

「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 개정 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1908호
- 나. 제출자 : 조상호 의원 외 22명
- 다. 제출일자 : 2017년 6월 13일
- 라. 회부일자 : 2017년 6월 14일

2. 주 문

- 도매시장 개설·운영은 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 「농산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(농안법)에 따른 중앙정부의 과도한 규제에 대한 개선이 필요한 상황임. 이에 업무규정(조례) 개정 시 농식품부의 승인 받아야 하는 범위를 조정토록하며, 도매시장법인 지정 및 평가 권한을 도매시장개설자인 지방자치단체에 이양하고, 도매시장의 시설사용료, 부담금 등 도매시장 관련 비용을 정비하며, 가락시장의 시장도매인제도 도입을 승인하고, 하역단체의 대기실, 근로자 사무실 등과 같은 편의시설을 필수시설로 규정하도록 하는 등 도매시장 운영 효율화에 필요한 「농산물유통 및 가격안정에 관한 법률」의 개정을 건의함.

3. 제안이유

- 농산물은 그 특성상 유통구조가 복잡하고 길 수 밖에 없는데 농업인들이 생산한 농산물을 적정가격을 받고 팔 수 있도록 보장하고, 또한 소비자들이 선호하는 농산물을 유통시키는 제도적 장치로써 농산물 도매시장의 기능과 역할은 매우 중요함.
- 또한 전국 최대 공영도매시장인 가락시장의 거래질서 등의 문제는 도매시장법인과 중도매인 등을 비롯한 유통인들만의 문제가 아니라, 출하자와 소비자 모두에게 영향을 미치는 중요한 일임.
- 이 같이 급변하는 농산물 등 유통환경 속에서 도매시장의 활로를 모색함과 동시에 생산자의 권익을 보호하기 위해 도매시장에 대한 제도 개선의 필요성에 대한 요구가 지속적으로 제기 되어왔음.
- 서울특별시의의회에서도 농안법의 현실적합성 문제, 거래제도에 대한 문제점, 도매시장법인과 중도매인의 역할 등 가락시장 유통제도 전반에 대한 다양한 의견을 제시하거나, 관련자들의 의견청취와 현장 확인, 대책마련 등을 여러 차례에 걸쳐서 서울시에 촉구한 바 있으나, 「농안법」 등 정부의 과도한 규제로 인하여 제대로 실행되지 못하고 있는 것이 현실임.
- 이에 그 동안 중앙정부의 과도한 규제나 불합리한 개선사항으로, 첫째, 업무규정(조례) 개정시 농식품부의 승인 받아야 하는 반 헌법,

반 지방자치적 요소를 개선해야 할 필요성이 있음.

둘째, 도매시장법인 지정 및 평가 권한을 도매시장개설자인 지방자치 단체에 이양하여야 함. 도매시장법인 지정은 지방자치법에 의한 지방 자치단체의 고유사무로 지자체의 특성을 반영한 지정제도와 자체평가를 실시할 수 있도록 하는 것이 타당할 것임.

셋째, 도매시장의 시설사용료, 부담금 등 도매시장 관련 비용 징수 사항을 정비할 수 있도록 해야 함. 즉, 도매시장 필수시설이라 할지라도 기준 면적을 초과한 면적에 대해서는 시설사용료를 부과 하는 등 도매시장의 시설사용료 부가기준을 조정하거나 각종 부담금 면제 조항을 자율적으로 신설할 수 있도록 하여야 함.

넷째, 가락시장의 시장도매인제도 도입을 승인하여, 거래제도간 경쟁 촉진을 통해 농어업인의 출하선택권을 확대 될 수 있도록 하여야함.

다섯째, 도매시장을 운영하는데 필수적인 기능이나 이를 수행하는 하역단체의 '대기실', '근로자 사무실' 등과 같은 편의시설을 필수시설로 규정되도록 「농산물유통 및 가격안정에 관한 법률」의 개정을 촉구 건의하고자 함.

4. 이송처 : 국회(농림축산식품해양수산위원회), 농림축산식품부, 서울특별시

5. 검토의견(수석전문위원 윤 병 국)

가. 건의안의 개요

- 본 건의안은 도매시장의 개설·운영이 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 도매시장의 운영규정이 중앙정부의 승인을 받도록 하는 등 자치권을 지나치게 제한하고 있어 이에 법적 근거가 되고 있는 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」의 개정을 촉구 건의하는 것임.

나. 업무규정 범위에 대한 포괄규정과 승인권의 남용

- 「지방자치법」 제6조에서는 지방자치단체의 자치사무를 규정하면서 예시적으로 ‘농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원’(제6조 제2항 제3호 나목)을 규정하고 있으며 이를 구체화한 「지방자치법 시행령」 [별표1]에서는 ‘농수산물 도매시장의 개설·운영’을 지방자치단체의 사무로 명시하고 있음.
- 헌법재판소의 판결¹⁾에 따르면 자치사무의 경우 원칙적으로 지방자치단체가 처리하고 그에 대한 비용도 부담하여야 하나 국가적 통일성을 유지하기 위하여 국가의 관여가 필요하거나 특정 사안이 해당 지방자치단체의 문제에 그치지 않고 국가 전체의 문제와 직결되는 등의 경

1) 헌법재판소 2005헌라7, 2008.6.26.선고

지방의회의원과 지방자치단체장을 선출하는 지방선거는 지방자치단체의 기관을 구성하고 그 기관의 각종 행위에 정당성을 부여하는 행위라 할 것이므로 지방선거사무는 지방자치단체의 존립을 위한 자치사무에 해당하고, 따라서 법률을 통하여 예외적으로 다른 행정주체에게 위임되지 않는 한, 원칙적으로 지방자치단체가 처리하고 그에 따른 비용도 지방자치단체가 부담하여야 한다. 다만 국가적 통일성을 유지하기 위하여 국가의 관여가 필요하거나 특정 사안이 해당 지방자치단체의 문제에 그치지 않고 국가 전체의 문제와 직결되는 등의 경우에는 지방자치단체의 독자성을 보장하는 범위 내에서 필요에 따라 국가가 관여할 수 있다.

우에는 지방자치단체의 독자성을 보장하는 범위 내에서 필요에 따라 국가가 관여할 수 있음.

- 즉, 자치사무가 국가적 통일성 또는 국가 전체의 문제와 직결되는 예외적인 상황에 한하여 국가의 관여를 인정하고 그런 경우에도 지방자치단체의 독자성을 보장하는 범위 내에서 가능하다는 내재적 한계를 명확하게 하고 있는 것임.
- 하지만 현재 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”) 제7조 4항은 지방자치단체가 중앙도매시장의 업무규정에 대하여 개설시와 변경시에 농림축산식품부 장관또는 해양수산부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있음.
- 또한 「농안법 시행규칙」 제16조 제1항은 도매시장의 명칭·장소 및 면적을 비롯한 업무규정에 포함되어야 하는 36가지를 열거하고(제1호~제36호), 제37호에 “그 밖에 도매시장 개설자가 도매시장의 효율적인 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 사항”이라는 문구를 통하여 업무규정의 범위를 확대하고 있음.
- 이처럼 농안법에서 지방자치단체가 도매시장의 운영을 위하여 작성하는 업무규정을 중앙정부의 승인을 받도록 하는 것은 그 자체가 자치사무에 대한 침해에 해당할 수 있음.
- 무엇보다 「농안법 시행규칙」 제16조 제1항 제1호에서 제36호에 해당되지 않아도 제37호의 포괄적인 규정을 통하여 사실상 도매시장

운영에 대한 모든 사항을 승인대상으로 보고 있어 지방자치단체의 독자성 보장이라는 내재적 한계를 일탈하여 도매시장 운영에 대한 지방자치단체의 자치권을 형해화하고 있음.

- 일례로, 2016년 5월 서울시의회는 도매시장법인이 중도매인에게 지급하는 판매장려금의 범위를 위탁수수료 수입의 1,000분의 150에서 1,000분의 200으로 확대하여 유통주체 간 자유로운 논의와 협상에 따라 지급률을 결정하도록 「서울특별시 농수산물도매시장 조례」를 개정하였으나 농림축산식품부의 승인 거부로 아직까지 법적 효력을 얻지 못하고 있음.
- 이처럼 주민의 대표인 지방의회가 의결한 민주적 정당성을 갖춘 자주입법인 조례가 중앙의 집행기관이 정한 행정입법인 시행규칙에 의하여 제한을 받게 되어 민주주의와 지방자치에 역행하는 결과가 발생하고 있음.
- 따라서 중앙도매시장의 운영에 대한 업무규정을 중앙정부의 승인을 받도록 하는 농안법 제17조를 중앙정부와 협의를 하도록 개정하여야 하며 특히 농안법 시행규칙 제16조 제1항 제37호의 포괄적 규정은 삭제되어야 함.

다. 도매시장법인에 대한 재지정과 평가권한의 이양

- 도매시장법인은 산지의 농어민으로부터 농수산물을 위탁받아 상장하고 이를 도매하거나 매수하는 법인으로 현재 상장경매를 원칙으로 하고 있는 우리나라의 도매시장에서 가장 중요한 유통주체 중 하나임.

- 하지만 도매시장법인은 상장경매 위주의 도매시장에서 사실상 수탁독점의 이득을 누리면서 우수한 출하상품의 수집 경쟁과 서비스 경쟁으로 농수산물 유통시장의 발전을 위한 기여가 상대적으로 부족하다는 비판을 받고 있음.
- 특히 농안법 제23조에 따라서 5년 이상 10년 이하의 범위에서 도매시장법인을 지정하고 유효기간이 종료한 후 재지정에 대한 기준이 없어 특별한 하자가 없는 한 관행적으로 재지정을 해주어 도매시장법인 간에 경쟁유인이 없애고 새로이 시장에 진입하기를 원하는 법인에게 진입장벽이 되는 구조적 문제를 더욱 심화시키고 있음.
- 따라서 도매시장의 운영이 지방자치단체의 자치사무인 만큼 지방자치단체가 도매시장법인의 경영관리에 대한 평가를 하고 그 결과를 도매시장법인의 재지정 결과에 반영할 수 있어야 유통주체 간의 경쟁을 통하여 도매시장의 건전한 발전을 유도할 수 있음.

라. 사용료, 부담금 등 도매시장 관련 비용의 정비

- 농안법 제42조 제1항 제2호에서는 도매시장 개설자인 지방자치단체가 농안법 시행규칙 제39조 제2항에 따라 사용료를 받을 수 있는 필수시설과 부수시설을 규정하고, 연간 사용료의 범위를 재산가액의 1천분의 50으로 하며 특별히 중도매인 점포와 사무실에 대하여는 재산가액의 1천분의 10을 초과하지 못하도록 하고 있음.
- 이는 도매시장 개설자의 과도한 사용료 부과로부터 도매시장의 유통

주체들을 보호하기 위한 것이나 현실적으로 중도매인의 점포와 사무실에 대한 사용료가 시장가격에 비하여 너무 낮아 사용면적의 확대 요구로 도매시장 공간의 사용 효율성이 저하되고 있으며 점포 등에 대한 과도한 수요의 발생으로 전대 등의 불법행위가 야기되고 있음.

- 따라서 농안법 시행규칙 제39조에 규정된 중도매인의 점포와 사무실에 대한 사용료 범위를 삭제하거나 요율을 1000분의 30으로 상향 조정하여야 함.
- 한편, 가락시장의 경우 도매시장의 운영을 통하여 발생하는 하수도 원인자 부담금, 교통유발부담금 등 준조세 성격의 기타 부담금이 연간 약 25억원이 발생하고 있음.
- 하지만 동일한 도매시장인 노량진 수산시장의 경우 「수산업협동조합법」 2)에 따라 부담금이 전액 면제되고 있어 형평성 차원에서 도매시장의 업무와 재산에 대하여는 국가 및 지방자치단체의 조세외 부담금을 면제할 수 있도록 농안법을 개정할 필요가 있음.

마. 시장도매인제의 도입을 통한 유통의 효율성 제고

- 유통시장의 개방 이후 급변하는 유통환경의 변화에 대응하기 위하여 공영 도매시장에도 경쟁력 확보가 중요한 과제가 되었고 도매시장의 거래제도를 개선하여 유통의 효율성을 제고하기 위하여 2000년 농

2) 「수산업협동조합법」 제8조(부과금의 면제) 조합등, 중앙회 및 제141조의4에 따른 수협은행(이하 "수협은행"이라 한다)의 업무 및 재산에 대하여는 국가 및 지방자치단체의 조세 외의 부과금을 면제한다.

안법이 개정되어 시장도매인 제도가 도입되었음.

- 강서시장에서 2004년 시장도매인 제도를 최초로 도입하였고 그동안 당초 도입 취지대로 출하자의 선택권 확대와 도매시장의 거래 규모 향상 그리고 유통비용 절감에도 기여한 것으로 평가되고 있음.³⁾
- 서울시는 2012년 12월 「서울특별시 농수산물도매시장 조례」를 개정하여 가락시장에도 시장도매인제도를 도입할 수 있도록 법적 근거를 마련하였으나 농림축산식품부에서 조건부로 승인을 하여 현재까지 승인사항을 이행하고 있는 상황임.

<농림축산식품부의 승인조건>

- 가. 대금정산조직 설립을 통한 대금결제 안정성·투명성 확보(13년까지)
- 나. 시장도매인 상한수 및 자본금 규모에 대한 연구용역, 전문가 협의회를 거쳐 업무규정(조례)에 반영(14년까지)
- 다. 농림수산물부, 서울시, 서울시농수산물공사, 출하자 및 유통인 등 공청회 개최를 통한 합의

- 이에 서울시는 승인사항의 충족을 위하여 대금 정산회사의 설립과 전문기관의 연구용역으로 시장도매인 수와 자본금을 산출하였고 공청회, 토론회 등을 17회 개최하면서 유통주체 간의 합의를 도출하려고 하였으나 이해관계의 대립으로 지연이 되고 있음.
- 하지만 가락시장에 시장도매인 제도가 도입된다면 달라진 거래제도로 인하여 이익의 감소되거나 피해를 보는 유통인이 존재함이 명확함에

3) 농산물 유통개혁 대토론회 “시장도매인제 10년, 성과와 활성화 방안”, 2014년 8월, 국회의원 김재윤, 김춘진, 유성엽, 윤명희, 황주홍 공동주최

도 불구하고 대화와 토론만으로 합의를 도출하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 감안할 필요가 있음.

- 또한 현재 가락시장은 시설현대화사업 2단계가 진행되고 있으며 시장도매인의 도입이 설계에 중요한 영향을 미치게 되므로 빠른 시일 내에 농림축산식품부의 시장도매인제도에 대한 정책적 전환이 요구됨.

바. 하역근로자의 근로환경 보장

- 농안법 시행규칙 제44조에 따르면 부류별 도매시장·공판장·민영도매시장이 보유하여야 하는 시설의 최소기준을 [별표2]에서 규정하고 있음.
- [별표2]에 따르면 도매시장의 시설을 필수시설, 부수시설, 기타시설로 구분하고 있으며 하역근로자 대기실과 하역단체 근로자 사무실은 필수·부수·기타시설 어디에 포함되지 않는 임의시설에 해당함.
- 하역업무는 도매시장의 운영에 필수적인 기능임에도 불구하고 이를 수행하고 있는 하역단체의 하역근로자 대기실, 사무실과 편의시설 등은 도매시장법인들이 체결하는 시설사용계약에 포함되어 운영되고 있는 실정임.
- 따라서 다른 유통주체와 달리 대부분의 근로가 외부에서 행하여지는 하역근로자의 특성에 따르면 혹서와 혹한을 피할 수 있고 휴식을 취할 수 있는 대기실과 사무실 등은 하역근로자의 복지 차원에서도 중요한 시설이라는 점을 감안하여 필수시설에 포함될 수 있도록 [별표2]의 개정이 필요함.