

서울특별시 농수산물도매시장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제137호
2. 제 출 자 : 서울특별시장
3. 제안일자 : 2022년 8월 29일
4. 회부일자 : 2022년 9월 2일

2. 제안이유

- 도매시장법인, 시장도매인 등 재지정에 따른 지정조건(부관) 이행 여부를 매년 평가하기 위한 공정한 기구(위원회) 신설과 상위법에 부합하지 않는 일부 조항을 정비하고자 「서울특별시 농수산물 도매시장 조례」를 일부 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 지정조건 이행여부 심사·평가위원회 설치 근거 규정 신설
 - 위원회 설치 근거, 위원 구성, 임기 및 연임제한 등 운영에 관한 사항(안 제4조의2)

나. 상위법령에 부합하지 않는 조항 현행화

- 도매법인 등 평가에서 3회 이상 또는 2회 연속 부진 평가를 받는 경우 지정취소 할 수 있는 근거 명시(안 제4조)
- 중도매업 허가·신고 시 도매시장법인 경우 규정 삭제(안 제12조 제6항)
- 상위법과 맞지 않는 용어(재허가 → 갱신허가)와 갱신허가 신청기한(60일 → 30일) 정비(안 제13조 제1항 및 제2항)
- 지방도매시장의 업무규정 개정 시 주무부장관 승인 규정 삭제(안 제28조제3항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 도매시장법인과 시장도매인을 재지정할 때 지정조건 이행 여부를 공정하게 심사·평가하기 위한 “지정조건 이행여부 심사·평가위원회”를 신설하고, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 부합하지 않는 일부 조항을 정비하기 위해 제출됨.

나. 도매시장 운영 현황

- 서울시농수산물식품공사(이하 “공사”)는 가락농수산물도매시장과 강서농수산물도매시장, 양곡도매시장을 관리하고 있으며, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “「농안법」”)에 따라 각 도매시장별로 도매법인¹⁾과 시장도매인²⁾, 중도매인³⁾ 등의 유통 주체를 두고 있음.

1) 도매시장 개설자로부터 지정을 받고 생산자 또는 출하자로부터 농수산물을 위탁받아 상장(上場)하여 도매하거나 이를 매수(買受)하여 도매하는 법인

< 도매시장별 유통 주체 현황 >

가락농수산물시장	강서농산물시장	양곡시장
3,300여 업체, 1만 3천여 명	400여 업체, 2천여 명	80여 업체, 3백여 명
▶ 도매법인 9개사 ▶ 중도매인 1,732명 ▶ 매매참가인 182명 ▶ 직판임대 1,286명	▶ 도매법인 3개사 ▶ 시장도매인 60개사 ▶ 중도매인 270명 ▶ 임대입주 61개사	▶ 중도매인 36명 ▶ 임대입주 45개사

- 이 중, 가락농수산물도매시장(이하 “가락시장”)시장은 「농안법」에 따른 중앙도매시장⁴⁾으로 2021년 기준 약 231만여 톤(1일 7,593톤) 규모의 농수산물 거래를 통해 서울 시민이 소비하는 농수산물 소요량의 49%, 전국 33개 공영도매시장 취급거래량의 34%를 처리하고 있음.

- 당초 정부는 공영도매시장의 거래방법을 다양화하고 유통구조를 단순화하기 위해 시장도매인제도를 도입(2000.6.1.)했으나, 가락시장에 대해서는 경락가격 하락, 거래교섭력이 약한 소규모 출하자의 피해 등을 초래할 가능성이 있다는 이유로 시장도매인제도를 인정하지 않고 있음.

- 그러나 산지와의 직접계약을 통해 농수산물을 대량으로 유통하는 대형 유통기업과 온라인, 전자상거래, 소셜커머스 등을 중심으로 유통

2) 도매시장 또는 민영도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인

3) 도매시장·공판장 또는 민영도매시장의 ▶개설자의 허가 또는 지정을 받아 상장된 농수산물을 매수하여 도매 또는 매매를 중개하거나 ▶개설자로부터 허가를 받은 비상장 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매 또는 매매를 중개하는 법인 또는 개인

4) 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도가 개설한 농수산물도매시장 중 해당 관할구역 및 그 인접 지역에서 도매의 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 시장이며, 전국에 11개 중앙도매시장(서울 가락동 농수산물, 서울 노량진 수산물, 부산 영궁동 농산물, 부산 국제 수산물, 대구 북부 농수산물, 인천 구월동 농산물, 인천 삼산 농산물, 광주 각화동 농산물, 대전 오정 농수산물, 대전 노은 농산물, 울산 농수산물)이 있음.

환경이 변화함에 따라 상장과 경매 위주의 복잡한 유통단계를 거치면서 거래비용이 증가하는 농수산물도매시장의 이용률은 지속적으로 감소하고 있음.

< 최근 5년간 연도별 도매시장 거래실적 >

(단위 : 톤)

구 분		2017	2018	2019	2020	2021
가락 농수 산물 시장	소계	2,502,904	2,437,089	2,425,681	2,372,928	2,308,363
	청과	2,410,022	2,344,344	2,331,383	2,281,457	2,218,455
	수산	92,882	92,745	94,298	91,471	89,908
	전년 대비	100.8%	97.4%	99.5%	97.8%	97.3%
강서 농산물 시장	청과	617,729	604,659	639,159	623,541	616,301
	전년 대비	102.6%	97.9%	105.7%	97.6%	98.8%
양곡 시장	양곡	24,239	28,741	27,948	29,199	32,228
	전년 대비	83.2%	118.6%	97.2%	104.5%	110.4%
합계	합계	3,144,872	3,070,489	3,092,788	3,025,668	2,956,892
	전년 대비	101.0%	97.6%	100.7%	97.8%	97.7%

- 이에 서울특별시의회(이하 “시의회”)는 「농안법」의 개정사항을 조례에 반영하고, 도매시장법인 재지정 요건 강화, 가락시장 시장도매인제도 도입, 상장예외 거래품목 확대 등을 주요 내용으로 하는 조례 개정안을 수 차례 발의·의결한 바 있음.

< 제10대 서울시의회 도매시장 조례 개정 내역 >

개정방식 (발의일자)	주요내용	처리결과 (최종결과)	재의요구 내용
일부개정 (2022.01.21.)	<ul style="list-style-type: none"> - 도매법인, 시장도매인 등이 사회적 책임과 공공이익 활동 확대 장려에 대한 서울시장의 책무 규정 신설 - 도매법인, 시장도매인의 재지정 요건에 공공기관에 대한 기부, 장려금의 지급 등을 추가 - 시장관리운영위원회 위원 임기에 대한 조항을 신설 	수정가결 (임기만료 폐기)	<ul style="list-style-type: none"> - 재의요구 지시 : 2022.3.8. - 재의요구 : 2022.3.11. - 「농안법」에서 정하는 지정요건 외에 법률의 위임없이 추가적으로 실적을 평가하여 재지정 여부를 결정하는 것은 법률유보의 원칙 위반 - 사회공헌 실적, 장려금 지급 실적에 대한 기준과 범위가 구체적이지 않고 평가 방법이 불명확하여 명확성의 원칙 위배
일부개정 (2021.05.28.)	<ul style="list-style-type: none"> - 도매법인 상한수, 자본금 규모 등을 시행규칙에서 조례로 상향 - 도매법인이 출하자에 지급하는 장려금 기준을 중도매인에게 지급하는 장려금과 동일하게 규정 - 시장도매인의 상한수, 자본금 규모 등을 시행규칙에서 조례로 상향 - 지방도매시장의 매매방법 특례 규정을 「농안법」에 부합하도록 정비 - 출하 농수산물의 안전성 검사 관련 규정을 「농안법」에 부합하도록 정비 등 	수정가결 (임기만료 폐기)	<ul style="list-style-type: none"> - 재의요구 지시 : 2021.9.27. - 재의요구 : 2021.9.30. - 도매시장법인의 출하자 장려금 및 가격보전금 지급상한 사항은 이해당사자간 충분한 협의 및 검토 필요 - 가락시장 내 시장도매인 도입은 경매제와 시장도매인제를 병행하고 있는 강서시장에서 발생한 문제점이 반복될 우려가 있고, 거래 교섭력이 약한 중소농의 피해가 우려되며, 출하농업인들의 찬반 대립 중이므로 도매시장의 혼란을 초래함.
전부개정 (2020.10.16.)	<ul style="list-style-type: none"> - 도매법인 지정, 상한수, 재지정, 자본금 규모 등을 시행규칙에서 조례로 상향 - 시장도매인 지정, 상한수, 자본금 규모 등을 시행규칙에서 조례로 상향 - 중도매인과 매매참가인의 허가 신고, 중도매인 상한수, 갱신허가 등을 시행규칙에서 조례로 상향 - 도매법인의 거래, 매매방법, 중도매인 직접 거래가능품목(상장예외품목) 지정 등을 규정 등 	수정가결 (임기만료 폐기)	<ul style="list-style-type: none"> - 재의요구 지시 : 2021.5.18. - 재의요구 : 2021.5.24. - 「농안법」 위반(16개 조항) - 상위법에 위임근거 없는 조항 신설 및 자구 수정 등 필요(9개 조항) - 과도한 규제 및 공익저해(6개 조항)

- 그러나 정부는 의결된 조례의 내용 중 일부가 「농안법」에 부합하지 않는다는 이유로 재의요구를 지시했고, 재의요구된 개정안을 시의회가 임기 만료까지 재의결하지 않으면서 제10대 시의회에서 의결한 도매시장 조례는 모두 자동폐기됨⁵⁾.

5) 지방의회가 의결한 조례가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 주무부장관은 시·도지사에게 재의 요구를 지시할 수 있고(「지방자치법」 제192조제1항), 이에 따른 시·도지사의 재의요구에 대해 지방의회가 재의결하지 않으면 종전에 의결된 조례는 확정되지 않고 조례안으로 남게 되며, 지방의회의 임기만료까지 재의결 하지 않으면 해당 조례안은 자동 폐기됨.

다. 개정안의 주요 내용

(1) 지정조건 이행 심사·평가위원회 신설(안 제4조의2 신설)

- 개정안은 도매시장법인(이하 “도매법인”)과 시장도매인을 재지정할 때, 지정조건 이행 여부를 심사하기 위해 “지정조건 이행 심사·평가위원회”(이하 “위원회”)를 신설함.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제4조의2(지정조건 이행 심사·평가위원회)</p> <p>① 시장은 제4조제3항제3호의 지정조건 이행 여부를 심사·평가하기 위하여 10명 이하의 위원으로 구성된 심사·평가위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 위원은 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>1. 당연직 위원 2명 이내</p> <p>가. 서울특별시 도매시장 업무 부서장</p> <p>나. 공사 유통관리 총괄 부서장(본부장 등)</p> <p>2. 위촉직 위원 8명 이내</p> <p>가. 생산자 및 구매자 단체가 추천하는 전문가 2명 이내</p> <p>나. 시장이 추천하는 전문가 2명 이내(변호사의 자격이 있는 사람 1명 포함)</p> <p>다. 서울특별시의회에서 추천하는 전문가 2명 이내</p> <p>라. 그 밖에 농수산물 유통분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 2명 이내</p> <p>③ 위원장은 호선으로 선출하고, 위원의 임기는 위촉일로부터 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.</p> <p>④ 그 밖에 위원회 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>

- 위원회는 총 10명 이내의 위원으로 구성되며, 이중 위촉직 위원은
 - ▶ 생산자 및 구매자 단체가 추천하는 전문가, ▶ 시장이 추천하는

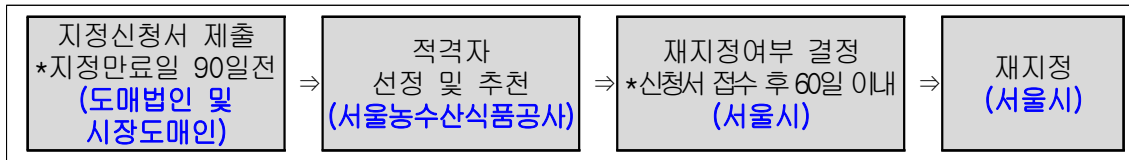
전문가, ▶시의회가 추천하는 전문가, ▶그 밖에 농수산물 유통 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람을 각각 2명 이내의 범위에서 위촉 하되 심의안건의 법률적 검토를 위해 시장이 추천하는 사람 중 1명은 변호사를 위촉하도록 함.

- 도매법인은 개설자가 부류별로 지정하되, 중앙도매시장에 두는 도매 법인은 5년 이상 10년 이하의 범위에서 지정 유효기간을 설정하여 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관과 협의를 통해 지정함 (「농안법」 제23조제1항).
- 시장도매인은 도매시장의 종류에 관계없이 개설자가 부류별로 5년 이상 10년 이하의 범위에서 지정 유효기간을 설정하여 지정함(「농안법」 제36조제1항).
- 서울시는 매년 「농안법」에 따른 지정요건⁶⁾ 위반 여부와 개설자가 정하는 지정조건⁷⁾ 이행여부를 평가하고, 도매법인과 시장도매인의 재지정 시에 이를 참고하여 별도의 심사위원회를 통해 도매법인과 시장도매인의 재지정 여부를 심사하고 있음.

6) 임원의 자격, 자본금 규모, 최저거래금액, 순자산액 비율 등

7) 「농안법」에 따른 지정요건 외에 도매법인과 시장도매인 지정·재지정시에 개설자가 추가적으로 정하는 조건(부관)으로 ▶공정하고 투명한 거래 실시, ▶물류 및 하역체계 개선 노력, ▶시설현대화 사업 협조, ▶시설물 사용 및 안전·위생·환경 관리 등에 대한 사항, ▶경영의 투명성 및 공익적 역할 등을 내용으로 함.

< 도매법인 및 시장도매인 재지정 절차 >



- 개정안은 심사위원회의 구성에 관한 사항을 조례에 명시하여 위원회의 심사와 평가에 대한 법적 정당성을 명확히 하고, 도매법인과 시장도매인에 대한 지정조건 이행여부를 객관적이고 공정하게 평가할 수 있게 되는 입법적 효과가 있음.
- 다만, 농림부(수산물류는 해수부)가 매년 도매법인, 시장도매인에 대한 거래 실적, 재무 건전성 등 경영관리에 관한 평가를 실시(「농안법」 제77조)하고 있으므로 이와 중복적인 평가가 이루어지지 않도록 유의할 필요가 있음.
- 한편, 심사위원회 신설에 대해 가락시장 내 청과부류 7개 도매법인이 “농안법령에서 위임하지 않은 사항을 조례로 규정하는 것으로 농안법령의 위임범위를 벗어나 위법” 하다고 의견을 제시함.
- 그러나 「농안법」에 대한 유권해석 권한이 있는 농림부는 “법적 분쟁 발생에 대비하여 위원 중 변호사를 포함할 필요가 있다”는 의견 외에는 별다른 이의를 제기하지 않음.

(2) 관계법령에 부합하지 않는 조항 현행화(안 제4조제3항제1호 등)

- 안 제4조제3항제1호는 도매법인의 지정취소 조건에 “2회 연속 부진 평가를 받은 경우” 를 추가하는 것으로, 「농안법 시행규칙」(제52조의2 제1항제1호)에 규정된 도매법인의 지정취소 조건을 조례에 동일하게 반영하여 법령과 조례 간의 불일치를 해소함.

현 행	개 정 안
제4조(재지정) ①·② (생략) ③ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법인을 재지정하지 않을 수 있다. 1. 법 제77조제1항에 따른 평가결과 해당 지정기간에 3회 이상 부진평가를 받은 경우 2. 3. (생략) ④ (생략)	제4조(재지정) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----.. 1. ----- ----- 이상 또는 2회 연속 부진평가 ----- 2. 3. (현행과 같음) ④ (현행과 같음)

- 안 제12조제6항은 지방도매시장 중도매인이 중도매업을 시장에게 허가·신고할 때, 도매법인을 경유하도록 한 규정을 삭제함.

현 행	개 정 안
제12조(허가·신고) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 지방도매시장의 경우 중도매인이 제1항 및 제2항의 규정에 따라 신청 또는 신고하는 때에는 법인을 경유하여야 한다. ⑦ (생략)	제12조(허가·신고) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <삭 제> ⑦ (현행과 같음)

- 이는 “중도매인은 도매법인의 소속이 아니기에 중도매인의 허가·신고 시 도매법인을 경유하도록 한 서울시 조례가 현행법령에 위배

되며 개정이 필요하다” 는 농림부의 유권해석(2021.5.18.)을 반영한 것임.

- 다만, 강서농산물도매시장 소속의 일부 도매법인은 농림부가 유권 해석에 대한 법률적 근거를 제시하지 못하고 있으므로 해당 유권 해석이 잘못되었다고 주장하고 있음.
- 안 제13조는 조례에 사용되는 용어 중 “재허가” 를 “갱신허가” 로, 갱신허가 신청기한을 “허가기간 만료 60일 전” 에서 “허가기간 만료 30일 전” 으로 각각 변경함.

현 행	개 정 안
제13조(재허가) ① 제12조제2항의 허가기간이 만료되어 재허가를 받고자 하는 중도매인은 허가기간 만료 60일 전까지 시장에게 재허가를 신청하여야 한다. ② 시장은 법 제25조에 따라 재허가 여부를 결정할 수 있다.	제13조(갱신허가) ① ----- ----- 갱신허가를 받고자 ----- ----- 30일 ----- 갱신허가를 신청-----. ② ----- 갱신허가 ---- -----.

- 이는 「농안법」(제25조)에서 사용하는 용어와 「농안법 시행규칙」(제19조제2항)에 규정된 중도매인 갱신허가 신청기한을 조례에 일치 하게 반영한 것임.
- 안 제28조는 시장이 「농안법 시행규칙」에서 정한 사유와 다른 내용으로 지방도매시장의 매매방법에 대한 특례를 정할 때, 농림부장관의 승인을 받도록 한 규정을 삭제하고, 잘못 인용된 조문 번호를 정비함.

현 행	개 정 안
제28조(매매방법) ①·② (생 략) ③ 시장은 법 제42조의2에 따라 지방도매 시장에 대하여는 법 시행규칙 제26조부터 제28조까지 정하는 사유와 다른 내용의 특례를 정할 수 있다. <u>이 경우 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다.</u> ④ (생 략)	제28조(매매방법) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- 제27조----- ----- . <후단 삭제> ④ (현행과 같음)

- 「농안법」에 따르면, 지방도매시장은 개설자의 판단으로 「농안법 시행규칙」에서 정한 사유와 다른 내용의 특례를 업무규정으로 정할 수 있음(「농안법」 제42조의2)⁸⁾.

< 「농안법 시행규칙」에서 정한 특례 >

<p>◦ 수탁판매의 예외 사유(제26조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 농림부장관 또는 해수부장관의 구매에 응하기 위하여 필요한 경우 2. 도매법인 또는 시장도매인으로부터 매수하여 도매하는 경우 3. 해당 도매시장에서 주로 취급하지 아니하는 농수산물의 품목을 갖추기 위하여 대상 품목과 기간을 정하여 도매시장 개설자의 승인을 받아 다른 도매시장으로부터 이를 매수하는 경우 4. 물품의 특성상 외형을 변형하는 등 가공하여 도매하여야 하는 경우로서 도매시장 개설자가 업무규정으로 정하는 경우 5. 도매법인이 법 제35조제4항 단서에 따른 경영사업에 필요한 농수산물을 매수하는 경우 6. 수탁판매의 방법으로는 적정한 거래물량의 확보가 어려운 경우로서 농림부장관 또는 해수부장관이 고시하는 범위에서 중도매인 또는 매매참가인의 요청으로 그 중도매인 또는 매매참가인에게 정가·수의매매로 도매하기 위하여 필요한 물량을 매수하는 경우 <p>◦ 상장되지 아니한 농수산물의 거래 허가 사유(제27조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 부류별 연간 반입물량 누적비율이 하위 3% 미만에 해당하는 소량 품목 2. 품목의 특성으로 인하여 해당 품목을 취급하는 중도매인이 소수인 품목 3. 그 밖에 상장거래에 의하여 중도매인이 해당 농수산물을 매입하는 것이 현저히 곤란하다고 도매시장 개설자가 인정하는 품목
--

8) 「농안법」(제31조)은 “수탁판매의 원칙”에 따라 도매법인은 출하자의 위탁을 받아 도매거래를 하도록 하고(제1항), 중도매인은 도매법인이 상장하는 농수산물 외의 농수산물(상장예외품목)은 거래할 수 없도록 했음(제2항). 다만, 「농안법 시행규칙」(제26조 및 제27조)에서 정한 특별한 사유가 있는 경우에만 도매법인의 매수거래와 중도매인의 상장예외품목 거래를 허용하고 있음 (「농안법」 제31조 제1항 단서 및 제2항 단서).

- 종전에는 이 경우에도 농림부장관의 승인을 받도록 했으나 「농안법」이 개정(2012.2.22.)되면서 해당 조항이 삭제됨.
- 그러나 서울시 조례 개정안들에 대한 재의요구가 반복되면서 「농안법」 개정사항을 적시에 반영하지 못하다가 이번 개정안에 이를 포함함.

< 「농안법」 개정(2012.2.22.) 전·후 비교 >

개 정 전	현 행
제42조의2(지방도매시장의 운영 등에 관한 특례) ① 지방도매시장의 개설자는 해당 도매시장의 규모 및 거래물량 등에 비추어 필요하다고 인정하는 경우 제31조제1항 단서, 같은 조 제2항 단서 및 제32조 단서에 따라 <u>농림수산물부령으로</u> 정하는 사유와 다른 내용의 특례를 업무규정으로 정할 수 있다. ② 제1항에 따라 업무규정을 제정 또는 개정할 때에는 <u>농림수산물부령으로</u> 정하는 사유와 다른 내용의 특례를 업무규정으로 정할 수 있다.	제42조의2(지방도매시장의 운영 등에 관한 특례) ① 지방도매시장의 개설자는 해당 도매시장의 규모 및 거래물량 등에 비추어 필요하다고 인정하는 경우 제31조제1항 단서 및 제2항 단서에 따라 <u>농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로</u> 정하는 사유와 다른 내용의 특례를 업무규정으로 정할 수 있다. ② <삭 제>

라. 종합의견

- 개정안은 “지정조건 이행 심사·평가위원회”를 통해 도매법인과 시장도매인의 재지정 조건을 객관적이고 공정하게 평가하도록 하여 재지정 과정에서 일어날 수 있는 법적 분쟁을 사전에 예방할 수 있다는 점에서 입법적 의의가 있음.
- 또한, 농안법령에 부합하지 않는 규정을 법령과 일치시켜 해석과 적용에 혼란을 방지할 수 있다는 장점이 있음.

- 다만, 가락시장 시장도매인제도 도입과 관련된 정부와의 이견으로 조례에 대한 재의요구와 일부 규정에 대한 불승인이 반복되면서 현행 조례 제8조에 농림부가 불승인한 규정이 남아 있으므로 이를 추가적으로 정비할 필요가 있음.

현 행	수 정 의 건
제8조(장려금 등의 지급) ① 법인은 도매 시장의 건전한 발전을 도모하기 위하여 출하자는 위탁수수료 수입의 1천분의 150의 범위에서, 중도매인에게는 위탁수수료 수입의 1천분의 200의 범위에서 장려금을 지급할 수 있다. ② ~ ③ (생략)	제8조(장려금 등의 지급) ① ----- ----- 출하자 및 중도매인에게 각각 위탁수수료 수입의 1천분의 150의 범위에서 ----- -----. ② ~ ③ (현행과 같음)

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056