



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈시장도매인의 동일 시장 내 거래 금지 위반 벌칙 완화〉
■ 진성준의원 대표발의(의안번호 제2219930호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이 정 은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 시장도매인의 동일 시장 내 거래 금지 위반 벌칙 완화	3
IV . 입법의 재정영향	10

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 진성준의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 7. 14.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농수산물의 원활한 유통과 적정가격 형성을 도모하기 위하여 도매시장법인을 수집 주체로, 중도매인을 분산 주체로, 시장도매인을 수집·분산 기능을 병행하는 거래 주체로 규정하고 있음.

또한, 도매시장법인 중심의 경매제도가 갖는 독과점적 구조로 인한 유통 경쟁 저해 및 거래 투명성 부족 문제를 개선하기 위하여 2000년 법 개정을 통해 시장도매인 제도를 도입하고, 생산자로부터 직접 매수한 농수산물을 정가·수의매매 방식으로 거래할 수 있도록 한 바 있음.

다만, 시장도매인이 해당 도매시장의 중도매인에게 농수산물을 판매하는 행위를 금지하고, 이를 위반할 경우 형사처벌(1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 부과하고 있음.

그런데 도매시장법인의 수집 기능이 충분하지 못한 경우 중도매인이 필요한 물량을 적시에 확보하기 어려워 시장도매인에게 거래를 요청하는 사례가 발생하고 있으며, 거래의 신속성이 요구되는 농수산물

유통 특성상 시장도매인이 거래 상대방이 중도매인인지 여부를 사전에 정확히 확인하기 어려운 측면도 있음에도 불구하고 일률적인 형사처벌 규정이 적용되고 있어 과도한 규제라는 지적이 제기되고 있음.

이에 시장도매인과 중도매인 간 거래 금지 위반에 대한 제재를 형벌에서 행정질서벌인 과태료로 전환함으로써, 유통 현장의 현실을 반영하고 규제의 합리성을 제고하려는 것임(안 제88조 및 제90조).

Ⅲ. 검토의견

1. 시장도매인의 동일 시장 내 거래 금지 위반 벌칙 완화

개정안은 현재 시장도매인¹⁾이 동일한 시장의 도매시장법인²⁾ 또는 중도매인³⁾에게 농수산물을 판매한 경우 적용되는 벌칙을, “1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금”의 행정형벌⁴⁾에서 “1천만원 이하의 과태료”의 행정질서벌로 완화하려는 것임(안 제88조제9호 삭제 및 안 제90조제1항제1호의2 신설).

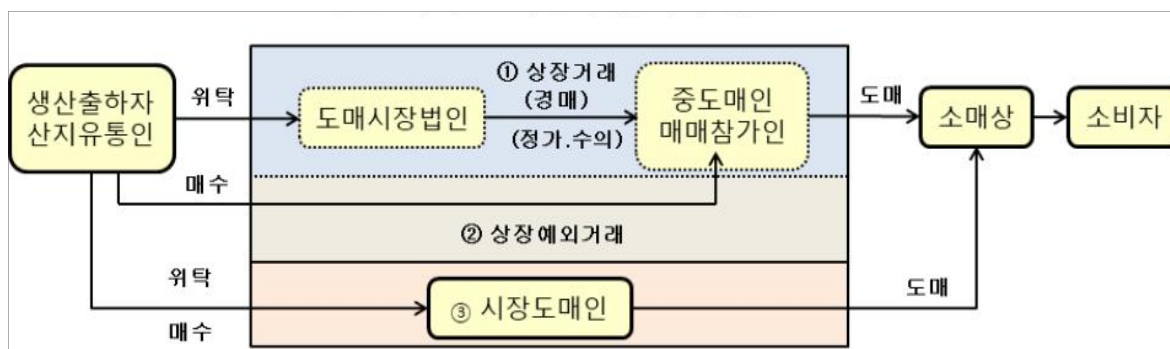
현 행	개 정 안
제88조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 8. (생략) 9. 제37조제2항을 위반하여 해당 도매시장의 도매시장법인 또는 중도매인에게 농수산물을 판매한 자 9의2. ~ 11. (생략)	제88조(벌칙) ----- ----- ----- 1. ~ 8. (현행과 같음) <삭 제> 9의2. ~ 11. (현행과 같음)
제90조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제90조(과태료) ① ----- ----- -----

- 1) “**시장도매인**”은 농수산물도매시장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인을 의미함.
- 2) “**도매시장법인**”은 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 위탁받아 상장(上場)하여 도매하거나 이를 매수(買受)하여 도매하는 법인을 의미함.
- 3) “**중도매인**”은 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자의 허가 또는 지정을 받아 도매시장 등에 상장된 농수산물을 매수하여 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하거나, 도매시장의 개설자로부터 허가를 받은 비상장 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인을 의미함.
- 4) 벌칙은 반윤리적·반사회적 범죄에 부과하는 “형사벌”과 행정법상 의무 위반에 대해 부과하는 “행정벌”로 구분되며, **행정벌**은 처벌 내용에 따라 행정법규 위반이 행정목적과 사회 공익을 직접 침해하는 경우에 부과되는 “**행정형벌**”과 간접적으로 행정목적에 달성에 장애를 야기할 우려가 있는 의무위반에 대해 부과되는 “**행정질서벌**”로 구분됨(국회 법제실, “법제기준과 실제”, p752).

현 행	개 정 안
1. (생 략) <u><신 설></u> 2. (생 략) ② ~ ④ (생 략)	1. (현행과 같음) <u>1의2. 제37조제2항을 위반하여 해당 도매시장의 도매시장법인 또는 중 도매인에게 농수산물을 판매한 자</u> 2. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시 행 전의 위반행위에 대하여 벌칙을 적 용할 때에는 제88조제9호의 개정규정 에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

현재 농수산물 도매시장에서는 ① 도매시장법인이 수집하여 경매 등을 통해 중도매인을 거쳐 분산되는 경로, ② 상장예외거래로서 중도매인만을 거쳐 분산되는 경로 및 ③ 시장도매인을 통하여 수집·분산되는 경로의 세 가지 유형으로 농수산물 유통이 이루어지고 있음.

【 농수산물 도매시장 거래구조 】



※ 자료: 농림축산식품부

이 중 시장도매인 제도는 1999년 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “농안법”) 개정 당시 도매시장 거래제도 다변화를 통해 출하자의 선택 폭을 확대할 수 있도록 도입된 것으로,⁵⁾ 시장도매인은 농수산물 도매시장에서 생산자로부터 직접 농수산물을 매수 또는 위탁 받아 도매하거나 매매를 중개할 수 있음.⁶⁾

또한, 현행법은 시장도매인이 해당 도매시장의 도매시장법인·중도매인에게 농수산물을 판매하지 못하도록 하여 유통질서를 확립하며, 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이라는 행정형벌을 부과하여 실효성을 확보하고 있음.

그런데, 시장도매인의 동일 도매시장 내 거래 금지 위반에 대해 행정형벌을 부과하는 것은 현장의 사정을 고려하지 않은 과도한 규제라는 의견이 제기되고 있음.⁷⁾

이에 개정안은 이와 같은 시장도매인의 동일 시장 내 거래 금지에 관하여 적용되는 벌칙을 행정형벌에서 행정질서벌인 1천만원 이하의 과태료로 변경하려는 것으로, 시장도매인의 부담을 완화하고 민간의 경제활동 위축을 방지하는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

5) 의안번호 152484, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 개정법률안(대안) 중 주요골자 참조

6) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제37조(시장도매인의 영업) ② 시장도매인은 해당 도매시장의 도매시장법인·중도매인에게 농수산물을 판매하지 못한다.

7) 개정안의 제안이유에 의하면, 도매시장법인의 수집 기능이 충분하지 못한 경우 중도매인이 필요한 물량을 적시에 확보하기 어려워 시장도매인에게 거래를 요청하는 사례가 발생하고 있으며, 거래의 신속성이 요구되는 농수산물 유통 특성상 시장도매인이 거래 상대방이 중도매인인지 여부를 사전에 정확히 확인하기 어려운 측면이 있어 일률적으로 행정벌을 부과하는 것은 과도함.

다만, 이와 같은 제재 완화 여부는 다음과 같은 사항을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 판단할 문제로 보임.⁸⁾

첫째, 제재 수단을 행정형벌에서 행정질서벌로 완화할 경우, 시장도매인은 위반행위로 인한 경제적 편익과 제재 비용(1천만원 이하의 과태료)을 형량하여 행동할 것이므로, 과태료 수준이 도매시장 내 거래 금지 위반행위를 억제할 만큼의 위하력을 가지고 유통질서 확립이라는 정책목적을 달성하기에 적절한 수준인지에 대한 논의가 필요함.

둘째, 시장도매인의 동일 도매시장 내 거래금지 위반 행위로 인해 침해되는 법익의 중대성을 고려하여 행정형벌과 행정질서벌 중 어떤 행정벌을 적용할 것인지 판단할 필요가 있음.

이와 관련하여, 대법원이 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과해지는 것이며, 행정질서벌인 과태료는 간접적으로 행정상 질서에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재라고 판시하였다는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임.

8) 이와 관련하여, **헌법재판소**는 행정법규 위반행위에 대하여 행정질서벌인 과태료와 행정형벌 중 어떤 것을 부과할지는 입법자의 재량에 달려있다고 판시한 바 있음.

어떤 행정법규 위반행위에 대하여, 이를 단지 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있음에 불과한 경우(단순한 의무태만 내지 의무위반)로 보아 행정질서벌인 과태료를 과할 것인가, 아니면 직접적으로 행정목적과 공익을 침해한 행위로 보아 행정형벌을 과할 것인가, 그리고 행정형벌을 과할 경우 그 법정형의 형종과 형량을 어떻게 정할 것인가는, 당해 위반행위가 위의 어느 경우에 해당하는가에 대한 법적 판단을 그르친 것이 아닌 한 그 처벌내용은 기본적으로 입법권자가 제반 사정을 고려하여 결정할 그 입법재량에 속하는 문제라고 할 수 있다(헌법재판소 1994. 4. 28. 91헌바14)

【 행정형벌 및 행정질서벌에 대한 대법원 판례 】

즉, 행정질서벌과 행정형벌은 다같이 행정법령에 위반하는데 대한 제재라는 점에서는 같다하더라도 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과하여지는 것이므로 행정형벌을 과하는데 있어서 고의 과실을 필요로 할 것이냐의 여부의 점은 별문제로 하더라도 행정질서벌인 과태료는 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는데까지는 이르지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는데 불과하므로 다른 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 고의 과실을 필요로 하지 아니한다고 해석하여야 할 것이다.
(대법원 1969.7.29.자 69마400 결정)

※ 자료: 대법원 사법정보공개포털

셋째, 제재 완화 시 이와 유사한 유통질서 위반행위에 대한 행정형벌과의 형평성 문제가 발생할 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

현행 농안법은 중도매인이 미상장된 농수산물을 거래⁹⁾하거나, 도매시장법인이 상장한 농수산물을 허용 범위를 초과하여 다른 중도매인과 거래하는 경우¹⁰⁾에도 동일한 수준의 행정형벌을 부과하고 있어, 제재 완화 시 이러한 제제도 함께 조정하는 방안을 검토하여야 할 것임.

9) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제31조(수탁판매의 원칙) ② 중도매인은 도매시장법인이 상장한 농수산물 외의 농수산물은 거래할 수 없다. 다만, 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 도매시장법인이 상장하기에 적합하지 아니한 농수산물과 그 밖에 이에 준하는 농수산물로서 그 품목과 기간을 정하여 도매시장 개설자로부터 허가를 받은 농수산물의 경우에는 그러하지 아니하다.

10) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제31조(수탁판매의 원칙) ⑤ 중도매인은 도매시장법인이 상장한 농수산물을 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 연간 거래액의 범위에서 해당 도매시장의 다른 중도매인과 거래하는 경우를 제외하고는 다른 중도매인과 농수산물을 거래할 수 없다.

【 현행법상 1년이상 징역 또는 1천만원 이하 벌금 부과 사유 】

연번	위반행위
2호	도매시장 개설자의 승인을 받지 않고 다른 도매시장법인을 인수·합병
3호	다른 중도매인 또는 매매참가인의 거래 참가를 방해하는 행위를 하거나 정당한 사유 없이집단적으로 농수산물의 경매 또는 입찰에 불참
3호의2	다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 중도매업을 하게 하거나 그 허가증을 빌려준 경우
4호	자격요건에 해당하지 않는 경매사를 임명한 경우
5호	도매시장법인, 중도매인 및 이들의 주주 또는 임직원이 도매시장에서 산지유통인의 업무를 한 경우
6호	산지유통인이 출하업무 외의 판매·매수 또는 중개 업무를 한 경우
7호	도매시장법인이 매수하거나 거짓으로 출하자로부터 위탁받거나 중도매인이 상장된 농수산물 외의 농수산물을 거래한 경우
7호의2	중도매인이 연간 거래액의 범위를 초과하여 도매시장법인이 상장한 농수산물을 다른 중도매인과 거래한 경우
8호	시장도매인이 도매시장 개설자의 도매 제한 및 금지조치를 위반한 경우
9호	시장도매인이 해당 도매시장의 도매시장법인 또는 중도매인에게 농수산물을 판매한 경우
9호의2	도매시장법인 또는 시장도매인의 표준하역비의 부담 미이행
10호	도매시장 개설자, 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인 또는 대금정산조직의 수수료 등의 징수 제한 위반
11호	종합유통센터가 농림축산식품부장관 등의 조치명령을 위반한 경우

주) 제1호의 경우 삭제됨

※ 자료: 국회 법률정보시스템 참조

참고로, 농림축산식품부는 동일시장 내 시장도매인과 중도매인 간 거래는 중대한 유통질서 교란 행위로, 그간 불법 거래가 지속적으로 발생하고 있어 법적 조치가 필요하며, 불법 거래 최소화 노력을 점검하고 유통주체 의견 수렴을 거쳐 경제형별 합리화 방안과 연계한 제도 개선을 검토할 필요가 입장임.

또한, 한국농수산물도매시장법인협회는 농수산물 유통의 원활성과 가격안정 도모라는 현행법의 입법 취지에 반하고, 유통질서를 직접 침해하는 핵심적 위반행위이며, 시장도매인과 중도매인에게 다른 수준의 제재를 적용하여 형평성을 해치므로 제재를 과태료로 완화하는 것은 타당하지 않다는 입장임.

한편, 개정안 수용 시 시행예정 법률인 「농수산물 온라인 도매거래 촉진에 관한 법률」(이하 “온라인도매법”)에 따른 벌칙 규정의 개정이 함께 이루어질 필요가 있는 것으로 보임.

온라인도매법은 시장도매인이 온라인도매거래를 통하여 동 금지제도를 우회하는 것을 방지하기 위해 해당 도매시장의 도매시장법인 또는 중도매인과 온라인도매거래를 할 수 없도록 하고, 위반 시 「농안법」과 동일한 수준의 벌칙을 부과하도록 하고 있음.¹¹⁾¹²⁾

11) 「농수산물 온라인 도매거래 촉진에 관한 법률」

제14조(농수산물도매시장 등과의 연계) ② 제8조제5항제3호에 따른 온라인도매판매자는 농수산물을 농수산물도매시장 또는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 민영농수산물도매시장(이하 이 조에서 “민영도매시장”이라 한다)으로 반입하지 아니하고 온라인도매시장에서 판매할 수 있다. 다만, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제36조제1항 또는 제48조제5항에 따라 지정받은 해당 농수산물도매시장 또는 민영도매시장의 도매시장법인·중도매인에게 농수산물을 판매하여서는 아니 된다.

제34조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌

IV. 입법의 재정영향

개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.¹³⁾

문 의 처

02)6788-5416

균에 처한다.

6. 제14조제2항 단서를 위반하여 농수산물을 판매한 자

12) 다만, 이와 같이 온라인도매법을 개정함에 있어서는, 동 농안법 개정안의 부칙을 통한 다른 법률의 개정 방식이 적합한지, 혹은 별도 개정안의 발의가 요구되는지에 관하여 논의가 필요할 것으로 보임

13) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p, 29)