

최종보고서  
2017. 3.

# 농식품유통분야 규제개혁 과제 발굴에 관한 연구



농림축산식품부



## 제 출 문

본 보고서를 “농식품 유통분야 규제개혁 과제 발굴 연구”의  
최종보고서로 제출합니다.

2017년 3월

(사)농정연구센터 이사장 정영일

연구책임자

부소장 장민기

연구원

<(사)농정연구센터>

선임연구원 허재욱

연구원 유리나

연구원 홍지영

<지역농업네트워크(협)>

전무 김종안

컨설턴트 문성대



# 【목 차】

## 제1부 연구개요 및 접근전략

1. 연구 배경과 목적 .....	9
가. 규제와 규제 개혁 .....	9
나. 연구 필요성과 목적 .....	10
2. 정책 자료 및 선행 연구 검토 .....	14
가. 검토의 목적과 방향 .....	14
나. 주요 자료 및 선행연구 검토 .....	14
다. 검토결과의 시사점 .....	19
3. 연구 내용 전개 및 추진 .....	21
가. 농식품 유통 규제 분석의 시각 .....	21
나. 유통분야 규제개혁의 과제 발굴 .....	22

## 제2부 농식품유통 규제개혁 과제

1. 농식품 유통 규제 개혁의 소재 .....	27
가. 농산물 유통의 여건, 주요 현황 .....	27
나. 농식품 유통 부문 규제개혁의 관점과 전략 .....	30
2. 외국 농식품유통 규제개혁 사례 .....	34
가. 검토의 개요 .....	34
나. 일본 내각부 규제개혁추진회의 - 농업위킹그룹 .....	34
다. 호주 생산성위원회 - 호주농업규제 .....	37
3. 부문별 규제개혁 과제 .....	39
가. 농식품 직거래 .....	39
1) 현황과 문제 인식 .....	39
2) 농식품 직거래유통 육성·활성화의 필요성 .....	41
3) 규제개혁 전략 및 개선 과제 설정(안) .....	43

4) 기반과제 : 농산물직거래 인증 체계 확립 .....	46
5) 실행과제1 : 로컬푸드직매장 카드수수료 인하 .....	49
6) 실행과제2 : 농산물 직거래 사업장에서 다양한 상품권 활용 .....	54
7) 실행과제3 : 하천변, 공원 등 다양한 농산물 직거래 공간 확보 .....	59
8) 실행과제4 : 우수 직거래사업장 카드 이용실적의 소득 공제 .....	63
나. 도매시장 .....	68
1) 도매시장 제도적 변화 .....	68
2) 도매시장의 현황과 변화 요구 .....	70
3) 도매유통 부문 규제개혁 전략과 과제 설정(안) .....	72
4) 기반과제 : 중앙, 지방 도매시장 분류에 따른 시장 운영 탄력화 .....	74
5) 실행과제1 : 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 규정 완화 .....	80
6) 실행과제2 : 중도매인 대금정산조직 부가가치세 면제 .....	83
7) 실행과제3 : 정가·수의매매 확대에 따른 경매사의 임무 재규정 .....	87
다. (원예)자조금 .....	90
1) 자조금 도입의 배경 .....	90
2) 주요 이슈 .....	91
3) [보론] 외국의 의무자조금 사례 .....	93
4) (원예) 자조금 분야 규제 개혁 전략 및 과제 설정 (안) .....	95
5) 실행과제1 : 자조금 대의원 선출기준 자율화 .....	98
6) 실행과제2 : 자조금 대의원 선거의 간편화 (온라인 선거 허용) .....	100
라. 농산물 품질관리 .....	103
1) 표준규격의 필요성, 현황 .....	103
2) 외국의 표준 규격 운영 벤치마킹 .....	104
3) 농산물 품질관리 규제개혁 과제 .....	107
<b>4. 결론 및 제언 .....</b>	<b>112</b>
가. 농식품 유통분야의 변화와 제도의 역할 .....	112
나. 본 연구의 접근 전략과 과제 제안 결과 .....	113
다. 제언 .....	114
<b>[참고문헌] .....</b>	<b>116</b>

## 제1부

# 연구개요 및 접근 전략





# 1. 연구 배경과 목적

## 가. 규제와 규제 개혁

### □ 규제의 개념

- 규제란 행정규제기본법(1997년 제정, 현행 법률제13329호, 2015.5.18.시행)에 명확하게 규정하고 있음.
  - 규제란 행정기관이 법령 등에 의거하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미함. (여기서 행정기관은 국가 행정부 뿐 아니라 산하 기관이 모두 포함되고 지방자치단체 및 산하 기관을 포함하는 넓은 범위임.)
- 행정규제기본법은 [“불필요한 행정규제를 폐지” 하고 “비효율적인 행정규제의 신설을 억제” 함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 한다.]는 목적을 제시하고 있음.

### □ 규제 개혁

- 규제는 중립적인 개념. 하지만 규제는 변화한 여건에 부합하지 않아 불필요해 지기도 하고 축적되면 오히려 공공의 편익을 감소시키는 기능을 하게 됨.
  - 특히 규제는 행정의 속성 상 누적, 복잡화 하는 특성이 있기 때문에 지속적인 검토, 개선, 철폐 노력이 뒤따라야 하는 것임.
- 규제 개혁은 전 세계적인 행정의 이슈로서 OECD에도 규제개혁위원회 (Regulatory Policy Committee)를 두어 국가 간 비교, 가이드라인 개발 등을 진행하고 있음.
  - 우리나라의 규제개혁은 1982년 ‘성장발전 저해요인 개선 심의위원회’ 로부터 시작된 것으로 이해되며, 역대 정부들에서 지속적으로 추진된 과제였음.
  - 경제성장·활성화가 주요한 관점이지만 생활, 복지 등 사회 전반으로 확대하고 규제 개혁의 양과 질을 심화시켜 나가고 있음.

[표 1] 행정규제기본법 및 시행령 : 행정규제의 정의와 범위

행정규제 기본법	행정규제기본법 시행령
<p>제2조(정의) ① 1. “행정규제”란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례, 규칙에 규정되는 사항을 말한다.</p> <p>2. “법령 등”이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시 등을 말한다. (이하 생략)</p> <p>② 규제의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제2조(행정규제의 범위 등) ①법 제2조제2항의 규정에 의하여 행정규제(이하 "규제"라 한다)의 구체적 범위를 다음 각호의 1에 해당하는 사항으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 한다.</p> <p>1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항</p> <p>2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항</p> <p>3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항</p> <p>4. 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항</p> <p>②법 제2조제1항제2호 및 법 제4조제2항 단서에서 "고시 등"이라 함은 훈령·예규·고시 및 공고를 말한다.</p>

## 나. 연구 필요성과 목적

### 1) 농식품 유통 규제에 대한 이해

#### □ 농식품유통이란

- 농식품 유통은 농산물 생산이후 산지출하[포장, 저장], 가공, 도·소매를 거쳐 소비자에게 전달되는 전체 과정을 의미함.
- 물적, 상적 이동뿐 아니라 이를 둘러싸고 있는 정보, 농협 및 품목별 생산자조직 활동, 수급, 기반[시장 개설] 등 관련 영역을 모두 포괄하는 것임.
- “농식품”의 정의로 보면 식품제조업과 전후방 유통을 모두 포함하지만 본 연구에서는 분석·검토의 대상에서 제외함. [식품의약품안전처 업무 사항]

## □ 농식품 유통 규제 적용 영역

- 농식품에는 근본적으로는 국민의 먹거리 안전과 관련한 규제가 존재함.
- 또한, 품질기준·표시 등 유통의 기준을 정하고, 공영도매시장에서의 거래 방식을 규정하는 등 생산자와 소비자 양측에서 요구하는 농식품의 안정(安定) 공급을 위한 다양한 규제가 있음.
  - 영세한 농업생산자의 보호
  - 안전성 확보, 품질·규격의 확보
  - 수급 안정을 위한 생산자조직화 등
- 현재 농식품 유통 규제는 농업·농촌, 농산물과 직접 관련되어 있는 것 뿐 아니라 농업인·농업경영체와 유통주체의 경제활동과 관련된 다양한 영역에서 찾아 볼 수 있음.

## □ 농식품 유통 규제의 인식에 대해

- “유통”은 경제활동, 특히 시장에서 이루어지는 경제주체의 상적 활동이기 때문에 규제를 최소화하는 것이 유리할 수 있음.
- 하지만, “농식품”은 일반 제조품과 달리 국민의 먹거리 안전·안정과 관련된 것이기 때문에 규제의 필요성·당위성이 강하게 인식되는 측면도 있음.
  - 다양한 경제활동을 저해하는 규제 폐지를 요구하면서도, 식품안전 등 사회적 요구에 의해 오히려 규제를 더욱 강화하는 영역도 존재하고 있음.
- 최근에는 직거래, 농식품융복합 6차산업화 등 농업·농촌의 다양한 경제활동이 확대되고 있는 상황에서 규제의 범위와 수준 등에 대해 이해가 복합적으로 나타나고 있음.
  - 정책 지원 대상이 되는 농업인·농업법인의 다각화 활동을 중소기업인과 구별하기 위한 인증제를 도입하고 지역생산 농산물 취급 등 사업방식을 규제함.
  - 이러한 방식은 농업인·농업법인의 다각화 활동 육성·경영지원과 맞물려 있어 타 주체와의 차별성을 강화하고 이들에 대해 진입 규제와 같은 성격을 갖게 됨.

## 2) 연구 목적

본 연구는 농식품 유통 부문의 규제 현황을 체계적으로 이해하고, 규제 개혁 과제를 발굴함으로써 효과적인 규제개혁 추진과 농식품유통의 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다.

### □ 농식품 유통 부문 규제의 체계적 이해

- 농식품 유통 구조에 대한 기본 이해를 바탕으로 규제의 본질에 대해 이해함.
  - 규제 창설의 이유를 검토하면서 현재 및 미래 시점에서의 문제 요소를 파악함.
- 법·제도의 연계성, 중층적(重層的) 특성을 분석함.
  - 물품의 전달, 거래는 유통의 특성으로 부분·개별의 규제가 전·후 단계에도 영향을 미치는 상황을 인식함.
  - 이러한 연계성, 중층성이 불필요한 규제로 작동되고 있는지의 여부를 파악하여 체계적으로 규제의 존재를 분석함.

### □ 농식품 유통 부문 규제개혁 과제의 발굴

- 규제의 개선, 폐지가 필요한 구체 항목을 10건 이상 발굴함.
  - 본 연구과제는 실용성을 갖는 것으로서 정부가 농식품 유통부문에서 추진해야 할 규제개혁 실천 과제를 도출함.
- 전문가 협의 등을 통해 규제를 둘러싼 이해관계, 여건변화 등을 충분히 검토하고 이를 바탕으로 실효성 있는 규제개혁 과제를 발굴함.
- ※ 사전 협의에 따라 본 연구는 쌀, 축산물, 식품[제조]의 유통은 다루지 않으며, 원예 농산물과 관련한 규제 사항을 대상으로 하였음.

## 3) 연구 내용

- 제안요청서는 4대과제 11개 소과제를 제시하고 있음.
  - 제안요청과제는 1> 농식품 가치사슬에 존재하는 규제의 종합적 분석 2> 유통분야 규제개혁 과제 발굴 3> 규제개혁의 타당성과 기대효과 분석으로 정리할 수 있음.
  - 검토의 추진 방법으로 4> 규제개선 전문가 협의회를 운영토록 규정하고 있음.

[표 2] 제안요청서 과제

<p><b>□ 농산물의 유통구조 개선 등 가치사슬 전반에 대한 규제 종합 분석</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산지·생산자조직·도소매·직거래 등 농산물에 대한 유통과정 각 단계별 규제개혁 과제 발굴</li> <li>○ 농산물 유통 관련 법률 간 연계 구조 분석 및 규제개혁 과제 발굴</li> <li>○ 산지·생산자조직과 도매, 직거래관련 법률의 연계 내용과 구조분석 등을 통한 규제개혁 과제 발굴</li> <li>○ 표준·규격 등 농산물의 물류 관련 규제개혁 과제 발굴</li> <li>○ 농산물의 유통과정 각 단계별 공정거래 위반사례 조사·분석</li> </ul> <p><b>□ 농산물 유통분야 규제개선 전문가 협의회 운영</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농산물 유통분야 전문가 협의회 구성</li> <li>○ 전문가 협의회를 통해 산지, 도소매, 직거래 등 각 유통단계별 규제개혁 과제 발굴</li> </ul> <p><b>□ 농산물 유통분야 규제개혁 과제 발굴(10개 내외)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농산물 유통 과정의 대표 규제를 선정하여 세부 개혁방안 마련</li> <li>○ 규제개혁 발굴과제 해결을 위한 규제개혁 방안 또는 대안을 구체적으로 제시하고 규제 개선안 마련</li> </ul> <p><b>□ 규제개혁 과제의 타당성 및 경제적 기대효과 분석</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제개혁 과제와 유사한 타 법률 및 해외 사례 등 조사</li> <li>○ 규제 개혁을 통해 기대되는 경제적 효과에 대해 정량 또는 정성적 분석 및 분석근거 제시</li> </ul>
--

[표 3] 본 연구의 주요 분석 대상 법률

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률</li> <li>- 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률</li> <li>- 농수산물품질관리법</li> <li>- 지역농산물 이용촉진 등 농산물직거래 활성화에 관한 법률</li> </ul>
--

- 본 연구에서는 규제개혁 과제를 발굴하기 위한 구조분석을 시행하며, 구체적인 규제개혁 과제를 제시하고, 기대효과 및 규제개혁의 논리적 타당성을 확보하는 것임.
- 농식품유통과 관련된 주요한 법규, 제도를 분석함.
  - 농식품유통 부문을 직접 규정하고 있는 4개 주요 법규를 집중적으로 검토.
  - 분석대상 법률은 1. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 2. 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 3. 농수산물품질관리법 4. 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률로 정하였음.
  - 각 법의 구성과 규제적 항목들을 검토하였고, 주요한 규제 부문을 파악하여 규제개혁 과제들을 발굴하였음.

## 2. 정책 자료 및 선행 연구 검토

### 가. 검토의 목적과 방향

- 정책 자료 및 선행 연구 검토는 규제개혁의 논리, 농업 부문 규제개혁의 특성, 농식품 유통 분야 이슈 등 포괄적인 이해를 목적으로 시행하였음.
- 농식품 분야의 규제개혁 과제와 전략을 종합적으로 검토한 선행연구는 부족한 상황이지만, 최근 농림축산식품부 규제개혁 추진과 함께 관련 연구 성과가 도출되었음.
  - 농식품 분야 규제개혁 관련 연구는 한국농촌경제연구원 황의식외(2014, 2015)와 류충렬(2016) 등이 최근의 대표적인 성과임.
- 농식품 유통에 대한 규제개혁 관련 논의는 산지(조직화 등), 도매시장, 가공·식품 등 세부 부문별 정책과제에 대한 검토들이 주로 이루어져 왔음.
  - 각 영역의 당면과제와 포괄적인 정책 추진 방향 등을 규정하는 연구들이 주로 진행되었으며, 그 가운데 사업 활성화를 저해하는 규제와 관련한 사항들이 논의되었음.
  - 특히, 농업인 등이 참여하는 중소 가공사업(식품위생 관련 법규와 관련), 도매시장(농수산물 수급 및 가격 안정에 관한 법률 및 관련 법규의 세부 사항)과 관련한 사항은 사업 실행과 관련하여 법규·제도적 제약이 크게 작용하는 영역이기 때문에 관련한 연구, 논의가 활발하게 전개되었음.

### 나. 주요 자료 및 선행연구 검토

#### 1) 규제개혁의 논리와 정부의 규제개혁 방향

##### □ 규제개혁에 대한 이해

- 규제개혁 논의의 근원에는 정부 vs 시장이라는 근원적인 논의를 배경으로 함.
- 하지만, 행정·정책의 관점에서는 국민의 불편과 경제활동을 저해하는 법·제도의 개혁이라는 실용적으로 접근이 이루어지고 있음.

- 일반적으로 선행의 규제개혁 논의를 살펴보면, 경제발전 초기에 형성된 규제 가운데 변화한 현실에 부합하지 않는 다양한 법·제도의 철폐와 개편을 추진하는 것으로 이해하고 있음.
- 규제개혁은 1) 투자활성화 2) 신산업 창출 3) 창업·중소기업 활력 제고 4) 자영업자·소상공인 지원 5) 국민불편 개선으로 구분. [자료 : 국무조정실·관계부처합동(2016), 규제개혁 현장사례 200선]
- 경제 활력, 중소기업체의 사업애로 해소, 국민생활의 불편 해소 등 구체성·실용성을 강조하는 경향이 있음.

#### □ 정부 규제개혁의 흐름

- 규제개혁위원회의 [2015 규제개혁백서]에서는 규제개혁을 “경제활성화”, “일자리 창출”을 위한 핵심정책으로 규정하고 있음.
- 정부의 자료들을 보면 성장 정체에 진입한 한국경제 상황에서 규제개혁이 경제 활력을 이끌어 내는 주요한 도구라는 인식을 표현하고 있음.
- 또한, 기존 법·제도의 검토를 체계화하고, 법·제도의 신설과 관련해서도 규제개혁의 관점이 적용될 수 있도록 하는 규제개혁 추진체계의 정비도 중요한 과제로 인식하고 있음.
- 정운수(2016), 김동연(2015) 등의 자료는 규제개혁 시스템, 추진 체계 정비에 대한 사항을 정부 규제개혁의 주요 과제로서 강조하고 있음.
- 규제개혁 추진 시스템과 관련해서는 규제비용총량제 도입, 기존 규제 감축목표 설정, 네거티브 규제방식 및 일몰원칙 적용, 규제등록제도 개편, 규제개혁 신문고 구축 등 정부 규제개혁 시스템화가 진행되었음.
- 한편, 규제개혁을 보다 적극적으로 추진하기 위해 규제개혁 장관회의, 규제개혁 현장 점검회의, 건의 과제(경제단체, 손톱밀가시) 점검 등 다양한 규제개혁 점검 체계를 강화하기도 하였음.

#### □ 농림축산식품부 규제개혁 추진

- 농림축산식품부는 규제개혁을 통해 이루고자 하는 정책목표를 “농업의 미래성장 산업화 촉진”으로 규정하고 있음. (자료: 농림축산식품부 홈페이지 [www.mafra.go.kr](http://www.mafra.go.kr))

- 정책목표 달성을 위한 3대 과제로서 농업경쟁력 강화, 농업의 6차산업화, 정주여건개선과 귀농·귀촌활성화 추진을 설정하고 있음.
- 제5차 규제장관회의에서 농림축산식품부는 규제정비 방향으로 “일자리 창출과 투자활성화”를 위한 ① 농식품 신시장 창출 ② 농식품 선진화 저해 규제 혁신 ③ ICT융복합 활성화 등 3분야의 세부 과제들을 제시하였음.
- 한편, 2017년 규제개혁과 관련해서는 수요자 및 현장 중심을 강조하고 있음.
  - 지속적인 규제개혁이 이루어진 상황에서 일선 농업·농촌 현장의 애로 해결에 집중
  - 농식품 분야 규제개선의 실효성을 증대하는 방향으로 규제개혁을 추진하고 있음.

[표 4] 농림축산식품부 2017년 규제개혁 주요 내용

구분	세부 내용
1. 도매시장 및 의무자조금 활성화 등을 위한 제도 개선	① 도매시장법인의 농수산물 직접 구매·판매허용 ② 도매시장법인·시장도매인 등 재지정·갱신 규정 마련 ③ 의무자조금단체 대의원 구성 관련 선거구 획정 개선
2. 귀농창업 진입장벽 완화 등을 통한 일자리 창출	① 귀농창업자금 지원요건 중 거주지역 제한 완화 ② 식물병해충 실험실 정밀검역 업무의 민간참여 허용
3. 농지전용허가 제한면적 조정 등 입지규제 완화	① 농지전용 허가 제한면적 상향 조정·개선 ② 저수지 상류지역에 공장 등 폐수배출시설 설립 허용
4. 농촌융복합시설제도 도입을 통한 6차산업 활성화	① 농촌융복합시설제도 도입 및 인허가 의제 확대 ② 6차산업 영업시설 기준에 대한 이중규제 개선
5. 전통식품 품질인증 범위 확대 등 식품산업 육성	① 전통식품 품질인증의 원료범위 확대 ② 주정의 제조·판매면허 시설기준 완화
6. 수입식물(물품) 등 검역절차 및 요건 완화	① 수출용으로 수입되는 유전자원의 검역절차 간소화 ② 콩나물콩·녹두의 경우 개별 컨테이너 단위로 검사 이의 신청이 가능하도록 검사절차 간소화 ③ 서류검역 대상품목에 대해 수입자가 원하는 검역 장소에서 식물검역을 받을 수 있도록 개선 ④ 수입금지식물을 수출목적으로 반입시 조건부 수입 허용
7. 농작물재해보험 대상 품목 확대 등을 통한 농업인 경영부담 완화	① 농작물 재해보험 대상품목 확대 ② 유기농업자재의 부가가치세 영세율 적용 범위 확대 ③ 스마트 팜 축산기자재 표준화 확대
8. 농업경영체 등록신청서 간소화 등을 통한 민원인 편의 제공	① 농업경영체 등록 신청서 간소화 ② GAP인증 표지 간소화 ③ 돼지 정액증면서 발급 기준 완화 ④ 축산물 등급판정 관련 신청서·확인서 등을 전자적 방법으로 개선
9. 원산지표시 점검방법 개선 등 행정 효율화	① 농산물 원산지표시 점검 시 출입교부문서 교부방법 개선 ② 목재 포장재 소독처리 후 마크의 표시방법 개선 ③ R&D 공모·평가 서식 및 보고절차 간소화
10. 인증·검사 기관에 대한 행정처분 기준 완화	① 우수식품 등 인증기관의 행정처분 기준 완화 ② 농산물 안전성 검사기관 위반에 대한 처분 기준 완화

자료 : 농림축산식품부(2017.1.) 2017년대 기존규제 정비 계획



## 2) 선행 연구 검토

### □ 농식품 분야 규제개혁 선행 연구

- 황의석외(2014, 2015)는 농업부문 규제개혁 시스템화를 위한 연구를 수행하였음.
  - 정부의 규제개혁 추진 체계화에 맞추어 농식품 분야 규제개혁총량제 운용방안 및 시범사업 추진 상황을 정리하였음.
  - 또한, 농식품 분야 규제의 분석 방법·매뉴얼 개발 등을 진행하여 이후 규제개혁 과제의 설정과 개선 노력의 방법론을 정립하였음.
- 한편, 류충렬외(2016)는 규제 일반이론의 시각에서 농식품 관련 규제의 특징을 파악하고, 규제개혁을 “전략적”으로 접근하기 위한 방안을 제시하는 등 매우 전향적인 내용을 담고 있음.
  - 2015년 개편된 규제등록제도에 따른 농림축산식품부 소관 규제가 196개, 2,323개 법령으로 파악하였고, 농식품 분야가 타 분야와 달리 산업 육성·지원 규제가 높은 비중을 차지하고 있는 특징을 파악하였음.
  - 규제개혁의 방향으로서 ① 타 부처 연관 규제에 대해 협조를 유도할 수 있는 정책 및 규제대안의 발굴과 소관 규제에 대해서도 부분적으로 상반되는 규제개혁의 방향을 조정 ② 높은 비중을 차지하고 있는 경제적 규제의 비중을 낮추고, 규제강도가 낮은 수단으로 전환하는 규제 품질제고를 전략 과제로 제시하였음.
  - 또한 진입규제, 인증·검사 및 심사기관, 인력 등의 자격기준, 행정질서벌칙, 행정처분, 행정적(서류 등)규제 등 규제유형별 개혁모형을 정리하였음.

### □ 농산물 산지유통 부문

- 산지부문을 생산자 조직화와 품목별 조직화 등 농산물 유통 구조 속에서 상대적으로 교섭력이 약한 생산자들의 조직적 활동을 촉진하기 위한 정책, 제도 연구가 많이 이루어져 있음.
- 김종안외(2015.6), 김종안외(2015.12)는 농산물 산지유통 정책과 조합공동사업법인 등 산지유통 시스템에 대해 연구하였음.
  - 농산물산지유통을 조직화된 공선(共選)출하 체제와 시·군 이상의 통합마케팅체제로 구성하고 품목별 생산자조직으로까지 일관되게 연계하는 방식을 제시하고 있음.

- 최병옥외(2015)년 제주 당근을 특정하여 수급안정을 위한 생산자조직화와 지역 단위의 자율적인 수급관리 체제 구축의 가능성을 탐색하였음.
- 김종안외(2014)는 품목별 조직화를 위한 원예자조금을 본격적으로 연구하였음.
  - 현행 임의자조금인 원예자조금을 의무자조금으로 전환하기 위한 이론적 배경과 함께 법·제도적 검토사항을 포함하고 있음.
  - 특히, 의무자조금 조직과 관련한 의사결정 단계 등 복잡하게 설정된 현행 법규의 개선 방안을 제시하고 있음.

#### □ 도매시장 유통

- 도매시장 유통과 관련해서는 많은 논란이 존재하는 영역임. “공영” 도매시장을 중심으로 거래제도와 효율화 관련 과제들에 대한 연구가 주로 진행되었음.
  - 농안법은 도매시장을 포함하여 산지, 수급, 가격안정 등 농수산물 유통 전반을 다루고 있으나 현실적으로는 도매시장 부문에서 주요한 법·제도적 이슈가 발생하고 있음.
- 김지훈외(2015)는 농안법에 대한 전반적인 검토를 시행하면서 특히 도매시장 부문의 법·제도적 검토를 시행한 최근의 연구임.
  - 농안법의 개정 방향, 농안법의 도매시장 부문과 타 부문을 분법(分法)하기 위한 방안을 제시하고 있음.
- 이외에 김종안·장민기외(2016)는 한국적 도매시장 관리 체계의 특성을 파악하고, 도매시장 중간관리기구의 필요성과 설립 방안을 제기하였음.
  - 농산물 도매시장 유통이 중요한 비중을 차지하고 있는 현실에서 물류 효율화, 정보 제공 기능이 강화될 필요성을 제시하였음.
  - 도매시장 관리 및 정책추진의 효율화를 위해 정부와 개설자(지방자치단체) 및 도매시장법인 등 사업자를 연계할 수 있는 중간 관리 기구의 창설을 주장하였음.

#### □ 직거래 유통

- 로컬푸드 직매장, 직거래 장터 등 정부의 농식품 직거래 육성·활성화 정책과 맞물려 관련 직거래유통 연구도 활발해지고 있음.
- 장민기외(2014)는 농산물 직거래를 유형화하고, 관련 사례들에 대한 본격적인 실태조사를 시행한 자료임.

- 농산물 직거래에 대한 통계조사와 맞물려, 주요 유형의 사업자 활동 방식을 조사하고 이를 바탕으로 직거래 유형별 사업 운영 지침을 작성하였음.
- 정은미외(2016)는 로컬푸드 직매장에 대한 사례조사, 설문조사를 시행하고 통계 자료를 바탕으로 경제적 과급효과를 추정하는 등의 연구를 수행하였음.
- 연구는 직매장, 꾸러미, 학교급식 등을 포함하는 로컬푸드 관점으로 전개되어 있으나, 직매장 유형별 현장조사와 61개소 설문 조사 결과를 담고 있어 직매장의 최근 운영 실태를 이해하는 데 유용한 자료임.
- 한편, 가공상품의 제조, 유통과 관련한 연구는 6차산업화와 관련하여 주요한 검토 과제가 되고 있으며, 직거래 유통에서도 가공 상품이 주요 상품군을 이루고 있어 중요한 이슈로 등장하고 있음.
- 관련한 최근의 연구로는 김성훈외(2014)가 대표적이며 농업인 등 소규모 가공사업을 추진하는데 장애가 되는 인허가 사항 및 시설 기준 등을 종합적으로 정리하였음.

## 다. 검토결과의 시사점

- 기존 자료 및 선행 연구자료 검토를 통해 파악한 시사점은 다음과 같음.
- 첫째, 규제개혁은 경제활성화, 일자리창출 등 산업, 경제 활력을 추진하는 주요한 도구로 인식되고 있음.
  - 규제개혁은 법·제도 개편이라는 행정적 노력이 뒤따르는 것이지만 이러한 노력의 근원은 산업, 경제의 활력을 확보하고자 하는 목표를 갖는 것으로 이해됨.
  - 농업·농촌 부문의 규제개혁도 동일한 목표를 지향하고 있으며, 농산업의 활성화와 일자리 창출 등을 추구함.
- 둘째, 농식품 규제개혁은 구체성과 실효성을 지향하는 방향으로 발전하였음.
  - 농식품 부문에는 토지이용, 농산물안전 등 주요한 규제영역이 존재함.
  - 기존 규제개혁 노력을 통해 주요한 규제 요소들에 대한 검토들이 진행되었고, 이후의 규제개혁은 일선 농산업 현장의 애로를 해소하는 구체적인 사항들에 집중되고 있음.
- 셋째, 농식품 유통과 관련해서는 직거래, 도매시장, 생산자조직화 등의 부문에서 규제 요소들이 발굴되고 있으며 농산물 유통의 변화상을 반영하는 것이 중요한 과제가 되고 있음.

- 농산물유통이 빠르게 변화하고 있기 때문에 직거래 유통의 체계화, 도매시장의 기능 고도화 등 미래를 위한 혁신이 추진되고 있음.
  - 새로운 과제들이 등장하고 있어 이를 해소하기 위한 규제개혁이 필요한 상황임.
- 본 연구에서는 이러한 시사점을 고려하여, 농식품 유통분야의 규제개선 과제들을 도출하되 추상적인 방향제시를 지양하고 일선 현장의 요구와 애로를 해소할 수 있는 구체 과제들에 주목하였음.

### 3. 연구 내용 전개 및 추진

#### 가. 농식품 유통 규제 분석의 시각

- 유통은 산지로부터 소비지로 이어지는 일련의 과정을 포함하며 농산물·가공식품  
    군별로 유통경로와 유통방식에 차별성이 있음.
  - 원예농산물 단일한 상품으로 인식하기 어려울 만큼 다양성을 가지고 있음.
- 유통은 변화하고 있으며 특히 현실과 제도에 일정한 간격이 존재함.
  - 소비구조, 유통경로변화, 유통기술의 변화로 인해 급격한 변화가 진행되고 있음.
  - 제도는 현실의 필요를 반영하는 것이지만 유통부문에서 보면 현실의 변화를 반영하  
    지 못하는 기존, 관행에 머물러 있는 경우가 있음.
  - 역으로 논리·필요성을 반영하여 새로운 원칙과 기준을 제도, 규제로서 정하였지만  
    유통의 현실은 관행에 따라 이루어지는 경우도 있음. [예를들어 농산물포장 규격 등]
- 본 연구에서는 농식품유통 규제 분석을 다음의 관점에서 정리함.
  - 첫째, “규제”가 기본적인 규범, 유통의 기초를 규정하는 것이 아니라 구체적인 경제  
    활동을 저해하는 세부요소에 개입하게 될 때 개혁의 대상이 되는 것으로 인식함.
  - 둘째, 규제에는 다양한 “이해관계”가 개입하게 되며, 특히 거래와 관련한 규제는  
    참여한 이해 대립이 발생. 규제가 누구를 대상으로 하는가를 검토하여, 농산물 생산  
    자 및 유통주체 등 법적으로 대상을 명확히 규정하지 않음으로서 발생하는 문제 요소  
    를 인식함.
  - 셋째, 유통의 “현실”을 중시하되 공공의 개입이 필요한 영역에 대해서는 그 당위성  
    을 충분히 검토함. 규제가 현실과 괴리될 때 문제가 발생. 규제 우선 vs 현실 우선의  
    대립적 시각이 존재하는 경우 “현실”과 현장의 필요를 우선하여 검토는 것이 규제  
    개혁의 출발로 인식. 다만, 규제는 복잡하고 해결이 어려운 현실의 문제·갈등을 해  
    소하기 위한 원칙으로서 성립되고 효과성·효율성을 추구하는 현실 개선의 정책적  
    과제를 포함하는 것이기 때문에 당위성에 대한 충분한 논의가 필요함.

## 나. 유통분야 규제개혁의 과제 발굴

### 1) 방향

- 전문가 의견 및 주요한 현장 주체, 사업체들의 의견을 청취하여 “현실”에서 주요한 문제로 인식되는 항목들을 우선 검토 대상으로 정리하였음.
- 예비리스트를 작성하여 전문가 협의로 집중 분석 대상 10개(내외) 과제를 도출함.
  - 집중분석 10개(내외)과제 외에도 예비리스트로 검토된 과제들도 개요와 해당 법규·제도, 현실적용의 문제요소 등 주요한 항목들도 추가로 정리하였음.

### 2) 연구 수행 내용

#### □ 규제개혁 과제 발굴 및 검토결과 제시

- 규제개혁과제의 발굴은 1> 농산물 직거래 2> 농산물 도매유통 3> 원예 자조금 4> 농산물 품질관리 등 4개 영역에 대해 시행하였음.
- 규제개혁 과제의 발굴은 총10개(내외)를 목표로 하여 추진하였으며, 영역별 목표 점수를 두지 않았음.
  - 전 영역에서 과제를 발굴하되, 영역별로 도출되는 과제는 규제개혁 논의의 범위, 실행 가능성 등을 바탕으로 분류하여 제시하였음.

[표 5] 농식품 유통 분야 규제개혁 과제 발굴 영역 및 착안 사항

영역	주요 착안 사항
직거래유통	- 직거래 유형별 진입 규제, 활동 저해 규제 사항 - 농업인들의 소규모 가공 활성화 저해 규제 사항 - 6차산업화·융복합 특성에 따른 규제개혁 필요 사항
도매유통	- 농산물 도매시장 분류 - 도매시장 유통주체 기능 관련 세부 기준
산지조직화	- 의무자조금 추진 관련 세부 규정
농산물 품질관리	- 농산물 표준 규격

- 농식품 유통분야 규제개혁 10대(내외)과제의 검토 내용은 다음과 같이 진행함.
  - 규제의 명칭 : 과제 관리가 가능한 방식으로 규제의 주요 내용이 드러나는 명칭을 부여함.
  - 규제의 현황과 문제점 : 규제가 작동함으로써 나타나는 사업체의 애로사항, 불합리한 절차와 업무과정의 부여 등 사업추진의 문제점을 명시함.
  - 규제개혁 방안 : 규제개혁 방안에 대한 연구진의 의견을 표시하며 이를 뒷받침할 수 있는 근거 자료 및 분석을 시행함.
  - 규제의 근거 법규 : 구체적인 법규 및 이로부터 파생된 법규체계의 전체 내용과 문제되는 법규의 단어, 내용을 명시하고 해당 법규의 법조문 개정 제안을 시행함.
  - 규제개혁의 고려 사항 : 법·제도 개정 등의 조치 이외에 이로부터 수반되는 관련 절차, 대체 혹은 보완해야 하는 사항 등을 정리하여 제시함.
- 외국 사례는 농식품 유통과 관련하여 최근의 규제개혁 의제가 도출된 일본, 호주를 주요한 사례로서 검토하였음.
  - 일본은 도매시장, 직거래 등의 영역에서 주요한 벤치마킹, 비교 대상이 될 것으로 예상되어 관련 정보와 연구자료 등을 확보하여 주요 사안별 비교를 시행함.
  - 이외에 자조금, 표준규격 등 부문별 벤치마킹 사례들은 동향 파악과 함께 구체 사례를 확인하여 관련 항목에 별도로 서술하였음.

#### □ 규제개혁의 타당성과 기대효과 분석

- 타당성 및 기대효과 분석은 10대(내외) 과제에 대하여 시행함.
- 정부 규제개혁 방향, OECD 권고 사항 등 규제개혁의 원칙을 10대(내외)과제에 적용하여 타당성과 방향성을 검토하였음.
  - 규제에는 다양한 이해관계가 존재함을 인식하여 원칙적인 측면에서의 검토와 함께 현실에서의 민감한 이해관계 주체의 현황을 파악하여 관련 분석을 추가하였음.
- 규제의 존재 필요성, 폐지 혹은 개선 필요성을 규제 문구 및 논리적 전개만으로 그치지 않고 산업적, 경제적 영향관계를 분석하여 제시하도록 함.
- 규제개혁의 경제적 효과는 수치화가 가능한 경우 화폐단위로 계산하여 제시하며, 화폐단위 계산이 불가능한 사항에 대해서는 정성적인 효과성을 제시함.

- 예를들어 진입규제의 폐지 등은 관련 화폐화된 경제적 효과의 산출이 어려운 측면이 있기 때문에 관련 분석 기법을 검토하여 반영하되 정성적인 서술을 통해 효과성을 이해할 수 있도록 내용을 보강함.

### 3) 규제개선 전문가 및 현장 의견 수렴

#### □ 농림축산식품부 규제개혁 포럼

- 규제개선 포럼에 본 연구의 주요 농식품 유통분야 규제개혁 과제를 제시하여 규제개선 전문가의 의견을 청취하였음.
  - 10대(내외)과제의 주요한 내용을 제안하고, 주요 부문별 전문가 위원의 검토와 수정·보완 의견을 청취하였음.
- 연구진의 검토와 함께 농림축산식품부, 전문가협의회의 검토를 거침으로써 규제개혁 과제의 타당성과 개혁 추진을 위한 방향을 구체화하였음.

#### □ 현장 의견 수렴

- 주요 농식품 유통 부문 전문가 및 현장 실무자의 의견을 청취하였음.
  - 도매시장의 경우 도매시장 이해관계 주체들의 상황 인식과 규제 개선 요구가 상이하기 때문에 대표적인 이해관계 주체별 의견을 청취.
  - 직거래의 경우 주요한 사례 지역의 직매장 실무 담당자 면담을 통해 규제의 소재와 실제 업무 추진의 애로 사항에 대한 의견을 청취하였음.
- 산지유통(표준 규격 관련) 관련 현장 방문 및 업무 책임자의 의견을 청취.
  - 농산물 산지유통이 급격하게 변화하고 있고 특히 APC를 중심으로 하는 신유통·신상품화 시스템이 확산되고 있는 상황.
  - 표준 규격과 관련하여 현장의 운용 실태를 파악하고, 현장 적용의 문제요소와 어려움 등에 대하여 의견을 청취하였음.



## 제2부

# 농식품유통 규제개혁 과제



# 1. 농식품 유통 규제 개혁의 소재

## 가. 농산물 유통의 여건, 주요 현황

### 1) 농산물 유통의 변화

#### □ 농산물 유통의 시대적 트렌드

- 전통적인 농산물 유통은 지속적이면서도 빠르게 변화가 진행되고 있는 부문임.
- 특히, 1990년대 후반은 산지-도매시장-소매라는 전통적인 구조가 대형마트, 식자재 유통기업의 등장으로 대량거래 체제로 변화하는 대격변의 시기였음.

[그림 1] 농산물 유통의 시대적 변화 (개관)

	~1980년대	1990년대	2000년대~
성장 유통경로	도매시장	대형마트	편의점, 온라인
농산물 산지변화	작목반 등 산지출하조직 구축	농협·농업법인 중심 APC건립, 직납품확산	농협연합사업및조합공동사업 확산, 규모화 촉진
소비자 변화	전통시장 이용, 가족 중심 소비	마트 이용, 부가가치/소포장 소비확대	이용경로 다양화, 소량/편이 상품 소비 확대
정책 변화	공영 도매시장 건립 및 제도 정착	산지유통활성화와 공영도매시장 건립지속	新유통정책[생산자계통판매, 도매시장, 로컬푸드]

자료 : 선행연구 자료 등을 참고하여 연구진이 작성.

- 1990년대의 변화는 소매업 혁신으로부터 시작되었음. 다양한 중간업체와 도매시장 이외의 유통경로가 등장하여 활성화되었음.
- 이에 맞추어 산지(產地)조직화와 농산물유통센터 등 유통 인프라가 확대되었으며, 도매시장의 역할·기능도 물류거점 및 효율 유통의 요구가 증대되는 등 기존 시스템의 재편이 시도되었음.

- 2000년대 이후에는 경제가 저성장 단계로 진입하고, 주요 국가들과 체결한 FTA에 의해 농산물 전면개방이 진전되면서 변화한 여건에의 대응이 중요해졌음.
- 대형마트의 성장이 정체된 반면 SSM(수퍼), 편의점, 모바일거래가 증가하는 등 소매유통의 변혁이 진행되고 있음.
- 식소비의 변화로 외식, 가공식품의 요구가 확대되고 있으나 국내산 농산물과 식품제조의 연계성이 약한 특성에서 벗어나지 못하고 있음.

□ 농식품 유통의 핵심 이슈 : 글로벌 경쟁, 수급 불안정, 소비구조 변화

- 농산물 유통이 새롭게 직면하고 있는 도전과제들은 경제, 사회의 구조적 변화로부터 촉발되고 있기 때문에 신중한 접근과 대응책이 마련되어야 하는 상황임.
- 저성장 경제, 1인가구 증가 및 고령화 사회 등 근본적 변화에 직면하였음.
- 또한 수출지향 국가전략으로서 과감하게 추진한 FTA가 한·칠레 이후 확대되면서 국내 농산물은 수입산 농산물과 시장에서 직접 경쟁해야 함.
- 가장 중요한 농식품유통 변화의 키워드는 “다양성(多樣性)”으로 인식됨.
- 유통경로의 다양화, 상품의 다양화가 진전되고 있음. (소비 쪽의 요구로부터 출발. 생산과 유통에서는 이에 대응)
- 생산자-소비자 직거래 활성화(장터, 로컬푸드판매장, 생협), 소포장·신상품 등을 통한 신수요 창출, 도매시장의 현대화 등이 요구되는 상황임.
- 또한, ICT와 결합된 유통기술의 발달은 농식품 유통의 큰 변화를 예고하고 있음. 농식품 보존 등 기존 기술에 더하여 새로운 개념의 물류, 판매 방식과 마케팅 기법이 도입되고 있어 소비자 개인 맞춤, 다양성 요구를 더욱 증폭시키는 역할을 담당함.
- 이러한 상황은 기존 유통 주체는 물론 정책, 체도의 변화에도 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음.

※ 소매유통의 트렌드 : 옴니채널(Omni-channel)

- 유통은 소비자의 다양한 요구에 대응하는 방식으로 진화하고 있음.
- 백화점, 마트, 편의점, 전자상거래 등 유통채널의 고정성이 파괴되는 옴니채널 현상이 등장하였음.
- 모바일로 장을 보고 마트에서 픽업하는 방식, 백화점과 마트가 단일 건물에 입점하는 방식, 편의점의 간편식으로 외식 서비스 공간을 제공하는 등의 사례가 나타났음.

- 한편, 농산물 유통에서 “수급”, “안전성” 등 리스크 문제가 대두되고 있음.
  - 이들은 해결이 매우 어려우면서도 생산자-소비자 모두에게 막대한 영향을 미치기 때문에 중요한 과제로 부각되고 있음.
  - 수급문제는 노지채소 등 기후·기상에 직접적인 영향을 받는 품목들에서 주로 나타나고 있으며, 국민 식생활과 밀접하게 관계되어 있기 때문에 민감한 상황임.
  - 안전성은 잔류농약 등 통상적인 과제 뿐 아니라, 인증, 표시(라벨링)과 신기술의 발달에 따라 등장한 GM의 안전성 확보 등과도 연계되어 있는 복합적인 내용으로 전개되고 있음.

## 2) 유통 정책 추진 동향

- 농산물 유통의 변화 속에서 농산물 유통 정책도 “구조 개혁” 단계에서 벗어나, 미래 도전으로 전환하고 있다고 생각됨.
- 2013.5.27. “농산물 유통구조 개선 종합대책”은 현 정부의 농산물 유통정책의 방향을 제시한 집약적인 자료임.<sup>1)</sup>
  - 구조개선을 표방하고 있지만, “도매시장”, “직거래”, “생산자단체 유통계열화”라는 유통 3대축의 혁신과 유통 기반 기능인 “수급안정”, “거래공정성과 정보제공”의 전략과제를 제시하는 등 미래과제를 적극 제기하고 있음.
- 구체적으로 도매시장 부문의 규제완화와 제도개선, 직거래 대안유통 경로를 (2016년) 10%까지 확대, 생산자단체[농협] 시장점유율을 (2016년) 도매 36%로 확대하는 등의 목표가 제시되었음.
  - 도전과제의 인식과 동일하게 다양성에 대응하고, 유통 리스크(risk)에 대응하고자 하는 정책 방향이 명확하게 표현되었음.
- 2014년에는 보완대책을 추가로 발표하여 유통비용 절감, 가격 변동성 완화의 2개의 목표를 제시하고 관련 세부 과제들을 보완하여 추진하고 있음.

1) 관계부처합동(2013.5.27.), 농산물 유통구조 개선 종합대책

## 나. 농식품 유통 부문 규제개혁의 관점과 전략

### 1) 관점과 전략

#### □ 관점 : 유통 “효율” 과 “공공” 의 조화

- 농산물 유통은 국민 먹거리와 관련하여 고도의 공공성이 요구되는 부문임. (이런 측면 때문에 정책적 개입과 규제가 존재하는 이유·근거가 되고 있음.)
- 반면, 빠르게 변화하는 유통 환경에 대응하기 위해서 다양성과 효율성을 확보할 수 있는 과감한 규제개혁도 필요함.
- 폐지 혹은 해소가 필요한 규제와 합리화 혹은 정책적 개입을 강화해야 하는 과제들이 혼재되어 있기 때문에 이를 구분하는 논의가 필요함.
  - 본 연구에서는 해소 혹은 합리화 대상 과제들을 중심으로 검토하였음.
- 공공의 목적을 훼손하지 않도록 하면서 농산물 유통 특유의 효율화를 추진 할 수 있도록 규제개혁의 실행 내용을 확립해야 함.

#### □ 전략 1 : 기반과제, 실행과제, 검토과제의 구분

- 유통의 각 분야는 전·후방의 관계와 연관 부문에 대해 영향을 미치게 되어 있음.
- 규제 영향력의 범위가 다르기 때문에 과제들을 동등한 수준에서 검토하는 접근은 불리하기 때문에 “기반”, “실행”, “검토” 로 구분하여 접근할 필요가 있음.
- 기반 과제는 제도 변화에 따라 현실 운영에 큰 변화를 가져오는 중요한 개혁 과제로서 경우 보다 정밀한 검토와 함께 다각적인 의견 수렴이 필요함.
- 실행 과제의 경우 적극적인 개선·대체 방안을 마련하여 신속하게 추진해야 할 과제로 설정될 수 있음.
  - 이해관계자가 적고, 공공성의 침해·훼손도 미미한 사항에 대해서는 협의와 법, 제도 정비를 통해 신속하게 추진 가능함.
- 검토 과제는 규제개혁 대상으로서 인지되는 과제이지만 논의 전개가 아직 미흡한 경우로서 추후 검토 대상으로 제시하였음.
  - 본 연구 과정에서 예비 과제로 파악하였으나 본격적으로 내용을 전개하지 않았음.

## □ 전략2 : 규제 대상의 명확화

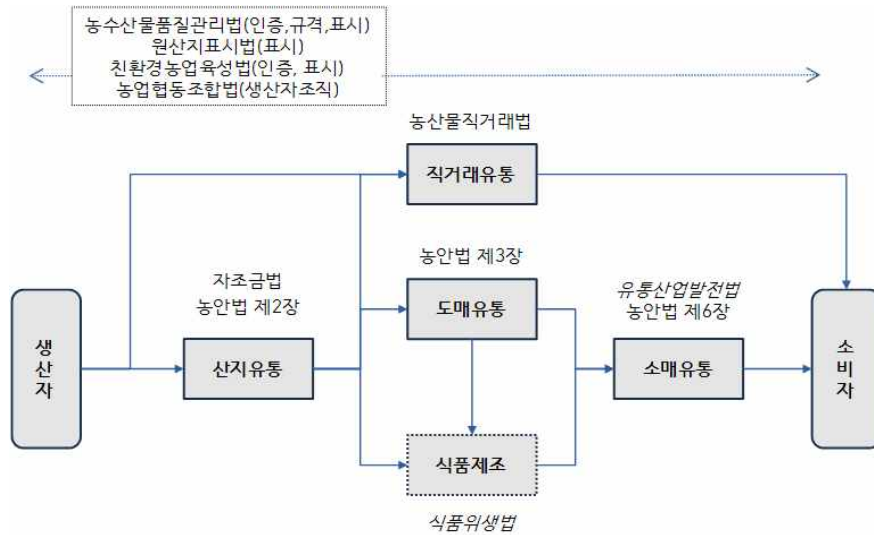
- 농산물 유통 부문에는 원칙적인 규제의 내용이 있지만, 이를 적용하는 대상이 차별적인 특성이 있음.
- 농산물 유통이 품목과 여건에 따라 일률적으로 규정하기 어려운 독특한 특성으로부터 유래함.
  - 예를 들어 도매시장의 거래방식에 대해서는 원칙과 함께 다양한 예외가 법·시행령·시행규칙에 규정되어 있음.
- 또한 관련 산업 활동이 미흡하거나 미래 전략의 실행을 위해 “육성(育成)” 관점에서 선발·지정·인증 등을 통해 농정(農政)대상으로서 차별성을 부여하기도 함. (이러한 육성의 관점은 규제의 입장에서는 진입규제로 인식되는 문제가 있음.)
  - 산지유통, 직거래유통 등 정책적으로 육성의 관점이 적용되는 부문에서 이러한 특징이 나타나고 있음.
- 규제 혹은 정책의 대상 여부를 구분하여 명확화 하는 것은 규제완화의 효과를 가져 올 뿐 아니라 규제품질의 제고를 이룰 수 있는 전략으로 이해함.
  - 본 연구에서는 “도매시장 분류”, “직거래의 정의” 등 규제 대상을 명확하게 함으로써 규제개혁의 기초를 마련할 수 있는 과제들이 있음을 인식하였음.

## 2) 본 연구의 규제개혁 부문 및 과제 제안

### □ 농산물 유통 부문별 규제와 상호 연관성

- (원예)농산물 유통과 관련되어 농안법이 유통부문 전반 대해 규정하고 있으며 부문별로 자조금법, 농산물직거래법 등이 작용하고 있음.
- 이외에 품질관리법, 원산지표시법, 친환경농업육성법 등이 인증·규격·표시 등에서 작용하고 있고, 농업협동조합에 대해서는 산지, 도매, 소매 등에서 독립적인 유통주체로서 별도의 법이 작용됨.
  - 주요한 수요처로서 식품제조 부문, 소매유통 부문이 있으며 이들에 대해서는 타 부처 소관의 식품위생법, 유통산업발전법이 주로 영향을 미치고 있음.

[그림 2] 농산물 유통 분야 적용 주요법률



자료 : 국무조정실, 규제정보포털-부처별규제 [www.better.go.kr](http://www.better.go.kr) 의 내용을 연구진이 도표화하여 정리하였음.

#### □ 규제개혁 발굴 영역과 과제

- 규제개혁 과제는 산지유통, 도매유통, 직거래유통 3개 영역에서 모두 발굴할 수 있음.
  - 연관 영역으로서 수출, 수입 등으로 확장하여 살펴볼 수 있으나 본 연구에서는 관련 사항은 제외하는 것으로 함.
- 직거래는 생산자가 소비자에게 직접 농산물을 판매하는 방식으로 정의되며, 유통 경로의 다양화와 6차산업화 추진을 위한 신시장 창출을 위해 정책적으로 육성.
  - 비정규적인 특성을 많이 가지고 있으나 직거래법이 제정되면서 체계적인 육성과 활성화가 추진될 것으로 기대되는 부문임. [육성 관점]
  - 직거래 관련 규제는 농림축산식품부 소관 규제사항 보다는 타 부처 소관 규제사항으로 구성되기 때문에 관련 협력 요소의 발굴이 주요한 내용을 이룸.
- 도매시장은 거래제도 등을 두고 시장 구성 주체간에 갈등과 이해 대립이 첨예한 상황임. 본 연구에서는 시장분류를 중심으로 규제 대상을 다시 확립하고 도매시장 기능의 활성화와 미래 전략 과제 실행을 위한 세부 과제들을 검토함.



- 국가와 지자체[개설자]가 건설·관리하면서 유통주체로 하여금 운영토록 하는 “공영” 체제이기 때문에 공공성이 강조될 수밖에 없으며 이에 따른 규제 사항들이 적용되고 있는 상황임. [규제 관점]
- 유통주체의 역할 확대 [예를 들어 도매시장법인의 겸영, 시장도매인제 도입, 중도매인간 거래]가 이루어지고 있는 상황에서 기존 규정의 재평가와 정리가 필요한 상황으로 인식함.
- 산지유통은 경우 품목조직(의무자조금)과 관련한 사항으로 설정하였음.
  - 원예분야 자조금조직은 오랜 역사를 가지고 있으나 품목조직으로서 본격적인 활동이 미흡하였음.
  - 정책적으로 의무자조금 체제로 전환하는 과정에 있으며, 이에 따라 새로운 규제적 요소들이 법·제도에 반영되고 있는 상황. [육성 관점]
  - 주품목 산업 구성원들이 법으로 뒷받침되는 강력한 공공성을 확보하면서 자율적 조직구성과 효율적 운용이 가능하도록 하는 규제 개편이 요구됨.
- 농산물 품질관리 (인증, 표시)는 농산물의 생산, 유통 전반에 영향을 미치면서 인증, 표시, 규격의 표준을 정하고 있는 것이기 때문에 기본적으로 규제적 성격을 가질 수밖에 없음.
  - 인증과 관련해서는 이미 규제적 요소들이 발굴되어 개선이 진행되었음.
  - 하지만 표준규격(농산물품질관리법에 따라 국립농산물품질관리원 고시)은 이를 시행하기 위한 노력이 아직 전개되고 있는 상황.
  - 1991년 정부 업무로 시작된 이후 1997년 물류표준에 따른 대대적 개편이 이루어졌고, 2000년 이후 매년 개편이 이루어지고 있음. 유통의 다양화에 따라 규격의 개정 필요성이 있으나, 관련한 사항이 누적적으로 전개되면서 매우 복잡한 내용으로 진행되고 있는 상황임. [규제 관점]
  - 아직 충분한 개편 논의는 없으나 규제적 요소에 대한 중간적 검토가 필요한 영역으로 인식하였음.

## 2. 외국 농식품유통 규제개혁 사례

### 가. 검토의 개요

- OECD는 주요 아젠다의 하나로 규제개혁을 설정하고 있음.
  - 규제개혁은 주요 선진국들이 공감하는 공통의 의제로서, 행정 및 정책 추진체계의 효율화 관점에서 진행되는 거대한 흐름으로 이해할 수 있음.
  - OECD차원의 농업분야 규제개혁 논의는 국제적 관점에서 “경쟁” 촉진이라는 관점으로 접근하여 왔음. 2000년대 이후 국가별 농산물 유통규제가 독점을 촉발하고 이로 인해 자유로운 교역이 저해된다는 논리를 전개한 바 있음. 2)
- 주요 국가들의 사례들을 보면 농식품 부문을 농지(農地), 유통, 환경조화(環境調和) 등과 관련하여 주요한 규제개혁 부문으로 인식하고 있음.
  - 류충렬외(2016) 등 선행연구에서 영국, 일본, 호주의 농업 분야 규제개혁 사례가 검토되었으며, 본 연구에서도 일본과 호주의 최근 규제개혁 사례를 검토하였음.
- 또한 농식품 분야 규제개혁의 특징적인 점은 “공공성(公共性)” 과 “경쟁력(競爭力)” 확보가 중첩되어 있다는 것임.
  - 규제의 “해소” 와 함께 규제의 대상을 명확히 구분하는 “합리화” 에도 주목해야 함.
  - 불필요한 규제·제도는 과감하게 해소하면서도 추진 조직의 혁신을 포함하는 새로운 전략과제들(결국 규제적 내용을 강화하는 이중성이 있음.)도 포함하고 있음.
- 최근 농업부문의 규제개혁을 강력히 추진하고 있는 일본, 호주의 내용을 중심으로 파악하며, 이들의 유통부문 개혁의 주요 내용은 보다 체계적으로 파악하였음.

### 나. 일본 내각부 규제개혁추진회의 - 농업워킹그룹

#### □ 규제개혁의 관점과 추진

- 일본은 내각[정부] 차원에서 규제개혁을 강력하게 추진하고 있음.
  - 내각부에 규제개혁추진회의를 설치하여 개혁과제를 점검하는 체제를 갖추고 있음.

2) OECD(2007), Competition and Regulation in Agriculture, Journal of Competition Law and Policy, Volume 9 Issue 2 / OECD(2014), COMPETITION ISSUES IN THE FOOD CHAIN INDUSTRY, DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMPETITION COMMITTEE

- 또한 주요한 규제개혁 분야로 인식된 농업, 인재, 의료·복지(노인요양 및 보육), 투자 등 4개 부문에 대해서는 각각 워킹그룹(working group)을 구성하여 부문별 규제개혁의 구체 방안에 대한 논의 및 점검이 이루어지고 있음.

○ 한편, 농업과 관련해서는 내각부에 “농림수산업·지역활력창조본부(본부장 수상)”가 운영되고 있으며, 정부의 규제개혁 의제를 포함하여 공세적 농업추진과 지역경쟁력의 관점에서 의제들을 설정하여 점검, 개선방안을 도출하고 있음.

- 아베 정부의 농업 규제개혁은 매우 공격적인 아이템들을 가지고 있음.

- 쌀 직불 및 생산조정제 폐지, 농협 개혁[중앙회 폐지, 지역조합 이사회구조 개편 등], 농지관리 개혁[농업위원회 재편] 등 농정의 주요 추진체계를 혁신하는 내용을 확정하여 추진 중에 있음.

- 농자재와 관련해서는 관련 법규의 폐지(농업기계화촉진법, 주요농작물종자법) 등 농업관련 전반에 대한 강력한 규제개혁을 추진하고 있음.

※ “농업경쟁력강화 프로그램(農業競争力強化プログラム)”

- 2016년 11월 농업분야 규제개혁, 경쟁력강화 과제들이 농업경쟁력 강화 프로그램으로 최종 정리되었음.
- 이에 맞추어 아베정부의 농림수산정책 기조를 표현하고 있는 농림수산업·지역활력창조 플랜(農林水産業・地域の活力創造プラン, 平成28年11月29日改訂(2차 개정))도 개정이 완료되었음.<sup>3)</sup>

□ 농식품 유통분야 규제개혁 아이템

○ 내각부 규제개혁추진본부 농업워킹그룹에서 설정한 농산물유통·가공과 관련한 규제개혁, 경쟁력 강화 과제는 다음의 11개임.

- 1. 국가가 정기적으로 정보를 수집·분석하여 공개함.
- 2. 농산물 직거래 루트 확대, 농업경영체와 식품제조업체의 제휴강화, 농업과 소비의 정보교환이 가능한 ICT활용, 농산물규격의 개편을 추진함.
- 3. 국가가 지리적표시, 규격·인증 등 제도의 보급을 강화함.

3) 農林水産業・地域の活力創造本(2016), 農業競争力強化プログラム

- 4. 중간유통(도매시장, 쌀도매업자 등)의 발본적(拔本的)인 정리·합리화를 추진하며 업종 전환시 용자·출자 등으로 지원함.
  - 5. 도매시장은 발본적(拔本的)으로 개편하고 도매시장법에 의한 구시대적인 제도는 폐지함.
  - 6. 소매업에서는 대형양판점(=대형마트)의 사업재편과 업계재편을 추진함.
  - 7. 국가는 농업생산자가 각종 유통 루트의 수수료 등을 비교하여 선택할 수 있는 체제를 정비함.
  - 8. 국가는 생산성이 낮은 가공업계(제분, 유업 등)에 대해 업계 재편과 설비투자를 추진함.
  - 9. 농산물 유통·가공에 관해 국가의 임무, 업계재편 방법을 명기한 신법(新法)을 제정함.
  - 10. 금융기관의 자금지원을 촉진하기 위해 정부 계통 금융기관, 농림어업성장산업화펀드와의 제휴를 강화함.
  - 11. 전농(全農 = 전국농업협동조합연합회)과 JA그룹(= 전농, 일선 농협과 이들의 자회사를 모두 포괄하는 것)은 유통·가공기업의 업계재편에 투자하고 농산물에 대한 판매방식을 발본적으로 개편함. 이를 위해 농협개혁을 점검함.
- 규제개혁추진회의의 결정과 농림수산업·지역활력창조 플랜을 실현하기 위해 농림수산성은 2017년 2월 “농업경쟁력강화지원법(안)”을 제출하였음.
- 규제개혁 대상이 되는 개별 법률을 개정하기 이전에 국가의 규제개혁 추진 영역과 과제를 법으로 정하여 추진하도록 제도화하는 것임.
  - 법안에서는 정부의 추진 시책으로 1) 양질의 저렴한 농업자재를 공급하기 위한 시책 2) 농산물 유통 등의 합리화를 실현하기 위한 시책을 규정하였음.
  - 농산물 유통과 관련해서는 다음의 4가지 시책을 시행토록 정하였음.
  - ①농산물 유통 환경의 조성 (농산물유통규제 개혁, 농산물 규격 개혁, 농산물유통 효율화를 위한 정보통신기술 및 기타 기술 활용 촉진) ② 농산물 유통사업의 재편 또는 사업참여 촉진 ③ 농산물 직거래 촉진 ④ 농산물 출하 등에 필요한 정보의 제공 ⑤ 농산물 품질 등에 대한 적절한 평가
- 이러한 규제개혁 논의 속에서 2017년 3월 도쿄 도매시장의 화훼분야 도매법인인 오다 화훼가 수수료 인하(이미 2009년 도매시장법을 개정하여 도매시장의 수수료를 자유화 하였음.)를 발표하는 등 도매시장제도 개혁의 현실화가 진행되고 있음.
- 현재 일본에서 추진되고 있는 농식품 유통 부문의 규제개혁은 “근본적(根本的)”인 개편을 강조하고 있는 것으로 파악됨.

- 농식품 유통의 시장 작동과 경쟁 체제의 기초를 이루는 정보제공과 인증 체계의 확산을 강조하는 특징이 있음.
- 동시에 농식품 유통의 주요 산업 영역인 도매시장, 대형양관점 등 소매시장, 쌀·제분·유가공 등 가공 산업과 생산자조직 계열화 유통(농협그룹) 등 핵심이 되는 농산물 유통·산업 구조 전반의 개편을 추진하는 내용을 담고 있는 것임.

## 다. 호주 생산성위원회 - 호주농업규제

### □ 규제개혁의 관점과 추진

- 호주 정부에 규제개혁 추진기구로서 생산성위원회(Productive Commission)를 구성하여 운영하고 있음.
  - 각 분야별 규제개혁의 연구와 의견청취를 진행하고 그 결과를 정부에 자문하는 기능을 수행하며 분야별 규제개혁 과제를 지정하여 순차적으로 개혁과제들을 도출함.
- 농업과 관련해서는 R&D·혁신체계 부문에 대한 사항이 2011년<sup>4)</sup> 완료되었고, 2016년에는 농업 전반에 대한 규제개혁 논의<sup>5)</sup>가 진행되었음.
  - 2016년의 논의에서는 1) 농지, 2) 환경, 3) 수자원이용, 4) 동물복지, 5) 과학기술 및 농약·화학비료/동물약품, 6) 바이오안전, 7) 운송, 8) 식품, 9) 노동, 10) 경쟁, 11) 외국자본의 농업투자, 12)수출 등 농식품산업 관련 12대 분야에 대한 규제 개혁 사항을 다루었음.
  - 각 세부 분야별로 위원회의 권고사항이 도출되어 있으며, 이에 따른 의견 청취와 정부의 규제개혁 방안에 대한 답신이 발간되었음.

### □ 유통분야 규제개혁 아이템

- 농업 규제개혁 가운데 농식품 유통과 관련한 항목을 세부적으로 살펴보면 다음의 4가지로 파악됨.
  - 운송 : 도로[중량(重量)운송(heavy vehicle), 농기계 도로운행, 중량운송 운전자 안전기준], 철도, 항만, 바이오연료 지원

4) Australian Government Productivity Commission(2011), Rural Research and Development Corporations

5) Australian Government Productivity Commission(2016), Regulation of Australian Agriculture

- 식품 : 식품공전, 식품표시(라벨링) [자율인증, GM표시, 글루텐프리 표시], 식품제조 [감독, 벌꿀]
  - 경쟁 : 마케팅보드[감자, 쌀, 설탕], 산업표준[Code of Conduct]
  - 수출 : 수출허가[export certification]
- 호주 생산성위원회의 규제개선 보고서는 농업 법규 뿐 아니라 관련 법규에 대한 검토와 제안을 구체적으로 제시하고 있다는 특징이 있음.
- 규제개혁의 검토 대상은 세분화된 영역에서 이루어지고 관련된 권고안도 구체적으로 제시되어 있음.
  - 예를들어 보고서에서는 경쟁(competition regulation)부문의 경우 마케팅보드(marketing board)를 구체적으로 다루고 있으며 뉴사우스웨일스 주의 쌀 수출 싱글 데스크 규제와 퀸즈랜드 주의 설탕산업조정법의 폐지를 권고하고 있음.

### 3. 부문별 규제개혁 과제

#### 가. 농식품 직거래

##### 1) 현황과 문제 인식

###### □ 농산물 직거래의 배경



- 농산물 직거래는 도매시장을 거치지 않고 생산자가 직접 소비자에게 판매하는 유형의 농산물 유통 방식임.
  - 완전히 새로운 유통 방식은 아니며, 기존에도 노변판매, 장터, 생산자조직 [농어민후계자 등의] 직판장, 통신·인터넷 판매 등으로 다양한 농산물 직거래 유통이 이루어져 왔음.
- 농산물 직거래는 유통환경의 변화와 사업조직들의 노력으로 변화와 활성화가 전개되고 있는 영역임.
- 특히, 전국적인 로컬푸드 붐이 일어나고 6차산업화 추진으로 인해 소규모 농가의 로컬푸드 직거래 참여와 중소 가공품 생산자들의 생산·유통 참여가 확산되고 있음.

###### □ 농식품 직거래의 정의

- [지역농산물 이용촉진 등 농산물직거래 활성화에 관한 법률(이하 농산물 직거래법)]에서는 직거래를 “중간 유통 단계를 1번만 거치는 것”으로 규정하여 생산자의 직접 판매, 생산자조직의 위탁판매, 소비자 조직의 위탁구매를 포함하고 있음.
  - 농산물 직거래법에서는 사업장 유형도 농산물 직매장, 농산물 직거래 장터, 농산물 인터넷 쇼핑몰, 농산물 공동체 직거래장 등 4개로 규정하고 있음.
- 하지만, 현실에서는 다양한 유형, 방식의 직거래 개념이 통용되고 있기 때문에 직거래 개념을 둘러싼 논란의 여지가 존재함.
  - 예를 들어 소비자생협의 농산물 유통은 생협연합회를 통한 공동구매 방식으로 발전하여 왔는데 이는 직거래로 인정받기 힘든 상황임. 소규모 생협의 직접 구매는 직거래에 해당하지만, 생협연합회를 통한 공동구매 방식은 “1번만” 거친다는 정의에서 벗어나 있기 때문임.

- 또한, 판매자가 온라인 마켓플레이스에 입점하여 운영하는 인터넷 판매 방식의 경우에도 마켓플레이스 운영업체의 홈페이지와 정산 기능을 거치면서 추가적으로 1단계를 더 거치기 때문에 직거래로 인정할 수 있는지의 여부가 불분명한 상황임.
- 직거래 유통은 정책적인 육성이 진행되고 있는 분야이기 때문에 현실에서 다양한 방식으로 이루어지는 직거래 유통 행위 가운데에서도 제도적으로 인정하고 육성하는 유형과 그렇지 않은 유형간의 구분이 문제가 될 수 있음.

[표 6] 농산물 직거래의 유형

명칭	개념	주요 특징 및 사례
(제철) 꾸러미사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제철 생산농산물을 회원제 공급</li> <li>▪ 농산물, 지역특산물, 유정란, 두부 등 상품확대</li> <li>▪ 흙살림꾸러미, 언니네텃밭 등</li> </ul>
직거래 장터		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 비정규성에서 탈피하여 생산자·판매자 조직화</li> <li>▪ 지자체 협력으로 고정공간과 정기성 확보</li> <li>▪ 원주새벽시장, 안성농업인새벽시장 등</li> </ul>
로컬푸드 직매장		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 생산자가 진열·판매하는 참여형 매장으로 발전</li> <li>▪ 가공 상품확대, 학교급식 등 로컬푸드 영역확대</li> <li>▪ 김포로컬푸드, 완주로컬푸드/용진농협직매장 등</li> </ul>
인터넷·모바일 직거래		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 택배발달과 함께 소량·특화품목 판매 활성화</li> <li>▪ 다양한 아이디어와 마케팅기법 결합</li> <li>▪ 케이파머스, 헬로네이처 등</li> </ul>

□ 농산물 직거래의 시장규모

○ 농산물 직거래 시장 규모는 집계 대상, 방법에 따라 각기 달리 파악될 수 있음.



- 농림축산식품부의 농산물 직거래활성화 기본계획(농산물 직거래법에 규정한 법정 계획)에서는 농산물 직거래 규모를 2015년 기준 2조3,864억원으로 추산하였음.
- 온라인쇼핑이 가장 큰 비중을 차지하여 1조2,347억원이며, 생협 5,490억원, 직매장 2,095억원, 직거래장터 1,787억원 등임.

[표 7] 농산물 직거래 시장 규모 추정

구분	2013년	2014년	2015년
온라인쇼핑	9,546	9,699	12,347
생협	2,991	3,066	5,490
직매장	694	1,704	2,095
직거래장터	1,619	1,872	1,787
친환경전문점	1,031	1,237	1,621
기타(체험마을 등)	288	295	355
꾸러미	193	319	169
계	16,362	18,192	23,864

자료 : 농림축산식품부, 지역농산물 이용촉진 및 농산물직거래 활성화 기본계획 (2017-2021)

## 2) 농식품 직거래유통 육성 · 활성화의 필요성

### □ 중소 농업경영체의 소득 창출과 농촌경제활성화

- 직거래유통은 중소 농업경영체가 직접 유통에 참여하는 행위로 인식되어야 함.
  - 과거 산지에서 대규모 수요처로 직접 거래 · 물건의 이동이 이루어지는 것을 직거래로 규정한 경우도 있었음.
  - 이것은 대기업이 운영하는 농산물 대형수요처의와 직거래는 농산물 유통의 효율화라는 목적에는 부합할 수 있지만 이들의 수요 독 · 과점력(獨 · 寡占力)을 강화시키는 문제를 불러일으켰음.
- 직거래유통을 중소 농업경영체의 영역으로 규정하는 것은 농산물직거래법에 의해 규정된 사업체가 중소규모 사업자로서 배려 받아야 하는 점을 명확히 하는 것임.
  - 로컬푸드, 지역소비를 지향하는 중소규모 직거래 사업장의 경우 전국적인 원거리 유통과 대기업 수준의 식품위생 수준에 맞춘 규제사항으로부터 일정한 범위의 특례를 인정하는 것이 바람직함.

## □ 농식품 직거래의 체계화

- 농산물 직거래법의 시행은 “직거래의 체계화” 측면에서 중요한 의미를 갖고 있음.
  - 농산물 직거래법은 기존 체계성이 없이 실행되어 온 농식품 직거래를 유형화하고, 직거래사업장들이 준수해야 하는 기준을 제시하는 기능이 있음.
- 로컬푸드 붐(boom)이 지역경제 활성화와 소비자의 만족을 제공하면서 지속적 발전이 가능하도록 체계화가 필요한 시점임.
  - “지역산(地域産)” 유통, 생산자가 직접 참여하는 유통을 실현하기 위한 조직화와 중간 사업기구의 역할이 정립되어야 함.
  - 또한, 지역산 농산물의 단거리 유통이기 때문에 신선도, 안전성을 기반으로 하고 있으나 소비자를 위한 농식품 안전과 품질관리에 대해서도 체계적 접근이 반드시 필요.
- 특히, 농산물 직거래법에 규정하고 있는 “우수 직거래 사업장 인증”은 직거래 사업체 중에서도 사회적 요구에 부합하고, 사업관리의 체계성을 갖춘 사업장을 정책적으로 인증하는 것이기 때문에 중요성을 가짐.
  - 지역산 농산물 이용, 품질 및 안전성 관리, 가격정보의 공표 등 직거래 사업장이 갖추어야 하는 핵심적인 조건들을 규정하고 이를 공공이 확인, 인증하는 정책적 체계를 규정하고 있는 것임.

### ※ [사례조사] 전주푸드 : 직거래 유통의 로컬푸드 체제로의 발전

- 전주시는 2015년 “전주푸드플랜”을 발표하고, 지속가능한 생산체계와 시민먹거리 접근성 보장 등 먹거리 전략을 추진하고 있음.
- 푸드플랜 실천과제로 (재)전주푸드통합지원센터를 설립하고, 직매장 3개소, 슬로푸드 레스토랑 등 직거래판매장, 외식사업을 전개. 전주시가 보유하고 있는 공공 공간(종합경기장, 동물원 등)을 적극 활용하여 인프라를 확보하였음.
- 2017년에는 로컬푸드 유통의 거점으로서 “전주푸드 공공급식지원센터”를 완공하였고 학교급식 이외에 어린이, 노인, 기관단체 등 공공급식 공급사업을 개시.
- 전주푸드의 특징적인 점은 직매장 등 직거래 유통에서 발전하여 “로컬푸드”, “지역 먹거리 체계 구축”의 관점으로 확장하고 있다는 점임.
- 농가조직화, 품질관리체계의 확립, 지역수요 맞춤형 상품화 기반 구축 등을 통하여 본격적인 로컬푸드 유통 체제로의 발전을 추진하고 있음.

### 3) 규제개혁 전략 및 개선 과제 설정(안)

#### □ 접근 전략

- 농식품 직거래 육성, 활성화라는 정책적 관점을 적극 적용해야 함.
  - 소비자들의 로컬푸드, 직거래 요구가 확대되고 인터넷 상거래, 직매장 등을 중심으로 급격한 시장의 확대가 진행되고 있지만 꾸러미와 장터 등 일부 직거래 유형은 성장 정체 혹은 역성장의 흐름을 보이고 있음.
  - 로컬푸드 직매장의 경우에도 다양한 사업주체가 참여하고, 안정적인 경영 성과를 내기 위해서는 추가적인 노력이 필요한 상황임.
- “직거래 사업 활성화”, “농식품 직거래 시장의 확대” 라는 관점에서 규제 개혁을 추진하되, 우수 사업장에 대한 인센티브 확대, 소비자 접근성 확대 등으로 이어질 수 있어야 그 효과가 커질 수 있음.
- 한편, 직거래에 대한 규제는 농림축산식품부 이외 부처 소관 법률에 의한 규제가 주로 작용하고 있기 때문에 타 부처와의 협력 노력의 중요성이 강조되어야 함.
  - 농산물직거래법은 “직거래 활성화” 를 위한 법이기 때문에 규제보다는 계획, 인증, 지원이 주요한 내용임.
  - 직거래 행위에 직접적으로 영향을 미치는 것은 농산물직거래법이 아니라 공공의 공간을 활용하거나, 판매자·소비자의 거래제도, 식품위생 등 법규라고 할 수 있음.
  - 결국, 농산물 직거래 부문의 규제개혁은 농림축산식품부의 주도적인 개혁노력 속에서 관련 타 부서의 인식, 협력을 통해 달성할 수 있을 것임.

#### □ 과제 설정

- 본 연구에서는 농산물 직거래 유통과 관련한 규제개혁 과제를 다음과 같이 발굴하여 제시함.
- 우선, 기반과제는 “우수 직거래 인증사업자 확대” 로 설정하였음.
  - 2017년 본격적으로 인증사업이 시작되는 상황에서 이를 직거래의 활성화를 위한 지원 뿐 아니라 규제특례를 적용할 표지로 활용하는 방안임.
  - 인증은 지역산 농특산물을 활용하는 직거래 방식을 일반적인 중소 사업체의 상행위와 엄밀하게 구분하는 효과가 있음.

- 앞서 논의한 대로 “농산물 직거래”가 현실에서 다양한 유형과 개념으로 적용되고 있는 상황이기 때문에 사회적 필요, 정책적 전략에 따라 육성하는 대상, 규제 완화의 대상을 인증 사업장으로 명확히 함으로써 규제 품질을 제고할 수 있음.

○ 실행과제로는 일선 현장의 주요한 애로 사항으로 지목되고 있는 4개의 과제를 선정하여 검토하였음.

- ① 로컬푸드 직매장 카드 수수료 인하 ② 농산물 직거래 사업장에서 다양한 상품권 활용 ③ 하천변·공원 등 다양한 농산물 직거래 공간 확보 ④ 우수 직거래 사업장 카드 이용 실적의 소득 공제

- 이들 4개의 과제는 직거래 사업장 및 전문가 면담과 의견 청취, 농림축산식품부 사업부서(유통정책과)의 의견 등을 바탕으로 선정하였음.

[표 8] 농산물 직거래유통 부문 규제개혁 과제

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
<b>기반과제</b>				
우수 직거래 인증사업자 확대	농산물 직거래법 제21조	우수 농산물 직거래 사업장 인증 제도가 도입되어 있고 2017년부터 지정 업무를 본격화함.	인증이 표시로 그치지 않고, 직거래와 관련한 각종 규제 완화의 근거가 될 수 있도록 함.	- 장터 개설 공간, 카드 수수료 등과 연계
<b>실행과제</b>				
로컬푸드 직매장 카드 수수료 인하	여신전문금융업법, 감독규정	직거래 직판장이 업종 수퍼마켓, 일반가맹점으로 분류되어 2.4~2.5%의 수수료 부담하고 있음.	우대수수료 적용 대상이 되도록 함. - 매출액[취급액] 기준이 아닌 수탁 방식에 따른 수수료 기준을 적용하여 영세가맹점으로 분류하도록 함.	
온누리 상품권, 농촌사랑 상품권 등을 직거래 사업장으로 확대	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	- 전통시장 활성화를 위한 온누리 상품권 가맹 사업장으로 직매장, 장터 등이 포함되지 않음. - 농촌사랑상품권은 농협 계통 사업장에서 사용 가능함.	- 농촌사랑상품권 이용 범위를 직거래 인증 일반 사업자로 확대함. - 온누리상품권 가맹 사업장의 범위를 장터, 직매장으로 확대	

[표 9] 농산물 직거래유통 부문 규제개혁 과제 [계속]

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
<b>실행과제(계속)</b>				
하천변, 도시공원 등 다양한 직거래 공간 확대	하천법, 도시공원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직거래장터는 소비자 접근이 편리한 공간을 활용해야 함.</li> <li>- 주차장, 체육공원 등으로 확대되고 있으나 하천변, 도시공원에서는 제도적으로 개선이 불가함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요한 공공공간을 주민 편이와 직거래 활성화를 위한 공간으로 확대함.</li> <li>- 하천변, 도시공원 등에서 직거래장터를 제도적으로 허용함.</li> </ul>	
우수 직거래사업장 카드이용 실적 소득 공제	조세특례제한법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익성이 큰 직거래사업의 특성을 반영할 필요가 있음.</li> <li>- 우수 인증 사업장의 활성화를 위한 강력한 인센티브 제공이 필요함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수직거래사업장 카드 이용실적을 소득공제 항목으로 포함.</li> </ul>	
<b>검토과제</b>				
농산물 통신판매 진입 장벽 완화	전자상거래 등에 서의 소비자 보호에 관한 법률 제12조	<p>지자체 등에 통신판매를 위한 신고절차가 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업자등록, 구매안전서비스 등록 등의 절차가 필요함.</li> <li>- 신고 면제기준 6개월간 20회 미만, 거래규모 1,200만원 미만의 경우 신고 면제하고 있으나, 신뢰도 등에서 영업애로가 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신판매 신고와 관련한 절차간소화 및 안내를 확대.</li> <li>- 소규모 통신판매직거래 사업자의 신뢰제고가 가능하도록 인증 표지를 활용함.</li> </ul>	

#### 4) 기반과제 : 농산물직거래 인증 체계 확립

##### □ 직거래 인증의 중요성

- 농산물 직거래는 농산물 판매·구매 당사자의 신뢰를 바탕으로 거래되는 것이고, 참여 주체들도 기존 관행적 유통과는 다른 사회적 의미를 부여해야 함.
- 하지만, 농산물 판매 행위 자체만을 보면 일반 중·소 유통사업자와의 차별성을 확보하기 어려운 문제가 있음.
  - 정책적으로 보면 농산물 직거래사업자와 중소기업인을 구분하여 차별적 지원을 시행해야 하는 어려움이 있음.
- 직거래 사업체에는 지역산 농산물의 이용, 생산자의 직접 판매를 통한 농촌경제 활성화라는 강한 책임성을 부여해야 하고, 이를 바탕으로 정책적 지원과 사업체 육성의 근거를 확보할 수 있을 것임.
- 우수 농산물 직거래 사업장 인증은 사회적 요구에 부합하는 직거래 사업장을 구별하여 표시하는 것으로서 농산물 직거래 육성 대상을 규정하는 의미를 가짐.
  - 사업장 인증에 대해 전문기관 운용, 세부 지정 기준이 이미 제도적으로 마련되어 있으나 이를 실질화 할 수 있는 추진 체계의 마련 등이 이후의 중요한 과제가 될 것으로 전망함.

##### □ 현행 우수 직거래 인증 제도

- “우수 농산물 직거래사업장 인증 및 인증기관 지정에 관한 세부실시요령” (농림축산식품부 공고 제2016-510호, 2016.12.13.)을 제정하여 운영하고 있음.
- 농림축산식품부는 고시에 따라 2017년 직매장 부문부터 인증을 시작하여 단계적으로 인증 사업량을 확대할 계획임.
  - 현재 인증 사무는 한국농수산물유통공사가 담당하고 있으며, 인증 기준의 세부화와 인증 심사 절차 등 실무 사항의 정리 작업을 진행하고 있음.
- 인증의 기준은 농산물직거래법 시행규칙 제14조에 의한 <별표2>의 6대 기준을 적용하여 직거래사업장 유형특성에 맞게 차별적으로 구성하고 있음.
  - 1. 정보 표시 2. 직거래 상품 취급매출액 50% 이상 3. 비교가격 정보 제공 4. 적정 취급수수료율 5. 판매 상품정보 표시 6. 농산물안전성관리 매뉴얼

[표 10] 직거래사업장 인증 기준의 세부사항

인증기준	인증기준의 세부사항			
	직매장	직거래장터	온라인쇼핑몰	공동체 직거래장
1. 직거래 농산물에 품목별로 생산자 정보 또는 유통이력을 표시하는 등 소비자가 직거래 농산물을 알 수 있는 조치를 취해야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품목별 판매대에 별도의 풋말을 사용하여 생산자 정보 또는 상품의 유통이력을 표시한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매 부스별로 생산자 정보 또는 상품의 유통이력을 표시한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별 상품별 상세페이지에 생산자 정보 또는 상품의 유통이력을 표시한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상품 묶음 온라인 소개 페이지 또는 묶음포장(상자)별로 생산자 정보 또는 상품의 유통이력을 표시한 경우</li> </ul>
* 명백히 관련 표시를 하지 않은 경우 “매우 미흡”				
2. 직거래 농산물의 취급물량이 기타 비직거래 상품 취급물량 보다 많아 야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 직거래 농산물 취급물량의 측정은 매출액을 기준으로 한다.</li> <li>* 50%이하는 기준미달로 “매우 미흡”</li> </ul>			
3. 생산자 및 소비자가 가격비교가 가능하도록 품목별 농산물 도·소매가격 정보를 제공해야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매장에 책자로 비치하거나 모니터, 게시판 등을 이용하여 게시한 경우</li> <li>• 품목별 매대에 풋말로 표시한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매장에 책자로 비치하거나 모니터, 게시판 등을 이용하여 게시한 경우</li> <li>• 판매부스별로 별도 표기한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상품별 상세페이지에 가격정보를 표기한 경우</li> <li>• 가격정보를 별도의 카테고리 제공하거나 가격정보사이트를 링크한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매홈페이지에 가격정보를 별도의 카테고리 제공하거나 가격정보사이트를 링크한 경우</li> </ul>
* 가격정보 유형: aT농산물유통정보(KAMIS) 등 공공기관이 제공한 정보, 자체 조사한 인근지역 매장 가격정보 등(가격정보에는 기준시점을 반드시 표기해야함)				
* 명백히 가격정보를 표시하지 않은 경우 “매우 미흡”				
4. 직거래 취급수수료율(유통마진율)이 농식품 유통비용을 절감할 수 있는 적절한 수준이어야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 수수료율(유통마진율)의 적정성은 직거래 사업장 경영여건(임차료, 국고보조금 등) 등 제반사항을 고려하여 심사위원이 판단한다.</li> <li>* <math display="block">\text{수수료율(유통마진율)} = \frac{\sum(\text{직거래 농산물 판매가격} - \text{직거래 농산물 농가수취가격})}{\sum(\text{직거래 농산물 판매가격})}</math></li> </ul>			
5. 판매상품에 생산자명, 생산지주소, 출하(수확)일자 등 상품정보가 표시되어 있을 것.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상품별로 포장재에 스티커 또는 인쇄 등 확인 가능한 형태로 표기가 되어있는 경우</li> <li>* 필수항목: 생산자명, 생산지주소, 출하(수확)일자(가공식품의 경우에는 유통기한이 반드시 표시되어 있어야 함)</li> </ul>			
* 명백히 관련 표시를 하지 않은 경우 “매우 미흡”				
6. 위반농가에 대한 제재기준을 포함한 농산물 안전성 관리 매뉴얼을 보유하고 있을 것.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매뉴얼 필수 항목                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 잔류농약검사 등 상품에 대한 안전성 관리의 세부 절차 및 방법</li> <li>* 예) 잔류농약검사가기 보유하여 매일 검사, 매주 2회씩 샘플조사(무작위조사 실시) 등</li> <li>- 안전성 위반 농가에 대한 제재수단</li> </ul> </li> <li>• 직거래사업장은 농산물 안전성 관리 매뉴얼을 준수해야 한다.</li> <li>* 명백히 매뉴얼이 없는 경우 “매우 미흡”</li> </ul>			

○ 한편, 농산물 직거래법에는 사업장 인증과 관련하여 관련 행정처분과 과태료가 부과되는 벌칙을 규정하고 있음.

- 거짓·부정한 인증을 취득한 경우 등 인증 취소의 행정 처분이 있으며, 인증표시 제거 명령 불이행, 자료제출 요구 거부·방해, 인증서류 보관의무 위반 등에 대해 30~400만원의 과태료가 책정되어 있음.

## □ 개선과제

- “우수 인증” 사업장에 대한 실질적 인센티브 제공 방안을 마련해야 함.
    - 현행 농산물 직거래법에 따른 우수 인증사업장의 인센티브는 인증 표지를 사용할 수 있는 것으로 한정됨.
    - 지역산농산물 이용 촉진의 대상이 될 수 있는 가능성은 있으나, 공공기관 등의 지역산 농산물 구매가 우수 직거래 인증 사업장으로 한정되지 않음. “지역농산물”의 이용에 초점을 두고 있고, “직거래”라는 유통방식을 제한하지는 않기 때문임.
    - 인증에 따른 의무와 벌칙까지 존재하지만, 이로부터 얻는 우수 인증 사업장의 실익은 불확실한 상황으로 이해됨.
  - 직거래사업의 경우 중소기업체 참여 사업장으로서의 특성이 있고, 이로부터 발생하는 어려움이 크기 때문에 관련한 각종 규제의 특례 적용을 “우수 인증” 사업장을 대상으로 함으로써 실질적인 인센티브를 구성할 수 있음.
    - 예를 들어 로컬푸드직매장 출하 가공식품의 자가 품질인증 검사 주기 완화, 공공 공간의 직거래사업장 점용 허가 대상 인정 등으로 직거래 사업장 뿐 아니라 이를 구성하는 농업인 및 농촌공동체사업체 등의 애로 사항을 해소할 수 있음.
  - 보다 적극적으로는 우수 인증 직거래사업장에 대해서는 다양한 활성화 대책을 적용할 수 있음.
    - 예를 들어 우대 카드 이용 수수료 적용, 카드 이용실적 소득 공제 등 [본 연구의 실행 과제와 관련되어 있음.]
    - 특히, 우수 직거래사업장 인증을 일반 상업적 사업체와 엄밀하게 구분하는 표지로 활용할 수 있기 때문에 이를 바탕으로 공공성을 확보하면서도 지역경제에의 파급력을 확보할 수 있는 다양한 대책을 적용할 수 있을 것으로 판단됨.
- ※ [참고] 농산물직거래법 vs 6차산업화법
- 농식품 6차산업화는 직거래유통을 포괄하는 것으로 이해되고 있기 때문에 관련된 법률이 이원화되어 있는 부분이 있음.
  - 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률(약칭, 6차산업화법)은 규제의 완화를 직접적인 목표로 하고 있고, 농산물 직거래법은 사업체의 인증과 육성에 초점을 두고 있기 때문에 상호 보완적인 성격도 가지고 있음.



- 하지만, 6차산업화법에 따른 “농촌융복합산업 사업자 인증” 과 농산물직거래법에 의한 “우수 직거래사업장 인증” 은 중복과 혼란의 가능성이 매우 높은 상황임. 농식품규제개혁포럼(2017.2.)에서도 전문가의 관련한 문제 지적이 있었음.
- 현실의 혼란을 극복하기 위해 인증의 통합 운영을 고려해야 하며, 법에 따른 규제완화의 효과가 차별적으로 적용되는 문제 등을 검토하여 인증에 따른 인센티브를 조정하는 방안을 마련해야 할 것임.

## 5) 실행과제1 : 로컬푸드직매장 카드수수료 인하

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 로컬푸드(Local Food) 붐이 일어나면서 생산자-소비자 직거래, 직매장이 상생(相生)의 유통 경로로 확산되고 있음.
  - 전북 완주 로컬푸드협동조합 “해피스테이션”, 전북 완주 용진농협 로컬푸드 직매장 등이 대표적이며 로컬푸드 직매장이 전국으로 확산되고 있음.
  - 한국농수산식품유통공사의 자료에 의하면, 2016년 12월 현재 로컬푸드 직매장은 148개소이며, 매장 운영주체는 농협, 협동조합, 생산자조직 등으로 구성되어 있음.
  - 이들 로컬푸드 직매장은 농가가 직접 진열, 판매하고 운영주체는 매장관리 수수료를 징수하는 방식을 택하고 있음.
- 영세 중소신용카드 가맹점에 대해서는 금융감독원 감독규정에 따라 우대 수수료를 적용함으로써 과도한 수수료 부담을 방지할 필요가 있음.
  - 현행 여신전문금융업 감독규정에서는 우대수수료를 적용하는 영세·중소 가맹점을 연매출 3억원 미만으로 규정하고 있음.
  - 여신전문금융업법 제18조의3, 동법 시행령 제16조의13 [영세한 중소신용카드가맹점 기준], 감독규정 제25조의5, 제25조의6
- (문제점) 로컬푸드 직매장은 영세농가들이 회원으로 참여하여 직접 진열 판매하고 있으나, 직매장 전체의 매출액을 기준으로 하여 고율의 카드수수료가 책정됨.
  - 영세 가맹점에 대해 우대 수수료를 적용토록 관련 법규, 규정에 명시하고 있으나 로컬푸드 직매장은 일반, 대형가맹점으로 분류되어 2.3~2.4%의 고율 수수료를 납부하고 있음.

□ [참고] 영세·중소 사업자의 카드 수수료를 문제

- 카드 수수료를 문제는 중·소, 영세 사업자에 대한 차별적 적용 때문에 공정거래 이슈로 논의되고 있는 사항임.

[표 11] 영세·중소 가맹점에 대한 신용 카드 수수료를 인하 경과

연도	주요대상	적용 카드 수수료율	비교	비고
2007	영세가맹점 (매출4,800만원 미만)	2.0~4.5% → 2.0~2.2%	일반가맹점 : 1.5 ~ 4.5% → 1.5~3.6%	
2008	중소가맹점 (일반가맹점 중 서민생활밀접업종)	평균 2.74% → 2.57%		카드사별 20~90만개, 자율 시행
2009	재래시장가맹점	2.0~3.6% → 2.0~2.2%		카드사별 2만~4만개, 자율 시행
2010	전통시장내 중소가맹점	2.0~2.2% → 1.6~1.8%	재래시장 가맹점을 대형마트 수준으로 인하	대상 가맹점 8만 6천개
	중소가맹점 (매출9,600만원 미만)	2.3~3.6% → 2.0~2.15%	영세가맹점 이외에 중소가맹점 적용 구간 마련	대상 가맹점 90만개
2011.5./2012.1.	중소가맹점 확대 (11.5. 1.2억원미만) (12.1. 2억원미만)	2.0~2.15% → 1.6~1.8%	12.1.부터 전통시장 내외 구분 없이 모든 중소가맹점 적용	대상 가맹점 152만
2012.12.	중소가맹점	1.8% → 1.5%		여신금융업법 18조3 신설 (2012.3.), 일반가맹점 적용을 위한 영세·중소가맹점 우대수수료율 방식 적용
2015	영세가맹점 (2억원 이하) 중소가맹점 (2억원 초과, 3억원미만)	우대수수료율 영세가맹점 1.5% 중소가맹점 2.0%	영세·중소가맹점 대상 확대 매출 4,800만원 미만 → 매출 3억원 이하	우대수수료율 적용 대상 구분 및 기준 확대
2016	영세가맹점 (매출2억원 이하)	1.5% → 0.8%	일반가맹점 구간 구분, 수수료상한 2.5% 적용 및 수국세납부대행 수수료 0.8% 적용	
	중소가맹점 (매출3억원 이하)	2.0% → 1.3%		

자료 : 금융위원회외(2012.7.) [신 신용카드 가맹점 수수료 체계] 도입방안 - 35년만에 공정하고 합리적인 새로운 수수료 체계로, 보도자료 등을 참고하여 연구진이 정리.

- 카드 수수료를 문제는 2000년대 중반 대기업 계열 유통업체와 카드사간의 수수료 분쟁으로부터 이슈화 되었고, 이후 대규모 가맹점의 카드 수수료를 영세·중소가맹점에 비해 매우 낮게 책정되어 있는 점이 부당한 차별로 인식되었음.

- 영세·중소 가맹점에 대한 카드 수수료 차별 적용을 해소하기 위해 수차례의 수수료 인하 노력이 시행되었음.
- 그럼에도 불구하고 정책 지도와 업계의 자율적 조정으로는 카드 수수료 문제가 해소되지 못하여 2012년 3월, 여신전문금융업법에 제18조의3 조항이 신설되어 영세·중소 가맹점에 대한 차별 금지가 제도화되었음. 차별 금지는 금융위원회 감독규정을 통해 영세·중소가맹점에 대한 “우대 수수료율”을 정하여 실행하고 있음.
- 영세·중소사업체의 카드 수수료율 문제는 이후에도 계속 논란이 되어 2016년부터 기존 우대 수수료율을 매출액 2억원 미만은 1.5% → 0.8%, 2~3억원 미만 2.0% → 1.3%로 인하하는 등 추가적인 조치가 시행되었음.
- 수수료체계 조정에 따라 슈퍼마켓, 이미용업소, 약국 등 일부 업종은 오히려 인상되는 사업장이 많은 문제가 발생하기도 하여 논란이 지속되고 있는 상황임.
- 카드 수수료 이슈는 수수료율 인하 이외에도 “신용카드 의무 수납” (소액결제 거부 금지), “카드 중소가맹점 단체 설립” (영세·중소사업체의 집합적 교섭권) 등의 문제가 여전히 논란으로 남아 있음.

#### □ 개선방안

- 회원인 영세농업인이 직접, 진열 판매하는 로컬푸드 직매장의 경우 영세 중소가맹점 기준을 적용하여 과도한 카드 수수료 부담을 경감하도록 함.
- 직매장 매출 총액이 아닌 회원별 판매액을 기준으로 카드 수수료율을 책정함. (회원 농가가 실질적인 판매자)

#### □ 규제개혁 법령

- 여신전문금융업법 시행령 제6조의 13 및 감독규정 제25조의 5에 “농업인이 직접 진열, 판매하는 로컬푸드직매장”을 농가별 판매액(편이를 위해 산출 방법은 농가당 판매액 평균)을 기준으로 영세 중소 가맹점으로 판정토록 함.

[표 12] 로컬푸드 직매장 카드수수료 인하를 위한 법령 개정(안)

현행	개정안
<p>○ 여신업전문금융업법 - 제18조의3(가맹점수수료율의 차별금지 등) ① 신용카드업자는 신용카드가맹점과의 가맹점수수료율을 정함에 있어서 공정하고 합리적으로 정하여야 하며 부당하게 가맹점수수료율을 차별하여서는 아니 된다. ② (생략) ③ 제1항에도 불구하고 신용카드업자는 대통령령으로 정하는 규모 이하의 영세한 중소신용카드가맹점(이하 "영세한 중소신용카드가맹점"이라 한다)에 대하여 금융위원회가 정하는 우대수수료율을 적용하여야 한다. ④ (생략)</p>	
<p>○ 여신업전문금융업법 시행령 제6조의13(영세한 중소신용카드 가맹점 기준) ① 법 제18조의3제3항에서 "대통령령으로 정하는 규모 이하의 영세한 중소신용카드가맹점"이란 연간 매출액(개인 또는 법인이 둘 이상의 신용카드가맹점을 소유하고 있는 경우에는 각 신용카드가맹점의 연간 매출액을 합산한 금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 3억원 이하인 개인 또는 법인 신용카드가맹점(이하 "영세한 중소신용카드가맹점"이라 한다)을 말한다. ② 금융위원회는 법 제18조의3제3항에 따라 우대수수료율을 정할 때에는 제1항에 따른 영세한 중소신용카드가맹점을 다음 각 호와 같이 구분하여 그 우대수수료율을 달리 정할 수 있다. 1. 연간 매출액이 2억원 이하인 신용카드가맹점 2. 연간 매출액이 2억원을 초과하고 3억원 이하인 신용카드가맹점 ③ 금융위원회는 제1항에 따른 영세한 중소신용카드가맹점의 연간 매출액 산정 등에 관한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다.</p>	
<p>○ 여신업전문금융업 감독규정 - 제25조의 5 ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개인 또는 법인 신용카드가맹점은 영 제6조 13제2항제1호에 따른 영세가맹점으로 본다. (이하 생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개인 또는 법인 신용카드가맹점은 영 제6조 13제2항제2호에 따른 중소가맹점으로 본다. (이하 생략) ③ ~ ⑤ (생략)</p>	<p>○ 여신업전문금융업 감독규정 - 제25조의 5 &lt;신설&gt; ⑥ 다수의 회원이 참여하여 직접 진열판매하는 로컬푸드 직매장의 경우 참여 회원의 직전년도 평균출하액을 기준으로 ①~③항을 적용한다.</p>

## □ 기대효과

- 전국 100개에 달하는 로컬푸드직매장의 카드수수료 비용을 절감할 수 있음.
  - 100개소 × 15억원 × 1% [참고, 2.3%-1.3%] = 15억원
  - 전국 로컬푸드 직매장의 매출액(카드실적)은 농수산물유통공사 및 선행연구의 실태조사 결과를 참고하여 간략하게 추정한 수치임.
  - 로컬푸드 직매장 추가·확대에 따라서 관련 절감액도 증가할 것으로 예상됨.
- 로컬푸드 직매장의 카드수수료 인하는 운영 사업체의 부담을 경감하고 출하 농업인의 실질적 편익 증대로 이어질 수 있음.
  - 로컬푸드 직매장의 평균적인 수수료율인 15%를 적용할 경우 매출액 기준 카드수수료 1%의 인하는 실질적으로는 6%의 비용인하 효과를 가져 오는 것임.
  - 위탁 수수료 인하, 혹은 절감 비용을 품질관리 지원 및 안전성 검사 지원 등 생산자, 소비자 만족도 증대를 위한 사업비용으로 활용 가능함.

## □ 특이사항

- 중소기업, 중소기업인 등은 소상공인연합회 등을 중심으로 우대 수수료율 적용 대상의 확대와 전업종의 일률적인 카드 수수료 인하를 요구하고 있는 상황임.
  - 슈퍼마켓, 동네의원, 약국 등 소매·다거래 유사업종의 카드수수료율 인하 요구가 있는 상황에서 로컬푸드직매장에 대한 특례 적용의 부담이 있음.
- 이외에 생협의 경우에도 슈퍼마켓 업종으로 신 카드수수료 체계에서 카드 수수료율이 인상된 경우이기 때문에 전반적인 수수료율 인하를 요구하고 있음.
- 영세·중소 가맹점 전반에서 이루어지는 수수료율 인하 요구와 이에 따른 정책적 변화를 주시할 필요가 있음.
  - 집합거래 방식 (일반 중소기업 부문에서는 대리운전, 학습지교사 등이 해당됨.)의 특수성 인정과 영세·중소가맹점 범위 확대 등 주요 사항의 변화를 확인해야 함.

## □ [참고] 추진 전략의 대안 검토

- 본 제안인 (1안)은 회원인 영세 농업인이 직접, 진열 판매하는 로컬푸드직매장은 회원별 판매액을 기준으로 카드 수수료율을 책정하는 방안을 제시하였음.

- 보다 명확한 방식으로는 참여 회원농가가 직거래 판매자로서 개별사업자등록을 하고, 로컬푸드 직매장이 위탁수수료만을 매출액만을 계상하는 방식이 제시될 수 있으나 농가가 사업자등록을 하고 관련 세무처리를 시행해야 하는 등의 어려움이 있음.
- (2안) 수수료율 산정의 기준이 되는 “적격비용”의 감경 항목으로 로컬푸드직매장을 포함하여 낮은 수수료율이 산출되도록 함.
  - 영세·중소 가맹점은 법규에서 정한 우대수수료율을 일률적으로 적용하나 일반 가맹점의 경우 업종별 원가 산출을 통해 적용하고 있음.
  - 적격비용 감경 항목을 두어 국가, 지방자치단체 등의 카드 세금납부에 저율 수수료를 적용하고 있음. 동일한 논리로 로컬푸드 직매장을 비롯한 집합거래의 경우 감경 항목으로 설정할 수 있을 것으로 생각됨.
  - 하지만, 현재는 국가·지방자치단체 세금납부에 한정하여 특수하게 적용하고 있기 때문에 감경항목 포함 여부를 판단하는 것과 이외의 수 많은 사례와의 형평성 문제가 발생할 것으로 예상됨.
- (3안) 정부로부터 우수직거래사업자로 인증받은 회원제 로컬푸드직매장의 경우 매출규모와 무관하게 영세 중소기업체로 봄.
  - 우수직거래사업자 인증을 엄격하게 진행하고, 로컬푸드직매장 이외에 우수직거래사업 인증 사업체에 공통으로 적용하는 방안이 유리할 것으로 판단함.

## 6) 실행과제2 : 농산물 직거래 사업장에서 다양한 상품권 활용

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 농산물 직판장과 직거래 장터는 로컬푸드에 대한 수요 증대와 공급자의 상품구색 확보 노력 등으로 성장하였고, 한 단계 수준 향상이 진행되면서 품질·안전관리와 소비자 편이 개선 노력이 전개되고 있음.
  - 소비자 편이는 접근성, 주차장 확보 등과 함께 현금 이외의 다양한 결제수단을 운용하는 것이 중요함. (카드단말기, 농촌사랑상품권, 온누리상품권 등)
  - 특히 카드 사용이 일반화되고 농촌지역의 경우 농협이 발행하는 농촌사랑상품권, 지자체 등이 주로 활용하는 온누리상품권 등의 유통 수요가 매우 큰 상황임.

- 농촌사랑상품권은 2009년 농협상품권을 개편하여 발행하고 있음. 농업인이 농협 공동구매(농약, 비료 등)에 활용할 수 있을 뿐 아니라 일반 소비자도 전국에 산재해 있는 농협 소매 매장과 주유소, 일부 제휴 외식사업체에서도 활용할 수 있음.
- 온누리상품권은 2009년부터 중소기업청·소상공인시장진흥공단이 발행하며 전통시장, 상점가, 상권 활성화 구역에서 활용 가능함. 지자체를 비롯하여 공공기관의 공동구매가 이루어지고 있으며 전통시장을 중심으로 민간유통도 활발함.
- 온누리상품권 매출액 : 2013년 3,258억원 → 2016년 1조946억원

※ [참고] 상품권법 폐지와 상품권 발행·유통 자유화

- 상품권은 화폐와 동일하게 물품·용역거래의 매개체가 되지만 발행처·가맹점포에 특정하여 유통되는 특성을 가짐.
- 상품권의 발행은 거시경제 측면에서 보면 유동성 증가와 동일한 효과를 가지는 것이고, 무분별한 발행으로 인한 문제(교환 불능 상황), 불법·탈법적 거래 활용 등의 부작용 우려가 있어 “상품권법”을 두어 규제하여 왔음.
- 하지만, 사회·경제가 성숙하고 유통질서가 선진화되면서 1999년 상품권법을 폐지하여 자유로운 상품권 발행과 유통이 가능하게 되었음.
- 기업 상품권 이외에 문화·도서상품권, 지자체 단위의 지역사랑 상품권 등 공공목적의 상품권도 발행되고 있음.

○ (문제점) 농산물 직판장, 직거래 장터의 경우 여건에 따라 농촌사랑상품권과 전통 온누리상품권을 활용할 수 없기 때문에 개선이 필요함.

- 농촌사랑상품권과 온누리상품권은 활용도가 높고 직거래 구매 고객의 이용 요구가 반면, 직거래 사업장이 활용하기 어려운 문제점이 있음.
- 농촌사랑상품권의 경우 농협이 개설한 로컬푸드직판장 이외에 일반 공동체, 협동조합, 농업법인 등이 운영하는 직거래사업장은 가맹점이 될 수 없음.
- 온누리상품권은 법규상 “상인”과 “상인조직(환전대행)”이 가맹할 수 있으며 주로 “전통시장” 내의 상점에서 유통되고 있음.
- 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제26조의4, 동법 시행령 제9조의 13, 중소기업청 공고(제2015-58호) [온누리상품권 사업운영 요령]

## □ 개선방안

- 농업인의 직거래 판매를 통한 소득 창출과 지역 상권의 활력에 도움이 되는 로컬푸드 직판장, 직거래 장터 등 직거래 사업장에서 농촌사랑상품권과 온누리상품권의 활용이 가능하도록 함.
  - 로컬푸드직매장, 농산물 직거래장터 운용조직[장터운용협의회, 협동조합 등]의 농촌사랑상품권, 온누리상품권 가맹을 허용함.
- 농촌사랑상품권은 농협이 발행하고, 농협 계통 판매장·이용시설에서 유통되고 있으나 제휴 가맹점도 운영하는 사례가 있기 때문에 협의를 통해 직거래 사업장의 가맹점 확대 운용이 가능할 것으로 판단됨.
  - 농촌사랑상품권의 활용도를 높이기 위해 일부 대기업계열 외식사업체에서도 사용하고 있음. 또한 농협이 지원하는 팜스테이 마을로 한정되어 있기는 하지만 농촌체험관광 마을에서도 농촌사랑상품권을 활용 중임.
  - 법규와 관련된 사항이 아니기 때문에 농림축산식품부-농협 간 협약으로 직거래 사업장으로 농촌사랑상품권 이용 확대를 추진함.
  - “우수 직거래 인증사업장” 으로 농촌사랑상품권 가맹대상을 정할 경우 상품권 운영·관리 부담도 줄이고 인증사업장에 대한 인센티브도 될 수 있기 때문에 이를 적극 반영할 필요가 있음.
- 온누리상품권의 경우 정부가 직접 발행하는 상품권으로 전통시장법에 근거를 두고 있기 때문에 법 개정이 필요한 사항임.
  - 일반적인 의미의 시장, 상인과 전통시장법의 정의에는 차이가 있음.
  - 법규에 따라 엄격하게 해석할 경우 온누리상품권 가맹점이 되는 상인은 시장·군수·구청장이 인정하는 시장 혹은 유통산업발전법에 따른 상점가에서 활동하는 상인만을 의미하게 됨.
  - 직거래사업장이 온누리상품권 가맹점이 되기 위해서는 법에 규정된 온누리상품권 가맹 대상을 완화하는 조치가 필요함.
  - 로컬푸드 직매장의 경우 “상인” 직거래 장터의 경우 “임시시장” 과 동등한 지위를 부여하여 온누리상품권 가맹점이 될 수 있도록 하고, 관련한 제반 준수 요건을 따르도록 함.



□ 규제개혁 법령

- 농촌사랑상품권 활용은 법적 개선 사항이 아니며, 농협과의 협의를 통해 실행함.
- 온누리상품권 활용은 농산물 직판장 및 직거래 장터 운영조직을 “상인”, “상인 조직” 과 동등하게 가맹 신청이 가능하도록 전통시장법을 개선함.
  - 농산물직거래법에서 정하고 있는 직거래 유형 중 농산물직판장, 농산물직거래 장터로 하고 우수 인증 사업장으로 한정하여 적용 대상을 규정함.

[표 13] 농산물 직거래 사업장에서 온누리 상품권 활용을 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 11. (생략)</p> <p>12. "온누리상품권"이란 그 소지자가 제13호가목에 따른 개별가맹점에 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 권면금액(券面金額)에 상당하는 물품 또는 용역을 해당 개별가맹점으로부터 제공받을 수 있는 유가증권으로서 중소기업청장이 발행한 것을 말한다.</p> <p>13. "가맹점"이란 제26조의4에 따라 등록된 자로서 다음 각 목의 자를 말한다.</p> <p>가. 온누리상품권을 사용한 거래에 의하여 물품의 판매 또는 용역의 제공을 하는 시장 등의 상인(이하 "개별가맹점"이라 한다)</p> <p>나. 온누리상품권을 수취한 개별가맹점을 위하여 제26조의3제2항 단서에 따라 온누리상품권의 환전을 대행(代行)하는 상인조직(이하 "환전대행가맹점"이라 한다)</p>	<p>○전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - &lt;개정&gt; 제26조의4 ① 가맹점으로 등록하고자 하는 상인 또는 상인조직은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 가맹신청서를 작성하여 중소기업청장에게 제출하여야 한다.</p> <p>단, [지역농산물 이용 촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 제21조]에 따른 농산물직매장과 농산물직거래장터 중 우수 인증사업장도 가맹점 등록을 신청을 할 수 있다.</p>
<p>○ 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - 제26조의4 ① 가맹점으로 등록하고자 하는 상인 또는 상인조직은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 가맹신청서를 작성하여 중소기업청장에게 제출하여야 한다. &lt;단서 추가&gt;</p>	

※ [참고] 농산물직거래법의 직거래장터를 전통시장법의 “임시시장” 으로 지정하는 방안

- 제도적으로 농산물 직거래법에 의한 농산물 직판장, 직거래 장터 등을 전통시장법의 임시시장으로 인정하는 조치를 취할 경우 현장에서 부딪히는 애로사항을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 생각됨.
- 실제로 지자체 조례 가운데 농산물 직거래장터 개설 지원의 근거 법규를 전통시장법의 임시시장 조항에 두는 경우가 있음.
- 하지만, 전통시장법의 자체 모순이 있어 “임시시장” 과 그 곳에서는 활동하는 주체가 각종 제도적 지원 대상이 되는 “전통시장” 에 포함되는지의 여부가 불확실하기 때문에 논란의 여지가 있음.

#### □ 기대효과

- 농산물직매장 및 농산물직거래 장터에서 농촌사랑상품권과 온누리상품권 등을 활용함으로써 지역산 농산물 이용의 활성화와 직거래 사업장 판매액을 증대함.
  - 농산물직매장 및 농산물 직거래 장터 매출액이 5% 증가시 194억원 이상의 직거래 사업 취급액 증대 효과를 기대할 수 있음.
- 2015년 농산물직매장 매출액 2,095억원, 농산물직거래장터 매출액 1,787억원을 기준으로 할 경우,  $(2,095\text{억원} + 1,787\text{억원}) \times 0.05 = 194.1\text{억원}$ 임.
- 또한, 소비자의 편이 제고와 온누리상품권 이용 증대, 지역 상권 연계를 통한 지역 경제 활성화 효과 등도 거둘 수 있을 것으로 기대함.

#### □ 특이사항

- 농촌사랑상품권은 발행 주체인 농협과의 협의가 필요함.
- 온누리상품권은 중소기업청의 소관으로서 협의가 필요하며, 지역에 따라 직거래 사업장을 전통시장과 경합적 관계로 인식하는 경우도 있어 민감 사안으로 받아들일 가능성이 있음.
  - 전통시장법 개선 노력과 함께 지역 단위에서는 전통시장·상점가와의 상생을 위한 노력이 병행되어야 함. (농림축산식품부·한국농수산물유통공사 등의 직거래 사업장 지원 등에서 가이드라인을 제시할 필요가 있음.)

- 전통시장 등과 상권 경합을 피할 수 있는 구획을 구분하거나, 상품구색을 차별화하는 등 실행 단계의 차별화 노력이 이루어져야 함.

## 7) 실행과제3 : 하천변, 공원 등 다양한 농산물 직거래 공간 확보

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 농산물직거래는 다양한 방식으로 이루어지며, 특히 공공, 공유 공간에서 이루어지는 정례·비정례 직거래장터도 활발하게 전개되고 있음.
  - 직거래 장터는 공원, 하천부지, 주차장, 도로변 등 여유 공간이 있고 소비자들의 접근성이 확보되는 곳에서 개설·운영되고 있음.
  - 직거래 장터에는 방문객을 위한 가설·이동식 편이시설이 설치되고, 판매자들은 일정 구획에 간이 판매대를 설치함.
  - 예시 : 익산 토요일장터는 공원, 공공건물의 여유 공간, 기업체 등에서 요일별 순회 장터를 개최하고 있음. 지역 생산자들이 로컬푸드협동조합을 구성하여 운영하며 연간 5억원의 매출을 올리고 있음.
  - 예시 : 원주 새벽시장은 원주천의 둔치에서 개최되며, 360여명의 생산자가 참여하여 연간 90억원의 매출을 올리고 있음.
- 공유 공간, 공공 공간을 원래의 목적이 아닌 다른 용도로 사용하거나 사적으로 이용하는 것은 지양되어야 하는 것임.
  - 하지만 직거래 장터의 경우 지역 농산물 판매 활성화와 중소 생산자들의 소득 지원, 지역민의 먹거리 접근성 확대라는 점에서 공공적 성격을 갖는 것으로 이해되고 있음.
  - 이러한 이유로 도로변, 부설 주차장 등의 경우 점용 허가 등을 통해서 직판장이나 직거래 장터 개설이 가능하도록 허용하고 있음.
    - 도로법 제61조(도로의 점용 허가) 동법 시행령 제54조(점용허가를 받을 수 있는 공작물 등)
    - 주차장법 제19조의4(부설주차장의 용도변경 금지 등) 동법 시행령 제12조(부설주차장의 용도변경 등)
- (문제점) 로컬푸드 수요 증대로 소비자 편이를 위해 공공의 공간을 활용하고 있으나 하천변, 도시공원 등 접근성이 높은 공간의 점용 허가 항목으로 직거래장터가 포함되어 있지 않음.

- 현실 사례를 보면 이미 하천변, 도시공원 등에서 직거래장터가 개설·운영되고 있음.
- 지방자치단체가 공유 공간을 적극적으로 제공·지원하고 있는 상황으로 지자체의 농특산물 유통활성화, 전통시장 및 임시시장 활성화 조례 등에 근거하여 개설 허가 및 지원을 시행하고 있는 상황임.
- 하지만, 현재 법규로 보면 하천, 도시공원 등에서는 직거래 판매를 위한 임시 시설의 설치나 상행위가 금지되어 있는 상황임.
  - 하천법 제33조, 동법 시행령 제35조(하천의 점용 행위) / 제46조
  - 도시공원 및 녹지에 관한 법률 제24조, 동법 시행령 제22조(도시공원의 점용 허가 대상) / 제49조(도시공원 등에서의 금지 행위)

#### □ 개선방안

- 농산물 직거래 장터를 통한 지역 중소 농업인의 소득 향상, 소비자의 로컬푸드 수요 확대를 위해 다양한 직거래 장터 공간을 확보함.
- 기존 도로변, 부설주차장 등 직거래 장터 개설 및 관련 시설 설치가 허용된 공간 이외에 아직 법적으로 허용되지 않는 하천변, 도시공원 등에서도 점용허가 대상 시설, 행위로서 농산물 직판장, 직거래 장터를 허용함.
  - 관행적으로 이루어지는 현실을 반영하되 지자체의 허가 등 정규화된 절차를 밟아 체계적으로 공유공간을 활용하도록 함.
  - 지자체 조례 등으로 운용되고 있지만 상위법과 불일치하는 상황을 해소함.

#### □ 규제개혁 법령

- 하천법, 도시공원 및 녹지등에 관한 법률의 점용행위 및 점용허가 대상에 농산물 직거래 장터 항목을 신설함.

[표 14] 다양한 농산물 직거래 공간 확보를 위한 법령 개정(안) [하천법]

현행	개정안
<p>○ 하천법 - 제33조(하천의 점용 허가 등) ①하천구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다. (이하 생략) 1. 토지의 점용 2. 하천시설의 점용 3. 공작물의 신축·개축·변경 4. 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경 5. 토석·모래·자갈의 채취 6. 그 밖에 하천의 보전·관리에 장애가 될 수 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② ~ ③ (생략) ④하천관리청은 하천점용허가를 함에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위한 경우에는 이를 허가하여서는 아니 된다. 1. 대통령령으로 정하는 농약 또는 비료를 사용하여 농작물을 경작하는 행위 2. 대통령령으로 정하는 골재채취 등 하천 및 하천시설을 훼손하거나 훼손할 우려가 있는 행위 3. 가축을 방목하거나 사육하는 행위 4. 콘크리트 등의 재료를 사용하여 고정구조물을 설치하는 행위. 다만, 하천의 관리에 지장을 주지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 행위는 그러하지 아니하다. 5. 그 밖에 하천의 보전 및 관리에 지장을 주는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ⑤ ~ ⑧ (생략)</p>	
<p>○ 하천법 시행령 - 제35조(하천의 점용행위 등) ① 법 제33조제1항제6호에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. &lt;개정 2009.11.16&gt; 1. 죽목·갈대·목초 또는 수초 등을 채취하는 행위 2. 식물을 식재하는 행위 3. 선박을 운항하는 행위 4. 스케이트장, 유선장·도선장 및 계류장(유선장·도선장 및 계류장은 부유식인 경우로 한정한다)을 설치하는 행위 5. 「수상레저안전법」에 따른 수상레저기구를 이용한 수상레저사업 목적의 물놀이 행위 6. 하천관리청이 아닌 자가 하천을 점용하는 물건에 새로 하천의 보전에 영향을 미칠 수 있는 물건을 추가하는 행위</p>	<p>○하천법 시행령 - 제35조(하천의 점용행위 등) ① 1. ~ 6. (생략) &lt;신설&gt; 7. 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에 따른 농산물 직거래 장터를 개설하고 관련 가설물을 설치하는 행위</p>

[표 15] 다양한 농산물 직거래 공간 확보를 위한 법령 개정(안) [도시공원법]

현행	개정안
<p>○ 도시공원 및 녹지등에 관한 법률                      - 제24조(도시공원의 점용허가) ① 도시공원에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 점용허가를 받아야 한다. 다만, 산림의 숲아베기 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공원시설 외의 시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위</li> <li>2. 토지의 형질변경</li> <li>3. 죽목(竹木)을 베거나 심는 행위</li> <li>4. 흙과 돌의 채취</li> <li>5. 물건을 쌓아놓는 행위</li> </ol> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따른 허가신청을 받으면 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에만 그 허가를 할 수 있으며, 토지 소유자가 허가신청을 한 경우에는 다른 사람에 우선하여 허가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공원조성계획에 저촉되지 아니할 것(공원조성계획이 수립된 경우만 해당한다)</li> <li>2. 불가피하게 점용하여야 하는 사유가 있을 것</li> <li>3. 해당 점용으로 인하여 공중(公衆)의 이용에 지장을 주지 아니한다고 인정될 것</li> </ol> <p>③ 제1항에 따른 점용허가를 받아 도시공원을 점용할 수 있는 대상 및 점용기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ ~ ⑤ (생략)</p>	
<p>○ 도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행령                      - 제22조(도시공원의 점용허가 대상) 별 제24조제3항에 따른 도시공원의 점용허가 대상은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전주·전선·변전소·지중변압기·개폐기·가로등분전반·전기통신설비(군용전기통신설비를 제외한다) 및 태양에너지설비 등 분산형 전원설비의 설치</li> </ol> <p>2. ~ 18. (생략)</p>	<p>○ 도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행령                      - 제22조(도시공원의 점용허가 대상) 별 제24조제3항에 따른 도시공원의 점용허가 대상은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ~ 18. (생략)</li> </ol> <p>&lt;신설&gt; 19. 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에 따른 농산물직거래 장터 개설과 관련 가설물의 설치</p>

□ 기대효과

- 도로변, 부설주차장 이외에 하천변, 도시공원 등 다양한 직거래 장터 공간을 확보하여 농산물 직거래를 활성화함.
- 소비자들의 접근이 편리한 다양한 공공의 여유 공간을 직거래 공간으로 활용하여 지역산 농산물 이용의 활성화와 지역민의 먹거리 다양성 확보에 기여할 뿐 아니라 지역 순환경제의 형성에도 기여함.

## □ 특이사항

- 해당 법 주관 부서인 국토교통부와의 협의가 필요함.
- 하천과 하천 공간은 자연재해 방지와 치수(治水)를 중요한 사회적 인프라이고, 도시공원 등은 주민의 삶의 질과 관련한 공공 공간임. 이들 공간이 무질서하게 활용되어서는 안 되기 때문에 허가 관청의 심의 절차와 설치하는 시설 등에 대한 관리 방안이 마련되어야 함.
  - 허가 관청 및 지방자치단체가 현실에 맞는 판단을 할 수 있도록 하는 정보 제공과 함께, 공공 공간의 활용을 희망하는 직거래 사업 조직에 대한 가이드라인 등 보완조치가 이루어져야 함.

## 8) 실행과제4 : 우수 직거래사업장 카드 이용실적의 소득 공제

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 농산물 직거래는 농가와 지역6차산업화 활성화에 중요한 기여를 하고 있으며, 2016년 6월 농산물직거래법의 시행과 함께 체계적 육성이 진행되고 있음.
  - 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률은 한 개의 장을 할애하여 [제6장 (우수 농산물 직거래사업장의 인증)] 우수 직거래사업장 인증을 규정하고 있으며, 시행령, 시행규칙 등에도 관련한 세부 내용이 규정되어 있음.
  - 실무적으로 보면, 1년여의 준비를 거쳐 2017년 하반기 부터 우수 직거래사업장 인증 사업이 진행될 예정이며, 지역산 농특산물의 이용 활성화와 직거래 사업 운영의 체계화가 본격적으로 전개되는 계기가 될 것으로 기대됨.
- (문제점) 소비자의 직거래 농산물 이용의 활성화, 우수 직거래 인증 사업장의 체계적 관리를 위한 제도적 인센티브가 부족.
  - 인증 사업장은 인증 조건으로서 원료 증빙과 조사·정보 제공, 안전성 관리 기능을 갖추어야 하며, 정기적(2년 주기)인 인증갱신 신청과 심사를 받아야 함.
  - 인증사업장에 대한 의무가 부여되어 있는 반면, 제도적 인센티브(우대사항 등)은 규정되어 있지 않은 한계가 있음.

## □ 개선방안

- 농산물 직거래 사업장은 서민 생활과 밀접하게 관련되어 있을 뿐 아니라 지역활성화와 중소기업의 보호 등의 목적을 가지고 있기 때문에 전통시장·대중교통과 유사한 정책 목적을 가지고 있음.
    - 국민의 생활 편이를 제공할 뿐 아니라 삶의 질 향상에도 기여할 수 있는 우수 직거래 사업장에 대해 카드 이용 실적에 대한 소득공제를 시행함.
  - 기존 전통시장, 대중교통에 농산물직거래사업장 사용금액을 추가함으로써 지역산 농산물 이용 및 농촌경제 활성화에 기여함.
  - 참고 사례로서 현재 전통시장과 대중교통에 대해서는 통상적인 카드 이용실적 공제금액 비율인 15%보다 상향된 30% 기준을 적용하고 있음.
    - 조세특례제한법 제126조의2 (신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)
  - 실무적으로는 농림축산식품부·한국농수산식품유통공사가 직접 인증 사업장을 관리하고 있기 때문에 이들 사업장의 식별번호(사업자등록번호)를 카드사에 제공하면 현행의 세무 관리 시스템에도 적용 가능한 것으로 판단됨.
- ※ 신용카드 등 이용실적의 소득공제 제도 배경과 실행 경과 (자료 : 김재진외(2016))
- 카드 이용실적 소득공제는 ① 사업자의 소득원을 노출시키는 효과를 거두고 ② 근로자의 세부담을 경감하기 위해 1999년 부터 시작되었음.
  - 정책적 목표에 따라 소득공제 적용 대상을 포함하거나 공제금액 비율을 확대·축소하는 등의 조치가 이루어진 특징이 있음.
  - 2002년 학원 수강료 지로납부금액(2013년 제외), 2003년 기명식 선불카드 및 현금영수증, 2008년 선불전자지급수단 및 전자화폐 이용금액, 상호저축은행 및 신용협동조합 발행 직불·선불카드 등이 공제대상으로 추가되었음.
  - 전통시장 이용분은 2012년, 대중교통 이용분은 2013년부터 적용하기 시작하였음.
  - 카드 이용 실적의 소득공제는 전통시장의 매출액을 증대시키지는 못했으나 매출 감소폭을 축소하였고 카드이용 결제는 획기적으로 증대시키는 역할을 하였음.
  - 전통시장 카드이용 비율 : 2011년 18.8% → 2012년 24.7% → 2013년 34.1%
  - 전통시장 매출액 : 2011년 22.1조원(-7.9%) → 2012년 21.1조원(-4.5%) → 2013년 20.7조원(-1.9%)



[표 16] 전통시장의 거래수단별 매출 비중

항목	2010	2012	2013	2014
현금	78.9	73.6	63.1	68.1
신용카드	18.8	24.7	34.1	30.4
각종 상품권	2.2	1.7	2.2	1.6
기타	0.1	0	0	0

원자료 : [전통시장 및 상점가 점포경영실태 조사], 2010, 2012, 2013, 2014  
 자료 : 김재진외(2016), 2016 조세특례 심층평가(VI), 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제, 기획재정부·한국조세재정연구원에서 인용.

※ [참고] 전통시장 카드 이용 실적 확인 방법

- 현행 전통시장의 카드 이용 실적 확인은 사업체(카드 가맹점)의 “지번”을 구분 표지로 하여 이루어지고 있음.
- 카드는 각 개인의 카드이용 실적을 전통시장, 대중교통으로 분류하여 국세청에 자료를 제출하며, 전통시장의 경우 업종 등으로 구분되지 않기 때문에 시장·군수·구청장이 지정한 전통시장의 [지번]에 소재하는 가맹점의 이용 실적으로 구분함.
- [지번]을 구별 지표로 활용하는 방식은 일부 사업체의 현실적 특성을 반영하지 못하는 경우도 발생하는 문제가 있음.
- 예를 들어 2015년 연말정산에서 중견 생활 잡화 유통기업인 “다이소” 직영점 560여개의 카드이용 실적이 전통시장으로 분류되어 혼란이 있었음. (다이소 매장 1,000여개 중 직영점이 560개에 달하고 있으나, 단일 사업자이기 때문에 전통시장 입지 여부와 무관하게 일괄적으로 전통시장으로 분류되어 제공한 경우임.)<sup>6)</sup>

□ 규제개혁 법령

- 우수 직거래 사업장의 신용카드 등 이용실적 소득공제를 실행하기 위해서는 조세특례제한법의 개정이 필요함.
  - 소득 공제 등 조세 사항은 법으로 관련 항목이 명기되어야 함.
- 조세특례제한법 제126조의2(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)에서 신용카드, 직불카드, 현금영수증 등에 대한 소득공제를 규정하고 있으며 여기에 전통시장, 대중교통 2개 부문에 대한 추가 소득공제를 명시하고 있음.
- 우수 직거래 사업장도 항목으로 포함하되, 현행 전통시장·대중교통과 동일한 방식으로 소득공제비율을 30%로 적용하는 방안을 제안함.

6) 중앙일보, “백화점이 전통시장 ... 이상한 소득공제”, 2014.5.26. 신문기사

[표 17] 우수 직거래 사업장 카드 이용실적의 소득공제를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 조세특례제한법</p> <p>- 제126조의2(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 신용카드등소득공제금액은 제1호부터 제4호까지의 금액의 합계액에서 제5호의 금액을 뺀 금액으로 하되, 제10항에 따른 금액을 한도로 한다.</p> <p>1. (생략) [전통시장 사용분 × 100분의 30]</p> <p>2. (생략) [대중교통이용분 × 100분의 30]</p> <p>3. (생략) [전통시장사용분 및 대중교통이용분에 포함된 금액은 제외하고, 직불카드등사용분 × 100분의 30]</p> <p>4. (생략) [신용카드등사용금액의 합계액에서 전통시장사용분, 대중교통이용분, 직불카드 등 사용분을 뺀 금액 × 100분의 15]</p> <p>5. (생략)</p>	<p>○ 조세특례제한법</p> <p>- 제126조의2(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 신용카드등소득공제금액은 제1호부터 제4호까지의 금액의 합계액에서 제5호의 금액을 뺀 금액으로 하되, 제10항에 따른 금액을 한도로 한다.</p> <p>1. (생략) [전통시장 사용분 × 100분의 30]</p> <p>2. (생략) [대중교통이용분 × 100분의 30]</p> <p>&lt;신설&gt; 3. 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에 따라 인증된 우수 직거래 사업장의 재화 또는 용역을 제공 받은 대가에 해당하는 금액으로서 제1항 제1호 제2호 및 제4호의 금액의 합계액(이하 이 항에서 “농산물 직거래 사업장 사용분” 이라 한다) × 100분의 30</p> <p>&lt;번호변경, 개정&gt; 4. (생략) [전통시장사용분 및 대중교통이용분, <u>농산물직거래사업장 사용분</u>에 포함된 금액은 제외하고, 직불카드등사용분 × 100분의 30]</p> <p>&lt;번호변경, 개정&gt; 5.[번호변경] (생략) [신용카드등사용금액의 합계액에서 전통시장사용분, 대중교통이용분, <u>농산물직거래사업장 사용분</u>, 직불카드등사용분을 뺀 금액 × 100분의 15]</p> <p>&lt;번호변경&gt; 6. (생략)</p>

□ 기대효과

- 우수 직거래 사업장에서의 카드 이용 실적 소득 공제는 직거래 사업의 확대, 로컬푸드 및 지역산 농산물 직거래 이용 활성화로 이어질 것으로 예상함.
  - 직거래 사업은 사회·경제적 변화 속에서 소비자들의 관심과 이용이 증대하고 있는 영역이기 때문에 소비자(구매자)측에 제공하는 인센티브를 통해 더욱 활성화할 수 있을 것으로 예상할 수 있음.
- 인증 우수 직거래 사업장과 이용자에 대한 인센티브 제공으로 관련 제도의 활성화와 농촌지역 활성화 정책 목표를 달성할 수 있음.
  - 우수 직거래 사업장 인증 제도의 도입은 직거래 육성을 위한 핵심 정책 수단으로 인식되고 있음. 하지만, 인증에 따른 제도적, 실질적 유인이 부족한 상황임.

- 우수 직거래 사업장의 카드 이용 실적 소득공제는 직거래사업장에 부여하는 주요한 인센티브가 될 수 있어, 관련 경영체들의 인증 참여와 함께 직거래 사업의 체계화에도 기여할 수 있을 것으로 예상됨.

## □ 특이사항

- 신용카드 등 이용 실적 소득공제는 조세특례 사항으로서 국회와 기획재정부 협의가 필요한 사항임.
- 한편, 조세와 관련한 최근의 흐름에 대해서도 주의할 필요가 있음.
  - 경제성장률이 둔화되면서도 복지·교육 등 사회적 요구가 증가하는 현실이기 때문에 국가 재정의 긴박성이 커지고 있음.
  - 이러한 문제를 해소하기 위해 법인세, 소득세, 부가가치세 등 조세 체계의 개편 논의가 계속되고 있는 상황이며 특히 단기적 해결책으로 각종 공제 항목을 폐지하고자 하는 흐름이 있음. 2014년 귀속분부터 주요한 소득공제 항목이 세액공제로 전환되기도 하였음.
  - 김재진외(2016)의 연구에서는 신용카드 등 이용실적의 소득공제와 관련하여 전면 폐지를 주장하지는 않았으나 “단순화”의 방향으로 전통시장·대중교통 이용분의 추가 공제는 폐지하는 방안을 제시하기도 하였음.
- 직거래 사업을 단순한 농업·농촌의 문제로 한정하면 논리적 한계가 있기 때문에 지역경제 활성화, 영세·중소농 및 지역공동체의 활성화 등 보다 넓은 관점에서 논리를 전개할 필요가 있음.
  - 참고로 지역의 과소화 문제가 심각해지면서 “지역세”, “고향세” [고향 기부제도] 등 새로운 형태의 지원체계 논의에도 주목해야 함.

## 나. 도매시장

### 1) 도매시장 제도적 변화

#### □ 공영도매시장 체제

- 한국의 도매시장은 공영도매시장(公營都賣市場) 체제를 바탕으로 하고 있음.
  - 국가와 지방자치단체(도매시장이 위치한 특·광역시 및 시가 개설자가 됨.)가 시설을 건립하고 도매시장법인, 중도매인 및 매매참가인이 참여하여 농산물 유통이 이루어지는 방식임.
  - 유사한 방식은 일본에서 운용되고 있음.
- 공영도매시장 체제는 영세한 생산자의 출하권을 보장하기 위한 성격을 가지고 있으며, “시장 내”에서의 경쟁을 통해 농산물 가격을 발견하고 유통이 이루어지도록 하는 구조를 갖추고 있음.
  - 출하자의 물품에 대해 도매시장은 “무조건 수탁”의 원칙을 적용함.
  - 도매시장법인은 수탁을 담당하고, 중도매인은 “시장 내”의 거래를 통해 농산물을 매수·수탁하여 소매상에게 분산하는 역할로 엄격하게 규정하고 있음.
  - 매매방법도 경매와 정가수의매매로 법에 의해 규정하고 있음.
- 하지만, 이러한 원칙적인 규정과 별도로 품목 및 유통 여건에 따라 다양한 예외를 두어 농산물 유통의 현실을 반영하고 있음.
  - 비상장거래가 대표적인 것으로 시장 반입량이 매우 적고 경매·정가수의매매 등 상장거래에 부적합한 품목에 적용. 중도매인이 직접 시장에 반입하여 자기 계산으로 판매할 수 있도록 예외를 인정하고 있음.

#### □ 도매시장 거래 제도를 둘러싼 논의와 변화

- 도매시장 유통에서 가장 중요한 이슈는 거래 제도와 관련한 사항임.
- 공영도매시장 초기에 “경매제”를 원칙으로 하고 관행적인 위탁상(委託商) 체제를 시스템적으로 전환시키고자 하는 노력이 전개되었음.
  - 1990년대 초반 상장경매의 정착을 강제화하려던 구상은 “농안법 파동”으로 무산되었으며, 비상장거래제를 도입하여 예외적 거래를 일부 허용하였음.

- 2000년에는 시장도매인제 법적 근거를 마련하고, 2004년 서울 강서시장에 시범도매인 하여 운영하고 있음.
- 한편, 상장·경매 방식을 보완하기 위한 거래제도 개선이 진행되어 2006년에는 정가·수의매매 범위를 확대(GAP인증품, 파렛트출하품, 친환경인증상품)하였고, 2007년에는 상·물(商·物) 분리거래[전자거래]를 허용하였음.
- 2012년 매매방법을 경매제 원칙에서 정가·수의매매를 동등한 방식으로 인정하여 매매방법에 대한 규제가 완화되었음.
- 도매시장의 거래 효율화를 위한 정책적 과제로 인식하였고, 전체 공영도매시장 거래의 20%까지 정가·수의매매 비중을 확대하고자 하는 정책적 목표가 제시되었음.
- 정가·수의매매는 중도매인이 요청하는 경우 등으로 일정한 제한은 남아있음.
- (참고) 정가·수의매매가 가능한 경우를 중도매인 이외에도 매매참가인이 요청하는 경우도 포함하는 것으로 법 개정이 추진되고 있음.

[표 18] 농산물 도매시장 거래제도

구분		상장거래			비상장거래		시장도매인제	
		경매	경매가 아닌 거래					
			정가	수의	매수	위탁	매수	위탁
거래주체	수탁	도매시장법인			중도매인		시장도매인	
	판매	중도매인			중도매인		시장도매인	
유통마진		위탁수수료 + 중도매인 마진			매수마진 또는 위탁수수료			
물류		경매장 하역 후 중도매인 점포 배송			거래선 또는 중도매인 점포 배송		점포 직접 하역	
가격결정		경쟁입찰	출하주가 가격제시	도매법인이 출하주, 중도매인과 협의	상호협상	판매후정산	상호협상	판매후정산
정산주체		도매시장법인			중도매인 [정산조직]		시장도매인	
거래가능품목		전품목			개설자 지정품목		전품목	

원자료 : 김병률 외(2006), 도매시장 제도운영 방식 및 구조개선에 관한 연구, 한국농촌경제연구원의 내용을 수정보완.

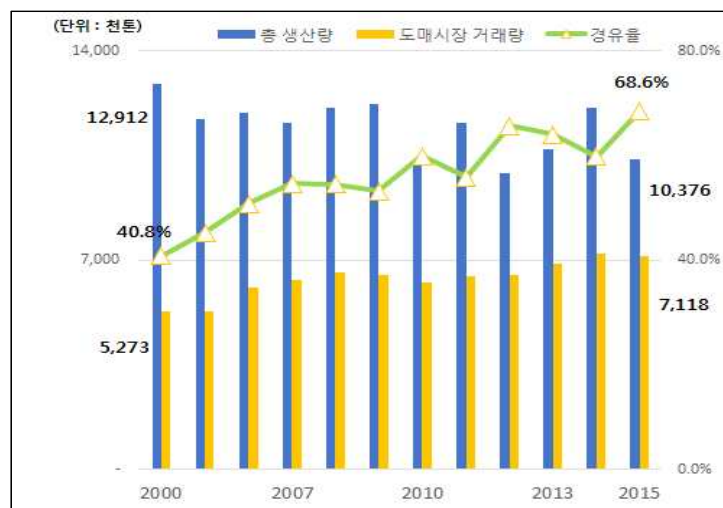
자료 : 김중안외(2016), 도매시장지원센터 설립 전략, 한국농수산물유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크·(사)농정연구센터

## 2) 도매시장의 현황과 변화 요구

### □ 공영도매시장 주요 현황

- 2015년 연말 기준 농산물 도매시장은 32개소임. (수산물 전문인 부산 국제수산물 시장을 포함하면 전국 공영도매시장은 33개소임.)
  - 농산물 도매시장에서는 83개 도매시장법인과 중도매인 7,593개소, 매매참가인 445개소 등이 거래에 참여하며 이외에 관련상인[유통부자재, 가공상품 등 판매] 1,316개소, 하역인 3,423명 등이 종사하고 있음. [자료 : 농림축산식품부 · 한국농수산물유통공사(2016), 2015년도 농수산물 도매시장 통계 연보]
- 공영 도매시장의 농산물 거래량은 매년 변동 요인이 있기는 하지만 2000년 이후 5백만톤~7백만톤의 규모를 유지하고 있음.
  - 공영도매시장 개장이 1985년 가락시장부터 시작하여 순차적으로 개장되면서 거래량이 증가하였으며, 2004년 광주서부시장 개장으로 마무리되면서 거래규모를 유지하고 있는 상황임.
- 총 농산물 중 도매시장경유 비율은 2015년 68.6%에 이르고 있음.

[그림 3] 농산물 도매시장 거래 현황



주 : 경유율은 1) 농수산물도매시장 통계연보의 청과물 거래량과 2) 통계청 농산물생산조사의 청과물 생산량을 비교한 비율임.

자료 : 김종안외(2016), 도매시장지원센터 설립 전략, 한국농수산물유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크 · (사)농정연구센터



### 3) 도매유통 부문 규제개혁 전략과 과제 설정(안)

#### □ 규제개혁 전략

- 도매시장의 규제개혁은 30년 이상 지속된 현행 공영 도매시장 체제에 대한 근본적인 논리를 다시 구성해야 하는 과제를 제기하는 것으로 확산될 수 있는 것임.
  - 도매시장은 “공영 체제” 를 도입한 기본 원리가 규제적 관점을 가지고 출발한 것임.
  - 현재도 계속되고 있는 거래제도에 대한 논의와 정산조직 확대 등은 모두 현행 공영도매시장의 운영체제의 전면적 개편을 전제로 이루어질 수 있는 것임.
  - 예를들어 수탁금지의 예외를 확대하거나, 도매시장법인의 제3자판매 허용, 중도매인의 매수집하 허용 등은 출하자 보호와 “시장 내” 의 경쟁 촉진이라는 근본적인 원칙을 수정하는 작업과 연결되어 있음.
  - 이러한 도매시장 규제개혁은 농안법 개정 혹은 도매시장법의 분법(分法) 등을 통하여 근본적인 논의가 진행되어야 하는 사항임.
- 하지만, 현행 체제에서도 여건에 따라 다양한 예외를 두기 보다는 시장별 유형화를 통해 도매시장 제도의 적용대상을 명확하게 정리함으로써 실질적인 규제개선 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단함.
- 또한, 현실에 잘 적용되지 않는 불요불급(不要不急)한 규제사항을 적극 발굴하여 개선하는 것도 이후의 도매시장 체제 개편 논의에 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 생각됨.

#### □ 규제개선 과제

- 본 연구에서는 도매시장 부문 규제개선 과제는 다음과 같이 제시함.
- 기반과제로는 [중앙, 지방 도매시장의 분류에 따른 시장 운영 탄력화]로 설정하였음.
  - 현재 농안법에 중앙시장, 지방시장을 구분하고 있으나 거래, 운영과 관련한 모든 사항은 동일하게 적용되고 있음.
  - 수도권과 광역시의 대규모 시장과 여건이 다른 지방도매시장에 대해서 적용 제도의 탄력성을 부여하여 실질적인 규제 완화의 효과를 거두도록 하는 방안임. (제도 적용의 대상을 구분)



○ 실행과제는 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 의무 완화, 도매시장 정산조직 부가가치세 면제로 설정하였음.

- 공영도매시장 분쟁조정위원회 건은 전면적·근원적인 규제개혁 사항은 아니지만 현실에 적용되지 않는 불필요한 제도를 폐지·개선하는 구체 항목으로 선정하였음.
- 도매시장 정산조직 부가가치세 면제는 시장 경쟁을 촉진하기 위해 정산조직을 정책적으로 확대하고자 시도하고 있는 상황에서, 기존 시장 내 유통주체와 달리 정산조직의 제공서비스가 부가가치세 면제 조항에 포함되지 않은 현실을 개선하기 위한 것임.

[표 19] 농산물 도매시장 유통 부문 규제개혁 과제

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
<b>기반 과제</b>				
중앙, 지방 도매시장의 분류에 따른 시장운영 탄력화	농안법 제2조 3, 4 제42조의 2 동법 시행규칙 제3조	중앙, 지방을 구분하고 있으나 특례 조항 이외에는 동일한 규제가 적용되고 있음	중앙(현행 11개 시장 지정) 시장 지정요건을 정리하고, 중앙시장 이외의 지방시장에 대해 대폭적인 규제 철폐를 시행.	일정기간의 조정과 조치 관련 계약, 인프라 구축이 요구됨.
<b>실행 과제</b>				
공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 완화 (선택적 설치)	농안법 제78조의2	개설자에게 거래 분쟁 조정 위원회를 설치하도록 규정하고 있으나, 설치하지 않았거나 운영실적이 미미한 상황임.	거래분쟁의 당사자 해결이 일반화되어 있는 상황에서 거래분쟁조정위원회의 설치를 선택 조항으로 변경하여 행정적 부담을 완화함.	
도매시장 정산조직 부가가치세 면제	조세제한특례법 시행령 제106조	비상장거래 중도매인의 정산을 담당하는 정산조직을 도입하였고, 정책적으로 확대를 추진하고 있음. 조세제한특례법상 중도매인의 정산 기능을 동일하게 수행함에도 불구하고 관련 조항에 포함되지 않아 부가가치세가 부과되고 있음.	- 부가가치세 면제 대상에 정산조직을 포함 - 출하자 대금 지급 서비스에 대한 부가세 면제로 출하 농가의 부담 감축.	

[표 20] 농산물 도매시장 유통 부문 규제개혁 과제(계속)

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
<b>기반 과제 (계속)</b>				
경매사의 업무 확대	농안법 제28조	경매사의 업무를 1. 경매우선순위 결정, 2. 가격평가, 3. 경락자 결정으로 규정하여 - 현실 업무와 괴리	경매사의 지위를 재규정하고, 경매사의 업무를 현실에 맞도록 확대 - 원물확보를 위한 산지지도, 정가·수의매매 교섭 등	
<b>검토 과제</b>				
도매시장 평가 및 검사 업무 체계화	농안법 제80조②	검사의 목적, 범위, 기간, 검사원 등을 사전 통지하도록 규정하고 있으나 이에 대한 내용이 법제화되어 있지 않은 부담이 있음.		
도매시장의 안전성 검사 완화	농안법 제38조의2	기준미달 판정시 출하자에 대해 전체 도매시장 출하 정지 벌칙이 부여되고 있음 - 해당 출하자의 전품목이 출하제한되어 과도한 벌칙이 부여되는 문제가 있음.	미달판정 출하자의 해당 품목으로 벌칙의 범위를 완화	

4) 기반과제 : 중앙, 지방 도매시장 분류에 따른 시장 운영 탄력화

□ 배경

- 도매시장 제도개선의 요체는 공영 도매시장 체제의 “원칙적인 요소”를 어떠한 범위에서 적용할 것인지의 문제로 이해됨.
- 중앙도매시장, 지방도매시장 구분 / 시장도매인제 확대 여부 / 비상장품목 운영 범위 설정 등이 주요한 이슈로 등장하고 있음.
- 특히 정가·수의매매 체제를 확대·안정화 하는 속에서는 “경매제”를 중심으로 구성되어 있는 농안법의 원칙에 대해 일정한 개편이 필요한 상황으로 이해됨.

○ 가장 전략적인 과제는 중앙도매시장과 지방도매시장을 구분하는 문제임.

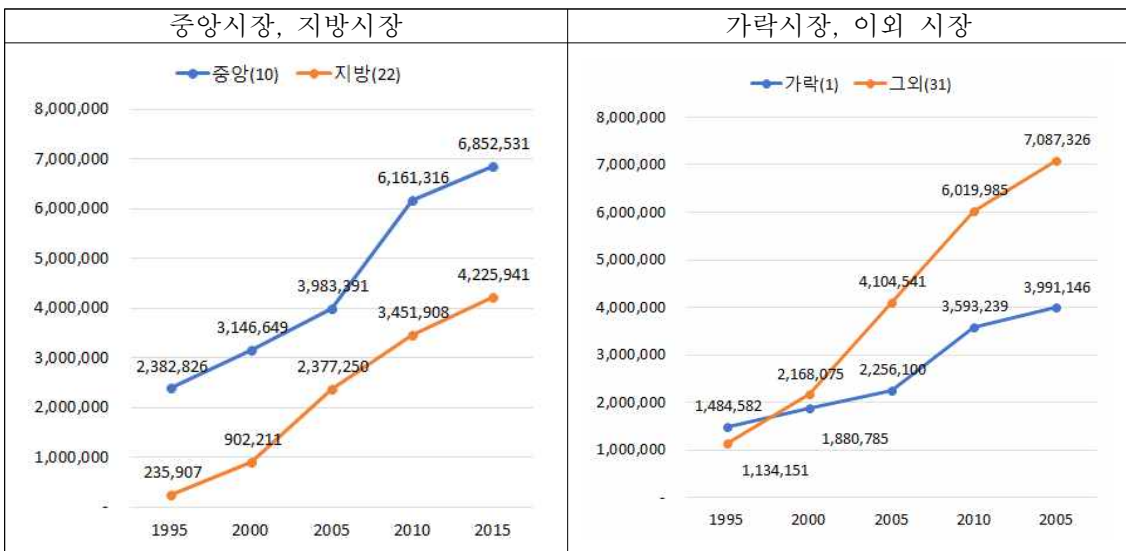
- 중앙, 지방으로 구분되어 있으나 동일한 원칙으로 적용하고 있는 상황임.
- 중앙도매시장과 지방도매시장으로 구분하여 공공성 확보가 필요한 규제적 사항은 중앙도매시장에 적용하고, 지방 도매시장의 경우 시장도매인제 도입, 거래제도 탄력화, 도매시장 기능 재편을 통한 산지유통시설로의 활용 등을 적극 추진할 수 있도록 제도적인 개편을 시행할 필요가 있음.

[표 21] 현행 농안법의 중앙, 지방 시장 분류 체계

구분	개소수	대상
중앙도매시장	9	서울가락, 부산엄궁, 대구북부, 인천구월, 인천삼산, 광주각화, 대전오정, 대전노은, 울산
지방도매시장	23	농안법상의 중앙도매시장을 제외한 모든 시장

주 : 중앙도매시장은 농안법 시행규칙 제3조에 총11개소로 규정하고 있으며, 수산부류인 노량진 수산물도매시장, 부산 국제수산물도매시장을 제외하고 9개소가 중앙도매시장임.

[그림 5] 중앙, 지방시장과 가락시장, 이외 시장의 농산물 거래액(백만원)



자료 : 농림축산식품부 · 한국농수산물유통공사, 도매시장통계연보

## □ 개선 방안

- 단기적인 개선 방안으로는 지방도매시장에 대한 “특례” 를 확대하는 것으로 시장 운영의 탄력성을 확대하는 방안이 있음.
  - 현행 농안법 42조의2(지방도매시장에 대한 특례) 내용을 구체화하고 적용범위를 확대하는 방안임.
  - 현재는 시행규칙 제26조(수탁판매의 예외)에서 규정하고 있는 것 이외에도 개설자가 다른 내용을 업무규정으로 정할 수 있도록 하고 있음. 하지만, 개설자가 결정할 수 있는 특례의 범위 등이 명확하지 않아 실제 적용되지 못하고 있음.
  - 따라서, 지방시장에서 적용할 수 있는 구체적인 규제 해소 사항을 정리하여 명시함으로써 지방시장의 탄력적 운영이 가능하도록 함.
  - 주요한 규제 해소 사항으로는 ① 도매법인의 경영사업 범위 확대(제3자판매 허용 등) ② 중도매인 전송 거래시 저율 수수료 적용 ③ 중도매인 직접매수 허용 등 거래제도에 대한 특례를 적용하는 방안이 있음.
- 보다 적극적인 방안으로는 도매시장 제도의 개편을 통해 중앙도매시장과 지방도매시장을 재정의하고 이들에게 적용되는 제도를 구분하는 작업이 이루어져야 하는 것으로 생각됨.
  - “중앙” 도매시장에는 공영 체제의 원칙을 준수하도록 하고, “지방” 도매시장은 여건에 따라 자율 운영이 가능하도록 함.
  - 일본의 경우 중앙, 지방 도매시장에 대해 차별적인 운영 원칙이 적용되고 있으며 개설자의 판단에 따라 중앙시장에서 지방시장으로 전환하는 사례들이 있음.
- 중앙도매시장, 지방도매시장의 구분은 이와 관련한 본격적인 연구가 필요함.
  - 도매시장 평가의 체계화를 위해 도매시장 유형 구분이 시도되기도 하였으나 구분의 기준에 따라 다양한 방안이 있는 상황임.
- 다만, 본 연구에서는 제도 적용 대상 구분을 위해서는 중앙, 지방 2개 분류 혹은 특별시, 중앙(이상 중앙)과 지방 3개 분류로 단순화하는 것이 바람직할 것으로 제안함.
  - 중앙, 지방 2개 분류가 적용 편이성에서 장점을 가지는 것으로 판단함.
  - 다만, 3개 분류 방안은 서울특별시의 가락시장·강서시장이 여타 도매시장과 규모면에서 큰 격차를 가지고 있기 때문에 별도로 취급할 필요가 있어 제시함.

※ 중앙시장 중심 제도 적용에 따른 지방도매시장의 애로점

- 거래제도 등 핵심 제도의 일률적 적용 뿐 아니라 사업운영 실무 측면에서도 지방도매시장의 유통주체들은 애로사항을 호소하고 있음.
- 2016년 시행한 의견 조사(김종안외(2016))에서 거래제도 이외에도 거래규모가 큰 중앙도매시장 중심으로 진행되는 다양한 정책 과제의 수행도 부담이 된다는 의견이 있었음.
- 파렛트출하율, 정가수의매매 목표 비율 할당 등이 대표적인 사항으로 지적되었고 이러한 목표지표가 “도매시장 평가”에 일률적으로 반영되고 있는 애로를 제시함.

※ 도매시장 분류와 관련한 중도매인측 의견

- 본 연구를 위해 중도매인조직 면담조사를 시행하였으며, 도매시장 분류와 관련한 의견을 청취하였음.
- 중도매인조직의 의견은 중앙시장의 원칙 적용, 지방시장의 탄력 운영 방안의 논리는 현재 중앙시장에 예외, 특례로 적용되고 있는 사항이 폐지됨으로써 오히려 관련 규제가 더욱 강화되는 것으로 이해될 수 있는 점을 지적하였음.
- (참고) 가락시장의 농산물 거래량이 전국 도매시장 거래량의 25~28%에 이르고 있고, 2015년 중앙도매시장 : 지방도매시장 거래량 비중은 61.9% : 38.1%임.
- 지방시장 운영의 탄력화와 함께 중앙시장의 정비와 관련해서도 점진적 접근이 필요하다는 점을 시사함.

※ 도매시장 분류와 관련한 선행 연구

- 최근의 연구 성과 중 도매시장 분류를 포함하고 있는 선행연구는 김병률외(2014), 도매시장 제도·운영 방식 및 구조개선에 관한 연구, 한국농촌경제연구원과 김윤두(2013), 도매시장 시설현대화사업 추진체계 개편 연구용역, 농림축산식품부가 있음.
- 다만, 도매시장 분류 연구를 본격적으로 수행하기 보다는 현대화사업, 평가 체계화 등 도매시장 정책 추진을 위한 분류 정비를 목표로 하기 때문에 다양한 관점을 반영하여 세분화된 다수의 유형으로 분류하는 특징이 있음.
- 김윤두(2013)의 경우 현행 중앙도매시장은 그대로 두고 지방도매시장을 세분화하는 1안과 특·광역시별 1개소씩 거점 시장을 중앙도매시장으로 하고, 나머지를 지방도매시장으로 재분류하는 안을 제시하였음.
- 김종안외(2016)는 도매시장 제도의 차별적 적용을 전제로 하여 도매시장을 입지와 규모에 따라 서울특별시와 광역시, 지방도시로 3분류 하는 안을 제시하고 있음.

[표 22] 도매시장 기능별 분류(김윤두, 2013)

구분	중앙도매시장 대상	분류 근거
1안		
중앙거점 도매시장 (9개)	서울가락, 부산엄궁, 대구북부, 인천구월, 인천삼산, 광주각화, 대전오정, 대전노은, 울산	농안법에서 정하고 있는 중앙도매시장
산지 도매시장(3개)	안동, 강릉, 원주	
소비지 1형 도매시장(5개)	서울강서, 부산반여, 창원내서, 창원팔용, 구리	
소비지 2형 도매시장(11개)	익산, 포항, 수원, 순천, 진주, 충주, 안산, 청주, 구미, 광주서부, 전주	
위성 도매시장(4개)	정읍, 춘천, 천안, 안양	전송 거래비중이 큰 시장
2안		
중앙거점 도매시장 (6개)	서울가락, 부산엄궁, 대구북부, 인천구월, 광주각화, 대전오정	1개 특광역시별 1개의 도매시장을 중점거점도매시장으로 선정
산지도매시장(3개)	안동, 강릉, 원주	
소비지 1형 도매시장(8개)	서울강서, 부산반여, 창원내서, 창원팔용, 구리, 울산, 대전노은, 인천삼산	
소비지 2형 도매시장(11개)	익산, 포항, 수원, 순천, 진주, 충주, 안산, 청주, 구미, 광주서부, 전주	
위성 도매시장(4개)	정읍, 춘천, 천안, 안양	전송 거래비중이 큰 시장

자료 : 김윤두(2013), 도매시장 시설현대화사업 추진체계 개편 연구용역, 농림축산식품부

[표 23] 도매시장 유형 재분류 방안 (김종안외, 2016)

구분	대상	비고
특별시형 (2개)	서울가락, 서울강서	서울특별시 소재 2개소
대도시형(12개)	구리, 부산엄궁, 부산반여, 대구북부, 인천구월, 인천삼산, 광주각화, 광주서부, 대전오정, 대전노은, 울산	광역시 소재 11개소와 구리시장(구리는 서울 상권에 속하는 특성 반영)
지방도시형(18개)	안동, 강릉, 원주, 창원내서, 창원팔용, 익산, 포항, 수원, 순천, 진주, 충주, 안산, 청주, 구미, 전주, 정읍, 춘천, 천안, 안양	지방도시 소재 18개소

자료 : 김종안외(2016), 도매시장지원센터 설립 전략, 한국농수산식품유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크·(사)농정연구센터

□ [참고] 일본의 중앙·지방 도매시장 비교

○ 일본 도매시장법은 중앙도매시장과 지방도매시장을 구분하고 있음.

- 도매시장법 제2조(정의) 및 제3장 중앙도매시장, 제4장 지방도매시장

[표 24] 일본 중앙도매시장, 지방도매시장 비교

		중앙도매시장	지방도매시장
특징		<ul style="list-style-type: none"> <li>공정하고 효율적인 유통을 확보하는 것을 목적으로 하는 광역적인 신선농식품 등의 유통 거점</li> <li>도도부현과 일정규모 이상 도시가 개설자가 되며, 엄격한 거래규제를 적용하고, 기준가격을 형성하는 등 중요 기능을 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 신선농식품 등의 물류 거점</li> <li>개설자에 대한 제한은 없으며 법률상 통제도 완화되었기 때문에 지역 실정에 따라 운영이 가능함.</li> </ul>
인허가, 감독	개설자	<ul style="list-style-type: none"> <li>농림수산대신의 인가, 보고·검사, 감독처분 등 (개설주체는 도도부현과 인구20만명 이상의 시로 한정함.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도도부현지사의 인가, 보고·검사, 감독처분 등 (개설주체에 제한이 없음. - 지방공공단체, 주식회사, 농협, 어협 등) 【이외에 필요한 경우 도도부현지사가 조례로 규정】</li> </ul>
	도매업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>농림수산대신의 허가, 보고·검사, 감독 처분 등</li> <li>개설자의 보고·검사, 감독 처분 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도도부현지사의 허가, 보고·검사, 감독 처분 등 【필요에 따라 도도부현지사가 조례로 규정】</li> </ul>
	중도매업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>개설자의 허가, 보고·검사, 감독처분 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법류상 특별한 규정 없음. 【필요에 따라 도도부현지사가 조례로 규정】</li> </ul>
	매매참가자	<ul style="list-style-type: none"> <li>개설자의 승인, 감독 처분</li> </ul>	
거래 규제		<ul style="list-style-type: none"> <li>매매거래 방법 설정</li> <li>차별거래의 금지, 수탁거부의 금지</li> <li>도매 상대방의 제한(제3자판매의 원칙적 금지) 【도매업자의 판매선을 시장내의 중도매, 매매참가자로 한정】</li> <li>시장외에 있는 물품의 도매 원칙적 금지 【도매업자의 판매를 시장내에 있는 물품으로 한정】</li> <li>도매업자의 도매상대방으로부터 매수 금지</li> <li>중도매업자의 업무 규제(판매위탁 인수 금지, 직접집하 원칙적 금지) 【중도매업자의 입하선을 해당 시장의 도매업자로 한정】</li> <li>도매 예정물량 및 도매물량·가격의 공표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>매매거래방법 설정</li> <li>차별적 거래 금지</li> <li>도매 예정 물량 및 도매물량·가격의 공표</li> <li>【이외에 필요에 따라 도도부현지사가 조례로 규정】</li> </ul>

자료 : 農林水産省(2016), 卸売市場をめぐる情勢について

- 중앙도매시장은 거래제도, 유통업자들의 업무제한 등이 엄격하게 규정되어 있음.
  - 중앙도매시장의 경우 거래방식이 이미 상대매매(相對賣買)로 주로 이루어지고 있기 때문에 경매 중심인 한국과 상당한 차이가 있음.
  - 1999년과 2004년의 법 개정으로 상물일치(商物一致), 도매업자의 제3자판매 금지 원칙, 중도매업자의 직접집하 금지 등의 규제가 완화·탄력화되었으며 수수료를 자율화 등 상당한 규제완화가 진행되어 왔음.
- 한편, 지방도매시장은 개설주체도 자유로울 뿐 아니라 매매거래 방법, 차별적 거래 금지, 정보 공개 이외에는 별도의 제한·규제가 전혀 없는 상황임.
  - 도도부현 지사가 공포하는 조례 등으로 필요에 따라 내용을 정하도록 하고 있음.
- 특히 2004년 도매시장법을 개정하여 지역 여건에 따라 중앙도매시장을 지방도매시장으로 전환할 수 있도록 하는 근거와 절차를 마련하였음.
  - 농림수산성의 정비방침에 따라 도도부현 지방자치단체장이 정비계획에 중앙→지방 전환계획을 포함하여 추진함.
  - 2004년 법 개정 이후 도매시장 개편이 진행되어 시장간 통합과 폐지가 진행되었고, 2006년 오이타현의 오이타시중앙도매시장(자율), 홋카이도의 쿠시로시중앙도매시장(개편대상)이 지방도매시장으로 전환한 이후 미에현중앙도매시장, 하코다테중앙도매시장, 아키타중앙도매시장 등이 지방도매시장으로 전환하였음.<sup>7)</sup>
  - 2004년 86개소였던 중앙도매시장이 2015년에는 64개소로 감소하였음.<sup>8)</sup>
  - 국가의 기간 도매시장을 제외하면, 지역의 필요에 따라 지방도매시장으로 전환하여 자유로운 거래가 가능하도록 규제를 대폭 완화하는 효과를 가져왔음.

## 5) 실행과제1 : 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 규정 완화

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 도매시장내 거래 당사자간의 분쟁을 조정하기 위해 도매시장개설자(특·광역시 및 일반시 시장) 소속으로 도매시장거래 분쟁조정위원회를 두도록 법제화되어 있음.

7) 農林水産省(2001.2.), 卸売市場の再編の推進について

8) 農林水産省(2016.6.), 平成27年度卸売市場データ集



- 도매시장은 출하자 이외에도 도매시장법인, 중도매인 및 매매참가인 등 여러 주체들이 활동할 뿐 아니라 부패성이 큰 신선농산물을 취급하는 특성이 있어 갈등과 분쟁의 가능성이 큼.
- 분쟁조정위원회는 낙찰자결정, 낙찰가격, 대금지급 등 분쟁을 심의·조정함으로써 효과적인 자율 해결기구로 운용을 기대
- 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제78조의2, 동법 시행령 제36조의 2
- (문제점) 분쟁조정위원회를 두도록 법제화되어 있음에도 실제로 위원회를 설치하지 않았거나 운영 실적이 없는 상황임. (자료 : 김종안외(2016), 도매시장지원센터 설립 전략, 한국농수산물유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크·(사)농정연구센터)
- 2016년 12월 전체 32개 농산물 공영도매시장 조사결과 12개 시장에는 분쟁조정위원회가 설치되지 않았음.
- 설치된 시장에서도 분쟁조정위원회 운영 실적이 없음.
- 미설치 시장 : 강릉, 수원, 순천 안동, 안산, 안양, 울산, 익산, 전주, 정읍, 진주, 천안
- 법적인 설치 목적이 있고, 관련 위원회의 역할과 운영 및 구성 등에 대해 법제화되어 있으나 일선 현장에서 운용되지 않는 의무를 개설자에게 부여하고 있음.

## □ 개선방안

- 도매시장거래분쟁조정위원회 설치를 의무 조항에서 선택 조항으로 변경함.
  - 개설자가 “두어야” 하는 법적 위원회로 시장관리운영위원회와 거래분쟁조정위원회가 있는데, 시장관리운영위원회는 개설자와 유통주체, 소비자·시민단체 등을 위원으로 하여 시장 운영 전반의 자문·의사결정 지원을 위한 것이기 때문에 존치하되 실질적으로 운영이 되지 않는 거래분쟁조정위원회는 개설자의 필요에 따라 선택적으로 설치할 수 있도록 함.
  - 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제78조의 2
- 보완 조치로서 필요한 경우 “시장 관리 운영위원회”에 심의 항목에 “분쟁조정”을 추가하여 관련 조정, 심의에 대한 사항을 검토할 수 있도록 함.
  - 위원의 구성 등이 운영위원회와 분쟁조정위원회의 목적상 차이가 있기 때문에 시장 운영회에서 선임하는 별도의 전문위원이 참여하도록 보완하는 것이 바람직함.

- 본 사항은 2017년 농림축산식품부 규제개혁 포럼에서 관련 사항이 논의되었음. 당초 거래분쟁조정위원회의 폐지를 제안하였으나 참여 전문가 위원들의 의견은 시장 운영과 거래분쟁조정은 다른 기능이고, 구성 위원에도 차이가 있어 시장 관리 운영 위원회가 거래분쟁조정위원회의 기능을 대체할 수 없다는 것이었음. 제도적으로는 거래분쟁조정위원회를 존치하되 개설자 선택사항으로 완화하자는 의견임.

□ 규제개혁 법령

- 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 중 분쟁조정위원회 설치 조항을 개설자 의무사항에서 선택사항으로 변경함.

[표 25] 도매시장 거래분쟁조정위원회 설치 규정 완화 법령 개정(안)

현행	개정안
<p>제78조(시장관리운영위원회의 설치) ① 도매시장의 효율적인 운영·관리를 위하여 도매시장 개설자 소속으로 시장관리운영위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. &lt;개정 2011.7.21&gt;</p> <p>② &lt;삭제&gt;</p> <p>③ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>7. 그 밖에 도매시장 개설자가 특히 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>④ (생략)</p>	<p>제78조(시장관리운영위원회의 설치) ① 도매시장의 효율적인 운영·관리를 위하여 도매시장 개설자 소속으로 시장관리운영위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. &lt;개정 2011.7.21&gt;</p> <p>② &lt;삭제&gt;</p> <p>③ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>7. 그 밖에 도매시장 개설자가 특히 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>④ (생략)</p> <p>&lt;신설&gt; ⑤ 제78조의2 조항에 따라 도매시장거래분쟁조정위원회를 설치하지 않은 경우, 그 기능을 시장관리운영위원회가 지명한 위원과 전문위원으로 분과를 구성하여 대신할 수 있다.</p>
<p>제78조의2(도매시장거래 분쟁조정위원회의 설치 등) ① 도매시장 내 농수산물의 거래 당사자 간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 도매시장 개설자 소속으로 도매시장거래분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 조정위원회는 당사자의 한쪽 또는 양쪽의 신청에 의하여 다음 각 호의 분쟁을 심의·조정한다.</p> <p>1. 낙찰자 결정에 관한 분쟁</p> <p>2. 낙찰가격에 관한 분쟁</p> <p>3. 거래대금의 지급에 관한 분쟁</p> <p>4. 그 밖에 도매시장 개설자가 특히 필요하다고 인정하는 분쟁</p> <p>③ 조정위원회의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제78조의2(도매시장거래 분쟁조정위원회의 설치 등) ① 도매시장 내 농수산물의 거래 당사자 간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 도매시장 개설자 소속으로 도매시장거래분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둘 수 있다. &lt;개정&gt;</p> <p>② 조정위원회는 당사자의 한쪽 또는 양쪽의 신청에 의하여 다음 각 호의 분쟁을 심의·조정한다.</p> <p>1. 낙찰자 결정에 관한 분쟁</p> <p>2. 낙찰가격에 관한 분쟁</p> <p>3. 거래대금의 지급에 관한 분쟁</p> <p>4. 그 밖에 도매시장 개설자가 특히 필요하다고 인정하는 분쟁</p> <p>③ 조정위원회의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

□ 기대효과

- 현실에서 운용이 되지 않는 위원회 설치 의무를 선택적 조항으로 개편함으로써 관련 관리 노력과 점검 등 불필요한 행정력의 낭비를 방지함.

6) 실행과제2 : 중도매인 대금정산조직 부가가치세 면제

□ 현황 및 문제점

- (현황) 도매시장 내 경쟁 촉진을 위해 중도매인의 (도매시장법인) 소속제를 폐지하였고, 이를 실질화하기 위해 대금정산조직의 설치를 추진하고 있음.
  - 정산조직은 조합형, 회사형 등 다양한 유형이 존재하며 일본의 경우 1개 시장에 수개의 정산조직이 운영되는 등 거래대금 결제 안전망으로도 역할을 담당하고 있음.
  - 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제41조의 2 (대금정산조직 설립지원)
    - 서울 가락동시장에 가락시장정산(주)가 설립되어 최초의 대금정산조직이 출범하였으며(2013.11.), 서울 강서시장에는 강서시장정산조합이 출범하여 조합형 정산조직이 처음으로 시도되고 있음. (2016.11.)
- (문제점) 농산물은 부가가치세 없이 거래되고 있으며, 공영도매시장에 입주한 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인의 거래와 제공 서비스에 대해서도 부가가치세가 면제되고 있으나, 대금정산조직은 과세 대상임.
  - 대금정산조직이 수취하는 정산 수수료에 대해 부가가치세가 부과되고 있음.
  - 실제로 2015년 가락시장정산(주)의 정산수수료 3억1천5백만원에 대해 부가가치세 2천8백6십만원이 부과되었음.
  - 정산조직의 설립은 농산물 도매시장의 공정거래와 경쟁강화를 촉진하기 위한 정책 과제로 추진되는 사항이나 관련 조세 체제가 정비되지 않아 거래 비용이 추가되고 있는 상황임.
- 도매시장 유통의 효율화를 위해서는 추가적인 비용 증가 요소를 제거하는 것이 바람직함.
  - 도매시장에서 발생하는 비용은 최종적으로는 농업인 및 산지조직의 출하자가 부담하게 됨.

- 정책적 과제로서 추진하고 있는 정산조직의 대금 결제 서비스는 시장내 유통행위에 부속되어 있는 것으로 별도의 정산조직을 두는 것으로 인해 추가적인 세금이 발생하는 것은 불합리한 것으로 이해됨.

#### □ 개선방안

- 부가가치세 면제는 조세특례제한법에 명시되어야 하는 사항이나, 정산조직은 최근에 실체로서 활동을 시작하였기 때문에 법에 포함되지 못하였음.
  - 이미 조세특례제한법에 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인 등 기존 유통주체에 대해서는 정부의 업무를 대행하는 단체로서 부가가치세 면제의 대상으로 인식하고 있음.
- 정산조직의 경우 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인이 수행하는 대금 지급을 통합 처리하는 역할과 함께 결제 기간간의 차이를 보완하는 단기신용 제공 기능 등을 제공하게 됨.
- 즉, 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인이 수행하는 대금결제 기능을 동일하게 처리하는 것이기 때문에 이들과 동일하게 부가가치세 면제 대상이 되는 것이 타당함.

#### □ 규제개혁 법령

- 농안법에는 정산조직의 설립 지원에 관한 사항이 규정되어 있음.
  - 2012년에 개설자가 정산조직 설립을 지원할 수 있는 근거를 마련하였음.
- 정산조직에 대한 부가가치세 면제는 조세특례제한법 제106조(부가가치세 면제 등)의 개정이 필요함.
  - 기존 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장상품목 취급 중도매인에 대한 부가가치세 면제 항목에 대금정산조직을 추가함.

[표 26] 중도매인 대금정산조직 부가가치세 면제를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 - 제41조의2(대금정산조직 설립의 지원) 도매시장 개설자는 도매시장법인·시장도매인·중도매인 등이 공동으로 다음 각 호의 대금의 정산을 위한 조합, 회사 등(이하 "대금정산조직"이라 한다)을 설립하는 경우 그에 대한 지원을 할 수 있다.</p> <p>1. 출하대금 2. 도매시장법인과 중도매인 또는 매매참가인 간의 농수산물 거래에 따른 판매대금</p>	
<p>○ 조세특례제한법 시행령 - 제106조(부가가치세 면제 등) ①~⑥ (생략) ⑦ 법 제106조제1항제6호에서 "대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>1. ~ 19. (생략) 20. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받은 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장품목 취급 중도매인</p>	<p>○ 조세특례제한법 시행령 - 제106조(부가가치세 면제 등) 20. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받은 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장품목 취급 중도매인 및 <u>대금정산조직</u> &lt;개정&gt;</p>

□ 기대효과

- 정산조직에 부과되는 부가가치세 면제함으로써 관련 비용 절감 효과를 가져올 수 있음.
  - 단기적으로는 비상장거래 중도매인의 거래대금 정산수수료(정산금액의 0.04%)의 부가가치세 부과분을 절감할 수 있음.
    - 서울 가락동시장 비상장거래 중도매인 거래액 6천억원 × 0.04% [정산수수료] × 10% [부가가치세] = 2천4백만원
  - 중장기적으로는 정산조직의 기능을 확대하여 비상장거래 뿐 아니라 도매시장 법인과 중도매인간의 정산까지 확대할 경우 절감액이 커지게 됨.
    - 서울 가락동시장 도매시장법인-중도매인간 정산으로 확대할 경우 연간 거래액 4조 원 × 0.04% [정산수수료] × 10% [부가가치세] = 16억원

- 이외에 부가가치세 면제는 정산조직에 대한 위상을 확립하는 계기가 되기 때문에 정산조직 활성화 과제를 안정적으로 추진할 수 있는 기초가 될 것으로 예상함.
  - 중도매인의 도매시장법인 소속제 폐지를 실질화하고, 시장 내 경쟁을 촉진하기 위한 기반 도구로서 정산조직의 실효성을 강화함.
  - 정산조직이 기존 시장 유통조직과 동일한 위상에서 이들의 기능을 보완·효율화하는 기구로서 인정받는 계기가 될 것으로 예상함.
  - 이를 통해 정산조직을 추진하는 개설자와 유통주체간의 논의를 촉발하고, 서울 이외의 타 시장으로 정산조직 추진 논의를 확산하는 기초가 될 것임.

## □ 특이사항

- 조세특례제한법에 반영을 위해서는 국회 및 기획재정부와의 협의가 필요함.
  - 조세와 관련한 사항은 매년 변화가 있으나, 궁극적으로는 면제 대상을 축소하려는 경향을 가지고 있음.
  - 하지만, 개선 대상이 되는 본 조항의 경우 “국가 사무를 대행하는 단체”를 규정하는 항목에 포함되어 있기 때문에 정산조직의 임무, 필요성에 대한 사항이 명확하게 정리될 수 있다면 법규 개선의 논리 전개가 가능할 것으로 판단함.
- 다만, 정산조직에 대해서는 위상, 역할이 아직 미확립된 문제가 있음.
  - 농안법에 정산조직 지원 조항이 있으나, 막상 정산조직의 위상, 임무 등과 인가 여부 등 미확립된 사항들이 다수 존재하는 상황임.
  - 현재 정산조직은 “비상장 거래”의 정산 창구로 이해되고 있는 상황이며, 도매시장 거래 전반의 정산 기구로서의 확대하는 방안에 대해서는 반대 의견도 존재하고 있음.
  - 도매시장법인협회는 도매시장법인-중도매인간의 대금정산은 도매시장법인의 고유기능으로 이해하며 이를 또 다른 정산조직에 위탁할 필요가 없다는 입장인 반면, 중도매인조합연합회는 중도매인의 법인간 자유로운 거래를 위해서는 이러한 기능이 반드시 필요하다는 입장임.
- 중장기적으로 도매시장 거래 체제의 변화와 대금 결제 기능의 안정성 확보 등을 위해 농안법에 관련 규정을 체계화·명확화 하는 과정이 필요할 것임.

## 7) 실행과제 3 : 정가·수의매매 확대에 따른 경매사의 임무 재규정

### □ 현황 및 문제점

- (현황) 공영도매시장의 거래 방식이 “경매” 원칙에서 “경매와 정가·수의매매”로 탄력화 되었음.
  - 정가·수의매매는 사전 교섭을 통하여 도매시장법인이 중도매인을 지정하여 거래하기 때문에 경매 방식과 비교하여 유통효율성을 높일 수 있을 것으로 기대함.
  - 농림축산식품부는 정책적으로 도매시장의 정가·수의매매 거래 비중을 확대하여 왔으며, 이미 가격이 책정되어 시장에 반입되는 수입산 농산물을 중심으로 거래가 확대되어 2016년에는 정가·수의매매 비율이 (금액기준) 18.2%에 이르렀음.
- (문제점) 농안법에는 경매사의 업무를 1. 경매우선 순위 결정 2. 가격평가 3. 경락자 결정 등 3가지로 정하고 있어 농산물 현지 출하지도, 정가·수의매매와 관련한 교섭 등이 규정되어 있지 않음.
  - 경매사는 도매시장 거래의 주도자로서 국가 자격을 갖추어야 할 뿐 아니라, 객관성·공공성이 중요하기 때문에 임명 배제 대상을 법에 정하고 있을 뿐 아니라 업무와 관련하여 형법이 적용될 경우 “공무원”으로 보는 강한 책임성을 요구하고 있음.
  - 하지만, 정가·수의매매 확대에 따른 경매사의 역할이 불확실하게 규정되어 있을 뿐 아니라 거래 활성화를 위해 수행해야 하는 업무에 대해서도 법적인 근거가 마련되어 있지 않음.

### ※ 경매사의 임무, 지위에 대한 논의

- 경매사는 도매시장법인이 “임명” 하도록 정해져 있는 모호한 위치에 있음.
- 현실에서 경매사는 “도매시장법인의 직원”이라는 신분으로 활동하고 있으나, 일선 도매시장법인의 경우 경매사 업무에 전문성을 부여하고 경력 자원을 활용하기 위해 전문직(계약직) 형태로 운영하는 방안 등을 제안하기도 함. 하지만 제도적으로 이러한 방식의 운용이 가능한지의 여부를 확정할 수 없는 상황임.
- 이외에 경매사가 직원으로 수행하고 있는 업무는 출하지도 업무, 산지 개발 업무, 정가·수의매매 등에도 개입하고 있는 바, “경매가 아닌” 거래 수행과 관련해서 어떠한 법적 지위와 책임을 가지는지 현재의 법규로는 규정하기 어려운 상황임.

□ 개선방안

- 경매사 임무를 시장 내의 거래 업무 전반으로 확장하고, 이에 수반되는 산지 지도, 교섭 등의 사항을 포함하도록 함.
- 정가·수의매매 확대 등 변화된 도매시장 거래 여건에서 경매사의 임무를 법규에 명확하게 규정함.
  - 경매사가 거래에 참여할 때 가지는 책임의 범위를 법규로 정함.
  - 이를 통해 다양화되는 도매시장 거래 방식의 변화 속에서도 경매사가 생산자와 구매자(중도매인 및 매매참가인)의 사이에서 객관적·공적 입장으로 매칭(matching) 업무를 수행하도록 임무를 부여함.

□ 규제개혁 법령

- 경매사의 업무를 규정하고 있는 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률의 제28조를 개정함.
- 현재 경매사의 업무를 “경매” 거래를 기준으로 규정하고 있는 사항에 추가하여 정가·수의매매 등 변화한 거래 방식과 현실에서 중요한 비중으로 수행하고 있는 산지개발 활동 등을 포함하도록 함.

[표 27] 경매사의 임무 재규정을 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
○ 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률 - 제28조(경매사의 업무 등) ① 경매사는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 도매시장법인이 상장한 농수산물에 대한 경매 우선 순위의 결정 2. 도매시장 법인이 상장한 농수산물에 대한 가격 평가 3. 도매시장 법인이 상장한 농수산물에 대한 경락자의 결정 ② 경매사는 [형법] 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.	○ 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률 - 제28조(경매사의 업무 등) ① 생략 1. ~ 3. (생략) <신설> 4. 원물확보 및 품질관리를 위한 산지 지도 5. 정가·수의매매 교섭 ② 생략



## □ 기대효과

- 변화된 제도, 시장 여건에 맞추어 경매사의 임무를 확장하여 규정함.
- 경매사의 업무 범위를 재규정함으로써 거래 중개자로서의 책임성을 강화함.

## □ 특이사항

- 경매사와 관련한 법규 개정이 일부 진행되었음.
  - 최근에는 경매사 시험방법의 간소화를 추진하여 2016.12. 농안법 시행령 개정 사항으로 반영되어 있음.
  - 하지만, 시대적 변화에 따른 경매사의 임무 개편 등은 진행되지 않고 있기 때문에 관련 논의가 진행되어야 할 필요가 있음.
    - 경매사 관련 시행령 개정 입법예고 사항 : 경매사 시험부정행위자에 대해 3년간 응시를 제한하는 조치가 농안법에 되어 시행령의 중복된 규정을 삭제 / 경매사 임면에 관한 사무를 원활하게 처리하기 위해 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호에 따른 주민등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있는 근거 규정 마련
- 장기적으로 보면 경매사의 명칭, 소속 및 지위 등을 재규정하는 검토가 필요함.
  - “경매” 라는 거래제도 한정된 명칭인 “경매사” 는 실제 도매시장 법인의 소속 직원으로서 다양한 업무를 수행하고 있음.
  - 거래 개입의 당사자로서 경매사의 명칭도 경매에 한정되지 않는 것으로 개편할 필요가 있으며, 관련한 업무와 책임에 대해서도 현실화가 필요함.

## 다. (원예)자조금

### 1) 자조금 도입의 배경

#### □ WTO체제 이후 농정 추진 체계의 전환

- 1995년 WTO체제 출범하면서 농정(農政) 추진 방식에 시스템적인 변화가 이루어졌음.
  - 농산물의 국가 간 교역을 자유화하면서, 농업에 대한 국가의 보조금 지급을 기준 연도 수준으로 동결하여 감축하는 원칙이 적용됨.
  - 국가의 농업의 기능을 유지하기 위해 농가 직접지불(直接支拂)을 기초적인 농정의 도구로 활용하면서 농업, 농산물 시장에 대한 정책적 개입은 최소화하는 방식으로 전환이 진행되었음.
- 각 품목별로 고유한 생산, 유통 시스템을 갖고 있기 때문에 품목(산업)별로 독자적인 자율 조정 시스템에 대한 요구가 큰 상황.
- 국내에서도 품목별협의회 육성, 품목별 대표조직 육성 등 품목, 산업별 생산자조직의 자율 규제 체제를 조성하려는 노력을 전개하여 왔음.
  - 생산자 및 관련 산업주체의 자발적 거출과 활용하는 “자조금”에 집중.
  - 축산은 의무자조금 체제가 정착되어 있고, 원예부문은 임의 자조금 체제에서 의무 자조금 체제로 전환해 가고 있는 상황임.

#### □ 의무자조금 체제의 필요성

- 품목조직의 자율성을 바탕으로 의무자조금 체제를 구성하되 프리라이더를 배제하기 위하여 “거출의무(釀出義務)”와 “출하의무(出荷義務)”의 규제적 특성을 법으로 규정하고 있음.
  - 임의 자조금과 달리 조직 구성에 대한 법적 제한이 가해지고, 구성원에게도 의무를 부여하게 됨.
- 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률(2012.2. 제정)

- 선진국의 경우 이미 정착된 의무자조금 체제를 해소하기 위한 도전도 일부 진행된 사례가 있으나, 우리나라의 경우 의무자조금 체제의 도입을 새롭게 추진하고 있음.
- 한국 농정이 공공 주도의 농산업 시책에서 정책-산업 거버넌스 형성과 품목별 조직의 자율규제 방식으로 전환해 가는 특수한 여건이 반영된 것임.
- 국가의 규제를 완화하되, 생산자 자율 규제와 책임성을 강화하는 2트랙 접근이 유효한 것으로 파악됨.

## 2) 주요 이슈

### □ 임의 자조금의 의무 자조금 전환 동향

- 원예분야 자조금은 임의 자조금 체제를 유지하여 왔음.
  - 과거 농협이 주도한 “품목별 전국협의회”가 임의 자조금 체제를 갖고 있었으며, 이 명박 정부에서 “품목별 대표조직 육성”이라는 개념으로 농협+민간생산자조직을 포괄하는 것으로 확대하였으나 임의 자조금 체제는 유지하였음.
  - 이들 임의 자조금은 생산자가 아닌 농협이 거출금을 대납하는 관행이 상존했고, 자조금의 활용도 홍보, 이벤트 중심으로 운용되는 등 한계를 가지고 있었음.
- 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 농림축산식품부는 2014년부터 의무 자조금 도입을 추진하고 있음.
  - 현행 정부의 자조금 매칭 지원사업을 2018년 이후 “의무 자조금”에만 지원하는 것으로 명시함으로써 기존 임의 자조금이 의무자조금 체제로 전환하도록 촉진하고 있음.
- 현재, 백합, 인삼, 친환경농산물 등이 의무자조금으로 전환하였으며 이외에 배·사과(과수 의무자조금으로 추진), 감귤, 절화 등의 품목이 의무자조금 전환을 추진하고 있음.
  - 기존 임의자조금 체제를 의무자조금으로 전환하기 위한 의사결정, 조직 재편 등의 어려움이 있어 신속한 전환이 어려운 상황임.

### □ 의무자조금 체제의 실효성 확보

- 의무자조금 조직은 조직 형성, 거출의 어려움 등도 있지만 궁극적으로는 효과성을 발휘해야 하는 책임이 있음.

- 선진국의 경우 자조금에 대한 매칭 개념이 약한 측면이 있으나, 우리나라의 경우 육성을 위해 거출금액 수준의 매칭 재원을 제공하고 있는 상황임.
- 자조금 활용과 관련해서는 현재는 홍보·마케팅으로 활동으로 주로 이용되고 있기 때문에 부담 주체인 생산자들의 실익을 증진할 수 있는 실효성 있는 활용 방안을 마련하기 위한 노력이 필요.
- 기존 축산 자조금(의무)의 경우 대중매체 홍보·마케팅 등의 성과·유효성은 파악되고 있으나 생산자 측면의 실질적 효용성에 대한 문제제기가 상존하고 있음.
- 회원의 유지, 거출금 등 목표액의 달성, 활용 효과성의 검증 등이 엄중하게 이루어질 필요가 있는 것임.

#### □ 지역자조금 도입

- 도단위 혹은 주품목주산지를 중심으로 지역(의무)자조금 도입 요구가 있음.
  - 지역 자조금 체제에 대해서는 논란의 여지가 있음.
  - 국민 생활과 밀접하게 관련되어 있는 주품목의 경우 전국적인 수급관리가 필요. 이들 품목에이 지역주산지의 입장에서 분산적으로 의사결정이 이루어질 경우 예기치 못한 수급 교란이 이루어질 수도 있기 때문임.
  - 이미, 전라북도, 제주도, 충청남도 등에서 도 단위 주품목 수급안정사업을 추진하고 있는 상황에서 해당 품목의 전국적인 교란 요인으로 작용할 우려가 제기되고 있음.
- 하지만, 오히려 전국 단위의 수급을 보완하는 기능과 지역 주품목에 대한 밀착한 자율규제가 유효한 방식으로도 이해할 수 있기 때문에 이를 체계화할 수 있는 제도적인 기반을 확충하는 것이 유리한 것으로 생각됨.
  - 예를 들어 미국의 유통명령제(marketing order)는 지역(주 단위) 의무자조금 체제로 운영되고 있음. 감자의 경우 동부아이다호주+오레곤주, 콜로라도주, 워싱턴주, 버지니아+북캐롤라이나 등 4개의 유통명령이 발동되어 있음.

### 3) [보론] 외국의 의무자조금 사례<sup>9)</sup>

#### □ 개요

- 외국의 자조금과 관련해서는 몇가지 개념과 용어가 구분 없이 사용되고 있음.
  - 자조금 chek-off, 부과금 levy 등 국가마다 비슷한 제도를 각기 다른 명칭으로 도입하고 있으며 운용, 활용 방식에도 차이가 있음.
- 단만, 자조금은 농산물의 출하 혹은 유통 단계에서 일정한 단위별로 부여되는 공통된 특성을 가지고 있음.
  - 임의자조금은 출하자·취급사업자가 자발적으로 거출하며, 의무자조금의 경우 일정 단계에서 의무적으로 거출하고 있음. (출하대금에서 차감되어 적립하거나, 특정 투입 자재에 부가하여 적립하며, 특수한 경우 농업조세와 동일하게 거출되기도 함.)
  - 원칙적으로 자조금은 특정 지역에서 품목을 생산·출하·취급하는 모든 주체가 의무적으로 부담하여 재원을 마련하고 활용해야 함.
- 자조금 운영조직은 일반적으로 생산자, 유통업체, 가공업체 등 다주체가 참여하는 위원회 체계를 갖추고 있으며, 자조금 사무를 위한 별도의 사무국을 두고 있음.
  - 대부분 법에 근거하여 자조금 조직을 창설토록 하며, 의사결정체계, 거출방법, 자금의 활용, 회원인 출하자·유통업자의 의무사항, 해산 방법 등을 규정하고 있음.
- 자조금은 품목·산업에 필요한 마케팅, 홍보, R&D, 수급조절 등에 활용하고 있음.
  - 시장개척 등 홍보·마케팅이 자조금의 주요한 활용처이지만, 호주 덴마크 등 주요한 국가들에서는 자조금이 R&D와 기술보급·혁신(Innovation) 활동에 주로 활용되는 특징도 가지고 있음.

#### □ <호주> 농업부과금 시스템 Agricultural Levy System

- 호주는 생산자단체가 아닌 국가가 직접 농산물에 부과금(Levy)를 거출하여 활용하는 방식을 택하고 있음.
  - 참고자료 : <http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/levies>

9) 본 항목의 내용은 송정환외, [채소류 산업 분석 및 생산자 조직화 방안] 연구 3년차 과제의 자문보고서로 작성된 장민기(2017.1.), “외국의 품목별 자조금 조직 동향” 보고서의 내용 중 일부를 발췌하여 정리한 것임.

- 국가가 거출한 부과금은 해당 품목의 품목별 조직에 배분하여 연구개발(R&D)에 활용하고 있음.
  - 호주의 경우 국가주도 R&D 및 지도사업 체제를 민간화하는 개혁과정에서 품목별 지원조직과 R&D 기관이 합병되는 독특한 역사를 가지고 있음.
- 부과금을 기존 국가 기구였던 품목 연구소에, 결국 현재의 품목조직에 배분하여 R&D와 지도사업을 시행하고 있음.
  - 품목조직의 형태는 국가가 출연한 공사(公社), 생산자 협회 등 다양함.

□ <덴마크> 부과금[Levy] + 농약화학세[Tax]를 결합한 자조금 시스템

- 덴마크는 국가 차원의 농정은 직접지불(농업부 산하의 농업청이 담당)과 검역 등으로 극소화되어있으며, 농식품회의소 (The Danish Agriculture & Food Council)가 산업 기능을 담당하고 있음.
  - 최근 2015년 6월 라무센(Rasmussen)정부가 출범하면서 식품농수산부와 환경부가 통합되어 환경식품부 (Ministry of Environment and Food)로 재편되었음.
- 덴마크 농식품회의소(The Danish Agriculture & Food Council)는 농업 생산자 단체 뿐 아니라 협동조합, 식품기업 등을 모두 망라한 국가 수준의 농식품 대표 조직임.
  - 기존 5개의 품목, 산업별 협회, 회의소를 통합하여 2009년 6월에 설립되었음.
    - Danish Agriculture[경중, 원예분야 품목협회], Danish Bacon and Meat Council [육가공산업 협회], Danish Agricultural Council[농업회의소], Danish Dairy Board[낙농보드], Danish Pig Production[양돈생산자협회]
- 덴마크의 부과금(Levy)은 품목별로 구분된 11개의 펀드를 구성하고 있음. (Commodity Levy Funds : 품목별 거출금을 해당 품목으로 활용하기 위한 것)
- 또한 부과금 이외에 1978년부터 농약·화학비료세(Tax)가 부과되어 이를 재원으로 농업발전펀드, 원예산업펀드, 유기농펀드 등 3개의 펀드를 추가로 조성하여 운영하고 있음.
  - 부과금은 생산자들이 출하액 대비 부과율을 자율 결정하여 농식품회의소가 거출의 주체가 되며, 농약·화학비료세는 국가가 토지면적 등을 기준으로 징수하고 있음.
- 부과금과 세금으로 조성된 펀드의 재원은 실질적으로는 농업회의소가 주도하는 R&D와 농촌지도사업에 활용되고 있음.

- 덴마크 농식품회의소는 실용R&D 및 지도사업 기구인 SEGES (650명 근무, 2013년 수입 607백만DDK, 이 중 사용자 서비스청구액 및 판매액이 397.9DDK로 65.6%를 차지)를 보유. 기초 농업R&D의 실용화 연구 기능을 수행.
- SEGES는 기존 농업협회의 “농업지식센터” Knowledge Center for Agriculture와 양돈생산자협회의 “덴마크양돈연구소” Danish Pig Research Center를 2015년 1월 통합한 것이며, 다시 2017년 1월 농식품회의소와 통합 [법인 흡수·통합]되었음.
- 덴마크 전역에 Danish Agricultural Advisory Service의 30개 기술지원 센터가 있으며, 3,000여명의 직원이 활동하고 있음. [SEGES가 국가수준의 기술 지원 기능을 하고, 30개 기술지원센터는 독립법인으로서 지역단위 기술보급 업무를 수행함.]

#### 4) (원예) 자조금 분야 규제 개혁 전략 및 과제 설정 (안)

##### □ 전략

- (원예)자조금의 의무자조금 전환은 농수산자조금법에 기반하여 진행되고 있음.
  - 기존 임의자조금 체제에서 의무자조금 체제로의 전환은 수급안정 등 원예 농산물 유통 분야의 주요 과제로서 전략적으로 추진되고 있음.
- 농수산자조금법은 임의, 생산조직 자율 체제로 진행되던 원예분야 자조금 사업을 체계화하기 위해 제정하였음.
  - 축산자조금은 2002년 “축산물의 소비촉진 등에 관한 법률”로부터 출발하여 2007년 “축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률” (축산자조금법)으로 발전하여 현재에 이른 오랜 역사를 가지고 있음.
  - 반면, 원예 자조금의 경우 의무화 추진을 위해 법이 새롭게 제정·정비되어 추진되고 있기 때문에 지속적인 개편 수요가 있는 상황임.
- 주요한 법적 규제 사항은 상당 폭의 개편이 진행되고 있기 때문에, 실용적 관점으로 접근할 필요가 있음.
  - 현재 법규에 규정되어 있지만, 자조금 조직의 정관 등으로 자율적으로 규정할 수 있는 사항을 적극 발굴하여 정비하는 것이 유리함.
- 다만, 의무자조금 체제로의 전환과 원활한 운영을 위해 농안법 등 타법 개정이 필요한 사항 등은 중·장기적 과제로서 지속 추진할 필요가 있음.

- 의무자조금 체계의 가장 큰 어려움 중의 하나는 효과적인 거출 방법을 마련하는 것이며, 이를 위해 주요한 의무자조금 추진 조직들은 도매시장 출하품의 대금정산에서 일정한 비율로 자조금을 거출하는 방안을 희망하고 있음.
- 의무자조금 체제로의 전환을 촉진할 수 있도록 관련 장애요인의 제거와 효율적 자조금 체제 구성을 위한 규제 개선 항목들을 적극 발굴해야 하는 것으로 판단함.

## □ 과제

- 원예 자조금 부문의 규제개혁 과제에서는 기반과제를 설정하지 않음.
  - 원예자조금의 의무자조금 전환 등 정책적 추진 과제가 존재하고, 관련한 생산자조직들의 노력이 전개되고 있는 상황이기 때문에 방향 설정에 대한 근본적인 논의는 불필요한 것으로 판단함.
  - 다만, 지역자조금 체제 도입 관련 사항은 원예 자조금 체제와 관련하여 과급력이 큰 주체로서 기반과제에 해당하나 관련된 논의가 아직 부족한 상황임. 또한 농안법 개정을 통한 의무자조금의 도매시장 거출 허용 과제는 도매시장 체제 및 정책적 의사결정의 영역임. 이들 두 과제는 검토과제로서 제시하였음.
- 실행과제는 생산자 자율 결정이 가능함에도 불구하고 법규로 규정하고 있는 대표적인 사례인 대의원 선출 기준 및 투표 방법의 개선을 과제로 제시함.
  - 대의원 정수와 이를 산출하는 산식이 법규에 규정되어 있고, 투표 방법도 직접·우편으로 한정하는 등 다소 과도한 내용이 포함되어 있는 사항임.
- 검토과제는 의무자조금 전환과 관련한 생산자조직 등에서 주로 현안으로 등장하고 있는 사항들을 정리하였음.



[표 28] (원예) 자조금 부문 규제개혁 과제(안)

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
<b>실행과제</b>				
의무자조금 단체 대의원 선출 기준을 정관으로 자율화	농수산자조금법 시행령 제4조	대의원 선출 기준이 법(시행령)에 따라 일률적으로 규정되어 있음. - 대의원 수 산출 산식이 법에 포함되어 있어 조직된 품목조직의 현실과 차이가 있음.	대의원 선출구역 획정 책정 의무와 주요한 원칙만을 시행령에 존치하고 세부 사항은 정관으로 정하도록 자율화.	
의무자조금 대의원 선출 차 간편화	농수산자조금법 시행령 제4조	의무자조금 대의원의 산출방법을 직접, 우편의 2가지로 법규에 규정하고 있음.	품목 농업인의 편의와 유효한 투표수의 확보를 위해 우편 이외에도 모바일 등 온라인 투표를 허용함.	
<b>검토과제</b>				
(원예) 의무자조금의 도매시장 거출	농안법 제42조	시장사용료, 시설사용료, 위탁수수료, 중개수수료, 정산수수료 이외에 도매시장에서 징수가 불가함.	의무자조금을 도매시장에서 거출할 수 있도록 포함	
의무자조금 관리 위원회 위원장 선출 차 간소화	농수산자조금법 시행령 제4조	의무자조금관리위원회 위원장을 총회 의결로 선출하도록 하고 있음.	총회 의결을 원칙으로 하고, 단일 후보의 경우 무투표 당선 되도록 완화함.	축산분야 기 시행중 (축산자조금 관리 및 운영 요령)
자조금의 통합 분리 절차의 간소화	농수산자조금법 시행규칙 제3조	자조금의 통합, 분리 시 품목을 고시하도록 하고 있음.	고시 사항을 폐지하고 장관 승인으로 간소화 함.	
지역 의무자조금의 설치	농수산자조금법 시행규칙 제5조	(지역단위 의무자조금 설치와 관련한 구체 조항이 없음.)	전국적인 주산지로서 일정 요건의 부여를 전제로 하여 지역 의무자조금의 설치가 가능하도록 함.	

## 5) 실행과제1 : 자조금 대의원 선출기준 자율화

### □ 현황 및 문제점

- 농수산 자조금 설치를 위한 대의원 선출기준이 획일적으로 적용됨에 따라 자조금 단체 및 품목의 특성을 반영하지 못하고 있음.
- 농수산 자조금법 시행령에는 대의원 선출구역을 광역자치구 또는 기초 자치구 단위로 하고, 선출구역별 대의원수는 농수산업자수 50%, 농수산물의 생산량 50%를 각각 반영하여 선출하도록 규정되어 있음.
- 시행령의 규정을 그대로 따르게 되면 품목 특성, 주산지 분포 등에 따라 대의권이 불일치할 가능성이 존재함.
  - 농수산업자수가 소수이거나 권역별로 집중된 주산지가 존재하는 경우에는 행정구역에 맞추어 대의원을 선출하기 어려운 경우가 있음.
  - 또한, 대의원수를 선거구별로 농수산업자수와 생산량을 기준으로 배분하도록 되어 있는데, 품목에 따라서는 거출기준이 생산량이 아닌 경우가 있기 때문에 자조금 납부와 대의원(대표권)이 비례하지 않을 수 있음.
  - 특히 읍·면 단위 이하의 정확한 생산량 통계를 확보하기 어렵고 기후·기상 여건에 따라 생산량이 지역별로 큰 차이가 발생할 수도 있음.
- 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 제12조, 동법 시행령 제4조(대의원의 선출 등) 2항, 3항

### □ 개선방안

- 대의원 선출기준과 방법을 자조금단체의 정관으로 자율적으로 정하도록 함.
  - 법에 세부 사항을 규정하여 자조금 단체의 자율적 운용이 불가능한 현실을 개선할 필요가 있음.
- 다만, 농림축산식품부가 자조금 설치계획과 대의원 선출 계획을 승인하는 과정에서 그 적절성을 판단하도록 함.
  - 자조금 설치계획, 대의원 선출 계획의 수립과 관련한 가이드라인을 선행하여 제시할 필요가 있으며, 농림축산식품부는 검토 과정의 공개와 피드백 절차 등을 마련할 필요가 있음.

□ 규제개혁 법령

- 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행령에 규정되어 있는 대의원 선출 관련 조항을 존치하되 생산자조직 자율로 세부 내용을 결정할 수 있도록 개정함.
  - 대의원 선출 구역은 ① 농수산업자의유형 ② 세부 품목 ③ 행정구역의 3대 기준을 바탕으로 정한다는 원칙을 법제화함.
  - 또한 선출구역별 대의원 수도 ① 농수산업자의 수 ② 생산량 등 자조금 거출기준 과 거출 규모에 따라 정할 수 있도록 함.
- 전국 생산량, 대의원 선출구역 생산량 혹은 출하량 등 산출에 소요되는 구체 데이터를 지정하지 않음.

[표 29] 자조금 대의원 선출 기준 자율화를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등) ① (생 략)</p> <p>② <u>의무자조금단체는 다음 각 호의 어느 하나의 기준으로 선출구역을 확정하여 대 의원 선거를 실시한다.</u></p> <p>1. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도별</p> <p>2. 시·군·자치구별</p> <p>③ 제2항에 따른 선출구역별(이하 “선출구 별”이라 한다) 대의원 수는 다음과 같다. 이 경우 농수산업자 수와 생산량· 출하량은 법 제28조에 따라 작성된 최근 통계를 기준으로 한다.</p> <p><u>선출구별 대의원 수 = ( 선출구역 내의 해당 농수산물 농수산업자 수 / 해당 농 수산물 농수산업자 수 전체 × 해당 농 수산물 대의원 수 × 0.5 ) + ( 선출 구역 내의 해당 농수산물 생산량(생산량 통계가 없을 경우 출하량) / 해당 농수산 물 생산량 전체(생산량 통계가 없을 경 우 출하량) ) × 해당 농수산물 대의원 수 × 0.5 )</u></p>	<p>○ 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등) ① (생 략)</p> <p>② <u>의무자조금단체는 법 제2조제2호에 따 른 농수산업자 유형과 세부품목, 행정구 역을 기준으로 선출구역을 확정할 수 있다.</u></p> <p>1. 삭제</p> <p>2. 삭제</p> <p>③ 제2항에 따른 선출구역별(이하 “선출구 별”이라 한다) 대의원 수는 해당 품목 의 특성을 반영하여 농수산업자 수와 생 산량 등 자조금 거출기준, 거출규모 등 을 기준으로 배분할 수 있다.</p>

## □ 기대효과

- 농수산물 의무자조금 설치 품목을 신속하게 확대하여 농수산물 소비촉진, 수급안정 등 품목산업 발전에 기여할 수 있음.
  - 정부는 2017년 1월 현재 2개인 농산물 의무자조금 품목을 2017년 12월까지 10개 품목으로 확대하는 정책 목표를 두고 추진 중에 있음.
  - 기존에 존재하지 않은 품목 조직을 창설하여 자조금 체제를 갖추는 것이 아니라 이미 존재하는 임의자조금 체제를 의무자조금 체제로 전환하는 방식으로 진행되고 있음.
  - 기존 조직의 내부 의사결정 체계, 자조금 거출 방식 등이 있는 상황에서 농수산물자조금법 시행령에 규정한 대로 대의원 구역을 정리하고 재선출하는 과정을 거쳐야 하는 등의 복잡한 의사결정 과정 때문에 조직 내부의 갈등이 촉발되는 경우들이 있음.
  - 타당성을 확보한 경우에 기존 품목조직의 의사결정 구조와 연계하여 의무자조금 체제로 신속하게 전환할 수 있고, 자율적 의사결정 방식을 보장하는 측면에서도 유리한 여건을 제공하는 것으로 판단됨.
- 대의원 선출을 위한 전국적 통계조사 비용을 절감할 수 있음.
  - 통계가 잘 정비되어 있는 주요 품목의 경우에도 읍·면 단위 등 세분화된 공식 통계 자료를 확보하는 데에 어려움이 있음.
  - 실무 적용을 위해서는 생산량 통계 혹은 이를 대처할 수 있는 출하량 통계 등을 자조금 추진 조직이 직접 조사·수집하는 과정을 거쳐야 하는 상황임.
  - 농협 출하 실적, 회원 현황 등 내부 자료를 활용하여 합의·결정할 수 있도록 하여 법규에 정한 생산량·출하량 통계자료를 활용해야 하는 부담을 줄이도록 함.

## 6) 실행과제2 : 자조금 대의원 선거의 간편화 (온라인 선거 허용)

### □ 현황 및 문제점

- 농수산물 자조금 설치를 위한 대의원 선출시 투표 방법으로 직접하거나 우편에 의한 방법만 허용하고 있어 투표율 제고에 한계가 있음.
  - 현재 자조금법 시행령에는 전자투표 등이 명시되어 있지 않으며, ‘공공단체 등 위탁 선거에 관한 법률’에 따라 대의원 선거를 중앙선거관리위원회에 위탁하는 경우에만 전자투표가 가능한 것으로 파악됨.

- 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 제12조, 동법 시행령 제4조(대의원의 선출 등) 6항, 10항
- [참고] 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제69조(전자투표 및 개표) ① 관할 위원회는 해당 위탁단체와 협의하여 전산조직을 이용하여 투표와 후보자별 득표수의 집계 등을 처리할 수 있는 방법으로 투표 및 개표(이하 이 조에서 “전자투표 및 개표”라 한다)를 실시할 수 있다.
- 자조금 참여 농수산사업자는 전국 단위로 분포하고 있는 상황이고, 대의원 구역별 개별 선거가 현실적으로 어려운 상황이기 때문에 의사결정을 위한 투표 방법은 우편, 인터넷, 모바일 등으로 다양화할 필요가 있음.
  - 투표의 공정성을 확보해야 하고, 그 과정에서 개입될 수 있는 부정 요소를 최대한 차단할 필요는 있음.
  - 하지만, 대의원 선출이라는 한정된 선거 행위이기 때문에 공간·이동의 한계를 극복하고 가급적 많은 회원이 참여할 수 있도록 다양한 투표 방식을 도입하는 것이 바람직함.

#### □ 개선방안

- 농수산업자의 편리한 투표참여와 용이한 선출구별 유효투표 수 확보를 위해서 직접 또는 우편투표 이외에 모바일 등 온라인투표도 허용함.
- 온라인투표의 경우에도 그 방법은 중앙선거관리위원회의 온라인투표 시스템을 이용하도록 하여 부정의 소지를 차단하도록 함.

#### □ 규제개혁 법령

- 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법 시행령 제4조 ⑥ 항에 규정하고 있는 대의원 투표 방식을 직접, 우편 2가지로 정하고 있는 사항을 개정.
- 직접, 우편 이외에 온라인 항목을 추가함.

[표 30] 자조금 대의원 선출 투표 방법의 다양화를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등)</p> <p>① ~ ⑤ (생략)</p> <p>⑥ 투표는 직접 하거나 우편에 의하여 하되, 우편에 의한 투표는 투표일 오후 6시까지 의무자조금단체가 지정한 장소에 도착한 것만 유효하다.</p> <p>⑦ ~ ⑨ (생략)</p> <p>⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 제6항에 따른 우편에 의한 투표 방법과 그 밖에 대의원 선출 등에 필요한 사항은 해당 의무자조금단체의 정관으로 정한다.</p>	<p>○ 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등)</p> <p>① ~ ⑤ (생략)</p> <p>&lt;개정&gt; ⑥ 투표는 직접 하거나 우편 또는 온라인에 의하여 하되, 우편 또는 온라인에 의한 투표는 투표일 오후 6시까지 의무자조금단체가 지정한 장소에 도착한 것만 유효하다.</p> <p>&lt;개정&gt; ⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 제6항에 따른 우편 또는 온라인에 의한 투표 방법과 그 밖에 대의원 선출 등에 필요한 사항은 해당 의무자조금단체의 정관으로 정한다.</p>

□ 기대효과

- 직접투표, 우편투표 이외에 온라인 투표를 포함하여 참여 회원의 권리 행사를 원활하게 할 수 있음.
  - 원거리 이동, 우편 처리의 불편함 등을 해소하여 투표 참여율을 높일 수 있음.
  - 참여율이 저조할 경우 재투표 등 추가적인 행정사항이 발생할 우려가 크기 때문에 사전에 다양하고 편리한 투표방법을 제공함으로써 이러한 문제를 방지함.
- 온라인 투표시 선거비 절감이 가능함.
  - 일반적인 투표 비용은 1인당 10천원 수준 소요되나, 온라인 투표시 1천원 내외로 투표 운용이 가능함.
  - 중앙선거관리위원회 온라인투표 시스템 이용수수료는 2천명 이하인 경우 700원/인, 4,000명 이하인 경우 600원/인으로 제공되고 있으며, 추가선거의 경우에도 500원/인으로 지원하고 있음.
- [참고] 중앙선거관리위원회의 온라인투표 시스템 서비스 제공 대상은 국가기관, 지방자치단체, 농협과 정비사업조합 등 법령에 근거해 선관위 위탁이 가능한 단체, 법률에 설립근거 등이 있는 기관 단체, 각급 학교 등으로 정해져 있음. 의무자조금 단체의 경우 법률에 설립근거 등이 있는 기관 단체에 해당하기 때문에 투표업무의 위탁이 가능함.

## 라. 농산물 품질관리

### 1) 표준규격의 필요성, 현황

#### □ 표준규격의 필요성

- 공정한 농산물거래를 위해 판매자-구매자간의 일치된 상품 인식을 위해 일정한 기준에 따라 품질을 규정할 필요가 있음.
  - 신선 원예농산물은 품종, 출하시기, 산지에 따라 품질의 격차가 존재하며, 보다 엄밀하게 보면 출하품 하나하나마다 편차가 있음.
- 표준규격은 농산물의 가격, 거래단위 기준을 마련하는 것으로서 원예 농산물 유통의 기초를 이루는 중요한 도구가 됨.
- 또한, 전통적으로 농산물의 판매단위가 다양하기 때문에 농산물 물류 체계화, 효율화를 위해 포장규격 등도 일률적인 기준을 적용할 필요가 있음.
  - 국제규격의 파렛트를 활용하여 상하차 등의 기계화가 가능하도록 포장크기를 정하고, 농산물의 손상을 방지하기 위한 포장재 기준을 마련하는 등의 노력이 필요함.

#### □ 농산물 표준규격 현황

- 2017.1. 현재 과실, 채소, 서류, 특작, 버섯, 곡류, 화훼 등 7개 부류에 대해 포장규격 118개, 등급규격 81개 품목과 표준규격 표시[의무사항, 권장사항]로 운용되고 있음.
  - 농산물표준규격은 “표준규격에 맞는 농수산물을 출하하는 자는 포장 겉면에 표준규격의 표시를 할 수 있다” (농수산물품질관리법 제5조②) 로 규정하고 있어 출하자가 반드시 지켜야 하는 의무사항은 아님.
  - 하지만, 표준규격은 공동출하 지원의 조건이 되며, 도매시장 등의 물류개선 사업 추진의 기준이 되고 있음. 특히, 최근 도매시장 표준하역비 제도를 강화하여 표준규격품의 경우 하역비를 도매시장법인이 부담하나 비규격품은 출하자가 부담하도록 하고 있음.
  - “표준규격”에 대한 벌칙도 존재하며, 의무표시 사항이 누락되거나 기준에 미달하는 경우 표시정지의 행정처분을 부과하고 있음.

## 2) 외국의 표준 규격 운영 벤치마킹

### □ 개요

- 주요 국가들의 사례를 보면, 농산물 거래의 편이와 공정성을 확보하기 위해 농산물 표준규격을 운영하고 있음.
- 국가마다 주요 생산품목, 유통 현실이 다르기 때문에 적용 대상, 방법 등에서는 큰 차이가 있으며, 일률적인 방식이 존재하는 것은 아님.
- 의무로 적용하는 규제적 특성을 갖춘 경우도 있지만, 권장 사항 혹은 가이드라인 수준으로 운용하는 경우도 있음.
  - 표준규격은 농산물의 품질등급을 수개로 구분하는 내용을 제시하고 있기 때문에 농산물 거래 상호간에 일치된 품질·규격을 이해할 수 있도록 함.
- 본 연구에서는 일본, EU의 사례를 살펴보았는데 농산물 표준규격은 규제적 성격에서 탈피하여, 자율화·간소화가 진행되는 부문으로 파악됨.
  - 식량작물의 경우 국가가 엄격한 규격을 마련하여 적용. 중요한 국가자원이고 비축사업 등 국가적 필요가 있기 때문임.
  - 반면, 원예농산물의 경우 표준규격을 규정하는 대상을 축소하거나 규정 내용을 간소화하는 조치들이 진행되고 있음.
  - 일본의 경우 국가의 원예농산물 표준규격 제도를 폐지하는 경우까지 있음.

### □ 일본의 원예 농산물 표준 규격

- 일본은 곡물류에 대해 농산물검사법(農産物検査法)에 근거하여 농산물규격규정(農産物規格規程)을 운영하고 있음.
  - 국내산 산지, 품종별 구분과 포장 규격을 운영하고 있을 뿐 아니라 수입산에 대한 규격도 규정하고 있음.
  - 식량에 대한 규격을 국가 차원에서 엄격하게 관리하고 있음.
- 반면, 원예농산물의 경우 단계적인 간소화 조치를 진행한 이후 “채소(야채)표준규격” [野菜の標準規格]을 2002년 3월 폐지하였음.



- 일본의 원예농산물 표준규격은 도도부현(県) 단위 지자체의 규격 및 생산자조직·출하조직의 자율 규격 체제로 운용되고 있음.

○ 일본 농림수산성의 농업경쟁력강화프로그램에서는 “생산자가 유리한 조건으로 안정판매를 할 수 있도록 하기 위한 유통·가공업계구조의 확립” 항목 중 하나로 표준규격의 정비를 제시하고 있음.

- 같은 자료에서 당근의 사례로 1973년 책정되어 1983년, 1995년 간소화 과정을 거친 경과를 설명하고 있음.

[표 31] 일본 당근 국가 표준규격의 변화

크기구분	당초 (1973년 책정)		1983년			1995년			2002년
	등급	중량	등급	중량	등급	중량	등급	중량	
크기구분	2L	250g~(추동)		추동	춘하		추동	춘하	폐지
	L	170g~250g	2L	300g~	250g~	2L	250g~	200g~	
	M	100g~170g	L	200g~ 300g	150~ 250g	L	150g~ 250	120g~ 200g	
	S	60g~100g	M	120g~ 200g	80g~ 150g	M	80g~1 50	70g~1 20g	
	2S	40g~60g(춘하)	S	60g~ 120g	40g~ 80g	※S 폐지, 간소화			
			※2S 폐지, 간소화						

원주 : 크기 이외에, 품위, 1포장당 중량, 포장기준이 있음.

자료 : 농림수산성(2017.1.), 생산자가 유리한 조건으로 안정 거래를 할 수 있도록 하기 위한 유통·가공 업계 구조 확립, 농업경쟁력강화프로그램 설명보조자료집

[표 32] 일본 당근 지역별 (자율)규격 사례

전농히로시마현본부 규격			S농협 규격		
등급	크기		등급	크기	
A품/B품	3L	300g~400g	A품	3L	400g~
	2L	230g~300g		2L	300g~400g
	L	170g~230g		L	200g~300g
	M	120g~170g		MA	150g~200g
	S	80g~120g		M	100g~150g
				S	80g~100g
			2S	60g~80g	
			O품	OL, OM	
			B품	B, BS	

원주 : 크기 이외에, 품위, 1포장당 중량, 포장기준이 있음.

자료 : 농림수산성(2017.1.), 생산자가 유리한 조건으로 안정 거래를 할 수 있도록 하기 위한 유통·가공 업계 구조 확립, 농업경쟁력강화프로그램 설명보조자료집

- 한편, 국가 규격을 폐지하고 자율규격 체제로 전환한 이후 지역별 특화 등에서 효과를 보고 있으나, 전체로 보면 지역별 규격이 과도한 농산물 규격 구분으로 나타나고 있어 오히려 비효율성이 커지고 있는 것으로 평가하고 있음.

## □ EU

- EU는 역내 국가들 공통의 원예프로그램을 시행하고 있음.
  - 유럽연합의 원예농산물 관련 정책은 단일시장(Single Market)의 원칙을 채택하고 있음. (EU Council Regulation (EC) No 1234/2007)
- 원예농산물 표준규격은 시행규칙에 해당하는 COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 543/2011 (2011.6.7.) 에 규정되어 있음.
  - 원예농산물 표준규격은 원예농산물의 역내외 유통의 “최소 기준” (general marketing standard)을 규정하는 것으로 목표를 제시하고 있음.
  - 즉, 유통가능한 상품과 비상품을 구분하기 위한 기준으로 운용하고 있는 것임.
- 특징적인 점은 1) 특정 표준규격(specific marketing standard) 10개 품목 2) 적용 배제 5개 품목을 제외한 모든 품목은 최소기준에 적합하도록 규격을 규정하고 있다는 것임.
  - “특정 표준규격”은 생산량과 소비량이 커서 세분화된 기준이 필요한 주요품목에 해당하며, EU차원에서는 실질적으로는 이들 10대 품목만을 대상으로 표준 규격이 운영된다고 볼 수 있음.
    - 특정 표준규격 적용 품목(10개 품목) : 사과, 감귤류, 키위, 양상추 및 엔다이브 (endive : 꽃상추), 복숭아, 배, 딸기, 파프리카, 식용포도, 토마토
    - 적용배제(5개 경우) : 가공용[명백한 가공용 수요가 확인된 경우], 자가소비용, 로컬푸드용[회원국이 제시한 경우], 신선편이용, 새싹채소용
- 특정 표준규격의 내용은 등급명칭, 선별방법, 크기 등과 품종별 적용 방법 등을 규정하여 우리의 표준규격과 마찬가지로 매우 구체적인 사항을 포함하고 있음.
- EU는 특정 표준규격 대상 품목을 축소하는 방식으로 복잡한 원예농산물 표준규격을 간소화하기 위해 노력하고 있음.
  - 기존 특정표준규격 대상은 36개 품목이었으나, 2011년 개정을 통해 10개 품목으로 감축하여 적용하고 있음.

### 3) 농산물 품질관리 규제개혁 과제

#### □ 표준규격의 현실반영 문제

- 표준규격은 대상 농산물의 특성을 충분히 반영하고 있지만, 채소류를 중심으로 일선 유통의 현실과 일치하지 않는 경우가 있음.
  - 표준규격은 기존의 관행적 품질·포장을 개선하거나 혁신하여 현대적인 농산물 유통·물류체계에 적합하게 적용하고자 하는 목적을 가지고 있음.
  - 사과, 배 등 과수 경우 산지유통센터가 일반화되고, 도매시장에서의 거래단위도 표준화가 진전되어 있기 때문에 표준규격에 따른 유통이 정착되어 있는 상황.
- 특히, 채소류의 경우 적용 품목이 매우 많고 유통 방식, 포장 방식 등이 관행을 그대로 따르는 경우가 많기 때문에 표준규격과 상당한 차이가 있음.
  - 비규격 상품에 대한 공동출하 지원 등을 통하여 표준규격화를 추진하여왔고 상당한 효과를 거두었음. “포장화”는 달성되었지만 “표준규격화”는 달성되지 못하였음.

#### □ 표준규격의 간소화 필요성

- 표준규격의 필요성은 매우 크지만, 표준규격의 “간소화(簡素化)” 또한 중요한 이슈가 되고 있음.
- 원예농산물 품목이 매우 다양하기 때문에 전체 농산물을 표준규격의 대상품목으로 할 경우 수백가지의 개별 품목에 대한 표준규격이 작성되어야 함.
  - 최근 수입산 농산물을 증가하고 열대과일 등 기존에 유통되지 않던 품목들이 유통되는 등 규격 설정 대상은 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 품목별로 품종, 상품의 특성을 모두 반영하여 표준규격을 작성하게 되면 규정하는 내용이 복잡해지게 됨.
  - 산지별, 품종별 표준화 수요가 있기 때문에 일률적 표준의 작성이 어려워 항목을 늘리거나 적용의 경우를 세분화하는 방향을 택할 수 밖에 없음.
- 여기에, 농산물 이용 방식이 소포장, 편이를 지향하고 있기 때문에 상품 형태가 기존의 원물을 박스 혹은 망에 담는 방식에서 벗어나 1차 가공된 상태, 수 개의 단품으로 구성된 상태 등이 늘어나는 상황이기 때문에 표준규격으로 일률적으로 규정하기 어려운 상황이 증가하고 있음.

## □ 표준규격 운영 사례 검토

### ○ 사례품목 : 양배추

- 양배추 표준규격거래단위 2~6개, 등급은 특, 상, 보통 3단계, 고르기 무게 기준은 2L, L, M, S 등 4단계로 구분
- aT조사 의하면 2015년 양배추 포장화율은 이미 100%에 도달하였고, 표준규격 출하는 84.5%로 나타나고 있으나, 표준규격의 내용과 달리 전개되고 있음
- 현실에서는 “3입, 망” 으로 포장이 정형화되어 있고, 크기 구분은 포장 망 직경에 따른 구분(42, 40, 38(cm) 등)으로 통용되고 있음
- 서울 가락동시장의 가격공시는 4등급(특, 상, 보통, 하)으로 8kg그물망으로 표준가격을 제공하고 있음

### ○ 사례품목 : 양파

- 양파 표준거래단위는 5kg, 8, 10, 12, 15, 20 6가지로 운용함.
- 무게 기준이며, 현실 유통은 망 포장을 기본으로 하되, 동일한 무게를 기준으로 일부 골판지 포장이 유통되고 있음.
- 포장화, 파렛트화 등 물류 효율화를 위한 기반은 갖추었으나, 표준거래 단위는 관행적 시장 유통 규격을 그대로 채용한 사항으로 파악됨. (양파출하조직 현장 면담조사 결과)
- 현장의 포장단위는 저장상품의 경우 20kg 대(大球), 15kg 중(中球)으로 통용되고 있으며, 조생종 등 비저장상품을 출하하는 산지에서 소량포장 상품을 활용하고 있음.
- 한편, 가락시장의 양파 가격공시는 6개 단위로 이루어지고 있음 [양파 1kg, 20kg / 양파수입 1kg / 양파자주색 12kg, 20kg / 양파조생 1kg]

### ※ [참고] 참다래, 토마토

- 복잡한 표준규격 사례를 과일의 경우에도 다수 나타나고 있음.
- 참다래는 표준규격의 크기 구분은 5L, 4L, 3L, 2L, L, M, S, 2S, 3S, 4S 등 10단계로 규정되어 있음.
- 토마토는 3L, 2L, L, M, S, 2S 6단계를 기본으로 하고 있으나 일반계, 중소형계, 소형계 등 품종별로 크기 규격을 달리 적용하도록 규정되어 있기 때문에 실제 운용규격은 17개에 달하고 있음.

## □ 개선방안

- (단기) 농산물 표준 규격의 간소화를 추진해야 함.
  - 다종, 다양한 농산물의 현실을 반영한 규격화에는 한계가 존재하는 것으로 판단됨.
  - 복잡하고, 현실과 격차가 크면서도 유통 비중이 큰 품목을 중심으로 표준 규격 간소화를 우선 추진할 필요가 있음.
- (중장기) 장기적인 관점에서는 농산물 표준 규격 체제의 개편 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 일부 문제 품목에 대한 포장화, 규격화는 정책적으로 지속 추진하되 물류 측면보다는 공정가격, 명확한 가격의 제시가 중요해지고 있기 때문에 이에 적합한 표준 규격 체제로의 전환을 준비해야 할 것으로 판단됨.
  - 일본의 사례를 보면, 농산물 표준화·규격화가 일정한 수준에 이르면 국가 표준규격을 폐지하기도 하였지만, 규격 자율 책정 방식에 따라 오히려 지역, 출하주체별 규격이 복잡하게 전개되는 부작용이 발생한 점을 참고해야 함.
  - EU의 사례를 참고하여 국가 수준의 농산물 규격 가이드라인을 책정하되, 전국적인 관리기준이 필요한 핵심품목을 대상으로 표준규격을 단순화하고, 산지 및 품목조직에 의한 자율 규격 체제로의 전환을 검토해야 함.
  - 다만, 도매시장 공시가격의 통일성을 확보하기 위해 산지, 품종, 단량을 표시하는 별도의 공시체계를 개발할 필요가 있음.

## □ 규제개혁 법령

- 현행 표준규격 제도의 개편 방안에 대해서는 중장기 정책과제로 책정할 필요가 있음.
  - 등급규격이 81개 품목에 대해 적용되고 있는 상황이고, 도매시장 등 주요한 출하 제도와 가격 기준의 형성에 영향을 미치고 있기 때문에 관련 제도의 개편을 신중하게 진행할 필요가 있음.
- 다만, 현행의 제도로는 표준규격의 간소화, 합리화를 추진할 수 있는 근거가 미약하기 때문에 이를 관련 법규에 포함하는 방안을 제안함.
  - “간소화”, “합리화” 용어를 포함하여 표준규격 제정권자인 국립농산물품질관리원장에게 중장기 계획 수립 의무를 부여하도록 함.

[표 33] 농산물 표준규격의 합리화 추진을 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 농수산물품질관리법 시행규칙 - 제5조(표준규격의 제정) ① 법 제5조제1항에 따른 농수산물의 표준규격은 포장규격 및 등급규격으로 구분한다. ② 제1항에 따른 포장규격은 「산업표준화법」 제12조에 따른 한국산업표준(이하 "한국산업표준"이라 한다)에 따른다. 다만, 한국산업표준이 제정되어 있지 아니하거나 한국산업표준과 다르게 정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 보관·수송 등 유통 과정의 편리성, 폐기물 처리문제를 고려하여 다음 각 호의 항목에 대하여 그 규격을 따로 정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거래단위</li> <li>2. 포장치수</li> <li>3. 포장재료 및 포장재료의 시험방법</li> <li>4. 포장방법</li> <li>5. 포장설계</li> <li>6. 표시사항</li> <li>7. 그 밖에 품목의 특성에 따라 필요한 사항</li> </ol> <p>③ 제1항에 따른 등급규격은 품목 또는 품종별로 그 특성에 따라 고르기, 크기, 형태, 색깔, 신선도, 건조도, 결점, 속도(熟度) 및 선별상태 등에 따라 정한다. ④ 국립농산물품질관리원장, 국립수산물품질관리원장 또는 산림청장은 표준규격의 제정 또는 개정을 위하여 필요하면 전문연구기관 또는 대학 등에 시험을 의뢰할 수 있다.</p>	<p>○ 농수산물품질관리법 시행규칙 &lt;개정&gt; 제5조(표준규격의 제정과 합리화 추진) (이하 생략)</p> <p>&lt;신설&gt; ⑤ 국립농산물품질관리원장, 국립수산물품질관리원장 또는 산림청장은 표준규격의 간소화와 합리화를 위한 중장기 계획을 수립하고 이를 실행해야 한다.</p>

□ 기대 효과

- 표준 규격 단순화, (중장기과제 : 산지 및 품목조직 자율 규격 체제 도입)로 불필요한 행정 비용을 저감함.
- 세분화된 표준규격을 규정하고 있기 때문에 현실 유통 여건을 반영하기 위해 매년 개정이 이루어지고 있는 상황임.
- 복잡한 농산물의 특성과 급격한 유통 현실의 변화를 표준 규격에 완전하게 반영하는 것은 불가능하며, 일률적인 포장 기준도 현실과 일정한 차이를 가질 수 밖에 없는 상황임.
- 농산물 유통은 물론 국민의 소비에 큰 영향을 미치는 주요 품목 중심으로 표준규격을 운영함으로써 유통현실의 개선과 정보, 신뢰 제공을 효율화할 수 있음.

- 도매시장 표준 가격 공시의 체계화로 투명한 농산물 가격 정보의 형성과 산지, 소비지의 공정 거래를 확립함.
  - 도매시장, 도매시장법인별로 농산물 가격을 공시하는 방식에 차이가 있음.
  - 표준규격을 단순화하고 핵심 품목 중심으로 책정하고 운용함으로써 표준 가격의 생성에 대한 행정·실무 부담을 줄이면서도 효과적으로 표준 가격을 생성할 수 있는 방법을 구성할 수 있을 것으로 기대함.

#### □ 특이사항

- 표준규격은 법제 뿐 아니라 현실 유통에도 상당한 영향을 미치기 때문에 체계적 검토가 필요함.
  - 현재까지는 표준규격이 물류, 품질의 기준을 제시하여 농산물 상품화를 선도하는 역할도 수행하여 왔음.
  - 산지APC로부터 도매시장, 소매시장까지 이어지는 유통 전반에서 일정한 기준을 형성하고 있는 상황.
- 전면적인 시스템의 개편은 상당한 혼란을 초래할 가능성이 있기 때문에 현황의 검토와 함께 단계적 재편 전략을 택하는 것이 유리할 것으로 판단함.

## 4. 결론 및 제언

### 가. 농식품 유통분야의 변화와 제도의 역할

#### □ 농식품 유통의 근원적 변화 진행

- 농식품 유통은 1990년대 중반이후 빠르게 변화하여 왔음.
  - 1990년대와 2000년대는 농산물 유통은 대형마트 업태의 등장과 함께 산지, 도매, 소비지 유통의 전반적인 개편이 진행되었음.
- 최근에는 사회·경제·기술의 변화가 급격하게 진행되면서 기존 농식품 유통의 변화를 가속화하고 있는 상황임.
  - 인터넷을 넘어 모바일(mobile) 유통이 확산되고 1·2인 가구와 가정내 소비 패턴의 변화에 맞추어 소포장과 편의식이 확산되는 등 근본적인 유통체계의 변화요인이 강화되고 있음.
- 다른 한편으로는 건강과 사회적 가치를 생각하는 소비가 확산되면서 로컬푸드 붐이 일어나는 등 농식품에 대한 가치 부여 방식에도 변화가 진행되고 있음.

#### □ 유통제도의 역할 변화 : 변화하는 현실의 체계화

- 농식품 유통의 급격한 변화는 기존 유통 체계에 기반하고 있는 제도의 변화를 요구하고 있음.
- 농산물직거래법의 제정, 농수산물조금법의 제정 등은 변화하는 농식품 유통환경에 대응하기 위한 정책적 추진 과제들을 제도화·체계화하는 의미를 가지고 있음.
  - 로컬푸드·직거래 유통 체제라는 새로운 경향을 반영. 또한 국가 개입이 제한적인 원예농산물의 수급관리를 위해 생산자 자율의 관리체계를 창출하기 위한 노력임.
- 이외에 도매시장 관련 세부 제도들에 대해 지속적인 개정과 검토가 이루어지고 있는 것은 전통적인 농산물 유통경로인 도매시장 체제의 변화 요구를 반영하고 있는 것으로 생각됨.
  - 기존에 제도를 통해 제한되고 있었던 도매시장시장 유통주체들의 기능과 역할을 확대하고, 정가·수의매매 등 효율화된 거래제도의 정착을 추진하고 있음.



- 과거에는 정책, 혹은 제도가 관행과 비효율을 극복하기 위한 방안을 제시하고 현실을 이끌어가는 역할을 수행하여 왔다면, 현재는 현실의 변화를 뒷받침하고 체계화하는 역할을 담당하고 있음.
- 급격한 사회적 변화, 기술의 변화 속에서 발생하는 불가피한 리스크 요인을 미리 방지하고, 새롭게 성장하고 있는 유통 영역의 주체들이 수행해야 하는 업무의 기준(業)의 정의, 우수 모델 육성 등을 마련하는 역할을 담당하고 있는 것임.

## 나. 본 연구의 접근 전략과 과제 제안 결과

### □ 유통분야 규제개혁

- 본 연구에서는 농식품 유통분야 규제개혁은 “규제의 철폐”라는 관점보다는 “규제의 합리화와 체계화”라는 관점으로 접근하였음.
  - 유통분야의 규제개혁은 “과감한 규제의 해소”라는 관점으로 접근할 수도 있음.
  - 하지만, 자유로운 시장활동의 최접점에 있는 유통분야의 특성상 과감한 규제 해소 관점의 접근은 오히려 시장 질서에 혼란을 가져올 가능성이 매우 큰 것으로 판단함.
  - 일본의 사례 등을 보면, 농식품 유통과 관련한 근본적인 규제개혁을 추진하고 있지만 내용은 유통관련 세부 산업부문의 구조개편, 농협 등 생산자조직의 역할 확대 등 오히려 강력한 시장 조정과 정책적 개입을 추구하는 과제들도 등장하고 있음.
- 유통 규제 개혁은 유통 현실의 변화에 따른 기존 제도의 조정과 함께 새롭게 등장하여 활성화되는 영역에서 발생하는 이슈들을 정리하는 관점으로 접근해야 하는 것으로 인식하였음.

### □ 본 연구의 규제 개혁 과제 제안

- 본 연구에서는 ① 농산물 직거래 ② 도매시장 ③ 원예자조금 ④ 농산물 표준규격 등 4개 영역에서 규제개혁 과제를 발굴하여 제시하였음.
  - 또한 제안 과제들을 과급력과 개선실행 가능성 등을 바탕으로 ㉠ 기반 ㉡ 실행 ㉢ 검토 과제로 구분하여 제시함으로써 규제개선의 실용성을 높이도록 하였음.
- 특히, 실행과제로 제시된 8개 과제의 경우 일선 현장에서의 요구가 크고, 제도적 개편 논의도 충분히 진행된 것들로서 규제개편의 단기 대응 과제로 제시하였음.

- 농산물직거래 : 로컬푸드 직매장 카드 수수료 인하, 직거래사업장 상품권 활용 확대, 하천변 및 도시공원 등 다양한 직거래 공간 확보, 우수 직거래사업장 카드 이용 실적 소득 공제
  - 도매시장 : 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 완화, 도매시장 정산조직 부가가치세 면제
  - 원예자조금 : 의무자조금단체 대의원 선출 기준 자율화, 의무자조금단체 대의원 선출 절차 간편화(인터넷·모바일 투표 허용 등)
- 농산물 직거래와 도매시장 부문에서는 각각 현행 제도를 바탕으로 하면서도 이의 적용에 중요한 과급력을 가져올 수 있는 2개의 과제를 제시하였음.
- 농산물직거래에서는 “우수 직거래 사업자 인증”의 체계화와 타 주체와의 차별성을 확보하는 것을 주요 과제로 제시. 직거래와 유사한 상업 활동이 다양하게 진행되고 있기 때문에 로컬푸드유통·지역산농산물이용이라는 차별적인 영역을 창출하고, 이들에 대해 규제 특례의 적용과 제도적 인센티브를 강화하는 것이 유효한 전략이라는 점을 제시하였음.
  - 도매시장의 경우 “중앙-지방 도매시장 유형분류와 차별적 운영 시스템 구축”을 주요 과제로 제시하였음. 현재 규모, 운영특성과 무관하게 일률적으로 적용되고 있는 도매시장 체제를 규모, 입지에 따라 구분. 중앙 시장은 원칙적인 공영도매시장 체제를 적용하고 지방 도매시장은 탄력적인 시장 체제를 적용하는 방안을 제시하였음.
- 한편, 농산물 표준규격과 관련한 항목은 세부품목별 개편방안 등 구체적인 개선 방안 보다는 현행의 표준규격을 간소화하고 현실 적용력을 높이는 방안으로 “표준규격 체제”의 변화가 필요하다는 생각으로 외국의 사례와 정책 방향을 제시하는 것으로 정리하였음.

## 다. 제언

### □ 기반 과제 관련

- 본 연구에서 기반과제로 제시한 사항을 포함하여 농산물 유통의 현실, 정책 방향, 제도의 상호 연계를 규정하는 핵심 영역들이 존재함.
- 외국의 농산물 유통 분야 제도와 우리나라의 일선 유통현장에서 드러나는 사항은 농식품 유통의 차별적 영역을 유형화·구분하고 적용대상을 명확히 하는 것임.

- 직거래의 정의를 명확히 하고 우수 직거래사업자의 인증에 따른 차별성을 제공하는 것, 도매시장 제도에서 지켜야할 원칙과 그 적용 대상을 명확히 구분하는 것 등 본 연구에서 제시한 기반 과제가 이러한 특성을 가지는 것임.

○ 단번의 개혁으로 이러한 근원적인 문제를 해결하는 것은 매우 어렵기 때문에, 관련된 다각적인 논의가 축적되고 제도의 현실 적용 및 시행착오의 수정 등이 이루어지는 속에서 개혁의 가능성을 찾아가야 할 것임.

#### □ 지속적 모니터링과 개혁 추진 필요성

○ 빠르게 변화하는 농식품 유통에 대응하여 유통 제도, 규제의 변화를 지속적으로 모니터링 해야 함.

- 현재 유효한 제도라고 하더라도 급속한 변화 속에서 그 가치와 현실 규정력이 변화하기 때문에 대응책이 필요한 것임.

○ 특히, 유통분야의 제도들은 일단 정착된 제도가 관행으로 굳어지고 전·후방에도 영향을 미치기 때문에 대대적인 개편이 매우 어려운 특성이 있음.

○ 유통주체의 시장·산업활동의 안정성을 보장하기 위해 급격한 제도적 변화는 지양하되, 지속적인 제도개선을 시행함으로써 제도의 체계성과 효과성을 추구하는 노력이 필요함.

○ 일선 현장의 유통주체들이 안정, 신뢰 속에서 사업을 전개하고, 이에 따라 생산자 농업인의 안정 판로 확보 그리고 소비자·국민의 만족과 행복의 기초를 제공하는 제도 혁신, 규제 개혁의 성과가 도출되어야 할 것임.

## [참고문헌]

### ○ 정부 자료

- 국무조정실(2014), 희망을 넘어 행복으로 - 규제개혁 대표사례 150선.
- 규제개혁위원회(2016), 2015년도 규제개혁백서.
- 농림축산식품부(2014.12.), '14년 농식품 규제개혁 추진 성과, 국무조정실 규제개혁 평가 부처업무 설명회 자료.
- 농림축산식품부(2015.1.), 농업의 미래성장산업화 - 규제개혁으로 연다!
- 농림축산식품부(2015.12.), 2015년도 농식품 규제개혁 추진 성과.
- 식품의약품안전처(2015.11.), 식품등의 표시기준 전부개정고시(안) 행정예고, 식품의약품안전처 공고 제2015-388호.
- 식품의약품안전처(2016.5.), 한시적 행정규제 유예 등을 위한 식품위생법 시행규칙 등 일부개정령(안) 입법예고, 식품의약품안전처 공고 제2016-209호.
- 금융위원회·금융감독원(2015.11.), “전국 238만개 신용카드 가맹점의 수수료 부담이 대폭 완화됩니다”, 보도자료.

### ○ 연구 자료

- 김동연(2015), 박근혜정부의 규제개혁, 한국경제포럼 제7권 1호, 한국경제학회.
- 김성훈외(2014), 소규모 식품가공산업의 발전과제 및 활성화 전략 연구, 농림축산식품부 연구보고서, (사)한국농업경제학회.
- 김재진외(2016), 2016 조세특례 심층평가(VI), 신용카드 등 사용금액에 대한 소득 공제, 기획재정부·한국조세재정연구원.
- 김종안외(2014.12.), 원예농산물 자조금 정책 개선 방안 후속 대책, 한국농수산물유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크.
- 김종안외(2015.12.), 조합공동사업법인 육성 및 제도개선 방안 연구, 농림축산식품부 연구보고서, (협)지역농업네트워크.
- 김종안외(2015.6.), 통합적 산지유통정책 추진방안 연구, 한국농수산물유통공사 연구보고서, (협)지역농업네트워크.
- 김지훈외(2015), 농산물 유통 및 수급체계 개편 방안 연구, 농림축산식품부 연구보고서, 한국법제연구원.
- 류충렬외(2016), 농식품분야 규제개혁의 전략과 개혁모형 개발에 관한 연구, 농림축

산식품부 연구보고서, (사)에이스텝연구소.

- 송휘영외(2005), 농수산물 유통관련 규제 개선을 위한 연구, 국무조정실 연구보고서, (사)농식품신유통연구원.
- 장민기외(2014), 농산물 직거래 실태조사(유형별 표준모델 개발), 한국농수산물유통공사 연구보고서, (사)농정연구센터.
- 장민기(2017), “외국의 품목별 자조금 조직 동향”, 자문보고서[미발간], 송정환외 [채소류 산업 분석 및 생산자 조직화 방안] 연구 (제3년차 과제), (사)신유통연구원.
- 정기수외(2012), 농산물 유통실태 및 유통비용 조사, 한국농촌경제연구원 위탁과제 연구보고서, 지역농업네트워크.
- 정은미외(2016), 지역경제 활성화를 위한 로컬푸드 추진 전략과 정책과제, R805, 한국농촌경제연구원.
- 최대용외(2014), 2014 경제발전경험 모듈화 사업 : 한국의 규제개혁 시스템과 정책 조정 - 경제위기 극복을 위한 과감한 규제 철폐, 기획재정부 · KDI국제정책대학원.
- 최병옥외(2015), 당근 주산지 조직화를 통한 자율적 수급안정 방안, 정책연구보고 P201, 한국농촌경제연구원.
- 하병기외(2011), 2011 경제발전경험 모듈화 사업 : 규제개혁과 경제발전, 기획재정부 · 산업연구원.
- 황수철외(2011), 도매시장법인 재지정 관련 규정 및 기준 수립에 관한 연구, 서울특별시농수산물공사 연구보고서, (사)농정연구센터.
- 황의식 · 김동훈(2012.2.), 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안, 농정포커스 제 11호, 한국농촌경제연구원.
- 황의식외(2014), 농식품분야 규제비용 총량제도 운용방안 연구, 농림축산식품부 연구보고서, 한국농촌경제연구원.
- 황의식외(2015), 농식품 규제비용 분석 지원을 위한 연구, 농림축산식품부 연구보고서, 한국농촌경제연구원.

○ 외국자료

- Danish Agriculture & Food Council(2016), Facts and Figures.
- D.E.Bell(2016), Assesment of the Danish system on Agricultural Levies, Danish Agriculture & Food Council.
- EU(2011.6.7.), COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 543/2011.

- OECD(2007), Competition and Regulation in Agriculture, Journal of Competition Law and Policy, Volume 9 Issue 2.
- OECD(2014), COMPETITION ISSUES IN THE FOOD CHAIN INDUSTRY, DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMPETITION COMMITTEE.
- J. Madsen-Østerbye (2014), AKIS and advisory services in Denmark Report for the AKIS inventory (WP3) of the PRO AKIS project, Knowledge Centre of Agriculture.
- Productivity Commission(2016), Regulation of Australian Agriculture, Australian Government.
- 農林水産業・地域の活力創造本(2016), 農業競争力強化プログラム.
- 農林水産業・地域の活力創造本部(2016), 農林水産業・地域の活力創造プラン, 平成28年11月29日改訂(2次改定).
- 農林水産省(2016), 卸売市場をめぐる情勢について.
- 農林水産省(2017), 農業競争力強化支援法案の概要, 第10回農業ワーキング・グループ, 資料.
- 櫻井清一 編著(2011), 直売型農業・農産物流通の国際比較, 農林統計出版.

## 농식품유통분야 규제개혁 과제 발굴에 관한 연구

발행처  
농림축산식품부

연구수행기관  
(사)농정연구센터

연구책임자  
장민기 부소장

---

발행 : 2017년 3월  
발간 : (사)농정연구센터 (이사장 정영일)  
          세종특별자치시 조치원읍 터미널안길 60 7층  
인쇄 : 우송기획

---

본 자료의 내용은 연구진이 작성한 것으로  
농림축산식품부의 공식적인 의견과 다를 수 있습니다.  
이용에 주의하여 주시기 바랍니다.

