

출하자와 소비자 보호를 위한 농수산물 유통 및  
가격안정에 관한 법령 개정 촉구 건의안  
**심사보고서**

의안번호	2216
------	------

2021. 04. 26.  
기획경제위원회

## I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2021년 02월 05일, 이병도 의원 외 19명

나. 회부일자 : 2021년 02월 09일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제300회 임시회】

- 제2차 기획경제위원회(2021.04.26.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(수정안가결)

## II. 제안설명의 요지(이병도 의원)

### 1. 주문

- 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)과 공영도매 시장은 생산자와 소비자를 보호하기 위해 제정·설치되었으나 급변하는 유통환경에 대응하지 못하면서 생산자인 농어민과 소비자의 피해를 가중

시키고 있음.

- 또한, 전국 도매시장의 농수산물 거래물량이 지속적으로 감소하는 중에도 가락시장의 도매시장법인들은 독점적 운영을 통해 큰 이익과 배당을 챙겨가고 있음.
- 따라서 공영도매시장인 가락시장이 유통환경에 대응해 지속성장할 수 있도록 시장도매인제를 도입해 공정한 경쟁 체제를 마련하여 생산자와 소비자를 보호할 수 있도록 농안법령 개정을 촉구함.
- 도매시장법인과 시장도매인의 평가와 재지정권은 해당 도매시장의 특성을 반영한 평가방법 등이 반영되어야 하므로, 도매시장 개설자인 지방자치단체장에게 그 권한을 이양함.
- 중앙도매시장의 업무규정을 변경하는 경우 중앙관서의 장의 승인을 받도록 한 현행 농안법령은 도매시장 개설자인 지방자치단체의 자치권을 제약하고, 자치분권 확대에 역행하는 것이므로 이를 개정할 것을 촉구함.

## 2. 제안이유

- 생산자인 농어민과 소비자를 보호하기 위해 각각 제정되고 설립된 농안법령과 공영도매시장이 본래의 목적과 기능을 상실한 채, 소비자가 지불하는 농수산물의 가격과 생산자인 농어민이 받는 가격간 괴리가 견잡을 수 없이 커졌음.

- 그 원인은 농안법령이 급변하는 농수산물 유통환경을 제대로 반영하지 못하고 수십 년간 개정이 지연되면서 생산자와 소비자의 피해를 가중시키고 있는데 있음.
- 이에 급변하는 농수산물 유통환경에서 국내농가와 공영도매시장이 시장 경쟁력을 확보할 수 있도록 공정한 경제 체제를 반영하고, 생산자와 소비자, 유통인이 모두 상생할 수 있도록 현실여건과 거래 실태 등을 고려해 농안법령을 개정할 것을 중앙정부와 국회에 건의함.

### Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

#### 가. 건의안의 개요

- 건의안은 중앙도매시장인 가락시장이 건전한 경쟁체제와 유통효율화를 도모하게 할 수 있도록 시장도매인제도를 도입하고, 시장개설권자인 단체장에게 도매시장법인과 시장도매인의 평가와 재지정 권한과 업무규정 승인 권한을 이양하기 위해 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법」(이하 “농안법”)의 개정을 촉구하는 것임.

#### 나. 농수산물 유통환경의 변화

- 1980년대 이전의 농수산물 유통구조는 전통적인 유사도매시장 중심으로 운영되었으나, 가락동 농수산물도매시장(이하 “가락시장”)이 공영도매

시장으로 개장(1985. 6. 19)된 이후 농수산물 도매유통의 중심적인 역할을 하고 있음.

- 가락시장의 거래규모는 2020년 현재 약 237만여톤(하루 7,755톤)으로, 서울시 소요량의 49%, 전국 32개 공영도매시장이 취급하는 총 거래량의 40%를 차지하고 있음.

- 그러나 1990년대 중반 이후 농수산물 유통시장 개방으로 인한 다양한 유통기구의 출현, 산지와 소매 유통체계의 급속한 변화 등 급변하는 유통환경 변화에 신속하고 유연하게 대응하지 못하는 한계를 보이고 있음.
- 또한 재배기술 발전과 유통시장 개방에 따른 수입농산물의 증가는 산지 유통의 여건을 변화시켰고, 이로 인해 가락시장의 거래물량이 2000년 이후 정체 또는 감소하는 경향을 보이고 있음.

### < 가락시장 내 5개년별·부류별 거래물량 >

(단위 : 천톤)

연 도 부 류		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
		합	계	1,859	2,432	2,413	2,150	2,264
청과	계	1,704	2,241	2,267	2,030	2,148	2,422	2,280
	과 일	193	259	327	263	298	356	308
	채 소	1,511	1,982	1,940	1,767	1,850	2,066	1,972
수산	계	155	191	146	120	116	100	90
	선 어	48	67	54	51	45	33	27
	패 류	72	86	65	46	47	43	34
	건 어	35	38	27	23	24	24	29

- 이는 농수산물 유통의 중추적 역할을 맡고 있는 도매시장이 유통주체 간 경쟁촉진과 거래방법 다양화 등 유통구조 효율성 확보에 있어 효과적인 진전을 보이고 있지 못하기 때문임.
  - 출하지는 대형구매가 가능한 대형마트 등으로 거래선을 확대하기 위해 외식용, 가공용, 신선농산물 소비용으로 구분해 생산하고 있으나, 가락시장은 이 같은 유통환경 변화에 적절하게 대응하지 못하고 있고, 또한, 대형마트, 외식기업 등과의 직거래 유통 증가 등 다원화된 유통경로 역시 도매시장에 위협적인 요인이 되고 있음.
- 따라서 가락시장은 ▶거래제도 다양화를 통한 소비지 대응력 강화, ▶물류 기지로서의 역할 증대, ▶신선식품 등 안정적 먹거리 공급, ▶대형유통업체 등과의 경쟁우위 등의 과제를 시급히 해결해야 함.

#### 다. 유통환경의 효율성 제고를 위한 가락시장 “시장도매인제도” 도입

- 국내 최대의 공영도매시장인 가락시장은 농산물의 수집(도매시장법인)과 분산(중도매인) 주체를 분리하는 경매제도를 유지하고 있음.
- 경매제도는 농산물 거래의 공정성과 투명성 확보에 기여하였으나, 높은 가격 변동성과 유통비용 증가 등의 문제로 ▶유통단계 축소, ▶상장예외 거래 허용, ▶정가·수의매매, ▶시장도매인 제도 등 새로운 거래제도가 도입되었음.

- 이중 시장도매인제도는 시장도매인(도매상)이 출하자로부터 농산물을 직접 매수하거나 위탁 받아 도매하거나 매매를 중개하여 구매자에게 판매하는 제도로 2000년 농안법 개정을 통해 도입되었음.
- 서울시는 2004년 강서시장에 시장도매인 제도를 전국 최초로 도입·시행하고 있으며, 대구 북부시장(수산), 안동시장 등에서 운영 중에 있음.
- 시장도매인제도는 ▶출하자의 선택권 확대, ▶유통단계 축소로 인한 유통비용 절감 및 유통효율화, ▶거래제도 다양화를 통한 도매시장의 효율성 제고, ▶출하자의 안정적인 수취가격 보장 등 긍정적 요소가 있음.
- 반면에 ▶거래과정의 낮은 투명성과 공개성, ▶시장도매인과 출하자간의 정보 비대칭으로 인한 가격 왜곡, ▶경매제도의 가격결정 기능 위축 등의 부정적 요소도 작용하고 있어, 시장도매인 제도 도입에 대해서는 유통인과 이해관계자의 의견이 첨예하게 대립되고 있음<sup>1)</sup>.

### < 경매제도와 시장도매인제 장·단점 >

구분	경매제	시장도매인제
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 가격의 공정성·투명성 확보</li> <li>◦ 출하주에 대한 대금정산 보장</li> <li>◦ 법인에 대한 효과적 규제 가능</li> <li>◦ 생산자와 소비자 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 유통단계 축소 및 비용 절감</li> <li>◦ 출하자의 선택권 보장</li> <li>◦ 안정적 수취가격 보장</li> <li>◦ 신선도 유지 및 감모율 감소</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 불공정거래 존재(기록상장 등)</li> <li>◦ 유통단계 증가 및 비용 증가</li> <li>◦ 가격변동성 심화</li> <li>◦ 독과점과 과도한 수익창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 거래 투명성·공개성 부족</li> <li>◦ 가격결정 혼란 및 수취가격 악화</li> <li>◦ 대금정산 지연 등 피해</li> <li>◦ 가격결정 기능 위축</li> </ul>

1) 지난해 11월 가락시장 출하자 1,000명을 대상으로 가락시장 시장도매인 제도 도입 의향을 설문조사한 결과 응답자 427명 중 309명(72.4%)이 필요하다는에 응답하였음.

- 한편 서울시는 지난해(2020. 11. 26)와 올해(2021. 1. 6) 두 차례에 걸쳐 가락 시장의 원활한 운영을 위해 농림축산식품부와 해양수산부에 시장도매인제도 도입 등을 주된 내용으로 하는 「농안법」 개정을 건의하였음.
  - 이에 대해 정부는 다양한 이해관계자의 의견이 대립 중에 있으므로 이해관계자 협의가 선행되어야 하며, 중앙도매시장에는 시장도매인제도의 도입이 곤란하다는 입장을 회신하였음.
- 이상 살펴본 바와 같이 시장도매인제는 도매시장의 유통효율화, 경쟁력 강화, 출하선택권 확대, 거래의 투명성·공정성 등에 있어 상반된 의견이 대립되고 있으므로, 정부와 시장개설자, 유통주체간의 충분한 협의과정을 통해 도매시장에 안정적으로 정착될 수 있는 방안을 강구해야 할 것임.

#### 라. 도매시장법인과 시장도매인에 대한 ‘지정’ 과 ‘평가’ 권한 이양

- 건의안은 도매시장법인과 시장도매인에 대한 평가와 도매시장법인<sup>2)</sup>의 지정 등의 권한을 중앙정부에서 도매시장 개설자인 지방자치단체장에게 이양하도록 촉구하는 내용을 담고 있음.
- 농안법 제23조에 따르면, “중앙도매시장에 두는 도매시장법인의 경우에는 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관과 협의하여 5년 이상 10년 이하의 범위에서 지정” 하도록 하고 있음.

---

2) 개설자(특별시장, 광역시장 또는 시장)의 지정을 받고 농수산물을 수탁 받아 판매를 대행하거나 매입하여 판매하는 법인

- 그러나 유효기간이 종료된 후 재지정에 대한 법적 기준이 없어 특별한 하자가 없는 한 관행적으로 재지정을 하고 있는 상황이 현재까지 이어지고 있음.
- 또한 농안법 제77조제1항은 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 도매시장 개설자의 의견을 수렴하여 도매시장법인·도매시장공판장·시장도매인의 거래 실적, 재무 건전성 등 경영관리에 관한 평가를 실시하도록 규정하고 있음.
- 도매시장 평가제도는 1992년부터 정부 중앙평가와 개설자인 서울시 자체 평가의 이원체제로 운영되었으나, 평가 주체별 평가 결과의 차이, 피평가자의 부담가중, 평가의 객관성·신뢰성 저하 등의 문제가 지적되어 2014년 중앙평가로 일원화하여 운영되고 있음.
- 하지만 도매시장별 영업 특색 등을 반영해야하는 평가의 특성상 중앙정부가 전국 도매시장의 개별 특성을 일괄 반영해 평가하는 것은 현실적인 어려움이 있고 도매시장 개설자의 시장관리 동력과 경영 책임성을 떨어뜨리는 문제가 있음.
- 따라서 자치분권 확대와 도매시장 개설자의 관리 책임성과 실효성을 강화하기 위해서는 도매시장법인 등의 ‘지정’ 과 ‘평가’ 권한을 도매시장 개설자에게 조속히 이양해야 할 것임.

## 마. 업무규정 변경에 대한 중앙관서 장의 승인 사항

- 농안법 제17조는 중앙도매시장의 개설자가 업무규정을 변경하는 때에는 농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있음.
  - 「농안법 시행규칙」 제16조에 따라 중앙도매시장의 업무규정으로 정하여 할 사항은 도매시장의 명칭·위치 등의 기본적인 사항부터 거래품목, 도매시장법인·중도매인·시장도매인의 관리, 농산물의 안정성 검사, 표준하역비, 정산창구 등 도매시장 운영 전반에 관한 37개 사항임.
- 그러나 현행 지방자치법령에서는 ‘농수산물 도매시장의 개설·운영’을 지방자치단체의 고유사무로 규정하고 있다는 점에서 도매시장의 업무규정 변경 시 모든 사항을 주무부처 장관의 승인을 받도록 하는 것은 과도한 규제이며, 도매시장 개설자인 지방자치단체장의 자치권한을 지나치게 제약하는 것임.

### <지방자치단체의 사무>

「지방자치법 시행령」 제8조(지방자치단체의 종류별 사무) 법 제10조제2항에 따른 지방자치단체의 종류별 사무의 예시는 별표 1과 같다. 다만, 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

[별표 1] 지방자치단체의 종류별 사무(제8조 관련)

구분	시·도사무
3. 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	
나. 농림축수산물의 생산 및 유통 지원	1) 농림·축·수산물 생산사업의 지원 2) 농산물 생산기반 조성사업 지원 3) 양식사업 및 어업기반조성 계획의 수립·조정 4) 농작물병충해 방제계획 수립·조정

- 5) 우량종자 보급의 권장과 안정 공급
- 6) **농수산물 도매시장 개설·운영**  
(도의 경우는 제외한다)
- 7) 축산물 유통개선 지도 지원
- 8) 축산물 등급제 지도 지원
- 9) 도축장 허가 및 지도 감독
- 10) 경지이용도 제고대책 강구 지도
- 11) 농지 및 농지임대차의 관리 지도

- 따라서 농안법과 시행규칙에서 중앙정부 승인을 받도록 규정되어 있는 중앙도매시장의 업무규정은 시장개설자의 자치권 확보와 책임 관리 운영 보장을 위해서라도 개정의 시급성이 있음.

## 바. 종합의견

- 전국 최대 공영도매시장인 가락시장은 개장 이후 우리나라 농수산물 유통발전에 주도적인 역할을 수행해 왔으나, 낙후된 시장 환경과 전근대적인 유통구조로 생산자와 소비자의 피해를 가중시키고 있어 공영도매시장의 본래의 목적과 기능을 조속히 회복할 필요가 있음.
- 건의안은 급변하는 농수산물 유통환경에 대응해 공영도매시장이 지속성장할 수 있는 경쟁력을 확보하고, 유통주체 모두가 상생 발전할 수 있도록 도매시장을 둘러싼 각종 불합리한 규제를 개혁하고 농안법령 정비를 요구하는 것임.
- 특히 농수산물 도매시장의 개설·운영은 지방자치단체의 고유사무 임에도 불구하고, 현행 농안법령은 중앙도매시장의 업무규정을 변경하는 경우 중앙

관서의 장의 승인을 받도록 해 국정과제의 핵심 기조인 자치분권의 확대에 역행하고 있으므로, 시급히 개선되어야 함.

- 다만, 거래물량 등의 감소로 가락시장이 침체되고 있는 상황에서 시장 도매인제도 도입을 둘러싸고 정부와 시장개설자, 유통주체 간 의견대립과 갈등이 빚어지고 있는 만큼 본격 도입에 앞서 사전 공감대 형성과 충분한 의견조율이 필요할 것임.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 13명, 참석위원 11명, 전원찬성)

VI. 소수의견 요지 : 「없음」

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 출하자와 소비자 보호를 위한 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 개정 촉구 건의안

(이병도 의원 대표 발의)

의안 번호	2216
----------	------

발 의 년 월 일 : 2021년 02월 05일

발 의 자 : 이병도, 강동길, 김기대, 김달호, 김인제, 김재형, 김평남, 김혜련, 노승재, 문장길, 박기재, 박상구, 송아량, 양민규, 이상훈, 이승미, 이정인, 이준형, 최 선, 최정순 의원(20명)

## 1. 주문

- 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)과 공영도매시장은 생산자와 소비자를 보호하기 위해 제정·설치되었으나 급변하는 유통환경에 대응하지 못하면서 생산자인 농어민과 소비자의 피해를 가중시키고 있음.
- 또한, 전국 도매시장의 농수산물 거래물량이 지속적으로 감소하는 중에도 가락시장의 도매시장법인들은 독점적 운영을 통해 큰 이익과 배당을 챙겨가고 있음.
- 따라서 공영도매시장인 가락시장이 유통환경에 대응해 지속성장할 수 있도록 시장도매인제를 도입해 공정한 경쟁 체제를 마련하여 생산자와 소비자를 보호할 수 있도록 수정할 것을 촉구함.

- 도매시장법인과 시장도매인의 평가와 재지정권은 해당 도매시장의 특성을 반영한 평가방법 등이 반영되어야 하므로, 도매시장 개설자인 지방자치단체장에게 그 권한을 이양함.
- 중앙도매시장의 업무규정을 변경하는 경우 중앙관서의 장의 승인을 받도록 한 현행 농안법령은 도매시장 개설자인 지방자치단체의 자치권을 제약하고, 자치분권 확대에 역행하는 것이므로 이를 개정할 것을 촉구함.

## 2. 제안이유

- 생산자인 농어민과 소비자를 보호하기 위해 각각 제정되고 설립된 농안법령과 공영도매시장이 본래의 목적과 기능을 상실한 채, 소비자가 지불하는 농수산물 가격과 생산자인 농어민이 받는 가격간 괴리가 견잡을 수 없이 커졌음.
- 그 원인은 농안법령이 급변하는 농수산물 유통환경을 제대로 반영하지 못하고 수십 년간 개정이 지연되면서 생산자와 소비자의 피해를 가중시키는데 있음.
- 이에 급변하는 농수산물 유통환경에서 국내농가와 공영도매시장이 시장경쟁력을 확보할 수 있도록 공정한 경쟁 체제를 반영하고, 생산자와 소비자, 유통인이 모두 상생할 수 있도록 현실여건과 거래 실태 등을 고려해 농안법령을 개정할 것을 중앙정부와 국회에 건의함.

## 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 및 같은 법 시행령과 시행규칙

## 4. 이송처

○ 국회의장, 농림축산식품부장관, 해양수산부장관

# 출하자와 소비자 보호를 위한 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 개정 촉구 건의안

- 농수산물 유통정책의 핵심은 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익 보호, 공정성 확보에 있다.
- 하지만, 생산자와 소비자를 보호하기 위해 제정된 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)과 이 법에 따라 설립된 공영도매시장은 본래의 설립취지가 퇴색되고, 소비자가 지불하는 농수산물 가격과 생산자인 농어민이 받는 가격이 왜곡되고 있다.
- 실제로 출하자는 농산물의 가격 폭락으로 수확을 포기하고 받을 갈아엎는데, 정작 시장이나 마트에서 유통되는 농산물은 값비싸게 팔리고 있는 상황이 수십 년 동안 되풀이되고 있다.
- 그 원인은 농안법 관련 규정이 급변하는 농수산물 유통환경을 제대로 반영하지 못하고 수십 년간 개정이 지연되면서 생산자와 소비자의 피해를 가중시키는데 더 큰 이유가 있다.
- 최근 전국 공영도매시장의 농수산물 거래물량이 지속적으로 감소하는 중에도 전국 최대 공영도매시장인 가락시장의 도매시장법인들은 높은 당기순이익과 배당 실적을 기록했다.
- 이러한 비정상은 공정하다고 믿었던 경매제에서 비롯된 것으로 몇 개의

도매시장법인들이 가락시장에서 수십년간 거래를 독점하면서 경쟁이 사라지고 변화와 혁신을 더 이상 찾아볼 수 없게 되었다.

- 결국 천만 서울시민이 이용하는 가락시장의 판매가격이 전국 시장의 기준 가격이 되고 있으나, 농수산물 거래제도 다변화를 통한 유통 단계를 감소시켜 생산자나 출하자, 소비자에게 최종 혜택을 주고자 하는 정책들이 제대로 반영되지 못하고 있기 때문이다.
- 이에 따라 서울특별시의회는 급변하는 농수산물 유통환경에 대응해 공영도매시장이 지속성장할 수 있는 공정한 경쟁체제를 구축하고, 농어민과 중소상인, 소비자가 보호받는 거래제도가 도입될 수 있도록 각종 불합리한 규제를 개혁하고 농안법령을 정비할 것을 다음과 같이 촉구한다.
  - 첫째, 가락시장의 유통과정 축소를 통한 도매시장 내 유통비용 절감과 가격변동성 완화 등을 위해 시장도매인제도를 즉각 도입하고 도매시장의 공정한 경쟁구조를 조성해 농어민과 중소상인, 소비자의 권리를 보호해야 한다.
  - 둘째, 관행적으로 재지정 해온 도매시장법인과 시장도매인에 대한 재지정 근거를 마련하고, 도매시장 개설자인 지방자치단체장에게 그 평가 권한을 이양할 수 있도록 해야 한다.
  - 셋째, 중앙도매시장의 업무규정을 변경하는 경우 중앙관서의 장의 승인을 받도록 한 현행 농안법령은 개설자의 자치권을 제약하고,

자치분권 확대에 역행하고 있으므로 개정해야 한다.

2021. . .

서울특별시의회 의원 일동