

농정현안 해법찾기  
정책보고서 시리즈 Ⅲ

# 농산물 유통문제 어떻게 풀어갈 것인가



2011. 9

---

생활정치혁명

국회의원 김효석 <http://hskim.pe.kr>

---

# 농산물 유통문제 어떻게 풀어갈 것인가

2011. 9

국회의원 김 효 석

## 머 리 말

---

지난해 배추가격이 3포기 한망에 2만원까지 폭등하면서 배추가격이 국가현안으로 떠올랐다. 더불어 70-80%에 이르는 채소의 유통비용 문제가 제기되면서 농산물의 유통구조 개선에 대한 목소리가 높았다.

사실 농산물 유통구조 개선은 현정부에 들어서 주요 정책 아젠다에 빠져있었을 뿐 매 정권마다 주요 농정과제였고, 개선을 위한 새로운 정책이 제기되고 시도되어 왔다.

농산물의 높은 유통비용은 부피에 비해 가격이 낮고, 수급에 따른 즉시적인 생산조절이 어렵고, 부패 등으로 유통기간이 짧고 감도가 많은 농산물의 특성을 반영하고 있는 것이 현실이다.

그러나 이러한 농산물의 특성에 기인한 유통의 구조적인 현실을 감안한다고 하더라도 40-80%에 이르는 농산물의 유통비용은 뜨거운 땀별아래, 차가운 눈발에서 구슬땀을 흘리며 새벽부터 밤중까지 농사를 짓는 농가에게는 깊게 새겨진 주름이다. 또 농산물을 소비해야 하는 서민들에게도 깊은 한숨이다.

지난 가을 배추파동이후 정부는 올해 1월 농산물 유통구조 개선대책을 발표하였다. 하지만 정부의 대책은 농산물의 높은 유통비용을 야기하는 비효율적인 유통구조를 개선하기에는 여전히 부족하고 미흡하다는 것이 우리 농가와 소비자 또 시장참여자들의 평가다.

이 정책자료집에서는 농산물 유통환경의 변화와 유통현황, 농산물 유통단계별 현황과 문제점을 살펴보고, 농산물 유통구조를 조금 더 효율적으로 개선할 수 있는 대안을 고민하고 모색하였다.

이 정책자료집이 우리나라의 농산물 유통구조가 조금이라도 개선되는 계기가 되어 농가의 주름과 서민들의 한숨을 덜어드리는데 일조했으면 하는 바람이다.

2011년 9월  
국회의원 김효석

## 목 차

### 제1장 농산물 유통환경의 변화

1. 외부환경의 변화 ..... 1
2. 농산물 유통의 구조적 변화 ..... 3
3. 농산물 유통의 변화상 ..... 4

### 제2장 농산물의 유통 현황

1. 농산물 유통 특성에 기인한 복잡성 ..... 7
2. 높은 유통비용과 낮은 농가수취가격 ..... 8
3. 도매시장의 성장 정체와 유통 주도력 약화 ..... 12
4. 대형유통업체의 등장과 시장지배력 강화 ..... 16

### 제3장 농산물의 유통단계별 현황과 문제점

1. 산지유통 ..... 20
2. 도매단계 ..... 28
3. 소매단계 ..... 33
4. 물류 ..... 35

### 제4장 농산물 유통구조의 개선방안

1. 대규모 산지유통조직 육성 ..... 37
2. 산지유통조직 육성 체계 개선 ..... 41
3. 품목 유통특성에 맞춘 유통구조 개선 ..... 45

4. 김치의 안정적 공급에 대한 사회안전망 차원의 대책 마련	51
5. 도매시장 개설자와 관련된 규정 합리화 .....	53
6. 도매시장 내 경쟁 촉진을 위한 기반 조성 .....	54
7. 도매시장에서의 정가·수의매매 확대와 도매시장 현대화	56
8. 도매시장 수수료 체계 개선 .....	58
9. 물류 효율을 위한 포장의 규격화·표준화 .....	59
10. 대형유통업체 독과점 방지를 위한 다양한 소매기구 육성 ...	60
<부록 1> 산지유통종합평가결과 분석 .....	62
<부록 2> 도매시장 거래 특성 .....	68

# 제 1 장

## 농산물 유통환경의 변화

### 1. 외부환경의 변화

- 한국 경제의 성장·고도화(高度化)와 인구통계학적 변화, WTO, FTA 등 국제 경제 질서에 따라 움직이는 거대한 환경 변화가 진행되고 있다.
- 3인 이하 핵가족 비중 증대, 가계 소비 지출 중 외식 비중의 증대는 농산물의 변화에 결정적인 영향을 미치는 요인이고, 이 외에도 농업을 둘러싼 외부 환경의 변화에 따라 농산업 자체가 영향을 받고 있다.
- 전반적으로는 GDP 중 농림업 생산액의 비중이 축소되는 속에서 수입 개방으로 인해 농산물 가격 정체 현상과 농가 소득의 정체 현상이 특징적으로 나타나고 있다.

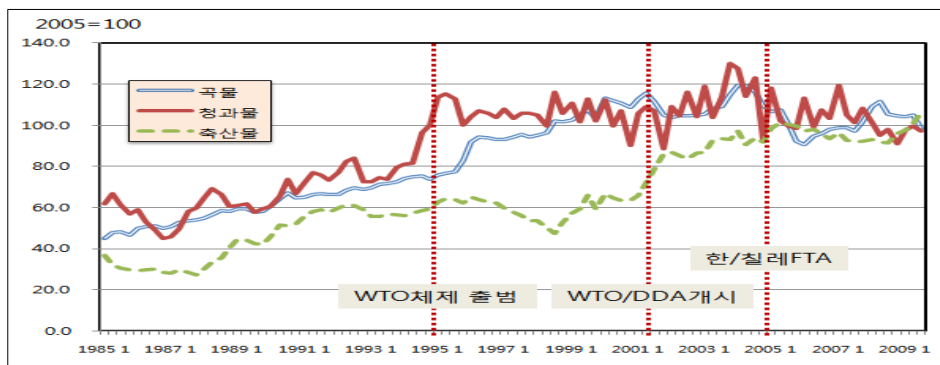
### 1.1. 농림업 부가가치의 지속적 감소

- 한국 경제 성장과 함께 농림업의 부가가치 비중은 지속적으로 감소하고 있다. (GDP중 농림업 비중 1997년 4.9% → 2008년 2.3%)
- 농림업 생산액은 1999년 이후 33조원 수준에서 정체하다가, 2004년 37조원으로 올라섰다. 그러나 부가가치는 2004년 25조원을 최고로 계속 감소하여 2008년은 21조원으로 감소했다.
- 선진국의 경우 농림업 GDP 비중이 1~2% 수준인 점을 고려하면 이러한 감소 현상은 지속·심화될 것으로 예상된다.

### 1.2. 수입개방으로 인한 농산물 판매가격의 정체

- 1995년 WTO 체제가 출범했고, 농산물 수입 개방은 1997년 쇠고기의 개방으로 쌀을 제외한 전품목이 개방되었다.

그림 1-1. 농가 판매가격 지수 변화 추세(2005=100)



\*자료 : 한국은행

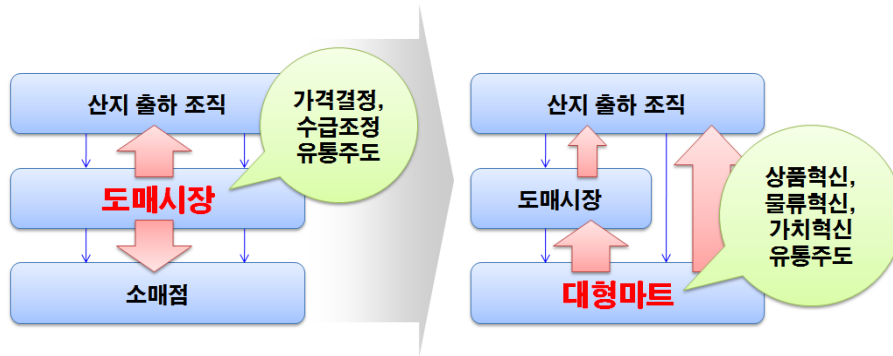
- 2005년 절대가격 수준으로 평가한 한국은행의 자료를 보면, 체제 출범 이전에 지속적으로 상승하던 농산물 가격이 1995년 WTO체제 출범 이후 농산물 판매가격은 정체 상태에 있고, 이전 보다 큰 변동이 나타나고 있다.

- 한·칠레FTA 이후 한·미, 한·EU, 한·호주 등 농업 강대국과의 FTA가 계속 추진 중에 있기 때문에 수입농산물에 의한 전반적인 농산물 가격 상승 억제 현상은 더욱 심화될 것으로 예상된다.

## 2. 농산물 유통의 구조적 변화

- 농산물 유통의 구조적 변화는 소비자, 소비자 유통의 변화로부터 촉발되어 시작되었다. 특히, 농산물 소비 패턴의 변화와 대형유통업체 중심의 소매유통 구조로의 재편이 농산물유통에 가장 큰 영향을 미치고 있다.
- 농산물 도매유통의 성격이 도시의 소규모 청과 상회 및 수요처로의 분산 기능 중심에서 대형 바이어와의 교섭, 중간 상품화의 개념으로 전환하였으며, 유통 경로가 도매시장 중심에서 대형마트와의 직거래, 전자상거래, 홈쇼핑 등 다양한 경로로 확산되었고 각 유통 경로에 적합한 거래방식이 개발되었다.
- 유통 경로의 변화와 함께 산지의 규모화, 시설화, 기술화, 조직화가 진행되고 있으며, 시장유통 주체도 기존 중도매인의 개념에서 탈피한 다양한 주체가 등장하고 있다.
- 특히, 1990년대 이후 대형마트의 등장 이후 대형마트의 시장 주도력이 더욱 커지고, 본격적인 농산물 브랜드, 마케팅의 시대가 열렸다.
- 도매시장 조달이 많은 비중을 차지하고 있었지만 산지 조달이 확대되면서 벤더(vendor) 등 중간공급업체가 등장하여 산지유통 조직의 규모화와 상품화 능력을 요구하고 있다.

그림 1-2. 농산물 유통경로 주도자의 변화



- 대형마트와의 거래는 규격화, 대규모 물량, 소포장 신상품화를 요구하였다. 또한, 경매제와는 다른 “협상에 의한 납품”이라는 전혀 다른 거래 방식을 도입하였다.

### 3. 농산물 유통의 변화상

#### 1980년대 : 공영도매시장과 공정거래 확립 노력

- 1977년 “농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률”이 제정된 이래 8년 만인 1985년 가락동농수산물종합도매시장이 개장되었다. 가락동시장은 공영도매시장 시대를 처음으로 열었고, 경매제를 중심으로 한 시장 운영 방식의 전환을 가져왔다.
- 기존 농산물 유통은 도매시장과 시장 주체들에 의해 주도적으로 이루어지고 있었고, 경매제 정착, 유사도매시장 정리, 시장 유통 주체의 역할 재편 등은 그 속에서 공정한 가격형성과 거래를 만들어내기 위한 노력이었다.

#### 1990년대 : 대형마트 등장에 따른 새로운 시대의 도래

- 1992년 이마트 창동점의 개점은 농산물을 포함한 소매분야 “신유통”

의 시대를 여는 신호탄이었다. 대형마트의 등장은 농산물에 있어서는 산지와 소비지 “직거래”의 개념을 만들어 냈다.

- 도매시장 조달이 많은 비중을 차지하고 있었지만 산지 조달이 확대되면서 ① 벤더(vendor) 등 중간공급업체가 등장하고 ② 산지유통 조직의 규모화와 상품화 능력을 확보하는 등 영향을 미쳤다.
- 1992년부터 시작된 농산물산지유통센터(APC)가 산지 상품화의 중요한 역할을 수행하게 되었고, 농수산물종합유통센터 개장 등 농협의 신유통 진입 등도 중요한 의미를 갖는 변화였다.

#### **2000년대 : 본격적인 농산물 마케팅 시대로의 전환**

- 2000년대 들어서면서 대형마트의 시장 주도력이 더욱 커지고, 본격적인 농산물 브랜드, 마케팅의 시대가 열렸다. 수급·물량 중심에서 소포장, 예냉 등 본격적인 상품화 개념이 도입된 농산물로 진화하였고, 여기에 히트 상품들이 등장하였다. (예 : 첫눈에 반한 딸기, 과수원의 아침 자두 등) 하반기에 들어서면 2006년 월마트, 까르푸 등 외국계 대형마트가 철수하고 이마트, 롯데마트, 홈플러스 등 3강 체제가 강화되면서 신선식품을 중시하는 한국형 마트의 개념이 완전히 정착되었다. 대규모 산지 조직이 등장하고, 대규모 상품화 시설이 산지에 도입되는 반면, 소매시장의 독과점도 강화되고 있기 때문에 산지-소비지 상생과 협력이라는 새로운 화두가 등장하고 있다.

표 1-1. 80년대 이후 농산물 유통의 변화

시기	1980년대	1990년대	2000년이후
주요사건			
시장	공영농산물종합도매시장 개장 법정/유사도매시장 2원화 수입개방가속화	농안법파동 (1993) 대형마트 등장 농산물 상품화 개념 도입	대형마트 지배력 강화 외식, 식자재 신업태 활성화 도매시장 위기론
산지	산업화진전과 상업농 등장 작목반, 협동출하반	APC 설치 : 선별, 저장, 상품화 농협중심 출하 규모화 농업법인 등장	공선/공계 시스템 확산 농협연합사업시스템 도입 대규모 산지조직 출현
정책	공영도매시장개설 확대 경매 등 도매시장제도 확립 가격안정대제도 등 수급정책	주요도시 공영도매시장 완성 도매시장 거래제도 다양화 채소수급안정사업 개시 (1995) 농수산물종합유통센터 사업	유통활성화사업 개시 브랜드 육성 개념 도입 거점APC 등 규모화 추구

## 제 2 장

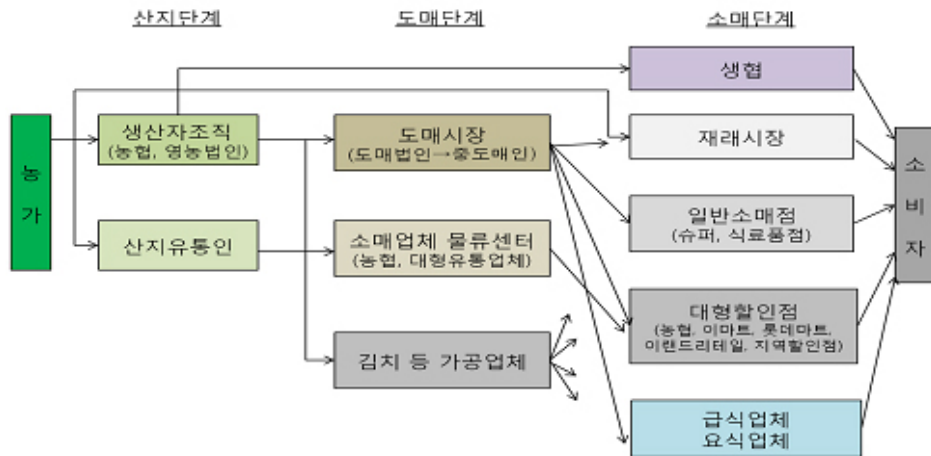
---

### 농산물의 유통 현황

#### 1. 농산물 유통 특성에 기인한 복잡성

- 농산물 유통단계는 공산품에 비해 한 두 단계 긴 특성이 있으며, 다수 농가로부터 수집 재분류, 신선품의 신속한 소비자 공급 기능 수행으로 품목별로 복잡하고 다양한 유통 경로를 거치게 된다.
- 농산물 유통단계는 “농가 - 생산자조직 또는 산지유통인 - 도매시장 (도매법인-중도매인) - 소매점 - 소비자”의 4단계가 기본이며, 품목·단계에 따라 중간 납품상, 위탁상(commissioner), 중개상(broker) 등의 단계가 추가된다.
- 도매단계 등 유통단계는 축소할 수 있으나 저장, 운송, 포장, 매매 등 유통기능은 축소하기 어려워 비용 절감에 한계 존재한다. 따라서 단계 축소보다는 중복기능의 축소와 유통경로간 경쟁 유도를 통해 효율화를 도모하고, 단위화물적재시스템(ULS), 유통 규모화, 저온저장(cold chain)에 따른 감모 축소 등으로 실효성을 제고해 나가야 할 필요가 있다.

그림 2-1. 농산물의 유통단계와 경로



## 2. 높은 유통비용과 낮은 농가수취가격

- 우리나라의 전체 농산물 유통비용은 소비자가가격의 43%에서 45%를 차지하고 있다. 농산물은 다수의 소규모 농가로부터 수집, 상품화를 위한 선별·포장 등이 불가피하므로 공산품에 비해 유통단계가 길고 부패가 빨라 저장 등 관리비용이 크고, 소매단계에서 상품의 소유기간도 길어 감모가 많아 유통비용이 높게 나타나는 특징이 있다.
- 농수산물유통공사가 조사한 2010년도 농산물 유통실태에 따르면, 2010년도 농산물 유통비용은 42.4%로 2009년 44.1%보다 1.7% 감소한 것으로 조사되었다.

표 2-1. 연도별 유통비용 추이

(단위 : %)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
유통비용율	43.7	45.0	43.7	40.8	45.0	44.0	43.4	44.5	44.1	42.4
비 용 별	직접비	17.3	14.6	12.5	13.7	14.3	14.2	14.0	14.1	12.9
	간접비	13.1	15.0	15.0	14.3	15.4	14.1	14.1	16.7	15.7
	이 운	13.3	15.4	16.2	12.8	15.3	15.7	15.3	13.7	13.8
단 계 별	출하단계	11.7	10.3	11.5	8.3	11.2	11.7	11.8	10.3	11.1
	도매단계	9.4	10.2	9.6	9.1	10.2	9.1	9.6	9.6	8.0
	소매단계	22.6	24.5	22.6	23.4	23.6	23.2	22.0	24.6	23.3

주 : 조사지역 전체평균 경로 가중평균치임

- 2010년도 유통비용이 감소한 이유는 기상여건에 의한 작황저조로 농산물 가격이 상승하면서 유통비용 중 고정비 성격이 강한 운송비, 포장재비, 선별비 등 직접비의 비중이 상대적으로 감소하면서 나타난 현상이다.
- '10년 유통비용은 전년대비 1.7P% 감소(직접비 1.5%P↓, 간접비 0.9↓, 이운 0.7↑)
  - 직접비(운송비·포장재비·선별비)감소의 원인은 작황부진에 따른 소비자가격 상승이 고정비 성격이 강한 직접비를 인하하는 효과로 전년대비 1.5%P 감소한 12.9%를 나타낸 반면,
  - 간접비는 경기부진의 영향으로 전년 대비 0.9%P 감소한 15.7%, 이운은 0.7%P 증가한 13.8%를 나타냄
- 부류별 유통비용을 보면, 식량작물류, 과채류, 조미채소류, 축산부류는 비교적 유통비용 비율이 낮은 반면, 엽근채류, 화훼류, 과일류는 높은편이며,

표 2-2. 부류별 유통비용

(단위 : %)

부 류	비용율	품 목
식량작물류	26.8	쌀, 콩, 감자(봄·고랭지·가을), 고구마
엽근채류	68.7	무(봄·고랭지·가을), 배추(봄·고랭지·가을), 상추, 당근
과 채 류	41.4	수박, 참외, 오이, 방울토마토, 딸기
조미채소류	49.1	고추(건고추·풋고추), 마늘(한지·난지·저장), 양파(일반·저장), 대파, 생강
과 일 류	50.8	사과(일반·저장), 배(일반·저장), 단감, 포도, 감귤, 복숭아
화훼류	54.4	장미, 국화
축산부류	44.3	쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란

표 2-3. 품목별 유통비용

(단위 : %)

비용율	품 목
60이상 (15종류)	저장양파(75.9), 당근(75.9), 고랭지무(72.5), 양파(72.2), 가을무(69.7), 봄배추(69.2), 고랭지배추(68.9), 저장마늘(68.9), 가을배추(68.4), 고랭지감자(68.3), 봄무(68.3), 봄감자(67.5), 상추(63.1), 고구마(61.6), 대파(61.5)
40~60 (18종류)	저장배(59.3), 닭고기(58.7), 저장사과(57.6), 장미(56.4), 감귤(54.1), 가을감자(53.5), 난지형마늘(53.4), 단감(51.6), 국화(51.0), 오이(50.0), 풋고추(48.6), 배(48.4), 사과(45.0), 포도(44.9), 한지형마늘(42.6), 쇠고기(42.5), 딸기(41.3), 돼지고기(41.2)
40미만 (9종류)	콩(39.9), 수박(39.4), 방울토마토(39.2), 참외(38.1), 복숭아(36.4), 생강(35.4), 계란(33.3), 쌀(21.4), 건고추(19.6)

- 품목별 유통비용은 작황이 부진하여 가격이 상승한 품목, 부피가 크고 무거운 품목, 포전거래율이 높은 품목, 저장성이 떨어지는 품목은 상대적으로 유통비용 비율이 높게 나타나고 있다.
- 농산물 유통마진(margin)은 비용(cost)과 이윤(profit)으로 구성되며, 일반소매점은 영세하고 인건비, 임대료 부담이 크고, 날개판매로 보유기간이 길어 상품성 저하, 감모비용 등이 커 소매단계 마진율이 51.2%로 절대적이다.

- 상인이윤은 농산물 소유권 이전에 따라 발생하며, 산지유통인(또는 생산자 조직 매취이윤), 도매시장 중도매인(차액상인), 소매상에서 발생하고, 품목에 따라 차이가 있으나, 상품 소유기간이 긴 소매상 이윤이 가장 크다.
- 그밖에 이윤은 아니나 이윤형태로 산지협동조합의 수탁판매 수수료(2~4%), 도매시장 도매법인의 상장수수료(4~7%)가 있다.
- 대형할인점의 독점화와 대형할인점간 경쟁구도는 농산물을 납품하는 산지의 수취가에 막대한 영향을 미치고 있는데, 대형할인점의 독점화와 경쟁이 심화된 유럽의 경우, 생산농가들의 농산물 수취가격이 최근 10년간 급격하게 하락해서 1950년대에 소비자 판매가격의 절반정도를 수취가로 받았음에도 불구하고 현재 영국은 7%, 프랑스는 18%에 불과한 것으로 나타났다.
- 주요 품목에 대한 일본과의 유통비용을 비교해 보면, 일본과 비교되는 9개 품목 중에서 토마토·사과 등 2개 품목만 유통비용율이 우리 보다 높고, 배추·무·당근·양파 등 나머지 7개 품목은 우리보다 낮은 편이다.

표 2-4. 일본의 농산물 유통비용 비교

(단위 : %)

구 분	한 국	일 본	비 고
배 추	68.9	59.7	9.2
무	68.3	59.7	8.6
당 근	75.1	61.3	13.8
양 파	72.2	54.2	18.0
파	61.5	53.5	8.0
오 이	50.0	46.0	4.0
토마토	39.2	50.9	△11.7
사 과	45.0	59.0	△14.0
감귤(오렌지)	54.1	52.2	1.9

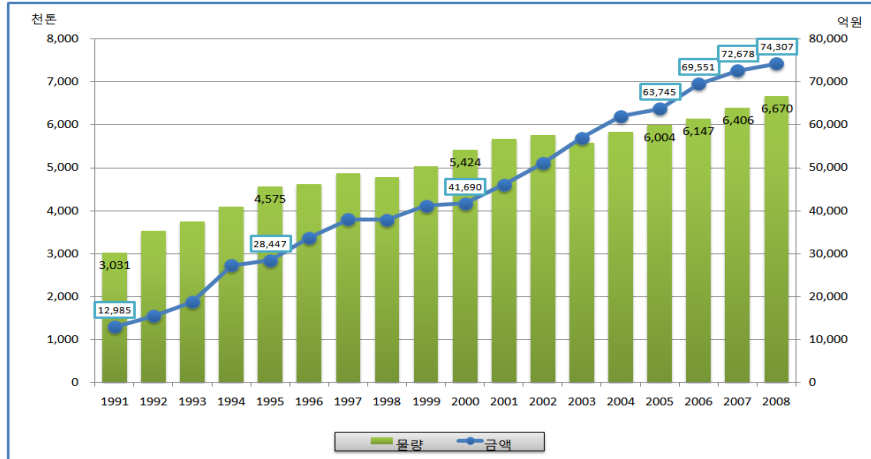
### 3. 도매시장의 성장 정체와 유통 주도력 약화

- 1985년 가락동 농수산물 도매시장이 개장한 이래 본격적인 공영도매 시장 시대를 열었고, 전국 주요 도시에 공영도매시장이 순차적으로 개장되면서 거래물량이 급격하게 성장하였다.
- 농안법 파동(1993년) 등 관행을 혁신하고, 경매제 중심의 농산물 도매유통의 체계화와 물류 집중 등 농산물 유통의 중심적 역할을 수행하였다.
- 정부가 설립을 지원하고 지방자치단체에서 개설한 공영도매시장 중 청과물을 취급하는 도매시장은 32개 운영 중이다.
- 수도권, 광역시, 지역 거점도시 등 대규모 소비지 인근에 다수의 도매 시장 밀집되어 있으며, 정부의 추가 신설 계획은 없는 상황이며, 서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 광주 등 특광역시와 통합 창원시에 각각 2개소의 도매시장이 개설되어 있다.
- '08년 농수산물 도매시장의 총거래규모는 약 9조 7천억원으로 그 중 청과의 거래규모는 약 8조 6천억원(6,588톤)으로 청과가 약 89%의 비중을 차지하고 있다.

표 2-5. 도매시장 거래 추이

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
거래물량 (톤)	6,130	6,379	6,411	6,256	6,484	6,627	6,743	6,991	7,257
증감율 (%)	-	▲4.1	▲0.5	▽2.4	▲3.6	▲2.2	▲1.8	▲3.7	▲3.8
거래금액 (조원)	6.2	6.7	7.0	7.6	8.3	8.5	9.0	9.3	9.7
증감율 (%)	-	▲8.2	▲5.0	▲8.4	▲9.5	▲2.6	▲5.6	▲3.6	▲4.3

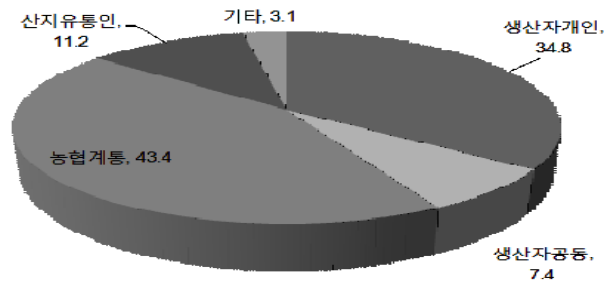
그림 2-2. 도매시장 청과부류 거래 현황



- 소매업체의 대형화, 기업적 소매업체의 산지 직거래 확대 등으로 청과물 시장에서 도매시장의 영향력은 약화된 측면이 있으나, 청과물 유통에서 공영도매시장의 거래 점유비는 50% 내외를 꾸준히 유지하고 있다.
- 도매시장은 출하 즉시 출하자에게 대금 결제, 소량의 농산물도 출하가 가능 등 다양한 편익을 출하자에게 제공하고 있어 출하자의 도매시장 출하가 지속되고 있고, 중소 소매업, 중소 외식업 등 독립적인 물류센터를 확보할 수 없는 자영업의 비중이 상대적으로 높은 산업 구조 특성이 도매시장 지속 성장의 주요 요인으로 보인다.
- 식품 도소매업에서 10인 미만 소규모 사업장의 매출이 차지하는 비중이 50%를 초과하고 있으며, 외식업에서 10인 미만 소규모 사업장의 매출이 차지하는 비중이 77%이다. 청과물을 구매하는 식품 소매업과 외식업에서 소규모 자영업의 비중이 상대적으로 높으며, 이들은 다양한 농산물을 확보하기 위해 도매시장을 활용하는 것이 불가피하다.

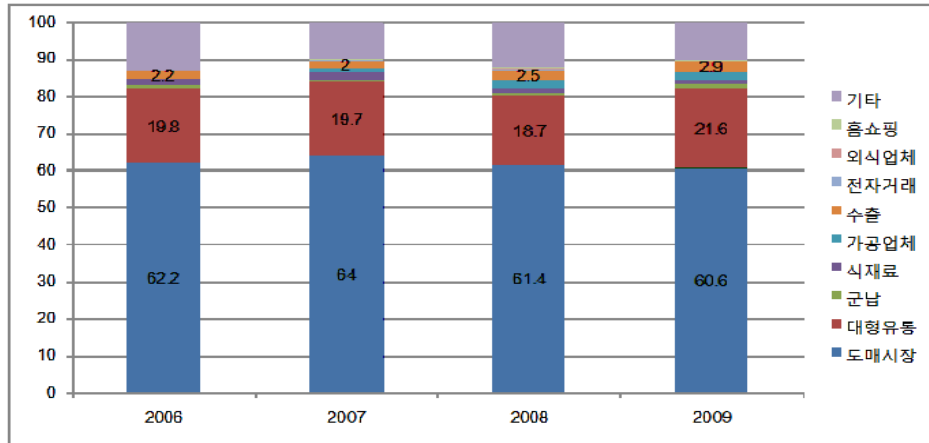
- 농협 계통 출하의 비중이 상대적으로 높으나 농협 계통 출하의 상당 부분이 공동계산 출하가 아닌 단순 수탁 출하여서, 도매시장 출하의 상당 부분은 개인 출하물량이다.

그림 2-3. 출하선별 출하 비중, 2009



- 도매시장은 여전히 농산물, 특히 청과 유통에서 중추적인 역할을 담당해오고 있으나 2000년대에 접어들면서 물량 측면의 성장 정체와 함께 농산물 유통 주도력(主導力)의 약화가 나타나고 있다.
- 도매시장 전체 부류를 기준으로 연간 거래금액 성장률이 3~4% 수준에 머무르고 있으며, 2001년 공영도매시장이 29개소가 되면서 공영도매시장의 추가 설립 여력은 거의 소진되었고, 이때를 시점으로 하여 거래물량 성장의 정체현상이 나타나기 시작하였다.
- 기존의 산지물량의 수집과 분산이라는 농산물유통의 중추적 역할에서 대형유통업체의 농산물 구매패턴으로 인해 벤더역할에 대한 요구가 증대됨에 따라 도매시장이 담당하던 기능과 역할의 변화가 필연적인 상황이다.

그림 2-4. 출하처별 비중 추이



- 2004년 시장 도매인제를 도입하여 경매제와 함께 거래방식의 탄력화를 추진하고, 2007 “상물일치(商物一致)”의 원칙 완화와 도매시장법인의 포장, 저장 등 겸영을 허용하는 등 제도적 개선 노력을 추진하기도 하였다.
- 특히 중도매인의 영세한 규모, 상장·하역에 따른 물류 측면의 비효율, 관행에 따른 영업적 대응력의 부족 등은 도매시장이 보완해 나갈 점으로 지적되고 있다.
- 도매시장의 청과물 유통비중이 50% 수준으로 규모화된 산지유통조직도 도매시장을 활용하는 것이 불가피하나, 가격 변동이 큰 경매 중심 거래, 대량 농산물을 판매할 수 있는 역량있는 중도매인의 부족, 조직화에 참여하지 않은 개발 출하자 보호 등 규모화된 산지유통조직이 활용하기에 불리한 거래 관행이 정착되어 있다.

#### 4. 대형유통업체의 등장과 시장지배력 강화

- '09년 대형유통시장의 규모는 30.9조원, 약 400개 점포로 추정되고 있다. 소비자의 소비패턴의 고급화, 다양화에 발맞춰 일괄구매(One-stop Shopping)를 선호하는 소비자에게 다품목 소량구매가 가능, 접근용이성이라는 편의를 제공하면서 대형유통업체의 점포수는 매년 꾸준히 증가하고 있는 추세이나 그 성장폭이 크지 않고 정체되어 있는 것이 최근 경향이다.
- 대형마트는 유통시장의 개방화로 인해 거대자본이 유통업체 시장으로 진출하는 과정에서 업체 간 인수합병이 이루어지면서 대형화, 규모화의 양상을 띄고 있다.

표 2-6. 대형유통업체 시장규모 추이

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
거래금액 (조원)	10.6	13.8	17.4	19.5	21.5	23.7	25.7	28.3	29.9
증감율 (%)	-	▲30.2	▲26.1	▲12.1	▲10.3	▲10.2	▲8.4	▲10.1	▲5.7
점포수 (개)	171	201	235	261	278	306	337	363	394
증감율 (%)	-	▲17.5	▲16.9	▲11.1	▲6.5	▲10.1	▲10.1	▲7.7	▲8.5

- 특히 '08년 홈플러스의 홈에버 인수 이후 이마트를 급속도로 추격하면서 대형마트 시장은 이마트, 홈플러스, 롯데마트 중심의 'Big 3' 업체의 3과전으로 집중되었다.

표 2-7. '09년 주요할인점 운영현황

	이마트	홈플러스	롯데마트
매출액	10조 8천억	7조 8천억	4조 5천억
전년대비성장률	5.6	13.7	6.9
점포수	120	111	63

#### 4.1. PB 상품중심의 가격 경쟁 심화

- 대형업체 간의 경쟁이 집중화되고 가속될수록 가격경쟁이 치열해지고 이러한 가격인하 경쟁은 PB상품화의 증가로 이어지고 있다. 이마트, 홈플러스, 롯데마트의 “Big 3”업체에서 취급하는 PB상품의 개수만 34,550개에 이르고 있으며, 매출 비중도 17~26%에 달하고 있다.

표 2-8. '09년 대형마트 PB매출현황

	이마트	홈플러스	롯데마트
PB브랜드수(개)	22	6	15
매출비중(%)	19.2	26.0	17.0
PB상품개수(개)	17,850	10,500	6,200

- 최근 차별화된 고품질의 PB상품이 일부 선보여지고는 있으나 가격경쟁 차원의 저가의 농산물 PB상품화는 매년 점차적으로 늘고 있는 추세이다.
- 이러한 농산물 PB상품의 비중 증대는 대형유통업체에 납품하기 위해 원가를 낮추어야 하거나 끼워팔기, 미끼상품, 1+1 행사 등 기존의 대형마트에 대한 산지의 예측현상을 고려할 때 산지 거래교섭력의 약화를 의미한다고 할 수 있다.

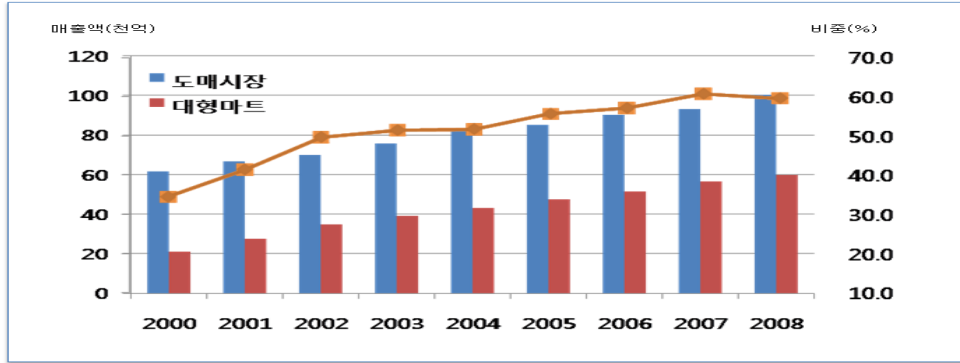
## 4.2. 대형마트 업체의 정체와 경쟁심화

- 대형마트의 매출액 성장률은 매년 감소하고 있으며, 주요 대도시 출점 여력도 거의 소진되어 가고 있다.
- 여기에 대형마트 진입에 대한 지역 중소상인들의 반발이 거세지면서 각종 제도적 제약도 강해질 것으로 예상되어 새로운 성장 동력을 찾기 위한 노력이 강화되고 있다.
- 정체된 성장을 해소하기 위해 대형유통업체는 집중 구매의 장점을 유지하면서도 매장 규모가 적은 중소형 매장으로 지역을 파고 들어가는 슈퍼수퍼마켓(SSM) 진출을 전략적으로 추진하고 있다.
- 홈플러스가 “홈플러스익스프레스”로 이미 2004년부터 도입하였으며, 이마트, 롯데마트도 본격적으로 매장을 확대하고 있다.

## 4.3. 농산물 유통의 시장지배력 강화

- 대형마트의 농산물 총매출을 집계한 공개된 데이터는 없으나, 매출액 중 업체별 신선식품(가공식품을 제외한 양곡, 축산, 수산 포함.) 매출 비중에 대한 추정치가 있으며, 20% 수준으로 추정되고 있다.
- 도매시장 대비 대형마트의 매출은 2000년 35%에서 2008년 60% 수준까지 성장했고, 부문별로 보면 양곡, 축산, 수산은 도매시장 취급액보다 더욱 많은 매출을 올리고 있는 것으로 추정되고 있다.
- 이러한 매출액 비교를 보면 대형마트의 도매시장 조달에 한계가 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 대형마트 간 경쟁이 심화되면서 차별화를 위한 산지 직구매 개발이 중요한 과제로 대두되고 있는 현실과도 연결되어 있음을 알 수 있다.

그림 2-5. 대형마트 vs 도매시장 매출 비교



## 제 3 장

---

### 농산물의 유통단계별 현황과 문제점

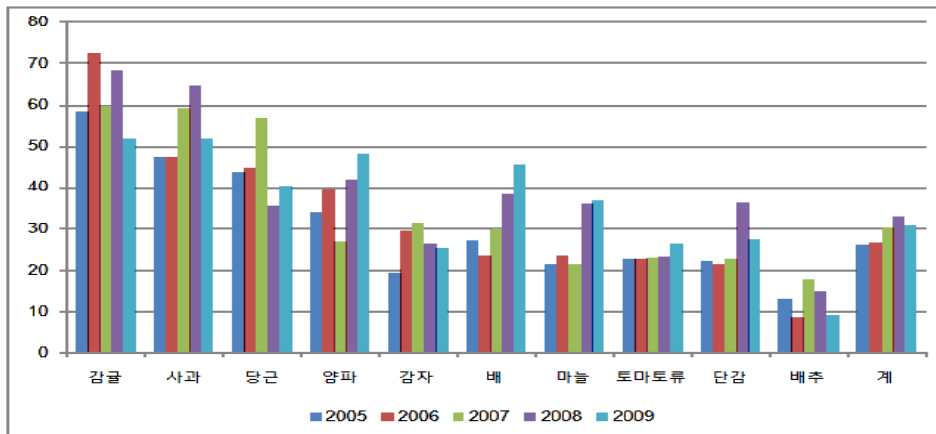
#### 1. 산지유통

- 생산자로부터 직접 농산물을 수집하여 원물 또는 가공 과정을 거쳐 도매시장, 소매유통기구, 가공업체 등에 판매하는 역할을 수행하는 산지유통조직 중 가장 대표적인 유형은 일선 농협이며, 영농조합법인이나 농업회사법인과 같은 농업법인 등도 산지유통조직으로 분류할 수 있다.
- 2009년 기준 산지유통활성화, 수급안정, 산지유통센터(APC) 등 정부 정책 자금이 투입된 산지유통종합평가 대상 조직의 수는 779 개소이며, 농협이 598개소, 농업법인이 181개소이다.
- 산지유통종합평가 대상 조직의 취급량은 2009년 기준 654만 톤이며, 같은 해 청과물 생산량은 1,014만 톤으로 산지유통 조직이 취급하는 농산물은 생산량대비 65% 수준이다.
- 총생산량 대비 평가대상 조직의 품목별 취급비중은 감귤, 사과 등의 품목은 50%를 초과하고, 당근, 양파, 배 등의 품목이 50%에 다소 미

치지 못하며, 감자, 마늘, 단감 등의 품목은 20~40%, 토마토류는 20% 수준, 배추는 20%에 미치지 못하는 수준이다.

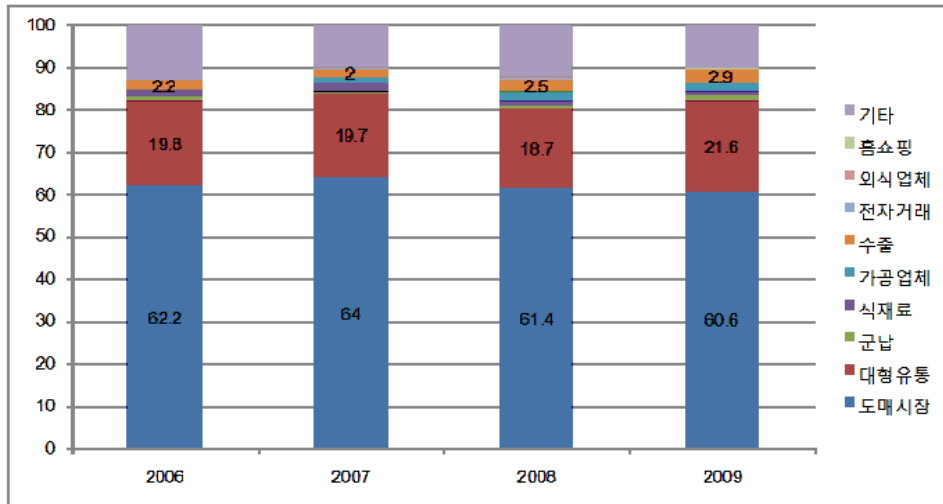
- 2009년 기준 노지채소 수급안정사업에 참여하고 있는 농협의 수는 459개소임에 비하여 농업법인의 수는 13개소에 불과하여, 수급안정 사업은 농협을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.
- 2010년 기준 총생산량 대비 농협의 노지채소 계약재배 비중은 봄 무·배추 1.05, 고랭지 무·배추 26.7%, 가을 무·배추 4.4%, 고추 5.2%, 대파 2.8%, 마늘 13.3%, 양파 18.3%, 당근 11.5% 수준이다. 즉, 총생산량 대비 농협의 계약재배 비중이 미미한 실정이지만 농협을 중심으로 노지채소 계약재배사업이 추진되고 있다.

그림 3-1. 산지유통종합평가 대상조직의 품목별 점유율



- 산지유통활성화사업 참여조직의 출하처별 비중은 매년 도매시장 출하 비중이 60%를 상회하고 있으며, 2009년 대형유통 출하비중은 2006년에 비해 다소 증가하였으나, 전반적으로 20% 내외 비중을 유지하고 있다. 수출 비중은 2~3% 수준이며, 나머지 출하처의 비중은 미미한 편이다.

그림 3-2. 출하처별 비중 추이



### 1.1. 영세성을 벗어나지 못하고 있는 산지유통조직

- 산지유통조직의 평균 매출액은 94.8억원이며, 매출액 50~100억원 규모 조직의 비중이 28%, 30~50억원 규모 15.8%, 100~150억원 규모는 13.6%이다. 매출액 30억미만 조직의 비중이 23.8%이며, 200억원 이상 조직의 비중은 10.2%이다.
- 정부지원을 받는 산지유통활성화 조직 429개중 연간 매출액 30억 미만인 산지유통일반조직이 119개, 100억 미만인 산지유통전문조직이 285개이며, 연간 매출액 100억이상인 공동마케팅조직은 25개에 불과한 수준으로 전반적인 경영 규모가 영세한 조직이 다수를 차지하고 있다.

표 3-1. 산지유통조직 매출 규모별 분포

단위: 개소, 백만원

구분	산지유통	유통+수급	수급	합계
30억원미만	35	11	122	157
30-50억원	55	19	49	104
50-100억원	129	70	56	185
100-150억원	76	51	14	90
150-200억원	49	26	8	57
200억원 이상	65	46	2	90
합계	409	223	251	683
평균	12,494	14,506	4,570	9,480

- 농업법인들은 대단히 영세하여 농업법인의 연평균 매출규모는 75억원 수준에 불과하며, 농협조직의 연평균 매출액 규모는 140억이나 일선 농협의 경제사업은 출하대행 위주의 관행적인 수탁 사업에 치중하고 있다.

표 3-2. 산지유통조직 현황(2009년)

구분	산지유통일반조직	산지유통전문조직	공동마케팅조직
기본 요건	매출액 10억원 이상	매출액 30억원 이상	매출액 100억원 이상
지원 내용	-운영자금: 30억원 이내 -지원조건: 1년 3% -자금용도: 선도금, 계약금, 매취자금, 운전자금, 시설개보수 자금 등	-운영자금: 70억원 이내(상위 10%에 무이자 인센티브 자금 지원) -지원조건: 3년 1~3% -자금용도: 좌동	-운영자금: 150억원 이내(무이자 인센티브자금) -지원조건: 3년 1% -자금용도: 좌동
조직 현황	-조직 수: 119개(농협군 84, 법인군 35)	-조직 수: 285(농협군 250, 법인군 35)	-조직 수: 25(농협군 17, 법인군 8)

- 산지유통센터를 운영하고 있는 산지유통조직들이 수취하는 1.3%의 수수료로는 정상적으로 산지유통센터를 운영할 수 있는 자금을 충당하기 어려운 실정이다.

- 즉, 관행적 수탁이 보편화되어 있기 때문에 적극적인 산지유통활동을 전개하는 조직들까지도 적정한 수익구조를 확보하기 어려운 환경이 조성되어 있다. 이같은 구조적 문제는 산지유통조직들의 만성적인 적자 경영을 지속시키는 주요 요인 중의 하나이다.

## 1.2. 산지유통조직 구조개선 사업 성과 부진

- 산지유통조직의 규모화, 공동계산 확대 등 구조개선 성과가 지속적으로 나타나고 있으나 시장변화 속도에 비해 느린 수준이다. 기업형 유통업체는 본사의 적극적인 투자, 인수·합병 등을 통해 상위 기업의 시장점유율이 빠르게 확대되고 있는 반면, 산지유통조직은 개별 경영체의 사업 성과 확대를 바탕으로 규모화가 진행되고 있으나 유통기업에 비해 속도가 느린 상황이다.
- 정책자금이 지원되는 산지유통조직의 77%가 농협이며, 이들 조직이 취급하는 물량의 92%를 농협이 취급하고 있으나, 농촌지역의 농협은 읍면단위를 사업범위로 하는 비중이 높으며, 조합간 인수·합병이 용이하지 않아 광역 산지유통조직 건설이 곤란한 실정이며, 조합공동사업법인 등 광역 유통조직이 설립된 경우에도 개별 조합이 독자적인 산지유통사업을 전개하고 있어 규모화 성과가 제한적으로 나타나고 있다. 이에 따라 지역을 기반으로 한 산지유통조직이 특정 지역을 할거하는 구조적 특성에 의해 산지유통조직의 수가 일정 수준을 유지하고 있다.
- 산지유통조직의 수가 포화 상태로 기존 조직을 존치한 상태에서 신규 광역 산지유통조직 건설이 곤란하다. 중소 규모의 산지유통조직이 일정한 사업기반을 유지하고 있으며, 그 수가 많아 정책자금이 지원되는 산지유통조직의 취급량이 총 생산량의 65% 수준이다. 이들 조직과 독립된 별도의 광역 산지유통조직을 설립하는 경우 조직화, 원물 확보 등의 측면에서 경영이 곤란한 상황을 맞고 있다.

- 도매시장을 통한 개별 농가의 농산물 판매가 가능하여 산지유통조직을 통한 농가 조직화 사업의 원활한 추진 곤란한 실정이다. 농가의 입장에서 교육, 계약, 생산관리, 출하의무 등 번거로운 계약생산보다 자기 책임 하에 도매시장에 출하하는 것을 선호하고, 농가가 자율적으로 소량 농산물의 도매시장 출하를 할 수 있는 상황은 규모화를 추구하는 산지유통조직의 농가 조직화 추진이 곤란한 여건을 조성하고 있다.

### 1.3. 정책사업이 운영자금 지원 중심으로 정책을 통한 구조 개선 효과가 미미

- 정부의 산지유통 정책사업은 산지유통종합자금 지원을 중심으로 통폐합되는 추세에 있으며, 해당 사업은 산지유통조직의 실적에 따라 용자 지원금의 규모와 지원 금리에 차등을 두고 있다. 이러한 지원방식으로 인해 구조 개선을 위해서는 투자 등을 통한 구조개선과 직결된 정책수단이 필요하지만, 용자 지원을 통한 운영비 지원에 정책사업이 초점을 맞추고 있어 구조개선 성과가 미흡한 실정이다.
- 또한 개별 산지유통조직의 운영자금을 지원하고 있어 사업성과가 미흡한 중소 조직의 경영안정을 지원하는 기대하지 않은 방향의 효과가 나타날 수 있다.
- 산지유통은 농가 조직화 등 상당 기간의 노력을 요구하는 반면, 투자 수익률이 상대적으로 낮아 투자 회수기간이 장기간이 소요되는 등의 특성이 있어 민간 기업의 투자를 기대하기는 곤란한 상황이다.

### 1.4. 산지유통조직 육성정책의 중복과 혼란

- 산지유통 정책과 산지유통 조직의 직접적인 관계는 효과적이고, 신속한 산지 유통 개선을 이룬 성과를 나타냈으며, 규모화 된 산지조직의 성장을 촉진하였다.

- 하지만, 산지유통 관련 사업이 여건 변화와 정책 개념의 성장에 따라 순차적으로 도입되면서 다양한 문제를 발생시키고 있다.
- 산지 조직의 성격, 법인격, 운영 방식 등을 규정하는 새로운 사업이 도입될 때마다 지역에서도 이를 수용하기 위한 새로운 조직을 만들어 냈고 그 과정에서 혼란과 비효율의 문제가 발생하고 있는 것이다.
- 시군유통회사, 산지유통활성화(공동마케팅조직, 전문조직, 일반조직), 수급안정사업, 품목별 브랜드육성 사업 등으로 분산된 산지유통 조직 육성 개념을 재정립하고, 산지유통 조직이 규모화·전문화된 경쟁력 있는 사업조직으로 성장할 수 있도록 조직 육성의 기본 틀을 개선해야 한다.
- 산지유통조직 육성 정책은 지역의 정책 유치 경쟁과 맞물려 사업 유치를 위해 의도적인 조직 신설 과정에서 문제가 주로 발생하고 있다.
- 여기에 지역자율의 농촌개발사업(신활력, 소도읍육성 등)이 추진되면서 산지유통 사업에 준하는 조직육성, 시설 도입 등이 별도로 진행되어 기존 산지유통 조직과의 경합, 통합에 따른 혼란 등 문제를 증폭시키고 있다.

### 1.5. 정책에 따른 조직 신설의 부작용

- 신규 정책이 만들어질 때마다 지역에서 경쟁적으로 사업을 추진하였으며, 관련된 조직을 신설하였다.
- 특히 패키지화된 대규모 지원사업의 경우 공모방식으로 진행되면서 각 사업에 해당되는 참여 조직들이 구분되고, 공모에 적합한 조직 구성을 별도로 추진하면서 혼란이 더욱 커졌다.

- 사업에 따라 조직을 신설할 때마다 참여 범위 문제, 출자 문제, 기존 조직 사업과의 경합 문제가 발생하고 있다.

## 1.6. 산지유통 계열화 체계의 혼란

- 사업별 조직 신설은 농가, 기초조직, 조합, 시군통합마케팅조직으로 이어지는 계열화 체계의 혼란을 가져오고 있다.
- 시·군단위 산지유통 체계화는 단일한 브랜드와 출하 창구를 확보하여 규모화의 효과를 가져와야 하는데 오히려 지역내에서 대형 조직간의 경합을 초래함으로써 통합의 목적이 희석되는 것이다.
- 조직화 측면에서는 농가 기초조직 육성의 창구가 다원화되면서 생산 시스템의 확립이 어려운 구조로 진행되고 있다.
- 이상적으로는 지역내에 적절한 산지유통시설이 도입되어야하고 지역 통합이 이루어진다면 핵심 주체를 중심으로 시설의 활용이 체계화되어야 한다.
- 하지만, 이같은 지역내 혼란이 발생하면서 대규모 조직별로 시설을 갖추어 가고 있으며 소규모 시설보다는 대규모 시설이 투입되고 있는 상황에서 시설이용의 비효율이 나타나고 있다.
- 산지유통 조직 육성의 개념이 정책적 필요에 의해 조직을 신설하는 방식에서 탈피해야 한다. 산지유통 조직 육성은 성장 가능성이 있는 산지유통조직을 발굴·조성하고, 이들 조직이 규모화·전문화의 방향으로 성장할 수 있도록 지원하는 방식으로 집중되어야 한다.
- 이를 위해서 산지의 다양한 조직 형태를 인정하되 철저한 역량 평가와 사후적 책임을 강화하는 방향으로 진행되어야 한다.

## 2. 도매단계

- 산지유통의 구조적 문제점들이 도매시장에도 직간접적인 영향을 미치고 있다. 산지유통센터들은 관행적인 수탁 농산물과의 가격 차별화를 위해 대형유통업체들과 대량의 규격화된 농산물 유통에 사업을 집중하고 있다.

### 2.1. 도매시장의 더딘 물류기계화

- 그 결과 도매시장은 개별농가 단위에서 출하하는 작은 단위 농산물들의 비중이 상대적으로 높은 구조를 형성하고 있다.
- 산지에서 대형유통업체로 출하하는 농산물은 대부분 파렛타이징을 통해 기계화된 물류를 적용할 수 있지만 도매시장의 물류 기계화의 진전이 더딘 것도 산지의 구조적인 문제점에서 기인하는 바가 크다.
- 농산물 전반의 하역기계화율은 23.1%이지만, 도매시장의 하역기계화율은 4.2%이다. 예를 들어 산지에서 1개 농협이 1대의 5톤 차량으로 도매시장에 출하하는 경우에도 그 안에는 생산자 수십명의 서로 다른 농산물이 포함되어 있어 이를 인력으로 선별할 수밖에 없는 현실이다.

### 2.2. 도매시장의 낙후된 시설

- 도매시장은 시설이 낙후되어 유통환경의 변화에 효과적으로 대응하기 어려운 여건에 처해 있다.
- 전국에 33개의 공영도매시장이 개설되어 있으며, 개설자는 특광역시장 또는 기초 자치단체 시장이다. 도매시장 건립 당시에는 정부의 투자가 이루어졌으나 건립이후는 개설자가 도매시장 관리는 책임지는 체계이다.

- 일부 개설자는 유지보수 등 불가피한 지출만 하는 등 시설의 현대화를 위한 자치단체 차원의 투자를 기피하며, 기초 자치단체가 개설한 시장의 경우 지자체의 자원 부족 등을 이유로 시설 낙후 정도가 심각한 수준이다.
- 가락시장을 비롯한 5개 도매시장의 경우 거래물량이 처리능력을 초과하여 만성적인 혼잡에 시달리고 있다. 비록 내구 연한은 경과하지 않았으나 지난 10년간 유통환경이 급격하게 변화하여 도매시장 시설이 현대화된 유통환경에 효과적으로 대응할 수 있는 시설을 갖추고 있지 못한 경우도 적지 않다.
- 도매시장은 노동조합과 같이 인력에 의해 하역업무를 수행하는 비중이 58%에 달하고 있으며 이는 도매시장의 물류비를 증가시키는 주된 요인이 되고 있다.

표 3-3. 거래량이 처리능력을 초과하는 도매시장

단위 : 천톤

구분	거래량	처리능력
서울가락	2,397	1,236
광주각화	247	186
울산	97	82
청주	96	76
천안	74	62

### 2.3. 과도한 규제, 기득권의 과잉 보호

- 도매시장 법인은 수집은 할 수 없으며, 판매는 중도매인이나 매매참가인에게만 할 수 있도록 업무 범위를 규정하고, 중도매인은 판매는 할 수 없으며, 도매시장법인을 통해서만 농산물을 구입할 수 있도록 업무 범위를 규정하고 있다.

- 도매시장 시설 여건 등에 의해 도매시장법인의 수와 중도매인의 수가 일정한 수준으로 제한되어 신규 거래 주체의 진입 등에 의한 경쟁 촉진이 곤란한 실정이다.
- 실질적으로 거래 범위가 제한되어 경쟁을 통한 효율화 촉진이 곤란  
중도매인은 거래보증, 입찰참여 인력 부족 등의 이유로 실질적으로 1개의 주거래 도매법인과 거래할 수밖에 없어 도매시장법인이 우수 중도매인 유치를 위해 노력할만한 인센티브 부족하다.
- 도매시장 법인 간 경쟁이 미흡하고, 중도매인 간 경쟁을 유발할 수 있는 요인도 부족하여 도매시장 운영이 전반적으로 기득권 보호에 초점이 맞추어지면서 도매시장 전반의 효율이 저하되고 있다.
- 도매시장법인이 자본력을 갖춘 민간 기업의 수익 창출 수단으로 전략하면서, 농산물 유통의 수익이 비농업 분야로 이전되고 있다. 도매시장법인의 높은 수익성이 알려지면서 가락시장을 중심으로 민간 기업이 도매시장법인을 인수하는 현상이 발생하고 있으며, 농산물 유통의 비 전문가가 도매시장법인의 최고경영자로 선임되는 등 도매시장법인의 전문성 약화, 도매시장법인이 농산물 유통으로 창출한 이익이 투자한 모기업으로 이전되는 등의 현상이 발생하고 있다.
- 농협은 도매시장 내에 중앙회 공판장 10개, 일선농협 공판장 23개 등 33개의 공판장을 운영하고 있으나 도매시장법인에 대한 견제 등 생산자조직 공판장 본연의 기능을 수행하지 못하고, 도매시장법인과 유사한 형태로 운영되고 있다. 33개 공판장을 통합적으로 운영하면 다양한 신규 사업 창출이 가능하나, 개별 공판장이 독립적으로 운영됨으로써 효율적 운영을 저해하고 있다.

## 2.4. 경직된 거래제도

- 또한 도매시장의 경직된 거래제도 역시 도매시장의 활성화를 저해하는 중요한 요인 중의 하나이다. 「농수산물가격안정및유통에관한법률」(이하 「농안법」)에서는 상장거래를 원칙으로 하되 다양한 거래예외를 인정하고 있으나 전체 도매 시장 거래의 약 85%가 경매 방식으로 이루어지고 있어 실제 도매시장의 거래는 경매 거래 위주로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.
- 경매거래는 비교적 투명하게 가격이 형성된다는 장점을 가지고 있지만, 구매자가 사전에 자기가 필요로 하는 수량을 충분히 확보할 수 있는지 확신할 수 없고 거래 가격을 사전에 알 수 없다는 단점이 있다.
- 소매 유통이 대형화되면서 거래량 및 거래가격에 대한 사전적 관리를 중요시 하는 환경에서 경매거래의 단점이 상대적으로 크게 부각되고 있다.
- 경매는 당일, 당해 도매시장의 출하량에 의해 가격이 크게 변동하는 특성이 있어 산지의 규모화된 출하자는 출하를 기피하는 상황이다.
- 계약재배, 공동선별 등으로 생산자 수취가, 유통비용 등이 결정되어 있으므로 산지유통조직은 비용 이상의 금액을 안정적으로 수취해야 경영이 가능하나, 경매는 가격 변동이 심해 산지유통조직의 안정 경영이 곤란해 도매시장 거래를 기피하고 있다. 기업형 유통업체 역시 안정적 물량과 가격을 선호하여 경매 중심의 도매시장 거래를 기피하고 있다.
- 반면, 개인 출하자는 독립적으로 판로를 확보하기 어렵기 때문에 경매를 선호하는 경향이 있으며, 도매시장 거래가 다품목 소량 출하, 중소 구매자의 다품목 소량 구매 구조에 안주하는 경향이 있다.

- 일본의 도매시장법도 과거 상장 경매를 원칙으로 하였으나 소매유통의 대형화에 대한 도매시장의 대응력 제고 차원에서 1999년 경매거래와 상대매매를 모두 도매시장의 거래 방식으로 인정하는 거래제도 개혁을 실시한 바 있다.
- 일본 최대 도매시장인 오다 도매시장의 경우 약 80%의 농산물이 상대매매로 거래되고 있으며 경매거래는 20% 내외에 불과하다. 또한 상대매매가 이루어지는 80%의 농산물이 경매장에 반입되지 않고 경매장 밖의 집배송장을 통해 신속하게 거래되면서 농산물의 도매시장 내 체류 시간이 단축되고 물류 효율성이 증가하고 있다.
- 하지만 우리나라의 도매시장은 도매시장법인과 중도매인이 서로의 이해관계를 내세워 첨예하게 대립하면서 필요한 최소한의 제도 개선조차 이루어지고 있지 못하여 도매시장의 거래가 신속하게 변화하는 시장 환경에 효과적으로 대응하지 못하는 현상이 나타나고 있다.
- 도매시장은 경매위주의 거래방식으로 거래비용 및 하역비 증가 등 효율성이 낮고, 산지·소비지간 유통환경 변화에 소극적 대응하고 있으며, 도매법인은 수수료에만 안주하고 중도매인은 불투명한 거래관행을 지속하는 것으로 지적되고 있다.
- 도매시장법인에게 경매제는 수익성을 극대화할 수 있는 거래 체계이므로 도매시장법인이 도매시장을 운영하는 현 체제 하에서는 비효율적인 경매 체계의 개선이 곤란한 실정이다.
- 경매는 특정 시간에 거래 집중, 상하차·선별·진열 등 물류비 추가 발생, 반입량 수준에 따른 급격한 가격 변동 등의 단점이 있다. 반면, 도매시장법인은 유통 과정에서 발생하는 비용 부담 없이 경매를 통해 거래를 주선하고 수수료를 수취할 수 있어 수익성이 높은 거래 방식이다.

- 정가·수의매매 시 도매시장법인은 동일한 수수료를 수취하면서, 사전 주문·산지 검색·거래 알선 등의 기능 수행에 의한 추가 비용이 발생하므로 정가·수의매매 확대에 소극적인 상황이다.

표 3-4. 「농안법」 상 도매시장의 거래제도별 특성

구분	상장 거래			비상장 거래	
	경매	정가·수의 매매	선취매매	비상장품목	시장도매
수탁주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
유통마진	위탁수수료 + 중도매인 마진 (중개 거래시 중도매인 중개수수료)			매수마진 또는 위탁수수료	
물류경로	경매장 하역 후 중도매인점포 배송			점포에 직접 하역	
가격결정	경쟁입찰	도매시장법인 제시 <sup>1)</sup>	동일 등급 최고 경락가	출하자와 협의 (위탁시 판매 후 정산)	
정산주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
신고내용	출하자, 거래량 및 경락금액			출하자, 거래량 및 판매금액	
거래가능 품목	전 품목	개설자 지정 품목			전 품목

### 3. 소매단계

- 대형유통업체가 빠르게 성장하고 그들의 농산물 취급 비중이 증가하면서 새로운 유통 경로가 창출되고 있다. 대형유통업체의 소매시장 점유율은 35%를 넘어서고 있으며, 농산물 소매가 주로 이루어지는 슈퍼마켓이나 편의점보다 많은 농산물을 취급하고 있다.
- 공영도매시장의 농산물 취급비중이 45% 수준인데 비해 대형유통업체는 15% 수준인 것으로 추정되고 있다. 비록 농산물 취급 비중은 높지 않지만 과점적 시장구조를 형성하고 있어 대형유통업체가 농산

물의 거래 구조에 미치는 영향력은 도매시장 못지 않게 높은 것으로 평가받고 있다.

- 유통시장 개방과 유통기업들의 대형화, 선진화 추세로 재래시장을 포함한 전통적 중소유통업체가 크게 위축되거나 도태되는 추세에 있다. 1995년까지는 전통적인 슈퍼마켓이 전체 슈퍼마켓의 75.7%를 차지하였으나 2005년에는 그 비중이 24.7%로 크게 감소하였으며, 백화점도 동기간 점유율이 16.0%에서 6.1%로 감소하였다.
- 그러나 1990년대 중반 이후 점포 수가 급격히 늘어난 대형마트의 점유율은 같은 기간 동안 8.3%에서 69.2%로 급등하였다. 게다가 우리나라 대형마트가 식품 위주의 상품 구성을 가지고 있어 슈퍼마켓과 직접 경쟁하고 있으며, 슈퍼마켓은 단위 점포당 규모가 작고 점포 수도 많지 않아 대형마트에 비해 가격경쟁력과 상품구색이 취약하기 때문에 대형마트의 성장이 슈퍼마켓의 위축으로 직결되는 현상이 나타나고 있다.
- 대형마트들은 점포 수가 증가하면서 산지에서 직접 농산물을 조달하는 자체 도매기능을 강화하고 있으며 산지 직거래 비중도 증가하고 있다. 특히 대량의 규격화된 농산물을 공급하기 용이한 과일의 산지 직구매 비율이 채소에 비해 높은 것으로 나타나고 있다.
- 대형마트의 시장 지배력이 성장하면서 상대적으로 시장 지배력이 약한 산지유통조직과의 불공정 거래 관계 형성과 같은 부작용도 부분적으로 발생하고 있다.
- 규모화된 산지유통조직들은 도매시장과 달리 안정적인 가격으로 사전 주문 방식으로 이루어지는 대형유통업체와의 거래를 선호하고 있다. 또한 산지유통조직들은 대형유통업체와 연간 거래를 위해 사전에 충분한 물량을 확보하기 때문에 거래가 단절되면 심각한 경영 부담을 안

게 되므로 대형유통업체와의 거래에 크게 의존하게 된다. 산지유통조직들은 관측 요원의 파견, 할인 행사에 따른 비용 부담<sup>1)</sup> 등 대형유통업체들이 다양한 요구에 응할 수밖에 없고 이는 산지유통조직의 경영악화에 직접적인 영향을 미치고 있다.

#### 4. 물류

- 농산물의 물류비는 8조 744억 원으로 소비자 구입액 기준 13.8%를 차지하고 있다. 물류비 항목별 비중을 비교하면, 국가물류비에 비해 농산물 물류비의 감모비는 10%p, 하역비는 7%p, 포장비는 29%p 높은 것으로 나타났다.
- 특히 포장비의 경우 국가물류비에 비해 농산물물류비에서 차지하는 비중이 현저히 높게 나타났다. 농산물은 부피나 무게에 비해 상대적으로 가격이 낮기 때문에 포장비 비중이 높아진다고 볼 수도 있겠으나 포장단위나 형태 상의 비효율이 존재하고 있다.
- 소포장이 확대되면서 과거 15kg이나 20kg 단위 위주의 농산물 포장이 7.5kg이나 10kg 단위로 축소되고 최근에는 2kg 상자도 나타나고 있다.
- 특히 대형유통업체들은 동종 업체들 간의 차별화를 도모한다는 명목으로 농산물 자체의 품질보다는 포장의 다양화에 초점을 맞추는 경향이 나타나고 있다.

---

1) 74%의 산지유통조직들은 대형유통업체와 거래시 할인행사 참여를 경험한 적이 있으며, 이들은 무리한 가격인하(57%), 관측비용 등의 과다 요구(25%) 등을 문제점으로 인식하고 있다(농식품신유통연구원, 「대형유통업체의 농산물 구매행태 분석 및 정책 대응 방안」, 2008.)

- 예를 들어 경쟁업체에서 800g 포장을 사용하면 자사는 900g 포장으로, 경쟁업체가 4개들이 포장을 사용하면 자사는 5개들이 포장을 사용하는 식으로 경쟁적으로 포장을 변화시키면서 농산물의 물류비를 증가시키고 있다.

## 제 4 장

---

### 농산물 유통구조의 개선방안

#### 1. 대규모 산지유통조직 육성

##### 1.1. 인수·합병 방식의 산지유통조직 규모화 방안 마련

- 이미 산지유통조직의 수가 포화수준인 상황에서 그 수를 유지하면서 거둘 수 있는 산지조직의 규모화 효과는 제한적이다. 영세 유통조직은 경영에 소요되는 비용을 최소화하여 생존기간을 연장하는 등의 방안을 강구할 수 있어 인센티브 차등 수준의 현행 정책 기조로는 산지유통규모화가 신속하게 추진되기는 곤란한 실정이다.
- 반면 소비지 시장은 빠르게 규모화·기업화가 이루어지고 있어 산지의 변화가 그 속도를 맞추지 못하면 환경변화에 효율적으로 대응하기 곤란하며, 신규 투자를 통해 대규모 유통조직을 설립하여도 기존 산지유통조직의 사업영역이 유지가 전제된다면 사업 영역을 확보하기 곤란하므로 정책을 통한 산지유통조직 신설을 지양하는 것이 바람직하다.

- 인수·합병 등을 통해 산지유통조직의 규모를 확대시키는 것이 신속하게 산지유통조직 규모화를 추진할 수 있는 효율적인 수단이 될 수 있다.

## 1.2. 산지유통조직의 사업범위 광역화해야

- 품목별 산지유통조직은 도 또는 전국을 사업 범위로 광역화를 추진해야 한다. 단일 품목을 취급하는 산지유통조직은 광역화되어야 브랜드 마케팅, 거래교섭력 확대 등을 효과적으로 추진할 수 있다.
- 또한 산지 폐기 등으로 수급조절을 실시하는 경우 그 사업 범위가 좁으면 사업 범위 외부에 있는 생산자들은 수급조절에 참여하지 않고서도 수급조절을 통한 가격 안정의 혜택을 받는 무임승차 문제가 발생할 수 있다.
- 따라서 품목별 산지유통조직은 전국을 사업 범위로 조직화를 추진하는 것이 바람직하며, 최소한 도 행정구역 단위의 사업 규모를 확보해야 한다.

## 1.3. 지역단위 판매방식의 산지유통사업 활성화

- 인구 수십만명의 도농 통합형 시·군에서는 지역에서 생산된 다양한 농산물을 지역 단위에서 판매하는 방식의 산지유통 사업을 활성화시켜야 한다.
- 지역에서 생산된 농산물을 지역에서 소비하게 되면 원격지의 소비지물류에 소요되는 포장비, 운송비 등을 절감할 수 있다.
- 또한 가족농이 대다수를 차지하고 있는 우리나라의 농업구조 하에서 소량 다품목 생산이 불가피한 측면이 있으므로 지역 단위 유통체계를 통해 이들 농산물의 판로를 확보할 수 있다.

- 지역 단위 농산물 유통의 경우에도 학교급식, 외식업체 식재료 공급 등의 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 일정한 규모의 시설과 사업 조직이 필요하므로 시·군 규모 이상으로 사업 범위를 확대하는 것이 바람직하다.

#### 1.4. 조합공동사업법인의 집중 육성

- 산지유통조직의 규모화를 위해서는 농협 경제사업의 구조 개선이 무엇보다 중요하다. 실질적으로 정부의 산지유통지원사업을 포함하여 다양한 산지유통사업이 일선 농협을 통해 이루어지고 있다.
- 농협 산지유통조직의 규모화가 산지유통조직 전반의 규모화를 촉진하는 핵심 사업 영역이다. 정책자금을 받는 산지유통조직 취급량의 92%가 농협을 경유하고 있으므로 농협 산지유통의 규모화를 통한 산지유통구조 전반의 개선이 가능하다.
- 이를 위해서는 일선 농협의 광역합병이 가장 바람직한 방향이나, 읍·면 단위로 결성되어 있는 현재의 소규모 농협으로는 경제사업을 효과적으로 전개하기 어렵다. 또한 일선 농협의 합병을 통해 시·군 단위 농협을 결성하기까지는 적지 않은 시간을 필요로 한다.
- 따라서 장기적으로는 일선 농협의 합병을 유도하되 단기적으로는 조합공동사업법인 제도를 효과적으로 활용하여 경제사업 부문의 규모화를 도모하는 것이 바람직하다. 조합공동사업법인을 통해 경제사업을 통합하는 경우에도 광역합병 수준의 효과가 나타날 수 있도록 제반 여건 정비가 필요하다.
- 시·군 또는 그 이상을 사업범위로 하는 조합공동사업법인을 결성하고, 일선 농협의 판매사업을 이관하도록 함으로써 현행 소규모 일선 조합 구조 하에서도 경제사업의 규모화가 가능하다.

- 이를 촉진하기 위해서 정책 자금 등 정부의 지원은 시·군 규모 조합 공동사업법인에 집중하고 일선 조합에 대한 지원은 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다.
- RPC, APC, 거점APC, 파머스마켓, 김치공장 등 100억 이상 규모의 경제사업장을 효율적으로 운영하고 있는 순천농협의 사례에서 확인할 수 있듯이 광역합병은 농협 산지유통사업의 규모 효율성 제고를 도모할 수 있는 수단이다.
- 조합간 합병 추진의 다양한 어려움을 고려하여 추진되는 조합공동사업법인을 통한 경제사업의 규모화가 목적을 달성하기 위해서는 광역합병 수준의 강력한 경제사업 통합이 필요하다.
- 예를 들어 일부 경제사업은 조공법인에 이관하고, 일부사업은 일선 조합이 지속하는 방식으로 경제사업을 분할하는 방식은 오히려 다양한 비효율을 야기한다.

### 1.5. 인수·합병을 촉진할 수 있는 다양한 정책 수단 마련

- 광역합병 농협에 대한 인센티브 강화로 일선조합의 자발적 광역합병을 유도하고, 조합공동사업법인 설립 시 참여 조합의 판매사업 전반을 조공법인으로 이관하는 것을 전제로 법인 설립 허가하도록 해야 한다.
- 기존 조공법인의 경우 참여 조합이 판매사업 전반을 조공법인으로 이관하도록 지도 및 지원체계를 개편하고, 농협 이외에도 인수·합병을 통해 사업범위를 광역화한 산지유통조직에 대한 강력한 인센티브를 제공할 필요가 있다.

## 2. 산지유통조직 육성 체계 개선

- 2000년대 이후 APC, 거점APC, 원예브랜드 육성사업 등 다양한 시설 지원사업을 통해 산지유통시설은 외형적으로 꾸준히 성장해 왔으나,
  - APC 지원 : ('92) 25개소 → ('00) 173 → ('08) 276 → ('10) 320
  - 과수분야 거점APC 지원 : 18개소(15개소 완공)
  - 원예브랜드육성사업 지원 : 20개소
- 자금지원 위주 정책으로 한 번 만들어진 사업이 없어지지 않은 상태에서 신규 사업이 신설됨에 따라 산지유통 조직의 혼란이 초래되고 있다.
  - ('92)APC 건립지원 사업 ⇨ ('04)거점 APC 건립지원 사업 ⇨ ('07)원예 브랜드육성사업
  - 이밖에도 지원 용도가 유사한 소규모 시설 및 유통장비 지원사업인 「저온 유통체계구축사업」 및 「물류표준화사업」 등이 있음

표 4-1. 산지유통시설 지원사업

사업명	재원	사업목적 및 개요	지원규모 및 조건
APC	광특 회계	• 선별·저장·포장 등 상품화시설 건립지원	• 지원단가 : 15억원 이상 • 국고 30%, 지방비 30%, 자부담 40%
거점 APC	FTA 기금	• 과실 주산지역에 대형거점APC 건립 지원	• 지원단가 : 150억원 내외 • 공공유형 : 국고 50%, 지방비 50% • 일반유형 : 국고 40%, 지방 30%, 자담 30%
원예 브랜드	농안 기금	• 브랜드 육성을 위한 규모화된 유통시설 지원	• 종합처리시설 보조(85억원/3년) - 국고 40%, 지방비 40% 자부담 20% • 마케팅·홍보·컨설팅 보조(10억원/3년) - 국고 40%, 지방비 60% • 원물확보자금 융자(70억원/3%/5년분할)
저온유통 체계구축	농안 기금	• 저온시설, 저온수송 차량 등 콜드체인시스템 지원	• 저온시설(융자3%) 국30%, 융30%, 자40% • 저온차량 : 국50%, 자50% • 소비자저온시설 : 국50%, 자50%
물류 표준화	농특 회계	• 유통장비 및 물류기기 지원	• 구입 : 국고 30%, 자부담 70% - 지원금액 : 1억원~5천만원 이하 • 공동이용 : 국고 50%, 자부담 50%

## 2.1. 지원사업별 중복성 심화

- 현재 농식품부에서 지원하고 있는 산지유통시설 지원사업은 APC건립 지원사업, 권역별거점APC건설사업, 농산물브랜드육성지원사업, 원예농산물저온유통체계구축사업, 농산물물류표준화사업 등 모두 5개 사업이 있으며, 5개 사업 모두 산지유통 지원사업을 대상으로 하며 저온저장고·물류장비 등을 공통적으로 지원하고 있는 상황이다.

표 4-2. 산지유통지원사업의 지원범위

구 분	APC	거점APC	원예브랜드	저온유통 체계구축	물류표준화
건 축	●	●	●		
선별설비	●	●	●		
상품화설비	●	●	●		●
가공설비	●	●	●		
팔레트 등 물류기기	●	●	●		●
물류 차량	지게차	●	●	●	●
	수송차량	●	●	●	●
저온저장고	●	●	●	●	
지원목적	산지 (시설)	산지 (시설)	산지 (조직·시설)	산지+소비지 (시설)	산지 (시설·물류)

- 그 결과 효율성 여부에 관계없이 지자체별 대규모 유통시설 유치를 위한 경쟁이 심화되고, 동일 사업자에게 시설과 자금지원이 중복되는 현상이 나타나는 등 사업별 특성에 맞는 역할을 수행하지 못하고 있다.

## 2.2. 지원사업별 연계성 부재

- 산지유통 관련 사업은 크게 조직지원, 시설지원, 물류지원 등의 형태로 분산 지원되어 왔지만 연계성 부족으로 시너지 효과가 떨어지고, 농식품부 내에서도 담당과별로 사업이 진행되며, 특히 회계

별로 상이한 재원과 조건으로 운영되어 정책간 Cross Checking이 곤란한 상황이다.

- 각 사업별로 자금 사용용도가 중복되기 때문에 지자체별로 사업자에 따라 비효율적인 자금배치가 이루어지고 있어, 산지유통 계열화 체계에 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라 간혹 정책사업 수혜를 목적으로 한 부실조직 급조의 경우도 발생하고 있으며,
- 사업별 평가시스템의 미흡으로 특정 사업자에게 중복 지원되는 등 사업지원 효과가 미흡한 상황이다. 사업신청 및 선정 등의 창구가 단일화 되어있지 못해 중복 지원이 발생하고 사업별 분산 평가로 평가의 중복 발생하고 있다.

표 4-3. 산지유통지원사업 담당 현황

사업명	담당과	재원	사업목적 등
APC	유통정책과	광특회계	선별·저장·포장 등 상품화시설 건립지원
거점APC	원예경영과	FTA기금	과실 주산지역에 대형거점APC 건립지원
농산물 브랜드	원예산업과농산경영과	농안기금	브랜드 육성을 위한 규모화된 유통시설 지원
저온유통 체계구축	원예산업과	농안기금	저온시설, 저온수송차량 등 콜드체인시스템 지원
물류표준화	원예산업과	농특회계	유통장비 및 물류기기 지원

### 2.3. 산지유통시설 지원사업의 통합 필요

- 정부 시설 관련 사업과에서 신규사업 개발시 유통정책과에서 주관하여 산지유통 관련 전문가 집단(학계, 연구기관, aT, 농협 등)으로 구성된 「신규사업 심의위원회(가칭)」의 심의를 거치도록 제도화함으로써 산지유통시설의 중복지원·투자 방지를 위한 심의 시스템 도입이 필요하다.

- APC건립지원사업, 권역별 거점APC건설사업, GAP시설보완사업, 저온유통체계구축사업 등 산지의 유통시설을 지원하는 사업은 산지유통 시설지원사업으로 통합하여 중복이나 난립을 통한 효율성이 저하되지 않도록 해야 한다.

표 4-4. 사업별 통합 방안

· GAP시설 보완사업	· 기본적으로 APC지원사업으로 지원하되 불가피할 경우 정부관리 대상인 “산지유통활성화사업” 대상자로 한함
· 저온유통체계 구축사업	· 산지조직에 대한 지원은 폐지(APC건립지원사업으로 통합)하고, 소비지(도매시장 저온경매장, 소매시설 저온유통) 및 화훼류 습식유통만 지원
· 원예브랜드 육성지원사업	· 시설부분은 APC건립지원사업으로 일원화하고 순수하게 브랜드육성(개발·홍보) 부분만 지원

- 원예브랜드육성지원사업 중 브랜드 개발, 홍보 등 순수한 브랜드 육성 부분과 발작물브랜드육성지원사업, 과실브랜드육성지원사업은 브랜드육성지원사업으로 통합해 시설지원자금은 중단하고 브랜드 개발 및 홍보, 마케팅구축자금 지원으로 한정해야 한다.

## 2.4. 산지유통에 대한 장기 투자가 가능하도록 농안기금 운영 방식 개편

- 사업 실적에 따라 운영비 명목의 정책 자금을 용자규모를 배정하고, 금융기관에 담보를 제공하여 정책자금을 수령하는 방식으로는 산지유통 구조 개선 성과가 미미할 수 밖에 없다.
- 운영비 용자는 조직의 경영 부담을 완화시킬 수는 있으나, 구조개선을 도모하기 곤란하고, 담보 요구는 정책자금이 농협으로 편중되는 현상을 심화시키고 있다.

- 투자전문조합을 통한 산지유통에 대한 투자 재원 확보는 가능하나, 투자전문조합의 경우 상대적으로 짧은 기간에 높은 수익성 창출을 목표로 하고 있어 구조개선 사업에 활용하기에 부적절한 실정이다.
- 산지유통에 대한 민간 부분의 대규모 투자를 기대하기 곤란하고, 개별 경영체 차원에서 대규모 재원을 확보하기 곤란한 여건을 감안하면 정책자금의 투자 방식을 개선하여 단기 운영비용자 지원 위주의 정책자금 운용 방식을 장기 투자 지원 방식으로 전환이 필요하다.
- 단기 용자 지원의 재원으로 산지유통조직에 배분된 농안기금의 일부를 회수하여 장기 투자 재원 확보하고, 산지유통 구조개선 사업을 공공 영역에서 기획하거나, 민간 공모를 통해 사업성을 평가하여 장기 투자를 추진하는 등 결손이 발생 가능한 장기 투자사업에 농안기금을 투입할 수 있도록 제도 및 운영 방침 개선이 필요하다.

### 3. 품목 유통특성에 맞춘 유통구조 개선

- 전체 농산물의 유통비용이 42%인데 비해 배추 등 엽근채류의 유통비용은 70%에 달하는 것으로 나타나고 있다.
- 엽근채류의 높은 유통비용은 기상여건에 따른 작황변화가 심하고, 감도가 많은 품목의 특성과 더불어 이로인한 유통구조의 편중현상 때문인 것으로 분석된다.
- 배추 등 엽근채류의 포전상인들에 의한 포전매매 비율은 85%에 달하고 있다. 봄배추(99), 봄무(95), 고랭지무(88), 가을배추(88), 수박(87), 가을무(84), 고랭지배추(81)

표 4-5. 부류별 유통비용

(단위 : %)

부 류	비용율	품 목
식량작물류	26.8	쌀, 콩, 감자(봄·고랭지·가을), 고구마
엽근채류	68.7	무(봄·고랭지·가을), 배추(봄·고랭지·가을), 상추, 당근
과 채 류	41.4	수박, 참외, 오이, 방울토마토, 딸기
조미채소류	49.1	고추(건고추·풋고추), 마늘(한지·난지·저장), 양파(일반·저장), 대파, 생강
과 일 류	50.8	사과(일반·저장), 배(일반·저장), 단감, 포도, 감귤, 복숭아
화훼류	54.4	장미, 국화
축산부류	44.3	쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란

- 전체 농산물의 경로별 유통비용을 보면, 도매시장을 경유하여 판매할 경우 평균 유통비용이 55.9%인 반면, 유통업체에 출하 시는 47.4%로 8.5%p 유통비용이 낮게 나타난다.
- 생산자(단체)가 포전상인이나 도매시장을 거치지 않고, 유통업체에 출하한 경우, 농가 수입 증가 및 소비자가격 인하 효과가 발생한다.
  - 생산자는 도매시장 출하 때보다 10.2% 더 높은 판매가격을 받음
  - 소비자는 일반소매점 구매 때보다 9.5% 더 싸게 유통업체에서 구입
- 특히, 봄배추의 경우, 산지유통인을 통해 도매상에 출하되었을 경우 유통비용은 69.5%이나 대형유통업체로 바로 출하되었을 경우에는 41.5%로 유통비율이 28%나 감소하는 것으로 나타났다.
- 산지유통인을 통한 도매시장 출하경로의 경우, 산지유통인 이윤 21.6%, 도매시장 상장수수료 4.6%, 중도매인 이윤 3.2% 등의 중간유통 마진이 존재하는데 비해, 농협을 통한 대형유통업체 직거래의 경우, 산지조합 수수료 1.5%, 농협 도매사업단 수수료 2.9%, 하나로클럽 판매수수료 8%로 중간유통 마진이 감소했으며, 유통단계 단축으로 인해 운송비와 간접비도 감소한 것으로 나타났다.

표 4-6. 봄배추 경로별 유통비용

(단위 : %)

구 분		예산→서울		
		평균	A경로	B경로
농가수취율		31.1	30.5	58.5
유통비용		68.9	69.5	41.5
비용별	직접비	19.2	19.2	18.7
	간접비	17.3	17.4	14.8
	이윤	32.4	32.9	8.0
단계별	출하단계	29.7	30.1	12.1
	도매단계	9.3	9.4	2.9
	소매단계	29.9	30.0	26.5
가격 (원/포기)	농가수취가격	1,239.0	1,220.0	1,989.7
	소비자가격	3,988.0	4,000.0	3,400.0

주: A경로 : 생산자 → 산지유통인 → 도매상 → 소매상 → 소비자

B경로 : 생산자(지역농협) → 대형유통업체 → 소비자

- 따라서 유통비용이 높은 배추·무등 엽근채류에 대한 산지조직화와 이를 통한 농협 등 생산자단체와 소비자 매장의 직거래 비율을 높이는 방향으로 유통구조 개선에 집중할 필요가 있다.

표 4-7. 봄배추 유통비용 명세표(예산 → 서울, 가락시장)

조사일 : ' 10. 5월  
단위 : 원/포기, %, 상품)

구 분		금 액	비 율	산 출 근 기
생 산 자	농 가 수 취 가 격	1,220.0	30.5	○ 포기당 거래가격 : 1,220.0원/포기(3,293,939원÷2,700포기) - 1대당 거래가격 : 3,293,939원/5톤트럭(13,420원×245.45평) - 1대당 적재량 : 900망(2,700포기)/5톤트럭 - 1대당 소요면적 : 810㎡(245.45평)/5톤트럭 - 3.3㎡당 포전거래가격 : 13,420원/3.3㎡(11포기 수확)
	판 매 가 격	1,220.0	30.5	
산지 유통인	수 확 상 차 비	129.6	3.2	350,000원(차당작업비)÷2,700포기 = 129.6원
	포 장 재 비	46.7	1.2	140원(그물망)÷3포기 = 46.7원
	운 송 비	125.9	3.2	340,000원(5톤)÷2,700포기 = 125.9원
	간 접 비	36.1	0.9	교통비, 통신비 등
	이 윤	865.9	21.6	
도매 시장	상 장 수 수 료	182.5	4.6	경락가의 7%(2,606.7원×7% = 182.5원)
	경 락 가 격	2,606.7	65.2	7,820원/망 ÷ 3포기 = 2,606.7원
중 도매인	청 소 비	9.6	0.2	26,000원(5톤)÷2,700포기 = 9.6원
	간 접 비	55.1	1.4	점포유지관리비, 인건비, 제세공과금 등
	이 윤	128.6	3.2	
	판 매 가 격	2,800.0	70.0	8,400원/망 ÷ 3포기 = 2,800원
소 매 상	운 송 비	133.3	3.3	20,000원(1톤)÷50망(150포기) = 133.3원
	감 모	140.0	3.5	구입금액의 5%(2,800원×5% = 140원)
	간 접 비	602.3	15.1	점포유지관리비, 인건비, 제세공과금 등
	이 윤	324.4	8.1	
	판 매 가 격	4,000.0	100.0	12,000원/망÷ 3포기 = 4,000.0원

표 4-8. 봄배추 유통비용 명세표(예산 → 서울 농협유통)

조사일 : ' 10. 5월  
(단위 : 원/포기, % ,상품)

구 분		금 액	비 율	산 출 근 기
생산자	농 가 수 취 가 격	1,989.7	58.5	
생 산 자 단 체	수 확 상 차 비	145.8	4.3	350,000원/2,400포기
	포장재비	46.7	1.4	140원/3포기
	물류기기사용료	26.2	0.8	파렛트사용료 : 15,300원/2,400포기 = 6.4원 다단식목상자사용료 : 47,520원/2,400포기 = 19.8원
	운 송 비	141.6	4.1	340,000원/2,400포기
	산지조합수수료	50.0	1.5	판매가의 2%(2,500원×2%=50.0원)
	판매사업단	판 매 수 수 료	100.0	2.9
하 나 로 클 럽	판 매 가 격	2,500.0	73.5	2,500원/포기
	감 모	125.0	3.7	구입액의 5%(2,500원×5%=125.0원)
	간 접 비	503.7	14.8	점포유지관리비, 인건비, 제세공과금 등
	이 윤	271.3	8.0	
	판 매 가 격	3,400.0	100.0	

### 3.1. 농협의 계약재배 확대를 통한 수급안정과 시장교섭력 확보

- 정부는 노지채소 위주의 수급안정 및 유통구조 개선을 촉진하기 위해 2011년 1월 수급안정사업 개편 방안, 농산물 수급안정 및 유통구조 개선 방안 등을 제시하였다. 이를 통해 정부는 현재 8% 수준에 불과한 노지채소 계약재배를 15%(배추·무는 20%)까지 확대하는 방안을 검토하고 있다. 이번 대책의 특징은 농협중앙회가 직접 산지에 진출하여 농가와 계약재배를 실시하는 것이다.
- 그러나 배추는 생산자와 산지유통인의 거래비율이 약 80%를 상회하고 있어 단기간에 생산자와 농협의 계약재배를 확대시키는 것은 어렵다. 또한 산지 계약재배 형태가 산지유통인의 포전매매와 일선 조합의 계약재배로 이원화된 체제에서 계약재배 사업 경

협이 없는 농협중앙회가 시장에 참여한다면 큰 손실을 초래할 수도 있다.

- 농협의 노지채소류 계약재배 사업 비중은 매우 미미한 수준이다. 2010년 농협의 계약재배 비중을 살펴보면, 봄 무배추는 전체 생산량의 1%, 고랭지 무배추는 26.7%, 가을 무배추는 4.4%였다. 또한 고추, 마늘, 양파, 대파, 당근의 계약재배 비중은 각각 5.2%, 13.3%, 18.3%, 2.8%, 11.5%로 나타났다.
- 그동안 농협이 노지채소 부문에서 계약재배를 적극적으로 수행하지 못한 이유로 계약재배 관련 전문성 부족, 시장가격 하락 시 손실을 만회할 수 있는 안전장치 미비, 전문 노동력을 제공하는 농작업단 부재, 도매시장 위주의 출하체계 등을 꼽을 수 있다.
- 향후 농협이 계약재배를 지속적으로 확대하기 위해서는 시장가격 하락 시 손실확보 방안 마련, 체계적인 영농작업반 운영, 산지유통 전문가 육성, 규모화된 산지유통인의 법인화 유도와 협력체계 구축 등이 필요하다.
- 또한, 직거래를 통한 농가수취율 향상을 위해 하나로마트, 학교급식, 대형 유통업체, 외식업체 등 안정적인 대형 소비자 확보 등의 노력이 필요하다.

### 3.2. 산지에서의 1차 가공 활성화

- 절임배추 등 1차 가공품의 유통을 활성화시켜야 한다. 배추 등과 같이 단위당 상품가격에 비해 부피성, 중량성이 높은 품목은 산지에서 부피성과 중량성을 완화시킨다면, 물류비와 감모 등 유통비용을 줄이고, 유통단계의 축소도 가능하며, 산지의 부가가치도 높일 수 있다.
- 산지에서 배추를 절임배추로 가공하면, 배추의 중량과 부피를 50% 이상 감소시킬 수 있어 하역비와 수송비뿐만 아니라 저장효율성을 획기

적으로 높일 수 있으며, 점차 절임배추인 중간재에 대한 수요가 커지는 김치공장이나 일반 소비자의 요구도 동시에 충족시킬 수 있다.

- 또한, 산지에서 1차가공이 이루어짐으로써 부가가치가 산지에 귀속되어 농가수취 가격 상승, 농촌의 일자리 창출과 경제활성화에도 유리한 요인이 될 것으로 보인다.
- 산지에서의 가공을 활성화하기 위해서는 산지에 배추절임시설, 엽근 채류의 전처리 시설 등 위생적인 1차 가공시설 확충을 위한 지원이 필요하다.

#### 4. 김치의 안정적 공급에 대한 사회안전망 차원의 대책 마련

- 배추와 같이 노지에서 생산되는 신선 채소류는 기상 등 여건에 의한 공급 불안정을 근원적으로 해결하기 어려우므로 김치에 대한 공공 비축을 통해 사회안전망 차원의 대책 마련이 필요하다.
- 배추의 가격이 안정적이고 상대적으로 낮은 수준인 5~6월 공공비축이 필요한 수량의 김치를 저장하여, 통상적으로 배추 가격이 급등하는 8~9월에 공공비축 김치를 현물 또는 저장 시점의 가격을 감안한 적정 가격으로 방출하는 방안을 도입할 필요가 있다.

##### 4.1. 공공비축 김치, 사회안전망 차원 방출하고 복지예산으로 충당

- 공공비축 김치는 군 급식, 학교급식, 사회복지단체, 저소득층 등 우선 순위를 정하여 비축 수량과 방출 방식을 결정하고, 농안기금을 통해

확보하고, 국고 또는 필수 수요처로부터 판매대금을 회수하는 방식으로 운영하도록 한다.

- 사회안전망 차원에서 현물 지급하는 경우에는 복지 예산에서 공공비축 김치를 구입하는 방식으로 처리하면, 사업에 소요되는 비용 수준의 자금을 판매를 통해 확보할 수 있으므로 기금 재원의 안정적 활용이 가능할 것으로 보인다.

#### 4.2. 김치 생산과 저장은 기존업체 시설과 APC 활용

- 김치 생산은 기존 김치 제조업체의 시설을 활용하고, 저장시설은 기존 김치 제조업체의 저장시설을 최대한 활용하되, 부족한 경우 추가 확보하도록 한다.
- 김치 가공 공장은 김장철의 최대 수요를 기준으로 생산설비를 확보하고 있어 다른 시기에는 생산 여력 확보가 용이하고, 김치 가공 공장의 저장시설은 자사의 사업 규모에 적절한 수준으로 확보하는 경우가 많아 추가적인 저장공간 확보가 필요할 수 있다. 또한 기존 APC 시설 보완 등을 통해 상대적으로 낮은 비용으로 저장공간을 확보하고 APC의 가동률을 높이는 부수 효과도 기대가 가능하다.

#### 4.3. 공공비축 김치 사업을 통해 시장 전반의 수급안정 도모

- 상대적으로 공급량이 많고 가격이 낮은 시기에 농산물을 구입하여 공공비축하고, 상대적으로 공급량이 적고 가격이 높은 시기에 김치를 방출함으로써 시장 전반의 수급구조 개선에 기여하고, 배추 이외에도 김치의 원료인 무, 양파, 마늘, 고춧가루 등의 수급구조 개선에도 기여할 것으로 보인다.

## 5. 도매시장 개설자와 관련된 규정 합리화

- 중소도시에 개설된 도매시장의 경우 특정 시에 입지하고 있으나 인근 지역을 포함한 거점 시장의 역할을 하고 있어 시장권이 여러 시군에 걸쳐 있으며, 중소도시의 경우 자원 부족, 전문인력 부족 등의 이유로 이미 개설된 도매시장을 제대로 관리하기 어려운 경우도 존재하고 있으나, 현행 농안법상에는 특광역시, 특별자치도, 시 등만이 도매시장을 개설할 수 있으며, 도는 도매시장을 개설할 수 없도록 규정되어 있어 핵심 거점 시장의 경우 관할 도에서 관리할 의향이 있어도 제도적 제한 때문에 개입할 수 있는 근거가 부재한 실정이다.
- 또한, 중앙도매시장과 지방도매시장 개설 관련 규정은 도매시장 개설 현실을 반영하지 못하고 있다. 중앙도매시장과 지방도매시장을 구분할 특별한 이유가 없음에도 이를 구분하고 있으며, 오히려 법에 중앙과 지방이 존재하기 때문에 이들 도매시장을 차별하는 사후적 규제를 마련하는 현실이다.
- 대부분의 도매시장이 우선 개설된 후 중앙 및 지방도매시장 관련 규정이 추가되어 기존 도매시장을 중앙도매시장으로 분류하는 절차를 거쳤음에도, 법안에는 개설시 중앙도매시장과 지방도매시장의 개설 절차를 별도로 규정하고 있다.
- 이 때문에 특광역시가 개설한 지방도매시장이 존재하고, 시에서 개설한 지방도매시장이 중앙도매시장보다 거래규모가 큰 경우가 발생하는 등 중앙·지방 도매시장의 구분에 대한 일관성 결여되고 있으며, 중앙도매시장 등 대규모 도매시장이 시범사업 등 도매시장 거래 체계 개선을 추진할 수 있는 역량을 확보하고 있으나, 개선된 거래제도를 지방도매시장에만 도입할 수 있도록 하여 실질적으로 거래제도 개선의 효과가 나타나지 못하는 현상을 초래하고 있다.

### 개설자 관련 규정의 합리적 개선

- 도(道)가 도매시장 개설자가 될 수 있도록 규정을 정비하고, 시에서 관리하는 도매시장을 도(道)로 관리 전환할 수 있는 근거 마련이 필요하다. 또한, 중앙도매시장, 지방도매시장 등 구분이 모호한 불필요한 규제를 정비하여 중앙도매시장과 지방도매시장의 구분을 없애는 등 농안법 체계를 개선해야 한다.

## 6. 도매시장 내 경쟁 촉진을 위한 기반 조성

- 현 농안법은 법 체계 내에 도매시장법인, 중도매인 등 거래 주체의 기능을 규정하여 거래 주체 간 경쟁을 제한하고 있다. 법에 의해 도매시장법인은 수집할 수 있되 분산할 수 없고, 중도매인은 분산할 수 있되 도매시장법인을 통해서만 농산물을 조달해야 하는 등 제도에 의해 경쟁이 제한되고 있다.
- 이 때문에 도매시장마다 도매시장법인의 수와 중도매인의 수를 일정하게 유지하고 있어 신규 진입에 의한 경쟁 촉진이 제한되고, 소수의 도매시장법인에게 독점적인 수집 권한이 부여되어 도매시장간 경쟁을 통한 도매시장 거래 효율화 수준이 낮고, 도매시장법인이 현상 유지하는 풍토를 조성하여 도매시장 거래의 비효율을 야기하고 있다.

### 6.1. 거래 주체 간 인위적 사업 영역 제한을 철폐

- 도매시장 내 경쟁이 촉진되어야 거래주체 간 인수·합병, 비효율적 거래 주체의 탈락 등을 통해 도매시장 거래 전반의 효율화 추진 가능하고, 수집·분산 등에 대한 규제(수탁판매원칙, 경매입찰원칙 등)를 철폐하여 도매시장법인 간, 중도매인 간, 도매시장법인과 중도매인 간 경쟁을 촉진함으로써 도매시장의 효율성을 제고할 필요가 있다.

- 이를 통해 반입량 관리, 정산관리 등 도매시장 거래의 투명성·공정성 확보를 위한 핵심 사업에 관리 역량을 집중할 수 있다.
- 농협 공판장의 구조 개선을 통한 도매시장법인간 경쟁 촉진  
 농협 공판장의 단일 자회사 설립을 통해 전국적 거래 네트워크를 갖춘 효율적인 도매시장 거래 주체를 설립할 필요가 있다. 농협 공판장의 효율화를 통해 도매시장법인 간 경쟁을 촉진함으로써 도매시장 거래 전반의 효율성을 제고하고, 농협 공판장 통합 전자거래를 통한 정산·수의매매 확대, 지방도매시장의 공공출자법인 설립을 통한 품목별 경매 정착 등으로 도매시장 거래체계를 혁신시킬 수 있다.

## 6.2. 정산 기구 설립을 통한 법인 간 경쟁 촉진

- 현재는 거래보증, 채무관리 등 정산 관리에 의해 중도매인이 특정 도매시장법인에 의존적할 수밖에 없는 상황이다. 도매시장법인은 일정 비중의 중도매인과 전속 거래하는 체계에 안주하여 도매시장 법인 간 경쟁이 제한되고 있다.
- 정산기구에서 해당 도매시장 전체 중도매인의 거래보증과 채무관리를 담당하므로 중도매인은 모든 도매시장법인의 거래에 참여가 가능하고, 도매시장법인은 우수 중도매인 유치를 위해 우수 농산물의 확보, 중도매인에 대해 서비스 개선 등의 측면에서 상호 경쟁하면서 도매시장 거래 전반의 활성화를 도모할 수 있으며, 향후 도매시장법인과 출하자간 정산업무를 통합하면, 도매시장법인이 본연의 산지 수집 활동에 전념할 수 있는 여건을 조성할 수 있다.

## 6.3. 정산기구 활성화를 위한 여건 조성

- 농안법 개정시 다양한 요소를 고려하여 정산기구 조항을 마련하고, 개별 도매시장에서 자율적으로 정산기구 설립을 추진할 수 있도록 제도

적 정책적 여건을 조성할 필요가 있으며, 정산기구 결제 자금에 대해 무이자 지원 등 획기적인 대책을 마련하여 정산기구의 확대 및 조기 활성화를 위한 기반을 조성해야 한다.

## 7. 도매시장에서의 정가·수의매매 확대와 도매시장 현대화

- 현행 「농안법」에는 “도매시장법인은 농수산물을 경매 또는 입찰의 방법으로 매매한다. 다만, 부령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 정가 또는 수의매매로 할 수 있다”고 규정되어 농산물의 도매시장 거래에 있어서 경매입찰 방식을 원칙으로 하고 있다.
- 의무상장경매제는 적정하고 투명한 거래가격을 형성시킨다는 점에서 장점이 있으나, 안정적인 가격에 지속적인 물량의 거래를 요구하는 산지와 소비지의 수요를 충족시키지 못하고, 가격과 거래량의 불안정성을 심화시키는 단점이 나타나고 있다.
- 경매는 출하자의 유형과 규모, 구매자의 납품 요구조건에 관계없이 공평한 거래조건을 부여함으로써 경직성과 비효율 문제가 발생하고, 출하 물량에 관계없이 반입순서에 따라 판매하고 구매능력에 관계없이 최고가격 제시자에게 낙찰되고 품목별로 정해진 시간에 판매된다.
- 공판장 또는 도매시장법인이 주관하는 상장거래의 비중이 90% 내외로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 시장도매인이 산지에서 농산물을 수집하여, 수요자에게 판매하는 시장도매인제 도매시장은 서울 강서 시장에 1개소 운영되고 있으며, 시장도매인제의 유통규모는 성장하는 추세이나 그 비중은 미미한 실정이다. 또한 중도매인이 직접 산지에서

농산물을 수집하여 판매하는 비상장품목의 거래 규모는 지속적으로 성장하고 있으나, 과실류는 비중이 미미하고 채소류는 10% 미만이다.

- 수입 농산물의 상장거래가 대부분 정가·수의매매 방식으로 이루어짐을 감안하면, 국내산 농산물의 상장거래는 대부분 경매 방식인 실정이다.
- 이러한 경매상장 위주의 구조하에서는 산지 대규모 출하자의 거래시간, 제시가격 수용 등이 불가하고, 대형구매자의 정량·정품질·정가·정시 납품요구의 수용이 불가능하다.

표 4-9. 정가수의매매 실적(최근 5년간)

(단위 : 톤, 백만원)

구분	합계		경매·입찰		정가수의매매	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액
2006	2,118,656	3,130,709	1,977,567	2,930,443	141,089	200,266(6.4%)
2007	2,140,746	3,207,995	1,991,289	2,993,544	149,457	214,451(6.7%)
2008	2,167,204	3,277,387	2,029,024	3,064,024	138,180	213,363(6.5%)
2009	2,140,386	3,572,973	1,994,932	3,303,640	145,454	269,333(7.5%)
2010	2,332,225	4,791,694	1,901,671	3,908,155	430,554	883,539(18.4%)

- 산지 및 소비지의 여건 변화와 출하자 및 구매자의 요구에 능동적으로 대응 할 수 있도록 출하자가 원하는 경우 정가·수의매매를 통한 거래가 가능하도록 해야 한다.
- 정가·수의매매는 산지조직화에도 장점이 있고, 중도매인의 규모화도 앞당길 수 있으며, 불필요한 유통단계를 축소시키고, 도매시장법인도 산지에 대한 기능을 발휘하지 못하고 경쟁력이 없으면 탈락을 유도할 수 있다.

#### 도매시장의 낙후된 시설의 현대화

- 특광역시에 개설된 제1 도매시장들은 건축된지 20여년이 경과되어 신속하게 변화하는 유통환경에 대응하기 어려울 정도로 낙후된 정도가

심하다. 따라서 대도시에 위치하여 인근 지역까지 포괄하여 유통 거점을 형성하고 있는 도매시장은 이전 또는 리모델링을 통한 시설 현대화가 시급하다.

## 8. 도매시장 수수료 체계 개선

### 8.1. 도매시장 거래 효율화를 위해 수수료 체계 개선이 필요

- 출하 단위의 규모에 관계없이 1회 경매에 소요되는 시간과 비용은 유사한 수준이지만, 수수료는 거래금액에 비례하여 부과하는 현행 정률 수수료 체계는 소량 출하자, 저가 농산물 출하자에게 상대적으로 유리한 제도이다.
- 거래금액에 비례하여 일정률의 수수료를 징수하기 때문에 고품질 농산물 출하자, 대량 농산물 출하자가 상대적으로 높은 수수료를 부담하게 되며, 시장도매인은 도매시장법인의 수집기능과 중도매인의 분산기능을 동시에 수행하지만, 수수료는 도매시장법인에 준하여 징수하도록 제한하여 시장도매인 활성화의 장애요인으로 작용하고 있다.

### 8.2. 정액·정률 병과방식 도입 필요

- 도매시장 출하시 수수료를 정액·정률 병과 방식으로 부과함으로써 소량 출하자의 부담을 높여 소량 출하를 제한해야 하고, 고품질 농산물·대량 출하자에게 유리한 수수료 체계를 도입함으로써 우수 출하자 유치 및 도매시장 거래 활성화를 도모해야 한다.

### 8.3. 시장도매인의 수수료 체계 개선

- 도매시장법인보다 폭넓은 거래 기능을 담당하면서 상대적으로 규모가 작은 시장도매인에게 도매시장법인 수준의 수수료 수취기준을 적용하는 것은 불합리하다. 시장도매인의 거래는 도매시장법인 거래와 같은 격의 거래 원칙이므로 기존 도매시장법인 중심의 수수료율 체계에 시장도매인을 끼워 맞추는 것보다는 시장도매인 거래에 적합한 수수료율을 책정이 바람직하다.

## 9. 물류 효율을 위한 포장의 규격화·표준화

- 포장을 규격화·표준화하면 포장재비 자체를 절감할 수 있으며 기계화가 용이하여 노동비를 절감할 수 있고, 적재 효율을 높임으로써 수송비를 절감할 수 있다.
- 하지만 최근 빠르게 확대되고 있는 포장 상자의 원색 인쇄, 지나친 소포장 등은 포장재비의 상승과 노동비 상승, 적재 효율 감소를 초래하여 농산물 물류비 상승의 요인으로 작용하고 있다.
- 포장의 규격화·표준화를 통한 물류비 감축을 위해서는 우선 사회적 차원의 합의를 도출하는 것이 필요하다. 즉 과잉 포장은 유통비용의 증가와 불필요한 자원의 낭비를 초래하는 것이므로 유통 주체들간 합의를 통해 포장 간소화를 추진해야 한다.
- 예를 들어 1회용 종이 상자 사용을 지양하고 재활용이 가능한 플라스틱 상자를 활용한다면 사회적인 물류비를 획기적으로 감축시킬 수 있다. 농산물 공동물류기기인 플라스틱 상자 이용 시 참외, 오이, 상추, 감자, 고구마 등 5개 품목의 경우 골판지 상자를 이용

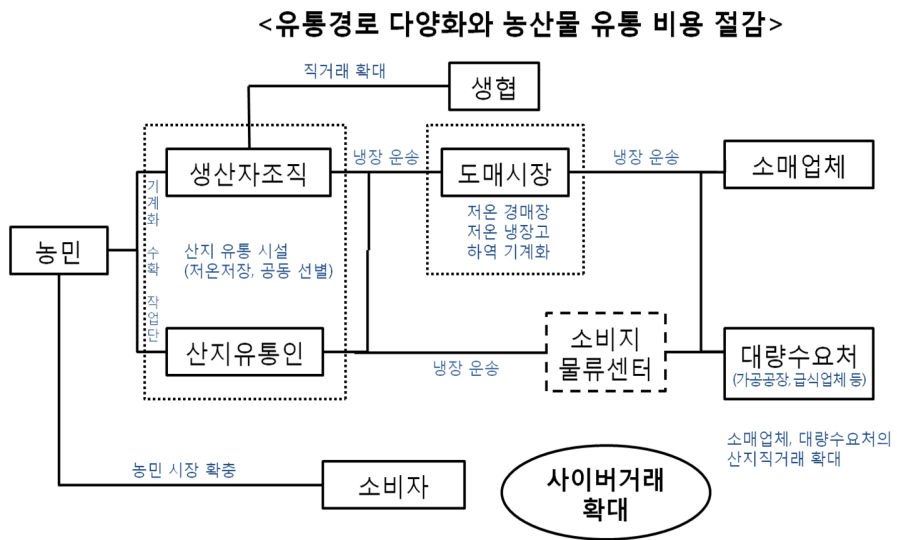
하는 것에 비해 평균 86%의 포장재비를 절감할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

- 또한 물류표준화에 대한 정부의 지원 기준을 재정비하는 것도 포장 규격화에 기여할 수 있다. 정부는 농산물 물류표준화 지원 사업을 통해 정부에서 정한 규격 포장에 대해서는 일정한 지원을 하고 있다.
- 이 지원사업의 대상에서 소포장 상자 및 원색 인쇄 상자를 제외하고, 정책 재원을 재활용 가능한 플라스틱 상자에 추가 투입함으로써 포장 규격화를 효과적으로 지원할 수 있을 것이다.

## 10. 대형유통업체 독과점 방지를 위한 다양한 소매기구 육성

- 다양한 소매기구 육성으로 소비자 경쟁환경을 조성하여 소비자의 구매편의를 제공하고, 산지출하자의 판로를 다양화해야 한다.
- 대형소매유통업체의 소비자 독과점에 대응해 농협 하나로마트, 슈퍼마켓, 재래시장, 생협 판매장 등 다양한 소매기구를 육성하여 소매기구간 경쟁촉진과 농산물의 판로 다양화 유도해야 한다.
- 소비지에 농협 하나로마트 개설을 확대하여 생산자 단체인 농협이 소비자 유통에 있어서 일정 정도의 시장 견제능력을 갖추어야 한다. 또한 재래시장의 시설을 현대화하여 소매채널이 대형유통업체에 집중되지 않도록 지원해야 한다.

- 산지출하주체들이 투자하고 정부가 지원하는 소비지 배송물류센터를 설치해 저장과 분류, 운송 등의 역할을 수행하도록 함으로써 소비지 물류체계를 개선해야 한다.
- 로컬푸드운동과 결합한 지역별 파머스마켓 설치를 확대해 물류비를 절감시키는 노력도 필요하다.



## &lt;부록 1&gt;

## 산지유통종합평가결과 분석

- 2010년도 시행한 2009년 실적 기준 산지유통종합평가 대상 조직의 수는 779 개소이며, 농협이 598개소, 농업법인이 181개소임.
- 2007년도 평가까지는 산지유통활성화 사업대상 조직만을 평가하였으나 2008년도 평가부터 수급안정 사업대상조직을 평가대상에 포함시킴.
- 평가대상 조직 중 APC를 운영하고 있는 조직은 2009년 기준 250 개소임.
- 2009년 기준 수급안정사업에 참여하고 있는 농협의 수는 459개소임에 비하여 농업법인의 수는 13개소에 불과하여, 수급안정 사업은 농협을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있음<sup>2)</sup>.

부록 표 1-1. 산지유통종합평가 대상 조직 현황

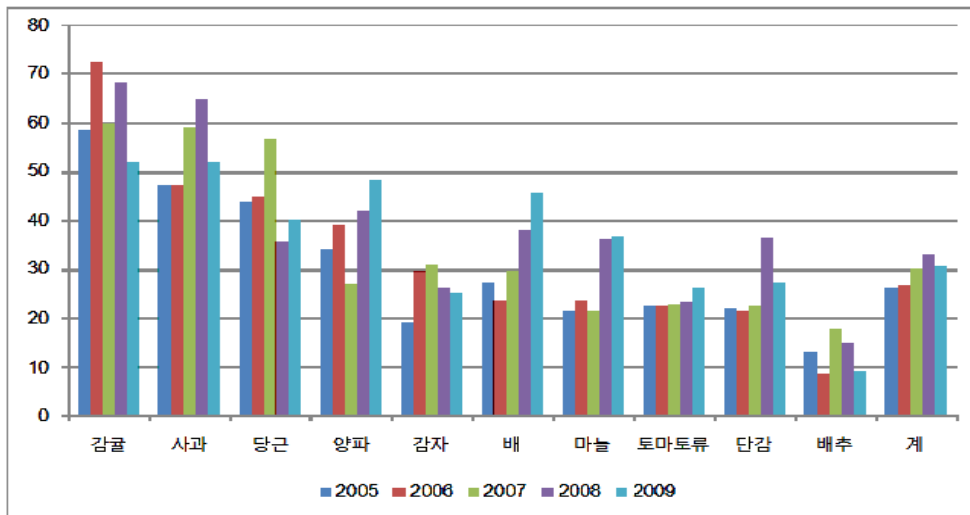
구 분		유통활성화	수급안정	APC	계(중복제외)
2006	계	272	-	193	383
	농협	244	-	114	289
	법인	28	-	79	94
2007	계	427	463	201	732
	농협	391	457	124	634
	법인	36	6	77	98
2008	계	409	474	206	714
	농협	338	464	128	602
	법인	71	10	78	112
2009	계	429	472	250	779
	농협	351	459	169	598
	법인	78	13	81	181

- 감귤, 사과 등의 품목은 총생산량 대비 평가대상 조직이 취급하는 비중이 50%를 초과하고 있음.

2) 2010년 기준 총생산량 대비 농협의 노지채소 계약재배 비중은 봄 무·배추 1.05, 고랭지 무·배추 26.7%, 가을 무·배추 4.4%, 고추 5.2%, 대파 2.8%, 마늘 13.3%, 양파 18.3%, 당근 11.5% 수준임. 즉, 총생산량 대비 농협의 계약재배 비중이 미미한 실정이지만 농협을 중심으로 노지채소 계약재배사업이 추진되고 있음.

- 총생산량 대비 평가대상 조직의 취급비중은 당근, 양파, 배 등의 품목이 50%에 다소 미치지 못하며, 감자, 마늘, 단감 등의 품목은 20~40%, 토마토류는 20% 수준, 배추는 20%에 미치지 못하는 수준임.

부록 그림 1-1. 산지유통종합평가 대상조직의 품목별 점유율



- 산지유통종합평가 대상 조직의 총 취급량 중 농협이 차지하는 비중이 90%를 초과하고 있어, 일정한 규모를 갖춘 산지유통조직에서 농협이 절대적인 비중을 차지하고 있음.
  - 농업법인의 평균 취급 규모는 농협의 절반에서 미치지 못하는 수준이며, 그 수는 1/5 수준임.
- 매출액 측면에서는 유통활성화 사업 대상 조직이 수급안정 사업 대상 조직에 비해 규모가 크며, 매출 규모가 지속적으로 성장하는 추세임.
  - 농업법인의 평균 매출 규모는 2007년에 비해 2009년에 감소하였으나 농협의 매출 규모는 성장하는 추세에 있어 전반적으로 평균 매출액이 성장함.

부록 표 1-2. 산지유통종합평가 대상조직의 취급량

단위: 톤

구 분		농협	법인	계
2007	총물량	5,475,925	392,483	5,868,408
	평균물량	8,678	4,005	8,050
	개소	631	98	729
2008	총물량	5,877,398	486,133	6,363,531
	평균물량	9,812	4,340	8,950
	개소	599	112	711
2009	총물량	5,996,037	546,370	6,542,407
	평균물량	9,718	4,515	8,865
	개소	617	121	738

\* 2009년 청과물 생산량은 1,014만톤

부록 표 1-3. 산지유통종합평가 대상 조직 평균 매출액

단위: 백만원

구 분		유통활성화	수급안정	APC
2006	평균	10,493	-	9,555
	농협	11,965	-	13,272
	법인	4,345	-	4,191
2007	평균	11,215	8,855	10,494
	농협	11,374	-	14,048
	법인	9,491	-	4,772
2008	평균	12,494	9,244	11,104
	농협	13,434	9,349	14,536
	법인	8,021	4,374	5,472
2009	평균	13,557	10,281	13,028
	농협	14,524	10,378	16,125
	법인	9,202	6,845	6,873

○ 산지유통조직의 평균 매출액은 94.8 억원이며, 산지유통활성화 사업과 수급안정 사업을 동시에 수행하는 조직의 평균 매출 규모가 가장 크고, 수급안정사업만 수행하는 조직의 평균 매출 규모가 가장 작음.

- 매출액 50~100 억원 규모 조직의 비중이 28%, 30~50억원 규모

15.8%, 100~150억원 규모 13.6%임.

- 매출액 30억 미만 조직의 비중이 23.8%이며, 200억원 이상 조직의 비중은 10.2%임.

부록 표 1-4. 산지유통조직 매출 규모별 분포

단위: 개소, 백만원

구 분	산지유통	유통 + 수급	수급	합계
30억원미만	35	11	122	157
30-50억원	55	19	49	104
50-100억원	129	70	56	185
100-150억원	76	51	14	90
150-200억원	49	26	8	57
200억원 이상	65	46	2	90
합계	409	223	251	683
평균	12,494	14,506	4,570	9,480

- 2007년이후 산지유통활성화사업 대상조직의 공동계산 실적은 증가하는 추세임.
  - 평균 매출액은 농협이 농업법인에 비해 컸으나 공동계산 실적은 농업법인이 오히려 높은 것으로 나타남<sup>3)</sup>.
- 계약재배 규모는 확대되는 추세이며, 농업법인에 비해 농협의 평균계약재배 규모가 높은 것으로 나타남.
  - 농협의 경우 계약재배 규모보다 공동계산의 규모가 낮아 계약재배를 하고도 공동계산하지 않는 비중이 상대적으로 높음.

3) 산지유통조직이 판매 과정에서 발생하는 위험을 관리하는 매취사업을 공동계산 실적에 포함하고 있으며, 농업법인의 공동계산 실적이 높게 나타난 것은 매취사업의 비중이 높기 때문인 것으로 판단됨.

부록 표 1-5. 산지유통종합평가 대상 조직 평균 공동계산실적

단위: 백만원

구 분		유통활성화	수급안정	APC
2006	평균	2,715	-	1,775
	농협	2,390	-	2,041
	법인	5,546	-	1,391
2007	평균	2,498	1,219	2,215
	농협	2,440	-	-
	법인	3,145	-	-
2008	평균	2,564	1,222	2,212
	농협	2,490	1,220	2,394
	법인	2,916	1,343	1,915
2009	평균	3,285	1,733	3,135
	농협	3,142	1,724	3,355
	법인	3,929	2,042	2,697

부록 표 1-6. 산지유통종합평가 대상 조직 평균 계약재배 실적

단위: 백만원

구 분		유통활성화	수급안정
2007	평균	1,710	1,459
	농협	-	-
	법인	-	-
2008	평균	3,159	1,746
	농협	3,220	1,752
	법인	2,869	1,466
2009	평균	5,344	3,723
	농협	5,487	3,733
	법인	4,701	3,354

- 출하처별 비중<sup>4)</sup>은 매년 도매시장 출하 비중이 60%를 상회하고 있음.
- 2009년 대형유통 출하비중은 2006년에 비해 다소 증가하였으나, 전반적으로 20% 내외 비중을 유지하고 있음.
  - 수출 비중은 2~3% 수준이며, 나머지 출하처의 비중은 미미함.

4) 산지유통활성화사업 참여조직을 대상으로 한 집계



<부록2>

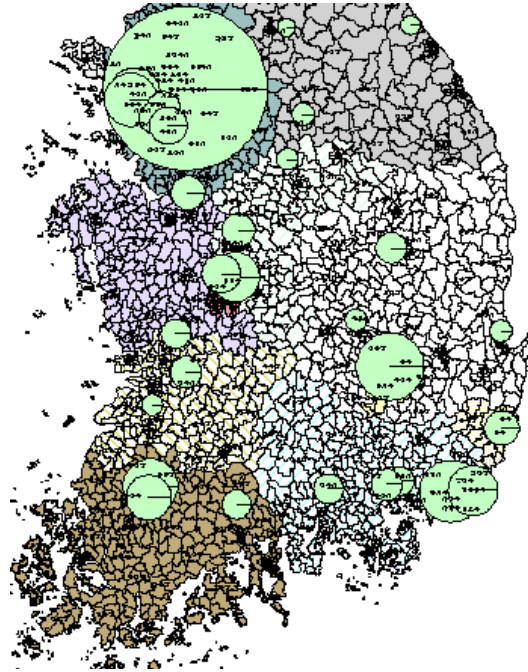
## 도매시장 거래 특성

- 정부가 설립을 지원하고 지방자치단체에서 개설한 공영도매시장 중 청과물을 취급하는 도매시장은 32개 운영 중
  - 수도권, 광역시, 지역 거점도시 등 대규모 소비지 인근에 다수의 도매시장 밀집되어 있으며, 정부의 추가 신설 계획은 없는 상황
  - 서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 광주 등 특광역시와 통합 창원시에 각각 2개소의 도매시장이 개설
  - 서울의 가락과 강서, 구리 도매시장은 지방공사가 도매시장을 관리
  - 강릉도매시장은 공공출자법인<sup>5)</sup>이 도매시장을 관리
  - 춘천도매시장은 유통공사가 위탁 관리
  - 서울, 구리, 강릉, 춘천을 제외한 나머지 도매시장은 지방 공무원이 사업소 형태로 관리
  
- 공영도매시장의 청과물 거래금액은 완만한 성장세를 지속
  - 2009년의 거래량은 전년대비 1.2% 감소하였으나, 2003~2008년 기간 동안 도매시장 거래규모는 꾸준히 성장
  - 2009년의 거래금액은 7.8조원으로 전년대비 7.2% 증가하였으며, 도매시장 거래금액은 꾸준히 성장
  - 2004년 이후 도매시장 신설이 이루어지고 있지 않음에도 개별 도매시장의 거래량이 성장하면서, 도매시장의 총 거래규모도 성장하는 추세

---

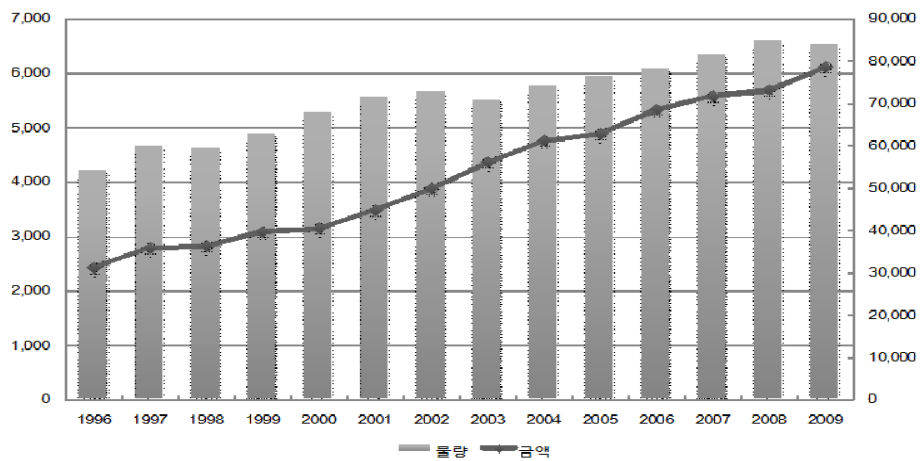
5) 공공출자법인은 관리사업소 또는 관리공사와 도매시장법인의 역할을 함께 수행하는 법인으로 도매시장 관리 운영의 효율성 제고를 위해 필요하다고 인정되는 경우 지방자치단체, 농협, 도매시장법인 등의 출자를 통해 설립할 수 있도록 농안법에 규정

부록 그림 2-1. 공영도매시장 지역 분포



부록 그림 2-2. 공영도매시장 청과물 거래 추이

단위: 천 톤, 억 원



\* 자료 : 도매시장 통계연보

- 소매업체의 대형화, 기업적 소매업체의 산지 직거래 확대 등으로 청과물 시장에서 도매시장의 영향력은 약화된 측면이 있으나, 청과물 유통

에서 공영도매시장의 거래 점유비는 50% 내외를 꾸준히 유지

- 도매시장은 출하 즉시 출하자에게 대금 결제, 소량의 농산물도 출하가 가능 등 다양한 편익을 출하자에게 제공하고 있어 출하자의 도매시장 출하가 지속

○ 중소 소매업, 중소 외식업 등 독립적인 물류센터를 확보할 수 없는 자영업의 비중이 상대적으로 높은 산업 구조 특성이 도매시장 지속 성장의 주요 요인

- 식품 도소매업에서 10인 미만 소규모 사업장의 매출이 차지하는 비중이 50%를 초과
- 외식업에서 10인 미만 소규모 사업장의 매출이 차지하는 비중이 77%
- 청과물을 구매하는 식품 소매업과 외식업에서 소규모 자영업의 비중이 상대적으로 높으며, 이들은 다양한 농산물을 확보하기 위해 도매시장을 활용하는 것이 불가피

부록 표 2-1. 식품유통업 종사자 규모별 매출액 비중, 2005

단위: %

구 분	식품도매업	종합소매업	식품소매업	계
2인이하	7.5	7.4	6.9	21.8
3인-9인	20.0	5.7	2.7	28.4
10인-49인	15.7	6.6	0.7	23.0
50인이상	6.0	20.6	0.3	26.8
계	49.2	40.3	10.6	100.0

자료 : 통계청, 2005. 「서비스업 총조사」 원자료 분석결과.  
농어업 부가가치의 새로운 창출을 위한 식품산업 중장기 발전전략(2009)에서 인용

부록 표 2-2. 외식업 종사자 규모별 매출액 비중, 2005

단위: %

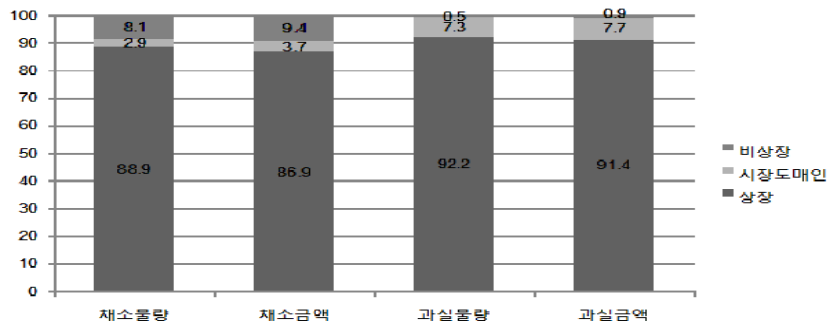
구 분	한식	중식	일식	서양식	기타 외국식	기관 구내	기타 음식	계
2인이하	17.1	1.2	0.2	0.6	0.0	0.1	7.0	26.2
3인-9인	34.4	3.3	1.8	1.9	0.2	1.3	7.6	50.5
10인-49인	6.7	0.7	0.9	1.8	0.1	3.2	5.0	18.4
50인이상	0.7	0.0	0.0	1.3	0.2	1.2	1.4	4.9
계	58.9	5.2	2.9	5.7	0.6	5.8	21.0	100.0

자료: 통계청, 2005. 「서비스업 총조사」 원자료 분석결과.  
농어업 부가가치의 새로운 창출을 위한 식품산업 중장기 발전전략(2009)에서 인용.

- 도매시장의 거래는 상장거래의 비중이 압도적
  - 공판장 또는 도매시장법인이 주관하는 상장거래의 비중이 90% 내외로 압도적인 비중을 차지
  - 시장도매인이 산지에서 농산물을 수집하여, 수요자에게 판매하는 시장도매인제 도매시장은 서울 강서시장에 1개소 운영되고 있으며, 시장도매인제의 유통규모는 성장하는 추세이나 그 비중은 미미
  - 중도매인이 직접 산지에서 농산물을 수집하여 판매하는 비상장품목의 거래 규모는 지속적으로 성장하고 있으나, 과실류는 비중이 미미하고 채소류는 10% 미만

부록 그림 2-3. 도매시장 거래유형별 비중, 2009

단위: %



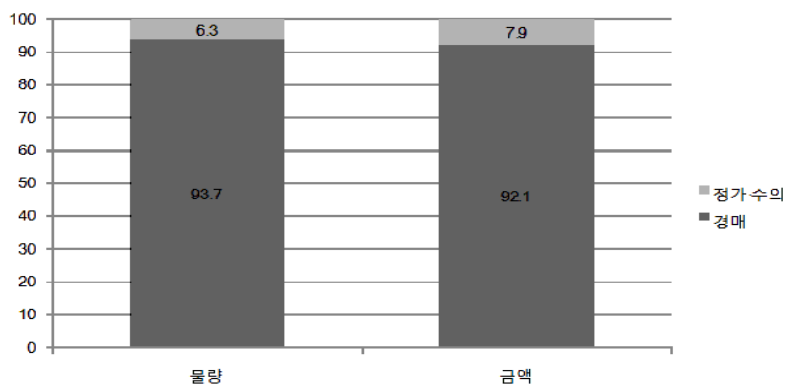
\* 자료 : 도매시장 통계연보

부록 표 2-3. 도매시장의 거래유형과 그 특징

구분	상장 거래			비상장 거래	
	경매	정가·수의매매	선취매매	비상장품목	시장도매
수탁주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
유통마진	위탁수수료 + 중도매인 마진 (중개 거래시 중도매인 중개수수료)			매수마진 또는 위탁수수료	
물류경로	경매장 하역 후 중도매인점포 배송			점포에 직접 하역	
가격결정	경쟁입찰	도매시장법인 제시	동일 등급 최고 경락가	출하자와 협의 (위탁시 판매 후 정산)	
정산주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
신고내용	출하자, 거래량 및 경락금액			출하자, 거래량 및 판매금액	
거래가능 품목	전 품목	개설자 지정 품목			전 품목

- 상장거래에서 경매가 차지하는 비중이 90%를 초과
  - 수입 농산물의 상장거래가 대부분 정가·수의매매 방식으로 이루어짐을 감안하면, 국내산 농산물의 상장거래는 대부분 경매 방식

부록 그림 2-4. 경매와 정가수의매매 비중, 2009

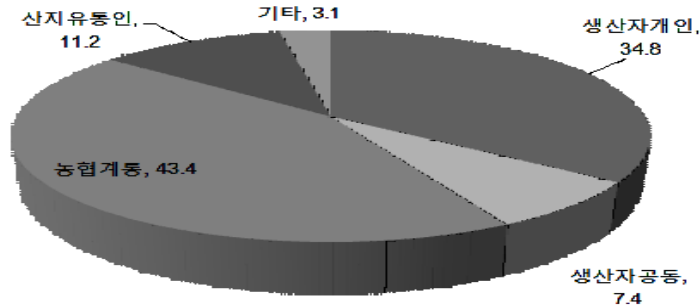


\* 자료: 도매시장 통계연보

- 농협 계통 출하의 비중이 상대적으로 높으나 생산자 개인 출하가 35% 수준으로 개인출하의 비중이 높은 구조

- 농협 계통 출하의 상당 부분이 공동계산 출하가 아닌 단순 수탁 출하여서, 도매시장 출하의 상당 부분은 개인 출하

부록 그림 2-5. 출하선별 출하 비중, 2009



\* 자료 : 도매시장 통계연보

- 경매 위주의 판매 구조 하에서는 도매시장의 개인 출하 비중이 높은 현상이 지속
  - 경매는 당일, 당해 도매시장의 출하량에 의해 가격이 크게 변동하는 특성이 있어 산지의 규모화된 출하자는 출하를 기피
  - 계약재배, 공동선별 등으로 생산자 수취가, 유통비용 등이 결정되어 있으므로 산지유통조직은 비용 이상의 금액을 안정적으로 수취해야 경영이 가능하나, 경매는 가격 변동이 심해 산지유통조직의 안정 경영이 곤란
  - 기업형 유통업체 역시 안정적 물량과 가격을 선호하여 경매 중심의 도매시장 거래를 기피
  - 반면, 개인 출하자는 독립적으로 판로를 확보하기 어렵기 때문에 경매를 선호하는 경향이 있으며, 도매시장 거래가 다품목 소량 출하, 중소 구매자의 다품목 소량 구매 구조에 안주

6) 일본에서도 이와 유사한 현상이 발생하여, 1999년 법을 개정 경매 거래 원칙을 완화하여 경매와 상대매매(우리나라의 정가·수의매매)를 모두 도매시장 거래 원칙으로 인정함. 그 결과 최근 일본 최대 도매시장인 도쿄 오타 도매시장의 경매 비중은 10% 내외에 불과함.

- 도매시장은 출하자에게 판로를 보장하여 출하자를 보호하는 기능을 수행하고 있으나, 규모화된 산지 출하보다는 개인출하를 우대
  - 도매시장의 청과물 유통비중이 50% 수준으로 규모화된 산지유통조직도 도매시장을 활용하는 것이 불가피
  - 가격 변동이 큰 경매 중심 거래, 대량 농산물을 판매할 수 있는 역량 있는 중도매인의 부족, 조직화에 참여하지 않은 개발 출하자 보호 등 규모화된 산지유통조직이 활용하기에 불리한 거래 관행이 정착
  - 농협 공판장 역시 도매시장법인과 유사한 문제점을 가지고 있어 공동 계산 등을 통해 산지농협이 확보한 대량의 표준화된 농산물을 효율적으로 판매하기 곤란한 실정