

서울특별시 농수산물도매시장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1088호

나. 발 의 자 : 임춘대 의원(찬성자 34명)

다. 발의일자 : 2023년 08월 14일

라. 회부일자 : 2023년 08월 21일

2. 제안이유

- 지방자치법, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 등 상위법령 및 도매시장 현황에 맞지 않는 용어, 사문화된 조항을 정비하여 도매시장의 원활한 운영에 기여하고자 함.

3. 주요내용

가. 서울시장의 권한을 위탁받는 자를 ‘공사 사장’에서 ‘공사’로 변경함(안 제5조, 안 제14조, 안 제59조).

나. 법인 정관의 변경, 주주 및 임원 변경 신고 기간을 ‘10일’에서 ‘14일’로 변경함(안 제5조, 안 제12조, 안 제14조).

다. 중도매업 허가 유효기간을 “허가일로부터 5년에 해당하는 월말일”에서

- “5년 이상 10년 이하의 범위”로 농안법과 동일하게 변경함(안 제12조제2항).
- 라. 한글 맞춤법에 맞지 않는 ‘전연도’를 ‘전년도’로 정정함(안 제37조제1항).
- 마. 서울시 소재 도매시장에 존재하지 않는 축산부류 거래방법 관련 규정을 삭제함(안 제40조제2항).
- 바. ‘재허가’를 ‘갱신허가’로 변경함(안 제59조제8호).

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 개정안의 개요

- 동 개정안은 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)에 부합하지 않는 일부 규정을 개선하고 현실에 맞지 않는 사문화된 조항을 정비하고자 발의됨.

나. 도매시장 현황

- 서울특별시(이하 “서울시”)는 농수산물의 원활한 유통과 적정 가격 유지를 통한 생산자와 소비자의 이익 보호를 위해 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)에 따라 가락동 농수산물도매시장(이하 “가락시장”)과 강서 농산물도매시장(이하 “강서시장”) 등을 설치·운영하고 있음.
- 현재 서울시농수산물식품공사(이하 “공사”)가 관리하는 도매시장에는 도매시장법인 12개사(가락시장 9, 강서시장 3), 시장도매인 60개사(강서시장), 중도매인 2,023명(가락시장 1,724, 강서시장 263, 양곡시장 36), 매매참가인,

직판상인 등 약 1만 5천 3백여 명의 유통인이 종사하고 있음.

< 도매시장별 도매법인 등 유통인 현황 >

구 분	도매 법인	시장 도매인	중 도 매 인				매매 참가인			직판 상인			
			소계	청과	수산	양곡	소계	청과	수산	소계	청과	수산	축산
총 계	12	60	2,023	1,547	440	36	174	140	34	785	465	222	98
가락시장	9	-	1,724	1,284	440	-	151	117	34	785	465	222	98
강서시장	3	60	263	263	-	-	23	23	-	-	-	-	-
양곡시장	-	-	36	-	-	36	-	-	-	-	-	-	-

- 이 중 가락시장은 2022년 기준 약 231만여 톤(1일 7,573톤) 규모의 농수산물 거래를 통해 서울 시민이 소비하는 농수산물 소요량의 49%, 전국 33개 공영 도매시장 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	2022년	2,945,940	2,316,903	599,096	29,941
	일평균	9,629	7,573	1,958	98
금 액	2022년	6,928,590	5,547,047	1,310,052	71,491
	일평균	22,598	18,083	4,281	234

다. 개정안의 주요 내용

- 1) ‘공사 사장’의 명칭 변경 (안 제5조, 안 제14조, 안 제59조)

- 동 개정안은 조례에서 사용되고 있는 도매시장 관리업무 수행의 주체를 ‘공사 사장’에서 ‘공사’로 일괄 변경하고자 하는 것으로, 현행 「지방자치법」 제117조¹⁾는 지방자치단체의 장으로 하여금 사무의 일부를 공공단체에 위임할 수 있도록 규정하고 있고, “농안법” 제21조²⁾에서는 「지방공기업법」에 따른 지방공사를 시장 관리자로 지정할 수 있도록 규정하고 있음.

현행	개정안
제5조(법인의 관리) ① 법인은 정관의 변경, 주주 및 임원의 변동이 있을 경우에는 10일 이내에 시장에게 제출하여야 한다. 다만, 서울특별시가락동농수산물도매시장·강서농산물도매시장·양재동양곡도매시장(이하 "가락동도매시장 등"이라 한다)은 <u>서울특별시농수산물공사사장</u> (이하 "공사사장"이라 한다)을 경유하여야 하며 <u>공사사장은</u> 검토의견서를 첨부하여 시장에게 제출하여야 한다.	제5조(법인의 관리) ① ----- -----14일----- ----- ----- ----- -----서울특별시농수산물 식품공사-----“공사”----- -----공사는----- -----.
제14조(중도매법인의 관리) 중도매법인은 정관의 변경, 주주 및 임원의 변동이 있는 경우에는 10일 이내에 시장에게 이를 제출하여야 한다. 다만, 가락동도매시장 등은 <u>공사사장을</u> 경유하여야 하며 <u>공사사장은</u> 검토의견서를 첨부하여 시장에게 제출하여야 한다.	제14조(중도매법인의 관리) ----- ----- -----14일----- -----공사를----- -----공사는----- -----.
제59조(권한의 위탁) 가락동도매시장 등에 관	제59조(권한의 위탁) -----

- 1) 제117조(사무의 위임 등) ② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
- 2) 제21조(도매시장의 관리) ① 도매시장 개설자는 소속 공무원으로 구성된 도매시장 관리사무소(이하 “관리사무소”라 한다)를 두거나 「지방공기업법」에 따른 지방공사(이하 “관리공사”라 한다), 제24조의 공공출자법인 또는 한국농수산물유통공사 중에서 시장관리자를 지정할 수 있다.

현행	개정안
한 시장의 권한 중 다음 각 호를 제외하고는 공사 사장에게 위탁한다.	----- 공사에 -----.

- 그러나 현행 조례는 수탁의 주체를 ‘공사 사장’으로 규정하고 있는바, 권한의 위임 주체를 공공단체 또는 지방공사로 규정한 “농안법”에 조례상 규정이 위배되고 있는 상황임.
 - 이와 관련하여 대법원은, 공사 사장은 해당 공공단체의 대표일 뿐 서울시장의 권한 위임의 상대방이나 처분의 주체가 될 수 없다고 판시하고 있음(2014두2119, 2018.7.11.)³⁾.
 - 따라서 동 개정안은 시장의 권한 수탁 주체와 행정처분의 주체를 명확히 함으로써 각종 분쟁 등 오류로 인한 사회적 혼란을 사전에 차단한다는 점에서 바람직한 개정사항이라 하겠음.
- 2) 법인 정관 변경·주주 및 임원 변경의 신고 기간 조정(안 제5조, 안 제12조, 안 제14조)
- 동 개정안은 법인 정관 변경·주주·임원 변경 신고 기간을 현행 ‘10일’에서 ‘14일’로 일괄 변경하고 있음.

3) 서울특별시시장으로부터 도매시장의 관리 업무를 위임 또는 위탁받아 도매시장의 관리업무를 수행하는 당사자는 서울특별시농수산물공사(이하 ‘공사’라고 한다)이고 공사 사장은 그 대표자일 뿐이므로, 서울특별시시장의 권한 위임의 상대방이나 처분의 주체라고 볼 수는 없음.

- 이는 법인이 정관, 주주, 임원 등을 변경하려는 경우 등기절차 이행(3일), 법률대리인 등을 통한 후속 업무처리(3일), 휴일(2일~4일) 등의 시간이 소요되어 조례에 명시되어 있는 기간 내(10일)에 행정절차를 처리하는 데 어려움이 있어 현실적 여건을 반영하기 위한 것임.
- 따라서 동 개정안은 신고대상자의 업무 편의성 제고 및 지연신고에 따른 행정처분 감소로 처분자인 서울시의 행정력 절감 효과가 있을 것으로 기대됨.

3) 중도매업 허가 유효기간 변경 (안 제12조제2항)

- 안 제12조제2항은 조례에서 규정하고 있는 중도매업 허가 유효기간을 ‘허가일로부터 5년에 해당하는 월 말일’에서 ‘5년 이상 10년 이하의 범위’로 변경함.

현 행	개 정 안
제12조(허가·신고) ① (생 략)	제12조(허가·신고) ① (현행과 같음)
② 중도매업 허가 유효기간은 <u>허가일로부터 5년에 해당하는 월 말일</u> 로 한다.	② ----- <u>5년 이</u> <u>상 10년 이하의 범위</u> 로 한다.
③ ~ ④ (생 략)	③ ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 중도매인은 조합 또는 단체를 구성한 때에는 <u>10일</u> 이내에 그 사실을 시장에게 신고하여야 한다.	⑤ ----- ----- <u>14일</u> ----- -----.

- 이는 “농안법” (제25조제6항)⁴⁾에 규정된 중도매인 허가 유효기한을 조례에 동일하게 반영한 것으로,

동 개정안은 연중 지속적으로 발생하는 중도매업 허가 신고를 1회 또는 2회로 통합·운영함으로써 중도매인 허가 기간에 탄력성을 부여하고 거래 안정성과 행정의 효율성을 기하기 위한 것으로 바람직한 입법조치라 하겠음.

4) 용어 정비(안 제37조제1항, 안 제40조제2항, 안 제59조제8호)

- 안 제37조제1항은 ‘전연도’ 라는 표기를 ‘전년도’ 로 개정하는 것임.

현 행	개 정 안
제37조(출하자 손실보전금) ① 시장은 법인이 나 시장도매인이 출하자에 대한 손실보전을 위하여 <u>전연도</u> 위탁수수료 수입의 1000분의 3 이상의 금액을 별도로 적립하게 할 수 있다. ② ~ ④ (생 략)	제37조(출하자 손실보전금)----- ----- --- <u>전년도</u> ----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음)

- 이는 법률이나 사회 통념적으로 쓰이는 용어와 조례에서 쓰이는 용어가 다를 경우 조례의 해석과 적용에 있어 불필요한 혼란이 발생할 수 있으므로 법령 상호간에 용어의 통일성을 유지할 필요가 있어 이를 변경하고자 하는 것으로 개정상 별도의 문제는 없음.

4) 제25조(중도매업의 허가) ⑥ 도매시장 개설자는 제1항에 따라 중도매업의 허가를 하는 경우 5년 이상 10년 이하의 범위에서 허가 유효기간을 설정할 수 있다. 다만, 법인이 아닌 중도매인은 3년 이상 10년 이하의 범위에서 허가 유효기간을 설정할 수 있다.

- 또한 안 제40조제2항은 서울 소재 도매시장 내 존재하지 않은 축산부류 관련 조항을 삭제하고자 하는 것으로,
과거 가락시장 내 존재하던 도축장이 충북 음성으로 이전(2010년)함에 따라 현재 서울 소재 도매시장에는 축산부류가 존재하지 않는 상태임.
- 참고로 가락시장 내 농협 서울축산물공판장은 1986년 개설 이후 1일 소 350여두의 도축과 경매가 이뤄져 축산물 소비 시장으로 공급되었으나, 인근 주민들의 지속되는 민원으로 도축 시설 폐쇄 방침이 내려졌으며 가락시장 현대화사업에 따라 지난 2010년 5월에 최종 폐쇄 결정이 내려짐.

현 행	개 정 안
제40조(거래단위) ① 도매시장에서 거래단위는 <u>중량에 따른다. 다만, 시장은 중량단위로 거래하기가 곤란한 물품에 대하여는 거래관습에 따라 적당한 단위를 사용하여 거래하게 할 수 있다.</u>	제40조(거래단위) 도매시장에서 거래단위는 <u>중량에 따른다. 다만, 시장은 중량단위로 거래하기가 곤란한 물품에 대하여는 거래관습에 따라 적당한 단위를 사용하여 거래하게 할 수 있다.</u>
② 도축 부산물은 생체 또는 지방이 포함된 고기의 <u>중량을 기준한 품목별 등급을 설정하여 거래함을 원칙으로 하되, 품목별 구분 판매가 어렵다고 판단될 때에는 여러 품목을 통합하여 거래할 수 있다.</u>	

- 따라서 동 개정안은 사문화된 축산부류 거래단위 관련 조항을 삭제함으로써 자치법규를 현실화한다는 점에서 타당한 입법조치라 하겠음.

- 안 제59조제8호는 조례에 사용되는 용어 중 “재허가”를 “갱신 허가”로 변경함.

현 행	개 정 안
제59조(권한의 위탁) 가락동도매시장 등에 관한 시장의 권한 중 다음 각 호를 제외하고는 <u>공사</u> <u>사장</u> 에게 위탁한다. 1호 ~ 7호 (생 략)	제59조(권한의 위탁)----- ----- <u>공사</u> 에 -----. 1호 ~ 7호 (현행과 같음)
8. 제13조에 따른 중도매업 <u>재허가</u> 에 관한 사 항 9호 ~ 12호 (생 략)	8. ----- <u>갱신허가</u> 에 관 한 사항 9호 ~ 12호 (현행과 같음)

- 이는 지난 제314회 임시회에서 “농안법” (제25조) 및 같은 법 시행 규칙(제19조제2항)에 규정된 중도매인 갱신허가 신청기한을 조례에 반영하여 의결하였으나, 당시 개정되지 못한 용어를 추가 정비하려는 것으로 별도의 문제는 없는 것으로 판단됨.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062