

# 공영도매시장의 공공성 강화 및 올바른 농안법 개정을 위한 한농연 입장(안)

2011. 4. 28

한국농업경영인중앙연합회

## <목 차>

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| I . 도매시장법인 지정권 농식품부 환수를 골자로 한 농안법개정안 | 1  |
| 1. 기본방향                              | 1  |
| 2. 개정사유                              | 2  |
| 3. 결론                                | 4  |
| II . 정부에서 준비 중인 농안법 개정 방향 평가         | 5  |
| 1. 중앙도매시장의 개설 허가권 등 지방이양             | 5  |
| 1) 주요 내용                             | 5  |
| 2) 개정안 평가                            | 5  |
| 3) 결론                                | 7  |
| 2. 도매시장 운영방식 자율화                     | 7  |
| 1) 주요 내용                             | 7  |
| 2) 개정안 평가                            | 8  |
| 3) 결론                                | 9  |
| 3. 도매시장법인 지정방식 개선                    | 9  |
| 1) 주요 내용                             | 9  |
| 2) 개정안 평가                            | 9  |
| 3) 결론                                | 10 |
| 4. 가격안정명령제 신설                        | 10 |
| 1) 주요 내용                             | 10 |
| 2) 개정안 평가                            | 10 |
| 3) 결론                                | 12 |
| 5. 기타 개선 과제                          | 13 |
| 1) 주요 내용                             | 13 |
| 2) 개정안 평가                            | 13 |
| 3) 결론                                | 14 |

# 1. 도매시장법인 지정권 농식품부 환수를 골자로 한 농안법 개정안(강석호의원 대표 발의)

◇ 한농연은 도매시장법인 지정권 환수 문제를 골자로 한 농안법 개정을 위해 전문가 간담회 등을 통해 공론화하였고 이에 대한 사회적 공감대가 형성되어 이를 강석호 의원실에 입법 청원하여 법안을 성안하게 됨

## 1 기본 방향

- ◇ 공영도매시장은 정부와 지방자치단체의 예산이 투입되어 조성된 시장이란 점을 감안하여, 도매시장법인 지정권 환수 문제는 산지(농업인) 및 소비지(소비자) 중 어느 한쪽을 대변하기 보다는 산지와 소비지의 모두의 이익이 대변되는 공공성이 강한 방향으로 모든 논의가 출발되어야 함
- ◇ 그러나, 소비지(분산기능) 기능을 대변할 수밖에 없는 지방자치단체가 도매시장의 모든 운영 및 관리를 담당하고 있고, 특히 산지를 대변하는 도매시장법인(수집기능)의 지정권조차 개설자인 지방자치단체가 행사하고 있어, 행정의 효율화 및 전문성 강화를 위해 제도 개선의 필요성이 제기되고 있음
- ◇ 이에 도매시장법인 지정권 환수 문제는 생산자와 소비자에 도움이 되면서 도매시장의 공공성(중립) 강화를 위한 초점에서 검토하고자 함

## ② 개정 사유

### 1) 각 주체별 입장을 대변하는 기관에서 지정권 행사가 이뤄져야 함

- ◇ 생산자의 대행기관인 도매시장법인(수수료 상인이기 때문에 비싸게 판매하면 할수록 도매시장법인의 수익이 높아지는 구조)과 소비자의 대행기관인 중도매인·매매참가인(차액상인이기 때문에 싸게 구매하면 할수록 수익이 높아지는 구조)은, 서로의 견제와 균형 속에서 농안법으로 정한 "거래의 규칙"에 따라 이해관계를 조정해 가는 장소가 공영도매시장임
- ◇ 적정한 거래, 적정한 가격형성이 바로 도매시장법인(농업인)과 중도매인(소비자)의 대립관계 속에서 공공(중립적)적인 위치를 지키는 것이 도매시장을 규율하는 농안법의 본질임
- ◇ 이에 도매시장법인 지정권은 산지를 대변하는 농식품부가 담당하고, 중도매인의 허가권은 소비자를 대변하는 지방자치단체가 담당해야 균형을 추가 맞출 수 있음
- ◇ 그렇다고 농식품부가 산지 입장을 일방적으로 대변하기 보다는 산지(높은 가격)와 소비지(낮은 가격) 모두의 입장을 대변해야 할 수 밖에 없어, 농식품부가 법인의 지정권을 행사할 경우 더더욱 균형(공공성) 잡힌 행정일 가능할 뿐만 아니라 적정 가격 형성을 위해 적극적인 노력을 기울일 것임

## 2) 행정의 효율화가 강화

- ◇ 농림수산물식품부는 농안법 등 도매시장 정책 수립을 하고 있기 때문에 일원화된 관리가 가능한 반면, 이원화되어 있는 현행 방식으로 비효율의 문제점이 나타나고 있음
- ◇ 실제, 도매시장법인 평가만 보더라도 농식품부가 실시하는 중앙평가와 각 도매시장 개설자가 시행하는 개설자 평가 등 이중의 평가를 받고 있음
  - 도매시장법인은 두 가지 평가를 받음으로써 업무 중복과 효율성의 낭비가 초래될 뿐만 아니라, 개설자 평가시 농산물 유통과 무관한 개설자의 자의적인 항목들을 평가하고 있어 많은 문제가 제기되고 있음
- ◇ 이에, 농식품부가 지정권을 행사할 경우 업무 이원화로 초래되는 비효율의 문제를 해결할 수 있고, 더욱이 농식품부의 정책 등이 보다 신속하고 효과적으로 집행될 수 있는 체제가 마련 될 수 있음

## 3) 행정의 전문성이 제고됨

- ◇ 전국의 공영도매시장은 소비지인 대도시에 위치할 수밖에 없고, 담당 지자체가 이에 대한 모든 소유 및 운영, 관리를 하고 있음
- ◇ 실례로, 전국의 공영도매시장 취급량의 약 38%를 가락시장에서 취급하고 있고 이를 관리하는 기관은 서울시농수산물공사이지만 가락시장의 모든 책임의 그 상위기관인 서울시임
  - 그러나 서울 시민들은 대다수 소비자이므로 서울특별시는 소

비자·도시 중심의 행정을 하고 있으며, 서울시 공무원들은 농업의 전문성도 없을 뿐만 아니라 농가수취 소득 및 농산물 유통 전반의 정책에 무관심할 수밖에 없음

◇ 이에 반해 농식품부는 농가수취 소득 향상(농업인) 및 물가관리(소비자) 등의 국가 정책에 대해 전문성을 가지고 있어 지정권 환수를 통해 업무 전문성을 제고시키는 효과도 있음

4) 선진국에서도 중앙도매시장 법인 지정권 만큼은 중앙정부에서 행사

◇ 농산물 유통의 선진국이면서 도매시장 제도가 가장 발달된 나라 중 하나인 일본도 위의 관점에서 중앙도매시장의 경우 도매시장법인의 인허가권을 중앙정부가 가지며, 중도매인 등의 인허가권은 개설자가 가지고 있음. 또한, 지방도매시장은 도매시장법인의 인허가권을 개설자가 아닌 도도부현지사(도지사)가 지도록 하고 있는 등 정부가 그 역할을 수행하고 있음

### 3] 결론

1) 강석호 의원이 대표 발의 예정이 농안법 개정안이 국회를 통과하여 도매시장법인 지정권이 현행 개설자(지자체)에서 농식품부로 환수되어야 함

◇ 공영도매시장의 ▲공공성 강화, ▲행정의 효율화 및 전문성 강화, ▲국민의 눈높이 맞는 행정 구현을 위해 도매시장법인 지정권을 현행 개설자에서 농림수산식품부로 환원해야 함

- ◇ 단, 법안 심의과정에서 모든 공영도매시장 지정권을 농식품부에서 행사하는 것이 물리적으로 어려움이 있다면 중앙도매시장부터 시범 실시하도록 함

## II. 정부가 준비중인 농안법 개정 방향 평가

---

- ◇ 농안법 개정안에 대해 농식품부는 규제 완화 및 지방정부 권한 이양 측면에서 접근하였으며, 농업인단체는 공영도매 시장의 중앙정부 역할 유지·확대를 강조하고 있다는 점에서 가장 큰 이견을 보이고 있다는 점과, 가격 상한 제한을 골자로 한 가격안정명령제가 산지 및 소비자 모두의 상생 구조 속에서 이해 당사자간의 갈등을 최소화하면서 도입될 수 있는지가 이번 토론의 핵심임

---

### 1. 중앙도매시장의 개설 허가권 등 지방이양

---

#### ① 주요 내용

- ◇ 중앙도매시장의 개설허가 및 업무규정 변경 승인에 관한 국가 사무를 지방으로 이양하고('09.6.9. 지방이양확정사무), 중앙도매시장의 범위 축소(특별시가 개설한 시장 중 부령으로 정하는 시장으로 축소)

#### ② 개정안 평가

- ◇ 중앙도매시장은 단순히 일정 지역 내의 수요를 충족시키는 것이 목적이 아니며, 전국 각지에 흩어져 있는 도매시장(지방도



매시장, 지역공판장, 유사도매시장 등)의 가격 형성에도 영향을 미치므로, 광역 단위에서 유통 개선을 꾀할 수 있는 시장임

◇ 따라서 국가경제 전체의 관점에서 중앙도매시장은 중요한 시장이기 때문에, 중앙정부가 도매시장의 개설 및 운영에 적극 관여해야 함

◇ 그간 중앙정부가 중앙도매시장 개설 허가권의 지위를 보유함으로써 중앙정부는 적극 관심을 갖고 도매시장 정책을 수행해 왔음

- 이러한 점에서 개설 허가권의 지방 이양은 정책 수행 측면에서 분명히 문제가 있지만, 현 시점에서 더 이상의 중앙도매시장 개설의 필요성이 요구되지 않다고 판단되기 때문에 현실성 측면에서는 필요한 조치라고 보임

◇ 그러나, 중앙도매시장은 농수산물 유통 및 농업인에 미치는 영향, 거래 비중, 역할에 있어 중요성이 크기 때문에, 실제 도매시장 운영·관리와 관련된 업무규정의 변경 승인권 문제는 매우 중요한 의미를 가지고 있음

◇ 업무규정은 도매시장 운영·관리의 중요 근간이 되고 있으며 농안법의 제정 취지, 도매시장의 개설 목적을 실현하고 정책의 혼선 없이 일사불란하게 움직이기 위해서는, 최종적으로 중심 역할을 하는 기관(농식품부)에서 올바른 업무규정의 집행과 조정자 역할을 수행하여야 함

- ◇ 특히, 도시민의 행정을 주로 하고 있는 공영도매시장(중앙도매시장 대부분은 대도시에 위치함)의 특성상 행정의 우선순위에 서도 농업 문제는 후순위(무관심)로 밀릴 수밖에 없기 때문에, 도매시장 규정 변경을 여러 가지 정책적 사항을 심층적으로 고민하여 결정하기가 어려운 구조임을 감안해야 함

### ③ 결론

- ◇ 중앙도매시장의 업무규정 변경 승인 권한은 현행대로 유지
  - 중앙도매시장의 업무규정 변경 승인권은, 현재와 같이 농림수산식품부 장관이 보유하도록 유지해야 함
- ◇ 중앙도매시장의 개설 허가권은 현실적 측면을 감안하여 지방이양에 동의함

---

## 2. 도매시장 운영방식 자율화

---

### ① 주요 내용

- ◇ 중앙도매시장에 부류마다 도매시장법인을 의무적으로 두도록 한 단서 조항을 폐지(중앙도매시장도 지방도매시장과 같이 개설자가 운영방식 결정)

## ② 개정안 평가

- ◇ 위 규정을 삭제할 경우 중앙도매시장에 시장도매인 제도 도입 논란을 증폭시켜 사회적 갈등을 초래할 수 있으며, 중앙도매 시장에서 만약 도매시장법인이 없는 시장이 출현한다면, 이는 산지 생산자 보호라는 측면에서 현실적으로나 정책적으로 혼란이 가중될 가능성이 매우 높음
- ◇ 물론, 중앙도매시장 운영방식을 자율화하였다고 하더라도 당장 시장도매인제도가 도입되지는 않겠지만 시장도매인 제도는 산지가 어느 정도 규모화·조직화·전문화·집단화되어, 산지의 자율적 시장 대응능력이 강화되었다고 판단되는 시점까지는 도입이 시기상조임
- ◇ 이에, 경매가 경직성·비효율성의 구조적 문제점을 안고 있고, 도매시장법인들의 경매 비리 등 도덕적 문제까지 빈번히 발생하고 있음에도 대한민국 최대 대표 농업인단체 한농연은 상장 경매 원칙의 훼손에 부정적인 입장을 갖고 있음
- ◇ 그러나, 시장도매인 제도 도입과 관련하여 문제가 되었던 출하대금 정산 안정성 우려는 정산회사 설립에 따라 많은 부분이 해소될 것으로 판단되며 향후 산지 여건(산지 규모화·전문화·집단화 및 농협 경제사업 활성화 등 산지의 시장 대응능력 성숙)이 성숙되었다고 판단되면 시장도매인 제도 도입을 충분한 공론화 과정 이후 검토할 수 있음

### ③ 결론

- ◇ 농안법 제22조(도매시장의 운영)의 개정안에서 도매시장법인을 의무적으로 두도록 한 단서 조항은 현행대로 유지하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 단, 시장도매인 제도 도입은 여건이 성숙되었다고 판단되면 도입·논의가 필요하므로 중장기 과제로 설정할 필요는 있음

---

## 3. 도매시장법인 지정방식 개선

---

### ① 주요 내용

- ◇ 중앙도매시장의 도매시장법인에 대하여 농림수산식품부 장관의 승인을 얻어 개설자가 지정하도록 지정 절차를 개선

### ② 개정안 평가

- ◇ 앞에서 언급한 바와 같이 도매시장법인 지정방식 개선은 절대적으로 필요한 과제임. 이에 중앙도매시장법인 지정 방식을 농림수산식품부 장관의 승인을 받아 결정하는 것은 농업인의 입장이 일부 반영된 것이기 때문에 환영할 만한 문제임
- ◇ 그러나 도매시장법인 지정권 사전 승인제는 옥상옥 결과를 초래하는 할 수 있고 두 번의 승인이 필요하기 때문에 이중 규제와 비효율성의 문제가 제기될 수 있음

### ③ 결론

- ◇ 도매시장법인 지정권을 현행 개설자(지자체)에서 농림수산물식품부 장관이 지정하도록 지정 절차를 변경해야 함(강석호 의원 대표 발의 예정 법안에 반영)
- 아울러, 농림수산물식품부 장관은 도매시장법인에 대하여 그 재산 및 업무집행 현황 등을 보고하게 하고, 관계 공무원으로 하여금 업무와 이에 관련된 장부 등을 검사하게 하며, 업무처리의 개선 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 해야 함

---

## 4. 가격안정명령제 신설

---

### ① 주요 내용

- ◇ 경매를 통한 투기적 가 수요 억제를 위하여 농림수산물식품부 장관이 가격안정명령을 실시하도록 근거 마련. 가격안정위원회 구성과 운영, 가격안정명령의 내용 등은 하위 법령에 정함

### ② 개정안 평가

- ◇ 도매시장의 근간은 수요와 공급 사정을 반영하여 공정하게 가격이 형성되는 목적으로 하는 상장경매가 기본 원칙인데 인위적으로 가격 상한을 제한한다면 큰 원칙이 훼손되는 문제가 발생할 수 있음. 한 번 원칙이 훼손되면 또 다른 편법의 요구가 생기는 악순환 구조가 발생할 수 있음

- ◇ 또한, 이번 가격안정명령제의 모델인 주식시장의 ‘사이드카’ 제도는 주식시장 전반의 시세가 지나치게 흔들리는 것을 막아 투자자를 보호하는 장점이 있지만, 상·하한가 제한이 있으면 증시에 호재와 악재가 생길 경우 그때그때 신속하게 주가에 반영되는 걸 막아서 증시의 시장 기능을 떨어뜨리고 주가를 왜곡시키는 단점이 있음
  - 이에 일부 학자들은 주식시장의 상·하한가제도 폐지를 주장하고 있으며 실제 미국·영국·독일·싱가포르·홍콩 등은 주식시장에 상·하한가 제도가 없음
- ◇ 주대마늘의 사례에서 알 수 있듯이, 가격상한을 두게 되면 출하자들이 다른 수요처를 찾거나 유사시장에 출하를 하는 부작용이 발생할 수밖에 없음
  - 특히, 정부가 유일하게 통제가 가능한 곳이 도매시장인데 ‘풍선희과’에 의해 도매시장 밖으로 거래 물량이 빠져 나갈 경우 오히려 정부의 통제에서 벗어나는 결과를 초래할 수 있음
- ◇ 또한, 도매시장 이외의 가장 큰 수요처가 대형마트인데 지금도 강력한 구매력으로 산지를 유린하고 있는데, 가격상한 제한으로 출하자들이 도매시장 출하에 거부감을 가지고 대형마트에 출하를 의존할 경우 산지 교섭력 약화로 이어질 수 있어 산지는 소비지 시장에 더욱 심하게 유린당할 수밖에 없음
- ◇ 가격이 폭등하였을 경우 가격 상한을 제한한 것이 과연 소비

자의 이득으로 귀속 될 것인지에 대해서도 의구심이 들 수 밖에 없음. 왜냐면 가격 상한을 일률적으로 제한하여 농산물을 중도매인이 낙찰 받았다고 하더라도 중도매인의 마진을 통제할 수 없는 문제가 발생할 수 있음

- 만약, 중도매인의 가격상한 품목에 대해 일률적으로 마진을 남기도록 행정기관이 통제하거나 마진률을 공개하도록 행정지도를 한다면 과도한 규제로 인해 많은 논란이 제기될 수 있음

◇ 가격안정명령제가 도입될 경우 적정가격에 대한 주체별 입장 상이하며 가격 폭등에 관련된 대책이기 때문에 농업인들의 반대가 극심할 수밖에 없음

- 예컨대 배추의 상한 적정 가격에 대해 주체별 입장이 상이할 수밖에 없고 가격 하한은 제외하고 가격 상한만 제어하는 정책을 도입할 경우 농업인들의 반발로 인해 가격안정명령제 도입의 이득을 상회하는 사회적 갈등 해소 비용이 발생할 수 있음

### ③ 결론

◇ 농식품부가 추진중인 가격안정명령제 도입을 재검토해야 함

- 위에서 살펴본 바와 같이 가격안정명령제는 ▲상장경매 원칙 훼손, ▲이해당사자간 갈등 발생, ▲적정 상한 가격에 대한 모호성, ▲과도한 규제 등으로 인해 도입을 재검토해야 함

- 다만, 농업인(산지 출하자)입장에서는 가격안정명령제가 가격상한과 함께 하한에 대한 대책도 마련된다면 내부적인 논의를 통해 검토 할 수 있는 과제지만, 이 경우에도 적정 하한 가격에 대한 많은 갈등과 논란이 불가피할 수밖에 없음

---

## 5. 기타 개선 과제

---

### ① 주요 내용

- ◇ 정가·수의매매 확대 : 정가 또는 수의매매를 경매와 동등하게 규정
- ◇ 정산회사 설치·운영 : 시장도매인과 비상장품목 취급 중도매인에 대한 출하대금 정산을 위한 정산회사 설치근거 등을 명시

### ② 개정안 평가

- ◇ 정가·수의매매는 경매의 경직성과 비효율성을 보완하고 도매시장 거래가격 안정화 측면에서 도입에 원칙적으로 찬성하지만 ▲도매시장법인 기록상장을 합법화하는 수단으로 남용하지 못하도록 하기 위한 방안과 ▲중도매인의 산지 직접거래가 발생할 개연성이 있으므로 이에 대한 근절책도 같이 마련되어야 함
- 아울러 정가·수의매매가 활성화되기 위해서는 산지 규모화·조직화가 이뤄져야 정책의 효과를 발휘할 수 있지만 도매시장법인이 경매사 확충 및 산지 지도를 더욱 강화 할 수 있도록



강제하거나 정책적으로 유인 할 수 있는 제도적 장치를 마련  
해야 함

- ◇ 정산회사 설치·운영도 시장도매인과 비상장품목 취급 중도매  
인에 대한 출하대금 정산의 안정성 확보와 중도매인의 실질적  
인 법인 소속제 폐지와 경쟁을 촉진한다는 측면에서 원칙적으  
로 찬성하지만, 정산회사 설립에 따른 비용 발생 부담 문제와  
운영 주체선정에 대해 사회적 공감대 속에 진행되어야 함

### 3 결론

#### ◇ 정가수의·매매 확대(찬성)

- 원칙적으로 찬성하며 일부 제도를 보완해야 함(기록상장 및  
중도매인 산지 직접 거래 방지책 마련)

#### ◇ 정산회사 설치·운영(찬성)

- 원칙적으로 찬성하며 일부 제도를 보완해야 함(비용 부담 및  
운영주체 선정과 관련한 사회적 공감대 형성)