

## 大都市의 食品流通問題

金 榮 奉  
(KDI 首席研究員)

- I. 序 論
- II. 大都市 食品流通의 重要性和 現況
- III. 流通施設近代化 方向

### I. 序 論

大都市 食品流通에 관한 諸問題는 최근에 갑자기 발생한 問題는 아니며 과거에도 일부 관심 있는 農業經濟學者和 流通經濟學者에 의하여 주의 깊게 관찰되어 왔다. 최근에 특히 이 問題에 대한 論議가 활발해지는 것은 금년초부터의 新鮮食品 價格上昇趨勢가 너무나 급격하여 經濟安定計劃과 都市生活者의 生計를 직접 위협하는 수준에 이르고 있으며 이 現象이 食品流通上의 痼疾에 의하여 더욱 加速化된다고 판단되기 때문이다.

현재 大都市 食品流通은 品目에 따라 복잡한 流通經路와 規制되지 않은 流通行爲 및 機能에 의한 不公正한 價格形成過程, 政府投資와 政策配慮不足으로 발생한 物的施設의 不適合性, 市場싸이비스와 去來制度의 後進性에 의하여 저하된 流通能率, 그 밖의 衛生食品供給, 都市環境 등 여러 면에서 결함을 안고 있다. 食品流通問題는 복잡한 流通構造를 이해하지 못하는 非專攻者가 논술할 領域은 아니나 그 關聯分野와 波及效果가 넓음에 비추어 都市環境, 交通, 所得

分配 및 價格問題를 다루고 있는 經濟學者가 관심을 기울여야 할 部門이라고 생각된다.

本稿에서는 大都市 食品流通問題의 現況과 그 심각성 및 원인을 分析하고 食品流通을 改善하기 위한 수단으로서 流通施設近代化의 필요성과 방향에 대하여 간단히 論及하고자 한다.

### II. 大都市 食品流通의 重要性和 現況

都市食品流通의 機能은 市民의 基本生活財를 안정된 價格으로 적절히 供給함에 있으며 이것은 國民의 經濟, 社會生活의 保護를 책임지는 國家의 課題로서의 重要성을 가지고 있다고 하겠다. 經濟成長은 所得水準向上과 더불어 人口의 都市集中과 所得不均衡現象을 불가피하게 惹起시키는데 이에 따라 원활한 物資供給과 國民의 消費生活安定은 더욱 어려운 課題가 된다. 우리나라에서는 특히 과거에 所得增加, 都市化 및 物價上昇趨勢가 급격하였음에도 불구하고 都市食品流通問題의 重要性和 深刻性이 전혀 무시되어 왔기 때문에 大都市 특히 서울에서 食品流通上 결함이 累積되게 되었다.

國家經濟運營에 있어서 食料品供給 및 價格의 安定은 매우 큰 意義를 가진다. 食品은 生活必

需品이기 때문에 食品供給不安과 民心을 동요시키는 원인이 되고 더욱 都市에서의 食品供給體制가 적합하지 못할 경우 市民健康, 都市生活環境, 國家安保 등 여러면에서 問題가 발생한다. 그리고 所得 및 價格非彈力的인 食品需要構造 때문에 食品價格昂騰으로 低所得層의 生計가 相對적으로 더 큰 충격을 받게 되어 市民의 所得分配不均衡現象을 深化시키게 된다. 이것은 또한 固定奉給生活者의 家計를 직접적으로 압박함으로써 賃金引上壓力이 增大되고 經濟의 安定基調과 國際競爭力基盤을 불안정하게 하는 要素가 된다.

이와 같은 食品供給의 경제적 사회적 重要性 때문에 선진국에서는 食品流通機能에 대한 政府의 指導, 規制, 觀察 및 支援이 增大하고 있고, 특히 市場서비스의 公益性이 인식되어 都市中央市場은 대체로 市政府 또는 準政府機關에 의하여 運營되는 추세에 있다. 이 중 國家의 市場支援 例를 보면 日本의 경우 都市의 中央都賣市場 施設은 모두 市 또는 中央政府豫算으로 建設 提供되며 都市流通量의 增大展望에 입각하여 中央都賣市場을 新設 改築하고 있다. 1976年度의 東京都内の 11個 中央都賣市場運營狀況을 보면 약 800名의 市직원이 市場의 支援, 檢査, 管理 및 計劃業務를 직접 담당하고 있으며 施設物과 市場서비스는 저렴한 價格으로 關係業者에게 제공되고 있기 때문에 市場運營費의 1/3정도가 市場事業收益으로 충당되고 나머지는 企業債, 市豫算 및 國庫補助에 의존하고 있다<sup>1</sup>. 臺北市의 경우에서도 靑果 및 漁市場은 官民共營의 公사에서 公益의으로 運營하고 있으며 政府는 근대적으로 建立된 市場施設과 그 運營基金의 일부를 제공하고 있다<sup>2</sup>.

우리나라에서는 그 동안 食品流通에 대한 政

策的 관심이 부족하여 都市流通物量增大에 대응하는 制度的, 物理的 改善이 不在, 不足내지는 不適合하였음은 주지의 사실이다. 과거의 資源 與件으로 보아 都市食品流通改善을 위하여 충분한 資源配分이 이루어질 수는 없었으나 현재와 같이 流通投資 및 支援의 優先順位가 뒤떨어져 있고 더구나 市場行爲를 規制, 監督할 수 있는 法規, 制度 및 行政能力이 未備되어 있는 것은 위에서 지적한 都市食品流通機能의 重要性이 인식되지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 우리나라의 諸都市, 특히 뒤에 열거하는 서울에서의 食品流通의 결함은 이미 食品衛生問題, 都市機能問題, 緊急事態에 대비한 備蓄問題 등을 심각하게 야기시키고 있으며, 특히 食品價格昂騰을 부채질함으로써 庶民生活를 위협하는 要因이 되고 있다고 하겠다.

금년들어 터무니없이 上昇하는 農水産物價格은 그 根源이 예상치 않았던 生産部門의 隘路에 의한 需給不均衡에 있으나, 과거에 축적된 流通 缺陷 즉 政府의 農業觀測 및 情報能力의 不足, 計劃生産體制의 不備, 流通貯藏加工施設의 不備, 中間商人의 操作 등이 직접간접으로 作用하여 物價昂騰을 부채질하였다고 볼 수 있다. 서울은 이제 세계적으로 食品價格이 높은 都市가 되었다고 보여지는데, 참고로 1976年度 東京의 中央都賣市場에서 去來된 食品의 kg當 單價를 보면 야채 139圓, 과일 181圓, 水産物 643圓, 쇠고기 1,398圓, 돼지고기 692圓으로서 현재 서울의 食品都賣價格이 水産物을 除外하고는 모두 이 水準을 上廻한다<sup>3</sup>.

이제 大都市 특히 서울에서 問題가 되고 있는 食品流通狀況을 要約하면 다음과 같다.

#### 1. 流通行政 및 市場政策

과거에 무시되었던 市場育成制度 및 政策과 行

政能力不足으로 類似都賣市場이라고 불리워지는 非許可都賣市場이 번창하게 되었고, 여기서 이루어지는 상행위는 當局의 規制, 檢査와 去來把握없이 방치된 상태이다. 그리고 法定都賣市場의 流通能力과 役割은 相對的으로 위축되는 반면 類似都賣行爲者는 生産者 및 小賣業者에 대한 信用供與와 人的紐帶의 擴大를 통하여 市場占有率을 增大해 가고 있어 價格形成의 主導機能과 流通情報가 결여된 상태에서 이들의 供給調節과 價格操作能力도 이에 따라 增大하고 있다. 작년의 경우 서울에서 農協 水協 및 法定民間都賣市場을 통하지 않고 供給된 食品比率은 靑果 25%, 米穀 65%, 鮮魚 44% 食肉 35%로 推計되고 있으며<sup>4</sup>, 또한 서울시의 市場統制能力이 부족하여 非許可市場은 물론 허가된 市場에서도 食品流通行爲를 적절히 規制 및 把握하지 못하고 있다.

이와 같은 狀況下에서 당연히 公正去來와 競爭的 價格形成이 이루어질 수 없으며 各種市場不條理와 비도덕적 상행위를 규제할 수 없게 된다.

## 2. 流通經路

上記한 市場組織上的 문제 이외에 複雜多岐한 流通經路가 物流經費와 流通마진을 증대시키는 原因으로 보여진다. 分業화된 資本主義社會에서 各流通媒介體는 단위별로 유용한 서비스를 제공하기 때문에 적정한 流通段階와 組織을 定義하기가 어렵다고 본다. 단지 農水産物의 腐敗의 容量的 性格에 비추어 流通段階와 媒介體를 단축함으로써 流通時間과 上下車, 集配 등 작업을 절약하고 流通經路를 單純化하여 불완전한 市場情報를 통한 價格操作機會를 極少化함이 보다 經濟的이라고 생각된다. 우리나라의 流通組織에

대하여 충분한 分析이 없이 알가알부할 수 없으나 보도된 바에 의하면 生産者出荷價格과 小賣商供給價格 사이에 흔히 數倍의 격차가 있으며 이 밖에 상당한 品質 및 量的 損失이 있어 현재 食品流通經路上 또는 流通仲介人에 있어서 問題點이 있음을 보여준다.

## 3. 流通施設

不適合하고 부족한 流通施設은 현재 서울에서 발생하는 流通不條理行爲와 流通非能率의 基本原因이 되고 있다고 보여진다. 서울의 腐敗性食品은 일부 農水協共販場과 노량진水産市場에서 流通되는 物量을 제외하고는 모두 私設市場을 통하여 流通된다. 이와 같은 公的流通施設의 부족으로 政府는 市場行政力을 발휘할 수 있는 物的基盤이 없으며 農水産物需給 및 價格安定政策을 효과적으로 펼 수 없게 된다. 또한 私設市場은 江北에 위치하여 협소하고 賃賃料가 높으며 적절한 부대시설과 環境이 결여되어 있기 때문에 流通能率沮害, 流通마진擴大, 都市美觀 훼손, 交通混雜 등 크고 작은 諸問題를 야기시키고 있는 것이다.

## 4. 去來制度와 市場서비스

等級, 規格, 選別, 包裝, 檢査, 市場情報 등은 流通能率과 직결되어 大量流通體制에 적합하도록 개선이 요구되는 課題이나 과거에 효과적으로 推進啓蒙되지 못하여 불완전한 價格形成과 流通마진擴大 등 문제가 발생하고 있다. 去來商品의 等級과 規格이 統一되지 않아 객觀적인 時勢形成이 불가능해지고 더우기 市場情報制度의 불비로 동일 市場內 같은 商品時勢가 크게 차이가 난다. 選別과 包裝不備로 品質損失이 커지고 쓰레기처리, 운반 등으로 物流經費가 증가하며,

食品衛生檢査도 不備되어 있다. 이와 같은 流通非能率은 流通마진만 불필요하게 增大시킬 뿐 生産者와 消費者는 물론 때로는 商人에게도 損失을 입힌다.

위에 열거한 都市食品流通上의 諸缺陷은 그 深刻性으로 보아 이미 근본적인 解消가 매우 어려운 問題가 되었으며, 이는 時日이 경과함에 따라 더욱 그 現象이 악화되고 있다. 따라서 뒤늦게나마 政策當局이 都市流通問題의 重要性을 인식하고 流通近代化方案을 多角的으로 구상하고 있음은 다행스러운 일이라고 하겠으며, 이를 위하여 상당한 노력과 投資를 기울일 작오가 되어 있어야 할 것이다. 流通近代化는 制度的改善과 物的施設의 近代化라는 두가지 課題를 포함하는데, 前者의 경우 食品流通理論과 現實問題를 적절히 調和하여 差를 極小化하는 制度的改革이 研究되어야 하기 때문에 비교적 論難의 여지가 많은 課題라고 할 수 있다. 이에 비하여 流通施設의 近代化에 의한 經濟的 社會的 利益은 명백하며 國家的 견지에서 그 優先順位의 立證이 필요한 課題라고 하겠다.

### Ⅲ. 流通施設近代化方向

不適合하고 부족한 食品流通施設은 韓國의 都市食品流通構造의 後進性을 가장 잘 나타낸다고 하겠다. 流通施設의 不足은 貯藏, 加工, 輸送, 都小賣市場 등 모든 部門에서 나타나고 있는데 이들 物的 流通施設을 擴充 整備함이 流通近代化의 基本要件을 충족하는 課題임은 말할 나위가 없다. 특히 都賣市場施設은 극히 협소하고 不適合하여 市場不條利와 非能率을 발생시키는 原因이 되고 있어 이 部門에 중점적인 施策이 필요하다고 생각된다.

서울의 都賣市場現況을 보면 靑果의 경우 1977년에 약 556,000 t 이 都賣市場을 통하여 供給된 것으로 推計되는데 7%가 두개의 許可된 民間都賣市場에서, 18%가 5個의 農協共販場에서, 나머지 75%가 11個의 主要類似都賣市場에서 取扱되었다.

이 중 54%를 崔급하여 서울의 靑果供給을 주로 담당하고 있는 龍山市場은 정상적인 市場機能을 수행하기에는 너무 협소하고 부적합함은 물론 能率的인 都市發展을 阻害하고 있다. 이밖에 類似都賣市場도 대부분이 江北에 위치하여 流通非能率과 交通混雜을 초래하는 原因이 되고 있다. 鮮魚는 1976年 16個 主要漁港으로부터 서울에 搬入된 177,000 t 가운데 약 52%가 비교적 적합한 施設을 갖추고 있는 노랑진水産市場에서 去來되고 있어 靑果의 경우보다 施設面의 脆弱性은 덜 심각하다. 그러나 약 44%는 모두 江北에 위치하는 6個의 主要類似都賣市場에서 崔급되고 있어 적절한 市場整備施策이 필요하다고 하겠다. 食肉은 두개의 法定都賣市場과 農協畜産物共販場에서 屠畜과 競賣를 담당하고 있으며 서울 소비량의 약 35%가 地方에서 密搬入되어 類似市場을 통하여 供給되고 있다. 따라서 市民健康과 都市環境改善을 위하여 施設의 移轉과 近代化가 필요하다. 米穀은 1977年 약 911,000 t 이 서울에 搬入된 것으로 추계되는데 이 중 약 20%가 瑞草洞의 中央糧穀都賣市場에서, 약 65%가 非許可된 流通經路를 통하여 去來되고 있으며 主穀의 價格安定을 위하여 大單位 都賣市場施設이 요구되는 部門이다<sup>5</sup>.

이미 심각한 기존시설의 부적합성과 아울러 都市人口 및 所得增大에 의한 食品物量의 增大는 大量流通行爲에 부합하는 近代的 都賣市場施設의 擴充을 시급히 요구하고 있다. 서울市の

人口는 首都圈人口流入抑制政策 등으로 향후 그 증가率이 크게 둔화될 것이 豫想되나 自然增加率만 감안하더라도 1976년의 750萬에서 1990年代에는 1,000萬 가까이 이르고 議政府, 城南, 安養, 始興 등 近郊人口를 포함한 서울流通圈의 人口는 1,100萬을 上廻할 것이 豫想된다. 한편 1人當食品消費量은 최근 급격히 증가하고 있어 현재의 所得增加趨勢가 1980年代에도 지속되는 경우 1990年代初에는 果實·食肉 등은 現在水準의 2배 이상으로, 水産物, 菜蔬 등은 1.5~2배로 增加할 것이 豫想된다. 또한 市民生活水準 向上으로 年中市場開始日이 줄어들고 流通構造의 改善으로 都賣市場流通物量이 增大할 것을 감안하면 必要市場施設은 이에 비례하여 增大되어야 한다.

이와 같은 流通施設近代化 및 擴充의 必要性을 國家資源配分の 優先順位에 반영하기에는 상당한 分析이 必要하다. 단지 先進國의 사례에 의거하여 우리나라에서도 流通施設投資를 基幹生産施設 및 地下鐵, 港灣, 道路 등 公益的인 社會間接資本과 같이 國家的 事業으로서 投資를 할 態勢를 갖추어야 할 것으로 생각한다. 여기에서 前章에 부여하여 近代의 都市都賣市場建設이 가져오는 經濟的 社會的利益을 概念的으로 열거하면 다음과 같다.

- 1) 公正去來의 確立과 流通體系의 改善
- 2) 農水産物 價格安定 및 供給의 圓滑化
- 3) 流通施設의 擴大와 改善 및 都·小賣者의 便益增大
- 4) 流通能率의 向上과 生産者 利益增大(物流 經費와 마진節減, 規格化 選別化 및 包裝化 추진)
- 5) 衛生食品의 供給과 檢査制 確立으로 消費者保護

#### 6) 都市生活環境의 改善(都市美觀, 交通 등)

政府는 이제 都市食品流通問題의 重要性和 深刻性을 인식하고 施設近代化의 一段階事業으로 政府豫算과 借款을 動員하여 서울에 大單位都賣市場建設을 추진중인 것으로 알려져 있다. 그동안 累積된 都市食品流通의 脆弱性에 비추어 都賣市場建設事業은 長期的 觀點에서 流通能率을 提高하는 방향으로 계획 추진되어야 할 것이며 結論을 대신하여 필자가 보는 그 基本方向을 제시해 보겠다.

첫째, 都賣市場의 建設과 運營에 있어서 그 公益的 性格이 중시되어야 하겠다. 앞에서 본 바와 같이 都賣市場은 經濟的 便益으로 계산하기 어려운 經濟的 社會的 利益이 크기 때문에 內部投資收益率에 구애받지 않는 과감한 投資姿勢가 必要하다. 또한 그 運營에 있어서도 低廉한 使用料와 手數料를 적용하여 그 公益性을 提高해야 할 것이다. 市場運營機能으로서의 市直營, 公社形態, 私企業의 代行과 關聯機關 및 民間이 참여하는 市場委員會(Marketing Board) 등을 들 수 있는데, 市直營은 강력한 行政力發動과 行政組織의 活用, 消費者保護 등 長點을 보유했으나 政府機關 특유의 복잡한 사무처리로 伸縮性, 融通性이 결여되고 비능률적으로 흐르기 쉬우며 公務員의 대폭적인 增員과 그 處遇問題 등 弱點을 가지고 있다. 한편 私企業에 代行시킴은 管理能率에 있어서는 우월하나 營利爲主로 公益效果가 節減될 憂慮가 있고 市場委員會는 여러면에서 長點을 가지나 各參與機關代表의 意見調整困難으로 伸縮性 및 融通性이 결여되기 쉽다. 따라서 政府와 民間企業의 長短點을 고루 갖추고 있는 公社에 적절한 行政力과 獨立性을 부여하고 需給調節, 價格安定, 流通情報 및 市場調査와 分析機能을 增大시켜 公益的 運營을

하게 함이 바람직하다고 생각된다.

둘째, 都賣市場의 價格形成機能과 規模의 經濟를 調和하여 單位市場規模를 결정함이 필요하다. 市場의 適正規模에 관하여 定立된 理論은 없으며 東京築地市場의 경우 平均取扱量이 水産物 2,900t, 靑果 1,500t에까지 이르므로 能率의 인 市場管理와 價格形成機能이 보다 중요한 要因이 된다고 생각된다. 그러나 서울의 仲賣人 및 都賣商의 去來規模가 零細하므로 市場參加人數, 向後市場敷地確保의 어려움, 서울의 食品流通圈域의 分割 등을 고려하여 장기적인 眼目에서 市場建設計劃을 세우고 이에 따라 추진함이 필요하다.

셋째, 市場의 流通能率을 최대로 提高하도록 計劃設計됨이 필요하다. 우리나라와 같이 經濟發展이 급격한 나라에서는 항상 保守的인 計劃이 세워지기 쉬우므로 과감하고 근대적인 施設計劃이 필요하며 市場計劃 및 改設이 방대한 經濟的, 社會的 費用을 발생시킴을 감안하여 貯藏加工施設 및 其他서비스施設을 충분히 保有함으로써 적어도 今世紀末까지는 施設의 後進性과

隘路部門이 나타나지 않도록 계획되어야 할 것이다. 또한 小賣商이 大型化함에 따라 靑果, 水産物, 食肉 등을 모두 취급하는 趨勢에 있으므로 靑果, 水産物 및 食肉市場을 團地에 또는 近接하여 位置하게 함으로써 都賣 小賣商間의 流通마진을 節減시키도록 해야 할 것이다.

마지막으로 都市機能과 流通能率을 촉진시키도록 市場立地가 選定됨이 마땅하다. 立地選定에 있어서는 土地購入 및 整地費, 上下水道 및 電力費, 建設費 등 費用要因도 물론 중요하지만 이보다 食品의 搬入 및 搬出 輸送距離와 시간을 단축하고 都市能率을 提高함으로써 그 收益을 增大시킴이 더욱 중요하다고 하겠다. 그러므로 地域別人口增加, 雇傭, 搬入搬出手段의 利用展望, 都市計劃上的 土地利用計劃 등이 주된 立地選定要因으로 登場하고 여기에 충분한 用水, 動力 등이 支援되도록 計劃되어야 할 것이다.

- 註 1. 東京都, 中央都賣市場事業概要, 1977.
2. 臺北市, 市場業務簡報, 1978. 1.
3. 中央都賣市場事業概要, 1977.
4. 韓國開發研究院, 서울 綜合都賣市場 事業計劃, 1978.
5. 上掲書
6. 上掲書