

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002652-01

2018. 12.

# 공영도매시장 중장기 기본계획 수립 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원



aT

aT 한국농수산물유통공사

연구 담당

주관연구기관: 한국농촌경제연구원

**김병률** | 선임연구위원 | 연구총괄

**김성우** | 연구위원 | 제1장, 제4장, 제5장, 제6장 집필

**주재창** | 위촉부연구위원 | 제1장, 제2장, 제4장, 제6장 집필

**하수안** | 연구원 | 제2장, 제3장 집필

**전창곤** | 명예선임연구위원 | 제2장 집필

협동연구기관: 지역농업네트워크 협동조합, (사)농정연구센터

C2018-58

**공영도매시장 종장기 기본계획 수립 연구**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 12.

발 행 인 | 김창길

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

# 제 출 문

## 한국농수산물유통공사 사장 귀하

본 보고서를 「공영도매시장 중장기 기본계획 수립 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구기관명: 한국농촌경제연구원  
연구책임자: 김 병 료 선임연구위원  
연구참여자: 김 성 우 연구위원  
                  주 재 창 부 연구위원  
                  하 수 안 연구위원  
                  전 창 곤 명예선임연구위원

## 요 약

---

- 1985~2004년 동안 20년에 걸쳐 전국의 주요 도시에 순차적으로 건설 운영되고 있는 32개 농수산물 공영도매시장은 한국의 신선 식료품인 청과물의 연간 총생산량 중 50% 내외가 거래되는 농산물 유통의 기간적 인프라임. 아울러, 농업인이 생산하는 농산물의 최대 판매처로서 안정적 판로이자 소비자와 접점에 있는 중소 소매업체와 요식업체 등이 필요로 하는 소매용 구색 상품과 원료 농산물을 안정적으로 공급하는 대량 농산물의 집하, 분산 거래 장소임.
- 최근 들어 도매시장을 둘러싼 소비지와 산지 등 전후방 유통환경이 변하고 있으며, 4차산업혁명기술의 유통 분야 적용으로 생산에서 소비에 이르는 전 유통과정과 거래방식, 물류체계 등 다방면에서 정보화, 고도화, 첨단화가 앞당겨지고 있음.
- 농산물유통환경 변화는 그동안 단순히 대량 농산물의 수집, 분산 기능에 집중하던 도매시장의 기능과 시설, 거래방식에 변화를 요구하고 있으며, 도매 시장정책도 이에 맞는 미래지향적인 계획적 접근과 발전적, 포용적 시각이 필요함.
- 연구의 목적은 우리나라 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 통하여 도매 시장에 대한 체계적이고 효율적인 정책 추진과 함께 향후 농산물 유통환경 변화 및 소비구조 변화에 적절하게 대응하기 위한 방안을 도출하는 데 있음.
- 이 연구에서는 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 위하여 그동안의 도매 시장과 관련된 문헌과 자료를 수집하고, 국내외 현지 출장 및 정책담당자, 전국 도매시장 간담회, 전문가 자문회의를 통한 정보 및 의견을 수집하였음.

또한, 전국 32개 공영도매시장의 유통 주체들과 산지출하조직을 대상으로 설문조사를 실시하여 도매시장의 현 실태를 진단하고 문제점을 도출하였음.

- 연구 결과, 현재 32개 도매시장의 시설 능력으로 볼 때 도매시장의 물량 취급 여력은 충분하며, 도매시장의 공적인 역할과 긍정적인 사회경제적 파급 효과로 볼 때 시설현대화와 함께 물류시설을 보완하고 관리운영 방식과 거래방식의 보완이 병행되면 도매시장 경우 비율은 더 높아져도 사회경제적으로 효과적이며 문제가 없을 것으로 판단됨.
- 도매시장 거래의 원활화를 위해 도매시장 간, 도매법인 간, 중도매인 간 거래는 자유롭게 추진하도록 하며, 도매시장 간 연계 제휴(도매법인 간, 중도매인 간 전송거래 및 거래 조정)로 지역 구매자와 소비자들에게 다양한 농산물의 구색 맞춤 공급이 이루어지도록 하는 것이 중요함. 아울러, ‘발전된 경매’(advanced auctioning) 방식으로 ICT, 4차산업혁명기술을 적용한 이미지경매, 원격경매, 동시 경매 등 다양한 경매방식을 적용하도록 노력하며 그 밖에도 다음과 같은 방식을 적극 도입 검토할 필요가 있음.
- 중앙도매시장과 지방도매시장 간의 양극화 현상이 심화되고 있는 가운데, 중앙도매시장과 지방도매시장의 구분 및 실제 운영상 차이가 거의 없고 대부분의 규정이 동일하게 적용되고 있음. 또한, 전국의 중앙 및 지방 도매시장은 시장규모와 지리적 위치, 거래 규모와 실제 거래방식에서 많은 차이가 나타나 중앙과 지방 등 유형을 재검토하여 시장 관리운영과 거래제도 도입 및 완화, 심지어 도매시장의 업태(도매, 소매, 물류 등) 자체도 현실에 맞게 전환할 필요가 있음.
- 효율적이고 원활한 도매시장 시설현대화 사업의 추진을 위하여, 중앙 및 지방도매시장 시설현대화는 5개년 기본계획에 의거, 도매시장별로 시설 개보수, 시설 재건축, 이전 등 계획안을 제출하여 중앙정부에서 시설정비 기본방

침 수립을 시행하여야 함. 아울러, 도매시장 시설 개보수, 재건축, 이전 등 시설현대화는 정부의 5개년 계획에 의거한 사업 추진 시 중앙도매시장은 현행인 국고보조 30%, 용자 40%, 지방비 30%로 하고, 지방도매시장은 국고보조 20%, 용자 30%, 지방비 30%, 민간 20%로 유도하는 것이 좋을 것으로 판단됨.

- 소비자에게 친화적인 도매시장 운영을 위해, 도매시장에는 구매자들의 소포장, 가공품 판매 요구와 생산자들의 판로 확대를 위해 소포장 가공시설을 설치 운영하고, 농가 및 생산자조직의 단순 가공품과 6차 산업화 식품 등의 도매거래를 할 수 있도록 체질 개선이 요구됨. 또한, 도매시장에서는 도매시장의 개설자가 ‘품질·위생관리 매뉴얼’을 만들고, 예컨대 안전·품질관리자(SQM-Safety and Quality Manager)를 배치하는 등 품질관리와 환경관리에 철저히 기해야 함.
- 공영도매시장의 경쟁력 향상과 도매시장 유통의 핵심 주체인 도매법인과 중도매인의 경영합리화를 위하여, 도매법인은 경매사 수를 대폭 확대하고, 정가·수의거래 전문 인력을 확보하는 등 특별한 노력이 필요함. 아울러 중도매인의 경우에는, 현재 월간 최저거래금액을 상향 조정하고 법인화 전환 등을 유도하여 세대교체와 규모화를 적극 유도할 필요가 있음. 또한, 구매자카드에 의한 거래 원칙의 적용으로 중도매인의 외상거래와 채무 문제를 적극 해결할 필요가 있음.
- 문재인 정부의 핵심 농정공약인 푸드플랜과 도매시장 연계 방안을 모색할 필요가 높아지고 있는 가운데, 지역의 소비지 상권의 중심에 위치해 있는 도매시장에서 지역푸드플랜 추진을 위한 지역 농산물과 지역에서 부족한 국내산 농산물의 공급거점으로 적극 기여할 수 있도록 해야 함. 또한, 소비자들의 건강식품 소비 증가와 친환경 농산물 생산 농민 증가 추세에 대량의 집하분산 능력이 있는 도매시장에서 친환경 농산물을 전문적으로 거래하는 중도

매인 확대와 거래장소 확보를 통해 친환경 농산물 거래를 촉진함으로써 친환경 농산물의 유통 병목현상을 해소하고 대량거래 및 물류 규모화로 유통 비용을 절감하도록 함.

- 우리나라 공영도매시장의 중장기 기본계획은 단기적인 관점에서 접근하기 어렵기 때문에 중장기적인 시야에서 단계적 변화 방향을 마련해야 하며, 중장기 계획이 단순한 계획 측면에서 그치는 것이 아니라 정부의 구상과 기본 방침, 그리고 각 시장 주체들의 합의에 의한 추진 사항이 담기는 것으로 제도화될 필요가 있음.

## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구배경 및 필요성 ..... 1
- 2. 선행연구 검토 ..... 5
- 3. 연구내용 ..... 11
- 4. 연구방법 ..... 12
- 5. 연구추진체계 ..... 14

### 제2장 공영도매시장 유통환경 분석

- 1. 농산물 유통환경 변화와 전망 ..... 15
- 2. 산지유통환경의 변화와 도매시장 출하의향 분석 ..... 26
- 3. 주요국의 농산물유통 및 도매시장 비교 분석 ..... 38

### 제3장 설문조사를 통한 공영도매시장 실태 분석

- 1. 도매법인 분석 결과 ..... 83
- 2. 중도매인 분석 결과 ..... 100
- 3. 도매법인 및 중도매인 간의 의견 비교 ..... 115
- 4. 결론 ..... 126

### 제4장 공영도매시장의 주요 쟁점 분석

- 1. 도매시장 정책 추진현황 ..... 129
- 2. 공영도매시장 관련 주요 쟁점 분석 ..... 134

### 제5장 공영도매시장 중장기 비전 ..... 161

**제6장 공영도매시장 중장기 기본계획 수립**

- 1. 중장기 기본계획 수립의 필요성과 기본방향 ..... 173
- 2. 1차 5개년 기본계획(계획기간: 2020~2024년) 기본 골격 ..... 181
- 3. 법, 제도 정비 ..... 213

**부록1 공영도매시장의 지능정보화 ..... 217**

- 1. 개요 ..... 217
- 2. 도매시장 유통정보 수집단계의 품질개선 방향 ..... 228
- 3. 도매시장 지능 정보화 과제 소결 ..... 230

**부록2 공영도매시장별 이슈 분석 ..... 232**

**참고문헌 ..... 245**

## 표 차례

---

### 제2장

<표 2-1> 가구당 소득, 지출 및 식품지출 변화 비교(1980년/2015년) …	18
<표 2-2> 우리나라와 주요국의 고령화 속도 ……………	20
<표 2-3> 소매 업체별 매출 규모(2014~2017) ……………	22
<표 2-4> 대형유통업체의 농산물 구매경로별 비중 ……………	24
<표 2-5> 도매시장 농산물 구매 관련 수준 만족도 ……………	24
<표 2-6> 도매시장 농산물 구매의 문제점 및 거래 선결 조건 ……………	25
<표 2-7> 일본 공영도매시장제도의 주요 변화 ……………	43
<표 2-8> 일본의 도매시장 출하자 비중(청과, 2015~2016) ……………	49
<표 2-9> 일본의 부류별 도매시장 출하자 비중(2016) ……………	50
<표 2-10> 일본의 부류별 도매시장 경유율, 거래방식별 비율, 직접집하, 제3자판매 ……………	51
<표 2-11> 일본 중앙도매시장 도매업자 및 중도매업자의 영업수익 내역(2016) ……………	55
<표 2-12> 유럽 공영도매시장제도의 주요 변화 ……………	68

### 제3장

<표 3-1> 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유 비교 ……………	116
<표 3-2> 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유 비교 ……………	117
<표 3-3> 10년 후 경매물량 감소 이유 비교 ……………	118
<표 3-4> 정가·수의매매 증가 이유 비교 ……………	119
<표 3-5> 정가·수의매매 활성화를 위한 과제 비교 ……………	120
<표 3-6> 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야 비교 ……………	122
<표 3-7> 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율 비교 ……………	125

## 제4장

<표 4-1>	1985년 이전 농수산물도매시장 제도 변천 과정 .....	130
<표 4-2>	농산물 유통개혁 정책 중 도매시장 관련 단계별 내용 .....	131
<표 4-3>	유통개혁 대책 중 도매시장 관련 추진 내용 .....	132
<표 4-4>	유통구조 개선 종합대책 중 도매시장 부문 세부과제 .....	133
<표 4-5>	일본 중앙도매시장의 경매·입찰 비중 추이 .....	136
<표 4-6>	2013년 5·27 유통개선 종합대책 중 정가·수의매매 관련 대책 추진 현황 .....	138
<표 4-7>	2013년 5·27 유통개선 종합대책 이후 정가·수의매매 관련 보완 대책 .....	138
<표 4-8>	경매·입찰제도와 정가·수의매매의 장단점 비교 .....	142
<표 4-9>	공영도매시장별 청과류 상장예외품목 수 현황(2017) .....	143
<표 4-10>	시장도매인제 도입 관련 농안법 개정 연혁 .....	147
<표 4-11>	강서도매시장 시장도매인제 물량 및 금액 비중 .....	148
<표 4-12>	일본 도매시장법 개정 내용 중 중앙정부와 개설자 권한에 대한 조항 .....	152

## 제5장

<표 5-1>	청과물 생산액 분류 .....	165
<표 5-2>	공영도매시장의 청과물 경유 비중 .....	167
<표 5-3>	공영도매시장의 채소류 경유 비중 .....	168
<표 5-4>	공영도매시장의 과실류 경유 비중 .....	169

## 제6장

<표 6-1>	청과물 생산액 변화에 따른 도매시장에 미치는 영향 분석 결과 .....	187
<표 6-2>	공영도매시장의 국내산 청과물 거래금액 및 경유율 전망 ...	187

<표 6-3>	농수산물 도매시장 비교 .....	191
<표 6-4>	일본 중앙·지방 도매시장 간 제도적 차이 (2018 제도개혁 이전) .....	194
<표 6-5>	도매시장 경과 연수와 시설현대화 추진현황 .....	195
<표 6-6>	공영도매시장별 시설현대화사업 추진 실태 .....	196
<표 6-7>	청과부류 공영도매시장의 도매법인 임직원 1인당 취급금액 (2017) .....	207
<표 6-8>	청과부류 공영도매시장의 중도매인 1인당 취급금액(2017) ...	210

## 그림 차례

---

### 제1장

<b>&lt;그림 1-1&gt; 연구추진체계 .....</b>	<b>14</b>
------------------------------------	-----------

### 제2장

<b>&lt;그림 2-1&gt; 인구 20만 이상 지역의 인구분포도 변화 .....</b>	<b>16</b>
<b>&lt;그림 2-2&gt; 우리나라 가구구조의 변화 .....</b>	<b>16</b>
<b>&lt;그림 2-3&gt; 온라인을 통한 농식품 구입액 추이(2014~2017) .....</b>	<b>17</b>
<b>&lt;그림 2-4&gt; 외식산업의 업체당 매출액, 1인당 매출액, 건물 연면적당 매출액 추이 .....</b>	<b>18</b>
<b>&lt;그림 2-5&gt; 간편식(HMR) 국내 판매 현황(2011~2016) .....</b>	<b>19</b>
<b>&lt;그림 2-6&gt; 공영도매시장의 친환경 농산물 거래실적 추이(2011~2017) ...</b>	<b>21</b>
<b>&lt;그림 2-7&gt; 대형마트 매출액 및 점포 수 추이(2011~2016) .....</b>	<b>22</b>
<b>&lt;그림 2-8&gt; 편의점 업체별 점포 수(2016) .....</b>	<b>23</b>
<b>&lt;그림 2-9&gt; 상위 5개 출하품목에 대한 출하처별 거래비중(물량기준) ...</b>	<b>31</b>
<b>&lt;그림 2-10&gt; 공영도매시장 출하 시 각 시장에 대한 출하비중(물량기준) ...</b>	<b>32</b>
<b>&lt;그림 2-11&gt; 공영도매시장 출하량 중 경매 및 정가·수의매매 거래 비중 ...</b>	<b>32</b>
<b>&lt;그림 2-12&gt; 정가·수의매매 도입에 대한 필요성 .....</b>	<b>33</b>
<b>&lt;그림 2-13&gt; 대형유통업체와의 직거래 여부 .....</b>	<b>33</b>
<b>&lt;그림 2-14&gt; 대형유통업체의 납품코드 보유 여부 .....</b>	<b>34</b>
<b>&lt;그림 2-15&gt; 향후 도매시장으로의 출하물량 비중 계획 .....</b>	<b>34</b>
<b>&lt;그림 2-16&gt; 도매시장에 대한 출하물량을 축소하려는 이유 .....</b>	<b>35</b>
<b>&lt;그림 2-17&gt; 도매시장 출하물량 비중을 확대하려는 이유 .....</b>	<b>36</b>
<b>&lt;그림 2-18&gt; 향후 10년 이내 우리나라 도매시장에 대한 전망 .....</b>	<b>36</b>
<b>&lt;그림 2-19&gt; 우리나라 도매시장의 장점 요소 .....</b>	<b>37</b>

<그림 2-20> 우리나라 도매시장의 단점 요소 .....	37
<그림 2-21> 일본의 농산물 유통경로 .....	47
<그림 2-22> 일본 신선농산물 유통경로 .....	47
<그림 2-23> 일본 도매시장 경유율 추이(1970~2015) .....	48
<그림 2-24> 일본 중앙도매시장의 거래구조 .....	49
<그림 2-25> 일본 중앙도매시장 및 도매업자 수 추이(1970~2017) .....	53
<그림 2-26> 일본 지방도매시장 및 도매업자 수 추이(1970~2017) .....	53
<그림 2-27> 도매시장을 이용하는 중도매업자의 판매처, 매매참가자 현황(2016) .....	59
<그림 2-28> 네덜란드 신선농산물의 새로운 유통구조 .....	65
<그림 2-29> 영국의 농산물 유통체계 .....	67
<그림 2-30> 프랑스 청과물 유통구조 개념도(2008년) .....	67
<그림 2-31> 미국 청과물 공급사슬 .....	75
<그림 2-32> USDA 농산물가격정보 검색 .....	77
<그림 2-33> 헛츠 포인트 터미널 마켓의 공유지 .....	79

### 제3장

<그림 3-1> 10년 후 원예농산물 취급 전망(도매법인) .....	84
<그림 3-2> 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유(도매법인) .....	85
<그림 3-3> 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유(도매법인) .....	85
<그림 3-4> 최근 3년 정가·수의매매, 경매물량 비중 변화(도매법인) .....	86
<그림 3-5> 10년 후 경매물량 취급 전망(도매법인) .....	87
<그림 3-6> 10년 후 경매물량 감소 이유(도매법인) .....	87
<그림 3-7> 부류별 정가·수의매매에 대한 거래 비중(도매법인) .....	88
<그림 3-8> 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망(도매법인) .....	89
<그림 3-9> 10년 후 정가·수의매매 취급량 증가 이유(도매법인) .....	90
<그림 3-10> 정가·수의매매 확대를 위한 주요 과제(도매법인) .....	91
<그림 3-11> 정가·수의매매 필요성(도매법인) .....	91

<그림 3-12> 시설현대화 정책 추진 방향 설정(도매법인) .....	92
<그림 3-13> 도매시장의 시설현대화 사업추진 애로사항(도매법인) .....	93
<그림 3-14> 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야(도매법인) .....	94
<그림 3-15> 인근 지방 도매시장과의 통합 의견(도매법인) .....	95
<그림 3-16> 인근 지방 도매시장과의 통합이 필요하지 않은 이유 (도매법인) .....	95
<그림 3-17> 제3자판매 허용에 대한 의견(도매법인) .....	96
<그림 3-18> 제3자판매 허용이 필요한 이유(도매법인) .....	96
<그림 3-19> 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견(도매법인) .....	97
<그림 3-20> 중도매인 집적집하 허용이 불필요한 이유(도매법인) .....	98
<그림 3-21> 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율(도매법인) ..	99
<그림 3-22> 10년 후 원예농산물 취급 전망(중도매인) .....	101
<그림 3-23> 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유(중도매인) .....	101
<그림 3-24> 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유(중도매인) .....	102
<그림 3-25> 최근 3년 정가·수의매매, 경매물량 비중 변화(중도매인) ..	103
<그림 3-26> 10년 후 경매물량 취급 전망(중도매인) .....	103
<그림 3-27> 10년 후 경매물량 감소 이유(중도매인) .....	104
<그림 3-28> 부류별 정가·수의매매에 대한 거래 비중(중도매인) .....	105
<그림 3-29> 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망(중도매인) .....	105
<그림 3-30> 10년 후 정가·수의매매 취급량 증가 이유(중도매인) .....	106
<그림 3-31> 정가·수의매매 확대를 위한 주요 과제(중도매인) .....	107
<그림 3-32> 정가·수의매매의 필요성 (중도매인) .....	107
<그림 3-33> 시설현대화 정책 추진 방향 설정(중도매인) .....	108
<그림 3-34> 도매시장의 시설현대화 사업 추진 애로사항(중도매인) ..	109
<그림 3-35> 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야(중도매인) .....	109
<그림 3-36> 인근 지방 도매시장과의 통합 의견(중도매인) .....	110
<그림 3-37> 인근 지방 도매시장과의 통합이 필요한 이유(중도매인) ..	111
<그림 3-38> 인근 도매시장과의 통합이 불필요한 이유 .....	111

<그림 3-39> 제3자판매 허용에 대한 의견(중도매인) .....	112
<그림 3-40> 제3자판매 허용이 불필요한 이유(중도매인) .....	113
<그림 3-41> 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견(중도매인) .....	113
<그림 3-42> 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율 (중도매인) .....	114
<그림 3-43> 10년 후 원예농산물 취급 전망 비교 .....	115
<그림 3-44> 10년 후 경매물량 취급 전망 비교 .....	117
<그림 3-45> 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망 비교 .....	119
<그림 3-46> 정가·수의매매 제도의 필요성 비교 .....	120
<그림 3-47> 시설현대화 정책 추진 방향 비교 .....	121
<그림 3-48> 도매시장 시설현대화 사업 추진 애로사항 비교 .....	122
<그림 3-49> 인근 지방 도매시장과의 통합 의견 비교 .....	123
<그림 3-50> 제3자판매 허용에 대한 의견 비교 .....	124
<그림 3-51> 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견 비교 .....	124

#### 제4장

<그림 4-1> 전국 도매시장 청과류 상장거래 추이(2013~2017) .....	135
<그림 4-2> 정가·수의매매 연도별 거래물량·금액 및 비중 추이 (2013~2017) .....	139
<그림 4-3> 청과류 상장예외거래의 연도별 거래물량·금액 비중 추이 (2013~2017) .....	143
<그림 4-4> 시장도매인 연도별 거래물량과 금액 및 비중 추이 (2013~2017) .....	148

#### 제5장

<그림 5-1> 공영도매시장 중장기 기본계획 .....	161
<그림 5-2> 청과물 중 공영도매시장 거래 비중 산출 도식 .....	166

<그림 5-3>	청과물 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액 .....	168
<그림 5-4>	채소류 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액 .....	169
<그림 5-5>	과실류 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액 .....	170

## 제6장

<그림 6-1>	공영도매시장 중장기 기본계획 수립 개요 .....	180
<그림 6-2>	청과물 생산액과 공영도매시장 거래금액 및 경유비중 전망 .....	188
<그림 6-3>	중앙도매시장과 지방도매시장의 재편 방향 .....	193
<그림 6-4>	후쿠오카 중앙도매시장 신축 건물 평면도 .....	198
<그림 6-5>	토요스 시장의 「품질·위생관리 매뉴얼」 체계도 .....	204

## 부록1

<부도 1-1>	도매시장 출하예고 시스템 업무 프로세스 예시 .....	221
<부도 1-2>	모바일 출하예고 정보입력 화면 예시 .....	221
<부도 1-3>	전국 도매시장 통합출하예고시스템 .....	222
<부도 1-4>	출하자 의사결정 지원서비스 예시 .....	223
<부도 1-5>	출하예고 시스템 사용자 및 사용 기간 증가에 따른 서비스 고도화 .....	224
<부도 1-6>	출하예고 시스템 사용자별 지능경영서비스 .....	225
<부도 1-7>	전국 도매시장 출하예고 시스템 개요 .....	226
<부도 1-8>	도매시장 출하예고 시스템이 가져올 변화 .....	227
<부도 1-9>	도매시장 유통정보 수집단계의 문제 .....	228
<부도 1-10>	도매시장 유통정보 수집 및 관리방식의 전환 .....	229

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구배경 및 필요성

- 1985~2004년 동안 20년에 걸쳐 전국의 주요 도시에 순차적으로 건설 운영되고 있는 32개 농수산물 공영도매시장은 연간 청과물 유통량의 50% 내외가 경유하는 대표적인 농산물 유통경로의 도매단계 유통기구임.
  - 도매시장에서 결정되는 경매가격, 특히 대표 도매시장인 가락동 도매시장에서 결정되는 경매가격은 산지부터 소매단계에 이르는 거래에서 기준가격으로 작용하고 있음.
  - 또한, 공영도매시장은 출하 농민들의 제값 받기에 가장 중요한 핵심유통기구 중의 하나임.
  
- 공영도매시장의 설립 운영 및 목적은 공정성, 투명성, 공개성 확보를 통하여 기존의 불합리한 농산물 유통시스템을 개선하는 데 있음.
  - 정부는 전국 주요 도시에 근대적 공영도매시장을 건설하여 기존의 낙후된 유사 도매시장들을 정비하고 위탁 도매상들을 흡수하여 ‘수집 전문의 도매시장 법인과 분산 전문의 중도매인’ 구조로 만들고, 폐해가 심했던

위탁 도매 거래 방식을 폐지하고 출하자 보호를 위한 경매 방식을 도입하여 도매거래의 공공성, 투명성, 공개성을 추구하였음.

- 공영도매시장의 관리, 운영, 시설에 대한 법령인 농안법(농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률)과 시행령, 시행규칙은 도매시장의 시장 관리, 거래제도 및 방식에 영향을 미치는 가장 중요한 법령이자 규제 수단이며 관리운영 지침이라 할 수 있음.
  - 그동안 정부는 도매시장의 관리와 운영을 위해 농안법과 시행령, 시행규칙을 만들어 적용해 왔으며, 여건 변화에 따라 정부 입법과 의원입법을 통해 법령의 일부 및 전면 개정을 해 왔음. 이를 통해 공영도매시장의 관리방식과 거래 방식을 변경해왔으며, 도매시장 시설의 정비, 시설 현대화를 위한 조항을 추가 및 개정해 왔음.
- 정부는 국민 먹거리의 원활하고 안정적인 유통을 확보하는 관점에서 청과물의 50% 내외에 해당하는 물량이 경유하는 도매시장의 안정적인 발전을 도모하기 위해, 유통환경의 변화를 지속적으로 모니터링하고 도매시장 발전을 위한 중장기적인 계획 수립에 대한 지속적인 연구와 논의 구조를 운영하여 농안법을 시의적절하게 개정하고 현실에 적용하는 것이 중요함.
- 도매시장을 둘러싼 소비자와 산지 등 전후방 유통환경이 변하고 있으며, 4차산업혁명기술의 유통 분야 적용으로 생산에서 소비에 이르는 전 유통과정과 거래 방식, 물류 등 다방면에서 정보화, 고도화, 첨단화가 앞당겨지고 있음. 이러한 환경 변화는 그동안 단순히 대량 농산물의 수집, 분산 기능에 집중하던 도매시장의 기능과 시설, 거래 방식에 변화를 요구하고 있으며 도매시장 정책도 이에 맞는 미래지향적인 계획적 접근과 발전적, 포용적 시각이 필요함.

- 정부는 그동안 공영도매시장의 건설과 안정적 운영, 경매제의 정착에 집중해 왔으며, 그 밖의 사안들에 대해서는 현안 해결이나 지역적, 지역적 해결 방법을 찾아 시행착오를 겪어 왔으며 사안별로 소모적 논쟁과 주장이 난무하여 사회적 공감대를 형성하지 못하고 심도 있고 계획적인 연구와 논의 구조를 만들어가지 못하였으며, 중장기적이고 안정적인 발전 계획을 추진하지 못하였음.
- 32개 공영도매시장이 1985년 가락동을 시작으로 2004년까지 특별시, 광역시와 전국의 주요 도시에 건설 운영되어 길게는 30년을 넘기고 있어 시설들이 낙후되고 있음. 특히, 경매장 중심으로 시설이 설치되어 수요가 점증하고 있는 저온 저장고, 냉동 창고, 집·배송 시설, 소포장, 전처리 가공시설들의 추가 및 보완이 대부분 도매시장에서 요청되고 있음. 심지어 건설 당시 도심이 아닌 지역에 입지했으나, 도심의 확대로 인해 시장 자체의 외곽 이전이 필요한 시장도 늘어나고 있으며, 취급물량 확대와 물류시설 추가, 반입 반출 차량 혼잡이 심해져 시장의 확대 또는 이전이 심도 있게 검토되고 있는 시장도 늘어나고 있음.
  - 2015년 기준으로 도매시장 가운데 건립된 지 25년 이상 된 시장이 4개소이고, 20년 이상 된 곳이 전체 도매시장의 34%를 차지하고 있음.
  - 한편, 부하율이 100% 이상인 시설(저온 저장고, 중도매인 점포(일부))에 대해서는 별도의 지원 사업 마련이 필요함.
- 현재 가장 먼저 건설된 가락동 도매시장의 시설 현대화(물류 방식 전면적 시설 재건축)를 시작으로 시설을 확장 또는 부분 현대화한 대전 오정동, 천안 도매시장이 시설 현대화가 되었으며, 수원 도매시장의 시설 현대화가 시작되었음. 또한, 인천 구월동 도매시장은 도심 확장에 따라 외곽 이전이 추진되고 있으며, 그 밖의 도매시장도 이전(청주) 또는 시설 현대화에 대한 수요가 늘어나고 있는 상황임(구리, 대구 북부 등).

- 이에 향후 전국의 공영도매시장에서 시장 이전이나 시설 현대화를 위한 계획을 수립하여 정부 지원을 요청할 것으로 예상되어, 중앙정부 차원에서 공영도매시장의 이전 및 시설 현대화에 대한 정비 기본 계획과 지침을 만들어 연차적으로 계획적인 도매시장 현대화를 시의적절하게 추진할 필요가 있음.
  - 정부는 2000년대 들어 가락동 도매시장의 이전 또는 재건축 논의가 시작되고 공영도매시장의 시설 정비 수요가 확대될 것으로 판단해 농안법 및 시행령, 시행규칙을 개정하여, 현재 농안법 제62조(정비 기본방침 등), 63조(지역별 정비계획), 65조(시장의 개설, 정비명령), 67조(유통시설의 개선 등) 및 시행령 제33조(시장의 정비명령), 시행규칙 제44조(시설기준)에 시설현대화 관련 규정을 두고 있음.
  - 정부는 도매시장 운영 주체의 의견 등을 수렴하여 시설 현대화 사업의 타당성을 종합적으로 판단하여 시행하고 있음.
  
- 일본의 경우 『도매시장정비 기본방침』의 책정이 핵심 정책이며 정책 추진의 시발점이라고 할 수 있음. 1971년부터 도매시장정비 기본 방침을 10년 또는 5년 단위로 책정하여 도매시장을 재편하고, 관리 운영방식의 지속적인 개선 및 시설 현대화를 추진해 오고 있음. 2006년 8차 정비 기본 방침 이전에는 매 10년 단위로 책정하였으며, 8차 방침부터 5년 단위로 수립하였으며, 2016년 1월에 10차 방침을 수립하여 추진 중임.
  - 일본은 1971년 기존의 중앙도매시장법을 폐지하고 도매시장 법을 제정하면서 도매시장정비 기본 방침 및 도매시장정비 계획 수립 추진을 위한 법적인 근거를 마련하였으며, 1971년부터 매 10년 단위, 2006년부터는 매 5년 단위 도매시장정비 기본 방침과 기본계획이 책정되면서 도매시장 법규도 이에 적합하게 개정해 왔음.
  
- 2016년부터 적용되고 있는 10차 도매시장정비 기본 방침이 최근 도매시장을 둘러싼 환경 변화를 감안하여 생산·소비 양쪽의 기대를 충족시킬 수 있을 만한 「안전·안심」의 효율적인 유통시스템으로의 전환을 도모할 수 있도록

록 도매시장에서의 거래 규제 완화 및 적정한 품질관리 시스템 추진, 도매시장 재편의 원활한 조치를 강구하는 방향으로 정해지면서 도매시장 법규도 일부 개정하였음.

- 일본의 도매시장 정책 추진체계는 도매시장정비기본 방침을 수립하기 위해 1년 전부터 농림수산성에서 대책 위원회를 구성하고 농림수산성이 사무국 역할을 수행함. 대책 위원회에서는 1년 정도 중요한 이슈들에 대한 논의를 거쳐 정리한 후 기본 방침을 책정하고, 도매시장 개설자(도도부현)에게 제시하여 개설자별로 관할 도매시장 정비 계획을 수립하도록 하고 있음. 이후, 농림수산성에서 취합하여 전국 단위 도매시장정비 기본계획을 수립해 5년 동안의 도매시장 정책을 추진하는 체계임.
  - 일본의 도매시장정비 기본 방침은 기본적으로 5년, 10년 단위로 수립되어 이를 근거로 각 도매시장의 거래 제도, 시설 현대화 등이 추진되기 때문에 적어도 그 기간 동안 정부와 담당자가 바뀌어도 정책의 지속성이 보장되어 도매시장 정책을 안정적으로 추진할 수 있다는 점임.

## 2. 선행연구 검토

우리나라 공영도매시장과 관련되어 그동안의 선행연구는 도매시장 거래제도 관련 연구, 도매시장 시설 현대화 및 활성화 방안 연구, 도매시장 물류 관련 연구, 해외 도매시장의 사례 분석 및 제도 관련 연구를 중심으로 진행되어 왔음. 특히 최근에는 농산물 유통환경 변화에 따른 도매시장의 대응방안 강화와 기존 거래방식의 문제점과 다양한 거래 제도 도입의 필요성, 소비자의 요구를 반영한 도매시장의 시설 현대화 사업 관련 연구가 중심을 이루고 있음. 그러나 본 연구에서는 앞서 선행된 연구를 총 망라하여 공영도매시장의 실태와 문제

점을 도출하고, 중장기 기본계획 수립을 통하여 지속적이고 안정적인 공영도매 시장정책을 추진하고자 하는 데 의의가 있음.

## 2.1. 도매시장 거래제도와 거래비용 관련 연구

- 장성욱 외(2007)는 “거래비용을 통한 농산물 도매시장의 거래제도 비교 분석”에서 시장도매인제도의 도입과 확대에 따른 도매시장 유통 주체 간의 갈등이 고조되고 있는 상황에서 이에 대한 연구가 활발하게 진행되지 않고 있음을 지적하고 있음. 이에 우리나라의 대표적인 거래제도인 경매제와 시장도매인제도의 출하에 따른 실증분석을 통해 경매제도는 담보비용, 시장도매인제도는 가격 리스크에 대한 메리트를 중요한 요소로 고려하고 있는 것으로 분석함.
- 전창곤 외(2012)는 『강서도매시장 시장도매인제 성과분석 및 발전방안 연구』에서 시장도매인제의 운영실태, 도입성과, 문제점 등에 대한 진단 및 평가를 통해 발전방안을 제시함. 성과분석을 위하여 가격 변동성 및 패턴 분석을 실시하고 이용자 만족도 조사를 분석하여 운영 효율성을 진단함. 시장도매인제 도입 확대 시 대상 시장, 적정 법인 수, 적정 자본금 등에 대한 새로운 기준과 이에 적합한 새로운 가이드라인의 마련의 필요성을 주장함.
- 이병성 외(2015)는 “농수산물도매시장 관련 제도 정비 방안-도매시장 거래제도 결정체제를 중심으로”에서 도매시장의 거래제도와 관리 실태를 진단하고 시장도매인제 도입 시의 예상 문제점을 제시함. 이를 통해 현행 거래제도와 매매방식에 대해 관계자가 참여하는 논의 기구의 부재를 지적하고 이를 정비 및 발전시킬 협의 기구 신설을 주장함. 이때 협의·심의 기구는 도매시장의 유통 주체, 출하자, 구매자, 전문가로 구성하여 상시적인 조직 형태로 운영해야 할 것을 제언함.

## 2.2. 도매시장 시설 개선 및 활성화 관련 연구

- 김병률 외(2012)는 『가락시장 시설현대화 2단계사업 설계과제 연구』에서 산지 및 소비지 유통환경의 변화를 전망하여 경쟁력 및 효율성을 발휘할 수 있는 핵심 도매유통시설과 운영 체계를 갖춘 도매시장이 될 수 있도록 단지 계획, 동별 배치, 주차체계 등에 대한 기본방향과 단계별, 전략적 실행방안을 제시함. 특히 2단계 사업 위주의 설계 과제를 우선 검토하고 전문가 그룹의 협조로 원활한 설계를 위한 토대를 마련함.
- 전창곤 외(2013)는 『수원시 농수산물도매시장 시설현대화사업 기본계획 및 타당성 조사 연구 용역』에서 수원농수산물도매시장의 경쟁력 제고와 거래 활성화를 위한 합리적 계획을 수립함. 이를 위하여 경제성 분석을 통해 시설 현대화에 대한 타당성을 검토하고, 새로운 도매시장 기능과 모델을 정립하여 건축계획을 도출함. 향후 수원도매시장 현대화 모습으로 고객 중심, 위생·안전·안심, 기능 확대, 친환경·친시민의 컨셉을 제시하였음.
- 최병옥 외(2017b)는 『온라인 거래 증가에 따른 도매시장의 기능 활성화 방안』에서 청과물의 온라인 유통 활성화를 위한 도매시장의 수집, 가격 결정 분산 기능의 활용 방안을 부문별, 단계별로 모색함. 이를 통해 온라인 유통을 실시할 수 있는 법인과 시장도매인의 육성의 필요성과 농안법 조항 신설의 필요성을 주장함. 또한, 도매시장의 온라인 유통 활성화 방향으로 상적·물적 활동을 지원하는 방향에서 정보통신기술(ICT)를 활용하고 장기적으로는 B2B 중심으로 확대할 필요성을 제시하였음.

### 2.3. 도매시장 물류 및 유통 관련 연구

- 최병옥 외(2017a)는 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향 (2/2차연도)』에서 도매시장 기능과 역할에 대한 시사점 및 정책 개선, 도매시장 활성화 방안을 제시하기 위해 국내 청과물 도매시장의 경유율 산정, 물량 수집, 가격 결정, 분산 기능을 일본, 프랑스, 미국과의 비교 분석을 실시함. 이를 통해 일본과 같이 청과물 유통환경 변화를 도매시장 관련 법에 반영하여 경유율 향상과 동시에 기능 전환 방안을 모색할 것을 제언함.
- 전창곤 외(2009)는 『농산물 물류체계 진단과 효율화 방안』에서 연구대상 품목으로 배추와 토마토를 선정하여 현행 물류체계를 진단함. 농산물 물류 효율화 방안으로 산지와 소비지의 일관하역 기계화 추진, 수송 물류의 효율화 및 공차율 감소, 저장 물류의 효율화 및 일관저온유통시스템 구축, 산지 가공비율 확대를 통한 물류 기능, 물류 속도 및 물류연계 문제점 개선을 제언함.
- 전창곤 외(2007)는 『가락시장 하역체계 개선 연구』에서 가락시장의 경쟁력 제고와 시장 활성화를 위하여 하역체계를 심층적으로 분석함. 유통환경의 급속한 변화, 인력 하역 중심의 하역체계 유지 및 환경의 열악성, 요율의 책정방식과 하역비 제도 운용의 문제를 지적하고, 이를 개선하기 위해 하역기계화 추진, 하역 조직 효율화, 하역요율체계 개선, 표준하역비 제도 개선 등 전반적인 구조 방안을 제시함.

### 2.4. 해외 도매시장 관련 연구

- 최근 일본의 대표적인 도매시장 제도 연구자인 호소카와 마사시(細川允史) 일본 도매시장정책연구소장(전 일본 낙농학원대학 식품유통교수)는 그동안의 일본 도매시장 제도 흐름과 아베 정부의 도매시장 개혁 내용에 대한 전문

가로서 분석과 견해를 피력하는 연구 자료를 잇따라 발간하였음. 2017년 2월에는 『격동에 직면한 도매시장』에서 2016년 말 일본 정부가 발표한 『농업 경쟁력 강화프로그램』에 포함되어있는 일본 도매시장 개혁 방향과 내용을 상세히 소개하고 기존 제도와의 비교와 시사점, 미래 전망 등 전문가적인 분석과 견해를 밝혔음.<sup>1</sup> 또한, 2018년 2월에는 『신제도 도매시장의 방향과 전망』에서 2016년 11월에 발표한 농업경쟁력 강화 프로그램에 이어 2017년 12월에 발표한 “농림수산업 및 지역의 활력창조플랜”으로 도매시장 제도의 개혁적 전환(도매시장 개설 및 도매법인 허가의 지자체 개설자 이양: 인가제에서 인정제로, 주요 거래 제도인 도매법인의 제3자판매, 중도매인의 직접 집하, 상물 분리 등의 수준 및 적용에 대한 도매시장별 자율성 부여) 등에 대한 논평과 분석을 비롯해 향후 전망과 과제를 제안하였음.<sup>2</sup>

- 최병욱 외(2017c)는 『프랑스 농산물 도매시장의 발전과정과 전망』에서 프랑스 도매시장의 변천과 현황, 도매시장 관련 주체와 법·제도, 그리고 도매시장 변화의 요인을 수동적 및 능동적으로 나누어 살펴봄. 프랑스는 2000년부터 도매시장은 농산물이 반드시 경유해야 하는 시장이 아니라는 점을 인식하고, 혁신 주체로서 변화해야 함을 인식했다고 강조함.
- 김병률 외(2016)는 『일본의 청과물 산지유통 연구』에서 일본의 청과물 유통 체계 형성과 채소 가격안정을 위한 제도, 농촌 활성화의 방법인 6차산업과 파머스마켓의 현황을 분석함. 이를 통한 정책적 함의로 생산자단체에 의한 산지유통, 계획생산과 계획출하제도의 도입, 품목 및 생산자 조직화를 통한 산지유통비용의 절감, 소비자가 농산물을 찾아오게 하는 파머스마켓에 의한 산지유통 등을 제시함.

1 細川允史, 『激動に直面する都賣市場』, 筑波書店, 2017.2.3.

2 細川允史, 『新制度 都賣市場のあり方と展望』, 筑波書店, 2018.2.11.

- 김병률 외(2005)는 『가락동 농수산물 도매시장 시설현대화사업 건설 기본계획 및 타당성 연구』에서 유럽의 주요도매시장(프랑스 형지스, 이탈리아 로마, 밀라노, 스페인 바르셀로나)의 도매시설 내용과 형태, 구조에 대해 현장 조사한 결과를 비교 분석하였으며, 일본의 도매시장 중 특히 시설현대화를 추진한 오사카, 삿포로 도매시장과 쓰끼지시장의 이전 예정인 토요쓰 신시장의 시설현대화 계획 내용, 동경 오다시장의 시설개선 등 시설 측면에서 세부적인 조사내용을 정리하였음.
- 권승구(2008)는 “미국 농산물도매시장의 운영 및 거래시스템에 관한 연구”에서 미국 도매시장의 운영 및 거래제도의 실태에 대해 고찰함. 미국 사회의 공정성, 투명성을 바탕으로 한 생산자의 규모화와 높은 조직화 수준 그리고 소비지 시장의 변화에 대응한 산지와 도매시장의 적응 필요성, 사회적 투명성 제고 등과 같이 우리나라도 이와 같은 방향으로 거래제도 변화의 필요성을 제기함.
- 권승구(2009)는 “주요 선진국과 우리나라의 농산물 유통시스템 비교 연구”에서 주요 선진국이 도매시장유통체계와 거래방식 등을 분석하고, 특히 우리나라와 유통환경이 비슷한 일본과의 비교분석을 통해 우리나라 도매시장의 합리적인 발전의 방향성을 분석하였음. 이러한 분석을 통해 도매시장의 설립 및 운용 목적에 대한 갈등구조, 농산물 유통환경 변화에 대응하기 위한 법과 제도의 보완 등을 지적하였음.
- 위태석 외(2004)는 “일본의 도매시장법 개정과 시사점”에서 일본 도매시장법 개정(1999)이 이루어지게 된 배경과 원인을 살펴보고, ① 시장 관계 업자의 경영체질 강화, ② 거래방법의 다양화와 상물 일치 규제의 완화, ③ 도매시장별 시장거래위원회의 설치를 통한 업무규정의 다양화 등 도매시장법 개정의 주요 내용을 정리하였음.

## 2.5. 농안법 개정에 관한 연구

- 박신욱 외(2017)는 “농안법에서 발견되는 도매시장 거래 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”에서 도매시장의 핵심 역할인 공정한 가격형성을 강조함에 따라 정가·수의매매<sup>3</sup>를 원칙으로 규정하는 농안법의 개정 필요성, 농안법 제31조에 따른 상장예외품목의 예외적 및 한시적 선정의 지속성에 대해 지적함. 또한, 출하 물품에 대한 체계적인 등급관리 및 시설 현대화를 통한 인건비 상승의 요인 제거와 지방자치단체 업무규정의 표준안의 필요성을 지적함.
- 이병훈 외(2002)는 “농안법 개정이 농산물 도매시장의 효율성에 미치는 효과 분석”에서 1994년 농안법이 실제 시장의 효율화에 얼마나 기여하고, 효율화를 통하여 가격 변동성이 얼마나 개선되었는지 실증 분석을 실시함. 이를 통해 농안법 개정 이후 가격 변동성 감소와 가격변화의 민감도 개선은 제한적인 효과라고 주장함. 또한, 농산물 시장의 효율성을 제고하기 위해 소프트웨어 중심의 유통정책 전환을 제안함.

## 3. 연구내용

- 이 연구의 목적은 우리나라 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 통하여 도매시장에 대한 체계적이고 효율적인 정책 추진과 함께 향후 농산물 유통환경 변화 및 소비구조 변화에 적절하게 대응하기 위한 방안을 도출하는 것임.

---

3 본 보고서에서 언급되는 정가·수의매매는 한국에서의 거래제도 방식을 의미하며, 일본에서는 상대매매로 정의되고 있음.

- 이를 위해 먼저 국내 공영도매시장을 둘러싼 ① 농산물 유통환경 변화와 전망을 분석하고, ② 국내 공영도매시장 유통현황과 주요국의 농산물 유통현황 및 도매시장에 대한 비교 분석을 실시하였음. 다음으로 ③ 국내 공영도매시장을 둘러싼 각종 현안과 문제점을 분석하기 위해 전국 32개 공영도매시장을 대상으로 도매시장 유통 주체 및 관련 기관의 설문조사를 바탕으로 의견수렴 및 여론조사 분석을 실시하였음.
- 또한, 현재까지의 도매시장 정책 추진현황과 그에 따른 문제점, 현재 공영도매시장에서 이슈가 되고 있는 쟁점들을 분석하고 이를 바탕으로 우리나라 공영도매시장 중장기 비전 및 정책 방향과 과제들을 설정하고, 마지막으로 공영도매시장 중장기 기본계획 수립방안과 효율적인 계획 추진을 위한 도매시장 관련 법령 및 제도 정비 방안을 제시하였음.

#### 4. 연구방법

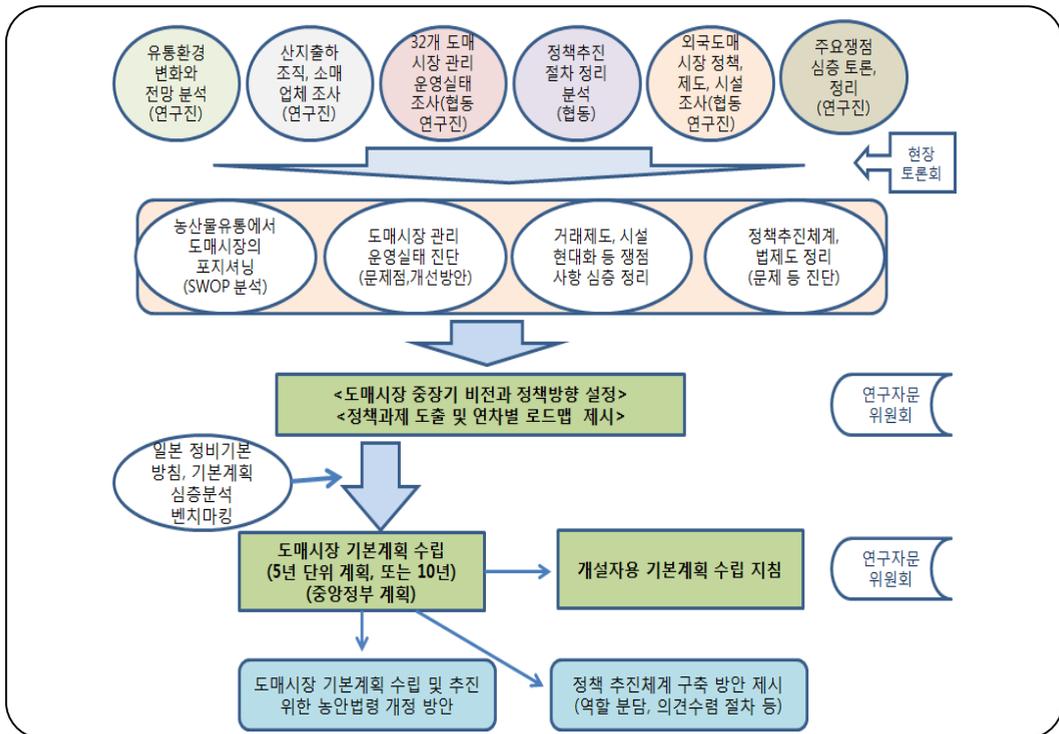
- 공영도매시장 중장기 기본계획의 체계적인 수립을 위하여 책임연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 도매시장 유통환경 분석, 도매시장 정책 수립체계 진단과 재정립 방향, 기존의 도매시장 정책추진과 주요 쟁점 분석을 통해 우리나라 공영도매시장의 중장기 비전과 정책 방향을 설정하고 중장기 기본계획을 수립하는 중추적인 역할을 담당함.
  - 협동연구기관인 지역농업네트워크협동조합과 농정연구센터에서는 도매시장 유통 주체를 대상으로 한 설문조사 및 분석, 해외도매시장 도매유통 체계 분석 등을 담당하였음.
- 관련 문헌 및 자료 조사

- 국내외 도매시장 관련 법 제도 및 운영에 관한 선행연구 검토
  - 관련 문헌 자료 검토 및 관련 기관 방문 조사를 통한 자료 수집
- 전국 도매시장 간담회, 전문가 자문회의를 통한 정보 및 의견 수집
- 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 위한 전국 도매시장법인, 전국 중도매인 연합회, 시장도매인 등 도매시장 관련 유통 주체와의 현지 간담회 개최
  - 공영도매시장 활성화와 정책지원방안 논의를 위한 전문가 간담회 개최
- 주요 선진국 도매시장 관련 제도 및 실태 분석을 위한 현장조사(일본)
- 일본 도매시장 제도 변천 및 운영 관리 실태 조사: 농림수산물 도매시장실
  - 도매시장 거래제도 변화와 시설현대화 사업 실태 조사: 중앙도매시장(동경 츠키지시장, 토요스 신시장, 규슈 후쿠오카시장), 지방도매시장(미야자키)
- 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 위한 도매시장 유통 주체 인식 조사 실시
- 조사 대상: 전국 도매시장 도매법인 46개, 중도매인 64개
  - 대상 선정: 정부 정책 및 도매시장 이슈에 관심이 있는 대상자 의견수렴을 위해 도매시장 종사자, 거버넌스 참여자 대상 조사 실시
    - \* 도매법인: 전국 도매법인 협회 회원 및 비회원
    - \* 중도매인: 전국 중도매인 협회 회원
  - 조사 기간: 2018년 11월 29일~12월 7일
  - 조사 방법: 표준화된 설문지를 이용한 서면 조사
- 산지출하조직의 도매시장 이용실태 및 인식 조사 실시
- 조사 대상: 농협의 통합마케팅조직
  - 조사 인원 : 통합마케팅조직 23개
  - 조사 기간 : 2018년 12월 3일~12월 16일
  - 조사 방법 : 표준화된 설문지를 이용한 서면 조사

## 5. 연구추진체계

- 연구의 추진체계로는 먼저, 농산물 유통환경 변화에 따른 산지 및 소비지 실태 분석과 전국 도매시장 관리운영 실태와 관련 정책 동향, 주요 선진국의 도매유통정책 등을 분석 후 우리나라 공영도매시장의 주요 쟁점 사항 등을 정리하였음. 이후 우리나라 공영도매시장의 현상과 관리 및 운영실태 등을 진단하고, 거래제도 및 시설 현대화와 관련된 쟁점 사항 등을 체계적으로 분석하였음. 이를 바탕으로 우리나라 공영도매시장의 중장기 비전과 정책 방향을 설정하고, 중장기 기본계획 수립을 통해 도매시장 관련 정책추진체계 구축방안을 제시하였음.

〈그림 1-1〉 연구추진체계



자료: 저자 작성.

## 제 2 장

---

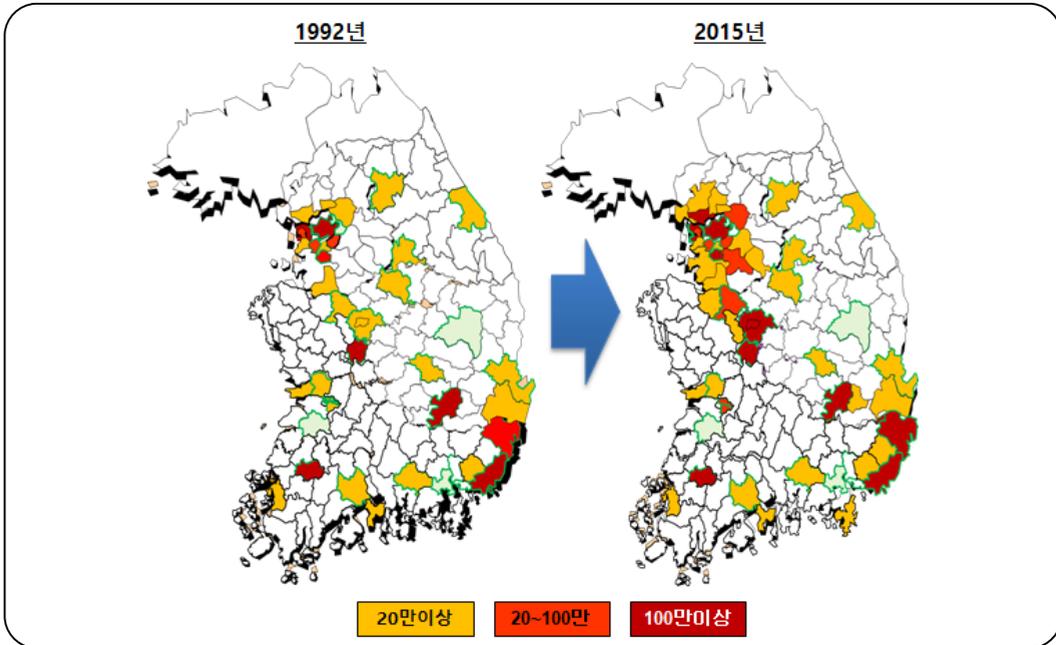
### 공영도매시장 유통환경 분석

#### 1. 농산물 유통환경 변화와 전망

##### 1.1. 인구구조 변화에 따른 소비구조의 변화

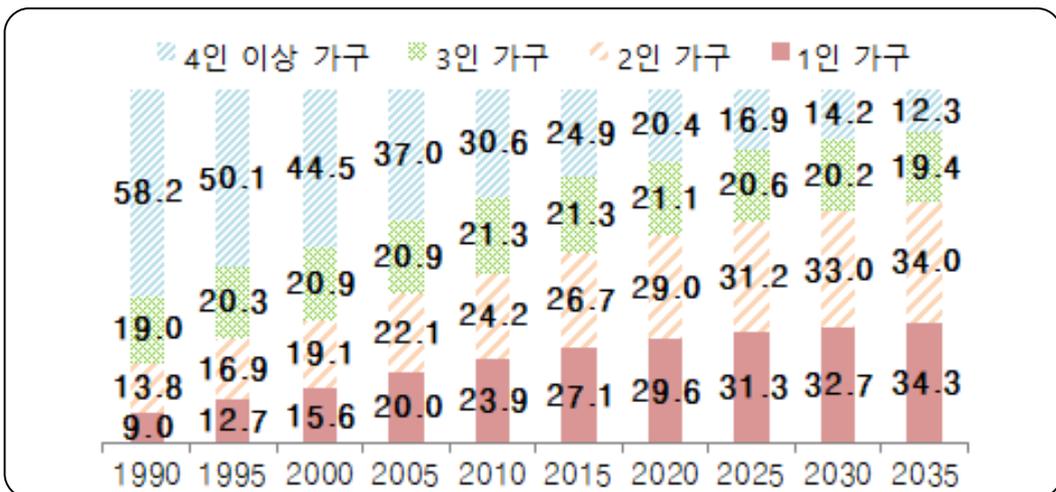
- 우리나라의 인구분포를 살펴보면 기존 지방 도시의 인구는 감소 추세에 있으며 수도권인구 집중현상이 심화되고 있음.
  - 수도권을 중심으로 인구 집중화 현상이 일어나고 있는 가운데 특히 고양, 화성, 천안, 안산, 세종 등 경기도 인근 지역 및 신규 도시에 집중되어 있는 것이 특징임.
  - 1980~1990년대 도매시장 설치 시점의 인구분포와 가구구조에 큰 변화가 발생하고 있으며, 광역시 지역과 경기도 지역에 인구가 집중되고 있어 향후 중앙도매시장과 지방 도매시장의 역할과 기능 재편 시 고려되어야 할 사항인 것으로 판단됨.

〈그림 2-1〉 인구 20만 이상 지역의 인구분포도 변화



자료: 김종안 외. 2017. 『농식품 푸드플랜 연계 미래 농촌지도사업 모델 개발 용역』. 지역농업네트워크협동조합.

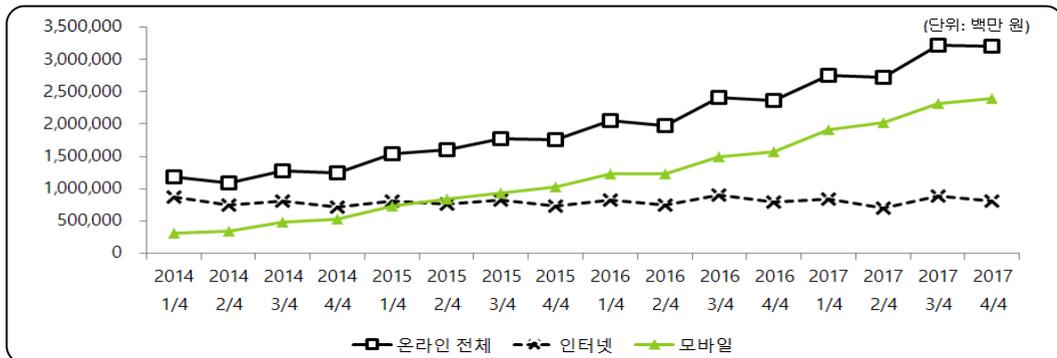
〈그림 2-2〉 우리나라 가구구조의 변화



자료: 김종안 외. 2017. 『농식품 푸드플랜 연계 미래 농촌지도사업 모델 개발 용역』. 지역농업네트워크협동조합.

- 한편 경제성장에 따른 소득향상, 초혼 연령의 증가, 고령화, 개인주의의 진전 등을 배경으로 1인 가구 수가 급증하고 있음.
- 연도별 가구구조 변화 분석결과, 4인 가구 수와 3인 가구 수는 지속적으로 감소 추세인 반면, 2인 가구와 1인 가구는 빠른 증가 추세를 보이고 있음.
  - 2인 가구와 1인 가구의 증가에 따라 소비패턴은 간편화와 소형화, 식(食)의 외부화 트렌드가 두드러지게 나타나고 있으며, 이에 대한 편의점과 외식산업의 지속적인 성장이 예상됨에 따라 우리나라 공영도매시장에서도 가공·외식용 수요에 대응하기 위한 가공처리시설, 소포장 패킹 시설, 물류체계의 효율화 구축을 위한 도매시장 재편이 시급한 상황임.
  - 또한, 핵가족화 및 맞벌이 가구 증가에 따라 온라인을 통한 농식품 구입이 증가하고 있으며, 김상효(2018), 2018 식품소비행태조사 결과대회 발표 자료에 따르면 ‘인터넷으로 식품을 구입하고 있다’는 응답이 2014년 15.4%에서 2018년 36.8%로 크게 증가한 만큼 온라인 매체도 향후 중도매인의 주요 판로처로 각광받고 있는 상황임.

〈그림 2-3〉 온라인을 통한 농식품 구입액 추이(2014~2017)



자료: 김상효. 2018. 『2018 식품소비행태조사 결과발표대회』. 한국농촌경제연구원. 재인용.

- 우리나라 가구의 가계지출은 실질가격(2010=100)을 기준으로 1980년 75만 6천 원에서 2018년 333만 5천 원으로 4.4배 규모로 증가하였음.

- 식료품 지출액 가운데 가정식 지출액은 거의 변화가 없는 반면, 외식 지출액은 같은 기간 1만 7천 원에서 33만 원으로 급증하여 외식에 대한 지출액은 20배 규모로 크게 증가함.

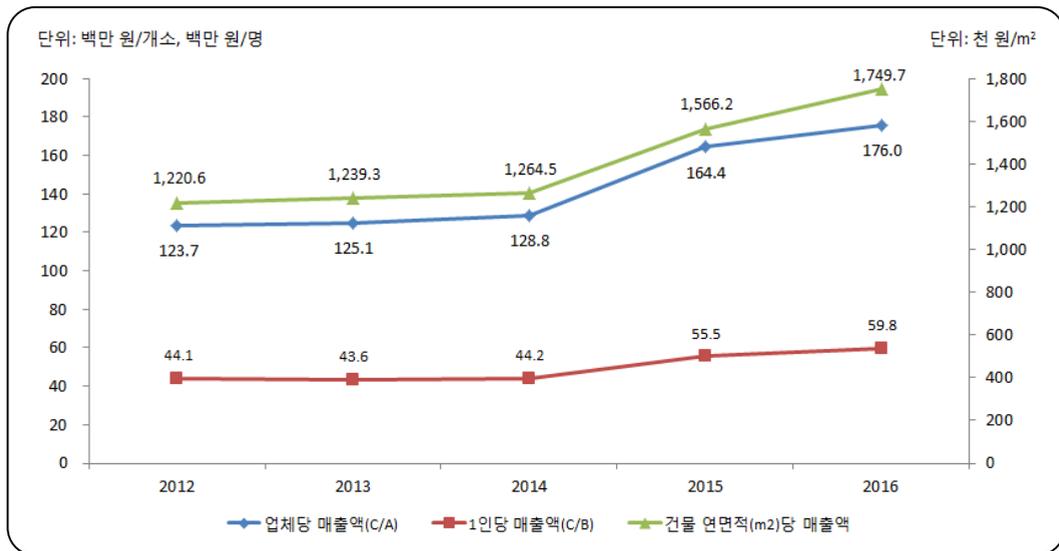
〈표 2-1〉 가구당 소득, 지출 및 식품지출 변화 비교(1980년/2015년)

단위: 원

구분	1980년(A)	2015년(B)	B/A
소득	964,547	4,386,363	4.5
가계지출	756,430	3,335,352	4.4
소비지출	716,894	2,479,558	3.5
식료품지출	387,194	655,256	1.7
외식지출	16,614	331,629	20.0
가정식지출	370,570	323,626	0.9

자료: 국가통계포털(가계동향조사), www.kosis.kr.

〈그림 2-4〉 외식산업의 업체당 매출액, 1인당 매출액, 건물 연면적당 매출액 추이

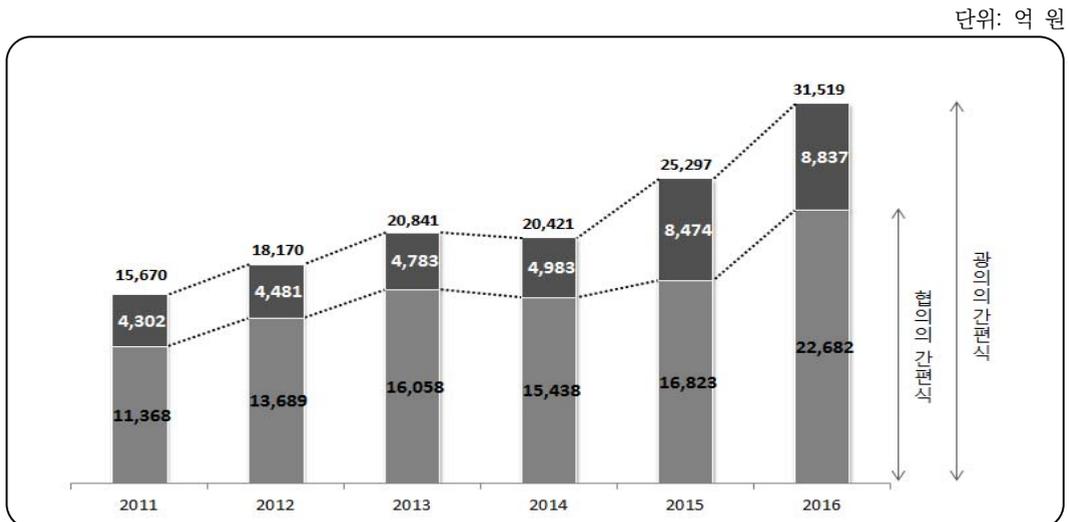


자료: 한국농수산물유통공사. 2018. 『2018 식품산업 주요통계』. 재가공.

○ 이러한 외부화의 진전과 함께 간단하게 조리해서 먹을 수 있는 **HMR** 시장도 성장세가 뚜렷하게 나타나고 있음.

- 한국농수산물유통공사에서 발표한 “2017 가공식품 세분시장 현황” 자료에 따르면 광의의 간편식 시장의 매출 규모는 2011년 15,670억 원에서 2016년 31,519억 원으로 두 배 이상 증가한 것으로 나타났음.

〈그림 2-5〉 간편식(HMR) 국내 판매 현황(2011~2016)



주 1) 협의의 간편식은 즉석섭취편의식품류 출하실적임.

2) 광의의 간편식은 즉석섭취편의식품류, 만두류, 카레, 튀김식품, 빵류(피자), 빵류(핫도그), 파스타류 출하실적의 합계값임.  
 자료: 한국농수산물유통공사. 2018. 『2017 가공식품 세분시장 현황』. 재가공.

○ 한편, 우리나라는 출산율의 급격한 하락과 의료기술발달로 인한 평균수명의 연장 등으로 가까운 일본과 비교해 봐도 유례없는 인구구조의 고령화에 직면하고 있음.

- 고령화의 진행속도를 살펴보면, 고령사회(65세 이상 인구가 14% 이상) 진입까지 18년 정도 소요될 것으로 예상하며, 초고령 사회(65세 이상 인구가 20% 이상) 진입까지는 8년이 소요될 것으로 추정하고 있음. 이는 미국과 유럽뿐만 아니라 일본과 비교하더라도 보다 빠른 고령화의 진전이 예상됨.

〈표 2-2〉 우리나라와 주요국의 고령화 속도

국가	도달연도			소요연수	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	고령화 사회 → 고령사회	고령사회→ 초고령사회
캐나다	1945년	2010년	2024년	65년	14년
프랑스	1864년	1978년	2018년	114년	40년
독일	1932년	1972년	2008년	40년	36년
이탈리아	1927년	1988년	2007년	61년	19년
일본	1970년	1995년	2006년	25년	11년
미국	1942년	2014년	2031년	72년	17년
한국(UN)	1999년	2018년	2026년	19년	8년
한국(통계청)	2000년	2018년	2026년	18년	8년
전세계	2002년	2039년	-	37년	-

자료: 윤성훈 외. 2011. 『저출산·고령화와 금융의 역할』. 보험연구원.

○ 주요국보다 빠른 고령화의 진전으로 고령자를 위한 고령친화식품 시장규모는 가파른 성장세를 보이는 가운데 국내 고령친화식품 시장규모는 2015년 출하액 기준 7,903억 원으로 2011년 5,104억 원보다 약 54.8% 증가한 것으로 나타남.

- 이러한 고령화의 진전으로 인해 신선농산물 소비 시 안전·안심에 대한 소비 욕구는 증가할 것으로 예상하며 이에 대한 도매시장의 적절한 대응이 요구되는 상황임.

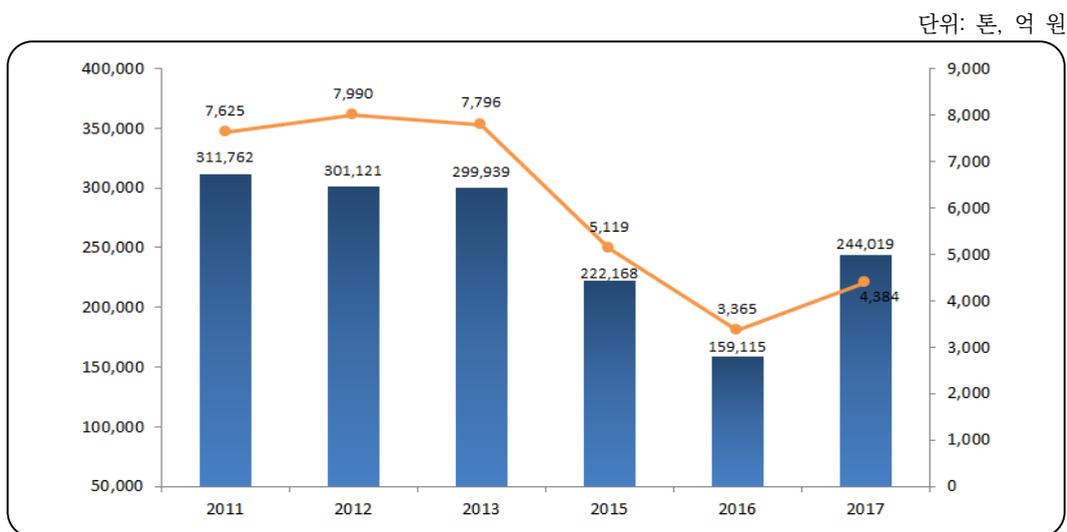
○ 이에 공영도매시장에서도 소비자의 안전·안심 욕구의 대응방안으로 친환경 농산물 취급확대를 통해 대응해야 할 필요가 있으나 도매시장에서의 취급물량과 금액은 감소 추세에 있는 것으로 나타남.

- 거래물량은 2015년 이후 감소 추세를 보이다 2017년 244,019톤으로 증가한 반면, 거래금액은 동기간 5,119억 원에서 거래물량이 늘어났음에도 불구하고 2017년 4,384억 원에서 그침. 2017년 거래물량 증감률은 53.4%이며, 거래금액 증감률은 30.1% 수준인 것으로 나타남.

- 2013년 이후 거래물량의 감소는 2013년~2014년 친환경의 부실인증으로

인하여 소비자 신뢰 저하, 친환경 농산물 판로 확보의 어려움, 수요 창출 미흡 등으로 인하여 친환경 농산물 인증 농가 감소에서 비롯된 것으로 판단됨<sup>4</sup>.

〈그림 2-6〉 공영도매시장의 친환경 농산물 거래실적 추이(2011~2017)



주: 2014년 자료는 제공되지 않음.

자료: 농림축산식품부, 2018. 『농수산물도매시장 통계연보』. 재가공.

## 1.2. 소매유통환경의 변화

○ 연도별 소매 업체별 점유율 추이 분석결과, 편의점이 2014년 4.7%에서 2017년 6.7%로 증가하여 연평균 증가율이 12.3%로 가장 높게 나타남.

- 다음으로 무점포 소매(TV홈쇼핑, 인터넷쇼핑, 모바일쇼핑)의 점유율이 연평균 6.4% 증가하였음. 반면, 대형마트는 동기간 점유율이 17.8%에서 10.2%로 지속적으로 하락하였으며, 연평균 16.9% 감소하였음. 슈퍼마켓, 편의점, 전문소매점은 증가 혹은 정체 추세에 있음.

4 농수축산신문, 「2017/2018 한국농업연감」, p.225-226. 재인용.

〈표 2-3〉 소매 업태별 매출 규모(2014~2017)

단위: 조 원, %

구분	2014		2015		2016		2017	
	매출액	점유율	매출액	점유율	매출액	점유율	매출액	점유율
백화점	29.3	10.9	29.0	9.4	29.9	9.3	29.3	8.9
대형마트	47.6	17.8	32.8	10.6	33.2	10.3	33.8	10.2
슈퍼마켓	35.4	13.2	43.5	14.1	44.4	13.8	45.4	13.7
편의점	12.7	4.7	16.5	5.3	19.5	6.1	22.2	6.7
전문소매점	101.7	38.0	139.3	45.2	140.9	43.8	139.1	42.0
무점포 소매	41.1	15.3	46.8	15.2	54.0	16.8	61.2	18.5
합계	267.8	100.0	307.8	100.0	321.9	100.0	331.1	100.0

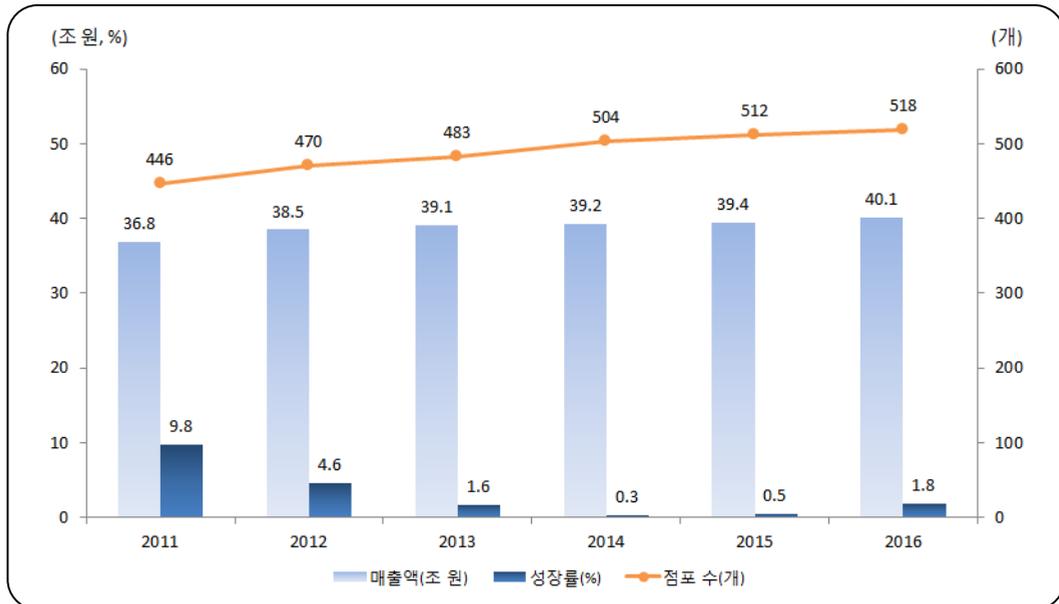
주: 소매업 업태 중 면세점, 승용차 및 연료 소매점을 제외한 소매유통 판매액임.

자료: 국가통계포털 kosis, 소매업태별 판매액 자료 재가공.

○ 대형마트의 점포 수는 2011년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 매출액은 2017년 33.8조 원으로 성장세가 둔화된 상황임.

〈그림 2-7〉 대형마트 매출액 및 점포 수 추이(2011~2016)

단위: 조 원, %, 개



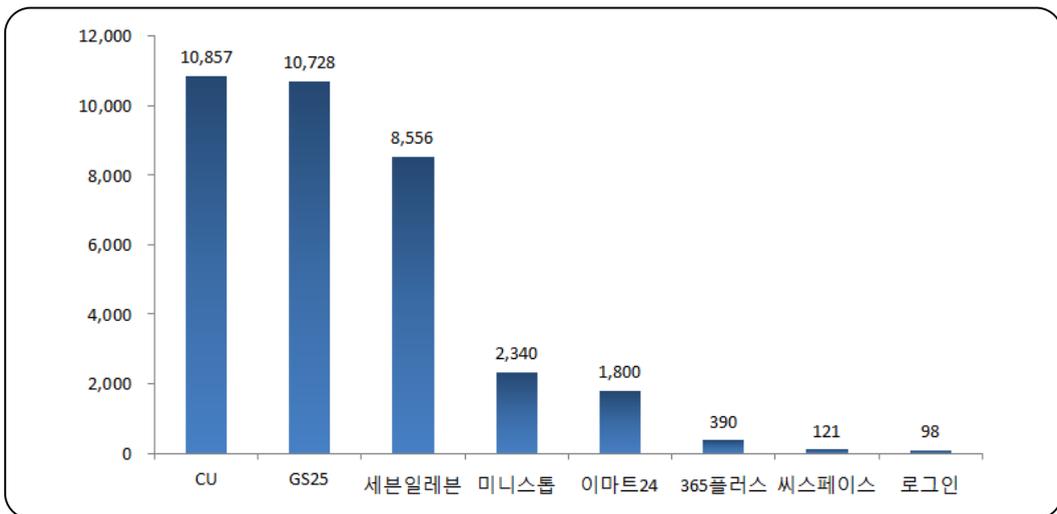
주: 2016년 점포수는 각사의 자료를 취합함.

자료: 한국체인스토어협회. 2017. 『2017 유통업체연감』. 재가공.

- 연도별 소매 업체별 점유율 비중에 대한 상승폭이 큰 편의점수는 2012년 24,559개에서 2016년 34,890개로 급성장했으며, 성장률 또한 2014년까지 감소 추세를 보이다가 증감추세를 보이고 있음.

〈그림 2-8〉 편의점 업체별 점포 수(2016)

단위: 개



주: 2016년 12월 기준으로 작성됨.

자료: 한국체인스토어협회. 2017. 『2017 유통업체연감』. 재가공.

- 대형유통업체의 농산물 구매경로는 벤더 57.7%, 산지 직구입 23.0%, 농협유통센터 14.6%, 도매시장 4.7%로 나타남(최병욱, 2017).
  - 대형유통업체의 개장 초기인 1990년대 후반~2000년대 초반에는 도매시장 구매에 의존하는 측면이 강하였지만, 2010년 이후 산지와 직거래를 통한 매입비율이 크게 증가하여, 현재는 특이한 경우를 제외하면 도매시장에 대한 구매 의존도가 크지 않은 것으로 나타남.
  - 그러나 벤더의 경우 많은 물량을 도매시장으로부터 구입하고 있는 것으로 나타나, 대형유통업체의 도매시장 직접 구입 비중이 작더라도 벤더의 도매시장을 통한 구입 비중이 높을 경우 도매시장 구입 비중을 신중하게 접근할 필요가 있음.

〈표 2-4〉 대형유통업체의 농산물 구매경로별 비중

단위: %

구 분	산지직구입	도매시장	벤더	농협유통센터	계
채소류	24.5	5.4	60.0	10.1	100.0
과일류	21.3	4.1	55.2	19.4	100.0
전체	23.0	4.7	57.7	14.6	100.0

자료: 최병옥 외. 2017a. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.

- 대형유통업체의 도매시장 농산물 구매와 관련된 만족도 수준은 가격정보 제공의 신속성과 품목의 다양성 측면에서는 높게 나타났지만 품질과 대금결제의 용이성, 거래 신뢰도 측면에서는 상대적으로 낮게 나타남.

〈표 2-5〉 도매시장 농산물 구매 관련 수준 만족도

단위: %

구 분	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	합 계
가격 수준	-	25.4	63.5	11.1	-	100.0
품질 수준	-	4.8	61.9	31.7	1.6	100.0
수량 확보의 용이성	3.2	38.1	42.9	14.3	1.6	100.0
품목의 다양성	4.8	49.2	36.5	9.5	-	100.0
대금결제의 용이성	-	14.3	73.0	12.7	-	100.0
거래 신뢰도 수준	-	15.9	60.3	22.2	1.6	100.0
가격정보 제공의 신속성	9.5	60.3	27.0	3.2	-	100.0

자료: 최병옥 외. 2017a. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.

- 구매처별 가격경쟁력 만족도는 농업법인을 포함한 영농조합법인이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 농협중앙회를 포함한 단위농협, 도매시장 순으로 나타났음. 또한, 농산물 구매가격 결정 시 도매시장 시세 반영은 23.7%인 반면, 생산원가(33.2%)나 산지 시세(26.3%)의 비중이 더 높은 것으로 나타남. 도매시장의 가장 큰 기능 중 하나인 기준가격(대표가격) 기능이 대형유통업체에서는 발휘되지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 한편 대형유통업체들이 인식하고 있는 도매시장의 농산물 구매 관련 문제점은 품질 균일화 미흡(38.9%)이 가장 높게 나타났으며, 도매시장의

거래 효율화를 위한 개선사항으로도 품질·관리체계 확립(34.7%)이 가장 높게 나타남. 이를 통해 도매시장에서 취급하고 있는 농산물 품질에 대한 대형유통업체들의 요구 수준이 매우 높은 것으로 판단됨.

〈표 2-6〉 도매시장 농산물 구매의 문제점 및 거래 선결 조건

단위: %

문제점	비 중	선결 조건	비 중
가격의 불안정성	15.1	경매제 개선	14.0
유통비용 과다 발생	13.0	하역기계화	2.9
품질균일화 미흡	38.9	품질·관리체계 확립	34.7
협소한 장소로 인한 물류관리 곤란	4.2	시장면적 확대를 통한 물류효율화	4.2
저온저장고 부족	5.0	저온저장고 등 시설 확충	10.6
고품질 상품 구매 곤란	9.5	고품질 상품 취급	9.0
중도매인의 영세성	4.2	중도매인의 규모화법인화	5.8
불공정행위와 시장질서 문란	2.6	시장질서와 공정거래 확립	5.6
경매에 따른 시간 지체	1.3	소분 및 가공시설 확충	2.6
전근대적 의식구조	3.4	종사자 의식개혁과 교육	5.3
정보시스템 미흡	2.6	EDI 등 정보시스템 도입	4.8
기타	-	기타	0.5
합 계	100.0	합 계	100.0

자료: 최병옥 외. 2017a. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.

## 2. 산지유통환경의 변화와 도매시장 출하의향 분석

### 2.1. 산지유통환경 변화

- 우리나라 산지유통조직의 변화는 농산물 유통의 전환점에 의해 영향을 받아 크게 1985년 가락동 농수산물 도매시장 개설과 1996년 유통 서비스 시장개방으로 대형유통업체가 설립되면서 시작됨.
- 1985년 이전의 농산물 유통은 주로 위탁상이 산지에서 영세하고 분산된 농산물을 수집하여 도매상이나 소매점을 대상으로 직접거래하는 방식이었음. 이에 따라 거래금액과 물량을 정확하게 파악하는 것이 불가능하여 소위 가격 후려치기와 같은 일들로 인해 농가들이 큰 피해를 입음.
- 이 시기의 산지 구성원은 단위농협(현재는 지역농협으로 명칭 변경) 출하조직이 있었으나, 대부분 개별농가가 직접 산지 수집상이나 판매 상인에게 위탁 형식으로 거래함(전창곤, 2014).
- 농가들의 피해를 막기 위해 1985년에 가락동 농수산물 도매시장을 개설하고, 이에 따라 농산물을 순회 수집하고 공동수송, 개별 정산하는 도매시장 출하 대행이 시작됨.
- 이후 생산자단체를 중심으로 품목별 협동출하조직을 육성하기 위해 협동출하반과 작목반을 통합하였으며, 청과물종합유통시설을 설치하여 농산물의 집하, 세척, 선별, 포장, 가공, 저장 등을 처리할 수 있게 됨(국승용, 2011).
- 또한, 협동출하반 육성자금, 출하조절 자금 등을 통해 우수작목반을 육성하였으며, 영세단위농협을 지속적으로 통합하여 농협의 산지조직을 규모화

하기 시작하였고 공동출하기능을 확대하는 등 주로 개별농가들이 도매시장에 협동하여 출하하는 산지조직이 중심이었음.

- 농산물 시장개방이 확대되기 시작한 1990년대 후반부터의 산지조직은 단순히 공영도매시장으로의 출하가 아닌 대형유통업체와의 시장교섭력을 높이기 위해 새로운 사업모델들이 태동하기 시작하였음.
- 1990년대 후반부터 정부는 산지유통센터 시설을 지원하고 농협의 종합유통센터 개장과 함께 계약재배 및 공동계산 등으로 산지의 공동계산조직이 출현하였음. 규모는 작목반 수준에 불과하였으나, 공동선별로 상품화를 갖추고 판매 권한을 일임하는 등 지금의 산지유통조직의 기초가 되었음(황의식, 2004).
- 농협은 광역합병이나 품목농협의 거점화가 이루어지면서 규모화가 나타나기 시작하였고, 협업농과 기업농 등 농협 이외의 조직화를 위해 농업회사법인과 영농조합법인을 도입하였음.
- 2000년대의 산지조직은 ‘판매’ 즉 ‘마케팅’을 위해 규모화하는 사업모델을 도입하였음. 정부는 2003년부터 산지유통정책의 방향을 협동조합에서 마케팅으로 전환하면서 시군별 3개 이내의 산지유통 전문조직을 선정하여 정책자금을 지원하였음.
- 농협은 지역농협을 넘어 시·군 단위 또는 다수의 시·군 단위의 연합사업단을 구성하여 연합판매사업을 시작하였음. 공동선별에 의한 상품화 기능을 넘어 판매능력을 높이는 것으로 지역농협은 상품화 기능을 하고 연합판매조직이 마케팅 기능을 수행하여 규모화·전문화를 제고시키기 위함임(황의식, 2004).
  - 대표 사업: 강원연합사업, 경기충북북송아연합사업, 안성연합사업 등

- 연합판매사업이 전문성이 부족하고 참여조합 간의 갈등으로 발전하지 못하자 2003년부터 농협중앙회 시군지부가 중심이 되어 지자체와 협력하는 연합 사업모델로 전환됨(황의식, 2006).
  - 농협중앙회에서 시군지부에 유통 전문 인력을 배치함.
  - 사업 규모가 2002년 786억 원에서 2005년에는 2,987억 원으로 크게 증가함.
  - 사업수수료도 3.2억 원에서 23억 원으로 증가함(동기간).
  
- 농협의 연합판매사업 규모가 커지고는 있으나, 수평적 규모화로 판매능력 제고에 한계가 나타나고, 참여조합의 농가조직 관리 기피로 품질관리 약화와 차별화된 농산물 개발이 없는 등 추가적인 부가가치 창출이 어려운 한계가 나타남.
  
- 정부는 2005년부터 연간 100억 원 이상 매출 규모의 산지유통조직 중 우수 조직을 선정하여 ‘공동마케팅조직’으로 육성하는 정책 목표를 제시하여 2006년에 6개 공동마케팅 조직을 선정함(국승용, 2011).
  - 상주원예농협, 제주도연합, 부여 및 여주 시군연합, 통통 농업회사법인, 풀빛 영농조합법인이 해당함.
  
- 2005년에 연합판매사업의 한계를 극복하고자 조합공동사업법인(이하 조공법인)을 도입하게 됨. 조공법인은 정부가 산지유통정책에서 공동마케팅조직의 육성사업을 추진하면서 자금지원과 함께 3년 이내에 법인으로 전환하는 조건으로 설정함.
  - 회원조합 간 공동사업 수행을 위하여 공동으로 출자하여 법인을 설립함.
  - 산지유통사업의 규모화, 전문화를 위하여 참여조합들이 조합원이 되어 만든 협동조합 기업임.
  
- 2009년에 정부는 마케팅 전문 CEO를 영입하여 전문경영체제를 갖추고, 농가, 농협, 시·군 등이 출자하여 시·군 단위 이상으로 규모화된 농산물 판매

전문 회사로서 ‘시·군 유통회사’를 설립함.

- 고흥, 보은, 완도, 의령, 합천, 화순에 설립됨.
- 그러나 전문 CEO의 능력 부족과 농협과의 경쟁으로 적자가 계속되면서 대부분 사업이 종료됨.

- 한편, 2009년에 정부는 영세 소농 구조의 농업 여건을 개선하고자 공동선별 공동계산 전속출하회(이하 공선출하회) 육성을 시작함. 공선출하회는 기존의 작목반을 대체하여 농협에서 집중 육성하는 생산 농가조직으로 농산물을 공동선별, 공동출하, 공동계산을 하는 조직임. 즉 농가는 생산에만 전념하고 선별부터 계산까지 농협에서 담당하는 것임.
- 2010년에는 복잡한 산지유통정책사업을 개편하여 산지유통조직 육성을 중심으로 산지유통 사업체계를 개편하였음. 2007년부터 산지유통활성화사업과 과실시설채소 수급안정사업을 통합하였고, 2009년부터 노지채소 수급안정사업과 저장용 수매지원사업까지 산지유통활성화사업과 통합하였음.
- 정부는 2011년부터 산지유통활성화사업자금 지원체계를 일원화하였음.
  - 자금지원 대상을 기존의 연합사업조직 및 개별조직 분산 지원에서 연합사업조직 중심으로 지원 대상을 일원화함.
  - 변경된 주요 내용: 연합사업조직이 참여조직에게 자금을 배정하고, 사업추진을 연합사업조직 이름으로 실시하고(협약 또는 약정), 사업평가도 연합사업조직이 추진한 사업을 중심으로 평가함(참여조직에서 실시한 사업은 평가대상에서 제외).
- 정부의 산지유통활성화사업은 2012년부터 ‘통합마케팅’ 개념을 도입하여 지원 대상 산지유통조직들의 조직화와 규모화, 경쟁력 강화를 적극 추진하고 있음.
  - 정부 지원을 개별적으로 받았던 조직들이 통합마케팅조직을 결성하여

참여조직들이 단일 창구로 지원받게 됨.

- 2013년 5월 『농산물유통개선 종합대책』이 발표되었으며, 2014년 5월 보완 대책이 발표됨.
  - 생산자단체를 중심으로 한 유통계열화(수직계열화)를 중점 추진함.
  - 산지유통정책으로 시·군 단위 조공법인을 산지유통 핵심 주체로 육성함.
- 2017년 6월 문재인 정부의 농산물 유통정책으로 산지, 도매, 소비지의 농산물 유통체계 혁신과 국민 먹거리의 안전, 안정 공급시스템 구축을 위한 지역 단위 푸드플랜 등을 추진함.
  - 산지유통의 경우, 생산자 중심의 조직화, 규모화 및 수급조절 시스템을 보완하기 위해 생산자단체를 중심으로 산지유통 조직화, 규모화 추진, 생산자조직 중심의 생산총량자율조정 강화, 품목별 의무자조금 확대와 마케팅보드 역할 강화 등을 추진함.
- 2017년에는 산지유통 계열화를 위해, 시군 지역농협, 소규모 농업법인 단위의 개별 유통에서 통합마케팅체계로 지속적인 전환 유도 정책을 추진함(원예농산물 생산량의 취급 비중 26%를 2022년 35%까지 확대 계획함).

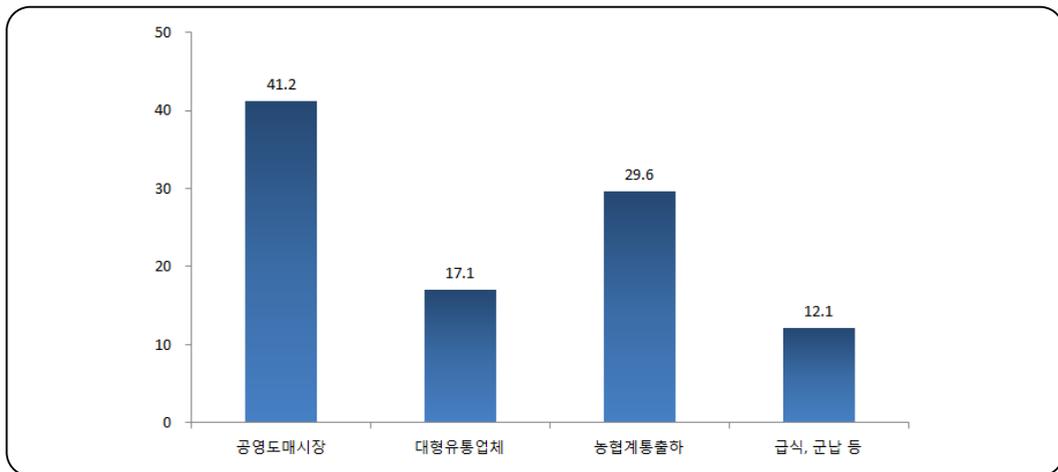
## 2.2. 산지출하조직 도매시장 출하의향 분석

- 본 절에서는 산지출하조직(원예농산물 통합마케팅조직 23개소)을 대상으로 도매시장 이용실태와 향후 전망에 대한 실증분석을 위하여 설문조사를 실시하였음.
- 먼저 당해 산지출하조직에서 취급하는 상위 5개 품목에 대한 출하처별 거래 비중을 분석한 결과 공영도매시장으로의 출하 비중이 가장 높은 것으로 나타남.

- 상위 5개 품목에 대한 공영도매시장으로의 출하 비중은 41.2%로 가장 높게 나타났으며, 뒤를 이어 농협계통출하(29.6%), 대형유통업체(17.1%), 기타(급식·군납 12.1%) 순임.

〈그림 2-9〉 상위 5개 출하품목에 대한 출하처별 거래비중(물량기준)

단위: %

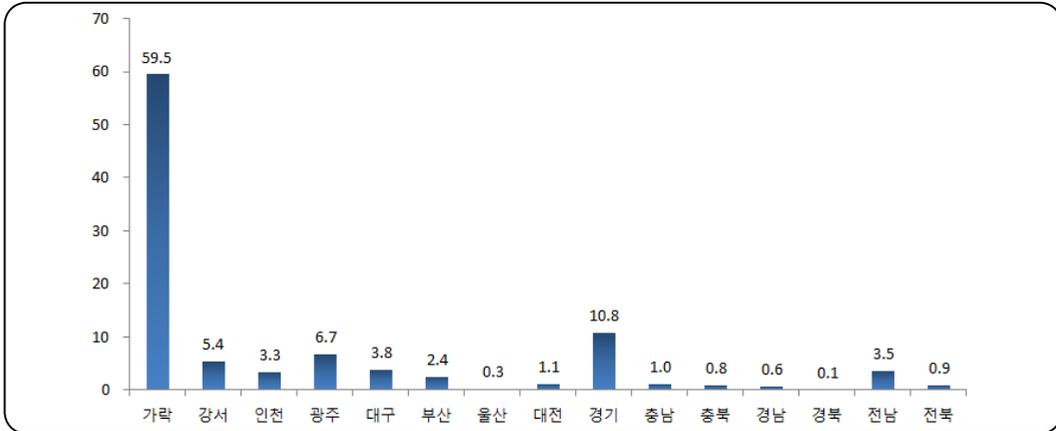


자료: 저자 작성.

- 공영도매시장으로의 출하 시 가장 이용 비중이 높은 도매시장에 대한 설문 결과 서울 가락동 도매시장이 압도적인 것으로 나타남.
  - 서울 가락동 도매시장으로의 출하 비중은 59.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경기권(10.8%), 광주지역(6.7%), 강서 도매시장(5.4%) 순임.
  - 서울 가락동 도매시장으로의 집중화 현상이 발생한 이유로는 가락동 시장의 경매가격이 전국 도매시장 경매가격의 기준이 되기 때문에 수취가 상승에 대한 기대심리가 반영되었다고 볼 수 있음.
- 산지출하조직의 공영도매시장 출하물량 중 거래방식에 대한 설문결과 경매·입찰 방식을 통한 거래방식이 압도적으로 높게 나타났음.
  - 경매·입찰방식을 통한 출하 비중은 93.2%로 나타났으며, 정가·수의매매를 통한 출하 비중은 6.8%에 불과한 것으로 나타남.

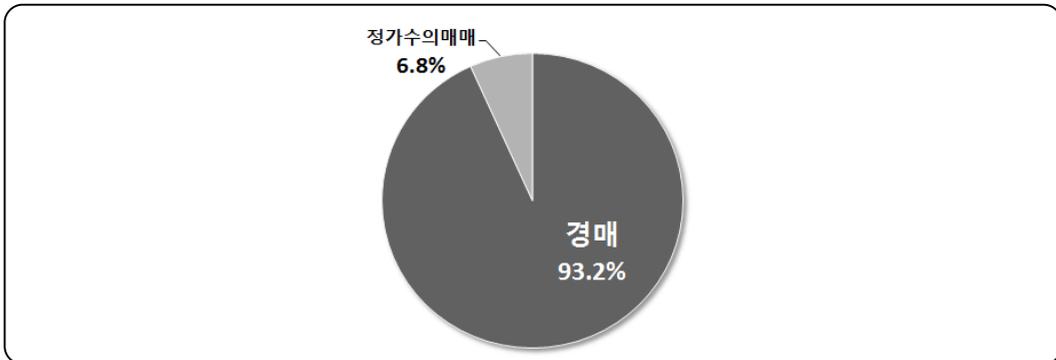
〈그림 2-10〉 공영도매시장 출하 시 각 시장에 대한 출하비중(물량기준)

단위: %



자료: 저자 작성.

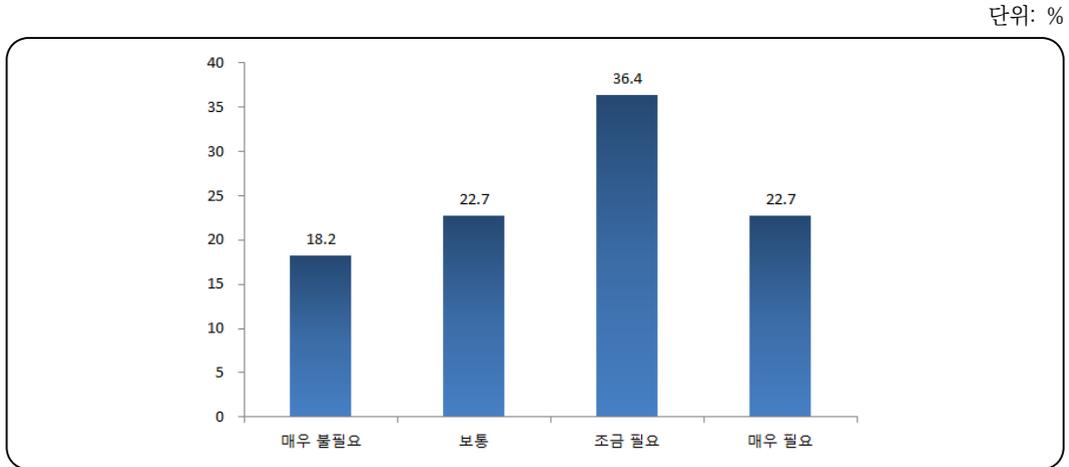
〈그림 2-11〉 공영도매시장 출하량 중 경매 및 정가·수의매매 거래 비중



자료: 저자 작성.

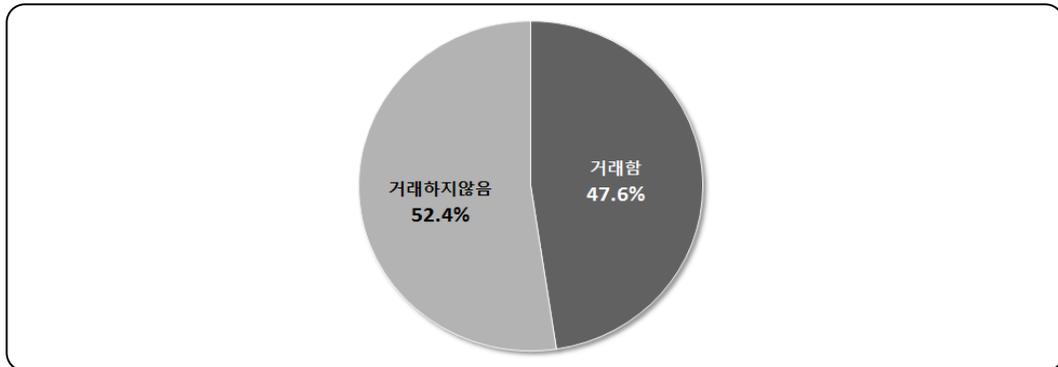
- 정가·수의매매의 도입 필요성에 대한 설문결과, ‘조금 필요하다’는 응답이 36.4%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, ‘매우 필요하다’는 응답이 22.7%로 산지출하조직에서는 대체적으로 정가·수의매매가 필요한 입장임.
- 설문 대상 산지출하조직의 대형유통업체와의 직거래 여부에 대한 설문결과, ‘거래하지 않음’ 응답이 52.4%, ‘거래하고 있다’는 응답이 47.6%로 거래하고 있지 않은 조직이 많은 것으로 나타났음.

〈그림 2-12〉 정가·수의매매 도입에 대한 필요성



자료: 저자 작성.

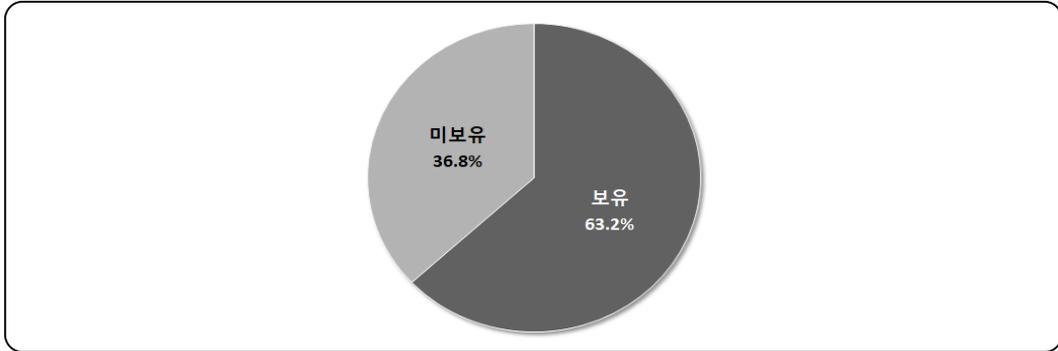
〈그림 2-13〉 대형유통업체와의 직거래 여부



자료: 저자 작성.

- 대형유통업체와 거래하고 있는 산지출하조직을 대상으로 거래 시 납품 코드 보유 여부에 대한 설문결과, ‘보유하고 있다’는 응답이 63.2%, ‘보유하고 있지 않다’는 응답이 36.8%로 나타났다.

〈그림 2-14〉 대형유통업체의 납품코드 보유 여부



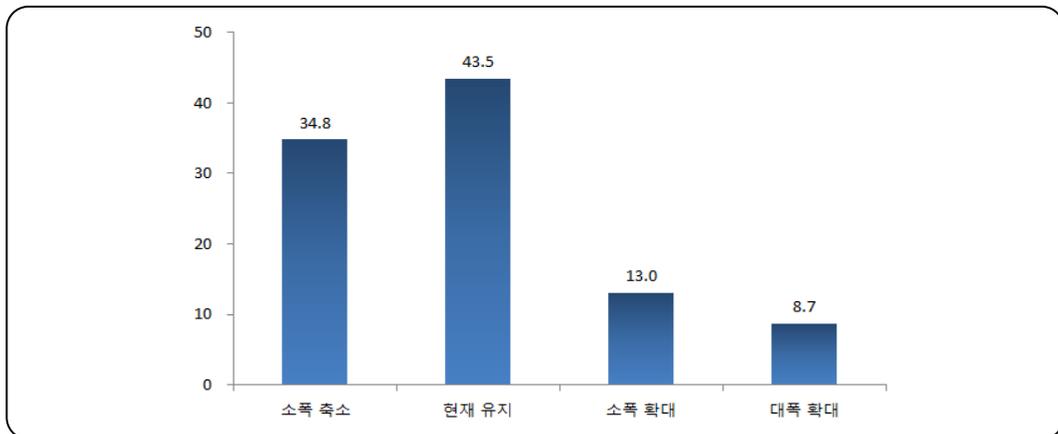
자료: 저자 작성.

○ 산지출하조직을 대상으로 향후 도매시장으로의 출하물량 비중 설정 계획에 대한 설문결과, ‘현상을 유지하겠다’는 응답이 43.5%로 가장 높게 나타났으며, 오히려 도매시장에 대한 출하물량을 ‘소폭 축소하겠다’라고 응답한 조직도 34.8%에 달하는 것으로 나타남.

- 하지만 ‘현재보다 도매시장 출하물량을 확대하겠다’는 응답 또한 21.7%로 나타나 향후에도 도매시장은 산지출하조직의 주요 출하경로로서의 역할을 다할 것으로 생각됨.

〈그림 2-15〉 향후 도매시장으로의 출하물량 비중 계획

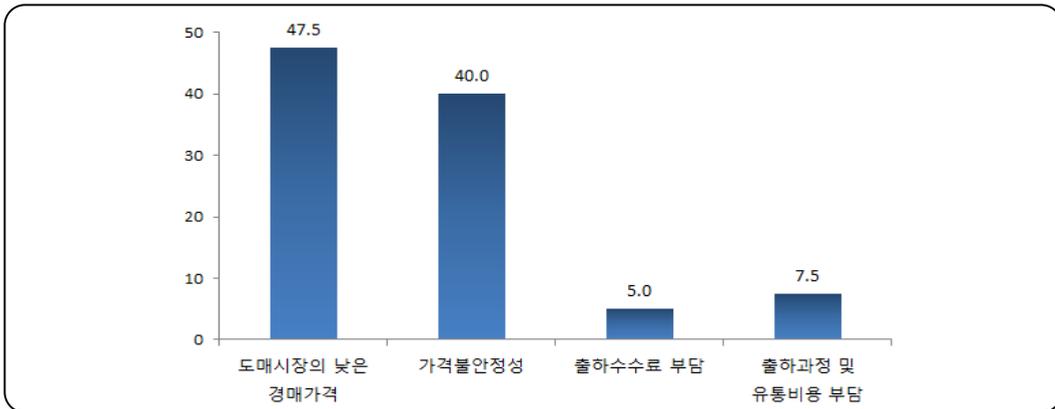
단위: %



자료: 저자 작성.

- 도매시장에 대한 출하물량을 축소하겠다고 응답한 산지출하조직을 대상으로 그 이유에 대한 설문결과, ‘다른 출하처보다 도매시장의 수취가격이 낮게 형성되기 때문’이라고 응답한 비중이 47.5%로 가장 높았음.
  - 또한, 수급 불안정에 따른 가격불안정성도 40.0%로 나타남에 따라 도매시장의 향후 방향설정은 안정된 가격을 바탕으로 한 거래유도가 필요한 상황이라 사료됨.

〈그림 2-16〉 도매시장에 대한 출하물량을 축소하려는 이유

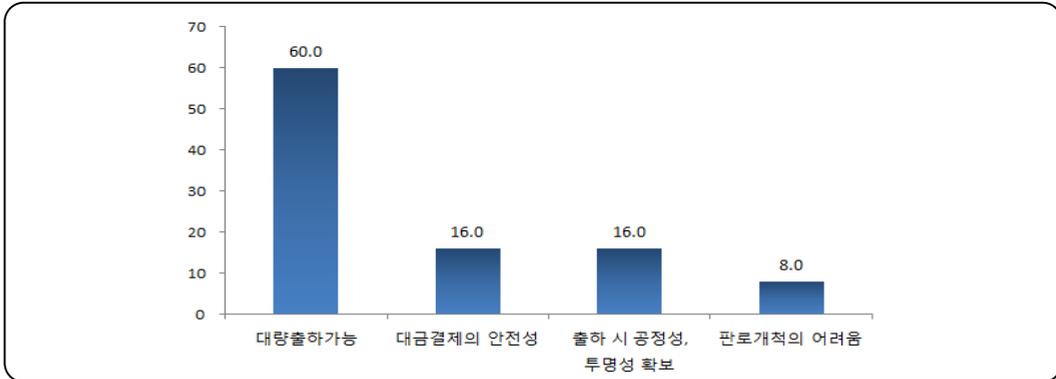


자료: 저자 작성.

- 도매시장에 대한 출하량을 확대하겠다고 응답한 산지출하조직을 대상으로 그 이유에 대한 설문결과, ‘대량물량의 출하가 가능하기 때문’이라는 응답이 60.0%로 가장 높게 나타남.
  - 또한, ‘대금결제의 안전성’과 ‘출하 시 공정성 및 투명성 확보’ 응답도 높게 나타남에 따라 공영도매시장이 가지고 있는 순기능은 여전히 산지에서 역할을 하고 있는 것으로 판단됨.

〈그림 2-17〉 도매시장 출하물량 비중을 확대하려는 이유

단위: %

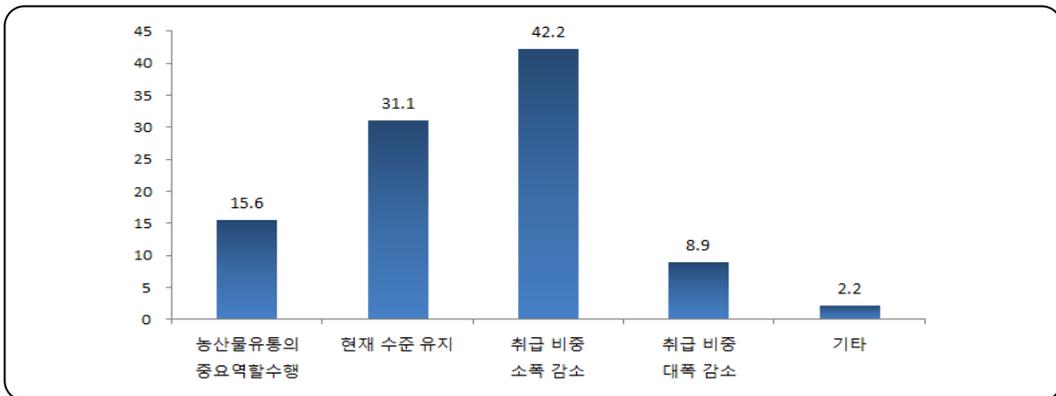


자료: 저자 작성.

- 향후 10년 이내 공영도매시장의 전망에 대한 설문결과, ‘취급 비중이 소폭 감소할 것’이라고 응답한 비중이 42.2%로 가장 높게 나타났음.
  - 그러나 ‘현재 수준을 유지할 것’이라고 응답한 비중 또한 31.1%로 높게 나타났으며, ‘앞으로도 농산물 유통의 중요한 역할을 수행할 것’이라고 응답한 비중도 15.6%인 것으로 나타나 향후에도 공영도매시장은 농산물 유통의 거점 기구로서 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨.

〈그림 2-18〉 향후 10년 이내 우리나라 도매시장에 대한 전망

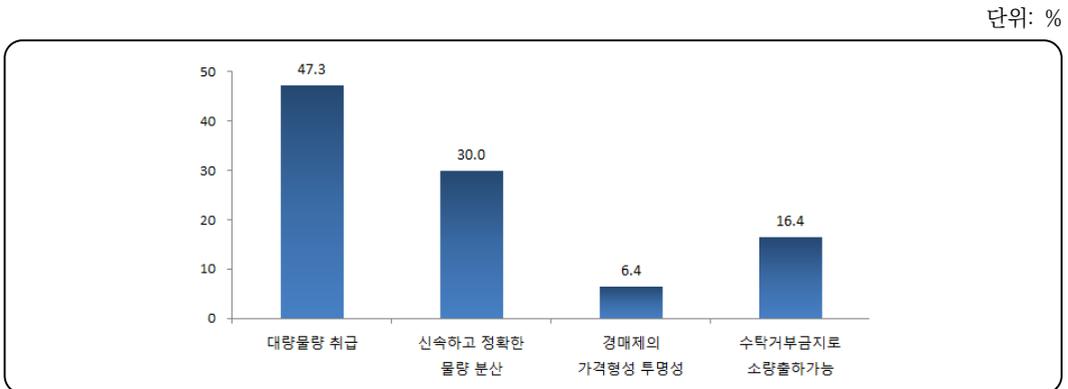
단위: %



자료: 저자 작성.

- 우리나라의 도매시장의 장점 요소에 대한 설문결과, ‘대량물량 취급이 가능하기 때문에’라는 응답이 47.3%로 가장 높게 나타났으며, ‘신속하고 정확한 물량분산’이 뒤를 이어 30.0%로 나타남.

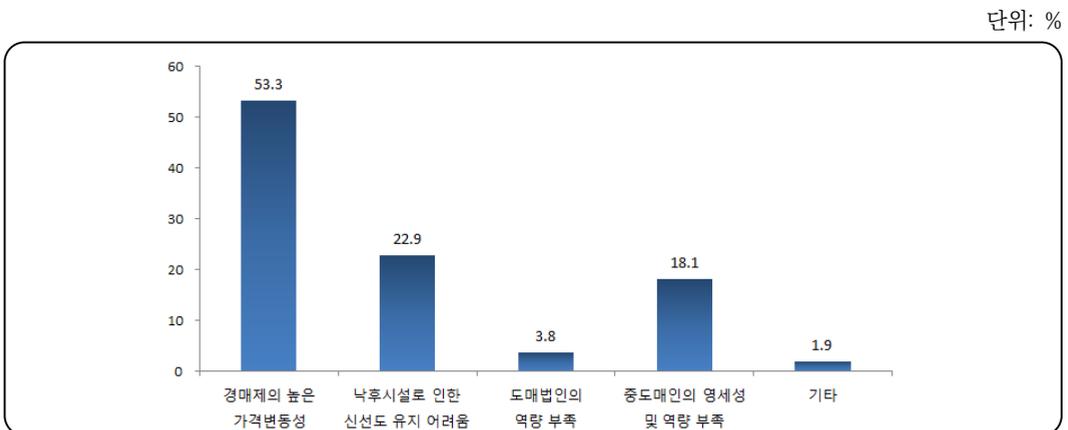
〈그림 2-19〉 우리나라 도매시장의 장점 요소



자료: 저자 작성.

- 반면, 도매시장의 단점 요소로는 ‘경매제의 높은 가격 변동성(53.3%)’, ‘낙후된 시설로 인한 신선도 유지 어려움(22.9%)’, ‘중도매인의 영세성 및 역량 부족(18.1%)’으로 나타남.

〈그림 2-20〉 우리나라 도매시장의 단점 요소



자료: 저자 작성.

### 3. 주요국의 농산물유통 및 도매시장 비교 분석

#### 3.1. 일본

- 일본에서는 19세기 후반 이후, 인구가 증가하기 시작하면서 도시지역으로의 인구집중이 급속하게 진행되었음.
- 이러한 인구증가에 따라 당연히 도시지역을 중심으로 식료품과 기타 일용품 등의 수요가 증가하기 시작하였음.
- 국내 수요의 증가와 제1차 세계대전(1914~18년)으로 인한 수출확대 등의 영향을 받아 일본 국내에서 물가급등이 심해지기 시작하였으며, 1918년에는 쌀 가격 폭등을 계기로 폭동이 발생함.
  - 이러한 물가폭등 등에 대비한 일본 정부의 강구방안은 주요 도시의 공설 소매시장 설치였음. 1920년에는 공설소매시장 수가 6개 도시에서 100개 소를 넘어서게 됨.
- 공설소매시장은 기존의 소매점 등과의 경쟁을 통해 적어도 가격급등을 억제하는 효과는 있었으나, 양질의 상품을 저렴하게 판매한다는 효과는 실현하지 못했음.
  - 공설소매시장에서 취급하는 상품의 상당 부분이 부패하거나 품질이 불량하였기 때문에, 염가판매의 효과를 실현하지 못하고, 물가가 하락할 기미는 나타나지 않았음.
  - 오히려 대부분의 공설소매시장은 소비자가 원하는 다양한 상품을 갖추지 못하고, 소비자가 충분히 매력을 느낄 수 있는 장소가 되지 못하였음.
  - 공설소매시장은 당초 정부가 의도한 효과를 발휘하지 못했다고 할 수 있음.

- 공설소매시장 정책의 실패가 명확해 지면서, 물가폭등을 억제하기 위한 새로운 움직임이 공설중앙도매시장의 설치였음.
- 공설중앙도매시장의 설치에 「신선식료품에 대해 그 배급을 원활하게 하려고 한다면, 우선 도매시장정비부터 시작하지 않으면 안 된다」는 일부 전문가의 지적에 근거를 두고 있음.
- 공설중앙도매시장의 시작은 교토시(京都市)로, 1921년 1월에 「중앙시장경영요강」이 교토시의 자문위원회에서 논의되어, 이를 바탕으로 중앙시장의 건설계획이 발표되었음.
  - 중앙시장경영요강의 특징은 ① 불투명한 거래를 배제하고 공개적인 거래인 경매거래를 채용하며, ② 외상판매를 폐지하여 현금주의를 기본으로 하며, ③ 위탁에 대응한 보증금 주의를 채용하는 등의 내용이었음.
  - 이러한 요강은 훗날 중앙도매시장제도에 반영되었음.
- 1921년 도쿄시는 도쿄 시의회에 「중앙공설시장설치에 관한 건의」를 제출하였으며, 1922년 「중앙시장설치에 관한 건의」가 가결되었음.
  - 이것은 생활필수품의 유통비용을 절감하고, 원활한 공급을 실현하기 위해서는 공설중앙시장이 필요하다고 강력하게 주장하는 내용이었음.
- 1922년에 나고야시(名古屋市)의회에는 「중앙시장계획안」이 논의되었으며, 계획안에는 나고야시에 의한 기존 도매회사의 매수와 중도매인의 배제, 기존에 설치된 유사시장의 폐지 등이 검토되었음.
- 각 지방자치단체의 움직임을 고려하여 중앙정부 내부에서는 내무성과 농상무성을 중심으로 중앙도매시장의 방향에 관한 검토가 시작되었으며, 1923년 2월 12일 농상무성의 「중앙도매시장법」이 중의원에 제출되어, 귀족원(현재의 참의원)의 심의를 거쳐, 1923년 3월 30일에 공포되었음.

- 정부가 중앙도매시장법을 제정한 목적은 지방공공단체에 의해 중앙도매시장이 개설됨으로써, 도매시장의 집중통합과 물적 시설의 개량 확충, 그리고 시장 내 업자의 신용 강화와 업무의 공적규제를 통해, 신선 식료품 가격의 안정과 공급의 원활화를 도모하는 것이었음.

### 3.1.1. 일본 도매시장제도변화 및 특징

- 제1기는 제2차 세계대전 이전의 시기로 중앙도매시장법 시행에 따라 주요 대도시를 기점으로 교토시(1927년), 고우치시(1928년), 오사카·고베시(1931년), 도쿄시(1932년)를 시작으로 중앙도매시장이 개설되었음.
  - 중앙도매시장의 개설에 따라 그 이전의 전기적 거래는 규제되기 시작하였으며, 경매거래를 원칙으로써 그에 대한 도매가격이 공표되었음.
- 당시 중앙도매시장법의 주안점은 대금결제에 신뢰성 확보와 산지·소비지 간의 힘의 불균형과 정보 비대칭 문제를 해결하는 것이었음.
  - 항시적인 공급 부족 하에서 중간유통업자의 매점매석을 규제하고, 식료품을 저렴한 가격으로 소비자에게 공급하는 것이 최대의 과제였기 때문에, 공정성 확립이 사회·정책적으로 중요한 목표였음.
- 제2기는 종전 후 일본 자본주의의 부활과 고도 경제성장이 이루어지기까지의 시기로 전전(戰前)의 5대 도시에 있어서 중앙도매시장을 중심으로 그 기능이 집중되는 것이 아니라 새롭게 나고야시, 후쿠오카시, 히로시마시 등에 중앙도매시장이 개설되었음.
  - 또한, 농정 개혁의 실시와 상업적 농업의 진전에 대응하기 위하여 지방도매시장 또한 그 기능을 강화해 나가기 시작한 시기로 볼 수 있음.
- 제3기는 일본의 고도 경제성장기 시기로 태평양 벨트 지대에 인구의 집중화 현상이 심화되고, 식재료에 대한 가격문제가 사회 문제화되기 시작하였음.

- 1961년의 농업기본법의 제정과 농업구조개선사업의 추진, 1963년의 「신선식품 유통 개선대책 요강」의 책정은 신선 식품의 생산과 유통의 근대화=대형화를 추진하는 것이었음.
  - 또한, 1966년에 제정된 「야채 생산출하 안정법」은 대소비지 도매시장과 대형 산지와 결합을 통한 야채의 안정적인 수급을 도모하고자 한 것이 특징임.
- 이에 공정성을 구체화하는 거래 원칙 확립을 위해 거래 과정에 경쟁적 요소를 반영하는 것이 중요 과제 중의 하나였음.
- 대금결제에 신뢰성 확보를 위해 익일 결제원칙을 중심으로 산지와 소비자 간의 힘의 불균형 개선을 위해 소수 도매시장법인과 다수 중도매인·매매참가자 간의 대치 관계 유지를 통해 해결해 나가하고자 하였음.
  - 또한, 정보 비대칭 문제를 해결하기 위해 한정된 공간에서의 상물일치원칙 적용과 함께 당일 전량상장원칙, 경매·입찰 원칙을 주요 근간으로 하고 있음.
  - 아울러 수탁거부 금지, 차별적 취급금지, 무조건 위탁판매 원칙을 설정함으로써 도매시장의 공공적 기능을 발휘하도록 하였음.
- 하지만 중앙도매시장법의 경우 대규모 도매시장으로의 선택과 집중으로 소규모 지방도매시장과의 양극화 현상이 심화되는 문제점을 노출하게 됨.
- 소규모 지방도매시장에서의 집하의 어려움이 가중되면서 매수판매가 점차 증가하게 되고 도매시장 개설 구역별로 안정적인 공급량을 확보하지 못하는 문제점이 발생하게 되었음.
  - 또한, 규모가 영세한 중도매인의 기능 약화로 분산 기능이 심각하게 약화되는 문제가 발생하는 등 중앙도매시장법에 대한 개정요구가 이루어지게 됨.

- 중앙도매시장법 제정 이후 나타난 문제점 해결과 함께, 도매시장을 둘러싼 환경변화에 능동적으로 대응하고, 지방도매시장에 대한 중앙정부의 지원근거를 마련하기 위한 조치로 1971년 도매시장법을 제정하게 됨.
- 도매시장법 제정 배경을 산지 측면에서 살펴본 결과는 다음과 같음.
  - 고도 성장기에 진입하면서 전반적으로 소비가 확대됨에 따라 물가가 급등하였고, 채소가격에 대한 가격 불안이 급증하면서 사회 문제화로 대두되기 시작하였음.
  - 이에 일본 정부는 1970년대 중반부터 지정산지제도 및 가격보상제도를 통한 산지육성정책의 추진과 함께, 농협에서는 기존 출하시스템에서 벗어나 현 단위의 연합회 판매를 통한 대규모 공동판매가 시작되었음.
  - 따라서 산지에서의 안정적이고 계획적인 공급체제의 정비가 이루어지면서, 대량생산과 대량공급에 대응할 수 있는 시장의 대형화가 꾸준히 요구되었음.
- 한편, 도매시장법 제정 배경을 소비자 측면에서 살펴보면 다음과 같음.
  - 1970년대 슈퍼마켓의 등장으로 청과물 소매시장을 주도하였으며, 대량구매 및 상품의 다양성을 추구함에 따라 기존의 도매시장 거래방식은 한계점을 노출하였음.
  - 또한, 1970년대 중반부터 외식산업과 식품 가공업자의 등장과 함께 대형소비처에서는 체계적인 구매계획 수립을 통한 안정적 구매가격이 필수요소로 자리 잡게 되었음.
  - 이러한 대형 수요처의 성장에 따른 유통환경 변화로 인해 기존 도매시장의 거래방식이 위축되기 시작하였으며, 이에 따라 도매시장법에서도 예외적인 방식을 통하여 상대매매가 허용되기 시작하였음.
- 도매시장법은 소비유통환경 변화에 따라 또다시 문제점을 노출하면서 1999년과 2004년 두 차례에 걸쳐 법 개정이 이루어지게 됨.

○ 1999년과 2004년에 도매시장법 개정을 하게 된 배경은 다음과 같음.

- 만성적인 공급 부족상태에서 경매거래에 의존하던 도매시장법인은 마케팅 능력의 향상 기회를 상실하였고, 만성적인 공급과잉상태로 전환되면서 시장 외 유통이라는 ‘구조적 경쟁자’의 출현으로 도매시장의 경영이 급격히 위축되기 시작하였음.
- 또한, 다양한 구매형태의 변화로 청과 전문점의 감소 및 소비구조 변화로 도매시장 유통량 감소와 함께, 도로망 정비 및 정보화의 진전으로 물류 효율화에 대한 산지 및 실수요자의 관심이 증가하였음.
- 이에 1999년 1차 개정 시 경매·입찰 원칙 폐지와 함께 상물분리의 제한적 허용과 위탁집하원칙 완화 등을 주요 골자로 하는 법 개정이 됨.
- 이어 2004년 2차 개정 시에는 위탁집하 원칙의 전면 폐지, 상물일치 원칙의 대폭적 완화, 제3자판매 및 직접집하원칙의 탄력화와 함께 수수료 자유화 등 전면적인 법 개정이 이루어지게 되어 현재의 도매시장으로 자리 잡게 되었음.

〈표 2-7〉 일본 공영도매시장제도의 주요 변화

구분	주요내용
〈1923년〉 중앙도매시장법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙도매시장의 개설자를 주무대신이 지정하는 구역의 지방공공단체 및 공익법인(특별한 경우에 한정)</li> <li>• 중앙도매시장의 개설의 인가제와 주무대신에 대한 재래시장의 폐쇄 명령권 부여</li> <li>• 중앙도매시장 정비에 대한 보조금의 교부</li> <li>• 도매업자에 대해서 지방장관의 영업허가제</li> <li>• 경매 원칙</li> </ul>
〈1956년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙도매시장의 개설이 가능한 지정구역의 기준(인구 15만 명 이상)을 설정 및 개설자 지방공공단체에 한정</li> <li>• 도매업자의 허가권한을 농림대신으로 변경</li> <li>• 개설자에 대한 도매업자의 최고한도의 설정권의 부여와 도매업자의 허가에 있어서 개설자의 존중 의무</li> <li>• 농림대신의 인가를 받은 도매업자의 합병, 영업양도 및 협정체계에 관한 독점금지법의 적용 제외</li> <li>• 중도매업자의 매매참가에 대한 규제의 신설</li> <li>• 유사시장의 신고제 신설</li> </ul>
〈1958년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도매업자의 순자산액에 관한 규정 신설</li> <li>• 개설자에 대한 도매업자의 거래방법의 제한권한 부여</li> <li>• 중앙도매시장의 명칭변경 제한</li> </ul>
〈1961년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙도매시장의 개설·정비에 관한 계획의 수립과 원활한 실시를 도모하기 위한 조치에 대한 규정 신설정비</li> <li>• 도매업자의 업무·회계에 관한 개선조치의 법령, 임원의 해임명령 등 도매업자에 대한 감독규정의 정비</li> <li>• 도매업자의 경영업무에 대한 신고제 신설</li> <li>• 중앙도매시장 심의회 설치</li> </ul>

(계속)

구분	주요내용
<p>(1971년 7월) 도매시장법 제정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도매시장정비기본방침 및 중앙도매시장정비계획(농림대신)과 도도부현 지방도매시장정비계획</li> <li>• 도매시장정비에 대한 국가의 조성</li> <li>• 중앙도매시장개설구역의 지정과 농림대신에 의한 개설의 인가제</li> <li>• 농림대신에 의한 도매업자의 허가제와 도매업자에 대한 감독규정의 정비</li> <li>• 개설자에 의한 중도매업자의 허가제와 매매참가자의 승인제</li> <li>• 경매·입찰 및 위탁집하의 원칙과 그 예외로서 상대거래, 매수집하 규정에 대한 정비</li> <li>• 지방도매시장의 개설 및 도매업자에 관한 도도 부현 지사의 허가제와 거래규정의 정비</li> </ul>
<p>(1998년) 도매시장법 개정 도매시장법 및 식품유통 구조개선촉진법의 일부를 개정하는 법률</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장관계업자의 경영체질 강화               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 도 중도매업자의 경영체질강화(식품유통구조개선촉진법의 개정)                   <ol style="list-style-type: none"> <li>① 사업 합병에 의한 대형화</li> <li>② 중도매업자의 공동사업에 의한 업자수의 적정화</li> <li>③ 이를 위한 금융상의 지원 조치</li> </ol> </li> <li>(2) 도매업자의 재무 건전화                   <ol style="list-style-type: none"> <li>① 유통비율 등의 지도기준의 명확화</li> <li>② 도매업자에 대한 경영개선의 명령 등</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>• 거래방법의 개선               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 공정·공개·효율에 대한 원칙 확립</li> <li>(2) 시장·품목별 관계자의 의견을 반영해서 개설자가 거래방법을 업무규정(조례 등)에서 설정                   <ol style="list-style-type: none"> <li>① 상대매매 가격·수량을 공표</li> <li>② 최저 입찰 물량의 설정</li> </ol> </li> <li>(3) 시장관계자로 구성하는 시장거래위원회의 설치</li> <li>(4) 도매업자에 의한 거래결과의 공표</li> <li>(5) 확실한 대금결제확보의 시행</li> <li>(6) 상물일치규제·위탁집하체제의 완화</li> </ol> </li> <li>• 도매시장 재판의 원활화: 개설자에 의한 광역적 주체로 변경하는 경우에 필요한 규정의 정비</li> </ul>
<p>(2004년 법 개정) 도매시장법의 일부를 개정하는 법률</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품의 안전·안심에 대응한 도매시장의 철저한 품질관리               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 도매시장에 있어서 품질관리 철저                   <ol style="list-style-type: none"> <li>① 도매시장정비기본방침에 근거한 품질관리 고도화를 위한 조치 규정</li> <li>② 개설자의 업무규정에 있어서 품질관리 방법을 규정</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>• 규제의 탄력화               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 상물일치규제의 완화 : 규격성이 있는 물량에 대해 전자상거래 등을 실시하는 경우 시장 내에 현물을 반입하지 않고 도매 가능</li> <li>(2) 매수집하의 자유화</li> <li>(3) 제3자판매·직접집하의 탄력화(성령대응): 생산자 및 외식·가공·소매업자 등과 도 중도매업자의 연계강화 및 지방도매시장의 네트워크화를 도모하기 위한 규제 완화</li> </ol> </li> <li>• 시장기능의 강화               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 도매시장 재판 촉진                   <ol style="list-style-type: none"> <li>① 중앙도매시장정비계획에 지역의 특성·요구를 반영하여 기장 별 자주성을 기본으로 운영의 광역화 또는 지방도매시장으로 전환이 필요한 시장의 검토 등</li> </ol> </li> <li>(2) 도매시장수수료의 탄력화</li> <li>(3) 업무내용의 다각화 : 겸업 등의 신고제 및 시장의 판매활동 완화</li> </ol> </li> <li>• 중도매업자에 대한 재무기준의 명확화</li> <li>• 거래정보공표에 대한 충실화</li> </ul>

자료: 일본 농림수산성 홈페이지, 재가공.

○ 2018년 6월 『도매시장법 및 식품유통구조개선촉진법』의 일부 개정안이 참의원 본회의에서 가결되었음.

- 아베정부는 농업 분야에서 농협, 농지, 도매시장 개혁을 중점과제로 추진하고 있으며, 이 중 도매시장 개혁은 집하·분산, 가격형성과 대금결제 등에 대한 도매시장의 기존 기능에 대한 중요성은 인지하면서도, 도매시장 운영방식을 공공성에서 효율성 중심으로 전환하고자 하는 것이 주요 골자임.

- 개정된 도매시장법은 2020년 여름 이후 본격적으로 적용될 예정임.

○ 도매시장법 개정의 핵심 내용은 도매시장의 인허가 방식과 거래규제 완화라고 할 수 있음.

- 중앙도매시장 개설에 관한 농림수산대신의 권한은 인가제에서 인정제로 개편되었으며, 지방도매시장 개설에 관한 권한 또한 도도부현 지사의 인가제에서 인정제로 개편되었음.<sup>5</sup>

- 도매시장 개설권 관련해서도 규제 완화를 통한 민간기업 참여 유도(민간기업 도매시장 개설 가능)를 가능하게 개정하였음.

- 거래방식의 규제 완화로는 ① 제3자 판매(도매법인이 중도매업자나 매매 참가인이 아닌 타인에게 판매 가능), ② 중도매인의 직접집하(동일 시장 내 도매법인으로의 구매 외 중도매인이 산지로부터 직접집하 가능), ③

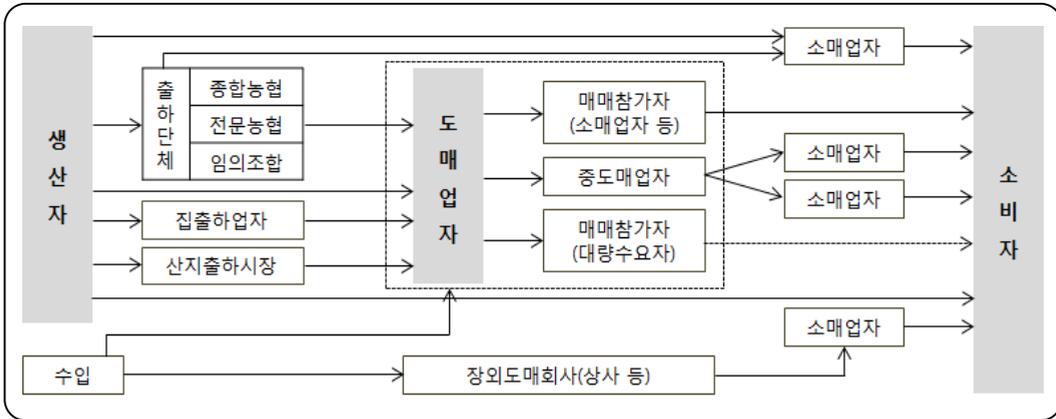
---

5 기존의 인가제 하에서는 중앙도매시장의 경우 인가권자인 국가가 개설자를 검사하지 않고, 도매회사를 주 대상으로 검사 감독을 하였는데 비해, 새로운 인정제하에서는 인정권자인 국가가 개설자에 대해서만 검사 감독을 하고, 도매회사는 개설자까지도 감독을 하는 것으로 바뀌는 것으로 봄. 또한, 개설자가 인정제 도매시장을 개설하고자 국가(중앙도매시장) 또는 도도부현(지방도매시장)에 신청 시, 제출서류는 공통규칙을 준수하는 약속과 도매시장 운영체제(도표, 자료)이며 기존에 행해지던 도매시장 구조, 시설 종류 등은 제외되는 것으로 봄. 이는 도매시장 내에 직판장이거나 판매시설, 관광객용 시설 등 시설 설치와 운영에 자율을 부여한다는 것으로 해석됨(호소카와 마사시 의견을 종합, 전게서, 2017.2).

상물일치(도매시장에 직접 물량이 반입되지 않아도 거래 가능) 등의 규제 수준을 각 도매시장(개설자)에서 유통 주체의 의견을 수렴하여 정하도록 완화하는 것이 주요 내용임.

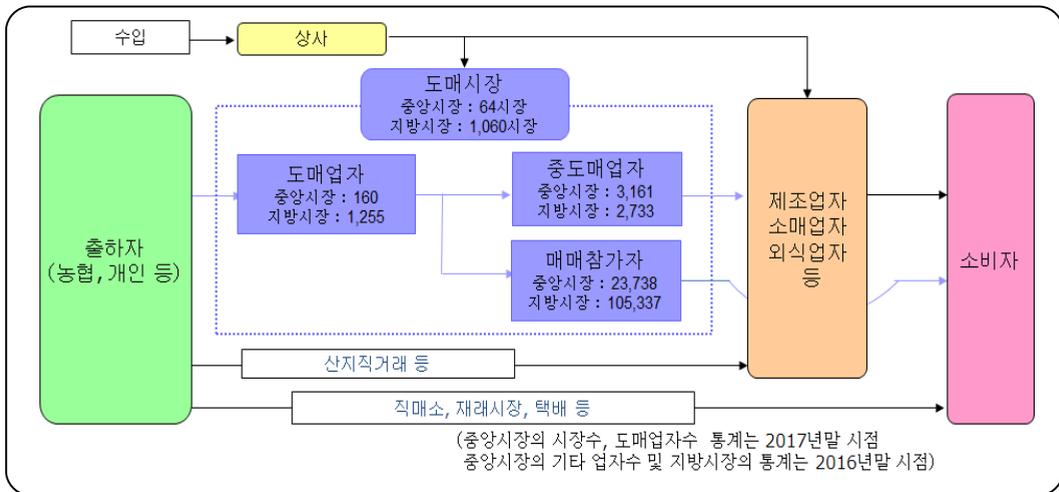
- 아베정부의 경쟁력 강화 지원법, 식품유통구조개선촉진법(합리화계획), 도매시장법 간의 범위를 살펴보면, 경쟁력 강화 프로그램(정책) 하에 강화 지원법, 촉진법, 도매시장법 등의 내용이 서로 일부분씩 겹쳐지는 형태라고 할 수 있음.
- 10차에 걸친 정비계획 폐기와 기본방침 발표에 대한 이유를 살펴보면 다음과 같음.
  - 도매시장 시설정비 확충은 어느 정도 달성되어 시설 설비 기능 강화와 기존 시설의 갱신 운영에 초점을 맞출 필요가 있다고 판단한 것으로 보임.
  - 즉, 기존 정비방침은 시설정비에 초점을 맞추고 있지만, 신규 기본방침은 업무 기능 강화에 초점을 맞추고 시설개선을 추가하는 방향이라 할 수 있음.
  - 시설은 개설자가 시설정비와 거래방식에 대해 정하여 상향식으로 전환하고, 도매장의 정온화 시설(cold chain) 확충계획은 있으나, 시장 이전 재건축 등은 하지 않을 생각임(중앙도매시장 보조율은 40% 수준임).
- 일본의 농산물 유통은 ‘협동조합 중심의 산지유통’과 ‘중앙 및 지방도매시장 중심의 도매유통’, 그리고 ‘전통적인 중소 소매점’ 및 ‘60년대 이후 대형 양판점 중심의 소매유통’ 구조를 유지함.

〈그림 2-21〉 일본의 농산물 유통경로



자료: 일본 농림수산물성 홈페이지, 도매시장정보. 재가공.

〈그림 2-22〉 일본 신선농산물 유통경로



자료: 일본 농림수산물성 홈페이지, 도매시장정보. 재가공.

○ 1990년대부터 수입산 청과물을 포함해 전체 청과물의 도매시장 경유율이 급속히 감소함. 특히 2003년 이후 급속하게 감소하고 있음.

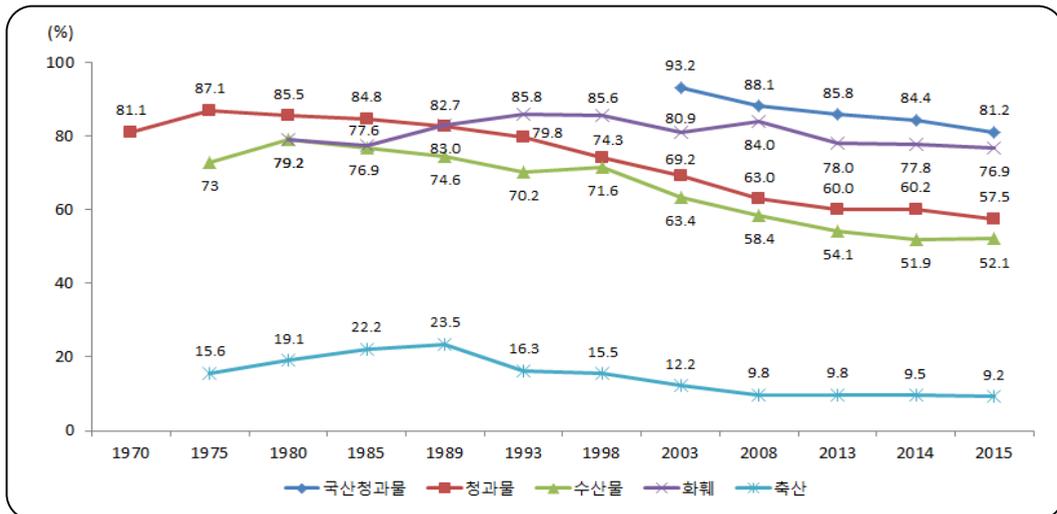
- 2017년 청과물의 도매시장 경유율은 2000년대 초반까지만 해도 90% 이상으로 절대적인 유통경로였으나(2003년 93.2%), 이후 경유율이 감소하여 2017년 82.1%임.

- 청과물의 도매시장 경유율은 수입산을 포함하더라도 지속적인 감소 추세를 나타내고 있음. (1980) 87.1% → (1993) 79.8% → (2003) 69.2% → (2008) 63.0% → (2015) 57.5%

○ 도매시장 경유율이 감소하는 이유는 수입 농식품(가공, 신선)과 가공용 원료 이용이 늘어 전체 농식품 중 도매시장을 경유하는 신선농산물의 비중이 감소하고 있기 때문임.

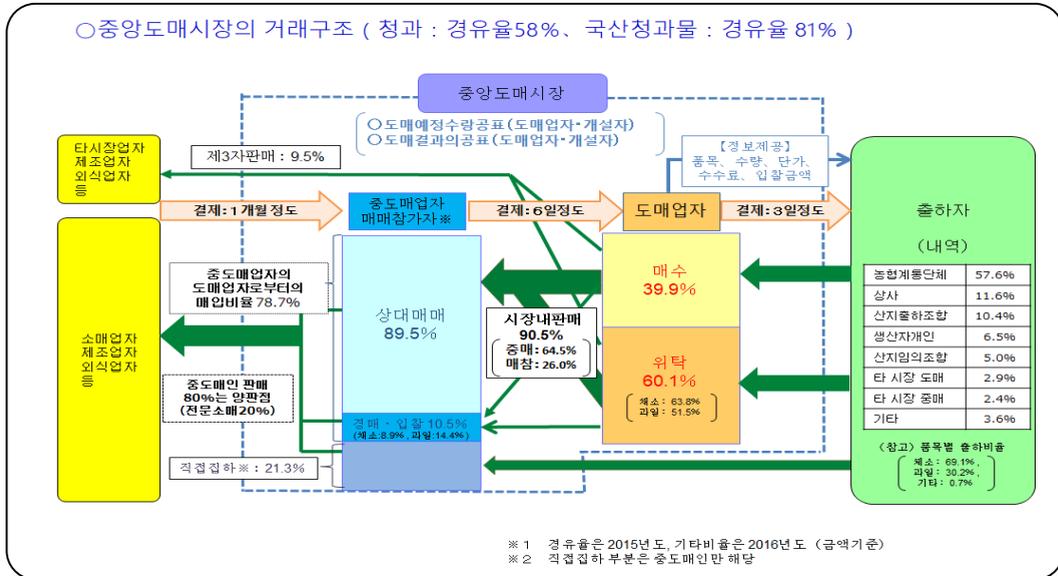
- 일본의 경우 가공용 원료는 가공업체와 산지 간 계약거래에 의한 직거래 비중이 높아 도매시장을 경유하는 비율이 매우 낮음. 또한, 가공품 소비가 증가하나 도매시장에서의 취급품목이 경직적이어서 가공품 취급이 적기 때문이기도 함.
- 수입업체를 통해 수입이 확대되면서 소매점과 대량수요처의 직거래가 확대되고 도매시장 경유가 제한적인 것도 중요한 요인임.
- 그 외에도 생산자직매장 직거래가 늘어난 것도 한 요인으로, 일본의 농산물 농민-소비자 직거래 비율은 전국 유통 물량과 금액의 5% 수준임.

〈그림 2-23〉 일본 도매시장 경유율 추이(1970~2015)



자료: 일본 농림수산성 홈페이지, 도매시장정보. 재가공.

〈그림 2-24〉 일본 중앙도매시장의 거래구조



자료: 일본 농림수산성 홈페이지, 도매시장정보, 재가공.

○ 도매시장 출하농산물의 출하처별 비중을 살펴보면, 농협계통출하단체의 출하 비중이 가장 높게 나타났으며, 이는 산지의 조직화·규모화의 진전을 엿볼 수 있는 근거임.

〈표 2-8〉 일본의 도매시장 출하자 비중(청과, 2015~2016)

출하자	비중(%)	
	2015	2016
농협계통단체	57.7	57.6
상사	11.7	11.6
산지출하업자	10.6	10.4
생산자개인	6.2	6.5
산지임의조합	5.3	5.0
타 시장 도매법인	2.8	2.9
타 시장 중도매회사	2.4	2.4
기타	3.4	3.6

주 1) 출하자 내역은 업무보고서 「취인집하별」 자료 재가공.

2) 2016년 채소 취급금액 1조 4,092억 엔, 과일 취급금액 6,154억 엔

자료: 일본 농림수산성(2018). 「도매시장 데이터집」. 재가공.

〈표 2-9〉 일본의 부류별 도매시장 출하자 비중(2016)

출하자	청과	수산	식육	화훼
농(수)협 계통단체	57.6	7.7	38.9	44.8
상사	11.6	5.6	3.2	9.5
산지출하업자	10.4	41.9	14.7	0.2
생산자개인	6.5	4.6	17.5	37.6
산지입의조합	5.0	0.9	23.9	3.4
타 시장 도매법인	2.9	3.9	-	2.2
타 시장 중도매회사	2.4	0.9	-	0.9
기타	3.6	22.7	1.8	1.4
수산회사	-	11.8	-	-
부류별 출하비율	· 채소 69.1% · 과일 30.2% · 기타 0.7%	· 선어 46.8 · 냉동 24.2 · 염간(塩干)가공 28.8 · 기타 0.2	· 유육 84.2 · 돈육 14.0 · 기타 1.8	· 절화 73.1 · 분화(분물) 17.7 · 기타 9.2

주 1) 출하자 내역은 업무보고서 「취인집하별」 자료 재가공.

2) 2016년 채소 취급금액 1조 4,092억 엔, 과일 취급금액 6,154억 엔  
 자료: 일본 농림수산성(2018). 「도매시장 데이터집」. 재가공.

- 일본 도매시장 내 거래방식별 비율(금액 기준, 2015년)은 다음과 같음.
  - 경매·입찰을 통한 비중은 10.5% (채소 8.9%, 과일 14.4%)에 불과하고, 상대매매가 89.5%로 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 중앙도매시장과 지방도매시장의 경매·입찰 비중은 각각 중앙도매시장이 11.2%, 지방도매시장이 26.2%인 것으로 나타남.
  - 지방도매시장은 지역 내 도매시장 주변의 농가 직출하 경매 요구가 커서 중앙보다 높은 20%대 후반의 경매가 이루어지고 있음.
- 특히 2000년 전후로 경매 입찰 비율이 급속도로 감소하고 반대로 상대매매 비율이 급속히 증가하여 도매시장의 주도적 거래방식으로 고착되었음.
  - 청과(중앙): ('98)49.3%→('03)26.5%→('08)18.7%→('13)11.6%
  - 화훼(중앙): ('98)74.4%→('03)58.0%→('08)37.5%→('13)27.0%

〈표 2-10〉 일본의 부류별 도매시장 경유율, 거래방식별 비율, 직접집하, 제3자판매

구분		청과	수산	식육	화훼
도매시장 경유율		57.5 (국산 81.2)	52.1	9.2	76.9
거래방식별 비율	경매입찰	10.5 (채소 8.9) (과일 14.4)	16.2	86.1 (우육 92.6) (돈육 52.6)	21.5 (절화 17.7) (분화 34.5)
	상대매매	89.5	83.8	13.9	78.5
직접집하		21.3	18.5	15.3	19.5
제3자판매		9.5	22.1	1.0	2.7

주: 경유율은 2015년, 기타 비율은 2016년(금액 기준).

자료: 일본 농림수산성(2018). 「도매시장 데이터집」. 재가공.

○ 중앙도매시장의 원거리 출하 농산물의 경우 대부분 사전 예약에 의한 상대매매로 거래가 이루어지고 있는데, 고급품인 메론은 별도의 경매장소를 구획하여 경매가 이루어지고, 시장 주변 산지의 개별농가 직출하 농산물이 경매되고 있음. 주변 산지 개별농가 직출하 농산물은 품질 차이가 크며, 출하량도 일별로 다르기 때문에 정가·수의거래보다 경매로 거래되는 경향이 있음.

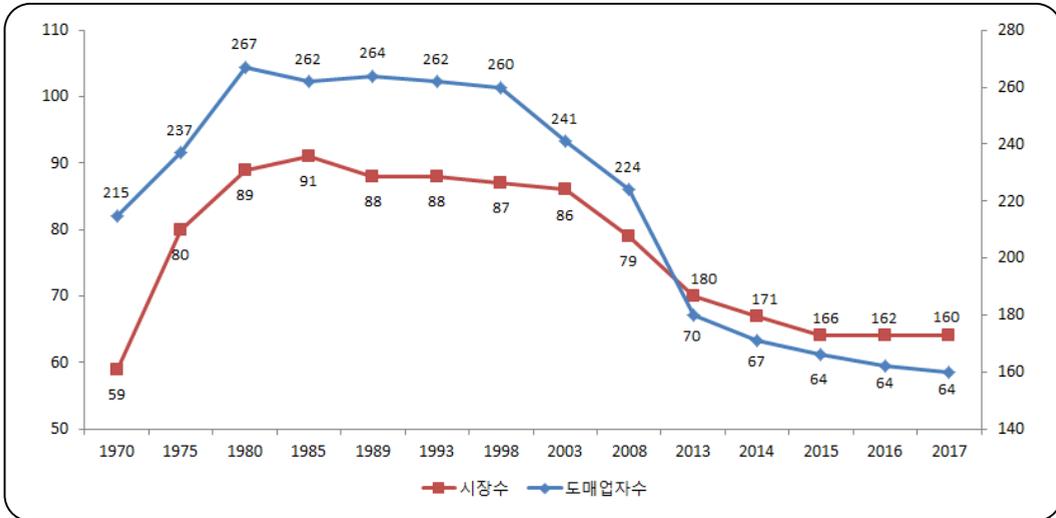
- 수산물의 경우도 정가·수의거래가 청과물과 비슷한 비율인데, 수산물 중에서 고가품이고 수확 반입물량 변동이 심할 경우 가격변동이 커서 경매로 거래되고 있음(특히 참치의 경우가 그러함).

○ 정가·수의거래가 확대된 배경으로는, 체인화된 소매점들이 계획적인 진열, 판매 시간을 맞추지 못해 경매 위주의 도매시장을 이용할 수 없다는데 도매시장에 선취, 예약거래 등 경매 이외의 수의거래를 요구하였기 때문임. 또한, 외식업체, 가공업체들도 안정적인 가격과 물량 확보를 원함에 따라, 도매시장에 거래방식의 다양화를 요구하면서 확대된 측면이 존재함.

- 상대매매 장점: 기본적으로 1주 전 등 사전적인 예약 상대거래로서 정보거래가 선행되고, 산지-도매시장 간 물류를 계획적으로 수행할 수 있기 때문에 물류비 절감효과가 있음.

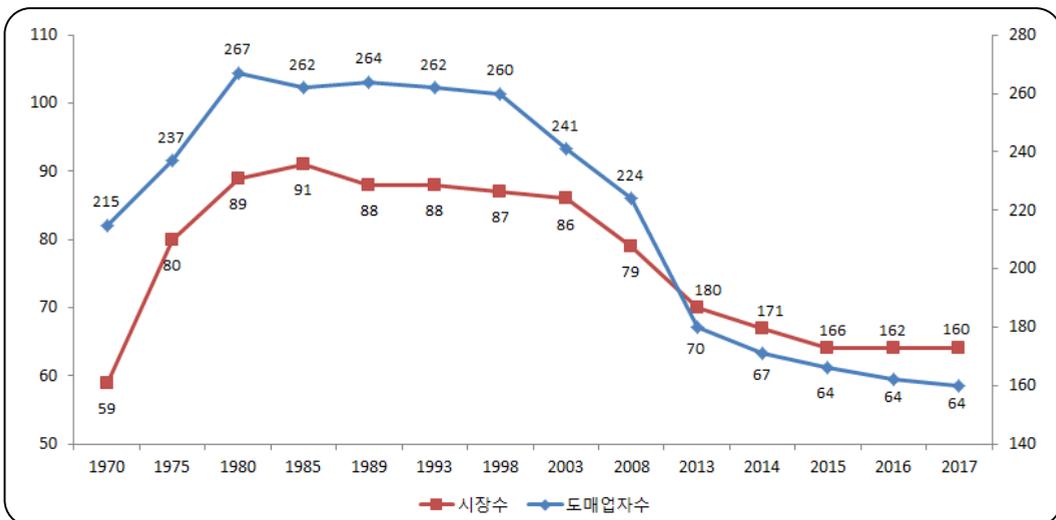
- 상대매매 단점: 개방성이 아닌 폐쇄성에 있음. 그러나 일본의 경우 저녁에 수의거래가격이 신문 등에 공개되고 산지 정보력이 강해 폐쇄성 때문에 산지가 손해를 보는 것은 아님.
- 일본에서의 상대매매는 소매점 등 구매자측 요구와 출하조직인 협동조합의 안정적 가격수취 요구가 복합적으로 반영되어 도입되었으며, 이와 함께 경매제의 가격 변동성을 완화한 효과도 있는 것으로 판단됨.
- ‘80년대부터 도매시장 경유율과 경유량이 크게 줄어들고 거래방식이 수수료가 상대적으로 높은 경매(채소 8.5%, 과일 7.0%)에서 낮은 정가·수의거래(3~5%) 중심으로 전환되고 도매법인 부담이 큰 매수집하가 산지의 요구로 늘어나면서 도매법인과 중도매회사의 영업이익률이 줄어들고 적자 운영되는 주체도 늘어나 도매시장 유통 주체 수가 줄어들고 있음.
- 중앙도매시장 수는 1980년(S55) 89개에서 2003년(H15) 86개 이후 지속 감소하고 있으며, 2013년(H25) 70개, 2015년(H27) 이후 64개까지 감소하였음.
  - 2000년 이전까지 중앙도매시장 당 도매법인 수가 평균 3개였으나, 이후 도매업자 수가 감소하였으며, 현재 2.5개(지방도매시장은 1.2개를 유지함)를 유지하고 있음.

〈그림 2-25〉 일본 중앙도매시장 및 도매업자 수 추이(1970~2017)



자료: 일본 농림수산성 홈페이지, 도매시장정보. 재가공.

〈그림 2-26〉 일본 지방도매시장 및 도매업자 수 추이(1970~2017)



자료: 일본 농림수산성 홈페이지, 도매시장정보. 재가공.

- 중앙도매시장 도매법인 수는 평균 2.5개이며, 중도매인 회사 수는 49개로 감소 추세에 있음. 매참인은 평균 371명으로 시장별 차이가 존재하고 있음.

- 지방도매시장 도매법인 수는 평균 1.2개를 유지하고 있으며 중도매회사 수는 2.6개로 영세하고, 매참인은 평균 49명인 것으로 나타남.
- 중앙도매시장 도매법인 및 중도매인 취급액 추이는 증가 추세에 있는 것으로 나타났으며, 2003년 도매법인당 연간 취급액은 217억 엔에서 2016년 288억 엔으로 증가 추세에 있음. 또한, 중도매인의 연간 취급액 또한 2003년 10억 엔 이후 2016년 14억 엔으로 증가한 것으로 나타남.
- 도매법인 및 중도매회사 영업실적(수익률)은 일반기업에 비해 낮은 것으로 나타났으며, 도매시장(청과) 도매법인 영업이익률(총매출액, 거래액 대비 영업이익 비율)은 0.33%, 중도매회사 영업이익률은 0.66%로 일반 중소기업(전산업) 영업이익률 3.0%에 비해 매우 낮은 것으로 나타남.

- \* 영업이익률 = 영업이익 / 총매출액
- \* 영업이익 = 매출총이익 - (판매비, 일반관리비)
- \* 판매비, 일반관리비 = 인건비 - 기타 영업비용

- 일본 도매시장의 도매법인 및 중도매업자의 역할 구분은 다음과 같음.
  - 일본의 중앙도매시장(64개)에는 청과 49개, 수산 34개, 화훼 14개, 축산(식육) 10개 도매시장이 있으며, 한 도매시장에 1~4개 부류 시장이 중복되어 있음.
  - 도매시장 중에는 중도매업자가 없는 시장(예, 식육 도매시장 중 5개는 중도매업자가 없고 도매업자만 있음)도 있어 역할 구분이 명확하지 않음.
  - 품목과 지역에 따라 도매업자와 중도매업자의 역할이 다름.

〈표 2-11〉 일본 중앙도매시장 도매업자 및 중도매업자의 영업수익 내역(2016)

도매업자	청과	수산	축산	화훼	중도매업자	청과	수산	축산	화훼
매상총리금	12.0	12.6	8.8	16.7	매상총리금	12.04	12.31	6.97	17.76
판매비·일반관리비	11.8	12.6	9.2	16.2	판매비·일반관리비	11.38	12.28	6.90	17.34
인건비	5.8	7.0	3.8	9.4	인건비	5.43	6.75	2.66	9.50
영업이익	0.2	0.03	▲0.4	0.4	영업이익	0.66	0.03	0.07	0.42

자료: 일본 농림수산물성(2017). 「도매시장 데이터집」. 재가공.

- 도매법인의 매수집하 증가는 거래교섭력이 높아진 산지의 요구로 수동적인 입장에서 추진하고 있으며, 중앙도매시장 전체적으로 청과의 경우 약 30%에 달하고 있음(동경청과는 5~6% 정도 비중 차지). 도매법인의 매수집하는 도매법인의 책임이 커서 수익성 악화의 주요 요인이며, 위탁비율은 60.1% (채소 63.8%, 과일 51.5%), 매수비율은 39.9%인 것으로 나타남.
- 중도매인 직접집하 비율은 21.3%로, 도매법인으로부터 구매하여 판매하는 비율 78.7%로 나타나고 있으며, 도매시장에 따라 중도매인 직접집하 비율 차이가 큰 것이 특징이라고 할 수 있음.
  - 2015년 기준 상위 3개 시장의 비중을 살펴보면 A시장이 40.9%, B 시장이 40.3%, C 시장이 34.8%인 것으로 나타남.
- 도매법인의 제3자판매 비율은 9.5%로, 전송물량이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
  - 제3자판매 비중을 부류별로 살펴보면, 청과 9.5%, 수산 22.1%, 식육 1.0%, 화훼 2.7%인 것으로 나타났으며, 주요 판매 형태는 타 시장업자, 제조업자, 외식업자 등에 도매법인이 판매하는 형태인 것으로 나타남.
- 일본에서는 1999년과 2004년 도매시장법 개정을 통해 도매법인의 제3자판매 및 중도매인의 직접집하를 각각의 도매시장 특성에 따라 탄력적으로 도입할 수 있도록 하였지만<sup>6</sup>, 수집과 분산의 각 기능에 대한 전문성으로 인해 도매법인의 제3자판매와 중도매인의 산지 직접집하 비율은 매우 적음<sup>7</sup>.

- 중도매인의 전문영역인 소매점 등에 대해서도 도매법인이 직접 분산 판매(제3자 판매)할 경우 분산시장에서의 경합 관계가 발생하며, 마찬가지로 도매법인의 전문영역인 산지 수집 활동에 중도매인이 산지 출하자를 통해 직접 구매할 경우 수집시장에서 경합 관계가 발생함.

○ 도매법인의 제3자판매는 다음과 같은 형태로 이루어지고 있음.

- 일본 최대 도매시장 오타시장의 동경청과의 경우, 제3자판매가 1% 미만인데 타 시장 법인에 판매하는 비율(전송)로 소매업체 등에 직접 판매하는 경우는 거의 없음.
- 도매법인들이 중도매업을 수행하는 자회사를 만들기도 하는데 주로 이토요카도 등 특정 대형업체에서 요구하는 물량을 납품하기 위한 자회사이며, 불특정업체를 상대로 판매하는 자회사를 운영하지 않음.
- 현재 일본의 도매시장, 특히 수도권 내 도매법인들의 자회사는 법인별로 2개 정도이며, 대부분 특정 업체에 납품하는 업무를 수행하고 있음.
- 도매법인이 제3자판매를 적극적으로 추진하지 않은 이유로, 소매점 등 구매처에서 요구하는 품목이 수천 개에 달하고, 다수 품목을 분류(sort)

6 일본의 도매시장법 개정은 1999년과 2004년 2번에 걸쳐 이루어졌으며, 2018년 도매시장 개혁으로 또 한 번 개정되고 있음. 1999년 개정된 주요 내용은 수의거래(相對거래)의 용인(도매시장법 제34조 2, 제62조), 시장거래위원회 설치(제13조 2) 및 개설자 변경 용인(제13조 3)이며, 2004년 개정된 주요 내용은 도매시장 수수료의 탄력화(도매시장법 제9조 제2항 제4호)와 매수집하의 완전 자유화(구 제38조와 구 제41조의 폐지), 중앙도매시장에서 지방도매시장으로의 전환(제13조 5), 농림수산물성령으로 대응 가능한 제3자판매·직접집하의 탄력화임.

7 일본에서 도매법인의 제3자판매는 소매유통업체에 대한 판매뿐 아니라 타도매시장 도매법인에 대한 판매도 대상으로 최대 도매시장인 동경 오타(大田)시장의 동경청과법인의 경우 1% 정도의 제3자판매 실적이 있는데 이는 모두 타도매시장의 도매법인에 대한 판매 실적임. 중도매인들의 직접집하 비율은 전체 취급액의 30% 정도에 달하며, 이 중 산지에서 직접구매하는 직접집하 비율이 5%포인트 미만이며 나머지는 지방도매시장과 주변의 도매시장에서 가져오는 직접집하, 즉 전송 비율임 (2014년 7월 18일. 동경청과법인 방문청취조사).

하여 개별 구매처에 배송하는 일들을 도매법인이 수행하기에는 시간과 비용 측면에서 불가능하기 때문에 판단됨.

○ 중도매회사의 직접집하는 다음과 같은 형태로 이루어짐.

- 중도매인의 직접집하는 당해 도매시장 도매법인을 제외한 모든 곳에서 가져와 집하 후 분산하는 것을 말하며, 산지 직접집하와 지방 및 주변 도매시장의 타 법인, 타 중도매인 등에서 가져오는 것을 포함함.
- 중도매인들의 산지 직거래는 용이하지 않은 것이 현실임. 중도매회사가 산지에서 직접 집하할 경우 필요한 등급의 필요한 물량만 가져오기 때문에 산지 출하조직과 지속적 거래를 할 수 없음. 출하 산지에서 일부 등급, 물량만 선별해 구매해가는 것을 원치 않음. 반면 도매시장에는 모든 등급, 물량을 집하, 판매할 수 있어 산지 출하조직들은 도매시장 출하를 선호하고 있음.
- 동경 오타시장 중도매회사의 직접 집하 비율은 전체 취급액의 30% 정도로 추산되고 있음. 이는 중도매업자들이 동경청과에서만 모든 요구 상품을 맞출 수 없기 때문임. 오타시장 중도매인들은 지방 도매시장에서 자기가 필요한 등급의 물량을 직접 사 올 수 있음. 30% 중 5%p 정도가 산지 직접집하 비율이며, 다른 지방도매시장이나 주변 도매시장에서 필요한 상품을 구매함.
- 중도매인이 직접집하하는 30%의 물량은 도매시장 내에 반입되어 시장사용료를 내고, 거래 관련 세금을 부과하고 있음(누락 할 수 없음).
- 나고야 북부시장의 경우, 시장 전체 거래액이 1,000억 엔(그중 2개 도매법인 취급액 720억 엔)이며, 중도매인들의 직접집하가 280억 엔(28%) 수준으로 나타나고 있음.

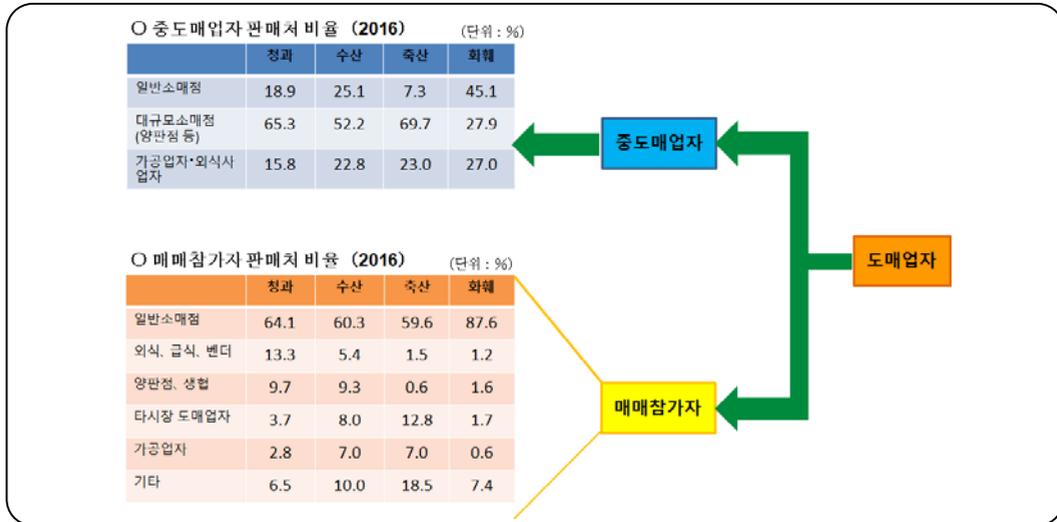
○ 중도매인 판매처별 비율(2016년)은 대형소매점과 대량수요처 위주로 판매하고 있는 것이 특징이라 할 수 있음.

- 중도매회사는 대형소매업체 등에 판매에 집중하며, 매참인은 일반소매점

을 위주로 지방의 슈퍼와 식당 등에 직접 참여 및 구매함. 일본의 대형소매유통업체는 산지 직거래 비율이 10%대 수준이며, 도매시장 중도매회사를 통해 대부분 조달함. 최근에는 물류센터 통한 직구매 비율이 증가하는 추세임.

- 일본은 중도매회사에서 65.3%(청과)를 대형소매점(양판점), 대량수요처(급식사업자), 생협 등 대규모소매업체에 판매하고, 일반소매점에 18.9%로 적게 판매하고 있음.
- 한국은 일반소매점 등 중소규모 소매점, 식당 등 납품업자 등에 주로 판매하며, 대형소매점과 대량수요처는 산지 직거래(산직) 위주로 구매함.
- 나고야 북부도매시장의 도매시장 분산처는 대형마트가 가장 많으며(채소 43.6%, 과일 35.9%), 요식업소(26.8%, 31.9%), 일반소매점(16.4%, 18.6%), 대량수요처(가공)(5.1%, 6.2%), 기타(8.1%, 7.4%)로 구성됨(2014년 직접조사 결과).
- 일본은 중도매인회사의 규모가 커서 대형유통업체에 주로 중도매회사가 납품하고 있음. 예컨대, 동경 오타시장의 경우 174개 중도매회사가 있으며, 1개 중도매회사당 평균 30억 엔 정도 취급(중앙도매시장 평균 10억 엔), 1~2개 거래처(소매점 체인)에 납품하며 1개 거래처당 30~100개 체인 점포들이 있음.
- 중도매회사 중 가장 큰 중도매회사의 취급액은 연간 700억 엔이며, 가장 작은 취급액은 1억 엔임. 이토요카도, 이온 등 대형소매업체인은 취급 규모나 품목 수가 많아 3~4개 중도매회사에서 납품품목을 분담함(2014년 직접조사 결과).

〈그림 2-27〉 도매시장을 이용하는 중도매업자의 판매처, 매매참가자 현황(2016)



자료: 일본 농림수산성 홈페이지. “도매시장을 둘러싼 정세변화”를 바탕으로 저자 재구성.

○ 일본 도매시장에서 도매법인과 중도매인의 역할과 기능 및 전망은 다음과 같음.

- 일본의 도매시장에서는 수집 집하 기능과 분산 기능이 도매법인과 중도매인에 의해 분업화, 특화되어 있음. 이는 정부에 의해 분업화가 강요된 것이 아니라 중도매인들이 집하 기능을 전문화하기 위해 도매법인을 만든 것에서 비롯되고 도매시장 법에서 수용한 것에서 근원을 찾을 수 있음.
- 유통환경이 변해 도매법인이 소매상에 직접 판매하는 제3자판매와 중도매인이 산지와 타 시장으로부터 직접 집하하는 직접집하가 법적으로 허용되기는 하였으나 시장참여자들의 부분적인 필요에 의하여 법적으로 수용한 것이며, 실제 운영에서는 비율이 낮은 상태임.
- 제3자판매와 직접집하의 탄력화는 1999년 개정법에서도 부분적으로 인정되었으며, 2004년에 확대 적용할 수 있게 탄력화되었음. 2018년 도매시장 개혁에 따라 더욱 완화되었음.
- 최근의 법인-중도매인은 집하, 분산 분업화가 대부분이나(공동운명체 의식), 중도매인들의 타 시장 전송이 늘어나고, 타 시장가격의 전이 속도가 빨라 시장 갈등 등 문제가 발생 중임.

- 도매업자, 중도매업자 상호지분 소유는, 도매업자 간, 도매업자와 중도매업자 간 상호출자, 인수합병, 계열화 등에 대해서는 기본적으로 규정이 자유로우며, 업무경합규정을 완화하거나 폐지하는 추세임.
- 도매시장의 수수료 지정은 자율화 제도에 따라 시장마다 각기 다른 추세를 보이는 것이 특징임.
  - 기존 수수료는 1923년에 지정되었으며, 채소 8.5%, 과일 7.0%, 수산물 5.5%, 화훼 9.5%, 식육 3.5% 수준임.
  - 2004년 개정법에 수수료 지정 폐지와 2009년 4월 수수료 지정 폐지가 자유화되었음. 중앙도매시장법 제정 이후 85년 만에 폐지된 것임.
  - 수수료를 지정 폐지는 출하지 요구보다 정부의 규제개혁 추진 3개년 계획에 의해 폐지된 것이 특징이며, 도매시장 수수료는 2009년 자유화 조치가 이루어졌으나, 그 이후에도 중앙도매시장의 경우 채소 8.5%, 과일 7.0%, 수산물 5.5%로 불변이며, 화훼는 9.5%가 대부분이나 일부는 10~11%인 곳도 있음.
- 도매시장 경매가격의 기준가격 역할 및 활용 측면을 살펴보면, 동경과 오사카 중앙도매시장의 경매가격을 참조하여 상대거래가격 수준이 정해지는 것이 통상적임.
  - 경매가격과 상대매매 가격이 도매시장별로 공표하는 것을 규정화하고 있어 이들 가격이 거래기준이 되며, 중앙정부의 산지정책과 수급정책 추진에 시장가격이 활용되며, 수급조정이나 가격안정 등 정책을 위해 도매시장에 관여하지는 않고 있음.
  - 개설자와 도매업자들이 거래결과(물량, 가격 등)를 공표하면, 이를 수집해 공표 등으로 활용함.
- 도매시장 시설, 콜드체인, 물류, 정보화 실태 분석결과, 도매시장 저온도매장(경매장) 비율이 18%(청과), 17%(수산), 13%(화훼)로 여전히 산지, 도매, 소

매에서 불만이 많이 나타나고 있음.

- 한국은 노지채소(배추, 무, 대파, 양배추, 양파 등) 등 운송단계의 콜드체인 시스템과 도매시장 경매장의 저온시설이 전혀 갖춰지지 않는 상황임.

- 일본의 도매시장 건설은 공설도매시장의 경우 중앙정부의 국고 보조, 용자와 지방정부 자부담으로 시행되며, 중앙도매시장의 국고 보조율은 40%, 지방도매시장은 30%임. 이는 정부의 도매시장정비기본방침에 의하여 도매시장 노후화나 이전으로 인한 재건축과 확장, 개보수 등에 모두 해당함.
- 일본의 도매시장 시설은 최근 재건축이 이루어진 후쿠오카 중앙도매시장을 제외하고는 경매제 위주의 시설 배치형태가 대부분이며 동경 오타도매시장이 대표적인 모형임.
  - 경매제 시장의 배치형태는 기본적으로 경매장과 중도매인 점포가 분리되어 있음. 중도매인 점포는 점포 내 저온 저장고와 함께 매잔품을 판매 또는 일부 단순 재포장할 수 있는 공간이며, 점포 2층이 사무실로 배치되어 있음.
  - 경매장에 반입 트럭이 진입하여 하차 작업을 할 수도 있으며, 진입이 되지 않을 경우 경매장 외부 또는 도크 시설에서 지게차 등으로 하차 후 이송하는 체계임. 반출은 도크 시설에 설치된 경우도 있으며 그렇지 않은 경우도 있음.
- 1990년대 후반 상대매매 비율이 급속히 늘어나 경매비율을 추월하여 경매장은 더 이상 경매장으로 사용 면적과 시간이 절대적으로 줄어들어 경매장을 도매장으로 변경하고 경매장소도 일부를 할애하여 고정경매(고가의 메론 등)와 근린지역산 소량 출하품에 대한 경매장이 별도로 마련되어 경매가 이루어지고 대부분 면적이 정가·수의거래 상품 적치 및 배송장으로 이용되고 있음.

- 2018년 10월 신축 건물로 새롭게 개장한 토요쓰 도매시장은 시장 전체를 박스형으로 건축하고 장내 온도를 일정하게 유지하는 정온 콜드체인 시스템은 잘한 점이나, 시설 형태(도매장과 중도매인 점포 구분, 1층 중도매인 점포, 2층 중도매인 사무실)는 오다 도매시장 형태와 기본적으로 유사한 기존의 경매 위주 도매시장 모델로 건축되어 일부 비판을 받고 있음.
  - 토요쓰 도매시장은 Box형의 폐쇄형 시설로 건물 전체가 정온 관리되며, 청과동은 도매장 블록과 중도매인 점포 블록으로 구분되어 있고 양 블록 사이에 최신식 초대형 자동입체저온창고가 설치되었음(동경시티청과법인 민자 건축, PFI).
  - 건물 외부에서 하역한 농산물을 지게차, 전동차로 하역하여 매장 내 도매장으로 반입하여 중도매인 점포로 이송, 반출되는 시스템임. 1층의 농산물 반입, 반출 구역은 도크 시설이 되어 있지 않고 평면 바닥(plate)으로 반입 차량인 대형 윙바디 트럭에서 하역과 시장 내 반입이 지게차로 작업하는 것이 수월하기 때문임.
  - 청과동은 1층 매장, 2층 사무실, 3층 가공 및 패키징장으로 구성되어 있으며, 중간에 수직형 입체자동저온창고(5층 정도 건물 높이)가 수직 반송기 역할, 저온창고 내 가변형 구획으로 임대하고 있음.

### 3.1.2. 시사점: 시설현대화를 중심으로<sup>8</sup>

- 최근 이전 재건축된 토요쓰와 후쿠오카 중앙도매시장의 경우를 볼 때, 새롭게 건설되는 일본의 도매시장은 도매시장정비기본방침(제8차)의 방침에 의해 도매시장 전체가 정온관리가 될 수 있도록 폐쇄형으로 건설되고 있으며 신선도 유지를 위해 저온 저장고 설치면적이 대폭 확대되고 있는 등 완전한 콜드체인화를 추구하고 있음. 또한, 청과동 3층에 별도의 가공 및 포장 블록과

<sup>8</sup> 일본의 농산물 유통과 도매시장 제도의 시사점들은 다른 부분에서 언급되기 때문에 여기서는 시설현대화를 중심으로 시사점을 정리하였음.

시설이 갖추어져 중도매인들이 구매자 니즈에 대응한 포장 및 가공품을 판매할 수 있도록 하였음.

- 토요쓰 도매시장은 청과동 시장 내 배치가 오타(大田) 도매시장 형태로 구식에서 탈피하지 못하고 있으나, 후쿠오카 도매시장의 경우 도매장과 중도매인 점포 배치와 별도의 배송 전문센터의 설치 등이 경매보다 상대매매 위주로 시설 배치가 이루어져 미래의 일본 도매시장의 모델이 될 전망이다.
- 시설현대화가 본격 추진되기 시작한 우리나라도 1) 완전한 콜드체인화를 위한 도매시장 기본 설비(폐쇄형 정온관리), 2) 저온 저장고 대폭 확대 배치 및 가공 포장시설 설치, 3) 정가·수의거래 확대에 대비한 경매장과 중도매인 점포의 배치(후쿠오카 도매시장형)을 적극 벤치마킹할 필요가 있음.

### 3.2. 유럽

- 유럽은 기본적으로 농가의 농업생산 규모가 미국과 같이 대규모가 아닌 중소규모이기 때문에, 산지에서 판매교섭력이 떨어지는 개별출하를 지양하고 협동조합 방식의 공동출하와 함께 가격형성을 주도함(산지 협동조합 경매장). 이를 도매시장 및 도매시장 외의 도매상이 구매하여 중간상이 소매시장에 넘기거나 소매상이 받아 판매하는 방식이며(상대매매), 대형소매유통업체가 소매유통을 장악하면서 자체 중앙물류센터에서 산지 협동조합 또는 규모화된 농가와 계약을 통해 농산물을 구매하여 체인 슈퍼마켓에 공급해 소매하는 유통체계임.
- 한편 유럽은 1960년대 후반 유럽공동체(EC) 출범과 공동농업정책(CAP) 추진으로 역내 무역자유화가 이루어져 유럽 국가 간 농산물 교역이 확대되면서 농산물 가격은 국가와 상관없이 품목별 주산지역의 거래가격이 역내 가

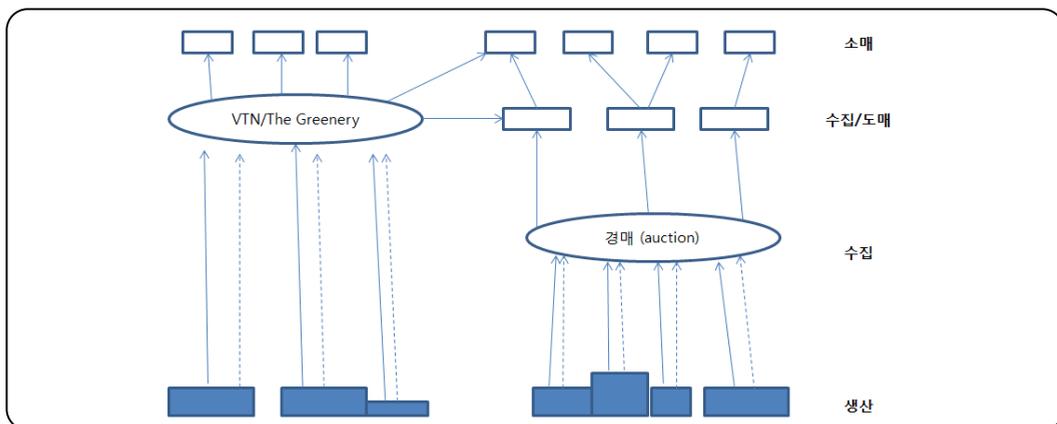
격을 주도하는 형태가 되었음.

- 이에 유럽에서는 채소를 비롯해 주산지역인 프랑스 브레타뉴 등에서 협동조합을 중심으로 판매 창구 일원화와 가격형성 주도 차원에서 산지 경매장을 개설하여 경매를 통해 가격을 결정하고 이 가격이 도매와 소매가격 결정에 순차적인 영향을 미치게 되었음.
- 물론 1970년대 이후 대형소매유통업체의 소매업 주도력 확산과 시장지배력을 이용한 산지 직구매 확대는 산지 협동조합에서 경매 축소와 함께 대형유통업체와의 계약 중개거래(contract mediation)가 확대되어 상대매매가 주된 거래방식으로 진행되었음.
  - 1990년대 이후 대부분의 북서유럽 국가를 중심으로 식품소매업체 시장 집중도가 심화됨. 5대 소매업체의 시장점유율이 60% 이상이며, 1998년 네덜란드의 4대 식품소매업체 시장점유율은 82% 수준을 기록함.
- 그럼에도 네덜란드 청과물 마케팅 협동조합인 VTN/The Greenery에서는 한편으로 상대거래인 중개수의거래를 추진하고 다른 한편으로 가격 결정의 주도권 유지를 위해 산지 경매를 유지하고 있어 가격 결정의 주도권을 쥐고 청과물의 시장지배력을 발휘하고자 함. 네덜란드의 거래방식 변화 과정을 요약하면 다음과 같음.
- 유럽에서 농산물 경매거래의 대표적인 국가인 네덜란드는 전형적인 생산자 협동조합을 통해 판매 창구가 거의 일원화되어 있으며, 1887년 최초 채소경매가 시작되었음. 1903년 청과물 전체 경매(내림차순 경매)를 시작으로 1990년대 초 주산지별 자체 경매장이 설립 및 운영되기 시작하였으며, 1934년은 경매법 제정과 경매 의무화로 1945년 경매장 수는 162개로 최대였음.
- 물론 제2차 대전 이후 지역협동조합 합병으로 인한 경매장 수 감소를 시작

으로 1965년 이후 경매장 수가 급감하여 1995년 경매법이 폐지됨에 따라 경매장 수가 20개로 축소됨. 2001년에는 6개로 통합되는 등 경매장 수는 최소화되었으나, 1990년 네덜란드 청과물 생산량 대비 경매비율은 시설채소 92%, 과일 78%, 노지채소(open field) 50%, 버섯류 42%였음.

- 1990년대 들어 대부분의 북서유럽 국가를 중심으로 식품소매업체의 시장집중도가 심화되고 네덜란드도 식품소매업체 중심의 소매시장이 급속히 집중되어(1998년 네덜란드 4대 식품소매업체 시장점유율 82%) 대형식품소매업체에서 청과물시장의 70%(1999년 69%)를 점유하여 원예농산물시장이 지각변동이 발생하였음.
- 이에 네덜란드 청과물 협동조합의 농산물 판매는 경매감소로 1990년대 이후 우월적 지위를 상실하고(화훼는 여전히 경매 지속됨) 예약수의거래 증가 등 정가입찰거래, 예약중개거래 등 대안적 가격 결정 메커니즘이 등장하여, 그리너리 협동조합은 한편으로 경매시장을 존속하되 다른 한편으로 중개매매, 즉 대형소매업체, 도매상 등과 중개(contract mediation)를 통한 상대매매로 농민들의 청과물 공동판매를 수행하게 되었음.

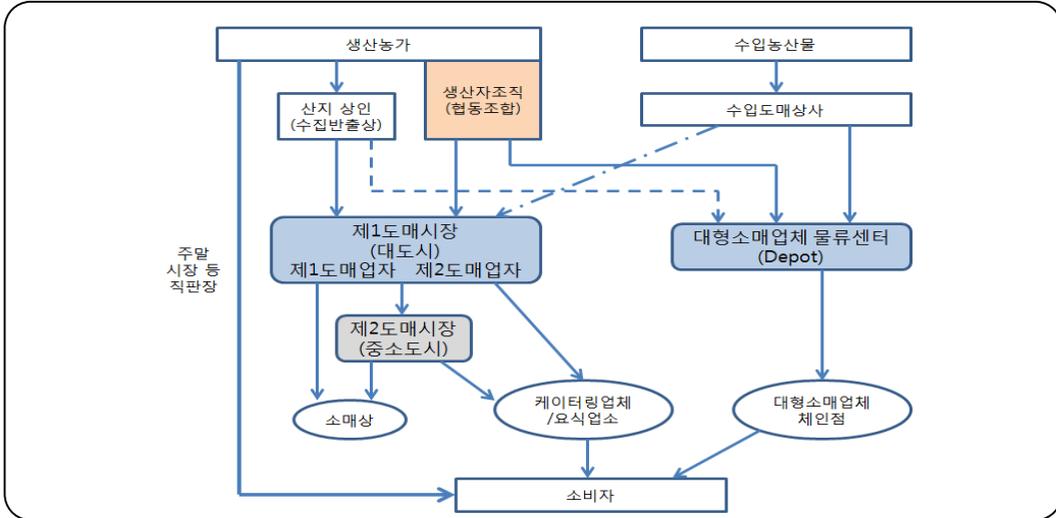
〈그림 2-28〉 네덜란드 신선농산물의 새로운 유통구조



자료: Jos Bijman. 2002. 「Essays on Agricultural Co-operatives」. 재가공.

- 유럽에서는 일반적으로 산지에서 생산자조직(주로 품목협동조합)을 중심으로 공동판매(경매), 공동출하가 이루어지며, 중간상인과 소매업체 바이어가 산지 구매자(first handler)이며, 중간상인인 도매시장 도매상과 소매상 등이 소비지에 공급함.
  - 도매시장은 거점도시에 건설 운영되고 있어 도매상이 출하자로부터 출하농산물을 협상에 의한 상대매매방식으로 매취 또는 위탁받아 소비지 소매상, 요식업소 등에 판매함.
  - 도매시장을 거치지 않는 농산물은 대형 민간유통업체의 중앙 구매소나 물류센터를 통해 대형마트에서 판매됨. 1970년대 이후 대형 민간유통업체 증가로 산지 직거래가 증가함.
  - 농산물 소매는 절대적으로 많은 비중이 대형소매유통업체에 의해 할인마트, 백화점 등에서 소비자에게 판매되고 있음.
  
- 유럽의 도매시장은 일반적으로 대도시의 거점 도매시장과 중소도시의 지방 도매시장이 설치 운영되고 있음(영국에서는 코벤트가든, 스피탈필드 등 대도시 도매시장을 제1도매시장, 중소도시 도매시장을 제2도매시장이라 함). 제1도매시장에는 제1도매업자와 제2도매업자가 있으며, 제1도매업자는 제2도매업자, 장외 중간도매상(납품벤더), 소매업체 등에 판매하여 제2도매시장으로 전송하고, 중소도시 소매업자들에게 판매 또는 대형 도매점에 도매판매를 함. 유럽은 1970~80년대 이후 대형 슈퍼마켓이 급증하고 이들의 물류센터(Depot)가 늘어나 산지의 중매인을 통해 생산자, 생산자조직으로부터 농산물을 직접 수집하고, 센터에서 선별 포장하여 체인 점포에 배송하는 Depot시스템으로 전개되었음.

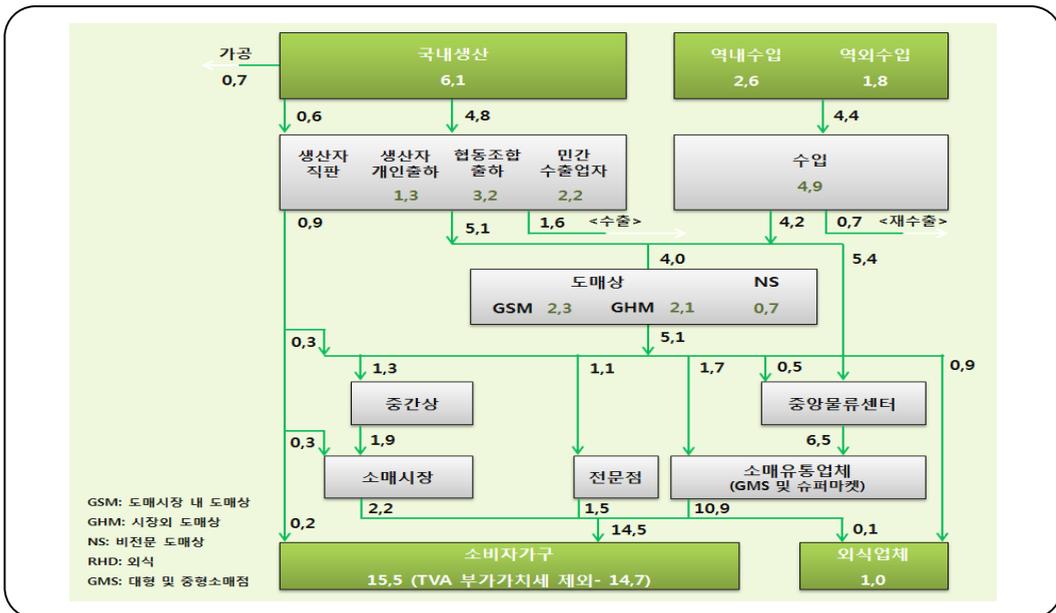
〈그림 2-29〉 영국의 농산물 유통체계



자료: 김병률 외. 2017. 「농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선 방향(1/2차년도)」. 한국농촌경제연구원.

〈그림 2-30〉 프랑스 청과물 유통구조 개념도(2008년)

단위: 100만 유로(부가가치세 제외)



주: 감자의 유통경로는 제외됨.

자료: AND International. 2011. 「Le modèle économique du MIN de Rungis et ses perspectives d'évolution, IAU île-de-France」. 재가공.

- 유럽의 도매시장들은 도매상 규모가 미국만큼 크지 않으며, 미국의 축소판으로 보면 됨. 유럽의 경우도 미국과 같이 제1도매업자와 제2도매업자가 역할 분담을 하는 구조로 이루어져 있으며, 제1도매업자가 출하자들의 농산물을 매취 또는 위탁받아 점포 앞 진열 매대에 진열하여 제2도매업자, 소매업자, 식자재업자들이 구매하는 형태임.
- EU는 모든 국가가 역내 자유 거래하는 열린 도매시장으로 주로 국내산 농식품과 역내 수입한 농식품들을 소비지에 분산하는 도매시장으로서, 도매상 규모는 미국보다 작고 대체로 100~300명 정도가 청과 도매상임(수산물 화훼는 20~50명). 산지출하주도 미국과 같이 대규모 출하기업이나 협동조합은 아니지만 규모가 있는 출하주이며, 도매시장 내 도매상 간 경쟁과 견제를 위해 생산자 도매상을 할당(구역도 할당)하는 구조임.
- 유럽 도매시장의 특이한 점은 유럽 대부분 도매시장의 도매상 점포 중 일정 구역 또는 일정 점포 수를 생산자 몫으로 할당하여 생산자가 직접 도매상으로 활동하도록 하여 도매상들을 견제 또는 공생하는 시장임. 가공품도 대량 판매하고 포장, 가공, 저장, 수출 등 물류 기능들이 도매시장 내에 집합되어 원스톱 쇼핑 시장으로 기능하고 있음. 도매시장별로 청과물과 수산물, 가공제품 거래는 기본이며, 축산물, 화훼 등도 가급적 동일 시장 내 또는 시장 인근에 별도의 도매시장을 열어 집적화하는 경향이 있음.

〈표 2-12〉 유럽 공영도매시장제도의 주요 변화

시장	시장면적	연간 거래량	시설	유통 주체
프랑스 파리형지스	70만 평	150만 톤 (청과 97만 톤)	청과시장, 축산시장, 수산물 시장, 낙농시장, 원예시장, 관리동, 창고 및 상점	465개 도매상, 219개 증개상, 259개 생산자 판매회사, 420개 서비스 회사
스페인 바르셀로나	청과 7만 평, 수산물 1.5만 평	청과 연간 100만 톤 수산물 연간 10만 톤	청과동, 수산동, 물류회사, 화훼동, 육류 및 도축장, 관련동(가공, 포장, 저장, 물류회사, 수출입업체 등)	청과 200개 도매회사(440점포) 수산물 50개 도매회사(80점포)

(계속)

시장	시장면적	연간 거래량	시설	유통 주체
이탈리아 신로마	42.5만 평	청과 연간 60만 톤 거래 수산 10만 톤 거래('04)	청과동, 수산동, 집배송장, 저장물류동	청과동 120개 점포(생산자육 8개) 수산동 48점포, 60개 도매상
이탈리아 밀라노	27만 평 (청과 13.4만 평)	120만 톤 거래 (청과 100만 톤)	청과, 수산, 화훼, 축산, 배송 장, 가공품동	청과 145개 도매상, 162개 지역도 매상(생산자도매상), 95개 수출업 체, 포장가공회사, 수산 27개 도매 상, 화훼 27개 도매상, 축산 5개 도 매상

자료: 김병률 외. 2005. 『가락동 농수산물 도매시장 시설현대화사업 건설기본계획 및 타당성 연구』. 한국농촌경제연구원.  
2005. 10. 유럽 도매시장의 조사자료를 토대로 재구성.

- 유럽의 도매시장은 1900년대 이전까지만 해도 우리나라의 유사시장이나 재래시장과 같이 도심에 자연발생적으로 소규모 도매시장이 만들어져 운영되었으나, 1900년대 들어 도시 인구 증가와 농산물 거래량 증가로 정부(국가, 지자체) 차원에서 근대적인 도매시장을 건축하게 되었음(독일 뮌헨 도매시장 등).
- 1960년대 들어 도시화 진전으로 정부에서는 기존의 자연발생적 도매시장들을 도시 외곽지역에 넓은 부지를 확보하여 근대적인 시설로 신축하였음(프랑스 형지스, 스페인 바르셀로나, 이탈리아 밀라노, 영국 신코벤트가든, 스피탈힐드 등).
- 1960년대에 건축 운영되어 온 많은 도매시장 시설들이 노후화되고, 소매업체들의 구매 불편과 부지 협소 문제 해소, 신선도 유지와 포장가공시설, 물류시설의 필요성 등에 따라 1990년대 이후 대규모 부지로의 이전 확장 재건축(스페인 마드리드, 이탈리아 로마), 부분 재건축(형지스 수산동), 시설 내 리모델링(바르셀로나 도매상 점포), 시설 보완 등이 이루어지고 있음.
- 유럽의 대도시 주요 도매시장 이전, 재건축, 시설개선 등을 정부(중앙, 지자체)가 주도적으로 예산을 투입하여 건축하고 있다는 점임. 프랑스의 경우 17개 공익도매시장(MIN; Marché d'intérêt national) 건축 및 시장 개설을 정

부가 주도적으로 추진하고(일부 제3센터형) 시장 관리운영을 제3자에게 위탁하여 전문적으로 관리하고 있음.

- 유럽의 도매시장 시설은 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 대부분의 국가에서 장 내 시설 배치 및 내부 도매상 점포, 중앙구매자통로, 저온창고 배치 등 레이아웃이 거의 유사하며, 파리 형지스 도매시장이 실제로 타 도시 도매시장 건설에 모델로 이용되고 있음(실제 형지스 도매시장 위탁관리회사인 관리공사 Semmaris는 별도의 기구를 두어 유럽 지역의 도매시장 신축 설계 등 사업을 하고 있음).
- 유럽은 일반적으로 대도시에 1개의 대규모 도매시장이 있으며 도매시장 내 또는 인근에 청과물, 축산물, 낙농, 수산물, 화훼 부류 시장이 집중되어 있으며, 가공품 판매동도 시장 내에 상당한 규모로 배치 운영되고 있음. 또한, 시장 내에 대량집하물류시설(집배송센터)과 다수의 저장물류업체, 대형유통업체 물류센터 등 물류시설들이 배치되어 있음.
  - 유럽의 도매시장은 특히 쓰레기처리, 오폐수처리, 폐스티로폼 용기 처리 등 시장 내 환경 및 위생을 위해 전문처리업체에 위탁하고 전문처리시설을 완비 운영하고 있음.
- 유럽의 도매시장 시설 배치형태는 청과부류의 경우 기본적으로 건물 전체를 정온 관리할 수 있도록 박스(Box)형으로 건축하고, 시장 내에는 중앙통로가 구매자들이 진열상품 확인과 도매상 직원과의 거래 협상을 편리하게 할 수 있도록 평면바닥으로 되어 있으며, 양편에 도매상 점포와 진열대가 설치되어 있음.
  - 건물의 장축면에 도크 시설이 설치되어 있으며 반입과 반출용으로 이용됨.

### 3.2.1. 시사점

- 유럽의 도매시장은 1900년대 이전부터 기본적으로 대소에 따라 자연발생적

만들어진 소규모 도매시장에서 도매상들이 산지에서 농가들이 생산한 농산물을 수집 및 반출하는 수집상들과 수의거래(상대거래)를 함. 1900년대 이후 도시 인구가 증가하면서 정부에서 대도시를 중심으로 대형 도매시장을 건설하여 소규모 도매시장 도매상들을 흡수하여 거래의 장이 만들어짐. 1960년대 들어 국가에서 대도시별로 대규모 도매시장이 필요하여 도시 외곽을 중심으로 근대적인 도매시장을 건설, 청과, 축산, 수산, 화훼 등 소규모 재래도매시장들을 한곳으로 흡수해 상대거래방식을 지속 운영하는 단일 도매시장체제로 운영하고 있음.

- 반면 청과물 생산 농민들은 개별적으로 수집상들에게 판매함으로써 지속적으로 발생하는 수집상의 횡포에 대응하여 대체로 1960년대 전후로 판매협동조합을 조직하여 판매 창구 단일화와 산지 시장에서 가격결정력을 발휘하고자 협동조합에서 운영하는 산지 경매장을 운영하기 시작해 수집상들과 도매상, 소매상들에게 대응하게 되었음. 1960년대 초반부터 산지 경매장을 운영한 프랑스의 채소 주산지인 브레타뉴 산지 경매장, 벨기에의 벨로르타 원예협동조합에서 운영하는 산지 경매장, 네덜란드 그리너리 원예농협에서 운영하는 산지 경매장이 대표적인 사례들임.
- 즉 유럽은 산지의 농민 주도 협동조합에서 집중화된 판매 창구 통제와 가격결정기구 운영으로 산지에서 청과물 가격이 형성되어 도매시장과 소매시장에서 수의거래로 거래되는 거래체계가 1990년대까지 지속적으로 이어졌음. 그 와중에 1970년대 이후 소비지 대형소매유통업체들이 크게 증가하기 시작하고 이들의 종합물류센터를 통해 산지의 협동조합, 대규모 생산 농민, 협동조합이 아닌 다양한 중소규모 생산자조직(POs; Producer Organizations)과 직거래가 확대되면서 산지 경매 중심적이던 협동조합들에서도 대형소매유통업체들과 예약거래, 중개 거래로 청과물 거래를 확대하고 있음.
- 이로 인해 청과물 협동조합 산지 경매장의 경매비율이 1990년대 이후 급격

히 줄어들어 상대거래에 우월적 지위를 내어주게 되었음. 산지 경매가 크게 줄어들었음에도 아직까지 가격결정력은 산지 경매장과 협동조합에서 유지하고, 경매가격을 기준으로 하여 상대거래 협상력을 발휘하려는 노력을 지속하고 있음.

- 물론 흥정, 협상에 의한 가격 결정방식인 수의거래는 거래상대방의 시장력과 교섭력에 달려 있기 때문에, 유럽에서 2000년대 이후 청과물 소매유통 지배력이 월등히 강한 대형소매유통업체의 가격협상력이 절대적으로 강해지고 협동조합의 교섭력이 상대적으로 약해짐에 따라 프랑스 등에서 청과물 시장 가격의 지속적인 침체로 인해 농민들의 반발이 빈번해지고 있는 형국임.
- 결국 농산물에서 가격 결정 지점(포인트)가 중요하며 시장지배력과 거래교섭력을 얼마나 발휘하느냐가 중요함. 우리나라의 경우 산지 농민과 생산자조직에서 도매시장에 출하하여 경매를 통해 가격이 결정되는 구조임. 이는 유럽의 청과물 가격 결정 포인트인 협동조합 산지 경매장과 달리 도매시장이 가격 결정 포인트라는 점이며, 협동조합을 비롯해 생산자조직들이 도매시장에서 시장지배력과 교섭력을 발휘하여 경매가격 수준을 적정수준 이상으로 유지하는 것과 도매시장 가격을 기준으로 소비지 대형유통업체 및 대량수요처와의 거래가격 협상에 교섭력을 발휘하는 것이 중요하다는 것임.
- 유럽의 도매시장은 대도시를 중심으로 대규모 도매시장을 건설 운영하는데 정부(중앙, 지방)에서 공익시설로 건설하여 도매상들을 집중화하여 관리운영하고 있음. 시설 이전, 재건축, 개보수 등 시설현대화를 위해서도 정부의 예산을 투입하여 건설 및 설치함.
- 대형 도매상 기업이 도매사업을 하는 미국에서 주로 1자형 대형시설로 점유 규모가 대규모이며 반입, 반출구가 다르고 거래 상대와 점포 내에서 개별적으로 협상하는 구조이나, 유럽의 도매시장 시설은 중규모의 도매상들이 도

매시장 내 중앙보행자통로를 기준으로 양측면에 배열하여 구매자들에게 진열상품에 대해 거래 교섭으로 판매하는 일종의 장터와 같은 분위기임.

- 우리나라에 시범 도입되어 운영 중인 강서시장도매인제시장 시설 배치는 미국식 점포구조를 도입하였으며, 실제 시설 이용 과정에서 도크 시설의 불편함이 노정되고, 점포동 사이를 아치형 캐노피로 덮개를 하여 이용하는 현실로 볼 때 유럽식 도매시장 시설이 보다 적합한 것으로 사료됨. 정가·수의거래로 대폭 이행한 일본의 경우 후쿠오카 도매시장이 박스형(밀폐형) 시설에 도매장을 중심으로 측면에 중도매인 점포를 배치한 것은 경매뿐 아니라 향후 상대거래 위주의 도매시장으로 전환하더라도 유용한 배치가 될 수 있음을 시사함.

### 3.3. 미국

#### 3.3.1. 미국 청과물 유통과 도매시장

- 미국의 청과물 유통은 캘리포니아, 플로리다 등 서부와 남부의 주산지 농산물을 인구가 밀집한 뉴욕 등 동부 도시로 향하는 것이 주요한 경로임.
  - 장거리 물류, 신선도·저장성 확보, 효율적 대량 유통이 중요한 과제임.
  - 이러한 이유로 청과물의 표준화, 상품화가 발달하였으며 단순한 유통을 통해 최대한의 효율을 추구함.
- 미국의 농산물 산지유통은 협동조합과 민간유통업체(Packer)에 의해 주도되고 있음. 미국의 농업협동조합은 판매협동조합(Marketing Cooperatives)이 대표적인 형태로 회원 농가들의 농산물을 위탁받아 저장, 등급, 포장, 판매하거나, 판매 교섭 또는 매취판매 등의 역할을 수행하고 있음. 판매협동조합의 기능 중 농산물의 가격협상 등 거래 교섭 업무만 수행하는 협동조합은

별도로 교섭협동조합(Bargaining Cooperatives)이라고 함.<sup>9</sup> 대표적인 판매협동에는 Sunkist citrus, Sun-Maid raisine, Sunsweet prunes, Diamond Walnuts, Calavo abocados, Naturipe strawberry, S&W canned products, Blue Diamond almonds 등이 있음.<sup>10</sup> 미국의 농산물 판매협동조합 수는 2014년 현재 1,114개이며, 1970년 5,415개, 1995년 2,085개, 2005년 1,553개, 2010년 1,215개 등의 추세로 계속 감소하고 있으나, 이는 협동조합의 합병, 소규모 협동조합 폐쇄 등에 기인하며, 전체 협동조합의 취급 규모는 오히려 늘어나고 있음. 미국의 농산물 판매협동조합이 전체 농가의 농산물 판매액에서 30% 정도를 차지하고 있어(1998년 기준) 산지 시장점유율이 30% 정도임(우유 86%, 면화 43%, 곡물 및 대두 40%, 채소 및 과일 19%, 축산 14%).<sup>11</sup> 나머지 70% 정도는 산지의 민간유통기업인 패커(Packer)가 점유하고 있음.

- 미국의 농산물, 특히 과일, 채소 등 청과물의 경우, 대규모 Packing House 소유 운영하는 민간 유통주체(Packer, Shipper, 산지 수집상)에 의해 주로 대규모 생산 농가와 계약재배, 저장, 선별 포장, 공급하고 있음. 이들 패커는 대규모 농가가 직접 패키징 하우스를 운영하며 패커 역할을 하는 경우도 있음

9 미국의 농업협동조합에는 판매협동조합 외에 구매협동조합(Purchasing Coops.), 서비스협동조합(Service Coops.), 가공협동조합(Processing Coops.)이 있으며, 구매협동조합은 농자재 공동구매, 서비스협동조합은 신용, 금융, 전력, 전화, 판매수, 병원 등 공동서비스를 담당하고 있음. 가공협동조합은 치즈가공, 버터가공, 설탕정제, 과일 포장, 채소통조림 등 농산물의 포장 또는 가공 판매하는 수직통합 협동조합 형태임. 이에선 선키스트오렌지, 오션스프레이크렌베리, 선메이드 레이즌, 랜드 오 레이크 낙농협동조합, سن스위트 프룬, 웰치포도쥬스, 다이아몬드호두 등 대표적인 협동조합 브랜드가 있음. 1990년대에 새로운 협동조합 세대인 소위 신세대협동조합(New Generation Coops., NGC)도 가공협동조합에 포함됨.

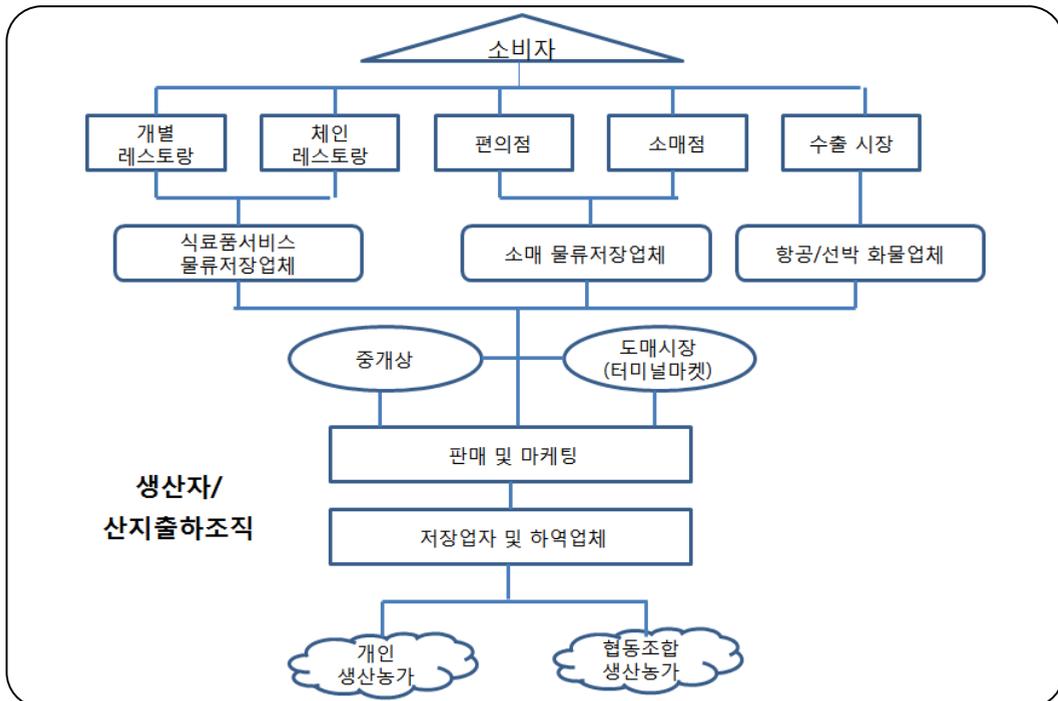
10 김병률 외. 2017. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선 방향(1/2차년도)』. R804. 한국농촌경제연구원.

11 Richard Kohls·Joseph N. Uhl. 2002. 『Marketing of Agricultural Products』. 9th eds. 241. PrenticeHall.

며, 전문적으로 산지수집업무를 담당하는 민간산지유통업체가 패커 역할을 담당하여 도매시장이나 대형유통업체에 직접 거래하고 있음.

- 미국의 농산물 유통은 도매시장을 경유하는 전통적인 유통과 식자재 업체 (food service), 대형유통업체 등의 산지 직구매 방식으로 구분됨.
  - 식생활이 반조리, 외식 중심으로 이루어지고, 대형유통업체의 시장 비중이 커서 전통적인 유통 비중은 감소하고 있는 것으로 파악됨.
  - 정형화된 유통구조를 파악하기 어려울 만큼 다양성을 가지고 있으나 Cook(2010) 등에 의하면 산지의 포장센터와 소비지 포장센터를 연결하는 방식으로 오히려 단순하게 파악할 수도 있음. 여기에 생산자협동조합, 중개업자, 커미션 업자 등이 개입함.

〈그림 2-31〉 미국 청과물 공급사슬



자료: R.Cook. 2010. 「The US Fresh Produce Value Chain」. 재가공.

- 미국의 도매시장은 대도시 중심으로 40여 개의 도매시장(wholesale produce market, Terminal Market)이 건설 운영되고 있으며, 연방정부, 주정부, 민간, 생산자조직 등에서 건립하여 운영하고 있음.<sup>12</sup> 도매시장에는 수집 전문 도매상(대형)과 분산전문 중간도매상(소형)이 활동하며, 수집 전문 대형 도매상들이 산지의 패커나 협동조합과 사전 협상을 통해 거래물량과 가격 등을 결정하는 산지 기업-도매기업 간 상대거래방식임. 거래 흥정 과정에서 출하기업 또는 협동조합과 도매회사 간에 거래교섭력이 발휘되는 상대거래임.
- 미국의 도매거래 제도는 큰 변화가 없으나, 실제 개별 시장의 상황은 노후화된 시장의 현대화, 물류체계의 변화 등이 지속적으로 진행되고 있음.
  - 특이점은 지방자치단체의 역할이 강조되는 것임. 시장 유통 주체들과의 협의, 공유지의 활용, 시장-지역 연계(복합 단지화 등)에 주도적으로 관여함.
- 미국의 도매시장 시설은 기본적으로 대규모 도매회사가 산지의 출하기업으로부터 상대매매방식으로 출하되는 대량의 농산물을 저장, 판매하기에 편리한 구조로 건설되어 있음. 미국에 비해 도매상의 규모가 상대적으로 작은 유럽의 도매시장 시설구조가 Box형 도매동 내에 구매자들이 통행하는 중앙통로의 양쪽에 2열 배치되어 도매상 점포와 진열대에서 도매상과 구매자들이 거래 협상을 하는 방식인데 비해(2열 구조), 미국은 대규모 도매상의 점포와 저온 창고가 일체화되어 있으며 반입구와 반출구가 분리되어 있고 대부분 데크 시설로 되어 있는 대규모 거래에 적합한 1열 구조임.

---

12 한국농수산식품유통공사(2014)에 따르면, 전통적 경로로서 도매시장(wholesale produce market, terminal market)은 44개가 있으며, 순수민간 투자 16개소, 주정부 14개소, 연방정부를 포함한 관·산·생산자 공동투자 14개소 등 다양한 방식으로 전개되어 있음.

- 미국의 농산물 가격조사 및 공표(MARS)는 미 농무부 농산물유통국(USDA-AMS)에서 담당하고 있으며, 14개 도시별로 터미널 마켓에 가격조사원이 상주하면서 농산물 도매가격을 공표하여왔음.
- 기존 팩스, 문서 등 여러 방식이 있었으나 현재는 정보제공 포털을 운영하여(www.marketnews.usda.gov) 인터넷을 통한 공표·정보제공 방식을 택하고 있음.
  - 기본적으로 조회 방식의 정보제공으로 품목별, 경로별 정보를 제공하며, 표준규격을 기준으로 산지(주, 수입국)과 부가된 조건 정보를 병기함.
- 한편, 정보서비스의 원활화를 위해 2018년 2월에 가격정보 포털을 확장하여 개장하였으며, MARS(Market Analysis and Reporting Service)로 명명함.
  - 기존 분산된 가격정보를 국내, 국제 수준까지 품목별, 지역별로 확인할 수 있는 방식으로 통합하고, 원데이터 API까지 제공하는 것이 목표임.
  - 2018년 12월에는 축산물에 대해서 제공하고 있음.

〈그림 2-32〉 USDA 농산물가격정보 검색

**Report Results**

Location: Baltimore  
 Report Type: Terminal Market  
 Aggregate by: Daily  
 Date(s): 12/17/2018

Download as: [Excel](#) [Text](#) [XML](#) [PDF \(adobe reader required\)](#) [Printable View \(adobe reader required\)](#)

Refine results

Commodity: All Environment: All  
 Type: All Hide Empty Columns:   
 Date: 12/17/2018 Date Format: mm/dd/yyyy

**BALTIMORE : ALOE LEAVES Market : ABOUT STEADY.**

Date	Low-High Price	Mostly Low-High Price	Origin	Origin District	Item Size	Environment	Color	Unit of Sale
12/17/2018	13.00 - 14.00		MEXICO					

**BALTIMORE : BANANA FLOWERS Market : LOWER.**

Date	Low-High Price	Mostly Low-High Price	Origin	Origin District	Item Size	Environment	Color	Unit of Sale
12/17/2018	26.00 - 26.00		MEXICO					

**BALTIMORE : BATATAS Market : ABOUT STEADY.**

Date	Low-High Price	Mostly Low-High Price	Origin	Origin District	Item Size	Environment	Color	Unit of Sale
12/17/2018	28.00 - 34.00	30.00 - 30.00	FLORIDA					

자료: 미국 USDA-AMS 농산물 가격 공표 정보제공 포털 홈페이지.

### <미국 뉴욕 헨츠 포인트 시장 Hunts Point Produce Market>

- 미국 뉴욕 헨츠 포인트 터미널 마켓은 뉴욕시 브롱스에 위치. 1백만 제곱 피트(약 9만 2,900㎡)의 면적에 도소매 시설이 집결되어 있음.
  - 뉴욕시 남쪽(워싱턴가)에 있던 터미널 마켓이 1967년 헨츠 포인트로 이전하여 35개 도매업자가 농산물을 식당, 소매업자에게 판매하면서 형성됨.
  - 현재는 50여 개 도매업자가 연간 23억 달러 규모를 거래하며, 2,500여 개 청과·식품점 등이 이용하고 있음.
- 이후, 1974년 축산물시장(Hunts Point Cooperative Market, 연간 20억 달러 규모), 2005년 Fulton Fish Market이 헨츠 포인트로 이전함.
- 현재 헨츠 포인트 마켓은 329에이커에 달하는 농, 축, 수산물 복합 도매 시장을 변화하였고 총 거래 규모는 50억 달러로 추산하고 있음.
- 한편, 헨츠 포인트 터미널 마켓은 뉴욕시 소유지를 임차한 협동조합 형태로 되어 있음. 터미널 마켓의 뉴욕시 공유지 임차기한이 2011년에 도래하고 30년 이상 된 시장 시설의 노후화, 물량 처리 한계에 도달함.
  - 뉴욕시는 2021년까지로 임차 기간을 연장하였고, 2015년에는 12년간 1억 5천만 달러를 투자하는 시장현대화 및 상업·중소 비즈니스 지구 조성을 추진하는 계획을 발표하였음.
  - 물류 효율화를 위한 수운(水運)구상 등 다양한 방안들을 논의하고 있음.

〈그림 2-33〉 헌츠 포인트 터미널 마켓의 공유지



### 3.3.2. PACA(Perishable Agricultural Commodities Act)

- 미국은 농축산물 도매시장에 대한 제도는 없으나, 도매를 포함하여 청과물 ‘판매업’에 대한 법규를 운용하고 있음.
- PACA(Perishable Agricultural Commodities Act)는 1930년에 제정되었으며, 청과물의 공정거래 실현, 미국 주간 거래 및 국제 거래를 관리, 신속·공정한 거래 촉진을 목표로 하고 있음.
- PACA의 주요한 내용은 일정 규모 이상의 청과물 도매거래를 하는 사업체 (학교 등 공공기관 포함)가 의무적으로 면허(licence)를 받도록 하는 것임.

- 면허 대상은 1) 중개업자(broker) 2) 농업생산자를 대표하는 판매자 3) 운송회사 4) 도매업자 5) 소매업자 6) 가공업자 7) 커미션 사업자 등 청과물을 판매·구매하거나 중개하는 모든 사람·업체임.
  - 정해진 기간에 2천 파운드 이상의 청과물을 구입·판매하는 자, 또는 23만 달러/년 이상을 구매하거나 거래하는 소매업자나 중개업자(신선, 냉동 포함)임.
  - 의무 면허 면제는 본인이 경작한 상품만을 취급하는 농업인, 운반만 담당하는 트럭업자가 해당함.
  - 면허 없이 청과물을 구입·판매하면 적발 시 최초 1,200달러/건 및 벌금부과일수별 350달러/일의 벌금이 매겨짐.
- 미 농무부 농산물유통국(USDA AMS)이 PACA를 관장하고, 별도의 예산 없이 면허료와 분쟁 조정료(compliant filing fees)로 운영됨(일종의 수혜자 부담 원칙을 적용함. 거래 안정, 투명성의 수혜를 받는 사업자들이 부담하는 공공서비스).
- PACA는 면허자의 의무를 규정함.
- 판매-구매자 간 계약 내용의 준수를 의무화함. 판매자는 정해진 물량과 품질의 상품을 공급하고, 구매자는 물품을 확인하고 신속하게 대금을 지급하여야 함. 특히, 신속한 대금 지급이 중요하며, 상호 합의에 의한 예외적인 경우가 아니면 10일 이내로 대금을 지급할 것을 규정하고 있음.
- 거래 당사자 간 분쟁에 USDA-AMS가 직접 개입함.
- 대금 미지불·지연 등 분쟁이 발생하면, 예정지급일 경과 9개월 이전에 분쟁 조정을 서면으로 신청하여야 함.
  - USDA는 대금과 미지불 기간 이자의 지급을 명령하고, 만약 이행되지 않을 시 해당 사업체의 면허를 3년까지 정지시킬 수 있음.

- 2018년 10월 면허는 1만 3,834개이며, 급식을 하고 있는 학교·공공기관 등을 포함하여 청과물을 거래하는 모든 사업자·사업체를 망라하고 있음.
  - AMS는 면허 사업자 명부를 수시로 공표하고 있음.
  - 2016년 11월 기준 1만 4,206개였음.
- PACA는 기본적으로 당사자 간의 판매·구매 거래계약 이행을 규정하고, 문제 발생 시 국가가 개입하여 해결하는 역할을 수행함.
- 당사자 간의 해결로 피해를 구제할 수 없는 경우(상대방의 파산 등)도 있기 때문에 법규에 따라 거래 안정 신탁을 운용하고 있음(청과물 거래 안정 신탁, PACA Trust).
- 1984년에 개설되었으며, 청과물 및 청과물로 만든 모든 가공식품, 기타 제품들이 대상이 됨.
- 상대방의 파산으로 대금 지불이 불가능한 경우 청과물 판매자는 신탁자산에 대한 우선 변제권을 보유하게 됨.
  - 판매자는 영수증 등 관련 자료에 법률에 의해 신탁 청구권 보유 사항을 표시해야 함. 면허자는 영수증 등 판매 자료에 법규 해당 문구를 명시하는 것으로 신탁 청구권을 확보하게 됨.

### 3.3.3. 시사점

- 미국은 농산물 생산 규모 자체가 대규모이며 농가 또는 우리나라, 일본, 심지어 유럽에 비해 상대적으로 큰 기업형 농가(기업농)로 구성되어 있어, 농산물 판매 규모가 대규모이며, 협동조합이나 산지유통기업(Shipper, Packer)이 운영하는 산지유통센터인 Packing House 규모 또한 대형이며 판매 규모도 대량으로 기업 간 거래형태를 띠고 있음. 도매시장의 도매상 또는 대형

도매기업으로 농산물 거래에서도 기업 간 거래 교섭을 통한 상대거래를 수행하고 있음.

- 미국의 전통적인 도매시장에 건설 운영되고 있는 도매상 시설구조(1열 구조)는 현재 우리나라 강서시장에 도입한 형태이나, 실제 강서시장 시장도매인제 시장에서 운영 과정 중 건물 간 아치형 지붕을 설치하여 상거래 편의를 도모하는 등 유럽식 형태를 보강하고 있으며, 일본의 최근 도매시장 추세에서도 나타나듯이 도매상 시설구조에 데크(Deck)를 없애고 도로와 수평인 Plate구조를 선호하고 있어 미국의 시설구조에도 한계가 나타남. 실제로 강서시장 시장도매인시장에서 최근 추가 선정된 시장도매인 점포 형태를 데크 없는 Plate형으로 설치하였음. 이는 도매시장 출하 차량이 웅바디 형태 추세이며, 지게차와 전동차의 운행이 편리한 구조이기 때문임.

## 제 3 장

---

### 설문조사를 통한 공영도매시장 실태 분석

#### 1. 도매법인 분석 결과

##### 1.1. 일반현황

###### 1.1.1. 도매법인 거래실적

- 국내 도매법인 설문 결과<sup>13</sup>, 2017년 도매법인별 거래금액은 평균 1,488억 원을 기록하였으며, 평균적으로 거래 물량은 88,712톤의 거래물량을 보임.
- 출하처별 거래비율에 대하여 채소류와 과일류로 분류하여 조사를 시행함.
  - 채소류 가운데 생산자 개인출하(41.1%)가 가장 많았으며, 농협출하(36.3%), 생산자공동출하(19.3%), 산지유통인출하(16.6%) 순이었음.
  - 과일류의 경우 농협출하(36.3%)가 가장 높은 거래비율로 나타났으며, 생산자개인출하(31.4%), 생산자공동출하(16.9%), 산지유통인출하(15.8%)의 순서를 보임.

---

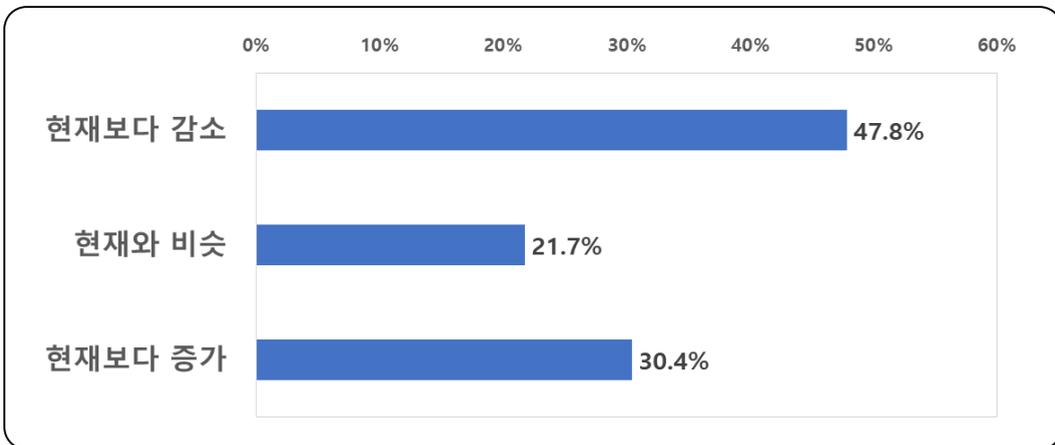
13 도매법인 조사 개요는 본문 12페이지 참고.

- 채소류의 기타 출하처는 한국농수산물유통공사, 수입업체 등이 있었으며, 과일류의 기타 출하처는 전송거래가 있었음.

### 1.1.2. 향후 10년 이내 원예농산물 취급물량의 변화

- 향후 10년 후 원예농산물 취급물량에 대한 변화를 전망에 대하여 응답자 가운데 47.8%가 현재보다 원예농산물 취급물량이 감소할 것이라고 응답했으며, 30.4%가 현재보다 증가할 것이라고 답변함.

〈그림 3-1〉 10년 후 원예농산물 취급 전망(도매법인)

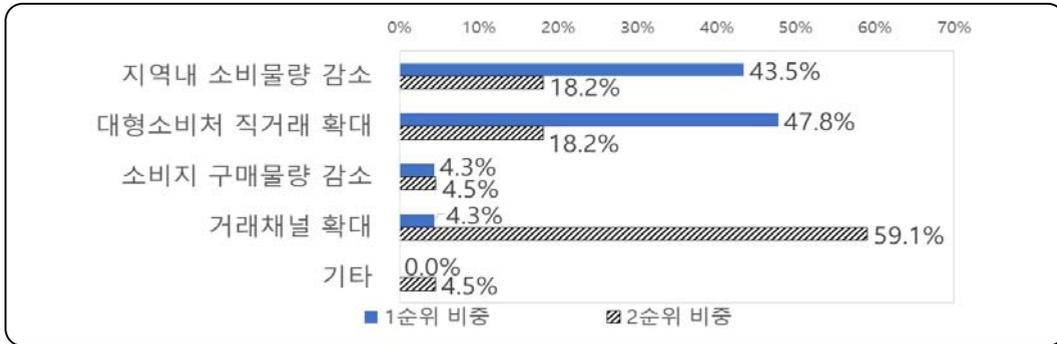


자료: 저자 작성.

### 1.1.3. 향후 10년 이내 원예농산물 취급물량의 감소 이유

- 감소전망 이유 가운데 1순위로 가장 많은 답변을 받은 항목은 대형 소비처의 직거래 확대(47.8%)로 응답했으며, 2순위 중에서 가장 많은 답변은 다양한 거래 채널 확대(59.1%)로 나타남.

〈그림 3-2〉 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유(도매법인)



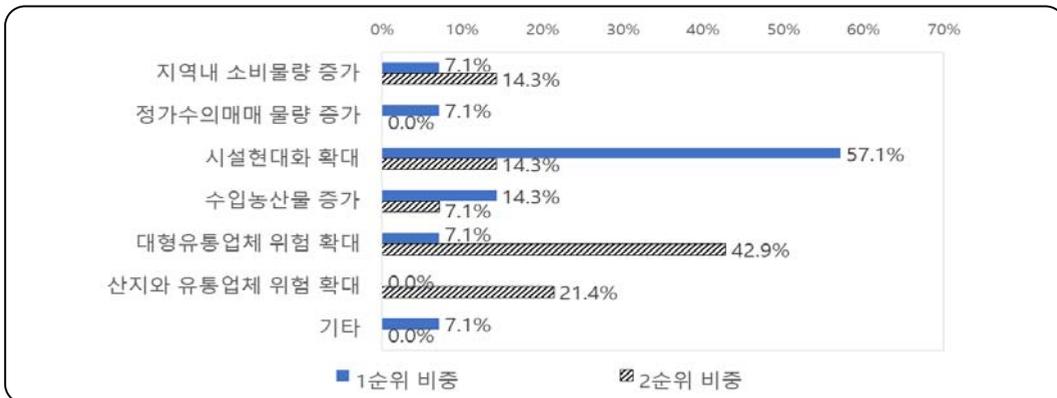
자료: 저자 작성.

#### 1.1.4. 향후 10년 이내 원예농산물 취급물량의 증가 이유

○ 취급물량이 현재보다 증가할 것이라고 응답한 항목 가운데 가장 많이 1순위로 꼽힌 항목은 시설현대화에 따른 시설정비로 인한 취급물량 증가(57.1%)였으며, 나머지 항목들은 대부분 1~2개의 응답에 그침.

- 2순위 중에서 가장 많은 응답률을 보인 항목은 대형유통업체의 직거래 리스크에 따른 도매시장 출하물량 증가(42.9%)로 나타남.
- 기타 의견으로 ‘도매시장의 이전에 따른 취급물량 감소’라는 의견제시

〈그림 3-3〉 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유(도매법인)



자료: 저자 작성.

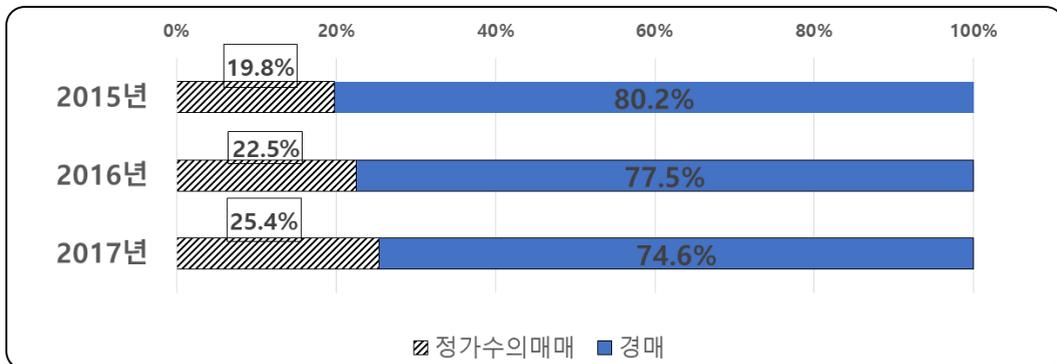
## 1.2. 거래제도 관련

### 1.2.1. 경매와 정가·수의매매 비중

○ 2017년 현재 거래물량 가운데 경매의 비중은 74.6%, 정가·수의매매 비중은 25.4%로 나타남.

- 최근 3년간 정가·수의매매 비중의 경우, 지속적으로 증가하여 2015년 19.8%로 시작하여 2016년 22.5%를 거쳐 2017년 25.4%로 점차 확대됨.

〈그림 3-4〉 최근 3년 정가·수의매매, 경매물량 비중 변화(도매법인)



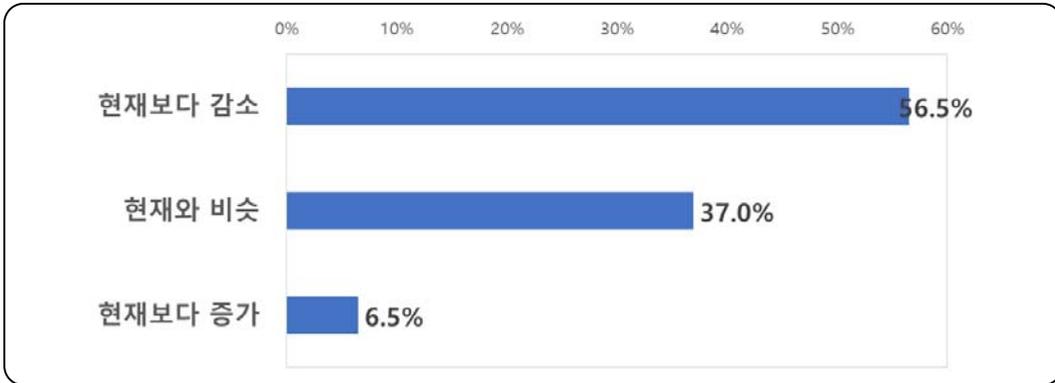
자료: 저자 작성.

### 1.2.2. 향후 10년 이내 경매를 통한 거래물량 변화 전망

○ 향후 10년 이내 경매물량의 변화를 묻는 질문에 대하여 응답자 가운데 56.5%가 현재보다 경매거래 물량이 감소할 것이라고 의견을 보였으며, 현재보다 증가할 것이라고 대답한 비율은 6.5%에 그침.

- 전체의 37.0%는 현재와 비슷할 것이라고 응답함.

〈그림 3-5〉 10년 후 경매물량 취급 전망(도매법인)



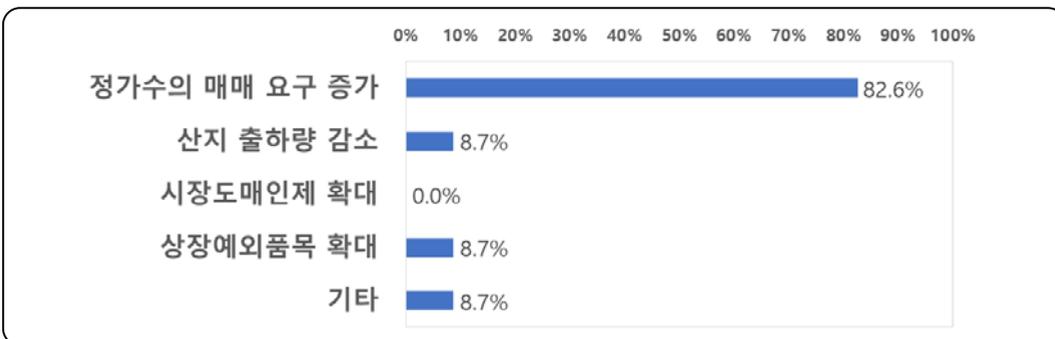
자료: 저자 작성.

### 1.2.3. 향후 10년 이내 경매를 통한 거래물량 감소 이유

○ 경매 거래가 감소할 것이라고 전망한 26개 업체 중에서 가장 많은 응답을 얻은 항목은 정가·수의매매에 대한 요구 증가(19개, 82.6%)였으며, 다른 항목들은 0~2표로 큰 득표를 얻지 못함.

- 기타 의견으로 1인 ‘가족 증가에 따른 소비형태 변화’, ‘상장 예외 확대와 직거래 활성화 등 도매시장 법인의 경쟁체제 돌입’이라는 답변이 있었음.

〈그림 3-6〉 10년 후 경매물량 감소 이유(도매법인)



자료: 저자 작성.

#### 1.2.4. 향후 10년 이내 경매를 통한 거래물량 증가 이유

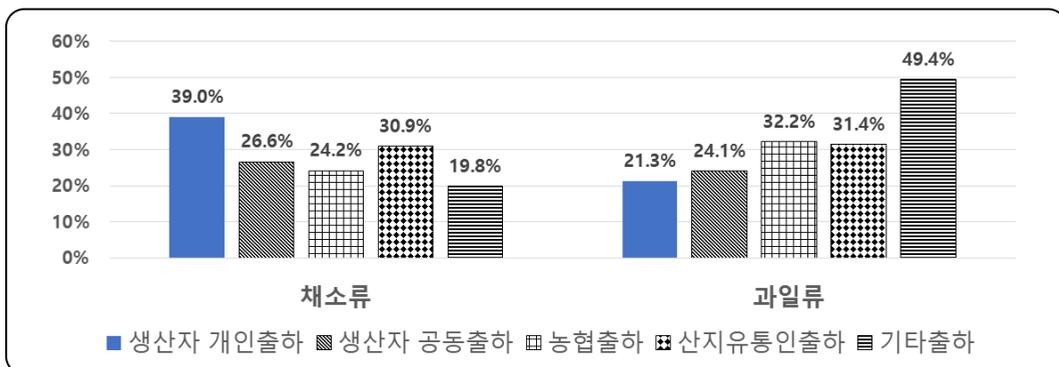
- 경매 거래가 증가할 것이라는 전망은 6.5%의 응답에 그쳤으며, 그 이유로 모두 ‘정가·수의매매를 통한 거래물량의 한계’라고 의견을 보임.

#### 1.2.5. 정가·수의매매 거래실적

- 정가·수의매매에 대한 내용을 조사하기 위하여 출하처별 거래비율을 채소류와 과일류로 분류하여 설문을 시행한 결과, 채소류 가운데 가장 높은 정가·수의매매 거래비율을 나타낸 출하처는 ‘생산자 개인 출하(39.0%)’였으며, 과일류의 경우 ‘기타출하(49.4%)’가 가장 높은 거래비율을 보임.

- 채소류의 정가·수의매매 출하처별 출하비율 순서는 생산자 개인 출하(39.0%), 산지유통인 출하(30.9%), 생산자 공동출하(26.6%) 순서로 나타난 반면, 과일류의 출하비율 순서는 기타출하(49.4%), 농협출하(32.2%), 산지유통인 출하(31.4%) 순서로 나타나 그 차이를 보임.

〈그림 3-7〉 부류별 정가·수의매매에 대한 거래 비중(도매법인)

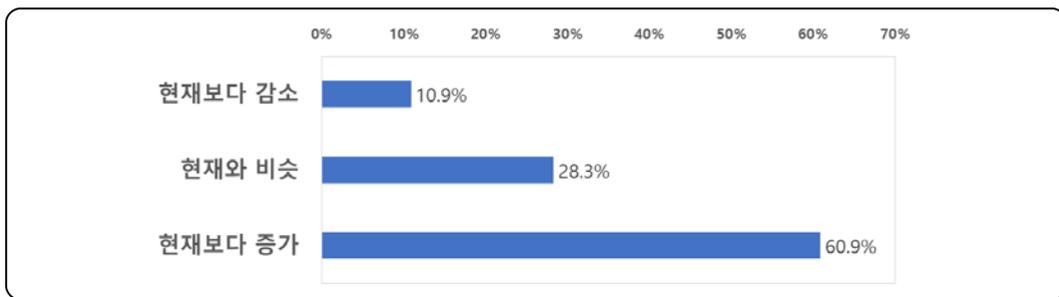


자료: 저자 작성.

## 1.2.6. 향후 10년 이내 정가·수의매매 거래물량 변화 전망

- 응답자 가운데 10.9%가 현재보다 정가·수의매매를 통한 거래물량이 감소할 것이라고 응답했으며, 60.9%가 현재보다 증가할 것이라고 답변함. 나머지 28.3%는 현재와 비슷할 것이라고 의견을 보임.

〈그림 3-8〉 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망(도매법인)



자료: 저자 작성.

## 1.2.7. 향후 10년 이내 정가·수의매매 거래물량 감소 이유

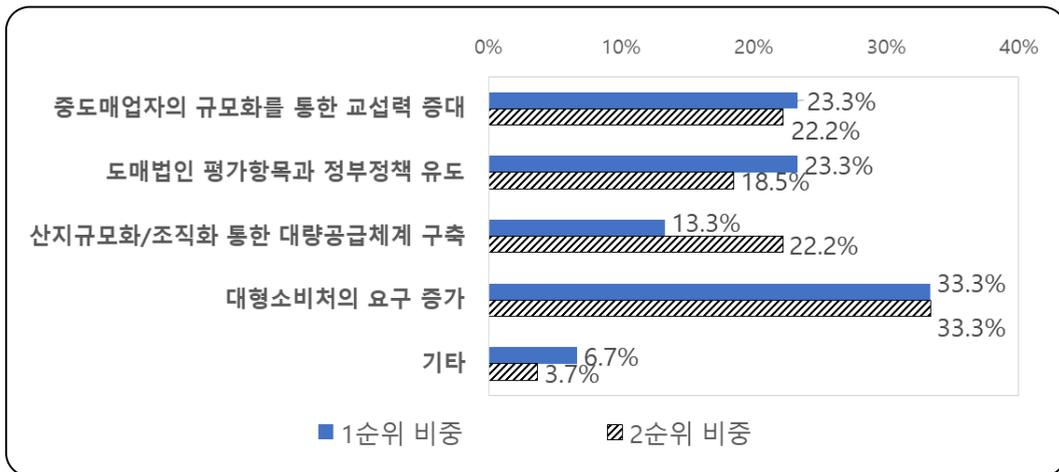
- 정가·수의매매 물량이 감소한다는 답변을 가진 업체는 10.9%에 불과했으며, 그 이유로 ‘정가·수의매매의 취급물량 한계’, ‘도매업자의 영세화 및 소규모화’, ‘산지의 규모화 및 조직화 역량 부족’ 등이 고르게 답변을 얻음.
  - 2순위 역시 ‘정가·수의매매의 취급물량 한계’, ‘도매법인의 시간 및 비용의 투자가 어렵다’는 의견이 나옴.

## 1.2.8. 향후 10년 이내 정가·수의매매 거래물량 증가 이유

- 정가·수의매매 물량 증가 이유로 가장 많이 나온 1순위 답변은 대형 소비자 (대형유통업체, 중소형슈퍼, 외식업체 등)에서의 정가·수의매매에 대한 요구 증가(33.3%)로 나왔으며 뒤를 이어 중도매업자의 규모화를 통한 교섭력 증

- 대, 도매법인 평가항목과 정부 정책 유도가 각각 23.3%씩 지지를 받음.
- 2순위 응답 역시 가장 많이 나온 응답은 대형 소비처의 정가·수의매매에 대한 요구 증가(33.3%)였으며, 뒤를 이어 산지 규모화 및 조직화를 통한 대량 공급체계 구축(22.2%)이라는 답변이 많이 나옴.

〈그림 3-9〉 10년 후 정가·수의매매 취급량 증가 이유(도매법인)

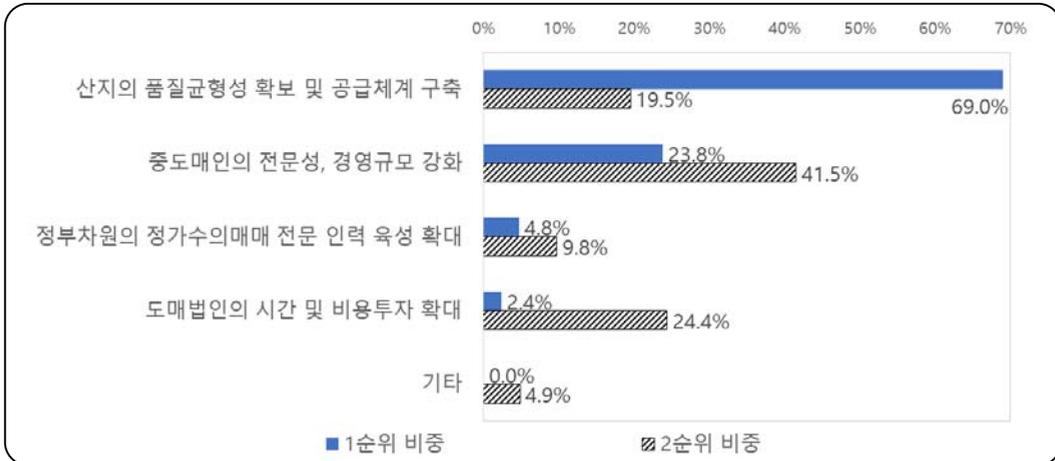


자료: 저자 작성.

### 1.2.9. 정가·수의매매 확대를 위한 주요과제

- 정가·수의매매 확대를 위한 주요과제 가운데 산지의 품질균형성 확보 및 공급체계를 구축해야 한다는 응답이 69.0%로 가장 많이 나왔으며, 2순위로 가장 많이 나온 답변은 중도매인의 전문성 및 경영 규모 강화(41.5%)로 나타남.
  - 정부 차원의 정가·수의매매 전문 인력 육성을 위한 교육 및 지원 확대는 가장 저조한 응답률을 보였으며, 이 밖의 기타 의견으로 ‘중도매인의 평균 연령 증가로 인한 영업력 저하 문제에 대한 해결’이라는 의견이 제시됨.

〈그림 3-10〉 정가·수의매매 확대를 위한 주요 과제(도매법인)

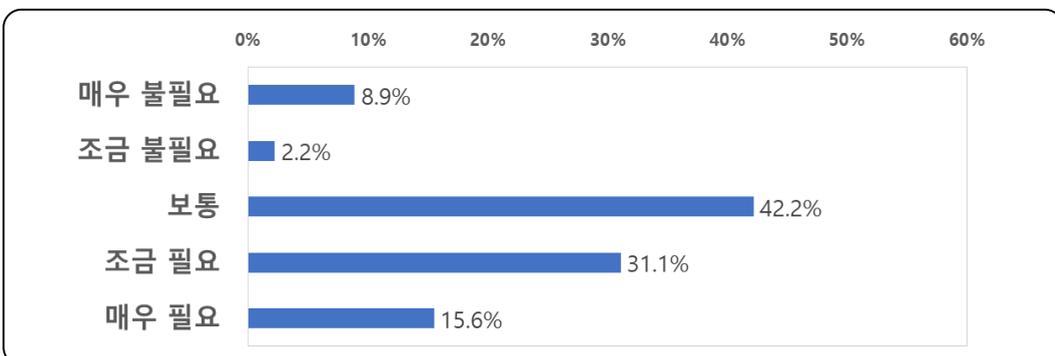


자료: 저자 작성.

### 1.2.10. 정가·수의매매의 필요성

- 정가·수의매매 제도에 대하여 필요하다고 응답한 비율은 46.7%(매우 필요: 15.6%, 조금 필요: 31.1%)였으며, 보통이라고 응답한 비율은 42.2%로 나타남. 반면 정가·수의매매가 필요 없다고 응답한 비율은 11.1%(매우 불필요: 8.9%, 조금 불필요: 2.2%)에 그침.

〈그림 3-11〉 정가·수의매매 필요성(도매법인)



자료: 저자 작성.

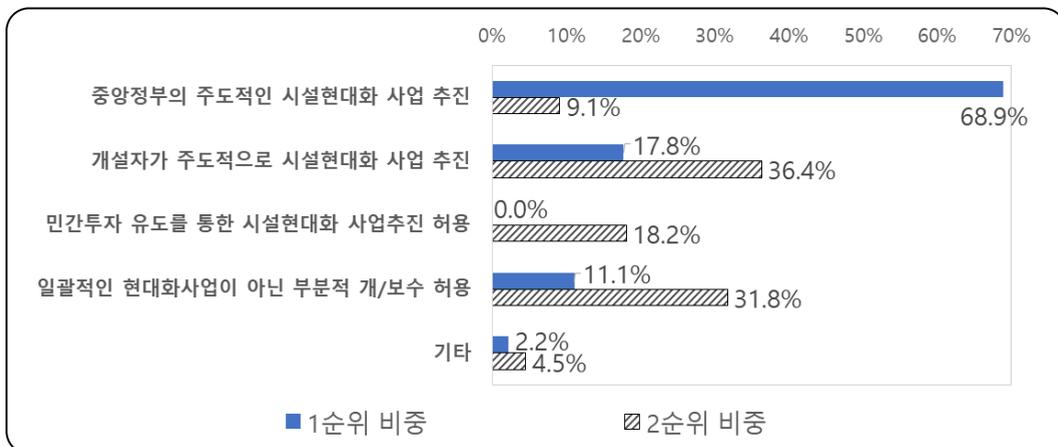
### 1.3. 시설현대화 사업 관련

#### 1.3.1. 시설현대화 정책 추진 방향

○ 시설현대화 정책 추진 방향에 대한 가장 많은 1순위 답변을 얻은 항목은 ‘중앙정부의 주도적인 시설현대화 사업 추진(68.9%)’으로 나타났으며, 가장 답변 수가 많았던 2순위는 ‘개설자가 주도적으로 시설현대화 사업 추진(36.4%)’으로 나타남.

- 기타 의견으로 ‘중앙정부와 개설자의 적절한 역할 분담’이 있음.

〈그림 3-12〉 시설현대화 정책 추진 방향 설정(도매법인)



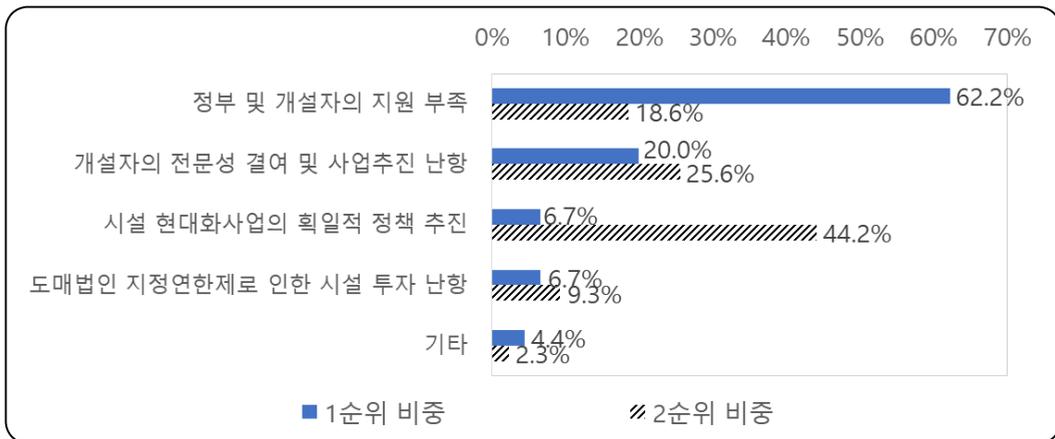
자료: 저자 작성.

#### 1.3.2. 도매시장의 시설현대화 사업 추진 관련 애로사항

○ 도매시장의 시설현대화 사업 추진 시 애로사항으로 가장 많은 1순위 답변은 보인 것은 정부 및 개설자의 지원 부족(62.2%)으로 나타남. 2순위로 가장 많이 응답한 항목은 시설현대화 사업의 획일적 정책 추진으로 인한 각 시장에 대한 특성이 배제(44.2%)되었다는 의견으로 나타남.

- 반면 도매시장 법인 지정연한제로 인한 시설에 대한 투자의 어려움에 대하여 낮은 응답 비중을 보임(1순위: 6.7%, 2순위: 9.3%)
- 기타 의견으로 ‘유통 주체의 다양한 의견수렴이 어려움’, ‘도매기능 이외의 유통 주체들의 정치적 요구 증가’ 등이 있음.

〈그림 3-13〉 도매시장의 시설현대화 사업추진 애로사항(도매법인)



자료: 저자 작성.

### 1.3.3. 시설현대화 사업 추진 시 개선사항

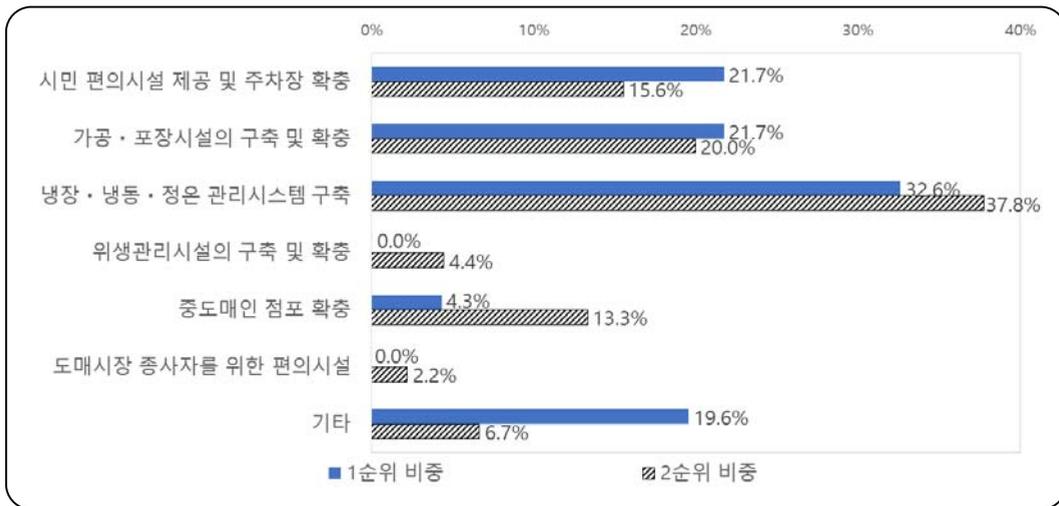
○ 시설현대화 사업을 추진하는 과정에서 가장 시급하게 개선되어야 할 분야로 1순위는 냉장·냉동·정온 관리시스템 구축 및 확충(32.6%)이 나왔으며, 뒤를 이어 시민들을 위한 편의시설 제공 및 주차장 시설의 확충(21.7%)과 가공·포장시설의 구축 및 확충(21.7%) 응답이 나옴.

- 1순위에 대한 기타 의견이 19.6% 나왔으며, 그중에서 ‘경매장 확보’에 대한 응답이 가장 많이 나옴. 이밖에 ‘농산물 경매장 및 판매, 적치시설 확충’, ‘상하차 시설개선 및 시스템 구축’, ‘폭염기와 혹한기 농산물 품질 유지 시설 확충’, ‘전문성 있는 실무자 배치를 통한 물류 효율화 실현’, ‘도매시장 활성화를 위한 전문 인력 담당자 운영’, ‘시장 여건에 맞는 도매시장 지향’, ‘지자체의 관심 개선’, ‘시장유통인(도매인) 자율성에 방치

한 도매시장에 대한 개선' 등의 다양한 의견이 나옴.

- 2순위 역시 냉장·냉동·정온 관리시스템 구축 및 확충(37.8%)이 가장 많은 응답률을 나타냈으며, 뒤를 이어서 가공·포장시설의 구축 및 확충(20.0%)으로 나타남.

〈그림 3-14〉 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야(도매법인)



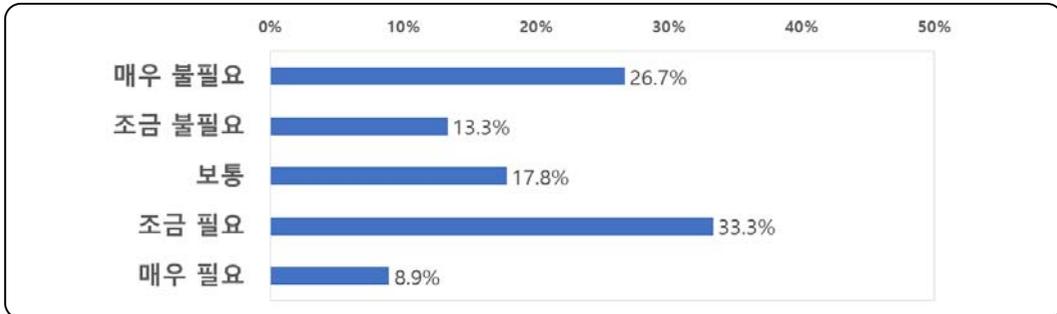
자료: 저자 작성.

### 1.3.4. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 추진에 대한 견해

- 최근 지방도매시장의 거래물량 감소에 따른 양극화 현상이 심화되고 있음. 이에 따라 한편에서는 시설현대화 사업 추진 시 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 추진에 대한 찬반 의견을 묻는 설문조사를 실시함.

- 찬성 의견으로 응답한 비율이 42.2%(매우 필요: 8.9%, 조금 필요: 33.3%)였으며, 반대의견으로 답변한 비율은 40.0%(매우 불필요: 26.7%, 조금 불필요: 13.3%)로 나타남.

〈그림 3-15〉 인근 지방 도매시장과의 통합 의견(도매법인)



자료: 저자 작성.

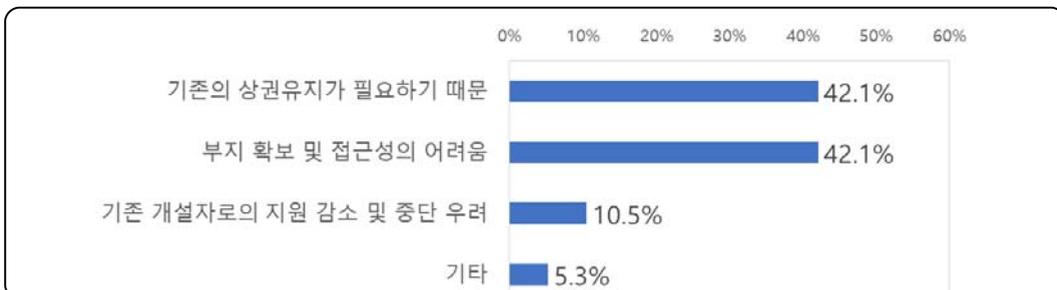
### 13.5. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 필요 이유

- 통합이 필요한 이유 중에서 가장 많은 답변을 보인 항목은 인근 도매시장 통합을 통한 거래물량 확대로 도매시장 활성화 기능(76.2%)으로 나타났으며, 뒤를 이어서 농산물 유통의 효율성 증대(23.8%)로 답변함.

### 13.6. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 불필요 이유

- 통합이 필요하지 않은 이유로 ‘기존의 상권 유지가 필요(42.1%)’하고, ‘부지 확보 및 접근성의 어려움(42.1%)’ 때문이라고 응답함.

〈그림 3-16〉 인근 지방 도매시장과의 통합이 필요하지 않은 이유(도매법인)



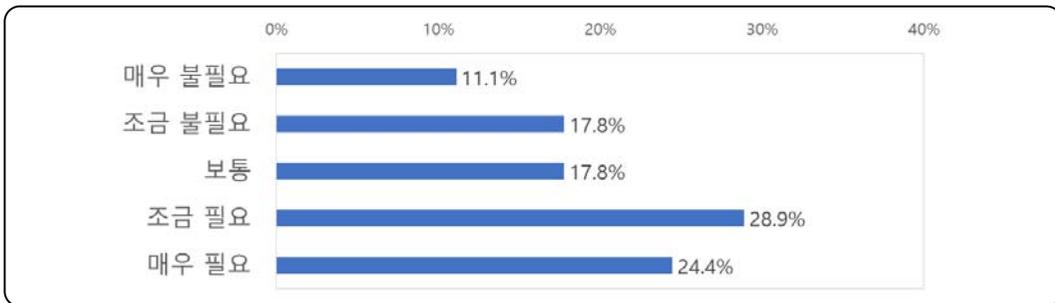
자료: 저자 작성.

## 1.4. 도매법인 및 중도매인의 업무영역 확대

### 1.4.1. 제3자판매 허용에 대한 견해

- 도매법인의 경영 규모 확대 통합을 통한 제3자판매 허용이 필요하다고 답한 비율이 53.3%(매우 필요: 24.4%, 조금 필요: 28.9%)이었으며, 필요 없다고 답변한 비율은 28.9%(매우 불필요: 11.1%, 조금 불필요: 17.8%)로 나타남.

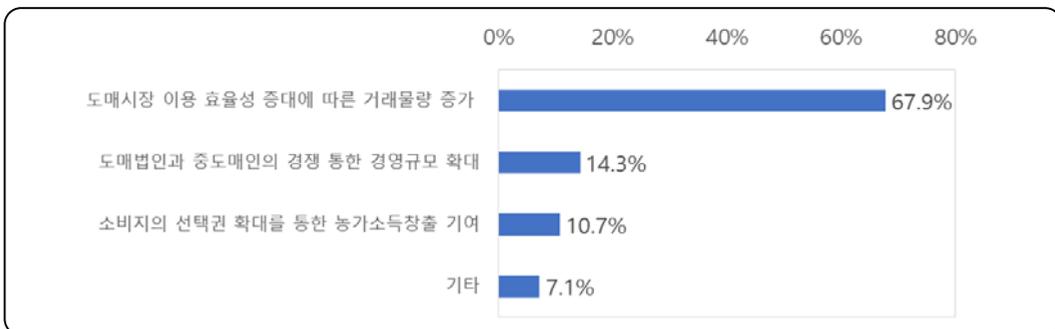
〈그림 3-17〉 제3자판매 허용에 대한 의견(도매법인)



자료: 저자 작성.

- 제3자판매 허용이 필요한 이유 중에서 가장 많은 응답을 보인 항목은 도매 시장 이용 효율성 증대에 따른 거래물량 증가(67.9%)로 나타남.

〈그림 3-18〉 제3자판매 허용이 필요한 이유(도매법인)



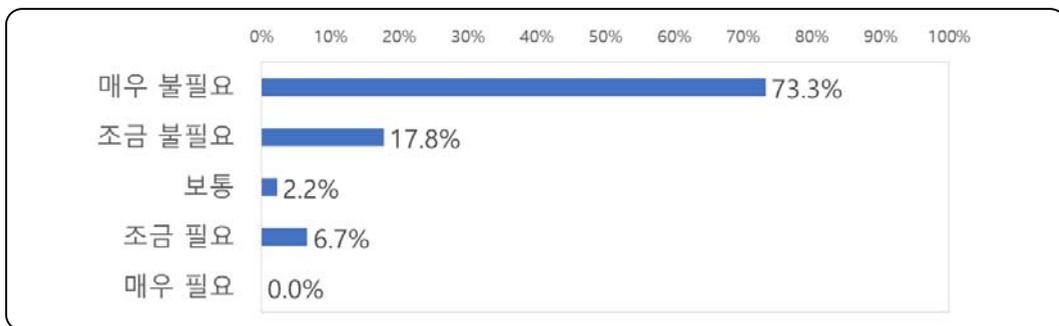
자료: 저자 작성.

- 반면 허용이 필요하지 않은 이유 중에서 기존 거래질서의 혼란으로 도매시장의 공공성 기능의 저하가 우려됨(81.3%)이 가장 높은 답변으로 나타남.

#### 1.4.2. 중도매인의 직접집하 허용에 대한 견해

- 중도매인의 경영 규모 확대를 위한 직접집하 허용에 대한 견해의 경우, 허용 찬성 답변 비율이 6.7%(조금 필요: 6.7%)로 나타났으며, 허용 반대 답변 비율이 91.1%(매우 불필요: 73.3%, 조금 불필요: 17.8%)로 나타남.

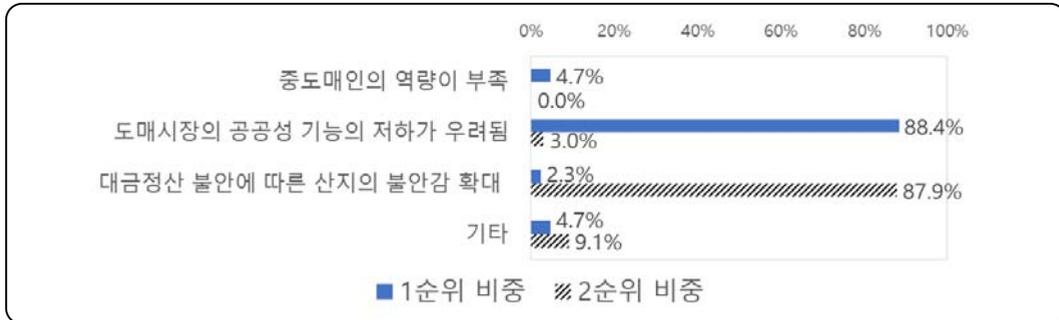
〈그림 3-19〉 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견(도매법인)



자료: 저자 작성.

- 중도매인의 직접집하 허용에 찬성하는 비율이 6.7%로 나타났으며, 항목 가운데 ‘산지의 출하 선택권 확대를 통한 농가소득 창출 가능’, ‘직접집하 완화를 통한 중도매인의 규모화 필요’ 등의 답변을 제시함.
- 반면, 직접집하 허용 반대 이유로 가장 높은 1순위 응답은 기존 거래질서의 혼란으로 도매시장의 공공성 기능의 저하가 우려된다(88.4%)는 응답이었으며, 2순위는 대금 정산 불안에 따른 산지의 불안감 확대(87.9%)로 나타남.

〈그림 3-20〉 중도매인 집적집하 허용이 불필요한 이유(도매법인)



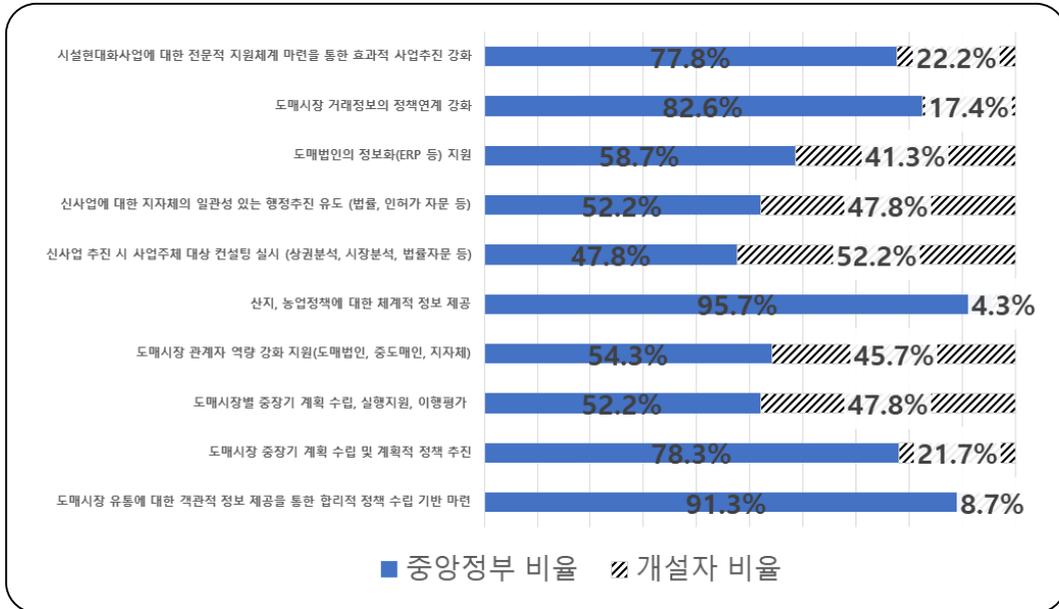
자료: 저자 작성.

## 1.5. 도매시장 정책 추진상 중앙정부와 개설자의 역할

○ 도매시장 정책 추진상 각각의 항목별로 중앙정부가 해야 할 역할과 개설자가 해야 할 역할에 대하여 설문을 진행함.

- 역할 분담에 대한 설문은 대체로 개설자보다는 중앙정부의 역할이 크다고 응답하였으며, 개설자의 역할이 크다고 응답한 항목은 1개(신사업 추진 시 사업 주체 대상 컨설팅 실시)였음.
- 정책 추진 시 중앙정부의 역할이라고 더 크다고 응답한 항목 상위 5개는 ‘산지, 농업정책에 대한 체계적 정보 제공(95.7%)’, ‘도매시장 유통에 대한 객관적 정보제공을 위한 합리적 정책 수립 기반 마련(91.3%)’, ‘도매시장 거래정보의 정책연계 강화(82.6%)’, ‘도매시장 중장기계획 수립 및 계획적 정책 추진(78.3%)’, ‘시설현대화 사업에 대한 전문적 지원체계 마련을 통한 효과적 사업 추진 강화(77.8%)’로 나타남.

〈그림 3-21〉 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율(도매법인)



자료: 저자 작성.

## 2. 중도매인 분석 결과

### 2.1. 일반현황

#### 2.1.1. 중도매인 거래실적

- 중도매인 33개소에 대한 설문결과<sup>14</sup>, 2017년 중도매인별 연간 평균 거래금액은 48억 7천만 원, 평균 거래물량은 1,864톤인 것으로 나타남.
  - 중도매인들의 거래형태별 물량 비중의 경우, 경매가 63.4%로 가장 많았으며, 뒤를 이어 상장예외품목이 28.9%, 정가·수의매매가 7.7%로 나타남.
  
- 거래처별 거래비율에 대하여 채소류와 과일류로 분류하여 조사를 시행함.
  - 채소류 가운데 가장 높은 평균 거래비율을 나타낸 출하처는 일반소매(재래시장 및 중소형 슈퍼, 40.8%)였으며, 뒤를 이어 대형유통업체(35.0%), 프랜차이즈(외식 및 식자재 업체, 24.5%) 순서대로 나타남.
  - 과일류의 경우 일반소매(재래시장 및 중소형 슈퍼, 34.5%)가 가장 높은 비중을 차지했으며, 이어서 일반음식점(25.0%), 프랜차이즈(외식 및 식자재 업체, 22.8%) 순서대로 비중을 차지함.

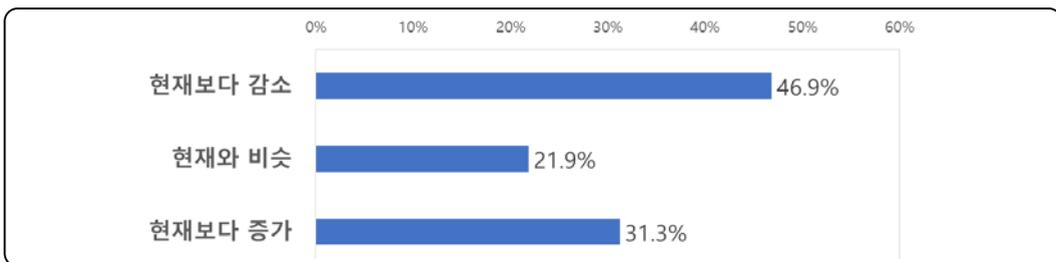
---

14 중도매인 조사 개요는 본문 12페이지 참고.

## 2.1.2. 향후 10년 이내 원예농산물 취급물량의 변화

- 응답자 가운데 46.9%가 현재보다 원예농산물 취급물량이 감소할 것이라고 응답했으며, 31.3%가 현재보다 증가할 것이라고 나타나, 도매법인의 설문결과와 비슷하였음.

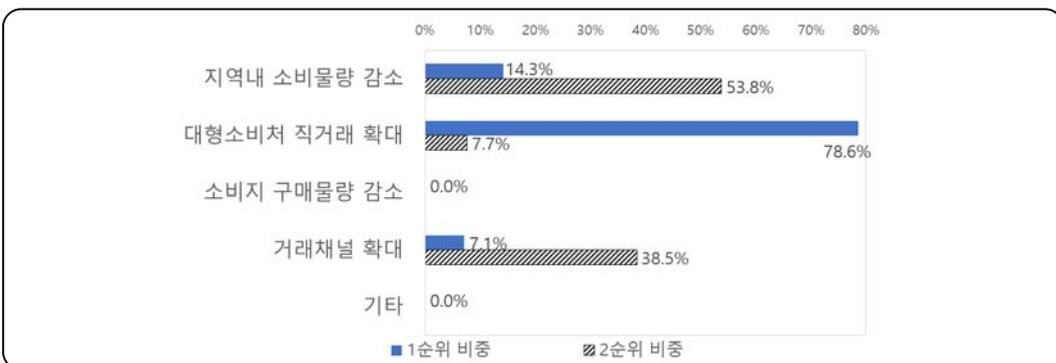
〈그림 3-22〉 10년 후 원예농산물 취급 전망(중도매인)



자료: 저자 작성.

- 감소전망 이유 가운데 1순위로 가장 많은 답변을 받은 항목은 대형소비처의 직거래 확대(78.6%)로 답변했으며, 2순위 중에서 가장 많은 답변은 지역 내 소비물량 감소(53.8%)로 나타남.

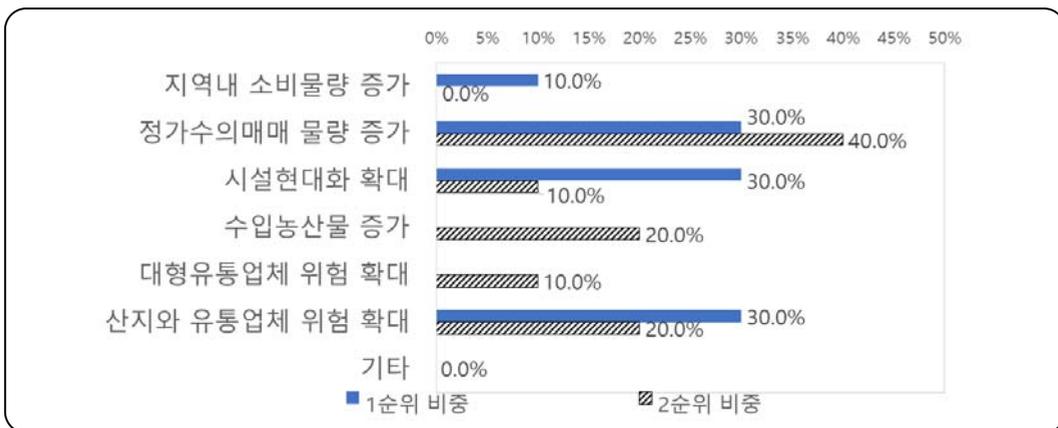
〈그림 3-23〉 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유(중도매인)



자료: 저자 작성.

- 반면, 취급물량이 현재보다 증가할 것이라고 응답한 항목 가운데 가장 많이 1순위로 꼽힌 항목은 시설현대화 확대, 정가·수의매매 물량의 증가, 산지와 유통업체의 위험 확대(각각 30.0%)로 비교적 고르게 분포함.
- 2순위 중에서 가장 많은 응답률을 보인 항목은 정가·수의매매 물량의 증가(40.0%)로 나타남.

〈그림 3-24〉 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유(중도매인)



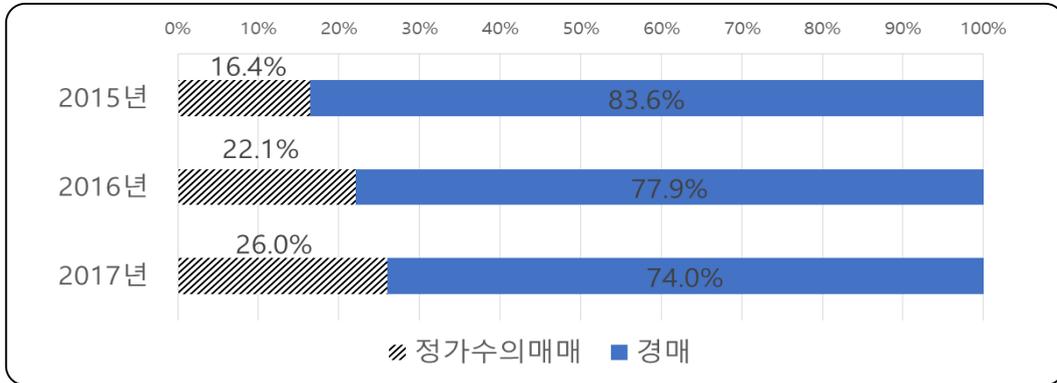
자료: 저자 작성.

## 2.2. 거래제도 관련

### 2.2.1. 경매와 정가·수의매매 비중

- 2017년 현재 거래물량 가운데 경매의 비중은 74.0%, 정가·수의매매 비중은 26.0%로 나타남.
- 최근 3년간 정가·수의매매 비중의 경우, 지속적으로 증가하여 2015년 16.4%에서 2016년 22.1%를 거쳐 2017년 26.0%로 확대됨. 이는 도매법인의 흐름과 다르지 않게 나타남.

〈그림 3-25〉 최근 3년 정가·수익매매, 경매물량 비중 변화(중도매인)



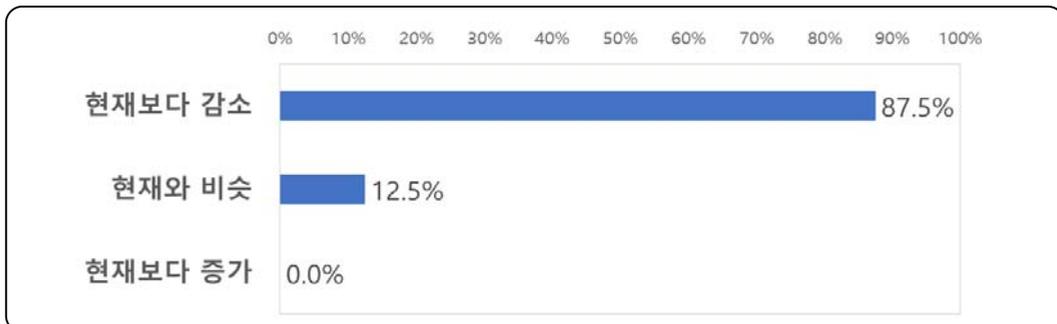
자료: 저자 작성.

## 2.2.2. 향후 10년 이내 경매를 통한 거래물량 변화 전망

○ 10년 이내 경매물량 취급 전망에 대하여 현재보다 증가할 것이라는 답변은 없었음.

- 전체 응답자 가운데 87.5%가 현재보다 감소할 것이라고 답변했으며, 12.5%는 현재와 비슷할 것이라고 응답함.

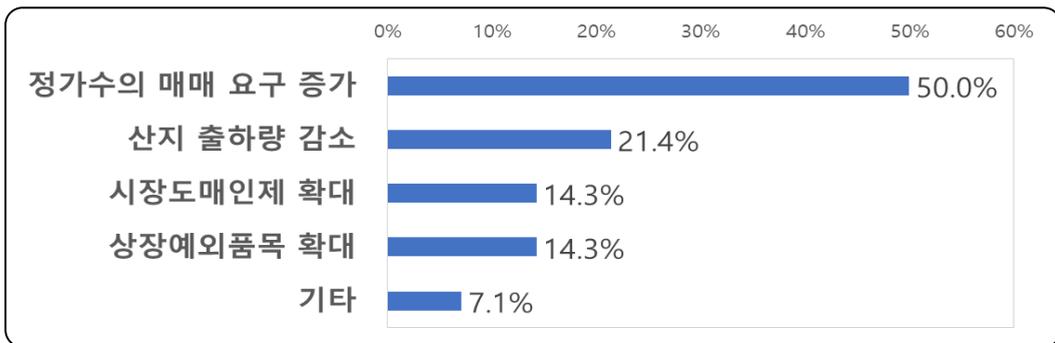
〈그림 3-26〉 10년 후 경매물량 취급 전망(중도매인)



자료: 저자 작성.

- 경매물량 감소 이유로 정가·수의매매에 대한 요구증가가 전체의 50.0%를 차지했으며, 뒤를 이어 산지 출하량 감소(21.4%), 시장도매인제 확대(14.3%)와 상장예외품목 확대(14.3%) 순서대로 답변함.
  - 기타 의견으로 대외 경쟁력의 저하, 가락시장의 전반적인 규모 축소 등이 있음.

〈그림 3-27〉 10년 후 경매물량 감소 이유(중도매인)

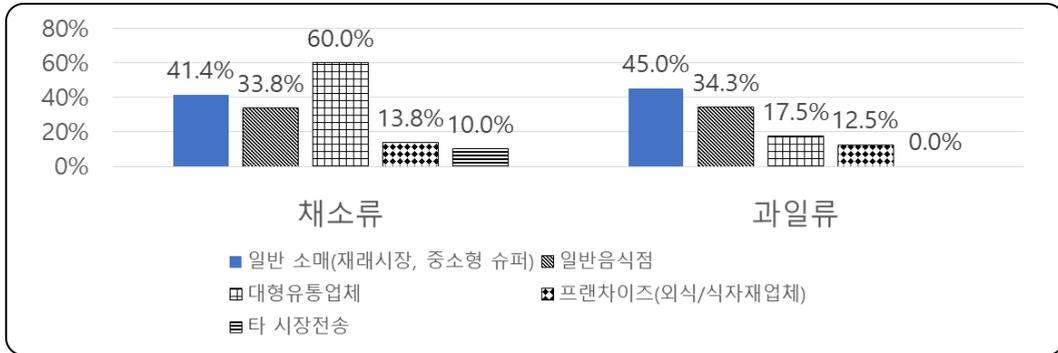


자료: 저자 작성.

### 2.2.3. 정가·수의매매 거래실적

- 정가·수의매매에 대한 출하처별 거래비율을 채소류와 과일류로 분류 조사를 실시한 결과는 다음과 같음.
  - 채소류 가운데 가장 높은 거래비율을 나타낸 출하처는 ‘대형 유통업체 (60.0%)’이며, 과일류의 경우 ‘재래시장, 중소형 슈퍼 등 일반소매업체 (45.0%)’가 가장 높은 거래비율을 차지함.
  - 채소류의 정가·수의매매 출하처별 출하비율 순서는 대형유통업체 (60.0%), 일반소매업체(재래시장, 중소형 슈퍼 등, 41.4%), 일반음식점 (33.8%) 순서로 나타남. 반면, 과일류의 출하비율 순서는 일반소매업체 (재래시장, 중소형 슈퍼 등, 45.0%), 일반음식점(34.3%), 대형유통업체 (17.5%) 순서로 나타나 그 차이를 보임.

〈그림 3-28〉 부류별 정가·수의매매에 대한 거래 비중(중도매인)

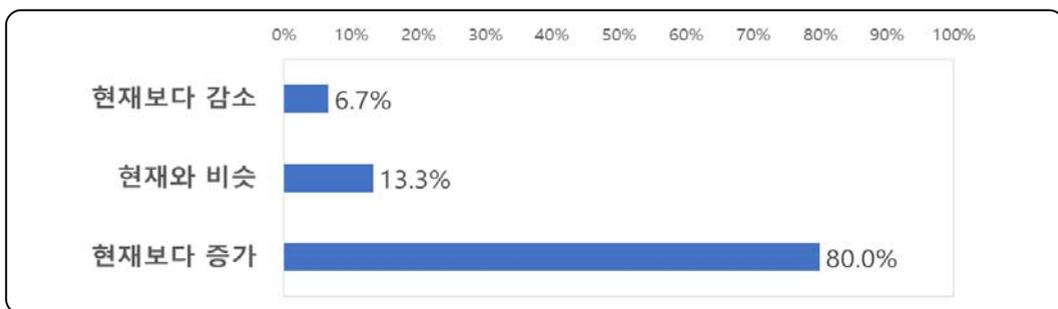


자료: 저자 작성.

### 2.2.4. 향후 10년 이내 정가·수의매매 거래물량 변화 전망

- 10년 이내 정가·수의매매 물량 취급 전망에 대하여 전체의 80.0%가 증가할 것이라고 응답했으며, 6.7%가 현재보다 감소할 것이라고 응답함. 13.3%는 현재와 비슷한 수준을 유지할 것이라고 예상함.

〈그림 3-29〉 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망(중도매인)



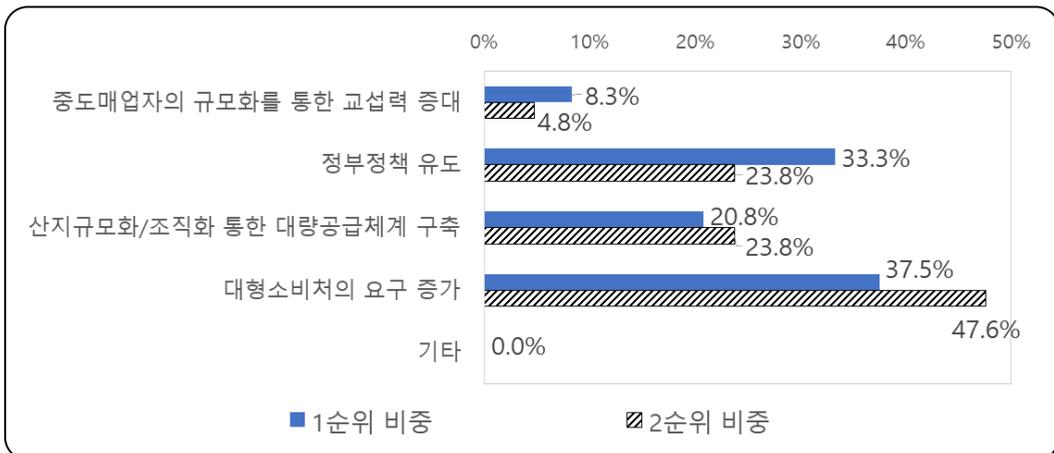
자료: 저자 작성.

- 정가·수의매매 물량이 10년 이내 감소할 것이라고 응답한 중도매인은 6.7%에 불과했으며, 그 이유로 정가·수의매매 취급물량의 한계와 기타 의견(도매 시장을 경유할 경우 경쟁력 저하로 인하여 무의미하며, 정가 거래 중도매인 직거래가 효율적이라고 제시함)등을 제시함.

○ 반면, 10년 이내 정가·수의매매 물량을 이 증가하는 이유로 가장 많은 1순위 응답을 받은 항목은 ‘대형 소비처의 요구 증가(37.5%)’였으며, 다음으로 ‘정부 정책 유도(33.3%)’라는 답변이 많았음.

- 2순위 가운데 가장 많은 답변 역시 ‘대형 소비처의 요구 증가(47.6%)’로 나타났으며, 뒤를 이어 ‘정부 정책 유도(23.8%)’, ‘산지 규모화 및 조직화를 통한 대량공급체계 구축(23.8%)’ 등이 있음.

〈그림 3-30〉 10년 후 정가·수의매매 취급량 증가 이유(중도매인)



자료: 저자 작성.

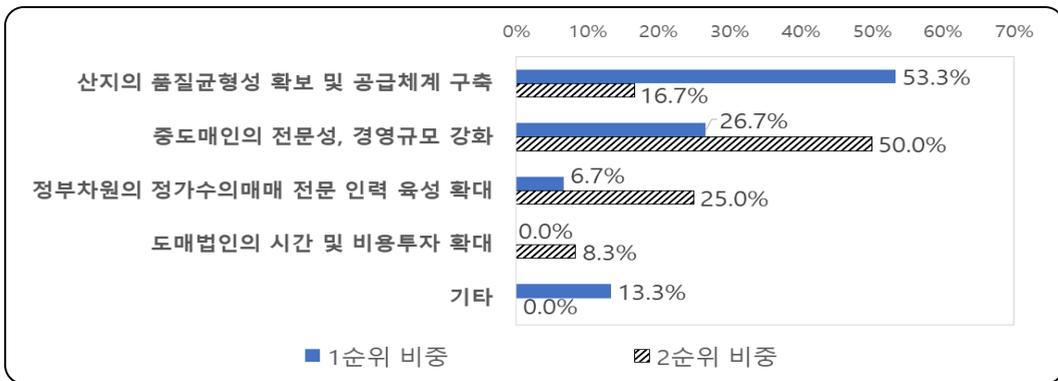
## 2.2.5. 정가·수의매매 확대를 위한 주요과제

○ 정가·수의매매 확대를 위한 주요과제는 도매법인과 비슷한 의견으로 나타남. ‘산지의 품질 균형성 확보 및 공급체계를 구축해야 한다’는 답변이 53.3%로 가장 높게 나왔으며, 2순위로 가장 많이 나온 답변 역시 ‘중도매인의 전문성 및 경영 규모 강화(26.7%)’로 나타나며, 도매법인과 같은 순위를 보임.

- 2순위 가운데 높은 비율을 차지한 답변은 중도매인의 전문성 및 경영 규모 확대(50.0%), 정부 차원의 정가·수의매매 전문 인력 육성 확대(25.0%) 순서로 제시됨.

- 기타 의견으로 ‘정가·수의매매 거래방식의 투명성 확보’, ‘도매법인을 경유하지 않는 정가·수의매매가 필요’ 등이 있음.

〈그림 3-31〉 정가·수의매매 확대를 위한 주요 과제(중도매인)

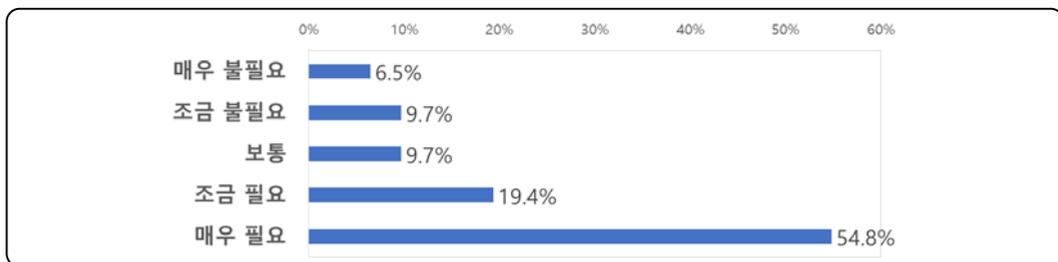


자료: 저자 작성.

## 2.2.6. 정가·수의매매의 필요성

- 정가·수의매매 제도에 대하여 필요하다고 응답한 비율은 74.2%(매우 필요: 54.8%, 조금 필요: 19.4%)로 나타나며 도매법인보다 더 많은 필요성을 느끼고 있음.
  - 보통이라고 응답한 비율은 9.7%로 나타났으며, 정가·수의매매가 필요 없다고 응답한 비율은 16.2%(매우 불필요: 6.5%, 조금 불필요: 9.7%)에 그침.

〈그림 3-32〉 정가·수의매매의 필요성 (중도매인)



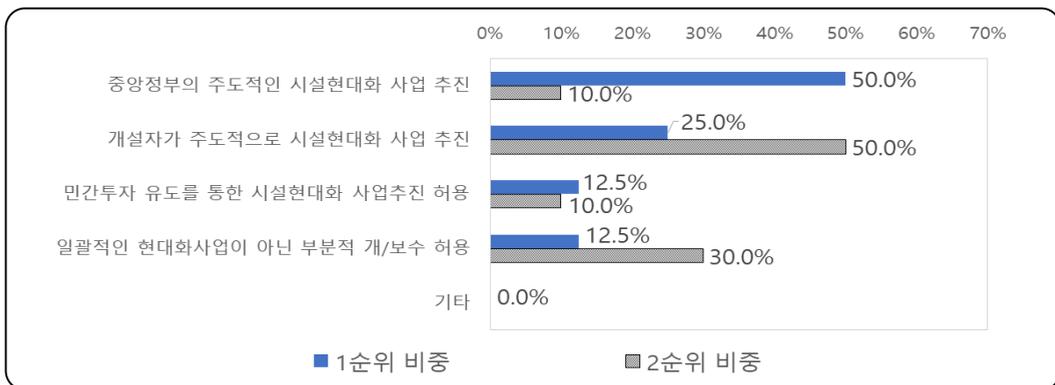
자료: 저자 작성.

## 2.3. 시설현대화 사업 관련

### 2.3.1. 시설현대화 정책 추진 방향

- 시설현대화 정책 추진 방향에 대한 1순위 최다 응답은 중앙정부의 주도적인 시설현대화 사업 추진(50.0%)으로 나타났으며, 가장 답변 수가 많았던 2순위는 개설자가 주도적으로 시설현대화 사업 추진(50.0%)으로 나타남.

〈그림 3-33〉 시설현대화 정책 추진 방향 설정(중도매인)

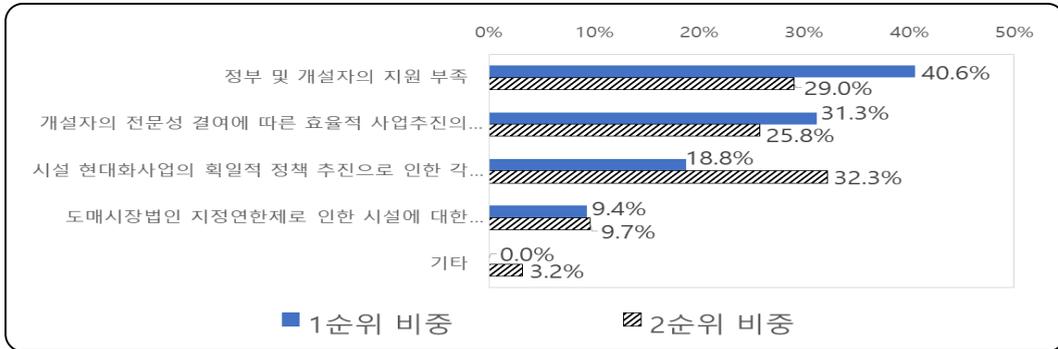


자료: 저자 작성.

### 2.3.2. 도매시장의 시설현대화 사업 추진 관련 애로사항

- 시설현대화 사업 추진 시 애로사항으로 가장 많은 1순위 답변은 보인 것은 정부 및 개설자의 지원 부족(40.6%)으로 나타남. 2순위로 가장 많이 응답한 항목은 시설현대화 사업의 획일적 정책 추진으로 인한 각 시장에 대한 특성이 배제(32.3%)되었다는 의견으로 나타남.
- 반면, 도매시장 법인 지정연한제로 인한 시설에 대한 투자의 어려움에 대하여 낮은 응답 비중을 보임(1순위: 9.4%, 2순위: 9.7%).
  - 기타 의견으로 ‘유통 주체의 다양한 의견수렴이 어려움’, ‘도매기능 이외의 유통 주체들의 정치적 요구 증가’ 등이 있음.

〈그림 3-34〉 도매시장의 시설현대화 사업 추진 애로사항(중도매인)

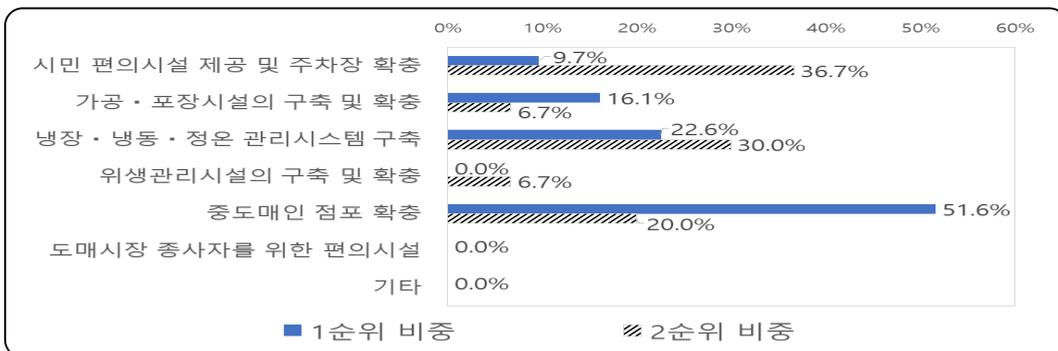


자료: 저자 작성.

### 2.3.3. 시설현대화 사업 추진 시 개선사항

- 시설현대화 사업을 추진하기 위하여 가장 시급하게 개선되어야 할 분야 1순위는 ‘중도매인 점포 확충(51.6%)’이며, 뒤를 이어 ‘냉장·냉동·정온 관리시스템 구축(22.6%)’, ‘가공·포장시설의 구축 및 확충(16.1%)’ 응답이 나옴.
  - 2순위 가운데 가장 많이 답변한 항목은 ‘시민 편의시설 제공 및 주차장 확충(36.7%)’, ‘냉장·냉동·정온 관리시스템 구축 및 확충(30.0%)’, ‘중도매인 점포 확충(20.0%)’의 순으로 나타남.
  - 기타 의견으로 ‘외국인노동자 숙식시설 필요’이 있음.

〈그림 3-35〉 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야(중도매인)

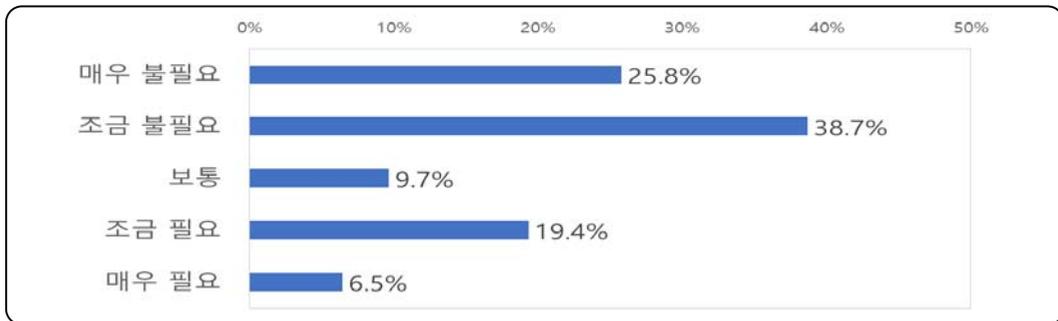


자료: 저자 작성.

### 2.3.4. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 추진에 대한 견해

- 최근 지방도매시장의 거래물량 감소에 따른 양극화 현상이 심화하고 있음. 이에 따라 한편에서는 시설현대화 사업 추진 시 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 추진에 대한 찬반 의견을 조사함.
  - 지방 도매시장과의 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 추진에 대하여 찬성한다는 응답 비율이 25.9%(매우 필요: 6.5%, 조금 필요: 19.4%)였으며, 반대한다는 응답 비율은 64.5%(매우 불필요: 25.8%, 조금 불필요: 38.7%)로 나타나 도매법인보다 반대의견이 더 많았음.

〈그림 3-36〉 인근 지방 도매시장과의 통합 의견(중도매인)

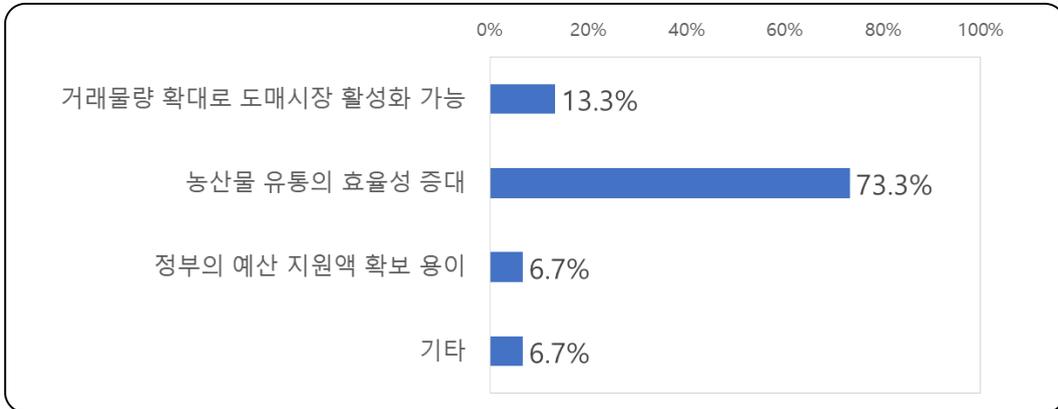


자료: 저자 작성.

### 2.3.5. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 필요 이유

- 통합이 필요한 이유 중에서 ‘농산물 유통의 효율성 증대(73.3%)’가 가장 높게 나타났으며, 뒤를 이어 ‘도매시장 통합을 통한 거래물량 확대로 도매시장 활성화 가능(13.3%)’으로 나타남.

〈그림 3-37〉 인근 지방 도매시장과의 통합이 필요한 이유(중도매인)



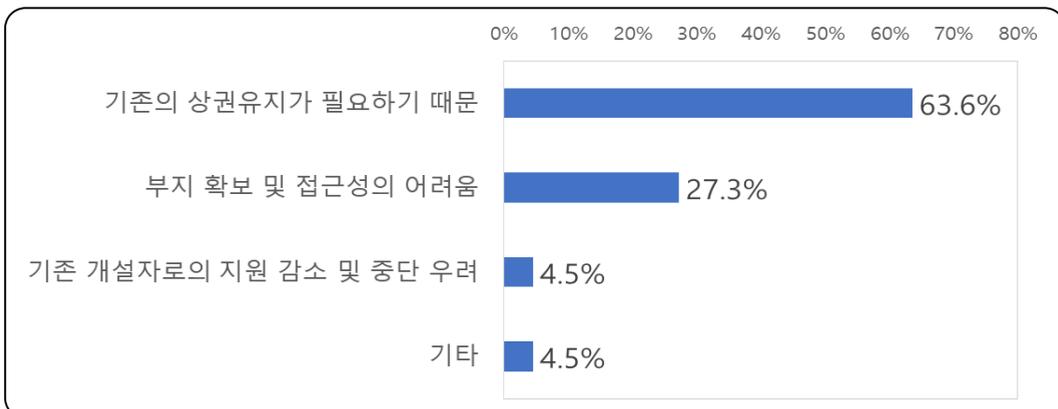
자료: 저자 작성.

### 2.3.6. 인근 도매시장 통합을 통한 시설현대화 불필요 이유

○ 통합이 불필요한 이유로 가장 많이 꼽힌 항목은 ‘기존의 상권 유지 필요 (63.6%)’로 나타났으며, 2순위로 ‘부지 확보 및 접근성의 어려움(27.3%)’으로 나타남.

- 기타 의견으로 ‘거래제도 개선 및 지방의 특례적용 우선’이라고 응답함.

〈그림 3-38〉 인근 도매시장과의 통합이 불필요한 이유



자료: 저자 작성.

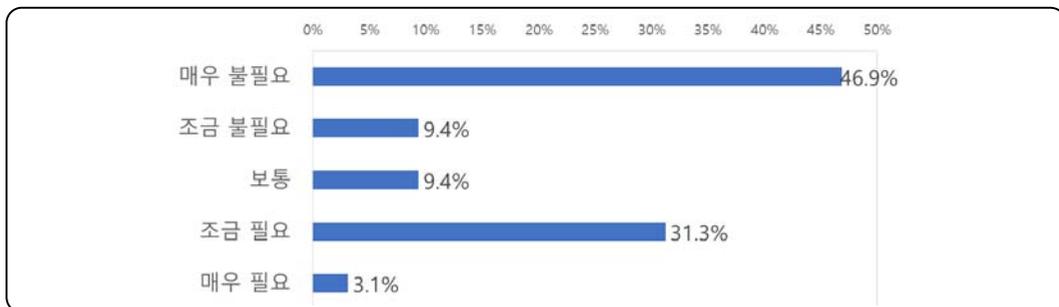
## 2.4. 도매법인 및 중도매인의 업무영역 확대

### 2.4.1. 제3자판매 허용에 대한 견해

○ 도매법인의 경영 규모 확대 통합을 통한 제3자판매 허용에 대하여 필요하다고 응답한 비율이 34.4%(매우 필요: 3.1%, 조금 필요: 31.3%)였으며, 필요 없다고 답변한 비율은 56.3%(매우 불필요: 46.9%, 조금 불필요: 9.4%)로 나타남.

- 도매법인들의 답변과 대비했을 때, 필요 없다고 응답한 비율(도매법인의 경우 매우 불필요 11.1%, 조금 불필요 17.8%로 나타남)이 더 높음.

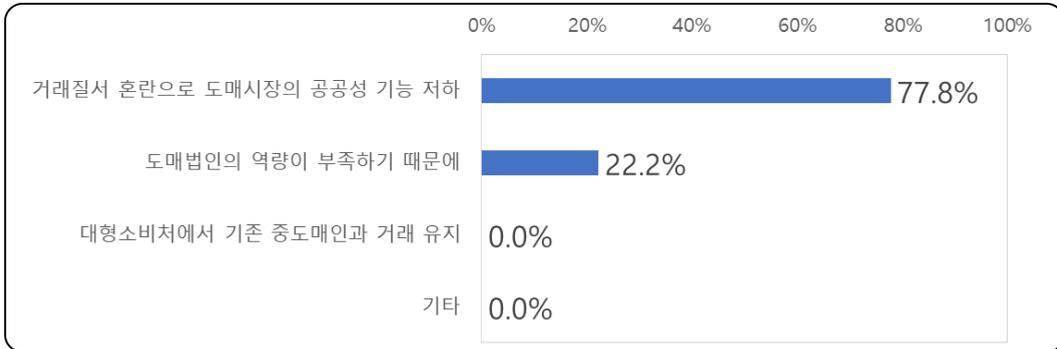
〈그림 3-39〉 제3자판매 허용에 대한 의견(중도매인)



자료: 저자 작성.

- 제3자판매 허용이 필요한 이유는 ‘도매법인과 중도매인 간의 경쟁을 통한 경영 규모 확대(100.0%)’라고 응답함.
- 불필요한 이유로 ‘거래질서 혼란으로 도매시장의 공공성 기능 저하(77.8%), 도매법인의 역량 부족(22.2%)’이라고 응답함.

〈그림 3-40〉 제3자판매 허용이 불필요한 이유(중도매인)



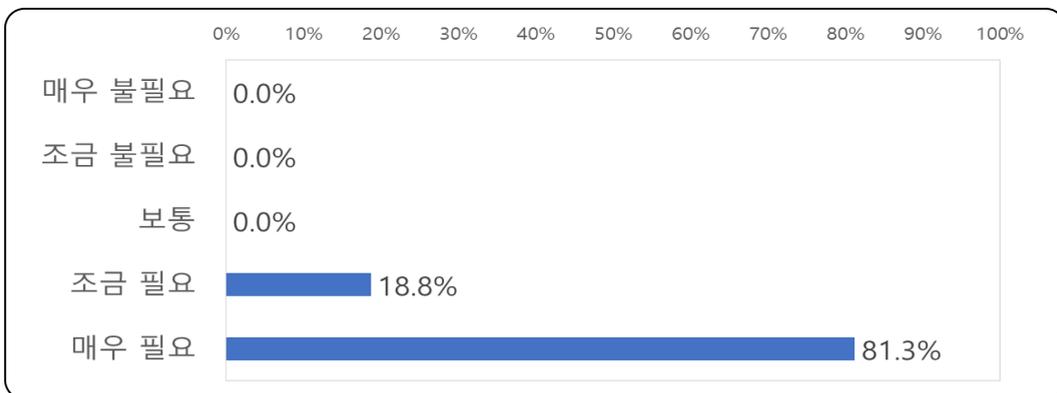
자료: 저자 작성.

#### 2.4.2. 중도매인의 직접집하 허용에 대한 견해

○ 중도매인의 경영 규모 확대를 위한 직접집하 허용에 대한 견해에 대한 설문  
을 받았음. 중도매인들은 허용 찬성 답변 비율이 100.0%(매우 필요: 81.3%,  
조금 필요: 18.8%)로 나타남.

- 도매법인이 동일한 설문에 대하여 허용 반대 응답이 91.1%(매우 불필요:  
73.3%, 조금 불필요: 17.8%)로 나타난 것과 비교했을 때, 극명하게 대조  
를 보임.

〈그림 3-41〉 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견(중도매인)



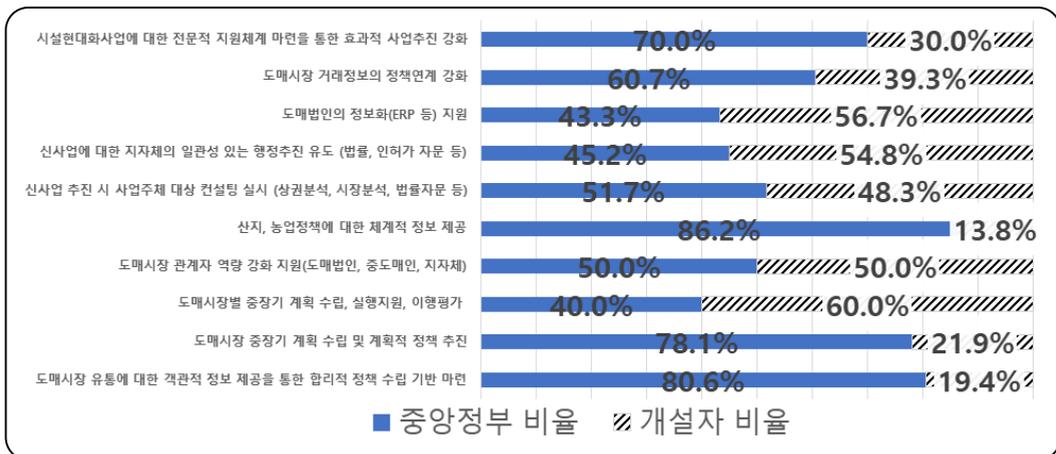
자료: 저자 작성.

## 2.5. 도매시장 정책 추진상의 중앙정부와 개설자의 역할

○ 도매시장 정책 추진상 각각의 항목별로 중앙정부가 해야 할 역할과 개설자가 해야 할 역할에 대하여 설문을 진행함.

- 역할 분담에 대한 설문은 대체로 개설자보다는 중앙정부의 역할이 크다고 응답함.
- 정책 추진 시 중앙정부의 역할이 더 크다고 응답한 항목 상위 5개는 ‘산지, 농업정책에 대한 체계적 정보 제공(86.2%)’, ‘도매시장 유통에 대한 객관적 정보제공을 위한 합리적 정책 수립 기반 마련(80.6%)’, ‘도매시장 중장기 계획 수립 및 계획적 정책 추진(78.1%)’, ‘시설현대화 사업에 대한 전문적 지원체계 마련을 통한 효과적 사업 추진 강화(70.0%)’, ‘도매시장 거래정보의 정책연계 강화(60.7%)’로 나타남.
- 반면, 개설자의 역할이 크다고 응답한 순서는 ‘도매시장별 중장기계획 수립, 실행지원, 이행평가(60.0%)’, ‘도매법인의 ERP 등 정보화 지원(56.7%)’, ‘신사업에 대한 지자체의 일관성 있는 행정추진 유도(54.8%)’로 나타남.

〈그림 3-42〉 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율(중도매인)



자료: 저자 작성.

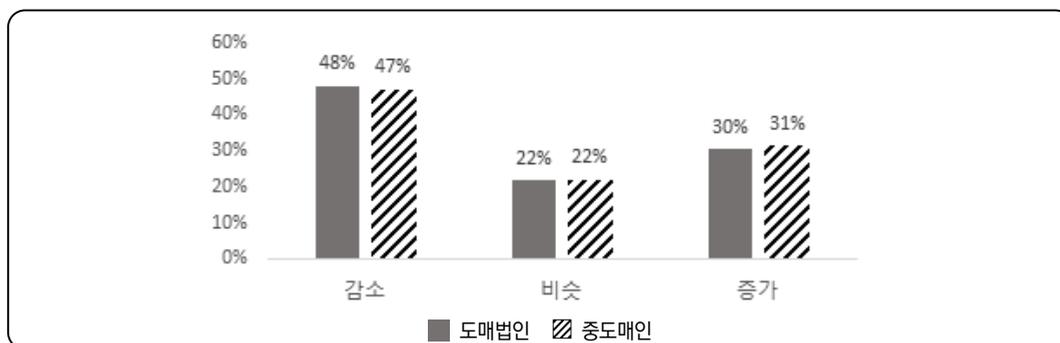
### 3. 도매법인 및 중도매인 간의 의견 비교

#### 3.1. 일반현황

##### 3.1.1. 10년 후 원예농산물 취급량에 대한 전망

- 향후 10년 이내 원예농산물 취급량은 감소할 것이라는 응답자가 많았으며, 응답 비율은 도매법인, 중도매인 모두 비슷함.

〈그림 3-43〉 10년 후 원예농산물 취급 전망 비교



자료: 저자 작성.

- 도매법인과 중도매인 모두 주요 감소 1순위 원인으로 직거래확대, 소비감소를 꼽아 비슷한 우려하고 있는 것으로 파악됨.
- 2순위 원인으로 도매법인은 거래 채널 확대, 직거래 확대를 꼽고, 중도매인은 소비감소, 거래 채널 확대를 꼽아 소비자 구매 변화에 대한 우려가 더 높은 것으로 나타남.

〈표 3-1〉 10년 후 원예농산물 취급량 감소 이유 비교

내용	도매법인		중도매인	
	1순위	2순위	1순위	2순위
대형소비처의 직거래 확대	1	2	1	3
지역 내 소비물량 감소	2	3	2	1
4차산업혁명 기술 발달로 인한 다양한 거래 채널의 확대	3	1	3	2
도매시장 시설의 노후화에 따른 신선도 하락으로 인한 소비지 구매물량 감소	4	4	4	4

주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

자료: 저자 작성.

- 반면, 도매법인과 중도매인 모두 산지에서 출하자의 대형유통업체 판매 리스크 증가로 향후 도매시장으로 출하가 늘어날 것으로 기대하고 있음.
- 도매법인은 원예농산물 증가에 대해 다양한 의견을 가진 반면, 중도매인은 정가·수의매매 증가, 산지 출하 증가의 비슷한 의견을 보임.
  - 중도매인은 소비지보다 생산지 변화에 따른 취급량 변화가 높을 것으로 판단하고 있음.
- 도매법인과 중도매인은 대형업체 납품과 정가·수의매매에 따른 물량변화에 가장 큰 인식 차이를 보임.
  - 향후 취급량 증가에 도매법인은 정가·수의매매가 큰 영향을 끼치지 않을 것으로 전망하는 반면, 중도매인은 가장 큰 감소 요인이라고 판단됨.
- 도매법인은 수입, 시설현대화, 산지 내 갈등과 같은 대외 이슈에 의한 변동이 높을 것이라 평가하고 있고, 중도매인은 정가·수의매매, 산지 불안 등의 생산자 이슈가 영향을 많이 줄 것이라 판단하고 있음.

〈표 3-2〉 10년 후 원예농산물 취급량 증가 이유 비교

내용	도매법인		중도매인	
	1순위	2순위	1순위	2순위
지역 내 소비 물량 증가	4	4	4	6
정가수의매 확대에 따른 취급물량 증가	5	6	1	1
시설현대화에 따른 시설정비로 인한 취급물량 증가	1	3	3	4
수입농산물의 증가에 따른 도매시장 경유 증가	2	5	5	3
대형유통업체의 직거래 리스크에 따른 도매시장 구매물량 증가	3	1	6	5
산지에서의 대형유통업체와의 직거래 리스크에 따른 도매시장출하물량 증가	6	2	2	2

주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

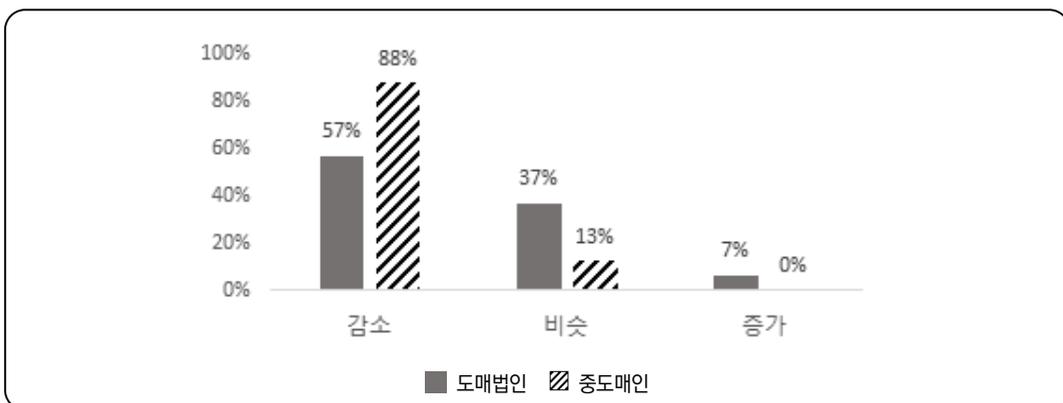
자료: 저자 작성.

### 3.1.2. 10년 후 경매물량 취급 전망 비교

○ 도매법인, 중도매인 모두 경매를 통한 거래물량은 감소할 것이라고 강하게 판단하고 있음.

- 특히 중도매인의 의견이 높아, 출하량 및 경매감소로 향후 중도매인의 역할 및 자격 유지에 대한 문제가 제기될 것으로 예상됨.

〈그림 3-44〉 10년 후 경매물량 취급 전망 비교



자료: 저자 작성.

○ 도매법인 및 중도매인 모두 경매물량이 감소하는 가장 큰 이유로 정가·수의 매매 요구 증가를 꼽았으며, 두 번째로 산지의 출하량 감소가 원인이라고 응답함.

- 두 가지 응답 모두 생산자와 소비처가 안정적인 공급체계구축을 요하는 것을 알 수 있음.
- 향후 도매시장 역할 중 거래 주체 간의 안정적 공급 방안 마련이 필요하다고 판단되는 부분임.
- 시장도매인제와 상장예외품목은 경매물량 감소에 큰 영향을 주지 않는다고 응답해 두 제도가 미치는 영향이 상대적으로 적은 것을 알 수 있음.

〈표 3-3〉 10년 후 경매물량 감소 이유 비교

내용	도매법인	중도매인
정가수의매매 요구의 증가	1	1
가격변동으로 인한 산지의 불안감으로 출하물량 감소	2	2
시장도매인제 확대	4	3
상장예외품목의 지속적인 확대	3	4

주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

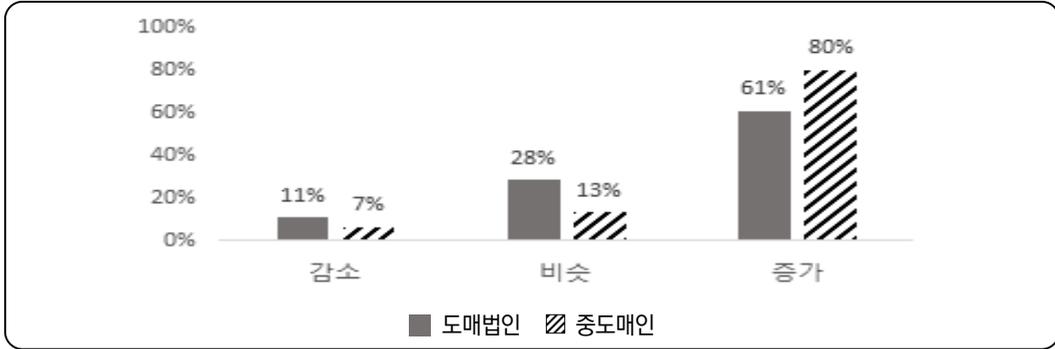
자료: 저자 작성.

## 3.2. 거래제도 관련

### 3.2.1. 10년 후 정가·수의매매 취급 전망 비교

- 10년 후 정가·수의매매는 증가하거나 비슷할 것으로 전망됨.
  - 중도매인이 도매법인보다 정가·수의매매 증가가 클 것으로 느끼고 있으며, 대형유통조직의 요구 증가에 따른 것으로 예상됨.
  - 규모화되지 못한 중도매인의 거래감소 위기감이 증가할 것으로 예상됨.

〈그림 3-45〉 10년 후 정가·수의매매 취급량 전망 비교



자료: 저자 작성.

- 도매시장의 정가·수의매매 요구가 증가하고 있음을 확인함.
  - 현장에서 정가·수의매매에 대한 소비자 요구가 증가하고 있고, 앞으로도 그럴 것으로 도매법인과 중도매인은 전망함.
  - 전체적으로 도매시장의 자발적인 변화 및 노력보다는 외부 요인에 의해 피동적으로 변하고 있다는 분위기를 보임.

〈표 3-4〉 정가·수의매매 증가 이유 비교

내용	도매법인	중도매인
도매법인의 규모화를 통한 교섭력 증대	2	4
정부 정책 유도 때문에	3	2
산지의 규모화·조직화를 통한 대량공급체계 구축	4	3
대형소비처(대형유통업체, 중소형슈퍼, 외식업체 등)에서의 정가수의매매 요구 증가	1	1

주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

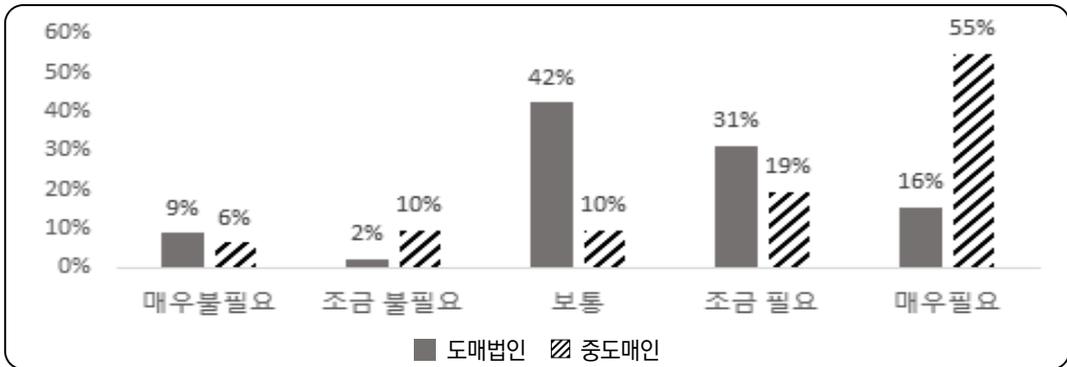
자료: 저자 작성.

### 3.2.2. 정가·수의매매 제도의 필요성

- 정가·수의매매에 대한 필요성 인식은 중도매인이 도매법인보다 긍정적으로 판단하고 있음.
  - 정가·수의매매를 통한 중도매인의 거래 규모 또는 가격에 긍정적인 영향이 끼친 것을 예상됨.

- 정가·수의매매 확대에 대한 중도매인 대상 정책지원을 단기간 확대 또는 유지하는 전략이 제도 정착에 도움이 될 것으로 예상됨.

〈그림 3-46〉 정가·수의매매 제도의 필요성 비교



자료: 저자 작성.

### 3.2.3. 정가·수의매매 확대를 위한 주요과제

- 두 주체 모두 산지의 조직화·규모화를 통한 품질 균일성 확보 및 공급체계 구축을 우선 과제로 선정함.
  - 다음으로 중요한 것은 중도매인의 전문성과 경영 규모 강화로 두 주체 모두 동일하게 우선순위를 꼽음.
  - 정가·수의매매를 위한 전문가 육성 및 도매법인의 투자는 상대적으로 중요하지 않다고 공통으로 인식하고 있음.

〈표 3-5〉 정가·수의매매 활성화를 위한 과제 비교

내용	도매법인	중도매인
산지의 조직화·규모화를 통한 품질균일성 확보 및 공급체계 구축	1	1
중도매인의 전문성·경영규모 강화	2	2
정부 차원의 정가수의매매 전문 인력 육성을 위한 교육 및 지원 확대	3	3
정가수의매매 확대를 위한 도매법인 차원의 시간·비용투자 확대	4	4

주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

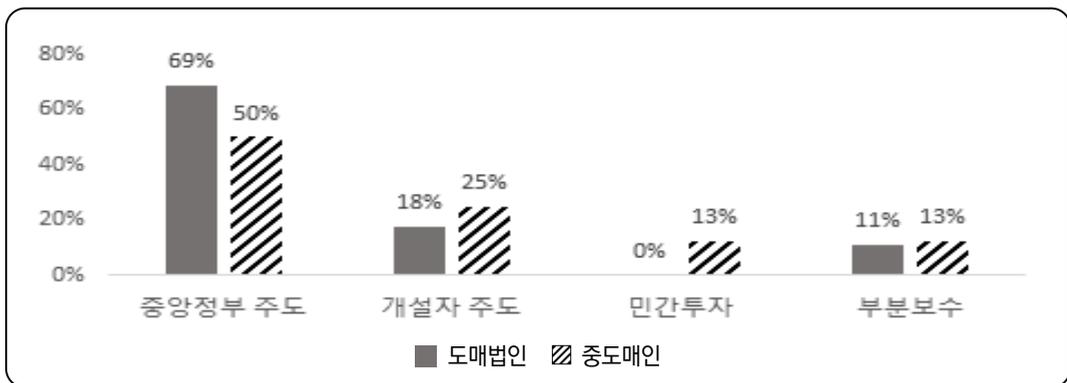
자료: 저자 작성.

### 3.3. 시설현대화 사업 관련

#### 3.3.1. 시설현대화 정책 추진 방향

- 도매법인, 중도매인 모두 중앙정부 또는 개설자 주도의 시설현대화가 이루어져야 한다는 의견임.
  - 민간투자에 대해서는 도매법인이 좀 더 부정적으로 인식하고 있음.

〈그림 3-47〉 시설현대화 정책 추진 방향 비교

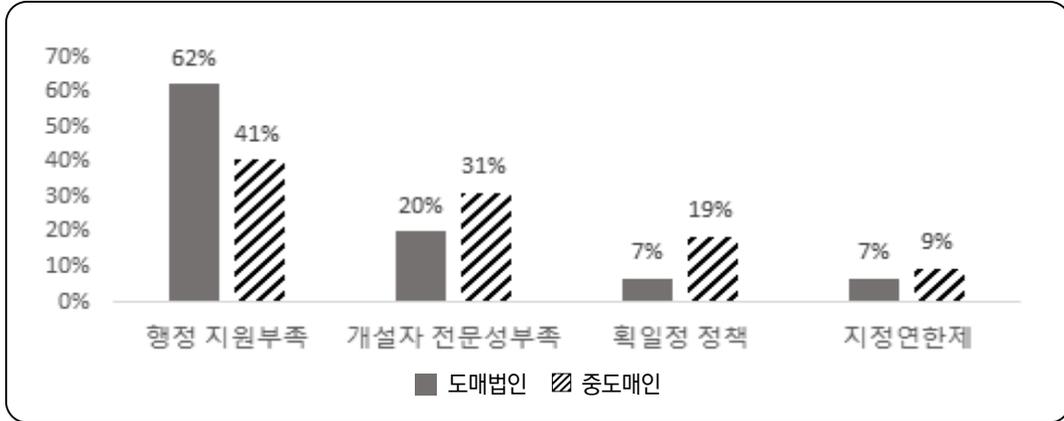


자료: 저자 작성.

#### 3.3.2. 도매시장 현대화 애로사항

- 정부 및 개설자의 지원 부족을 시설현대화 사업 추진의 가장 큰 애로사항으로 두 주체 모두 선택함.
  - 정도의 차이는 있으나, 도매법인과 중도매인이 인식하는 사업 추진 애로사항의 순위는 비슷하게 나타남.
  - 시설투자 제한요소로 꼽히고 있는 지정연한제에 대해서는 행정지원으로 해결되거나, 실투자 법인이 많지 않아 시설현대화 사업 추진 주요 애로사항으로 판단하지 않는 것으로 사료됨.

〈그림 3-48〉 도매시장 시설현대화 사업 추진 애로사항 비교



자료: 저자 작성.

### 3.3.3. 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야

○ 두 주체 모두 중요하게 생각한 시설은 수익과 직결된 시설로 냉장·냉동·정온 관리시스템, 가공 포장시설 구축 및 확충을 선택함.

- 중도매인은 보유 점포의 확충을 가장 우선순위로 꼽아 차이를 보임.
- 사업 영위의 부가적인 요소인 편의, 위생시설에 대한 개선 수요는 상대적으로 적게 나타나 전체적인 개선보다는 부분개선이 필요한 곳이 더 많을 것으로 예상됨.

〈표 3-6〉 시설현대화 사업에서 가장 시급한 분야 비교

내용	도매법인	중도매인
시민들을 위한 편의시설 제공 및 주차장 시설의 확충	3	4
가공·포장시설의 구축 및 확충	2	3
냉장·냉동·정온 관리시스템 구축 및 확충	1	2
위생관리시설의 구축 및 확충	5	5
중도매인 점포 확충	4	1
도매시장 종사자를 위한 편의시설	5	5

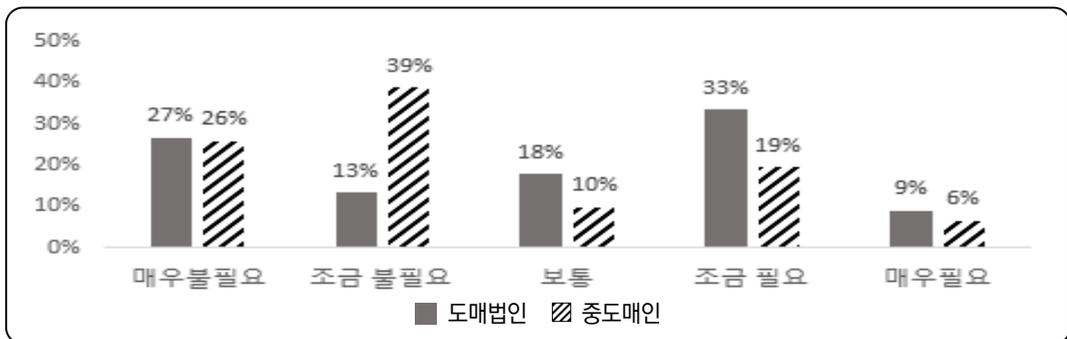
주: 숫자는 질문에 따른 답변별 순위를 의미함.

자료: 저자 작성.

### 3.3.4. 인근 지방 도매시장과의 통합 의견

- 도매시장과의 통합 부분에 대해 도매법인은 효율, 중도매인은 기존 상권 손실 및 경합으로 보는 경향이 더 큰 것으로 나타남.
  - 통합 필요성에 대해서 도매법인은 필요하다와 그렇지 않다가 비슷한 비율을 보인 반면, 중도매인은 통합이 불필요하다는 의견이 상대적으로 높게 나타남.
  - 주요 불필요 사유로는 기존 상권 유지가 필요하기 때문, 부지확보 및 접근성의 어려움 때문으로 꼽아 통합으로 인한 물량 이전 효과가 높지 않을 것이란 의견이 많음.
  - 필요 사유로는 거래물량 확대에 따른 통합 도매시장의 경쟁력 증대와 농산물 유통의 효율성 증대를 꼽음.

〈그림 3-49〉 인근 지방 도매시장과의 통합 의견 비교



자료: 저자 작성.

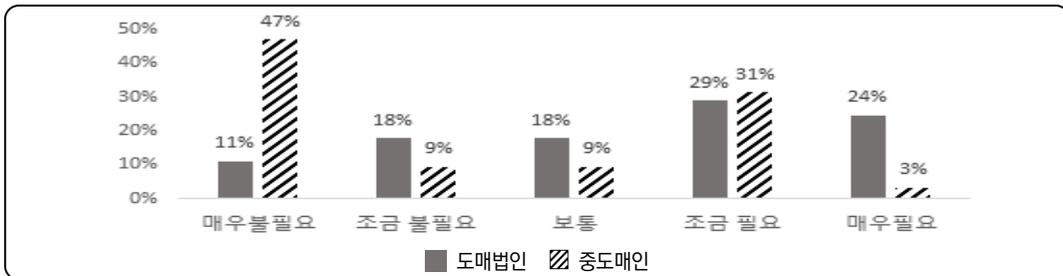
## 3.4. 도매법인 및 중도매인의 업무영역 확대

### 3.4.1. 제3자판매 허용에 대한 의견

- 도매법인의 경영 규모화, 거래확대와 관련이 있는 3자 판매에 대해 의견에 두 주체는 서로 상반된 의견을 제시함.

- 도매법인은 찬성 의견이, 중도매인은 반대의견이 좀 더 높았으며, 주요 반대 이유로는 거래질서 혼란을 두 주체 모두 꼽고 있음.
- 중도매인의 찬반 의견 비율의 차이가 크지 않았으며, 도매법인에 비해 중도매인이 거래제도 다변화에 상대적으로 개방적인 것으로 파악됨.
- 제도 도입 필요 의견으로는 도매시장 효율성 증대와 주체 간 경쟁을 통한 발전을 주요 이유로 꼽음.

〈그림 3-50〉 제3자판매 허용에 대한 의견 비교

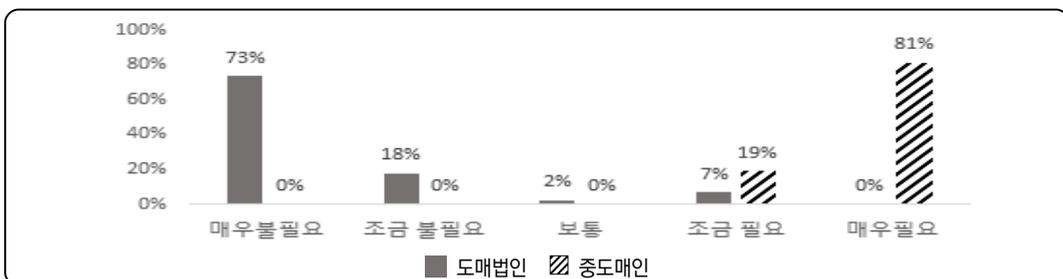


자료: 저자 작성.

### 3.4.2. 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견

- 직접집하에 대한 허용 의견은 두 주체 간 의견이 극명하게 상반됨.
  - 도매법인과 중도매인 간의 의견 대립이 높은 것으로 나타났으며, 주 찬성 의견은 소비자 만족 및 농가소득 증대를 꼽고 있으며, 도매법인의 반대의견은 공공성 기능 저하를 이유로 함.

〈그림 3-51〉 중도매인 직접집하 허용에 대한 의견 비교



자료: 저자 작성.

### 3.4.3. 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율 비교

- 도매시장 정책 수립의 역할 중 중앙정부가 개설자보다 많은 부분에서 더 중요하다고 평가함.
- 도매법인은 대부분 분야에서 중앙정부 역할이 크다고 평가하고 있으며, 개설자는 계획의 실행, 역량 강화, 정보화, 컨설팅, 법률 자문의 역할에 비중을 뒀야 한다고 평가함.
  - 중도매인도 도매법인과 대부분 분야에서 비슷한 의견을 보였으며, 다만 실행 및 이행관리 분야는 개설자가 좀 더 주도적으로 업무를 추진해야 한다고 평가함.

〈표 3-7〉 도매시장 정책 추진상의 역할에 대한 응답 비율 비교

내용	도매법인		중도매인	
	중앙정부	개설자	중앙정부	개설자
도매시장 유통에 대한 객관적 정보 제공을 통한 합리적 정책 수립 기반 마련	●	☉	●	☉
도매시장 중장기 계획 수립 및 계획적 정책 추진	●	☉	●	☉
도매시장별 중장기 계획 수립, 실행지원, 이행평가	▲	▲	☉	●
도매시장 관계자 역량 강화 지원 (도매법인, 중도매인, 지자체)	▲	▲	▲	▲
산지, 농업정책에 대한 체계적 정보 제공	●	☉	●	☉
신사업 추진 시 사업주체 대상 컨설팅 실시 (상권분석, 시장분석, 법률자문 등)	▲	▲	▲	▲
신사업에 대한 지자체의 일관성 있는 행정추진 유도 (법률, 인허가 자문 등)	▲	▲	▲	▲
도매법인의 정보화(ERP 등) 지원	▲	▲	▲	▲
도매시장 거래정보의 정책연계 강화	●	☉	●	☉
시설현대화사업에 대한 전문적 지원체계 마련을 통한 효과적 사업추진 강화	●	☉	●	☉

비고: ● 역할이 큼, ☉ 역할이 작음, ▲ 역할이 비슷함.

자료: 저자 작성.

## 4. 결론

### ○ 원예농산물 거래 및 시장 전망

- 도매법인, 중도매인의 향후 10년에 대한 원예농산물의 거래 및 시장 전망에 대해 매우 비슷한 전망을 하고 있으며, 감소를 우려하는 응답자가 도매법인 48%, 중도매인 47%로 나타남.
- 주요 감소 원인은 직거래확대, 도매시장 지역 내 소비감소를 꼽고 있음.
- 동일기간 경매물량은 중도매인 응답자 중 88%가 감소할 것이라고 전망해, 도매법인 응답자(57%)보다 높은 결과를 보였으며, 이는 정가·수의매매 증가에 대한 중도매인의 기대가 반영된 것으로 예상됨.

### ○ 정가·수의매매에 대한 전망

- 정가·수의매매 필요성에 대한 긍정적 응답 비율은 중도매인 74%, 도매법인 47%로 중도매인이 더 긍정적 모습을 보임.
- 향후 정가·수의매매 거래량 전망 또한 모두 증가할 것으로 보고 있으며, 활성화하기 위해 산지의 조직화·규모화를 통한 품질 균일성 확보 및 공급체계 구축, 중도매인의 전문성과 경영 규모 강화를 주요과제로 평가하고 있음.
- 정가·수의매매 확대에 대한 중도매인 대상 정책지원을 단기간 확대 또는 유지하는 전략이 제도 정착에 도움이 될 것으로 예상됨.

### ○ 시설현대화 사업 관련

- 부분적인 보수보다는 전면적인 개선이 필요하다는 의견이며, 중앙정부 또는 개설자 주도의 시설현대화가 이루어져야 한다고 판단함.
- 두 주체 모두 중요하게 생각한 시설은 수익과 직결된 시설로 냉장·냉동·정온 관리시스템, 가공 포장시설 구축 및 확충이 필요하다고 평가함.
- 시설투자 제한요소로 꼽히고 있는 지정연한제에 대해서는 행정지원으로 해결되거나, 실투자 법인이 많지 않아 시설현대화 사업 추진 주요 애로

사항으로 판단하지 않는 것으로 사료됨.

- 인근 도매시장과의 통합은 도매법인은 필요하다고와 그렇지 않다가 비슷한 비율을 보인 반면, 중도매인은 통합이 불필요하다는 의견이 상대적으로 높음.
- 주요 불필요 사유로는 기존 상권 유지가 필요하기 때문, 부지확보 및 접근성의 어려움 때문으로 꼽아 통합으로 인한 물량 이전 효과가 높지 않을 것이란 의견이 많음.

○ 도매법인 3자 판매 및 중도매인 직접집하 허용 여부 의견

- 두 주체는 상호 경쟁적 요인이 있는 두 가지 사업행위 도입에 대해 반대 의견을 보유하고 있음.
- 중도매인의 직접집하 허용에 대한 도매법인의 반대 의견 응답자는 91%로 우려가 높은 반면, 중도매인은 100% 찬성을 하고 있어 직접집하 도입시 갈등이 심할 것으로 예상됨.
- 도매법인 3자 판매 도입에 대한 중도매인의 반대 의견 응답자는 56% 수준이며, 찬성에 대한 의견도 34%로 나와 판매 대상, 방법 등이 조율된다면 도입여건이 마련될 수 있을 것으로 판단됨.

○ 도매시장 활성화 및 중장기계획 수립을 위한 정책 방향과 주체

- 도매시장 시설개선 및 중장기계획 수립 모두 중앙정부 주도로 해야 한다는 의견이 도매법인 69%, 중도매인 50%로 많았으며, 민간투자에 대해 도매법인은 반대, 중도매인은 13% 수준으로 찬성하는 것으로 나타남.
- 업무 분야별로는 정보제공, 계획 수립, 정책연계는 중앙정부 역할이 필요하다고 평가하고 있으며, 계획 실행, 도매시장 관계자 역량 강화, 운영지원 등은 개설자와 중앙정부 모두 노력해야 한다고 답변함.
- 중앙단위 계획 수립, 개설자 실행 및 이행관리로 역할이 적절하다 평가함.



## 제 4 장

---

### 공영도매시장의 주요 쟁점 분석

#### 1. 도매시장 정책 추진현황

- 1945년 해방 이후부터 1951년까지는 도매시장과 관련된 법률 및 정책 추진은 없었으며, 농산물 도매유통과 관련하여 컨트롤 타워의 역할을 담당할 행정력도 없었던 시기라 할 수 있음.
  - 당시의 도매유통에 참여했던 유통 주체는 개별 위탁상이 중심이었으며, 일제 강점기에 있어 개설된 중앙도매시장이 일본의 운영방식을 답습하여 운영되었고, 경성 중앙도매시장(경성 수산물 배급주식회사, 경성중앙청과주식회사) 등이 존재하던 시기였음.
  
- 1950년대에 접어들면서 도매시장의 경쟁 구도는 유사도매시장과 중앙도매시장을 중심으로 구조가 형성되었으며, 1961년에는 농협의 농수산물에 대한 도매기능이 추가되면서 농협공판장, 유사 도매시장, 중앙도매시장 중심의 도매유통구조가 형성되었음.
  - 이후 중앙도매시장은 공적 도매시장의 기능을 강화하였으나 여전히 유사도매시장이 강력한 시장지배력을 행사하였음.

○ 1976년 「농수산물도매시장법」과 「농수산물가격안정기금법」을 통합하여 농안법이 제정되었고 공영도매시장 정책이 수립·집행되었음.

- 농안법은 거래의 투명성, 가격형성의 공정성, 거래정보의 공개성, 도매시장 간 또는 도매시장법인 간 경쟁구조 형성과 기존 법정 도매시장과 유사 도매시장의 문제점을 해결하기 위한 목적으로 제정되었음. 농안법 제정으로 농산물 유통은 유사 도매시장 중심에서 공영도매시장 중심으로 전환되었으며, 정부는 1977년 대규모 농수산물도매시장 건립방침을 결정하고 1982년 서울(가락)농수산물도매시장 건설을 시작하여 1985년 6월 시장을 개설하고 도매시장에서의 거래 공정성과 투명성 제고를 위해 상장경매제도를 거래의 기본원칙으로 설정하였음.

〈표 4-1〉 1985년 이전 농수산물도매시장 제도 변천 과정

구분	관련 법률	도매시장형태	도매시장 주체	출하 주체	거래제도	관련부서
제1기 (1945~1950)	없음	위탁도매시장	개별위탁상	개별생산자 산지수집상	위탁상 수의매매	없음
제2기 (1950년대)	중앙도매시장법	유사도매시장 법정도매시장	개별위탁상 시장도매인(법인) 중매인(도매상) 중간도매상 농협공판장(법인)	산지수집상 개별생산자 농협조직	위탁상 수의매매 일부 경매제 도입	상공부
제3기 (1960~1973)		유사도매시장 법정도매시장 농협 공판장				
제4기 (1973~1976)	농수산물도매시장법					농림부
제5기 (1976~1985)	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	공영도매시장 유사도매시장 공판장	도매시장법인 중도매인 공판장 위탁상	생산자조직 개별생산자 산지유통인	경매제 주도 위탁 수의매매	

자료: 전창곤 외. 2014. 「농산물 유통체계구축: 공영도매시장 건설·운영 정책 중심」.

○ 1985년 가락동 농수산물 도매시장 개장 이후 도매시장 관련 정책은 1991년 ‘농산물유통구조 개선대책’이 대표적이라 할 수 있음. 이때부터 정부는 도매시장의 상장경매 의무화를 단계적으로 추진하는 등 상장경매 정착을 위해 노력하게 되었음. 정부는 1991년부터 공영도매시장을 대상으로 채소, 과일 등 21개 품목을 상장 경매하도록 하였음.

- 이에 1993년까지 대도시를 중심으로 7개의 공영도매시장 건설 및 전국 중소도시에 공영도매시장을 건설하였으며, 생산자가 도매법인에게 출하하면 경매를 통해 중도매인 또는 매매참가인에게 판매하는 경매·입찰 시스템이 확립되었음.
- 그러나 1993년 개정된 농안법에 반발하여 도매시장의 중도매인들이 경매에 참여하지 않으면서 농안법 파동이 일어남에 따라 1994년 11월 1단계 대책으로 중도매인의 도매 업무를 허용하는 개정 농안법을 공포하였음. 정부는 1995년 1월 1일부터 도매시장에 반입되는 모든 농산물 품목에 대해 상장경매를 의무화하였음.

〈표 4-2〉 농산물 유통개혁 정책 중 도매시장 관련 단계별 내용

구분	개혁과제	주요 세부 개혁과제
1단계	공공출자법인 설립, 법인기능 강화	관리운영체계 개선, 법인평가제 강화
	상장수수료 인하	상장수수료 1.0~1.5%p 인하
	경매투명성 제고, 최저가격 제시	경락가격 전광판게시, 출하자 최저가격 제시제
	유통발전협회기금 활용도 제고	유통발전사업에 활용 유도
	중도매인제도 개선	도매거래 원칙, 중개는 예외 인정, 시장 내 소매행위 분리, 예외적 비상장거래 인정
	전 품목 상장거래	전품목 상장거래, 무·배추 직접 수탁판매, 개설자 현실여건 감안 수의매매방식 인정
	공영도매시장 조기건설	'98년까지 24개소 완료, 수도권 제2,3 조식 건설
	출하자 편의시설 확충	시장 내 출하상담실, 고충처리센터 설치
2단계	시장질서 유지기능 강화	시설 불법점용 단속, 하역부조리 근절, 쓰레기발생부담금징수, 도소매기능 분리
	공영도매시장 건설	전국 34개('01)건설, 수도권 1개소
	도매시장 거래 투명성	기록상장 근절, 상장예외제도 인정
	전산경매와 공정성 제고	전산경매 시범 및 전광판설치('97)
	운영효율화와 경쟁력	적정법인수와 규모화, 중도매인 법인화·규모화
	평가제도 실효성 제고	우수 및 부진법인 차별화 추진

자료: 최병욱 외. 2017a. 「농산물 유통체계 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차년도)」. 한국농촌경제연구원.

- 이후 1997년에는 2단계 농수산물 유통개혁안을 발표하고, 도매시장의 운영 활성화 및 경쟁력 제고를 위한 도매법인과 중도매법인의 규모화 유도, 상장예외품목 인정 등에 대한 보완이 이루어지게 되었음.

○ 세계화·국제화에 수반된 잇따른 농산물 시장개방으로 농산물 수입량이 증가하였고, 대형유통업체를 중심으로 한 신 유통업체의 등장, 대기업의 도매유통 참여 등에 따라 농산물의 유통경로가 다양화됨에 따라 유통 주체 간의 경쟁이 심화되었음.

- 중앙정부의 단계적인 정책 추진에 따라 거래제도의 개선, 산지와 소비지의 유통시설 확충 등에 대한 개선 효과도 나타났지만, 농산물의 수급 불안정, 소매단계의 과도한 유통마진 등의 문제점은 여전히 존재하기도 함.
- 이에 정부는 도매시장 거래방식 다양화 대책으로 중도매인의 경매 참여 확대, 법인 간 공동경매실시를 허용하였으며, 공정성 강화를 위해 전자경매의 조기 실시와 확대를 추진하였음. 또한, 공영도매시장 개혁, 산지 유통혁신, 물류 개선 및 정보화 등에 개혁을 추진하면서 공영도매시장으로써의 기능 발휘를 위한 다양한 정책이 추진되었음.

〈표 4-3〉 유통개혁 대책 중 도매시장 관련 추진 내용

구분	주요 대책	세부 대책
도매시장	도매시장 거래방식 다양화	· 도매상제도 도입과 신설·지방도매시장 우선 적용 · 중도매인 경매참여 확대, 법인 간 공동경매 실시
	도매시장 건설 완료 및 시설 보완	· '01년까지 32개소 건설 완료 · 기존 시장의 물류시설 확충 및 보완
	고비용구조 개선과 부조리 근절	· 시장운영자 하역서비스 담당 유도 · 전자경매 조기실시와 확대
물류개선 정보화	포장화 및 규격화	· 비규격·비포장상품 도매시장 단계적 반입 제한 · 도매시장 내 품질관리실 운영
	일관수송체계 구축	· 표준 파렛트 부합 포장규격 재정비 · 하역기계화 장비 보급, 파렛트풀 시스템 구축
	저온유통체계 구축	· 일관저온유통체계 구축 · 콤드체인농산물표시제 도입과 가격차별화
	유통정보화 기반 조성	· 출하지원 정보시스템 구축, 구매유통정보 제공 · 출하정보 전산화 EDI 시스템 도입
	농업관측 강화	· 농업관측 전담기관 설치와 신뢰도 제고

자료: 최병욱 외. 2017a. 「농산물 유통체계 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차년도)」. 한국농촌경제연구원.

○ 이후 2004년도 정부에서 발표한 “농업·농촌 종합대책”에는 도매시장 운영 활성화 및 산지유통효율화를 도모하기 위한 대책이 포함됨.

- 공영도매시장 활성화 대책은 ① 도매시장 시설보완계획의 수립과 추진, ② 거래제도 개선 및 규제 완화, ③ 도매시장 관리·평가 시스템 구축과 전문성 제고, ④ 하역기계화 기반 구축 및 유통 정보화 등임.
- 거래제도 개선 및 규제 완화를 위하여 도매법인과 산지와의 연계를 통한 활동을 강화하고, 정가·수의매매 등의 거래방식의 다양화를 검토하여 실정에 맞는 거래제도 시스템 확립을 도모하였음. 즉, 기존의 경매·입찰 방식에서 나타나는 거래의 경직성을 보완하고, 산지의 규모화를 통한 시장 교섭력 여부에 따라 정가·수의매매의 허용범위를 확대하였음.
- 또한, 2004년 개장된 강서도매시장에서는 경매제시장과 시장도매인제시장의 두 형태의 거래방식이 도입되기도 하였음.

○ 2013년에는 물류 효율화 및 시장기능 특화 추진, 규제 완화, 정가·수의매매 비중의 점진적 확대 등에 대한 도매시장 활성화 대책이 발표되었음.

- ① 도매법인의 정가·수의매매 시 원물에 대한 직접구매 가능성을 위한 도매시장에 대금정산 기구의 설립, 저장·가공·물류 등 경영 사업 범위의 확대, ② 도매시장 노후 시설에 대한 시설 현대화사업의 추진, ③ 가격 결정방식을 경매 중심에서 정가·수의매매로 확대, ④ 물류 개선대책 등임.

〈표 4-4〉 유통구조 개선 종합대책 중 도매시장 부문 세부과제

구분	세부과제
정가·수의매매 확대	· 표준지침 마련 · 저금리 정책자금 우대 지원 · 정가·수의매매 확대 전문교육 실시 · 거래예약 및 출하정보 제공시스템 구축 · 정가·수의매매 실적 도매시장 평가 반영
규제 완화	· 농안법 개정(중도매인 간 거래 허용) · 대금정산조직 설립 추진 · 하위법령 개정(도매시장법인 경영범위 확대)
시설현대화	· 시설정비위원회 설치 · 시설현대화 5개년 계획 수립 · 시설현대화 지침 마련
물류 개선	· 파렛트 출하, 하역기계화 세부대책 마련 · 도매시장 최소 출하단위 설정 · 물류개선 비용 통합지원

최병욱 외. 2017a. 「농산물 유통체계 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차년도)」. 한국농촌경제연구원.

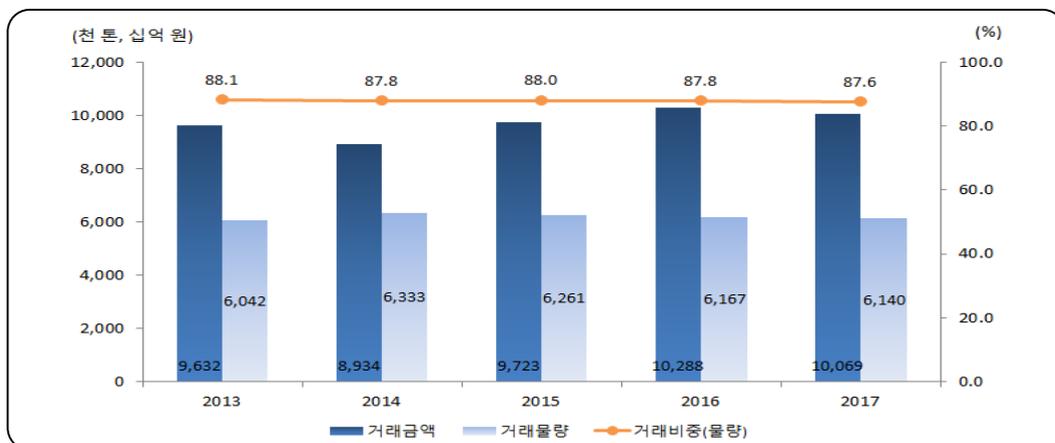
## 2. 공영도매시장 관련 주요 쟁점 분석

### 2.1. 공영도매시장의 거래제도의 다양화에 대한 주요 쟁점

#### 2.1.1. 경매제도의 주요 쟁점

- 우리나라 공영도매시장은 1976년 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 농안법)을 제정하면서 해당 법의 취지에 따라 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민 생활 안정의 도모방안으로 상장매매의 정착을 지속적으로 추진하여 왔음.
  - 서울 가락동 도매시장을 중심으로 공영도매시장의 주요 거래방식은 경매·입찰 방식이며, 이를 통해 공정하고 투명한 거래질서를 확립하는 데 큰 역할을 담당하였음. 도매시장에서의 경매·입찰 방식의 확대는 공개적이고 공정한 가격형성을 통해 기존의 불합리한 거래방식을 바꾸는데 크게 기여함으로써 성공적인 농정으로 평가받고 있음.
  - 경매·입찰 방식은 유사 도매시장 위탁상에 대한 견제와 함께 생산자의 출하처 선택권 확대로 안정적인 농가소득 창출, 소규모농가의 출하처 및 출하 시기 결정에 대한 도움으로 가격형성에 대한 불신감을 해소함.
  - 또한, 생산자로부터 출하된 농산물을 일정한 장소에서 불특정 다수인에게 판매하는 농산물 유통의 거점기지로서 많은 농산물을 신속하게 유통하여 가격형성의 효율성을 향상시켰음.
  - 특히 2000년대에 접어들면서 경매방법을 수지식 경매에서 전자경매로의 전환을 통해 거래의 공정성과 투명성이 더욱 강화되면서 거래의 신뢰성 또한 크게 증가하였음.
  - 본문 제3장의 산지출하조직 설문조사 결과에서도 나타났듯이, 산지출하조직은 여전히 경매·입찰을 통한 판매 비중이 절대적으로 높음.

〈그림 4-1〉 전국 도매시장 청과류 상장거래 추이(2013~2017)



자료: 농림축산식품부, 「농수산물 도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

○ 그러나 소비구조 변화에 따른 농산물 유통환경이 급변하면서 경매·입찰을 통한 거래방식의 효율성과 가격 불안정성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 경매 입찰을 원칙으로 하는 법규를 완화하여 정가·수의매매도 경매와 대등한 거래방식으로 제도화함으로써 거래제도의 다양화가 추진되었음.

- 경매제도는 거래의 공정성과 투명성을 높이고 산지에서 출하되는 농산물 전체의 품질 향상을 도모한다는 관점에서는 장점을 가지고 있으나, 유통단계의 복잡성, 거래시간의 장기화에 따른 농산물의 상품 가치 하락, 농산물 수급 상황에 따른 가격 변동성의 심화로 인해 비효율적이라는 의견도 꾸준히 제기되고 있는 상황임.
- 또한, 대형유통업체를 중심으로 소매유통환경이 급격하게 변하고 있으며, 인적구조변화에 따른 소비패턴의 변화로 식자재 업체와 외식기업 등의 성장세가 두드러지면서 가공·외식용 수요가 증가하고 있음.
- 이들 대량수요처에서는 원료 공급의 안정성(가격, 물량, 품질 등)을 매우 중요시하고 있으나, 도매시장을 통한 원료조달은 상품 구색 측면에서 장점을 가진 반면, 경매제 중심의 도매시장에서는 농산물 수급 사정에 따라 가격 변동성이 높기 때문에 지속적으로 많은 물량을 안정적으로 구매하기 쉽지 않은 상황임.

- 우리나라보다 먼저 도매시장유통이 활성화되었던 일본의 경우에는 1923년 도매시장법 제정 이후 위탁상 중심의 거래에서 벗어나 거래의 투명성, 공공성, 공정성 강화를 위한 목적으로 경매·입찰을 통한 거래방식이 중심이었음.
- 그러나 경매·입찰을 통한 거래방식은 지속적으로 감소 추세에 있으며 2016년 기준 경매·입찰 비중은 10.6%에 불과한 반면 상대매매의 비중은 89.4%로 지속적으로 증가하는 상황임.
  - 이러한 결과는 경매·입찰 비율의 축소와 함께 대형소비자의 요구에 대응하기 위하여 상대매매 비율이 상대적으로 높아졌음을 의미하고 있으며, 현지 시장관계자 조사결과에서도 향후 상대매매 비율과 함께 예약거래 비율 또한 증가할 것으로 예상하고 있음.

〈표 4-5〉 일본 중앙도매시장의 경매·입찰 비중 추이

연도	항목	청과			수산				축산	화훼
		합계	채소	과일	합계	신선	냉동	염간 가공		
2000		34.3	35.3	33.7	26.4	45.3	16.0	6.8	83.0	68.5
2005		24.9	24.1	26.4	23.2	37.8	16.3	6.5	91.3	47.5
2006		21.6	20.6	23.8	21.6	36.0	15.0	4.7	90.9	43.8
2007		20.3	18.8	23.5	21.3	35.5	14.2	4.9	87.3	40.3
2008		18.7	17.3	21.4	20.8	34.7	13.9	4.5	85.8	37.5
2009		17.7	16.7	19.8	20.2	33.5	13.9	4.5	86.0	35.9
2010		17.1	15.9	19.9	19.8	32.4	13.5	4.9	86.1	31.7
2011		14.9	13.4	18.0	19.9	32.5	15.8	3.5	84.7	29.7
2012		12.6	10.6	16.8	19.0	31.4	12.5	5.0	86.1	28.8
2013		11.6	9.8	15.7	17.9	29.5	12.1	4.5	86.6	27.0
2014		11.2	9.4	15.2	17.6	28.8	11.2	4.9	86.3	25.0
2015		10.6	8.8	14.6	17.1	27.6	11.0	5.0	87.2	23.0
<b>2016</b>		<b>10.5</b>	<b>8.9</b>	<b>14.4</b>	<b>16.2</b>	<b>26.2</b>	<b>10.5</b>	<b>4.6</b>	<b>86.1</b>	<b>21.5</b>

자료: 일본 농림수산성(2018). 「도매시장 데이터집」. 재가공.

- 향후 우리나라 공영도매시장은 거래기준가격 역할을 수행하는 유통기구로서 현재 80% 정도의 경매 입찰 비중이 정가·수의거래 비율 증가로 인해 감소할 것으로 예상되나 시장균형 적정가격 및 출하 농민을 위한 제값 받기

차원에서 경매 입찰 비중을 일정 비중 이상 유지토록 하여 강력한 기준가격 기능을 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요함.

- 실제 대형유통업체의 산지 예약 주문거래를 비롯한 대부분의 농산물 거래에 가락동 도매시장 경매가격이 가장 큰 기준가격으로 작용하여 가락시장 등 도매시장에 출하되어 경매되는 농산물의 품위 등급이 중요함.
- 이를 위해 경매입찰 시스템을 보강하여 가격 안정성을 최대한 유지할 수 있도록 예약경매, 원격경매(상물분리), 이미지 경매 등 경매의 선진화, 첨단화 도모가 대안이 될 수 있음.
- 소비자 소매업체와 산지출하조직의 거래가격 안정화와 적정화를 도모하기 위한 정가·수의매매는 필요로 하는 수요를 개발하고 매매방식의 다양한 모델을 개발, 확산하여 시장거래자들이 자연스럽게 선호할 수 있도록 유도하는 방안 모색이 필요함.

## 2.1.2. 정가·수의매매 거래제도의 주요 쟁점

- 정부에서는 2012년 8월 농안법 개정을 통하여 예외적으로 인정하던 정가·수의매매를 거래의 원칙에 편입시켜 농산물 수급 상황 변동에 따른 가격 급등락 문제를 해결하고, 산지 및 소비자 간의 안정적 거래의 기여, 불필요한 시간적·공간적 제약에 따른 농산물 유통의 비효율적 요소를 개선하고자 하였음.
  - 2013년에는 유통구조개선종합대책을 발표하고 정가·수의매매의 활성화를 최우선 과제로 설정하였으며, 정가·수의매매의 비중을 2012년 8.9%에서 2016년 20%까지의 확대를 위한 구체적 수치를 설정하여 추진하였음.
  - 정부에서는 정가·수의매매확대를 위한 목표달성을 위해 정가·수의매매 거래 참여자에 대한 정책자금 지원, 관련 법률 및 제도 정비, 평가 및 환류 체계 강화 등 다양한 정책을 추진하였음.

〈표 4-6〉 2013년 5·27 유통개선 종합대책 중 정가·수의매매 관련 대책 추진 현황

세부과제	추진현황
표준지침 마련	· 초안마련, 도매시장 이해관계자 및 전문가 의견 수렴 및 정가·수의매매 지침 마련
예약거래 및 출하정보 제공시스템 구축	· '14년 예산(7억 원)반영 · 시스템 구축 전략용역업체 공모 · 시스템 구축 전략용역업체 확정 · 시스템 구축 전략 워크숍 · 시스템 구축 전략용역 완료보고회 개최 · 시스템 구축업체 모집공고 및 선정평가 개최 · 시스템 구축 착수보고회 개최 · 인터넷 시스템 오픈
저금리 정책자금 우대 지원	· 정가·수의매매 및 대금정산조직 재정지원 방안 마련 · 정가·수의매매 정책자금 지속 지원
정가·수의매매 실적 도매시장 평가에 반영	· 평가계획(안)에 반영완료, '13년 실적평가부터 적용
정가·수의매매를 확대를 위한 전문 교육 실시	· 경매사 등 대상으로 전문교육 실시 · 농협공판장장(40명 참석) 정가·수의매매 교육 실시

자료: 김병률 외. 2015. 「농산물 유통구조 개선대책 및 보완대책 중간성과 분석」. 한국농촌경제연구원.

〈표 4-7〉 2013년 5·27 유통개선 종합대책 이후 정가·수의매매 관련 보완 대책

세부과제	추진현황
저온창고 변경(부수시설 → 필수시설)	· 농안법 시행규칙 개정안 의견 수렴
정가·수의매매 물량 시장 사용료 인하 (0.5% → 0.3%)	· 시행규칙 개정안 마련 · 시행규칙 개정안 입법예고, 법제처 심사 · 개정안 시행
도매시장 참여주체의 정가·수의매매 실적평가 강화	· '14년도 도매시장 평가계획 변경안 마련
지자체 업무규정 개정	· 정가·수의매매 관련 공영도매시장별 운영관리 및 업무규정 개정계획 마련 · 지자체 도매시장 운영관리 점검회의 · 상반기 지자체 업무규정 정비추진상황 점검회의 · 조례 미정비 지자체 20개소 정비 완료

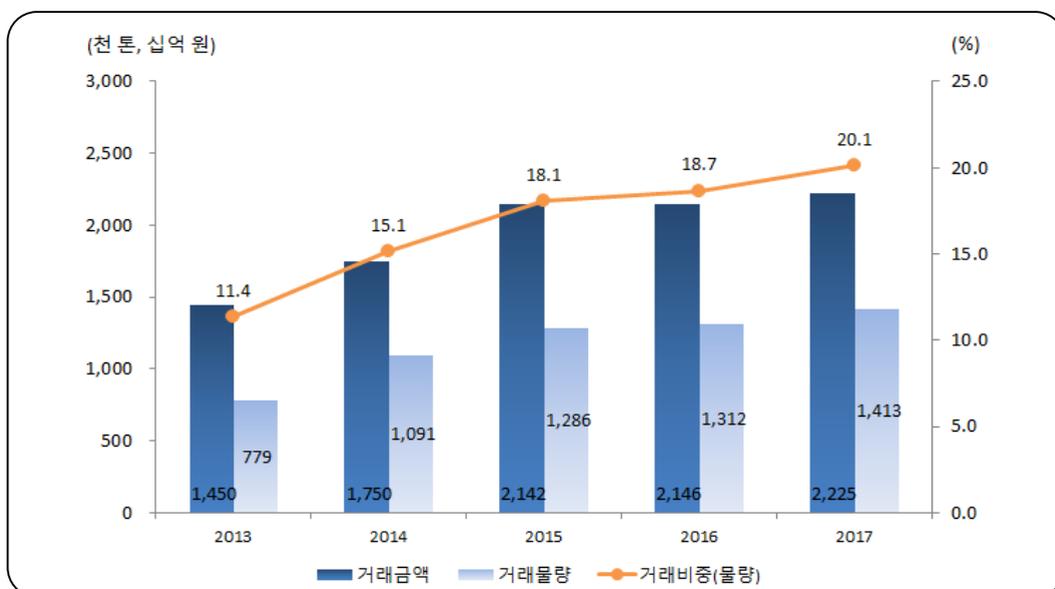
자료: 김병률 외. 2015. 「농산물 유통구조 개선대책 및 보완대책 중간성과 분석」. 한국농촌경제연구원.

○ 정가·수의매매를 확대를 위한 정부의 다양한 정책 추진으로 도매시장의 전체 거래물량에서 정가·수의매매를 통한 거래물량이 차지하고 있는 비중은 2017년 현재 20.1%를 차지하고 있음.

- 정가·수의매매가 차지하고 있는 비중을 연도별로 살펴보면 13년 11.4%, 14년 15.1%, 15년 18.1%, 16년 18.7%, 17년 20.1%로 소폭의 증가 추세를 보이고 있으나 성장세는 둔화양상임.

- 이는 정가·수의매매에 절대적으로 필요한 산지의 규모화·조직화 미비에 따른 산지의 영세성과 거래 당사자인 도매법인의 관심 부족, 중도매인의 영세화에 따른 역량 부족과 대형소비처의 경우 규모화된 산지와의 직거래 시스템이 이미 구축된 상황이기 때문에 정가·수의매매에 대한 효과를 기대하기 어렵기 때문인 것으로 판단할 수 있음.
- 특히, 도매법인, 중도매인 설문조사 결과 산지의 규모화·조직화를 통한 품질 균일성 확보 및 공급체계 구축을 최우선 과제로 응답한 만큼 산지의 규모화·조직화가 정가·수의매매 확대에 영향을 주고 있는 것으로 판단됨.

〈그림 4-2〉 정가·수의매매 연도별 거래물량·금액 및 비중 추이(2013~2017)



자료: 농림축산식품부, 「농수산물 도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

- 일본은 전후 1960년대 고도 성장기에 접어들면서 수퍼마켓 형태의 소매체인 기업이 대두되어 크게 성장하면서 농산물 유통의 핵심으로 자리 잡게 됨.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 일본의 도매시장 선취거래 도입과 경과에 대해서는 호소카와 교수의 ‘일본의 공설 공영 도매시장제도 급변 배경과 금후 방향’ 논문에서 발췌하였음.

- 소매체인기업들은 대량구매를 통한 구매가격의 덤핑문제, 중도매인과의 예약거래 시 하자 없는 납품 등 무리한 요구에 응하고자 기존의 경매거래방식에서 벗어나 필요한 상품에 대해 선택하여 먼저 납품하고 경매 후 동종물품 경매품의 최고가격을 매입가격으로 결재하는 예약형 거래인 선취(先取) 물량이 급증하기 시작하였음.
  - 특히 동경도 중앙도매시장(오다시장)에서는 1960년대 당시 중앙도매시장법에 규정이 없어 실제로는 위법인 선취 물량이 급증하자 개설자가 이례적으로 법적인 근거도 없는 ‘선취전송요령’을 만들어 선취행위 추인과 함께 20~30%의 입하량 내에서 선취를 허용하였음.
  - 1960년대 이후 선취거래의 증가는 1990년 일본 오타 도매시장에서의 선취거래 비율이 90% 이상으로 추정되면서 경매·입찰 거래 원칙에 대한 실효성 문제가 대두됨에 따라 1999년 도매시장법 개정을 통해 기존의 거래방식을 경매·입찰 거래, 경매·입찰 거래+상대매매(예약상대매매, 정가·수의매매), 상대매매 등 세 가지 형태의 거래방식을 중심으로 품목을 정하여 개설자에 재량권을 부여하여 경매·입찰제도와 함께 동등한 거래방식으로 자리 잡게 되었으며, 이때부터 ‘선취’라는 명칭은 사라지게 되었음.
- 즉, 일본 상대매매비율이 급증하게 된 배경으로는 ① 도매시장의 중도매인에 대한 대형소비처의 사전예약주문 물량의 증가와 산지와의 출하조정에 따른 선취확대, 이로 인한 중도매인의 경매 참가 감소, ② 산지조직(JA 등)의 대형도매시장으로의 집중출하와 이에 따른 선취 물량과 지방도매시장에 대한 전송물량 증가, ③ 대형소비처의 다양한 요구 등 농산물 유통환경 변화에 적극적 대응 등을 꼽을 수 있음.
- 우리나라 공영도매시장에서 정가·수의매매는 2012년 이전까지만 해도 경매 원칙의 예외로 특수한 경우에 한해서만 이루어져 정가·수의매매 비율이 2005년 5.6%, 2011년 8.5%에 불과하였으나, 2012년에 농안법 개정으로 경매와 동등한 거래제도가 되고, 2013년 5·27 대책으로 정부의 적극적인 확대

정책(평가 및 정책자금 우대지원, 우수사례 경진대회 등)으로 20% 수준까지 확대되었음.

- 이러한 정가·수의매매 확대는 농산물의 신선도와 품질이 일정하여 구매자의 만족도가 상승하고 농산물 가격 변동성 완화로 유통선진화에 기여할 수 있는 긍정적 효과가 기대됨.
  - 중도매인의 경우에는 대형마트, 식자재업체, 가공업체 등 주요 판매처에 대한 수요를 안정적으로 충족시켜 줄 수 있으며, 출하자의 입장에서도 안정적으로 물량 공급이 가능하기 때문에 계획적인 영농을 통한 농가소득 창출 도모에도 많은 도움이 될 것으로 판단됨.
  - 소매유통업체의 경우에도 신선한 우수 농산물의 안정적 구매를 통해 상품 경쟁력을 확보함으로써 소비자만족도 제고에도 영향을 줄 수 있을 것으로 판단됨.
  
- 반면, 정가·수의매매의 경우 3자 간 협의를 통해 가격이 결정되므로 거래시간이 짧은 경매보다 비효율적인 요소가 발생할 우려도 있음.
  - 중도매인의 경우에도 정가·수의매매는 규모화된 중도매인에게 유리한 측면이 강하기 때문에 중도매인 간의 양극화 현상이 심화될 우려가 높으며, 특정 등급의 상품 확보에 어려움을 겪을 수 있음.
  - 산지의 조직화·규모화가 미비한 상황에서 우수 농산물에 대한 대량 확보가 어렵고 가격 결정권에 큰 영향을 미쳐 가격 왜곡 현상이 초래될 가능성도 높은 것이 사실임.
  - 또한, 대형소비처에서는 재배기술 확보를 통한 고품질 농산물 생산이 가능한 출하자나 규모화된 출하자 중심으로 정가·수의매매가 이루어지기 때문에 산지의 양극화 현상이 심화 될 수 있음.
  - 정가·수의매매를 주도적으로 추진해야 할 도매법인의 경매사들이 주로 경매를 전담하고 있으며, 정가·수의매매를 담당할 전문 경매사나 직원수도 적고 전문성과 경험이 적어 정가·수의매매 확대에 제약요인이 됨.

〈표 4-8〉 경매·입찰제도와 정가·수의매매의 장단점 비교

경매·입찰 방식	장점	- 다수의 집합적 거래로 거래 신속 - 거래의 투명성, 공개성이 높고, 분배의 효율성 확보 가능
	단점	- 구매자의 참가 가능한 거래시간의 제약성 - 당일 수급 상황에 따라 가격 등락으로 인한 단기적 가격 불안정성 안정적 거래 요구에 대응 곤란
정가·수의매매	장점	- 안정적 거래요구에 대한 대응 용이 - 거래에 시간과 공간적 제약을 받지 않음
	단점	- 거래 과정이 불투명할 수 있음. 공정, 투명 거래가 안 될 가능성 존재 - 거래 성사 시간 즉, 적정한 가격 결정에 노력과 시간 소요

자료: 위태석 외. 2006. “거래제도개선을 통한 도매시장 활성화 방안”. 한국식품유통학회 및 한국농수산물도매시장법인협회. 2012. 「정가수의매매 추진 매뉴얼」.

### 2.1.3. 상장예외거래와 시장도매인제도의 도입배경과 주요 쟁점

○ 우리나라 공영도매시장의 거래방식 중 상장예외거래는 1994년 개정된 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법)을 통해 시작된 거래형태를 말하며, 농안법 제31조 수탁판매의 원칙의 단서로서 정한 규정에 근거를 두고 운영되고 있음.

- 상장예외거래는 출하자가 도매법인을 경유하지 않고 중도매인에게 농산물을 위탁하여 거래하는 방식과 중도매인이 출하자로부터 농산물을 매수하여 거래하는 방식을 말함.
- 상장예외품목은 해당 품목의 거래물량이 소량이거나 해당 물량을 취급하는 중도매인이 소수일 경우 또는 타 도매법인에 의하여 상장을 통한 거래가 적합하지 않을 경우 중도매인이 이를 직접 취급할 수 있도록 예외적으로 개설자가 지정하여 상장경매거래의 보완장치로 도입되었음.

○ 농림축산식품부에서 발행한 2017 농수산물 도매시장 통계연보에 의하면 상장예외거래 제도를 도입하여 운영하고 있는 공영도매시장은 서울 가락 도매시장, 서울 강서 도매시장, 부산 엄궁 도매시장, 부산 반여 도매시장, 부산 국제 수산물 도매시장(수산), 대구 북부 도매시장, 울산 도매시장(수산), 수원 도매시장, 구리 도매시장, 포항 도매시장 등 총 10개임.

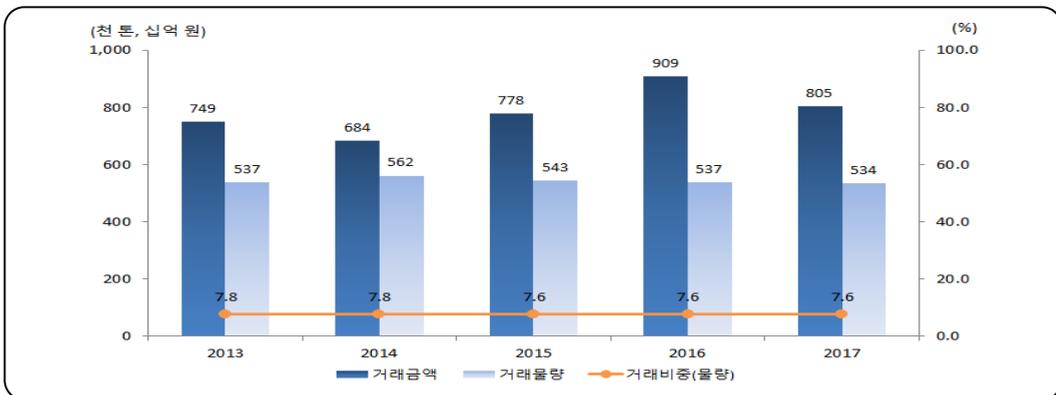
- 춘천 도매시장의 경우 2011년까지 상장예외품목을 인정하다가 이후의 거래실적은 없음.
- 시장별 상장예외거래의 품목 수는 서울 가락시장이 110개 품목, 서울 강서시장이 30개 품목, 부산 엄궁 도매시장 21개 품목, 부산 반여시장 18개 품목, 대구 북부 도매시장 83개 품목, 수원 도매시장 50개 품목임.
- 연도별 상장예외거래의 거래물량과 금액, 비중 추이를 분석한 결과 거래 금액은 상승하였다가 소폭 감소하고 있는 반면, 거래물량은 지속적으로 감소하고 있는 상황임, 아울러 전체 물량에서 차지하고 있는 비중도 7.6%로 정체 현상을 보이고 있음.

〈표 4-9〉 공영도매시장별 청과류 상장예외품목 수 현황(2017)

시장명	상장예외품목 수(개)
서울가락농수산물도매시장	110
서울강서농산물도매시장	30
부산엄궁농산물도매시장	21
부산반여농산물도매시장	18
대구북부농수산물도매시장	83
수원농수산물도매시장	50
구리농수산물도매시장	106

자료: 농림축산식품부. 2017. 『농수산물도매시장 통계연보』.

〈그림 4-3〉 청과류 상장예외거래의 연도별 거래물량·금액 비중 추이(2013~2017)



자료: 농림축산식품부, 『농수산물도매시장 통계연보』, 각 연도. 재가공.

- 이러한 상장예외거래제도의 도입은 품목 특성을 고려한 공영도매시장 운영의 기본취지(거래의 공정성, 공개성, 투명성)에 예외적인 거래방식을 부득이하게 허용한 것이나, 법규에 대한 불명확성, 적용상의 형평성 논란이 지속되고 있으며, 도매시장 유통 주체(도매법인, 중도매인)들의 다양한 갈등의 주요한 원인이 되는 실정임.
- 상장예외품목 지정 및 거래 운영은 공영도매시장 거래의 기본원칙인 ‘수탁 판매의 원칙’(농안법 제31조)에서, 도매시장에서 도매시장법인은 농림축산식품부령(농안법 시행규칙)으로 정한 특별한 사유를 제외하고 출하자로부터 출하된 농산물을 위탁받아 도매해야 하는 원칙이 있으며, 중도매인은 도매시장법인이 상장한 농산물 외의 농산물은 거래할 수 없도록 규정하였으며, 다만 부령으로 정한 규정(시행규칙 제27조)에 의해 도매시장법인이 상장하기에 부적합한 농산물을 출하자로부터 직접 매수 또는 위탁도매 할 수 있도록 하였으나, 시행규칙에 규정한 세 가지 품목 규정의 적용과 해석의 자의성이 문제가 되고 있음.
- 시행규칙 제27조에 규정한 상장예외품목 지정조건은 첫째, 연간 반입물량 누적비율이 하위 3% 미만인 품목이며, 둘째, 취급 중도매인이 소수인 품목이며, 셋째, 상장거래가 현저히 곤란하다고 도매시장 개설자가 인정하는 품목으로, 두 번째 규정의 경우 취급 중도매인이 소수인 품목은 구매자가 경쟁적으로 경매호가를 통해 경매가 이루어질 수 없기 때문으로 이견이 크지 않으나, 나머지 첫 번째와 세 번째 규정의 해석과 적용에 이견이 많은 것임.
- 도매시장에서 거래되는 물량이 기본적으로 적은 품목의 경우 상장을 통해 경매 등의 거래가 오히려 번거롭고 비용 효율성이 떨어지고 의미가 적기 때문에 상장예외거래품목으로 지정 운영해 왔으나, 실제 시장 반입물량이 늘어나 거래예외로 정한 비율 규정을 충족한 이후에도 상장품목으로 지정되지 않고 비상장품목으로 잔류하고 있는 문제를 지적하고 있으며, 세 번째의 지

정조건인 개설자의 인정 품목은 재량권을 얼마나 자의적으로 해석하고 실행하느냐에 따라 문제가 되는 것이 현실임.

- 특히 이는 2017년부터 가락시장의 도매법인들이 수입 당근에 대해 개설자인 서울시(관리공사)의 상장예외품목 지정에 대해 소송을 제기하고 대법원까지 가는 일이 벌어지는 등 규정의 해석과 적용에 논란이 지속되고 있는 것이 현실임.

○ 도매시장에서 상장예외거래, 즉 비상장거래 대상 품목과 물량의 확대여부는 도매시장에 출하되는 농산물을 중도매인들이 직접 매수 또는 위탁도매하도록 허용하는 비중의 확대여부이며, 이는 결국 출하주체인 농민, 생산자조직, 산지 유통인들이 이를 얼마나 원하는지로 귀착됨.

- 설문조사나 간담회를 통해 확인된 바, 중도매인들은 상장예외거래가 확대되는 것을 선호하고 있으며, 도매시장법인들은 상장거래를 선호하고 있어 상반된 견해가 불가피하며 이는 단순히 당사자 간의 합의나 중재, 또는 힘의 우열로 해결되기 어려운 속성을 가짐.
- 도매법인의 경우 상장예외거래품목이 확대되면 자연스럽게 취급물량에 대한 감소로 이어질 수 있으며, 중도매인의 경우에는 품목 확대는 직접 집하를 통해 수익 증대를 기대할 수 있어 상반된 입장을 보이고 있음.
- 즉, 도매법인들은 상장거래의 중요성을, 중도매인은 비상장거래의 필요성을 각각 주장하고 있는 입장임.

○ 상장예외거래의 확대 필요성에 대한 의견을 살펴보면, 경매·입찰에서 수반되는 하역, 진열, 운송 등의 과정 없이 거래가 이루어질 수 있기 때문에 물류비용 절감 효과를 기대할 수 있다는 입장임.

- 경매·입찰에 소요되는 전산장비 인력 등도 불필요함에 따라 출하자에 대한 수취가격은 높아지고 소비자가격을 낮추는 효과가 있어 가격 안정성에도 기여할 수 있음.
- 도매법인과 중도매인과의 합리적 경쟁이 가능하여 유통 효율화를 도모

할 수 있음.

- 또한, 생산자의 출하권 선택 확대를 통해 농가 수취가격 증대에도 기여할 수 있다는 입장임.
- 즉, 상장예외품목의 확대는 도매법인과 중도매인의 수탁경쟁을 유도, 생산자에 대한 서비스 증대 및 수취가격 제고라는 순기능 발휘가 가능하며, 상장예외거래 시 제기되고 있는 투명성·공정성에 대한 문제는 농산물의 표준규격화, 브랜드화, 유통정보의 확산 등으로 충분히 해결 가능하다는 입장임.

○ 반면 상장예외거래의 확대에 대한 반대 의견을 살펴보면, 상장예외품목의 확대는 현실적인 여건에 따른 필요성은 인정하지만, 도매시장의 거래에 있어 가격형성의 불확실성, 불공정거래 등, 공영도매시장이 추구하는 공정성·투명성을 확보하는데 한계가 존재한다는 입장임.

- 상장예외품목의 도입은 상장경매거래의 보완장치로 도입된 것이며, 그 취급품목과 중도매인을 1년 단위로 허가하여 한시적으로 거래할 수 있게 하였으나, 한번 상장예외품목으로 지정되면 유통여건의 변화에도 상장품목으로 전환되지 않는 문제가 있음.
- 또한, 상장예외거래는 생산자와 중도매인 간 당사자 거래방식이기 때문에 거래 과정이 공개되지 않아 실제 거래내용과 거래실적에 대한 불확실성으로 투명성이 확보되지 않는다는 의견임.

○ 상장예외품목은 중도매인이 직접집하하는 것으로, 일본에서는 중도매인의 직접집하와 대응되는 거래제도로 도매법인의 제3자판매가 동일한 차원에서 논의되고 시장에서 양 제도가 실제 확산되고 있음. 따라서 중도매인의 상장예외거래 및 직접집하 문제와 도매법인의 제3자판매 문제는 연관된 개념으로 대칭적으로 논의될 필요가 있음.

- 이와 같이 상장예외품목 확대에 대한 침예한 대립이 이어지고 있는 가운데, 도매시장을 운영하는 정책부서 입장에서는 도매시장 유통 주체인 중간도매상들의 상반된 선호 의견도 고려해야 하나, 이보다 도매시장에 출하하는 생산 농민과 생산자조직의 선호 의견과 거래 투명성과 공정성, 공공성, 효율성을 중시할 수밖에 없을 것임.
- 한편, 정부에서는 상장예외거래의 도입 이후 출하자에게 거래방법과 선택권을 확대해주고 도매시장의 유통단계를 축소하는 등 농산물 거래의 효율성을 도모하고자 2000년 6월 시장도매인 도입을 골자로 한 농안법 시행규칙 개정안이 공포되었음.
  - 시장도매인의 도입 시기와 관련해 발생할 수 있는 부작용을 최소화하기 위해서 중앙도매시장의 경우에는 2004년 1월부터 도입이 가능하게 하였고, 먼저 지방 도매시장부터 2000년 6월부터 도입할 수 있도록 하는 개정안을 마련하였음.
  - 이후 2004년에 서울 강서시장이 개장되면서 과일류 30개 품목과 채소류 22개 품목 등 총 52개 품목에 대한 시장도매인이 처음으로 도입되어 운영되고 있음.

〈표 4-10〉 시장도매인제 도입 관련 농안법 개정 연혁

연도	주요 내용
1997	· 농수산물유통개혁위원회 발족
1999	· 농안법 개정(핵심 개혁과제인 시장도매인제 도입) · 여야 타협안으로 중앙도매시장은 4년간 유예
1999	· 강서도매시장에 시장도매인제 도매시장 건설 계획수립
2000	· 시장도매인제 도입 관련 농안법 시행(2000.6.1) · 지방 도매시장 시장도매인제 도입 가능
2004	· 강서농산물 도매시장 내 시장도매인 도입(개장일 2004.6.5)
2005	· 중앙도매시장 시장도매인제 도입 가능(2005.7.1이후~)
2012	· 도매시장 내 시장도매인제 확대 제약요인 해소(농안법 제22조 개정)

자료: 서울시농수산물공사 내부자료(2017).

○ 전국 공영도매시장의 시장도매인 수는 총 56개이며 서울 강서시장은 청과류를 중심으로 52개, 대구 북부 도매시장 3개(수산), 안동 도매시장 1개(수산) 등임.<sup>16</sup>

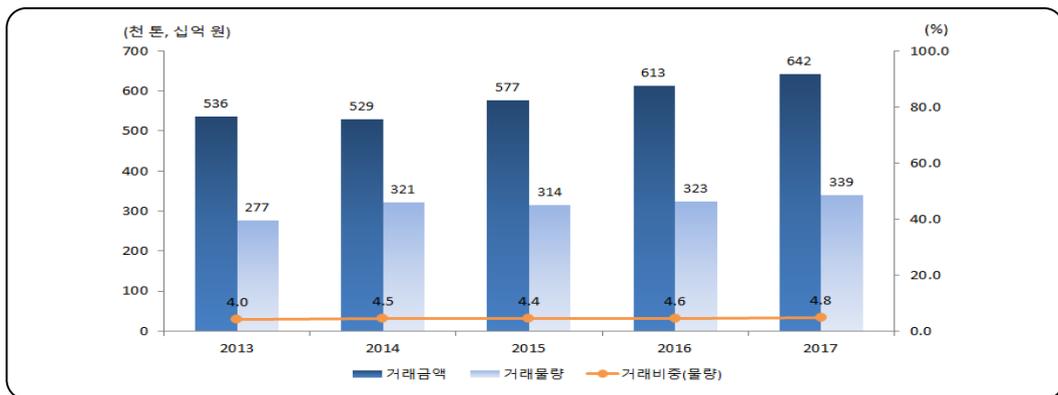
- 경매제와 시장도매인제가 병행되어 운영되고 있는 강서 도매시장의 거래제도별 실적을 살펴보면 물량 기준 경매제가 차지하고 있는 비중은 전체 물량의 45.0%, 상장예외품목 비중 0.1%, 시장도매인은 전체의 54.9%를 차지할 만큼 높은 비중을 차지하고 있음.

〈표 4-11〉 강서도매시장 시장도매인제 물량 및 금액 비중

구분		계	경매제	상장예외	시장도매인
물량	톤	617,729	278,039	793	338,897
	비율	100.0%	45.0%	0.1%	54.9%
금액	백만 원	1,032,460	388,480	2,368	641,612
	비율	100.0%	37.6%	0.2%	62.2%

자료: 서울시농수산물공사 내부자료(2017).

〈그림 4-4〉 시장도매인 연도별 거래물량과 금액 및 비중 추이(2013~2017)



자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

<sup>16</sup> 강서도매시장의 시장도매인은 2004년 시장이 개설되면서 52개 시장도매인 법인이 지정되어 2017년까지 거래 주체로 시장도매인 거래행위를 해 왔으며, 2018년에는 8개 시장도매인이 추가로 지정되었음. 이에 따라 강서도매시장의 시장도매인은 60개(채소 29개, 과일 31개)가 되었음.

- 한편, 시장도매인제도에 대한 도입은 상장예외품목과 동일하게 도매시장 유통 주체들의 상반된 입장으로 도입 초기부터 쟁점 사항으로 현재는 우리나라 최대 공영도매시장인 서울 가락시장에 시장도매인제도 도입을 둘러싼 논쟁이 심화되는 상황임.
- 시장도매인제 확대 필요성에 대한 의견을 살펴보면, 상장예외품목 확대와 마찬가지로 출하자의 선택권 확대를 통한 농가수취가격제고, 유통단계축소에 따른 유통비용 절감 등 긍정적 효과가 대부분이라는 의견임.
- 그러나 시장도매인 확대를 우려하고 있는 입장에서는 가격 결정에 대한 과정이 투명하지 않고 독자적인 가격발견 기능이 미흡하다는 입장이며, 가장 큰 문제로 차명 출하자와의 매수거래에 따른 대금결제 지연 등으로 대금 정산에 대한 부분이 문제점으로 지적되고 있는 상황임.
- 최근 2018년 2월 농식품부에서 농정개혁위원회에 보고한 자료에 따르면, ‘강서시장 시장도매인제 성과 및 반성’ 부분에 시장도매인제 도입으로 거래금액이 지속적으로 증가하고, 효율성(시장 내 체류 시간, 면적이용 효율)이 높게 나타나고 출하자의 출하선택권이 확대되었다는 연구 결과(농식품유통연구원, 2015.11월)가 있는 반면, 시장도매인제 도입을 통해 얻고자 하는 농가 수취가 상승과 가격 변동폭 완화에는 성과가 미흡하고 대금 지급 불능 등 투명성이 미흡한 것으로 나타나고 있음.<sup>17</sup> 이러한 성과와 문제점은 유통현장과 전문가들 사이에서도 공통적으로 지적되고 있음.
- 한편 시장도매인제는 일반 도매시장의 상장예외품목의 상대거래와 마찬가지로 비상장거래에 속하는 바, 도매시장의 상장예외품목 확대 문제는 시장

17 농림축산식품부 유통정책과 농정개혁위원회 발표자료. 2018. 2. 12. “가락동 도매시장 내 시장도매인제 도입 검토 자료”.

도매인제 시장의 상대거래에 영향을 미칠 수 있기 때문에 양 시장의 거래제도 문제는 상호 연관성을 갖고 논의될 필요가 있음.<sup>18</sup>

- 이와 같이 2004년 강서도매시장에 시범적으로 도입된 시장도매인제에 대한 평가는 여전히 긍정적인 면과 부정적인 면이 혼재되고 있어 향후 타 도매시장에서의 도입 확산 문제는 좀 더 면밀한 평가와 보완방안 등이 구체적, 공개적으로 진행되고 논의될 필요가 있음.
- 위에서 언급하였듯이 상장예외품목과 시장도매인확대에 대한 침예한 대립이 이어지고 있는 가운데 정부에서는 농안법에 입각하여 도매시장의 공정하고 투명한 역할을 위해 도매시장의 거래질서 유지와 지도·감독 등의 주요사항에 대한 세부적인 계획을 마련할 시기라고 판단됨.

## 2.2. 공영도매시장 운영상의 중앙정부와 개설자의 역할분담

- 현재 중앙정부(농림축산식품부)의 권한으로는 중앙도매시장(11개) 개설 시 중앙정부에서 지정하고, 업무규정에 대한 장관의 승인으로 사실상 개설 허가 권한이 있으며, 지방도매시장의 경우에는 개설 시의 도지사가 허가권을 가지고 있는 상황임.
  - 이외에 중앙정부는 개설자와 도매법인에 대한 평가 권한을 가지고, 시설 현대화사업 추진과 관련된 도매시장 선정 및 지원 등의 역할을 주도적으로 수행하고 있음.

---

<sup>18</sup> 실제로 시장도매인제 시장의 시장도매인 간담회를 통해 거론된 내용 중 시장도매인의 상대매매 거래제도가 운영되고 있는 상황에서 상장예외거래 확대는 영향을 받을 수밖에 없으며, 논의가 필요하다는 의견이 있음.

- 개설자(지자체)는 도매법인 지정권, 중도매인 허가권, 시장 시설 및 관리 운영에 대한 대부분의 권한은 개설자인 지자체에 부여하고 있음.
- 그러나 공영도매시장에 대한 정책을 입안하고 수립하는 중앙정부(농림축산식품부) 담당자는 2명에 불과하며, 도매시장 평가 등에 관한 업무는 대부분 한국농수산물유통공사에 위임하고 있어 실제 도매시장 정책과 관련된 공무원 수가 절대적으로 부족한 상황임.
- 이에 공영도매시장에 대한 중앙정부 차원의 역할 부족과 지자체의 역할 과부화로 인한 지속적이고 효율적인 도매시장 정책의 추진 및 농산물 수급조절 기능의 한계를 보이고 있음.
  - 실제 도매시장을 운영·관리하고 있는 공영도매시장운영기구<sup>19</sup> 직원 1인당 평균 관리금액을 분석한 결과 전체 거래금액 대비 평균 관리금액은 약 156억 원으로 나타났음. 이 중 직원 1인당 평균 관리금액을 바탕으로 거래금액 대비 관리 인원이 비교적 많은 도매시장으로는 서울 가락시장, 울산 도매시장, 수원 도매시장, 구리 도매시장이 대표적임. 그러나 평균 관리금액 대비 관리·운영을 담당할 직원 수가 부족한 대표적 도매시장으로는 강서 도매시장, 광주 서부 도매시장, 대전 오정 도매시장으로 중앙도매시장과 지방도매시장의 양극화 현상을 고려하였을 때 각각의 도매시장을 효율적이고 안정적으로 관리하기 위해서는 전문성이 확보된 관리 인력의 적정한 배치가 필요할 것으로 사료됨.
- 일본은 과거 농림수산성 식품유통국 도매시장과에서 약 20~30명의 공무원이 도매시장 관련 업무를 담당하였으며, 현재는 식품유통과 내 도매시장실로 축소 운영되고 있음에도 불구하고 15명의 전문 인력이 배치되어 도매시장 관련 정책을 입안·수립하고 있음.

---

<sup>19</sup> 강릉 도매시장의 경우 관리직원이 0명이며, 안양 도매시장의 경우 실질적인 도매시장 관리가 불가능한 상황이므로 두 개 시장은 제외하였음.

- 일본은 지금까지 중앙도매시장 개설과 관련된 인가 및 중앙도매시장 내 도매법인 인허가 업무를 중앙정부에서 담당하고, 도매시장의 시설현대화 업무와 관련해서는 1973년부터 현재까지 도매시장정비기본계획(1차~10차)을 수립하여 정책을 추진하여 왔음.
- 그러나 2018년 도매시장법 개정을 통해 중앙도매시장에 대한 중앙정부의 권한을 축소하고 개설자에게 권한을 대폭 이양함에 따라 도매시장의 운영방식을 공공성에서 효율성 중심으로 재편하고 있는 상황임.

<표 4-12> 일본 도매시장법 개정 내용 중 중앙정부와 개설자 권한에 대한 조항

<p><b>&lt;일본 도매시장법 개정 배경 및 내용&gt;</b></p> <p>(배경) 아베정부 농협, 농지, 도매시장 개혁과제 추진, 도매시장 여건 변화 및 역할 재인식 (공공성에서 효율성 중심 이동, 법 원칙과 시장 주체 역할 현실 괴리)</p> <p>(주요 개정 내용) 도매시장에 대한 국가(중앙) 관여 필요 최소한 축소</p> <p>(1) 개설자 개설 인가 변경(권한 하방 이동)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙도매시장 개설자 개설 농림대신이 인가 → 농림대신이 개설자 인정</li> <li>- 민간기업도 중앙도매시장 개설자 될 수 있도록 확대</li> <li>- 지방도매시장: 현지사가 개설허가 → 현지사가 개설자 개설 인정</li> </ul> <p>(2) 도매법인 인가 조항 삭제 → 허가 권한을 개설자로 하방 이동</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙도매시장 도매법인, 농림대신 허가 → 농림대신 허가조항 삭제</li> <li>- 지방도매시장 도매법인, 현지사 허가 → 현지사 허가조항 삭제</li> </ul>
--

자료: 일본 농림수산성 현지조사를 바탕으로 저자 작성.

○ 이와 관련하여 우리나라 공영도매시장에 대한 중앙정부와 개설자의 역할 명확화에 대한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- ① 중앙도매시장의 도매법인 지정 권한에 대한 쟁점

- ② 도매시장 시설현대화, 개·보수 등 관리 계획 수립 및 요청 등에 대한 개설자 권한을 부여
- ③ 상장예외거래 품목지정 및 시장도매인 등 거래방식의 운영에 관한 쟁점
- ④ 지자체의 도매시장관리기구의 업무에 관한 전문성 부족으로 인한 해당 도매시장 업무의 연속성과 안정성 결여 등의 도매시장 관리에 관한 쟁점

○ 한편, 우리나라 도매시장의 구분 체계는 개설자를 기준으로 하여 중앙도매시장, 지방도매시장, 민영도매시장으로 구분하고 있음.

- 1993년 6월 농안법 개정을 통해 중앙도매시장과 지방도매시장으로 구분하기 시작하였음.
- 현재 농안법상 중앙도매시장은 국고지원으로 개설한 농수산물도매시장 중 특별시, 광역시에 소재한 시장과 도청 소재지에 소재한 시장, 특별시, 광역시 또는 2개 이상의 시가 공동으로 투자해 개설한 시장을 말하며, 그 이외의 시장은 지방도매시장으로 구분하였음.
- 그러나 중앙도매시장과 거래물량 및 거래금액이 대동소이한 서울 강서도매시장, 구리 도매시장, 부산 반여 도매시장, 광주 서부 도매시장 등은 지방도매시장으로 구분되어 일관성이 결여되어 있으며 실질적으로 도매시장과 관련된 정책 추진에 있어서 중앙도매시장과 지방도매시장의 차이가 명확하지 않아 이에 대한 구체적인 재정립이 필요한 상황임.

○ 일본의 경우 중앙도매시장과 지방도매시장을 도매시장법을 통해 구분하여 관리하고 있으며 중앙도매시장은 신선농산물의 광역적 거점으로서 엄격한 규제 하에 지표가격 형성 등 중요한 기능을 수행하고, 지방도매시장은 신선농산물의 지역적 거점으로서 해당 지역의 실정에 맞는 운영이 가능하도록 중앙도매시장과는 차별화된 규제 완화를 통해 효율적으로 도매시장을 관리·운영하고 있음.

- 또한, 도매시장정비기본계획방침(제1차~제10차 기본방침)을 주축으로 신선농산물 등의 유통의 광역화 및 정보화의 진전 상황을 고려한 도매

시장의 재편 방향에 대해 설정하고, 시장유통량 전망 및 해당 도매시장의 향후 인구 동향, 생산자 및 실수요자 요구에 대한 변화, 물류체계의 진전, 정보화 기술 발전 등 농산물 유통환경 변화에 대응하여 중앙도매시장과 지방도매시장의 명확한 구분을 통해 효율적으로 관리하는 것이 특징임.

- 이에 우리나라의 중앙도매시장과 지방도매시장 간의 기능과 역할의 차별화가 뚜렷하지 않은 가운데 중장기적으로는 중앙도매시장과 지방도매시장의 기능과 역할에 대한 구분을 명확히 하고, 합리적인 의사결정기구를 바탕으로 공영도매시장에 대한 차별화된 정책 추진이 필요하다고 판단됨.
  - 즉 향후 도매시장의 정책에 대한 방향성과 관련하여 명확한 구분을 통해 중앙도매시장은 중앙정부에서 체계적으로 관리하고, 지방도매시장의 경우에는 상대적으로 개설자에게 권한을 이양하여 자율성 부여를 통해 활성화 방안을 모색하는 것이 필요하다고 사료됨.

### 2.3. 공영도매시장 시설현대화사업 관련 주요 쟁점 사항

- 공영도매시장 시설 현대화사업은 유통환경 변화와 시설·장비에 대한 현대화 지원을 통해 도매시장 내 농산물 물류 및 유통 효율성을 제고시키기 위한 정부 지원 사업 중의 하나임.
  - 농업·농촌 종합대책(2004~2009)과 농산물 물류 혁신 종합대책(2005.12.)에서 가락시장의 마스터 플랜 수립·추진과 주요 도매시장의 시설 보완방안 대책을 제시하였음.
  - 이후 박근혜 정부 당시 농산물 유통구조 개선 종합대책(2013.05.27.)에서 도매시장 시설 현대화를 위한 시설 정비위원회를 설치하고, 시설 현대화를 위한 구체적 지침마련과 시설 현대화 5개년 계획의 수립 등을 제시하였음.
  - 공영도매시장 시설 현대화사업의 추진방식은 해당 지자체가 도매시장

시설정비 계획을 수립하고 정부는 평가를 통해 지원하는 시스템이며, 우선순위에 따라 시장별·연차별 시설 현대화 사업을 추진하고 있음.

- 현재 가장 먼저 건설된 가락동 도매시장의 시설 현대화(롤링 방식 전면적 시설 재건축)를 시작으로 시설을 확장 또는 부분 현대화한 대전 오정동, 천안 도매시장이 시설 현대화가 되었으며 수원도매시장의 시설 현대화가 시작되었음.

○ 우리나라 도매시장은 전국에 걸쳐 33개 공영도매시장이 1985년 가락동을 시작으로 2004년까지 특별시, 광역시와 전국의 주요 도시에 건설 운영되어 길게는 30년을 넘기고 있어 시설들이 대부분 낙후되거나 시설의 개보수가 필요한 상황임.

- 심지어 건설 당시 도심이 아닌 지역에 입지했으나 도심의 확대로 인해 시장 자체의 외곽 이전이 필요한 시장도 늘어나고 있으며, 취급물량 확대와 물류시설 추가, 반입 반출 차량 혼잡이 심해져 시장의 확대 또는 이전을 고려하고 있는 시장도 늘어나고 있음.
- 기존의 도매시장 대부분은 경매장 중심의 도매시장 시설이 대부분이기 때문에 경매장 외 필요 물류시설은 대부분의 시장에서 부족하거나 없는 실정임. 또한, 물류시설의 종류와 기능의 단순성, 시설공간의 협소와 노후화 문제가 지속적으로 발생하고 있음.

○ 한편, 농산물 유통환경 변화와 농산물 소비구조 패턴 변화에 따라 정가·수의 매매를 위한 저장시설, 대형유통업체, 편의점, HMR 산업, 식자재업체, 외식 기업의 성장으로 인한 가공·외식용 수요 증가에 따른 도매시장의 대응시설 또한 전무한 상황임.

- 기존 도매시장의 저온저장시설은 매우 미흡한 수준이며, 시장당 평균 필요면적은 약 860평인데 반해 기존 도매시장의 규모는 150평 수준으로 저온 저장고 시설의 확대가 절대적으로 필요함.
- 또한, 대형소비처, 소비자의 농산물 구매 및 소비패턴 충족을 위한 시설

또한 미흡한 상황이며 일부 중도매인의 가공·포장으로 시장 내 혼잡도와 비용 또한 증대하고 있음. 이에 대한 새로운 도매시장 고객 유치를 위한 관련 시설의 확충 또한 필요한 것으로 판단됨.

○ 하지만 최근 도매시장 시설현대화 사업과 관련하여 예산 당국의 방침이 국비 지원 대신 용자로 전환되는 움직임이 일어나고 있는 가운데, 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 도매시장 시설현대화 사업을 미루거나 포기할 수도 있는 상황이 발생할 수 있음.

- 이러한 상황에서 도매시장 전문가들은 도매시장의 역할이 단순히 농산물을 거래하는 시장이 아니라 국가의 농산물 정책을 수행하는 공적인 유통경로이면서 공간임을 잊지 말아야 한다는 의견이 제시되는 상황임.
- 도매법인과 중도매인의 설문조사에서도 시설 현대화 사업은 중앙정부의 주도로 이루어져야 한다고 응답하였으며, 시설 현대화 사업에 대한 가장 큰 애로사항 역시 중앙정부와 개설자의 지원 부족이라고 응답한 만큼 시설현대화 사업에 있어 중앙정부의 지속적인 관심과 지원이 필요한 상황임.

○ 일본의 경우, 1973년 제1차 도매시장정비계획 수립 추진 이후 최근 10차에 걸친 정비계획 하에서 각 계획 기간 내에 시장 이전, 현부지 완전 재건축, 부분 재건축, 시설 개보수 등 5년간 추진해야 할 시설 현대화 계획을 확정하여 안정적이고 계획적으로 시설 현대화를 추진하였음.

- 또한, 중앙도매시장의 시설 현대화에 중앙정부의 보조율이 초기에는 최대 50%에서 40%로 변경되어 지속되고 있으며(지방도매시장 보조율 30%), 정부 보조비율은 도매시장 정비계획 추진 초기부터 유지되어 온 비율로서, 현재로서는 앞으로도 시설 개보수에 보조율 전환은 고려하고 있지 않음.

## 2.4. 도매시장 유통 주체의 업무영역 확대와 관련된 주요 쟁점 사항

- 우리나라 도매시장에서 도매법인과 중도매인의 업무는 농안법 상으로 기본적으로 수집 집하 업무를 도매법인이, 분산업무를 중도매인이 담당하는 것으로 되어 있으며, 예외적으로 다음 업무에 국한해 업무를 할 수 있도록 되어 있음.
  - 도매법인은 판매업무 외의 사업을 경영하지 못하게 되어 있으나(농안법 제35조), 단서조항으로 선별, 포장, 가공, 제빙, 보관, 후숙, 저장, 수출입, 배송 등 사업은 부령이 정하는 바에 따라 제한적인 경영이 가능하도록 되어 있음.
  - 중도매인은 도매법인 상장 외 농산물의 거래가 불가능하나, 상장예외품목 지정품에 대해서는 직접 거래할 수 있도록 예외조항이 있으며, 또한 중도매인 간 거래는 20%(전년도 연간 구매 총 거래액이나, 판매한 총 거래액 각각의 20% 미만, 중도매인 간 거래액은 최저거래금액 산정 미포함)에 대해 거래가 가능하도록 규정하였음.
  
- 시장도매인은 모든 농산물의 매수 또는 위탁도매, 매매 중개 등 도매법인과 중도매인이 할 수 있는 모든 거래행위를 할 수 있도록 되어 있음(농안법 제 37조). 물론 시장도매인은 해당 도매시장법인, 중도매인에게 농산물을 판매하지 못하나 거래 특례 규정은 있음(농안법 제34조).
  
- 일본의 경우, 도매시장법인의 제3자판매(전송 포함)는 평균 9.5%(청과, 2015년)이며, 도매시장에 따라 차이가 있음. 예컨대 제3자판매 비율이 높은 상위 3개 도매시장의 경우 32.2%(A시장), 27.6%(B시장), 27.2%(C시장)로 최고 32%에 달하는 시장도 있음.
  - 또한, 도매시장 중도매회사들의 직접 집하율은 평균 21.3%이며(2015년), 도매시장에 따라 최고 40.9%(A시장), 40.3%(B시장), 34.8%(C시장) 등으로 높은 도매시장도 있음. 여기서 중도매회사들의 직접집하에는 타도매

시장에서의 전송 집하, 산지로부터의 직접집하를 포함하고 있으며, 전자의 경우가 많은 비중을 차지하고 있음.

- 일본의 제3자판매와 직접집하는 2004년 도매시장법 일부 개정에 의해 ‘생산자 및 외식, 가공, 소매업자 등과 도매업자, 중도매업자의 연계 강화 및 지방도매시장의 네트워크화를 도모하기 위한 규제 완화 차원’에서 일부 탄력적으로 적용하기 시작하였으며, 실제로 도매시장에 따라 도매업자와 중도매업자 사이에 소통과 협약을 통해 수준을 통제하여 왔음(오사카 도매시장 등 조사결과).
  - 최근 일본의 도매시장 개혁 내용에 제3자판매, 직접집하, 도매법인 간 거래, 상물분리 등 거래에 관해 ‘각 도매시장에서 관계자 의견을 청취하고 공정한 수속을 이행하고, 공통의 거래 원칙에 반하지 않는 범위 내에서 정한다.’라고 되어 있어 개설자 재량에 맡기기로 하였음.
- 일본의 도매시장 내 제3자판매, 직접집하 등 주체 간 영역 파괴 추세는 일본의 도매시장 개설 초기 중도매인 제도에 대한 인식과 그 연장선상에서 도매업자와 중도매업자 간의 관계성에서 살펴볼 필요가 있음.
- 일본은 1923년 중앙도매시장법 제정과 중앙도매시장 설립 당시, 거래방법을 위탁과 경매를 원칙으로 하고, 중간유통인들의 과다이운 착복을 방지하는 차원에서 도매법인에 대해 매매차익이 아닌 수수료 수익으로 제한하고, 중도매인에 대해서는 거래경로 단축 차원에서 중도매인제도를 의무화하지 않고 다만 시행규칙(제28조)에 ‘개설자는 업무규정으로 정한 바와 같이 중도매인으로서 매매에 참가할 수 있다’라고만 규정하여 도매시장 유통 주체로서 중도매인에 대해 강제하지 않았음. 물론 중도매인 용어가 중앙도매시장 법 조문에 등장한 것은 1956년 법 개정에 의해서임.<sup>20</sup>
  - 이는 일본의 도매시장에 도매법인은 법 시행 초기부터 의무적으로 수수

<sup>20</sup> 후지시마 히로시(동경 성영대학 명예교수), ‘일본의 공영도매시장제도의 특징’. 내부자료.

료 상인으로 유통 주체로 진입하고 중도매인은 선택적 사항이 되어 도매법인과 중도매인의 역할 분담도 명확하게 구분해 시작하지 않았다는 점과 이에 따라 집하와 분산 기능이 명확하게 지정되지 않았다는 점을 시사하고 있음.

- 또한, 일본의 도매시장은 도매법인 간 인수합병, 도매법인의 중도매인회사 지분 상호출자 등 도매법인과 중도매인 간의 상호의존성 또는 상호연계성이 강해 이 또한 역할 구분이 명료하지 않게 된 요인으로 볼 수 있음.
- 따라서 일본 사례를 답습하여 우리나라 도매시장의 도매법인과 중도매인 업무영역 문제를 적용하는 것은 신중하게 접근할 필요가 있음.

- 도매법인과 중도매인 설문 조사결과 제3자판매와 직접집하 허용에 관한 공통적인 의견은 도매시장 효율성 증대와 주체 간 경쟁을 통한 발전으로 도매시장 활성화가 필요하다고 응답한 반면 거래규제 완화 시에는 거래질서 혼란으로 인한 도매시장 운영에 문제가 발생할 수 있다는 의견이 가장 높았음.
  - 하지만 중앙도매시장과 지방도매시장간의 양극화 현상이 심화되고 있는 가운데 전술에서 언급한 것처럼 중앙도매시장은 중앙정부의 엄격한 규제 하에 도매시장의 공영성, 공정성, 투명성 확보를 통한 광역 거점시장의 역할을 부여하고 지방도매시장은 개설자에 대한 재량권 부여를 통해 각 지방도매시장 특성과 실정에 맞는 거래규제완화를 추진함으로써 공영도매시장 활성화를 도모하는 것이 필요함.

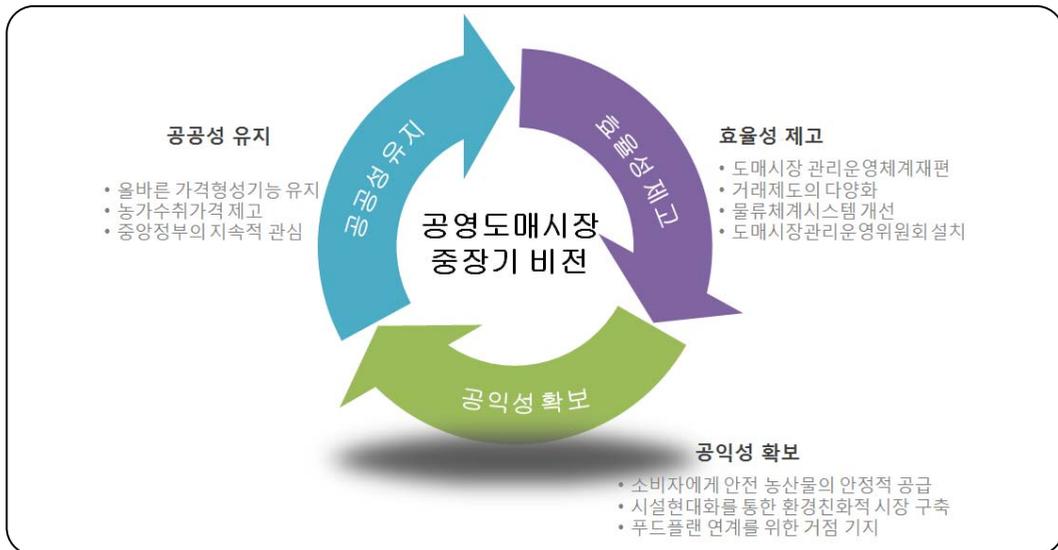


# 제 5 장

## 공영도매시장 중장기 비전

○ 5장에서는 선행연구 결과를 비교 검토하고, 도매시장을 둘러싼 유통환경의 변화와 전망, 도매시장별 유통관계자 설문 및 심층 조사결과, 전문가 토론회 결과를 바탕으로 공영도매시장 중장기 비전을 설정함.

〈그림 5-1〉 공영도매시장 중장기 기본계획



자료: 저자 작성.

- 우리나라 도매시장은 전국의 주요 도시에 골고루 배치되어, 전국에서 재배, 사육, 채취되는 농림축산물과 수산물을 매일 대량으로 집하하여 우리 국민에게 먹거리 식재료를 신선한 상태로 안정적으로 분산, 공급하는 도매단계 중심 유통거점기지로서 농식품 생산자와 소비자를 위한 매우 중요한 공익적 유통시설 하부구조이자 거래의 장임.
- 농산물 도매시장은 국내에서 생산된 청과물 전체 생산량의 50~60%가 경유하는 지배적인 유통경로(主流 유통경로, mainstream channel)로서 생산 농민들의 판로 안정과 판매가격 수취에 핵심적인 판매처임.
- Big3 등 대형소매유통업체의 소매시장 점유율은 지속적으로 증가하다 최근에는 정체되고 있음. 대형업체들의 농산물 산지 직구매는 이미 2000년대에 산지에 집중이 되었고, 가락시장을 포함한 도매시장을 통한 직접구매는 거의 이루어지고 있지 않으나, 벤더를 통한 구매는 큰 비중을 차지하고 있음.
- 또한, 대형유통업체의 할인점이 1993년 출점 이후 전국의 대·중 도시 주요 입지에 대부분 입점해 있어 점포 수 확대 여지가 크지 않고, SSM 체인점과 편의점 점포 수 확대 또한 한계가 있어 이들 점포를 통한 농산물 소매 확대는 용이하지 않을 것으로 예상되어, 대형소매유통업체 구매본부를 통한 농산물 산지 직구매 비중도 증가 또한 한계에 다다른 상황임.
- 따라서 농산물 도매시장은 생산 농민들의 안정적인 판로 유지와 경매 및 기타 상대거래를 통한 출하 즉시 판매와 정산으로 공익성이 높은 시설이자 거래의 장으로 향후에도 상당 기간에 걸쳐 역할과 기능을 하게 되며, 도매시장의 시설과 거래에 대해 정부의 공적 지원과 관리가 매우 중요함.
- 또한, 농산물 도매시장은 정부에서 1990년대 이후 거래제도로 경매원칙을 제도화하여 경매제가 정착되어 현재 80% 경매율이 유지되고 있음. 물론

2013년 유통개선종합대책 이후 거래방식 다양화 정책의 추진으로 도매시장에서 정가·수의거래가 확대되고 있으나, 산지 출하자와 도매법인, 중도매인 등 거래관계자들이 경매제에 익숙해져 있고 중도매인들과 산지출하조직에서 정가·수의거래처 확보 역량과 방식, 경험 등이 부족하며 추진 필요성, 효과성 등에 대한 인식 부족과 공감대 형성이 부족하여 정가·수의거래비율이 크게 확대되지 않고 있으며, 도매시장과 도매법인에 따라 정가·수의거래비율이 높은 경우가 있으나 정확한 의미의 정가·수의거래가 아닌 경우도 많은 상태임.

- 도매시장의 경매가격, 특히 가락동 도매시장의 경매가격은 다른 도매시장의 경매가격에도 영향을 주고 있지만, 대형소매업체나 식자재업체 등의 원료 조달가격 결정에 가장 중요한 기준으로 작용하고 있기 때문에, 품목에 따라 도매시장 경매가격이 어느 수준에서 결정되느냐, 얼마나 안정되느냐는 소비자가격에도 영향을 미치지만 특히 산지 농민의 수취가격에 절대적인 영향을 미쳐 농산물의 제값 받기를 추구하는 농민들과 생산자단체뿐 아니라 정부에서 경매가격의 적정수준 유지와 안정화를 위한 정책과 시장관리가 절실하게 필요함.
- 소매업체, 대량수요처 등 물량의 안정공급, 안정적 가격 거래를 위한 정가·수의거래가 효율적으로 추진되도록 지원과 노력이 필요함.
- 구매자들의 소포장, 전처리, 가공, 원스톱 구매에 대한 니즈 충족을 위해 도매시장 내 포장가공시설과 콜드체인시설의 설치가 필요함. 산지 농가 및 생산자조직 가공품 등의 도매거래도 가능하도록 해야 함.
- 식품의 안정성과 위생, 신선도 유지를 위해 도매시장 거래, 보관 시설 등 지속적인 개선이 필요하며, 특히 정온화 시설 및 도매시장 내 청결화를 추진해야 함.

- 도매시장은 향후에도 상당 기간 농산물 유통에서 핵심적이고 중요한 경로 (mainstream channel)의 소비지 도매단계 시장의 역할을 담당할 것임.
  - 현재 청과물의 경우 도매시장 경유 비율이 50% 내외로 안정적으로 유지되고 있으며, 대형유통업체의 산지 직거래 비율이 25~30% 내외, 농가-소비자 직거래 및 온라인 직거래가 나머지 10~15% 수준으로, 향후 대형유통업체의 소비지 입점 포화 및 규제 지속과 온라인 직거래 비율 및 농-소 직거래 비율 증가 한계로 유통경로별 점유 비중을 상당 기간 지속될 것으로 예상됨.

#### **<공영도매시장으로의 청과물 경유 비중 추정>**

- 공영도매시장의 기본계획을 수립하기 위해 전체 청과물 중 공영도매시장으로 경유하는 비중을 파악하는 것이 필요함. 이는 공영도매시장의 현 위치를 파악하여 향후 전망을 통해 계획을 수립해야 하기 때문임.
- 공영도매시장의 경유율을 추정하기 위해 다음과 같은 방법을 이용함.
  - 우선, 거래금액을 기준으로 공영도매시장의 경유율을 추정하였음.
  - 모든 농산물의 생산액은 통계청을 통해 공식적으로 발표되기 때문에 자료 확보가 용이하고, 거래금액은 시장사용료 등 모든 비용의 기준이 되기 때문에 신뢰가 높으며, 감가상각 등으로 표현되지 못하는 부분도 가격에 의해 발현되기 때문에 대표성이 더 높다는 장점이 있음.
  - 따라서 우리나라의 모든 청과물 생산을 파악해야하기 때문에 공식 통계로 발표되는 통계청의 생산액을 이용하였으며, 청과물 생산액을 재정리하였음.
  - 청과의 특성상 크게 채소류와 과실류로 구분하였으며, 채소류에는 두류, 서류, 유지작물, 버섯류가, 과실류에는 임산물 중 수실류를 포함하였음.

- 특용작물은 유지작물(들깨, 땅콩 등), 섬유작물(면화, 대마 등), 기호작물(녹차, 박하 등), 약용작물(백수오, 맥문동 등), 버섯류(양송이, 느타리 등), 기타(닥나무, 신선초 등)으로 나뉘는데, 공영도매시장에서 거래되는 유지작물과 버섯류만 포함시켰음.

〈표 5-1〉 청과물 생산액 분류

구분	분류		품목
채소류	두류		콩, 팥, 녹두
	서류		감자, 고구마
	채소류	엽채류	배추, 양배추, 시금치 등
		과채류	수박, 참외, 오이, 호박 등
		근채류	무, 당근, 우엉, 토란, 연근
		조미채소	건고추, 마늘, 파, 양파, 생강
		양채류	
	특용작물	유지작물	참깨, 들깨, 땅콩
		버섯류	양송이, 느타리, 영지, 팽이, 새송이
		임산물	송이, 목이, 표고, 능이
과실류	과실류		사과, 배, 복숭아, 포도, 감(단감, 뽕은감) 등
	임산물	수실류	밤, 호도, 대추, 잣, 도토리, 은행 등

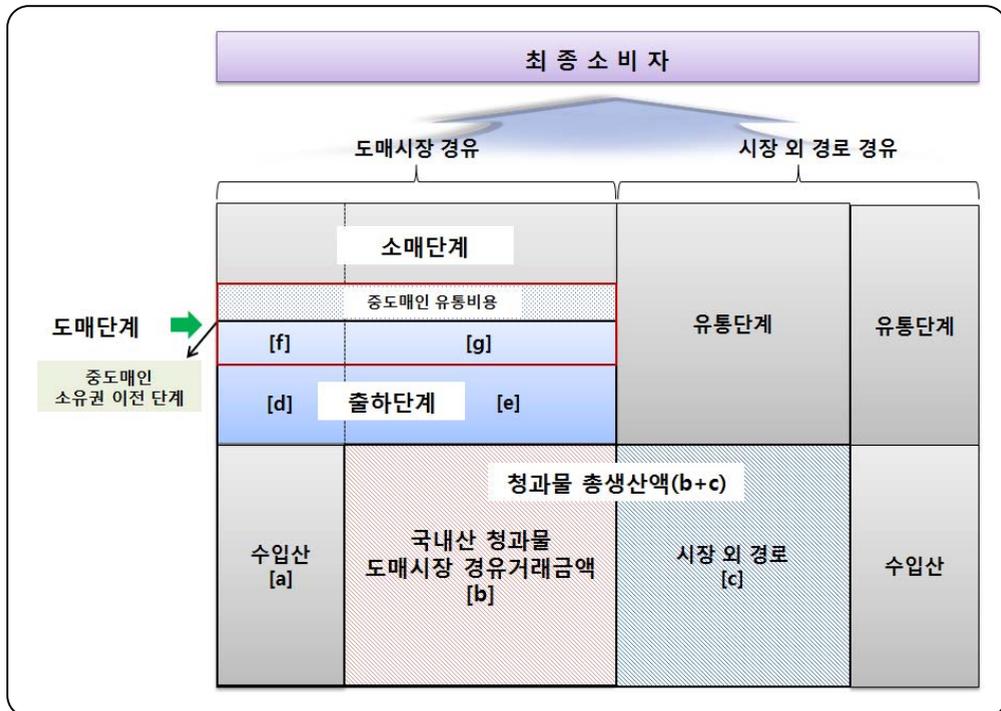
자료: 저자 작성.

○ 공영도매시장의 거래금액은 민영도매시장, 법정도매시장과 수산물 도매시장을 제외하였고, 수산 도매법인의 거래실적도 제외하였으며, 수입산을 제외한 국내산 거래금액임.

- 전체 청과물 생산액과 절대 비교를 위해 공영도매시장의 거래금액에 포함되어있는 출하단계 이후 중도매인에게 소유권이 이전될 때까지의 유통비용을 제외하였음.
- aT 유통실태 중 2016년을 기준으로 출하단계부터 중도매인 소유권이전까지의 유통 비중을 추정하였으며, 대표적으로 창녕 양파가 가락시장으로 출하하는 유통단계를 적용하였으며, 일정하다고 가정하였음(10.4%).

- 공영도매시장의 청과물 거래금액은  $a+b+d+e+f+g$ 이며, 국내산 거래금액은  $b+e+g$ 임.
- 국내산 청과물 총생산액은  $b+c$ 이므로, 도매시장의 경유 비중을 정확하게 산정하기 위해서는 국내산 청과물 거래금액을 산출하여야 함.
- 따라서 국내산 청과물 거래금액은 청과물 거래금액에서 수입산 ( $a+d+f$ )을 제외하고, 출하단계( $e$ )와 도매단계 중 중도매인에게 소유권이 이전되는 단계( $g$ )까지의 유통비용을 제외한  $b$ 이어야 함.
- 공영도매시장 국내산 청과물 거래 비중은  $b/(b+c)$ 임.

〈그림 5-2〉 청과물 중 공영도매시장 거래 비중 산출 도식



자료: 저자 작성.

○ 국내산 청과물의 공영도매시장 경유율은 2017년 기준, 48.6%인 것으로 추정됨.

- 생산액의 2000년 대비 2017년의 연평균 증감률은 3.5%인 반면, 거래금액은 6.1%로 더 높아, 공영도매시장으로의 출하가 더 가파르게 상승하고 있는 것으로 나타났음.
- 도매시장 경유 비중도 2000년에 30.6%이었던 것이 2007년에 48.0%로 상승한 후 감소하여, 최근 2016년에 49.8%, 2017년에 48.6%로 다시 증가하였음.
- 공영도매시장의 국내산 거래금액과 청과물 생산액의 상관계수는 0.92으로 매우 높은 것으로 나타났음.

〈표 5-2〉 공영도매시장의 청과물 경유 비중

단위: 억 원

구분	생산액 (A)	시장거래 금액	수입산 거래금액	국내산 거래금액	출하-도매단 계금액	유통비용감안 거래금액(B)	경유비중 (B/A)
2000	113,882	40,489	1,669	38,820	4,028	34,792	<b>30.6%</b>
2001	113,823	44,917	1,833	43,084	4,471	38,613	<b>33.9%</b>
2002	113,053	49,919	2,228	47,691	4,949	42,743	<b>37.8%</b>
2003	118,465	56,090	2,671	53,419	5,543	47,876	<b>40.4%</b>
2004	129,686	61,189	3,288	57,901	6,008	51,893	<b>40.0%</b>
2005	121,203	62,901	3,574	59,327	6,156	53,171	<b>43.9%</b>
2006	123,859	68,606	4,147	64,459	6,689	57,770	<b>46.6%</b>
2007	124,387	71,822	5,232	66,590	6,910	59,680	<b>48.0%</b>
2008	169,252	73,296	4,946	68,350	7,092	61,258	<b>36.2%</b>
2009	178,112	78,608	4,975	73,633	7,641	65,993	<b>37.1%</b>
2010	192,110	96,132	6,265	89,867	9,325	80,542	<b>41.9%</b>
2011	197,019	94,580	7,531	87,049	9,033	78,016	<b>39.6%</b>
2012	222,770	106,036	8,030	98,006	10,170	87,836	<b>39.4%</b>
2013	220,276	109,163	9,758	99,405	10,315	89,090	<b>40.4%</b>
2014	196,215	101,475	9,185	92,290	9,576	82,713	<b>42.2%</b>
2015	192,500	110,785	10,075	100,710	10,450	90,260	<b>46.9%</b>
2016	191,756	118,100	11,484	106,616	11,063	95,553	<b>49.8%</b>
2017	190,346	115,155	11,843	103,312	10,720	92,592	48.6%
연평균증감률	3.5%					6.1%	

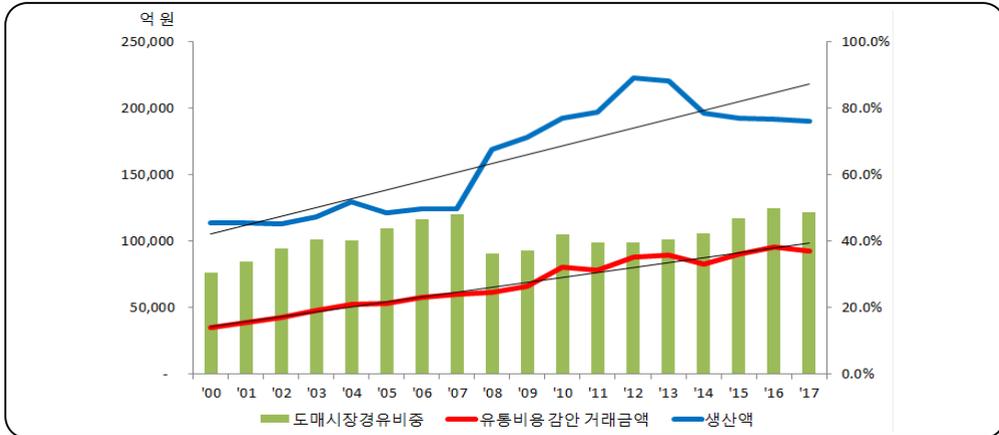
주 1) 공영도매시장 거래금액 기준이며, 청과물 실적임.

2) 출하-도매단계는 10.4% 적용하였음.

자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

국가통계포털(생산액), [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr).

〈그림 5-3〉 청과물 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액



자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

- 채소류의 공영도매시장 경유 비중은 2016년 기준, 50.1%인 것으로 나타남.
  - 2009년 대비 2016년의 채소류 생산액은 연평균 2.1%씩 증가하였으며, 유통비용을 감안한 공영도매시장에서의 국내산 채소류 거래금액은 연평균 6.5%씩 증가한 것으로 나타남.
  - 공영도매시장으로의 경유 비중은 2009년에 38.1%에서 지속적으로 증가하여 2016년에 50.1%까지 상승하였음.

〈표 5-3〉 공영도매시장의 채소류 경유 비중

단위: 억 원

	생산액 (A)	시장거래 금액	수입산 거래금액	국내산 거래금액	출하-도매단계 계금액	유통비용감한 거래금액(B)	경유비중 (B/A)
2009	126,517	54,671	946	53,725	5,575	48,150	<b>38.1%</b>
2010	141,872	69,425	1,663	67,762	7,031	60,730	<b>42.8%</b>
2011	144,175	63,250	3,056	60,194	6,246	53,948	<b>37.4%</b>
2012	168,174	74,333	2,177	72,156	7,487	64,669	<b>38.5%</b>
2013	160,943	74,393	2,419	71,974	7,468	64,506	<b>40.1%</b>
2014	141,755	68,726	2,465	66,261	6,876	59,386	<b>41.9%</b>
2015	144,253	77,793	3,247	74,546	7,735	66,811	<b>46.3%</b>
2016	142,180	83,396	3,984	79,412	8,240	71,171	<b>50.1%</b>
연평균증감률	2.1%					6.5%	

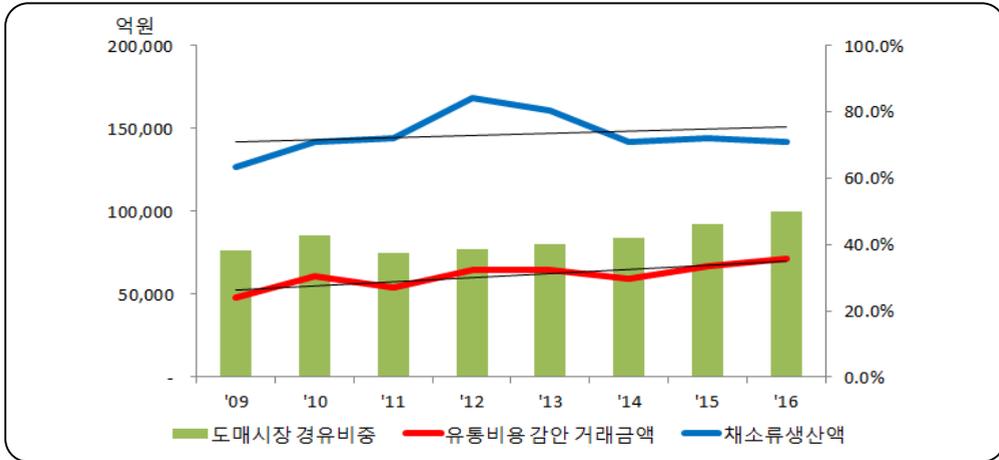
주 1) 공영도매시장 거래금액 기준이며, 채소류 실적임.

2) 출하-도매단계 유통비용은 10.4% 적용하였음.

자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

국가통계포털(생산액), www.kosis.kr.

〈그림 5-4〉 채소류 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액



자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

- 과실류의 공영도매시장 경유율은 2016년 기준, 49.1%인 것으로 나타남.
- 2009년 대비 2016년의 과실류 생산액은 연평균 0.3%씩 감소한 반면, 유통비용을 감안한 공영도매시장에서의 국내산 과실류 거래금액은 연평균 4.9%씩 증가한 것으로 나타남.

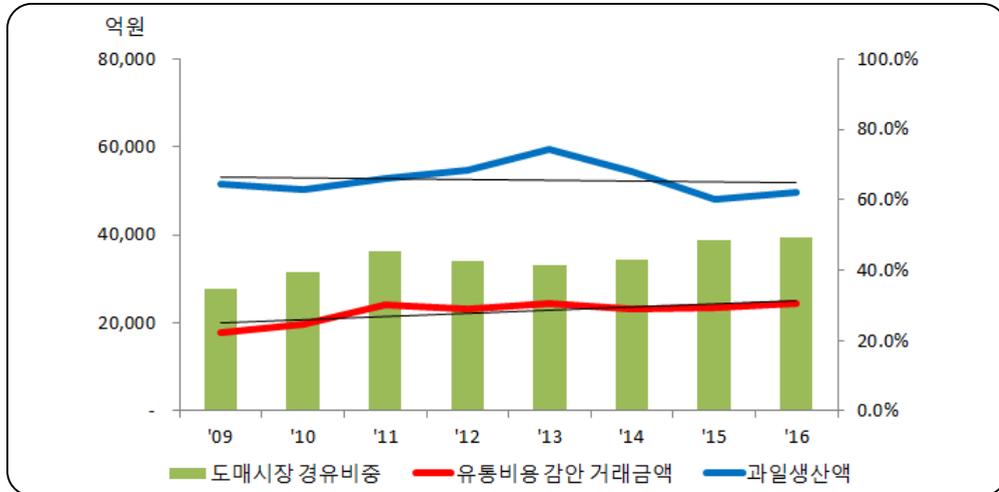
〈표 5-4〉 공영도매시장의 과실류 경유 비중

단위: 억 원

	생산액 (A)	시장거래 금액	수입산 거래금액	국내산 거래금액	출하-도매 단계금액	유통비용감안 거래금액(B)	경유비중 (B/A)
2009	51,595	23,937	4,028	19,909	2,066	17,843	34.6%
2010	50,238	26,707	4,599	22,108	2,294	19,814	39.4%
2011	52,844	31,331	4,475	26,856	2,787	24,069	45.5%
2012	54,596	31,703	5,853	25,850	2,682	23,167	42.4%
2013	59,333	34,770	7,339	27,431	2,846	24,584	41.4%
2014	54,460	32,749	6,721	26,028	2,701	23,327	42.8%
2015	48,247	32,992	6,828	26,164	2,715	23,449	48.6%
2016	49,576	34,703	7,540	27,163	2,819	24,345	49.1%
연평균 증감률	-0.3%					4.9%	

주 1) 공영도매시장 거래금액 기준이며, 과실류 실적임.  
 2) 출하-도매단계 유통비용은 10.4% 적용하였음.  
 자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.  
 국가통계포털(생산액), www.kosis.kr.

〈그림 5-5〉 과실류 생산액과 유통비용을 감안한 국내산 공영도매시장 거래금액



자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

- 공영도매시장으로의 경유 비중은 2009년에 34.6%에서 지속적으로 증가하여 2016년에 49.1%까지 상승하였음.

- 공영도매시장은 다음 기능을 수행함에 핵심 도매거래 장소로 농산물 유통에서 가장 중요한 시장으로 정책의 계획적이고 안정적인 추진이 필요함.
  - 인구집중지역인 도시 소비자들에게 대량의 다종다양한 농산물을 신속히 공급하는 대표적인 도매시장 역할을 수행함(대량농산물 집하 분산 기능).
  - 유통 다양화 추세에 신선농산물의 공정하고 투명한 거래의 장으로 거래를 준수하고 농산물을 안정적으로 공급하는 공공성이 높은 시장임.
  - 농산물 거래가격의 기준이 되는 대표적인 가격 결정기구 및 농산물 제값받기를 유도할 수 있는 대표시장임.
- 도매시장은 거래기준가격 역할을 수행하는 유통기구로서 현재 80% 수준의 경매입찰 비중이 정가·수의거래 비율 증가로 인해 감소할 것으로 예상되나,

시장균형 적정가격 및 출하 농민을 위한 제값 받기를 위해 경매 입찰 비중을 일정 비중 이상 유지토록 하여 강력한 기준가격 기능을 발휘가 필요함.

- 실제 대형유통업체의 산지예약주문거래를 비롯한 대부분의 농산물 거래에 가락동 도매시장 경매가격이 가장 큰 기준가격으로 작용하여 가락시장 등 도매시장에 출하되어 경매되는 농산물의 품위 등급이 중요함.
- 이를 위해 경매 입찰 시스템 보강과 가격 안정성을 최대한 유지하는 예약경매, 원격경매(상물분리), 이미지 경매 등 경매의 선진화, 첨단화가 필요함.
- 소비자 소매업체와 산지출하조직의 거래가격 안정화와 적정화를 위한 정가·수의매매는 필요로 하는 수요를 개발하고 매매방식의 다양한 모델을 개발, 확산하여 시장거래자들이 자연스럽게 선호할 수 있도록 유도함.

○ 향후 경제발전과 소비수준의 향상으로 안전하고 신선한 농산물의 유통과정이 매우 중요해질 것이므로 도매시장의 콜드체인시스템 확보가 절대적으로 중요하여 향후 시설현대화는 콜드체인시스템 구축을 핵심으로 추진해야 함.

- 우리나라는 1985년 가락시장을 비롯하여 2004년 광주 서부시장 및 강서시장까지 1기 도매시장 시설 건축 및 운영 과정에 있으며 최근 건축 후 30년이 지난 도매시장(가락동, 대전 오정, 수원, 천안 등)을 비롯해 2기 시설 재건축 및 이전 재개장 수요가 연차적으로 요구하고 있기 때문에 시설현대화 정책을 체계적으로 추진해야 함.

○ 농산물 공영도매시장은 소비자들의 먹거리를 취급하는 필수재 시장으로서, 공공성, 공정성, 투명성을 지속적으로 유지하는 도매시장으로 관리 운영되어야 하므로 예외거래, 담합 거래, 불법적 거래, 과다수수료 및 과다거래차익 발생, 부당한 차별대우 등 공공성과 공정성, 투명성을 지나치게 저해하는 거래행위는 제한되어야 하며 규정 적용을 명확하게 해야 함.

- 일본의 경우 도매시장 경유 비율이 1990년대 들어서부터 수입산 직거래 확대 영향으로 크게 줄어들어 청과의 경우 1980년 87.1%에서 2015년 57.5%가 되었으나, 국내산 청과의 경우 여전히 80%가 넘고 있어 농산물 유통에서 도매시장의 중요성은 여전히 유지되고 있음.
- 이에 따라 1970년대부터 현재까지 10차에 걸친 도매시장 정비 기본 방침과 최근 작성한 도매시장 기본방침에서도 도매시장의 기능적 중요성은 변함이 없고 향후에도 지속적 중요성을 나타내고 있음.

#### <일본의 「도매시장에 관한 기본방침(안)」에 담긴 도매시장의 위치>

(’18.10 공표)

- 도매업자 집하 및 중도매업자 분하 기능, 가격형성 기능, 대금결제 기능 등 조정기능이 중요함. 이들 도매시장 유통 주체들 기능은 식품 유통에 핵심인 국민의 안정적인 신선 식료품 공급 역할을 기대함.
- 한편으로, 생산자 소득향상과 소비자 니즈에 정확한 대응을 위해 도매시장을 포함한 새로운 수요 개척과 부가가치 향상 실현이 필요함.
- 유통 다양화 추세에 도매시장은 신선 식료품 등 공정한 거래의 장으로 특정 거래참가자를 우대하는 차별적 취급을 금지하고, 거래조건과 거래 결과의 공표 등 공정하고 투명한 공통적인 거래 룰을 준수하고, 공정하고 안정적인 업무 운영을 행하고, 높은 공공성을 기대함.
- 지방공공단체를 포함한 개설자는 지역주민에 신선 식료품의 안정공급에 대한 니즈에 대응하고 높은 공공성이 필요함.

## 제 6 장

---

# 공영도매시장 중장기 기본계획 수립

### 1. 중장기 기본계획 수립의 필요성과 기본방향

- 본 장에서는 중장기 기본계획의 필요성과 방향성 및 정책과제에 대한 연차별 로드맵을 제시하고, 비전에서 설정한 중장기 정책과제에 대한 연차별 로드맵을 제시하여 5년 단위 기본계획의 수립 내용과 추진과제를 선정함. 아울러, 중앙정부 차원의 기본계획 수립에 기초한 개설자별 정비 기본계획을 수립할 수 있도록 기본적인 지침을 제시함.

#### 1.1. 중장기 기본계획 수립 필요성

- 그동안 도매시장 정책은 1985~2004년까지 전국 주요 도시의 32개 농수산물 공영도매시장 건립과 유사 도매시장 정비, 경매제의 전면 실시와 위탁상 폐해 근절 등 성공적인 추진 이후, 큰 변화 없이 거래방식 다양화 등 부분적인 개선과 시설현대화 추진 등 정책이 체계적인 계획 하에서보다는 필요에 따라 추진되어 정책의 연속성과 일관성이 부족하였음.

- 중앙정부 담당 부처인 농식품부에서는 도매시장을 건설하는 기간에는 시장  
과에 과 단위의 인력으로 비교적 전문성과 일관성을 갖고 도매시장 관리 운  
영과 제도 개선 등이 주도적으로 추진되어 왔으나 담당 기구가 축소되어 유통정책과 내에 주무담당 2명에 불과하여, 도매시장과 관련된 주요 정책(거  
래제도, 관리운영, 시설현대화 등) 추진에 대해 어려움을 겪고 있음.
- 도매시장 시설 이전, 재건축, 개보수 등 수요 급증에도 불구하고 시설현대화  
에 대한 체계적인 계획은 부재임.
  - 공적 기능을 수행하는 도매시장은 시설 노후화, 콜드체인화, 포장가공시  
설 등 수요가 증가하고 있어 시설현대화가 지속적으로 요구되고 있음에  
도 예산부처에서 도매시장 시설현대화에 대한 국고보조, 용자에 대해 기  
존의 보조 30%, 용자 40% 지원조건을 대폭 낮추거나 심지어 보조를 없  
애고 용자 규모도 줄이려는 방향임.
  - 일본의 경우 도매시장 정비 기본계획의 지속적 추진을 통해 1970년대 초  
기 중앙도매시장에 대해 50% 국고 보조에서 90년대 들어서는 40%로 조  
정해 현재까지 지속하고 있으며 향후에도 보조비율을 조정하려는 의도  
나 계획은 없음.
- 일본의 경우 1973년 이후 도매시장의 체계적 관리, 시설현대화 지원을 위해  
최근인 2018년까지 10차에 걸쳐 도매시장정비계획을 추진하고 있음.
- 우리나라의 경우 해양수산부에서는 2015년에 농안법의 기본 골격과 내용을  
참고하여 나름대로 수산물 가격안정과 유통 활성화를 위한 유통법률인 「수  
산물 유통법」(수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률)을 제정한 바(2016년  
3월 시행), 법률 제5조에 해양수산부 장관은 수산물 유통발전 기본계획을 5  
년 단위로 수립, 시행하도록 규정하였으며, 기본계획에 따라 매년 수산물 유통발전 시행계획을 수립 시행하고(제6조) 지자체(시, 도지사)에서도 매년 지  
역별 수산물 유통발전 시행계획을 수립 추진하도록 하였음(제7조). 또한, 기

본계획과 시행계획에 의거하여 해양수산부 장관은 수산물 생산 및 유통산업에 대한 실태조사를 실시하고(제8조), 국가 및 지자체에서는 수산물 산지 위판장에 대한 시설 개보수와 시설 현대화, 저온유통체계 구축 등을 추진 및 지원하도록 규정하여(제22조, 제35조 등) 농식품부보다 앞서 수산물 유통과 도매시설에 대한 정비 등에 관한 기본계획을 수립하여 추진하고 있음.

## 1.2. 기본방향

- 우리나라의 농산물 유통은 산지에서 협동조합을 중심으로 하는 공동출하와 청과물 생산량의 50% 이상이 대량 집하, 분산되는 소비지 도매시장, 이후 소비지에 다양한 업태의 소매유통업체를 통한 소비자들의 구매 및 소비 경로가 현재까지 농산물, 특히 청과물의 주된 유통경로(주류경로, **mainstream channel**)이며 향후에도 특별한 질적 변화가 없는 한 상당 기간 주류경로로 역할을 담당할 것으로 전망됨.
- 여기서 특별한 질적 변화란 소매단계에서 소매용 판매 농산물과 요식업체와 단체급식의 식재료 원료 농산물을 도매시장을 통하지 않고 산지에서 직접 조달하게 되거나, 산지에서도 도매단계의 대표적인 시장인 도매시장으로 출하하지 않고 소매단계에 직접 출하하거나 온라인판매를 주된 판로로 이용하게 되는, 즉 도매단계가 대폭 축소 또는 없어지는 변화를 의미함.
- 도매시장은 세계의 대부분 국가에서 자국의 농민들이 생산한 농산물을 대량으로 신속하게 집하하여 소매단계에 분산하여 소비자들에게 신선하고 안정적으로 공급하는 공공성이 강한 사회간접자본(SOC) 시설로서 시장 시설 건설과 개보수 및 현대화를 위해 정부(중앙 및 지방)가 예산을 투입하고 기본적인 관리운영을 수행하고 있음.
  - 그중에서도 주로 대도시에 건설 운영하는 거점(또는 중앙) 도매시장은

중앙정부 주도로 건설하여 시설관리와 농산물 거래의 공익적 관리를 시행하고 있음.

- 우리나라 농수산물 도매시장은 전국권 공영도매시장 건설계획을 기반으로 1985년 가락동 도매시장 건설을 비롯해 2004년 서울 강서 및 광주 서부 도매시장 건설까지 32개 공영도매시장을 건설하여 전국적인 공영도매시장 배치를 완료하여 운영하고 있음. 그동안 적게는 10수년, 많게는 가락동 도매시장과 같이 30년을 넘게 도매시장을 운영하면서 도매시장 시설의 노후화 진행, 도심 확장 및 개발에 따른 도매시장의 이전 수요 발생, 유통환경의 변화에 따른 콜드체인 시설 등 추가 시설 수요 발생 등으로 도매시장 시설 이전 건축, 전면 또는 부분 재건축, 노후시설 개보수, 저온 저장고·포장가공시설 등 시설 추가 등 시설현대화 요구가 대부분 도매시장에서 발생하고 있음.
  - 현재 가장 먼저 도매시장 시설현대화계획을 시작한 가락동 도매시장은 1단계로 소매 및 관리운영시설(관리공사)을 완공하여 운영 중에 있으며, 2단계로 도매권역에 대해서도 단계별 재건축(Rolling) 방식에 의한 전면 재건축이 추진되고 있음. 또한, 대전 오정동 도매시장과 천안 도매시장이 부분적 시설현대화가 완료되어 운영 중이며, 인천 구월동 도매시장은 이전 재건축이 진행 중으로 2019년 9월 중 완료 예정이며, 수원 도매시장은 롤링(Rolling) 방식에 의한 전면 재건축이 추진 중에 있음.
  - 그밖에도 안동 도매시장과 구리 도매시장도 부분 재건축이 계획되어 있으며, 청주 도매시장은 이전 재건축이 추진되고 있으나, 예산 당국에서 국고보조 비율을 기존의 30%에서 낮추거나 전면 용자 전환을 추진하고 있어 향후 도매시장 시설현대화 추진에 난관을 겪고 있음.
- 이는 우리나라 농산물 유통에서 가장 중요한 공적 하부시설인 거점 도매시장에 대한 지속적인 유지, 보수 및 시설현대화가 절대적으로 필요하며 이를 위해 중앙정부의 보조, 용자가 뒷받침되어야 사업 추진이 가능함에도 중앙정부 부처 간 인식 공유 및 공감대 형성이 부족하기 때문임.

- 따라서 담당 중앙정부인 농식품부에서는 전국 도매시장의 시설현대화를 위한 계획적, 연차별 추진을 위한 근거가 되는 중장기 기본계획을 수립 시행하여 연차별 예산에 반영하도록 해야 함.
- 향후 도매시장 기본계획은 농산물을 생산하는 농업인들의 최대 출하처이자 소비자들에게 다양한 농산물을 신속하고 안정적으로 공급하는 소비지 대량 분산처(Depot)로서 역할과 기능을 수행하는 한, 지속적인 시설 개보수를 비롯한 시설현대화 계획을 연차적으로 추진하고, 효율적인 시설관리와 거래제도 확립 및 개선을 위해 5년 단위로 주기적으로 수립하여 추진함.
- 다만 5년 단위 기본계획에는 도매시장 장기적 방향성과 전망을 위해 도매시장 경유 비중의 추세적 전망(5년 및 10년 전망)과 장기적으로 지속되는 역할 및 기능에 대한 방향을 제시하도록 함.
  - 일본의 도매시장 정비 기본계획은 초반기인 1970~80년대에는 10년 단위의 계획 수립과 함께 5년 후 보완계획을 추진하였으나, 유통환경의 변화 속도가 빨라진 1990년대 이후에는 5년 단위로 수립 추진하여 현재 10차 계획을 추진하고 있음.
  - 우리나라 농림수산부문의 각종 기본계획(농업 농촌 및 식품산업 기본계획, 삶의 질 기본계획 등)이 대부분 5개년 단위로 추진되고 있어 도매시장 기본계획도 5년 단위로 수립 추진하는 것이 바람직함.
- 향후 도매시장은 중장기적으로 다음과 같은 역할과 기능을 수행할 것으로 예상되며, 도매시장의 역할과 기능을 발전적이고 원활히 수행하기 위해 중장기적인 안목과 플랜을 갖고 연구개발이 적절하고 지속적으로 추진되어야 함.
- 첫째, 기술개발 촉진과 수요 다양화로 채소, 과일 등 재배 품목과 품종이 다양해지고, 생산방식도 친환경 유기농업, 시설재배 등 다양화, 첨단화되는 추세이며, 먹거리 소비문화 또한 다양화, 세분화되는 추세로 이러한 수요, 공

급 추세에 대응한 농산물의 다양한 구색 상품을 집하, 분산하는 시장으로 도매시장이 최적화되어 있음.

- 도매시장은 출하농산물의 품질과 시장성을 분별할 수 있는 경매사와 중도매인들의 집합 시장이기 때문에 신규 개발된 품종의 시장수요를 테스트할 수도 있으며, 신규 수요를 창출하고 확대할 수 있는 최적의 시장으로서 국산 농산물의 개발과 수요 확대에 중요한 역할을 담당함.

○ 둘째, 도매시장은 수많은 출하자와 구매자 사이에서 거래의 장을 형성하고, 경매 또는 중개(정가·수의 등) 기능을 수행함으로써(거래 총수 최소화 원리) 그렇지 않은 경우 거래상대자 간 개별적 거래로 인해 발생할 수 있는 거래비용(transaction cost)을 최소화하고, 공개거래 기능 수행으로 거래자 간의 정보 격차와 거래교섭력 격차 해소에도 큰 몫을 수행함. 이는 특히 생산출하가 기업적인 규모화 수준이 낮아 영세농, 중소농이 지배적이고 구매자 또한 기업적 대량구매업체를 제외하고 중소규모 소매업체나 요식업체 등이 향후에도 많을 수밖에 없는 우리나라에서 중요한 역할임.

○ 셋째, 전국적으로 산지, 소비지를 가리지 않고 다양한 농산물 거래가 이루어지는 현장에 기준가격으로 활용되는 가격인 도매시장 가격, 특히 가락동 도매시장 가격은 대표가격으로써 이용되어 공정하게 가격이 결정되는 메커니즘을 지속적으로 유지, 발전시키는 것이 미래에도 중요함.

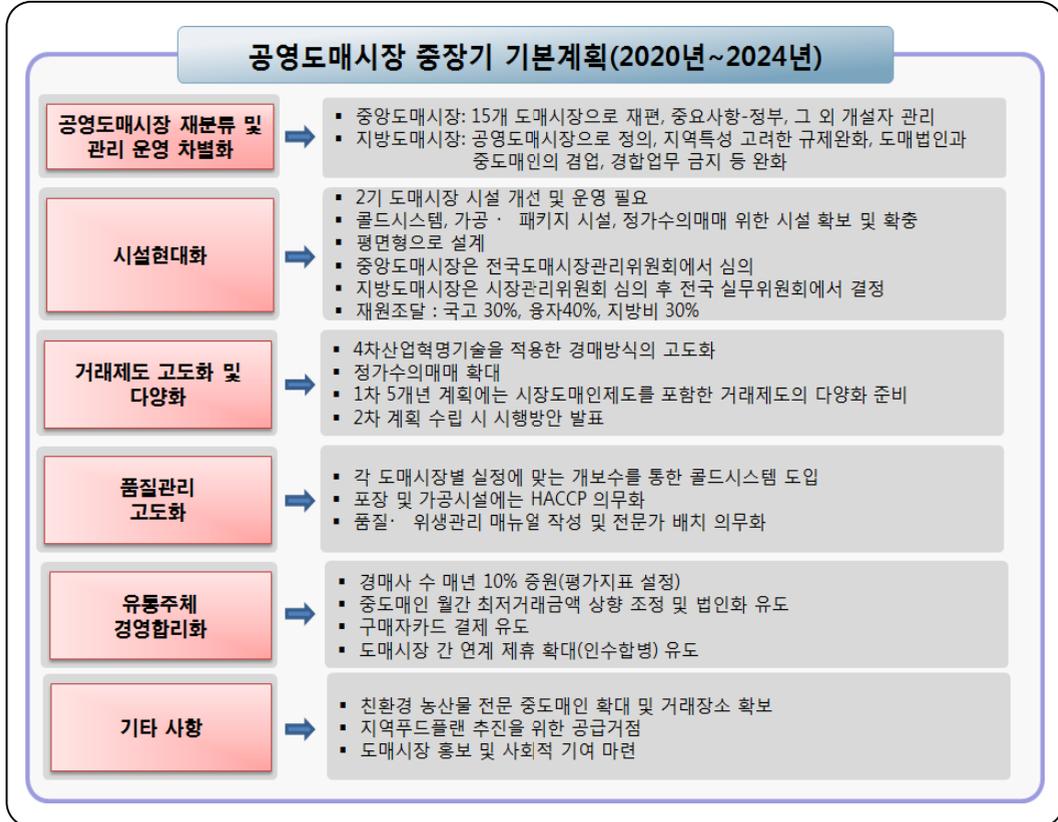
- 현재 도매시장 거래량의 80% 수준이 경매로 거래되고 있으며, 산지와 소매업체·대량수요처 간의 직거래와 예약거래 등에 도매시장 거래가격이 가장 중요한 참조가격이 되고 있기 때문에, 경매방식의 투명화, 고도화, 보완을 통한 ‘발전된 경매방식’이 추구될 필요가 있으며 향후에도 상당 기간 주도적인 거래방식으로 지속될 수밖에 없음.
- ‘발전된 경매’(advanced auctioning) 방식에는 유럽의 네덜란드 그리너리 원예협동조합, 프랑스 브레따뉴 채소협동조합, 최근 일본 동경의 오다도매시장 화훼경매에서 실행하고 있는 ‘이미지 경매’, 원격경매, 동시 경매

등 다양한 경매방식의 적용도 있지만, 예약출하시스템을 강화하여 도매 시장 출하물량을 조절함으로써 경매가격을 안정화시키고, 시장에 따라 경매시간을 특정하여 시간을 분산하여 경매함으로써 경매 쏠림현상을 완화하거나, 경락가격 상하한을 특정하는 ‘경매가격안정대제도’ 등 다양한 보완방안도 검토될 필요가 있음.

- 경매방식의 보완 발전이 필요한 한편, 도매시장에 따라, 거래 품목이나 시기에 따라 출하 농민과 구매자들에게 유리한 혜택을 줄 수 있는 거래 방식, 예컨대 정가·수의매매, 예약거래, 온라인 방식의 거래 등의 거래방식도 지속적으로 연구 검토되고 도매시장에 따라 시범 도입과 평가 등이 발전적으로 추진될 필요가 있음.

- 전국의 주요 도시에 건설된 도매시장은 전국에서 생산되는 신선농산물의 지역적 대량 분산에 최적의 시장으로서 역할이 지속될 것임. 특히 농산물의 생산 특성상 홍수 출하가 이루어지는 경우가 많아 산지에서 전국 도매시장으로 분산출하를 유도하여 소비 분산과 가격안정 기능을 수행할 것임. 향후 정보통신기술(ICT)의 발전으로 농산물의 지역분산 물류가 더욱 효율적으로 이루어질 것으로 보임.
- 정부의 농산물 수급조절과 가격안정 정책 추진에 도매시장을 효과적으로 활용하여 산지의 협동조합을 통한 생산공급량 조절과 함께 유통조절을 담당하는 한 축으로 역할을 담당할 수 있음. 도매시장은 경매를 통해 거래가격이 투명하게 결정되고 소유권이 이전되는 시장으로 품목에 따라 도매시장 경유 비율이 높을수록 품목 자조금 거출의 포인트로 적극 활용될 수 있으며, 가격 등락이 심할 경우 도매시장 출하농산물의 시장격리나 대량 분산처로 활용하여 가격안정을 도모할 수 있음.
- 연구 결과를 바탕으로 도출된 공영도매시장의 중장기 기본계획 수립 개요는 다음과 같음.

〈그림 6-1〉 공영도매시장 중장기 기본계획 수립 개요



자료: 저자 작성.

## 2. 1차 5개년 기본계획(계획기간: 2020~2024년) 기본 골격

### 2.1. 기본 구상

- 전국의 주요 도시에 건설 운영되고 있는 32개 공영도매시장은 한국의 신선 식료품인 청과물의 연간 총생산량 중 50% 내외가 거래되는 농산물 유통의 기간적 인프라이며, 농업인이 생산하는 농산물의 최대 판매처로서 안정적인 판로이자 소비자와 접점에 있는 중소 소매업체와 요식업체 등이 필요로 하는 소매용 구색 상품과 원료 농산물을 매일 안정적으로 공급하는 대량 농산물의 집하, 분산 거래장소임.
- 1990년대 중반 이후 확산된 대형소매유통업체와 최근 증가하고 있는 대기업 식자재 공급업체들의 식재료 산지 직구매가 늘어나고 있음에도 국내 생산 청과물의 도매시장 경유 물량과 거래금액은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음. 이는 유통환경 변화에 따라 유통경로의 다양화가 진행되는 추세이나, 다른 측면에서 산지 출하 농민과 생산자조직에서 안정적인 판로 확보를 선호하는 한편 대형유통업체와 직거래 시 거래교섭력 취약과 납품상품 스펙 제한, 세일 행사 등 유통업체 요구 대응 어려움 등으로 상대적으로 안정적이고 편리한 판로인 도매시장으로 집중하는 경향을 반영하고 있음.
- 국내 청과물 생산량(생산액)에서 도매시장을 경유하는 비중은 지금까지의 추세라면 청과물 생산량 증가 추세에 따라 꾸준히 늘어날 것으로 전망됨. 다만 소매유통업체와 대기업 식자재 공급업체의 산지 직구매 요구에 대응해 산지 출하조직인 협동조합과 영농조합, 영농회사에서 어떠한 판로관리전략(판로 포트폴리오전략)을 구상하느냐에 따라 영향을 받을 수 있음. 도매시장에서도 산지에서 출하하는 농산물에 대해 적절한 가격에 경매나 정가·수의 매매를 수행하는 역량에 따라 도매시장 경유 비중은 변할 수 있음. 특히 도

매시장의 중도매인 고령화와 거래가격의 불안정성으로 소매단계로 분산하는 능력(pushing power)이 부족할 경우 역으로 도매시장 거래가격과 출하 유인(pulling power)에 부정적인 영향을 주어 도매시장 경유 비중은 하향추세로 돌아서 침체기로 들어설 수 있음.

- 현재 32개 도매시장의 시설능력으로 볼 때 도매시장의 물량 취급 여력은 충분하며, 도매시장의 공적인 역할과 긍정적인 사회경제적 파급효과로 볼 때 시설현대화와 함께 물류시설을 보완하고 관리운영 방식과 거래방식의 보완이 병행되면 도매시장 경유 비율은 더 높아져도 사회경제적으로 효과적이며 문제가 없음.
- 일본의 경우, 1970년대 대형 양판점이 늘어나 소매 비중이 높아지며 도매시장을 우회하여 산지 협동조합과 직거래로 상품 조달을 확대하려는 시도가 있었으나 실제로는 대형유통업체 입장에서 전국으로 물류망을 확대하는 비효율과 구색 맞추기가 어려움. 출하조직의 입장에서 분리 판매의 번거로움으로 인해 도매시장을 통한 물량 조달에 주로 의존하게 되었음. 2000년대 초반까지만 해도 일본의 청과물(채소, 과일) 생산량의 90% 이상이 도매시장을 경유하여 소비지에 판매되었으며(2003년 국산 청과물의 93.2%가 도매시장 경유), 그 후 경유율이 감소하고 있음에도 80% 수준에 이르고 있음. 이는 2000년대 초반을 정점으로 대형 양판점 등 소매유통업체들의 산지 직구매가 점차 늘어나는 추세로 전환된 측면이 있으며, 그 외에도 대형 양판점들의 산지 계약재배, 직영 재배가 늘어나고 기업들의 농업생산 참여 확대도 요인으로 작용하고 있음.
- 도매시장을 둘러싼 유통환경의 변화는 1차 기본계획 기간 동안 집중적으로 추진해야 할 유통정책에서 초점을 두어야 할 분야를 제시하고 있음.
- 도로교통의 발달에 따른 운송시간 단축과 콜드체인화 진전, 저장시설 및 저

장기술 발달에 따른 저장보관의 광역화, 정보통신기술 발달에 따른 정보교환 및 거래의 신속화 및 상물분리 확대 등으로 신선 식료품 등 유통이 광역화되어 가락동 도매시장을 비롯한 광역시 이상 대형 도매시장으로 농산물 출하가 집중되고 중소규모의 지방도매시장은 집하력이 떨어지는 ‘도매시장 집하력의 양극화’가 진행되고 있음.

- 서울권의 가락동, 구리, 강서 도매시장과 인천 구월, 삼산 도매시장을 제외한 수도권 지방도매시장과 광역시 소재 도매시장을 제외한 지방도매시장은 대형 도매시장 의존도가 높아져 전송물량의 단순한 분산과 독자적인 경매가격 형성 기능이 떨어지고 소매판매 비중이 높아 대형 도매시장과 차별화된 시장 운영이 요구되고 있음. 일부 지방도매시장은 지리적 여건상 도매 물류 위주로 운영되고, 중도매인의 분산 능력이 크게 떨어지고 소수에 불과해 경매시장으로 기능을 거의 상실하기도 하며, 도매법인의 집하력이 떨어지고 중도매인이 개별적으로 시장 외 물량을 판매하는 경우도 있어 전국의 도매시장 관리운영 정책을 이원화할 필요성이 증대됨.
- 1인 가구와 핵가족의 증가, 고령화 진전, 식품 안전과 위생 중시, 간편식과 외식의 증가, 소포장 소량 다빈도 구매 증가, 건강식품 요구증가 등 인구 사회적 구조 변화와 소비자 니즈 및 식품 소비구조 변화 속도가 빨라지고 있음. 도매시장도 이에 적절히 부응하여 도매시장 반입 농산물의 농약 안전성 강화와 품질관리 고도화, 거래환경의 위생 및 청결도 유지, 소포장 가공시설의 설치 운영, 농가 및 생산자조직의 단순가공품과 6차 산업화 식품 등의 도매거래 등 체질 개선이 요구됨. 유럽과 일본의 대부분 도매시장에서는 도매시장 내에서 가공품에 대해 도매거래를 할 수 있는 거래공간이 있음.
- 특히 농산물의 신선도 유지는 소비자의 식품안전과 위생에 직결되고 상품의 품질 보존과 가치 유지에 매우 중요하며, 산지에서 수확과 동시에 콜드체인 시스템으로 운송된 농산물 품은 유지가 가장 중요하므로 도매시장 시설현대

화와 거래 및 보관 장소의 정온유지 등 콜드체인화는 필수적임.

- 도매시장이 사회경제적으로 해야 할 역할은 생산 농민과 소비자들을 위해 대량 농산물의 신속한 집하 및 분산 장소로서 공정하고 투명한 거래와 적정 가격 실현에 있으며, 한편으로는 유통비용 절감과 물류 효율성 측면에서 효율적인 관리운영임.
- 즉, 도매시장 내에서는 출하농산물이 공정하고 투명하게 거래되고, 적정하고 안정적인 기준가격을 형성하도록 노력하며, 이를 통해 산지 출하자는 출하농산물의 품질과 상품화 수준에 따라 적정한 가격을 수취하도록 하고, 소비자 구매자들은 다양한 구색 상품을 적정한 가격으로 구매하고 원스톱 구매를 할 수 있도록 초점을 둔 거래방식과 관리운영이 이루어지도록 함.
- 도매시장은 현재 주 구매고객층을 이루고 있는 중소형 소매업체(전문점 포함), 요식업체, 가공업체, 전통시장 식료품점 등에 초점을 두고, 이미 산지 중심의 원료 조달(Sourcing)을 하는 대형유통업체와 대형식자재업체에 대해 도매시장에서는 구매선 유치 차원에서 정가·수의거래방식을 적극 권장하여 중도매인의 판로를 확장하도록 노력함.
  - 도매시장 거래의 공정한 규범을 유지하는 것이 상생 관계 유지와 지속가능성 측면에서 바람직하므로, 도매법인은 중도매인의 판매를 최대한 지원하도록 판로 확보에 협력하되 부득이한 경우(예외적으로) 도매법인의 시장 외 자회사를 통해 정당한 구매절차를 거쳐 제3자판매를 할 수 있도록 함. 이와 함께 도매시장 중도매인은 도매시장 중도매인으로 허가를 득하고 시장 내 거래 주체로서 활동하는 한 산지로부터 직접집하하여 도매시장 내에서 거래하는 것은 지양토록 함. 다만 도매시장 중도매인 위치가 아닌 시장 외 사업으로서 장외거래는 불문함.
  - \* 일본에서 도매업자의 제3자판매와 중도매업자의 직접집하는 2004년 도매시장법의 전면 개정으로 중앙도매시장에 대해 기존의 금지 원칙

을 다소 완화하여 부분적으로 허용되는 탄력적 적용이 이루어지고 현재까지 이들의 비율이 증가하고 있으며(2015년 기준 도매법인 제3자 판매 비율 9.5%(청과 전송 포함, 중도매인 직접집하 비율 21.3%), 2018년 도매시장 개혁으로 개설자의 권한으로 이관되어 도매시장에 따라 제3자판매와 직접집하 비율이 증가할 것으로 예상됨.

- 거래의 원활화를 위해 도매시장 간, 도매법인 간, 중도매인 간 거래는 자유롭게 추진하도록 하며, 도매시장 간 연계 제휴(도매법인 간, 중도매인 간 전 송거래 및 거래 조정)로 지역 구매자와 소비자들에게 다양한 농산물의 구색 맞춤 공급이 이루어지도록 함.
- 지역의 도매시장은 지역의 농산물뿐 아니라 전국의 다양한 농산물을 거래하는 공공적 성격이 강한 핵심 유통시설로 국내산 농산물 판매 거점으로 육성 되어야 하며, 이는 지역 푸드플랜의 원활하고 효율적인 추진을 위한 거점 시설로 적극 활용토록 함. 또한, 소비자들의 니즈가 증가하는 친환경 농산물의 대량 판매 거점으로 지역의 도매시장이 적극 노력함.
- 도매시장의 유통 주체인 도매법인과 중도매인은 도매시장 거래의 공공성과 공정성에 무게를 두고 공정하고 투명하게 거래하도록 책임을 부여하되 지정 및 허가를 통해 시장진입을 제한하여 거래 주체로서 제한적 혜택을 부여하고 있음. 이에 도매시장 거래 주체로서 도매법인과 중도매인은 법적인 보호를 받아 활동하는 기업으로서 생산자와 소비자, 지역 사회를 위해 다양한 방법으로 사회적 책임(CSR), 공유가치창출(CSV) 등의 사회적 기여를 유도하여야 함.
- 1차 도매시장 기본계획 기간 동안 도매시장이 초점을 맞추어 기능과 역할을 수행할 분야는 다음과 같으며, 정부는 이를 위한 정책을 적극 추진하도록 함.

- ① 중앙 및 지방 도매시장의 재분류 및 관리운영 차별화
- ② 도매시장 시설현대화 정비계획 추진(이전, 재건축, 보완 및 개보수)
- ③ 정보통신기술을 적극 활용한 공정하고 효율적인 거래방식 고도화와 다양화
- ④ 품질관리 고도화: 콜드체인 시스템, 먹거리 안전, 환경문제
- ⑤ 도매법인과 중도매인 규모화, 경영체질 강화, 시장 간 역할 분담과 기능 재정립, 연계 제휴
- ⑥ 국산 농산물, 친환경 농산물 판매 확대와 푸드플랜의 연계
- ⑦ 도매시장에 대한 사회적 요청 대응: 도매법인 및 중도매인의 사회적 책임

○ 공영도매시장의 국내산 청과물 경유 비중을 전망하면 다음과 같음.

- 청과물 생산액 변화가 공영도매시장 청과물 거래금액에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 함. 이용한 자료는 통계청의 청과물 생산액과 농림축산식품부에서 발표하는 도매시장 통계연보를 바탕으로 다음과 같은 모형을 설정하였음.

$$- \ln y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln x_t + e_{it}$$

-  $y_t$ 는 유통비용을 감안한 국내산 청과물 공영도매시장 거래금액(종속변수)

-  $x_t$ 는 청과물 생산액(독립변수)

○ 청과물 생산액의 변화에 따른 공영도매시장 청과물 거래금액에 미치는 영향 분석결과, 모형의 유의성을 검증하는 R-squared<sup>21</sup>는 0.85로 통계적으로 유의한 것으로 나타났음.

- 청과물 생산액의 추정계수는 유의수준<sup>22</sup> 1%에서 통계적으로 유의하게 나타나, 청과물 생산액이 1% 증가하면 청과물 거래금액은 1.15% 상승하는 것으로 나타남.

21 R-squared는 모형의 적합도를 측정하는 척도이며, 통계적으로 0.8 이상인 경우 모형이 유의한 것으로 판단할 수 있음.

22 유의수준은 통계적인 가설 검정에서 사용되는 기준값으로, 일반적으로 유의수준 1%의 경우 99%의 신뢰도를 가지고 있다고 판단할 수 있음.

〈표 6-1〉 청과물 생산액 변화에 따른 도매시장에 미치는 영향 분석 결과

변수	추정계수	표준오차
청과물 생산액	1.14878***	0.121417
상수항	-2.67209*	1.453366

R-squared=0.921007

주: \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

자료: 저자 작성.

○ 위의 결과를 바탕으로 향후 국내산 청과물의 공영도매시장 경유 비중을 전망한 결과는 다음과 같음.

- 청과물 생산액은 2017년에 19조 346억 원에서 2027년에 21조 7,211억 원으로 14.1% 증가할 것으로 전망됨.<sup>23</sup>
- 공영도매시장의 유통비용을 감안한 국내산 청과물 거래금액은 2017년에 9조 2,592억 원에서 16.3% 증가한 2027년에 10조 7,697억 원이 될 것으로 전망됨.
- 따라서 2017년에 공영도매시장으로 경유하는 청과물 비중이 48.6%에서 2027년에 49.6%로 증가할 전망이다.

〈표 6-2〉 공영도매시장의 국내산 청과물 거래금액 및 경유율 전망

구분	2017	전망			연평균 변화율(%)		
		2018	2022	2027	18/17	22/17	26/17
청과물 생산액(억 원)	190,346	204,132	207,304	217,211	7.2	1.8	1.4
공영도매시장 청과물 거래금액(억 원)	92,592	100,296	102,077	107,697	8.3	2.0	1.6
공영도매시장 경유율(%)	48.6	49.1	49.2	49.6			

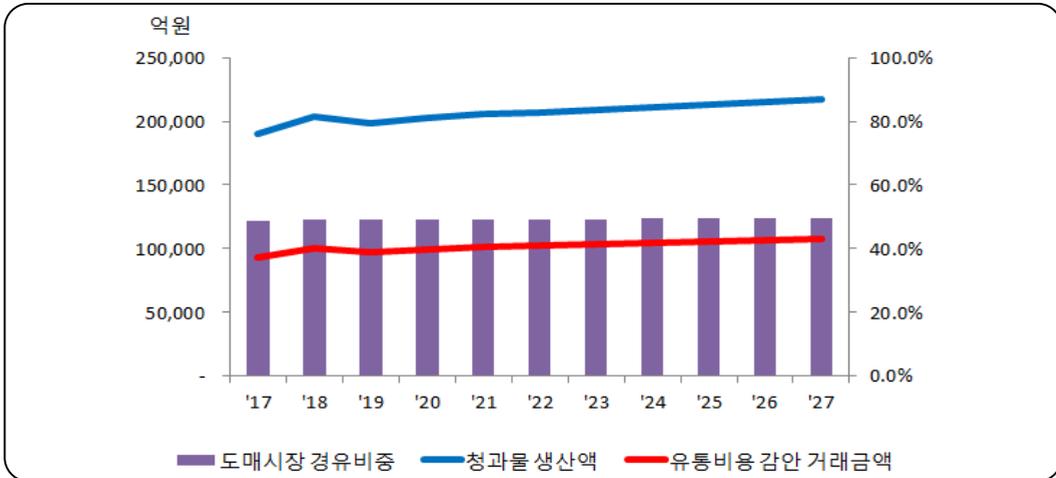
주 1) 청과물 생산액의 전망치는 KREI의 「농업전망 2018」의 품목별 생산액 전망치 원데이터를 재정리하여 적용함.

2) 한국농촌경제연구원 KASMO 모델을 활용함.

자료: 농림축산식품부 내부자료. 재가공.

23 한국농촌경제연구원. 2018. 「농업전망 2018」에서 청과물 생산액 전망 부분을 재정리함.

〈그림 6-2〉 청과물 생산액과 공영도매시장 거래금액 및 경유비중 전망



자료: 농림축산식품부, 「농수산물도매시장 통계연보」, 각 연도. 재가공.

○ 전국도매시장관리운영위원회 설치 운영: 농림축산식품부

- 위원회의 역할: 관리운영 기본방향, 거래제도 등 컨트롤타워를 수행함.
- 식품정책실장(1급)이 위원장을 맡음.
- 도매법인 대표, 중도매인 대표, 소비자, 생산자 대표, 학계 및 연구계 전문가, 시설 및 건축 전문가, 식품 위생 안전 관련 기관, 식품유통국장 등으로 위원이 구성됨.
- 5년 단위 기본계획 수립 추진 등 최고의사결정기구임.
- 실무위원회를 구성(위원장 식품유통국장) 및 운영함.

○ 시장관리위원회

- 개설자는 반드시 시장관리위원회를 설치하여 시장관리, 운영에 관한 중요 의사를 결정하여야 함.
- 시장관리위원회는 도매시장 내 유통 주체(도매법인별 대표, 중도매인 부류별 대표), 개설자, 생산자, 소비자 대표, 전문가(학계, 연구계 유통전문가)로 구성되어야 함(운영의 공정성을 위해 위원장은 전문가).
- 중앙도매시장은 중앙정부(농식품부) 담당자도 당연직으로 포함되어야 함.

## ○ 시장관리운영사무소

- 시장 시설관리, 주차관리, 위생, 안전관리 등을 수행함.
- 시장관리사무소는 시장 내 유통 주체들의 거래업무와 이해관계 및 경합하는 사업 불가, 시장관리 이외 영리사업은 불가함.

## 2.2. 중앙 및 지방 도매시장의 재분류 및 관리운영 차별화

○ 정부에서 전국적으로 건설되어 운영 중이거나 건설계획 중인 공영도매시장과 일반법정도매시장 중에서 거래제도의 적용을 구분(또는 차별화)하여 중앙도매시장은 주도시장(거점시장)으로서 비교적 엄격한 거래질서를 유지하고 지방도매시장은 거래 특례(도매법인 매수집하, 비상장거래 등)를 두어 지방시장 현실을 반영한 거래방식을 선택할 수 있도록 완화하기 위해 1993년 6월 11일 농안법 개정에 따라 중앙도매시장과 지방도매시장으로 구분됨.

- 1993년 농안법 개정에 따른 중앙 및 지방도매시장을 정의함.
  - ▶ 중앙도매시장: 국고지원으로 개설한 농수산물 도매시장 중 특별시와 광역시에 소재한 시장, 도청 소재지에 소재한 시장, 또는 특별시, 광역시 또는 2개 이상의 시가 공동으로 투자해 개설한 시장임(농안법 시행규칙, 1994.5.14. 개정).
  - ▶ 지방도매시장: 중앙도매시장 이외의 농수산물 도매시장임.
- 2000년 1월, 농안법 개정에서 중앙도매시장 정의를 ‘특별시 또는 광역시가 개설한 농수산물도매시장 중 당해 관할구역 및 인접 지역의 도매 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 부령이 정하는 것’으로 변경됨.

○ 이에 따라 현재 중앙도매시장으로 구분된 도매시장은 33개 공영도매시장 중 10개와 노량진수산물도매시장(수협중앙회 소유 운영 일반법정도매시장) 1개를 더하여 11개임.

- 중앙도매시장(11개): 가락동, 부산 엄궁, 인천 구월, 삼산, 대구 북부, 대

전 오정, 노은, 광주 각화, 울산, 부산국제수산, 노량진수산.

- 공영도매시장으로서 광역시에 소재한 부산 반여도매시장(2000년 개장)과 광주서부도매시장(2004년 개장)은 중앙도매시장으로 지정되어 있지 않으며, 거래 규모 면에서 가락동 다음으로 3대 시장에 포함된 강서와 구리 도매시장은 지방도매시장으로 지정되어 있음.
  - 부산국제수산과 노량진수산시장은 수산물 단독 도매시장이며 그중에서 노량진수산시장은 수협중앙회 소유의 일반법정 도매시장으로 중앙도매시장으로 지정되어 있음.
- 중앙도매시장과 지방도매시장은 개설허가권자 및 업무규정 변경 승인이 다소 차이가 있고, 도매시장법인, 시장도매인 지정에서 다소 차이가 있으나, 실제 운영상 ‘지방도매시장 운영에 관한 특례’ 규정(농안법 제42조2)에 의해 동법 제31조(수탁판매 원칙), 즉 도매시장법인의 도매 시 수탁판매를 해야 하는 규정에 예외적으로 개설자의 필요에 따라 매수판매가 가능하도록 하였으나, 2013년 이후 정가·수의매매가 경매와 동등한 거래 원칙이 되면서 실제로는 별다른 구분의 차이나 효과가 없는 상태임.
- 이와 같이 농안법 규정에 중앙도매시장과 지방도매시장의 구분 및 실제 운영상 차이가 거의 없고 대부분의 규정이 동일하게 적용되고 있음에도, 전국의 중앙 및 지방 도매시장은 시장규모와 지리적 위치, 거래 규모와 실제 거래방식에서 많은 차이가 나타나 중앙과 지방 등 유형을 재검토하여 재분류하고, 유형에 따라 시장 관리운영과 거래제도 도입 및 완화, 심지어 도매시장의 업태(도매, 소매, 물류 등) 자체도 현실에 맞게 전환할 필요가 있음.
- 현재 전국의 도매시장 중 거래 규모와 배후상권 인구, 행정구역 등을 종합하면 다음과 같이 구분됨.
- 중앙도매시장은 서울과 광역시 소재의 도매시장과 광역시 평균 거래금액(3,890억 원)을 상회하는 구리도매시장까지 포함함(서울 가락동, 강서,

- 구리, 부산(2), 인천(2), 대구, 광주(2), 대전(2), 울산 등 6대 광역시 10개,  
수산물시장(부산국제, 노량진) 2개)  
- 지방도매시장(19개): 중앙도매시장 이외 도매시장(기존 공영도매시장 중)

〈표 6-3〉 농수산물 도매시장 비교

시장명	부류	청과 거래금액 (억 원)	배후상권인구 (소재지 1차상권) (만 명, '18.11월)	행정구역	기존	변경
서울 가락	청과, 수산	41,270	981	서울특별시	중앙	중앙
서울 강서	청과	10,325	981	서울특별시		중앙
부산 엄궁	청과	5,014	346	광역시	중앙	중앙
부산 반여	청과	4,700	346	광역시		중앙
대구 북부	청과, 수산	7,924	247	광역시	중앙	중앙
인천 구월	청과	2,735	295	광역시	중앙	중앙
인천 삼산	청과	2,809	295	광역시	중앙	중앙
대전 오정	청과, 수산	3,967	149	광역시	중앙	중앙
대전 노은	청과, 수산	2,446	149	광역시	중앙	중앙
광주 각화	청과, 수산	3,724	146	광역시	중앙	중앙
광주 서부	청과, 수산	4,140	146	광역시		중앙
울산	청과, 수산	1,443	116	광역시	중앙	중앙
구리	청과, 수산	6,686	68(구리남양주)	(서울동부)		중앙
수원	청과, 수산	1,558	120	도청소재지		
안양	청과, 수산	748	58			
안산	청과, 수산	1,224	66			
춘천	청과	305	29	도청소재지		
원주	청과	552	34			
강릉	청과	405	21			
청주	청과, 수산	1,553	84	도청소재지		
충주	청과, 수산	602	22			
천안	청과, 수산	1,103	65			
전주	청과, 수산	1,210	65	도청소재지		
익산	청과, 수산	864	29			
정읍	청과	280	11			
순천	청과	1,225	29			
포항	청과	595	51			
안동	청과, 수산	2,285	16	도청소재지		
구미	청과	349	42			
진주	청과	1,156	35			
창원 팔용	청과	980	105	도청소재지		

(계속)

시장명	부류	청과 거래금액 (억 원)	배후상권인구 (소재지 1차상권) (만 명, '18.11월)	행정구역	기존	변경
창원 내서	청과	975	105	도청소재지		
부산국제수산	수산	3,292	346	광역시	중앙	중앙
노량진수산	수산	3,163	981	광역시	중앙	중앙

자료: 저자 작성.

## ○ 중앙도매시장의 역할 및 기능

- 중앙도매시장은 농수산물 도매시장의 거점(중핵) 시장으로 기본적으로 국가 차원에서 농어업인과 소비자들을 위한 농수산물 가격안정과 수급 안정의 중요 시장으로 필요 시 수급조절 및 가격안정을 위한 협력 시장으로 지정되어야 함.
- 도매법인, 중도매인 등 거래 주체의 안정적 경영을 위해 지정, 허가 및 취소 조건을 엄격하게 정하되, 중앙정부의 평가와 위법행위에 따라 취소 결정이 이루어질 수 있도록 해야 함.
- 중앙도매시장의 개설허가, 도매법인 지정, 업무규정 허가 등은 주무부처 장관(농식품부장관, 해양수산부장관)이 행사하며, 중도매인 허가 등 기타 사항은 개설자 소관임.
- 중앙도매시장의 거래제도 관련 중요 사항(제도 도입, 품목지정 등) 또한 중앙정부에서 총괄 담당 및 조정함. 중요 사항을 제외한 제도는 개설자 소관임.
- 중앙도매시장의 시설현대화는 중앙정부 시설현대화 정비지침을 준수하여 개설자(시장관리위원회)에서 기본계획을 수립하여 중앙정부(전국도매시장관리운영위원회, 가칭)에서 심의해야 함.

## ○ 지방도매시장의 역할과 기능

- 도매법인, 중도매인 등 거래 주체의 안정적 경영을 위해 개설자에 의한 지정, 허가 및 취소 조건을 엄격하게 정하되, 중앙정부의 도매시장 및 도매법인 평가와 해당 주체의 위법행위에 따라 취소 결정이 이루어질 수 있도록 해야 함.

- 지방도매시장은 지역 구매자 및 소비자를 위한 중요 도매시설로서 공정하고 투명한 거래질서를 유지하되, 지역의 특성에 적합한 관리운영, 거래방식 등은 ‘시장관리위원회’의 심의 하에 지방도매시장별로 운영토록 유도함.
  - \* 지방도매시장에 따라 도매와 소매가 혼재되거나, 중도매인이 취약하여 대형 도매시장 전송물량을 분산하는 기능에 특화되거나, 도매 물류에 특화되어있는 등 다양하여 특성을 고려한 관리운영과 거래방식을 선택하도록 유도해야 함.
- 도매법인과 중도매인의 겸업, 경합업무 금지 등을 완화하여 시장 업무를 중시하되 산지유통과 소비지유통 등 다양한 사업 추진 유도가 필요함.
- 도매시장 관리운영의 객관성과 전문성을 위해 ‘시장관리위원회’를 이해관계자 및 전문가로 구성하되 실질적인 심의 의결 권한 부여가 필요함.

○ 지자체에 따른 도매시장 추가 개설 요청 시 지방도매시장 개설에 준하여 설립하도록 함(인구 증가 지역: 제주도, 고양, 화성 등 초대형 지역 등).

〈그림 6-3〉 중앙도매시장과 지방도매시장의 재편 방향



자료: 저자 작성.

- 일본의 지방도매시장은 2016년 현재 1,060개(중앙도매시장은 64개)로, 이를 한국의 도매시장과 비교하면 33개 공영도매시장이 일본의 중앙도매시장 규모이며, 공영도매시장 이외의 유사시장과 재래시장들이 일본의 지방도매시장 규모에 해당하는 것으로 보임. 그러기에 일본의 중앙-지방도매시장 제도와 한국의 제도를 비교하는 것이 무리한 측면이 있음에도, 일본의 지방도매시장은 중앙정부의 지원이 적고 지방정부 지원이 크며, 거래방식 등 규제들이 매우 적은 편임.
- 일본의 지방도매시장은 지방정부에서 건설하여 관리·운영하는 경우도 있으며, 민간이 건설하여 지방도매시장으로 허가받아 자체적으로 관리 운영하는 경우도 있음. 물론 제3섹터 방식의 건설 운영 경우도 있음.
  - 일본의 지방도매시장은 지자체의 관리운영도 최소화하는 경향이 있으며 심지어 도매시장 유통 주체들에게 관리운영을 위탁하여 최소인력으로 관리 운영함(미야자키현 미야꼬노쥬(都城市) 지방도매시장 사례).

〈표 6-4〉 일본 중앙·지방 도매시장 간 제도적 차이(2018 제도개혁 이전)

구분	중앙도매시장	지방도매시장	
특징	· 신선식품의 광역적 거점 · 엄격한 규제 하에 지표가격 형성 등 중요한 기능수행	· 신선식품의 지역적 거점 · 지역실정에 맞는 운영이 가능토록 완만한 규제	
허가·감독	개설자	· 장관 인가 · (인구 20만 이상의 도도부현 또는 시에 개설주체 한정)	· 도도부현 지사 허가(개설주체 한정 없음) · (필요시 도도부현 조례로 규정)
	도매법인	· 장관 허가 · 허가취소, 보고, 검사, 허가취소 또는 업무정지	· 도도부현 지사 허가, 허가취소, 보고, 검사 규정 · (필요시 도도부현 조례로 규정)
	중도매인	· 개설자 허가, 보고 및 검사	· 법률상 규정 없음(필요시 도도부현 조례로 규정)
	매참인	· 개설자 승인, 중앙도매시장	· 법률상 규정 없음(필요시 도도부현 조례로 규정)
거래규제	· 매매방법 설정 · 차별적 취급 및 수탁거부 금지 · 거래상대 제한(제3자 판매)금지 · 도매법인의 중도매·매참인 경합금지 · 중도매인 금지업무(판매위탁, 직접집하) · 도매예정수량 및 도매수량·가격공개	· 매매방법 설정 · 차별적 취급금지 · 도매예정수량 및 도매수량·가격공개 · (필요시도도부현지사가 조례로 규정)	
정책지원	· 규제 多, 중앙정부지원 상대적 多	· 규제 少, 중앙정부지원 少	

자료: 일본 농림수산성 홈페이지. “도매시장을 둘러싼 정세변화”를 바탕으로 저자 재구성.

### 2.3. 도매시장 시설현대화 추진

- 우리나라 농수산물 도매시장은 전국권 공영도매시장 건설계획을 기반으로 1985년 가락동 도매시장 건설을 비롯해 2004년 서울 강서 및 광주 서부 도매시장 건설까지 32개 공영도매시장을 건설하여 전국적인 공영도매시장 배치를 완료하여 운영하고 있음. 그동안 적게는 10수년, 많게는 가락동 도매시장과 같이 30년을 넘게 도매시장을 운영하면서 도매시장 시설의 노후화 진행, 도심 확장 및 개발에 따른 도매시장의 이전 수요 발생, 유통환경의 변화에 따른 콜드체인 시설 등 추가 시설 수요 발생 등으로 도매시장 시설 이전 건축, 전면 또는 부분 재건축, 노후시설 개보수, 저온저장, 포장가공시설 등 시설 추가 등 시설현대화 요구가 대부분 도매시장에서 발생하고 있음.

〈표 6-5〉 도매시장 경과 연수와 시설현대화 추진현황

경과연수	개소	도매시장(경과연수)	시설현대화	
			완료	진행 중
30년 이상	4(5)	(노량진수산 47년), 가락동 33년, 대전오정 31년, 청주·대구 30년	(노량진 완료), 대전 오정	가락동(2차도매동), 청주(이전)
25~29년	5	울산 28년, 광주각화 27년, 부산염곡·수원·전주 25년	-	수원
20~24년	10	인천구월 24년, 충주·천안·창원팔용 23년, 춘천 22년, 안양·구리·안동 21년, 안산·익산 20년	천안	인천구월, 구리, 안동
15~19년	11	강릉·진주 19년, 부산반여·정읍 18년, 인천삼산·대전노은·원주·순천·포항·구미 17년, 창원내서 16년	-	-
14년 이내	3	강서·광주서부 14년, 부산국제수산 10년	-	-

자료: 저자 작성.

- 현재 가장 먼저 도매시장 시설 현대화계획을 시작한 가락동 도매시장은 1단계로 소매 및 관리운영시설(관리공사)을 완공하여 운영 중이며, 2단계로 도매권역에 대해서도 롤링(Rolling) 방식에 의한 전면 재건축이 추진되고 있음. 또한, 대전 오정동 도매시장과 천안 도매시장이 부분적 시설 현대화가 완료되어 운영 중이며, 인천 구월동 도매시장은 이전 재건축이 진행 중으로 2019년 9월 중 완료 예정이며, 수원 도매시장은 롤링(Rolling) 방식에 의한

전면 재건축이 추진 중임.

- 그밖에도 안동 도매시장과 구리 도매시장도 부분 재건축이 계획되어 있으며, 청주 도매시장은 이전 재건축이 추진되고 있으나, 예산 당국에서 국고 보조비율을 기존의 30%에서 낮추거나 전면 용자 전환을 추진하고 있어 향후 도매시장 시설 현대화 추진에 난관을 겪고 있음.

〈표 6-6〉 공영도매시장별 시설현대화사업 추진 실태

도매시장	개설년도	시설현대화 추진내용	비고
가락동	1985	현부지 전면 재건축(Rolling방식)	1차(소매) 완료, 2차(도매) 재건축 진행
대전 오정	1987	현부지 일부시설 재건축	완료
천안	1995	일부 재건축(과일동, 수산동)	완료
수원	1993	현부지 전면 재건축(Rolling방식)	재건축 진행 중
인천 구월	1994	이전 재건축 공사 중	2019.9 이전예정
대구 북부	1988	현부지 확장 재건축안에 대한 타당성용역	타당성 검토용역 중
청주	1988	이전 재건축(확정)	국고예산문제
구리	1997	일부시설 재건축(심의 확정)	타당성용역완료 KREI
창원 내서	2002	시설현대화 타당성 용역 완료	KREI
원주	2001	이전 재건축 타당성 용역 중	KREI
안동	1997	시설 확장 사업 확정	국고 비율 문제
순천	2001	시설현대화 타당성 용역 중	순천대
광주 각화	1991	이전, 재건축 연구, 개설자 미정 상태	

자료: 저자 작성.

- 현재 우리나라 공영도매시장은 개설 후 33년이 경과한 가락시장을 비롯해 10여 년밖에 안 된 도매시장 등 1기 시설이 운영 중이며, 시설 노후화와 도심 확장에 따른 이전 요구, 부족 시설 추가 건축 및 개보수 등 2기 시설개선 및 운영을 위한 기간에 들어서 있음.
- 1기의 도매시장 시설은 주로 반입 농산물의 단순한 거래의 장으로서 필요한 경매장을 중심으로 건축됨에 따라 유통환경 변화에 대응하기 위한 콜드체인 저장시설(저온, 냉동), 포장가공시설, 판매시설 등이 턱없이 부족하였음.

- 이에 2기 도매시장 시설을 확보, 운영하기 위해 향후 30~40년을 전망하여 시설을 설치할 필요가 있음. 특히 농산물의 정온유지를 위해 경매장, 중도매인 판매장 등 콜드체인시스템을 완비해야 하며, 수요처가 요구하는 포장 및 단순가공처리를 위한 포장가공시설도 필수적으로 완비해야 함. 또한, 중도매인들의 정가·수의거래(상대매매) 확대와 거래상품 보관판매를 위해 가급적 점포도 개별적으로 확보해야 함(중도매인 점포의 필수시설 지정 적극 검토).
- 도매시장의 전면 재건축의 경우 외기 영향을 차단하여 도매시장 내에 반입, 거래되어 반출될 때까지 정온관리가 가능하도록 폐쇄형 시설을 원칙으로 함.
  - 도매시장 내 하역과 이송, 반출 시 지게차 작업이 용이하도록 바닥을 도크형(dock)보다 평면형(plate)으로 설치함.
  - 경매장과 중도매인 점포 배치는 현재의 경매 위주에서 정가·수의매매, 상대거래로 다양화할 것에 대비해 화물 적재와 경매가 이루어지는 공간을 중심으로 외관에 중도매인 점포를 배치하는 형태를 기본 형태로 하여 실정에 맞도록 설계 배치함.
  - \* 일본의 경우 동경 오다 도매시장을 비롯해 오사카 도매시장(본장, 북부), 삿포로 도매시장, 동경 토요쓰 도매시장, 후쿠오카 도매시장 등 중요 중앙도매시장이 이전 또는 현 위치 전면 재건축으로 시설현대화를 추진하였으며, 그중에서 2016년 말 개장한 후쿠오카 도매시장은 폐쇄형, 평면형 바닥, 도매장을 중심으로 중도매인 점포가 외곽 배치된 미래형 도매시장 시설형태로 조사됨.

〈그림 6-4〉 후쿠오카 중앙도매시장 신축 건물 평면도



자료: 일본 후쿠오카 대동청과 홈페이지.

- 도매시장의 전면 재건축이나 이전 재건축뿐만 아니라 도매시장에 따라 일부 시설의 재건축과 추가 건축, 기존 시설의 개보수 수요도 시설현대화에 포함하여 도매시장의 요구에 대응하는 정책과 예산 투입이 필요함.
- 중앙 및 지방도매시장 시설현대화는 5개년 기본계획에 의거, 도매시장별로 시설 개보수, 시설 재건축, 이전 등 계획안을 제출하여 중앙정부에서 시설정비 기본방침 수립을 시행하여야 함.
- 중앙도매시장 시설현대화는 현대화 계획에 대한 전국도매시장관리운영위원회에서 심의 결정하며, 지방도매시장 시설현대화는 각 지방도매시장의 시장관리위원회 심의 제출 후 전국 실무위원회에서 심의를 함.
- 도매시장 시설 개보수, 재건축, 이전 등 시설현대화는 정부의 5개년계획에 의거한 사업 추진 시 중앙도매시장은 현행인 국고보조 30%, 용자 40%, 지방비 30%로 하고, 지방도매시장은 국고보조 20%, 용자 30%, 지방비 30%,

민간 20%로 유도함(다만 지방도매시장의 경우 전면 재건축이나 이전 재건축일 경우 지자체의 건축 비용 부담이 크므로, 국고보조 비율은 30% 지원 방안이 적절할 것으로 판단).

- 도매시장은 중앙이나 지방 도매시장 모두 유통 SOC이기 때문에 국고보조가 필요하며, 지방도매시장의 경우 경쟁력 제고를 위해 민간투자를 일부 허용함.

\* 일본의 경우 중앙도매시장 40%, 지방도매시장 30% 수준으로 보조함.

○ 도매시장 시설현대화뿐 아니라 현재 일부 도매시장에서 도매법인, 중도매인들에 의해 저온 저장고, 포장가공시설 등을 자기 자금으로 설치하고 있으나 기본적으로 개설자인 지자체에서 도매시장 내 시설에 대한 민간 설치를 기피 또는 거부하고 있음. 따라서 1차 계획 기간 중 민간자본의 참여 방식에 대한 여부도 심도있게 검토할 필요가 있음.

\* 일본의 경우 2004년 이후 ‘민간의 자금과 노하우를 활용한 공익시설 등의 정비방식’인 PFI(Private Finance Initiative)라 하여 도매시장 내 저온시설, 포장가공시설 등에 대해 도매법인이나 중도매인 조직 등이 직접 건축하여 기부채납방식으로 시설을 운영하여 현재까지 오사카 북부 도매시장, 동경 토요쓰 신설 도매시장 등 여러 도매시장에서 시장 내 일부 시설을 유통 주체들이 직접 투자하여 건설하고 있음.

## 2.4. 거래제도 합리화

- 도매시장은 기본적으로 공정한 거래와 투명하고 적절한 가격형성을 지속적으로 확보해야 함.
- 농산물 거래의 기본적인 기준가격으로 이용되고 있는 중앙도매시장의 경매는 지속적으로 추진하되 경매의 단점으로 지적되고 있는 가격 변동성을 완화하고 안정되게 유지할 수 있도록 다양한 보완방안을 연구개발 및 강구하여 ‘발전된 경매’ 방식으로 고도화함.
- ‘발전된 경매’(advanced auctioning) 방식으로 ICT, 4차산업혁명 기술을 적용한 이미지 경매, 원격경매, 동시 경매 등 다양한 경매방식을 적용하도록 노력하며 그 밖에도 다음과 같은 방식을 적극 도입 검토할 필요가 있음.
  - 예약출하시스템 도입을 강화하여 도매시장 출하물량을 조절함으로써 경매가격을 안정화시킴.
  - 시장에 따라 품목의 중요도를 감안하여 경매시간을 특정하는 예약경매 시스템을 도입하여 출하자에게도 편의를 제공하고, 경매물량과 경매시간을 분산 조절하여 경매 쏠림현상을 완화할 수 있음.
  - 경락가격 상하한을 특정하는 ‘경매가격안정대제도’ 등 다양한 보완방안도 검토될 필요가 있음.
- 또한, 도매시장에 따라, 거래 품목이나 시기에 따라 출하농민과 구매자들에게 유리한 혜택을 줄 수 있는 거래방식, 예컨대 정가·수의매매, 예약거래, 온라인 방식 거래 등의 거래방식도 지속적으로 연구 검토되고 도매시장에 따라 시범 도입과 평가 등이 발전적으로 추진될 필요가 있음.
- 중앙도매시장의 거래제도는 전국도매시장관리운영위원회에서 논의 및 적용을 결정함. 1차 도매시장 기본계획에서는 ICT 및 4차산업혁명기술의 다양한

적용을 통한 경매제도의 고도화와 정가·수의매매 활성화에 주안점을 두고 추진하며, 여전히 논란 중인 시장도매인제를 포함한 거래제도 다양화는 1차 5개년 계획 추진 기간 중 평가 및 논의를 거쳐 2차 계획 수립 시 확대 시행 방안을 발표함.

- 그동안 경매원칙의 적용 기간 중 상장경매 부적절 품목으로 예외적인 거래로 취급하여 상장예외거래품목을 지정 운영하여 왔으나, 정가·수의매매 확대, 시장도매인제 논의 확대, 향후 중앙 및 지방도매시장의 재구분과 거래방식 적용 차별화 등에 따라 1차 계획 기간 중 전국도매시장관리운영위원회를 중심으로 심도있는 연구 검토와 논의를 거쳐 제도 개선을 추진하도록 함.
- 지방도매시장의 거래제도는 효율성과 현실 적용성 차원에서 도매시장별로 경매가 필요한 품목에 대해서는 경매를 지속실시하되, 실제 경매가 형식적이며 비효율적이라 판단될 경우 출하자, 도매시장 유통 주체, 구매자의 의견을 수렴하여 시장관리위원회에서 정가·수의매매로 완전 전환하여 운영하도록 함.
- 또한, 지방도매시장 활성화와 효율성 차원에서 도매법인의 제3자거래, 중도매인의 직접집하, 겸업, 중도매인 간 거래, 전송 등 다양한 거래제도를 도매법인과 중도매인들의 의견수렴과 합의 과정을 거쳐 시장관리위원회 의결을 거쳐 시행할 수 있도록 함.
  - 다만 시장거래의 공정성과 투명성 유지와 출하자 보호 차원에서 거래정보의 신속한 공개와 제공, 신속한 정산체계는 충분히 보완해야 하며, 사전에 업무규정 등에 포함되어 연도 개시 이전에 전국도매시장관리운영위원회의 심의를 받도록 함.

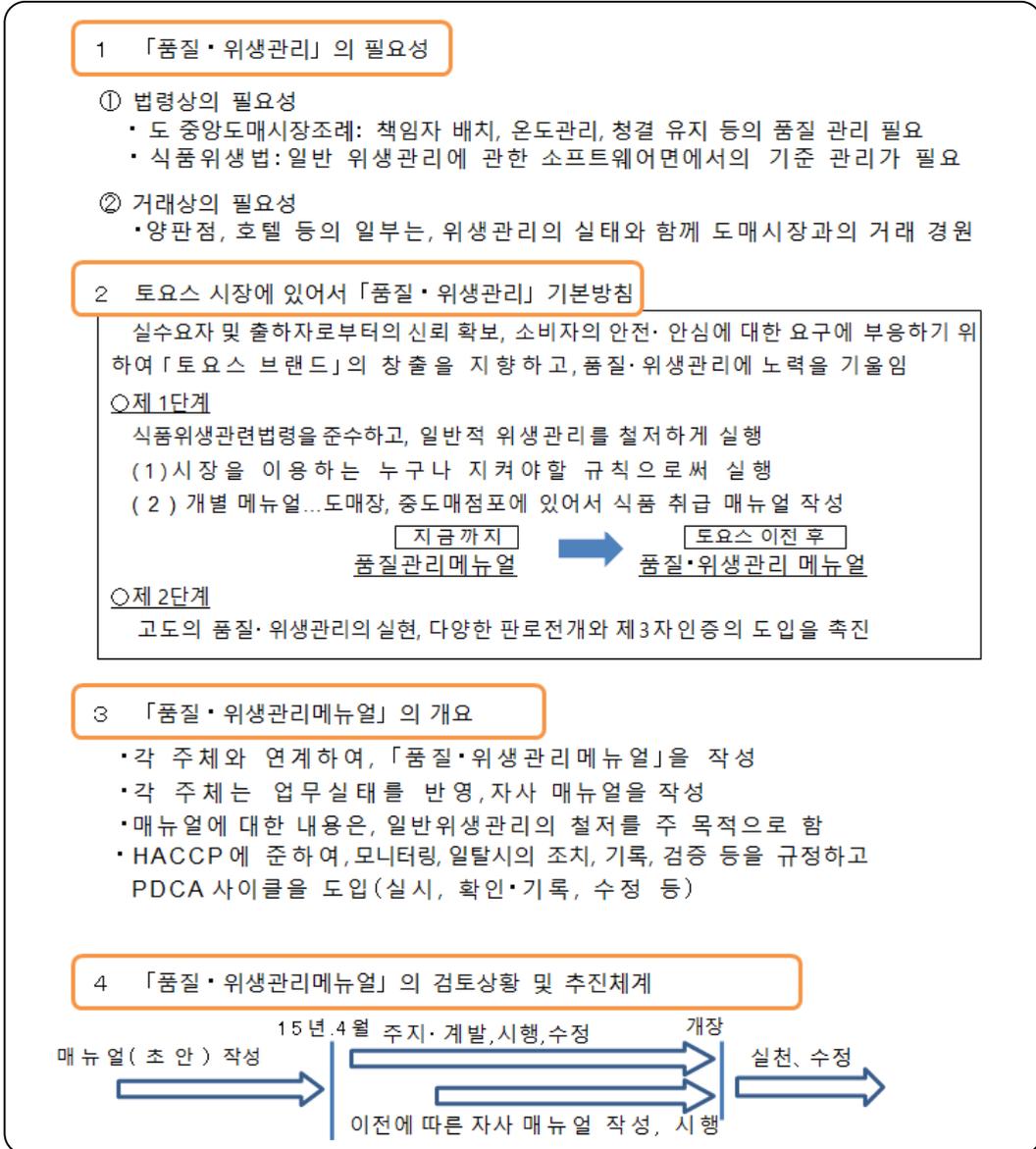
## 2.5. 식품안전, 위생, 보관 등 품질관리 고도화

- 식품의 안전과 위생관리가 매우 중요한 사회적 관심과 이슈로 부각되고 있으므로, 식품의 원재료인 농산물의 생산, 수확, 보관, 운송 과정뿐 아니라 도매시장을 비롯해 유통 전 과정에서 품질관리체계와 안전성 및 위생환경 관리가 매우 중요함.
- 농산물 유통과정에서 신선도 관리는 품질관리의 기본이며 가장 중요한 과정으로, 도매시장에서 시설현대화를 추진할 경우 출하농산물이 하역, 집하, 경매, 판매되는 모든 시설(하역장, 경매장, 중도매인 점포, 저장고)에서 콜드체인시스템을 구축하도록 해야 함. 기존 및 시설 개보수 등을 추진하는 도매시장에서도 최대한 콜드체인시스템을 구축하도록 노력해야 함(도매시장 평가에 중요한 요소임).
  - 이를 위해 도매시장마다 저온(정온) 관리시설의 정비와 관련한 수치 목표와 방침을 사전에 정하도록 함(수치 목표는 예컨대 저온(정온) 등 온도 관리가 필요한 시설 면적 대비 실제 시설 설치 운영 면적 비율임).
- 또한, 도매시장에서의 품질·위생관리의 질적 향상을 도모하기 위해 각 도매시장에서는 기본적인 위생관리를 철저히 하고 포장가공시설 등에 대해 HACCP의 적극적인 도입으로 조직적이며 체계적인 품질관리 체계를 구축함. 이는 대형유통업체 및 대규모 식자재 공급업체 등에서 요구하는 편이며, 심지어 수출 농산물 품질관리를 위해서도 요구되고 있음. 농식품 이력추적 시스템을 위해서도 도매시장을 경유하는 농산물의 품질관리와 유통 이력 추적시스템을 적극 도입할 필요가 있음.
- 각 도매시장에서는 도매시장의 개설자가 ‘품질·위생 관리 매뉴얼’을 만들고, 예컨대 안전·품질관리자(SQM-Safety and Quality Manager)를 배치하는 등

품질관리와 환경관리에 철저를 기해야 함.

- 도매시장에는 구매자들의 소포장, 가공품 판매 요구와 생산자들의 판로 확대를 위해 소포장 가공시설을 설치 운영하고, 농가 및 생산자조직의 단순가공품과 6차 산업화 식품 등의 도매거래를 할 수 있도록 체질 개선이 요구됨.
  - 유럽과 일본의 대부분 도매시장에서는 도매시장 내에서 가공품에 대해 도매거래를 할 수 있는 거래공간이 있음. 유럽의 대부분 도매시장은 도매시장 내에 가공품의 도매판매 권역이 있으며, 일본 도매시장의 경우 개설자 권한으로 가공품 취급이 가능함.
  
- 일본은 특히 2006년부터 추진한 「제8차 도매시장정비기본방침」부터 ‘도매시장 품질관리 고도화’를 기본방침의 중요한 요소로 제시하고 각 도매시장이 품질관리를 위한 콜드체인시설, 위생 환경시설 및 품질관리 매뉴얼 작성 운영 등을 제안하고 있음.
  - 그 일환으로 최근 2018년 10월 신시장으로 이전한 동경도 토요쓰 중앙도매시장에서는 자체적으로 다음과 같이 「품질 및 위생관리 매뉴얼」을 작성하여 적용하는 등 모든 도매시장에서 품질관리와 위생환경 개선을 위해 노력하고 있음.

〈그림 6-5〉 토요스 시장의 「품질·위생관리 메뉴얼」 체계도



자료: 일본 동경도 중앙도매시장 홈페이지. 재가공.

## 2.6. 도매법인, 중도매인 경영합리화

- 현재 도매시장의 도매법인, 그중에서도 지방도매시장은 산지 출하 독려를 위해 경매사들의 산지 방문 등 산지 물량 유치를 위해 노력을 기울이고 있으나, 가락동 도매시장을 중심으로 한 대형도매시장들은 산지 개발 등 출하유치 노력이 상대적으로 적어 부당한 수익 창출이라는 비판을 받고 신뢰수준이 낮은 것이 현실임. 또한, 정가·수의거래 확대를 위해 이를 담당할 경매사들의 확보와 노력이 필요함에도 소극적인 인력 확보와 노력이 부족하여 비판을 받고 있음.
- 2017년 기준, 청과부류 공영도매시장의 도매법인 임직원 1인당 취급금액은 평균 53억 1천 6백만 원으로 나타났다<sup>24</sup>.
  - 농안법상 중앙도매시장(수산 제외)<sup>25</sup>의 경우, 임직원 1인당 취급금액은 59억 4천 8백만 원이며, 지방도매시장의 경우, 44억 7천 3백만 원임.
  - 서울 가락시장의 경우, 임직원 1인당 취급금액은 74억 6천 6백만 원임.
  - 6개 광역시(인천, 대전, 광주, 대구, 부산, 울산) 도매시장의 경우, 임직원 1인당 취급금액은 46억 7천 7백만 원임.
  - 나머지 도매시장(강서 포함)의 경우, 임직원 1인당 취급금액은 44억 5천 2백만 원임.
- 청과부류 공영도매시장의 경매사 수는 전체 임직원의 46.2%인 876명이며, 경매사 1인당 취급금액은 114억 9천 4백만 원인 것으로 나타났다.
  - 중앙도매시장의 경매사 비중은 전체 임직원의 46.0%로 1인당 취급금액은 129억 2천 4백만 원이었으며, 지방도매시장은 46.6%로 96억 9백만 원이었음.

<sup>24</sup> 시장도매인, 상장예외품목, 수산 법인의 실적은 제외함.

<sup>25</sup> 중앙도매시장은 서울가락동, 부산염곡동, 대구북부, 인천구월동, 인천삼산, 광주각화, 대전오정, 대전노은, 울산임.

- 서울 가락시장의 경우 경매사 비중이 42.1%로 가장 낮은 반면, 1인당 취급금액은 177억 4천 9백만 원이었음.
  - 광역시 도매시장의 경매사 비중은 45.8%이었으며, 1인당 취급금액은 102억 5백만 원이었음.
  - 서울 가락시장과 광역시장을 제외한 나머지 도매시장의 경매사 비중은 50.0%이며, 89억 4백만 원을 취급하는 것으로 나타남.
- 우리나라의 공영도매시장의 도매법인 임직원 1인당 취급금액이 53억 원으로 일본의 27억 원보다 2배 가량 많은 것으로 나타남. 이는 일본은 정가·수의매매 비중이 높아 임직원 1인당 취급금액이 적으나, 우리나라는 경매 비중이 높기 때문임. 그러나 도매법인의 경쟁력을 높이고 정가·수의매매를 확대하기 위해서는 산지 발굴이나 소매업체 확보를 위해 임직원 수를 더 늘려야 함.
- 또한, 전체 임직원 중 경매사 비중이 50% 미만이고, 1인당 취급금액도 현저히 높아 도매법인 본연의 업무인 산지 발굴 및 상품 개발에 경쟁력이 떨어질 수밖에 없음. 특히 서울 가락동 도매시장의 경우, 경매사 1인당 취급금액이 177억 원을 상회하고 있어 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있음.
- 따라서 공영도매시장의 경쟁력을 높이기 위해서는 절대적인 경매사 수를 늘려야 함.
- 중앙도매시장을 중심으로 2020년부터 매년 경매사 수를 10%씩 증원할 경우, 경매사 1인당 취급금액은 129억 원에서 80억 원으로 38% 감소할 것으로 전망됨.
  - 경매사의 1인당 취급금액이 줄어들 경우, 산지 발굴과 상품 개발이 가능해져 농가의 판로가 다양해지고, 농가 수취가격이 상승하며, 도매시장의 활성화가 이루어질 수 있음.
- 이를 뒷받침하기 위해서는 도매시장 평가 시, 평가지표에 큰 비중으로 넣어 정책의 연속성을 도모해야 함.

- 한편, 공영도매시장의 농협공판장과 민간도매법인을 비교한 결과, 농협공판장의 1인당 임직원 취급금액은 61억 3천 6백만 원으로 민간도매법인의 50억 1천 9백만 원보다 많은 것으로 나타났다.
  - 임직원 대비 경매사 비중은 농협공판장의 경우 53.4%로 민간도매법인의 43.7%보다 높게 나타났다.

〈표 6-7〉 청과부류 공영도매시장의 도매법인 임직원 1인당 취급금액(2017)

단위: 명, 백만 원

구분	임직원 수	거래금액	1인당 취급금액
전체	1,894(876)	10,068,501	5,316(11,494)
중앙도매시장	1,082(498)	6,436,227	5,948(12,924)
지방도매시장	812(378)	3,632,274	4,473(9,609)
서울 가락시장	485(204)	3,620,788	7,466(17,749)
광역시 도매시장	779(357)	3,643,057	4,677(10,205)
기타 도매시장(서울 가락, 광역시 제외, 강서포함)	630(315)	2,804,656	4,452(8,904)
민간 도매법인	1,390(607)	6,975,826	5,019(11,492)
농협공판장	504(269)	3,092,675	6,136(11,497)

주: ( )는 경매사 수, 경매사 1인당 취급금액임.

자료: aT 내부자료.

- 도매시장의 중도매인들은 고령화가 심하게 진행되고 있고 세대교체가 늦어져 분산 능력이 떨어지고, 심지어 여러 도매시장에서 도매보다는 소매에 치중하는 중도매인이 늘어나고 있고 도매 구매처 확보 노력이 부족하여 도매시장에 출하되는 농산물에 대한 적극적인 응찰과 낙찰이 부족해 가격형성에도 부정적인 영향을 주는 등 신뢰도가 낮은 것도 현실임.
- 다른 한편 중도매인들은 농산물의 판로가 영세한 중간납품업자, 소매상, 요식업소 등에 외상 비율이 높아(도매시장별 도매법인 관계자들과 중도매인들 면담 결과에 의하면 거래액의 절반 정도가 외상거래되고 있음), 결국 도매법인 미수금 등 납부 어려움 등 악성 채무에 노출되어있는 취약점이 있음.

- 이에 도매법인과 중도매인의 역량 강화와 체질 개선으로 도매시장 거래 활성화를 도모하고 유통중사자의 경영 건전성을 제고하고 일자리 창출에도 기여할 필요가 있음.
- 도매법인은 산지 개발 등 산지 서비스 제고를 위해 경매사 수를 대폭 확대하고, 정가·수의거래 전문 인력을 확보하는 등 특별한 노력이 필요함.

- 일본 사례: 동경 오타시장 동경청과(2014년 연구자 현지 조사결과)
  - 일본의 최대 청과물 도매시장인 오타도매시장은 연간 약 2조 원을 취급하며 그 중 동경청과가 약 70% 정도 점유하는 최대 청과회사임.
  - 직원 600명으로 이 중 산지 업무 265명, 대형소매점 및 요식업소 등 수요처 개발 지원 45명, 도매시장 내 물건 관리인 상품센터 130명, 나머지 관리업무 160명(하역은 출하 차량 운전기사가 담당, 도매법인은 하역업무 지원)임.
  - 관리업무를 수행하는 160명의 직원 중 전산 관련 수기작업(입력) 인력 50명, 나머지는 총무, 경리, 자체감사 등 업무를 수행함.
  - 상품센터 130명 직원은 도매시장 내 상품 입하에서부터 상품 관리를 도와주며, 중도매회사의 잔품 재고관리를 지원함. 가장 큰 업무는 야간에 정가·수의매매 상품이 반입되어 경매시간 전에 분산하는 작업, 즉 거래처별 물건을 배송하는 업무를 지원함.
  - 수요처 개발업무 담당 45명 직원의 업무는 1부와 2부로 나뉘며, 1부는 대형소매점, 슈퍼마켓 납품, 지방도매시장 전송 등 중도매인의 판매업무에 마케팅 지원 활동을 수행함. 2부는 외식, 가공, 급식업체 등에 대한 판매촉진에 초점을 맞춘 업무를 지원함.

- 중도매인은 현재 월간 최저거래금액을 상향 조정하고 법인화 전환 등을 유도하여 세대교체와 규모화를 적극 유도할 필요가 있음.
  - 또한, 구매자카드에 의한 거래 원칙의 적용으로 중도매인의 외상거래와 채무 문제를 적극 해결할 필요가 있음.
  - \* 구매자카드: 기업구매 전용 카드는 어음의 폐해로 인한 어음 이용 억제를 위해 개발된 B2B 결제수단임. 구매기업이 납품 대금을 구매카드로 결제하고, 판매 기업은 구매기업의 지급대행은행으로부터 대금을 지급 받는 형태임. 은행은 카드 발급자(구매자)와 1개월에서 3개월까지 신용도에 따라 약정하고 수수료를 부과함. 수수료는 일반 대출금리보다 낮은 수준에서 책정되며, 정부에서는 구매카드 사용으로 발생하는 수수료를 손비 처리해 주거나 법인세를 차감해 주는 등의 유인책을 제공하고 있음. 가락시장에서 구매자카드 사용을 위해 준비단계로 2013년 11월부터 구매자등록제를 시행하고 있으나 구매자카드 사용은 진전되지 않고 있음.
  
- 도매시장 간 연계 제휴 확대와 지방도매시장 도매법인, 중도매인의 경영능력 제고를 위해 중앙도매시장 도매법인, 중도매인과의 인수합병, 제휴를 유도함.
  
- 2017년 기준, 청과부류 공영도매시장의 중도매인 수는 6,259명이며, 중도매인 1인당 취급금액은 17억 3천 7백만 원으로 나타났음.<sup>26</sup>
  - 중앙도매시장의 중도매인 수는 3,572명, 1인당 취급금액은 19억 9천 7백만 원이며, 지방도매시장은 2,687명, 1인당 취급금액은 13억 9천 2백만 원으로 나타나, 중앙도매시장의 중도매인의 규모가 더 큰 것으로 나타남.

---

<sup>26</sup> 상장예외 거래금액 포함함.

- 서울 가락시장 중도매인 1인당 취급금액은 31억 6천 5백만 원으로 규모가 가장 큰 것으로 나타났으며, 기타 도매시장 중도매인이 광역시 중도매인보다 규모가 더 큰 것으로 나타났음.

〈표 6-8〉 청과부류 공영도매시장의 중도매인 1인당 취급금액(2017)

단위: 명, 백만 원

구분	중도매인 수	거래금액	1인당 취급금액
전체	6,259	10,873,863	1,737
중앙도매시장	3,572	7,133,344	1,997
지방도매시장	2,687	3,740,519	1,392
서울 가락시장	1,304	4,127,045	3,165
광역시 도매시장	2,909	3,890,283	1,337
기타 도매시장(서울 가락, 광역시 제외, 강서포함)	2,046	2,856,535	1,396

주: 거래금액에 상장에외실적 포함함.

자료: aT 내부자료.

## 2.7. 국산 농산물, 친환경 농산물 판매 확대와 푸드플랜의 연계

- 도매시장은 소비자들을 소비 욕구에 부응하기 위해 국내산 농산물뿐 아니라 수입 농산물도 공급하는 경로 역할도 필요하지만, 무엇보다도 국내산 출하 농산물에 대한 다양한 판매 확대방안을 마련하여 추진해야 함.
- 이를 위해 도매시장에서는 구매자인 소매업체, 요식업체 및 중간 납품업체를 대상으로 식재료용 농산물을 산지로부터 출하하도록 독려하여 공급하는 노력을 할 필요가 있음. 특히 최근 들어 식재료용 원료 농산물 수요가 증가하는 추세로 이를 국내산으로 공급하는데 도매시장이 중요한 역할을 담당할 수 있음.
- 소비자들의 건강식품 소비 증가와 친환경 농산물 생산 농민 증가 추세에 대량의 집하 분산 능력이 있는 도매시장에서 친환경 농산물을 전문적으로 거

래하는 중도매인 확대와 거래장소 확보를 통해 친환경 농산물 거래를 촉진함으로써 친환경 농산물의 유통 병목현상을 해소하고 대량거래 및 물류 규모화로 유통비용을 절감하도록 함.

- 푸드플랜은 국가 단위 푸드플랜과 지역 단위 푸드플랜이 있으며, 특히 지역의 소비지 상권의 중심에 위치한 도매시장에서 지역푸드플랜 추진을 위한 지역 농산물과 지역에서 부족한 국내산 농산물의 공급거점으로 적극 기여할 수 있음.

## 2.8. 도매시장에 대한 홍보 및 사회적 기여

- 도매시장은 출하 농민을 위한 도매시장이며 도매시장이 위치한 지역과 상권의 소비자, 시민을 위한 역할을 중시해야 함. 도매시장에 대한 소비자들의 이해를 높이고, 우리 음식 ‘K푸드’나 ‘한식문화’에 관한 도매시장 및 우리 농산물의 기여를 홍보한다는 차원에서 음식 이벤트, 학교 교육과 연계한 시장견학, 시민과의 교류회, 강습회, 요리 교실 등 다양한 기회를 제공함.
- 도매법인은 도매시장에서 농산물 위탁판매와 관련한 본연의 기능과 역할을 보다 적극적으로 추진하는 것도 중요하며 그와 같은 기능에 대해 정당한 평가를 받는 것도 중요하지만, 한편으로 전후방 유통 주체들과의 관계, 물류 등 유통개선에 대한 기여, 나아가 사회적 기여 또는 공헌에 대해 현 시점에서 보다 능동적이고 자주적인 역할을 수행할 필요가 있음. 이는 도매법인들의 사회적 신뢰도 제고를 위해 중요함.
- 도매법인을 중심으로 한 전후방 유통 주체들과의 관계, 물류 등 유통개선에 대한 기여, 나아가 사회적 기여 또는 공헌을 종합해 ‘도매법인의 사회적 공

현'으로 칭하고, 이의 내용과 방법을 구체적으로 발굴하여 현실적인 방안을 마련할 필요가 있음.

- 더 나아가 일방적인 사회적 기여 또는 공헌(CSR)에 머무르지 않고 더 나아가 지속가능성을 염두에 두고 사회적 공헌 활동을 파트너십을 통해 상호 혜택 또는 이득을 보는 공유가치창출(CSV)을 할 수 있는 전향적인 방안을 마련할 필요가 있음.
- 도매법인은 CSR을 통한 사회공헌 활동을 하는 것도 중요하지만 기업 활동 자체가 사회적 가치를 창출하면서 동시에 경제적 수익을 추구하는 공유가치창출활동(CSV)을 한다면, 사회적으로도 바람직하며, 가치 창출을 공유하는 전후방 관련 주체들에게도 혜택을 주고, 도매법인 자체도 그로 인해 경제적 수익을 창출할 수 있음.
- 도매법인은 출하 농업인들을 위해 농업인 및 생산자조직을 위한 CSV 사회공헌사업을 주체적으로 추진할 수 있으며, 또한 출하농업인 및 생산자조직과 공동으로 사업을 추진하여 출하자 편익에 기여할 수 있음.
- 또한, 도매법인은 중도매인들을 위한, 중도매인들과 함께 하는 CSV 사회공헌사업도 발굴 추진할 수 있으며, 정부(농식품부)와 함께 협력하여 물류 개선 등 유통개선을 위한 공유가치창출사업을 추진할 수 있음.

### 3. 법, 제도 정비

#### 3.1. 농안법과 도매시장법 분법 배경

- 농안법은 1977년 제정 이후 1차례의 전부개정을 포함하여 55회 이상 개정이 이루어졌음.
  - 산지, 도매, 수급 등 농수산물유통 전반을 관장하고 있고 농식품부·해수부 2개 부처 업무가 복합되어 있는 등 매우 복잡한 구조를 가지고 있음.
- 이러한 복잡성은 유통제도 전반의 혼잡도를 증가시켜 왔고, 시대적 변화와 요구에 따라 재편하지 못하고 단기 처방 방식으로 대응하는 상황을 가져옴.
  - 도매시장 제도가 원칙과 이로부터 벗어나는 수많은 예외 항목들로 구성되는 데에 일조(一助)한 것으로 생각함.

#### 3.2. 분법 논의

- 농안법을 영역별로 분리해야 할 필요성에 대해서는 이전에도 논의가 있었음.
- 분법의 방향은 ①청과물법, ②도매시장법 2가지로 논의함.
  - 청과물, 양곡, 축산, 수산 등을 모두 망라하고 있는 농안법 체제에서 산지, 도매, 수급 등 전반에 과제가 많고 산업 규모가 큰 ‘청과’ 부문을 분리하여 관리하려는 의도임.
  - 반면, 도매시장법은 여타의 영역에서 도매시장 조항을 분리하여 별도의 법으로 중요성이 큰 도매시장 관리를 체계화하고자 하는 의도임.
- 청과물법의 경우 실제 유통과정이 차별적이기는 하지만 중간 유통 이외에

산지, 소비지 영역에서는 참여 주체들이 중복되는 등 분리의 실익이 적은 문제가 있음.

○ 반면, 도매시장법은 여타의 식료 유통제도와 달리 ‘공영도매시장’이라는 특정한 영역의 제도를 명시할 수 있는 장점이 있는 것으로 판단됨.

- 도매시장이 포괄하고 있는 청과 이외의 축산, 양곡, 수산 등 품목 편차가 있고 농식품부, 해수부 2중 관리의 문제가 남게 되나 공통의 운영 원칙으로 규정해 온 특성을 고려하면서 농안법의 복잡성을 해소할 수 있는 방안으로 평가할 수 있음.

※ **[참고]** (선행연구) 김지훈 외. 2015. 「농산물 유통 및 공급체계 개편방안 연구」. 한국법제연구원.

- 농산물 유통 관련 법령체계를 분석하여, 농안법의 체계상 문제점 파악 및 개선방안을 마련함.
- 농안법에서 도매시장법을 분리하는 방안을 구체적으로 검토하였고 분법을 통한 도매시장 구분관리의 필요성과 실효성 제고 방안을 제시하였음.
- 분법의 대안으로서 도매시장법(안)의 구성과 농안법에서 이전된 조문의 배치안이 조문 개정안을 포함하여 세밀히 검토되었음.
- 1안> (3장) 농수산물도매시장, (4장) 농수산물공판장 및 민영농수산물도매시장, (6장) 농수산물유통정책 → (3장) 도매시장 등의 개설 및 관리운영 <1절> 도매시장 등의 개설 <2절> 도매시장 등의 관리운영 <3절> 매매·거래 등 <4절> 기타 농수산물유통기구 등 (4장) 농수산물유통 정책
- 2안> 1안에 3장 4절 기타 농수산물유통기구 등 → (3장) 산지유통 등, (4장) 도매시장 등의 개설 및 관리운영 <1절> <2절> <3절>.
- 3안> [분법] 농안법 1장 총칙, 2장 농수산물유통정책, 3장 농수산물생산조정 및 출하조정, 4장 농수산물가격안정기금, 5장 보칙, 6장 벌칙 / (가칭)도매시장법 1장 총칙, 2장 도매시장 등의 개설, 3장 도매시장 등의 관리·운영, 4장 매매·거래 등, 5장 기타 농수산물유통기구 등, 6장 보칙, 7장 벌칙.

### 3.3. 향후 과제

- 농안법의 분법 논의는 이미 검토가 이루어진 상황이며, 필요성이 높다고 판단됨.
- 도매시장의 발전, 제도적 체계화 등을 고려할 때 분법 필요성을 다시 검토하여 추진 방안을 마련할 필요가 있음.
  - 농안법에 도매시장편을 단순화하고 하위의 시행령 및 지침 등으로 규제하는 방안이 있음.
  - 그러나 복잡적이고 첨예한 도매시장 이해관계를 고려하면서 법규를 통해 국민적 합의를 바탕으로 규제·규율을 마련하여 제도를 정비해 갈 필요가 있음.



## 부 록 1

---

### 공영도매시장의 지능정보화

#### 1. 개요

- 정보통신기술(ICT), 클라우드, 빅데이터, 인공지능(A.I), 모바일 등 4차산업 혁명 기술(ICBAMS)의 범용기술(GPT)<sup>27</sup>화가 빠른 속도로 전개됨에 따라 사회의 전 분야에서 지능정보사회로의 전환논의가 대두되고 있으며, 농산물 도매시장의 유통 효율화를 위한 지능 정보화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음.
- 발전된 ICT의 융합을 통한 도매시장의 지능 정보화는 상호 의존적인 도매시장 가치사슬(value-chain) 상의 활동들을 보다 효율적으로 연결함으로써 다음과 같이 도매시장 유통경로 전체의 효율성을 높이는 효과를 가져옴.
  - 기존의 농식품 유통 프로세스들을 보다 투명하고 정밀하게 하여 거래비용(transaction cost)을 절감하는 한편 비효율적인 프로세스들을 제거하거

---

27 관계부처 합동 보도자료, 2016. 12. 27. “제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』”에 따르면 범용기술(GPT : General Purpose Technology)은 다른 분야로 급속히 확산되고, 지속적인 성능개선이 가능하며, 혁신을 유발하여 경제·사회에 큰 파급효과를 미치는 기술을 의미함.

나 효율적으로 전환함으로써 유통비용을 감소시킴.

- 농식품 소비 및 유통 트렌드의 변화 등에 대한 정보를 보다 효율적으로 수집하여 생산자에게 전달함으로써 농식품의 적량, 적시, 적품, 적가 생산을 유도함.
  - 농식품의 다양한 상품정보, 생산자 정보, 유통과정 정보 등을 디지털화함으로써 유통단계 간 정보공유가 강화되고, 농식품의 신뢰성·차별성이 강화됨.
- 농산물 도매시장 지능 정보화의 필요성과 기대효과가 충분히 크에도 불구하고 이를 주도하여야 할 도매시장 유통인(도매법인 및 중도매인, 시장도매인)들과 개설자(지방자치단체)들의 역량과 추진 의지가 부족한 것이 사실임. 따라서 한국 농산물의 50% 이상이 경유하는 공공 유통경로인 농산물 도매시장의 지능정보화가 경쟁유통경로(농협, SSM 등)에 비해 매우 더디게 진행됨으로써 발생할 수 있는 도매시장 전후방 생태계(산지유통 및 소비지 유통 등) 위축 등의 시장실패를 최소화하기 위해서 중앙정부의 정책지원이 반드시 필요함. 특히 농산물 도매시장이 수행하고 있는 공공적 기능을 효율화, 고도화하기 위한 영역에 대해서는 중장기계획을 수립하고 지속적으로 현황과 개선 방향을 점검하는 적극적인 노력이 요구됨.
- 농산물 도매시장의 지능 정보화를 위해 무엇보다 중요하고 선행되어야 할 과제가 도매시장 유통정보의 품질개선임. 그간 정부가 지속적으로 개선 노력을 해 왔음에도 불구하고 도매시장 유통정보는 여전히 비표준 데이터의 생성, 데이터의 누락, 비정합성 등의 문제가 발생하고 있으며 전반적인 데이터의 신뢰도와 활용성이 떨어지는 한계를 보이고 있음.
- 실제로 최근 농산업융합연구소(Abclab)이 실시한 「농산물 도매시장 정보화 전략요인의 우선순위 분석」 조사<sup>28</sup>에 따르면 전체 응답자들은 제시된 8가지

<sup>28</sup> 조사개요는 다음과 같음.

도매시장 정보화 전략요인 중 ‘도매시장 유통정보의 품질개선’을 압도적인 차이(8개 전략요인 중 백분율로 전환한 상대적 중요도 38.8%)로 가장 중요한 요인으로 선택한 것으로 나타났음.

- 도매시장 유통정보의 품질개선을 위해서는 각 단계별로 품질하락이 발생하는 주요 원인과 지점(프로세스)을 파악하고 발전된 ICT를 융합하여 이를 근본적으로 해결하는 접근방식이 요구됨. 현재 도매시장 유통정보의 품질하락을 가져오는 가장 주요한 단계는 유통정보의 생성단계와 수집단계임. 따라서 각 단계의 품질하락 주요 원인과 프로세스, 개선을 위한 정책 방향을 살펴보면 다음과 같음.

## 1.1 도매시장 유통정보 생성단계의 품질개선 방향

- 도매시장 유통정보 생성단계의 현황은 다음과 같음.
  - 생성단계 프로세스: 산지로부터 표준화·전자문서화 되지 않은 송품장을 통해 농산물의 도매장 입고(위탁)와 함께 출하정보가 도매법인에 전달함. 이후 도매법인은 현장에서 비전문인력을 투입하여 즉각 입력 처리하여 경매 진행을 위한 원표를 생성함.
  - 생성단계 문제점: 송품장을 입력하여 원표를 생성하는 과정에서 출하농산물의 품종이나 규격 등이 애매한 경우, 비전문인력은 이를 대표품목의 ‘기타’ 품목으로 입력하여 유통데이터의 품질 저하가 현저하게 발생함.
  - ① 송품장이 디지털화되어 있지 않음: 종이 송품장마저 작성하지 않거나 필수 정보가 누락 되는 경우도 많음.

---

- 조사기간 : 2018.10.15.~2018.11.15.

- 조사방법 : 최고-최저 조정법(BWS) 적용한 설문조사

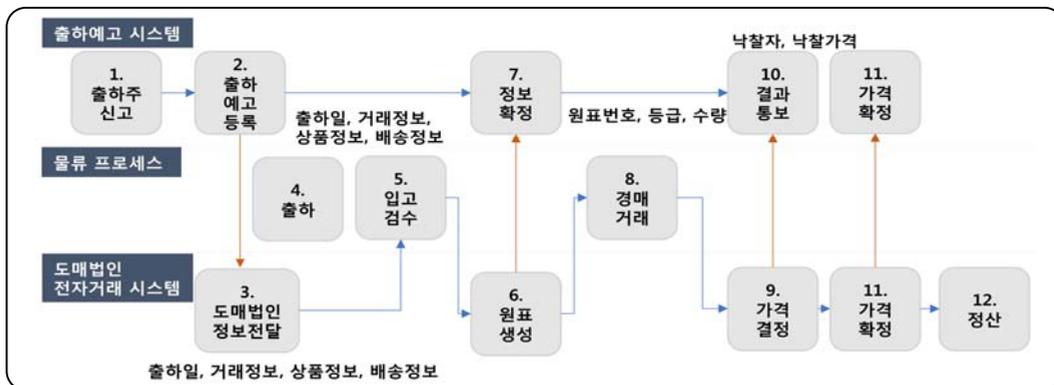
- 응답자 : 도매시장 전문가 125명(학계 44명, 업계 40명, 관계기관 41명)

- ② 도매시장 출하 후 농산물 검수 단계에서 거래를 위한 정보를 최초 생성: 출하 후 거래 원표 입력을 위해 많은 시간 및 인력 투입이 필요하며, 이 단계에서 품목 코드 및 출하주 정보 등 입력 오류가 빈번히 발생함.
- ③ 거래 후, 시장개설자 및 관련 기관에 보고되는 정보 또한 코드체계 불일치 및 데이터 인터페이스 누락 등으로 정보의 품질이 낮아 효과적으로 활용하기 어려운 수준임.
- ④ 거래 후 출하주에게 문자 또는 전화로 낮은 수준의 정보만을 공유하고 있으며, 출하 의사결정 지원을 위한 레포팅 또는 분석 데이터 제공 등은 이루어지지 않고 있음.
- 미해결 원인 및 대응 정책: 정부는 농수산물 코드를 표준화하여 가이드와 매핑정보를 작성하여 제공하고 있으나, 다수의 지방도매법인의 경우는 매년 현행화되는 농수산물 표준코드로 기존 도매법인 거래시스템을 매핑 처리할 자체 또는 외부 전산 인력을 확보하지 못하여 기존 비표준 데이터가 그대로 전송되고 있는 실정임.
- 도매법인 거래시스템 도입 당시부터 도매법인별로 비표준화된 폐쇄적 시스템을 채택했고, 한정된 예산으로 10년 이상 노후화된 시스템을 필요시마다 땀질식으로 보완을 해 온 것 등이 생성단계 데이터 품질 하락의 주요한 원인이 되고 있음.

#### ○ 도매시장 유통정보 생성단계의 개선 방향

- 최초 디지털 유통정보 생성 주체를 도매법인에서 출하주(생산자 또는 산지유통)로의 단계적인 전환이 필요함.
- 출하주가 자신이 출하하는 농산물에 대한 데이터를 출하등록 시스템에 직접 입력하고 이를 위탁받는 도매법인이 검수를 통해 원표를 확정하여야 함(데이터의 신뢰도와 책임소재가 명확해지는 부가효과가 발생함).
- 이를 위해 산지의 출하주가 도매시장 출하를 위한 물류가 시작되는 시점에서 기존의 종이 송품장 대신 온라인(Web & App)을 통해 출하농산물의 표준 원표를 입력할 수 있는 ‘(가칭)도매시장 출하예고시스템’의 구축이 요구됨.

〈부도 1-1〉 도매시장 출하예고 시스템 업무 프로세스 예시



자료: 저자 작성.

- 도입 초기 산지의 혼란을 최소화하기 위해 도매시장 출하예고 시스템의 업무 프로세스는 현행 도매시장 출하 프로세스를 준용되어야 함.
- ① 출하예고 시스템으로 출하하는 출하주는 기존 방식처럼 사전에 출하예고 시스템을 통해 주요 출하 도매법인에 출하주로 등록하여야 함.
- ② 로그인 후 출하일, 거래정보, 상품정보, 배송정보 입력이 필요함.
- ③ 거래(가격 결정) 이후 거래결과 정보 확인이 가능함.

〈부도 1-2〉 모바일 출하예고 정보입력 화면 예시



자료: 저자 작성.

- 출하주의 불편을 최소화하기 위해 모바일 기반으로 현행 송품장 입력 항목 수준의 정보만을 입력하는 수준으로 초기 시스템을 도입함. 등록된 출하예고 정보는 검수확인 후 원표로 전환하고 거래 진행 상황 및 거래 완료 정보를 출하주가 실시간으로 확인할 수 있도록 제공하여야 함.

### 〈부도 1-3〉 전국 도매시장 통합출하예고시스템

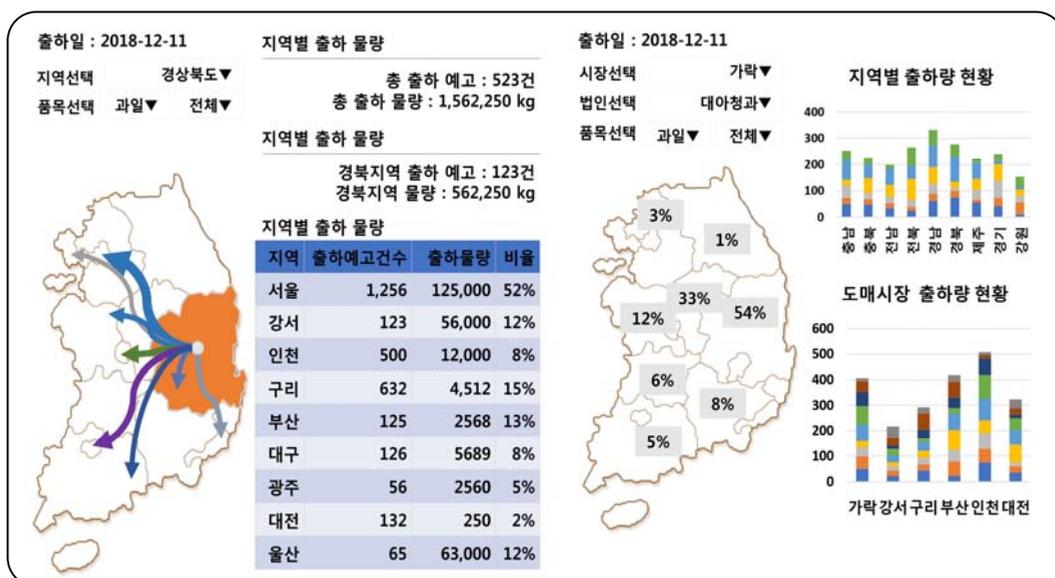


자료: 저자 작성.

- 출하예고 시스템의 성공적인 도입을 위해서는 거래 규모가 큰 중앙도매 시장부터 단계적으로 도입하여 전국으로 확산할 필요가 있으며, 같은 도매시장 내에서도 연간 출하량 등을 기준으로 일정 규모 이상을 고정적으로 출하하는 대형 출하주들부터 단계적으로 의무화할 필요가 있음.
- 다른 측면에서는 출하예고 시스템을 통해 출하하는 출하주에 대해 입고 및 경매장소를 사전에 지정해 주고 빠른 경매가 가능하도록 하는 등의 다양한 인센티브를 고려할 필요가 있음.

- 장기적으로는 출하예고 시스템을 통해 출하하는 것이 도매시장 유통정보의 품질 향상뿐만 아니라 개별 출하주들에게도 직접적인 이익이 되도록 하는 가치공동창출(value co-creation) 모델로의 도매시장 정보화 정책 전환이 요구됨.

<부도 1-4> 출하자 의사결정 지원서비스 예시



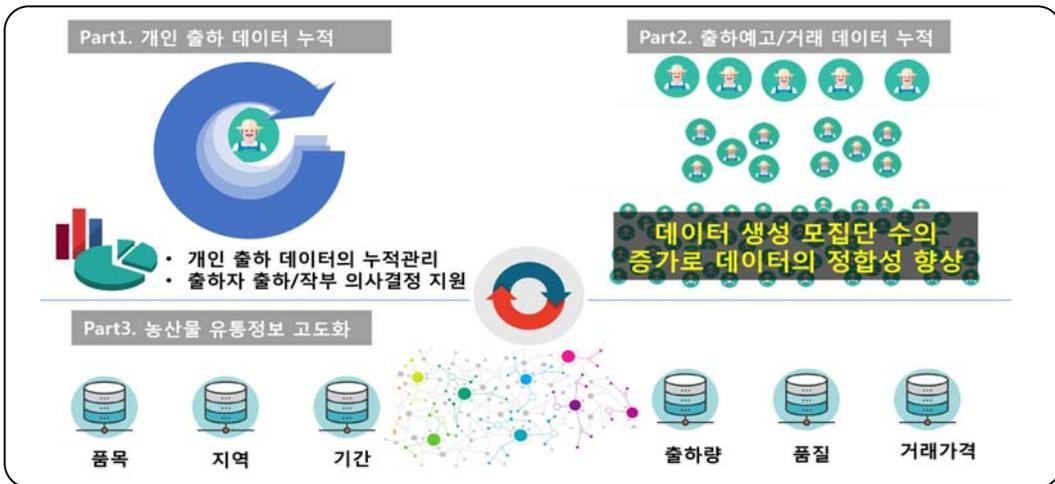
자료: 저자 작성.

- <부도 1-4>는 출하예고 시스템이 정착되어감에 따라 개별 출하주에게 제공될 수 있는 의사결정 지원서비스의 예시임.
- 관행적으로 그간 도매시장 출하주는 물류비용이 적게 들고 출하가 용이한 생산지 인근의 도매시장에 기계적으로 출하하거나 가격급락 가능성이 상대적으로 적은 대형소비지(서울 가락시장 등) 시장으로 출하해왔음.
- 상기한 출하주 의사결정 지원시스템이 도입되고 서비스가 고도화되면 개별 출하주는 본인이 취급하는 품목에 대해 시기별, 등급별, 거래규격별 전국 도매시장 낙찰가격 등을 분석하고 예측할 수 있게 되며, 이에 따라 경험에 의존하던 과거와는 달리 시기별 출하 규모별로 가장 높은

낙찰가격을 기대할 수 있는 도매시장의 어디인지와 출하물량을 어떻게 조절하는 것이 유리한지 등 데이터 기반의 과학적 의사결정(지능경영)으로 전환할 수 있는 정보 인프라를 확보하게 될 것임.

- 아래 <부도 1-5>는 개별 출하주의 출하예고 시스템 사용 기간이 늘어나는 것과 시스템을 사용하는 유통인이 증가함에 따라 농산물 유통정보가 고도화되는 과정을 도식화한 것임.
- 여기서 중요한 전제는 수집되는 개별 출하자의 데이터가 익명화되어야 한다는 것과 축적되는 개별 데이터의 소유권은 시스템 사용자에게 귀속되어야 한다는 것임.

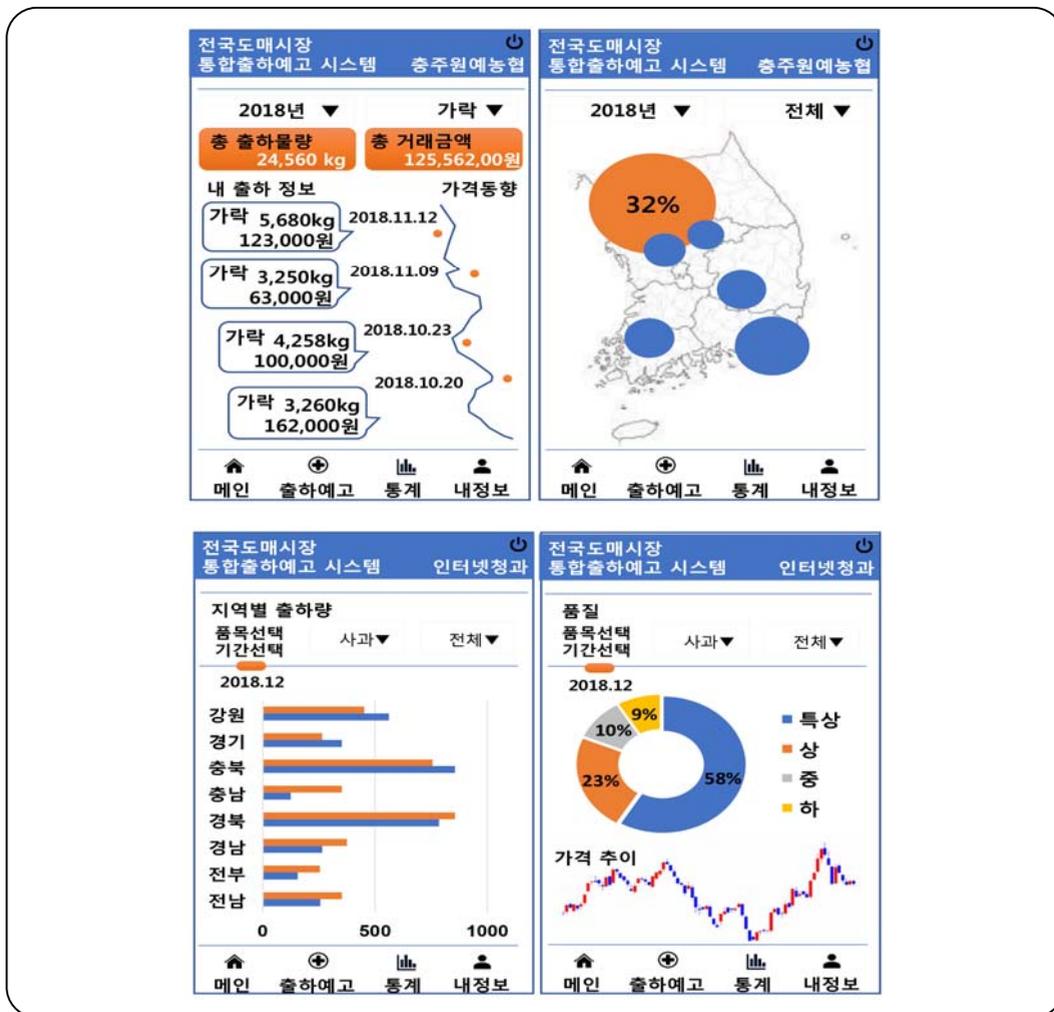
<부도 1-5> 출하예고 시스템 사용자 및 사용 기간 증가에 따른 서비스 고도화



자료: 저자 작성.

- 출하예고 시스템상에서 개별 출하주는 他출하주들과 독립적으로 데이터를 생성하지만, 전체 시스템 사용자 데이터들과 통합하여 맞춤형으로 분석 데이터를 제공을 받을 때만 가치를 획득할 수 있음. 따라서 개별 출하주가 정보의 비대칭성(Information Asymmetry) 등의 우려 없이 시스템을 사용할 수 있도록 금융 정보에 준하여 개별 출하주의 거래정보를 보호하는 보안수단을 강구할 필요가 있음.

〈부도 1-6〉 출하예고 시스템 사용자별 지능경영서비스

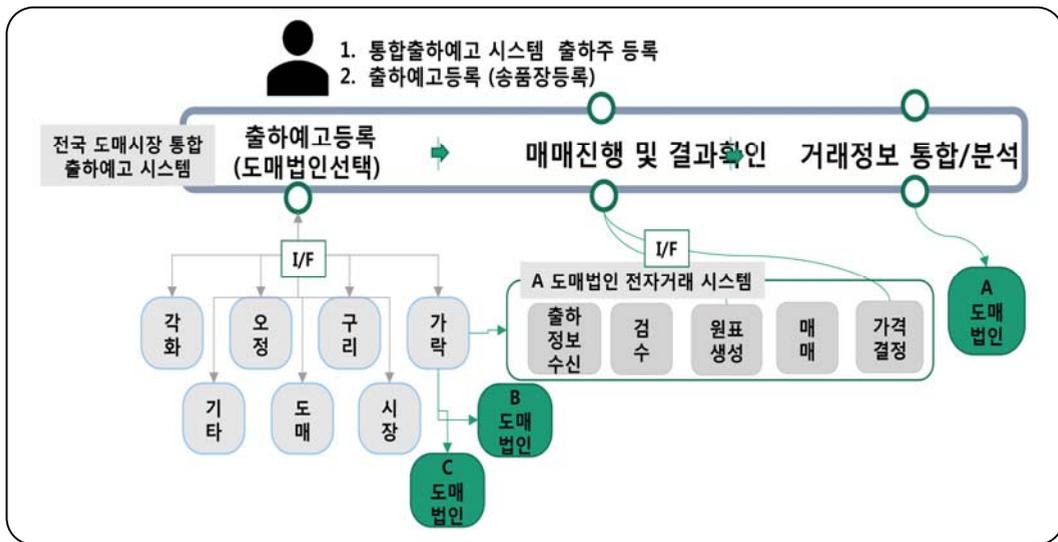


자료: 저자 작성.

- 도매시장 출하예고 시스템이 도매시장 지능 정보화를 위한 핵심 인프라로 성공적으로 진화하기 위해서는 사용자가 제공(입력)하는 데이터의 정확도와 범위가 늘어날수록 전체 유통정보가 고도화됨과 함께 사용자에게 보다 높은 맞춤형 ‘데이터 기반 의사결정’(지능경영: Business Intelligence) 지원서비스를 제공 받을 수 있는 함으로써 사용자를 자발적인 가치 공동창출자(value co-creator)로 전환하는 접근방식이 요구됨.

- 출하예고 시스템을 사용하는 출하주에게는 출하 시기, 출하물량, 출하 도매시장이나 도매법인 등을 결정하기 위한 정보를 제공하고, 도매법인에게는 시기별 주 출하지역, 출하물량 등의 정보를 바탕으로 영업처 발굴 및 물류 효율화 방안 등 다양한 경영지원 정보를 제공됨.
- 이상의 논의를 바탕으로 유통정보 생성단계의 품질개선을 위해 시급한 도입이 요구되는 전국 도매시장 출하예고 시스템의 전체 구조를 요약하면 다음 <부도 1-7>과 같음.

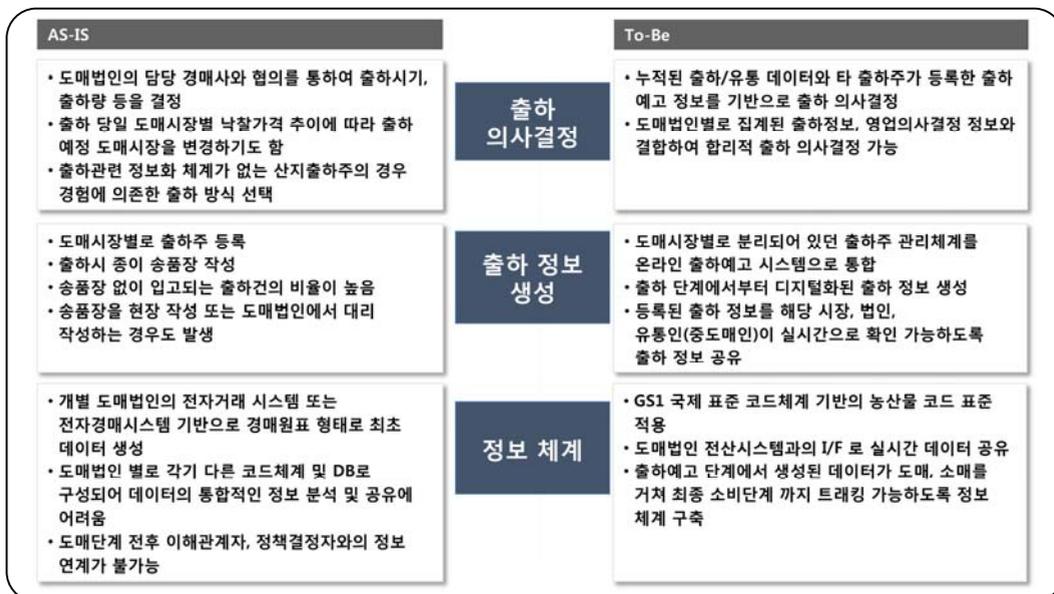
<부도 1-7> 전국 도매시장 출하예고 시스템 개요



자료: 저자 작성.

- 도매시장 출하예고 시스템의 도입은 단순히 도매시장 유통정보 생성단계의 품질개선뿐만 아니라 지능 경영화로 도매시장의 운영 패러다임을 전환하는 데 일조할 것임.
- 즉, 과거 사전 조정 없이 생산·출하된(product-out) 농산물을 불특정 다수 고객에게 팔아주는 대량거래시장(Mass Market)에서 적시·적량·적품·적가의 잘 팔리는 농산물을 출하시키는(market-in) 목표 고객 지향적인 정밀시장(Precision Market)으로의 전환에 기여할 것임.

〈부도 1-8〉 도매시장 출하예고 시스템이 가져올 변화

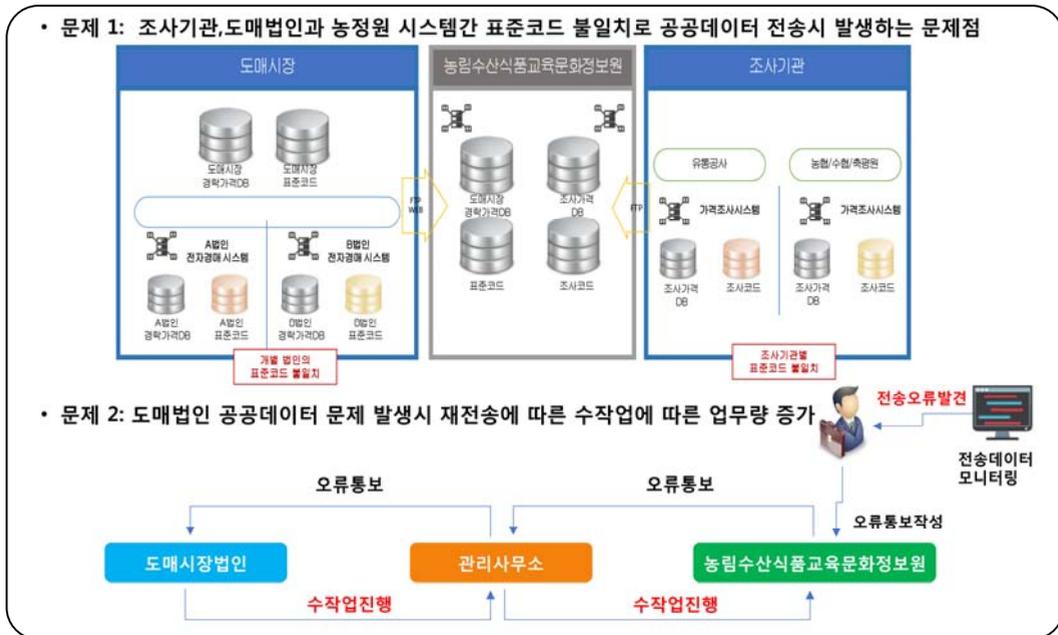


자료: 저자 작성.

## 2. 도매시장 유통정보 수집단계의 품질개선 방향

- 도매시장 유통정보 수집단계의 주요 문제는 개별 도매법인들이 서로 다른 코드체계를 사용하여 발생하는 문제와 데이터 품질오류 등의 조정이 공문에 의한 수작업으로 이루어져 시차와 누락 등이 발생하는 문제로 대별할 수 있음.

〈부도 1-9〉 도매시장 유통정보 수집단계의 문제

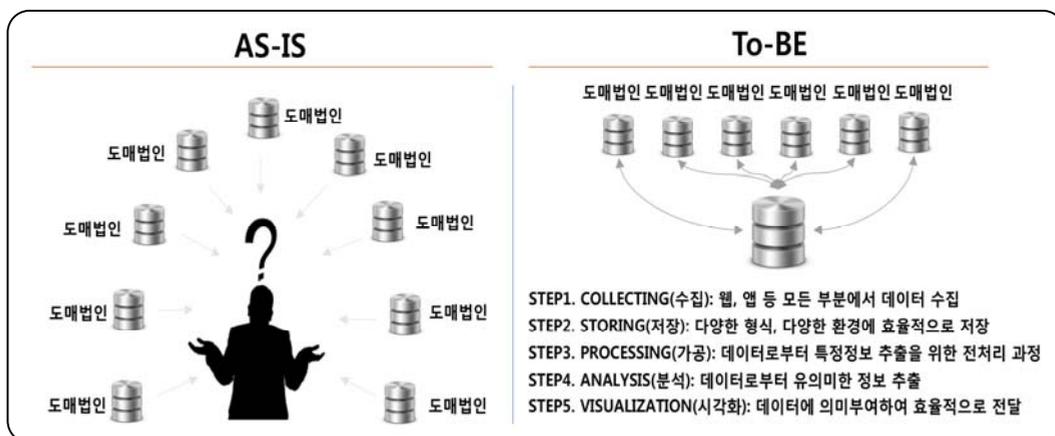


자료: 지역농업네트워크 협동조합·농정연구센터·농산융합연구소. 2016. 『도매시장 지원센터 설립전략』. 한국농수산물유통공사 연구역해보고서.

- 이러한 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 유통정보 생성단계에서 표준코드가 자리 잡을 수 있도록 도매시장 출하예고 시스템을 도입하고, 개별도매법인의 거래시스템과 데이터베이스가 연동(I/F)되도록 하여 도매시장유통정보가 별도의 보고 및 수집 과정 없이 자동으로 수집·통합될 수 있도록 전환하는 것이 요구됨.

- 즉, 데이터의 수집이 보고를 기반으로 하고, 수집 과정에 인력(도매법인, 관리사무소, 농정원 등)이 개입하는 현행 방식으로는 데이터 수집 과정의 품질 저하를 개선하는 데 한계가 있음.
- 특히 향후 비현물경매, 예약거래 등 발전된 거래방식이 도입되면서 데이터의 종류와 양이 폭발적으로 증가하고 속도의 중요성이 더욱 커지게 되면 데이터의 생성과 수집, 저장(통합), 분석과 활용을 위한 시각화 등이 하나의 연동된 시스템(클라우드)에서 실시간으로 이루어지는 방식으로의 전환이 필수적일 수밖에 없음.

〈부도 1-10〉 도매시장 유통정보 수집 및 관리방식의 전환



자료: 지역농업네트워크 협동조합·농정연구센터·농산업융합연구소. 2016. 『도매시장 지원센터 설립전략』. 한국농수산물유통공사 연구용역보고서.

- 따라서 도매시장 유통정보 수집단계의 품질개선은 생성단계의 품질개선을 위한 도매시장 출하예고 시스템 도입 및 정착과 연계하여 생성과 수집의 통합화·자동화 방향으로 추진되어야 할 것임.

### 3. 도매시장 지능 정보화 과제 소결

- 전 세계적으로 농식품 유통의 각 영역에서 급속히 발전하고 있는 정보통신 기술을 활용한 지능 정보화에 대한 시도와 가시적인 성과가 나타나고 있으나, 한국 농산물의 중추적 유통경로 역할을 수행해 온 도매시장의 경우는 지능 정보화의 필요성을 제기하는 초기 단계에 머물고 있는 실정임.
- 이미 산지유통에서 소비지 유통까지 수직 통합적 구조를 확보하고 지능 정보화를 통해 소비 및 유통 트렌드 변화에 대응하고 있는 경쟁 유통경로와의 격차가 더 벌어지기 전에 도매시장 유통뿐만 아니라 전후방 가치사슬의 진화를 견인할 도매시장 지능 정보화의 추진은 매우 시급한 과제임.
- 그러나 도매시장 생태계(생산자-산지유통-도매유통-소비지 유통)는 사안에 따라 유통 주체 간 이해관계가 상충될 뿐만 아니라 정보통신기술의 활용역량 면에서도 큰 격차를 가지고 있기 때문에 수직 통합적 구조를 가진 유통경로와는 다른 접근방식으로 지능 정보화를 추진하여야 함.
- 즉 지능 정보화를 위한 도매시장 가치사슬 내부의 협업 활동에 서로 다른 이해를 가진 다양한 주체들이 기꺼이 동참하여 공진화할 수 있도록 전체 유통 주체들의 수용성(지능 정보화가 수반하는 업무 프로세스의 변화 등)과 활용성(지능 정보화로 인한 업무 효율화 등)을 동시에 확보할 수 있는 지점에서 서부터 지능 정보화를 추진하여야 하며, 유통 주체들이 주도적으로 참여하는 추진 거버넌스와 사용자 중심의 정보시스템 구축이 필수적임<sup>29</sup>.

29 성형주, '농산물 유통효율화를 위한 공영도매시장 정보화 방안 연구', 2018.12. 미발표논문.  
『지능 정보화는 필연적으로 동태적 진화의 개념을 내포하고 있음. 따라서 도매시장 지능 정보화를 위해 무엇(What)을 할 것인가도 중요하지만, 어떤 지점(Where)에서

- 전술한 바와 같이 ‘도매시장 유통정보의 품질개선’은 도매시장 관련 다양한 전문가 그룹(학계, 관계, 도매유통인)들이 공통적으로 제기하는 가장 중요한 도매시장 지능 정보화 과제인 동시에 기존에 도매시장이 수행해 왔던 정보 발신 기능 등의 공익적인 기능을 고도화하는 효과 등으로 도매시장 지능 정보화의 시작점으로 가장 적합한 과제라고 평가됨. 그리고 「도매시장 출하예고 시스템」의 도입과 확산을 추진하는 것이 가장 효율적인 실행방안으로 판단됨.
- 추진방식의 전환 역시 도매시장 지능 정보화를 위해 매우 중요함. 기존의 도매시장 정책은 정부가 목표와 추진계획을 수립하여 개설자와 도매법인 등에게 하달하는 탑다운 방식이었음. 그러나 새 정부가 지난 2월 발표한 「농업농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획」에서 밝힌 바와 같이 앞으로는 현장에서 상향식(bottom-up)으로 수립한 정책을 중앙정부와 지방정부, 민관의 협치를 통해 추진하는 방식으로 전환되어야 하며, 지능 정보화 영역의 특성상 성공적인 정책 추진을 위해서 이는 필수적인 조건이라고 할 수 있음.
- 따라서 산지유통인, 도매유통인, 소매 유통인이 함께 참여하는 ‘(가칭)도매시장 지능 정보화 협의회’ 등을 통해 현장의 의견과 요구를 수렴하고 이를 정책지원 사업 등으로 반영하는 추진방식의 전환이 선행되어야 할 것임.

---

어떻게(How) 진화시켜 나갈 것인가 하는 것도 미래의 성과를 결정짓는 핵심적인 요인임. 지능 정보화 시스템은 일종의 제품으로서 가치명제(Value Proposition)를 제공할 뿐, 실질적인 가치는 가치 공동창출자(co-creator)인 사용자의 활동에서 창출되기 때문임 즉 지능 정보화는 제품의 교환에 의해서 가치가 창출(value-in-exchange)되는 영역이 아니라 사용이 가치를 창출(value-in-use)하는 영역이기 때문에 사용자의 적극적인 활용이 무엇보다 중요함」.

## 부 록 2

---

### 공영도매시장별 이슈 분석

#### ○ 서울가락농수산물 도매시장

- ▶ 시장 관련 이슈의 중재 기능이 약함.
  - 비상장거래, 물류 표준화, 하차 거래 등 다양한 제도를 선도입하고 있으나, 시장관계자 이해 상충으로 제도 시행과 안착이 어려움.
- ▶ 시설현대화 관련 우려가 제기됨.
  - 경매장, 물류시설 등 도매 관련 시설보다 소매시설 중심으로 보완되는 것에 대한 우려와 불만이 제기됨.
  - 신축경매장 면적이 부족할 것으로 예상되며, 돌발변수 증가로 시설현대화가 늦어지는 점에 대한 우려가 제기됨.

#### ○ 서울강서농수산물 도매시장

- ▶ 비교적 신규 도매시장으로 시설수준 양호하나, 활성화는 미흡함.
  - 상하차 시설은 편리하나, 거래물량 성장은 다소 정체(capacity 70% 이용) 양상을 보임.
- ▶ 개설자와 도매법인 간의 시설운영에 대한 입장 차이가 존재함.
  - 개설자는 시장도매인제로 건전한 시장질서 확립된다고 생각함.
  - 반면, 도매법인은 시장도매인의 주 고객은 법인 및 공판장 소속 중매인이기 때문에 거래 활성화의 효과가 미미하다고 평가함.

- ▶ 개설자의 권한에 대한 문제가 제기됨.
  - 공사의 법인 재지정 요건과 같은 활동은 과도하다는 평가가 나타남.
- 경기 구리농수산물도매시장
  - ▶ 노후화로 시설 개보수가 필요하며, 고객서비스 개선을 통한 문제 해결이 필요함.
    - 개방형의 오래된 시설로 이용객이 불편을 호소함(교통 혼잡, 쓰레기).
    - 중도매인을 위한 탈의실, 매점, 휴게실 등이 전무함.
    - 시설현대화 대신 고객서비스 개선, 안전 농산물 관리 강화로 매출 증진의 효과를 가져옴.
  - ▶ 공간 부족에 따른 일부 품목의 집하가 어려움.
    - 집하 능력 부족으로 무, 배추가 상장예외품목으로 지정됨.
    - 집하 능력 향상을 위해 노력해도 경매가 상장예외품목에 비해 불리하기 때문에 무·배추 물량 확보에 어려움이 발생함.
- 부산반여농산물도매시장
  - ▶ 시설 이전에 대한 찬반 의견이 분분함.
    - 최근 10년간 연평균 7%의 성장률을 보이고 있으나, 부지가 그린벨트 지역이기 때문에 시설확대는 어려워 성장에 한계가 있음.
    - 거주인구가 많은 해운대구에 위치해 상권 변화 우려를 이유로 중도매인은 시설 이전을 반대하고 있음.
    - 최근 센텀2지구 산업단지 조성계획에 맞물려 도매시장 이전에 대한 여론이 형성됨(시장상인 중 70~80% 수준이 반대하고 있음).
  - ▶ 기존 중도매인 일부 자격 유지 수준에서 사업하는 경우가 발생해 법인의 중도매인 상한선에 걸려 우수 중도매인 유치가 어려움.
- 대구북부농수산물도매시장
  - ▶ 시설 노후화가 시급하나, 의견충돌로 애로사항을 겪음.

- 1988년 개설된 시장으로, 노후화 심각하고 장소가 협소함.
- 연평균 8% 이상 거래금액이 증가하고 있으나, 부지 내 재건축과 신규 이전 의견이 팽팽해 이전 결정에 어려움 겪음.
- 시설현대화 추진협의회 논의 끝에 750억 원 투자가 결정됨.
- ▶ 상장애외거래에 대한 확대 요청이 존재함.
- 양념채소를 상장애외품목으로 지정해 운영 중임.
- 타 도매시장과 비교해 관리 감독은 잘되고 있으며, 중도매인이 지정품목 확대를 지속요청하고 있음.

#### ○ 인천구월동농산물도매시장

- ▶ 사업부지 매각 후, 현재 이전 준비 중이나 난항을 겪음.
  - 노후화된 시설과 이용 불편으로 최근 거래실적이 감소함.
  - 롯데에 부지를 매각하였으며, 인근 지역으로 이전 공사 중임.
  - 신축부지에서 유물이 발견되어 공사가 지연되고 있음.
- ▶ 도매시장 활성화를 위한 자체노력을 실시함.
  - 도매시장 이전 후 이용자 증대를 위해 중도매인 역량 강화를 실시함(상인대학 운영 등).
  - 인천 내 도매시장 간 직원 인적교류로 직무능력을 증대시키고 있음.

#### ○ 인천삼산동농산물도매시장

- ▶ 사업량은 정체되고 도매보다는 소매 판매가 확대되고 있음.
  - 최근 거래금액은 2,800억 원대로 5년간 성장이 정체 추세를 보임.
  - 도심권에 위치해 개인 소비자 구매 비중이 높아, 중도매인은 수익이 많이 남는 소매거래에 집중하고 있음.
  - 연간 최저거래물량인 2,500톤만 유지한 채 자격만 유지하는 중도매인이 많아 거래 활성화가 어려움.
- ▶ 시설현대화에 대한 의견 차이가 발생함.
  - 인천시는 경매장 및 유통시설 현대화에 관심이 많으나, 중도매인은 개별

점포, 저온 저장고 확대, 전처리 시설 설치 등 소매판매 시설에 대한 개선을 요구함.

#### ○ 광주각화농산물도매시장

- ▶ 시설현대화 사업이 배정되었으나, 법인 간 충돌로 무산됨.
  - 1991년 설립된 시설로 노후화 문제가 심각함.
  - 공사 기간동안 대체장소 문제로 지자체와 법인 간 공방이 심해 사업비를 반납하고 시설현대화 기초분석을 재진행함(2018. 08).
- ▶ 시장도매인제에 대한 우려가 존재함.
  - 광주 서부시장에서 논의되는 시장도매인제가 각화 도매시장에 영향을 미칠 것을 우려하고 있음.
  - 공간문제, 시장규모, 거래방식 인식도 등을 문제로 반대함.

#### ○ 광주서부농산물도매시장

- ▶ 쾌적한 시설과 주변 상권 형성으로 거래금액이 지속적으로 증가함.
  - 비교적 신규설립한 시설로 이용여건이 좋아 거래금액이 지속 증가함.
  - 주변 거주인구 증가로 운영 활성화가 예상됨.
- ▶ 상장예외품목 지정에 대한 인식 차이가 존재함.
  - 도매시장 내 상장예외품목을 지정해 참여 주체를 다양화하고, 거래의 활성화를 도모할 필요가 있다는 인식이 존재함.
- ▶ 기존 차상경매 품목의 하차경매 전환에서 인식 차이가 발생함.
  - 산물쪽과 하차 경매에 따른 출하자의 품질 저하가 우려됨.

#### ○ 대전오정농수산물도매시장

- ▶ 시설현대화를 완료하였으나, 효과가 미미하다는 비판이 존재함.
  - 전국 최초로 시설 현대화를 실시하였으나, 수요예측 오류로 경매장, 저온 저장시설이 부족함.
  - 사업비를 과다 축소하고, 예산 부족에 따른 턴키발주로 의견이 미반영됨.

- 일부 법인에서 추가시설 건립을 제안하였으나, 대전시가 미승인함.
- ▶ 소매 비중은 지속증가하고 있으며, 상설 시장화되고 있음.
- 도매와 소매 비중은 현재 7:3 정도임.
- 도심에 위치하고, 경매와 소매 실시 시간이 비슷해 소매화 경향이 나타나고 있음.

#### ○ 대전노은농수산물도매시장

- ▶ 저온 저장고 부족 및 내부시설 보완이 필요함.
  - 저온 저장고 시설 부족으로 중도매인 자비로 저장고를 가설함.
  - 개인 저장고 임대 시 시장수수료 보다 높게 책정돼 불만이 제기됨.
- ▶ 시설운영 활성화 및 거래 증대에 대한 관심이 높음.
  - 사업 확대를 위한 자체 시설투자를 많이 하고 있음.
  - 중도매인 참여 활성화를 위한 법인의 중재 역할 부담이 큼.
- ▶ 축산물도매시장 도입 등에 대한 논의가 진행됨.
  - 축산물 구매요구 증가로 도매시장 기능 확대가 검토되고 있음.
  - 도심에 위치해 축산물 도매시장 운영 시 일부 민원이 예상됨.

#### ○ 울산농수산물도매시장

- ▶ 시설현대화 사업 원점 재검토
  - 2009년부터 추진해 오던 시설현대화 사업의 이해관계자 간 의견 불일치로 사업이 무산되고 원점으로 돌아가 재검토되고 있음.
  - 재건축과 이전에 대한 의견 일치가 이루어지기 어려운 상황임.
  - 의견 일치를 위해 공청회와 토론회를 추진하고 있음.
- ▶ 타 유통업체와의 경쟁 심화로 도매시장 경영이 침체 됨.
  - 울산시 인구감소, 대형마트 과다출점, 주변 도매시장 및 재래시장과의 경쟁이 심화 되고 있음.
  - 물량수집부터 애로사항을 겪고 있으며, 물류 효율화율도 낮음.

## ○ 수원농수산물도매시장

- ▶ 93년 개장도매시장으로 현재 시설현대화 1단계 사업이 진행 중임.
  - 대체매장 공사가 6월 완료되었으며, 차질 없이 현대화를 추진 중임.
  - 대체매장 수준도 예전 시설 여건보다 좋아 상인과 소비자만족도 높고, 매출 증대 효과가 발생함.
  - 시장 종사자의 의견을 적극적으로 수용한 점이 긍정적임.
  - 직제 개편을 통해 도매시장 관리직 기피 인식을 완화하기 위해 노력함.
- ▶ 상장예외품목 운영에 대한 애로사항이 있음.
  - 중도매인이 높은 매출 비중을 차지하나, 신고율이 낮아 문제임.

## ○ 안양농수산물도매시장

- ▶ 도매시장 법인의 역할 미흡으로 사업 활성화 한계 발생함.
  - 2개 도매법인이 기능 저하로 지정 취소됨.
  - 안양원예농협(공)만 운영 중이며, 사업 물량은 지속적으로 감소함.
  - 도매시장 침체가 장기화 예상되며, 청과부류 신규법인 육성이 필요함.
- ▶ 중도매인 불법거래(장외거래) 관리방안과 운영 정상화 대책이 필요함.
  - 도매시장 개설자의 권리와 관리능력 증대가 필요함.
  - 도매법인의 지급능력, 집하 능력이 있는지 지속적인 점검이 필요함.
  - 도매기능을 최소화하고 소매기능을 강화한 유통시설로 개편하자는 의견이 제기되고 있음.

## ○ 안산농수산물도매시장

- ▶ 시설현대화 사업은 추진 중이며, 기존부지 재건축 사업은 추진 예정임.
  - 기존부지 재건축 사업은 순환 건축방식의 형태로 결정됨.
  - 2018년 8월 시설현대화 타당성 검토를 완료하였으며, 정부 공모 일정에 맞춰 대응 중임.
  - 기존부지의 주차 및 교통 혼잡 문제가 매우 큼.
- ▶ 거래금액 1,200억 원 달성 후 성장세는 둔화함.

- 공판장 1개소, 법인 1개소 운영으로 경쟁 구도 조성이 미흡함.
- 전처리, 소포장 사업에 대한 관심 높으나, 장소 및 예산 문제로 추진은 어려움.

#### ○ 구리농수산물도매시장

- ▶ 시설현대화 사업은 차질 없이 진행되고 있음.
  - 2018년 12월까지 예비타당성 조사 및 결과 도출이 완료될 예정임.
  - 환경정비시설(폐기물, 쓰레기 적환장)의 개선 사업을 실시함.
  - 도매시장 공식 쇼핑몰 운영으로 소비자 유치 노력을 실시함.
- ▶ 가락시장에 인접해 물량 집하에 어려움이 존재함.
  - 가락시장과의 시세 비교가 심해, 출하자 시세 비교에 따른 물량 변동성이라는 큰 단점이 있음.
- ▶ 1년 단위로 상장애외품목을 지정하고 있으며, 바코드를 부착해 관리함.

#### ○ 춘천농수산물도매시장

- ▶ 도매시장 위축으로 인한 존립 위기에 직면함.
  - 대형마트 출점 확대, 군납고시 등으로 도매시장 거래영역이 점차 축소되고, 중도매인 고령화 심화 등 춘천 도매시장은 존립 위기에 직면함.
  - 거래처 축소와 중도매인 이탈이 매출액 감소로 이어져 악순환이 반복됨.
  - 지자체에서 저온 저장고, 전처리 시설 등을 지원하고 있지만 효과는 미흡한 실정임.
- ▶ 춘천로컬푸드센터와 도매시장 운영을 연계하고자 함.
  - 2019년 준공 예정이며, 친환경 농산물 소비촉진을 기대하고 있음.

#### ○ 원주농산물도매시장

- ▶ 주변 교통이 혼잡하고, 공간 부족에 따라 시장 이전을 논의 중임.
  - 도매시장 이전건립 타당성 조사 및 기본계획을 진행하고 있음(2018).
  - 이전부지에 농수축산물종합유통센터 건립을 계획함.

- 설치 기피시설이었던 화물자동차 공영차고지를 연계해 이전하는 방안을 모색하고 있음.

▶ 2010년 이후 취급규모 성장 정체에 대한 우려가 존재함.

- 2010년 이후 거래금액은 550억 원~600억 원 사이로 정체 추세를 보임.
- 수도권~원주 교통망 개선에 따른 전송거래 확대로 원주 도매시장 경쟁력 약화가 우려됨.

○ 강릉농산물도매시장

▶ 도매법인과 관리 주체가 동일하며, 지자체의 관심은 낮음.

- (주)강릉농산물은 강릉시 17%, 강릉원예농협 66%, 기타 지역농협 17%를 출자한 법인임.
- 도매법인의 기능과 관리 주체의 기능을 동시에 수행하고 있음.
- 지자체는 도매시장에 대한 이해도가 부족한 편으로 매년 150백만 원 지원 외 별다른 지원 및 관리가 전무한 상태임.

▶ 2015년 이후 성장 정체에 들어섰으며, 인근 대형유통조직과 경쟁으로 성장 위축이 우려됨.

- 영동지역 인구감소와 소매 채널 확대로 시장 위축이 예상됨.

○ 청주농수산물도매시장

▶ 개장 30년 도래 시설로 시설현대화 사업 공모에 도전하고 있음.

- 예비타당성 조사와 이전건립 용역 수립을 완료함.
- 총사업비 1,228억 원으로 2025년까지 이전을 목표로 현대화 사업 공모에 참여함.
- 청주와 청원이 통합되면서 이전계획을 수립하였으며, 이에 대한 필요성을 인식함.

▶ 관리사무소 인력 확충이 필요함.

- 배치인력이 수요보다 적어 운영에 어려움이 있음.

▶ 거래금액은 매년 소폭 증가하고 있음.

## ○ 충주농수산물도매시장

- ▶ 20년 이상 된 노후화 시설로 일부 개보수 요구가 증가함.
  - 과일과 채소 경매장이 분리되어 있어 이용 효율성이 저하됨.
  - 성출하기 동안 경매장이 협소하여 증축이 필요함.
- ▶ 품목 구색, 고품질 상품 집하기 어려움.
  - 소비인구가 적고, 산지 특성이 강해 취급품목 수가 적고, 평균 농산물 품질 수준이 하향 평준화되고 있음.
- ▶ 도매시장 관리직의 잦은 교체로 전문성이 부족함.
  - 시장관리위원회, 분쟁조정위원회는 거의 운영되지 않음.
  - 독립부서에서 농정과 소속조직으로 개편되며 인사이동이 증가함.

## ○ 천안농산물도매시장

- ▶ 시설현대화 사업을 완료하여 사업 여건을 개선하고자 함.
  - 기존 소비자 및 종사자 불편은 대부분 해소됨.
  - 잔품 처리소, 농수산물검사소를 운영해 중도매인 이익 개선과 소비자 신뢰 확보의 기회를 마련함.
- ▶ 중도매인 영업활동을 위한 지원이 필요함.
  - 도매법인과 연계한 신규 거래처 발굴이 필요함.
  - 역량 있는 중도매인 육성 및 개별 도매인의 규모화가 필요함.

## ○ 전주농수산물도매시장

- ▶ 시설 노후화로 도매시장 시설현대화 또는 이전 요구가 있음.
  - 1993년 개장하여 23년 이상 지난 만큼 시설 노후화가 심각하여 개보수 비용이 증가하고 있고, 필수 시설(저온 저장고, 전처리 시설 등)이 부족함.
  - 도매시장을 가로지르는 도로가 있어서 접근성 측면에서 장점이 있지만, 시설 운영 효율에는 저해됨.
- ▶ 인근도매시장 및 법인 간 경쟁이 심화됨.
  - 중도매인 간 판로경쟁, 상품 구색 경쟁이 심함(가격 비교로 연결됨).

## ○ 익산농수산물도매시장

- ▶ 노후 시설 보완 및 사업 활성화 문제 개선 요구가 증가함.
  - 2015년 시설현대화사업 탈락 후, 지방 시장의 지원 필요성이 제기됨.
  - 저온저장시설, 노후 시설의 종합보완의 필요성이 있음.
  - 소비자 접근성 개선을 위한 버스노선 변경, 행사 개최가 건의됨.
- ▶ 도매법인 간 거래 규모 차이가 큼.
  - 익산원예농협이 전체 물량의 77% 수준을 취급하고 있어, 법인 간 경쟁이 약화되는 모습을 보임.
  - 일반법인이 농협공판장과 경쟁하기에는 한계가 있다는 인식이며, 일반법인 육성을 위한 지원책 마련의 필요성이 제기됨.

## ○ 정읍농산물도매시장

- ▶ 도매시장 거래감소와 시장위축으로 운영의 어려움이 발생함.
  - 최근 5년간 거래금액은 270억 원 내외로 성장이 정체 추세에 있음.
  - 인근 시·군인 광주, 전주 출하로 도매시장 수익이 악화됨(적자 발생).
- ▶ 운영 다각화를 위한 노력이 필요하나, 다양한 애로사항이 존재함.
  - 저온 저장고 및 소분 처리시설의 설치 요구가 있으나, 시장부지가 자연 녹지이기 때문에 시설 확장이 어려움.
  - 중도매인 상한 수의 제한으로 중도매인 확보가 어려움.
  - 관리사무소 직원이 2명으로 기존 업무 과부화가 큼.

## ○ 순천농산물도매시장

- ▶ 경매장 확충과 노후 시설 보수에 대한 개선 수요가 존재함.
  - 2015년 시설현대화 사업을 신청하였으나, 탈락함.
  - 지역발전특별회계사업으로 일부 시설 보완을 진행할 계획임.
  - 쓰레기 처리장 과부화로 확충 또는 발생 감소방안 마련이 필요함.
- ▶ 잔품처리장 이용은 증대되고 있으나 관리는 미흡함.
  - 중도매인 잔품처리장을 이용하는 일반소비자가 증가하고 있음.

- 시설이 열악하고 판매가격, 품질, 반품 등으로 소비자 민원이 빈번하게 발생함.
- 잔품처리장 운영에 대한 규정 마련이 필요함.

#### ○ 포항농산물도매시장

- ▶ 저온 창고 확충 요구는 있으나 전반적으로 창고는 부족하지 않음.
  - 거래금액은 연평균 3.5% 수준으로 성장하고 있으나, 보유 면적 대비 시설이 부족하진 않으며, 다만 저온 저장고 증설 수요는 있음.
  - 채소 경매는 포항농협 채소공판장에서 실시하고 있어, 시장 활성화를 위해서는 향후 부지 내 이전 고민이 필요함.
- ▶ 도매시장 관리사무소 지위가 저하됨.
  - 독립부서에서 농산물 유통과 소속으로 조직이 개편됨.
  - 시장 운영 활성화를 위한 구조적 여건이 다소 위축됨.

#### ○ 안동농수산물도매시장

- ▶ 경매장 협소 및 시설 노후화로 인한 사업 성장의 한계가 발생함.
  - 사과를 중심으로 산지도매시장의 입지를 굳혀 매년 높은 취급액 성장세를 보임.
  - 전국 최대의 산지도매시장으로 성장하였으나, 현재 경매장 공간 부족으로 경매 대기시간이 1~2일 발생하고 있음.
  - 기존 공간 개보수와 인근 부지 확충을 포함한 현대화 계획이 수립됨.
- ▶ 사과 중심 산지도매시장 입지를 굳혀 매년 높은 취급액 성장세를 보임.
  - 원물 경매를 통해 출하자, 중도매인을 모두 만족시키고 있음.

#### ○ 구미농산물도매시장

- ▶ 도매시장 위상 및 역할에 대한 고민이 필요함.
  - 대구에 근접해 있어 상대적으로 이용율이 저조함.
  - 거래금액은 최근 역성장하고 있으며, 도매시장 위상 및 활성화 관련 논

의가 필요함.

- 도매법인의 수집능력에 한계가 있어 중도매인의 외부 조달품목에 대한 관리 및 제재가 어려움.
- 취급 규모가 작아 신규사업논의는 미흡함.
- ▶ 주변 개발로 인해 환경개선 요구증가
  - 주변 지대가 주택가로 변해 청과 쓰레기처리에 대한 민원이 증가함.

#### ○ 창원팔용농산물도매시장

- ▶ 현재 시설 노후화로 인한 현대화 사업 추진이 가장 시급함.
  - 도매시장이 공단 내 위치해 소비자 접근이 불편하고 시설이 많이 노후화 되었음.
  - 과거 부지 이전에 대한 타당성 분석을 실시하였으나, 내서 시장과 통합 이전이 논의되면서 팔용 시장의 이전 자체도 백지화된 상황임.
  - 2017년 상반기 내에 시설 노후화 개선 용역을 재진행함.

#### ○ 창원내서농산물도매시장

- ▶ 관리사무소의 운영·관리 역할이 미흡함.
  - 마산과 창원이 통합되면서 관리사무소 인력 감축이 실시됨.
  - 관리소장은 팔용에 상주하며 주 2회 정도 내서시장에 방문함.
  - 시설 여건은 좋으나 도매시장 활성화를 위한 정책 발굴은 미흡함.
  - 최근 3년 거래금액은 970억 원 내외로 정체 수준임.
- ▶ 전송거래, 겸영 사업 확대에 대한 요구가 증가함.
  - 부족 농산물(특수채소, 기타 업체류)은 서울과 대구 도매시장에서 받고 있음.
  - 저온 저장고, 소포장시설 설치 요구가 증가함.

#### ○ 진주농산물도매시장

- ▶ 전체적인 시설 개보수 수요는 없으나, 일부 보완은 필요함.

- 저온 저장고와 소포장시설 확충에 대한 수요가 있음.
- 겨울철 시설채소 물량분산을 위한 데크 시설 확대가 요구됨.
- ▶ 관련 상가동 활성화 방안 논의가 필요함.
- 원스톱 쇼핑이 가능하도록 관련 상가동 개선이 필요하단 의견이 제기됨.
- ▶ 도매시장 활성화 방안 마련이 필요함.
- 좋은 품질의 농산물은 대도시와 대형마트로 출하해 진주도매시장으로 납품되는 품목의 품질 수준은 낮아지고 있음.
- 경영 사업(급식 등)에 개설자가 공동으로 대응한 시장 활성화가 필요함.

## 참고문헌

- 국승용·황의식·김문명. 2011. 『산지유통정책 개선방안』. R644. 한국농촌경제연구원.
- 권승구. 2008. “미국 농산물도매시장의 운영 및 거래시스템에 관한 연구” 『식품유통연구』 25(3): 99-117. 한국식품유통학회.
- 권승구. 2009. “주요 선진국과 우리나라의 농산물 유통시스템 비교 연구-도매시장을 중심으로” 『식품유통연구』 26(3): 95-118. 한국식품유통학회.
- 김병률·조명기·조경출·송성환·선진엔지니어링종합건축사사무소·김동환. 2005. 『가락동 농수산물 도매시장 시설현대화사업 건설기본계획 및 타당성 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·이병훈·최병욱·송우진·윤종렬·민자혜·이정희·이창범. 2012. 『가락시장 시설현대화 2단계사업 설계과제 연구』. C2012-29. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·김성우·송우진·박성진·채상현·김인석·전익수. 2015. 『농산물 유통구조 개선대책 및 보완대책 중간성과 분석-2013.5.27. 대책 및 2014.5.보완대책을 중심으로-』. P.208. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·전창곤·박성진·채상현·강경구·장대녕. 2016. 『일본의 청과물 산지유통 연구』. R804 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·전창곤·박성진·채상현. 2017. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(1/2차년도)』. R804. 한국농촌경제연구원.
- 김상효. 2018. “가구 내 식품소비 및 식생활 행태 분석” 『2018 식품소비행태조사 결과발표대회』. 33. 한국농촌경제연구원.
- 김성우·김병률·정은미·주재창·하수안·김동훈·전창곤. 2018. 『원예농산물 통합마케팅조직 운영 실태와 활성화 방안』. R854. 한국농촌경제연구원.
- 김종안·정상택·이지은·노순웅·김태홍. 2017. 『농식품 푸드플랜 연계 미래 농촌지도사업 모델 개발 용역』. 지역농업네트워크협동조합.
- 김지훈·윤계형·박종준·장은혜·전주열·최철호. 2015. 『농산물 유통 및 공급체계 개편방안 연구』. 한국법제연구원.
- 농림축산식품부. 각 연도. 『농수산물도매시장 통계연보』.
- 농수축산신문. 2017. 『2017/2018 한국농업연감』. 225-226.
- 미래창조과학부. 2016. 『제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책』.
- 박신욱·최민식. 2017. “농안법에서 발견되는 도매시장거래제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구” 『법과 정책연구』 17(3): 237-263. 한국법정책학회.
- 성형주. 2019.2 발간예정. “농산물 유통효율화를 위한 공영도매시장 정보화 방안 연구”. 전남대학교 박사학위논문.

- 위태석·이병서·황규석. 2004. “일본의 도매시장법 개정과 시사점”. 『식품유통연구』 21(1): 43-61. 한국식품유통학회.
- 위태석·권승구. 2006. “거래제도개선을 통한 도매시장 활성화 방안”. 『식품유통연구』 23(3): 113-144. 한국식품유통학회.
- 윤성훈·류건식·오영수·조용운·진익·유진아·변혜원. 2011. 『저출산·고령화와 금융의 역할』. 보험연구원.
- 이병성·권승구. 2015. “농수산물도매시장 관련 제도 정비 방안-도매시장-거래제도 결정체제를 중심으로.” 『한국식품유통학회 학술대회』 321-332. 한국식품유통학회.
- 이병훈·양승룡·정복조. 2002. “농안법 개정이 농산물 도매시장의 효율성에 미치는 효과 분석” 『농업경영·정책연구』 29(1): 68-87. 한국농업정책학회.
- 일본 농림수산성. 각 연도. 『도매시장 데이터집』.
- 장성욱. 2008. “거래비용을 통한 강서농산물 도매시장의 거래제도 비교 분석”. 고려대학교 석사학위논문.
- 전창곤·조명기. 2007. 『가락시장 하역체계 개선 연구』. C2007-60. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤·최병욱·김동훈. 2009. 『농산물 물류체계 진단과 효율화 방안』. P117. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤·황의식·김동훈·김현희. 2012. 『강서도매시장 시장도매인제 성과분석 및 발전방안 연구』. C2012-19. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤·김동훈. 2014. 『2013 경제발전경험모듈화사업: 농산물 유통체계 구축: 공영도매시장 건설·운영 정책 중심』. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤·김동훈·김태이·신규식. 2013. 『수원시 농수산물도매시장 시설현대화사업 기본계획 및 타당성 조사 연구 용역』. C2013-2. 한국농촌경제연구원.
- 지역농업네트워크 협동조합·농정연구센터·농산업융합연구소. 2016. 『도매시장 지원센터 설립전략』. 한국농수산식품유통공사.
- 최병욱·전창곤·정은미·박성진·김동훈. 2017a. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차연도)』. R832. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱·전창곤·정은미·박성진·김동훈·송정환. 2017b. 『온라인 거래 증가에 따른 도매시장의 기능 활성화 방안』. R832 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱·전창곤·정은미·박성진·김동훈·Michel Escoffier·하석건. 2017c. 『프랑스 농산물 도매시장의 발전과정과 전망』. R832 연구자료-2. 한국농촌경제연구원.
- 한국농수산물도매시장법인협회. 2012. 『정가수의매매 추진 매뉴얼』.
- 한국농수산물유통공사. 2014. 『미국 농산물 유통현황 조사보고서』.
- 한국농수산물유통공사. 2018. 『2017 가공식품 세분시장 현황』.
- 한국농수산물유통공사. 2018. 『2018 식품산업 주요통계』.

- 한국농촌경제연구원. 2018. 『농업전망 2018 : 국민과 함께 하는 농업·농촌의 미래』.
- 한국체인스토어협회. 2017. 『2017 유통업체연감』.
- 황의식·조명기·박재홍·조경출. 2004. 『산지유통 혁신전략과 농협의 역할』. R472. 한국농촌경제연구원.
- 황의식·정호근. 2006. 『조합공동사업법인 발전방향 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 細川允史(호소카와 마사시), 『激動に直面する都賣市場』, 筑波書店, 2017.2.3.
- 細川允史(호소카와 마사시), 『新制度 都賣市場のあり方と展望』, 筑波書店, 2018.2.11.
- AND Intenational. 2011. 『Le modèle économique du MIN de Rungis et ses perspectives d'évolution』. IAU île-de-France.
- H.Volker·A.Kavallari·S.P.Schmitz·T.C.Wronka. 2007. 『Supply Chain Analysis of Fresh Fruit and Vegetables in Germany, Discussion Papers』. No. 36. Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung.
- Jos Bijman. 2002. 『Essays on Agricultural Co-operatives; Governance Structure in Fruit and Vegetable Chains』. 92. ERASMUS RESEARCH INSTITUTE OF MANAGEMENT.
- Richard Kohls·Joseph N. Uhl. 2002. 『Marketing of Agricultural Products』. 9th eds. 241. PrenticeHall.
- NYSERDA. 2017. 『Hunts Point Terminal Market: The Demand for Waterborne Transportation as a Part of the Outbound-Distribution System』.
- R.Cook. 2010. 『The US Fresh Produce Value Chain』. University of California Davis.

<온라인 자료>

- 독일 함부르크 도매시장 홈페이지([www.grossmarkt-hamburg.de](http://www.grossmarkt-hamburg.de))
- 독일 뮌헨 도매시장 홈페이지([www.muenchen.de/grossmarkt/grma/index.html](http://www.muenchen.de/grossmarkt/grma/index.html))
- 독일 도매시장연합 홈페이지([www.grossmaerkte.org](http://www.grossmaerkte.org))
- 미국 USDA-AMS 농산물 가격 공표 정보제공 포털([www.marketnews.usda.gov](http://www.marketnews.usda.gov))
- 일본 농림수산업성 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/>)
- 일본 동경도 중앙도매시장 홈페이지(<http://www.shijou.metro.tokyo.jp/>)
- 일본 후쿠오카 대동청과 홈페이지(<http://fdydo.co.jp/>)
- 통계청-국가통계포털 홈페이지([kosis.kr](http://kosis.kr))

<보도자료>

- 관계부처 합동. 2016. 12. 27. “제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』”.
- 농림축산식품부 유통정책과 농정개혁위원회 발표자료. 2018. 2. 12. “가락동 도매시장 내 시장도매인제 도입 검토 자료”.