

농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 촉구 개정 건의안 심 사 보 고 서

의안번호	2624
------	------

2025. 04. 24.

기획경제위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자 : 2025년 03월 31일, 홍국표 의원(찬성자 14명)
2. 회부일자 : 2025년 04월 02일
3. 상정결과 : 【서울특별시의회 제330회 임시회】
 - 제3차 기획경제위원회(2025. 04. 24.) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(홍국표 의원)

1. 주문

- 현행 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)은 도매 시장법인 및 시장도매인에 대한 평가 권한을 중앙정부가 독점하도록 규정하고 있으나, 공영도매시장마다 거래 규모와 유통 여건이 달라 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 도매시장 운영을 수행하는데 큰 제약이 되고 있음.
- 현재 도매시장법인 및 시장도매인의 지정 및 재지정권은 개설자인 지방자치단체가 갖고 있는 반면, 평가권은 중앙정부가 행사하고 있어 지방

자치단체가 지역 실정에 맞는 실효성 있는 유통 정책을 추진하려면 지정 및 재지정 시 부여한 조건의 이행 여부를 공정하게 평가할 수 있도록 지정권과 평가권을 개설자에게 일원화할 필요가 있음.

- 이에 따라 도매시장 운영의 효율성을 높이고 지역 실정에 맞는 유통 정책을 실현하기 위해서는 평가 권한을 개설자인 지방자치단체에 부여하도록 농안법을 개정할 필요가 있으며, 지방자치단체가 지정 및 재지정 시 부여한 조건의 이행 여부를 직접 평가함으로써 공영도매시장의 특성을 반영한 운영이 가능해지고, 생산자와 소비자 모두에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 현행 농안법의 평가 권한을 개설자로 일원화하는 방향으로 개정할 것을 촉구함.

2. 제안이유

- 현행 「지방자치법」은 농수산물도매시장의 개설과 운영을 지방자치단체의 고유사무로 규정하고 있으나, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」이 지방자치단체의 권한을 과도하게 제한하고 도매시장법인 및 시장도매인 평가 권한을 중앙정부에 집중시켜 지역 실정에 맞는 시장 운영과 지방정부의 자율성을 저해하고 있음.
- 또한, 급변하는 농수산물 유통환경을 반영하지 못한 농안법의 개정이 지연되면서 생산자와 소비자의 피해가 가중되고 가격 격차가 심화되고 있어, 지역 특성을 반영한 공정한 경쟁체계를 구축하고 생산자·소비자·유통인이 상생할 수 있도록 농안법 개정을 중앙정부와 국회에 건의함.

Ⅲ. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 건의안의 개요

- 동 건의안은 도매시장법인과 시장도매인의 평가 권한을 중앙정부에서 시장개설권자인 지방자치단체장에게 이양하도록 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)의 개정을 촉구하는 것임.

2. 공영도매시장 운영 현황과 문제점

- 공영도매시장은 농수산물의 유통구조를 개선하고 가격 형성의 투명성을 확보하며 생산자와 소비자 모두에게 안정적인 거래 환경을 제공하기 위해 설립되었음.
- 현재 전국에는 서울시가 개설·관리하는 가락동 농수산물도매시장(이하 “가락시장”)과 강서농산물도매시장을 비롯한 33개의 공영도매시장이 운영되고 있음.

< 2023년도 전국 공영도매시장 거래실적 현황 >

(단위 : 톤, 백만원)

연 번	시 장 명	물 량	금 액
1	서울가락농수산물도매시장	2,267,311	5,870,283
2	서울강서농산물도매시장	584,330	1,387,690
3	부산염곡농산물도매시장	338,912	575,820
4	부산반여농산물도매시장	240,421	554,294
5	부산국제수산물도매시장	101,288	203,346
6	대구북부농수산물도매시장	507,716	1,176,334
7	인천남촌농산물도매시장	170,177	383,020
8	인천삼산농산물도매시장	144,850	295,213
9	광주각화동농산물도매시장	215,118	477,004
10	광주서부농수산물도매시장	217,637	597,216
11	대전오정농수산물도매시장	213,336	512,665

12	대전노은농수산물도매시장	138,590	339,140
13	울산농수산물도매시장	67,120	181,088
14	수원농수산물도매시장	74,615	194,384
15	안양농수산물도매시장	58,066	170,630
16	안산농수산물도매시장	62,459	142,564
17	구리농수산물도매시장	364,610	938,071
18	춘천농수산물도매시장	8,126	21,685
19	원주농산물도매시장	21,700	63,662
20	강릉농산물도매시장	19,257	52,249
21	청주농수산물도매시장	71,257	180,520
22	충주농수산물도매시장	23,426	63,716
23	천안농수산물도매시장	56,712	145,515
24	전주농수산물도매시장	57,330	144,749
25	익산농수산물도매시장	41,919	104,139
26	정읍농산물도매시장	11,775	27,489
27	순천농산물도매시장	68,438	162,075
28	포항농산물도매시장	30,836	85,088
29	안동농수산물도매시장	171,866	608,803
30	구미농산물도매시장	15,611	36,786
31	창원팔용농산물도매시장	42,597	113,779
32	창원내서농산물도매시장	47,777	112,638
33	진주농산물도매시장	50,022	148,143

출처 : 서울특별시 농수산물공사

- 이 중 전국 공영도매시장의 대표 격인 가락시장은 1990년대에 현재의 구조로 정비된 이후 지속적으로 발전해 왔으며, 대형소매유통의 등장과 농업인의 조직화·규모화 등 다양한 환경변화 속에서도 과일·채소류 유통의 주요 경로로서의 역할을 담당해 오고 있음.
- 2024년 현재 가락시장의 거래규모는 약 230만여톤(하루 7,504톤)으로 서울시 농수산물 소요량의 49%, 전국 33개 공영도매시장이 취급하는 총 거래량의 35%를 차지함.
- 그러나 가락시장은 1990년대 중반 이후 유통시장 개방과 다양한 유통경로 등장, 재배기술 발전 및 수입농산물 증가로 도매시장이 급변하는 환경에 신속히 대응하지 못하면서 거래물량은 2000년 이후 정체 또는 감소 추세를 보이고 있음.

< 가락시장 내 5개년별·부류별 거래물량 >

(단위 : 천 톤)

연 도		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2024 (가결산)
부 류									
합 계		1,859	2,432	2,413	2,150	2,264	2,522	2,370	2,296
청과	계	1,704	2,241	2,267	2,030	2,148	2,422	2,280	2,219
	과 일	193	259	327	263	298	356	308	468
	채 소	1,511	1,982	1,940	1,767	1,850	2,066	1,972	1,751
수산	계	155	191	146	120	116	100	90	77
	선 어	48	67	54	51	45	33	27	23
	패 류	72	86	65	46	47	43	34	28
	건 어	35	38	27	23	24	24	29	26

출처 : 서울특별시 농수산물공사

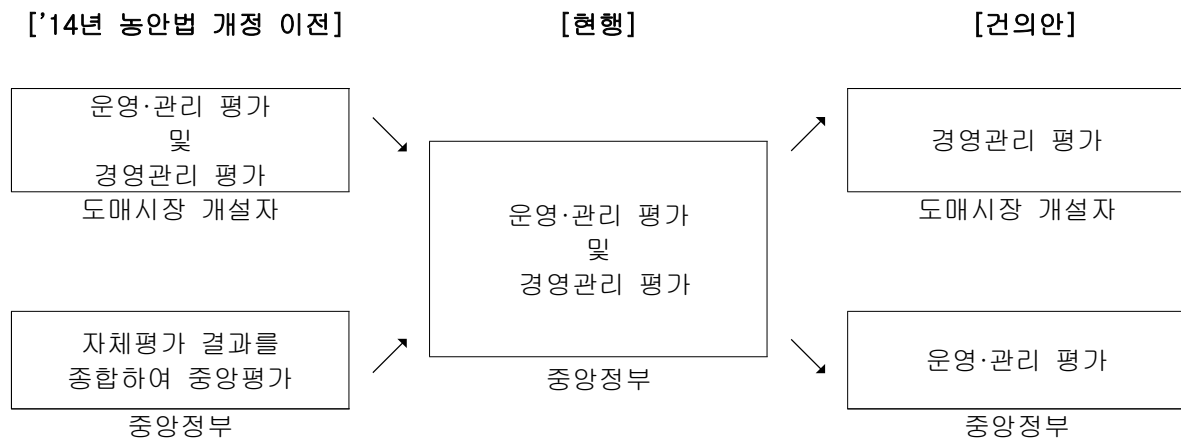
- 이는 도매시장이 유통 주체 간 경쟁 촉진과 거래방식 다양화 등 유통구조의 효율성을 확보하지 못하고 산지의 생산 세분화와 대형 유통업체와의 거래 확대에도 불구하고 이러한 변화에 효과적으로 대응하지 못했기 때문임.
- 또한 대형마트와 외식업체 등과의 직거래 증가 등 유통경로의 다원화 역시 도매시장 기능을 위협하고 있어 ▶ 거래제도 다양화를 통한 소비지 대응력 강화, ▶ 물류기지로서의 역할 증대, ▶ 신선식품 등 안정적 먹거리 공급, ▶ 대형유통업체 등과의 경쟁우위 등의 문제점이 시급히 개선되어야 할 필요가 있음.

3. 도매시장법인 및 시장도매인 평가 권한 개설자 환원

- 동 건의안은 도매시장법인과 시장도매인에 대한 평가 권한을 중앙 정부에서 도매시장 개설자인 지방자치단체장에게 이양함으로써, 관리·감독 주체인 개설자가 정책 수행의 핵심 수단인 ‘평가’ 권한을 실질적으로 행사할 수 있도록 하려는 것임.

- 도매시장 평가는 1992년부터 중앙정부와 지방자치단체가 각각 시행하는 이원체제로 운영되어 왔으나, 평가 기준 불일치와 피평가자 부담 가중, 신뢰성 저하 등의 문제로 2014년 농안법 개정을 통해 중앙정부로 권한이 일원화되었음.

< 도매시장 평가제도 건의 방향 >



- 현행 농안법 제77조제1항은 도매시장 개설자의 의견을 수렴하여 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 도매시장법인 등을 평가하도록 규정하고 있으나, 개설자의 의견 수렴만으로는 평가에 대한 실질적인 권한 행사가 어렵다는 한계가 있음.

「농수산물 유통 및 가격 안정화에 관한 법률」

제77조(평가의 실시) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 도매시장 개설자의 의견을 수렴하여 도매시장의 거래제도 및 물류체계 개선 등 운영·관리와 도매시장법인·도매시장공판장·시장도매인의 거래 실적, 재무 건전성 등 경영관리에 관한 평가를 실시하여야 한다. 이 경우 도매시장 개설자는 평가에 필요한 자료를 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.

② 도매시장 개설자는 중도매인의 거래 실적, 재무 건전성 등 경영관리에 관한 평가를 실시할 수 있다.

- 또한 같은 법 제23조에서는 ‘중앙도매시장에 두는 도매시장법인의 경우, 5년 이상 10년 이하의 기간 동안 지정’ 할 수 있도록 규정하고

있으나, 유효기간 종료 후 재지정에 대한 법적 기준이 없어 특별한 하자가 없는 한 관행적으로 재지정이 이뤄지고 있음.

「농수산물 유통 및 가격 안정화에 관한 법률」

제23조(도매시장법인의 지정) ① 도매시장법인은 도매시장 개설자가 부류별로 지정하되, 중앙도매시장에 두는 도매시장법인의 경우에는 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관과 협의하여 지정한다. 이 경우 5년 이상 10년 이하의 범위에서 지정 유효기간을 설정할 수 있다.

- 이처럼 도매시장별로 거래 규모, 유통 여건, 운영 방향 등이 지자체의 상황에 따라 상이하나 중앙정부의 일원화된 평가는 이러한 개별 시장의 특수성과 유통 환경을 충분히 반영하지 못하고 있으며 이는 도매시장 관리의 실효성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있음.
- 이에 따라 매년 재지정되고 있는 도매시장법인들은 농안법상 독점적 수탁구조로 인해 상당한 과점적 이익을 누리고 있으며, 농수산 유통에 전문성이 없는 대기업 자본이 유입되어 공익적 기능을 상실하고 있음.
- 이러한 구조는 대기업 주주들에 대한 고배당으로 이어지고 있고, 일부 도매시장법인은 기업 인수·합병의 대상으로 전략하여 투기 자본에 반복적으로 매각¹⁾되고 있음.

< 2024년 가락시장 청과부류 도매시장법인 영업이익 및 대주주 현황 >

(단위 : 백만원)

구 분	평 균	서울청과	농협(공)	중앙청과	동화청과	한국청과	대아청과
거래금액	834,698	1,034,219	603,883	1,022,198	987,602	862,202	498,084
매출액	30,684	36,771	19,636	36,693	35,112	31,919	23,972

1) 동화청과: ('10년) 동부한농 280억원 → ('15년) 칸서스테오 540억원(260억원 매각차익)→ ('16년) 서울랜드 587억원(47억원 매각차익) → ('19년) 신라교역 771억원(184억원 매각차익)

전년대비	8.9%	8.8%	5.3%	5.6%	4.8%	4.5%	34.3%
영업이익	7,336	9,026	2,239	8,595	7,840	7,490	8,825
당기순이익	6,463	8,817	1,051	6,929	6,589	6,078	9,311
배당금	2,354	4,000	-	4,100	5,025	1,000	-
배당성향	36.4%	45.4%	-	59.2%	76.3%	16.5%	-
지배주주	-	고려제강	-	태평양개발	신라교역	더코리아홀딩스	호반건설
업종	-	제조업	-	건설	원양어업	M&A 및 컨설팅	건설

출처 : 서울특별시 농수산물공사

- 따라서 이러한 문제를 해결하고 공영도매시장의 경쟁력을 강화하기 위해서는 급변하는 유통 환경에 능동적으로 대응하고 시장개설자가 시장별 특성에 맞춰 공영도매시장을 운영할 수 있도록 제도 개선이 필요함.
- 이에 급변하는 농수산물 유통 환경에 효과적으로 대응하고 공영도매시장이 지속적으로 성장할 수 있도록 도매시장 개설자의 관리 책임성을 강화하여 불합리한 규제를 개선하여 공영도매시장의 지속 가능한 성장을 도모한다는 점에서 농안법령의 개정 요구는 바람직한 것으로 판단됨.

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 「생략」

Ⅴ. 토론요지 : 「없음」

Ⅵ. 심사결과 : 「원안가결」 (재석의원 전원 찬성)

Ⅶ. 소수의견 요지 : 「없음」

Ⅷ. 기타 필요한 사항 : 「없음」

농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 개정 촉구 건의안

(홍국표 의원 발의)

의안 번호	2624
----------	------

발 의 년 월 일: 2025년 03월 31일
발 의 자: 홍국표 의원(1명)
찬 성 자: 곽향기, 김규남, 김용호,
김원태, 김재진, 김지향,
김태수, 김형재, 남궁역,
박춘선, 신복자, 이상욱,
이성배, 장태용 의원(14
명)

1. 주문

- 현행 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)은 도매시장법인 및 시장도매인에 대한 평가 권한을 중앙정부가 독점하도록 규정하고 있으나, 공영도매시장마다 거래 규모와 유통 여건이 달라 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 도매시장 운영을 수행하는데 큰 제약이 되고 있음.
- 현재 도매시장법인 및 시장도매인의 지정 및 재지정권은 개설자인 지방자치단체가 갖고 있는 반면, 평가권은 중앙정부가 행사하고 있어 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 실효성 있는 유통 정책을 추진하려면 지정 및 재지정 시 부여한 조건의 이행 여부를 공정하게 평가할 수 있도록 지정권과 평가권을 개설자에게 일원화할 필요가 있음.
- 이에 따라 도매시장 운영의 효율성을 높이고 지역 실정에 맞는 유통 정책을 실현하기 위해서는 평가 권한을 개설자인 지방자치단체에 부여하도록 농안법을 개정할 필요가 있으며, 지방자치단체가 지정 및 재지정 시 부여한 조건의 이행 여부를 직접 평가함으로써 공영도매시장의 특성을 반영한 운영이 가능해지고, 생산자와 소비자 모두에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 현행 농안법의 평가 권한을 개설자로 일원화하는 방향으로 개정할 것을 촉구함.

2. 제안이유

- 현행 「지방자치법」은 농수산물도매시장의 개설과 운영을 지방자치단체의 고유사무로 규정하고 있으나, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」이 지방자치단체의 권한을 과도하게 제한하고 도매시장법인 및 시장도매인 평가 권한을 중앙정부에 집중시켜 지역 실정에 맞는 시장 운영과 지방정부의 자율성을 저해하고 있음.
- 또한, 급변하는 농수산물 유통환경을 반영하지 못한 농안법의 개정 이 지연되면서 생산자와 소비자의 피해가 가중되고 가격 격차가 심화되고 있어, 지역 특성을 반영한 공정한 경쟁체계를 구축하고 생산자·소비자·유통인이 상생할 수 있도록 농안법 개정을 중앙정부와 국회에 건의함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 및 같은 법 시행령과 시행규칙

4. 이송처

- 국회, 농림축산식품부, 해양수산부

농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 개정 촉구 건의안

- 공영도매시장은 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”)에 따라 운영되며, 농수산물의 원활한 유통과 적정가격 유지, 공정한 거래질서 확립을 통해 생산자와 소비자의 권익을 보호하고 국민 생활 안정에 기여하고 있다.
- 하지만 도매시장의 주요 유통주체인 도매시장법인은 농업과 무관한 거대 기업의 영향 아래 독점적 수탁구조를 유지하며, 가락시장 도매시장에서 독과점 체제를 지속하고 있다.
- 이에 따라, 농안법이 보장하는 공익성을 내세우면서도 높은 배당을 통해 막대한 이익을 취해왔으며, 그 과정에서 가격 변동성과 농민의 어려움을 외면해 온 문제가 20년 이상 지속되고 있다.
- 그러나 현행 농안법은 도매시장법인의 독점적 지위를 강화하는 구조로 운영되고 있으며, 중앙정부가 도매시장 운영에 대한 주요 권한을 독점함으로써 지방자치단체의 역할이 제한되고 있다.
- 특히, 도매시장법인의 재지정 기준이 모호하여 경쟁과 혁신을 저해하고 있으며, 중앙도매시장의 운영 규정 변경 시 중앙정부의 승인 절차를 강제함으로써 지방정부가 자율적으로 정책을 수립

하고 운영하는 데 어려움을 겪고 있다.

- 따라서, 지방자치단체가 도매시장 운영을 보다 책임 있게 수행하고 지역 특성을 반영한 유통 체계를 구축할 수 있도록, 공영도매시장의 유통 주체 지정 및 평가 권한을 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하는 농안법 개정을 강력히 촉구한다.

2025. 4. .

서울특별시의회 의원 일동