의 몰수·추징을 보다 효과적으로 수행하기 위한 형사정책적 고려를 반영하여, 1988년 형사사법법과 1994년 마약불법매매에관한법률상의 범죄수익몰수처분으로 이원화되어 있던 기존의 관련 법제를 통합함으로써 범죄수익자산의 추적 권한을 확대부여한 입법이다.<sup>23)</sup> 이에 따라 형사지방법원의 직권(범죄수익규제법 제6조제2항) 또는 검사나 몰수추징집행국장(Director of Asset Recovery Agency)의 구형(동법 제6조제1항), 또는 검사가 치안판사법원에 대해 몰수형구형의 목적으로 형사지방법원이송을 신청한 경우(동법 제70조), 법원이 피고인의 특정범죄행위로부터 수익이 있다고 판단하는 경우에는 몰수액을 결정하여 범죄수익몰수의 형을 부과한다(동법 제6조제5항).

그러나 범죄수익몰수처분과 동시에 2000년 ‘형사법원의양형권한에관한 법률[Powers of Criminal Courts(Sentencing) Act]’ 제130조에 따른 피해 배상명령(compensation order)이 부과된 경우, 피고인의 자력이 피해자에 대한 배상에 부족하다고 판단되면, 법원은 몰수대상물건의 매각금액 일부 또는 전부를 피해자에 대한 배상에 소용토록 처분하여야 한다(범죄수익규제법 제13조 제5,6항).

## ② 몰수자산기금 운영기관 및 자산분배

2002년 ‘범죄수익규제법’에 따라 2003년 2월 설립된 영국의 ‘몰수추징 집행국(Asset Recovery Agency)’은 조직범죄단체, 금융사기, 의료보험사기, 밀수, 위조, 마약밀매범죄와 관련한 몰수추징업무를 전담하는 기관으로서 법률가와 금융전문가로 구성되어 있다. 즉 조직범죄단체의 자산을 박탈하고 자금세탁을 저지함으로써 조직범죄를 효과적으로 통제하고, 범

22) S.Easton & C.Piper, Sentencing and Punishment, 2006, p.167.

23) Home Office, Press Release 274/2002.

죄수사에 있어서 전문금융조사기법을 활성화하려는 2002년 법의 취지를 실현하는 중심적 역할을 맡고 있다.

몰수추징집행국은 범죄수익몰수와 관련된 형사사건, 조세사건, 민사사건에 걸쳐 독자적인 수사권을 가지며, 몰수대상 범죄수익과 범죄자의 자산 규모를 조사평가하고, 파악된 몰수대상 자산을 체계적으로 징수하게 된다. 또한 경찰, 검찰 기타 기타관련수사기관이 징수 불가능한 몰수추징 대상사건 중 몰수추징집행국으로 의뢰한 사안으로서 현금을 제외한<sup>24)</sup> 대상물건의 소재가 확인되고 가액이 10,000파운드(한화 1,600만원) 이상인 경우의 민사법적 몰수추징(civil recovery)과 범죄수익에 대한 징세처분(taxation)을 집행한다. 대부분의 사안에서는 집행국내 전문가들이 전담하지만, 외국의 이해와 관련되거나 다수의 소유자와 관련된 재산, 기업경영과 관련된 특별한 사안에서는 민사사건의 경우 수탁관(Trustee), 형사사건의 경우에는 집행관(Director's Receiver)을 외부전문가 중에서 지정한다.<sup>25)</sup>

몰수대상물건이 현금인 경우에는 몰수추징집행국 계좌로 직접 이전하며, 차량, 주택, 귀금속인 경우 직접 공매처분을 하거나 전문경매인에게 위탁하여 현금화한다. 2004년 5월 업무연도 동안 몰수추징집행국은 몰수추징대상 재산 8,570만 파운드(한화 1,300억원)를 자산동결처분하고, 410만 파운드(한화 70억원)를 징수하였다. 징수한 금액은 모두 내무성으로 귀속되며, 내무성은 이중 절반을 인센티브방식(Home Office Incentivisation Scheme)에 따라 몰수추징집행국에 지급한다. 집행국은 이를 다시 몰수추징업무를 의뢰한 형사사법기관에 분배한다.<sup>26)</sup>

#### 4. 태국의 몰수자산기금 입법현황

##### 가. 법적 근거

태국 북부 산악지역은 미얀마, 라오스 등 공산권 국가와 국경을 접하

24) 영국에서는 경찰과 국세관세청만이 현금을 몰수할 권한을 가진다고 한다 : 김한균, 영국의 몰수·추징 법제도 개혁과 형사정책, 형사정책연구소식 제97호(2006, 9/10월호), 한국형사정책연구원, 2006, 51쪽 참조.

25) [www.assetsrecovery.gov.uk](http://www.assetsrecovery.gov.uk).

26) Asset Recovery Agency, Annual Report 2005/06.

고 있고 태국 정부와의 오래된 반목으로 공권력 사각지대에 놓이면서 ‘골든 트라이앵글’을 형성하여 장기간 세계적인 마약생산기지로 군림하고 있다. 따라서 태국은 아시아권 국가 중에서 일찍부터 마약과의 전쟁 및 마약퇴치운동에 관심을 가지고 미국과 공조하여 마약사범을 소탕하는 한편 마약범죄수익을 몰수하여 별도의 기금을 조성 운영하고 있다.

이러한 마약범죄수익 몰수자산기금 조성의 근거법률로는 1991년 제정·시행되고 있는 ‘마약관련 범죄자 억제를 위한 방법에 관한 법률(Act on measures for the suppression of offenders in an offence relating to narcotics)’<sup>27)</sup>이 있으며, 마약범죄자 자산 몰수를 위한 국제적 협력을 규정한 법률로는 1992년 제정·시행되고 있는 ‘형사범죄에 대한 상호협력에 관한 법률(Act on mutual assistance in criminal matters)’ 등이 있다. 이와 관련하여 1996. 3.경 유엔경제사회이사회에 보고된 ‘범죄수익규제(Control of proceeds of crime)’ 보고서에 의하면, 태국은 마약사범의 근절과 아울러 범죄수익 등의 세탁행위 규제를 위하여 노력하고 있으며 이를 위한 관련 법규를 제정·시행하고 있다고 보고되었다.<sup>28)</sup>

#### 나. 몰수자산기금(마약통제기금, Narcotics Control Fund) 운영기관

마약관련 범죄자의 처벌과 예방을 위하여는 범죄자 처벌뿐만 아니라 마약 매각대금 등 불법수익을 범죄자로부터 박탈하는 것이 필요하며, 이러한 불법수익을 국고에 귀속시키지 않고 마약사범 단속과 치료 등에 사용하기 위하여 태국에서는 별도의 마약통제 기금을 설치 운영하고 있다. 위 기금은 마약통제국(Office of Narcotics Control Board, ONCB)<sup>29)</sup> 내에 설치되었으며, 위 기금에 들어온 자금은 국고에 귀속되지 않고 위 ONCB에서 관리된다.<sup>30)</sup>

27) 1991. 9. 19. 제정된 법률로서, 총칙, 자산심사위원회, 마약통제기금, 벌칙조항 등 총 4장 42조로 구성되어 있다.

28) www.uncjin.org. 참조.

29) 위 기구는 태국 법무부 산하에 설치된 부서로서 1991년부터 마약통제기금이 설치됨에 따라 기존의 마약사범 단속업무와 더불어 마약범죄와 관련된 재산을 몰수하여 조성된 기금을 관리하고 있다.

30) Act on measures for the suppression of offenders in an offence relating to narcotics.

‘마약관련 범죄자 억제를 위한 방법에 관한 법률(Act on measures for the suppression of offenders in an offence relating to narcotics)’ 제35조는 마약통제기금이 ① 법원의 몰수명령이나 재산반환청구기간 경과 등에 의하여 기금에 귀속된 재산, ② 타인에 의한 위 기금에 기부된 재산, ③ 정부보조금, ④ ①②와 ③의 재산으로부터 발생된 이익금으로 구성된다고 규정하고 있다.

마약통제기금에 귀속된 재산은 국고(State revenue) 송금되지 않고 위 기금을 관리하는 위 ONCB에 귀속된다. 위 기금으로부터 돈의 수령, 지불, 유지는 재경부장관(the Ministry of Finance)의 승인과 함께 위원회(the Committee)에 규정된 규칙에 따라 행하며, 위 기금에 속한 재산의 투자, 관리 처분은 재경부장관의 승인과 함께 위원회에 규정된 절차에 따라 행한다.

#### 다. 마약통제기금 운영감독 : 자산심사위원회(Properties Examination Committee)

자산심사위원회는 ‘마약관련 범죄자 억제를 위한 방법에 관한 법률’의 집행을 위하여 설치된 위원회로서 다음과 같이 구성된다. 부패척결위원회 위원장(the Chairman of the Commission of Counter Corruption)이 자산심사위원회 위원장으로, 법무부 사무차관(Permanent Secretary of the Ministry of Justice)이 동 위원회 부위원장으로, 검찰총장(Attorney-General), 국가협의회 사무총장(Secretary-General of the Council of State), 태국 감사원장(Auditor-General of Thailand), 경찰청장(Director-General of the Police Department), 법집행국장(Director-General of the Legal Execution Department), 세관국장(Director-General of the Customs Department), 내무국장(Director-General of the Department of Lands), 태국은행총재(Governor of the Bank of Thailand)가 각 위원으로, 그리고 마약통제국 사무총장(the Secretary-General)은 위원회의 위원 겸 간사가 된다.

자산심사위원회는 ① 마약류와 관련한 범죄의 수수와 연계된 재산의 조사, ② 범죄자의 재산이 마약류 관련 범죄와 연계된 재산인지 여부의 판단, ③ 마약류 관련 재산의 압수나 압류 결정, ④ 마약류 관련 재산으로 판단되어 압수나 압류된 재산의 보관, 경매 등에 의한 처분 및 마약통제

기금에 관련된 규칙의 제정 등과 같은 권한과 의무를 갖는다.

## 5. 독일의 몰수자산기금 입법현황

독일에서도 재산적 제재로부터 나온 금전을 특별기금으로 흘러들어가게 하는 제도가 있다. 독일에서 재산적 제재는 벌금(Geldstrafe), 질서위반금(Bussgeld), 국고 또는 공익시설에의 금전부담(Geldauflage) 등 크게 세 가지로 나누어진다. 이 중에서 벌금은 형법상 범죄에 대한 형벌의 한 유형으로서, 각 주의 예산에 귀속된다. 질서위반금은 질서위반법이나 행정형벌규정을 위반한 경우에 가해지는 금전적 제재를 말한다. 또한 국고 또는 공익시설에의 금전부담은 검사가 기소를 유예함에 있어 피의자에게 국고 또는 공익시설에 일정한 액수의 금전을 납부하게 하게 하는 것을 말한다(독일 형사소송법 제153a조 참조). 또한 관사도 집행유예(독일 형법 제56b조), 선고유예(독일 형법 제59a조)를 선고함에 있어 국고나 공익기관에 금전의 납부를 부담사항으로 명할 수 있다. 특히 독일 연방정부는 범죄피해자의 효과적인 보호를 위하여 2003년 12월의 형사제재체계의 개혁에 관한 법률안 제40a조를 신설하여 벌금액의 일부를 공익시설에 직접 흘러들어갈 수 있도록 의도하고 있다. 이에 의하면, “법원은 벌금형의 0.5%를 피해자 보호와 관련한 승인된 공익시설(anerkannte gemeinnützige Einrichtung der Opferhilfe)에 할당한다(동조 1항). 승인된 공익시설이란 범죄피해자를 심리사회적, 물질적 또는 실제적으로 지원하거나 가해자-피해자-조정을 실시할 목적으로 설치되고 법인세법 제5조 제1항 9조에 따라서 법인세가 면제된 시설을 말한다(동조 제2항)”고 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

독일에서 현재 범죄로 인한 재산적 제재로부터 나온 금전으로 기금을 구성하는 예가 적지 않다. 각 지역사회별로 다양한 유형의 청소년피해자를 위한 피해자기금(Opferfonds)이 설치되어 있다. 피해자기금에서는 자력이 없거나 일자리가 없는 가해청소년에 대하여 금전을 대부해주어서 그 금전으로 피해자에게 손해배상을 하게하고, 가해청소년은 1시간당 약 6유

31) *Bundesministerium der Justiz*, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionen systems, 2003, S.44 참조. 또한 이 법률안에 관한 상세한 내용은, 이진국, 사회내 제재 수단의 도입 및 활성화방안, 한국형사정책연구원, 2004, 90-93쪽 참조.

로에 해당하는 공익노동을 하여 대부금을 상환하도록 하고 있다. 또한 이러한 피해자기금은 주로 질서위반금에 따른 금전이나 금전부담사항에 따른 금전으로 구성된다. 예컨대 니더작센주 피해자지원재단이 2006년 2월 14일자로 작성한 2005년도 종합회계자료를 보면, 2005년도 한 해 동안 피해자기금은 총 394,021유로(한화 약 4억 8천만원)였는데, 이 중에서 질서위반금이나 금전부담은 349,656유로(한화 약 4억 2천만원)으로서 피해자기금 총액의 88%를 차지했다.

독일의 관련제도를 몰수자산기금제도와 비교해보면, 우선 독일에서는 우리나라와는 달리 검찰이나 법원이 직접적으로 금전적 제재에서 나온 일정액을 공익시설에 흘러들어가게 할 수 있다는 점이다. 몰수자산기금의 경우에는 형사사법기관이 징수한 몰수자산 중 일부를 기금에 흘러들어가게 하고, 그 기금을 공익목적으로 이용하는 것을 염두에 둔 것임에 반하여, 독일의 제도는 검사나 판사가 직접 공익기관에 금전이 흘러들어가게 하는 체계를 취하고 있다는 점에서 차이가 있다. 이를 통하여 민간부문에서의 기금운용과 사회건설적 활동이 가능하게 된다. 이에 반하여 우리나라의 경우에는 민간부문이 활성화되어 있지 못하고, 검찰의 공익기관에 대한 금전납부부 기소유예도 인정되지 않을 뿐만 아니라 판사의 금전부담에 대한 선고가능성도 규정하고 있지 않기 때문에 범죄의 처리와 관련된 민간부문을 활성화시키기 위해서는 국가의 기금에 의한 지원이 불가결하다.

## 6. 우리나라에의 시사점

이상 각국의 몰수자산기금에 대한 입법 및 정책동향의 고찰을 통하여, 각국은 몰수자산을 특별기금으로 운영하고 있으며, 국가에 따라서는 특별기금의 운영을 일원화하여 법무부에 설치된 운영기관에 전담시키거나(미국 및 캐나다), 몰수자산기금의 운영을 이원화하여 운영은 법무부에 설치된 운영기관에 맡기고 별도로 이를 감독·관리하는 위원회를 설치하여 운영하고 있음(호주 및 태국)을 알 수 있다. 다음에서는 각국의 몰수자산기금제도로부터 우리나라에의 도입방안 등 시사점을 살펴보기로 한다.

### 가. 몰수자산기금제도의 입법화

자금세탁방지 금융대책기구(FATF) 회원국 중 몰수기금제도를 운영하고 있는 국가는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 이탈리아, 룩셈부르크, 스페인 등 7개국(태국의 경우 마약통제기금 형태로 운영)이다. 이들 나라에서는 몰수된 재산을 환가한 후 이를 몰수자산기금으로 운영하고 있다. 기금에 들어온 자금은 타국 또는 지방정부와의 분배, 법집행 프로젝트, 마약재활 시설이나 수사비용 등에 사용되고 있다. 위 몰수기금을 운영하고 있는 국가들은 위 기금이 잘 운영되고 있으며 국제기관이나 국내 지방정부와의 공조협력력을 촉진하는데 아주 유용하다고 생각하고 있다.

위 7개국 이외의 나머지 회원국들이 위 몰수기금을 운영하고 있지 않는 것은 이러한 몰수기금운영이 정부의 예산회계원칙 즉 국고통일의 원칙과 예산단일의 원칙에 어긋난다는 이유에서이다.<sup>32)</sup> 그러나 다음에서 살펴 보듯이 우리나라에서도 위 예산회계원칙에 대한 많은 예외를 인정하고 있으므로 정부의 예산회계원칙이 있다는 이유로 몰수자산기금제도를 도입할 수 없는 것은 아니라고 판단된다.

국가의 모든 수입은 단일한 국고에 납입되어야 하며 모든 지출은 단일한 국고로부터 지출될 것을 요구하는 것이 국고통일의 원칙이다. ‘예산회계법’ 제14조 4항은 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 수입을 국고에 납부하여야 하며 직접 사용할 수 없다고 규정하고 있고, ‘국고금관리법’ 제7조도 같은 내용을 규정하고 있다. 그리고 국가의 수입과 지출을 하나의 회계로 통일하여 경리하는 원칙을 예산단일의 원칙이라 하는데 이는 수입과 지출 사이의 특별한 연결 관계를 단절하고 일체의 수입을 통일 일괄하여 여기에서 일체의 경비지출을 하여야 한다는 것이다. 이는 재정의 통일을 기하고 국회의 재정감독권을 용이하게 실현시키기 위한 것이기도 하다.

그러나 이러한 예산회계원칙을 지나치게 고수할 경우 국가사업의 다양성과 특정 사업의 집중육성 등에 적절히 대처할 수 없기에 우리나라에서는 예외적으로 특별회계제도를 인정하고 있다. 특별회계는 국가가 특별한 필요에 의하여 특정한 세입으로써 특정한 세출에 충당하는 것으로 일반회계와 구분되는 것이다. 특별회계는 일반회계의 예외이며 따라서 특별회계

32) <http://www.imolin.org/sitemap> 참조.

는 예산회계법 제9조에 의거 국가에서 ① 특정한 사업을 운영할 때, ② 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, ③ 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 예외적으로 법률로 설치할 수 있도록 되어 있다. 과거 1967년부터 1993년까지 26년 동안 교통관련 벌금 등을 법원, 검찰청, 경찰서 등의 시설 개선사업에 사용하기 위하여 ‘사법시설등특별회계법’이 제정, 시행된 것도 그 한 예이다.

또한 오늘날 정부의 역할과 기능이 확대·강화됨에 따라 공공수요가 증대되고 있으며 이를 충족시키기 위한 재원을 국민의 조세수입에 의한 정부예산만으로 조달할 수도 없는 현실이 되고 있고, 국회에 의해 통제되는 예산제도로는 복잡다기한 행정수요에 능동적, 탄력적으로 대응하기도 어렵기 때문에 우리나라는 일반회계원칙의 또 하나의 예외로서 예산외로 운용되는 기금제도를 두고 있다. 이러한 기금은 정부가 특정부분의 육성, 개발을 촉진하기 위하여 원활한 자금지원을 하고자 하거나 정부가 직접 수행하는 사업에 수반되는 자금의 운용, 관리를 위하여 주로 설치되어 왔다. 현재 61개의 기금이 설치·운용되고 있으며, 금액 면에서 보면 순조성 규모가 267조 5천억원이고, 운용규모가 220조 5천억원에 이르고 있다. 기금의 재원이 정부출연이나 차입금 또는 강제부담금 등 국민의 부담으로 형성되고 있지만 국회의 심의, 의결 없이 기금운용계획이 결정되기 때문에 재정민주주의 측면에서 많은 비판이 제기되고 있는 것도 사실이다.

그러나 복잡하고 급변하는 경제, 사회상황에 대응하고 점증하는 국민의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 사업을 수행하기 위하여는 국가의 모든 활동을 재정민주주의로 표상되는 전통적 예산의 틀에만 머물 수 없는 것이며 예산의 경직성을 벗어나 탄력적이고 지속적이며 안정적인 자금의 지원이 필요불가결할 수밖에 없다. 기금의 설치근거가 되는 예산회계법 제7조 제1항 및 제2항에는 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있고, 위 기금은 세입·세출 예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”고 규정되어 있다. 위 기금도 특별회계와 마찬가지로 그 설치는 법률로써 뒷받침되어야 하는 것이다.

그렇다면 몰수자산을 국고에 귀속시키지 않고 별도로 운용한다고 할 경우 특별회계와 기금 중 어떤 형태를 취하는 것이 더 설치 목적에 부합

할 것인지를 살펴보기 위하여 특별회계와 기금의 차이점을 분석하여 볼 필요가 있다. 우선 그 설치목적과 수입·지출의 연계라는 점에서는 두 제도가 유사하다고 할 수 있다. 차이점은 운용절차에 있어서 특별회계는 각 부처의 예산요구를 받아 정부가 예산안을 편성하면 이를 국회가 심의, 의결하며 그 사용내역에 대하여도 국회의 통제가 따르나, 기금의 경우 각 부처에서 각 중앙관서의 장의 결정에 따라 자율적으로 운용하기 때문에 합목적성의 차원에서 자율성과 탄력성이 보장되고 있다는 점이다.

미국에서 운용되는 몰수자산기금 제도를 보면 몰수자산 분배는 행정몰수의 경우 몰수자산의 가치가 100만달러를 넘지 않는다면 연방 수사기관이 그 공정한 분배의 양을 결정하고 있고, 사범몰수 또는 형사몰수의 경우 몰수자산의 가치가 100만달러를 넘지 않는다면 연방 검사가 그 분배의 양을 결정하고 있으며, 몰수자산의 가치가 100만달러를 넘는 경우에는 법무부차관이 그 공정한 분배의 양을 결정하고 집행관리국(Marshalls Service)에서 그 분배집행을 담당하고 있다. 이는 그 기금의 사용방법에 대하여 국회의 통제를 받는 것이 아니라 중앙관서의 장의 결정 등에 따라 탄력적으로 운영되고 있는 것임을 알 수 있다. 만일 몰수자산기금운용제도가 도입된다면 우리나라의 경우에도 이러한 기금형식이 도입취지에 부합할 것이다.

또한 기금형식은 앞서 살펴본 바와 같이 미국, 캐나다, 호주 등 선진국에서 이미 현실적으로 유용하게 실시되고 있는 제도이며 이러한 기금제도를 도입하는 국가들이 점점 증가하는 추세에 있을 뿐만 아니라, UN 및 자금세탁방지 금융대책기구(FATF) 등 국제기구의 권고사항이기도 하다.

UN은 1999년 제정한 “자금세탁, 몰수 및 범죄수익과 관련된 국제협력에 관한 모델 법률”에서 ‘몰수재산과 그 환가대금은 정부에 귀속되며, 정부는 이들 재산을 조직범죄 또는 마약류불법거래 진압을 위한 기금에 분배하여야 한다’고 규정하여 마약류범죄, 조직범죄 등 현재 국경을 초월하여 발생하는 범죄의 예방, 단속 활동을 지원하기 위하여 몰수된 불법재산 등을 재원으로 하는 기금 설치의 필요성을 권하고 있다. 또한 자금세탁방지 금융대책기구(FATF)도 1990년 자금세탁방지를 위한 40개 권고사항을 내면서 그중 권고 제38항에 ‘외국의 요청에 부응하여 자금세탁 또는 전제범죄에 기초하여 발생한 수익 또는 당해 수익에 상응하는 가치의 다른 재산의 확인, 동결, 압류 및 몰수를 위한 신속한 조치를 취할 수 있는 권한

이 확보되어야 한다. 또한 몰수재산의 분배를 포함한 재산의 압류 및 몰수의 조정을 위한 약정도 마련되어야 한다'고 규정하고 있고, 위 권고 제 38항에 대한 해설주석으로 '㉠ 각국은 가능한 경우 몰수재산의 전부 또는 일부가 범집행, 건강, 교육, 기타 적절한 목적을 위하여 예치될 재산몰수기금을 설치하는 것을 고려하여야 한다. ㉡ 각국은 가능한 경우 특히 몰수가 직접 또는 간접으로 범집행활동의 공조 결과인 때에는 몰수재산을 국가 간에 분배할 수 있도록 하는 데 필요한 조치를 취하는 것을 고려하여야 한다'고 하여 자금세탁범죄 등을 예방, 단속하기 위한 몰수자산기금 설치를 직접적으로 권고하고 있다.<sup>33)</sup>

#### 나. 새로운 몰수제도의 도입 필요성

새로운 제도의 도입과 관련하여 몰수기금제도를 통하여 범죄수익 박탈을 통한 효과적인 범죄 억제 및 범집행기관의 능동적인 업무 수행 도모라는 목적과 이로 인하여 발생될 수 있는 국민의 재산권 침해를 최소화한다는 상반된 이해관계를 조화롭게 정리할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그렇다면 아무리 행정몰수의 요건을 엄격하게 한다 하더라도 법원의 사법적 판단을 배제한 채 수사기관이 일방적으로 국민의 재산권을 침해하는 제도라는 비판을 면하기 어려울 것이므로 우선은 일명 사법몰수형식의 민사몰수 제도를 도입하는 방안이 합리적이라 생각된다.

만일 사법몰수를 도입한다고 하더라도 이는 형벌의 일종으로 볼 수는 없다. 이는 비록 검사의 청구에 의하여 판사가 몰수를 선고하는 형식이지만 그 절차는 형사소송절차가 아닌 민사소송절차에 의하여 이루어지는 것이기 때문이다. 따라서 재산권자는 원고인 검사의 몰수청구에 대응하여 일반 민사소송의 피고가 되어 위 소송에 참가할 수 있고 변호인을 선임하여 소송을 수행하게 할 수 있다. 그렇다면 이는 형법상 몰수와는 성격을 달리하는 새로운 독립처분으로 보아야 할 것이다. 과연 형벌이 아닌 독립처분으로서의 몰수제도도입이 우리 법체계상 가능할 것인지 살펴볼 필요가 있다.

사실 우리나라 형법학자들 중 대다수가 형법상 몰수를 순수한 형벌로 보고 있지는 않다. 통설적 견해에 의하면 몰수는 형벌적 성격과 대물적 보안

33) 법무자료, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률해설, 법무부, 2002.

처분의 성격을 공유하고 있다는 것이다.<sup>34)</sup> 우리 형법이 제41조 제49조에서 몰수를 부가적 성격을 가진 형벌로 규정하고 있고, 또한 제78조 제6호에서 형의 시효를 3년으로 규정하고 있기 때문에 몰수의 법적 성질이 형식적으로는 부가적 형벌설[몰수를 부가적 성질을 가진 재산형, 즉 형벌의 일종으로 파악하는 견해로서 우리나라 판례의 입장이기도 하다.<sup>35)</sup> 이 설의 주된 논거는 우리 형법 제41조가 몰수를 형벌의 일종으로 규정하고 있다는 점<sup>36)</sup>, 형법 제49조의 본문이 몰수는 타형에 부가하여 과한다고 규정하고 있는 점<sup>37)</sup>, 형법이 물건 자체가 위험하거나 다른 범죄에 사용할 위험이 있는 경우에 이를 몰수하는 규정을 두고 있지 않는 점, 역사적으로 볼 때 몰수가 자유형, 벌금 등과 같이 범인에 대한 응보적 제재로서 형벌의 실질(징벌적 성격)<sup>38)</sup>을, 즉 몰수는 하나의 해악이 될 뿐만 아니라 제3자에게는 위하의 효과를, 범인 당사자에게는 특별예방의 효과를 발휘하기 때문에 형벌로서 기능할 수 있다는 점<sup>39)</sup> 등을 들고 있다]의 주장과 같이 형벌임에는 틀림없지만, 몰수의 실질적인 성질은 대물적 보안처분설<sup>40)</sup>이 주장하는 것처럼 보안처분의 일

34) 신동운, 앞의 책, 727쪽; 정성근, 신판 형법총론, 법지사, 1998, 682쪽; 황산덕, 형법총론(제7정판), 방문사, 1989, 310쪽; 박승진/이기현/최석윤, 앞의 책, 180-181쪽; 莊子邦雄, 刑法總論(新版), 靑林書院, 1991, 478面; 団藤重光, 刑法綱要總論(改訂版), 創文社, 1988, 472面; 西原春夫, 刑法總論, 成文堂, 1990, 471面 註(2); 藤木英雄, 刑法講義總論, 弘文堂, 1988, 327面.

35) 대법원 1965.2.23, 64도653 판결.

36) 배종대, 앞의 책, 693쪽; 백남익, 형법총론(제3전정판), 1962, 347쪽; 오영근, 형법총론, 대명출판사, 2002, 859쪽; 한상곤, 앞의 논문, 12쪽; 平野龍一, 矯正保護法, 有斐閣, 1963, 22面; 山口厚, わが國における沒收・追徴制度の現狀, 「現代社會における沒收・追徴」, 信山社, 1996, 22面.

37) 조용무, 형사법상의 필요적 몰수, 추징과 실무상의 몇 가지 문제점에 관하여, 사법논집 제11집, 1980., 603쪽.

38) 유기천, 개정형법학(총론강의), 일조각, 1984, 355쪽; 대법원 1980.12.9, 80도584 판결.

39) 예를 들면 범죄에 사용된 자동차를 몰수하는 것은 범인 당사자에게는 오히려 형벌보다도 더욱 큰 제재가 될 수 있으며 제3자에게도 무시할 수 없는 위하력을 발휘한다는 것이다: H.H.Jescheck, Strafrecht AT, S.718; A.Eser, Sanktion gegen des Eigentum, S.111.

40) 이 설은 몰수의 본질을 범죄예방을 위한 일종의 보안처분으로 이해하여야 한다는 것이다. 즉 몰수의 규정 중에는 누구의 소유에도 속하지 않는 물건, 재산적 가치가 전혀 없는 물건을 몰수하는 경우가 있는 바, 이러한 경우에는 범인으로부터 단순히 그 물건의 점유만을 박탈한다는 점에서 몰수의 본질은 범죄인에 대한 형벌이라고 하기보다는 오히려 목적물로부터 발생하는 범죄반복의 위험성을 예방하거나, 또는 범인에게 범죄에 의한 불법한 이득을 금지하는데 있다고 주장한다.

종이라는 것이다. 역사적으로 볼 때 몰수는 본래 자유형·벌금 등과 같이 범죄인에 대한 응보적인 제재인 형벌로서의 실질을 가지고 있었으나, 근대에 들어서는 몰수가 범인으로부터 사회적으로 위험한 물건을 제거하여 범죄 반복의 위험성을 예방하고 또한 범죄로 인하여 취득한 부당한 이익을 박탈하려는 보안처분의 성격을 갖게 되었다고 한다. 따라서 근대 형법은 벌금형과 몰수를 분리시켜 몰수를 형식적으로는 형벌로 규정하되 실질적으로는 보안처분적 성격을 지니게 하였고 이에 따라 우리 형법도 몰수를 형식적으로는 형벌의 일종으로 규정하면서도 실질적으로는 대물적 보안처분으로서의 성질을 지니게 규정하였다는 것이다.<sup>41)</sup> 이와 같이 통설의 견해처럼 우리나라 몰수의 성격에 대하여 순수한 형벌이 아닌 대물적 보안처분의 성격도 있다고 본다면 대물적 보안처분의 성격이 강한 사범몰수를 국내에 도입하는 것은 오히려 자연스러운 일이 될 것이다. 결국 기존의 형법상 몰수는 부가형벌적 몰수가 되는 것이고, 새롭게 도입되는 사범몰수는 독립된 보안처분으로서의 몰수가 된다고 하겠다.

#### 다. 몰수자산처분 입법의 필요성

현행 형사소송법 제 483조는 “몰수물은 검사가 처분하여야 한다”고 규정하고 있고, 이를 구체적으로 시행하기 위하여 제정된 검찰압수물사무규칙 제28조는 “검사는 몰수물이 유가물인 때에는 공매에 의하여 국고납입 처분을 하여야 하고, 몰수물이 환가대금·통화·유가증권·외국환인 경우에는 공매절차 없이 바로 국고납입 처분을 하여야 한다”고 규정하고 있다. 이렇게 국고에 납입된 재산에 대하여는 국고금관리법 제7조에 “중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관에 속하는 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못한다”고 규정함으로써 현행 법령에 의하면 국가기관인 검찰 등 수사기관에 의하여 압수된 후 몰수선고를 받은 재산에 대하여는 원칙적으로 국고에 납입하여야 하며 이를 수사기관 등이 직접 사용하지 못하도록 규정되어 있다.

그렇지만 현행 형사소송법 하에서도 몰수물은 검사가 처분하여야 한다고만 규정하여 처분의 주체에 대하여만 명시하고 있을 뿐 몰수물 처분방법에

41) 정성근, 앞의 책, 682쪽.

대하여는 하위 법령에 위임을 하고 있으므로 몰수물 국고귀속 여부를 비롯한 구체적인 처분 방법은 현행 검찰압수물사무규칙을 개정하는 것만으로도 가능할 수 것으로 보여진다. 실제로 위 현행 검찰압수물사무규칙에도 예외 규정을 광범위하게 두고 있는데 동 규칙 35조에서 검사실무자료로 적당하다고 인정되는 몰수물은 이를 대검찰청에 인계하도록 하고 규정하고 있고, 마약류는 보건기관에 인계하며, 연초류를 전매관서에 인계하도록 하는 등 정책적인 배려를 하고 있다. 또한 1962.11.경 제정된 몰수금품등처리에관한임시특례법을 살펴보면 한걸음 더 나아가 국가보안법위반 사범 단속과 관련된 몰수물(무기류, 현금 등 공작금, 유가증권 등)은 국가정보원에서 직접 사용할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 형사몰수 이외에 행정몰수, 사법몰수 등이 도입된다고 할 경우 몰수건수와 몰수재산 가액이 증가하고 더불어 재산권자등 이해관계인이 다수 발생할 가능성이 있으므로 단순히 현행 압수물 사무규칙을 개정하는 것만으로는 많은 한계에 직면할 것이다. 따라서 별도의 입법을 통한 몰수재산 처분 방안이 도입되어야 한다.

#### 라. 몰수자산기금 관련 특별법 제정 필요

앞서 이미 살펴본 바와 같이 미국의 경우 1984년 포괄범죄억제법(The Comprehensive Crime Control Act)을 제정한 후 이를 기초로 미 법무부에 몰수자산기금을 설치하고 법무부장관이 주무장관이 되어 회계연도의 제한을 받지 않고 특정한 범집행목적에 위 기금에 포함된 재산을 분배, 운영하고 있으며, 캐나다의 경우에도 1993년 제정된 압수자산관리법(The Seized Property Management Act)에 따라 공공사업부장관(the Minister of Public Works and Government Services)이 몰수 재산을 관리 처분한 후 법무부장관이 정한 분배율에 따라 각 범집행기관에 분배하고 있다. 호주의 경우에는 1987년 제정된 범죄수익법(The Proceeds Crime Act)과 1991년 개정된 형사소송법 제120조를 근거로 하여 몰수자산기금이 설치되고 법무부장관이 주무장관이 되고 법무부에 소속된 파산관재인(Official Trustee on Bankruptcy)이 구체적인 몰수재산 처분 및 분배 등의 업무를 담당하고 있다.

우리나라의 경우에도 몰수재산기금을 예산외로 운영하기 위하여는 특별법이 필요하며, 이 특별법에는 외국의 예처럼 범죄수익규제법처럼 몰수

재산기금에 귀속될 재산과 연관된 범죄유형, 몰수재산기금에 귀속되는 재원, 기금의 사용처, 몰수재산의 귀속절차, 몰수재산의 관리 및 처분, 분배 방법, 기금 참여기관, 기금운용의 주체 등이 명시되어야 할 것이며, 아울러 일명 독립된 보안처분으로서의 몰수 즉 사법몰수 제도의 근거도 마련되어야 할 것이다.

#### 마. 몰수자산기금 운용 주체

선진 외국의 사례에서 보았듯이 몰수재산은 범죄와 관련이 있는 것이고, 형사몰수가 아닌 민사몰수라 하더라도 검사가 몰수명령을 구하는 소를 법원에 제기하면서 소송 대상이 된 재산이 범죄와 관련되어 있음을 입증하여야 몰수재산기금에 귀속되게 된다. 이러한 절차는 결국 범죄수사를 담당하는 부서에서 주관할 수밖에 없는 것이고 그 결과 대부분 법무부장관이 위 몰수재산기금 운용의 주체가 되고 있다. 물론 미국의 경우 법무부 이외에 재무부 산하에 별도의 몰수자산기금(Treasury Forfeiture Fund)이 설치되어 있고 이를 재무부장관이 운용 주체가 되어 관리되고 있지만 이는 과거 재무부 산하 관세청이 별도로 운영하던 Customs Forfeiture Fund가 있었고, 우리나라와 달리 관세청을 비롯한 국세청 등 여러 법집행기관이 독자적인 수사권한을 갖고 있음으로서 가능하였던 것이다. 그나마 2002년 미국 정부조직이 개편되면서 위 관세청이 새로 신설된 국가안보부(Department of Homeland Security) 산하로 편입됨에 따라 위 재무부 산하 기금은 그 존재이유를 상실하여 현재 법무부 기금과의 통합이 거론되고 있다.

특히 우리나라의 경우에는 앞서 언급하였듯이 현행법상 압수물과 몰수재산에 대한 관리 및 처분은 검사의 권한으로 규정되어 있으므로 몰수자산기금에 관한 사무도 검찰에서 담당하는 것이 일응 타당하다고 볼 수 있다. 또한 향후 미국의 사법몰수(독립된 보안처분적 몰수) 제도가 국내에도 도입된다고 한다면 위 사법몰수 또한 검사의 청구에 의한 판사의 판결로 이루어지는 것이고 위 몰수판결의 집행도 결국 검사에 의하여 이루어지는 것이므로 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

그러나 몰수자산기금과 관련된 사무는 수사사무라기 보다는 법무행정

들어 관세청, 경찰청, 금융정보분석원 등)과의 재산 분배 문제, 외국 정부와의 재산 분배 문제 등이 포함되어 있고, 검찰은 경찰이나 다른 법집행기관과 마찬가지로 위 몰수재산기금으로부터 일정 기여정도에 따른 기금을 분배받을 수 있는 수혜기관이므로 스스로 그 기금을 운영하는 것을 부적절 할 수 있다. 결국 우리나라에 몰수재산기금이 도입된다면 법무행정을 책임지고 있는 법무부장관이 위 몰수재산기금의 운용 주체가 되는 것이 바람직하다고 판단된다.

다만 몰수재산기금의 활용과 관련하여서는 기금제도를 운영하고 있는 각국이 범죄피해자구제사업(예컨대 범죄피해자기금화<sup>42)</sup> 내지는 범죄피해자지원사업), 마약교육프로그램 및 마약재활프로그램, 교도소설치 등 법집행 프로젝트, 수사비용 등에 활용하고 있는 점을 감안하여, 몰수재산기금의 활용에 만전을 기하여야 할 것이다.

---

42) 이를 위해서는, 범죄수익등은 원칙적으로 범죄인으로부터 박탈해야 하지만 피해자가 그 재산에 대하여 정당한 권리를 갖고 있는 경우에 범죄수익 등을 몰수하는 것은 피해자의 범인에 대한 손해배상청구권 등 사법상 청구권의 실현을 곤란하게 하기 때문에 피해자보호의 관점에서 몰수를 금지하고 있는 ‘범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률’ 제8조 제3항의 몰수·추징금지 규정을 부분적으로 해제할 필요가 있다.

즉 범죄피해자가 범인에 대한 손해배상청구권 등을 행사하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우를 유형화하고 이에 해당하는 경우에는 범죄피해자산을 몰수·추징할 수 있도록 함으로써 이들 재산을 기금을 통하여 범죄피해자에게 지급하거나 범죄피해자구제기금으로 활용하는 것이 범죄피해자를 보다 더 보호하는 방안일 것이기 때문이다. 최근 일본에서도 이러한 이유로 ‘조직적인범죄의처벌및범죄수익규제등에관한법률의일부를개정하는법률(2006.6.13. 법률 제86호)’ 및 ‘범죄피해재산등의한피해회복금부금지급에관한법률(2006.6.13. 법률 제87호)’이 제정·공포된 것은 시사하는 바가 크다 할 것이다.

## A Study on the Implementation of Asset Forfeiture Fund in Korean Justice Systems

Toh, Joong-Jin\*

Park, Kwang-Sub\*\*

In December 1988, the UN resolved the bills on illicit traffics in narcotic drugs and psychotropic substances in order that illegal profits from drugs and money laundry could not be the sources or motives to commit irregularities any more. This implies the needs of ban on all kinds of benefits from crimes in justice systems. Korea just came to recognize the necessity of controls on these issues and made specific statutes related on drugs and psychotropic substances. Before these efforts, however, seizure and forfeiture exist only in Korean criminal law. So, illegal properties could be hidden and kept anywhere despite of judgement of conviction.

As shown above, UN Convention is not simply a 'declaration' but a 'manifestation of justified enforcement' on the illegal properties through crimes to prevent the narcotic crimes, organized crimes, money laundry, and became a big issue all around the world. We can easily understand why many a criminal would like to seek the financial benefits in spite of strict regulations about crimes, and, sometimes it is successful in reality, if we look around the genuine motives, 'properties'.

Profits from crimes, e.g. narcotic crimes, organized crimes, money laundry and so on, can be used easily not only to keep and enrich the criminal syndicate, but to make themselves legal economic bodies, to avoid the chase of investigation authorities, to invest the legal business or illegal business. Issues concerning crimes and money have been discussed in terms of criminal justice policy. But we cannot end the

---

\* Research Fellow, Korean Institute of Criminal Justice Policy, Ph.D. in Law

\*\* Professor, Department of Law, Chungnam National University, Ph.D. in Law

connections yet.

First, to remove the involvement of illegal money and crime, it is needed strongly that all crimes should not pay any more and all criminals can not even imagine the properties from above crimes. Second, fair distribution of benefits and burdens should be restored.

The FATF advises with 40 recommendations that all the nation should seize and forfeit properties from money laundry, profits from money laundry, instruments which is used money laundry or will be used, or same benefits to these properties, should legislate the same as UN Conventions, and should establish the 'Asset Forfeiture Fund' which is going to be used to law enforcement, health, education and proper purposes. And these advices of FATF also provide that concrete or abstract properties from crimes and modification of these properties or increase of these properties should be seized and be used as a fund for suppression, protection, rehabilitation with seized properties and their profits.

Korea has a seizure and forfeiture system from the crimes and regulations on criminal profits, illegal properties, but considerable amount of profits belongs straight to national treasury and profits can be useless to prevent the above crimes, nevertheless the UN Convention and the FATF, because of lack of disposition of the statutes. In US, 'The Comprehensive Forfeiture Act of 1984' approve the criminal profits from drug crimes and the use of drug investigation agency and FBI through civil forfeiture, and that the department of justice can establish the Fund and use the Fund for seizure and forfeiture, the cost of investigation, the cost of execution(the cost of criminal case, therapy for addict of drugs, protection and rehabilitation, the cost of prison construction).

Therefore, the focus of this study is to analyze the forfeiture systems regarding the criminal justice and to reflect on the limit under current legal systems and to consider necessity of the UN Convention at the same time. This study will also deliberate the statutes of other countries,

U.S., Canada, Australia, U.K., Thailand and their system of practice, to reckon the possibility of introduction of asset forfeiture system in korean justice system.

주제어 : 몰수자산기금, 각국의 몰수 및 추징제도, 범죄수익의 박탈

Keywords : Asset Forfeiture Fund, Asser Comfiscation Legislation  
in the USA·Canada·Germany·UK·Thai·Australia,  
Deprivation of Criminal Proceeds