「法과 政策」 第15輯 第2號 2009. 8. 30.
濟州大學校 法과政策硏究所

제주특별자치도법의 벌칙규정의 체계*

Framework of the Penal Provision of Act on the Jeju Special Self-governing Province

이 근 우** · 윤 동 호***
Lee, Keun-Woo · Yun, Dong-Ho

목 차

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 제주특별자치도의 자치권한 및 지역특성의 보장과 관련된 벌칙규정
Ⅲ. 제주특별자치도의 국제자유도시의 조성과 관련된 벌칙규정
Ⅳ. 향후 과제
Ⅴ. 맺는 말

국문초록

제주특별자치도법의 벌칙규정은 이해하기가 쉽지 않다. 조문이 많기 때문이기도 하고, 조문의 구조와 특성 때문이기도 한다.

이 글은 제주특별자치도법의 벌칙규정의 이해를 돕기 위해 제주특별자치도법의 벌칙규정은 제주특별자치도의 자치권한 및 지역특성의 보장과 관련된 것과 제주특별자치도의 국제자유도시의 조성과 관련된 것으로 분류하여, 제주특별자치도법의 벌칙규정을 체계적으로 정리하고 있고, 이에 덧붙여 몇 가지 문제점과 앞으로의 과제를 제시하고 있다.

논문접수일 : 2009. 6. 29.
심사완료일 : 2009. 7. 23.
게재확정일 : 2009. 7. 23.
* 이 글은 2009. 6. 10. 제주지방검찰청에서 열린 제2회 제주대학교 법학전문대학원 · 제주지방검찰청 실무연구회에서 발표한 것을 고쳐 쓴 것이다. 이 날 의미있는 토론을 해준 장준희검사와 박선아교수께 감사한다.
** 법학박사 · 경남대학교 법학부 교수
*** 법학박사 · 제주대학교 법학전문대학원 교수

주제어 : 제주특별자치도, 제주국제자유도시, 제주특별자치도법, 벌칙규정

Ⅰ. 문제제기

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(줄여서 제주특별자치도법)[1]으로 인해 제주라는 섬은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 제주특별자치도법은 제주도(濟州道)가 제주도(濟州島)라는 지역적 한계를 극복하고 제주특별자치도이자 국제자유도시가 되기를 기대하고 있다. 이러한 기대에 부응하여 제주라는 섬이 대한민국은 물론이고 세계의 중심지로 거듭날지, 아니면 마치 몸에 맞지 않은 옷을 입은 것처럼 그런 기대에 못 미치고 여전히 감동의 자연환경만 기억되는 단순한 관광지에 머무를지는 기본적으로 제주인(濟州人)의 손에 달려있다. 이런 점에서 보면 제주특별자치도법은 우리에게 기회이자 위기이다.

그러나 제주특별자치도법과 그 기대는 비단 제주인만의 문제가 아니다. 또 그럴 수도 없다. 그래서 제주특별자치도법의 헌법적 근거를 마련하여[2] 조세법률주의는 조세조례주의로, 죄형법정주의는 죄형조례주의로 각각 대체하는 것을 가능하게 하자는 목소리[3]도 나오고 있는 것이며, 그 동안 여러 차례 개정이 있었음에도 불구하고 여전히 개선이 필요한 부분[4]도 있는 것이다.

제주특별자치도법 제17장의 벌칙규정도 개선과 정비가 필요한 부분이 있을 텐데, 그런 부분이 어디인지를 찾는 것은 둘째 치고, 우선 그 내용을 이해하기조차 쉽지 않다. 이는 이론적으로 죄형법정주의 특히 명확성원칙에 어긋날 뿐만 아니라 형사실무에도 큰 부담이 된다. 그러나 이해가 어려운 것은 제주특별자치도법만의 문제가 아니고, 이러한 형식의 벌칙규정[5] 모두의 문제로서, 이러한 경우는 벌칙규정만으로는 범죄의 불

1) 2006년 2년 21일 제정되어(법률 제7849호) 2009년 5월 27일(법률 제9721호) 현재까지 무려 56번의 개정이 있었던 것으로 보인다.

2) 권영호, "제주특별자치도의 헌법적 근거 마련에 관한 소고", 「헌법학연구」, 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009. 3. 55면 이하; 표명환, "제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방향", 「토지공법연구」, 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009. 2. 232면 이하.

3) 표명환, 앞의 논문, 251면.

4) '국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있다'는 해운법 제44조에 따라 도서지역 주민들에 대해 2006년 6월부터 여객선 운임의 20%를 지원받고 있음에도 불구하고, 도서개발촉진법 제2조는 제주도를 적용대상이 되는 도서(島嶼)에서 제외하고 있어서 제주도민에 대해서는 이러한 지원이 이루어지지 않다는 이유로 제주도민에게 여객선운임과 항공기운임의 지원혜택을 주는 내용의 제주특별자치도법개정안이 민주당의 강창일의원에 의해 2009년 6월 2일 대표발의 되었다.

법구성요건을 파악할 수 없고, 벌칙규정과 이에 앞서 나오는 금지규정을 연결해서 읽어야 불법유형, 쉽게 말하면 어떤 행위를 처벌하는지를 파악할 수 있다. 따라서 이러한 형식의 벌칙규정의 경우에는 체계적으로 정리하는 과정이 필요한데, 이는 사실 좀 번거로운 일이다. 더욱이 제주특별자치도법은 17개의 장(章)에 걸쳐 모두 442개의 조문을 가진 방대한 법률이어서, 그 벌칙규정도 많을 뿐만 아니라,[6] 게다가 그 벌칙규정들이 다른 법률, 예컨대 출입국관리법이나 공직선거법의 벌칙규정을 준용하고 있는 경우도 많기 때문에, 제주특별자치도법의 경우는 좀더 번거롭고 혼란스럽기까지 하다.

자치권한 및 지역특성의 보장	국제자유도시의 조성
○제353조 자치경찰에 관한 벌칙 ○제354조 주민소환투표에 관한 벌칙 제361조의2 이익의 몰수 제362조 제4항 범죄조사를 위한 동행요구불응자 300만원 이하의 과태료 ○제358조의2 자치감사에 관한 벌칙 ○제358조 환경분야에 관한 벌칙 제360조 미수범 ○제359조 자동차관리에 관한 벌칙 ○제361조 양벌규정	○제355조 출입국관리분야에 관한 벌칙 제360조 미수범 제363조 고발 및 통고처분 ○제356조 관광분야에 관한 벌칙 ○제357조 의료분야에 관한 벌칙 ○제358조의3 국제학교에 관한 벌칙 ○제359조 그 밖의 벌칙(비밀누설죄) ○제361조 양벌규정

이 글의 목적은 제주특별자치도법의 벌칙규정을 체계적으로 정리하는데 있다. 그런데 제주특별자치도법의 내용[7]은 제주특별자치도의 자치권한 및 지역특성의 보장과 관련된 것과 제주특별자치도의 국제자유도시의 조성과 관련된 것 2가지로 구별할 수 있다.[8] 따라서 제주특별자치도법의 벌칙규정도 아래 표와 같이 제주특별자치도의 자치

5) 이러한 형식을 가진 법률들을 가리켜 흔히 '행정형법'이라고 하는데, 이에 관한 비판적 고찰로는 이근우, "행정형법의 재구성-개념, 구조, 절차", 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2008.

6) 제주특별자치도법의 전신인 제주국제자유도시특별법(법률 제7849호로 2006년 7월 1일 폐지)이 '환경분야에 관한 벌칙', '출입국관리분야에 관한 벌칙', '의료분야에 관한 벌칙'을 두고 있었던 것, 또 그 전신인 제주도개발특별법(법률 제4485호로 1991년 12월 31일 제정)은 '환경분야에 관한 벌칙'만을 두고 있었던 것에 견주면, 제주특별자치도법의 벌칙규정은 많이 늘어난 것이다.

7) 제주특별자치도법의 주요 내용은 윤양수, "제주특별자치도, 정책·입법 평가", 「토지공법연구」, 제35집, 한국토지공법학회, 2007. 2. 43면 이하; 윤양수, "제주특별자치도법에 관한 小考", 「법과 정책」, 제13집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2007. 2. 241면 이하.

8) 제주특별자치도법의 내용을 이렇게 분류하는 견해는 김대환, "제주특별자치도의 지정과 토지공법적 과

권한 및 지역특성의 보장과 관련된 것(Ⅱ)과 제주특별자치도의 국제자유도시의 조성과 관련된 것(Ⅲ)으로 분류할 수 있다. 차례대로 이를 보고, 이어 제주특별자치도법의 벌칙규정과 관련하여 앞으로 필요한 과제(Ⅳ)가 무엇인지 보며, 끝으로, 제주특별자치도법이 제주인에게 실질적인 의미를 가지려면 제주특별자치도법에 대한 지속적인 관심과 개선이 필요하다는 것을 강조하면서 글을 맺으려고 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 제주특별자치도의 자치권한 및 지역특성의 보장과 관련된 벌칙규정

1. 자치경찰에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 제11장에서 국내 처음으로 자치경찰제도를 도입하고,[9] 제353조에서 자치경찰공무원[10]의 직무범죄를 규정하고 있는데,[11] (국가)경찰공무원법의 규정[12]을 준용하고 있다. 자치경찰공무원이 일정한 상황에서 직무에 위배하거나 직권을

제". 「토지공법연구」, 제29집. 한국토지공법학회. 2005. 12. 111면 이하: 박인수. "주민자치 확대법제와 문제점". 「공법학연구」, 제8권 제1호. 한국공법학회. 2007. 2. 20면.

9) 제105조 (다른 법률과의 관계) ①자치경찰(도지사 소속하에 두는 경찰을 말한다. 이하 같다) 및 자치경찰공무원에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「지방자치법」 및 「지방공무원법」에 의한다.

10) 제주특별자치도의 자치경찰의 조직과 업무에 관해서는 고헌환. "제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토". 「공법학연구」, 제10권 제1호. 한국공법학회. 2009. 325면 이하: 황정익. "제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위". 「형사정책」, 제19권 제1호. 한국형사정책학회. 2007. 434면 이하: 황현락. "우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법정책적 고찰-제주자치경찰과 서울시특별사법경찰제도를 중심으로-". 「한국경찰학회보」, 제10권 4호. 한국경찰학회. 2008. 46면 이하.

11) 제353조 (자치경찰에 관한 벌칙) ①자치경찰공무원으로서 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태하에 있거나 작전수행 중인 경우에 제137조의 규정에 의하여 준용되는 「경찰공무원법」 제18조 제2항·제19조 또는 「지방공무원법」 제50조 제1항의 규정에 위반한 자는 3년 이상의 징역 또는 금고에 처하며, 제137조의 규정에 의하여 준용되는 「경찰공무원법」 제18조제1항 또는 「지방공무원법」 제49조의 규정을 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다. ②제1항의 경우 외에 집단살상의 위급사태가 발생한 경우 제137조의 규정에 의하여 준용되는 「경찰공무원법」 제18조·제19조 또는 「지방공무원법」 제49조·제50조 제1항의 규정을 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.

12) 경찰공무원법 제18조 (허위보고등의 금지) ①경찰공무원은 직무에 관하여 허위의 보고나 통보를 하여서는 아니된다. ②경찰공무원은 직무를 태만히 하거나 유기하여서는 아니된다.
제19조 (지휘권남용등의 금지) 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태에 처하거나, 작전수행중인 경우 또는 많은 인명손상이나 국가재산손실의 우려가 있는 위급한 사태가 발생한 경우에 경찰공무원을 지휘·감독하는 자는 정당한 사유없이 그 직무수행을 거부 또는 유기하거나 경찰공무원을 지정된 근무지에서 진출·퇴각 또는 이탈하게 하여서는 아니된다.
제31조 (벌칙) ①경찰공무원으로서 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태하에 있거나 작전수행중인 경우에 제18조 제2항 또는 제19조, 「국가공무원법」 제58조 제1항의 규정에 위반한 자는 3년 이상의

남용하는 경우에 성립하는데, 직무위배유형에는 허위보고죄, 직무유기죄, 직무명령불복종죄, 직장이탈죄가 있고, 직권남용유형에는 지휘권남용죄가 있다. 한편 자치경찰은 행정경찰직무를 수행하는 것을 원칙으로 하고, 사법경찰직무는 특별사법경찰관리의 직무와 관련해서만 수행할 수 있다.[13] 이에 대해서는 고도의 지방분권을 추구하는 제주특별자치도법의 취지에 어긋난다고 비판[14]이 있다.

가. 허위보고죄

자치경찰공무원이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중이거나 집단살상의 위급사태가 발생한 상황에서 직무에 관하여 허위의 보고나 통보를 하는 경우에 성립하고, 그 법정형은 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

징역이나 금고에 처하며 제18조제1항. 「국가공무원법」 제57조의 규정에 위반한 자는 7년 이하의 징역이나 금고에 처한다. ②제1항외에 집단살상의 위급사태가 발생한 경우에 제18조 또는 제19조. 「국가공무원법」 제57조 및 동법 제58조 제1항의 규정에 위반한 자는 7년 이하의 징역이나 금고에 처한다. 〈개정 2006.7.19〉

국가공무원법 제57조 (복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

제58조 (직장 이탈 금지) ①공무원은 소속 상관의 허가 또는 정당한 사유가 없으면 직장을 이탈하지 못한다.

②수사기관이 공무원을 구속하려면 그 소속 기관의 장에게 미리 통보하여야 한다. 다만, 현행범은 그러하지 아니하다.

지방공무원법 제49조 (복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상사의 직무상 명령에 복종하여야 한다. 다만, 이에 대한 의견을 진술할 수 있다.

제50조 (직장이탈 금지) ①공무원은 소속 상사의 허가 없이 또는 정당한 이유 없이 직장을 이탈하지 못한다.

②수사기관이 공무원을 구속하려면 소속 기관의 장에게 미리 통보하여야 한다. 다만, 현행범은 그러하지 아니하다.

13) 제117조 (범죄의 발견시 조치) ①자치경찰공무원이 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰단장 또는 자치경찰대장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄와 「경범죄처벌법」 제6조, 「도로교통법」 제163조 및 「자전거이용활성화에 관한 법률」 제27조의 규정에 의한 통고처분의 대상이 되는 범칙행위의 경우에는 그러하지 아니하다. ②자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄의 현행범인의 경우에는 그러하지 아니하다.

제108조 (사무) 자치경찰은 다음 각 호의 사무(이하 "자치경찰사무"라 한다)를 처리한다.

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
2. 지역교통활동에 관한 사무
3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

14) 이와 유사한 문제의식은 황정익, 앞의 논문, 440면.

나. 직무유기죄

자치경찰공무원이 일정한 상황에서 직무를 태만히 하거나 유기한 경우에 성립하는데, 그 법정형은 어떤 상황인지에 따라 다르다. 그 상황이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중인 경우는 3년 이상의 징역 또는 금고이고, 집단살상의 위급사태가 발생한 경우는 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

다. 직무명령불복종죄

자치경찰공무원이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중이거나 집단살상의 위급사태가 발생한 상황에서 직무를 수행할 때 소속 상사의 직무상 명령에 복종하지 않은 경우에 성립한다. 그 법정형은 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

라. 직장이탈죄

자치경찰공무원이 일정한 상황에서 소속 상사의 허가 없이 또는 정당한 이유없이 직장을 이탈한 경우에 성립하는데, 그 법정형은 어떤 상황인지에 따라 다르다. 그 상황이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중인 경우는 3년 이상의 징역 또는 금고이고, 집단살상의 위급사태가 발생한 경우는 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

마. 지휘권남용죄

자치경찰공무원을 지휘·감독하는 자치경찰공무원이 정당한 사유없이 그 직무수행을 거부 또는 유기하거나 자치경찰공무원을 지정된 근무지에서 진출·퇴각 또는 이탈하게 한 경우에 성립하는데, 그 법정형은 어떤 상황인지에 따라 다르다. 그 상황이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중인 경우는 3년 이상의 징역 또는 금고이고, 집단살상의 위급사태가 발생한 경우는 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

2. 주민소환투표에 관한 법칙

제주특별자치도법은 주민투표와 주민소환에 관한 특례규정을 두고,[15] 제354조에서

15) 제23조 (주민투표에 관한 특례) ①도지사는 「주민투표법」 제7조 제2항 제3호의 규정에 불구하고 도조례가 정하는 예산 이상이 소요되는 대규모 투자사업에 대하여는 주민투표에 부칠 수 있다.
제26조 (주민소환투표의 대상 및 청구에 관한 특례) ①「주민소환에 관한 법률」 제7조 제1항에 따른 주민소환투표청구권자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 같은 항에도 불구하고 제주자치도교육감(이하 "도교육감"이라 한다)에 대하여 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상의 서명

공직선거법의 규정을 준용하여, 주민소환투표범죄를 규정하고 있다. 이는 크게 부정주민소환투표운동죄, 주민소환투표매수 및 이해(利害)유도등죄, 주민소환투표자유방해죄, 그 밖의 주민소환투표범죄 4가지로 구별할 수 있다.

가. 부정주민소환투표운동죄

공무원이 그 지위를 이용하여 주민소환투표운동을 하거나 하게 한 경우에 성립한다. 다만, 공무원이 소속직원이나 공직선거법 제53조 제1항 제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 임·직원이나 공직자윤리법 제17조의 규정에 의한 유관사기업체 및 유관사기업체 및 협회의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다. 지위를 이용한 주민소환투표운동죄라고 할 수 있다. 그 법정형은 5년 이하의 징역으로[16] 주민소환투표범죄 가운데 가장 높다.

누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 주민소환투표운동을 하거나 하게 한 경우 또는 누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 주민소환투표운동을 하는 경우는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[17]

으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 이 법 제25조에 따라 주민소환투표사무를 관리하는 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

16) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ①제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제20조제3항에서 준용하는 「공직선거법」 제85조제1항을 위반하여 주민소환투표운동을 하거나 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.
주민소환에 관한 법률 제20조 (주민소환투표운동의 제한) ③지위를 이용한 주민소환투표운동의 금지에 관하여는 「공직선거법」 제85조의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동"은 "주민소환투표운동"으로 본다.
공직선거법 제85조 (지위를 이용한 선거운동금지) ①공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조(공무원 등의 입후보)제1항 제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 임·직원 또는 「공직자윤리법」 제17조(퇴직공직자의 유관사기업체 등에의 취업제한)의 규정에 의한 유관사기업체 및 협회의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.
제255조 (부정선거운동죄) ③제85조제1항의 규정에 위반하여 선거운동을 하거나 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

17) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ④ 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제20조제3항에서 준용하는 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항을 위반한 행위를 하거나 하게 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.
공직선거법 제85조 (지위를 이용한 선거운동금지) ②누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하

주민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 그 밖의 방법으로 허위사실을 유포하거나 허위사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제2항 제7호).

누구든지 주민소환투표운동기간 중 주민소환투표운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 주민소환투표운동 및 인터넷 광고와 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 주민소환투표방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외한 모든 주민소환투표운동은 금지되고, 또한 허용되는 주민소환투표운동일지라도 연설금지장소에서의 연설행위, 전자우편을 이용한 주민소환투표운동정보를 전송하는 행위, 확성장치 및 자동차 사용제한에 관한 규정을 위반하는 행위, 야간에 연설·대담을 하는 행위, 호별방문을 하는 행위, 주민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위도 금지되며, 이처럼 금지되는 주민소환투표운동을 하면 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[18]

여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다. ③누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

제255조 (부정선거운동죄) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

9. 제85조(지위를 이용한 선거운동금지)제2항 또는 제3항의 규정에 위반한 행위를 하거나 하게 한 자

18) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제20조제1항을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자
2. 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제20조제2항을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자

주민소환에 관한 법률 제20조 (주민소환투표운동의 제한) ①누구든지 주민소환투표운동기간 중 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 선거운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 및 인터넷 광고와 제27조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「주민투표법」 제17조의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 「공직선거법」 제8조의7의 규정에 따른 선거방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니된다. ②제1항의 규정에 따라 주민소환투표운동을 하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 「공직선거법」제80조의 규정에 따른 연설금지장소에서의 연설행위
2. 「공직선거법」제82조의5의 규정을 위반하여 전자우편을 이용한 주민소환투표운동정보를 전송하는 행위
3. 「공직선거법」 제91조에서 정하는 확성장치 및 자동차 사용제한에 관한 규정을 위반하는 행위

주민소환투표운동기간을 위반하거나 주민소환투표운동을 할 수 없는 사람이 하면 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[19]

나. 주민소환투표매수 및 이해유도등죄

다음의 경우에 주민소환투표매수죄가 성립하며, 그 법정형은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이다(제354조 제2항 제1호부터 제4호) ①주민소환투표의 결과에 영향을 미치게 할 목적으로 주민소환투표인(주민소환투표인명부 작성 전에는 그 주민소환투표인명부에 오를 자격이 있는 자 포함)에게 금전·물품·거마(車馬)·향응 그 밖의 재산상의 이익이나 공사(公私)의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시 또는 그 제공을 약속한 경우, ②주민소환투표운동에 이용할 목적으로 학교 그 밖의 공공기

4. 「공직선거법」 제102조의 규정을 위반하여 야간에 연설·대담을 하는 행위
5. 「공직선거법」 제106조의 규정을 위반하여 호별방문을 하는 행위
6. 주민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위

19) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
2. 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제18조에 따른 주민소환투표운동의 제한을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자

주민소환에 관한 법률 제18조 (주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자) ①주민소환투표운동은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지(이하 "주민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다. ②제1항의 규정에 불구하고, 제13조제2항의 규정에 의하여 주민소환투표가 실시될 경우의 주민소환투표운동기간은 주민소환투표일 전 25일부터 투표일 전일까지로 한다. ③「공직선거법」 제60조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표운동을 할 수 없다. 다만, 당해 주민소환투표대상자는 그러하지 아니하다.

제60조 (선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제4호 내지 제8호에 해당하는 자가 후보자의 배우자인 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)
3. 제18조(선거권이 없는 자)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자
4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
5. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제4호 내지 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)
6. 향토예비군 소대장급 이상의 간부
7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원
8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자

관 · 사회단체 · 종교단체 · 노동단체 또는 청년단체 · 부녀단체 · 노인단체 · 재향군인단체 · 씨족단체 그 밖의 기관 · 단체 · 시설에 금전 · 물품 등 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속하는 경우. ③주민소환투표운동에 이용할 목적으로 야유회 · 동창회 · 친목회 · 향우회 · 계모임 그 밖의 선거구민의 모임이나 행사에 금전 · 물품 · 음식물 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속하는 경우. ④위의 행위를 지시 · 권유 · 요구 또는 알선하는 경우. ①은 주민소환투표매수죄이고, ②와 ③은 주민소환투표이해유도죄이다. 주민소환투표이해유도죄는 공직선거법의 이해유도죄에서 온 것인데, 이해유도(利害誘導)란 이해관계를 이용하여 사람의 의사를 유도하는 것을 의미한다.[20] 이해유도죄는 선거나 주민소환투표가 이해관계에 따라 좌우되는 것을 막기 위한 것이다. 이러한 표현은 공직선거법 제230조 등의 제목에 나오는데, 이는 일본 공직선거법의 이해유도죄[21]에서 유래한 것으로 보이지만, 우리의 이해유도죄는 일본의 이해유도죄와 구성요건에 차이가 있어서 선심성 공약을 남발하여 표를 유도하는 행위를 처벌하기 어렵다.[22]

위 ①부터 ③에서 제공된 이익이나 공사의 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승낙하는 경우는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제3항 제1호).

이러한 죄들을 범한 자가 받은 이익은 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다(제361조의2).

주민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 포장된 선물 또는 돈봉투 등 다수의 주민소환투표인에게 배부하도록 구분된 형태로 되어 있는 금품을 운반하는 자도 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제2항 제8호).

다. 주민소환투표자유방해죄

주민소환투표인에 대하여 폭행 · 협박 또는 불법으로 체포 · 감금하거나 부정한 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제2항 제5호).

---

20) 황정근, 「선거부정방지법」, 법영사, 2001, 150면.

21) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거인 또는 선거운동장에 대하여 그 자 또는 그 자에 관계있는 사사(社寺), 학교, 회사, 조합, 市町村 등에 대한 용수(用水), 소작(小作), 채권, 기부 기타 특수한 직접이해관계를 이용하여 유도한 때에 성립한다(제221조 제1항 제2호).

22) 박미숙 · 유병규 · 윤동호 · 김범식, 「현행법상 선거사범 등에 대한 벌칙조항의 정비방안」, 한국형사정책연구원, 2004, 103면.

라. 그 밖의 주민소환투표범죄

법령에 의하지 아니하고 주민소환투표함을 열거나 그 투표함(빈 투표함을 포함한다) 또는 투표함 안의 주민소환투표지를 제거·파괴·훼손·은닉 또는 탈취한 자 또는 주민소환투표인명부작성에 관계있는 자로서 그 직권을 남용하여 주민소환투표인명부의 열람을 방해하거나 그 열람에 관한 직무를 유기한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제2항 제6호와 제9호).

다음에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌한다(제354조 제3항 제2호부터 제4호). ①성명의 사칭, 신분증명서의 위조 또는 변조 그 밖의 부정한 방법으로 주민소환투표를 하거나 주민소환투표를 하려고 한 자. ②허위의 방법으로 주민소환투표인명부에 오르게 한 자. ③주민소환투표에 관한 서명 요청 활동 및 투표운동의 기회를 이용하여 특정 정당이나 공직선거법의 규정에 의한 공직선거의 후보자가 되고자 하는 자를 지지·추천 또는 반대하거나 그 밖의 선거운동에 이르는 행위를 한 자.

서명요청활동의 제한규정을 위반하여 서명요청활동을 한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[23]

---

23) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제10조를 위반하여 서명요청을 한 자
주민소환에 관한 법률 제10조 (서명요청 활동의 제한) ①소환청구인대표자와 서면에 의하여 소환청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자(이하 "소환청구인대표자등"이라 한다)는 해당선출직 지방공직자의 선거구의 전부 또는 일부에 대하여 「공직선거법」의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지 그 선거구에서 서명을 요청할 수 없다.
②다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 소환청구인대표자등이 될 수 없으며, 서명요청 활동을 하거나 서명요청 활동을 기획·주도하는 등 서명요청 활동에 관여할 수 없다.
1. 주민소환투표권이 없는 자
2. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원. 다만, 「고등교육법」 제14조제1항 및 제2항의 규정에 따른 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사인 교원을 제외한다.
3. 다른 법령에 규정에 따라 공무원 신분을 가진 자
4. 「공직선거법」 제60조제1항의 규정에 의하여 선거운동을 할 수 없는 자(제4호를 제외한다).
5. 선출직 지방공직자의 해당선거에 후보자가 되고자 하는 자(이하 "입후보예정자"라 한다). 입후보예정자의 가족(배우자, 입후보예정자 또는 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매, 입후보예정자의 직계비속 및 형제자매의 배우자를 말한다) 및 이들이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설의 임·직원
③소환청구인대표자등을 제외하고는 누구든지 서명을 요청할 수 없으며, 검인되지 아니한 소환청구인서명부에 서명을 받을 수 없다.
④소환청구인대표자등이 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물 및 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.

다음의 경우는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[24] ①주민소환투표운동기구를 고정된 장소 또는 시설에 두지 않거나 식품위생법에 의한 식품접객영업소 또는 공중위생관리법에 의한 공중위생영업소안에 두는 경우, ②주민소환투표운동을 위한 신문광고규정[25]을 위반한 경우, 주민소환투표운동기간 중 할 수 있는 공개장소 연설·대담규정[26]을 위반한 경우, ③관할선거관리위원회의 위원·직원은 주민소환투표범죄와 관련한 출입을 방해하거나 자료제출요구에 불응 또는 허위의 자료를 제

⑦ 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제33조를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 〈신설 2007.8.3〉

24) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ⑦ 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」 제33조를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 〈신설 2007.8.3〉
주민소환에 관한 법률 제33조 (벌칙) 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 규정과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 「공직선거법」 제61조제5항의 규정을 위반하여 주민소환투표운동기구를 설치한 자
2. 「공직선거법」 제69조제4항 내지 제6항 및 제82조의7제4항의 규정을 위반하여 광고를 한 자
3. 「공직선거법」 제79조제1항, 제3항 내지 제5항, 제6항(표지를 부착하지 아니한 경우를 제외한다), 제7항 및 제9항(신분증명서를 달지 아니한 경우를 제외한다)의 규정을 위반하여 공개장소에서의 연설·대담을 한 자
4. 「공직선거법」 제272조의2 제3항의 규정을 위반하여 출입을 방해하거나 자료제출요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 자

25) ①신문광고는 전면광고면을 이용하는 경우를 제외하고는 기사란 부분밑에 설정된 통상적인 광고란에 하여야 한다.
②후보자가 광고를 하고자 하는 때에는 광고전에 공직선거법에 의한 광고임을 인정하는 관할선거구선거관리위원회의 인증서를 교부받아 광고를 하여야 하며, 일간신문을 경영·관리하는 자 또는 광고업무를 담당하는 자는 인증서가 첨부되지 아니한 후보자의 광고를 게재하여서는 아니된다.
③신문광고를 하고자 하는 후보자는 광고원고와 광고계약서 사본을 첨부하여 광고게재일전일까지 당해 선거구선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.
④인터넷광고를 하고자 하는 후보자는 광고게시일 전일까지 광고원고와 광고계약서 사본을 첨부하여 인터넷언론사명·광고기간·광고비용(같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자가 합동으로 광고하는 경우 그 분담내역을 포함한다) 등을 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

26) ①주민소환투표청구인대표자 및 주민소환투표대상자 또는 그 자가 주민소환투표운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 2인(연설원)은 주민소환투표운동기간 중에 주민소환투표운동에 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있다.
②주민소환투표청구인대표자 및 주민소환투표대상자 또는 그 연설원이 공개장소에서의 연설·대담을 위하여 1대의 자동차와 이에 부착된 확성장치 및 휴대용 확성장치 하나를 각각 사용할 수 있다.
③확성장치는 연설·대담을 하는 경우에만 사용할 수 있으며, 휴대용 확성장치는 연설·대담용 차량이 정차한 외의 다른 지역에서 사용할 수 없다. 이 경우 차량 부착용 확성장치와 동시에 사용할 수 없다.
④자동차에 부착된 확성장치를 사용함에 있어 확성나발의 수는 1개를 넘을 수 없다.
⑤자동차와 확성장치에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 표지를 부착해야한다.
⑥주민소환투표청구인대표자 및 주민소환투표대상자 또는 그 연설원은 다른 사람이 개최한 옥내모임에 일시적으로 참석하여 연설·대담을 할 수 있으며, 이 경우 그 장소에 설치된 확성장치를 사용하거나 휴대용 확성장치를 사용할 수 있다.
⑦연설원이 연설·대담을 하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 신분증명서를 달아야 한다.

출하는 경우. 그런데 주민소환투표범죄의 현행범인 또는 준현행범인으로서 관할선거관리위원회의 위원·직원이 선거관리위원회에 동행하자는 요구에 불응하는 경우 300만원 이하의 과태료를 부과한다(제362조 제4항 제1호).[27]

3. 자치감사에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 자치감사제도를 도입하면서,[28] 그 효율성을 위해서 제358조의2에 벌칙규정도 두었다.[29] 감사위원회의 감사를 받는 자로서 정당한 사유 없이 감사를 거부하거나 자료의 제출요구에 불응한 자나 정당한 사유 없이 감사기구의 감사활동을 방해한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처벌한다.

공무원이 아닌 감사위원회위원은 직무상비밀유지의무를 지는데, 이를 위반한 자도 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처벌한다.

4. 환경분야에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 제주특별자치도의 지역특성인 청정한 자연환경보전을 위해 보

---

27) 제362조 ④다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 「형사소송법」 제211조에 규정된 현행범인 또는 준현행범인으로서 제30조에 따라 적용되는 「주민소환에 관한 법률」에서 준용하는 「공직선거법」 제272조의2제4항에 따른 동행요구에 응하지 아니한 자

공직선거법 제272조의2 (선거범죄의 조사등) ③누구든지 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해하여서는 아니되며 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야 한다.
④각급선거관리위원회위원·직원은 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 동행 또는 출석할 것을 요구할 수 있다. 다만, 선거기간중 후보자에 대하여는 동행 또는 출석을 요구할 수 없다.

28) 제66조 (감사위원회의 설치 및 직무 등) ①「지방자치법」 제171조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 「지방공무원법」 제81조의 규정에 불구하고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 재반업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 제68조의 규정에 의하여 그 결과를 처리하는 행위(이하 "자치감사"라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다. 〈개정 2006.12.20. 2007.5.11〉

29) 제358조의2 (자치감사에 관한 벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 감사위원회의 감사를 받는 자로서 정당한 사유 없이 감사를 거부하거나 자료의 제출요구에 불응한 자
2. 정당한 사유 없이 감사기구의 감사활동을 방해한 자
3. 제70조의 비밀유지의무를 위반한 자

제70조 (비밀유지의무) 감사위원회의 공무원이 아닌 위원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

전지역과 보존자원을 설정하여 관리하고 있고, 지하수를 공공자원으로 관리하고 있으며, 이러한 관리규정을 어기면 제358조에서 형사처벌을 할 수 있도록 했다.

먼저, 지정된 보존자원을 제주특별자치도 안에서 매매하거나 제주특별자치도 밖으로 반출하고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 하는데, 이를 어기면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[30] 이 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자와 미수범은 각각 본죄에 준하여 처벌하며, 이 죄를 교사하거나 방조한 자는 정범에 준하여 처벌한다(제360조).

또한 도지사는 제주특별자치도의 청정지역 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주특별자치도 내외로 반출 또는 반입되는 가축·수산물 및 식물에 대하여 검사, 주사, 격리, 억류, 반출·반입 금지 등 필요한 조치를 할 수 있고, 이를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[31]

다음은, 보전지역에서 금지된 행위를 하면 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[32]

---

30) 제358조 (환경분야에 관한 벌칙) ①제296조제5항에 따른 허가를 받지 아니하고 보존자원을 매매하거나 제주자치도 밖으로 반출한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
제296조 (보존자원의 지정) ⑤보존자원을 제주자치도 안에서 매매하거나 제주자치도 밖으로 반출하고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 도지사의 허가를 받아야 한다.

31) 제359조 (그 밖의 벌칙) ②제206조제2항에 따른 가축반입 금지 조치를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 〈신설 2009.3.25〉
제206조 (가축·수산물 및 식물의 도 외 반출입 방역) ②도지사는 제주자치도의 청정지역 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도 내외로 반출 또는 반입되는 가축·수산물 및 식물에 대하여 검사, 주사, 격리, 억류, 반출·반입 금지 등 필요한 조치를 할 수 있다.

32) 제358조 (환경분야에 관한 벌칙) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 절대보전지역에서 제292조제3항을 위반한 행위를 한 자
2. 상대보전지역에서 제293조제2항을 위반한 행위를 한 자
3. 관리보전지역에서 제295조제1항의 행위제한 규정을 위반한 자
제292조 (절대보전지역) ③제1항의 규정에 의한 절대보전지역 안에서는 그 지역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치, 토지의 형질변경, 토지의 분할, 공유수면의 매립, 수목의 벌채, 토석의 채취, 도로의 신설 등과 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, 제1호 내지 제5호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2007.8.3〉
1. 국가 또는 제주자치도가 시행하는 등산로, 산책로, 임도, 도로, 공중화장실, 정자, 기상관측시설과 「자연공원법」에 의한 공원시설의 설치
2. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제13조에 따른 산림경영계획으로 시행하는 사업으로서 모두 베기나 토지의 형질변경을 수반하지 아니하는 산림사업
3. 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위
4. 절대보전지역 지정 전에 건축된 기존 종교시설의 경내에서의 건축물의 증·개축행위
5. 그 밖에 자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위 안에서의 도조례로 정하는 행위

끝으로, 무단으로 지하수를 개발·이용하거나 오·폐수 등 지하수를 오염시킬 수 있는 물질을 지하로 주입·배수·처리한 자도 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[33]

제293조 (상대보전지역) ②제1항의 규정에 의한 상대보전지역 안에서는 그 지역 지정목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경 등과 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제292조제3항제1호에 해당하는 시설의 설치
2. 제292조제3항제2호 내지 제5호의 어느 하나에 해당하는 행위
3. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조의 규정에 의한 박물관 및 미술관의 건축
4. 농업·임업·축산업·수산업을 영위하거나 숙박, 판매 등 소득에 연관되는 2층 이하의 건축물(부대건축물 및 부설 주차장시설을 포함한다)의 건축
5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제8호의 규정에 의한 취락지구, 동법 제51조제3항의 규정에 의한 제2종지구단위계획구역 또는 「지적법」 제5조의 규정에 의한 지목이 대지인 토지에서의 2층 이하의 건축물의 건축
6. 도로, 하천유량 및 지하수 관측시설, 배수로의 설치 또는 이와 유사한 농업·임업·축산업·수산업에 부수되는 공작물 또는 시설의 설치
7. 수목의 벌채 또는 토석의 채취
8. 이동이 용이하지 아니한 물건의 설치 또는 퇴적
9. 그 밖에 도조례로 정하는 종류와 규모의 건축물의 건축, 공작물·시설물의 설치 또는 토지의 형질변경

제295조 (관리보전지역 내에서의 행위제한) ①관리보전지역 안에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 이 경우 보전지구별·등급별 행위제한의 구체적인 내용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 범위 안에서 도조례로 정한다. 〈개정 2009.3.25〉

1. 지하수자원보전지구 안에서의 다음 각 목의 행위
   가. 폐수배출시설의 설치행위
   나. 폐기물 처리시설의 설치행위
   다. 생활하수 발생시설의 설치행위
   라. 가축분뇨 배출시설의 설치행위
   마. 토지의 형질변경행위
2. 생태계보전지구 안에서의 산림훼손 및 토지의 형질변경행위
3. 경관보전지구 안에서의 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경행위

33) 제358조 (환경분야에 관한 벌칙) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

4. 제312조제1항 또는 제2항에 따른 허가 또는 변경허가(연장허가를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 지하수를 개발·이용한 자
5. 제313조제1항을 위반하여 오·폐수 등 지하수를 오염시킬 수 있는 물질을 지하로 주입·배수·처리한 자

제312조 (지하수개발·이용허가 등에 관한 특례) ①지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 「지하수법」 제7조·제7조의2·제7조의3·제8조 및 「먹는물관리법」 제9조·제10조·제12조에도 불구하고 도지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 「지하수법」 제8조제1항제3호의 경우에는 도지사에게 신고하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자 중 지하수 및 샘물 개발·이용기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 한다. 〈개정 2009.3.25〉

제313조 (지하수오염방지명령 등에 관한 특례) ①누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 기준 이하로 처리하지 아니한 오·폐수 등 지하수를 오염시킬 수 있는 물질을 지하로 주입·배수·처리

5. 자동차 관리에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 쾌적한 환경과 주차난 해소를 위해 자동차 관리에 관한 특례를 두어서 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록하고자 하는 자는 그 등록을 신청하는 때에 '그 자동차의 차고지(주차장·주차시설 및 공지 등 자동차의 보관에 적합한 장소를 말함)를 확보하고 있음을 증명할 수 있는 서류'(줄여서 차고지증명서)를 도지사에게 제출하도록 하고 있고, 이를 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 차고지증명서를 제출한 자 또는 제출하게 하여준 자는 300만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[34]

6. 양벌규정

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 이러한 범죄를 저지른 경우에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형(제354조 제1항을 위반한 경우에는 1천만원 이하의 벌금을 말한다)을 부과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다(제361조).

이러한 단서규정은 보건범죄단속에 관한 특별조치법(줄여서 보건범죄특별법) 위반 사건과 관련하여, 다른 사람의 범죄에 대해 그 책임이 있는지 여부를 묻지 않고 처벌하도록 하거나 책임여부를 따져서 처벌한다고 하더라도 행위자와 동일하게 '무기 또는 2년 이상의 징역형'이라는 법정형을 적용하는 것은 책임원칙에 어긋난다고 본 헌법재판소 전원재판부 결정(2007. 11. 29. 2005헌가10)에 따라 신설된 것이다.

하여서는 아니된다.

34) 제359조 (그 밖의 벌칙) ③제325조제1항을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 차고지증명서를 제출한 자 또는 제출하게 하여준 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.
제325조 (자동차 관리에 관한 특례) ①「자동차관리법」 제8조, 제11조 및 제12조의 규정에 의하여 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록하고자 하는 자는 그 등록을 신청하는 때에 그 자동차의 차고지(주차장·주차시설 및 공지 등 자동차의 보관에 적합한 장소를 말한다. 이하 같다)를 확보하고 있음을 증명할 수 있는 서류(이하 "차고지증명서"라 한다)를 도지사에게 제출하여야 한다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 국제자유도시의 조성과 관련된 법칙규정

1. 출입국관리분야에 관한 법칙

제주특별자치도법은 외국인이 제주특별자치도에 좀더 자유롭게 왕래할 수 있도록 하기 위해 무사증제도를 도입하고, 법무부장관의 허가를 받아서 체류지역을 확대할 수 있도록 하면서, 이러한 규정을 어기면 형사처벌을 할 수 있도록 하고 있다.

먼저, ①체류지역 확대 허가를 받지 아니한 외국인을 집단으로 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시키거나 이를 알선하는 행위, ②체류지역 확대 허가를 받지 아니한 외국인을 집단으로 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시킬 목적으로 '선박·항공기 또는 그 밖의 교통기관'(줄여서 선박등)이나 여권을 제공하는 행위, ③체류지역 확대허가를 받지 않고 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하였거나 이동한 외국인을 은닉 또는 도피하게 하거나 그러한 목적으로 선박등을 제공하는 행위를 한 자를 처벌하는데, 영리목적 여부에 따라 그 법정형이 달라진다. 영리를 목적으로 이러한 행위를 하는 경우는 법정형이 7년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금이고, 그렇지 않은 경우는 법정형이 5년 이하의 징역이나 금고 또는 3천만원 이하의 벌금이다.[35] 결국 이는 체류지역 확대허가를 받지 않은 사람 또는 체류지역 확대허가를 받지 않고 대한민국

35) 제355조 (출입국관리분야에 관한 벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 영리를 목적으로 해당행위를 한 자는 7년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제158조제1항의 규정을 위반하여 외국인을 집단으로 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시키거나 이를 알선한 자
2. 제158조제2항의 규정을 위반하여 외국인을 집단으로 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시키기 위하여 선박등이나 여권을 제공한 자
3. 제158조제3항의 규정을 위반하여 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하였거나 이동하는 외국인을 집단으로 은닉 또는 도피하게 하거나 그러한 목적으로 선박등을 제공한 자

②제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 영리목적이 아닌 자는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제158조 (선박 등의 제공금지) ①누구든지 제157조제1항의 규정에 의한 체류지역 확대 허가를 받지 아니한 자를 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시키거나 이를 알선하여서는 아니된다.

②누구든지 제157조제1항의 규정에 의한 체류지역 확대 허가를 받지 아니한 자를 대한민국 안의 다른 지역으로 이동시킬 목적으로 선박·항공기 또는 그 밖의 교통기관(이하 "선박등"이라 한다) 이나 여권을 제공하여서는 아니된다.

③누구든지 제157조제1항의 규정을 위반하여 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하였거나 이동한 자를 은닉 또는 도피하게 하거나 그러한 목적으로 선박등을 제공하여서는 아니된다.

제157조 (체류지역 확대 허가 등) ①법무부장관은 제156조의 규정에 의하여 입국한 자 중 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민이 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하고자 하는 경우에는 그 외국인의 신청에 의하여 체류지역 확대를 허가할 수 있다.

안의 다른 지역으로 이동하였거나 이동한 사람을 돕는 범죄이다.

다음으로, '제158조의 규정을 위반하였지만 위 죄에 해당되지 않는 자' 또는 체류지역 확대 허가를 받지 아니하고 대한민국 안의 다른 지역으로 이동한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있다.[36] 여기서 '제158조의 규정을 위반하였지만 위 죄에 해당되지 않는 자'는 결국 체류지역 확대허가를 받지 않은 사람 또는 체류지역 확대허가를 받지 않고 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하였거나 이동한 사람을 영리목적이 없이 돕는 범죄인데, 그 사람이 집단이 아니어야 한다.

이들 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자와 미수범은 각각 본죄에 준하여 처벌하고, 이들 죄를 교사하거나 방조한 자는 정범에 준하여 처벌한다(제360조).

끝으로, 제주특별자치도와 대한민국 안의 다른 지역 사이를 운항하는 선박등의 장 또는 운수업자는 체류지역 확대허가를 받은 외국인이 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하기 위하여 선박등에 탑승하려 하는 경우 그 외국인에 대한 체류지역 확대 허가 여부를 확인하고 그 외국인이 허가를 받지 아니한 경우에는 탑승을 거부해야하고, 또 선박등의 장 또는 운수업자는 체류지역 확대허가를 받지 아니한 자가 탑승한 사실을 알게 된 때에는 그 사실을 즉시 출입국관리사무소장이나 또는 출입국관리사무소출장소장에게 통보해야 하며, 이를 어기면 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[37] 출입국관리공무원 또는 권한 있는 공무원도 그 직무를 수행함에 있어 체류지역 확대 허가를 받아야 할 자가 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하는 경우 공항 또는 항만에서 그 허가 여부를 확인할 수 있는데, 이를 확인하기 위한 출입국관리공무원 또는 권한 있는 공무원의 직무상 정당한 요구를 거부한 자는 100만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[38]

---

36) 제355조 (출입국관리분야에 관한 벌칙) ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제157조제1항의 규정에 의한 체류지역 확대 허가를 받지 아니하고 대한민국 안의 다른 지역으로 이동한 자
2. 제158조의 규정을 위반한 자로서 제1항 또는 제2항에 해당되지 아니한 자

37) 제355조 (출입국관리분야에 관한 벌칙) ④제159조의 규정을 위반한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
제159조 (운수업자 등의 의무) ①제주자치도와 대한민국 안의 다른 지역 사이를 운항하는 선박등의 장 또는 운수업자는 제157조제1항의 규정에 의하여 허가받은 외국인이 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하기 위하여 선박등에 탑승하려 하는 경우 그 외국인에 대한 체류지역 확대 허가 여부를 확인하고 그 외국인이 허가를 받지 아니한 경우에는 탑승을 거부하여야 한다.
②선박등의 장 또는 운수업자는 제157조제1항의 규정에 의한 허가를 받지 아니한 자가 탑승한 사실을 알게 된 때에는 그 사실을 즉시 출입국관리사무소장(이하 "사무소장"이라 한다) 또는 출입국관리사무소출장소장(이하 "출장소장"이라 한다)에게 통보하여야 한다.

38) 제355조 (출입국관리분야에 관한 벌칙) ⑤제157조제5항의 규정에 의하여 체류지역 확대 허가 여부를 확인하기 위한 출입국관리공무원 또는 권한 있는 공무원의 직무상 정당한 요구를 거부한 자는 100만원 이하의 벌금에 처한다.
제157조 (체류지역 확대 허가 등) ⑤출입국관리공무원 또는 권한 있는 공무원은 그 직무를 수행함에

위 범죄는 모두 사무소장 · 출장소장 또는 외국인보호소장의 고발이 없는 한 공소를 제기할 수 없는 전속고발범죄이며, 통고처분의 대상이 되는 범죄이다.

2. 관광분야에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 국제자유도시의 여건조성을 위해 문화체육부장관의 권한을 도지사에게로 이양하는 등 다양한 특례규정[39]과 제주특별자치도 여행객이나 골프장 이용행위에 대한 면세혜택[40]을 줄 수 있도록 하고 있다. 또 관광진흥법의 관광숙박업과는 다른 형태인 휴양펜션업을 규정하고 있는데, 휴양펜션업이란 '관광객의 숙박 · 취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업'을 말한다(제174조).[41]

이러한 휴양펜션업을 도지사의 등록을 받지 않고 하는 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 하고 있다.

3. 의료분야에 관한 벌칙

있어 제1항의 규정에 의하여 체류지역 확대 허가를 받아야 할 자가 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하는 경우 공항 또는 항만에서 그 허가 여부를 확인할 수 있다.

39) 예컨대 제171조 (「관광진흥법」에 관한 특례) ①「관광진흥법」 제5조제1항, 제8조제4항 · 제7항, 제21조부터 제27조까지, 제33조제1항, 제35조부터 제40조까지, 제47조제1항, 제77조, 제78조 및 제86조에 따른 문화체육관광부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. ②「관광진흥법」 제3조제1항제3호 · 제2항, 제4조제3항부터 제5항까지, 제5조제1항부터 제5항까지, 제6조, 제8조제2항, 제9조, 제10조제1항 · 제3항, 제11조, 제12조, 제13조, 제15조제1항부터 제3항까지, 제16조제5항, 제17조제1항 · 제4항 · 제5항, 제20조제1항 및 같은 조 제2항제1호 · 제2호 및 같은 조 제4항 · 제5항, 제21조제1항제1호 · 제2호 및 같은 조 제2항, 제23조제1항 · 제2항, 제24조제1항, 제25조제2항부터 제4항까지, 제26조제1항 · 제2항, 제28조제1항 · 제2항, 제31조제1항, 제33조제1항 · 제3항, 제34조제1항, 제35조제1항제8호 · 제3항, 제37조제2항, 제38조제1항 · 제2항, 제39조제1항 · 제2항, 제40조, 제48조제2항, 제52조제1항 · 제4항, 제79조 및 제80조제3항에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

40) 예컨대 제177조 (제주자치도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급) 제주자치도 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장(이하 "지정면세점"이라 한다)에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」 · 「지방세법」 등이 정하는 바에 따라 관세 · 부가가치세 · 개별소비세 · 주세 · 교육세 · 농어촌특별세 · 담배소비세 및 지방교육세를 면제 또는 환급할 수 있다.

41) 제356조 (관광분야에 관한 벌칙) 제174조 제1항의 규정에 의한 등록을 받지 아니하고 휴양펜션업을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
제174조 (휴양펜션업의 등록 등) ①관광객의 숙박 · 취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업을 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 한다. 등록사항 중 도조례로 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

제주특별자치도법은 국제화를 위한 의료서비스의 증진을 위해서 외국인이 제주특별자치도에서 의료기관이나 외국인전용약국을 개설하거나 외국면허소지자가 그러한 기관이나 약국에서 종사할 수 있도록 의료분야에 관한 특례규정을 두고 있고,[42] 이러한 규정의 위반에 대해 형사처벌을 하고 있다.[43]

'외국의 의사·치과의사·간호사·의료기사 또는 약사 면허 소지자'(줄여서 외국면허 소지자)도 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 기준을 충족하는 경우 외국의료기관 및 외국인전용약국에 종사할 수 있지만, 외국면허 소지자는 의료법과 의료기사 등에 관한 법률에 따라 허용된 종별업무범위를 벗어날 수 없고, 이를 어기면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.

외국의료기관에서 처방전을 발급받은 내국인을 제외하고 외국인전용약국에 종사하는 약사는 내국인을 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없고, 이를 어기면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.

외국인전용약국 개설자는 시설의 내·외부에 외국인전용약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시해야하고, 이를 어기면 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌

---

42) 제192조 (의료기관 개설 등에 관한 특례) ①「의료법」 제33조제2항의 규정에 불구하고 외국인(「외국인투자촉진법」 제2조제1항제1호의 규정에 의한 외국인을 말한다. 이하 같다)이 설립한 법인은 도지사의 허가를 받아 제주자치도에 의료기관(이하 "외국의료기관"이라 한다)을 개설할 수 있다. 이 경우 의료기관의 종별은「의료법」 제3조제2항제3호에 따른 종합병원·병원·치과병원·요양병원으로 한다.

제193조 (외국인전용약국 개설 등에 관한 특례) ①「약사법」 제20조에 불구하고 외국인은 도지사에게 등록하는 경우 제주자치도에 외국인전용약국을 개설할 수 있다. 〈개정 2007.4.11〉

제195조 (외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례) ① 「의료법」 제27조제1항, 「약사법」 제3조 및 「의료기사 등에 관한 법률」 제4조에도 불구하고 외국의 의사·치과의사·간호사·의료기사 또는 약사 면허 소지자(이하 "외국면허 소지자"라 한다)는 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 기준을 충족하는 경우 외국의료기관 및 제193조에 따른 외국인전용약국에 종사할 수 있다.

43) 제357조 (의료분야에 관한 벌칙) ①제193조 제2항 또는 제195조의 규정을 위반한 의료기관 또는 외국인전용약국에 종사하는 외국의 외국 의료인 또는 약사는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. ②제196조의 규정을 위반하여 외국인전용약국의 표시를 하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제193조 (외국인전용약국 개설 등에 관한 특례) ②외국인전용약국에 종사하는 약사는 내국인을 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없다. 다만, 외국의료기관에서 처방전을 발급받은 내국인에게는 의약품을 조제하거나 판매할 수 있다.

제195조 (외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례) ①「의료법」 제27조제1항, 「약사법」 제3조 및 「의료기사 등에 관한 법률」 제4조에도 불구하고 외국의 의사·치과의사·간호사·의료기사 또는 약사 면허 소지자(이하 "외국면허 소지자"라 한다)는 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 기준을 충족하는 경우 외국의료기관 및 제193조에 따른 외국인전용약국에 종사할 수 있다. ②외국면허 소지자는「의료법」 제2조 및 「의료기사 등에 관한 법률」 제3조에 따라 허용된 종별업무범위를 벗어날 수 없다. ③제1항에 따른 의료기관 및 약국에 종사하는 외국면허 소지자에 대한 자격정지에 관한 사항은 도조례로 정한다.

제196조 (외국인전용약국 개설자의 표시의무) 제193조의 규정에 의하여 개설된 외국인전용약국 개설자는 시설의 내·외부에 외국인전용약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시하여야 한다.

금으로 처벌한다.

4. 국제학교에 관한 벌칙

제주특별자치도법은 국제적 교육환경조성을 위해서 국제학교를 설립할 수 있도록 하고,[44] 이와 관련한 벌칙규정을 마련하고 있다.

먼저, ①도교육감의 설립승인을 받지 아니하고 국제학교라는 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 국제학교의 형태로 운영한 자, ②도교육감의 변경승인을 받지 아니한 자, ③거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립승인 또는 변경승인을 받은 자, ④도교육감의 폐쇄승인을 받지 않고 학교를 폐쇄한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[45]

---

44) 제189조의4 (국제학교 설립 등) ①영어교육도시에 국민의 외국어 능력 향상과 국제화된 전문인력 양성을 목적으로 하는 학교(이하 "국제학교"라 한다)를 설립·운영할 수 있다.
제189조의5 (다른 법률과의 관계) 이 법에 따라 설립되는 국제학교는 이 법에서 따로 정한 경우를 제외하고는 「초·중등교육법」 및 「사립학교법」을 적용하지 아니한다.

45) 제358조의3 (국제학교에 관한 벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제189조의7제2항에 따른 설립승인을 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자
2. 제189조의7제4항을 위반하여 변경승인을 받지 아니한 자
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제189조의7제2항 또는 제4항에 따른 학교의 설립승인 또는 변경승인을 받은 자
4. 제189조의14에 따라 준용되는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제16조에 따른 폐쇄승인을 받지 아니하고 학교를 폐쇄한 자

제189조의7 (설립승인 등) ②제189조의6 제2호의 자가 국제학교를 설립·운영하려면 시설·설비 등 도조례로 정하는 요건을 갖추어 미리 도교육감의 승인을 받아야 한다. 다만, 도교육감은 영리를 목적으로 하는 법인이 국제학교 설립을 신청하는 경우 교육과학기술부장관의 동의를 받아 승인하여야 한다. ④ 국제학교의 설립·운영자는 제1항 또는 제2항에 따른 협의 또는 승인 사항 중 도조례로 정하는 주요 사항은 제1항 또는 제2항에 따라 변경하여야 한다.

제189조의6 (국제학교 설립자격) 영어교육도시에서 국제학교를 설립·운영할 수 있는 자는 다음 각 호와 같다.
1. 국가 또는 제주자치도
2. 이 법, 다른 법령 또는 외국의 법령(이 법 또는 다른 법령에 상당하는 외국의 법령을 말한다. 이하 이 편에서 같다)에 따라 설립된 법인으로서 도조례로 정하는 법인.

제189조의14 (외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법의 준용) 국제학교의 지도·감독, 재정지원 및 이에 따른 조치, 국제학교의 폐쇄승인 등에 관하여는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제9조, 제14조부터 제20조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "외국학교법인"은 "국제학교법인"으로, "외국교육기관"은 "국제학교"로, "외국교육기관의 장"은 "국제학교의 장"으로, "교육과학기술부장관"은 "도교육감"으로, "대통령령"은 "도조례"로, "학과"는 "학교"로 각각 본다.
경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법 제16조 (외국교육기관

다음으로, 도교육감의 시정명령 또는 폐쇄명령을 위반한 국제학교의 장은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[46]

5. 그 밖의 벌칙

제주국제자유도시개발센터의 임원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용하면 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌한다.[47]

6. 양벌규정

국제자유도시의 조성과 관련된 벌칙규정의 범죄에 대해서도 제361조의 양벌규정이 적용된다.

의 폐쇄승인) 외국학교법인 또는 외국교육기관의 장은 외국교육기관을 폐쇄하고자 하는 경우에는 교육과학기술부장관의 승인을 얻어야 한다.

46) 제358조의3 (국제학교에 관한 벌칙) ②제189조의14에 따라 준용되는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제17조에 따른 시정명령 또는 폐쇄명령을 위반한 국제학교의 장은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법 제17조 (시정명령 등) ①교육과학기술부장관은 외국교육기관이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기간을 정하여 시정을 명할 수 있다.
1. 제5조제1항의 규정에 의한 설립기준을 위반한 경우
2. 제5조제3항의 규정에 의한 승인조건을 이행하지 아니한 경우
3. 제10조의 규정을 위반하여 정원을 정한 경우
4. 휴가기간을 제외하고 계속하여 3월 이상 수업을 하지 아니한 경우
5. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 경우
②교육과학기술부장관은 외국교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 제5조제1항의 규정에 의한 설립승인을 취소하거나, 학과의 폐쇄 또는 학생의 모집정지 등 필요한 조치를 할 수 있다.
1. 제1항의 규정에 의한 시정명령을 받고서도 정당한 사유 없이 지정된 기간 내에 이를 이행하지 아니한 경우
2. 제1항 각 호의 사유를 시정할 수 없는 경우
③교육과학기술부장관은 제5조제1항의 규정에 의한 설립승인을 얻지 아니하고 외국교육기관의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 외국교육기관의 형태로 운영하는 자에 대하여는 그 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

47) 제359조 (그 밖의 벌칙) ①제274조의 규정에 의한 개발센터의 임원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자가 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
제274조 (비밀누설 등의 금지) 개발센터의 임원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다.

Ⅳ. 향후 과제

앞으로는 제주특별자치도법의 개별범죄에 대한 검토와 분석이 필요하다고 본다.

첫째, 입법방식과 관련하여 준용방식은 혼란을 줄 수 있는데, 이러한 방식은 불가피한 것인지, 이러한 방식이 불가피한 것이라면 자치경찰공무원의 직무범죄를 (국가)경찰공무원법의 규정을 준용하여 제주특별자치도법에 규정할 것이 아니라 오히려 (국가)경찰공무원법의 직무범죄의 주체에 자치경찰도 포함하는 것이 법 전체의 통일성과 명확성을 제고하는 것은 아닌지이다.[48]

둘째, 형법의 원칙과 달리, 환경분야에 관한 벌칙과 출입국관리분야에 관한 벌칙의 경우에 예비음모와 미수를 본죄에 준하여 처벌하고, 방조범을 정범에 준하여 처벌할 정당성과 필요성이 있는지이다.[49] 물론 이와 더불어 형법의 범죄와 제주특별자치도법의 범죄, 예컨대 형법의 직무유기죄[50]와 자치경찰공무원의 직무유기죄[51]를 비교하여 분석하는 것도 필요하다.

셋째, 제주특별자치도법의 범죄의 구성요건이나 법정형이 다른 특별형법의 범죄의 그것에 견주어 문제가 없는지이다. 예컨대 관광진흥법 제82조가 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 등록하지 않고 관광숙박업을 경영한 자를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌하거나 징역과 벌금은 병과할 수 있는데, 여기서 관광숙박업, 특히 휴양 콘도미니엄업[52]이 제주특별자치도법의 관광분야에 관한 벌칙과 관련하여 휴양펜션업[53]과 어떤 차이점이 있는지, 또 그 법정형에 차이가 있는 것이 과연 정

---

48) 이런 입장은 황정익, 앞의 논문, 444면.

49) 이와 관련 자세한 내용은 이근우, 앞의 논문, 42면 이하, 특히 54면 참조.

50) 제122조 (직무유기) 공무원이 정당한 이유없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

51) 자치경찰공무원이 일정한 상황에서 직무를 태만히 하거나 유기한 경우에 성립하는데, 그 법정형은 어떤 상황인지에 따라 다르다. 그 상황이 전시·사변 그 밖에 이에 준하는 비상사태에 있거나 작전수행 중인 경우는 3년 이상의 징역 또는 금고이고, 집단살상의 위급사태가 발생한 경우는 7년 이하의 징역 또는 금고이다.

52) 제3조 (관광사업의 종류) ①관광사업의 종류는 다음 각 호와 같다.
2. 관광숙박업 : 다음 각 목에서 규정하는 업
가. 호텔업 : 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 제공하거나 숙박에 딸리는 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 이를 이용하게 하는 업
나. 휴양 콘도미니엄업 : 관광객의 숙박과 취사에 적합한 시설을 갖추어 이를 그 시설의 회원이나 공유자, 그 밖의 관광객에게 제공하거나 숙박에 딸리는 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 이를 이용하게 하는 업

53) 관광객의 숙박·취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖

당한 것인지이다. 또 다른 예로는 자치감사에 관한 벌칙과 감사원법의 벌칙과 차이가 있는 것을 들 수 있다. 감사원법 제51조도 감사를 받는 자로서 감사를 거부하거나 자료제출 요구에 따르지 않거나 감사를 방해한 자를 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있는데, 자치감사에 관한 벌칙과 달리 정당한 사유를 요건으로 하지 않고, 감사원법은 제27조에서 금융거래정보를 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 해당 목적 외의 용도로 이용하는 행위(제4항)와 감사를 위하여 제출받은 개인의 신상이나 사생활에 관한 정보 또는 자료를 해당 감사 목적 외의 용도로 이용하는 행위(제5항)도 금지하고 있다. 다만, 전자를 위반한 경우는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하지만, 후자를 위반한 경우에 대한 처벌규정은 두고 있지 않다(제51조). 또한 주민소환투표자유방해죄[54]와 공직선거법의 선거의 자유방해죄[55]의 구성요건과 법정형에 차이가 있는 것도 생각해볼 문제이다.

넷째, 제주특별자치도법의 범죄 그 자체의 정당성이다. 예컨대 출입국관리분야에 관한 벌칙과 관련하여, '제158조의 규정을 위반하였지만 위 죄에 해당되지 않는 자'라는 불법구성요건은 명확히 할 필요가 있다. 예컨대 제158조에 위반한 자를 기본적 구성요건으로 하여 제355조 제1항에 두고, 여기에 외국인의 집단성과 영리목적을 가중적 구성요건으로 하여 제355조 제2항과 제3항에 두는 것을 검토할 필요가 있다고 본다.

V. 맺는 말

끝으로 제주특별자치도법의 입법취지를 좀더 살려서 제주특별자치도가 실질적인 자치분권을 갖고 실질적인 국제자유도시가 될 수 있도록 하는 개선방안에 대한 모든 국민의 관심과 검토가 지속적으로 이루어져야한다는 것을 강조하려고 한다. 이러한 검토가 없으면 제주특별자치도법은 유명무실해 우려가 매우 높고, 제주특별자치도법은 제

에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업

54) 제354조 (주민소환투표에 관한 벌칙) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
5. 주민소환투표인에 대하여 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해한 자

55) 제237조 (선거의 자유방해죄) ①선거에 관하여 다음 각호의 1에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 선거인·후보자·후보자가 되고자 하는 자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원 또는 당선인을 폭행·협박 또는 유인하거나 불법으로 체포·감금하거나 이 법에 의한 선거운동용 물품을 탈취한 자

주인에게 장식에 불과한 법으로 남게 될 가능성이 높기 때문이다.

이러한 점에서 예컨대 자치경찰에게 일반적 사법경찰기능을 수행하도록 하지 않고 특별사법경찰관리의 직무와 관련한 사법경찰기능만을 수행하도록 한 것을 개선하여 지방분권을 추구하는 제주특별자치도법의 취지에 부합하도록 하는 것이 옳다고 본다.

참고문헌

고헌환, "제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토", 「공법학연구」, 제10권 제1호, 한국공법학회, 2009.

권영호, "제주특별자치도의 헌법적 근거 마련에 관한 소고", 「헌법학연구」, 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009. 3.

김대환, "제주특별자치도의 지정과 토지공법적 과제", 「토지공법연구」, 제29집, 한국토지공법학회, 2005. 12.

박미숙 · 유병규 · 윤동호 · 김범식, 「현행법상 선거사범 등에 대한 벌칙조항의 정비방안」, 한국형사정책연구원, 2004.

박인수, "주민자치 확대법제와 문제점", 「공법학연구」, 제8권 제1호, 한국공법학회, 2007. 2.

윤양수, "제주특별자치도, 정책 · 입법 평가", 「토지공법연구」, 제35집, 한국토지공법학회, 2007. 2.

윤양수, "제주특별자치도법에 관한 小考", 「법과 정책」, 제13집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2007. 2.

이근우, "행정형법의 재구성-개념, 구조, 절차", 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2008.

표명환, "제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방향", 「토지공법연구」, 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009. 2.

황정근, 「선거부정방지법」, 법영사, 2001.

황정익, "제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위", 「형사정책」, 제19권 제1호, 한국형사정책학회, 2007.

황현락, "우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법정책적 고찰-제주자치경찰과 서울시특별사법경찰제도를 중심으로-", 「한국경찰학회보」, 제10권 4호, 한국경찰학회, 2008.

[Abstract]

Framework of the Penal Provision of Act on the Jeju Special Self-governing Province

Lee, Keun-Woo
Professor, Department of Law, Kyungnam Univ.
Yun, Dong-Ho
Professor, Law School, Jeju National Univ.

It is difficult for us to understand the Penal Provisions of Act on the Jeju Special Self-governing Province. The Purpose of this article is to help us understand Act on the Jeju Special Self-governing Province easy.

The Penal Provisions of Act on the Jeju Special Self-governing Province can be classified two. One is the Penal Provision of Act on the Jeju Special Self-governing Province related to high level of self-governing authority and natural environment. The Other is the Penal Provision of Act on the Jeju Special Self-governing Province related to Jeju Free International City.

Key words : The Jeju Special Self-governing Province, The Jeju Free International City, Act on the Jeju Special Self-governing Province, Penal Provision