

서울특별시 농수산물도매시장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2994호
2. 발 의 자 : 임춘대 의원(찬성자 11명)
3. 발의일자 : 2025년 08월 11일
4. 회부일자 : 2025년 08월 14일

II. 제안이유

- 원활한 농수산물 유통 및 거래 활성화를 위해 도매시장 내 거래 당사자 간 분쟁 조정을 위한 분쟁조정위원회 내에 분쟁조정관을 둘 수 있으며, 도매시장 내 거래 농수산물의 불낙, 판매원표 정정 현황을 체계적으로 관리하고 개설자가 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 근거 규정을 마련하여 상위법(농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률) 개정사항을 반영하고자 함.
- 서울시 농수산물도매시장 개설자가 농수산물의 팻릿(pallet) 적재 출하를 촉진하기 위해 필요한 조치를 하고, 시장 종사자가 운용하는 물류운반장비에 대해 적정대수를 관리할 수 있도록 근거 규정을 신설하여 도매시장 하역기계화, 물류효율화를 도모하고 시장 안전을 증진하고자 함.

III. 주요내용

- 가. 분쟁조정위원회 분쟁 심의·조정 전 책임 소재의 판단, 손실지원의 수준 권고 등을 위해 분쟁조정관을 운영할 수 있도록 함(안 제43조 제3항 신설).

- 나. 펠릿 출하를 통한 하역기계화·물류효율화로 도매시장 경쟁력을 향상시키기 위해 ‘펠릿 출하 조치’에 대한 근거를 마련함(안 제52조 제3항 신설).
- 다. 도매시장의 물류체계를 개선하고 안전사고를 예방하기 위해 과도하게 증가되고 있는 물류운반장비의 운용대수를 적정규모로 관리하기 위한 법적 근거를 마련함(안 제52조 제4항 신설).
- 라. 도매시장의 경매에서 낙찰되지 아니하거나, 판매원표를 정정한 현황을 분기별로 실태조사하고 감독상 필요한 조치를 할 수 있는 근거를 마련함(안 제56조의2 신설).

Ⅳ. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)
- 다. 기타 : 신·구조문 대비표

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 분쟁조정관 운영과 실태조사에 관한 규정을 신설하는 등 법률 개정사항을 반영하고, 팻릿 적재 출하를 촉진하기 위한 조치와 물류운반장비의 운용대수에 대한 관리가 가능하도록 법적 근거를 마련함으로써 물류체계 개선 및 안전사고 예방에 이바지하기 위해 발의됨.

2. 농수산물도매시장 운영 현황

- 서울특별시(이하 “서울시”)는 농수산물의 원활한 유통과 적정가격 유지를 통해 생산자와 소비자의 이익을 보호하고자 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)에 따라 농수산물도매시장(이하 “도매시장”) 4개소를 개설하고, 이 중 노량진 수산물도매시장¹⁾을 제외한 3개소는 서울특별시농수산식품공사(이하 “공사”)로 하여금 관리·운영하도록 하고 있음.

< 서울시 도매시장 개요 >

(단위: 톤, 개사, 명)

도매시장명	개장시기	취급 부류	1일 평균 취급물량	유통인 현황 ^{주1)}				
				도매시장 법인	시장 도매인	중도매인	매매 참가인	직판 상인
가락동 농수산물도매시장	1985. 6.	청과, 수산	7,676 ^{주2)}	9	-	1,712	163	792
강서 농산물도매시장	2004. 2.	청과	1,981	3	60	267	15	-
양재동 양곡도매시장	1988. 8.	양곡	96	-	-	35	-	-
노량진 수산물도매장	1971. 6. ^{주3)}	수산	148	1	-	174	7	486

※ 주1) 2025. 7. 31. 기준으로 작성된 것임.

주2) 청과부류 7,420톤과 수산부류 256톤을 포함한 것임.

주3) 당초 1927년 12월 경성수산시장, 용산수산시장 등을 통합하여 서울역 근처 의주로에 개장하였으나, 1971년 6월 현 위치(노량진)로 이전하여 재개장한 것임.

1) 노량진 수산물도매시장은 수협중앙회가 시설소유권을 가지고 있어 그 자회사(수협노량진수산㈜)가 관리·운영하고 있음.

- 그리고 서울시가 개설한 4개의 도매시장은 2024년도에 총 295만 5천톤 규모의 농수산물을 거래하였으며, 이 중 가락동 농수산물도매시장(이하 “가락시장”)의 경우에는 전국 48개소²⁾의 도매시장에서 거래된 전체 물량(672만 4천톤) 중 33.8%³⁾에 해당하는 227만 1천톤을 거래함으로써 우리나라의 농수산물 유통에 있어 중심적인 역할을 수행하고 있음.

< 서울시 도매시장의 연도별 거래실적 >

(단위: 천톤, 억원)

연도	합계		가락동 농수산물 도매시장		강서 농산물 도매시장		양재동 양곡 도매시장		노량진 수산물 도매시장	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
2 0 2 0	3,080	66,782	2,373	50,768	624	12,106	29	674	54	3,233
2 0 2 1	3,011	69,440	2,308	52,563	616	12,799	32	825	54	3,252
2 0 2 2	2,998	72,762	2,317	55,470	599	13,101	30	715	52	3,476
2 0 2 3	2,929	76,785	2,267	58,677	584	13,877	29	738	48	3,493
2 0 2 4	2,955	80,891	2,271	61,826	609	14,948	29	731	46	3,387
2 0 2 5 (7월말 기준)	1,743	46,006	1,355	34,908	347	8,856	13	329	28	1,913

- 한편, 공사는 도매시장 내 물류체계를 개선하고 안전사고를 예방하기 위해 가락시장을 중심으로 ▶단계별 팻릿(파렛트, pallet) 출하 의무화, ▶물류 운반장비 관리 등을 추진하고 있음.
- 이 중 단계별 팻릿 출하 의무화와 관련하여, 가락시장 시설현대화 사업을 통해 신축되는 유통시설은 차량 진입이 불가능한 정온시설⁴⁾에 해당하기 때문에 시설현대화 사업이 완료된 이후에는 ‘유통시설에 차량이 진입한

2) 공영도매시장 33개소, 일반법정도매시장 12개소, 민영도매시장 3개소가 포함된 것임.

※ 투자주체를 기준으로 한 도매시장 구분

- 공영도매시장 : 지방자치단체가 중앙정부 및 지방자치단체의 공공투자를 통해 개설한 시장 (가락동 농수산물도매시장, 강서 농산물도매시장 등)
- 일반법정도매시장 : 지방자치단체가 민간의 투자를 받아 개설한 시장 (노량진 수산물도매시장, 양재동 양곡도매시장 등)
- 민영도매시장 : 민간인 등이 시·도지사의 허가를 받아 개설한 시장

3) 2024년도에 전국의 공영도매시장(33개소)에서 거래된 물량(652만 9천톤) 중에서는 34.8%의 비중을 차지함. : 농림축산식품부·한국농수산물유통공사, 「2024 농수산물도매시장 통계연보」(2025. 6), p.3

4) 일정한 온도(여름철 26℃ 이하, 겨울철 5℃ 이상)를 유지하도록 관리하는 시설을 의미함.

후 농수산물을 수작업으로 하차하는 방식' 이 아닌 '팻릿에 적재된 농수산물을 물류운반장비로 운반하는 방식' 으로 전면 전환될 수 있도록 취급 품목에 대한 의무화가 조속히 추진될 필요가 있음.

- 다만 가락시장에서 취급하는 청과부류는 의무화가 처음 시행된 2017년도 부터 2024년도까지의 8년간 전체 192개 품목 중 불과 14개 품목만 의무화되었으며 2025년도 중에는 추가로 2개 품목이 의무화될 예정임.⁵⁾
- 이러한 개별 품목의 의무화는 이해관계자와의 협의 등⁶⁾을 거쳐 평균적으로 약 3년이 소요되기 때문에 시설현대화 사업 완료(2031년)⁷⁾ 전에 잔여 품목(176개) 모두를 개별적으로 의무화하는 것은 사실상 불가능하다고 전망되는 상황임.
- 다음으로 물류운반장비 관리의 경우, 공사는 가락시장 내 급격히 증가되고 있는 지게차, 전동차 등으로 인해 혼잡도가 가중되고 안전사고 발생 위험 또한 증가되고 있는 상황임을 고려하여 2019년도에 등록·운영되고 있던 총량 범위 내에서 물류운반장비의 운용대수를 조정하도록 하는 '총량제' 를 시행해 왔으며, 2023년도부터는 전국 최초로 물류운반장비에 대한 정기적인 '안전검사' 를 실시해 왔음.

5) 2017년도에 3개 품목(무, 양파, 총각무), 2018년도에 3개 품목(양배추, 대파, 산물쪽파), 2022년도에 5개 품목(옥수수, 포장쪽파, 마늘, 생강, 건고추), 2023년도에 1개 품목(배추), 2024년도에 2개 품목(알배기배추, 육지당근)을 의무화하였으며, 2025년도에는 2개 품목(파프리카, 가지)을 의무화할 예정임.

6) 팻릿 출하 의무화는 ▶공사의 품목 선정, ▶파렛트출하촉진협의회 구성(공사와 도매시장법인을 중심으로 구성하되, 필요시 중도매인과 출하자 참여), ▶파렛트출하촉진협의회를 통한 지원방안 마련 및 협의, ▶홍보, ▶적재연구 및 시범사업, ▶의무화 시행의 순으로 절차가 진행됨.

7) 가락시장 시설 중 소매권(가락물, 업무동)은 2016년, 도매권 1공구(채소2동)는 2024년에 현대화 사업이 완료되었으며, 도매권 2공구(채소1동, 수산동)는 2027년, 도매권 3공구(과일동, 환경동)는 2030년, 도매권 4공구(공동배송장)는 2031년까지 현대화 사업이 완료될 예정임.

< 가락시장 내 물류운반장비 운용대수 및 향후 전망치 >

(단위: 대)

운용대수										전망치		
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2,018	2,065	2,280	2,949	3,348	3,420	3,435	3,491	4,163	4,073	4,483	4,730	4,977

※ 출처 : 서울특별시농수산물공사, “가락시장 물류운반장비 관리 계획” (2025. 6. 24), p.2 가공

- 다만, 총량제는 물류운반장비의 적정대수에 대한 면밀한 분석이 수반되지 않은 상황에서 기존의 등록대수를 기준으로 총량을 설정하고, 이후 제도 시행 시에는 총량 범위를 초과하여 신규등록 되는 물류운반장비를 통제하지 못해 사실상 유명무실해졌으며, 이와 관련하여 서울시의 감사위원회는 공사에 대해 안전감사(2025. 3. 17.~4. 4.)를 실시한 후 ‘합리적이고 신뢰할 수 있는 적정대수를 산출하여 총량제를 재정비’ 하도록 통보(2025. 6.)한 바 있음.

3. 개정안의 세부 내용

가. 분쟁조정관 운영(안 제43조제3항) 및 실태조사 등(안 제56조의2)

- 안 제43조제3항은 도매시장거래분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”)가 거래 당사자 간의 분쟁을 심의·조정하기 전에 책임소재의 판단, 손실지원의 수준에 대한 권고·제시 등을 수행하는 분쟁조정관을 조정위원회에 둘 수 있도록 하려는 것임.
- 그리고 안 제56조의2는 도매시장 개설자인 서울특별시시장(이하 “서울시장”)으로 하여금 경매에서 낙찰되지 않거나 판매원표가 정정되는 현황에 대해 분기별로 실태조사를 실시하도록 하고, 그에 따른 후속조치(중앙부처 보고, 시정명령 등 필요한 조치) 등에 대해 규정하려는 것임.

현행	개정안
제43조(도매시장거래분쟁조정위원회) ①·② (생략) <신설> ③ (생략)	제43조(도매시장거래분쟁조정위원회) ①·② (현행과 같음) ③ <u>조정위원회는 분쟁에 대한 심의·조정 전 책임 소재의 판단, 손실지원의 수준 권고·제시 등을 위하여 분쟁조정관을 둘 수 있다.</u> ④ (제3항에서 이동)
<신설>	제56조의2(실태조사 등) ① 시장은 법 제76조제2항에 따라 도매시장의 경매에서 낙찰되지 아니하거나 판매원표가 정정되는 현황에 대하여 분기별로 실태조사를 실시하고 그 결과를 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관에게 보고하여야 한다. ② 시장은 제1항의 실태조사를 실시하기 위해 법인, 시장도매인, 중도매인에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ③ 시장은 제1항에 따른 실태조사 결과 필요하다고 인정되면 법인, 시장도매인, 중도매인에게 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

- 이러한 안 제43조제3항과 안 제56조의2의 규정은 상위법인 “농안법” 이 지난 2024년 1월 개정(2024. 7. 24. 시행) 되어 ▶분쟁조정관 제도가 도입되고,⁸⁾ ▶불낙 농수산물과 판매원표 정정현황에 대한 실태조사 실시 및 중앙부처 보고가 의무화된 사항을⁹⁾ 조례에 반영하는 것으로 법리상 문제는 없음.

8) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제78조의2(도매시장거래 분쟁조정위원회의 설치 등)
④ 조정위원회는 분쟁에 대한 심의·조정 전 책임 소재의 판단, 손실지원의 수준 권고·제시 등을 위하여 분쟁조정관을 둘 수 있다. <신설 2024. 1. 23.>

9) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제76조(실태조사 등)
② 도매시장 개설자는 도매시장의 경매에서 낙찰되지 아니하거나 판매원표가 정정되는 현황에 대하여 분기별로 실태조사를 실시하고 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관에게 보고하여야 한다. <신설 2024. 1. 23.>
③ 제2항의 실태조사 운영 및 실태조사 결과에 따른 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인 등에 대한 개선사항은 도매시장 개설자가 업무규정으로 정한다. <신설 2024. 1. 23.>

- 다만, 해당 법률 개정(2024. 1. 23.)을 통해서는 ▶ ‘조정위원회’에 분쟁조정관을 둘 수 있도록 운영근거가 마련된 것 외에도 ▶ 조정위원회의 설치 여부를 기존에 재량으로 결정하도록 하던 것이 의무적으로 설치하도록 변경(임의규정→강행규정)되었으며, 현행 조례에도 조정위원회를 구성·운영하도록 규정하고 있음에도 서울시와 공사는 현시점까지 조정위원회를 설치하지 않은 것으로 확인됨.

< 조정위원회 설치 의무화에 관한 법률 개정 내용 >

구 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 (법률 제18525호, 2021. 11. 30. 일부개정, 2022. 1. 1. 시행)	현행 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 (법률 제20080호, 2024. 1. 23. 일부개정, 2024. 7. 24. 시행)
제78조의2(도매시장거래 분쟁조정위원회의 설치 등) ① 도매시장 내 농수산물의 거래 당사자 간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 도매시장 개설자 소속으로 도매시장거래 분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둘 수 있다.	제78조의2(도매시장거래 분쟁조정위원회의 설치 등) ① 도매시장 내 농수산물의 거래 당사자 간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 도매시장 개설자 소속으로 도매시장거래 분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 두어야 한다.

< 조정위원회를 구성·운영하도록 규정한 조례 규정 >

「서울특별시 농수산물도매시장 조례」 제43조(도매시장거래분쟁조정위원회) ① 시장은 도매시장 농수산물의 거래당사자간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 법 시행령 제36조의2에 따라 거래분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 구성·운영하여야 한다.

- 조정위원회 미설치는 그 자체로 법률과 조례를 위반한 것일 뿐만 아니라, ‘조정위원회’에 분쟁조정관을 둘 수 있게 함으로써 거래분쟁에 대한 책임소재 판단과 손실지원이 신속히 이루어질 수 있도록 하려는 법률의 개정취지와 동 조례개정안의 입법목적을 달성하는 데 장애요인이 될 수 있으므로 향후 서울시와 공사는 조정위원회를 구성·운영하기 위한 행정 절차를 조속히 진행할 필요가 있을 것으로 사료됨.

나. 팻릿 출하 촉진조치(안 제52조제3항) 및 물류운반장비 적정운용대수 관리(안 제52조제4항)

- 안 제52조제3항과 안 제52조제4항은 농수산물을 팻릿에 적재하여 출하하도록 촉진하기 위한 조치와 물류운반장비에 대한 적정규모 관리를 할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제52조(도매시장 시설사용에 대한 지시) ①·② (생략) <신설>	제52조(도매시장 시설사용에 대한 지시) ①·② (현행과 같음) ③ 시장은 시설현대화사업의 단계별 진행상황, 품목별 물류여건 등을 고려하여 팻릿(pallet: 물품의 적재·하역·보관·수송을 위하여 사용하는 적재면을 가진 수평 받침대) 적재 출하 촉진을 위해 법인, 중도매인, 시장도매인 등을 대상으로 필요한 조치를 할 수 있다.
<신설>	④ 시장은 물류체계를 개선하고 안전사고를 예방하기 위해 도매시장 내 물류운반장비의 운용대수를 적정규모로 관리할 수 있다.

- 그동안 공사는 “농안법” 제81조 등¹⁰⁾에 따라 ‘업무처리 개선 및 시장질서 유지’를 위한 조치명령 권한을 서울시장(도매시장 개설자)으로부터 위탁받아 한 해에 최대 5개까지의 개별 품목에 대해 팻릿에 적재하여 출하될 수 있도록 조치할 것을 도매시장법인 등에게 명하는 방식으로 의무화를 시행해 왔음.
- 이와 관련하여 안 제52조제3항은 ▶ 팻릿 출하 의무화에 대해 좀 더 명확한 근거규정을 마련한 것일 뿐만 아니라 ▶ 향후에는 각 품목과 관련된 시

10) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제81조(명령)

② 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 도매시장 개설자는 도매시장법인·시장도매인 및 도매시장공판장의 개설자에 대하여 업무처리의 개선 및 시장질서 유지를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제59조(권한의 위탁) 가락동도매시장 등에 관한 시장의 권한 중 다음 각 호를 제외하고는 공사에 위탁한다. (각호 생략)

설의 현대화 사업 완료시점을 고려하여 이전보다 폭넓은 의무화 조치가 시행될 수 있다는 점을 조례에 규정함으로써 이해관계자의 예측가능성을 제고한다는 점에서 의의가 있음.

- 참고로 현행 법령과 유통 현장 등에서는 팰릿¹¹⁾ 외에도 파렛트,¹²⁾ 파레트,¹³⁾ 팔레트¹⁴⁾ 등 다양한 방식으로 표현되고 있으나, 동 개정조례안은 법제처의 「알기 쉬운 법령 정비기준」 등에 따라 국립국어원의 ‘외래어표기법에 맞추어’ 팰릿이라고 쓰고 괄호 안에 원어(pallet)와 뜻풀이를 함께 기재하고 있어 타당한 입법조치로 판단됨.

「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 (대통령령 제34518호, 2024. 5. 21 개정·시행)

- 제4조(공문서의 종류) 공문서(이하 “문서”라 한다)의 종류는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 법규문서: 헌법·법률·대통령령·총리령·부령·조례·규칙(이하 “법령”이라 한다) 등에 관한 문서

- 제7조(문서 작성의 방법)

① 문서는 「국어기본법」 제3조제3호에 따른 어문규범에 맞게 한글로 작성하되, 뜻을 정확하게 전달하기 위하여 필요한 경우에는 괄호 안에 한자나 그 밖의 외국어를 함께 적을 수 있으며, 특별한 사유가 없으면 가로로 쓴다.

법제처, 「알기 쉬운 법령 정비기준」 (2023. 12), p.10

제1절 용어정비의 원칙

외국어와 외래어의 순화

- 어렵거나 전문적인 외국어나 외래어를 사용할 수밖에 없는 경우에는 외래어 표기법에 맞추어 한글로 먼저 쓰고, 괄호 안에 원어나 뜻풀이 등 도움말을 함께 쓴다.

- 그리고 안 제52조제4항의 경우에는 물류운반장비의 운용대수를 적정규모로 관리할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 도매시장 내 물류체계를

11) ‘팰릿’이 사용된 법령의 예시로는 ▶「농수산물 품질관리법 시행규칙」 별표 5, ▶「특수화물 선박 운송 규칙」 제2조제1호, ▶「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」 별표 5, ▶「상표법 시행규칙」 별표 1을 들 수 있음.

12) ‘파렛트’가 사용된 법령의 예시로는 ▶「조세특례제한법 시행령」 제5조제7항제9호, ▶「조세특례제한법 시행규칙」 별표 5, ▶「지방세특례제한법 시행령」 별표2, ▶「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 시행령」 별표 제3의2 및 별표 6, ▶「관세법 시행규칙」 제50조제1항제19호, ▶「물류정책기본법 시행령」 별표 1, ▶「폐기물관리법 시행규칙」 별표 5를 들 수 있음.

13) ‘파레트’가 사용된 법령의 예시로는 「가축전염병 예방법 시행규칙」 별표 1의10 및 별표 2의4를 들 수 있음.

14) ‘팔레트’가 사용된 법령의 예시로는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제182조를 들 수 있음.

개선하고 안전사고를 예방하는 데 기여할 것으로 판단됨.

- 다만 공사는 운용대수 관리를 실제 추진함에 있어 총량제 시행 시 발생되었던 문제가 또 다시 반복되지 않도록 주의할 필요가 있음.

입법조사관	연락처
강민수	02-2180-8062