

서울특별시 농수산물도매시장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제3055호
2. 제 안 자 : 채인묵 의원 외 9명
3. 제안일자 : 2022년 1월 21일
4. 회부일자 : 2022년 1월 25일

2. 제안이유

- 공영도매시장은 농산물의 원활한 유통과 적정 가격 유지, 출하자와 소비자를 보호함으로써 국민 생활 안정을 도모하기 위해 설치된 곳이나, 일부 도매시장법인의 거래담합과 독과점, 대기업 인수, 고배당 잔치 등에 대한 폐해로 비판 여론이 계속 발생하고 있음.
- 따라서, 도매시장법인과 시장도매인의 출하자를 위한 역할 강화와 공공성 증대 방안 등을 실행할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있음.
- 이에 도매시장법인, 시장도매인 수익의 일부를 환원하는 등 사회적 책임 이행을 다할 경우 인센티브를 부여하여 도매시장법인과 시장도매인의 사회적 환원 사업을 유도하기 위한 근거를 마련하는 한편, 도매시장의

효율적 운영·관리를 위해 시장관리운영위원의 연임 제한 규정을 신설하고자 함.

3. 주요내용

가. 시장의 책무를 규정함(안 제2조의2 신설).

나. 도매시장법인과 시장도매인의 재지정 요건에 공공기관 등에 대한 기부, 장려금의 지급 등을 추가해, 도매시장의 공공성 기능을 확대하고자 함(안 제4조제2항 신설).

다. 시장관리운영위원회 위원 임기에 대한 조항을 신설함(안 제42조의2 신설).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 도매시장법인과 시장도매인 등 유통인에게 출하자를 위한 공적 역할 강화와 공공성 증대 방안 등을 실행할 수 있는 근거를 마련함과 동시에 수익의 일부를 환원하는 등 공익적 활동을 유도하기 위한 사항을 규정하고 도매시장의 효율적 운영·관리를 위해 시장관리운영위원회의 연임 제한 규정을 신설하고자 발의되었음.

나. 도매시장 운영현황

- 서울시농수산물공사(이하 “공사”)가 관리하는 도매시장에는 도매시장법인 12개사(가락시장 9, 강서시장 3), 시장도매인 60개사(강서시장), 중도매인 2,044명(가락시장 1,732, 강서시장 275, 양곡시장 37), 매매참가인, 직판상인 등 약 1만 5천여 명의 유통인이 종사하고 있음.

< 도매시장별 도매법인 등 유통인 현황 >

구 분	도매법인	시장도매인	중도매인				매매참가인			직판상인			
			소계	청과	수산	양곡	소계	청과	수산	소계	청과	수산	축산
총 계	12	60	2,044	1,562	445	37	192	137	37	767	438	230	99
가락시장	9	-	1,732	1,287	445	-	182	127	37	767	438	230	99
강서시장	3	60	275	275	-	-	10	10	-	-	-	-	-
양곡시장	-	-	37	-	-	37	-	-	-	-	-	-	-

- 이 중, 가락시장은 2021년 기준 약 231만여 톤(1일 7,593톤) 규모의 농수산물 거래를 통해 서울 시민이 소비하는 농수산물 소요량의 49%, 전국 33개 공영도매시장 취급거래량의 40%를 처리할 정도로 우리나라 농수산물 유통의 중심적인 역할을 하고 있음.

< 거래실적 현황 >

(단위: 톤, 백만원)

구 분		계	가락시장	강서시장	양곡시장
물 량	2021년	2,956,893	2,308,364	616,301	32,228
	일평균	9,720	7,593	2,021	106
금 액	2021년	6,618,718	5,256,329	1,279,920	82,469
	일평균	21,758	17,291	4,196	271

다. 조례안의 주요 내용

1) 시장의 책무 (안 제2조의2 신설)

- 안 제2조의2는 시장에게 생산자와 소비자의 이익을 보호하고, 도매시장법인(이하 “도매법인”)과 시장도매인 등 유통인의 사회적 책임과 공공의 이익활동을 확대하도록 책무를 신설하였음.

현 행	개 정 안
<신 설>	제2조의2(책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 생산자와 소비자의 이익을 보호하 고, 도매시장법인(이하 “법인”이라 한다), 시장도매인 등 유통인의 사회적 책임 및 공공의 이익활동이 확대되도록 장려하여야 한다.

- 이는 도매시장의 핵심적 유통주체인 도매법인과 시장도매인 등이 수탁 독점적 지위에서 발생하는 과도한 사익 추구를 방지하고, 공익적 역할을 보다 확대하도록 하기 위한 입법조치로 판단됨.
- 최근 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)과 공유가치창출(Creating Shared Value), 지속가능경영(ESG)¹⁾ 등 경제적 가치와 공동체의 사회적 가치를 조화시키는 경영이 개별기업의 경쟁력을 넘어 자본 시장과 국가의 성패를 좌우하는 키워드로 부각되고 있음.

1) 기업의 비재무적 요소인 환경(Environment) · 사회(Social) · 지배구조(Governance)를 뜻하는 말

- 특히 농수산물 유통산업은 소비자의 삶에 가장 밀접한 산업인 만큼, 시장에게 도매시장 유통인의 공공성을 제고할 수 있는 환경을 마련하도록 한다는 측면에서 입법적 의의가 있음.

2) 재지정 요건 강화 (안 제4조제2항 신설)

- 안 제4조제2항은 도매법인 재지정 요건을 강화하기 위해 지정기간 내 기부 실적과 장려금 등의 지급 실적을 신설하여 도매법인 등의 사회적 책임을 유도하고 있음.

현 행	개 정 안
<p>제4조(재지정) ① 지정기간이 만료되어 재지정을 받고자 하는 법인은 지정기간 만료 90일 전까지 시장에게 재지정 신청을 하여야 한다.</p> <p>② 시장은 법인의 거래규모, 순자산액 비율, 보증금 등 법 제23조제3항의 지정요건을 평가하여 재지정 여부를 결정할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>③·④ (생략)</p>	<p>제4조(재지정) ① 지정기간이 만료되어 재지정을 받고자 하는 법인은 지정기간 만료 90일 전까지 시장에게 재지정 신청을 하여야 한다.</p> <p>② ----- 지정요건과 다음 각 호의 실적 등-----</p> <p>-----.</p> <p>1. 지정기간 내 농수산물 생산, 유통과 관련한 기관 또는 단체 등에 대한 기부 실적</p> <p>2. 지정기간 내 매년 제8조에서 정한 장려금 등의 지급 실적</p> <p>③·④ (현행과 같음)</p>

- 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)은 도매시장의 개설자인 지방자치단체의 장이 5년 이상 10년 이하의 범위에서 도매법인을 부류별로 지정할 수 있도록 규정하고 있음(제23조 제1항).

- 또한 현행 조례에서는 도매법인의 지정기간이 만료되어 재지정을 받고자 하는 경우에는 지정기간 만료 90일 전까지 시장에게 재지정 신청을 하도록 규정하고 있음(제4조).
- 도매법인 (재)지정조건 제도는 공영도매시장에서 도매법인 본연의 역할인 물량수집 기능과 공정·투명한 거래, 물류 및 하역체계 개선, 시설안전 및 위생 관리 등의 책임을 부여함으로써 농수산물의 원활한 유통 및 가격 안정이라는 공영도매시장 개설 취지에 부합하게 하기 위함임.
- 현재 도매법인은 지정유효기간과 지정조건 설정에도 불구하고 경쟁 체계 없이 수탁독점적 지위를 부여받아 막대한 영업 이익을 보고 있으나, 공익적 비용 지출은 매년 감소하는 추세를 보이고 있음.
 - 가락시장 5개 도매법인의 평균 당기순이익은 2018년 30억 4천 6백 만원에서 2020년 57억 7천 8백만원으로 증가(89.7%)하였으나, 공익적 비용인 기부금 지출은 2018년 당기순이익의 6.3%, 2019년 5.9%, 2020년도 3.7%로 매년 감소하고 있음.

< 최근 3년간 가락시장 도매시장법인 공익적 비용 지출 내역 >

(단위: 백만원, %)

구 분		5개법인 평균	서울청과	중앙청과	동화청과	한국청과	대아청과
영 업 이 익	2018년	6,062	6,305	8,532	5,855	6,154	3,465
	2019년	4,363	5,494	7,713	3,317	5,240	233

구 분		5개법인 평균	서울청과	중앙청과	동화청과	한국청과	대아청과
	2020년	7,094	7,204	9,105	6,955	5,711	6,496
당 기 순이익	2018년	3,046	5,061	3,552	1,994	1,731	2,890
	2019년	3,599	4,640	6,277	2,277	4,450	348
	2020년	5,778	7,161	6,714	5,245	4,452	5,320
기부금 (공익적 비용)	2018년	191 (6.3%)	111 (2.2%)	121 (3.4%)	132 (6.6%)	472 (27.3%)	121 (4.2%)
	2019년	213 (5.9%)	150 (3.2%)	208 (3.3%)	167 (7.3%)	369 (8.3%)	172 (49.4%)
	2020년	212 (3.7%)	166 (2.3%)	199 (3.0%)	207 (4.0%)	341 (7.7%)	145 (2.7%)

- 개정안은 도매법인 지정 이후 독점적·반영구적인 영업활동을 보장 받는 현재의 불합리한 도매시장 운영체제를 개선하고 도매법인의 공익성과 윤리경영을 강화할 수 있다는 효과가 있음.
- 또한 도매법인의 재지정 요건을 강화하여 법인의 과도한 수익추구를 억제함으로써 유통주체 간의 경쟁 촉진, 농수산물 상품성 제고, 공정한 거래질서 확립에 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에서는 공사와 같이 지방자치단체가 출자·출연한 법인은 기부금품을 직접 모집할 수 없다는 점에서 기부 실적 등을 평가하여 재지정 여부를 결정하는 것은 지방공기업이 법의 규정을 우회하여 간접적인 기부를 유도하는 규정으로 비춰질 우려가 있음.

- 한편, 안 제4조제2항제1호의 경우는 농수산물 관련 기관, 단체에 대한 기부실적으로 국한하는 문제가 있으므로 사회공헌 전반에 대한 실적으로 범위를 확대할 필요가 있고, 재지정 조건 및 이행실적 등을 심사·평가하기 위한 별도의 심의기구 설치 조항을 신설할 필요가 있음.

< 수정의견 >

개 정 안	수 정 의 견
제4조(재지정) ① ~ ② (생략) 1. <u>지정기간 내 농수산물 생산, 유통과 관련한 기관 또는 단체 등에 대한 기부 실적</u> 2. (생략) ③ (생략) <u><신설></u> ④ 시장은 제3항 각 호에 해당되어 재지정하지 않는 경우 공모절차를 통하여 신규 법인을 지정할 수 있다.	제4조(재지정) ① ~ ② (개정안과 같음) 1. <u>지정기간 내 생산자, 소비자, 유통인 및 취약계층에 대한 지원 등 사회 공헌실적</u> 2. (개정안과 같음) ③ (개정안과 같음) ④ <u>시장은 지정조건 및 그 이행실적 등을 심사·평가하기 위한 위원회를 둘 수 있으며, 위원회 구성 및 운영, 심사결과 활용 등 세부사항은 규칙으로 정한다.</u> ⑤ 시장은 제3항 각 호에 해당되어 재지정하지 않는 경우 공모절차를 통하여 신규 법인을 지정할 수 있다.

3) 시장관리운영위원회의 구성 및 연임제한 (안 제42조의2 신설)

- 안 제42조의2는 도매시장 거래제도와 거래방법, 수수료 등 비용의 결정, 안전성 검사 등 도매시장 운영과 관련된 중요사항을 결정하는 최고의사결정기구인 시장관리운영위원회의 위원 임기에 관한 사항을 신설하고 있음.

현 행	개 정 안
<신 설>	제42조의2(위원의 임기) ① 당연직 위원 의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 하고, 위 촉직 위원 의 임기는 2년으로 한다. ② 위촉직 위원 의 임기는 1회에 한하여 연 임할 수 있으며, 임기만료 또는 해촉된 날 로부터 2년 이내에 재위촉할 수 없다.

- 시장관리운영위원회는 「농안법」 제78조에 따라 도매시장의 효율적인 운영과 관리를 위한 최고의결기구로, 서울시·공사의 책임자를 비롯해 유통인 대표와 생산자·소비자 단체 대표 등 다양한 이해관계자들로 구성·운영되고 있음.
- 현재 시장관리운영위원회의 위원은 위원장을 포함하여 20명 이하의 위원으로 구성되어 있음.
 - 당연직 위원은 서울시 도매시장 업무 부서장, 공사 유통관리 업무 총괄 부서장(본부장 등), 유통인 대표(도매시장법인, 시장도매인 및 중도매인 등), 하역단체 대표 등(6명 이내)으로 하고, 위촉직 위원은 ▶생산자 단체 및 구매자단체 대표 등(5명 이내), ▶시장 추천 전문가(2명), 서울 특별시의회 추천 전문가(2명), ▶공사에서 선임한 그 밖에 유통 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 등(3명 이내)으로 구성하고 있음.
- 개정안은 시장관리운영위원회의 위촉직 위원 임기(2년)를 1회에 한하여 연임할 수 있도록 하고, 임기만료 또는 해촉된 날로부터 2년 이내에

재위촉할 수 없도록 규정하였음.

- 이는 현행 조례에서 연임 제한 규정이 부재하여 특정위원의 계속 연임에 따른 형평성과 공정성 문제가 지속적으로 제기되고 있기 때문임.

< 제7대 시장관리운영위원회²⁾ 위촉직 위원 연임 현황 >

구 분	성 명	직 책	연임현황	비 고
생산자단체 (3명)	곽○○	진도대파협의회 회장	-	
	강○○	제주월동무생산자협의회 회장	-	
	박○○	전국조공법인협의회 회장	-	
구매자단체 (2명)	김○○	사)한국마트협회 회장	-	
	강○○	세계로마트 전무이사 (인천점 대표)	-	
유통전문가 등 (7명)	성○○	(사)한국농업경영포럼 이사장	1·2대('08.5~'12.5) 5·6·7대('15.11~'22.3.31)	서울시장 추천
	김○○	서울대 명예교수	-	
	김○○	충남대 농업경제학과 교수	-	시의회 추천
	이○○	럭키빌딩 대표	-	
	하○○	(주)한서아그리코 대표	5·6·7대('15.11~'22.3.31)	공사 선임
	윤○○	충북대 농업경제학과 교수	-	
	최○○	한국농촌경제연구원 연구위원	6·7대('18.1~'22.3.31)	

- 개정안과 같이 연임제한 규정을 신설함에 따라 다양한 민간전문가의 의견을 폭넓게 수렴하고 보다 공정한 위원회 운영이 될 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만, 신설된 연임 제한 규정의 적용에 대해서는 ‘소급효금지’의

2) 당초 임기는 2020년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지였으나, 서울시로부터 2022년도 가락시장 수산부류 선어 패류 품목별 거래방법에 대한 재심의 요청이 있어, 위촉직 위원들에 대해 2022년 3월 31일까지 임기가 연장되었음.

원칙' 3)에 따라 부칙을 통해 개정안의 시행 당시의 임기를 최초로 하고 있으나, 연임 제한 규정의 미비로 인한 특정 위원의 장기 연임 문제를 해소하기 위한 개정입법의 취지를 반영해 소급적용 될 수 있도록 수정의 필요성이 있음.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

3) 행정법령이 특별한 사유가 없는 한 법령 시행일 이후에만 적용되고 법령 시행 전의 사실에 대해서는 적용하지 못함으로써 법치행정상 요구되는 법적 안정성을 유지하는 것을 말함.

[참고자료 I]

□ 제7대(20.1.1~22.3.31) 시장관리운영위원회 위원

○ 가락시장 : 총 20명(당연직 8, 위촉직 12)

구분	성명	직책	비고
서울시(1명)	정여원	도시농업과장	당연직 위원 (8명)
공사(1명)	이니세	유통본부장	
유통인 및 하역단체 (6명)	박상현	청과 도매시장법인 대표	
	최정희	수산 도매시장법인 대표	
	엄주현	청과(채소) 중도매인조합 대표	
	정인실	청과(과일) 중도매인조합 대표	
	최영현	수산 중도매인조합 대표	
정해덕	하역단체 대표		
생산자(단체) (3명)	곽길성	진도대과협의회 회장	위촉직 위원
	강동만	제주월동무생산자협의회 회장	
	박해근	전국조공법인협의회 회장	
구매자(단체) (2명)	김성민	사)한국마트협회 회장	
	강창식	세계로마트 전무이사, 인천점 대표	
유통전문가 등 (7명)	성진근	(사)한국농업경영포럼 이사장	(서울시장 추천)
	김완배	서울대 명예교수	
	김성훈	충남대 농업경제학과 교수	(서울시의회 추천)
	이충기	럭키빌딩 대표	
	하석건	(주)한서아그리코 대표	(공사 선임)
	윤병삼	충북대 농업경제학과 교수	
	최병욱	한국농촌경제연구원 연구위원	

※ 생산자(3명), 구매자(2명), 유통전문가(7명)는 가락·강서·양곡시장 공동

○ 강서시장 : 총 19명(당연직 7, 위촉직 12)

구 분	성 명	직 책	비 고
서울시(1명)	정여원	도시농업과장	당연직 위원 (7명)
공 사(1명)	노계호	강서지시장	
유통인 및 하역단체 (5명)	현병찬	도매시장법인 대표	
	임성찬	시장도매인 대표	
	송은성	청과(채소) 중도매인조합 대표	
	-	청과(과일) 중도매인조합 대표	
	김재천	하역단체 대표	

※ 생산자(3명), 구매자(2명), 유통전문가(7명) 등 위촉직 12명은 가락시장과 동일

○ 양곡시장 : 총 16명(당연직 4, 위촉직 12)

구 분	성 명	직 책	비 고
서울시(1명)	정여원	도시농업과장	당연직 위원 (4명)
공 사(1명)	나선중	양곡사업소장	
유통인 및 하역단체 (2명)	김진규	중도매인조합 대표	
	주지홍	하역단체 대표	

※ 생산자(3명), 구매자(2명), 유통전문가(7명) 등 위촉직 12명은 가락시장과 동일

[참고자료 II]

□ 시장관리운영위원회 위촉직 위원 연임 현황

연번	위원명	연 임 기 간		비 고
1	도기정	2대 · 3대 · 4대	'10.11. 4~'12.11. 3 '12.12.26~'15.11. 9	생산자
2	박종서	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	생산자
3	손재범	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	생산자
4	이헌목	1대 · 2대	'08. 5. 7~'10. 5.31 '10.11. 4~'12.11. 3	생산자
5	김경배	1대 · 2대 · 3대 · 4대	'08. 5. 7~'10. 5.31 '10.11. 4~'12.11. 3 '12.12.26~'15.11. 9	구매자
6	이명진	2대 · 3대 · 4대	'10.11. 4~'12.11. 3 '12.12.26~'15.11. 9	구매자
7	김자혜	5대 · 6대	'15.11.10~'19.12.31	구매자
8	현태복	3대 · 4대 · 6대	'12.12.26~'15.11. 9 '18. 1. 1~'19.12.31	구매자
9	국승용	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	전문가
10	권승구	2대 · 3대 · 4대	'10.11. 4~'12.11. 3 '12.12.26~'15.11. 9	전문가
11	김동환	1대 · 3대 · 4대	'08. 5. 7~'10. 5.31 '12.12.26~'15.11. 9	전문가
12	문정훈	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	전문가
13	박영범	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	전문가
14	성진근	1대 · 2대 · 5대 · 6대 · 7대	'08. 5. 7~'10. 5.31 '10.11. 4~'12.11. 3 '15.11.10~'22. 3.31	전문가
15	이재석	5대 · 6대	'15.11.10~'19.12.31	전문가
16	최병옥	6대 · 7대	'18. 1. 1~'22. 3.31	전문가
17	최영찬	3대 · 4대	'12.12.26~'15.11. 9	전문가
18	하석건	5대 · 6대 · 7대	'15.11.10~'22. 3.31	전문가