



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

소금산업진흥법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈영업정지 명령을 받고도 영업한 자에 대한 처벌 완화 등〉
■ 박성훈의원 대표발의(의안번호 제2208665호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 영업정지 명령을 받고도 영업한 자에 대한 처벌 완화 등	3
[참고자료]	11

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박성훈의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2025. 3. 5.

3. 회 부 일 : 2025. 3. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 소금 생산·제조를 업으로 하는 자 등으로 하여금 시·도 지사의 허가를 받도록 하고, 허가 요건·시설기준에 미달하게 된 경우 등에 대하여 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있도록 하는 한편, 허가가 취소되었거나 영업정지 명령을 받았음에도 영업을 한 자에게 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그런데 허가취소 처분은 영업정지 명령보다 중한 제재이므로 허가 취소 처분을 받고 영업한 자를 영업정지 명령을 받고 영업한 자보다 강력하게 처벌할 필요가 있음에도 현행법은 동일하게 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어 비례 원칙에 부합하지 아니하는 측면이 있음.

또한 현행법은 허가를 받지 아니하고 영업을 하는 자에 대하여 허

가취소 처분을 받고 영업한 자와 동일하게 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데, 이는 무허가 영업이라는 동일한 법률 위반 행위에 대하여 처벌 규정을 중복하여 명시한 것이라는 의견이 있음.

이에 영업정지 명령을 받고 이를 위반하여营业을 한 자에 대한 제재 처분을 1천만원 이하의 과태료 부과 처분으로 완화하고, 허가취소 처분을 받고營業을 계속한 자에 대한 처벌 규정을 삭제함으로써 규제 완화 및 제도 정비를 통하여 소금산업 활성화에 기여하려는 것임 (안 제63조제2호 삭제 및 제66조제1항제1호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 영업정지 명령을 받고도 영업한 자에 대한 처벌 완화 등

가. 개정안의 요지

- 개정안은 허가가 취소되었거나 영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자에 대한 현행 벌칙규정과 관련하여, 허가가 취소되었음에도 염전개발 등을 지속한 자에 대한 처벌규정은 벌칙에서 삭제하고, 영업정지 명령을 받았음에도 염전개발 등을 지속한 자에 대한 처벌규정은 과태료 부과대상으로 하향 조정하려는 것임.
(안 제63조제2호 삭제, 제66조제1호의2 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제63조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	제63조(벌칙) ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 제26조에 따라 허가가 취소되었거나 영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자	<삭제>
3. ~ 13. (생략)	3. ~ 13. (현행과 같음)
제66조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1	제66조(과태료) ① ----- -----

천만원 이하의 과태료를 부과한다.	-----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
<신설>	<u>1의2. 제26조에 따라 영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자</u>
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행법 제26조는 제23조제1항에 따른 염전개발, 소금생산·제조 등의 허가를 받은 자가 거짓이나 부정한 방법으로 허가를 받은 경우 등 법에서 정하는 사유에 해당할 때에는 그 허가를 취소하거나 1년 이내의 영업정지를 명할 수 있도록 하고,

해당 규정에 따라 허가가 취소되거나 영업정지 명령을 받았음에도 계속하여 염전개발 등의 행위를 한 자에 대하여는 제63조제2호에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

[허가 및 허가취소 관련 현행법 조문 및 벌칙규정]

구분	조문 내용	관련 벌칙
허가	제23조(소금제조업 등의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>시·도지사</u> 의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 해양수산부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	제63조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금</u> 에 처한다.

구분	조문 내용	관련 벌칙
	1. 염전을 개발하는 자 2. 염전에서 천일염이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 소금의 생산·제조를 업으로 하는 자 3. 천일식제조소금의 제조를 업으로 하는 자	1. <u>제23조를 위반하여 허가를 받지 아니하고 염전을 개발하거나 소금을 생산·제조한 자</u>
허가 취소	제26조(허가취소 등) ① 시·도지사는 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 <u>그 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다.</u> 다만, 제1호, 제2호, 제4호 또는 제6호에 해당하면 그 허가를 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우 2. 영업정지 기간 중에 영업을 한 경우 3. 제23조제5항에 따른 허가의 요건·시설기준에 미달하게 된 경우 4. 제24조에 따른 허가의 제한사항에 해당하게 된 경우(법인의 임원이 그 사유에 해당하게 된 경우 3개월 이내에 그 임원을 바꾸어 임명한 경우에는 그러하지 아니하다) 5. 제28조에 따른 안전관리기준을 위반한 경우 6. 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위를 한 것이 적발된 경우	제63조(벌칙) (위와 같음) 2. <u>제26조에 따라 허가가 취소되었거나 영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자</u>

□ 그런데 해당 벌칙과 관련하여 제63조제2호의 ‘허가가 취소되었음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자’는 같은 조 제1호의 ‘허가를 받지 아니하고 염전을 개발하거나 소금을 생산·제조한 자’와 사실상 처벌 대상이 동일하여 벌칙규정이 중복된다는 의견이 있었음.

또한, 같은 제2호의 ‘영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거

나 소금을 생산한 자'의 경우에는 영업정지 명령 위반을 허가를 받지 않은 경우와 동일한 수준으로 처벌하는 것은 위반행위의 정도에 비해 과도한 것으로 비례의 원칙에 어긋난다는 지적이 있었음.

이에 개정안은 제63조제2호의 벌칙규정을 삭제하고, 해당 벌칙에 규정되어 있던 영업정지 명령 위반은 과태료 부과 대상으로 하향 조정하려는 것으로, 처벌규정의 중복성을 해소하고 위반행위와 처벌수준 간 비례성을 회복하려는 취지로 이해됨.

□ 개정안과 관련하여 다음의 점에 대한 검토는 필요한 것으로 보임.

우선, 개정안은 허가가 취소되었음에도 염전 개발 등의 행위를 한 자에 대한 벌칙규정과 허가 없이 염전 개발 행위를 한 자에 대한 벌칙규정을 중복된 것으로 보고 있음.

이는 허가가 취소된 이후의 상태가 사실상 허가를 받지 않은 상태와 동일하고, 현행법상 허가 취소 후 2년 동안 재허가가 금지되어 있는 점 등을 감안한 것으로, 입법의 의의가 있는 것으로 보임.

- 「낙시 관리 및 육성법」¹⁾, 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한

1) 「낙시 관리 및 육성법」

제10조(낙시터업의 허가) ① 제3조제1호부터 제4호까지의 수면 등에서 낙시터업을 하려는 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해당 수면 등을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 낙시터의 위치·구역 및 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

제14조(허가의 취소 등) ① 시장·군수·구청장은 제10조에 따라 허가를 받은 낙시터업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제2호에 해당하면 그 허가를 취소하여야 한다.

제53조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제10조제1항에 따른 낙시터업의 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 낙시터업을 한 자

법률」 2) 등 허가·등록 등의 취소와 관련된 규정을 둔 유사 입법례를 보면, 현행법과 같이 무허가 영업행위와 허가가 취소된 후의 영업행위에 대하여 각각 벌칙을 둔 사례는 없는 것으로 보임.

다만, 벌칙을 적용받는 수범자의 입장에서는 ‘허가가 취소된 경우의 영업행위’와 ‘허가를 받지 않은 영업행위’가 서로 동일한지 여부에 대해 직관적으로 판단하기 어려울 수 있고, 벌칙의 경우 명확성의 원칙에 따라 해석의 여지를 최소화할 필요가 있으므로, 현행법을 유지하는 것이 해석상 혼란을 초래하거나 법체계에 중대한 흠결이 발생하는 상황이 아니라면 현행 규정을 유지하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

□ 다음으로, 개정안은 현행법 제63조제2호의 구성요건 중 ‘영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자’를 기존의 벌칙 적용 대상에서 과태료 부과 대상으로 변경하고 있는데,

이와 관련해서는 기존 벌칙조항의 다른 항목들, 예컨대 업무정지 기간동안 천일염인증을 한 자(제11호), 무허가 생산업자가 생산·제조한 소금임을 알면서도 이를 판매·수출한 자(제13호 가목) 등과

2) 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」

제27조(허가 등) ① 먹는해양심층수의 제조업을 영위하고자 하는 자는 해양수산부령으로 정하는 기준에 적합한 시설을 갖추어 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 시설의 소재지 및 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

제32조(허가 등의 취소 등) ① 시·도지사는 먹는해양심층수제조업자 또는 먹는해양심층수수입업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 허가 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 및 제2호에 해당하는 때에는 허가 또는 등록을 취소하여야 한다.

제54조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과(併科)할 수 있다.

1. 제10조제1항에 따른 해양심층수개발업의 면허 또는 변경면허를 받지 아니하고 해양심층수개발업을 하거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 면허 또는 변경면허를 받은 자

비교할 때 해당 행위만을 특별히 가볍게 처분할 합리적인 이유가 있는지 여부에 대하여 형벌의 형평성 차원에서 검토가 필요해 보임.

- 특히, 같은 조 제13호 나목은 ‘제26조에 따라 허가가 취소되거나 영업정지 명령을 받은 자가 생산·제조한 소금이라는 사실을 알면서도 해당 소금을 판매·수출하거나 판매·수출할 목적으로 저장·보관·진열한 자’를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있는데,

개정안은 허가가 취소되거나 영업정지 명령을 받은 상태에서 소금을 생산한 자에 대해서는 처벌규정을 삭제하거나 과태료 부과대상으로 변경하고 있으므로, 조문체계의 정합성 및 제재의 형평성 차원에서 검토가 필요할 것으로 보임.

[현행법 및 개정안 벌칙 비교]

현 행	개 정 안
제63조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제23조를 위반하여 허가를 받지 아니하고 염전을 개발하거나 소금을 생산·제조한 자	<삭 제>
2. 제26조에 따라 허가가 취소되었거나 영업정지 명령을 받았음에도 염전을 개발하거나 소금을 생산한 자	
3. 제27조를 위반하여 신고를 하지 아니하고 비식용소금을 생산한 자	
4. 제31조제2항 본문을 위반하여 동물용 의약품을 사용한 자	
5. 제34조제1항을 위반하여 시정명령(제34조제1항제3호에 따른 표시방법에 대한 시정명령은 제외한다), 판매금지 또는 표시정지 처분에 따르지 아니한 자	
6. 제35조제1항을 위반하여 품질검사를 받지 아니한 자	
7. 제36조에 따라 품질검사기관의 지정이 취소되었거나 품질검사업무정지명령을 받았음에도 업무정지 기간 동	

안 품질검사를 한 자 8. 제37조제1항을 위반하여 품질표시를 하지 아니한 자 9. 제43조제1항에 따른 천일염인증기관의 지정을 거짓이 나 그 밖의 부정한 방법으로 받는 행위 10. 제43조제1항에 따른 천일염인증기관의 지정을 받지 아니하고 천일염인증을 한 자 11. 제44조제1항에 따라 지정이 취소되었거나 업무정지 명령을 받았음에도 업무정지 기간동안 천일염인증을 한 자 12. 제46조를 위반하여 시정명령(제46조제3호에 따른 표 시방법에 대한 시정명령은 제외한다), 판매금지 또는 표시정지 처분에 따르지 아니한 자 13. 제51조제3항을 위반하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자 가. 제23조에 따른 허가를 받지 아니한 자가 생산·제 조한 소금이라는 사실을 알면서도 해당 소금을 판매 ·수출하거나 판매·수출할 목적으로 저장·보관· 진열하는 행위 나. 제26조에 따라 허가가 취소되거나 영업정지 명령을 받은 자가 생산·제조한 소금이라는 사실을 알면서 도 해당 소금을 판매·수출하거나 판매·수출할 목 적으로 저장·보관·진열하는 행위 다. 제27조에 따른 신고를 하지 아니한 자가 생산·제 조한 소금이라는 사실을 알면서도 해당 소금을 판매 ·수출하거나 판매·수출할 목적으로 저장·보관· 진열하는 행위 라. 제35조에 따른 품질검사를 받지 아니하였거나 품질 검사에 불합격한 소금이라는 사실을 알면서도 해당 소금을 판매·수출하거나 식용으로 판매·수출할 목 적으로 저장·보관·진열하는 행위	
---	--

- 관계 부처 의견으로, 해양수산부와 법무부는 허가 취소를 받고 영
업한 자는 무허가 영업과 동일하므로 중복된 처벌규정을 삭제하는
안 제63조제2호에는 동의한다는 의견이나,
- 영업정지를 받고 영업한 자에 대한 벌칙을 과태료로 변경하는 개

정규정에 대해서는, 영업정지 명령 위반에 대한 유사 입법례의 법
정형³⁾ 등 고려 시 형벌의 균형성 차원에서 신중한 검토가 필요하
다는 의견임⁴⁾.

- 한편 지자체(전라남도)의 의견으로, 허가 취소 처분을 받고 영업을
계속한 자에 대한 처벌규정을 삭제하고 영업정지 처분을 받고 영
업한 자에 대한 처벌을 과태료로 변경하는 개정안의 내용에 동의
한다는 의견이 제시된 바 있음.

문 의 처
02)6788-5422

3) 「수산업법」

제89조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다.

4. 제34조제1항에 따른 조업정지명령을 위반하거나 같은 조 제2항에 따른 조치명령을 이행하지 아니한 자

제108조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제33조 제1항 1호·4호·6호·8호*·제9호(제50조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제52조제1항제2호에 따른 제한·정지 또는 어선의 계류처분을 위반한 자

「양식산업발전법」

제80조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제26조제1항제1호·제4호·제6호·제8호* 또는 제9호(제52조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 제한·정지 처분을 위반한 자

- 4) 법무부는 허가가 취소된 후의 영업은 무허가영업으로 평가되므로, 무허가영업에 대한 처벌 규정으로 의율이 가능하다는 의견이고, 다만 영업정지 명령을 받고 영업을 계속한 자에 대한 처벌을 현행 벌칙에서 과태료로 변경하는 것은 법익 침해의 정도, 무허가영업에 대한 법정형과의 균형성, 유사 입법례를 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

참고 1

소금산업진흥법 시행규칙에 따른 행정처분 규정례

■ 소금산업 진흥법 시행규칙 [별표 1의2]

소금제조업자 등에 대한 행정처분 기준(제11조의2 관련)

1. 일반기준

- 가. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분 기준은 최근 2년간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 기준 적용일은 위반행위에 대한 행정처분일과 그 처분 후에 한 위반행위가 다시 적발된 날을 기준으로 한다.
- 나. 가목에 따라 가중된 부과처분을 하는 경우 가중처분의 적용 차수는 그 위반행위 전 부과처분 차수(가목에 따른 기간 내에 처분이 둘 이상 있었던 경우에는 높은 차수를 말한다)의 다음 차수로 한다.
- 다. 위반행위가 둘 이상인 경우로서 그에 해당하는 각각의 처분기준이 다른 경우에는 그 중 무거운 처분기준에 따르고, 둘 이상의 처분기준이 모두 영업정지인 경우에는 각 처분기준을 합산한 기간을 넘지 않는 범위에서 무거운 처분기준에 그 처분기준의 2분의 1 범위에서 가중한다.
- 라. 처분권자는 행정처분이 업무정지인 경우에는 위반사항의 내용으로 보아 그 위반의 정도가 경미하거나 그 밖의 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그 처분기준의 2분의 1 범위에서 감경할 수 있다.

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	행정처분기준			
		1차 위반	2차 위반	3차 위반	4차이상 위반
가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	법 제26조 제1항제1호	허가 취소			
나. 영업정지 기간 중에 영업을 한 경우	법 제26조 제1항제2호	허가 취소			
다. 법 제23조제5항에 따른 허가의 요건·시설기준에 미달하게 된 경우	법 제26조 제1항 제3호	영업정지 1개월	영업정지 3개월	영업정지 6개월	허가 취소
라. 법 제24조에 따른 허가의 제한사항에 해당하게 된 경우(법인의 임원이 그 사유에 해당하게 된 경우 3개월 이내에 그 임원을 바꾸어 임명한 경우에는 그렇지 않다)	법 제26조 제1항 제4호	허가 취소			
마. 법 제28조에 따른 안전관리기준을 위반한 경우	법 제26조 제1항제5호	영업정지 1개월	영업정지 3개월	영업정지 6개월	허가 취소
바. 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위를 한 것이 적발된 경우	법 제26조 제1항 제6호	허가 취소			

참고 2

천일염 산업현황

□ 국내 생산 소금 시장 및 수급

- (시장) 생산액 3,821억원이며, 천일염 2,546억원, 정제소금 420억원
가공염 429, 재제염 143, 태움·용융 273, 기타 10
- (수급) 전체 수급량은 556만톤(식용 18.4%, 비식용 81.6%)이고,
자급율은 전체 9.4%이며, 식용은 51.3%, 비식용은 전량 수입

□ (염전 허가) 가동 염전 843개소·3,130ha이며, 노령화 등으로 허가 건수와 면적 지속 감소

* 가동 염전 허가자 연령대: 60대 38.8%, 70대 20.9, 50대 22.1

구 분		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
개소	허가	1,128	1,111	1,093	1,055	1,003	956	925	928
	가동	1,071	1,062	1,047	1,018	959	909	837	843
면적 (ha)	허가	4,913	4,777	4,617	4,271	4,074	3,659	3,559	3,524
	가동	4,715	4,618	4,455	4,139	3,899	3,459	3,104	3,130

□ (종사자) '23년 염전원부 기준 1,252명(염전당 평균 1.5명)

* '16) 2,913명→'17) 2,997→'18) 2,453→'19) 1,910→'20) 1,637→'21) 1,427→'22) 1,218→'23) 1,252
'16) 2.7명→'17) 2.8→'18) 2.3→'19) 1.9→'20) 1.7→'21) 1.6→'22) 1.5→'23) 1.5

□ (경영형태) 가족 55.4%, 가족+인력업체 40%, 상시고용 2%, 기타 2.6%

□ (생산비용) '23년 기준 약 327원/kg(염전 100개소 표본조사)

- 염전당 연평균 운영비는 70,983천원(인건비 52,048, 시설투자 18,935)

□ (생산시기) 4월부터 10월(5월 최대)

합계	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월
생산량(톤)	2,633	43,773	43,353	44,619	6,890	47,170	35,583	18,028
비중(%)	1.1	18	17.9	18.4	2.8	19.5	14.7	7.4