

제 8 회

우수리포트 공모대회 장려상 수상작

**관련법 개정을 통한 농수산물도매시장제도
운영활성화 방안 연구**

임성규

(농업생명과학대학 농경제사회학부)

* 이 글은 2008년 1학기 '농업법개론' (담당교수: 사동천) 강좌의 리포트이다.

차 례

I. 서론

II. 농수산물도매시장의 현황

1. 농수산물도매시장의 정의 및 분류

1.1. 정의

1.2. 분류

2. 농수산물도매시장의 기능 및 관리·운영체계

2.1. 기능

2.2. 관리·운영체계

III. 농수산물도매시장 운영체계의 문제점

1. 운영주체 측면의 문제점

2. 거래방법 측면의 문제점

3. 하역체계 측면의 문제점

IV. 농수산물도매시장 개선방안

1. 운영주체 측면의 개선방안

2. 거래방법 측면의 개선방안

3. 하역체계 측면의 개선방안

V. 결론

* 참고문헌

I. 서론

우리나라 농수산물 유통은 1980년대 이전까지 유사도매시장 중심의 구조였으나, 1985년 가락동 농수산물 도매시장이 개장된 이후부터는 공영도매시장이 농수산물 유통의 중추적 역할을 담당하는 구조로 변화하였다. 특히 농수산물 도매시장은 상적(商的) 기능, 수급조절기능, 물류기능, 가격발견기능 및 유통정보 창출기능 등 농수산물 유통의 핵심적인 역할과 함께 유통개선의 선도적 기능을 수행해오고 있다.

하지만 1990년대 중반 이후 유통시장이 개방되고 국민소득이 높아지면서 농산물을 둘러싼 유통환경은 급속히 변화하고 있다. 최근 산지에서의 품목의 특정화, 생산의 규모화, 출하 단위의 대형화로 농산물의 생산이 집중되는 현상이 발생하고 있으며 이 과정에서 생산자는 거래수입의 장기적인 안정화를 요구하고 있다. 또한 대형 할인업체나 대형 수요처가 등장하고 있는 소비자는 농산물의 안정적인 공급과 품질의 균일화를 요구하고 생산자나 소비자도 물류비용의 절감을 희망하고 있는 상황에서 산지와의 직접계약거래 즉, 시장 외 거래가 증가하고 있는 추세이다. 이와 더불어 정보화의 발전에 의하여 POS¹⁾, EOS²⁾를 이용한 주문 수주, 발주처리, 로지스틱 물류시스템³⁾의 진전이 시장 외 거래를 지원하고 있다. 이러한 변화에 농수산물 도매시장이 신속하고 능동적으로 대응하지 못한다면 도매시장의 물류수집 기능은 점차 약화되고 경영은 악화되어 도매시장은 위기에 빠질 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 도매시장의 역할은 여전히 중요하다. 외국의 사례를 보더라도

-
- 1) Point Of Sales(POS)는 상점의 전자식 금전 등록기, 정찰 판독 장치 따위를 컴퓨터에 연결하여 상품 데이터를 관리하는 시스템이다. 판매장의 매상 정보를 바로 파악할 수 있으므로 재고 관리나 상품 관리를 효율적으로 할 수 있다.
 - 2) Electronic Ordering System(EOS)는 컴퓨터 통신망으로 주문을 받아 처리하고 납품 일정까지 짜주는 시스템이다. 중앙의 대형 시스템과 납품업체·고객들을 연결시켜 주기 때문에 실시간 비즈니스를 가능하게 해준다. 이는 공급망과 재고관리는 물론 주문처리까지 자동화해서 자원계획과 구입을 간소화하는 데 그 목표가 있다.
 - 3) 원료준비·생산·보관·판매에 이르기까지의 과정에서 물적유통을 가장 효율적으로 수행하는 종합적 시스템. 예를 들면, 원료준비의 측면에서만 물적 유통의 합리화를 생각하면 그 후의 과정에서 합리화를 방해하는 요인이 생기기 때문에 전체를 토털 시스템으로 구성하려는 것을 의미하는 것이다.

도 산지상인과 소매상 간의 직접계약거래가 증가하고 있음에도 중·소규모의 도매 시장 규모만 축소되고 있을 뿐 여전히 대규모의 도매시장은 새로운 기능을 접목하는 노력 등을 통해 여전히 활발한 거래를 보여주고 있음을 알 수 있다. 따라서 급변하는 유통환경 하에서 농수산물 도매시장이 농수산물 유통의 중추적이고 효율적인 유통기구로 발전할 수 있는 기능을 재정비하고 이에 따르는 활성화 방안을 수립하고 해결책을 찾는 것이 무엇보다도 시급한 과제가 될 것이다.

본 연구에서는 급변하는 대내외적 유통환경에 대해 관련법 개정을 기반으로 농수산물도매시장이 신속하고 능동적으로 대응함으로써 농수산물도매시장의 운영상 문제점을 보완·해결하여 도매시장이 농수산물유통의 중추적 역할을 수행할 수 있도록 하는 방안을 제시하는 것을 기본적인 목적으로 한다. 이를 위해 농수산물도매시장의 거래방식, 하역업무, 물류체계 등과 관련된 논문을 참고하였으며 관련법에 대한 법조문을 참고하였다.

II. 농수산물도매시장의 현황

1. 농수산물도매시장의 정의 및 분류

1.1. 정의

「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 농안법) 제2조에 의하면, 농수산물도매시장이라 함은 ‘특별시·광역시·특별자치도 또는 시가 양곡류·청과류·화훼류·조수육류·어류·패개류·해조류 및 임산물 등 대통령령이 정하는 품목의 전부 또는 일부를 도매하게 하기 위하여 제17조의 규정에 의한 농림수산식품부 장관 또는 도지사의 허가를 받아 관할구역에 개설하는 시장’을 말한다.

1.2. 분류

농안법에서는 농수산물도매시장을 중앙도매시장, 지방도매시장, 농수산물공판장, 민영농수산물도매시장으로 분류하고 있는데, 농안법 제2조(정의)에 의하면 각각의 도매시장에 대한 정의는 다음과 같다.

- 제2조. 3.** “중앙도매시장”이라 함은 특별시·광역시 또는 특별자치도가 개설한 농수산물도매시장 중 당해관할구역 및 그 인접지역의 도매의 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 농림수산식품부령이 정하는 것을 말한다.
- 제2조. 4.** “지방도매시장”이라 함은 중앙도매시장 외의 농수산물도매시장을 말한다.
- 제2조. 5.** “농수산물공판장”이라 함은 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별협동조합, 조합공동사업법인, 품목조합연합회, 산림조합 및 수산업협동조합과 그 중앙회(이하 “농림수협 등”이라 한다) 그 밖에 대통령령이 정하는 생산자관련 단체와 공익상 필요하다고 인정되는 법인으로서 대통령령이 정하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)이 농수산물을 도매하기 위하여 제43조의 규정에 의하여 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 승인을 얻어 개설·운영하는 사업장을 말한다.
- 제2조. 6.** “민영농수산물도매시장”이라 함은 국가·지방자치단체 및 제5호의 규정에 의한 농수산물공판장을 개설할 수 있는 자외의 자(이하 “민간인등”이라 한다)가 농수산물을 도매하기 위하여 제47조의 규정에 의하여 시·도지사의 허가를 받아 특별시·광역시·특별자치도 또는 시지역에 개설하는 시장을 말한다.

2. 농수산물도매시장의 기능 및 관리·운영체계

2.1. 기능

도매시장은 산지 생산자와 소매시장을 연결해 주는 중계시장으로서 소규모 분산적인 생산자와 소비자의 수요와 공급을 일정한 장소에 집중시킴으로써 유통의 중추적 기능을 수행하고 있다. 도매시장에는 일시에 많은 상품과 인력이 집중되기 때문에 넓은 장소와 시설이 필요하다. 따라서 도매시장의 시설이 지나치게 협소하거나 운영이 비효율적이면 농수산물 유통흐름에 병목현상이 발생하거나 효율성이 떨어져 식품의 안정적 공급을 위협하게 될 우려가 있음을 인지해야 한다.

이러한 도매시장의 특징을 고려해보았을 때, 농수산물도매시장은 대량준비의 원리와 거래회수 최소화 원칙에 기초를 둔 농수산물 유통에 매우 효율적인 유통기구임을 알 수 있다. 여기서 대량준비의 원리란 농산물 도매시장에는 항상 많은 수요자와 공급자가 집합하기 때문에 즉, 대량의 수요와 공급이 준비되어 있어 생산자나 구매자 누구나 필요한 물건을 필요한 양 만큼 도매시장에서 쉽게 판매 또는 구매할 수 있는 것을 의미한다. 따라서 농수산물 도매시장은 생산자와 구매자(주로 소매업자)에게 안정적으로 농수산물을 매매할 수 있는 장소를 제공하는 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 또한 최소거래회수의 원칙은 일정기간의 거래회수가 생산자와

소매업자 또는 소비자가 직접 거래할 때에 비해 중계시장인 도매시장을 통해 거래하는 것이 거래회수를 최소화 하여 거래비용을 줄일 수 있다는 것을 의미한다.

이와 더불어 도매시장은 다품목, 다품종, 다품질의 풍부한 상품구색을 가지고 대규모 신속거래를 수행함으로써 타 유통기구에 비해 대량거래와 수급상황을 반영한 신속한 균형가격 발견이 상대적으로 유리한 측면을 가지고 있다<표 1>. 또한 도매시장에서 형성된 가격이 전국 농수산물 거래의 기준가격으로서 작용된다는 점을 고려할 때 도매시장은 농수산물 유통과 관련한 핵심적 유통정보를 창출하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 도매시장과 경쟁유통기구와의 비교

구분	도매시장	타 유통기구 (대형유통업체, 종합유통센터 등)
거래방법	자율거래, 경매원칙	예약거래, 수의매매
상품구색	풍부한 상품구색 다품목·다품종·다품질 구색완비	전략적 상품취급(구색미흡) 특정품목·특정등급 위주 취급
상품확보	출하자의 출하조건 수용으로 확보 운영주체가 직접 매취, 출하자 위탁	구매자의 조건으로 확보(계약 등) 구매자가 제시하는 방법으로 확보
취급물량	출하자가 출하하는 모든 물량 출하된 모든 등급·품종의 상품 대규모 물량과 불특정 산지상품도 취급	구매자가 원하는 한정된 물량 구매자가 원하는 종류의 상품 소규모 물량으로 특정산지 취급
출하자	불특정한 전국의 모든 출하자 출하접근성이 매우 양호	계약 등에 의한 특정 생산자 출하 희망자 접근성이 매우 제한적
가격형성 (거래방법)	경매나 입찰에 의한 가격형성 품질과 등급을 반영한 가격형성 수급상황을 반영한 가격변동	독자적 가격형성 기능 미흡 도매시장가격 참고 협의가격 사전 물량확인으로 가격변동 완화
분산형태	경매참여 중도매인에 의한 분산 중도매인 능력에 따른 분산	상품화 후 직영점·가맹점 분산 직영점·가맹점이 소비자에 분산 소매기능으로 소비자 직접 분산
취급상품	산물 및 규격화 형태 모두 취급 국가 표준규격에 의한 규격상품	구매자가 원하는 산물상품 구매자가 원하는 포장·등급규격
출하자 부담비용	상장수수료 표준하역비제	위탁판매수수료(하역비용 포함)
대금정산	당일정산 원칙	정산기간 지연(물류센터 등)
환원서비스	출하장려금 지급 판매장려금 지급	환원수수료 없음
거래지속성	관계없이 언제나 거래가능 어느 도매시장법인과도 거래가능 대부분 출하약정에 의한 고정출하	구매자 중심의 거래지속성 여부 결정 대체 거래자 발견의 어려움
거래투명성	당일 거래상황이 거래즉시 공개됨 시장전체의 거래상황 당일 공개	전체 거래상황 미공개 거래처별로 공개

자료: 전창곤·조명기, 「농산물 도매시장 활성화 및 경쟁력 강화 방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002. 12

2.2. 관리·운영체계

농수산물도매시장의 관리·운영체계를 운영주체별로 분류(개설자, 도매시장법인, 중도매인, 매매참가인, 소매상)하여 분석할 수 있다.

먼저 농수산물도매시장의 개설자는 농안법 제 20조(개설자의 의무)에 의해 거래관계자의 편익과 소비자의 보호를 위하여 도매시장 시설의 정비·개선과 합리적인 관리, 공정한 거래질서 확립과 환경 개선, 상품성 향상을 위한 규격화와 포장 개선 및 선도 유지 촉진 등의 사항을 이행하며, 이의 효과적인 달성을 위하여 투자계획을 수립·집행하는 역할을 담당한다. 개설자는 공영도매시장을 건설한 후 적정수의 유통업자(도매시장법인)를 모집·입주시켜 시장을 운영토록 하고, 도매시장법인으로부터 시설 사용료로 거래액의 0.5%를 징수한다. 또한 개설자는 시장 관리업무를 대행할 전담기구를 두어 시설물의 관리·거래질서유지·유통종사자 지도·감독 등의 업무를 수행하는데, 이러한 관리기구의 형태는 개설자에 소속된 공무원으로 구성된 관리사무소, 지방공기업법에 의해 설립된 관리공사, 지방자치단체·관리공사·농·수협·민간유통업자 등이 공동 출자하여 설립한 공공출자법인 등이 있다. 현재 가락시장과 구리시장은 관리공사, 강릉시장은 공공출자법인이 운영하며, 나머지 도매시장은 관리사무소가 운영하고 있는 상황이다.

도매시장법인은 농안법 제2조(정의)에 의해 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 위탁받아 상장하여 도매하거나 이를 매수하여 도매하는 법인(제24조의 규정에 의하여 도매시장법인의 지정을 받은 것으로 보는 공공출자법인을 포함한다)으로 정의된다. 도매시장법인은 원칙적으로 경매 또는 입찰의 방법으로 최고가격 제시자에게 농산물을 판매하며, 출하자에게 판매대금을 정산하여 주고, 출하자로부터 상장수수료를 징수하는 역할을 한다.

중도매인은 농안법 제2조(정의)에 의해 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자의 허가 또는 지정을 받아 다음 각목의 영업을 하는 자를 말한다.

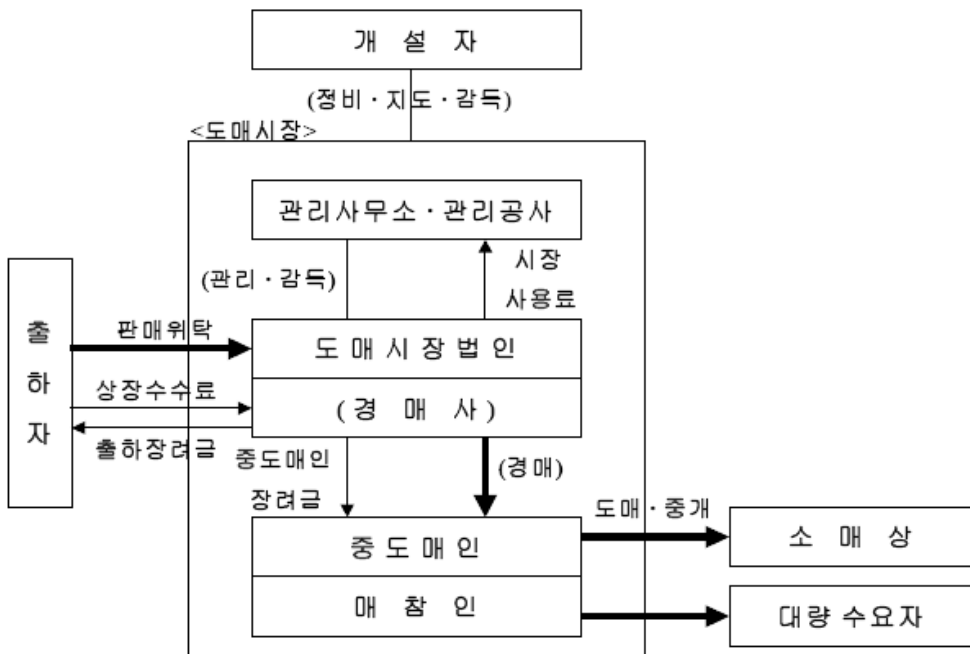
- 가. 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장에 상장된 농수산물을 매수하여 도매하거나 매매를 중개하는 영업
- 나. 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자로부터 허가를 받은 비상장농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업

따라서 중도매인은 실제 경매에 참여하여 판매차익의 취득을 목적으로 출하된 상품을 평가·구입하고 이를 자기 책임 하에 판매해 도매시장의 분산기능을 담당하는 유통주체로 볼 수 있다.

이 외에도 매매참가인, 소매상 등이 도매시장의 운영주체로서 존재하고 있으나 이 두 주체는 현재 도매시장의 운영효율성을 저하시키는 요인으로서 작용하고 있는 상태이다.

이러한 농수산물도매시장의 운영체계를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 농수산물도매시장 관리·운영체계도



범례: **——** 상품의 흐름
 ———— 수수료의 흐름·연관관계

자료 : 허길행, 「농수산물 도매시장 관리·운영체계에 관한 고찰」, 『농촌경제』 제18권 제2호, 한국농촌경제연구원, 1995.

Ⅲ. 농수산물도매시장 운영체계의 문제점

본 연구에서는 실제 농수산물도매시장에서 도매업에 종사하는 상인들의 의견을 토대로 하여 농수산물도매시장 운영체계에 존재하는 문제점을 크게 운영주체, 거래방법, 하역체계에서의 문제점, 이렇게 세 부분으로 구분하여 분석하고자 한다.

1. 운영주체 측면의 문제점

우리나라의 농수산물도매시장은 농안법 제22조(도매시장의 운영)⁴⁾에 의거해 중앙도매시장에는 반드시 도매시장법인을 두도록 규정하고 있다. 도매시장법인은 위에서 살펴보았듯이, 경매 또는 입찰의 방법으로 최고가격 제시자에게 농산물을 판매하며, 출하자에게 판매대금을 정산하여 주고, 출하자로부터 상장수수료를 징수하는 역할을 한다. 하지만 도매시장이 활성화되기 위해서는 충분한 농수산물이 안정적으로 공급되어야 하며, 부족한 품목의 경우 도매시장법인이 이를 수집·공급해야 하나 제도적으로 도매시장법인의 매취상장이 제약되어 있고 일부 도매시장법인의 경우 수집능력이 취약하여 도매시장법인이 취급하기 어려운 품목 등에 대해서는 관행적으로 중도매인에 의한 산지수집 활동이 지속적으로 수행되는 가운데 도매시장법인은 단순한 기록상장만 맡고 있는 상황이다. 도매시장법인의 수집능력 부족은 도매시장법인에 대한 불신을 가져오는 동시에 중도매인이 시장도매인제의 도입 또는 상장예외품목 확대를 지속적으로 요구함으로써 도매시장법인과 중도매인 간의 알력을 초래하는 주요 원인이 되기도 한다는 점에서 많은 문제점을 야기하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 농수산물 도매거래금액의 50% 이상을 차지하는 가락동 도매시장법인의 산지 수집을 위한 출하선도금 지급비율⁵⁾을 살펴보면, 이 비율이 매년 감소하고 있어 도매시장법인의 적극적 산지수집 노력에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이라고 할 수 있다(표 2).

4) 제22조 (도매시장의 운영) 도매시장의 개설자는 도매시장에 그 시설규모·거래액 등을 고려하여 적정수의 도매시장법인 또는 시장도매인을 두어 이를 운영하게 하여야 한다. 다만, 중앙도매시장에는 부류마다 도매시장법인을 두어야 한다.

5) 선도금 지급비율은 연간 거래금액에 대한 출하선도금 지급액의 비율을 의미한다.

<표 2> 가락동 도매시장 출하선도금 지급비율 현황

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
지급률(%)	3.3	4.9	3.4	3.1	2.4	2.1	1.7	1.5	1.4	1.0

자료 : 서울시농수산물공사, 「2004 통계자료집」, 2004.

이렇게 도매시장법인과 그 운영에 있어서 많은 문제점을 노출하고 있는데, 실제 도매시장의 이용고객에 의한 도매시장법인의 수익개선 효과에 대한 설문조사를 통해서도 이러한 문제점이 그대로 인식되고 있음을 알 수 있다<표 3>.

<표 3> 도매시장법인 이용에 따른 수익개선에 대한 평가

구분	출하자		중도매인	
	응답자 수(명)	응답비율(%)	응답자 수(명)	응답비율(%)
전혀 개선되지 않았다	6	10.0	0	0.0
개선되지 않았다	9	15.0	18	30.0
그저 그렇다	33	55.0	27	45.0
개선된 편이다	12	20.0	15	25.0
매우 개선되었다	0	0.0	0	0.0
무응답	0	0.0	0	0.0
합계	60	100.0	60	100.0

자료 : 안상돈 외, 「이용고객에 의한 농산물 도매법인의 평가」, 자연과학연구지 제 15집 p.47, 2004.

중도매인 역시 몇 가지 문제점을 야기하고 있다. 중도매인은 도매시장에서 분산 기능을 담당하고 유통주체로서 원칙적으로 경매에 참가하여 상장된 상품을 구입하여 중개 또는 판매하도록 되어 있다. 그러나 현재의 상관행으로 볼 때 일정 품목에 대해서 중도매인이 수집기능을 담당하고 있는 경우가 있어 기록상장, 장외거래 등 불법거래 문제를 야기하고 있고, 상장예외품목 지정을 요구하는 원인이 되고 있다. 또한 대부분의 중도매인이 지나치게 영세하여 경영효율성이 떨어져 높은 유통마진의 원인이 될 수 있으며, 산지의 파렛트 등으로 출하된 대량출하 상품을 소화하는데 한계를 보이고 있어 유통개선의 제약이 될 뿐 아니라 분산능력이 떨어져 도매시장 발전의 제약요인으로 작용하고 있다.

또한 중도매인의 영업권이 등록제나 신고제가 아닌 허가제로 운영되고 있어 외부 유능한 유통인의 시장 진입에 대한 장벽으로 작용하고 부실한 중도매인의 퇴출

을 어렵게 한다는 점 역시 문제점으로 지적되고 있다.

또한 농수산물도매시장의 관리를 맡고 있는 관리공사 혹은 관리사무소의 경우 지방자치단체(이하 지자체)의 산하기관형태를 띠고 있는데, 이러한 특성으로 인하여 각 지역도매시장마다 관리주체를 담당하는 지자체가 달라 이들 간의 통합성이 부족하다는 문제점이 지적되고 있다. 게다가 이들 관리주체와 도매시장법인 간의 옥상옥(屋上屋) 구조 역시 도매시장의 운영을 비효율적으로 만드는 요인으로 지적받고 있는 상황이다.

마지막으로, 매매참가인⁶⁾의 경우 그 역할의 수행을 위해서는 농수산물의 유통과정에 대한 깊은 이해와 노하우가 필요함에도 이를 갖춘 매매참가인이 턱없이 부족해 유사중도매인의 역할에만 그치고 있는 점, 농수산물도매시장 내에 중도매인과 함께 소매상(직판상)이 다수 존재하여 시장의 혼잡도를 증가시키고 도매시장의 능력을 저하시키고 있다는 점 역시 도매시장 운영체계에서의 문제점으로 지적받고 있다.

2. 거래방법 측면의 문제점

농안법 제32조(매매방법)⁷⁾에 의해, 농산물도매시장에서는 경매 및 입찰을 기본 원칙으로 하되, 특별한 사유에 한하여 정가 또는 수의매매를 행할 수 있다. 경매를 통한 거래의 경우, 거래의 투명성 및 공정성에서는 수의매매에 비해 뛰어나지만 거래의 신속성, 가격안정성, 비용효율성, 대량거래에 있어서의 농가수익개선효과 등의 측면에서는 수의매매에 비해 떨어지는 특징을 보인다. 이는 경매를 통한 거래의 경우 상품을 일일이 진열해야 하며 출하자가 불특정 다수와 거래를 해야 하므로 출하량을 유연하게 조절하기 힘들기 때문에 나타나는 특징이라고 할 수 있다. 과거의 농안법의 경우 농산물 도매에 있어 수의매매방식을 전혀 허용하지 않았으나 최근 들어 경매방식의 비효율성을 인식하기 시작해 2008년 농안법 개정을 통해 일부 상

6) 매매참가인은 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자에게 신고를 하고, 농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장에 상장된 농수산물을 직접 매수하는 자로서 중도매인이 아닌 가공업자·소매업자·수출업자 및 소비자단체 등 농수산물의 수요자를 말한다.(농안법 제 2조 10.)

7) 제32조 (매매방법) 도매시장법인은 도매시장에서 농수산물을 경매 또는 입찰의 방법으로 매매한다. 다만, 다른 도매시장 또는 공판장에서 가격이 결정되어 바로 입화된 농수산물을 상장하여 매매하는 경우 등 농림수산식품부령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 정가 또는 수의매매를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

장예외품목에 한해서는 수의매매방식을 사용할 수 있도록 하기 시작했다. 하지만 아직까지도 거래량이 적은 소수의 품목에 대해서만 수의매매방식을 허용하고 있어 거래과정에서의 비효율을 증가시키고 있는 실정이다(표 4).

<표 4> 정가·수의매매 운영 현황(2003)

도매시장명		품목수	주요 지정품목	비율(%)	
				물량	금액
서울가락	청과	28	버찌, 산딸기, 건고추 등	4.8	0.5
	수산	-	메기, 미꾸라지 등	6.3	0.9
부산업궁	청과	52	바나나, 파인애플, 오렌지, 상추 등	3.3	3.8
대구북부	청과	50	건고추, 고사리, 고들빼기, 고춧잎, 냉이 등	5.0	5.6
	수산	115	도다리, 농어, 광어 등	21.8	16.0
인천구월	청과	19	두채류, 절임류, 두부, 무침류, 묵류 등	1.9	2.6
광주각화	청과	40	상추, 시금치, 부추, 깻잎, 썩갓	2.8	2.9
대전오정	청과	180	건고추, 고사리, 고들빼기 등	3.2	4.3
	수산	99	활어, 어패류, 젓갈 등	17.3	12.9
울 산	청과	140	수입과일 및 해산물	2.4	4.9
수 원	청과	43	도라지, 칸마늘, 수입과일 등	2.8	4.8
	수산	10	활어류 등	41.3	44.3
구 리	청과	104	바나나, 오렌지, 자몽 등	5.8	7.9
	수산	49	생새우, 개불, 우럭 등	2.3	3.3
안 양	청과	128	아몬드, 야자, 건포도, 우영, 산딸기, 나물류 등	7.0	56.3
원 주	청과	35	버찌, 산딸기, 머루 등	-	-
청 주	청과	6	수입농산물, 생강 등	9.0	10.0
	수산	23	고등어, 오징어 등	14.7	19.9
충 주	청과	19	무, 배추, 수입농산물 등	5.0	0.7
	수산	12	활어류, 건어류 등	5.0	24.5
천 안	청과	115	바나나, 오렌지, 키위 등	8.5	12.8
전 주	청과	10	두채류, 우영, 연근 등	2.6	2.7
	수산	4	활어류, 건어류 등	15.5	40.5
창 원	청과	62	오렌지, 바나나, 포도 등	2.4	3.5
		전품목	전품목	1.2	1.2
계(평균)				3.6	5.0

자료 : 농림부, 「2003년도 농수산물도매시장통계연보」, 2004.5.

3. 하역체계 측면의 문제점

농수산물도매시장에 있어 하역이란 농수산물이 도매시장에 반입된 후 반출되기까지의 각종 물류기능을 의미한다. 이를 구체적으로 보면, 상품의 하차, 선별 및 진열, 상품의 이적(경매장 → 중도매인 점포), 상차 등이 포함된다. 우리나라의 경우, 경매를 하기 위해 상품을 하차, 선별 및 진열하는 작업과 관련하여 몇 가지 문제점이 지적되고 있다.

현재 상품의 하역기능은 하역노조가 담당하고 있으며, 그 비용은 도매시장법인이 출하자로부터 징수하여 하역노조에 지급하고 있어 실질적으로 출하자가 부담하고 있다. 이와 관련하여 농안법 제42조(수수료 등의 징수제한)⁸⁾에서는 도매시장의 개설자, 도매시장법인, 중도매인이 농안법이 규정한 항목 이외에는 어떠한 명목으로도 금원을 징수할 수 없도록 규정하고 있다. 그런데 농안법 제42조가 규정하고 있는 항목에는 하역비 항목이 포함되어 있지 않다. 그 결과 하역비의 부담 주체에 대한 논란이 계속되어 왔으며 이는 도매시장의 중요한 현안 과제가 되고 있다.

또한 인건비가 지속적으로 상승하고 있는 상황에서 청과물의 하역기계가 매우 시급한 과제임을 고려할 때, 하역노조에 의한 현행 하역체계가 하역기계화를 지연시키는 원인이 되고 있는 점 역시 문제점으로 지적받고 있다. 일반적으로 기계화는 인력의 감축을 가져오기 때문에 하역노조는 기계화를 기피하는 경향이 있으며, 현재의 노조운영체계에서는 하역장비의 구입과 적절한 관리체계의 도입을 기대하기 어렵다는 점은 문제를 더욱 심화시키고 있다. 기계화가 지연됨에 따라 청과물의 하

8) 제42조 (수수료 등의 징수제한) ①도매시장의 개설자, 도매시장법인, 시장도매인 또는 중도매인은 다음 각 호의 금액외에는 어떠한 명목으로도 감전을 징수하여서는 아니된다. <개정 2007.1.3, 2008.2.29>

1. 도매시장의 개설자가 도매시장법인 또는 시장도매인으로부터 도매시장의 유지·관리에 필요한 최소한의 비용으로서 징수하는 도매시장의 사용료
2. 도매시장의 개설자가 도매시장의 시설 중 농림수산식품부령이 정하는 시설에 대하여 사용자로부터 징수하는 시설사용료
3. 도매시장법인 또는 시장도매인이 농수산물의 판매를 위탁한 출하자로부터 징수하는 거래액의 일정률 또는 일정액에 해당하는 위탁수수료
4. 시장도매인 또는 중도매인이 농수산물의 매매를 중개한 경우에 이를 매매한 자로부터 징수하는 거래액의 일정률에 해당하는 중개수수료
5. 도매시장의 개설자가 도매시장의 쓰레기발생억제를 위하여 특히 필요하다고 인정하여 농림수산식품부령이 정하는 품목 중 비규격출하물량에 대하여 업무규정이 정하는 바에 따라 출하자·도매시장법인·시장도매인·중도매인·매매참가인으로부터 징수하는 쓰레기유발부담금

역비는 청과물 가격에 비해 크게 상승하여 유통비용 증가의 큰 원인으로 작용하고 있으며, 현재의 하역체계가 유지된다고 가정했을 때 이러한 추세는 더욱 가속화될 것으로 보인다.

IV. 농수산물도매시장 개선방안

앞서 농수산물도매시장에 존재하는 문제점을 크게 세 부분으로 나누어 분석해 보았다. 이들 문제점과 관련하여 농안법의 개선이 이뤄진 부분도 있는 반면, 아직까지 전혀 개선이 이뤄지지 않은 부분, 일부만 개선된 부분도 여전히 존재하고 있다. 따라서 이 보고서에서는 농수산물도매시장에 존재하고 있는 문제점에 대한 개선방안을 좀 더 심도 깊게 분석해보고자 한다.

1. 운영주체 측면의 개선방안

도매시장이 경쟁력을 갖기 위해서는 운영주체인 도매시장법인과 중도매인이 규모화 되고 경영을 개선하여 효율을 높여야 할 것이다. 규모화 되고 경쟁력 있는 도매시장법인과 중도매인의 육성은 글로벌 시대의 농산물 유통여건 하에서 도매시장이 기능을 유지하고 살아남을 수 있는 전제조건이며 도매시장 활성화를 위한 필수적인 사항이기 때문이다.

하지만 일부 도매시장은 지나치게 많은 도매시장법인 또는 최저거래금액 기준에 미달하는 다수의 중도매인이 입주해 있어 경영효율성이 떨어지고 유통개선효과를 저해하고 있으므로 경영평가 등을 통해 도매시장법인과 중도매인을 퇴출 또는 인수·합병하도록 유도하는 정책이 필요할 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 도매시장법인이나 중도매인을 시장에서 퇴출시키는 것은 제도상 매우 어려운 것으로 판단된다. 따라서 우선적으로 도매시장법인과 중도매인의 규모화를 유도하기 위해 도매시장법인 및 중도매인 지정 또는 허가유효기간을 폐지하고, 도매시장법인의 인수·합병의 허용 등 지원근거를 법제화하는 등의 정책이 요구된다.

이와 더불어 장기적으로는 농안법 시행령이나 조례에 도매시장법인 및 중도매인의 퇴출규정을 명문화하여 영업실적이 부실할 경우 도매시장 관리기구가 보다 쉽게 퇴출시킬 수 있도록 제도를 마련해야 할 것이다. 또한 도매시장법인 간 및 중도

매인 간의 경쟁을 유도하기 위해 관리기구가 영업실적에 따른 시설 사용면적을 조정할 수 있는 권한을 부여하는 것도 도매시장의 경쟁력 제고의 한 방안이 될 수 있을 것이다.

도매시장의 운영효율성을 높이고, 도매시장법인의 경영효율성을 높이기 위해 장기적으로 상장수수료를 인하해 나가는 것 역시 필요하다. 현재 출하자가 부담하는 상장수수료는 정률제로 되어 있는데, 상장수수료는 경락가격에 비해 출하자의 출하를 결정하는 중요한 요인은 아니지만 정률제의 상장수수료제도는 대량출하에 대한 인센티브가 없기 때문에 소량출하의 원인이 될 수 있다. 즉, 출하자가 가격위험의 회피수단으로 여러 도매시장법인에 분산 상장할 수 있으며, 이는 결국 도매시장의 출하 단위를 더욱 작게 함으로써 상장단위의 영세화와 도매시장 운영효율성을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 도매시장에 상장된 물량의 많고 적음에 관계없이 도매시장법인의 입장에서 경매에 필요한 서비스 비용은 비슷하며 대량출하를 유도하여 도매시장 운영효율성을 높이기 위해서는 거래 회수에 따라 일정액을 징수하는 정액제와 거래금액에 따라 일정비율의 금액을 징수하는 정률제를 병행한 상장수수료 제도를 도입할 필요가 있다. 단, 정액과 정률 수수료율은 정부의 운영지침에 따라 도매시장별 여건에 맞도록 결정해야 할 것이며, 전체적인 수수료 수준은 현재 수준을 크게 벗어나지 않는 범위에서 결정해야 할 것이다.

중도매인의 역할도 개선할 필요가 있다. 중도매인의 분산능력이 취약한 상황에서 많은 물량이 집하되면 농수산물의 경락가격이 하락하여 이후 출하자가 출하를 기피하게 될 것이다. 따라서 도매시장의 집하능력을 높이기 위해서는 유능한 중도매인을 다수 확보해야 하며, 중도매인의 경영효율성을 높여 유통마진을 최소화하여 우수한 농수산물을 저렴한 가격으로 공급함으로써 다수의 구매자를 확보할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 분산 능력이 지나치게 낮거나 노령화되어 활동성이 저하된 중도매인은 퇴출시켜 규모화를 통해 경영효율성을 높이며, 능력에 따른 점포면적의 조정과 위치조정 등을 통해 중도매인 간의 경쟁을 촉진시킬 필요가 있다.

마지막으로, 현재 유사중도매인의 역할에 그치고 있는 매매참가인의 역할을 개선시켜 도매시장의 효율성을 증가시킬 수 있도록 매매참가인에 대한 다양한 교육 프로그램을 마련하는 등의 노력이 요구된다. 또한 농수산물도매시장 내에 위치하는 소매상들을 철저히 관리해 도·소매 기능의 혼재로 인한 효율성 저하 문제를 사

전에 예방하여야 할 것이다.

2. 거래방법 측면의 개선방안

우리나라 최대의 농수산물도매시장인 가락동 도매시장의 경우, 경매방식을 주된 거래방식으로 채택하되 소수의 상장예외품목에 한하여 정가·수의매매방식을 허용하고 있다. 하지만 도매시장에서 거래되는 상품이 신선도가 생명인 농수산물이라는 점을 고려할 때 이러한 제도에는 많은 문제점이 있다. 예를 들어, 수박의 경우 도매시장에 반입된 후 경매가 끝나 중도매인에 의해 출하되기까지 최대 48시간이나 걸리는 경우도 있는 것으로 나타나 경매방식이 신선도가 생명인 농산물에 적합하지 않음을 알 수 있다. 하지만 시장도매인에 의한 수의매매방식의 경우 상품이 반입되자마자 바로 거래가 성립되어 출하가 가능해 농산물의 신선도를 유지하는데 많은 장점이 있고 물류비용을 절약하는 데에도 큰 효과가 있다.

또한 수의매매방식의 경우 출하자와 시장도매인 간의 일대일 관계가 성립되어 출하량을 유연하게 조절하는 것이 가능해 가격불안정성을 해소할 수 있다는 장점이 있다. 또한 대량거래가 이뤄질 경우 출하자와 시장도매인간의 가격홍정이 가능해 출하자의 수익성을 개선할 수 있다는 점도 수의매매방식이 경매방식에 비해 유리한 점이다.

하지만 수의매매방식의 경우 경매방식에 비해 거래의 투명성·공정성이 떨어진다는 단점이 있다. 따라서 농수산물도매시장에서는 도매만 이뤄지도록 하고 농수산물공사의 허락을 받은 차량만 출입을 허가하는 등의 관련법 개정을 통해 수의매매방식의 거래공정성을 제고할 필요가 있다.

실제로도, 현재 2004년 설립된 강서농수산물도매시장의 경우 수의매매를 주된 거래방법으로 하는 시장도매인제도를 도입해 시행하고 있는데, 여러 가지 물류비용 절감의 측면이나 거래 효율성 측면에서 경매방식에 비해 뛰어난 점이 입증되고 있는 것으로 나타났다. 다만 시장도매인제도의 제대로 된 정착을 위해서는 상품선별을 위한 공간 확보, 저온창고 확충 등이 전제되어야 할 것으로 보인다.

3. 하역체계 측면의 개선방안

현재 인력 위주의 하역노조 체계에서 하역기계화 체계로 전환한다고 하더라도 단기적인 경제효과를 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 하지만 장기적으로는 하

역 업무를 기계화함으로써 하역비용을 상당히 절감할 수 있을 것으로 기대된다(표 5). 또한 하역체계를 개선하게 될 경우 하역비의 부담주체가 명확하게 됨으로써 도매시장 내 유통주체 간의 갈등이 해소되어 사회적 마찰을 완화하고 유통능률의 향상에 기여할 수 있게 될 것으로 전망된다. 또한 하역 시간을 단축시킴으로써 경매장 등 도매시장의 이용효율성을 높일 수 있고 상품의 신선도 유지도 유리하게 될 것이다.

<표 5> 하역기계화의 비용절감 효과(5톤 트럭 기준)

구분	인력 작업	지게차 작업	절감효과
상하차비용	톤당 8,000원×5톤 =40,000원 ▶ 상하차 각 1회 40,000원/회×2회 =80,000원	톤당 1,200원×5톤 =6,000원 ▶ 상하차 각 1회 6,000원/회×2회 =12,000원	5톤 트럭 1대당 68,000원(85%) 절감
상하차대기료	상하차 각 2시간 소요 시간당 10,000원×2시간×2회 =40,000원	상하차 각 20분 소요 시간당 10,000원×20/60분× 2회=6,700원	시간단축 : 3시간 20분 비용절감 : 33,300원
합 계	120,000원	18,700원	101,300원

자료 : 농림부 농산물유통국, 「농산물 물류체계 개선 방안(시안)」, 1999.9.

그렇다면 구체적으로 어떻게 하역체계를 개선해야 할까?

첫째, 현재의 하역노조원을 도매시장법인의 직원으로 만들어 하역 업무를 담당토록 해야 한다. 이 경우 하역의 기계화 및 성력화가 촉진되고 하역서비스의 질이 향상되며 작업여건·노조원 복리증진개선이 이뤄질 것으로 보인다. 하지만 이를 시행하기 위해서는 도매시장법인의 비용부담이 커 도매시장법인의 반대가 강력한 상황이라 장기적인 안목으로 하역노조원의 직원화를 추진해야 할 것으로 보인다.

둘째, 첫 번째 방안의 대안으로 하역노조원을 중심으로 하역전문회사를 설립토록 하여 하역전문회사로 하여금 도매시장법인과의 계약을 통해 하역업무를 담당토록 하는 방안이 있다. 하지만 이 역시 기존 하역 노조원들이 직장의 불안정성을 우려하여 기피할 가능성이 있다.

이처럼, 도매시장 하역체계개선은 현재의 하역노조원을 배제한 상태에서는 불가

능하다. 이러한 현실적 여건을 고려하여 도매시장의 하역전문회사는 반드시 하역 노조원을 중심으로 구성해야 할 것이다. 다만 하역업무의 독점화를 방지하기 위하여 장기적으로는 외부 용역업체도 용역입찰에 참가할 수 있도록 해 경쟁체계를 구성해야 할 것이다.

V. 결론

도매시장은 현재의 농산물 유통체계 하에서는 신속·대량 수집 및 분산, 주도적 가격결정, 다양한 상품구색, 비 규격품 처리능력 등에서 여전히 매우 중요한 핵심적 기능을 수행할 것으로 전망된다. 하지만 중장기적으로 대형 유통업체, 종합유통센터 등 경쟁기구의 확충과 산지 직구입 비중 증대, 물류기능의 취약 등으로 도매시장의 절대적 비중은 감소할 것으로 예상되는 상황이다. 그럼에도 불구하고 도매시장이 산지와 소매기구와의 연계성을 강화시킬 수 있는 물류기능의 강화와 물류시설의 확충, 전자상거래 기지화 등을 이뤄낼 경우 도매시장의 기능은 더욱 강화될 것으로 전망된다.

앞으로 도매시장과 대형유통업체와의 경쟁은 더욱 치열해 질 것으로 전망되며, 이에 대응하여 경쟁력을 유지하기 위해 도매시장은 장차 미래지향적이고 정보화된 효율적 시장으로 발전을 추구해야 할 것이다. 또한 대형유통업체가 시장점유율을 확대하면서 시장지배력을 강화하고, 생산자가 이에 적극 대응하지 못하는 상황에서 도매시장의 활성화는 장차 생산자에게 안정적 판로를 제공하고 대형유통업체를 견제하는 중요한 역할을 수행할 것으로 전망된다.

정부를 비롯한 도매시장과 관련된 각 주체들은 위에서 언급하고 있는 역할의 올바른 수행을 위해 관련법의 개정을 비롯한 제도적·금전적인 지원, 인식변화 등의 노력을 아끼지 말아야 할 것이다. 그래야만 농산물시장 개방시대를 맞아 위기에 빠진 우리의 농업경쟁력을 강화하고 나아가 국가경쟁력을 강화할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 농림부, 「2003년도 농수산물도매시장통계연보」, 2004.5.
- 농림부 농산물유통국, 「농산물 물류체계 개선 방안(시안)」, 1999.9.
- 서울시 농수산물공사, 「2004 통계자료집」, 2004.
- 안상돈 외, 「이용고객에 의한 농산물 도매법인의 평가」, 『자연과학연구지』 제 15집, 2004.
- 전창곤·조명기, 「농산물 도매시장 활성화 및 경쟁력 강화 방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.12.
- 허길행, 「농수산물 도매시장 관리·운영체계에 관한 고찰」, 『농촌경제』, 제18권 제2호, 한국농촌경제연구원, 1995.
- 허길행·이규정, 「가락동 농수산물 도매시장 하역업무 개선방안」, 『농촌경제』 제 19권 제 3호, 1996.
- 허길행 외, 「농수산물 도매시장 운영활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2004.12.

심사평

장 려 상

임 성 규 (농과대학 농경제사회학부)

관련법 개정을 통한 농수산물도매시장제도 운영활성화 방안 연구

〈관련법 개정을 통한 농수산물 도매시장제도 운영활성화 방안 연구〉는 1985년 가락동 농수산물 도매시장의 개장을 계기로 우리나라 농수산물 유통의 중심적 역할을 담당해 온 공영도매시장의 운영에 나타나는 문제점과 이에 대한 해결 방안을 제시하고 있는 글이다. 각각 ‘농수산물 도매시장의 정의 및 분류’와 ‘농수산물 도매시장의 기능 및 관리·운영체계’라는 소제목으로 나뉜 본문의 1, 2절에서는 관련법의 관점에서 농수산물 도매시장의 지위와 역할, 그리고 운영체계를 이해하고 있으며, 3, 4절인 ‘농수산물 도매시장 운영체제의 문제점’과 ‘농수산물 도매시장 개선방안’에서는 농수산물 도매시장의 실제 운영 과정에서 나타난 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위해 지향해야 할 방향을 제시하고 있다.

이 글은 운영주체, 거래방법, 하역체계의 측면으로 나누어 농수산물 도매시장의 운영 현황을 고찰하고 있어 농수산물 도매시장에 대한 비교적 체계적인 논의를 제시하고 있다. 그러나 서론에서 언급한 것처럼, 1990년대 중반 이후 농수산물 시장의 개방과 국민소득의 증대로 인해 농수산물 유통환경이 크게 변했으며, 대형 할인업체 등의 대량 수요처가 새롭게 등장하고 물류비용 절감을 위해 생산자와 소비자 간의 직접계약거래 등이 점점 활성화되고 있는 등의 시장 환경 변화에 대한 구체적인 고려가 부족하고, 그 결과 농수산물 도매시장 내부의 문제로 논의의 범위를 국한하고 있는 점에 대해서는 아쉬움이 남는다. 다시 말하면, 우리나라의 전체적인 농수산물 유통 과정에서 주로 청과와 수산물의 유통을 담당하는 농수산물 도매시

장이 차지하는 위치와 기능, 의의 등을 검토하고 이를 바탕으로 앞으로 농수산물 도매시장이 지향해야 할 개선 방향을 살펴보는 작업이 좀 더 보완될 필요가 있다.

본론의 구체적인 내용과 관련하여, 농수산물 도매시장의 운영주체와 거래방법, 하역체계의 문제점과 개선방안을 서술하는 데 있어 다음과 같은 점을 좀 더 생각해 볼 수 있다. 운영주체의 문제에 있어서는 크게 도매시장법인과 중도매인이 주요한 논의의 대상이 되고 있는데, 농수산물 유통에 있어 도매시장법인과 중도매인이 담당하는 거래량 비율의 비교나 역할 분담의 양상 등에 대한 보다 구체적인 자료 제시가 보완된다면, 두 운영주체의 실체 및 상호간의 관계를 파악하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 두 운영주체와 관련된 문제는 거래방법, 즉 경매 혹은 정가·수의 매매의 문제와 직결되는데, 이 역시 도매시장법인과 중도매인이 유통 과정에서 담당하는 역할과 밀접히 관련된 것이다. 따라서 운영주체와 거래방법을 독립된 절로 나누기보다 유통 과정의 성격에 따라, 가령 도매시장법인이라는 주체가 경매 방식이라는 거래방법에 의해 유통하는 것이 적절한 경우와 중도매인이 정가·수의매매의 방식에 의해 유통하는 것이 적절한 경우로 절을 나누는 것이 더 논리적인 전개 방식일 수도 있다. 마지막으로 하역체계의 문제점을 다룬 부분은 단지 하역체계의 비효율성만을 지적하기보다는 하역을 포함하여 농수산물의 포장, 가공, 운송 등을 아우르는 효율적인 통합물류체계의 필요성과 이를 위한 개선책을 논의하는 방향으로 나아가는 것이 좀 더 적절할 것으로 보인다.

더 생각해 볼 점들을 많이 지적했지만, 그렇다고 해서 이 글이 단점들만 가지고 있다는 것은 아니다. 스스로 논의 대상을 선정하고 그에 대해 어떻게 접근할 것인가를 구상하고 실제로 글을 집필하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그런데 너무 포괄적인 대상을 다룬 경우에는 필연적으로 논의가 미흡한 부분들이 도출될 수밖에 없다. 글을 쓸 때 사전 조사 및 배경에 대한 공부는 넓을수록 좋지만, 실제 집필에 있어서는 중요하다고 생각되는 문제로 논의의 폭을 좁히는 것이 필요하다. 이 글의 경우도 마찬가지이다. 이 글의 내용과 관련하여 앞으로 공부를 계속한다면, 농수산물 도매시장에 대한 포괄적인 지식을 바탕으로 좀 더 치밀한 연구를 할 수 있을 것이며, 이는 또 좀 더 치밀한 글로 이어질 수 있을 것이다.

이수형(교수학습개발센터 글쓰기교실 선임연구원)