

서울특별시 농수산물도매시장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제2495호
2. 제 안 자 : 이태성 의원 외 20명
3. 제안일자 : 2021년 5월 28일
4. 회부일자 : 2021년 6월 1일

2. 제안이유

- 도매시장법인, 중도매인, 시장도매인 등 서울특별시농수산물도매시장 내 유통주체에 대한 허가(지정) 및 운영과 관련한 중요 사항을 조례 시행규칙에서 조례로 상향 입법하고, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」과 부합하지 않는 일부 조례를 정비하여 도매시장의 건전한 경쟁을 촉진하고 생산자, 소비자의 이익을 보호하기 위해 조례를 일부 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 도매시장법인의 상한수, 자본금 규모 등 중요 사항에 대해 조례 시행규칙에서 조례로 상향하여 규정함.(안 제3조~제3조의 3)

- 나. 출하자의 권익 보호를 위해 도매시장법인이 출하자에 지급하는 장려금의 기준을 도매시장법인이 중도매인에게 지급하는 장려금의 기준과 동일하게 규정함.(안 제8조)
- 다. 시장도매인의 상한수, 자본금 규모 등 중요 사항에 대해 조례 시행규칙에서 조례로 상향하여 규정함.(안 제10조~제10조의 3)
- 라. 중도매인의 상한수 관련 조항을 조례 시행규칙에서 조례로 상향하여 규정함.(안 제12조~제12조의 2)
- 마. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제42조의 2 지방도매시장의 운영 등에 관한 특례 조항에 부합하도록 규정함.(안 제28조)
- 바. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제38조의 2 출하 농수산물의 안전성 검사에 관한 조항에 부합하도록 규정함.(안 제39조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인의 상한 수 등 도매시장 운영과 관련한 중요사항을 시행규칙에서 조례로 상향하고, 출하장려금·보전금의 지급비율을 상향하며, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)에 부합하지 않는 일부 규정을 개선하고자 발의되었음.

나. 개정안의 발의 배경

- 지난 제300회 임시회에서 도매시장법인(이하 “도매법인”) 지정·재지정, 상장예외품목 지정요건 구체화, 판매장려금 지급비율 상향 등 도매시장 운영과 관련한 주요 사항을 정비하는 전부개정 조례안이 의결되었음.
 - 특히, 상장경매 원칙에 따라 운영되는 가락시장에 시장도매인 제도 도입 근거를 마련하여 거래제도간 경쟁을 통한 시장운영 효율화를 도모하고자 하였음.
- 그러나 농림축산식품부(이하 “농식품부”)는 전부개정조례안 69개 조항 중 시장도매인의 상한 수 및 자본금 규모 등 31개 조항에 대해 농안법 위반 등의 이유를 들어 불승인하고 재의요구(2021.5.24.) 하였음.

농림축산식품부 검토의견 및 재의요구 사유

- ▶ 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 위반 : 16개 조항
 - 중도매인 직접거래 가능품목 규정(안 제2조 등 11개 조항), 도매시장 관리 및 운영 주체를 서울시 농수산물공사로 정한 규정(안 제3조), 시설사용 면적 결정시 도매법인 등에 대한 평가결과를 미반영한 규정(안 제12조 및 제23조), 노량진 수산시장 중도매업 허가 신청시 도매법인을 경유토록 한 규정(안 제 19조), 하역단체 노동자 사무실 등 편의시설 무상제공 규정(안 제61조)
- ▶ 상위법에 위임근거가 없는 조항 신설 및 자구 수정 등 필요 : 9개 조항
 - 도매법인의 지정·재지정시 승인조건을 불일 수 있게 한 규정(제5조, 제7조), 도매법인 재지정 및 중도매인 허가갱신시 행정처분 여부를 고려토록 한 규정(제21조), 출하 농수산물의 등급표준화 미준수에 대한 행정처분 가능 규정(제31조), 상위법 인용규정

명시가 필요한 규정(안 제4조), 자구수정 및 조례 체계상 정비가 필요한 규정(안 제18조, 제36조, 제52조, 제62조)

▶ 과도한 규제 및 공익저해 : 6개 조항

- 경매사의 금지행위 규정(제11조), 도매법인의 판매장려금 지급 상한 상향 규정(제13조), 市가 구축한 전자거래시스템 사용을 강제할 수 있게 한 규정(제14조), 가락시장 내 시장도매인제 도입 규정(안 제16조 및 제17조), 보조거래참가자 법령 위반시 중도매인을 규제할 수 있도록 한 규정(제22조),

- 개정안은 지방의회의 자치입법권에 대한 정부의 부당한 개입을 막고 도매시장에 대한 개설자의 지위와 자치권을 보장하고자 농식품부로부터 승인된 사항과 시장도매인제의 도입 사항을 반영하여 발의되었음.

다. 조례안의 주요 내용

1) 도매법인의 상한 수 및 자본금 등(안 제3조의2, 안 제3조의3 신설)

- 안 제3조의2와 안 제3조의3은 시행규칙에서 정하고 있는 도매법인의 상한 수와 최소 자본금 규모를 각각 조례로 상향하고, 최저거래금액, 거래 보증금 납부, 순자산액 비율 등을 규칙으로 정할 수 있도록 하였음.

< 도매법인의 상한 수 및 자본금 최소 규모 >

시장명	부류별	상한 수	자본금
가락동 농수산물도매시장	청과부류	6개	50억원
	수산부류	3개	50억원
	축산부류	1개	30억원

강서 농산물도매시장	청과부류	3개	50억원
양재동 양곡도매시장	양곡부류	1개	30억원
노량진 수산물도매시장	수산부류	1개	50억원

- 이는 도매시장의 핵심적이고 독점적인 유통주체인 도매법인에 대한 시의회의 민주적 견제와 통제가 가능하도록 하기 위한 입법목적이 있으며, 농식품부 또한 이견을 제시하지 않았음.
- 다만 축산물공판장은 2011년 충북 음성으로 이전하면서 현재 가락시장 내에는 축산부류 도매법인·시장도매인·중도매인이 존재하고 있지 않으므로, [별표 1] 과 [별표 2] 의 축산부류 유통인의 상한 수, 자본금 최소규모는 각각 삭제되어야 함.

(2) 출하자 장려금 등의 상향(안 제8조)

- 안 제8조는 출하자와 중도매인에 대한 도매법인의 장려금 지급 범위를 출하자와 중도매인이 동일하게 위탁수수료 수입의 200/1,000으로 조정하고, 거래물품의 가격불균형 조정과 출하자의 가격보전을 위한 출하자 보전금을 150/1,000에서 200/1,000으로 상향하였음.

구 분	현 행	개 정 안
출하 장려금	위탁수수료 수입의 150/1,000	위탁수수료 수입의 200/1,000
판매 장려금	위탁수수료 수입의 200/1,000	좌동
출하자 보전금	위탁수수료 수입의 150/1,000	위탁수수료 수입의 200/1,000

- 장려금과 보전금은 도매법인이 출하자나 중도매인에게 생산활동 지원과 매출 상승을 장려하고 도매시장의 건전한 발전을 기하기 위해 위탁수수료 수입의 일정금액을 지급하는 제도임.
- 그 동안 도매법인은 경쟁체제 없이 수탁독점적 지위를 부여받아 막대한 영업 이익을 보고 있으나, 출하자나 중도매인에 대한 안정적 생산과 유통에 대한 지원은 미미한 수준에 그치고 있음.
- 2020년 가락시장 내 청과부류 6개 도매법인의 출하장려금과 판매 장려금은 172억 5천 8백만원과 259억 6천 6백만원으로, 각각 위탁 수수료 수입의 8.87%, 13.34%를 차지하며, 판매장려금이 출하장려금 보다 월등히 높게 나타남.

< 가락시장 도매시장법인 거래 현황 >

(단위: 천톤, 백만원)

구분	연도	거래물량	거래금액	위탁 수수료	당기 순이익	출하 장려금	판매 장려금
서울청과	2019	360	740,027	34,879	4,640	3,139	4,104
	2020	338	803,645	37,319	7,611	3,427	4,566
농협 가락공판장	2019	208	463,827	21,964	368	1,777	4,419
	2020	204	509,708	23,484	1,363	2,003	4,794
중앙청과	2019	361	764,452	36,445	6,277	3,353	4,019
	2020	341	836,809	38,999	6,714	3,686	4,613
동화청과	2019	392	678,091	32,690	2,277	2,872	4,012
	2020	380	770,438	36,533	5,245	3,285	4,452
한국청과	2019	406	613,984	30,754	4,450	2,600	3,413
	2020	390	692,847	33,734	4,452	2,955	3,920
대아청과	2019	408	283,446	17,473	348	951	2,735
	2020	444	397,281	24,586	5,320	1,902	3,622
합계	2019	2,135	3,543,826	174,204	18,360	14,572	22,701
	2020	2,097	4,010,727	194,656	30,705	17,258	25,966

- 개정안은 출하자 권익 보호를 위해 장려금과 보전금 상한선을 위탁수수료 수입의 20% 범위로 갖게 함으로써 출하자의 안정적인 생산활동을 지원하고 있음.
- 이는 도매법인의 이익독점을 견제하고 정당한 공유와 분배 기준을 마련하는 계기가 될 수 있다는 점에서 의의가 있음.
- 그러나 농식품부는 출하자와 유통인 등의 첨예한 이해관계 대립과 도매시장의 효율적 관리·운영의 어려움을 이유로 2016년부터 불승인하고 있으며, 지난 전부개정조례안 또한 같은 이유로 불승인 하였음.

3) 시장도매인의 상한 수 및 자본금 규모 등(안 제10조의2~제10조의3)

- 안 제10조의2는 가락시장에 시장도매인제도를 새로 도입하고자 부류별 시장도매인 상한 수를 정하고, 안 제10조의3은 시장도매인 자본금 최소 규모를 각각 신설하고 있음.

< 시장도매인 상한 수 및 자본금 최소 규모 >

시장명	부류별	상한 수	자본금
가락동 농수산물도매시장	청과부류	75개	10억원
	수산물부류	35개	5억원
	축산부류	20개	20억원
강서 농산물도매시장	청과부류	60개	8억원
양재동 양곡도매시장	양곡부류	40개	5억원

- 시장도매인제는 경매제의 높은 가격변동성과 유통비용 등의 문제를 보완하고 출하자의 선택권 확대를 위해 2000년도에 「농안법」에 법제화되었으며, 2004년 강서시장에 최초로 도입되어 현재 60개 법인이 영업 중에 있음.
- 그러나 ▶거래과정의 낮은 투명성과 공개성, ▶시장도매인과 출하자 간의 정보 비대칭으로 인한 가격 왜곡, ▶ 출하대금 정산 지연 ▶경매 제도의 가격결정 기능 위축 등의 부정적 요소도 존재하고 있음.

< 경매제도와 시장도매인제 장·단점 >

구 분	경 매 제	시장도매인제
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격의 공정성·투명성 확보 ○ 출하주에 대한 대금정산 보장 ○ 법인에 대한 효과적 규제 가능 ○ 생산자와 소비자 보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통단계 축소 및 비용 절감 ○ 출하자의 선택권 보장 ○ 안정적 수취가격 보장 ○ 신선도 유지 및 감모율 감소
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불공정거래 존재(기록상장 등) ○ 유통단계 증가 및 비용 증가 ○ 가격변동성 심화 ○ 독과점과 과도한 수익창출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거래 투명성·공개성 부족 ○ 가격결정 혼란 및 수취가격 악화 ○ 대금정산 지연 등 피해 ○ 가격결정 기능 위축

- 온라인거래의 증가, 대형유통기업의 성장, 유통경로의 다원화 등 유통환경의 변화로 인해 도매시장이 정체기로 접어들고 있는 상황에서, 시장활성화와 소비자 편의 증대를 위해 유통주체간 건전한 경쟁이 가능한 시장도매인제 도입은 바람직한 측면이 있음.
- 다만, 전국 최대 중앙도매시장인 가락시장에 시장도매인제를 도입하는 문제는 유통주체와 이해관계자간에 의견이 첨예하게 대립되고 있다는

점에서 정부와 시장개설자, 출하자와 유통인 등의 충분한 협의과정을 거쳐 안정적으로 정착될 수 있는 방안을 마련해야 할 것임.

- 한편 서울시는 2012년부터 시장도매인제 도입을 위한 입법화를 추진하고 있으나, 농식품부는 출하자와 유통인 등의 합의 선행조건을 이유를 들면서 불승인하고 있으며, 지난 전부개정조례안 또한 같은 이유로 불승인되었음.

4) 중도매인의 상한 수(안 제12조)

- 안 제12조는 시행규칙에서 정하고 있는 ‘중도매인의 상한 수’를 조례로 상향하고 도매시장의 시설 및 거래 현황, 중도매인 현황 등을 고려하여 중도매인 상한 수를 조정할 수 있도록 하고 있음.

< 중도매인의 상한 수 >

시장명	부류별	상한 수
가락동 농수산물도매시장	청과부류	1,187명
	수산물부류	460명
	축산물부류	60명
강서 농산물도매시장	청과부류	600명
양재동 양곡도매시장	양곡부류	140명
노량진 수산물도매시장	수산물부류	200명

- 도매시장 특성과 유통환경 변화에 맞춰 중도매인에 대한 적정 수를 조례로 관리할 수 있게 됨으로써 시의회의 적절한 민주적 견제와 통제가 가능하게 되는 입법효과가 있음.

- 다만, 지난 2001년 시행규칙으로 중도매인 상한 수를 반영한 이후 현재까지 그 상한 수를 유지하고 있는 바, 도매시장 거래물량 감소, 중도매인의 통합 규모화 등 유통환경 변화를 반영한 적정 수 관리가 요구됨.

5) 지방도매시장 운영 특례(안 제28조)

- 안 제28조는 지방도매시장의 특례운영을 인정하고 있는 「농안법」 제42조의2에 따라, 강서시장 특례에 대해 농식품부 승인을 받도록 하는 현행 규정을 삭제하고 있음.
- 「농안법」에 따라 지방도매시장인 강서시장의 특례운영이 가능함에도 농식품부장관의 승인을 받도록 하는 것은 불필요한 규제이고 개설자의 자치권을 스스로 훼손하는 규정이므로 삭제하는 것이 바람직함.

6) 농수산물 안전성 검사(안 제39조)

- 안 제39조제3항은 도매시장에 반입되는 농수산물에 대한 안전성 검사 및 조치결과, 안전성에 문제가 있는 출하자에 대해 출하 제한 규정을 신설하고 있음.

현 행	개 정 안
제39조(농수산물 안전성 검사) ③ 시장은	제39조(농수산물 안전성 검사) ③ 시장은

현 행	개 정 안
제1항 및 제2항에 따른 검사 및 조치 결과 안정성에 문제가 있는 자에 대하여 <u>도매 시장의 출하금지, 영업제한 등의 조치를 할 수 있다.</u>	제1항 및 제2항에 따른 검사 및 조치 결과 안정성에 문제가 있는 <u>출하자(다른 도매 시장 개설자로부터 안전성 검사 결과 출하제한을 받은 자를 포함한다)에 대하여 다음 각 호에 따라 해당 농수산물과 같은 품목의 농수산물을 도매시장에 출하하는 것을 제한할 수 있다.</u>
<신 설>	1. <u>최근 1년 이내에 1회 적발 시: 1개월</u>
<신 설>	2. <u>최근 1년 이내에 2회 적발 시: 2개월</u>
<신 설>	3. <u>최근 1년 이내에 3회 적발 시: 3개월</u>

- 농수산물에 대한 신속한 안전성 검사로 부적합 제품의 시중 유통을 차단시킬 수 있다는 긍정적 효과와 함께 안전한 농수산물 공급으로 소비자 신뢰도를 제고하고 농수산물 거래의 안정성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 안전성에 문제가 있는 출하자의 출하제한 기간을 「농안법 시행규칙」(제35조의2)에 명시되어 있는 내용과 다르게 완화하여 조례에 반영한 바, 농수산물의 안전거래를 위해서는 「농안법 시행규칙」과 동일하게 강화된 규정을 적용하는 것이 바람직함.

개 정 안	법 시 행 규 칙
제39조(농수산물 안전성 검사) ① ~ ② (생략)	제35조의2(안전성 검사의 실시 기준 및 방법 등) ① (생략)
③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 검사 및 조치 결과 안정성에 문제가 있는 출하자(다른 도매시장 개설자로부터 안전성 검사	② 도매시장 개설자는 제1항에 따른 안전성 검사 결과 기준미달로 판정되면 기준미달 품 출하자(다른 도매시장 개설자로부터 안

개 정 안	법 시 행 규 칙
<p>결과 출하제한을 받은 자를 포함한다)에 대하여 다음 각 호에 따라 해당 농수산물과 같은 품목의 농수산물을 도매시장에 출하하는 것을 제한할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근 1년 이내에 1회 적발 시: 1개월 2. 최근 1년 이내에 2회 적발 시: 2개월 3. 최근 1년 이내에 3회 적발 시: 3개월 	<p>전성 검사 결과 출하제한을 받은 자를 포함한다)에 대하여 다음 각 호에 따라 해당 농수산물과 같은 품목의 농수산물을 도매시장에 출하하는 것을 제한할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근 1년 이내에 1회 적발 시: 1개월 2. 최근 1년 이내에 2회 적발 시: 3개월 3. 최근 1년 이내에 3회 적발 시: 6개월

라. 종합의견

- 개정안은 급변하는 농수산물 유통환경에 대응해 공영도매시장의 공공성·투명성·공정성 강화 등을 위한 불합리한 제도 개선과, 지속 성장할 수 있는 경쟁력을 확보하고 유통주체간 경쟁을 촉진시킬 수 있는 근거를 마련하고 있음.
- 또한 「농안법」과 조례 시행규칙에서 정한 도매시장 운영과 관련한 주요 사항을 조례로 상향 규정함으로써 도매시장 관리·운영에 있어 시의회가 합리적인 범위에서 민주적 견제와 균형의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 시장도매인제 도입을 둘러싸고 정부와 시장개설자, 유통주체 간 의견대립과 갈등이 빚어지고 있는 만큼, 본격 도입에 앞서 사전 공감대 형성과 충분한 의견조율이 필요할 것임.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062