

조직폭력 범죄 및 조직원의 경제적 근절을 위한 행정제재 강화 및 법령 개정 촉구 건의안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 3641
- 제 출 자 : 문성호 의원 외 9명
- 제 출 일 : 2026년 4월 6일
- 회 부 일 : 2026년 4월 7일

2. 제안이유

- 최근 조직폭력은 단순 폭력을 넘어 유흥업, 불법 사금융, 자산 세탁 등 합법의 외피를 쓴 '기업형 범죄'로 급격히 변모하고 있으나, 현행법은 물리적 폭행에 대한 사법적 처벌에만 치중되어 있어, 조직의 존립 근거인 '자금줄'을 차단하는 데는 명확한 한계를 보이고 있음.
- 지방자치단체는 현장에서 불법 업소의 실태를 가장 잘 파악하고 있음에도 불구하고, 상위 법령에 '조직폭력 연루'에 따른 즉각적인 인허가 취소나 영업 제한 근거가 부재하여 실질적인 행정 조치를 취하지 못하는 실정임. 특히 명의 대여를 통한 재개업 수법에 대응하기 위해서는 '사람'이 아닌 '장소'를 규제하는 입법적 보완이 시급함.
- 일본 등 선진국이 이미 '폭력단 배제 조례'를 통해 조직폭력단의 경제적 활동과 사회적 기반을 원천 봉쇄하여 가시적인 성과를 거두었듯이, 우리나라도 수사기관의 '형벌'과 지방자치단체의 '행정 제재'가 결합된 입체적인 대응 체계를 구축함으로써, 조직폭력의 경제적 활동과 사회적 기반 원천 봉쇄해야 함.

- 조직을 이탈하고자 하는 자에게는 파격적인 신변 보호와 사회 복귀기회를 제공하고, 범죄에 장소를 제공하는 조력자에게는 엄중한 연대 책임을 물음으로써 조직 내부의 분열과 사회적 자정 작용을 유도하고자 함.

3. 주요내용

- 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」을 개정하여, 지방자치단체가 공공계약 및 인허가 적격성 심사를 위해 수사기관의 조직폭력 관리 정보를 공유받을 수 있는 법적 근거 신설
- 「식품위생법」 및 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 등 관련 사업법을 개정하여, 조직폭력 연루로 폐쇄된 사업장(지번)에 대해 일정 기간 동일 업종의 재입점을 제한하는 ‘장소 기반 영업 금지’ 규정 명문화
- 「지방자치법」을 개정하여, 조직폭력 범죄를 방조하거나 장소를 제공한 자에 대해 지방자치단체가 부과할 수 있는 과태료 상한을 대폭 상향하여 징벌적 제재의 실효성 확보하고, 「부동산실권리자명의 등기에 관한 법률」을 보완하여 자금은닉을 돕는 명의신탁 처벌을 가중하는 조문을 명시하는 등 경제적 제재 강화
- 「특정범죄신고자 등 보호법」 및 「주민등록법」을 개정하여, 조직 탈퇴자 및 내부 제보자의 사회 복귀를 돕기 위한 신원 변경 지원 및 국가 차원의 긴급 보호 체계 구축

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「식품위생법」, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」, 「특정범죄신고자 등 보호법」, 「주민등록법」 등

나. 이송처 : 대한민국 국회

5. 검토의견

가. 개요

- 본 건의안은 조직폭력 범죄가 과거 단순 폭행에서 지능형·기업형 범죄로 진화했음에도, 형사처벌 체계는 물리적 폭행에 대한 사법적 처벌에 치중되어 있어, 폭력조직의 존립 근거인 경제적 기반을 차단하기 위하여 수사기관의 ‘형벌’과 지자체의 ‘행정제재’를 결합하여 조직폭력의 경제적 활동과 사회적 기반을 차단하기 위해 관련 법령의 개정을 건의하려는 것임.

나. 건의안의 내용 검토

- 수사기관과의 정보 공유 법제화 (「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 개정)
 - 지방자치단체장이 공공계약의 적격성 심사나 인허가 심사 시 해당자가 범죄단체 구성원인지 여부를 수사기관에 확인할 수 있는 ‘필터링시스템’의 법적 근거를 마련코자 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」(제4조의2 신설)을 개정하려는 것으로, 「개인정보 보호법」(제3조제2항)에 따라 수집한 개인정보의 목적 외 사용금지 및 「헌법」의 사생활의 비밀 및 자유 침해 금지(제17조), 무죄추정의 원칙(제27조제4항)에 따른 과잉 행정 논란이 발생할 수 있어 신중한 검토가 필요하다고 하겠음.
 - ※ 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조의2(조직폭력 정보의 행정적 제공)
경찰청장 등 수사기관의 장은 지방자치단체의 장이 공공계약의 적격성 심사, 인허가 결정사유 확인 등을 위해 요청하는 경우, 「개인정보 보호법」에도 불구하고 해당자가 범죄단체 등의 구성원인지 여부에 관한 정보를 제공할 수 있다.
 - 또한, 수사기관과 행정기관 간 정보공유는 임의규정(~할 수 있다)으로 설계되어 있어 정보제공의 의무·범위·절차 등에 분쟁이 발생할 수 있는바, 구체적인 입법이 필요하다고 사료됨.

< 관련 법령 >

「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」(이하 '폭력행위처벌법')

제4조(단체 등의 구성·활동) ① 이 법에 규정된 범죄를 목적으로 하는 단체 또는 집단을 구성하거나 그러한 단체 또는 집단에 가입하거나 그 구성원으로 활동한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.
1.~3. 생략.

「헌법」

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제27조 ④ 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

「개인정보 보호법」

제3조(개인정보 보호 원칙)

② 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다.

○ '장소 기반'의 지번 규제 영업 제한 ('식품위생법' 등 개정)

- 조직폭력 연루로 폐쇄된 사업장의 '장소(지번)'에 대해 일정 기간 동일 업종 입점을 금지하여 명의 대여를 통한 재개업 수법을 차단하기 위해 「식품위생법」(제75조) 및 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(제13조)을 개정하여 5년 이내 영업허가 및 재등록을 제한하려는 것임.
- 장소 기반 규제 관련 사항은 인적 규제의 한계를 보완하기 위한 장소 중심 규율로서, 조직폭력의 영업 기반 차단에 일정 부분 기여할 수 있는 것으로 보임. 다만, 장소 중심 규제는 조직폭력의 거점 확보를 무력화하는 수단으로, 범죄와 무관한 건물주나 차기 임차인의 재산권, 계약의 자유 등을 침해할 소지가 있어, 제한 기간의 적정성과 구제 절차에 대한 객관적인 요건 설정과 명확성 확보를 위한 법적 검토의 필요성이 있다고 사료됨.
- 또한, 해당 장소의 소유자·신규 임차인이 조직폭력과 무관함에도 재입점을 제한할 것인지, 선의의 제3자(사후 매수인)의 재산권 및 직업수행의 자유를 어떻게 보호할 것인지에 관한 법리 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- 또한, 「식품위생법」이 이미 ‘같은 장소에서 같은 종류의 영업’ 제한 규정(2년)을 두고 있는바, 이와외의 정합성 확보 방안에 대한 검토가 요망되며, 건의안에서 제시한 ‘5년’이라는 제한 기간의 합리적 근거 및 과잉금지원칙(비례의 원칙, 「헌법」 제37조제2항) 위반 여부, 직업선택의 자유 제한(「헌법」 제15조), 재산권 보호(「헌법」 제23조제1항) 등에 대한 추가적인 검토가 필요한 것으로 보여짐.

< 관련 법령 >

「식품위생법」

제75조(허가취소 등) ① 식품의약품안전처장 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 영업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업허가 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소 폐쇄(제37조제4항에 따라 신고한 영업만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)를 명할 수 있다. 이하 생략.

「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」

제13조(영업정지 및 등록취소 등) ① 시·도지사등은 대부업자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 대부업자등에게 대통령령으로 정하는 기준에 따라 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.

「헌법」

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

○ 과태료 상한 상향 및 징벌적 제재 (「지방자치법」 등 개정)

- 「지방자치법」(제34조)을 개정하여 조직폭력 범죄를 방조하거나 장소를 제공한 자에 대해 지자체가 부과할 수 있는 과태료 상한을 상향(1천만원→5천만원)하고, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」(제3조)을 보완하여 자금은닉을 돕는 명의신탁 처벌을 가중하는 조문을 명시하는 등 경제적 제재를 강화하려는 것임.

- 다만, 과태료는 행정질서벌의 성격을 가지는 반면, 조직폭력은 형법상 범죄로 규율되고 있어 형사처벌과 과태료 부과가 병과되는 경우, 이중제재(「헌법」 제13조제1항) 논란이 발생할 여지가 있는 것으로 보이고, 상한액(5천만원)의 적정성 및 「지방자치법」(제34조)에 근거한 과태료 체계와 정합성을 확보하기 위한 보완이 필요할 것으로 사료되며, ‘조직폭력 범죄 방조’ 및 ‘장소 제공’의 구성요건이 특정되지 아니할 경우 명확성의 원칙 위배 여부가 문제될 수 있는바, 이에 대한 추가적인 입법 기술적 검토의 선행이 필요하다고 하겠음.

〈 관련 법령 〉

「지방자치법」

제34조(조례 위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

② 제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다.

「헌법」

제13조 ① 모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.

- 조직 탈퇴자 신분 전환 지원(「특정범죄신고자 등 보호법」 등 개정)
 - 「특정범죄신고자 등 보호법」(제13조의2)과 「주민등록법」(제7조의4) 개정으로 조직 탈퇴자와 내부 고발자의 특별 보호를 위해 단순 신분 보호를 넘어 성명 개명 및 주민등록번호 변경 절차(30일 이내 심의 강제 패스트트랙) 지원을 촉구하여 범죄조직 내부 붕괴를 유도하는 것이나,
 - 본 사항 중 주민등록번호 변경은 개인의 신원 확인 체계 전반과 직결되는 사안으로, 기존 금융거래, 재산관계, 가족관계 등 사회적·법률적 관계에 미치는 영향이 큰바, 기존 법률관계의 정리 절차, 변경 후 신원관리 체계 등에 관한 정교한 제도 설계가 필요하고, “경찰관은 ~ 지원하여야 한다”는 강행 규정의 구체적 요건·범위·책임 주체 등에 대한 고려가 필요할 것으로 보이며,

주민등록번호변경위원회의 심의를 30일 이내 완료하도록 강제하는 이른바 ‘패스트트랙’ 도입의 경우 심의의 충실성과 신속성 간 균형 확보 방안에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

- 또한, 본 건의안 주문에는 「지방자치법」 제7조의4로 기재되어 있으나, 주민등록번호 변경 조항은 「주민등록법」 제7조의4에 규정되어 있는 것으로 보이는데, 법령명의 착오가 있는 것은 아닌지 확인이 필요할 것으로 보임.

〈 관련 법령 〉

「특정범죄신고자 등 보호법 (약칭: 범죄신고자법)」

제13조의2(신변안전조치의 종류) 신변안전조치의 종류는 다음과 같다.

1. 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호
2. 일정 기간 동안의 신변경호
3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행
4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰이나 폐쇄회로 텔레비전의 설치 등 주거에 대한 보호
5. 그 밖에 신변안전에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 조치

「주민등록법」

제7조의4(주민등록번호의 변경) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 입증할 수 있는 자료를 갖추어 주민등록지 또는 거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록번호의 변경을 신청할 수 있다. 다만, 신청인의 주민등록지가 아닌 거주지의 시장·군수 또는 구청장이 주민등록번호의 변경 신청을 받은 경우 이를 지체 없이 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 이송하고 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다.

1.~4. 생략.

② 제1항 및 제4항에 따른 신청 또는 이의신청을 받은 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 제7조의5에 따른 주민등록번호변경위원회에 주민등록번호 변경 여부에 관한 결정을 청구하여야 한다.

- 한편, 서울시 자치경찰위원회는 「국가경찰 및 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 (제24조)에 규정된 자치경찰사무를 독립적으로 수행하는 합의제 행정기관으로서, 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의하는 것도 소관 사무이긴 하나, 본 건의안에서 개정을 촉구하는 법률 중 경찰청 소관 법률이 없으므로, 자치경찰위원회에서 이에 대한 구체적인 의견을 제시하는 것은 적절하지 않다고 부서 의견으로 제출하였음.

〈 관련 법령 〉

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 (약칭: 경찰법)」

제24조(시·도자치경찰위원회의 소관 사무) ① 시·도자치경찰위원회의 소관 사무는 다음 각 호로 한다.

1. 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가
 2. 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원
 3. 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영
 4. 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선
 5. 제2조에 따른 시책 수립
 6. 제28조제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의, 제30조제4항에 따른 평가 및 결과 통보
 7. 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰
 8. 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰요구
 9. 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계요구
 10. 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작
 11. 자치경찰사무와 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검
 12. 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지
 13. 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정
 14. 제32조에 따른 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사무
 15. 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의
 16. 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청
 17. 그 밖에 시·도지사, 시·도경찰청장이 중요하다고 인정하여 시·도자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결
- ② 시·도자치경찰위원회의 업무와 관련하여 시·도지사는 정치적 목적이나 개인적 이익을 위해 관여하여서는 아니 된다.

- 본 건의안은 조직폭력 범죄의 경제적 활동과 사회적 기반 원천 봉쇄 측면에서 국회 차원의 입법적 논의를 촉구할 필요성은 인정되나, 수사정보의 행정목적 제공과 관련한 개인정보 보호 및 무죄추정 원칙과의 관계, 장소 기반 영업 제한과 관련한 선의의 제3자 보호 및 과잉금지원칙 위반 여부, 과태료 상한 특례 신설과 관련한 형사처벌과의 이중제재 문제 및 구성요건의 명확성, 주민등록번호 변경 패스트트랙과 관련한 제도 설계의 정교성 및 인용 법령의 정확성 등에 관한 법제적 검토가 필요한 것으로 보임.

- 아울러 본 건의안이 개정을 촉구하는 개별 법률들은 소관 부처, 입법 목적, 규율 방식이 상이하므로 개별 개정의 실현 가능성과 상호 연계성, 일본 ‘폭력단 배제 조례’ 등 해외 입법례의 국내 수용 가능성 등에 관한 추가적 자료 보완이 요망된다고 하겠음.
- 본 건의안은 제안 취지와 기대효과, 예상되는 법적 쟁점 및 제도 운영상 한계를 함께 고려하여 위원회 차원의 종합적이고 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

※ 본 건의안의 개정 촉구 법령의 소관부서

- 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「특정범죄신고자 등 보호법」, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」은 법무부
- 「식품위생법」은 식품의약품안전처
- 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」은 금융위원회
- 「지방자치법」과 「주민등록법」은 행정안전부

전문위원	정찬일	입법조사관	안정현
------	-----	-------	-----