

수산물도매시장에 있어서 시장도매인 제도 도입의 평가[†]

송정헌¹ · 강종호*

¹부경대학교 해양수산경영경제학부 교수, *경상국립대학교 해양과학대학 해양산업연구소, 해양수산경영학과 교수

Evaluation of the Wholesalers System in the Fishery Products Wholesale Market

Jung-Hun Song¹ and Jong-Ho Kang*

**Professor, Department of Marine and Fisheries Business and Economics, Pukyong National University, Busan, 48513, Rep. of Korea*

¹Professor, Department of Fisheries Business Administration, Institute of Marine Industry, College of Marine Science, Gyeongsang National University, Gyeongnam, 53064, Rep. of Korea

Abstract

The introduction of the wholesalers system is being considered from various aspects in order to improve the problems of the listed auction system of wholesale corporations. The wholesalers system is a corporation that receives designation from the creator and purchases or consigns agricultural and fishery products to wholesale or broker sales, and has the advantage of reducing the distribution stage and distribution costs. The purpose of this study is to evaluate the wholesalers system introduced to improve the problems of the listed auction system of wholesale corporations through a case study of market wholesalers handling fishery products.

Keywords : Fishery Products Wholesale Market, Wholesale Market Corporation, Market-Wholesale System, Wholesalers

I. 서 론

수산물의 일반적 유통과정은 산지 수협이 운영하는 위판장을 거쳐 소비지도매시장, 소매시장으로 유통되는 것이다. 이 중 소비지도매시장은 거래제도를 둘러싸고 대립이 끊임없이 이어지고 있다. 문제점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 이중경매 즉 산지에서 이미 가격이 결정된 수산물을 소

Received 20 September 2022 / Received in revised form 02 November 2022 / Accepted 03 November 2022

[†] 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2021년)에 의하여 연구되었음

*Corresponding author : <https://orcid.org/0000-0002-8848-2870>, +82-55-772-9161, rd96302@gnu.ac.kr

¹ <https://orcid.org/0000-0002-4128-0825>

© 2022, The Korean Society of Fisheries Business Administration

비지도매시장(공판장 포함)에서 다시 경매 등의 행위를 하는 것은 비효율적이며, 불필요한 유통비용만 증가시키는 결과를 초래한다고 하는 점이다. 둘째는 소비지도매시장의 도매법인이나 공판장의 수집 능력 부족을 이유로 일부 중도매인이 농수산물을 직접 수집하면서 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법)」을 위반하고 있다는 점이다. 이 경우, 중도매인이 농수산물을 직접 수집하는 것은 물론, 아예 경매를 거치지 않거나 경매를 하는 것처럼 꾸미고 실제적인 경매는 하지 않는 등의 형태를 ‘형식경매’라 한다. 또한 중도매인은 거래량과 거래금액을 낮추어 신고하는 방식으로 도매법인이 수취하는 위탁수수료를 줄인다(강종호, 2002)¹⁾. 실제로 서울시농수산물식품공사가 2018년에 발표한 「가락동농수산물도매시장(이하 가락시장) 수산부류 유통실태 조사」의 결과를 보면, 수산부류 도매법인보다 중도매인의 수탁 비중이 높은 것으로 나타났다.

2000년에 농안법을 전부 개정하면서 시장도매인제도가 새로이 도입되었다. 시장도매인은 ‘개설자로부터 지정을 받아 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 법인’으로, 도매법인과 중도매인의 역할을 하나의 주체가 모두 행하는 것이다. 시장도매인제도는 도매법인의 고질적 문제였던 수집 능력 부족으로 인한 기록상장이나 형식경매 등의 문제를 해소하는 대안적 성격을 가진다. 또한 도매법인제에 비해 거래단계 축소, 유통비용 절감 등의 장점이 있어 도입 시 수산물유통에 큰 변화를 가져다줄 것으로 기대되었다. 하지만 도입 이후 지금까지 ‘위탁상’²⁾으로의 회귀 등을 이유로 의견 대립이 끊이지 않고 있다.

시장도매인제도의 실질적인 도입은 농수산물을 막론하고 순탄하지 않다. 농산물에서는 강서농산물도매시장(이하 강서시장)이 2004년 시범사업으로 시장도매인제를 처음 도입 후 지금까지 운영되고 있으며, 이를 통해 시장도매인제가 성공적으로 정착했다고 평가하는 이들도 있다. 하지만 다른 농산물도매시장으로 확산하지는 못하고 있다는 점에서 시장도매인제가 실정에 맞지 않다는 의견도 있다. 한편 수산물에서도 일부 도매시장에 도입되기는 했지만, 타 시장으로의 확대에는 난항을 겪고 있다. 최근 일부 수산물 시장도매인의 불법 영업 사실이 드러나면서 수산물시장에 대한 도입은 실패했다고 보는 견해도 있지만, 시장도매인제도의 도입에 대한 목소리는 여전하다. 제도적으로 지방도매시장은 시장도매인제도의 도입이 가능하므로 도입의 걸림돌은 없지만, 제도 전환의 수요는 많지 않다. 오히려 중앙도매시장에 대한 도입의 목소리가 크며, 다양한 이해관계자들의 의견 대립이 지속되면서 아직 도입 여부가 불투명한 실정이다²⁾.

본 연구는 이상의 문제의식을 기반으로 수산물도매시장 특히 중앙도매시장을 중심으로 시장도매인제의 도입을 검토해 보고자 하는 목적에서 수행되었다. 이를 위해 먼저 시장도매인의 제도적 연혁과 경과를 살펴보았다. 다음으로 수산물 시장도매인의 도입 사례를 살펴본 후 문제점과 시사점을 도출하고자 하였다. 마지막으로 수산물도매시장에서 시장도매인제의 가능성을 평가하고자 하였다.

- 1) 도매법인은 출하자에게 위탁수수료, 중도매인은 시장의 구매자에게만 중개수수료를 받을 수 있다. 하지만 중도매인이 수집한 경우는 중도매인이 위탁수수료를 대납하므로 비용을 줄이기 위해 거래 규모를 축소하여 신고하는 것이 일반적이다.
- 2) 이 경우의 위탁상은 사전적인 혹은 학술적인 의미와는 다르다. 공영도매시장에서 경매제가 정착되기 전인 과거에 과도한 수수료와 부당거래 등의 행위를 했던 도매상들을 칭하는 것이다.
- 3) 농안법에 시장도매인제도가 있지만, 중앙도매시장은 개설자가 시장도매인 도입을 위해 시장조례를 개정하더라도 중앙부처 장관의 승인을 필요로 한다. 농림축산식품부와 해양수산부는 중앙도매시장의 시장도매인 도입에 관한 조례 개정 승인에 유보적인 태도를 견지하고 있다.

II. 시장도매인 제도 도입의 연혁

1. 농산물도매시장

1994년 5월의 농안법 파동을 계기로 1998년에 ‘농산물유통개혁위원회’가 구성되었고, 그 결과, 2000년 1월 농안법 개정을 통해 도입의 법적 근거를 마련하기에 이르렀다. 시장도매인 제도는 개설자가 ‘당해 도매시장의 문제점, 생산자의 출하 선택권 보장, 시장중사자의 의견 등을 종합하여 도입 여부를 검토’하도록 하였다. 또한 애초 정부의 계획은 지방도매시장은 2000년 6월, 중앙도매시장은 2004년 1월부터 2년의 범위에서 도입하도록 하였다.

동 제도가 실제 도입되기까지는 많은 난관이 있었지만, 가장 큰 문제는 시장도매인제도가 국내에 한 번도 도입되지 않았던 새로운 형태라는 점이었다. 동 제도는 미국과 유럽 등지의 농수산물도매시장에서 운용되는 도매상 제도를 참고로 하였지만, 그것을 그대로 도입하였다고 보기에는 어려움이 있어 결국 국내에 실제로 적용 가능한지가 쟁점이 되었다. 선진외국의 도매상 제도를 참고하여 시장도매인 도입을 위한 몇 가지 전제조건이 제시되었다. 즉 상품의 표준규격화가 잘되어 있고, 유통주체 간 개별 상거래가 투명하고, 거래 물량이 많고, 신속한 거래가 선호되는 등의 조건이다.

이후 현장 실증이 필요하다는 의견이 힘을 얻으면서 개정농안법 성립 후 4년만인 2004년 6월 신설되는 시장인 강서시장에 시장도매인제가 국내 최초로 도입되었다. 하지만 단독으로 도입된 것은 아니고 경매제 시장 즉 도매법인제도와 시장도매인제도가 한 시장내에 공존하는 형태가 되면서 양 제도의 성과를 비교하고자 하는 실험적인 의미가 강하였다.

시장도매인제도의 장점은 신속한 거래와 비용 절감, 대량거래의 촉진, 출하자 관리, 가격안정 등이 제시되었다. 단점으로 거래 과정의 폐쇄성으로 작위적인 거래 조작(가격 조작, 등급 조작 등)의 위험이 있고, 대금 정산 지연과 부도 등 대금 지급 문제, 영세 출하자의 거래교섭력 취약 등이 제시되었다. 또한 선진국의 도매시장에 비해 ‘산지 및 소비자의 출하 및 구매의 영세성과 비조직화, 상품의 표준규격화 미흡, 상인의 영세성과 상인 중심의 오랜 상관습 등’의 문제가 있다는 점도 문제점으로 제시되었다(조명기 외, 2004).

시장도매인제의 문제점 중 정산에 관한 문제는 정산회사 혹은 정산조합의 도입 필요성이 꾸준히 제기되었다. 2013년에 ‘시장도매인 정산조합 추진위원회’가 발족하였고, 2017년에 ‘(사)한국시장도매인정산조합’이 정식 출범하면서 출하자 대금 정산 문제가 안정화되었다. 하지만 시장도매인의 부도 등에 의한 문제는 여전히 남아 있다.

거래에 관한 문제는 다소 복잡한데, 2018년 기준으로 강서도매시장에는 총 60개의 시장도매인이 있으며, 총거래물량의 56.5%, 거래금액의 63.3%를 차지하고 있다. 이것만 보면 도매법인제에 비해 시장도매인이 우수한 것으로 판단할 수도 있다. 하지만 가격형성과 거래 다양성의 측면에서 시장도매인제가 더 우수하다는 것은 입증하기 어렵다. 윤창식 외(2009)의 연구 결과에 따르면, 강서시장에서 도매법인제보다 시장도매인제의 가격변동이 크고, 가격수준에서도 시장도매인이 더 높은 것은 6개 품목 중 3개였다. 또한 시장도매인이 경매가격을 참고하고 있었다. 결국 동 연구에서는 시장도매인제도가 도매법인제보다 우수한 것은 아니라는 점과 제도의 확산이 시기상조라는 의견을 제시하고 있다. 전창곤 외(2012)는 채소류의 경우, 분석 대상인 8개 품목 모두 경매제 시장에서 농가수취가격이 더 높았다는

<표 1> 도매시장 거래제도에 대한 주요 쟁점

구 분	내 용
도매시장법인	경매제가 공정한 가격결정, 기준가격 제공 등 순기능이 있으므로, 경매제 위주의 거래 질서 유지 필요
시장도매인	강서시장 이외의 도매시장에도 시장도매인제 도입 필요
중도매인	일부 규모화된 중도매인 시장도매인제 도입 희망
정부	새로운 거래제도의 도입이 경매를 위축시켜 기준가격 제공에 문제가 발생할 수 있으므로, 거래제도 도입은 철저한 검증 필요
지자체(서울시)	유통환경 변화에 맞춰 유통단계를 축소한 시장도매인제 도입이 필요
농인단체	A 시장도매인제 도입을 통해 유통단계 축소, 경매제와의 경쟁을 도모한다면 농업 생산 지속성에 도움
	B 시장도매인제로 인한 경매 수량 감소 및 기준가격 하락 우려
구매자	시장도매인제가 경매제에 비해 유통과정이 짧아 가격이 상대적으로 저렴하다는 장점 존재

자료: 최병옥 외(2021), 농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의, 한국농촌경제연구원

분석 결과를 내놓았다. 또한 시장도매인제가 독자적인 가격형성 기능이 미흡하고, 출하 대금 정산에 대한 신뢰성이 부족하다는 의견을 제시하였다. 한편 이병성 외(2015)는 가락시장에 시장도매인제를 도입할 경우, 농산물 기준가격 발견과 투명한 거래 등의 시장기능이 위축될 수 있음을 주장하면서 예상 문제점을 다양하게 제시하고 있다. 박신욱 외(2017)는 시장도매인이 독립적, 투명한 가격결정을 할 수 없으므로 도매법인을 전적으로 대체할 수 없고, 시장도매인 도입으로 인한 비용 절감이 생산자의 이익으로 돌아가지 않는다는 점을 주장하였다.

물론 시장도매인제에 대한 다른 의견도 존재한다. 유통경로 간 경쟁을 촉진하고 생산자의 출하 선택권을 보장해야 한다는 점과 시장도매인제가 종사 인력 1인당 생산성 측면에서 경매제(중도매인 점포를 포함할 경우)를 앞선다는 것이 주된 논점이다. 그리고 경매제 내 도매법인들의 수수료상인화에 대응할 수 있다는 점 등으로 시장도매인제를 긍정하는 것이 주된 주장이다. 최근의 자료로는 서울시 농수산물식품공사가 2019년에 발표한 「강서시장 시장도매인 운영성과분석 및 발전전략」이 있는데, 동 보고서는 주로 시장도매인의 긍정적 성과를 보여 주고 있다. 먼저 강서시장에서 시장도매인의 거래규모와 성장률이 높고, 가격의 변동성이 완화되었으며, 출하지 수취가격 향상에 이바지하였고, 출하자의 선택권이 제고되었다는 점을 강조하고 있다.

결국 양측의 주장은 한쪽은 내부적인 효율성에 대한 분석에서 서로 차이가 거의 없다는 점, 다른 한쪽은 시장도매인의 실적이 우수하다는 점을 내세우고 있다. 하지만 이러한 분석은 결국 강서시장에 한정된다는 점에서 일반화하기에는 한계가 있다.

최근에 시장도매인 도입이 촉발된 계기는 가락동농수산물도매시장(이하 가락시장)의 현대화사업에서 나타났으며, 이는 수산물도매시장 부분에서 언급하도록 하겠다. 마지막으로 2022년에 대통령 직속 ‘농어업·농어촌특별위원회(이하 농특위)’에서는 서울 가락시장에 ‘공영 시장도매인제’의 도입을 제안하였다. 공영 시장도매인제는 ‘광역 지자체와 생산자단체 등이 출자해 시장도매인 법인을 설립’하는 방안이다. 이 제안에 대해서도 찬반 의견이 나뉘지고 있다.

2. 수산물도매시장

2004년 강서시장에 시장도매인제가 도입되면서 수산업계에서도 시장도매인제를 도입하자는 의견이

대두되었다. 중앙도매시장 중도매인들은 농림해양수산위원회에 ‘수산물유통에 관한 법률(안) 정비의견서’를 제출하였고, 내륙지전국수산물중도매인연합회는 해양수산부에 시장도매인제 도입을 위한 건의서를 제출하였다.

2005년 6월에 제시된 해양수산부의 의견을 보면, 시장도매인 도입에 신중한 입장이다. 시장도매인제 도입결정권자인 각 도매시장 개설자에 의견을 수렴한 결과, 개설자들이 도입의 필요성은 인식하고 있으나 시장도매인제 전환에 따른 세부적인 기준 마련 및 충분한 여건 조성 후 도입 여부를 결정한다는 입장이었는데, 이는 농림부와 동일하다.

이후 2006년 6월에 대구시는 도매시장 조례 개정을 통해 시장도매인제 도입의 제도적 근거를 마련하였다. 동 조례에 따르면, 수산부류 시장도매인 적정 수는 4개 법인이며, 최소자본금은 10억 원, 월간 최저거래금액은 10억 원이다. 2007년 11월에 해양수산부가 대구시의 조례 개정을 승인하면서 2008년 1월 수산부류에서는 최초로 중앙도매시장인 대구시장에 시장도매인제가 시행되었다. 이러한 해양수산부의 결정은 중앙도매시장의 시장도매인 도입에 대한 기존 입장과는 배치되는데, 이는 해당 시장이 특별한 상황이었기 때문이다. 2007년 동 시장의 수산부류 도매법인의 경매 비리가 적발되면서 법인 지정이 취소되고, 이후 새로운 도매법인 모집에 난항을 겪었기 때문이다. 결국 시장 운영의 정상화를 위해 중앙도매시장임에도 불구하고, 도매법인 없이 시장도매인을 허용한 것이다³⁾. 이후 2022년에 2개 시장도매인이 농안법 및 공유재산 및 물품관리법 위반으로 실형이 구형되면서 대구시장의 시장도매인 운영에 문제가 있는 것으로 나타났다.

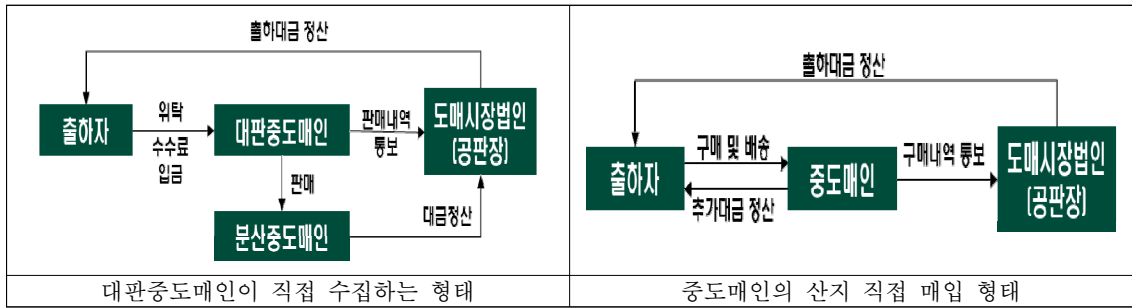
2012년 12월에는 서울시 농수산물도매시장 조례 전부개정안에 가락시장의 시장도매인제 도입을 예고하는 부칙이 포함되었다. 즉 동 개정안의 부칙에 ‘가락시장 시장도매인제도는 시설행태화 2단계 사업이 완료되는 시점에 맞춰 세부 기준을 정해 시행한다’라고 명시하고 있다. 가락시장 수산부류에는 200개의 시장도매인⁴⁾을 둘 수 있으며, 자본금 최소규모는 5억 원, 보증금 최저액수는 5,000만 원이다. 또 월 최저거래금액을 보면, 선어패류는 1억 원, 건어는 5,000만 원이다. 동 조례에 대해 농림수산물부는 대금정산조직 등 시장도매인제 도입 여건이 충족되지 않았다고 판단하여 불승인 결정을 내렸다. 이후 2013년 1월에 농림수산물부의 조건부 승인을 받아 공포되었는데, 대금정산조직의 설립과 시장도매인 상한 수 및 자본금 규모에 관한 내용을 조건으로 하고 있다.

2014년 10월에 구리시농수산물도매시장(이하 구리시장)은 시장도매인제를 도입한다고 발표하였다. 구리시농수산물공사는 수산부류 중도매인을 대상으로 시장도매인 모집 방안 및 지정조건 설명회를 하고, 중도매인들의 시장도매인 도입 의사를 조사하였다. 시장도매인 모집 절차를 거쳐 응모자가 있으면 2014년 12월 시범적으로 운영한 후 2015년 1월1일부터 본격적으로 시장도매인제를 도입하겠다는 것이다. 적정자본금은 4억 원으로 책정했다. 그러나 2014년 12월에 구리도매시장에서 시장도매인을 공모한 결과, 응모자가 없어 시장도매인 도입이 무산되었다.

안동시농수산물도매시장(이하 안동시장)은 1997년에 개장되었으나 수산물은 수산물유통센터가 1016년에 새로이 준공되면서 수산물도매시장 개설이 승인되었다. 2016년 7월에 (주)안동수산이 시장도

4) 농안법 제22조에 의하면 중앙도매시장 개설자는 도매법인을 반드시 두도록 하고 있다. 따라서 중앙도매시장에서 시장도매인을 두려면 도매법인과 병행할 수밖에 없다. 또한 농림부와 해양수산부는 중앙도매시장의 시장도매인 도입에 대해 여전히 유보하는 태도를 고수하고 있다.

5) 가락시장의 수산부류 중도매인 수는 2019년에 446개(법인은 347개)로, 절반 이상을 시장도매인 전환 대상으로 본 셈이다.



자료: 서울시농수산물공사 내부자료(2020)

<그림 1> 가락시장의 중도매인 수집 및 매취 형태

매인으로 지정되고, 10월에 수산물시장을 개장하였다. 안동시장은 지방도매시장이므로 시장도매인만으로 개설하는 데 문제가 없어 수산물도매시장에서 2번째로 시장도매인의 도입 사례가 되었다. 수산부류 시장도매인 적정 수는 3개 법인이며, 최소자본금은 5억 원, 월간 최저거래금액은 3억 원이다.

결국 시장도매인이 도입된 시장은 지방도매시장 1개소와 중앙도매시장 1개소에 그쳤고, 대구시장은 중앙도매시장이기도 하지만 특별한 상황에 해당하므로 사실상 중앙도매시장에 시장도매인이 제대로 도입되었다고 보기는 힘들다.

수산부류에서 가장 최근에 나타난 시장도매인 관련 문제는 가락동농수산물도매시장(이하 가락시장)의 현대화사업에서 나타났다. 동 시장의 경매장을 건설하면서 시장도매인용 거래시설을 설계에 도입하는 과정에서 논란이 수면으로 부상한 것이다. 결국 가변형 시설로 도매법인과 시장도매인이 모두 사용할 수 있게 하는 것으로 일단락되었지만, 시장도매인 도입 논란은 수면 밑에서 지속되고 있다. 서울시농수산물공사가 2018년에 발표한 「가락시장 수산부류 유통실태 조사」를 둘러싸고 공사와 수산부류 도매법인간의 대립이 나타났는데, 이는 농산부류에 도입이 어렵다 보니 수산부류에 먼저 도입하고자 하는 개설자의 의향이 개입되어 있다.

2020년에 공정거래위원회에서 조사한 「수산물 유통분야 시장구조 분석」을 보면, 2018년에 실시된 조사의 내용을 좀 더 자세히 할 수 있다. 동 연구의 ‘농안법에 부합하지 않은 비정상적 거래형태’를 보면, 중도매인이 직접 수집하거나 산지에서 직접 매입하여 거래하는 두 가지의 형태가 있다. 냉동수산물과 일식재료가 대표적인데, 중도매인 직접 수집의 경우는 ‘대판중도매인이 유치한 물량을 직접 분산중도매인에게 판매한 뒤 도매시장법인에게 이를 통보’하는 형태이다. 이 경우, 도매법인에 신고하는 가격은 실제 매입가의 80~90% 수준이며, 대금정산 과정에서 중도매인은 차액인 10~20%를 출하자에게 직접 지급하고 있다.

2019년에 서울시와 서울시농수산물공사가 해양수산부에 제출한 「가락시장 수산부류 거래제도 개선 건의」를 보면, 수산부류의 거래 물량 감소 원인으로 ‘관행적 기록상장과 형식경매 만연 및 물량 이탈’을 제시하고 있다. 이에 대한 대안으로 수산부류 시장도매인제 도입 승인을 요청하고 있는데, 다음을 보면 수산부류를 먼저 도입하려는 이유를 알 수 있다. 즉 가락시장의 ‘청과부류 시장도매인제 도입에 관한 농식품부의 승인조건 이행 요구로 답보상태’이므로, ‘산지위판제도에 의한 1차 가격형성 등 유통실태가 상이한 수산부류에 대해 우선 시행 필요’이다. 동 건의안에서 제시하고 있는 수산부류 시장도매인의 적정 수는 35개, 자본금 5억 원, 월간 최저거래기준 1억 원(건어 5천만 원), 보증금 최저

액수는 5천만 원이다. 이에 대해 선어 및 패류 중도매인협회는 찬성 쪽이고, 건어 중도매인협회는 반대 의견을 보이고 있다.

가락시장 도매법인들은 반대 입장을 보이고 있는데, 그 이유로 다음을 제시하고 있다. 먼저 서구와는 달리 유통환경이나 법제도 등의 조건이 아직 충족되어 있지 않고, 도매법인제도로도 문제의 보완이 가능한 점, 과거 위탁상의 폐해가 나타날 수 있는 점 등이다. 또한 규모가 다른 양자를 비교하는 것은 모순이며, 도매시장문제의 유일한 해결 방법은 아니라는 점을 들고 있다.

Ⅲ. 수산부류 시장도매인 운영사례

수산물도매시장에서 시장도매인이 운영되고 있는 시장은 대구시장과 안동시장이다. 2개 시장 이외에도 구리시장과 가락시장이 시장도매인 제도의 도입을 검토하고 있지만, 여러 저항에 부딪히면서 개설자와 시장 내 유통주체 간에 합의가 이루어지지 않아 난항을 겪고 있다. 이하에서는 현재 시장도매인이 도입된 대구시장과 안동시장을 대상으로 운영사례를 검토하고자 한다. 다만 자료의 제약으로 정밀한 분석에 이르지 못하는 못하였음을 미리 밝혀두고자 한다.

1. 대구광역시 북부 농수산물도매시장

대구시장은 대구광역시 북구 매천로18길 45(매천동)에 위치하며, 개장일은 1988년 10월 7일이다. 시장도매인과 관련된 동 시장의 개략적인 연혁을 살펴보면, 2006년 6월에 도매시장 조례 개정을 통해 시장도매인제 도입의 제도적 근거를 마련하였다. 2007년 10월에 대구수산, 대구종합수산, 신화수산의 3개소가 시장도매인으로 선정되고, 2008년 1월에 시장도매인제를 시행하였다. 전국 최초로 중앙도매시장에 수산부류 시장도매인제도를 도입했지만, 동 시장은 특수한 상황이라는 점을 앞서 설명하였다. 이후 2018년 9월에 (주)대구수산의 지정기간 만료로 2개만 운영되다가 2018년 10월에 (주)매천수산이 신규로 지정되었다. 2019년 3월에는 (주)대구종합수산의 지정기간 만료 후 2020년 8월 중앙수산, 동년 11월 팔공S&F가 지정되면서 4개의 시장도매인이 되었다. 2021년에는 마왕씨푸드, 동남수산, 해성수산, 일성수산의 4개 법인이 추가로 선정되어 총 8개의 시장도매인이 운영되고 있다.

중앙도매시장인 대구시장은 1996년 9월에 수산물시장을 추가로 개장하였는데, 시장도매인제도 도입 전에는 도매법인의 불법 전대, 기록상장이나 형식경매 등의 불법 운영 등으로 법적 조치를 받는 등 제도 운용상의 문제가 있었다. 시장도매인제의 도입 배경도 이와 무관하지 않는데, 도매법인의 수집 능력 결여로 인한 불법 거래 등의 문제 해소를 위해 도입한 셈이다.

<표 2> 대구북부농수산물도매시장의 시장도매인 지정현황(2007년)

시장도매인명	임직원 수(명)			최초 지정일	비고
	임직원	영업인	합계		
대구수산	8	28	36	'86.10.12	기존
대구종합수산	12	18	30	'96.12.01	기존
신화수산	29	7	36	'07.12.24	신규

자료: 대구북부농수산물도매시장 관리사업소

주: 영업인은 기존의 중도매인임

동 시장의 시장도매인은 태생적으로 두 가지 부류로 나뉜다. 초기의 시장도매인은 기존의 도매법인이 시장도매인으로 전환한 경우로, 대구수산과 대구종합수산이 이에 해당한다. 신화수산은 대전노은농수산물도매시장의 도매법인이었던 노은신화수산⁵⁾이 대구로 이전하여 시장도매인으로 참가하였다. 결국 시장도매인제도 도입 초기의 세 법인이 모두 전신이 도매법인이었던 셈이다. 이와 달리 2020년 이후 지정된 6개 시장도매인은 기존 도매법인이 아닌 새로이 법인을 구성하여 참여한 형태이다.

2018년 9월 대구시는 3개 수산부류 시장도매인에 대한 업무 감사를 하여 계약기간 만료가 도래한 대구수산에 대해 지정 불가를 통보하였다. 그 이유는 공유재산 불법 전대 등 상습적 불법 운영을 해왔기 때문이다. 2019년에는 대구시가 대구종합수산의 시장도매인 재지정을 거부하였는데, 영업인에게 수수료와 임대료를 받는 등 관련 규정을 위반했기 때문이었다. 2018년 10월 시장도매인으로 지정받은 매천수산 또한 불법 전대 등의 위법 사항이 적발되어 법의 제재를 받았다.

동 시장의 시장도매인이 수산물을 수집하면, 일부를 자체 판매하고 중도매인이었던 영업인도 이를 구매하여 분산하였다. 시장 내의 점포를 가지고 있는 영업인이 소속 시장도매인에게만 수산물을 구매할 수 있었으므로, 기존 도매법인이 가지고 있었던 문제를 시장도매인도 가지고 있었던 셈이다. 또한 점포 보증금은 물론 월세를 받는 등 불법적인 운영을 하고 있었다.

<표 3> 수산물 시장도매인별 거래실적(물량)

(단위: 톤)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
대구신화수산	3,175	4,396	4,378	4,831	5,333	6,882	7,588	7,579	6,235	5,288
매천수산	-	-	-	-	-	-	-	1,366	5,535	3,621
대구수산	2,788	2,794	3,630	4,555	6,648	3,636	3,769	4,055	-	-
대구종합수산	4,735	5,172	6,022	6,586	6,545	6,325	5,449	7,723	-	-
팔공S&F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31
중앙수산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	354
합계	10,698	12,362	14,030	15,972	18,526	16,843	16,806	20,723	11,770	9,294

자료: 농림축산식품부, 농수산물 도매시장 통계연보(각년도)

<표 4> 수산물 시장도매인별 거래실적(금액)

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
대구신화수산	146	190	215	251	284	327	427	496	493	495
매천수산	-	-	-	-	-	-	-	68	32	26
대구수산	111	115	156	181	190	202	224	223	-	-
대구종합수산	170	197	223	275	281	273	276	472	-	-
팔공S&F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
중앙수산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23
합계	427	502	594	707	755	802	927	1,259	525	545

자료: 농림축산식품부, 농수산물 도매시장 통계연보(각년도)

6) 노은신화수산은 도매법인의 겸업 금지(농안법 제23조 2항) 위반을 근거로 법인 지정을 취소하라는 대법원판결을 받았으며, 대전시는 2016년 3월 법인 지정을 취소하였다. 이후 동 회사는 법인명을 바꾸고 대구시장의 시장도매인이 되었다.

다음으로 대구시장의 거래 실태를 살펴보면 다음의 <표 3>~<표 4>와 같다. 동 시장의 시장도매인 거래실적은 2011년과 2018년을 비교하여 보면⁶⁾, 금액 기준으로 194.8%, 물량 기준으로 93.7%의 높은 성장세를 보였다. 시장도매인별로 거래실적을 보면, 같은 기간 동안 금액 기준으로 대구신화수산, 대구종합수산, 대구수산이 각각 239.7%, 177.6%, 100.9%의 높은 성장세를 보였다. 물량 면에서도 각각 138.7%, 63.1%, 45.4%의 성장을 보였다.⁷⁾ 대구신화수산을 포함한 세 시장도매인의 이러한 실적은 가락시장을 포함한 대부분의 수산물도매시장이 최근 하향 성장세를 이어가는 것과 대조된다.

이와 같은 대구시장 시장도매인의 높은 거래실적 증가는 도매법인제에서 시장도매인제로 전환된 결과로 해석할 수도 있고, 일부에서는 그러한 방향으로 해석하고 있었다. 하지만 앞서 운영상의 문제점에서 살펴본 바와 같이 거래실적에 시장도매인의 직원으로 등록된 영업인(기존의 중도매인)의 성과가 포함되어 있다. 따라서 대구시장의 시장도매인 거래실적을 그대로 동 제도를 도입한 성과라고 보기는 힘들 것이다.

다음으로 주요 품목에 대해 시장도매인과 도매법인의 가격 차이를 살펴본 것이 다음의 <표 5>이다. 2011년 이후 2020년까지 10년간의 가격을 비교하면, 일부를 제외하면 대부분 시장도매인의 거래 가격이 높게 나타난다. 물론 양자의 가격을 단순 비교하는 것에는 한계가 있다. 하지만 동 가격이 다음 단계의 구매자에게 도매가 아닌 수수료를 받는 가격이라고 한정한다면, 중도매인 수수료를 포함하더라도 시장도매인의 가격이 높다. 또한 이러한 경향이 일시적인 것이 아니라 10년간 꾸준히 나타난다는 점에서 자료의 일관성은 확인할 수 있다. 동 자료의 가격이 생산자에게 정산하는 가격인지는 명확하지 않다. 이는 시장도매인이 수집하는 수산물 대부분을 위탁이 아닌 매수하여 판매하기 때문이다. 따라서 생산자 판매가격을 알 수 없는 한 생산자 수취가격이 높은지는 알 수 없다. 다만 소비자가격은 시장도매인 측이 더 높게 형성될 가능성이 있다. 앞서 운영상의 문제와 연결하여 동 가격이 영업인으로 등록된 전 중도매인들의 구매가격이라고 한다면, 타 시장이나 시장외 상인보다 가격 경쟁력이 떨어진다고 볼 수밖에 없다.

이상의 분석 결과를 종합해 볼 때, 2018년까지 대구시장의 시장도매인은 동 제도의 장점이었던 비용의 절감이나 출하자 선택권 확대, 소비자와 생산자의 가격 이점 등이 있었다고 보기 어렵다. 또한

<표 5> 시장도매인과 도매법인의 연도별 품목별 가격 차이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
냉태	39.0	20.2	20.6	16.5	27.6	26.5	-	33.8	0.9	34.9
물오징어	-15.0	17.2	18.5	20.0	26.3	11.0	-	-21.2	25.5	19.2
고등어	26.0	25.7	22.1	22.9	41.3	37.5	-	61.2	58.8	27.0
갈치	25.1	26.1	22.0	20.3	22.0	27.0	-	57.6	36.6	50.2
바지락	53.7	33.7	40.6	38.7	25.8	-29.6	-	-16.3	76.4	18.8

주: 1. 2016년 이전은 수입과 국산의 합이며, 2018년부터 냉태는 수입, 타 품목은 국산을 기준으로 하였음

2. 2017년은 통계연보의 작성 오류로 제외하였음

3. 시장도매인 가격은 대구와 안동시장이 모두 포함되어 있음

자료: 농림축산식품부, 농수산물 도매시장 통계연보(각년도)

7) 2019년과 2020년은 코로나19의 영향과 일부 시장도매인 지정 취소 등이 있어 비교하기는 곤란하다.

8) 매천수산을 포함한 나머지 시장도매인은 아직 운영 기간이 짧아 평가하기는 어렵다.

기존의 도매법인과 중도매인 간의 갈등 해소도 달성하지 못했다. 국내 최초로 중앙도매시장에 도입된 시장도매인제도는 성공적이었다고 볼 수 없다. 오히려 잘못된 운영으로 인해 시장도매인에 대한 부정적 시각을 남겼을 가능성도 존재한다.

경매나 정가수의를 전제로 하는 도매법인은 출하자의 가격위험부담을 이유로 꺼리는 경향이 강해지고 있어 적극적인 수집 활동에 애로점이 있다. 하지만 이것이 도매법인제도를 시장도매인으로 대체해야 한다는 논리는 될 수 없다. 이는 관계자들이 도매법인제도와 시장도매인제도를 양자의 대척점에서 보고 있기 때문이다. 2019년부터 대구시장에 새로이 영입된 시장도매인의 경우는 다른 결과를 낼 수 있다.

2. 안동시 농수산물도매시장

안동시장은 경북 안동시 풍산읍 유통단지길 64에 위치하며, 사업비 200억 원(국비 75억 원, 도비 23억 원, 시비 102억 원)으로 설립되었다. 2016년 5월에 수산물유통센터를 준공하였고, 2016년 6월에 수산물도매시장 개설 승인, 7월에 시장도매인을 지정하고 10월에 개장하였다. 안동시장은 인구 20만 명 미만 중소도시 중 농산과 수산부류가 함께 있는 전국 유일의 도매시장이며, 지방도매시장 중 수산부류로는 최초로 시장도매인제를 도입하여 운영하고 있다.

안동시는 2009년부터 수산물유통센터의 설립 계획을 세웠는데, 이는 경북 북부 내륙지역에 수산물도매시장이 없어 포항의 도매 상권에 의존하고 있었기 때문이다. 안동시의 최초 계획은 수산물유통센터에서 산지 수산물을 확보하여 전처리 가공한 후 도소매를 하는 것이었다. 이후 다각적인 검토 끝에 도매시장 형태를 채택하였으며, 시장도매인 제도를 도입하였다. 이는 안동시가 2015년에 지역농업네트워크협동조합(RANET)에 의뢰한 연구 결과를 반영한 것으로, 이중경매를 피하고자 시장도매인제도가 적합하다는 결론을 내었기 때문이다. 또한 내륙지 입지라는 지역적 한계로 안동 간고등어 이외의 수산물 유통종사자들이 많지 않아 도매법인과 중도매인을 유치하기에는 여건이 좋지 않았다(김광석, 2009).

안동수산물센터는 지상 2층 규모로 1층 수산시장에는 활어매장과 식자재매장, 건어물매장, 선어판매장으로 운영되며, 2층은 150석 규모 일반음식점 2개소, 다용도 회의실 등을 갖추고 있어 다용도 시설로 운영되고 있다.

시장도매인의 신청자격은 자본금 5억 원과 일정한 자격을 보유한 법인으로, 2016년 6월에 개장할 예정이었으나 운영법인 선정에 2차례 실패하면서 연기되었다가 3차 공고에서 안동수산시장(주)이 최종

<표 6> 안동 수산물도매시장 시설현황

시설명	면적 (m ²)	용도
수산시장 1층	2,373	선어매장, 활어매장, 건어물매장, 식자재매장, 냉동창고
수산시장 2층	1,696	공공업무시설(관리사무실, 대회의장, 중회의장, 법인사무실)
수산시장 2층	961	일반음식점 2개소
쓰레기 처리장	86	음식물, 재활용품, 일반쓰레기 수집

<표 7> 안동시장의 시장도매인 현황

법인명	지정기간	자본금(백만 원)
안동수산시장(주)	'22.07.22 ~ '26.07.21	500

<표 8> 안동수산시장(주)의 연도별 거래실적

(단위: 톤, 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
물량	239	521	548	670	814
금액	24	69	74	83	109

자료: 농림축산식품부, 농수산물 도매시장 통계연보(각년도)

법인으로 선정되면서 개장에 이르게 되었다.

다음으로 안동시장 시장도매인의 거래실적을 보면 다음의 <표 8>과 같다. 거래금액은 2016년 24억 원에서 매년 꾸준히 성장하여 2020년에는 109억 원으로 354%의 성장을 보였다. 거래 물량도 2016년 239톤에서 2020년에 814톤으로 241%의 큰 증가세를 보인다. 타 도매시장과의 품목별 가격 비교는 자료의 한계로 인하여 분석하지 못하였다.

이러한 실적 증가세를 보인 것은 시장도매인인 안동수산시장(주)의 꾸준한 노력이 있었기 때문으로 보인다. 개장 초기 12명의 직원으로 출발한 안동수산시장은 매출이 늘어나면서 신규 인력을 채용하였고, 2020년 기준 총 26명이다. 거래처는 초기에 60개소에 불과했는데, 이는 기존 거래처(대구농수산물 도매시장)에 미수금이 있는 업체들이 거래처를 바꾸기가 어려웠기 때문이다. 하지만 직원들의 성과급 지급하는 등의 노력을 통해 최근에는 거래처가 230개소로 증가하였다.

안동수산시장(주)의 취급 수산물은 다양하지만, 60% 이상이 활어로 대부분 넙치와 조피볼락이다. 최근에는 방어, 전어, 대게 등의 취급량이 증가 추세에 있는데, 이는 과거 내륙 입지의 특성상 신선한 수산물의 공급이 원활하지 않았던 점이 작용한 것으로 보인다. 소비자들이 한 공간에서 활어 이외에도 냉동, 선어, 건어 등 다양한 품목을 구매할 수 있고, 냉동품목 중에서는 새우의 판매가 증가하고 있다.

한편, 안동시장은 도매보다 소매 기능이 더 크다는 평가를 받고 있다. 경북 북부의 수산물 도매거점이라는 본래의 취지와는 달리 식당을 방문하는 개인 소비자의 매출이 더 크기 때문이다. 이를 두고 안동시장의 시장도매인 제도 도입을 성공 사례로 보기 어렵다는 평가도 있지만, 지방도매시장의 전통 시장화나 회센터화⁹⁾는 최근의 일반적인 경향이므로 안동시장만이 다르다고 볼 수는 없다.

안동시장의 시장도매인제 도입을 성공 사례로 일반화하기는 어렵다. 이는 내륙지 입지로 인해 활어와 신선수산물 공급에 경쟁력이 있었다는 점과 안동 간고등어라는 지역 내 유통 기반이 있었다는 점 등이 작용하고 있다. 하지만 도입 초기부터 지금까지 시장도매인의 내부적인 노력을 통해 거래실적을 꾸준히 늘려가고 있어 지역 특성과 이에 맞는 노력이 어우러져 성장해 가고 있다는 점은 특기할 만하다.

IV. 결 론

수산물도매시장에 있어서 시장도매인 제도는 아직 성공 가능성에 대한 검증이 부족하다. 중앙도매 시장에서 처음 시장도매인제를 도입한 대구시장은 기존 도매법인제도의 형태를 크게 벗어나지 못했다. 지방도매시장의 최초 도입 사례인 안동시장은 지속적으로 성장하고 있지만, 내륙지라는 특성과 소매

9) 최근 장외 도매업자의 영향력이 커지면서 지방도매시장의 도매경쟁력이 약화하고 있다. 이러한 상황에서 지방도매시장이 지역 내 소비자를 대상으로 소매를 강화하거나, 활어 등의 횡감 소재를 활용한 영업방식으로 활로를 찾고 있는 것이 일반적인 상황이다.

기능이 크다는 한계로 일반화하기 어렵다. 이처럼 수산물 시장도매인 제도는 강서시장과는 도입 경과가 달라 양자를 대등하게 비교하기는 어렵다. 굳이 비교하자면, 시장의 개장 초기부터 새로이 도입한 안동시장과 강서시장을 비교할 수는 있을 것이다.

시장도매인제도는 새로운 도매시장 유통시스템으로서 도매법인제도를 대체할 것으로 기대하고 있는 이들이 많다. 이는 앞서 검토한 바와 같이 도매법인제도가 가진 문제점들이 오랜 시간이 지났음에도 해결되지 못하였고, 강서시장의 시장도매인이 성공적으로 정착하였다고 평가받고 있기 때문이다. 강서시장은 초기의 우려와는 달리 정산조합을 설립하여 출하자 대금 정산이 원활하고, 판매가격도 경매시장과 비슷한 수준에서 형성되고 있다.

최근 수산물도매시장 특히 가락시장과 구리시장을 중심으로 시장도매인제 도입이 요구되고 있다. 물론 도입 이유는 도매법인제도의 문제를 해결하고자 하는 것으로, 법 제도적인 문제뿐만 아니라 도매시장의 경쟁력 하락 또한 문제로 보고 있다. 지방도매시장의 시장도매인제도 도입은 제도적으로 가능하므로 개설자의 의지만 있으면 된다. 문제는 중앙도매시장에 시장도매인을 도입하는 것인데, 여기에는 몇 가지 검토할 사항들이 있다.

첫째는 기존에 도매법인제도를 도입하고 있는 시장에 도입해야 한다는 점이다. 강서시장은 새로이 개설된 시장이므로 도입 시에 이해관계자 간의 충돌로 인한 갈등이 없었다. 이는 안동시장도 마찬가지이다. 하지만 가락시장 같은 경우는 도입을 둘러싸고 지속적인 갈등을 보이고 있다. 대구시장과 같은 맥락으로 볼 수도 있지만 애초에 규모부터 크게 차이가 나고 도입 배경이 다르므로 쉽지 않은 문제다. 따라서 시장도매인 도입에 기존 사례를 참고하기 어렵다.

둘째는 시장도매인 도입을 바라보는 이해관계자나 학자 간의 견해차이다. 물론 양자의 견해가 다를 수 있다. 문제는 제도 자체를 보거나 문제를 바탕으로 해법을 보는 것이 아니라 시장도매인과 도매법인제도를 대체 혹은 대립적 관계로 보고 있다는 점이다. 양 제도는 도매시장의 유통을 위한 방법론의 차이이므로 대립적인 관계보다는 보완적인 관계일 수도 있다. 학자에 따라서는 향후 유통여건의 성숙과 더불어 자연스럽게 시장도매인의 방향으로 갈 것이라는 견해도 있다. 문제는 중앙도매시장의 시장도매인 도입이 전례가 없다는 점인데, 이는 시범사업 등의 형태로 충분히 검토할 필요가 있다.

마지막으로 중앙도매시장이 모두 같은 성격이 아니라는 점이다. 예를 들어 가락시장과 노량진수산물시장, 부산국제수산물도매시장은 내부적인 구조가 다르다. 노량진수산물시장은 수협중앙회가 자회사로 운영하는 일반법정도매시장으로, 생산자단체의 시장이면서 단일도매법인인 (주)노량진수산이 운영하고 있다¹⁰⁾. 운영상의 문제가 전혀 없다고는 할 수 없지만, 비교적 경매가 원활하게 이루어지고 있어 시장도매인을 도입할 가능성은 작다. 부산국제수산물도매시장은 중도매인보다 매매참가인이 월등히 많은 시장으로 도매법인의 역할이 중요한 시장이다. 따라서 가락시장과 같은 문제는 거의 없다고 보아야 한다. 따라서 중앙도매시장에서 시장도매인을 도입하고자 하는 시장은 가락시장뿐인 셈이다. 이를 중앙도매시장 전체로 확대하는 것은 문제를 왜곡할 뿐이다.

향후 시장도매인제를 채택하는 수산물도매시장이 어떠한 방향으로 나아갈 지에 대한 것은 지금 시점에서는 알 수 없다. 다만 수산물도매시장의 경쟁력이 약화하고 있다는 점에는 동의할 이들이 많을 것이다. 하지만 시장경쟁력의 약화를 도매법인과 시장도매인과 같은 제도만으로 해결하고자 하는 것은

10) 노량진수산물시장의 관리자는 서울시이지만 수협중앙회의 소유이기도 하다. 생산자단체의 시장으로서 주된 목적은 생산자 판로확보와 가격제고 등이므로 가락시장과 동일시하기 어렵다.

바람직하다고 보기 어렵다. 향후 시장도매인 도입에 관한 판단은 정부나 개설자가 아닌 가락시장 관계자들의 몫이다. 이는 제도적으로 해결할 문제가 아니라 운용상의 문제이고 가락시장만의 문제이기 때문이다. 하지만 지금과 같이 대립적인 시각에서 접근하는 것은 도움이 되지 않는다. 제도로 인한 갈등보다는 가락시장의 경쟁력 강화에 초점을 맞추는 전향적인 태도가 필요할 것이다.

본 연구는 비공개자료가 많은 자료의 한계상 세부적인 분석을 하지는 못하였고, 이론의 여지가 많아 시장도매인제의 도입에 대한 명확한 결론에 이르기에는 어려움이 많았다. 하지만 본 연구를 통해 시장도매인제의 도입과 도매법인제 존치의 논란을 긍정적인 방향으로 나아가는 데 도움이 되었으면 한다.

REFERENCES

- 강종호(2002), 수산물 유통제도 개선방안에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 21-39.
- _____(2013), “수산물도매시장 거래제도의 문제점과 개선방안”, 수산경영론집, 45(1), 79-93.
- 국승룡 외(2007), 대구농수산물도매시장 활성화 방안, 한국농촌경제연구원, 20-49.
- 김광석(2009), 경북 내륙 수산물유통센터 건립 타당성 연구, 대구경북연구원, 49-85.
- 김승로(2018), “농수산물 공영도매시장의 수산물유통 활성화 방안 연구”, 박사학위논문, 국립한경대학교, 26-49.
- 김윤두 외(2020), 수산물 유통분야 시장구조 분석, 공정거래위원회, 65-83.
- 박신욱·최민식(2017), “농안법에서 발견되는 도매시장거래제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 법과 정책연구, 17(3).
- 박준모·이창수(2016), 시장도매인제 도입이 수협에 미치는 영향 및 대응방안, 수산경제연구원, 45-96.
- 왕성우 외(2020), 가락동 도매시장 운영·관리 정상화 방안, 전국수산물도매시장법인협회, 55-60.
- 윤창식·양승룡(2009), “강서도매시장의 상장경제제와 시장도매인제 가격 비교분석”, 유통연구, 14(1), 67-86.
- 이병성·권승구(2015), “농수산물도매시장 관련 제도 정비 방안 -도매시장 거래제도 결정체제를 중심으로-”, 한국식품유통연구, 하계학술발표논문집, 321-331.
- 조명기·창곤(2004), 강서 농산물도매시장 활성화 방안, 한국농촌경제연구원, 14-16.
- 전창곤 외(2012), 강서도매시장 시장도매인제 성과분석 및 발전방안 연구, 한국농촌경제연구원, 126-136.
- 최병욱 외(2021), 농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의, 한국농촌경제연구원, 59-90.
- 현종기 외(2019), 강서농산물도매시장 시장도매인제 운영성과 분석 및 발전전략, 서울시농수산물공사, 131-134.