

● 유통

농축수산물

도매시장의 과제와 발전방향



정 찬 길

건국대학교 축산대학 교수
농업경제학박사, 전 농촌경제연구원

1. 머리말

서울을 위시한 전국의 대도시는 급속한 인구 팽창으로 말미암아 식료품의 수요가 급증하고 있다. 이러한 도시화의 진전에 따라 도시에 위치한 농축수산물의 도매시장은 농어민이 출하하는 농축수산물의 가격결정에 중요한 기능을 담당하고 있을 뿐만 아니라 소비자를 위한 효율적 분배에도 중요한 역할을 한다.

따라서 이들 도매시장이 농축수산물이 수집되어 분배되는 유통과정의 중간단계로서의 기능외에 산지개발, 수집품목의 다양화, 유통정보 전달, 공정거래가격 형성, 금융결제 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 효율적인 운영은 물론이거니와 정책당국의 제도적 뒷받침이 매우 중요하며 절실히 요구되고 있다.

특히 국민경제에 있어서 농축수산물 유통문제는 항상 물가문제로 중요하게 부각되고 있다. 농축수산물의 대부분이 도매기능을 수행하는 도매시장을 경유하고 게다가 이러한 시장들이 가격의 선도적 역할을 하기 때문에 국민생활에 미치는 영향의 측면에서 농축수산물의 유통을 주도하고 있는 도매시장에 대한 국민적 관심과 기대는 매우 크다.

2. 도매시장의 현황

농축수산물 유통에 있어 도매시장기능을 수행하는 시장형태에는 법정도매시장, 농축수협 공판장, 유사도매시장의 3 가지가 혼존하고 있다. 현재 전국에는 60개의 법정도매시장, 88개의 농축수협공판장, 79개의 유사도매시장이 개설되어 운영되고 있으며, 축산물의 경우에는 도축이전에 생축이 거래되는 365개의 산지가축시장이 개설되어 있다.

농축수산물 도매시장을 대도시별로 살펴보면 서울특별시에는 3개의 법정청과물 도매시장과 15개의 유사청과물 도매시장, 9개의 농협공판장이 있으며, 수산물은 2개의 법정도매시장과 6개의 유사도매시장, 2개의 내륙자수협 공판장이 있다. 또한 축산물을 취급하는 1개의 축협공판장, 2개의 법정도매시장이 있다.

부산직할시에는 15개의 법정도매시장, 16개의 유사청파물도매시장, 5개의 농협공판장이 있으며, 수산물은 1개의 법정도매시장, 6개의 유사도매시장과 2개의 축산물 도축장이 있다. 대구직할시에는 10개의 청파물도매시장, 4개의 수산물도매시장, 1개의 축산물도매시장이 있고, 광주시에는 6개의 청파물도매시장, 5

개의 수산물도매시장, 1개의 축산물도매시장이 있다. 대전시에는 청파물과 수산물을 함께 취급하는 법정도매시장이 각각 1개씩, 축산물도매시장이 1개 있다.

법정도매시장에는 지정도매인(회사), 중매인과 매매참가인, 소매인 등 유통관련 종사자가 있으며, 농축수협공판장에는 도매기능을 담당하는 조합과 중매인, 소매인이 있고, 유사도매시장에는 도매기능을 담당하는 주체는 없고 위탁상인인 개별상인이 수집분배기능을 동시에 수행하고 있다.

3. 도매유통의 당면과제

「중앙도매시장법」이 1951년에 제정되었고, 1973년에 「농수산물도매시장법」으로, 다시 1976년에는 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」로 개정되었다. 이 사이에 급격히 이루어진 경제성장과 국민소득의 향상에 따라 도매시장을 둘러싼 농축수산물의 생산·소비증면, 물적유통에 대한 실천적이고 합리적인 개선을 기할 수 있는 도매시장정책과 행정이 절실히 요구되고 있다.

현재 세계적으로 비능률의 모델케이스가 우리나라 대도시의 여러형태의 도매시장의 난립이다. 더우기 유사도매시장이 도매기능상에서 도매유통을 압도하고 있고 일부 법정도매시장이나 농축수협공판장이 유사시장화되는 경향이 있을 정도로 유사도매관행이 한국적 도매유통으로 정착되었다 해도 과언이 아니다.

또한 각종 불공정거래요인의 난무, 제도의 불형평성 상존, 유통조성기능 미흡, 유통인의 궁정적 직업판결여, 정부의 체계적이며 실천적인 유통행정의 미흡 등 여러가지의 부정적 요인들이 도사리고 있는 한 서울을 포함한 지방대

예상되는 시행착오를 사전에 극복하고 생산자, 농민, 유통인, 소비자, 도시민이 다함께 만족할 수 있는 수준의 도매시장으로 정착시키기 위해서는…

도시에 현대적인 도매시장을 건설한다 하더라도 오랫동안 답습하고 있는 전통적인 도매유통의 개선은 용이하지 않을 것이다.

따라서 예상되는 시행착오를 사전에 극복하고 생산자 농민, 유통인, 소비자, 도시민이 다함께 만족할 수 있는 수준의 도매시장으로 조속히 정착시키기 위해서는 예상되는 문제들에 대한 각계 각층의 중의를 수렴하여 물적유통은 물론 상적유통과 유통행정정이 종합적으로 접근되어야 한다.

물적·상적·유통행정상으로 나타나고 있는 문제를 구체적으로 살펴보면 농축수산물 도매시장의 대부분이 급속한 경제성장과 인구의 도시집중으로 도시가 팽창함에 따라 도시의 중심부에 입지하게 되었다. 이로 인하여 시가지가 비좁게 되고 교통량이 증가하여 그 편리성이 결여되고 있다. 또 도매시장의 이용가능면적이 부족하여 시장의 확장이 불가능하고 주요 공급로와 시간적·공간적으로 격리되어 도매시장으로서의 적격성을 상실하고 있는 실정이다.

도매시장의 시설이 불비하고 그 불편성이 매우 높다. 이들 대부분의 도매시장이 법정시설 기준을 충족시키는 시설과 부대시설을 갖추고 있지 않다. 특히 유사도매시장은 법정도매시장이나 공판장에 비하여 그 시설과 규모가 뒤질 뿐만 아니라 저장실, 주차장, 냉장실, 오물처리장, 탈의실 등을 충분히 보유하고 있지 않다. 또한 대부분의 주차장, 시장진입로, 시장내 통로 등의 폭이 좁아 신선도가 최대로 요구되는 농축수산물의 유통속도를 떨어뜨리고 신선도를 감소함은 물론, 행인들의 통행에 많은 불편을 초래하여 결국 유통비용의 증가를 가속시키고 있다. 더우기 중간도매인과 하매인 혹은 노점상인들이 시장내에 점포를 차리고 상품을 진열

유사 도매시장내의 위탁 상인들은 대개 소매업으로 허가를 받아 유리한 입장에서 상행위를 할 수 있어 날로 번창한다. 또한…

하고 있어 상품의 전문화에 맞춘 시장배치가 이루어지지 못하고 있기 때문에 시장내 혼잡을 더욱 가중시키고 구매자에게 많은 불편을 주고 있다.

전국 대도시의 청과물 거래 물량 비율을 살펴 보면 법정도매시장이 23.5%, 공판장이 8.6%에 불과한데 반하여 유사도매시장의 경우 67.8%나 되어 시장 점유율이 가장 높아 실질적으로 도매유통을 지배하고 있으며, 유사도매관행이 합법적 도매유통관행으로 구축되어 있다고 해도 지나침이 없다. 이들 유사도매시장내의 위탁상인들은 대개가 소매업으로 허가를 받아 실질적으로 수수료 중계업, 도매업을 하는 상인들로 부가가치세 납부의무와 세무자료보고 의무가 없기 때문에 법정도매시장이나 공판장, 법정중매인보다 유리한 입장에서 상행위를 할 수 있어 날로 번창하고 있다. 또한 이들은 갖은 방법으로 공정거래가격 형성이나 가격안정 등 공정거래 질서를 교란하고 있다.

법정도매시장만이 부가가치세 납세의무를 치고 있는 것은 세제의 형평원칙에 위배된다. 부가가치세법에서는 부가가치세가 최종 소비자에게 전가되는 간접세이므로 대부분의 농수산물은 기초생활필수품으로 간주하여 소비자의 세부담을 경감시키기 위하여 미가공식품의 범주에 넣어 이들 재화의 공급에 대해서는 면세로 규정하고 있으나, 실제로는 농축수산물 유통업에 종사하는 사업자의 용역행위에 과세하는 결과가 되고 있다. 더욱이 상장수수료에 부과하는 부가가치세는 생산자에게 전가되고 있는 실정이다.

다류형(多類型) 도매시장이 혼존(混存)하고

있기 때문에 건전한 유통환경이 결여되어 있다. 즉 지정도매회사의 운영자금이 부족하여 물량유치를 위한 선대자금 지급이 제한되고 있으며, 중매인이 직접 하주로서 대금을 결제하는 경우가 다발하고 있다. 지정도매인의 경우 선대자금 지급에 여러가지 서류와 수속이 요구되는 반면 유사업자들은 선대금의 한도가 없고 서류나 수속이 필요하지 않으므로 생산자나 수집상으로부터 물량확보를 용이하게 하고 있다. 특히 도매시장에서 거래되는 상품들이 극히 제한된 품목을 제외하고는 포장은 물론 표준화 및 등급화가 되고 있지 않아 구매자의 신뢰를 받지 못하고 있다. 또한 규격화의 미비로 시장정보의 기준이 결여되어 있고 유통정보사업의 질을 저하시키고 있다. 또 유통인들에게 교육훈련의 기회가 충분하게 부여되지 않아 경영기술이 낮고 상호 신뢰하는 풍토가 조성되어 있지 않다.

축산물도매시장의 경우 서울의 축협공판장을 제외하고 지방대도시에 설립되어 있는 도매시장이 그 기능을 원활히 수행하고 있지 못하다. 이들 대부분의 도매시장이 축산물의 공정한 거래와 변모해가는 대도시의 유통역할에 부응하여 축산물수급조절, 적절한 가격형성을 도모하기 위하여 일부 재정지원으로 근래에 개설되었다.

그러나 대부분의 정육상들이 산지나 가축시장에서 직접 구입하여 도축시설을 이용하여 자기가 원하는대로 지육화되는 것을 지켜보는 전통적 상관습 때문에 도매시장에서 일괄 도축되어 지역단위로 경매에 따라 구입하는 것을 주저하므로 도매시장의 이용자가 매우 저조한 실정이다. 또한 도매시장의 물량집하기능이 미흡하고 경매제 실시에 따른 운영기술의 미흡, 소매기구와 상관습의 불일치, 서울로 부정반출 행위에 대한 중매인과 회사와의 갈등 등으로 지방대도시 도매시장은 그 기능이 유명무실하며 대부분의 도매시장들이 도축장으로서의 기능만을 수행하기를 원하고 있다.

끝으로 지금까지 도매시장의 정책 및 운영 행정을 보면 급격히 변모하는 도매유통여건에 부응하는 발전지향적인 정책 수립이나 행정 실행에 역행하는 사례가 많이 일어나고 있다.

예컨대 현재 수도권에 전설하고 있는 가락동 농수산물 종합도매시장의 경우 식육도매시장에 도축장의 병설이나 양곡시장 및 소매시장의 입주는 사회경제적인 측면에서 재고되어야 할 정책결정이다. 도축장을 병설하는 것은 현재 세계적인 추세가 최고의 신선도를 요구하고 있는 청파물시장, 수산물시장과 도축장의 병설은 절대 지양하고 있으며, 고속도로 및 수송수단의 발달로 거리의 개념이 극복되어 생체감량, 수송비절감, 위생적 처리, 도시공해방지 등을 위하여 지육유통으로 전환하고 있는 실태에 역행하는 것이다.

또한 도축장의 입지가 86 아시아경기, 88 세계 올림픽의 주요 경기장 지역이며, 잠실의 상업·주거지역의 심장부이고 보면 최신의 공해 방지시설이 설비된다. 하지만 여기서 발생하는 악취 등에 대하여 절대적일 수 없는 한 수년내에 이전이 불가피하게 되어 편익보다는 사회·경제적 비용을 훨씬 높게 지불해야 할 것이다. 따라서 다소의 비용이 발생하더라도 도축장은 가락동 농수산물 종합도매시장으로부터 지금이라도 격리조치되어야 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와같이 가락동 종합도매시장의 개장임박과 지방대도시 농축수산물 도매시장의 정비 및 전설이 진행되고 있으면서 신시장과 기존시장간의 거래관행, 세제·금융의 형평화, 거래활성화를 위한 유통조성기능 강화, 유통정보체계 개선에 관한 정책의 발안(發案)이 시급함에도 불구하고 이들의 정상화를 위한 효율적이며 실천적인 대책이 돋보이지 않는다.

4. 도매시장의 개선방안

농축산물 도매유통체제를 효율적으로 개선하

도매유통체제를 효율적으로 개선하기 위해서는 실천적인 정비목표의 정립과 그 계획이 합리적으로 수립되어야 한다. 특히 도매시장의 정비는 유통여건의 변화에 입각하여 거래의 원활한 추진, 경영합리화의 관점에서 입지, 규모, 시설, 품목별 시장결합, 거래관행, 정보체계 등에 유의하여 우리의 실정에 맞게 추진되어야 한다.

기 위해서는 실천적인 정비목표의 정립과 그 계획이 합리적으로 수립되어야 한다. 특히 도매시장의 정비는 유통여건의 변화에 입각하여 거래의 원활한 추진, 경영합리화의 관점에서 입지, 규모, 시설, 품목별 시장결합, 거래관행, 정보체계 등에 유의하여 우리의 실정에 맞게 추진되어야 한다.

농축수산물 도매시장의 단기적인 개선 방향은 도매시장의 현재 위치를 변경시키지 않고 시장이 안고 있는 제반문제를 개선하는 것이 될 것이다

단기적으로 첫째 유통환경의 개선을 위하여 건물내의 시설을 개조하거나 오물처리시설의 개보수, 위생시설을 확충하여야 하고, 시장주변 도로와 내부도로를 일방화 하여야 한다. 또한 도심지의 높은 가격의 부지와 건물을 이용한 임대업이나 지가상승 기대보다는 시장의 효율적인 운영이 가능하도록 사장관리회사의 운영 조직을 개편하거나 시장시설의 이용면에서 공익성을 부여하여야 할 것이다.

둘째, 도매기능을 수행하는 도매업자들 상호간에 동일한 여건하에서 서로 경쟁할 수 있도록 하여 경쟁가격 형성과 공정거래질서의 확립을 도모하여야 한다. 이를 위하여 관련 농안법 세제, 금융제도 등의 적용이 형평을 유지하여야 할 것이다.

세째, 농축수산물 도매유통 서비스에 대한 부가가치세를 면제하여 국민들에게 축수산물을 값싸게 공급하고자 하는 본래의 목적을 달성할 뿐만 아니라 유통인들 모두가 형평한 대우를 받을 수 있도록 하여야 한다.

농축산물 도매시장의 통폐합, 재배치의 장기 개선계획은 그 수요자인 인구의 분포와 수요전망, 이에 따른 분배 비용의 수준, 시장 보조기능의 발전 등…

이러한 단기적 개선방안은 장기적인 도매시장의 재배치와 전설계획에 따라 그 개선의 한계가 결정되는 것이다. 기존도매시장의 역할의 존속여부와 그 시한정도, 도시계획상의 사용변경 여부, 시장의 확장가능성, 단기적 시설개선과 교통혼잡개선 가능성, 정비후 도매기능의 효능적 수행여부 등 도매시장이 직면하고 있는 문제점의 유형과 정도에 따라 정비의 범위와 투자의 타당성이 결정되어야 한다.

현재 우리나라의 농축산물 도매시장의 기능 자체가 일정수준에 국한되어 그 규모가 영세하고 교통이 혼잡한 도심에 위치하고 있으며 도시발전을 예견한 장기적인 도시개발계획에 따라 발전된 것이 아니다. 따라서 유통여건이 많이 변했을 뿐만 아니라 앞으로도 계속 변모할 것에 대비하여 농축산물 도매시장이 이러한 유통여건의 변동에 적응할 수 있도록 장기적으로 통합 재배치되어야 한다.

농축산물 도매시장의 통폐합, 재배치의 장기 개선계획은 농축수산물의 수요자인 인구의 분포상태와 그 전망, 수요의 전망과 이에 따른 분배비용의 수준, 도시 교통망의 발전방향, 교통망의 지역별 수송수단별 분포상태, 농축수산물의 반입비중, 기존시장의 재개발가능성, 도시계획상 토지의 이용상황과 용도변경 가능여부, 시장조기능의 발전정도 등에 따라 우리나라 실정에 적합한 한국형(韓國型) 농축수산물 도매시장으로 조정되어야 한다.

농축수산물 도매시장의 결합은 청과·화훼·수산, 청과·수산, 청과·화훼, 식육도매시장과 도축장을 병설한 시장은 독립시장으로 통폐합 정비되어야 한다.

도매시장운영을 위한 지정도매회사는 식육과 화훼시장은 단일회사로, 청과와 수산은 소수의 복수회사로 지역에 따라 탄력적으로 지정하되 지나친 경쟁을 유발하는 많은 회사가 선정 입주되어서는 안된다. 또한 농축수산물 도매시장에 관련한 유통기구와 거래관행은 농수산물을 유통 및 가격안정에 관한 법률에 따라 원칙적으로 관리운영되어야 하며 도매유통의 공정거래 질서확립을 위하여 미비한 법령은 우리의 실정에 맞게 개정 보완되어야 할 것이다.

이와같은 대책을 효과적으로 수행하기 위해서는 부처간의 업무한계를 분명히 하고 잘 조정해 지원하여야 한다. 경제기획원은 적극적인 예산지원을 집중하고, 농수산부는 지방자치단체의 도매시장에 관한 행정이나 이에대한 직접적인 지원과 지원을, 건설부는 도시계획 및 시장입지의 배정, 재무부는 세제·금융상의 지원, 보사부는 품질 및 위생단속을 분담하는 등 적극적인 협조 지원체계가 수립되어야 한다. 또한 도매시장의 재배치를 포함한 도시계획의 확정, 연차별 세부계획의 수립과 다원화되어 있는 유통관련법령을 효율적으로 집행할 조례 등의 정비, 공정거래와 위생적 취급에 대한 지도와 감독의 강화, 거래에서 발생되는 각종 분쟁을 중재하는 등 시장관리체제가 확립되어야 한다.

장·단기 개선방안이 효율적으로 이루어지면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다. 농축수산물 대량거래에 따른 규모의 경제성 제고를 통하여 시장수수료의 인하가능, 도심우회수송으로 분배비용감소, 출하자에게 적절한 판매처 제공, 지방상인을 위한 물적수집체 제공, 지역에서 생산되지 않는 각종 생산물을 대도시 도매시장에서 인근 소매시장에 공급가능, 도매단계에서 불필요한 중간상인의 폭리감소, 시장정보제공 제도의 발전 및 시장간 가격차를 축소하고 공정거래가격 확립, 단기공급변동 완화, 시설개선 및 현대화에 따른 감모량 감소와 위생적 처리가능, 노동작업의 성력화, 표준화·등급화·포장기능의 조성 등이 신속하게 달성될 수 있다.