

요약보고서
2017. 3.

농식품유통분야 규제개혁 과제 발굴에 관한 연구



농림축산식품부

제 출 문

본 보고서를 “농식품 유통분야 규제개혁 과제 발굴 연구”의
요약보고서로 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】

1. 연구 배경, 목적, 추진	7
가. 규제와 규제 개혁	7
나. 연구 추진	7
2. 농식품 유통 규제 개혁의 소재	10
가. 농산물 유통의 여건, 주요 현황	10
나. 농식품 유통 규제개혁 전략	11
3. 외국 농식품유통 규제개혁 사례	14
가. 검토의 개요	14
나. 일본 내각부 규제개혁추진회의 - 농업워킹그룹	14
다. 호주 생산성위원회 - 호주농업규제	15
4. 부문별 규제개혁 과제	17
가. 농식품 직거래	17
나. 도매시장	28
다. (월예)자조금	38
라. 농산물 품질관리	46
5. 결론 및 제언	51
가. 농식품 유통분야의 변화와 제도의 역할	51
나. 본 연구의 접근 전략과 과제 제안 결과	52
다. 제언	53

1. 연구 배경, 목적, 추진

가. 규제와 규제 개혁

□ 규제의 개념

- 행정규제기본법(1997년 제정)에서 정의하는 규제란 행정기관이 법령 등에 의거하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미함.
- 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 개념임. 하지만 규제는 변화한 여건에 부합하지 않아 불필요해지기도 하고 축적되면 오히려 공공의 편익을 감소시키는 기능을 하게 됨.
- 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.

나. 연구 추진

□ 농식품 유통 규제에 대한 이해

- “농식품 유통”은 경제활동, 특히 농산물 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 있어 규제의 범위와 수준 등에 대해 이해가 복합적으로 나타나고 있음.

□ 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 구조에 대한 기본 이해를 바탕으로 규제의 본질과 법·제도의 연계성, 중층적 특성을 분석함.
- 규제의 개선, 폐지가 필요한 구체 항목을 10건 이상 발굴함. 본 연구과제는 실용성을 갖는 것으로서 정부가 농식품 유통부문에 추진해야 할 규제개혁 핵심과제를 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.

□ 연구 추진의 시각

- 유통은 산지로부터 소비지로 이어지는 일련의 과정을 포함하며 농산물·가공상품 군별로 유통경로와 유통방식에 차별성이 있음.
- 농식품 유통은 소비구조, 유통경로변화, 유통기술의 변화로 인해 급격한 변화가 진행되고 있으며 현실과 제도에 일정한 간격이 존재함.
- 본 연구에서는 농식품유통 규제 분석을 다음의 관점에서 정리함.
 - 첫째, “규제”가 기본적인 규범, 유통의 기초를 규정하는 것이 아니라 구체적인 경제활동을 저해하는 세부요소에 개입하게 될 때 개혁의 대상이 되는 것으로 인식함.
 - 둘째, 규제에는 다양한 “이해관계”가 개입하게 되며, 특히 거래와 관련한 규제는 참여한 이해 대립이 발생함. 규제의 대상을 명확히 규정하는 것의 중요성을 인식함.

- 셋째, 유통의 “현실” 을 증시하되 공공의 개입이 필요한 영역에 대해서는 그 당위성을 충분히 검토함. 규제가 현실의 갈등 해결을 위한 원칙을 제공하고, 신 영역을 육성하거나 유통의 공공성·효율성을 제고하는 등 정책적 목표 달성에 필요한 경우 등 논리적 당위성을 확보하도록 함.

□ 연구 수행 내용

- 규제개혁과제의 발굴은 1> 농산물 직거래 2> 농산물 도매유통 3> 원예 자조금 4> 농산물 품질관리 등 4개 영역에 대해 시행하였음.

[표 1] 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 가능하도록 규제의 주요 내용이 드러나는 명칭을 부여함.
 - 규제의 근거 법규 : 구체적인 법규 및 이로부터 파생된 법규체계의 전체 내용과 문제되는 법규의 단어, 내용을 명시함.
 - 규제의 문제점 : 규제로 인한 사업체의 애로사항, 불합리한 절차와 업무과정의 부여 등 사업추진의 문제점을 명시함.
 - 규제개혁 의견 : 규제개혁의 방향에 대한 연구진의 의견을 표시하고 규제개혁에 따른 법조문의 개정 제안을 시행함.
 - 규제개혁 고려 사항 : 규제개혁의 내용을 설명하며, 법·제도 개정 등의 조치 이외에 이로부터 수반되는 관련 절차, 대체 혹은 보완해야 하는 사항 등을 정리하여 제시함.
- 외국 사례는 일본, 호주를 대상으로 최근의 농식품 유통 분야 규제개혁 과제 설정에 대한 사례를 파악하는 것으로 진행하였으며, 규제개선 포럼을 통해 전문가 의견 수렴과 함께 산업체·현장 면담 조사를 진행하였음.

2. 농식품 유통 규제 개혁의 소재

가. 농산물 유통의 여건, 주요 현황

□ 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	신유통정책[생산자계통판매, 도매시장, 로컬푸드]

자료 : 선행연구 자료 등을 참고하여 연구진이 작성.

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

- 농산물 유통이 새롭게 직면하고 있는 도전과제들은 경제, 사회의 구조적 변화로부 터 촉발되고 있기 때문에 신중한 접근과 대응책이 마련되어야 하는 상황.
 - 저성장 경제, 1인가구 증가 및 고령화 사회 등 근본적 변화에 직면하였음.
 - 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 있으며, 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.
- 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.

□ 유통 정책 추진 동향

- 농산물 유통의 변화 속에서 농산물 유통 정책도 “구조 개혁” 단계에서 벗어나, 미래 도전으로 전환하고 있음.
- 2013.5.27. “농산물 유통구조 개선 종합대책”은 현 정부의 농산물 유통정책의 방향을 제시한 집약적인 자료임.¹⁾
 - 구조개선과 함께 “도매시장”, “직거래”, “생산자단체 유통계열화”라는 유통 3대축의 혁신과 유통 기반 기능인 “수급안정”, “거래공정성과 정보제공”의 전략과제를 제시하는 등 미래과제를 적극 제기하고 있음.
- 2014년에는 보완대책을 추가로 발표하여 유통비용 절감, 가격 변동성 완화의 2개의 목표를 제시하고 관련 세부 과제들을 보완하여 추진하고 있음.

나. 농식품 유통 규제개혁 전략

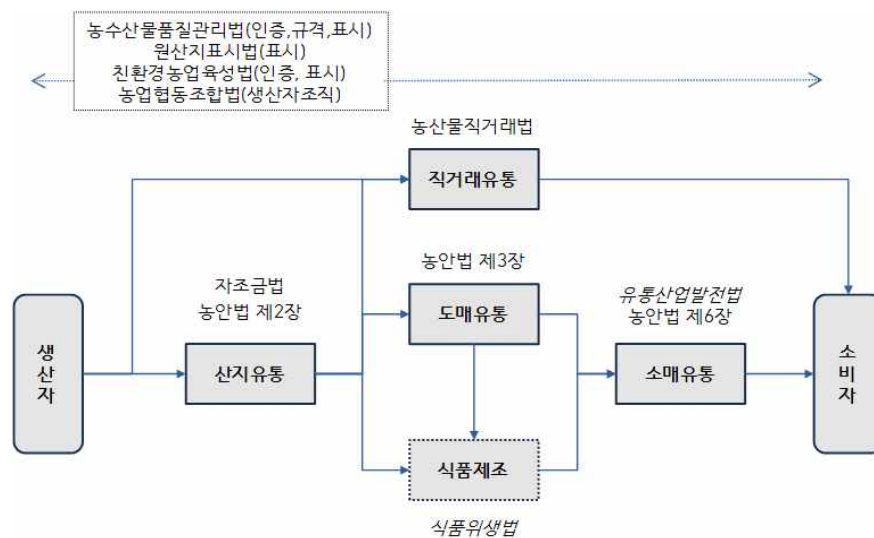
□ 농산물 유통 부문별 규제와 상호 연관성

- (원예)농산물 유통과 관련되어 농안법이 유통부문 전반에 대해 규정하고 있으며 부문별로 자조금법, 농산물직거래법 등이 작용하고 있음.

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

- 이외에 품질관리법, 원산지표시법, 친환경농업육성법 등이 인증·규격·표시 등에서 작용하고 있고, 농업협동조합에 대해서는 산지, 도매, 소매 등에서 독립적인 유통주체로서 별도의 법이 적용됨.

[그림 2] 농산물 유통 분야 적용 주요법률



자료 : 국무조정실, 규제정보포털-부처별규제 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.

3. 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.
- 주요 국가들의 사례들을 보면 농식품 부문을 농지(農地), 유통, 환경조화(環境調和) 등과 관련하여 주요한 규제개혁 부문으로 인식하고 있음.
- 하지만, 농식품부 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 파악함.

나. 일본 내각부 규제개혁추진회의 - 농업워킹그룹

□ 규제개혁의 관점과 추진

- 일본은 내각부에 규제개혁추진회의를 설치하여 개혁과제를 점검하는 체제를 갖추고 있음.
- 농업과 관련해서는 내각부에 “농림수산업·지역활력창조본부(본부장 수상)” 가 운영되고 있으며, 정부의 규제개혁 의제를 포함하여 공세적 농업추진과 지역경쟁력의 관점에서 의제들을 설정하여 점검, 개선방안을 도출하고 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.

□ 농식품 유통분야 규제개혁 아이템

- 내각부 규제개혁추진본부 농업워킹그룹에서 설정한 농산물유통·가공과 관련한 규제개혁, 경쟁력 강화 과제를 제시하였음.
- 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.
 - 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.
 - 정보제공과 인증 체계의 확산을 강조하면서 농식품 유통의 주요 산업 영역인 도매시장, 대형양판점 등 소매시장, 쌀·제분·유가공 등 가공 산업과 생산자조직 계열화 유통(농협그룹) 등 핵심이 되는 농산물 유통·산업 구조 전반의 개편을 추진하는 내용을 담고 있음.

다. 호주 생산성위원회 - 호주농업규제

□ 규제개혁의 관점과 추진

- 호주 정부에 규제개혁 추진기구로서 생산성위원회(Productive Commission)를 구성하여 운영하고 있음.
- 농업과 관련해서는 R&D·혁신체계 부문에 대한 사항이 2011년²⁾ 완료되었고,

2016년에는 농업 전반에 대한 규제개혁 논의³⁾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.

□ 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
- 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.

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

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

4. 부문별 규제개혁 과제

가. 농식품 직거래

□ 현황과 문제 인식

- 농산물 직거래는 도매시장을 거치지 않고 생산자가 직접 소비자에게 판매하는 유형의 농산물 유통 방식임.
 - 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.
- [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.
- 농림축산식품부의 농산물 직거래활성화 기본계획(농산물 직거래법에 규정한 법정계획)에서는 농산물 직거래 규모를 2015년 기준 2조3,864억원으로 추산하였음.

[표 2] 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)

□ 농식품 직거래유통 육성 · 활성화의 필요성

- 직거래유통은 중소 농업경영체가 직접 유통에 참여하는 행위로 인식되어야 함.
 - 직거래유통을 중소농업경영체의 영역으로 규정하는 것은 농산물직거래법에 의해 규정된 사업체가 중소기업 사업가로서 배려받아야 하는 점을 규정하는 것임.
- 농산물직거래법의 시행은 “직거래의 체계화” 측면에서 중요한 의미를 갖고 있음.
 - 로컬푸드 붐(boom)이 지역경제 활성화와 소비자의 만족을 제공하면서 지속적 발전이 가능하도록 체계화가 필요한 시점임.
- 특히, 농산물직거래법에 규정하고 있는 “우수 직거래 사업장 인증”은 직거래 사업체 중에서도 사회적 요구에 부합하고, 사업관리의 체계성을 갖춘 사업장을 정책적으로 인증하는 것이기 때문에 중요성을 가짐.

□ 규제개혁 전략 및 개선 과제 설정

- “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.
- 직거래에 대한 규제는 농림축산식품부 이외 부처 소관 법률에 의한 규제가 주로 작용하고 있기 때문에 타 부처와의 협력 노력의 중요성이 강조되어야 함.
 - 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.
- 본 연구에서는 농산물 직거래 부문 규제개혁 기반과제로 “우수 직거래 인증사업자 확대”, 실행과제로는 일선 현장의 주요한 애로 사항을 선정하였음.
 - 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
 - 직거래 사업장 및 전문가 면담과 의견 청취, 농림축산식품부 사업 부서(유통정책과)의 의견 등을 바탕으로 선정하였음.

[표 3] 농산물 직거래유통 부문 규제개혁 과제

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
기반과제				
우수 직거래 인증사업자 확대	농산물 직거래법 제21조	우수 농산물 직거래사업장 인증 제도가 도입되어 2017년부터 우수농산물 직거래사업장을 본격화함.	인증이 표지로 되지 않고, 와 관련된 제 될 수 있도록 함.	인증이 표지로 되지 않고, 와 관련된 제 될 수 있도록 함.
실행과제				
로컬푸드 직매장 카드 수수료 인하	여신전문금융업법, 감독규정	직거래 직판장이 영업종수퍼마켓, 반가맹점으로 되어 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 육성법 특별법	- 전통시장 활성화 위한 온누리상품권이 직매장, 직매장 등에 포함됨. - 온누리상품권업종에서 사용 가능함.	- 농촌사랑 상품권 이용범위를 직거래사업장으로 확대함. - 온누리상품권 가맹점, 직매장으로 확대	
하천변, 도시공원 등 다양한 직거래 공간 확대	하천법, 도시공원법	- 직거래장터는 소비자 접근이 편리한 공간을 활용해야 함. - 주차장, 체육공원 등으로 확대되고 있으나 하천변, 도시공원에서는 제도적으로 개설이 불가함.	- 주요한 공공 공간을 주민편이 활용을 위한 공간으로 확대함. - 하천변, 도시공원 등에서 직거래장터를 제도적으로 허용함.	
우수 직거래사업장 카드이용 실적 소득 공제	조세특례제한법	- 공익성이 큰 직거래사업의 특성을 반영할 필요가 있음. - 우수 인증사업장의 활성화를 위한 강력한 인센티브 제공이 필요함.	- 우수직거래사업장 카드이용 실적을 소득공제 항목으로 포함.	
검토과제				
농산물 통신판매장벽 완화	전자상거래의 소비자보호에 관한 법률 제12조	지자체 등에 통신판매를 위한 신고 절차가 있음. - 사업자등록, 구안전서비스 등 등록 절차가 필요함. - 신고 면제기준 6개월간 20회미만 거래규모 1,200만원 미만의 경우 신고 면제하고 있으나, 신뢰도 등에서 영입애로가 있음.	- 통신판매 신고와 관련한 절차를 확대. - 소규모 통신판매 직거래사업자의 신뢰제도가 가능하도록 인증 표지를 활용함.	

□ 기반과제 : 농산물직거래 인증 체계 확립

- 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.
- “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 계획이며 인증의 기준은 농산물직거래법 시행규칙 제14조에 의한 <별표2>에 규정되어 있음.
 - 1. 정보 표시 2. 직거래 상품 취급매출액 50% 이상 3. 비교가격 정보 제공 4. 적정 취급수수료율 5. 판매 상품정보 표시 6. 농산물안전성관리 매뉴얼
- 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.
- “우수 인증” 사업장에 대한 실질적 인센티브 제공 방안을 마련해야 함.
 - 인증에 따른 의무와 벌칙까지 존재하지만, 이로부터 얻는 우수 인증 사업장의 실익은 불확실한 상황임.
- 직거래사업의 경우 중소기업 참여 사업장으로서의 특성이 있고, 이로부터 발생하는 어려움이 크기 때문에 관련한 각종 규제의 특례 적용을 “우수 인증” 사업장을 대상으로 함으로써 실질적인 인센티브를 구성하는 것이 바람직함.
- 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 실행과제와 관련되어 있음.]

□ 실행과제1 : 로컬푸드직매장 카드수수료 인하

- (현황) 로컬푸드(Local Food) 붐이 일어나면서 생산자-소비자 직거래, 직매장이 상생(相生)의 유통 경로로 확산되고 있음.
 - 한국농수산물유통공사의 자료에 의하면, 2016년 12월 현재 로컬푸드 직매장은 148개소이며, 매장 운영주체는 농협, 협동조합, 생산자조직 등임.
- (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.
- (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 법률) 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 판정함.

[표 4] 로컬푸드 직매장 카드수수료 인하를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
○ 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)	○ 여신업전문금융업 감독규정 - 제25조의 5 <신설> ⑥ 다수의 회원이 참여하여 직접 진열판매하는 로컬푸드 직매장의 경우 참여 회원의 직전년도 평균출하액을 기준으로 ①~③항을 적용한다.

- (기대효과) 전국 100개에 달하는 로컬푸드직매장의 카드수수료 비용을 절감하여 단기적으로는 15억원의 사업자 비용 절감이 이루어짐.

- 로컬푸드 직매장의 평균적인 수수료율인 15%를 적용할 경우 매출액 기준 카드수수료 1%의 인하는 실질적으로는 6%의 비용인하 효과를 가져오는 것임.
- 위탁 수수료 인하, 혹은 절감 비용을 품질관리 지원 및 안전성 검사 지원 등 생산자, 소비자 만족도 증대를 위한 사업 비용으로 활용 가능함.
- (고려 사항) 중소기업, 중소기업인 등은 소상공인연합회 등을 중심으로 우대 수수료율 적용 대상의 확대와 전업종의 일률적인 카드 수수료 인하를 요구하고 있는 상황임.
- 영세·중소 가맹점 전반에서 이루어지는 수수료율 인하 요구와 이에 따른 정책적 변화를 주시할 필요가 있으며, 집합거래 방식 (일반 중소기업인 부문에서는 대리운전, 학습지교사 등이 해당됨.)의 특수성 인정과 영세·중소가맹점 범위 확대 등 주요 사항의 변화를 확인해야 함.

□ 실행과제2 : 농산물 직거래 사업장에서 다양한 상품권 활용

- (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.
- (문제점) 농산물 직판장, 직거래 장터의 경우 여건에 따라 농촌사랑상품권과 전통온누리상품권을 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.
- (개선방안) 로컬푸드 직판장, 직거래 장터 등 직거래 사업장에서 농촌사랑상품권과 온누리 상품권의 활용이 가능하도록 함.
 - 로컬푸드직매장, 농산물 직거래장터 운용조직[장터운용협의회, 협동조합 등]의 농촌사랑상품권, 온누리상품권 가맹을 허용함.
 - 농촌사랑상품권은 농협이 발행하고, 농협 판매장·이용시설 이외에 제휴 가맹점도 운용하고 있기 때문에 직거래 사업장의 가맹점 확대 운용이 가능할 것으로 판단됨.

- 온누리상품권의 경우 정부가 직접 발행하는 상품권으로 전통시장법에 근거를 두고 있기 때문에 법 개정이 필요한 사항임. 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 법규) 농촌사랑상품권 활용은 법적 개선 사항이 아니며, 농협과의 협의를 통해 실행하고, 온누리상품권 활용은 농산물 직판장 및 직거래 장터 운영조직을 “상인” , “상인조직” 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 5] 농산물 직거래 사업장에서 온누리 상품권 활용을 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
○ 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - 제26조의4 ① 가맹점으로 등록하고자 하는 상인 또는 상인조직은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 가맹신청서를 작성하여 중소기업청장에게 제출하여야 한다. <단서 추가>	○전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - <개정> 제26조의4 ① 가맹점으로 등록하고자 하는 상인 또는 상인조직은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 가맹신청서를 작성하여 중소기업청장에게 제출하여야 한다. 단, [지역농산물 이용 촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 제21조]에 따른 농산물직매장과 농산물직거래장터 중 우수 인증사업장도 가맹점 등록을 신청을 할 수 있다.

- (기대효과) 농산물직매장 및 농산물직거래 장터에서 농촌사랑상품권과 온누리상품권 등을 활용하여 지역산 농산물 이용의 활성화와 직거래 사업장 판매액 증대함.
- 농산물직매장 및 농산물 직거래 장터 매출액이 5% 증가시 194억원 이상의 직거래 사업 취급액 증대 효과를 기대할 수 있음.
- 또한, 소비자의 편이 제고와 온누리상품권 이용 증대, 지역 상권 연계를 통한 지역경제 활성화 효과 등도 거둘 수 있을 것으로 기대함.
- (고려 사항) 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·상점가와 의 상생을 위한 노력이 병행되어야 함. 전통시장 등과 상권 경합을 피할 수 있는 구획을 구분하거나, 상품구색을 차별화하는 등 실행 단계의 차별화 노력이 이루어져야 함.

□ 실행과제3 : 하천변, 공원 등 다양한 농산물 직거래 공간 확보

- (현황) 농산물직거래는 다양한 방식으로 이루어지며, 특히 공공, 공유 공간에서 이루어지는 정례·비정례 직거래장터도 활발하게 전개되고 있음.
 - 직거래 장터의 경우 지역 농산물 판매 활성화와 중소 생산자들의 소득 지원, 그리고 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.
- (개선 방안) 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 하고, 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 6] 다양한 농산물 직거래 공간 확보를 위한 법령 개정(안) [하천법]

현 행	개 정 안
<p>○ 하천법 시행령 - 제35조(하천의 점용행위 등)</p> <p>① 법 제33조제1항제6호에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. <개정 2009.11.16></p> <ol style="list-style-type: none"> 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>○ 하천법 시행령 - 제35조(하천의 점용행위 등)</p> <p>① 1. ~ 6. (생략)</p> <p><신설> 7. 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에 따른 농산물 직거래 장터를 개설하고 관련 가설물을 설치하는 행위</p>

[표 7] 다양한 농산물 직거래 공간 확보를 위한 법령 개정(안) [도시공원법]

현 행	개 정 안
<p>○ 도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행령 - 제22조(도시공원의 점용허가 대상) 법 제24조제3항에 따른 도시공원의 점용허가 대상은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전주·전선·변전소·지중변압기·개폐기·가로등분전반·전기통신설비(군용전기통신설비를 제외한다) 및 태양에너지설비 등 분산형 전원설비의 설치 2. ~ 18. (생략) 	<p>○ 도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행령 - 제22조(도시공원의 점용허가 대상) 법 제24조제3항에 따른 도시공원의 점용허가 대상은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 18. (생략) <p><신설> 19. 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에 따른 농산물 직거래 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 기여함.
- (고려사항) 해당 법 주관 부서인 국토교통부와의 협의가 필요하며, 하천 공간, 도시공원 등 공공 공간이 무질서하게 활용되어서는 안 되기 때문에 허가 관청의 심의 절차와 설치하는 시설 등에 대한 관리방안이 마련되어야 함.

□ 실행과제4 : 우수 직거래사업장 카드 이용실적의 소득 공제

- (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.
- (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(2년주기)인 인증갱신 신청과 심사를 받아야 함.
 - 인증사업장에 대한 의무가 부여되어 있는 반면, 제도적 인센티브(우대사항 등)은 규정되어 있지 않은 한계가 있음.
- (개선 방안) 국민의 생활 편이를 제공할 뿐 아니라 삶의 질 향상에도 기여할 수 있는 우수 직거래 사업장에 대해 카드 이용 실적에 대한 소득공제를 시행함.
 - 농산물 직거래 사업장은 서민 생활과 밀접하게 관련되어 있을 뿐 아니라 지역활성화와 중소농의 보호 등의 목적을 가지고 있음.
 - 기존 전통시장, 대중교통 카드 이용실적 소득 공제에 농산물직거래사업장 사용금액을 추가함으로써 지역산 농산물 이용 및 농촌경제 활성화에 기여함.
- (규제개혁 법령) 우수 직거래 사업장의 신용카드 등 이용실적 소득공제를 실행하기 위해서는 조세특례제한법의 개정이 필요함.
 - 소득 공제 등 조세 사항은 법으로 관련 항목이 명기되어야 함.
 - 우수 직거래 사업장도 항목으로 포함하되, 현행 전통시장·대중교통과 동일한 방식으로 소득공제비율을 30%로 적용하는 방안을 제안함.
- (기대효과) 우수 직거래 사업장에서의 카드 이용 실적 소득 공제는 직거래 사업의 확대, 로컬푸드 및 지역산 농산물 직거래 이용 활성화로 이어질 것으로 예상함.
 - 우수 직거래 사업장과 이용자에 대한 인센티브 제공으로 관련 제도의 활성화와 농촌 지역 활성화 정책 목표를 달성할 수 있음.
 - 또한 우수 인증 직거래사업장에 부여하는 주요한 인센티브로서 사업체들의 인증 참여와 직거래 사업의 체계화에도 기여할 수 있을 것으로 예상됨.

[표 8] 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><신설> 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><번호변경, 개정> 4. (생략) [전통시장사용분 및 대중교통이용분, 농산물직거래사업장 사용분에 포함된 금액은 제외하고, 직불카드등사용분 × 100분의 30]</p> <p><번호변경, 개정> 5. [번호변경] (생략) [신용카드등사용금액의 합계액에서 전통시장사용분, 대중교통이용분, 농산물직거래사업장 사용분, 직불카드등사용분을 뺀 금액 × 100분의 15]</p> <p><번호변경> 6. (생략)</p>

- (고려 사항) 신용카드 등 이용 실적 소득공제는 조세특례 사항으로서 국회와 기획재정부 협의가 필요한 사항임.
- 경제성장률이 둔화되는 반면 사회적 재정 지출 요구가 증가하는 현실이기 때문에 조세 특례를 폐지하는 흐름을 가지고 있음.
- 이외에 지역의 과소화 문제가 심각해지면서 “지역세”, “고향세” (고향 기부제도) 등 새로운 형태의 지원체계가 논의되고 있는 점에도 주의해야 함.

나. 도매시장

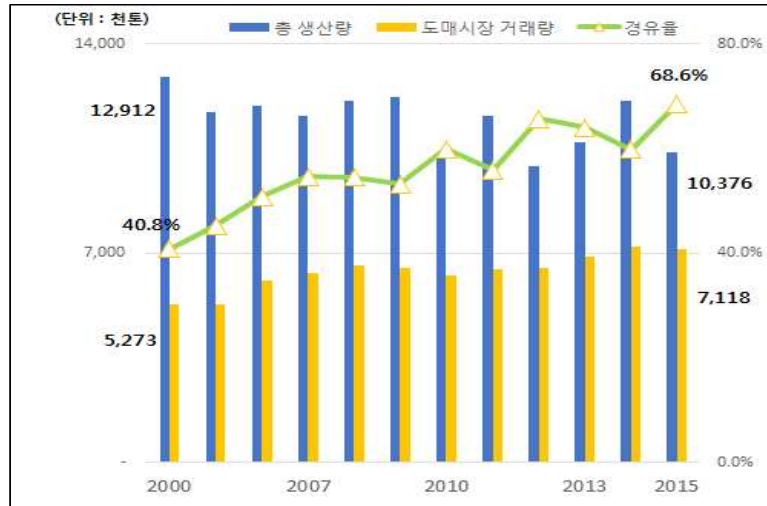
□ 도매시장 제도적 변화

- 한국의 도매시장은 공영도매시장(公營都賣市場) 체제로 특·광역시 및 시가 개설자가 되어 시설을 건립하고 도매시장법인, 중도매인 및 매매참가인이 참여하여 농산물 유통이 이루어지는 방식임.
- 도매시장 유통에서 가장 중요한 이슈는 거래제도와 관련한 사항임.
- 공영도매시장 초기에 “경매제”를 원칙으로 하고 관행적인 위탁상 체제를 시스템적으로 전환시키고자 하는 노력이 전개되었음.
 - 2000년에는 시장도매인제 법적 근거를 마련하고, 2004년 서울 강서시장에 시범도입하여 운영하고 있으며, 2006년에는 정가·수의매매 범위를 확대하고 2007년에는 상(商)·물(物) 분리거래[전자거래]를 허용하였음.
- 2012년 매매방법을 경매제 원칙에서 정가·수의매매를 동등한 방식으로 인정하여 매매방법에 대한 규제가 완화되었음.

□ 도매시장의 현황과 변화 요구

- 2015년 연말 기준 농산물 도매시장은 32개소임. (수산물 전문인 부산 국제수산물 시장을 포함하면 전국 공영도매시장은 33개소임.)
- 농산물 총생산량 중 도매시장경유량(=도매시장 경유율)은 2015년 68.6%에 해당.
 - 대형마트 등 대량수요처의 산지 직구매가 확대되면서 도매시장 경유율 저하 등 위기감이 있었으나 다양한 상품구색과 거래의 안정성 및 대금정산의 신속성 등 장점을 바탕으로 도매시장 거래량을 유지하고 있을 뿐 아니라, 소폭의 성장을 지속하고 있음.
- 도매시장이 가지고 있는 공공성·안정성의 장점에도 불구하고 변화하는 유통 환경에 대응하기 위한 시장 효율화 요구가 확대되고 있는 상황임.
 - 시장도매인제 도입과 정가·수의매매 확대 등 거래제도의 개편은 근본적으로 효율화 요구를 반영하고 있는 것임.
- 유통환경 변화에도 불구하고 도매시장의 거래규모는 아직 유지되고 있으나 지방 중소 도매시장의 경우 취급액 감소와 유통주체의 경영악화 등이 우려되고 있음.

[그림 3] 농산물 도매시장 거래 현황



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

자료 : 김종안외(2016), 도매시장지원센터 설립 전략, 한국농수산물유통공사 연구보고서,
(협)지역농업네트워크 · (사)농정연구센터도매유통 부문 규제개혁 전략과 과제 설정

- 도매시장의 규제개혁은 30년 이상 지속된 현행 공영 도매시장 체제에 대한 근본적인 논리를 다시 구성해야 하는 것으로 확산될 수 있는 이슈임.
 - 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.
- 본 연구에서는 도매시장 부문 규제개선 과제는 다음과 같이 제시함.
- 기반과제로는 [중앙, 지방 도매시장의 분류에 따른 시장 운영 탄력화]로 설정하였으며, 실행과제는 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 의무 완화, 도매시장 정산조직 부가가치세 면제로 설정하였음.

□ 기반과제 : 중앙, 지방 도매시장 분류에 따른 시장 운영 탄력화

- 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.
- 가장 전략적인 과제는 중앙도매시장과 지방도매시장을 구분하는 문제임.
 - 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 10] 현행 농안법의 중앙, 지방 시장 분류 체계

구분	개소수	대상
중앙도매시장	9	서울가락, 부산염곡, 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.

- 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 방안이 있음.
 - 주요한 규제 해소 사항으로는 ① 도매법인의 겸영사업 범위 확대(제3자판매 허용 등) ② 중도매인 전송 거래시 저율 수수료 적용 ③ 중도매인 직접매수 허용 등 거래제도에 대한 특례를 적용하는 방안이 있음.
- 보다 장기적으로는(그리고 적극적으로는) 도매시장 제도의 개편을 통해 중앙도매시장과 지방도매시장을 재정의하고 적용되는 제도가 구분되어야 함.
 - “중앙” 도매시장에는 공영 체제의 원칙을 준수하도록 하고, “지방” 도매시장은 여건에 따라 자율 운영이 가능하도록 함.

- 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 판단하였음.

□ [참고] 일본의 중앙·지방 도매시장 비교

- 일본 도매시장법은 중앙도매시장과 지방도매시장을 구분하고 있음.
 - 도매시장법 제2조(정의) 및 제3장 중앙도매시장, 제4장 지방도매시장
- 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.
- 한편, 지방도매시장은 개설주체도 자유로울 뿐 아니라 매매거래 방법, 차별적 거래 금지, 정보 공개 이외에는 별도의 제한·규제가 전혀 없는 상황임.
- 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.⁴⁾
 - 2004년 86개소였던 중앙도매시장이 2015년에는 64개소로 감소하였음.⁵⁾
 - 국가의 기간 도매시장을 제외하면, 지역의 필요에 따라 지방도매시장으로 전환하여 자유로운 거래가 가능하도록 규제를 대폭 완화하는 효과를 가져왔음.

4) 農林水産省(2001.2.), 卸売市場の再編の推進について

5) 農林水産省(2016.6.), 平成27年度卸売市場データ集

□ 실행과제1 : 공영도매시장 분쟁조정위원회 설치 규정 완화

- (현황) 도매시장내 거래 당사자간의 분쟁을 조정하기 위해 도매시장개설자(특·광역시 및 일반시 시장) 소속으로 도매시장거래 분쟁조정위원회를 두도록 법제화되어 있음.
 - 분쟁조정위원회는 낙찰자결정, 낙찰가격, 대금지급 등 분쟁을 심의·조정함으로써 효과적인 자율 해결기구로 운용을 기대
- (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 않았으며, 설치된 시장에서도 분쟁조정위원회 운영 실적이 없음.
 - 법적인 설치 목적이 있고, 관련 위원회의 역할과 운영 및 구성 등에 대해 법제화되어 있으나 일선 현장에서 운용되지 않는 의무를 개설자에게 부여하고 있음.
- (개선 방안) 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 실효적으로 운영이 되지 않는 거래분쟁조정위원회는 개설자의 필요에 따라 선택적으로 설치할 수 있도록 함.
- 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.
- (규제개혁 법령) 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 중 분쟁조정위원회 설치 조항을 개설자 의무사항에서 선택사항으로 변경함.
- (기대효과) 현실에서 운용이 되지 않는 위원회 설치 의무를 선택적 조항으로 개편함으로써 관련 관리 노력과 점검 등 불필요한 행정력의 낭비를 방지함.

[표 11] 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. <개정 2011.7.21></p> <p>② <삭제></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. <개정 2011.7.21></p> <p>② <삭제></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><신설> 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. <개정></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>

□ 실행과제2 : 중도매인 대금정산조직 부가가치세 면제

- (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.

- 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.
- 도매시장에서 발생하는 비용은 최종적으로는 농업인 및 산지조직의 출하자가 부담하게 되며, 정산조직의 대금 결제 서비스는 시장내 유통행위에 부속되어 있는 것이기 때문에 조세로 인해 추가 비용이 발생하는 것은 불합리한 것으로 이해됨.
- (개선 방안) 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인이 수행하는 대금 결제 기능에 부가가치세가 면제되는 것과 동일하게 정산조직의 대금 결제 서비스에도 부가가치세를 면제함.
- 조세특례제한법에 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장거래 중도매인 등 기존 유통주체에 대해서는 정부의 업무를 대행하는 단체로서 부가가치세 면제의 대상으로 인식하고 있음.
- (규제개혁 법령) 정산조직에 대한 부가가치세 면제를 조세특례제한법 제106조(부가가치세 면제 등)에 포함하도록 개정함.

[표 12] 중도매인 대금정산조직 부가가치세 면제를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
○ 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. 1. ~ 19. (생략) 20. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받은 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장상품목 취급 중도매인	○ 조세특례제한법 시행령 - 제106조(부가가치세 면제 등) 20. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받은 도매시장법인, 시장도매인 및 비상장상품목 취급 중도매인 및 <u>대금정산조직</u> <개정>

- (기대효과) 정산조직에 부과되는 부가가치세 면제함으로써 관련 비용을 절감하는 효과를 가져올 수 있음.
 - 단기적으로는 비상장거래 중도매인의 거래대금 정산수수료(정산금액의 0.04%)의 부가가치세 부과분을 절감할 수 있음.
 - 중장기적으로는 정산조직의 기능을 확대하여 비상장거래 뿐 아니라 도매시장 법인과 중도매인간의 정산까지 확대할 경우 절감액이 커지게 됨.
 - 이외에 부가가치세 면제는 정산조직에 대한 위상을 확립하는 계기가 되기 때문에 정산조직 활성화 과제를 안정적으로 추진할 수 있는 기초가 될 것으로 예상함.
- (고려 사항) 조세특례제한법에 반영을 위해서는 국회 및 기획재정부와의 협의가 필요함.
 - 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, 역할에 대한 추가적인 논의가 필요함. 농안법에 정산조직 지원 조항만 규정되어 있을 뿐이며 정산조직의 위상, 임무 등과 인가 여부 등 제도적으로 미확립된 사항들이 다수 존재하는 상황임. 농안법에 정산조직 관련 규정을 체계화·명확화하는 과정이 필요할 것임.

□ 실행과제 3 : 정가·수의매매 확대에 따른 경매사의 임무 재규정

- (현황) 공영도매시장의 거래 방식이 “경매” 원칙에서 “경매와 정가·수의매매”로 탄력화 되었음.
 - 농림축산식품부는 정책적으로 도매시장의 정가·수의매매 거래 비중을 확대하여 왔으며, 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 법인 소속이나 거래와 관련한 사항에 대해서는 공무원과 동등한 책임을 지도록 규정되어 있음.
 - 하지만, 변화한 거래제도에 적합하도록 경매사의 역할이 법규에 반영되어 있지 않을 뿐 아니라 출하지도, 산지 개발 등 현실 업무도 수행범위로 포함되어 있지 않음.

- (개선 방안) 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 규정하고 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.

[표 13] 경매사의 업무 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

- (기대 효과) 변화된 제도, 시장 여건에 맞추어 경매사의 임무를 확장하여 규정하여 거래 중개자로서의 책임성을 강화함.
- (고려 사항) 경매사와 관련한 법규 개정이 일부 진행되었음. 최근에는 경매사 시험방법의 간소화를 추진하여 2016.12. 농안법 시행령 개정 사항으로 반영되었음.
 - 하지만, 시대적 변화에 따른 경매사의 업무 개편 등은 진행되지 않고 있기 때문에 관련 논의가 진행되어야 할 필요가 있음.
 - “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

□ 자조금 도입의 배경

- 1995년 WTO체제 출범하면서 농정(農政) 추진 방식이 직접지불(直接支拂)을 기 초적인 농정의 도구로 활용하고 농산물 시장에 대한 정책적 개입은 최소화하는 방 식으로 전환이 진행되었음.
- 각 품목별로 고유한 생산, 유통 시스템을 갖고 있기 때문에 품목(산업)별로 독자 적인 자율 조정 시스템에 대한 요구가 큰 상황.
- 국내에서도 품목별협의회 육성, 품목별 대표조직 육성 등 품목, 산업별 생산자조직 의 자율 규제 체제를 조성하려는 노력을 전개하여 왔음.
 - 축산은 의무자조금 체제가 정착되어 있고, 원예부문은 임의 자조금 체제에서 의무 자 조금 체제로 전환해 가고 있는 상황임.
- 품목조직의 자율성을 바탕으로 의무자조금 체제를 구성하되 프리라이더를 배제하 기 위하여 “거출의무(釀出義務)”와 “출하의무(出荷義務)”의 규제적 특성을 법 으로 규정하고 있음.
 - 임의 자조금과 달리 조직 구성에 대한 법적 제한이 가해지고, 구성원에게도 의무를 부여하게 됨.
- 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 조직 의 자율규제 방식으로 전환해 가는 특수한 여건이 반영된 것임.

□ 원예분야 의무자조금 추진의 주요 이슈

- 원예분야 자조금은 임의자조금 체제를 유지하여 왔음.
 - 과거 농협이 주도한 “품목별 전국협의회”가 이명박 정부에서 “품목별 대표조직 육성”이라는 개념으로 농협+민간생산자조직을 포괄하는 것으로 확대되었음.
 - 원예(임의)자조금 조직은 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 “의무자조금”에만 지원하는 것으로 명시함으로써 기존 임의자조금이 의무자조금 체제로 전환하도록 촉진하고 있음.
- 현재, 백합, 인삼, 친환경농산물 등이 의무자조금으로 전환하였으며 이외에 배·사과(과수 의무자조금으로 추진), 감귤, 절화 등의 품목이 의무자조금으로 전환을 추진하고 있음.
 - 회원의 유지, 거출금 등 목표액의 달성, 활용 효과성의 검증 등이 엄중하게 이루어질 필요가 제기되고 있음.
- 또한 도단위 혹은 주품목주산지를 중심으로 지역(의무)자조금 도입 요구가 있음.
 - 지역자조금은 전국 단위의 수급을 보완하는 기능과 지역 주품목에 밀착한 유효한 자율규제를 실행할 수 있을 것으로 생각됨.

□ [보론] 외국의 의무자조금 사례

- 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.
- 자조금은 농산물의 출하 혹은 유통 단계에서 일정한 단위별로 부여되는 공통된 특성을 가지고 있으며 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, 홍보·마케팅 이외에 호주, 덴마크 등에서는 자조금이 R&D와 기술보급·혁신(Innovation) 활동에 주로 활용되는 특징도 가지고 있음.

□ (원예) 자조금 분야 규제 개혁 전략 및 과제 설정

- (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.
 - 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.
- 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 판단.
 - 다만, 지역자조금 체제 도입 관련 사항은 원예 자조금 체제와 관련하여 파급력이 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 제시함.
- 실행과제는 생산자 자율 결정이 가능함에도 불구하고 법규로 규정하고 있는 대표적인 사례인 대의원 선출 기준 및 투표 방법의 개선을 과제로 제시.
 - 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 14] (원예) 자조금 부문 규제개혁 과제(안)

명칭	관련 법 조항	문제점	개선 방향	비고
실행과제				
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 기초직된 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.	
검토과제				
(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.	

□ 실행과제1 : 자조금 대의원 선출기준 자율화

- (현황) 농수산 자조금법 시행령에는 대의원 선출구역을 광역자치구 또는 기초 자치구 단위로 하고, 선출구역별 대의원수는 농수산업자수 50%, 농수산물의 생산량 50%를 각각 반영하여 선출하도록 규정되어 있음.
- (문제점) 농수산 자조금 설치를 위한 대의원 선출기준이 획일적으로 적용됨에 따라 자조금단체 및 품목의 특성을 반영하지 못하고 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.
- (개선 방안) 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) 농수산자조금의 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 법제화하고 또한 선출구역별 대의원 수도 ① 농수산업자의 수 ② 생산량 등 자조금 거출기준과 거출 규모에 따라 정할 수 있도록 함.
 - 전국 생산량, 대의원 선출구역 생산량 혹은 출하량 등 산출에 소요되는 구체 데이터를 지정하지 않음.

[표 15] 자조금 대의원 선출 기준 자율화를 위한 법령 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등) ① (생 략)</p> <p>② 의무자조금단체는 다음 각 호의 어느 하나의 기준으로 선출구역을 확정하여 대의원 선거를 실시한다.</p> <p>1. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도별</p> <p>2. 시·군·자치구별</p> <p>③ 제2항에 따른 선출구역별(이하 “선출구별”이라 한다) 대의원 수는 다음과 같다. 이 경우 농수산업자 수와 생산량·출하량은 법 제28조에 따라 작성된 최근 통계를 기준으로 한다.</p> <p style="text-align: center;">선출구별 대의원 수 = (선출구역 내의 해당 농수산물 농수산업자 수 / 해당 농수산물 농수산업자 수 전체 × 해당 농수산물 대의원 수 × 0.5) + (선출구역 내의 해당 농수산물 생산량(생산량 통계가 없을 경우 출하량) / 해당 농수산물 생산량 전체(생산량 통계가 없을 경우 출하량)) × 해당 농수산물 대의원 수 × 0.5)</p>	<p>○ 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법 시행령</p> <p>- 제4조(대의원의 선출 등) ① (생 략)</p> <p>② 의무자조금단체는 법 제2조제2호에 따른 농수산업자 유형과 세부품목, 행정구역을 기준으로 선출구역을 확정할 수 있다.</p> <p>1. 삭제</p> <p>2. 삭제</p> <p>③ 제2항에 따른 선출구역별(이하 “선출구별”이라 한다) 대의원 수는 해당 품목의 특성을 반영하여 농수산업자 수와 생산량 등 자조금 거출기준, 거출규모 등을 기준으로 배분할 수 있다.</p>

○ (기대효과) 농수산물 의무자조금 설치 품목을 신속하게 확대하여 농수산물 소비촉진, 수급안정 등 품목산업 발전에 기여할 수 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.
- 또한 대의원 선출을 위한 전국적 통계조사 비용을 절감할 수 있음. 생산량 통계 혹은 이를 대체할 수 있는 출하량 통계 등을 농협 출하 실적, 회원 현황 등 내부 자료를 활용하여 합의·결정할 수 있도록 하여 법규에 정한 생산량·출하량 통계자료를 활용해야 하는 부담을 줄임.

□ 실행과제2 : 자조금 대의원 선거의 간편화 (온라인 선거 허용)

○ (현황) 농수산물 자조금 설치를 위한 대의원 선출시 투표 방법으로 직접하거나 우편에 의한 방법만 허용하고 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.
- (문제점) 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 확보할 필요가 있으나 자조금 단체의 대의원 선출이라는 한정된 선거 행위이기 때문에 공간·이동의 한계를 극복하고 가급적 많은 회원이 참여할 수 있도록 다양한 투표 방식을 도입하는 것이 바람직함.
- (개선 방안) 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 개정하여 직접, 우편 이외에 온라인 항목을 추가함.

[표 16] 자조금 대의원 선출 투표 방법의 다양화를 위한 법령 개정(안)

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

- (기대 효과) 직접투표, 우편투표 이외에 온라인 투표를 포함하여 참여 회원의 권리 행사를 원활하게 할 수 있음.

- 참여율이 저조할 경우 재투표 등 추가적인 행정사항이 발생할 우려가 크기 때문에 사전에 다양하고 편리한 투표방법을 제공함으로써 이러한 문제를 방지함.
 - 일반적인 투표 비용은 1인당 10천원 수준 소요되나, 온라인 투표시 1천원 내외로 투표 운용이 가능함.
- (고려 사항) 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 가능한 것으로 판단됨.

라. 농산물 품질관리

□ 표준규격의 필요성, 현황

- 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.
- 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.

□ 외국의 표준 규격 운영 벤치마킹

- 주요 국가들의 사례를 보면, 농산물 거래의 편이와 공정성을 확보하기 위해 농산물 표준규격을 운용하고 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.

※ 일본 농산물 표준규격

- 일본은 곡물류에 대해 농산물검사법(農産物検査法)에 근거하여 농산물규격규정(農産物規格規程)을 운용하여 식량에 대한 규격을 국가 차원에서 엄격하게 관리함.
- 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.
- 최근 논의에서는 자율규격 체제로 전환한 이후 지역별 특화 등에서 효과를 보고 있으나, 지역별 규격이 과도한 농산물 규격 구분으로 나타나고 있어 오히려 비효율성이 커지고 있는 것으로 평가하고 있음.

※ EU 농산물 표준규격

- EU는 역내 국가들 공통의 원예농산물 표준규격으로 “최소 기준”(general marketing standard)을 규정하고 있음.
- 1) 특정 표준규격(specific marketing standard) 10개 품목 2) 적용 배제 5개 품목을 제외한 모든 품목은 최소기준에 적합하도록 규격을 규정하고 있음.
- “특정 표준규격”은 생산량과 소비량이 커서 세분화된 기준이 필요한 주요품목에 해당하며, 실질적으로는 이들 10대 품목만을 대상으로 표준 규격이 운영되는 것임.
- 기존 특정표준규격 대상은 36개 품목이었으나, 2011년 개정을 통해 10개 품목으로 감축하여 적용하고 있음.

□ 농산물 품질관리 규제개혁 과제 설정

- (현실 일치성 확보) 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. “포장화”는 달성되었지만 “표준규격화”는 달성되지 못하였음.
- (표준 규격의 간소화) 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.
 - 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 담은 방식에서 벗어나 1차 가공된 상태, 수 개의 단품으로 구성된 상태 등이 늘어나는 상황이기 때문에 표준규격으로 일률적으로 규정하기 어려운 상황이 증가하고 있음.
- (사례품목 : 양배추) 양배추 표준규격거래단위 2~6개, 등급은 특, 상, 보통 3단계, 고르기 무게 기준은 2L, L, M, S 등 4단계로 구분하고 있음.
 - 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
- (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)

○ (사례 품목 : 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.

□ 규제개혁 방안 및 규제개혁 법령

○ (규제개혁 방안) 농산물 표준 규격 관련 규제 개혁은 단기, 중장기 과제로 구분하여 추진함.

- (단기) 농산물 표준 규격의 간소화를 추진해야 함. 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.

○ (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.

[표 17] 농산물 표준규격의 합리화 추진을 위한 법령 개정(안)

현행	개정안
<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"> 1. 거래단위 2. 포장치수 3. 포장재료 및 포장재료의 시험방법 4. 포장방법 5. 포장설계 6. 표시사항 7. 그 밖에 품목의 특성에 따라 필요한 사항 <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 <개정> 제5조(표준규격의 제정과 합리화 추진) (이하 생략)</p> <p><신설> ⑤ 국립농산물품질관리원장, 국립수산물품질관리원장 또는 산림청장은 표준규격의 간소화와 합리화를 위한 중장기 계획을 수립하고 이를 실행해야 한다.</p>

- (기대 효과) 표준 규격 단순화를 통해 불필요한 행정 비용을 저감하고, 주요 품목 중심으로 표준 규격을 운영함으로써 유통현실의 개선과 정보, 신뢰 제공을 효율화할 수 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.
- (고려 사항) 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. 전면적인 시스템의 개편은 상당한 혼란을 초래할 가능성이 있기 때문에 현황의 검토와 함께 단계적 재편 전략을 택하는 것이 유리할 것으로 판단함.

5. 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 판단.
 - 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.

[요약보고서]

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.