특집 / UR 타결 이후 농정개혁의 평가와 향후 발전방향

농수산물 유통개혁대책의 성과와 발전방향

허 길 행*

1. 서 론
2. 농수산물 유통개혁대책의 수립 배경
3. 농수산물 유통개혁대책의 주요 내용
4. 농수산물 유통개혁대책의 성과와 발전방향
5. 결 론

1. 서 론

국민소득의 증가와 더불어 청과물의 재배면적과 소비량이 증가함에 따라 농산물 유통의 중요성이 증대되게 되었으며, 농업 정책의 주요 과제중 하나로 등장하게 되었다. 특히 농수산물 유통에 있어 도매시장은 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 도매시장의 건설과 도매시장에서 공정한 거래질서의 확립은 1980년대 이후 농수산물 유통정책에서 핵심적인 정책과제의 하나가 되어 왔다. 즉 1980년대이후 농수산물 유통정책의 핵심은 정부투자에 의해 현대적인 도매시장을 건설하여 대량유통체계를 확립하고, 경매제도를 정착시킴으로써 공정한 거래질서를 확립하도록 하는 것이었다.

한편 정부는 1976년「농산물 유통근대화」추진의 기본방향을 수립하였으며, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해「농수산물 도매시장법」과「농수산물 가격안정 기금법」을 통폐합하여「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법으로 약칭함)」을 제정하였다. 따라서「농안법」은 농수산물 유통을 규제하는 기본법이라고 할 수 있다.「농안법」은 1976년 제정된 후 1990년까지 다섯번에 걸쳐 개정되었으며, 1993년 6월 또 다시 의원입법으로 개정·공포되었다. 그리고 1994년 5월 1일까지 1년간의 법시행 유보기간을 두어 사전준비를 하도록 하였다.

이때 개정된 법률 내용 중에는 "중매인[1]의 도매행위를 금지하는 조항"이 포함되어 있었으며, 이와 관련하여 1994년 5월 3일「청주시 농수산물 도매시장」을 시발로「가락동 농수

* 연구위원

[1] 1994년「농안법」개정으로 명칭이 중도매인으로 변경되었으나 당시의 명칭을 그대로 사용함.

산물 도매시장」을 비롯한 전국 공영도매시장에서 농산물의 거래가 중단되는 소위 "농안법 파동이 발생하여 커다란 사회문제가 되었다[2].

이에 대응하여 정부는 즉각 문제 조항에 대한 법 집행을 6개월간 유보하고, 농림수산부 차관을 단장으로 하여 관련기관의 유통전문가 약 30명으로「농수산물 유통개혁 기획단」을 구성하였으며, 3개월간의 현지조사와 자문을 거쳐「농수산물 유통개혁 대책」을 마련하여 정부안으로 1994년 8월 20일 확정·발표하게 되었다. 이와 같이「농수산물 유통개혁 대책」을 마련하게 된 것은「농안법 파동」을 계기로 농수산물 유통개혁에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 도매시장뿐만 아니라 농수산물 유통 전반에 걸친 종합적이고 근본적인 장·단기 대책을 수립하고자 하는데 있었다. 따라서「농수산물 유통개혁」은 양정·농지 및 협동조합의 제도개선을 포함하여 1994년 문민정부의 등장과 함께 추진된 농정 4대 개혁과제의 하나로 등장하게 되었다. 현재는「농수산물 유통개혁 2단계대책」을 추진하고 있으며, 유통개선에 많은 기여가 있은 것으로 평가되고 있다.

따라서 이 논문에서는「농수산물 유통개혁 대책」이 추진된 배경과 그 내용을 요약하여 소개하고, 그 성과를 평가한 후, 앞으로의 보완과제를 제시하고자 한다. 현재 새로운 정권이 등장하는 단계에서 농정 4대 개혁과제의 하나인「농수산물 유통개혁대책」을 검토하는 것은 앞으로 농업정책을 수립·전개하는데 있어 매우 중요한 참고가 될 것으로 생각된다.

[2] 중매인의 경매참가 거부로 채소류 반입량이 평상시의 20% 정도만 반입되었으나 경매가 이루어지지 않았으며, 산지에서는 농산물의 가격폭락 및 폐기 사태가 발생함.

2. 농수산물 유통개혁대책의 수립 배경

2.1. 유통정책의 전개와 도매시장의 건설

정부에서 본격적인 농수산물 유통정책을 전개해 나가기 시작한 것은 1970년대 후반부터이다. 1970년대 후반까지 채소나 과일을 전업으로 재배하는 농가는 농민의 6% 이내에 불과했다. 채소·과일류의 반자급적 생산방식 형태가 보편화된 배경에는 소비구조의 취약성과 유통조직의 불비로 인해 전업화 할때에는 위험과 불확실성에 따른 손실부담이 너무나 컸기 때문이다. 그러나 1970년대 후반에 청과물의 상품화율이 급격히 증가하면서 가격의 등락현상이 반복되게 되었으며, 청과물의 유통문제가 경제발전의 애로사항으로 나타나기 시작한 것이라고 말할 수 있다(김성훈 1995 ; 104~105).

이에 대응하여 정부는 1976년「농산물 유통근대화」추진의 기본방향을 수립하였으며, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해「농수산물 도매시장법」과「농수산물 가격안정 기금법」을 통폐합하여「농안법」을 제정하였다.

정부는 이 법의 제정·시행과 동시에 농수산물 유통근대화를 위하여 이제까지 없었던 과감한 정책을 시행하기 시작했다. 그것이 바로「가락동 농수산물 도매시장」건설계획의 추진이다. 이의 추진을 위해 정부는 1977년

11월 세계은행(IBRD)과 4천만불의 차관 도입을 합의하였다(윤효직 외(1984) ; 71).

당시 유사도매시장이 숫적으로나 취급물량 면에서 압도하고 있었으며, 법정도매시장도 상당부분이 유사도매시장처럼 운영되었다. 당시 대표적 농산물 중앙도매시장이라고 할 수 있는 서울의 용산청과시장을 보면, 건물이 협소하고 시설과 도로 및 주차장이 미비하여 농산물 수송차량이 시장내에 진입하여 하역하기까지 2~3시간이 소요되었다. 또한 농협이 운영하는 공판장과 극히 일부 지정도매인[3]을 제외하면 대부분 출하자의 위탁에 의한 수의매매로 농산물이 거래되었기 때문에 불공정거래가 성행하였고, 하주는 현장에 입회하였다고 하더라도 지정도매인 또는 유사도매시장의 위탁상이 계산서를 제시하기까지는 거래가격조차 알 수 없는 형편이었다.

이러한 문제점을 개선하고자 정부는 직접적 투자에 의해 공영 농수산물 도매시장을 건설하고자 했으며, 유사도매시장의 위탁상을 공영도매시장으로 점차 흡수하고 거래방법을 경매로 전환하여 거래의 투명성을 높임으로써 유통의 효율성과 거래의 공정성을 높이고자 하였다. 그 첫번째 시도가 「가락동 농수산물 도매시장」의 건설이었다. 국내 자본축적이 부족한 당시로서 대규모 도매시장의 건설은 매우 과감한 재정투자였으며, 부족한 자금을 충당하기 위해 세계은행 차관자금까지 도입하였다.

한편, 「가락동 농수산물 도매시장」은 정부에 의한 기본계획이 수립된 후, 면밀한 타당성 분석과 세계은행 기술평가단의 평가를 거쳐, 1980년 12월 1차 공사를 발주한 후, 1985년 6월 19일 마침내 개장을 하게 되었다.

그후 정부에서는 도매시장 중심의 전국권 유통망을 형성하고자 34개 농수산물 도매시장을 전국 주요 도시에 건설하고 있으며, 현재 17개 도매시장을 개장하고 나머지는 건설중이거나 건설을 추진중이다. 1980년대 이후 농수산물 유통정책의 핵심은 정부투자에 의해 현대적인 도매시장을 건설하여 대량유통체계를 획립하고 경매제도를 정착시킴으로써 공정한 거래질서를 확립하도록 하는 것이었다[4].

2.2. 농수산물 유통개혁대책 수립

농수산물 유통과 관련한 기본법인 「농안법」은 1976년 제정된 후 1970년까지 다섯번에 걸쳐 개정되었으며, 1993년 6월 또 다시 의원입법으로 개정·공포되었다. 그리고 1994년 5월 1일까지 1년간의 법시행 유보기간을 두어 사전준비를 하도록 하였다.

이때 법 개정은 다양한 내용을 포함한 대폭적인 개정이었으며, 그 중에는 "중매인의 도매행위를 금지하는 조항"이 포함되어 있었다. 즉 「농안법」은 도매시장 내의 중매인이 단순히 중개만 하고, 수탁판매·수집판매·도매행위 등 자기계산으로 매매하는 일체의 도매행위를 금지하였다. 따라서 도매시장 안에서는 도매가 아닌 중개행위만 하도록 했다. 이와 같이 "중매인의 도매행위를 금지"한 것

[3] 1994년 「농안법」 개정으로 명칭이 도매시장법인으로 변경되었으나 당시의 명칭을 그대로 사용함.

[4] 물론 이밖에도 산지 유통시설의 확충과 공동출하의 확대, 표준규격화, 유통정보의 확충, 산지직거래의 확대 등 종합적이고 다양한 유통정책이 지속적으로 추진되어 왔음.

은 중매인의 위탁판매에 의한 불공정 거래행위를 근본적으로 차단하고자 하는데 목적이 있었다. 그러나 이때에는 도매시장에 자기 책임하에 농산물을 취득·판매할 수 있는 도매상이 존재하지 않기 때문에 실질적인 거래행위가 성립되기 어려운 형편이었다. 왜냐 하면 중개만 할 경우에는 중매인은 소매상이 구입을 의뢰한 양만을 주문한 가격에 구입하여 일정한 수수료를 받고 인계해야 하는데, 이때 중매인은 다양한 품목과 등급의 농산물을 주문자의 요구에 맞추어 구입하기가 매우 어려우며, 판매 잔품이 발생했을 때 처리할 수 없게 된다. 그래서 이 조항은 현실적으로 엄격한 적용이 불가능한 것이었다.

그 결과 개정「농안법」의 시행과 함께 1994년 5월 3일「청주시 농수산물 도매시장」을 시발로「가락동 농수산물 도매시장」을 비롯한 공영도매시장에서 농산물의 거래가 중단되는 소위 "농안법 파동"이 발생하여 커다란 사회문제가 되었다. 이에 대응하여 정부는 즉각 문제 조항에 대한 법 집행을 6개월간 유보하고, 농림수산부 차관을 단장으로 하여 관련기관의 유통전문가 약 30명으로「농수산물 유통개혁 기획단」을 구성하였으며, 수 개월간의 현지조사와 자문을 거쳐「농수산물 유통개혁 대책」을 마련하여 정부안으로 1994년 8월 20일 확정·발표하게 되었다. 이와 같이「농수산물 유통개혁 대책」을 마련하게 된 것은「농안법 파동」을 계기로 농수산물 유통에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 도매시장뿐만 아니라 농수산물 유통 전반에 걸친 종합적이고 근본적인 장·단기 대책을 수립하고자 하는데 있었다.

3. 농산물 유통개혁대책의 주요 내용

3.1. 농수산물 유통의 문제점

모든 계획의 출발은 정확한 문제의 인식으로부터 출발한다. 농수산물 유통에 있어 기본적인 문제점을 다음과 같이 보았다.

첫째, 유통구조가 복잡하고 유통마진이 높아 소비자는 높은 가격을 지불하는데 반해 생산자의 수취가격은 지나치게 낮다는 점이다.

둘째, 품목별 생산자조직의 유통기능이 취약하여 생산·출하기능이 취약하다 또한 유통의 체계화를 위해서는 등급화·포장화 등 산지유통기능이 산지로부터 효율적으로 이루어져야 함에도 유통과정중 중간상인에 의해 이루어지고 있어 불공정거래의 가능성을 유발하고 있으며, 전체적인 유통개선의 장애가 되고 있다.

셋째, 농수산물 도매시장 시설이 부족하고, 공정한 거래질서가 확립되어 있지 못하다.

넷째, 다양한 유통경로가 개발되어 있지 못하여 농어민의 출하처 선택의 폭이 제한되어 있다.

3.2. 기본 방향

이러한 문제점의 인식하에 농수산물 유통개혁의 기본 지표를 <표 1>과 같이 설정하고, 이의 달성을 위한 기본 방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 품목별 생산자조직을 육성하여 보다 많은 부가가치를 농어민에게 환원토록 한다.

표 1 농수산물 유통개혁대책 중장기 주요 지표

단위: %

구 분	1993	1998	2004
○ 공동출하 비율	15	30	65
○ 포장규격화율	40	60	80
○ 저온수송 비율	0	10	30
○ 농수산물 가공율	30	45	70
○ 도매시장 경유율	30	50	65
○ 유사도매시장 경유율	50	30	10
○ 물류센터 등 경유율	0.3	5	18
○ 직거래 비율	0.1	2	7

자료: 허길행 외(1995). 「농수산물 유통개혁 백서」, 한국농촌경제연구원. p. 364.

이를 위해 산지에 선별·포장·저장·공동출하를 하도록 생산자단체를 중심으로한 산지유통시설에 대한 투자를 확대한다. 또한 산지가공공장을 확대하여 농수산물의 부가가치를 향상시켜 농어민의 소득 향상에 기여할 수 있도록 하며, 물류비용을 절감한다. 그리고 품질인증제를 도입하고 품목별 생산자단체를 중심으로 자기상표를 개발토록 촉진하여, 상품성 제고와 소비자 신뢰 확보를 통해 제 값을 받고 판매하도록 한다. 또한 생산자에게 유용한 유통 및 관측 정보를 제공하여 생산자가 품목별 생산자조직을 중심으로 생산량과 출하량을 자율적으로 조정하여 가격안정을 도모토록 한다.

둘째, 산지와 소비지에서 공정한 거래질서가 확립되도록 거래의 투명성을 확보한다. 도매시장에서의 거래질서 확립을 위하여 도매시장 중도매인의 포전매매(밭떼기 거래)·수탁판매 및 소매행위를 금지하여 불공정거래를 척결하고, 도매시장에 출하되는 모든 품목을 상장토록 하여 경매를 유도하고, 경매 결과는 즉시 전산화하여 거래의 투명성을 확보토록 함으로써 경매에 대한 불신을 배제토록 한다. 그리고 포전매매에 따른 불공정거래를 없애기 위하여 산지수집상의 등록제를 도입하여 포전매매를 제도권으로 흡수한다.

셋째, 물류를 원할히 하고 유통경로를 다원화하여, 유통비용을 절감하고 농어민의 출하선 선택의 폭을 확대한다. 물류의 원할화를 위해 대량유통의 핵심기구인 공영도매시장을 조속히 건설하여 신속한 대량유통체계를 확립토록 하며, 도매시장의 기능을 보완하고 생산자 또는 생산자단체와 직접거래를 통해 유통단계를 단축할 수 있는 물류센터의 건설을 대폭 지원한다. 또한 직거래를 활성화하고자 택배제도·우편판매제도를 확대·정착시키며, 농어민 장터를 활성화한다.

넷째, 생산자가 실제 사용할 수 있는 다양한 정보를 신속히 수집·제공하여 생산자의 시장교섭력을 높이도록 유통정보체계를 정비한다. 이를 위해 유통정보를 담당할 전담기관과 전문인력을 육성한다.

3.3. 유통개혁대책의 주요 내용

이상과 같은 기본 방향하에 농수산물 유통개혁을 효율적으로 수행하기 위해 모두 19개

의 정책과제를 채택하고, 각종 제시된 대책을 단기대책과 중장기대책으로 구분하여 시행토록 하였다. 「농수산물 유통개혁 대책」에 포함된 주요 내용은 다음과 같다.

3.3.1. 산지 유통개혁

농수산물 산지 유통과 관련된 기본적인 문제는 농어민의 영농규모가 영세하여 출하규모가 소규모이기 때문에 유통능률이 낮으며, 상인에 비해 생산자의 시장교섭력이 낮다는 것이다. 아울러 선별·등급화·포장규격화 등 산지유통기능이 산지에서 수행되지 못하고 있기 때문에 전체적인 유통효율성이 크게 떨어지고 농어민 생산자에게 귀속될 수 있는 소득이 중간상인에게 돌아가고 있는 실정이다. 이러한 유통문제를 해결하기 위해서는 생산자의 공동출하가 확대되고, 산지 유통기능 수행을 위한 산지유통시설에 대한 투자가 이루어져야 한다. 그런데도 생산자조직이 취약하고 산지유통시설이 미비되어 있어 일부 품목은 대부분 산지수집상에 의해 산물출하되고 있다. 또한 풍흉에 따른 가격변동이 매우 심한데도 가격불안을 해소할 수 있는 수급안정 장치와 위험부담 처리제도가 없어 유통사업에 따른 높은 위험성으로 생산자단체는 유통사업 참여에 소극적이며, 생산자단체에 의한 자율적인 생산 및 출하 조절기능이 미약한 실정이다.

이러한 문제들을 해결하기 위한 실천과제로서 ① 공동출하조직을 육성하여 농수산물 유통의 규모화를 실현하고, 농어민의 품목별 전문조직을 육성하여 시장대응력을 제고하며, ② 고품질 생산유도 및 국산 농수산물에 대한 소비자의 신뢰도 제고를 위한 표준규격화, 품질인증제 및 원산지표시제를 정착시키며, ③ 생산자조직이 산지에서 선별, 규격포장, 저장, 가공 등을 할 수 있도록 산지 유통시설에 대한 투자를 획기적으로 확대하고, ④ 포전매매의 제도화로 산지유통의 공정거래 실현 등을 선정하였다.

3.3.2. 도매시장 유통개혁

농수산물 도매시장은 농수산물 유통의 핵심적 유통기구로서 그 기능은 매우 중요하다. 그래서 정부에서는 전국 주요 도시에 정부투자에 의한 공영도매시장을 건설하여 도매시장을 중심으로한 전국권 대량유통체계를 구축하고자 하고 있다. 그러나 공영도매시장이 절대로 부족하여 유사도매시장의 위탁상을 제도권으로 흡수하지 못하고 있으며, 위탁상에 의한 불공정 행위가 일반화되고 있어 전체적인 유통질서를 문란시키고 있었다.

한편 운영면에서 도매시장 관리사무소 또는 관리공사가 기능을 제대로 수행하지 못하고 있어 도매시장내에서 공정거래 질서가 정착되지 못하고 중도매인의 산지 밭떼기와 수탁매매 행위가 성행하였다. 또한 제도적으로 개별 출하자를 보호할 가격안정장치가 없고, 경매과정에 대한 투명성이 부족하여 농어민이 안심하고 도매시장에 출하하기를 기피했다.

이러한 문제를 해결하기 위해 도매시장과 관련한 구체적인 실천과제로서 ① 도매시장 관리·운영 개선을 통한 대농민 서비스 개선, ② 도매시장법인의 상장수수료 인하로 출하자 부담 경감, ③ 경매과정의 투명성 제고 및 출하자의 「최고가격제시제」 도입, ④ 「유통

발전 협회기금」의 활용도 제고, ⑤ 중개만하도록 되어 있는「중매인」제도를 도매기능 중심의「중도매인」제도로 개선하여 물류의 흐름을 원할화, ⑥ 전품목 상장거래로 거래질서 확립, ⑦ 계획된 34개 공영도매시장의 조기 건설로 유사도매시장을 제도권으로 흡수, ⑧「출하상담실」등 출하자 편의시설 확충, ⑨ 개설자 및 시설관리 주체의 시장질서 유지기능 강화 등 9개 과제를 선정하였다.

3.3.3. 소비지 유통경로의 다원화

현재 농수산물은 도매시장을 중심으로 유통되고 있다. 당시 유사도매시장의 거래물량을 포함하면 전체 유통량의 약 80%가 도매시장을 통하여 유통되는 것으로 추정되었다. 그러나 농수산물의 표준규격화가 진전되고 슈퍼마켓과 같은 대형유통기구가 확장되면 선진국의 예에서 보듯 물류센터와 같은 다양한 유통경로가 필요하게 된다. 유통경로가 다양화되면 생산자는 판로선택의 폭이 넓어지며, 유통경로간에 경쟁이 유발되어 전반적인 유통효율성 증진이 기대된다.

이러한 점을 고려하여 도매시장 이외의 다양한 소비지 유통경로를 개발하도록 지원하고자 ① 2004년까지 대도시 외곽에 16개 물류센터와 경남 양산에「화물복합단지」양식의 종합물류단지 건설을 지원하고, ② 생산자단체로 하여금 유통자회사를 만들도록 하여 소비지 유통을 담당토록 하며, ③ 농어민 장터를 개설·운영하고 도·농간 자매결연을 확대하여 농수산물 직거래사업을 활성화하고, ④ 농산물 택배제도 및 우편 주문판매제도 확대, 상설 직판장의 설치·운영 등을 통해 지역특산품의 판로를 확대하고자 했다.

3.3.4. 유통정보체계의 확립

농림부 통계정보관실의 주 컴퓨터를 중심으로 농수산물 유통정보시스템이 구축되어 있으나 그 활용도가 높지 못하고 많은 문제점이 있는 점을 고려하여 살아 있는 전국권 유통정보망을 구축하고 이의 효율적인 운영을 위해 유통정보업무를 전담하는 조직과 전문인력을 육성하도록 하였다.

3.3.5. 청과물 이외 농수산물 유통개혁대책

이밖에도 주요 부류별 유통개혁대책을 수립하였다. 우선, 양곡에 있어서는 ① 미곡종합처리장 건설을 촉진하여 산지 쌀 유통의 핵심체로 육성하여 생산·가공·판매기능을 일괄처리토록 하고, ② 정부미의 수매·방출에 있어 시장기능을 확대·도입함으로써 고품질의 쌀 생산을 촉진하고, ③ 양곡도매시장을 활성화하되, 장기적으로는 출하자와 도·소매상간의 거래를 중개하는「양곡거래소」또는「양곡 도매상」형태로의 전환을 검토토록하였다.

축산물 유통개혁을 위해서는 ① 생산자단체 및 유통업체 중심으로 생산·도축·가공·판매 기능을 종합적으로 수행하는 축산물 종합처리장을 2000년까지 10개소를 설치하여 계열화 유통체계를 확립하고, ② 도축장 시설을 현대화하고, 시설기준을 갖추지 못하는 도축장을 정비하며, ③ 1995년까지 전국 도매시장에서「육류 도체등급제」를 정착시키며, ④ 육질에 따른「부위별 차등가격제」를 확대하며, ⑤ 식육처리 전문인력 양성을 위한 기술

훈련을 실시하며, 국가기술 자격제도를 도입하고, ⑥ 정육점 종사자 등 식육유통 종사자에게 식육에 대한 전문지식과 위생교육을 강화하여 부분육 및 냉장육 판매를 일찍 정착시키도록 하였다.

수산물 유통개혁을 위해서는 ① 산지 수산물 거래제도를 1997년까지 「의무상장제」에서 「임의상장제」로 전환하며, ② 산지 위판장을 어종별로 전문화하고, 수산물 처리·가공시설과 운송장비를 확충하여 위생적이고 상품화된 수산물을 공급하는 수산물 종합 공급기지로 육성하며, ③ 부산 감천항에 원양어획물 전용어항과 냉동·냉장시설, 공판장, 가공·처리시설, 하역시설 등을 완비한 수산물 유통시설을 건설하여 원할한 유통과 공정거래 기반을 조성하며, ④ 소비지 도매시장에서 전 품목에 대해 상장거래를 추진하고, ⑤ 직거래 유통망을 권역별로 구축하여 유통단계의 단축과 유통비용의 절감을 도모토록 한다.

한편 이러한 유통개혁 대책의 시행을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 「농안법」이 재개정하였으며, 농수산물 유통·가공분야에 2004년까지 「42조원 사업」에서 8조 2,804억원과 「농어촌발전 특별세」에서 1조 4,550억원을 투자하고[5], 「농안기금」에서 유통개선과 가격안정사업에 해마다 약 1조 3천억원을 지원하는 투융자 계획을 수립하였다.

3.4. 농산물 유통개혁 2단계대책

3.4.1. 추진 배경과 목적

정부는 소위 「농안법 파동」을 계기로 1994년 9월 「농수산물 유통개혁 대책」을 수립·추진해 오고 있다. 그러나 최근 유통시장의 개방, 대형 종합소매점의 급격한 확산, 소비구조의 고급화 등으로 유통여건이 크게 변하였으며, 이에 대응하여 새로운 유통체계를 확립하기 위해 「농산물 유통개혁 2단계 대책」을 수립·추진하고 있다.

「농산물 유통개혁 2단계 대책」은 새로운 유통여건에 맞추어 「농수산물 유통개혁대책」을 보완·발전시킨 것으로 유통의 선진화를 통해 농수산업의 경쟁력을 높이고자 하는데 기본적인 목적이 있다. 즉 유통의 선진화로 농업경쟁력을 높이기 위해 생산자는 상품의 고급화와 공동출하로 농산물의 부가가치를 높이고, 소비자는 다원화된 구매경로에서 저가격·고품질의 농산물을 선택할 수 있도록 하며, 유통인은 물류비 절감과 거래의 투명성을 높여 유통효율성을 높이도록 했다.

한편 농산물 유통개혁의 지표로서 2004년에는 첫째 산지유통체계를 확립함으로써 공동출하율을 80%, 채소의 포장화율을 90%까지 확대하며, 둘째 물류의 표준화와 하역의 기계화를 통해 물류비를 현재의 40% 수준으로 절감한다. 이를 위해 파렛트 적재율을 40%, 하역 기계화율을 90% 수준으로 높인다. 셋째, 유통경로를 다원화함으로써 시장에서 유통분담률을 도매시장 50%, 물류센터 25%, 직거래 등 기타가 25%가 되도록 하며, 넷째 고품질의 농산물을 생산·공급함으로써 안전한 식생활을 보장하며, 다섯째 품목별 생산자 조직을 육성함으로써 생산자 스스로 수급안정체계를 확립하도록 하였다.

[5] 이 금액에는 국고보조, 융자 및 지방비가 포함됨.

3.4.2. 주요 내용

우선 산지유통체계 확립을 통해 공동출하와 표준규격화를 촉진하기 위해 농협이 산지유통을 책임지고 추진할 수 있는 체제를 구축하며, 산지 유통시설을 거점으로 생산자조직 중심의 표준규격화한 농산물을 대량으로 공급할 수 있는 체제를 구축토록 했다. 이를 위해 ① 주산단지 농협을 대상으로 산지유통 시범농협을 선정하여 시설 및 운영자금을 집중지원함으로써 21세기의 선진화된 산지유통 모델을 정착시키도록 하며, ②「공동출하 촉진기금」의 조성을 확대하여 무·배추 중심으로 계약재배를 확대하고 채소류에 대한 공동출하기능을 강화하며, ③ 산지 우수 생산자조직에 대한 지원을 강화하도록 했다. 또한 ④ 농산물의 표준규격화·브랜드화를 촉진하기 위해 유통의 주요 거점지역에 농산물 포장센터, 미곡종합처리장, 축산물 종합처리장의 건설을 집중적으로 지원하고, ⑤ 간이 집하장과 산지 가공공장의 운영활성화를 도모하며, ⑥ 유통전문 농업회사법인과 민간 유통회사에도 시설자금을 지원하여 산지유통사업의 참여기회를 확대함으로써 생산자조직의 기능을 보완하도록 하였다.

둘째, 물류표준화와 하역기계화로 물류비용을 절감하기 위해서는 ① 포장·시설 및 장비의 규격을「단위화물 적재시스템」(ULS : Unit Load System)에 맞게 정비하며, ② 산지로부터 무·배추 등 농산물의 포장출하를 촉진하며, ③ 산지에서 소비지까지 파렛트 적재, 하역의 기계화에 의한 일관된 수송·하역체계를 구축하고, ④ 주요 유통시설간에 물류정보망을 구축하여 물류비용을 절감하며, 물류표준화 촉진을 위한 투자를 확대하고 제도를 정비해 나가도록 하였다.

셋째, 도매시장, 물류센터, 직거래 등 다양한 유통경로를 확보함으로써 소비지 유통경로간 경쟁을 촉진시키고, 투명거래를 정착시켜 거래의 공정성을 높인다. 다양한 유통경로의 확보를 위해서는 ① 2001년까지 전국 주요 거점도시에 34개 도매시장을 개장하며, ② 2004년까지 16개소의 물류센터를 건설하여, 산지와 소비지 대형유통업체와 직접 연결하는 새로운 거래체계를 개발하고. ③ 산지 농산물 포장센터, 미곡종합처리장, 축산물종합처리장 등과 대형 유통업체간의 직거래를 촉진토록 하였다. 또한 도매시장에서 공정한 거래질서가 정착되도록 ① 형식적인 기록상장 등 편법거래를 근절하고 상장거래를 정착시키되, 상장거래가 어려운 품목은 상장예외제도를 적극 활용토록 했으며, ② 다른 도매시장의 상장을 거쳐 재 반입된 물량에 대해서는 도매시장법인간의 거래를 활용토록 경매제도를 보완하고, ③ 전산경매를 확대해 나가며, 전광판을 설치하여 경매 결과를 즉시 공개함으로써 경매의 투명성과 공정성을 높이도록 했으며, ④ 도매시장별로 발전 계획을 수립·추진하여 도매시장의 운영효율성을 높이도록 하고, ⑤ 도매시장 평가제도의 실효성을 확보할 수 있도록 평가 결과 우수 도매시장법인은 출하자금 지원시 우대하고, 부진한 법인에 대해서는 재 지정시 탈락시키는 등 제재를 가하도록 했다.

넷째, 고품질 안전 농산물을 공급하여 국민의 안전한 식생활을 보장토록 하기 위하여

① 청과물의「잔류농약 간이조사제도」및 축산물의「위해요소 중점관리제도」(HACCP) 등을 도입하여 생산·유통단계에서 안전성 및 품질 저해요소를 발굴하여 차단토록 하고, ② 품질인증품에 관리를 강화하고, ③「원산지 표시제」를 강화하고,「지리적 표시제」를 도입함으로써 국산 농산물에 대한 차별화를 제도적으로 정착시키고, ④ 농산물 품질관리 체제를 정비토록 하였다.

다섯째, 품목별 생산자조직을 육성함으로써 생산자 스스로 수급안정체계를 확립하도록 ① 전국적인 생산 및 출하조정을 할 수 있는 품목별 생산자조직을 육성하고, 우수한 생산자조직에게는 가격안정사업에 따른 손실을 보전할 수 있도록 자조금 조성을 지원하며, ② 품목별 농업관측 체제를 강화하고, ③ 과잉 생산시 산지 폐기 등 품목별 특성에 따른 사후적 가격안정 대책을 강화하며, ④ 도매시장「출하예약제」를 도입하여 단기적 시장가격의 진폭을 완화하며, ⑤「농안기금」의 운영제도를 개선하여 수급안정 효과를 극대화하도록 하였으며, ⑥ 송아지의 생산안정제와 쌀의「약정수매제」를 실시토록 하였다.

4. 농수산물 유통개혁대책의 성과와 발전방향

4.1. 유통개혁대책의 성과

농수산물 유통개혁대책이 본격적으로 시행되기 시작한 것은 1995년 이후이며, 현재에도 추진이 계속되고 있는 상태에서 그 성과를 평가하기에는 아직 이르다. 그러나 농수산물 유통개혁 대책을 시행함에 따라 유통분야에 대한 정부 지원이 획기적으로 확대되었으며, 그 성과가 일부 나타나기 시작했다.

첫째, 산지 유통시설에 대한 지원으로 산지유통의 획기적인 변화가 일어나기 시작했다[6]. 즉 1994년 이후 농산물 포장센터, 간이집하장, 미곡종합처리장, 축산물종합처리장 등 산지 유통시설에 집중적으로 지원함으로써 산지에서 선별·포장하여 규격품을 출하할 수 있는 기반이 획기적으로 조성되었다<표 2>.

즉 간이집하장의 건설로 생산자조직 중심의 공동생산·공동출하 활동이 점차 활발해지고 있으며, 농산물 포장센터가 생산자조직 중심으로 설립·운영되어 공동선별 및 규격품 출하 측면에서 획기적인 변화가 일어나고 있다. 과일의 경우 포장센터의 성립으로 중량선별 뿐만 아니라 색채선별까지 이루어지기 시작하였고, 특히 수출과일의 선별포장에 큰 진전을 보이고 있다. 채소의 경우 양파를 비롯하여 소비자 구매단위의 소포장단위 출하가 확대되고 있다.

특히 산지유통에 있어 획기적인 변화를 가져오고 있는 곳은 미곡유통 분야이다. 미곡통합처리장 유통량 비율이 1993년 3.1%에서 1996년 19.7%로 증대됨에 따라 미곡종합처리장 중심으로 쌀의 산지유통이 개편되고 있다. 수확후 관리비용이 관행에 비해 30% 정도 절감되었고, 규격화되고 다양한 상표를 부착한 상품이 소비자들에게 공급되고 있으며, 농협의 유통 비중이 크게 증가하고 있다. 또한 축산물종합처리장이 건설되기 시작하여 농

[6] 이 부분은 강정일 외 (1997).「농림사업 2단계 중간평가」, 한국농촌경제연구원을 주로 참고하였음.

표 2 **농산물 산지유통시설의 투융자계획 달성도**

	지원연도	계획량 (개소)	추진량 (개소)	달성도 (%)
간이집하장	1994-97	4,000	3,032	76
농산물 포장센터	1995-04	160	49	31
미곡종합처리장	1991-04	400	220	55
축산물종합처리장	1994-00	10	10	100
가공산업 육성	1989-04	2,000	1,231	62

자료: 강정일 외(1997). 『농림사업 2단계 중간평가』. 한국농촌경제연구원.

가와 유통주체 사이의 계열화 체제가 구축되기 시작하고, 도축·가공시설을 현대화하여 기존의 지육·냉동육 중심에서 부분육·냉장육·브랜드육 중심의 유통으로 바뀌고 있다.

한편 산지 가공공장을 육성함으로써 농가소득증대와 농산물 가격안정에 기여한 것으로 평가된다. 정부가 지원한 1,231개 산지 가공공장중 건설중인 200개소를 제외하고 정상가동 중에 있는 883개소중 판매실적 조사에 응한 851개 가공공장의 1996년도 매출액은 4,533억원으로 전체 식음료산업 매출액의 2% 정도를 점유하게 되었다. 또한 연간 1만명 정도의 고용창출 효과가 있는 것으로 조사되었으며, 성출하기에 가공용 원료를 구매함으로써 농산물 가격안정에 어느 정도 기여하고 있으며, 특히 등외품 농산물을 구입해 주거나 계약생산을 함으로써 원료가격 인상에도 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 그밖에도 국내산 농산물을 원료로 사용하는 농산물 가공산업에 민간기업의 참여를 촉발함으로써 가공산업이 정착되고 있다.

둘째, 소비지 유통시설의 확충으로 대량유통의 기반이 확충되고, 물류센터의 건설로 새로운 유통경로 개발의 기반이 마련되었다. 「농수산물 유통개혁대책」에서는 농수산물의 대량유통체계를 조속히 구축하고자 당초 전국 주요 도시에 2001년까지 34개의 공영도매시장을 건설하고자 했던 계획을 1998년까지 조기완료키로 하고 집중 지원함에 따라, 현재 17개소가 개장되었으며 나머지도 건설 중에 있다. 또한 기존의 도매시장과 달리 산지의 생산자조직과 소비지 소매업체 및 대형수요처를 직접 연결하여 유통단계를 축소하고 유통경로를 다원화하기 위해 2004년까지 소비지에 대형 물류센타를 16개소 건설하기로 하였으며, 현재 10개소가 선정되어 건설중에 있다.

도매시장과 물류센터의 건설은 부지의 선정과 구입, 시설의 건축과 입주자의 선정 등 추진상의 문제로 당초 계획에 비해 약간 지연되고 있기는 하나 도매시장을 중심으로한 대량유통 기반이 구축되어 가고 있으며, 내년초에 처음 개장될 예정으로 있는 농협의 농산물 물류센터는 유통체제의 많은 변화를 갖고 올 것으로 기대된다.

셋째, 물류비 절감을 위한 기초 작업으로 농산물의 표준규격, 물류 및 하역 시설 및 장비의 표준화, 거래의 표준화를 위한 작업이 진전되고 있으며, 다소 시간이 걸리더라도 물류비용 절감에 크게 기여하는 계기가 될 것이다.

넷째, 유통관련 제도 정비로 공정한 거래질

서가 점차 확립되어 가고 있다. 아직도 도매시장에서 불공정거래가 성행하고 있는 것으로 지적되고 있으나 전 품목 상장거래를 실시함에 따라 1980년 40%미만이던 도매시장의 상장거래 비율이 1995년에는 95.5%로 증가한 것으로 나타났다. 특히 산물출하로 상장경매가 어려웠던 무·배추의 상장경매가 정착되어 가고 있다.

또한 산지수집상 등록제도가 실시되어 수집상의 제도권 흡수가 진행되고 있으며, 가락동 도매시장을 비롯한 일부 도매시장에서 상장수수료를 인상함으로써 출하자의 유통비용 부담을 경감한 것으로 평가된다. 또한 도매시장법인을 중심으로 전산경매의 도입과 업무의 전산화가 빠르게 진전되고 있어 경매과정의 투명성 확보와 공정한 거래질서 확립에 기여할 것으로 보인다.

품질인증제가 확대되고, 원산지표시제가 강화되었으며, 농산물의 잔류농약간이검사제도가 도입됨에 따라 농산물의 품질과 안전성이 향상되고 국내산 농산물의 품질차별화가 진전될 것으로 기대된다. 그리고 (주) 농협유통 등 협동조합이 유통자회사를 설립함으로써 경영혁신을 통해 경영능률이 획기적으로 증대되었으며, 협동조합의 소비지 소매유통의 기반을 확충하였다.

다섯째, 농림수산정보센터를 중심으로 농업관련 통합정보네트워크를 구축함으로써 농산물 유통정보의 수집·분산체계를 정비하고 있으며, 1996년 9월부터는 주요 채소류에 대한 농업관측정보가 전국적으로 수시 제공되고 있다.

4.2. 유통개혁대책의 발전방향

이러한 성과에도 불구하고 「농수산물 유통개혁대책」은 추진 과정에서 몇 가지 문제점과 발전방향을 제시하고 있다.

첫째, 간이집하장, 농산물 포장센터, 산지가공공장 등 많은 산지 유통시설들이 원료농산물 생산의 계절성으로 인해 가동률이 낮아 경영부실을 초래하는 경우가 많다. 따라서 앞으로 이들 산지유통시설을 지원할 경우에는 품목과 지역여건 및 경영능력을 충분히 고려하여, 사업자 선정에 신중을 기해야 할 것이다. 또한 경영의 내실화를 위해서는 시설자금뿐만 아니라 경영자금도 함께 지원되도록 해야 할 것이며, 경영자 역할의 중요성에 비추어 고도화된 전문교육을 통해 우수한 경영자를 양성하고, 경영상의 문제를 자문할 수 있는 고도의 전문지식을 갖춘 경영자문단을 운영해야 할 것이다. 지역에 따라서는 산지유통시설의 기능을 조정할 필요가 있으며, 원료의 안정적인 공급을 위해 지역내 주산단지를 조성하고 건전한 작목반 또는 영농조합법인을 다수 육성해야 할 것이다.

둘째, 품목별 생산자조직의 육성이 미진하며, 생산자 단체를 중심으로한 생산 및 출하조정기능과 가격안정기능이 미약하다. 앞으로 정부의 농산물 가격안정기능을 보완하고, 보다 효과적인 품목별 생산자조직의 육성방안을 마련하여 생산자조직이 산지유통의 중추적 기능을 담당하고 가격안정에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 농산물의 표준규격화를 촉진시키기 위한 더욱 적극적인 노력이 필요하다. 유통의

발전수준은 표준규격화의 정도에 의해 결정된다. 상품의 표준규격화가 안되면 각종 현대적 경영기법의 도입이 불가능하게 되며, 물류의 기계화가 불가능하게 되고, 유통정보의 정확성이 떨어져 유통의 능률화를 도모할 수 없게 된다. 특히 현대에는 정보통신 기술을 활용한 유통의 고도화가 기대되며, 모든 정보통신 기술은 표준화를 바탕으로 하고 있다는 점에서 표준규격화의 중요성은 더욱 증대될 것으로 생각된다. 이러한 점을 고려하여 정부에서는 농산물 포장규격 및 등급, 상품 코드, 물류 장비 및 시설 등의 표준규격화를 서둘러야 할 것이다. 또한 표준규격화가 능률적으로 이루어지기 위해서는 원료농산물을 대량으로 공급할 수 있도록 지역별로 품목별 주산단지가 이루어지도록 유도해야 하고, 표준규격출하 기능을 담당할 생산자단체가 육성되어야 하며, 표준규격화 작업을 수행할 산지유통시설이 건설되어야 한다.

넷째, 앞으로도 지속적인 제도개선을 통해 특히 도매시장에서 공정한 거래질서가 확립되고, 시장의 운영효율성이 증대되어 유통마진 절감에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 운영효율성 증대를 위해서는 중도매인의 대형화가 유도되어야 하며, 각종 표준규격품에 대한 우대제도가 확대되어 표준규격화가 촉진되어야 할 것이다. 공정한 거래질서 확립을 위해서는 전산경매와 업무의 전산화가 촉진되도록 해야 할 것이다.

5. 결 론

이 논문에서는 우리나라 농수산물 유통정책의 전개과정을 개략적을 검토한 후, 농수산물 유통정책의 전개과정에서 「농수산물 유통개혁대책」이 추진된 배경과 그 내용을 요약하여 소개하고 성과를 평가하고 발전방향을 제시하고자 했다. 「농수산물 유통개혁대책」은 1994년 소위 「농안법 파동」을 계기로 농수산물 유통에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 도매시장뿐만 아니라 농수산물 유통 전반에 걸친 종합적이고 근본적인 장·단기 대책을 수립한 것이다. 따라서 「농수산물 유통개혁」은 양정·농지 및 협동조합의 제도개선을 포함하여 문민정부가 추진한 농정 4대 개혁과제의 하나이다.

「농수산물 유통개혁 대책」은 ① 품목별 생산자조직을 육성하여 보다 많은 부가가치를 농어민에게 환원토록 하며, 이를 위해 산지에 선별·포장·저장·공동출하를 하도록 생산자단체를 중심으로한 산지 유통시설에 대한 투자를 확대하고, ② 산지와 소비지에서 공정한 거래질서가 확립되도록 거래의 투명성을 확보하며, ③ 물류를 원할히 하고 유통경로를 다원화하여, 유통비용을 절감하고 농어민의 출하선 선택의 폭을 확대할 수 있도록 공영도매시장을 조속히 건설하여 신속한 대량유통체계를 확립토록 하며, 도매시장의 기능을 보완하고 생산자 또는 생산자단체와 직접거래를 통해 유통단계를 단축할 수 있는 물류센터의 건설을 대폭 지원하며, ④ 생산자가 실

제 사용할 수 있는 다양한 정보를 신속히 수집·제공하여 생산자의 시장교섭력을 높이도록 유통정보체계를 정비한다고 하는 기본 목표하에 19개의 다양한 실천과제와 함께 품목별 대책을 제시했다. 또한 대책의 효율적인 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위해「농안법」의 재 개정을 비롯하여 많은 제도적 개선과 함께 정부의 재정지원을 확대하였다. 그리고 최근에는 급변하는 유통여건 변화에 대응하여 유통의 선진화로 농업경쟁력을 높이기 위해「농산물 유통개혁 2단계대책」을 수립·추진하고 있다.

이러한 노력의 결과 ① 산지 유통시설에 대한 지원으로 산지유통의 획기적인 변화가 일어나기 시작했으며, ② 소비지 유통시설의 확충으로 대량유통의 기반이 확충되고, 물류센터의 건설로 새로운 유통경로 개발의 기반이 마련되었다. 또한 ③ 물류비 절감을 위한 기초 작업으로 농산물의 표준규격, 물류 및 하역 시설 및 장비의 표준화, 거래의 표준화를 위한 작업이 진전되고 있으며, ④ 유통관련 제도 정비로 공정한 거래질서가 점차 확립되어 가고 있으며, ⑤ 농림수산정보센터를 중심으로 농업관련 통합정보네트워크를 구축하고 있다.

그런데도「농수산물 유통개혁대책」을 추진과정에서는 간이집하장, 농산물 포장센터, 산지 가공공장 등 많은 산지 유통시설들이 원료 농산물 생산의 계절성으로 인해 가동률이 낮아 경영부실을 초래하는 경우가 많았으며, 품목별 생산자조직의 육성이 미진하며, 생산자 단체를 중심으로한 생산 및 출하 조정기능과 가격안정기능이 미약했다고 하는 문제점이 제시되었다. 또한, 농산물의 표준규격출하를 보다 적극적으로 추진하며, 앞으로도 지속적인 제도개선을 통해 특히 도매시장에서 공정한 거래질서가 확립되고, 시장의 운영효율성이 증대되어 유통마진 절감에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나 농수산물 유통은 그 자체가 갖고 있는 생산구조와 상품 자체의 특성으로 단기간에 획기적인 개혁을 기대하기는 어렵다.「농수산물 유통개혁대책」을 추진한 기간으로 볼 때, 아직 그 성과를 평가하기는 빠르다고 생각된다. 그런데도 여러 분야에서「농수산물 유통개혁 대책」의 성과는 나타나기 시작하고 있으며, 앞으로도 유통여건 변화에 대응하면서 지속적으로 유통개혁 대책을 추진함으로써 유통 선진화를 통한 농업경쟁력을 확보하도록 노력해야 할 것이다.

참 고 문 헌

농림부. 1997.「농산물 유통개혁 2단계 대책」.

농협중앙회 조사부. 1981.「농산물 유통정책의 현황과 과제」.

강정일 외. 1997.「농림사업 2단계 중간평가」, 한국농촌경제연구원.

김성호 외. 1989.「한국농정 40년사(하)」, 한국농촌경제연구원.

김성훈. 1995. "농산물 가격 및 유통시스템의 변화와 정책대응,"「한국농업 50년의 회고와 전망」, 한국농촌경제연구원 주관 광복 50주년 기념학술대회 논문집.

윤효직 외. 1984.「농수산물 도매시장 운영개선을 위한 조사연구」, 한국식품유통학회.

조병찬. 1992.「한국시장경제사」, 동국대학교출판부.

허길행 외. 1995.「농수산물 유통개혁 백서」, 한국농촌경제연구원.