



농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안
식물방역법 일부개정법률안
축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안
초지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈등록취소·영업정지처분 시 ‘정당한 사유’ 추가〉

- 정부 제출(의안번호 제2204797호)
- 정부 제출(의안번호 제2204798호)
- 정부 제출(의안번호 제2204799호)
- 정부 제출(의안번호 제2204800호)

2024. 12.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	4
1. 개정안의 제안배경 및 취지	4
2. 개정안의 주요 내용 및 검토	6
가. ‘정당한 사유’ 추가	6
나. 부칙	10
3. 개별 법률안별 검토의견	12
가. 농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안 ..	12
나. 식물방역법 일부개정법률안	15
다. 축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안	19
라. 초지법 일부개정법률안	23

I. 제안경위

1. 농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안

가. 제 출 자 : 정부제출

나. 제 출 일 : 2024. 10. 21.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 22.

2. 식물방역법 일부개정법률안

가. 제 출 자 : 정부제출

나. 제 출 일 : 2024. 10. 21.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 22.

3. 축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안

가. 제 출 자 : 정부제출

나. 제 출 일 : 2024. 10. 21.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 22.

4. 초지법 일부개정법률안

가. 제 출 자 : 정부제출

나. 제 출 일 : 2024. 10. 21.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안

환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 승인취소 등의 사유를 개선함으로써 사업시행자의 경영상 부담을 완화하기 위하여, 농외소득 활동에 관한 사업계획의 승인을 받은 자가 해당 사업계획의 승인을 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간까지 사업장을 착공하지 아니하거나 사업장을 착공한 후 대통령령으로 정하는 기간 이상 공사를 중단하였다는 사유로 농외소득 활동에 관한 사업계획의 승인과 사업장의 건축허가를 취소하거나 해당 토지의 원상회복을 명령하려는 경우에는 사업장을 착공하지 아니하거나 공사를 중단한 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하려는 것임.

2. 식물방역법 일부개정법률안

환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 등록취소 등의 사유를 개선함으로써 영업자의 경영상 부담을 완화하기 위하여, 수출입 목재열처리업자가 1년 이상 영업을 하지 아니하였다는 사유로 수출입목재열처리업 등록을 취소하거나 영업정지를 명하려는 경우에는 해당 영업을 하지 아니한 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하려는 것임.

3. 축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안

환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 등록 취소 사유를 개선함으로써 사업자의 경영상 부담을 완화하기 위하여, 축산계열화사업을 등록한 자가 등록 후 6개월 내에 영업을 시작하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 영업을 하지 아니하였다는 사유로 축산계열화사업의 등록을 취소하려는 경우에는 해당 영업을 시작하지 아니하거나 영업을 하지 아니한 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하려는 것임.

4. 초지법 일부개정법률안

환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 허가취소 사유를 개선함으로써 사업자의 경영상 부담을 완화하기 위하여, 초지조성 허가를 받은 자가 허가일부터 1년이 지나도 사업을 시작하지 아니하거나 시작 후 1년 이상 사업을 중지하였다는 사유로 초지조성의 허가를 취소하려는 경우에는 해당 사업을 시작하지 아니하거나 중지한 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하려는 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 제안배경 및 취지

정부가 제출한 4건의 개정안은 허가·등록 등의 취소 사유를 규정한 법령에 대한 전수조사를 통해 제재 처분 시 ‘정당한 사유’를 추가하도록 하기 위해 정부 입법으로 제출됨. 이는 ‘소상공인·자영업자의 경영 부담 완화’를 도모하기 위한 취지로 보임.

현행 법률은 일부 업종에 대하여 허가·인가 등을 받거나 등록한 후 일정 기간 업무를 수행하지 않은 경우 해당 영업을 취소하거나 업무 정지 명령을 내릴 수 있도록 확실히 규정하고 있음.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」¹⁾, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」²⁾과 같이 ‘정당한 사유’를 고려하도록 규정한 법률도 있으나, 명시적으로 규정하지 아니한 법률도 있어서 불가피한 사유로 업무 수행 기간을 달성하지 못한 영업자에게 부담으로 작용할 수 있음.

1) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제32조(허가의 취소 등)

① 시장·군수·구청장은 가축분뇨관련영업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제15호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가·변경허가를 받거나 변경신고를 한 경우
2. 허가를 받은 후 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 정당한 사유 없이 1년 이상 계속하여 휴업을 한 경우

2) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제52조(측량업의 등록취소 등)

① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 측량업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 측량업의 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제2호·제4호·제7호·제8호·제11호 또는 제15호에 해당하는 경우에는 측량업의 등록을 취소하여야 한다.

3. 정당한 사유 없이 측량업의 등록을 한 날부터 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 휴업한 경우

이에, 개정안은 획일적인 제재 처분을 개선함으로써 사업자의 부담을 완화하고자 하는 취지로 제재 처분을 할 경우 사업자가 업무 수행기간을 달성하지 못한 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 개선하려는 것임.

참고로, 4건의 개정안과 같은 취지로 정부가 제출한 법령 정비 법률안은 농림축산식품해양수산위원회 소관 7건의 법률안을 비롯하여 총 27건임(참고자료1). 또한, 「수산업법 시행령」 등 5개 법령(3개 대통령령, 2개 부령)은 ‘정당한 사유’를 추가한 내용을 담아 이미 공포·시행중임.

2. 개정안의 주요 내용

가. ‘정당한 사유’ 추가

정부가 제출한 4건의 개정안은 ‘일정기간’ 영업을 하지 않는 경우 ‘정당한 사유’가 있는지를 추가적으로 고려하여 영업정지 또는 등록(허가) 취소 등을 내릴 수 있도록 하려는 것임.

4건의 개정안을 살펴보면, 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안」은 농업소득 활동 사업장의 건축허가 취소 또는 해당 토지의 원상회복을 명할 때 ‘일정기간 사업장을 착공하지 아니한 경우 등’에,

「식물방역법 일부개정법률안」은 수출입목재열처리업의 등록취소 또는 영업정지를 명할 때 ‘1년 이상 영업을 하지 아니한 경우’에 각각 ‘정당한 사유’가 있는지 고려하도록 하는 것임.

또한, 「축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안」은 축산계열화사업의 등록취소 시 ‘6개월 이상 계속하여 영업을 하지 아니한 경우 등’에,

「초지법 일부개정법률안」은 초지조성 허가취소 시 ‘1년이 경과하여도 사업을 시작하지 않는 경우 등’에 각각 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하는 것임.

4건의 개정안은 모두 일정기간(6개월 또는 1년) 영업(사업)을 하지 않거나 사업장을 착공하지 않은 경우, 등록(허가) 취소 또는 영업정지

(원상회복) 명령을 내린다는 점에 공통점이 있음.

또한, 개정안 시행 전의 위반행위에 대해서도 개정내용을 소급하여 적용하도록 한다는 점에서 공통점이 있음.

반면, 제재처분의 수준에 있어 「축산계열화사업에 관한 법률 일부 개정법률안」은 “필요적(당연) 취소”로 하고 있지만, 그 밖의 3건의 개정법률안은 “임의적” 취소 또는 “임의적” 명령으로 하고 있는 점에서 차이가 있음.

[4건의 개정안 내용]

구분	농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 개정안	식물방역법 개정안	축산계열화사업에 관한 법률 개정안	초지법 개정안
개정안 내용	<u>정당한 사유 없이</u> 일정 기간 사업장을 착공하지 아니하거나 사업장을 착공한 후 일정기간 공사를 중 단한 경우	<u>정당한 사유 없이</u> 1년 이상 영업을 하지 아 니한 경우	<u>정당한 사유 없이</u> 일정기간(6개월) 내 영업을 시작하지 아 니하거나, 6개월 이상 계속하 여 영업을 하지 아 니한 경우	<u>정당한 사유 없이</u> 허가일부터 일정기 간(1년) 후 사업을 시작하지 아니하거나, 시작 후 1년 이상 사업을 중지한 경우
제재 처분 주체	시장·군수	식물검역기관의 장	시·도지사	시장·군수·구청장
제재 처분 내용	○ ~~농외소득 활동 사업장의~~ 사업계획 승인건축허가 에 대한 -임의적 허가취소 -임의적 토지 원상회복 명령	○수출입목재열처리업(영 업)에 대한 - 임의적 등록취소 - 임의적 영업정지명령	○축산계열화사업(영 업)에 대한 - 필요적 등록취소(당연 취소)	○초지조성허가에 대한 - 임의적 허가취소
부칙	개정규정은 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우 에도 <u>소급 적용</u>			

※ 자료 : 국회 법률정보시스템 법률 검색 재구성

한편, 개정안에서 추가하려는 ‘정당한 사유’는 행정기관이 제재 처분을 할 때 여러 가지 사정을 종합하여 판단할 수 있도록 한다는 취지로 이해됨.

행정기관의 제재처분(등록취소, 업무정지 등)은 시장, 군수, 관계 행정기관의 장 등의 재량에 속하는 사항임. 「행정기본법」 제22조³⁾ 및 동법 시행령 제3조⁴⁾에 따라 행정기관의 제재 처분 시 위반행위나 동기, 목적, 귀책사유 등을 고려하도록 규정하고 있어, 실제로 ‘정당한 사유’가 있다고 판단되는 경우에는 제재 처분을 하지 않으므로 개정안의 실익은 크지 않을 수도 있음.

다만, 개정안과 같이 제재적 행정처분과 관련하여 해당 처분의 근거 법규에 ‘정당한 사유’를 추가한다면 해석의 혼란을 줄일 수 있을 것임.

‘정당한 사유’에 대한 대법원 판례 등에 따르면 행정관청의 금지·제한 등 외부적인 사유 또는 내부적으로 정상적인 노력을 다하였음에도 개인이 책임질 수 없는 사유 등을 의미함.

3) 「행정기본법」 제22조(제재처분의 기준) ① 제재처분의 근거가 되는 법률에는 제재처분의 주체, 사유, 유형 및 상한을 명확하게 규정하여야 한다. 이 경우 제재처분의 유형 및 상한을 정할 때에는 해당 위반행위의 특수성 및 유사한 위반행위와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

② 행정청은 재량이 있는 제재처분을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 동기, 목적 및 방법
2. 위반행위의 결과
3. 위반행위의 횟수

4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

4) 「행정기본법 시행령」 제3조(제재처분의 기준) 법 제22조 제2항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 위반행위자의 귀책사유 유무와 그 정도
2. 위반행위자의 법 위반상태 시정·해소를 위한 노력 유무

【 ‘정당한 사유’ 관련 대법원 판례 】

□ (대법원 2004. 4. 28. 선고 2002두11752 판결)

구 지방세법(2000. 12. 29. 법률 제6312호로 개정되기 전의 것) 제276조 제2항단서에
서 말하는 ‘정당한 사유’란 산업단지를 조성하지 못한 사유가 행정관청의 금지·제한
등 외부적인 사유로 인한 것이거나 또는 내부적으로 산업단지를 조성하기 위하여
정상적인 노력을 다하였음에도 불구하고 시간적인 여유가 없거나 기타 객관적인
사유로 인하여 부득이 산업단지를 조성할 수 없는 경우를 말하는 것이고, 부동산
의 취득자가 그 자체의 자금사정이나 수익상의 문제 등으로 산업단지 조성을 포기한
경우는 이에 포함되지 아니한다.

개정안처럼 ‘정당한 사유’를 추가할 경우, 특정한 상황에서 행정처분을 제한적으로 적용하려는 의도를 명확히 함으로써 정책 수요자인 국민과 법 집행의 주체인 행정기관 모두가 법률 해석의 일관성과 실질적인 예측가능성을 담보할 수 있을 것으로 보임.

또한, 「행정기본법」이 국가의 행정작용을 전반적·종합적으로 규율하고 있으나, 개별법에서 환경적·외부적 요인 등을 고려하여 ‘정당한 사유’에 의한 경우 과도한 제재를 받지 않도록 개정안처럼 ‘정당한 사유’를 명시적으로 규율할 필요가 있는 것으로 보임.

나. 부칙

4건의 개정안은 부칙 제2조에 이 법 시행 전의 위반행위에 대해 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우에도 적용하도록 ‘소급 적용’ 규정을 두고 있음.

일반적으로, 법을 개정하는 과정에서 별도의 규정이 없다면 신법의 시행일부터 신법이 적용되는 것이 원칙임. 다만, 입법 배경에 따라서 국민의 신뢰보호와 공익을 비교 형량한 결과 이미 완료된 사안에 대해서 신법의 적용이 필요한 경우라면 신법의 적용이 가능하도록 하는 적용례를 둘 수 있음.⁵⁾

또한, 「행정기본법」 제14조제3항⁶⁾에서도 법령등을 위반한 행위의 성립과 이에 대한 제재처분은 법령등을 위반한 행위 당시의 법령등에 따르되, 법령등을 위반한 행위 후 법령등의 변경에 의하여 제재처분 기준이 ‘가벼워진 경우’로서 해당 법령등에 특별한 규정이 없는 경우 변경된 법령등을 적용하도록 하고 있음.

유사입법례를 살펴보면, 「상가건물 임대차보호법」⁷⁾등에서 수익적

5) 「법제이론과 실제」 p852, 국회법제실, 2024

6) 「행정기본법」 제14조(법 적용의 기준) ① 새로운 법령등은 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 법령등의 효력 발생 전에 완성되거나 종결된 사실관계 또는 법률관계에 대해서는 적용되지 아니한다.

② 당사자의 신청에 따른 처분은 법령등에 특별한 규정이 있거나 처분 당시의 법령등을 적용하기 곤란한 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 처분 당시의 법령등에 따른다.

③ 법령등을 위반한 행위의 성립과 이에 대한 제재처분은 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 법령등을 위반한 행위 당시의 법령등에 따른다. 다만, 법령등을 위반한 행위 후 법령등의 변경에 의하여 그 행위가 법령등을 위반한 행위에 해당하지 아니하거나 제재처분 기준이 가벼워진 경우로서 해당 법령등에 특별한 규정이 없는 경우에는 변경된 법령등을 적용한다.

7) - 「상가건물 임대차보호법」 부칙 제2조(임차인의 해지권에 관한 적용례) 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 존속 중인 임대차에 대해서도 적용한다.

- 「공무원 재해보상법」 부칙 제2조(공무상 재해의 인정 특례 및 공무원재해보상심의회에 관한 적용례) 제4조의2 및 제6조의 개정규정은 이 법 시행 전에 급여사유가 발생한 경우에도

(授益的) 행정행위⁸⁾의 경우 소급적용을 하도록 부칙규정을 둔 사례가 있다는 점을 종합적으로 고려한다면, 개정안 부칙은 타당한 것으로 보임.

적용한다.

8) 수익적 행정행위는 권리·이익을 부여하거나 의무를 해제하는 등 상대방에게 유리한 효과를 발생시키는 행위를 의미함. 예컨대, 허가, 인가, 특허, 보조금 지급 등이 이에 해당함.

3. 개별 법률안별 검토의견

가. 농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안

1) 개정안의 내용

개정안은 농외소득 활동 사업계획의 승인을 받은 사업장의 건축허가 취소 또는 해당 토지의 원상회복을 명할 때 ‘사업장을 착공하지 아니하거나 착공한 후 일정 기간(시행령에서 1년으로 규정9) 공사를 중단한 경우’에 ‘정당한 사유’가 있는지 고려하도록 하는 것임(안 제12조제1항 제1호).

현 행	개 정 안
제12조(사업계획 승인의 취소 등) ① 시장·군수는 사업계획의 승인을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 사업계획의 승인과 사업장의 건축허가를 취소하거나 해당 토지의 원상회복을 명령할 수 있다.	제12조(사업계획 승인의 취소 등) ① - ----- ----- ----- ----- -----.
1. <u>사업계획의</u> 승인을 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간까지 사업장을 착공하지 아니하거나 사업장을 착공한 후 대통령령으로 정하는 기간 이상 공사를 중단한 경우	1. <u>정당한 사유 없이 사업계획의</u> --- ----- ----- ----- -----
2. 사업계획의 승인을 받은 사업장 용지를 사업장을 착공하지 아니하고 다른 사람에게 양도한 경우	2. 3. (현행과 같음)
3. 사업계획의 승인을 받은 사업장 용지를 다른 사람에게 임대하거나 사업장이 아닌 용도로 사용하는 경우	

현행	개정안
② 시장·군수는 제1항에 따른 원상회복명령을 위반하여 원상회복을 하지 아니하면 대집행(代執行)에 따라 원상회복을 할 수 있다. ③ 제2항에 따른 대집행의 절차에 관하여는 「행정대집행법」을 적용한다. ④ 시장·군수는 제1항에 따라 사업계획의 승인을 취소하려면 청문을 실시하여야 한다.	② ~ ④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(농외소득 활동에 관한 사업계획 승인취소 등에 관한 적용례) 제12조제1항제1호의 개정규정은 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우에도 적용한다.

9) 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 시행령 제10조(사업계획 승인의 취소 등

① 법 제12조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 각각 1년을 말한다.

② 시장·군수는 법 제12조제1항에 따라 사업장의 건축허가를 취소하려는 경우에는 미리 일정한 기간을 정하여 해당 사업계획의 승인을 받은 자에게 사업장의 건축을 하도록 권고할 수 있다.

2) 농림축산식품부 의견

농림축산식품부는 사업장 착공 및 공사 중단이 필요한 정당한 사유가 발생할 수 있으므로 사업계획 승인 사업장 허가취소 시 등에 ‘정당한 사유’의 유무를 고려하도록 할 필요가 있다고 보아 원안에 동의하였음.

3) 검토의견

현행법은 정당한 사유 유무를 고려하지 않고 획일적으로 농업소득 활동 사업계획의 승인을 받은 사업장의 건축허가 취소 및 토지 원상회복을 명할 수 있도록 하고 있어 농업소득 활동 사업계획 승인을 받은 자의 부담이 발생할 우려가 있음.

이에 개정안과 같이 구체적·개별적 사안에서 정당한 사유를 고려하여 건축허가의 취소 또는 원상회복을 명하도록 할 경우 행정기관의 유연한 대응이 가능할 것으로 보이고, 사업계획 승인을 받은 자의 부담 또한 완화될 것으로 기대됨.

나. 식물방역법 일부개정법률안

1) 개정안의 내용

개정안은 수출입목재열처리업의 등록취소 또는 영업정지를 명할 때 ‘1년 이상 영업을 하지 아니한 경우’에 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하려는 것임(안 제41조제2항제2호).

현행	개정안
제41조(등록취소 등) ① (생략)	제41조(등록취소 등) ① (현행과 같음)
② 식물검역기관의 장은 수출입목재 열처리업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 등록을 취소하거나 2년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제6호 및 제7호에 해당하면 등록을 취소하여야 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수출입목재열처리업 등록을 한 경우	1. (현행과 같음)
2. <u>1년 이상</u> 영업을 하지 아니한 경우	2. <u>정당한 사유 없이 1년 이상</u> -----
3. 제40조제3항에 따른 열처리의 기준 및 마크 표시의무를 위반한 경우	3. ~ 7. (현행과 같음)
4. 제1항에 따른 시정명령을 위반한 경우	
5. 제40조제4항에 따른 준수사항을 지키지 아니한 경우	
6. 제40조의2에 따른 결격사유에 해당하게 된 경우. 다만, 법인의 임원 중 제40조의2제5호에 해당하는 사	

현행	개정안
람이 있는 경우 6개월 이내에 그 임원을 바꾸어 임명하였을 때에는 제외한다. 7. 영업정지명령을 위반하여 영업을 계속하는 경우 ③ 제1항에 따른 시정명령과 제2항에 따른 영업정지 처분의 기준은 농림축산식품부령으로 정한다.	③ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(수출입목재열처리업의 등록취소 등에 관한 적용례) 제41조제2항제2호의 개정규정은 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우에도 적용한다.

2) 관계기관 의견

① 농림축산식품부

농림축산식품부의 경우 환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 등록취소 등의 사유를 개선하여 영업자의 경영상 부담을 완화하려는 입법 취지에 동의한다는 입장임.

② 한국수출입목재열처리협회¹⁰⁾

한국수출입목재열처리협회는 영업을 지속할 수 없는 불가피한 사정을 고려하지 아니한 행정처분은 영업자의 경영상 부담과 행정력 낭비를 유발하기에 정당한 사유를 고려하도록 법을 개정함이 현실적으로 타당하다는 입장임.

또한, 거짓이나 부정한 방법으로 수출입목재열처리업을 등록한 경우와 동일한 행정처벌은 과도하다고 여겨지므로 정당한 사유를 고려함이 정책적으로도 바람직하다는 입장임.

3) 검토의견

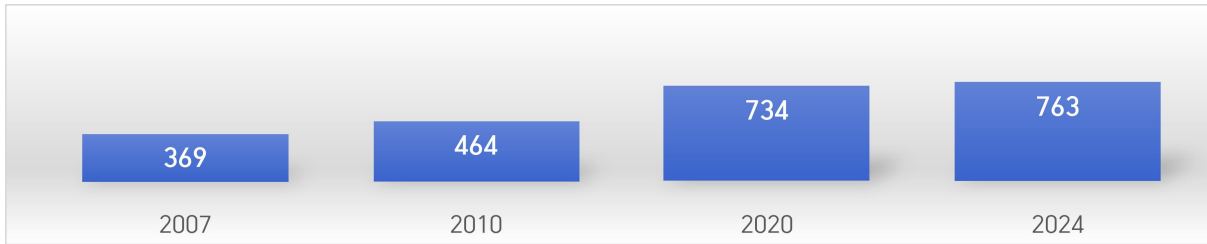
현행법은 수출입목재열처리업자가 1년 이상 영업을 하지 아니한 경우 등록을 취소하거나 2년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음을 규정함.

전국의 수출입목재열처리업체 수는 총 763개에 해당함(2024년 10월 기준). 수출입목재열처리업체는 증가 추세('07년 369개→'24년 763개)에 있으며, 이에 따른 경쟁 심화 등으로 수출입목재열처리업체가 영업을 하지 아니한 사례¹¹⁾도 발생하고 있음.

10) 한국수출입목재열처리협회는 수출입목재 열처리 소독기술을 개발하여 식물검역 및 열처리업의 발전을 도모하고자 설립된 협회임. 목재열처리 기술자 교육, 수출입목재의 검열 등의 업무를 수행하고 있음.

11) 24년 1월~10월 기준, 영업을 하지 않은 업체는 6개사

【 수출입목재열처리 업체 수 】



※ 자료: 농림축산식품부 국제협력관실 검역정책과 제출자료 재구성('24.12.4)

최근 10년간 「식물방역법」 제41조제1항제2호에 따라 1년 이상 영업을 하지 않아 등록이 취소된 수출입목재열처리 업체는 총 19개소에 해당함.

【 최근 10년간 등록취소된 수출입목재열처리 업체 수 】

'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24.11	계
1	2	1	6	2	4	1	0	2	0	19

※ 자료: 농림축산식품부 국제협력관실 검역정책과 제출자료('24.12.4)

개정안에 따른 ‘정당한 사유’의 구체적인 예시로는 열처리시설의 이전, 재난, 화재 등의 사유가 있을 것으로 보임.

개정안을 통해 재난, 영업 손실 등의 사유로 부득이하게 영업을 할 수 없었던 수출입목재열처리 영업자들에게 영업 취소라는 제재 처분이 가해지지 않도록 처분기준을 합리화할 경우 영업자의 경영 부담을 완화하는 데 도움이 될 것으로 기대됨.

다. 축산계열화사업에 관한 법률 일부개정법률안

1) 개정안의 내용

개정안은 축산계열화사업 등록 취소 시 ‘6개월 내에 영업을 시작하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 영업을 하지 아니한 경우’에 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하는 것임(안 제5조의6제1항제5호).

현행	개정안
제5조의6(등록 취소 등) ① 시·도지사는 제5조의3에 따라 계열화사업을 등록한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 영업의 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만 제1호, 제2호, 제5호부터 제8호까지에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.	제5조의6(등록 취소 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 거짓 또는 부정한 방법으로 제5조의3에 따른 등록을 한 경우	1. ~ 4. (현행과 같음)
2. 제5조의3제1항에 따른 등록요건에 맞지 아니하게 된 경우	
3. 제5조의4를 위반하여 신고를 하지 아니한 경우	
4. 제9조제1항을 위반한 경우	
5. <u>등록 후 6개월 내에 영업을 시작하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 영업을 하지 아니한 경우</u>	5. <u>등록 후 정당한 사유 없이</u> ----- ----- -----
6. 이 법에 따라 최근 5년간 과태료 처분(영업정지를 포함한다)을 3회	6. ~ 8. (현행과 같음)

현행	개정안
이상 받은 경우 7. 영업정지기간 중에 영업을 한 경우 8. 등록증을 타인에게 대여한 경우 ② 시·도지사는 제1항에 따라 영업을 등록을 취소하려면 청문을 하여야 한다. ③ 제1항에 따른 행정처분의 세부기준은 농림축산식품부령으로 정한다.	②·③ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(계열화사업의 등록 취소에 관한 적용례) 제5조의6제1항제5호의 개정규정은 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우에도 적용한다.

2) 관계기관 의견

① 농림축산식품부

농림축산식품부는 환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 등록취소 등의 사유를 개선하여 해당 영업을 시작하지 아니하거나 영업을 하지 아니한 ‘정당한 사유’를 고려하여 등록을 취소하는 것이 바람직하며 개정의 실익이 존재한다는 입장임.

② 계열사, 육계협회

계열사, 육계협회 등 이해관계자 의견 조취결과 개정안의 목적 및 취지에 대하여 찬성하는 입장임.

3) 검토의견

현행법은 축산계열화사업 등록 후 6개월 내에 영업을 시작하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 영업하지 아니한 경우 축산계열화사업의 등록취소를 규정하고 있음.

최근 3년간 농림축산식품부 조사 결과에 따르면, 축산계열화사업 등록 후 6개월 내에 영업을 시작하지 아니하였거나 6개월 이상 계속하여 영업하지 아니하였다는 사유로 시·도에서 직권으로 축산계열화사업을 취소한 사례는 없었음.

다만, 개정안과 같이 ‘정당한 사유’를 고려하도록 할 경우 향후 등록취소의 사유가 발생하였을 때 실효성을 가질 수 있을 것으로 보임.

이 경우 ‘정당한 사유’의 구체적인 예시로는 조류독감 발생 농장에 대한 청소·세척 및 환경 검사로 부득이하게 영업을 할 수 없었던 상태 등¹²⁾이 있을 것으로 예상됨.

12) 축산계열화사업의 특수성을 고려한 ‘정당한 사유’의 예시는 다음과 같음.

* (가축 재사육) AI 발생 농장의 경우 농장 내 청소·세척·소독을 완료하고 환경 검사를 통과한 이후 예찰 지역에 대한 이동제한이 해제되어야만 가축 재사육이 가능함

** (부화장의 영업재개) AI 보호지역 내 폐쇄된 부화장에 대하여 보호지역이 예찰 지역으로 전환된 후 세척·소독상태를 점검하여 병원체의 오염 우려가 없다고 판단되는 때 영업 재개가 가능함.

따라서 개정안을 통해 조류독감 발생으로 인한 청소·세척 등으로 부득이하게 영업을 할 수 없었던 영업자들에게 등록취소라는 제재 처분이 가해지지 않도록 처분기준을 합리화할 경우 소상공인, 자영업자 등의 경영 부담이 완화될 수 있어 보임.

라. 초지법 일부개정법률안

1) 개정안의 내용

개정안은 초지조성 허가 취소 시 ‘1년이 경과하여도 사업을 시작하지 않거나 시작 후 1년 이상 중지한 경우’에 ‘정당한 사유’가 있는지를 고려하도록 하는 것임(안 제5조의6제1항제5호).

현행	개정안
제12조(허가의 취소) 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제5조에 따른 허가를 취소할 수 있다.	제12조(허가의 취소) ----- ----- ----- -----.
1. 허가일부터 1년이 지나도 사업을 시작하지 아니하거나 시작 후 1년 이상 사업을 중지한 경우	1. <u>정당한 사유 없이</u> 허가일부터 --- ----- -----
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	2. ~ 4. (현행과 같음)
3. 허가조건을 위반한 경우	
4. 초지조성 완료 전에 그 대상 토지를 상속·양수 또는 임차한 자가 제11조에 따른 지위승계에 대하여 반대의 의사표시를 한 경우	
	부칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
	제2조(초지조성의 허가취소에 관한 적용례) 제12조제1호의 개정규정은 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 이 법 시행 이후 행정처분을 하는 경우에도 적용한다.

2) 농림축산식품부 의견

농림축산식품부는 초지조성 허가를 받은 이후 조성 과정에서 환경적·외부적 요인 등을 고려하지 아니한 획일적인 등록취소 등의 사유를 개선하여 허가 취소 규정에 ‘정당한 사유’를 포함하여 개선할 필요가 있다는 입장임.

3) 검토의견

현행법은 초지조성 허가를 받고 1년이 경과하여도 사업을 시작하지 않거나 시작 후 1년 이상 중지한 경우 허가를 취소할 수 있음을 규정하고 있음.

현재 초지 조성에 따른 실익이 적고, 환경영향평가 등과 같은 규제가 도입됨으로써 신규 초지 조성 허가 신청이 거의 없는 실정으로 이에 따라 허가 취소 사례도 거의 없는 실정임.¹³⁾

다만, 개정안과 같이 ‘정당한 사유’를 고려하도록 할 경우 향후 허가 취소의 사유가 발생하였을 때 실효성을 가질 수 있고, 처분기준 합리화를 통해 경영자의 부담 완화에 기여할 수 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5424

13) 초지가 가장 많은 제주, 강원(총 64%) 확인 결과 초지 조성 신청이 저조한 편으로, 초지 조성 허가 취소 사례는 거의 없다는 것이 농림축산식품부 의견임(‘24.11.29)

참고 1

‘정당한 사유’ 를 고려하도록 한 정비대상 법령

개정안	제명	개정 내용	소관부처
1	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	개교예정일부터 1년 이상 개교하지 아니하였다는 사유로 외국교육기관의 설립승인을 취소하려는 경우에 개교하지 않은 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제18조제1항제2호)	교육부
2	전기통신사업법	신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하지 아니하거나, 1년 이상 계속하여 사업을 휴업하였다는 사유로 부가통신사업의 폐업을 명령하거나 등록을 취소하려는 경우에 사업을 시작하지 아니하거나 휴업한 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제27조제1항제3호)	과학기술정보통신부
3	지능정보화 기본법	지정일부터 1년 이상 교육 실적이 없다는 사유로 지능정보기술 및 지능정보서비스 전문인력 양성기관 지정을 취소하려는 경우에 교육 실적이 없는 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제23조제3항제3호)	과학기술정보통신부
4	클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률	교육기관 지정일부터 1년 이상 교육 실적이 없다는 사유로 클라우드컴퓨팅 전문인력 양성 교육기관 지정을 취소하려는 경우에 교육 실적이 없는 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제14조제3항제3호)	과학기술정보통신부
5	군복 및 군용장구의 단속에 관한 법률	제조·판매업 허가받은 날부터 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 영업을 하지 아니하였다는 사유로 군복 또는 군용장구의 제조·판매업 허가를 취소하려는 경우에 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 영업하지 않은 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제5조제1항제1호)	국방부
6	강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법	시계획의 승인을 받은 후 1년 이내에 공사 또는 사업에 착수하지 아니하였다는 사유로 산림이용진흥사업 시행자 지정을 취소하려는 경우에 공사 또는 사업에 착수하지 않은 ‘정당한 사유’가 있는지 여부를 고려하도록 함(제39조제1항제2호)	행정안전부

개정안	제명	개정 내용	소관부처
7	농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	사업계획의 승인을 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간까지 사업장을 착공하지 아니하거나, 사업장을 착공한 후 대통령령으로 정하는 기간 이상 공사를 중단하였다는 사유로 농외소득 활동에 관한 사업계획 승인을 취소하려는 경우에 사업장을 착공하지 아니하거나 공사를 중단한 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제12조제1항제1호)	농림축산식품부
8	식물방역법	1년 이상 영업을 하지 아니하였다는 사유로 수출입목재열처리업 등록을 취소하려는 경우에 영업을 하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제41조제2항제2호)	농림축산식품부
9	초지법	허가일부터 1년이 지나도 사업을 시작하지 아니하거나 시작 후 1년 이상 사업을 중지하였다는 사유로 초지조성 허가를 취소하려는 경우에 사업을 시작하지 아니하거나 중지한 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제12조제1호)	농림축산식품부
10	축산계열화사업에 관한 법률	등록 후 6개월 내에 영업을 시작하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 영업을 하지 아니하였다는 사유로 축산계열화사업 등록을 취소하려는 경우에 영업을 시작하지 아니하거나 영업을 하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제5조의6제1항제5호)	농림축산식품부
11	산업 디지털 전환 촉진법	전문인력 양성기관 지정일로부터 1년 이상 교육 실적이 없다는 사유로 산업 디지털 전환 전문인력 양성기관 지정을 취소하려는 경우에 교육 실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제21조제4항제3호)	산업통상자원부
12	전기공사업법	3개월 이상의 휴업으로 교육훈련업무를 적절하게 수행할 수 없게 되었다는 사유로 교육훈련기관의 지정을 취소하려는 경우에 휴업한 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제21조제2호) 등록을 한 후 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 휴업하였다는 사유로 공사업의 등록을 취소하려는 경우에 영업을 시작하지 아니하거나 휴업한 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제28조제1항제7호)	산업통상자원부

개정안	제명	개정 내용	소관부처
13	장애인활동 지원에 관한 법률	교육과정을 1년 이상 운영하지 아니하였다는 사유로 활동지원사교육기관의 지정을 취소하려는 경우에 교육과정을 운영하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록(제28조제2항제3호)	보건복지부
14	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	임시보관장소 승인을 받은 후 1년 이내에 건설폐기물이 반입되지 아니하거나 계속하여 1년 이상 건설폐기물이 반입되지 아니하였다는 사유로 임시보관장소 승인을 취소하려는 경우에 건설폐기물이 반입되지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제25조제3항제3호)	환경부
15	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	하·폐수처리수 재이용시설 또는 온배수 재이용시설의 설치 공사시작 예정일부터 1년이 지나도 공사를 시작하지 아니하거나, 공사완공 예정일부터 1년이 지나도 공사를 완공하지 아니하였다는 사유로 하·폐수처리수 재이용사업 또는 온배수 재이용사업 인가를 취소하려는 경우에 해당 공사를 시작하지 아니하거나 공사를 완공하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제17조제4호 및 제5호)	환경부
16	수도법	인가를 받은 수도사업 또는 전용수도의 공사 시작 예정일 또는 공사 완공 예정일부터 1년이 지나도 공사를 시작하지 아니하거나 공사를 완공하지 아니하였다는 사유로 수도사업 또는 전용수도 설치 인가를 취소하려는 경우에 공사를 시작하지 아니하거나 공사를 완공하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제63조제1항제1호) 인가를 받은 수도사업의 급수 개시 예정일부터 6개월이 지나도 수돗물을 공급하지 아니하였다는 사유로 수도사업 인가를 취소하려는 경우에 수돗물을 공급하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제63조제1항제2호)	환경부
17	폐기물관리법	등록을 한 후 1년 이내에 영업을 개시하지 아니하거나 그 실적이 없다는 사유로 의료폐기물 전용용기 제조업 등록을 취소하려는 경우에 영업을 개시하지 아니하거나 실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제27조의2제2항제2호)	환경부

개정안	제명	개정 내용	소관부처
18	환경기술 및 환경산업 지원법	등록일부터 1년 이내에 업무를 시작하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 업무실적이 없다는 사유로 환경건설팅회사 등록을 취소하려는 경우에 업무를 시작하지 아니하거나 업무실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함 (제16조의6제1항제5호)	환경부
19	환경보건법	검사기관으로 지정받은 후 1년 이내에 검사업무를 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 그 실적이 없다는 사유로 환경유해인자 시험·검사 기관 지정을 취소하려는 경우에 검사업무를 시작하지 아니하거나 그 실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제23조의2제5항제4호)	환경부
20	가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률	가족친화지원센터가 업무를 '1개월' 이상 수행하지 않은 경우에는 그 지정을 취소할 수 있도록 하던 것을 앞으로는 업무를 수행하지 않은 기간이 '6개월' 이상인 경우에 지정을 취소할 수 있도록 함(제19조제4항제2호)	여성가족부
21	아이돌봄 지원법	교육과정을 1년 이상 운영하지 아니하였다는 사유로 아이돌보미 양성 교육기관 지정을 취소하려는 경우에 교육과정을 운영하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제9조제2항제3호)	여성가족부
22	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	실시계획의 승인을 받은 후 1년 이내에 마리나항만 개발사업을 시작하지 아니하였다는 사유로 마리나항만 개발사업 시행자 지정을 취소하려는 경우에 개발사업을 시작하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제9조제3항제2호)	해양수산부
23	여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법	사업 실시계획의 승인을 받은 후 1년 이내에 박람회 시설의 사후활용에 관한 사업을 시작하지 아니하였다는 사유로 박람회 시설의 사후활용에 관한 사업 시행자의 지정을 취소하려는 경우에 사업을 시작하지 않은 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제17조의2제2호)	해양수산부
24	항만운송사업법	사업 수행 실적이 1년 이상 없다는 사유로 항만운송사업 또는 항만운송관련사업 등록을 취소하려는 경우에 사업 수행 실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제26조제1항제4호 및 제26조의5제1항제4호)	해양수산부

개정안	제명	개정 내용	소관부처
25	벤처기업육성에 관한 특별법	중소벤처기업 인수합병 지원센터가 업무를 '1개월' 이상 수행하지 않은 경우에는 그 지정을 취소할 수 있도록 하던 것을 앞으로는 업무를 수행하지 않은 기간이 '6개월' 이상인 경우에 지정을 취소할 수 있도록 함(제15조의14제3호)	중소벤처기업부
26	대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률	6개월 이상 계속하여 영업실적이 없다는 사유로 대부업 또는 대부중개업 등록을 취소하려는 경우에 영업 실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제13조제2항제3호)	금융위원회
27	온라인투자연계금융업 및 이용자 보호에 관한 법률	6개월 이상 계속하여 영업실적이 없다는 사유로 온라인투자연계금융업 등록을 취소하려는 경우에 영업실적이 없는 '정당한 사유'가 있는지 여부를 고려하도록 함(제49조제2항제5호)	금융위원회

참고 2

‘정당한 사유’ 관련 판례

「지방세법」 [시행 2004. 1. 20.] [법률 제7070호, 2004. 1. 20., 타법개정]

제276조(산업단지 등의 감면) ② 산업입지및개발에관한법률 제16조의 규정에 의한 산업단지개발사업의 시행자 또는 산업기술단지지원에관한특례법에 의한 사업시행자가 산업단지 또는 산업기술단지를 조성한 후에 공장용 건축물등을 신축하거나 증축하고자 하는 경우에는 다음 각호에서 정하는 바에 의하여 지방세를 감면한다. 다만, 산업단지 또는 산업기술단지를 조성하기 위하여 취득한 부동산의 취득일부터 3년이내에 정당한 사유없이 산업단지 또는 산업기술단지를 조성하지 아니하거나, 공사가 완료된 후에 정당한 사유 없이 3년이내에 공장용 건축물등을 신축하거나 증축하지 아니하는 경우에는 감면된 취득세·등록세·재산세 및 종합토지세를 추징한다.<개정 1999. 8. 31.>

【판시사항】

[1]구 지방세법 제276조 제2항에서 규정하는 감면된 취득세 등의 추징사유인 '산업단지를 조성하기 위하여 취득한 부동산의 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 산업단지를 조성하지 아니하는 경우'의 의미

[2]구 지방세법 제276조 제2항에서 규정하는 **‘정당한 사유’의 의미**

【판결요지】

[1]구 지방세법(2000. 12. 29. 법률 제6312호로 개정되기 전의 것) 제276조 제2항 소정의 추징사유인 '산업단지를 조성하기 위하여 취득한 부동산의 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 산업단지를 조성하지 아니하는 경우'라 함은, 그 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 산업단지를 조성하지 아니하고 위 기간을 경과한 경우뿐만 아니라, 토지를 취득한 후 정당한 사유 없이 산업단지를 조성하지 않은 채 3년 이내에 이를 타에 매각처분하는 등으로 산업단지를 조성하지 아니하게 된 경우도 포함하는 취지라고 새기는 것이 타당하다.

[2]구 지방세법(2000. 12. 29. 법률 제6312호로 개정되기 전의 것) 제276조 제2항 단서에서 말하는 '정당한 사유'란 산업단지를 조성하지 못한 사유가 행정관청의 금지·제한 등 **외부적인 사유로 인한 것이거나 또는 내부적으로 산업단지를 조성하기 위하여 정상적인 노력을 다하였음에도 불구하고 시간적인 여유가 없거나 기타 객관적인 사유로 인하여 부득이 산업단지를 조성할 수 없는 경우**를 말하는 것이고, 부동산의 취득자가 그 자체의 자금사정이나 수익상의 문제 등으로 산업단지 조성을 포기한 경우는 이에 포함되지 아니한다.

※ 자료 : 대법원 종합법률정보 (2004. 4. 28. 선고 2002두11752 판결)