



제 434회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

헴프산업 육성 및 헴프 안전관리에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈 헴프산업에 대한 육성 및 안전관리 기반 마련 〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2217027호)

2026. 4.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이 정 은

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	5
1. 총괄검토	
가. 검토의견	5
나. 제정안의 체계	11
2. 조문별 검토	
가. 총칙적 규정(안 제1장)	13
나. 헴프산업의 육성 및 헴프안전관리 기반 조성(안 제2장)	19
다. 헴프취급자의 허가	24
라. 인·허가등의 의제	33
마. 헴프 안전관리	
1) 재배·육종 안전관리	35
2) 헴프취급 안전관리	39
3) 헴프산업클러스터	42
4) 헴프추적관리	44
바. 보칙(제5장)	47
사. 벌칙(제6장)	50

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤준병의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2026. 2. 25.
3. 회 부 일 : 2026. 3. 12.

II. 제안이유

현행 「마약류 관리에 관한 법률」은 대마를 산업용, 의료용 등 용도별로 구분하지 아니하고, 대마초와 그 수지(樹脂), 그 수지를 원료로 하여 제조된 제품 등으로 정의하여 관리하고 있는데, 테트라히드로칸나비놀(tetrahydrocannabinol) 농도(이하 “유해성분 농도”라 한다)가 지극히 낮아 환각성·중독성이 없는 대마초 품종까지도 동일하게 마약류로 규제하고 있음.

그런데 미국, 유럽연합 등 다수의 해외 국가에서는 칸나비스속 식물 중 유해성분 농도가 일정 기준 이하인 대마초 품종을 헴프로 정의하여 기존의 마약류 대마와 구분하고, 이를 섬유, 식품, 의약·의료, 바이오소재 등 다양한 산업 분야에서 재배·가공·유통 등을 할 수 있도록 허용함으로써 관련 산업을 전략적으로 육성하고 있는 반면, 우리나라의 경우 대마는 섬유 및 종자 채취를 위한 제한적 재배, 대마초 종자 및 종자유 등 일부 식품, 공무·학술연구·의료 목적으로 승인받은 경우 외에는 원칙적으로 금지하고 있어 헴프의 산업적·경제적 활

용 가능성이 충분히 실현되지 못하고 있는 실정임.

이에 유해성분 농도가 낮은 대마를 ‘헴프’로 명확히 정의하고, 헴프의 재배·가공·유통·판매 등 전 과정에 대한 안전관리 체계를 마련하는 한편, 의료·식품, 산업용 등 다양한 분야에서의 합리적 활용이 가능하도록 근거 법률을 제정함으로써 헴프 관련 산업의 건전한 육성과 국민안전 확보를 동시에 도모하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 헴프의 재배·육종과 헴프제품의 제조 등에 필요한 사항을 정함으로써 헴프산업의 건전한 육성과 안전관리를 도모하여 국민경제에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 헴프, 헴프제품, 헴프산업, 헴프취급자 등에 대하여 정의함(안 제2조).

다. 농림축산식품부장관은 헴프산업의 육성등을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 헴프산업의 육성등에 관한 종합계획을 수립·시행하여야 함(안 제5조).

라. 헴프산업의 육성등에 관한 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 헴프산업진흥원을 설립하고, 진흥원은 정관으로 정하는 바에 따라 헴프안전관리센터 및 지역사무소를 둘 수 있음(안 제8조).

마. 헴프를 재배하려는 자 또는 헴프를 육종하려는 자는 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 함(안 제9조 및 제13조).

바. 헴프제품 제조업·판매업·수출입업·운송업을 영위하려는 자는 식품의약품안전처장의 허가를 받아야 함(안 제19조).

사. 헴프의 재배 또는 육종 허가를 받은 경우에는 「마약류 관리에 관한 법률」 제6조제1항제5호에 따른 대마재배자 허가를 받은 것으로 봄(안 제23조).

아. 헴프재배업자와 그 종사자 및 헴프육종업자와 그 종사자는 헴프의 재배·육종 과정에서 발생할 수 있는 헴프, 원료물질 및 헴프 공정 부산물의 무단유출 등을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준을 준수하여야 함(안 제24조).

자. 농림축산식품부장관은 헴프의 오용이나 남용을 방지하고 헴프의 안전한 발전을 위하여 필요한 경우 식품의약품안전처장과 협의하여 헴프의 재배지역 또는 헴프제품의 제조지역을 특정지역으로 제한할 수 있음(안 제25조).

차. 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 헴프산업의 집적과 안전관리를 위하여 시·도지사의 신청에 따라 헴프산업 클러스터를 지정할 수 있음(안 제26조).

카. 헴프취급자는 대통령령으로 정하는 헴프, 원료물질 및 헴프 공정 부산물 취급에 관한 사항을 식품의약품안전처장에게 보고하여야 함(안 제27조).

타. 헴프 재배업자, 헴프 육종업자, 헴프제품제조업자등이 헴프 공정부 산물을 처리·처분 또는 재활용하려면 대통령령으로 정하는 요건을

갖추어 시·도지사의 허가를 받아야 함(안 제28조).

과. 헴프취급자는 고시기준에 따른 헴프추적관리정보를 대통령령으로

정하는 바에 따라 전산기록장치에 기록·보관하여야 함(안 제29조).

하. 식품의약품안전처장은 헴프추적관리시스템을 구축·운영하고, 헴

프추적관리시스템과 헴프추적관리정보 기록이 연계되도록 하여야

함(안 제30조).

IV. 검토의견

1. 총괄검토

가. 검토의견

대마(大麻)는 대마초(Cannabis sativa L.)와 그 수지¹⁾ 및 이를 원료로 제조된 모든 제품, 대통령령²⁾으로 정하는 화학적 합성품, 혼합물질·혼합제제를 의미하며, 대마에는 향정신성 작용을 하는 테트라히드로칸나비놀(Δ^9 -Tetrahydrocannabinol, 이하 “THC”), 의료적 유용성이 확인되고 있는 칸나비디올(Cannabidiol, 이하 “CBD”) 등의 성분이 포함되어 있음.

현행 「마약류 관리에 관한 법률」은 대마의 활용을 원칙적으로 금지하고 있으며, 예외적으로 ① 대마에서 제외되는 부위인 섬유나 종자를 채취할 목적으로 대마초를 재배하는 경우, ② 공무, 학술연구 또는 의료

1) 나무에서 분리되는 끈끈한 진

2) 「마약류 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “마약류”란 마약·향정신성의약품 및 대마를 말한다.

4. “대마”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 다만, 대마초[칸나비스 사티바 엘(Cannabis sativa L.)을 말한다. 이하 같다]의 종자(種子)·뿌리 및 성숙한 대마초의 줄기와 그 제품은 제외한다.

가. 대마초와 그 수지(樹脂)

나. 대마초 또는 그 수지를 원료로 하여 제조된 모든 제품

다. 가목 또는 나목에 규정된 것과 동일한 화학적 합성품으로서 대통령령으로 정하는 것

라. 가목부터 다목까지에 규정된 것을 함유하는 혼합물질 또는 혼합제제

■ 마약류 관리에 관한 법률 시행령 [별표 7의2]

법 제2조제4호다목에 해당하는 화학적합성품(제2조제4항 관련)

법 제2조제4호다목에 따른 대마초와 그 수지 또는 이를 원료로 하여 제조된 모든 제품과 동일한 화학적 합성품은 다음의 것과 그 염 및 이성체 또는 이성체의 염으로 한다.

구분	품명	화학명 또는 구조식
1	칸나비놀(Cannabinol)	6,6,9-Trimethyl-3-pentyl-benzo[c]chromen-1-ol
2	테트라히드로칸나비놀(Δ^9 -Tetrahydrocannabinol)	(-)-(6aR,10aR)-6,6,9-Trimethyl-3-pentyl-6a,7,8,10a-tetrahydro-6H-benzo[c]chromen-1-ol
3	칸나비디올(Cannabidiol)	2-[(1R,6R)-6-isopropenyl-3-methylcyclohex-2-en-1-yl]-5-pentylbenzene-1,3-diol

목적을 위하여 수출입·제조·매매·매매알선하는 경우에 법률에 따른 절차를 거쳐 제한적으로 허용되고 있음.

그런데, 2018년 WHO는 CBD 사용과 관련하여 공중보건 문제를 일으킬 만한 증거가 없다며 규제 완화를 권고하였고, 유엔 마약위원회(CND, Commission on Narcotic Drugs)는 이를 받아들여 2020년에 대마를 마약류 지정 제1등급(위험도가 높은 마약)은 유지하되, 제4등급(가장 위험하고 의료적 가치가 없는 물질)에서 제외할 바 있음.

또한, 미국, 캐나다, EU 등 다수의 국가에서는 THC 농도가 극히 낮은³⁾ 대마를 “헴프”로 규정하여 산업용 또는 의료용 연구 등의 활용을 허용하고, 그 효능을 입증하는 등 헴프의 산업화에 대한 인식이 전환되어 가고 있음.

이에 제정안은 THC 농도가 0.3% 이하인 대마 중 대통령령으로 정하는 것을 「마약류 관리에 관한 법률」에 따른 “마약류”가 아닌 “헴프”로 규정하여, 별도의 산업 육성 및 안전관리 체계를 적용하려는 것임.

현재 국내에서 헴프는 성분의 농도 등에 관계없이 마약류로서 포괄적인 금지 및 처벌 대상이 되어 산업화를 시도하기에 어려움이 있으므로, 제정안을 통하여 남용 또는 의존가능성이 없는 안전한 산업용 헴프에 대해서는 「마약류 관리에 관한 법률」의 원천적 금지가 아닌 별도의 특별법을 적용함으로써 헴프 산업을 육성할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

3) 미국 THC 0.3% 이하, 영국 0.2% 이하 등 국가별로 기준은 상이함.

다만, 제정안은 다음의 사항에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

첫째, 마약류 규제 완화에 대한 국민의 우려와 부정적 인식이 적지 않다는 점에서 국민 공감대 형성이 선행될 필요가 있는 것으로 보임.

이를 구체적으로 살펴보면,

① 마약사범은 2014년 676명에서 2023년 3,970명으로 늘어났고, 그 중 대마사범 비중은 2014년 11.9%에서, 2023년 14.8%로 증가⁴⁾하고 있음.

② 헴프에 대한 국민 인식조사 결과, 긍정 18.3%, 부정 58.8%로 부정인 태도가 많으며, 헴프 합법화에 대한 반대원인으로는 “환각성분이 있는 마리화나의 불법 유통 우려”가 63.7%로 가장 높게 나타남⁵⁾.

③ 대마 유래 성분이 식품, 화장품 등의 마케팅에 활용될 경우에는 청소년 등이 마약 성분에 대한 경각심이 줄어들어 마약 입문을 용이하게 할 수 있다는 관계 부처(식품의약품안전처)의 우려가 제기됨.⁶⁾

이러한 점들을 감안할 때, 헴프 산업에 대한 합법화는 마약류의 규제 완화 측면에서 현재 국민적 공감대가 형성되었다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 특별법 제정에 앞서 사회적 논의가 선행될 필요가 있는 것으로 보임.

둘째, 헴프산업의 진흥과 규제완화 필요성이 인정되더라도, 대마의 오남용 방지 및 안전관리 체계를 확보하기 위하여, 헴프를 일시에 산업전 분야에 대하여 합법화하기보다는 의료용부터 단계적으로 허용 범위를

4) 마약류 오·남용 실태(「한국의 사회동향 2024」, 통계청 국가통계연구원)

5) 「2025년 대국민 헴프 인식 여론조사 결과보고서」(경북바이오산업연구원, 2026.2.)

6) 식품의약품안전처 제출의견

확대하는 방안을 고려할 필요가 있음.

THC 함량을 낮춘 헴프도 일조량, 온도 등 재배환경에 따라 THC 함량을 기준치가 초과하도록 재배가 가능하거나, CBD는 화학적 전환을 통해 합성대마 불법마약(Δ^8 -THC) 등으로 변환이 용이하여 안전관리 사각지대 발생 시 불법 활용 가능성⁷⁾이 존재한다는 점에서, THC 농도가 낮은 헴프에 대해서도 철저한 안전관리 체계가 필요할 것으로 보임.

이와 관련하여, 현재 「마약류 관리에 관한 법률」 및 그 시행령에 따르면 의료 목적으로 대마 관련 의약품을 수입·공급할 수 있도록 허용되나, 의료 목적의 대마 재배 및 약품 개발행위는 금지하고 있으며,

「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제75조⁸⁾에 따라 일부 지역(경북 안동, 경기 연천)에서 산업용 헴프 재배, 원료의 약품 제조 및 안전관리를 실증하고 있음.

그런데, 현재 규제특구에서 의료용 대마를 재배·활용하더라도, 제조한

7) 예를 들면, (슈도)에페드린은 메트암페타민 제조에 사용되는 전구물질로, 국내에서도 감기약에서 해당 성분을 추출하여 마약을 제조하거나 제조 원료로 활용하기 위한 대량 유통 사례가 적발된 바 있음(식품의약품안전처 제출자료).

8) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」

제75조(규제자유특구의 지정 등) ① 중소벤처기업부장관은 제72조제1항에 따라 규제자유특구의 지정신청을 받은 경우 그 내용을 관계 중앙행정기관의 장과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조에 따른 지방시대위원회 위원장(이하 “지방시대위원장”이라 한다)에게 통보하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 지방시대위원장은 제1항에 따른 통보를 받은 경우 해당 규제자유특구계획의 타당성 및 필요성 등을 검토하여 그 결과를 30일 이내에 중소벤처기업부장관에게 문서로 회신하여야 한다. 다만, 관계 중앙행정기관의 장과 지방시대위원장이 해당 규제자유특구계획의 타당성 및 필요성 등을 검토하기 위하여 이를 신청한 비수도권 시·도지사등에게 자료 보환을 요구한 경우 관련 자료 보환에 걸린 기간은 해당 기간에 산입하지 아니한다.

③ 중소벤처기업부장관은 제2항에 따른 관계 중앙행정기관의 장과 지방시대위원장의 의견을 고려하여 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 규제자유특구계획을 승인하고 규제자유특구를 지정한다.

④ 중소벤처기업부장관은 제3항에 따라 규제자유특구계획을 승인하고 규제자유특구를 지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 이를 신청한 비수도권 시·도지사등과 민간기업등에게 통보하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시 등에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 규제자유특구의 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

의약품이 국내에서는 합법적으로 사용된 사례가 없어 의료용 헴프에 대한 안전관리 체계가 충분히 입증되지 못하였고, 경북산업용 헴프규제자유 특구에서도 CBD 성분에 대한 안전성 검증을 2027년까지 진행하는 중임.

즉, 헴프 산업화의 중요도는 최근 의료용을 중심으로 확인되고 있으나, 국민 보건 측면에서는 오남용 방지를 위한 철저한 안전관리가 우선될 필요가 있다는 점에서, 헴프를 통한 전체 산업에 대한 규제를 완화하기에 앞서, 의료 분야에서 우선적으로 안전관리 데이터를 축적한 이후 단계적으로 적용 범위를 확대하는 방안을 고려할 수 있는 것으로 보임.

셋째, 제정안은 헴프에 관하여는 특별법으로서 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정하고 있음. 그런데, 「마약류 관리에 관한 법」 또한 “이 법에 따르지 아니한”⁹⁾ 마약류의 사용 등의 행위를 금지하여 다른 법에 우선하여 적용하도록 규정하고 있음.

이에 따라, 제정안과 「마약류 관리에 관한 법」은 어느 법이 우선하여 적용되는지 충돌되는 것으로 보이므로, 제정안을 안정적으로 시행하기 위해서는 「마약류 관리에 관한 법」의 마약류의 정의에서 헴프를 제외하는 등의 개정이 필요한 것으로 보임.

한편, 제정안과 관련하여 농림축산식품부는 헴프를 산업적으로 활용하려는 제정안이 안정적으로 시행되기 위해서는 「마약류 관리에 관한

9) 「마약류 관리에 관한 법률」

제3조(일반 행위의 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 이 법에 따르지 아니한 마약류의 사용

제4조(마약류취급자가 아닌 자의 마약류 취급 금지) ③ 마약류취급자는 이 법에 따르지 아니하고는 마약류를 취급하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전처장의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

법률」의 개정이 병행될 필요가 있다는 입장이며,

식품의약품안전처는 국내 필수 의약품 공급망 확보 및 환자 치료기회 확대 측면에서 CBD를 활용한 대마 유래 성분 의약품의 제품화 방안에 대한 논의가 필요하다는 점에 공감하나, 대마는 THC 함량과 무관하게 마약류로서 「마약류 관리에 관한 법률」로 관리하여 오남용으로 인한 보건상의 위해를 방지할 필요가 있으며, THC 농도와 무관하게 헴프 자체를 정의하는 것에 반대한다는 입장임.

참고로, 제21대국회에서는 THC의 함유량이 0.3% 이하인 대마 사용을 허용하려는 「마약류 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(김형동의 원대표발의, 제2107470호)이 국회보건복지위원회에 회부되었으나 임기 만료폐기되었고,

제22대국회에서는 CBD를 의료용으로 활용하기 위하여, 의료용 향정신성의약품을 제조할 목적으로 대마재배를 허용하려는 「마약류 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(서미화의원대표발의, 제2217773호)이 국회 보건복지위원회에 회부되어 심사중임.

또한, 제정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).¹⁰⁾

10) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p.29)

나. 제정안의 체계

제정안은 총 6장, 37개 조문으로 구성되어 있고, ① 기본계획 수립, ② 헴프의 재배 및 제품제조 등의 허가, ③ 헴프의 안전관리, ④ 그 밖에 보칙 및 벌칙 등을 규정하고 있으며, 헴프의 육성 기반조성 및 헴프의 재배·육종에 대해서는 농림축산식품부장관이 소관하고, 헴프제품제조업·수출입과 헴프추적관리 등의 안전관리는 식품의약품안전처장이 소관하도록 규정하고 있음.

다만, 농림축산식품부장관으로 하여금 헴프제품 제조지역을 제한할 수 있도록 하거나, 헴프 취급의 보고를 소홀히 한 재배·육종업자의 허가취소를 식품의약품안전처장이 할 수 있도록 하여 허가권자와 규제권자가 불일치하는 부분이 있으므로, 법 체계의 일관성을 위한 보완이 필요해 보임.

「헴프산업 육성 및 헴프 안전관리에 관한 특별법안」	
제1장 총칙	
제1조(목적)	
제2조(정의)	
제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)	
제4조(다른 법률과의 관계)	
제2장 헴프산업의 육성등을 위한 기반조성	
제5조(종합계획의 수립 등)	
제6조(헴프산업 실태조사 등)	
제7조(전문인력의 양성)	
제8조(헴프산업진흥원)	
제3장 헴프의 재배허가 등	
제9조(헴프의 재배허가)	

제10조(재배허가의 결격사유)
제11조(재배허가의 유효기간 등)
제12조(재배허가의 취소)
제13조(헴프의 육종허가)
제14조(육종허가의 결격사유 등의 준용)
제15조(승인품종의 재배)
제16조(유해성분 농도 검사 및 보고)
제17조(헴프의 폐기 등)
제18조(헴프의 수확 및 양도 등)
제19조(헴프제품제조업등의 허가)
제20조(헴프제품제조업등 허가의 결격사유)
제21조(헴프제품제조업등 허가의 유효기간 등)
제22조(헴프제품제조업등 허가의 취소)
제23조(인·허가등의 의제)
제4장 헴프 안전관리 등
제24조(헴프취급자의 안전관리)
제25조(헴프 취급활동지역의 제한)
제26조(헴프산업 클러스터 지정 등)
제27조(헴프 취급의 보고)
제28조(헴프 공정부산물의 처리·처분 또는 재활용)
제29조(헴프추적관리정보의 기록·보관 등)
제30조(헴프추적관리시스템의 구축 등)
제5장 보칙
제31조(수수료)
제32조(청문)
제33조(권한의 위임)
제6장 벌칙
제34조(벌칙)
제35조(벌칙)
제36조(벌칙)
제37조(양벌규정)

2. 조문별 검토

가. 총칙적 규정(안 제1장)

제정안 제1조부터 제4조까지는 목적, 정의, 국가 등의 책무와 다른 법률과의 관계를 규정함.

제 정 안
제1장 총칙
제1조(목적) 이 법은 헴프의 재배·육종과 헴프제품의 제조 등에 필요한 사항을 정함으로써 헴프산업의 건전한 육성과 헴프의 안전관리를 도모하여 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “헴프”란 칸나비스(Cannabis)속 식물로서 델타-9-테트라히드로칸나비놀(delta-9-tetrahydrocannabinol)의 농도(이하 “유해성분 농도”라 한다)가 건조 중량 기준 1천분의 3 이하인 것 또는 그 일부로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
2. “헴프제품”이란 헴프를 이용하여 만든 최종 제품으로서 식품의약품안전처장이 제품의 유형 및 안전기준 등을 정하여 고시한 것을 말한다.
3. “헴프산업”이란 헴프의 재배, 육종, 헴프제품의 제조·판매·수출입·운송 등에 관한 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업을 말한다.
4. “원료물질”이란 헴프에서 유래한 물질 중 헴프제품의 원료로 사용되는 물질로서 식품의약품안전처장이 정하여 고시한 것을 말한다.
5. “헴프 공정부산물”이란 원료물질과 헴프 가공 공정에서 부수적으로 발생하는 줄기, 뿌리, 잎 등의 부위로서 식품의약품안전처장이 고시하는 것을 말한다.
6. “헴프취급자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 이 법에 따라 허가를 받은 자를 말한다.

제 정 안

가. 헴프재배업자: 헴프의 재배를 업(業)으로 하는 자
 나. 헴프육종업자: 헴프 품종의 개발 및 판매를 업으로 하는 자
 다. 헴프제품제조업자: 헴프제품의 제조를 업으로 하는 자
 라. 헴프제품판매업자: 헴프제품의 판매를 업으로 하는 자
 마. 헴프제품수출입업자: 헴프제품의 수출과 수입을 업으로 하는 자
 바. 헴프제품운송업자: 헴프제품의 운송을 업으로 하는 자
 사. 헴프연구자: 「학술진흥법」 제2조제5호의 연구자에 해당되며 헴프의 재배·육종, 헴프제품의 제조·판매·수출입·운송과 관련한 연구업무를 수행하는 자

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 헴프산업의 육성 및 헴프의 안전관리(이하 “헴프산업의 육성등”이라 한다)에 필요한 종합적인 시책을 수립하여 시행하고 이에 필요한 재원확보방안을 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가의 종합적인 시책과 지역적 특성을 고려하여 헴프산업의 육성등에 필요한 시책을 마련할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 헴프산업의 육성등을 위하여 국내외 기업을 유치하고 산업단지 조성에 필요한 지원을 할 수 있다.

제4조(다른 법률과의 관계) 헴프산업의 육성등에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

첫째, 안 제1조는 이 법의 목적을 헴프산업의 건전한 육성과 헴프의 안전관리를 도모하여 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지한다고 규정하고 있음.

이에 대해서는 마약류의 취급·관리를 적정하게 하는 등 보건상 위해를 방지하기 위한 목적에서 「마약류 관리에 관한 법」이 제정되어 있고, 동 법에 의하여 헴프는 현행 마약류에 포함되어 안전관리가 이루어지고 있다는 점에서, 제정안의 헴프 안전관리에 관한 사항은 「마약류

관리에 관한 법」에서 규정하는 방안에 대해서도 고려할 수 있을 것으로 보임.

「마약류 관리에 관한 법률」
제1조(목적) 이 법은 마약·향정신성의약품(向精神性醫藥品)· <u>대마(大麻) 및 원료물질의 취급·관리를 적정하게 하고, 마약류 중독에 대한 치료·예방 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 그 오용 또는 남용으로 인한 보건상의 위해(危害)를 방지하여 국민보건 향상과 건강한 사회 조성에 이바지함을 목적으로 한다</u>

둘째, 안 제2조제1호는 “헵프”를 ① THC 농도가 0.3% 이하인 것 또는 ② 그 일부로서 대통령령으로 정하는 것으로 정의하고 있음.

그러나, 제정안에 따르면 대통령령으로 정할 수 있는 헵프 범위의 대략적인 범위가 예측되지 않으며, 헵프의 범위는 제정안 내용 중 가장 핵심적인 내용으로 볼 수 있으므로, 그 범위를 법률에서 구체적으로 명시할 필요가 있는 것으로 보임.

한편, 헵프의 허용기준은 미국, 캐나다, EU는 THC 0.3% 이하, 영국은 THC 0.2% 이하를 기준으로 두는 등 국가별로 상이하며, WHO는 제41회 ECDD¹¹⁾를 통하여 유엔마약위원회(CND)에 CBD 제제 중 THC 0.2% 이하인 경우를 국제적 통제 대상이 아닌 것으로 각주에 추가할 것을 권고하였으나, 동 기준은 과학적 근거가 뒷받침되지 않았다는 등의 이유로 채택되지 않은 것으로 알려짐.¹²⁾

11) 「41st Expert Committee on Drug Dependence, Recommendations on Cannabis and Cannabis related substances」 (WHO, 2019.6.24.)

12) 「Explanation of CND vote on WHO scheduling recommendations on cannabis and cannabis-related substances in Vienna on 2 December 2020」 (2020.12.2.)
https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/explanation-cnd-vote-who-scheduling-recommendations-cannabis-and-cannabis-related-substances-vienna_en?s=66

[주요국 “헴프”의 산업적 이용 허용기준(2023년 기준)]

구분	미국 · 캐나다 · 프랑스 · EU	스위스	영국
헴프 허용기준	<u>THC 0.3%</u> 이하	<u>THC 1.0%</u> 이하	<u>THC 0.2%</u> 이하

*자료: 식품의약품안전처 제출자료 각색

셋째, 제정안은 안 제2조제6호사목에서 “헴프연구자”를 정의하고 있는데, 제정안에서는 해당 용어를 사용하지 않고 있으므로, 헴프연구자에 관련한 조문 필요성을 검토하여 그에 맞게 법 체계를 정비하거나, “헴프연구자” 용어를 사용하지 않으려는 경우에는 정의를 삭제할 필요가 있는 것으로 보임.

넷째, 제정안은 헴프제품을 구매한 소비자에 대해 정의하거나, 관련 규정을 두고 있지 않음.

이에 따라, 의료용 목적이 아닌 헴프제품을 구매하여 소지한 일반소비자는 「마약류 관리에 관한 법」에 따라 마약류를 취급한 행위로서 처벌¹³⁾ 대상에 포함될 가능성이 있음. 따라서 제정안에서 헴프제품소

13) 「마약류 관리에 관한 법률」

제61조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

6. 제4조제1항을 위반하여 대마를 재배·소지·소유·수수·운반·보관하거나 이를 사용한 자

제4조(마약류취급자가 아닌 자의 마약류 취급 금지) ① 마약류취급자가 아니면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 마약 또는 향정신성의약품을 소지, 소유, 사용, 운반, 관리, 수입, 수출, 제조, 조제, 투약, 수수, 매매, 매매의 유인·권유·알선 또는 제공하는 행위
2. 대마를 재배·소지·소유·수수·운반·보관 또는 사용하는 행위
3. 마약 또는 향정신성의약품을 기재한 처방전을 발급하는 행위
4. 한의마약을 제조하는 행위

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 마약류취급자가 아닌 자도 마약류를 취급할 수 있다.

비자에 대한 정의와 규정을 두고, 제정안의 규정이 우선 적용됨을 명확히 하거나, 「마약류 관리에 관한 법」의 관련 내용을 함께 개정하는 방안 등을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

다섯째, 안 제3조는 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데, 같은 조 제2항 및 제3항은 “시책을 마련할 수 있다” 및 “지원을 할 수 있다”와 같이 책무를 재량사항으로 규정하고 있음.

그런데, 책무규정의 표현 방식은 비록 정형화되어 있지는 않으나, 행정청의 책임성 확보를 위하여 “~하여야 한다”와 같이 의무를 부여하는 입법 방식이 일반적인 측면을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

참고 입법례: 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」
제3조(정부 등의 책무) ② <u>중앙행정기관 및 지방자치단체의 장</u> 은 다른 법률에 따라 농촌공간의 정비, 일자리·경제활력 제고, 주거·정주 환경 개선, 생활서비스 확충 등에 대한 계획을 수립하거나 시책 또는 사업을 추진할 때에는 <u>농촌공간 재구조화 및 재생 계획을 반영할 수 있도록 노력하여야 한다.</u>
참고 입법례: 「물관리기본법」
제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ① <u>국가</u> 는 물관리의 기본이념에 따라 지속가능한 물관리 체계를 구축하고, 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 종합적인 계획을 수립하여 <u>시행할 책무가 있다.</u> ② 지방자치단체는 국가의 물관리 정책과 관할 구역의 지역적 특성에 맞는 물관리 계획을 수립하여 <u>시행할 책무가 있다.</u>

1. 이 법에 따라 마약 또는 향정신성의약품을 마약류취급의료업자로부터 투약받아 소지하는 경우
2. 이 법에 따라 마약 또는 향정신성의약품을 마약류소매업자로부터 구입하거나 양수(讓受)하여 소지하는 경우
3. 이 법에 따라 마약류취급자를 위하여 마약류를 운반·보관·소지 또는 관리하는 경우
4. 공무상(公務上) 마약류를 압류·수거 또는 몰수하여 관리하는 경우
5. 제13조에 따라 마약류 취급 자격 상실자 등이 마약류취급자에게 그 마약류를 인계하기 전까지 소지하는 경우
6. 제3조제7호 단서에 따라 의료 목적으로 사용하기 위하여 대마를 운반·보관 또는 소지하는 경우
7. 그 밖에 총리령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전처장의 승인을 받은 경우

여섯째, 안 제4조는 헴프산업의 육성 및 헴프의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정하고 있음.

이는 동 제정안을 특별법적 성격으로 규정하는 것인데, 마약류 전체에 대한 안전관리를 규정하는 「마약류 관리에 관한 법」 또한 마약류에 대한 특별법적 지위로서 해당 법에 따르지 아니하고는 규제를 받도록 규정하고 있음.

따라서, 양 법률이 충돌하는 경우에는 어떠한 법이 우선하는지 불분명한 것으로 보이므로, 「마약류 관리에 관한 법률」의 개정을 병행하는 등의 조치를 통하여 법 체계의 상충을 방지할 필요가 있는 것으로 보임.

나. 헴프산업의 육성 및 헴프안전관리 기반 조성(안 제2장)

안 제5조부터 제8조까지는 헴프산업의 육성 및 헴프의 안전관리에 관한 기본계획의 수립, 실태조사, 전문인력 양성, 헴프산업진흥원 설립에 대하여 규정하려는 것임.

제 정 안
제2장 헴프산업의 육성등을 위한 기반조성 제5조(종합계획의 수립 등) ① 농림축산식품부장관은 헴프산업의 육성등을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 헴프산업의 육성등에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 헴프산업의 육성등을 위한 중장기 정책목표 및 기본방향 2. 헴프산업의 육성등을 위한 기술의 연구·개발 및 보급에 관한 사항 3. 헴프산업의 육성등을 위한 전문인력의 양성 및 교육 4. 품질검사 등 헴프 검사의 개선에 관한 사항 5. 헴프산업과 다른 산업 간의 연계 강화에 관한 사항 6. 그 밖에 헴프산업 육성등을 위하여 필요한 사항 ③ 농림축산식품부장관은 종합계획에 따른 연도별 시행계획을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립·시행하여야 한다. ④ 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 헴프 생산자단체 또는 연구기관으로 하여금 헴프의 우량 종묘 개발·보급, 경작 및 검사기술의 개발·보급, 재배에 적합한 토지의 조사 등에 관한 사업을 하게 할 수 있다. ⑤ 국가 및 지방자치단체는 예산의 범위에서 제4항에 따른 사업의 시행에 필요한 사업비를 보조하거나 융자할 수 있다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에 따른 종합계획 및 시행계획의 수립·시행·

제 정 안

변경, 사업비의 보조·용자, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(헴프산업 실태조사 등) ① 농림축산식품부장관은 종합계획 및 헴프산업의 육성등에 필요한 시책을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 실태조사를 실시할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 실태조사를 실시하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 관계 기관·단체 등에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 그 밖에 실태조사의 범위와 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(전문인력의 양성) ① 농림축산식품부장관은 헴프의 재배·육종과 헴프제품의 제조·판매·수출입·운송과 관련된 전문인력의 양성을 위하여 식품의약품안전처장과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 대학·연구기관, 제8조에 따른 헴프산업진흥원, 그 밖의 전문기관을 전문인력 양성기관으로 지정할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 전문인력 양성기관의 교육 및 훈련에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제8조(헴프산업진흥원) ① 헴프산업의 육성등에 관한 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 헴프산업진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다.

② 진흥원은 법인으로 한다.

③ 진흥원은 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 헴프산업의 육성등을 위한 정책의 수립 및 개발
2. 헴프산업의 육성등에 관한 연구, 정보 수집 및 제공
3. 헴프 및 헴프제품의 유해성분 농도 등의 시험·검사
4. 헴프산업의 육성을 위한 유통·판매 촉진을 위한 마케팅 및 수출 지

제 정 안

원

5. 헴프산업의 육성등 관련 전문인력 양성
 6. 헴프산업의 육성등에 필요한 실태조사 및 전시·홍보사업
 7. 제1호부터 제5호까지에 따른 사업 성과의 보급
 8. 그 밖에 헴프산업 육성등과 관련하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
- ⑤ 진흥원은 제4항 각 호의 사업수행을 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 헴프안전관리센터 및 지역사무소를 둘 수 있다.
- ⑥ 정부는 예산의 범위에서 진흥원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.
- ⑦ 진흥원에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

첫째, 안 제5조는 농림축산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 헴프산업의 육성 및 헴프의 안전관리에 관한 종합계획을 5년마다 수립·시행하고, 이에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음.

그런데, 동 종합계획 및 시행계획은 헴프의 안전관리에 관한 사항을 포함하는 계획이고, 식품의약품안전처장은 헴프제조업자등의 허가권자 및 관리주체이자, 모든 헴프취급자의 취급 보고, 헴프추적관리 등 안전관리에 관한 주체임에도, 제정안은 종합계획 및 시행계획 수립·시행시 식품의약품안전처장을 협의대상으로만 규정하고 있음.

이러한 헴프의 안전관리에 대해서는 국민보건 위생 측면에서 철저할

필요가 있는 점을 고려하면, 종합계획 수립절차를 강화하고, 시행계획의 수립·시행 주체를 책임 소관별로 규정하기 위한 방안이 필요해 보임.

따라서, ① 종합계획의 확정을 위한 절차로서 안전관리를 위한 기구¹⁴⁾의 “심의”를 거치도록 하는 방안, ② 시행계획을 부처 소관별로 수립·시행하도록 하는 방안 등을 고려할 수 있는 것으로 보임.

참고 입법례: 「어린이안전관리에 관한 법률」
제7조(어린이안전 종합계획의 수립) ① 행정안전부장관은 5년마다 어린이안전 종합계획(이하 “종합계획”이라고 한다)을 수립하고, 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 따른 <u>중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 이를 확정</u> 한다. 수립된 종합계획을 변경할 때에도 또한 같다.
제8조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① <u>관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장</u> 은 종합계획에 따라 매년 어린이안전 <u>시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)</u> 을 수립·시행한다.

둘째, 안 제6조는 농림축산식품부장관이 햄프산업의 육성 및 햄프의 안전관리에 관한 실태조사를 실시할 수 있는 근거를 규정함.

그러나, 현재 「마약류 관리에 관한 법률」 제51조의4에서 마약류 안전관리에 대한 실태조사를 보건복지부장관과 식품의약품안전처장이 실시할 수 있는 근거를 두고 있다는 점에서 안전관리에 관한 실태조사

14) 예시로 “마약류대책협의회” 등이 있음.

「마약류관리법」
제2조의4(마약류대책협의회) 제2조의4(마약류대책협의회) ① <u>마약류의 오남용을 방지하고 마약류 문제에 대응하기 위하여 국무총리 소속으로 마약류대책협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.</u>
② 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.
1. <u>기본계획과 시행계획의 수립·추진에 관한 사항</u>
2. 마약류 관련 국내외 정보의 공유 및 관리, 국제협력·수사·단속·치료·재활·교육·홍보 등을 위한 관계 기관 및 단체의 협조에 관한 사항
3. 그 밖에 마약류와 관련하여 관계 기관 및 단체의 협의·조정이 필요한 사항

권한이 중복되는 측면이 있는 것으로 보임.

이러한 실태조사는 보다 안전한 헴프산업의 관리체계를 위해 필요성이 있으나, 헴프산업종사자가 「마약류 관리에 관한 법률」에 따라서도 중첩적으로 안전관리에 대한 실태조사를 받는 경우에는, 사업자의 부담을 경감할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

셋째, 안 제8조는 헴프산업 육성등을 위한 정책의 수립 개발, 유해성 분 농도 등의 시험·검사 등을 수행하기 위한 “헴프산업진흥원”의 설립 근거를 규정하고 있음.

그런데, 제정안은 헴프산업진흥원이 어느 부처 소관에 해당하는지 규정하고 있지 않으며, 동 기관이 헴프의 안전관리 및 시험·검사 등을 수행하여 안전관리에 관한 책임이 적지 않음에도, 중앙행정기관의 지도·감독 규정, 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제 등의 규정이 마련되어 있지 않음.

따라서, 헴프산업진흥원에 대한 관리·감독을 위하여, ① 관리·감독 주체가 농림축산식품부인지 식품의약품안전처인지 명확하게 하고, ② 헴프산업진흥원의 업무에 대한 정부의 지도·감독에 관한 규정과 ③ 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제 등의 규정을 보칙에서 신설하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

다. 헴프취급자의 허가

안 제9조부터 제14조 및 제19조부터 제22조까지는 헴프의 재배, 육종, 제조업·판매업·수출입업·운송업 허가에 관한 사항과 이에 대한 결격사유, 허가의 유효기간, 허가의 취소를 규정하고, 안 제23조는 헴프 재배허가 및 육종허가 시 인·허가 의제사항을 규정하려는 것임.

구분	재배 허가	육종 허가	헴프제품제조업등 허가
허가 대상	헴프를 재배하려는 자	헴프를 육종하려는 자	헴프제품 제조업·판매업·수출입업·운송업을 영위하려는 자
허가 요건	재배면적, 재배지 위치, 재배시설 등 대통령령으로 정하는 요건 필요	대통령령으로 정하는 요건 필요	자본금, 가공시설, 원료공급원 등 대통령령으로 정하는 요건 필요
허가 권자	농림축산식품부장관	농림축산식품부장관	식품의약품안전처장
결격 사유	○ 피성년후견인, 피한정후견인 또는 미성년자 ○ 정신질환자* 또는 마약류 중독자 *정신건강의학과 전문의가 적합하다고 인정한 사람은 제외 ○ 이 법, 「약사법」·「의료법」·「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」, 마약류 관련 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람 ○ 허가 취소처분을 받고 2년이 지나지 아니한 자 ※ 허가 신청자가 법인인 경우 결격사유는 해당 법인의 대표자에게 적용		
유효 기간	허가 받은 날부터 3년 (만료 후 갱신허가 필요)		
허가 취소	○ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우 ○ 「마약류 관리에 관한 법률」을 위반한 경우 ○ 자신에게 발급된 다른 허가의 조건을 위반하였다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우		

	○정당한 사유 없이 2년간 계속하여 헴프재배, 육종 및 제조등을 하지 아니한 경우 ○농림축산식품장관 또는 식품의약품안전처장이 허가를 취소하는 것이 공익에 부합한다고 판단하는 경우		
기타	○그 밖에 허가 등에 필요한 사항은 대통 령령으로 정한다.	X	○그 밖에 허가 등에 필요한 사항은 대통 령령으로 정한다.

※조문자료: 29p 참조

첫째, 안 제9조, 제13조는 헴프를 재배 또는 육종하려는 자로 하여금
농림축산식품부장관에게 허가를 받도록 함.

그러나 이와 관련하여, 헴프를 하나의 종으로서 분리하여 취급 및
허용하는 점에 대한 우려가 제기되고 있음.

경상북도는 헴프가 건조 중량 기준 THC가 0.3% 이하를 함유하고
있다는 점은 수확 후 측정의 결과로서 확정되는 사후적이고 관념적인
개념에 불과하며, 헴프는 수확 후 성분분석을 통해 그것이 헴프의 개
념에 적합한지 확인되기 전까지는 대마에 속하는 것으로서, 재배 단계
에서는 마약류로서 엄격한 안전관리가 필요하다는 의견임.

특히, 대법원¹⁵⁾이 대마초에서 제외되는 부위에서 추출·제조된 CBD
등 대마 주요성분까지도 대마에서 제외한다고 볼 수 없다고 판시한 점을
고려하면, 헴프를 대마로부터 분리하여 非마약류 작물로 두더라도, 헴프
에서 추출한 성분이 마약에서 제외되는 것은 아니라는 점에서, 헴프를
별도 개념으로 분리하기보다는 대마의 주요성분별로 합법화를 추진해

15) 대마초의 종자·뿌리 및 성숙한 대마초의 줄기와 그 제품'을 대마에서 제외하도록 규정하고 있
다고 하여 여기에서 추출·제조된 CBD 등 대마 주요성분까지도 대마에서 제외한다고 볼 수는
없다(대법 2022두60776)

야 한다는 입장임.

둘째, 안 제10조, 제14조, 제20조는 헴프취급자의 결격사유를 구체적으로 열거하고 있음. 해당 내용은 종전(2024년 10월 이전)의 「마약류 관리에 관한 법률」의 마약류수출입업 및 대마재배자 등의 결격사유와 동일함.

그런데, 「마약류 관리에 관한 법률」의 해당 규정은 헌법재판소의 보충의견(2020. 4. 23. 선고, 2019헌바118)¹⁶⁾에 따라 집행유예 선고에 관한 결격사유 명확화를 위하여 “형을 선고받은 경우”를 실형을 선고 받은 경우와 집행유예를 선고받은 경우로 분리하여 규정하도록 2024년 10월에 현재와 같이 개정이 이루어졌음.

「마약류 관리에 관한 법률」	
개정 이전(~2024년 10월)	현 행
제6조(마약류취급자의 허가 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 마약류수출입업자, 마약류취급학술연구자 또는 대마재배자로 허가를 받을 수 없다. 3. 「약사법」·「의료법」·「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 또는 그 밖에 마약류 관련 법률을 위반하거나 이 법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고 받고 그 집행이 끝나거나 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람 <신 설>	제6조(마약류취급자의 허가 등) ③ ----- ----- ----- ----- 3. 이 법이나 「약사법」----- ----- 위반한 죄를 범하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 4. 제3호의 죄를 범하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람

16) 〈헌법재판소(2019헌바118) 보충의견〉 국민의 예측가능성을 제고하고 법치국가원리의 충실한 실현을 위해서는, 집행유예 선고 시에도 적용된다는 점을 보다 더 알기 쉽도록 입법을 개선할 필요가 있다.

따라서, 제정안의 결격사유 규정도 실형을 선고 받은 경우와 집행유예를 선고 받은 경우를 분리하여 명확하게 규정하는 것이 바람직해 보임.

셋째, 안 제10조, 제14조, 제20조는 햄프취급자 허가를 신청한 자가 법인인 경우에는 결격사유를 해당 법인의 대표자에게 적용하도록 함.

이에 대해서는 햄프산업의 철저한 안전관리 측면에서, 법인의 임원에 게도 해당 결격사유를 적용하는 방안을 고려할 수 있는 것으로 보임.

참고 입법례: 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」

제8조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 가사서비스 제공 기관의 대표자나 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자, 피성년후견인 또는 피한정후견인
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람
4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
5. 이 법을 위반하여 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 1년이 지나지 아니한 사람
6. 제23조제2항에 따라 인증이 취소된 가사서비스 제공기관의 대표자 또는 임원이었던 사람으로서 그 인증이 취소된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람

넷째, 안 제12조, 제14조, 제22조는 햄프취급자의 허가취소 사유 중 일부로, 햄프취급자가 「마약류 관리에 관한 법률」을 위반하거나, 해당 법에 따라 해당 햄프취급자에게 발급된 다른 허가의 조건을 위반하였다고 믿을만한 합리적인 근거가 있는 경우를 규정하고 있음.

해당 내용은 햄프취급자가 「마약류 관리에 관한 법률」도 동시에 적용받는 내용으로 이해되는데, 햄프취급자가 「마약류 관리에 관한 법

를」에 따라 별도의 허가를 받아야 하는 것인지 또는 해당 법률에 의하여 일부 의료용 목적을 제외한 행위가 원천적으로 금지되는 것인지 해석이 모호하고, 특히 안 제4조(다른 법률과의 관계)에서 헴프에 대해서는 다른 법률에 우선한다는 제정안의 내용을 고려하면 법 체계가 일관적이지 않은 것으로 보임.

한편, 헴프를 마약류로서 원천적으로 금지하는 「마약류 관리에 관한 법률」의 개정이 병행되어야 제정안의 내용은 안정적으로 시행 가능한 것으로 보이나, 현재 제정안과 연계된 내용의 「마약류 관리에 관한 법률」 개정안은 발의되지 아니한 상태임.

다섯째, 개정안은 “헴프연구자”를 헴프취급자로 중 하나로 정의하고 있으나, 헴프연구자의 허가에 대한 사항은 규정하고 있지 않음.

그러나, 헴프연구자는 비록 학술연구 목적일지라도 THC 등의 성분을 재배환경에 따라 쉽게 변환할 수 있는 등 오·남용 및 불법 유출의 위험이 상존하므로, 그 자격·요건 및 허가 절차 등에 관한 사항을 법률에서 명확히 규정할 필요가 있음.

참고로, 현행 「마약류 관리에 관한 법률」은 연구기관 및 학술기관 등에서 학술연구를 위하여 마약류의 사용을 필요로 하는 자는 “마약류 취급학술연구자”로서 식품의약품안전처장의 허가를 받도록 하고 있음.

※ 조문자료 (헴프취급자의 허가 등)

제 정 안
제9조(헴프의 재배허가) ① 헴프를 재배하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다. 1. 육종 목적을 제외한 헴프 재배: 재배목적, 재배면적, 재배지 위치, 재배시설 등 대통령령으로 정하는 사항 2. 육종 목적의 헴프 재배: 재배면적, 재배지 위치, 재배시설, 헴프 품종권 등록증서 등 대통령령으로 정하는 사항 ② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 헴프의 재배허가를 받은 자를 제30조에 따른 헴프추적관리시스템에 그 내용을 기록하고 허가증을 발급하여야 한다. ③ 제1항에 따라 허가받은 자가 허가받은 사항 중 같은 항 후단의 중요한 사항을 제외한 경미한 사항을 변경할 때에는 농림축산식품부장관에게 신고하여야 한다. ④ 그 밖에 헴프의 재배허가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제10조(재배허가의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제9조에 따른 헴프재배 허가를 받을 수 없다. 1. 피성년후견인, 피한정후견인 또는 미성년자 2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자(정신건강의학과 전문의가 마약류에 관한 업무를 담당하는 것이 적합하다고 인정한 사람은 제외한다) 또는 마약류 중독자 3. 「약사법」·「의료법」·「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 또는 그 밖에 마약류 관련 법률을 위반하거나 이 법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람 4. 제12조에 따라 헴프 재배허가 취소처분을 받고 2년이 지나지 아니한 자 ② 헴프 재배허가를 신청한 자가 법인인 경우 제1항은 해당 법인의 대표자에게 적용된다.

제 정 안

제11조(재배허가의 유효기간 등) ① 제9조제1항에 따른 헴프 재배허가의 유효기간은 허가 받은 날부터 3년으로 한다.

② 제1항에 따른 유효기간이 만료된 후 계속하여 헴프를 재배하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 갱신허가를 받아야 한다.

제12조(재배허가의 취소) 농림축산식품부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제9조에 따른 헴프 재배허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제9조에 따른 헴프 재배허가를 받은 경우
2. 헴프재배업자가 「마약류 관리에 관한 법률」을 위반한 경우
3. 헴프재배업자가 이 법에 따라 자신에게 발급된 다른 허가의 조건을 위반하였다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우
4. 정당한 사유 없이 2년간 계속하여 헴프를 재배하지 아니한 경우
5. 농림축산식품부장관이 헴프의 재배허가를 취소하는 것이 공익에 부합한다고 판단하는 경우

제13조(헴프의 육종허가) ① 헴프를 육종하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 헴프의 육종허가를 받은 자를 제30조에 따른 헴프추적관리시스템에 그 내용을 기록하고 허가증을 발급하여야 한다.

③ 제1항에 따라 허가받은 자가 허가받은 사항 중 같은 항 후단의 중요한 사항을 제외한 경미한 사항을 변경할 때에는 농림축산식품부장관에게 신고하여야 한다.

제14조(육종허가의 결격사유 등의 준용) 육종허가의 결격사유에 관하여는 제10조, 육종허가의 유효기간 및 갱신허가에 관하여는 제11조, 육종허가의 취소에 관하여는 제12조를 준용한다. 이 경우 “재배”는 “육종”으로, “재배허가”는 “육종허가”로, “헴프재배업자”는 “헴프육종업자”로 본다.

제 정 안

제19조(헴프제품제조업등의 허가) ① 헴프제품 제조업·판매업·수출입업·운송업(이하 “헴프제품제조업등”이라 한다)을 영위하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 식품의약품안전처장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

1. 헴프제품제조업: 자본금, 가공시설, 원료공급원 등 대통령령으로 정하는 사항
2. 헴프제품판매업: 판매장소 등 대통령령으로 정하는 사항
3. 헴프제품수출입업: 자본금 등 대통령령으로 정하는 사항
4. 헴프제품운송업: 운송차량 등 대통령령으로 정하는 사항

② 식품의약품안전처장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 헴프제품제조업등의 허가를 받은 자를 제30조에 따른 헴프추적관리시스템에 그 내용을 기록하고 허가증을 발급하여야 한다.

③ 제1항에 따라 허가받은 자가 허가받은 사항 중 같은 항 후단의 중요한 사항을 제외한 경미한 사항을 변경할 때에는 식품의약품안전처장에게 신고하여야 한다.

④ 그 밖에 헴프제품제조업등에 대한 허가절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(헴프제품제조업등 허가의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 헴프제품제조업등의 허가를 받을 수 없다.

1. 피성년후견인, 피한정후견인 또는 미성년자
2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자(정신건강의학과 전문의가 마약류에 관한 업무를 담당하는 것이 적합하다고 인정한 사람은 제외한다) 또는 마약류 중독자
3. 「약사법」·「의료법」·「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 또는 그 밖에 마약류 관련 법률을 위반하거나 이 법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람
4. 제22조에 따라 헴프제품제조업등의 허가 취소처분을 받고 2년이 지

제 정 안

나지 아니한 자

② 헴프제품제조업등의 허가를 신청한 자가 법인인 경우 제1항 각 호는 해당 법인의 대표자에게 적용된다.

제21조(헴프제품제조업등 허가의 유효기간 등) ① 제19조제1항에 따른 헴프제품제조업등 허가의 유효기간은 허가 받은 날부터 3년으로 한다.

② 제1항에 따른 유효기간이 만료된 후 계속하여 헴프제조등을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 갱신허가를 받아야 한다.

제22조(헴프제품제조업등 허가의 취소) 식품의약품안전처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 헴프제품제조업등의 허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제19조제1항에 따라 헴프제품제조업등의 허가를 받은 경우
2. 헴프제품제조업자·판매업자·수출입업자·운송업자(이하 “헴프제품제조업자등”이라 한다)가 「마약류 관리에 관한 법률」을 위반한 경우
3. 헴프제품제조업자등이 「마약류 관리에 관한 법률」에 따라 해당 헴프제품제조업자등에게 발급된 다른 허가의 조건을 위반하였다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우
4. 정당한 사유 없이 2년간 계속하여 헴프 제조등을 하지 아니한 경우
5. 식품의약품처장이 헴프제품제조업등의 허가를 취소하는 것이 공익에 부합한다고 판단하는 경우

라. 인 · 허가등의 의제

안 제23조는 헴프취급자의 인 · 허가등의 의제를 규정하려는 것임.

제 정 안
제23조(인 · 허가등의 의제) ① 제9조 또는 제13조에 따라 헴프의 재배 또는 육종 허가를 받은 경우에는 「마약류 관리에 관한 법률」 제6조 제1항제5호에 따른 대마재배자 허가를 받은 것으로 본다. ② 제19조에 따라 헴프제품제조업등의 허가를 받은 경우에는 「마약류 관리에 관한 법률」 제18조제2항에 따른 허가 · 승인 또는 같은 법 제21조제2항에 따른 허가를 받은 것으로 본다.

먼저, 안 제23조제1항은 헴프의 재배 또는 육종 허가를 받은 경우, 「마약류 관리에 관한 법률」에 따른 대마재배자¹⁷⁾ 허가를 받은 것으로 의제하는 내용임.

이에 대해서는 헴프재배업자 · 육종업자에게 대마에 대한 섬유나 종자를 채취할 목적의 대마초 재배를 허용할 필요성에 대하여 추가적인 확인이 필요해 보이며, 또한 인허가 의제로 대마재배자 지위를 부여하는 경우 헴프재배업자·육종업자와 「마약류 관리에 관한 법률」 상 대마재배자 간의 권리·의무 관계 및 감독체계의 정합성도 검토가 필요해 보임.¹⁸⁾

17) 「마약류 관리에 관한 법률」

제6조(마약류취급자의 허가 등) ① 마약류취급자가 되려는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 총리령으로 정하는 바에 따라 제1호 · 제2호 및 제4호에 해당하는 자는 식품의약품안전처장의 허가를 받아야 하고, 제3호 및 제5호에 해당하는 자는 특별자치시장 · 시장 · 군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

5. 대마재배자: 「농업 · 농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인으로서 섬유나 종자를 채취할 목적으로 대마초를 재배하려는 자

18) 예를들면, 헴프재배업자가 대마재배자의 지위를 함께 갖고 있다면, 헴프의 유해농도가 기준치를 초과하는 경우에도, 대마재배자로서는 종자 또는 섬유 채취 목적으로는 허용되어 폐기의무가 발생하지 않는지 등

다음으로, 제23조제2항은 햄프제품제조업등의 허가를 받은 경우에 「마약류 관리에 관한 법률」 제18조제2항¹⁹⁾에 따른 허가·승인 또는 같은 법 제21조제2항²⁰⁾ 따른 허가를 받은 것으로 보는 내용임.

그런데, 해당 규정에 따른 허가는 “마약” 또는 “향정신성의약품”에 관한 규정으로, 대마는 마약류에는 포함되지만 마약 또는 향정신성의약품이 아니므로 적절한 의제사항이 아닌 것으로 보임.

19) 「마약류 관리에 관한 법률」

제18조(마약류 수출입의 허가 등) ② 마약류수출입업자가 마약 또는 향정신성의약품을 수출입하려면 총리령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 허가 또는 승인을 받아야 한다.

1. 품목마다 식품의약품안전처장의 허가를 받을 것. 허가받은 사항을 변경할 때에도 같다.
2. 수출입할 때마다 식품의약품안전처장의 승인을 받을 것. 승인받은 사항을 변경할 때에도 같다.

20) 「마약류 관리에 관한 법률」

제21조(마약류 제조의 허가 등) ② 마약류제조업자가 마약 또는 향정신성의약품을 제조하려면 총리령으로 정하는 바에 따라 품목마다 식품의약품안전처장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

마. 헴프 안전관리

1) 재배·육종 안전관리

안 제15조부터 제18조까지는 헴프재배업자가 승인품종의 재배, 유해성분 농도 검사 및 보고, 헴프의 폐기 등에 대하여 규정함.

제 정 안
제15조(승인품종의 재배) ① 헴프재배업자는 대통령령으로 정하는 승인품종만 재배하여야 한다. ② 헴프 재배를 위한 승인품종의 선정 및 변경 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제16조(유해성분 농도 검사 및 보고) ① 헴프재배업자(헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자로 한정한다)는 진흥원으로부터 유해성분 농도를 시험한 결과보고서를 수령한 후 15일 이내에 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다. ② 그 밖에 헴프의 유해성분 농도 시험·검사에 관한 방법 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제17조(헴프의 폐기 등) ① 헴프재배업자(헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자로 한정한다)는 다음 각 호에 따라 헴프를 폐기하고 그 결과를 폐기완료일로부터 7일 이내에 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다. 1. 제16조제1항에 따른 시험 결과보고서의 유해성분 농도가 1천분의 10을 초과하는 경우: 해당 결과보고서 수령 후 48시간 이내에 폐기를 시작하고 7일 이내의 대통령령으로 정하는 기간에 완료할 것 2. 제16조제1항에 따른 시험 결과보고서의 유해성분 농도가 1천분의 3을 초과하고 1천분의 10 이하인 경우: 해당 결과보고서 수령 후 지체 없이 폐기를 실시하고 45일 이내의 대통령령으로 정하는 기간에 완료할 것 ② 그 밖에 헴프의 폐기에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제18조(헴프의 수확 및 양도 등) ① 헴프재배업자(섬유 생산 또는 종자

제 정 안

채취 목적으로 재배한 자로 한정한다)는 헴프를 수확하였을 경우 꽃과 잎 등 대통령령으로 정하는 헴프의 일부를 폐기하여야 한다.

② 헴프재배업자(헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자로 한정한다)는 헴프를 수확하였을 경우 꽃과 잎을 헴프제품제조업자에게 양도하여야 한다.

③ 그 밖에 헴프의 수확, 폐기 및 양도 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

첫째, 안 제15조는 헴프재배업자가 대통령령으로 승인된 헴프품종만 재배하도록 규정하려는 것으로, 섬유가 풍부하고 THC 함량이 낮도록 품종을 교배하여 개발한 품종을 승인품종으로 지정하려는 취지로 보임.

다만, 이와 관련하여, 식품의약품안전처는 THC 함량을 의도적으로 낮춘 대마초 아종이라 할지라도, 재배환경이나 의도적 농축 등을 통해 함량이 기준치를 초과할 수 있다는 입장이므로, 재배환경 및 재배법에 대해서도 제한하는 방안을 고려할 수 있음.

[재배 환경에 따른 유해성분 함량 비교]

품종명		부위	CBD($\mu\text{g/g}$)	THC($\mu\text{g/g}$)
청삼종	노지	꽃대	449.36 $\pm$ 3.15	74.36 $\pm$ 1.05
		잎	78.95 $\pm$ 1.67	7.48 $\pm$ 0.33
		줄기	1.37 $\pm$ 0.05	0.09 $\pm$ 0.01
	수경	꽃대	1.63 $\pm$ 0.02	612.52 $\pm$ 2.54
		잎	2.55 $\pm$ 0.05	145.33 $\pm$ 0.85
		줄기	0.09 $\pm$ 0.01	26.33 $\pm$ 0.56

*자료: 식품의약품안전처 제출자료

둘째, 안 제16조 및 제17조는 헴프재배업자 중 헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자에게 유해성분 농도검사 및 검사결과 보고 의무를 두고, 유해성분 농도가 기준치를 초과할 경우 폐기의무를 두고 그 결과를 농림축산식품부장관에게 보고하도록 함.

그런데, 제정안은 유해성분농도가 1%를 초과하는 경우에는 48시간 이내에 폐기를 시작하고, 유해성분농도가 0.3% 초과하고 1% 이하인 경우에는 지체없이 폐기를 시작하도록 규정하고 있는데, 유해성분농도가 더 높은 경우에 오히려 폐기를 더 늦게 시작할 수 있는 것으로 보이므로, 이에 대한 보완이 필요해 보임.

한편, 농림축산식품부는 헴프수확물에 대한 유해성분 농도 검사 결과의 중요성을 고려하여 유해성분 농도 검사의 보고대상에 농림축산식품부장관 외에도 식품의약품안전처장을 추가할 필요가 있으며, 유해성분의 농도가 0.3% 초과하고 1% 이하인 경우에는 유해성분 농도 검사를 한번 더 실시하는 방안도 고려할 필요가 있다는 입장임.

셋째, 안 제18조제2항은 헴프재배업자 중 헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자는 꽃과 잎을 헴프제품제조업자에게 양도할 의무를 규정하고 있음.

다만, 이에 따르면 헴프의 꽃과 잎을 채취할 목적으로 재배한 자는 꽃과 잎 외의 부분에 대해서는 폐기 또는 양도하도록서 규정하지 아니하는데, 대마종은 꽃과 잎 외에도 포엽, 종자의 껍질, 수지 등도

유해성분이 높다는 점에서, 폐기 부위를 보다 정교하게 규정하는 것이 바람직한 것으로 보임.

[대마초 중 대마 부위(예시)]

대마 부위				대마 제외부위	
대마 잎	대마 꽃	포엽 (꽃 주변 잎)	외종피 (종자의 겉껍질)	포엽과 외종피를 제거한 씨앗	성숙한 줄기

*자료: 식품의약품안전처 제출자료

2) 헴프취급 안전관리

안 제24조 및 제25조는 헴프취급자의 안전관리 기준 준수 의무와 헴프 취급활동지역을 제한하려는 것임.

제 정 안
제24조(헴프취급자의 안전관리) ① 헴프재배업자 및 그 종사자는 헴프의 재배 과정에서 발생할 수 있는 헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물의 무단유출 등을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준을 준수하여야 한다. ② 헴프육종업자 및 그 종사자는 헴프의 육종 과정에서 발생할 수 있는 헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물의 무단유출 등을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준을 준수하여야 한다. ③ 헴프제품제조업자등 및 그 종사자는 헴프제품등의 제조·판매·수출입·운송 과정에서 발생할 수 있는 헴프 및 헴프 공정부산물의 무단유출 등을 방지하기 위하여 식품의약품안전처장이 고시하는 기준을 준수하여야 한다. 제25조(헴프 취급활동지역의 제한) ① 농림축산식품부장관은 헴프의 오용이나 남용을 방지하고 헴프의 안전한 발전을 위하여 필요한 경우 식품의약품안전처장과 협의하여 헴프의 재배지역 또는 헴프제품의 제조지역을 특정지역으로 제한할 수 있다. 이 경우 지역제한에 관한 사항은 미리 공고하여야 한다. ② 제1항에 따른 지역제한에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

첫째, 안 제24조는 헴프취급자로 하여금 헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물의 무단유출 등을 방지하기 위하여 안전관리 기준을 준수하도록 함.

이에 대해서는 ① 헴프취급자의 안전관리 준수 의무를 확인하기 위

한 관할 중앙행정기관의 점검, 출입·조사 권한, 자료 제출 요구 권한 등이 제정안에서 규정되어 있지 않으므로, 의무 이행 확인을 위한 근거 규정이 마련되어야 실효성을 확보할 수 있는 것으로 보임.

또한, 안 제24조제1항 및 제2항은 "대통령령으로 정하는 기준"으로 안전관리 기준을 위임하고, 제3항은 "식품의약품안전처장이 고시하는 기준"으로 안전관리 기준을 위임하여, 동일한 성격의 안전관리 의무임에도 위임 수준이 달라 체계적 정합성이 떨어지므로 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보임.

한편, 안 제24조제1항 및 제2항은 "헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물"의 무단유출 방지를 규정하는 반면, 제3항은 "헴프 및 헴프 공정부산물"만 규정하여 "원료물질"이 빠져 있는데, 이는 단순 누락사항으로 보임.

둘째, 안 제25조는 농림축산식품부장관으로 하여금 식품의약품안전처장과 협의하여 헴프의 재배지역 또는 헴프제품의 제조지역을 특정 지역으로 제한할 수 있도록 규정함.

그러나, 제정안에서 재배·육종 허가는 농림축산식품부장관의 권한으로, 제조·판매 등 허가는 식품의약품안전처장의 권한으로 구분하고 있는데, 제정안과 같이 농림축산식품부장관이 재배지역뿐만 아니라 제조지역까지 제한할 수 있도록 한다면 식품의약품안전처장의 소관 사항인 헴프제품 제조업 허가(안 제19조)의 실질적 범위를 농림축산식품부

장관이 결정할 수 있는 것으로 해석됨.

따라서, 농림축산식품부장관은 재배지역을, 식품의약품안전처장은 헴프제품 제조지역을 각각 구분하여 제한할 수 있도록 규정하는 것이 바람직한 것으로 보임.

셋째, 제정안은 헴프제품수출입업자를 헴프취급자로서 정의하고 식품의약품안전처장이 그 업을 영위하도록 허가하고 있음.

그러나, 제정안은 헴프제품수출입업자에 대하여 제27조에 따른 헴프취급활동 보고의무 및 제29조에 따른 헴프추적관리정보 기록·보관의무만을 부과하고 있을 뿐, 제정안에서는 수입한 헴프제품의 유해성분 농도 검사 등과 관련한 헴프제품수출입업자의 안전관리에 관한 의무를 규정하지 아니함.

특히, 최근 대마 등 마약성분 함유가 의심되는 해외직구식품 50개를 검사한 결과 42개 제품에서 마약류 등 반입금지 원료·성분이 확인²¹⁾되는 등 수입업자의 철저한 안전관리 의무가 필요한 상황이라는 점에서 수입 헴프제품에 대한 유해성분 농도 검사 의무 및 부적합 제품에 대한 반송·폐기 의무 등을 법률에 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

21) “해외직구식품에서 마약류 성 확인, 소비자 주의 당부”(식품의약품안전처 보도자료, 2025.9.2.)

3) 헴프산업클러스터

안 제26조는 헴프산업 클러스터 지정에 관한 사항을 규정함.

제 정 안
제26조(헴프산업 클러스터 지정 등) ① 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 헴프산업의 집적과 안전관리를 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청에 따라 헴프산업 클러스터를 지정할 수 있다. ② 제1항에 따라 지정되는 헴프산업 클러스터는 헴프, 헴프제품, 원료물질, 공정부산물 등의 반입·반출을 효율적으로 관리하기 위한 통제시설이 설치되어 있거나 설치계획이 수립된 지역이어야 한다. ③ 제2항의 통제시설은 헴프, 헴프제품, 원료물질, 공정부산물 등의 무단유출을 방지하기 위한 시설로 울타리 및 감시카메라를 헴프산업 클러스터 지정 구역에 설치하여야 한다. ④ 시·도지사가 제1항에 따라 헴프산업 클러스터의 지정을 신청할 때에는 다음 각 호의 사항이 포함된 헴프산업 클러스터 조성계획을 농림축산식품부장관 및 식품의약품안전처장에게 제출하여야 한다. 1. 헴프산업 클러스터의 조성 목적 2. 헴프산업 클러스터의 위치 및 면적 등 입지에 관한 사항 3. 헴프산업 클러스터의 구체적 조성 방안 및 재원 확보방안 4. 그 밖에 헴프산업 클러스터의 지정을 위하여 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장이 필요하다고 인정하는 사항 ⑤ 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 헴프산업 클러스터를 지정할 때에는 제4항에 따른 헴프산업 클러스터 조성계획의 타당성 및 이행 가능성 등을 종합적으로 고려하여야 한다. ⑥ 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 헴프산업 클러스터를 지정하였을 때에는 위치·면적 등을 관보에 고시하고, 해당 시·도지사에게 통보하여야 한다. ⑦ 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 지정된 헴프산업 클러스터의 조성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. ⑧ 농림축산식품부장관과 식품의약품안전처장은 다음 각 호의 어느 하

제 정 안

나에 해당하는 경우에는 헴프산업 클러스터의 지정을 해제할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우
2. 조성계획이 실현될 가능성이 없는 경우
3. 관리 부실 등의 사유로 지정목적 달성할 수 없는 경우

⑨ 제1항에 따른 지정 및 제8항에 따른 지정해제의 절차·방법 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제26조는 헴프산업 클러스터를 지정하고 이를 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 이러한 클러스터 지정에 따른 집적화를 통하여 해당 지역에 대한 철저한 헴프 안전관리가 가능하고, 관련 기업의 활동을 연계하여 헴프산업의 진흥을 촉진하는 효과가 있을 것으로 보임.

이와 관련해서는 제정안을 물리적인 집적화 측면에서 본다면, 안 제25조에 따라 헴프 취급활동지역을 제한할 수 있는 규정과 그 효과가 일부 중복되는 측면이 있는 것으로 보임.

그럼에도 불구하고, 안 제25조의 취급활동지역 제한이 특정 지역 외에서의 헴프 취급활동을 규제하여 제한하는 것과 달리, 헴프산업 클러스터는 시·도지사의 신청에 기반하여 지역의 자발적 의지와 구체적인 조성계획을 전제로 지정되고, 지정 이후 국가의 지원이 수반되는 조장적 성격의 제도라는 점에서 양 제도는 그 법적 성격과 기능을 달리하는 것으로 보임.

참고로, 경북 안동 및 전북 새만금 지역은 헴프 산업 클러스터 조성을 추진할 계획인 것으로 알려져 있음.

4) 헴프추적관리

안 제27조부터 제30조까지는 헴프 취급의 보고, 헴프 공정부산물의 처리·처분 또는 재활용, 헴프추적관리정보의 기록 및 보관 등을 규정함.

제 정 안
제27조(헴프 취급의 보고) ① 헴프취급자는 대통령령으로 정하는 헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물 취급에 관한 사항을 식품의약품안전처장에게 보고하여야 한다. 보고사항이 변경된 경우에는 변경사유가 발생한 날부터 1개월 이내에 식품의약품안전처장에게 변경보고를 하여야 한다. ② 제1항에 따라 보고를 한 헴프취급자는 헴프추적관리에 필요한 기록의 작성·보관 및 관리 등에 관하여 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 기준(이하 “고시기준”이라 한다)을 준수하여야 한다. ③ 제1항에 따라 보고한 헴프에는 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 바에 따라 헴프추적관리의 표시를 할 수 있다. ④ 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 보고한 헴프취급자에 대하여 고시기준의 준수 여부 등을 3년마다 조사·평가하여야 한다. ⑤ 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 보고를 한 헴프취급자에게 예산의 범위에서 헴프추적관리에 필요한 자금을 지원할 수 있다. ⑥ 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 보고를 한 헴프취급자가 고시기준을 준수하지 아니하면 그 허가를 취소하거나 시정을 명할 수 있다. ⑦ 식품의약품안전처장은 제1항 전단에 따른 보고를 받은 날부터 40일 이내에, 같은 항 후단에 따른 변경보고를 받은 날부터 15일 이내에 보고사항에 대한 검토결과를 헴프취급자에게 통지하여야 한다. ⑧ 그 밖에 헴프취급자의 보고의무에 관한 절차 및 시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제28조(헴프 공정부산물의 처리·처분 또는 재활용) ① 헴프재배업자, 헴프육종업자 또는 헴프제품제조업자등이 헴프 공정부산물을 처리·처분 또는 재활용하려면 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 시·도지사의

제 정 안

허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

② 그 밖에 헴프 공정부산물의 처리·처분 및 재활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(헴프추적관리정보의 기록·보관 등) ① 제27조에 따라 보고한 헴프취급자는 고시기준에 따른 헴프추적관리정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전산기록장치에 기록·보관하여야 한다.

② 헴프취급자는 제1항에 따른 헴프추적관리정보의 기록을 기록일로부터 3년 이상 보관하여야 한다.

③ 헴프취급자는 제1항에 따라 기록·보관된 정보가 제30조에 따른 헴프추적관리시스템에 연계되도록 협조하여야 한다.

제30조(헴프추적관리시스템의 구축 등) ① 식품의약품안전처장은 헴프추적관리시스템을 구축·운영하고, 헴프추적관리시스템과 제29조에 따른 헴프추적관리정보가 연계되도록 하여야 한다.

② 그 밖에 헴프추적관리시스템의 구축 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

첫째, 안 제27조는 헴프취급자가 헴프, 원료물질 및 헴프 공정부산물 취급에 관한 사항을 보고하고, 헴프추적관리에 필요한 기록을 작성·보관 및 관리 하도록 하고 있음.

그런데, 제정안은 추적관리를 위한 보고대상을 “식품의약품안전처장”으로 일원화하였는데, 제정안은 안 제9조 및 제13조에서 헴프재배업자 및 육종업자에 대한 허가권한을 “농림축산식품부장관”으로 규정하고 있으므로, 재배업 및 육종업에 관련된 보고는 농림축산식품부장관에게도 공유되어야 안전관리의 공백을 최소화할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 안 제28조는 헴프취급자가 헴프 공정부산물을 처리·처분 또는 재활용하려면 시·도지사의 허가를 받도록 규정함.

그러나, 제정안은 헴프 재배·육종 허가는 농림축산식품부장관, 제조·판매 등 허가는 식품의약품안전처장이 관할하도록 규정하고 있는데, 공정부산물 처리허가만을 시·도지사 소관으로 규정함으로써 헴프 관련 허가권자가 삼원화되고 있음.

이는 허가권자를 과도하게 분산시킨 것으로 보이며, 부처 간 안전관리 정보의 연계를 저해하거나 헴프 공급사슬 전반에 걸친 통합적 관리 체계의 형성을 어렵게 할 우려가 있는 것으로 보임.

셋째, 안 제29조는 헴프취급자가 헴프추적관리정보를 전산기록장치에 3년 이상 기록·보관하도록 규정하고 있음.

이에 대해서는, 안 제27조에서 헴프취급자가 식품의약품안전처에게 헴프추적관리에 필요한 기록을 준수하여 보고하여야 하고, 안 제30조에서는 식품의약품안전처장이 헴프추적관리시스템을 구축·운영하도록 규정하고 있으므로 안 제29조에 따른 전산기록장치에 헴프추적관리정보를 별도로 기록·보관하는 의무를 둘 실익이 적은 것으로 보임.

바. 보칙(제5장)

안 제31조부터 제33조는 보칙에 관한 사항으로, 수수료, 청문, 권한의 위임에 대하여 규정하려는 것임.

제 정 안
제5장 보칙
제31조(수수료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다. 1. 이 법에 따른 허가를 받으려는 자 2. 이 법에 따른 허가사항을 변경하려는 자 3. 이 법에 따른 허가증을 발급 받으려는 자
제32조(청문) 농림축산식품부장관 또는 식품의약품안전처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다. 1. 제12조에 따른 헴프 재배의 허가취소 2. 제14조에 따라 준용되는 제12조에 따른 헴프 육종의 허가취소 3. 제22조에 따른 헴프제품제조업등의 허가취소
제33조(권한의 위임) ① 이 법에 따른 농림축산식품부장관 및 식품의약품안전처장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다. ② 이 법에 따른 농림축산식품부장관 및 식품의약품안전처장의 업무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 진흥원 또는 관련 기관·단체에 위탁할 수 있다.

첫째, 안 제31조는 허가를 받으려는 자 등으로 하여금 수수료를 납부할 근거를 마련하려는 것임.

국가 등이 수수료를 부과하려는 경우에는 「행정기본법」에 따라 수수료의 부과정수에 관한 근거가 법령에 필요하므로, 안 제31조에 따른 근거는 필요성이 있는 것으로 보임. 다만, 법 체계적인 측면에서 수수료의

납부 주체를 명확히 규정하도록 보완할 필요가 있는 것으로 보임.

둘째, 안 제32조는 헴프 재배허가, 육종허가, 헴프제품제조업등의 허가를 취소하는 경우에 청문을 하도록 규정하고 있음.

「행정절차법」 제22조²²⁾는 다른 법령등에서 청문에 관한 규정을 두지 아니한 경우에도 인허가 취소 등 불이익 처분을 하는 경우에 청문을 하도록 규정하고 있음.

그럼에도 불구하고, 개별법에서 청문에 관하여 규정한다면, 불이익 처분을 하기 전에 청문을 거쳐야한다는 점을 당사자 및 행정청에게 명확히 나타낼 수 있고, 이는 당사자의 권익을 두텁게 보호하는 측면이 있다고 보임.

유사 입법례: 「식품산업진흥법」
제33조의2(청문 등) ①농림축산식품부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다. 1. 제9조의2제4항에 따른 전문기관 지정의 취소 (이하 생략)

셋째, 안 제33조는 이 법에 따른 농림축산식품부장관 및 식품의약품안전처장의 권한과 업무를 위임·위탁하려는 것으로, 통상적인 입법례에 비추어 특별한 문제는 없는 것으로 보임.

22) 「행정절차법」

제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다.

1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우
2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우
3. 다음 각 목의 처분을 하는 경우
 - 가. 인허가 등의 취소
 - 나. 신분·자격의 박탈
 - 다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소

유사 입법례: 「밀산업 육성법」

제20조(권한의 위임·위탁) ① 농림축산식품부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 농촌진흥청장, 소속 기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 위임할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 한국식품연구원, 「한국농수산물유통공사법」에 따른 한국농수산물유통공사, 그 밖의 공공기관, 생산자단체나 제15조제1항에 따라 설립된 단체에 위탁할 수 있다.

사. 벌칙(제6장)

안 제34조부터 제37조까지는 이 법 위반에 따른 벌칙과 양벌 규정에 대하여 규정하려는 것임.

제 정 안
제6장 벌칙
제34조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제9조제1항을 위반하여 헴프의 재배허가를 받지 아니하고 헴프를 재배한 자
2. 제11조제2항을 위반하여 유효기간이 만료된 후 갱신허가를 받지 아니하고 헴프를 재배한 자
3. 제13조제1항을 위반하여 헴프의 육종허가를 받지 아니하고 헴프를 육종한 자
4. 제14조에 따라 준용되는 제11조제2항에 따른 유효기간이 만료된 후 갱신허가를 받지 아니하고 헴프를 육종한 자
5. 제15조제1항을 위반하여 승인품종이 아닌 헴프를 재배한 헴프재배업자
6. 제19조제1항을 위반하여 헴프제품의 제조업등 허가를 받지 아니하고 헴프제품을 제조·판매·수출입·운송한 자
제35조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제16조제1항에 따른 시험·검사결과 보고서를 허위로 발급한 자
2. 제17조제1항을 위반하여 헴프를 폐기하지 아니한 자
3. 제18조제1항을 위반하여 꽃과 잎 등 헴프의 일부를 폐기하지 아니한 자
4. 제18조제2항을 위반하여 헴프의 꽃과 잎을 헴프제품제조업자에게 양도하지 아니한 자
제36조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제 정 안

1. 제16조제1항을 위반하여 유해성분 농도시험 결과보고를 하지 아니한 자
2. 제24조제1항에 따른 기준을 준수하지 아니한 헴프재배업자 또는 그 종사자
3. 제24조제2항에 따른 기준을 준수하지 아니한 헴프육종업자 또는 그 종사자
4. 제24조제3항에 따른 기준을 준수하지 아니한 헴프제품제조업자등 또는 그 종사자
5. 제27조제1항을 위반하여 헴프취급을 보고하지 아니하거나 변경사항을 보고하지 아니한 헴프취급자
6. 제27조제2항을 위반하여 헴프추적관리에 필요한 고시기준을 준수하지 아니한 헴프취급자

제37조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 헴프 업무에 관하여 이 법에 규정된 의무를 위반하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

첫째, 안 제34조제1호부터제4호까지는 허가 또는 유효기간 갱신허가를 받지 아니하고 헴프를 재배 또는 육종한 자에 대하여 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하는 것임.

이는 무허가 대마 재배에 대한 처벌과 형량이 동일하게 한 것으로 그 내용에는 특별한 문제는 없다고 보임.

다만, 유효기간이 만료된 후 갱신허가 없이 계속 재배를 한 경우에는 무허가 재배로 보아 처벌할 수 있다는 점에서, 유효기간이 만료된 이후

재배를 한 경우에 대한 처벌을 별도로 규정할 실익이 크지 않는 것으로 보임.

둘째, 안 제35조제2호는 유해성분 농도가 기준을 초과한 헴프를 폐기할 의무를 위반한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고, 같은 조 제3호는 섬유 생산 또는 종자 채취 목적으로 헴프를 재배한 자가 꽃과 잎 등 헴프의 일부를 폐기하지 아니한 경우에 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.

그런데, 「마약류 관리에 관한 법률」 제64조제14호²³⁾에서는 대마재배자에게 대마부위 폐기 의무를 두면서 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

이는 유사한 위반행위에 대한 처벌 강도가 「마약류 관리에 관한 법률」에 비하여 제정안이 3배 중한 것으로, 유사한 성격의 폐기 위반행위에 대하여 마약류취급자보다 헴프재배자가 더 무거운 처벌을 받게

23) 「마약류 관리에 관한 법률」

제64조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

14. 제36조제2항 또는 제42조제2항을 위반하여 대마를 폐기하지 아니하거나 처분을 거부·방해 또는 기피한 자

제36조(대마재배자의 보고) ② 대마재배자는 그가 재배한 대마초 중 그 종자·뿌리 및 성숙한 줄기를 제외하고는 이를 소각(燒却)·매몰하거나 그 밖에 그 유출을 방지할 수 있는 방법으로 폐기하고 그 결과를 총리령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·시장·군수 또는 구청장에게 보고하여야 한다.

제42조(폐기 명령 등) ② 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관계 공무원으로 하여금 해당 물품을 폐기 또는 압류하거나 그 밖에 필요한 조치를 하게 할 수 있다.

1. 제1항에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니한 경우

2. 대마재배자가 제36조제2항에 따른 폐기를 하지 아니한 경우

3. 제3조제4호를 위반하여 원료물질이 제조, 수출입, 매매, 매매의 유인·권유·알선, 수수, 소지, 소유 또는 사용되거나 그러한 목적으로 저장된 원료물질이 발견된 경우

되므로, 형벌 체계의 균형 및 비례의 원칙 측면에서 그 적정성에 대한 검토가 필요해 보임.

셋째, 개정안은 헴프취급자의 허가증 대여 및 양도에 관한 처벌을 규정하고 있지 않음.

그런데 헴프취급자의 허가증이 부정하게 유통될 경우 무허가자에 의한 헴프 재배·제조 등이 이루어질 수 있는데, 헴프는 재배 환경에 따라 THC 함량이 달라질 수 있는 등 엄격한 관리가 필요하다는 점에서, 헴프 취급자에 대해서도 허가증 대여 및 양도에 관한 처벌을 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

참고로, 「마약류 관리에 관한 법률」은 대마의 취급에 관한 허가증을 타인에게 빌려주거나 양도한 자에게 2년 이하 또는 2천만원 이하의 벌칙을 규정하고 있음.

문 의 처
02)6788-5417