

공영도매시장 중장기 기본계획 수립 연구 - 요약보고서 -

연구기관
한국농촌경제연구원



aT

제 출 문

한국농수산물유통공사 사장 귀하

본 보고서를 「공영도매시장 중장기 기본계획 수립 연구」의 최종보고서(요약보고서)로 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

차 례

제1장 서론

- 1. 연구배경 및 필요성 1
- 2. 선행연구 검토 3
- 3. 연구내용 3
- 4. 연구방법 4
- 5. 연구추진체계 6

제2장 공영도매시장 유통환경 분석

- 1. 농산물 유통환경 변화와 전망 7
- 2. 산지유통환경의 변화와 도매시장 출하의향 분석 10
- 3. 주요국의 농산물유통 및 도매시장 비교 분석 14

제3장 설문조사를 통한 공영도매시장 실태 분석 27

제4장 공영도매시장의 주요 쟁점 분석

- 1. 도매시장 정책 추진현황 31
- 2. 공영도매시장 관련 주요 쟁점 분석 33

제5장 공영도매시장 중장기 비전 41

제6장 공영도매시장 중장기 기본계획 수립

- 1. 중장기 기본계획 수립의 필요성과 기본방향 45
- 2. 1차 5개년 기본계획(계획기간: 2020~2024년) 기본 골격 51
- 3. 법, 제도 정비 70

표 차례

제2장

- <표 2-1> 소매 업체별 매출규모(2014~2017) 9
- <표 2-2> 대형유통업체의 농산물 구매경로별 비중 9
- <표 2-3> 일본 공영도매시장제도의 주요 변화 16

제4장

- <표 4-1> 유통개혁 대책 중 도매시장 관련 추진 내용 32
- <표 4-2> 경매·입찰제도와 정가·수의매매의 장단점 비교 36

제6장

- <표 6-1> 청과물 생산액 변화에 따른 도매시장에 미치는 영향 분석 결과 56
- <표 6-2> 공영도매시장의 국내산 청과물 거래금액 및 경유율 전망 57
- <표 6-3> 농수산물 도매시장 비교 59

그림 차례

제1장

<그림 1-1> 연구추진체계	6
-----------------------	---

제2장

<그림 2-1> 인구 20만 이상 지역의 인구분포도 변화	8
<그림 2-2> 상위 5개 출하품목에 대한 출하처별 거래비중(물량기준)	12
<그림 2-3> 향후 10년 이내 우리나라 도매시장에 대한 전망	12
<그림 2-4> 우리나라 도매시장의 장점 요소	13
<그림 2-5> 우리나라 도매시장의 단점 요소	13
<그림 2-6> 미국 청과물 공급사슬	25

제4장

<그림 4-1> 정가·수의매매 연도별 거래물량·금액 및 비중 추이 (2013~2017)	35
---	----

제5장

<그림 5-1> 공영도매시장 중장기 기본계획	41
--------------------------------	----

제6장

<그림 6-1> 공영도매시장 중장기 기본계획 수립 개요	50
<그림 6-2> 청과물 생산액과 공영도매시장 거래금액 및 경유비중 전망	57
<그림 6-3> 중앙도매시장과 지방도매시장의 재편 방향	62

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.

- 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.

- 정부는 그동안 공영도매시장의 건설과 안정적 운영, 경매제의 정착에 집중해 왔으며, 그 밖의 사안들에 대해서는 현안 해결이나 지역적, 지역적 해결 방법을 찾아 시행착오를 겪어 왔음. 사안별로 소모적 논쟁과 주장이 난무하여 사회적 공감대를 형성하지 못하고 심도 있고 계획적인 연구와 논의 구조를 만들어가지 못하였으며, 중장기적이고 안정적인 발전계획을 추진하지 못하였음.
- 한편, 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 점점 감소하고 있는 저온 저장고, 냉동 창고, 집·배송 시설, 소포장, 전처리 가공시설 등의 추가 및 보완이 대부분 도매시장에서 요청되고 있음. 심지어 건설 당시 도심이 아닌 지역에 입지했으나, 도시의 확대에 의해 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.
- 이에 향후 전국의 공영도매시장에서 시장 이전이나 시설현대화를 위한 계획을 수립하여 정부 지원을 요청할 것으로 예상되어, 중앙정부 차원에서 공영도매시장의 이전 및 시설현대화에 대한 정비 기본계획과 지침을 만들어 연차적으로 계획적인 도매시장 현대화를 시의적절하게 추진할 필요가 있음.

2. 선행연구 검토

우리나라 공영도매시장과 관련되어 그동안의 선행연구는 도매시장 거래제도 관련 연구, 도매시장 시설현대화 및 활성화 방안 연구, 도매시장 물류 관련 연구, 해외 도매시장의 사례 분석 및 제도 관련 연구를 중심으로 진행되어왔음. 특히 최근에는 농산물 유통환경 변화에 따른 도매시장의 대응방안 강화와 기존 거래방식의 문제점과 다양한 거래제도 도입의 필요성, 소비자의 요구를 반영한 도매시장의 시설현대화 사업 관련 연구가 중심을 이루고 있음. 그러나 본 연구에서는 앞서 선행된 연구를 총망라하여 공영도매시장의 실태와 문제점을 도출하고, 중장기 기본계획수립을 통하여 지속적이고 안정적인 공영도매시장 정책을 추진하고자 하는 데 의의가 있음.

3. 연구내용

- 이 연구의 목적은 우리나라 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 통하여 도매시장에 대한 체계적이고 효율적인 정책 추진과 함께 향후 농산물 유통환경 변화 및 소비구조변화에 적절한 대응방안을 도출하는 것임.
- 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 수립 체계 진단과 재정립 방향, 기존의 도매시장 정책 추진과 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 기본계획수립을 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 실태분석을 위한 현장조사(일본)
 - 일본 도매시장 제도 변천 및 운영 관리 실태 조사: 농림수산물성 도매시장실
 - 도매시장 거래제도 변화와 시설현대화 사업 실태 조사: 중앙도매시장(동경 츠키지시장, 토요스 신시장, 규슈 후쿠오카시장), 지방도매시장(미야자키)

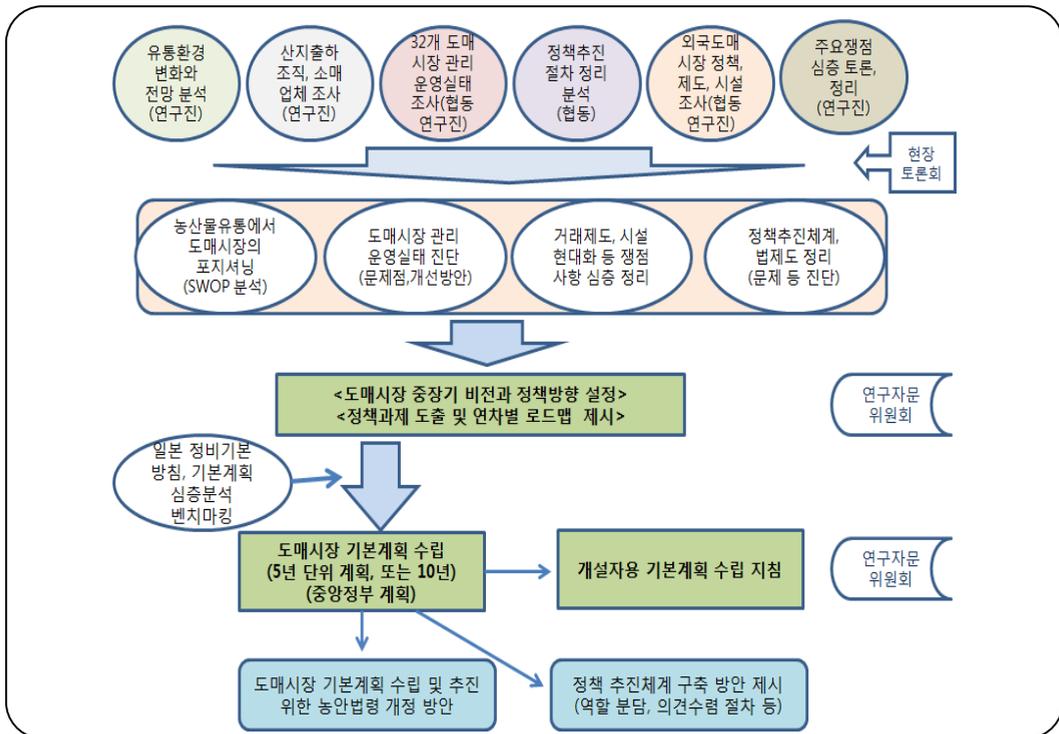
- 공영도매시장 중장기 기본계획 수립을 위한 도매시장 유통 주체 인식 조사 실시
 - 조사 대상: 전국 도매시장 도매법인 46개, 중도매인 64개
 - 대상 선정: 정부 정책 및 도매시장 이슈에 관심이 있는 대상자 의견수렴을 위해 도매시장 종사자, 거버넌스 참여자 대상 조사 실시
 - * 도매법인: 전국 도매법인 협회 회원 및 비회원
 - * 중도매인: 전국 중도매인 협회 회원
 - 조사 기간: 2018년 11월 29일~12월 7일
 - 조사 방법: 표준화된 설문지를 이용한 서면 조사

- 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 실태분석과 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 시설현대화와 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

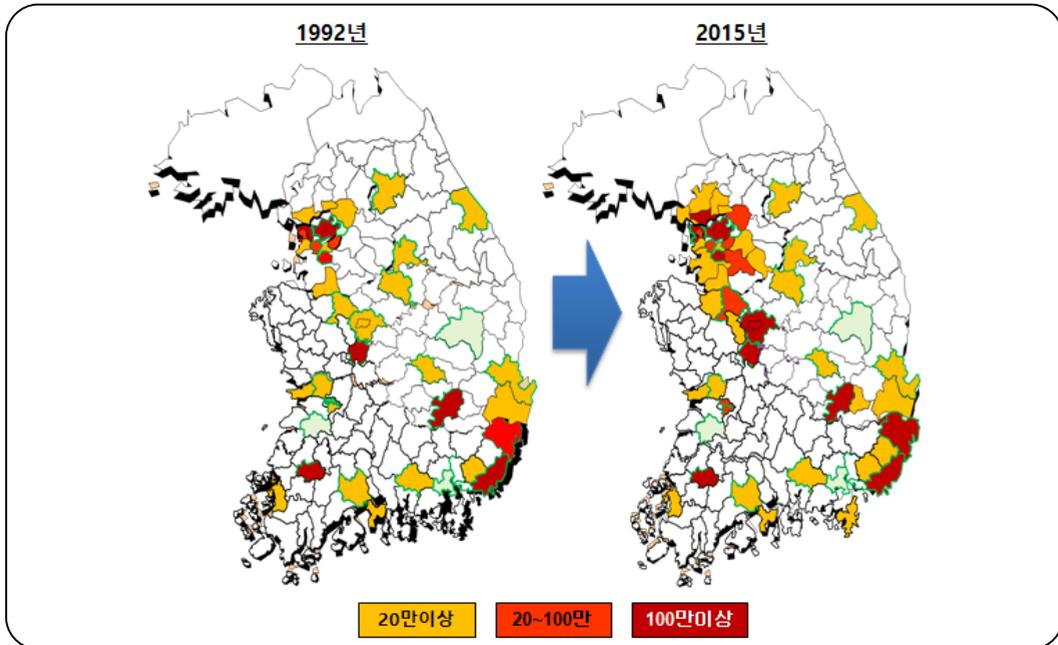
공영도매시장 유통환경 분석

1. 농산물 유통환경 변화와 전망

1.1 인구구조 변화에 따른 소비구조의 변화

- 우리나라의 인구분포를 살펴보면 기존 지방 도시의 인구는 감소 추세에 있으며 수도권인구 집중 현상이 심화되고 있음.
 - 수도권을 중심으로 인구 집중화 현상이 일어나고 있는 가운데 특히 고양, 화성, 천안, 안산, 세종 등 경기도 인근 지역 및 신규 도시에 집중되어있는 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.

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.

〈표 2-1〉 소매 업태별 매출규모(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.

○ 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 2-2〉 대형유통업체의 농산물 구매경로별 비중

단위: %

구분	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: 최병욱 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 시장 개방으로 대형유통업체가 설립되면서 시작됨.
- 1985년 이전의 농산물 유통은 주로 위탁상들이 산지에서 영세하고 분산된 농산물을 수집하여 도매상이나 소매점을 대상으로 직접 거래하는 방식이었음. 이에 따라 거래금액과 물량을 정확하게 파악하는 것이 불가능하여 소위 가격 후려치기와 같은 일들로 인해 농가들이 큰 피해를 입음.
- 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).
- 2000년대의 산지조직은 ‘판매’ 즉 ‘마케팅’을 위해 규모화하는 사업모델을 도입하였음. 정부는 2003년부터 산지유통정책의 방향을 협동조합에서 마케팅으로 전환하면서 시군별 3개 이내의 산지유통전문조직을 선정하여 정책자금을 지원하였음.
- 농협은 지역농협을 넘어 시군 단위 또는 다수의 시군 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).

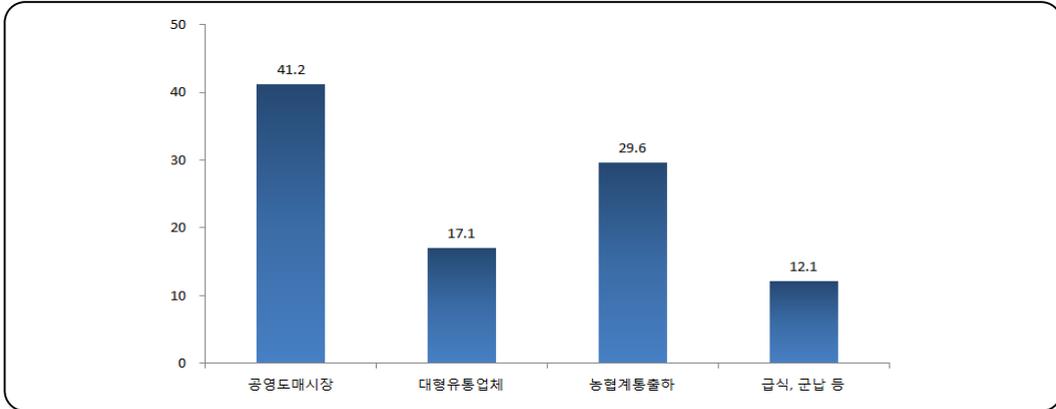
- 그러나, 농협의 연합판매사업 규모가 커지고는 있으나, 수평적 규모화로 판매능력 제고에 한계가 나타나고, 참여조합의 농가조직 관리 기피로 품질관리 약화와 차별화된 농산물 개발이 없는 등 추가적인 부가가치 창출이 어려운 한계가 나타남.
- 2017년 6월 문재인 정부의 농산물 유통정책으로 산지, 도매, 소비지의 농산물 유통체계 혁신과 국민 먹거리의 안전, 안정 공급시스템 구축을 위한 지역단위 푸드플랜 등으로 추진함.
 - 산지유통의 경우, 생산자 중심의 조직화, 규모화 및 수급조절 시스템을 보완하기 위해 생산자단체를 중심으로 산지유통 조직화, 규모화 추진, 생산자조직 중심의 생산총량자율조정 강화, 품목별 의무자조금 확대와 마케팅보드 역할 강화 등을 추진함.

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

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

단위: %



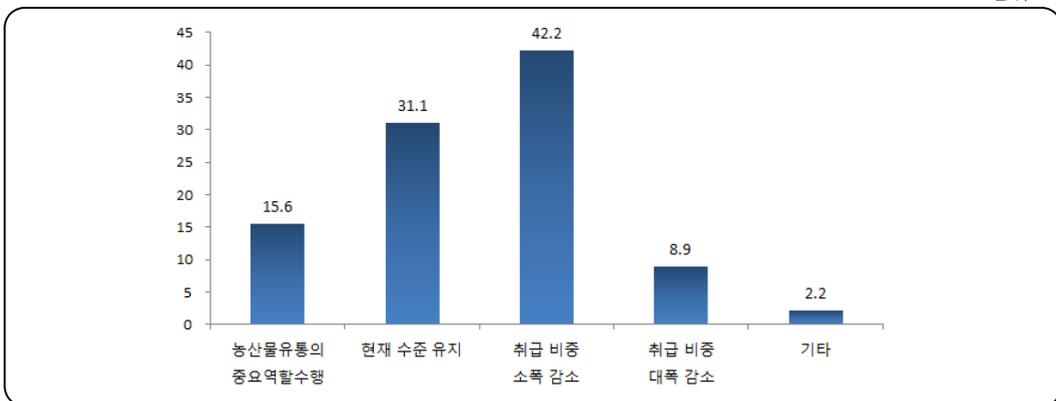
자료: 저자 작성.

○ 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 2-3〉 향후 10년 이내 우리나라 도매시장에 대한 전망

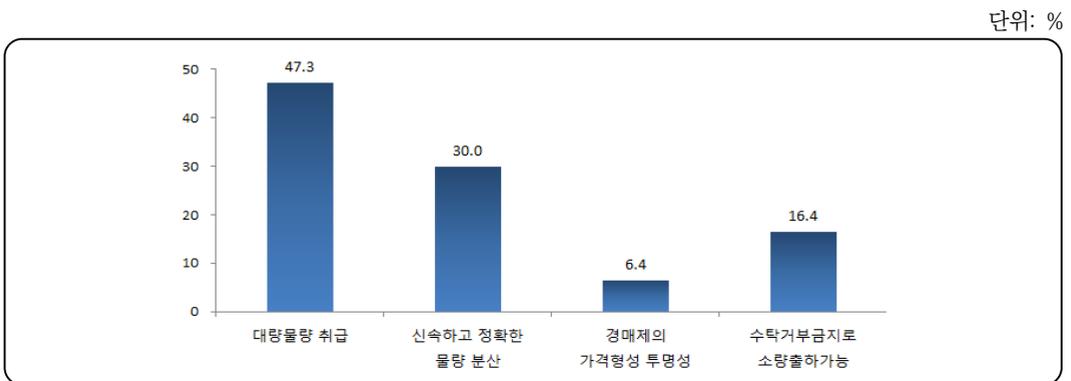
단위: %



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.

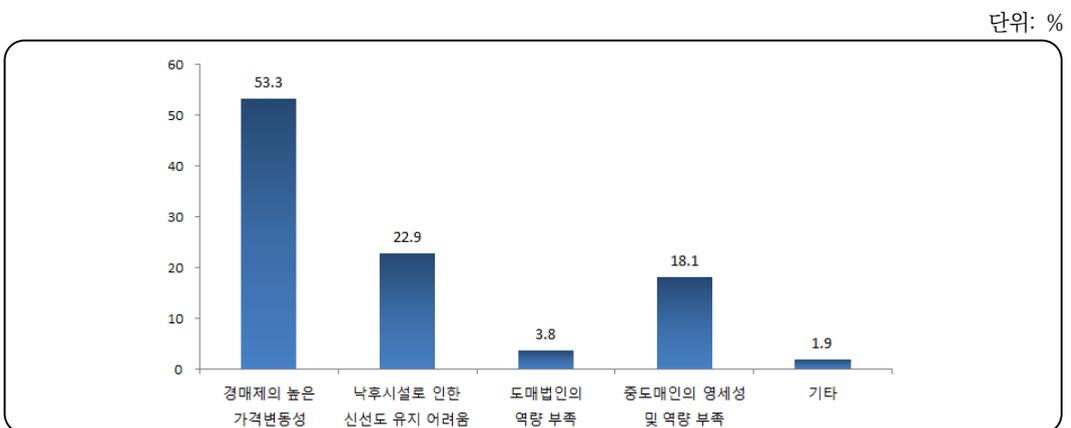
〈그림 2-4〉 우리나라 도매시장의 장점 요소



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 2-5〉 우리나라 도매시장의 단점 요소



자료: 저자 작성.

3. 주요국의 농산물유통 및 도매시장 비교 분석

3.1. 일본

- 공설중앙도매시장의 시작은 교토시(京都市)로, 1921년 1월에 「중앙시장경영요강」이 교토시의 자문위원회에서 논의되어, 이를 바탕으로 중앙시장의 건설계획이 발표되었음.
 - 중앙시장경영요강의 특징은 ①불투명한 거래를 배제하고 공개적인 거래인 경매거래를 채용하며, ②외상판매를 폐지하여 현금주의를 기본으로 하며, ③위탁에 대응한 보증금주의를 채용하는 등의 내용이었음.
 - 이러한 요강은 훗날 중앙도매시장제도에 반영되었음.
- 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

- 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, 대량 구매 및 상품의 다양성을 추구함에 따라 기존의 도매시장 거래방식은 한계점을 노출하였음.
 - 또한, 1970년대 중반부터 외식산업과 식품 가공업자의 등장과 함께 대형 소비처에서는 체계적인 구매계획 수립을 통한 안정적 구매가격이 필수 요소로 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 공급부족상태에서 경매거래에 의존하던 도매시장법인은 마케팅 능력을 향상 시킬 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 물

류 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 2-3〉 일본 공영도매시장제도의 주요 변화

구분	주요내용
〈1923년〉 중앙도매시장법 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙도매시장의 개설자를 주무대신이 지정하는 구역의 지방공공단체 및 공익법인(특별한 경우)에 한정 • 중앙도매시장의 개설의 인가제와 주무대신에 대한 재래시장의 폐쇄 명령권 부여 • 중앙도매시장 정비에 대한 보조금의 교부 • 도매업자에 대해서 지방장관의 영업허가제 • 경매 원칙
〈1956년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙도매시장의 개설이 가능한 지정구역의 기준(인구 15만 명 이상)을 설정 및 개설자 지방공공단체에 한정 • 도매업자의 허가권한을 농림대신으로 변경 • 개설자에 대한 도매업자의 최고한도의 설정권의 부여와 도매업자의 허가에 있어서 개설자의 존중 의무 • 농림대신의 인가를 받은 도매업자의 합병, 영업양도 및 협정체계에 관한 독점금지법의 적용 제외 • 중도매업자의 매매참가에 대한 규제의 신설 • 유사시장의 신고제 신설
〈1958년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 도매업자의 순자산액에 관한 규정 신설 • 개설자에 대한 도매업자의 거래방법의 제한권한 부여 • 중앙도매시장의 명칭변경 제한
〈1961년 법 개정〉 중앙도매시장법 일부를 개정하는 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙도매시장의 개설·정비에 관한 계획의 수립과 원활한 실시를 도모하기 위한 조치에 대한 규정 신설정비 • 도매업자의 업무·회계에 관한 개선조치의 법령, 임원의 해임명령 등 도매업자에 대한 감독규정의 정비 • 도매업자의 경영업무에 대한 신고제 신설 • 중앙도매시장 심의회 설치
〈1971년 7월〉 도매시장법 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 도매시장정비기본방침 및 중앙도매시장정비계획(농림대신)과 도도부현 지방도매시장정비계획 • 도매시장정비에 대한 국가의 조성 • 중앙도매시장개설구역의 지정과 농림대신에 의한 개설의 인가제 • 농림대신에 의한 도매업자의 허가제와 도매업자에 대한 감독규정의 정비 • 개설자에 의한 중도매업자의 허가제와 매매참가자의 승인제 • 경매·입찰 및 위탁집하의 원칙과 그 예외로서 상대거래, 매수집하 규정에 대한 정비 • 지방도매시장의 개설 및 도매업자에 관한 도도부현 지사의 허가제와 거래규정의 정비

(계속)

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

자료: 일본 농림수산성 홈페이지. 재가공.

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

- 아베정부는 농업분야에서 농협, 농지, 도매시장 개혁을 중점과제로 추진하

고 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.¹

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

○ 아베정부의 경쟁력 강화 지원법, 식품유통구조개선촉진법(합리화계획), 도

1 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 개설자지도 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).

매시장법 간의 범위를 살펴보면, 경쟁력 강화 프로그램(정책) 하에 강화 지원법, 촉진법, 도매시장법 등의 내용들이 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 시설 개선을 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).

○ 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 예약상대거래로서 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 경

매제의 가격변동성을 완화한 효과도 있는 것으로 판단됨.

- 일본의 도매시장 시설은 최근 재건축이 이루어진 후쿠오카 중앙도매시장을 제외하고는 경매제 위주의 시설 배치형태가 대부분이며 동경 오타도매시장이 대표적인 모형임.
 - 경매제 시장의 배치형태는 기본적으로 경매장과 중도매인점포가 분리되어 있음. 중도매인점포는 점포 내 저온저장고와 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 도크시설에서 지게차 등으로 하차 후 이송하는 체계임. 반출은 도크시설에 설치되어 있는 경우도 있으며 그렇지 않은 경우도 있음.
- 1990년대 후반 상대매매 비율이 급속히 늘어나 경매비율을 추월하여 경매장은 더이상 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.

3.1.2. 시사점: 시설현대화를 중심으로²⁾

- 시설현대화가 본격 추진되기 시작한 우리나라의 경우도 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.

²⁾ 일본의 농산물 유통과 도매시장 제도의 시사점들은 다른 부분에서 언급되고 있기 때문에 여기서는 시설현대화를 중심으로 시사점을 정리하였음.

3.2. 유럽

- 유럽은 기본적으로 농가의 농업 생산 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 가격을 주도하는 형태가 되었음.
- 이에 유럽에서는 채소를 비롯해 주산지역인 프랑스 브레타뉴 등에서 협동조합을 중심으로 판매 창구 일원화와 가격형성 주도 차원에서 산지경매장을 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 계약중개거래(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.

3.2.1. 시사점

- 유럽의 도매시장은 1900년대 이전부터 기본적으로 대소에 따라 자연발생적으로 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 도매시장 체제로 운영하고 있음.
- 반면 청과물 생산 농민들은 개별적으로 수집상들에게 판매함으로써 지속적으로 발생하는 수집상의 횡포에 대응하여 대체로 1960년대 전후로 판매협동조합을 조직하여 판매 창구 단일화와 산지시장에서 가격결정력을 발휘하고자 협동조합에서 운영하는 산지경매장을 운영하기 시작해 수집상들과 도매상, 소매상들에게 대응하게 되었음. 1960년대 초반부터 산지경매장을 운영한 프랑스의 채소 주산지인 브레타뉴 산지경매장, 벨기에의 벨로르타 원예협동조합에서 운영하는 산지경매장, 네덜란드 그리너리 원예농협에서 운영하는 산지경매장이 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 늘어나기 시작하고 이들의 종합물류센터를 통해 산지의 협동조합, 대규모 생산 농민, 협동조합이 아닌 다양한 중소규모 생산자조직(POs; Producer Organizations)과 직거래가 확대되면서 산지경매 중심적이던 협동조합들에서도 대형소매유통

업체들과 예약거래, 중개거래로 청과물 거래를 확대하고 있음.

- 이로 인해 청과물 협동조합 산지경매장의 경매비율이 1990년대 이후 급격히 줄어들어 상대거래에 우월적 지위를 내어주게 되었음. 산지경매가 크게 줄어들었음에도 아직까지 가격결정력은 산지경매장과 협동조합에서 유지하고, 경매가격을 기준으로 하여 상대거래 협상력을 발휘하려는 노력을 지속하고 있음.
- 물론 흥정, 협상에 의한 가격결정방식인 수의거래는 거래상대방의 시장력과 교섭력에 달려있기 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)이 중요하며 시장지배력과 거래교섭력을 얼마나 발휘하느냐가 중요함. 우리나라의 경우 산지농민과 생산자조직에서 도매시장에 출하하여 경매를 통해 가격이 결정되는 구조임. 이는 유럽의 청과물 가격결정 포인트인 협동조합 산지경매장과 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 거래상대와 점포 내에서 개별적으로 협상하는 구조이나, 유럽의 도매시장 시설은 중규모의 도매상들이 도매시장 내 중앙보행자통로를 기준으로 양측면에 배열하여 구매자들에게 진열상품에 대해 거래교섭으로 판매하는 일종의 장터와 같은 분위기임.
- 우리나라에 시범 도입되어 운영 중인 강서시장의 시장도매인제시장의 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.

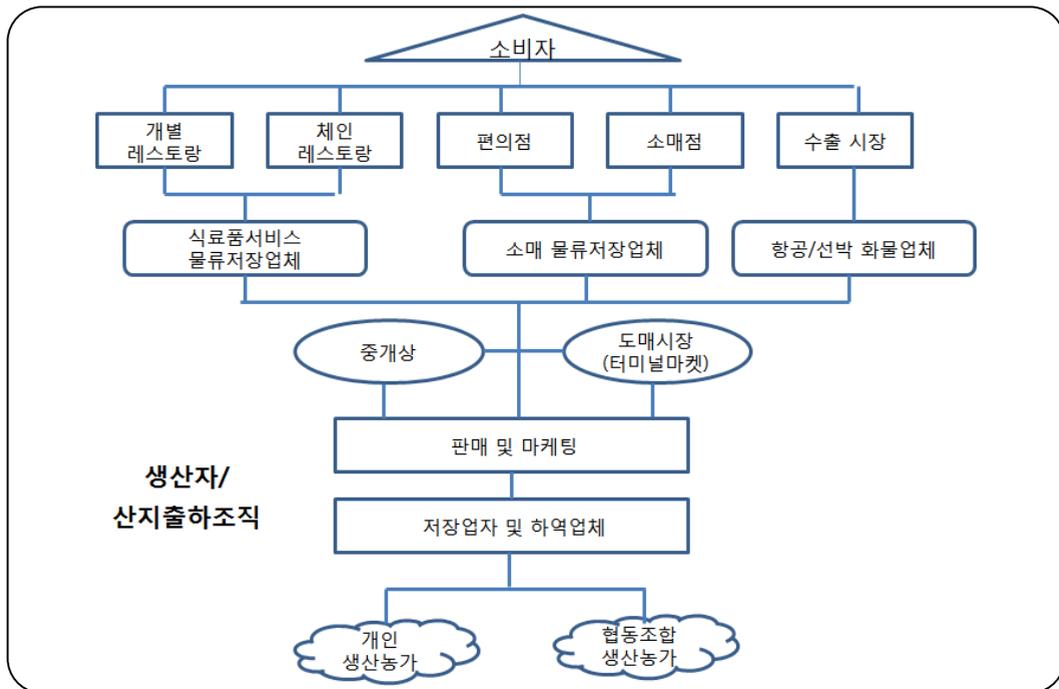
3.3. 미국

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 발달해 있으며 단순한 유통을 통해 최대한의 효율을 추구함.
- 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 2-6〉 미국 청과물 공급사슬



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

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.
- 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).

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.

제 3 장

설문조사를 통한 공영도매시장 실태 분석

○ 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 49%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 주요 과제로 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 직격된 시설로 냉장·냉동·정온 관리시스템, 가공 포장시설 구축 및 확충이 필요하다고 평가함.
- 시설투자 제한요소로 꼽히고 있는 지정연한제에 대해서는 행정지원으로 해결되거나, 실투자 범인이 많지 않아 시설현대화 사업 추진 주요 애로 사항으로 판단하지 않는 것으로 사료됨.
- 인근 도매시장과의 통합은 도매법인은 ‘필요하다’와 ‘그렇지 않다’가 비슷한 비율을 보인 반면, 중도매인은 통합이 ‘불필요하다’는 의견이 상대적으로 높음.
- 주요 불필요 사유로는 ‘기존 상권 유지가 필요하기 때문’, ‘부지확보 및 접근성의 어려움 때문’으로 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 도입 시 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 중장기 계획 수립을 위한 정책 방향과 주체

- 도매시장 시설 개선 및 중장기 계획 수립 모두 중앙정부 주도로 해야 한다는 의견이 도매법인 69%, 중도매인 50%로 많았으며, 민간 투자에 대

- 해 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 적절하다고 평가함.

제 4 장

공영도매시장의 주요 쟁점 분석

1. 도매시장 정책 추진현황

- 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 공동경매 실시를 허용하였으며, 공정성 강화를 위해 전자경매의 조기 실시와 확대를 추진하였음. 또한, 공영도매시장 개혁, 산지 유통혁신, 물류 개선 및 정보화 등에 개혁을 추진하면서 공영도매시장으로서의 기능 발휘를 위한 다양한 정책이 추진되었음.

〈표 4-1〉 유통개혁 대책 중 도매시장 관련 추진 내용

구 분	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 · 콜드체인농산물표시제 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 산지 유통효율화를 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·입찰방식에서 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.

2. 공영도매시장 관련 주요 쟁점 분석

2.1. 공영도매시장의 거래제도의 다양화에 대한 주요 쟁점

2.1.1. 경매제도의 주요 쟁점

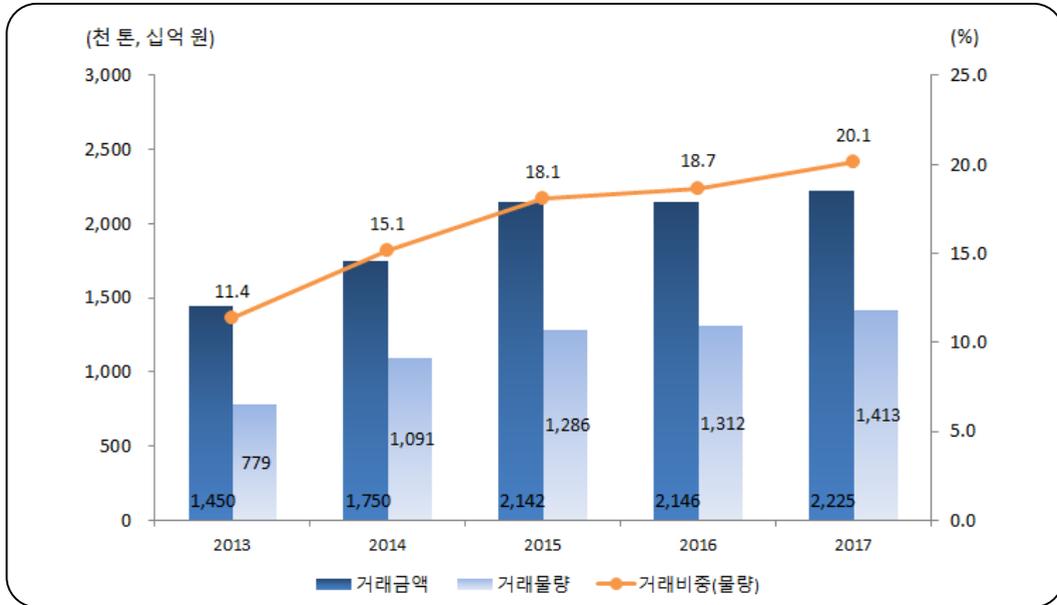
- 우리나라 공영도매시장은 1976년 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 농안법)을 제정하면서 해당 법의 취지에 따라 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민 생활의 안정을 도모하기 위한 방안으로 상장매매의 정착을 지속적으로 추진하여 왔음.
- 그러나 소비구조 변화에 따른 농산물 유통환경이 급변하면서 경매·입찰을 통한 거래방식의 효율성과 가격 불안정성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 경매 입찰을 원칙으로 하는 법규를 완화하여 정가·수의매매도 경매와 대등한 거래방식으로 제도화함으로써 거래제도의 다양화가 추진되었음.
- 향후 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.
 - 이를 위해 경매 입찰 시스템을 보강하여 가격 안정성을 최대한 유지할 수 있도록 예약경매, 원격경매(상물분리), 이미지경매 등 경매의 선진화, 첨단화 도모가 대안이 될 수 있음.
 - 소비자 소매업체와 산지출하조직의 거래가격 안정화와 적정화를 도모하기 위한 정가·수의매매는 필요로 하는 수요를 개발하고 매매방식의 다양

한 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.
- 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.
 - 이는 정가·수의매매에 절대적으로 필요한 산지의 규모화·조직화 미비에 따른 산지의 영세성과 거래 당사자인 도매법인의 관심 부족, 중도매인의 영세화에 따른 역량 부족과 대형 소비처의 경우 규모화된 산지와 직거래 시스템이 이미 구축된 상황이기 때문에 정가·수의매매에 대한 효과를 기대하기 어렵기 때문인 것으로 판단할 수 있음.
 - 특히, 도매법인, 중도매인 설문 조사결과, 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 4-1〉 정가·수의매매 연도별 거래물량·금액 및 비중 추이(2013~2017)



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

○ 정가·수의매매 확대는 농산물의 신선도와 품질이 일정하여 구매자의 만족도가 상승하고 농산물 가격 변동성 완화로 유통 선진화에 기여할 수 있는 긍정적인 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 농가 소득 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 직원 수도 적고 전문성과 경험이 적어 정가·수의매매 확대에 제약요인이 됨.

〈표 4-2〉 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, 적절한 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.

- 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.
- 이와 같이 상장예외품목 확대에 대한 첨예한 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.
- 시장도매인제도에 대한 도입은 상장예외품목과 동일하게 도매시장 유통 주체들의 상반된 입장으로 도입 초기부터 쟁점 사항으로 현재는 우리나라 최대 공영도매시장인 서울 가락시장에 시장도매인제도 도입을 둘러싼 논쟁이 심화되고 있는 상황임.
- 시장도매인제는 일반 도매시장의 상장예외품목의 상대거래와 마찬가지로 비상장거래에 속하는 바, 도매시장의 상장예외품목 확대 문제는 시장도매인제 시장의 상대거래에 영향을 미칠 수 있기 때문에 양 시장의 거래제도 문제는 상호 연관성을 갖고 논의될 필요가 있음.³

3 실제로 시장도매인제 시장의 시장도매인 간담회를 통해 거론된 내용 중 시장도매인

- 위에서 언급하였듯이 상장예외품목과 시장도매인확대에 대한 침예한 대립이 이어지고 있는 가운데 정부에서는 농안법에 입각하여 도매시장의 공정하고 투명한 역할을 위해 도매시장의 거래 질서유지와 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 개설허가 권한이 있으며, 지방도매시장의 경우에는 개설 시의 도지사가 허가권을 가지고 있는 상황임.
- 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.

의 상대매매 거래제도가 운영되고 있는 상황에서 상장예외거래 확대는 영향을 받을 수밖에 없으며, 논의가 필요하다는 의견이 있음.

2.3. 공영도매시장 시설현대화사업 관련 주요 쟁점사항

- 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.
 - 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.
- 농산물 유통환경 변화와 농산물 소비구조 패턴 변화에 따라 정가·수의매매를 위한 저장시설, 대형유통업체, 편의점, HMR 산업, 식자재 업체, 외식기업의 성장으로 인한 가공·외식용 수요 증가에 따른 도매시장의 대응시설 또한 전무한 상황임.
 - 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.
 - 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 시설 현대화 사업에 있어 중앙정부의 지속적인 관심과 지원이 필요한 상황임.

2.4. 도매시장 유통주체의 업무영역 확대와 관련된 주요 쟁점사항

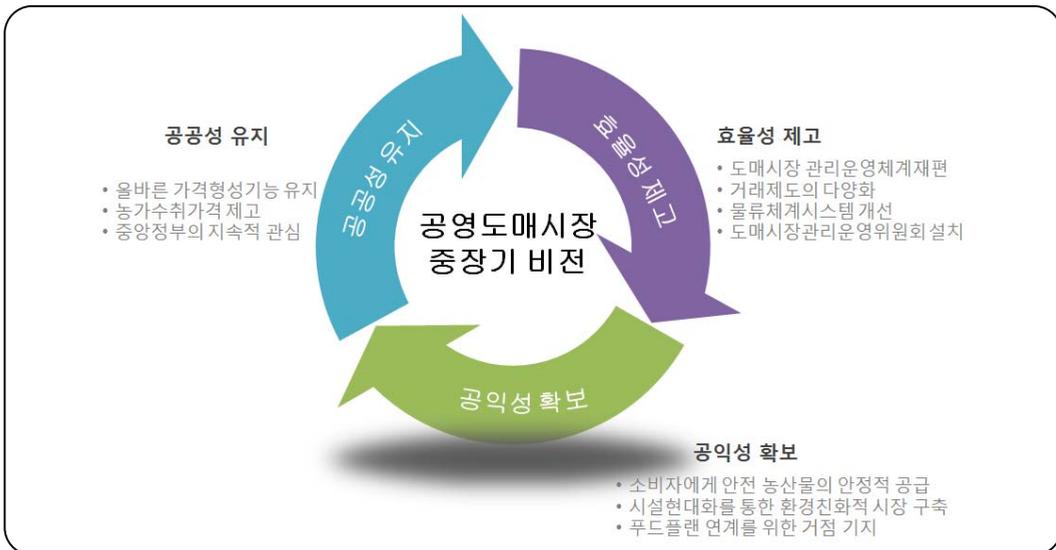
- 우리나라 도매시장에서 도매법인과 중도매인의 업무는 농안법 상으로 기본적으로 수집 집하 업무를 도매법인이, 분산업무를 중도매인이 담당하는 것으로 되어 있으며, 예외적으로 다음 업무에 국한해 업무를 할 수 있도록 되어 있음.
 - 도매법인은 판매업무 외의 사업을 경영하지 못하게 되어 있으나(농안법 제35조), 단서조항으로 선별, 포장, 가공, 제빙, 보관, 후숙, 저장, 수출입, 배송 등 사업은 부령이 정하는 바에 따라 제한적인 경영이 가능하도록 되어 있음.
 - 중도매인은 도매법인 상장 외 농산물의 거래가 불가능하나, 상장예외품목 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.
- 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 지방도매시장 간의 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.

- 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 비중이 상당 기간 지속될 것으로 예상됨.

- 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 제값 받기를 유도할 수 있는 대표시장임.

- 도매시장은 거래기준가격 역할을 수행하는 유통기구로서 현재 80% 수준의 경매 입찰 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 산지 예약주문거래를 비롯한 대부분의 농산물 거래에 가락동 도매시장 경매가격이 가장 큰 기준가격으로 작용하여 가락시장 등 도매시장에 출하되어 경매되는 농산물의 품위 등급이 중요함.
 - 이를 위해 경매 입찰시스템 보강과 가격 안정성을 최대한 유지하는 예약경매, 원격경매(상물분리), 이미지 경매 등 경매의 선진화, 첨단화가 필요함.

- 소비지 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, 대전오정, 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.

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 유
통정책과 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 국고 보조, 용자에 대해
기존의 보조 30%, 용자 40% 지원조건을 대폭 낮추거나 심지어 보조를
없애고 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.

1.2. 기본방향

- 우리나라 농수산물 도매시장은 전국권 공영도매시장 건설계획을 기반으로
1985년 가락동 도매시장 건설을 비롯해 2004년 서울 강서 및 광주 서부 도
매시장 건설까지 32개 공영도매시장을 건설하여 전국적인 공영도매시장 배
치를 완료하여 운영하고 있음. 그동안 적게는 10수년, 많게는 가락동 도매시
장과 같이 30년을 넘게 도매시장을 운영하면서 도매시장 시설의 노후화 진
행, 도심 확장 및 개발에 따른 도매시장의 이전 수요 발생, 유통환경의 변화
에 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 천안도매시장이 부분적 시설현대화가 완료되어 운영 중이며, 인천 구월동 도매시장은 이전 재건축이 진행 중으로 2019년 9월 중 완료 예정이며, 수원도매시장은 롤링(Rolling) 방식에 의한 전면 재건축이 추진 중에 있음.
- 그밖에도 안동도매시장과 구리도매시장도 부분 재건축이 계획되어 있으며, 청주도매시장은 이전 재건축이 추진되고 있으나, 예산 당국에서 국고 보조비율을 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 도매시설에 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 대량분산처(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.

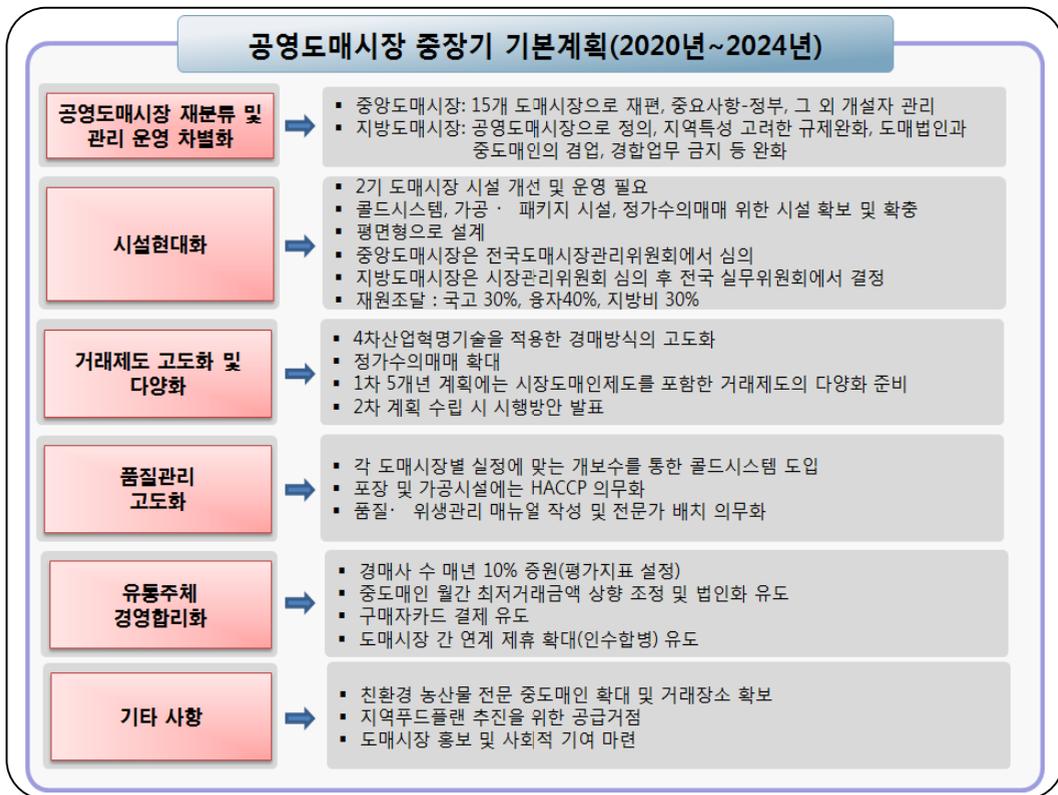
- 다만 5년 단위 기본계획에는 도매시장 장기적 방향성과 전망을 위해 도매시장 경유 비중의 추세적 전망(5년 및 10년 전망)과 장기적으로 지속되는 역할 및 기능에 대한 방향을 제시하도록 함.
 - 일본의 도매시장 정비 기본계획은 초반기인 1970~80년대에는 10년 단위의 계획 수립과 함께 5년 후 보완계획을 추진하였으나, 유통환경의 변화 속도가 빨라진 1990년대 이후에는 5년 단위로 수립 추진하여 현재 10차 계획을 추진하고 있음.
 - 우리나라 농림수산부문의 각종 기본계획(농업 농촌 및 식품산업 기본계획, 삶의 질 기본계획 등)이 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 가지고 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, 공급 추세에 대응한 농산물의 다양한 구색 상품을 집하, 분산하는 시장으로 도매시장이 최적화되어 있음.
- 둘째, 도매시장은 수많은 출하자와 구매자 사이에서 거래의 장을 형성하고, 경매 또는 중개(정가·수의 등) 기능을 수행함으로써(거래총수 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 기

업적 대량구매업체를 제외하고 중소기업 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 대표가격으로서 이용되어 공정하게 가격이 결정되는 메커니즘을 지속적으로 유지, 발전시키는 것이 미래에도 중요함.
 - ‘발전된 경매’(advanced auctioning) 방식에는 유럽의 네덜란드 그리너리 원예협동조합, 프랑스 브레따뉴 채소협동조합, 최근 일본 동경의 오다도매시장 화훼경매에서 실행하고 있는 ‘이미지경매’, 원격경매, 동시경매 등 다양한 경매방식의 적용도 있지만, 예약출하시스템을 강화하여 도매시장 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, 가격등락이 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

- 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 판로확보를 선호하는 한편 대형유통업체와 직거래 시 거래교섭력 취약과 납품상품 스펙 제한, 세일행사 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 도매시장의 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 역력은 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.

- 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 저장기술 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 요구 증가 등 인구 사회적 구조 변화와 소비자 니즈 및 식품 소비구조 변화 속도가 빨라지고 있음. 도매시장도 이에 적절히 부응하여 도매시장 반입 농산물의 농약 안전

성 강화와 품질관리 고도화, 거래환경의 위생 및 청결도 유지, 소포장 가공 시설의 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 식품 안전과 위생에 직결되고 상품의 품질 보존과 가치 유지에 매우 중요하며, 산지에서 수확과 동시에 콜드체인 시스템으로 운송된 농산물 품은 유지가 가장 중요하므로 도매시장 시설 현대화와 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 지

원하도록 판로확보에 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 직접 집하하여 도매시장 내에서 거래하는 것은 지양토록 함. 다만 도매시장 중도매인 위치가 아닌 시장 외 사업으로서 장외거래는 불문함.

* 일본에서 도매업자의 제3자판매와 중도매업자의 직접 집하는 2004년 도매시장법의 전면 개정으로 중앙도매시장에 대해 기존의 금지 원칙을 다소 완화하여 부분적으로 허용되는 탄력적 적용이 이루어지고 현재까지 이들의 비율이 증가하고 있으며(2015년 기준 도매법인 제3자 판매 비율 9.5%(청과 전송 포함, 중도매인 직접 집하 비율 21.3%), 2018년 도매시장 개혁으로 개설자의 권한으로 이관되어 도매시장에 따라 제3자판매와 직접 집하 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 전송거래 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 육성되어야 하며, 이는 지역 푸드플랜의 원활하고 효율적인 추진을 위한 거점시설로 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 부여하

고 있음. 이에 도매시장 거래 주체로서 도매법인과 중도매인은 법적인 보호를 받아 활동하는 기업으로서 생산자와 소비자, 지역 사회를 위해 다양한 방법으로 사회적 책임(CSR), 공유가치 창출(CSV) 등의 사회적 기여를 유도하여야 함.

○ 1차 도매시장 기본계획 기간 중에 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-squared⁴는 0.85로 통계적으로 유의한 것으로 나타났음.

- 청과물 생산액의 추정계수는 유의수준⁵ 1%에서 통계적으로 유의하게 나타나, 청과물 생산액이 1% 증가하면 청과물 거래금액은 1.15% 상승하는 것으로 나타남.

〈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.⁶
 - 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.

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

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

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

〈표 6-2〉 공영도매시장의 국내산 청과물 거래금액 및 경유율 전망

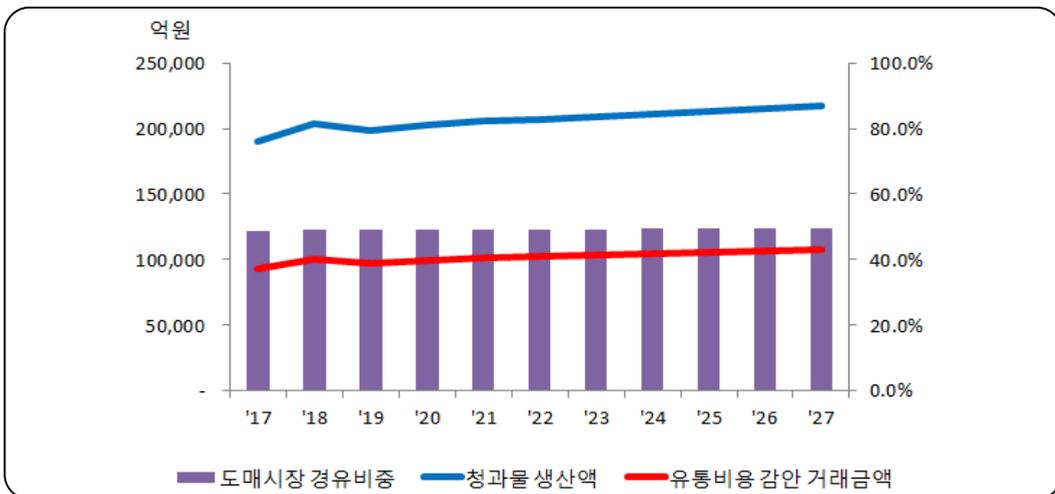
구분	2017	전망			연평균 변화율(%)		
		2018	2022	2027	18/17	22/17	26/17
청과물 생산액(억 원)	190,346	204,132	207,304	217,211	7.2	1.8	1.4
공영도매시장 청과물 거래금액(억 원)	92,592	100,296	102,077	107,697	8.3	2.0	1.6
공영도매시장 경유율(%)	48.6	49.1	49.2	49.6			

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

2) 한국농촌경제연구원 KASMO 모델을 활용함.

자료: 농림축산식품부 내부자료. 재가공.

〈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 컨트롤 타워를 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

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

○ 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 매수 판매가 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, 수산시장(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			

(계속)

시장명	부류	청과 거래금액 (억 원)	배후상권인구 (소재지 1차상권) (만 명, '18.11월)	행정구역	기존	변경
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		
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, 품목 지정 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, 도매물류에 특화되어 있는 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.

2.3. 도매시장 시설현대화 추진

○ 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 시설 개선 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(중도매인점포의 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.
- 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 국고 보조 30%, 용자 40%, 지방비 30%로 하고, 지방도매시장은 국고 보조 20%, 용자 30%, 지방비 30%, 민간 20%로 유도함(다만 지방도매시장의 경우 전면 재건축이나 이전 재건축일 경우 지자체의 건축 비용 부담이 크므로, 국고 보조 비율은 30% 지원방안이 적절할 것으로 판단).
- 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 심도 있게 검토할 필요가 있음.
 - * 일본의 경우 2004년 이후 ‘민간의 자금과 노하우를 활용한 공익시설 등의 정비방식’인 PFI(Private Finance Initiative)라 하여 도매시장 내 저온 시설, 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

- 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 출하 농민과 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 상장이외거래품목을 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 심도 있는 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.

2.5. 식품 안전, 위생, 보관 등 품질관리 고도화

- 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).

- 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 도매 판매 권역이 있으며, 일본 도매시장의 경우 개설자 권한으로 가공품 취급이 가능함.

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.
- 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 밭굴이나 소매업체 확보를 위해 임직원 수를 더 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.
- 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.
- 이에 도매법인과 중도매인의 역량 강화와 체질 개선으로 도매시장 거래 활성화를 도모하고 유통종사자의 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.
- 도매시장 간 연계 제휴 확대와 지방도매시장 도매법인, 중도매인의 경영능력 제고를 위해 중앙도매시장 도매법인, 중도매인과의 인수합병, 제휴를 유도함.

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

2.8. 도매시장에 대한 홍보 및 사회적 기여

- 도매법인을 중심으로 한 전후방 유통 주체들과의 관계, 물류 등 유통개선에 대한 기여, 나아가 사회적 기여 또는 공헌을 종합해 ‘도매법인의 사회적 공헌’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 해

택 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.

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 복합되어있는 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 별도 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 유통 제도와 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 이중관리의 문제가 남게 되나 공통의 운영 원칙으로 규정해 온 특성을 고려하면서 농안법의 복잡성을 해소할 수 있는 방안으로 평가할 수 있음.

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.